

**Az alapvető jogok biztosának
2012-ben kiadott jelentései**

Tartalomjegyzék

AJB-17/2012	A Tamariska-domb védettségének feloldása.....	8
AJB-32/2012	A lisztérzékeny betegeket megillető kompenzáció	13
AJB-36/2012	A gyógyszerész- és egészségügyi asszisztens képzés átalakítása	21
AJB-37/2012	A Budapesti közösségi közlekedés akadálymentessége.....	33
AJB-85/2012	A tanulók jogai a Puskás Tivadar Távközlési Technikumban	42
AJB-102/2012	A tulajdonos fakivágására kötelezése.....	46
AJB-164/2012	Az építési termékekre vonatkozó szabályozás anomáliái.....	50
AJB-167/2012	A gyógytermékek forgalmazásának korlátozása	59
AJB-216/2012	Az autópálya-kezelő pótdíjazási gyakorlata	68
AJB-259/2012	A tanulók osztályba sorolása és az iskola átszervezése.....	73
AJB-262/2012	Temetőekben szedett behajtási díjak kifogásolása	76
AJB-264/2012	Új parcella a Marcali központi temetőjében.....	83
AJB-265/2012	Fűtés nélkül maradt oktatási intézmények Pest megyében,.....	91
AJB-267/2012	A lakcím-bejelentési gyakorlat	99
AJB-271/2012	Hatósági segítségnyújtás elmaradása eltűnt gyermekek ügyében	119
AJB-277/2012	Rendkívüli haláleset lezárásának elhúzódása	134
AJB-304/2012	Rendőrségi eljárás egy halálos balesetet követően.....	139
AJB-313/2012	Külföldi rendszámú autók belföldi üzemeltetése.....	142
AJB-344/2012	Súlyos beteg fogvatartott ágyhoz bilincselése	148
AJB-457/2012	A szentgotthárdi pszichiátriai intézmény.....	151
AJB-486/2012	Tévesen levont járulékok visszatérítésének elmaradása.....	157
AJB-489/2012	Külföldi jelzésű járművek belföldi üzemeltetésének korlátozása.....	160
AJB-641/2012	Kórházi ügyelet ellátása, és a rezidensek képzése.....	165
AJB-649/2012	Az állami nyugdíjrendszerbe átvitt özvegyi járadék öröklése	175
AJB-665/2012	A Várfok utcai autóbusz végállomások áthelyezése.....	178
AJB-666/2012	Fák kivágásával kapcsolatos tájékoztatás elmaradása.....	182
AJB-667/2012	A kiscseti akácok és nyárfák kivágása.....	185
AJB-670/2012	A solymári Hősök utca megnövekedett forgalma	188
AJB-694/2012	A gyámhivatal eljárása, eseti gondnok kirendelése	192
AJB-697/2012	Gyermek ideiglenes hatályú elhelyezése, eljárás elhúzódása.....	193
AJB-699/2012	Nabucco gázvezeték, előzetes konzultációk elmaradása.....	196
AJB-727/2012	A TEK működésének szabályozása.....	201
AJB-730/2012	Rendőri intézkedések a józsefvárosi Irodafoglalásnál.....	209
AJB-733/2012	A kísérő nélküli kiskorúak helyzete Fóton	216
AJB-781/2012	Csapadékvíz-elvezetés ügyében hatósági intézkedés elmaradása	225
AJB-787/2012	Adóhatóság elhúzódó eljárása, visszaigényelt ÁFA visszatartása	227
AJB-810/2012	Lakosság katasztrófavédelmi felkészítése, utóvizsgálat.....	234
AJB-818/2012	Szabálytalanul elhelyezett folyékony hulladék.....	240
AJB-826/2012	Biomassza erőművek kibocsátási határértékei	246
AJB-831/2012	Ivóvíz minőségét érintő tájékoztatási kötelezettség	251
AJB-840/2012	Klímaberendezések zajos működése	273
AJB-843/2012	A vörös iszap katasztrófa hatósági háttere – utóvizsgálat	278
AJB-845/2012	Településrendezési eljárások és környezetvédelmi követelmények.....	293
AJB-853/2012	Modellrepülő reptetés által okozott zaj Szentesen.....	316
AJB-863/2012	Lakókörnyezetben található telepek működése	319

AJB-870/2012	Zajos bisztró működése Keszthelyen.....	342
AJB-872/2012	Lakóházban található szórakozóhely	351
AJB-873/2012	Hatósági mulasztások egy irodaház létesítése kapcsán	368
AJB-879/2012	Veszélyes hulladékot égetése a szomszédban	370
AJB-901/2012	Kórház mulasztása egy beteg halála kapcsán	376
AJB-951/2012	Nevelési támogatással kapcsolatos eljárás.....	378
AJB-956/2012	Kártérítés elmaradása.....	382
AJB-958/2012	Utazási kedvezményre jogosító kártya kiállításának elhúzódnása	386
AJB-1026/2012	HIV fertőzöttek és AIDS betegek egészségügyi ellátása.....	389
AJB-1046/2012	Egy rendőrségi előállítás.....	397
AJB-1052/2012	Közterület-használati engedély Vácott.....	402
AJB-1053/2012	A hulladékkezelési közszolgáltató számlázási gyakorlata	407
AJB-1056/2012	Gyermekotthon eljárása, átmeneti nevelésbe vett gyermek	413
AJB-1078/2012	Kavicsbányászat, termőföld- és vízvédelem konfliktusa.....	417
AJB-1082/2012	Belvárosi forgalomátszervezés	434
AJB-1097/2012	Parlagfűvel szennyezett és elhanyagolt ingatlan	440
AJB-1129/2012	Jogalap nélkül kiszabott közigazgatási bírság	442
AJB-1133/2012	Szülő elleni aránytalan rendőri intézkedés a gyermek előtt	447
AJB-1140/2012	Állami feladatok az eltűnt gyermekek keresése kapcsán	452
AJB-1147/2012	Speciális étkezési igényű gyermekek közétkeztetése	482
AJB-1222/2012	Gépjárműadó mentesség iránti kérelem.....	489
AJB-1254/2012	Ismeretlen eredetű szaghatás bejelentése.....	490
AJB-1257/2012	Megnövekedett forgalom az óvoda mellett	492
AJB-1264/2012	Felsőszölnök és Kútvolgy között tervezett út problémái.....	494
AJB-1290/2012	Sportpálya használatából eredő zajhatások	498
AJB-1312/2012	A BKV által alkalmazott jegy- és bérletellenőrzési módszer	502
AJB-1326/2012	Zajvédelem az M5 autópálya üzemelésével összefüggésben	509
AJB-1340/2012	Egy terményszárító zajos működése.....	516
AJB-1351/2012	Betegjogi képviselő panasza.....	520
AJB-1354/2012	Jász-Nagykun-Szolnok megyei bv. elhelyezési körülményei	524
AJB-1362/2012	Kórházban lévő gyermekkel tartózkodó szülő táppénz-jogosultsága.....	528
AJB-1378/2012	Engedély nélküli terepmotor pálya	532
AJB-1478/2012	A nyírkárászai idősök otthonának működése	533
AJB-1488/2012	A dányi Gondozóház működése	537
AJB-1491/2012	Táppénz folyósításának elmaradása	540
AJB-1533/2012	Vízközmű társulatok érdekeltségi területének meghatározása	544
AJB-1555/2012	Birtokvédelmi eljárás elhúzódnása	555
AJB-1556/2012	Közkifolyók lezárása	558
AJB-1557/2012	Bérpótló juttatás számottevő késedelme.....	559
AJB-1559/2012	Foglalkoztatást helyettesítő támogatás indokolatlan megszüntetése	561
AJB-1560/2012	A tápiógyörgyei iskola igazgatójának magatartása	563
AJB-1562/2012	Közfoglalkoztatásban való részvétellel kifogásolása	564
AJB-1563/2012	Közfoglalkoztatási jogviszony megszüntetése	565
AJB-1564/2012	Nevelőszülői panasz a gyámhivatal eljárása miatt	567
AJB-1624/2012	Gyermekgondozási díj kérelem elutasítása	569
AJB-1649/2012	Adóigazgatóság eljárása	573
AJB-1690/2012	Az MTVA Kunigunda utcai épülete előtti éhségstrájk kezelése	579

AJB-1722/2012	Nemzetközi ügyekben eljáró nyugdíjbiztosítási szervek ügyintézése.....	583
AJB-1750/2012	Speciális nevelési igényű gyermek szülőjének költségtérítése.....	586
AJB-1751/2012	A Vízművek önálló vízbekötés létesítésére kidolgozott gyakorlata.....	592
AJB-1753/2012	Elhelyezési körülmények a Jász-Nagykun-Szolnok megyei BV-ben	595
AJB-1783/2012	Hulladékszállítási közszolgáltató számlázási gyakorlata	602
AJB-1834/2012	Hajléktalan-ellátás a téli krízishelyzetben	610
AJB-1879/2012	Fogvatartott temetésen való részvétele	616
AJB-1891/2012	Svájci alvószámlák ügye.....	617
AJB-1953/2012	A nyírbátori őrzött szállás helyszíni vizsgálata	620
AJB-1956/2012	A jászapáti iskola szegregációs gyakorlata.....	637
AJB-2038/2012	Lakossági hulladékszállítás	657
AJB-2051/2012	Gyámhivatal eljárása	662
AJB-2148/2012	Dohányzó zárkában való elhelyezés	666
AJB-2219/2012	Építésügyi hatóság eljárása, csapadékvíz-elvezetés	667
AJB-2266/2012	Cselekvőképtelen személyek munkavállalásának lehetőségei	672
AJB-2273/2012	A magánnyugdíj-rendszer.....	681
AJB-2286/2012	Környezetvédelmi bírság részleges átengedése az önkormányzat számára ..	686
AJB-2287/2012	A Natura 2000 területek, a vízbázis védőterület.....	687
AJB-2323/2012	A tököli fiatakorúak bv. intézetének helyszíni vizsgálata	695
AJB-2324/2012	Gyermeki jogok az egyes eljárásokban	706
AJB-2365/2012	Speciális étkezési igényű gyermek óvodai étkezése.....	731
AJB-2408/2012	Végtörlesztéssel kapcsolatos kötelezettség szabályozása.....	735
AJB-2419/2012	Nemzetiségi önkormányzati képviselő jogai	739
AJB-2436/2012	Zaj- és porszenyezés	742
AJB-2477/2012	Nők és a kisgyermekes anyák elhelyezkedési esélyei	748
AJB-2485/2012	A fiatalkori bűnelkövetés és bűnmegelőzés kérdései	759
AJB-2521/2012	Fogvatartott másik börtönbe való átszállítása.....	788
AJB-2549/2012	Gyermektartásdíj végrehajtása.....	790
AJB-2551/2012	A fogvatartottak foglalkoztatása és a kényszermunka tilalma.....	796
AJB-2575/2012	Önkormányzati bérlakás felújítása	823
AJB-2583/2012	A szolgáltatónál kezelt pénzösszegre vezetett végrehajtások.....	826
AJB-2614/2012	Gyermekeket érintő eljárásban résztvevő személyek képzése	831
AJB-2617/2012	Közigazgatási szervek áldozatvédelmi eljárása gyermekkorúak esetén.....	857
AJB-2618/2012	A fogyatékossgal élők foglalkoztatási helyzete	916
AJB-2619/2012	A fiatalok foglalkoztatási helyzete	940
AJB-2657/2012	Katonai lőterekre vonatkozó zajvédelmi szabályozás	971
AJB-2710/2012	Zárt légtérű dohányzóhelyek kialakítása bentlakásos intézményekben	982
AJB-2723/2012	Hajléktalanok foglalkoztatása Budapesten	987
AJB-2730/2012	Szociális intézményekben dolgozók fizetésének elmaradása.....	1006
AJB-2797/2012	A Paksi Atomerőmű lakosságfelkészítő tevékenysége.....	1009
AJB-2798/2012	Felsőoktatási keretszámok – munkát vállalni kényszerülő fiatalok.....	1014
AJB-2801/2012	A Paksi Atomerőmű működése – munkavédelem, esélyegyenlőség.....	1027
AJB-2801/2012	A Paksi Atomerőmű működése – munkavédelem, esélyegyenlőség.....	1034
AJB-2859/2012	Az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára.....	1039
AJB-2860/2012	Roma nemzetiségű fiatalok előállítása az iskolából	1046
AJB-2913/2012	A kábítószerrel való visszaélés és a gyermekek védelme.....	1056
AJB-2981/2012	Az uzsora-jelenség állami kezelése	1064

AJB-2986/2012	Mediáció és alternatív konfliktuskezelés a gyermeki jogokban	1082
AJB-2987/2012	Fogvatartottak után-követése	1107
AJB-2990/2012	Fogyatékossgal élő hallgatók helyzete a felsőoktatásban	1141
AJB-2994/2012	Hulladékgyűjtési projekt lezárása	1194
AJB-3008/2012	Közoktatási intézmény átszervezése	1226
AJB-3012/2012	Gyermekjogok érvényesülése a Károlyi István Gyermekotthonban	1233
AJB-3017/2012	A közlekedési bírságolás alóli mentesülés szabályai	1249
AJB-3025/2012	Közfoglalkoztatási rendszer vizsgálata – átfogó jelentés	1259
AJB-3069/2012	A környezetvédelmi intézményrendszer átalakítása	1300
AJB-3070/2012	Gyermekbarát igazságszolgáltatás – nemzetközi kötelezettségek	1325
AJB-3091/2012	Gyermekek tanúkenti kihallgatásának szabályozása	1373
AJB-3106/2012	Ügyvédi letétre vonatkozó szabályozás	1380
AJB-3107/2012	Védők kirendelésének átfogó vizsgálata	1386
AJB-3141/2012	A jogi segítségnyújtó szolgálatok	1411
AJB-3201/2012	A Kossuth téri fakivágás	1417
AJB-3202/2012	Ügyvédek érintő fegyelmi eljárás	1422
AJB-3203/2012	Ügyvédek alapjogi képzése	1431
AJB-3204/2012	Acsádi idősotthon működése, az ellátottak jogai	1437
AJB-3272/2012	A veszprémi hulladék-szállítási gyakorlat	1443
AJB-3360/2012	A Heiligenkreutz-i hulladékégető	1447
AJB-3395/2012	Médiahatósági eljárás a Pesty-ügyben	1452
AJB-3409/2012	A vagyonátruházási illeték kiszabása – visszaható hatály	1463
AJB-3449/2012	Gyűlések egészségügyi-mentési biztosítása	1467
AJB-3463/2012	Táppénz megállapításának elhúzódnása	1475
AJB-3464/2012	Az ügyvédi kapcsolattartás	1479
AJB-3513/2012	Ferencvárosi kunyhóbontás, hajléktalan-telep felszámolás	1489
AJB-3514/2012	Ügyvédi felelősségbiztosítás	1496
AJB-3615/2012	Ügyvédi eskü szövege	1507
AJB-3616/2012	Kecskeméti fiatalok börtönének helyszíni vizsgálata	1510
AJB-3637/2012	Folyékony hulladék elszállítása – új díjképzési rendszer a fővárosban	1521
AJB-3673/2012	A hidakon tartott demonstrációval kapcsolatos rendőrségi intézkedések ...	1533
AJB-3704/2012	Szirmabesenyői fiatalok börtönének helyszíni vizsgálata	1541
AJB-3728/2012	Gyámhivatal mulasztása – átmeneti nevelésbe vétel	1549
AJB-3729/2012	Gyámhatóság eljárásával kapcsolatos panasz	1554
AJB-3741/2012	Építéshatósági eljárás elhúzódnása	1564
AJB-3746/2012	A kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás szabályai	1567
AJB-3924/2012	Nemzetiségi nyelvekből tehető nyelvvizsga akadályai	1571
AJB-4019/2012	A békéscsabai őrzött szállás vizsgálata	1579
AJB-4041/2012	Gyűlések közlekedési okból történő megtiltása	1593
AJB-4054/2012	Hulladékgyűjtési közszolgáltatás számlázási gyakorlata	1596
AJB-4064/2012	Gyermek átmeneti nevelésbe vétele	1600
AJB-4122/2012	Gemini lötér zajos működése	1607
AJB-4162/2012	Közfoglalkoztatási rendszer	1611
AJB-4290/2012	A hadirokkant-járadék megállapítása	1637
AJB-4300/2012	A Lenkei Tanoda működése	1640
AJB-4373/2012	Szabálysértési hatóság hallgatása	1644
AJB-4390/2012	Utazási díjmentesség megállapításának elmaradása	1646

AJB-4408/2012	Igazságügyi szolgálat késedelmes eljárása	1649
AJB-4489/2012	MKB Általános Biztosító eljárása	1653
AJB-4495/2012	Pécsi fiataikorúak börtönének helyszíni vizsgálata	1656
AJB-4609/2012	Egy debreceni védett kocsányos tölgyfa kivágása.....	1665
AJB-4650/2012	Az ügyvédek objektív felelősségének kérdése	1667
AJB-4668/2012	Halmazottan hátrányos helyzetű gyermekek felzárkóztatása	1678
AJB-4672/2012	Nemzetiségi képviselők büntetőjogi védelme	1697
AJB-4686/2012	A gyermekek nyári étkeztetése	1701
AJB-4749/2012	A dohányzás teljes tilalma az egészségügyi intézményekben	1706
AJB-4752/2012	Egyéni vállalkozói tevékenység szüneteltetésének bejelentése.....	1711
AJB-4756/2012	A végrehajtási költségekkel kapcsolatos utóvizsgálat	1715
AJB-4832/2012	Fogyatékosággal élő személyek munkaerő-piaci helyzete.....	1724
AJB-4906/2012	Fővárosi Településtisztasági és Környezetvédelmi Kft. eljárása.....	1749
AJB-4908/2012	Megújuló energiahordozók alkalmazása	1756
AJB-4909/2012	Pécsi felnőtt korúak bv. intézetének helyszíni vizsgálata.....	1772
AJB-4961/2012	Harci kutyák engedély nélküli tartása.....	1777
AJB-4965/2012	A felsőoktatási létszámkeret csökkentése	1780
AJB-5019/2012	Az IMEI helyszíni vizsgálata.....	1784
AJB-5125/2012	Kőbányai kunyhóbontások terve	1797
AJB-5152/2012	Nógrád Megyei Idősek Otthonának működése.....	1805
AJB-5182/2012	Ápolási díjra jogosultak körének szűkítése	1808
AJB-5189/2012	Márianosztrai Fegyház és Börtön helyszíni vizsgálata.....	1811
AJB-5231/2012	Egy szegedi villamos zajhatásai	1821
AJB-5238/2012	A nemzetiségi önkormányzatok jogainak érvényesülése	1824
AJB-5240/2012	A VOLT Fesztivál megtartásának engedélyezése	1863
AJB-5307/2012	Az AJB-1351/2012. ügy utóvizsgálata	1868
AJB-5317/2012	Roma nemzetiségűek esélyei a közfoglalkoztatásban	1870
AJB-5360/2012	A fogyatékosággal élők munkakörülményei.....	1902
AJB-5361/2012	Környezetvédelem és értékteremtés a közfoglalkoztatásban.....	1935
AJB-5556/2012	Fogyasztóvédelmi ügyben való eljárás elmaradása	1958
AJB-5595/2012	A Meleg Méltóság Menetének rendőri biztosítása	1960
AJB-5627/2012	Hajléktalan emberek foglalkoztatása vidéken	1972
AJB-5630/2012	Katasztrófavédelmi Felügyelőség közfoglalkoztatási gyakorlata	1996
AJB-5636/2012	Közigazgatási bírság kiszabása.....	2005
AJB-5662/2012	Rendőri intézkedés a KÖZGÉP-nél demonstrálókkal szemben	2010
AJB-5725/2012	Állattartással kapcsolatos hatósági döntések végrehajtása	2021
AJB-5814/2012	Egy fővárosi szelektív hulladékgyűjtő sziget használata.....	2025
AJB-5873/2012	Az Állami Autópálya Kezelő Zrt. pótdíjazási eljárása	2032
AJB-5911/2012	Gyámhivatal kapcsolattartással összefüggő eljárása	2040
AJB-6234/2012	A devecseri romaellenes tüntetés rendőrségi kezelése	2044
AJB-6236/2012	Illegális lakossági hulladékégetés.....	2054
AJB-6237/2012	Gallyazással kapcsolatos aggályok Magyarpolányon	2070
AJB-6354/2012	Az Állami Autópálya Kezelő Zrt. pótdíjazási eljárása	2084
AJB-6550/2012	Csókakő település teljes rendőrségi zárata	2089
AJB-6598/2012	Növényvédő-szerek permetezése, felhasználása	2097
AJB-6628/2012	A Reménysugár Rehabilitációs Intézet működése	2100
AJB-6718/2012	Éhségstrájk a Kossuth téren – a gyűlések bejelentése	2106

AJB-6878/2012	Állampuszta-Solt bv. intézet helyszíni vizsgálata	2112
AJB-6909/2012	A tankönyvjegyzékbe felvételtől való miniszteri döntés.....	2122
AJB-6943/2012	Sátoraljaújhelyi bv. intézet helyszíni utóvizsgálata.....	2124
AJB-7085/2012	Azeri elítélt kiadatásával kapcsolatos vizsgálat.....	2132
AJB-7205/2012	Győri bv. intézet helyszíni vizsgálata	2136
AJB-7359/2012	Nemzetiségi jogok a határszélen – Vas megyei vizsgálat	2147
AJB-7713/2012	Nemzetiségi egyesületek működési lehetőségei	2158
AJB-7714/2012	Gyámhatóság mulasztása.....	2163
AJB-8356/2012	Az MTVA épülete előtt demonstrálók rendőrségi védelme	2171

AJB-17/2012

A Tamariska-domb védettsége feloldása

Előadó: dr. Herke Miklós

Az eljárás megindítása

A volt jövő nemzedékek országgyűlési biztosa 2011 őszén hivatalból eljárást indított a csepeli Tamariska-domb védett természeti terület védettsége feloldásának tárgyában.

A vizsgálat ideje alatt hatályba lépett Magyarország Alaptörvénye és az Országgyűlés elfogadta az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvényt (a továbbiakban: Ajbt.). Ez utóbbi jogszabály rendelkezik arról, hogy a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa jogutódja 2012. január 1-jétől az alapvető jogok biztosa.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében tájékoztatást kértem Budapest Főváros Önkormányzatának főjegyzőjétől és Budapest XXI. kerület Csepel Önkormányzatának polgármesterétől.

Érintett alapvető jogok és alkotmányos értékek

- *a testi és lelki egészséghez való jog* (Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdés: „Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország [...] a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”)
- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)
- *a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *a nemzet közös öröksége* (Alaptörvény P) cikk: „A természeti erőforrások, [...] a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, [...] a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”)

Alkalmazott jogszabályok

- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: új Ötv.)
- a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.)
- a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.)

A megállapított tényállás

A csepeli Tamariska-domb zárványként megmaradt zöldfelület, amely Budapest XXI. kerületének családi házas, kertvárosias részében található, a Duna partjához közel eső részen.

A csepeli önkormányzat tulajdonát képező Tamariska-domb védett természeti területté nyilvánításáról Budapest Főváros Önkormányzatának Közgyűlése a 32/1999. (VII.22.) Főv. Kgy. rendeletben (a továbbiakban: Rendelet) döntött¹. A Rendelet korábban hatályos 37. §-ának (2) bekezdése tartalmazta a védelem alá vonás okát és célját, nevezetesen: „a lakóterület által övezett zárványterületen az eredeti homokpusztai növényfajok élőhelyének megőrzése”.

2011 őszén Csepel Önkormányzatának Képviselő-testülete (a továbbiakban: Képviselő-testület) a polgármester által előterjesztett, „*Javaslat a Budapest XXI. kerület Csepel Tamariska-domb védettsége feloldására*” című előterjesztés alapján az 557/2011. (IX.15.) számú határozatával arról döntött, hogy a terület természetvédelmi oltalmának feloldását kezdeményezi a Fővárosi Közgyűlésnél. A határozat indokolása szerint „A természetvédelmi oltalom alá helyezés a domb állapotát nem javította, a hatékony munkavégzést akadályozó megkötések miatt a domb állapota (határozottan) romlott, a védelem indokál szolgáló növényzet élőhelye csökkent (alig fellelhető). Az élőhelyek megtartása, a természetvédelmi szempontok figyelembe vétele mellett, a terület jelenlegi használati módjának fenntartásával Budapest XXI. kerület Csepel Önkormányzata, mint a terület tulajdonosa, a Tamariska-domb területének fenntartását saját hatáskörben kívánja végezni a kerület lakosságának érdekeit szolgálva, a hatékony, biztonságos működtetés, a terület állapotának javítása és a fenntartási színvonalának emelése érdekében”². Az előterjesztés mellékletét képezte az önkormányzat környezet- és természetvédelmi tanácsnokának véleménye, mely szerint a védettség megszüntetése természetvédelmi szakmai szempontok alapján nem támogatható, az előterjesztés megvitatásra nem alkalmas.

A védelem feloldásának előkészítése körében az önkormányzat megkereste a Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatóságot (a továbbiakban: DINPI)³. A DINPI válaszlevelében hangsúlyozta, hogy „a főváros területén egyedülálló a csepeli Tamariska-domb élővilága és geológiája, melynek megőrzésére jogi garanciát csak a védettség fenntartása jelenthet”.

A képviselő-testület előbbi határozatában foglaltak alapján Csepel polgármestere 2011. október 21-én a Budapest Főváros Önkormányzatának Közgyűlésén (a továbbiakban: Közgyűlés) egyéni képviselői indítványként előterjesztést nyújtott be „*Kezdeményezés a Bp. XXI. Tamariska-domb helyi jelentőségű védett természeti terület védettsége feloldására*”. A Közgyűlés a 3307/2011. (X.21.) számú határozatával az előterjesztést elfogadta, és

megalkotta a 69/2011. (XI.9.) Főv. Kgy. rendeletet (a továbbiakban: Módosító rendelet), amely feloldotta a Tamariska-domb helyi védettségét. A Módosító rendelet hatályba léptető rendelkezést nem tartalmazott.

Időközben ugyanakkor a Képviselő-testület a 40/2011. (X.27.) Kt. rendeletével a Tamariska-dombot ún. kiemelt kerületi zöldfelületi értékke nyilvánította, és meghatározta a terület használatára, fenntartására és fejlesztésére irányadó rendelkezéseket.

A Módosító rendelet tartalmi és formai hiányosságai miatt a Csepeli Zöld Kör Egyesület és a Lehet Más a Politika (LMP) fővárosi frakciója Budapest Főváros Kormányhivatalához fordult⁴.

A Közgyűlés a főjegyző előterjesztése alapján 2012. január 25-én tárgyalta volna a „*Tamariska-domb védettségének feloldásával kapcsolatos eljárás lezárásáról*” szülő napirendi pontot, azonban annak tárgyalását elhalasztották⁵. A Közgyűlés elé végül 2012. február 29-én került az előterjesztés, valamint annak kiegészítése.

Az előterjesztés eredeti – 2012 januárjában készült – változata szerint a Közgyűlés a Tamariska-domb védettségének fenntartásáról és egyidejűleg a Módosító rendelet hatályba nem léptetéséről döntött volna. Az előterjesztés mellékletét képezte egyebek mellett a 2011. november 3-án, a Tamariska-dombon tartott helyszíni bejárás, majd az azt követő egyeztető tárgyalás meghívója. Az előterjesztéshez csatolták a DINPI helyszíni bejárást követően fenntartott véleményét, mely szerint a „*terület védettségének feloldásával nem ért egyet*”.⁶

Az előzőeken túl, az előterjesztéshez csatolták a Vidékfejlesztési Minisztérium környezetügyért felelős államtitkárának 2012. február 8-án kelt, a Főpolgármesterhez címzett levelét, melyben az ügy kapcsán azt kéri, hogy „*a jogi rendezés érdekében a hatályba lépést⁷ terjessze a Fővárosi Közgyűlés elé*”. Egyben csatolta Csepel polgármesterének írott levelét, amelyben a polgármester természetvédelmi elkötelezettségére hivatkozva, a Tamariska-domb hosszú távú fenntartását, fejlesztését meghatározó Kezelési Terv elkészítését kérte, 2012. március 15-i határidővel.⁸

Az előterjesztéshez februárban fűzött kiegészítés a környezetvédelmi államtitkár levelében foglaltakra hivatkozással további döntési lehetőséggel egészítette ki az eredeti előterjesztést; vagyis a védettséget fenntartó és ennek nyomán az előzőeket rendező „A” változat mellett „B” változatként az is bekerült, hogy a közgyűlés a Tamariska-domb védettségét megszünteti.

A közgyűlés az utóbbi változatot szavazta meg, és a Rendelet módosításáról szóló 18/2012. (III.14.) Kgy. rendeletével a Tamariska-domb védettségét megszüntette.

Ezzel párhuzamosan a vidékfejlesztési miniszter 2012. március 12-én kelt levélben⁹ arról értesítette Budapest főpolgármesterét, hogy a Tamariska-domb természeti értékei szakmailag megalapozzák a terület országos szintű védelmét, ezért a Minisztérium a Tamariska-domb országos jelentőségű védett természeti területté nyilvánításáról döntött, illetve a Tvt. szerinti védetté nyilvánítási eljárás szakmai előkészítéséért a DINPI felelős.

A vizsgálat megállapításai

I. Hatásköröm tekintetében

A volt jövő nemzedékek országgyűlési biztosa által hivatalból indított vizsgálatot annak jogutódjaként folytattam.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. A (2) bekezdése rögzíti, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – a környezet védelmének biztosításával valósítja meg.

Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált egészséges környezethez való jog értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot megállapította, hogy az elsősorban önálló és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére. (996/G/1990. AB)

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló szabályozási rendszer kialakítása, illetve a védettségi szint fenntartása jogalkotó szervként az állam és az önkormányzat feladata, amennyiben e szervek elmulasztják ezen alapjog következetes és megfelelő érvényesítését, annak kiüresedését okozzák, ami az egészséges környezethez való jog sérelmét idézi elő.

A korábbi Alkotmányhoz képest az Alaptörvény a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét, illetve a fenntartható fejlődés gondolatát hangsúlyosabbá teszi. Ebbe a körbe sorolhatjuk a Nemzeti hitvallásban szereplő azon vállalást, hogy a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit. Az Alapvetés P) cikke úgy szól, hogy a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata többször megerősítette azt a tételt, miszerint: „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.” (9/1992 (I. 30.) AB határozat)

A jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy „Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.” (75/1995. (XI. 21.) AB határozat), illetve „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.” (56/1991. (XI.8.) AB határozat)

III. Az ügy érdemében

A természetvédelmi értékek és területek védetté nyilvánítással létrejövő kiemelt oltalmáról, illetve az oltalom feloldásáról a Tvt. rendelkezik¹⁰. A törvény 24. § (4) bekezdése értelmében¹¹ a védelem feloldása esetén ugyanazon eljárási szabályok betartásával kell eljárni, mint a védetté nyilvánítás során. A védelem feloldása csak abban az esetben lehetséges – sőt szükséges a Tvt. hivatkozott előírása értelmében – ha „*annak fenntartását természetvédelmi szempontok a továbbiakban nem indokolják*”.

A természetvédelmi oltalom feloldásának tehát elsődleges feltétele, hogy azok a természetvédelmi szempontból jelentős tények és körülmények, amelyek a védettséget indokolták, már ne álljanak fel. Ezen túlmenően további feltétel, hogy ilyen esetekben is csak a Tvt. garanciális elemeket hordozó eljárási szabályainak betartásával – annak inverz irányú lefolytatásával – történhet a védelem feloldása.

A Tamariska-domb esetében a védelem elrendelésének oka „*a lakóterület által övezett zárványterületen az eredeti homokpusztai növényfajok élőhelyének megőrzése*” volt¹². A rendelkezésre álló iratok alapján a védelem feloldására irányuló folyamat során a résztvevő önkormányzati tanácsnok¹³, valamint a DINPI álláspontja¹⁴ egyhangzóan és az eljárás során változatlanul az volt, hogy a területen továbbra is megtalálhatóak azok a védett növényfajok, növénytársulások, illetőleg homoki gyep maradványok, amelyek a védettség fenntartását szükségessé teszik.

A Tamariska-domb védettségének feloldásakor tehát nem teljesült a Tvt. 24. §-ának (4) bekezdésében foglalt elsődleges feltétel, vagyis olyan terület természetvédelmi oltalmának megszüntetéséről döntöttek a vizsgálattal érintett szervek, amelyen védelemre érdemes természeti értékek találhatóak.

Ezt támasztja alá az a tény is, hogy még a védettség feloldását megelőzően a vidékfejlesztési miniszter a területet országos szintű védelemre érdemesnek ítélte, illetve országos jelentőségű védett természeti területté nyilvánításának szükségességéről döntött.

Az egészséges környezethez való jog érvényesülése kapcsán elsődleges az intézményi oldal, azaz vizsgálendő az állam és az önkormányzat környezetvédelmi kötelezettségeinek a teljesítése, a törvényi és szervezeti garanciák érvényesülése.

Az Alkotmánybíróság korábban már hivatkozott 28/1994. (V.20.) AB határozatában az elért védelmi szinttől való visszalépés tilalmát fogalmazza meg, miszerint „*(...) az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje*”, illetve „*az egészséges környezethez való jog a Magyar Köztársaságnak azt a kötelezettségét is magában foglalja, hogy az állam a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alapjog vagy alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen*”.

Továbbá a 48/1997. (X.6.) AB határozat erre alapozva azt fejt ki, hogy „*A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a*

preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén és csak arányosan lehet eltérni.”

A Közgyűlés döntését megalapozó dokumentumok szerint a Tamariska-domb védettségének feloldása során nem merült fel olyan alapjog vagy alkotmányos érték, amely az elért védelmi szintről való visszalépést indokolta volna.

A természetvédelmi oltalom megléte és azon indokok, tervek között, amelyeket a csepeli önkormányzat sorakoztatott fel a védelem feloldása érdekében (például az invazív fajok eltávolítása, a tájidegen növényzet arányának csökkentése, erózió megakadályozása, vagy a vandalizmus megelőzése, közbiztonság erősítése, a fenntartási színvonal emelése a kulturált látogathatóság, használhatóság érdekében) nincs ok-okozati összefüggés. A védelem fennállta nem képezi akadályát a csepeli önkormányzat által felvázolt különböző tervek, kezelési módok megvalósításának, miközben a védettség fenntartása tényleges jogi garanciát jelent a természeti értékek megőrzésére¹⁵.

A Tamariska-domb védettségének feloldása, az elért védelem szintjének csökkentése annak ellenére történt meg, hogy a területen jelenleg is a védettség fennállását indokoló növényfajták, növénytársulások találhatóak¹⁶. *Mindez az egészséges környezethez való alapjog érvényesítésével kapcsolatban visszásságot okozott.*

A Tvt. az elsődleges természetvédelmi szempontú követelményeken, vizsgálatokon túl, garanciális jellegű eljárási szabályokat is meghatároz. A Tvt. 24. § (4) bekezdésében foglaltak alapján a védett természeti érték vagy terület védettségének a feloldása során inverz, vagyis ellentétes irányú védetté nyilvánítási eljárást kell lefolytatni.

A Tvt. 25. §-ában rögzített eljárási rend értelmében helyi jelentőségű védett természeti terület esetén a (fő)jegyző készíti elő a védettség feloldásáról szóló önkormányzati rendeletet. Az előkészítés során meg vizsgálja a tervezett intézkedés indokoltságát. Ebben az eljárási szakaszban az előkészítést végző egyeztető megbeszélést és a szükséghez képest helyszíni szemlét tart, amelyre a kitűzött időpont előtt legalább 15 nappal meghívja valamennyi érdekelt hatóságot, továbbá mindazokat, akiknek jogát, jogos érdekét közvetlenül érinti a védelem feloldása. Az egyeztető tárgyalásról jegyzőkönyvet és összefoglalót kell készíteni, amely a döntéshozatalra jogosult szervhez benyújtott előterjesztés részét képezi. A Tvt. 24. § (4) bekezdése értelmében helyi védett természeti terület védettségének feloldásakor az igazgatóság¹⁷ véleményét is be kell szerezni.

A Tamariska-domb védettségének feloldására irányuló eljárás során nem érvényesültek a Tvt. azon garanciális jellegű eljárási szabályai, amelyek betartására egy jogszerűen meghozott döntés érdekében szükség lett volna. E szabályok betartása, a jogállamiság követelményeinek tiszteletben tartása a döntést hozó önkormányzat kötelessége és felelőssége.

A védettség feloldásának előkészítése a Tvt. korábban hivatkozott előírásai nyomán a főjegyzőt illetik¹⁸. Ugyanakkor a csepeli önkormányzat képviselő-testületének döntése nyomán¹⁹ a csepeli polgármester – a Közgyűlés tagjaként – egyéni képviselői indítványként terjesztette be a Tamariska-domb védettségének feloldásáról szóló előterjesztést, amelyet a Közgyűlés elfogadott és így alkotta meg a Módosító rendeletet.

A Módosító rendelet – azon túl, hogy a Tvt.-ben meghatározott eljárási szabályok figyelmen kívül hagyásával alkották meg, hiszen az előterjesztést és az esetlegesen az előkészítő szakasznak megfeleltethető egyes eljárási lépéseket nem az arra jogosult tette meg – a Jat.-nak az előterjesztésekre, valamint az önkormányzati rendelet alaki és tartalmi követelményeire vonatkozó rendelkezéseinek sem felel meg.

A Jat. 7. §-a egyértelműen rögzíti, hogy „a jogszabályban meg kell határozni a hatálybalépésének napját, amely a jogszabály kihirdetését követő valamely nap lehet”. A 18. § értelmében a jogszabály tervezetéhez fűzött indokolásban kell bemutatni azokat a körülményeket, amelyek a tervezett szabályozást szükségessé teszik, és a várható hatásokat is fel kell mérni. Amint korábban már említettem, a Módosító rendeletre vonatkozó, a csepeli polgármester által benyújtott előterjesztés nem tartalmaz ilyen indokolást, de egyéb részeiben sem olyan indokokat, okokat, amelyek a természetvédelmi védettség feloldását szükségessé tennék. Az abban foglalt körülmények – egyebek mellett a terület kezelési tervének hiánya – nem állnak kapcsolatban a védettség tényével, illetve nem teszik szükségessé, elkerülhetlenné annak feloldását.

Megjegyzendő, hogy a Képviselő-testület a Közgyűlés 2011. október 21-i döntését követően ún. kiemelt zöldfelületi értéké nyilvánította a Tamariska-dombot, azonban az erre vonatkozó 40/2011 (X.27.) Kt. rendelet a terület használatával és fenntartásával kapcsolatban állapít meg szabályokat, az akkor még fennálló természetvédelmi oltalom létét figyelmen kívül hagyva. Ezen túlmenően e rendelet nem biztosítja a területen található védett növénytársulások védelmét, mert a megfogalmazott követelmények nem egyértelműek és a be nem tartásuk esetén alkalmazandó jogkövetkezmények nem tisztázottak. A „kiemelt zöldfelületi érték” nem jogszabályban meghatározott fogalom, annak tartalma és terjedelme sem településrendezési – a terület egységek lehetséges használatát meghatározó – sem környezetvédelmi szempontból nem értelmezhető egyértelműen.

A Jat. 2. §-ának (1) bekezdése értelmében a jogalkotás alapvető követelménye, hogy „a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie.” Az Alkotmánybíróság korábban már szintén hivatkozott 9/1992. (I. 30.) AB határozata szerint „A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.”

A Képviselő-testület célja – a szemetes, gondozatlan jelleg megszüntetése, „*az általános fenntartási színvonal emelése, a közbiztonság növelése mellett*”²⁰ – teljes mértékben támogatandó, azonban ezek a célkitűzések egyáltalán nem igénylik a természeti oltalom megszüntetését, sőt a kétféle cél épp egymást erősítene.

A védelem feloldására irányuló eljárás következő lépéseként a főjegyző a Jat. 9. §-ára tekintettel – miszerint a nem hatályos jogszabály nem módosítható vagy helyezhető hatályon kívül, ugyanakkor kihirdetett, de hatályba nem lépett jogszabály esetében a jogalkotó dönthet úgy, hogy az nem lép hatályba – előkészítette a Módosító rendelet hatályba nem lépéséről és a Tamariska-domb Rendelet szerinti védettségének fenntartásáról szóló előterjesztést.

Miután a Közgyűlés a 2012. januári ülésén az előterjesztést mégsem tárgyalta, az a februári ülésen már újabb döntési alternatívát tartalmazó ún. előterjesztői kiegészítéssel került napirendre. A Vidékfejlesztési Minisztérium környezetügyért felelős államtitkárának levelére hivatkozással kiegészített előterjesztés értelmében a Közgyűlés két döntési javaslat közt választhatott; így a Tamariska-domb védettségének fenntartásáról és a Módosító rendelet hatályba nem léptetéséről, illetőleg a védettség feloldásáról és egy új, a Rendeletet módosító jogszabályról²¹.

A kiegészített előterjesztés továbbra sem felelt meg a Jat. 18. §-ában meghatározott feltételeknek, indokolásában a „B” változat szükségességét és a várható hatásait nem mutatta be. Azt épp az „A” változat indokolása cáfolja, hiszen a területen – a DINPI helyszíni bejárást követően a Tvt. 24. § (4) bekezdése alapján adott véleménye szerint – jelenleg is védett növénytársulások találhatóak, illetve nem merült fel egyéb olyan alkotmányos érdek vagy alapjog, amely a szabályozás szükségességét felvetette volna.

A Közgyűlés a 262/2012. (II.29.) sz. határozatával a „B” változatot fogadta el és megalkotta a 18/2012. (III.14.) Kgy. rendeletet a Rendelet módosításáról, amely a Tamariska-domb természetvédelmi védettségét feloldotta. Ezzel a természeti értékek megóvásának jogi garanciáit a közgyűlés megszüntette.

A korábban kifejtett alkotmányossági szempontok alapján – különös tekintettel a 48/1997. (X. 6.) AB határozatra – nyilvánvaló, hogy a Tvt.-ben szabályozott egyes eljárási lépések nem csupán formai előírások, hanem épp azt a célt szolgálják, hogy a megalkotandó jogszabály tartalmában is megfelelő legyen.

Erre tekintettel a DINPI véleményének a jogalkotó nem csupán formai jelentőséget tulajdonít, hanem beszerzése a helyi védett természeti terület védettségének feloldásakor annak tartalma, a természetvédelmi érdekek független képviselője és érvényre juttatása miatt szükséges. Emiatt az abban foglaltak nem hagyhatóak figyelmen kívül.

A rendelkezésre álló iratok és a feltárt tényállás alapján *megállapítható, hogy a Tamariska-domb védettségének feloldására irányuló eljárás sem tartalmi, sem formai szempontból nem felel meg a hatályos jogszabályokban foglalt követelményeknek, továbbá a védettség feloldásának elkerülhetetlen szükségességét, a visszalépést más alappal vagy alkotmányos értékkel nem indokolták.*

Fel szeretném hívni a figyelmet arra, hogy a vidékfejlesztési miniszter által kezdeményezett országos jelentőségű védett természeti területté nyilvánítási eljárás nem orvosolja azt a tényt, hogy a Tamariska-domb a közgyűlés – fentiekben kifejtettek szerint visszas – döntésétől kezdődően jelenleg nem védett terület.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a Közgyűlés Tamariska-domb védettségének feloldása során folytatott eljárása, a vonatkozó jogszabályi követelmények többszöri megsértésével, az egészséges környezethez való joggal, illetve a jogállamiság és a jobbiztonság elvével kapcsolatos visszásságot okozott.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok orvoslása érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem Budapest Főváros Kormányhivatalának a vezetőjét, hogy

- az Alaptörvényben, illetve az új Ötv.-ben biztosított törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva, a jelentésemben foglaltakra tekintettel vizsgálja meg a Rendelet módosításáról szóló 18/2012. (III.14.) Kgy. rendelet jogszerűségét és fontolja meg a természetvédelmi oltalom helyreállítása érdekében, annak hatályon kívül helyezésének kezdeményezését;
- amennyiben a törvényességi felügyeleti jogkörében hozott intézkedése nyomán az önkormányzat törvényes működése nem állna helyre, mérlegelje, hogy kezdeményezi a Kúriánál a Rendelet módosításáról szóló 18/2012. (III.14.) Kgy. rendelet jogszabállyal való összhangja felülvizsgálatát.

Budapest, 2012. május 30.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Korábban Csepel Önkormányzatának 9/1194. (II.29.) Kt. rendelete is helyi jelentőségű természetvédelmi területté nyilvánította a Tamariska-dombot.

² http://www.csepel.hu/anyagok/dokumentumtar/Kivonatok/2011./2011_vi_kpvisel-testleti_hatrozatok_1215ig.pdf

³ Csepel polgármestere 2011. szeptember 12-i keltezésű levélben kereste meg a DINPI-t. Jóllehet a DINPI szeptember 19-én kelt levelével, postafordultával válaszolt a megkeresésre, az a képviselő-testület tárgyi üléséig az önkormányzathoz nyilvánvalóan nem érkezhetett meg.

- ⁴ Az LMP 2011. november 11-én, míg a Csepeli Zöld Kör 2011. november 17-én fordult Budapest Főváros Kormányhivatala Törvényességi Ellenőrzési és Felügyeleti Főosztályához.
- ⁵ Megjegyzendő, hogy a Rendelet módosításával kapcsolatos előterjesztéseket tárgyalta 2012. január 25-i ülésén a Közgyűlés, ezek azonban egyes védett területek természetvédelmi kezelési terveiről, illetve azok előkészítéséről szóltak.
- ⁶ A DINPI 2011. november 11-én kelt, Budapest Főváros Önkormányzata Főpolgármesteri Hivatal Városüzemeltetési Főosztálynak címzett levele.
- ⁷ A módosító rendelet hatályba lépését.
- ⁸ A Vidékfejlesztési Minisztérium környezetügyért felelős államtitkárnak 2012. február 8-án kelt levele Csepel polgármesteréhez.
- ⁹ A vidékfejlesztési miniszter TMF/188/2/2012. számú levele Budapest főpolgármesteréhez.
- ¹⁰ A védetté nyilvánítás és feloldásának kérdését korábban már érintette a volt jövő nemzedékek országgyűlési biztosának JNO-702-59/2010. számú állásfoglalása
- ¹¹ „(4) Fel kell oldani a természeti érték vagy terület védettségét, fokozottan védettségét, ha annak fenntartását természetvédelmi szempontok a továbbiakban nem indokolják. A védettség feloldása során a védetté nyilvánításra vonatkozó rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell azzal, hogy a helyi védett természeti terület védettségének a feloldásához az igazgatóság véleményét be kell szerezni.”
- ¹² 32/1999. (VII.22.) Főv. Kgy. rendelet korábban hatályos 37. §-ának (2) bekezdése.
- ¹³ Csepel Önkormányzata környezet- és természetvédelmi tanácsnokának 2011. szeptember 12-i véleménye.
- ¹⁴ A DINPI 2011. szeptember 19-én kelt, 4218/1/2011. számú és 2011. november 11-én kelt, 4218/4/2011. számú levelei.
- ¹⁵ A „Tamariska-domb védettségének feloldásával kapcsolatos eljárás lezárásáról” szóló napirendi pontot először 2012. január 25-én tárgyalta volna a Közgyűlés. Megjegyzendő, hogy ezen a napon a Közgyűlés több, a Rendelet hatálya alá tartozó védett terület kezelési tervéről tárgyalta, a Tamariska-domb kezelési tervéről, vagy annak készítéséről azonban nem.
- ¹⁶ A DINPI véleményében rögzíti, hogy mely védett növényfajokat észlelték a területen a 2011. november 3-án tartott helyszíni bejáráson, így egyebek mellett a homoki árvalányhajat (*Stipa borysthenica*), budai imolát (*centaurea sadleriana*).
- ¹⁷ Illetékes Nemzeti Park Igazgatóság.
- ¹⁸ A Közgyűlés jegyzőkönyvéből megállapítható, hogy az ülésen elhangzott a Tvt. egyes rendelkezéseire való hivatkozás, ez azonban a döntési folyamatot érdemben nem befolyásolta.
- ¹⁹ Megjegyzendő, hogy a Képviselő-testület az általa megkeresett DINPI véleményének bevárása nélkül döntött, az önkormányzat környezet- és természetvédelmi tanácsnokának nemleges véleménye birtokában.
- ²⁰ 40/2011 (X.27.) Kt. rendelet 2. §.
- ²¹ Tehát nem a módosító rendelet hatályba léptetéséről, ahogyan azt a környezetügyért felelős államtitkár javasolta.

AJB-32/2012

A lisztérzékeny betegeket megillető kompenzáció

Előadó: dr. Bácskai Krisztina

A vizsgálat megindulása

A Lisztérzékenyek Érdekképviseletének Országos Egyesülete (továbbiakban: Egyesület) elnöke panaszbeadvánnyal fordult hivatalomhoz, melyben sérelmezte, hogy a korábbi ombudsmani vizsgálatok lezárása óta eltelt években sem születtek meg azok a jogszabályok, amelyek a lisztérzékeny betegek számára méltányos anyagi kompenzációt jelenthettek volna.

Az országgyűlési biztosok gyakorlatában több alkalommal is előtérbe került a lisztérzékenységekben szenvedő betegek helyzete (OBH 4908/1997, OBH 5122/2005. számú jelentések). Figyelemmel arra, hogy a tárgykörben az Egyesület újfent panasszal élt, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18.§ (1) bekezdése alapján¹ utóvizsgálatot rendeltem el.

A vizsgálat megindításával egyidejűleg az Ajbt. 21. §-a alapján tájékoztatást kértem a szakterületet felügyelő szaktárca vezetőjétől, illetve a vizsgálat során felvetődő új szempontokra tekintettel a jogutód nemzeti erőforrás miniszter, valamint a nemzetgazdasági miniszter álláspontját is kikértem.

Az előzmények

A hivatalomban korábban e tárgyban folytatott vizsgálatok tapasztalatai, valamint az Egyesület. vezetőjének álláspontja alapján a következő alapvetések rögzíthetők.

A lisztérzékenység² egy olyan auto-immun betegség, melynek egészségkárosító hatása bizonyított, tüneti kezelése megoldott, azonban az, hogy mi váltja ki a tünet együttes megjelenését még a tudomány felfedezésére vár. Ezen túl az egyetlen olyan az auto-immun betegségek sorában, amelynél a szervezet [±] amennyiben a beteg elkerülve a károsító hatásokat, tartja a szigorú diétát [±] teljes mértékben regenerálódik, az egészség helyreáll.

A betegség lényege, hogy a beteg szervezetében a glutén³ nevű fehérje folyamatos fogyasztását követően – meghatározott idő alatt – súlyos egészségromlás következik be⁴, majd az alapbetegség felismerésének hiányában, vagy kezeletlensége következtében súlyos emésztőrendszeri betegségek, gyakran daganatos elváltozások alakulnak

ki. Noha rendelkezésre áll már korszerű diagnosztikai háttér, a helyes diagnózis felállítása mégis gyakran éveket vesz igénybe. Amennyiben a beteg nem tudja követni a szigorú és költséges diétát, az egészségügyi intézmény hálózat valamennyi szintjén (alap ellátás, járóbeteg szakrendelés, fekvőbeteg ellátás) jelentkezhet a gyógyító ellátásért.

A betegség kezelése tehát eltérően a legtöbb megbetegedéstől nem konvencionális kezelést, gyógyszeres terápiát jelent, hanem – ugyancsak a tudomány mai állása szerint – speciális eljárást, diétát. E szerint a táplálkozásból ki kell hagyni a károsító fehérjét, ezzel teljes⁵ gluténmentes diétát kell betartani, akár élethosszig. Mivel tehát a valóságos kóroki tényezők adekvát terápiája ez idő szerint nem ismert, jelentős életminőség javulást idézhet elő a szakszerűen összeállított diéta, mellyel hosszú időre elkerülhetővé válik, hogy a beteg az egészségügyi ellátórendszerben megjelenjen, gyarapítva a társadalombiztosítás terheit.

Mivel tehát a lisztérzékenyek esetében nem szükséges gyógyszeres kezelés, nem részesülhetnek a támogatott ellátások közül sem a gyógyszerek, sem az egyéb eszközök vagy más gyógyító eljárás finanszírozott előnyeiben. A betegség tünetmentessé tétele kizárólag a táplálkozás következetes, szigorú rendjének betartása mellett lehetséges. Lényegében tehát a kifogásolt probléma éppen abból a helyzetből fakad, hogy a diagnózis felállítása, és a szervezet regenerálódása után az egyetlen lehetséges kezelés a gluténmentes életmód.

A különleges táplálkozási igényeknek megfelelő piaci áron beszerezhető élelmiszerek ára azonban többszöröse a „normál” alapanyagokénak⁶. A gluténmentes életmód tehát rendkívül drága, az alapanyagok hozzáférhetősége pedig – mivel speciális körülmények között állíthatók elő – korlátozott. E termékekhez való hozzájutás az állam sem a társadalombiztosítás intézményein keresztül, sem egyéb módon nem támogatja.

Az elmúlt években az egészségügyi tárca vezetői arról tájékoztatták az országgyűlési biztosokat, hogy mind a gyermekek, mind a felnőtt korú betegek megfelelő diétájának biztosítását fontos, megoldandó kérdésnek tekintik, ugyanakkor a helyzet teljes áttekintése és megoldása olyan komplex feladat, mely kimunkálása hosszabb időt vesz igénybe. A szociális ügyekért korábban felelős jogelőd szaktárca (Szociális és Munkaügyi Minisztérium) – azzal együtt, hogy a helyzet fonákságait ismerte, és elismerte – egyes az ellátórendszerben lévő, és főként a gyermekes családokat segítő egyéb támogatási formák jobb kihasználásának szükségességére mutatott rá (pl. a GYES-en lévők munkavállalási lehetőségei).

Az OBH 4908/1997. számú ügyben folyt vizsgálat feltárta, hogy az akkori szabályozás szerint a szülő a lisztérzékeny középiskolás gyermeke után a 18. életévének betöltéséig kapta az emelt összegű családi pótlékot, viszont 18. életévének betöltése után, annak ellenére, hogy még középiskolai tanulmányokat folytatott, már csak az alapösszegű családi pótlékot kapta, a jelentés ezért megállapította a diszkrimináció tilalma elvének, valamint a szociális alapjogok sérelmét. E vizsgálat eredményei, az emelt összegű családi pótlék kiterjesztése a lisztérzékeny gyermekek, majd a 18. éven felüliek csoportjára előremutató lépések, azonban a kérdés mind a mai napig megoldatlan maradt, mivel sem az egészségügyi, sem a szociális támogatási rendszer nem biztosított megfelelő anyagi kompenzációt e betegségben szenvedők számára. A lisztérzékenyek esetében ugyanis terápiaként egy olyan, az egész életre szóló diétáról van szó, amely nem hagyható abba az egyetemi évek alatt sem, holott ebben az életszakaszban a betegek gyakran otthonuktól távol kénytelenek megoldani ételmeztetésüket. Ugyancsak probléma és komoly anyagi terhet jelent az idős lisztérzékeny emberek ellátása is. Az OBH 5122/2005. számú ügyben készült jelentés megállapította, hogy nincs Alkotmányos indoka annak, hogy a glutén-szenzitív enteropátia betegségben szenvedők közül azok a betegek, akik nem részesülnek sem a családtámogatási rendszer, sem az adópolitika, sem pedig a társadalombiztosítás kedvezményeiben, ellátásaiban, a más betegségben szenvedőktől eltérő élethelyzetbe kényszerülnek. A jelentés megállapította továbbá, hogy a vizsgált betegkör alanyai – pusztán a betegségük más betegségtől eltérő kezelési módszere miatt – az egészségbiztosítás rendszeréből kiesve a szociális ellátó rendszerben sem részesülnek teljes körű kompenzációban. A jelentés megállapításai szerint ezek a tények az Alkotmányban biztosított emberi méltósághoz való jog primátusa alapján, az abból levezethető diszkrimináció mentes elbánáshoz, valamint a szociális biztonsághoz való alapjoggal összefüggésben alkotmányos visszásságot eredményeznek. Az országgyűlési biztos ezért javasolta az akkori ifjúsági, családügyi, szociális és esélyegyenlőségi miniszternek, valamint az egészségügyi miniszternek, hogy akár együttesen akár tárcánként intézkedjenek olyan jogszabály megalkotása érdekében, mely a glutén-szenzitív betegek számára méltányos anyagi kompenzációt jelent. A szaktárca akkori vezetője azt az álláspontot képviselte, hogy a felnőtt korú betegeknek a coeliákia kezeléséhez szükséges diéta többletterheinek enyhítésére a társadalombiztosítási támogatás, illetőleg a közgyógyellátás rendszere volna a legalkalmasabb. Abban az esetben, ha a gluténmentes liszt különleges táplálkozási igényt kielégítő tápszernek minősülne, és azt a társadalombiztosítás a támogatási rendszerébe befogadná, akkor a lisztérzékeny személyek kedvező áron, közülük a rászoruló személyek pedig – a közgyógyellátás keretében – akár térítésmentesen is hozzájuthatnának.

Érintett alapvető jog

- A jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelménye, valamint a tisztességes *eljáráshoz való jog*: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- A hátrányos megkülönböztetés tilalma: „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.” (Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdés)

- A testi és lelki egészséghez való jog: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő. (Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdések)

Alkalmazott jogszabályok

1. az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény
2. a szociális ellátásról szóló 1993. évi III. törvény (továbbiakban Szoc. tv.)
3. Az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról szóló 2005. évi XCV. törvény (Gytv.)
4. a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (Cst.)
5. a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (szja tv.)
6. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény
7. az összevont adóalap adóját csökkentő kedvezmény igénybevétele szempontjából súlyos fogyatékoságnak minősülő betegségekről szóló 335/2009. (XII. 29.) Korm. rendelet
8. az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet
9. a magasabb összegű családi pótlékra jogosító betegségekről és fogyatékoságokról 5/2003. (II. 19.) ESzCsM rendelet
10. a különleges táplálkozási igényt kielégítő tápszer minősítésére vonatkozóan a speciális gyógyászati célra szánt tápszerekről szóló 24/2003. (V. 9.) ESZCSM rendelet
11. A különleges táplálkozási célú élelmiszerekről szóló 36/2004. (IV. 26.) ESzCsM rendelet
12. a törzskönyvezett gyógyszerek és a különleges táplálkozási igényt kielégítő tápszerek társadalombiztosítási támogatásba való befogadásának szempontjairól és a befogadás vagy a támogatás megváltoztatásáról szóló 32/2004. (IV. 26.) ESzCsM rendelet 13. A társadalombiztosítási támogatással rendelhető gyógyszerekről és a támogatás összegéről szóló 1/2003. (I. 22.) ESzCsM rendelet

A megállapított tényállás

Az Egyesület vezetőjének álláspontja szerint a lisztérzékenység a társadalom valamennyi korosztályát érinti, késői felfedezése súlyos betegségekhez, daganatok kialakulásához vezethet, a betegség szövődményeinek kezelési költségei, a kifizetett táppénz, a keresőképtelenség miatti csökkenő járulékfizetés pedig mind arra hívják fel a figyelmet, hogy többet kell szánni a betegség gyógyítására, a lisztérzékenyek diétájának támogatására. Mivel tehát a betegség csak diétával gyógyítható, alapvető, hogy a kezelése megelőző jellegű, a társadalom számára is megtérülő befektetés legyen.

Sok esetben a betegek felesleges, drága, egyébként hosszú tortúra után jutottak diagnózishoz, és ezek a vizsgálatok magas költséget jelentettek a számukra. Ezért módosították korábban a finanszírozási rendeletet, és egyéves kortól már a szerológiai szűrővizsgálatokat OEP-finanszírozással támogatják, így biztosítva az esetleges elváltozások időben történő diagnosztizálását.

A diéta azonban többlet költséget jelent, és nemcsak 18 éves korig, hanem 18 éves kor fölött is a munkába járók, a diákok, az egyetemi tanulmányokat folytatók, de valamennyi érintett számára, tulajdonképpen az egész életen át. Az Egyesület vezetője tájékoztatót, a korábban hivatalban lévő egészségügyi miniszter a tápszertámogatás igénybevitelének lehetőségével is foglalkozott, amikor felhívta a gyártók figyelmét arra, hogy kezdeményezzék a gluténmentes termékek befogadását a rendszerbe, amely meg is történt. A hazai gyártók képviselőivel történt egyeztetést követően 3 alapvető fontosságú termék kategóriában⁷ 3 cég⁸ kérte az Országos Egészségbiztosítási Pénztárnál különleges táplálkozási célú gluténmentes termékének befogadását, azonban valamennyi esetben elutasító határozat született. Indokolásuk szerint, a jelenleg érvényes befogadási/finanszírozási törvény és más jogszabályok kizárólag a gyógyszerek, gyógytápszerek és gyógyászati segédeszközök befogadását és támogatását teszik lehetővé, a lisztérzékeny betegek számára elengedhetetlenül szükséges, számukra alapvető fontosságú, és rendkívül drága alapvető gluténmentes élelmiszerek befogadását és támogathatóságát nem. A szükséges jogszabály módosítások azonban mind a mai napig nem készültek el. Az Egyesület szerette volna megoldásként elérni, hogy az Országos Élelmezés és Táplálkozástudományi Intézet (OÉTI) által notifikált gluténmentes, különleges táplálkozási célú élelmiszerek a magánszemélyek ill. a munkáltatók által befizetett összegekből a törvénynek megfelelő üzletekben ill. szolgáltatóknál a betegek rendelkezésére álló összeg terhére, a gyógyszerekhez, gyógyászati segédeszközökhöz, gyógyteákhoz, sportszerekhez és a wellness szolgáltatásokhoz hasonlóan megvásárolhatóak legyenek. Javaslataikra, kezdeményezéseikre érdemi választ e jelentésem kiadásáig nem kaptak.

Az Egyesület elnöke kiemelte továbbá, hogy mindemellett megoldatlan a lisztérzékeny óvodás-iskolás gyerekek közétkeztetésben való részvétele⁹, azzal a további adalékkal, hogy szociális étkeztetés igénybevitelére egyébként jogosult, többnyire idős, egyedül élő, elesett emberek sem részesülnek a számukra orvosilag előírt és az egészségük megőrzését biztosító étkezésben, nincs választási lehetőségük sem.

A közgyógyellátás szabályai is többször módosultak, ám egyetlen alkalommal sem került sor arra, hogy a gluténérzékeny betegek ellátására is kiterjedjen, annak ellenére, hogy – az egyesület elnöke szerint – van olyan

gyógyszer-nagykereskedő cég, amely országos szinten készen áll arra, hogy a gyógyszertárakat ellássa gluténmentes termékekkel.

Nincs előrelépés a felsőfokú képzés nappali tagozatán tanuló eltartott fiatalok, a munkanélküliek, a nyugdíjasok és a személyi jövedelemadó nem fizető, minimálbéren foglalkoztatott alkalmazottak támogatásában, ők továbbra sem részesülnek támogatásban az egészségük fenntartása érdekében szükséges gluténmentes élelmiszerek megvásárlásához, igazolt többletköltségeiket nem kompenzálják.

A diagnosztizálatlan vagy bármilyen okból nem diétázó lisztérzékeny betegek „nem egészséges és egyenrangú tagjai a társadalomnak”, a szövődmény- és társult betegségeik pedig mérhetetlen szenvedést, a társadalombiztosításnak pedig tetemes és jórészt felesleges többlet költséget okoznak.

A vizsgálat megindulásakor hivatalban lévő szociális és munkaügyi miniszter álláspontja szerint a támogatási rendszerekkel kapcsolatos legalapvetőbb elvárás a rendelkezésre álló pénzeszközök hatékony felhasználása és az egyes támogatási formák célzott működtetése. Az egészségügyi és a szociális ellátórendszerek alapvetően az univerzalitásra törekednek. Ennek megfelelően a cél olyan egészségügyi és szociális ellátórendszer kiépítése és fenntartása, amely egészségügyi és szociális kockázatok közötti megkülönböztetés nélkül próbál eleget tenni az Alkotmányban meghatározott követelményeknek. Amennyiben az ellátórendszer a rendkívül sokféle szükséglet, hátrány kompenzálását egyformán fel kívánná vállalni, úgy az elkülönült célcsoportok számára a jelenlegihez képest jóval több ellátást kellene működtetni, más-más jogosultsági feltételekkel. Ez egyben eltérő szervezési kereteket is igényelne, és mivel a támogatások, juttatások a társadalmi élet különböző területeit érintik, a szabályozásban ez áttekinthetetlen differenciálódást eredményezne. Mindennek következtében a rendelkezésre álló pénzeszközök tovább aprózódna, ami végső soron oda vezetne, hogy rendkívül sokféle, alacsony összegű ellátás működne egymással párhuzamosan. Ez szakmapolitikai célként - a miniszter szerint - nem vállalható, a költségvetésben biztosított forrásokat inkább a meglévő ellátások fenntarthatóságára indokolt fordítani.

Általános tapasztalat, hogy az egészségkárosodott személyeknél a betegség mellett jelentkező speciális problémák és azok indokai rendkívül összetettek. Tehát nem pusztán a betegség miatti költségeik, hanem a jövedelmükhez viszonyított egyéb más kiadásai összessége alapján is szükségük lehet támogatásra. A rászoruló differenciált társadalmi helyzetéből adódóan nem a betegséghez kapcsolt egységes támogatás, hanem az alacsony jövedelemmel rendelkezők szociális biztonságának erősítése az elsődleges cél, amely lehetővé teszi az általánostól eltérő élethelyzetek külön támogatását is.

Az ilyen jellegű problémák kezelése rászorultság alapján, egyénileg, önkormányzati kereteken belül oldható meg, amelyre a Szocvtv. biztosít lehetőséget.

A fentiekre tekintettel a tárca akkori vezetője aggályosnak vélte egyetlen betegcsoport kiragadását úgy, hogy a szociális ellátórendszer keretén belül – akár egy teljesen új ellátás bevezetése révén – kizárólag a megkereséssel érintett kör anyagi hátrányainak kompenzálására kerüljön sor, míg a sokszor hasonló nehézségekkel küzdő, ám más jellegű egészségkárosodással élő emberek esetében a lisztérzékeny betegekével számos vonatkozásban, azonos problémák megoldatlanok maradnak, az azonos élethelyzetben lévő emberek esetében indokolatlan különbségtételt eredményezne.

A miniszter kifejtette továbbá, hogy a szociális ellátórendszerben jelenleg is meglévő támogatások esetében közös elem, hogy azok az egyes személyek, családok többletterheit igyekeznek enyhíteni mindenféle megkülönböztetés nélkül. A szociális ellátórendszerben – a miniszter álláspontja szerint – nem valósítható meg egy-egy speciális kockázat esetében külön kiemelt támogatás nyújtása, mert ez a támogatási rendszer szétaprózódásához vezetne. Az ellátórendszer célzottságának javítását szolgáló törekvések támogatása mellett, figyelembe kell venni a központi költségvetés teherbíró képességét is.

A támogatási rendszer átalakítását tehát, és ennek keretében a lisztérzékeny emberek számára nyújtandó új szociális támogatás bevezetését sem finanszírozási, sem pedig szakmapolitikai okokból nem támogatta az akkori szociális miniszter.

A nemzeti erőforrás miniszter válaszában az alábbiakról tájékoztatott:

A magasabb összegű családi pótlékra jogosító betegségekről és fogyatékosokról szóló 5/2003. (II. 19.) ESzCsM rendelet értelmében a lisztérzékenység magasabb összegű családi pótlékra jogosító állapotnak minősül¹⁰. Így a lisztérzékeny gyermek után a családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény szerinti, magasabb összegű családi pótlékot folyósítanak. A tizennyolcadik életévét betöltött tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos személy — amennyiben utána tizennyolcadik életévének betöltéséig magasabb összegű családi pótlékot folyósítottak — továbbra is jogosult a családi pótlékra.

A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény szerint a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos — ideértve a lisztérzékeny gyermeket is — gyermek után, 10. életévének betöltéséig gyermekgondozási segélyre jogosult a gyermeket a saját háztartásában nevelő szülő, nevelőszülő vagy gyám.

Az összevont adóalap adóját csökkentő kedvezmény igénybevétele szempontjából súlyos fogyatékosnak minősülő betegségekről szóló 335/2009. (XII. 29.) Korm. rendelet értelmében a lisztérzékenység *súlyos fogyatékoságnak minősül*. Ezért a lisztérzékenyek a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény értelmében havonta az adóév első napján érvényes havi minimálbér 5 százalékának megfelelő összeggel csökkenthetik az összevont adóalapjuk után fizetendő adójukat.

A lisztérzékenységekben szenvedők részére készült gluténmentes élelmiszerek a különleges táplálkozási célú élelmiszerekről szóló 36/2004. (IV. 26.) ESzCsM rendelet hatálya alá tartoznak. A különleges táplálkozási célú

élelmiszereknek ki kell elégíteniük többek között azon fogyasztók speciális táplálkozási igényeit, akik emésztési vagy anyagcserezavarban szenvednek.

A törzskönyvezett gyógyszerek és a különleges táplálkozási igényt kielégítő tápszerek társadalombiztosítási támogatásba való befogadásának szempontjairól és a befogadás vagy a támogatás megváltoztatásáról szóló 32/2004. (IV. 26.) ESzCsM rendelet hatálya a forgalomba hozatalra engedélyezett és az Egészségbiztosítási Alapból támogatott, illetve támogatásra javasolt – az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról szóló 2005. évi XCV. törvényben meghatározott – anyagokra, keverékekre, készítményekre, valamint az anyatej-helyettesítő és anyatej- kiegészítő tápszerekre, továbbá a speciális gyógyászati célú tápszerekre terjed ki. A nemzeti erőforrás miniszter álláspontja szerint a gyógyszerkörre vonatkozó jogi szabályozás teljes mértékben illeszkedik az európai uniós elvárásokhoz, ez pedig jelenleg nem teszi lehetővé a gluténmentes élelmiszereknek, pl. a gluténmentes lisztnek az Országos Egészségbiztosítási Pénztár által történő befogadását, mivel az nem tekinthető sem gyógyszernek, sem gyógyszeranyagknak.

A burgonya- és a kukoricakeményítő ugyanakkor támogatással elérhető a lisztérzékeny betegek számára, részben kiemelt indikációhoz kötött kategóriában¹¹. A keményítő gyógyszeralapanyagknak minősül, így a társadalombiztosítási támogatással rendelhető gyógyszerekről és a támogatás összegéről szóló 1/2003. (I. 21.) ESzCsM rendelet alapján, mint magisztrális készítmény egységes 50%-os kulcs szerinti támogatást kap. Amennyiben a beteg közgyógyellátásra jogosult, és a közgyógyellátási keret meghatározásakor a keményítő szükséges havi mennyiségét is kalkulálták, a beteg által térítési díjként fizetendő 50%-ot a központi költségvetés átvállalja, így a beteg térítésmentesen jut a készítményhez.

Mindezekre tekintettel – a miniszter tájékoztatása szerint – *a lisztérzékeny betegek támogatási rendszerének továbbfejlesztésére irányuló szakmai munka jelenleg nem folyik.*

A gluténmentes élelmiszerek vételára elszámolhatóságának kérdése az önkéntes kölcsönös biztosító pénztári szabályozás előkészítéséért felelős Nemzetgazdasági Minisztérium feladatkörébe tartozik. A korábbiakban a miniszter a tárca jogelődje felé jelezte, hogy indokoltnak tartaná – az OÉTI által notifikált – gluténmentes, különleges táplálkozási célú élelmiszerek vételára lisztérzékenyek számára történő elszámolhatóságának biztosítását, megerősítve, hogy a nemzeti erőforrás miniszter a különleges táplálkozási célú élelmiszerek önkéntes kölcsönös biztosító pénztárak általi elszámolhatóságát támogatja.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés d) pontja szerint központi államigazgatási szervnek minősül a Nemzeti Erőforrás Minisztériuma (2012. május 14 –től Emberi Erőforrások Minisztériuma) és a Nemzetgazdasági Minisztérium is. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének rendelkezése alapján *a megkeresett szervek tevékenységének vizsgálatára kiterjed a vizsgálati hatásköröm.*

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*¹².

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország – továbbra is – független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.⁶

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Továbbra is irányadó alkotmánybírósági tézis álláspontom szerint, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik

legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

2. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerint „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja”.

A két évtizedes, töretlen alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jog korlátozására irányadó, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem az alkotmányos alapjogok kapcsán áll fenn, a szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos helyzetű, azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között.

Az alkotmánybírói gyakorlat által kimunkált ún. *ésszerűségi teszt* alkalmazásával állapítható meg, hogy egy adott normatív szabályozás, jogalkalmazói gyakorlat vagy egyedi döntés ellentétes-e a hátrányos megkülönböztetés alkotmányi tilalmával. Az ésszerűségi teszt egyrészt egy *összehasonlíthatósági*, másrészt egy *indokolhatósági próbából* áll. Az összehasonlíthatósági próba során azt kell vizsgálni, hogy a megkülönböztetés azonos helyzetben lévő jogalanyok között merül-e fel, az indokolhatósági próba pedig annak vizsgálatát jelenti, hogy ha azonos csoportba tartozók között áll fenn a megkülönböztetésnek van-e tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka. A homogén csoport fogalmát az Alkotmánybíróság szűken értelmezte, de megállapította azt, hogy az összehasonlíthatósági próba nem csak arra a helyzetre vonatkozik, amikor azonos helyzetben lévő jogalanyok között tesznek különbséget, hanem ennek ellenkezőjére is, vagyis amikor lényegesen eltérő helyzetben lévők esetén e körülményt figyelmen kívül hagyják.

3. Az Alaptörvény O) cikke értelmében „mindenki felelős önmagáért”. Az egyéni felelősségnek az egészségügyben is szerepe van: az egészségtelen életmód betegségek kialakulásához vezethet, illetve meggátolhatja a már kialakult betegség gyógyulását, tüneteinek enyhítését. Az egészséghez való jog intézményvédelmi oldala, hogy az állam *(preventív módon) védi az egészséget*, biztosítja az egészséges életkörülményeket, és (reaktív módon) megteremti a betegségek kezelésének, gyógyításának intézményi és anyagi feltételeit.

Az Alaptörvény XX. cikk (2) bekezdéséből következően Magyarország az egészséghez való jog érvényesülését – egyéb intézkedések mellett – az egészségügyi ellátás megszervezésével biztosítja. Az Alaptörvény rendszerében az egészségügyi ellátás, és ezen belül az egészségbiztosítás rendszere intézményvédelmi kötelezettség, amelyből konkrét alanyi jogok nem vezethetők le. A törvényhozónak széles mérlegelési szabadsága van abban a kérdésben, hogy milyen ellátásokhoz, gyógymódokhoz, gyógyszerekhez rendel állami támogatást, valamint abban is, hogy milyen betegségtípusok kezelését fedezi az egészségbiztosítás. E mérlegelési szabadság korlátját az Alaptörvény egyéb rendelkezései képezik; a jogalkotónak az egészségbiztosítást érintő döntéseinek is figyelemmel kell lennie az Alaptörvényben foglalt alapjogok és alkotmányos garanciák érvényesülésére¹³.

Az egészséghez való jog intézményvédelmi oldalából az következik, hogy nem lehet önkényesen kizárni egyes jogalanyokat az egységes ellátórendszerből. A jogalkotó nagy szabadságot élvez annak meghatározása során, hogy milyen típusú ellátásokat és milyen mértékben finanszíroz az állami költségvetés. Ezen a területen azonban – a nemzeti kockázatközösségre tekintettel – minden biztosítottát egységesen kell rendeznie. *Egészségpolitikai kérdés az tehát, hogy az egészségbiztosítás terhére mely gyógyszerek, gyógyászati célra szánt tápszerek és milyen esetekben vehetőek igénybe.*

A természetgyógyászati eljárások vizsgálatával összefüggésben¹⁴, ugyancsak az Alkotmánybíróság rögzítette azt, hogy az önrendelkezési jog magába foglalja, hogy a beteg a konvencionális orvosi beavatkozás helyett a nem-konvencionális orvoslást válassza. A lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogból azonban nem vezethető le, hogy az állam részéről ez az alternatíva alapjogként a kötelező egészségbiztosítás keretében biztosítandó is legyen. (684/B/1997. AB hat.) Az állam e körben ugyanis nagyfokú szabadságot élvez, amely mindaddig nem vet fel alkotmányossági kérdéseket, ameddig az nem vezet valamely alkotmányos jog, köztük a társadalombiztosítás útján érvényesülő betegellátási jogosultság megsértéséhez. Az egészségügyi ellátás

intézményrendszere csak akkor alkotmányellenes, ha eleve alkalmatlan az államot terhelő kötelezettségek alkotmányosan még elfogadható minimumának teljesítésére¹⁵. Ahogy azt korábbi vizsgálatom során is kifejtettem,¹⁶ a lisztérzékeny betegek számára nem-konvencionális kezelési módnak is tekinthető a betegség kezelésére alkalmas (ez idáig nem létező) gyógyszer helyett a tünetet okozó fehérje elhagyása a táplálkozásból, más alapanyaggal való helyettesítése. Ez azonban nem választás kérdése, hanem az *egyetlen lehetséges kezelési mód*. Beteg és beteg között különbséget tenni csupán a kezelések módjában, az orvos-szakmai meggyőződésen alapuló adekvát terápia tekintetében lehet. Ebből következően a lisztérzékenység tüneti kezelését jelentő diéta, és más betegségek gyógyszeres kezelése között ugyancsak nem lehet különbséget tenni. Ellenkező esetben az összehasonlítható alanyi kör megkülönböztetése a kezelések támogatottsága tekintetében mégis csupán a „gyógyszer” jellegén múlik. Ha volna e betegsége gyógyszeres terápia, a készítmények például közgyógyigazolvány ellenében, csökkentett áron volnának beszerezhetők.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. Vizsgálatom során, a nemzetgazdasági miniszertől 2011. szeptember 21-én kértem tájékoztatást, azonban választ – 2011. december 12-én kelt sürgető levelém ellenére – e jelentés kiadásáig nem kaptam.

Az Alaptörvény 30. cikkelyének (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Ugyanezen cikkely (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

Az Ajb-t. 21. § (1) bekezdésének b) pontja szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálata során, vizsgálat lefolytatására kérheti fel a vizsgált hatóság vezetőjét, felügyeleti szervének vezetőjét, vagy az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét. A hivatkozott szakasz (2) alapján *az alapvető jogok biztosa megkeresésének az általa megállapított határidőn belül eleget kell tenni. A határidő nem lehet rövidebb tizenöt napnál.*

A fenti eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy az alapvető jogok biztosa alkotmányos feladat- és jogkörét elláthassa. Mindezekre tekintettel *megállapítom, hogy a vizsgálatom szempontjából releváns kérdéseket tartalmazó megkeresésemre, a nemzetgazdasági miniszertől várt válasz elmaradása akadályozott a feladataim ellátásában, és ezzel a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságot idézett elő.*

2. Az utóvizsgálat arra irányult, hogy felmérje, a fentiekben többször hivatkozott korábbi vizsgálatok óta eltelt időben a betegek szociális helyzete, elfogadottsága és a társadalombiztosítás általi támogatottsága mennyiben változott.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa már kifejtette¹⁷, a lisztérzékenység életre szóló diétával kezelhető, valamennyi korosztályt érintő, a családok számára folyamatos anyagi terhet jelentő betegség. *A jelenlegi ellátórendszer azonban nem képes ezt az anyagi terhet minden korosztályra kiterjedően kezelni, különösen a felsőoktatásban résztvevő betegek, a munkanélküli és nyugdíjas lisztérzékeny betegek szorulnak ki az ellátásból.*

Korábban történtek egyeztetések a gluténmentes élelmiszerek társadalombiztosítás általi finanszírozására, azonban mindezt *a jelenlegi jogi szabályozás nem teszi lehetővé, sőt hatását tekintve hátrányosan érinti azokat, akik szűkös anyagi körülményeiknél fogva nem tudják az egészséges étrendet, diétát tartani.* Álláspontom szerint ugyanakkor a lisztérzékenység, mint betegség tünetmentes tartását jelentő diéta, és a más betegségek kezelése esetében alkalmazott gyógyszeres kezelés között sem lehet különbséget tenni.

Az ombudsman korábbi vizsgálata¹⁸ során a megkülönböztetés alapjogi tilalmával kapcsolatban rögzítette azt az alkotmánybírói tézist, miszerint, ha nem eleve jogosultak megkülönböztetéséről van szó, akkor csak az követelhető meg, hogy a nem egyenlő kezelésnek ésszerű oka legyen, azaz az ne minősüljön önkényesnek (ABH 1991, 62.). Ha a megkülönböztetés „önkényes”, „indokolatlan”, vagyis annak nincs ésszerű indoka, akkor sérti az emberi méltósághoz való jogot. [35/1994. (VI. 24.) AB határozat, (ABK 1994. június, 274-75.)]. Mindebből következik, hogy a kifogásolt helyzetet a jogalkotás lehető legszélesebb mérlegelési jogkörének figyelembevételével kell mérni. Már nem csupán a glutén-érzékeny betegek egymás közötti különbözőségéről van szó, hanem a különböző egyéb betegségek szenvedői és a lisztérzékenységben szenvedő beteg emberek eltérő méltóságú „kezeléséről”. *„Ahol az érintettek szempontjait nem azonos körültekintéssel és figyelemmel kezeli az állam, ott felmerül az indokolatlan alapjog korlátozás. Ha az állam a különböző helyzetek között - azzal, hogy az azokban rejlő lényeges különbözőségeket figyelmen kívül hagyja - egyenlőtlen elbánást eredményező módon azonosságot állapít meg, az a személyek közötti tilos megkülönböztetést eredményez, és ezért alkotmányellenes.” [1/1995. (II.8.) AB hat.]*

Bár a helyzet orvoslására állami lépések történtek, ezek szükségesek, de nem elégségesek valamennyi lisztérzékenységben szenvedő beteg támogatásának megoldására. A hosszabb idejű GyES, a magasabb összegű családi pótlék, az ápolási díj időbeni kitolása, az adókedvezmény és a közgyógyellátási igazolvány kétszázötven előrelépés, de *nem jelent valamennyi korosztály számára teljes körű és célszerű támogatást, valamennyi lisztérzékeny számára igénybe vehető kedvezményt.* A támogatási rendszer gyenge pontja továbbá, hogy a közgyógyellátási igazolvány által nyújtott előnyöket jelenleg a lisztérzékeny betegek gyakorlatilag nem tudják igénybe venni, esetükben ugyanis nem a gyógyszerek jelentik a kezelést, sok esetben nincsenek is gyógyszerköltségek, amennyiben a szigorú diéta szerint élnek. A közgyógyellátás pedig éppen a diétához szükséges termékekre nem érvényesíthető, valamint nem veszi figyelembe a valós szükségleteket.

Összegezve a kérdés megoldására irányuló intézkedéseket tehát, a magasabb összegű családi pótlékra való jogosultság megállapításakor a lisztérzékeny gyermekek szülei, illetve abban a felnőtt korban saját jogon is részesülők tekintetében *korábban már elismerte a jogalkotó, hogy a betegség karbantartása illetve tüneteinek elkerülése jelentős anyagi terhet ró rájuk. A támogatási rendszerből azonban továbbra is kimaradnak azok a betegek, akik esetében felnőtt korukban diagnosztizáltak a kór jelenlétét, továbbá akik a felsőfokú tanulmányaikat végzik, illetve a munkanélküli, az idős, nyugdíjas lisztérzékeny betegek, akiknek a jövedelme a mindennapi megélhetést épphogy lehetővé teszi.*

A jelenlegi szabályozás ez utóbbi betegkör tekintetében a lisztérzékeny betegek élethelyzeténél, jövedelmi vagyoni viszonyainál fogva nem teszi lehetővé, hogy a betegséget karbantartó diétát – ami jóval költségesebb életmódot jelent – tartani tudja, amely miatt eleve hátrányba kerül azokkal szemben, akiknek van tényleges lehetőségük az egészségesebb életmód folytatására. A fenti állami lépések ugyan bizonyos csoportok tekintetében orvosolják a hátrányos megkülönböztetést, a többi csoport tekintetében azonban ezt a hátrányt a jelenlegi jogi szabályozás nem egyenlíti ki.

Mindezekre tekintettel megállapítom, a lisztérzékeny betegek közötti hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik, hogy a jelenlegi jogi szabályozás nem teszi lehetővé a gluténmentes élelmiszerek társadalombiztosítás általi támogatását.

Intézkedéseim

A jelenléteben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezte lehetőségének megelőzése érdekében,

☞ az Ajb-t. 37. §-a alapján felkérem az emberi erőforrások miniszterét, hogy a vonatkozó jogszabályok felülvizsgálatával tegyen lépéseket olyan jogszabályi környezet kialakítására, amely megteremti annak lehetőségeit, hogy a lisztérzékeny beteg egyetlen lehetséges gyógymódját jelentő gluténmentes étrendre fordított kiadásait a társadalombiztosítás ellentételezze.

☞ az Ajb-t. 31. §-a alapján felkérem a nemzetgazdasági minisztert, hogy a jövőben az alapvető jogok biztos megkereséseinek határidőben, és teljes körűen tegyen eleget.

Budapest, 2012. augusztus 9.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ 18. § (1) Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, megyei bírósági végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgálatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

² glutén-szenzitív enteropátia

³ A glutén a gabonafélékben (búza, árpa, rozs, zab és ezek alfajai) található fehérje egyik alkotója, mely az immunrendszer mellett a vékonybél bolyhokat károsítja, gátolva a táplálék felszívódását.

⁴ Az egészségromlás tünetei többek között: hasmenés, hányás, fogyás, hajhullás, egyéb hiánybetegségek, fogromlás, csontritkulás, stb.

⁵ A teljes gluténmentes diéta valódi teljességet jelent, azaz a beteg az elfogyasztott károsító gabonafehérje mennyiségét teljes mértékben ki kell, hogy iktassa az étrendjéből és minden olyan élelmiszer fogyasztása tilos, amely akár csak nyomokban is, de tartalmazza a szervezet számára káros anyagot.

⁶ Árvizonyok 2004. évben: 1 kg búzakenyér: 102-300 Ft, 1 kg gluténmentes kenyér 1000-2000 Ft; 1 kg búzaliszt: 100 Ft, 1 kg gluténmentes liszt 800-2000 Ft.

⁷ liszt keverék, száraztészta, kenyér

⁸ Gabonaiipari Kutató Kht - Szeged, Gluténmentes Bt. - Kaposszekcső és N&N Sváb Pékség Kft. - Pilisjászfalu

⁹ a speciális étkezési igényű, lisztérzékeny gyermekek közétkeztetés rendszerén belüli ellátásának hiányosságait az OBH 5165/2009; Ajb 560/2011; Ajb 1147/2012. számú vizsgálatok során tártam fel

¹⁰ A rendelet 1. számú mellékletének A) 2. anyagsere és gasztroenterológiai betegségek c. fejezet 1. pontja

¹¹ 18 éves korig 1000 g mennyiségi egységenként 300 Ft-os térítési díjjal, részben életkortól függetlenül 50%-os támogatással.

¹² Lásd ezzel összefüggésben az 22/2012. (V. 11.) AB határozatot, mely szerint „[...] Az egyes intézményekről, alapelvekről és rendelkezésekről kialakított értelmezése a határozataiban található meg. Az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírói döntésekben kifejtett elvi jelentőségű

megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírói döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.”

¹³ Az alkotmányos keretekkel összefüggésben az AJB-4439/2010. számú jelentésben azt állapítottam meg, hogy az állam mindenkor teherbíró képességére figyelemmel a támogatásra rendelkezésre álló költségvetési keret elosztása során biztosítani kell az azonos indikációjú betegek részére az azonos feltételek melletti, egyenlő esélyű hozzáférést.

¹⁴ Lásd. az OBH 5122/2005. számú ügy

¹⁵ Vö. 54/1996. (XI. 30.) AB határozat, ABH 1996, 173., 188-189.

¹⁶ OBH 5122/2005. számú ügyben

¹⁷ OBH 5122/2005. számú ügyben

¹⁸ OBH 5122/2005. számú ügyben

AJB-36/2012

A gyógyszerész- és egészségügyi asszisztens képzés átalakítása

Előadó: dr. Bácskai Krisztina

Az eljárás megindítása

Hivatalból indított vizsgálatom a sajtó azon híradásán alapult, miszerint a gyógyszerész utánpótlás megoldatlansága miatt komoly szakemberhiány fenyegeti a patikákat. Ennek okát a hírforrás egyrészt a gyógyszerészképzésben jelölte meg – az orvosi egyetemek nem képeznek elegendő gyógyszerészt – másrészt abban, hogy nem megfelelő hazánkban a szakasszisztens képzés. Az írás utalt arra, hogy a képzés nem egységesített és nem megfelelő színvonalú. Bizonyos esetekben néhány hónapos képzés után szakasszisztensi szakképzettség szerezhető. Számos olyan iskola működik, ahol a képzőhelynek nincs tanlaborja, az asszisztensjelöltek egy részének nincs patikai munkahelye, a gyógyszertert nem megfelelő végzettségű személy oktatja. A cikk szerint előfordul az is, hogy magáncégek képeznek – állami támogatással – munkanélkülieket asszisztensé. A jelenlegi jogi szabályozás ezt ugyanis nem tiltja, azonban a megbízhatóságot veszélyeztetheti, ha valaki pár hónapos képzés után gyógyszerert készíthet, tanácsot adhat.

Az esetlegesen felmerülő alapvető jogokkal összefüggő visszasságok feltárása és a lehetséges megoldásokról való tájékozódás céljából, hivatalból vizsgálatot indítottam. A vizsgálat megindításával egyidejűleg tájékoztatást kértem a Magyar Gyógyszerészi Kamara elnökétől, a nemzeti erőforrás minisztériuma egészségügyi államtitkárától és oktatási államtitkárától, valamint a nemzetgazdasági minisztertől a gyógyszerészképzés és az egészségügyi asszisztens képzés helyzetéről, a képzések átalakítására vonatkozó elképzelésekről.

Vizsgálatomat a 2012. január 1-jétől hatályba lépő alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) rendelkezései szerint foglaltam jelentésbe.

Érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- A testi és lelki egészséghez való jog [Alaptörvény XX.) cikk (1)-(2) bekezdések: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”]

Az ügy jogszabályi háttere

- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.)
- Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény (Eftv.)
- A biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény
- A felnőttképzésről szóló 2001. évi CI. törvény (Fktv.)
- A szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény (Szakképzési tv.)
- Felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény
- A szakképzésről szóló 1993. évi LXXVI. törvény (hatályon kívül 2011. január 1-től)

- Az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképzésben részt vevők számára szervezett központi gyakornoki rendszerről szóló 125/1999. (VIII.6.) Korm. rendelet
- Az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképzési rendszerről szóló 122/2009. (VI.12.) Korm. rend.
- Az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálatról, a népegészségügyi szakigazgatási feladatok ellátásáról, valamint a gyógyszerészeti államigazgatási szerv kijelöléséről szóló 323/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet
- Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény végrehajtásáról szóló 337/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet (Korm. rendelet)
- Az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet (Korm. rendelet 2)
- Az Országos Képzési Jegyzékről és az Országos Képzési Jegyzék módosításának eljárásrendjéről szóló 133/2010. (IV.22.) Korm. rend.
- A felnőttképzést folytató intézmények és a felnőttképzési programok akkreditációjának szabályairól szóló 22/2004. (II.16.) Korm. rendelet
- Az Országos Képzési Jegyzékről szóló 37/2003. (III.27.) OM rendelet
- Az Országos Képzési Jegyzékről és az Országos Képzési Jegyzékbe történő felvétel és törlés eljárási rendjéről szóló 1/2006. (II.17.) OM rendelet
- A térségi integrált szakképző központ tanácsadó testületéről szóló 8/2006. (III. 23.) OM rendelet
- Az egészségügyi miniszter hatáskörébe tartozó szakképesítések megszerzésére irányuló szakmai vizsga szervezésére feljogosított intézményekről szóló 13/2005. (IV.21.) EüM rendelet
- A szakorvos, fogszakorvos, szakgyógyszerész és klinikai szakpszichológus szakképesítés megszerzéséről szóló 66/1999. (XII. 25.) EüM rendelet (EüM rendelet)
- Az egészségügyi miniszter hatáskörébe tartozó szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményeinek kiadásáról szóló 32/2008. (VIII.14.) EüM rendelet
- Az akkreditációs eljárás és követelményrendszer részletes szabályairól szóló 24/2004. (VI. 22.) FMM rendelet
- Az egészségügyért felelős miniszter hatáskörébe tartozó szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményeinek kiadásáról szóló 1/2011. (I.7.) NEFMI rendelet
- Az egészségügyi szakmai kollégium működéséről szóló 12/2011. (III. 30.) NEFMI rendelet
- Az akkreditációs eljárás és követelményrendszer részletes szabályairól szóló 24/2004. (VI. 22.) FMM rendelet
- Az egészségügyi szolgáltatások nyújtásához szükséges szakmai minimumfeltételekről szóló 60/2003. (X. 20.) ESzCsM rendelet
- Az egészségügy ellátás folyamatos működtetésének egyes szervezési kérdéseiről szóló 47/2004. (V. 11.) ESzCsM rendelet

A megállapított tényállás

Vizsgálatom kiindulási pontja, hogy a jelenlegi jogi szabályozás biztosítja-e a megfelelő gyógyszerész, asszisztens és szakasszisztens szakember utánpótlást, valamint a vizsgálat célja volt feltérképezni a szakember hiány okait, mely során az irányadó szempontot a biztonságos betegellátás jelentette.

1. A *Magyar Gyógyszerészeti Kamara elnökének* álláspontja:

A képzés körülményei

A biztonságos és gazdaságos gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz-ellátás, valamint a gyógyszerforgalmazás általános szabályairól szóló 2006. évi XCVIII. törvény (gyógyszer-gazdaságossági törvény) számos ponton érintette negatívan a gyógyszerbiztonság, az ellátásbiztonság, a szolgáltatásminőség és a költséghatékonyság érvényesülését a gyógyszerellátó rendszerben. Ezen negatív hatások egy része visszavezethető a gyógyszerári szaklétszám alakulásával, továbbá a gyógyszerészek, az asszisztensek és a szakasszisztensek kompetencia körének változásával kapcsolatos kérdésekre. Az elnök álláspontja szerint – melyet a gyógyszer-gazdaságossági törvény megalkotásakor kialakult vitában prognosztizáltak, majd azt követően többször is jeleztek -, a felvetett problémák elsődlegesen a patikaliberalizáció végig gondolatlanságára, a szakasszisztensek jogszabályok által elismert kompetencia körének változására és az asszisztens- és szakasszisztens képzés rendszerének problémáira vezethetők vissza.

A patikaliberalizáció következtében 2 év alatt mintegy 400 új gyógyszerár létesült, melyek minimum heti 60 órát meghaladó időtartamú szolgálati renddel működnek. Mivel a már korábban létesült gyógyszerárak folyamatos működését is biztosítani kell, a gyógyszerárak számának és működési paramétereinek a változását a gyógyszerészi szaklétszám változása nem követte, részben azért, mert az ötéves képzési rend ezt eleve kizárja, részben pedig azért, mert más területekről a szükséges számú gyógyszerész nem volt átcsoportosítható. Emiatt a gyógyszerárak egyre nagyobb hányadánál tapasztalható gyógyszerészhiány, melynek kezelésére a gyógyszerári vállalkozások működtetői különböző módszereket alkalmaznak.

A gyógyszer-gazdaságossági törvény – valószínűsíthetően a prognosztizálható gyógyszerész-hiányra tekintettel, az újonnan piacra lépők piaca lépési költségei csökkentésének szándékával – a törvény hatályba lépésével egyidejűleg alanyi jogon tette lehetővé a gyógyszerári szakasszisztensek számára a gyógyszer

expediálást, holott a korábban hatályos gyógyszerügyi törvény¹ hatálya alatt *gyógyszert csak egyetemi végzettséggel rendelkező gyógyszerész* expediálhatott. A kamara ezt a lépést szakmailag aggályosnak tartotta és kifogásolta a gyógyszer-gazdaságossági törvény megalkotásakor, tekintettel arra, hogy az egyetemi végzettségű gyógyszerész és a gyógyszerügyi szakasszisztens ez irányú jogköre között a törvény nem tesz különbséget, miközben a gyógyszer-expediálással kapcsolatos szakmai követelmények magas szintű, integrált ismereteket, megfelelő készségeket és a kockázatok átfogó ismeretét igénylik. A gyógyszerkiadó/gyógyszerepediáló szakasszisztens-képzésre 1994. óta jogszabály nem nyújtott lehetőséget, ilyen irányú képzés a törvény hatályba lépésekor nem volt, a képzési kereteket a törvényalkotás során nem tisztázták. A gyógyszer-gazdaságossági törvény nem pontosította, hogy a korábban végzett szakasszisztensnek milyen feltételekkel teszi lehetővé a gyógyszer expediálást. A fentiek miatt a kialakult helyzet – az elnök álláspontja szerint – a betegek ellátásának színvonalát és a gyógyszerbiztonságot veszélyezteti.

A Magyar Gyógyszerészi Kamarának 2008. elején lehetősége nyílt arra, hogy részt vegyen az asszisztens- és szakasszisztens-képzés reformjához kapcsolódó feladat- és tulajdonságprofilok meghatározásában. A Kamara egyfelől igyekezett olyan rendszert kialakítani, mely a fennálló törvényi rendelkezésekhez igazodva a képzés során támasztható követelményeket pontosította, másrészt a törvényi kereteket adottnak véve a szakmai elvárásokat is figyelembe veszi².

Az elnök tájékoztatása szerint a Magyar Gyógyszerészi Kamara a rendelkezésére álló lehetőségeken belül továbbra is igyekszik a szükséges törvény- és rendeletmódosításokat kezdeményezni, valamint a képzés- és továbbképzés napi gyakorlatával kapcsolatos tapasztalatait a döntéshozókkal ismertetni. A Kamara több alkalommal delegált vizsgálókat asszisztens- és szakasszisztens vizsgára, az elnök szerint a vizsgáztatás során szerzett tapasztalatok is az átfogó változtatás indokoltságát támasztják alá.

A gyógyszerész-képzésből kikerülő létszám vonatkozásában a jelenlegi igények meghaladják a lehetőségeket. 2008-ban a négy gyógyszerészképző helyen végzett gyógyszerészek száma nem érte el a 200-at. Középtávú prognózisok szerint viszont – amennyiben a gyógyszerellátás anyagi feltételeiben érdemi változás nem következik be – a gyógyszerészek számának csökkenése prognosztizálható.

A gyógyszerész szaklétszámmal kapcsolatos igényeket a gyógyszerészek számán és szolgálati idején túl, a gyógyszerészi tevékenységgel szemben támasztott követelmények is meghatározzák. Ebben változást hozhat a gyógyszerészi gondozás napi gyakorlattá válása, valamint a minőségbiztosítási standardok gyógyszerellátásban várható bevezetése. Az elnök álláspontja szerint elvileg mindkét terület a gyógyszerészi létszámgigény növekedésével járhat.

Az egyetemeken által kibocsátott, végzett gyógyszerészek számát illetően a képzési keretszámok meghatározásánál figyelembe kellene venni a patikaalapítási és azon szakmai szabályok változását, melyek a gyógyszerügyi szakszemélyzet (gyógyszerészek és asszisztensek) kompetencia köreit rögzítik. Az elnök álláspontja szerint, a gyógyszerészi gondozás, mint új egészségügyi szolgáltatás törvénybe iktatására tekintettel, a gyógyszerészképzésben az ún. "kimeneti követelmények" újragondolása szükséges, melyre a jelenlegi 10 szemeszteres rendszerben az elnök lehetőséget lát. A Magyar Gyógyszerészi Kamara ilyen irányú kezdeményezéssel élt az egyetemek felé.

Az asszisztens- és szakasszisztens-képzéssel kapcsolatos korrekciós igényeket illetően az elnök utalt arra, hogy amennyiben a szakasszisztensek expediálási jogára vonatkozó politikai döntés hatályban marad, úgy a szakasszisztens-képzés jelenlegi rendszerének radikális átalakítása indokolt. Az asszisztensek, szakasszisztensek képzésének színvonala – a nem megfelelő szabályozás miatt – ugyanis nem egyenletes, a megnövekedett kompetencia ellenére – a Kamara elnökének álláspontja szerint – a képzés rendszerében leépülés tapasztalható.

Az elnök kifejtette, hogy a 2006. év végi patikaliberalizáció és a gyógyszerészek és (szak)asszisztensek kompetencia körének azonnali hatályú megváltoztatása a betegellátás szakmai biztonságát kockáztatja, továbbá a gyógyszerészek és szakasszisztensek vonatkozásában is szakemberhiányt generált. A jelenlegi anomáliák feloldása a patikaliberalizáció felülvizsgálatával, a kompetenciák újragondolásával, a képzési keretszámok és a (szak)asszisztens képzés feltételeinek együttes újragondolásával lehetséges.

Működési feltételek

Az elnök a gyógyszer-gazdaságossági törvény kapcsán felhívta továbbá a figyelmemet azon tendenciákra, melyek jelentős mértékben befolyásolják a gyógyszerbiztonságot, az ellátásbiztonságot, a gyógyszerügyi szolgáltatások színvonalát és költséghatékonyságát, továbbá olyan átalakulással járnak, amelyek az önálló gyógyszerészi szakmai tevékenységet, valamint a gyógyszerészek működőképességét közvetlenül befolyásolják.

A gyógyszer-gazdaságossági törvény 2007. eleji hatályba lépése óta 2009. január végéig kb. 400 új közforgalmú gyógyszerügyi engedély került kiadásra. Az új fiók- és kézi gyógyszerügyi engedélyek száma nagyságrenddel kisebb. Az új gyógyszerészek korábban már ellátott településeken nyílnak: több mint 80% olyan településen létesült, ahol korábban már legalább 5 gyógyszerész működött. Az olyan településen létesülő gyógyszerészek száma, ahol 2007 előtt nem működött közforgalmú gyógyszerész, nem éri el a 15-öt. Az új gyógyszerészek túlnyomó többsége (közel 90%-a) többlétszámúként heti 60 órás nyitva tartást és honlap-működtetést illetve gyógyszerházzal-szállítást vállal. A Kamara információi szerint a 2009. január végéig megszűnt közforgalmú gyógyszerészek száma 46. A 2008. októberi felmérés szerint a tényszerűen (bizonyíthatóan) közvetlen külföldi tulajdonú vállalkozások által működtetett gyógyszerészek száma 243 volt, azóta ez a szám növekedett.

Folyamatosan növekszik a gyógyszer-tár-láncokhoz tartozó gyógyszer-tárak száma, mert az új gyógyszer-tárak többségét eleve ilyen módon hozzák létre, és a gyógyszer-tár-láncok agresszív felvásárlási politikát folytatnak³.

Az ágazat határidőn túli tartozásállománya gyorsuló ütemben nő⁴. Amennyiben a határidőn túli tartozások miatt a nagykereskedők felfüggesztik a szállítást, az ellátási problémák tömegessé válásával kell számolni. A nagykereskedőknek eladósodott gyógyszer-tárak közül egyre több ellen folyik felszámolási eljárás, illetve egyre több ilyen gyógyszer-tár kerül nagykereskedői érdekkörbe. A nehéz gazdasági helyzet ellenére a működési támogatást – a rendkívüli bürokratikus terhek miatt – a jogosult gyógyszer-tárak egy része nem is igényelte.

A Kamara legutóbbi hivatalos 2008 januári adatai szerint, a lakossági gyógyszerellátásban (közforgalmú gyógyszer-tárakban) 5030 (szak)gyógyszerész, 6850 (szak)asszisztens és 2900 egyéb foglalkoztatott dolgozik. Az egy gyógyszer-tárra jutó átlagos foglalkoztatott létszám 6,8. Az egyidejűleg jelen lévő szaklétszám 3,5-ről 3,2-re csökkent.

A fokozódó versenyhez, a munkaerő-hiányhoz és a szűkülő anyagi lehetőségekhez a gyógyszer-tárak különbözőképpen viszonyulnak. Egyre jellemzőbb, az ellátás újonnan létesített és eredetileg 60 óránál hosszabb heti nyitva tartást vállaló gyógyszer-tárak a szaklétszám hiányára való tekintettel nyitvatartási idő-csökkentést kezdeményeznek. A régebb óta működő gyógyszer-tárak körében – főleg a versenynek jobban kitett városokban – megfigyelhető a nyitva tartási idő nyújtására irányuló törekvés, azonban már ennek is gátat szab a munkaerőhiány.

A szűk szaklétszám miatt gyógyszer-tári alap-tevékenységek sorvadnak el (pl. magisztrális gyógyszerkészítés), túlterheltek a szakemberek és az asszisztensek is sok esetben a kompetenciájuknak nem megfelelő tevékenységet kénytelenek folytatni. Egyre nehezebb a gyógyszer-tár nyitvatartási idejében a gyógyszerész jelenlét biztosítása. Mindennek gyógyszer- és ellátás biztonsági kockázata van⁵.

A kiegyensúlyozott gyógyszer-tári készletezés egyre nehezebb: csökkenő forgalom mellett, növekvő számú készítményből több patikában kell a megfelelő készleteket kialakítani. A forgalomban lévő gyógyszerkészítmények értéke is nő. Emiatt egyre gyakoribb az olyan típusú ellátási probléma, amikor a betegnek a gyógyszeréért másnap a patikába vissza kell fáradni. Ez – a hiányköltségek növekedése mellett – bizalmi és ellátás-minőségi problémákat is felvet. Emiatt a szakma érdekelt lenne a generikus program racionalizálásában, azonban a jelenlegi szabályozás ezt gátolja. A magisztrális gyógyszerkészítés a gyógyszer-tárnak gazdaságilag veszteséges, az ügyeleti készenlét munkajogi és gazdasági vonatkozásban egyaránt aránytalan terhet jelent.

A jelenlegi szabályozás szerint a (személyi jogos) gyógyszerész szakmai önállósága korlátozott. A kialakulóban lévő gyakorlat szerint a tulajdonos üzletpolitikai és szakmai kérdésekben is irányítja a szakembert⁶.

Az elnök a gyógyszerbiztonság, az ellátásbiztonság és a szolgáltatás minőség helyzetével kapcsolatban példákat is említett, melyeket 2009. február 18-án az Egészségügyi Bizottság előtt felszólalásában is elmondott: „Az asszisztens-képző záróvizsgán a vizsgázók többsége soha nem készített kúpot, szuszpenziót, nem osztott port és nem olvasott receptet. A képzőhelyeknek nincs tanlaborja, az asszisztens-jelöltek egy részének nincs patikai munkahelye, a gyógyszer-tánt ápoló végzettségű személy tanítja.”

A 2009-es évben az egészségügyi tárca Gyógyszerészeti és Orvostechnikai Főosztálya, az Egészségügyi Szakképző és Továbbképző Intézet (ETI), az Magyar Gyógyszerészeti Kamara (MGYK) és a Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamara (MESZK) gyógyszer-tári asszisztensi tagozatának vezetői és delegált szakértői közösen áttekintették a gyógyszer-tári asszisztens és a gyógyszerkiadó szakasszisztens képzés moduláris szerkezetének kialakítása kapcsán az adott szakterületekhez kapcsolódó feladat- és tulajdonságprofilokat. Az áttekintést követően *konszenzusos javaslatot* terjesztettek be az egészségügyi tárca felé, kérve annak kodifikációját. A feladat- és tulajdonságprofilok áttekintése során számos olyan probléma merült fel, melyek korrekciója minél hamarabb kívánatos. Ezek az alábbiak:

A képzőhelyekkel kapcsolatos jelenleg hatályos előírások nem teszik lehetővé, hogy a gyógyszer-tári asszisztenseket és szakasszisztenseket csak olyan képzőhelyeken képezhessék, amelyek adott személyi és tárgyi feltételekkel (minimumfeltételek) rendelkeznek. Ennek hiányában a képzés színvonala nem biztosítható. A hiányos szabályozás következményeként már jelenleg is működik olyan képzőhely, amely az eredményes oktatáshoz elengedhetetlenül szükséges minimális laborhátterrel és egyéb oktatási feltételekkel sem rendelkezik. A problémát úgy látják megoldhatónak, ha a képzőhelyekkel szembeni személyi és tárgyi minimumfeltételek az elfogadott feladat- és tulajdonságprofilokkal összhangban rendeleti szinten kerülnek rögzítésre és ezen feltételek megléte esetén és folyamatos biztosításának kötelezettségével kaphat engedélyt egy-egy intézmény az oktatás megkezdésére. A feltételek teljesülésének ellenőrzésében az érintett szakmai kamara szerepének megerősítése mellett az MGYK is részt kíván venni.

Az elnök álláspontja szerint, szükséges továbbá a megfelelő gyakorlati képzési helyek biztosítása, az akkreditált gyakorlati képzési helyek kijelölésében és az ellenőrzésében indokolt a megfelelő jogkör biztosítása a szakmai kamarák részére.

A jelenleg hatályos előírások rögzítik, hogy az adott szakterületen az oktatás maximum hány órában végezhető, illetve ezen belül milyen a gyakorlati és elméleti képzés százalékos aránya. A hatályos szabályozás azonban nem írja elő, hogy a képzés során minimálisan hány óra időtartamban kell oktatást biztosítani. A hiányos szabályozás miatt ma már extrém példákkal is találkozunk, például 1200 órás maximális képzési idő előírása mellett 300 órás időtartamú curriculum-mal. Ezek a jelenségek már a betegellátás biztonságát és a gyógyszerbiztonságot veszélyeztetik, mert ilyen körülmények között a szakma legalapvetőbb szabályai és ismeretei nem sajátíthatók el. További probléma, hogy nincs meghatározva a gyakorlati és elméleti képzés százalékos aránya.

A MESZK részt vesz az asszisztensek záróvizsgáztatásában, az MGYK részére azonban továbbra sem biztosított sem a vizsgakövetelmények kialakításában való együttműködés, sem a vizsgáztatásban való részvétel (delegálás) lehetősége. Holott – a Kamara elnöke szerint – a gyógyszerészek esetében a munkaadóknak illetve a szakmai felügyeletet ellátó munkahelyi vezetőknek a részvétele és bekapcsolódása a vizsgáztatásba egyrészt a szakmai önkormányzatiság, másrészt az elvárások objektívítása szempontjából lenne előnyös.

A jelenleg hatályos képzési jegyzék a gyógyszerpiac területén szakasszisztensi képzést a gyógyszerkiadó szakasszisztens területen tesz lehetővé. Ugyanakkor évek óta rendszeresen felmerül az igény arra, hogy más szaktevékenység végzésére is nyíljon meg a szakasszisztens-képzés lehetősége. Ilyen pl. a gyógyszergyártó szakasszisztens. A probléma megoldására a szakma átfogó igényfelmérést kezdeményezett. Ezen túl szükségesnek tartják, hogy a már működő egyéb szakképesítések képzési követelményrendszere igazodjon a most kialakításra kerülő követelményekhez az átjárhatóság a harmonizáció megteremtése érdekében. Ilyen pl. a farmakológiai szakasszisztens képzés⁷.

2. A nemzeti erőforrás miniszter egészségügyi államtitkárának címzett megkeresésemre a nemzeti erőforrás miniszter válaszolt, a gyógyszerészi és gyógyszerértékesítési szakasszisztens képzésre vonatkozóan a következőkről tájékoztatót:

A gyógyszerészi képzés (graduális)

Az orvosokkal ellentétben a gyógyszerészek esetében a szakgyógyszerész szakvizsga megszerzése – az Európai Unió szabályaival összhangban – nem feltétele a szakma önálló gyakorlásának, így a beavatkozás, amennyiben szükséges, leginkább a graduális képzés tekintetében indokolt. A graduális képzés felvételi keretszámát a tárca oktatási ágazatának előterjesztése alapján a Kormány határozza meg, az egységes, osztatlan egészségügyi képzésre – azaz az orvos-fogorvos-gyógyszerész képzésre – együttesen. Ezen a keretszámon belül az egyes szakok közötti elosztás az intézmény döntésének megfelelően alakul ki, ez az egyetemek saját kompetenciájába tartozik. A miniszter mellékelte a graduális képzésre az elmúlt években felvett gyógyszerészek számára vonatkozó adatokat⁸.

A szakgyógyszerész képzés

A miniszter tájékoztatása szerint 2009-ig a szakorvos és szakgyógyszerész képzésbe történő belépésre vonatkozó szabályokat az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképzésben részt vevők számára szervezett központi gyakornoki rendszerről szóló 125/1999. (VIII. 6.) Korm. rendelet tartalmazta. E jogszabály értelmében a szakgyógyszerész jelöltek egy előre meghatározott keretszám erejéig vehettek részt a szakképzésben. Mivel a szakorvos képzésre rendelkezésre álló költségvetési forrás nem volt elegendő, 2007-től a szakgyógyszerész szakképesítés megszerzésére csak erőteljesen csökkentett számban központi gyakornokként illetve költségterítéssel formában volt lehetőség. A miniszter tájékoztatót a szakgyógyszerészi központi gyakornoki keretszámokra vonatkozó adatokról⁹.

A szakgyógyszerészi szakképesítés megszerzése nem feltétele a gyógyszerészi szakma gyakorlásának, 2007-től a gyakorlati igényeknek megfelelően, a korábbiakhoz képest alacsonyabb számban került meghirdetésre központi gyakornoki álláshely és ez sem került maradéktalanul betöltésre.

A miniszter válaszában kifejtette, hogy a szakgyógyszerészi szakképzés szabályait jelenleg az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakképzési rendszerről szóló 122/2009. (VI. 12.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) szabályozza. A Kr. a költségterítéssel formában elvégezhető szakgyógyszerészi képzésre keretszám meghatározását nem írja elő, emellett – amennyiben a miniszter adott évre vonatkozóan engedélyezi – előre meghatározott keretszám erejéig a gyógyszerészek a szakgyógyszerészi képzésben államilag támogatott formában is részt vehetnek¹⁰. A 2011. évre vonatkozóan a miniszter engedélyezte a felsőoktatási intézményenként 2-2, az oktatói utánpótlás biztosítását célzó központi gyakornoki hely létesítését. Ezen személyeknek a Kr. rendelkezései alapján a szakképzésük ideje alatt a munkabéret is a központi költségvetés állja.

A Kr. átfogó felülvizsgálatát követő, 2011. május 1-jétől hatályba lépő módosítása a szakgyógyszerészi képzésre is tartalmazott előnyös módosításokat:

1. A szakorvosi (szakfogorvosi, szakgyógyszerészi, klinikai szakpszichológusi) keretszámokra javaslatot tevő Egészségügyi Felsőfokú Szakirányú Szakképzési Bizottság tagjai között helyet kapott a szakgyógyszerész képzést folytató felsőoktatási intézmények képviselője. A miniszter álláspontja szerint, ezzel a szakgyógyszerészi képzés képviselője, érdekeinek érvényesítése is megoldott a keretszámok meghatározásakor.

2. A rezidensi keretszámok átcsoportosításának lehetőségével kapcsolatban a miniszter arról tájékoztatót, hogy a központi költségvetésből a szakképzésre rendelkezésre álló forrást az ágazat elsősorban szakorvos képzésre kívánja fordítani. Az év végén fennmaradó keretszámok azonban átcsoportosíthatók, így szakgyógyszerészi képzésben részt vevők is bekapcsolódhatnak az államilag támogatott szakképzési rendszerbe.

3. Az oktatói utánpótlás biztosítására lehetőség van – a 2011 évi gyakorlathoz hasonlóan – központi gyakornoki hely létesítésével. Ez a szakgyógyszerészi képzésre is vonatkozhat. Amellett, hogy államilag támogatott képzést biztosít az abban részt vevő gyógyszerészeknek, egyben az oktatói gárda későbbi növelésével a szakgyógyszerészi képzés színvonala is emelkedhet.

Az ágazat célként tűzte ki a szakorvos, szakfogorvos, szakgyógyszerész és klinikai szakpszichológus szakképesítés megszerzéséről szóló 66/1999. (XII. 25.) EüM rendelet (a továbbiakban: R.) átfogó áttekintését és módosítását. Az R. tartalmazza a szakgyógyszerészi szakképesítések képzési curriculumait. Az Egészségügyi Szakképzési és Továbbképzési Tanács elnöke ennek keretében felkérte a Szakmai Kollégiumot, hogy illetékes tagozatainak bevonásával vizsgálja felül a curriculumokat és szükség esetén tegyen javaslatot a képzési szerkezetre,

illetve a képzési követelmények módosítására. A Szakmai Kollégium javaslatai ezt követően széles körben – a felsőoktatási intézmények, a szakmai kamarák, az érintett szakmai szervezetek bevonásával – egyeztetésre kerülnek, és ezt követően alakulhat ki a végleges, új szakmai tartalom.

A gyógyszerértékesítési asszisztens és gyógyszerkiadó szakasszisztens képzés

Az Országos Képzési Jegyzékről és az Országos Képzési Jegyzék módosításának eljárásrendjéről szóló 133/2010. (IV. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OKJ) 1. számú melléklete szerint a gyógyszerértékesítési asszisztens¹¹ szakképesítés, a gyógyszerkiadó szakasszisztens¹² szakképesítés-ráépülés. Az OKJ szerint a gyógyszerértékesítési asszisztens szakképesítés maximális képzési ideje 2 év vagy 2000 óra, a gyógyszerkiadó szakasszisztens szakképesítés képzési ideje 1200 óra. Az OKJ jelmagyarázatának 2.2.7. pontja szerint az év és az óraszám együttes feltüntetése azt jelzi, hogy az adott szakképesítés iskolai rendszerben és iskolarendszeren kívül is oktatható. Ahol csak az óraszám adott, ott kizárólag iskolarendszeren kívül oktatható a szakképesítés, a kizárólag iskolai rendszerben oktatható szakképesítések esetében a maximális képzési időt a vonatkozó jogszabály évben határozza meg.

Az egészségügyért felelős miniszter hatáskörébe tartozó szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményeinek kiadásáról szóló 1/2011. (I. 7.) NEFMI rendelet (a továbbiakban: NEFMI rendelet) tartalmazza a fenti képzések szakmai és vizsgakövetelményeit¹³.

A fentiekre tekintettel a miniszter tájékoztató, hogy a gyógyszerértékesítési asszisztens képzés képzési ideje maximum 2 év vagy 2000 óra, amely iskolai rendszerben és iskolarendszeren kívül is oktatható, továbbá a gyógyszerkiadó szakasszisztens képzés képzési ideje maximum 1200 óra, amely kizárólag iskolarendszeren kívül oktatható.

A gyógyszerértékesítési asszisztens és gyógyszerkiadó szakasszisztens képzés személyi és tárgyi feltételei, a képzőhelyekre vonatkozó előírások

Az Szakképzési törvény meghatározza az OKJ-ban meghatározott szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményeinek kötelező tartalmi elemeit. A szakmai és vizsgakövetelmény alapján a szakképző iskolában a pedagógiai program részeként – a szakképesítés központi programja (tanterve) előírásai figyelembevételével – szakmai programot, az iskolarendszeren kívüli szakképzést folytató intézményben a felnőttképzési törvény¹⁴ szerinti képzési programot kell kidolgozni.

Tekintettel arra, hogy a gyógyszerkiadó szakasszisztens képzés kizárólag iskolarendszeren kívül oktatható, a képzésre felnőttképzési törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. A felnőttképzési törvény¹⁵ szerint a képző intézmények felnőttképzési tevékenységet abban az esetben folytathatnak, amennyiben az állami foglalkoztatási szerv az intézményt nyilvántartásba vette, valamint rendelkezik képzési programmal. A képzési program tartalmazza többek között a tananyag egységeit, azok célját, tartalmát, terjedelmét, a tananyaghoz rendelt elméleti és gyakorlati óraszámot, továbbá képzési program végrehajtásához szükséges személyi és tárgyi feltételeket, ezek biztosításának módját.

A szakképzés megkezdésének és folytatásának feltételeiről, valamint a térségi integrált szakképző központ tanácsadó testületéről szóló 8/2006. (III. 23.) OM rendelet¹⁶ (a továbbiakban: OM rendelet) szerint az iskolarendszeren kívüli szakképzésben oktatóként csak olyan személy foglalkoztatható, aki az akkreditációs eljárás és követelmény rendszer részletes szabályairól szóló 24/2004. (VI. 22.) FMM rendelet 1. számú mellékletében meghatározott iskolai végzettséggel, szakmai képesítéssel és szakmai gyakorlattal rendelkezik. Az OM rendelet¹⁷ szerint az OKJ-ben szereplő szakképesítés megszerzésére irányuló szakmai elméleti és gyakorlati képzésekhez szükséges eszköz- és felszerelési jegyzéket a szakképesítésért felelős miniszter által rendeletben kiadott szakmai és vizsgakövetelmény tartalmazza.

Az akkreditációs eljárás és követelményrendszer részletes szabályairól szóló 24/2004. (VI. 22.) FMM rendelet rendelkezik az iskolarendszeren kívüli szakképzés személyi feltételeiről, valamint a szakképesítések tárgyi feltételeit a szakképesítésért felelős miniszter által rendeletben kiadott szakmai és vizsgakövetelmény tartalmazza. A hatályos szakképzési szabályok szerint a központi program alkalmazása nem kötelező, az óraszámok csak ajánlottak (az OKJ maximális óraszámokat tartalmaz), így a miniszter szerint nincs jogkövetkezménye a megbízhatóságot, szakmai protokollokat veszélyeztető képzési óraszám csökkentésének.

Az elmúlt időszakban az iskolarendszeren kívüli szakképzést folytató intézményekkel kapcsolatosan több kedvezőtlen véleményt kapott a szakma, a hallgatók, és a vizsgáztatók oldaláról egyaránt. Általánosságban elmondható, hogy elsődlegesen az ismeretanyag átadásának és a gyakorlati készségek kialakításának személyi, tárgyi erőforrásban gyökerező hiánya, valamint az óraszámok radikális lecsökkentése okozza a legtöbb problémát.

A tárca célja, felszámolni azon anomáliákat, amelyek a szakképesítéshez társuló elméleti és gyakorlati tudástartam, végső soron pedig az egészségügyi szakképesítések értékvesztéséhez, ezen felül az egészségügyi ellátás biztonságának veszélyeztetéséhez vezetnek. Ennek érdekében a szakmai szervezetekkel egyetértésben, az egészségügyi szakképzések azon részét, ahol a képzett személy közvetlenül a betegellátásban helyezkedhet el, iskolarendszerűvé kívánja tenni.

Tekintettel arra, hogy a képzési idő maximális meghatározása miatt az egészségügyi szakképesítésekért felelős miniszter hatáskörébe tartozó egyéb szakképesítésekénél is problémák merültek fel, a miniszter tájékoztató, hogy kezdeményezte az Országos Képzési Jegyzékről és az Országos Képzési Jegyzék módosításának eljárásrendjéről szóló 133/2010. (IV. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OKJ) módosítását. Az OKJ Bizottság a

javaslatot 2011. június 7-én tárgyalta meg. A fenti kezdeményezés az ápoló szakképesítés adatainak módosítására irányult, mivel az ágazat az ápoló képzés hatékonyságának, eredményének növelését, a tanulók alkalmazható szakmai tudásának, kompetenciáinak megszerzését kizárólag iskolai rendszerű szakképzés visszaállításával látja biztosítottak.

Tekintettel arra, hogy a képzési idő maximális meghatározása valamennyi egészségügyi szakképesítést érint, a tárca kiemelten támogatta a Nemzetgazdasági Minisztérium szakképzés fejlesztési koncepciójában foglalt azon javaslatot, miszerint az OKJ-ban a maximális helyett adott képzési idő szerepeljen.

Jelenleg az egészségügyért felelős miniszter hatáskörébe tartozó szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményeiről szóló 1/2011. (I.7.) NEFMI rendelet alapján a GYEMSZI-ETI által készített központi oktatási programok független szakértői felülvizsgálata zajlik, beleértve e körbe az egészségügyi asszisztens programot, amelynek részét képezi a gyógyszerári asszisztens szakképzés programja is. A szakértői felülvizsgálat célja, a központi programok szakmai tartalmának áttekintése, a képzéshez kapcsolódó oktatói és oktatási erőforrások képzési és vizsgakövetelményeknek való megfelelésének vizsgálata.

3. Az oktatásért felelős államtitkár is tájékoztatott azon álláspontjáról, miszerint a graduális gyógyszerész képzésbe történő beavatkozás tekintetében indokolt leginkább a beavatkozás, továbbá ismertette a szakgyógyszerész képzésre vonatkozó jelenlegi szabályokat, továbbá a keretszámok meghatározásának szabályait a gyógyszerész képzés tekintetében. Ismertette továbbá a gyógyszerári asszisztens és gyógyszerkiadó szakasszisztens képzés rendszerét. Kifejtette, hogy az egészségügyi tárcahoz hasonlóan a tárca célkitűzése is azon anomáliák felszámolása, amelyek a szakképesítéshez társuló elméleti és gyakorlati tudástartalom, végső soron pedig az egészségügyi szakképesítések értékvesztéséhez, ezen felül az egészségügyi ellátás biztonságának veszélyeztetéséhez vezetnek.

4. A nemzetgazdasági miniszter az egészségügy asszisztens (gyógyszerári asszisztens, gyógyszerkiadó szakasszisztens) képzés átalakításával összefüggő megkeresésekre vonatkozóan az alábbi tájékoztatást adta:

a) Az iskolarendszeren kívüli szakképzés esetén a színvonalas képzések folytatását a felnőttképzés minőségbiztosítási rendszere¹⁸ hivatott segíteni. A jogszabályi környezet a felnőttképzést folytató intézmények intézményi akkreditációs és a felnőttképzési programok programakkreditációs lehetőségei révén megteremti a minőségi képzés lehetőségének és elismerésének kereteit. Ugyanakkor a tapasztalatok alapján ezen akkreditációs lehetőségek nem kötelező jellege és a felnőttképzést folytató intézmények közötti éles piaci verseny esetenként a képzések minőségi mutatóinak romlásához is vezethetnek. Több esetben a szakmai vizsgákon is tetten érhető, hogy az oktatás, képzés nem a szakmai követelmények széles körű elsajátítására, a szakma gyakorlásához szükséges ismeretek átadására, a szakma fogásainak begyakorlására irányul, hanem csak a szakmai vizsga várható „minimumkövetelményeinek” teljesítése a felkészítés célja. Mindezért a közeljövőbeli kormányzati tervek között szerepel a felnőttképzés akkreditációs rendszerének átalakítása, egyszerűsítése és szigorítása. A tervezett új rendszerben bevezetésre kerül, és nagy hangsúlyt kap a felnőttképzést folytató intézmények folyamatba ágyazott, rendszeres, külső értékelése, amely a fentiekben jelzett képzési hiányosságok megszüntetéséhez vezet.

b) Az OKJ-ban szereplő állam által elismert szakképesítések adatait és szakmai tartalmát¹⁹ a szakképesítésért felelős miniszter (az egészségügyi asszisztens szakképesítés esetén az egészségügyért felelős miniszter) határozza meg. A szakképzésért felelős miniszter – többek között – rögzíti az egyes szakképesítéseket alkotó követelménymodulok szakmai követelményeit, az egyes követelménymodulokhoz rendelten a szakmai vizsga során teljesítendő/számon kérendő feladatok típusát, tartalmát, idejét, a képzés megkezdése és a vizsgára bocsátás feltételeit, továbbá az adott szakképesítéshez kapcsolódó eszköz és felszerelési jegyzéket. A szakképesítésért felelős miniszter jelöli ki a szakmai vizsga elnökét is. Ezen jogosítványokkal a szakképesítésért felelős miniszter közvetlenül szabályozhatja az ágazatába tartozó szakképesítések szakmai tartalmát, követelményeit és a szakmai vizsgákon – a központilag kiadott vizsgakérdésekkel és a delegált vizsgálóelnökökön keresztül – érvényesítheti a szakmai elvárásokat. Azok a résztvevők, akik a szakmai vizsgán – bármilyen okból – nem nyújtanak megfelelő teljesítményt, nem kaphatnak bizonyítványt a szakképesítés megszerzéséről.

c) Az iskolarendszeren kívüli szakképzés tekintetében a képzőhelyek személyi, mind a tárgyi feltételeire vonatkozó rendelkezéseket a szakképzés megkezdésének és folytatásának feltételeiről szóló 8/2006. (III. 23.) OM rendelet tartalmazza. A rendelet szerint az OKJ-ban szereplő szakképesítés megszerzésére irányuló szakmai elméleti és gyakorlati képzéshez szükséges eszköz- és felszerelési jegyzéket a szakképesítésért felelős miniszter által rendeletben kiadott szakmai és vizsgakövetelmény tartalmazza. Ugyanezen rendelet²⁰ rögzíti, hogy az iskolarendszeren kívüli szakképzésben oktatóként csak olyan személy foglalkoztatható, aki az akkreditációs eljárás és követelményrendszer részletes szabályairól szóló 24/2004. (VI. 22.) FMM rendelet 1. számú mellékletében meghatározott iskolai végzettséggel, szakmai képesítéssel és szakmai gyakorlattal rendelkezik. Az előzőekben említett eszköz- és felszerelési jegyzéken feltüntetettek megléte alapvető követelménye továbbá a vizsgaszervezési jogosultságok megadásának is²¹.

d) Felnőttképzési tevékenység akkor folytatható, ha a felnőttképzést végző megfelel a törvény és a felhatalmazása alapján kiadott jogszabályban meghatározott feltételeknek. Aki felnőttképzési tevékenységet kíván folytatni,²² köteles az erre irányuló szándékát bejelenteni az állami foglalkoztatási szervnek. Felnőttképzési tevékenységet²³ kizárólag képzési program alapján lehet folytatni. Az iskolai rendszeren kívüli szakképzésben az

iskolarendszerű képzésekhez – a szakképesítésért felelős miniszter által – kiadott központi program alkalmazható, de alkalmazása nem kötelező. A képző intézménynek nyilatkoznia kell arról, hogy az OKJ-ben szereplő szakképesítés megszerzésére irányuló képzés általa összeállított képzési programja megfelel a külön jogszabályban előírt követelményeknek. A piaci verseny miatt e képzési programok óraszámai esetenként jelentősen eltérhetnek az OKJ-ban megadott maximális óraszámoktól, amelyek mind a képzések, mind a szakmai vizsgák színvonalának csökkenését okozhatják. Ezért az 1. pontban megjelölt tervezett intézkedéseken túl a szakképzés rendszerének átalakításával összefüggésben a tárca tervezi, hogy az OKJ-ban az iskolai rendszeren kívüli képzések tekintetében a kötelezően alkalmazandó óraszám kerüljön feltüntetésre, amelyet csak egyedileg, az adott személy korábbi igazolt tanulmányainak beszámításával lehet csökkenteni. Olyan irányú lépéseket is tervez a tárca, amelyek az OKJ szerinti képzésekre kidolgozott – iskolarendszerben kötelezően alkalmazandó – keret- tantervek alkalmazását a felnőttképzésre is kiterjeszti.

e) A felnőttképzést folytató intézmények ellenőrzése két ágon is történhet. Az állami foglalkoztatási szerv²⁴ a felnőttképzést folytató intézmények teljes körét érintően jogosult ellenőrizni, hogy az intézmény tevékenysége megfelel-e a jogszabályi feltételeknek, így különösen, hogy rendelkezik-e az OKJ-ban szereplő szakképesítések megszerzésére felkészítő képzés esetén a vonatkozó szakmai és vizsgakövetelményeknek megfelelő tárgyi, személyi feltételekkel, képzési programmal, és képzéseit ennek megfelelően folytatja-e. Amennyiben a felnőttképzést folytató intézmény a tevékenységét nem a jogszabálynak megfelelően látja el, az állami foglalkoztatási szerv a jogsértő intézményt megbírságozhatja, illetve a tevékenység folytatásától eltilthatja²⁵. Az akkreditált felnőttképzést folytató intézmények, valamint az akkreditált képzési programok vonatkozásában a Felnőttképzési Akkreditáló Testület²⁶ (FAT) rendelkezik ellenőrzési hatáskörrel. Amennyiben az ellenőrzés megállapítja, hogy az intézmény vagy a program nem felel meg az akkreditáció követelményeinek, úgy az akkreditáció visszavonásra kerül.

A miniszter a fentieket összegezve megállapította, hogy az iskolarendszeren kívüli szakképzés jogszabályi háttere rendezett, ugyanakkor a jogszabályi előírások érvényesülése nem minden esetben teljes körű. Ezt felismerve mind a szakképzés, mind a felnőttképzés területén olyan irányú változásokat tervez a tárca, amelyek révén az iskolai rendszerű és az iskolarendszeren kívüli szakképzés tartalmi szabályozórendszere közeledik egymáshoz, továbbá mind a képzés, mind a szakmai vizsgáztatás rendszere hatékonyabban szolgálja a gazdaság és a szakképesítést szerezni kívánó állampolgárok érdekeit. A vázolt törekvéseket célzó új szakképzési törvény tervezetét a közelmúltban nyújtották be az Országgyűlésnek.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontja és a 18. § (2) bekezdésének e) pontja alapján az alapvető jogok biztos a által vizsgálható hatóságnak, ezen belül közszolgáltatást végző szervnek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet. Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény 1. § (2) bekezdésének b) pontja szerint egészségügyi közszolgáltatás: a részben vagy egészben a központi költségvetés és az Egészségbiztosítási Alap terhére finanszírozott egészségügyi szolgáltatás. A fentiek alapján a korábbi ombudsmani gyakorlattal összhangban *közszolgáltatást végző szervek körébe tartoznak az egészségügyi intézmények, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Obtv. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.*

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint jogszabályi hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, éppen a konkrét alapjogsérelemek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztos a egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztos a

következésként, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és Ajb.t. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*²⁷.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Kiemelte, hogy egy demokratikus jogállamban, ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és érthetősége.

2. Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van a *testi és lelki egészséghez*, e jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az *egészségügyi ellátás megszervezésével*, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő. Az Alkotmánybíróság több korábbi, az Alaptörvény értelmezése során továbbra is relevánsnak tekinthető határozatában bontotta ki a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jog tartalmát és korlátozhatóságát²⁸. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az alkotmánybírósági gyakorlat utal arra is, hogy az államnak e jog megvalósulása érdekében meghatározott, az egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezésére irányuló kötelezettsége annyit feltétlenül jelent, hogy az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, azaz azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul. Az állam szabadsága nem terjed odáig, hogy anélkül üresítse ki az egyik legfontosabb garanciális intézmény tartalmát, hogy helyette nem építi ki az alapvető jog megvalósulásának azonos súlyú biztosítékait. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor utalt arra is, hogy az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az Alkotmánybíróság olvasatában az ilyen szélső eseteken túl azonban az állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. Az egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhető. Az az Alkotmányba foglalt állami kötelezettségeként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

Már korábbi vizsgálataim kapcsán kifejtettem, hogy a jogalkalmazási gyakorlatra fókuszáló ombudsmani jogvédelemnek az egészséghez való jog biztosításával összefüggő állami kötelezettségekkel kapcsolatban lehetősége van akár az Alkotmánybíróság által követettől eltérő, további alapjogi követelmények megfogalmazására és kibontására. Önmagában ugyanis az a tény, hogy az Alkotmánybíróság, annak alacsonyabb mércéje miatt valamely jogszabályi rendelkezést, jogi-szervezeti megoldást az egészséghez való jog érvényesülése szempontjából – a fenti gyakorlat alapján – nem minősít alkotmányellenesnek, még egyáltalán nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy e norma gyakorlati alkalmazásával, hatásával és következményeivel kapcsolatban az egészséghez való joggal, vagy ennek alanyi jellegű részjogosítványával, az egészségügyi ellátáshoz való jogosultsággal összefüggő visszásság megállapítására kerüljön sor. Az ombudsmani jogvédelem eltérő, magasabb mércéjében két végpont határozható meg. Értelmszerűen nem állapítható meg az egészséghez való joggal összefüggő visszásság pusztán egy intézmény megszüntetése, átalakítása, összevonása, feladatátadása miatt, egy ilyen szemlélet parttalanra és esetlegessé tenné az alapvető jogok biztosaként által biztosított jogvédelmet. *Más a helyzet, ha az egészségügyi intézményrendszeren belül, így például az autizmussal és egyéb fogyatékosokkal élő beteg ellátás területén meghatározott helyeken, megyékben vagy régiókban bizonyos speciális szakellátások érdemben elérhetetlenné válnak és ez az állapot hosszú időn keresztül „stabilizálódik”.*

III. Az ügy érdeme tekintetében

Jelentésemben azt vizsgáltam, hogy veszélyezteti-e a biztonságos betegellátást, rontja-e az ellátáshoz való hozzáférést és a betegjogok érvényesülését a kellő létszámú szakember (gyógyszerész, asszisztens, szakasszisztens) hiánya.

A vizsgálati tapasztalatok összegzéseként megállapítható, hogy a gyógyszerészhány okai igen szerteágazóak és több tényezőre vezethetők vissza:

A gyógyszerészi gondozás kiváltotta többletfeladatok

A 2006. év végén lezajlott patikaliberalizáció a gyógyszerészek és (szak)asszisztensek kompetencia körének megváltoztatása szakemberhiányt generált. A szakemberlétszám fejlesztésre szorult tehát, különös tekintettel a gyógyszerészi gondozás bevezetésére, mely hatását tekintve megnöveli a szakember igényt, hiszen a gyógyszerészekre mindezen törvényi feladatok teljesítésével, több feladat hárul.

A gyógyszer gazdaságossági törvény szerint, a gyógyszerészi gondozás bevezetésének indoka, hogy a gyógyszerészet az elmúlt években intenzív megújulásnak, átalakulásnak indult, elkezdődött egy új gyógyszerészi szemlélet, ennek egyik lényeges eleme, hogy a gyógyszerési tevékenység a kereskedelmi jellegéből a szolgáltatás felé halad. A gyógyszerészi gondozás kulcsembere: a gyógyszerész és az általa meghatározott feladatokkal megbízott expediáló szakasszisztens. Ezen szakemberek vannak abban a helyzetben, hogy – segíteni tudják a betegeket a megfelelő gyógyszer kiválasztásában és annak helyes alkalmazásában, – akár napi kapcsolatban lehetnek a beteggel, illetve adott esetben a beteg hozzátartozójával. Ezért jelentős szerepet tölthetnek be a lakosság egészségügyi felvilágosításában, a gyógyszeres kezelés hatékonyabbá tételében, a gyógyszeres terápia ellenőrzésében, a nem kívánt mellékhatások, kölcsönhatások kiszűrésében.

A törvény 63. § (6) bekezdése szerint a gyógyszerészi oklevéllel nem rendelkező személy gyógyszer készítésénél csak gyógyszerész felügyelete és irányítása mellett segédkezhet. Kizárólag orvosi rendelvényre kiadható gyógyszert csak gyógyszerész vagy gyógyszerésztári szakasszisztens szolgáltatni lehet. A fenti törvény rendelkezés bővítette a szakasszisztensek kompetencia körét, mindamellett, hogy az egészségügyi asszisztens képzés egyenletlen, nem megfelelő színvonalú.

A fenti törvényi rendelkezésekből a gyógyszerészekre háruló kibővített gyógyszerészi szolgáltatások tovább fokozták a szakember szükségletet, hiszen ugyanazon (amúgy is alacsony számú) gyógyszerésztári szaklétszám mellett a gyógyszerészekre háruló feladatok tovább gyarapodtak. A gyakorlatban az is probléma, hogy a jelentős gyógyszerész hiány miatt sokszor elkerülhetetlen, hogy a rendelvényre kiadható gyógyszert az asszisztencia szolgáltatja ki, mely veszélyeztetheti a biztonságos betegellátást.

Az egyetemi szintű gyógyszerészképzésben részt vevők alacsony száma

Jelenleg négy egyetemen folyik gyógyszerészképzés a Debreceni Egyetemen, a Pécsi Tudományegyetemen, a Semmelweis és a Szegedi Tudományegyetemen. A mellékletekben található adatok alapján megállapítható, hogy a gyógyszerészképzésre felvettek létszáma a 2004-2010 közötti adatokat összevetve lassú emelkedést mutat, kivéve a 2008-as évet, amikor jelentősebb visszaesés volt tapasztalható, ezt követően a felvettek létszáma ismét lassú emelkedésnek indult.

A Kamara legutóbbi hivatalos 2008 januári adatai szerint, a lakossági gyógyszerellátásban 5030 (szak)gyógyszerész, 6850 (szak)asszisztens és 2900 egyéb foglalkoztatott dolgozik. Az egy gyógyszerészre jutó átlagos foglalkoztatott létszám 6,8. *Az egyidejűleg jelen lévő szaklétszám 3,5-ről 3,2-re csökkent.* Ezek az adatok vitathatatlanul *súlyos szakemberhiányt jeleznek.*

A szakemberek szerint a szűkös szaklétszám miatt gyógyszerésztári alap-tevékenységek sorvadnak el (pl. magisztrális gyógyszerkészítés), túlterheltek a szakemberek és az asszisztensek is, sok esetben a kompetenciájuknak nem megfelelő tevékenységet kénytelenek folytatni, a gyógyszerésztári számára egyre nehezebb megoldani a gyógyszerész nyitvatartási idejében a gyógyszerészi jelenlét biztosítását. Mindennek gyógyszer- és ellátás biztonsági kockázata van.

A gyógyszerésztári asszisztensek és szakasszisztensek képzésének nem megfelelő színvonala

A megkeresett szervek válaszai alapján összegezhető, hogy az asszisztensek, szakasszisztensek képzésének színvonala nem egyenletes, a megnövekedett kompetencia ellenére a képzés rendszerében leépülés tapasztalható, a képzésre vonatkozó jogszabályi előírások pedig sokszor nem érvényesülnek a gyakorlatban.

A szakasszisztens képzés tekintetében megállapítható, hogy elsődlegesen az ismeretanyag átadásának és a gyakorlati tudás elsajátításának személyi, tárgyi feltételei nem megfelelőek, valamint az óraszámokra vonatkozó előírásokban mutatkozó hiányosságok jelentik a legtöbb problémát.

A nemzetgazdasági miniszter válaszából kitűnik, hogy az akkreditációs lehetőségek nem kötelező jellegűek, továbbá éles piaci verseny alakult ki a felnőttképzést folytató intézmények között, mely esetenként a képzések minőségi mutatóinak romlásához is vezethet. A szakemberek és a nemzetgazdasági miniszter tájékoztatása alapján, sok esetben a szakmai vizsgákon is tetten érhető, hogy az oktatás, képzés nem a szakmai követelmények széles körű elsajátítására, a szakma gyakorlásához szükséges ismeretek átadására, a szakma fogásainak begyakorlására irányul, hanem csak a szakmai vizsga várható „minimumkövetelményeinek” teljesítése a felkészítés célja.

Tekintettel arra, hogy a gyógyszereket szakismerettel nem rendelkező személyek vásárolják, a betegek egészségének védelme érdekében elengedhetetlen követelmény, a gyógyszerészek és szakasszisztensek megbízható közreműködése, a vásárlók térszerű, hiteles információkkal, felvilágosítással rendelkezzenek.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett új szakképzési törvény az iskolai rendszerű és az iskolarendszeren kívüli szakképzés tartalmi szabályozórendszerét némiképp közelítette egymáshoz, emellett erősíti a törvény a gyakorlati

képzés szakértők általi ellenőrzését, minőségének javítását. Komplex szakmai és törvényességi ellenőrzési rendszert rögzít a szakképzés egészére, továbbá megteremti az Országos Képzési Jegyzék (OKJ), a szakmai és vizsgakövetelmények átdolgozásának kereteit a korszerűbb tartalmi képzés érdekében. Ugyanakkor bár az új szakképzési törvény előírja, hogy az OKJ-ban a szakképesítés megszerzéséhez szükséges képzés-képzés-szervezési formától függő *adott időtartamát* kell meghatározni, az Országos Képzési Jegyzékről és az Országos Képzési Jegyzék módosításának eljárásrendjéről szóló 133/2010. Korm. rendelet azonban a gyógyszerértékelési asszisztens- és gyógyszerértékelési szakasszisztens képzés maximális képzési idejét tartalmazza, a minimális képzési időt vagy a képzés időtartamát azonban nem. Így továbbra is lehetővé válik különböző időtartamú szakképzések szervezése, mely fenntartja az egészségügyi asszisztensképzés egyenetlen színvonalát.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény és az Országos Képzési Jegyzékről és az Országos Képzési Jegyzék módosításának eljárásrendjéről szóló 133/2010. Korm. rendelet rendelkezései a képzési időket meghatározása tekintetében egymással nincsenek összhangban, amely a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságot okoz.

Magyarországon jelenleg nem áll rendelkezésre kellő számú gyógyszerész, asszisztens illetve szakasszisztens a szükségleteknek megfelelő ellátás biztosítására, továbbá az egészségügyi asszisztens képzés színvonala egyenetlenségeket mutat.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a több okra visszavezethető gyógyszerész szakember hiány, valamint az egészségügyi asszisztens képzés nem megfelelő, egyenlőtlen színvonala, a gyógyszer fogyasztásra szoruló személyek egészséghez fűződő és az egészségügyi ellátáshoz való alapvető jogával összefüggő visszasságot idéz elő.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem az *oktatásért és egészségügyért felelős emberi erőforrások miniszterét*, hogy

1. a graduális gyógyszerészképzés tekintetében a létszámnorma meghatározására vonatkozó előterjesztése során – együttműködve a kompetens szaktárcákkal – a gyógyszerész és egészségügyi asszisztencia utánpótlás jelenlegi helyzetét, a súlyos gyógyszerészi szaklétszám hiány és a gyógyszerészi gondozás szakemberszükségletet generáló tényezőit figyelembe véve járjon el;
2. A szakasszisztensek megnövekedett kompetencia körére tekintettel a hatáskörébe tartozó egészségügyi asszisztens képzések szakmai tartalmát vizsgálja felül, továbbá a biztonságos betegellátáshoz szükséges, megfelelően magas szintű tudással rendelkező szakemberhátér kialakítása érdekében teremtsen meg az egészségügyi asszisztensek kompetencia köreinek és a képzés szakmai színvonalának összhangját;
3. A szakképzésért felelős nemzetgazdasági miniszterrel együttműködve tegyen lépéseket az iskolarendszerű és az iskolarendszeren kívüli egészségügyi asszisztensképzés színvonalának teljes körű egységesítése érdekében.

Az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a *szakképzésért felelős nemzetgazdasági minisztert*, hogy biztosítsa az iskolarendszeren kívüli egészségügyi asszisztensképzést végző intézmények működésének hatékony, tényleges és folyamatos felülvizsgálatát, annak érdekében, hogy a képzések személyi és tárgyi minimumfeltételeire, szakmai és vizsga követelményeire vonatkozó jogszabályi rendelkezések a gyakorlatban is maradéktalanul érvényesüljenek.

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a *nemzetgazdasági minisztert és az egészségügyért felelős emberi erőforrások miniszterét*, hogy kezdeményezzék az Országos Képzési Jegyzékről és az Országos Képzési Jegyzék módosításának eljárásrendjéről szóló 133/2010. Korm. rendeletben foglalt, a gyógyszerértékelési asszisztens és gyógyszerértékelési szakasszisztens képzés képzési idejének, a *szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény előírásaival való összhangja megteremtését célzó módosítását.*

Budapest, 2012. május 29.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Mellékletek:

1. számú melléklet

A graduális képzésre az elmúlt években felvett gyógyszerészek száma

Szak	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
orvos	740	900	968	983	978	906	978
fogorvos	128	178	202	179	170	188	195
gyógyszerész	290	320	330	343	282	304	326

osztatlan képzés összes	1158	1398	1500	1505	1430	1398	1499
----------------------------	------	------	------	------	------	------	------

2. számú melléklet

Szakgyógyszerészi központi gyakornoki keretszámok a következők

2005	2206	2007	2008	2009
310	297	27	35	35

3 számú melléklet: Lábjegyzet

¹ 1994. évi LIV. törvény

² A rendelet előkészítése során a Kamara az Egészségügyi Szakképző és Továbbképző Intézettel (ETI), a Magyar Egészségügyi Szakdolgozói Kamarával (MESZK) és a Gyógyszertári Asszisztensek Szakmai Egyesületével (GYASZE) összehangolt álláspontot képviselt.

³ A kamara elnökének becslése szerint a gyógyszer-tár-láncokhoz tartozó gyógyszertárak száma meghaladja az 500-at. A gyógyszer-tár-láncok között egyre dominánsabb módon vannak jelen a szakmai nagybefektetők által létrehozott, vertikálisan integrált láncok. A különböző összefonódások révén a teljes vertikumra (gyógyszergyár – nagykereskedő - gyógyszer-tár) kiterjedő vertikális struktúrák is létrejöttek és gyors ütemben erősödnek. A gyógyszer-tár-láncokra jellemző, hogy a gyógyszerészek önálló gyógyszerész-szakmai döntéshozatali pozíciói sérülnek. A korábban egyéni vállalkozóként vagy betéti társasági formában működő gyógyszertárak folyamatosan lépnek át más vállalkozási formába. Új jelenség az ún. "egészségház-konstrukció", melynek lényege, hogy befektetői közreműködéssel, települési önkormányzatok támogatásával, integrált alapellátási egységek jönnek létre, melyben közös tulajdonosi/irányítási felügyelet alatt működnek az orvosi rendelők a gyógyszer-tárral. A befektetések megtérülését elsősorban a gyógyszer-tári bevételekre alapozzák. Ez a konstrukció már nemcsak a gyógyszerész, hanem az egészségházba "beterelt" orvos szakmai függetlenségét is veszélyezteti és kiszolgáltatottá teheti az önkormányzatot az alapellátás-szervezési kötelezettségeinek teljesítésében. Az "egészségház" konstrukció a gyógyszertárak közötti versenyt is gátolja.

⁴ Az elmúlt években a Kamara többször kezdeményezte, hogy a gyors ütemben nehezedő gazdasági körülmények, illetve az árrés rendszer belső szerkezeti problémái miatt a gyógyszertárak ún. kompenzációs vagy konzultációs díjban részesüljenek, illetve valósuljon meg árrés korrekció. A támogatáspolitikában és a gyógyszerrendelés szabályozásában bekövetkezett változások miatt a gyógyszer-kiskereskedelmi ágazat az elmúlt időszakban jelentős gazdasági problémákkal került szembe. A csökkenő árréstömeg - bevétel és a működő egységek számának gyors növekedése miatt az egy gyógyszer-tárra jutó árréstömeg - bevétel drasztikus mértékben csökkent.

⁵ A Kamara elnökének tájékoztatása szerint, a humán egészségügyi ellátás területén foglalkoztatott (szak)gyógyszerészek és (szak)asszisztensek személyi jellegű ráfordításait figyelembe véve, a gyógyszer kiskereskedelemben számolt személyi jellegű ráfordítások 49,8 Mrd Ft-ot tesznek ki ami – a személyi jellegű és egyéb költségek 68:32-es tapasztalati arányát feltételezve - ágazati szinten veszteséges működésre, a felhalmozott tőke felélésére illetve szürkegazdasági módszerek alkalmazására utal. A jelenlegi gazdálkodási paraméterek mellett még a jelenlegi szaklétszám és összetétel sem tartható meg középtávon, ennek következtében a szakmai problémák további súlyosbodására kell számítani.

⁶ A szaklétszám kialakításában, a beszállítói szerződésekből, a szakmai és a szakmai vonatkozású marketing kérdésekben is a tulajdonos szava a meghatározó. Terjed a szakmai szabályokat figyelmen kívül hagyó gyógyszer expedíálási gyakorlat. Számos esetben olyan marketing eszközök alkalmazására kerül sor (pl. támogatott gyógyszerek vásárlása esetén bónuszok biztosítása), melyek nem is a vásárlói hasznok növelésére, hanem a piacszerzésre irányulnak. Ma a gyógyszer-tári üzem vitel alakításában a forgalombővítés és a profitszemponatok elsődlegessége biztosított a szakmai megfontolások helyett. Az MGYK a szabályozás sürgős módosítását számos ponton indokoltnak tartja. A módosításoknak ki kellene terjedniük az állami jogkör megtartására a patika létesítés szabályozásában, a patika létesítés újrászabályozására, a személyi jogos és a felelős vezető gyógyszerész menedzsmet jogainak kialakítására, a gyógyszer-tár-tulajdonosi kör jelenleginél körülírtaabb meghatározására (pl. off-shore cégek kizárása, gyógyszergyárak, nagykereskedők, orvosok, külföldiek kizárására), gyógyszer-tári tevékenység szakmai színvonalának biztosítására, az etikai szabályozás megváltoztatására, a kamara etikai jogköreinek a helyreállítására, a patikák működőképességének megőrzésére, az új gyógyszer-tári szolgáltatások (gyógyszerészi gondozás) elterjedésének biztosítására, és mindazokra a rendeleti szintű szabályozási pontokra, melyek a kiegyensúlyozott működés lehetőségét biztosítják.

⁷ A gyógyszerkiadó szakasszisztens-képzés feladat- és tulajdonságprofiljára vonatkozó szakmai előterjesztés úgy került kialakításra, hogy az elnevezésben megjelölt tevékenység végzésére a szakasszisztens – kompetenciakörének figyelembe vételével – alkalmas legyen. A korábbi években ilyen elnevezéssel szakasszisztens-képzés nem folyt, ugyanakkor a korábbi főleg gyógyszerellátó szakasszisztensi curriculum sok vonatkozásban átfedést mutat a gyógyszerkiadó szakasszisztensi curriculummal (pl. a gyógyszer hatástan tananyag 150 órás képzési időtartama). A szakma álláspontja szerint indokolt, hogy a korábban különböző, analitikai, gazdálkodási gyógyszerellátási szakasszisztensi elnevezéssel oklevelet szerzettek a gyógyszer-tárban

a gyógyszerkiadó szakasszisztensi feladatkört nevesített felhatalmazással is elláthassák. Ehhez viszont az szükséges, hogy részükre – megfelelő feltételek teljesítését követően (gyógyszertárban gyógyszerkiadói feladatok ellátása) – e tevékenység végzés dokumentáltan legyen lehetséges. A Kamara a gyógyszerügyi asszisztens és a gyógyszerkiadó szakasszisztens szakképzés feladat és tulajdonságprofiljára tett javaslatában az ETI, az MGYK és a MESZK jelezte, hogy a gyógyszerkiadó szakasszisztens szakképzésben való hallgatói részvétel alapfeltételének tartják a gyógyszerügyi asszisztens képzettség meglétét. Álláspontjuk szerint, a kétéves gyógyszerügyi asszisztens iskola elvégzése nélkül eredményes gyógyszerkiadó szakasszisztens képzés nem folyhat, ezért a vonatkozó jogszabályok módosítását javasolták.

⁸ 1. számú melléklet

⁹ 2. számú melléklet

¹⁰ A szakgyógyszerészek esetében 2010. és 2011. évekre államilag támogatott keretszám meghirdetésére nem került sor.

¹¹ 52 720 01 0010 52 03 OKJ; 52-es szintű középszintű szakképesítés

¹² 52 720 01 0001 54 04 OKJ; 54-es, emelt szintű szakképesítés-ráépülés.

¹³ A NEFMI rendelet 1. számú melléklete szerint a fenti képesítéseknek érettségi vizsga a bemeneti feltétele, továbbá a Gyógyszerkiadó szakasszisztens szakápoló szakképesítés szakmai előképzettségi feltétele 52 720 01 0010 52 03 azonosító számú Gyógyszerügyi asszisztens szakképesítés vagy 5.2 szintű egészségügyi szakmacsoporton belüli szakirányú ismereteket tartalmazó szakképesítés vagy ennek megfelelő, OKJ előtti, államilag elismert szakképesítés kompetenciaméréssel az 52 720 01 0010 52 03 azonosító számú Gyógyszerügyi asszisztens szakképesítés követelmény moduljából.

¹⁴ 16. §-ának (2) bekezdése

¹⁵ 8. és 18. §-ainak rendelkezései

¹⁶ 4. § (2) bekezdése

¹⁷ 2. § (4) bekezdés

¹⁸ A rendszer jogszabályi hátterét a felnőttképzésről szóló 2001. évi C1. törvény (Fktv.) és ennek végrehajtási rendeletei, a felnőttképzést folytató intézmények és a felnőttképzési programok akkreditációjának szabályairól szóló 22/2004 (11.16.) Korm. rendelet, valamint az akkreditációs eljárás és követelményrendszer részletes szabályairól szóló 24/2004. (VI. 22.) FMM rendelet alkotják.

¹⁹ a szakképzésről szóló 1993. évi LXXVI. törvény 5.-ában foglaltak alapján

²⁰ 8/2006. (III. 23.) OM rendelet 4. § (2) bekezdése

²¹ A vizsgaszervezési jogosultságokat korábban a szakképesítésért felelős miniszterek pályázat alapján jogszabályban határozták meg, míg a szakmai vizsga megszervezésére vonatkozó engedély kiadásának és a vizsgaszervezési tevékenység ellenőrzésének részletes szabályairól szóló 111/2010. (IV. 9.) Korm. rendelet hatálybalépését követően a jogosultságok hatósági engedélyezési eljárás keretében szerezhetők meg.

²² A felnőttképzést folytató intézmények tevékenységének, nyilvántartásba vételének részletes szabályait a felnőttképzési tevékenység megkezdésének és folytatásának részletes szabályairól szóló 2/2010. (II. 16.) SZMM rendelet határozza meg.

²³ Fktv. 16. §-ában előírtak alapján

²⁴ Fktv. 10. §-ában foglaltak alapján

²⁵ Az állami foglalkoztatási szerv a gyakorlati foglalkozás helye szerint illetékes területi gazdasági kamara bevonásával ellenőrzi, hogy az OKJ-s képzések esetén a felnőttképzést folytató intézmény a gyakorlati foglalkozást a szakmai és vizsgakövetelményekben, valamint a külön jogszabályban meghatározott feltételek szerint folytatja-e.

²⁶ a felnőttképzési programok akkreditációjának szabályairól szóló 22/2004 (11.16.) Korm. rendelet alapján

²⁷ Lásd ezzel összefüggésben az X/2349/2012. AB határozatot, mely szerint „[...] Az egyes intézményekről, alapelvekről és rendelkezésekről kialakított értelmezése a határozataiban található meg. Az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírói döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírói döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.”

²⁸ Az egészséghez való joggal kapcsolatos gyakorlatot összegzi a 109/2008. (IX. 26.) AB határozat.

AJB-37/2012

A Budapesti közösségi közlekedés akadálymentessége

Előadó: dr. Bácskai Krisztina

Az eljárás megindítása

Egy vak panaszos fordult hivatalomhoz, sérelmezve, hogy a közszolgáltatást végző Budapesti Közlekedési Vállalat (továbbiakban: BKV Zrt.) honlapja nem akadálymentesített, továbbá, hogy a tömegközlekedési eszközökön, a busz-, és villamos járatokon, akusztikus módon nem tájékoztatják az utasokat a megállóhelyekről és az átszállási lehetőségekről, amely a vak utasok számára ellehetetleníti, a látássérültek számára pedig jelentősen megnehezíti az önálló közlekedés lehetőségét. A panaszos sérelmezte továbbá, hogy a tömegközlekedési vállalat honlapja nem akadálymentesített.

Figyelemmel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, az élethez és az emberi méltósághoz való jog, a mozgásszabadsághoz való jog, továbbá a hátrányos megkülönböztetés tilalmának és az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18.§ (1) bekezdése alapján¹ vizsgálatot rendeltem el.

A vizsgálat megindításával egyidejűleg az Ajbt. 21. §-a alapján tájékoztatást kértem a BKV Zrt. vezérigazgatójától, Budapest Főváros főpolgármesterétől, valamint a Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetsége elnökétől.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése]
- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”* [Alaptörvény II. cikk]
- A hátrányos megkülönböztetés tilalma [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés: *„Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”*]
- Az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye: *„Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel is segíti.”* [Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdés]
- A mozgásszabadsághoz való jog: *„Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.”* [Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdés]

Az ügy jogszabályi háttere

- A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről 2007. évi XCII. törvény (CRPD)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvt.)
- A fogyatékos személyek jogairól szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.)

A megállapított tényállás

A Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetsége elnöke a beadványban felvetettekkel kapcsolatban az alábbiakról tájékoztatott:

A vak utasok akusztikus tájékoztatása a fővárosi tömegközlekedésben csak részben biztosított. A metróban, az új típusú autóbuszokon, trolibuszokon és villamosokon a hangos utastájékoztató rendszerint üzemel, hangminősége, hangereje – ha nem is minden esetben – de általában megfelelő. Ugyanakkor a régebbi típusú járműveken, melyek a BKV Zrt. járatainak jelentős többségét teszik ki, gyakran egyáltalán nincs hangos utastájékoztató, illetve a járművezetőre van bízva, hogy bemondja-e a megállókat, ha arra technikai lehetősége van. Ezekben az esetekben gyakran valójában semmiféle hangos utastájékoztatóra nem kerül sor, ez pedig súlyosan nehezíti a látássérült utasok közlekedését.

A szövetség tagjait emellett hátrányosan érintette a BKV azon intézkedése, mellyel – a korábbi, az akadálymentességet amúgy sem biztosító állapothoz képest is visszalépve – 2008-ban megszüntették a hangos utastájékoztató rendszerekben az átszállási kapcsolatok bemondását. Ez a szolgáltatás egyáltalán nem csak a vak és gyengénlátó utasoknak jelentett fontos információt, hanem a vidéki vagy az adott kerületben ritkán megforduló személyeknek is segítséget nyújtott. Az említett intézkedést a szövetség kifogásolta, ám a közlekedési vállalat azt ennek ellenére nem vonta vissza.

Szintén problémát jelent, hogy a több járat által érintett megállóknak – általában – nem áll rendelkezésre olyan hangos utastájékoztató, mely informálná a látássérült várakozót arról, hogy hányas számú járat érkezett a megállóba. Kivételt e probléma alól csupán néhány buszjárat képez, melyeken egyes új típusú járművek fel vannak szerelve a járat számáról hang útján tájékoztató eszközzel (pl. a 7-es autóbusz vonalán egyes járművek).

A fentiek mellett szintén java részt megoldatlan a gyengénlátó utasok vizuális tájékoztatása is, a járatszámok feltüntetése ugyanis legtöbbször nem kellően nagy méretben és kontrasztos feliratokkal történik, így azt a gyengénlátó utasok nem tudják elolvasni, e probléma megoldása pedig – az elnök szerint – minimális anyagi ráfordítással, kellő odafigyeléssel orvosolható lenne. A fenti probléma jelentkezik az újabb járműveken alkalmazott legtöbb digitális kijelzőnél, valamint a megállóknak használt utastájékoztató tábláknál is.

Az elnök kifejtette, léteznek jó gyakorlatok a probléma kezelésére, tapasztalataik szerint jelenleg az utasok, köztük a látássérültek tájékoztatására is a legalkalmasabb rendszernek a GPS alapon működő ún. intelligens buszmegállókat tekinthetők, e rendszer Budapesten már közel három éve működik tesztüzemben a 86-os busz vonalán. Ennek más viszonylatokra való kiterjesztését 2010-ben a BKV is tervezte és kommunikálta a sajtó felé. A látássérültek szervezeteihez ugyanakkor ilyen rendszer bevezetésével kapcsolatosan a BKV részéről hivatalos információ nem érkezett. Ugyancsak az intelligens buszmegállókat rendszere üzemel már hosszabb ideje Szolnokon, amiről a Vakok és Gyengénlátók Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Egyesülete is pozitívan nyilatkozik.

A rendszer nem csak a járműveken utazóknak nyújt vizuális és auditív információkat a következő megállókról, hanem a buszmegállókban található tábla is számos fontos információt tartalmaz; többek között térképen követhető rajta a következő busz állapota, a megállóba érkezésének várható ideje, a megállóba beállt busz száma és haladási iránya. Ráadásul ezek az információk jól érthetően el is hangzanak. Ez a rendszer sem csak a látássérülteknek jelent segítséget, így nem csupán egy szűk számára kialakítandó megoldásról van szó.

Szintén problémát jelent a látássérült utasok számára a megállókban, különösen a metró esetében – a taktilis, tehát lábbal, vagy fehérbottal tapintható jelzések hiánya, illetve nem megfelelő kialakítása. A 2-es metró vonalán ugyan néhány éve bemart vezető csíkokat alakítottak ki a peronokon, ám ezek olyan keskenyek és nem kellő mélységűek, hogy azok a vak személyek számára alig követhetőek. A peronok szélén nem található ilyen módon biztonságosan érzékelhető jelzés, így a látássérült utasok balesetveszélynek vannak kitéve ezeken a helyeken. Noha egységes nemzetközi szabvány e körben nincsen, Európa nagyvárosaiban² számos jól használható megoldást dolgoztak ki e problémára.

A BKV Zrt. honlapjával kapcsolatosan 2009. november 20-án tartott egyeztetést a cég, melyen a meghívottaknak, többek között a látássérültek szervezeteinek bemutattak egy új honlapot és egy ezen belül aloldalként elhelyezett, „szegregált” akadálymentes változatot. Az egyeztetésen megjelent az Informatika a Látássérültekért Alapítvány ügyvezető helyettese, illetve a Vakok és Gyengénlátók Közép-Magyarországi Regionális Egyesületének munkatársa, az MVGYOSZ elnökségének tagja, akik fenntartásaikat fejezték ki az elkülönített akadálymentes honlappal kapcsolatosan, illetve az alapítvány néhány napon belül a jelen lévő – BKV által megbízott – szakemberek kérésére elkészítette a honlap hozzáférhetőségi tanulmányát, melyet elektronikus úton meg is küldtek a cégnek. A tanulmányra semmilyen válasz nem érkezett, pedig a megbeszélésen kifejezetten kérték a megjelenteket az oldal tesztelésére. Az elnök szerint az eredeti és az akadálymentes honlap sem felelt meg a W3C WCAG2.0 webszabványnak, melyet az Európai Unió is ajánl – nem csupán a látássérültek számára – hozzáférhető honlapok elkészítéséhez.

A 2009 novemberében bemutatott honlap ma már a BKV hivatalos honlapja, melynek használata a látássérültek számára még a meglévő akadálymentes változat ellenére is nehezített, illetve ez az aloldal nem tartalmaz minden, az eredeti honlapon elérhető információt. A honlap nem csupán a vak és gyengénlátó felhasználók számára okoz problémákat a használat során, hanem sok más felhasználói csoport számára is kényelmetlen vagy nehezített annak kezelése és a szükséges információk megtalálása (így például a menetrendeknek, a megállólistáinak felolvasatása).

A fentiekkel összefüggésben utalt az elnök arra is, hogy érdekvédelmi szervezatként elvi szinten is ellenzik a szegregált, elkülönített látássérültek számára kifejlesztett honlapok, illetve aloldalak létrehozását, mivel a látásfogyatékos személyek esélyegyenlősége e téren akkor valósulhat meg, ha a honlapok tartalma általában véve úgy készül el, hogy az a vakok és gyengénlátók számára is hozzáférhető legyen a megfelelő ernyőolvasó és nagyító szoftverekkel. Emellett általános probléma a szegregált honlapokkal, aloldallal, hogy az akadálymentes felület frissítését az üzemeltetők elhanyagolják, illetve arra eleve nem töltnek fel minden, a nem akadálymentes oldalon megtalálható információt.

Az elnök a szövetség tapasztalatait összefoglalva kifejtette, hogy a megállókat előzetes bemondása csak a BKV újabb járművein megoldott, bár itt is előfordulnak hiányosságok, a régebbi járműveken a tájékoztatás igen gyakran elmarad. Szinte teljesen megoldatlan a járatra várakozó utasok hangos tájékoztatása a beérkező járat számáról, valamint a megállóban hozzáférhető menetrendi információkról. Nem megoldott a peronok irányának követését, a járművek ajtajának, valamint a mozgólépcsőknek, kijáratoknak a megtalálását segítő taktilis jelzések elhelyezése, továbbá a járművek döntő többségén és a megállókban a vizuális jelzések nem felelnek meg a gyengénlátók igényeinek. A BKV Zrt. honlapja a látássérült felhasználók számára csak részben és nehezítetten használható.

A szövetség elnöke a BKV-val történt egyeztetések pozitív hozadékaiként említette, a tapintható vonaltérképek és pontírási feliratok elhelyezését a 2-es metró vonalán.

A BKV Zrt. vezérigazgatójának az utastájékoztatóval összefüggésben kialakított álláspontja szerint a társaság 2008-ban úgy határozott, hogy kis mértékben változtat a járműveken addig megszokott utastájékoztató hangszövegek információi tartalmán. Ezen változtatásokra elsősorban azért volt szükség, mert az idősebb járműveken üzemelő kijelző- és hangbemondó rendszerek memóriakapacitása a sorozatos forgalmi változások kapcsán túl kicsinek bizonyult, abban a szükséges hangbemondásokat teljes körűen elhelyezni nem lehetett, azaz az egyes járművek memóriájába vagy 15-20 viszonylatot lehet beprogramozni teljes átszállási hanganyaggal, vagy annak hiányában akár 40-50 viszonylatot is.

A 2008-as módosítások lényege abban állt, hogy a járművek minél több viszonylaton tudják megjeleníteni a legszükségesebb információkat, és ezért került sor azon változtatásra, amelynek eredményeképpen a járműfedélzeti

utastájékoztatóban az átszállási lehetőségeket a korábbiaktól eltérő módon közölték, a bemondásokban csak a legfontosabb és hosszú távon is stabil gyorsvasúti, valamint távolságibusz-kapcsolatok kerültek bemondásra.

A hangbemondások körében eszközölt változtatás tette lehetővé, hogy a járműfedélzeti rendszerek memóriája a korábbinál több járatot tartalmazhasson, ami a vezérigazgató álláspontja szerint, a jelenlegi járműgazdálkodási körülmények között fokozottan szükséges.

A társaság részben a fenti probléma orvoslására megkezdte utastájékoztató rendszereinek integrált fejlesztését. A tervezés során fokozottan figyelembe vették az esélyegyenlőségi szempontokat. A fejlesztés kiemelten legfontosabb eszköze a FUTAR projekt, melynek műszaki tartalmában külön nevesítették azokat az elvárásokat, amelyeket a bevezetésre kerülő rendszernek az esélyegyenlőség szempontjai alapján teljesítenie kell. A közbeszerzési eljárás keretében 2010 végén kiválasztott vállalkozó jelenleg is dolgozik ezen feladatok megvalósításán.

A FUTAR projektben jelenleg alapvetően a háttér infrastruktúra elemeinek kiépítése folyik, rádiókommunikációs rendszerek, a telephelyi adatkommunikációs rendszerek és az új diszpécserközpont került eddig kialakításra.

Az utasok tájékozódását érintő legfontosabb járműfedélzeti fejlesztések jelenleg a típusonkénti kiviteli tervek készítési fázisában tartanak. A FUTAR projekt a fővárosban 225 db hangosítással is rendelkező közterületi utastájékoztató kijelző telepítésével fogja biztosítani a 86-os autóbushálózaton korábban bevezetett – de annál jóval magasabb műszaki színvonalú – megállóhelyi tájékoztató rendszer kiépítését. Az esélyegyenlőség feltételeinek optimalis biztosítása végett a rendszer funkcióinak pontosítása céljából felvette a társaság a kapcsolatot a Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetségével, így a kialakításra kerülő rendszer az ő javaslataik figyelembe vételével fogja biztosítani a közterületi kijelzőkön megjelenő információk akusztikus megjelenítését, valamint a járművek eddiginél jobb azonosíthatóságát a megállóhelyeken. Amiatt, hogy a mindmáig üzemeltetett, többségükben igen kezdetleges járműfedélzeti rendszerekben fokozatosan ellehetetlenült az átszállási lehetőségek akusztikus közlése, a bevezetendő új rendszerrel kapcsolatban kiemelt elvárásként fogalmazta meg a cég, hogy az magas színvonalon legyen képes megvalósítani ezt a hiányolt funkciót. A FUTAR projekt jelenleg érvényben lévő ütemterve alapján a teljes villamos-, trolibusz- és autóbushálózatra a rendszer 2012. év közepére épül ki.

A BKV Zrt. honlapja vonatkozásában, kitért arra, hogy az új honlap bevezetését megelőzően széles körű szakmai egyeztetést végzett a társaság, melynek során igyekeztek figyelembe venni az összes érintett szervezet véleményét. Segítségükkel sikerült egy olyan weboldalt elkészíteni, mely a legtöbb felhasználó számára egyformán könnyű tájékozódást, a társaság részére pedig gyors és rugalmas tájékoztatási fórumot biztosít. Ennek rendelte alá a társaság a projekt előrehaladása alatt felmerülő igényeket. Az elsődleges cél az volt, hogy a lehető legszélesebb körben – így a fogyatékosokkal élőknek is – tudjon a BKV elérhető és megfelelő tájékoztatást adni.

A vezérigazgató álláspontja szerint is vannak még további fejlesztési lehetőségek, azonban azt mindenképp biztató jelnek értékeli, hogy a Magyar Tartalomipari Szövetség a 2010-ben 10. alkalommal megrendezett, a hazai online és multimédia szakma digitális tartalomfejlesztési gyakorlatát bemutató e-Festival versenyen való részvételre felkérte a társaságot és a közérdekű információszolgáltatás kategóriában a BKV honlapját ítélte legjobbnak, amivel elnyerte a Felhasználóbarát Honlap kítüntetést.

A cég a W3C szervezet vonatkozó útmutatójának, a Web Content Accessibility Guidelines-nak (WCAG) az előírását vette figyelembe, amikor az oldal akadálymentes verziójának létrehozása mellett döntött.

A vezérigazgató álláspontja szerint valamely honlap akkor minősíthető akadálymentesnek, ha annak tartalma a számítógépet használó fogyatékos személy számára közvetlenül érzékelhető, érthető és értelmezhető, illetve, ha ugyanez megfelelő kiegészítő eszközök, berendezések, perifériák, valamint számítógépes programok, segédprogramok segítségével elérhető. Az akadálymentes honlap nem tartalmazhat ún. kereteket, mozgó ábrát, felugró ablakot, vagy más olyan elemet, amelyet a képernyő olvasó, fordító, vagy képernyőnagyító programok nem tudnak kezelni. Ezzel kapcsolatban a vezérigazgató hangsúlyozta, hogy a számtalan előnye miatt széles körben alkalmazott pdf formátumú, de a szöveget karakter alapon tartalmazó dokumentumok is megfelelőnek minősülnek, ezeket a felolvasóprogramok többsége képes kezelni. Szintén mértékadónak tekinti a BKV, hogy többek között az EU sörös elnökség honlapjának akadálymentes verziója³ és a Láthatatlan Kiállítás honlapja⁴ is ugyanazt a szabványt követi, mint a cégé. A vezérigazgató kiemelte, hogy a www.nemakadaly.hu kifejezetten esélyegyenlőséggel, akadálymentesítéssel foglalkozó weboldal, mely hasonlóképp a külön verziót használja.

A vezérigazgató tájékoztató, hogy az akadálymentes verziót nem tekinti a BKV és nem is nevezi „szegregált” oldalnak, hanem a www.bkv.hu valamennyi aloldalával egyenértékű, de speciális igényeket kielégítő részeként kezeli, ahogyan például a szintén eltérő célokat szolgáló mobilverziót is.

A weboldalon az akadálymentes verzió oldalain található valamennyi információ automatikusan generálódik, ugyanakkor, amikor a szerkesztőfelületen a cikkeket létrehozzák vagy módosítják, tehát minden információ, ami a honlap többi, nem akadálymentes, de az ilyen segítségre nem szoruló többség számára biztosított oldalon megjelenik, az ezzel egyidejűleg az akadálymentes oldalakra is felkerül. Azok a plakátok, hirdetések, melyek nem szöveg formátumban, hanem például képként jelennek meg, valóban nem tehetők akadálymentessé, de ezek inkább marketing típusú anyagok, nem a közösségi közlekedéshez szorosan köthető információk, ugyanakkor ezeknél is törekszik a cég a tartalom minél szélesebb körű közlésére. E szempontból az egyedüli komoly hiányossága – a Vezérigazgató álláspontja szerint – az oldalnak, az utazástervező alkalmazás, mely flash alapon működik, így akadálymentesítve nem jeleníthető meg, bár ezen alkalmazás számos más okból, jellegénél fogva is megkívánja a

látás képességét. Erre vonatkozóan is vannak fejlesztési elképzelései a cégnek, azonban azok megvalósulásához szintén elengedhetetlen feltétel a FUTAR projekt által biztosított lehetőségek elérhetővé válása, így a tervek szerint ahhoz kötve újítja meg ilyen magas szinten az utazástervezőt a cég.

A vezérigazgató összefoglalva az eddigieket kifejtette, hogy a felvetett hibákat olyan módon igyekezett orvosolni a BKV, hogy a legfontosabb problémákat soron kívül megvalósította:

Az oldalon a menutrendek mellett az aktuális forgalmi változások is láthatóak.⁵ Honlaptérképet hoztak létre, a legördülő menüket úgy módosították, hogy rákattintva „gördülés nélkül” is működjön. Valamennyi laptáblát feltölti a cég html formátumban is, annak ellenére, hogy ez a nemzetközi ajánlások szerint nem kritériuma az akadálymentességnek, sőt a nemzetközi példákban ez nem szokásos eljárás, ott szinte kizárólag pdf formátumú dokumentumokat találni. További intézkedésként alternatív szöveget helyeznek el a képekhez, a betűméretet, stílust egységesítik, a betűméret nagyításának lehetőségét biztosítják.

A vezérigazgató álláspontja szerint a társaság minden tőle telhető intézkedést megtett, illetve fejlesztést megvalósított, ami azt szolgálja, hogy az oldal megfelelően akadálymentes legyen mindemellett, hogy egyformán szolgálja minden látogató számára az általa elérhető lehető legkönnyebb és leggyorsabb formában a szükséges információ megtalálását.

Budapest Főváros főpolgármestere a beadvánnyal kapcsolatban a BKV Zrt. vezérigazgatójának válaszához hasonló tartalmú levelében arról tájékoztatott, hogy a BKV Zrt. 2008-ban valóban úgy határozott, hogy kis mértékben változtat a járművein addig megszokott utastájékoztató hangszövegek információtartalmán. Ezen változtatásokra elsősorban azért volt szükség, mert az idősebb járműveken üzemelő kijelző- és hangbemondó rendszerek memóriakapacitása a sorozatos forgalmi változások kapcsán túl kicsinek bizonyult, abban a szükséges hangbemondásokat teljes körűen elhelyezni nem lehetett.

A főpolgármester is felhívta a figyelmemet az utastájékoztató rendszer integrált fejlesztése kapcsán a FUTAR projektre, melyben jelenleg alapvetően a háttér infrastruktúra elemeinek kiépítése folyik, a rádiókommunikációs rendszerek, a telephelyi adatkommunikációs rendszerek és az új diszpécserközpont került eddig kialakításra.

Tájékoztattam az utasok tájékozódását érintő legfontosabb járműfedélzeti fejlesztésekről, melyek jelenleg a típusonkénti kiviteli tervek készítési fázisában tartanak.

Összegezett álláspontja szerint a főváros minden tőle telhető intézkedést megtett a fogyatékossgal élő utasok biztonságos és kényelmes közlekedésének biztosításáért.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés I) pontja és a 18. § (2) bekezdésének e) pontja alapján az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak, ezen belül közszolgáltatást végző szervnek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet.

A fentiek alapján a korábbi ombudsmani gyakorlattal összhangban *közszolgáltatást végző szervek körébe tartoznak a közlekedési társaságok*, amelyekre az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed*.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*.⁶

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint a Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára.

Az irányadó alkotmánybírói gyakorlat szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket⁵. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárások keretében működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

A határidők a jogilag szabályozott eljárások olyan elemei, amelyek általában az eljárások, ezen belül különösen egyes eljárási cselekmények lefolytatása, illetőleg bizonyos jogosultságok gyakorlása vagy kötelezettségek teljesítése ésszerű időn belül való befejezését írják elő; megakadályozzák az eljárások parttalanra válását, ugyanakkor biztosítják – többek között – az alapjogok gyakorlásának lehetőségét. [23/2005. (VI. 17.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB határozat] Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

2. Az Alaptörvény II. cikke az emberi méltósághoz való jogot egyértelműen mint alapvető jogot határozza meg, melytől senki sem lehet önkényesen megfosztani.

A *emberi méltóság* az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog (Alkotmány 54. § (1) bekezdés) az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.

Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának is tekinti. A modern alkotmányok, illetve alkotmánybírói gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezik meg: pl. a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, *általános cselekvési szabadságként*, avagy a magánszférához való jogként. Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. Az általános személyiségi jognak fontos elemét képezi az *önrendelkezés szabadsága*, az önrendelkezéshez való jog, amely – mint az összes ún. különös személyiségi jog – elsősorban az egyén autonómiáját, döntési szabadságát védi.

3. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerint „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja”.

A két évtizedes, töretlen alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként kell kezelnie. Ez azt jelenti, hogy a jogosultságok és kedvezmények elosztása nem feltétlenül kell hogy egyenlő legyen, de a döntéshozatal során minden érintett szempontjait azonos tisztelettel és körültekintéssel kell mérlegre tenni. Az Alkotmánybíróság kifejtette azt is, hogy alkotmányellenes megkülönböztetésről csak akkor lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Alkotmányellenes megkülönböztetés mindezek alapján csak akkor állapítható meg, ha összehasonlítható helyzetben lévő személyek között tesz a jogalkotó olyan különbségtételt, amely alapjogsérelmet okoz, illetőleg azzal az egyenlő méltóság alkotmányos követelményét sérti. Nem minősül azonban megengedhetetlen megkülönböztetésnek, ha a jogi szabályozás eltérő jogalanyi körre vonatkozóan állapít meg eltérő rendelkezéseket.

Ahogy azt korábban már kifejtettem,⁷ álláspontom szerint a hátrányos megkülönböztetés alkotmányos tilalmát nem csupán – közvetlen vagy közvetett – tevőleges magatartás (beavatkozás), azaz hatósági döntés, eljárás sértheti. Az állam, a jogalkalmazó hatóság vagy *közszolgálatást végző szerv, mulasztással is olyan jogi helyzetet hozhat létre, amely hatásában alkalmas arra, hogy sértse a hátrányos megkülönböztetés, az egyenlő méltóságú személyként való kezelés tilalmát.*

4. Az esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettségével kapcsolatban érdemes kiemelni, hogy „a társadalom egyes tagjai javára történő pozitív diszkrimináció, az egyenlő feltételek, az esélyegyenlőség biztosítása nemcsak megengedett, hanem a modern alkotmányos államtól el is várható, mind a szociális, mind a testi és lelki különbségekből adódó hátrányok enyhítése terén. Ebben a folyamatban az egyenjogúsági célokhoz tilalmak társulnak: a nemzetközi dokumentumok, s az államok belső jogszabályai tehát nemcsak kinyilvánítják a nemek, vallásfelekezetek stb. közötti egyenjogúság követelményét, hanem ennek biztosítékaként – gyakran büntetőjellel – diszkrimináció-tilalmakat is felállítanak. Más szóval tehát mára az egyenjogúság fogalmának egyrészt bizonyos társadalmi csoportok előnyös megkülönböztetése, illetőleg annak elvárhatósága, másrészt pedig a hátrányos megkülönböztetés tilalma ad korszerű tartalmat.”

Kiemelendő a *pozitív diszkrimináció fogalmával kapcsolatban kialakított alkotmánybírói gyakorlat*, mely szerint „az azonos méltóság jogából esetenként következhet olyan jog is, hogy a javakat és esélyeket mindenki

számára (mennyiségileg is) egyenlően osszák el. De ha valamely – az alkotmányba nem ütköző – társadalmi cél, vagy valamely alkotmányos jog csakis úgy érvényesíthető, hogy e szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni [...] a pozitív diszkrimináció korlátjának a tágabb értelemben leírt, tehát az egyenlő méltóságra vonatkozóat megkülönböztetés tilalma, illetve az alkotmányban pozitívan megfogalmazott alapjogok tekintendők. Bár a társadalmi egyenlőség, mint cél, mint társadalmi érdek, megelőzhet egyéni érdekeket, de nem kerülhet az egyén alkotmányos jogai elé.”

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

Az alkotmánybírói gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. Éppen erre figyelemmel a fogyatékosággal élő személyek valódi esélyegyenlőségének megteremtése ezért elsősorban hosszú távú, fokozatos, de folyamatos és következetes feladatként írható le a jogalkotás és a jogalkalmazás valamennyi szereplője számára.

5. Az Alaptörvény XXVII. cikkének (1) bekezdése szerint mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.

Az Alkotmánybíróság a 60/1993. (XI. 29.) AB határozatában kimondta, hogy „a magyar Alkotmány a közlekedés szabadságát külön nem nevesíti, de a szabad mozgáshoz való jog magában foglalja a járművön vagy járművel és anélkül való helyváltoztatás, a közlekedés szabadságát”. A szabad mozgáshoz való jog nem korlátozhatatlan jog, a jogalkotó elsősorban a közúti közlekedés résztvevői életének és biztonságának védelme érdekében meghatározza azokat a szabályokat, amelyek a közúti közlekedésben részt vevő személyekre vonatkoznak. [Vö. 3/21998 (II.11.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság 66/1991. (XII. 21.) AB határozatában kiemelte, hogy a *személyes szabadság* alkotmányos alapjogát törvény az Alkotmány megengedő rendelkezése folytán korlátozhatja. Az egyes korlátozható rendelkezések azonban csak akkor fogadhatók el alkotmányserűnek, ha az általuk elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest a korlátozás szükségszerű és arányos. E követelmény az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésének és az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozását tiltó I. cikk (3) bekezdésének egymásra vonatkoztatásán alapul.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a személyes szabadsághoz való jog és a *mozgásszabadsághoz való jog* egymásra vonatkoztatása alapján a személyes szabadsághoz való jog érdemben felhívható valamennyi, a mozgás és a helyváltoztatást is korlátozó jogszabály alkotmányossági megítéléséhez. A mozgásszabadsághoz való jog a személyes szabadsághoz való joggal együttesen is értelmezhető. [46/1994. (X. 21.) AB határozat]

III. Az ügy érdeme tekintetében

Vizsgálatom kiindulási pontja, hogy a BKV Zrt. villamos, busz- és trolibusz járatainak működő utastájékoztatói rendszere biztosítja-e megfelelően a vak és gyengénlátó utasok szabad mozgáshoz való jogát, és megfelel-e a hátrányos megkülönböztetés tilalmának és az esélyegyenlőség előmozdítása alkotmányos követelményének, továbbá a vizsgálat célja volt feltérképezni a tömegközlekedési vállalat infokommunikációs akadálymentesítési gyakorlatát.

1. A CRPD vonatkozó megállapításai

A preambulum szerint az Egyezmény részes államai elismerik, hogy bárkinek a fogyatékoság alapján történő hátrányos megkülönböztetése⁹ az emberi személy veleszületett méltóságának és értékének megsértése. Aggodalmukat fejezik ki amiatt, hogy a különböző okmányok és kötelezettségvállalások ellenére a fogyatékosággal élő személyek továbbra is akadályokkal szembesülnek a társadalomban való egyenlő részvételük során, és amiatt, hogy emberi jogaik a világ valamennyi táján sérülnek.

A „fogyatékoság alapján történő hátrányos megkülönböztetés”-t az alábbiak szerint definiálja: a *fogyatékoságon alapuló bármilyen különbségtételt, kizárást vagy korlátozást jelent, amelynek célja vagy hatása valamennyi emberi jog és alapvető szabadság másokkal azonos alapon történő elismerésének, élvezetének vagy gyakorlásának csorbítása vagy semmibe vétele* a politikai, a gazdasági, a szociális, a kulturális, a civil élet terén, vagy bármely egyéb területen. Ez a hátrányos megkülönböztetés minden formáját magában foglalja, egyebek között az ésszerű alkalmazkodás megtagadását.

A részes államok továbbá kötelezettséget vállalnak az egyezmény aláírásával arra, hogy biztosítják és elősegítik valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékosággal élő személy számára, a fogyatékoság alapján történő bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül. Ennek érdekében a részes államok vállalják, hogy *meghoznak minden megfelelő jogalkotási, közigazgatási és egyéb intézkedést* a jelen

Egyezményben foglalt jogok *végrehajtása* érdekében; megtesznek minden megfelelő intézkedést, ideértve a jogalkotási lépéseket a *fogyatékossgal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében*; kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg vagy segítenek elő az egyetemesen tervezett áruk, szolgáltatások, eszközök és létesítmények vonatkozásában, amelyek a *lehető legkisebb változtatással és anyagi ráfordítással megfelelnek a fogyatékossgal élő személyek speciális igényeinek, elősegítve felhasználhatóságukat és használatukat, valamint elősegítik az egyetemes tervezést a szabványok és irányelvek kidolgozása során.*

A hozzáférhetőséggel kapcsolatban az Egyezmény rögzíti, hogy a fogyatékossgal élő személyek önálló életvitelének és az élet valamennyi területén történő teljes körű részvételének lehetővé tétele érdekében a részes államok megfelelő intézkedéseket tesznek, hogy *másokkal azonos alapon biztosítsák a fogyatékossgal élő személyek számára a fizikai környezethez, a közlekedéshez, az információhoz és kommunikációhoz, beleértve az információ és kommunikációs technológiákat és rendszereket, valamint más, nyilvánosan hozzáférhető vagy rendelkezésre álló lehetőségekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférést, mind városi, mind vidéki területeken.* Ezek az intézkedések, amelyek *magukban foglalják a hozzáférési akadályok és korlátok beazonosítását és felszámolását, többek között a következőkre vonatkoznak:*

- 1) *épületek, utak, közlekedés és más bel- és kültéri létesítmények, így iskolák, lakóházak, egészségügyi létesítmények és munkahelyek;*
- 2) *információ, kommunikáció és egyéb szolgáltatások, köztük az elektronikus szolgáltatások és segélyhívó szolgáltatások.*

A részes államok szükséges intézkedéseket hoznak továbbá:

- a) *a nyilvánosság számára nyitva és rendelkezésre álló létesítmények és szolgáltatások hozzáférhetősége érdekében bevezetett minimális szabványok és irányelvek alkalmazásának fejlesztésére, hatályba léptetésére és ellenőrzésére;*
- d) *más megfelelő segítségnyújtási és támogatási formák előmozdítására a fogyatékossgal élő személyek információhoz való hozzáféréseinek biztosítása érdekében;*
- e) *akadálymentes információ és kommunikációs technológiák és rendszerek tervezésének, fejlesztésének, előállításának és terjesztésének korai szakaszban történő elősegítésére annak érdekében, hogy ezek a technológiák és rendszerek hozzáférhetővé tétele minimális költséggel járjon⁹.*

2. A BKV Zrt. infokommunikációs akadálymentesítési gyakorlata

A Fot. 4.§ hc) pontja értelmében az információ egyenlő eséllyel hozzáférhető akkor, ha az mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára kiszámítható, értelmezhető és érzékelhető, az ahhoz való hozzáfutás pedig az igénybevevő számára akadálymentes.

A törvény 6. §-a alapján a fogyatékos személy számára biztosítani kell az egyenlő esélyű hozzáférés lehetőségét a közérdekű információkhoz, továbbá azokhoz az információkhoz, amelyek a fogyatékos személyeket megillető jogokkal, valamint a részükre nyújtott szolgáltatásokkal kapcsolatosak.

A 7. § (2) bekezdés kimondja, hogy az információs társadalom nyújtotta lehetőségek erősítik az esélyegyenlőséget a fogyatékos személyek számára. A fogyatékos személyt az információs esélyegyenlőség megilleti az információs társadalmi szolgáltatások igénybevételekor.

A fogyatékos személy éppen fogyatékosága okán nehezebben jut információkhoz, vagy a mások számára hozzáférhető, értelmezhető információ számára nehezebben értelmezhető. Ezért kell kiemelni a közérdekű és a mindennapi életet szolgáló információkhoz való hozzáfutás biztosítását, hiszen ezek hiányában a fogyatékos személy jogaiban korlátozott lesz. Amennyiben a fentiek nem teljesülnek sérül a szolgáltatáshoz történő hozzáférés egyenlő esélye. A vakok és gyengénlátók komoly erőfeszítések árán tudnak csak tájékozódni, s ez a tény nem csak a saját, de a fogyatékossgal élők hozzátartozóinak, családtagjainak életlehetőségeit is korlátozza.

Tekintettel arra, hogy fellépésemet követően a BKV honlapjának fejlesztése megtörtént – akadálymentesített struktúrában elkészített, a gyengénlátók számára erős kontraszttal kialakított és a vakok számára megfelelő programozási megoldásokkal támogatott a honlap – e tekintetben további intézkedést nem kezdeményezek.

3. A BKV Zrt. utastájékoztató rendszere

A Fot. 2. § (3) bekezdése értelmében a tervezési, döntési folyamatok során kiemelten kell kezelni a fogyatékos személyek sajátos szükségleteit, és figyelemmel kell lenni arra, hogy a fogyatékos személyek a bárki által igénybe vehető lehetőségekkel csak különleges megoldások alkalmazása esetén élhetnek.

A Fot. 4. § h) pontja a fentiekén kívül rögzíti azt is, hogy a szolgáltatás egyenlő eséllyel hozzáférhető akkor, ha igénybevétele – az igénybe vevő állapotának megfelelő önállósággal mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára akadálymentes, kiszámítható, értelmezhető és érzékelhető.

A törvény 5. § (1) bekezdése szerint, a fogyatékos személynek joga van a számára akadálymentes, továbbá érzékelhető és biztonságos épített környezetre.

E jog vonatkozik különösen a közlekedéssel és az épített környezettel kapcsolatos tájékoztatói lehetőségekre.

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

Ezeknek a feltételeknek fokozatosan, de legkésőbb 2010. január 1-jéig kell, hogy a közlekedési rendszerek, tömegközlekedési eszközök, utasforgalmi létesítmények, jelző- és tájékoztató berendezések megfeleljenek.

A törvény tehát általános követelményeket fogalmaz meg. A közlekedési rendszerek átalakítását, fejlesztését 2010-ig kell olyan mértékben fejleszteni, hogy az a törvényben meghatározott jogokat biztosítsa.

A fentieket összegezve megállapítom, hogy a BKV Zrt. hangos utastájékoztatói rendszere nem biztosított teljeskörűen, a teljes villamos-, trolibusz- és autóbusz-hálózaton, így nincs lehetőség arra, hogy az általuk nyújtott szolgáltatás a vak és látássérült utasok számára egyenlő eséllyel hozzáférhető legyen, azt az érintettek önállóan, kiszámítható, értelmezhető és érzékelhető módon igénybe tudják venni. Az egyenlő hozzáférést biztosító környezet hiánya egyúttal az Ebktv. 8. § g) pontja – és egyéb rendelkezései alapján is – a fogyatékos, ezen belül a vak és látássérült személyeknek a törvény 9. §-ában¹⁰ meghatározott folyamatos, közvetett és hátrányos megkülönböztetését okozza.

Kétségtelen, hogy a FUTÁR projektnek is köszönhetően jelentős előrelépések történtek, és a közlekedési vállalat a már működő, régebbi egységeket fokozatosan teszi alkalmassá a vak és látássérült utasok számára, azonban mindez a törvényben meghatározott határidőhöz képest jelentős késedelemben történik. Utalni szeretnék arra is, hogy a hangos utastájékoztató megvalósítására, az egyenlő hozzáférés megteremtésére számos működő példát mutatnak hazánk egyes nagyobb városai (pl. Szolnok, Pécs) is.

Mindezekre tekintettel megállapítottam, hogy a közlekedési rendszerek átalakítására, fejlesztésére előírt törvényi határidő túllépése a jogállamiság elvével és az abból fakadó jogbiztonság követelményével, a látássérült illetve vak utasok vonatkozásában az emberi méltósághoz való joggal, a szabad mozgáshoz való joggal összefüggő visszasságot okoz, illetőleg sérül az egyenlő bánásmód követelménye, de a tapasztalt állapot az esélyegyenlőség biztosítására vonatkozó kötelezettség tekintetében is állandósítja a visszasságot.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és bekövetkeztük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem a BKV Zrt. vezérigazgatójánál, hogy*

– tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az akusztikus utastájékoztató rendszer további fejlesztésével a vak és látássérült utasok az egyenlő esélyű hozzáférés követelményének megfelelően vehessék igénybe a BKV Zrt. villamos, busz és trolibusz járatait;

– a rendszer fejlesztése érdekében vegye fel a kapcsolatot a vakok és látássérültek érdekeit védő szervezetekkel, akik javaslatokkal szolgálhatnak és a módszer tesztelésében segítséget tudnak nyújtani.

Felhívom továbbá a BKV Zrt. vezérigazgatójának figyelmét arra, hogy folyamatosan gondoskodjon a közlekedési vállalat honlapjának akadálymentes változata tartalmának rendszeres frissítéséről.

Budapest, 2012. október

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ 18. § (1) Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, megyei bírósági végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

² lásd pl. Bécs, London stb.

³ <http://wca.eu2011.hu>

⁴ <http://www.lathatatlan.hu>

⁵ így például a breaking news (rendkívüli hír), és az épp érvényben lévő előre tervezett változások.

⁶ Lásd ezzel összefüggésben az X/2349/2012. AB határozatot, mely szerint „[...] Az egyes intézményekről, alapelvekről és rendelkezésekről kialakított értelmezése a határozataiban található meg. Az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy

jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.”

⁷ Lásd: AJB 1792/2009.

⁸ Vö. 3.cikk

⁹ Vö. 9. cikk

¹⁰ 9. § Közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságokkal rendelkező egyes személyeket vagy csoportokat lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport volt, van vagy lenne.

AJB-85/2012

A tanulók jogai a Puskás Tivadar Távközlési Technikumban

(Kapcsolódó ügy: AJB-86/2012)

Előadó: dr. Bácskai Krisztina

Az eljárás megindítása

A Puskás Tivadar Távközlési Technikumban tapasztalt intézkedésekkel összefüggésben több panasz érkezett hivatalomhoz.

A beadványok szerint az intézményben az elmúlt években több jogszabálysértés történt. A nevük elhallgatását kérő panaszosok¹ állításai szerint, több diák nem kapta meg a 2010/2011 tanév végi bizonyítványát, mivel az érintettek nem fizették meg az intézményvezető által bevezetett ún. egyéni tarifa rendszer részét képező „PUH”-ot. A „PUH”-ot a tanulóknak abban az esetben kell fizetniük, ha valaki késve adja le házi dolgozatát vagy adott feladatot nem megfelelően teljesít. Mivel az iskola az Arany János Tehetséggondozó Program tagja, így több anyagilag hátrányos helyzetű gyermek jár az intézménybe.

Figyelemmel a fentiekre, az alapvető jogokkal összefüggő visszásság gyanúját okozó körülmények feltárása és a lehetséges megoldásokról való tájékozódás céljából, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18.§ (1) bekezdése alapján² vizsgálatot rendeltem el.

A vizsgálat megindításával egyidejűleg az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a.) pontja alapján tájékoztatást kértem a Puskás Tivadar Távközlési Technikum intézményvezetőjétől. Az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján pedig felkértem az intézmény fenntartóját, hogy a fentiekkel kapcsolatban folytasson az intézményben vizsgálatot és tájékoztasson annak eredményéről, esetleges intézkedéseiről.

Érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- Művelődéshez való jog (Alaptörvény XI. cikk (1)(2) bekezdés: „Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja”)

Az ügy jogszabályi háttere

- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Kot.)³
- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Knt.)
- A nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet (MKM rendelet.)⁴
- A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet (EMMI rendelet)

A megállapított tényállás

Mindenek előtt rögzíteni kell, hogy a vizsgálat során a vizsgálat alapjául szolgált esemény idején hatályos közoktatási törvény (Kot.), valamint MKM rendelet szerint jártam el, mivel azonban a Kot. és az MKM rendelet ügyre vonatkozó szabályai tartalmilag megegyeznek a 2012. szeptember 1-jén hatályba lépett köznevelési törvény (Knt.) és az EMMI rendelet vonatkozó rendelkezéseivel, a vizsgálat tárgyát képező ügy érdemi elemzését ez a változás csak formailag érinti.

A fővárosi főjegyző megkeresésemre tájékoztatott a „tarifa rendszer” és a bizonyítványok visszatartása ügyében a Főpolgármesteri Hivatal Oktatási Gyermekek- és Ifjúságvédelmi Főosztálya által lefolytatott vizsgálat eredményéről, mely szerint a külön eljárási díjat (PUH), az intézményvezető vezette be „önkéntes penitencia” címén. Ez a „díj” az elégtelen házi dolgozat jegyek kiváltását szolgálja. A fővárosi főjegyző elismerte, hogy az eljárás ellentétes a Kot. rendelkezéseivel,⁵ mindemellett a főjegyző arról is tájékoztatott, hogy a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI.8.) MKM rendelet (továbbiakban MKM rendelet) rendelkezéseibe⁶

ütköző módon 2011-ben 8 tanuló bizonyítványának kiadását tette függővé tartozása megfizetésétől az adott intézmény vezetője. Hét tanuló 2011. június 21-ig rendezte tartozását, számukra a bizonyítványt kiadták, egy tanuló csak bizonyítványa hiteles másolatát kapta meg.

Az intézményvezető a beadvánnyal összefüggésben az alábbiakról tájékoztatott:

Az „önkéntes penitencia” (PUH) külön eljárási díjat a Puskás Tivadar Távközlési Technikumban akkor alkalmazta, ha a tanuló elégtelen dolgozatot írt, de azt szerette volna kijavítani. Nem kellett külön eljárási díjat fizetni, ha a tanuló nem akarta az elmulasztott dolgozatot pótolni, vagy megfelelő volt számára a két megírt dolgozat átlaga. Az intézményben a tanév sikeres elvégzésének feltétele, az összes házi feladat beadása. Aki nem adta be házi feladatát, azt nem osztályozták le. Az a tanuló, aki késve adta be házi feladatát, két osztályzatot kapott, egy elégtelent a késedelemért, és egyet a munkáért. Aki ígéretet tett a házi feladat beadására, de a megadott határidőig nem teljesítette, azt a tanulót az intézményvezető „letiltotta”, vagy „feltételezte”, hogy a tanuló majd késedelmesen be fogja adni a dolgozatot.

Az intézményvezető a továbbiakban arról tájékoztatott, hogy az évváró után 2010. június 21-ig minden tanuló egy kivételével rendezte „tartozását”, mely 540 Ft/fő volt. Az intézményvezető tájékoztatása szerint egyedül a beadványozó „nem volt hajlandó” a „tartozását” rendezni, így ő hiteles fénymásolatot kapott bizonyítványáról. Az igazgató kifejtette továbbá, hogy 2011. augusztus 24-én az egyik beadványozó is befizette az 540 Ft-os „tartozását” és átvette eredeti bizonyítványát, melyet aláírásával igazolt, így ez volt az utolsó visszatartott bizonyítvány.

Az intézményvezető további két megjegyzést is megfogalmazott az ügygel kapcsolatban:

1) Az iskola a Magyar Telekom által létrehozott és támogatott intézmény volt 2010. szeptember 1-jéig. A 2010/2011-es tanévben az egyik beadványozó ösztöndíjban részesült „azon felül, hogy ingyenesen kapta meg tankönyveit.”

2) Az intézményvezető arról is tájékoztatott, hogy 2011/2012-es tanévben már nincs az intézményben külön eljárási díj, ezért azóta „élet idegenül” jár el a diákokkal szemben az intézmény: „– Elégtelent adunk, ha valaki nem teljesítette a megkívánt szintet. Elégtelent adunk, ha nem adja be házi feladatát. Elégtelent adunk, ha nem hozza magával a felszerelését.” A fenti érdemjegyeket csak egy újabb dolgozat vagy házi feladat beadásával „enyhítheti” a tanuló, de azt „nem törölheti el”. Az intézményvezető azt is kifejtette, hogy mióta nincs külön eljárási díj „a bukottak száma megnövekedett, az iskola átlaga leromlott és az osztályzatok értéke devalválódott. De így ez legalább jogszerű.”

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontja és a 18. § (2) bekezdésének e) pontja alapján az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak, ezen belül közszolgáltatást végző szervnek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet.

A fentiek alapján a korábbi ombudsmani gyakorlattal összhangban *közszolgáltatást végző szervek körébe tartoznak a nevelési-oktatási intézmények*, amelyekre az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed*.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosá egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosá következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

Magyarország Alaptörvényének és Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.*⁷

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

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A

jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.” [9/1992. (I. 30.) AB. hat.]

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének mind szabályozási szinten, mind a *jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell.*

2. Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése szerint minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdése értelmében az állam a művelődéshez való jogot részben az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.

Az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdése és az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdése⁸ között lényegbevágó eltérés az *ingyenes és a mindenki számára hozzáférhető középfokú oktatás alkotmányi szintre emelése.*

Az Alaptörvény a személyiség kibontakoztatásának, a tájékozott és felelős polgárrá válásnak az egyik alapvető feltételeként valamennyi magyar állampolgár jogát elismeri a műveltség megszerzésére törekvéshez. E jog érvényesítése szükségeszerűen állami cselekvést igényel, ezért a művelődés alapvető intézményeit is meghatározza. Az elengedhetetlenül fontos ismeretek megszerzését, a gyermekek megfelelő fejlődését a kötelező - és ezzel összhangban bárki számára ingyenesen hozzáférhető - alapfokú oktatással biztosítja. A további ismeretbővítést, valamely foglalkozás elsajátításához vagy a magasabb szintű szakmai vagy tudományos oktatásban való részvételhez szükséges tanulás lehetőségét a középfokú oktatás korlátozásmentes és ingyenes elérhetőségével ösztönzi. A felsőfokú oktatásban való részvételt az Alaptörvény az elmélyültebb ismeretszerzéshez szükséges képességek figyelembevétele alapján teszi elérhetővé. Alaptörvényi szinten rendeli meghatározni azokat a juttatási formákat, amelyek az oktatás bármely szintjén résztvevők számára elősegíthetik a tanulással járó anyagi terhek enyhítését.

Az Alaptörvény megfogalmazásából következően a mindenki számára hozzáférhető középfokú oktatás érvényesülését az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségén keresztül biztosítja. Az állampolgárok tanuláshoz való jogát az állam intézményfenntartói kötelezettsége alapozza meg, amelynek keretében mindenki számára – hátrányos megkülönböztetés nélkül – biztosítani kell e jog gyakorlását lehetővé tevő szervezeti és jogszabályi feltételeket.⁹

Az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú oktatás az állam oldaláról nézve kötelezettséget jelent, míg a tanulók számára a megfelelő minőségű, a társadalmi fejlődés követelményeit tükröző korszerű oktatást biztosító köznevelési, illetve szakképzési intézmény látogatásához való jogot jelenti.

Az ingyenesség a középfokú oktatáshoz való ingyenes hozzájutást, lényegében a tandíjmentességet fejezi ki. A művelődéshez való jog alanyi jogi oldalából nem vezethető le egy konkrét állami támogatásra vonatkozó, a tanulót illetve a szülőt megillető alanyi jog. Az állam által kötelezően biztosítandó ingyenesség tartalmi meghatározásánál is figyelemmel kell lenni arra, hogy a művelődéshez való alapjog érvényesülése a társadalom számára rendelkezésre álló anyagi eszközök mértékének a függvénye. Az állam feladata az, hogy egyensúlyt teremtsen az alkotmányos célkitűzésen alapuló igény (a középfokú oktatás ingyenessége) és az ennek megvalósításához a társadalom teherbíró képessége alapján igénybe vehető anyagi eszközök között.¹⁰

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. Az értékelés módszere

A tanulók értékelése immanens része az oktatásnak. Sok esetben a folyamat során megjelenhet a pedagógus tanulóhoz fűződő viszonya, esetleges értékítélete is. A Kot. széles körű lehetőséget és autonómiát biztosít a pedagógusok részére, hogy a tanulókat mind tanulmányaik, mind magatartásuk tekintetében értékeljék, minősítsék, velük szemben fegyelmező intézkedéseket alkalmazzanak. A pedagógus az értékelés, minősítés során kialakíthat egyedi módszereket, alkalmazhat sajátos értékelési, számonkérési technikákat, az értékelési módszereknek és a fegyelmező intézkedéseknek azonban meg kell felelniük a jogszabályi előírásoknak és az iskola belső szabályzataiban foglalt rendelkezéseknek, valamint nem sérthetik a tanulók emberi méltóságát.

A Kot. 70. § (1) bekezdése¹¹ úgy rendelkezik, hogy a pedagógus a tanuló teljesítményét, előmenetelét tanítási év közben rendszeresen érdemjeggyel értékeli, ezzel egyben azt is kimondja, hogy az érdemjeggyel a pedagógus kizárólag a tanuló teljesítményét, előmenetelét értékelheti, az érdemjegy vagy az osztályzat megállapítása a tanuló teljesítményének, szorgalmának értékelésekor, minősítésekor nem lehet fegyelmezési eszköz.

Az értékelés során tehát élesen el kell különíteni egymástól a tanulói teljesítmény értékelését a tanuló magatartásának értékelésétől, ezért a tanuló felkészültsége és tudásának értékelése nem fejezheti ki a tanulói magatartás értékelését.

A házi feladatokkal kapcsolatban a jogszabályok nem tartalmaznak konkrét előírásokat, az iskola pedagógiai programjában¹² meg kell határozni az iskolai írásbeli beszámoltatások formáit, rendjét, korlátait, a tanulók tudásának értékelésében betöltött szerepét, súlyát, valamint az otthoni (napközis és tanulószobai) felkészüléshez előírt írásbeli

és szóbeli feladatok meghatározásának elveit és korlátjait. A jogszabályok tehát nem tiltják, hogy a pedagógus érdemjeggyel értékelje például a házi feladatot vagy az el nem készített házi feladatot.

A szükséges felszerelés hiánya kapcsán azonban fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a pedagógus – a minőség, típus és ár megjelölése nélkül – olyan ruházati vagy más felszerelés beszerzését kérheti a tanulótól, amely nélkülözhetetlen az általa tartott tanórai foglalkozáson való részvételhez, illetve a tanított tananyag elsajátításához, és amelyet a tanórai foglalkozáson egyidejűleg minden tanulónak rendszeresen alkalmaznia kell. Minden további e körbe nem tartozó felszerelés biztosítása az iskola feladata.

A tanórai felszerelés hiányát érdemjeggyel azonban csak akkor lehet értékelni, amennyiben a tanítási órán történő számonkérésben rögzített feladat teljesítéséhez az szükséges. Tehát, amennyiben a számonkérésben meghatározott feladatot a tanuló nem tudja teljesíteni – akár a felszerelés hiánya miatt – úgy akár elégtelenre is értékelhető. De a számonkérés esetétől eltekintve a felszerelés hiánya miatt a tanulónak elégtelen nem adható.

Összességében tehát *minden olyan körülmény értékelése – adott esetben ilyen a megfelelő felszerelés hiánya is – mely a tanuló tudásával, teljesítményével nincs összefüggésben, jogszabályba ütközik.*

2. Az önkéntes penitencia rendszerre vonatkozó eljárás

A vizsgálati tapasztalatok összegzéseként megállapítható, hogy az intézményvezető által bevezetett önkéntes penitencia rendszer *a mindenki számára elérhető középfokú oktatáshoz való ingyenes hozzáférést korlátozza*, annak bevezetése és alkalmazása ellentétes a Kot. rendelkezéseivel.

A Kot. 3. § (3) bekezdése¹³ ugyanis kimondja, hogy *ingyenes* az óvodai nevelés, az óvodai nevelést és az iskolai nevelést és oktatást kiegészítő pedagógiai szakszolgálatok igénybevétele, továbbá a gimnáziumi, a szakközépiskolai, a szakmunkásképző iskolai, a szakiskolai nevelés és oktatás, valamint a kollégiumi ellátás.

A Kot. 114.§ (1) bekezdése¹⁴ értelmében a helyi önkormányzatok és az állami szervek által fenntartott nevelési-oktatási intézményekben, továbbá a helyi önkormányzati feladatellátás keretében *ingyenesen igénybe vehető szolgáltatás* a szakiskolában és a középiskolában a tanórai foglalkozás, a nappali oktatás munkarendje szerinti oktatásban pedig az első szakképesítésre való felkészülés.

A Kot. 114-115.§-ai¹⁵ tehát egyértelműen meghatározzák, hogy a helyi önkormányzatok és az állami szervek által fenntartott nevelési-oktatási intézményekben, továbbá a helyi önkormányzati feladatellátás keretében melyek az ingyenesen igénybe vehető szolgáltatások, illetve mely szolgáltatásokért kérhető térítési díj. *E kötelező érvényű törvényi rendelkezéstől eltérni nincs mód, kizárólag a törvényben meghatározott esetekben szedhető térítési díj. Amennyiben az oktatási intézmény ettől eltérően bármilyen jogcímen a diákoktól, illetve szüleiktől pénzt szed, jogszabálysértést követ el.*

A nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet 27/A. §-a¹⁶ szerint a tanuló bizonyítványának kiadását az iskola semmilyen indokkal nem tagadhatja meg.

A fentieket összevetve megállapítom, hogy az intézményvezető a Kot. és az MKM rendelet vonatkozó szabályainak megsértésével járt el, amikor külön eljárási díj ellenében adta ki az érintett tanulók bizonyítványait. Az Alaptörvényre visszavezethető követelmény, hogy nem határozható meg olyan feltétel, amely akadályozza a megkezdett tanulmányok folytatását, illetve annak befejezését, nem írható elő a törvényben meghatározott eseteken kívül egyéb fizetési kötelezettség. A tartozás összege nem követelhető a szülőtől, amennyiben az intézményvezető által jogtalanul előírt külön eljárási díjat nem fizeti meg, és ez a tény nem járhat a tanuló teljesítményét értékelő bizonyítvány visszatartásával sem.

Az intézményvezető hivatalomnak megküldött válasza alapján lényeges kiemelni továbbá, hogy több kijelentése, szó- és fogalomhasználata nehezen egyeztethető össze egy a közoktatási intézmény törvényes működéséért, a pedagógiai munkáért, és egyben a gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok ellátásáért felelős és szakmailag alkalmas intézményvezetői magatartással. Itt szükséges kiemelni az intézményvezető véleményét, mely szerint, mióta nincs külön eljárási díj „a bukottak száma megdöbbentően nőtt, az iskola átlaga leromlott és az osztályzatok értéke devalválódott. De így ez legalább jogszerű.”

Az intézményvezető fenti okfejtése, ti. egy jogszerűtlen eljárás megszüntetése és a tanulók leromlott teljesítménye egymással összefüggésbe hozható szakszerűtlen, ésszerűtlen és méltatlan érvelés. Álláspontom szerint a *tanulók teljesítményének ösztönzésére alkalmazhatók a megfelelő jogszerű pedagógiai eszközök*, a tanuló tudásán, teljesítményén kívül eső magatartásokat pedig más pedagógiai módszerekkel és eszközökkel (például intővel, beírással, magatartásjeggyel) lehet jogszerűen szankcionálni.

Összességében a tényállásban feltárt körülmények alapján megállapítom, hogy az intézményvezető által bevezetett „önkéntes penitencia” rendszer, valamint a bizonyítványok külön eljárási díj fejében történő visszatartása a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelmét, valamint a tanulók művelődéshez (oktatáshoz) való alapvető jogával összefüggő visszasságot idézett elő.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságok bekövetkezése lehetőségének *jövőbeni megelőzése érdekében*, az Ajb. 35. § (1) bekezdése alapján felkérem Budapest Főváros főpolgármesterét,

– mint a munkáltatói jogkör gyakorlóját, hogy a jelentésemben feltárt indokok alapján fontolja meg a Puskás Tivadar Távközlési Technikum intézményvezetőjének fegyelmi eljárás során történő felelősségre vonását;

- intézkedjen annak érdekében, hogy a feltárt jogellenes gyakorlatot haladéktalanul vizsgálják felül, továbbá
- a bizonyítványok kiadása az intézményben a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően történjen.

Budapest, 2012. november

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

- ¹ Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint, a beadványt benyújtó személy kilétét az alapvető jogok biztosja csak akkor fedheti fel, ha ennek hiányában a vizsgálat nem lenne lefolytatható. Ha a beadványt benyújtó személy kéri, kilétét az alapvető jogok biztosja nem fedheti fel. Az alapvető jogok biztosához fordulása miatt senkit sem érhet hátrány.
- ² Ajbt. 18. § (1) Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, megyei bírósági végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.
- ³ Hatályon kívül helyezte 2012. szeptember 1-én a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény
- ⁴ Hatályon kívül helyezte 2012. szeptember 1-én a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet
- ⁵ Kot. 3 § (3) bekezdés, Kot. 114 § (1) bekezdés
- ⁶ 27/A. § A tanuló bizonyítványának kiadását az iskola semmilyen indokkal nem tagadhatja meg.
- ⁷ Lásd ezzel összefüggésben az X/2349/2012. AB határozatot, mely szerint „[...] Az egyes intézményekről, alapelvekről és rendelkezésekről kialakított értelmezése a határozataiban található meg. Az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvet átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.”
- ⁸ Az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság a művelődéshez való jogot – más intézkedéseken túl – a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető közép- és felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők anyagi támogatásával volt köteles megvalósítani.
- ⁹ Lásd: 18/1994. (III. 31.) AB határozat
- ¹⁰ Vö.: 1251/E/2010. AB határozat
- ¹¹ A Knt. 54.§ (1) bekezdés
- ¹² Kot. 48. § (4) bekezdése
- ¹³ Knt. 2.§
- ¹⁴ Knt. 2.§ (2) bekezdés
- ¹⁵ A jogszabály 114. § (4) bekezdésében foglaltak alapján az ingyenes szolgáltatások körében a nevelési program, a pedagógiai program végrehajtásához kapcsolódó, a mindenki számára előírt tananyag megismerését, feldolgozását, a mindennapi testedzést szolgáló, intézményen kívüli kulturális, művészeti, sport- vagy más foglalkozást, kirándulást, erdei iskolát a nevelési-oktatási intézmény költségvetésének terhére lehet megszervezni.
- ¹⁶ A nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet 78.§

AJB-102/2012

A tulajdonos fakivágására kötelezése

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványában sérelmezte, hogy Bag Nagyközségi Önkormányzat Jegyzője az ingatlanán található fenyőfa, hársfa és tujasor kivágására kötelezte.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint az egészséges környezethez való alapvető jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- az egészséges környezethez való jog (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)
- a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)

Alkalmazott jogszabályok

- a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Sztv.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII.30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.)
- a helyi építési szabályzatról szóló 8/2005. (V.26.) önkormányzati rendelet (a továbbiakban: HÉSZ.)

A megállapított tényállás

A beadványban foglaltak vizsgálata érdekében tájékoztatást kértem Bag Nagyközségi Önkormányzat Jegyzőjétől (a továbbiakban: jegyző), valamint a Pest Megyei Kormányhivataltól (a továbbiakban: kormányhivatal). A panaszos, valamint a fenti szervek tájékoztatása alapján az alábbi tényállást állapítottam meg.

A panaszos szomszédja 2011. január elején bejelentést tett a polgármesteri hivatalban, amelyben kérte a jegyzőt, hogy kötelezze a panaszost az annak ingatlanán álló tujasor és fenyőfa ágainak megmetszésére. A jegyző erre a panaszost felszólította, aki ennek eleget tett. A panaszos szomszédja 2011. február 28-án ismételt kérelemmel fordult a jegyzőhöz, amelyben a szóban forgó tujasort, fenyőfát és hársfát sérelmezve jegyzői intézkedést kért.

2011. március 11-én a jegyző helyszíni szemlét tartott az érintettek jelenlétével, amely során az eljáró műszaki előadó a panaszos szomszédjának aggályait csak kismértékben találta megalapozottnak. A jegyző – a jogszabályi környezet vizsgálata és a körülmények mérlegelése után – 2011. március 16-án felszólította a panaszost, hogy a szomszédos ház mellett álló tujasort az eresz vonaláig vágja vissza, valamint a telekhatár közelében álló fenyőfát és hársfát vágja ki. A panaszos a felszólításnak eleget tett.

A panaszos szomszédja 2011. április 20-án ismételt megkereste a jegyzőt és kérelmezte, hogy a panaszost szólítsák fel a tujasor kivágására. A jegyző arról tájékoztatta a panaszos szomszédját, hogy az ügyben további intézkedést nem kívánt tenni, ezért az a kormányhivatalhoz fordult.

A kormányhivatal az ügyet áttette¹ az elsőfokú környezetvédelmi hatósághoz, a jegyzőhöz. Indokolásában kifejtette, hogy a tujasor nem felel meg a HÉSZ előírásainak, és megállapította az elsőfokú hatóság intézkedési kötelezettségét.

A panaszos 2011. július 25-én kérelemmel fordult a kormányhivatalhoz, amelyben a fenti áttétel indokolásában foglaltakat – a fák által okozott kárt – cáfolta. Az indokolás felülvizsgálatát és szakértői véleményezést kért. A kormányhivatal a beadványt áttette a jegyzőhöz, valamint arról tájékoztatta a panaszost, hogy az elsőfokú eljárás folyamatban van.

A jegyző a kormányhivatal végzésének indokolása alapján 2011. június 13-án felszólította a panaszost, hogy az ingatlanán álló tujasorokat 15 napon belül vágja ki. A panaszos 2011. július 25-én kérelemmel fordult a kormányhivatalhoz, valamint a Vidékfejlesztési Minisztériumhoz (a továbbiakban: minisztérium), amelyben a kivágás kötelezettségének felülvizsgálatát kérte.

Tekintettel arra, hogy a kivágásra vonatkozó határidő alatt a panaszos a felszólításnak nem tett eleget, a jegyző 2011. július 29-én határozatban kötelezte a panaszost, hogy a tujákat 5 napon belül vágja ki. A panaszos 2011. augusztus 5-én kérelemmel fordult a jegyzőhöz, amelyben – a várható minisztériumi állásfoglalás miatt – a kivágásra vonatkozó határidő meghosszabbítását kérte.

A jegyző 2011. augusztus 18-án 15.000 forint pénzbírsággal sújtotta a panaszost. A minisztérium 2011. augusztus 23-án a rendelkezésére álló iratok alapján mind tartalmi, mind pedig eljárási hibákat észlelt a fakivágási eljárás során. Felszólította ezért a kormányhivatalt, hogy az ügyet törvényességi és szakmai szempontból részletesen vizsgálja ki.

A jegyző – a minisztérium levelének megérkezését követően – 2011. augusztus 29-én a kormányhivatal vizsgálatának lezárultaig, az eljárást felfüggesztette. A kormányhivatal felügyeleti jogkörében eljárva² 2011. szeptember 21-én az elsőfokú határozatot megváltoztatta és a tujasor 3,0 méternél magasabb növekményének, valamint a telekhatáron átnyúló ágainak évente egyszer történő levágását írta elő.

A panaszos az eljárás felfüggesztését (így a jegyző felülvizsgálatról való tudomásszerzését) megelőzően 2011. augusztus 26-án a tujasort kivágatta.

A vizsgálat megállapításai

I. Hatásköröm tekintetében

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – a helyi önkormányzat tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár

(a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Jelen ügyben megállapítható, hogy a kormányhivatal és az önkormányzat az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) és b) pontjai alapján hatóságnak minősülnek, tehát az ügy vizsgálatára hatásköröm kiterjed. Vizsgálat lefolytatásának lehetőségét pedig az Ajbt. 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország *elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez*, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés kimondja, hogy ezt a jogot Magyarország többek között a környezet védelmével valósítja meg.

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) számú határozatában megállapította, hogy a környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata alapján az állam³ nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. E magas szintű védelem miatt elvárt tehát, hogy megalapozott, körültekintő előkészítés előzze meg azon döntéseket, amelyek közvetlen hatással vannak az élő és élettelen környezetre, a lakosság egészségi állapotát meghatározó tényezőkre.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) számú határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is.

III. Az ügy érdemében

A szóban forgó fenyőfa, hársfa és tujasor kivágását illetően a vizsgált eljárás egészére vonatkozóan, általánosságban az alábbiak kifejtése indokolt.

Jelen eljárásban a növények elhelyezkedésére a HÉSZ tartalmaz előírásokat. A HÉSZ. 3. § (3) bekezdésének 2011. február 11-i módosítása – így 2011. április 12-e – előtt hatályos állapota szerint *„a beépítésre szánt területeken a telekhatártól számított legkisebb ültetési távolság: 3 méternél magasabbra növény gyümölcs- és egyéb fa, valamint gyümölcs és egyéb cserje esetén 3,0 méter, 3,0 méternél magasabbra nem növény gyümölcs- és egyéb fa, valamint cserje esetében 1,5 méter.”*

A HÉSZ jelenleg hatályos 3. § (4) bekezdése szerint *„a beépítésre szánt területeken a telekhatártól számított legkisebb ültetési távolság: 1,5 méter.”*

A fenti növényeket az ingatlan birtokosa 1981-ben ültette, a HÉSZ szabályozását az önkormányzat 2005-ben vezette be. A HÉSZ 22. § (2) bekezdése szerint *„a rendelet előírásait a hatálybalépést követően indított ügyekben kell alkalmazni.”* Emiatt a fákkal kapcsolatosan a HÉSZ előírásait *nem lehet alkalmazni*, ellenben érvényesül *a szerzett jogok védelmének elve*. A Ket. 1. § (4) bekezdése alapján a közigazgatási hatóság védi az ügyfelek *jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogait*.⁴

A fák és a tuják kivágására ezért jogszerűen kizárólag a Kr. vonatkozó szabályai alapján lett volna mód. A Kr. szerint⁵ *a jegyző a fás szárú növényvel rendelkezni jogosultat a fás szárú növény kivágására kötelezi, ha a fás szárú növény az élet- vagy vagyonbiztonságot veszélyezteti, és e veszély másként nem hárítható el.*

Így a panaszost csak abban az esetben lehetett volna a fák kivágására kötelezni, amennyiben a fák az élet- vagy vagyonbiztonságot veszélyeztetik. E szempontok alapulvételével megvizsgáltam a kivágásról rendelkező hatósági döntéseket.

III.1. A jegyző 2011. március 16-án kiadott felszólítása

A kérdéses jegyzői „intézkedés” – a HÉSZ előírásai alapján – a fenyőfa és hársfa kivágásáról, továbbá a tujasor megmetszéséről rendelkezik.

A jegyző a felszólítás kibocsátása előtt a tényállás tisztázása céljából⁶ az érintettek bevonásával helyszíni szemlét tartott, valamint kertész-mérnök szakértő szakvéleményét kérte ki. Ezek alapján megállapította, hogy a fenyőfa esetében fennállhat a – szomszédos épületet érintő – vagyonbiztonságot veszélyeztető állapot.

A jegyző tényállás tisztázási kötelezettségének eleget tett. A fenyőfa tekintetében megállapítható, hogy a kivágás elrendelése indokolt volt, azonban a megfelelő jogszabályi hivatkozás hiányzott. A hársfa kivágására

ugyanakkor – élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztetők okán – a panaszost nem lehetett volna kötelezni. A tujasor eresz vonaláig történő megmetésését a jegyző a helyszíni szemle alapján vagyonbiztonsági okból megalapozottnak ítélte. A döntés formáját tekintve a hatóság a Ket. alapján az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki.⁷

Megállapítom, hogy a jelen ügyben kiadott felszólítás az elsőfokú környezetvédelmi hatóságnak az ügy érdemében hozott döntésének minősül, amelyet azonban nem a Ket. szerinti formában, azaz nem határozatként hozott meg. Ebből eredően nem rendelkezett a döntés elleni fellebbezési lehetőségről⁸, amely az ügyfeleket megillette volna. *Alakszerű döntés hiányában a felek jogorvoslathoz való joga alapjaiban sérült.*

III.2. A kormányhivatal 2011. június 30-án kiadott végzése⁹

A kormányhivatal a hozzá beérkezett kérelmeket – hatáskör hiányában – a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező környezetvédelmi hatósághoz – a jegyzőhöz – áttette.

Döntésének meghozatala előtt azonban helyszíni szemlét tartott, amelyről a *panaszost nem értesítette*. A Ket. rendelkezései alapján a szemletárgy birtokosát (jelen esetben az ingatlan birtokosát) a szemléről előzetesen értesíteni kell.¹⁰ Ettől eltérni kizárólag abban az esetben lehet, ha ez veszélyeztetné a szemle eredményességét, valamint amennyiben a szemle a szemletárgy birtokosának közreműködése nélkül, külső vizsgálattal elvégezhető.¹¹ A kormányhivatal egyrésztől nem jelezte, hogy a szemle eredményességének veszélyeztetése miatt tekintett el a panaszos értesítésétől, másrésztől a minisztérium kormányhivatal részére írt levele¹² szerint „a tényállást megállapítani a telekhatáron túlról, külső vizsgálattal meglehetősen nehéz”.

A kormányhivatal az áttételről rendelkező végzése szerint: „A helyszínt megtekintve és ott a mellékelt fényképeket készítve megállapítottam, hogy kérelmező véleménye helytálló, az oldalkertben telepített tujasor valóban nem felel meg sem a módosítás előtt, sem a módosítás utáni HÉSZ előírásainak, miáltal veszélyeztetni kérelmező lakóépület ingatlanának vagyonbiztonságát azáltal, hogy a falat nyirkos állapotban tartja, és télen fagyzugot képez. A Fásr. 7. § (2) bekezdése értelmében az első fokú környezetvédelmi hatóságnak intézkedési kötelezettsége áll fenn.” A végzés indokolása szerint tehát – erre vonatkozó egyéb bizonyíték nélkül, illetve hiányában – a tujasor pusztán azáltal veszélyeztetni a szomszédos ingatlan vagyonbiztonságát (a falat nyirkos állapotban tartja, valamint fagyzugot képez), hogy elhelyezkedése nem felel meg a hatályos HÉSZ rendelkezéseinek.

Megállapítom, hogy mivel a kormányhivatal olyan ügyben, amelyben hatáskörének hiányát állapította meg, helyszíni szemlét tartott, illetve indokolásában az ügy érdemére vonatkozó megállapításokat tett, ezáltal az elsőfokú hatóság hatáskörét elvonta. Ez azért lényeges, mert az elsőfokú hatóság részére az indokolásban tett megállapításai alapját képezték a jegyző által kiadott – az alábbiakban elemzett – *intézkedéseknek.*

A biztosítási megkeresésre adott válaszában¹³ a kormányhivatal – az indokolásban írt megállapításaival kapcsolatosan – azt nyilatkozta: „Az áttételről szóló végzésem a Ket. 71. § (1) bekezdése alapján nem az ügy érdemében hozott döntés, az elsőfokú hatóság a végzés indokolásában szereplő tájékoztató megállapításokat az eljárása során a tényállás tisztázása céljából veheti figyelembe.” A kormányhivatal felelősségét nem csökkenti az, hogy hatáskörrelvonó megállapításait „tájékoztató megállapításoknak” tekinti, hiszen hatáskör hiányában tett megállapításai – az ügy előzményeire tekintettel – nyilvánvalóan alakították a majdani döntés tartalmát.

III.3. A jegyző 2011. július 13-án kiadott felszólítása

A döntés formáját tekintve a III.1. alpont alatt leírtak és döntéssel kapcsolatban is fennállnak.

A felszólítás tartalmát vizsgálva két megállapítás tehető. Egyrésztől a jegyzőnek a kormányhivatal – hatáskör hiányában tett – megállapításait figyelmen kívül hagyva kellett volna lefolytatnia elsőfokú eljárását és határozatát meghoznia. Másrésztől a jegyző határozatának tartalma szempontjából felelősség terheli a kormányhivatalt is, mert a jegyző – hivatkozással az áttételre – a felettes szerv tartalmi előírásainak megfelelő intézkedést hozott.

III.4. A jegyző 2011. július 29-én kiadott határozata¹⁴

Határozatának indokolásában a jegyző kifejti, hogy a tujasort azért kell kivágni, mivel nem felel meg a HÉSZ előírásainak, valamint a kormányhivatal megállapította annak vagyonbiztonságot veszélyeztető állapotát.

Megállapítom, hogy nem biztosított az ügyfelek részére fellebbezési lehetőséget, mivel azt – bár a határozatát környezetvédelmi hatóságként hozta meg – a Sztv. alapján kizárta. Ennek nyomán e döntés kapcsán is sérült a felek jogorvoslathoz való joga.

III.5. A kormányhivatal 2011. szeptember 21-én kiadott határozata¹⁵

Határozatában a kormányhivatal az elsőfokú határozatot megváltoztatta a következők szerint: „Tárgyi ingatlan mindenkori birtokosát kötelezem arra, hogy a szomszéd ingatlannal közös oldalhatár mellett lévő tujasor 3,0 méternél magasabb növekményét és a telekhatáron átnyúló oldalágait minden év október 30-ig, évente egyszer, a vegetációs időszakon kívül vágja le.”

A kormányhivatal helyszíni szemle¹⁶ alapján megállapította: „A tujasor – rendelkező részben meghatározott méreten tartása esetén – kérelmező építményében nedvesedést nem okoz, télen fagyzugot nem képez, vagyis a hatóság által kivágásra ítélt fás szárú növények sem az életet, sem a vagyonbiztonságot nem veszélyeztetik.”

E megállapítás teljesen ellentétes a korábbival, amikor a kormányhivatal a tujasor vagyonbiztonságot veszélyeztető voltát rögzítette. Akkor a helyszíni szemlét megelőzően a tujasort a panaszos – a jegyző által

ellenőrzött módon – az eresz vonaláig megmetszette. Ennek nyomán alappal vetődik fel az a kérdés, hogy van-e akkora különbség a két szemle és az annak nyomán levont következtetések (a tuják 3,0 méter magasságban, illetve az eresz vonalában megmetszett állapota) között, amely alapján a kormányhivatal a tuják vagyonzbiztonságot veszélyeztető állapotára, avagy az új előírás betartása esetén annak kizárására megalapozottan következtethetett.

Mindezek alapján megállapítom, hogy mind a jegyző, mind pedig a kormányhivatal a jogszabályok téves alkalmazásával – így különösen a panaszos szerzett jogainak figyelmen kívül hagyásával, valamint az eljárási szabályok megsértésével – az egészséges környezethez való joggal, valamint a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével kapcsolatosan visszásságot okoztak.

A panaszos a fentiek alapján a hatóságok jogellenes eljárásával okozott kár megtérítése érdekében kártérítési igénnyel az illetékes bírósághoz fordulhat.

Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alappal összefüggő visszásságot orvoslása és jövőbeni megelőzésük érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem, hogy Bag Nagyközség Jegyzője, valamint a Pest Megyei Kormányhivatal a jövőben a jogszabályoknak megfelelően, a jelentésben tett megállapítások figyelembevételével, az eljárására irányadó rendelkezések maradéktalan betartásával lássa el feladatait.

Budapest, 2012. május 25.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ A Kormányhivatal 2011. június 30-án kiadott, 50PM-884/2/2011. számú végzése

² 50PM-884/8/2011. számú határozatával

³ Bár az Alkotmánybíróság határozata itt csak az államot említi, azonban az önkormányzati hatáskörben eldöntendő kérdések szempontjából a közhatalmat gyakorló szerv az önkormányzat, így ezekben a kérdésekben az Alkotmánybíróság megállapítása az önkormányzatokra is kiterjed.

⁴ Az ügyfél szerzett és gyakorolt jogainak korlátait a Ket. tartalmazza (ld. 22. § (5) bekezdés, 112. § (7) bekezdés, 114. § (3) bekezdés, valamint 115. § (4) bekezdésének c) pontja).

⁵ Kr. 7. § (2) bekezdés

⁶ A Ket. 50. § (1) bekezdése alapján a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le. A (4) bekezdés szerint a hatósági eljárásban olyan bizonyíték használható fel, amely alkalmas a tényállás tisztázásának megkönnyítésére. Bizonyíték különösen: az ügyfél nyilatkozata, az irat, a tanúvallomás, a szemlérlől készült jegyzőkönyv, a szakértői vélemény, a hatósági ellenőrzésen készült jegyzőkönyv és a tárgyi bizonyíték.

⁷ Ket. 71. § (1) bekezdés

⁸ A Ket. 98. §-a alapján

⁹ A végzés iktatószáma: 50PM-884/2/2011.

¹⁰ Ket. 57. § (1) bekezdés

¹¹ Ket. 57. § (3) bekezdés

¹² A Minisztérium 2011. augusztus 23-án kelt, NPTF-568/1/2011. számú levele

¹³ A Kormányhivatal XIV-B-050/00580-5/2012. számú levele

¹⁴ A határozat iktatószáma: 602/2011.

¹⁵ A határozat iktatószáma: 50PM-884/8/2011.

¹⁶ A helyszíni szemle megtartására a határozat indokolása hivatkozik, azonban annak idejéről, illetve megtartásának körülményeiről a Kormányhivatal nem tájékoztattott.

AJB-164/2012

Az építési termékekre vonatkozó szabályozás anomáliái

Előadó: dr. Barta Eszter

Az eljárás megindítása

Két társadalmi szervezet beadvánnyal fordult a jövő nemzedékek országgyűlési biztosához a vályog-, illetve természetes anyagú építéset engedélyezésének könnyítése érdekében. Az egyik panasz kifejezetten az építési termékek műszaki követelményeinek, megfelelőség igazolásának, valamint forgalomba hozatalának és felhasználásának részletes szabályairól szóló 3/2003. (I. 25.) BM-GKM-KvVM együttes rendelet (a továbbiakban: együttes rendelet) módosítására irányult.

Az együttes rendelet 3. § (1) bekezdése alapján forgalomba hozni (továbbforgalmazni) vagy beépíteni csak megfelelőség igazolással rendelkező, építési célra alkalmas építési terméket szabad. A beadvány szerint ez a rendelkezés általános érvényű megfogalmazásával többek között olyan ősi építési technológiák, anyagok alkalmazását lehetetleníti el, mint a vályog, a terméskő, illetve egyéb, a természetben fellelhető, az organikus építéset kelléktárát is meghatározó anyagok. A hatályos szabályozás egyúttal a környezettudatos építéset azon

vonalát is ellehetetleníti, amely az építőanyagok újrahaznosításával próbál reagálni a napjainkra jellemző ökológiai problémákra.

A beadványozó álláspontja szerint, bár a rendelet nem tiltja a bontott anyag, a vályog vagy az egyéb helyi anyagok felhasználását, az előírt hivatalos minősítéssel olyan követelményrendszert támaszt, ami ezen anyagok és termékek kiszorítását eredményezi. A helyi építőanyagok esetében a minősítés költsége ugyanis csak akkor térülne meg, ha a termék olyan volumenben kerülne piacra, hogy az már nem minősülne helyi építőanyagnak. Ez azért jelent problémát, mert a helyi és bontott építőanyagok felhasználása amellett, hogy lényegesen kisebb környezetterhelést jelent, alacsony árak miatt sok ember számára az egyetlen lehetőséget jelentik otthonuk megteremtéséhez. A helyi anyagok felhasználása, beépítése helyi munkalehetőségeket biztosíthat. További előny, hogy a jelenleg többnyire illegális módon elhelyezett bontott anyagoknak, törmeléknek, sirtnek ismét értéke lenne.

A beadványokban foglaltak felvetették az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság gyanúját, ezért a biztos (a panaszok tartalmi összefüggése folytán közös) vizsgálatot indított az ügyben. A vizsgálat során a tényállás felderítése, valamint a felmerülő szakkérdések tisztázása érdekében a biztos konzultált több építész-szakértővel, valamint megkereste a jogterület szabályozásáért felelős Belügyminisztériumot.

A megállapított tényállás

Az építési anyagok környezeti jellemzői

Az épített környezet létrehozása során jelentős mennyiségű anyagot kell építőanyaggá átalakítani, ami nagy energiafogyasztással és sok esetben az épület élettartamára vetítve is meghatározó károsanyag-kibocsátással jár. A legújabb kutatások szerint a gyártás során keletkező károsanyag-kibocsátás sok esetben jelentősebb, mint a használat során várható kibocsátások. Az újonnan épült épületek felhasznált anyagainak legnagyobb része gyökeresen új, legtöbbször kőolaj- vagy kőszénzszármazék, más része természetes alapú, de feldolgozott, módosított összetételű vagy társított félkész- és késztermék.

A korszerű építőanyagok előállításuk során és hulladékká válásukat követően „termelik” a legtöbb károsnak minősíthető vegyületet. Az alapanyag-kitermelésnél és a gyártási folyamatban használt segédanyagok, a keletkező melléktermékek, a környezeti kibocsátások (pl. széndioxid) és a nem vagy csak lassan lebomló építési hulladékok komoly szennyezést jelentenek. A kitermelési, gyártási, szállítási energiaszükséglet jelentős, az energia előállítása is igen nagy környezetterheléssel valósul meg.

Általában megállapítható, hogy minél több a gyártási energiaigény, minél nagyobb a feldolgozás mélysége és a szükséges gyártási segédanyagok mennyisége, annál több káros anyag keletkezik. Ehhez képest azok az anyagok tekinthetők környezetbarátnak, amelyek kis energiaráfordítással előállíthatók; nem minősülnek veszélyesnek, mert nincs vagy határérték alatti a károsanyag-kibocsátásuk; újrafelhasználhatók, újrahasznosíthatók, visszaforgathatók, illetve megújuló forrásból származnak; helyileg és helyi erőforrásokból állíthatók elő, ezért nincs szükség energiaigényes, nagy távolságú szállításra; végül megfelelnek a környezettudatos épületszerkezetek támasztotta követelményeknek.

A fenntartható építészetben alkalmazott építési anyagok (helyi fa, vályog, szalma, kő, mész, nád, stb.) kielégítik a fenti követelményeket, és így használva őket nagyságrendekkel kisebb, gyakorlatilag elhanyagolható környezeti terhelést jelentenek. További szempont, hogy az ezen anyagokból emelt épületek üzemeltetése is fenntarthatóbb és természetesebb, hiszen például kedvező hőtechnikai és páraáteresztő tulajdonságaik miatt nem igényelnek további környezeti terhelést jelentő gépesítést. Az egyértelmű ökológiai és fenntarthatósági előnyök ellenére a legrégebbi építőanyagok – a fa és néhány keményebb kőfajta kivételével – mára jóformán kiszorultak az építésből.

A helyi építőanyagok használata főleg kisléptékű építkezéseknél valósítható meg, felhasználásukat azonban jelentős adminisztratív akadályok nehezítik. A tervezők és a kivitelezők többsége ezért az újonnan kifejlesztett építőanyagokat részesíti előnyben a gyors építkezéseket megkönnyítő, kedvező tulajdonságaik miatt, illetve az építésügyi hatóságokkal való konfliktus elkerülése érdekében. A fenntartható, helyi építőanyagok ráadásul elég nehezen hozzáférhetőek, áruk pedig általában jóval magasabb a nagy sorozatban gyártott, a piacra jól bevezetett gyártmányokénál. Az ökológikus szemlélettel előállított termékek egyelőre nem is lehetnek olcsóbbak, hiszen vagy régen elfelejtett technikákat kell újra felfedezni vagy vadonatúj technikákat kifejleszteni, sok esetben a kézi munka sem kerülhető el. Ez utóbbi persze nem is cél, hiszen a helyi építőanyagok előállítása és felhasználása munkalehetőséget biztosíthat a helyi lakosság számára.

Az építési termékek megfelelőségének igazolására vonatkozó magyar szabályozás

Az építési termékek megfelelőségének igazolását a hazai jogban – az építési termék irányelvvel¹ összhangban – az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.), továbbá az együttes rendelet írja elő.

Az Étv. 41. §-ának (1) bekezdése szerint *építési célra anyagot, készterméket és berendezést csak a külön jogszabályban meghatározott megfelelőség-igazolással lehet forgalomba hozni vagy beépíteni*. Az együttes rendeletnek a beadvánnyal támadott 3. § (1) bekezdése szintén kimondja, hogy *forgalomba hozni (továbbforgalmazni) vagy beépíteni csak megfelelőség igazolással rendelkező, építési célra alkalmas építési terméket szabad*.

Érdemes megjegyezni, hogy 2004. május 1-jét megelőzően az Étv. a betervezéshez is megfelelőség-igazolást írt elő, ezt a rendelkezést időközben hatályon kívül helyezték. Az együttes rendelet 3. § (2) bekezdése

jelenleg úgy rendelkezik, hogy építési terméket építménybe *betervezni* akkor szabad, ha arra *jóváhagyott műszaki specifikáció* van. A rendelet alkalmazásában jóváhagyott műszaki specifikáció valamely arra jogosult szervezet által jóváhagyott és közzétett olyan műszaki dokumentáció, amely tartalmazza a termékre vonatkozó műszaki követelményeket és rendszerint az alkalmazási feltételeket, továbbá a termék megfelelőség igazolásának módozatait is.

Az együttes rendelet alkalmazásában *építési termék* minden olyan anyag, szerkezet, berendezés vagy több, különböző részből összeállított elem, amelyet azért állítanak elő, hogy építménybe állandó jelleggel beépítsék. Az együttes rendelet 3. § (3) bekezdése alapján *építési célra alkalmas* a termék, ha a gyártó utasításainak és az építészeti-műszaki terveknek megfelelő, szakszerű beépítést követően, a termék teljes tervezett élettartama alatt, rendeltetésszerű használat és előírt karbantartás mellett, az építmény – amelybe a termék beépítésre kerül – kielégíti az *alapvető követelményeket*.²

Az Étv. 41. § (3) bekezdése szerint a megfelelőség-igazolást megfelelőségi vizsgálatok alapján lehet kiadni. A (4) bekezdés értelmében a *megfelelőség-igazolás* lehet a) szállítói (forgalmazói, gyártói) megfelelőségi nyilatkozat, b) független tanúsító szerv által kiadott irat. Ez utóbbi az együttes rendelet szerinti megfelelőségi tanúsítványnak felel meg.

Az együttes rendelet 9. § (1) bekezdése alapján a szállító feladata a termékre előírt megfelelőségi igazolási eljárás lefolytatása, valamint az eljárás eredményeként kiállított megfelelőség igazolásának (*megfelelőségi tanúsítvány* vagy *szállítói megfelelőségi nyilatkozat*) a termékhez való csatolása. A megfelelőség igazolási eljárást a 4. számú melléklet alapján a termékre vonatkozó jóváhagyott műszaki specifikáció határozza meg. Amennyiben a műszaki specifikáció erre vonatkozóan nem tartalmaz utalást, a szállító köteles meghatározni – saját termékvizsgálati felkészültsége, valamint a rendeletben felsorolt szempontok figyelembevételével – az adott terméknél, termékcsoporthoz alkalmazandó megfelelőség igazolási módozatot.

Az együttes rendelet 4. §-a értelmében a megfelelőség igazolási eljárás alapját a következő jóváhagyott műszaki specifikációk képezik:

- a) magyar nemzeti szabvány, ezen belül a honosított harmonizált szabvány;
- b) az Európai Unióhoz történő csatlakozást követően az európai műszaki engedély;
- c) az építőipari műszaki engedély.

A fenti felsorolás egyben sorrendiséget is jelöl. Az együttes rendelet szabályai értelmében ugyanis *építőipari műszaki engedély* a szállító (a termék gyártója, forgalomba hozója) kérelmére csak akkor adható ki, ha nincs a termékre vonatkozó más jóváhagyott műszaki specifikáció, vagy az ezekben foglaltaktól jelentősen eltér.³ Az építőipari műszaki engedély legfeljebb 5 évi érvényességi idővel adható ki, ami meghosszabbítható.⁴ Építőipari műszaki engedély kiadására és visszavonására a miniszter által feljogosított jóváhagyó szervezetek jogosultak.⁵ Erre jelenleg – a 16/1998. (IKK.8.) IKIM közleményben történt kijelölés alapján – az *ÉMI Építésügyi Minőségellenőrző Innovációs Nonprofit Kft.* jogosult.⁶

Az együttes rendelet 9. § (4) bekezdése értelmében *építési termék egyedi (nem sorozat) gyártása* esetén elegendő a 4. számú melléklet 2. ii) pontjának harmadik lehetősége szerinti *szállítói megfelelőségi nyilatkozatban* a termék *egyedi műszaki specifikációjának* való megfelelőséget igazolni. Az együttes rendelet által leírt megfelelőség igazolási módozatok közül ez tekinthető a legegyszerűbbnek. Nincs szükség ugyanis megfelelőségi tanúsítványra, vagyis külső szervezet bevonására, a vizsgálat pedig csupán két részből áll: 1. a termék első típusvizsgálata a gyártó által, 2. gyártásellenőrzés a gyártó által. Ez a rendelkezés tehát az egyedi termékek tekintetében *kivételt* jelent az együttes rendelet 4. §-ában meghatározott szabály alól, amely szerint szabvány hiányában csak az európai műszaki engedély (ETA) vagy az építőipari műszaki engedély (ÉME) fogadható el jóváhagyott műszaki specifikációként.

Az Étv. szintén tartalmazza az egyedi termékekre vonatkozó fenti kivételt. A 41. § (2) bekezdése alapján a *megfelelőség-igazolás* annak írásos megerősítése, hogy az építési célú termék a tervezett felhasználásra alkalmas, vagyis kielégíti a rá vonatkozó

- a) honosított harmonizált európai szabványban, vagy
- b) európai műszaki engedélyben,
- c) ezek hiányában egyéb nemzeti műszaki specifikációban (nemzeti szabványban vagy építőipari műszaki engedélyben), valamint
- d) *egyedi (nem sorozatban gyártott) termék* esetén a *gyártási tervdokumentációban* előírt követelményeket.

Összefoglalva: az építési termékek beépítése és forgalomba hozatala minden esetben megfelelőség igazoláshoz kötött, az egyedi (nem sorozatban gyártott) termék esetén azonban nincs szükség az ÉMI által kiállított megfelelőségi tanúsítványra, elegendő az egyedi gyártási tervdokumentációban előírt követelményeknek való megfelelőség gyártó általi igazolása.

A vizsgálat feltárta, hogy a fenti rendelkezéseket a hatóságok korántsem alkalmazzák egységesen. A szalmabálás-agyagos szerkezetek megfelelőségének igazolásával kapcsolatban például a gyakorlatban kétféle ellentétes értelmezése él a jogszabályoknak. Az első értelmezés alapján elegendő egyedi szerkezetként feltüntetni a terveken, és az építésnek egyedi gyártási tervdokumentációt, valamint igazoló számításokat mellékelnie hozzá. Egyes hatóságok azonban kizárólag ÉME-t hajlandók elfogadni. Az ÉME kidolgoztatása meglehetősen költséges és időigényes eljárás, nem véletlen, hogy Magyarországon csak néhány cég rendelkezik vályogtéglára vagy szalmabálás-agyagos szerkezetre vonatkozó engedéllyel.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a gyártmányterv megkövetelése sem minden esetben könnyen teljesíthető elvárás. Egy sajtóhír szerint például a Veszprém Megyei Kormányhivatal építésügyi hivatala nemrégiben ideiglenesen leállította a devecesteri autonóm szalmaház építését, mert a hatóság megfelelési igazolást kért a szalmáról, amit az építőt nem tudott bemutatni. Az építők a szalmatechnológiára egy ÉMI által minősített tűzteszttel rendelkeztek, amelyhez egy német vizsgálati jegyzőkönyvet csatoltak. Szerintük a német minőségi igazolást – amelyet a Német Építésbiztonsági Intézet (Deutschen Institut für Bautechnik) állított ki – el kellene fogadniuk a magyar hatóságoknak. Mivel azonban nem fogadják el, a házat tervező építészeknek gyártmánytervet kell készíteniük a szalmára, ami rengeteg időt vesz el, ezért jelentősen csúszik az építkezés.⁷

Az együttes rendelet értelmezésével kapcsolatos minisztériumi álláspont

Az építésügyi hatóságok körében gyakran előforduló jogalkalmazási problémákra tekintettel, valamint a joggyakorlat egységesítése érdekében a *Belügyminisztérium Építésügyi Főosztálya 2011 januárjában* közzétette⁸ az együttes rendelet értelmezésére vonatkozó szakmai álláspontját az alábbiak szerint.

Az Európai Unió építési termék irányelve egységesen vonatkozik bármely építménybe beépített, bármely építési termékre. Az építési termékek között nem tesz különbséget abból a szempontból, hogy újonnan gyártott ipari termékekről vagy természetes építőanyagról, illetve bontott termékekről van-e szó. A kész építmény biztonsága és a beépített termékek építési célra való alkalmassága nem függhet az építési termék származásától. A bontott és újrahasznosított építőanyagok ugyanúgy alkalmasnak kell lennie építési célra, mint az építőipar által gyártott új termékek, és a bontott építőanyag felhasználásával készült épületnek is ki kell elégítenie az építményre előírt alapvető követelményeket.

A természetes építőanyagok általában nem szabványosított termékek. Legfeljebb a különböző faanyagokra léteznek szabványok, de például a deszka- vagy zsindefedésre, illetve a vályogszerkezetekre nem. Ebből következik, hogy – más, nem szabványosított építési termékekhez hasonlóan – a természetes anyagok építési célú alkalmazása esetében sem lehet eltekinteni a szabványt pótló építőipari műszaki engedély vagy az európai műszaki engedély kidolgoztatásától, kivéve a nem sorozatban gyártott, egyedi termékek esetén.

A Belügyminisztérium álláspontja szerint *egyedi termékek esetén a konkrét és részletes gyártmánytervet lehet egyedi műszaki specifikációnak tekinteni*. Ilyen esetben az erre a feladatra jogosultsággal rendelkező tervezőnek kell pontosan és részletesen meghatározni a felhasználandó anyag elvárt tulajdonságait, a szállítást, az előkészítést, a tárolást és a beépítés feltételeit, az alkalmazás műszaki megoldásait és a felhasznált anyagok és/vagy a késztermék megfelelése (minősége) ellenőrzésének módját, a körülményeknek és az alkalmazott szerkezetnek megfelelő részletességgel. A tervezőnek felelősséget kell vállalnia a természetes építőanyagra vonatkozó részletes, egyedi műszaki specifikáció teljességéért és szakszerűségéért.⁹

Az *egyedi termék fogalmát* az építési termék irányelvhez kiadott „M” jelű *magyarázó irat*¹⁰ tartalmazza: eszerint az egy, konkrétan meghatározott építési helyszínrre tervezett, az esetleg speciális körülményeket figyelembe véve tervezett és gyártott terméket vagy termékeket tekintjük egyedi terméknek. A szaktárca szerint *egyedi terméknek tekinthető például az épülethez felhasznált vályog*, ha az építendő épülethez a konkrét építési telken belül termelik ki (alapárokból, pincegödörből, stb.). Ebben az esetben a tervezőnek a szokásos engedélyezési tervnél részletesebb módon, úgy kell dokumentálnia a vályogfal anyagára vonatkozó követelményeket, vizsgálatokat, alkalmazási-beépítési feltételeket, ahogyan az egy hasonló szerkezetre egyébként kidolgozandó, egyedi műszaki specifikációban szükséges lenne. Ha azonban a vályog kitermelése nem a saját telken belül, hanem például a település külterületén történik, és az építőanyag más épületekhez is felhasználható, akkor a téglá nem minősíthető egyedi terméknek. Ebben az esetben a vályogtégla készítőjének egyedi műszaki specifikációt kell kidolgoztatnia az anyagra (ÉME, esetleg ETA).

A Belügyminisztérium az országgyűlési biztos megkeresésére adott tájékoztatásában felhívta a figyelmet, hogy az Európai Unió – felismerve azt, hogy a műszaki biztonsági és a közvetlen közegészségügyi szempontokon túl a társadalomban is erősödő környezeti szempontok mind fontosabb vizsgálati elemekké kell, hogy váljanak – tavaly új szabályozást alkotott. A *305/2011/EU rendelet kötelezően alkalmazandó*, és jogszabályainkat is ennek megfelelően kell kialakítani. Az uniós rendelet *ugyanakkor számos kérdés szabályozását a tagállamokra bízta*. Ez lehetőséget ad, hogy a tagállam egyedi építési termékek, a természetes anyagú, valamint bontott építőanyagok forgalomba hozatalának, beépítésének hazai szabályait megalkossa. A BM álláspontja szerint vezérelvként leszögezhető, hogy a szakmai kontroll igényéről nem szabad lemondani egyetlen anyagcsoport esetében sem.

Az együttes rendelet felülvizsgálatát a 2012. év második félévi munkatervében szerepelteti a Belügyminisztérium. A tárca hatáskörén túlmutató olyan kérdések, mint a gyártást, minősítést, újrahasznosítást támogató rendszerek, csak gazdasági és foglalkoztatási, illetve iparpolitikai koncepció mentén valósíthatók meg, melyhez a tárca – erre irányuló szándék esetén – szakmai segítséget nyújthat. A természetes építőanyagok szakszerű felhasználását, beépítését magyar nemzeti szabványok vagy előszabványok segíthetik. A múlt év végén ennek előmozdítására a BM szerződést kötött a Magyar Szabványügyi Testülettel a *vályog és a szalma építőanyagok műszaki követelményeire vonatkozó előszabvány* kidolgozására. A szabványkézirat elkészülése 2012. április végéig várható.

A 2013. július 1-jétől alkalmazandó európai uniós szabályozás

Az Európai Parlament és a Tanács 305/2011/EU rendelete (2011. március 9.) az építési termékek forgalmazására vonatkozó harmonizált feltételek megállapításáról és a 89/106/EGK tanácsi irányelv hatályon kívül

helyezéséről 2011. április 24-én hatályba lépett, rendelkezéseinek legnagyobb része azonban csak 2013. július 1-jétől alkalmazandó.

A rendelet kimondja, hogy *egyedi tervezésű és gyártású építési termékek* esetében – amennyiben bizonyítható, hogy a forgalomba hozott termék megfelel az alkalmazandó követelményeknek – lehetővé kell tenni a gyártó számára, hogy a teljesítmény-értékelésre *egyszerűsített eljárásokat* alkalmazzon. [Preambulum (39) bekezdés]

Harmonizált szabvány által szabályozott építési termék esetében, vagy ha a termék megfelel egy, a termék vonatkozásában kiadott európai műszaki értékelésnek, a gyártónak forgalomba hozatalakor nyilatkozatot kell kiállítania a termék teljesítményére vonatkozóan. [4. cikk (1) bekezdés]

A 4. cikk (1) bekezdésétől eltérve, és abban az esetben, ha nincsenek olyan uniós vagy nemzeti rendelkezések, amelyek megkövetelnék az építési termékek rendeltetésének helyén az alapvető jellemzőkről szóló nyilatkozat kiadását, a harmonizált szabvány által szabályozott termék forgalomba hozatalakor a *gyártó eltekinthet a teljesítménynyilatkozat kiállításától, amennyiben*

- a) az *egyedi vagy rendelésre készített, nem sorozatban gyártott, meghatározott célra szánt* építési terméket a termék biztonságos beépítéséért felelős gyártó *egyetlen, beazonosítható építménybe* építi be, összhangban az alkalmazandó nemzeti szabályokkal és a nemzeti előírások szerint kijelölt, a biztonságos kivitelezésért felelős személyek felügyelete mellett;
- b) az építési terméket *az építkezés helyszínén gyártották*, az alkalmazandó nemzeti szabályok szerint az építménybe való beépítés céljával, és a tagállami előírások szerint kijelölt, a biztonságos kivitelezésért felelős személyek felügyelete mellett; vagy
- c) az építési terméket *hagyományos vagy az örökségmegőrzésnek megfelelő módon, nem ipari gyártás keretében* állítják elő, olyan építmények megfelelő felújítása céljára, amelyek a vonatkozó tagállami szabályok szerint környezetük kiemelt státusa vagy különleges építészeti vagy történeti értékük miatt hivatalos védelmet élveznek. [5. cikk]

Az *egyedi, vagy rendelésre, nem sorozatban gyártott, egy adott megrendelésre előállított és egyetlen beazonosított építménybe* beépített, harmonizált szabvány által szabályozott építési termék esetében az V. melléklet szerint alkalmazandó rendszer teljesítményértékelési részét a *gyártó egyedi műszaki dokumentációval helyettesítheti*, amely bizonyítja, hogy az adott termék megfelel az alkalmazandó követelményeknek, és igazolja, hogy az alkalmazott eljárások egyenértékűek a harmonizált szabványokban előírt eljárásokkal. [38. cikk (1) bekezdés]

Az uniós rendelet az irányelvhez¹¹ képest jóval részletesebben tárgyalja az egyedi termékek esetén követendő egyszerűsített eljárást és annak alkalmazási feltételeit. A Bizottság által meghatározott keretek között a tagállamok szabadon értelmezhetik az egyedi (nem sorozatban gyártott) termék fogalmát. Szintén a tagállamokra tartozó kérdés, hogy konkrétan mit fogadnak el egyedi műszaki dokumentációként. A harmonizált szabványok előírása ugyanakkor szűkíti az egyszerűsített eljárás alkalmazási lehetőségeit.

Érintett alapvető jogok és értékek

- *jogállamiság, jogbiztonság* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *jövő nemzedékek érdekei – nemzet közös öröksége* (Alaptörvény P) cikk: „A természeti erőforrások, [...] a biológiai sokféleség, [...] valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”)
- *egészséghez való jog* (Alaptörvény XX. cikk: „(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország [...] a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”)
- *egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A jövő nemzedékek országgyűlési biztos vizsgálátát az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 27/B. § (1) bekezdésére alapozta. Ennek alapján a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának feladata volt a környezet és a természet állapotának fenntarthatóságát és javítását biztosító jogszabályi rendelkezések érvényesülésének figyelemmel kísérése, értékelése és ellenőrzése. A természetes és bontott építőanyagok felhasználására vonatkozó szabályozás közvetlen kapcsolatban áll a környezet állapotának fenntarthatóságával, ezért annak vizsgálata a jövő nemzedékek országgyűlési biztos hatáskörébe tartozó feladat volt.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett, alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 45. § (1) bekezdése alapján a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának jogutódja az alapvető jogok biztos. Bár az egészséges környezethez való alapvető jog védelme érdekében megválasztott külön biztos intézménye megszűnt, a jövő nemzedékek érdekeinek védelme továbbra is kiemelt területként szerepel az alapvető jogok biztosának tevékenységében. Ez olvasható ki az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének b) pontjából, mely szerint az alapvető jogok biztos

tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít az Alaptörvény P) cikkében meghatározott értékeknek (a továbbiakban: a jövő nemzedékek érdekei) a védelmére.

Az Ajbt. 37. §-a értelmében, hogy ha az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra jogosult szervnél jogszabály módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

A vizsgálatot az Alaptörvény 30. cikke, valamint az Ajbt. 45. § (1) bekezdése alapján a *jövő nemzedékek országgyűlési biztosa jogutódjaként* folytattam le.

II. Az ügy érdeme tekintetében

Az együttes rendelet értelmezésével és alkalmazásával kapcsolatos problémák

a) Az építési termék fogalma

Az építési termék együttes rendelet szerinti fogalma („minden olyan anyag, szerkezet, berendezés vagy több, különböző részből összeállított elem, amelyet azért *állítanak elő*, hogy építménybe állandó jelleggel beépítsék”) nehezen értelmezhető az olyan építési anyagok (nyersanyagok) tekintetében, amelyeket nem gyártóüzemben állítanak elő. Ilyenek a természetben fellelhető és az épített környezetből kinyert anyagok. Az együttes rendelet hatálya csak az építési termékekre terjed ki, és csupán azokra nézve írja elő a megfelelőség igazolás létét. Az Étv. 41. § (1) bekezdése ugyanakkor nem építési termékről, hanem építési célra felhasznált anyagról, késztermékről, berendezésről beszél, ez alapján tehát *bármilyen építési célra felhasznált anyag megfelelőség igazoláshoz kötött*.

Ennek a követelménynek az ésszerűsége annak fényében ítélni lehet, hogy *mennyire differenciáltak* a megfelelőség igazolás szabályai. Vitathatatlan a minisztérium azon érvelése, hogy a kész építmény biztonsága és a beépített termékek építési célra való alkalmassága nem függhet az építési termék származásától. Ebből azonban még nem következik, hogy az egyes építési anyagok és technikák, valamint felhasználási módok között meglévő különbségeket ne lehetne (és kellene) a szabályozás, illetve a jogalkalmazás szintjén megjeleníteni. Nem lenne életszerű, ha a minősítés szempontjából azonos elbírálás alá esnének a modern technológiával, üzemi körülmények között előállított, sorozatban gyártott építési termékek (akkor sem, ha természetes alapúak), valamint a helyi és/vagy helyben, kis mennyiségben előállított, nem vagy csak kevéssé feldolgozott építési anyagok.

A hatályos szabályozás alapján a minősítés legfontosabb kérdései, hogy mit tekintünk egyedi terméknek, milyen egyedi műszaki dokumentációt fogadunk el a megfelelőség igazolására, illetve ki jogosult a megfelelőség igazolás kiállítására.

b) Az egyedi termék fogalma

Sem az Étv., sem az együttes rendelet nem határozza meg az egyedi (nem sorozatban gyártott) építési termék fogalmát, ami a hatósági jogalkalmazás során eltérő értelmezésekhez, ezáltal jogbizonytalansághoz vezethet. A Belügyminisztérium Építésügyi Főosztálya által közzétett szakmai álláspont az egyedi termék fogalma tekintetében egy, az építési termék irányelvhez kiadott, kötelező erővel nem bíró magyarázó iratra hivatkozik.

Az Alkotmánybíróság vonatkozó határozatában elvi érvelést mutatott rá arra, hogy a minisztériumi és egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, útmutatók, iránymutatások, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések, amelyek nem a jogalkotásról szóló törvény garanciális szabályainak betartásával kerülnek kibocsátásra, sértik a jogállamiság követelményét. Jogbizonytalanságot teremtenek, kiszámíthatatlanná teszik a jogalanyok, a jogalkalmazó szervek magatartását. Bár a bennük foglalt jogértelmezésnek semmiféle jogi ereje, kötelező tartalma nincs, miután az államigazgatás központi szervei bocsátják ki, alkalmasak arra, hogy a címzettek megtévesszék, s a címzettek kötelező előírásaként kövessék azokat.¹²

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (1) bekezdése előírja, hogy a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie. *A fentiekre tekintettel megállapítottam, hogy a Belügyminisztérium Építésügyi Főosztálya által kibocsátott állásfoglalás, és annak kötelező jellegű alkalmazása a jogállamiság elvéből¹³ levezethető jogbiztonság, és az annak részét képező tisztességes eljárás alkotmányos követelményével összefüggésben visszásságot idéz elő és tart fenn.*

Álláspontom szerint tartalmi szempontból is aggályos az egyedi termék fogalmának Belügyminisztérium általi, szűkítő értelmezése, miszerint kizárólag az adott építési telekről származó anyag (vályog) tekinthető egyedi terméknek. Ez az értelmezés nincs összhangban sem a gyakorlattal (hiszen általában nem tisztán, egy az egyben jó a telken lévő vályog, hanem keverni kell egyéb anyagokkal), sem a 305/2011/EU rendelet szabályaival.

c) A megfelelőség igazolással kapcsolatos kérdések, problémák

1. Az együttes rendelet szövegéből nem derül ki, hogy a 9. § (4) bekezdés alkalmazásában mit kell érteni *egyedi műszaki specifikáció* alatt. Az Étv. egyedi termék esetén a gyártási tervdokumentációnak való megfelelést írja elő. A két szabály összevetése, valamint a Belügyminisztérium által közzétett szakmai álláspont utal csak arra, hogy egyedi termék esetén a gyártmánytervet lehet egyedi műszaki specifikációnak tekinteni.

2. Nem egyértelmű továbbá az sem, hogy az együttes rendelet 3. § (2) bekezdése által az építési termék betervezéséhez előírt *jóváhagyott műszaki specifikáció* alatt egyedi termék esetén mit kell érteni, különös tekintettel arra, hogy az együttes rendelet minden esetben valamely arra jogosult szervezet által jóváhagyott és közzétett műszaki dokumentációt ért jóváhagyott műszaki specifikáció alatt. Ami biztos, hogy a hatályos szabályok értelmében az engedélyező hatóságok nem kérhetnek megfelelőség-igazolást a tervezőtől.¹⁴

3. Az együttes rendelet 9. § (1), illetve (4) bekezdésének értelmezése alapján a *szállítói megfelelőségi nyilatkozat* kiállítására egyedi termék esetén a *gyártó* jogosult. Az építőipari kivitelezési tevékenységről szóló 191/2009. (IX.15.) Korm. rendelet 13. § (4) bekezdése szerint ugyanakkor az építési munkaterületről származó természetes építőanyagok és a bontott építési termékek esetében a *felelős műszaki vezető* dönt azok építési célra való megfelelőségéről, ismételt felhasználhatóságáról, beépíthetőségéről. Az említett jogszabályi rendelkezések egymáshoz való viszonya nem egyértelmű, ami jogbizonytalansághoz vezet.

A fentiekből látható, hogy az építési termékekre vonatkozó szabályozás hiányos, az együttes rendelet egyes rendelkezései önmagukban, illetve más jogszabályi rendelkezésekkel összevetve sem egyértelműek. Mindez – a BM által kiadott jogi iránymutatással együtt – a jogállamiság, illetve az annak immanens részét képező jogbiztonság követelményébe ütközik.

A természetes és bontott építőanyagokra vonatkozó hatályos szabályozás, illetve annak minisztériumi értelmezése továbbá több ponton nem megfelelő, mert nem szolgálja az épített környezet állapotának fenntarthatóságát és javítását, ami az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét hordozza magában.

A környezetvédelmet érintő alapjogok és kötelezettségek – az Alkotmány 18. §-ában szereplő egészséges környezethez való jog, valamint a 70/D. §-ban rögzített egészséghez való jog megvalósításának eszközeként az állam környezetvédelmi kötelezettsége – gyakorlatilag változatlan megfogalmazásban szerepelnek az Alaptörvényben.¹⁵ A korábbi Alkotmányhoz képest jelentős novumnak tekinthető ugyanakkor a jövő nemzedékek érdekeinek védelme, illetve a fenntartható fejlődés gondolatának megjelenése az Alaptörvényben.¹⁶

Az energiaválság és a klímaváltozás egyértelműen valamennyi gazdasági ágazatra kiterjedő, gyökeres fordulatot igényel a társadalom részéről. A globális válsághoz vezető folyamatokkal szemben a helyi megoldásokra kell helyezni a hangsúlyt: a helyi természeti, kulturális és szellemi erőforrások megőrzése lehet a túlélés egyedüli záloga. A jövő nemzedékek érdekeit tehát a helyi erőforrásokra támaszkodó helyi megoldások szolgálják minden területen, az élelem-termeléstől az építési tevékenységekig bezárólag.

A helyi, természetes és bontott építőanyagok használatát kedvező környezeti jellemzőik miatt a lehető legteljesebb mértékben támogatni kell: ez szolgálja a klímaváltozás elleni küzdelmet, az energiaigény csökkenését, a hulladékgazdálkodási célokat, valamint a környezeti állapot egyéb módon történő javítását. Mindez azonban feltételezi az egyes anyagok használatához, az egyes építési tevékenységekhez nélkülözhetetlen évszázados emberi tapasztalatok és tudás meglétét, megőrzését. A hagyományos építőanyagok használatára vonatkozó, nemzedékről nemzedékre áthagyományozódó tudás ugyanakkor kiveszőben van. Olyan pótolhatatlan kulturális értékről van pedig szó, amely a nemzet közös örökségét képezi, ezért megőrzése és átadása mindannyiunk közös felelőssége. A magyar állam ezzel kapcsolatos kötelességének elsősorban az Alaptörvény rendelkezéseit végrehajtó, a fenntarthatóság szempontjait és a jövő nemzedékek érdekeit előtérbe helyező jogszabályok megalkotásával tehet eleget.

A fenntarthatósági szempontok érvényesítése az építési termékek szabályozásában

Ahogy arra a Belügyminisztérium is utalt válaszfelvetésében, az új európai uniós szabályozásban kiemelt figyelmet kaptak a környezeti szempontok. A 305/2011/EU rendelet I. melléklete az építményekre vonatkozó alapvető követelményekről szól. A rendelet a „*higiénia, egészség és környezetvédelem*” körében előírja, hogy az építményeket úgy kell megtervezni és kivitelezni, hogy életciklusuk alatt higiéniai, egészségi és biztonsági szempontból ne jelentsenek veszélyt sem az azt építőkre, sem a lakókra, sem a szomszédokra, és építésük, használatuk és lebontásuk közben teljes életciklusuk alatt ne gyakoroljanak túlzott hatást sem a környezet minőségére, sem az éghajlatra.

Az alapvető követelmények között új elem „*a természeti erőforrások fenntartható használata*”. Eszerint az építményeket úgy kell megtervezni, kivitelezni és lebontani, hogy biztosított legyen a természeti erőforrások fenntartható használata, és biztosítva legyenek különösen a következők:

- a) az építmények, a felhasznált anyagok és részek bontás után újrafelhasználhatók vagy újrahasznosíthatók;
- b) az építmények tartósak;
- c) az építményekben környezetbarát nyersanyagokat és másodlagos nyersanyagokat használnak.

Az új európai uniós szabályozásra figyelemmel a természeti erőforrások fenntartható használata az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Korm. rendelet (OTÉK) tervezett módosításában is megjelenik. A tervezet szerint az építmény és annak részeinek tervezése, megvalósítása és bontása során törekedni kell a környezettudatos fenntarthatóság szempontjaira, melyek közül kiemelendő a *fenntartható építőanyag felhasználás, amely törekszik a helyi vagy helyben gyártott építőanyagok betervezésére, a bontott építőanyagok szakszerű újrafelhasználására.*

A fentiekből is látható, hogy az építmények biztonsága és a környezetvédelem (fenntarthatóság) nem egymást kizáró szempontok. Kétségtelen, hogy a szakmai kontroll igényéről egyetlen anyagcsoport esetében sem szabad lemondani, a *minőség ellenőrzésére* azonban *olyan differenciált szabályozást kell kialakítani, hogy az a helyben fellelhető természetes anyagokból kis mennyiségben előállított építőanyagok esetében is reálisan elérhető legyen.* Biztosítani kell például, hogy elérhető áron be lehessen vizsgáltatni egy vályogtéglát, ehhez segítséget nyújthat többek között a mozgólaborok engedélyezése. A megfelelőségi vizsgálatnak időtartamát tekintve is

életszerűnek kell lennie, ami a helyszínen vagy beküldött minta alapján végzett gyors lefolyású vizsgálatokkal érhető el. *A helyi építőanyagok minőségét összességében tehát lényegesen egyszerűbbé és olcsóbbá kell tenni.*

A vizsgálat alapjául szolgáló beadvány szerint több uniós tagország szabályozása is biztosítja a bontott, illetve helyi építőanyagok alkalmazásának ésszerű, költséges minősítési eljárás nélküli alkalmazási lehetőségét. Hollandiában például elegendő, ha a tervező és/vagy a kivitelező vállalja a 10 éves garanciát, ezen túl a tervező szabadon meghatározhatja, mikor, hol és milyen anyagot használ. Németországban nincs vályogszabvány, de van egy szakmai szervezetek által elismert ajánlás, a vályogépítés szabályait rögzítő, szabványt helyettesítő kézikönyv (*Lehmbau Regeln*).¹⁷ Ez a kézikönyv kiter a vályog fajtáira, a technológiákat ismerteti, és a minősítés módozatait is fajtánként részletezi. Az érintett tervezőnek, kivitelezőnek elegendő nyilatkozni, hogy ezen ajánlást betartva tervez-kivitelez. A német gyakorlatban a hazainál lényegesen nagyobb cégek sem tudják minősíteni termékeiket, hanem specifikálják a termékek műszaki tulajdonságát, és vállalják, hogy az megfelel a Lehmbau Regeln-ben definiált termékkategóriának.¹⁸

Érdekes kérdés, hogy mi történne akkor, ha valaki például német gyártmányú, Németországban legálisan forgalmazott (ugyanakkor harmonizált európai szabvány által nem szabályozott, európai műszaki engedéllyel nem rendelkező) vályogtéglából szeretne építkezni Magyarországon. Vajon ilyen esetben is megkövetelné a magyar építésügyi hatóság az ÉME kidolgoztatását vagy elfogadná a megfelelés igazolására a német gyártó által kiállított nyilatkozatot. Ennek kapcsán indokolt vázlatosan összefoglalni az Európai Bíróság mennyiségi korlátozásokkal kapcsolatos gyakorlatát. A mennyiségi korlátozások fogalmát a Bíróság elsőként a Dassonville-ítéletben határozta meg.¹⁹ Eszerint a Bíróság mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésnek tekinti a tagállamok minden olyan kereskedelemre vonatkozó szabályát, amely közvetlenül vagy közvetve, ténylegesen vagy potenciálisan akadályozhatja a Közösségen belüli kereskedelmet.

A mennyiségi korlátozással azonos hatású intézkedésre tipikus példa a Cassis de Dijon ügy.²⁰ A Bíróság ebben kimondta, hogyha egy terméket jogszerűen állítanak elő és forgalmaznak egy tagállamban, akkor ezt a terméket a Közösség egész területén szabadon forgalmazhatónak kell tekinteni (*egyenértékűség elve [principle of equivalence]*). A Cassis de Dijon ítélet alapján terjedt el a *kölcsönös elismerés (mutual recognition)* fogalma, vagyis, hogy az áruk szabad mozgását a tagállamok nemzeti jogrendszereik különbözősége alapján csak akkor korlátozhatják, ha erre a Bíróság ítélete alapján „*az adóügyi felügyelet hatékonysága, a közegészség védelme, a kereskedelmi ügyletek tisztessége és a fogyasztók védelme*” érdekében van szükség.

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

A hazai építési szabályok az építési termékek műszaki megfelelésére koncentrálnak, a környezeti megfelelés vizsgálatára egyelőre háttérbe szorul. Az egyre erősödő uniós elvárásokra is tekintettel nyomatékosan *felhívom a figyelmet az építési termékek teljes életciklusára kiterjedő környezetvédelmi minősítésének fontosságára.* Az építési termékek környezeti minősítése történhet beépített energiatartalom, visszaforgathatóság, egészségre gyakorolt hatás, stb. alapján. A 305/2011/EU rendelet értelmében²¹ az erőforrások fenntartható használatának, valamint az építmények környezeti hatásának értékelése során – amennyiben rendelkezésre áll – *környezetvédelmi terméknyilatkozatok*at kell alkalmazni.

A Magyarországon képződő hulladék jelentős részét a fel nem használt építési törmelék adja. Az Európai Parlament és a Tanács 2008. november 9-i, a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló 2008/98/EK irányelve előírja, hogy *a tagállamoknak 2020-ig a nem veszélyes építési és bontási hulladékok újrahasználatra történő előkészítését, újrafeldolgozását és az egyéb, anyagában történő hasznosítását [...] tömegében minimum 70%-ra kell növelni*²². Ez az előírás szorosan összefügg az építési termékekről szóló uniós rendeletben megfogalmazott, az építőanyagok bontás utáni újrafelhasználhatóságára, illetve újrahajthatóságára vonatkozó követelménnyel.

A fenti szabályok révén az Európai Unió egyértelműen kijelölte az irányt az építészet fenntarthatóvá válása felé. A kérdés ezek után az, hogy a magyar állam hogyan kívánja elérni a fennmaradó nyolc évben az építési és bontási hulladék hasznosítására vonatkozó 70%-os arányszámot, illetve milyen konkrét intézkedésekkel kívánja ösztönözni a helyi és helyben gyártott építőanyagok betervezését, a környezetbarát nyersanyagok és másodlagos nyersanyagok használatát, valamint a bontott építőanyagok szakszerű újrafelhasználását. Az adminisztratív eszközök mellett ennek hatékony módja lehet a különböző (részben) önkéntes közgazdasági eszközök használata. Ide sorolhatók például a környezetvédelmi terméknyilatkozat, az öko-címke és a környezetvédelmi termékdíj.

Intézkedéseim:

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszasságok orvoslása, jövőbeni megelőzése, valamint az egységes jogalkalmazás érdekében, az Ajbt. 37. §-a alapján javaslom

1. a *belügyminiszternek*, hogy az együttes rendelet tervezett felülvizsgálata során kiemelten vegye figyelembe a jelentésben kifejtett szempontokat, így különösen

- az együttes rendelet végrehajtásával kapcsolatos gyakorlati tapasztalatok és alkalmazási nehézségek fényében vizsgálja felül az egyedi (nem sorozatban gyártott) építési termék fogalmának értelmezését, valamint a megfelelőségi igazolási eljárás során elfogadható egyedi műszaki specifikációk körét;
- a kölcsönös elismerés elve alapján vegye fontolóra a német gyakorlat adaptálását, vagyis az egyes természetes anyagok használatára vonatkozó, szakmai szervezetek által elfogadott ajánlások, kézikönyvek szabványt pótló egyedi műszaki specifikációként való elfogadását.

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem, hogy

1. a *belügyminiszter*

- az érintett tárcákkal együttműködésben dolgozzon ki olyan szabályokat és támogatási rendszert, amelyek lehetővé teszik, hogy az építési termékek minősítése reálisan elérhetővé váljon a helyi, természetes anyagokból készült építési termékek kis mennyiségben történő előállítása esetén is;
- helyezzen nagyobb hangsúlyt az építési termékek környezeti megfelelőségének vizsgálatára, a környezetvédelemért felelős vidékfejlesztési miniszterrel, valamint a klíma- és energiaügyért felelős nemzeti fejlesztési miniszterrel közösen támogassa az építési termékek környezetvédelmi minősítését végző szervezetek és rendszerek létrejöttét Magyarországon, valamint segítse elő a környezetvédelmi terméknnyilatkozatok alkalmazását.

2. a *nemzetgazdasági miniszter* összehangolt gazdaság-, foglalkoztatás- és iparpolitikai koncepció mentén, az illetékes tárcákkal együttműködésben tegyen meg minden szükséges és lehetséges intézkedést a helyi és/vagy helyben gyártott, természetes, környezetbarát, illetve bontott (újrafelhasznált, újrahasznosított) építőanyagok használatának előmozdítása érdekében.

3. a *vidékfejlesztési miniszter* rövidtávon is ösztönözze az építési és bontási hulladék minél nagyobb arányú hasznosítását, ennek érdekében vegye fontolóra a környezetvédelmi termékdíj bevezetését az építési termékek körében.

Budapest, 2012. március 19.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ A Tanács 89/106/EGK (1988. december 21.) számú irányelve az építési termékekre vonatkozó tagállami törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések közelítéséről.

² Az Étv. 31. § (2) bekezdése alapján ezek a mechanikai ellenállás és stabilitás; tűzbiztonság; higiénia, egészség- és környezetvédelem; használati biztonság; zaj és rezgés elleni védelem; energiatakarékosság és hővédelem.

³ Együttes rendelet 5. § (1) bekezdés

⁴ Együttes rendelet 5. § (5) bekezdés

⁵ Együttes rendelet 8. § (1) bekezdés

⁶ Ld. még együttes rendelet 15. § (5) bekezdés

⁷ <http://www.alternativenergia.hu/leallitottak-a-szalmahaz-epitese/44064>

⁸ Az építési termékek megfelelőség igazolásának gyakran feltett kérdései természetes anyagok és egyedi termékek „szakmai álláspontot” a BM Építésügyi Főosztálya eljuttatta az első- és másodfokú építésügyi hatóságok részére, valamint közzétette a minisztérium által működtetett e-epites.hu szakmai portálon. <http://www.e-epites.hu/hirek/az-epitesi-termekek-megfeleloseg-igazolasanak-gyakran-feltett-kerdesei>

⁹ Ebből is látható, hogy egy ilyen részletes gyártmányterv elkészítése jelentős többletterhet és felelősséget ró a tervezőre, ami a megrendelő szemszögéből lényegesen megdrágítja az építkezést.

¹⁰ <http://eurocodes.jrc.ec.europa.eu/doc/gpm.pdf>

¹¹ Az építési termék irányelv 13. cikk (5) bekezdése mindössze annyit mondott, hogy egyedi gyártás (nem sorozatgyártás) esetén elegendő egy, a III. melléklet 2. ii. pontjának harmadik lehetősége szerinti megfelelőségi nyilatkozat, kivéve, ha a biztonságra és egészségre különösen lényeges hatást gyakorló termékek műszaki előírásai másként rendelkeznek.

¹² 60/1992. (XI.17.) AB határozat

¹³ Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés

¹⁴ Bár a BM álláspontja szerint az építési termékek megfelelőség igazolása nem része az építési engedélyezési eljárásnak, a gyakorlatból számos olyan példa hozható, amikor azért nem engedélyeztek egy tervet, mert a betervezett természetes anyagok nem az építési telekről származtak és nem rendelkeztek minősítéssel

¹⁵ Alaptörvény XX., XXI. cikk

¹⁶ Ld. Nemzeti hitvallás, P) cikk, Q) cikk, 38. cikk

¹⁷ Magyar nyelven is elérhető *Medgyasszay, Novák: Föld és szalmaépítészet* c. könyvének mellékleteként.

¹⁸ Például az Európa számos országában forgalmazott CLAYTEC vályogtéglá esetében. <http://www.claytec.de/fileadmin/bs/07-013.pdf>

¹⁹ C-8/74., A Tribunal de première instance de Bruxelles (Belgium) előzetes döntéshozatal iránti kérelme alapján hozott ítélet a Procureur du Roi kontra Benoît és Gustave Dassonville ügyben, ECR(1974) 00837

²⁰ C-120/78., A Hessisches Finanzgericht (Németország) előzetes döntéshozatal iránti kérelme alapján hozott ítélet a Rewe-Zentral AG kontra Bundesmonopolverwaltung für Branntwein ügyben, ECR(1979) 00649

²¹ Preambulum (56) bekezdés

²² 11. cikk (2) bekezdés b) pont

AJB-167/2012

A gyógytermékek forgalmazásának korlátozása

Előadó: dr. Barta Eszter

Az eljárás megindítása

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa 2011 márciusában hivatalból vizsgálatot indított a gyógynövények, pontosabban a növényi összetevőt is tartalmazó, gyógyszernek nem minősülő gyógyhatású készítmények (más néven gyógytermékek) forgalmazására vonatkozó, 2011 áprilistól alkalmazandó szabályozás tárgyában. A vizsgálat célja annak megállapítása volt, hogy a kérdéses szabályozás megfelel-e az egészséges környezethez való jogból, illetve az Alaptörvény jövő nemzedékekre vonatkozó rendelkezéseiből fakadó követelményeknek.

A vizsgálat megindítását követően érkezett beadvány aláírói tiltakozásukat fejezték ki a gyógynövények és a gyógynövény alapú termékek forgalmazásának erőteljes korlátozása, illetve megszüntetése ellen, amihez az Európai Parlament és a Tanács 2004/24/EK irányelve, valamint az ennek nyomán született magyar jogszabályok teremtették meg a jogi feltételeket. A beadványozó a gyógyítás szabadsága, a hagyományos orvosláshoz és a természetes hatóanyagokhoz történő akadálymentes hozzáférés érdekében kért jogvédelmet az ombudsmantól, mert szerinte az új szabályozásban foglaltak sértik az egészség védelmére, a gyógyulás módjának, eszközeinek szabad megválasztására vonatkozó alapvető jogait.

A beadványozó a jövő nemzedékek országgyűlési biztosához fordulást megelőzően panaszát az állampolgári jogok országgyűlési biztosához is benyújtotta, és kérte, hogy a biztos kezdeményezzen eljárást alkotmányos jogaik védelmében. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a beadványt – tekintettel arra, hogy az nem valamely konkrét hatóság eljárását kifogásolta – hatáskörének hiányában elutasította, és az ügyet a vonatkozó jogszabályok előkészítéséért felelős államtitkársághoz tette át.

A vizsgálat során a biztos megkereste a Nemzeti Erőforrás Minisztériumot (NEFMI) és a Vidékfejlesztési Minisztériumot (VM), az Országos Gyógyszerészeti Intézetet (OGYI), valamint a Gyógynövény Szövetség és Termék Tanácsot, valamint konzultált a gyógynövény ágazat több képviselőjével, melynek alapján az alábbi tényállást állapította meg.

A megállapított tényállás

A beadványozó aláírásgyűjtő akciót szervezett, amiért az évszázadok, esetleg évezredek óta ismert, bevált és részletesen kutatott, a szakirodalomban ismertett gyógynövényekről, illetve az azokat tartalmazó készítményekről ismét be kellene bizonyítani azok ártalmatlan voltát, és amiért ezekhez a jövőben egyáltalán nem vagy csak igen nehezen lehet majd hozzáférni. A petíció aláírói nem értenek egyet azzal, hogy az új szabályozás a „növényi gyógyszer” kategória felállításával a gyógyszerekkel azonos módon ítéli meg a gyógynövényeket és a gyógynövény alapú készítményeket.

A beadvány szerint ezek a jogszabályok ellentétesek az ENSZ Egészségügyi Világszervezete (WHO) által Pekingben 2008. november 8-án tartott, a hagyományos orvoslásról szóló kongresszuson elfogadott nyilatkozattal („Pekingi Deklaráció”),¹ amely elismerte „a hagyományos orvoslást mint az elsődleges egészségmegőrzés egyik formáját”. Leszögezte továbbá, hogy „a hagyományos orvoslás tudományát, az eljárásokat és gyógymódokat tiszteletben kell tartani, meg kell őrizni, támogatni kell és széles körben, megfelelő módon kell népszerűsíteni minden országban a lehetőségekhez képest.”

A beadványozó által megkérdezett szakértő szerint az új szabályozás mintegy 300-350 terméket érint, az OGYI által korábban gyógyszerként regisztrált növényeket tartalmazó készítményeket (kapszulákat, oldatokat, teakeveréseket, egykomponensű teákat, stb.). A gyógytermékek átminősítése hagyományos növényi gyógyszerre egyszerűsített eljárással is történhet, ez azonban a hazai gyártók számára még mindig olyan többlet ráfordítást és adminisztrációs terhet jelent, ami nem tudnak/tudtak vállalni. (Egy, a vizsgálat során megkérdezett, a gyógytermékek gyártásában érintett cég képviselője megerősítette, hogy a hagyományos növényi gyógyszerre történő átminősítés lehetőségével Magyarországon csak nagyon kevesen tudtak élni. A nagyobb, tőkeerős cégeknek kevésbé okozott problémát a gyógytermékek kötelező átminősítése, a gyógyszerre történő átminősítés továbbá versenyelőnyt jelenthet a többi gyártóval szemben, akik nem tudtak, esetleg nem akartak élni ezzel a lehetőséggel.)

A követelményrendszer sem teljesen egyértelmű, ezért a szakértő véleménye szerint a jelenleg megszűnő 300-350 termékből csupán néhány termék sikeres átminősítése várható. A többiek számára marad az élelmiszerré, ezen belül elsősorban az étrend-kiegészítővé történő átsorolás lehetősége, ez esetben azonban a termék gyógyító hatására vonatkozó utalás nem vagy csak korlátozott keretek között tüntethető fel. Amit véleménye szerint tenni lehetne, az a növényi gyógyszerre való átminősítési folyamat további egyszerűsítése. További lehetőség, hogy az élelmiszerré történő átsoroláskor is legyenek minőségi feltételek. Csak olyan gyógynövényteák, teakeverékek legyenek forgalmazhatók élelmiszerként, amelyek a biológiai hatásért felelős anyagokat garantáltan tartalmazzák. Az élelmiszer (étrend-kiegészítő) kategóriába történő átsorolásnak az egyik legnagyobb veszélye ugyanis éppen az, hogy a forgalomba kerülő gyógynövények megbízható minőségét még kevésbé lehet garantálni.

A hagyományos növényi gyógyszerekről szóló EK irányelv

Az Európai Parlament és a Tanács 2004/24/EK irányelve (2004. március 31.) az emberi felhasználásra szánt gyógyszerek közösségi kódexéről szóló 2001/83/EK irányelvnek a hagyományos növényi gyógyszerek tekintetében történő módosításáról (a továbbiakban: HNGY irányelv) bevezette a hagyományos növényi gyógyszer kategóriát, és erre a termékcsoporthoz vonatkozóan egyszerűsített törzskönyvezési eljárást hozott létre.

Az irányelv megalkotásának indoka az volt, hogy az EU tagállamaiban számos olyan „gyógyszer” van forgalomban, amelyek régre nyúló hagyományaik ellenére sem felelnek meg a gyógyszerek engedélyezésére vonatkozó szigorú követelményeknek. E termékek piacon tartása érdekében a tagállamok különböző eljárásokat és rendelkezéseket alkottak. A tagállamok rendelkezései között fennálló különbségek akadályozhatják a „hagyományos gyógyszerek” Közösségen belüli kereskedelmét, és hatással lehetnek a közegészség védelmére is, ezért szükség volt a vonatkozó jogszabályok közelítésére.²

Az uniós szabályozás igen tágan értelmezi a gyógyszer fogalmát. A 2001/83/EK irányelv alapján gyógyszernek minősül ugyanis bármely anyag vagy azok kombinációja, amelyet emberi betegségek kezelésére vagy megelőzésére készítenek; vagy azok az anyagok vagy anyagok kombinációi, amelyek farmakológiai, immunológiai vagy metabolikus hatások kiváltása révén az ember valamely életteni funkciójának helyreállítása, javítása vagy módosítása, illetve az orvosi diagnózis felállítása érdekében alkalmazhatók.³

A 2001/83/EK irányelv hatályára vonatkozó rendelkezés kimondja továbbá, hogy kétséges esetben, amikor valamelyik termék – valamennyi sajátosságát figyelembe véve – a „gyógyszer” fogalom-meghatározása és más közösségi jogszabály által szabályozott valamely termék fogalom-meghatározása alá is tartozhat, ezen irányelv rendelkezéseit kell alkalmazni.⁴ A HNGY irányelv lehetővé teszi ugyanakkor az élelmiszerjog kritériumainak megfelelő, nem gyógyászati célú növényi termékek közösségi élelmiszerjog szerinti szabályozását.⁵

A nemzeti erőforrás miniszter ez utóbbi rendelkezéssel kapcsolatban felhívta a figyelmet, hogy a gyógytermékek esetében a gyógyászati cél fennállása egyértelmű, hiszen csomagolásukon konkrétan fel van tüntetve valamely célzott terápiás hatás, ezért élelmiszerként történő szabályozásukra nincs lehetőség. Az idézett preambulum bekezdés mindössze azt teszi nyilvánvalóvá, hogy élelmiszereket gyógynövényekből is lehet készíteni, de nem azzal a deklarált céllal, hogy azt gyógyászati célra alkalmazzák és nem olyan összetételben, amely a gyógyszerekre jellemző hatóanyag koncentrációhoz vezet.⁶ Mindezek alapján a szaktárca álláspontja szerint a gyógytermékek esetében kizárólag a gyógyszerekre vonatkozó szabályozási keret alkalmazható és alkalmazandó.

Az irányelv alapján egyértelműnek tűnik, hogy a jogalkotói szándék az olyan, európai uniós jog által (el) nem ismert „köztes kategóriák” felszámolására irányult, mint a gyógyszerek nem minősülő gyógyhatású készítmények, amelybe a gyógynövény termékek nagy része jelenleg beletartozik. A Gyógynövény Szövetség és Termék Tanács álláspontja szerint azonban a gyógynövények számára sem a gyógyszer, sem az élelmiszer (étrend-kiegészítő) kategória nem a legmegfelelőbb. Nem véletlen, hogy 1987-ben megalkották a gyógytermékekről szóló rendeletet,⁷ amely többek között az uniós irányelv megjelenése miatt kell, hogy megszűnjön a gyógynövényekre nézve.

A gyógytermékekre vonatkozó hazai jogszabályi háttér

Magyarországon tehát 1987. óta létezik a gyógyszernek nem minősülő gyógyhatású készítmény elnevezésű kategória, amelybe azok a természetes eredetű anyagot (növényi, állati, ásványi anyagok, vitaminok) tartalmazó készítmények tartoznak, amelyek bizonyítottan kedvező biológiai hatással rendelkeznek, orvosi előírás nélkül is alkalmazhatók és előírás szerinti használatuk esetén egészségi ártalmat nem okoznak.⁸

Érdemes megjegyezni ugyanakkor, hogy hazánkban már jóval a 2004/24/EK irányelv hatálybalépését megelőzően felmerült a gyógytermékek megszüntetésére irányuló szándék. Az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerekről szóló 1998. évi XXV. törvény 5 éves határidőt adott az átminősítésre, majd a törvény 2003-as módosítása ezt további 5 évvel meghosszabbította. A törvényalkotó szándéka az volt, hogy a gyógyszernek nem minősülő gyógyhatású anyagok és készítmények termékkör kerüljön felszámolásra. A készítmények – újraértékelést követően – vagy kerüljenek besorolásra a gyógyszer kategóriába vagy más (különleges táplálkozási igényt kielégítő élelmiszer) termékkörbe. A végrehajtáshoz feltétlenül szükséges rendeleti szabályozás azonban az átminősítési határidő lejártáig nem készült el, átminősítés pedig csak egy termék esetében történt meg. A 2003-as módosítás indokolása szerint az 1998-as gyógyszer-törvény hatályba lépése óta eltelt időszak hazai és nemzetközi tapasztalatai azt bizonyították, hogy a törvényi előírás végrehajtása a széles körben használt és forgalmazott termékek hozzáférési lehetőségének megszűnését eredményezhetné. Ezzel a lakosság elesne nagyszámú – évek (esetleg évtizedek) óta használt – gyógyterméktől és a forgalmazással foglalkozók is elvesztenék kereseti lehetőségüket. A jogalkotó ezt a problémát úgy kívánta orvosolni, hogy az átminősítésre rendelkezésre álló időszakot meghosszabbította.

A 2004/24/EK irányelv értelmében a tagállamoknak 2005. október 30-ig kellett meghozniuk az irányelvnek való megfelelést szolgáló intézkedéseket. Az irányelv hatályba lépésekor, 2004. április 30-án már forgalomban lévő hagyományos növényi gyógyszerekre a hatálybalépést követő 7 éven belül kellett alkalmazni az irányelv rendelkezéseit. Az irányelv átültetésére az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerekről és egyéb, a gyógyszerpiacot szabályozó törvények módosításáról szóló 2005. évi XCV. törvénnyel (a továbbiakban: Gytv.), az emberi alkalmazásra kerülő gyógyszerek forgalomba hozataláról szóló 52/2005. (XI. 18.) EüM rendelettel, valamint a gyógyszernek nem minősülő gyógyhatású anyag vagy termék emberi alkalmazásra kerülő gyógyszeré történő átminősítésének feltételeiről szóló 53/2005. (XI. 18.) EüM rendelettel került sor.

A Gytv. 32. § (6) bekezdésének eredeti rendelkezése úgy szövelt, hogy a gyógyszernek nem minősülő gyógyhatású anyagok és készítmények nyilvántartásáról és forgalomba hozataláról szóló 10/1987. (VIII. 19.) EüM rendelet alapján gyógyszernek nem minősülő anyagként vagy készítményként nyilvántartásba vett termékek gyártói, illetve forgalmazói 2011. március 31-éig kérhetik készítményeik gyógyszerre vagy más terméké váló átminősítését. E törvény hatálybalépését követően új gyógyszernek nem minősülő gyógyhatású készítmény nyilvántartásba vétele és a forgalomba hozatala engedélyezésére eljárás nem indítható. A 32. § (8) bekezdése értelmében a (6) bekezdés alatti termékek – amennyiben azokat nem minősítették át gyógyszerre – 2011. április 1. napjától gyógyhatásra való hivatkozással nem hozhatók forgalomba.

A Gytv. 2011. január 1-jén hatályba lépett módosítása az átminősítési kötelezettséget leszűkítette a növényi összetevőt is tartalmazó készítményekre, a forgalmazási korlátot pedig – a 2011. március 31-én már forgalomban lévő, növényi összetevőt is tartalmazó készítmények vonatkozásában – lejárati idejükig, de legkésőbb 2013. április 1. napjáig meghosszabbította. A Gytv. ezen rendelkezése 2011. július 1-jével újabb módosításon esett át. A hatályos szabályozás alapján 2013. március 31-ét követően csupán azon gyógyhatású készítmények tekintetében áll be a gyógyhatásra hivatkozással történő forgalmazási korlát, amelyek valamennyi sajátosságukat figyelembe véve a hagyományos növényi gyógyszerek kategóriájába sorolhatók.⁹

Az OGYI a biztos megkeresésére adott válaszában megerősítette, hogy a hatályos szabály értelmében csak azokat a növényi hatóanyagot tartalmazó gyógyszertermékeket kell/lehet átminősíteni hagyományos növényi gyógyszerre, amelyek megfelelnek a kategória feltételeinek. Azok a gyógyszertermékek, amelynek nem növényi összetevőt tartalmaznak, vagy növényi összetevőt (is) tartalmaznak, de nem felelnek meg a hagyományos növényi gyógyszer valamennyi kritériumának, gyógyszerként korlátlan ideig forgalomban maradhatnak, amennyiben eleget tesznek a nyilvántartás, illetve forgalomba hozatali engedély meghosszabbítására vonatkozó előírásoknak.¹⁰

A gyógyszertermékek átminősítésével kapcsolatos problémák

A) A gyógyszerre történő átminősítés nehézségei

Az OGYI 2011. július 11-én adott tájékoztatása szerint 1035 gyógyszerterméket vettek nyilvántartásba, ebből a későbbiekben 397-et töröltek. A 638 nyilvántartott gyógyszertermékből 365 növényi összetevőt tartalmazó készítmény. Az OGYI-hoz 87 gyógyszertermék átminősítési kérelem érkezett be 2011. március 31-ig, és ebből 10 készítmény kapott forgalomba hozatali engedélyt. Az adatszolgáltatás időpontjában 71 eljárás volt folyamatban, 6 eljárást felfüggesztettek. Új hagyományos növényi gyógyszer forgalomba hozatalára vonatkozóan 13 engedély kiadása iránt érkezett be kérelem az OGYI-hoz, melyekből 7 gyógyszer kapott forgalomba hozatali engedélyt, 4 eljárás volt folyamatban, 2 eljárást felfüggesztettek.¹¹

A Gytv. 1. számú melléklete szerint a gyógyszerkészítménnyé történő átminősítés díja 405.000 Ft, az új forgalomba hozatali engedélyezési eljárás díja 675.000 Ft. Az egyéb költségek vonatkozásában az OGYI azt a választ adta, hogy nem állnak rendelkezésre a gyógyszertermékek átminősítéséhez, a hagyományos növényi gyógyszerek engedélyeztetéséhez szükséges kutatási-fejlesztési költségek adatai. Ezek a költségek egyrészt a termékek kifejlesztésének, a dokumentáció összeállításának költségeit, másrészt a forgalomba hozatali engedélyek fenntartásának és a rutinszerű gyártás biztosításának költségeit foglalják magukban. A költségek/terhek nagysága függ a termék tulajdonosának szakmai felkészültségétől, a rendelkezésre álló szakemberektől (illetve azok számától), a gyártási körülmények (GMP)¹² meglététől, és az egyes gyógyszertermékek sajátosságaitól (pl. ha a hatóanyagok minősülő növényi anyagokról készült HMPC monográfia és a cég az alapján engedélyezteteti a terméket, úgy a farmakológiai/toxicológiai adatok helyettesíthetők a monográfiával).

A gyógyszertermékek és a gyógyszerek között e költségek tekintetében például a következő különbségek említhetők meg:

- gyógyszertermékek esetében nem volt kötelező a hatóanyag és a készítmény gyártásának GMP megfelelése, ugyanez a gyógyszereknél követelmény;
- a 10/1987. (VIII. 19.) EüM rendelet a gyógyszertermékeknek nem írja elő a mellékhatás-figyelést, ami a gyógyszerek vonatkozásában kötelező;
- a hivatkozott rendelet nem írja elő a beteg tájékoztatók olvashatósági vizsgálatát;
- a gyógyszertermék dokumentáció szerkezete egyszerűbb, nem kötelező a közös műszaki dokumentáció (CTD) formában való benyújtás;
- gyógyszertermékek engedélyezése a komponensekre vonatkozó szakirodalmi adatokon is alapulhatott, gyógyszerek esetében a készítményekre vonatkozó adatokra van szükség.

Mindezek alapján az OGYI összefoglalóan megállapította, hogy a gyógyszertermék gyártók kevesebb szakember alkalmazásával tudták termékeiket forgalomba hozni, mint a gyógyszerek előállítói. A Gyógynövény Szövetség és Terméktanács képviselője megerősítette, hogy a jelenleg gyógyszerterméket gyártó magyar kis- és középvállalatok nem minden esetben rendelkeznek a gyógyszer regisztrációban jártas szakemberekkel. Az általuk készített kimutatás szerint – egy gyógyszer regisztrációval is foglalkozó cég árajánlatát alapul véve – az átminősítés költségét mintegy 1,8-2,2 millió forintra kalkulálták. Ez a költség csak a teákra és teakeverékekre vonatkozik, az egyéb termékek (krémek, tinktúrák, kapszulák) esetében akár a 4 millió forint fölötti összeget is elérheti.

B) Az élelmiszerré (étrend-kiegészítővé) történő átminősítésből eredő hátrányok

1. Az Európai Parlament és a Tanács 2002. január 28-i 178/2002/EK rendelete értelmében élelmiszernek minősül minden olyan feldolgozott, részben feldolgozott vagy feldolgozatlan anyag vagy termék, amelyet emberi fogyasztásra szánnak, illetve amelyet várhatóan emberek fogyasztanak el. Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény 10. § (3) bekezdése szerint az élelmiszer-jelölés és az alkalmazott jelölési módszer – ha jogszabály vagy közvetlenül alkalmazandó európai uniós jogi aktus eltérően nem rendelkezik – nem tulajdoníthat az élelmiszernek betegség megelőzésére, gyógyítására vagy kezelésére vonatkozó tulajdonságokat, illetve nem keltheti ezen tulajdonságok meglétének benyomását.

Az élelmiszerekkel kapcsolatos, tápanyag-összetételre és egészségre vonatkozó állításokat az Európai Parlament és a Tanács 2006. december 20-i 1924/2006/EK rendelete szabályozza. Főszabály szerint tilos az egészségre vonatkozó állítások alkalmazása, kivéve, ha azok a rendeletben foglalt követelményeknek megfelelnek, és ha azok az engedélyezett állítások listáján szerepelnek. A tagállamoknak 2008. január 31-ig kellett a Bizottság rendelkezésére bocsátani az állítások listáját, a Bizottságnak pedig 2010. január 31-ig kellett elfogadnia az engedélyezett állítások közösségi listáját. Az Országos Élelmezés- és Táplálkozástudományi Intézet (OÉTI) honlapján elérhető információ szerint azonban az EU konszolidált lista még értékelés alatt áll, ezért nem tekinthető véglegesnek.

2. Az étrend-kiegészítőkről szóló 37/2004. (IV.26.) ESzCsM rendelet alapján étrend-kiegészítő a hagyományos étrend kiegészítését szolgáló olyan élelmiszer, amely koncentrált formában tartalmaz tápanyagokat [vitaminokat és ásványi anyagokat] vagy egyéb táplálkozási vagy élettani hatással rendelkező anyagokat, egyenként vagy kombináltan; adagolt vagy adagolható formában kerül forgalomba (például kapszula, pasztilla, tableta, port tartalmazó tasak, adagolható por, ampulla, csepegtető üveg vagy más hasonló por-, illetve folyadékforma), amely alkalmas kis mennyiség adagolására.

A rendelet 6. § (2) bekezdése alapján az étrend-kiegészítő jelölése, megjelenítése és reklámozása során tilos a terméknek betegséget megelőző vagy gyógyító hatást tulajdonítani, illetve ilyen tulajdonságra utalni. Látható tehát, hogy a gyógytermékek élelmiszerré (étrend-kiegészítővé) történő átminősítése esetén a termékek gyógyító hatására nem (illetve csak engedélyezett egészségre vonatkozó állításként) lehet hivatkozni.

Az étrend-kiegészítő készítményekben megjelenő (gyógy)növények, izolált hatóanyagok ártalmatlanságának, illetve alkalmazhatóságának szakszerű, tudományos értékelése, elemzése érdekében az OÉTI 2006 tavaszán Szakértői Testület megalakulását kezdeményezte. A testület folyamatos szakmai konzultációjának eredményeként létrejött egy negatív lista, amely az étrend-kiegészítőkben alkalmazásra nem javasolt növényeket tartalmazza. Bár a negatív listának normatív ereje nincs, a hatósági gyakorlat alapján további korlátot jelent a gyógynövények étrend-kiegészítővé történő átminősítése előtt.

Az egyes emberi fogyasztásra szánt élelmiszerként vagy élelmiszer összetevőként forgalomba hozható gyógynövényekről szóló VM rendelet tervezete

A 2011 márciusában közigazgatási egyeztetésre bocsátott, az Európai Bizottságnak a műszaki tartalmú szabályok bejelentésének eljárási rendjében megküldött, 2012. február 10-ig véleményezés alatt álló VM rendelet-tervezet legfontosabb célja egyértelmű jogszabályi keretek között lehetőséget biztosítani ahhoz, hogy a gyógynövények és a belőlük készült termékek meghatározott köre, melyek élelmiszerként is biztonságosan fogyaszthatók, a gyógytermékekre vonatkozó szabályozás ellenére továbbra is forgalomban maradhassanak. A vidékfejlesztési tárca álláspontja szerint a tervezett intézkedések bevezetése nagymértékben elősegítené a gyógynövénygyűjtés, termesztés, feldolgozás, forgalmazás területén a munkahelyek megőrzését, valamint a hazai gyógynövény kultúra túlélését.

Az előterjesztés szerint a tervezet egyfajta hiányosságot pótol azzal, hogy tudományos elemzéseken alapulva meghatározza azokat a növényeket, melyek tulajdonságaik alapján élelmiszerként biztonsággal forgalmazhatók. Az 1. számú mellékletben felsorolt növények mennyiségi korlátozás nélkül, a 2. számú mellékletben felsorolt növények mennyiségi korlátozással, indokoltág esetén csak meghatározott élelmiszerekhez használhatók fel. Az 1. és 2. számú mellékletben szereplő növények leírását, beltartalmi értékeit a Magyar Élelmiszerkönyv részeként, rendeletben állapítja meg a vidékfejlesztési miniszter.

A gyógynövény termékek minősítését egy 1976-os MT rendelet¹³ szerint a Gyógynövény Kutató Intézet Zrt. végezte, ez az MT rendelet 2009. január 1-jén hatályát veszítette. A gyógynövényes szakma részéről megfogalmazódott az az igény, hogy ésszerű keretek között továbbra is maradjon fenn egy előzetes kontrol, amely kiszűri a nem megfelelő alapanyagokat azok felhasználása előtt. Ennek érdekében a tervezet bevezetne egy minősítési rendszert a rendelet-tervezetben szereplő növényekre, mely minősítést a cégek saját maguk végeznének el egy minőségbiztosként megnevezett személy felelősségével.¹⁴

Az előterjesztés indokolásával kapcsolatban elmondható, hogy igen átfogó képet ad a hazai gyógynövény ágazat helyzetéről, és részletesen tárgyalja az ágazat problémái mögött fellelhető okokat az alábbiak szerint:

„A fejlődő világ számára mindig is nélkülözhetetlen gyógynövények ma a legfejlettebb országokban is reneszánszukat élik. A hazai helyzetre sajnos éppen az ellenkező igaz: a termőterület és az export csökken, gyógynövénygyűjtéssel is egyre kevesebben foglalkoznak. Hazánkban a gyógynövények termesztése és gyűjtése évszázados múltra tekint vissza. Magyarország az 1980-as évekig „gyógynövény-nagyhatalomnak” számított. Elgondolkodtató, hogy míg világszerte – nálunk sokkal hátrányosabb ökológiai adottságokkal rendelkező országok is – egyre nagyobb területen termesztenek gyógynövényt, addig Magyarországon 15-20 éve csökken a termőterület és a gyűjtésből, illetve a termesztésből származó drog mennyisége.

A hazai gyógynövényágazat jellegzetessége, hogy a természet mellett jelentős drogtömeg származik a vadontermő állományokból. A vadontermő gyógynövények hasznosítása hazánk stratégiai előnye volt, hiszen számottevő anyagi ráfordítás nélkül álltak, és állnak ma is rendelkezésre nagy mennyiségben gyűjthető, piacképes gyógynövények. Mára azonban alig használjuk ki ezen adottságainkat, a természet mellett ugyanis a gyűjtés is számos problémával terhelt. A privatizáció következtében a szabadon bejárható gyűjtőterületek drasztikusan lecsökkentek. A magántulajdonban lévő erdőkről, legelőkről és más területekről történő gyűjtés számos konfliktust okozott már a gyűjtők és tulajdonosok között.¹⁵ További gondot jelent a gyűjtés a nemzeti parkokban és a védett területeken, ami engedélyköteles tevékenység. 2007-ben a gyógynövények gyűjtéséből származó jövedelem elvesztette járuléktmentességét, a gyűjtőknek östermelői igazolványt kell kiváltaniuk és bevételük után társadalombiztosítási hozzájárulást kell fizetniük.

A hazai gyógynövényágazat jelenleg – szakmai vélemények szerint – lesújtó helyzetben van, a működési feltételek folyamatosan romlanak. A problémák nagy része a hazai szabályozórendszer kedvező átalakításával orvosolható lenne. Az ágazat legnehezebben kezelhető területe a tevékenységekre vonatkozó jogszabályi háttér kuszasága, elavultsága. A gyógynövényágazat jelenlegi helyzete semmiképpen nem a környezeti adottságokra vagy a szakmai hozzáértés hiányára vezethető vissza. Az ágazati szereplők és jogalkotók felelőssége egyaránt fellelhető abban, hogy a jogalkotás a mai napig sem tudott alkalmazkodni a megváltozott viszonyokhoz.”

A „Pannonhalmi nyilatkozat” és az abban megfogalmazott javaslatokkal kapcsolatos minisztériumi álláspontok

A Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosa Irodájának szervezésében a fenntartható vidékfejlesztés kérdéseiről 2011 szeptemberében tartott pannonhalmi tanácskozáson egyebek mellett a gyógynövénytermesztés változó feltételeivel foglalkoztak a résztvevők. Az állami és a civil szektor, valamint a tudományos élet meghívott képviselői a kétnapos konzultáció eredményeként elfogadtak egy nyilatkozatot (a továbbiakban: „Pannonhalmi nyilatkozat”),¹⁶ mely az alábbi megállapításokat tartalmazta a gyógynövényekkel kapcsolatban:

„A gyógynövények gyűjtése, termesztése, feldolgozása és forgalmazása kitüntetett figyelmet érdemel mint a hagyományos orvoslás hatékony eszköze, melyet évszázados tapasztalat igazol. A gyógynövények helyzete jól példázza, hogy a biológiai sokféleség fenntartása elválaszthatatlan a kulturális sokféleség, azaz a regionális adottságokhoz kapcsolódó helyi tudás megőrzésétől. Munkaintenzív ágazatról van szó, amely különféle képzettségű embereknek nyújt megélhetést, illetve olyan térségek népességmegtartó képességét erősítheti, amelyek természeti értékekben gazdagok, megélhetési lehetőségekben azonban szegények. Ezek a megkülönböztető vonások sajnálatos módon sem a jogi szabályozásban, sem a pályázati rendszerben nem tükröződnek kellőképpen.

A tradicionálisan használt gyógynövények nagy része nem sorolható be aggálytalanul egyik, az uniós jog által ismert és elismert termék kategóriába sem: egészségmegőrző-betegségmegelőző hatásuk az élelmiszerektől, előállításuk és felhasználásuk módja pedig a gyógyszerektől egyértelműen megkülönbözteti őket. A gyógynövény-készítmények besorolására Európa-szerte alkalmazott különböző köztes kategóriák megszüntetésére irányuló törekvés ezért eleve létszerűtlen és elhibázott az EU részéről. Ennek a valóságban ténylegesen létező határterületnek a szabályozását jól szolgálta a Magyarországon 1987 óta létező gyógytermék kategória, amelynek fenntartása és az uniós joggal való összhangjának megteremtése nemzeti érdekünk.”

A fentiek érdekében az alábbi javaslatok kerültek megfogalmazásra:

1. A tanácskozási résztvevői tárcaközi bizottság létrehozását javasolták a Vidékfejlesztési Minisztérium, a Nemzeti Erőforrás Minisztérium és a Nemzetgazdasági Minisztérium részvételével. Javasolták, hogy a tárcaközi bizottság szakértők, valamint a gyógynövények gyűjtésében, termesztésében, feldolgozásában és értékesítésében érdekeltek képviselőinek bevonásával tekintse át a gyógynövények teljes szabályozási spektrumát és dolgozza ki az ágazat átfogó szabályozási és támogatási koncepcióját. A vidékfejlesztési miniszter egyetért a tárcaközi bizottság megalakításával.

2. A jogalkotással kapcsolatos javaslatok körében szerepelt a gyógytermék rendelet felülvizsgálata. A nyilatkozat aláírói javasolták, hogy a jogalkotó a 10/1987. (VII. 19.) EüM rendelet, valamint az egyéb kapcsolódó jogszabályi rendelkezések módosításával szilárdítsa meg a gyógytermékek helyzetét, és tegye lehetővé növényi alapú gyógytermékek forgalomba hozatalára vonatkozó új engedélyek kiadását.

A vidékfejlesztési miniszter szintén fontosnak tartja a gyógytermékek jogi státuszának megszilárdítását, a nemzeti erőforrás miniszter azonban nem tartja kivitelezhetőnek a gyógytermék termék kategória újbóli megnyitását. Kifejtette, hogy gyógyszerész-szakmai és jogi szempontból, valamint figyelembe véve a gyógyszer jogszabályi definícióját, nem tartja támogathatónak, hogy a gyógyszer-definíció szerint gyógyszernek minősülő új termékek ne gyógyszerként kerüljenek forgalomba. A gyógytermékként forgalmazni kívánt készítmények a szervezetben éppen úgy farmakológiai hatást és esetenként mellékhatásokat válthatnak ki, mint pl. a növényi gyógyszerek, ezért nem indokolt, hogy hatósági ellenőrzésük szabályozása enyhébb legyen a gyógyszerekre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknél.

A miniszter szerint a törvényi szabályozás szintjén viszonylag egyszerű lenne megoldani a gyógytermék kategória újraindítását. A gyógytermék rendelet azonban mára elavultnak tekintendő, és nem rendez számos olyan kérdést, amelyek elengedhetetlenül szükségesek lennének az új gyógytermékek piacra kerülése érdekében.

A gyógytermék termék kategória újbóli bevezetése esetében meg kell határozni a gyártó számára a termékhez fűződő gyógyhatás bizonyításának eljárásrendjét. Ma a gyártók gyakran hivatkoznak arra, hogy a

gyógytermék kategória bezárása „megöli az innovációt” és a gazdasági szereplők nem tudnak új gyógytermékekkel a piacra lépni. A NEFMI álláspontja szerint egy innovatív gyógytermék esetén a termék gyógyhatását már nem lehet szakirodalmi adatokkal vagy pusztán a tradícióra támaszkodva bizonyítottan tekinteni. Ebben az esetben a gyógyhatás és a biztonságos alkalmazás alátámasztására klinikai vizsgálatokra lenne szükség. Egy esetleges új szabályozásban meg kellene határozni a gyártás minőségi követelményeit, a forgalomba hozatal kelmezésének és engedélyezésének feltételeit. Szükség lenne a mellékhatások bejelentésének és az ennek alapján fogantatosított intézkedések szabályozására.

Amennyiben ilyen szabályok kidolgozására kerülne sor, nem lehetne eltekinteni az Európai Bizottsággal és a tagállamokkal lefolytatandó kötelező notifikációs eljárástól sem, hiszen e rendelkezések műszaki szabálynak minősülnek. A notifikációs kormányrendelet¹⁷ előírja, hogy kihirdetés előtt a jogszabály tervezetét meg kell küldeni az Európai Bizottság és a tagállamok részére, amelyeknek három hónap áll rendelkezésre, hogy észrevételezzék a jogszabály tervezetét. A miniszter véleménye szerint egy ilyen konzultációs folyamat kimenetele magyar szempontból kockázatos, hiszen egy olyan termék kategóriát terveznénk bevezetni, amely uniós szabályok által lefedett más termék kategóriával, ti. a gyógyszerekével esik egybe. Így szabályozásunk egyértelműen ellentétes lenne az uniós joggal, valamint a konzultáció eredményeként az is előfordulhatna, hogy kétségbe vonnák a jelenleg forgalomban lévő gyógytermékek forgalmazhatóságát.

A gyógytermék kategória újbóli megnyitása a miniszter véleménye szerint azért sem lenne kedvező a gyógynövény ágazat számára, mert abból jobban profitálnának a harmadik országok gyártói, akik gyógyszereiket, saját termékeiket vagy étrend-kiegészítőjüket gyógytermékként engedélyeztetnék Magyarországon. Ez a hazai cégeknek jelentős versenyhátrányt jelentene, és a betegek/fogyasztók biztonsága szempontjából elfogadhatatlan helyzetet idézne elő. A gyógyszernek nem minősülő gyógyhatású készítmények piaca továbbá csak Magyarországra korlátozódik, hiszen nem harmonizált termék kategóriáról van szó, így azok exportjára ilyen termékként az unión belül nem lát lehetőséget. A gyógytermékek számára az utóbbi években egyre növekvő konkurenciát jelentenek a gyógyszerek és főként az étrend-kiegészítők. Így pusztán a gyógyszernek nem minősülő gyógyhatású készítmény termék kategória megnyitásától a miniszter szerint nem várható az ágazat számára kitörés.

3. A tanácskozás résztvevői szerint a kistermelői élelmiszer-termelés, -előállítás és-értékesítés feltételeiről szóló 52/2010. (IV.30.) FVM rendelet megfelelő módosítása lehetőséget teremthetne arra, hogy a kistermelői tevékenység jobban bekapcsolható legyen a gyógynövény-termékek előállításának rendszerébe. Ennek érdekében javasolták, hogy a módosítás keretében biztosítsák a gyógynövények és a belőlük készített gyógynövény-termékek kisléptékű (marginális) forgalmazásának lehetőségét.

A vidékfejlesztési miniszter ezzel kapcsolatban hangsúlyozta, hogy a kistermelői szabályozás kiterjesztését a gyógynövénytermesztésre és -gyűjtésre olyan módon tartja csak megvalósíthatónak, hogy a kistermelő által megtermelt és gyűjtött alaptermékek közvetlenül a végső fogyasztó számára ne legyenek értékesíthetőek. Az élelmiszerként vagy élelmiszer összetevőként forgalomba hozható gyógynövényekről szóló VM rendelet tervezet egyik alapvető koncepciója ugyanis éppen az, hogy gyógynövények kizárólag a megfelelést igazoló minőségvizsgálat után használhatók fel az élelmiszerek előállításához. Ennek költségei csak nagyobb mennyiségű alapanyag vizsgálata esetén lehetnek rentábilisak. Amennyiben a kistermelők által gyűjtött, természetű gyógynövényeket kivonnánk a minősítési kötelezettség alól, ez a szabály az élelmiszerbiztonsági kérdéseken túl egyensúlytalanságot teremtene az ágazatban.

4. A tanácskozás résztvevői megállapították, hogy a mindenkire kiterjedő, kötelező minőségbiztosítás közös érdek, ennek eltervezését azonban az állam nem háríthatja teljes mértékben a gazdálkodókra. Kívánatos tehát a minőségbiztosítási rendszerekhez való csatlakozás állami támogatása, különösen a kevésbé tőkeerős kis- és középvállalkozások (kistermelők, őstermelők) esetében. Támogatni kell a kutató-fejlesztő tevékenységet, úgy a biológiai alapok (fajtaelismerés, fajtafenntartás), mint az alkalmazott (környezetbarát) termesztési és feldolgozási technológiák fejlesztése terén. Segíteni kell az ellenőrzött szaporítóanyaghoz való hozzájutást.

5. A tanácskozás résztvevői szerint a pannon biogeográfiai régió sajátos adottságai lehetővé tennék számos hazai gyógynövény hungarikumként való elfogadtatását. Az eredetvédett gyógynövény-termékek körének bővítése további előnyöket jelentene az ágazat számára. Felhívták a figyelmet, hogy a gyógynövény-ágazat a 2014-ben induló vidékfejlesztési programban megkülönböztetett kormányzati figyelmet érdemel, ugyanakkor a kritikus helyzet miatt már most meg kell jelölni azokat a forrásokat, amelyek a jelenlegi pályázati rendszerben a gyógynövényekkel kapcsolatos tevékenységek támogatására fordíthatók.

A vidékfejlesztési miniszter a hungarikumok és eredetvédett termékek körének bővítését gyógynövény termékek esetében támogatandó célkitűzésnek tartja. A VM szakmai rendezvények, kiállítások és fórumok alkalmával számos prezentációt és kerekasztal-beszélgetést tartott a földrajzi árujelző-oltalom előnyeiről és a jövőben is kiemelten fontos területként kezeli a témát. A cél, hogy minél több hazai termék, közöttük pedig hungarikumnak számító gyógynövény kerüljön uniós oltalom alá. A gyógynövények közül jelenleg az alföldi kamillavirágzat áll átmeneti oltalom alatt.

A gyógynövények használatának népszerűsítése területén további lehetőségeket rejt magában a Hagyományok-Ízek-Régiók (HÍR) program. A HÍR programot a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium 1998-ban, az Európai Unió Euroterrors Programjához csatlakozva indította el azzal a célkitűzéssel, hogy létrehozza Magyarország hagyományos és tájjellegű mezőgazdasági termékeinek gyűjteményét, és elősegítse gazdasági hasznosításukat. A HÍR gyűjteményben számos gyógy- és fűszernövény szerepel. A program elnevezésének és a

program által felhalmozott szellemi javak teljes körű jogi védelme érdekében az elnevezés és logó színes ábrás védjegyként a Magyar Szabadalmi Hivatalnál bejegyzésre került.

6. A nyilatkozat aláírói javasolták végül, hogy az állam – a Gyógynövény Szövetség és TermékTanáccsal, a nemzeti parkokkal és tudományos műhelyekkel együttműködve – segítse olyan képzési formák létrehozását, melyek keretében a gyógynövények fenntartható gyűjtéséhez, környezetbarát termesztéséhez, valamint felhasználásához szükséges tudás megszerezhető. Ezek az ismeretek jelenjenek meg a közoktatásban is.

A gyógynövényekre vonatkozó hagyományos tudás fennmaradásával kapcsolatban a nemzeti erőforrás miniszter kifejtette, hogy az egészségügyi szakemberek képzésében a gyógynövényekre vonatkozó ismeretek átadása megtörténik, illetve ilyen képzések elérhetők. A lakosság körében a gyógynövény terápia és általában a hagyományos orvoslás nagy népszerűségnek örvend napjainkban is, így e területen kormányzati intézkedésre nincs szükség. Ugyanakkor a miniszter szükségesnek tartja azt, hogy felhívják a lakosság figyelmét arra, hogy csak a minőségileg megbízható és a bizonyítékokon alapuló hatásosságú termékeket vegyék meg biztonságos beszerzési forrásból. Fontos felhívni a figyelmet arra is, hogy a betegek egészségügyi problémáik kezelésére vonatkozó döntéseiket az egészségügyi szakemberrel történő szoros együttműködésben hozzák meg még akkor is, ha a választani kívánt vagy választott terápia tradicionális gyógymódon alapul. A kormány megvizsgálja, hogy ennek érdekében milyen intézkedések tehetők.

Érintett alapvető jogok és értékek

- *jogállamiság elve, valamint az abból fakadó jobbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *jövő nemzedékek érdekei – nemzet közös öröksége* (Alaptörvény P) cikk: „A természeti erőforrások, [...] a biológiai sokféleség, [...] valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”)
- *egészséghez való jog* (Alaptörvény XX. cikk: „(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország [...] a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”)

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 45. § (1) bekezdése alapján a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának jogutódja az alapvető jogok biztosja. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosja által indított vizsgálatot az Alaptörvény 30. cikke, valamint az Ajbt. 45. § (1) bekezdése alapján a jövő nemzedékek országgyűlési biztosja jogutódjaként folytattam le.

Az egészséghez való jog magában foglalja a hagyományos orvoslás, a természetes gyógymódok tiszteletben tartását, megőrzését és támogatását. A tradicionálisan használt gyógynövényeink – úgyszólván mint a biológiai sokféleség részei, illetve az azokra vonatkozó tudás mint pótolhatatlan kulturális érték – a nemzet közös örökségének részét képezik, melynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. Az állam az egészséghez való joggal, valamint a jövő nemzedékek érdekeinek védelmével összefüggő, Alaptörvényből fakadó kötelezettségeinek elsősorban a megfelelő, környezeti, társadalmi (kulturális) és gazdasági fenntarthatóságot szolgáló jogszabályok megalkotásával tehet eleget.

Az Ajbt. 37. §-a kimondja, hogy ha az alapvető jogok biztosja álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra jogosult szervnél jogszabály módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

II. Az ügy érdeme tekintetében

A tényállás elemzése alapján látható, hogy a gyógytermékek hagyományos növényi gyógyszerre történő átminősítése – a jogszabály által biztosított egyszerűsített eljárás ellenére is – rendkívül költséges és komoly szakértelmet igénylő feladat, nem beszélve az átminősítést követő gyártási költségekről vagy a gyógyszerforgalmazással kapcsolatos kérdésekről. Érthető tehát, hogy a szabályozással érintett termékek nagyságrendjéhez képest igen alacsony számú átminősítési, illetve új hagyományos növényi gyógyszer forgalomba hozatalára vonatkozó engedély kiadása iránti kérelem érkezett be, és még ennél is lényegesen kevesebb kapott forgalomba hozatali engedélyt (hazánkban a 365 db növényi összetevőt tartalmazó gyógytermékből eddig mindösszesen 29 db).

Ezek a számok azt mutatják, hogy a hagyományos növényi gyógyszerekre vonatkozó uniós irányelv alkalmazása a gyakorlatban számos problémával terhelt, nem szolgálja kellőképpen a gyógynövény termékek, és az ezekre épülő hagyományos gyógymódok megőrzését, támogatását, vagyis a beadványban foglaltaknak megfelelően ellentétes a WHO ajánlásával. A belső piac védelme, az áruk szabad áramlása jelen esetben ütközik a fogyasztók érdekeivel. A közegészség védelme csak olyan eszközökkel történhet, ami nem korlátozza a gyógyítás szabadságát, a gyógymódok közötti szabad választás lehetőségét. *Az egészséghez való alapvető joggal összefüggő visszásság tehát ez esetben a(z európai) jogi szabályozás nem megfelelő voltára vezethető vissza. A magyar európai parlamenti*

képviselőknek lehetőségük lenne fellépni az irányelv módosítása érdekében az Európai Parlamentben, a magyar jogalkotónak pedig (addig is) meg kellene találni azokat a lehetőségeket, ahol még az uniós jog sérelme nélkül lehetséges a hazai érdekek védelme.

A Gytv. 2011. júliusi módosítása a gyógytermékként forgalmazott gyógynövény termékek jövője szempontjából hatalmas jelentőséggel bír. A kérdés csupán az: ki és milyen eljárásban fogja eldönteni, hogy egy termék valamennyi sajátosságát figyelembe véve beletartozik-e a hagyományos növényi gyógyszer kategóriába. A NEFMI álláspontja szerint elsősorban a gyártó feladata annak eldöntése, hogy egy gyógytermék hagyományos növényi gyógyszernek minősül-e vagy sem. Amennyiben úgy ítéli meg, hogy terméke hagyományos növényi gyógyszernek minősül, akkor a hatóság eljárását kezdeményezve be kell szereznie a megfelelő forgalomba hozatali engedélyt. A hatóság is ellát piaci ellenőrzést, de – tekintettel a megnövekedett hatósági feladatokra és a szűkösen rendelkezésre álló erőforrásokra – a munkaszervezés során azon gyógyszerek kiszűrése élvez prioritást, amelyek a betegek/fogyasztók biztonsága szempontjából aggályosak.

A hatályos Gytv. lehetőséget teremt arra, hogy a gyógynövény termékek nagy része megmaradjon a gyógyhatású készítmény kategóriában, a már kiadott forgalomba hozatali engedélykésztetésének és módosításának jogalapja azonban kérdésessé vált. A gyógytermék rendeletnek az új készítmények forgalomba hozatali engedélyezésére vonatkozó szabályait az 53/2005. (XI.18.) EüM rendelet 2005. november 26. napjával hatályon kívül helyezte, amire a Gytv. 32. § (6) bekezdésének korábban idézett rendelkezése miatt volt szükség. A jogalkotó azonban ezzel párhuzamosan nem gondoskodott a jogszabály belső koherenciájának megteremtéséről. A rendelet több ponton is hivatkozik már hatályon kívül helyezett rendelkezésekre, ezáltal hiányos, nem egyértelmű, a szabályozásért felelős miniszter véleménye szerint is elavultnak tekinthető. *Mindez a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság alkotmányos követelményével összefüggésben visszásságot idéz elő és tart fenn, erre tekintettel indokolt a gyógytermék rendelet mielőbbi felülvizsgálata.*

A gyógytermékek átminősítésére vonatkozó törvényi szabályozás gyakori módosítása ugyanakkor szintén bizonytalanságot teremtett a gyógytermék előállításával foglalkozók körében. Először úgy tűnt, hogy a gyógytermék kategória teljes egészében felszámolásra kerül, majd ezt a kört a jogalkotó leszűkítette a növényi összetevőt is tartalmazó gyógytermékekre, a jelenlegi helyzet szerint pedig csak a valamennyi sajátosságukat figyelembe véve a hagyományos növényi gyógyszer kategóriába sorolható gyógytermékek esetében fog beállni a forgalmazási korlát 2013-ban. Ez utóbbi változás különösen azon gyártók esetében eredményezett visszas helyzetet, akik a törvényi határidőn belül – annak minden költségét vállalva – benyújtották az átminősítési kérelmet, majd kiderült, hogy erre mégsem volt feltétlenül szükség. (Valószínűsíthetően ennek köszönhető a viszonylag magas számú, 19 db felfüggesztett és 11 db kérelemre megszűnt eljárás). A gyakran változó jogszabályi környezet a gazdaság szereplői számára nehezen tervezhetővé teszi a tevékenységüket, arra ugyanis nincs garancia, hogy a gyógytermékként való forgalmazás lehetősége a jövőben is fennmarad.

Vitathatónak tartom a nemzeti erőforrás miniszter azon álláspontját, miszerint nem indokolt, hogy a gyógytermékek hatósági ellenőrzésének szabályozása enyhébb legyen a gyógyszerekre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknél. A minőségi, biztonságossági és hatékonysági követelmények a gyógytermékek esetén is indokoltak, de nem a gyógyszerekre előírt szabályokkal megegyező módon. A többnyire szintetikus gyógyszerek és a természetes eredetű összetevőket tartalmazó, jóval alacsonyabb hatóanyag koncentrációjú gyógynövény termékek közötti érdemi különbségtétel a szabályozás szintjén is indokolt. Az OGYI által a gyógyszerek és gyógytermékek előállítására/engedélyeztetésére kiterjedő különbségek (pl. a gyártás GMP megfelelése, mellékhatás figyelés, olvashatósági teszt, dokumentáció szerkezete) vélhetően életszerűek és megfelelőek voltak, ellenkező esetben azt kellene gondolnunk, hogy az elmúlt 25 évben forgalomba hozott gyógytermékek nem feleltek meg a fogyasztók védelmében elvárható minőségi és biztonsági követelményeknek.

A vidékfejlesztési miniszter azon álláspontjával, miszerint a kistermelő által megtermelt és gyűjtött alapanyagok közvetlenül a végső fogyasztó számára ne legyenek értékesíthetőek, abban a formában tudok egyetérteni, hogy a minőség vizsgálata ilyen esetben sem kerülhető el. Az viszont, hogy a megfelelést igazoló minőségvizsgálat költségei csak nagyobb mennyiségű alapanyag vizsgálata esetén lehetnek rentábilisak, csak a jelenlegi minősítési rendszerre igaz. A kistermelők által gyűjtött, természetesen gyógynövényeket nem kell kivonni a minősítési kötelezettség alól, hanem megfelelő (nem pusztán pénzügyi jellegű) támogatást kell nyújtani ahhoz, hogy a minősítés a kistermelők számára is elérhető legyen. A minőségvizsgálat alóli teljes mentesítés (a közegészség-, illetve fogyasztóvédelmi szempontokon túl) valóban nem lenne tisztességes az ágazat többi szereplőjével szemben, a jelenlegi helyzetben azonban ugyanúgy nem beszélhetünk egyensúlyról (egyenlő esélyekről) a gyógynövény ágazaton belül, hiszen a kevésbé tőkeerős cégeknek, illetve magánszemélyeknek legtöbb esetben már a jogszabályi előírások betartása, vagyis a piacra lépés, illetve termékeik piacon tartása is teljesíthetetlen kihívást jelent.

A nemzeti erőforrás miniszter tájékoztatása szerint a kormány 2009. óta folyamatosan kereste annak lehetőségét, hogy enyhítse a 2005-ben kialakított szabályozás esetlegesen kedvezőtlen gazdasági következményeit az e területen gazdálkodó vállalkozásokra nézve. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy a hazai gyógynövény ágazat helyzete nem csak gazdasági, hanem ökológiai és kulturális kérdés. Mindezek miatt a gyógynövények gyűjtését, termesztését, feldolgozását és forgalmazását erőteljesen ösztönözni kell. A problémák rendszerszerű kezelése valamennyi érintett tárca és az ágazat szereplői közötti aktív, folyamatos együttműködést feltételez. Megfelelő képzési lehetőségekre nem csak az egészségügyben dolgozóknak van szükségük, hanem a gyógynövények gyűjtésében és termesztésében résztvevőknek is. A gyógynövény terápia népszerűsége ellenére (vagy éppen azért) rendkívül fontos

a lakosság információval való ellátása. A korrekt betegtájékoztató azonban nem pótolhatja az általánosabb jellegű ismeretterjesztő, szemléletformáló tevékenységet. A gyógynövényekre vonatkozó hagyományos tudás csak akkor tud fennmaradni, ha már gyermekkorban megpróbáljuk átadni a Magyarországon honos gyógynövényekre és azok felhasználására vonatkozó alapvető ismereteket. Ez a nemzeti kultúra, az általános műveltség része kell, hogy legyen.

Intézkedéseim:

A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszasság orvoslása, illetve jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján javaslom

1. a *nemzeti erőforrás miniszternek*, hogy a jelentésben kifejtett szempontok alapján vizsgálja felül és módosítsa a gyógyszernek nem minősülő gyógyhatású anyagok és készítmények nyilvántartásáról és forgalomba hozataláról szóló 10/1987. (VII. 19.) EüM rendeletet;
2. a *vidékfejlesztési miniszternek*, hogy a jelentésben kifejtett szempontok alapján módosítsa a kistermelői élelmiszer-termelés, -előállítás és -értékesítés feltételeiről szóló 52/2010. (IV.30.) FVM rendeletet.

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdés alapján kezdeményezem, hogy

1. a kormány hozzon létre *tárcaközi bizottságot* a vidékfejlesztési miniszter, a nemzeti erőforrás miniszter, valamint a nemzetgazdasági miniszter részvételével a gyógynövény ágazat átfogó szabályozási és támogatási koncepciójának kidolgozása, valamint az ezzel kapcsolatos jogalkotási teendők koordinálása érdekében;
2. a *nemzetgazdasági miniszter*
 - tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a minőségbiztosítási rendszerekhez való csatlakozás a gyógynövény ágazat szereplői számára minél szélesebb körben elérhetővé váljon;
 - gondoskodjon a gyógynövényekkel kapcsolatos tevékenységek (gyűjtés, termesztés, feldolgozás, forgalmazás, továbbá kutatás-fejlesztés) támogatására fordítható pályázati és egyéb források biztosításáról;
 - az érintett tárcákkal együttműködésben dolgozzon ki a gyógynövény ágazat ösztönzését szolgáló intézkedéseket.

Budapest, 2012. április 27.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ http://www.who.int/medicines/areas/traditional/congress/beijing_declaration/en/index.html

² HNGY irányelv preambulom (3) bekezdés

³ 2001/83/EK irányelv 1. cikk 2. pont

⁴ 2001/83/EK irányelv 2. cikk (2) bekezdés

⁵ HNGY irányelv preambulom (12) bekezdés

⁶ Ebből is ered az a szabály, hogy élelmiszerek (és az élelmiszerek alkategóriáját képező étrend-kiegészítők) csomagolásán gyógyhatást feltüntetni nem lehet, egyedül egészségügyi állítások feltüntetésére van lehetőség az Európai Élelmiszerbiztonsági Hatóság engedélye alapján.

⁷ 10/1987. (VII. 19.) EüM rendelet a gyógyszernek nem minősülő gyógyhatású anyagok és készítmények nyilvántartásáról és forgalomba hozataláról (a továbbiakban: gyógyszerrendelet)

⁸ Gyógytermék rendelet 2. §

⁹ Gytv. 32. § (9) bekezdés

¹⁰ Ezen rendelkezés alapján 2011. július 1. napjától az OGYI-ba beérkezett 69 meghosszabbítási kérelem, melyre az OGYI 53 nyilvántartás/forgalomba hozatali engedély meghosszabbítást adott ki.

¹¹ A 2012. január 24-én érvényes adatok szerint átminősítés eredményeképpen forgalomba hozatali engedélyt kapott 19 termék, folyamatban levő eljárás 55, felfüggesztett eljárás 19 volt, az átminősítési eljárás kérelemre megszűnt 11 esetben. Új engedélyezési kérelem 16 érkezett, ebből forgalomba hozatali engedélyt kapott 10 termék, a folyamatban levő eljárások száma 5, felfüggesztett eljárás 1 volt.

¹² good manufacturing practice

¹³ A gyógynövények és illóolajok vizsgálatáról, minősítéséről, forgalomba hozataláról és ellenőrzéséről szóló 37/1976. (X.29.) MT rendelet

¹⁴ A gyógyszerész szakma többségének tekinthető álláspontja szerint azonban a fogyasztókra nézve számottevő kockázatot hordoz az a megközelítés, mely a gyógynövények élelmiszerben történő felhasználást, elsősorban minőségi követelményekhez köti a szükséges biztonságossági (ártalmatlansági) és hatásossági (beleértve a hatásos dózis kérdését is) értékelések nélkül.

¹⁵ Az erdőről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 69. § (7) bekezdése alapján az erdőgazdálkodó köteles tűrni – ha jogszabály másként nem rendelkezik – az egyéni szükségletet meg nem haladó gyógynövény állami erdőben való gyűjtését. Ezt meghaladó mértékben, illetve nem állami erőkben a

gyógynövények gyűjtését az erdei haszonvételek gyakorlásának feltételei között – amennyiben jogszabály másként nem rendelkezik – az erdőgazdálkodó jogosult meghatározni.

¹⁶ A nyilatkozat teljes szövege itt olvasható: http://www.jno.hu/hu/pdf/pannonhalmi_nyilatkozat.pdf

¹⁷ Az áruk és egyes szolgáltatások szabad áramlásának biztosításával összefüggésben egyes európai uniós jogi aktusokban előírt bejelentési, értesítési, tájékoztatási és jelentéstételi kötelezettségek teljesítéséről szóló 102/2009. (V.11.) Korm. rendelet

AJB-216/2012

Az autópálya-kezelő pótdíjazási gyakorlata

(Kapcsolódó ügyek: AJB-6664/2010., AJB-1286/2010.)

Előadó: dr. Bassola Eszter

Az eljárás megindulása

Az elmúlt években több olyan panasz érkezett Hivatalomhoz, amelyben a panaszosok az Állami Autópálya Kezelő Zrt. (továbbiakban: ÁAK Zrt.) eljárását sérelmezték. A beadványok előterjesztői az autópálya pótdíj mértékén felül többek között azt is kifogásolták, hogy amennyiben vitatják az ÁAK Zrt. követelését, az előterjesztett panaszuk nincs halasztó hatálya, így ha elutasító választ kapnak, a pótdíj összege automatikusan a magasabb – 60 ezer forint körüli – összegre emelkedik. Tekintettel arra, hogy a beadványokban foglaltak felvetették a jogállamiság elve és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz való joggal [Alaptörvény B) cikk 1) bekezdés] valamint a jogorvoslatihoz való joggal [Alaptörvény XXVIII. Cikk (7) bekezdés] összefüggő visszasság, vagy annak közvetlen veszélye gyanúját, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A megállapított tényállás

Az AJB 216/2012. számú ügyben a panaszos 2011. év elején terjesztette elő panaszát, mely szerint 2010. december 2-án pótdíjfizetési felszólítást kapott az ÁAK Zrt.-től. Eszerint 15.300 Ft pótdíj megfizetésére kötelezték, mivel az M3 autópálya ellenőrző kamerái 2010. november 24-én rögzítették, hogy gépjárművével érvényes autópálya matrica nélkül közlekedett az autópálya jobb oldali pályatest 20. kilométerszelvényénél.

A fizetési felszólítás tartalmazta a vonatkozó jogszabályokra, az autópályák, autópályák, autópályák és főutak használatának díjáról szóló 36/2007. (III. 26.) GKM rendelet (továbbiakban: Díjrendelet) valamint a díjfizetés ellenében használható autópályákról, autópályákról és főutakról szóló, többször módosított 37/2007. (III. 26.) GKM rendeletre való hivatkozást. A kiküldött levélhez az ÁAK Zrt. ugyancsak csatolt egy a pótdíj megfizetésének kötelezettségéről, mértékéről, határidejéről szóló tájékoztatót, amely az egyes díjkategóriák meghatározását, a pótdíj mértékének kategóriák és az idő múlása szerinti változását, a fizetés módját, ismerteti és az ügyfélszolgálati irodák működéséről is tartalmaz információkat. A tájékoztató végén szerepel, hogy „Felhívjuk figyelmét, hogy a panaszuk a túldoldali táblázatban rögzített időtartamok tekintetében nincs halasztó hatálya. [...]”

A panaszos a fizetési felszólításon szereplő időpontban egy főtí bevásárlóközpontba szeretett volna eljutni. Az éjszakai látási viszonyok és rendkívüli sűrű forgalom mellett szeretett volna besorolni az M0 autópálya lekanyarodó sávjába, azonban itt egy baleset miatt hirtelen fékezésre kényszerült volna, amely további, akár személyi sérüléssel járó újabb balesetet idézhetett volna elő, hiszen hozzávetőlegesen – a megengedett – 100 km/h óra sebességgel közlekedett. Emiatt tovább kellett, hogy haladjon az autópályán, a legelső, mogyoródi lehajtóig utazott az autópálya fizetős szakaszán, ahol azonnal elhagyta azt. Ezalatt rögzítették az elektronikus ellenőrzés során a jogosulatlan autópálya használat tényét.

A panaszos levélben fordult az ÁAK Zrt.-hez, miután megkapta a társaságtól a fizetési felszólítást. Ebben jelezte, hogy önhibáján kívül kényszerült az autópálya használatra, azt a lehető legrövidebb időn belül el is hagyta. Panaszában az is szerepelt, hogy nagyon nehéz megélhetési körülményekkel küzd, svájci frank alapú hitelt vett fel, másfél éves kislányát nevelik feleségével, aki GYED-en van. A megélhetésre költségei kifizetését követően 20-25.000 Ft marad, amelyből nagyon komoly megterhelést jelentene a 15.000 Ft összegű pótdíj megfizetése.

A panaszos azt is megjegyezte, hogy amennyiben használta az autópályát, úgy mindig megváltotta a matricát és ennek alátámasztásául mellékelte az elmúlt időszakban megfizetett autópálya használati díjakat igazoló bizonylatokat. Beadványához ugyancsak csatolta a gépjárműve hiteltörlesztését igazoló dokumentumokat.

A panaszos egy héttel azt követően, hogy panaszát megküldte az ÁAK Zrt.-nek telefonon érdeklődött a társaság döntéséről, hiszen tartott attól, hogy az idő múlása miatt megemelkedik a fizetendő pótdíj mértéke. Az ügyfélszolgálaton arról tájékoztatták, hogy ügyében döntés még nem született és levelének halasztó hatálya van a fizetési felszólításban szereplő tájékoztatás ellenére. A panaszos végül 2010 decemberében vette kézhez a társaság levelét, mely szerint az ÁAK Zrt. lehetőséget biztosít az alap pótdíj (15.300 Ft) részletekben történő megfizetésére, azonban a méltányosság gyakorlásától teljes mértékben elzárkóznak a Díjrendelet, a 37/2007. (III.26.) számú GKM rendelet és az 5/2010. (II.16.) KHEM rendelet alapján. A panaszos hivatalomhoz előterjesztett beadványában sérelmezte, hogy az ÁAK Zrt. nem vette figyelembe, hogy baleset miatt nem tudott lehajtani az M0 autópályáról és emiatt kényszerült az autópályára, valamint a társaság a nehéz anyagi körülményeire sem volt tekintettel.

A konkrét ügyben mellőztem az érintett szervek megkeresését, hiszen nagyon nehezen bizonyíthatóak adott esetben a felhajtás körülményei, a hatáskörömet szabályozó törvény (Ajbt.) pedig nem ad számomra lehetőséget

bizonyítási eljárás lefolytatására. Az elmúlt időszakban Hivatalomhoz érkezett panaszok vizsgálati tapasztalatai pedig teljes rálátást engedtek a konkrét ügyben is sérelmezett problémára – a panaszok halasztó hatályának hiányára – illetve maga a probléma megítélése, a jogi szabályozás hiányának feltárása nem igényelt külön megkereséseket az ügyekben.

Érintett alkotmányos jogok

- *jogállamiság elve és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* – „Magyarország független, demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk 1) bekezdés
- *jogállamiság elvéből következő tisztességes eljáráshoz való jog* – „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]
- *jogorvoslatihoz való jog* – „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” [Alaptörvény XXVIII. Cikk (7) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

1. A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.);
2. Az autópályák, autótutak és főutak használatának díjáról szóló 36/2007. (III. 26.) GKM rendelet (Díjrendelet)
3. A díjfizetés ellenében használható autópályákról, autótutakról és főutakról szóló, többször módosított 37/2007. (III. 26.) GKM rendelet
4. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az autópálya használat időpontjában hatályos szabályozás szerint a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 3. § (1) bekezdése alapján a közúti közlekedésben mindenkinek joga van részt venni; a közutat és a közforgalom elől el nem zárt magánutat közlekedés céljából gyalogsként vagy – meghatározott feltételek teljesítése esetén – járművezetőként bárki igénybe veheti. A Kkt. 9/B. § (1) bekezdése értelmében az állam a kizárólagos tulajdonát képező, az országos közúthálózatba tartozó autópályák, autótutak – illetőleg azok egyes szakaszai – és a műtárgyaik létesítése, fejlesztése, felújítása, fenntartása és üzemeltetése (a továbbiakban együtt: működtetés) céljából költségvetési szervet alapíthat, vagy e célra olyan gazdálkodó szervezetet hozhat létre, amelyben többségi részesedéssel, szavazati joggal rendelkezik, vagy a működtetést koncesszióba adhatja. Ilyen szervezet az ÁAK, amely mindezek alapján közszolgáltatónak minősül.

II. Az érintett alkotmányos jogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A *jogbiztonság* az állam [...] kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [9/1992. (I. 30.) AB határozat]. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság a 72/1995. (XII. 15.) AB határozatban a jogbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. A testület értelmezésében jogbizonytalanságot teremt, ha a közigazgatási szerv az állampolgárokat a jogszabály túlbuzgóságból vagy hibás értelmezésből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki. [49/1995. (VI. 30.) AB határozat].

A tisztességes eljáráshoz való jog az Alaptörvényben, korábban az Alkotmányban explicit módon nem nevesített, de az alkotmánybírósági gyakorlatban az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog [Alaptörvény XXVIII. Cikk (1) bekezdés], illetve a 2. § (1) bekezdéséből [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog (315/E/2003. AB határozat). Noha a tisztességes eljáráshoz való jog a gyakorlatban elsősorban a közigazgatási hatóságok eljárása során nyer értelmet, az ügyfelekkel, szerződéses partnerekkel, utasokkal kapcsolatos eljárásai során a közszolgáltatást végző szervektől is elvárható.

Az Alkotmánybíróság a *tisztességes eljáráshoz való jog* lényegéről kialakított álláspontját elvi jelentőséggel a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban foglalta össze. Az Alkotmánybírósági határozatban rögzített megállapításokat utóbb több határozat is megerősítette. Eszerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság a határozatban utalt arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. [6/1998. (III. 11.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat]

A jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alkotmányjogi normaként érvényesülnek: gátját képezik a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, a kiszámíthatatlanság okozta jogsérelmek bekövetkezésének.

Sokrétű követelmény-rendszert foglalnak magukba, amelynek kereteit és alapjait – elsődlegesen a jogalkotásra vonatkozó követelményként – a már idézett alkotmánybírósági esetjog alakította ki, de amelyet – a jogalkalmazás ellenőrzése során – a bírósági és az ombudsmani gyakorlat tölt ki további tartalommal, fejleszti tovább.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése kimondja, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.

Az Alaptörvény a *jogorvoslathoz való jogot* az alkotmányos alapjogok között rögzíti. A jogorvoslathoz való jog tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági döntésekre terjed ki. A jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. [5/1992 (I. 30.) AB határozat]

A jogorvoslathoz való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. Az érintettek tehát minden olyan esetben, amikor azt az adott jogszabály lehetővé teszi, meg kell adni a lehetőséget arra, hogy az általa sérelmezett döntés ellen jogorvoslattal éljen. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. [49/1998. (XI. 27.) AB határozat]

A jogorvoslati fórumnak ennek megfelelően döntési helyzetben kell lennie. A formális és a jogi szabályozás miatt eleve kilátástalan jogorvoslat nem kielégítő. Az Alkotmánybíróság szerint ugyanakkor elégséges az egyfokú jogorvoslat biztosítása. [22/1995 (III. 31.) AB határozat]

A jogorvoslathoz való jog a rendes jogorvoslatra vonatkozik. Az alkotmányos követelményt ezért kielégíti az a szabályozás, amely az adott bírói (hatósági) döntés ellen a jogorvoslatot fellebbezés (rendes perorvoslat) útján lehetővé teszi. [1319/B/1993. AB határozat]

III. Az ügy érdeme tekintetében

A Kkt. 33/A. §-a szerint a külön jogszabály szerinti országos közutak meghatározott időtartamban történő használatáért díjat (használati díj), ennek elmulasztása esetén pótdíjat kell fizetni. Az országos közutak Kormány által rendeletben meghatározott egyes szakaszainak használatáért a megtett távolsággal arányos díjat (útdíj), ennek elmulasztása esetén pótdíjat kell fizetni. Az útdíj fizetésre kötelezettek körét a Kormány rendeletben állapítja meg.

A Kkt. 33/B. §-a szerint a díjfizetéssel érintett országos közutakat – ideértve erre irányuló szerződés esetén a 33. § (1) bekezdés a) pontja szerinti kezelő által működtetett országos közutat is – vagy azok egyes szakaszait, a használati díj, valamint megfizetésének elmaradása esetén a pótdíj mértékét, a fizetés módját és feltételeit – a Kormány által jóváhagyott elvek alapján – a miniszter az adópolitikáért felelős miniszterrel egyetértésben, rendeletben állapítja meg. Használati díj és útdíj egyidejűleg nem vehető ki egy járműkategóriára egyazon útszakasz használatáért. A használati díj és az útdíj nem tartalmazhat sem közvetett, sem közvetlen megkülönböztetést, így különösen tilos a diszkrimináció a gépjárművek nemzetisége vagy a gépjárművek tulajdonosának (üzemben tartójának) nemzetisége, illetve letelepedési országa, valamint a járművek nyilvántartásba vételi helye, illetve a közlekedési tevékenység kiindulási pontja vagy rendeltetési helye alapján.

A használati díj és az útdíj beszedésére jogosult szervezetek, valamint az [...] általuk megbízott gazdálkodó szervezetek a díjfizetés elmulasztása esetén az országos közutak használatának díjáról szóló jogszabály szerinti pótdíj behajtása céljából, továbbá a [...] meghatározott szervezetek a díjfizetés ellenőrzése és a hatáskörükbe tartozó pótdíjkövetelés, vagy a pótdíjkülönböztetre vonatkozó követelés behajtására irányuló eljárás megindítása céljából a követelés elévülésének vagy a[z ...] jogvesztő határidő eredménytelen elteltének időpontjáig kezelhetik a használati díjjal, vagy az annak meg nem fizetése esetén fizetendő pótdíjjal összefüggő jármű-azonosító adatokat és a természetes személy üzemben tartó személyes adatait.

A Kkt. 33/B. § (5) bekezdése szerint amennyiben a használati díjat vagy az útdíjat nem fizették meg, a díj beszedésére jogosult szervezetek vagy az általuk megbízott gazdálkodó szervezetek a jogosulatlan úthasználat időpontjától számított 60 napos jogvesztő határidőn belül kötelesek postára adni a pótdíjfizetési felszólítást. Ha a használati díjat vagy az útdíjat és pótdíjat meg nem fizető üzemben tartó (gépjárművezető) a helyszíni ellenőrzés alkalmával az ellenőrzésről kiállított jegyzőkönyvet aláírja és átveszi, akkor nem kell a pótdíjfizetési felszólítást részére kézbesíteni. A pótdíjfizetési kötelezettség két év alatt évül el. A pótdíj után késedelmi kamat nem követelhető.

A jogszabály azt is tartalmazza, hogy ha a pótdíjfizetési felszólítás megküldésének időpontjában a közúti közlekedési nyilvántartás nem a tényleges üzemben tartó adatait tartalmazza, az (5) bekezdés szerinti határidő a

tényleges üzemben tartó ismertté válásától számítandó. Az útdíj szedésére jogosult – külön jogszabály szerinti versenyeztetési eljárásban kiválasztott – szervezetet a miniszter jogszabályban jelöli ki.

A Kkt. 33/C. § (1) bekezdése szerint a díjköteles országos közutak díjfizetés ellenében történő használatának ellenőrzésére jogosult szervezetek a díjköteles utak használati díja megfizetésének helyszíni ellenőrzése, valamint a megengedett legnagyobb össztömeget, tengelyterhelést és méretet meghaladó járművek helyszíni ellenőrzése alkalmával hatósági ellenőrzés keretében eljárva jogosultak:

a) a gépjárművet megállítani, a gépjármű helyzetét és állapotát dokumentálni, a gépjármű okmányait átvenni,
b) a feladat ellátása céljából az úthasználó személyazonosító okmányait és a gépjármű azonosító okmányait megvizsgálni,

c) a rendőrség általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerve intézkedését kérni, és annak megérkezéséig – de legfeljebb két óra időtartamra – feltartóztatni azt, aki a gépjármű okmányait nem adja át, vagy személyazonosságát nem igazolja, vagy az intézkedést más módon akadályozza,

ca) a megengedett legnagyobb össztömeget, tengelyterhelést és méretet meghaladó járművek helyszíni ellenőrzése során megállapított, a 20. § (7a) bekezdésében meghatározott mértékű szabályszegés esetén az eljárásra hatáskörrel rendelkező hatóság kiérkezéséig – de legfeljebb két óra időtartamra – a járművet visszatartani,

cb) a megengedett legnagyobb össztömeget, tengelyterhelést és méretet meghaladó járművek helyszíni ellenőrzése során megállapított szabályszegés esetén – ha az eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező szerv intézkedésére nem került sor – a közigazgatási bírság kiszabása érdekében a bizonyítékok megküldésével együtt értesíteni az illetékes hatóságot,

d) a díjköteles útszakasz azonnali elhagyását elrendelni,

e) a jogosulatlan úthasználat tényének megállapítása esetén az erről készített jegyzőkönyv átadásával az úthasználót a pótdíj megfizetésére kötelezni. Az intézkedésekről jegyzőkönyv, az úthasználó személyazonosító okmányairól és a gépjármű azonosító okmányairól másolat készítésére kizárólag jogsértés megállapítása esetén kerül sor.

A Díjrendelet szabályozza a díjfizetési kötelezettséggel, a díjfizetés módjával, a jogosultság érvényesítésével, a díj mértékével, az ellenőrzéssel, illetve a jogosultság módosításával kapcsolatos kérdéseket. A Díjrendelet 3. §-a szerint a díjat előre, a jogszabályban meghatározott érvényességi időtartamok valamelyikére kell megfizetni. A díj megfizetésének ténye úthasználati jogosultságot (a továbbiakban: jogosultság) keletkeztet. A jogosultság gépjárműhöz kötött adatait (forgalmi rendszám, a gépjármű és a vontatmány megengedett legnagyobb össztömegének értékét) a forgalmi engedélyben szereplő hatósági bejegyzésnek megfelelően kell megadni. A jogosultság a megadott időtartamon belül minden díjköteles útszakaszra érvényes. Az 5. § (1) bekezdése szerint a jogosultság rögzítése csak elektronikus úton történhet.

A jogosultság csak akkor érvényes, ha a vásárló a vásárlást és az érvényességet nyugtázó értesítést megkapta, vagy a vásárlás során az ellenőrző szelvény eladói példányát aláírta és kézhez kapta az ellenőrző szelvény vevői példányát. Az aláírás vagy az elektronikus értékesítési csatornák esetében az elektronikus megerősítő válasz azt igazolja, hogy az ellenőrző szelvény a valóságnak és a vásárló akaratának megfelelően tartalmazza az összes tény és adatot. A 7. § szerint a díjfizetés ellenőrzésére jogosult szervezet (a továbbiakban: díjfizetés ellenőrzésére jogosult szervezet) a megfelelő jogosultság megvásárlását a forgalmi rendszám és a díjkategória alapján ellenőrzi. Megállítást útján történő ellenőrzés alkalmával a gépjármű vezetője köteles az ellenőrző pontnál megállni, a díjkategória ellenőrzésére a gépjármű és a vontatmány forgalmi engedélyét a díjfizetés ellenőrzésére jogosult szervezet ellenőrzésére átadni. A díj megfizetése a díjfizetés ellenében használható autópályákról, autópályákról és főutakról szóló miniszteri rendelet szerinti díjköteles útszakasz – a közúti közlekedés szabályairól szóló miniszteri rendelet szerint lakott területnek minősülő részei kivételével – bármely pontján ellenőrizhető.

A Díjrendelet 7/A. §-a szerint, ha a gépjármű az ellenőrzéskor nem rendelkezik érvényes jogosultsággal, jogosulatlan úthasználat miatt a gépjármű kategóriájának megfelelő pótdíjat kell fizetni. Ha a gépjármű az ellenőrzéskor a gépjárműre egyébként irányadó díjkategóriához képest alacsonyabb díjkategóriába tartozó, érvényes jogosultsággal rendelkezik, akkor – az azonos árú, 1 napos jogosultság kivételével – az alacsonyabb és az egyébként irányadó díjkategóriához rendelt pótdíjak különbözetét kell megfizetni.

Az ellenőrzés eredményeként a pótdíjfizetési kötelezettség megállapítása céljából a kötelezett adatait a díjfizetés ellenőrzésére jogosult szervezet a személy-, és a jármű azonosítására alkalmas okmányai alapján vagy a járműnyilvántartás adatai alapján állapítja meg. A pótdíj utólagos megfizetésére a gépjármű – a közúti közlekedési nyilvántartási szervezet nyilvántartása szerint a jogosulatlan úthasználat napján nyilvántartott – üzemben tartója, üzemben tartó hiányában a gépjármű tulajdonosa köteles. A pótdíjat az ÁAK Zrt. szedi be. Megállítást útján történő ellenőrzés esetén a pótdíjat a díjfizetés ellenőrzésére jogosult további szervezetek is beszedhetik.

A pótdíj mértéke:

Fizetési határidő	D1 díjkategória	D2 díjkategória	D3 díjkategória	D4 díjkategória
30 napon belül	14 875 forint	41 275 forint	63 000 forint	79 375 forint
30 napon túl	59 500 forint	165 100 forint	252 000 forint	317 500 forint

Szeretném megjegyezni, hogy a konkrét ügy időpontjában hatályos szabályozás szerint a Díjrendelet alapján a pótdíjak mértéke 15 napon belül és azon túli befizetések szerint változott, azóta a Díjrendelet 2012. január 1-jétől

hatályos módosítása szerint a pótdíjak mértéke a fentiek szerint 30 napon belül és azon túli befizetések szerint változik és a később fizetendő pótdíj összege is csökkent a korábbi szabályozáshoz képest.

Jogosulatlan úthasználat esetében megállítást útján történő ellenőrzéskor a helyszínen a gépjármű vezetője köteles a megfelelő pótdíjat vagy a pótdíjkülönbözetet megfizetni. Jogosulatlan úthasználat esetén, ha helyszíni pótdíjfizetésre nem kerül sor, a pótdíjkövetelés, vagy a pótdíjkülönbözetre vonatkozó követelés a külön jogszabály szerinti fizetési felszólítás kézhezvételét követő 30. napon jár le. Ha a postai úton történő kézbesítés azért hiúsul meg, mert a címzett vagy meghatalmazottja úgy nyilatkozik, hogy a fizetési felszólítást nem veszi át, az iratot a kézbesítés megkísérlésének napján kézbesítettnek kell tekinteni. Ha a fizetési felszólítás „nem kereste” jelzéssel érkezik vissza, az iratot – ellenkező bizonyításig – a postai kézbesítés második megkísérlésének napját követő ötödik munkanapon kézbesítettnek kell tekinteni. Mentésül a pótdíjfizetési kötelezettség alól az, aki a fizetési felszólítás kézhezvételétől számított 15 napon belül az ÁAK Zrt. ügyfélszolgálatán bemutatja a jogosultság megvásárlását igazoló ellenőrző szelvényt vagy nyugtázó értesítést. Egy naptári napon belüli jogosulatlan úthasználatok esetén egy pótdíjfizetési kötelezettség keletkezik.

A Díjrendelet lehetőséget biztosít a pótdíj maximalizálásának kérésére a következők szerint. Jogosulatlan úthasználat esetében az úthasználó, az üzemben tartó vagy a tulajdonos a pótdíjfizetési felszólításról szóló értesítés kézhezvételét követő 15 naptári napon belül írásban, vagy személyesen az ÁAK Zrt. vagy az általa bevont közreműködő ügyfélszolgálati irodájában kérheti a pótdíjfizetési kötelezettség maximalizálását kettő pótdíjfizetési kötelezettségre, amennyiben a pótdíjfizetési felszólításban megjelölt jogosulatlan úthasználat és a pótdíjfizetési felszólítás kézhezvétele között eltelt időben kettőnél több pótdíjfizetési kötelezettsége keletkezett. A kérelem az első felszólítás kézhezvételétől számított 15 napos jogvesztő határidőn belül nyújtható be. A tulajdonos vagy üzemben tartó naptári évenként egy rendszámra vonatkozóan csak egy alkalommal nyújthat be kérelmet. A maximalizált pótdíjat a kérelem befogadásától számított 15 napon belül kell megfizetni, ennek elmulasztása esetén a pótdíj a kérelem figyelmen kívül hagyásával kerül megállapításra a 7/A. § (3) bekezdésében foglaltak szerint. Hangsúlyozom, hogy megállapításaimat ugyan a konkrét ügy alapján teszem, de annak alapjául szolgálnak az elmúlt évben a hivatalomhoz előterjesztett panaszok is, amelyek együttes tapasztalatai alapján alakítottam ki álláspontomat.

Azt is ki kell emelnem, hogy a közút kezelője által küldött, legutóbb a Hivatalomhoz AJB-6354/2012. számon iktatott ügyben a panaszos által mellékelte 2012. július 6-án kelt irat szerint is a közszolgáltató arra hívja fel az autós figyelmét, hogy a reklamációnak a táblázatban rögzített időtartamok tekintetében nincs használati hatálya.

Amint az a fentiekből is megállapítható, az ÁAK Zrt. eljárására vonatkozó jogszabályok nem tartalmazzak rendelkezéseket az autópálya-kezelő által küldött fizetési felszólításokat vitató panaszok kezelésével kapcsolatban. A Hivatalomhoz előterjesztett panaszok vizsgálatai során szerzett tapasztalataim alapján megállapítható, hogy az ÁAK Zrt. panaszokra adott válaszában határidejével kapcsolatban, azok elbírálása módjával kapcsolatban nincsenek olyan jogszabályi rendelkezések, amelyek irányzatot adnának, szabályoznák azt. Az Alkotmánybíróság fent jelzett döntéseire figyelemmel a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immánens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez ugyanazon szervezetben belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. E tekintetben sem található semmilyen szabályozás, a benyújtott panaszokat minden esetben az autópálya kezelő bírálja el, panaszosok pedig a válasz kézhezvételét követően fordulnak Hivatalomhoz, az ÁAK Zrt. eljárását sérelmezve.

A vonatkozó szabályozás áttekintése és a Hivatalomhoz eljuttatott beadványok vizsgálati tapasztalatait összevetve megállapítom, hogy a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium a jogállamiság elvével, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal, illetve a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okozott azzal, hogy az autópálya használati összefüggésben nem szabályozta a kötelezett (az autós) panasz/kifogás előterjesztési lehetőségét a közútkezelő (ÁAK Zrt.) által kiállított fizetési felszólítással szemben.

Ugyancsak a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal, illetve a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben állt elő visszás helyzet azzal, hogy elmaradt a közút kezelője által kiállított fizetési felszólításokkal szembeni panaszok elbírálása mikéntjének (így különösen mely szerv, mennyi időn belül kell, hogy döntsön) megfelelő szintű szabályozása.

A Hivatalomhoz eljuttatott beadványok előterjesztői sok esetben azt sérelmezték, hogy amennyiben vitatták a közút kezelőjének eljárását, a jogosulatlan autópálya használat tényét, elutasító válasz esetén, a pótdíj mértéke automatikusan a magasabb összegre emelkedett. Ez a gépjármű esetén a következőképpen alakul: 30 napon belüli befizetés esetén a pótdíj mértéke 14.875 forint, mire a válasz megérkezik, 30 napon túli befizetésnek számít a teljesítés és így az érintettnek akár 59.500 forintot kell megfizetnie. D2 díjkategória esetén pedig 41.275 forint a 30 napon belüli befizetés esetén a pótdíj mértéke, 30 napon túl pedig 165.100 forintra növekszik ez az összeg. Önmagában a pótdíjak mértékének alakulása és az, hogy az előterjesztett panaszok nem rendelkeznek használati hatállyal – amely a közútkezelő által kiküldött fizetési felszólításokban kifejezetten szerepel – álláspontom szerint a jogorvoslathoz való jog kiüresedését jelentik az autópálya használatot vitató panaszok előterjesztése során. Az autósok ugyanis nem kockáztatják meg azt, hogy ilyen magas összegű pótdíj megfizetésének terhe mellett vitassák az ÁAK Zrt. követelését, még ha egyértelmű is az az érv, amely alapján mentesülnének a pótdíj megfizetése alól.

Az autópálya használati kapcsolatban utalni szeretnék a közelmúltban – az AJB 5873/2012. számú ügyben – kiadott jelentésekre, amelyben olyan esetben kötelezte az ÁAK Zrt. pótdíj megfizetésére a panaszost, amikor autóját – iratokkal igazoltan – ellopták, így nem ő közlekedett az autópályán. Az AJB-6354/2012. számú ügyben készült jelentésben pedig olyan autóra vonatkozóan küldött ki az ÁAK Zrt. fizetési felszólítást, amely a megküldött

fotó alapján egyértelműen, szabad szemmel is jól láthatóan más autóról készült, annak csak a gyártmánya volt azonos, a típusa, színe, az autó elejének megjelenése egyaránt különböző volt. Utóbb az ombudsmani vizsgálat tárta fel, hogy egy betű eltért az autópálya kezelője által azonosított rendszámán és így beazonosítható volt az autópályát használó jármű.

Ezek az esetek is alátámasztják azt, hogy mennyire fontos a jogorvoslat menetének szabályozása az autópálya használat során és annak rögzítése, hogy az előterjesztett panaszok halasztó hatállyal rendelkeznek a fizetési kötelezettség vonatkozásában. Előzőekkel összefüggésben vizsgálatom eredményeképp megállapítottam, hogy *ugyancsak a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal, illetve a jogorvoslathoz való joggal összefüggésben visszas, hogy a fizetési kötelezettség vonatkozásában elmaradt a közút kezelője által kiállított fizetési felszólításokkal szembeni panaszok halasztó hatályának – az autópálya használat esetére vonatkozó – rögzítése.*

Intézkedésem

Tekintettel arra, hogy a jelentésben jelzett visszasságok az adott kérdések jogi szabályozásának hiányaira vezethetőek vissza, azok megszüntetése és jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajb. 37. §-a alapján felkérem a nemzeti fejlesztési minisztert, hogy a jelentésben meghatározott szempontok figyelembevételével, kezdeményezze az autópálya használatával összefüggésben az autópálya kezelője által kiállított fizetési felszólításokkal szemben előterjesztett panaszok ügyintézése keret-, és részletszabályainak kidolgozását.

Budapest, 2012. december

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-259/2012

A tanulók osztályba sorolása és az iskola átszervezése

(Előzmény szám: AJB 2748/2011.)

Előadó: dr. Bene Beáta

Az eljárás megindítása

A panaszos a Ramocsaházán és Nyírkércsen működő iskolák első osztályaiba felvett gyermekek osztályba sorolásával összefüggésben kérte a segítségemet. Beadványában előadta, hogy a társulás formájában fenntartott iskolában a gesztor önkormányzat döntésének következtében a ramocsaházai elsős gyermekeknek, annak ellenére, hogy őket szüleik a nyírkércsi iskolába írták be, mégis a lakóhelyük szerinti iskolába, azaz Ramocsaházára kell iskolába járniuk. A panaszos azt kifogásolta a szabad iskolaválasztás jogának sérelmét, továbbá utalt arra, hogy az iskolában átszervezés történt és ezzel kapcsolatosan a gesztor önkormányzat képviselő-testülete, az érintettek véleményének figyelmen kívül hagyásával döntött.

A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményéhez fűződő, illetve az oktatáshoz való jog, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütköző jogok sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajb.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Az Ajb. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

A vizsgálat eredményessége érdekében az Ajb. 21. § (1) bekezdés a/ pontja alapján Ramocsaháza Község Önkormányzatának polgármesterétől tájékoztatást kértem az iskola, illetve annak tagintézménye beiskolázási körzetéről, az első osztály indításával összefüggő körülményekről. Tájékoztatást kértem továbbá az iskola átszervezésével összefüggésben beszerzett megyei önkormányzati szakvéleményről, a közoktatási szakértő, az iskola alkalmazotti közösség, a szülői szervezet, és az iskolai diákönkormányzat, valamint – nemzeti vagy etnikai kisebbségi nevelésben-oktatásban résztvevő intézmény esetén – a települési kisebbségi önkormányzat, illetőleg ennek hiányában az adott kisebbség helyi egyesület véleményeiről. Kértem, hogy bocsássák a rendelkezésemre az iskola fenntartására irányuló társulási megállapodást, valamint az ügyvel kapcsolatosan hozott képviselő-testületi döntések és az intézmény módosított alapító-okiratának másolatait.

Az érintett alapvető jogok

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] és *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Az oktatáshoz való jog: *„Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá - a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében - a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát.”* [Alaptörvény X. cikk (1) bekezdés]

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

Az alkalmazott jogszabályok

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Kotv.)

A megállapított tényállás

Ramocsaháza Község polgármestere a 2011. október 26-án kelt 30 napos válaszadási határidőt tartalmazó megkeresésemre, szóbeli sürgetésemet követően 2012. január 2-án kelt levelében válaszolt.

A rendelkezésemre bocsátott iratok alapján megállapítottam, hogy Ramocsaháza, Nyírkércs és Nyíribrony községek önkormányzatai a közoktatási intézmények fenntartása érdekében, 2008-ban intézményfenntartói társulási megállapodást kötöttek, amely jogutódja a 2006-tól fennálló Ramocsaháza és Nyírkércs intézményfenntartó társulásnak. A megállapodás értelmében a feladatot ellátó intézmény a Nyárádi Mihály Általános Iskola és Óvoda, amely Ramocsaházán található, a tagintézmények pedig a Nyírkércsen és Nyíribronyban lévő intézményegységek. Az intézmények alapító okirata szerinti irányító szerv Ramocsaháza Község Önkormányzata, míg az intézmény feletti fenntartói irányítást a társulási megállapodás értelmében a társult önkormányzatok polgármesterei véleményének kikérését követően, Ramocsaháza önkormányzatának képviselő-testülete gyakorolja.

A ramocsaházai képviselő-testület 33/2011. (V.26.) számú határozatával a székhely településen indítható egy első osztályról döntött, majd a 41/2011. (VI. 30) számú határozatával módosította az intézmény alapító okiratát, amely értelmében a székhelyen az általános iskolai oktatás 1-8. évfolyamon, évfolyamonként 1-1 osztályban történik, és az intézményegységekben az iskolai oktatás 2. osztálytól kezdődik. A gesztor önkormányzat továbbá a 42/2011. (VI. 30.) számú határozatával, az intézmény alapító okiratának a korábbi módosításokkal egységes szerkezetbe foglalásáról döntött.

Ramocsaháza Község Önkormányzatának képviselő-testülete a tanév kezdetét megelőzően, 2011 augusztusában, 53/2011. (VIII. 22.) számú határozatával visszavonta a fent hivatkozott határozatait, és az alapító okirat egységes szerkezetben való elfogadásával együtt döntött arról, hogy mind Nyírkércsen, mind Ramocsaházán 1-1 első osztályt indít.

A polgármester tájékoztatása szerint 2011 szeptemberében 29 első osztályos gyermeket írtak be az intézménybe. *„Felmerült megoldásként, hogy szemben a korábbi évek gyakorlatával egy első osztályt indítunk a székhely településen míg a telephelyeken nem. Ez a megoldás többek között azért lett volna szerencsés, mert a székhely településtől eltérően Nyírkércs településen rendkívül alacsony a hátrányos helyzetű gyermekek aránya és az egy első osztály indításával törvényi kötelezettségünknek az integrált oktatásnak is eleget tehettünk volna.”* Kialakult az a hamis látszat, miszerint a székhely településen gyengébb minőségű az oktatás. Jelezte, hogy a problémák átbeszélésére és a megegyezés céljából több alkalommal volt közös testületi ülés a fenntartó önkormányzatokkal, illetve a három településen beiratkozott elsős gyermekek szüleivel, amelyek szerinte nem jártak sikerrel. A polgármester utalt arra is, hogy az intézmény igazgatójának döntése szerint az iskolába beiratkozott gyermekek a lakóhelyük szerinti székhelyen vagy a tagintézményben induló osztályba kerültek felvételre.

A polgármester szerint 2011-ben a Nyárádi Mihály Általános Iskola és Óvodában intézményi átszervezésre nem került sor és egyben tájékoztatott arról is, hogy a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal a vonatkozó jegyzőkönyveket külön is bekérte és megvizsgálta, azonban törvényességi jelzéssel nem élt.

A polgármestert – a fenti válaszlevelében foglaltakkal összefüggésben, 30 napos határidővel – folyó év január 26-án kelt levelemben, a rendelkezésemre álló információk kiegészítésére kértem fel, az iskola felvételi körzeteinek kialakításáról szóló képviselő-testületi döntés(ek), a felvett gyermekek székhely, illetve tagintézményben lévő tényleges létszámával, a felvett gyermekek intézményegységenkénti névsorával és lakcímével, az egyes osztályok feltöltöttségének arányával összefüggésben. Ugyancsak kértem a gyermekek iskolai felvételére vonatkozó kérelmek, illetve a kérelmek elbírásáról (különösen az elutasításáról) szóló döntések másolatait, a kistérségi társulás közoktatási intézkedési tervét, valamint az intézményfenntartó által készített önkormányzati minőségirányítási programot. Végezetül a válaszlevelben adott – az előzőekben idézett – szövegrészlet részletes magyarázatát kértem.

E megkeresésemre azonban többszöri írásbeli – március 28-án, majd május 14-én kelt – sürgetésem ellenére sem kaptam választ.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. §-ának (4) bekezdése a települési önkormányzatok kötelező feladataként nevesíti az óvodai nevelés, valamint az általános iskolai oktatás és nevelés biztosítását. Az ombudsmani gyakorlat *közszolgáltatást végző szervek* fogalomkörébe tartozónak tekinti a nevelési-

oktatási intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajb. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed. A fentiek értelmében a közoktatási intézmények *közszolgáltatást végző szervek* fogalmkörébe tartoznak, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága egyértelműen kiterjed.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

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

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. [9/1992. (I. 30.) AB. Hat.]. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének mind szabályozási szinten, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell.

Az oktatáshoz való joggal összefüggésben az Alaptörvény kimondja, hogy *Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát*. Az Alkotmánybíróság a 18/1994. (III. 25.) AB határozatában kifejtette, hogy „az állampolgárok tanulásához való jogát az állam intézményfenntartói kötelezettsége alapozza meg, amelynek keretében az államnak mindenki számára – hátrányos megkülönböztetés nélkül – biztosítania kell e jog gyakorlását lehetővé tevő szervezeti és jogszabályi feltételeket.

III. Az ügy tekintetében

Mint ahogyan azt már korábbi – Ajb 781/2012. számú – jelentésemben is kifejtettem: a 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény 30. cikkelyének (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Ugyanezen cikkely (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat vizsgálja vagy kivizsgálhatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

Az Ajb. 21. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti, *az alapvető jogok biztosa megkeresésének az általa megállapított határidőn belül eleget kell tenni. A határidő nem lehet rövidebb tizenöt napnál.*

A hivatkozott törvényi felhatalmazások alapján kerestem meg az érintett hatóságot – az önkormányzatot –, amelynek választási kötelezettsége ugyancsak a törvényen alul. Az önkormányzatot képviselő polgármester azonban csak részben teljesítette választási kötelezettségét, az ügy érdemi kivizsgálásában nem működött együtt, választ többször megkeresésem ellenére sem egészítette ki. Mindezekre tekintettel alapjogi szempontú vizsgálatomat érdemben nem folytathattam le, a beadványban foglalt kivizsgálása kellő információ hiányában megalapozott eredményre nem vezethetett, az alapjogi visszasság gyanújával összefüggésben megalapozott álláspontot nem fejthettem ki.

A feladataim ellátásához biztosított lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen, kétséget kizáró módon meghatározzák. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy feladat- és hatáskörömet el tudjam látni, mely nem más, mint az alapvető jogok védelme. Amennyiben a megkeresett szerv a törvény által szabályozott formalizált eljárási szabályok alapján kiadott megkeresésemre nem válaszol, akadályoz az Alaptörvényben meghatározott feladatom ellátásában, továbbá lehetetlenné válik, vagy jelentősen megnehezül az adott ügygel összefüggő körülmények felderítése és az annak eredményétől függő intézkedések megtétele.

Mindezek alapján megállapítom, hogy megkereséseim teljesítésének elmaradása sérti vizsgálati jogosultságomat, továbbá korlátoz alkotmányos jogköröm gyakorlásában, ezáltal a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságot okoz.

Intézkedésem

A jelentésemben megállapított, alapvető joggal összefüggő visszasság jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajb. 31. §-a alapján felkérem a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal vezetőjét, hogy a rendelkezésére álló valamennyi eszközzel élve intézkedjen annak érdekében, hogy az alapvető jogok biztosa megkeresésének a vizsgált szerv határidőben és teljes körűen tegyen eleget.

AJB-262/2012

Temetőben szedett behajtási díjak kifogásolása

Előadó: dr. Bene Beáta

Az eljárás megindítása, előzmények

A panaszos korábbi jelentésemre¹ hivatkozva sérelmezte, hogy Budapesten, a Pesterzsébeti temetőbe gépkocsival való behajtáskor továbbra is behajtási díjat szednek a gépjárművezetőktől.

A panasz alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonsághoz való jog sérelmének, illetve a sérelem közvetlen veszélyének gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Érintett alapvető jog

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)

A helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX törvény (új Ötv.)

A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény (Ttv.)

A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 145/1999. (X. 1.) Korm. rendelet (Vhr.)

A vizsgálat megállapításai

A megállapított tényállás

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket. Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a jelentésben vizsgált alapvető jogokat érintő visszasságok nem egyediek és nem előzmény nélküliek.

Álláspontomat e témában az AJB-869/2010. számú jelentésemben már kifejtettem. Ebben megállapítottam, hogy a Budapesti Temetkezési Intézet (BTI) az általa fenntartott temetőben – a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény (Ttv.) és a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 145/1999. (X. 1.) Korm. rendelet (Vhr.) vonatkozó rendelkezéseit figyelmen kívül hagyva – a temetőbe látogatókat az út használatáért „behajtási díj” fizetésére kötelezi, amivel a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságot okoz.

A korábbi jelentés is a pesterzsébeti temetővel szemben benyújtott panasz alapján indult, és a BTI a visszasság orvoslására tett ajánlásomat elutasította. Ezt követően a jegyzőt kértem fel intézkedésre, aki tájékoztatt, hogy „Többször is jeleztük a BTI vezetőinek, hogy vizsgálják felül a temetőbe gépjárművel való behajtás után fizetendő díjak beszedését. Ezzel kapcsolatban azonban arról tájékoztattott a Pesterzsébeti temető igazgatója és a BTI Zrt. vezérigazgatója is, hogy a díjak mértékét és szerződéses háttérét a BTI központilag rendezi, s jelenleg nem áll módjukban a behajtási díjak beszedését megszüntetni, tekintettel arra, hogy a társaság gazdasági helyzete ezt nem teszi lehetővé.”

A belügyminiszternek az ország valamennyi városában található temetőre vonatkozó felméréséből² az alábbi tények tárhatók fel:

A temetőkbe autóval való behajtáskor nem kérnek díjat az ország 6 megyéjében, azaz Békés, Komárom-Esztergom, Nógrád, Tolna, Vas és Zala megyékben található városi temetőkben, a többi 13 megye és a főváros temetőiben különböző megnevezéssel és mértékben a temető tulajdonosa, fenntartója vagy üzemeltetője díjat szed.

Budapesten 4 temetőben, a Farkasréti, az Óbudai, a Pesterzsébeti és az Új köztemetőben az Interparking Kereskedelmi és Szolgáltató Kft. szedi be az autók behajtásakor egységesen 280 Ft-ot, amely szerv egyben a beszedett összegnek a jogosultja is. A díj megállapításának jogalapjára vonatkozóan a minisztériumi vizsgálat nem tárt fel adatokat.

Baranya megyében Mohácson a Római Katolikus Egyházközség tulajdonában álló temetőben, amelyet a városi önkormányzat tart fenn és a Mohácsi Városgazdálkodási és Révhajózási Kft. üzemeltet az önkormányzat rendelete³ alapján az üzemeltető szed, a temetői utak felújítására, karbantartására a legfeljebb 3,5 tonna összsúlyú tehergépjárművel való behajtáskor 1120 Ft+Áfa mértékű díjat.

Pécsen az önkormányzati tulajdonban lévő és önkormányzati cég által fenntartott Siklósi utcai temetőnél kérnek a helyi rendelet⁴ alapján – a mozgáskorlátozottaktól eltekintve – autóval való behajtásért „parkolási díj” címén 400 Ft-ot alkalmanként, illetve félévre 35.000 Ft-ot, vagy egész évre 60.000 Ft-ot. A beszedett pénz felhasználási célja az utak karbantartása.

Bács-Kiskun megye több városának temetőjénél is alkalmazzák a behajtási díjat.

Kalocsán az önkormányzati temetőben, amelyet a város intézménye tart fenn, csak a temetőben vállalkozásszerűen munkát végzőknek kell a helyi rendelet⁵ alapján díjat fizetniük, alkalmanként 200 Ft-ot, vagy 3000 Ft-ot egy évre. A beszedett összeget temetőfenntartásra fordítják.

Kecskeméten az önkormányzati temetőben a helyi rendelet⁶ értelmében a temetkezési szolgáltatók által behajtásért fizetendő díjak összege: napijegy 85 Ft + ÁFA, negyed éves bérlet 3150 Ft + ÁFA, az éves bérlet 12.600 Ft + ÁFA. Továbbá a Kecskeméti Városgazdasági Kft. a 21/2009-es igazgatói utasítás alapján a temetőbe autóval látogatóktól 80 Ft/nap díjat szed.

Kiskunhalason az egyházi tulajdonú temetőket az önkormányzat üzemelteti a kegyeleti közszolgáltatási szerződés alapján a Kegyelet Kft-vel, valamint a református egyházzal. A helyi rendelet⁷ és az egyházközség szabálya alapján a temetők területén vállalkozásszerűen munkát végzők a temető munkarendjén túli időszakban – 2261 Ft/nap+ ÁFA összegű – kapunyitási díj megfizetése ellenében végezhetnek munkát a temetők területén.

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében Mezőkövesden és Miskolcon kérnek a temetőbe való behajtáskor díjat.

Mezőkövesden a Szent László Plébánia tulajdonában álló temető esetén a Mezőkövesdi VG. Zrt., mint fenntartó szed megállapodás alapján személyautó tekintetében napi díjként 120 Ft-ot, havidíjként 1350 Ft-ot, illetve ezt meghaladó összeget tehergépkocsik esetén. A beszedett összegek jogosultja 60%-ban a tulajdonos, 40%-ban a fenntartó. Az összeget karbantartásra és dolgozók juttatásaira használják fel.

Miskolcon a Szentpéteri kapui önkormányzati temetőt üzemeltető önkormányzati cég a helyi rendeletek⁸ alapján 270 Ft-ot kér a „behajtási engedély” megváltásakor, a mozgáskorlátozottak, halottszállító-gépjárművek és a temetkezési ügyintézők kivételével, amelyet a temető üzemeltetésére használ fel.

Csongrád megyében a Szegedi önkormányzati temetőkben és a Szent Miklós Plébánia tulajdonában álló temetőkben kérnek behajtási díjat.

Az önkormányzati temetőkben⁹ a temetőbe gépjárművel, motorkerékpárral és kerékpárral behajtani és ott közlekedni tilos. A tiltás a mozgáskorlátozottakra, az engedélyezett munkálatokat végzőkre és – esetenként – a láthatóan idős és beteg személyekre nem vonatkozik. Engedély köteles munkavégzés céljából eseti behajtási engedéllyel rendelkezők tehergépkocsi, illetve utánfutós személygépkocsi esetén egy évre 26.000, egy hónapra 7000, illetve egy napra 1000 díj megfizetését követően – közlekedhetnek gépjárművel a temetőben.

Az egyházi temetőben – a miniszter által rendelkezésemre bocsátott adatok szerint – napi minimum 3100 Ft megfizetését kéri az engedélyköteles munkavégzés céljából beközlekedőktől.

Fejér megyében a rendelkezésemre bocsátott adatok szerint csak Dunaújvárosban az önkormányzati temetőben az üzemeltető által kiadott eseti engedéllyel 192 Ft+ÁFA összegű díj megfizetése mellett lehet a temetőbe gépjárművel behajtani a helyi rendelet¹⁰ alapján, kivételt képeznek a mozgáskorlátozási igazolvánnyal rendelkezők, a 70 éven felüliek, akik a háziorvos által kiadott igazolással bizonyítják, hogy mozgásukban korlátozottak, illetve az engedélyezett munkálatokat végzők.

Győr-Moson-Sopron megyében Sopron köztemetőiben és Sopron-Szentmihály egyházi temetőjében szednek behajtáskor díjat.

A köztemetőkben a helyi rendelet¹¹ értelmében a temetőbe gépjárművel, motorkerékpárral és kerékpárral behajtani és ott közlekedni tilos, amely nem vonatkozik a mozgáskorlátozottakra, az engedélyezett munkálatokat végzőkre és – esetenként – a láthatóan idős betegeknek. A behajtási engedélyt kellő indokkal megkapók temetőnként eltérő mértékű (2085 vagy 1720 Ft) díj megfizetését követően (kivétel: mozgáskorlátozott) közlekedhetnek gépjárművel a temetőben. A megfizetett díjat temető felújításra fordítják.

Az egyházi temetőben a temető szabályzatra hivatkozva kéri a 400 Ft-tól 2600 Ft-ig terjedő összegű díj megfizetését, amelyet temető felújításra fordítanak.

Hajdú-Bihar megye több városában is alkalmazzák a behajtási díjat.

Debrecenben az önkormányzat¹² a köztemetők üzemeltetéséről kegyeleti közszolgáltatási szerződés keretében gondoskodik. A jelenlegi üzemeltető az A.K.S.D. Városgazdálkodási Kft. A Nagyerdei Köztemető területén a mozgásában korlátozott, parkolási igazolvánnyal rendelkező, vagy ilyen utast szállító személyek gépjárműveikkel díjmentesen parkolhatnak. Más személyek a köztemető területén való parkolás esetén az üzemeltető által meghatározott parkolási díjat kötelesek megfizetni. A minisztérium felmérése alapján a személygépkocsival való behajtás napi 320 Ft, heti 1300 Ft, havi 5200, negyedévi 15.600 Ft, féléves 34.000 és 46.800 Ft megfizetése mellett lehetséges. Ettől eltérő díjtételek vonatkoznak a tehergépjárművekre.

Hajdúböszörmény¹³ önkormányzati tulajdonú és fenntartású temetőit a Paraklétosz Nonprofit Kft. üzemelteti, akinek engedélye nélkül gépkocsival, motorkerékpárral a városi temetőben közlekedni nem szabad. A köztemetőbe gépkocsival, motorkerékpárral történő behajtás esetén parkolási díjat kell fizetni, melynek 2011 évi összege 257 Ft, és ezt az üzemeltető a köztemető hirdetőtábláján köteles közzétenni. Ingyenesen hajthatnak be a köztemetőbe az érvényes igazolvánnyal rendelkező mozgáskorlátozottak, továbbá a tagsági igazolvánnyal rendelkező vakokat és gyengénlátókat szállító gépjárművek.

Hajdúnánás temetőjét közszolgáltatási szerződés alapján a Hajdúnánási Építő és Szolgáltató Kft. üzemelteti. A helyi rendelet szerint a temetőbe gépjárművel be lehet hajtani, erre vonatkozó díjat nem tartalmaz. A minisztérium felmérése szerint azonban a temetőszabályzat rendelkezik erről, kimondva, hogy a behajtás 300 Ft alkalmanként, amelynek megfizetése alól a mozgáskorlátozott igazolvánnyal rendelkezők mentesülnek.

Hajdúszoboszlón az önkormányzat a köztemető működtetéséről – kegyeleti közszolgáltatási szerződés keretében – a Hajdúszoboszlói Városgazdálkodási Részvénytársaság útján gondoskodik. A behajtási engedéllyel

rendelkezőkön (mozgáskorlátozottak) kívül a temetőbe behajtó gépjárművek vezetői csak a rendelet¹⁴ mellékletében meghatározott térítési díj ellenében közlekedhetnek. A behajtási engedélyt orvosi igazolás ellenében a temető üzemeltetője térítésmentesen adja ki. Engedéllyel nem rendelkező járművek szombat és vasárnap kivételével csak 14.00 óra után hajthatnak be a temető területére. A térítési díjak alakulása: nettóban egy alkalomra személygépkocsinál 370 Ft, utánfutóval, illetve kisteherautóval 1095 Ft, teherautóval 2185 Ft. Rendszeres behajtási engedéllyel a virágárusok negyedévente 9150 Ft-ot, míg a sírkövesek 13.800 Ft-ot fizetnek havonta a behajtásért.

Heves megyében Hatvan és Lőrinczi városaiban kérnek díjat a behajtásért.

A hatvani temető behajtási díjairól a rendelet¹⁵ melléklete az alábbiak szerint rendelkezik. Gépjármű behajtási díjak: 5 tonna össztömeget meg nem haladó tehergépkocsi, illetve utánfutós személygépkocsi esetén: 21.500 Ft/év; 5 tonna össztömeget meg nem haladó tehergépkocsi, illetve utánfutós személygépkocsi esetén: 5500 Ft/hó; 5 tonna össztömeget meg nem haladó tehergépkocsi, illetve utánfutós személygépkocsi esetén: 650 Ft/nap; 70 éven felüli személyt szállító személygépjármű esetén: ingyenes.

Lőrinciben a köztemető tulajdonosa, fenntartója az önkormányzat, amelyet üzemeltet a polgármesteri hivatal és az önkormányzat 100%-os részesedésével rendelkező Lőrinci Város Kft.. A temetőbe való behajtáskor kért díj a temető fenntartási hozzájárulás rendeletben¹⁶ megfogalmazott szabályai között jelenik meg az alábbiak szerint: „Temető fenntartási hozzájárulás minden tevékenység esetében: 450 Ft/nap, síremléképítés, felújítás (gépkocsi behajtás) 5000 Ft/nap.” A felmérés adatai szerint kivételt képeznek a mozgáskorlátozottak és a halottak napján temetőbe látogatók, erről azonban a rendelet nem tesz említést. A beszedett összeg célja síremlékek állítása, javítása.

Jász-Nagykun-Szolnok megyében Szolnokon a Katolikus egyház tulajdonában lévő temetőben a mozgáskorlátozottak kivételével kérnek a temetőszabályzat alapján 650 Ft-ot az autós behajtás esetén, amelyet a dolgozók munkabérének kiegészítésére fordítanak.

Pest megyében Gödöllőn és Zsámbékon kell a temetőbe autóval látogatóknak behajtási díjat fizetni.

Gödöllőn a Református és a Római Katolikus Egyházközségek tulajdonában álló temetőknek, mint köztemetőknek a fenntartásáról, üzemeltetéséről az önkormányzat a VÜSZI Gödöllői Városüzemeltető és Szolgáltató Közhasznú Társasággal kötött kegyeleti közszolgáltatási szerződés keretében gondoskodik. A köztemető területére gépjárművel behajtani a halott és szemétszállító, súlyos mozgáskorlátozott személyt szállító, temetkezési tevékenységben részt vevő és az üzemeltető által kiadott engedéllyel rendelkező gépjárművek kivételével a rendeletben¹⁷ meghatározott díj megfizetése ellenében lehetséges. Továbbá a köztemetőben a síremlék felállításához, felújításához, a síremlék elemeinek, sírkeret építéséhez szükséges építőanyag gépjárművel történő helyszínre szállításához, illetve a sírgondozási tevékenység üzletszerű gyakorlása esetében az üzemeltetőtől engedélyt kell kérni. A behajtás a köztemetőbe díj ellenében történhet, ha a behajtás az előző tevékenységek gyakorlásának céljából történik. Behajtási díjak: 2,5 t alatti összsúlyú gépjárművel 600 Ft/alkalom, 2,5 és 3,5 t közötti összsúlyú gépjárművel 800 Ft/alkalom, személygépkocsival 200 Ft/alkalom, éves bérlet 40.000 Ft/év + ÁFA. A díjakat beszedi és felhasználja a temetőt üzemeltető kht.

Zsámbékon a katolikus egyház tulajdonában és fenntartásában lévő temetőnél a temető-szabályzat alapján kér a Gyertyaláng Kft. 300 Ft+ÁFA összegű díjat, amelyet a kft. a temetőfenntartására, karbantartásra használ fel.

Somogy megyében Kaposváron kérnek az autósoktól pénzt a temetőbe való belépéskor. A helyi rendelet¹⁸ értelmében a temetőbe járművel behajtani és azzal közlekedni csak az üzemeltető engedélyével lehet. A mozgássérülteket parkolási engedélyük feljogosítja a temetőbe való parkolásra, egyéb jármű parkolása esetén az üzemeltető jogosult parkolási díjat megállapítani és beszedni. Kaposvár Keleti temető bejáratán kifüggesztett tájékoztató szerint a parkolási díj 199 Ft.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megye 4 városában is szednek a behajtási díjat, valamint e megyében észleltem a helyi köztemető fenntartásáról szóló rendelet szabályai között hulladékszállítási díj megfizetésére kötelező előírást is.

Kisvárdán a helyi rendelet¹⁹ alapján az önkormányzat tulajdonában és fenntartásában lévő temetőbe gépjárművel, motorkerékpárral behajtani, és ott közlekedni tilos, amely nem vonatkozik a mozgáskorlátozottakra és a láthatóan idős, beteg személyekre, továbbá az üzemeltető által kiadott behajtási engedéllyel rendelkező vállalkozókra, ez utóbbi kör 500 Ft/alkalom díj megfizetését követően azonban már közlekedhet. Továbbá a helyi rendelet 6. §-a kimondja, hogy: „A temetőtőknek az elhaltak hűtéséért hűtési díjat, a nyugvó helyre történő temetéskor egyszéri hulladékszállítási díjat kell fizetniük a rendelet mellékletének I. pontjában meghatározottak szerint.” Melléklet: Egyszéri hulladék-szállítási díj: 1000 Ft/nyugvóhely.

Nagykállóban a minisztérium adatai szerint az önkormányzat által alapított gazdasági társaság, valamint az önkormányzat által fenntartott temetőkben a rendelet²⁰ alapján 900 Ft+ÁFA megfizetése után lehet autóval behajtani, amelynek megfizetése alól mentesülnek a temetkezési szolgáltatás ellátásához szükséges, illetve a járásképteleneket szállító gépjárművek vezetői. A beszedett díjat a fenntartó használja fel temető gondozásra.

Nyíregyházán az önkormányzati tulajdonú és az általa létrehozott vállalattal üzemeltetett temetők esetén a helyi rendelet²¹ alapján parkolási díj címén a parkoló jegy 300 Ft, az éves parkoló bérlet 15.000 Ft, féléves parkoló bérlet 7500 Ft, mozgáskorlátozottak éves parkoló bérlete 600 Ft. A rendelet melléklete megszabta a temetés után hulladékszállítási díj összegét is 8000 Ft-ban.

Záhonyban a köztemetőt külső vállalkozó kegyeleti közszolgáltatási szerződés keretében üzemelteti. A helyi rendelet²² rögzíti, hogy a temető üzemeltetője a rendeletben megállapított díjakon felül más díjat nem állapíthat meg, így különösen nem szedhető díj a temetőlátogatásért, a temetői utak használatáért és a temetési hely gondozásához

igénybevett vízért. A helyi szabály [47. § (1)-(3)] kimondja azt is, hogy a temető területére gépjárművel, motorkerékpárral behajtani csak eseti behajtási engedéllyel lehet, kivéve a mozgáskorlátozottakat, az engedélyezett munkálatokat végzőket és – esetenként – a láthatóan idős betegeket. Ugyanakkor az üzemeltető által kiadott eseti behajtási engedéllyel rendelkezők a rendelet mellékletében meghatározott díj megfizetését követően hajthatnak be a köztemetőbe. Behajtási engedély: 500 Ft+ÁFA/alkalom.

Továbbá a helyi rendelet 37. § (2) bekezdése előírja, hogy a temetőtőknek az elhunytak hűtéséért hűtési díjat és temetésenként egyszeri 500 Ft hulladékszállítási díjat kell fizetni, majd a 45. § (7) bekezdése pedig így rendelkezik: „A temetőben keletkezett hulladék rendszeres gyűjtéséről, elhelyezéséről a temető üzemeltetője saját költségén gondoskodik. A hulladék a tiszaszentmártoni hulladéklerakóban helyezhető el, az ott megállapított feltételek szerint. A hulladékgyűjtő edényzetet az üzemeltető biztosítja.”

Veszprém megyében Ajkán és Ajka-Bódén található temetők a római katolikus egyház tulajdonában és üzemeltetésében állnak, mindkét helyen azonos módon a temetőszabályzat alapján 5000 Ft-ot kérnek a síremlék készíttést, valamint 2500 Ft-ot a síremlék felújítást végző autóval behajtó vállalkozóktól, a beszedett összegeket mindkét helyen temető fenntartásra fordítják.

A vizsgált alapvető jog tekintetében

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

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.” [9/1992. (I. 30.) AB. hat.]

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének mind szabályozási szinten, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell.

A hatáskör tekintetében

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

Az ombudsmani gyakorlat a *közszolgáltatást végző szervek* fogalmkörébe tartozónak tekinti a temetőfenntartást és üzemeltetést, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosja a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból* eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben a panasz csak a fővárosban található egyik temető tekintetében valószínűsített visszásságot, ugyanakkor korábbi vizsgálatom során tudomásomra jutott körülmények alapján az országos gyakorlatra nézve folytattam le hivatalból vizsgálatomat. Vizsgálatom során továbbá véletlenszerűen további jogcímen szedett díjak szabályozása is tudomásomra jutott.

A vizsgálat eredményessége érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján a megyei kormányhivatalok és a – Ttv. 7. §-a szerint a temető fenntartásával és üzemeltetésével összefüggő feladatok ellátásának ellenőrzésére jogosult – jegyzők bevonásával országos vizsgálat lefolytatására kértem fel a belügyminisztert. A vizsgálat kiterjedt a városokban található valamennyi temetőre, annak tulajdonosától függetlenül.

Az adatgyűjtés átfogta az egyes temetők területére gépjárművel történő behajtásra (temetőbe látogató, más szolgáltató szolgáltatás nyújtásakor pl. halottszállítás, sírkőkészítés, stb...) vonatkozó díjfizetési kötelezés előírását, a kivételeket (pl. fogyatékossgal élő), a rendelkezés formáját (pl. rendelet, temető szabályzat, valamely cég utasítása, szerződés stb.) a fizetendő díj mértékét, a teljesítés módját (pl. mágneskártya), a díj beszedőjét és jogosultját, valamint a beszedett díjak felhasználási célját.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban Ötv.) 8. §-ának (4) bekezdése kimondja, hogy a települési önkormányzat többek között köteles gondoskodni a köztemető fenntartásáról. Az új Ötv. e tekintetben 2013. január 1-jén hatályba lépő rendelkezései²³ is fenntartják a köztemető fenntartásával kapcsolatos önkormányzati feladatokat. E feladatát az önkormányzat köztemető fenntartásával biztosítja, amely lehet az önkormányzat tulajdonában lévő temető, továbbá az a nem önkormányzati tulajdonban lévő temető is, amelyben az önkormányzat – a temető tulajdonosával kötött megállapodás alapján – a köztemető fenntartására vonatkozó kötelezettségét teljesíti. Kegyeleti közszolgáltatás alatt értjük a köztemető fenntartását, továbbá üzemeltetését magába foglaló egyéni és közösségi kegyeleti célú, az elhunyt emlékének megőrzésére irányuló önkormányzati tevékenységek összességét, vagyis azokat a fenntartási és üzemeltetési tevékenységeket, amelyeket a települési önkormányzat nyújt az eltemetettőknek, a hozzátartozóknak, a temetőlátogatóknak.²⁴

A temető tulajdonosa köteles a temető fenntartásáról, továbbá üzemeltetéséről gondoskodni. E feladatait saját maga, illetve szerződés alapján gazdálkodó szervezettel útján is elláthatja. Köztemető esetén a temető használatának rendjéről önkormányzati rendeletben, egyéb temetők esetében temetőszabályzatban kell rendelkezni.²⁵

A Ttv. 9. §-ának (1) szakasza meghatározza a temetőben a tulajdonos által biztosítandó létesítményeket, ide tartozóként határozza meg az utat és a hulladéktárolót is. Az úttal kapcsolatos további szabályokat már a Vhr. 3. § (1) bekezdése részletezi tovább, rögzítve, hogy a temetőhöz vezető útnak és a sírhelytáblákat (parcellákat) összefogó úthálózatnak gépjárművel is járhatónak kell lennie. Gépjármű várakozó helyet külön jogszabály szerint kell biztosítani.

A törvény a 16. §-ában szabályozza a temető üzemeltetője által ellátandó feladatokat, leszögezve, hogy azokat az üzemeltető a Ttv.-ben, a kormányrendeletben, temetőszabályzatban, továbbá köztemető esetén önkormányzati rendeletben és a kegyeleti közszolgáltatási szerződésben meghatározott rendelkezések szerint látja el. Az üzemeltető feladatainak ellátásával összefüggésben a későbbiekre tekintettel már most szükséges nyomtatékosan hangsúlyozni, hogy az üzemeltető e tevékenységei során kötve van a jogszabályokhoz és a temetőszabályzathoz, azaz e feladatainak végzésekor döntési lehetőségei korlátozottak. Az üzemeltető e feladatai körében megállapítja pl. a temetőlátogatók kegyeletgyakorlásának feltételeit, a nyitvatartási időt, *elvégzi* a temető és létesítmények tisztán tartását, *az utak karbantartását*, síkosság mentesítését és a hó eltakarítást, *összegyűjti és elszállítja a hulladékot*, gondoskodik a temető rendjének betartásáról és betartatásáról.

A hulladékgyűjtésének további szabályait a Vhr. 4. § (1) bekezdése rendezi, amely értelmében a temetőben keletkezett hulladék rendszeres gyűjtéséről, elhelyezéséről és kezeléséről a köztemető fekvése szerinti települési önkormányzat rendeletében, illetőleg a temetőszabályzatban foglaltak szerint kell gondoskodni. „A gyűjtés, szállítás, ártalmatlanítás a temetőben is követelmény. Célszerű ezt a tevékenységet összekapcsolni a település hulladékkezelési közszolgáltatásával, ellátható azonban önállóan is, a helyi szabályozástól függően.”²⁶ Álláspontom szerint ez azt jelenti, hogy az üzemeltetést végző cég, amennyiben rendelkezik a hatóság engedélyével, akkor egyben végezhet hulladékkezelési tevékenységet is, azonban ennek a tevékenységnek a temető üzemeltetésétől el kell különülnie és egyben meg kell felelni a hulladékgazdálkodásra vonatkozó jogszabályoknak, bele értve a közszolgáltatásért fizetendő díj mértékének a megállapítására, illetve a kötelezettek vonatkozó szabályokat is.

A vizsgálatommal rá kívánok mutatni arra, hogy a temetkezési szolgáltatások²⁷ ára nem rögzített. (Temetkezési szolgáltatások: a temetésfelvétel, az elhunyt kegyeleti igényeknek megfelelő temetésére történő, az egészségügyi szolgáltató halottkezelési feladatkörébe nem tartozó és az egészségügyi intézmény területén kívül végzett előkészítése, a temetéshez szükséges kellekekkel való ellátása, valamint a ravatalozás, búcsúztatás, sírhelynyitás és visszahantolás, sírba helyezés, halottszállítás, hamvasztás és urnakiadás, urnaelhelyezés, hamvak szórása, exhumálás és újratemetés). Az üzemeltetéssel összefüggésben megállapítható díjak körét ugyanakkor már a törvény rögzíti, három díjcsoporthoz különböztetve meg: a sírhelydíjat, a temető-fenntartási hozzájárulás díját, a létesítmények igénybevételi díját.

A Ttv. 40. §-ának (2) bekezdése értelmében *köztemető esetén az önkormányzat a temető üzemeltetésével és fenntartásával kapcsolatosan felmerült szükséges és indokolt költségek alapján állapítja meg a temetési hely, illetőleg az újraváltás díját, a temetkezési szolgáltatók kivételével a temetőben vállalkozásszerűen munkát végzők által fizetendő temető-fenntartási hozzájárulás díját, a temetői létesítmények, illetve az üzemeltető által biztosított szolgáltatások igénybevételéért a temetkezési szolgáltatók által fizetendő díjat*. A fenti szakasz (3) bekezdése pedig azt is kimondja, hogy a fent nevesített díjfajtákon, (tehát a sírhely, a temető-fenntartási hozzájárulás, a létesítmények igénybevételi díjain) belül a köztemetőkre vonatkozó díjak mértékét az önkormányzat rendeletben állapítja meg. Kapcsolódó kiegészítő (Vhr. 55. §-ának (2) bek.) az üzemeltetőre vonatkozó szabály értelmében pedig *a temető üzemeltetője a szabályzatban megállapított díjakon felül más díjat nem állapíthat meg, így különösen: nem szedhető díj a temetőlátogatásért, a temetői utak használatáért és a temetési hely gondozásához igénybe vett vízért*.

A Ttv. 41. §-ának (3) bekezdés e/ pontja pedig felhatalmazza a települési önkormányzatot, hogy rendeletben állapítsa meg – a köztemetőre vonatkozóan – többek között a temetőben a kegyeleti közszolgáltatások feltételeit, a temetési hely megváltási díját, a temető-fenntartási hozzájárulás díját, illetve a létesítmények vállalkozók részéről történő igénybevételének díját.

Magyarország Alaptörvényének T) cikke értelmében általánosan kötelező magatartási szabályt az Alaptörvényben megjelölt, jogalkotó hatáskörrel rendelkező szerv által megalkotott, a hivatalos lapban kihirdetett jogszabály állapíthat meg²⁸.

Az Alaptörvény 32. cikkében kapott felhatalmazás alapján a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között rendeletet alkot. Az önkormányzás egyik legjelentősebb eszköze a rendeletalkotás, amelynek az Alaptörvényben rögzített korlátja, hogy az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes. Mind az Alaptörvény 32. cikkének (2) bekezdése, mind az Ötv. 16. § (1) bekezdése a rendeletalkotás két lehetséges esetét határozza meg. A képviselő-testület feladatkörében eljárva egyrészt törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, másrészt a törvényben kapott felhatalmazás alapján alkothat önkormányzati rendeletet. Az első csoportba tartozóan az önkormányzat a helyi igények alapján, saját elhatározásból szabályozhatja a rendezést igénylő – törvény által nem szabályozott – helyi társadalmi viszonyokat. A második csoportba tartoznak – a törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására – alkotott rendeletek.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 5. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a jogszabály alkotására adott felhatalmazásban meg kell határozni a felhatalmazás jogosultját, tárgyát és kereteit. E szakasz (2) bekezdése értelmében a felhatalmazás jogosultja a jogi szabályozásra másnak további felhatalmazást nem adhat. Az Alkotmánybíróság több határozatában kiemelte, hogy végrehajtási jogszabályok – az alapszabály keretei között – olyan részletes szabályokat állapítanak meg, amelyek elősegítik az alapszabály rendelkezéseinek megvalósulását, értelmezik az alapszabályban használt fogalmakat. A felhatalmazás kereteinek túllépése – a jogforrási hierarchia rendjének megsértésén keresztül – alkotmányellenességet eredményez.²⁹z már egyfelől az életviszonyok, másfelől a szabályozás jellegétől függ, hogy a rendelkezés ad-e mérlegelési vagy értelmezési jogkört a jogalkalmazó szervezetnek vagy sem. Esetenként a jogi szabályozás zárt, tételes felsorolást tartalmaz, amelyet a jogalkalmazó szervezet tovább nem bővíthetnek.³⁰

A jelentésben vizsgált városok temetőiben vagy a helyi önkormányzatok rendeletei, vagy a temetőszabályzatok, vagy egyszerűen az üzemeltető döntése alapján, a temetőbe járművel való behajtás esetén díjat szednek. A díjak szedését az önkormányzatok jellemzően rendeleteikben határozták meg, de előfordult olyan helyi rendeleti szabályozás is (Kaposváron és Debrecenben), amely eleve az üzemeltetőt (egy gazdálkodó szervezet) hatalmazta fel a gépjárművel való belépéskor szedhető díj mértékének megállapítására és beszedésére. Budapesten pedig a fővárosi önkormányzat rendeleti előírásának hiányában a temetőben annak tulajdonosa és egy cég között létrejött megállapodás alapján a cég szedi be a gépjárművel való behajtáskor a díjat.

A helyi előírások meghatározzák a fizetendő díjak mértékét, az egy alkalommal fizetendő díjon felül sok esetben havi, félévi vagy akár éves bérlet megváltását is szabályozták.

Fizetési kötelezettség általában valamennyi, a temetőbe behajtó gépjármű vezetőjét terheli, míg Hajdúböszörmény önkormányzatának rendelete a motorral behajtótól is kér e jogcímen díjat. Arra is volt példa, hogy a temetőbe vállalkozási céllal, vagy teherautóval behajtókra eltérő mértékű díjat állapítottak meg, vagy csak a vállalkozóktól kérték e jogcímen a díj megfizetését. Néhány temetőben pl. Kiskunhalason a nyitvatartási időn túli kapunyitás esetére kértek díjat. A fizetési kötelezettség alól általában mentesülnek a mozgáskorlátozottak és sok esetben a láthatóan idős és beteg emberek, esetlegesen a 70 éven felüliek vagy orvosi igazolást felmutatók, de olyan is előfordult (Nyíregyháza), hogy a mozgáskorlátozott személyek számára kedvezményes bérletváltást írtak elő.

Általánosságban megállapítható, hogy a rendeletben, vagy a szabályzatban előírt díjakat az üzemeltető szedi be, és azt saját céljaira pl. utak karbantartására vagy akár dolgozói juttatására használja fel. Ugyanakkor Mezőkövesden e bevételen a fenntartó és a tulajdonos meghatározott arányban megosztózik. Több önkormányzat a köztemetők fenntartásáról szóló rendeletében a fentiekben túl az eltemetettő számára további fizetési kötelezettségeként hulladékszállítási díj megfizetését is előírja (Kisvárdá, Záhony).

A tényállás és a vonatkozó jogszabályok összevetése alapján egyértelmű, hogy az önkormányzatok a temetők fenntartásával kapcsolatos feladatuk ellátása érdekében rendelkeznek jogalkotói hatáskörrel, ennek részeként egyes díjak megállapítása is hatáskörébe tartozik. Ugyanakkor a díjak megállapításának hatásköre a Ttv. 40. § (2)-(3) bekezdése alapján korlátozott, hiszen e díj-megállapítási jogkör csak a sírhely, a temető-fenntartási hozzájárulás, valamint a létesítmények igénybevételi díjának megállapítására terjed ki. Az önkormányzatok jogalkotási felhatalmazás hiányában rendeletben sem jogosultak a nevesített díjakon felül további díjak megfizetését előírni, álláspontom szerint így sem a temetőbe gépkocsival történő behajtás, parkolás esetére, sem a temetéshez kapcsolt hulladékszállítási díj megállapítására.

Rá kell mutatnom arra is, hogy az önkormányzat képviselő-testületét illeti meg a végrehajtási rendelet megalkotására vonatkozó jogalkotási felhatalmazás, így a Jat 5. § (1) bekezdésébe ütközik az a gyakorlat, amellyel a képviselő-testület a díjak megállapításának jogát rendeletében az üzemeltetőre ruházza át. Különösen elfogadhatatlan, az a minden jogállami garanciát nélkülöző megoldás, hogy a temetőben annak tulajdonosa által kötött megállapodás alapján az ott feladatot ellátó cég (vállalkozás), e megállapodás alapján kéri a gépkocsi behajtás díját.

Mindezek alapján megállapítom, hogy Magyarország városainak temetőiben a Ttv. és a Vhr. vonatkozó rendelkezéseit figyelmen kívül hagyva különböző jogállású szervezetek (tulajdonos, fenntartó, vagy üzemeltető) a temetőbe látogatóktól az út használatáért eltérő megnevezéssel, illetve a temető területén történő megállásért díjat kérnek, továbbá több önkormányzat rendeletében az eltemetettő hulladékszállítási díj megfizetésére is kötelezi. A törvény felhatalmazása alapján, kizárólag a felhatalmazás keretei között élhet szabályozási jogkörével a képviselő-testület, a felhatalmazás kereteit túllépő, azt meghaladó önkormányzati szabályozás ellentétes a törvénnyel, így a vizsgálat során feltárt jogcímenek kért fizetési kötelezettségek előírása és alkalmazása a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményével, továbbá a helyi önkormányzathoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapvetőjoggal összefüggő visszasság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajb-t. 31. §-a alapján felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy a belügyminiszter bevonásával – a kormányhivatalokon, valamint a Vhr. 59. § (1) bekezdése értelmében a temetkezési közszolgáltatások felügyeletét ellátó hatóságokon³¹ keresztül – tegye meg a szükséges és érdemi intézkedéseket, amelyek biztosítják a temetőkben a jogszabályokba ütköző módon szedett díjakra vonatkozó szabályok és gyakorlat felszámolását.

Budapest, 2012. május 2.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának AJB-869/2010. sz. jelentése

² 2011. decemberi állapot szerint, amely nem tartalmazott adatokat Székesfehérvárra vonatkozóan

³ A temetőkről és a temetkezési tevékenységről szóló 22/2009. (XI. 2.) Mohács város önkormányzata rendeletének 6. §-ának (8) bekezdése és a 2. sz. melléklete

⁴ A köztemetőkről és a temetkezés rendjéről szóló 42/2005. (XI. 29.) Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlésének önkormányzati rendelete 13. § (14) bekezdés, 1. sz. melléklet 113. sor

⁵ A köztemetőkről és a temetkezés rendjéről szóló 4/2007. (III. 5.) Kalocsa Város önkormányzati rendelete 22. § (2) bek.

⁶ A köztemetőkről és a temetkezés rendjéről szóló 41/2000. (X. 2.) Kecskemét Város önkormányzati rendelet 4. sz. melléklet

⁷ A köztemetőkről és a temetkezés rendjéről szóló 17/2000. (IV. 18.) Kiskunhalas Város önkormányzati rendelet

⁸ Az önkormányzata tulajdonában lévő temetők sírhelydíjairól és egyéb temetői szolgáltatások díjairól szóló 36/1997. (VII. 1) sz. és a köztemetőkről és a temetkezés rendjéről szóló 62/2000. (XII. 13.) számú Miskolci önkormányzati rendelet 12. § (10) bekezdése alapján

⁹ A köztemetőkről és a temetkezés rendjéről szóló 42/2000. (IX. 14.) Szeged Város önkormányzati rendelet

¹⁰ A köztemetőkről és a temetkezés rendjéről szóló 33/2000. (XII. 1.) Dunaújváros Város önkormányzati rendelet 6. § (1) bek 15./ pontja és a 17. §

¹¹ A köztemetőkről és a temetkezés rendjéről szóló 34/2000. (X. 1.) Sopron Város önkormányzati rendelet 18. § (3) bekezdése

¹² A köztemetőkről és a temetkezés rendjéről szóló 36/2000. (X. 18.) Debrecen Megyei Jogú Város önkormányzati rendeletének 13. § (3) bekezdése

¹³ A köztemetőkről és a temetkezés rendjéről szóló 32/2003. (VI. 26.) Hajdúböszörmény Város önkormányzati rendeletének 16. § (3) bekezdése és 2. sz. melléklete

¹⁴ A köztemetőkről és a temetkezés rendjéről szóló 14/2000. (X. 19.) Hajdúszoboszló Város önkormányzati rendeletének 10. § (9) bekezdése és melléklet 8-9. pontjai

¹⁵ A köztemetőkről és a temetkezés rendjéről szóló 52/2007. (XI. 30.) Hatvan Város önkormányzati rendeletének melléklete

¹⁶ A köztemetőkről és a temetkezés rendjéről szóló 19/2005. (XI. 24.) Lőrinczi Város önkormányzati rendeletének melléklete

¹⁷ A temetőkről és a temetkezési tevékenységről szóló 25/2007. (IX.14.) sz. önkormányzati rendelet 4. § (3) – (4) bekezdés, melléklet 18/ pontja

¹⁸ A temetőkről és a temetkezési tevékenységről szóló 20/2000. (VI. 20.) sz. önkormányzati rendelet 13. § (3) bekezdés

¹⁹ Kisvárdai 26/2000. /IX. 14./ ÖKT. sz. rendelete a temetőkről, a temetkezési tevékenységről és a temető használatának rendjéről 6. §

²⁰ Nagykálló 12/2001. (VI. 18.) önkormányzati rendelete a temetőkről, a temetkezési tevékenységről és a temető használatának rendjéről

²¹ Nyíregyháza 27/2007. (IX. 25.) közgyűlési rendelete a temetőkről, a temetkezési tevékenységről és a temető használatának rendjéről

²² Záhony 22/2005. (X. 28.) közgyűlési rendelete a temetőkről, a temetkezési tevékenységről és a temető használatának rendjéről 6. § (8) bekezdés

²³ Új Ötv. 13. § (1) A helyi közügyek, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó helyi önkormányzati feladatok különösen: 2. településüzemeltetés (köztemetők kialakítása és fenntartása, a közvilágításról való gondoskodás, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása, a helyi közutak és tartozékainak kialakítása és fenntartása, közparkok és egyéb közterületek kialakítása és fenntartása, gépjárművek parkolásának biztosítása); 23. § (4) A fővárosi önkormányzat feladata különösen: 9. közvilágítás biztosítása, köztemetők fenntartása, kéményseprő-ipari szolgáltatás biztosítása;

²⁴ Kegyeleti jogtár HEDERO Bt., 2005; PolArt Könyvkiadó, 2005. 12. oldal

²⁵ Ttv. 6. § (3) – (4) bekezdések

²⁶ Kegyeleti jogtár HEDERO Bt., 2005; PolArt Könyvkiadó, 2005. 19. oldal

²⁷ Ttv. 25. § (1) bekezdés

²⁸ Jogsabály a törvény, a kormányrendelet, a miniszterelnöki rendelet, a miniszteri rendelet, a Magyar Nemzeti Bank elnökének rendelete, az önálló szabályozó szerv vezetőjének rendelete és az *önkormányzati rendelet*. Jogsabály továbbá a Honvédelmi Tanács rendkívüli állapot idején és a köztársasági elnök szükségállapot idején kiadott rendelete.

²⁹ 19/1993. (III. 27.) AB határozat

³⁰ 847/B/1996. AB határozat

³¹ Ttv. 7. §-ának (1) bekezdése értelmében a temető fenntartásával és üzemeltetésével összefüggő feladatok ellátását a temetkezési szolgáltatást engedélyező hatóság ellenőrzi. Vhr. 59. § (1) „A Kormány temetkezési szolgáltatási tevékenységeket engedélyező hatóságként, valamint a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló törvény szerinti szolgáltatás felügyeletét ellátó hatóságként a) a temetkezési szolgáltatás tekintetében a temetkezési szolgáltató székhelye, b) a temető fenntartásával és üzemeltetésével összefüggő feladatok ellenőrzése tekintetében a temető fekvése szerint illetékes körzetközponti feladatokat ellátó települési önkormányzat jegyzőjét jelöli ki.”

AJB-264/2012

Új parcella a Marcali központi temetőjében

(Előzmény szám: AJB 3868/2011.)

Előadó: dr. Bene Beáta

Az eljárás megindítása

A panaszos Marcali város központi temetőjében az új parcella megnyitásával összefüggésben kérte a segítségemet. Beadványában előadta, hogy a temető területén belül, a korábban temetési célra nem használt területeket, az azok szomszédságában élők méltányolható érdekeinek figyelmen kívül hagyásával, a tulajdonos temetkezési célra kívánja megnyitni. Egyben sérelmezte azt is, hogy az új parcellák tervezett megnyitásáról a környező lakókat nem értesítették. Az érintett szomszédok a kimérési munkálatokat észlelték, ezért a temető üzemeltetőjéhez, a Somogy Megyei Temetkezési Zrt-hez, illetve a temető tulajdonosához Marcali Önkormányzatához fordultak, így jutott a tudomásukra az új parcellák megnyitásának terve.

A panaszos hivatkozott a temetővel kapcsolatos korábbi ombudsmani jelentésre¹ is.

A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményéhez fűződő, a kegyeleti jogok, valamint a tulajdonhoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosja az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

A vizsgálat eredményessége érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a/ pontja alapján Marcali Város Önkormányzatának polgármesterétől tájékoztatást kértem az önkormányzat tevékenységéről a panaszosban foglalt körülményekkel kapcsolatosan, valamint kértem a helyi építési szabályzat, illetve szabályozási terv temetőre vonatkozó részeit. Kértem továbbá annak részletezését, miként biztosítja a temetővel, illetve a temetési hellyel szomszédos beépített terület használóinak méltányolható érdekeit, illetve a temető e parcellájával összefüggésben milyen hatósági eljárások voltak, illetve vannak folyamatban.

A polgármester válaszában ismeretében a Somogy Megyei Főügyészség vezetőjéhez fordultam és szakmai álláspontjának ismertetését kértem.

Mindezeket követően, a belügyminisztert kerestem meg és arra kértem, értelmezze az esettel összefüggésben, a temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 145/1999. (X. 1.) Korm. rendelet (továbbiakban Vhr.) 1. § (2) és (3) bekezdésében foglaltakat. Továbbá kértem a Vhr. szerinti védőtávolság, illetve az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) kormányrendelet (továbbiakban OTÉK) szerinti védőterület tartalmának kifejtését, valamint azt, hogy a hatályos építési szabályok alapján működő temető esetén a temető, illetve a temetési hely bővítése tekintetében miként és milyen időkorlátok között értelmezendő a temető területén belül a temetkezési célra még meg nem nyitott parcella kialakítása.

Az érintett alapvető jogok

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] és *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Emberi méltósághoz való jog: *„AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődendő kötelezettségé.”* [Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés]

Tulajdonhoz való jog: *„Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”* [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (továbbiakban: új Ötv.)

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)

A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény (Ttv.)

A temetőkről és a temetkezésről szóló 1999. évi XLIII. törvény végrehajtásáról szóló 145/1999. (X. 1.) kormányrendelet (Vhr.)

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

Az építésügyi hatósági eljárásokról, valamint a telekalakítási és az építészeti-műszaki dokumentációk tartalmáról szóló 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet (ÖTM rendelet)

Marcali Város Önkormányzata Képviselőtestületének Marcali város Helyi Építési Szabályzatáról szóló 16/2003. (X. 16.) számú rendelete (HÉSZ)

Az előzmények és a megállapított tényállás

a/ Fontosnak tartom rögzíteni, hogy a jelentésben vizsgált alapvető jogokat érintő visszásságok nem előzmény nélküliek. A panaszos 2000-ben már kérte az ombudsman segítségét, mivel az önkormányzat akkor a temető területén belül új parcellák megnyitását tervezte. A korábbi vizsgálat feltárta, hogy a temetőt érintő részletes rendezési terv a lakótelkektől 50 méteres védőtávolságot jelölt és az önkormányzatnál folyamatban volt a szabályozási terv felülvizsgálata, mivel az Országos Építésügyi Szabályzat közzétételéről szóló 2/1986. (II. 27.) ÉVM rendeletet (továbbiakban: OSZ), – amely temetők esetén a **védőtávolságot** 50 méterben határozta meg – hatályon kívül helyezte a jogalkotó. Az ennek helyébe, 1998-ban hatályba lépő új jogszabály, az OTÉK kimondta, hogy a temetők ún. különleges területek övezetébe tartoznak, amelyek építési feltételeit helyi építési szabályzatban, településrendezési tervben kell meghatározni. A temető védőterületére korábbi vizsgálatom indításakor előírás nem volt, azt a szakhatóságok eseti előírásainak figyelembevételével kellett kialakítani. A kötelező védőtávolság magasabb szintű jogszabályban való rögzítése érdekében a biztos kezdeményezte az OTÉK kiegészítését, a jogszabály módosítás előkészítője pedig a kezdeményezés elfogadásáról adott tájékoztatást és az OTÉK 38. § (8) bekezdését kiegészítette az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet módosításáról szóló 36/2002. (III. 7.) Korm. rendelet 11. §-ával, amely rögzítette, hogy *„Új vagy újra megnyitott temető, temetkezési emlékhely telkén belül legalább 30 m széles, fásított védőterületet kell kialakítani. E követelményt működő temető, temetkezési emlékhely bővítési területére is alkalmazni kell.”* A módosító rendelkezés 2002. március 15-én lépett hatályba, amelyet ezt követően indított ügyekben kell alkalmazni.

E vizsgálat eredményeként az állampolgári jogok országgyűlési biztosa jelentésében² felhívta Marcali Város polgármesterét, hogy a képviselő-testület legközelebbi ülésén a jelentést ismertesse a képviselő-testülettel, hívja fel a képviselő-testület figyelmét az OTÉK tervezett módosítására, amelyben meghatározásra kerül a védőtávolság mértéke és ez alapján tegyen javaslatot a temetőben megtartandó védőtávolság nagyságára és intézkedjen a lakossági fórum megtartásáról.

b/ A temető valószínűsíthetően 1850 óta³ működik Marcaliban, a 1530/l hrsz-ú ingatlanon, míg a jelenlegi vizsgálathoz rendelkezésre bocsátott iratok szerint 1946-tól funkcionál, amelyet annak korábbi tulajdonosa a katolikus egyház 1970-ben bővített további területekkel, a temető az önkormányzat tulajdonába 1993-ban került.

A HÉSZ az ingatlan temetőként jelöli és a különleges területek közé sorolja, egyben rögzíti, hogy a központi temetőnél a közterület felé falazott, a tömbelső felé és a többi temetőnél körben dróthálóval erősített sövénykerítés létesítendő, *védőövezet (védőterület) létesítését nem követeli meg.*

A HÉSZ alapján a temető jelölésű ingatlan nem osztható, az ingatlant szabadon álló módon lehet beépíteni, 5% beépíthetőséggel, és ott legfeljebb 5 m építménymagasságú építmény helyezhető el.

A képviselő-testület⁴ már korábban 1999. október 14-i ülésén tárgyalta a Széchenyi utcai temető új sírhelyparcella kijelöléséről szóló előterjesztést, ebből kitűnően a temető a jelenlegi HÉSZ elfogadása előtt 1999-ben rendelkezett parcellázási tervvel. A megnyitásra tervezett temetési helyek e térképen szerepelnek.

Az önkormányzat 2011-ben ismét a Kazinczy utcával közvetlenül határos lakóházas telkek mellett fekvő a 17. és 18. szakasz sírhelytábláinak parcellatervét készítette elő. A panaszosok ingatlana mellett urnasírok létesülnek⁵. A tervezett távolság az urnasírhelyek és a lakóépületek között 30 m, ebből a temető területén belül 10 m-es zöld terület kialakítását tervezi a tulajdonos. A temető XIX. és XX. parcellái is a Kazinczy utcai telekvégekkel szomszédosak, a XIX. szakaszban 1956-ban gyermeksírokat helyeztek el, a XX. szakaszban 1954-ben „hontalanokat” temettek.

A panaszos a korábbi vizsgálatlalt feltárt tények⁶ alapján 1970 körül vásárolta lakótelkét, amikor a HÉSZ tartalmazta az egyházi tulajdonban álló temető területén belül az 50 méteres védősávot.

c/ A polgármester kifejtette, hogy az önkormányzat anyagi helyzete nem teszi lehetővé, hogy a meglévő temetőkben rendelkezésre álló területet rendeltetésétől eltérően üresen hagyja, hiszen jelentős költségeket okoz így is a kegyeleti szinten elvárható és jogszabály által előírt feltételek biztosítása. Megállapítottam ugyanakkor azt is, hogy az önkormányzat a HÉSZ-ben új temető területet jelölt ki a 035/5 hrsz-ú ingatlanon⁷.

A polgármester álláspontja szerint a képviselő-testület a Széchenyi utcai temetőt nem bővíteni kívánja, hanem a temető területén belül a helyi építési szabályzatnak megfelelően a 17. és 18. sírhelytáblába (szakaszba)

tervezi a temetési helyek kialakítását, amelyek mind későbbi temetési hely a temető térképen szerepelnek, és amely térkép a temető bejáratánál megtekinthető.

Utalt továbbá az OTÉK 38. § (8) bekezdésére, de megítélése szerint e rendelkezés a vizsgált temetőre nem vonatkozhat, mivel a temető ennek hatálya lépésekor már működött.

Ettől függetlenül kifejtette, hogy az önkormányzat igyekszik a lakók érdekét is figyelembe venni, ezért a temető területén belül a Kazinczy utcai telkektől mintegy 9-10 m-es sávot zöldterületként továbbra is meg kívánnak tartani, így az urnasírok távolsága a lakóépületektől minimum 30 m lesz.

A polgármester tájékoztatott arról is, hogy az ügyben eljárást folytatott a Somogy Megyei Kormányhivatal és a Somogy Megyei Ügyészség is.

Marcali Város önkormányzatának honlapján elhelyezett információk alapján a képviselő-testület 2011. november 24-én tárgyalta a temető rendeletének módosítását, illetve a testületi üléséről készült jegyzőkönyv tartalma szerint az eredeti előterjesztés arról szólt volna, hogy a városi önkormányzat milyen módon kívánja megnyitni a központi temető parcelláit. Ezzel szemben a polgármester módosítást terjesztett elő, amely arra vonatkozott, hogy a jövőben átruházott hatáskörben a képviselő-testület helyett a polgármester hagyja jóvá a sírhelyparcella kialakítására vonatkozó terveket és dönt azok megnyitásáról. Az indokolás szerint mindezt annak érdekében teszi, hogy a tulajdonos önkormányzat jogai ne csorbuljanak, az ügyintézés pedig gyorsabban, a képviselő-testület tehermentesítésével valósulhasson meg.

A testület egyik frakcióvezetője hozzászólásában kifejtette, hogy az eredeti előterjesztést tárgyalta a gazdasági bizottság. Több kérdés is felmerült, így azt információszegénynek érezték. Amikor a szükséges adatok birtokába jutottak, a frakció úgy döntött, hogy jelen ügyben nem kíván állást foglalni, mert véleménye szerint évtizedes úgyról van szó és azóta egy kényszerhelyzet is kialakult, mert urnás temetkezési lehetőség a régi temetőben már nincs. Tíz éve volt egy ombudsmani vizsgálat, amely különböző ajánlásokat tett, azonban nem látja ezeknek a megvalósulását és azóta egy újabb vizsgálat van folyamatban. Ezért úgy döntött a frakció, hogy testületi hatáskörből a polgármester hatáskörébe lenne célszerű átruházni a döntést. Ezt követően a polgármester leszögezte, hogy minden vizsgálat lezárult és mindegyik azt állapította meg, hogy jogszerű volt az eljárás és a tervezés is.

d/ A megyei főügyész tájékoztatásában a Vhr. 1. § (3) bekezdésére hivatkozott, amely értelmében a helykijelölés, illetőleg a védőtávolság meghatározása során figyelemmel kell lenni a temetővel, temetési hellyel szomszédos beépített vagy beépítésre szánt terület használoinak méltányolható érdekeire is. Álláspontja szerint a védőtávolság meghatározására nincsenek konkrét építésügyi előírások és a védőtávolság nem azonos az OTÉK 38. § (8) bekezdésében szabályozott védőterülettel, védőövezettel sem.

A fenntartói döntés során figyelembe veendő, még elfogadható védőtávolságot az építésügyi hatóság egyedileg, mérlegeléssel határozza meg. A jegyző által közölt védőtávolság kötelező érvényű építésügyi előírást nem sért. A kijelölt temetési helyen végzett konkrét építési munkák során kell figyelemmel lenni a HÉSZ beépítésre vonatkozó szabályaira és arra, hogy ÖTM rendelet 1. számú melléklete alapján melyek az építési engedély, illetve bejelentés köteles tevékenységek.

A megyei főügyész tájékoztatott arról is, hogy az egyedi ügy vizsgálatában hatáskörének hiányát állapította meg a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény 13. (1) bekezdése alapján.

Az ügyészség utalt egyben arra is, ha a panaszosok álláspontja szerint a temetkezési helyek tervezett módon történő kialakítása és használata csökkenti lakóingatlanok értékét, illetve zavarja birtoklásukat, a bírósághoz kártérítést megállapítása, illetve a zavarás megszüntetése érdekében keresettel élhetnek.

e/ A Somogy Megyei Kormányhivatal álláspontját a városi önkormányzat jegyzőjével folytatott többszöri levélváltásból tártam fel.

A kormányhivatal építési osztályának vezetője 2011. május 13-án kelt a helyi jegyzőnek címzett levelében hivatkozott a Vhr. 1. § (2) – (3) bekezdéseire, vagyis új temetőt, temetési helyet létesíteni vagy meglévőt bővíteni a helyi építési szabályzatban, illetve a szabályozási tervben kijelölt helyen, illetőleg az építésügyi hatóság által meghatározott védőtávolságokra figyelemmel lehet. Ennek során figyelemmel kell lenni a temetővel, temetési hellyel szomszédos beépített vagy beépítésre szánt terület használoinak méltányolható érdekeire is. A Vhr. 8. § (1) bekezdése alapján a temető beépítési előírásait a helyi építési szabályzatban és a szabályozási tervben kell meghatározni. A helyi HÉSZ 14. § (7) bekezdése alapján a különleges területek szabad területeit fásítani kell. A zöldterület mértéke minimum a telekterület 40%-a.

A kormányhivatal osztályvezetője rögzítette, hogy a fentiek alapján a temetési hely (sírhely, sírbolt) kijelölése az építésügyi hatóság által meghatározott védőtávolságok megtartásával folytatódhat.

Az osztályvezető fenti levelét 2011. június 3-án keltezett újabb levelében kiegészítette. Ebben kifejtette, hogy az OTÉK 38. § (8) bekezdése alapján „a meglévő, működő temető területén új sírhelyek kijelölése nem azonos a temető területének bővítésével, illetve bővítési területével.” Továbbá ismételt rögzítette, hogy a Vhr. 1. § (3) bekezdése szerinti védőtávolságot kell alkalmazni, mértékének meghatározásánál a temetővel szomszédos ingatlan használoinak méltányolható érdekeire figyelemmel kell lenni. A temetési hely kijelölése az építésügyi hatóság által meghatározott védőtávolságok megtartásának figyelembevételével történhet, azonban ez a védőtávolság nem feltétlenül azonos az OTÉK-ban meghatározott 30 m széles védőterülettel.

f/ A belügyminiszter álláspontja szerint a Vhr. 1. § (3) bekezdésében foglaltak szerint új temető, temetési hely létesítésekor vagy meglévő bővítéskor a helykijelölés, illetve a védőtávolság meghatározása során figyelemmel kell

lenni a temetővel, temetési hellyel szomszédos beépített vagy beépítésre szánt terület használóinak méltányolható érdekeire is.

A temetőkben kialakítandó védőterületről az OTÉK, valamint a Vhr. is rendelkezik. A miniszter utalt arra, hogy a temető és főleg a temetési hely közelsége, illetve a kegyeletgyakorlás zavaró hatása sok panaszügyhöz vezetett az évek során, ugyanakkor a temetőhöz közeli telkeken folyó élet is zavarta a temetőn belüli kegyeleti tevékenységet, ezért az OTÉK 2002. március 15-től hatályba lépett módosítása előírta a temető telkén belül védőterület kialakítását, amelynek 38. § (8) bekezdése értelmében *„Új vagy újra megnyitott temető, temetkezési emlékhely telkén belül legalább 30 m széles, fásított védőterületet kell kialakítani. E követelményt működő temető, temetkezési emlékhely bővítési területére is alkalmazni kell.”*

A miniszter véleménye szerint Marcali Város jegyzője helyesen értelmezi az OTÉK fenti rendelkezését, abban a tekintetben, hogy temető esetén a helyi építési szabályzatban és a szabályozási tervben nem kötelező kijelölni a 30 m-es védőterületet, mert a meglévő temető területét nem kívánják bővíteni, csak a meglévő területen belül nyitnak új parcellát. Álláspontja szerint ugyanakkor hibás az a logika, hogy a fentiek miatt az előírás nem is alkalmazható. Továbbá a védőterület kialakításának jegyzői értelmezése helytelen, hiszen azt nem a szomszédos telkeken álló épületek bejáratától, hanem csakis a temető telekhatárától lehet számítani.

A szakértő vezetője emlékeztetett arra is, hogy az OTÉK 38. § (2) bekezdése szerint a védőterület felhasználását a vonatkozó jogszabályok, ennek hiányában az illetékes hatóságok előírásai alapján kell meghatározni. A temetői védőterület felhasználásáról külön jogszabály nem rendelkezik, így a szabályok meghatározása a helyi sajátosságok figyelembevételével, műszaki és kegyeleti szempontok alapján történhet.

A Vhr. a temetési hely létesítését, azaz meglévő temető telkén belül új parcella nyitását két feltételhez köti; egyrészt a helyi építési szabályzatban, illetve szabályozási tervben kijelölt helyen, illetőleg az építésügyi hatóság által meghatározott védőtávolságokra figyelemmel; másrészt figyelemmel kell lenni a temetővel, temetési hellyel szomszédos beépített vagy beépítésre szánt terület használóinak méltányolható érdekeire is.

A miniszter szerint amennyiben Marcali Város Önkormányzata tekintettel lenne az utca telektulajdonosainak méltányolható érdekeire, valamint arra is, hogy a telkek rendeltetésszerű használata zavaró lehet a temetőben zajló kegyeleti tevékenységre, a telekhatár mentén megvalósítaná a fásított védőterületet.

Az önkormányzat az új parcellában urnasírhelyeket kíván kialakítani, mivel az urnák elhelyezése egészségügyi kockázatot nem jelent, azok elhelyezése akár a temető kerítésében is lehetséges. A miniszter álláspontja szerint ez a megoldás a temető északi és nyugati kerítése mentén a lakótelkek közelsége miatt nem javasolható.

Összességében kifejtette, hogy a *„HÉSZ a temető szabályozását tekintve megfelel az OTÉK előírásainak, pontosabban a jogszabály betűjének, ugyanakkor az önkormányzat az új parcella kialakítása során nincs tekintettel annak szellemére, sem pedig a Vhr 1. § (3) bekezdésében foglaltakra, holott a szomszédos telektulajdonosokkal történő egyeztetés révén meg lehetne találni a mindenki számára elfogadható megoldást.”*

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

Az ombudsmani gyakorlat a *közszolgáltatást végző szervek* fogalmkörébe tartozónak tekinti a temetőfenntartást és üzemeltetést, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

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

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére

szolgáltató eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.⁸

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének mind szabályozási szinten, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell.

Az Alkotmányban rögzített emberi méltósághoz való jogból levezethető kegyeleti jog érvényesülésének vizsgálatakor hangsúlyozni kell, hogy az Alkotmánybíróság ítélkezési gyakorlatában az élethez és az emberi méltósághoz való jogot az alkotmányos alapjogok hierarchiájának élére helyezte.⁹ A személyiség szabad kibontakozása, és az általános cselekvési szabadság is alapjai az egyén önrendelkezési jogának, a vallás szabad megválasztásának, és mindezeknek az ember életén túlmutató folyamánya lehet az eltemetetés módjára vonatkozó rendelkezés, aminek a hozzátartozók, vagy azok hiányában az eltemetető kötelesek eleget tenni. „Mindazonáltal a hozzátartozók a temetés külsőségeivel, a sírhely megválasztásával is kifejezésre juttatják a meghalt iránti megbecsülését, gyászuk nagyságát.”¹⁰ A Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 85. §-ában megfogalmazottaknak a bíróságok ítélkezési gyakorlatuk során egyrészt az elhunyt hozzátartozóinak, tágabb értelemben pedig mindenkinek, akinek az emlékezetében az elhunyt emléke tovább él biztosítanak személyiségi jogi jellegű védelmet, másrészt pedig a meghalt személy emlékét őrzik jó hírűvének, becsületének, emberi méltóságának, magánitkainak és személyes adatainak, továbbá valós gondolatainak a védelme által.¹¹ A bírósági gyakorlat által védelmezett érdekkör másik nagy csoportja azonban szorosabban a halálhoz kapcsolódik és a végtisztesség megadását, a halott földi maradványainak tiszteletben tartását követeli meg. Így e sajátos személyhez fűződő jog megsértését jelenti a közfelfogás szerint méltatlan körülmények között lebonyolított temetés.¹²

A Ttv. általános indokolása szerint a temetkezési tevékenység ellátása és a temető fenntartása, üzemeltetése olyan – részben anyagi-műszaki, részben humán jellegű – egyéni és közösségi célú szolgáltatás, amelynek megszervezése, zavartalan lebonyolítása alapvetően kegyeleti célokat szolgál.

A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint *mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez.* Az Alkotmány szempontjából a tulajdon a vonatkozó jogszabályok együttese definiálja: az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni.¹³ A törvényalkotó továbbá a tulajdonhoz való jog alapján mindig köteles tiszteletben tartani azokat a jogosítványokat, amelyeket korábban ő maga alakított ki alkotmányos értelemben vett tulajdonként.¹⁴ Az Alkotmánybíróság kinyilatkoztatta, hogy a magánjogi tulajdonjogi tárgyakon túl azon egyéb vagyoni értékű jogok is tulajdonvédelemben részesülnek, amelyek esetében, a tulajdon „önálló részjogosítványáról” van szó. „Az Alkotmánybíróság [...] az alkotmány tulajdonvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseit olyan alapjognak tekinti, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok az egyéb dologi jellegű vagyoni jogok védelmére is alkalmaznak.”¹⁵

Az Alkotmánybíróság szerint az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is.¹⁶

Az Alkotmánybíróság példaként idézi a Bíróságnak egy lengyel ügyben 2004-ben hozott elvi határozatát, amely a konkrét jogsérelem megállapításán túl a jogrendszer alapvető hiányosságát is kiemelte: a Bíróság szerint Lengyelország *nem rendelkezett a jogvédelmet szolgáló megfelelő eljárásról* a tulajdonjog sérelme esetére, ezért felhívta a tagállamot a megfelelő jogi és közigazgatási lépések megtételére. Ugyanezt a megoldást alkalmazta a Bíróság 2006-ban egy másik lengyel ügyben, amelyben a jogrendszer hiányosságát abban jelölte meg, hogy *nem állnak rendelkezésre olyan eljárási és egyéb jogintézmények, amelyek megakadályoznák a tulajdonjog önkényes és kiszámíthatatlan megsértését* ezért ismételt felhívta a lengyel államot az arányosságot biztosító jogi megoldás kidolgozására.

Végezetül lényeges rámutatni továbbá az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló szerződés II-77. cikkének (1) bekezdésében foglaltakra, amely a tulajdonhoz való joggal összefüggésben az alábbiakat rögzíti: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogszerűen szerzett tulajdonát birtokolja, használja, azzal rendelkezzen, és azt örökül hagyja. Tulajdonától senkit sem lehet megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből, a törvényben meghatározott esetekben és feltételekkel, valamint az ezáltal elszenvedett veszteségekért kellő időben fizetett méltányos összegű kártalanítás mellett történik. A tulajdon használatát, az általános érdek által szükségessé tett mértékben, törvénnyel lehet szabályozni.”*

III. Az egyedi ügy tekintetében

III.1. Köztemető fenntartójának feladatai

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.) obligatórius feladatként meghatározza azon önkormányzati feladatokat és közszolgáltatásokat, amelyek ellátására valamennyi önkormányzat teherbíró képességétől függetlenül köteles.

Az Ötv. 8. §-ának (4) bekezdése értelmében *„a települési önkormányzat köteles gondoskodni az egészséges ivóvíz ellátásáról, az óvodai nevelésről, az általános iskolai oktatásról és nevelésről, az egészségügyi és a szociális alapellátásról, a közvilágításról, a helyi közutak és a köztemető fenntartásáról, a helyi közutakon, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, valamint tereken, parkokban és egyéb közterületeken közúti járművel történő várakozás (parkolás) biztosításáról; köteles biztosítani a nemzeti és az etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését.”*¹⁷

A hatályos Ötv. alapján tehát mindegyik települési önkormányzat kötelező feladata a köztemető fenntartása. Ezzel összhangban a Ttv. 8. § (3) bekezdése is kimondja, hogy a köztemető létesítéséről, bővítéséről, lezárásáról és megszüntetéséről a települési önkormányzat gondoskodik.

A temető beépítési előírásait a helyi építési szabályzatban és szabályozási tervben kell meghatározni¹⁸. Marcali Város Önkormányzata, mint tulajdonos és egyben fenntartó ennek a 20/2000. (IX. 15.) számú rendeletével a temetőkre és a temetkezésre vonatkozó szabályok, valamint a 16/2003. (X. 16.) számú önkormányzati rendeletében (továbbiakban: HÉSZ) a temetők kialakításának és beépítésének helyi előírásainak megalkotásával tett eleget.

A temetőfenntartó további feladata¹⁹ a temető rendeltetésszerű használatához szükséges építmények, közművek, egyéb tárgyi és infrastrukturális létesítmények, valamint a közcélú zöldfelületek létesítése, karbantartása, szükség szerinti felújítása és gondozása, valamint a fenntartó határozza meg²⁰ a temető – sírhelytáblákat (parcellákat), a sírhelytáblák sorokra osztását. A temető fenntartójának (kezelőjének) a temetőről térképet²¹ (vázrajzot) kell készíteni, amelyen fel kell tüntetni, hogy mely sírhelytáblák, sorok milyen temetési helyek céljára vannak fenntartva. Míg a temető üzemeltetője²² jelöli ki a sorokban a temetési helyeket.

Hangsúlyozandó, hogy a sírhelytáblát²³ a folyamatos temetésre elő kell készíteni. A sírhelytáblát a tereprendezés, ültetvényezés, fásítás, valamint a sírhelytáblát határoló út megépítése előtt nem lehet használatba venni.

III.2. Új parcella nyitása működő temetőben

Kiindulópontot a Vhr. 1. § (2) jelentette, amely kimondja, hogy „új temetőt, temetési helyet létesíteni vagy meglévőt bővíteni a helyi építési szabályzatban, illetve szabályozási tervben - a (3) bekezdésben meghatározott szempontok figyelembevételével - kijelölt helyen, *illetőleg az építésügyi hatóság által meghatározott védőtávolságokra figyelemmel lehet.*” Ugyanakkor e szakasz (3) bekezdése ennek korlátját is meghatározza, mivel rendelkezik arról, hogy „a helykijelölés, illetőleg a védőtávolság meghatározása során figyelemmel kell lenni a temetővel, temetési hellyel szomszédos beépített vagy beépítésre szánt terület használóinak méltányolható érdekeire is.

E szakaszokat összevettem az OTÉK 38. § (8) bekezdésében foglaltakkal, amelynek értelmében „új vagy újra megnyitott temető, temetkezési emlékhely telkén *belül* legalább 30 m széles, fásított *védőterületet* kell kialakítani. E követelményt működő temető, temetkezési emlékhely bővítési területére is alkalmazni kell.”

A fenti rendelkezések, illetve a megkeresett szervek válaszai ismeretében vizsgálatommal két kérdésre kerestem magyarázatot, egyrészt mit értünk működő temető esetén területének a bővítése, valamint meglévő temető bővítése alatt, másrészt mi az azonosság vagy eltérés a két jogszabály eltérő fogalom használatában a védőtávolság, illetve a védőterület tartalma között.

Építésügyi fogalomként az OTÉK szolgált kiindulási alapként, amely értelmében *bővítés*²⁴ a meglévő építmény építményszintjének, vagy beépített térfogatának vízszintes, illetve függőleges irányú növelése érdekében végzett építési tevékenység. Ez alapján tehát bővítésen nem a már meglévő ingatlan területének további újabb területekkel való növelése, hanem a már meglévő ingatlanok a területén belüli építményre vonatkozó térfogat növekedése érthető. Itt viszont újabb problémát találunk: a sírhelytáblák és temetési helyek minősülhetnek-e építménynek.

A kérdés eldöntéséhez az építésügyre vonatkozó további szabályok tanulmányozása szükséges, Az építésügyi hatósági eljárásokról, valamint a telekalakítási és az építészeti-műszaki dokumentációk tartalmáról szóló 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet (továbbiakban ÖTM rendelet) szabályait tekintettem át. E rendelet 1. számú mellékletének 2. pontja engedély köteles építményként nevesíti a temető területén sírbolt, urnasírbolt építését, amennyiben az az 50 m²-t és 3,0 m építménymagasságot meghaladja. Bejelentés köteles a tevékenység egyidejű megkezdése mellett az a temető területén lévő sírbolt, urnasírbolt építése, amely 50 m² vagy annál kisebb és 3,0 m építménymagasságot nem meghaladja meg. Továbbá engedély és bejelentés nélkül végezhető építési tevékenységek a temető területén urnasírhely, (kettős) sírhely, sírjel és urnafülke építése, elhelyezése.

Figyelemmel voltam továbbá arra is, hogy a sírhelytáblát²⁵ a tereprendezés, ültetvényezés, fásítás, valamint a sírhelytáblát határoló út megépítése előtt nem lehet használatba venni. Ezzel összefüggésben rá kell mutatnom arra is, hogy „a kijelölt²⁶ föld-ingatlan akkor lesz temető, ha a tulajdonos megépíti a temető funkcióját (közegészségügyi, kegyeleti, zöldfelületi) biztosító létesítményeket. A tárgyi létesítmények, építmények, infrastruktúra megépítése építési engedélyköteles.”

A temető önmagában sem épület, sem építmény, hanem egy a valóságban megjelenő összefüggő terület, amely különböző építmények és zöldfelület összességéből áll össze. Így tehát a temetőnek vagy az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett terület nagysága növekedhet, vagy a temetőn belül a temetkezési célra használt helyek (temetési helyek) összességének a területe növekedhet.

Ezt követően arra a következtetésre jutottam, figyelemmel a Vhr. 1.§-ában foglaltakra, hogy jelen esetben a tulajdonos nem új temetőt létesít, hanem új temetési helyeket²⁷ kíván létrehozni, amelynek szabályai megegyeznek a meglévő temető, illetve temetési hely bővítésének szabályaival. Új temetési hely létesítésének két konjunktív, azaz együttes feltétele van, egyrészt annak a HÉSZ-ben kijelölt helyen kell megtörténnie, illetve az építésügyi hatóság által meghatározott védőtávolságot be kell tartani.

*Tulajdonképpen a temetési helyek által elfoglalt terület mértékének a növekedése, illetve a sírhelyek számának növelése az **temetőbővítés**. Míg a temető területének bővítéséről akkor van szó, ha a meglévő temető*

területét újabb területekkel (pl. új ingatlan vásárlásával) bővíti a fenntartó, természetesen ez esetben is sor kerül a temetési helyek növekedése.

A fentiek alapján tehát rögzítendő, hogy a vizsgált ügyben Marcaliban temetőbővítésről van szó, ennek keretében a tulajdonos a temetőn belül az új, eddig temetkezési célra nem használt parcellát kívánja megnyitni.

Vizsgálatommal ezt követően azt kívántam tisztázni, hogy az előzőekben értelmezett temetőbővítéskor milyen szabályokat kell a fenntartónak figyelembe venni. Az OTEK értelmében²⁸ a temető területei különleges területnek minősülnek, mert a rajtuk elhelyezendő építmények különlegessége miatt (helyhez kötöttek, jelentős hatást gyakorolnak a környezetre vagy a környezetük megengedett külső hatásaitól védelmet igényelnek) a többi beépítésre szánt területtől eltérnek, és egyben beépítésre nem szánt területek²⁹ is minősülnek.

A temető, mint különleges terület a meghalt személy emlékének a megőrzését, a halálhoz kapcsolódó végtisztesség megadását, az elhunyt személy emlékének a méltó megőrzését és ápolását szolgálja. Mindezek méltóságának megteremtése érdekében szükséges a temető kegyeleti rendjének biztosítása, amelynek érdekében olyan intézkedések megtétele indokolt, amelyek hozzájárulnak a kegyeleti jogok zavartalan biztosításához, a temető csendjének, nyugalmanak megőrzéséhez, valamint egyben biztosítják a kegyeleti jogok gyakorlóinak számára az arra „illetéktelen tekintetek” zavaró hatásának kiküszöbölését. Mindezen intézkedések egyben garanciául szolgálhatnak a temető szomszédságában élők zavartalan életéhez is, hiszen őket is védeni szükséges a temetőből kiszűrődő zavaró hatásoktól.

E célt szolgálja a Vhr-ben rögzített védőtávolság meghatározása, illetve a temető területének bővítések a védőterület. A védőtávolságot azonban az építésügyi hatóság határozza meg, figyelemmel a szomszédos terület használóinak méltányolható érdekeire, míg a védőterület mértékét jogszabályban 30 méterben rögzítette a jogalkotó.

A polgármester megkeresésemre adott válaszában azonban nem tért ki, kérdésem ellenére arra, hogy az ügyben folyamatban van-e bármilyen hatósági eljárás. Tájékoztatásában csupán arról számolt be, hogy az önkormányzat kb. 9-10 m-es zöld területet kíván megtartani, ezt erősítette meg a panaszosnak írt jegyzői levél tartalma is.

A hatályos szabályok értelmében a tulajdonos önkormányzat a parcellát akkor bővítheti és nyithatja meg, ha a védőtávolság mértékét az arra illetékes építésügyi hatóság meghatározta, a hatóság döntésének hiányában bővített és megnyitott parcella a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményébe ütközve visszásságot okoz.

Rá szeretnék mutatni arra is, hogy az építésügyi hatóság és az ügyben érintett helyi jegyző³⁰ eljárása közé nem tehető egyenlőségjel, figyelemmel a Ket. kizárási szabályaira. A jelzett hatósági eljárásban érvényesülnek a Vhr.-ben rögzített eljárási garanciák, vagyis a környező, egyebekben érintett lakosság ügyféli jogai, melyeket a hatóságnak fel kell tárnia, és úgy kell megállapítania a védőtávolságot, hogy az figyelemmel legyen a szomszédok méltányolható érdekeire is.

III.3. A szabályozás anomáliái

Az ombudsman több mint 10 évvel ezelőtt készített jelentésében Marcali Város ugyanezen temetője ügyében, egy másik jelentésében³¹ arra hívta fel a jogalkotó figyelmét, hogy amennyiben a temető területén belül a tulajdonos új parcellát kíván megnyitni, akkor a jogalkotó teremtsen meg a szomszédos létesítmények és a temető kegyeleti méltóságának megőrzése érdekében a két eltérő funkciójú terület egymás mellett élésének feltételeit.

A fentiek miatt kezdeményezte a temető lakóépületektől való védőtávolságának jogszabályban való meghatározását. Ugyanakkor az OTEK 2002-ben történt módosítása a kérdést csupán részben rendezte, mivel a fejezet b/ pontjában kifejtettek szerint működő temető esetén csak annak bővítési területére határozta meg, és a Vhr-től eltérően a védőterület helyett (vagy mellette) védőtávolságról rendelkezett, amelyet 30 méterben állapított meg. Az önkormányzat jelenleg erre alapozza azt, hogy nem a temető területét, hanem csupán temetőn belül a temetési helyeket bővíti, amelyet azonban csak a Vhr. szerinti hatósági eljárásban meghatározott védőtávolságokra figyelemmel tehetne.

Rögzítenem szükséges, hogy az OTEK módosítása nem az eredeti javaslatnak megfelelően történt. Amint azt a jelen ügy is szemlélteti, a gyakorlatban a köztemető-fenntartók és a temető szomszédságában élő lakosság közötti érdekellentét orvoslására nem volt alkalmas,

Az OTEK egyes szabályainak áttanulmányozásakor észleltem ugyanakkor azt is, hogy e vitatott szakasz, vagyis a 38. § (8) bekezdésének ma hatályos szövegét az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet módosításáról szóló 90/2012. (IV. 26.) Korm. rendelet 27. § (2) bekezdése 2013. január 1-jétől hatályon kívül helyezi. A kormányrendelet módosítását tartalmazó előterjesztés indokolása az OTEK 38. §-ának módosítását az alábbiakkal indokolja: „A jogszabály belső ellentmondásának feloldását szolgálja a pontosítás azáltal, hogy a védőterületekkel kapcsolatos előírásokat egy §-a foglalja össze. A § azzal a fontos előírással egészül ki, hogy a katasztrófaveszélyek, illetőleg katasztrófakockázatnak kitett területen beépítésre szánt terület kijelölés, épület elhelyezése csak az illetékes katasztrófavédelmi kockázat kizárása mellett lehetséges. A temetőre előírt telken belüli 30 méteres védőterület a temetőkről szóló jogszabályban kerül előírásra.”

Megállapítom, hogy a jelenlegi szabályozás a jogállamiságból levezethető jogbiztonsághoz való alapjoggal összefüggésben okoz visszásságot, mert egyrészt eltérő fogalmakat használ, másrészt bizonytalanságot okoz a meglévő temetőknél belüli Vhr. szerinti új temetési helyet létesítése kapcsán. Ezzel összefüggésben pedig a kegyeleti jogokkal és a tulajdonhoz fűződő joggal összefüggésben is visszásságot idéz elő.

Összegzés

Az önkormányzat a köztemető kialakítására, beépítésére vonatkozó építésügyi előírásoknak, a temetkezéssel, a temetők rendjével összefüggő helyi szabályok — önkormányzati rendeletek — megalkotásával, valamint fenntartó tulajdonosként a temető tárgyi és infrastrukturális létesítményeinek, zöldfelületeinek, sírhelytábláinak megépítésével, illetőleg kialakításával tesz eleget.

Az önkormányzati rendeletek megalkotásakor és a tulajdonosi döntések meghozatalakor az önkormányzatnak figyelemmel kell lennie a magasabb szintű jogszabályokra, így a Ttv-re, illetve annak Vhr-jére, valamint az OTÉK-ra. Emellett törekednie kell a döntéssel érintettek véleményének megismerésére, a közérdek és a jogos magánérdek összhangjának lehetőség szerinti megteremtésére.

Álláspontom szerint mindezekon túl a jogalkalmazást is elősegítendő, egységes szabályozás szükséges attól függetlenül, hogy már működő temetőn belüli új parcella nyitására kerül sor, vagy a működő temető területéhez csatolnak új területeket és azon kívánnak új temetési helyeket, parcellát nyitni. Mind a kegyeleti jogokkal élőknek, mind a temetővel szomszédos lakosságnak azonos az érdeke, hogy tudniillik a két egymástól jelentősen eltérő funkciójú területet a mindennapi életben szokásos módon, egymás zavarása nélkül használhassák. Így a temetőben a gyászolók a szomszédos ingatlan lakóinak zavarása nélkül, és tekintetük elől elzárva fejezhessék ki érzelmeiket, a szeretettjeiktől való elbúcsúzásakor, továbbá a lakóingatlanok használóinak mindennapi élete pl. zenehallgatása, a család udvaron tartózkodásának zaja, vagy adott esetben a szomszédos ingatlanon kialakított üzemi tevékenység, ne zavarja a temetőbe, az elhunyt tiszteletének adózó látogató kegyeleti tevékenységét. Mindezekon túl az egyértelmű szabályok megakadályozhatják további „szomszédjogi” viták bíróság³² előtti érvényesítését is.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alapvetőjoggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében

1/ az Ajbt. 32. §-a alapján kezdeményezem, hogy *Marcali Város polgármestere* jelentésemet terjessze a képviselő-testület elé és az önkormányzat – illetve átruházott hatáskörében eljárva a polgármester – a temető új parcelláinak megnyitása előtt kérelmezze a pártatlan hatósági eljárás keretében az építésügyi hatóságnál a védőtávolság meghatározását, majd ennek figyelembe vételével alakítsa ki a temető új parcelláit,

2/ az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a *belügyminisztert*, hogy a temetkezési jogszabályok módosításának előkészítésekor, a temető fenntartók és a környező lakosság közötti érdekellentét feloldása érdekében egyértelműen, azonos fogalmi rendszerben, valamennyi temetőre nézve, az érdekellentét feloldásához szükséges mértékben határozza meg a temetőterületén belül kialakítandó – ideértve a temetési helyek bővítését, illetve a temetőterületének bővítését is – kölcsönös, védelmi funkciót betöltő terület mértékét.

Budapest, 2012. május 21.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Lásd: OBH 3539/4/2000. sz. jelentés

² OBH 3539/4/2000. sz. jelentés

³ Polgármester 7503-3/2000 számú, 2000. augusztus 14. kelt levele szerint

⁴ A jegyző által a főügyészre bocsátott iratok szerint

⁵ Marcali Város Jegyzője 2011. június 27-én kelt és a panaszosoknak megküldött 8060/4/2011. számú tájékoztató levele szerint

⁶ Marcali polgármesterének 7503-3/2000. számú, 2000. augusztus 14-én kelt levele alapján

⁷ A jegyző által panaszosnak írt 8060/4/2011. számú, 2011. június 27-én kelt levél alapján

⁸ 9/1992. (I. 30.) AB. határozat

⁹ 23/1990. (X. 31.) AB határozat

¹⁰ BH 1997. 525.

¹¹ Vö: BH 1996. 250.

¹² BH 1997. 525

¹³ Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 463. o.

¹⁴ Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 459. o.

¹⁵ Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 456. o., 462.o

¹⁶ 64/1993. (XII. 22.) AB határozat.

¹⁷ *Az új Ötv. 13. § (1) bekezdés 2/ pontjának 2013. január 1-jén hatályba lépő rendelkezése értelmében a köztemetők kialakítása és fenntartása a helyi önkormányzat feladata.*

¹⁸ Ttv. 8. § (1) bekezdés

¹⁹ Ttv. 9. § (1) bekezdése és a 13. § (1) – (2) bekezdései

²⁰ Vhr. 10. § (1) bekezdés

²¹ Vhr. 17. § (1) bekezdés

²² Vhr. 10. § (1) bekezdés és a Ttv. 16. § (1) bekezdés h./ pont

²³ Vhr. 10. § (3) bekezdés

²⁴ OTÉK 1. számú melléklet 16/ pontja

²⁵ Vhr. 10. § (3) bekezdés

²⁶ Kegyeleti jogtár, szerzők: Horváth Csaba, Prutkay János HEDERO Bt. PolgART Könyvkiadó 2005. 95. o.

²⁷ Vhr. 11. § (1) Koporsós temetés esetén a temetési hely lehet egyes sírhely, kettős sírhely és sírbolt. Az egyes sírhely alapmérete egy koporsó, a kettős sírhely alapmérete két egymás melletti koporsó befogadására alkalmas sírgödör.

Vhr. 12. § (1) Hamvasztásos temetés esetén az urnába helyezett hamvak temetési helye lehet urnafülke (kolumbárium), urnasírhely, urnasírbolt. Az urna koporsós temetési helyre rátemethető.

²⁸ OTÉK 24. §

²⁹ OTÉK 30/B § (1) bekezdés e/ pont

³⁰ Ket. 42. § (5) A jegyző mint hatóság nem vehet részt annak a hatósági ügynek az elintézésében, amelyben az őt foglalkoztató önkormányzat, a foglalkoztató önkormányzat társulása vagy az egyéb munkáltatói jogokat gyakorló polgármester ellenérdekű ügyfél, illetve a határozattal az önkormányzat, a társulás vagy a polgármester jogosulttá vagy kötelezetté válhat, vagy az eljárás tárgyával összefüggő kötelezettséget vállal.

³¹ OBH 6890/1997. számú ombudsmani jelentés

³² Lásd az ügyészség álláspontját

AJB-265/2012

Fűtés nélkül maradt oktatási intézmények Pest megyében,

(Előzmény: AJB 4331/2011.)

Előadó: dr. Bene Beáta

Az eljárás megindítása

Sajtóhírekből¹ értesültem arról, hogy a Pest Megyei Önkormányzat által fenntartott oktatási intézmények 2011. október 17-től fűtés és meleg víz nélkül maradtak, mivel a szolgáltatók megszüntették a szolgáltatást a felhalmozott jelentős adósságállomány miatt. A híradások a fűtés nélküli oktatási intézményekben folyó tanításról, fázó gyermekekről is tudósítottak.

A tudomásomra jutott információk alapján felmerült az Alaptörvényben deklarált jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsághoz és az oktatáshoz való jog, valamint a gyermekek mindenekfelett álló érdeke sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztos a az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

A vizsgálat eredményessége érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés alapján a Pest Megyei Önkormányzat elnökétől tájékoztatást kértem arról, hogy melyik közoktatási intézményekben nem volt fűtés és a gyermekek által tanulásra használt iskolai helyiségekben milyen hőmérséklet volt. Az iskolák vezetői mely szabályok figyelembe vétele mellett, milyen intézkedéseket tettek az alacsony hőmérséklet ellensúlyozására, mennyi ideig tart(ott) a fűtés nélküli időszak, sor került-e valamely intézményben rendkívüli szünet elrendelésére, ezen időszak alatt a tanulók hány százaléka hiányzott az iskolából, tudomásuk van-e ezzel összefüggésben bekövetkezett betegségről. Továbbá választ kértem a tekintetben is, hogy milyen körülmények előzték meg a gázszolgáltató szolgáltatásának megszüntetését, mikortól állt fenn a fizetési hátralék, ki (önkormányzat, iskola) kötött a szolgáltatás igénybevételére szerződést, a tartozás rendezése érdekében milyen intézkedéseket tettek, illetve a szolgáltatás megszüntetéséről az önkormányzat és az intézmények egyedileg hogyan és milyen formában értesültek.

A megyei önkormányzat megkeresésével párhuzamosan a Magyar Energia Hivatal elnökétől vizsgálat lefolytatását kértem annak érdekében, hogy a szolgáltatás megszüntetését megelőzően – a tartozás rendezése érdekében – milyen lépéseket tett az engedélyes a Pest Megyei Önkormányzat fenntartásában működő oktatási intézményekkel, mint felhasználókkal szemben, illetve a szolgáltatás megszüntetésekor a vonatkozó szabályoknak megfelelően járt-e el.

A válaszok ismeretében a belügyminiszterhez, illetve a nemzeti erőforrás miniszteréhez fordultam. A belügyminisztert a kialakult körülményekkel összefüggésben álláspontjának kifejtésére kértem, míg a nemzeti erőforrás miniszteréhez az alábbi kérdésekkel fordultam: mikor szükséges rendkívüli szünetet elrendelni, e körben különösen az alacsony hőmérsékletű, fűtés nélküli intézményben hogyan biztosíthatóak az oktatási-nevelési feladatok ellátása, továbbá mely jogszabály határozza meg az intézmények egyes termeiben biztosítandó megfelelő hőmérséklet szintjét. Tekintettel arra, hogy a fűtés hiánya nem csak nevelési-oktatási intézményeket érintett, hanem gyermekotthon is, kértem a miniszter álláspontjának kifejtését, arra nézve is, hogy a gyermekotthonban a nem megfelelő működési körülmények fennállásakor (pl. fűtetlen lakószoba) az ott elhelyezett gyermekek ellátásának biztosítása milyen módon történik².

Az érintett alapvető jogok

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] és „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Az állam alapjogvédelmi kötelezettsége: „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődrendű kötelezettsége. Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait. Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elért kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.” [Alaptörvény I. cikk (1) – (3) bekezdés]

Az oktatáshoz való jog: „Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát.” [Alaptörvény X. cikk (1) bekezdés]

A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga. „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény módosításáról szóló 2011. évi CLXXXV. törvény (Vet.)
- A megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény (intézmények átvételéről szóló törvény)
- A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Kotv.)
- A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)
- A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (Mvt.)
- Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) kormányrendelet (OTÉK)
- A nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet (MKM rend.)
- A munkahelyek munkavédelmi követelményeinek minimális szintjéről szóló 3/2002. (II. 8.) SzCsM-EüM együttes rendelet (Együttes rendelet)

A megállapított tényállás

a/ A megyei önkormányzat elnökének tájékoztatása szerint a gázszolgáltatás szüneteltetése miatti fűtésihiány a 31 pest megyei közoktatási intézményből 18 intézményt érintett. Jellemzően a fűtés nélküli időszak október 17-től 21-ig tartott. A kialakult helyzet kezelésére az intézményvezetők saját hatáskörben tettek intézkedéseket, az iskolai fórumok (nevelőtestület, diákönkormányzat, szülői szervezet, iskolaszék) véleményének kikérése mellett. Rendkívüli szünet elrendelése nem volt jellemző, a tanév rendjében meghatározott tanítási napok, illetve az érettségi és szakmai vizsgákra való felkészülés biztosítása miatt, az igazgatók elsődlegesen a rövidített órák tartását rendelték el forró tea és gyakori testmozgás biztosításával.

Aszódon a Petőfi Sándor Gimnázium, Gépészeti Szakközépiskola és Kollégiumban a tantermek hőmérséklete 12-15°C, október 17-én az első 3 tanórát rövidítve tartották meg, majd 18-tól 21-ig rendkívüli szünetet rendeltek el.

A ceglédi Bem József Műszaki Szakközép- és Szakiskolában a tantermek hőmérséklete 14-19°C közötti értékre hűlt le, az iskola rövidített órákat tartott, tanítási szünet nem volt. A szintén ceglédi Közgazdasági és Informatikai Szakközépiskolában a tantermek hőmérsékletét 16-19°C között mérték, szintén rövidített órákat tartottak és nem volt tanítási szünet. A harmadik ceglédi oktatási intézményben, a Kossuth Lajos Gimnáziumban is rövidített órákat tartottak, meleg teával kínálták a tanulókat, akik paplanokkal, plédekkel védekeztek az alacsony hőmérséklet ellen a 15°C-ra lehűlt tantermekben. Rendkívüli szünetet nem rendeltek el, a fűtést a szolgáltató október 18-án visszakapcsolta. A negyedik ceglédi intézményben, a Török János Mezőgazdasági és Egészségügyi Szakképző Iskolában a tantermek 14°C-ra hűltek vissza, a védekezés rövidített tanórákkal, forró teával és mozgással történt. Rendkívüli szünet nem volt. A szintén ceglédi Erkel Ferenc Alapfokú Művészetoktatási Intézmény termeiben 12-15°C-ot mértek, rövidített órákat tartottak és hőszigetelést működtettek.

A dabasi Táncsics Mihály Gimnázium tantermeiben 12-15°C közötti hőmérsékletet mértek, a hűvös hőmérséklet miatt rövidített órákat tartottak, forró teával kínálták a 9-11 évfolyamos tanulókat, illetve a végzős osztályokban teljes tanítási idő biztosítása miatt hőszigetelést működtettek. Ugyanakkor az 5-8. évfolyam számára október 19-24. közötti időszakra rendkívüli szünetet rendeltek el.

A gödöllői Madách Imre Szakközépiskola, Szakiskola és Kollégium termeiben 6°C-ot mértek, rendkívüli szünet volt október 18-tól. Ugyanakkor az őszi érettségi vizsgatermeiben villamos fűtés nyújtott meleget.

A monori József Attila Gimnáziumban és Közgazdasági Szakközépiskolában a termek hőmérséklete 11-19°C között változott. Itt is védő intézkedésként rövidített órákat és forró teát biztosított az intézmény. Rendkívüli szünetet nem rendeltek el, a tanulók hiányzása átlaga a korábbi 7,6%-ról, 13,7%-ra növekedett.

A szintén monori Sztérenyi József Szakközépiskola és Szakiskola tantermeiben 12-18 °C közötti hőmérsékletet mértek, védő intézkedésként forró teát biztosítottak és rövidített tanórák voltak, a tanulók 10-17%-a hiányzott.

Az ócsai Bolyai János Gimnázium és Kereskedelmi Szakközépiskolában 15-16°C körüli hőmérsékletet mértek, rövidített órákat tartottak.

Az örkényi Pálóczi Horváth István Szakképző Iskolában a hőmérséklet 14-16°C között alakult, rendkívüli szünetet 18-ától rendeltek el.

A péceli Fáy András Mezőgazdasági, Közgazdasági Szakközépiskola, Szakiskolában 13-19°C közötti hőmérsékletet mértek, a hideg miatt rövidített órákat tartottak, illetve a tangazdaságban ezen időpontban szakmai gyakorlatot tartottak, illetve 1 napon tanítás nélküli munkanap volt. A tanulói hiányzás aránya a korábbi időszakhoz képest 10-15%-kal emelkedett.

Ráckeven az Ady Endre Gimnáziumban 13-16°C hőmérsékletű termekben tanultak a tanulók, rövidített órák és forró tea biztosítása mellett. A szolgáltatás október 20-án állt vissza.

A szentendrei Nevelési Tanácsadó, Logopédiai Intézet és Tanulási képességet Vizsgáló Szakértői és Rehabilitációs Bizottság termeiben 12-14°C mellett dolgoztak, illetve átköltöztek a közeli iskolába, óvodákba. A rendelési idő november 3-tól állt helyre.

Szigetszentmiklóson a Csonka János Műszaki Szakközépiskola és Szakiskolában a hőmérséklet 14-20°C között ingadozott, a tanítás rövidített órák és forró tea mellett folyt, a szolgáltatás október 20-án állt vissza.

Vácon a Cházár András Óvoda, Általános Iskola, Fejlesztő Iskola, Szakiskola, Speciális Szakiskola, Készségfejlesztő Speciális Szakiskola, Diákotthon, Gyermekotthon és Pedagógiai Szakszolgálat termeiben 14°C-ot mértek. Az intézményben az önkormányzat tájékoztatása szerint a fűtés nélküli időszak a többi intézményhez képest eltérően alakult, hiszen itt október 24-28-a között nem volt fűtés, ezért október 24-e tanítás nélküli munkanap volt, illetve 25-26-án kirándulást szerveztek, valamint rövidített órákat tartottak. Október 25-én a tanulók 68%-a, 27-én a tanulók 72%-a hiányzott az intézményből. Majd október 27-28-án tanítási szünetet rendeltek el.

A szintén váci Király Endre Ipai Szakközépiskola, Szakiskola és Kollégiumban a hőmérséklet 12 -16°C között alakult, az intézményben a tanítás 10 órától rövidített tanórákkal folyt.

Az elnök tájékoztatása szerint a szolgáltatóval az intézmények álltak szerződésben, ezért a felgyülemlett tartozás miatt az intézmények közvetlenül a szolgáltatótól értesültek, hogy az általa meghatározott időben, nemfizetés esetén – legkésőbb 72 órán belül – megszünteti a gázellátást. Az elnök jelezte, azt is, hogy az önkormányzat több alkalommal ÖNHIKI pályázatot nyújtott be a tartozások rendezése érdekében. Továbbá a fűtés és melegvíz-szolgáltatás visszaállítására – októbertől decemberig terjedő időszakra vonatkozóan – 283 millió forint előleget kaptak, amelyet a TIGÁZ részére átutaltak.

Az elnök egyben utalt a tervezett megyei önkormányzatok adósságának konszolidációjára.

b/ A *Magyar Energia Hivatal* elnöke tájékoztatott arról, hogy 2011. november 9-én a vizsgálattal érintett két szolgáltatót a TIGÁZ Zrt-t és a FŐGÁZ Zrt-t (továbbiakban engedélyesek) megkereste. Mindkét engedélyes által rendelkezésre bocsátott dokumentáció áttekintése után a Hivatal megállapította, hogy az engedélyesek a hatályos jogszabályoknak megfelelően, sőt a konkrét jogszabályi kötelezettségeken túlmenő gondossággal jártak el. Jelezte azt is, hogy az engedélyesek a tartozás rendezése érdekében fizetékönnyítést tartalmazó megállapodást kötöttek az intézmények fenntartójával. A földgáz ellátás felfüggesztésére csak nem vitatottan fennálló, több hónapos fizetési késedelem, míg a visszakapcsolásra a megkötött megállapodások alapján a még fennálló tartozások kiegyenlítése előtt került sor.

c/ A *belügyminiszter* 2012. januárjában kelt válaszában megfogalmazottak szerint a helyzet tarthatatlanná válásakor egyeztetést kezdeményezett az érintett felekkel, amely eredményeként megszületett a megállapodás (a szaktárca ezt nem bocsátotta a rendelkezésemre), amely értelmében az önkormányzat az előző év hátralévő részében még felmerülő közüzemi díjak rendezéséhez kiegészítő támogatásban részesül. A megállapodás aláírását követően a szolgáltató azonnal megkezdte az intézmények visszakapcsolását a szolgáltatásba.

A miniszter utalt arra is, hogy a megyei önkormányzat által fenntartott intézmények 2012. január 1-jétől a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium irányítása alá tartozó Gyógyszerészeti és Egészségügyi, Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet, illetve a megyei intézményfenntartó hivatalok fenntartásába kerültek, amelyeknek egyben feladata a megyei önkormányzatok adósságállományának a rendezése is.

d/ A *nemzeti erőforrás minisztere* (2012. márciusában kelt) válaszában közölte, hogy Pest Megye Önkormányzatának elmúlt évi likviditási gondjait a minisztérium ismerte, de a problémák megoldását szolgáló közvetlen beavatkozásra a szaktárca sem pénzügyi fedezettel, sem jogszabályi felhatalmazással nem rendelkezett.

A miniszter továbbá utalt a közintézmények tekintetében bevezetett kikapcsolási moratóriumra vonatkozó új szabályok elfogadására.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a

beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A fenti szakasz (4) bekezdése alapján a biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Közszolgáltatást végző szervnek minősül a törvény 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv, ez alapján megállapítom, hogy az oktatási intézmények vizsgálata az ombudsman hatáskörébe tartozik.

Rá kell mutatnom arra is, hogy e vizsgálat nem terjed ki a fűtés hiány bekövetkeztének hátterében álló, a Pest Megyei Önkormányzat, illetve az intézmények költségvetésében beállt fizetésképtelenség okainak feltárására.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

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

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is³.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Továbbra is irányadó alkotmánybírói tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

Az alapvető jogok érvényesülésének garanciája az Alaptörvény 1. cikkében rendelt, az állam alapvető *intézményvédelmi kötelezettsége*, mely szerint „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait. Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elémi kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható”.

A gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése deklarálja. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. Az államnak ez a védelmi kötelessége a gyermek alapjogainak korlátozásához is vezethet⁴.

Az oktatáshoz való joggal összefüggésben az Alaptörvény kimondja, hogy Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát. Az Alkotmánybíróság⁵ kifejtette, hogy „az állampolgárok tanuláshoz való jogát az állam intézményfenntartói kötelezettsége alapozza meg, amelynek keretében az államnak mindenki számára – hátrányos megkülönböztetés nélkül – biztosítani kell e jog gyakorlását lehetővé tevő szervezeti és jogszabályi feltételeket.”

III. Az egyedi ügy tekintetében

III. 1. Jogalkotói lépések a jövőbeli hasonló helyzetek megelőzése érdekében

III.1.a A megyei önkormányzat intézményeinek és adósságállományának átvétele

Az országgyűlés az intézmények átvételéről szóló törvénnyel⁶ rendelkezett a megyei önkormányzatok fenntartásában lévő intézmények, azok vagyonának és vagyoni értékű jogainak 2012. január 1-jei hatállyal való állami tulajdonba adásáról. Továbbá a Magyar Állam, 2011. december 30-ai időponttal átvállalta a megyei önkormányzatok fennálló adósságát és annak járulékait⁷. Kimondta, hogy az átvett és az egészségügyi intézmények kivételével összefüggő intézmény-fenntartási feladatokat a Kormány által rendeletben kijelölt szerv látja el⁸.

E törvény egyben 2012. január 1-jei hatállyal hatályon kívül helyezte az Ötv. 69-70. §-aiban megállapított a megyei önkormányzatok intézményfenntartásával kapcsolatos feladat- és hatáskörét.

III. 1. b Kikapcsolási moratórium

A Vet. 63/A. §-a alapján a moratóriumba bevont felhasználói kör az állami vagy az önkormányzati feladatot ellátó szociális, gyermekjóléti, gyermekvédelmi, egészségügyi és közoktatási közintézményeket (a továbbiakban: közintézményi felhasználó) foglalja magában. Ezen intézmények, mint közintézményi felhasználók kezdeményezhetik a villamosenergia-kereskedőnél és az elosztónál a villamosenergia-ellátásból fizetési késedelem miatt történő kikapcsolás alóli mentesség (a továbbiakban: moratórium) biztosítását, akik a kérelem esetén kötelesek a moratóriumot biztosítani.

A moratórium a közintézményi felhasználó által kezdeményezett, de legfeljebb az adott év október 15-e és az azt követő év április 15-e közötti időszakra terjed ki. A moratórium megújítása kizárólag abban az esetben lehetséges, ha a közintézményi felhasználó a korábban keletkezett fizetési kötelezettségének és a korábbi moratóriummal kapcsolatos kötelezettségeinek eleget tett. Amennyiben a közintézményi felhasználó moratórium biztosítását kezdeményezte, a villamosenergia-kereskedő és az elosztó a közintézményi felhasználóval kötött szerződést fizetési késedelemre történő hivatkozással nem mondhatja fel.

E törvény tartalmazza továbbá a távhőszolgáltatásról szóló 2005. évi XVIII. törvénynek és földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvénynek a Vet. 63/A. §-ával bevezetett új, az adott ágazatra vonatkozó párhuzamos szabályokat.

A fenti jogszabályváltozások – az intézmények és adósság állományaiknak átvétele, a fizetési moratórium bevezetése, – költségvetési szempontból, a jövőre nézve biztosítják az intézmények működési feltételeit.

Ugyanakkor a rendkívüli helyzet kialakulását követően kezdeményezett vizsgálatom során a körülmények további feltárása vált szükségessé, tekintettel arra, hogy a helyzet valóságos és gyors kezelése az intézményvezetőkre hárult.

III. 2. Az oktatási-nevelési intézményekben biztosítandó műszaki működési feltételek

Vizsgálatom kiinduló pontját annak feltárása jelentette, hogy a közoktatási intézmények tanítási célra használt termeiben belső hőmérsékletet kell biztosítani.

A kérdést korábban a közoktatási intézmények elhelyezésének és kialakításának építészeti-műszaki követelményeiről szóló 19/2002. (V. 8.) OM rendelet⁹ szabályozta, amely szerint egyéb követelmény hiányában a helyiségek tartózkodási zónájára (az ablaktól 1,0 m távolságra a padló felett 50,0 cm-rel) vonatkoztatott átlagos léghőmérsékletet tanterem, napközis terem, csoportszoba, igazgatási és szociális helyiségek, könyvtár esetében +20°C-ban kellett tervezni. E jogszabályt azonban a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet módosításáról szóló 38/2008. (XI. 24.) OKM rendelet 2008. december 19-ével hatályon kívül helyezte.

Belső hőmérsékletre vonatkozó szabályokat fogalmaz meg az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet 93. §-a, amelynek értelmében a helyiségek rendeltetésszerű használatához szükséges belső hőmérsékletről megfelelő fűtő-, illetve hűtőberendezéssel gondoskodni kell. A helyiségek tervezett téli eredő hőmérsékletének – az üzemelés-technológia követelményeit kivéve – a rendeltetés alapján tervezett tartózkodási zóna mértékadó (szélső) részén (pl. tanterem szélső ülőhelyein) ki kell elégítenie a vonatkozó jogszabályok és szabványok előírásait. Más jogszabályi előírás hiányában a huzamos tartózkodásra szolgáló helyiségek hőmérsékleteként 20 fokot szükséges biztosítani. E szakasz a tartózkodási zóna mértékadó részét a padlófelülettől mérve eltérően határozza meg, ha az jellemzően álló helyzetű tevékenység céljára szolgáló helyiség, akkor 1,0 m, illetve jellemzően ülő tevékenység céljára szolgáló helyiségben, továbbá csecsemők, gyermekek, fekvőbetegek tartózkodására szolgáló térben 0,5 m.

A helyiségek, terek hőmérsékletével kapcsolatos további rendelkezéseket a *munkahelyek* munkavédelmi követelményeinek minimális szintjéről szóló 3/2002. (II. 8.) SzCsM-EüM együttes rendelet határozza meg, amelynek értelmében¹⁰ a munkaterületeket befogadó helyiségek hőmérsékletének a munkavégzés teljes időtartama alatt, az emberi szervezet számára megfelelőnek kell lennie, figyelembe véve a munka jellegét és az ott dolgozó munkavállalók fizikai megterhelését. Zárt munkahelyeken a végzett munka jellegétől és az évszakoktól függően, a munka nehézségi fokát jellemző munkaenergia-forgalmat figyelembe véve, az OTÉK szabályaihoz hasonlóan az álló munkánál 1 m magasságban, ülő munkánál 0,5 m magasságban megfelelő hőmérsékletet (klímatervezőt) kell biztosítani. Szellemi munka esetében a hideg évszakban biztosítandó léghőmérsékletet e szabályozás 20-22°C közötti hőmérsékletben határozza meg¹¹.

Tekintettel arra, hogy vizsgálatom e részében a tantermekben biztosítandó belső hőmérséklet mértékére vonatkozó szabályok feltárását tekintettem célnak, ezzel kapcsolatosan rögzítenem kell, hogy mind az OTÉK, mind az

együttes rendelet szabályai értelmében a helyiségekben a 20°C hőmérséklet meglétét tekintem elfogadott követelménynek.

A feltárt tényállás szerint a fűtés nélkül maradt iskolák közül a leghidegebbet 6°C-ot a gödöllői Madách Imre Szakközépiskolában mértek. A többi intézményben a minimum értékek 11 és 16°C közé estek, többségében azonban a 11-13°C közötti hőmérsékletet mutattak a hőmérők, a maximum érték jellemzően 14-16°C között alakult, 6 intézmény esetén számoltak be ennél egy-két fokkal (17-19) magasabb hőmérsékletről és egy helyen (szigetszentmiklósi intézményből) jeleztek 20°C-ot.

A tényállás és a vonatkozó szabályok összevetése alapján *megállapítom, hogy az oktatási intézményekben a tanulásra használt helyiségek belső hőmérséklete a jogszabályokban meghatározott 20°C-ot (egy intézményben mért maximum hőmérséklet kivételével) nem érte el, vagyis az intézményekben kialakult körülmények a jogszabályokban előírt működési követelményeknek nem feleltek meg.*

III. 3. Intézkedési lehetőségek az alacsony belső hőmérséklet hatásainak csökkentése érdekében

Figyelemmel voltam arra is, hogy a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (Mvt.) 87. §-ának 5. pontjának értelmében *munkahely minden olyan szabad vagy zárt tér (ideértve a földalatti létesítményt, a járművet is), ahol munkavégzés céljából vagy azzal összefüggésben munkavállalók¹² tartózkodnak.*

Az Együttes rendelet¹³ szerint a klímakörnyezet kedvezőtlen hatásainak megelőzése céljából munkaszervezési intézkedéseket kell tenni. Óránként legalább 5, de legfeljebb 10 perces pihenőidőt kell közbeiktatni a hidegnek minősülő munkahelyeken. A munkahely hidegnek minősül, ha a várható napi középhőmérséklet a munkaidő 50%-nál hosszabb időtartamban, szabadtéri munkahelyen a +4°C-ot, illetve zárttéri munkahelyen a +10°C-ot nem éri el. Továbbá a hidegnek minősülő munkahelyen a munkavállalók részére +50°C hőmérsékletű teát kell kiszolgáltatni, annak ízesítéséhez cukrot, illetve édesítőszerrel kell biztosítani. A védőital és a tea elfogyasztásához legalább a dolgozók létszámát elérő mennyiségben, személyenként és egyéni használatra kiadott ivópotharakról kell gondoskodni¹⁴.

Ezt követően arra kerestem választ, hogy egy oktatási-nevelési intézmény munkahelynek minősül-e, e kérdés megválaszolásakor külön vizsgáltam az oktatási intézménnyel szervezett munkavégzés keretében megjelenő munkavállalók (pl. pedagógusok, más alkalmazottak), illetve az ott tanulói jogviszonnyal rendelkező gyermekek helyzetét. Az első vizsgált kör tekintetében minden kétséget kizáróan az iskola munkahelynek minősül, hiszen az iskola alkalmazottjai munkavégzés céljából tartózkodnak az intézményben.

A tanulók szempontjából vizsgálva a kérdést hivatkozom a korábbi jelentésemben¹⁵ kifejtettekre, miszerint: „A gyermek jogairól szóló New York-i egyezmény értelmében a részes államoknak gondoskodniuk kell arról, hogy a gyermekekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények működése megfeleljen az illetékes hatóságok által megállapított szabályoknak, különösen a biztonság és az egészség területén.

A közoktatási törvény szerint a Magyar Köztársaságban minden gyermek tanköteles, a tankötelezettség főszabálya szerint annak a tanévnek a végéig tart, amelyben a tanuló tizennyolcadik életévét betölti¹⁶. A tankötelezettség egy *indokoltan* paternalista állami beavatkozást jelent, amely a szülővel (törvényes képviselővel) szemben is kikényszeríthető.

A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülését elsősorban a szülők kötelesek biztosítani gyermekük számára, és a gyermek tankötelezettségének teljesítése érdekében ezen felügyeleti kötelezettségüket ruházzák át az iskolára, a pedagógusokra azon időtartam alatt, amíg a gyermek az intézményben (vagy iskolai programok ideje alatt az intézményen kívül) tartózkodik. A Köt. 41. § (5) bekezdése értelmében a nevelési-oktatási intézménynek gondoskodnia kell a rábízott gyermekek, tanulók felügyeletéről, a *nevelés és oktatás egészséges és biztonságos feltételeinek megteremtéséről*, a tanuló- és gyermekbaleseteket előidéző okok feltárásáról és megszüntetéséről, továbbá a gyermekek, tanulók rendszeres egészségügyi vizsgálatának megszervezéséről.

A közoktatási törvény az értelmező rendelkezések¹⁷ között definiálja, objektív felelősséggként meghatározva a felügyelet fogalmát. Eszerint a felügyelet: a gyermek, tanuló testi épségének megóvásáról és erkölcsi védelméről történő gondoskodás, a nevelési-oktatási intézménybe történő belépéstől a nevelési-oktatási intézmény jogszerű elhagyásáig terjedő időben, továbbá a nevelési, illetve a pedagógiai program részeként tartott kötelező, a nevelési-oktatási intézményen kívül tartott foglalkozások, programok ideje alatt áll fent.

Az országgyűlési biztos korábban kifejtett álláspontja¹⁸ szerint a tanulók testi és lelki egészségét és biztonságát minden, azt veszélyeztető tényezővel szemben védelemben kell részesíteni. Ennek keretében a pedagógusok kötelessége a jogsérelmek megelőzése, és minden olyan veszélyforrás időben való felismerése, amely a tanulók egészségének, testi vagy lelki épségének sérelmét eredményezheti.”

Álláspontom szerint, az oktatási-nevelési intézmények is olyan speciális helyek, ahol a munkavállalókon túl, jelentős számban, nem munkavállalói, hanem tanulói minőségben vannak jelen a gyermekek, akiket érintően szülei, felügyeleti jogukat a gyermekük iskolai tartózkodásának idejére átruházzák az intézményre. Ebből következően a nevelési-oktatási intézmények sem kizárólag munkahelyek, így ott a munkavédelmi szabályokban foglaltakon túl, figyelemmel kell lenni az iskola járulékos feladataira, arra, hogy a gyermekek számára megfelelő színvonalú felügyeletet biztosítsanak.

A nevelési-oktatási intézmény vezetője¹⁹ egyebek mellett felel a nevelő és oktató munka egészséges és biztonságos feltételeinek megteremtéséért. Az intézmény vezetője rendkívüli szünetet rendelhet el, ha rendkívüli

időjárás, járvány, természeti csapás vagy más elháríthatatlan ok miatt a nevelési-oktatási intézmény működtetése nem biztosítható, vagy az intézkedés elmaradása jelentős veszéllyel, illetve helyrehozhatatlan kárral járna. Intézkedéséhez be kell szerezni a fenntartó egyetértését, illetve, ha ez nem lehetséges, a fenntartót haladéktalanul értesítenie kell.

Az egyedi ügy tekintetében az intézmény vezetőjén túl a főjegyző²⁰, az oktatásért felelős miniszter egyidejű értesítésével, rendkívüli szünetet rendelhet el, ha rendkívüli időjárás, járvány, természeti csapás vagy más elháríthatatlan ok miatt a megye, főváros területén a nevelési-oktatási intézmények működtetése nem lehetséges. A főjegyző a határozatához – kivéve, ha a késlekedés jelentős veszéllyel vagy helyrehozhatatlan kárral járna – beszerzi az érdekelt önkormányzatok jegyzőinek véleményét. Ha a vélemény beszerzésére nem volt lehetőség, a főjegyző a határozatot haladéktalanul közli az általa választott módon az érdekelt önkormányzatok jegyzőivel. A most ismertetett szabályozás 2012. január 1-jei hatállyal – tekintettel az időközben a megyei önkormányzatoknál bekövetkezett feladat és hatáskör átrendezésére – megváltozott, így a megye, valamint a főváros területén a rendkívüli szünet elrendelésére már a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szervének vezetője jogosult az oktatásért felelős miniszter egyidejű értesítésével.

Továbbá, ugyancsak a jegyző²¹ jogosult – az előző feltételek fennállásakor szintén az oktatásért felelős miniszter egyidejű értesítésével – a településen működő nevelési-oktatási intézményekben rendkívüli szünetet elrendelni. Határozathozatal előtt – kivéve, ha a késlekedés jelentős veszéllyel vagy helyrehozhatatlan kárral járna – beszerzi az érdekelt intézményfenntartók véleményét. Ha a vélemény beszerzésére nem volt lehetőség, határozatát haladéktalanul közli az általa választott módon az érdekelt intézményfenntartókkal.

Az iskolák által alkalmazott intézkedések megítélése érdekében további oktatással kapcsolatos fogalmak tartalmának feltárása vált szükségessé. Az iskolák az oktatás munkarendje²² szerint megszervezik a helyi tantervben meghatározott tananyag elsajátítására történő felkészítési rendet, amely a tanítási éven belül tanítási hetekre, napokra, illetve tanórai foglalkozásokra bontva jelenik meg. Tanítási nap alatt értendő az egyes osztályokban megtartott minimum 3 tanítási óra, illetőleg az iskola pedagógiai programjában rögzített, a tanítási órák keretében meg nem valósítható osztály- vagy csoportfoglalkozás, így különösen a tanulmányi kirándulás, környezeti nevelés, a kulturális, illetőleg sportrendezvény megtartására fordított nap, amennyiben a foglalkozási órák száma ez esetben is eléri a hármat. Tanórai foglalkozás keretében pedig a tananyag feldolgozása folyik, amely lehet elméleti és gyakorlati óra is. Az elméleti tanítási órát²³ az iskolában reggel nyolc órától tizenkilenc óráig, a szakképző évfolyamokon és az alapfokú művészetoktatási intézményekben húsz óráig terjedő időszakon belül lehet megtartani. Az első tanítási órát – az iskolai szülői szervezet (közösség) és az iskolai diákönkormányzat egyetértésével – legfeljebb negyvenöt perccel korábban meg lehet kezdeni. Ennek keretében a tanítási órák ideje általában negyvenöt perc. Az iskola ennél rövidebb, illetve hosszabb tanítási órákat is szervezhet azzal a megkötéssel, hogy a tanítási órák ideje hatvan percnél, alapfokú művészetoktatási intézményben és művészeti szakképző iskolában kilencven percnél nem lehet hosszabb.

A megyei önkormányzat tájékoztatása szerint az érintett 18 intézményből 5 településen, 5 intézményben rendelt el rendkívüli szünetet az intézmény vezetője²⁴. Ezen intézményekben a napi átlaghőmérséklet 13,5 – 15°C volt. Ugyanakkor azokban az intézményekben ahol szintén 15°C fok volt a napi átlag hőmérséklet, és emellett a tanulók hiányzása jelentősen megemelkedett (a két monori és a péceli intézményben) nem rendeltek el rendkívüli szünetet, hanem az intézményekben a nem megfelelő működési feltételek ellenére továbbra is folyt az oktatás. A tájékoztatás szerint az iskolákban védő italt, többszöri szünetet biztosítottak, illetve a váci többcélú intézmény kivételével mindenhol rövidített órákat tartottak.

Mint korábban már rámutattam arra, az iskola speciális intézmény, amelyben a munkavédelmi szabályokon túl a gondoskodni kell gyermekek számára a *nevelés és oktatás egészséges és biztonságos feltételeinek megteremtéséről, amelybe beletartozik az intézmény, jogszabályban előírt, megfelelő szintű működési feltételeinek a megteremtése, így a belső hőmérséklet biztosítása is. A jelentés III.1. pontjában hivatkozott intézkedések pl. a kikapcsolási moratórium elrendelése e kérdést csak költségvetési oldalról rendezte, amely nem ad, illetve nem adhat arra vonatkozó útmutatást, hogy az intézményekben előírt belső hőmérséklet nem megfelelő biztosítása nemcsak a szolgáltatásból való kikapcsolás esetén, hanem egyéb pl. a fűtési rendszer meghibásodása, földgáz-szállítás, távhő-szállítás meghibásodása miatt is bekövetkezhet.*

Hangsúlyozom, hogy a Kotv. az alapelvek között rögzíti a gyermekek mindenképp felett álló érdekének a követelményét, amelyet a közoktatásban hozott döntések során mindig alkalmazni kell. A törvény értelmében²⁵ a közoktatás szervezésében, irányításában, működtetésében, feladatainak végrehajtásában közreműködők döntéseik, intézkedéseik meghozatalakor is ezt az érdeket veszik figyelembe. A közoktatásban a gyermek mindenképp felett álló érdeke többek között különösen az, hogy a Kotv.-ben meghatározott szolgáltatásokat megfelelő színvonalon biztosítsák részére oly módon, hogy annak igénybevétele ne jelentsen számára aránytalan terhet.

Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a közoktatási intézményben a gyermeket érintő döntések meghozatala során vizsgálni kell, hogy mi a gyermek érdeke és a rendelkezésre álló alternatívák közül azt kell kiválasztani, amelyik összhangban van a gyermek mindenképp felett álló érdekével.

Álláspontom szerint, a jelenleg hatályos szabályok értelmében a működési feltételeknek nem megfelelő, alacsony hőmérsékletű tantermekben rövidített órák keretében zajló tanítás semmilyen körülmények között nem felelhet meg az iskolai feladatok megfelelő szinten való ellátásának. A rendkívüli szünet elrendelését mellőző iskolaigazgatók annak ellenére, hogy megpróbálták a rendelkezésükre álló eszközökkel a tanítás folyamatosságát

fenntartani, figyelmen kívül hagyták az Alaptörvény (korábban hasonló tartalommal az Alkotmány) rendelkezését, amely elvi élel rögzíti a gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi védelemre és gondoskodásra való jogát.

Mindezekén túl, megállapítom azt is, hogy az iskolaigazgatók eltérő gyakorlatához a hatályos szabályozás hiányossága is hozzájárult. Ennek oka egyrészt az, hogy a munkavédelmi szabályok a gyermekekre nem vonatkoznak, másrészt az oktatási intézményekben a nem megfelelő működési feltételek kialakulásának esetére a jogszabályok nem tartalmazzák a rendkívüli szünet elrendelésén túli, alternatív intézkedési lehetősége(ke)t. Ez a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, valamint az oktatáshoz való joggal összefüggésben okoz visszásságot.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajb. 37. §-a alapján felkérem az emberi erőforrások miniszterét, hogy az egységes gyakorlat kialakítása érdekében készítse elő a nevelési-oktatási intézményekre vonatkozó olyan szabályozást, amely a bekövetkező műszaki-működési feltételek tartós hiánya esetén tartalmazza az intézményekben, a gyermekek érdekeit figyelembe vevő elhárító intézkedéseket.

Budapest, 2012. június 5.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Egyebek mellett: <http://eduline.hu/kozoktatás>

² 2012. május 14-től a nemzeti erőforrás miniszter elnevezés megváltozott, helyesen: emberi erőforrások minisztere, ahogyan Emberi Erőforrások Minisztériuma (A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvény módosításáról szóló 2012. évi XLII. törvény)

³ Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat

⁴ Vö. 21/19996. (V. 17.) AB határozat

⁵ 18/1994. (III. 25.) AB határozat

⁶ 2. § (1) bekezdés

⁷ 5. § (1) bekezdés

⁸ 9. § (1) bekezdés

⁹ 2. sz. melléklet 4./ Szerkezet pontjában

¹⁰ A munkahelyek munkavédelmi követelményeinek minimális szintjéről szóló 3/2002. (II. 8.) SzCsM-EüM együttes rendelet 7. § (1), (4) –(5) bekezdései

¹¹ A munkahelyek munkavédelmi követelményeinek minimális szintjéről szóló 3/2002. (II. 8.) SzCsM-EüM együttes rendelet 2. sz. melléklet

¹² Mvt. 87. § 8. *Munkáltató*: a munkavállalót szervezett munkavégzés keretében foglalkoztató. Munkáltatónak kell tekinteni a munkaerő-kölcsönzés keretében átengedett munkavállalót kölcsönvevőként foglalkoztatót, a kirendelt munkavállalót foglalkoztatót, a szakképzés keretében gyakorlati oktatást folytatót, valamint a más nem foglalkoztató, a munkáját kizárólag személyesen végző egyéni vállalkozót (akkor is, ha egyéni céget alapított) a munkavégzés hatókörében tartózkodók védelmére vonatkozó rendelkezések [9. § (2) bekezdés] tekintetében. A társadalmi munka esetén munkáltató a társadalmi munka szervezője. Magyar adószámmal nem rendelkező külföldi munkáltató esetén munkáltató az a személy vagy szervezet, aki, illetve amely a tényleges irányítást gyakorolja, vagy a munkahelyért a fő felelősséget viseli, ennek hiányában az, akinek a területén a munkavégzés folyik.

9. *Szervezett munkavégzés*: a munkaviszonyban – ide nem értve a természetes személy munkáltató háztartásában egyszerűsített foglalkoztatás keretében történő munkavégzést –, a közfoglalkoztatási, a kormányzati szolgálati, közsolgálati, a közalkalmazotti jogviszonyban, a bírói szolgálati viszonyban, az igazságügyi alkalmazottak szolgálati jogviszonyában, az ügyészségi szolgálati viszonyban, szövetkezeti tagság esetén a munkaviszony jellegű jogviszonyban, a szakképző iskolákban a tanulói jogviszony keretében a szakmai képzési követelmények teljesülése során, továbbá a tanulószerveződés alapján, a hallgatói jogviszonyban a gyakorlati képzés során, a büntetés-végrehajtási jogviszonyban (előzetes letartóztatásban, elítéltként), a közigazgatási határozat, a szabálysértési határozat alapján a Magyar Honvédségnél, a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálatnál, a rendvédelmi szerveknél, az önkormányzati tűzoltóságoknál szolgálati jogviszonyban végzett munka, valamint a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló törvény szerinti közérdekű önkéntes tevékenység, és a munkáltató által szervezett (kezdeményezett, irányított vagy jóváhagyott) társadalmi munka.

¹³ Együttes rendelet 7. § (8) bekezdése

¹⁴ Együttes rendelet 7. § (11) bekezdés

¹⁵ Az országgyűlési biztos Ajb 7437/2010. számú jelentése

¹⁶ A közoktatási törvény 6. § (6) bekezdése szerint tizenhatodik életévének betöltése után kérelmére megszűnik annak a tankötelezettsége, aki érettségi vizsgát tett, vagy államilag elismert szakképesítést szerzett, illetve

házasságkötés révén nagykorúvá vált, vagy gyermekének eltartásáról gondoskodik. A kérelmet a tanuló és – a nagykorúvá vált tanuló kivételével – a szülő közösen nyújthatja be. A kérelmet az iskola igazgatója írásban tudomásul veszi.

¹⁷ Köt. 121. § 11. pont

¹⁸ AJB 1246/2010. számú jelentés

¹⁹ Kotv. 54. § (1) bekezdés

²⁰ Kotv. 91. § (1) bekezdés b) pont

²¹ Kotv. 91. § (8) bekezdés

²² Kotv. 121. § 26., 39., 40. pontjai

²³ MKM. rendelet 9. §

²⁴ Ezek: Aszód, Dabas, Gödöllő, Örkény és Vác, ez utóbbi helyen a többcélú intézményben

²⁵ Kotv. 4. § (7) bekezdés a) pont

AJB-267/2012

A lakcím-bejelentési gyakorlat

(Kapcsolódó ügyek: AJB-274/2012., 283/2012., 284/2012., 289/2012., 293/2012., 299/2012., 934/2012., 1596/2012., 1597/2012., 1598/2012., 1599/2012., 1600/2012., 1601/2012., 1602/2012., 2368/2012., és a 3539/2012.)

Előadók: dr. Berkes Lilla

dr. Farkas Zsuzsanna

Az eljárás megindítása

2010. évtől kezdődően folyamatosan érkeztek panaszok Hivatalomhoz a lakcímbejelentéssel összefüggésben. Többen kifogásolták, hogy a szállásadójuk ellenállása miatt nem tudnak bejelentkezni bérleményükbe, sok panaszos nem is rendelkezett lakóhellyel, csak tartózkodási hellyel, így lakcímkártyájukat a települési önkormányzatok jegyzői be akartak vonni, többen hivatkoztak arra, hogy a vonatkozó jogszabály rendelkezései nehezen értelmezhetőek, a lakástulajdonosok kifogásolták, hogy ismeretlen személyek vannak a lakásukba bejelentve, a lakóhellyel nem rendelkezők pedig azt sérelmezték, hogy emiatt több juttatástól is elesnek.

Tekintettel a nagyszámú panaszra, illetve arra, hogy a sérelmezett jogszabály, hatósági gyakorlat a lakosság egészét érinti, az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 16. § (1)-(2) bekezdései alapján, 2011-ben átfogó vizsgálatot indítottam. A hivatkozott rendelkezések ugyanis kimondják, hogy az országgyűlési biztoshoz bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az országgyűlési biztos az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében a megjelölt feltételek fennállása esetén hivatalból is eljárhat.

Az időközben bekövetkezett jogszabályváltozás miatt vizsgálatomat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) rendelkezései alapján folytattam le. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

A vizsgálat során megkerestem a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalát (a továbbiakban: KEKKH), az Oktatási Hivatalt, Budapest Főváros Közigazgatási Hivatala Szociális és Gyámhivatalát (a továbbiakban: Gyámhivatal), a Nemzetgazdasági Minisztériumot (a továbbiakban: NGM), illetve az Országos Egészségbiztosítási Pénztárat (a továbbiakban: OEP).

A megállapított tényállás

A KEKKH 2009 márciusában Szakmai tájékoztatóval fordult a települési önkormányzatok jegyzőjéhez, melyben felhívta a figyelmet a Tbj. változásaira és annak következményeire. A Tbj. 2008. december 31-ig hatályos rendelkezése szerint ugyanis a járulékfizetési kötelezettség megállapítása szempontjából belföldinek minősült – egyebek mellett – a Magyar Köztársaság területén élő magyar állampolgár, a 2009. január 1-jén hatályba lépett módosítás értelmében viszont e fogalom a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (a továbbiakban: Nytv.) szerint *bejelentett lakóhellyel rendelkező* magyar állampolgárt, a bevándorolt és a letelepedett jogállású, valamint a menekültként elismert személyt jelenti. Ebből adódóan minden, a belföldi minőséghez kötődő jogosultság és kötelezettség csak az Nytv. szerint lakóhellyel rendelkező személyt illet meg, illetve terhel. Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium (a továbbiakban: IRM, illetve KIM) észlelte, hogy a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás szerint több mint 39 ezer Magyarországon élő polgár lakóhellyel nem, csak tartózkodási hellyel, továbbá 1.200 polgár településszintű lakóhellyel és bejelentett tartózkodási hellyel is rendelkezik. Ez a lakcímbejelentési eljárás során alkalmazott gyakorlatra volt visszavezethető, az Nytv. rendelkezései szerint ugyanis a polgár tartózkodási helye annak a lakásnak a címe, ahol – lakóhelye végleges elhagyásának szándéka nélkül – három hónapnál hosszabb ideig tartózkodik, így tartózkodási helyet csak akkor lehetett volna a

nyilvántartásba bejegyezni, ha van az érintettnek bejelentett lakóhelye. Erre való tekintettel az IRM utasítást adott a KEKKH-nak, hogy a járulékfizetési kötelezettség kikerülésének megelőzése és az egységes joggyakorlat elősegítése érdekében adjon ki Szakmai tájékoztatót. Ebben felszólították az érintett jegyzőket, hogy a helyben szokásos módon tájékoztassák az érintetteket lakcímbejelentési kötelezettségükről, és amennyiben az önkéntes jogkövetés nem valósul meg, mint elsőfokú szabálysértési hatóság kényszerítsék ki a kötelezettség teljesítését. Felhívták a figyelmet továbbá arra is, hogy azon hajléktalan személyek lakcímbejelentésére, akik ideiglenes szálláshellyel sem rendelkeznek, a települési szintű lakcím jogintézménye szolgál. Ebben az esetben azt a települést jegyzik be lakóhelyként, ahol az érintett szokásosan tartózkodik, a település neve mellé a lakcímkarttyában a „lakcím nélküli” bejegyzés kerül. Amennyiben a hajléktalan 10 napot meghaladóan a hajléktalanszállón tartózkodik, szállásadója köteles őt bejelenteni. A jogszabályi rendelkezésekből adódóan tehát nincs arra lehetőség, hogy településszintű lakóhellyel rendelkező hajléktalan tartózkodási helyet létesítsen, sem pedig arra, hogy nem hajléktalan polgárok létesítsenek településszintű lakcímet.

A települési önkormányzatok jegyzői a Szakmai tájékoztató kézhezvételét követően értesítést küldtek az érintetteknek, melyben felszólították őket lakóhelyük bejelentésére. Az eljárással kapcsolatban több panasz is érkezett az ombudsmanhoz.

1) A Hajléktalanokat Ellátó Szervezetek Országos Egyesülete (a továbbiakban: HAJSZOLT Egyesület) álláspontja szerint a KEKKH Szakmai tájékoztatója abból indul ki, hogy minden állampolgár rendelkezik egy tartós lakóhellyel (lakóhely) és egy átmenetivel (tartózkodási hely). Azonban lakóhely létesítése a bérleményekben sok esetben nem lehetséges, és sokan eleve nem rendelkeznek már állandó lakóhellyel. Kétséges számukra, hogy a magyarországi lakóhellyel nem rendelkező személy vállalkoz-e munkát, hiszen járulékfizetési kötelezettsége csak a belföldinek minősülő, bejelentett lakóhellyel rendelkező személynek van. Az átmeneti lakhatást biztosító intézményekben pedig az eddigi gyakorlat szerint csak tartózkodási helyet létesítettek. A Szakmai tájékoztató miatt azonban a jövőben, ha nincs bejegyzett lakóhely, akkor tartózkodási helyet nem, csak lakóhelyet lehet létesíteni, ami a néhány éjszakára történő elhelyezést biztosító menedékhelyen nehezen értelmezhető. Sérelmezik azt is, hogy az érintetteket először felszólítják, hogy jelentkezzenek be, de akit nem tudnak elérni, annak tartózkodási helyét törlik a nyilvántartásból. Kérdésként merült fel továbbá, hogy az elnökhelyettes, aki aláírta a Szakmai tájékoztatót, jogosult-e ilyen súlyú kérdésben értelmezni a jogszabályt.

2) Az egyik panaszos kiemeli, hogy a lakcím nélküli emberek elesnek a választójogtól, a társadalombiztosítástól, a segélyektől. Az ő esetükben lányának már nem tudták bejegyezni a lakcím nélküli tartózkodási helyet, tájékoztatást az okmányirodán nem tudtak adni. Véleménye szerint egy bérelt lakásban élőnél logikusnak tűnik, hogy nincs állandó lakcíme.

3) Egy további panaszos az élettársával lakott, megszűnt az életközösség, az élettárs anyja pedig eladta a házat, így ki kellett jelentkezniük. Albérletben laktak, a főbérlet „ideiglenesen bejelentette”. Azt kérdezi, miért egy papírtól függ az egészségügyi ellátása, amikor évtizedek óta fizeti a járulékokat.

4) Levelében az egyik panaszos leírta, évekig úgy lakott albérletben, hogy először a nagyszülei – már rég eladott – házába volt bejelentkezve, majd férje szüleihez. Később megszűntette a volt férjéhez kötődő lakcímét. Neki szerencséje volt, be tudott jelentkezni valakihez, így „van egy állandó lakcíme, amihez semmi köze, meg egy ideiglenes, ahol lakik”.

5) Egy további panaszosnak 25 éve nincs állandó lakóhelye, csak tartózkodási helye, amit a hatóság e tény tudatában jegyzett be. A tulajdonos nem engedte bejelentkezni és határozott idejű jogviszonyú önkormányzati bérlakásba sem jelentkezhetett be, csak ideiglenesen. A jegyzőtől kapott végzés egyeztetésre hívta. Arra elment, ahol el akarták venni a lakcímkarttyáját, de nem adta oda, a jegyző pedig közölte, hogy megszűntetik a családjának nyújtott pénzbeli és természetbeni szociális ellátásokat.

A végzés mellékleteként megkapták a KEKKH levelét, az ő ügyének konkrét kivizsgálása – vagyis a Ket. szerinti tényállás tisztázási kötelezettség – ugyanakkor nem történt meg. Az Alkotmánybíróság 60/1992. (XI. 17.) AB határozatát idézi, mely szerint a különféle, jogi iránymutatásokat tartalmazó leiratok, körlevelek stb., amelyek nem a Jat. garanciális szabályainak betartásával születtek, jogbizonytalanságot teremtenek. A bennük foglalt jogértelmezésnek kötőereje nincs, de alkalmas arra, hogy a címzetteket megtévevessze. A 16/2008. (HÉ 51.) MeHVM utasítás (a továbbiakban: KEKKH SZMSZ) szerint a hatósági elnökhelyettesnek nincs kiadmányozási joga. Problémának látja, hogy a tájékoztató levél két másik állásfoglalásra hivatkozik, amit tartalmilag a polgár nem ismer. Ez a Pénzügyminisztérium (a továbbiakban: PM) megkeresése, illetve az IRM/AJFO/1702/2009. számú állásfoglalás.

Kiemeli azt is, hogy az Alkotmány az EU-csatlakozás óta nem használja a lakóhely és a tartózkodási hely fogalmát és mindenkit megillet a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga. Álláspontja szerint az Nytv. félreérthető fogalom-meghatározása nem lehet alapvető jogok korlátozásának forrása. Az, hogy a Ket. nem került szinkronba ezen alapjog gyakorlásának módjával, nem az állampolgár problémája. A hatóságoknak figyelmen kívül kellene hagyniuk a körlevélben foglaltakat. Mindezeket túl, a körlevél tartalmával ellentétben az egészségügyi szolgáltatás igénybevételi jogosultságát a lakcímmel kapcsolatos probléma nem érinti, mivel az a Tbj. 5. §-a értelmében biztosítottsághoz kötődik, ami esetében fennáll. Ezzel szemben azonban a magyar állampolgárságú gyermekeiktől megvonható az egészségügyi szolgáltatás, illetve megoldatlan lesz az óvodai és iskolai oktatásuk-nevelésük.

6) Az egyik panaszos álláspontja szerint elfogadhatatlan, hogy nem lehet tartózkodási helyet lakóhely nélkül bejelenteni, mert a kettő funkciója teljesen más. A számára küldött felszólítást aláíró osztályvezető két megoldást

javasolt: az egyik, hogy jelentse fel a szabálysértési irodán a tulajdonost, aki nem engedi bejelentkezni, a másik pedig, hogy annyit írjanak a bejelentő lapra, XIII. kerület, hajléktalan. Azóta a panaszos lányával felvettek egy jegyzőkönyvet az önkormányzatnál, amelyben nyilatkozik arról, hogy a tulajdonos nem járult hozzá a bejelentkezéshez. Felhívja a figyelmet arra is, hogy a lakcímbjelentő hátoldalán lévő útmutatóban is benne van egyébként a szabad mozgás és a tartózkodási hely létesítésének joga, azonban az nem szerepel rajta, hogy a tartózkodási hely a lakóhely létezésének függvénye.

7) Azzal kapcsolatban is érkezett panasz, hogy a bérbeadók nagy hányada nem egyezik bele, hogy bejelentkezzenek az ingatlanába, ami ahhoz vezet, hogy a bérlők vagy hamisítanak, vagy pedig papíron hajléktalanná válnak. Egyre többen élnek ma Magyarországon bérlakásban, hiszen a családok anyagi helyzete egyre kevésbé teszi lehetővé, hogy saját tulajdonú ingatlannal rendelkezzenek, a bérbeadók – a panaszos szerint adóelkerülésre irányuló – magatartása azonban ezeket az embereket jogszabálysértésre kényszeríti. A panaszos megjegyzi, hogy Angliában nem szükséges harmadik személy beleegyezése a bejelentéshez.

8) Az egyik panaszos lakóhelyét fiktívvé nyilvánították 2009-ben, így lakcímkártyája érvénytelenként van nyilvántartva, jelenlegi lakóhelyére viszont nem tud bejelentkezni, mert albérletben él.

9) Az ombudsman segítségét kérte az az apa is, aki családjával együtt települési szintű lakcímmel rendelkezik csak, hiába bérel lakást, arra ugyanis nincs a családnak pénze, hogy a bejelentéssel együtt járó bérleti díj növekedését megfizesse. Emiatt azonban nem kapnak rendszeres gyermekvédelmi támogatást.

10) Egy gondnokolt panaszos, aki az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézetben (a továbbiakban: IMEI) tartózkodik, sérelmezte, hogy nem kap szociális ellátást állandó lakcím hiányában.

11) Panasz érkezett azzal kapcsolatban is, hogy az Nytv. rendelkezései sértik a jogbiztonság elvét, ugyanis az (ahol a polgár) „él” ige tartalma nem állapítható meg egyértelműen. Nem határozható meg objektív módon ugyanis, hogy egy személy mikor él egy lakásban. Ugyanez vonatkozik az „életvitelszerűen otthonál használ” kifejezésre. A panaszos álláspontja szerint feloldhatatlan ellentét áll fenn a lakóhely és a tartózkodási hely fogalma között, hiszen ha tartózkodási helye van a polgárnak, a lakóhelyén értelemszerűen nem él életvitelszerűen. Nehezen értelmezhető az az előírás is, amely szerint beköltözés, illetve kiköltözés után három munkanapon belül kell bejelenteni új lakóhelyét, illetve tartózkodási helyét, hiszen tartózkodási helynek csak az a hely számít, ahol a lakóhely végleges elhagyásának szándéka nélkül három hónapot meghaladóan tartózkodik a polgár. Az Nytv. azt sem határozza meg, mikor nem valós a lakcímadat, illetve az sem derül ki, hogyan ellenőrzi a jegyző, hogy a lakcímadat valós-e és egyáltalán mitől valós egy lakcímadat. A panaszos kifejti, hogy attól még, hogy a szállásadó nem járul hozzá a bejelentkezéshez, ténylegesen a lakcím valós, a jogszabály mégis nem valósnak tekinti. Nem tartalmaz rendelkezést az Nytv. arra vonatkozóan sem, hogy a jegyző vizsgálhatja a „lakcím nélküli” státuszt, illetve lehetősége van-e annak valótlanságát megállapítani. A magánszférába való indokolatlan beavatkozásnak tekinti a panaszos a jegyző ellenőrző funkcióját arra való hivatkozással, hogy a jegyző ténylegesen csak akkor győződhet meg arról, hogy egy polgár az adott címen él, ha egy ideig figyelni őt. A panaszos esetében az egymásnak ellentmondó, értelmezhetetlen rendelkezések odáig vezettek, hogy bejelentett lakóhelyét a jegyző fiktívek nyilvánította, intellektuális közokirat-hamisítás miatt büntetőeljárás indult ellene, miközben a jegyző ugyanazon feltételek fennállása mellett ismételtengedte bejelentkezni.

12) Egy további panaszos, mint lakástulajdonos sérelmezte, hogy a korábbi tulajdonostól házat bérlő család minden tagja – annak ellenére, hogy már évek óta elköltöztek – továbbra is be van jelentkezve, így minden levelük az ő címére érkezik. Az okmányiroda azt a tájékoztatást adta, hogy tulajdonosként joga van fiktívtálatni őket, de ez egyrészt nem jelenti a valós kijelentést, csak annak megjelölését, hogy már nem tartózkodnak ott, valamint a 2200 Ft-os eljárási illetéket is neki kellene fizetnie, amit méltányosságból elengedhet ugyan a jegyző, azonban csak abban az esetben, ha a családban az egy főre eső jövedelem nem éri el az öregségi nyugdíjminimumot. A panaszos kiemeli, hogy a zaklatás érzetét keltik benne az idegen névre érkező levelek, az ingatlanába bejegyzett, sosem látott személyek megkérdőjelezzik az állami nyilvántartás hitelességét, az adataikkal való visszaélés pedig szükségszerűen a panaszost és feleségét keveri gyanúba. Sérelmezi továbbá, hogy a bejelentkezéssel ellentétben a fiktíválásért fizetni kell, ráadásul neki, aki az érintettek kötelezettségzegéséért nem is felelős. Felmerült benne az is, hogy valamely bűncselekmény esetén esetleg őt és feleségét éri anyagi, illetve egészségügyi kár pl. kábítószerekkel való visszaélés miatt a házukba bejelentett személyeket keresve kommandósok török rájuk az ajtót és teperik le őket, mielőtt igazolni tudnák magukat. Az is előfordulhat, hogy a korábbi bérlők lakcímkártyájuk birtokában visszamennek, és azt állítják, hogy ők ott élnek, a helyzet pedig így akár tettlegességig is fajulhat.

13) Egy panaszos azért fordult hivatalomhoz, mert ugyan bejelentkezett egy olyan ingatlanba, amely nem a saját tulajdona, ugyanis a tulajdonos ezt megengedte, de a település lakóinak egy része a jegyzőhöz fordult jelezve, hogy nem lakik a faluban, ezért a körjegyző lakcímét fiktívvé nyilvánította. A panaszos Budapesten dolgozik, az ingatlanban csak hétfévente tartózkodik, illetve szabadidejében. Álláspontja szerint attól még, hogy Budapesten dolgozik, nem kötelezhető arra, hogy ott jelentsen be lakóhelyet, legfeljebb csak tartózkodási helyet, a faluban lévő lakóhelyét ugyanis nem kívánja végleges szándékkal elhagyni. Mindezeken túl, jelenleg nincs lehetősége Budapesten sem lakóhelyet, sem pedig tartózkodási helyet bejelenteni.

A panaszos ügyében született jogerős döntés indokolása a következőket állapította meg. A panaszos 2010. szeptember 27-én létesített lakcímét a településen, amit a körjegyző tudomásul vett, majd 19 helybéli lakos bejelentése nyomán, illetve más személyek tanúvallomására alapozva fiktívvé nyilvánította lakcímét, később döntését saját hatáskörében felülvizsgálva visszavonta, és a tényállás tisztázása érdekében hivatalból eljárást indított. A

panaszos ekkor kizárás iránti kérelmet terjesztett elő, amivel a körjegyző egyetértett, így egy másik jegyzőt jelöltek ki elsőfokú hatóságnak. A kijelölt jegyző 2011. január 6-án helyszíni szemlét, január 27-én pedig tárgyalást tartott, végül megszüntette a hivatalból indított eljárást, mivel „kétséget kizáróan nem sikerült annak megállapítása”, hogy a panaszos a „lakcímbeljelentésre vonatkozó jogszabályhelyeket megsértette volna”. A megyei kormányhivatal felügyeleti eljárásban ezt a határozatot megsemmisítette, és új eljárás lefolytatását rendelte el, majd az időközben felmerült adatok miatt a jegyzőt kizárta az eljárásból és M. város jegyzőjét jelölte ki az eljárás lefolytatására. M. város jegyzője a 2010. szeptember 27-én kelt döntését visszavonta, a lakcímbeljelentő lap adatait törölte, egyben megállapította, hogy a panaszos lakóhelye 1964. április 13. napjától H. község. A döntés ellen a panaszos fellebbezett. A megyei kormányhivatal mint másodfokú szerv jogerős döntésében megállapította, hogy helyesen döntött az elsőfokú hatóság, amikor törölte a panaszos lakcímadatát, ugyanis ritkán fordult meg a településen, életvitelszerűen ott nem tartózkodott, tanúvallomásaiban tévesen nyilatkozott a szobák számáról, illetve a lakásban rajta kívül lakókról, továbbá életszerűtlen, hogy egy háromszobás lakást a panaszoson kívül négy felnőtt személy, illetve egy héthónapos gyermek napi rendszerességgel, lakóhelyként közösen használjon, és hogy ne legyen megállapodás a panaszos és az ingatlan tulajdonosa között a költségviselésről. A kormányhivatal szerint először meg kell valósulnia az érintett helye a tényleges beköltözésnek, illetve életvitelszerű használatnak, majd ezt követően lehet a lakóhelyet bejelenteni. Egy magánszemély számára az a lakóingatlan szolgál ténylegesen, életvitelszerűen lakóhelyül, ahonnan az életét szervezi (pl. innen indul munkába, ide tér haza), ahol az életvitelhez szükséges tevékenységeket – főzés, étkezés, mosás stb. – legjellemzőbben folytatja, ahol közüzemi szolgáltatásokat vesz igénybe, illetve amely elsődleges elérhetőségi címként jelenik meg a hatóságoknál, közüzemeknél. A lakcímbeljelentés valós vagy valótlan voltára abból is lehet következtetni, hogy az állampolgár az életvitelszerű ott-tartózkodást bejelenti-e más szerveknek, egyéb hatóságoknak (pl. járműnyilvántartás), közüzemi szolgáltatóknak.

14) A panaszos azt sérelmezte, hogy a TAJ-kártyája a házi orvosánál „piros színt” mutat, annak ellenére, hogy szakközépiskolában tanulmányokat folytat. Édesanyjával felkeresték az illetékes egészségbiztosítási pénztári szakigazgatási szervet, amelynek tájékoztatása szerint azért nem működik a TAJ-kártyája, mert nem rendelkezik bejelentett lakóhellyel, ugyanis panaszos albérletben lakik, és „ideiglenes lakcímrre” van bejelentve.

15) Egy másik beadványozó szintén azt kifogásolta, hogy a nyilvántartási rendszer az egészségügyi intézményekben a beteg azonosítása során érvénytelennek jelzi – piros a TAJ-szám – a bejelentett lakóhellyel nem rendelkező emberek egészségügyi biztosítását. Hangsúlyozta, hogy nincs abban a helyzetben, hogy lakcímet biztosítson magának, mivel ahol tartózkodik, oda nem jelentkezik be, hiszen szívésségből tartózkodhat csak ott. A Nemzeti Erőforrás Minisztérium beadványozót arról tájékoztatta, hogy „a rendezetlen lakóhellyel rendelkező, de járulékot fizető állampolgárok esetében a jogosultság ellenőrzésekor a rendszer pirosat jelez, ebben az esetben pedig az ellátás nem megtagadható és a költségei sem megfizethetőek”. A beadványozó álláspontja szerint, azonban az egészségügyi intézményekben nincs megfelelő eszköz arra, hogy tisztázzák, miért piros a beteg TAJ-száma, így az ellátás igénybevétele akadályokba ütközhet. A beadványozó az alapvető jogok biztosának vizsgálatát kezdeményezte a tekintetben, hogy az egészségügyi ellátás során az ellátásra jogosultság ellenőrzésére szolgáló nyilvántartási rendszer az állampolgárok olyan adatait használja, amelyeknek nincs közük érdemben az ellátáshoz.

16) Egy házaspár azzal a panasszal fordult hozzám, hogy körzeti orvosuk a szokásos recept felírása során felhívta a figyelmüket arra, hogy a TAJ számuk mellett a számítógép piros jelzésre váltott, azaz nincs rendben az egészségbiztosításuk. A házaspár felkereste az illetékes önkormányzat szociális irodáját és tájékoztatást kért arra vonatkozólag, hogy TAJ számuk miért mutat pirosat annak ellenére, hogy mindketten határozattal megállapított ellátásban részesülnek szociális helyzetük miatt. Az önkormányzat ügyintézője a számítógépes nyilvántartás alapján a következőkről tájékoztatta őket. A férj részére aktív korúak ellátására való jogosultságot állapítottak meg, így az ellátás megállapítása napjától kezdve valóban jogosult egészségügyi szolgáltatásra a támogatás időtartama alatt.¹ A feleség részére pedig hatósági bizonyítvány szociális rászorultság igazolására² került kiállításra, amely 1 évig biztosítja az érintett személy részére a társadalombiztosítás keretében nyújtott egészségügyi szolgáltatások igénybevételét. Az ügyintéző felhívta a panaszosok figyelmét továbbá arra, hogy az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságukkal kapcsolatban észlelt problémájuk valószínűleg a lakóhelyükkel van összefüggésben. Az önkormányzati tájékoztatást követően a házaspár az Országos Egészségbiztosítási Pénztár ügyfélszolgálatát is felkereste. Az ügyfélszolgálaton arról tájékoztatták panaszosokat, hogy megszűnt az állandó bejelentett lakóhelyük, ezért nem jogosultak egészségügyi szolgáltatásra. A panaszosok előadták az ügyintézőnek, hogy önhibájukon kívül el kellett adniuk a lakásukat, azóta a családdal együtt bérelt ingatlanban élnek. A bérbeadók többsége viszont nem engedi meg, hogy bejelentkezzenek, mint bérlők az ingatlanba. Továbbá felvilágosítást kértek arra vonatkozólag, hogy ha sikerül a családnak bejelentkezniük állandó lakóhelyként valahová, akkor vissza tudják-e állítani jogviszonyukat. A kérdésre azt a választ kapták, hogy nincs lehetőség a jogviszony helyreállítására, mert ahhoz legalább egy év hosszan lakóhellyel kell rendelkezni Magyarországon. A beadványozók sérelmezték továbbá, hogy nemcsak a saját TAJ számuk esetében mutat a számítógép piros jelzést bejelentett állandó lakóhely hiányában, hanem a tanulmányokat folytató gyermekeiké is.

A megkeresett szervek az alábbi válaszokat adták:

1) Az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultsággal kapcsolatban megkereséseket intéztem az OEP főigazgatójához két alkalommal és a Nemzetgazdasági miniszterhez.

a) Az OEP-től első alkalommal azzal kapcsolatban vártam választ, hogy milyen relevanciával bírnak a 2009. január 1-jén életbelépett módosítások a társadalombiztosítás ellátásaira történő jogosultság megszerzésével összefüggésben, illetve a bejelentett lakóhellyel nem rendelkező, de Magyarországon életvitelszerűen élő magyar állampolgárok, akik a Tbj. 5. §-a alapján biztosítottak minősülnek, jogosultságot szereznek-e a munkabérükből levont járulékok megfizetésével a társadalombiztosítás valamennyi ellátására.

Az OEP főigazgatója első alkalommal a következő választ adta:

A Tbj. 4. § u) pontja értelmében a Magyar Köztársaság területén élő magyar állampolgár akkor minősül belföldinek, ha az Nytv. szerint bejelentett lakóhellyel rendelkezik. A Nytv. különbséget tesz lakóhely és tartózkodási hely között, így a lakóhely fogalmába a tartózkodási hely nem tartozik bele. Ennek következtében az a magyar állampolgár, aki ugyan Magyarországon él, de csak tartózkodási hellyel rendelkezik, a Tbj. alkalmazásában nem minősül belföldi jogállásúnak.

A Tbj. 5. §-a szerint biztosítottak minősülő személyek esetén a nem belföldi jogállás sem a járulékfizetési kötelezettséget, sem az ellátásra való jogosultságot nem befolyásolja, tehát bejelentett lakóhely hiánya esetén is jogosultak a társadalombiztosítás valamennyi ellátására.

A Tbj. 39. § (2) bekezdésében előírt egészségbiztosítási szolgáltatási járulék fizetésére azonban csak azon belföldi személyek kötelezettek, akik más jogcímen nem jogosultak egészségügyi szolgáltatásra, tehát biztosított/jogosulti jogvisztonnyal nem rendelkeznek. Azok a Magyarországon élő magyar állampolgárok tehát, akik bejelentett lakóhellyel nem rendelkeznek, egészségügyi szolgáltatási járulék fizetésére nem kötelezettek, és lehetőségük sincs ennek teljesítésére.

2009. július 1-jétől a jogalkotó a Tbj. 39. §-a új, (3) bekezdésével tovább szigorította az egészségügyi szolgáltatási járulékfizetők körét. Ettől az időponttól kezdődően nem elég az érintett belföldi státusza, további feltétele a járulékfizetés lehetőségének, hogy a természetes személy az adóhatósághoz történő bejelentkezését megelőzően megszakítás nélkül legalább egy éve a Nytv. szerint bejelentett lakóhellyel rendelkezék Magyarországon. Az egy éves helyben lakás elbírálása az adóhatóság hatáskörébe tartozik.

A fentiekből az következik, hogy az a Magyarországon élő magyar állampolgár, aki nem biztosított, nem jogosult, és bejelentett lakóhellyel sem rendelkezik, a havi 4950 Ft összegű egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettségnek nem lehet alanya. Amennyiben térítésmentes egészségügyi szolgáltatásra tart igényt – önkéntes alapon – megállapodást köthet egészségügyi szolgáltatásra. Ennek költsége nagykorú személy esetében havonta a minimálbér 50 százaléka, ami jelenleg 36.700 Ft, vagyis az egészségügyi szolgáltatási járuléknak csaknem nyolcszorosa.³

A belföldiség hiánya érinti továbbá a Tbj. 16. § (1) bekezdésében felsorolt ún. jogosulti kört. Ezen személyi kör egészségügyi szolgáltatásra jogosult, de a (3) bekezdés szerint – főszabályként – a jogosultság további feltétele, hogy a belföldiség kritériumának az érintett személy megfeleljen.

Az OEP nyilvántartása a KEKKH adatszolgáltatásán alapul, nyilvántartásukban bejelentett lakóhely hiányában a KEKKH adataival megegyező számban szerepelnek nem belföldinek minősülő magyar állampolgárok. A bejelentett lakóhely hiányát ügyfeleik a szállásadójuk bejelentéséhez szükséges hozzájárulásának hiányával indokolják. A problémát jelezték a *jogalkotónak, és javasolták a Tbj. 4. § u) pontjában meghatározott belföldi fogalom módosítását*. A jogalkotó véleménye szerint a problémát nem a társadalombiztosítási jogszabályokban alkalmazott belföldi fogalom, hanem a Nytv.-ben foglaltak érvényesítésének hiánya okozza. E jogszabály szerint ugyanis bejelentett lakóhely hiányában tartózkodási hely létesítése vagy fenntartása nem lehetséges. A jogalkalmazó hatáskörét a probléma meghaladja, de úgy vélik, hogy a jogalkotónak nem lehetett célja, hogy a Magyarországon élő magyar állampolgárok, különösen azok társadalmilag érzékeny rétegei (pl. a jogosulti körbe tartozó nyugdíjasok, GYES-en, GYED-en lévők stb.) kizoruljanak a térítésmentes egészségügyi ellátás lehetőségéből, vagy csak jelentős anyagi ráfordítás mellett részesülhessenek ebben.

b) A második megkeresésemben tájékoztatást kértem arra vonatkozólag, hogy mi az oka annak, hogy az egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettséget lakóhelyhez kötik:

A Tbj. 39. § (2) bekezdése szerint az a belföldi személy, aki nem biztosított és egészségügyi szolgáltatásra a 16. § (1) bekezdésének a)-p) és s)-t) pontjai, továbbá a 13. § szerint sem jogosult, köteles a 19.§ (4) bekezdésében meghatározott egészségügyi szolgáltatási járulékot fizetni.

A Tbj. 4.§ u) pontja szerint *belföldinek minősülnek* az alábbi személyek:

- az Nytv. szerint bejelentett lakóhellyel rendelkező magyar állampolgár, a bevándorolt és a letelepedett jogállású, valamint a menekültként elismert személy,
- a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személy, aki a szabad mozgás és a három hónapot meghaladó tartózkodás jogát a Magyar Köztársaság területén gyakorolja, és az Nytv. szerint bejelentett lakóhellyel rendelkezik, valamint
- a hontalan.

Tbj. 4. § j) pontja alapján külföldi az a természetes személy, aki nem minősül belföldinek.

Az egészségügyi szolgáltatási járulékfizetési kötelezettség belföldi státuszhoz, illetve a magyarországi bejelentett lakóhelyhez való kötöttsége jogosultsági feltétel meghatározásával a jogalkotó célja az Egészségbiztosítási Alap védelme volt, ezért a „belföldi” és „külföldi” fogalmak a jogszabályban külön rögzítésre kerültek.

A fentiek alapján, aki nem biztosított vagy nem jogosult az egészségügyi szolgáltatások igénybevételére és belföldinek nem minősül, az egészségügyi szolgáltatási járulék fizetésére (2011. évben havi 5100 Ft) kötelezett.

A Tbj. szerint külföldi jogállású személyeknek – kivéve a biztosítási jogviszonyban álló személyeket – csak az egészségbiztosítási szervvel kötött megállapodás alapján van lehetőségük az egészségügyi szolgáltatásokat igénybe venni, amelyeknek összege nagykorú külföldi személyek esetében havonta a magyarországi minimálbér 50 százaléka, azaz 2011. évben 38.000 Ft. E tekintetben tehát a jogalkotó szándéka azon helyzet elkerülése, hogy a külföldi állampolgárságú személy magyarországi bejelentett lakóhely nélkül is belföldivé váljon, mert ebben az esetben havi 5100 Ft-ért szerezne jogot a magyarországi egészségügyi szolgáltatások térítésmentes igénybevételére, így fennállna az a lehetőség is, hogy saját hazájában biztosított egészségügyi ellátás helyett, a magyarországi egészségügyi ellátást venné igénybe aránylag „alacsony” járulékfizetés ellenében, amely az Egészségbiztosítási Alapra is kihatással lenne. A védelem érdekében a rendelkezést tovább szigorítja a Tbj. 39. § (3) bekezdése, amely megszakítás nélkül legalább egy éves bejelentett lakóhely meglétét írja elő.

c) Nemzetgazdasági Minisztérium a fenti kérdésre a következő választ adta:

2009. január 1-jén módosult a Tbj 4. § u) pontja, és a „Magyar Köztársaság területén élő” szövegrész helyébe a „Magyar Köztársaság területén a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény szerint bejelentett lakóhellyel rendelkező” magyar állampolgár szöveg lépett. Ez azonban tartalmi változást nem jelentett, mivel a korábbi „Magyar Köztársaság területén élő” szövegrész és az Nytv. 5. § (2) bekezdésében foglalt lakóhely fogalom együttes értelmezéséből az következett, hogy jogi értelemben Magyarországon élőknek az a személy minősült, aki belföldön lakóhellyel rendelkezett. Tartalmi változás e tekintetben tehát nem történt, csupán megfogalmazásbeli, a jogértelmezési bizonytalanságok elkerülése érdekében.

2) Az Oktatási Hivatalnak azt a kérdést tettem fel, hogy milyen relevanciával bír az oktatásügy területén a lakcím nélküli családok számának esetleges hirtelen emelkedése, illetve hogyan állapítják meg a lakcím nélküli gyermek esetében a gyermek fogadására köteles körzetes intézményt, illetőleg hogyan tartják a családdal a kapcsolatot.

Az Oktatási Hivatal elnöke válaszában tájékoztatott, hogy nem találkoztak ellenőrzéseik során ezzel a problémával. A települési önkormányzatok közoktatási feladatellátási kötelezettsége a település lakosságának igényeihez kötődik, a jegyző nyilvántartást vezet az óvodai foglalkozáson részvételre köteles, illetve a tanköteles és a fejlesztő felkészítés alá eső gyermekekről, melyet megküld a lakóhely, ennek hiányában a tartózkodási hely szerint illetékes óvodának, általános iskolának. A gyermeket elsősorban abba az óvodába kell felvenni, amelynek körzetében lakik, illetve ahol a szülője dolgozik, az óvoda, illetve az iskola pedig köteles felvenni azt, akinek a lakóhelye, ennek hiányában a tartózkodási helye a körzetében található.

Ugyanakkor az ellenőrzések során az óvodapedagógusok, védőnők jelezték, hogy nagyon nehéz a fejlesztési programba bevonható óvodaköteles és a halmozottan hátrányos helyzetű gyermekeknek a személyiadat- és lakcímnilyvántartó alapján történő felkutatása.

3) *A Gyámhivatal hivatalvezetőjétől* arról vártam tájékoztatást, hogy milyen következményeket idézne elő a gyámügy területén a lakcím nélküli családok számának hirtelen emelkedése, továbbá milyen gyakorlat követendő, amennyiben – egyébként rendezett körülmények között élő – lakcímnélküli család kerül a gyámügyi előadók látókörébe, valamint hogyan tartják a kapcsolatot hivatalos lakcím hiányában a családdal.

Válaszában a hivatalvezető a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (Gyár.) rendelkezéseit ismertetve kiemelte, hogy a gyámhatóság illetékességét lakóhely hiányában a tartózkodási hely határozza meg, amennyiben pedig a szülők, illetve a gyermek sem rendelkezik lakóhellyel, vagy tartózkodási hellyel, akkor az utolsó ismert hazai lakóhelyet, illetve tartózkodási helyet kell az illetékesség alapjának tekinteni. Ebből álláspontja szerint az is következik, hogy a települési szintű lakcímre nem alapítható illetékesség. Véleménye szerint a szülők településszintű lakcímre történő bejelentkezésének több következménye is lehet, pl. ha a szülő nem rendelkezik lakóhellyel, tartózkodási hellyel, nem lesz felelős gyermekjóléti szolgálat, akinek a családot segíteni kell a korábban családjából kiemelt gyermek hazagondozása érdekében, továbbá a védőnő is csak az ellátási területén lakcímmel rendelkező személyekkel kapcsolatosan köteles ellátni a feladatát, a körzetében életvitelszerűen tartózkodó személyt csak akkor köteles ellátni, ha az az ellátás iránti igényt írásban bejelenti.

A lakcím nélküli családokkal való kapcsolattartás vonatkozásában egységes gyámhatósági gyakorlat nincs, a hatóság mindig az adott ügy típusa, az illetékességet megalapozó ok, illetve a konkrét ügy körülményeinek figyelembe vételével alakítja a kapcsolattartást.

4) *A KEKKH elnökéhez* címzett levelemben arról kértem tájékoztatást, hogy hány érintettel szemben indult szabálysértési eljárás, hány lakcímadatot töröltek, jelenleg hányan érintettek az ügyben, illetve kértem, hogy küldje meg a KEKKH 2010. májusi tájékoztató levelét, és a március 18-i keltezésű levélben hivatkozott IRM/AJFO/1702/2009. számú állásfoglalást is.

A válaszelevélben az elnök leszögezte: amennyiben a polgár önhibáján kívül eső okból, a lakcímbejelentési kötelezettség teljesítését gátló helytelen szállásadói magatartás miatt nem tud eleget tenni lakcímbejelentési kötelezettségének, a szabálysértési tényállás egyik eleme – a felróhatóság – hiánya kizárja a szabálysértési felelősség megállapítását. Az általuk kezelt adatok alapján 2010. március 1-jét követően 2011. február 28-ig a települési önkormányzatok összesen 1411 esetben indítottak szabálysértési eljárást.

A 2010. márciusi adatállományban megjelölt 35508 érintett közül 2011. március 4-én 18791 polgár szerepelt bejelentett lakóhely nélküli, csak tartózkodási hellyel rendelkező személyként a nyilvántartásban. A nyilvántartásba vett lakcímbejelentések hivatalból való törlésére csak egy esetben, lakcím fiktíváltatására pedig négy esetben került sor. 2010 márciusa óta 972 polgár létesített bejelentett lakóhely nélküli tartózkodási helyet, így összesen 2011. március 4-én 19.763 polgár szerepelt bejelentett lakóhely nélküli, tartózkodási hellyel rendelkező személyként a nyilvántartásban. Ugyanakkor 32.677 db olyan érvényes lakcímigazolvány van a polgárok birtokában, amely lakcímadatot nem tartalmaz.

Az IRM csatolt, 2009. szeptember 1-jén kelt, a PM-nek címzett levelében, egy megkeresésre válaszolva kifejtette, hogy nem ért egyet az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal (APEH) azon álláspontjával, miszerint a Tbj. szempontjából a tartózkodási hely lakóhelynek tekinthető. Amennyiben valaki lakóhellyel nem rendelkezik, az azzal való rendelkezéshez kötött jogok gyakorlására sem jogosult, így a járulékfizetés elkerülése céljából megvalósított visszaélés az ezt elkövető számára jelentős joghátrányokkal is járhat.

Az IRM csatolt, 2009. november 5-én kelt levelében felkérte a KEKKH hatósági elnökhelyettesét, hogy a járulékfizetési kötelezettség kikerülésének megelőzése és az egységes jogalkalmazás elősegítése érdekében a lakcímbejelentéssel összefüggésben a települési önkormányzatok jegyzői részére adjon ki szakmai tájékoztatót. Ebben szükségesnek látják felhívni a jegyzők figyelmét a lakcímbejelentésre vonatkozó szabályok fokozott betartására annak érdekében, hogy elkerülhetővé váljon az olyan indokolatlan helyzetek kialakulása, amikor az itthon élő állampolgár bejelentett lakóhelyet nem, csak tartózkodási helyet létesít. Az IRM szerint az eljárás során célszerű a polgárt tájékoztatni arról is, hogy egy ilyen helyzet az egészségügyi szolgáltatások igénybevételére vonatkozó jogosultságot is érinti.

Az ombudsmannak több eljárása során is látókörébe kerültek a lakcímnyilvántartással kapcsolatos egyes anomáliák.

Az OBH 7671/1996. számú ügyben megállapította, hogy visszásságot okoz az, ha a szülői felügyelet alatt álló gyermek állandó bejelentett lakóhelye nem megegyezik a szülőével, feltéve, ha erre vonatkozóan gyámhatósági vagy bírósági határozat nem rendelkezik. A kiskorúak állandó lakcímének rendezetlensége és az ebből keletkező visszásságok megszüntetése érdekében kezdeményezte az Nytv. vhr. módosítását, a kiskorúak lakcímrendezésére vonatkozó egyértelmű szabályozást, amire sor is került.

Az OBH 9040/1997. számú vizsgálat alapjául szolgáló panaszban egy hajléktalanokat ellátó intézmény dolgozója azt sérelmezte, hogy az ellátásra egyébként jogosult hajléktalanok bejelentett lakcím hiányában nem jutnak hozzá nyugdíjukhoz. Az ombudsman megállapította, hogy alkotmányos joggal kapcsolatos visszásság gyanúja merült fel azonban a hajléktalanok részére történő nyugdíjkézbeszítés kapcsán. A társadalombiztosítási rendszer működtetésének – mely állami kötelesség – részét képezi az ellátásnak a jogosultakhoz való eljuttatása is. Lakcím hiányában postai úton nem kézbesíthető az ellátás, lakossági folyószámát sem lehet nyitni és így sérülhet az ellátatlanul maradó jogosultak szociális biztonsághoz való joga. A vizsgálat megkezdése után, megkeresésre reagálva a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság egyeztetést kezdeményezett a Magyar Postával a lakcím nélküli jogosultak ellátásának postafiókra való utalásáról.

Az OBH 5527/1999. számú ügyben az ombudsman azt kifogásolta, hogy a lakcím fiktívvé nyilvánítása tárgyában hozott döntését a jegyző határozati forma helyett értesítésben tette meg.

Az OBH 5897/2001. számú ügyben a panaszos azt sérelmezte, hogy az intézkedő rendőrök arra kötelezték, hogy volt élettársát – aki közokirat-hamisítás elkövetése útján jelentkezett be a lakcímére – engedje vissza az általa korábban használt lakásba. A jelentés megállapította, hogy az eljáró rendőrök nem voltak jogosultak a birtokvédelmi vitába beavatkozni.

Az OBH 1463/2002. számú ügyben a panaszos azt kifogásolta, hogy az őt a birtokából jogtalanul kivető személyt – akit a birtokvédelmi eljárás eredményeként végül az eredeti birtokállapot helyreállítására köteleztek – nem tudja kijelenteni az ingatlanból, mert a jegyző nem hoz döntést az ügyben. Az ombudsman megkeresésére a lakóhely megszüntetésére irányuló eljárást végül lefolytatták, a panaszos kérelmének helyt adva. A jelentés – összefoglalva az addigi tapasztalatokat – megállapította, hogy lakcímbejelentéskor a bejelentett adatok előzetes ellenőrzésének a módját jogszabály nem rendezi, így az e tekintetben kialakult gyakorlat településenként eltérő vonásokat mutat. A Budapesten és Pest megyén kívüli önkormányzatok gyakorlatára jellemző, hogy a bejelentett lakcímadatok bejegyzését indokolatlanul szigorú feltételekhez kötik. A budapesti kerületi és Pest megyei polgármesteri hivatalok eljárására pont az ellenkező, a bejelentett adatok előzetes ellenőrzésének az elmulasztása a jellemző, ami visszaélésekre ad lehetőséget. A hatósági eljárás ilyen irányú rendezetlensége a közhitelesség, a jogbiztonság és alkotmányos jogok sérelmét eredményezheti, annak veszélyét idézi elő, így visszásságot okoz. A jogbiztonság és az állampolgárok alkotmányos jogainak védelme érdekében a jelentés kiemelte, hogy indokolt lenne egy országos szinten egységes gyakorlat kialakítása.

Az AJB-7079/2010. számú jelentésében kiemeltém, hogy a szállásadó bejelentőlapon szereplő aláírásnak garanciális jelentősége van. Az Nytv. vhr. ugyanis nem kívánja meg semmilyen más tény igazolását, amellyel alátámasztható lenne a szállásadó beleegyezése, illetve az, hogy a kérelmező ténylegesen a megjelölt címen lakik. Ez azonban lehetőséget is teremt arra, hogy az űrlapot hamis aláírással ellátva, a szállásadó tudta nélkül olyan lakcímre is be lehessen jelentkezni, ahol az érintett életvitelszerűen nem tartózkodik. Amennyiben a szállásadó aláírásának meghamisításával történik a bejelentkezés és a valóságnak nem megfelelő lakcímadat bekerül a lakcímkártyába, megvalósul a közokirat-hamisítás büntette. A büntetőjogi védelem azonban nem elégséges az ilyen

jellegű magatartások megakadályozására, sem pedig a szállásadó jogainak védelmére, ezért arra kértem a jogalkotót, hogy jogszabály módosítás révén biztosítsa, hogy a szállásadók értesülhessenek a lakcímbeljelentési eljárás megindulásáról, hogy annak során élhessenek ügyféli jogaikkal. A jelentésben ugyanakkor azt is megállapítottam, hogy a jogalkotó a jogállamiság elvéből fakadó tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz azzal, hogy érdemi korlátok nélkül, egy előre kitöltött űrlap tartalmát elfogadva teszi lehetővé a más személy tulajdonában álló ingatlanba való bejelentkezést, a kényszerkijelentéshez ugyanakkor a tulajdonos számára komoly bizonyítási kötelezettséget ír elő.

Érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elve, illetve az abból fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bek.]*
- A tartózkodási hely szabad megválasztásának joga: *„Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.” [Alaptörvény XXVII. cikk (1) bek.]*

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (Alaptörvény)
- az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény
- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.)
- a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény (Nytv.)
- a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Btk.)
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- a jogalkotásról szóló 1987. évi 11. törvény (Jat.)
- az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. r. (Szabs. rendelet)
- a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény végrehajtásáról szóló 146/1993. (X. 26.) Korm. rendelet (Nytv. vhr.)

A vizsgálat megállapításai a hatáskör tekintetében

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint a biztos vizsgálatának tárgya valamely hatóság tevékenysége vagy mulasztása lehet. Hatóságnak minősül többek között a közigazgatási szerv. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés d) pontja szerint központi államigazgatási szerv a minisztérium, a g) pont értelmében pedig a központi hivatal.

A KEKKH a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala létrehozásáról, feladatairól és hatásköréről szóló 276/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése szerint központi hivatal.

Az Oktatási Hivatal az Oktatási Hivatalról szóló 307/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdése értelmében szintén központi hivatal.

Budapest Fővárosi Kormányhivatala Szociális és Gyámhivatala a fővárosi kormányhivatal szakigazgatási szerve. Az Alaptörvény 17. cikk (3) bekezdése szerint a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve a fővárosi és megyei kormányhivatal. A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXVI. törvény 5. § (1) bekezdése mondja ki azt, hogy a fővárosi és megyei kormányhivatal szervezeti egységeként működő szakigazgatási szerveket a Kormány rendeletben állapítja meg. A fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés 1. pontja szerint a fővárosi és megyei kormányhivatal szervezeti egységeként működő ágazati szakigazgatási szerv a szociális és gyámhivatal a szociális, gyermekvédelmi, gyermekjóléti, és gyámügyi feladatok ellátására.

Az OEP az egészségbiztosítási szervekről szóló 319/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése szerint szintén központi hivatal.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 7. § (1) bekezdése szerint törvény vagy kormányrendelet államigazgatási feladatot, hatósági hatáskört állapíthat meg a jegyzőnek is. Ezeket a feladatokat jelen esetben az Nytv. lentebb ismertetett rendelkezései tartalmazzák.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

Az Ajbt. 37. §-a szerint, ha az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a

jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését. A megkeresett szerv állásfoglalásáról, illetve esetleges intézkedéséről hatvan napon belül értesíti az alapvető jogok biztosát.

A vizsgálat megállapításai a lakcímnnyilvántartás vonatkozásában

Az állam egyik meghatározó jellemzője az, hogy főhatalmat gyakorol a területén élő népesség felett, az önálló állami létezés nem más, mint főhatalom a terület és a lakosság felett. A főhatalom a jogalkotásban, végrehajtásban, illetve az igazságszolgáltatásban testesül meg.

E körben, az egyes jogok gyakorlása szempontjából a lakosság fogalmának három csoportját különböztethetjük meg. Az egyik csoportba tartozik minden természetes személy, aki az adott időpontban az állam területén tartózkodik, függetlenül az állampolgárságától, illetve a tartózkodás időtartamától. A második csoport ennél szűkebb, ide azok a személyek tartoznak, akik életvitelszerűen tartózkodnak az állam területén. A harmadik csoport a legszűkebb, ide azok az állampolgárok tartoznak, akik akkor is az állami főhatalom hatálya alatt állnak, ha elhagyják az ország területét. A csoportok között természetesen van átfedés, ugyanakkor más-más jogok illetik meg, illetve kötelezettségek terhelik az ország területén átutazó külföldit és az életvitelszerűen itt élőket, illetve bizonyos jogok (állampolgári státuszjogok) kifejezetten megkövetelik az állampolgárságot.

Annak alapja, hogy az állam hatalmat gyakorol saját állampolgárai felett, függetlenül attól, hogy az ország területén belül, vagy pedig azon kívül tartózkodnak, arra a kapcsolatra vezethető vissza, amely az állam és polgára között, az állampolgárság révén keletkezik. Az állampolgárság, illetve az állam területén való (életvitelszerű) tartózkodás azonban tényleges értelemben véve nem elég ahhoz, hogy a biztosított jogok, illetve előírt kötelezettségek a valóságban is érvényesüljenek, ahhoz az államnak tudatában kell lennie annak, hogy pontosan kik az állampolgárai, kik tartózkodnak területén, vagyis meg kell tudnia állapítani, hogy valójában kik a jogosultak, illetve a kötelezettek. A jogok egy csoportja ugyan biztosított az állam egész területén, de nem biztosított azon állampolgár számára, aki nem tartózkodik ott, és vannak olyan előírások is, amelyek csak meghatározott területeken érvényesek. Ennek érdekében tehát, hogy a jogalanyok csoportja egyértelműen meghatározható legyen, e jogalanyokat nyilván kell tartani. E célra történelmileg először az anyakönyvi nyilvántartás jött létre, mely elsődlegesen magánjogi jellegű (pl. öröklés, házasságkötés) célokat szolgál. A személyiadat- és lakcímnnyilvántartás rendszere ezzel szemben elsődlegesen államigazgatási és igazságszolgáltatási szervek részére szolgáltat adatokat, ezáltal biztosítva joggyakorlást. Elsődleges célja, hogy az állampolgárok jogainak gyakorlását, kötelezettségeinek teljesítését segítse elő mind a közigazgatásban, mind a gazdasági szférában vagy a polgárok egymás közötti jogviszonyaiban. Jelenleg e nyilvántartás az egyetlen, amely átfogó képet ad arról, hogy kik élnek az ország területén, ezáltal meghatározva a jogszabályokban jogokkal felruházott, illetve kötelezettségekkel terhelt személyek csoportját. Mindezeket túl egyben közhiteles nyilvántartás is, amely teljes bizonyító erővel bizonyítja a benne foglalt adatok valóságát.

A közigazgatás az össztársadalmi célok megvalósítása érdekében kezel (beszerez, rögzít, feldolgoz és továbbít) információkat, mely nélkül az állam működése gyakorlatilag ellehetetlenülne. A nyilvántartás jelentősége az, hogy segítségével áttekinthető a nyilvántartással érintett objektumok (személy, szervezet, dolog), lehetővé téve a döntések gyors és megalapozott meghozatalát. A közigazgatás szervei által vezetett nyilvántartások gyakorlatilag átfogják a társadalmi és a gazdasági élet minden területét. A hatékony működéshez azonban az is szükséges, hogy a nyilvántartott adatok mindig aktuálisak és a valóságnak megfelelőek legyenek.

A nyilvántartásoknak a hatékony működés érdekében meg kell felelniük a célszerűség és célhoz kötöttség, a törvényesség, a pontosság és valóságosság, az objektum-közelség, a rugalmasság, a teljesség elveinek, illetve alkalmasnak kell lenniük arra, hogy kizárják a párhuzamos adatkezelést. Mindezek alapján a nyilvántartás nem lehet öncélú, mindig valamely feladat végrehajtását kell szolgálnia, továbbá abban csak azon adatokat szabad tárolni, amelyek a meghatározott cél eléréséhez feltétlenül szükségesek. Csak olyan nyilvántartásokat szabad vezetni, amelyeket jogszabály elrendel, de legalábbis nem tilt, másrészt pedig a személyi nyilvántartások csak kifejezett jogszabályi felhatalmazás esetén kapcsolhatók össze. A nyilvántartás adatai a tényleges állapotot kell, hogy tükrözzék, azaz naprakész állapotban kell lenniük. A nyilvántartást ott kell vezetni, ahol az érintett objektum él, dolgozik vagy van, ami elősegíti a pontosság és a valóságosság követelményének érvényesülését is. A rugalmasság követelményének megfelelően lehetőségnek kell lennie az adatok új szükségleteknek megfelelő kicserélésére, megváltoztatására. Az adatbázis csak akkor szolgálhat megalapozott döntések alapjául, ha kiterjed minden egyes érintett objektumra. Egy adatot egy szervezetenél csak egy alkalommal kell fölvenni, ami kizárja a párhuzamos adatkezelést, vagyis azt a helyzetet, hogy egy adott szerv különböző nyilvántartásaiban, ugyanazon objektumról más-más adatokat tartanak nyilván.

A közigazgatás által vezetett országos alapnyilvántartások társadalmi-gazdasági szempontból a legjelentősebbek, mivel az állami döntéshozatal információs bázisának gerincét képezik. E nyilvántartások az egész országra – illetve az ország minden adott objektumára – kiterjedően (teljes körűen) rögzítik a lakosságnak, a nemzeti vagyoni egyes elemeinek vagy a szellemi javaknak ugyanazon legfontosabb adatait, függetlenül attól, hogy erre egyes központi helyen vagy az országban széttagoltan kerül-e sor. Az országos alapnyilvántartásokat rendszerint, de nem kivétel nélkül államigazgatási szervek vezetik. Például: polgárok személyi adatainak és lakcímeinek nyilvántartása, a katonai nyilvántartás, bűnügyi nyilvántartás, az ingatlan-nyilvántartás. A központi államigazgatási szervek, illetve az önkormányzatok is vezetnek nyilvántartásokat ágazati és funkcionális, illetve helyi feladataik ellátása érdekében. A hatóság által vezetett nyilvántartások közül azok minősülnek hatósági nyilvántartásnak, amelyek létrehozását és vezetését jogszabály írja elő.

A hatósági nyilvántartások lehetnek jogkeletkeztető (konstitutív), illetve deklaratív hatályúak. A konstitutív hatályú nyilvántartás esetén a jogok a nyilvántartásba vétellel jönnek létre, módosulnak vagy szűnnek meg, az ügyfél csak a nyilvántartásba vétellel válik jogosulttá mint pl. az ingatlan-nyilvántartás esetében. Ezzel szemben a deklaratív hatályú nyilvántartás nem keletkeztet jogot, illetve az ilyen nyilvántartásba történő felvétel közvetlenül nem eredményezi jog keletkezését, módosulását vagy megszűnését. Ez utóbbira példa az anyakönyvi nyilvántartás.

A lakcímnnyilvántartásra épülő jogterületek

Elsőként azt tekintetem át, hogy mely jogterületeken kapcsolódhatnak a lakcímnnyilvántartás szerinti adatokhoz jogkövetkezmények, mely területeken lehet jelentősége a nyilvántartásban foglalt adatok pontos, naprakész és valóságú voltának.

Jelenleg számtalan jogszabály (törvény, illetve rendelet) fűz valamilyen jogkövetkezményt a magyarországi, Nytv. szerinti lakóhely fennállásához, itt csak példálózó jelleggel szeretnék közülük néhány fontosabb törvényt kiemelni:

- Az országgyűlési képviselők választásáról szóló 2011. évi CCIII. törvény 1. §-a szerint „lakóhely: a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló törvény szerinti lakóhely, lakóhellyel nem rendelkező állampolgár esetében a tartózkodási hely.” A törvény a magyarországi lakóhellyel rendelkező választópolgár számára biztosítja, hogy egyéni választókerületi jelöltre és pártlistára szavazhasson. Hasonlóan ehhez, csak a magyarországi lakóhellyel rendelkező, névjegyzékben nemzetiségi választópolgárként szereplő választópolgár számára biztosított az egyéni választókerületi jelöltre, illetve a nemzetiségi listára való szavazás. A magyarországi lakóhellyel nem rendelkező választópolgár pedig csak pártlistára adhatja le a szavazatát. Szavazni csak a lakóhely szerinti választókerületben lehet. A törvény hatálybalépését követő országgyűlési képviselők általános választásának kitűzéséig pedig csak annak van választójoga, aki magyarországi lakóhellyel rendelkezik.
- A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény hatálya a Magyarországon lakóhellyel rendelkező, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárságú személyekre és e személyek közösségeire terjed ki. A választópolgár a lakóhelye szerinti településen (vagy a választás kitűzését megelőző harmincadik napig bejelentett tartózkodási helye szerinti településen) szerepelhet a nemzetiségi névjegyzékben.
- A központi hitelinformációs rendszerről szóló 2011. évi CXXII. törvény értelmében a központi hitelinformációs rendszer (ismertebb nevén BAR-lista) is tartalmazza a hatálya alá tartozó természetes személyek lakcímadatát.
- Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény a lakóhely, állandó lakóhely, illetve szokásos tartózkodási hely fogalmakat különbözteti meg. A törvény vonatkozásában szokásos tartózkodási hely: a magánszemélynek akkor van Magyarország területén szokásos tartózkodási helye, ha az adott naptári évben – a ki- és beutazás napját is egész napnak tekintve – legalább 183 napot belföldön tartózkodott; állandó lakóhely: az olyan lakóhely, ahol a magánszemély tartós ott-lakásra rendezkedett be és ténylegesen ott lakik. Nem változik az állandó lakóhely, ha a magánszemély ideiglenes jelleggel huzamosabb ideig külföldön tartózkodik, illetve ha előzetes letartóztatásban van vagy szabadságvesztés büntetését tölti; lakóhely: minden olyan helyiség, amelyet valaki lakásként használ, vagy a körülmények arra utalnak, hogy azt lakásának tekinti. Mindezekon túl utal az Nytv-re is, a gépjárműadó vonatkozásában, amikor meghatározza, hogy a nyilvántartásból meghatározott adatokat bizonyos időközönként (évente, havonta) a nyilvántartást kezelő központi szerv (KEKKH) köteles a gépjárműadó kivetésére jogosult önkormányzati hatósággal közölni.
- A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény alkalmazhatóságának is alapvető feltétele, hogy az érintett Magyarországon éljen, a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek esetén pedig magyarországi – az Nytv. szerinti – bejelentett lakóhellyel, EU Kék Kártyával rendelkezők esetén bejelentett lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkezzenek.
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény, hasonlóan az előzőhöz, a fogyatékosági támogatás feltételeként határozza meg, hogy az érintett Magyarország területén éljen, a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek esetén pedig magyarországi – az Nytv. szerinti – bejelentett lakóhellyel, EU Kék Kártyával rendelkezők esetén bejelentett lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel rendelkezzenek.
- Az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény biztosítja az ügyvéd számára többek között azt is, hogy ellenőrizze a fél lakcímadatait, amikor okiratot ellenjegyez, ennek keretében megkeresheti a nyilvántartás adatait feldolgozó hatóságot is.
- Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény a nyilvántartás tartalmazza az érintett magánszemély lakcímét, melynek megváltozását főszabály szerint az érdekeltnek kell bejelentenie, hivatalból a változást az ingatlanügyi hatóság akkor vezeti át, ha az adat változását eljárása során észleli. Az ingatlanügyi hatóság eljárásának megindításáról az ügyfelet az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett lakcímén értesíti.
- A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény a belföldi fogalmánál utal az Nytv. szerinti bejelentett

lakóhelyre. A fogalomnak az egészségügyi szolgáltatási járulék fizetésénél van jelentősége, a járulékfizetési kötelezettség megállapításánál az adóhatóság saját nyilvántartása szolgáltat adatot, ennek hiányában kerül sor a lakcímnnyilvántartást kezelő központi szerv (KEKKH) megkeresésére, a lakcímre vonatkozó adatok közlése érdekében.

- A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényben szabályozott pénzbeli és természetbeni ellátás iránti kérelmet elbíráló szerv illetékességét a kérelmező lakcíme határozza meg, mely során a személyiadat- és lakcímnnyilvántartás adatai irányadóak.
- A gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény szerint az adóztatási feladatokat az érintett Nytv. szerinti, „bejegyzett lakóhelye, annak hiányában tartózkodási helye” szerinti önkormányzati adóhatóság látja el.

A jogszabályokat áttekintve megállapítható, hogy háromféle szabályozási metódus van: az első konkrétan utal a lakóhely vonatkozásában az Nytv-re, a második nem határozza meg, hogy mit kell lakóhely/tartózkodási hely fogalma alatt érteni, míg a harmadik – ez az egyes pénzügyi tárgyú jogszabályokban fordul leginkább elő – használja a szokásos tartózkodási hely fogalmát is.

A lakcímnnyilvántartás hatálya

A fentieket követően áttekintettem az Nytv., illetve az Nytv. vhr. hatályát, vagyis azt, hogy milyen alanyi körre kell a rendelkezéseiket alkalmazni, illetve mely hatóságok és milyen jogkörrel járnak el a lakcímbeljelentéssel kapcsolatos ügyekben.

A nyilvántartás a polgárok lakcímadatait, valamint az azokban bekövetkezett változásokat tartalmazza. Az a feladata, hogy ezen adatokat gyűjtse és kezelje, azokról okiratokat adjon ki és a törvényben meghatározott jogosultaknak adatokat szolgáltatson.

A törvény személyi hatálya alá tartoznak:

- a Magyarország területén élő magyar állampolgárok, a bevándorolt és a letelepedett jogállású, valamint a menekültként vagy oltalmazottként elismert személyek,
- a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek, amennyiben a szabad mozgás és a három hónapot meghaladó tartózkodási jogukat Magyarország területén gyakorolják,
- a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény 4. § (3) bekezdése vagy 5. §-a alapján honosított vagy visszahonosított külföldön élő polgárok⁴ – honosított vagy visszahonosított külföldön élő polgár adatai az állampolgársági ügyekben eljáró szerv értesítése alapján hivatalból szerepelnek a nyilvántartásban,
- az Nytv-ben meghatározott esetekben a külföldön élő magyar állampolgárok – adataik a nyilvántartásban akkor szerepelnek, ha az érintett személy kéri adatai nyilvántartásba való felvételét, illetve meglévő adatai további kezelését; adatait az érintett kérelmére – az archiv adatok kivételével – a nyilvántartásból törölni kell.

Mindezek alapján tehát megállapítható, hogy a nyilvántartás a Magyarország területén élő személyeken kívül meghatározott eljárásban honosított, illetve visszahonosított személyek, illetve bizonyos esetekben a külföldön élő magyar állampolgárok adatait is tartalmazza.

A nyilvántartással kapcsolatos feladatokat a helyi önkormányzat jegyzője, a fővárosi és megyei kormányhivatal, illetve a KEKKH látja el. A nyilvántartás hatálya alá tartozó személyek adatainak, adatváltozásainak nyilvántartásba vételében közreműködik az állampolgársági ügyekben eljáró szerv, az anyakönyvvezető, illetve a konzuli tisztviselő.

A nyilvántartással kapcsolatos fő feladatok a jegyző hatáskörébe tartoznak, aki ennek keretében:

- gondoskodik a település közigazgatási területén lakcímmel rendelkező polgárok adatainak, adatváltozásainak, illetve adatjavításainak, valamint a polgár adataiban a település közigazgatási területén bekövetkezett változásoknak a nyilvántartáson történő átvezetéséről,
- ellátja a lakcímbeljelentés tudomásulvételével kapcsolatos feladatokat,
- adatszolgáltatást teljesít a nyilvántartásból,
- közokiratokat ad ki a nyilvántartott adatokról,
- gondoskodik a személyes adatok védelméről.

A kormányrendeletben kijelölt körzetközponti feladatokat ellátó települési önkormányzat jegyzője a polgármesteri hivatal részeként okmányirodát működtet. Ennek keretében a jegyző:

- végzi a lakcímről szóló hatósági igazolvány kitöltésével, nyilvántartásával és a polgár részére történő kézbesítésével kapcsolatos feladatokat;
- ellátja a személyazonosítás céljára szolgáló, illetőleg jogosultságot igazoló okmányok kiadásával kapcsolatosan hatáskörébe utalt, törvényben meghatározott adatkezelési feladatokat.

A jegyző a nyilvántartás folyamatos és naprakész vezetése érdekében gondoskodik az illetékességi területén bekövetkezett adatváltozások, valamint az illetékességi területén lakcímmel rendelkező polgár adatváltozásának és adatjavításának nyilvántartáson történő átvezetéséről. Az adatváltozásokat, az adatjavításokat, ezek alapiratait, valamint a leadott személyi azonosítóról és a lakcímről szóló hatósági igazolványt haladéktalanul továbbítja a körzetközponti jegyzőnek, aki intézkedését követően gondoskodik az alapiratoknak a központi szervnek való

továbbításáról. A körzetközponti jegyző átvezeti a nyilvántartáson a személyi és lakcímadatokat, adatváltozásokat és adatjavításokat

- A fővárosi és megyei kormányhivatalok;
- felügyeletet gyakorolnak a helyi nyilvántartási tevékenység felett,
- ellenőrzik a személyes adatok védelmének érvényesülését, szükség esetén helyreállítják a törvényes állapotot,
- a nyilvántartás működtetésével kapcsolatos technikai feltételek biztosítása során közreműködnek a nyilvántartás adatkezelésének és adatszolgáltatásának megszervezésében,
- másodfokú hatósági jogkörrel rendelkeznek a jegyző által nyilvántartási ügyekben hozott elsőfokú döntésekkel szemben.

A személyiadat- és lakcímnnyilvántartást a központi szerv, vagyis a KEKKH kezeli. E körben feladata többek között:

- biztosítja a nyilvántartásban kezelt adatok helyességét,
- működteti a nyilvántartás informatikai rendszerét,
- kezeli a Központi Okmánytárat,
- dönt a nála előterjesztett kérelmek ügyében a lakcímről szóló hatósági igazolvány kiadásáról vagy visszavonásáról,
- felügyeli a nyilvántartás helyi és területi szerveinek lakcímbeljelentéssel összefüggő hatósági tevékenységét.

A KEKKH jogosult a nyilvántartás bármely szervénél, illetve üzemeltetőjénél keletkezett egyedi adathibák vizsgálatára, és utasítást adhat a hiba megszüntetésének módjára. Kizárólagos hatáskörrel rendelkezik a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek, az oltalmazottként elismert személyek, illetve a külföldön élő, honosított, illetve visszahonosított polgárok személyi és lakcímadatainak nyilvántartásba vételével kapcsolatos feladatok ellátását illetően.

Az eljáró hatóság dönt a hatósági igazolvány kiadásáról, kiadásának megtagadásáról, valamint a hatósági igazolvány cseréjéről és visszavonásáról, illetve végzi – a hatósági igazolvánnyal összefüggő ügyintézés során tapasztalt, vagy a polgár által bejelentett, igazolt – adatváltozás, illetve a hibás adat kijavítás személyiadat- és lakcímnnyilvántartáson történő átvezetésével kapcsolatos feladatokat. A hatósági igazolvány kiadása ügyében hivatalból jár el az illetékes hatóság, ha arra a lakcímbeljelentéssel kapcsolatos eljárásban kerül sor, illetve ha a Magyarország területét külföldön történő letelepedés szándékával elhagyó magyar állampolgár kéri adatainak a nyilvántartásban való további kezelését. Az érintett polgár kérelmére akkor kell kiadni a hatósági igazolványt, ha a polgár lakcíme szerinti település neve, postai irányítószáma, a lakás címeként bejelentett közterület neve vagy jellege, illetőleg a ház száma megváltozott (címváltozás).

A nyilvántartás szervei az általuk kezelt adatokat:

- a polgár lakcímbeljelentéséből,
- a polgár személyazonosító igazolvány kiadása iránti, valamint a polgár adatainak letiltásából vagy helyesbítésére vonatkozó kérelméből, továbbá a külföldön élő magyar állampolgárok kérelméből,
- az anyakönyvből az anyakönyvvezető, a központi idegenrendészeti nyilvántartást kezelő szerv, a konzuli szolgálat konzuli tisztviselője, a helyi önkormányzat jegyzője által küldött, valamint az állampolgársági ügyekben eljáró szerv értesítéséből,
- a területszervezési intézkedést kihirdető jogszabályból,
- a jegyző, a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve, a központi szerv, valamint a bíróságok nyilvántartási eljárás tárgyában hozott határozataiból gyűjtik.

A lakóhely, illetve a tartózkodási hely bejelentése

Attól függően, hogy a fent ismertetett személyi hatály mely kategóriájába tartoznak a jogalanyok, a bejelentési eljárás a következőképpen alakul.

A Magyarország területén élő, az Nytv. hatálya alá tartozó polgár köteles beköltözés vagy kiköltözés után *három munkanapon belül* lakóhelyének, illetve tartózkodási helyének címét a települési önkormányzat jegyzőjének nyilvántartásba vétel céljából bejelenteni (lakcímbeljelentés). A lakcímbeljelentéshez a lakás tulajdonosának vagy a lakás használatára egyéb jogcímen jogosultnak a hozzájárulása szükséges. Érvénytelen a bejelentett lakcímadat, ha a polgárnak a lakás használatára vonatkozó joga jogerős bírósági vagy hatósági határozat alapján megszűnt és a határozatot végrehajtották, továbbá, ha az illetékes települési önkormányzat jegyzője megállapította, hogy a polgár bejelentett lakcímadata (bejelentett lakóhelyének vagy tartózkodási helyének a címe) nem valós.

A kiskorú gyermek lakóhelyeként – ha a bíróság vagy a gyámhatóság a gyermek lakóhelyéről jogerősen másként nem határoz – a szülő (törvényes képviselő) lakóhelyét kell bejelenteni, újszülött esetében első lakóhelyként az anya lakóhelyét, ennek hiányában tartózkodási helyét – a születés tényével együtt – az anyakönyvvezető jelenti be.

A polgár lakcímbeljelentési kötelezettségét *személyesen*, illetve törvényes képviselője vagy meghatalmazottja útján teljesítheti. Ez alól kivételt jelent, ha a bejelentési kötelezettség több együtt költöző hozzátartozót érint, ekkor a bejelentést valamennyiükre vonatkozóan az egyik bejelentésre kötelezett is teljesítheti, kiskorú gyermek, illetve a cselekvőképességet kizáró gondnokság alá helyezett személy esetében pedig a lakcímbeljelentését a szülő, illetve a

gondnok (törvényes képviselő) teljesíti. A 14. életévet betöltött kiskorú gyermek tartózkodási helyét maga is bejelentheti. A munkásszálláson, mozgószálláson vagy építkezés felvonulási lakóépületben lakó polgár bejelentését a lakóhely tekintetében szállásadónak minősülő személy (képviselője) is elvégezheti.

A lakcímbjelentést az Nytv. vhr. mellékletében előírt adattartalmú⁵ *bejelentőlap*on kell teljesíteni. A bejelentőlapot a lakcímbjelentés teljesítésére kötelezettnek és – ha van – a szállásadónak is saját kezűleg alá kell írnia.

Szállásadónak minősül többek között a lakás tulajdonosa, munkásszállás esetén a munkáltató, hajléktalanszállás esetében pedig a szálláshely fenntartója, illetve annak megbízottja. Ugyanígy szállásadó a kereskedelmi szálláshely (szálloda, fogadó, kemping, sátoztábor, panzió stb.) vezetője a szálláshelyre befogadott polgár, valamint az irányítása alatt álló szálláshelyen lakó alkalmazott és hozzátartozói tekintetében, a csecsemőotthon, más egészségügyi intézmény, diákotthon, kollégium, bentlakásos szociális intézmény vezetője (gondnoka) az irányítása alá tartozó szálláshelyre vagy lakóhelyre befogadott polgár és az ott lakó alkalmazott vagy hozzátartozó esetében is.

A jegyzőnél benyújtott kérelem esetén a jegyző átveszi a nyilvántartáson a lakcímbjelentés adatait, és megküldi a bejelentőlapot, valamint a személyi azonosítóról és a lakcímről szóló leadott hatósági igazolványt a lakóhely szerint illetékes körzetközponthoz, aki a feldolgozott bejelentőlapot haladéktalanul megküldi a KEKKH-hoz.

A bejelentett lakcím valódiságát (vagyis azt, hogy a megjelölt cím létezik-e) az adatok alapján a *jegyző ellenőrzi*. Ha a bejelentett lakcím nem szerepel a helyi címnyilvántartásban, de a polgár lakcím valódiságát hitelt érdemlően igazolja, a bejelentést el kell fogadni és egyidejűleg a jegyző a nyilvántartást módosítja. Amennyiben a bejelentett lakcím nem valós (pl. fizikailag nem létezik a lakás) vagy a bejelentőlapot a szállásadó nem írta alá, vagy a bejelentés egyéb okból nem felel meg a lakcímbjelentésre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseknek, a bejelentkezést el kell utasítani. Ha a jegyző a bejelentkezés elfogadása után állapítja meg, hogy a bejelentett lakcím nem valós, megállapítja a lakcím érvénytelenségét és a döntés jogerőre emelkedését követően az érvénytelen lakcímadatot a nyilvántartásban fiktív jelzéssel szerepelteti mindaddig, amíg a polgár a valós lakcímét be nem jelenti.

Ha a szállásadó igazolja, hogy a lakásába bejelentkezett személy *ténylegesen nem lakik ott*, a jegyző megállapítja a lakcím *érvénytelenségét* és a döntés jogerőre emelkedését követően az érvénytelen lakcímadatot a nyilvántartásban *fiktív jelzéssel* szerepelteti. Nem kerülhet erre sor, ha a jegyző eljárása során azt állapítja meg, hogy az érintett – a lakás végleges elhagyásának szándéka nélkül – pusztán átmenetileg nem tartózkodik a lakásban. A lakcím érvénytelenítése, illetőleg „fiktív” jelzéssel szerepeltetése esetén a jegyző gondoskodik arról is, hogy a lakcímkártya érvénytelenségének ténye a hatósági igazolvány nyilvántartásba bejegyzésre kerüljön.

Ha a Magyarországon élő polgárnak a nyilvántartásban sem lakó-, sem tartózkodási helye nincs, adatait „*lakcím nélküli*”-ként kezelik. A bíróság vagy más hatóság – amennyiben a lakás használatának megváltoztatására vonatkozó döntés végrehajtásának foganatosítására sor kerül – erről értesíti a jegyzőt, aki hivatalból intézkedik a lakcím érvénytelenítésére. Ha egyidejűleg a döntéssel érintett polgár új lakcímet nem jelent be, illetőleg a jegyző a bejelentett lakcímről nem szerez tudomást, a polgár adatait szintén „*lakcím nélküli*”-ként kezelik.

Érvénytelen tehát a hatósági igazolvány, ha az abba bejegyzett adatok megváltoztak, az megrongálódott, elveszett, eltulajdonították, hamis adatokat tartalmaz, az abba bejegyzett lakcím a nyilvántartásban érvénytelen vagy fiktív jelzéssel szerepel, illetőleg azt nem a kiállítására jogosult szerv állította ki, megszűnt a hatósági igazolványra való jogosultság, továbbá ha a polgár meghalt. Az érvénytelen hatósági igazolványt a polgár, illetve – elhalálása esetén – hozzátartozója vagy a gyógyintézet köteles nyolc napon belül leadni.

Megszűnik a hatósági igazolványra való *jogosultság*, ha a magyar állampolgár Magyarország területét külföldön történő végleges letelepedés szándékával hagyja el, és nem kéri, hogy adatai a nyilvántartásban továbbra is szerepeljenek, a letelepedett jogállású polgár letelepedett jogállást igazoló okmányát az idegenrendészeti hatóság visszavonta, a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személy tartózkodási joga megszűnt, vagy tartózkodási jogának gyakorlásával felhagyott, a menekültként elismert személy menekültkénti, az oltalmazottként elismert személy oltalmazottkénti elismerését visszavonták, ha a külföldön élő magyar állampolgár kéri adatainak a nyilvántartásból való törlését, továbbá ha a polgár magyar állampolgársága megszűnt.

Az Nytv. vhr. azt is kimondja, hogy a *mozgószálláson* (mozgó lakókocsiban, hajón lévő szálláson, kihelyezett idegyszálláson) történt elszállásolást, amennyiben a polgár más bejelentett lakcímmel nem rendelkezik, lakóhelyként, egyéb esetben tartózkodási helyként kell bejelenteni. Ekkor címként a munkáltató székhelyét, ennek hiányában telephelyét kell bejegyezni. E lakcímet a székhely (telephely) szerint illetékes jegyzőnél kell bejelenteni.

A *hajléktalanszálláson* tíz napot meghaladóan tartózkodó lakcím nélküli személyt a szállásadónak a befogadástól számított tizedik napot követő huszonnégy órán belül be kell jelentenie a szálláshely szerint illetékes települési önkormányzat jegyzőjénél. Az ideiglenes szálláshellyel sem rendelkező hajléktalan személynek lakóhelyeként azt a települést (fővárosi kerületet) kell bejelentenie, ahol szokásosan megtalálható. A nyilvántartásba ebben az esetben a bejelentett település neve mellett „*lakcím nélküli*” bejegyzést kell tenni.

A *tartózkodási hely* létesítését, illetve megszűnését a tartózkodási hely szerint illetékes jegyzőnél kell bejelenteni, megszűnését a lakóhely szerint illetékes jegyzőnél is be lehet jelenteni. A tartózkodási helyet – annak bejelentésétől számított öt éven belül – az illetékes jegyzőnél ismét be kell jelenteni, ennek hiányában az érintett tartózkodási helye az Nytv. erejénél fogva megszűnik. Nem kell ugyanakkor bejelenteni a tartózkodási helyét annak a polgárnak, aki gyógyintézeti kezelés miatt nem tartózkodik lakóhelyén, előzetes letartóztatásban van, vagy

szabadságvesztés büntetését tölti. A tartózkodási hely megszüntetéséről vagy megújításáról a jegyző nyolc napon belül értesíti a központi szervet.

Lakóhely, illetve tartózkodási hely bejelentése során szükség van az érvényes személyi igazolványra, lakcímkártyára, személyi számat igazoló hatósági bizonyítványra és a kitöltendő lakcímjelentő lapra. A bemutatandó dokumentumok köre az okmányirodák gyakorlata szerint változik, gyakran előfordul, hogy bérleti szerződést, tulajdoni lapot kérnek a bejelentkezni szándékozótól, attól függően, hogy az érintett személy a saját, avagy más tulajdonában levő lakásba kíván bejelentkezni. Ennek megfelelően amennyiben a bejelentkezni kívánó személy tulajdonát képezi az ingatlan, úgy annak tényét hitelt érdemlően kell bizonyítani, vagyis szükséges a hiteles tulajdoni lap bemutatása is. Az okmányirodák tipikusan elfogadják még az ügyvéd által ellenjegyzett adásvételi szerződést is. Amennyiben az érintett nem a saját tulajdonát képező ingatlanba kíván bejelentkezni, úgy ebben az esetben a bejelentőlapot a szállásadónak is alá kell írnia, feltüntetve egyben a szállásadó lakáshasználatának jogcímét is. Ez történhet tulajdoni lap, vagy bérleti szerződés bemutatásával.⁶ Más okmányirodák gyakorlata kevésbé szigorú, nem követelik meg az Nytv-ben és az Nytv. vhr-ben nevesített okiratokon túl más iratok bemutatását.⁷

A polgárnak azt a tényt, hogy Magyarország területét a *külföldi letelepedés* szándékával elhagyja, illetve, hogy három hónapon túl külföldön tartózkodik, a lakóhelye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzőjénél vagy a konzuli tisztviselőnél kell bejelentenie. A Magyarország területét a külföldi letelepedés szándékával elhagyó magyar vagy – a nyilvántartás hatálya alá tartozó – külföldi állampolgár, vagy hontalan személy lakcím ügyében a lakóhely szerint illetékes jegyző jár el és dönt a kérelemről. A magyar állampolgár – külföldi letelepedési szándékának bejelentésével egyidejűleg – a jegyzőnek nyilatkozik arról, kívánja-e, hogy a nyilvántartás továbbra is tartalmazza adatait.

Ha a *külföldön élő magyar állampolgár a nyilvántartásba vételét* kéri, akkor a külföldi lakóhelyét a nyilvántartásba vételt kérő nyilatkozatban be kell jelentenie. A magyarországi tartózkodási hellyel nem rendelkező külföldön élő magyar állampolgárnak a külföldi lakóhelye megváltozását a központi szervnél vagy a konzuli tisztviselőnél kell bejelentenie. Amennyiben magyarországi tartózkodási helyet kíván létesíteni, azt az illetékes jegyzőnél jelentheti be.

A lakóhely és a tartózkodási hely fogalma

A lakóhely, illetve a tartózkodási hely címe határozza meg a polgár lakcím adatát, vagyis a lakcímét. Az Nytv. a két fogalom között a tartózkodás célja szerint tesz különbséget: a polgár a lakóhelyén él, míg tartózkodási helyén a lakóhely végleges elhagyásának szándéka nélkül tartózkodik.

A köznyelvben e két fogalom helyett inkább az állandó, illetve ideiglenes lakóhely fogalmak használata terjedt el, ami azzal a hátránnyal jár, hogy sokan e jelzők miatt úgy értelmezik, hogy lakóhelyet (állandó lakóhelyet) csak saját tulajdonú ingatlanba lehet bejelenteni, míg bérlemény esetén tartózkodási helyet (mint ideiglenes lakóhelyet) kívánnak bejelenteni. Véltétőleg erre vezethető vissza az a probléma is, hogy több mint 30.000 olyan polgár szerepelt 2009-ben az országos lakcímnnyilvántartás rendszerében, akiknek lakóhelye nem, csak tartózkodási helye volt.

Az Nytv. értelmező rendelkezései szerint a polgár lakóhelye annak a lakásnak a címe, amelyben a polgár él. A polgár tartózkodási helye pedig annak a lakásnak a címe, ahol – *lakóhelye végleges elhagyásának szándéka nélkül* – három hónapnál hosszabb ideig tartózkodik. A tartózkodási hely tehát a lakóhelyhez képest kiegészítő jellegű, arról akkor beszélhetünk, ha a polgár lakóhelye (vagyis az életvitelszerűen otthonául szolgáló hely) mellett egy másik címen is, huzamosabb ideig (vagyis három hónapot meghaladóan) tartózkodik. Fontos kiemelni, hogy tartózkodási helyről csak akkor beszélhetünk, ha a polgárnak van egy lakóhelye, ahova vissza kíván térni, erre utal a „lakóhelye végleges elhagyásának szándéka nélkül” kitétel. Ebből fakad a tartózkodási hely kiegészítő jellege és egyben ideiglenessége is, hiszen megújítás hiányában öt év elteltével automatikusan megszűnik. Abban az esetben, ha a polgár végleges szándékkal hagyja el lakóhelyét, nem lehet tartózkodási helyet bejelenteni, hanem a régi lakcímadat törlése mellett új lakóhelyet kell létesíteni.

A lakcímbjelentés szempontjából lakásnak tekintendő az az egy vagy több lakóhelyiségből álló épület vagy épületrész, amelyet a polgár életvitelszerűen otthonául használ, továbbá – a külföldön élő magyar és nem magyar állampolgárok kivételével – az a helyiség, ahol valaki szükségből lakik, vagy – amennyiben más lakása nincs – megszáll. A lakóhely fogalmánál tehát vizsgálni kell, hogy lakásnak minősül-e az az épület, amelyben az érintett él, továbbá azt is, hogy valóban ott él-e, a lakást életvitelszerűen otthonául használja-e. Mindezekon túl az Nytv. vhr. rendelkezései alapján megállapítható az is, hogy – még ha lakásnak nem is minősül – lakóhelyként, illetve tartózkodási helyként kell bejelenteni a mozgószállást (mozgó lakókocsi, hajón lévő szállás, kihelyezett idényszállás), mely esetben címként a munkáltató székhelyét, ennek hiányában telephelyét kell bejegyezni.

Lakóhely (tartózkodási hely) lehet többek között a saját tulajdonú lakás, a bérelt lakás, a munkásszállás, a hajléktalanszállás, a kereskedelmi szálláshely, a csecsemőotthon, más egészségügyi intézmény, a diákotthon, a kollégium vagy éppen a bentlakásos szociális intézmény is.

Azt ugyanakkor nem határozza meg sem az Nytv., sem pedig az Nytv. vhr., hogy mely kritériumok mentén állapítható meg, hogy a polgár valóban az adott lakásban él-e, az valóban életvitelszerűen szolgál-e otthonául, illetve ha a polgárnak lakóhelye és tartózkodási helye is van, mikor fordul át a tartózkodási hely lakóhellyé, a lakóhely pedig tartózkodási hellyé (pl. szivességi lakáshasználóként a polgár lakóhelyet létesít, majd egy másik településen munkát vállalva lakást bérel, mely idő alatt a lakóhelyeként megjelölt címen csak nagyon ritkán tartózkodik, életvitelszerűen

inkább a tartózkodási helyén tartózkodik). Kérdésként merül fel az is, hogy a jegyző a bejelentéskor mennyire tudja ellenőrizni e kritériumok fennállását.

Az életvitelszerű tartózkodás fogalmánál egyértelmű jogi definíció hiányában segítségül hívható a bírósági gyakorlat, amely szerint az életvitelszerű otthlakás azt jelenti, hogy az érintettnek az adott lakás az otthona, másol nincs olyan lakása, amelyet ténylegesen, rendeltetésszerűen használ (BH2004. 65). Nem tekinthető viszont életvitelszerű otthlakásnak, ha az érintett ritkán, alkalmasszerűen, az otthlakás látszatának keltése céljából használ egy ingatlan (BH1992. 101). A Legfelsőbb Bíróság (jelenleg Kúria) egy eseti döntésében kifejtette: annak megállapításakor, hogy valaki életvitelszerűen lakik-e egy lakásban, vizsgálni kell azt, hogy az adott lakást mennyiben használja, milyen személyes szükségleteit elégíti ki ott.

Segítségül hívható továbbá az APEH (jelenleg Nemzeti Adó- és Vámhivatal) gyakorlata is, amely pl. a (már az Alkotmánybíróság által megsemmisített) vagyonadó kapcsán adott tájékoztatást 2010-ben a 34. számú információs füzetben az életvitelszerű tartózkodás fogalmáról. Eszerint „egy magánszemély számára az a lakóingatlan szolgál ténylegesen, életvitelszerűen lakóhelyeül, ahonnan életét szervezi (pl. rendszeresen innen indul munkába vagy oktatási intézménybe, illetve ide tér haza), ahol a magánszemély az életviteléhez szükséges tevékenységeket – úgymint étkezés, főzés, mosás stb. – legjellemzőbben folytatja, amely családi élete helyszínéül szolgál, amely vonatkozásában közüzemi szolgáltatásokat vesz igénybe, illetve amely elsődleges elérhetőségi címe-ként (levelezési címe-ként) jelenik meg a hatóságoknál, közműszolgáltatóknál”.⁸

A lakcím és a birtokvédelem

Általános tapasztalatok szerint sok lakástulajdonos azért nem járul hozzá bérlőjének a lakásba való bejelentkezéséhez, mert attól tart, hogy emiatt a későbbiekben nem fogja tudni őt onnan eltávolítani. A kettő között azonban nincs összefüggés, ahogyan erre az Nytv. 26. § (4) bekezdésében külön rá is mutat, amikor kimondja, hogy a lakcímbjelentés ténye önmagában a lakás használatához fűződő, valamint egyéb vagyoni jogot nem keletkeztet, és nem szünteti meg. E jogokat ugyanis nem a lakcímbjelentés, hanem valamely más jogviszony pl. lakásbérlés keletkezteti. A polgári jog szabályai szerint birtokától önhatalommal a jogalap nélkül birtokló sem fosztható meg, a védelem megilleti őt függetlenül attól, hogy hogyan került a birtokba.⁹ A birtokvédelem megilleti a bérlőt még a bérbeadóval szemben is, ha a birtoklásra a közöttük fennálló jogviszony a bérlőt feljogosítja, vagyis addig, amíg fennáll a bérelti jogviszony. Tehát függetlenül attól, hogy a bérlő lakóhelyként vagy tartózkodási helyként bejelentette-e a bérlemény címét, őt a birtokától a bérbeadó sem foszthatja meg. Ha azonban a kötelmi jogviszony már nem áll fenn, a birtokost a birtokvédelem nem illeti meg azzal szemben, akitől a birtokát származtatta.

A birtokvédelem eszközeként a birtokos önhatalommal elháríthatja a birtoksértő magatartást, illetőleg azt, aki őt a birtokától tilos önhatalommal megfosztotta, a megfosztás után azonnal kivetheti a birtokból és visszafoglalhatja azt, a birtoksértés megszüntetéséhez szükséges mérték azonban nem léphető túl. Az önhatalom eszközén túl a birtokos élhet a jegyző nyújtotta birtokvédelemmel is, akitől a birtoksértéstől számított egy éven belül lehet kérni, hogy közigazgatási eljárás keretében állítsa vissza az eredeti birtokállapotot, illetve szüntesse meg a zavarást. Harmadik eszközként pedig bírósághoz is lehet fordulni, a hatósági eljárással szemben azonban itt már vizsgálni kell a birtoklás jogalapját is, nemcsak a tényét.

Büntetőjogi és szabálysértési jogi jogkövetkezmények

A Btk. 274. § (1) bekezdés c) pontja szerint, aki közreműködik abban, hogy jog vagy kötelezettség létezésére, megváltozására vagy megszűnésére vonatkozó valótlán adatot, tényt vagy nyilatkozatot foglaljanak közokiratba, büntetést követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Az irányadó bírósági gyakorlat szerint ún. intellektuális közokirat-hamisítás büntetettének elkövetési tárgya lehet minden olyan közokirat, amelynek rendeltetése, hogy a benne foglalt adatok valóságát teljes bizonyító erővel bizonyítsa.

A Pp. 195. §-ának (1) bekezdése értelmében a közokirat olyan okirat, amelyet a bíróság, a közjegyző vagy más hatóság, illetve közigazgatási szerv ügykörén belül a megszabott alakban állított ki, s – az ellenkező bizonyításig – teljesen (megítéléstől függetlenül) bizonyítja a benne foglalt intézkedést vagy határozatot, az okirattal tanúsított adatok és tények valóságát, az okiratban foglalt nyilatkozat megtételét, valamint annak idejét és módját.

A közkeletű jogirodalmi osztályozás szerint a közokiratok rendeltetésüket tekintve ún. bizonyító közokiratok és az ún. rendelkező közokiratok lehetnek. A bizonyító közokiratok azok, amelyek bizonyító ereje kiterjed a bennük foglalt tények, nyilatkozatok és adatok megtörténtének, és azok tartalmi valódiságának közhiteles igazolására is (anyagi bizonyító erő). A személyazonosító igazolvány pl. bizonyítja a személyazonosságot és az abban rögzített más adatok (születési hely, s időpont stb.) valóságát; a születési anyakönyv a meghatározott személyektől való leszármazást, a személy nevét és a születés időpontját (1/2004. Büntető jogegységi határozat).

A lakcímkártya – a személyazonosító igazolványhoz hasonlóan – bizonyító közokirat, amely bizonyítja a benne rögzített adatok (pl. lakcím, személyi azonosító) valóságát. Ennek megfelelően az, aki olyan lakcímrre jelentkezik meg, amely ténylegesen nem szolgál életvitelszerűen otthonául megvalósítja a fent említett bűncselekményt azáltal, hogy a bejelentéssel mind a nyilvántartásba, mind pedig a kiállított közokiratba valótlán adat kerül.

Külön elbírálás alá esik a szállásadó aláírásának meghamisítása. A bírói gyakorlatban tetten érhető, hogy ezt az elkövetési magatartást nem büntetik, csak abban az esetben, ha a közokirat-hamisítás valamilyen okból kifolyólag nem valósul meg (pl. BH 1999. 150).

A 2012. április 14-ig hatályos Szabs. rendelet 29. §-a a lakcímbjelentési kötelezettség elmulasztása cím alatt azt, aki a lakcímbjelentésre előírt rendelkezéseknek nem tesz eleget, 30 000 Ft-ig terjedő pénzbírsággal sújtja. Az új szabálysértési törvény hatálybalépésével ez a tényállás megszűnik, így 2012. április 15-től nem sújtható e cselekmény szabálysértési büntetéssel. A jelentés elkészültekor még nem tisztázott, hogy a jövőben fog-e ehhez a törvénysértéshez valamilyen (közigazgatási) szankció kapcsolódni.

A lakcímbjelentéssel kapcsolatos változások 2013. január 1-jétől

Az anyakönyvi eljárásról szóló 2010. évi I. törvény hatálybalépésével¹⁰ alapvetően módosulni fog az Nytv. Egyrészt figyelemmel lesz a korszerű elektronikus eszközök felhasználására, másrészt törekszik az eljárás biztonságosabbá tételére. A szállásadó védelme érdekében bevezetik, hogy a szállásadó külön nyilatkozata esetén a lakcímre csak úgy lehessen bejelentkezni, hogy a bejelentkezéskor a bejelentkezővel együtt a tulajdonos vagy a használandó szállásadó is személyesen megjelenik, vagy az ügyfélkapun keresztül előzetesen adja meg a hozzájárulását a bejelentkezéshez. A szállásadó maga döntheti el, hogy igénybe veszi-e ezen lehetőségeket, ennek hiányában a bejelentést a jelenleg is hatályos szabályokkal azonos módon teszik meg. Ekkor is lehetőség lesz azonban arra, hogy a szállásadó előzetes kérelme esetén értesítést kapjon a bejelentkezésről. Bejelentkezést bármely településen lehet majd kezdeményezni, azzal a megkötéssel, hogy ha az adott cím nem szerepel a címnyilvántartásban, akkor továbbra is a lakóhely vagy a tartózkodási hely szerinti jegyző rendelkezik illetékességgel.

Következtetések

A KEKKH elnökhelyettese által kiadott Szakmai tájékoztató, illetve az annak alapjául szolgáló IRM/AJFO állásfoglalás kötelező jellegével kapcsolatban az alábbiakat szeretném kiemelni. Az Alkotmánybíróság számtalan esetben foglalkozott már azzal a kérdéssel, hogy kötelezők-e és ha igen, milyen mértékben az ún. informális jogértelmezések. Az állam szerveinek jogalkotó hatáskörét a Szakmai tájékoztató kiadásának időpontjában az Alkotmány és a Jat. szabályozta. A Jat. határozta meg, hogy a kiadott aktusok közül melyek minősülnek jogszabálynak és melyek állami irányítás egyéb jogi eszközeinek¹¹, rendelkezései garanciális jelentőséggel bírnak a jogalkotásra való felhatalmazottság, a norma címzettjeinek meghatározása, illetve a jogalkotási eljárás terén is. Az irányadó 60/1992. (XI. 17.) AB határozatában az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a Jat. „garanciális szabályainak mellőzésével hozott minisztériumi és egyéb központi állami szervektől származó, jogi irányítást tartalmazó leiratok, körlevelek, útmutatók, iránymutatások, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések kiadása és az ezekkel való irányítás gyakorlata alkotmányellenes. [...] az irányítás informális eszközei ugyan kötelező erővel nem rendelkeztek, de a gyakorlatban úgy viselkedtek, mintha jogi aktusok lennének. Gyakran túllépték az irányítás határait és tényleges jogszabályi tartalmuk volt. Kialakult egy olyan 'formátlan jog', amely [...] a jogszabályok elé felhatalmazottság nélkül kerültek, azaz az értekezési eljárással kerültek előtérbe. [...] Bár a bennük foglalt jogértelmezésnek, jogalkalmazási szempontnak semmiféle jogi ereje, kötelező tartalma nincs, miután az államigazgatás központi szervei bocsátják ki, alkalmasak arra, hogy a címzetteket megtevésszék, s a címzettek kötelező előírásaként alkalmazzák azt. [...] A törvényben foglalt garanciális szabályok be nem tartásával alkotott, ilyen irányítások könnyen válhatnak a jogi szabályozást pótló, a jogszabályok érvényesülését lerontó irányítási eszközökké, s ez a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen.” [60/1992. (XI. 17.) AB határozat, ABH 1992. 275.] Tekintettel arra, hogy ilyen esetekben az aktus kibocsátója hatáskörét túllépve alkot – normatív tartalommal bíró – aktust, az Alkotmánybíróság azt nem létezőnek tekinti, és következetes gyakorlata szerint kimondja, hogy ahhoz jogi hatás nem fűződik.

Mindezek alapján egyértelműen megállapítható, hogy a kiadott állásfoglalás, illetve Szakmai tájékoztató normatív tartalommal bír, ugyanis jogértelmezési kérdésben utasítást tartalmaz a gyakorlat egységesítésére, ezért annak kiadásával a KEKKH elnökhelyettese a jogállamisággal összefüggő visszásságot okozott.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatára hivatkozással megállapítható egyszersmind az is, hogy sem az IRM/AJFO által kiadott állásfoglalás, sem pedig a Szakmai tájékoztató nem tekinthető létező és a címzettek számára kötelező tartalommal bíró jogi aktusnak, így a jegyzők számára a jövőben is biztosított a szabad jogértelmezés. Ki kell azonban emelni mindezek mellett azt is, hogy egyik dokumentum sem tartalmaz olyan jogértelmezést, ami ellentétes lenne az Nytv., illetve az Nytv. vhr. rendelkezéseivel, sőt, gyakorlatilag azokkal összhangban hívta fel a jegyzők figyelmét a tartózkodási hely fogalmának jelentésére.

A tartózkodási hely kiegészítő jellegéből fakadóan ugyanis valóban nem kerülhetett volna sor arra, hogy a települési önkormányzatok jegyzői úgy jegyezzenek be tartózkodási helyet a nyilvántartásba, illetve a lakcímkártyára, hogy azzal párhuzamosan törlik a lakóhelyet és annak helyére semmit sem jegyeznek be. A tartózkodási hely ugyanis jellegéből fakadóan alkalmatlan a lakóhely kiváltására. Ez a gyakorlat egyrészt ellentétes az Nytv. rendelkezéseivel, másrészt alkalmas volt arra, hogy általa a jogalanyok különböző jogosultságoktól essenek el, vagy legalábbis megnehezítsék az érintett jogosultságokhoz való hozzáférést pl. egészségügyi ellátás, általános iskolai oktatás.

Megállapítható továbbá az is, hogy sem az Nytv., sem pedig az Nytv. vhr. nem határoz meg részletes rendelkezéseket azzal kapcsolatban, hogy bejelentkezés során az okmányirodáknak, illetve a jegyzőnek milyen kötelességei vannak, hogyan és mennyiben kell ellenőrizni a bejelentés valóságtartalmát, azt, hogy az érintett valóban a megjelölt ingatlanban kíván-e élni, megtörtént-e a beköltözés, a szállásadó aláírása valódi-e stb. Kiemelendő, hogy a közhitelesség követelményéből adódóan a jogszabály a lakcím valóságának a hitelt érdemlő igazolását kívánja meg a polgártól, az eljáró hatóságtól pedig a bejelentett lakcím valóságának az ellenőrzését.

Tekintettel arra, hogy a lakcímkártya kiadása általában a bejelentkezéskor megtörténik, az ellenőrzés lehetőségei korlátozottak – amennyiben ezt a gyakorlatot fenn kívánják tartani.

Ugyanakkor igaz az is, hogy a Ket. rendelkezéseit a hatósági igazolvánnyal kapcsolatos eljárásokban is alkalmazni kell (Ket. 82. §), ezért legalább annak a – körülmények között – mérlegelése elvárható, hogy a benyújtott iratok alapján szükség van-e a döntéshozatal előtt bizonyítási eljárás lefolytatására, különösen igaz ez arra az esetre, amikor nem saját tulajdonú lakásba történik a bejelentkezés. Ez esetről esetre dől el, de az kiemelhető, hogy a hatóságnak mérlegelnie kell, a benyújtott iratok valóságtartalmának automatikus elfogadása nem megfelelő gyakorlat.

A hatóságnak a bejelentkezés tudomásulvételekor leginkább azt kell tisztáznia, hogy megtörtént-e a beköltözés, az az ottélés szándékával történt-e, vagyis a bejelentkező akaratát kell vizsgálnia, illetve azt, hogy megvan-e a szükséges beleegyezés. A beköltözés megtörténte különösen jelentős abból a szempontból, hogy közismert tény, vannak, akik a választások eredményének befolyásolása, vagy éppen annak érdekében létesítenek – látszólag – lakóhelyet, hogy gyermeküket jobb iskolába járathassák.

A Ket. szerint a hatóság hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét [3. § (2) bekezdés c) pont], a hatóság az eljárás során az érintett ügyre vonatkozó tényeket veszi figyelembe, minden bizonyítékot súlyának megfelelően értékeli, döntését valósághű tényállásra alapozza [3. § (3) bekezdés]. Az 50. § mindezt azzal egészíti ki, hogy a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni, ha pedig ehhez nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le. Szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt. Törvény előírhatja, hogy a hatóság a határozatát kizárólag valamely bizonyítási eszközre alapozza, továbbá törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyekben kötelezővé teheti valamely bizonyítási eszköz alkalmazását, illetve előírhatja valamely szerv véleményének a kikérését.

Az eljáró hatóságnak valósághű tényállásra kell alapoznia a döntését, amelyhez szükség esetén tisztáznia kell a tényállást. A Ket. a szabad bizonyítás elvét követi, vagyis a hatóság bármely, a rendelkezésére álló bizonyítékot figyelembe vehet, illetve igénybe vehet bármely bizonyítási módot, ettől csak törvény, illetve kormányrendelet térhet el. Ebből egyrészt az következik, hogy nem lehet a gyakorlatban kizárólagos bizonyítékká tenni pl. a hat hónapnál nem régebbi hiteles tulajdoni lapot, ugyanis nincs olyan jogszabályi előírás, amely ezt tartalmazná. Hozzá kell tenni ehhez azt is, hogy a hatóság egyébként sem kötelezhet senkit olyan adat igazolására (jelen esetben arra, hogy a bejelentkezni kívánó személy, illetve a szállásadója valóban tulajdonos-e), amelyet valamely hatóság, bíróság, vagy a Magyar Országos Közjegyzői Kamara jogszabállyal rendszeresített nyilvántartásának tartalmaznia kell [Ket. 36. § (2) bek.].

A hatóságoknak ezek alapján mindenképpen mérlegelniük kellene – a bejelentkezni kívánó személy indítványát is figyelembe véve – más bizonyítási eszközök figyelembe vételét is. Ha ugyanis főszabály szerint a hiteles tulajdoni lap csatolását kéri az ügyfél, a bejelentkezési eljárás ugyan rövid és ingyenes lesz, de az ügyfélnek attól még előtte meg kell szereznie a földhivataltól a szükséges iratot, ahol illetéket kell fizetnie, ha pedig az okmányiroda él megkereséssel a földhivatal felé, vagy kéri le a szükséges adatokat a TAKARNET rendszerről, azt az ügyfélnek ugyanúgy meg kell fizetnie, továbbá lassítja is a bejelentkezési eljárást. Megoldásként tehát mérlegelni kellene más bizonyítékok figyelembe vételének lehetőségét, vagy pedig az okmányirodán belül a lakcímbjelentéseknél eljáró minden ügyintéző TAKARNET-hez való hozzáféréseinek biztosítását. Álláspontom szerint ez utóbbi esetben az is elegendő lenne, ha az ügyintéző csak betekintene az adatbázisba és így ellenőrizné az adatok helyességét.

A kérdéshez tartozik még az is, hogy hasonlóképpen nem tisztázza jogszabály az életvitelszerű tartózkodás fogalmát sem. Az, hogy az érintett személy a lakásban él-e, értelemszerűen más tartalommal bír akkor, amikor a beköltözést követő három napon belüli bejelentkezési kötelezettségét teljesíti és akkor, amikor fiktívalja a jegyző a lakcímét. Ez utóbbi esetben ugyanis könnyebb annak a megállapítása, hogy az érintett az adott lakásban lakik-e, ahogyan azt az egyik panaszos esete is bizonyítja, akinél vizsgálta a hatóság, hogy részt vesz-e a költségviselésben, illetve megfelelő tudomással bír-e a lakásról és az ott lakókról.

Az Alkotmánybíróság 9/1992. (I. 30.) AB határozatában kiemelte, hogy „a jogállamiság fontos eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992. 59., 65.] A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon [26/1992. (IV. 30.) AB határozat, ABH 1992, 135, 142.]. Nem állapítható meg ugyanakkor a jogállamiság és annak részét képező jogbiztonság sérelme pusztán amiatt, hogy az adott normaszöveg a jogalkalmazás során értelmezésre szorul: a jogbiztonság elvéből nem következik a jogalkotónak olyan kötelezettsége, hogy minden fogalmat minden jogszabályban külön meghatározzon [71/2002. (XII. 27.) AB határozat, ABH 2002, 417.]. A normavilágosság sérelme miatt az alkotmányellenesség akkor állapítható meg az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint, ha a szabályozás a jogalkalmazó számára értelmezhetetlen, vagy eltérő értelmezésre ad módot, és ennek következtében a norma hatását tekintve kiszámíthatatlan, előre nem látható helyzetet teremt a címzettek számára, illetőleg a normaszöveg túl általános megfogalmazása miatt teret enged a szubjektív, önkényes jogalkalmazásnak. Ha „egy jogszabály törvényi tényállása túl elvont, túl általános, akkor a jogszabály rendelkezése a jogalkalmazó belátása szerint kiterjeszhető vagy leszűkíthető. Az ilyen jogszabály lehetőséget ad a szubjektív jogalkalmazói döntésre, a különböző jogalkalmazók eltérő gyakorlatára, a jogegység hiányára. Ez csorbitja a jogbiztonságot.” [1160/B/1992. AB határozat, ABH 1993. 607., 608.] Mindezeket túl, a

29/2002. (VII. 2.) AB határozatában egy települési önkormányzat rendeletét megsemmisítése esetében azt is kiemelte, hogy a „tartós, életvitelszerű” jelenlét előírása – a kapcsolódó értelmezési rendelkezések hiányában – jogbizonytalanságot okoz, mivel nem zárja ki az önkényes jogalkalmazás lehetőségét, ami sérti a jogbiztonság alkotmányos elvét. [29/2002. (VII. 2.) AB határozat, ABH 2002, 543, 547.]

Mindezek alapján megállapítottam, hogy az Nytv. és az Nytv. vhr. bizonytalan fogalomhasználata a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság fogalmával összefüggésben a fentiekben túl azt is kiemelte, hogy a jogbiztonságnak „elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magtartás [...] előre kiszámítható legyen.” [72/1995. (XII. 15.) AB határozat, ABH 1995. 351., 357.]

A bizonytalan, önkényes jogalkalmazói gyakorlat, a helytelen jogértelmezések, együttesen és külön-külön is ellentétesek ezzel a követelménnyel, és azok jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoznak.

A panaszok tükrében külön problémát jelent ugyanakkor a szállásadó aláírása, mint feltétel, amely nélkül ugyanis nem kerülhet sor bejelentkezésre. Abban az esetben, ha a szállásadó nem hajlandó a lakcímbjelentő lapot beleegyező aláírásával ellátni, jelenleg négy út áll a bejelentkezni szándékozó személy előtt. Az egyik az, ha aláhamisítja a hiányzó aláírást, amivel magánokirat-hamisítást követ el, de így bejelentkezik, a másik, hogy nem jelentkezik be, fenntartva korábbi lakcímét, ahol ténylegesen nem él, ezzel (jelenleg még) szabálysértést követ el, a harmadik, ha máshová jelentkezik be, ahol ezt megengedik, ami viszont közokirat-hamisítást, ugyanis azzal, hogy nem ott él ténylegesen, valótlan adat kerül a lakcímnnyilvántartásba, illetve a lakcímkártyájára, ami közokirat, a negyedik út pedig, ha települési szintű lakcímre jelentkezik be, ekkor viszont hajléktalannak fogják tekinteni.

Annak, hogy a szállásadó miért nem adja beleegyezését a bejelentkezéshez, több oka lehet, egyik a már fent kifejtett téves jogértelmezés, amikor a saját tulajdonú ingatlan esetében beszélnek „állandó”, míg bérlemény esetén „ideiglenes” lakóhelyről, de sok bérbeadó hiszi azt is, hogy a bejelentkezett bérlet nehezebb lesz kilakoltatni pusztán a bejelentkezés miatt (holott a kettő között nincs összefüggés, a bérlet birtokvédelmét nem a bejelentkezés hozza létre), továbbá oka lehet az adóelkerülés is. Ebben sem az okmányirodák, sem pedig az ombudsman nem tud a bérletnek segíteni, megoldás lehet, ha a lakásbérleti szerződés megkötésekor megállapodnak a felek a bejelentkezésről is (ez azonban valószínűsíthetően együtt jár a bérleti díj emelkedésével), illetve a jogalkotó feladata lehet, hogy a bérbeadókat ösztönözze a hozzájárulás megadásához, akár megfelelő tájékoztatással a fenti téves jogértelmezések feloldása érdekében, akár az adózási hajlandóság különböző eszközökkel való növelésével.

Tekintettel az eddig ismertetett akadályokra, a lakcímnnyilvántartás gyakorlatilag alkalmatlan arra, hogy valóságghú módon tájékoztatást adjon a polgárok lakó-, illetve tartózkodási helyéről. Az Nytv. indokolása maga is kiemeli, hogy a lakcím-bejelentés során az állampolgár – a lakónnyilvántartó könyvek megszüntetése óta – szinte ellenőrizhetetlenül jelenti be lakcímét, illetve annak változását. Ugyanakkor a lakcím-bejelentéshez egyes jogszabályok, – esetenként a joggyakorlat – olyan következményeket fűznek (pl. lakásbérleti jogviszony), amely ellentétes annak deklaratív jellegével. Ezért a törvény erősíteni kívánja azt, hogy a bejelentkezés csupán nyilvántartási célt szolgáljon és egyéb jogkövetkezmény minél kevésbé fűződjék hozzá.

Az Nytv., illetve az Nytv. vhr. rendelkezései sok esetben nem érvényesülnek a gyakorlatban, egyrészt a hatóságok oldaláról, amelyek a fenti példák alapján helytelenül értelmezik, továbbá érdemben nem is tudják betartatni azokat, másrészt a polgárok részéről, akik nem tesznek eleget lakcímbjelentési kötelezettségüknek, akár önhibájukból, akár önhibájukon kívül álló okokból. Ennek az ad különös jelentőséget, hogy számos jogviszony erre épül, ettől függ, hogy kell-e helyi adókat fizetni, hova jár iskolába a gyermek, kap-e utazási támogatást az alkalmazott, ha beteg, melyik kórházhoz tartozik, milyen címen tart vele kapcsolatot a hatóság stb., vagyis alkalmatlan arra, hogy szolgálja azt az összetársadalmi célt, amire létrehozták.

Mindezek miatt a jogalkotó számára két út lehetséges a lakcímnnyilvántartással összefüggésben: amennyiben nem tudja biztosítani annak megfelelő működését, szükségszerűen csökkentenie kell az ebből származó adatok felhasználását jogviszonyok létrehozására, vagy pedig a jogi környezet rendezésével meg kell teremtenie a nyilvántartás hatékony működését. Ez utóbbi esetben megfontolandó annak biztosítása, hogy megteremtődjön a folyamatos kapcsolat a lakcímnnyilvántartás és más hatósági nyilvántartások között, annak érdekében, hogy a többi hatósági nyilvántartás is naprakész adatokat használhasson fel – a polgárok információs önrendelkezési jogának keretein belül pl. a polgár nyilatkozata, egyértelmű hozzájárulása (kérelme) alapján, lakcímváltozáskor a KEKKH-n keresztül a többi hatósági nyilvántartásban rögzített lakcímadatok frissítése révén.

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban: Infotv.) 4. § (4) bekezdése tartalmazza az adatminőség elvét, amely szerint az adatkezelés során biztosítani kell az adatok pontosságát, teljességét és – ha az adatkezelés céljára tekintettel szükséges – naprakészségét. A 38. § (2) bekezdése szerint a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság feladata a személyes adatok védelméhez, valamint a közérdekű és a közérdekből nyilvános adatok megismeréséhez való jog érvényesülésének ellenőrzése és elősegítése. Tekintettel arra, hogy a vizsgálat alapján felmerült az adatminőség követelményével és ezen keresztül a személyes adatok védelméhez fűződő alapjoggal összefüggő visszásság, a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz fordulok, hogy fenti jogkörében eljárva folytasson le vizsgálatot a személyiadat- és lakcímnnyilvántartással összefüggésben.

Megvizsgáltam végezetül a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának jogával való összefüggést, több panaszos ugyanis e jogra hivatkozással kezdeményezte vizsgálatomat.

Az Alaptörvényhez fűzött indokolás szerint mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához, amelynek értelmében alapjogi védelem alá esik például a költözés, a lakóhely szabad megválasztásának és az ország elhagyásának joga. E tekintetben ki kell azonban emelni, hogy e jog lényegében az országon belüli szabad mozgást, az egyik lakóhelyről a másikra költözés biztosítását, illetve az ország területének szabadon történő elhagyását jelenti, nem vonható le belőle olyan következtetés, amely alanyi jogosultságot hozna létre egy konkrét lakóhely vonatkozásában. A panaszosok és mindenki más előtt is nyitva áll a lehetőség, hogy a rendelkezésre álló lakóhelyek (eladásra, bérletre kínált lakások köre) közül szabadon válasszanak, ebben a lakóhely kötelező regisztrációja önmagában nem képez akadályt. Ahogyan pedig azt fentebb kiemeltem, a nyilvántartásra alapvető szükség van meghatározott társadalmi célok elérése, joggyakorlás, illetve a kötelezettségek teljesítése érdekében, így önmagában a regisztráció ténye nem jogsértő.

A vizsgálat megállapításai szerint leginkább a szállásadók magatartása jelenti annak az akadályát, hogy az érintett polgárok eleget tudjanak tenni bejelentkezési kötelezettségüknek. *Tekintettel arra, hogy az Ajbt. 18. §-a alapján vizsgálatom csak a hatóságok által okozott visszásságokra terjedhet ki, e körben megállapításokat nem teszek.*

A vizsgálat megállapításai az egészségügyi szolgáltatásra jogosultság vonatkozásában

A Tbj. 16. § (1) bekezdése alapján egészségügyi szolgáltatásra jogosult személyeknek – ugyanezen bekezdés a)-k), továbbá o)-s) pontja esetében, az (1) bekezdés i) pontjában meghatározott ösztöndíjas kivételével – a jogosultság további feltétele, hogy belföldinek minősüljenek.

A beérkezett panaszok alapján megállapítható, hogy az érintett személyek az egészségügyi szolgáltatásra való jogosultságára megállapított konjunktív feltételek között csupán az egyiknek tesznek eleget – például, mint ahogy a konkrét panaszokból látható volt, aktív korúak ellátására való jogosultság keretében megállapított pénzügyi ellátásban részesülnek, vagy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 54. §-a alapján szociálisan rászorultak –, azonban a belföldiség fogalmának nem felelnek meg, mivel nem rendelkeznek az Nytv. szerinti bejelentett lakóhellyel.

A panaszok többségében megállapítható, hogy az érintett személyek bejelentett lakóhelyet azért nem tudnak maguknak biztosítani, mert ehhez nem járul hozzá a szállásadójuk. Az egészségügyi szolgáltatók kötelesek jogviszony-ellenőrzést végezni. Ez on-line módon történik, a szolgáltató – az orvos – a beteg TAJ-számának megadásával az OEP nyilvántartási rendszerén keresztül végzi el az ellenőrzést, a rendszer pedig egy igen vagy nem választ ad, arra kérdésre, hogy az ellátottnak van-e érvényes jogviszonya.

A jogviszony-ellenőrző informatikai rendszer az alábbi jelzéseket adhatja a szolgáltatónak a jogviszony függvényében:

a) Magyarországon rendezett jogviszonnal rendelkező személyek esetében:

„Zöld – TAJ érvényes, jogviszonya rendezett;

b) Magyarországon rendezetlen jogviszonnal rendelkezők esetében:

„Piros – TAJ érvényes, jogviszonya rendezetlen”;

c) TAJ-számmal rendelkező, külföldön biztosítottak esetében:

„Kék – Külföldön biztosított, a TAJ átmenetileg érvénytelen”;

d) egyéb esetekben:

„Barna – TAJ egyéb okból érvénytelen”¹²

A panaszosok a jogviszony ellenőrzés eredményeként „Piros lámpát kaptak”, azaz jogviszonyuk rendezetlen volt. Az Országos Egészségbiztosítási Pénztár jogviszony-ellenőrzéséről szóló tájékoztatója szerint a jogviszony-ellenőrzés eredményétől függetlenül mindenki megkapja a szükséges egészségügyi ellátást. Azaz amennyiben az ellenőrzés eredményeként kiderül, hogy a beteg jogviszonya rendezetlen vagy „Piros lámpát kapott” az OEP-finanszírozott ellátás nyújtását akkor sem tagadhatja meg az egészségügyi szolgáltató és nem térítheti meg a beteggel az ellátás költségét. A beteget ellátják, ugyanakkor figyelmeztetik arra, hogy a nyilvántartás szerint rendezetlen a jogviszonyuk.

Ha valakinek rendezetlen a jogviszonya, a szolgáltató erről és csak erről adhat tájékoztatást a betegnek. A betegnek ezen információ birtokában több lehetősége van arra, hogy ellenőrizze jogviszonyára vonatkozó adatát. Megteheti személyesen az egészségbiztosítási szakigazgatási szerv ügyfélszolgálatán, írásban, postai úton kérhet tájékoztatást az egészségbiztosítási szakigazgatási szervtől, illetve interneten, a kormányzati portál ügyfélkapuján át, a regisztrációt követően az OEP jogviszony szolgáltatásából.

Abban az esetben, ha eltérés van az érintett személy saját élethelyzete és a rá vonatkozó adat között, többféle módon kezdeményezheti a jogviszony rendezését:

a) interneten az ügyfélkapun át, regisztrációt követően az OEP jogviszony szolgáltatásához kapcsolt email segítségével,

b) okirati bizonyítással, amennyiben rendelkezik olyan okirattal, mely valószínűsíti biztosítási jogviszonyának fennállását, akkor az egészségbiztosítási szakigazgatási szerv „zöldre állítja a lámpát”. Ez praktikus azt jelenti, hogy bár még a bejelentésre kötelezett szervezettel, hivattal folyik az adategyeztetés, az egészségügyi szolgáltató rendezett jogviszony visszajelzést kap. A jogviszonyhiány esetén az OEP köteles átadni a jogviszonnal nem rendelkező személy adatait a NAV-nak, amely a bejelentési és járulékfizetési kötelezettség teljesítését megvizsgálja,

mulasztás esetén az elmaradt járulékot behajtja. A NAV nem az ellátás költségét, hanem az elmaradt járulékot hajtja be.¹³

Mindez – a lakcímnnyilvántartással összefüggésben levezetett indokok alapján – a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonsággal összefüggő visszásságot okoz, ugyanis a Tbj. 4. § u) pontjában meghatározott belföldiség fogalma a lakcímnnyilvántartás bizonytalansága miatt a jogosultság ellenőrzése során jogbizonytalan helyzetet eredményez.

Intézkedéseim

A feltárt alapvető jogokat érintő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem*

- a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy – a jelentésemben tett megállapításaimra figyelemmel – vizsgálja felül a lakcímnnyilvántartás szabályozási rendszerét és intézkedjen annak átfogó módosítása érdekében;
- a nemzetgazdasági minisztert, hogy intézkedjen a Tbj. 4. u) pontjában meghatározott belföldiség fogalmának módosítása érdekében úgy, hogy azon személyeket, akik az egészségügyi szolgáltatásra jogosultság meghatározott konjunktív feltételek egyikének egyébként eleget tesznek, a belföldi jogállás hiánya miatt a jogviszonyuk ellenőrzése során ne érje hátrány („piros” helyett kapjanak „zöld” jelzést).

Az Ajbt. 36. §-a alapján *bejelentéssel* fordulok a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökéhez, annak vizsgálatát kezdeményezve, hogy a lakcímnnyilvántartás rendszere eleget tesz-e az Infotv. 4. § (4) bekezdésében megállapított követelménynek (adatminőség elvének).

Budapest, 2012. május 2.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXXII. törvény 16.§ h) pontja alapján egészségügyi szolgáltatásra jogosult az, aki aktív korúak ellátásra való jogosultság keretében megállapított pénzübeli ellátásban, időskorúak járadékában, gyermeknevelési támogatásban részesül. A Tbj. 16. § (3) bekezdés szerint az egészségügyi szolgáltatásra jogosultság további feltétele az is, hogy az érintett belföldinek minősüljön.

² A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 54.§-a szerint: A jegyző az egészségügyi szolgáltatás igénybevétele céljából annak a személynek állapítja meg a szociális rászorultságát, a) akinek a családjában az egy főre jutó havi jövedelem az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 120%-át, b) aki egyedülálló és jövedelme az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 150%-át nem haladja meg. A szociális rászorultság igazolásáról a jegyző hatósági bizonyítványt állít ki. A bizonyítvány hatályossága 1 év. A bizonyítvány tartalmazza: a rászoruló személy nevét, lakcímét, Társadalombiztosítási Azonosító Jelét, a rászorultság tényét, az igazolás hatályosságát. A bizonyítvány a feltételek fennállása esetén ismételt kiállítható. A szociálisan rászorult személyekről a jegyző nyilvántartást vezet és a teljesíti bejelentési kötelezettségét az egészségbiztosítási szerv felé.

³ 2012-ben az egészségügyi szolgáltatási járulékok havi összege 6390 forint (napi összege 213 forint). Az egészségügyi szolgáltatás költsége havonta a minimálbér 50 százaléka nagykorú személy esetén, ami jelenleg 46.500 Ft.

⁴ 4. § (3) Az (1) bekezdés *b)* és *d)* pontjában meghatározott feltételek fennállása esetén – kérelmére – kedvezményesen honosítható az a nem magyar állampolgár, akinek felmenője magyar állampolgár volt vagy valószínűsíthető magyarországi származását, és magyar nyelvtudását igazolja. 5. § Kérelmére visszahonosítható a 4. § (1) bekezdés *b)* és *d)* pontjában meghatározott feltételek fennállása esetén az a személy, akinek magyar állampolgársága megszűnt, és magyar nyelvtudását igazolja.

⁵ Adattartalma lakóhely bejelentése esetében: családi és utónév, születési családi és utónév, születési hely, idő, anyja születési családi és utónéve, állampolgárság, személyi azonosító, a kitöltés indoka: lakóhely létesítése, lakóhely változása, lakóhely megszűnése, lakóhely érvénytelenítése, külföldi letelepedés eddigi lakóhely, új lakóhely, bejelentés dátuma, szállásadó aláírása, bejelentő aláírása, az ügyintéző által a fenti adatokból kódolt adattartalom, ügyintéző aláírása.

⁶ A nyilvánosan hozzáférhető tájékoztatók közül pl.:

Érd: http://www.erd.hu/nyitrolap/kozugyeink/varoshaza/taj_ugyint/okmanyiroda/lakcimbejelent.html

Budapest XV. Kerület: <http://www.bpxv.hu/index.php?page=okmanyiroda&ugy=2>,

Kisbér: http://www.kisber.hu/elemekek/3753/Ugyintezes_lakcim.pdf

Veszprém: <http://www.veszprem.hu/veszpremieknak/ugyintezes-e-ugyintezes/ugyleirasok/okmany-ugyintezes/136-lakcimvaltozas-ki-es-bejelentes>

⁷ P. Bp. XIII. kerület: <http://www.veszprem.hu/veszpremieknak/ugyintezes-e-ugyintezes/ugyleirasok/okmany-ugyintezes/136-lakcimvaltozas-ki-es-bejelentes>

Sopron: http://www.sopron.hu/Sopron/portal/ebusiness_show?contentId=1141

Putnok: <http://www.putnok.hu/res/5/dTW2bUj3JLv581WP7bbcdCvDw.pdf>

- ⁸ <http://www.shp.hu/hpc/userfiles/ime/vagyonado.pdf> Itt kívánom megjegyezni, hogy a tájékoztató füzetben felsorakoztatott érvek köszönnek vissza annak a panaszosnak az ügyében, aki a „Megállapított tényállás” cím alatti 13) pontban ismertettem
- ⁹ A birtoklás jogcím nélküli voltához, a birtokos rosszhiszeműségéhez külön szabályozott jogkövetkezmények kapcsolódnak.
- ¹⁰ A törvény az eredeti tervek szerint már korábban hatályba lépett volna, azonban rendelkezéseiben az új polgári jogi törvénykönyvhöz igazodik, így amíg azt nem fogadja el az Országgyűlés és nem lép hatályba, e törvény rendelkezései sem fognak hatályosulni.
- ¹¹ Az új Jat. hatályba lépésével az állami irányítás egyéb jogi eszköze kategória megszűnt, helyébe a normatív szervezetszabályozó eszköz elnevezés lépett
- ¹² http://www.oep.hu/pls/portal/docs/PAGE/SZAKMA/OEPHUSZAK_EUSZOLG/JVELL_SZOLG/TAJEKOZTATO-JOGVISZONYELLENORZESROL4.PDF 6-7.
- ¹³ http://www.oep.hu/pls/portal/docs/PAGE/SZAKMA/OEPHUSZAK_EUSZOLG/JVELL_SZOLG/TAJEKOZTATO-JOGVISZONYELLENORZESROL4.PDF 7-8

AJB-271/2012

Hatósági segítségnyújtás elmaradása eltűnt gyermekek ügyében

Előadó: dr. Berkes Lilla

Az eljárás megindulása

A Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat Magyar Egyesülete egy panaszos képviseletében 2010. november 4-én fordult Hivatalomhoz a panaszos két gyermekének eltűnése ügyében. A beadványban foglaltak szerint a panaszos elvált, a bíróság másodfokon azonnal végrehajtandó hatállyal a gyermekeket az édesanyánál, vagyis a panaszosnál helyezte el, azonban az apa a két gyermekkel Romániába utazott, majd ott megkísérelt egy idegen személy segítségével útlevelet csináltatni nekik. Később Libanonba távoztak.

A panaszos azért fordult Hivatalomhoz, mert megítélése szerint sem a gyermekvédelmi hatóságoktól, sem a rendőrségtől, sem az ügyészségtől, sem a minisztériumoktól nem kapott segítséget, magánnyomozót kellett fogadnia, az ő segítségével köszönhetően bukkant a gyermekek nyomára.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 16. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Az időközben bekövetkezett jogszabályváltozás miatt vizsgálatomat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) rendelkezései alapján folytattam le. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha beítélése szerint a hatóság tevékenysége vagy mulasztása az alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A vizsgálat során megkerestem az Országos Rendőrfőkapitányt, illetve a Külügyminisztérium Konzuli Főosztályának vezetőjét.

Az érintettek személyiségi jogaira és az ügy speciális jellegére tekintettel, jelentésemben nemcsak az érintett személyek neveit, hanem a család lakóhelye szerint eljáró hatóságok megnevezését is mellőztem. (anonimizáltam).

A megállapított tényállás

Röviden összefoglalva a tényállást megállapítható, hogy a panaszos 2009. december 7-én tett bejelentést két lánya eltűnése miatt, akiket a bíróság jogerősen a bejelentést megelőző napokban nála helyezett el. A bejelentés miatt a BRFK Kerületi Rendőrkapitányságon közigazgatási eljárás indult, majd miután a panaszos feljelentést is tett az ügyben, a K. Rendőrkapitányságon büntetőeljárás. A gyerekek belföldi személykörözését 2009. december 17-én, nemzetközi személykörözését 2010. március 18-án rendelték el. Az apa ellen belföldi elfogatóparancsot 2010. január 28-án, nemzetközit pedig – hosszas jogértelmezési vitát követően – 2010. április 16-án bocsátottak ki. Az apa kettős állampolgár, a gyerekekkel a bejelentést megelőző napon Romániába távozott, ahol a hatóságok megtévesztésével útlevelet állíttatott ki részükre, majd velük Dél-Ázsián keresztül Libanonba távozott. A panaszos ott talált rájuk és hozta haza a gyerekeket 2010. május 29-én. A közigazgatási és igazságügyi miniszter nem kérte az apa kiadatását Libanontól, így a nemzetközi elfogatóparancsot a bíróság visszavonta.

Jelentésem e részében a tárgyszerűség miatt részletesen foglalom össze elsőként az ügyben keletkezett terjedelmes rendőrségi (közigazgatási és büntetőeljárás) iratanyagot, a nagykövetség és a Külügyminisztérium által adott tájékoztatást, majd az anya (panaszos) által küldött levelek, iratok tartalmát (köztük a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, a Legfőbb Ügyészség, illetve az Országos Rendőr-főkapitányság tájékoztatásával). Végül pedig az országos rendőrfőkapitány részemre küldött tájékoztatását.

1) A **rendőrség** által megküldött, több mint 100 oldalnyi iratanyag lényege a következő.

A panaszos először a BRFK Kerületi Rendőrkapitányságon, 2009. december 7-én tett bejelentést, melyben elmondta, hogy a bíróság jogerősen nála helyezte el a gyerekeket, az apa jelen volt az ítélet kihirdetésekor, azonban a gyermekeket az előírt 3 napos határidőn belül nem adta át. A panaszos felhívta reggel a K. Rendőrkapitányságot, ahol azt a tanácsot adták, hogy a BRFK Kerületi Rendőrkapitányságon tegyen feljelentést és kérjen végrehajtást.

2009. december 17-én kiskorú elhelyezésének megváltoztatása vétségének megalapozott gyanúja miatt folyamatban lévő büntetőeljárásban már a K. Rendőrkapitányságon hallgatták meg tanúként a panaszoszt. A panaszosz elmondta, hogy december 7-én és 8-án még látta az apát, de december 9-én a lakása már elhagyatottnak tűnt, egy ismerőstől pedig úgy tudja, hogy Spanyolországba utazott a gyerekekkel, de az ottani szomszédok azt mondták neki, hogy hetek óta nem látták őket. A panaszosz elmondta azt is, hogy az apa magyar-román kettős állampolgár, a gyerekek viszont nem, magyar útleveleik és személyi igazolványaik pedig önálóak vannak, vagyis érvényes, utazásra feljogosító okmányok nincsenek náluk. Megadta továbbá az apa román állampolgárságú házvezetőnőjének, V. E.-nek az elérhetőségeit, akit szintén több napja nem láttak.

Ugyanezen a napon, a BRFK Kerületi Rendőrkapitányság adatgyűjtést végzett az apa lakásánál, ahol két megkérdezett személy is azt nyilatkozta, hogy napok óta nem látták őt. Szintén ugyanezen a napon, a BRFK Kerületi Rendőrkapitányság megkereste az Országos Mentőszolgálat vezetőjét, hogy adjon tájékoztatást, december 9. óta bármelyik gyermeket kezelték-e bármelyik egészségügyi intézményben, illetve megkeresték a Magyar Telekom Távközlési Nyrt.-t is a híváslisták beszerzése érdekében.

A körözések rögzítésére a Körözési Információs Rendszerben is ugyanezen a napon került sor, a körözés okaként az egészségügyi hatóság körözése [Eütv. 70/A. § (1) bekezdés] jelzés lett feltüntetve, fajtaként személy eltűnése, intézkedésként pedig Rtv. szerinti előállítás a rendőrkapitányságra. A státusz szerint a körözés elrendelt.

2009. december 18-án a K. Rendőrkapitányság tájékoztatta a BRFK Kerületi Rendőrkapitányságot, hogy nyomozást folytatnak a panaszosz feljelentése nyomán kiskorú veszélyeztetése vétség megalapozott gyanúja miatt, közölték az ügy részleteit és felkérték őket, hogy ellenőrizzék a gyerekeket az apa szülei, illetve a házvezetőnő lakcímén, feltalálásuk érdekében pedig a megadott telefonszámon értesítsék a panaszoszt, tekintettel arra, hogy a rendőrség nem rendelkezik az illetékes bíróság végzésével, amely lehetővé tenné számára a kötelező közreműködést.

A 2010. január. 5-én a BRFK Kerületi Rendőrkapitányságon készült jelentés összefoglalja a rendőrkapitányság addigi intézkedéseit és jelzi, hogy megküldik az ügyben keletkezett iratokat a K. Rendőrkapitányságnak a folyamatban lévő büntetőeljárás miatt.

A K. Rendőrkapitányságon 2010. január 7-én kelt feljegyzés szerint az apa a 2009. december 23-i idézésre nem jelent meg, december 28-án felvette az apa ügyvédje az eljáró rendőrökkel a kapcsolatot és jelezte, hogy üzleti okok miatt van távol, de a következő idézésre megjelenik. A 2010. január 14-én kelt feljegyzés szerint ez nem történt meg.

A K. Rendőrkapitányságon 2010. január 22-én kelt levelében tájékoztatta a BRFK Kerületi Rendőrkapitányságot, hogy kiskorú veszélyeztetése vétség megalapozott gyanúja miatt eljárást folytat, az apa az idézések ellenére egyszer sem jelent meg a gyanúsított kihallgatásán, így elővezetése, illetve körözésének elrendelése válhat szükségessé. Arra kéri a BRFK Kerületi Rendőrkapitányságot, hogy soron kívül végezzen adatgyűjtést a megadott címeken, hogy az apa ott tartózkodik-e. A BRFK Kerületi Rendőrkapitányság 2010. január 22-én kelt és aznap elfaxolt tájékoztatása szerint az apát nem találták a megjelölt címeken, továbbá adatait ellenőrizve kiderült, hogy egyáltalán nem rendelkezik bejelentett lakcímmel.

A K. Rendőrkapitányságot ezt követően, 2010. január 28-án kelt határozatával kiskorú elhelyezésének megváltoztatása vétségében a nyomozást felfüggesztette, mivel „a gyanúsított ismeretlen helyen vagy külföldön tartózkodik”. Az indoklás szerint az apa 2009. október 16-án magával vitte a gyerekeket, akiket másnap vissza kellett volna vinnie a panaszosz otthonába, azonban ennek nem tett eleget, illetve az ezt követően megszületett jogerős ítélet – amely a gyerekeket az anyánál helyezte el – ellenére sem vitte őket vissza. A végzett adatgyűjtésnek alapján vélhetőleg külföldre távozott a gyerekekkel, tartózkodási helye ismeretlen. Mivel gyanúsítottkénti kihallgatása indokolt, az eljárást felfüggesztették.

2010. január 29-én a K. Rendőrkapitányság az elfogatóparancs elrendeléséről szóló határozatával az apa személykörözését, egyben elfogását rendelte el kiskorú elhelyezésének megváltoztatása vétségének megalapozott gyanúja miatt. Az elfogatóparancsot ugyanezen a napon rögzítették a Körözési Információs Rendszerben.

A panaszosz 2010. február 1-jei meghallgatásán közölte a rendőrökkel, hogy a spanyolországi ismerősei által küldött képek szerint az apa ottani házában a garázsban bérautó parkol, amellyel látták az apát közlekedni, a spanyol hívószámú mobilja is be van kapcsolva. Budapesti albérletében Ugyanezen napon kelt levelében arra kéri a K. Rendőrkapitányság bünyügyi osztályvezetőjét, hogy adjanak ki nemzetközi elfogatóparancsot az apa ellen.

A K. Rendőrkapitányság 2010. február 5-én kelt levelében a K. Városi Ügyészség vezetőjétől tájékoztatást kért attól, hogy az apa esetében kezdeményezik-e a nemzetközi, illetve európai elfogatóparancs kiadását. Az apa valószínűleg Romániában van, az Interpol Magyar Nemzeti Iroda pedig arról tájékoztatta a rendőrkapitányságot, hogy ezt ellenőrizni tudják, de érdemes lenne először nemzetközi és európai elfogatóparancsot kiadni, mert akkor rögtön kiadatási őrizetbe is lehetne venni. A K. Városi Ügyészség 2010. február 16-i válaszában tájékoztatta a rendőrkapitányságot, hogy nincs helye nemzetközi, illetve európai elfogatóparancs kibocsátásának, ugyanis a kiskorú elhelyezésének megváltoztatása vétségének büntetési tétele egy évig terjedő szabadságvesztés, közérdekű munka vagy pénzbüntetés, míg a nemzetközi bünyügyi jogsegélyről szóló szerint akkor van helye büntetőeljárás lefolytatása céljából kiadatásnak, ha a cselekmény legalább egy évet meghaladó szabadságvesztéssel büntetendő. Felmerül ugyanakkor a kiskorú veszélyeztetése büntetése gyanúja, ezért az ügyészség arra kéri a rendőrkapitányságot, hogy vegye fel a kapcsolatot a Ki. Városi Ügyészség fiatakorúak ügyészeivel és kérjenek állásfoglalást az európai elfogatóparancs kibocsátása tárgyában.

A K. Rendőrkapitányság a fiatakorúak ügyésze utasítására ellenőrizte a körözési nyilvántartásban az apát 2010. február 19-én, ekkor kiderült, hogy a BRFK kerületi Rendőrkapitányság az apával szemben fenntartotta a körözést eltűnés címén, a két gyermek esetében azonban megszüntette. A megszüntetés okaként azt a tájékoztatást kapták, hogy azt a K. Rendőrkapitányságon folyamatban lévő büntetőeljárás indokolta. Ekkor a K. Rendőrkapitányság Bűnügyi Osztályának vezetője felhívta a BRFK Kerületi Rendőrkapitányság vezetőjének a figyelmét arra, hogy a körözés közigazgatási eljárás, így azt a büntetőeljárás miatt nem lehetett volna megszüntetni. A körözést ezt követően újra elrendelték. A BRFK kerületi Rendőrkapitányság az előtte folyó ügyet végül a 2010. február 24-én kelt végzésével, közigazgatási eljárás keretében áttette.

A 2010. március 10-én tanúmeghallgatás keretében a panaszos tájékoztatta a rendőrséget az apa külföldi, spanyol és romániai kapcsolatairól, illetve hogy tudomására jutott, hogy még 2009-ben Kolozsváron román útlevélet állíttatott ki a gyerekek részére. Kijelentette, ha a gyerekek külföldön lennének meg, vállalja a hazahozatalukat.

Ugyanezen a napon a K. Rendőrkapitányság az Interpol Magyar Nemzeti Irodához fordult, hogy az Romániában ellenőriztesse az apa gépjárművét és lakóhelyét, ahol feltehetőleg az eltűnt gyerekek találhatóak. Külön levélben kérték, hogy rendelje el a két gyermek nemzetközi körözését, illetve ellenőrizze a bejárónő romániai címét és nyilatkoztassa arról, hogy mit tud az eltűnt gyerekekről. A nemzetközi körözés az Interpol Magyar Nemzeti Iroda 2010. március 12-én küldött fax üzenete szerint el lett rendelve eltűnés miatt, a körözési információs rendszer adatai szerint 2010. március 18-án történt meg a rögzítés, kiemelt minősítéssel, amit az indokolt, hogy az eltűnt gyerekek nem képesek magukról gondoskodni, intézkedésként pedig biztonsági intézkedés lett megjelölve. Szintén ugyanezen a napon, egy másik budapesti rendőrkapitánysághoz is fordultak, hogy az ellenőrizze a két gyermek egyik rokonának lakását.

A 2010. március 16-án kelt megkeresésekben a K. Rendőrkapitányság az illetékes megyei rendőr-főkapitányságokhoz, illetve a Repülőtéri Rendőr Igazgatósághoz fordult, hogy tájékoztassák a határrendészeti egységekhez tartozó állományt a gyerekek eltűnéséről.

2010. március 17-én határozat született a közigazgatási eljárás – körözés fenntartása melletti – befejezéséről, mivel az előírt 90 napos eljárási határidőn belül nem sikerült megállapítani az eltűnt gyerekek tartózkodási helyét.

A panaszos jogi képviselője 2010. március 19-én panaszt terjesztett elő a Ki. Városi Ügyészségnek a panaszos által kiskorú veszélyeztetése büntette ügyében tett feljelentését elutasító határozata ellen, illetve kérte, hogy a nyomozás felfüggesztéséről szóló határozatot az ügyészség helyezze hatályon kívül és rendelje el a nyomozás folytatását. A Megyei Főügyészség 2010. március 29-i határozatával a panaszt alaposnak ítélte, a határozatot hatályon kívül helyezte és a Ki. Városi Ügyészséget a nyomozás elrendelésére utasította. A Ki. Városi Ügyészség 2010. április 2-án elrendelte a nyomozást.

Az Interpol Magyar Nemzeti Iroda 2010. március 22-én tájékoztatta a K. Rendőrkapitányságot, hogy a román Interpol ellenőrzése nem vezetett eredményre.

A K. Rendőrkapitányság 2010. április 14-én döntött a kiskorú elhelyezésének megváltoztatása vétség megalapozott gyanúja miatt elrendelt nyomozás folytatásáról az indokolás szerint azért, mert az apával szemben bűncselekmény(ek) elkövetése miatt megalapozott gyanú merült fel. Ugyanezen a napon indítványozták a Ki. Városi Ügyészségnél az európai és nemzetközi elfogatóparancs kiadását is.

A Ki. Városi Bíróság 2010. április 16-án nemzetközi, illetve európai elfogatóparancsot adott ki kiskorú veszélyeztetésének büntette, illetve kiskorú elhelyezésének megváltoztatása vétség miatt.

2010. május 18-án, bejelentésből kapott a rendőrség értesítést arról, hogy Bejrútban meghallgatták az apát. A K. Rendőrkapitányság még aznap az Interpol Magyar Nemzeti Irodához fordult, soron kívüli eljárást kérve az adatok leellenőrzésére, illetve az elfogás érdekében.

Az apa ügyvédje 2010. május 28-án tájékoztatta az Interpol Magyar Nemzeti Irodát, illetve a K. Rendőrkapitányságot, hogy a tervek szerint 2010. május 29-én az apa, a gyerekek, illetve az anya hazatérnek Libanonból.

A K. Rendőrkapitányság a két gyermek hazatérését követően, 2010. június 1-jén esetükben visszavonta a körözést, erről másnap tájékoztatta az Interpol Magyar Nemzeti Irodát is.

A büntetőeljárásban, a gyerekek hazaérkezését követően, 2010. június 29-én igazságügyi pszichológus szakértőt rendelt ki a gyerekek megvizsgálása érdekében.

A Ki. Városi Bíróság 2010. július 14-én az apa nemzetközi elfogatóparancs visszavonására irányuló indítványát elutasította. A bíróság végzését a Megyei Bíróság 2010. augusztus 2-án kelt végzésével megváltoztatta és visszavonta az európai elfogatóparancsot. A bíróság a KIM Nemzetközi Büntetőjogi Osztálya 2010. július 7-én kelt tájékoztatása alapján megállapította, hogy az ügyben a közigazgatási és igazságügyi miniszter a kiadási kérelem előterjesztését 2010. június 30-án megtagadta, így az elfogatóparancs további fenntartásának nincs alapja. Mindezek alapján az európai elfogatóparancsot visszavonta, mivel a kibocsátás oka – a kiadási kérelem előterjesztésének megtagadása miatt – megszűnt.

A K. Rendőrkapitányság 2010. június 18-án kelt határozatával döntött a közigazgatási hatósági eljárás befejezéséről, tekintettel arra, hogy a két gyermek hazatért, vagyis az eltűnt személyek tartózkodási helye megállapítást nyert.

A Ki. Városi Bíróság 2010. augusztus 19-én kelt végzésével a nemzetközi elfogatóparancsot is visszavonta.

2) A **Külügyminisztérium** megkeresésemre megküldte a bejrúti nagykövetség által készített összefoglalókat, valamint annak lezárulta után a Konzuli Főosztályon összeállított feljegyzést.

a) A 2010. május 21-én készült összefoglaló szerint 2010. április 20-án telefonon jelentkezett a nagykövetségen a panaszos, hogy gyermekeit az apa jogtalanul elvitte Magyarországról, és feltételezése szerint Libanonban tartózkodnak. Közölte, hogy Bejrútba utazik, hogy a helyszínen tájékozódjon a fejleményekről és a jogerős bírósági ítéletnek megfelelően hazavigye a gyerekeit.

2010. április 25-én érkezett meg, a nagykövetség szállodát foglalt számára. Másnap megjelent a nagykövetségen és tájékoztatta őket az ügyről. Eszerint a gyerekek útlevelét az apa a bejárónő közreműködésével (a bejárónő a panaszos lejárt útlevelével igazolta magát) készítette Romániában, a román hatóságok megtették az ügyben a feljelentést, a bejárónőt letartóztatták a repülőtéren, amikor Libanonba akart utazni.

Kiderült, hogy az apa és a gyerekek román útlevéllel érkeztek Libanonba. A nagykövetség felvette a kapcsolatot a bejrúti román nagykövetséggel, amit tájékoztattak a történetekről és információt kértek arról, hogy tudnak-e valamit az ügyről. Az előzményekről nem volt tudomásuk, de az apa libanoni üzlettársát ismerték, náruk kapott romániai tartózkodásához vízumot. Az üzlettárs lakcímét megadták nagykövetségnek, akik erről tájékoztatták a főügyészi hivatalt. Ezután naponta érdeklődtek a rendőrségen és a főügyészi hivatalban, hogy sikerült-e az apa és a gyermekek nyomára bukkanni. Felvették a kapcsolatot a bejrúti és a budapesti Interpol Irodával, közvetítettek a két hatóság között, hogy a magyar körzés mielőbb láthatóvá váljon a libanoni hatóságok előtt is. A kapcsolatfelvételt követően egy hét is eltelt, mire sikerült a piros jelzést Libanonban láthatóvá tenni. A panaszzal folyamatosan kapcsolatban voltak, kérésére a megyei bíróság ítéletének az ügyre vonatkozó részeit megpróbálták hiteles arab fordítással ellátni.

2010. május 18-án a rendőrség bekérte az apát kihallgatásra, kérték, hogy a nagykövetségről valaki menjen be tolmácsolni. A konzul és az egyik konzuli ügyintéző bement a rendőrségre, ahol csodálkoztak, hogy miért a magyar nagykövetségről jöttek, hiszen az apa román állampolgárként lépett be Libanonba. Az apa közölte, hogy neki megfelel a magyar tolmács, nincs szüksége a román konzul jelenlétére. Ezután kb. 3 órás kihallgatás következett, ahol az apa készségesen – a saját érdekeinek megfelelően – válaszolt a nyomozók kérdéseire. Többek között bemutatta a K. Városi Bíróság 2009. októberi ítéletét, amely neki ítélte a gyerekek felügyeleti jogát, valamint egy orvosi szakvéleményt felesége pszichikai betegségéről. A követség munkatársai nem mondták, hogy már ismerik az ügyet, mert féltő volt, hogy az apa akkor minden közreműködéstől elzárkózik.

A konzul megkérdezte az apát, hogy ha a panaszos Libanonba jönne, találkozhatna-e a gyerekekkel, a válasz az volt, hogy természetesen igen. Ezt a kijelentést jegyzőkönyvbe vették. A feltett kérdésre, hogy tudja-e, hogy körözik, azt felelte, nem.

Az apa nyilvánvalóan a korábbi bírósági ítéletre alapozta gyermekfelügyeleti jogát, és közölte, hogy a másodfokú bíróság jogerős ítélet tartalmát ő nem ismeri, csak magyarországi ügyvédje, aki elmondása szerint a Legfelsőbb Bíróságnál fellebbezést nyújtott be. A kihallgatás végén, az elkészült jegyzőkönyvet elvitték a főügyésznek, aki azt a döntést hozta, hogy az apa adja le a rendőrségen román és magyar útlevelét, és a meghatározott időpontban újra jelenjen meg a rendőrségen. Abban is egyetértett, hogy a konzul szervezze meg a találkozót a panaszos, az apa és a két gyermek között.

A konzul aznap este felhívta és tájékoztatta az apát, hogy a panaszos Libanonban van, aki közölte, hogy hajlandó találkozni vele, de a gyermekekkel csak később találkozhat, miután ők ketten beszéltek. (Nem közölték, és nem is állt szándékukban az apa tudomására hozni, hogy a panaszos már huzamosabb ideje Libanonban tartózkodott. Ennek az volt az oka, hogy alaposan feltételezhető volt, ennek ismeretében elrejtőzik, vagy illegálisan külföldre távozik, ezzel megghiúsítva az erőfeszítéseket.)

2010. május 20-án délelőtt a konzul beszélt a panaszos ügyvédjével, aki azt tanácsolta, hogy a panaszos csak abban az esetben találkozzon az apával, ha az a gyerekeket is odaviszi. A panaszos is megerősítette, hogy nem kíván az apával találkozni, csak a gyerekeket akarja hazavinni. Ezek után a konzul felhívta az apát, hogy aznap nem tudnak találkozni. Ekkor közölte vele, hogy sajnálatos, mert a hétvégén elutazik a gyerekekkel, és csak a következő héten, kedden vagy szerdán jön vissza Bejrútba, és a főügyészi hivatal hozzá fog járulni, hogy pár nappal később jelenjen csak meg hétfő helyett. Attól félve, hogy az apa eltűnik a hatóságok szeme elől, értesítették a főügyészi hivatalt, hogy tudomásukra jutott az apa utazási szándéka. Pár perc múlva visszahívták őket, kérték, hogy azonnal menjenek be a rendőrségre, mert bekérették az apát. Megjelentek a rendőrségen, ahol ismételten csodálkoztak, hogy mit keresnek ott. Kérték, hogy várjanak, mert közben megérkezett egy angol-arab tolmács. Később közölték, hogy ő fog tolmácsolni, a követség közreműködésére mégsem tartanak igényt. Ekkor mutatta meg a konzul az egyik jelenlévő rendőrnek a magyar Interpol által május 20-án a rendőrségre és a nagykövetségre faxon megküldött dokumentumot, amely a gyerekek sárga jelezése mellett azt is közli, hogy a hatóságok a gyerekeket adják át az anyának. Kiderült, hogy a főügyész is megkapta ezt a dokumentumot. Ettől függetlenül a főbíró elengedte az apát, nem tartóztatták le. A nagykövet felhívta telefonon a főügyészt, hogy tájékoztatást kérjen, de kiterő válaszokat kapott. A dolgok alakulásáról a konzul tájékoztatta a panaszos ügyvédjét és a bejrúti román nagykövetséget.

Az apa később kérte, hogy szervezzenek meg egy találkozót a panaszzal, hogy beszélhessenek. A nagykövet kereste telefonon az igazságügyi minisztert, hogy tájékoztassa az ügyről és sürgős intézkedést kérjen. A Konzuli Főosztály illetékes referensét folyamatosan tájékoztatták az ügy fejleményeiről, a Kolozsvári Főkonzulátussal is kapcsolatot tartottak.

b) 2010. május 23-án délelőtt a libanoni igazságügyi miniszter személyesen felhívta a nagykövetet, hogy szóbeli tájékoztatást kérjen az ügyről. A bíróság 2010. május 24-én bekérte meghallgatásra az apát a gyerekekkel együtt, az anyát és a konzult. Az apa a gyerekek nélkül jelent meg, közölte, hogy a kisebbik beteg és így mindkettejüket egy ismerős családnál hagyta.

A bíró meghallgatta az érintetteket, majd úgy döntött, hogy a konzulra bízta a gyerekeket, nála helyezi el őket, a szülők láthatásával, a szülők csak a konzul jelenlétében találkozhatnak a gyerekekkel, továbbá tájékoztatást küldenek a magyar hatóságoknak és kérik az apa kiadatásának kezdeményezését. Úgy döntött, hogy az egész család együtt, ugyanazzal a repülőgéppel hagyja el Libanont. Utasította a szülőket, hogy május 26-án az apa adja le a rendőrségen a gyerekek román, valamint az anya a gyerekek magyar útlevelét. A kiadási egyezmény hiányában az apát nem tartóztatta le. A bíró azt a döntést hozta, hogy azonnal hozzák be a rendőrségre a gyerekeket és a konzulnak adják át őket. Ez du. 4 óraker meg is történt. Az anya éjszakára a gyerekekkel maradt. A nagykövetség reggel felvette a kapcsolatot az Interpol Magyar Nemzeti Irodával, az Iroda munkatársa ígéretet tett arra, hogy amint a libanoni megkeresés megérkezik, azonnal válaszolnak, és értesítik a nagykövetséget is.

c) A 2010. május 26-án készült összefoglaló tartalmazza, hogy a bíró utasításának megfelelően az apa leadta a rendőrségen a gyerekek román útlevelét. Így tett az anya is. A nagykövetség újra kapcsolatba lépett az ügyésséggel, valamint a bejrúti Interpol Irodával, a kiadási kérelem megküldését sürgetve. Az apa hozzájárulásával az anya a gyerekekkel továbbra is a nagykövetségi rezidencián éjszakázott, napközbeni felügyeletüket a nagykövetség hivatalos helyiségeiben tudták megoldani. Az apa mindkét helyen látogatta a gyerekeket.

d) 2010. május 28-án, pénteken reggel időpontot kértek az ügyben eljáró bírótól, a segítségét kérték, hogy az apa, az anya és a gyerekek azonnal hazautazhassanak. Azt válaszolta, hogy csak akkor mehetnek Magyarországra, ha Magyarországról megérkezik a válasz a libanoni hatóságok levelére. Ekkor azt kérték, hogy legalább az anya és a gyerekek hagyhassák el Libanont, ellenük nincs kiadva elfogatóparancs. A bíró azonban azt megtagadta arra való hivatkozással, hogy nála csak olyan Interpol-papír van, ami a gyerekek felkutatásáról szól, nem kapott olyan papírt, ami arról szól, hogy a gyerekeket megtalálásuk után adják át az anyának. A bíró telefonon megkérdezte a bejrúti Interpol Irodát, hogy tudnak-e új papírról, ahol azt válaszolták, hogy nem. Mivel a nagykövetség tudta, hogy létezik ilyen papír, mert a budapesti Interpol Iroda e-mailen megküldte nekik (amikor azt korábban elküldték a libanoni Interpol Irodának), felhívták a budapesti Interpol Irodát és kérték, hogy faxolják el a bíró irodájába, hogy – noha ezt nem lehet hivatalos okirat-továbbításnak tekinteni – a bíró lássa, hogy 10 napja létezik egy újabb változat. Ez nem sikerült, így azt kérték, hogy a bejrúti Interpol Irodába küldjék el újra az iratot faxon és hívják is fel őket, kérve, hogy azonnal juttassák el azt a bírónak.

Közben megérkeztek a bíróhoz az apa ügyvédjei és később az apa is. Az ügyvéd javaslatot tett a bírónak, mely szerint hozzájárulnak a gyerekek anyának való átadásához, ha az apa ellen a piros körözést (feljelentést) visszavonítja. A bíró és a budapesti Interpol Iroda is közölte, hogy a körözés visszavonására nincs lehetőség. 13 óraker megérkezett a bíróhoz a május 19-i budapesti interpolos levél, ekkor kérte, hogy az anya, valamint a gyerekek azonnal jöjjenek be hozzá. Megérkezésük után átadta az anyának a gyerekek mindkét útlevelét, aláírta vele az átadásról szóló jegyzőkönyvet. 14:30-kor közölte, hogy az anya és a gyerekek elhagyhatják Libanont, az apa búcsúzzon el a gyerekektől. Az apát berendelte szerdán (2012. június 2.) 10:00 órára.

Éjjel egykor a nagykövet és a konzul kivitte az anyát és a gyerekeket a repülőtérrre. Az útlevélvizsgálatkor kiderült, hogy a gyerekek továbbra is utazási tilalom alatt állnak és elvették az útlevelüket. A nagykövet felhívta a bírót, aki közölte az ügyeletessel, hogy utazhatnak a gyerekek, de a Belbiztonsági Szolgálat közölte, hogy a bíró engedélye nem elégséges az utazási tilalom feloldásához, azt csak a Belbiztonsági Szolgálatnál intézhetik el, reggel 10 órától. Ekkor a nagykövet felhívta a Belbiztonsági Szolgálat általános helyettes vezetőjét, hogy ő segítsen, de nem tudott.

Másnap délelőtt a nagykövet, a konzul, az anya és a két gyerek bement a Belbiztonsági Szolgálathoz. A nagykövetet az egyik helyről a másikra, egyik irodából a másikba, az egyik épületből a másikba küldözgették. Délután 14 óraker közölték, hogy 90 %-os eséllyel a gyerekek neve mellől lekerült a tiltás. Javasolták, hogy menjenek ki a repülőtérrre és próbálják meg, hogy sikerül-e elutazniuk. Ekkor kimentek a repülőtérrre, a nagykövet bevitte a gyerekek útlevelét abba az irodába, ahol hajnalban voltak, és leellenőriztette, hogy a számítógépes nyilvántartó rendszerben a gyerekek neve mellől sikerült-e levenni az utazási tilalmat jelző bejegyzést, és utazhatnak-e. Kb. egyórás várakozás után kiderült, hogy sikerült és utazhatnak. A nagykövet azonnal intézkedett a Lufthansa reptéri vezetőjénél és megkérte, hogy a három magyar utast vegyék fel a 16:10-kor induló járatra. Az anya és a gyerekek szombaton (2010. május 29.) este 23 óraker érkeztek meg Budapestre.

e) A KÜM Konzuli Főosztály véleménye szerint a bejrúti magyar külképviselet intézkedései, eljárása minden tekintetben a felek megegyezését, illetve a jogerős magyar bírósági ítélet végrehajtásának elősegítését szolgálták. A nagykövet és a konzul elősegítette a kapcsolatfelvételt annak érdekében, hogy a felek a gyermekelhelyezés kérdésében egyetértésre jussanak. A felek többször találkoztak is egymással, azonban ezek a találkozások nem zárultak megegyezéssel. A nagykövet és a konzul a felek mellett azok jogi képviselőjével is tartotta a kapcsolatot, számukra az ügy fejleményeiről első kézből információt nyújtott. Az ügyvel kapcsolatban az apa rendőrségi meghallgatásán a konzul és a konzuli ügyintéző tolmácsolt. Bár az apa román állampolgárként lépett be Libanonba, elfogadta a magyar tolmácsot, azzal szemben kifogást nem támasztott. A nagykövet és a konzul a libanoni hatóságoknál eljárva, az ő segítségüket kérve intézkedtek annak érdekében, hogy az ügy a jogerős és végrehajtható bírósági ítéletben foglaltaknak megfelelően rendeződhessen. Ennek érdekében az apa érdekeit is szem előtt tartva,

pártatlanul végezték a munkájukat. Eljárásuk során nem firtatták, hogy a gyermekek, illetve az apa milyen okmányokkal, milyen módon léptek be Libanonba. Eljárásuk a felek megegyezésére, annak hiányában a jogerős bírósági ítélet érvényesítésének elősegítésére irányult, a libanoni szervek segítségével. Az ügy tisztázása és rendezése érdekében az eljárás során a nagykövet személyesen konzultált a libanoni igazságügyi miniszterrel, a libanoni főügyésszel, az eljáró libanoni bíróval, valamint a libanoni Belbiztonsági Szolgálattal, szem előtt tartva a küldő és a fogadó állam jogát, továbbá a fogadó állam gyakorlatát. Az eljárás alatt a nagykövet és a konzul az apa érdekeit is figyelembe véve intézkedett. A rendőrségen való tolmácsoláson túl a nagykövet és a konzul kérte az eljáró libanoni bírót, hogy a család az apával együtt hagyhassa el Libanont, ám ezt az eljáró bíró az apa ellen kiadott nemzetközi elfogató parancs miatt ezt elutasította. Elutazásuk előtt az édesanya egy arab nyelvű nyilatkozatot tett, amelyben hozzájárult ahhoz, hogy az apa látogathassa a gyermekeket, továbbá a nyilatkozatban megadta magyarországi állandó lakcímét, ahol a gyermekekkel tartózkodni fog. Ezzel a nyilatkozattal a nagykövet és a konzul biztosítottak látta, hogy az apa gyermekeivel való kapcsolattartási és láthatási joga a későbbiekben nem sérül.

3) A **panaszos** leveleiben hangsúlyozta, hogy gyermekeit ismerősei, civil szervezetek és magánnyomozó irodák segítségével sikerült megtalálnia. Az illetékes K. Rendőrkapitányság és a K. Városi Ügyészség semmit nem tett annak érdekében, hogy elrabolt gyermekeket megtalálják. Neki kellett a hatóságokat tájékoztatni gyermekei hollétéről és az ügy aktuális állásáról.

Összefoglalása szerint 2009. október 7-én az eljáró elsőfokú bíróság nem jogerős ítéletével döntött a gyerekek édesapjuknál való elhelyezéséről. A döntés ellen fellebbezéssel élt. A 2009. október 17-én esedékes kapcsolattartáskor a K. Rendőrkapitányság járőre jelent meg a gyermekek apjával, a járőr segítséget nyújtott abban, hogy „gond nélkül” el lehessen vinni a gyerekeket. Ettől a naptól kezdve 7 hónapig nem látta a 3 és 5 éves kislányokat. 2009. december 3-án megszületett az ügyben a másodfokú, jogerős, azonnal végrehajtható bírósági ítélet, amely a gyerekeket nála helyezte el. 2009. december 6-án gyerekek édesapjukkal együtt eltűntek. A panaszos még aznap bejelentette eltűnésüket a BRFK Kerületi Rendőrkapitányságon. 2010. január 28-án a K. Rendőrkapitányság felfüggesztette az apa elleni nyomozást, arra való hivatkozással, hogy „a gyanúsított ismeretlen helyen vagy külföldön van”.

A panaszos 2010. április 29-én érkezett meg Bejrútba, ahol felvette a kapcsolatot a magyar nagykövetséggel, és a helyi hatóságokkal. 2010. május 24-én a bejrúti rendőrségen adták át végül a gyerekeket a magyar konzulnak. A hazautazásig a konzulátuson laktak, az apa minden nap megjelent és fenyegetőzött. Az egyik este a nagykövet és a konzul szeme láttára berángatta a panaszost a fürdőszobába és megverte. Végül 2010. május 29-én tértek vissza Budapestre. Hazaérkezésüket követően mindkét gyermek neurológushoz és pszichológushoz járt.

2010. augusztus 2-án a megyei bíróság végzésében az apa ellen kiadott európai elfogatóparancsot visszavonta arra való hivatkozással, hogy a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Nemzetközi Büntetőjogi Osztálya 2010. július 7-i tájékoztatása alapján megállapítható, hogy az igazságügyi miniszter a kiadatási kérelem előterjesztését 2010. június 30-án megtagadta. 2010. szeptember 29-én az apa Magyarországra érkezett, azonban a ferihegyi repülőtéren úgy lépett be az országba, hogy nem észlelték az iratai ellenőrzésekor, hogy az Interpolon keresztül nemzetközi elfogatóparancs van kiadva ellene.

A panaszos szintén csatolta a külügyminiszternek címzett segélykérő levelét, melyben leírta az eseményeket. A külügyminiszter segítségét kéri, ugyanis a libanoni rendőrség értesítette, hogy megtalálták az apát a gyerekekkel, de a gyerekek átadásáról és kiadatásáról nem tudtak intézkedni, mert a magyar hatóságok nem kérték a kiadatást.

a) A **Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium** (a továbbiakban: KIM) Igazságügyért Felelős Államtitkárnak a panaszos által csatolt, 2010. október 25-én kelt levele szerint az apa ellen a Ki. Városi Bíróság bocsátott ki nemzetközi és európai elfogatóparancsot 2010. április 16-án kiskorú veszélyeztetésének büntette, illetve kiskorú elhelyezésének megváltoztatása vétsége elkövetésének alapos gyanúja miatt. Tudomást szereztek arról, hogy az apa Libanonban tartózkodik, amely állammal Magyarországnak kiadatásra sem nemzetközi szerződése, sem viszonyossága nem áll fenn.

A panaszos gyermekeivel Libanonból 2010. május 29-én tért haza Magyarországra, az apa 2010. május 27-én kelt és a bejrúti magyar nagykövetség által 2010. június 1-jén hitelesített nyilatkozatban előadta, hogy önként hazatér Magyarországra. Ezt követően a közigazgatási és igazságügyi miniszter úgy döntött, hogy nem kezdeményezi az apa kiadatását Libanonból. A bíróság az európai elfogatóparancsot 2010. augusztus 2-án, a nemzetközit 2010. augusztus 19-én visszavonta. A magyar hatóságoknak tudomása volt arról, hogy az apával szemben román nemzetközi körözés van hatályban közokirat-hamisítás bűncselekménye miatt.

Az apa a K. Rendőrkapitányság előtt 2010. szeptember 29-én önként megjelent, így sor került aznap a gyanúsítottként való kihallgatására, majd – figyelemmel a román hatóságok által kibocsátott európai elfogatóparancsra – az őrizetbe vételre is. A Fővárosi Bíróság 2010. szeptember 30-án elrendelte az apa Romániának való átadását, amire 2010. október 7-én sor is került.

b) A **Legfőbb Ügyészség** Gyermekek- és Ifjúságvédelmi Önálló Osztály vezetőjének 2010. október 25-én kelt levele szerint az ügyben a nyomozó hatóság az eltűnt kiskorúak belföldi körözését elrendelte ugyan, de utóbb azt visszavonta, a gyermekek nemzetközi körözésének elrendelését elmulasztotta.

2010. január 28-án adták ki a belföldi elfogatóparancsot az apa ellen, majd ezzel egyidejűleg felfüggesztették a nyomozást. Ezt követően a panaszos jogi képviselője útján kiskorú veszélyeztetésének büntette miatt is feljelentést

tett, amelyet a K. Városi Ügyészség határozatával elutasított, mivel álláspontja szerint az apa cselekménye nem valósította meg az említett büntetést. A panaszos jogi képviselője ezt követően a megyei főügyészséghez fordult panasszal, amely annak helyét adva a K. Városi Ügyészség határozatát hatályon kívül helyezte, egyben utasította az ügyészséget a kiskorú veszélyeztetésének büntetése miatt a nyomozás elrendelésére, illetve a felfüggesztett ügyben a nyomozás folytatásának elrendelésére. Ezt követően a K. Városi Ügyészség utasította a nyomozó hatóságot mindkét gyermek belföldi és nemzetközi körözésének elrendelésére, illetve indítványára a Ki. Városi Bíróság nyomozási bírójára 2010. április 16-án európai és nemzetközi elfogatóparancsot bocsátott ki az apa ellen. A megyei bíróság 2010. augusztus 2-án kelt és jogerőre emelkedett végzésével a kibocsátott európai elfogatóparancsot visszavonta, mivel a közigazgatási és igazságügyi miniszter a kiadási kérelem előterjesztését megtagadta. Ugyanezen okból került sor a nemzetközi elfogatóparancs visszavonására is.

A gyermekek Magyarországra való visszatérését követően, 2010 júliusában került sor a panaszos tanúként való meghallgatására, aki a gyermekek Romániában kiállított útlevelibe foglalt bejegyzések alapján elmondta, hogy elvételüket követően a Fülöp-szigeteken, Malajziában, Szingapúrban, Szíriában, Egyiptomban, végül Libanonban fordultak meg. Elmondta azt is, hogy ez alatt az időszak alatt, a gyermekek elmondása szerint az apa folyamatosan a panaszos és annak családja ellen hangolta.

A Legfőbb Ügyészség osztályvezető ügyészeinek álláspontja szerint a hasonló – a közelmúltban egyre gyakrabban előforduló – ügyekben az elvitt gyermek hazajuttatását célzó hatósági erőfeszítéseket jelentős mértékben megnehezíti a nem kielégítő magyar büntetőjogi szabályozás. Nemzetközi elfogatóparancs kibocsátására csak akkor van lehetőség, ha a cselekmény egy évet meghaladó szabadságvesztéssel büntetendő. A kiskorú elhelyezése megváltoztatásának vétsége viszont csak egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. A Btk. nem tesz különbséget a tekintetben, hogy a kiskorú elhelyezésének megváltoztatása milyen elkövetői magatartással valósul meg. Amennyiben az elkövető a másnál elhelyezett kiskorút a jogosult beleegyezése nélkül huzamosabb időre, külföldre ismeretlen helyre viszi, lehetetlenné téve a bárminemű kapcsolattartást, a hatályos büntetőjogi rendelkezések szerint vétséget követ el, feltéve, ha nincsenek adatok arra nézve, hogy magatartásával a kiskorú értelmi, érzelmi stb. fejlődését is veszélyeztette. Hivatkozott a német büntető törvénykönyvre, ami öt évig terjedő szabadságvesztéssel bünteti azt a szülőt, aki a gyermeket a másik szülőtől, gyámtól vagy gondozótól jogellenes módon külföldre viszi. Az osztályvezető álláspontja szerint a megoldás az lenne, ha a gyermek jogellenes külföldre vitelét a Btk. a kiskorú elhelyezésének megváltoztatása egy évnél súlyosabban büntetendő, minősített eseteként szabályozná.

c) Az **országos rendőrfőkapitány** 2010. szeptember 3-án kelt levelében arról tájékoztatta a panaszos jogi képviselőjét, hogy kivizsgálta a gyermekek eltűnése ügyében folytatott közigazgatási hatósági eljárást, illetve a gyermekek apja ellen indított büntetőeljárást, a kivizsgálás eredménye pedig nem támasztotta alá a panaszos kifogásait.

4) Az **Országos Rendőr-főkapitányság** részemre küldött tájékoztatásában elsőként a kiskorú elhelyezésének megváltoztatása esetén alkalmazandó jogszabályok ellentmondásaira, hiányosságaira hívta fel a figyelmet.

Az országos rendőrfőkapitány kiemelte, hogy a személy- és tárgykörözésről szóló 2001. évi XVIII. törvény (a továbbiakban: Szktv.) alapján, a kiskorú elhelyezésének megváltoztatásával érintett, ismeretlen helyen tartózkodó kiskorú esetében a rendőrség köteles lenne a körözés elrendelésére. Ugyanakkor a Vht. 2005. június 4-től hatályos rendelkezései értelmében a gyermek átadására és elhelyezésére vonatkozó bírósági határozat (a bíróság által jóváhagyott egyezség) végrehajtása körében a személykörözést, illetve a nemzetközi körözést a végrehajtó rendeli el. A speciális szabályozás megalkotásával párhuzamosan ugyanakkor nem került sor az Szktv. módosítására, vagyis jogbiztonsági szempontból rendkívül aggályos módon nem történt meg a hatáskör kifejezett megosztása. Az ebből fakadó jogbizonytalanságra vezethető vissza az, hogy a vizsgált ügyben eljáró rendőrhatalóság az Szktv. szabályai alapján maga rendelte el a körözést, ahelyett, hogy a Vht. irányadó szabályaira vonatkozó tájékoztatás megadásával a bejelentőt a bírósági végrehajtóhoz irányította volna.

Habár ez a jogalkotási probléma a konkrét ügy vonatkozásában nem idézett elő jogalkalmazási nehézséget, indokoltnak tartja felhívni a figyelmet a rendőrség jogi eszköztelenségére azokban az esetekben, amikor a kiskorúval szemben elrendelt körözés sikerrel fejeződik be. Amennyiben ugyanis a kiskorú eltűnésének hátterében a kiskorú elhelyezésének megváltoztatása vétség áll, megtalálása esetén törvény nem ad felhatalmazást a rendőrség számára a kiskorú előállítására, ugyanis ennek feltétele az, hogy a kiskorú a szülői felügyelet vagy a gyámság, illetőleg az intézeti nevelés hatálya alól engedély nélkül vonja ki magát. Abban az esetben, ha a rendőrség a kiskorút az ő elhelyezését jogsértő módon megváltoztató személy társaságában leli fel, tekintettel arra, hogy ezt a személyt szándékos bűncselekmény elkövetésén érik tetten, előállításának van helye, illetve az őrizetbe vétel feltételei is fennállnak, és figyelembe véve, hogy az előállítás mérlegelés nélkül végrehajtandó, a keresett kiskorú – ha más erre jogosult és alkalmas személy nincs jelen – ebben az esetben is tényleges felügyelet nélkül maradna. A rendőrségnek nincs felhatalmazása a kiskorú személyes szabadságának elvonására, korlátozására, előállítás hiányában kizárólag a törvényes képviselő, ennek hiányában más, cselekvőképes hozzátartozója, illetve a kiskorú nevelését, felügyeletét, vagy gondozását ténylegesen ellátó személy értesítésére van lehetőség. Emellett figyelembe kell venni azt is, hogy amennyiben a körözés sikerrel jár, a rendőrség a kiskorú hollétét haladéktalanul közölni köteles a bírósági

végrehajtóval, és a körözött kiskorút – azonosítását és tényleges tartózkodási helyének megállapítását követően – az intézkedés befejeztével szabadon kell bocsátania, hiszen előállítása az Rtv. alapján nem foganatosítható.

Elmondható tehát, hogy a kiskorú feltalálása esetén a rendőrség a kiskorú felügyelet nélkül maradásából adódó veszélyeztetettségét csupán hatáskörének túllépésével, a személyes szabadsághoz kapcsolódó visszasság előidézésével képes a jelenlegi jogszabályi környezetben megszüntetni. Abban az esetben, ha a kiskorú magára hagyása a kiskorú szempontjából közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetet idézne elő, biztonsági intézkedésként a rendőrség köteles intézkedni. Fontos megjegyezni, hogy a gyermekvédelmi törvény sem tartalmaz a kiskorú személyes szabadságát korlátozó vagy elvonó intézkedés jogalapjaként szolgáló rendelkezést, a törvény a rendőrség vonatkozásában jelzés megtételével, hatósági eljárás kezdeményezésével, illetve más hatóságokkal való együttműködéssel és azok tájékoztatásával kapcsolatos kötelezettségeket ír elő. Az ORFK Bűnügyi Igazgatóságán a körözési munkára irányadó szabályozás anomáliáinak megszüntetését célzó törvénytervezet készült, amelyben a bíróság – esetleg a gyámhatóság vagy a bírósági végrehajtó – a hasonló esetekben a gyermek előállítását és a jogosult szülő részére történő átadását rendelhetné el. A rendőrség e rendelkezés alapján tenné közzé a körözést az intézkedésre jogosult hatóságok számára.

Az anya 2009. október 22-én tett bejelentése alapján a BRFK Kerületi Rendőrkapitányság a feljelentés kiegészítését, majd 2009. november 9-én nyomozást rendelt el kiskorú elhelyezésének megváltoztatása vétség elkövetésének megalapozott gyanúja miatt. A nyomozás áttételéről a K. Rendőrkapitányságra 2009. november 10-én határoztak. A K. Rendőrkapitányság az apát három alkalommal (2009. december 18., 2010. január 7., 2010. január 14.) idézte, ő azonban nem jelent meg. Ezt követően, mivel a tartózkodási helyének megállapítására tett intézkedések nem vezettek eredményre, a büntetőeljárást – az apa elfogatóparancsának elrendelése mellett – 2010. január 28-án felfüggesztették. A K. Rendőrkapitányság 2010. február 5-én kezdeményezte a K. Városi Ügyészségnél az apa európai, illetve nemzetközi elfogatóparancsának elrendelését, azonban az ügyészség 2010. február 16-án azzal utasította el a kezdeményezést, hogy az eljárás jelenlegi szakaszában európai, illetve nemzetközi elfogatóparancs kibocsátásának nincs helye. Ezt követően az anya jogi képviselője feljelentést tett kiskorú veszélyeztetése büntett elkövetésének megalapozott gyanúja miatt, amelyet a Ki. Városi Ügyészség – mivel a cselekmény nem bűncselekmény – elutasított. E határozat ellen a jogi képviselő panaszt nyújtott be, amelyet a Megyei Főügyészség alaposnak tartott, így 2010. március 29-én a Ki. Városi Ügyészség határozatát hatályon kívül helyezte, és a nyomozás elrendelésére adott utasítást. A K. Rendőrkapitányság 2010. április 14-én ismételten kezdeményezte a Ki. Városi Ügyészségen a nemzetközi, illetve az európai elfogatóparancs kibocsátását, amiket az apa ellen a Ki. Városi Bíróság 2010. április 16-án ki is bocsátott. Mindezek alapján, az országos rendőrfőkapitány álláspontja szerint a K. Rendőrkapitányságot felelősség nem terheli.

A K. Rendőrkapitányság 2010. április 16-án regisztrálta a HERMON Körözési Információs Rendszerben az apa ellen kibocsátott nemzetközi elfogatóparancsot, ám az adattörzítés során tévesen az európai elfogatóparancs számát tüntette fel, ugyanakkor az európai elfogatóparancs adatainak rögzítésére nem került sor. A téves úgyszám alatt regisztrált nemzetközi elfogatóparancs javítására 2010. augusztus 6-án került sor. Az európai elfogatóparancs rögzítésének elmulasztása a nemzetközi adatáramlásban nem okozott fennakadást, hiszen az európai és nemzetközi elfogatóparancsot párhuzamosan megkapta az ORFK Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központja, amelynek munkatársai az eljáró szerv egyidejű értesítése mellett gondoskodtak a Schengeni Információs Rendszerben és az Interpol adatkezelési rendszerében történő adattovábbításról. A nemzetközi elfogatóparancs adatait a K. Rendőrkapitányság 2010. augusztus 24-én törölte a körözési információs rendszerből a Ki. Városi Bíróság 2010. augusztus 19-én hozott végzése alapján.

Az apa ellen folytatott büntetőeljárással párhuzamosan 2009. december 17-én az anya írásban tett bejelentést a BRFK Kerületi Rendőrkapitányságnál arról, hogy a megyei bíróság jogerős ítéletében nála elhelyezett gyermekei az apával 2010. december 9-től ismeretlen helyen tartózkodnak. A bejelentést követően a BRFK Kerületi Rendőrkapitányság munkatársai még aznap ellenőrizték az apa bejelentett lakóhelyét, annak környezetében adatgyűjtést folytattak, továbbá megkeresték az Országos Mentőszolgálatot, illetve a Magyar Telekom Távközlési Nyrt-t. Ugyanaznap elrendelték az apa és a két gyermek körözését. [A bejelentés megtételére nem december 17-én, hanem december 7-én került sor, a felsorolt intézkedések valóban december 17-én történtek meg.] A körözési adat rögzítése során a körözést elrendelő hatóságként az „egészségügyi hatóság” szótárelemt jelölték meg, amelynek következtében a SIS-ben figyelmeztető jelzést nem lehetett elhelyezni. Ez ugyanakkor alkalmas volt egy esetleges jogsértő rendőri intézkedés megelőzésére, hiszen a körözési információs rendszer a rendőri szerv által kiskorú személlyel kapcsolatos körözéséhez kizárólag az előállításra vagy biztonsági intézkedés végrehajtására vonatkozó utasítást enged rögzíteni. Ezen intézkedések rendőri jogsértést valósítottak volna meg, míg az egészségügyi hatóságként regisztrált körözéshez a tartózkodási hely megállapítását célzó intézkedés párosítható.

A felülvizsgálat során megállapították továbbá, hogy a BRFK Kerületi Rendőrkapitányság a gyerekek 2009. december 17-én elrendelt körözését 2010. február 3-án törölte a körözési információs rendszerből, a visszavonás okaként a „keresett tárgy előkerült” szótárelem kiválasztására és rögzítésére került sor, a visszavonás okára sem a rendelkezésre álló iratokból, sem a körözési információs rendszer adataiból nem lehet következtetni. A gyerekek körözését ismételten, húsz nappal később, 2010. február 23-án rögzítette a körözési információs rendszerben a BRFK Kerületi Rendőrkapitányság, ezt követően, 2010. február 24-én a közigazgatási eljárás áttételéről határozott, és gondoskodott a körözési adattal való rendelkezési átadásáról.

Az áttételt követően 2010. március 1-jétől a gyermekek felkutatására irányuló közigazgatási hatóági eljárást a K. Rendőrkapitányság folytatta, amely során többek között feltárták a teljes körű rokon kapcsolatrendszerét, és a releváns rokon kapcsolatoknál adatgyűjtést hajtottak végre. Sor került a gyermekek, illetve édesapjuk által esetlegesen igénybe vett egészségügyi szolgáltatások megállapítása és így mozgásuk behatárolása céljából, az Országos Egészségbiztosítási Pénztár megkeresésére, valamint az adatgyűjtés során felmerült külföldi lakcímeik ellenőrzése érdekében az Interpol Magyar Nemzeti Iroda megkeresésére is. A határrendészeti egységek tájékoztatása, az utasforgalom fokozottabb ellenőrzése, illetve az ezzel kapcsolatos adatok beszerzése érdekében a kapitányság gondoskodott a Repülőtéri Rendőri Igazgatóság, a megyei rendőr-főkapitányság megkereséséről. A rendelkezésre álló adatok szerint a gyermekek nemzetközi körözésének kiadására – az Interpol Magyar Nemzeti Iroda tájékoztatása szerint az anya BRFK Központi Panaszirodáján benyújtott panasz alapján a Nemzeti Bűnügyi Együttműködési Központ (a továbbiakban: NEBEK) kezdeményezésére – 2010. március 12-én sor került. Mindezekkel párhuzamosan egy bírósági végrehajtói iroda által az apa és a gyermekek körözését elrendelő jegyzőkönyv – a Bírósági Végrehajtói Kamara titkárával a hasonló ügyek egységes kezelése érdekében történt előzetes egyeztetésnek megfelelően – 2010. március 17-én érkezett az ORFK-ra, amelyet haladéktalanul továbbítottak a gyermekek felkutatására illetékes BRFK Kerületi Rendőrkapitányságra. A BRFK Kerületi Rendőrkapitányság a bírósági végrehajtó körözését továbbította az eljárást folytató K. Rendőrkapitányságnak, amely 2010. március 18-án rögzítette az adatot a körözési információs rendszerben.

Az apa és a gyermekek az anya eltűnéséről tett bejelentése előtti napon, 2009. december 16-án Libanonba érkeztek. A gyermekek részére kiállított romániai útlevelet az apa nagy valószínűséggel bejárónője segítségével, a román hatóságok megtévesztésével készítette el. Az ügyben Romániában közokirat-hamisítás elkövetésének megalapozott gyanúja miatt nyomozás folyik, amelyben az apa ellen nemzetközi elfogatóparancs kibocsátására került sor. Az elfogatóparancsot a Magyar Köztársaság területére az Interpol Magyar Nemzeti Iroda rendelte el. Az anya 2010. május 28-án hozta haza gyermekeit Libanonból.

A panasz szerint az apa 2009. október 17-én rendőri segítséggel vette magához gyermekeit. E rendőri intézkedéssel kapcsolatban ugyanakkor a rendőrség ügyviteli rendszere nem tartalmaz adatokat, ilyen intézkedésről így nem tudnak információt nyújtani.

Megállapítható, hogy a BRFK Kerületi Rendőrkapitányság és a K. Rendőrkapitányság a hatáskörét túllépve próbált meg segítséget nyújtani az anya és a gyermekek körözésének elrendelésével és a felkutatásukra tett intézkedések végrehajtásával. A hazai és nemzetközi körözési adatok, illetve a schengeni jelzés kezelésével kapcsolatos anomáliák a hatáskör hiányában tett intézkedésből fakadtak, melynek foganatosítása pedig az irányadó törvényi szabályozás hiányosságaival magyarázható.

Az apa ellen folytatott büntetőeljárás iratai nem alapozzák meg a Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat Magyar Egyesületének azon feltételezését, hogy a K. Rendőrkapitányság munkatársai segítették volna a gyanúsított rejtőzködését, különös tekintettel arra, hogy rendelkezésre álló adatok szerint az első idézés kibocsátása előtt 2 nappal gyermekeivel együtt Libanonban tartózkodott. A gyanúsított kettős állampolgársága és külföldre távozása valószínűségére tekintettel a K. Rendőrkapitányság nyolc nappal a hazai elfogatóparancs kibocsátását követően kezdeményezte az európai és nemzetközi elfogatóparancs kibocsátását. Az apa ellen kibocsátott nemzetközi elfogatóparancs eredményeként a gyanúsított külföldi tartózkodási helye az eredeti hazai elfogatóparancs kibocsátását követő 3 hónapon belül ismertté vált, így a körözés eredményre vezetett, függetlenül attól, hogy a Magyar Köztársaság és Libanon között nincs kiadatási egyezmény, és a rendelkezésre álló adatok szerint a viszonyosság alapján történő kiadatási eljárás megindítását az igazságügyi miniszter nem kezdeményezte.

Az apa és gyermekei tartózkodási helyének megállapítására tett intézkedésekkel kapcsolatban ugyanakkor nem zárható ki, hogy hamarabb is eredményre vezettek volna, ha a K. Rendőrkapitányság – a kapcsolattartásra utaló konkrét adatok ismeretében – gondoskodik az elfogatóparancs hatálya alatt álló személy családtagjainak tanúkénti kihallgatásáról, bár a gyermekek elhelyezésében a jogszerű állapotot ez az intézkedés sem állíthatta volna helyre. A hasonló esetek jogszerű és hatékony kezelése érdekében a körözésre irányadó belső norma tervezetének előkészítésére a vizsgált ügy, illetve az ehhez hasonló egyéb esetek tapasztalatainak figyelembevételével került sor, a körözési tevékenység helyes menetét pedig részévé tették az állomány szakmai továbbképzése tematikájának.

Érintett alapvető jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* [Alaptörvény 16. cikk (1) bekezdés] *„A szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenképp feleltető érdekét veszik figyelembe elsősorban.”* [a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény 3. Cikk 1. pont]
- tisztességes eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott normák

- Magyarország Alaptörvénye
- közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Ebetv.)
- személy- és tárgykörözésről szóló 2001. évi XVIII. törvény (a továbbiakban: Szktv.);
- a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.);
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.);
- a nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló 1996. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Nbj.);
- a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.);
- a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.);
- a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. Törvény;
- a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között a Magyar Köztársaság és Románia között a közúti és a vasúti határforgalom ellenőrzéséről szóló, Bukarestben, 2004. április hó 27. napján aláírt Egyezmény végrehajtásáról szóló Megállapodás kihirdetéséről szóló 360/2006. (XII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: határforgalmi egyezmény);
- a Rendőrség és a Határőrség körözési tevékenységéről, a körözés során alkalmazható intézkedések végrehajtásáról, valamint a körözött személyek, tárgyak tartózkodási, illetve megtalálási helyének, illetőleg a személyek és holttestek személyazonosságának megállapítása esetén követendő eljárásról szóló 20/2001. (X. 11.) BM rendelet (a továbbiakban: Vhr.);
- az eltűnt személyek felkutatásának és a rendkívüli halálesetek kivizsgálásának rendjéről szóló 23/1994. (X. 26.) BM rendelet (a továbbiakban: BM rendelet).

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) és f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, illetve rendvédelmi szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Hangsúlyozni szeretném, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdés a) pontja értelmében az alapvető jogok biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés d) pontja alapján a minisztérium központi államigazgatási szerv, az (5) bekezdés, továbbá az Rtv. 4. § (1) bekezdése értelmében a rendőrség pedig rendvédelmi szerv, továbbá a konzuli védelemről szóló 2001. évi XLVI. törvény értelmében a konzuli szolgálatnak közigazgatási hatósági feladatai vannak, így tevékenységük vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmeni hatáskörbe tartozik.

Az Ajbt. 18. § (3) bekezdés e) és f) pontjai értelmében a bíróság és az ügyészség – nyomozást végző szerve kivételével – nem tekinthetők hatóságnak, ezért azok eljárására, döntéseik vizsgálatára nem terjed ki a hatásköröm, amelyről korábban tájékoztattam a Nemzetközi Gyermekekmentő Szolgálat Magyar Egyesületét, mint a panaszost képviselő szervezet.

Ehelyütt kell kiemelnem azt is, hogy az ombudsmannak nincs lehetősége nyomozásra, illetve a nyomozó hatóságok munkájának befolyásolására, a nyomozás feletti törvényességi felügyeletet a Be. szerint az ügyészség gyakorolja. Annak megítélésére tehát, hogy a nyomozó hatóságok megfelelő körültekintéssel jártak-e el az ügyben, illetve jogszabály adta lehetőségeiket a nyomozás során teljes mértékben kihasználták-e, nincs lehetőségem, ezt az ügyészségnek kell ellenőriznie a nyomozás felügyelete során. Hasonlóképpen fel kívánom hívni a figyelmet arra is, hogy a gyermekelhelyezés bírósági jogkör, nem az ombudsman feladata arról véleményt formálni, hogy indokolt-e a gyermekeknek az apánál, vagy éppen az anyánál való elhelyezése. Mindezek alapján vizsgálatom lényegében a rendőrség körözési tevékenységére irányul.

Az érintett alapjogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [9/1992. (I. 30.) AB határozat]

A jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

A gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése deklaráálja. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzített a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemre és gondoskodásra való jog. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkiel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam köteleességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére[21/1996. (V. 17.) AB határozat]. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében.

A fentiek összhangban állnak a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezményben foglaltakkal is, amely 3. cikk 1. pontjában kimondja, hogy a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenek felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban. Az Egyezményt Magyarországon az 1991. évi LXIV. törvény hirdette ki.

Az ügy érdeme tekintetében

A házasság felbontása során a gyermek érdekeinek minden más érdeket megelőzően kell érvényesülniük, különösen igaz ez a gyermekelhelyezésre. Nem lehet elégszer hangsúlyozni, hogy a szülők – sokszor nemtelen, a gyermeket is eszközként használó – vitájának a gyermek a legnagyobb vesztese, az így megszerzett negatív tapasztalatok akár egész hátralévő életében is befolyásolhatják őt. Jelen vizsgálat során e vitának az egyik legkirívóbb, megrázó példájával találkoztam.

I. Ahogyan azt fent hangsúlyoztam, nem tisztem véleményyt formálni a gyermekelhelyezés kérdésében, vagyis azzal kapcsolatban, hogy helyesen döntött-e a bíróság akkor, amikor elsőfokon az apánál, másodfokon pedig az anyánál helyezte el a két gyermeket. Az ugyanakkor a rendelkezésre álló dokumentumok alapján megállapítható, hogy az apa a jogerős bírósági ítéletben foglaltaknak nem tett eleget és a két gyermekkel Románián keresztül végül Libanonba távozott. Az is megállapítható, hogy az ország elhagyása még a panaszos bejelentése előtti napon megtörtént, így önmagában a személykörözés, illetve az elfogatóparancs kiadása ezt nem tudta volna azt megakadályozni. Az ugyanakkor kérdésként merül fel, hogy ha valóban az anyánál volt a két gyermek minden érvényes, személyazonosításra alkalmas, illetve úti okmánya (tehát a személyi igazolványuk és az útlevelük), hogyan tudta az apa őket kivinni az országból Romániába, amely ugyan 2007-től tagja az Európai Uniónak, azonban a Schengeni övezetnek mind a mai napig nem, vagyis a magyar-román határon van határellenőrzés.

Románia EU-tagsága miatt, Magyarország és Románia kétoldalú egyezményt kötött a határforgalom ellenőrzéséről, amellyel bevezették 2007. január 1-jével az ún. egymegállásos útiokmány-ellenőrzést a határon. A határforgalmi egyezmény 1. Cikk (1) bekezdése alapján, a magyar-román közúti határátkelőhelyeken átlépő személyeket, valamint a birtokukban lévő tárgyakat és a szállító eszközöket közösen, egyszeri megállítással ellenőrzik. Az egyezményben meghatározták, hogy az egyes határátkelőhelyeken a kilépő forgalmat román, a belépő forgalmat pedig magyar területen ellenőrzik, mindkét esetben közös helyen. Vagyis az apát és a két gyereket a román oldalon, de közösen, ellenőrizni kellett volna.

A rendelkezésre álló iratok alapján nem megállapítható, hogy megtörtént-e egyáltalán az ellenőrzés, és ha igen, miért engedték ki a gyerekeket az országból, illetve ezzel kapcsolatban a magyar, vagy pedig a román fél követett-e el mulasztást.

II. Külön ki kell térni a személykörözés, illetve az elfogatóparancs kiadására. Ezzel kapcsolatban fontos hangsúlyozni, hogy a személykörözés közigazgatási hatósági eljárás, míg az elfogatóparancs büntetőeljárás keretében adható ki, így mindkettőnek más feltételei, illetve céljai vannak, ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy ne kapcsolódhatnak személykörözés egy büntetőeljáráshoz, sőt, tipikusan azzal összefüggésben kerül sor az elrendelésére.

Az Szktv. rendelkezései szerint a körözés nem más, mint az ismeretlen helyen lévő személy vagy tárgy felkutatása, illetve ismeretlen személy vagy holttest személyazonosságának megállapítása érdekében végzett intézkedések összessége, vagyis célja – jelen esetre vetítve – az ismeretlen helyen lévő személy felkutatása. A

körözés az elrendeléstől a személy megtalálásáig vezető olyan folyamat, amely különböző, a személy felkutatására irányuló intézkedésekből áll.

A körözés elrendelése személy felkutatására irányuló határozat, illetőleg személy felkutatását, egyben elfogását és meghatározott hatóság elé állítását elrendelő határozat (elfogatóparancs) meghozatala. A körözést személy esetén törvényben meghatározott hatóság, szerv, személy rendeli el és a rendőrség folytatja, méghozzá az a rendőrkapitányság, amely a körözött személy lakóhelye szerint illetékes. Vagyis a körözés elrendelésére nem feltétlenül a rendőrség jogosult, ellenben a végrehajtására kizárólagos hatásköre van, továbbá az elrendelés történhet elfogatóparancs, illetve egyéb határozat alapján is.

Jelen esetben az a törvény, amely meghatározza azt, hogy mely szerv vagy személy jogosult a körözés elrendelésére – ahogyan erre az ORFK is rámutatott –, a Vht., amely a 180/A. § (6) bekezdésében kimondja, hogy ha a kiadni rendelt gyermek a bejelentett lakó- vagy tartózkodási helyén, továbbá a hatóságok által ismert címen nem lelhető fel, felkutatására a végrehajtó személykörözést – és ha annak szükségessége felmerül – nemzetközi körözést rendel el.

Több érv is szól amellett, hogy ilyen esetekben az elrendelést nem a rendőrség, hanem a bírósági végrehajtó jogkörébe indokolt utalni. A Vht. indokolása utal arra, hogy ezáltal gyorsítani lehet az eljárást, amihez hozzáfűzném, hogy a bírósági végrehajtó az, aki ténylegesen nagyon rövid idő alatt el tudja dönteni, hogy végrehajtható-e a bíróság határozata, illetve annak értelmében mit kell tennie, nem pedig a rendőrség. Azonban ahogyan arra az AJB-906/2011. és AJB-3702/2011. ügyekben készült jelentésemben is rámutattam, a rendőrség és a végrehajtók közötti együttműködés nem feltétlenül problémamentes, ezért felkértem a közgazgatási és igazságügyi minisztert, valamint a belügyminisztert, hogy fontolják meg az ismeretlen helyen tartózkodó gyermekekkel kapcsolatos végrehajtási eljárásokban a végrehajtó és a rendőrség együttműködésének újraszabályozását.

Abban az esetben tehát, ha a bírósági ítélettel szembehelyezkedve nem adja ki a szülő a gyermeket, és ismeretlen helyre távoznak, a bírósági végrehajtó jogosult a körözés, szükség esetén a nemzetközi körözés elrendelésére. Van egy másik eset is azonban, amit az Szktv. szabályoz. A 12/A. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a rendőrség a más törvényben meghatározott eseteken kívül körözését rendelheti, illetve – eltűnt személy esetén – rendeli el a tartózkodási hely megállapítása érdekében annak az ismeretlen helyen lévő személynek, akinek eltűnését a Rendőrségen bejelentették.

E szabály értelmében tehát eltűnés miatt a rendőrség mégiscsak jogosult a körözés elrendelésére. Az ORFK álláspontja szerint ez egy kodifikációs hiba, ami miatt nehézséget okoz annak az eldöntése, hogy a „gyermekelhelyezéssel” ügyekben bekövetkezett eltűnés esetén jogosult-e maga körözést elrendelni, vagy azt csak a bírósági végrehajtó teheti meg. Álláspontjuk szerint a generális-speciális szabályok egymáshoz viszonyulása miatt ilyen ügyekben kizárt a hatáskörük.

Ezzel szemben arra a következtetésre jutottam a vonatkozó rendelkezés értelmezése során, hogy az nem mögöttes jellegű, hanem párhuzamos szabály, vagyis nemcsak akkor lehet körözni valakit, ha nem merült fel olyan indok, amelyre más törvény vonatkozik. Álláspontom szerint a Vht. és az Szktv. jogszabályi rendelkezései nem zárják ki egymást, így nincs is szükség a generális-speciális jogértelmezési elv alkalmazására. Az Szktv. 12/A. § ugyanis általánosan, gyakorlatilag bármely okból bekövetkezett eltűnés esetére biztosít a rendőrség számára hatáskört a körözés elrendelésére, míg a másik esetben a gyermek jogszerűtlen ki nem adása kell, hogy legyen az elrendelés alapja. Mivel semmilyen jogszabályi rendelkezés nem zárja ki, hogy több okból, több hatóság elrendelése alapján körözzenek valakit, álláspontom szerint mindkét, egymástól bizonyos mértékben különböző jogcím is lehetőséget ad a körözésre. Különös tekintettel kell lenni továbbá arra a nyomós érdekre, hogy egy bármely okból eltűnt kiskorút mielőbb megtaláljanak, így álláspontom szerint a helyes jogértelmezés a körözés elrendelésére fennálló párhuzamos hatáskör. Ennek ellenkezője – vagyis az az eset, amikor a rendőrség nem rendeli el a körözést, hanem a bírósági végrehajtóhoz küldi a szülőt – akár jelentősen is megnehezítheti a kiskorú meglelésének esélyeit. Tény, hogy nem könnyíti meg a rendőrség, mint jogalkalmazó feladatát az a gyakran tapasztalt magatartás, hogy a szülők eldurvult vitáik során egymást bűncselekménnyel vádolják és feljelentik, ezért hangsúlyozom, hogy a rendőrség nem válhat ilyen esetekben a marakodó szülők eszközévé, végrehajtójává, azonban a kiskorú érdeke mindenek felett áll és ennek figyelembevételével köteles nemcsak a rendőrség, hanem minden más hatóság és személy is eljárni.

A helyes jogértelmezést elősegítő rendelkezést egyébként a Vhr. sem tartalmaz. Utal ugyan az Rtv. körözéssel kapcsolatos 36/A. §-ára, e szakaszt azonban 2008. január 1-jével hatályon kívül helyezte a jogalkotó és az abban foglaltakat az Szktv. hivatkozott 12/A. §-ával az Szktv. részévé tette, az érintett rendelkezések helyesbítése azonban azóta sem történt meg.

Megállapítható tehát, hogy mivel nem dönthető el egyértelműen, hogy az Szktv. 12/A. §-a alapján a bírósági végrehajtó kezdeményezésétől függetlenül is van-e lehetősége a rendőrségnek a körözés elrendelésére, a vonatkozó szabály jogértelmezési nehézséget és ezzel összefüggésben a jobbiztonsággal összefüggő visszásságot okoz.

Ez sem változtat ugyanakkor azon a tényen, hogy ha az eljáró BRFK Kerületi Rendőrkapitányság azon az állásponton volt, hogy ő maga nem rendelhet el körözést, akkor miért nem tájékoztatta erről az ott megjelenő és bejelentést tevő anyát. A jegyzőkönyvezett bejelentés szerint egyébként a K. Rendőrkapitányság, amikor a panaszos anyja betelefonált hozzájuk, azt a tanácsot adta, hogy lánya az apa lakóhelye szerinti rendőrkapitányságon tegyen bejelentést, továbbá, hogy kérjen végrehajtást. Az Rtv. több helyen is kimondja, hogy a rendőrség felvilágosítást és segítséget ad a rászorulóknak [2. § (1) bekezdés], illetve a rendőr köteles a feladatkörébe tartozó segítséget, illetőleg a hozzáfordulóknak a tőle elvárható felvilágosítást megadni [24. § (1) bekezdés]. Ezen generális rendelkezések alapján

elvárható lett volna a rendőrségtől, hogy ha álláspontja szerint nincs lehetősége a körözést elrendelni, akkor felhívja erre az anya figyelmét és tájékoztatja, hogy sürgősen forduljon a bírósági végrehajtóhoz. Az ügyben ténylegesen eljáró BRFK Kerületi Rendőrkapitányság ezt azonban elmulasztotta, nem tájékoztatták az anyát arról, hogy forduljon végrehajtóhoz, hanem az eddig vázolt két lehetőség közül egy harmadikat választottak, egészségügyi hatóságként rendeltek el belföldi körözést, ráadásul 2009. december 17-én, vagyis tíz nappal a bejelentést követően.

Mindezek alapján, az elmaradt tájékoztatás, illetve a körözés késedelmes elrendelése a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, illetve a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.

Megállapítható továbbá, hogy a nemzetközi körözés elrendelésére nem ugyanakkor, hanem 2010. március 18-án, vagyis három hónappal később került sor, azt követően, hogy március 17-én megérkezett az ORFK-ra a bírósági végrehajtói irodának az apa és a gyermekek körözését elrendelő jegyzőkönyve.

A nemzetközi körözésre az Szktv. általános rendelkezései az irányadók – megfelelő eltérésekkel. Nemzetközi körözés az Szktv. szerint a nemzetközi szerződés, valamint viszonyossági gyakorlat alapján büntető-, polgári vagy közigazgatási ügyben magyar hatóság kezdeményezésére más állam hatósága által az adott állam területén, illetve külföldi állam hatóságának kezdeményezésére magyar hatóság által a Magyar Köztársaság területén végzett körözés. A magyar hatóság akkor kezdeményezheti a más állam területén folytatandó körözést, ha a körözés elrendelésének a hazai jogban meghatározott feltételei fennállnak. A magyar hatóság által megkeresett állam pedig – az esetleges nemzetközi szerződés illetve viszonyosság tartalmát is figyelembe véve – a saját belső joga szerint hajtja azt végre. A nemzetközi körözéssel kapcsolatban a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ (amelyhez az Interpol Magyar Nemzeti Iroda is tartozik) feladata – többek között – a magyar hatóság által elrendelt körözés más állam hatóságához történő továbbítása.

Az Szktv. külön kiemeli, hogy ha a körözés elrendelésére kiskorú személy eltűnése miatt került sor, a szükséges adatgyűjtés végrehajtására, valamint – indokolt esetben – a nemzetközi körözés elrendelésére haladéktalanul intézkedni kell.

A Vhr. szerint a magyar hatóság az általa elrendelt körözés hatálya alatt álló személy nemzetközi körözését a körözést elrendelő határozatnak a Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központtal való megküldésével kezdeményezheti.

A nemzetközi körözés elrendelése kapcsán utalnék a fent megfogalmazottakra: álláspontom szerint lehetősége lett volna a rendőrségnek saját hatáskörében is elrendelnie a belföldi körözést, és ugyanúgy a nemzetközi körözést is, de ha ezzel a jogszabály-értelmezéssel nem is értenek egyet, akkor is tájékoztatni kellett volna az anyát arról, hogy forduljon bírósági végrehajtóhoz. Az anya ugyan elmondta a feljelentése megtételekor a K. Rendőrkapitányságon, hogy a gyerekek úti okmányai nála vannak, azonban erről a BRFK Kerületi Rendőrkapitányságnak – legalábbis az általam ismert iratok alapján – nem volt tudomása, illetve nem is vizsgálta ezt a kérdést, amely fontos jelentőséggel bír azzal kapcsolatban, hogy indokolt-e a nemzetközi körözés azonnali elrendelése. Valóban, a tény, hogy az anyánál volt a gyerekek útlevele és személyi igazolványa, arra enged következtetni, hogy nincs szükség a nemzetközi körözésre, mert a gyerekek nem hagyhatják el az országot, azonban erre mégis sor került. Másrészt fontos tény az is, hogy az apa kettős állampolgár, Spanyolországban van ingatlana, illetve külföldi gazdasági kapcsolatai. Ezeket a tényeket legalábbis vizsgálni kellett volna és azok tükrében kellett volna dönteni a nemzetközi körözés elrendeléséről – de legalább a végrehajtóhoz utalni az anyát.

Tekintettel arra, hogy a nemzetközi körözés elrendelésére csak három hónappal később került sor, jelentősen megnehezült a gyermekek megtalálása, így a rendőrség a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, illetve a tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.

A körözés megszüntetésével kapcsolatban kimondja az Szktv., illetve a Vhr., hogy a körözést vissza kell vonni, ha a körözött személy tartózkodási helyét megállapították. A tartózkodási hely megállapításának tényét közölni kell a körözést elrendelő hatósággal, a körözést ugyanis csak az elrendelő hatóság vonhatja vissza, a visszavonásról szóló döntést pedig meg kell küldeni ahhoz a rendőrkapitánysághoz, amelyhez a körözést elrendelő határozatot továbbították. A körözés visszavonásának indoka az, hogy az a célja szerint az eltűnt személy hollétének felkutatására irányul, ha pedig ez megtörtént, nem feltétlenül indokolt többé az érintett jogainak korlátozására. Akkor tehát, amikor megkerült a két gyermek, a rájuk kiadott körözést vissza kellett vonni.

Kérdésként merül fel, hogy mit tehet a rendőrség akkor, ha a körözés eredményre vezet, és megtalálják az eltűnt gyerekeket. Az ORFK álláspontja szerint nem sokat, ha a gyerek felügyelet nélkül marad pl. a társaságában található nagykorú személy előállítására miatt, a rendőrség a kiskorú ebből a helyzetből adódó veszélyeztetettségét csupán hatáskörének túllépésével, a személyes szabadsághoz kapcsolódó visszásság előidézésével képes a jelenlegi jogszabályi környezetben megszüntetni. Ha a helyzet a kiskorú szempontjából közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetet idézne elő, biztonsági intézkedésként a rendőrség köteles intézkedni. Azonban a gyermekvédelmi törvény sem tartalmaz a kiskorú személyes szabadságát korlátozó vagy elvonó intézkedés jogalapjaként szolgáló rendelkezést, a törvény a rendőrség vonatkozásában jelzés megtételével, hatósági eljárás kezdeményezésével, illetve más hatóságokkal való együttműködéssel és azok tájékoztatásával kapcsolatos kötelezettségeket ír elő.

A körözött személy megtalálásával kapcsolatban a Vhr. kimondja, hogy erről tájékoztatni kell a körözést elrendelő hatóságot. Sor kerülhet elfogásra és előállításra is, illetve ha erre nincs szükség, az intézkedés befejeztével szabadon kell bocsátani.

A Vhr. 7. § (2) bekezdése mindezekén túl kimondja, hogy az olyan személy tartózkodási helyének megállapítása esetén, akit az Rtv. 36/A. §-a alapján eltűntként köröznek, a BM rendeletnek az eltűnt személyek felkutatására vonatkozó rendelkezései szerint kell eljárni. Ahogyan erre fent már utaltam, az Rtv. 36/A. §-át 2008. január 1-jétől hatályon kívül helyezték, az abban foglalt rendelkezések átkerültek 12/A. §-ként az Szktv.-be. A helyes értelmezés tehát az, hogy ha valakit az Szktv. 12/A. §-a alapján, eltűntként köröznek, arra a BM rendeletet kell alkalmazni. Márpedig a BM rendelet részletes szabályokat tartalmaz arra az esetre, ha kiskorú a körözött eltűnt személy. A 9. § (3) bekezdés szerint „a kiskorú megtalálása esetén a tartózkodási helyet megállapító rendőri szerv gondoskodik:

- a) a kiskorú törvényes képviselője, ennek hiányában más, cselekvőképes hozzátartozója, illetve a kiskorú nevelését, felügyeletét vagy gondozását ténylegesen ellátó személy értesítéséről,
- b) a kiskorú meghallgatásáról,
- c) a kiskorúnak az értesített személy részére – az előállítás helyén – történő átadásáról,
- d) indokolt esetben a kiskorúnak a legközelebbi gyermekvédelmi intézménybe szállításáról,
- e) a gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló, gyermekotthonból vagy más gondozási helyről szökött kiskorú esetén a gyermekotthon, illetve a gondozási hely képviselőjének értesítéséről és a kiskorúnak a gyermekotthon, illetve a gondozási hely részére – az előállítás helyén – történő átadásáról.”

Ugyanezen szakasz (4) bekezdése szerint a kiskorút törvényes képviselője – ennek hiányában eseti gondnoka – és lehetőleg pszichológus jelenlétében jegyzőkönyv felvétele mellett kell meghallgatni eltűnése okáról, körülményeiről és arról, hogy sérelmére követtek-e el jogellenes cselekményt, továbbá a (6) bekezdés értelmében a meghallgatás során megállapítottak alapján az előállító szerv megteszi a kiskorú védelmében a szükséges intézkedéseket, illetőleg bűncselekmény, szabálysértés gyanúja esetén megteszi a feljelentést.

Mindezek alapján tehát megállapítható, hogy ha az Szktv. 12/A. §-a alapján történik a kiskorú körözése, majd megtalálása, erről értesíteni kell a törvényes képviselőt, majd meg kell hallgatni a kiskorút, végül pedig az előállítás helyén átadni a törvényes képviselőnek. Indokolt esetben pedig a legközelebbi gyermekvédelmi intézménybe kell szállítani.

Ez az egyik lehetőség, amely adott a rendőrség számára. Ismételtlen utalok arra, hogy jelen esetben a rendőrség nem találta alkalmazhatónak az Szktv. 12/A. §-át, ebből pedig az is következik, hogy még ha meg is találták volna a két gyermeket belföldön, a fenti rendelkezéseket akkor sem alkalmazták volna.

Másik lehetőség, az ORFK által is hivatkozott biztonsági intézkedés, amely alapján, az Rtv. 37. § a) pontjában foglaltak szerint a rendőr a személyeket közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet megszüntetése érdekében megteszi a veszélyhelyzet elhárításához, megszüntetéséhez haladéktalanul szükséges, a feladatkörébe tartozó intézkedéseket. Utalt az ORFK arra, hogy a Körözési Információs Rendszer kiskorú esetén csak előállítást, illetve biztonsági intézkedést enged rögzíteni. Álláspontom szerint – tekintettel arra, hogy az Rtv. a rendőr feladatkörébe tartozó intézkedésekre utal – nemcsak az Rtv. szerinti intézkedéseket lehet ilyen esetben alkalmazni, hanem bármely, a rendőr feladatkörébe tartozót, például a BM rendelet szerintiakat is.

Nagyon fontosnak tartom felhívni a rendőrség figyelmét arra, hogy nem eszköztelenek a felügyelet nélkül maradó gyermekek esetén. A rendőrség a Gyvt. értelmében részese a gyermekvédelmi jelzőrendszernek, és mint olyan, a gyermek mindenképp felett álló érdekét figyelembe véve, törvényben elismert jogait biztosítva köteles eljárni, továbbá fel kell lépnie a gyermek veszélyeztetettségének megszüntetése érdekében. A Gyvt. 72. § (1) bekezdésében kimondja, hogy ha a gyermek felügyelet nélkül marad, és emiatt azonnali elhelyezése szükséges, a rendőrség a gyermeket ideiglenesen a nevelésére alkalmas, azt vállaló különélő szülőnél, más hozzátartozónál, illetve személynél, vagy ha erre nincs lehetőség, a legközelebbi ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermekek ellátását is biztosító nevelőszülőnél, vagy ha erre nincs lehetőség – az ideiglenes hatályú elhelyezés biztosítására is kijelölt – gyermekotthonban helyezi el, és erről haladéktalanul értesíti a gyámhivatalt. Ez az ún. ideiglenes hatályú elhelyezés, amit azonnali intézkedést igénylő esetekben lehet alkalmazni. Álláspontom szerint nincs akadálya annak, hogy ezt a rendelkezés alkalmazva biztosítsa a rendőrség a gyermek felügyeletét, végső esetben akár úgy is, hogy beszállítja őt valamelyik gyermekotthonba. Az ideiglenes hatályú elhelyezés megszüntetéséről pedig a gyámhivatal dönt, ha annak okai nem állnak fenn. Nem értek tehát egyet az ORFK azon álláspontjával, miszerint még ha eredményre is vezet a körözés, akkor sincs lehetőségük hatáskörük túllépése nélkül intézkedni a gyermek veszélyeztetettségének megszüntetése érdekében.

III. Az elfogatóparancs kiadására büntetőeljárás keretében kerülhet sor, mellyel kapcsolatban a Be. tartalmaz rendelkezéseket.

A Be. 73. § (1) bekezdése szerint, ha a terhelt ismeretlen helyen tartózkodik, a bíróság, az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság a terhelt tartózkodási helyének felkutatása iránt intézkedik; ennek során el lehet rendelni a lakóhelyének, illetőleg a tartózkodási helyének a megállapítását, a körözését, és az e törvényben meghatározott esetben elfogatóparancsot lehet kibocsátani. A (3) bekezdés értelmében szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény esetén a terhelt elfogása és megtalálása esetén meghatározott bíróság, ügyész, illetőleg nyomozó hatóság elé állítása is elrendelhető (elfogatóparancs). Azt, aki ellen elfogatóparancsot bocsátottak ki, megtalálása esetén őrizetbe kell venni, és huszonnégy órán belül az elfogatóparancsot kibocsátó vagy az abban megjelölt más ügyész, illetve nyomozó hatóság, illetőleg hetvenkét órán belül az elfogatóparancsot kibocsátó vagy az abban

megjelölt más bíróság elé kell állítani. Az elfogatóparancsot vissza kell vonni, mielőtt az elrendelés oka megszűnt. A visszavonásról az elrendelő haladéktalanul intézkedik.

Büntetőeljárás során a nyomozóhatóságnak lehetősége van körözést is elrendelni, ha a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható személy lakóhelye, illetőleg tartózkodási helye vagy személyazonossága ismeretlen, annak megállapítása érdekében, illetve a tanú esetében is lehetőség van erre, lakóhelyének, illetőleg tartózkodási helyének megállapítása érdekében. Büntetőeljárás során tehát ki lehet bocsátani egyrészt elfogatóparancsot, másrészt el lehet rendelni körözést is, például olyan személy esetében, akivel szemben nem lehetett közölni a gyanúsítást, mert ismeretlen helyen tartózkodik. Az elfogatóparancs is gyakorlatilag egy körözés, azonban annál annyiban több, hogy elrendeli a megtalált személy hatóság elé állítását.

A nemzetközi elfogatóparancs kiadására a Be. fenti rendelkezéseit kell alkalmazni, a részletszabályokat azonban az Nbj. határozza meg, amely tartalmazza a Magyarországról történő kiadásra, illetve a külföldi állam kiadás iránti megkeresésre vonatkozó szabályokat.

A K. Városi Ügyészség levelében arról tájékoztatta a K. Rendőrkapitányságot, hogy nincs helye európai, illetve nemzetközi elfogatóparancs kibocsátásának, ugyanis az Nbj. 11. § (2) bekezdése szerint kiadásra büntetőeljárás lefolytatása céljából akkor van lehetőség, ha az a cselekmény, amely miatt a kiadást kérik, mind a magyar törvény, mind a megkereső állam törvénye szerint *egy évet meghaladó* szabadságvesztéssel büntetendő, kiskorú elhelyezésének megváltoztatása vétsége viszont csak *egy évig terjedő* szabadságvesztéssel, közérdekű munkával, vagy pénzbüntetéssel büntetendő, nemzetközi elfogatóparancsot azonban csak legalább egy évet meghaladó szabadságvesztéssel fenyegetettség esetén lehet kibocsátani.

Az Nbj. 31. §-a szerint kiadás iránti megkeresés büntetőeljárás lefolytatása, szabadságvesztés büntetés, illetőleg szabadságelvonással járó intézkedés végrehajtása érdekében terjeszthető elő külföldi államnál. A 32. § (1) bekezdése szerint nemzetközi elfogatóparancs kibocsátásának – a nemzetközi bűnügyi jogsegély általános feltételeinek fennállása esetén – többek között akkor van helye, ha külföldön tartózkodó olyan terhelt ellen kell büntetőeljárást lefolytatni, akivel szemben kiadásnak van helye. Az Nbj. 31. §-a tehát nem határoz meg korlátokat a büntetőeljárás lefolytatása érdekében kiadás kezdeményezésére.

Megjegyzem, hogy a K. Városi Ügyészség levelében hivatkozott 11. § (2) bekezdés az Nbj. „*Kiadatás Magyarországról*” című 1. Címéhez tartozik, míg jelen esetben a 2. Cím „*Külföldi állam megkeresése kiadás iránt*” rendelkezései irányadóak, hiszen nem Magyarországról kérik a kiadást, hanem Magyarország kéri azt valamely külföldi államtól. A 35. § egyébként felsorolja azokat a rendelkezéseket, amelyeket a külföldről történő kiadás esetén az előző címből alkalmazni kell [27. §, 29. § (2) bekezdés, 30. § (1) és (4) bekezdés], de a 11. §-t nem említi. Az ügyészség értelmezését erősíti viszont a Be. 73/§. §-hoz fűzött jogalkotói magyarázat, amely szintén együtt említi a 32. § (1) és a 11. § (2) bekezdéseit. Kérdésként merül fel tehát, hogy irányadó-e az Nbj. 11. § (2) bekezdésében meghatározott korlát akkor, ha a nemzetközi elfogatóparancsot Magyarország bocsátja ki azért, hogy külföldön elfogják, majd pedig kiadják a terheltet.

Az európai elfogatóparancs szabályai hasonlóak az Nbj.-ben foglaltakhoz, az Ebetv. szintén külön szabályozza a Magyarországról és a Magyarországra történő kiadást, azonban mindkét esetben meghatározza, hogy európai elfogatóparancs csak olyan cselekmények esetében bocsátható ki, amelyeknél a magyar büntetőtörvény szerint a büntetési tétel felső határa legalább egyévi szabadságvesztés vagy szabadságelvonással járó intézkedés [Ebetv. 25. § (2) bekezdés].

A nemzetközi elfogatóparancsot végül azt követően – 2010. április 16-án, vagyis négy hónappal a gyerekek eltűnését követően – adta ki a bíróság, hogy a Megyei Főügyészség arra utasította a Ki. Városi Ügyészséget, rendelje el kiskorú veszélyeztetésének büntette ügyében a nyomozás folytatását. E tényállás büntetési tétele ugyanis már meghaladta az egy évet, így az ügyészség ennek alapján már indítványozta a nemzetközi, illetve az európai elfogatóparancs kiadását, ami meg is történt.

Bármelyik jogértelmezést fogadjuk is el, az mindenképpen megállapítható, hogy nehézkesen zajlott a nemzetközi, illetve európai elfogatóparancs kiadása. Főszabály szerint érthető, hogy a jogalkotó, illetve a jogalkalmazó szervek valamilyenfajta határt kívánnak húzni, amely alapján eldönthető, hogy mely bűncselekmények esetében indokolt kiadni nemzetközi elfogatóparancsot és melyek esetében nem. Ez kis súlyú cselekményeknél nem feltétlenül indokolt, ezért is húzza meg az említett éves büntetési tételt határként mind az Nbj., mind pedig az Ebetv. –, azonban ismételtelen hangsúlyozom, hogy jelen esetben két kiskorú gyermek bűncselekmény következtében való eltűnéséről van szó, akiknek az érdeke minden más felett áll.

Az elfogatóparancs visszavonásával kapcsolatban mindkét törvény szabályozása szerint haladéktalanul vissza kell azt vonni, ha kibocsátásának oka megszűnt. A panaszos sérelmezte, hogy a bíróság visszavonta mind az európai, mind pedig a nemzetközi elfogatóparancsot, anélkül, hogy az apát kiadták volna Magyarországra. A megküldött iratok szerint azért került sor a visszavonásra, mert a közigazgatási és igazságügyi miniszter a kiadási kérelem előterjesztését megtagadta, ami miatt az elfogatóparancs fenntartásának többé nem volt alapja.

Ugyan tény, hogy anélkül került sor az elfogatóparancsok visszavonására, hogy az apát kiadták volna, azonban a kérdés szempontjából jelentős, hogy a közigazgatási és igazságügyi miniszter megtagadta a kiadási kérelem előterjesztését, ugyanis innentől fogva gyakorlatilag értelmét veszítette az elfogatóparancs. Annak alapján ugyan elfoghatták és őrizetbe vehették a libanoni hatóságok az apát, ennek azonban kiadási kérelem hiányában nem lett volna elfogadható indoka, miközben ez a helyzet pedig ahhoz az aránytalan jogsérelemhez vezetett volna, hogy az apát rendszeresen fogva tartják. A KIM levelében arra hivatkozott, hogy Magyarországnak Libanonnal

kiadatásra sem nemzetközi szerződése, sem viszonyossága nem áll fenn. Ezzel kapcsolatban megjegyzem, hogy az Nbj. kiegészítő jellegű jogszabály, rendelkezéseit abban az esetben kell alkalmazni, ha nemzetközi szerződés eltérően nem rendelkezik (3. §), illetve főszabályként alkalmazandó olyan kiadási viszonyokban, ahol nemzetközi szerződés nincs hatályban a felek között. A viszonyosságnak leginkább a Magyarországról történő kiadásnál van jelentősége, amikor a miniszter viszonyossági nyilatkozatot kérhet a külföldi államtól (6. §). Azt, hogy fennáll-e viszonyosság, a kiadás előtt Libanonnak kell vizsgálnia. Az apát végül a magyarországi elfogatóparancs alapján fogták el és vették őrizetbe, miután hazatért Magyarországról.

IV. A panaszos sérelmezte, hogy az apa háboríthatatlanul léphetett be Magyarország területére az európai, illetve a nemzetközi elfogatóparancs visszavonása után, holott még ekkor is hatályban volt vele szemben a román elfogatóparancs. A rendelkezésemre álló iratok hiányosságai miatt ennek megítélésére nincsen lehetőségem, annyi azonban megállapítható, hogy 2010. augusztus 5-én román nemzetközi elfogatóparancs még nem szerepelt a Körözési Információs Rendszerben.

A körözési tevékenység során a BRFK Kerületi Rendőrkapitányság ugyan késedelmesen rendelte el a személykörözést, azonban ellenőrizték az apa lakcímét, meghallgatták a szomszédokat, megkeresték az Országos Mentőszolgálatot, a telekommunikációs cégeket, ellenőrizték a bejárónő lakcímét, beszéltek az apa szüleivel, majd áttették a közigazgatási ügyet a K. Rendőrkapitányságra. A K. Rendőrkapitányság ellenőriztette Romániában az apa nevében lévő járműveket, illetve az alapján a lehetséges lakhelyeit, beszéltek a bejárónő férjével, ellenőrizték az apa testvérének címét, illetve megkeresték a határrendészeti szerveket. Megállapítható tehát, hogy a rendőrség a gyermekek személykörözése során – a késedelmes elrendeléseket ide nem számítva – a jogszabályi előírásoknak megfelelően járt el. *Mindezekre tekintettel a rendőrség gyermek felkutatása érdekében, a közigazgatási eljárás során foganatosított intézkedéseivel összefüggésben alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapítottam meg.*

Azzal kapcsolatban, hogy az apa 2009. október 17-én rendőri segítséget kapott ahhoz, hogy az esedékes kapcsolattartásra magával vigye a gyerekeket, a rendőrség nem rendelkezik információval, így annak vizsgálatára nem volt lehetőségem.

A konzulátus, illetve a nagykövetség tevékenységével kapcsolatban sem tártam fel visszásságot, megállapítható, hogy a nagykövet és a konzul megfelelően jártak el annak érdekében, hogy az anya és az apa megegyezésre jusson és a gyerekek hazautazhassanak. Nemcsak velük, hanem a jogi képviselőikkel is kapcsolatban voltak, tájékoztatták a libanoni hatóságokat, tolmácsoltak az apa rendőrségi meghallgatásán, a nagykövet személyesen konzultált a libanoni igazságügyi miniszterrel, a libanoni főügyésszel, az eljáró libanoni bíróval, valamint a libanoni Belbiztonsági Szolgálattal.

Intézkedésem

A vizsgálat során feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásságok orvoslása érdekében – fenntartva az AJB-906/2011. és AJB-3702/2011. számú jelentésemben tett ajánlást – az Ajbt. 37. §-a alapján

- felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, valamint a belügyminisztert, hogy fontolják meg az ismeretlen helyen tartózkodó gyermekekkel kapcsolatos végrehajtási eljárásokban a végrehajtó és a rendőrség együttműködésének újraszabályozását;
- felkérem továbbá arra, hogy fontolja meg a kiskorú elhelyezésének megváltoztatás büncselekmény minősítő körülményeként szabályozni a gyermek jogellenes külföldre vitelét.
- felkérem a belügyminisztert, hogy intézkedjen a Rendőrség és a Határőrség körözési tevékenységéről, a körözés során alkalmazható intézkedések végrehajtásáról, valamint a körözött személyek, tárgyak tartózkodási, illetve megtalálási helyének, illetőleg a személyek és holttestek személyazonosságának megállapítása esetén követendő eljárásról szóló 20/2001. (X. 11.) BM rendelet azon részeinek módosítása érdekében, amelyek a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény hatályban nem lévő 36/A. §-ára utalnak.

Budapest, 2012. augusztus 10.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-277/2012

Rendkívüli haláleset lezárásának elhúzódása

Előadó: dr. Berkes Lilla

Az eljárás megindulása

A panaszos azért fordult hozzám, mert azt követően, hogy 2010. június 11-én rátalált édesanyja több napos holttestére, a rendőrség az igazságügyi írásszakértői vélemény elkészülte után, hónapokon keresztül sem tudta a megindított rendkívüli haláleseti eljárást lezárni, holott az elhunyt öngyilkos lett, búcsúlevelet is hagyott.

Figyelemmel arra, hogy nem volt kizárható a kegyeleti jogokkal összefüggő visszásság gyanúja, az ügyben vizsgálatot indítottam, amelynek eredményes lefolytatása érdekében előbb Budapest rendőrfőkapitányától, majd pedig a Semmelweis Egyetem Általános Orvostudományi Kar Igazságügyi és Biztosítás-orvostani Intézet (a továbbiakban: SE ÁOK Igazságügyi és Biztosítás-orvostani Intézet) igazgatójától kértem tájékoztatást.

Az időközben bekövetkezett jogszabályváltozás miatt vizsgálatomat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) rendelkezései alapján folytattam le. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A megállapított tényállás

Budapest Rendőrfőkapitányának megkeresésemre adott válasza szerint a panaszos édesanyjának rendkívüli halálesete ügyében a BRFK V. kerületi Rendőrkapitányság Rendkívüli Haláleseti Osztályán (a továbbiakban: BRFK REHALO) folyó eljárás elhúzódsát a szakértői vélemények elkészítése okozta.

A probléma nem egyedi. A késedelmes szakértői vélemények előterjesztése esetén ugyan lehetőség van eljárási bírság kiszabására, ugyanakkor ennek alkalmazása nem vezetne a kívánt eredményre. A rendőrség kötve van meghatározott szakkérdések tekintetében meghatározott szakértői intézet kirendelésére. Feltehetően a szakértői intézetek is objektív körülmények miatt – személyi és tárgyi feltételek hiányában – nem tudják szakvéleményeiket időben elkészíteni. E tekintetben nem segítene – sőt, a már amúgy is feszült helyzetet tovább élezné – az eljárási bírság kiszabása. Összességében tehát megállapítható, hogy a rendőrségnek nincs hatékony eszköze a szakértői vélemények meggyorsítására.

Az ügyben a panaszos beadványa nyomán a BRFK Ellenőrzési Szolgálat is vizsgálatot folytatott, amely szerint 2010. június 11-én a BRFK XIV. kerületi Rendőrkapitányság Közrendvédelmi Osztálya Őr-Járőrszolgálati Alosztályának beosztottja, utasításra jelent meg a helyszínen, mivel onnan elhalálozásról érkezett bejelentés. A járőr kiérkezésekor már a helyszínen voltak az Országos Mentőszolgálat munkatársai, akik a halál beálltát állapították meg. A helyszínen a BRFK Bűnügyi Szervek Bűnügyi Technikai Osztálya Központi Szemle és Technikai Alosztályának beosztottjai a helyszíni halottszemlééről elkészítették a jegyzőkönyvet, valamint a kiérkező rendőrorvos a rendőrorvosi véleményt.

A BRFK REHALO 2010. június 11-én az eltűnt személyek felkutatásának és a rendkívüli halálesetek kivizsgálásának rendjéről szóló 23/1994. (X.26.) BM rendelet (a továbbiakban: BM rendelet) 2. § (1) bekezdése alapján hivatalból eljárást indított az ügyben. A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 29. § (5) bekezdése értelmében a panaszost, mint az elhalálozott hozzátartozóját 2010. június 14-én tájékoztatták az eljárás megindításáról, az irányadó ügyintézési határidőről, valamint arról, hogy a szakértői vélemény elkészítésének időtartama nem számít bele az ügyintézési határidőbe.

A közigazgatási hatósági eljárás során 2010. június 14-én végzést hoztak a hatósági boncolás elrendeléséről, valamint az elhalálozott által hátrahagyott búcsúlevelekre vonatkozóan az igazságügyi írásszakértő kirendeléséről.

A kirendelt igazságügyi írásszakértő a szakértői véleményét 2010. június 16-án elkészítette, melyet a BRFK REHALO-n 2010. június 29-ei dátummal érkezettek.

A Semmelweis Egyetem Általános Orvostudományi Kar Igazságügyi és Biztosítás-orvostani Intézet (a továbbiakban: SE ÁOK Igazságügyi és Biztosítás-orvostani Intézet) az elhunyt boncolását, a kirendelést követően kettő nap elteltével, 2010. június 16-án végrehajtotta, az Igazságügyi Szakértői és Kutató Intézetek Országos Toxikológiai Intézet (a továbbiakban: ISZKI) vegyvizsgálatára a biológiai mintákat biztosította és az előzetes szakvéleményét 2010. november 3-án elkészítette, melyet a BRFK REHALO-ra 2010. november 23-án érkezettek. Az ügy előadója az igazságügyi toxikológus szakértőt 2010. szeptember 29-én kirendelte, akinek a rendelkezésére bocsátották a vizsgálatok lefolytatása céljából, az SE ÁOK Igazságügyi és Biztosítás-orvostani Intézet által elcsomagolt mintákat.

Az ISZKI a szakértői véleményt 2010. december 1-jén elkészítette. A szakértői véleményt 2010. december 3-án a BRFK REHALO-ra, valamint egyidejűleg az SE ÁOK Igazságügyi és Biztosítás-orvostani Intézet részére is megküldte. Az SE ÁOK Igazságügyi és Biztosítás-orvostani Intézet a végleges szakértői véleményét azonban csak 2011. március 1-jén készítette el és a BRFK REHALO-ra csak 2011. május 12-én érkezették. Ezt követően, 2011. május 18-án a BRFK REHALO határozott az eljárás befejezéséről, mely határozat 2011. május 19-én postázásra került az elhunyt hozzátartozójának.

A BRFK REHALO vezetője elmondta, hogy a szakértők szakvéleményének elkészítésére 15 napos határidőt határoznak meg minden esetben, azonban ezt a határidőt a kirendelt szakértők nem tudják tartani. Elenyésző az a szám, amikor 30 napon belül elkészíti a kirendelt szakértő a szakértői véleményét. Az SE ÁOK Igazságügyi és Biztosítás-orvostani Intézet biztosítja a szerveket az ISZKI részére, aki csak abban az esetben fogadja be az elhunyt szerveiből levett biológiai mintákat, ha már elkészült a boncjegyzőkönyv. Az SE ÁOK Igazságügyi és Biztosítás-orvostani Intézet által kijelölt orvosszakértő, amennyiben megkapja az ISZKI-től a szakvéleményt, elkészíti a végleges szakértői véleményt, mely több hónapot is igénybe vehet. Jelen esetben hiába készítette el a rezidens a végleges szakvéleményét 2011. március 1-jén, az ellenjegyző orvos csak ezt követően írta azt alá, és amikor ez megtörtént, akkor továbbították a véleményt a rendőrség részére.

Sok esetben azért húzódik el a közigazgatási hatósági eljárás, mert a szakterületek ágazati követelményeiért felelős szervek kijelöléséről, valamint a meghatározott szakkérdésekben kizárólagosan eljáró és egyes

szakterületeken szakvéleményt adó szervekről szóló 282/2007. (X. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 2. számú mellékletében meghatározott szakkérdésekben szakértőként kizárólag az ott felsorolt, az igazságügyi és rendészeti miniszter által alapított igazságügyi szakértői intézmény, az orvostudományi képzést folytató egyetem igazságügyi orvostani intézete vagy más állami szerv járhat el.

Az SE ÁOK Igazságügyi és Biztosítás-orvostani Intézetének vezetője megkeresésemre tájékoztatott, hogy az elhunyt boncolására 2010. június 16-án került sor, a boncjegyzőkönyv pedig november 3-ai keltezéssel készült el, mely késedelem szakmai okokkal nem indokolható.

Az Országos Toxikológiai Intézet igazságügyi toxikológiai szakértői véleménye 2010. december 6-án érkezett az Intézetbe. Ennek alapján a végleges vélemény 2011. március 1-jei dátummal készült el, azonban csak májusban érkezett meg a kirendelő hatósághoz. Bár a toxikológiai vizsgálat eredménye további kérdéseket vetett fel, ami konzultációt tett szükségessé a boncolást végző egyetemi gyakornok és a nagyobb gyakorlattal rendelkező szakorvosok között, azonban a késedelem ezzel nem indokolható.

Az intézetigazgató maga is úgy ítéli meg, hogy a késedelem egyértelműen szervezési hiányosságokra vezethető vissza. A boncolást végző egyetemi gyakornok a szakvizsgálathoz szükséges gyakorlatát töltötte, majd március végén külföldi tanulmányútra távozott, és a felügyeletével megbízott szakorvos feladata lett volna, hogy ellenőrizze a folyamatban lévő ügyeit, ez nem történt meg.

Korábbi jelentésem kézhezvételét követően, 2011 júniusától kezdődően új ellenőrzési rendszert vezettek be az Intézetben, annak érdekében, hogy a szakértői vélemények a legoptimálisabb időn belül kerüljenek befejezésre, olyan eset ne fordulhasson elő, amikor nem szakmai indoka van a késedelemnek, hanem az szervezési, ellenőrzési hiányosságra vezethető vissza. Az intézetigazgató reményei szerint ezek az intézkedések meghozzák az eredményüket a jövőre nézve.

Arra a kérdésre, hogy a boncolástól számítva mennyi időt vesz igénybe a boncjegyzőkönyv, illetve végleges szakvélemény kiállítása, egyértelmű, napokban, hetekben kifejezett választ nem lehet adni. Ez függ attól, hogy milyen kiegészítő vizsgálatok szükségesek, azok mennyire időigényesek, mennyire bonyolult szakmai kérdéseket vet fel az eset, szükséges-e további konzultációk lefolytatása a megalapozott vélemény kialakításához. Az Intézet oktatási intézmény, így itt a halottak boncolását részben szakértő jelöltek végzik, akik önálló aláírási joggal nem rendelkeznek, véleményüket csak szakorvosi ellenjegyzéssel adhatják ki. A szakértő jelöltek ellenőrzése, az általuk elkészített vélemény tervezetek korrigálása, egyeztetése is időt vesz igénybe. Arra törekszenek, hogy a szakértői vélemények elkészítése adminisztratív, szervezési hiányosságok miatt ne szenvedjen késedelemet.

Érintett alapvető jogok

- Az emberi méltósághoz való jogból levezetett kegyeleti jog: „Az *emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz (...)*.” (Alaptörvény II. cikk)

Az alkalmazott normák

- Magyarország Alaptörvénye
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.)
- közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- a szakterületek ágazati követelményeiért felelős szervek kijelöléséről, valamint a meghatározott szakkérdésekben kizárólagosan eljáró és egyes szakterületeken szakvéleményt adó szervekről szóló 282/2007. (X. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet)
- az eltűnt személyek felkutatásának és a rendkívüli halálesetek kivizsgálásának rendjéről szóló 23/1994. (X. 26.) BM rendelet (a továbbiakban: BM rendelet);
- a rendkívüli halál esetén követendő rendőri eljárás szabályzata kiadásáról szóló 1/2006. (I. 11.) ORFK utasításban (a továbbiakban: ORFK utasítás).

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint rendvédelmi szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése, továbbá a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 4. § (1) bekezdése értelmében a vizsgálatot érintett rendőrség rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének l) pontja szerint pedig az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása visszássággal jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági

felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

A rendkívüli haláleseti eljárás során, az Eütv. kötelezően előírja a hatósági boncolást, amelyre a Korm. rendelet 2. számú melléklete szerint Budapest, Pest és Nógrád megye területén kizárólagosan a Semmelweis Egyetem Általános Orvostudományi Kar Igazságügyi Orvostani Intézete, valamint az Igazságügyi és Szakértői Kutató Intézetek (ISZKI) Budapesti Orvosszakértői Intézete jogosult, így azok tevékenységének vizsgálata ombudsmani hatáskörbe tartozik.

Az ügy érdeme tekintetében

Az ombudsman már korábban is folytatott vizsgálatokat a rendkívüli haláleseti eljárásokkal összefüggésben.

Az OBH 7415/1998. számú ügyben az országgyűlési biztos megállapította, hogy a panaszosok kiskorú gyermekének rendkívüli halála miatt késedelmesen lefolytatott államigazgatási eljárás során a rendőri szervek, valamint a kirendelt szakértő mulasztása visszasságot eredményezett a jogállamiság, jogbiztonság követelményéből levezethető tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben. A biztos azt is megállapította, hogy az eljárás elhúzódsáért az elsődleges felelősség az első fokon eljáró rendőri szervet terheli, az ügyiratokban ugyanis nem volt nyoma annak, hogy a rendőrség a szakvélemény előterjesztésére megállapított határidő lejártakor felszólította volna a szakértőt a feladata teljesítésére.

A SOTE Igazságügyi Orvostani Intézetének akkori igazgatója elismerte, hogy a szakvéleményt előterjesztő munkatársa nagyon jelentős – az intézet gyakorlatában szinte példátlan – késedelembe esett, ennélfogva szigorú írásbeli figyelmeztetésben részesítették azzal, hogy hasonló mulasztás vagy akár más jellegű szakértői hiba előfordulása esetén fegyelmi eljárást fognak kezdeményezni vele szemben.

Az OBH 3178/2004. számú ügyben az országgyűlési biztos általános helyettese 2004 decemberében megállapította, hogy súlyos visszasságot okoz a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben a BRFK REHALO és a SOTE Igazságügyi Orvostani Intézetének eljárása, ha a rendkívüli haláleset ügyében – a szakvélemény késedelmes előterjesztése miatt – az eljárás megindulásától számított 11 hónap elteltével hoznak határozatot.

A boncolási jegyzőkönyv elkészültét követően, a rendőrség 2003. július 17-én kelt levelében felkérte az intézetigazgatót az orvosszakértői vélemény kiegészítésére, a végleges vélemény 2004. május 18-án készült el. Az általános helyettes megkeresése alapján az intézetigazgató kifejtette, hogy véleménye szerint a szakértő késedelmé 2003. december elejétől számít (a panaszos utolsó beadványát a rendőrség november végén továbbította), ezért csak négy hónapos késedelemről beszélhetünk, azonban ez is mulasztásnak minősül, ezért szervezési intézkedéseket tett annak érdekében, hogy ilyen eset a jövőben ne forduljon elő.

Az AJB-3095/2010. számú ügyben az eljárás elhúzódsát az okozta, hogy míg a BRFK REHALO újabb, nagyszámú kérdés feltételével a boncorvosi vélemény kiegészítését várta, az SE AOK álláspontja szerint szakértői kirendelésre lett volna szükség. Tekintettel arra, hogy az eljáró szervek nem kommunikáltak egymással, az eljárás hónapokig állt. Jelentésem eredményeképpen a rendőrség ígéretet tett arra, hogy rendezi mintegy 90 millió forintos szakértői díjtartozását az SE AOK Igazságügyi és Biztosítás-orvostani Intézet felé, míg utóbbi 2012 februárjában kelt levelében tájékoztatott, hogy a zökkenőmentes együttműködés érdekében megtette a szükséges szervezési intézkedéseket.

Jelen vizsgálat során először is ki kell emelni, hogy az Eütv. 218. § (4) bekezdés d) pontja alapján, mely szerint rendkívüli az a halál, amelynek természetes módon való bekövetkezését a körülmények kétségessé teszik, így öngyilkosság okozta, vagy a körülmények arra utalnak, rendkívüli haláleseti eljárást kellett lefolytatni. A panaszos édesanyja – az elhunyt – búcsúlevelet hagyott, a helyszíni halottszemlérlől szóló jegyzőkönyv szerint belülről zárt lakásban találták meg, környezetében számos gyógyszeres kapszula, tableta volt látható, illetve egy whiskys üveg, amelynek 2/3-a hiányzott.

Az Eütv. 218. § (1) bekezdése szerint rendkívüli halál esetén hatósági eljárást kell lefolytatni és az elhunyt hatósági boncolását kell elrendelni. A (3) bekezdés értelmében a hatósági, illetve az igazságügyi orvosi boncolás célja a halál okának, bekövetkezése körülményeinek tisztázása. A rendkívüli haláleseti eljárást tehát akkor lehet befejezni, ha a hatósági boncolás tisztázza a halál okát, körülményeit.

A BM rendelet 2. § (1) bekezdése szerint a rendkívüli haláleseti eljárást lefolytatásáról kérelemre, vagy hivatalból a rendőrség gondoskodik. A 6. § b) pontja értelmében az eljárást – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – az a rendőri szerv folytatja le, amelynek illetékességi területén a halált előidéző esemény, cselekmény vagy körülmény bekövetkezett, ennek ismerete hiányában, ahol a halál beállt, a holttestet megtalálták, járműről leemelték. Az ORFK utasítás 13. pontja ezt azzal egészíti ki, hogy a halálesetek ügyében első fokú szervként Budapest területén – a közlekedési baleset során bekövetkezett rendkívüli haláleset kivételével – a BRFK REHALO jár el.

Az Eütv. által ebben az esetben kötelezően előírt hatósági boncolás esetében, a Korm. rendelet 2. § (1)-(2) bekezdései szerint a 2. számú mellékletben meghatározott igazságügyi szakértői intézmény (a továbbiakban: intézmény), az orvostudományi képzést folytató egyetem igazságügyi orvostani intézete (a továbbiakban: egyetemi intézet) vagy más állami szerv járhat el. A 2. számú melléklet 1. pont b)-c) alpontja szerinti szakkérdésben kizárólag az eljárásra jogosult egyetemi intézet vagy intézmény igazságügyi orvostan vagy patológia szakterületen bejegyzett szakértője adhat szakvéleményt. A 2. számú melléklet 1. pont b) alpontja szól a hatósági boncolásról, mely esetében

csak az SE ÁOK Igazságügyi és Biztosítás-orvostani Intézet, illetve az ISZKI Budapesti Orvosszakértői Intézete járhat el. Az AJB-3095/2010. számú ügyben, a BRFK-tól kapott tájékoztatásból tudomásom van arról, hogy a két szerv közötti együttműködési megállapodás alapján minden esetben – hacsak nem áll fenn kizáró ok – az SE ÁOK Igazságügyi és Biztosítás-orvostani Intézetét rendelik ki, a másik intézmény ugyanis nem rendelkezik a boncoláshoz megfelelő infrastruktúrával.

Tehát a rendkívüli haláleseti eljárást a BRFK REHALO-nak kellett lefolytatnia, eljárása során kötelező volt a hatósági boncolás elrendelése, amelyet kizárólag az SE ÁOK Igazságügyi és Biztosítás-orvostani Intézetének szakértője folytathatott le.

A rendkívüli haláleseti eljárásra a Ket. rendelkezései az irányadóak. Itt kívánom megjegyezni, hogy erre az eljárásra, speciális jellege miatt a Ket. rendelkezései csak nagyon nehezen alkalmazhatóak, ezért 2012. január 1-jétől a Ket. 14. § (1) bekezdés c) pontjában adott felhatalmazás alapján törvény vagy kormányrendelet a Ket.-től eltérő szabályokat állapíthat meg. A módosítást az indokolta, hogy a rendkívüli halál esetén követendő hatósági eljárás során olyan speciális normák alkalmazása volt szükséges, mint pl. az eljárás megindítása, hozzátartozói jogok biztosítása, kriminalisztikai érdekek és a büntetőeljárás szabályainak figyelembevétele, amely jogalkalmazási problémákhoz vezetett.

A panaszolt eljárásra azonban még a korábbi szabályok vonatkoztak. Ennek értelmében az eljárás lefolytatására irányadó ügyintézési határidő a 33. § (1) bekezdés alapján 22 munkanap volt, vagyis a 2010. június 11-én hivatalból megindított eljárást főszabály szerint 2010. július 13-ra le kellett volna folytatni. Ugyanezen szakasz (3) bekezdés j) pontja szerint ugyanakkor a szakértői vélemény elkészítésének időtartama nem számít be az ügyintézési határidőbe.

Az Eütv. fent idézett rendelkezései alapján tehát hatósági boncolást kellett lefolytatni, amelyre az SE ÁOK Igazságügyi és Biztosítás-orvostani Intézetét kellett az eljáró BRFK REHALO-nak kirendelnie. Erre a 2010. június 14-én kelt – a hatósági boncolás elrendeléséről szóló – végzésben sor is került, melyben 15 napos határidőt tűztek a boncolás elvégzésére. A Ket. 59. § (7) bekezdés értelmében a szakértőkre nézve irányadó ügyintézési határidőre a szakhatósági eljárás időtartama az irányadó, vagyis a 33. § (8) bekezdése alapján 10 munkanap (ami gyakorlatilag 15 naptári nap).

A boncolásra sor is került 2010. június 16-án, azonban ekkor a halál okával kapcsolatban még csak előzetes véleményt lehet kialakítani, a végleges véleményhez szükség van a toxikológiai vizsgálat eredményére is, amit az ISZKI végez el. Annak érdekében azonban, hogy az ISZKI el tudja végezni a toxikológiai vizsgálatot, szüksége van egyrészt meghatározott szervekre, szövetekre, amelyeket az SE ÁOK Igazságügyi és Biztosítás-orvostani Intézet a boncolást követően 2010. szeptember 24-i érkezéssel biztosított, illetve a boncjegyzőkönyvre. A boncjegyzőkönyv azonban, benne az előzetes – vagyis a toxikológiai vizsgálat eredménye nélküli – véleménnyel csak 2010. november 3-ra készült el. Ahhoz pedig, hogy az SE ÁOK Igazságügyi és Biztosítás-orvostani Intézet kialakíthassa a végleges – vagyis az előzetes vélemény adatait a toxikológiai vizsgálat eredményeivel kiegészítő – véleményét, szükség volt a toxikológiai véleményre. Így a toxikológiai vélemény csak 2010. december 1-jére készült el. Az SE ÁOK Igazságügyi és Biztosítás-orvostani Intézet tájékoztatása szerint hozzájuk 2010. december 6-án érkezett meg a szakvélemény, vagyis innentől volt lehetőség a végleges vélemény elkészítésére, amelyre azonban csak 3 hónappal később, 2011. március 1-jei keltezéssel került sor. Mind az előzetes, mind pedig a végleges vélemény kialakításában egy rezidens vett részt, akinek munkáját felügyelni kellett, vagyis a felügyeletet végző orvosnak is jóvá kellett hagynia a végleges véleményt, ezt követően kerülhetett sor annak megküldésére. A rezidens 2011. március végén külföldre távozott, a végleges vélemény megküldése pedig elmaradt, azt a BRFK REHALO csak 2011. május 12-én kapta meg, melyet követően az eljárást május 18-án le is zárta.

A 2010. június 11-én indult eljárás tehát 2011. május 18-án ért véget. Megállapítható, hogy ugyan a Ket. idézett rendelkezései szerint a szakértői vélemény elkészítésének időtartama nem számít bele az ügyintézési határidőbe, az eljárás jelentősen elhúzódott, annak 11 hónapos időtartama kirívó. A panaszos – különös tekintettel arra, hogy minden jel anyja öngyilkosságára utalt – joggal várhatta el, hogy az eljárás gyorsan befejeződik, megkaphatja anyja neki írt búcsúlevelét, illetve a nála lévő tárgyakat. Az SE ÁOK Igazságügyi és Biztosítás-orvostani Intézet késedelme egyértelműen megállapítható, részben az előzetes véleményt tartalmazó boncjegyzőkönyv késedelmes, a boncoláshoz képest mintegy 5 hónappal későbbi elkészítése, részben pedig a toxikológiai vélemény kézhezvételét követően a végleges vélemény kialakításához szükséges 3 hónap, illetve a postázáshoz szükséges további 2 hónap okán. Megállapítható ugyanakkor a BRFK REHALO mulasztása is, amely gyakorlatilag semmit sem tett annak érdekében, hogy felgyorsítsa az eljárást – semmi sem zárta ki ugyanis, hogy felvegye a kapcsolatot az intézettel, érdeklődjön a boncvélemény kialakításának állása iránt, illetve megsürgesse azt, akár informális, akár hivatalos úton. Erre dokumentált módon mindösszesen egy alkalommal, egy 2011. március 3-án kelt levélben került sor, vagyis az eljárás megindulását követően 8 és fél hónappal.

A kegyeleti jog az emberi méltósághoz való jogból levezethető részjogosítványnak minősül. Az Alkotmánybíróság 997/B/2005. AB határozata kiemelte, hogy a kegyeleti jog a meghalt ember méltóságának visszamenőleges tagadását tiltja, ugyan nem tartozik az általános személyiségi jog hatálya alá, mely az élő személyek védelmét hivatott ellátni, azonban az emberi méltósághoz való jog részeként érvényesül, az emberi méltósághoz való jog részleges továbbélését jelenti a halál bekövetkezése után. A kegyeleti jog részben az emberi méltóság egykori meglétéhez kapcsolódó védelmi igényt foglal magában, amely az elhunyt személyt az emberi nemhez való tartozás alapján illeti meg, az elhunyt személy élete során megszerzett erkölcsi, személyes és

társadalmi megítélésének védelmét biztosítja. A kegyeleti jog a túlélők személyiségi joga, mely a holtak emlékének megőrzéséhez, az elhunyt iránti érzések tiszteletéhez fűződik.

A fentiek alapján megállapítom, hogy a kirívóan hosszú rendkívüli haláleseti eljárás miatt az SE ÁOK Igazságügyi és Biztosítás-orvostani Intézete, illetve a BRFK REHALO a kegyeleti joggal összefüggő visszásságot okozott.

Intézkedésem

Tekintettel arra, hogy jelen vizsgálat részben párhuzamosan folyt a már hivatkozott AJB-3095/2010. számú vizsgálat, amely során mind a BRFK, mind pedig a Semmelweis Egyetem ígéretet tett arra, hogy a rendkívüli haláleseti eljárással kapcsolatos együttműködésükön javítanak, illetve a Semmelweis Egyetem munkaszervezési változtatásokat vezetett be, külön intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2012. július 30.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-304/2012

Rendőrségi eljárás egy halálos balesetet követően (Kapcsolódó ügy az AJB-302/2012.)

Előadó: dr. Berkes Lilla

Az eljárás megindulása

Sajtóhírek, illetve állampolgári panasz alapján értesültem arról a 2011. szeptember 11-én, Pilisvörösváron történt esetről, amely során egy fiatal férfi szenvedett halálos balesetet, a kikerülő rendőrök pedig a mentőorvos távozását követően – több ember szeme láttára – meztelenre vetkőztették a holttestet.

Figyelemmel arra, hogy a rendelkezésemre álló információk alapján nem volt kizárható, hogy kegyeleti jogokkal összefüggő visszásság történt, az ügyben hivatalból indítottam vizsgálatot, amelynek eredményes lefolytatása érdekében a Budaörsi Rendőrkapitányság vezetőjétől tájékoztatást, valamint a rendelkezésükre álló iratok és felvételek megküldését kértem.

Az időközben bekövetkezett jogszabályváltozás miatt vizsgálatomat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) rendelkezései alapján folytattam le. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A megállapított tényállás

Megkeresésemre Budaörs rendőrkapitánya – a Pest Megyei Rendőr-főkapitányság vezetője útján – arról tájékoztatót, hogy 2011. szeptember 10-én 23 óra 50 perckor M. P. mentőtiszt a Budaörsi Rendőrkapitányságra bejelentette, hogy Sz. B. K. nagykovácsi lakos feltehetően szesz italról befolyásolt állapotban egy magasfeszültségű villanyoszlopra felmászott és onnan a beton járdára zuhant, melynek következtében a helyszínen elhunyt. A rendkívüli haláleset helyszínére a Budaörsi Rendőrkapitányság Pilisvörösvári Rendőrőrs járőre az Országos Mentőszolgálat munkatársaival egy időben ért ki. A mentőtiszt a földön mozdulatlanul fekvő férfit megvizsgálta, ennek alapján megállapította a halál beálltát. Ezt követően a mentőszolgálat munkatársai a holttestet fekete fóliával letakarták, majd később távoztak a helyszínről. A rendkívüli haláleset miatt a Budaörsi Rendőrkapitányság szemlebizottságát értesítették, akik 2011. szeptember 11-én 00 óra 50 perckor érkeztek a helyszínre, majd a vezető, bűnügyi technikus és ügyeletes orvos összetételű szemlebizottság, amely a kriminalisztika ajánlásainak betartásával a helyszíni szemlét lefolytatta.

A rendkívüli haláleset helyszínén nem volt jelen mentőorvos, csak mentőtiszt, ezért a halottvizsgálattal kapcsolatos további teendőket a 34/1999. (IX. 24.) BM-EÜM-IM együttes rendelet (a továbbiakban: Rendelet) 2. § (1) bekezdésének d) pontja alapján – mivel a haláleset közterületen történt, ezért a halottvizsgálat további teendőit a halál helye szerinti háziorvosi szolgálat, vagy ezen szolgálat ügyeletes orvosa végzi – az ügyeletes orvos végezte, így a halottvizsgálati bizonyítványt is kiállította. A szemle ideje alatt megjelent a helyszínen a háziorvos is, aki a halottvizsgálati bizonyítványt az ügyeletes orvossal együtt ellátta bélyegzőlenyomatával.

A rendőrség munkatársai által végzett halottszemle lefolytatására a rendkívüli halál esetén követendő rendőri eljárás szabályzata kiadásáról szóló 1/2006. (I. 11.) ORFK utasításban (a továbbiakban: ORFK utasítás) foglaltak az irányadóak, mely utasítás 64. pontja alapján a halál feltehető okának és a holttesten lévő esetleges sérülések megállapítása érdekében a holttestről a ruhát a halottszemlén részt vevő orvos iránymutatásainak figyelembe vételével, indokolt esetben közreműködésével kell eltávolítani. A halottszemlét végző orvosok számára Prof. Dr. Sótornyai Péter, a Semmelweis Egyetem Igazságügyi Orvostani Intézetének vezetője által kiadott, „*Halottakkal kapcsolatos jogi szabályozás gyakorlata*” című szakmai ajánlás halottvizsgálatra vonatkozó fejezetének „Tevékenység a halottszemlén” szakasza is tartalmazza, hogy „A holttestet le kell vetkőztetni, és minden oldalról alaposan meg kell szemlélni”. Mindezek alapján, a vonatkozó szabályozásnak és a szakmai ajánlásoknak megfelelően, a bizottság a halottszemle dinamikus szakaszában a holttest lemeztelenítését is elvégezte, ennek során a szemlézett területet a

rendelkezésre álló gépkocsikkal körülhatárolták. A vetköztetés ideje alatt „L” alakban ún. „rongyparaván” takarást alkalmaztak, annak ellenére, hogy a késői időpontra tekintettel jelentős gyalogos, illetve járműforgalom nem volt. A paravánt fogó munkatársak elhelyezkedése az egyik csatolt felvételen részben látható. A szemle alatt kívülálló személyek a járművek által határolt területen kívül, azoktól 4-5 méter távolságban tartózkodtak.

A szemle ideje alatt megjelent egy fotóriporter, aki rendőrség feliratú pólót, nyakában szabályos sorszámozott rendőrségi jelvényt viselt, és az egyik rendőrújság fotósaként mutatkozott be. A fotós a szemle lefolytatását megzavarta azzal, hogy a holttest közelében fényképfelvételeket kísérelt meg készíteni, ennek során a vakujának fényhatása ellehetetlenítette a szemlét folytató bűnügyi technikus munkáját, ezért a bizottságvezető felszólította, hogy tevékenységét hagyja abba, mert zavarja a szemlét. Továbbá közölte vele, hogy az elhunyt és a helyszínen intézkedő rendőrök nem lehetnek azonosíthatóak az általa készített fényképfelvételeken, valamint azt is, hogy azok tartalma nem lehet kegyeletsértő. A fotós a közlést megértette és a háttérbe vonult.

Tekintettel a fentiekre, a lefolytatott vizsgálat a helyszíni- és halottszemlét végzők tevékenységével kapcsolatban törvénysértést, szakmai szabályszegést nem tárt fel. A csatolt rendőri jelentés, illetve a szemlebizottság vezetőjének jelentése a fentieknek megfelel.

A csatolt lemezen fényképfelvételek láthatóak a helyszínről, illetve a holttestről, az azonban nem állapítható, hogy valóban alkalmazták-e a helyszínt biztosító rendőrök rongyparavánt a holttest eltakarására, a budaörsi rendőrkapitány tájékoztatásában említett fotón egy véres láb, illetve a holttestet szorosan körbeálló három férfi cipője látható. Ezért megkerestem az iratokban fellelhető három tanút kérve, hogy nyilatkozzanak arról, valóban eltakarták-e a bámészkodók elől a holttestet.

A három tanúból kettő válaszolt, elmondásuk szerint a technikusok helyszínre érkezése előtt távoztak, így értékelhető nyilatkozatot nem tettek. Az egyik tanú megadta egy negyedik személy elérhetőségét, aki elmondta, hogy volt ponyva a helyszínen, ő a szemközti oldalon volt, csak akkor lehetett látni valamit a holttestből, ha elmozdultak a ponyvát tartó személyek, de akkor is csak rövid időre.

Érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- Az emberi méltósághoz való jogból levezetett kegyeleti jog: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz (...).”* (Alaptörvény II. cikk)

Az alkalmazott normák

- az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény;
- az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvénynek a halottakkal kapcsolatos rendelkezései végrehajtásáról, valamint a rendkívüli halál esetén követendő eljárásról szóló 34/1999. (IX. 24.) BM-EüM-IM együttes rendelet (a továbbiakban: Rendelet);
- az eltűnt személyek felkutatásának és a rendkívüli halálesetek kivizsgálásának rendjéről szóló 23/1994. (X. 26.) BM rendelet (a továbbiakban: BM rendelet);
- a rendkívüli halál esetén követendő rendőri eljárás szabályzata kiadásáról szóló 1/2006. (I. 11.) ORFK utasításban (a továbbiakban: ORFK utasítás).

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint rendvédelmi szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése, továbbá a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 4. § (1) bekezdése értelmében a vizsgálatlall érintett rendőrség rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

Az ügy érdeme tekintetében

A rendkívüli haláleseti eljárás szabályait az Eütv., a Rendelet, a BM rendelet, illetve az ORFK utasítás határozzák meg.

Az Eütv. 217. § (1) bekezdése szerint a halál bekövetkezését halottvizsgálattal kell megállapítani. A halottvizsgálat minden olyan körülményre kiterjed, amely a halál bekövetkezése tényének, bekövetkezése módjának (természetes módon bekövetkezett vagy rendkívüli halál), illetve okának megítéléséhez szükséges. A halál bekövetkezése tényének megállapítására a mentőtiszt vagy a külön jogszabály szerinti orvos, míg a bekövetkezés módjának, illetve okának megállapítására kizárólag a külön jogszabály szerinti orvos jogosult. A 218. § (4) bekezdés határozza meg, hogy mi tekintendő rendkívüli halálnak. Eszerint rendkívüli az a halál, amelynek természetes módon való bekövetkezését a körülmények kétségessé teszik, így

- a) bekövetkezésének körülményei bűncselekmény elkövetésére utalnak,
- b) közlekedési vagy foglalkozás körében bekövetkezett baleset okozta vagy annak gyanúja merül föl,
- c) egyéb baleset vagy mérgezés okozta, és a halál bekövetkezésével összefüggésben szükséges a felelősség vizsgálata,
- d) öngyilkosság okozta, vagy a körülmények arra utalnak,
- e) az egészségügyi ellátás során következett be, és az egészségügyi dolgozó foglalkozási szabályszegésének gyanúja merül föl,
- f) bekövetkezésének előzményei, körülményei ismeretlenek, vagy nem állnak rendelkezésre olyan adatok, amelyekből megalapozottan következtetni lehetne a halál bekövetkeztének körülményeire,
- g) fogvatartott elhalálása esetén.

A Rendelet 2. § (1) bekezdés d) pontja szerint, ha a halál közterületen következett be, a halál bekövetkezését a haláleset helyszínére legrövidebb időn belül hívható orvos állapítja meg, ezt követően a halottvizsgálat további teendőit a halál helye szerint illetékes háziorvos, illetve ezen szolgálat ügyeletes orvosa végzi.

A rendkívüli haláleseti eljárás lefolytatására a BM rendelet 2. § (1) bekezdése szerint a rendőrség jogosult. A BM rendelet is meghatározza, hogy alkalmazásában mi minősül rendkívüli halálnak. Eszerint rendkívüli halál az a halál, amelynek természetes módon való bekövetkezését a körülmények kétségessé teszik, bekövetkezésének előzményei, körülményei ismeretlenek vagy nem állnak rendelkezésre olyan adatok, amelyekből megalapozottan következtetni lehet a halál bekövetkezésének körülményeire, így ha a halál(t):

- a) közlekedési vagy foglalkozás körében bekövetkezett baleset okozta és bűncselekmény gyanúja nem merül fel,
- b) egyéb baleset vagy mérgezés okozta, és a halál bekövetkezésével összefüggésben szükséges a felelősség vizsgálata,
- c) öngyilkosság okozta vagy a körülmények erre utalnak,
- d) az egészségügyi ellátás során következett be, és az egészségügyi dolgozó foglalkozási szabályszegése merült fel,
- e) a fogvatartás közben következik be.

Az eljárás megindulása előtt elsőként azt kell eldönteni, hogy fennállnak-e a rendkívüli haláleseti eljárás megindításának indokai. A rendelkezésre álló iratok szerint a helyszínre először mentőtiszt érkezett, aki megállapította a halál tényét, majd bejelentést tett a Budaörsi Rendőrkapitányságra. A mentőtiszttel egy időben érkezett a helyszínre a Pilisvörösvári Rendőrőrs járőre is. Az, hogy kétségesnek minősül egy haláleset természetes módon való bekövetkezése, részben szakkérdés, részben pedig ténykérdés. Jelen esetben megállapítható, hogy a rendelkezésre álló iratok nem vonják kétségbe a rendkívüli haláleseti eljárás indokoltságát.

Az eljárás lefolytatásának részletszabályait az ORFK utasítás tartalmazza, amely többek között kimondja, hogy rendkívüli halál esetén a tényállás tisztázása érdekében helyszíni szemlélt és halottszemlélt kell tartani, ha ezek foganatosítása a tényállás tisztázásához vagy a bizonyítékok beszerzéséhez szükséges. A szemle során fel kell kutatni és rögzíteni kell a holttesten és környezetében található mindazon tárgyakat, nyomokat, anyagmaradványokat és elváltozásokat, amelyek a halál okának és bekövetkezése körülményeinek bizonyítására alkalmasak. A halottszemlélt – amennyiben az a helyszínen nem végezhető el – bonc- vagy egyéb olyan helyiségben kell lefolytatni, ahol a nyilvánosság biztonságos módon kizárható és a szakmai ajánlások betarthatóak. Amennyiben a holttest elszállítása a helyszínről szükséges és indokolt, azt úgy kell végrehajtani, hogy ne veszélyeztesse a halál bekövetkezése körülményeinek tisztázását. A holttestet elszállítani hullaszékben kell. A holttest szállítását végzőknek a holttesten, vagy annak ruházatában fellelhető, vagy a holttesttel együtt szállításra kerülő egyéb tárgyakat, értékeket, átvételi elismervénnyel kell átadni. A halál feltehető okának és a holttesten lévő esetleges sérülések megállapítása érdekében a holttestről a ruhát a halottszemlélt résztvevő orvos iránymutatásainak figyelembevételével, indokolt esetben közreműködésével kell eltávolítani. Az alapelvek között pedig rögzíti, hogy az eljárást, különösen a szemlélt úgy kell lefolytatni, hogy az ne sértse a hozzátartozók kegyeleti érzéseit, és a közszemérmét.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a halottszemle lefolytatása megfelelt az ORFK utasításban foglaltaknak. A halottszemlélt ugyanis lehetőség szerint a helyszínen kell lefolytatni, mely során rögzíteni kell a halotton lévő nyomokat, elváltozásokat is, ugyanis leginkább ilyen módon tárható fel megfelelő pontossággal a halál bekövetkezésének oka és körülményei. Indokolt a holttest levetkőztetése is, különösen a holttesten lévő esetleges sérülések megállapítása érdekében. Hangsúlyozni szeretném, hogy a rendkívüli haláleseti eljárás adott esetben a büntetőeljárás előszobája lehet, hiszen olyan esetekben folytatják azt le, amikor a halál bekövetkezése nem egy természetes folyamat eredménye, így előfordulhat, hogy az egyes feltárt nyomok bűncselekményre utalnak, ekkor pedig különös jelentőséggel bírnak a vizsgálat körülményei.

Ugyanakkor, ekkor sem mellőzhető a kegyeleti jogok betartása. A kegyeleti jog az emberi méltósághoz való jogból levezethető részjogosítványnak minősül. Az Alkotmánybíróság 997/B/2005. AB határozata kiemelte, hogy a kegyeleti jog a meghalt ember méltóságának visszamenőleges tagadását tiltja, ugyan nem tartozik az általános személyiségi jog hatálya alá, mely az élő személyek védelmét hivatott ellátni, azonban az emberi méltósághoz való jog részeként érvényesül, az emberi méltósághoz való jog részleges továbbélését jelenti a halál bekövetkezése után. A kegyeleti jog részben az emberi méltóság egykori meglétéhez kapcsolódó védelmi igényt foglal magában, amely az elhunyt személyt az emberi nemhez való tartozás alapján illeti meg, az elhunyt személy élete során megszerzett erkölcsi, személyes és társadalmi megítélésének védelmét biztosítja. A kegyeleti jog a túlélők személyiségi joga, mely a holtak emlékének megőrzéséhez, az elhunyt iránti érzéseik tiszteletéhez fűződik.

Jelen esetben ellentmondás állt fenn a sajtóban megjelent hírek és a rendőrség által megküldött iratok között, ti. láthatták-e a bámémszkodók az elhunyt lemeztelenített testét, amely ellentmondást a fényképfelvételek nem tudták feloldani, azokon ugyanis nagyrészt csak a halott, illetve közvetlen környezete látszódott. A rendőrség által megjelölt fotón csak az elhunyt egy testrésze, illetve az őt körülálló rendőrök cipőjének orra látszódott. A rendőrség állítása szerint ezek a rendőrök tartották a rongyparavánt. Az ellentmondás tisztázása érdekében levélben megkerestem azokat a tanúkat, akiket a rendőrség meghallgatott, ők azonban nem tudtak felvilágosítással szolgálni. Az egyik tanú azonban megadta egy további személy elérhetőségét, aki megerősítette, hogy a holttestet valóban eltakarták a bámémszkodók elől. *Mindezek alapján a kegyeleti joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem tártam fel.*

Ezzel együtt áttekintettem az ORFK utasítást azzal kapcsolatban, hogy milyen szabályokat tartalmaz a kegyeleti jog védelme érdekében, vannak-e rendelkezések, amelyek irányadóak lehetnek az eljáró rendőrök számára a bámémszkodók, fotósok távoltartása érdekében. Az ORFK utasítás ilyen rendelkezéseket nem tartalmaz, azonban alapvető szinten rögzíti a kegyeleti jogok tiszteletben tartását. Álláspontom szerint ugyanakkor az alapvető és azon keresztül a kegyeleti jogok hatékony érvényesülése érdekében konkrét(abb) rendelkezéseket is tartalmaznia kellene, amelyek megkönnyítenék az azt alkalmazó rendőrök számára a megfelelő eljárást, a túl általános, alapvető szintű szabályozás ugyanis olyan bizonytalan gyakorlatokhoz vezethet, amelyek végül a kegyeleti jogok sérelmét okozzák. Felmerülhet például a tájékoztatás igénye a sajtó és a nyilvánosság oldaláról, illetve a kegyeleti jog tiszteletben tartása a másik oldalról, amelyről az adott szituációban a rendőrnek kell döntenie.

Észleltem továbbá az ORFK utasítás áttekintésekor, hogy az számos tekintetben megismétli Ket. rendelkezéseit. Ezzel kapcsolatban utalni szeretnék arra, hogy az Alkotmánybíróság 43/2004. (XI. 17.) AB határozatában a korábbi ORFK utasítás egyes részeit megsemmisítette arra hivatkozással, hogy az országos rendőrfőkapitány túllépte a hatáskörét akkor, amikor normatív utasításban olyan magatartási szabályt állapított meg, amelyet csak jogszabályban lehet előírni. Kiemelem továbbá, hogy a magasabb szintű jogszabályból ismertetés magában hordozza annak veszélyét, hogy az ismétlés pontatlan, hiányos, az időközbeni módosításokat nem követő rendelkezéseket tartalmaz, amely a jogbiztonság sérelmét előidézve zavart okoz a jogalkalmazásban, azáltal, hogy az abban foglaltak szerinti eljárás elválik a hatóság törvényes eljárására vonatkozó anyagi és eljárási jogi rendelkezésektől. *Az ügyfelek, az állampolgárok számára a hatóság gyakorlata ezáltal kiszámíthatatlanná, előre nem láthatóvá válik, állandósítva a jogbiztonsággal összefüggő visszásság bekövetkeztének közvetlen veszélyét.*

Az új jogalkotási törvény – a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény – már tartalmaz a magasabb jogszabályi rendelkezések ismétlésére vonatkozóan tilalmat, így *megállapítom, hogy az ORFK utasítás tartalma a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okoz, illetve magában hordozza az alapvető jogokkal – különösen pedig a kegyeleti joggal – összefüggő visszásság bekövetkeztének közvetlen veszélyét.*

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése, valamint az országosan egységes jogalkalmazás érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem az országos rendőrfőkapitányt, gondoskodjon arról, hogy a 1/2006. (I. 11.) ORFK utasítás tartalmazzon részletszabályokat a kegyeleti jogok védelme érdekében, illetve helyezze hatályon kívül annak jogszabályi rendelkezéseket ismétlő részeit.

Budapest, 2012. július 9.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-313/2012

Külföldi rendszámú autók belföldi üzemeltetése

(Kapcsolódó ügyek: AJB-3635/2012., AJB-3082/2012., AJB-3098/2012.)

Előadó: dr. Dezső Adrienn

Az eljárás megindítása

Számos panasz érkezett Hivatalomhoz a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (továbbiakban: Kkt.) 25/B. §-ának 2011. szeptember 1-jén hatályba lépett rendelkezései miatt.

Az AJB-489/2012. számú jelentésemben megállapítottam, *hogy a külföldi rendszámmal ellátott jármű belföldi üzemeltetésére, használatára vonatkozó jogszabályi rendelkezések önmagukban alkalmasak arra, hogy a tulajdonhoz, a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jogokkal összefüggésben*

visszásságot okozzanak, és közvetlenül veszélyeztessék a tisztességes eljáráshoz fűződő jogot. Ezért felkérem a Kormányt, hogy kezdeményezze törvény olyan irányú módosítását, amely megfelel a jogállamiság elve követelményének és nem korlátozza az állampolgárok tisztességes eljáráshoz, tulajdonhoz, szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jogát.

A nemzeti fejlesztési miniszter válaszelevele szerint a feltárt visszásságot orvosolni hivatott javaslat kidolgozása folyamatban van. Az érintett tárcák szándékai szerint a szabályozás felülvizsgálata során a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához kapcsolódó jogok maradéktalanul érvényesülni fognak, a külföldi rendszámú járművek használatára vonatkozó szabályok egyidejű pontosítása mellett. A kért jogszabály módosítására e jelentésem kiadásáig nem került sor.

Tekintettel arra, hogy az alapjelentést követően jelentős számú panasz érkezett Hivatalomhoz, amelyek általam korábban nem vizsgált problémákat vetettek fel, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének, az ebből levezethető tisztességes eljáráshoz való jog, a mozgásszabadság és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jog, és a tulajdonhoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja miatt, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján új vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdése alapján, az érintett ügyekben tájékoztatást kértem az Országos Rendőr-főkapitányságtól (továbbiakban: ORFK) és a Miskolci Rendőrkapitányságtól.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény B cikk) (1) „Magyarország független, demokratikus jogállam.”,
- a tulajdonhoz való jog (Alaptörvény XIII. cikk) „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez.”
- a mozgásszabadság és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jog (Alaptörvény XXVII. cikk) „Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.”

Alkalmazott jogszabályok

- a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (továbbiakban: Kkt.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.)
- a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011 (XII. 28.) Korm. rendelet (továbbiakban: Rendelet)
- a közúti árufuvarozáshoz, személyszállításához és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírságolással összefüggő hatósági feladatokról szóló 156/2009 (VII. 29.) Korm. rendelet.

A megállapított tényállás

Az AJB-313/2012 számú ügyben a panaszos előadta, hogy német állampolgárságú barátjától kölcsönkapott gépjárművét vezette, amikor egy temetéséről hazafelé tartva, a miskolci rendőrkapitányság járőrei közúti ellenőrzés céljából megállították. A helyszínen nem tudta igazolni, hogy a használathoz az üzemmentartó hozzájárult, így rendőrök a helyszínen elvették a jármű forgalmi engedélyét, leszerelték annak rendszámát és 100.000Ft közigazgatási bírság megfizetésére kötelezték. Nem kapott útvonalengedélyt és nem tájékoztatták arról, hogy a gépjármű német állampolgárságú tulajdonosa mikor használhatja újra a járművét, illetve mi lesz a leszerelt rendszám tábla sorsa.

Az AJB-3635/2012 számú ügyben a panaszos előadta, hogy a müncheni Főkonzulátuson kezdeményezte a lakcímnnyilvántartásból történő törlését, erről egy igazolást is kapott, mely tartalmazza, hogy Németországban lakcímmel rendelkezik. A beadványozó állítása szerint a közúti ellenőrzés során nem fogadja el a hatóság ezt az iratot annak igazolására, hogy jogszerűen használja Magyarországon területén a külföldi rendszámú autóját. Sérelmezi, hogy csak olyan lakcímkártyát fogad el a hatóság, amelyen külföldi lakcím szerepel.

Az AJB-3082/2012 számú ügyben a panaszos előadta, hogy az ellenőrzés során eljáró rendőrök megállapították, hogy a panasztevő magyarországi lakóhellyel rendelkezik és a tulajdonában álló bécsi vállalkozás lízingelt autóját jogszerűtlenül használja Magyarországon területén. Tekintettel arra, hogy a beadványozó nem rendelkezett a mentességet eredményező okiratok hiteles fordításával az eljáró rendőrök levették a gépjármű rendszámát, elvették a jármű forgalmi engedélyt és öt 200.000 Ft közigazgatási bírság megfizetésére kötelezték. A beadványozó sérelmezi, hogy az átvételi elismervényen, amelyet kapott, nem tüntették fel a gépjármű alvázszámát. Sérelmezi azt is, hogy az elvett okmányt azóta nem kapta vissza, hollétéről érdemi tájékoztatást nem adtak neki, az eljárás elhúzódása akadályozza a szabad mozgásában.

Az AJB-3098/2012 számú ügyben hozzám forduló előadta, hogy 2012. február 27. napján Gánton a Bicskei Rendőrkapitányság rendőrei igazoltatták az által vezetett gazdasági társaság egyik autóját és vezetőjét. Az ellenőrzés során eljáró rendőrök megállapították, hogy a mentességet igazoló okiratok hiteles fordítással nem rendelkeznek, ezért levették a gépjármű rendszámát, és elvették a forgalmi engedélyt. A beadványozó sérelmezi, hogy a hatóság

eljárásról nem készült megfelelő jegyzőkönyv, az intézkedő rendőrök egy kézzel készített – pecséttel el nem látott – feljegyzést adtak át a panaszosnak, azzal hogy az abban foglaltakat az irodában majd átmenik rendes jegyzőkönyvi papírra. A panaszos álláspontja szerint a rendőrség eljárása sérti a tisztességes eljáráshoz való jogát.

Az AJB-413/2012. sz. ügyben az eljáró Miskolci Rendőrkapitányságot kerestem meg, tájékoztatást kérve, hogy mi volt az akadálya az útvonalengedély kiadásának.

A rendőrség válaszelevele szerint a hivatkozott rendőri intézkedés miatt előterjesztett panaszt az Országos Rendőr-főkapitányság megvizsgálta, és megállapította, hogy az intézkedő rendőrök szakszerűen jártak el. Tájékoztattak, hogy a Kkt. 25/B. §-ának megsértése esetén a Kkt. 20. és 25. §-a illetve a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 05.) KPM-BM együttes rendelet 5. § (1) bekezdése illetve a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011 (XII. 28.) kormányrendelet 98. §-a az irányadó. A rendőrség által csatolt jegyzőkönyv nem tartalmaz információt azzal kapcsolatban, hogy a gépjármű rendszámabláját mikor és hogyan kaphatja vissza a panaszos, hogyan közlekedhet az autóval.

Az AJB-3635/2012 számú ügyben az országos rendőrfőkapitánytól arra vonatkozóan kértem tájékoztatást, hogy elfogadja-e a rendőrség a konzuli pecséttel ellátott iratot – mint mentességi körülményt igazoló okirat –, amely igazolja, hogy a magyarországi lakcímtörlési eljárás folyamatban van?

Az országos rendőrfőkapitány válaszelevele szerint a végrehajtó állomány részére készített „Módszertani Útmutató” tartalmazza az ellenőrzés során átadott különféle iratokkal kapcsolatos eljárási rendet. Az Útmutató azonban a fent említett irattal kapcsolatban nem határoz meg külön eljárást, mert ilyen eset még nem fordult elő. Jelezte továbbá, hogy ha a magyar állampolgár hazánk külképviseletén arról nyilatkozott, hogy külföldön történő letelepedés miatt kéri magyarországi lakcímeinek törlését, és az erről szóló igazolást az intézkedő rendőrnek a helyszínen bemutatja, de a nyilvántartásban a kérelem alapján az adatokat még nem módosították, akkor az ellenőrzés helyszínén kétséget kizáróan nem állapítható meg, hogy történt-e jogsértés. Tekintettel arra, hogy ilyen esetekben felmerül a Kkt. 25/B § (1) bekezdésben foglalt rendelkezések megsértése, ezért a közigazgatási eljárást meg kell indítani, ugyanakkor a jármű forgalmi engedélyének és a hatósági jelzésének helyszíni elvételére, valamint közigazgatási bírság helyszíni kiszabására nem kerülhet sor, mivel annak feltétele – a jogsértés tényének megállapítása – nem teljesül. A külföldi képviselőtlen tett nyilatkozat visszavonható, a közigazgatási eljárás során tisztázni kell, hogy a lakcímnnyilvántartásért felelős hatósághoz a nyilatkozat eljuttott-e, a kérelem alapján a jegyző törölte-e a magyarországi lakóhelyét. Ennek megfelelően az ilyen esetekben a közigazgatási ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozik, ezért az a helyes eljárás, ha a hatóság az eljárást a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.) 32. § (1) bekezdésében foglaltak alapján – a jegyző döntéséig – felfüggeszti.

Az országos rendőrfőkapitány jelezte azt is, hogy az „Módszertani Útmutató” fenti esetkörtel történő kiegészítésről intézkedik.

Az AJB-3082/2012 sz. ügyben az országos rendőrfőkapitánytól az egyedi ügyről történő tájékoztatás mellett általános tájékoztatást kértem arra vonatkozóan, hogy

- rendelkezik-e a rendőrség formanyomtatvánnyal, amelyet a rendszámábla levételekor adnak át az eljárás alá vont személynek?
- hogyan tudja Magyarország területét jogszerűen elhagyni az az autó, amelynek rendszámát illetve forgalmi engedélyét a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet 98. § (1) bekezdésében foglaltak szerint eljárva a hatóság elvette, de az üzemeltetője nem kívánja az autót belföldön forgalomba helyezni?
- 2011. szeptember 01. napjától hány darab eljárás indult a Kkt. 25/B. § rendelkezéseinek megsértése miatt?
- Ezen eljárásoknál hány esetben került sor a gépjármű rendszámának levételére, illetve a forgalmi engedély elvételére?

A kapott tájékoztatás szerint a Rendelet 96. (5) bekezdése tartalmaz szabályokat a Rendelet 96. § (1) bekezdésében meghatározott okok miatt elvett okmányok és hatósági jelzések elvételéről, amely szerint: Az ellenőrző hatósági személy a forgalmi engedély, az ideiglenes forgalomban tartási engedély, illetve a hatósági jelzés elvételéről átvételi elismervényt ad, amely tartalmazza a jármű azonosító adatait, az engedély számát és az elvétel okát. Az átvételi elismervény birtokában a járművel főszabály szerint a lakcímgig vagy a telephelyig lehet közlekedni. „A külföldi hatósági jelzéssel ellátott járművek belföldi üzemeltetésére, használatára vonatkozó sajátos szabályok megsértése miatt teendő intézkedéseket azonban a Rendelet 98. §-a külön szabályozza, amelyben nem határozza meg az elvett okmányokról és hatósági jelzésekről kiállítandó elismervény formáját, sőt, még annak kiállítását sem írja elő.” A fentiek szerint tehát a Rendelet 98. §-ának alkalmazásakor a jogszabály nem írja elő az átvételi elismervény átadását. A rendőrség ettől függetlenül írásos elismervényt ad a rendszám helyszíni elvétele esetén. Ennek érdekében általában az „Elismervény vezetésre jogosító okmány/forgalmi engedély elvételéről” elnevezésű, sorszámozott formanyomtatvány kiállítására kerül sor. Mindezekon túl, az Országos Rendőrfőkapitány megítélése szerint az a körülmény, hogy az intézkedéssel érintett jármű alvázszámát nem tüntették fel az átvételi elismervényen, teljességgel irreleváns az ügy megítélése szempontjából, és az nem sérti az ügyfél jogait, mivel az elismervényen a rendszám szerepel, amely adat alapján a jármű teljes bizonyossággal és egyértelműen beazonosítható.

Arra a kérdésemre, hogy miképp tudja jogszerűen elhagyni az az autó Magyarország területét melynek rendszámát levették és az üzemben tartója nem kívánja a gépkocsit hazánkban forgalomba helyezni, az alábbi

tájékoztatást kaptam: „A Rendelet 98. § (3) bekezdése alapján amennyiben a jármű üzemben tartója vagy a jármű vezetője a közlekedési igazgatási hatósági eljárásban a döntés jogerőre emelkedéséig okirattal igazolja a külföldi hatósági jelzéssel és engedéllyel történő közlekedés jogszerűségét, a külföldi hatósági engedély és jelzés visszaadásával egyidejűleg a bevonásra irányuló eljárást meg kell szüntetni. Ennek következményeként az ügyfél újra megkapja a forgalmi rendszámát. Amennyiben a belföldi közlekedés jogszerűsége nem igazolható, úgy a belföldi közúti közlekedési forgalomban nem vehet részt az érinteti gépjármű, ebben az esetben az országból történő kiszállításról más módon szükséges gondoskodni, illetve a jogszabályi feltételek fennállása esetén esetlegesen az ideiglenes forgalmi rendszám kiadása kezdeményezhető.”

A lefolytatott eljárások számával kapcsolatosan az országos rendőrfőkapitány jelezte, hogy országos szinten 2011. szeptember 1-jét követően 2011. április 26-ig 766 esetben indult eljárás a Kkt. 25/B. §-ába ütköző jogsértés miatt. Az eljárások során elvett forgalmi engedélyek és rendszámok darabszámáról külön nyilvántartás nem készül. Tájékoztatás szerint a panaszos ügyében a közigazgatási eljárás jelenleg is folyamatban van, így az egyedi ügy megítélésére az Ajbt. 18. § (1) bekezdése alapján nem rendelkezem hatáskörrel. A beadvánnyal felvett kérdéskört általánosságban kívánom vizsgálni.

Az AJB-3098/2012. számú ügyben az országos rendőrfőkapitánytól az egyedi ügyre vonatkozóan, illetve általános tájékoztatást kértem a rendszámok levételekor használt elismervényekről. A kapott válasz szerint a panaszos ügyében is folyamatban van a közigazgatási eljárás, így az egyedi ügyben fellépni az Ajbt. 18. § (1) bekezdése alapján – hatásköröm hiányában – nincs jogi lehetőségem. Az elismervények használatával kapcsolatosan a már korábban kifejtettől tájékoztatott.

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint „Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság [18. § (1) bek.], illetve közszolgálatot végző szerv [18. § (12) bek.] tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.” Az idézett § utal a hatóság fogalmát meghatározó rendelkezésre is, amely pozitív felsorolást ad az alapvető jogok biztos eljárása során hatóságnak minősülő szervekről. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint az Ajbt. alkalmazásában a rendvédelmi szervek hatóságnak minősülnek. A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 4. § (1) bekezdése szerint a rendőrség, állami fegyveres rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

Az ügy érdeme tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat]

A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság a határozatban utalt arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. [Vö. 6/1998 (III.11) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat]

Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem a szabályozási szinten, és a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

Az Alaptörvény XXVII. cikkének (1) bekezdése szerint mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához. Az Alkotmánybíróság a 60/1993. (XI. 29.) AB határozatában kimondta, hogy „a magyar Alkotmány a közlekedés szabadságát külön nem nevesíti, de a szabad mozgáshoz való jog magában foglalja a járművön vagy járművel és anélkül való helyváltoztatás, a közlekedés szabadságát”. A szabad mozgáshoz való jog nem korlátozhatatlan jog, a jogalkotó elsősorban a közúti közlekedés résztvevői életének és biztonságának védelmi érdekében meghatározza azokat a szabályokat, amelyek a közúti közlekedésben részt vevő személyekre vonatkoznak. [Vö. 3/21998 (II.11.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog korlátozásának megítélésére a közérdekeségi tesztet alkalmazza. A korlátozásánál az alkotmányossági vizsgálat egyik szempontja a másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, vagy a közérdek miatt fennálló szükségesség. A közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre, szabad hatósági mérlegelési jogkörben hagyva annak meghatározását, konkrétan milyen tulajdoni tárgyakra kell a korlátozást alkalmazni. A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse. A vizsgálat másik szempontja itt is az arányosság: a korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlyának összhangban kell állnia. [Vö. 17/2008. (III. 12.) AB határozat]

A Kkt. 25/B. § (1) bekezdése szerint a közúti forgalomban jármű a közlekedési igazgatási hatóság által kiadott magyar hatósági engedéllyel és jelzéssel vehet részt, amennyiben:

- a) az üzemben tartója a törvény rendelkezései szerint belföldi üzembentartónak minősül. A Közúti közlekedés nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény 2. § 9) pontja szerint: "üzembentartó: a jármű tulajdonosa, illetve akit a jármű jogszerű üzemeltetésére szerződés, vagy más hitelt érdemlően igazolt jogcím alapján a nyilvántartásba bejegyezték". A Kkt. szerint belföldi üzembentartónak minősül az, akinek (amelynek) lakó-, szokásos tartózkodási, illetve székhelye Magyarország területén van.
- b) vagy vezetője Magyarország területén lakóhellyel rendelkezik.

Az a) bekezdésben foglaltakat nem kell alkalmazni, ha az üzemben tartó olyan nem természetes személy, amely rendszeres tevékenységét a külföldön bejegyzett telephely (fióktelep) szerinti országban végzi, vagy a jármű tulajdonosa a jármű forgalomba helyezését a közlekedési igazgatási hatóságnál már kezdeményezte. Forgalomba helyezés kezdeményezésének minősül a jármű származás ellenőrzési nyilvántartásba vétele is.

A b) pontban foglaltakat nem kell alkalmazni, ha a járművezető szokásos tartózkodási helye nem Magyarország területén van, a járművet egy napnál rövidebb ideig használja Magyarország területén és a használathoz az üzembentartó a jármű birtokba adása időpontjának megjelölésével írásban hozzájárult, vagy a járművet Magyarország területén kívüli rendszeres munkavégzés érdekében használja. [A Kkt. 25/B § (4) bekezdés b) pontjának 2011. december 31. napjáig hatályos rendelkezés szerint a járművezető a járművet harminc napnál rövidebb ideig használhatta Magyarország területén, ha a használathoz az üzembentartó a jármű birtokba adása időpontjának megjelölésével írásban hozzájárult.]

A jogszabályban meghatározott feltételek fennállását az ellenőrzés során a jármű üzemben tartója, valamint a jármű vezetője közokirattal vagy teljes bizonyító erejű magánokirattal köteles igazolni.

Az ellenőrző hatóság a jogszabálysértésről a jármű hatósági engedélyében feltüntetett, a jármű tulajdonosára és az üzemben tartójára vonatkozó adatok, valamint a jármű azonosító- és műszaki adatainak továbbításával értesíti az állami adóhatóságot is.

A Rendelet 98. § (1) bekezdése értelmében ha a közúti, illetve telephelyi ellenőrzés során az eljáró hatóság – amely lehet vámhatóság és közlekedési hatóság is – megállapítja, hogy a Kkt.-ben meghatározott, a külföldi hatósági jelzéssel ellátott járművek belföldi üzemeltetésére, használatára vonatkozó szabályok szerint a jármű jogellenes használatára került sor, a külföldi hatósági jelzést és engedélyt a helyszínen el kell venni és azt az elvétel okának megjelölésével együtt 8 napon belül meg kell küldeni a jármű belföldi üzemben tartója vagy a járművezető lakcíme, székhelye, telephelye szerint illetékes közlekedési igazgatási hatóságnak. A közlekedési igazgatási hatóság a részére megküldött hatósági engedélyt, jelzést bevonja és döntésében tájékoztatja a belföldi üzemben tartót, hogy amennyiben annak jogerőre emelkedését követő 15 napon belül nem kezdeményezi a jármű belföldi forgalomba helyezését, a bevont hatósági jelzést és forgalmi engedélyt a Hivatal útján a kiállító külföldi hatóság részére megküldi. Amennyiben a jármű üzemben tartója vagy a jármű vezetője a közlekedési igazgatási eljárásban a döntés jogerőre emelkedéséig okirattal igazolja a külföldi hatósági jelzéssel és engedéllyel történő közlekedés jogszerűségét, a külföldi hatósági engedély és jelzés visszaadásával egyidejűleg a bevonásra irányuló eljárást meg kell szüntetni.

A Kkt. 20. § (1) bekezdés l) pontja értelmében a magyarországi illetőségű személynek vagy szervezetnek a külföldi hatósági jelzéssel ellátott jármű belföldi üzemeltetésére, használatára vonatkozó rendelkezések megsértői bírság fizetésére kötelezhetők. *A kormányrendelet szerint a bírság összege a következőképpen alakul: 2000 cm³ vagy az alatti személygépkocsi esetében 400 000 forint, 2000 cm³ feletti személygépkocsi esetében 800 000 forint, egyéb jármű esetében 200 000 forint. Amennyiben a Kkt. rendelkezéseket természetes személy szegi meg, a fent meghatározott összegű bírság felét köteles fizetni.*

1.) A gépjárművel való közlekedés a rendszámtábla levétel után

Amennyiben a jármű vezetője rendelkezik magyarországi lakóhellyel az ellenőrzés során, a helyszínen igazolnia kell a külföldi rendszámú járműhasználat jogszerűségét, valamely jogszabályi mentesség meglétét.

Ha a helyszínen nem tudja igazolni a Kkt. 25/B §-ában rögzített valamelyik mentességi körülmény fennálltát, a külföldi hatósági jelzést és engedélyt a Rendelet 98. §-a szerint a helyszínen el kell venni. Az üzemben tartó kétféleképpen kaphatja vissza a gépjármű rendszámát. Vagy kezdeményezi a gépjármű belföldi forgalomba helyezését, vagy a közlekedési igazgatási határozat jogerőre emelkedésétől számított 15 napon belül a mentességi körülményeket igazoló iratokat és azokról hiteles fordítását bemutatja. (Megjegyzendő, hogy ezen iratok bemutatásától függetlenül a kormányrendelet szerinti közigazgatási bírságot meg kell fizetni, ez a rendelkezés csak a rendszám bevonására irányuló eljárást szünteti meg.)

Szeretném felhívni a figyelmet, hogy ha az ügyfél Magyarországon tartózkodik és a járművel nem tudja elhagyni az országot – hiszen nincs rendszáma és forgalmi engedélye – meglehetősen nehéz ezeket az iratokat valamint a hiteles fordítást a külföldi hatóságoktól vagy munkáltatótól beszerezni. Abban az esetben, ha nincs mentességet igazoló okirat vagy azt az üzemben tartó nem tudja a jogszabályban biztosított időn belül beszerezni, a magyar közlekedési igazgatási hatóság a rendszámtáblát a kiállító külföldi hatóság részére megküldi. Ami azt eredményezi, hogy a gépjármű rendszámtábla és forgalmi engedély nélkül Magyarországon lesz a rendszámtábla pedig az azt kiállító országban.

Felmerül a kérdés, hogy abban az esetben, ha az üzemben tartó nem kívánja a gépjárművét Magyarországon forgalomba helyezni, és a rendelkezésre álló idő alatt a szükséges iratokat sem tudja beszerezni, hogyan hagyhatja el az ország területét jogszerűen a gépjármű?

Amint azt korábban már ismertettem, az országos rendőrfőkapitány álláspontja szerint amennyiben a belföldi közlekedés jogszerűsége nem igazolható, úgy a belföldi közúti közlekedési forgalomban nem vehet részt az érinteti gépjármű, ebben az esetben az országból történő kiszállításról más módon szükséges gondoskodni, illetve a jogszabályi feltételek fennállása esetén esetlegesen az ideiglenes forgalmi rendszám kiadása kezdeményezhető."

Az ideiglenes forgalmi rendszámokra vonatkozó rendelkezéseket a Rendelet IV. fejezete tartalmazza. Ennek 68. § szerint az „E” betűjelű ideiglenes rendszámot a közlekedési igazgatási hatóság által történő kiadásának feltétele a jármű jogszerű birtoklásának, a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás meglétének és a jármű műszaki alkalmasságának igazolása, tehát itt a járműnek át kell esni a műszaki vizsgán, és a 71. § szerint ezzel a fajta rendszámot csak Magyarországon területén lehet közlekedni, vagyis az az üzemben tartó, aki el kívánja hagyni az országot, ezzel az ideiglenes rendszámot nem teheti meg.

A „V” betűjelű ideiglenes rendszámot a fenti esetben, ugyanis az a tartósan belföldön üzemeltetett, ideiglenes behozatali vám eljárás alá vont járműveknél kell kiadni, amelynek érvényességi ideje a vámhatóság által meghatározott újrakivitel határidőhöz igazodik.

A P betűjelű ideiglenes rendszámot olyan járműgyártó és -javító cég, közlekedési kutatóintézet, valamint egyéb olyan vállalkozás vagy intézmény kaphatja meg, amelynek tevékenysége indokolja a még forgalomba nem helyezett, vagy a forgalomból ideiglenesen kivont, de javítás alatt álló jármű ideiglenes részvételét a közúti forgalomban. Ez a rendszámot nem egy autóhoz, hanem jogosulthoz kötődik, és ezzel a rendszámot sem lehet csak Magyarországon területén közlekedni.

A „Z” betűjelű rendszám a belföldön vásárolt, vagy a belföldön forgalomba helyezett jármű kivételére, indokolt esetben a Magyarországon már forgalomba helyezett, külföldön tartózkodó, érvényes hatósági jelzéssel nem rendelkező jármű hazaszállítására, az érvényes hatósági engedély nélkül Magyarországon tartózkodó gépjármű reexportjára, a Magyarországon elvesztett, megrongálódott, vagy érvénytelen külföldi rendszámot ideiglenes pótlására, a Magyarországon még forgalomba nem helyezett új gépjármű külföldre viteléhez adható ki. Álláspontom szerint a Rendelet 98. §-a szerint elvett külföldi rendszám nem minősül elveszettnek, sem megrongálódottnak, és érvénytelennek sem, és az üzemben tartó nem reexportálni kívánja a járművet, hanem csak visszatérni vele abba az országba ahonnan érkezett, ezért ez az ideiglenes rendszám sem alkalmazható.

A fentiek alapján megállapítható, hogy jelenleg nincs olyan ideiglenes forgalmi rendszám, amivel az üzemben tartó elhagyhatná az ország területét, ha nem kívánja belföldön forgalomba helyezni.

Álláspontom szerint tehát a hatályos jogszabályok nem adnak lehetőséget arra, hogy az a gépjármű amelynek rendszámát levették és az üzemben tartója nem kívánja a gépkocsit hazánkban forgalomba helyezni, a rendelkezésére álló rövid idő alatt beszerezze a szükséges, mentességet eredményező iratokat, az ország területét jogszerűen elhagyja.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában rögzítette, hogy egy alapjog korlátozásakor az elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlyának összhangban kell állnia. Véleményem szerint a törvény indokolatlan mértékben korlátozza a gépjármű használatát, és adott esetben teljesen ellehetetleníti az autóval történő közlekedést, illetve az ország területének elhagyását, ezáltal sérti a tulajdonhoz való jogot.

A fentiekre tekintettel megállapítom, azzal, hogy a Rendelet nem szabályozza, hogy a gépjármű hogyan hagyhatja el az ország területét jogszerűen, ha az üzemben tartó nem kívánja a gépjárművet belföldön forgalomba helyezni, vagy ha a Rendelet 98. § (3) bekezdése szerint sem szüntetik meg az eljárást, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság- és az annak részét képező tisztességes eljárás alkotmányos követelményével összefüggésben visszásságot idéz elő és tart fenn, továbbá sérti a tulajdonhoz való jogot is.

2.) A rendszám levétel és a forgalmi engedély elvétele során kiállított elismervény, eljárás alá vont személy tájékoztatása

A Rendelet 98. §-a csupán arról rendelkezik, hogy ha a helyszíni ellenőrzés során az eljáró hatóság megállapítja, hogy a Kkt. 25/B §-ban meghatározott, a külföldi hatósági jelzéssel ellátott járművek belföldi üzemeltetésére, használatára vonatkozó szabályok szerint a jármű jogellenes használatára került sor, a külföldi hatósági jelzést és engedélyt a helyszínen el kell venni. Nem tartalmaz rendelkezést a rendelet arra vonatkozóan, hogy milyen elismervény ellenében lehet elvenni a rendszámot és a forgalmi engedélyt.

Az országos rendőrfőkapitány válaszelevelében maga is megerősítette, hogy a Rendelet 96. § (5) bekezdése tartalmaz szabályokat a Rendelet 96. § (1) bekezdésében meghatározott okok miatt elvett okmányok és hatósági jelzések elvételéről. Ezek szerint: az ellenőrző hatósági személy a forgalmi engedély, az ideiglenes forgalomban tartási engedély, illetve a hatósági jelzés elvételéről átvételi elismervényt ad, amely tartalmazza a jármű azonosító adatait, az engedély számát és az elvétel okát. Az átvételi elismervény birtokában a járművel főszabály szerint a lakcímig vagy a telephelyig lehet közlekedni. „A külföldi hatósági jelzéssel ellátott járművek belföldi üzemeltetésére, használatára vonatkozó sajátos szabályok megsértése miatt teendő intézkedéseket azonban a Rendelet 98. §-a külön szabályozza, amelyben nem határozza meg az elvett okmányokról és hatósági jelzésekről kiállítandó elismervény formáját, sőt, még annak kiállítását sem írja elő.” A rendőrség ettől függetlenül írásos elismervényt ad a rendszám helyszíni elvétele esetén.

Álláspontom szerint az elismervénynek kiemelt jelentősége az eljárás során. A gépjármű vezetője illetve üzemeltetője ugyanis semmilyen más irattal nem tudja igazolni, hogy az autót jogszerűen tartja magánál, és azt, hogy miért nem rendelkezik rendszámablával.

A hozzám forduló panaszosok által rendelkezésemre bocsátott iratokból megállapítható, hogy az eljáró hatóságok teljesen különböző elismervényeket adnak át az eljárás alá vont személyeknek. Van közöttük olyan is, amelyen – neve, rendfokozata azonosítója alapján – nem azonosítható az eljáró rendőr. Az eljárásról készült helyszíni jegyzőkönyvek egyike sem tesz említést arról, hogy az üzemben tartónak lehetősége van a mentességet igazoló iratok utólagos benyújtására a közlekedési igazgatási hatóság határozatának jogerő emelkedéstől számított 15 napon belül, és a külföldi hatósági engedély és jelzés visszaadásával egyidejűleg a bevonásra irányuló eljárást meg kell szüntetni.

Álláspontom szerint az egységes joggyakorlat biztosítása érdekében alkalmazni szükséges olyan formanyomtatványt, amelyet az eljáró hatóságoknak a rendszám levételekor és a forgalmi engedély átvételekor kell átadni az érintettnek. Megfelelő, érdemi információkat tartalmazó elismervény hiányában ugyanis a gépjármű üzemeltetője nem tudja igazolni, hogy jogszerűen használja a gépjárművet.

A fentiekre tekintettel megállapítom, a Rendelet vizsgálatom során feltárt hiányossága, miszerint nem tartalmaz arra vonatkozó előírást, hogy a 98. §-ában szabályozott eljárás során elismervényt kell átadni, illetve az elismervénynek mit kell tartalmaznia, a jogállamiság elvével, valamint a jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okoz és sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot is. Megállapítom továbbá, hogy a rendőrség által a helyszíni eljárás során kiállított jegyzőkönyvek nem tartalmaznak tájékoztatást a Rendelet 98. § (3) bekezdésében foglalt lehetőségéről, amely szintén sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot.

3.) Külföldi rendszámú gépjárművel való közlekedés a magyarországi lakcímtörlési eljárása ideje alatt

Egyetértek az országos rendőrfőkapitány álláspontjával, miszerint olyan esetben, amikor a helyszíni eljárás során a gépjármű üzemben tartója vagy vezetője okirattal igazolja, hogy a magyarországi lakcímtörlési eljárást elindította, a Ket. 32. § (1) bekezdése szerint az eljáró hatóság felfüggeszti az eljárást a jegyző döntéséig. Erre tekintettel támogatom, hogy a Módszertani Útmutató kiegészítésre kerüljön, különös tekintettel arra, hogy az utóbbi időben ezzel kapcsolatosan számos olyan beadvány érkezett Hivatalomhoz, melyben általános tájékoztatást kértek, arra vonatkozóan, hogy hogyan lehet megszüntetni a magyarországi lakcímet, és hogyan lehet utána az ország területén külföldi rendszámú járművel közlekedni.

Fontosnak tartom megjegyezni, hogy a lakcímtörlési eljárás időtartama hónapokig is eltarthat, hiszen a konzulátusnak az illetékes jegyzőhöz el kell juttatnia a törlési kérelmet, és a jegyző is van ügyintézési ideje. Erre tekintettel az ilyen eljárások során kiemelt figyelmet kell fordítani, annak eldöntésére, hogy az eljárás alá vont személy a helyszíni eljáráskor rendelkezett-e Magyarországon lakóhellyel vagy sem.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében,

1. az Ajb. 37. §-a alapján, felkérem a kormányt, kezdeményezze a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011 (XII. 28.) kormányrendelet olyan tartalmú módosítását, amely megfelel a jogbiztonság követelményének és nem korlátozza az állampolgárok tulajdonhoz való, valamint a mozgásszabadság és a tartózkodási hely szabad megválasztásához fűződő jogait.

2. az Ajb. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem az országos rendőrfőkapitányt, tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a helyszíni eljárás során alkalmazott jegyzőkönyvek tartalmazzanak tájékoztatást a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011 (XII. 28.) Korm. rendelet 98. § (3) bekezdésében foglaltakról.

Budapest, 2012. július 6.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-344/2012

Súlyos beteg fogvatartott ágyhoz bilincselése

Előadó: dr. Berkes Lilla

Az eljárás megindulása

A panaszos fogvatartott volt, aki azért fordult hozzám, mert sérelmezte fogvatartásának körülményeit. Leírta, hogy leukémiás, transzplantáción is átesett, vérzékeny, ennek ellenére a Büntetés-végrehajtás Központi Kórházban, nem pedig külső intézményben kezelték, majd amikor átszállították a Magyar Honvédség Honvédkórházba, állapota ellenére folyamatosan az ágyhoz bilincselve tartották. 2011. november 25-én ugyan feloldották szigorú felügyeletét, azonban miután értesültek a Helsinki Bizottságnak a panaszos ügyében való megkereséséről, ismételten megbilincseltek.

Figyelemmel arra, hogy felmerült az emberi méltósághoz fűződő alapjoggal összefüggő visszasság, az ügyben vizsgálatot indítottam, amelynek eredményes lefolytatása érdekében megkerestem a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságát.

Az időközben bekövetkezett jogszabályváltozás miatt vizsgálatomat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) rendelkezései alapján folytattam le.

A megállapított tényállás

A Büntetés-végrehajtás mb. országos parancsnoka (a továbbiakban: BVOP) levelében arról tájékoztattott, hogy a panaszos 2012. január 10-én elhunyt. A rendelkezésre álló dokumentáció alapján rosszindulatú vérképzőszervi megbetegedését 2007-ben diagnosztizálták, azt követően folyamatos haematológiai ellenőrzés és kezelés alatt állt. 2008-ban csontvelő átültetése is volt. A betegség a kezelések ellenére is krónikus, hullámzó lefolyású volt, időszakosan kemoterápiára és sugárterápiára, művese kezelésre volt a betegnek szüksége.

A panaszos befogadására 2011. július 27-én került sor, bekerülésekor éppen a rosszabb betegségi periódusban volt, ezért 2011. július 28-án a Büntetés-végrehajtás Központi Kórház (a továbbiakban: Központi Kórház) Belgyógyászati Osztályára utalták, ahol a szükséges szakellátást biztosították számára a megfelelő szakintézmény közreműködésével, rendszeres kiszállítással. Állapotának rosszabbodása miatt, 2011. november 9-től 2012. január 10-én bekövetkezett haláláig, folyamatosan a Magyar Honvédség Honvédkórház (a továbbiakban: Honvédkórház) Haematológiai Osztályán gyógykezelték. A külső szakintézményben történt elhelyezését megelőzően a kezelőorvos szabályszerűen nyilatkozott a beteg fogvatartott bilincselhetőségét illetően, és az ápolása folyamán ellenkező javallatot a későbbi kezelőorvosok sem tettek.

A panaszos állapotváltozásait szem előtt tartva a büntetés-végrehajtási felügyelet változtatására történtek kezelőorvosi kezdeményezések, melyeket a Központi Kórház figyelembe vett és a biztonsági szabályoknak megfelelően történt az őrzés, illetve az ellenőrzés.

A Központi Kórháznak 2011. november 9-én kelt, a külkórházi kihelyezéshez szükséges tájékoztatója szerint a kihelyezést őrzéssel engedélyezték, az ágyhoz bilincselés javasolt.

A Honvédkórház által 2011. november 25-én kiadott orvosi igazolás szerint a panaszost „myeloma multiplex relapsusa, DIC, illetve dialysis igényű veseelégtelenség” miatt kezelik. „Összességében fizikailag elesett állapotú, csak járókerettel járóképes, anaemiás, folyamatosan transzfúzióra szorul, DIC miatt dialysis kanülje mellett is vérzik. Heti 3 alkalommal 3-4 h-s dialysisre szorul. Tekintettel a fentiekre a szökés veszélye csekély.”

A Központi Kórházban ugyanezen a napon kelt tájékoztató szerint a panaszost közvetlen őrzés nélkül helyezik el a Honvédkórházban. A közvetlen őrzést a panaszos betegsége, valamint magatartása nem indokolja, naponta személyesen, illetve telefonon fogják ellenőrizni. Egyszersmind kéri a kórházat, hogy azonnal értesítsék a Központi Kórházat, ha a panaszos elhagyja a kórházat, a gyógykezelést megtagadja, vagy a magatartása sérti a kórházi rendet, hogy visszaszállításáról tudjanak gondoskodni, mely csak őrzés mellett történhet.

A Honvédkórház 2011. december 7-én kelt orvosi javaslatában tájékoztatta a biztonsági főfelügyelőt, hogy a panaszos állapota javult, járóképes, a kórtermet önállóan el tudja hagyni, ezért a közvetlen őrzés ismételt elbírálást kérte.

A 2012. január 10-én kelt orvosi javaslatban pedig már arról tájékoztatták a biztonsági főfelügyelőt, hogy a panaszos állapota megváltozott, járóképtelen, a kórtermet önállóan nem tudja elhagyni, legyengült, eszméletlen, közvetlen őrzést nem igényel.

A panaszos ugyanezen a napon elhunyt.

Érintett alapvető jogok

- Az emberi méltósághoz való jog: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz (...).” (Alaptörvény II. cikk)

Az alkalmazott normák

- Magyarország Alaptörvénye
- A szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásáról szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet (a továbbiakban: IM rendelet)

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint rendvédelmi szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. az 1. § (2) bekezdés d) pontjában fontos célként fogalmazza meg a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, amire egyébként a korábbi években is kiemelt figyelmet fordítottam. Az ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak – többek között – a

fogvatartottak, illetve a betegek is. Az e kategória alá tartozó egyes társadalmi csoportok más és más okokból (például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek, a közös pont bennük az, hogy helyzetük miatt egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése, továbbá a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 1. § (1) bekezdése szerint a büntetés-végrehajtási szervezet állami, fegyveres rendvédelmi szerv, vagyis vizsgálati lehetőségem kiterjed a szervezetre.

Az ügy érdeme tekintetében

Hivatalba lépésem óta már több alkalommal vizsgáltam a büntetés-végrehajtás egészségügyi intézményeiben elhelyezett fogvatartottak alkotmányos jogainak érvényesülését. A Központi Kórházban legutóbb részben panasz, részben hivatalból elrendelt eljárás keretében vizsgáltam. Az AJB-6959/2010. számú jelentésemben megállapítottam többek között, hogy az eredetileg nem kórház céljára épült létesítményt az elmúlt mintegy 50 év alatt nem újítottak fel. Egyes kórtermek már használhatatlanok, az ápolásra szoruló fogvatartottakat „összetömörítik” a még használhatóba. A fürdőhelyiségek sem alkalmasak emberi tartózkodásra, a fertőtlenítésük sem biztonságos. A kórház egyetlen liftjében szállítanak mindent, az ételtől a halottig. Mindezek kapcsán hangsúlyoztam, hogy a kórházban egyszerre és együtt sérül a jogállamiság elve, az emberi méltósághoz, a tisztességes eljáráshoz és az egészséges környezethez való jog.

Az AJB-3095/2010. számú jelentésemben pedig megállapítottam, hogy az emberi méltósághoz való joggal összefüggő súlyos visszasságot okozott a bv. intézet, amikor ágyhoz rögzítette a súlyos állapotban lévő panaszost.

A szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásáról szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 48. § (1) bekezdése szerint, amennyiben a bilincs kényszerítő eszközként való alkalmazásának a törvényben meghatározott feltételei nem állnak fenn, az elítélt mozgásának a korlátozása azonban a fogvatartás biztonságát sértő vagy veszélyeztető cselekmény megelőzése érdekében szükséges, korlátozó eszközként – *ha az elítélt egészségi állapota azt megengedi* – bilincs, vagy a vétagra helyezett, testi sérülést nem okozó más eszköz alkalmazható. A (4) bekezdés értelmében mozgást korlátozó eszköz, előállítás esetén pedig a vezető bilincs alkalmazásának az elrendelésére és megszüntetésére a parancsnok vagy a személyi állomány általa megbízott tagja jogosult. A (6) bekezdés mindezeket azzal egészíti ki, hogy ha az elítélt meghatározott helyen tartása másként nem biztosítható – a járművön való szállítást kivéve – átmeneti intézkedésként vétagja tárgyhoz is rögzíthető.

Jelen esetben kiemelendő, hogy a panaszos súlyos betegségben szenvedett, ahogyan azt a BVOP is jelezte, betegségének rosszabb fázisában fogadták be, így rögtön el is helyezték a Központi Kórházban. Ezzel kapcsolatban ki kell emelni, hogy ugyan egészségügyi szakkérdések megítélésére nem vagyok jogosult, azonban annyi mindenképpen megállapítható, hogy a panaszos leukémiája miatt fokozottan kitett volt a fertőzésveszélynek, a Központi Kórházban általam tapasztalt körülmények pedig mindenképpen kétségessé teszik annak alkalmasságát az ilyen súlyos betegségben szenvedők megfelelő kezelésére, még úgy is, hogy a kezelést megfelelő szakintézmények közreműködésével, rendszeres kiszállítással oldották meg.

Ki kell térni emellett a panaszos bilincselésére is, amit a Központi Kórházban az orvosok indokoltan tartottak, illetve a BVOP tájékoztatása szerint a Honvédkórház orvosai sem jelezték, hogy ne lenne indokolt annak használata. A rendelkezésemre álló dokumentumok között ilyen javaslat valóban nincs, azonban idéznem kell a 2011. november 25-én kelt orvosi igazolást: a panaszos „*összességében fizikailag elesett állapotú, csak járókerettel járóképes, anaemiás, folyamatosan transzfúzióra szorul, DIC miatt dialysis kanülje mellett is vérzik. Heti 3-4 alkalommal 3-4 h-s dialysisre szorul. Tekintettel a fentiekre a szökés veszélye csekély.*” A közvetlen őrzést ekkor meg is szüntették. A panaszos állapotának átmeneti javulását követően 2012. január 10-én elhunyt.

Álláspontom szerint jelen esetben a fogvatartott egészségi állapota miatt sem az ágyhoz rögzítésnek, sem a bilincselésnek az IM rendeletben rögzített feltételei nem álltak fenn. Ennek vizsgálata alól nem mentesíti a büntetés-végrehajtás szervezetét az, hogy a Honvédkórház orvosai külön nem hívták fel a figyelmet az ágyhoz bilincselés mellőzhetőségére.

Ugyan a 2011. december 7-i jelentés szerint a panaszos állapota javult, járóképes volt, ez azonban nem változtat azon a tényen, hogy voltak olyan periódusok, amely során egészségi állapota egyáltalán nem indokolta a bilincselést.

„Az emberi méltósághoz való jog azt jelenti, hogy van az egyén autonómiájának, önrendelkezésének egy olyan, mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany marad, s nem válhat eszközzé vagy tárggyá.” [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991. 64.] Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot önmagában az ún. „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazásának tekinti, mely további részjogosítványokat is magában foglal: önrendelkezési jog, általános cselekvési szabadság, magánszférához való jog, a személyiség szabad kibontakoztatásának joga, önazonossághoz való jog, kegyeleti jog, névjog. Az általános személyiségi jog „anyajog”, olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. [8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990. 44.]

A fentiek alapján, megállapítottam, hogy a panaszos ágyhoz bilincselése az emberi méltósághoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.

Intézkedésem

Az Ajb. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokát, hogy vizsgálja felül a súlyos egészségi állapotban lévő fogvatartottak külkórházi, illetve a Központi Kórházban történő kezelése során való bilincsalkalmazási gyakorlatát, annak érdekében, hogy a jövőben arra csak valóban indokolt esetekben, az emberi méltósághoz való jog sérelme nélkül kerüljön sor.

Budapest, 2012. július 30.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-457/2012

A szentgotthárdi pszichiátriai intézmény

Előadó: dr. Csikós Tímea

A vizsgálat előzményei

2009. október 21-én, a fogyatékossgal élők jogait vizsgáló „Méltóképpen másképp” projekt keretében munkatársaim felkeresték a Fővárosi Önkormányzat fenntartásában működő Szentgotthárdi Pszichiátriai Betegek Otthonát (a továbbiakban: Intézmény). Mivel a látogatás tapasztalatai, valamint a bekért dokumentumok alapján az Intézményben található „speciális részleg” működésével összefüggésben alapvető joggal összefüggő visszásság gyanúja merült fel, az akkor hatályos, az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. § (2) bekezdésében foglalt felhatalmazás alapján hivatalból, vizsgálatot folytattam.

Jelentésemben a beérkezett panaszok, a helyszíni vizsgálat során tapasztaltak, valamint az intézménytől, továbbá szociális és munkaügyi minisztertől kért dokumentumok, információk alapján – egyebek mellett – megállapítottam, hogy *„az Intézmény területén létrehozott speciális részleg nem felel meg azon kitételeknek, melyek az Alkotmányból, a Fogyatékossgal Élő Személyek Emberi Jogairól szóló ENSZ Egyezményből, az irányadó jogszabályokból, valamint a speciális részlegek kialakítására kiírt pályázatból következnek”* Mindez alkotmányos visszásságot idézett elő az emberi méltósághoz való alapjog, a jogállamiságból levezethető jogbiztonsághoz való jog, valamint tulajdonhoz és a szabad mozgáshoz való jog tekintetében. [Lásd: AJB-228/2010. számú jelentés]

A vizsgálat során feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni megszüntetése érdekében felkértem az Intézmény vezetőjét, hogy a fenntartóval együttműködve módosítsa az Intézmény Speciális Részlegének Működési Rendjét.

A jelen eljárás megindulása

A fentiekben hivatkozott jelentésemben megfogalmazott ajánlásaimmal kapcsolatos 2011 őszén zajlott levélváltás során az időközben az Intézmény élére került új igazgató arról tájékoztatott, hogy 2011 júliusában történt kinevezése óta, az intézményvezetői feladatok átvételétől eltelt viszonylag rövid idő alatt még nem nyílt lehetősége az intézmény ún. Speciális Részlegének létjogosultságát, létrehozásának indokoltságát, annak körülményeit és mindennapi működését kellő alapossgal áttekinteni, így még nem áll módjában mindenre kiterjedő, részletesen indokolt, teljes körű választ adni.

Hozzátette továbbá, hogy a levelem kézhezvétele után egy, az intézmény valamennyi érintett szakemberének részvételével rendezett megbeszélést követően azonnali hatállyal módosították a Speciális Részleg Működési Rendjének, általam kifogásolt 13. pontját. Jelezte ugyanakkor, hogy kollégái az említett megbeszélésen ismételtlen megerősítették mindazon szakmai érveket, amelyeket az előző intézményvezető a válaszelevelében felsorolt, így azokat a szakmai észrevételeket továbbra is fenntartják.

Végezetül megköszönte, hogy a jelentéssel, illetve a levélváltás során ráirányítottam figyelmüket néhány kérdéses, adott esetben visszás jelenségre, valamint hangsúlyozva a következményes változtatások jogszerűsége mellett azok szakszerű, humánus és betartható voltának szükségességét is, a szakmai álláspontok megvitatására, az intézmény igazgatója közös vélemény kialakítására alkalmat teremtő, személyes konzultációt kezdeményezett.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”*);
- Az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettsége (Alaptörvény I. cikk (1)-(2) cikk: *„AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.”*);
- A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja (Alaptörvény Q) cikk (2)-(3) bekezdés: *„Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.”*);

- Az élethez, és az emberi méltósághoz való jog (Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”);
- A szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való jog (Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.”);
- A munka megválasztásához való jog (Alaptörvény XII. cikk (1)-(2): „Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.”);
- A tulajdonhoz való jog (Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés: Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.);
- Hátrányos megkülönböztetés tilalma (Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdés: „A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”);
- A fogyatékosággal élők védelme (Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés: „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”);
- A szociális biztonsághoz való jog (Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”);
- A testi és lelki egészséghez való jog (Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”);
- A szabad mozgáshoz való jog (Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarországon területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.”).

Az alkalmazott jogszabályok

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- A Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény (Egyezmény)
- Az Egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szocvtv.)
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások térítési díjáról szóló 29/1993. (II. 17.) Korm. rendelet
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet

A megállapított tényállás

1. A korábbi megállapításokra adott válaszok

Az intézményvezető 2011. július 27-én kelt levelében foglalt tájékoztatás szerint a Speciális Részleg történt elhelyezéséről és az elhelyezés megszüntetéséről az intézmény pszichiáter szakorvosa dönt. Döntésénél figyelembe veszi az intézmény nem pszichiáter szakorvosainak, a lakó elhelyezésére szolgáló osztály osztályvezető főnövérenek, a Mentálhigiénés Részleg osztályos szakemberének, a speciális részleg napi feladatait ellátó egészségügyi szakdolgozók, valamint a Speciális Részleg speciális egyéni és csoport foglalkoztatását végző mentálhigiénés szakemberek véleményét. A Speciális Részlegbe való elhelyezésre csak súlyos magatartászavarokban szenvedők jelentős normasértő megnyilvánulásai (pl. lopás, üzletelés, zsarolás, élvezeti szerekkel való visszaélés, játékszenvedély, szándékos rongálás, agresszió, testi sértés) esetén kerülhet sor. Az elhelyezés időtartama a normasértés súlyától, esetlegesen az ismétlődésétől és az ellátott mindenkori magatartásától függ. A körülményeket figyelembe véve az elhelyezés ideje lerövidíthető, illetve az szükség szerint – de csak a maximális ideig – meghosszabbítható. A Speciális Részleg az Intézmény jelenlegi legkorszerűbb részlege, valamennyi kényelmi eszköz igénybe vehető és a munka, sport, kreatív foglalkozások is elérhetőek a benne lakók számára, valamint speciális team gondoskodik egyéniesített módon az ott időlegesen elhelyezett lakóink reszocializációjának elősegítéséről. Ez döntő többségük esetében sikerrel jár, ők az osztályukra visszahelyezve be tudnak illeszkedni az otthon lakóinak közösségébe, az otthon mindennapi rendjébe.

A lakók jövedelem-kezelési lehetőségeivel, az intézmény pénzkezelési szabályaival kapcsolatos tájékoztatás módszereire vonatkozó kérdésekre kapott válasz szerint:

„A szociális törvény 94/E. § (3) bekezdése szerint az intézményi működési, gazdálkodási adatokat a költségvetési beszámolóval egyidejűleg kifüggesztjük a lakók tájékoztatására, illetve a lakó-önkormányzati fórumokon ismertetjük. A tájékoztató az intézmény működési költségeinek összegét, az intézményi térítési díj havi összegét, és az egy ellátottra jutó havi önköltség összegét is tartalmazza. A szociális törvény 96. § (1) bekezdés g) pontja szerint az intézménybe történő felvételkor az intézmény írásban tájékoztatja a jogosultat, illetőleg a gondnokát a térítési díjról, a teljesítés feltételeiről, illetve a mulasztás következményeiről. Az éves térítési díj felülvizsgálata során minden gondozott – a gondnokság fokától függetlenül – írásban kap tájékoztatót a jövedelméről és az abból fizetendő térítési díjról. Az év közben bekövetkezett változásokat szintén írásban közöljük.

A Gondnokságunkon bármikor szóbeli, illetve a számítógépes „személyes térítési díj karton” kinyomtatásával írásbeli tájékoztatót is kaphatnak az érintettek. A jövedelmükről és a fizetendő térítési díjról a számítógépes hálózatunk minden egyes munkaállomásán a rendszer kezelésére jogosult személy bármikor tájékoztatást tud adni kérés esetén. A lakó költőpénz kezelése az 1/2000. (1. 7) SzCsM rendelet 61. § (1) bekezdés értelmében személyes nyilvántartású letét formájában történik, a törvényes képviselő nyilatkozata alapján. A Gondozotti Pénzkezelési Szabályzat szerint a pénzfelvétel időpontjában a pénztáros a letéti kartonról tájékoztatja a lakót az aktuális készpénz egyenlegéről, aki döntése szerint vesz fel ebből. A Gondozotti Pénztárban, illetve a Gondnokságon a lakó bármikor szóbeli, illetve számítógépes személyes nyilvántartású letéti karton formájában írásbeli tájékoztatást kérhet.”

Az intézményvezető arról is tájékoztatott, hogy a Speciális Részlegben elhelyezett lakók költőpénzének felvehető maximális összegét korlátozó szabályt a már említett módosítással hatályon kívül helyezte. Az ott lakók is az érvényben lévő Gondozotti Pénzkezelési Szabályzat szerint kapják költőpénzüket, és a gazdasági nővér felügyeli a rendelkezésre álló zsebpénz felhasználását.

Emellett a Speciális Részleg Működési Rendjének javaslataimat is figyelembe vevő módosítása szerint a részlegben történő átmeneti elhelyezés ideje maximum három hónap.

Levele mellékleteként az intézményvezető a Speciális Részleg Működési Rendjének 4. sz. módosítását, illetve a Speciális Részleg Működési Rendje hatályos változatát is megküldte Hivatalomnak.

2. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai

2012. március 19-én és 20-án, munkatársaimmal, kétnapos szakmai látogatást tettem Szentgotthárdon és környékén, melynek keretében, egyéb témájú vizsgálatok, szakmai találkozók mellett, munkatársaim az intézményvezetővel már korábban egyeztetettek szerint helyszíni vizsgálatot folytattak az intézményben.

Ezúttal a közel másfél órás szakmai konzultáción és az azt követő intézménybejáráson az intézményvezető mellett, a gazdasági vezető, a vezető ápoló és az osztályvezető orvosok, valamint segítő (pszichiáter, pszichológus) szakemberek és a foglalkoztatási csoport vezetője (az intézmény teljes vezetői stábjá) vett részt, illetve valamennyi intézményegység képviseltette magát.

A vezetői tájékoztatón elhangzott, hogy az intézeten belül nagyon sok ember dolgozik, él együtt, s ahhoz, hogy ez működőképes legyen, a dolgozóknak is jól kell érezniük magukat, vagyis az intézet működésének vizsgálata esetén a dolgozók helyzetének górcső alá vétele is kiemelten fontos. *„Tisztán alapjogi vázra lehet ugyan épületet tervezni, de, hogy az lakható is legyen, ahhoz a lakóinak (a működtetőinek, alkalmazóinak) a megfelelő attitűdje is szükséges.”* A jó példákat és rossz gyakorlatokat felvető gondolattal összefüggésben pedig felvetette a kérdést, hogy *„Vajon a gyakorlat a rossz, vagy a jogszabályi környezet, amely a gyakorlatot (ki)alakítja?!”*

Az intézményvezetői tájékoztatás szerint a jelenlegi beteglétszám 734 fő, a dolgozói létszám pedig 350 fő, utóbbiak közül, kb. 200 fő több évtizede (van, aki 20-30 éve) dolgozik az otthonban.

A lakók 72%-a skizofrén beteg, a kor és állapot szerinti összetétel legújabb tendenciája szerint egyre több a fiatal, szenvedélybeteg (alkoholista, drogfüggő), valamint a hajléktalan-létből ide bekerülő beteg. Az egyik kezelőorvos elmondása szerint az agresszív, aktív ellátottak az „átlag-betegek”-nél jobb állapotuk miatt jelentenek sok problémát, illetve a hivatalos szervekkel levelező betegek ugyancsak.

Több dolgozó is kiemelte, hogy a személyiségzavar és bármely szenvedélybetegség együttes jelenléte adott betegeknél súlyos, kifejezetten problémás kombináció, amely egyrészt megnehezíti a kezelésüket, másrészt az esetleges konfliktusok kiéleződését erősíti. Különös gondot jelent a drogos betegek számának növekedése, ezzel együtt a betegek egymás közötti, de a beteg és dolgozó között is előforduló, fizikai és verbális formában is jelentkező agresszió kezelése. További gond ezzel összefüggésben a minderre eredményes megoldást nyújtó módszer hiánya.

Az intézmény főnövére hozzátette, hogy bár a betegek állapotával együtt hullámszik, és bizonyára látens, lappangó esetek is léteznek, de az intézmény méretéhez, a gondozottak állapotának súlyosságához képest még így is alacsony az agresszió-ráta. A vezetők, dolgozók egybehangzó véleménye szerint a beteg-dolgozó kapcsolatok kifejezetten jók (ezt az intézménybejáráson személyesen is tapasztalhattuk).

Jellemző, problémás kérdésként a dolgozók felvetették, hogy az emberi jogok érvényesítése, ezen belül a mozgásszabadság és az önrendelkezési jog szempontjaira (is) tekintettel, megengedhető-e a szabad ki-, bejárás, és milyen eszközzel tartásuk bent, illetve állandó felügyelet alatt azokat a betegeket, akiknek állapotuknál fogva kifejezetten erre lenne igényük, szükségük. Például, ha egy alkoholista beteg a kimenőjéről részegen jön vissza, agresszíven viselkedik, veszélyezteti a környezetét, és *(már) nincs Speciális Részleg* – ilyen, vagy hasonló helyzetben az ápoló a problémás beteget, vagy a többségi betegtársadalmat (és önmagát) védje-e?

A 2004-ben létrehozott és az előzményügyben is *kifogásolt Speciális Részleg működtetése 2012. március 1-jével megszűnt, helyén a pszichoterápiás csoport rehabilitációs foglalkozásainak helyet adó, csoportos és egyéni foglalkoztató szobákat alakítottak ki*, melyek átalakítása, berendezése a helyszíni vizsgálat idején folyamatban volt. [Lásd: AJB-228/2010. számú jelentés]

Tájékoztattak arról, hogy a *Speciális Részlegre való elzárás helyett „esetvezetési team”-eket alakítottak*, amelyekben szakértő segítő, ápolók és orvosok, a beteg(ek) bevonásával, együttműködésben kerestek (és zömmel találtak, találnak is) megoldásokat azokra a problémákra, melyek „megoldását”, kezelését korábban az elzárás jelentette. A dolgozók többsége örömmel nyugtázza a Speciális Részleg megszűnését, tapasztalataik szerint ez egyrészt a lakókkal való kapcsolataikban is pozitív változást eredményezett, másrészt a *helyette alkalmazott*

pszichoterápiás eszközök (munka- és/vagy művészetterápiás foglalkozások) a betegek állapotára is lényegesen jobb hatással vannak.

A látogatáskor az alábbi dokumentumok rendelkezésünkre bocsátását kértük:

– az intézmény 2010. évi gazdálkodásáról és a 2011. évi gazdálkodásáról szóló beszámolókat;
– az egyes gondozási részlegek 2011. évi szakmai beszámolóját: egészségügyi csoport (azon belül külön a fizioterápia, a labor, a rendelő, és a mozgásterápia adatai), mentálhigiéné, foglalkozás-, és pszicho-csoport;
– az intézmény szervezeti működési szabályzatát – azzal, hogy annak legújabb, a módosításokat átvezető, egységesített változatának szerkesztése folyamatban van, munkatársaim kérésének megfelelően, az elfogadását követően meg fogják küldeni Hivatalomnak.

Az intézmény működési kereteit összefoglaló dokumentumokból, az évenkénti értékelő beszámolókból megismert rengeteg adat, információ közül a legjelentősebbek kiemelésére szorítokom e jelentés keretei között.

A gazdálkodási, költségvetési beszámoló számadatai viszonylag konstans, elhanyagolható mértékben változó arányú, stabilnak mondható anyagi keretrendszer tükröznek, az feltüntetett adatok szerint a kiadások és a bevételek összege és aránya kb. ugyanakkora volt a legutóbbi 3 lezárt gazdasági évben. Megjegyzendő ugyanakkor a 2011. évi kiadások összegének az előző évihez viszonyított jelentősebb csökkenése, valamint a személyi juttatások csökkenésének tendenciája.

A 2011. évi Gondozási beszámolóban foglaltak szerint: „Fokozott figyelmet fordítottunk a megfelelő higiénés körülmények biztosítására, amit kiterjesztettünk a személyi és környezet higiénéire egyaránt. A személyi higiénéről 170 szakdolgozó, a környezet higiénéről 47 kiegészítő dolgozó gondoskodott. (...) Gondozottjaink közül 90 fő teljes, 482 fő részleges ellátásra szorult, míg 162 fő önellátó.”

A statisztikai adatok is mutatják, hogy a kliensek pszichiátriai alapbetegségük alapján heterogén képet alkotnak. A beszámolóból kitűnik, hogy lakók döntő többsége schizophréniában szenved (71,8 %) számuk évről, évre nő; látható továbbá, hogy a tavalyi évhez képest stagnál az affektív zavarban és személyiségzavarban szenvedők aránya, az alkoholfüggő ellátottak száma pedig 5 év alatt alig változott.

A mentálhigiénés tevékenység összefoglalójában olvasható, hogy a korszerű terápiás módszerek alkalmazásának keretét és legfőbb biztosítékát a terápiás közösség(ek) kialakítása, működtetése jelenti. Ennek központi fóruma a nagycsoport, amelynek osztályonként havi rendszerességgel megtartott „ülésein” részt vesznek az adott osztály lakói és dolgozói, illetve mentálhigiénés csoport képviselői, valamint a pszichiáter, az adott osztály orvosa, a főnővér, vagy a főnővér helyettes, és a közösség egészét érintő mindennapos problémák kerülnek felvetésre, megvitásra és törekszünk a lehetőség szerinti megoldásra.

A nagycsoportot egészíti ki a személyzeti csoport, amelynek célja a mindennapi terápiás munka során felmerült problémák, konfliktusok feldolgozása, a személyzet mentálhigiénéjének a megővését (is) célozva. Az intézményi Lakóbizottság és Élmezési Bizottság ülésén az ápolószemélyzet is képviselteti magát.

Az intézményi elhelyezésből adódó izoláció elkerülése végett a hozzátartozókkal és a külvilággal való kapcsolattartás érdekében biztosított volt a szabadságra utazás, levelezés, telefon, városi kimenő, városi séta, intézményen kívüli rendezvényeken való részvétel, lakó-hozzátartozó találkozó. A gondozó-ápoló és mentálhigiénés személyzet igyekszik segítséget nyújtani a kapcsolat felvételben és kapcsolat fenntartásban egyaránt.

A személyi feltételekkel kapcsolatosan a beszámoló rögzíti, hogy a lakók ápolását-gondozását 170 egészségügyi dolgozó biztosította. A szakmai ellátás feltételeinek biztosítását szolgálja a munkamegosztás, a munkaidő beosztás és a feladatarányos létszám elosztás. 2006. január 1-től a kisebb osztályok kialakításával 10 osztályon 12 gondozási egységben folyik az ápolási, gondozási tevékenység; a kis osztályok külön vezetővel és szintenként egy megbízott helyettesével önállóan működnek, de számos ponton együttműködve, egymásra utalva kell dolgozniuk. A struktúra átszervezésével fő célunk a gondozási munka színvonalának emelése, a lakók biztonságos ellátása, a személyre szabott, individuális ápolás, gondoskodás magas szintű megvalósítása. A második félévben intézményi szintű átcsoportosítás történt, mely érintette az ápolószemélyzetet, valamint a kiegészítőket is. Az átszervezés elsődleges célja az ápolási-gondozási tevékenység színvonalának további emelése.

A mentálhigiénés csoport beszámolójából kiemelendő, hogy feladatköréből adódóan komplex szolgáltatást kínál, mely a különböző szakmacsoportok együttműködése révén valósul meg; úgyelve arra, hogy az egyéni szükségletekhez igazodóan segítsék, támogassák a lakókat. A csoportos foglalkozások, valamint a közösségi programok tervezése során az aktivitást segítő fizikai, szellemi és szórakoztató, valamint kulturális tevékenységek biztosítására törekszenek. A 13 felsőfokú egészségügyi és/vagy szociális végzettségű munkatárs napi tevékenységének nagy része a részlegeken történik, fizikailag is jelen vannak a lakók mindennapjaiban. A foglalkozások megtervezése éves, havi, illetve heti terv szerint készül, melynek megvalósítása napi terv szerint zajlik az igények figyelembe vételével.

Az ellátottak foglalkoztatásával összefüggésben a beszámolókból kiderül, hogy jelenleg az intézményben 278 lakó dolgozik különböző foglalkoztatási formában: a Kézmű Nonprofit Kft által biztosított fejlesztő-felkészítő foglalkoztatásban 108 fő, munka- rehabilitációban 73 fő és munkajutalmatlan foglalkoztatásban 97 fő.

Az intézményvezető által 2011 novemberében létrehozott pszicho-, művészet-, és mozgásterápiás csoport éves szakmai beszámolója szerint „a csoport szakmai működésének célja az Intézményben működő terápiás spektrum bővítése, bizonyítékon alapuló pszichoterápiás, művészetterápiás és mozgásterápiás eszköztárral. A munkát átható szemlélet rehabilitációs irányú, valamint az életminőség javítását szolgálja, továbbá mentálhigiénés módszerekkel dolgozók testi és lelki egészségének támogatására is törekszik.

A *szocioterápiás módszerek* a személyiség kibontakoztatását, differenciálódását, társas viszonyainak dinamizálását, valamint a gyógyszeres és pszichoterápiás hatások elmélyítését szolgálják. A *művészetterápia során* pedig a művészet valamely ágának alkalmazásával segítjük a lakók pszichés konfliktusainak feltárását, személyiségük újjárendeződését, fejlődését. A művészetterápiás formák az egyéni igényekhez, a lakók pszichés állapotához, állapotváltozásaihoz igazodva egyéni és csoportos formában kerülnek alkalmazásra.

Az *intézmény épületeinek bejárása* közben személyesen is meggyőződhattünk az akadálymentes (látás-, és hallássérült-barát) tájékoztatási módszerek alkalmazásáról, az ütemezetten kivitelezésre kerülő kisebb felújítási, átalakítási munkálatokról, az ellátotti önkormányzat aktív működéséről, illetve az illetékes ellátottjogi képviselő elérhetőségeinek nyilvánosságáról, a panaszlása kihelyezéséről is.

A legnagyobb épülettömb 1. emelete a női, 2. emelete a férfi demens osztálynak ad helyet. Ezen a részlegesen zsúfolt, 10 és 6-8 ágyas szobákkal, melynek veszélyeit folyamatos nővéri, ápolói jelenléttel kompenzálja az Intézmény. Látogatásunk során megtekintettük továbbá az enyhébb tünetekkel kezelt, jó állapotú betegek lakószobáit, az új könyvtár-helyiséget, a kulturális és művészeti sarkot, a harmónia-szobát; valamint a Speciális Részleg megszűnésével és a könyvtár áthelyezésével bővülő számú és méretű foglalkoztató szobákat. Utóbbiakban a helyszíni vizsgálat idején is alkotó munkát folytattak a lakók: szövéssel, vattatépéssel, hungarocell-darabolással, festéssel, kerámiaázással tölthetik, tölthetik idejüket az erre alkalmas állapotú betegek, ellenőrzött keretek között, az Intézmény által biztosított eszközökkel, munka-, és/vagy művészetterápia keretében. A dolgozók hozzátették, hogy tervezik az önálló kertészet újbóli létrehozását is.

A lakók által készített termékeket helyi fesztiválok alkalmával, vásári bódékban árusítják, illetve állandó felvásárlók is akadnak (pl. az Opel gyár). Állandó saját üzlethelyiségben történő árusításra a jelenlegi jogszabályi környezet (főként az engedélyeztetési kötelezettségek) és a jelentős anyagi ráfordítások szükségessége miatt nincs ugyan lehetőségük, de miután állandósulni látszik a termékek iránti kereslet, az intézmény távlati tervei között szerepel egy kiállító-galériának is helyet adó saját kisbolt megnyitása (is).

Az intézménybejárást megelőző beszélgetésen elhangzottak közül kiemelendő továbbá, hogy az intézetben 2012. március eleje óta folyó, nem csak fizikális, hanem módszertani, szellemiségbeli változtatásokra is törekvő, hosszú távon megvalósítandó, *nagyszabású átalakítások keretében új dolgozók is érkeztek: főállású státuszban tevékenykedő fiatal, lendületes, kreatív pszichiáterek, pszichológusok, általános orvos és ápolók, illetve a rehabilitációs jellegű tevékenység hangsúlyosabbá tételének szellemében rehabilitációs koordinátor is segíti az intézeti tevékenység reformjának kiteljesedését.*

Összességében megállapítható, hogy az intézmény vezetője és vezető munkatársai azt a paradigmaváltást demonstrálják, amelynek érdekében az ENSZ égisze alatt a Fogycélkossággal Élő Személyek Jogairól szóló egyezmény (CRPD) megszületett, illetve amely egy valóban vállalható bentlakásos intézmény működésének körvonalait engedi erősödni az optimális kitagolási lépések megkezdéséhez.

Megállapításaim

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság, ezen belül közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 18. § (2) bekezdése a) pontja alapján a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

A Fővárosi Önkormányzat által fenntartott szakosított szociális ellátást nyújtó nagy létszámú Intézmény kétségtelenül a *közszolgáltatást végző szervek* fogalmkörébe tartozónak tekinthető, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed. Az Ajbt. már említett 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján pedig a helyi önkormányzat hatóságnak minősül, így az országgyűlési biztos vizsgálati jogköre az önkormányzati (fenntartói) tevékenység esetén is fennáll.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból* eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben a hivatalból vizsgálat elrendelésének feltételei fennálltak, tekintettel arra, hogy a közvetlenül érintett közel 1200 fő (a dolgozók és ellátottak összlétszáma: 1098 fő) és az ő közvetetten érintett családtagjaik együttes létszáma kifejezetten nagyobb érintetti csoportnak tekinthető; valamint arra, hogy az Intézmény működésének esetleges alapjogi hiányosságai a fogyatékkal élő személyek kiemelten védendő alapvető jogainak sérelmét idézhetik elő.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget

mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajb-t.-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

Az országgyűlési biztosok az ombudsmanintézmény megalakulásától kezdődően minden rendelkezésre álló eszközzel – helyszíni ellenőrzések, hivatalból elindított vizsgálatok, jogalkotói kezdeményezések révén – igyekeztek fellépni a *fogyatékossgal élő személyek vagy bármely más módon kiszolgáltatott emberek alapjogainak*, egyenlő méltóságának védelmében. A biztosok a kezdetektől fogva egyértelművé tették, hogy a jogvédelem és az egyenlő méltóság szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az érintettek a jelenlegi egzisztenciális kiszolgáltatott helyzetbe önhibájukból vagy önhibájukon kívül kerültek.

A „Méltóképpen másképp” 2009-es Fogyatékossgügyi projekt keretében és korábbi jelentéseimben is többször kiemeltem, hogy – a nemzetközi egyezményben vállalt kötelezettségeinkre is tekintettel – elfogadhatatlannak, az érintettek emberi méltóságához való jogával összefüggő visszásság veszélyét hordozónak tartok minden olyan megoldást, vagy arra irányuló javaslatot, amely nem vagy nem kellő mértékben a fogyatékossgal élő személyek emberi méltóságának maximális tiszteletben tartására, hátrányos helyzetének csökkentésére, esélyegyenlőségének megeremítése törekszik.

Az Ajb-t. 1. § (2) bekezdésének *d) pontja* és a (3) bekezdése értelmében 2012. január 1-je óta az alapvető jogok biztosának törvényi kötelezettsége megkülönböztetett figyelmet fordítani a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére, valamint – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, *minden embernek joga van az élethez és az emberi méltóságához*. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit [64/1991. (XII. 17.) AB határozat]. A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni. [Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): i. m. 269. o., Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2004. 94. o.] Az I. cikk (3) bekezdése határozza meg az alapjog korlátozás kritériumait, amely szerint arra csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával kerülhet sor.

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a *diszkrimináció tilalmát*, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossg, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország *az esélyegyenlőség megvalósulását* külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország *külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket*.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztos számára az ombudsman-törvény immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz* tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére. A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak – különböző okok miatt – a *hajléktalanok, a fogyatékossgal élő személyek, az idősek, a betegek*, ezen belül pedig kiemelten a *pszichiátriai betegek, a fogvatartottak*, továbbá ide sorolhatóak a 18 év alatti *gyermekek*, sőt a 18 év feletti *fiatal felnőttek* is.

A felsorolt egyes társadalmi csoportok más és más okokból (például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek. Közös bennük, hogy helyzetük miatt egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális.

A jogegyenlőség, az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése és az esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettsége, az egyes, védett csoportok jogainak megfelelő biztosítása kiemelt fontosságú a foglalkoztatás területén, a munka világában. Az alapvető jogok biztosára, valamint a vizsgálati hatáskör terjedelmére tekintettel az egyenlő bánásmód követelményének előmozdítása érdekében, az egyes védett csoportba tartozó személyek munkavállalásával, munkáltatásával összefüggésben több irányban folytat átfogó jellegű vizsgálatokat.

III. Az ügy érdeme tekintetében

Mindenekelőtt e jelentés alapjául szolgáló tények elsődleges megállapításaként rögzíteni szeretném, hogy a korábbiakban kifogásolt, az összeférhetetlen ellátottakat elkülönítő Speciális Részleg működtetése 2012. március 1-jével megszűnt, így az ennek nyomán feltárt, alapjogi sérelmeket okozó visszasságokat előidéző helyzet a továbbiakban már nem áll fenn.

Ugyanakkor arra is rá kell mutatnom, hogy a Speciális Részleg kialakítását és működtetését megalapozó korábbi intézményvezetői érvelés több eleme, a kifogásolt pontokon felmerülő alapjogi visszasságok problematikája, nem orvos-szakmai, vagy szociális-szakmai kérdésekre, hanem a vonatkozó jogszabályi háttér hiányosságaira vezethető vissza.

Meggyőződésem, hogy az intézmény jelenlegi működése, az intézmény vezetőjének az eddigiekben megtett, és a továbbiakban tenni tervezett intézkedései, valamint hosszú távú átalakítási terveinek megvalósítása révén, lehetőség szerint a fenntartóval, és az érintettek érdekképviseleti szerveivel is együttműködve, sikerrel törekedhet a szakosított szociális intézmények adott keretek közötti, speciális igényeknek és feltételeknek is megfelelő, mindenki által elfogadható működési modelljének kialakítására.

A jogszabályi háttér e tekintetben felmerülő – ti. a veszélyeztető vagy a közvetlen veszélyeztető állapotú betegek akut ellátásának jogszabályi rendezése – kérdésére ezúttal nem térek ki, ezzel kapcsolatban több jelentésemben állapítottam meg alapjogokkal összefüggő visszasságot. [Lásd az AJB-3330/2010.; AJB-4304/2010.; AJB-4906/2010.; AJB-3167/2010. számú jelentéseket]

Tekintettel arra, hogy nem csak Magyarország, hanem Európa legnagyobb tartós bentlakást nyújtó pszichiátriai intézményéről van szó, kiemelt figyelemmel kísérem az intézményrendszer szerkezetének átalakítására, a kitagolás ütemtervének lépcsőzetes megvalósítására a Szentgotthárdi Pszichiátriai Betegek Otthonának struktúra váltását, amelyet alapjogi szemléletű észrevételeimmel továbbra is törekszem előremozdítani. [Részleteit lásd a „Fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásának stratégiájáról és a végrehajtásával kapcsolatos kormányzati feladatokról” szülő 52133-6/2011_NEFMI(SZ) számú előterjesztésben]

Intézkedéseim

A vizsgálat során nyert tapasztalataim alapján újabb intézkedéseket nem kezdeményezek. Jelentésemet a fogyatékossgal élő személyek alapvető jogainak érvényesülésével foglalkozó folyamatos ombudsmani szerepvállalás keretében, a tapasztalt jó gyakorlatok elismerése mellett, az esetlegesen továbbra is fennálló, vagy ismételtelen felmerülő problémák minél hatékonyabb megoldása érdekében figyelemfelhívásnak szánom.

Budapest, 2012. május 14.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-486/2012

Tévesen levont járulékok visszatérítésének elmaradása

Előadó: dr. Dezső Adrienn

Az eljárás megindítása

A panaszos a munkáltatója által tévesen levont nyugdíjjárulék és egészségbiztosítási járulék visszafizetése miatt kérte segítségemet.

A panasz alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvből levezethető jogbiztonsághoz, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető

jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A vizsgálattal érintett Nemzeti Adó- és Vámhivatal a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (4) bekezdésének f) pontja szerint Kormányhivatal, amely az 1. § (2) bekezdés g) pontja értelmében központi államigazgatási szerv. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja alapján a központi államigazgatási szerv tevékenységének vizsgálatára kiterjed a vizsgálati hatásköröm.

A vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértem a Nemzeti Adó- és Vámhivatal elnökétől és a nemzetgazdasági miniszertől.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bek.)
- A tisztességes eljáráshoz való jog „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)

Alkalmazott jogszabályok

- Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (továbbiakban: Art.)
- A társadalombiztosításra és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Tbj.)

A megállapított tényállás

A szlovák állampolgárságú panaszos beadványában előadta, hogy 2004. szeptember 22. napjától 2007. július 01. napjáig Magyarországon dolgozott. Munkáltatói minden esetben levonták munkabéréből a nyugdíjárulékot és az egészségbiztosítási járulékot. 2010 májusában öregségi nyugdíj megállapítására irányuló kérelmet terjesztett elő a nyugdíjbiztosítónál. A Közép-magyarországi Regionális Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság 37-33715/2010/3. számú határozatában elutasította kérelmét arra hivatkozva, hogy a Tbj. 4. § f/2. pontja szerint saját jogú nyugdíjasnak minősül, mivel a szlovák biztosító szerv 1996. március 06. napjától rokkantsági nyugellátást állapított meg részére. Erre tekintettel Magyarországon szolgálati időt nem szerzett. Az Igazgatóság eljárása során megállapította azonban, hogy a panaszos volt munkáltatói tévesen vonták le munkabéréből a nyugdíjárulékot.

A panaszos ezt követően a tévesen levont nyugdíjárulék visszatérítésével kapcsolatban megkereste az adóhatóságot. Az adóhatóság 2011. február 28. napján kelt (ügyszám: 3668105298) levelében arról tájékoztatta, hogy korábbi foglalkoztatóinál kezdeményezheti a tévesen levont járulék visszafizetését.

A panasz tartalmazta továbbá, hogy a beadványozó két munkáltatója már jogutód nélkül megszűnt, egy pedig felszámolási eljárás hatálya alatt áll, ezért a Tbj. 24. § (4) bekezdésében foglaltakat nem tudja érvényesíteni. Sérelmezte, hogy a korábban megfizetett járulékok után semmilyen ellátásban nem részesül, és a tévesen levont összeget sem kapja vissza.

A vizsgálat megállapításai

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

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is (9/1992. (I. 30.) AB határozat).

A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye (14/2004. (V. 7.) AB határozat).

Úgy gondolom, hogy a jogállamiság elvének és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jognak mind szabályozási szinten, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell.

A Tbj 24. § (4) bekezdése értelmében amennyiben a foglalkoztató a biztosítottól több járulékot vont le a törvényben előírtnál, a többletként jelentkező járulékot legkésőbb a biztosított kérését követő 15 napon belül vissza kell fizetni. Az Art. 28/B-30. §-ai rendelkeznek az adó- és járulékkülönbözet elszámolásáról. A 30. § (2) bekezdése szerint a járulékfizetési kötelezettség felső határát meghaladóan levont nyugdíjárulékot az önadózó magánszemély a jövedelemadóról benyújtott adóbevallásában igényelheti vissza, feltéve, hogy a különbözetet év közben a munkáltatóval (kifizetővel) nem számolta el. Az Art. 30. § (3)-(6) bekezdései szerint, ha a munkáltató a

magánszemélynek teljesített kifizetésről szóló igazolás kiállítását követően tárja fel, hogy a magánszemélyt terhelő járulékot nem a törvényben meghatározottak szerint vonta le, és a magánszemély időközben munkahelyet változtat, az adókülönbözet összegéről, a kifizetés jogcíméről, valamint a kifizetésről szóló igazolás kiállításának időpontjáról – az adóazonosító szám feltüntetésével – 15 napon belül bejelentést tesz a magánszemély állami adóhatóságához és a magánszemélyt értesíti. A munkáltató bejelentése alapján az adókülönbözetet az állami adóhatóság határozattal írja elő a magánszemély terhére, illetőleg javára. A járulékkülönbözet elszámolása tekintetében tehát az a szabály érvényesül, hogy ha a munkáltató el tud számolni a magánszeméllyel, akkor megteszi, ha nem, akkor másodlagosan – a munkáltató bejelentése alapján – az adóhatóság számol el a munkáltatóval.

Az adóhatóság elnöke arról tájékoztató, hogy a panaszos ügyében – figyelemmel a munkáltatók megszűnésére – a Tbj. 24. § (4) bekezdése alapján sem a munkáltatóval való közvetlen elszámolás, sem a munkáltató adóhatósági bejelentése alapján történő adóhatósági elszámolás nem alkalmazható. Ezen kívül a panaszos esetében nem a járulékfizetési kötelezettség felső határát meghaladóan levont nyugdíjjárulékról, hanem tévesen levont és nemcsak nyugdíjjárulékról, hanem egészségbiztosítási járulékról is szó van, ezért az Art. 30. § (2) bekezdése sem alkalmazható.

A panaszos ügyében alapvető kérdés az, hogy a járulékkülönbözet visszatérítésére – a törvényi előírásokat figyelembe véve – van-e lehetőség. Ugyanakkor nem vitatott tény, hogy panaszosnak nyugdíj-, valamint egészségbiztosítási járulékfizetési kötelezettsége nem állt fenn, így a Tbj. 24. § (4) bekezdése alapján a jogtalanul levont járulékot részére vissza kell téríteni. Az ilyen esetre azonban a Tbj. konkrét rendelkezést nem tartalmaz. Tekintettel arra, hogy a panaszos több munkáltatója jogutód nélkül megszűnt, egy munkáltatója pedig felszámolás alatt áll, a járulék visszatérítésére az adóhatóság elnökének álláspontja szerint csak az adózó kérelmére indult hatósági eljárás során van lehetőség. Az eljárásra a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni, és figyelemmel kell lenni az elévülés Art.-ban rögzített szabályaira is. Mindezek alapján *az adóhatóság elnöke intézkedett az adózótól levont többletjárulékok határozattal történő megállapítása és visszafizetése iránt.* A határozat meghozatalakor az adóhatóság figyelemmel volt arra, hogy 2007. január 1-jével a Tbj. 19. §-a módosult, ezen időponttól a saját jogú nyugdíjas foglalkoztatott is köteles volt nyugdíjjárulékot fizetni.

Tekintettel arra, hogy az adóhatóság a panaszos sérelmét saját hatáskörében eljárva orvosolta, vagyis intézkedett a tévesen levont járulékok visszafizetésére, az adóhatóság eljárásával kapcsolatosan, alapjoggal összefüggő visszásságot nem állapítok meg.

A nemzetgazdasági miniszter tájékoztatója szerint a Tbj. 24. § (4) bekezdése értelmében valóban csak a foglalkoztatótól kérhető vissza a tévesen levont nyugdíjjárulék és egészségbiztosítási járulék, megszűnt munkáltató esetén azonban járulék-visszaigénylési lehetőséget a Tbj. nem biztosít. Az Art. korábban már hivatkozott szakaszai nem tartalmaznak speciális rendelkezést arra az esetre, ha a korrekcióra köteles munkáltató jogutód nélkül megszűnt. Az Art.-ban olyan rendelkezés sincs, amely a jogutód nélkül megszűnt munkáltató helyett bárkinek eljárási jogosultságot biztosítana. Az adóhatóság a magánszemély saját nevében tett bejelentése alapján indított esetleges hatósági eljárásban sincs lehetőség egy megszűnt adózó – a munkáltató – korábbi bevallásától eltérő bevallás megállapítására. Ezért az Art. 28/B-30. §-ai alapján nincs jogi lehetőség a tévesen levont nyugdíjjárulék-, illetve egészségbiztosítási járulék bizonylati oldalának a korrekciójára.

A nemzetgazdasági miniszter jelezte azt is, hogy az Art. 43. § (1) bekezdése alapján az állami adóhatóság a Nyugdíj-biztosítási Alap javára teljesítendő befizetéseket külön számlákon tartja nyilván. A nyilvántartás alapja a munkáltatói bevallás, illetve hatósági határozat. Tekintettel arra, hogy a kifizetői/munkáltatói bevallás a munkáltató jogutód nélküli megszűnése után önellenőrzéssel nem módosítható, és ezzel kapcsolatos hatósági eljárásra nincs mód, az adóhatóság nyilvántartásában a tévedésből befizetett nyugdíjjárulék nem jelenik meg túlfizetként.

A miniszter szerint a tévesen befizetett nyugdíjjárulék közigazgatási eljárásban való rendezésére és a Tbj. 24. § (4) bekezdésében foglalt előírásnak a panaszos esetében való alkalmazására akkor lenne lehetőség, ha arra – az Art.-hez képest – speciális jogszabály, az általánostól eltérő, különleges rendelkezéseket tartalmazna.

Megállapítható tehát, hogy jelenleg sem az Art., sem a Tbj. nem tartalmaz konkrét eljárási szabályt arra az esetre, ha egy munkáltató jogutód nélkül megszűnik, és volt munkavállalójától korábban tévesen levont járulék hogyan igényelhető vissza. A biztosítottnak csak arra van lehetősége, hogy az Art. 30. § (2) bekezdés alapján a személyi jövedelemadóról szóló bevallásában a járulékfizetési kötelezettség felső határát meghaladóan levont nyugdíjjárulékot visszaigényelje.

Álláspontom szerint – figyelemmel a jogi személyek jogutód nélküli megszűnésének napjainkban tapasztalt jelentős emelkedésére is – mindenképpen indokolt a kérdéskört jogszabályban rendezni.

Előzőekre tekintettel megállapítom, az Art. feltárt hiányossága, vagyis, hogy nem tartalmaz arra vonatkozó előírást, hogy a jogutód nélkül megszűnt munkáltató által tévesen levont nyugdíj- és egészségbiztosítási járulékot a biztosított hogyan igényelheti vissza, a jogállamiság elvével, valamint a jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot idéz elő és sérti a tisztességes eljárásból való jogot is.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt, alapjoggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajbt. 31. §-a alapján – felkérem a nemzetgazdasági minisztert kezdeményezze az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény kiegészítését olyan szabályokkal, melyek megnyugtatóan rendezik a jogutód nélkül megszűnt munkáltató által tévesen levont járulékok visszatérítésére vonatkozó eljárás rendjét.

Budapest, 2012. március 6.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-489/2012

Külföldi jelzésű járművek belföldi üzemeltetésének korlátozása

(Kapcsolódó ügyek: AJB-490/2011., 1654/2012.)

Előadó: dr. Dezső Adrienn

Az eljárás megindítása

Több panasz érkezett Hivatalomhoz a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 25/B. §-ának 2011. szeptember 1-jén hatályba lépett rendelkezései gyakorlatban való alkalmazását sérelmezve.

A panaszok alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonsághoz, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, továbbá a mozgásszabadság és a tartózkodási hely szabad megválasztásához és a tulajdonhoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 4. § (1) bekezdése szerint a rendőrség, állami fegyveres rendvédelmi szerv, így – figyelemmel az Ajbt. 18. § (1) bekezdésnek f) pontjára is – tevékenységének vizsgálatára kiterjed hatásköröm.

Vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdése alapján, tájékoztatást kértem az ügyben az Országos Rendőr-főkapitányságtól és a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumtól.

Érintett alapvető jogok

– A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B. cikk (1) bek.)

– A tisztességes eljáráshoz való jog „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)

– A tulajdonhoz való jog „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez.” (Alaptörvény XIII. cikk (1) bek.)

– A szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jog „Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarországon területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.” (Alaptörvény XXVII. cikk (1) bek.)

Alkalmazott jogszabályok

- a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (továbbiakban: Csjt.)
- a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (továbbiakban: Kkt.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban: Ket.)
- a közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet (továbbiakban: Rendelet)
- a közúti árufuvarozáshoz, személyszállításhoz és a közúti közlekedéshez kapcsolódó egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, valamint a bírságolással összefüggő hatósági feladatokról szóló 156/2009. (VII. 29) Korm. rendelet

A megállapított tényállás

Az AJB-489/2012. számú ügyben (előzmény szám: AJB-3666/2011.) a panaszos előadta, hogy felesége Magyarországon él és dolgozik, ő pedig évek óta bejelentett munkavállalóként dolgozik Németországban. Ebből adódóan mind magyar, mind német rendszámú gépjárművel rendelkeznek. A magyar rendszámú gépjárműnek a műszaki vizsgálata lejárt, amit nem észleltek. Ezért azt – egy közúti ellenőrzés folyamán – a rendőrség ideiglenesen kivonatta a forgalomból. A panaszos kiemelte, hogy a munkába járáshoz, illetve a gyermekeik szállításához feltétlenül szükséges gépkocsit használniuk. Így felesége a családi (közös) tulajdonukban álló, de német rendszámú gépjárművet veszi igénybe. Jogkövető állampolgárként, felesége 2011. augusztus 31-én szóban – telefonon – tájékoztatást kért a lakóhelyük szerint illetékes rendőrkapitányságtól arról, hogy vezetheti-e a német rendszámú

gépjárművet anélkül, hogy azzal szabályszegést követne el és bírsággal sújtanak. A rendőrkapitányság azonban a többszöri utánajárás, valamint a vonatkozó joganyag áttanulmányozása ellenére sem tudott kérdéseire egyértelmű választ adni.

Az AJB-490/2012. számú ügyben (előzmény szám: AJB-4775/2011.) a panaszos szlovák állampolgárságú, állandó lakóhellyel Szlovákiában, ideiglenes lakóhellyel Magyarországon rendelkezik. Az év nagyobbik részét nem Magyarországon tölti, és a munkavégzése sem köti ide. Beadványában sérelmezte, hogy magyar állampolgárságú feleségét – 2011. augusztus 31. után – többször figyelmeztették a rendőrök, mert a tulajdonukban lévő szlovák rendszámú autóval Magyarország területén közlekedett. A felesége az ilyen rendszámú gépjárművet használja ugyanis a gyermekek orvoshoz szállítására, és egyéb mindennapi teendői ellátása során.

Az AJB-1654/2012. számú ügyben (előzmény szám: AJB-3989/2011.) a panaszos álláspontja szerint a témát érintő magyar hatályos jogszabályok sértik az alapvető jogokat. Az ugyanis, hogy Magyarország állampolgárai, mint Európai Unió állampolgárok, az Unióhoz tartozó másik állam rendszámával ellátott gépjárművel nem, vagy csak korlátozott ideig vehetnek részt a közúti forgalomban, sérti a tőke és a személyek szabad áramlását. Ez indokolatlan korlátozás, megszorítás.

Az Országos Rendőr-főkapitányságtól (továbbiakban: ORFK) először arról kértem tájékoztatást, hogy a konkrét ügyben (AJB-489/2012.) a panaszos felesége milyen feltételek fennállta esetén használhatja a közös tulajdonú német rendszámú járművet.

Az országos rendőrfőkapitány válaszában mindenekelőtt jelezte, hogy az érintett jogszabály módosítást az ORFK nem véleményezhette. Az egységes joggyakorlat kialakítása érdekében azonban az ORFK szükségesnek tartotta módszertani útmutató kiadását a rendőri szervek részére. Abban részletesen rögzítették a Kkt. 25/B. §-ában meghatározott rendelkezések esetén folytatandó eljárási rendet. (A módszertani útmutató részét képező folyamatábrát jelentésem melléklete tartalmazza.)

Az országos főkapitányi tájékoztató tartalmazta azt is, hogy a Kkt. 25/B. § (4) bekezdésében meghatározott mentesítési okok egyike sem jön számításba a beadványozó ügyében, vagyis kizárólag a panaszos használhatja az autót, mivel ő Magyarország területén kívül végez rendszeresen munkát.

Tekintettel arra, hogy időközben több hasonló tárgyú panasz érkezett hivatalomhoz, a tárgykört érintő dilemmákat átfogó jelleggel kívántam vizsgálni. Ezért ismételt megkeresésemben az alábbi kérdéseket tettem fel az országos rendőrfőkapitánynak:

- a 2012. január 1. napjától hatályos Kkt. 25/B. § (4) bekezdés b) pontjának hogyan tud eleget tenni a gépjárművezető, hogy lehet hitelt érdemlően bizonyítani – figyelemmel a schengeni egyezmény rendelkezéseire –, hogy a járművel nem tartózkodik egy napnál hosszabb ideje az országban?
- hogyan tudja az eljáró rendőr megállapítani, hogy a gépjármű mikor lépte át a magyar állam határát az Európai Unióból való ide érkezésekor?
- álláspontja szerint – a Csjt. 27. § (1) bekezdésére is figyelemmel – a házastársi életközösség ideje alatt megszerzett külföldi rendszámú gépjárművet, amelyre a gépjármű nyilvántartásban az egyik házastárs van tulajdonosként feltüntetve, az állandó lakóhellyel Magyarországon rendelkező házastárs jogszerűen használhatja-e vagy nem az autót?
- a Kkt. 25. § (4) bekezdés a) pontjában foglaltak fennállta esetén hogyan tudja a gépjárművezető igazolni, – figyelemmel az Európai Unió jogszabályai által biztosított szabad mozgásra – hogy szokásos tartózkodási helye nem Magyarország területén van?
- hogyan tud eleget tenni jogszabályi kötelezettségének a Magyarországon lakóhellyel rendelkező gépjárművezető, ha a gépjármű üzemeltetője nem természetes, hanem jogi személyként külföldön végzi tevékenységét, és egy napon át tartózkodik az országban, de a kiállított üzemeltetői igazolás idegen nyelvű? Mely szerv biztosítja az ügyfélnek, hogy szükség esetén azonnal hiteles fordításhoz jusson?
- szakmai álláspontja szerint a Kkt. 25/B. §-ának rendelkezései összhangban állnak-e a témát érintő, hazánkra kötelező Európai Uniói joganyaggal?

Az országos főkapitány válasza szerint a jármű vezetője nem a belföldön tartózkodás, illetve a határátlépés tényének vagy idejének az igazolására köteles, hanem arra, hogy a járművet egy napnál rövidebb ideig használja belföldön. Ez azt jelenti, hogy az ellenőrzés során annak köz-, illetve teljes bizonyító erejű magánokirattal történő bizonyítása szükséges, hogy a gépjárművezető a gépjárművet egy napnál rövidebb ideje használja. Az ellenőrzés időpontjában a gépjármű vezetőjének tehát olyan hozzájárulással kell rendelkeznie, amelyből egyértelműen megállapítható, hogy az egy napnál rövidebb használat ideje magában foglalja az ellenőrzés időpontját is.

A házassági életközösség ideje alatt szerzett gépjármű használatával kapcsolatosan a rendőrség abból indul ki, hogy a Csjt. szerint a házastársak osztatlan közös tulajdona mindaz, amit a házassági életközösség ideje alatt akár együttesen, akár külön-külön szereztek, kivéve azt, ami valamelyik házastárs különvagyonához tartozik. A Csjt. által szabályozott házassági vagyontársaság jogintézménye a főkapitányi álláspont szerint a házastársak egymás közötti vagyoni viszonyát hivatott rendezni, a házastársi vagyontársaság „osztatlan” jellegének csak abban az esetben van a vagyontársaság kiszámítása szempontjából gyakorlati jelentősége, ha a házassági vagyontársaság – akár a házasság fenntartása mellett, akár annak felbontása esetén – véget ér és a közös vagyont fel kell osztani. Ezen tulajdonközösségnek a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény 2. § 2) pontja szerinti járműnyilvántartás szempontjából nincs relevanciája. A közúti közlekedési igazgatási feladatokról, a közúti

közlekedési okmányok kiadásáról és visszavonásáról szóló 326/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet 84. § (6) bekezdés c) pontja értelmében a „közös tulajdon” bejegyzés a törzskönyv kiadására irányuló eljárás során, a törzskönyvet „Hivatalos feljegyzések” rovatában tüntetik fel.

A járműnyilvántartásban szereplő gépjármű-tulajdonosi minőség elsősorban a gépjármű tulajdonosa (üzemben tartója) és a közúti közlekedési nyilvántartó szerv, illetve a közlekedési igazgatási hatóság közötti viszonyrendszerben releváns, melyre tekintettel a Kkt. érintett 25/B. §-ának értelmezésekor is ezen viszonyrendszer alapulvétele indokolt.

Az országos főkapitány úgy ítéli meg továbbá, hogy a szóban forgó témakörben azt szükséges vizsgálni, hogy a járműokmányok szerinti gépjármű-tulajdonos házasárs külföldi, vagy belföldi üzembentartónak minősül-e. A másik házasárs felelősségét viszont csak a járművezetőre vonatkozó szabályok megtartása tekintetében lehet vizsgálni. Ha a gépjármű tulajdonosa magyarországi lakó-, illetve szokásos tartózkodási hellyel nem rendelkező külföldi üzembentartónak minősül, úgy a Magyarországon állandó lakóhellyel rendelkező házasárs – a Kkt. 25/B. § (4) bekezdése értelmében – belföldön csak abban az esetben használhatja jogszerűen a külföldi hatósági jelzésű gépjárművet, ha a járművezető házasárs szokásos tartózkodási helye nem Magyarország területén van, illetve, ha a járművet egy napnál rövidebb ideig használja az ország területén és a használathoz az üzembentartó, a jármű birtokba adása időpontjának megjelölésével írásban hozzájárult, vagy ha a járművet az ország területén kívüli rendszeres munkavégzés érdekében használja. Ezen speciális körülmények valamelyikének fennállását azonban a gépjárművezető házasárs – a fentiekben kifejtettekhez hasonlóan – szükség esetén közokirattal vagy teljes bizonyító erejű magánokirattal köteles igazolni az ellenőrző hatóság irányába. Amennyiben a gépjármű tulajdonosa a Kkt. 47. § 18) pontja szerinti olyan belföldi üzembentartónak tekinthető, akinek lakó-, illetve szokásos tartózkodási helye Magyarország területén van, úgy a gépjármű-tulajdonos házasárs – a Kkt. 23. § (6) bekezdése értelmében – a tulajdonszerzést, illetőleg a jármű behozatalát követő legfeljebb 30 napon belül köteles kezdeményezni a belföldön üzemeltetni kívánt, külföldi rendszámmal ellátott jármű belföldi forgalomba helyezését.

A szokásos tartózkodási hely igazolására vonatkozóan a főkapitány azt hangsúlyozta, hogy az eljáró hatóság tagjának szükséges azt megállapítania – a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról szóló 1992. évi LXVI. törvény előírásai alapján működő nyilvántartásban történő ellenőrzéssel –, hogy a magyar hatósági jelzéssel nem rendelkező jármű vezetőjének – állampolgárságára való tekintet nélkül – van-e ezen törvény szerinti, magyarországi lakóhelye. Az ellenőrzést akkor is el kell végezni, ha az intézkedés alá vont személy nem ad át magyar hatóság által kiállított lakó- vagy tartózkodási helyet megjelölő igazolványt (lakcímkártyát). Szokásos tartózkodási hely alatt az okmányban és a nyilvántartásban rögzített érvényes tartózkodási helyet kell érteni. Amennyiben az ellenőrzött személy szokásos tartózkodási helye nem Magyarország területén van és ezt közokirattal is igazolni tudja, úgy további ellenőrzésnek nincs helye.

Az idegen nyelvű okiratok fordítására vonatkozóan arról tájékoztatott a főkapitány, hogy a Ket. 52. § (2) bekezdése szerint a nem magyar nyelven kiállított okirat – ha az ügyfajtaára vonatkozó jogszabály másként nem rendelkezik – főszabály szerint csak hiteles magyar fordítással ellátva fogadható el. A Ket. 52. § (3) bekezdése alapján ugyanakkor a nem magyar nyelven kiállított irat – ha az ügyfajtaára vonatkozó jogszabály másként nem rendelkezik – csak hiteles magyar fordítással ellátva fogadható el, de az aránytalanul nehezen beszerezhető irat helyett az ügyfél a bizonyítani kívánt tényről nyilatkozatot tehet. Ilyen esetben az ügyfelet tájékoztatni kell valótlán tartalmú nyilatkozattételének jogkövetkezményéről. Hiteles fordítás készítésére jogosult – egyebek mellett – a szakfordításról és tolmácsolásról szóló 24/1986. (VI. 26.) MT rendelet 5. §-a értelmében az Országos Fordító és Fordításhitelesítő Iroda, illetve a közjegyzőkről szóló 1992. évi XLI. törvény 138. §-a alapján a közjegyző, aki idegen nyelven okirat készítésére jogosult, az ezen a nyelven a közjegyzői hatáskörbe tartozó ügyekben keletkezett okiratok vonatkozásában.

A rendőrség jelezte azt is, hogy számára a hivatkozott rendelkezés – csakúgy, mint valamennyi hatályos, a rendőrség számára kötelezettséget előíró jogszabályi rendelkezés – alkalmazása törvényi kötelezettség. A rendőrség az Országgyűlés által elfogadott hatályos törvényeknek az Európai Unió joganyagával történő összhangjának vizsgálatára nem rendelkezik hatáskörrel, így azt a hivatkozott rendelkezés esetében sem vizsgálta.

A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium rövid válaszlevelében kifejtette, hogy a Kkt. rendelkezései „a járművet használó és a járművet ténylegesen vezető személyek között házasársi (vagy pl. élettársi, eltartotti, gyámsági) jogviszony alapján az általános szabályoktól nem engednek eltérést, mert a jogalkotó szándéka – az ennek megfelelő szakpolitikai döntés szerint – a regisztrációs adó elkerülése által motivált hazai forgalomba helyezés elmulasztásának teljes körű kizárására irányul”.

A vizsgálat megállapításai

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság a határozatban utalt arra, hogy a tisztességes eljáráshoz

való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.

Álláspontom szerint a jogállamiság és a tisztességes eljárás követelményének nemcsak szabályozási szinten, de a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

Az Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához. Az Alkotmánybíróság a 60/1993. (XI. 29.) AB határozatában kimondta, hogy „A magyar Alkotmány a közlekedés szabadságát külön nem nevesíti, de a szabad mozgáshoz való jog magában foglalja a járművön vagy járművel és anélkül való helyváltoztatás, a közlekedés szabadságát” is. A szabad mozgáshoz való jog nem korlátozhatatlan jog, a jogalkotó elsősorban a közúti közlekedés résztvevői életének és biztonságának védelme érdekében meghatározza azokat a szabályokat, amelyek a közúti közlekedésben részt vevő személyekre vonatkoznak.

Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog korlátozásának megítélésére a közérdekűségi tesztet alkalmazza. A korlátozásánál az alkotmányossági vizsgálat egyik szempontja a másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, vagy a közérdek miatt fennálló szükségesség. A közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre, szabad hatósági mérlegelési jogkörben hagyva annak meghatározását, hogy konkrétan milyen tulajdoni tárgyakra kell a korlátozást alkalmazni. A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse. A vizsgálat másik szempontja itt is az arányosság: a korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlyának összhangban kell állnia.

A Kkt. 25/B. § (1) bekezdése szerint a közúti forgalomban jármű a közlekedési igazgatási hatóság által kiadott magyar hatósági engedéllyel és jelzéssel vehet részt, amennyiben:

- a) az üzemeltetője a törvény rendelkezései szerint belföldi üzemeltetőnek minősül. A Közl. nytv. 2. § 9) pontja szerint: "üzemeltető: a jármű tulajdonosa, illetve akit a jármű jogszerű üzemeltetésére szerződés, vagy más hitelt érdemlően igazolt jogcím alapján a nyilvántartásba bejegyeztek". A Kkt. szerint belföldi üzemeltetőnek minősül az, akinek (amelynek) lakó-, szokásos tartózkodási, illetve székhelye Magyarország területén van.
- b) vezetője Magyarország területén lakóhellyel rendelkezik.

Az a) pontban foglaltakat nem kell alkalmazni, ha az üzemeltető olyan nem természetes személy, amely rendszeres tevékenységét a külföldön bejegyzett telephely (fióktelep) szerinti országban végzi, vagy a jármű tulajdonosa a jármű forgalomba helyezését a közlekedési igazgatási hatóságnál már kezdeményezte. Forgalomba helyezés kezdeményezésének minősül a jármű származás ellenőrzési nyilvántartásba vétele is.

A b) pontban foglaltakat pedig akkor nem kell alkalmazni, ha a járművezető szokásos tartózkodási helye nem Magyarország területén van, a járművet egy napnál rövidebb ideig használja Magyarország területén és a használathoz az üzemeltető a jármű birtokba adása időpontjának megjelölésével írásban hozzájárult, vagy a járművet Magyarország területén kívüli rendszeres munkavégzés érdekében használja.

A jogszabályban meghatározott feltételek fennállását az ellenőrzés során a jármű üzemeltetője, valamint a jármű vezetője közokirattal vagy teljes bizonyító erejű magánokirattal köteles igazolni.

Az ellenőrző hatóság a jogszabálysértésről a jármű hatósági engedélyében feltüntetett, a jármű tulajdonosára és az üzemeltetőjára vonatkozó adatok, valamint a jármű azonosító- és műszaki adatainak továbbításával értesíti az állami adóhatóságot is.

A Rendelet 98. § (1) bekezdése értelmében ha a közúti, illetve telephelyi ellenőrzés során az eljáró hatóság – amely lehet vámhatóság és közlekedési hatóság is – megállapítja, hogy a Kkt.-ben meghatározott, a külföldi hatósági jelzéssel ellátott járművek belföldi üzemeltetésére, használatára vonatkozó szabályok szerint a jármű jogellenes használatára került sor, a külföldi hatósági jelzést és engedélyt a helyszínen el kell venni és azt az elvétel okának megjelölésével együtt 8 napon belül meg kell küldeni a jármű belföldi üzemeltetője vagy a járművezető lakcíme, székhelye, telephelye szerint illetékes közlekedési igazgatási hatóságnak. A közlekedési igazgatási hatóság a részére megküldött hatósági engedélyt, jelzést bevonja és döntésében tájékoztatja a belföldi üzembentartót, hogy amennyiben annak jogerőre emelkedését követő 15 napon belül nem kezdeményezi a jármű belföldi forgalomba helyezését, a bevont hatósági jelzést és forgalmi engedélyt a kiállító külföldi hatóság részére megküldi. Amennyiben a jármű üzemeltetője vagy a jármű vezetője a közlekedési igazgatási hatósági eljárásban a döntés jogerőre emelkedéséig okirattal igazolja a külföldi hatósági jelzéssel és engedéllyel történő közlekedés jogszerűségét, a külföldi hatósági engedély és jelzés visszaadásával egyidejűleg a bevonásra irányuló eljárást meg kell szüntetni.

A Kkt. 20. § (1) bekezdés 1) pontja értelmében a magyarországi illetőségű személynek vagy szervezetnek a külföldi hatósági jelzéssel ellátott jármű belföldi üzemeltetésére, használatára vonatkozó rendelkezések megsértői bírság fizetésére kötelezhetőek. *A kormányrendelet szerint a bírság összege a következőképpen alakul: 2000 cm³ vagy az alatti személygépkocsi esetében 400 000 forint, 2000 cm³ feletti személygépkocsi esetében 800 000 forint, egyéb jármű esetében 200 000 forint. Amennyiben a Kkt. rendelkezéseket természetes személy szegi meg, a fent meghatározott összegű bírság felét köteles fizetni.*

A házastársi közös vagyon részét képező külföldi hatósági jelzésű gépjármű belföldi üzemeltetése:

Amennyiben a jármű vezetője rendelkezik magyarországi lakóhellyel az ellenőrzés során, a helyszínen igazolnia kell a külföldi rendszámú járműhasználat jogszerűségét, valamely jogszabályi mentesség meglétét.

Mentességet eredményez az üzembentartó által kiállított magánokirat, mely alapján megállapítható, hogy a járművet Magyarország területén egy napnál rövidebb ideig használja. A mentesség ezen eseténél – hasonlóan a főkapitányhoz – szeretném jelezni, hogy a Csjt. 27. § (1) bekezdése szerint „a házasság megkötésével a házastársak között a házassági életközösség idejére házastársi vagyontöredék keletkezik. Ennek megfelelően a házastársak osztatlan közös tulajdona mindaz, amit a házassági életközösség ideje alatt akár együttesen, akár külön-külön szereztek, kivéve azt, ami valamelyik házastárs különvagyonához tartozik.” Erre tekintettel – véleményem szerint – a házastársi életközösség ideje alatt megszerzett külföldi rendszámú gépjármű – kivéve, ha különvagyon tárgyát képezi – még akkor is közös tulajdonnak minősül, ha a gépjármű nyilvántartásban az egyik házastárs van tulajdonosként feltüntetve. A Ptk. 140. § (1) bekezdése szerint közös tulajdon esetén a tulajdonostársak mindegyike jogosult a dolog birtoklására és használatára. A hatályos jogszabály szerint azonban ebben az esetben az üzembentartó házastársa a közös tulajdonú járművet csak az üzembentartó által kiállított teljes bizonyító erejű magánokirat birtokában vezetheti, mely igazolja, hogy a járművet egy napnál kevesebb ideig használja Magyarország közútjain. Álláspontom szerint azonban az üzembentartó házastársa is tulajdonosa a járműnek, vagyis jogosult a jármű használatára annak időbeli korlátozása nélkül.

Előzőek alapján megállapítom, hogy a Kkt. 25/B. §-a azáltal, hogy az üzembentartó magyarországi lakóhellyel rendelkező házastárs a házastársi életközösség ideje alatt vásárolt – és ezáltal közös tulajdonú – járművet csak az üzembentartó által kiállított teljes bizonyító erejű magánokirat birtokában és folyamatosan maximum egy napig jogosult jogszerűen Magyarországon használni, sérti a jogállamiság elvét és a tulajdonhoz, a szabad mozgáshoz, valamint a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jogokkal összefüggésben visszásságot okoz.

A külföldi hatósági engedéllyel és jelzéssel ellátott járművek belföldi üzemeltetéséről általában:

Az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel kihirdetett Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (továbbiakban: Egyezségokmány) 12. cikk 1) pontja szerint „minden olyan személynek, aki törvényesen tartózkodik valamely állam területén, joga van e területen a szabad mozgásra és a tartózkodási helye szabad megválasztására.” Az Egyezségokmány 12. cikk 3) pontja szerint az említett jogok csak a törvényben meghatározott olyan korlátozásoknak vethetők alá, amelyek az állam biztonságának, a közrendnek, a közegészségügynek, a közérdekeknek, valamint mások jogainak és szabadságainak a védelme érdekében szükségesek, és amelyek összhangban vannak az Egyezségokmányban elismert egyéb jogokkal. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (a továbbiakban: EUMSZ.) 20. cikke szerint minden uniós állampolgár jogosult a tagállamok területén szabadon mozogni és tartózkodni. Az EUMSZ 45. cikk (1) bekezdése szerint az Unión belül biztosítani kell a munkavállalók szabad mozgását. A munkavállalók szabad mozgása magában foglalja az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés megszüntetését a tagállamok munkavállalói között a foglalkoztatás, a javadalmozás, valamint az egyéb munka- és foglalkoztatási feltételek tekintetében. Az Európai Közösségek Bírósága a C-464/02 sz. Biztosítóg. c. Dánia ügy ítéletének 35) pontjában rögzítette, hogy minden olyan rendelkezés, amely megakadályozza vagy visszatartja valamely tagállam állampolgárait attól, hogy a szabad mozgáshoz való jogukat gyakorolva elhagyják származási országukat, e szabadság akadályai.

A hazai jogszabályi rendelkezés értelmében főszabály szerint belföldi üzembentartó, illetve magyarországi lakóhellyel rendelkező járművezető nem jogosult külföldi hatósági engedéllyel ellátott gépjárművet vezetni Magyarországon területén. Ha a jármű vezetője rendelkezik bejelentett külföldi tartózkodási hellyel, azt a külföldi hatóság által kiállított közokirattal igazolni köteles. A közokiratot a magyar külképviseleti hatóságnak diplomáciai felülhitelesítéssel vagy apostille-lal kell ellátnia, és hivatalos fordítás is szükséges hozzá. A törvény mentességet biztosít abban az esetben is, ha a gépjárművezető rendelkezik a munkáltatója által kiállított olyan igazolással, amely alapján megállapítható, hogy a rendszeres munkavégzésének helye külföldön van. Természetesen az ilyen okirat általában nem magyar nyelvű, ezért erről is hiteles fordítás szükséges. Megítélésem szerint komoly nehézséget okoz az ilyen okirat hiteles fordításának beszerzése, ha az állampolgár hétfőn, ünnepek alatt érkezik az országba, például családlátogatásra.

Szeretném felhívni a figyelmet arra is, hogy a jogszerű használatot igazoló okiratok utólagos bemutatására nincs lehetőség, minden szükséges iratnak az ellenőrzés során rendelkezésre kell állnia, szükség esetén hiteles fordítással együtt. Abban az esetben, ha a helyszínen nem tudja a járművezetője a mentesülési körülmények valamelyikének fenn álltát igazolni, az intézkedő rendőr a külföldi hatósági jelzést és engedélyt a helyszínen elveszi. Az ellenőrző hatósági személy a forgalmi engedély, hatósági jelzés elvételéről átvételi elismervényt ad, amely tartalmazza a jármű azonosító adatait, az engedély számát és az elvétel okát. Az átvételi elismervény birtokában a járművel a lakcímig vagy a telephelyig lehet közlekedni, így a jármű további rendeltetészerű használatát ellehetetleníti a jogszabály mindaddig, amíg a jogosult nem kezdeményezi a jármű belföldi forgalomba helyezését. A közlekedési igazgatási hatóság a részére megküldött hatósági engedélyt, jelzést bevonja és döntésében tájékoztatja a belföldi üzembentartót, hogy annak jogerőre emelkedését követő 15 napon belül kezdeményezheti a jármű belföldi forgalomba helyezését, ennek hiányában a bevont hatósági jelzést és forgalmi engedélyt a kiállító külföldi hatóság részére megküldi. Abban az esetben tehát, ha a belföldi üzembentartó nem kívánja a gépjárművét magyar forgalmi jelzéssel ellátni, nincs lehetősége a saját tulajdonú gépjárművét tovább használni Magyarországon területén, még arra az időintervallumra sem, amíg elhagyja az ország területét, hiszen rendszámtábla nélkül nem közlekedhet a közúti forgalomban. Ezen kívül még közigazgatási bírságot is fizetnie kell a fenti rendelkezések megszegőinek, melynek mértéke 100.000 Ft-tól 800.000 Ft-ig terjed.

Felhívom a figyelmet továbbá arra, hogy az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) kormányrendelet számos közlekedési tárgyú szabálysértést szankcionál pénzbírsággal, melyeknek maximális mértéke jelentősen kevesebb a már hivatkozott közigazgatási bírság összegektől. Például a 64. § (1) bekezdés szerint, aki érvénytelen hatósági engedéllyel vagy jelzéssel, illetve olyan járművel vesz részt a közúti forgalomban, amelynek a műszaki érvényességi ideje lejárt, ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

Álláspontom szerint azzal, hogy a jogszerű használatot igazoló – adott esetben hiteles fordítást igénylő – okiratok utólagos bemutatására nincs lehetőség, és a jogszabálysértés következményeként a helyszínen elveszik a gépjármű rendszámát, engedélyét, amellyel teljesen ellehetetlenítik az autó további használatát, illetve a fizetendő bírság kimagasló – adott esetben a gépjármű értékét meghaladó – mértékű, a szóban forgó jogszabályi rendelkezés nincs arányban a „regisztrációs adó elkerülésére” vonatkozó jogalkotói céllal. Az Alkotmánybíróság számos határozatában rögzítette, hogy egy alapjog korlátozásakor az elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlyának összhangban kell állnia. Úgy gondolom, nem vitatható, hogy a törvényhely (Kkt. 25/B. §) indokolatlan mértékben korlátozza a gépjármű használatát, ezáltal sérti a tulajdonhoz való jogot, illetve akadályozza az azt vezető személyt szabad mozgásában és tartózkodási helye szabad megválasztásában, de közvetlenül veszélyezteti a tisztességes eljárás feltételeinek érvényesülését is

Mindezek alapján megállapítom, hogy a Kkt. 25/B. § rendelkezései önmagukban alkalmasak arra, hogy a tulajdonhoz, a szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jogokkal összefüggésben visszásságot okozzanak, és közvetlenül veszélyeztessék a tisztességes eljáráshoz fűződő jogot.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt, alapjogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt. 37. §-a alapján, felkérem a *Kormányt*, hogy kezdeményezze a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 25/B. §-a rendelkezéseinek olyan irányú módosítását, amely megfelel a jogállamiság elve követelményének és nem korlátozza az állampolgárok tisztességes eljáráshoz, tulajdonhoz, szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jogát.

Budapest, 2012. február 21.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-641/2012

Kórházi ügyelet ellátása, és a rezidensek képzése

Előadó: dr. Farkas Zsuzsanna
dr. Láposy Attila
dr. Szabó-Tasi Katalin

Az eljárás megindulása

A 2011-ben útjára indított „Beteg Jogaink – Egészséges Méltóság” elnevezésű projektünk keretében, az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény 16. § (2) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam a kórházi ügyelet, valamint ezzel összefüggésben a rezidensek, illetve szakorvos-jelöltek képzése, foglalkoztatása kérdéseiről.

A hivatalbóli vizsgálat megindításának elsődleges indoka az a sajtóhír volt, miszerint egy kezdő rezidens egyedül ügyelt a Szent János Kórház idegsebészeti osztályán 2010 szilveszterének másnapján, miközben ez a részleg fogadta a régió összes betegét. A vizsgálat célja a konkrét ügy nyomán elsősorban annak áttekintése volt, hogy a rezidensek, szakorvos-jelöltek¹ tevékenységére, ezen belül szakmai felügyeletére vonatkozó szabályozás és a jogalkalmazói gyakorlat megfelelően biztosítja-e az állam objektív élet- és egészségvédelmi kötelezettségének érvényesülését, valamint a betegek alapvető jogainak védelmét, elősegíti-e a megfelelő és hozzáértő sürgősségi betegellátást.

A már megindult vizsgálatot a 2012. január 1-jétől hatályba lépő alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) rendelkezései alapján folytattam le. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében konkrét kérdésekkel összefüggésben kerestem meg a Nemzeti Erőforrás Minisztérium közigazgatási államtitkárát, valamint számos kiemelt egészségügyi intézmény, klinika és kórház vezetőjét, így

- a Semmelweis Egyetem rektorát,
- az egri Markhot Ferenc Kórház igazgatóját,
- a Zala Megyei Kórház főigazgatóját,
- a Petz Aladár Megyei Oktató Kórház igazgatóját,
- a fővárosi Szent János Kórház és Észak-budai Egyesített Kórház főigazgatóját,
- a fővárosi Szent Imre Kórház főigazgatóját,
- a Pécsi Tudományegyetem Klinikai Központ főigazgatóját,
- a Debreceni Egyetem Orvos-és Egészségtudományi Centrum elnökét,
- a Szegedi Tudományegyetem Szent-Györgyi Albert Klinikai Központjának elnökét,
- a Veszprém Megyei Csolnoky Ferenc Kórház főigazgatóját.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- a testi és lelki egészséghez való jog [Alaptörvény XX. cikk (1)-(2) bekezdés: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”].

Alkalmazott jogszabályok

- 1) az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.);
- 2) az egészségügyi ellátás folyamatos működtetésének egyes szervezeti kérdéseiről szóló 47/2004. (V.11.) ESZCSM rendelet (a továbbiakban: ESZCSM rendelet);
- 3) az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakmai képzés részletes szabályairól szóló 16/2010. (IV.15.) EüM rendelet (a továbbiakban: EüM rendelet).

A megállapított tényállás

1. A vizsgálat megindítását követően áttekintettem a rezidensek, szakorvos-jelöltek szakmai felügyeletével és feladatellátásával kapcsolatos jogi szabályozást. A kiindulópontként irányadó rendelkezést a szakképesítése megszerzéséhez szükséges képzésben részt vevő személlyel összefüggésben, az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakmai képzés részletes szabályairól szóló 16/2010. (IV.15.) EüM rendelet tartalmazza. Az EüM rendelet 10. § (2) bekezdése szerint rezidens, szakorvos-jelölt egészségügyi tevékenységet *szakmai felügyelet mellett* végezhet. Ezen rendelkezésnek a gyakorlatban történő értelmezése kapcsán felmerült, hogy a rezidensek, szakorvos-jelöltek szakmai felügyeletének tartalma az ügyeleti tevékenység teljesítése során hogyan határozható meg. Az ügyeleti ellátás biztosítása érdekében vajon a szakorvosnak minden esetben személyesen jelen kell lennie vagy elegendő, az ún. készenlét biztosítása, azaz ha a szakorvos telefonon elérhető és szükség esetén behívható az intézetbe?

2. Az jogértelmezési kérdés háttérének tisztázása érdekében több egészségügyi intézménytől és egyetemről kértem tájékoztatást a következő konkrét kérdések vonatkozásában:

1. Az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakmai képzés részletes szabályairól szóló 16/2010. (IV.15.) EüM rendelet 10.§ (2) bekezdése szerint a rezidens, szakorvos-jelölt kizárólag felügyelet mellett láthat el ügyeleti tevékenységet, azaz álláspontja szerint minden esetben személyesen ott kell lennie a szakorvosnak vagy elegendő, az ún. készenlét biztosítása, azaz ha a szakorvos telefonon elérhető és szükség esetén behívható az intézetbe?
2. Az intézményben/intézményeikben az orvosi ügyelet ellátásában kapnak-e szerepet a rezidensek, szakorvos-jelöltek?
3. Amennyiben a rezidensek, szakorvos-jelöltek az orvosi ügyelet ellátásában részt vesznek, azt önállóan teszik – szakmai felügyelet nélkül – vagy az ún. készenlét biztosítása mellett, és milyen beavatkozási jogokkal, kompetenciákkal?
4. Meghatározható-e, hogy az Önök által foglalkoztatott rezidensek, szakorvos-jelöltek az egészségügyi tevékenység ellátása során milyen jogokkal és kompetenciákkal rendelkeznek? Szükségesnek tartanák-e egy, az egyes rezidensek, szakorvos-jelöltek szakmai felügyeletének jellege, szintje szempontjából is irányadó kompetencia – lista kialakítását?

2.1 A Debreceni Egyetem Orvos- és Egészségtudományi Centrum válasza szerint a rezidensek, központi gyakornokok és szakorvosjelöltek ügyeletet *csak szakmai felügyelet alatt* láthatnak el. A szakmai felügyelet jellege egyrészt *függ a szakmától*, másrészt a szakorvosjelölt *képzésben eltöltött idejétől*. A felügyelet jellegét a szakterület ellátásáért felelős szakmai vezető, klinikaigazgató határozza meg. Bizonyos szakmák esetén, mint például a *nagy manuális szakmák*, minden esetben jelen kell lennie szakorvosnak a jelölt mellett, más esetben elegendő lehet a készenlét biztosítása, a szakorvos telefonon elérhetősége, behívhatósága. Ezeknél az eseteknél azonban fontos szempont a szakorvosjelölt megfelelő szakmai gyakorlatának megléte. A DEOEC klinikáin a rezidensek, szakorvosjelöltek kompetenciáit egyedileg, az egyéni előrehaladástól függően határozzák meg a szakmai vezetők. *Azonban a rezidensek, szakorvosjelöltek kompetenciáinak meghatározását nagyon fontosnak tartják. A Centrum válasza szerint a válaszadáskor volt folyamatban a végzett orvosok kompetenciáinak meghatározása, amely a graduális képzés gyakorlati leckeönyvben előírt elvégzendő klinikai beavatkozások alapján, a négy orvosokat képző hely véleményének egyeztetésével történik. Álláspontjuk szerint erre kellene épülnie az egyes szakmák rezidensi, szakorvosjelölti kompetenciák meghatározásának.*

2.2 A Semmelweis Egyetem rektora a megkeresésében adott válaszában arról tájékoztatott, hogy a klinikáin a rezidensek és szakorvosjelöltek *ügyeleti szolgálatot látnak el*.

Az ügyeletet ellátó szakszemélyzetet minden sürgős döntést igénylő szakterületen, klinikán jelenlévő *szakorvos felügyeli*. Tehát nem készenlét, illetve telefonos behívás biztosítja a szakorvos jelenlétét. Az általános

orvosi végzettséggel rendelkező rezidensek és szakorvosjelöltek önálló tevékenységet nem végezhetnek. Ebből következően az ügyeletben érkező beteg felvételéről vagy hazabocsátásáról minden esetben szakorvos dönt, és az ügyeleti időben a konzíliumokat is minden esetben szakorvosok végzik. A rektor tájékoztatása szerint folyamatban volt a rezidensek és szakorvosjelöltek *szakmai kompetenciáinak kidolgozása*, amiben jelentős szerepet vállalnak az egyetemi szakmai grémiumok.

A rektor álláspontja szerint, nyilvánvaló, hogy a törzsképzésben résztvevő, illetve a szakgyakorlati idejüket töltő szakorvosjelöltek más-más szakmai alkalmassági listával kell, hogy rendelkezzenek. Általános törekvés az, hogy a törzsképzési időszak, rezidens időszak leelején történjen minden szakmában az egységes sürgősségi betegellátási gyakorlat, amelynek teljesítését követően a rezidensek bizonyos beavatkozásokra önálló működési jogosultságot kaphatnak. *A jelenlegi helyzet álláspontja szerint kétségtelenül nem pontosan definiált, ami például egy ügyeleti esemény kapcsán* – már korábban felvett beteg rosszulléte, stb – bizonytalanságot kelthet.

A jelenlegi gyakorlat intézményünkben az, hogy a *sürgősségi gyakorlatot már teljesített rezidens* a sürgősségi eseményt elláthatja a bent lévő szakorvos előzetes engedélye nélkül. Akinek a sürgősségi gyakorlati periódusa még nem teljesített, ott az ügyeleti szolgálatot teljesítő rezidens kizárólag az életmentés elkezdésére, lázcsillapításra, ún. minor fájdalomcsillapító adására kap jogosultságot. A rektor hangsúlyozta, hogy a *kompetenciaszintek meghatározása sürgős feladat*, elsősorban éppen abban a vonatkozásban, amelyet megkeresésemben – az egyes rezidensek, szakorvos-jelöltek szakmai felügyeletének jellege, szintje szempontjából irányadó kompetencia lista – említettem. A készenléti, vagy behívásos szakorvosi ügyelet mellett végzett rezidensi-szakorvosjelölti munka éppen azt a feladatot hárítja át a szakorvosjelöltre, amelyhez a legtöbb tapasztalat szükséges. Ez pedig a beteg állapota sürgősségének megítélése. *Álláspontja szerint az ilyen ügyeleti beosztás nem tekinthető megfelelőnek* és semmiképpen nem követendő, annak ellenére, hogy az ügyeleti szolgálat finanszírozásának nehézségei miatt ez a valós helyzet.

2.3 A Pécsi Tudományegyetem Klinikai Központjának főigazgatója válaszában rámutatott, hogy a klinika központban a rezidensek és a szakorvosjelöltek *kizárólag felügyelet mellett* láthatnak el ügyeleti tevékenységet, de elegendőnek tartják a készenléti biztosítását, azzal a feltétellel, hogy a szakorvossal telefonon történő konzultáció biztosított, illetve szükség esetén behívható legyen. A rezidensek és szakorvos-jelöltek beavatkozási jogát és kompetenciáit a hatályos jogszabályoknak és előírásoknak megfelelően a *munkaköri leírásokban rögzítik*, melyeket a tutorok és a mentorok határoznak meg, és betartásukért a klinika és az intézetigazgató felelős. *Válasza szerint ugyanakkor a kompetenciák leírása nem részletezett és szakmánként változó, ezért szükségesnek tartja egy irányadó kompetencia-lista kialakítását.*

2.4 A Szegedi Tudományegyetem Szent-Györgyi Albert Klinikai Központjának elnöke szerint az EüM rendelet 10.§ (2) bekezdése *számos félreértés* alapjául szolgált és szolgál ma is, ez a kitétel ugyanis nem jelenti, hogy a szakorvos-jelölt nem végezhet önállóan, felügyelet nélkül semmilyen betegellátó tevékenységet. Az orvosi diploma birtokában ugyanis joga van, sőt nem egy esetben *kötelezettsége is fennáll* bizonyos feladatok, pl. elsősegély-nyújtás, újraélesztés, betegvizsgálat és betegség-megállapítás, stb. elvégzésére. Elismeri, hogy a szakirányú szakképzés folyamán bizonyos tevékenységeket a szakorvos-jelölt felügyelet mellett kell, hogy végezzen. A felügyelet jellege és minősége a szakorvos-jelölt szakmai előmenetele alapján határozható meg, vonatkozik ez a szakképzés kötelező részét *képező ügyeleti szolgálatra* is. A szakképzés kezdetén a felügyelet a személyes jelenléttel biztosítandó, míg a későbbiek folyamán a felügyelet készenléti szolgálatként is ellátható.

A klinikákon az ügyeletet ellátó szakképzendők *két típusú felügyelet* mellett vesznek részt a munkában. Azokon a klinikákon, ahol folyamatosan nagy ügyeleti betegforgalommal, adott esetben sürgős beavatkozások, műtétek végzésével kell számolni, a szakképzendő mellett folyamatosan egy vagy két szakorvos is dolgozik, így ők a rezidens szempontjából közvetlen felügyeletet látnak el. Olyan klinikákon, ahol az ügyeleti szolgálat elsősorban a betegosztályok felügyeletére korlátozódik, ott – bizonyos idő, és a szakmai előmenetelről való megbizonyosodás után – az ügyeleti szolgálat *készenléti felügyelet mellett* látható el.

A Szent-Györgyi Albert Klinikai Központ tájékoztatása szerint a szakorvos-jelöltek ellátási jogosultságai, kompetenciái jól ismertek, a diplomához kötött elvárások a graduális képzési munkanaplóban rögzítettek. *A válasz szerint az egyetemnek 2011. november 4-én egyeztettek és egységesítették ezeket a szakterületenként meghatározott kompetenciákat.* Az egyes felügyeleti szintek és a hozzájuk illeszkedő szakma specifikus kompetenciák meghatározása az új szakmai kollégiumok feladata. Néhány szakma esetében az elvárást már évek óta gyakorlatban alkalmazzák, míg mások esetében ez a munka jelenleg is folyamatban van. *Álláspontjuk szerint szükséges a szakorvos-jelöltek foglalkoztatásának feltételeit jogszabályban külön is rögzíteni, különös figyelemmel a felügyelet egyes szintjeinek és módjának meghatározására.*

2.5 Az egri Markhot Ferenc Kórház orvos-igazgatójának határozott álláspontja, hogy a rezidensek ügyeleti szolgálatot csak szakorvos közvetlen felügyelete mellett láthatnak el, ugyanis készenléti szolgálat nem elegendő a megfelelő szintű biztonságos ügyelet ellátásához. A kórházukban a rezidensek és szakorvos jelöltek részt vesznek ügyeleti szolgálat ellátásában. Az alkalmazott gyakorlatuk szerint a rezidensek szakorvosi felügyelet mellett végzik az ügyeleti tevékenységet. A kórház Sürgősségi Betegellátó Osztályán külön *rezidensi sor* működik, ahol külön bérezés mellett, rezidens orvosai az alapszakmájuktól függetlenül *két szakorvos felügyeletével* vesznek részt az ellátásban, így a sürgősségi betegellátásban rutint tudnak szerezni. Az ügyeleti szolgálatba a rezidenseket szakorvosi felügyelet mellett is csak akkor osztják be, ha ő ezt vállalja, illetve az adott szakma vezető főorvosa erre alkalmasnak ítéli. A szakorvos jelöltek készenléti szolgálat mellett ügyelnek. Az igazgató szükségesnek tartja a rezidensek és szakorvos-

jelöltek kompetenciájának meghatározását az egészségügyi tevékenység ellátása során, ezeket pedig a munkaköri leírásokban rögzítenék.

2.6 A Zala Megyei Kórház igazgatójának álláspontja szerint nem szükséges a rezidens szakmai felügyeletét ellátó szakorvos személyes jelenléte az ügyeleti tevékenység során, hanem elegendő a készenlét biztosítása. Elismerik, hogy igen *nehéz általános szabályt felállítani*, hiszen az egyes orvosi szakterületek és azon belül az ügyeletben jelentkező tevékenységek jelentősen különbözhetnek egymástól. Ha mégis ilyen jellegű, általános szabályt kell alkotni, akkor álláspontjuk az, hogy elegendő a szakorvosi készenlét biztosítása. Intézményünkben mind a két választható forma jelen van, azaz a készenlét által biztosított, illetve a személyesen gyakorolt szakorvosi felügyeletre is van példa. A szakterületek döntő többségében a nem szakorvos kollégák önállóan ügyelnek, és szakorvosi készenlét áll rendelkezésükre. Az orvosi szakterületek egy másik részében, ahol egynél több személy ad ügyeleti szolgálatot azonos osztályon, amennyiben nem szakorvos kolléga az egyik ügyeletes, akkor a másik ügyeletes minden esetben nagy tapasztalatú szakorvos kolléga. Az igazgató hangsúlyozta, hogy az utóbbira csak abban az esetben van mód, ha több személy lát el egyszerre, azonos osztályon ügyeleti tevékenységet.

Intézményünkben a nem szakorvos kollégák kompetenciája nem csak az ügyeleti, hanem a rendes munkaidőre vonatkoztatva is *minden osztályukon szabályozott, kompetencia lista* formájában, ami minden évben felülvizsgálatra kerül az osztályvezető főorvos által. Általában elmondható, hogy ún. ügydöntő döntéseket – hazabocsátás, másik osztályra áthelyezés, műtét szükségességének eldöntése, konzíliumadás – önállóan a nem szakorvosok nem végezhetnek. Ezeknek a kérdéseknek a felmerülésekor minden esetben kötelességük a felettük szakmai felügyeletet gyakorló szakorvos kollégát értesíteni, aki saját hatáskörben eldönti, hogy elegendő-e a segítség nyújtása telefonkonzultáció útján, vagy szükséges személyes jelenléte a beteg ellátásában.

Mindenténélkül előre mutatónak és helyesnek tartanak a nem szakorvosok egészségügyi tevékenységekre vonatkozó kompetenciájának meghatározását. Véleménye szerint ez történhetne akár szakmánként, akár keret jellegűen, konkrét felsorolások nélkül, általános kategóriákat használva. Mindenténélkül célszerű lenne azon tevékenységeknek meghatározása, amit kizárólag szakorvos, személyesen végezhetne el, akár rendes munkaidőben, akár ügyeletben.

Az igazgató válaszában azonban kiemelte, hogy ez a rendszer, amelyben a szakmai felügyeletet biztosító nincs személyesen jelen az ügyeletet ellátó nem szakorvos mellett, *megfelel egyrészt a történelmileg kialakult magyar egészségügyi hagyományoknak, másrészt a nemzetközi gyakorlatnak* is. Nincs a világnak olyan országa, bármely gazdag erőforrásokkal is rendelkezzen, ahol biztosítani tudják/akarják, azt, hogy minden orvosi szakterület minden ügyeletében kizárólag szakorvos teljesítsen ügyeleti szolgálatot. Ez egyrészt olyan erőforrás igényeket támasztana, aminek sehol nem tudnak megfelelni, másrészt a szakorvossá válás felé vezető képzési folyamatban igen nagy jelentőségű az önállóan ellátott ügyeletek teljesítése. A betegek biztonsága kétségkívül mindenhol az első számú prioritás kell, hogy legyen. A világ országainak általános gyakorlata alapján ez a prioritás *szakorvosi készenlét* biztosításával általában könnyen megoldható.

2.7 A Fővárosi Önkormányzat Szent Imre Kórház főigazgatója szerint a rezidens – a végzés utáni első két évben – csak szakorvos mellett láthat el ügyeletet, aki jelen is van az ügyeleti időben. Azaz rezidensi időszakban nem javasolható az önálló ügyelet, telefonos szakorvosi készenléttel. Azonban elismerik, hogy olyan kórházakban, ahol égető orvoshiány van, mátrix rendszerben javasolható az ügyeleti foglalkoztatásuk. A szakorvos jelöltek a megszerzett szakmai tapasztalatuk és rátermettségük figyelembe vételével, egyéni elbírálással az osztály, illetve profilvezető felelősségvállalásával ügyeltethetők telefonos készenlét biztosításával nem műtétes szakmákban. Olyan kórházakban, ahol égető orvoshiány van – nem érik el a szakmai minimumfeltételek által meghatározott létszámot – *mátrix rendszerben* javasolható az ügyeleti foglalkoztatásuk.

A kórházban a rezidensek, szakorvosjelöltek is kapnak szerepet az orvosi ügyelet ellátásában, az osztályok és profilok szervezésében szakorvos melletti felügyelettel ügyeletet látnak el. *Véleménye szerint a rezidensek és szakorvos jelöltek részére képzésük ideje alatt teljesítendő szakmai feltételek az Egyetemek által jól szabályozottak, a képzésük további idejében a szakorvosi képzési feltétel szintén. Szakmai felügyeletük biztosított, így külön kompetencia lista kialakítása nem szükséges.*

2.8 A Fővárosi Önkormányzat Szent János Kórháza és Észak-budai Egyesített Kórházainak főigazgatója kérdésemre azon véleményemnek adott hangot, hogy a rezidensi-szakorvosi ügyeleti rendszer biztonságos működtetése az osztályvezetők felelőssége. A pályakezdő a rezidens időszak kezdetén – általában 2-6 hónapig – önállóan nem ügyel, majd miután – az osztályvezető főorvos véleménye szerint, és az ő felelős döntése alapján- megfelelő helyismeretre, szakmai jártaságra szert tesz, egyre inkább bevonják az ügyeleti feladatok elvégzésébe. A következő fokozatban osztják be teljes jogú ügyeletesnek, van ahol egyedül, van ahol csoport, operatív team tagjaként. Az önálló ügyeleti formánál azonban mindig van a háttérben behívható szakorvos, és az osztályvezető főorvos is elérhető és behívható. A behívható szakorvos nem több mint 20 perc alatt beér a kórházba. Egyéni adottsága kórházunknak, hogy több operatív szakma szakorvosa a kórház közelében lakik.

Az intézményben integráns részei a rezidensek e betegellátásnak. Ugyanis a szakorvossá válás lényeges területe az ügyeletben történő önálló helytállás, a döntési készség fejlesztése, a gyors helyzetfelismerés kialakítása. A rezidensi ügyeleti, nappali beavatkozási jogok a szakorvos illetve osztályvezető főorvos által folyamatosan kontrollált eljárási tevékenységekre terjednek ki. Olyan beavatkozásokat végezhetnek, amelyek végzésében már elég tapasztalatot szereztek, és a potenciális szövődmények elhárításában is járatosak.

A főigazgató álláspontja szerint objektívebb és biztonságosabb lenne a beavatkozási jogok, kompetencia-listák és a felügyeleti jogok protokollokba szervezése, amely egységes szakmai elvek mentén, a beteg számára „az egyenlő hozzáférés esélyét” adná meg bárhol az országban. Mindezek minőségbiztosítási rendszerbe illesztése is indokolt. Egy országban egységes eljárásrend, illetve útmutató megalkotásával központilag ki lehetne alakítani a rezidensek működésére vonatkozó kompetencia és eljárásrendeket.

A főigazgató válaszában utalt arra is, hogy a konkrét, sajtóban is szereplő idegsebészeti ügyelet kapcsán megkérték a saját idegsebészeti osztályuknak vezetőjének, valamint – az ő kezdeményezésére – az országos idegsebészeti szakfelügyelő főorvosnak a véleményét is, amelyet csatoltak válaszelevelükhöz. Hangsúlyozta, hogy a cikkben érintett napon két ellátandó ügye volt a rezidensnek: egyik esetben konzíliumot adott, másik esetben a szakorvost behívta, aki egy akut porckorongsérvest megoperált. Minden esetben, ez esetben is, az ügyeleti beosztást az orvos igazgató hagyta jóvá.

A rendelkezésre bocsátott dokumentumokból megállapítható az országos idegsebészeti szakfelügyelő főorvosnak az idegsebészeti ügyelet ellátásával kapcsolatos véleménye, amely a következőkben foglalható össze.

A jelenleg érvényes előírások szerint önállóan ügyeletet csak szakorvos láthat el, azonban jogszabály nem írja elő, hogy ez állandó jelenlét vagy készenlét formájában nyújtható, mindkét forma megengedett. Semmiféle jogszabály nem tiltja, hogy rezidensek orvosi ügyeletet elláthassanak, ez önmagában azért is érthetetlen lenne, mert az orvosi diploma a rezidens is feljogosítja az orvosi tevékenységre. Mindebből az következik – bár ezt expressis verbis a jogszabály nem tartalmazza –, hogy rezidens orvos szakorvos felügyelete mellett ügyeleti szolgálatot elláthat. Ez a szakorvosi felügyelet jelenlét vagy készenlét formájában is nyújtható. Hangsúlyozta, hogy jelenleg jogszabály, de még szakmai konszenzus sem szabályozza, hogy rezidens orvos milyen feltételek mellett ügyelhet.

Az idegsebészeti szakorvosi ügyelet ellátható állandó jelenlét, illetve készenlét formájában. Jelenleg az idegsebészeti szakterületen jelentkező állandó létszámhiány miatt a készenlét ügyelet nyújtása a klinikák és a nagy centrumok kivételével teljesen szokványos. Készenlét ügyelet formában lát el ügyeletet pl. az újpesti, székesfehérvári, szombathelyi, kecskeméti idegsebészeti osztály vagy részleg, ahol még rezidens ügyeletes sincsen jelen. Az idegsebészeti rezidensek ügyeleti szolgálatban való részvétele ugyancsak szokványos, amennyiben a kellő kiképzésen átesettek, alkalmasságukról munkahelyi vezetőjük meggyőződött, és a feladatra írásbeli megbízást kaptak – az ellátható tevékenység pontos leírásával. Ezen tevékenységüket szakmai felügyelet mellett végezhetik. Ez lehet a szakorvos állandó jelenléte, illetve készenléte – utóbbi esetben biztosítani kell az állandó és azonnali szóbeli konzultációs lehetőséget, illetve 15-20 percen belül a szakorvos személyes jelenlétét és részvételét a betegellátásban. Ezen feltételek teljesítése mellett a szakorvosi ügyeletre vonatkozó jogszabályi előírások betarthatók. Mindezek alapján megállapítható, hogy az idegsebészeti rezidensek ügyeletben való részvétele, illetve az ügyelet rezidens által történő ellátása, idegsebész szakorvosi készenlét ügyelet mellett nem kifogásolható.

Az országos idegsebész szakfelügyelő főorvos a fentiekben túl megjegyezte, hogy a szakorvosok ügyeleti szolgálata mellett mind a betegellátás, mind a kiképzés szempontjából elengedhetetlen, hogy rezidens orvosok ügyeleti szolgálatban részt vegyenek, hiszen ez a világon mindenhol elfogadott gyakorlat. Azonban jogos ez az igény, hogy ez szabályozott formában történjen. Utalt arra, hogy kezdeményezni fogja azt, hogy az OSZMK a szakfőorvosok, illetve a felálló szakmai testületek bevonásával dolgozza ki a rezidensek ügyeleti szolgálatra előírásait. Ezáltal a részleteiben nem szabályozott jogi helyzetből adódó viták elkerülhetők, esetleges jogi eljárások megelőzhetők. Ezen intézkedést azért is fontosnak tartja, mert nemcsak idegsebészetet, hanem valamennyi ügyeletet ellátó szakterületet érint.

Egyéni véleménye továbbá, hogy olyan feladatokat ellátó kórház vagy osztály, mint a Szent János Kórház Idegsebészeti Osztálya számára olyan szakorvosi létszámot kell biztosítani, ami a folyamatos szakorvosi jelenlétet ügyeleti időszakban is lehetővé teszi, illetve megfelelő egyéb feltételek a rezidensek foglalkoztatására, beleértve azok ügyeleti szolgálatban való részvételét is.

2.9 A Petz Aladár Megyei Oktató Kórház orvos-igazgatójának tájékoztatása szerint *önálló ügyeleti tevékenységet rezidens vagy szakorvos jelölt nem végezhet.* A szakorvos jelenlét személyesen biztosított, vagy több soros ügyelet, vagy társosztály azonos szakmában dolgozó ügyeletes révén. A rezidensek, szakorvos jelöltek értelemszerűen szerepet kapnak az ügyeleti ellátásban, hiszen a sürgősségi ellátás a szakorvos jelölt képzés része. Az ügyeleti ellátás során a kezelési tervet, kórházi felvétel vagy haza bocsátás szükségességét, illetve bármely, a beteg sorsát befolyásoló orvosi döntést önállóan nem hozhatnak. Ezeket a döntéseket minden esetben szakorvos kollégával kötelesek konzultálni. *A rezidensek, illetve szakorvos jelöltek kompetencia listájának összeállítását nem tartják szükségesnek. Mivel mind az egyes szakmák, mind a szakorvos jelöltek képzési szintje között hatalmas különbségek vannak, ezért ennek meghatározása véleményük szerint minden esetben az osztályvezető főorvos kötelessége.*

2.10 A Veszprém Megyei Csolnoky Ferenc kórház főigazgatója és a **Magyar Kórházszövetség elnökének** tájékoztatása szerint a rendelet vitatott rendelkezése az ügyeleti ellátás során úgy érvényesül, hogy ahol több orvos lát el ügyeleti szolgálatot egy ellátási egységben ott a felügyelet közvetlenül biztosítható. Ahol egy orvos van ügyeletben, ott szakorvosi készenlét biztosított.

Álláspontja szerint a jelenlegi magyar HR ellátási szinten nem biztosítható a szakorvos személyes jelenléte az ügyeleti ellátás biztosítása érdekében minden esetben. A főigazgató válaszában utalt arra, hogy az ügyeleti beosztás elkészítése a szakmai vezetést biztosító orvos-igazgató feladata, míg osztályos szinten ennek felelőse az osztályvezető főorvos. E kötelezettségeket az intézményi szervezeti és működési szabályzata, illetve az orvos-

igazgató és osztályvezető főorvos munkaköri leírásának kell tartalmaznia. Az ügyeleti beosztás készítésekor nekik kell meggyőződniük arról, hogy a beosztott orvos milyen szakmai képzettséggel rendelkezik. Véleménye szerint a kompetencia listák meghatározása minden egyes egészségügyi szakdolgozó vonatkozásában célszerű lenne, mely intézményi szinten egyénre lebontandó.

3. A vizsgálat során a megkeresett intézmények vezetői véleményének, szakmai-jogi álláspontjának megismerését követően a rezidenseknek az ügyeleti tevékenység ellátásában kapott szerepével összefüggésben a következő kérdések vonatkozásában tájékoztatást kértem a Nemzeti Erőforrás Minisztérium közigazgatási államtitkárától.

3.1. *Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 110. § (1) bekezdése szerint egészségügyi tevékenység végezhető önállóan vagy felügyelet mellett. A szakképesítése megszerzéséhez szükséges képzésben részt vevő személy az egészségügyi felsőfokú szakirányú szakmai képzés részletes szabályairól szóló 16/2010. (IV. 15.) EüM rendelet 10. § (2) bekezdés szerint egészségügyi tevékenységet szakmai felügyelet mellett végezhet. Álláspontja szerint a szakmai felügyelet tartalma az ügyeleti tevékenység teljesítése során hogyan határozható meg?*

A közigazgatási államtitkár válaszában arról tájékoztatott, hogy az ügyeleti feladatok ellátásával összefüggésben a szakmai felügyelet tartalmát lényegében az Eütv. 110.§-a határozza meg. Az Eütv. 110. § (3) bekezdése értelmében az önálló egészségügyi tevékenységvégzési jogosultsággal rendelkező személy felügyelete mellett végezhet egészségügyi tevékenységet az a személy, aki a szakképesítése megszerzéséhez szükséges képzésben vesz részt. Ugyanakkor, ha a felügyelt személy más egészségügyi szakképesítése, pl. általános orvosi oklevele vagy másik szakorvosi szakvizsgálata alapján már szerepel az egészségügyi dolgozók működési nyilvántartásában, az Eütv. 110. § (2) bekezdése értelmében – saját kompetenciájában – *önállóan is jogosult* egészségügyi tevékenység végzésére. A felügyelt személy az Eütv. 110. § (5) és (6) bekezdése értelmében csak előzetes és megfelelő oktatást követően, a felügyeletet gyakorló személy utasítása szerint működhet közre az egészségügyi tevékenység végzésében. A felügyeletet gyakorló személy utasítási joga – ide nem értve a munkáltatói utasítási joggyakorlást – csak a szakképesítésének megfelelő körben gyakorolható. Ezen túlmenően jelenleg olyan jogi szabályozás nincs, amely meghatározná, hogy a rezidens pontosan milyen további feltételek mellett ügyelhet.

A válaszban továbbá kiemelték, hogy a szakorvos-jelöltek kompetenciáinak mértékét felvető kérdésekkel összefüggésben több további szempont is felmerülhet. Ugyanis a szakorvos-jelölt kompetenciája szakmanként (első szakképesítés vagy már meglévő szakképesítésre ráépülő szakképesítés, illetve többedik szakorvosi szakképesítés megszerzése érdekében végez-e egészségügyi tevékenységet, illetve áll képzés alatt) és egyénenként is eltérő lehet. E körben továbbá nem lehet figyelmen kívül hagyni az általános orvosi képzés során elsajátított kompetenciákat sem. A szakorvos-jelöltek az egyetemi tanulmányaik befejezésével már jogosultak egészségügyi tevékenységet végezni, hiszen a 12 szemeszteres egyetemi oktatás keretében is mind elméleti, mind gyakorlati szinten számos ismeretet elsajátítottak, több olyan tevékenység is van, amelyet az „iskolapadból kikerülve” önállóan is el tudnak látni. Ezek köre tekintetében irányadónak tekintendő az alap- és mesterképzési szakmanként és kimeneti követelményeiről szóló 15/2006. (IV. 3.) OM rendelet 3. számú melléklet VI. 4. pontja. A szakorvosképzés a gyakorlati ismereteik bővítését és a szakmai rutin elsajátítását, a specializálódást szolgálja.

3.2. *Álláspontja szerint a rezidens, szakorvos-jelölt ügyeleti tevékenysége ellátásakor a szakorvosnak személyesen ott kell lennie, vagy elegendő az ún. készenlét biztosítása, azaz ha a szakorvos telefonon elérhető és szükség esetén behívható az intézetbe? Szabályozza-e jogszabály vagy valamilyen szakmai előírás, hogy rezidens, szakorvosjelölt milyen feltételek mellett ügyelhet?*

E kérdésre válaszuk az egészségügyi ellátás folyamatos működtetésének egyes szervezeti kérdéseiről szóló 47/2004. (V.11.) ESZCSM rendelet 12. § (5) bekezdésével adható meg. E szerint ügyeleti szolgálatban az az orvos, illetve más egészségügyi dolgozó vehet részt, aki a feladatok ellátására jogosító szakképesítéssel rendelkezik, vagy ezzel nem rendelkezik, de tevékenységének szakmai felügyelete szakképesítéssel rendelkező személy közvetlen utasítása, ellenőrzése, szükség esetén konzultatív segítsége mellett biztosított.

A rendelet a „konzultatív segítség” biztosításával összefüggésben sem a személyes jelenlétet, sem a konzultáció csatornáját tekintve nem tartalmaz részletes előírást, erre tekintettel ezek a gyakorlatban számos formában megnyilvánulhatnak. Az egészségügyi ügyelet – mint egészségügyi tevékenységvégzési forma – ellátásának további feltételei (pl. szakmai, egészségügyi alkalmasság, stb.) tekintetében a rezidensekre, szakorvosjelöltekre a valamennyi egészségügyi dolgozóra irányadó, általános szabályok az irányadóak.

3.3. *Ismeretei szerint van-e olyan jogszabály, amely szabályozza azon kérdést, hogy a rezidens, szakorvosjelölt szakmai felügyelete állandó jelenléttel vagy készenléttel biztosítható?*

A tevékenységet a felügyeletet gyakorló személy közvetlen utasítása, ellenőrzése, szükség esetén konzultatív segítsége mellett kell végezni. Szakmai értelemben az, hogy a szakorvosképzésben részt vevő jelölt milyen tevékenységet jogosult önálló döntés alapján önállóan, és mely tevékenységet jogosult felügyelet mellett végezni, valamint hogy milyen szintű felügyeletet igényel (szakorvos tényleges jelenlétét a jelölt mellett, szakorvos elérhetőségét személyesen, valamint telefonon) több szempont is meghatározza.

Egyrésztől a *jelölt kompetenciája*, amely a szakképzés előrehaladásával egyre nő, azaz minél több időt tölt el a szakképzésben, annál több tevékenységet tud önállóan ellátni. Másrésztől meghatározó az a tény, hogy milyen szakképzésben vesz részt, hiszen az egyes szakmák szerint eltérő lehet, hogy a jelölt milyen ismeretekkel bír már a szakképzés megkezdésekor, illetve mely ismereteket szükséges még megszereznie valamint a szakma gyakorlása

szempontjából milyen fokozatossággal válik önállóvá. Emellett a jelölt egyéni képességei is meghatározóak, hiszen van olyan jelölt, aki kevesebb esetszám után is nagy biztonsággal végez adott tevékenységet.

Általános alapelvként érvényesül, és az egészségügyi szolgáltató felelősségének alapjául szolgál, hogy a beteget – az ellátás igénybevételének jogcímeire tekintet nélkül – az ellátásában résztvevőktől elvárható gondossággal, valamint a szakmai és etikai szabályok, illetve irányelvek betartásával kell ellátni. Ebből adódóan az egészségügyi szolgáltató kötelessége és felelőssége, hogy úgy szervezze meg az egészségügyi ellátást, hogy az a betegek biztonságát is szolgálja. Ennek egyik eleme annak biztosítása, hogy a megfelelő számú, képzettségű és szakmai ismeretű egészségügyi személyzet a rendelkezésre álljon. Ennek hiányában mind közigazgatási jogi mind pedig polgári jogi szankció lehetőségével számolnia kell.

3.4. Álláspontja szerint a rezidensek, szakorvosjelöltek szakmai felügyeletének jellege, szintje szempontjából is irányadó kompetencia-lista kialakítása átláthatóbbá tenné-e a rezidensek, szakorvosjelöltek szerepét az ügyelet ellátásban? Van-e törekvés rezidensek, szakorvosjelöltek ügyeleti szolgálatára vonatkozó előírások kidolgozására?

A szakorvosjelölt kompetencialistájának minimumát az általános orvosi képzés során elsajátított kompetenciák képezik, amely kompetencia-kör folyamatosan szélesedik a szakorvosi képzés(ek) során. Azonban vizsgálható szakmai kérdésnek tartják azt, hogy magának a szakorvosi képzésnek a folyamatában – adott esetben mérőpontok bevezetésével, a képzés egyfajta szakaszolásával – a már megszerzett kompetenciaszintek tekintetében lehetne-e a jelenleginél egyértelműbb helyzetet teremteni. Mindazonáltal – figyelemmel arra, hogy ez a szakorvosképzés általános rendszerét érintő kérdés – egy esetleges szabályozás várhatóan hosszabb időt vehet igénybe.

A válasszal összefüggésben hangsúlyozták továbbá, hogy a kompetenciahatárok kérdése nem csak rezidens-szakorvos, hanem szakorvos-szakorvos, valamint (szak)orvos-egészségügyi dolgozó viszonylatban is felmerül.

A szakorvos-szakorvos relációval kapcsolatban az R. 13. § (3) bekezdésére hivatkozással továbbá kiemelték, hogy több azonos vagy hasonló profilú osztály működés esetén az egészségügyi szolgáltató összevont osztályos (mátrix) ügyeletet is szervezhet. Mátrix ügyelet esetén nem zárható ki, hogy az ügyelő szakorvos a másik (rokon) szakma területét érintő szakorvosi kérdéssel találkozik a sürgősségi ellátás során, ilyen esetben értelemszerűen saját kompetenciája alapján eljárva teljesíti az ellátást vagy hozza meg a döntését másik szakorvos bevonásának szükségességéről.

Az orvosok és a szakdolgozók viszonyrendszerében a kompetenciahatárok elkülönítésének szükségessége több esetben is felmerült és ez jelenleg is hatályos szabályozás tárgyát képezi. A közelmúltban az egészségügyi dolgozók rendtartásáról szóló 30/2007. (VI. 22.) EüM rendelet 2012. január 1-jével hatályát veszítő 2. melléklete határozta meg azokat a szakképesítéseket vagy szakképzettségeket, amelyek birtokában írásos (orvosi) felhatalmazás alapján egyes orvosi kompetenciába tartozó tevékenységeket is elláthat a szakdolgozó. Az egészségügyi szakdolgozó által orvosi elrendelésre ellátható tevékenységvégső feltételeit 2012. január 1-jétől új miniszteri rendelet, az egészségügyi szakdolgozó által, orvosi elrendelésre önállóan is ellátható tevékenységek felelősségi, szakmai, szakképesítési és szakképzettségi feltételeiről szóló 66/2011. (XII. 13.) NEFMI rendelet szabályozza. A szakdolgozói kompetenciák bővítésére rendszerszintű megoldást pedig az Eütv. 116/D. §-a szerinti (ún. „liszensz”) képesítések szolgálhatnak a jövőben. A szabályozás értelmében az egészségügyi szakirányú szakmai továbbképzés során a megszerzett képesítéshez közvetlenül kapcsolódó, de a megszerzett képesítés alapján nem végezhető egészségügyi szakmai tevékenység végzésére jogosító képesítés is szerezhető.

3.5. Ismeretei szerint az egészségügyi szolgáltatók ügyeleti beosztásának kialakítására vonatkozóan létezik-e egysége szabályozás, az egészségügyi szolgáltatóknak az ügyeleti beosztásuk névjegyzékében fel kell-e tüntetni, hogy szakorvos vagy rezidens, szakorvosjelölt teljesíti-e az ügyeleti ellátást?

Az ügyeleti beosztásra – mint munkaidő-beosztásra – vonatkozóan részletes szabályokat tartalmaz az Eütv. olyan egységes szabályozás azonban nem létezik, amely alapján az egészségügyi szolgáltatóknak az ügyeleti beosztásban fel kellene tüntetniük az ügyeletet ellátó egészségügyi dolgozó szakképesítésének szintjét.

A vizsgálat megállapításai

Hatáskör tekintetben

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontja és a 18. § (2) bekezdésének e) pontja alapján az alapvető jogok biztos a által vizsgálható hatóságnak, ezen belül közszolgáltatást végző szervnek minősül – függetlenül attól, hogy milyen

szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet. Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény 1. § (2) bekezdésének *b*) pontja szerint egészségügyi közszolgáltatás: a részben vagy egészben a központi költségvetés és az Egészségbiztosítási Alap terhére finanszírozott egészségügyi szolgáltatás. A fentiek alapján a korábbi ombudsmani gyakorlattal összhangban *közszolgáltatást végző szervek körébe tartoznak az egészségügyi intézmények, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Obtv. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.*

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint jogszabályi hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, éppen a konkrét alapjogsérelemek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.*

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Kiemelte, hogy egy demokratikus jogállamban, ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és érthetősége.

2. Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van *a testi és lelki egészséghez*, e jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az *egészségügyi ellátás megszervezésével*, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő. Az Alkotmánybíróság több korábbi, álláspontom szerint az Alaptörvény értelmezése során továbbra is relevánsnak tekinthető határozatában bontotta ki a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jog tartalmát és korlátozhatóságát.² Eszerint a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog alkotmányi követelményként értelmezendő: az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez.³ Az alkotmánybírósági gyakorlat utal arra is, hogy „[...] az államnak e jog megvalósulása érdekében meghatározott, az egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezésére irányuló kötelezettsége [...] annyit feltétlenül jelent, hogy az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételeének lehetőségét, azaz azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul.”

Az alkotmánybírósági gyakorlat ugyanakkor utalt arra is, hogy „az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna.” Az Alkotmánybíróság olvasatában „az ilyen szélső eseteken túl azonban az Alkotmányban meghatározott állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. Az egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az az Alkotmányban foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.”⁴

Az egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, állami – intézményrendszert fenntartó, működtető – kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg. Az *egészségvédelmi*

kötelezettség, mint az életvédelmi kötelezettségből levezetett, „közvetett” intézményvédelmi kötelezettség határozottan az *államcél minőség* felé mutat. Kiemelendő emellett, hogy a sürgősségi mentés és ellátás intézményét az egészséghez való jog biztosítása, az állam életvédelmi kötelezettsége hívta életre, ma már egyértelműen elmondható az, hogy az állampolgárnak alanyi jellegű joga van arra, hogy – amennyiben veszélybe kerül – hatékony és gyors segítségben részesüljön.

Az ügy érdeme tekintetében

1. A vizsgálatom során áttekintettem az *ügyeletre*, mint ellátási formára, és mint ágazati munkajogi jogintézményre vonatkozó joganyagot. Tekintettel arra, hogy az egészségügyi ágazati joganyag vonatkozásban *kétféle értelemben* beszélhetünk ügyeletről.

Az ügyeletet definiálhatjuk egyrészt, mint *ellátási formát*, e fogalom alatt kell érteni az intézményrendszer, illetve az egyes egészségügyi szolgáltatók „ügyeleti rendjére”, „ügyeleti működésére” vonatkozó szabályokat. Ez a szabályrendszer elsősorban az egészségügyi szolgáltatók működtetésére vonatkozó, azaz egyfajta intézményi működési szabályrendszert foglal magában. Másrészt az egészségügyi ügyelet egy törvényben rögzített *munkaidő-típus*, azaz egy speciális *ágazati munkajogi jogintézmény*.

1.1 Az ügyelet, mint ellátási forma tartalmát az Eütv. az egészségügyi ellátások rendszerét meghatározó IV. Fejezet 4. címe bontja ki. Az ügyeleti rendszer a napi munkarenden kívül bekövetkező sürgősségi esetekben az alapellátás, a járóbeteg-szakellátás, valamint a fekvőbeteg-szakellátás folyamatos igénybevételének lehetőségét biztosítja.⁵ Az ügyeleti ellátás célja pedig az egészségügyi szolgáltatók napi munkarend szerinti munkaidő befejezésének időpontjától a következő napi munkarend szerinti munkaidő kezdetéig a beteg vizsgálata, egészségügyi állapotának észlelése, alkalomszerű és azonnali sürgősségi beavatkozások elvégzése, illetve fekvőbeteg-gyógyintézetbe történő sürgősségi beutalása, valamint a külön jogszabályokban meghatározott eljárásokban való részvétel.⁶

Amennyiben az ügyeletre, mint ellátási formára tekintünk, *hangsúlyozni kell a jogintézményhez kapcsolódó működési engedélyezési és közfinanszírozási kérdéseket is*. Ugyanis az egészségügyi szolgáltató által ellátott ügyeleti feladatok *jelentkeznek működési engedélyezési kérdésként is*. Mivel az egészségügyi szolgáltatás gyakorlásának általános feltételeiről, valamint a működési engedélyezési eljárásról szóló 96/2003. (VII.15.) Korm. rendelet 8. § (1) bekezdés g) pontja, valamint 11. § (2) bekezdés l) pontja értelmében az egészségügyi szolgáltató működési engedélyének kötelező tartalmi eleme az ügyeleti, készenléti rendszerben való közreműködés módja.

Finanszírozási szempontból pedig kiemelendő, hogy az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III. 3.) Korm. rendelet 26. § (6) bekezdése értelmében a közfinanszírozott egészségügyi szolgáltatók jelentési kötelezettséggel is tartoznak a mentés megszervezésére érdekében. Ugyanis az aktív fekvőbeteg-szakellátást nyújtó egészségügyi szolgáltató az Országos Egészségügyi Pénztár (OEP) által biztosított program felhasználásával folyamatosan köteles elektronikus úton (on-line) jelenteni az OEP számára a rendelkezésére álló finanszírozott ágyak státuszát. Az aktív ágy a jelentés szempontjából foglalt, előfoglalt és szabad besorolásának minősülhet. Az OEP a szabad ágyakról folyamatosan on-line tájékoztatja az Országos Mentőszolgálat irányító központját a sürgősségi betegelhelyezés zavartalan biztosítása érdekében.⁷ A mentésről szóló 5/2006. (II.7.) EüM rendelet 7. § (3) bekezdése értelmében a mentőegység a beteget a kijelölt szakorvos írásos utasításának megfelelően a mentésirányítást végző személlyel történt egyeztetés után, illetve Budapesten a Központi Ágnyilvántartó adatai alapján, az ellátásra alkalmas és fogadóképes legközelebbi egészségügyi intézménybe szállítja.

1.2 Az ügyelet intézményi fogalmával összefüggésben, valamint a munkajogi fogalommal kapcsolatban is részletesebb rendelkezéseket tartalmaz továbbá ESZCSM rendelet, amelynek célja a beteg számára folyamatosan hozzáférhető egészségügyi ellátás szakmai és szervezési elveinek és szempontjainak meghatározása. Az ESZCSM rendelet rögzíti a folyamatos egészségügyi ellátás szervezésének szakmai elveit, a folyamatos egészségügyi ellátás biztosításának területi elveit, a folyamatos egészségügyi ellátás biztosításának eszközeit, az egyes egészségügyi szolgáltatások folyamatos biztosításának formáit és a folyamatos egészségügyi ellátás biztosításához szükséges rendkívüli intézkedéseket. Az ESZCSM rendelet a folyamatos egészségügyi ellátás biztosításának egyik eszközeként nevesíti az ügyeletet a műszakbeosztás szerinti munkarend és a készenlét mellett.⁸

Az egészségügyi ügyelet, mint ágazati munkajogi jogintézmény tartalmát az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló 2003. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Eütev.) határozza meg. Az Eütev. 4. § d) pontja értelmében ügyeleti feladatellátásnak minősül az Eütv. 93. §-ában meghatározott ügyeleti ellátás keretében végzett tényleges egészségügyi tevékenység, valamint a tényleges egészségügyi tevékenység végzése nélküli rendelkezésre állás az egészségügyi szolgáltató által meghatározott helyen és időben. Egészségügyi ügyeletnek minősül a fent meghatározott ügyeleti feladatellátás munkaviszonyban vagy közalkalmazotti jogviszonyban. Az egészségügyi ügyeleti beosztások elkészítésére vonatkozóan az Eütev.-nek az egészségügyi tevékenység végzésére irányuló egyes jogviszonyokat szabályozó III. Fejezete az általános munkajogi szabályoknál jóval részletesebb, cizelláltabb szabályokat tartalmaz.

A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) 119. § (2) bekezdése értelmében a munkaidő-beosztást – kollektív szerződés eltérő rendelkezése hiányában – legalább hét nappal korábban és legalább egy hétre előre kell közölni. Az Mt. 129.§ (6) bekezdése értelmében az ügyelet és a készenlét

elrendelését a megkezdése előtt legalább egy héttel korábban és egy hónapra előre kell közölni, amelytől azonban a munkáltató különösen indokolt esetben eltérhet.

Az Mt. általános jellegű rendelkezéseivel ellentétben az Eütev. 12/A. § (1) bekezdése értelmében az alkalmazott egészségügyi dolgozóval a munkaidő-beosztást, amely tartalmazza az egészségügyi ügyelet és a készenlét beosztását is – kollektív szerződés eltérő rendelkezése hiányában – legalább egy hónappal korábban, és legalább egy hónapra előre kell írásban közölni. Az eltérő rendelkezések mind a folyamatos ellátás biztonságát, mind az egészségügyi dolgozó kiszámítható munkavégzését elősegítik, tekintettel arra, hogy az egészségügyi ágazatban az egészségügyi tevékenység végzésének abban az esetben is vannak időkorlátai, ha az egészségügyi tevékenység végzésére párhuzamosan több vagy többfajta jogviszony keretében kerül sor.⁹

2. A Nemzeti Erőforrás Minisztérium közigazgatási államtitkárának válaszából, valamint a megkeresett egészségügyi intézmények által kialakított gyakorlatból megállapítható, hogy a jelenlegi jogszabályi rendelkezések alapján *nem egyértelmű*, hogy a rezidens orvos *milyen szakmai-jogi feltételek fennállása mellett ügyelhet*. Egyetértek azzal a megállapítással miszerint nem minden esetben feltétlenül szükséges, hogy egy egyébként felkészült rezidens, szakorvos-jelölt csak a szakorvos személyes szakmai felügyelete mellett lásson el ügyeleti tevékenységet: mindez *nem abszolút jellegű követelmény*. A rezidensek ügyeleti szolgálatára vonatkozó előírások hiánya ugyanakkor jelen pillanatban álláspontom szerint akut és súlyos jogbizonytalanságot eredményez: a nem szabályozott jogi helyzet egyfelől folyamatos (jog)vitákat generál, a kiszámíthatatlanság mind a betegek, mind az egészségügyi dolgozók munkavégzése szempontjából aggályos, és jogi eljárásokat, szankciókat is vonhat maga után. Világos, az érintettek számára is egyértelmű jogszabályi előírások keretében kell meghatározni, hogy mely szakterületeken, milyen elvárt kompetencia mellett láthat el a rezidens csak a szakorvos személyes jelenléte mellett betegeket, és mely esetekben elegendő az, hogy ha telefonon tudnak konzultálni szakorvossal.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a rezidensek, a szakorvos-jelöltek ügyeleti tevékenységének ellátásával, valamint az annak szakmai felügyeletével kapcsolatos szabályozás hiányában sérül a jogbiztonság követelménye, a fennálló jogi helyzet pedig – azzal, hogy fenntartja a jogsérelem bekövetkeztének állandó és közvetlen veszélyét – az egészséghez való jogból következő egészségügyi ellátáshoz való joggal összefüggő visszásságot idéz elő.

3. Az egészségügyi intézmények által követett gyakorlat nem egységes, így a fentiekkel összefüggésben álláspontom szerint a betegek jogai, a hatékony és biztonságos, megfelelő szakmai színvonalú ellátás garantálása érdekében indokolt lenne a rezidensek, szakorvos-jelöltek beavatkozási jogának, szakmai felügyeletének jellege, szintje szempontjából irányadó kompetencia-lista kialakítása is.

A megkeresésekre adott válaszaikban a kompetencia-lista meghatározását valamennyi egészségügyi intézmény szakmai prioritásként fogalmazta meg. A területért felelős Nemzeti Erőforrás Minisztérium közigazgatási államtitkára pedig kiemelte válaszában, hogy vizsgálható szakmai kérdésnek tartja, hogy magának a szakorvosi képzésnek a folyamatában – adott esetben mérőpontok bevezetésével, a képzés egyfajta szakaszolásával – a már megszerzett kompetenciaszintek tekintetében lehetne-e a jelenleginél egyértelműbb helyzetet teremteni. Válaszában ugyanakkor a közigazgatási államtitkár arra is felhívta a figyelmet, hogy mindez a szakorvosképzés általános rendszerét érintő kérdés, a megfelelő szabályozás kidolgozása várhatóan hosszabb időt venne igénybe.

Mindezek alapján megállapítható, hogy az egyes szakterületeken, országos szinten egységes kompetencia-listák meghatározásának hiánya – szoros összefüggésben a 2. pontban jelzett problémával – ugyancsak a jogbiztonság követelményének sérelmét okozza, a fennálló jogi helyzet – azzal, hogy fenntartja a jogsérelem bekövetkeztének állandó és közvetlen veszélyét – az egészséghez való jogból következő egészségügyi ellátáshoz való joggal összefüggő visszásságot idéz elő.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem az egészségügyért felelős nemzeti erőforrás minisztert, hogy – az országosan egységes gyakorlat érdekében, az érintett szakmai szervezetek, kollégiumok bevonása mellett – az EüM rendelet megfelelő módosításával, kiegészítésével, illetve szükség szerint a kapcsolódó jogszabályok módosításával vagy azok kezdeményezésével, továbbá más intézkedések megtételével

- 1) határozza meg a rezidensek, szakorvos-jelöltek által végzett tevékenység, ezen belül az ügyelet ellátása szakmai felügyeletének pontos tartalmát;
- 2) tegyen lépéseket a rezidensek, szakorvos-jelöltek beavatkozási jogának, szakmai felügyeletének jellege, szintje szempontjából irányadó kompetencia-lista mielőbbi kialakítása érdekében.

Budapest, 2012. május 2.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Fontos megjegyezni, hogy az új jogszabályok szerint rezidens a végzett orvos, egészen a szakvizsgáig. A korábbi rendszerben belépők két évig voltak rezidensek, majd szakorvos-jelöltek.

² Az egészséghez való joggal kapcsolatos gyakorlatot összegzi a 109/2008. (IX. 26.) AB határozat.

³ Vö. 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 270., 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 297.

⁴ Az Alkotmánybíróság szerint az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás sokféleképpen szervezhető meg. Az Alkotmányból eredően senkinek sincs alanyi joga egy meghatározott szervezési módra. Másrészt nincs alkotmányos ismerv arra, hogy a rendszer önmagában mennyiben alkalmas a biztosításon alapuló betegellátáshoz való jogosultságok teljesítését garantálni. Ezért a rendszer alkotmányellenessége csak olyan szélső esetben állapítható meg, ha egyértelmű, hogy a rendszer eleve alkalmatlan az államot terhelő kötelezettségek alkotmányosan még elfogadható minimumának teljesítésére.

⁵ Eütv. 93.§. (1) bekezdés

⁶ Lásd Eütv. 93.§. (2) bekezdés.

⁷ Az egészségügyi szolgáltatások Egészségbiztosítási Alapból történő finanszírozásának részletes szabályairól szóló 43/1999. (III.3.) Korm. rendelet 26.§ (6) bekezdése.

⁸ A 47/2004. (V.11.) ESzCsM rendelet 10-14.§. A mentési és az ügyeleti feladatok tartalmára vonatkozóan a rendelet 20.§-a is tartalmaz előírásokat.

⁹ Az Eütev. 5.§ (5) bekezdése alapján az egészségügyi dolgozó által egy naptári héten valamennyi, az e törvény III. fejezetében felsorolt jogviszony alapján végezhető egészségügyi tevékenység együttes időtartama - a 13. § (2) és (4) bekezdésében foglalt kivétellel - 6 havi átlagban nem haladhatja meg a heti 60 órát, továbbá az egészségügyi tevékenység együttes időtartama egy naptári napon a 12 órát akkor sem haladhatja meg, ha az egészségügyi tevékenység végzésére párhuzamosan több vagy több fajta jogviszony keretében kerül sor. Az egészségügyi tevékenység különböző jogviszonyokban eltöltött együttes időtartamának meghatározása során az ügyeleti feladatelátás tekintetében csak az azon belüli tényleges egészségügyi tevékenységvégzés időtartamát kell figyelembe venni.

AJB-649/2012

Az állami nyugdíjrendszerbe átvitt özvegyi járadék öröklése

Előadó: dr. Farkas Zsuzsanna

Az eljárás megindulása

A „Válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” címmel átfogó alapjogi projektet indítottam 2012-ben, amelynek keretében a gazdasági-pénzügyi, illetve az ehhez kapcsolódó társadalmi válság következményeinek egy meghatározott szeletével foglalkozom. A projekt fókuszába került az öngondoskodás és az állami felelősségvállalás mezsgyéjén elhelyezkedő társadalombiztosítási rendszer is, amely a pénzügyi nehézségek, azaz a válság időszakában is különös jelentőséggel bír és egyúttal jelentős változásokon megy át. A vizsgálat célja ennek kapcsán elsődlegesen a társadalombiztosítás területén bekövetkező változásokkal összefüggésben beérkező állampolgári panaszok alapján felmerülő esetleges eljárási visszasságok és fennálló jogszabályi hiányosságok feltárása.

A panaszos a Hivatalomhoz beérkezett beadványában azt kifogásolta, hogy – jogi szabályozás hiányában – nem örökölheti meg a magán-nyugdíjpénztárból a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe visszalépő, elhunyt férjének a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben létrejövő egyéni számláján nyilvántartott összeget.

Tekintettel arra, hogy a beadványban foglaltak alapján a jogi szabályozással összefüggésben felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, kapcsolatos visszasság gyanúja, ezért „a Válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projekt keretében, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20.§ (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21.§ (1) és (2) bekezdése alapján, tájékoztatást kértem az tárgyban felelős nemzeti erőforrás minisztertől [jogutód az emberi erőforrások minisztere].

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

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

Alkalmazott jogszabályok

- 1) a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény
- 2) a Nyugdíjreform és Adósságcsökkenítő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. tv.
- 3) az Európai Unió tisztviselőinek és más alkalmazottainak nyugdíjbiztosítási átutalásáról és visszautalásáról, valamint egyes nyugdíjbiztosítási tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CXII. törvény

A megállapított tényállás

1. A panaszos beadványában előadta, hogy férje 2011. január 31-ig visszalépett a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe, majd ezt követően váratlan és tragikus, gyorslefordulású betegségben elhunyt. A panaszos tájékoztatást kért az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságtól arról, hogy az elhunyt – társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe visszalépő – biztosított társadalombiztosítási egyéni számláján nyilvántartott összeget megörökölheti-e. A levélben hivatkozott az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságtól érkezett korábbi tájékoztató levélre, amely szerint a magánnyugdíj-pénztárak egyéni számláján nyilvántartott összeg az állami

nyugdíjrendszerben is változatlanul megjelenik a visszalépő pénztárg egyéni számláján. Az így nyilvántartott összeget a házastárs meghatározott feltételekkel örökölheti.

A beadványhoz becsatolt iratokból megállapítható, hogy a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság a panaszt a megkeresésével kapcsolatban arról tájékoztatta, hogy a magán-nyugdíjpénztári átalakulás kapcsán a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben történő egyéni számlavezetés módjára és feltételeire vonatkozó szabályozás még nem került kidolgozásra, így erre vonatkozóan tájékoztatást nem áll módjukban adni. Felhívta továbbá a panaszos figyelmét arra, hogy az esetlegesen neki járó hozzátartozói nyugellátás ügyében forduljon a lakóhelye szerint illetékes Nyugdíjbiztosítási Igazgatósághoz.

2. A vizsgálat megindítását követően áttekintettem a kapcsolódó, hatályos jogszabályi előírásokat.

A Nyugdíjreform és Adósságsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. törvény 37.§-a a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer keretében járó hozzátartozói nyugellátások körét kibővítette az „özvegyi járadék” elnevezésű ellátással. Valamint e jogszabály 38.§-a kiegészítette a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvényt (a továbbiakban Tny.) az 5. címmel és a 61/A.§-al egészítette ki. A Tny. 61/A.§-a szerint az elhunyt biztosított társadalombiztosítási egyéni számláján nyilvántartott nyugdíjcélú befizetéseinek összege alapján a Nyugdíjbiztosítási Alap az özvegyi nyugdíjra jogosult személy – mint az elhunyt biztosított különös jogutódja – számára özvegyi járadékot fizet, amennyiben az özvegyi járadék összege magasabb, mint az e törvényben meghatározott özvegyi nyugdíj összege. Özvegyi járadék fizetése esetén özvegyi nyugdíj nem folyósítható. [A Tny. 2012. augusztus 1-ig hatályos rendelkezései szerint]

3. A jogértelmezési kérdés háttérének tisztázása érdekében a nemzeti erőforrás miniszterhez intézett megkeresésemben a következőkről kértem tájékoztatást:

1) Mikor kerülnek kidolgozásra a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer keretében járó hozzátartozói nyugellátások körében meghatározott özvegyi járadék megállapítására vonatkozó rendelkezések? Milyen intézkedéseket tett a szaktárca eddig a szabályozás kidolgozásával összefüggésben?

2) Az özvegyi járadék kizárólag a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe visszalépő pénztárg hozzátartozóit illeti-e meg?

3) Biztosítani kívánják-e az érintett személyi kör számára utólagosan – az özvegyi járadék megállapítására vonatkozó rendelkezések megalkotását követően – az özvegyi járadékra való jogosultság elbírálásának lehetőségét, ahogyan az egyébként az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság idézett hivatalos tájékoztató levelében is szerepelt?

A nemzeti erőforrás miniszter az özvegyi járadékkal kapcsolatos megkereséseimre válaszul – a levelemben szereplő kérdések sorrendjében – tájékoztatott arról, hogy a Kormány megkerülhetetlen követelménynek tekinti a megszerzett jogosultságok érvényesítését. A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény módosításának kidolgozása folyamatban van, amely módosításhoz kapcsolódóan rendezni kívánják az özvegyi járadék kérdését is.

A válaszában kiemelte, hogy az egyéni számla és az özvegyi járadék problémaköre szorosan összefügg. Azonban sok részletkérdésben még nem született döntés, ezek vizsgálata a válaszadáskor még folyt. Ugyanis a szabályozás előkészítésénél meg kell vizsgálni a magánnyugdíj-pénztári egyéni számlán megjelenő jogszerzésnek a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben szerzett jogokkal való összefüggését is.

A miniszter támogatta, hogy a körülményekre tekintettel az özvegyi járadék iránti igény az általános hat hónapos visszamenőleges igénylési határidőn túl is érvényesíthető legyen. Hangsúlyozta továbbá, hogy a szükséges szabályok megalkotásáig sem maradnak az érintettek ellátatlanul, mert özvegyi nyugdíjra addig is jogosultak.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ehhez szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az érintett jogszabályokat alkalmazó Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság és a további nyugdíjbiztosítási szervek az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerint közigazgatási szervnek minősülnek, így tevékenységük vizsgálata ombudsmani hatáskörbe tartozik.

Az Ajbt. 37. §-a alapján, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva az alapvető jogok biztosa akkor is javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, ha nem állapított meg azokkal összefüggésben visszaszámítási jogalkalmazást.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre.

Ahogy pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. *jogállami klauzulát*, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.

A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

III. A vizsgálat eredményében

Az Országgyűlés 2010. december 13-ai ülésnapján elfogadta a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. törvényt, amely a társadalombiztosítási nyugdíjrendszer keretében járó hozzátartozói nyugellátások körét az „özvegyi járadék” elnevezésű ellátással bővítette ki.

A Tny. 2012. augusztus 1-jéig hatályos rendelkezései szerint az elhunyt biztosított társadalombiztosítási egyéni számláján nyilvántartott nyugdíjcélú befizetéseinek összege alapján a Nyugdíjbiztosítási Alap az özvegyi nyugdíjra jogosult személy – mint az elhunyt biztosított különös jogutódja – számára özvegyi járadékot fizet, amennyiben az özvegyi járadék összege magasabb, mint a törvényben meghatározott özvegyi nyugdíj összege.

Fontos kiemelni, hogy a magán-nyugdíjpénztárak átalakítása során iktatták a Tny.-be új típusú hozzátartozói ellátásként az özvegyi járadékot.

A jogalkotó célja feltehetőleg az özvegyi járadék megalkotásával az volt, hogy az állami nyugdíjrendszerbe átlépők özvegyeinek alternatívát nyújtva ellátás formájában mintegy örökölhetővé tegye a magán-nyugdíjpénztári megtakarítást, ha az magasabb, mint az özvegyi nyugdíj összege.

A hivatalomhoz beérkező beadvány alapján azonban megállapítható volt, hogy az özvegyi járadék megállapítására vonatkozó jogi szabályozást nem pontosan, teljes mértékben dolgozták ki, ugyanis a panaszos nem tudta érvényesíteni az állami nyugdíjrendszerbe visszalépő elhunyt férje jogán a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe létrejövő egyéni számláján megjelenő magán-nyugdíjpénztári megtakarításának „örökölhetőségére” vonatkozó igényét az özvegyi járadék elnevezésű ellátás formájában.

A jogi szabályozásból az a következtetés is levonható volt, hogy a szabályozás nem egyértelmű az ellátásra jogosultak vonatkozásában sem, mivel a szabályozásból nem lehetett megállapítani, hogy az özvegyi járadék kizárólag a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe visszalépő pénztártag hozzátartozóit illeti-e meg. A nemzeti erőforrás minisztere is elismerte megkeresésemre adott válaszában, hogy az özvegyi járadék kérdésének rendezése szükséges, amelyet a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény módosításához kapcsolódóan kívánnak rendezni.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvény özvegyi járadék megállapítására vonatkozó rendelkezései – Tny. 61/A.§. –visszásságot okoztak a jogbiztonság követelményével összefüggésben.

Vizsgálatom ideje alatt az Európai Unió tisztviselőinek és más alkalmazottainak nyugdíjbiztosítási átutalásáról és visszautalásáról, valamint egyes nyugdíjbiztosítási tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CXII. törvény 25.§-a módosította a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 61/A.§-át.

Azaz az özvegyi járadékra vonatkozó rendelkezéseket az alábbiak szerint:

A magánnyugdíjpénztárból a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe visszalépett elhunyt jogszerző után az özvegyi nyugdíj jogosultsági feltételeinek megfelelő személy – özvegyi nyugdíj helyett– özvegyi járadékra jogosult, ha annak összege magasabb, mint az özvegyi nyugdíj összege. Az özvegyi járadék összegét a Kormány rendeletében meghatározottak szerint,

a) az elhunyt jogszerzőnek a tagsági jogviszonya megszűnésekor fennálló, a visszalépő tagi kifizetésekkel csökkentett tagi követelése alapján kell kiszámítani, ha a visszalépő tagi kifizetések összegét nem a Nyugdíjbiztosítási Alapnak utalták át,

b) az elhunyt jogszerzőnek a tagsági jogviszonya megszűnésekor fennálló tagi követelése alapján kell kiszámítani, ha a visszalépő tagi kifizetések összegét a Nyugdíjbiztosítási Alapnak utalták át.

A szabályozás egyértelművé teszi, hogy a magánnyugdíjpénztárból átlépő elhunyt jogszerző után jár az özvegyi járadék a jogosultsági feltételeinek megfelelő személynek, és annak számítási alapja a Nyugdíjbiztosítási Alapba áthozott összeg.

A jogalkotó – ígéretének megfelelően – a visszamenőlegesség kérdését is rendezte a Tny. új 102/G.§-ával, amely a fent leírtak alkalmazására vonatkozó átmeneti rendelkezéseket tartalmazza. [Az Európai Unió tisztviselőinek és más alkalmazottainak nyugdíjbiztosítási átutalásáról és visszautalásáról, valamint egyes nyugdíjbiztosítási tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CXII. törvény 29.§-a iktatta be]

Ha a jogszerző 2011. február 28-át követően hunyt el, az özvegyi nyugdíj megállapítására, feléledésére irányuló, 2012. augusztus 1-jén folyamatban lévő eljárásokban az özvegyi járadékra való jogosultságot hivatalból vizsgálni kell.

Amennyiben a jogszerző 2011. február 28-át követően hunyt el, és az özvegyi nyugdíj iránti kérelmet 2012. július 31-ig már elbírálták, de az özvegy az új rendelkezések értelmében özvegyi járadékra jogosult, az özvegyi járadékot a nyugdíjmegállapító szerv 2012. szeptember 30-áig, a jogosultsági feltételek teljesülésének időpontjára visszamenőlegesen hivatalból állapítja meg. A jogosultsági feltételek bekövetkezésétől 2012. szeptember 30-áig terjedő időre járó különbözetet egy összegben, az özvegyi járadék első folyósított összegével együtt, késedelmi kamattal növelt összegben kell folyósítani.

Intézkedéseim

Tekintettel arra, hogy a jogalkotó a vizsgálatom kezdeményezését követően, a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény özvegyi járadék megállapítására vonatkozó 61/A.§-ának módosításával, illetve pontosításával orvosolta a jogbiztonság követelményével összefüggésben felmerülő visszasságot, e kérdéskört illetően további intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2012. november 28.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-665/2012

A Várfok utcai autóbusz végállomások áthelyezése

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Az eljárás megindítása

A panaszos – lakótársai nevében is – a volt jövő nemzedékek országgyűlési biztosának segítségét kérte a Budapest, Várfok utcai 102-es és 128-as autóbuszok végállomásának áthelyezéséhez. Beadványa szerint a buszok végállomása lakóházuktól 2-3 méterre helyezkedik el, aminek következtében a lakásokban magas a lég- és zajszennyezettség mértéke.

A panasz tartalmazta azt is, hogy egészségügyi határértékek betartását igazoló mérés nem történt. Az elmúlt években sérelmeikkel többször fordultak a Budapesti Közlekedési Zrt-hez (a továbbiakban: BKV), ahol kérésük megalapozottságát elismerve, megoldást – vagyis a végállomások áthelyezését a Széll Kálmán térre – annak átépítését követően ígérték. A panasz alapján felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint az egészséges környezethez való alapvető jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért a volt jövő nemzedékek országgyűlési biztosa vizsgálatot indított.

A vizsgálat időtartama alatt a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény hatályaon kívül helyezésével, hatályba lépett Magyarország Alaptörvénye és az Országgyűlés elfogadta az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvényt (a továbbiakban: Ajbtv.) is. Ez utóbbi jogszabály rendelkezik arról, hogy a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának jogutódja 2012. január 1-jétől az alapvető jogok biztosa.

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbtv. határozza meg. Az Ajbtv. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – a helyi önkormányzat, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt:

visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbtv. 20. § (1) bekezdése pedig vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra.

Az érintett alapvető jog(ok)

- az egészséges környezethez való jog (Alaptörvény XXI. cikk)
- a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)

Az alkalmazott jogszabályok

- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.)
- a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.)
- az utak forgalomszabályozásáról és a közúti jelzések elhelyezéséről szóló 20/1984. (XII.21.) KM rendelet (a továbbiakban: KM rendelet)
- a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény (a továbbiakban: Öfhtv.)
- az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK)
- a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II.5.) KPM-BM együttes rendelet (a továbbiakban: KRESZ)
- a fővárosi helyi közutak kezelésének és üzemeltetésének szakmai szabályairól, továbbá az útépítések, a közterületet érintő közmű-, vasút- és egyéb építések és az útburkolatbontások szabályozásáról szóló 34/2008. (VII.15.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: 34/2008. Főv. Kgy. rendelet)

A megállapított tényállás

A beadványban foglaltak alapján a volt jövő nemzedékek országgyűlési biztosa az ügyben felvilágosítást kért a BKK-tól¹. A beadványban kifogásolt útszakasz a Várfoke utcának a Vérmező úttól a Széll Kálmán tér felé eső része. A Várfoke utca e szakaszának forgalmát számos autóbussz-végállomás, kétirányú autóbussz-közlekedés, illetve kétirányú gépjárműforgalom jellemzi. Az utcaszakaszon két épület áll: a volt Postapalota és a beadvánnyal érintett lakóház. Ez utóbbi homlokzata előtt alakították ki a panasszal érintett autóbussz megállót.

A panaszos 2005 óta több ízben jelezte az érintett önkormányzatoknak (így: Budapest II. kerület-, Budapest XII. kerület Hegyvidék-, illetve Budapest Főváros Önkormányzata), valamint a BKV-nak, hogy lakóársai nevében is sérelmezi a Várfoke utcai buszvégeállomás működését, és felhívta a figyelmet annak negatív környezeti hatásaira.

Budapest XII. kerület Hegyvidék Önkormányzat alpolgármesterének 2006. március 6-án kelt, BKV-nak címzett levele szerint az önkormányzat munkatársa 2005. december 8-án helyszíni szemlét tartott a panaszosok lakásában. Megállapítása szerint: „(...) az itteni autóbussz-forgalom és állomásoztatás zaj- és környezeti hatása jelentős mértékű, amely szinte egész napos terhelést jelent fenti társasház lakói számára”. Az alpolgármester a levélben a Várfoke utca kérdéses szakaszának tehermentesítésével kapcsolatosan megjegyezte azt is, hogy: „Erre (ti. a tehermentesítésre) – véleményünk szerint – lehetőség van a várbuszok parkolóhelyének áthelyezésével, akár a Várfoke utca Vérmező út felőli szakaszára, ahol jelenleg a felszállóhely is található. Az itt kialakítható fel- és leszállóhely közelében nincs védendő homlokzat, illetve a buszok által okozott légszennyezés sincs akkora közvetlen khatással a társasház lakóira, mint a jelenlegi helyszínen, a lakóépület mellett”².

A BKV 2008. március 6-án, illetve 2010 áprilisában³ a panaszost arról tájékoztatta, hogy a Várfoke utcából induló buszok a Várfoke utca lakóházzal ellentétes oldalán nem várakozhatnak, műszaki pihenőidejüket a Széll Kálmán tér Krisztina körút sarkán lévő kis tárolóhelyen, vagy a Széll Kálmán téren kijelölt tárolóhelyek valamelyikén kell eltölteniük. Lakossági észrevételek alapján további intézkedések is érintették a Várfoke utcát: a 90-es és 90A-s járatok pihenőidőre történő félreállításának helyszínét a Széll Kálmán térről a Normafához helyezték, valamint a Széll Kálmán téren végállomásozó 139-es viszonylaton munkanapokon a járműpark egynegyede, hétvégén a fele, környezetkímélő Volvo típusú jármű. Tekintettel arra, hogy a Széll Kálmán téren több buszvégeállomást elhelyezni nem lehet, a Várfoke utca forgalmi terheltségének csökkentése kizárólag a tér átépítését követően képzelhető el. Budapest Főváros Önkormányzata 2011. február 17-i levelében⁴ szintén arról tájékoztatta a panaszost, hogy: „(...) a rendelkezésre álló terület mérete okán valamennyi lehetséges útfelületen autóbussz-megállóhely üzemel”. Emiatt „a Várfoke utcában a forgalom csökkentését a tér átépítéséig nem ígérhetjük.”

A BKK a biztosi megkeresésre adott válaszában felhívta a figyelmet arra, hogy a BKV a lakossági panaszok kezelése érdekében szabályozta a végállomásokon történő motorjáratást, illetve a várba közlekedő autóbusszok üzemzésüneti tárolását megváltoztatta. Kiemelte, hogy a Széll Kálmán tér a budai közösségi közlekedés szempontjából kiemelten jelentős csomópont, amelyen a „jelenleg szóba jöhető valamennyi – megállóhely számára alkalmas – közúti felület busz-megállóként üzemel, ezért jelentős átépítés nélkül nem lehetséges a Várfoke utcai busz-közlekedés megszüntetése.”

Tájékoztattott arról is, hogy a Széll Kálmán tér közlekedési kapcsolatainak javítása és a közúti és közösségi közlekedés kedvezőbb elrendezése érdekében, a BKK koncepcionális terveket készített.

Budapest Főváros Közgyűlése 2011. augusztus 31-én megtárgyalta, és 2388/2011. (VIII.31.) Főv. Kgy. határozatával elfogadta a Széll Kálmán tér átépítésére vonatkozó tervdokumentációt. Az átépítések megkezdésének,

illetve befejezésének pontos időpontját az előterjesztés nem tartalmazza. Az elfogadott tervdokumentáció alapján a Várfok utca – közösségi közlekedési feladatának megtartása mellett – egyéni gépjármű-közlekedéstől mentes utcává válna, ezáltal az átépítés – a negatív környezeti hatások tekintetében – várhatóan kedvező hatással lesz a panasszal érintett lakóházra. Az elfogadott előterjesztés ugyancsak nem rendelkezik az autóbusz megállóknak pontos felállási rendjéről, így a panaszolt autóbusz megálló helyét érintő esetleges változás nem ismert.

A BKK 2012. január 23-tól módosította a Széll Kálmán téren, valamint a Várfok utcában az autóbuszok felállási rendjét. Eszerint a 102-es, illetve a 129-es autóbuszok megállóhelyét – a színvonalasabb autóbusz-közlekedés kialakítása érdekében – egymással felcserélték. Az intézkedéssel egyetértek, ugyanakkor – tekintettel arra, hogy a két viszonylaton naponta a továbbiakban is az eddigiekhez hasonló nagyságrendű jármű indul – az vizsgálatom megállapításait nem érinti.

A vizsgálat megállapításai

I. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – a környezet védelmének biztosításával valósítja meg.

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozatában megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önálló és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlyozó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket mindig az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is.

II. Az ügy érdemében

Az Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdése szerint Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek.

Az Ötv. 8. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében többek között a helyi tömegközlekedés biztosítása továbbá az épített és természeti környezet védelme, vagyis az egészséges környezet fenntartása is.

Az Ötv. 63/A. § g) bekezdése⁵ alapján a fővárosi önkormányzat ellátja többek között a főváros tömegközlekedési és forgalomtechnikai feladatait, kijelöli a főútvonalakat, valamint a tömegközlekedés által igénybe vett útvonalakat. A fővárosi önkormányzat az e pontban meghatározott feladatait az önkormányzat által kijelölt, 100%-ban köztulajdonban álló, közlekedés-szervezési feladatot ellátó gazdasági társaság útján is elláthatja.

A Kkt. 8. § (1) bekezdés d) pontja alapján a közúti közlekedéssel összefüggő állami és önkormányzati feladat a tömegközlekedés működtetésének biztosítása. A vonatkozó jogszabályi előírások szerint a közút forgalmi rendjét – ha jogszabály másként nem rendelkezik – a közút kezelője alakítja ki⁶. Az út kezelőjének hozzájárulása szükséges tömegközlekedési járat útvonalának és megállóhelyeinek kijelöléséhez⁷.

Az önkormányzati tulajdonban levő utak esetében a közút kezelőjén a fővárosi helyi közutak tekintetében Budapest Főváros Önkormányzatának Közgyűlését kell érteni, illetve a fővárosi közgyűlés közút kezelői feladatait az önkormányzat többségi tulajdonában álló gazdasági társaság útján is elláthatja⁸.

Ezzel összhangban a 34/2008 Főv. Kgy. rendelet 3. § (2) bekezdése⁹ szerint a Fővárosi Önkormányzat az e rendelet hatálya alá tartozó helyi közutak kezelésével kapcsolatos egyes feladatokat az e közutak működtetése céljából létrehozott, kizárólagos tulajdonában álló BKK Közút Zártkörűen Működő Részvénytársaság – mint a Kkt. 9/B. § (3) bekezdése szerint szerződés alapján ezzel megbízott gazdálkodó szervezet – útján látja el. Erre figyelemmel az Ajbtv. 18. § (2) bekezdés a) pontja alapján a BKK-t közszolgáltatást végző szervnek kell tekinteni.

Az Európai Tanács 2001-ben Göteborghon elfogadta az Unió Fenntartható Fejlődésért Stratégiát, amelynek alapvető elemét képezi a fenntartható közlekedés kérdésköre. Ennek fontos célja, hogy közlekedési rendszereink megfeleljenek a társadalom gazdasági, szociális és nem utolsó sorban környezeti igényeinek, minimálisra csökkentve a közlekedési rendszerek társadalomra, gazdaságra és környezetre való negatív hatását. Mindenki érdeke e jelenség hatásainak minden rendelkezésre álló eszközzel való mérséklése, ugyanakkor tudomásul kell vennünk, hogy bizonyos mértékű zavarás a megnövekedett forgalommal óhatatlanul együtt jár és azt a tulajdonosok tűrni kötelesek.

A közösségi közlekedéssel kapcsolatban korábban lefolytatott ombudsmáni vizsgálat megállapításait összefoglaló jelentés¹⁰ a következőket tartalmazza: „A helyi önkormányzatokról szóló törvény települési önkormányzati feladatként határozza meg a helyi tömegközlekedés biztosítását, ennél fogva a tömegközlekedés működtetésével óhatatlanul együtt járó zavarás szükségszerűnek minősíthető, azt a tulajdonosok tűrni kötelesek. Több tűrésre kötelezett esetén az ésszerűség és igazságosság követelménye lehet irányadó. A szükségszerű zavarással kapcsolatos tűrés kötelezettség magában foglalja a megálló létéből adódó fokozott terheket is. Nem kifogásolható, ha valamennyi érintett számára elfogadható megoldás hiányában olyan intézkedés történik, amely az egyformán tűrésre kötelezettek lakóköörülményeinek összevetése eredményeként a legkevésbé rossz.”

A szükségszerű zavarással kapcsolatos – egyént érintő – tűrés kötelezettség tekintetében azonban az is követelmény, hogy az ne legyen szükségtelen és aránytalan, vagyis a forgalomszervezési intézkedés megfelelően indokolt legyen és az egészséges környezethez való jog magasabb szintű és általános érvényesülését is biztosítsa.

A közösségi közlekedés működtetéséből adódó zavarásnak emellett objektív korlátai is vannak, amelyek a lakosság részére garanciát jelentenek. Emiatt a zavarás mértéke nem haladhatja meg az egészségre veszélyes mértéket, amelyet az egészségügyi adatokból kiinduló környezetterhelési határértékek határoznak meg¹¹. Rögzíteni szükséges azt is, hogy jelen ügyben az autóbusz megállókból származó terhelési határértékeket – a panaszos és lakótársai többszöri kifogása ellenére – nem vizsgálták, vagyis nem készült zaj-, illetve légszennyezettségi vizsgálat.

A Széll Kálmán tér, illetve a tér közlekedését elősegítő Várfok utca a budai közösségi közlekedés működésében jelentős szereppel bír, helyi adottságaiból fakadóan a téren mind a gépjármű-, mind pedig a közösségi közlekedés-, így a gyalogos forgalom is kiemelkedően nagy. Ebből adódóan a környezeti terhelés szintje magas. A tér közlekedési csomópontként betöltött és elismert szerepe mellett is alapvető követelmény, hogy a lehetőségekhez képest legkevesebb terhelést okozó megoldásokat alkalmazzák, így a megállót lehetőleg ne lakóépület homlokzata előtt jelöljék ki. A panaszos véleménye szerint az autóbusz megálló áthelyezése a Széll Kálmán térre, a tér jelenlegi szerkezeti állapota alapján is lehetséges lenne, nemcsak az átépítését követően. A tér várható átépítésének, továbbá a panasszal érintett lakóházra irányuló terhelés lehetséges mérséklésének időszaka pontosan nem határozható meg. A jelenlegi információk szerint az legalább egy-két év lehet.

A szóban forgó autóbusz megállót érintő panaszbejelentések megalapozottságát igazolja, hogy azok eredményeképpen a BKV a környezeti terhelést csökkentő intézkedéseket tett. Azok a várakozó autóbuszok felesleges motorjáratásának kizárására, illetve a Várfok utcának a lakóházzal ellentétes oldalán történő autóbuszvárakozás megtiltására irányultak.

Ezek az intézkedések a lehetőséghez mérten csökkentik a lakóházra irányuló terhelést, azonban a helyszín jelen vizsgálat során történt többszöri megtekintésekor minden alkalommal autóbuszok várakoztak az út lakóházzal ellentétes oldalán¹², amely az egészséges környezethez való alapjoggal összefüggésben visszásságot okoz. Az autóbusz megálló kijelölésének szabályait a KM rendelet és az OTÉK határozza meg. A KM rendelet az autóbusz megállóhely kijelölésének forgalomirányítási, illetve -biztonsági szempontú kritériumait, míg az OTÉK az építményekre vonatkozó szabályokat tartalmazza. Az autóbusz megállóhely kijelölésének forgalmi jellegű előírásai szerint megállóhelyet – egyebek mellett – nem szabad kijelölni a kijelölt gyalogos-átkelőhelyen, illetve az előtt 15 méteren belül¹³, valamint útkereszteződésben¹⁴, illetve az előtt 15 méteren belül¹⁵.

A panasszal érintett autóbusz megállóhelyet a kijelölt gyalogos-átkelőhelytől megközelítőleg 15 méterre, az útkereszteződéstől kb. 7 méterre jelölték ki. Az autóbusz megállóhely kijelölése tehát nem felel meg az idézett előírásoknak, ami sérti a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményét.

Az OTÉK rendelkezései alapján felszíni gépjármű-várakozóhely (parkoló), rakodóhely és autóbusz megálló huzamos tartózkodás céljára szolgáló földszinti helyiség homlokzati nyílászárójához – a saját tulajdonú gépjármű kivételével – 5,0 m-nél közelebb nem lehet¹⁶. Ez a rendelkezés olyan szakmai-tapasztalati úton meghatározott környezet-egészségügyi szempontú előírás, amely a parkolók, autóbusz megállóhelyek negatív környezeti hatásait hivatott csökkenteni, kiküszöbölni, és erre tekintettel határozza meg a szükséges (védő)távolságot is.

A Várfok utcában elhelyezett autóbusz megállóhely az épület homlokzati falától megközelítőleg 2,8 méterre, így az ott lévő magasszintű lakások homlokzati nyílászárójától kb. 3,8 méterre létesült. Ez alapján az autóbusz megálló és a homlokzati nyílászárók közötti távolság nem felel meg az OTÉK által előírt legkisebb távolságnak, amely szintén az egészséges környezethez való alapjoggal összefüggésben okoz visszásságot.

Intézkedéseim

Az Ajbvt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem a Budapesti Közlekedési Központnál, hogy

1. az érintett autóbusz megállót – minél előbb, de legkésőbb a Széll Kálmán tér felújítása során – úgy alakítsa ki, hogy azok ne a lakóépület előtt legyenek, s ez által a szóban forgó lakóépület lakóira környezet-egészségügyi szempontból ne legyen káros hatással,
2. az autóbusz megállóhelyek kijelölésekor kérje ki és vegye figyelembe az érintett helyen lakók véleményét, valamint az autóbuszok végállomási várakozása rendjének és a motorjáratással összefüggő szabályok betartatásának érdekében működjön is együtt az érintett lakóház lakóival.

Budapest, 2012. február 16.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Lábjegyzet:

- ¹ Budapest Főváros Önkormányzata 1823/2010. (X. 27.) Főv. Kgy. határozatával létrehozta a Budapesti Közlekedési Központot (továbbiakban: BKK). A BKK közvetlenül a Fővárosi Önkormányzatnak alárendelve működik, annak száz százalékos tulajdonában áll. Feladatai többek között előkészíteni és végrehajtani Budapest közlekedési stratégiáját, érvényesíteni az esélyegyenlőségi és fenntarthatósági szempontokat a budapesti közlekedés működtetésében, valamint ellátni a fővárosi tulajdonú közlekedési és közútkezelő szolgáltató cégek tulajdonosi felügyeletét. Ellátja továbbá a hálózat és a menetrend tervezését, illetve szervezését.
- ² Budapest XII. kerület Hegyvidék Önkormányzata alpolgármesterének XIII-611/2/2006. számú levele
- ³ A BKV 131/609/2010. számú levele
- ⁴ Budapest Főváros Önkormányzata Főpolgármesteri Hivatala Városüzemeltetési Főosztályának 61/579-1/2011. számú levele
- ⁵ 2011. augusztus 1-jétől hatályos módosítása szerint
- ⁶ Kkt. 34. § (2) bekezdés
- ⁷ KM rendelet 2. § (9) bekezdés
- ⁸ Öfhtv. 92. § (10) bekezdésének – 2011. augusztus 1-től hatályos – c) pontja
- ⁹ 2011. október 14-től hatályos módosítása szerint
- ¹⁰ Állampolgári Jogok Országgyűlési Biztosának 2173/2002. számú jelentése
- ¹¹ A környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII.3.) KvVM-EüM együttes rendelet, illetve a levegőtérheltségi szint határértékeiről és a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló 4/2011. (I.14.) VM rendelet
- ¹² 2011. július 14-én, 16:50 perckor a BPI-396 frsz-ú 16-os busz, augusztus 4-én 8:40 perckor a BPI-387 frsz-ú 16-os busz, augusztus 22-én 8:36 perckor a BPI-396, illetve BPI-403 frsz-ú 16/A-os busz, augusztus 29-én 16:25 perckor a BPI-399 frsz-ú 16-os busz várakozott az úton a lakóházzal ellentétes oldalon. Augusztus 29-én 16:25 perckor BPO-747 frsz-ú 128-as busz több percig járó motorral állt a megállóban. 2012. január 26-án 17:16 perckor a BPI-391 frsz-ú, valamint – járó motorral – a BPI-387 frsz-ú 16-os buszok szintén több percig várakoztak a lakóházzal szemközti oldalon.
- ¹³ Melléklet a KM rendelethez, VII. fejezet, 25. 4. c) alpont
- ¹⁴ Az útkereszteződés fogalmát a KRESZ. 1. számú függelékének I. k) alpontja határozza meg: Útkereszteződés: két vagy több útnak azonos szintben való kereszteződése, egymásba torkollása, illetőleg elágazása.
- ¹⁵ Melléklet a KM rendelethez, VII. fejezet, 25. 4. e) alpont
- ¹⁶ OTÉK 42. § (9) bekezdés a) pont

AJB-666/2012

Fák kivágásával kapcsolatos tájékoztatás elmaradása

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványában Csobánka belterületén, a Dera-patak partján álló fák kivágását sérelmezte. A panaszos szerint 2011. január 22-én a Plandics téri gázlótól a Béke útig terjedő, megközelítőleg 500 méteres szakaszon a fákat szakszerűtlenül, a helyi lakosok széles körét, illetve környezetvédő szervezetek tájékoztatását mellőzve vágták ki.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint az egészséges környezethez való alapvető jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom során tájékoztatást kértem Csobánka Község Önkormányzatának Polgármesteri Hivatalától (a továbbiakban: Önkormányzat), valamint a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóságtól (a továbbiakban: Kövizig).

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- az egészséges környezethez való jog (Alaptörvény XXI. cikk)
- a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)

Alkalmazott jogszabályok

- a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.)
- a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 72/1996. Kr.)
- a vizek és közcélú vízellátási művek fenntartására vonatkozó feladatokról szóló 120/1999. (VIII.6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 120/1999. Kr.)
- a nagyvízi medrek, a parti sávok, a vízjárta, valamint a fakadó vizek által veszélyeztetett területek használatáról és hasznosításáról, valamint a nyári gátak által védett területek értékének csökkenésével kapcsolatos eljárásról szóló 21/2006. (I. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 21/2006. Kr.)

A megállapított tényállás

Az Önkormányzat 2011. január 22-én, a Dera-patak panasszal érintett szakaszán, helyi lakosok segítségével medertisztítást végeztetett. A medertisztítást az 1999-ben és 2010-ben levonuló árvizekhez hasonló veszélyhelyzetek megelőzése indokolta. A medertisztítás során a patakmederben álló fákat és bokrokat kivágták.

Az Önkormányzat a medertisztítás megkezdése előtt szóban tájékozódott a Közép-Dunamenti Vízgazdálkodási Társulatnál arról, hogy kinek a feladata a szóban forgó tisztítás. A kapott tájékoztatás szerint a Dera-patak érintett szakaszának megtisztítása önkormányzati feladat, arra a Vgtv., illetve a 120/1999. Kr. szabályai vonatkoznak.

A Kövizig arról tájékoztatott, hogy a Dera-patak érintett szakasza az Önkormányzat tulajdonában és vagyonkezelésében van. Az Önkormányzat a medertisztítást vízjogi engedély nélkül végezte.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – a helyi önkormányzat, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Jelen ügyben megállapítható, hogy az önkormányzat az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján hatóságnak minősül, tehát az ügy vizsgálatára hatásköröm kiterjed. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés kimondja, hogy ezt a jogot Magyarország többek között a környezet védelmével valósítja meg.

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozatában megállapította, hogy a környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket mindig az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata alapján az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. [Az Alkotmánybíróság határozata ugyan az államot nevesíti, azonban az önkormányzati hatáskörben eldöntendő kérdések szempontjából a közhatalmat gyakorló szerv az önkormányzat, így ezekben a kérdésekben az Alkotmánybíróság megállapítása az önkormányzatokra is kiterjed.] E magas szintű védelem miatt elvárt tehát, hogy megalapozott, körültekintő előkészítés előzze meg azon döntéseket, amelyek közvetlen hatással vannak az élő és élettelen környezetre, a lakosság egészségi állapotát meghatározó tényezőkre.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is.

III. Az ügy érdemében

A medertisztítási munkálatok – így a patakmederben álló fák kivágása – a Vgtv. hatálya alá tartoznak. A Kisceget Község területén végzett fakivágásokkal kapcsolatos, AJB-667/2012. számú jelentésben, a medertisztítási munkálatok jogszabályi rendelkezéseivel összefüggésben már rámutattam az alábbiakra:

„A Vgtv. 4. § (1) bekezdése f) pontja alapján a települési önkormányzat feladata – többek között – a helyi vízrendezés és vízkárelhárítás, illetve a helyi árvíz- és belvízelvezetés. A feladatok elvégzéséről olyan színvonalon és olyan mértékben köteles gondoskodni, amely lehetővé teszi a Vgtv-ben meghatározott vízgazdálkodási közfeladatai ellátását. [120/1999. Kr. 3. § (1) bekezdés]

Ezek a feladatok – így az önkormányzatok tulajdonában álló vizek fenntartása – a 120/1999. Kr.-hez tartozó mellékletben felsorolt munkák rendszeres vagy az igénybevétel, elhasználódás mértéke szerinti, időszakos elvégzését jelentik. [120/1999. Kr. 3. § (3) bekezdés] A melléklet fenntartási munkaként határozza meg a töltés menti – hullámtéri és mentett oldali – védősáv kialakítását, így különösen a terepegyengetést, fedőréteg-hiányok megszüntetését, vízelvezetést, gyeppótlást, illetve a fák, bokrok kivágásának feladatát. [120/1999. Kr. Melléklet I. 5. pont]

Fenti feladatok elvégzése szakmai tudást igényel, a szakmai követelményeket pedig a jogszabályok, illetve a hatósági (vízjogi) engedélyek határozzák meg. [120/1999. Kr. 3. § (2) bekezdése szerint „Az (1) bekezdésben érintett közfeladatok ellátásának szakmai követelményeit a jogszabályok, illetve a közcélú vízellátási és vízelvezetési munkák vízgazdálkodási célját, rendeltetését is rögzítő hatósági (vízjogi) engedélyek határozzák meg.”]

Az önkormányzat által elvégzendő feladatok engedélyhez kötöttségét a Vgtv. szabályozza, amelynek 28. § (1) bekezdése szerint a vízimunka elvégzéséhez vízjogi engedély szükséges. A törvény fogalom-meghatározó rendelkezései szerint vízimunkának minősül – többek között – „*az a tevékenység, amelynek az a rendeltetése, hogy a víz lefolyási, áramlási viszonyait, mennyiségét vagy minőségét, medrét, partját a vizek kártételeinek elhárítása (...) céljából befolyásolja*”.[Vgtv. 1. számú melléklet 25. pont]

Az előzőekből kitűnik, hogy az Önkormányzat által végzett medertisztítási (fakivágási) munkálatok a Vgtv. szabályai, illetve fogalom-meghatározása, valamint a 120/1999. Kr. szerint engedélyköteles vízimunkának minősülnek.

A vízjogi engedéllyel kapcsolatos részletes szabályokat a 72/1996. Kr. tartalmazza. E kormányrendelet alapján a vízimunka elvégzéséhez szükséges vízjogi létesítési engedélyt az építető, a tulajdonos vagy a vagyonkezelő köteles megszerezni. [72/1996. Kr. 3. § (1) bekezdés]

A 72/1996. Kr. szabályai szerint az általános elsőfokú vízügyi hatósági hatáskört a környezetvédelmi, természetvédelmi, és vízügyi felügyelőség (a továbbiakban: felügyelőség) gyakorolja. [A 72/1996. Kr. 1. § (1) bekezdése, illetve a vízgazdálkodással kapcsolatos helyi önkormányzati hatósági hatáskörökre vonatkozó 24-26. § rendelkezései alapján.]

Fentiek alapján az Önkormányzat a tényállásban szereplő medertisztítási munkát jogszerűen – engedélyköteles vízimunkára tekintettel – kizárólag a felügyelőség által kiadott vízjogi engedély birtokában végezhetne volna.

A panasz mellékletét képező medertisztítási munkákról, a munkálatok elvégzése utáni állapotokról készült fényképes dokumentáció – a lehetőségekhez mérten – több oldalról is bemutatja a kivágott fákat annak érdekében, hogy azok patakmederhez viszonyított helyzetét érzékeltesse. A felvételek alapján nem mindegyik kivágott fa esetében állapítható meg kétséget kizáróan, hogy helyzetük alapján akadályozták az ár levonulását.

A Vgtv. és a 21/2006. Kr. rendelkezései szerint a nagyvízi meder elsődleges rendeltetése a mederből kilépő árvíz és a jég levezetése. [Vgtv. 24. § (1) bekezdés, 21/2006. Kr. 5. § (4) bekezdés] Ennek megfelelően a vízfolyás kezelője a jogszabályi előírásoknak megfelelően köteles biztosítani, hogy a meder olyan állapotban legyen, amely nem akadályozza a víz akadálymentes levonulását. Árvizek által veszélyeztetett folyó- vagy patakszakaszon a kezelőnek kiemelt figyelmet kell fordítania a növényzet eltávolítására, a meder megfelelő karbantartására, a feltöltődés elkerülésére. A fenntartási munkálatok célja az érintett lakosság életének és vagyonának védelme, az esetleges károk megelőzése.

Fontos ugyanakkor, hogy a fenntartási munkálatokat a jogszabályi előírások betartásával, megfelelő szakértelemmel végezzék. Ennek megfelelően a part vonalának megállapításával meg kell határozni, mely fa kivágása szükséges az árvíz levonulásának biztosításához. Ezt a vízimunka elvégzéséhez szükséges vízjogi engedélyezési eljárásban kell kijelölni. A vízügyi hatóság rendelkezik ugyanis megfelelő szakértelemmel ahhoz, hogy a benyújtott tervdokumentáció alapján egyrészt az elvégzendő munkálatok szükségességét megítélje, másrészt a munka szakszerűségét biztosítsa.

A vizsgált ügyben vízügyi engedélyezési eljárást az Önkormányzat nem kezdeményezett, hatósági kontroll nélkül végeztette az egyébként szakértelmet és előzetes tervezést igénylő munkálatokat.

Tekintettel arra, hogy az Önkormányzat nem rendelkezett vízjogi engedéllyel, *eljárásával a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint az egészséges környezethez való alapjog tekintetében visszásságot okozott.*

Intézkedésem

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem Csobánka Község Önkormányzatánál, hogy a jövőben a Vgtv. által ráruházott helyi vízrendezési, vízkárelhárítási, illetve helyi árvíz- és belvíz-elvezetési feladatait a törvény alapján, a jelentésben rögzítettek figyelembevételével lássa el.

Budapest, 2012. május 11

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-667/2012

A kiscseti akácok és nyárfák kivágása

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Az eljárás megindítása

A panaszos azért fordult a volt jövő nemzedékek országgyűlési biztosához, mert sérelmezte, hogy Kiscset település közterületi részén 2008-2010 között közel 70 akác és nyárfát vágtak ki közigazgatási engedélyezési eljárás lefolytatása nélkül, valamint fapótlást sem végeztek.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint az egészséges környezethez való alapvető jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja. A volt jövő nemzedékek országgyűlési biztosa ezért vizsgálatot indított.

A vizsgálat időtartama alatt hatályba lépett Magyarország Alaptörvénye, és az Országgyűlés elfogadta az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvényt (a továbbiakban: Ajbt.) is. Ez utóbbi jogszabály rendelkezik arról, hogy a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának jogutódja 2012. január 1-től az alapvető jogok biztosa. Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat is az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – a helyi önkormányzat tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Jelen ügyben megállapítható, hogy az önkormányzat az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján hatóságnak minősül, tehát az ügy vizsgálatára hatásköröm kiterjed. Vizsgálat lefolytatásának lehetőségét pedig az Ajbt. 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- az egészséges környezethez való jog (Alaptörvény XXI. cikk)
- a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)

Alkalmazott jogszabályok

- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.)
- a fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII.30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 346/2008. Kr.)
- a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.)
- a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 72/1996. Kr.)
- a vizek és közcélú vízellátási rendszerek fenntartására vonatkozó feladatokról szóló 120/1999. (VIII.6.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 120/1999. Kr.)
- a nagyvízi medrek, a parti sávok, a vízjárta, valamint a fakadó vizek által veszélyeztetett területek használatáról és hasznosításáról, valamint a nyári gátak által védett területek értékének csökkenésével kapcsolatos eljárásról szóló 21/2006. (I. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 21/2006. Kr.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)

A megállapított tényállás

A beadványban foglaltak alapján a volt jövő nemzedékek országgyűlési biztosa tájékoztatást kért Kétfodony – Kiscset – Szenté Körjegyzőjétől (a továbbiakban: Körjegyző), valamint a Nógrád Megyei Kormányhivataltól¹ (a továbbiakban: Kormányhivatal).

Kiscset Község Önkormányzata (a továbbiakban: önkormányzat) – Rétság Város Jegyzőjének 116-3/2008. számú engedélyező határozata alapján – fakivágást végzett a község területén. Az engedély 35 fa kivágására vonatkozott. A 2008-as fakivágásokkal kapcsolatosan 2008. március 14-én a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség helyszíni bejárást tartott. Az arról felvett jegyzőkönyv a következőket tartalmazza: „A patak felső szakaszán a fák kivágása a polgármester asszony elmondása szerint azért történt a szükségesnél nagyobb mértékben, mert az adott területen területrendezési munkálatok lesznek; hídépítés és a fölötté lévő terület parcellázásra került. (...) A rendezési tervben a jelzett változtatások nincsenek feltüntetve.”

Az önkormányzat képviselő-testülete 33/2009. (V.14.) számú határozatában – az önkormányzat alpolgármesterének beadványára „a sportpálya melletti patakmederben, illetve a partján” álló fák kivágásáról döntött.

Az önkormányzat 7/2010. (IV.2.) számú határozatában ismételtel döntött a fenti fák kivágásáról, mivel a munkát korábban – megfelelő vállalkozó hiányában – nem tudta elvégeztetni. A döntés 29 db fa kivágásáról szólt, amelyből 25 fa a patak medrében, illetve partján, további 4 fa pedig egyéb közterületen állt.

A területet a szóban forgó határozatában felhatalmazta a polgármestert, hogy a fakivágás érdekében egyéni vállalkozóval szerződést kössön, ugyanakkor a határozat közigazgatási eljárással kapcsolatos rendelkezést nem tartalmazott.

A Kormányhivatal lakossági bejelentésre megvizsgálta a 2010 áprilisában végrehajtott fakivágást. A vizsgálata részét képező helyszíni szemlén elhangzottak szerint a képviselő-testületi döntésben foglaltaknál több fát vágta ki. A Körjegyzőnek címzett levelében² a hivatal vezetője megállapította, hogy a 2010 évben elvégzett fakivágások nincsenek összefüggésben a 2008-ban kiadott fakivágási engedélyben foglaltakkal. A 2010. áprilisi fakivágások hatósági engedély nélküliek voltak, amiért a helyi jegyző a felelős.

A Kormányhivatal a hivatkozott megállapításairól – „*az esetleges munkáltatói intézkedések megtétele végett*”³ – tájékoztatta a polgármestert is.

A vizsgálat megállapításai

I. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés kimondja, hogy ezt a jogot Magyarország többek között a környezet védelmével valósítja meg.

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) számú határozatában megállapította, hogy a környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata alapján az állam⁴ nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. E magas szintű védelem miatt elvárt tehát, hogy megalapozott, körültekintő előkészítés előzze meg azon döntéseket, amelyek közvetlen hatással vannak az élő és élettelen környezetre, a lakosság egészségi állapotát meghatározó tényezőkre.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) számú határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam köteleességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is.

II. Az ügy érdemében

A tényállásban foglaltak szerint a kifogásolt önkormányzati fakivágások 2008 és 2010 években történtek. Tekintettel arra, hogy a 2008-ban kiadott fakivágási engedély kézbesítése óta az Ajbt. 18. § (5) bekezdésében⁵ előírt határidő eltelt, vizsgálatom tárgyát kizárólag a 2010 évben született képviselő-testületi határozat alapján végzett fakivágások képezték.

Az ügy vizsgálata során különbséget kell tenni a különféle jogszabályok hatálya alá tartozó fakivágási eljárások között. A rendelkezésemre álló iratok szerint a képviselő-testület döntése egyrésztől patakmederben, illetőleg annak partvonalán⁶ álló fákat, másrésztől pedig közterületen álló, de vízfolyáshoz nem kapcsolódó fákat érintett.

A patakmederben álló fák kivágása a Vgtv. hatálya alá tartozik. A Vgtv. 4. § (1) bekezdés f) pontja alapján a települési önkormányzat feladata – többek között – a helyi vízrendezés és vízkárelhárítás, illetve a helyi árvíz- és belvízelvezetés. A feladatok elvégzéséről olyan színvonalon és olyan mértékben köteles gondoskodni, amely lehetővé teszi a Vgtv-ben meghatározott vízgazdálkodási közfeladatai ellátását.⁷

Ezek a feladatok – így az önkormányzatok tulajdonában álló vizek fenntartása is – a 120/1999. Kr-hez tartozó mellékletben felsorolt munkák rendszeres vagy az igénybevétel, elhasználódás mértéke szerinti, időszakos elvégzését jelentik.⁸ A melléklet⁹ fenntartási munkaként határozza meg a töltés menti – hullámtéri és mentett oldali – védősáv kialakítását, így különösen a terepegyengetést, fedőréteg-hiányok megszüntetését, vízelvezetést, gypápolást, illetve a fák, bokrok kivágását.

A hivatkozott feladatok elvégzése szakmai tudást igényel, a szakmai követelményeket pedig a jogszabályok, illetve a hatósági (vízjogi) engedélyek határozzák meg.¹⁰

Az önkormányzat által elvégzendő feladatok engedélyhez kötöttségét a Vgtv. szabályozza, amelynek 28. § (1) bekezdése szerint a vízimunka elvégzéséhez vízjogi engedély szükséges. A törvény fogalom-meghatározó rendelkezései szerint¹¹ vízimunkának minősül – többek között – „*az a tevékenység, amelynek az a rendeltetése, hogy a víz lefolyási, áramlási viszonyait, mennyiségét vagy minőségét, medrét, partját a vizek kártételeinek elhárítása (...) céljából befolyásolja*”.

Mindezek alapján az önkormányzat által végzett medertisztítási (fakivágási) munkálatok – a Vgtv. Szabályai, illetve fogalom-meghatározása, valamint a 120/1999. Kr. szerint – engedélyköteles vízimunkának minősülnek.

A vízjogi engedéllyel kapcsolatos részletes szabályokat a 72/1996. Kr. tartalmazza. E kormányrendelet alapján a vízimunka elvégzéséhez szükséges vízjogi létesítési engedélyt az építető, a tulajdonos vagy a vagyonkezelő köteles megszerezni.¹²

Az általános elsőfokú vízügyi hatósági hatáskört a környezetvédelmi, természetvédelmi, és vízügyi felügyelőség (a továbbiakban: felügyelőség) gyakorolja.¹³

Az önkormányzat a tényállásban szereplő fakivágási munkát jogszerűen – engedélyköteles vízimunkára tekintettel – csak és kizárólag a felügyelőség által kiadott vízjogi engedély birtokában végezhetné volna.

Tekintettel arra, hogy az önkormányzat ilyen engedéllyel nem rendelkezett, *a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint az egészséges környezethez való alapjog tekintetében visszásságot okozott.*

Az előzőekhez képest más jogszabályok hatálya alá tartoznak a jelen panasszal érintett, vízfolyáshoz nem kapcsolódó fák.

A Ötv. 8. § (1) bekezdése alapján a települési önkormányzat feladata többek között a helyi közszolgáltatások körében az épített és természeti környezet védelme.

Annak érdekében, hogy a köztulajdonban álló természeti értékek megfelelő védelemben részesüljenek, a fák kivágását a jogalkotó a 346/2008. Kr. rendelkezései szerint hatósági engedélyhez és garanciális jellegű eljárási szabályok betartásához kötötte.

A közterületen lévő fás szárú növény kivágását a növény helye szerint illetékes jegyző engedélyezi.¹⁴ Az engedély iránti kérelemnek tartalmaznia kell a kivágás indokát; a rendelkezni jogosult hozzájáruló nyilatkozatát; az érintett közterület nevét, helyrajzi számát, az érintett növény ingatlanon belüli elhelyezkedésének pontos megjelölését; a fás szárú növényre vonatkozó adatokat;¹⁵ a kivágás kivitelezésének részletes leírását, valamint a pótlásra vonatkozó nyilatkozatot, a faj, fajta, darabszám és hely feltüntetésével.

A fák kiemelkedő környezeti haszna miatt kivágásukra kizárólag olyan megalapozott indok szolgálhat, amely igazolja, hogy az önkormányzat Ötv. 8. § (1) bekezdésében foglalt feladatainak teljesítéséhez ez elkerülhetetlen.

A döntés megalapozottságát szolgálja a Ket. 50. § (1) bekezdése, amely alapján a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást¹⁶ kell lefolytatni.

A jogalkotó a fakivágási kérelem elutasításának a kötelezettségét írja elő¹⁷ abban az esetben, ha a kérelmező a fás szárú növény pótlásáról hiánypótlási felhívás ellenére sem nyilatkozott, a fás szárú növény áttelepítése szakmai és településrendezési szempontból célszerű és kivitelezhető, továbbá akkor is, ha a kivágás természetvédelmi vagy környezetvédelmi érdeket sért.

A közterületen lévő fás szárú növény kivágását követő egy éven belül a használó köteles gondoskodni a növény helyben történő szakszerű pótlásáról. A pótlás céljából történő telepítést meg kell ismételni, ha a telepítést követő vegetációs időszak kezdetén a fás szárú növény nem ered meg. E rendelkezések betartását – így a szakszerű pótlás teljesítését – a jegyző köteles ellenőrizni.¹⁸

Figyelemmel arra, hogy a konkrét ügyben a közterület tulajdonosa az önkormányzat, a Körjegyzőnek a Ket. kizárásra vonatkozó, a Ket. novella¹⁹ által hatályba léptetett rendelkezéseire is figyelemmel kell lennie. A kizárás szabályai szerint a jegyző hatóságként nem vehet részt annak a hatósági ügynek az elintézésében, amelyben az őt foglalkoztató önkormányzat, a foglalkoztató önkormányzat társulása vagy az egyéb munkáltatói jogokat gyakorló polgármester a határozattal jogosulttá, illetve kötelezetté válhat.²⁰ Ilyen esetben a kizárási okot a felügyeleti szerv vezetőjének kell bejelenteni, aki másik azonos hatáskörű hatóságot jelöl ki.²¹

Közterületen álló fák kivágását tehát a tulajdonosként eljáró képviselő-testület kérvényezheti a fák helye szerint illetékes jegyzőtől, aki ugyanakkor nem hagyhatja figyelmen kívül a Ket. hivatkozott előírásait. A fákat jogszerűen kivágni kizárólag a rendelet szerinti eljárásban kiadott engedély alapján lehet.

Tekintettel arra, hogy a vizsgált ügyben a fák kivágásához az önkormányzat nem kért fakivágási engedélyt, a Körjegyző pedig nem figyelmeztette az önkormányzatot a hivatkozott jogszabályi előírásokra, *ugyancsak a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való alapjoggal összefüggésben okoztak visszásságot.*

Intézkedéseim

Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a Nógrád Megyei Kormányhivatal vezetőjét, hogy a 2008-ban, és 2010-ben Kisecset Község területén kivágott fákkal összefüggő – a jogszabályi előírásoknak megfelelő – fapótlási kötelezettség előírására, valamint a szakszerű fapótlás megtörténtének ellenőrzésére jelöljön ki – a Ket. 43. § (5) bekezdése alapján – másik, azonos hatáskörű hatóságot.

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján Kisecset Község Önkormányzatánál, valamint Kétybodony – Kisecset – Sente Körjegyzőjénél kezdeményezem, hogy a jövőben a Vgtv., illetőleg az Ötv. által ráruházott feladatait a jogszabályoknak megfelelően, a jelentésemben tett megállapítások szerint lássa el.

Budapest, 2012. március 23.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

- ¹ A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény rendelkezései alapján 2011. január 1-jén megalakultak a közigazgatási hivatalokat is magába foglaló kormányhivatalok.
- ² Nógrád Megyei Közigazgatási Hivatal Hivatalvezetőjének N-TOR/213-5/2010. számú levele
- ³ Nógrád Megyei Közigazgatási Hivatal Hivatalvezetőjének N-TOR/213-6/2010. számú levele
- ⁴ Bár az Alkotmánybíróság határozata itt csak az államot említi, azonban az önkormányzati hatáskörben eldöntendő kérdések szempontjából a közhatalmat gyakorló szerv az önkormányzat, így ezekben a kérdésekben az Alkotmánybíróság megállapítása az önkormányzatokra is kiterjed.
- ⁵ Ajbt. 18. § (5) bekezdése szerint „Ha az ügyben jogerős közigazgatási határozat született, az alapvető jogok biztosához ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni”.
- ⁶ Kisecset településen a Bodonyi-patak folyik keresztül.
- ⁷ 120/1999. Kr. 3. § (1) bekezdés
- ⁸ 120/1999. Kr. 3. § (3) bekezdés
- ⁹ 120/1999. Kr. Melléklet I. 5. pont
- ¹⁰ 120/1999. Kr. 3. § (2) bekezdése szerint „Az (1) bekezdésben érintett közfeladatok ellátásának szakmai követelményeit a jogszabályok, illetve a közcélú vízellátási-művelési vízgazdálkodási célját, rendeltetését is rögzítő hatósági (vízjogi) engedélyek határozzák meg.”
- ¹¹ Vgtv. 1. számú melléklet 25. pont
- ¹² 72/1996. Kr. 3. § (1) bekezdés
- ¹³ A 72/1996. Kr. 1. § (1) bekezdése, illetve a vízgazdálkodással kapcsolatos helyi önkormányzati hatósági hatáskörökre vonatkozó 24-26. § rendelkezései alapján.
- ¹⁴ 346/2008. Kr. 6. § (1)
- ¹⁵ Így a fás szárú növény darabszámát, fajtát, fa esetében annak 1 méter magasságban mért törzsátmérőjét
- ¹⁶ A bizonyítási eljárás során a hatóság – ha szükséges – a Ket. 50. § (4) bekezdése alapján szakértői véleményt szerez be.
- ¹⁷ 346/2008. Kr. 6. § (3)
- ¹⁸ 346/2008. Kr. 8. § (1)
- ¹⁹ A Ket. módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény, amelynek előírásai 2009. október 1-jén lépnek hatályba.
- ²⁰ Ket. 42. § (5). bekezdés
- ²¹ Ket. 43. § (4)-(5) bekezdése

AJB-670/2012

A solymári Hősök utca megnövekedett forgalma

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Az eljárás megindítása

A panaszos beadvánnyal fordult a volt jövő nemzedékek országgyűlési biztosához, amelyben a solymári Hősök utca megnövekedett forgalmát sérelmezte. Panaszá szerint Solymár Nagyközség Önkormányzata (a továbbiakban: Önkormányzat) a Bajcsy-Zsilinszky utca forgalmi rendjét egyirányúvá változtatta, ezáltal a Hősök utcára terelte a forgalmat. A megnövekedett gépjármű-közlekedés erős zaj- és légszennyezést okoz az ott élőknek.

A panaszos beadványában előadta azt is, hogy gyakoriak a megengedettnél nagyobb sebességgel haladó gépjárművek¹. Különösen aggályosnak tartotta továbbá, hogy a gyalogjárdára parkoló gépjárművek az amúgy is keskeny járdán a gyalogos-közlekedést ellehetetlenítik, valamint akadályozzák a Mátyás király utcából bekanyarodó járműveket. Mindezek miatt véleménye szerint a Hősök utca közlekedés-biztonsági szempontból nem alkalmas kétirányú gépjárműforgalom levezetésére.

A panasz alapján felmerült az egészséges környezethez való alapvető jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért a volt jövő nemzedékek országgyűlési biztosa vizsgálatot indított.

A vizsgálat ideje alatt a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény hatályon kívül helyezésével hatályba lépett Magyarország Alaptörvénye, és az Országgyűlés elfogadta az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvényt (a továbbiakban: Ajbtv.) is. Ez utóbbi jogszabály rendelkezik arról, hogy a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának jogutódja 2012. január 1-jétől az alapvető jogok biztosa.

Érintett alapvető jog

- az egészséges környezethez való jog (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)

Alkalmazott jogszabályok

- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.)
- a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.)
- a környezet védelméről szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.)
- a helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat- és hatásköreiről szóló 1991. évi XX. törvény (a továbbiakban: Öfhtv.)
- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.)

- a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II.5.) KPM-BM együttes rendelet (a továbbiakban: KRESZ)
- a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény (a továbbiakban: Kftv.)
- a közterület-felügyelői intézkedések végrehajtásának módjáról és eszközeiről szóló 43/1999. (XI.26.) BM rendelet (a továbbiakban: BM rendelet)
- a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködés feltételeiről szóló 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 410/2007. Kr.)
- az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK)

A megállapított tényállás

A beadványban foglaltak alapján a volt jövő nemzedékek országgyűlési biztosa felvilágosítást kért az érintett Önkormányzattól.

Solymár Nagyközség lakossága (a budakörnyéki agglomerációra jellemző módon) jelentősen növekedett az elmúlt évtizedek alatt. Az 1970-es években mintegy 4000 lakos élt a településen, jelenleg azonban a népesség a 10000 főt is meghaladja. A település struktúrája lényegesen nem változott, az új lakosok az addig főként nyaralóövezetként szolgáló településrészekre (pl. Hutweide, Kerek-hegy) költöztek. Az Önkormányzat a településen 5250 gépjárművet regisztrált.

Az Önkormányzat a közlekedési koncepció felülvizsgálatának elfogadásakor döntött² a panaszban érintett forgalmi rend – először ideiglenes – bevezetéséről, majd a műszaki bizottság előterjesztése alapján véglegesítette³ is azt. A módosított forgalmi rend szerint a Bajcsy-Zsilinszky utca a Templom tértől a Mátyás király utca irányába egyirányú, a Hősök utcának a Mátyás király utca felé eső szakasza kétirányú, a Pillmann bíró utca és Marczibányi utcák közé eső szakasza pedig a Mátyás király utca irányába egyirányú. A Templom tér irányába a Hősök utca folytatásként az egyirányúsított Marczibányi utcán keresztül lehet eljutni.

Az Önkormányzat 2011. december 20-án reggel 7 és 8 óra között forgalomszámlálást végzett az érintett útszakaszokon. A Hősök utcában a Templom tér irányába 109, míg a Mátyás király utca irányába 98, így összesen 207 jármű, míg a Bajcsy-Zsilinszky úton összesen 280 jármű közlekedett. A Hősök utcát érintő adatok megegyeznek a panaszos által végzett forgalomszámlálás adataival, amely szerint szintén megközelítőleg 200 gépjármű haladt a reggeli időszakban.

Az Önkormányzat tájékoztatása alapján a Bajcsy-Zsilinszky utca Templom téri végénél lévő két közintézmény – általános iskola és művelődési ház, valamint több kereskedelmi egység jelentős forgalmat generál. A Bajcsy-Zsilinszky utca a Mátyás király utcába rossz belátási feltételek mellett csatlakozik, a főút pedig túl szűk egy kanyarodósáv kialakításához. Az Önkormányzat véleménye szerint „*a jelenlegi gépjárműszám és lakosság mellett a Bajcsy-Zsilinszky utca kétirányúvá tétele közlekedési káoszt okozna és balesetveszélyes lenne*”⁴.

A vizsgálat megállapításai

I. Hatásköröm tekintetében

Az Ajbtv. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – a helyi önkormányzat tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Jelen ügyben megállapítható, hogy az önkormányzat az Ajbtv. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján hatóságnak minősül, tehát az ügy vizsgálatára hatásköröm kiterjed. Vizsgálat lefolytatásának lehetőségét pedig az Ajbt. 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra.

II. A vizsgált alapjog tekintetében

Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – a környezet védelmének biztosításával valósítja meg.

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozatában megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önálló és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata alapján az állam⁵ nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. E magas szintű védelem miatt elvárt tehát, hogy megalapozott, körültekintő előkészítés előzze meg azon döntéseket, amelyek közvetlen hatással vannak az élő és élettelen környezetre, a lakosság egészségi állapotát meghatározó tényezőkre.

III. Az ügy érdemében

Magyarországon a helyi közügyek intézése és a helyi közhatalom gyakorlása érdekében helyi önkormányzatok működnek⁶. A helyi közutakat érintően a közút forgalmi rendjét – közútkezelőként⁷ – a helyi önkormányzat képviselő-testülete határozza meg⁸. A képviselő-testület közútkezelői hatáskörét gyakorolva a fent említett két határozatával szabályozta a forgalmi rendet.

A települési önkormányzatnak az épített és természeti környezet védelmével, vagyis az egészséges környezet fenntartásával kapcsolatos feladata is van⁹. Felel a jogszabályok keretein belül a településrendezési feladatok ellátásáért, az épített környezet emberhez méltó és esztétikus kialakításáért, valamint a helyi építészeti örökség védelméért is. E feladatait a települési önkormányzat többek között a helyi építési szabályzat, valamint a településrendezési tervek elkészíttetésével és azok elfogadásával látja el¹⁰.

Ezzel kapcsolatosan a Kvt. alapfogalmai között szereplő megelőzés követelménye az ismert és várható hatások elleni fellépést jelenti, amely elvárja az önkormányzat részéről a szükséges megalapozottságot, illetve körültekintést. A fenntartható fejlődés és az ezzel szoros összefüggésben a környezeti elemek egységes védelme megköveteli, hogy az önkormányzati döntések ne tüneti kezelést, hanem – hosszú távú hatással bíró – rendszerszintű megoldást jelentsenek.

A közlekedés okozta környezetszennyező hatások léte a gépjármű-közlekedés intenzitásának megnövekedésével az egyik legsúlyosabb és legnehezebben kezelhető probléma, amely mind a közlekedési ágazatot, mind a környezetvédelmet érinti. Az elmúlt évek erőteljes motorizációja több települési önkormányzat közlekedési lehetőségeinek határát feszíti.

A lakosság számának növekedése együtt jár a gépjárműszám növekedésével, ez azonban az utóbbi évek piaci lehetőségeinek bővülésével az arányos növekedést meghaladó, ugrásszerű emelkedést jelentett. Solymár a fenti problémával kiemelten sújtott település, mivel az általánosan megfigyelhető gépjárműszám-növekedés itt ugrásszerű lakosságszám-növekedéssel is párosult. Az Önkormányzat a megnövekedett gépjárműforgalom zavaró hatását a lakosságszám-növekedés és a piaci folyamatok eredményének tekinti.

A településen bekövetkező – az itt megfigyeltékhez mérhető – lakosságszám-változás azonban *nem független az önkormányzat döntéseitől*: az önkormányzat a településrendezési eszközök megalkotásával és következetes alkalmazásával, valamint az építészeti hatósági hatáskör gyakorlásával jelentősen befolyásolhatja, illetve minden esetben képes befolyásolni a településrészek beépíthetőségét, ezáltal pedig a település lakosságának számát.

A településrendezési tervekben új területek beépítésre szánt területté nyilvánítása, illetőleg a beépíthetőség intenzitásának növelése esetén az önkormányzatnak meg kell terveznie sok más kérdés mellett (mint pl. vízvezetés, egészségügyi ellátás, stb.) a településrész közlekedésének megoldhatóságát – így jelen esetben a megfelelő mértékű gépjármű-közlekedés lebonyolítására alkalmas útvonal kijelölését – is.

Solymáron 2009-ben megépült a Hutweide településrészt a főúttal összekötő Kert utca. Az Önkormányzat tájékoztatása szerint *„Azok, akik nem kifejezetten a Templom térre mennek, hanem a Hutweide településrésze, Árok utca, Bocskai utca, Kossuth Lajos utca környékére inkább a Kert utcát veszik igénybe, amely így eleve csökkenti a Templom tér forgalmát”*¹¹.

Az Önkormányzat azonban a Hősök utca átmenő forgalmát semmilyen módon nem korlátozta, ezáltal a fenti kijelentés *nem megalapozott*. A Hűvösvölgy irányából érkező gépjárművek a Hutweide területét a Mátyás király utca – Hősök utca – Marczibányi utca – Nagykovácsi utca – Turista utca – Cseresznye utca útvonalon a Cseresznye utcáig elsőbbségadási kötelezettség nélkül, nagyrészt egyirányú utcán, lényegében zavartalanul közelítik meg. Ez az útvonal megközelítőleg másfél kilométerrel rövidebb, mint a Mátyás király utca – Terstyánszky utca – Kert utca útvonal, ahol ráadásul a Bajcsy-Zsilinszky utcai autóbusz-megálló, a József Attila utcába balra nagyívben kanyarodó forgalom és az útvonalon többször keresztezett gyalogos-átkelőhely is lassítja a közlekedést¹². Az utak kihasználtsága a lehetőségek függvényében változik, mindig a legkedvezőbb megoldást választva¹³.

Az Önkormányzatnak a településen lakók egészséges környezetének biztosítása érdekében mindent meg kell tennie azért, hogy a gépjármű-közlekedés a lehető legkevesebb környezeti terheléssel járjon, így jelen esetben minél rövidebb szakaszt tegyen meg kisebb forgalomra méretezett útvonalon. Ennek biztosítása érdekében lehetőség van arra, hogy a gépjárművek a Hősök utcát a környező utcák és a Templom tér elérését elősegítő célforgalmi jelleggel, és ne távolabbi településrészek megközelítéséhez átmenő forgalmi lehetőségként használják.

Helyszíni szemle alapján a gyalogjárda átlagos szélessége megközelítőleg 1 méter. A gyalogjárdák keresztmetszvényére vonatkozó jogszabályi előírás szerint a járda legkisebb hasznos szélessége 0,75 méter többszöröse, de legalább 1,5 méter¹⁴. A járdán gépjárművel csak akkor szabad megállni, ha a gyalogosok közlekedésére legalább 1,5 méter szabadon marad¹⁵.

Tekintettel arra, hogy az itt lévő gyalogjárda felülete ezeket az értékeket nem éri el, közlekedésbiztonsági okból különösen fontos, hogy a gépjárművel közlekedők a megállásra vonatkozó szabályokat betartsák (a Hősök utca végén tapasztalható ilyen jellegű szabálytalanságok az utcába való bekanyarodást is befolyásolják).

Az Alaptörvényben szereplő jogállamiság elvéből következő jogbiztonság megköveteli, hogy a közlekedési jogszabályok betartása és betartatása érdekében a hatáskörrel rendelkező szervek mindent elkövessenek.

A Kkt. szabályozza a közúti közlekedés ellenőrzését, amelynek ki kell terjednie a közúti közlekedés rendjére. Az e tekintetben meghatározott ellenőrzési feladatok végzésére a rendőrség jogosult¹⁶. Az ellenőrzést végző rendőr többek között a közlekedési rendszabályok megtartását, a járműhasználat szabályszerűségét, az okmányokra és a felszerelésekre vonatkozó előírások megtartását ellenőrizheti¹⁷, rendőri feljelentést követően szabálysértési eljárás indulhat¹⁸.

A közterületi rend és tisztaság védelméről a települési önkormányzat közterület-felügyelet, illetőleg közterület-felügyelő útján gondoskodhat. A közterület-felügyelő a rá vonatkozó jogszabályok szerinti intézkedéseket tehet, így többek között helyszíni bírságot vethet ki, illetve szabálysértési eljárást kezdeményezhet.¹⁹

A közlekedési szabályokat megszegőkkel szemben lehetőség van közigazgatási bírság kiszabására is. A gépjármű üzemben tartója felel azért, hogy az általa üzemeltetett, illetve használt gépjárművel a megengedett legnagyobb sebességre vonatkozó – külön jogszabályban meghatározott – egyes előírások betartásra kerüljenek.

Az utca célforgalmi jellegének elősegítése érdekében az Önkormányzatnak lehetősége van forgalomtechnikai elemek létesítésére, amelyek a csillapítani rendelt útszakaszon csökkentett sebességű, ám egyenletes haladást biztosítanak, továbbá egyre gyakoribb megoldás az egész településrészeket 30 km/h-s övezetté (Zóna 30) alakító közlekedésszervezés, amely szemléletében is megváltoztathatja egy adott település közlekedési szokásait.

Intézkedéseim

Tekintettel arra, hogy az ügyben alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapítottam meg, külön intézkedést nem kezdeményezek. A megalapozott lakossági kifogások alapján azonban felkérem Solymár Nagyközség Önkormányzatát:

1. fontolja meg olyan intézkedések kezdeményezését, amelyekkel a Hősök utca átmenő forgalmi lehetőségét kizárja;
2. fontolja meg a Hősök utca és a környékbeli utcák forgalomcsillapítását, így különösen a 30 km/h-s övezet létrehozásának, a tehergépjárművek behajtási korlátozásának (súlybeli, illetve időbeli) lehetőségével;
3. helyezzen hangsúlyt a közlekedési szabályokat megszegő gépjárművek fokozottabb ellenőrzésére, ennek érdekében működjön együtt a rendőrséggel és az ott élő lakossággal.

Budapest, 2012. május 20.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Ezt az állítást a beadványához csatolt dokumentációban több helyi lakos is megerősítette.

² Solymár Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének 79/2004. (VII.9.) számú határozata

³ Solymár Nagyközség Önkormányzata Képviselő-testületének 128/2004. (XI.5.) számú határozata

⁴ Solymár Nagyközség Polgármesteri Hivatalának V-018-1/2012. számú levele

⁵ Bár az Alkotmánybíróság határozata itt csak az államot említi, azonban az önkormányzati hatáskörben eldöntendő kérdések szempontjából a közhatalmat gyakorló szerv az önkormányzat, így ezekben a kérdésekben az Alkotmánybíróság megállapítása az önkormányzatokra is kiterjed.

⁶ Alaptörvény 31. cikk (1) bekezdés

⁷ Kkt. 33. § (1) bekezdés bb) pontja

⁸ vö. Kkt. 34. § (2) bekezdés, valamint Öfhtv. 92. § (10) bekezdésének a) pontja

⁹ Ötv. 8. § (1) bekezdés

¹⁰ Étv. 6. § (1) és (3) bekezdése

¹¹ Solymár Nagyközség Polgármesteri Hivatalának V-018-1/2012. számú levele

¹² A másik irányba (Hutweide – Mátyás király utca) az áthaladás nem ilyen egyszerű, így ekkor reálisabb alternatíva a Kert utcai kapcsolat. Az Önkormányzat forgalomszámlálási adatai kizárólag a reggeli 7-8 órák közötti időszakra vonatkoztak. Ekkor a jellemző közlekedési irány a Kert utca kihasználtságát jobban mutatja, illetve az iskolába, valamint óvodába gépjárművel közlekedő szülők az iskola/óvoda elhelyezkedése miatt a Bajcsy-Zsilinszky utcán, vagy a József Attila utcán keresztül hagyják el a Templom tér környékét. A Hősök utca forgalmi leterheltségéről teljesebb képet alkotna egy délutáni csúcsidőben végzett forgalomszámlálás, amely a kedvező közlekedési adottságokat kihasználó, Hutweidére hazatérő gépjárművek közlekedési szokásait is kimutatná.

¹³ Vö: Morris, Robert. "Traffic as a Function of Supply and Demand." In *Traffic Quarterly*. Volume 31. Connecticut: ENO Foundation for Transportation. 1977. pp. 591-603.

¹⁴ OTÉK. 39. § (2) bekezdés a) pont

¹⁵ KRESZ. 40. § (8) bekezdés b) pont

¹⁶ Kkt. 44. § (1) és (2) bekezdése

¹⁷ Rtv. 44. § (1) bekezdés b) pontja

¹⁸ Az Sztv és a SzKr. rendelkezései alapján

¹⁹ vö: Kftv. 16.-17. §, 20. §, illetve BM rendelet 8. §

AJB-694/2012

A gyámhivatal eljárása, eseti gondnok kirendelése

Előadó: dr. Gyórfy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos Rétság Város Gyámhivatala eljárását sérelmezve fordult hozzám. Előadta, hogy egy ingatlanak $\frac{1}{4}$ részben testvére, $\frac{1}{4}$ részben pedig ő a tulajdonosa. 2011 márciusában szerzett tudomást arról, hogy testvére tulajdonrészének – tartási szerződés alapján – eltartója lett a tulajdonosa. Tudomására jutott az is, hogy testvére számára az ügyben eseti gondnokot rendelt a gyámhivatal.

Sérelmezte, hogy a gyámhivataltól nem kapott felvilágosítást az eseti gondnok kirendelésének szükségességéről és iratbetekintést sem engedélyeztek számára.

Rétság Város jegyzőjét 2011 szeptemberében a panaszban sérelmezettek vizsgálatára kértem.

Az érintett alapvető jogok

– A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bek.) *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”*, illetve a 2011. december 31-ig hatályban volt Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdése.)

A megállapított tényállás

A panaszban foglaltak kivizsgálására felkért jegyző számára – a 2011. december 31-ig hatályban volt, az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 18. §-a alapján – a válaszadásra nyitva álló határidőt 30 napon jelöltem meg. A jegyző e határidőn belül megkeresésemre nem válaszolt. Ezért 2011. november 2-án kelt levelemben annak soron kívüli megküldésére kértem. Miután sürgetésemre sem kaptam választ, a késedelem okáról 2011. október 1-jén telefonon érdeklődtem. A jegyző ígéretet tett a válasz napokon belüli postázására. Ez azonban továbbra is elmaradt. 2012. február 1-jén telefonon ismét érdeklődtem megkeresésem teljesítése iránt. Azt a tájékoztatást kaptam, hogy a válasz „úton” van.

Minderre figyelemmel 2012. március 1-jén a megyei kormány megbízottat kértem fel a panaszban sérelmezettek, valamint a jegyző mulasztása okának vizsgálatára.

A kormány megbízott válasza szerint a gyámhivatali dokumentumok között a panaszos iratbetekintési kérelme nem lelhető fel. A gyámhivatal szerint pedig a panaszos az ügyben semmilyen kérelmet nem nyújtott be. A kormányhivatalnak adott válaszában a jegyző elismerte mulasztását abban, hogy megkeresésemnek nem tett eleget.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat 2012. január 1. napjától az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv (hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján a jegyző közigazgatási feladatokat lát el, így eljárásának vizsgálatára kiterjed a hatásköröm. Az Ajbt. 21. § (2) bekezdése kimondja azt is, hogy megkeresésemnek az általam megállapított határidőn belül eleget kell tenni.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alkotmánybíróság 9/1992. (I. 30.) AB határozatában megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. *Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.* Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. *Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.*

A jogállam fogalmának egyik feltétlen ismérve tehát a jogbiztonság. A jogbiztonságnak viszont elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Az alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket* [56/1991. (XI. 8.) AB határozat].

III. Az ügy érdemében

Az eljárásom során megállapított és ismertetett tényállás szerint a jegyzőtől tájékoztatást, valamint iratmásolatok megküldését kértem. Megkeresésemre – többszöri sürgetés ellenére – választ nem kaptam. Az ügy érdemében tájékoztatást csak a kormány megbízott adott. A tájékoztatás alapján alapvető joggal összefüggő visszasságot nem állapíthattam meg, mivel a panaszos állítása és a hatóság válasza között ellentmondás van. A feladat- és hatáskörömet szabályozó törvény alapján a két állítás közötti ellentmondás feloldására nincs jogszabályi felhatalmazásom.

A 2011. december 31-ig hatályban volt, Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 32/B. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési biztos alkotmányos feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat vizsgálja, vagy vizsgálta, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. E feladat teljesítése érdekében biztosította számomra az Obtv. az információk beszerzésének széleskörű jogosítványait (Obtv. 18. §). Az Obtv. 18. § (11) bekezdése szerint: ha az országgyűlési biztos az Obtv. 18. § (2)-(4) bekezdéseiben foglalt felhatalmazása alapján adatot (felvilágosítást, magyarázatot, vizsgálat lefolytatását stb.), iratmásolatot kér, a megkeresésnek – ha az Obtv. másként nem rendelkezik – a megkeresett szerv az országgyűlési biztos által megállapított határidőn belül, amely tizenöt napnál rövidebb nem lehet, köteles eleget tenni.

A 2012. január 1. napján hatályba lépett Alaptörvény 30. cikkelyének (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Ugyanezen cikkely (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat vizsgálja vagy vizsgálta, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

Az Ajbt. 21. § (1) bekezdésének b) pontja szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálata során, vizsgálat lefolytatására kérheti fel a vizsgált hatóság vezetőjét, felügyeleti szervének vezetőjét, vagy az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét.

A hivatkozott szakasz (2) alapján az alapvető jogok biztosa megkeresésének az általa megállapított határidőn belül eleget kell tenni. A határidő nem lehet rövidebb tizenöt napnál.

A hivatkozott törvényi felhatalmazások alapján kerestem meg a jegyzőt, akinek válaszadási kötelezettsége ugyanacsak a törvényen alapul. A jegyző azonban kérésemet többszöri megkeresésemre sem teljesítette.

A feladataim ellátásához biztosított lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen, kétséget kizáró módon meghatározzák. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy feladat- és hatáskörömet el tudjam látni, mely nem más, mint az alapvető jogok védelme. Ha a megkeresett szerv a törvény által szabályozott formalizált eljárási szabályok alapján kiadott megkeresésemre nem válaszol, akadályoz az Alaptörvényben (korábban Alkotmányban) meghatározott feladatom ellátásában, továbbá lehetetlenné válik, vagy jelentősen megnehezül az adott ügygel összefüggő körülmények felderítése és az annak eredményétől függő intézkedések megtétele.

Mindezek alapján megállapítom, hogy megkereséseim teljesítésének elmaradása sértette vizsgálati jogosultságomat, továbbá korlátozott feladataim ellátásában, ezáltal a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő sérelmet okozott. Jelen esetben az alapjoggal összefüggő visszasságot a jegyző mulasztása okozta.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszasság jövőbeni elkerülése érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a *Nógrád Megyei Kormányhivatal vezetőjét*, hogy az irányítása alá tartozó hatóságok figyelmét hívja fel az Ajbt. 21. § (2) bekezdésében foglalt kötelezettségükre, miszerint az alapvető jogok biztosa megkereséseinek a jövőben a törvényben előírtak szerint tegyenek eleget.

Budapest, 2012. május 25.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-697/2012

Gyermek ideiglenes hatályú elhelyezése, eljárás elhúzódása

Előadó: dr. Gyórfy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos 1995-ben született fia és 1997-ben született lánya ideiglenes hatályú elhelyezése ügyében – sérelmezve Újfehértó Város Gyámhivatala (gyámhivatal) elhúzódó eljárását – fordult hivatalomhoz.

Figyelemmel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonsághoz, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, továbbá a gyermeki jogok sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági

végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Tekintettel arra, hogy a gyámhivatal az Ajbt. 18. § (1) bekezdésnek a/ pontja szerint közigazgatási feladatot ellátó szerv, így eljárásának vizsgálatára kiterjed hatásköröm.

Az Ajbt. 21. § (1) bekezdésének b/ pontja alapján a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalának (szociális és gyámhivatal) vezetőjét felkértem a panaszban sérelmezettek vizsgálatára, és annak eredményétől függően a szükséges intézkedések megtételére. Kértem, hogy az ügyben keletkezett dokumentumokat is bocsássa rendelkezésemre.

Az érintett alkotmányos jogok

– A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B/cikk/1/bek.)

– A tisztességes eljáráshoz való jog *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* (Alaptörvény XXIV. cikk/1/bek.)

– A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga. *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* (Alaptörvény XVI. cikk /1/ bek.)

Az alkalmazott jogszabályok

1952. évi IV. törvény a házasságról, a családról és a gyámságról (Csjt.)

1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)

149/1997. (IX. 10.) Korm. Rendelet a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (Gyer.)

A megállapított tényállás

A panaszos beadványa szerint gyermekeit a bíróság 2005-ben az édesanya gondozásába helyezte. Az elmúlt év júniusától a gyermekek az anya rendezetlen lakáshelyzete miatt a panaszoshoz költöztek. A panaszos 2011. augusztus 9-én kérte az újfehértói városi gyámhivatalt, hogy ideiglenes hatállyal helyezze hozzá gyermekeit és indítson pert a gyermekelhelyezés megváltoztatása iránt. Sérelmezte, hogy az ügyben érdemi döntés panaszra hivatalomhoz való benyújtásáig (2011. november 18.) nem született.

A rendelkezésemre bocsátott dokumentumok szerint a gyermekeket és édesanyjukat a panaszos hivatkozott kérelme benyújtása napján meghallgatta a gyámhivatal. Az anya elmondta, hogy 2009 augusztusa végén gyermekeivel szüleikhez (nagyszülőkhöz) költözött. Édesanyjával megromlott a viszonya, ezért a gyermekek 2011. június 18-án elmentek az édesapjukhoz. Ez nem volt rendkívüli, hiszen a nyarat addig is Újfehértón (elsősorban az apai nagyszülőnél) töltötték. Az anya a szüleitől azóta elköltözött.

A gyermekek meghallgatásukkor akként nyilatkoztak, hogy ha édesanyjuk lakáshelyzete rendeződik vele szeretnének élni, ha ez rövid időn belül nem valósul meg édesapjukkal maradnának.

A gyámhivatal az eljárás megindításáról a feleket 2011. augusztus 17-én értesítette, egyúttal az anyát és az apai nagymamát augusztus 29-ére tárgyalásra idézte, a panaszost és a gyermekeket az időpontról értesítette. A hatóság az apai nagymamánál augusztus 22-én környezettanulmányt készített, augusztus 24-én pedig érkeztette az anya – 2011. szeptember 1-jétől határozatlan időre szóló – lakásbérleti szerződését.

Az augusztus 29-ére összehívott tárgyaláson az anya elmondta, hogy a gyermekeit tájékoztatta a lakásbérletről, ők azonban nem voltak hajlandóak Újfehértóról Nyíregyházára költözni. Az anya ragaszkodott gyermekei neveléséhez.

Az apa is fenntartotta a gyermekek ideiglenes hatályú hozzá helyezésére, és a gyermekelhelyezés megváltoztatása tárgyában perindításra tett javaslatát. Az apai nagyszülő pedig kérte az édesanyját, járuljon hozzá, hogy unokái az édesapjuknál maradhassanak.

2011. október 10-én a gyámhivatal az illetékes gyermekjóléti szolgálatokat az anya tartózkodási és a panaszos lakóhelyén való környezettanulmány készítésére kérte. Az elkészült környezettanulmányok szerint mindkét szülő lakása alkalmas a gyermekek ellátására.

2011. október 14-én az anya személyesen érdeklődött a hatóságnál az ügy állásáról. Elmondta, hogy rendszeres jövedelemmel rendelkezik, segítette a gyermekek beiskolázásában, tanulmányi előmenetelükről személyesen tájékozódott. Ugyanezen a napon a gyámhivatal mindkét gyermekről pedagógiai jellemzést kért.

A panaszos 2011. október 19-én a Nyíregyházi Városi Bíróságon keresetet nyújtott be a gyermekelhelyezés megváltoztatása iránt és kérte, hogy a bíróság ideiglenes intézkedéssel nála helyezze el gyermekeit. A keresetlevelet a gyámhivatal 2011. november 11-én érkeztette. A bíróság az első tárgyalási napot 2012. január 24-ére tűzte ki. A rendelkezésemre álló dokumentumok szerint a bíróság ideiglenes intézkedést nem hozott. A gyámhivatal az apa gyermekei ideiglenes hatályú elhelyezésére vonatkozó kérelmét – tekintettel arra, hogy annak jogszabályi feltételei nem állnak fenn – a 424/25/2011. számú, 2011. december 8-án kelt határozatával elutasította. A határozat tartalmazza, hogy a hatóság az irányadó ügyintézési határidőt túllépte.

A panaszos a határozatot megfellebbezte. A szociális és gyámhivatal a XVI-C-01/00090-3/2012. számú, 2012. január 9-én kelt végzésével az elsőfokú döntés formáját végzésre változtatta, az ideiglenes hatályú elhelyezés ügyében indult eljárást megszüntette. Az indoklás szerint „A Csjt. hivatkozott jogszabályi rendelkezései alapján a gyermekelhelyezés megváltoztatására a bíróság rendelkezik hatáskörrel, így a városi gyámhivatal hatáskör hiányában utasította el az apának a gyermekek nála történő ideiglenes hatályú elhelyezése iránti kérelmét, hiszen a perindítást követően már nem rendelkezett arra vonatkozó hatáskörrel. Hatásköre hiányát megállapítva a városi gyámhivatalnak végzésben kellett volna megszüntetnie az eljárást.”

A kérésre lefolytatott felügyeleti eljárás keretében a szociális és gyámhivatal megállapította, hogy a 2011. augusztus 9-én indult eljárásban a gyámhivatal 2011. december 8-án hozott döntést, mely időszakból a belföldi jogsegélyek időtartama mindössze 37 nap volt, a gyámhivatal az ügyintézési határidőt jelentősen túllépte, ezért a másodfokú hatóság a gyámhivaltól 6000 Ft megfizetésére kötelezte.

A vizsgálat megállapításai

A Gyvt. 72. §-a szerint a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését megalapozza, ha a gyermek felügyelet nélkül marad vagy testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését családi környezete vagy önmaga súlyosan veszélyezteti, és emiatt azonnali elhelyezése szükséges. Az ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozó súlyos veszélyeztetettségnek minősül a gyermek olyan bántalmazása, elhanyagolása, amely életét közvetlen veszélynek teszi ki, vagy testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődésében jelentős és helyrehozhatatlan károsodást okozhat. Az ideiglenes hatályú elhelyezésről a jegyző, a gyámhivatal, a rendőrség, az idegenrendészeti hatóság, a menekültügyi hatóság, az ügyészség, a bíróság valamint a büntetés-végrehajtási intézet parancsnoksága hozhat döntést. A Gyer. 96. § (1) bekezdése rendelkezik az ideiglenes hatályú elhelyezésről való döntés előtt meghallgatandó személyek köréről. (Szülő és más törvényes képviselő, a gondozó, a korlátozottan cselekvőképes személy és az ítélőképessége birtokában levő cselekvőképtelen gyermek, továbbá minden esetben az, akivel szemben kötelezettséget kívánnak megállapítani, valamint – szükség szerint – a gyermek más közeli hozzátartozói). A meghallgatást akkor lehet mellőzni, ha az amiatt beálló késedelem elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel járna.

Az ideiglenes hatályú elhelyezésnek tehát két együttes feltétele van, egyrészt a gyermek súlyos veszélyeztetettsége, másrészt az azonnali intézkedés szükségessége. Ebből következően a döntés csak akkor lehet megalapozott, ha súlyos veszélyhelyzet és az azonnali intézkedés szükségessége között ok-okozati összefüggés áll fenn. Vagyis olyan súlyos, életveszélyes, helyrehozhatatlan következményekkel fenyegető helyzet miatt kell/lehet a gyermekeket elhelyezni, amely helyzet úgy következett be, hogy felügyelet nélkül maradtak, vagy ezt a helyzetet önmaguk, illetve a családi környezet idézte elő. [A gyermekvédelem nagy kézikönyve Complex 2011. 698. o.]

Az Újfehértói Városi Gyámhivatal a Gyer. rendelkezését betartva meghallgatta a szülőket, a nagyszülőt és a korlátozottan cselekvőképes gyermekeket. A meghallgatás eredménye szerint a gyermekek nem voltak olyan súlyos, azonnali intézkedést igénylő veszélyhelyzetben, ami az ideiglenes hatályú elhelyezésüket megalapozta volna. Álláspontom szerint a panaszos ilyen irányú kérelme – a 2011. augusztus 9-i meghallgatásokat követően – jogszerűen elutasítható lett volna.

A hatóság ezt követő eljárási cselekményei (környezettanulmányok készítése, iskolai jellemzések bekérése, tárgyalás tartása) a felülvizsgálati eljárás keretébe tartoznak. Az ideiglenes hatályú elhelyezésről való döntés felülvizsgálata ugyanis – függetlenül attól, hogy arra mely beutaló szerv intézkedése alapján kerül sor, és hogy a döntést megfellebbezték-e – a gyámhivatal kötelezettsége. Ha az ideiglenes elhelyezés okai nem állnak fenn, azt a gyámhivatal harminc napon belül megszünteti. Ha a gyermek nem helyezhető vissza abba a családba ahonnan kiemelték, a gyámhivatal harmincöt napon belül elrendeli a gyermek átmeneti vagy tartós nevelésbe vételét, vagy két hónapon belül pert indít az ideiglenes hatályú elhelyezés fenntartása vagy megváltoztatása mellett a gyermekelhelyezés megváltoztatása, illetve a szülői felügyelet megszüntetése iránt. [Gyvt. 73. § (1) és (2) bek]

A 2011. augusztus 29-én tartott tárgyalás idején már a gyámhivatalnál volt az anya lakhatási körülményeinek rendezését igazoló lakásbérleti szerződés. A korlátozottan cselekvőképes gyermekek azon nyilatkozata, hogy nem akarnak a szülői felügyeleti jogot gyakorló szülővel albérletbe menni, irreleváns az ideiglenes hatályú elhelyezés tárgyában folytatott gyámhivatali eljárásban. Ennek figyelembevételére a gyermekelhelyezés megváltoztatása tárgyában indult perben a bíróság hatáskörébe tartozik. A gyámhivatal következő eljárási cselekményére a tárgyalást követő mintegy másfél hónap múlva került sor, az ügyben érdemi döntést pedig csak a panaszos által gyermekelhelyezés megváltoztatása tárgyában benyújtott keresetről való tudomásszerzést követő közel egy hónap múlva hozott.

Az Alaptörvény B. cikkének (1) bekezdése deklarálja Magyarország független demokratikus jogállamiságát. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam [...] köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek.

Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság a 72/1995. (XII. 15.) AB határozatában a jogbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. A döntés szerint az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket.

Mindebből következően az ideiglenes hatályú elhelyezésre vonatkozó törvényi rendelkezés nem megfelelő értelmezésére is visszavezethető elhúzódo eljárásával a gyámhivatal visszásságot okozott a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével összefüggésben. Ezen túl sérültek az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében foglaltak is, amely szerint a hatóságnak tisztességes módon és ésszerű határidőn belül kell eljárnia.

A szociális és gyámhivatal álláspontja szerint az első fokon eljáró gyámhivatalnak – figyelemmel a Csjt. 72/A §-ára – az ideiglenes hatályú elhelyezés tárgyában folytatott eljárását hatásköre hiányában kellett volna megszüntetnie.

A hivatkozott rendelkezés alapján a gyermek elhelyezésének megváltoztatását abban az esetben lehet kérni, ha azok a körülmények, amelyekre a bíróság a döntését alapította, utóbb lényegesen megváltoztak, és ennek következtében az elhelyezés megváltoztatása a gyermek érdekében áll. Perindításra a szülő, a gyámhatóság és az ügyész jogosult. Ha a gyermek elhelyezése érdekében azonnali intézkedésre van szükség, a bíróság soron kívül, ideiglenes intézkedéssel határoz. [Gyvt. 72/A. § (2), (3), (4) bek.] Egy folyamatban lévő per azonban a Gyvt. 72. § (1) bekezdésben nevesített szervek ideiglenes hatályú elhelyezésére való jogosultságát és kötelezettségét a gyermek súlyos, azonnali intézkedést igénylő veszélyeztetettsége esetén nem zárja ki. A beutalásra jogosult szerv kötelessége a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezéséről gondoskodni, ha például a gyermekelhelyezés, vagy annak megváltoztatása tárgyában folyamatban lévő per alatt a gondozó szülővel rendkívüli esemény történik (hosszabb kórházi kezelést igénylő balesetet szenved, előzetes letartóztatásba kerül stb.) és a gyermek felügyelet nélkül marad. Előfordulhat, hogy a szülői felügyelet szüneteltetése hatálya alatt álló, pert indító szülő rövid időn belül nem érhető el (pl. külföldön tartózkodik), ezért azonnali intézkedésként a gyermek hozzá nem helyezhető. Ilyenkor a beutaló hatóság köteles – a Gyvt.-ben felsorolt sorrendiséget figyelembe véve – a gyermeket ideiglenes hatállyal más személynél, vagy gyermekvédelmi intézményben elhelyezni. [Gyvt. 72. § (1) bek.]

Megállapítom, hogy a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala – az ideiglenes hatályú elhelyezésre vonatkozó törvényi rendelkezés nem megfelelő értelmezésével – ugyancsak a jogállamiságból eredő jogbiztonsággal, valamint a tisztességes eljárás követelményével összefüggésben okozott visszásságot.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni elkerülése érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a nemzeti erőforrás minisztert, hogy – a Kormányhivatalok útján – tájékoztassa az első- és másodfokon eljáró gyámhivatalokat a jelentésemben foglaltakról.

Budapest, 2012. február 7.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-699/2012

Nabucco gázvezeték, előzetes konzultációk elmaradása

Előadó: dr. Juhász Zoltán

Az eljárás megindítása

A Magyar Természetvédők Szövetsége (a továbbiakban: panaszos) beadványa alapján a volt jövő nemzedékek országgyűlési biztosa rendelt el vizsgálatot. Az előadott tényállás szerint a panaszos civil szervezet ügyfélként kívánt bejelentkezni a Nabucco Magyarország Gázvezeték Kft. megbízásából az Olajterv Zrt. által benyújtott kérelem alapján megindult előzetes konzultációs eljárásba, melynek tárgya a Nabucco gázvezeték Magyarország területén áthaladó szakaszának létesítésével kapcsolatos környezeti hatások vizsgálatára szolgáló környezeti hatástanulmány tartalmi követelményeinek meghatározása. A civil szervezet által előadottak szerint a négy, különböző illetékességű környezetvédelmi hatóság négyféleképpen döntött az ügyféli jogállás kérdésében. Kifogásolja a beadványozó emellett azt is, hogy a kérelmező hatósághoz benyújtott előzetes konzultációra irányuló kérelmét visszavonta és kérte előzetes vizsgálat lefolytatását.

Érintett alapvető jogok és alkotmányos értékek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- az egészséges környezethez való jog (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)

Alkalmazott jogszabályok

- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.),
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.),
- a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: KHV rendelet).

A megállapított tényállás

A Nabucco gázvezeték a törökországi Ahiboz (Ankara) állomással indul, és Törökországon, Bulgárián, Románián és Magyarországon át az ausztriai Baumgartenbe vezet. A tervezett vezeték az ahibozi állomáson csatlakozik a meglévő törökországi betápláló vezetékhez, mely két irányból kaphat gázt (Grúzia, Irán). A Nabucco vezeték maximális szállítóképessége 31 Mrd m³/év lesz, melyet négy lépcsős ütemezéssel érnek el.

A gázszállító vezeték teljes hossza 3300 km, amelyből a magyarországi szakasz 383,43 km, ez átlósan szeli át az országot, több környezetvédelmi hatóság illetékességi területét érintve. A tervezett vezeték a Nagylak-Hódmezővásárhely, Szentés-Sárosd, Mosonszentmiklós-Rajka szakaszokon részben meglévő nyomvonalon halad. A teljes magyarországi szakaszon 10 szakaszolóállomás és 3 elvételi pont, valamint a kilépési pontnál mérőállomás épül.

Az iratok szerint a Nabucco gázvezeték megvalósítása tárgyában a KHV rendelet előírásai alapján folyó előzetes konzultáció során a panaszos ügyféli jogállás biztosítása iránti kérelmet terjesztett elő négy, különböző illetékességű környezetvédelmi hatósághoz.

2010. február 9-én küldött válaszában az Észak-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (a továbbiakban: ÉD-KTVF) *elismerte az ügyféli jogállását, azonban a panaszos tájékoztatása szerint nem adott semmilyen információt* azon anyagokról, melyeket véleményezni lehetett volna. 2012. január 24-én kelt megkeresésemre adott válaszában azonban az ÉD-KTVF jelezte, hogy a hatóság az ügyféli jogállást biztosította és azt követően minden eljárási cselekményről tájékoztatást küldött, a közmeghallgatás időpontjáról a panaszost értesítette, részére a közmeghallgatásról készült hanganyagot megküldte.

2010. február 8-án a panaszosnak küldött válaszában a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (a továbbiakban: KDV-KTVF) *az ügyféli jogállást megtagadta, de tájékoztatást adott az ügyről 3 oldal terjedelemben*. 2012. január 24-én kelt megkeresésemre az KDV-KTVF nem válaszolt.

2010. február 10-én a panaszosnak küldött válaszában a Közép-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (a továbbiakban: KD-KTVF) *az ügyféli jogállást szintén megtagadta, azonban tájékoztatást adott az ügyről 2 oldal terjedelemben, valamint arról, hogy a dokumentációs anyag hol érhető el*. 2012. január 24-én kelt megkeresésemre adott válaszában a KD-KTVF jelezte, hogy a KHV rendelet által előírt követelményeknek eleget tett, az előzetes konzultáció lefolytatásával kapcsolatos közleményt hivatalában, valamint honlapján közzétette, és azt a telepítés helye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzőjének is megküldte a közterületen és a helyben szokásos módon való közhírré tétel céljából. Az ügyféli jogállást azonban a panaszosnak nem biztosította.

2010. február 11-én a panaszosoknak küldött válaszában az Alsó-Tisza-vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (a továbbiakban: ATI-KTVF) *elismerte az ügyféli jogállást és megküldte a véleményezhető dokumentáció egy példányát*. 2012. január 24-én kelt megkeresésemre az ATI-KTVF nem válaszolt.

2012. május 31-én ismételten megkerestem az ATI-KTVF és a KDV-KTVF hatóságokat. A KDV-KTVF nem válaszolt, míg az ATI-KTVF arról tájékoztatott, hogy a kért iratokat és tájékoztatást az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőségnek (a továbbiakban: OKTVF) küldte meg, ennek indokaként „a szolgálati út betartását” jelölte meg. Az OKTVF 2012. június 25-én kelt levelével adott tájékoztatást, és küldte meg az iratmásolatokat. Az OKTVF tájékoztatása az ATI-KTVF által a Nabucco gázvezeték építésével kapcsolatban lefolytatott eljárások leírását tartalmazta.

Az ATI-KTVF által lefolytatott előzetes konzultáción túl, ismertette az annak visszavonása után, 2010. február 24-én indult előzetes vizsgálati eljárást, amelyről az 51358-3-4/2010. számú ügyiratban többek között a panaszost is értesítették. A panaszos az eljárás során kifejtette észrevételeit, meghívásra került a 2010. április 7-én megtartott közmeghallgatásra és megküldték részére az 51358-3-106/2011. számú előzetes vizsgálatot lezáró határozatot is. Ebben az ATI-KTVF megállapította, hogy a tervezett vezetékek fektetése környezeti hatásvizsgálat kötelees tevékenység, ezért az eljárást környezeti hatásvizsgálati szakaszba utalta.

Tájékoztattam továbbá az ATI-KTVF által lefolytatott környezetvédelmi hatásvizsgálati eljárásról, amely 2010. szeptember 20-án, 51358-5-1/2010. számon indult. Az eljárás megindításáról a panaszost szintén értesítették, aki 2010. december 1-jén kérte ügyfélként való bevonását, majd 2011. június 24-én az eljárás felfüggesztését, ez utóbbit azonban az 51358-5-122/2011. számú végzéssel elutasították. A hatásvizsgálati eljárás nyomán a kérelmező 51358-5-124/2011. számon kapott környezetvédelmi engedélyt, amely 2011. október 26-án jogerőre emelkedett. A határozatot a panaszos részére is megküldték. Az OKTVF 2012. június 25-én kelt levele a KDV-KTVF eljárása vonatkozásában adatot, tájékoztatást nem tartalmazott.

A vizsgálat megállapításai

I. Hatásköröm tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat, a 2012. január 1-jén hatályba lépett, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbtv.) határozza meg. Az Ajbtv. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbtv. 45. § (1) bekezdése szerint a volt jövő nemzedékek országgyűlési biztosának jogutódja az alapvető jogok biztosa.

A felügyelőség – az Ajbtv. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján – közigazgatási szervnek minősül, tehát vizsgálati hatásköröm fennáll az ügyben. Vizsgálat lefolytatásának lehetőségét az Ajbtv. 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra.

II. Az egészséges környezethez való jog tekintetében

Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés kimondja, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – a környezet védelmének biztosításával valósítja meg.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önálló és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelezései teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. (28/1994. (V.20.) AB határozat)

Az egészséges környezethez való jog érvényesülésével kapcsolatban az alábbi észrevételeket teszem.

A Ket. 15. § (5) bekezdése szerint: „Meghatározott ügyekben jogszabály ügyféli jogosultságokat, illetve ügyféli jogállást biztosíthat azoknak a civil szervezeteknek, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul.”

Ilyen szabályt tartalmaz a Kvt. 98. § (1) bekezdése, mely szerint: „A környezetvédelmi érdekek képviseletére létrehozott egyesületeket és más, politikai pártnak, érdekképviseletnek nem minősülő - a hatásterületen működő - társadalmi szervezeteket (a továbbiakban: szervezet) a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg.”

Megjegyzem, hogy a Ket. 2012. február 1-jétől hatályos 15. § (5a) bekezdése szerint: „A hatósági eljárásban azokat a civil szervezeteket, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul, az eljárás során megilleti a nyilatkozattételi jog. A nyilatkozat az eljáró hatóságot nem köti.”

A Kvt. jelenleg hatályos 67. § (3) bekezdése már tartalmaz rendelkezéseket az előzetes konzultációval kapcsolatosan, azonban 2010. év elején, a hatósági válaszlevelek megírásakor csak a KHV rendelet tartalmazott az előzetes konzultációval kapcsolatos szabályokat.

A releváns időszakban hatályos KHV rendelet 5/A. § (1) bekezdése szerint: „A felügyelőség a környezethasználó kezdeményezésére a 3-5. § szerinti előzetes vizsgálat helyett előzetes konzultációt folytat le, ha a környezethasználó olyan tevékenység megvalósítását tervezi, amely

a) az 1. számú mellékletben szerepel;
b) az 1. és 2. számú mellékletben egyaránt szerepel; vagy
c) a 2. számú mellékletben szerepel, azonban nem tartozik a 3. számú mellékletben felsorolt tevékenységek közé.”

Az előzetes konzultáció tehát az előzetes vizsgálat helyett a környezethasználó által kezdeményezett eljárás, mely a környezeti hatásvizsgálat-köteles illetve az egységes környezethasználati engedély-köteles tevékenységek esetén folytatható le. E tevékenységek esetén ugyanis a környezeti hatások jelentőségéről, és ennek alapján a hatásvizsgálat szükségességéről nem kell egyedi hatósági eljárásban dönteni, mert a vizsgálati kötelezettség a KHV rendelet 1. számú mellékletében felsorolt tevékenységeknél a jogszabály erejénél fogva már fennáll (míg a csak a 2. számú mellékletében szereplő tevékenységek nem tartoznak a szabályozás hatálya alá, így értelemszerűen fel sem merül a döntési kötelezettség.) A vonatkozó uniós szabályozás¹ alapján azonban a környezethasználónak ilyen esetben is biztosítani kell, hogy véleményt kaphasson a környezetvédelméért felelős hatóságoktól a későbbi eljárásban benyújtandó kérelme konkrét tartalmáról.

Az Alaptörvény gyakorlatilag az eljárások lefolytatásakor hatályos Alkotmánnyal megegyező tartalommal szabályozza az egészséges környezethez való jogot, melynek – figyelemmel a 28/1994. (V.20.) AB határozatra – egyik lényegi eleme a társadalmi részvétel elvének érvényesítése.

Az Alkotmánybíróság határozata szerint az egészséges környezethez való jognak léteznek olyan alanyi jogi elemei, melyek elsősorban eljárási természetűek. Ezek az eljárási jogosultságok a társadalmi részvétel elve érvényesülésének elsődleges biztosítékai. A társadalmi részvétel jogosultságainak rendszere több pillérré épül, ezek az információhoz való hozzáférés, a döntéshozatalban való részvétel, az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés, valamint a részvételre képesítés, melyek közül szinte mindegyik szerves kapcsolatban áll az ügyféli jogállás biztosításával.

A KHV rendelet előírásai szerint az előzetes konzultáció² – figyelemmel az európai uniós szabályozásra – tehát egy olyan nem formalizált eljárás, mely egyfajta párbeszéd a kérelmező és a hatóság között, melynek célja, hogy a környezeti hatásvizsgálat követelményrendszerének megfelelően, a kérelem tartalmi elemeiről a felügyelőség véleményt, míg a jogszabályban meghatározott közigazgatási szervek és a nyilvánosság pedig észrevételt adjon.

Az előzetes konzultációs eljárás szabályainak megalkotásával – figyelemmel a már létező előzetes vizsgálatra – a jogalkotó nyilvánvalóan nem egy újabb, a Ket. hatálya alá tartozó eljárást kívánt létrehozni, hanem egy olyan, az uniós előírásokhoz illeszkedő véleményezést, ahol a kezdeményezést tartalmazó kérelem és a felügyelőség által adott vélemény vonatkozásában nem lehet a Ket. normarendszerének megfelelő közigazgatási hatósági ügyről (eljárásról), döntést igénylő kérelemről és döntéshozatalról beszélni³.

Mindezek alapján tehát az előzetes konzultációs eljárásban ügyféli jogállásról sem lehet beszélni, mivel ezen eljárásokban a Ket., illetve az ügyféli jogállásra vonatkozó szabályai értelemszerűen nem alkalmazhatók. A hatóság tehát nem sérti az egészséges környezethez való jogot, ha az előzetes konzultációs eljárásban – mint közigazgatási döntést nem igénylő egyeztetés során – nem biztosítja az ügyféli jogállást.

Meg kell azonban jegyezni, hogy a döntéshozatalban való részvétel – mint a társadalmi részvétel egyik alappillére – jóval szélesebb körben érvényesül, mint a hatósági eljárások. A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény (továbbiakban: Egyezmény), melyet a magyar jogban a 2001. évi LXXXI. törvény hirdetett ki, a döntéshozatalban való részvétellel kapcsolatosan számos előírást tartalmaz.

Az Egyezmény 6. cikk 4. pontja értelmében valamennyi fél biztosítja a nyilvánosság korai fázisban való részvételét, amikor az összes választási lehetőség még nyitott és hatékony társadalmi részvétel valósulhat meg.

Egyes beruházások, mint a tárgybeli gázvezeték építése is jelentős környezeti hatással járhat, valamint hosszú és bonyolult engedélyezési eljárás szükséges hozzá. Az Egyezmény célja, hogy ilyen esetekben a társadalmi részvétel lehetőleg több alkalommal jelenjen meg a döntéshozatalban és minden esetben megfelelő időkeret biztosításával, ahogy azt a 6. cikk 3. pontja előírja, valamint a 6. cikk 4. pontjának megfelelően a döntéshozatal azon fázisában, amikor az összes választási lehetőség még nyitott és hatékony részvétel valósulhat meg. Ez a követelmény tehát magában foglalja azt, hogy az előzetes konzultációban is érvényesüljenek a jogosítványok függetlenül attól, hogy kötelező erejű döntést hoz-e a hatóság e fázisban. Az előzetes konzultáció tehát ugyanúgy a széles értelemben vett környezetvédelmi tárgyú döntéshozatali eljárás része, mint a hatósági eljárások.

Ennek megfelelően biztosítandó tehát a széleskörű társadalmi részvétel attól függetlenül, hogy az ügyféli jogállás mint a hatósági eljárások egyik lényegi eleme ezen eljárásokban fogalmilag nem értelmezhető.

A KHV rendelet számos társadalmi részvételi jogosítványt biztosít így például a közigazgatási szervek észrevételezési jogával párhuzamosan biztosított a nyilvánosság tagjai számára is a jog, hogy észrevételt tegyenek a konzultációs kérelemre, a közvetlen hatásterületre és egyéb kapcsolódó kérdésekre, emellett biztosítja a konzultációs kérelembe, a szóbeli konzultációról készült összefoglalóba, valamint a közigazgatási szervek észrevételeibe való betekintést, valamint a felügyelőség véleményének közzétételét. Az előzőekben ismertetett társadalmi részvételi jogosultságok kiegészítése azonban megfontolandó annak érdekében, hogy a nyilvánosság tagjai a szóbeli konzultáción szükség esetén, indokolt esetben aktívan részt vehessenek a jelenleg biztosított passzív információs jogosítványok helyett.

Az előzetes konzultációs kérelem alapján adott felügyelőségi vélemény a hivatkozottaknak megfelelően nem kötelező, azonban az a környezeti hatásvizsgálati vagy az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás tényleges kereteit jelentősen befolyásolhatja. Az ügyfélegyenlőség elvének minél teljesebb biztosítása érdekében szükséges tehát megfontolandó annak biztosítása, hogy a nyilvánosság tagjai az előzetes konzultáció teljes szakaszában aktív részvételi jogosultságokkal rendelkezzenek. A jelentősebb környezeti hatásokkal járó ügyekben alapvetően a beruházó és a nyilvánosság, konkrétan az érintett nyilvánosság érdekei jelennek meg. A közigazgatási jog szerkezetileg és logikailag is eltér a polgári jog mellérendeltségi elven alapuló rendszerétől, azonban az érdekek képviselőit egyenlő biztosítása környezetvédelmi területen a közigazgatási jogban is feltétlenül biztosítandó. *Mindezek alapján jogalkotói megfontolást igényel, hogy miként biztosítható a nyilvánosság aktív részvétele az előzetes konzultációs eljárás teljes folyamatában.*

A beadványozó kérdése az ügyféli jogállás biztosításának jogszerűsége mellett arra is irányult, hogy a konzultációs eljárásra irányuló kérelem visszavonása és helyette az előzetes vizsgálatra irányuló eljárás lefolytatása sérti-e az egészséges környezethez való jogot, valamint megfelel-e a jogszabályoknak.

Álláspontom szerint a kérelem visszavonása és a konzultációs eljárás helyett előzetes vizsgálati eljárás lefolytatása jogszabályt nem sértett. A szóban forgó időszakban, vagyis 2010. év elején a KHV rendelet nem tartalmazott tilalmat a kérelem visszavonhatóságával kapcsolatosan, illetve annak lehetőségét más jogszabályi előírás sem zárta ki.

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény módosításáról szóló 2010. évi XIII. törvény 2. §-a 2010. március 1-jétől iktatta be az előzetes konzultáció jogintézményét a törvénybe, ezzel megteremtve az összhangot a KHV rendelet 2009. augusztus 1-től hatályos szövegével⁴.

A Kvt. 2010. március 1-je és 2010. augusztus 27-e között hatályos 67. § (1) bekezdése szerint: „a környezeti hatásvizsgálati, illetve az egységes környezethasználati engedélyezési eljárást előzetes vizsgálati eljárás vagy előzetes konzultáció előzi meg.” A törvény szövege szerint a két eljárás tehát egymás alternatíváinak tekinthető, a kérelmező jogszerűen változtathatott kérelmén.

2010. augusztus 28-tól változott a jogi környezet, mivel az egyes gazdasági és pénzügyi tárgyú törvények megalkotásáról és módosításáról szóló 2010. évi XC. törvény 71. § (1) bekezdése ismét módosította a Kvt. 67. §-át, és a módosított (1) bekezdés szerint: „Előzetes vizsgálatot kell lefolytatni, ha a tervezett tevékenység a környezetvédelmi hatóság döntésétől függően környezeti hatásvizsgálat köteles, továbbá ha az előzetes vizsgálatot törvény írja elő.” Míg a (3) bekezdés szerint: „A környezethasználó előzetes konzultációt kezdeményezhet a környezetvédelmi hatóságnál, ha a tervezett tevékenység nem a környezetvédelmi hatóság döntésétől függően környezeti hatásvizsgálat köteles, vagy ha kizárólag egységes környezethasználati engedélyezési eljárás köteles.” Az előzetes vizsgálat alkalmazásának szigorításával tehát egyértelművé vált a viszony a két jogintézmény között, azok a továbbiakban nem egymás alternatívái.

Az említetteknek megfelelően tehát három különféle helyzetet kell megkülönböztetni, a szóban forgó időszakban. A KHV rendelet szabályai alapján a kérelem visszavonása jogszerű volt, azt követően a Kvt. szabályai többször változtak, melynek lényege, hogy először a két jogintézmény között szabadon lehetett választani, majd pedig a jelenleg is hatályos rendszer szerint a jogintézményeket az alapján kell elhatárolni, hogy a tevékenység melyik melléklet hatálya alá tartozik.

Mindezek alapján tehát a kérelem visszavonása nem sértette az egészséges környezethez való jogot, mert az előzetes vizsgálati eljárás az előzetes konzultációs eljáráshoz képest eleve szélesebb körben biztosítja a társadalmi részvétel elvének érvényesülését. Megjegyzem, az új jogintézménnyel kapcsolatos bizonytalanságok, a jogalkotó által is elismert jogszabályi összhang hiánya is ösztönözhetette a kérelmezőt 2010. év elején, hogy az előzetes konzultáció helyett az előzetes vizsgálat lefolytatása mellett döntsön.

III. A jogállamiság elve, a jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata többször megerősítette azt a tételt, miszerint: „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.” (9/1992 (I. 30.) AB határozat)

A jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.” (56/1991.(XI.8.) AB határozat)

A jogbiztonság elvének érvényesülésével kapcsolatban az alábbi észrevételeket teszem.

Az iratok alapján elmondható, hogy négy hatóságból kettő biztosíthatóan látta az ügyféli jogállást, másik kettő nem és még abban is eltérés volt, hogy rendelkezésre bocsátották-e vagy hozzáférhetővé tették-e a kapcsolódó dokumentációs anyagot, tehát összességében legalább háromféle döntés született.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata többször megerősítette azt a tételt, miszerint: „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.” (9/1992 (I. 30.) AB határozat) A jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. (Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.)

Véleményem szerint sérti a jogbiztonságot, ha a hatóságok illetékességi területtől függően eltérően döntenek ugyanazon kérdésben, ezáltal megsértve a hatósági működés világos és egyértelmű követelményeit, a döntések meghozatalának jogszabályban meghatározott szempontjait.

Jelezni szükséges azt is, hogy az ügyféli jogállással kapcsolatos döntéseket 2010 februárjában hozták meg, amikor az új jogintézmény alkalmazásának tapasztalatai még nem álltak rendelkezésre, részben ez is indokolja a hatóságok ellentmondásos döntéseit. Ugyanakkor az ilyen joggyakorlat sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamiság követelményét. A hatósági döntések környezetvédelmi civil szervezetek olyan eljárási jogait érintik, amelyek szervesen összefüggenek az Alaptörvényben rögzített egészséges környezethez való joggal.

Az Alaptörvény 30. cikkének (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Ugyanezen cikk (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszaességekát vizsgálja vagy vizsgálgtatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

Az Ajbt. 21. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a vizsgált hatóságától az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti, *az alapvető jogok biztosa megkeresésének az általa megállapított határidőn belül eleget kell tenni. A határidő nem lehet rövidebb tizenöt napnál.*

A hivatkozott törvényi felhatalmazások alapján kerestem meg a panasszal érintett hatóságokat, amelyek válaszadási kötelezettsége ugyancsak e törvényen alapul. A megkeresett hatóságok közül azonban az ATI-KTVF és a KDV-KTVF nem teljesítette kérésemet. Az ATI-KTVF végül a „szolgálati út betartására” hivatkozva az OKTVF útján válaszolt.

A feladataim ellátásához biztosított vizsgálati módszereket az Ajbt. idézett rendelkezései egyértelműen határozzák meg. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy alkotmányos feladat- és jogkörömet maradéktalanul elláthassam. Amennyiben a megkeresett szerv a törvény által szabályozott formalizált eljárási szabályok alapján kiadott megkeresésemre határidőben nem válaszol, akadályoz az Alaptörvényben meghatározott feladatom ellátásában, továbbá lehetetlenné válik, vagy jelentősen megnehezül az adott ügygel összefüggő körülmények felderítése és az annak eredményétől függő intézkedések megtétele.

Jogsabály nem ír elő olyan szolgálati utat, mely az OKTVF-en keresztül kommunikációt írna elő, illetve megkereséseimben nem kértem az OKTVF mint felettes hatóság vizsgálatát sem az adott ügyben. Az eredeti megkeresések kiadásához képest jelentős késéssel, csak öt hónap múlva, ismételt megkeresések kiadását követően érkezett válasz az OKTVF „közvetítésével” az ATI-KTVF-től, míg a KDV-KTVF-től sem közvetlenül, sem közvetve nem érkezett válasz a második megkeresés (sürgetés) kiadását követően sem.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy megkereséseim határidőben való teljesítésének elmaradása sérti vizsgálati jogosultságomat, korlátoz alkotmányos jogköröm gyakorlásában, ezáltal a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszaességekát idéz elő.*

Intézkedéseim

A konkrét ügygel kapcsolatban külön intézkedést nem kezdeményezek, azonban a joggyakorlat egységesítése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség vezetőjét, valamint a vidékfejlesztési minisztert, hogy – a jelentésben rögzített szempontok figyelembevételével mellett – tegyék meg a szükséges intézkedéseket.

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a vidékfejlesztési minisztert, gondoskodjon arról, hogy a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek, illetve az irányítása alá tartozó egyéb szervezetek az Ajbt. előírásainak megfelelően, határidőben és a törvényi kötelezettségeiket maradéktalanul betartva, közvetlenül válaszoljanak az alapvető jogok biztosának hozzájuk intézett megkereséseire.

Budapest, 2012. július 27.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

- ¹ Jelenlegi formájában, az Európai Parlament és Tanács 2011. december 13-i 2011/92/EU irányelve az egyes köz- és magánprojekteknél környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról
- ² KHV rendelet 5/A. § (2) bekezdése szerint „Az előzetes konzultáció célja, hogy a környezeti hatástanulmány, illetve az egységes környezethasználati engedély iránti kérelem tartalmi követelményeiről a felügyelőség véleményt, a 12. számú mellékletben meghatározott közigazgatási szervek és a nyilvánosság észrevételt adjon.”
- ³ KHV rendelet 5/B. § (4) bekezdése szerint „A felügyelőség véleményét a konzultációs kérelem benyújtásától számított 45 napon belül adja meg. E határidőbe az 5/A. § (2) bekezdés szerinti közigazgatási szervek észrevételezési határideje beszámít.”
- ⁴ A törvény jogalkotó indokolása szerint „3. Pontosításra kerülnek a Kvt.-ben az előzetes vizsgálatra vonatkozó rendelkezések, tekintettel arra, hogy a Khvkr. 2009. augusztus 1-jével módosítására került. Az módosítással a Khvkr. 1., illetve 2. számú mellékletének hatálya alá tartozó tevékenységek esetében lehetővé vált, hogy a környezethasználó az engedélyezés gyorsítása érdekében az előzetes vizsgálati eljárás helyett előzetes konzultációt kezdeményezzen, amelynek lefolytatása kevésbé formális keretek között és rövidebb határidővel történik. Így a Kvt. 67. §-át érintő módosítások a törvény és a Khvkr. összhangjának megerősítését szolgálják.”

AJB-727/2012

A TEK működésének szabályozása

Előadók: dr. Hajas Barnabás
dr. Csóré Erika

Az eljárás megindítása

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján, hivatalból átfogó vizsgálatot folytattam a Terrorrelhárítási Központ (TEK) működésével kapcsolatban. Ennek során az alapvető jogok TEK eljárásában való érvényesülését, az egyes intézkedéseivel szemben előterjesztett panaszok elbírálását, a különös védelmet élvező csoportok (gyermekek, idősek, fogyatékkal élők) jogainak biztosítását, valamint a szervezet hivatásos állományának munkafeltételeivel, és alapvető jogainak érvényesülésével összefüggő kérdéseket tekintettem át.

Vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében a TEK főigazgatójától kértem írásbeli tájékoztatást, ezt követően pedig a TEK Budapest, Zách utcai objektumában helyszíni ellenőrzést rendeltem el, és további szóbeli tájékoztatást kértem a TEK főigazgató-helyettesétől és más vezetőjétől.

Megállapított tényállás

1. A TEK-re vonatkozó szabályozás változása

A Kormány a Terrorrelhárítási Központról szóló 232/2010. (VIII. 19.) Korm. rendelettel (TEKr. I.), 2010. szeptember 1-jével hozta létre a TEK-et. A TEKr. I. értelmében a TEK az ország egész területére kiterjedő illetékességgel rendelkező, a rendészetért felelős miniszter irányítása alatt működő, tevékenységének jellege alapján közhatalmi, a feladatellátáshoz gyakorolt funkciói szerint önállóan működő és gazdálkodó költségvetési szerv. A TEK feladatát a következők szerint állapította meg:

- a) végrehajtja a terrorcselekmény, a légitáncmű, vasúti, vízi, közúti tömegközlekedési vagy tömeges áruszállításra alkalmas jármű hatalomba kerítése és az emberrablás bűncselekmények felderítését és megszakítását, valamint a nyomozó hatóságok, az ügyészség, továbbá a rendvédelmi szervek felkérésére a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható fegyveres vagy felfegyverkezett személyek elfogását, az egyéb személy elleni erőszakos bűncselekmények megszakítását, az ön- vagy közveszélyes állapotban lévő személyek elfogását,
- b) elemzi és értékeli a Magyar Köztársaság terrorfenyegetettségének helyzetét,
- c) szervezi és koordinálja a terrorcselekmények megelőzését és elhárítását végző szervek tevékenységét,
- d) részt vesz a kritikus infrastruktúrák védelmére vonatkozó nemzeti program kidolgozásában, a veszélyeztetettség értékelésében és biztonsági intézkedési tervek kidolgozásában,
- e) végzi a védett személyek és a kijelölt létesítmények védelméről szóló kormányrendeletben meghatározottak szerint a köztársasági elnök és a miniszterelnök védelmét, ennek keretében
 - ea) személy-, valamint létesítményvédelmi feladatainak ellátása során irányítja a feladatok előkészítését és végrehajtását, valamint végzi a személy- és létesítményvédelmi feladatkörben felmerülő tűzszereszeti feladatokat, a robbantással fenyegetett helyszínek átvizsgálását,
 - eb) végzi a Magyar Köztársaság érdekei szempontjából jelentős – a köztársasági elnök és a miniszterelnök részvételével megtartott – rendezvények biztosításához kapcsolódó feladatok előkészítését,
 - ec) együttműködik a személy- és létesítményvédelmi feladatok biztosításban érdekelt és a biztosítás végrehajtásában közvetlenül érintett hazai, valamint külföldi szervekkel és szervezetekkel,
 - ed) nemzeti kapcsolattartó szervként – a Köztársasági Őrezredet érintő feladat esetén a Köztársasági Őrezred bevonásával – ellátja a közéleti személyiségek védelmére szolgáló Európai Hálózat tevékenységével kapcsolatos feladatokat,
- f) személyvédelmi feladatai körében együttműködik a Rendőrség személyvédelmi feladatokat ellátó szerveivel, ennek végrehajtása során szakmailag koordinálja és irányítja az ezzel kapcsolatos feladatok előkészítését és végrehajtását,
- g) felkérésre végrehajthatja a kiadási és átadási letartóztatásban lévő személyek államhatárig vagy külföldről Magyarországra történő kísérésével, valamint az elítélt személyek Magyarországon keresztül történő átszállításával kapcsolatos rendvédelmi feladatokat,
- h) a belföldi vagy nemzetközi vonatkozású terrorcselekmény bűncselekmények és az azokhoz kapcsolódó más bűncselekmények vonatkozásában az igazságügyi együttműködés keretében kapcsolatot tart más államok terrorellenes szerveivel,
- i) a miniszter kijelölése esetén képviseli a Magyar Köztársaságot a terrorizmussal kapcsolatos nemzetközi fórumokon, egyeztetéseken,
- j) a nemzetközi kötelezettségek végrehajtása érdekében együttműködik a külügyminiszterrel, ennek keretében koordinálja az e kötelezettségvállalásokból eredő gyakorlati feladatok teljesítését, különösen a magyarországi helyszíni elfogó gyakorlatok megszervezését.

A TEKr. I. rendelkezett arról is, hogy a TEK külön törvény, az Európai Unió kötelező jogi aktusa vagy nemzetközi szerződés alapján együttműködik a külföldi és a nemzetközi, terrorrelhárításban érintett rendvédelmi szervekkel, biztonsági szolgálatokkal.

Arra, hogy a TEK fegyveres, rendvédelmi szerv, a TEKr. I. nem tartalmazott kifejezett rendelkezést, ez a következtetés a tagjainak jogállására vonatkozó utaló szabályból, illetve a meghatározott feladatok végrehajtásához szükséges rendelkezésekből volt levonható. (A TEKr. I. szabályainak jelentős része a fentiekben túl személy- és objektumvédelemmel kapcsolatos szabályokat tartalmazott.)

Az egyes rendészeti tárgyú és az azokkal összefüggő törvények módosításáról szóló 2010. évi CXLVII. törvény a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényt (Rtv.) is módosította. Amellett, hogy a terrorizmus elleni harcot az egységes rendőrség feladatákként határozta meg, az Rtv. új 4. § (2) bekezdésében kimondta, hogy a rendőrséget az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és büntetőrendészeti feladatokat ellátó szerv, valamint a terrorizmust elhárító szerv alkotja. Az új 4/A. § megteremtette annak lehetőségét, hogy a Kormány a terrorizmust elhárító szerv kirendeltségét hozza létre. Emellett a korábbinál lényegesen pontosabban és részletesebben szabályozta a TEK irányításával, és vezetésével kapcsolatos kérdéseket.

Az Rtv. módosítása az alábbiak szerint, a TEKr. I.-hez hasonlóan, a kormányrendeleti szintű szabályozást részben törvényi szintre emelve, jelentős részben azt kiegészítve és pontosítva szabályozta a TEK feladat és hatáskörét.

A TEK nyomozóhatósági jogkört nem gyakorol,

- a) ellátja a 1. § (2) bekezdés 15. pontjában meghatározott feladatot, amelynek keretében
 - aa) jogszabályban meghatározottak szerint végzi a terrorcselekmény [a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 261. §] vagy azzal összefüggésben elkövetett más bűncselekmények megelőzését, felderítését, megszakítását,
 - ab) végzi az aa) alpontban meghatározott bűncselekményeket elkövető személyekkel, csoportokkal, szervezetekkel szembeni megelőzési, felderítési és felszámolási feladatokat,
- b) végzi a kormányrendeletben meghatározott egyes veszélyes személyek elfogását, valamint
- c) a Magyar Köztársaság – jogszabályban meghatározott – kiemelten védett vezetői tekintetében személyvédelmi feladatokat lát el.

A TEK feladatai ellátása érdekében az Rtv. VII. fejezetben szabályozott módon titokban információt gyűjthet, de bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtést kizárólag büntetőrendészeti célból végezhet. Az említett feladatai ellátása érdekében a terrorcselekménnyel veszélyeztetett körben, helyszínen vagy objektumban terrorcselekménnyel összefüggésbe hozható személy vagy csoport felderítésére és azonosítására titkos információgyűjtést alkalmazhat, amelynek ellátása során az igazságügyért felelős miniszter engedélye alapján

- a) magánlakást titokban átkutathat, az észlelteket technikai eszközökkel rögzítheti,
- b) a magánlakásban történteket technikai eszközök segítségével megfigyelheti és rögzítheti,
- c) postai küldeményt, valamint beazonosítható személyhez kötött zárt küldeményt felbonthat, ellenőrizheti, és azok tartalmát technikai eszközzel rögzítheti,
- d) elektronikus hírközlési szolgáltatás útján továbbított kommunikáció tartalmát megismerheti, az észlelteket technikai eszközzel rögzítheti, valamint
- e) számítástechnikai eszköz vagy rendszer útján továbbított, vagy azon tárolt adatokat megismerheti, rögzítheti és felhasználhatja.

Ha a TEK felderítési, elhárítási és bűnüldözési tevékenysége során bűncselekmény elkövetésének gyanúját észleli, haladéktalanul feljelentést tesz a nyomozás teljesítésére a külön jogszabály alapján hatáskörrel és illetékességgel rendelkező nyomozó hatóságnál, vagy az ügyésznél, és átadja az általa összegyűjtött adatokat.

Az Rtv. módosítása arról is rendelkezett, hogy az általános rendőri feladatok ellátására létrehozott szerv (rendőrség) nyilvántartásaiából a belső bűnmegelőzési és büntetőrendészeti feladatokat ellátó (Nemzeti Védelmi Szolgálat, NVSZ) és a TEK – feladatainak teljesítéséhez – az Rtv. VIII. Fejezetében szabályozottak szerint kérhet adatot. Az adattovábbítás jogszerűségéért és pontosságáért az a szerv felel, amelyik az adatot továbbította.

Ha a rendőrség, a TEK vagy az NVSZ feladatellátása során hatáskörébe nem tartozó bűncselekményre utaló információ birtokába jut, azt haladéktalanul köteles átadni a hatáskörrel rendelkező szervnek.

Az Rtv. lehetővé tette azt is, hogy a TEK – külön jogszabályban meghatározottak szerint – az Interpollyal és az Europollyal, bármely Europol tagállam, illetve két- vagy többoldalú nemzetközi szerződés, vagy viszonyosság alapján bármely más állam rendvédelmi szervével közvetlenül kapcsolatot tartson az ORFK egyidejű tájékoztatása mellett. A TEK – külön törvényben meghatározottak szerint – önállóan jogosult a tevékenységükkel összefüggő feladatokat ellátó társszervekkel való együttműködésre, kapcsolattartásra, valamint e szervek nemzetközi szervezetei tevékenységében való közvetlen részvételre.

A TEKr. I.-et 2011. január 2. napjával hatályon kívül helyezte – az Rtv.-ben kapott felhatalmazás alapján megalkotott – a terrorizmust elhárító szerv kijelöléséről és feladatai ellátásának részletes szabályairól szóló 295/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet (TEKr. II.). A TEKr. II. az Rtv.-ben meghatározott feladatokat az alábbiak szerint részletezte:

- a) elemzi és értékeli a Magyar Köztársaság terrorfenyegetettségének helyzetét,
- b) szervezi és koordinálja a terrorcselekmények megelőzését és elhárítását végző szervek – kivéve a katonai nemzetbiztonsági szolgálatok és az Információs Hivatal – tevékenységét, ellátja a Terrorellenes Koordinációs Bizottság működésével kapcsolatos előkészítő, végrehajtó és adminisztrációs feladatokat,
- c) részt vesz a kritikus infrastruktúrák védelmére vonatkozó nemzeti program kidolgozásában, a veszélyeztetettség értékelésében és biztonsági intézkedési tervek kidolgozásában, továbbá külön szerződés alapján ellátja a terrorveszélyeztetettség szempontjából jelentős, kritikus infrastruktúrák védelmét,
- d) végzi a védett személyek és a kijelölt létesítmények védelméről szóló kormányrendeletben meghatározottak szerint a köztársasági elnök és a miniszterelnök védelmét, ennek keretében

- da) személy-, valamint létesítményvédelmi feladatainak ellátása során irányítja a feladatok előkészítését és végrehajtását, valamint az általános rendőrségi feladatokat ellátó szerv tűzszerész szolgálati ágának szakegységeivel együttműködve végzi a személy- és létesítményvédelmi feladatkörében felmerülő tűzszerészeti feladatokat, a robbantással fenyegetett helyszínek átvizsgálását,
- db) végzi a Magyar Köztársaság érdekei szempontjából jelentős – a köztársasági elnök és a miniszterelnök részvételével megtartott – rendezvények biztosításához kapcsolódó feladatok előkészítését és végrehajtását,
- dc) együttműködik a személy- és létesítményvédelmi feladatok biztosításban érdekelt és a biztosítás végrehajtásában közvetlenül érintett hazai, valamint külföldi szervezetekkel és szervezetekkel,
- dd) nemzeti kapcsolattartó szervként – a Köztársasági Őrezredet érintő feladat esetén a Köztársasági Őrezred bevonásával – ellátja a közéleti személyiségek védelmére szolgáló Európai Hálózat tevékenységével kapcsolatos feladatokat,
- e) e) személyvédelmi feladatai körében együttműködik az általános rendőrségi feladatokat ellátó szerv személyvédelmi feladatokat ellátó szerveivel, ennek végrehajtása során szakmailag koordinálja az ezzel kapcsolatos feladatok előkészítését és végrehajtását,
- f) felkérésre végrehajthatja a kiadási és átadási letartóztatásban lévő személyek államhatárig vagy külföldről Magyarországra történő kísérésével, valamint az elítélt személyek Magyarországon keresztül történő átszállításával kapcsolatos rendvédelmi feladatokat,
- g) törvény, az Európai Unió kötelező jogi aktusa, nemzetközi szerződés vagy viszonyosság alapján együttműködik külföldi terrorizmust elhárító szervvel, külföldi és nemzetközi rendvédelmi szervvel,
- h) a nemzetközi kötelezettségek végrehajtása érdekében együttműködik a Külügyminisztériummal, ennek keretében koordinálja az e kötelezettségvállalásokból eredő gyakorlati feladatok teljesítését, különösen a magyarországi helyszínű elfogó gyakorlatok megszervezését,
- i) feladatkörében eljárva közreműködik az Európai Unió különleges intervenció egységével való együttműködés keretében a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló törvényben, valamint az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló törvényben meghatározott segítségnyújtás végrehajtásában,
- j) ellátja a Belügyminisztérium ügyeleti tevékenységét.

A TEK. II emellett arról is rendelkezett, hogy a TEK az Rtv. 7/E. § (1) bekezdés b) pontja alapján végzi a nyomozó hatóságok, az ügyészség, továbbá a rendvédelmi szervek felkérésére

- a) a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható fegyveres vagy felfegyverkezett személyek elfogását,
- b) a személy elleni erőszakos bűncselekmények megszakítását, valamint
- c) az ön- vagy közveszélyes állapotban lévő személyek elfogását.

Az Rtv. TEK-re vonatkozó szabályai az egyes rendvédelmi tárgyú törvények módosításáról, valamint az azzal összefüggő további törvénymódosításokról szóló 2011. évi CCVII. törvény nyomán nyerték el hatályos tartalmukat. (E módosítások részben csak szövegpontosítást tartalmaztak, jobbára azonban a TEK feladat- és hatáskörét jelentősen bővítették.) Ennek megfelelően vizsgálatom lezárásakor

- „7/E. § (1) A terrorizmust elhárító szerv nem gyakorol nyomozóhatósági jogkört. A terrorizmust elhárító szerv ellátja az 1. § (2) bekezdés 15. pontjában meghatározott feladatot, amelynek keretében
- a)
 - aa) aa) jogszabályban meghatározottak szerint végzi a terrorcselekmény [Btk. 261. §], a légi jármű, vasúti, vízi, közúti tömegközlekedési vagy tömeges áruszállításra alkalmas jármű hatalomba kerítése [Btk. 262. §], valamint az azokkal összefüggésben elkövetett más bűncselekmények megelőzését, felderítését, megszakítását, az elkövetők elfogását,
 - ab) ab) végzi az emberrablás [Btk. 175/A. §], valamint az azzal összefüggésben elkövetett más bűncselekmények megszakítását, az elkövetők elfogását,
 - ac) ac) végzi az emberrablással [Btk. 175/A. §] összefüggésben elkövetett bűncselekményeket elkövető személyekkel, csoportokkal, szervezetekkel szembeni megelőzési, felderítési feladatokat,
 - ad) ad) a terrorizmus elleni küzdelem keretében – Magyarország nemzetbiztonsági érdekei érvényesítésének elősegítése érdekében – megelőzi, felderíti és elhárítja azokat a törekvéseket, amelyek Magyarország területén terrorcselekmény elkövetésére irányulnak,
 - b) a jogszabályban meghatározottak szerint kizárólagos hatáskörrel – a Nemzeti Adó- és Vámhivatal esetében annak felkérésére – végzi egyes veszélyes személyek elfogását,
 - c) a – jogszabályban meghatározott – kiemelten védett vezetők tekintetében személyvédelmi feladatokat lát el,
 - d) a rendészetért felelős miniszternek a külpolitikáért felelős miniszter egyetértésével meghozott döntése alapján – a hatályos nemzetközi normák betartásával – közreműködik a magyar állampolgárok életét, testi épségét Magyarország területén kívül közvetlenül fenyegető háborús cselekmények, fegyveres konfliktusok, valamint terrorista és túszejtő akciók esetén a bajba jutott magyar állampolgárok mentésében, hazatérésük biztosításában, az evakuálás végrehajtásában, e

- célből együttműködik az Európai Unió tagállamaival és szerveivel, az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének szerveivel, illetve az érintett nemzetközi szervezetekkel, valamint az érintett külföldi állam hatóságaival, valamint
- e) megszerzi, elemzi, értékeli és továbbítja a d) pontban meghatározott feladat ellátásához szükséges, a külföldre vonatkozó, valamint külföldi eredetű információkat.
 - f) a rendészetért felelős miniszternek a külpolitikáért felelős miniszter egyetértésével meghozott döntésében meghatározott időtartamra – a hatályos nemzetközi normák betartásával – ellátja a kijelölt
 - fa) magyar külképviseletek és azok diplomáciai személyzete, valamint
 - fb) a kormányzati tevékenység szempontjából fontos, külföldön lévő magyar szervek (intézmények) és létesítmények személy- és létesítményvédelmét, e célből együttműködik az Európai Unió tagállamaival és szerveivel, az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének szerveivel, illetve az érintett nemzetközi szervezetekkel, valamint az érintett külföldi állam hatóságaival.”

A TEK az a) pont aa)-ac) alpontjában, valamint a c) pontban meghatározott feladatai ellátása érdekében az Rtv. VII. fejezetben szabályozott módon titokban információt gyűjthet. A TEK az a) pont ad) alpontjában, valamint az e) pontban meghatározott feladata ellátása érdekében a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Nbtv.) 53-60. §-ának megfelelő alkalmazásával titokban információt gyűjthet, amelynek ellátása során az Nbtv. 38-52. §-a szerint jogosult adatok igénylésére és kezelésére. Az Nbtv. 56. § a)-e) pontjában meghatározott titkos információgyűjtést az igazságügyért felelős miniszter engedélyezi. [Nbtv. 56. § a)-e) pontjában a) lakást titokban átkutathatnak, az észlelteket technikai eszközökkel rögzíthetik, b) a lakásban történeteket technikai eszközök segítségével megfigyelhetik és rögzíthetik, c) postai küldeményt, valamint beazonosítható személyhez kötött zárt küldeményt felbonthatnak, ellenőrizhetik és azok tartalmát technikai eszközzel rögzíthetik, d) elektronikus hírközlési szolgáltatás útján továbbított kommunikáció tartalmát megismerhetik, az észlelteket technikai eszközzel rögzíthetik, e) számítástechnikai eszköz vagy rendszer útján továbbított, vagy azon tárolt adatokat megismerhetik és azok tartalmát technikai eszközzel rögzíthetik, továbbá felhasználhatják.] Ha a TEK bűnüldözési tevékenysége során bűncselekmény elkövetésének gyanúját észleli, haladéktalanul feljelentést tesz a nyomozás teljesítésére külön jogszabály alapján hatáskörrel és illetékességgel rendelkező nyomozó hatóságnál vagy az ügyésznél, és átadja az általa összegyűjtött adatokat. Nem köteles azonban feljelentést tenni és átadni az adatokat, ha azzal veszélyeztetné az a) pont ad) alpontjában, valamint az e) pontban meghatározott feladata ellátását.

A TEK az a) pont ad) alpontjában, valamint az e) pontban meghatározott tevékenységére az Nbtv. 11. § (5) bekezdését, 14. § (1)-(2) bekezdését, (4) bekezdés a)-f) pontját, (5) bekezdését, 15. § (3) bekezdését, 16. §-át, 18. §-át, valamint 27. § (4) bekezdését megfelelően alkalmazni kell.

Új szabály, hogy a terrorizmust elhárító szerv részére az a) pont ad) alpontjában, valamint az e) pontban meghatározott feladata ellátásával összefüggésben a külföldi titkosszolgálatok által továbbított adatok, információk kizárólag azon külföldi titkosszolgálat előzetes hozzájárulásával továbbíthatók más adatkezelő részére, amelytől az információ származik.

2. A TEK munkatársainak élet- és munkakörülményeiről

A főigazgatótól kapott tájékoztatás szerint a TEK állománya védőfelszereléssel történő ellátására a rendőrség szerveinek bevetési egységek létrehozásáról, feladatának rendjéről szóló 74/2007. (OT.35.) ORFK utasítás (a továbbiakban: utasítás) alapján került sor a TEK megalakulását megelőzően. A megalakulást követően az előbbi utasítást hatályon kívül helyezte az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv akció alegységeiről szóló 8/2011. (VI. 10.) ORFK utasítás, amelynek hatálya azonban a TEK-re nem terjed ki. A TEK saját, e tárgykorre vonatkozó normájának kiadása a főigazgatói írásbeli válasz megküldésekor folyamatban volt.

Az utasításnak megfelelően az állományt a meghatározott mennyiségű és minőségű védőfelszereléssel látták el. Emellett az államtitkot vagy szolgálati titkot, illetőleg alapvető biztonsági, nemzetbiztonsági érdeket érintő vagy különleges biztonsági intézkedést igénylő beszerzések sajátos szabályairól szóló 143/2004. (VI.29.) Kormányrendeletben, valamint a védelem terén alapvető biztonsági érdeket érintő, kifejezetten katonai, rendvédelmi, rendészeti célokra szánt áruk beszerzésére, illetőleg szolgáltatások megrendelésére vonatkozó sajátos szabályokról szóló 228/2004. (VII.30.) Kormányrendeletben foglaltak szerint zajlott az egyéni védőfelszerelések fejlesztése, korszerűsítése. Az egyes védőfelszerelések szavatossági idejének és karbantartásának az ellenőrzése folyamatos.

A különböző szolgálati ágakhoz tartozó beosztottak a feladatkörükre, a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvényben (Hszt.) meghatározott munkarendben dolgoznak. A pihenőidők és a túlszolgálatok elszámolása a hatályos normák szerint történik.

A helyszíni ellenőrzés során munkatársaim megvizsgálták az állomány elhelyezési körülményeit (munkavégzési helyeket és pihenő helyiségeket egyaránt). A megtekintett épületek kiváló – más rendvédelmi szerv elhelyezési lehetőségeit messze meghaladó – állapotban vannak. A helyiségek bútorzata új, illetve újszerű, nem jellemző a zsúfoltság.

Megtekintették a HR Igazgatóság EÜ osztályát, ahol az állomány egészségügyi ellátása, és szűrővizsgálatainak jelentős része zajlik. Az osztály felszereltsége modern, a pszichológiai vizsgálatokhoz is megfelelő labor és terápiás helyiség áll rendelkezésre. Az egy orvosra, illetve az EÜ osztály egy munkatársára jutó betegszám (esetszám) alacsonyabb a rendőrségi átlagnál, az orvosok és az egészségügyi szakszemélyzet

leterheltsége is kisebb. Az egészségügyi osztály a prevenció medicina elvei szerint foglalkozik az állománnyal, vagyis az elsődleges cél, hogy minél későbbre tolódjanak a foglalkozással összefüggő és a foglalkozási megbetegedések. A rehabilitációs lehetőségek jók. Egészség megőrző foglalkozásokat szerveznek, melyeken az állomány szívesen vesz részt. Jó kapcsolatot alakítottak ki és tartanak fenn az Országos Sportegészségügyi Intézettel (ismertebb nevén Sportkórház). Az állomány fogorvosi ellátásának szervezeten belüli megszervezése még nem történt meg.

3. A TEK eljárásával érintett személyek alapvető jogaival kapcsolatban

A TEK fennállása óta eltelt időben az olyan jellegű feladatok végrehajtása során, ahol a TEK igénybevételének oka gyanúsított elfogása, előállítás volt a panaszok száma egy százalék alatt volt. [A Válaszadáskor 114 esetből egyben terjesztettek elő panaszt.] A Független Rendészeti Panasztestület eddig nem tett közzé olyan állásfoglalást, amelyben alapjogot súlyosan sértő intézkedést állapított volna meg.

A TEK hivatásos állománya rendőri állomány. Ennek megfelelően tagjainak jogai és kötelezettségei nem különböznek más hivatásos rendőr jogaitól, kötelezettségeitől. A főigazgató arról tájékoztatott, hogy „az általuk foganatosított intézkedések a hatályos normákban meghatározottak szerint történnek, kiemelt figyelmet fordítva a jogszerűség, szakszerűség és az arányosság elvének maradéktalan betartására, ezáltal biztosítva a jog érvényesítését, érvényesülését, az állampolgárok jogainak védelmét. Ennek megfelelően eljárásaik nem igényelnek speciális szabályt vagy külön eljárási rendet jogi értelemben, tehát az elfogások során, az eljárás alá nem vont személyek jogai a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben és a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX.22.) BM rendeletben a szakszerűség és jogszerűség valamint az arányosság és szükségesség elvének betartásával kerülnek korlátozásra, beleértve szükség esetén a különös védelmet élvező csoport tagját is.”

A kapott tájékoztatás szerint a TEK a feladatait különböző rendőri szervek felkérésére hajtja végre. A felkérés alapján tárják fel az eljárás alá vonandó személyek környezetét, körülményeit, adottságait. A végrehajtás során felmerülő tényezők előírászerű kezelése a felkérő szerv hatáskörébe tartozik, mint például a kísérelő nélkül maradt kiskorú személlyel történő további intézkedés végrehajtása, felügyelet alá helyezése, hozzátartozó értesítése, stb.

A főigazgató arról is tájékoztatott, hogy a TEK egységeinek feladat végrehajtásai során a szervezet készenléti egészségügyi szolgálata minden esetben az intézkedés helyszínén tartózkodik, és ott végez egészségügyi ellenőrzést, valamint szükség esetén intézkedik szak-egészségügyi szolgálat helyszínre irányításáról – a halaszthatatlan, szükséges egészségügyi intézkedések megtétele mellett – például siket vagy láthatóan zavart személyek esetén.

Érintett alapvető jogok

- *jogállamiság elve* (Alaptörvény B. cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *az emberi méltósághoz való jog* (Alaptörvény II. cikk „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”)
- *a jogorvoslathoz való jog* (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”)

A vizsgálat megállapításai

I. A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint rendvédelmi szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése értelmében a vizsgálattal érintett rendőrség (illetve annak terrorizmust elhárító szerve) rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálatára – az Ajbt. 18. §-a alapján – kiterjed hatásköröm. Utalva a többéves ombudsmanni gyakorlatra, ismételtelen fel szeretném hívni a figyelmet, hogy az Rtv. preambuluma célként fogalmazza meg „az Alaptörvénynek és Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek, valamint a jogállamiság követelményeinek megfelelően működő rendőrség kialakítását”. Az Rtv. 2. § (1) bekezdése második mondata szerint pedig „A rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait”.

II. Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállam klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

2. A *jogorvoslathoz való joggal* összefüggésben hangsúlyozni kívánom, hogy az olyan, az Alaptörvény szövegéből egyértelműen levezethető alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és ezek együttes fennállása esetén mindenkét megillet. A jog immanens tartalma az érdemi bírósági, közigazgatási vagy más hatósági döntések tekintetében a másik szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége (5/1992. (I. 30.) AB).

III. A.) A TEK állományának élet- és munkakörülményeiről

Az ombudsmanok 1995 óta visszatérően folytatnak rendvédelmi szervek állományának élet- és munkakörülményével kapcsolatos vizsgálatokat. A korábbiakhoz hasonló módszerrel – tájékoztatás kérése, helyszíni ellenőrzés – lefolytatott vizsgálat során – a kiváló elhelyezési és munkavégzési körülményekre, valamint az állomány kiemelt javadalmasására is figyelemmel – e körben *alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észleltem*. Mindemellett fel szeretném hívni a figyelmet arra, hogy – tapasztalataim szerint – a TEK állományának más rendőri szervek állományától pozitív irányba eltérített illetmények feszültséget okoznak és tartanak fenn a testületen belül. Ez a különbség tétel esetleg előbb-utóbb felvetheti azt a kérdést, hogy tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indokon alapul-e az állomány ilyen alapon történő elválasztása.

B.) A TEK eljárásával érintett személyek alapvető jogainak érvényesüléséről

1. Amint azt korábban bemutattam, a TEK-re vonatkozó – alig kétvétes szabályozás – többször és jelentősen változott. A TEKr I. szabályozása nem terjedt ki a TEK (rendőri?) jellegére, a rendőrséghez való viszonyára, így értelemszerűen nem is biztosítható a rendőri intézkedésekkel szembeni, differenciált és hatékony jogorvoslati rendszert. 2010. január 1-je óta azonban a TEK állománya által foganatosított rendőri intézkedéseivel szemben az érintetteknek lehetősége van panasz előterjesztésére. (Az Rtv. szerinti panasz előterjesztése nem az Alaptörvény XXV. cikkében szabályozott panaszjog, hanem tartalmát tekintve egy sajátos jogorvoslati jog gyakorlása.)

Ezzel kapcsolatban – az AJB 6335/2009. sz. jelentésében írtakkal megegyezően – rá kívánok mutatni arra, hogy a jogorvoslati lehetőség biztosítása nem pusztán formai (jogszabály biztosítja, vagy kizárja), hanem tartalmi (ténylegesen biztosítva volt-e) kérdés is. Minden esetben, amikor ez a panasz alapján nem magától értetődő, vagy a panaszos kifejezetten azt sérelmezi, hogy valamely hatóság nem biztosította számára a jogorvoslat – egyébként az adott ügytípusban létező – lehetőségét, ideértve azt is, ha a hatóság jogszabályi kötelezettség ellenére nem tájékoztatja a jogorvoslat lehetőségéről, ez a tartalmi elem hiányzik. Valamennyi olyan esetben ugyanis, amikor nem támasztja alá a hatóság, hogy a jogorvoslat biztosítása körében eleget tett az ügyféllel szemben fennálló tájékoztatási kötelezettségének, *tartalmilag bizonyosan nincs számára jogorvoslati lehetőség biztosítva*.

A rendőr intézkedésének, mint közigazgatási aktusnak más közigazgatási döntéshez képest van néhány sajátossága, amely az eddigieket tovább árnyalja. Így a rendőri intézkedés nem formakötött, azt szóban, sípszóval, kézmozdulattal, vagy akár más tevőleges, az intézkedés alá vont cselekvési szabadságát korlátozó magatartással is lehet közölni. Az intézkedés annak közlésével jogerős, és a legitim állami erőszak-monopóliummal kikényszeríthető (végrehajtható) lesz. Abban az értelemben tehát, hogy a jogorvoslati eljárás során az arra jogosult szerv a hatóság (esetünkben a rendőr) intézkedését megváltoztathatja, az Rtv. esetében nem beszélhetünk.

Mindezek alapján azt a gyakorlatot alakítottam ki és azt követem, hogy ha a rendőrség az intézkedés alá vont személyt dokumentáltan tájékoztatja jogorvoslati lehetőségeiről, vagy ennek hiányában is él jogorvoslati jogával,

a panaszt minden esetben – eljárási előfeltétel hiányában – elutasítom. (Vö. ismét: jogorvoslati lehetőség biztosítása, mint tartalmi kritérium!)

Minden olyan esetben azonban, amikor ez az egyébként az Rtv-ben előírt jogorvoslati kitanítás elmarad, megállapítom hatáskörömet, egyúttal pedig a jogorvoslatihoz való joggal összefüggő visszasságot is. Figyelemmel arra, hogy vizsgálatom során nem tekintettem át a TEK által fogantatott egyetlen intézkedést sem, nem értékelhettem, hogy az egyes intézkedéseket követően a jogorvoslati lehetőségre megfelelően, és megfelelően dokumentált módon tanítják-e ki az intézkedés alá vont személyeket. Nem mellőzhetem azonban, hogy ennek garanciális jelentőségére felhívjam a figyelmet.

2. A TEK 2012 januárjától meglévő, Nbtv. szerinti hatásköreinek gyakorlása során keletkező panaszokkal kapcsolatban a következőkre kívánok rámutatni:

Jelenleg az Nbtv. – akár az Rtv.-vel összevetve – nem tartalmaz hatékony jogorvoslati rendszert.

Amint azt az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága elnökének 2008-ban írt levelében már kifejtettem, a nemzetbiztonsági törvény hatálya alá tartozó – nemzetbiztonsági tevékenységet ellátó – szervezetek szükségképpen nem tartozhatnak a legtranszparenssebben működő állami szervek közé. Mindez természetesen nem jelenti azt, hogy tevékenységüket kontroll nélkül végeznék.

Az Európa Tanács ajánlása – a szervezetre, valamint az operatív tevékenységre vonatkozó részei mellett – a hatékony demokratikus ellenőrzéssel is foglalkozik. Ennek értelmében a szolgálatok működéséért a politikai felelősséget minden esetben egy kijelölt miniszter kell, hogy viselje, aki értelemszerűen interpellálható. [Az ET tagállamaiban működő belső biztonsági szolgálatok felügyeletére vonatkozó 1402. (1999) sz. ajánlás, melyet 1999. április 26-án (9. ülés) fogadott el a Közgyűlés.] A törvényhozás amellet, hogy megteremt a megfelelő jogi alapot a működésre, vonja szigorú ellenőrzés alá a szolgálatok költségvetését is. A tagállamok a bírói, a priori ellenőrzés mellett, ex post facto ellenőrzést is tegyenek lehetővé, vagyis amennyiben az érintettek úgy érzik, hogy nemzetbiztonsági ellenőrzés vagy operatív tevékenység során jogukat feleslegesen megsértették vagy figyelmen kívül hagyták, legyen lehetőségük bírósághoz vagy más jogi testülethez fordulni. Más testületek – esetünkben az ombudsman – számára szintén lehetővé kell tenni egyedi esetekben az ex post facto ellenőrzést. Végül az állampolgárok számára biztosítani kellene, hogy a szolgálatok által összegyűjtött és tárolt információkba betekinthessenek, kivéve, ha a törvény által pontosan körülhatárolt szempontok alapján az nemzetbiztonsági érdeket sértene. (A szolgálatok ellenőrzésével kapcsolatban rá kell mutatni arra is, hogy a kérdés értelmezhető a normatív rendszer (szisztéma) és a működő struktúra közötti, megoldásra váró konfliktusként is.)

A hatalommegosztás elvéből fakadóan szükségképpen külső – a végrehajtó hatalomtól különböző – kontroll többrétű: megvalósulhat az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága révén, az Országgyűlés külső ellenőrző szervei (Állami Számvevőszék és az alapvető jogok biztosa útján) vagy – és az Nbtv. szabályozási rendszere e megoldást is ismeri – a bíróságok tevékenységén keresztül.

Az Állami Számvevőszék az Országgyűlés pénzügyi-gazdasági ellenőrző szerve, feladatkörében – egyebek mellett – a nemzetbiztonsági szolgálatok gazdálkodását is ellenőrzi.

Az ombudsman nemzetbiztonsági szolgálatokkal kapcsolatos tevékenysége ennél sokkal korlátozottabb, ezirányú tevékenységem távolról sem nevezhető tipikusnak.

Feltéve, de nem elfogadva, hogy a jelenlegi külső kontroll esetleg elégtelen lenne, a következő lehetőségek adóttak:

- a) a bizottsági ellenőrzés egyedi ügyekre történő kiterjesztése
- b) a bírói kontroll erősítése
- c) az ombudsmani kontroll szélesítése

ad a) az országgyűlési bizottsági ellenőrzés egyedi ügyekre történő kiterjesztése nem feltétlenül lenne képes megfelelően ellenőrizni (közérthetőbben: „féken tartani”) a nemzetbiztonsági szolgálatokat, ugyanis a parlamenti bizottság kizárólag egyfajta politikai kontrollt képes megjeleníteni, azonban – szűk keresztmetszete, valamint a bizottsági működés sajátosságai miatt is – az operativitás alacsony fokán áll, ugyanakkor – a választásból adódóan – nem biztosított feltétlenül a megfelelő és kiegyensúlyozott szakmai felkészültség sem. (Jelenleg a bizottság tagjainak nagy része nem rendelkezik iskolarendszerű képzésben szerzett nemzetbiztonsági ismeretekkel, és csak a tagok kisebb hányada rendelkezik korszerű, gyakorlati ismeretekkel.)

A parlamenti ellenőrzés szükségessége mellett nem felejthetjük el azt sem, hogy a bizottságban helyet foglaló országgyűlési képviselők, vagyis politikusok, így nem zárható ki, hogy olyan látszat alakulhatna ki róluk, hogy – függetlenül tényleges tevékenységüktől – mindenféle híresztelésekkel és politikai vádaskodásokkal – amelyek a titkosszolgálatok helytelen, esetleg ellenük történő kormányzati alkalmazásról, vagy éppen mindenkori ellenfeleik tevékenységének ellenőrzéséről szólnak – kívánnak ismertséget szerezni maguknak. E megoldás ugyanakkor egyfajta politikai megfelelési kényszert is eredményezhetne az egyes szolgálatok különböző szintű vezetőiben.

Mindezek alapján úgy vélem, hogy részletekbe menő, az egyedi ügyekre is kiterjedő parlamenti ellenőrzés aligha járhat a kívánt eredmény elérésével.

ad b) az Nbtv. jelenleg is bírói („külső”) engedélyhez köti a titkos információgyűjtés egy részét, vagyis a hatályos szabályozásban sem példanélküli a bírói kontroll a szolgálatok ellenőrzésében. Úgy vélem, hogy úgy az előzetes, mint az ex post facto ellenőrzés terén – megfelelő szakbírói rendszer felállításával – a politikától független, szakmailag felkészült, és feladatát késlekedés nélkül, minden időben ellátni képes szakmai ellenőrzés valódi alternatíváját jelenthetné a bírói kontroll.

ad c) jelenleg az Alapvető Jogok Biztosa Hivatala ügyforgalmának meglehetősen csekély hányadát teszik ki nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó ügyek. Figyelemmel az Ajb-t-ben meghatározottakra, egyedi – panasz alapján indult – ügyekben biztosítottak az eljárás lefolytatásának feltételei. Indokolt azonban rámutatni arra, hogy az ombudsman legfőbb eszköze a nyilvánosság (ez esetben természetesen meglehetősen korlátozott), jellemzően pedig a soft law körébe tartozó (az érintettek nem kötelező) intézkedéseket hozhat, így – a kontroll nélkülözhetetlen elemét jelentő – visszacsatolás is meglehetősen erőtlén.

Az alapjogok védelme szempontjából ugyancsak garanciális jelentőségű, hogy a mindenkori kormányzat – sem a szolgálatok irányítása, sem pedig hírigényének megfogalmazása során – ne rendelkezessen parttalan és hatékony külső kontrolltól mentes „felhatalmazással”. Ezzel kapcsolatban rá kell mutatni arra is, hogy a jog uralmának a titkosszolgálatok működése során is érvényesülnie kell, vagyis megfelelő szabályozással kell az önkényes (legyen annak célja legitim, vagy akár legitim céltól különböző) jogalkalmazás lehetőségét minimalizálni. Ennek során, normatív módon – szükségszerűen az absztrakció magasabb fokán – célszerű lenne meghatározni azon szempontrendszer, amely alapján el lehet dönteni, hogy egy adott történeti tényállás megalapozza-e a szolgálatok eljárását.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az Nbtv. hatálya alá tartozó szervek – így a TEK az Nbtv. 53-60. §-ai alkalmazásával végzett titkos információgyűjtő – eljárásával szembeni hatékony jogorvoslati rendszer hiánya alkalmas arra, hogy a jogorvoslatihoz való joggal összefüggő visszasságot okozzon.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszasság megszüntetése és megelőzése érdekében, az Ajb. 37. §-a alapján felkérem a *nemzetbiztonsági szolgálatokért felelős belügyminisztert*, hogy – a jelentésemben rögzített szempontok figyelembevételével – kezdeményezze a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény olyan tartalmú módosítását, amely biztosítja a hatékony jogorvoslatot – többek között – a TEK Nbtv. 53-60. §-ai alkalmazásával végzett titkos információgyűjtő eljárásával szemben.

Budapest, 2012. augusztus 9.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-730/2012

Rendőri intézkedések a józsefvárosi Irodafoglalásnál (Kapcsolódó ügy: AJB 4651/2011)

Előadó: dr. Hajas Barnabás

Az eljárás megindítása

Sajtóhírekben értesültem arról, hogy a Budapest Főváros VIII. kerület Józsefváros Önkormányzatának otthont adó épületben a polgármester irodáját, illetve annak előterét a Város Mindenkié mozgalom aktivistái 2011. november 11-én elfoglalták, ahonnan őket rendőri intézkedéssel távolították el. Figyelemmel arra, hogy az értesüléseim alapján nem volt kizárható, hogy több alapvető joggal összefüggő visszasság történt, az ügyben hivatalból indítottam vizsgálatot, amelynek eredményes lefolytatása érdekében az országos rendőrfőkapitánytól, valamint az érintett polgármestertől tájékoztatást, a rendelkezésükre álló iratok és videofelvételek megküldését kértem.

Megállapított tényállás

Az országos rendőrfőkapitány 2011. december 8-án megküldte a Budapesti Rendőr-főkapitányságtól (BRFK) bekért, a vizsgált ügygel kapcsolatos teljes iratanyagot. Tájékoztattam továbbá, hogy a vizsgálatommal érintett rendőri intézkedésekkel összefüggésben panaszt sem a helyszínen, sem utólag nem terjesztettek elő. Levélben arra is kitért, hogy BRFK iratanyagából nem adható teljes körű válasz valamennyi kérdésemre, az Országos Rendőr-főkapitányság rendészeti főigazgatóját a végrehajtott rendőri intézkedések jog- és szakszerűségének kivizsgálására utasította.

Az országos rendőrfőkapitány 2012. január 2-án kelt levelében tájékoztattam a vizsgálat eredményéről.

Az „irodafoglalás” időpontját megelőzően bejelentett rendezvényt tartottak a Polgármesteri Hivatal előtti közterületen. Azt 2011. november 6-án a „Város Mindenkié Csoport” nevében jelentették be a Budapesti Rendőr-főkapitányságon, amely szerint 2011. november 11-én 09.30 órától 11.00 óráig a Budapest VIII. kerület Harmincckettesek tere – Budapest VIII. kerület Baross u. 63-67. útvonalon (a Józsefvárosi Önkormányzat épülete előtt) demonstrálni kívánnak. A rendezvény céljaként tiltakozást jelentettek be a tervezett szabálysértési törvénymódosítás miatt, amely lehetővé tenné a hajléktalan emberek 150.000 Ft-tal történő megbírságolását, illetve elzárását. A bejelentett rendezvényt 2011. november 11-én 09.30 órától 10.30 óráig megtartották, az rendbontás, valamint rendőri intézkedést igénylő esemény nélkül lezajlott, azt a szervezők befejezettnek nyilvánították.

Az aktivisták a Polgármesteri Hivatal épületébe folyamatosan, mint állampolgárok érkeztek kb. 10.30 óra és 10.50 óra közötti időpontban. Az épületbe belépéskor az ügyfélfogadási időre tekintettel nem volt nyilvántartott beléptetés, tehát az ügyfeleknek szabad mozgásuk volt az ügyfélfogadási idő alatt az önkormányzat épületében. Az épületben tartózkodó valamennyi, ülődemonstrációt folytató személy a Polgármesteri Hivatal ügyfélfogadási ideje alatt lépett be az épületbe, azonban az ügyfélfogadási időt követően már nem volt hajlandó az épületet elhagyni. A kapott

tájékoztató szerint az épületbe nem egyszerre, hanem a közterületi demonstráció befejezését követően kisebb – két-háromfős csoportokban mentek be.

Az aktivisták a polgármester dolgozószobájába nem jutottak be. A Polgármesteri Hivatal épületének első emeleti folyosóján, illetve a polgármesteri iroda ügyfél-várójában foglaltak helyet, úgy, hogy kb. 20-30 fő a földre leült, transzparenszeket tartottak maguk elé, nem voltak hajlandók onnan elmozdulni, illetve szembetűnően nem kommunikáltak senkivel.

Az aktivisták egy része érkezésüktől, önkéntes távozásukig (kb. 12.05 óra) volt jelen, míg 23-an a velük szemben megkezdett rendőri intézkedés kezdetéig tartózkodtak – és az előzőek alapján fentiek alapján, 1-4 óra időtartam közötti időt töltöttek a Polgármesteri Hivatal épületében.

A Rendőrséget a BRFK VIII. Ker. Rendőrkapitányság vezetőjének útján, 2011. november 11-én 10.53 órakor a Józsefvárosi Önkormányzat biztonsági referense értesítette. A rendőrök helyszínrre vezénylésére a Polgármesteri Hivatal biztonsági szolgálatának esetleges biztosítása érdekében került sor, ekkor azonban rendőri intézkedés nem történt. A rendőri intézkedés-sorozat megkezdésére 2011. november 11-én 12.00 órakor került sor, a konkrét intézkedéseket a Készenléti Rendőrség helyszínre vezényelt beosztottjai – az önkormányzati épület biztonsági szolgálat vezetőjének felszólítását követően – hajtották végre. A felszólítás tartalmazta, hogy a Polgármesteri Hivatal ügyfélfogadási ideje 11.30 órakor véget ért, ezért az épületet hagyják el. E felszólítását az önkormányzati épület biztonsági szolgálatának vezetője több alkalommal, hangosan, mindenki számára érthetően megismételte, majd közölte a fent említett személyekkel, hogy amennyiben nem tesznek eleget a felszólításának, úgy rendőri segítséget, intézkedést fog kérni a helyszínen.

Az aktivisták a rendőri intézkedés megkezdésekor semmilyen módon nem voltak hajlandók együttműködni, azt passzívan akadályozták, amely az országos rendőr-főkapitány szerint megalapozta az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet (továbbiakban: Szabs. r.) 40/A. §-ában meghatározott jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértésének megállapítását, ezért – a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban: Rtv.) 33. (2) bekezdés f) pontja alapján az eljárás azonnali lefolytatása érdekében került sor a személyes szabadságot korlátozó rendőri intézkedések foganatosításra. Ennek során a rendbiztos közérthető módon felhívta a demonstráló személyek figyelmét a jogsértés elkövetésének következményeire, valamint tájékoztatta a jelenlévő személyeket a lehetséges eljárások lefolytatására. A figyelmeztetést követően több személy önként távozott a helyszínről. A rendőri intézkedések során minden egyes jogsértést elkövető személyt az intézkedő rendőrök egyenként is felszólítottak. A felszólítás tartalmazta azon fordulatokat, hogy „a jogsértő cselekményét fejezze be, és önként hagyja el az épületet, amennyiben a felszólításnak nem tesz eleget, úgy a jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség miatt szabálysértési feljelentést tesznek ellene, és az eljárás azonnali lefolytatása érdekében a Budapest VIII kerületi Rendőrkapitányságra előállítják”.

Ezen intézkedések indokaként az országos rendőr-főkapitány azt jelölte meg, hogy a demonstráló személyek a biztonsági szolgálat vezetőjének felszólításának nem tettek eleget, így kérésére a rendőrség intézkedés alá vonta a felszólításnak eleget nem tevő személyeket.

A rendőrség az intézkedések során 23 fővel szemben alkalmazott kényszerintézkedést, akiket a szabálysértési eljárás azonnali lefolytatása érdekében előállítottak.

Az országos rendőr-főkapitány válaszában a következőkre is hivatkozott:

„Budapest rendőr-főkapitányának rendészeti helyettese az intézkedés körülményeivel összefüggésben kiemelte, hogy az intézkedés alá vont személyek az önkormányzat szervezeti és működési szabályzat 15.4. számú pontját megszegték azzal, hogy az ügyfélfogadás végén nem hagyták el az épületet. Az épület elhagyására szóló rendészeti (biztonsági őr) felszólításnak sem engedelmeskedtek. Ezt követően került értesítésre hatóságunk; aki a közintézmény elhagyására és a jogsértés abbahagyására felszólította nevezetteket.

Nevezettek a többszöri felszólításnak nem engedelmeskedtek, ezért került sor a jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség (Szabs. r. 40/A. §-a) szabálysértés azonnali lefolytatásához szükséges előállításukra az Rtv. 33. (2) bek. f) pontja alapján.

Az igazoltatás jogalapját az Rtv. 13. (1) bekezdés biztosította, figyelemmel az Rtv. 24. § (1) bekezdésének és 29. § (1) bekezdésének rendelkezéseire.”

A vizsgált eseménnyel összefüggésben az országos rendőr-főkapitány kiemelte, hogy a rendőri eljárás jogszerűségének megítélése szempontjából alapvető kérdésként merült fel, hogy mi volt az a rendőri intézkedés, amellyel szembeni passzív ellenállás alkalmas volt a jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértés gyanújának megállapításához. Ennek során hivatkozott az OBH 2952/2008. sz. jelentésében tett megállapításaimra is. A vizsgált ügyben Mohács város polgármestere fordult panasszal hozzám, amelyben sérelmezte, hogy egy személy a képviselő-testület ülését megzavarta, a helyszínre érkező rendőrök azonban a rendzavaró állampolgárt az ülésről nem vezették ki. A vizsgálat során feltárt tényállás szerint érintett állampolgár azzal, hogy a számára kijelölt ülőhelyet nem foglalta el, megszegte a Mohácsi Önkormányzat és szervei szervezeti és működési szabályzatáról szóló önkormányzati rendeletet és nem tett eleget a polgármester rendreutasító majd a terem elhagyására kötelező, e rendelet alapján tett felszólításának sem.

A kikerülő rendőrök azt tapasztalták, hogy az érintett a széksorok között áll, hátára terítve egy árpádsávos zászlót. A rendőrök kérdésére elmondta, hogy az ülést megzavarni nem kívánja, de leülni sem hajlandó. A helyet foglaló személyekhez intézett kérdések alapján kiderült, hogy az érintett jelenléte a hallgatóságot nem zavarja, csupán azt szeretnék, ha olyan helyen állna, ahol a terem elhagyását nem akadályozza. Az érintett személy ezt

figyelembe véve hátrébb lépett, azonban a rendőrök ismételt, a kijelölt ülőhely elfoglalására irányuló kérésének nem volt hajlandó eleget tenni. Ezt követően az intézkedő rendőrök, tekintettel arra, hogy az érintett nem valósított meg olyan magatartást, amely további rendőri intézkedést tenne szükségessé, a polgármesterrel ezt közölve a helyszínt elhagyták. Az ülés rendjének helyreállítására tett sikertelen kísérletet követően a képviselő-testület munkáját zárt ülésen folytatta.

Arra is hivatkozott, jelentésemben leszögeztem, hogy a nyugodt, zavartalan és kiegyensúlyozott képviselő-testületi működés előfeltétele az önkormányzati feladatok meghatározásának és végrehajtásának a módja, a rendzavarás tényét pedig az ülés vezetőjének, helyi önkormányzat esetében a polgármesternek joga és kötelessége megállapítani. Az önkormányzat mint helyi népképviselői szerv zavartalan működéséhez fűződő alkotmányos értékek, meghatározott esetekben így a szabad véleménynyilvánítás korlátját is képezhetik. Erre való tekintettel – a szükségességi-arányossági teszt alapján – megállapítottam, hogy az ülésterem közepén álló, helyet foglalni nem hajlandó személy magatartása nem tartozott a véleménynyilvánítási szabadság védelmét élvező magatartásformák körébe.

Hivatkozott továbbá arra is, hogy jelentésem szerint a rendőrség eljárásának vizsgálata során megállapítottam azt is, hogy az érintett rendőrök nem tárták fel teljes körűen a tényállást, mivel nem győződtek meg arról, hogy az érintett személy jogszerűen tartózkodott-e a teremben. A jelentés szerint a rendőrök – az Rtv. 24. §-ának (2) bekezdése alapján – kötelesek lettek volna a rendelkezésre álló eszközök igénybevételével a képviselő-testületi ülés önkormányzati rendeletben szabályozott rendjének helyreállításában közreműködni, a rendzavarás súlyának mérlegelése nélkül. Amint arra az országos rendőr-főkapitány is emlékeztetett, a jelentés megállapítása szerint a rendőrség – a szükséges intézkedések megtételének elmulasztásával – „a jogállamiság elvével és a helyi önkormányzathoz való Joggal összefüggésben visszasságot okozott”.

Az országos rendőr-főkapitány szerint, „szemben a 2008-as esettel, amikor az érintett egy személyben, az ülésteremben egyébként jogszerűen tartózkodva, a hallgatóság zavarása nélkül lényegében csupán felállt, jelen ügyben az eljárás alá vont személyek jelentős nagyságú csoportosulást alkotva szállták meg a Polgármesteri Hivatal épületét olyan időpontban, amikor az épületben való tartózkodás az ügyfelek számára kifejezetten nem megengedett.

Az Rtv. 1. §-ának (1) bekezdése szerint a rendőrség feladata a közrend és közbiztonság védelme. Az eljáró rendőri szervnek jelen ügy kapcsán azt kellett mérlegelnie, hogy az érintett személyek cselekménye a közrend veszélyeztetésével járt-e, hiszen ennek elhárítása már valóban a Rendőrség feladat körébe tartozik, vagyis a szükséges segítséget az Rtv. 24. §-a alapján köteles megadni.

Jelen ügy vonatkozásában – a demonstrációban résztvevők számára és annak egyéb körülményeire figyelemmel – megállapítható, hogy a demonstráció objektíve alkalmas volt a Polgármesteri Hivatal működésének, ezen keresztül a közrend megzavarására és ennek elhárítására a Polgármesteri Hivatal – különös tekintettel az érintettek számára – megfelelő eszközökkel nem rendelkezett. Önmagában egy önkormányzat épületében vagy egy képviselő-testületi ülésen a rend fenntartása nem a rendőrség feladata, erről maguk az önkormányzatok kötelesek gondoskodni. A súlyos alapjogi korlátozással járó, és ennek alapján végső eszköznek tekinthető rendőri beavatkozásra csupán a közrend, illetve közbiztonság veszélyeztetése vagy sérelme esetén kerülhet sor a körülmények gondos mérlegelését követően. Fontos megjegyezni, hogy a beavatkozással kapcsolatos döntés szempontjából ugyan meghatározó szerepet játszhat pl. az önkormányzat vezetőjének véleménye, kérése, azonban az a rendőrséget önmagában nem köti és nem mentesítheti a rendőri intézkedések törvényi feltételei fennállásának vizsgálatával kapcsolatos kötelezettség alól.

A rendőr-főkapitány szerint összességében tehát az érintettek igazoltatására, valamint az épület elhagyására való felhívására a rendőrség a fenti körülmények figyelembevételével intézkedett. A rendelkezésemre álló iratok szerint valamennyi eljárás alá vont személy kifogást terjesztett elő a szabálysértési hatóság döntésével szemben.

A polgármester válaszában – amellett, hogy a megkeresésem jogcímével kapcsolatos kételyeinek is hangot adott – az országos rendőr-főkapitánytól kapott tájékoztatással megegyezően arról tájékoztatott, hogy a Város Mindenkié Csoport bejelentett demonstrációt hirdetett meg a Polgármesteri Hivatal épülete elé 2011. november 11. napjára reggel 10 és 11 óra közötti időpontra. 25-30 aktivista a fenti napon, délelőtt 11 óra után nem sokkal megjelent a Polgármesteri Kabinet titkárságán és helyet foglalt a földön. Mindezt a bejelentett demonstrációt követően hajtották végre. A polgármester megjegyezte, hogy a „vizsgált demonstrációval a Város Mindenkié Csoport mind időben, mind térben túlterjeszkedett a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvényben részükre biztosított jogon és amely magatartásukkal munkavégzésében korlátozták mind a közfeladatot ellátó köztisztviselőket, mind a választópolgárok által bizalmat élvező polgármestert.”

A polgármester arról is tájékoztatott, hogy bár dolgozószobája is a Polgármesteri Kabinetben található, oda az aktivisták nem mentek be, ugyanakkor oda ő sem jutott be tekintettel arra, hogy ahhoz az út a titkárságon keresztül vezet, amely az aktivisták akciója miatt átjárhatatlanná vált.

Szemben az országos rendőr-főkapitánytól kapott felvilágosítással, a polgármester arról tájékoztatott, hogy a rendőrség fellépését a Polgármesteri Hivatal vezetője, a jegyzőt helyettesítő aljegyző kezdeményezte, tekintettel arra, hogy az aktivisták nem az 1989. évi III. törvényben előírtaknak megfelelően gyakorolták alkotmányos alapjogukat, valamint az ügyfélfogadási, majd a hivatali munkaidő lejártát követően azzal, hogy felszólítás ellenére sem hagyták el a Hivatalt, annak belső szabályzatát is megsértették. Az 1989. évi III. törvény 12. § (1) bekezdése alapján, ha a rendezvény résztvevőinek magatartása a rendezvény törvényességét veszélyezteti, s a rend másként nem állítható helyre, a szervező köteles a rendezvényt felosztatni.

A polgármesteri tájékoztatás szerint a jegyzőt helyettesítő aljegyző mint a Hivatalban a törvényesség fenntartásáért felelős személy, az őt kötelező jogszabályok értelmében a törvényes állapot helyreállítása érdekében köteles volt rendőri segítséget kérni.

Érintett alapvető jogok

- a szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog (Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdés „(1) Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.”)
- a békés gyülekezéshez való jog (Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.”)
- a szabad véleménynyilvánításhoz való jog (Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”)

A vizsgálat megállapításai

I. Az alapvető jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint rendvédelmi szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése értelmében a vizsgálattal érintett rendőrség rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik. Utalva az OBH 2452/2008., OBH 3262/2008., OBH 3595/2008., OBH 3628/2008., OBH 5266/2008., OBH 1617/2009., AJB 6021/2009., AJB 6630/2009., AJB 871/2011., AJB 1986/2011., valamint az AJB-2747/2011. és az AJB-2888/2011. sz. ügyekben kiadott jelentéseimre, ismételten fel szeretném hívni a figyelmet, hogy az Rtv. preambuluma célként fogalmazza meg „az Alaptörvénynek és Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek, valamint a jogállamiság követelményeinek megfelelően működő rendőrség kialakítását”. Az Rtv. 2. § (1) bekezdése második mondata szerint „A rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait.”

II. A rendőrség által lefolytatott 23 szabálysértési eljárással kapcsolatban a következőkre kívánok rámutatni: Figyelemmel arra, hogy az eljárás alá vontak a törvényes határidőben kifogást terjesztettek elő, az Ajbt. 18. § (7) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosáé nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született. Ennek megfelelően eljárássomat a szabálysértési eljárásokkal összefüggésben megszüntettem.

Emlékeztetni szeretnék arra, hogy az OBH 2452/2008. számú jelentésemben jelen ügyben is alkalmazott szabálysértési tényállással kapcsolatos megállapításokat tettem:

„Megállapítottam azt is, hogy az alkalmazott jogi norma, az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 40/A. § (1) bekezdésében meghatározott jogszerű intézkedéssel szembeni ellenállás szabálysértési tényállása is több alkotmányos aggályt vet fel. Ezeket az „absztrakt” aggályokat pedig a jogalkalmazói gyakorlat nem cáfolja, hanem messzemenően igazolja, erősíti. Úgy vélem pusztán arra, hogy nem kellő gyorsasággal hagyják el a helyszínt, nem lehet azt az „automatikus” vélelmét alapozni, hogy a jogszerű rendőri intézkedésnek ellen kívánnak állni, azaz a tényállás alkotmányosan így nem értelmezhető. Előfordulhat, hogy az állampolgár – a legnagyobb jó szándék mellett – nem hallja, félreérti a felszólítást, nem érti az intézkedés okát, célját, ezért megáll, esetleg kérdéssel fordul az intézkedő rendőrhöz, magyarázatot kér. Ez önmagában még semmiképp sem minősülhet renitens állampolgári magatartásnak. A tényállás túlságosan elvont megfogalmazása („nem engedelmeskedik”) azonban önkényes jogértelmezésre veszélyével jár, így álláspontom szerint nem felel meg a jogállamiságból következő jogbiztonság követelményének. Tekintettel arra, hogy az *alkotmányos büntetőjog elvéből* eredő tartalmi követelmények az ún. kriminális jellegű szabálysértések körére is vonatkoznak, ezzel az alkotmányos elvvel kapcsolatban is súlyos aggályok vetődnek fel.”

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában következetesen képviselt felfogás, hogy az Alkotmány 8. §-a az állami büntetőhatalom gyakorlására irányadó azon alaprendelkezés, amely a jogállamiság általános normatív tartalmán túl védi az egyént a büntetőjogi eszközöknek az állam általi önkényes felhasználása ellen. Ezzel az alkotmányos tétellel kell összhangban lenniük a büntetőjogi szabályrendszer mindazon alapelveinek és garanciális rendelkezéseinek, amelyek nem nyertek tételes megfogalmazást az Alkotmány egyéb rendelkezéseiben [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 85.; 42/1993. (VI. 30.) AB határozat, ABH 1993, 300, 304.; 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 99.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 377.]

Mindezek alapján – még 2008 májusában – az Alkotmánybírósághoz fordultam a Szabs. r. 40/A. §-a alkotmányellenességének megállapítása, valamint a támadott rendelkezés megsemmisítése iránt. E korábbi indítványomat – a szabályozás alaptörvény-ellenessége miatt – továbbra is fenntartom.

A fentieket – az Alkotmánybíróság végzésére – *annyiban egészítettem ki*, hogy az Országgyűlés időközben, 2011. december 23-án elfogadta a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényt (a továbbiakban új Sztv.), amely 2012. április 15-én lép hatályba. Az új Sztv. hatálybelépésével, azaz 2012. április 15-ével hatályon kívül helyezi a Szabs. r. egészét, így a Szabs. r. általam megsemmisíteni kért 40/A. §-át is.

Tekintettel azonban arra, hogy az új Sztv. 216. §-a tartalmában megegyezik a várhatóan 2012. április 15-én hatályát veszítő Kr. 40/A. §-ában foglaltakkal (jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség), ezért kértem az Alkotmánybíróságot, hogy *semmisítse meg az új Sztv. 216. §-át*, mivel az ellentétes az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésével (a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével). Az Abtv. 61. § (2) bekezdésére hivatkozással pedig kértem az Alkotmánybíróságot, hogy az érdemi döntés meghozataláig a már kihirdetett *új Sztv. 216. §-ának hatálybalépését függessze fel*, mivel a jogbiztonság követelményének védelme érdekében azonnali intézkedésre van szükség.

Az indítvány indokolásával kapcsolatban arra mutattam rá, hogy álláspontom szerint az Alaptörvény az alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, az alkotmányos követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével.

A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, valamint kiegészítés vagy kihagyás, de az jelen pillanatban – mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik – álláspontom szerint vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra továbbra is valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így az alapvető jogok biztosának is figyelemmel kell lennie. Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybírósági indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog, így például az élethez és emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, az egyes szabadságjogokkal, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételeket, valamint az egyes alapjogi tesztek is.

Mind a Kr. 40/A. §-a, mind pedig az azt tartalmában megismétlő új Sztv. 216. §-a álláspontom szerint sérti a jogállamiság elvét, a belőle levezethető jogbiztonság követelményét, amely magában foglalja a normavilágosság követelményét, továbbá megköveteli a jogi szabályozás egyértelműségét. A rendőrségi intézkedésekkel összefüggő ombudsmani gyakorlat során számomra egyértelművé vált, hogy szóban forgó, általános szankcionálási lehetőséget adó rendelkezésen önkényes jogértelmezés alapulhat.

III. A Polgármesteri Hivatalban „ülőszájkat” folytató személyek magatartása minden szempontból megfelelt a gyülekezés dogmatikai fogalmának, ugyanis több személy, azonos helyen, annak érdekében gyűlt békésen össze, hogy – vitán felül állóan közéleti kérdésben – véleményét közösen kinyilvánítsa. Kérdésként legfeljebb az vethető fel, hogy magatartásuk megítélése szempontjából van-e, illetve mennyiben van jelentősége annak, hogy egy közintézményben gyűltek össze.

Közkeletű vélekedés ugyan, hogy „gyülekezni csak közterületen lehet”, azonban ennek jogszabályi alapja nincsen, ugyanis – hasonlóan a résztvevők létszámához – a gyülekezés helyét nem határozza meg sem az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozta, de a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, az Emberi Jogok Európai Egyezménye, az Alaptörvény vagy a Gytv. sem.¹ Emellett a gyülekezés helyét az uralkodó szakirodalmi álláspont sem tartja annak fogalmi elemei körébe tartozónak. Az Emberi Jogok Európai Bírósága is arra az álláspontra helyezkedett, hogy a békés gyülekezéshez való jog magában foglalja mind a magánterületen, mind a közterületen való gyülekezés jogát.² A Gytv. 3. §-a több rendezvény-típusról megállapítja, hogy azok nem tartoznak a törvény hatálya alá, azonban ezek között nem szerepelnek a nem közterületi rendezvények. Ezen túlmenően a Gytv. – rendőrség képviselőjének rendezvényen való részvételére vonatkozó – 12. §-ához fűzött miniszteri indokolás negyedik bekezdéséből azonban arra következtethetünk, hogy a közterületen, középületben, de még a magánlakásban tartott rendezvények is a gyülekezési jog körébe tartoznak, azonban csak a közterületen tartandó rendezvényeket kell a rendőrségnek bejelenteni, és a rendőrség képviselőjének a magánlakásban (magánterületen) szervezett rendezvényen való részvételére kizárólag a jogosult hozzájárulásával van lehetőség.³ A Gytv. 8. §-a pedig kifejezetten a „bejelentéshez kötött rendezvény” fordulatot használja, amiből *a contrario* következik az is, hogy vannak a törvény hatálya alá tartozó, de nem bejelentendő rendezvények.

Mindebből pedig arra kell következtetni, hogy a „nem közterületen” tartott rendezvények esetén értelemszerűen fennállnak a Gytv.-ben meghatározott tilalmak (pl.: nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével, nem valósíthat meg bűncselekményt, vagy ennek elkövetésére vonatkozó felhívást, nem lehet fegyveresen, vagy felfegyverkezve megjelenni) és a rendezőt terhelő (rend fenntartására irányuló, vagy éppen a résztvevővel egyetemlegesen fennálló kártérítési) kötelezettségek. Az ilyen rendezvények esetében azonban – lévén nem közterületen kell intézkedni – a rendőrség beavatkozási lehetősége is korlátozott. Attól függően, hogy a terület magánlakásnak⁴ minősül, vagy sem,⁵ eltérő szabályok alapján mehet be a helyszínre, és léphet fel a rendőrség. Meg kívánom jegyezni azonban, hogy míg általában az ingatlan jogszerű használójának hozzájárulása nélkül nehezen

képzelt el a rendezvény jogszerű volta, addig további mérlegelést igényelnek a közforgalom előtt nyitva álló magánterületre szervezett rendezvények. Ez utóbbi esetekben azonban nem a hozzájárulás szükségessége, hanem annak megtagadásának feltételei kell, hogy a vizsgálódás tárgyát képezzék.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a vizsgált ügyben az aktivisták gyülekezési jogukat gyakorolták.

Amint azt az előbbiekből kifejtettem, a nem közterületen tartott gyűlések esetében is érvényesülnek a Gytv. általános korlátai. Ebből pedig a következők fakadnak:

A Gytv. 14. § (1) bekezdése szerint, ha a gyülekezési jog gyakorlása bűncselekményt, bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósít meg, vagy mások jogainak és szabadságának sérelmével jár, továbbá a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, végül, ha bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak, a rendőrség a rendezvényt felosztatja. Garanciális jelentőségű, hogy a rendezvény felosztatását figyelmeztetésnek kell megelőznie.⁶ *Indokolt kiemelni, hogy a nagyfokú hasonlóság ellenére a rendezvény Gytv. 14. §-a szerinti felosztatása és az Rtv. 59. §-a szerinti tömegosztatás jogintézménye nem azonosak, ezért hibás az a – sajnálatos módon a rendőri zsargonon kívül szakirodalomban is fel-felbukkanó – szóhasználat, amely egyszerűen „osztatásról” beszél.* Igaz, hogy rendszerint – de nem szükségképpen! – a rendezvény rendőrségi felosztatását tömegosztatás követi, illetve a tömegosztatást gyakran a rendezvény felosztatása előzi meg. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy a rendezvény felosztatására vonatkozó szabályok meglehetősen hiányosak, illetve nem megfelelő jogforrási szinten, a BMr.-ben kerültek szabályozásra. A rendelkezéseket együtt értelmezve az Rtv.-vel a következők állapíthatók meg:

A rendezvény felosztatása ténylegesen a helyszín elhagyására vonatkozó felszólításokat, valamint – amennyiben ez indokolt – a helyszínen tartózkodó személyek (tömeges) igazoltatását jelenti, amelyet kizárólag akkor követhet a tömegosztatás, ha a tömeg ezek ellenére nem oszlik szét. Fontos különbség továbbá, hogy mint minden rendőri intézkedésre, a tömegosztatásra is vonatkozik az arányosság követelménye,⁷ vagyis míg a rendezvény felosztatását nem mérlegelheti a rendőrség, nem feltétlenül kerül majd sor tömegosztatásra.

Álláspontom szerint a rendezvény felosztatásának indokát a rendőrségnek a felszólítás alkalmával meg kell jelölnie, amely innentől köti, vagyis újabb felosztatási okra nem hivatkozhat. (Az újabb ok, pl. a rendezvény békés jellegének elvesztése a felosztatás megkezdését követően történt, akkor az a felosztatás jogszerűségét értelemszerűen nem érinti.)⁸

A felszólítással szembeni további követelmény, hogy jól hallható és érthető legyen, valamint az abban meghatározott távozási irány valós, és elérhető legyen.⁹

Tudomásom szerint a rendőrség eddig felosztatási okként nem hivatkozott sikeresen sem a mások jogainak sérelmére, sem pedig arra, hogy a gyülekezés bűncselekményt, vagy arra vonatkozó felhívást valósított meg. Úgy vélem, hogy e rendelkezés alapos értelmezése már csak a megtiltási okok és a felosztatási okok egymáshoz való viszonyának értékelése miatt is indokolt. A rendőrségi gyakorlat szerint a rendezvény megtartásának megtiltását megalapozó okok megvalósulása esetén sem osztható fel a rendezvény. A korábbi országos rendőrfőkapitány egy ombudsmani jelentésre adott válasza szerint a népképviselői szerv működésének súlyos megzavarása esetén a Rendőrségnek nincs lehetősége a rendezvény felosztatására. A népképviselői szervek és bíróságok működésének súlyos megzavarása álláspontom szerint mások jogai és szabadsága sérelmének tekinthető, ellenkező esetben a Gytv. rendezvény bejelentésére vonatkozó szabályait teljességgel értelmetlen formalitássá silányítaná a jogalkalmazás.

Indokolt rámutatni, hogy a 75/2008. (V. 29.) AB határozat nyomán miután a bejelentés hiánya, vagy éppen a rendezvény bejelentett napirendtől eltérő megtartása nem alapozza meg a rendezvény felosztatását, más módon nem biztosítható, hogy a rendezvény a népképviselői szervek és bíróságok működését ne zavarja meg súlyosan. Hangsúlyozom azonban, hogy – amint azt a korábbiakban kifejtettem – ezekben az esetekben sem mellőzhető az érintett szerv vezetője nyilatkozatának beszerzése.

Mindezekből az következik, hogy a rendőrségnek a Polgármesteri Hivatalban tartott összejevetelt fel kellett volna osztatnia, és a tüntetőket az Rtv. 47. §-a alapján alkalmazott testi kényszerrel onnan el kellett volna távolítania. Közérthetően fogalmazva: a tüntetőket – mivel a mások jogainak és szabadságának sérelmével járt, a rendezvény felosztatásának feltételei fennálltak – a rendőrségnek el kellett volna távolítani az épületből.

Tekintettel arra, hogy a rendőrség eljárása során nem ismerte fel, hogy a gyülekezési jog gyakorlásával áll szemben, továbbá, hogy a rendezvény felosztatásán túlmutató intézkedéseket fogantatosított, a békés gyülekezéshez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

IV. Az igazoltatások és az esetleges szabálysértési feljelentések mellett azonban álláspontom szerint *semmilyen körülmény nem indokolta a hivatal folyosóin ülősztrájkot folytatók tömeges (teljes körű) előállítását,* figyelemmel arra, hogy a magatartásuk mindvégig békés volt. A Rtv. 15. §-ában külön hangsúlyozza az arányosság követelményét a rendőrség eljárása során, a rendelkezés szerint a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával, továbbá több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár. Az Alkotmánybíróság az 5/1999. (III. 31.) AB határozatban összegezte az Alkotmány 55. § (1) bekezdésének tartalmát érintő alkotmánybírói határozatokat és azok lényegét: az Alkotmány csak úgy teszi lehetővé a személyes szabadság elvonása okainak és az azzal kapcsolatos eljárásnak a szabályozását, hogy ez a szabályozás nem korlátozza szükségtelenül vagy

aránytalanul a személyes szabadsághoz való jogot [ABK, 1999. március, 69, 74; 19/1999. (VI. 25.) AB határozat, ABK 1999. június-július, 225, 228].”

A Rtv. 33. § (2) bekezdés f) pontja szerint a rendőr a hatóság vagy az illetékes szerv elé állíthatja azt, aki a szabálysértést az abbahagyásra irányuló felszólítás után is folytatja, illetőleg akivel szemben az eljárás azonnal lefolytatható, továbbá akitől tárgyi bizonyítási eszközt kell megszerezni, vagy elkobzás alá eső dologot kell visszatartani. A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (régi Sztv.) 76. § (1) bekezdése is hasonlóan rendelkezik: a rendőrség a szabálysértési hatóság elé állíthatja azt, aki a szabálysértést az abbahagyására irányuló felszólítás után is folytatja.

Korábban több jelentésemben felhívtam a figyelmet arra, hogy önmagában az a tény, hogy a Rendőrségnek a hatályos jogszabályok alapján valamilyen intézkedés megtételére jogi lehetősége (általános felhatalmazása) van, semmi esetre sem jelenti azt, hogy a megfelelő rendelkezés alapján elrendelt intézkedés alkotmányosságát (arányosságát), az alapjogok érvényesülése szempontjából ne lehetne és kellene megvizsgálni. A jogszabályi felhatalmazás megléte – mint a jogállami hatalomgyakorlás alapvető ismérve – tehát elengedhetetlenül szükséges, de nem elégséges feltétel az alkotmányosság szempontjából. Fokozottan igaz ez akkor, amikor a rendőrségi intézkedés egy szabadságjog gyakorlását érintheti.

Álláspontom szerint nem volt olyan kényszerítő körülmény, amely miatt a rendezvény valamennyi résztvevőjének előállítása nélkülözhetetlen lett volna.

Mindezekre tekintettel megállapítottam, hogy a rendőrség az eljárásával a személyes szabadsághoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

V. Figyelemmel arra, hogy az országos rendőr-főkapitány a rendőrség intézkedésének jogszerűségét egy korábbi jelentésemre hivatkozva kívánta alátámasztani, nem tekinthetek el attól, hogy a két vizsgált ügy közötti alapvető különbségekre rámutassak.

Az OBH 2952/2008. sz. jelentésében egy személy zavarta meg a képviselő-testület ülését, a rendőrség pedig a polgármester kérése ellenére sem működött közre abban, hogy az ülést megzavaró férfi a közönség számára kijelölt helyre kísérje. A 2008-as ügy – az összesen egy fős létszám miatt – fogalmilag sem lehetett a gyülekezési jog gyakorlása. Jelen ügyben ezzel szemben huszonhárman gyülekezési jogukat gyakorolták, a képviselő-testület ülését nem zavarták meg. Mindössze e néhány eltérő sajátosságból is kitűnik, hogy a két eset között nincs hasonlóság.

Intézkedéseim:

A jelentésben feltárt, alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása, jövőbeni megszüntetése és megelőzése érdekében, az Ajb. 31. §-a alapján – az országosan egységes jogalkalmazás érdekében – felkérem az országos rendőr-főkapitányt, tegye meg a szükségesnek tartott intézkedéseket annak érdekében, hogy

1. az intézkedő rendőrök felismerhessék, ha egy csoportosulás gyülekezési jogát gyakorolja;
2. az intézkedő rendőrök felismerhessék, ha a gyülekezési jog törvényi korlátait (fegyveres, vagy felfegyverkezve megjelenés tilalma, mások jogainak és szabadságának sérelme stb.) megsértő rendezvénnyel találkoznak;
3. az Rtv. 33. § (2) bekezdés alapján kizárólag az arányosság figyelembevételével, és csak a valóban szükséges esetben állítsák a szabálysértési eljárás alá vont személyeket.

Budapest, 2012. február 24.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet:

¹ Hasonlóan ld. 55/2001. (XI. 29.) AB számú határozatot

² Rassemblement Jurassien/Unité Jurassienne v. Switzerland (Application no. 8191/78, Commission decision of 10 October 1979)

³ „Azért, hogy a rendőrség a rendezvény zavartalan lebonyolításának biztosítása során adódó feladatait elláthassa, a Javaslat lehetővé teszi a rendőrség képviselőjének a rendezvényen való jelenlétét. Ez a lehetőség a rendőrség képviselőjét minden, a törvény hatálya alá tartozó rendezvénnyel kapcsolatban megilleti. Ennek megfelelően a rendőrség képviselője az alapvető közrendvédelmi feladatából eredően mind a közterületen, mind a középületben megtartott rendezvényen jelen lehet. Ez a rendelkezés a magánlakásban megtartásra kerülő rendezvényeket nem érinti, hiszen magánlakásba rendőr csak külön jogszabály által meghatározott esetekben vagy a tulajdonos, bérlő hozzájárulásával léphet be.”

⁴ Rtv. 97. § (1) bekezdés c) pontja szerint magánlakás: a lakás (üdülő, nyaraló vagy a lakás céljára használt egyéb helyiség, létesítmény, tárgy), az ahhoz tartozó nem lakás céljára szolgáló helyiség, létesítmény, bekerített terület. Az Rtv. 39. §-a értelmében a rendőr – főszabályként – magánlakásba bebocsátás vagy hatósági határozat nélkül nem léphet be, illetve nem hatolhat be.

⁵ Rtv. 40. § A rendőr a feladata ellátása során – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – beléphet a magánlakásnak nem minősülő egyéb helyre, és ott az intézmény rendjének lehetőség szerinti tiszteletben tartásával intézkedhet.

⁶ A feloszlást rendőri szempontból akár a helyszínen szóban kihirdetett hatósági határozatnak is tekinthető

⁷ Rtv. 15. §

⁸ Hasonlóan ld. az ombudsman AJB 4721/2009. számú ügyben készült jelentését

⁹ Így a 2008. április 11-i Clark Ádám téri rendezvény esetében a Rendőrség első felszólítása, amely a Lánchíd közepén hangzott el, a Clark Ádám tér egyes részein érthetetlen volt, a felszólításokban távozási irányként pedig olyan közterületet jelölt meg, amely a helyszíntől több kilométerre található. E nem mindenki számára hallható, érthető és értelmezhető felszólítás nem tekinthető olyannak, amely megfelel a Gytv.-ben meghatározott – tömegoszlást megelőző – felszólítással szemben támasztott követelményeknek. Bővebben ld. az OBH 2452/2008. számú ügyben készült jelentés

AJB-733/2012

A kísérő nélküli kiskorúak helyzete Fóton

Előadó: dr. Haraszi Katalin

Az eljárás megindítása

2009. november 11-én – az állampolgári jogok országgyűlési biztosaként – előre be nem jelentett, helyszíni bejárással összekötvé, vizsgáltam a kísérő nélküli kiskorúak alapvető jogainak érvényesülését.

Az Európai Unió Tanácsának a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló 2003/9/EK irányelve (a továbbiakban: befogadási irányelv)¹ 19. cikk (2) bekezdése alapján, a tagállamok a menedékkérő iránti kérelmet benyújtó, felügyelet nélkül maradt kiskorúakat, a területükre történő belépés időpontjától kezdődően felnőtt rokonoknál, nevelősaládnál, sajátosan kiskorúak ellátására alkalmas befogadó állomásokon vagy a kiskorúaknak megfelelő más szálláson kötelesek elhelyezni.

A 2009. november 11-én hatályos, a menedékkérőkről szóló 2007. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Metv.) végrehajtásáról rendelkező 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Vhr.) 33. § (4) bekezdésében megjelölt, a kísérő nélküli „kiskorúak elkülönített elhelyezésére és ellátására alkalmas befogadó állomás” 2008. január 1-jétől a Bicskei Befogadó Állomás területén – egy drótkerítéssel védett területrezen található épületekben – működött.

A 2010. január végén nyilvánosságra hozott, AJB 7120/2009. számú jelentésemben megállapítottam, hogy a megyei önkormányzat által fenntartott gyermekvédelmi intézményrendszerből kiszoruló kísérő nélküli kiskorúak magyarországi integrációjuk szinte teljes ideje alatt a Bicskei Befogadó Állomás területén, a Kísérő Nélküli Kiskorúak Otthonában voltak kénytelenek élni, ami a hazai viszonyok megismerésének, illetve az ezekhez való alkalmazkodásnak koránt sem optimális módja volt.

A gyermekek védeleméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1998. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gytv.) sem a kísérő nélküli kiskorú fogalmát, sem a kísérő nélküli kiskorúak otthonát, mint gyermekintézményt nem ismerte, így semmiféle jogszabályi biztosíték nem volt arra, hogy az akkor projekt alapon finanszírozott intézmény az ellátási, gondozási, nevelési, valamint az integrációs feladatait képes lesz tartósan ellátni.

Jelentésemben a szociális és munkaügyi miniszter, valamint az igazságügyi és rendészeti miniszter intézkedését kezdeményeztem a Gytv. olyan kiegészítése érdekében, amely a kísérő nélküli kiskorúak otthonát – mint speciális nevelést nyújtó intézményt – a gyermekvédelem hazai intézményrendszerébe integrálja. A kezdeményezés hatására, a projekt alapú bicskei ellátás fokozatos felszámolásának részeként, 2010. második felében Fóton, a Károlyi István Gyermekközpont (a továbbiakban: Gyermekközpont) részeként kezdte meg működését a Kísérő Nélküli Kiskorúak Otthona, ahol menedékkérő eljárás alatt álló, menekültként vagy oltalmazottként elismert, továbbá utógondozói ellátás alatt álló külföldiek élnek.

A vizsgálat célja

A felnőtt hozzátartozóitól elszakított gyermekek a szüleik, illetve törvényes gondviselőjük gondoskodását és védelmét nélkülözik, amelynek eredményeként komoly társadalmi és pszichés hátrányt szenvednek, így az alapvető jogaik érvényesülése a befogadó országban különleges figyelmet igényel.

A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény) 22. cikk 1) pontja értelmében, a felnőtt hozzátartozóitól elszakított gyermek (a továbbiakban: kísérő nélküli kiskorú) a befogadó ország állampolgárságával rendelkező, vagy ott jogszerűen tartózkodó gyermekkel azonos bánásmódra jogosult.

A Metv. 2. § f) pontja alapján, kísérő nélküli kiskorú, az a tizennyolcadik életévét be nem töltött külföldi, aki jogszabály vagy szokás alapján felügyeletéért felelős nagykorú személy kíséréte nélkül lépett Magyarország területére, vagy a belépést követően maradt felügyelet nélkül, mindaddig, amíg ilyen személy felügyelete alá nem kerül.

A Vhr. hivatkozott rendelkezésének módosításáról szóló 290/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet – 2011. május 1-jén hatályba lépett – 93. § (2) bekezdése értelmében, a kísérő nélküli kiskorú menedékkérőt nem befogadó állomáson, hanem a gyermekvédelmi jogszabályok alapján, gyermekvédelmi intézményrendszer keretében kell elhelyezni, feltéve hogy az illető kiskorúságát a menekültügyi hatóság megállapította.

Miután a Gyermekjogi Egyezmény értelmében a kísérő nélküli kiskorú menedékkérő, illetve idegenrendészeti jogállása másodlagos, őt elsősorban gyermekként kell kezelni. Így vizsgálatom elsődleges célja annak megismerése volt, hogy a Gyermekközpont, mint a kísérő nélküli kiskorúak befogadására, illetve ellátására hivatott

„gyermekvédelmi intézmény”, az említett elvárásnak miként tesz eleget. Utóvizsgálatként a helyszíni vizsgálatom másik célja az volt, hogy a már hivatkozott AJB 7120/2009. számú jelentésben megfogalmazott kritikai észrevételeimnek a kísérő nélküli kiskorúakkal való bánásmódra gyakorolt hatásait feltárjam.

A vizsgálat módszere

A Gyermekközpont helyszíni bejárásának időpontja 2012. február 29-e volt. A bejárás elrendeléséről a vizsgált szervet előre nem értesítettem. A vizsgálat kiterjedt a kiskorúak elhelyezésére szolgáló épületek, azok berendezésének és felszerelésének megtekintésére, iratok tanulmányozására, néhány fiattal, az intézmény velük foglalkozó munkatársaival, továbbá a Gyermekközpont igazgatójával, és helyettesével való beszélgetésre.

Miután a Gyermekközpontban élő, iskolaköteles életkorban lévő 14 kísérő nélküli kiskorúból 12 a Budapest Főváros Önkormányzata által fenntartott Than Károly Gimnázium, Szakközépiskola és Szakiskola tanulója volt, vizsgálatomat kiterjesztettem ez utóbbi oktatási intézményre is. Itt – az ugyancsak előre be nem jelentett – helyszíni bejárás 2012. április 3-án történt. Módszere is hasonló volt a Gyermekközpontban leírtakéhoz, vagyis sor került tantermek, azok berendezése és felszerelése megtekintésére, az iskola vezetőivel, néhány menedéjogot élvező fiattal, valamint az őket oktató pedagógusokkal való beszélgetésre.

A megállapított tényállás

Magyarországon a kísérő nélküli „kiskorúak elkülönített elhelyezésére és ellátására alkalmas befogadó állomás” 2008. január 1-jétől, 2011. szeptember 1-jéig a Bicskei Befogadó Állomás területén működött. A Kísérő Nélküli Kiskorúak Otthonának működéséhez szükséges feltételeket és eszközöket a Befogadó Állomás biztosította, de a kiskorúak nevelését a Magyar Ökumenikus Segélyszervezet munkatársai végezték.

Az egyes migrációs tárgyú kormányrendeleteknek a 2010. évi XXXV. törvénnyel összefüggő módosításáról szóló 290/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 93. § (2) bekezdése értelmében, a menekültként elismerést kérő kísérő nélküli kiskorút 2011. május 1-jétől, gyermekvédelmi intézményben kell elhelyezni. A Nemzeti Erőforrás Minisztérium döntése alapján az említett „gyermekvédelmi intézmény” a Budapesttől 20 km távolságban lévő kisváros, Fót területén működő Gyermekközpont.

A Gyermekközpont elődje, a Fóti Gyermekváros 1957 novemberében kezdte meg működését a gróf Károlyi család klasszicista stílusú egykori kastélyában és az azt körülölelő, mintegy 40 hektár területű angolparkban. A Gyermekváros megnyitásakor a tantermek, az ebédlő, és a 20-30 ágyas hálótermek a kastély épületében voltak. A hatvanas évek elején mintegy nyolc-, kilencszáz gyermek élt az intézményben, amelynek területén a szállásépületek mellett, óvodák, iskolák, tanműhelyek, sport- és kulturális létesítmények, könyvtár, színházterem és mozi is volt. A gyermekekre a központi konyhában főztek, de volt mosoda, varroda, cipészműhely, fodrászat és posta is. Az egészségügyi ellátást orvosi rendelő és egy kis kórház, az „Egészségház” biztosította.²

A nyolcvanas évek közepén kezdődött társadalmi változások hatására a gyermekvédelem magyarországi rendszere is átalakult. A változások eredményeként született Gyvt. hatályba lépését követően, a közösségi nevelési elveket a személyre szabott, család- és gyermekközpontú, szükségletorientált ellátás váltotta fel. A változások részeként a családi háztartáshoz hasonló, 10-12 személyes gyermekotthoni csoportokat, illetve lakásotthonokat alakítottak ki az intézményben, amelynek hatására számottevően csökkent az intézményben élő gyermekek létszáma.³ Az 1993 óta Károlyi István Gyermekközpont néven működő intézmény – amelynek parkjából mintegy 10 hektárnyi területen a Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat lovas központja működik – a helyszíni bejárásakor mintegy 160 gyermek és fiatal felnőtt neveléséről és ellátásáról gondoskodott.

A kastélypark Fót legnagyobb közparkjaként működik, ahol horgásztó, játszóterek és sportpályák találhatók. A park területén lévő épületekben négy általános és középiskola, és egy, a Református Egyház által fenntartott óvoda működik. Az intézmények az épületeket a Gyermekközponttól bélik, és idejárnak a Gyermekközpontban gondozott magyar állampolgárságú gyermekek is. A parkban közel kilencven szolgálati lakás is van, amelyekben egykor a Gyermekközpontban dolgozó, de időközben nyugdíjba vonult nevelők, egyéb alkalmazottak, illetve családtagjaik élnek.

Az alapító okirat szerint a Gyermekközpont önállóan működő költségvetési szerv, amelyet a Nemzeti Erőforrás Minisztérium irányít és tart fenn. Az intézménynek helyet adó földterület kezelője a Nemzeti Vagyonkezelő Zrt.

A Gyermekközpont többirányú tevékenységet lát el. *Gyermekotthonként*, ellátást biztosít a gyermekvédelmi gondoskodásban élő kiskorúak – köztük a menedéjogi eljárás alatt álló, illetve menedéjogot élvező kísérő nélküli kiskorúak – számára. *Speciális gyermekotthonként*, ellátást nyújt a 12. életévet – kivételes esetben 10. életévet – betöltött, de a 18. életévet még el nem érő, súlyos pszichés tüneteket mutató kiskorúak számára.⁴ *Különleges gyermekotthonként*, tartósan beteg kiskorúak számára nyújt szakszerű ellátást.⁵ Végül, *utógondozói ellátást* biztosít a korábban gyermekotthonban elhelyezett, azonban a 18. életévet betöltött, de a 24. életévet még el nem érő fiatal felnőttek – köztük a kísérő nélküli kiskorúként gyermekotthoni ellátásban részesülő, azonban a 18. életévet már betöltött, menedéjogot élvező fiatal felnőttek – részére.

A Gyermekközpont, az utógondozói ellátás keretében, a központi telephelyen kívül, Vajtán, Ozorán, Fóton és Mogyoródon a 18. életévet már betöltött, de a 24. életévet még el nem érő, fiatal felnőttek számára lakásotthoni ellátást biztosít.

Vizsgálatom a Gyermekközpont központi telephelyén élő fiatalok elhelyezési körülményeinek tanulmányozására terjedt ki.

A Bicskei Befogadó Állomásról először a menedékjogi kérelmük elbírálását követően nagykorúvá vált fiatal felnőtteket költöztették a Gyermekközpontba. Az első 7 tagú csoport 2010. június 21-én, a következő 4 tagú csoport 2010. október 27-én érkezett az intézménybe. A harmadik 13 tagú, fiatal felnőttekből álló csoportot 2011. május 20-án, illetve egy további személyt 2011. július 1-én szállították a Gyermekközpontba. A 18. életévet még be nem töltött, kísérő nélküli kiskorúak 23 tagú csoportja, továbbá a fiatal felnőttek utolsó 7 tagú csoportja 2011. augusztus 31-én érkezett a Gyermekközpontba. Érkezésük időpontjától függetlenül a fiatal felnőttek utógondozói ellátásba, a 18. életévet még be nem töltött kísérő nélküli kiskorúak gyermekotthoni ellátásba kerültek.

2011. augusztus 31. után sem utógondozói, sem gyermekotthoni ellátásban részesülő fiatal nem maradt a Bicskei Befogadó Állomáson. 2011. szeptember 1-jétől, az országhatáron menedékjogi kérelmet előterjesztő, magukat kísérő nélküli kiskorúnak valló külföldieket a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (a továbbiakban: Hivatal) munkatársai már a Gyermekközpontba szállítják. 2011. szeptember 1. és december 31. között 34 menedékjogi kérelmet előterjesztett, magát kísérő nélküli kiskorúnak valló személy érkezett az intézménybe. A helyszíni bejárásakor – a Gyermekközpont nyilvántartása szerint – az intézmény 66, 14 és 24 év közötti életkorban lévő, külföldi állampolgárságú személy ellátásáról gondoskodott. A 28 kísérő nélküli kiskorú közül 13 menedékkérő, 4 menekültként elismert és 11 oltalmazott jogállású gyermek volt. 18 és 24 év közötti életkorban lévő 38 fiatal, felnőtt utógondozói ellátásban részesült. További 2 utógondozói ellátásban részesülő, egykori kísérő nélküli kiskorú – saját kérésére – nem a Gyermekközpont központi telephelyén, hanem magyar állampolgárságú társaikkal közös csoportban, a mogyoródi lakásotthonban élt. Végül, 12, magát kiskorúnak valló személy bejelentés nélkül, ismeretlen helyre távozott.

A vizsgált alapvető jogok

– *Művelődéshez való jog:* „Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánosság tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.”/Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdés/;

– *A gyermekek védelméhez és gondoskodáshoz való joga:* „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz” /Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés/.

– *A testi és lelki egészséghez való jog.* „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”/ Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés/

Az alkalmazott jogszabályok

- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény.
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény.
- A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1998. évi XXXI. törvény (Gyvt.)
- A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény.
- A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény.
- A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény.
- A menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet.
- Az egyes migrációs tárgyú kormányrendeleteknek a 2010. évi XXXV. törvénnyel összefüggő módosításáról szóló 290/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet.
- Az egyes sajátos közoktatási feladatok támogatása igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának, elszámolásának és ellenőrzésének részletes szabályairól szóló 24/2011. (V. 18.) NEFMI rendelet.

A vizsgálat megállapításai

I. Hatásköröm tekintetében

Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, akinek az eljárását bárki kezdeményezheti. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdés a) pontjának rendelkezése alapján, az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított vizsgálatával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése kimondja, hogy az alapvető jogok biztosa, természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálása, vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálata céljából, hivatalból is eljárhat.

A felnőtt hozzátartozóitól elszakított, magyarul nem beszélő, külföldi állampolgár gyermekek esetében alaposan feltételezhető, hogy kiszolgáltatott helyzetüknél fogva, az alapvető jogaik megsértése esetén még panaszkodni sem lennének képesek. Ezért az Ajbt. 18. § (4) bekezdésében biztosított jogkörömben eljárva, a Gyermekközpontban élő külföldi állampolgárságú fiatalok megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz, továbbá művelődéshez, valamint testi és lelki egészséghez való alapvető jogainak érvényesülését hivatalból vizsgáltam.

II. A menedékjogi kérelmet benyújtó kísérő nélküli kiskorú elhelyezésével és ellátásával kapcsolatos megállapításaim

A Gyermekközpontban élő külföldiek többsége illegális úton kísérelte meg Magyarország államhatárának átlépését. Az őket elfogó, illetve előállító rendőrség munkatársainak szóban jelezték, hogy menedékjogi kérelmet kívánnak előterjeszteni. Az országhatáron megjelenő, és a Metv. hatálya alá tartozó külföldiekkel kapcsolatos egyes eljárási feladatok, a Hivatal, illetve a rendőrség szervei által történő közös végrehajtásának részletes szabályait az 1/2011. (OT 15.) BÁH-ORFK együttes intézkedés tartalmazza, amelynek rendelkezéseit 2011. október 17-től kell alkalmazni.⁶

A menedékkérőket a rendőrök tolmács közreműködésével meghallgatták, amelyről jegyzőkönyv készült. Az eljáró rendőrök a többségében személyazonosításra alkalmas iratok nélkül érkező külföldiek személyes adatait a nyilatkozatuk alapján rögzítették. Az idegenrendészeti hatóság – az Európai Unió Tanácsának 2725/2000/EK rendelet 4. cikk (1) bekezdése alapján – a 14. életévet betöltött menedékkérők ujjlenyomatát és arcképét az államhatáron rögzítette, majd elektronikus úton, a számítógépes központi adatbázis (a továbbiakban: Eurodac) számára továbbította.

Amint a külföldi által közölt születési adatok, az előzetes orvosi vizsgálat, illetve az érkezés körülményei alapján a rendőrök észlelték, hogy a menedékkérő kísérő nélküli kiskorú, észlelésükről azonnal értesítették a Hivatal illetékes igazgatóságának munkatársait. A menedékkérő kísérő nélküli kiskorúak ideiglenes hatályú elhelyezéséről – a Gyvt. 72. § (1) bekezdésének b) pontja alapján – a Hivatal határoz, amelyről értesíti az elfogás helye szerint illetékes idegenrendészeti hatóságot, valamint – a Nemzeti Erőforrás Minisztérium által ideiglenes hatályú elhelyezésre is kijelölt gyermekvédelmi intézményként – a Gyermekközpontot.

A kísérő nélküli kiskorú ideiglenes hatályú elhelyezésével egyidejűleg, az eljáró igazgatóság a menedékkérelmet benyújtásáról értesíti a Hivatal Budapesti és Pest-megyei Regionális Igazgatóságát, továbbá intézkedik az eljárás során keletkezett ügyiratok áttételéről. A Gyermekközpontban elhelyezett, kísérő nélküli kiskorúak által előterjesztett menedékjogi kérelmek ügyében első fokú hatóságként minden esetben a Hivatal Budapesti és Pest-megyei Regionális Igazgatóságának Menekültügyi Osztálya jár el.

A Hivatal munkatársai a menedékkérő kísérő nélküli kiskorút már az országhatár átlépését követően ellátták humanitárius tartózkodási engedéllyel, majd többségében a rendőrség, kivételesen a Hivatal munkatársai néhány órán belül átszállították őt a Gyermekközpontba. A Hivatal munkatársai a kísérő nélküli kiskorú érkezéséről telefax útján értesítették a Gyermekközpontot, de többnyire telefonon is konzultáltak a szolgálatban lévő nevelőkkel. *A vizsgálat során kísérő nélküli kiskorúak ideiglenes hatályú elhelyezésével, valamint a Gyermekközpontba szállításával összefüggésben alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észleltem.*

A Gyermekközpontba érkező kísérő nélküli kiskorúak befogadását a szolgálatban lévő nevelők intézik. A kiskorú érkezéséről szóló értesítés megérkezését követően előkészítik a fiatal fekhelyét, törölközőjét és élelmét. Az újonnan érkezők fogkrémet, fogkefét, tusfürdőt, borotvahabot és egészségügyi papírt tartalmazó tisztálkodási csomagot kapnak. A befogadott kiskorút tájékoztatják, hogy hová került, milyen vizsgálatok várnak rá, továbbá milyen jogai és kötelezettségei vannak. Az érkezőről 1-1 egész alakos fénykép, illetve portré készül, majd rögzítik a személyleírását. Amennyiben a kísérő nélküli kiskorún betegség, vagy rosszullét észlelhető, orvosi segítséget kell igénybe vennie. A befogadás utolsó mozzanataként a kísérő nélküli kiskorút az egyik lakószobában, az előkészített fekhelyen helyezik el.

A menedékjogi eljárás az előzetes vizsgálati, továbbá az érdemi eljárásra oszlik. A Metv. 47. §-a alapján az előzetes vizsgálati eljárást 30 napon belül le kell folytatni. A Hivatal ennek során azt vizsgálja, hogy a menedékkérő esetében a „dublini rendeletek” alkalmazásának feltételei fennállnak-e, másrészt – a Metv. végrehajtásáról szóló 301/2007. (XI. 9.) Korm. rendelet 63. § (1) bekezdése alapján – értesíti az illetékes tiszti főorvost az adott járványügyi helyzetnek megfelelő orvosi vizsgálatok elrendelése érdekében. A vizsgálatom adatai szerint a tiszti főorvos a kísérő nélküli kiskorúakat általában HIV, Lues, TBC, lepra, széklet-hastífusz, hepatitis B és ektoparazita vizsgálatokon történő részvételre kötelezi.

Amennyiben a vizsgálatok eredményeként a tiszti főorvos megállapítja, hogy a menedékkérő közegészséget veszélyeztető betegségben szenved, illetve fertőzőképes, a Hivatal tájékoztatása mellett haladéktalanul javaslatot tesz a szükséges korlátozó intézkedések megtételére. A betegség fennállásáig a kérelmező közösségben nem, vagy állapotára, betegségére, illetve kórokozó-hordozó állapotára figyelemmel – a tiszti főorvos által meghatározott – korlátozásokkal helyezhető el. Ha a kérelmezőt nem lehet közösségben elhelyezni, gondozásba vételéről és elhelyezéséről a tiszti főorvos által meghatározott módon, elkülönítetten kell gondoskodni. Az elkülönítésről a Hivatalt értesíteni kell. A járványügyi érdekből szükséges intézkedések költségeit a menekültügyi hatóság megtéríti.

A Gyermekközpont munkatársainak beszámolója szerint alkalmanként előfordul, hogy az újonnan érkező kísérő nélküli kiskorú rühes, vagy tetves, esetleg olyan fertőző betegségben, nevezetesen tuberkulózisban szenved, amelyre csak a tiszti főorvos által elrendelt szűrővizsgálat eredményeként derül fény. Az ilyen fertőzés megszüntetéséig, de legalább a szűrővizsgálat eredményének megérkezéséig indokolt lenne az újonnan érkezett kísérő nélküli kiskorút a közösségtől elzárva elhelyezni. *A Gyermekközpont azonban egészségügyi elkülönítő helyiséggel nem rendelkezik, ami veszélyezteti az intézményben lakót, illetve dolgozót, az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése alapján megillető, testi és lelki egészséghez való jogának érvényesülésében.*

Miután a kísérő nélküli kiskorú olyan ügyfél, aki a menedékjogi eljárásban a saját ügyében nem tud önállóan eljárni, és – szülői felügyelet hiányában – sem törvényes, sem meghatalmazott képviselője nincs, a Hivatal – a Metv.

35. § (6) bekezdése alapján – haladéktalanul intézkedik a gyermek képviselőjére jogosult személy kirendeléséről, és megkeresi Budapest Főváros V. kerületének Gyámhivatalát (a továbbiakban: Gyámhivatal). A Gyámhivatal a kíséző nélküli kiskorú számára, a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 225. § (1) bekezdése alapján eseti gondnokot rendel. Az eseti gondnok olyan jogkörrel jár el, mint a gyám, így a kíséző nélküli kiskorút nem csak a menedékjogi eljárásban, hanem annak lezárásáig valamennyi hivatalos eljárásban, és fórum előtt képviseli. A Gyermekközpontban élő kíséző nélküli kiskorúak eseti gondnokaként az intézmény egyik főállású, jogász szakképzettségű munkatársa jár el. *Vizsgálatom során a kíséző nélküli kiskorúak törvényes képviselőjére jogosult, eseti gondnok kirendelése kapcsán alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem tártam fel.*

A Hivatal munkatársa a kíséző nélküli kiskorút, a Gyermekközpont által alkalmazott, eseti gondnok jelenlétében, tolmács segítségével 1-2 napon belül meghallgatja, illetve az ujjlenyomatát és az arcképét rögzíti. Amennyiben a magát kiskorúnak valló menedékkérő kiskorúságát illetően kétség merül fel, a Metv. 44. § (1) bekezdése alapján, életkorának megállapítása céljából orvos szakértői vizsgálat kezdeményezhető. Az Európai Unió Tanácsának 97/C 221/03. számú állásfoglalása 4. cikk (3) bekezdése alapján az „életkor meghatározásnak objektívnek kell lennie. Ennek érdekében a tagállamok a kiskorú, speciálisan kirendelt felnőtt képviselő vagy intézmény egyetértésével, szakképzett egészségügyi személyzet által végrehajtott életkor meghatározó vizsgálatot végezhetnek.” A kíséző nélküli kiskorúakkal kapcsolatos bánásmódról vonatkozó nemzetközi elvárás szerint „az életkor meghatározása fizikai, fejlődési, pszichikai és kulturális tényezőket foglal magában. Amennyiben az életkor meghatározása szükségesnek tűnik, az eljárást olyan független szakértőnek kell lefolytatnia, aki megfelelő szaktudással és a gyermek etnikai, ill. kulturális közegének megfelelő ismeretekkel rendelkezik.”⁸

A Hivatal a menedékjogi kérelmet benyújtó kíséző nélküli kiskorú életkorának vizsgálatát végzéssel rendeli el. Az életkor meghatározást egy igazságügyi orvosszakértő, a Budai Egészségközpont radiológus főorvosa, a Greulich-Pyle módszer alapulvételével végzi. Az igazságügyi orvosszakértő által alkalmazott kormeghatározási módszer lényege, hogy a vizsgált személy bal csuklójáról készített röntgenfelvételt összehasonlítja a módszert kidolgozó amerikai szerzők által, az 1950-es években 1000 középosztálybeli fiú és lány csuklójáról készített röntgenfelvétel alapján készült referencia atlással. A módszer kiegészítéseként egy fogászati panoráma felvétel, valamint egy medence felvétel is készül. Az orvosszakértő ezeket is figyelembe veszi a kormeghatározáskor. Az orvosszakértő megállapítja az általa megállapított kor, illetve a vizsgált egyén tényleges életkora között maximum 1-2 éves eltérés lehet. A főorvos állítása szerint eddig kizárólag a rendelkezésére álló radiológiai felvételek alapján adott szakvéleményt, egyéb körülménynek, így például a vizsgált személy etnikai, illetve kulturális közegével kapcsolatos információnak nem volt birtokában. Az orvosszakértő az életkor meghatározás hibahatárának csökkentésére – kiegészítésként – a kulcsfontosságú röntgen felvételének értékelését tartaná célszerűnek.

A kiskorú személy életkorának meghatározása nem jogi, hanem orvos szakmai kérdés. Ezért jelen vizsgálatom során e tekintetben mindössze annak megállapítására szorítkozhattam, hogy a ma követett gyakorlat előrelépést jelent az AJB 7120/2009. számú jelentésben ismertetett gyakorlathoz képest, amikor az érintett személyek életkorának meghatározása „általános benyomás, a fogazati megtekintése, a másodlagos nemi jegyek fizikális vizsgálata (inspekció)” módszerével történt, és a csukló ízületek Röntgen-sugaras vizsgálatára csak kivételesen – a vizsgálatomat megelőző két év alatt összesen három esetben – került sor.

A kíséző nélküli kiskorú életkor meghatározásakor különös gondossággal és fokozott körültekintéssel, a hibalehetőségek kockázatának ésszerű minimalizálásával kell eljárni. Az életkor meghatározásakor, kétség esetén, a felnőtt hozzátartozóitól elszakított gyermek javára kell döntenet. Az általam megismert ügyiratok között olyan esettel is találkozottam, amikor a kíséző nélküli kiskorú birtokában lévő születési okirat alapján a gyermek az orvosszakértői véleményben megjelölt életkornál fiatalabb volt. A Hivatal ebben az esetben a menedékkérő javára döntött, és az eljárás során őt a birtokában lévő születési okiratban szereplő életkor alapulvételével, kíséző nélküli kiskorúként kezelte. *A kíséző nélküli kiskorúak életkorának meghatározása kapcsán alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülmény nem merült fel.*

A Hivatal az orvosszakértő által nagykorúnak nyilvánított személyeket a Debreceni Befogadó Állomásra irányítja, ahol a Gyermekjogi Egyezmény szerint megkövetelt, illetve a Gyvt. alapján járó speciális bánásmód hiányzik. Így e személyek a felnőtt korú kérelmezők számára rendszeresített körülmények közé kerülnek.

Amennyiben az Eurodac körülbelül 3 napon belül megérkező válasza szerint a kérelmező ügyében a tagállamok valamelyikében már indult menedékjogi eljárás, a Hivatal az előzetes eljárást felfüggeszti és a Metv. 49. § (4) bekezdése alapján, végzéssel dönt arról, hogy őt a „dublinoi eljárás” keretében ennek a tagállamnak átadja. Ha a dublinoi eljárás a kérelmező átadásával zárul, az előzetes vizsgálati eljárást – a kérelmező átadásának időpontjában – meg kell szüntetni. A kiskorú kérelmező az átadásig a Gyermekközpontban marad, amelynek időtartama – az átvevő tagállam illetékes hatóságai együttműködésétől függően – változó. Gyakori, hogy a menedékkérő az átadás időpontja előtt ismeretlen helyre távozik. Ilyen esetben a Hivatal a Metv. 52. § (2) bekezdésének d) pontja alapján a menedékjogi eljárást megszünteti.

Amennyiben az Eurodac adatai szerint a kérelmező ügyében még egyik tagállamban sem indult menedékjogi eljárás, esetleg a kérelmezőt és a kérelem vizsgálatát a megkeresett tagállam nem veszi át, a Hivatal az előzetes vizsgálati eljárást folytatja.

Ha a Hivatal a kérelem elfogadhatóságát állapítja meg, az ügyet érdemi eljárásra utalja. A Hivatal a Metv. 56. §-a alapján a kérelmet érdemi eljárásra utaló végzésben, a kíséző nélküli kiskorú részére szálláshelyként a Gyermekközpontot jelöl ki, ahol az eljárás hátralévő részében életvitelszerűen köteles tartózkodni. Az érdemi eljárást

az érdemi eljárásra utaló végzés meghozatalától számított hatvan napon belül kell lefolytatni. *A Hivatal a kísérő nélküli kiskorúak esetében a Metv. által előírt ügyintézési határidőket betartja, vizsgálatom során ebben a tekintetben alapjoggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észleltem.*

A menedékjogi eljárás jogerős befejezését követően a Gyámhivatal a kísérő nélküli kiskorút átmeneti nevelésbe veszi. A Gyámhivatal az átmeneti nevelésben lévő gyermek gyámjával egy általa már ismert személyt, a kísérő nélküli kiskorúak otthonának vezetőjét nevezi ki.

III. A menedékjogot kérelmező, illetve a menekültként vagy oltalmazottként elismert kísérő nélküli kiskorúak elhelyezésével, ellátásával kapcsolatos megállapításaim

A Hivatal, az érdemi eljárás eredményeként a kísérő nélküli kiskorú menedékkérőt menekültként vagy oltalmazottként elismeri, de előfordul, hogy a kérelmet elutasítja. A Metv. 10. § (1) bekezdése, továbbá 17. § (1) bekezdése értelmében a menekült, valamint az oltalmazott jogállású külföldi – ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik – a magyar állampolgár jogai illetik meg és kötelezettségei terhelik. Az „eltérő rendelkezések” többségét maga a Metv., illetve a Vhr. tartalmazzák.

A külföldi állampolgárságú fiatalok két kiskorú és négy utógondozó csoportban élnek. Az átlagosan 10-12 személyes csoportok kétszintes épületekben, szintenként önálló lakrészekben vannak elhelyezve. A lakrészek központja a kb. 20-25 m² alapterületű, közösségi térként funkcionáló nappali helyiség. Ezen túl, a csoportoknak otthont adó lakrészekhez konyha-étkező helyiség, négy-öt hálószoba, továbbá mosdókagylókkal, zuhanyzókkal, illemhelyekkel, illetve mosógéppel felszerelt vizesblokk, valamint a nevelők részére kialakított helyiség is tartozik.

A kísérő nélküli kiskorúak az intézmény területén működő étteremből kapják az ebédet, a többi étkezést közösen, önálló gazdálkodás alapján oldják meg. A 14 évnél idősebb kiskorúak havi ellátmánya 33.500 Ft/fő, amelyhez zsebpénzként 14.800 Ft/fő családi pótlék járul. A magyar állampolgárságú kiskorúak napi ételmezési normája, amelyből napi ötszöri étkezést kell biztosítani, 685 Ft/fő. Ebből az összegből az ebéd költsége 271 Ft/fő. A kísérő nélküli kiskorúak ebédnormáját a Magyar Ökumenikus Szeretetszolgálat pályázati pénzből, napi 181 Ft/fő összeggel kiegészíti, így az ő ebédjüket napi 452 forintból készítik.⁹

Az utógondozói csoportokban élő fiatalok a teljes ellátásukról maguk gondoskodnak, közösen szervezik a bevásárlást, és a főzést is. A 18. életévet betöltött fiatalok havi ellátmánya 37.000 Ft/fő, amelyhez – annak a tanévnek a végéig, melyben a fiatal a 20. életévet betölti – zsebpénzként 14.800 Ft/fő családi pótlék járul.

A Gyermekközpont munkatársai a fiatalok ételmezésénél a muszlim vallási előírásokat mind a hétköznapokban, mind a vallási ünnepek kapcsán – így különösen ramadán idején, illetve az azt követő időszakban – figyelembe veszik és tiszteletben tartják.

A nevelői szobák kivételével, a lakrészekhez tartozó helyiségek takarítása, és tisztán tartása a kiskorúak, illetve az utógondozottak feladata, amelybe szükség szerint a gondozók is besegítenek. A külföldi állampolgárságú fiatalok számára rendszeresített lakrészek mérete, kialakítása, azok berendezése, a magyar állampolgárságú társaik által használt lakrészekkel azonos. *Alapvető joggal összefüggő visszásságra, vagy annak közvetlen veszélyére utaló körülményt sem a kísérő nélküli kiskorúak, sem az utógondozói ellátás alatt álló külföldiek elhelyezése, illetve ellátása kapcsán nem észleltem.*

A rendelkezésemre bocsátott adatok szerint a Gyermekközpont 17 munkatársa – munkakörétől függően 6, 8, illetve 12 órás műszakban – kizárólag a külföldi állampolgárságú fiatalokkal foglalkozik. A kísérő nélküli kiskorúak csoportjaihoz nevelők és gyermekfelügyelők, illetve asszisztensek vannak beosztva. Egy-egy csoporttal összesen 5 munkatárs foglalkozik, akik különböző váltásban, napi 24 órában vannak jelen.

Az utógondozottak csoportjait csoportvezetők és felügyelők segítik. A csoportvezetők engedélyezik a látogatók fogadását, valamint a közösségi programokat, így például a csoporton belüli ünnepek szervezését. A felügyelők biztosítják a szociális jelenlétet, a rászorulókat korrepetálják, segítenek a tanulásban, az írásbeli házi feladatok elkészítésében, valamint az esetleges szocializációs különbségek áthidalásában.

A munkatársak gyermek- és ifjúságvédelmi felügyelő, gyermekvédelmi asszisztens, szociálpedagógus, romológus, romológia-pedagógia szakos tanár, pszichológus, pedagógus szakképzettséggel rendelkeznek, akik pályázat útján kerültek jelenlegi munkakörükbe. Hárman a Bicskei Befogadó Állomásról kerültek a Gyermekközpontba, a többiek már korábban is az intézmény munkatársai voltak. Egy munkatárs egyetemistaként a szakmai gyakorlati idejét is a Gyermekközpontban töltötte, majd pályázat útján lett az intézmény nevelője.

A Gyermekközpont közösségi épülettel, klubbal is rendelkezik. A saját lappal nem rendelkező fiatalok a közösségi épületben található számítógépeken internetezhetnek, illetve web kamera segítségével, a barátaikkal, illetve a hozzátartozóikkal is kommunikálhatnak. A közösségi épületben imahelyiséget rendszeresítettek, ahol a muszlim vallású fiatalok közösen imádkozhatnak.

A Gyermekközpont külföldi állampolgárságú gyermekekkel foglalkozó munkatársai jellemzően angol, vagy német nyelvismerettel rendelkeznek, azonban mind a kísérő nélküli kiskorúakkal, mind az utógondozottakkal többnyire magyarul beszélnek. Bicskéről a Gyermekközpontba költözött fiatalok valamilyen szinten már tudtak magyarul, így velük komolyabb kommunikációs nehézségeik nem voltak. Az újonnan érkezettek esetében leggyakrabban használt idegen nyelv az angol. Szükség esetén, a már hosszabb ideje Fótón lakó – és a magyar nyelvet jobban ismerő – személyek alkalmi tolmácsként segítik a párbeszédet. A nevelők folyamatosan törekszenek a kommunikációs nehézségek megoldására, így például pastu, dari vagy más, a fiatalok által beszélt nyelveket is igyekeznek legalább alapszinten elsajátítani.

A személyzet a külföldi állampolgárságú fiataloknak a Gyermekközpontba érkezését megelőzően semmiféle szakmai felkészítést nem kapott. Az intézmény az új feladat ellátásának megkezdését követően kezdett továbbképzéseket szervezni. Az eddigi továbbképzések témái között szerepelt például: a menedékkérők származási országával kapcsolatos ismeretek; a menekültügyi eljárás jogi háttere; a menedékkérőkkel való bánásmód, különös tekintettel a poszttraumás stressz kezelésére; gyakorlati problémák/tapasztalatok megvitatása; kulturorientációs képzés. A képzéseket a Menedék Migránsokat Segítő Egyesület, a Cordelia Alapítvány, valamint a Hivatal munkatársai tartották.

A vizsgálatom tapasztalatai szerint a Gyermekotthon dolgozói szeretik munkájukat, hivatástudattal, pozitívan állnak a megoldandó problémákhoz. *A menedékjogot kérelmező, illetve a menekültként vagy oltalmazottként elismert kíséző nélküli kiskorúak elhelyezésével, ellátásával, a velük való foglalkozással kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszasságra utaló körülményt nem tártam fel.*

IV. A menedékjogot kérelmező, illetve a menekültként vagy oltalmazottként elismert kíséző nélküli kiskorúak oktatásával kapcsolatos megállapításaim

A Gyermekjogi Egyezmény 28. cikke alapján minden gyermeknek joga van a kötelező és ingyenes alapfokú oktatáshoz. Az államok előmozdítják a középfokú oktatás különböző, mind általános, mind szakirányú formáinak megszervezését, és ezeket minden gyermek számára megnyitják és hozzáférhetővé teszik. A befogadási irányelv 10. cikk (1) és (2) bekezdése szerint a tagállamok a kiskorú menedékkérőknek a befogadó tagállam állampolgáraihoz hasonló feltételekkel biztosítják a részvételt az oktatási rendszerben. Az oktatási rendszerhez való hozzáférés legfeljebb a kérelem benyújtásától számított három hónapig halasztható.

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: közoktatási törvény) 6. § (1) bekezdése értelmében Magyarországon minden gyermek tanköteles. A közoktatási törvény 110. § (1) bekezdésének a) pontjának meghatározása szerint pedig Magyarországon mind a menedékjogot kérő, mind a menedékjogot élvező kiskorú tanköteles. Az egyes sajátos közoktatási feladatok támogatása igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának, elszámolásának és ellenőrzésének részletes szabályairól szóló 24/2011. (V. 18.) NEFMI rendelet 7. § (1) bekezdés a) pontja alapján, a közoktatási törvény 110. § (1) bekezdésének hatálya alá tartozó, menedékjogot kérelmező, menekültként elismert, illetve humanitárius tartózkodási engedéllyel rendelkező, nem magyar ajkú, tanköteles életkorban lévő külföldi állampolgár után, amennyiben magyar oktatási nyelvű osztályba jár, az oktatási intézmény fenntartója támogatást igényelhet. A támogatás összege, ami csak a nappali oktatásban résztvevő tanulók után igényelhető, nem haladhatja meg a 140.000 Ft/fő/év összeget.

A rendelkezéseimre álló adatok szerint a Gyermekközpont munkatársai körülbelül 1 hónapon belül, gyakorlatilag a menedékjogi kérelem előzetes vizsgálatának lezárulása időpontjáig, valamennyi gyermeket valamilyen alap-, vagy középfokú oktatási intézményben el tudják helyezni. Minimálisan ennyi időre van szükség ahhoz, hogy a kíséző nélküli kiskorú a kötelező szűrővizsgálatokon átessen, az utazása fíradalmait többé-kevésbé kipihenje, és az iskola, illetve a Gyermekközpont közötti utat megismerve, egyedül is képes legyen közlekedni.

A helyszíni vizsgálat időpontjában a Gyermekközpontban élő kíséző nélküli kiskorúak, illetve utógondozói ellátás alatt álló fiatalok közül 32 a Budapesten működő Than Károly Gimnázium, Szakközépiskola és Szakiskola, 5 az Esély Kövesi Erzsébet Szakképző Iskola és Gimnázium, 1 pedig a Semeleweis Ignác Szakiskola tanulója volt. 1 fiatal a gödöllői Madách Imre Szakképző Iskolába járt.

A Gyermekközpontban élő és az intézményben tanuló külföldi állampolgárságú fiatalok létszámára tekintettel, vizsgálatomat a Than Károly Gimnázium, Szakközépiskola és Szakiskolára (a továbbiakban: Iskola) terjesztettem ki.

Az 1950-ben alapított Iskolának jelenleg a Fővárosi Önkormányzat a fenntartója. Az intézmény 1043 nappali, 417 esti képzésben részt vevő tanulóval 102 pedagógus oktatja. Eddig a tantestület mintegy 40 tagja vett részt multikulturális képzésben, azonban többen is jelezték, hogy a sikeres pedagógiai munka szempontjából fontos lenne, ha egyrészt a menedékjogot élvező tanulók származási országáról, különösen annak kultúrájáról, és vallási szokásairól, másrészt a menedékjogi eljárás tartalmáról, annak szakaszairól információkat kaphatnának. Ezen igény ellenére, ilyen tartalmú képzésben történő részvételre eddig nem volt lehetőségük.

Az Iskola 2008-ban – egy civil szervezet, a Református Menekültmisszió kezdeményezésére – kezdett menedékjogot élvező tanulókkal foglalkozni. Az első tanév 10 fős csoporttal indult. A helyszíni bejárásakor összesen 57 menedékjogot élvező tanulót, köztük a Gyermekközpontban élő külföldi fiatalokat oktatnak. A tanulók több mint négyötöde afgán, a többi szomáliai, iraki, és 2 azeri állampolgárságú volt.

A Főton élő tanulók a Gyermekközpont kezdeményezésére kerülnek az Iskolába. A menedékjogot élvező tanulók oktatása, nevelése az Oktatási Közlöny XLVIII. évfolyam, 24. számában megjelent, a külföldi állampolgár gyermekek, tanulók interkulturális pedagógiai rendszer szerinti óvodai nevelése és iskolai nevelése-oktatásáról szóló, oktatási miniszteri irányelv alapján történik.

Az újonnan érkező tanulók, először egy nyelvi felzárkóztató csoportba kerülnek, ahol heti 20 órában magyart, mint idegen nyelvet tanulnak. A tanulók a tanév végi magyar nyelvismereti vizsga eredményétől, valamint a tantárgyi ismereteiktől függően tudásszintű felzárkóztató csoportba, szakiskolai, szakközépiskolai, esetleg gimnáziumi képzésbe kerülnek, ahol a magyar tanulókkal közös osztályban, magyar nyelven oktatják őket. Azokat a tanulókat, akiknek a magyar nyelvismerete az elvárt szintet nem éri el, az Iskola továbbra is a nyelvi felzárkóztató csoportban tartja.

Az Iskola a tudásszintű felzárkóztatásra járó, menedékjogot élvező tanulókat maximum 15 fős osztályokban, magyar nyelven, olyan magyar állampolgárságú társaikkal közös csoportban oktatja, akik 16 éves korukig nem fejezték be a nyolc osztályt. A tudásszintű felzárkóztatásra járó, menedékjogot élvező tanulók – a magyar nyelv és irodalom, szakmai, illetve pályaorientáció tantárgyak, valamint az osztályfőnöki óra helyett – heti 10 órában magyart, mint idegen nyelvet tanulnak.

A szakiskolai oktatás első két évében közismereti tárgyakat oktatnak. A tanulók a két éves képzést követően, szakképzésre jelentkezhetnek. Az ilyen osztályba járó, menedékjogot élvező tanulók magyart, mint idegen nyelvet heti 15 órában tanulnak. Az Iskolában vízmű kezelő, valamint bolti eladó szakmát lehet elsajátítani, de nincs akadálya annak sem, hogy a tanulók más szakképző intézményt válasszanak. A tapasztalatok szerint a szomáliai állampolgár fiatalok többnyire a vízvezeték szerelői, az afgán állampolgárok az autószerelői szakmát preferálják.

A magyar tannyelvű, gimnáziumi osztályba járó, menedékjogot élvező tanulók az – angol, francia, vagy német nyelv mellett – magyart, mint idegen nyelvet heti 2 órában tanulnak.

Az iskola menedékjogot élvező felnőttek oktatásával is foglalkozik. A felnőttoktatás keretében gimnáziumi képzés folyik. A felnőttképzésben résztvevő külföldiek számára a Református Menekültmisszió munkatársai magyart, mint idegen nyelvet oktatnak. Az Iskola a muszlim vallású tanulók által használt vallási helyiséggel is rendelkezik, ahol igény szerint, napjában többször is imádkozhatnak. Az egyik menedékjogot élvező tanuló jelezte, hogy szeretne az imaszoba számára egy „iszlám kaput” készíteni. Az Iskola a kapu elkészítéséhez szükséges faanyagot már beszerezte, és engedélyezte, hogy azt a tanuló a karbantartó műhelyben, az intézmény tulajdonában lévő szerszámokkal elkészítse.

A helyszíni bejárás során 4 menedékjogot élvező, afgán állampolgárságú tanuló nyilatkozott arról, hogy 2010 és 2011 években kerültek a Bicskei Befogadó Állomásra, ahol körülbelül egy évet töltöttek. 3 személy hét hónapja, 1 már másfél éve a Gyermekközpontban él. Utóbbi már két éve az Iskola tanulója. A többiek 2011 decemberében iratkoztak be az Iskolába, amit a Gyermekközpont munkatársai választottak számukra. 3 tanuló – az Afganisztánban már csaknem húsz éve zajló polgárháború miatt – a Magyarországra érkezésüket megelőzően semmiféle iskolai képzésben nem vettek részt. Mindössze 1 jelezte, hogy rövid ideig egy perzsa iskolába járt.

A már két éve az Iskolában tanuló fiú jelenleg szakiskolai osztályba jár, jövőre kell szakmát választania. Elképzelései szerint autószerelő vagy fodrász szeretne lenni. Egy 20 fős, többségében magyarokból álló osztályban tanul, ahol rajta kívül még három külföldi tanuló van. Ingyenes tanszereket Fóton, és az Iskolában is kapott. A többiek is integrált oktatásban vesznek részt, a magyar osztálytársaikkal együtt. Autószerelők szeretnének lenni.

A meghallgatott tanulók délutánonként járnak az Iskolába. Munkanapokon 12:30-tól 16:30-ig tart a tanítás. A napi magyar nyelvórák mellett biológiát, matematikát, történelmet, és földrajzot tanulnak, de van testnevelés órájuk is. Az osztálytársaikkal semmiféle konfliktusuk nem volt, rendszeresen segítik őket a tanulásban.

A menedékjogot élvező tanulók, a tanórákon kívül, körülbelül havi rendszerességgel, az iskola által szervezett közösségi programokban – például mozi, illetve múzeumlátogatás, parlamenti kirándulás, nyári táborozások, stb. – is részt vesznek. A Fóton élő tanulók többnyire a Gyermekközpontban étkeznek, azonban az iskola büféjében vegetáriánus, illetve sertéshúsmentes ételek is kaphatók. *Tapasztalataim szerint a menedékjogot élvező fiatalok az iskolában jól érzik magukat, oktatásukkal összefüggésben alapjogaikat érintő visszásságra utaló körülményt nem észleltem.*

A Gyermekközpont helyszíni bejárását követően jelezték a Református Menekültmisszió munkatársai, hogy ők az Iskola három olyan tanulójáról gondoskodnak, akik annak ellenére, hogy kísérő nélküli kiskorúként érkeztek Magyarországra, mégsem kerültek be a Gyermekközpontba, és utógondozói ellátásra sem jogosultak. Állításuk szerint a három tanuló egyikének testvére jelenleg is Fóton él, aki a Gyermekközpontban kapott élelem felét azért hozza az Iskolába, hogy azt a gyakorlatilag éhező testvérenek odaadja.

A Református Menekültmisszió a vizsgálat során arról tájékoztatott, hogy az általa megnevezett tanulók közül 2 ismeretlen helyre, feltehetően külföldre távozott. *Miután az ismeretlen helyen tartózkodó tanulók esetében nem volt lehetőségem tisztázni, hogy ügyük általam való vizsgálatához hozzájárulnak-e, azt mellőztem.*

A harmadik, 1 oltalmazott státusban lévő afgán állampolgárságú tanuló két és fél éve tartózkodik Magyarországon. Kísérő nélküli kiskorúként egy évet a Bicskei Befogadó Állomáson töltött. A menedékjogi eljárás jogerős befejezését megelőzően azonban nagykorúvá vált, ezért a Gyámhatóság nem vette őt utógondozásba, és a Befogadó Állomást el kellett hagynia. Két éve tanul az Iskolában, jelenleg szakiskolai osztályba jár. Autószerelő szeretne lenni, de úgy tervezi, hogy jövőre átmegy a szakközépiskolai osztályba. A magyar, mint idegen nyelv mellett kémiát, fizikát, matematikát, történelmet, technikát, ének zenét és angol nyelvet tanul. Integrált osztályba jár, ahol rajta kívül még egy külföldi tanuló. Jól beszél magyarul.

A szóban forgó afgán tanuló a Református Menekültmisszió iskolai integrációs programjának résztvevőjeként, a misszió munkatársainak segítségével került a Kós Károly Kollégiumba, ahol jelenleg is lakik. A Kós Károly Kollégium a tanév végén bezár, így a múlt évi nyári szünetet a Református Kollégiumban töltötte. A tanszereket magának kell megvásárolnia. Jelenlegi jövedelme havi 14.000 forint családi pótlék, valamint a Református Menekültmisszió által folyósított 7.500 forint zsebpénz. A kollégiumi elhelyezésének, valamint a havi tömegközlekedési bérletének költségeit a Hivatal fedezi. Miután családi pótlékra legfeljebb annak a tanévnek a végéig jogosult, amikor a 20. életévét betölti, aggódik, hogy a jövőben miből fogja az iskolai tanulmányainak, valamint a megélhetésének költségeit fedezni.

Az Ajbt. 18. § (5) bekezdése értelmében, olyan ügyben, amelyben jogerős közigazgatási határozat született, az alapvető jogok biztosához ennek közlésétől számított egy éven belül lehet fordulni. *Az afgán tanulóval, őt a Befogadó Állomás elhagyására kötelező közigazgatási határozatot egy évnél régebb ideje közölték, így ügyét nem vizsgálhattam érdemben.*

Összefoglaló

Az utóvizsgálatom legfontosabb megállapítása, hogy az AJB 7120/2009. számú jelentésben megfogalmazott, mind a jogalkotást, mind a jogalkalmazást érintő kezdeményezéseim lényegében teljesültek.

A jogalkotást érintő kezdeményezésem eredményeként, az egyes migrációs tárgyú törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2010. évi CXXXV. törvény – a Gyvt. 4. § (1) bekezdésének kiegészítésével, valamint a Gyvt. 72. § (1) bekezdésének módosításával – megteremtette annak jogszabályi hátterét, hogy a hazai gyermekvédelmi rendszer a Magyarország területén tartózkodó kísérő nélküli kiskorúak számára, a Gyermejjogi Egyezmény 22. cikk 1) pontjában előírt, az országban jogszerűen tartózkodó gyermekekkel azonos bánásmódot biztosítsa.

A 2010. évi CXXXV. törvény végrehajtásával összefüggő 290/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 93. § (2) bekezdése értelmében, 2011. május 1-jétől a menekültként elismerését kérő kísérő nélküli kiskorú már nem menekülttáborban, hanem gyermekvédelmi intézményben kell elhelyezni. Garanciális jelentőségűek a 2010. évi CXXXV. törvény azon rendelkezései is, amelyek alapján a menekültügyi hatóság, a részletes menekültügyi eljárás alatt álló kísérő nélküli kiskorú szálláshelyeként is gyermekvédelmi intézményt köteles kijelölni.

A Nemzeti Erőforrás Minisztérium döntése alapján a kísérő nélküli kiskorúak számára szálláshelyet nyújtó „gyermekvédelmi intézmény” a Budapesttől 20 km távolságban lévő Fót településen működő Gyermekközpont.

A jogszabályváltozások eredményeként 2010. június 21. és 2011. augusztus 31. között valamennyi, a Bicskei Befogadó Állomáson élő kísérő nélküli kiskorú, továbbá az utógondozói ellátás alatt álló fiatal felnőtt átköltözött a Gyermekközpontba. A költözés eredményeként az immár gyermekvédelmi intézményben élő, a magyar állampolgárságú fiatalokkal azonos szintű ellátásban és nevelésben részesülő külföldi fiatalok olyan lakókörnyezetbe kerültek, ami mind az alapvető jogaik érvényesülését, mind a magyar társadalomba történő sikeres beilleszkedésük hatékonyságát lényegesen javította.

Előrelépést tapasztaltam a személyazonosító okiratokkal nem rendelkező, magukat kísérő nélküli kiskorúnak valló külföldiek életkorának meghatározása területén is. Korábbi vizsgálatom idején a kísérő nélküli kiskorúak életkorának meghatározását a bicskei házi orvos, valamint a bicskei gyermek házi orvos „általános benyomás, a fogazat megtekintése, a másodlagos nemi jegyek fizikális vizsgálata (inspekció)” módszerével végezte. A jelenlegi gyakorlat szerint az életkor meghatározása független igazságügyi orvosszakértő által végzett vizsgálatok alapján, a Greulich-Pyle módszer alkalmazásával történik.

Az AJB 7120/2009. számú jelentésben kifogásoltam, hogy a kísérő nélküli kiskorú számára kirendelt ügygondnok feladata a kiskorú menedéjjogi eljárásban történő képviselése, de más eljárásokban – például orvosi beavatkozás esetén – jogi képviselőre nem jogosult. Megnyugtató előrelépésnek tartom, hogy a Gyámhivatal a kísérő nélküli kiskorú számára a Gyermekközpont egyik jogász végzettségű munkatársát rendeli eseti gondnokul, aki őt nem csak a menedékkérelem elbírálása során, hanem valamennyi hivatalos eljárásban képviselheti. Sajnálatos viszont, hogy az eseti gondnokként eljáró, így a kísérő nélküli kiskorúakat a menedéjjogi eljárásban képviselő jogász, utóbbi feladata eredményes ellátásához szükséges képzést eddig nem kapott.

A Gyámhivatal menedéjjogot élvező kiskorú gyámjával szintén a Gyermekközpont egyik alkalmazottját, a kísérő nélküli kiskorúak otthonának vezetőjét nevezi ki.

Azok az utógondozói ellátás alatt álló, egykori kísérő nélküli fiatalok, akik az AJB 7120/2009. számú jelentésem alapjául szolgáló vizsgálatom idején még a Bicskei Befogadó Állomáson tartózkodtak, mindannyian megerősítették, hogy a Gyermekközpontban jól érzik magukat, és lényegesen jobb körülmények között élnek, mint Bicskén. Többen kifogásolták azonban, hogy az élelmiszerhiányból hiányzik a birkahús.

A Gyermekközpontban élő külföldi állampolgár fiatalok elhelyezésének és ellátásának körülményei azonosak azzal, amit a hazai gyermekvédelem a hasonló korú, családjukból kikerült magyar állampolgárságú társaiknak biztosít. *A Gyermekközpont lakóinak, illetve alkalmazottjainak testi és lelki egészséghez való jogát viszont veszélyezteti, hogy az intézmény a fertőző betegségekben, illetve élősködőktől szenvedő fiatalok átmeneti elhelyezésére szolgáló egészségügyi elkülönítő helyiséggel nem rendelkezik.*

Vizsgálatom során mind a Gyermekközpont, mind a Református Menekültmisszió munkatársai jelezték, hogy azon kísérő nélküli kiskorúak ellátása és nevelése nem megnyugtató, akik a több hónapig, nem ritkán fél évet is meghaladó ideig elhúzódó menedéjjogi eljárás befejezése előtt elérik a 18. életévüket, továbbá azoké sem, akik már utógondozói ellátásban részesülnek, de valamilyen fegyelmi vétség, vagy más szabály megsértése miatt kénytelenek a Gyermekközpontból elköltözni. Miután a helyszíni bejárások során megismert ügyek nem voltak alkalmasak arra, hogy azokat érdemben vizsgáljam, az említett problémákat egy későbbi eljárás keretében tervezem vizsgálni.

A Gyermekközpont lakóinak oktatása kapcsán alapjoggal összefüggő visszasságra utaló körülményt nem észleltem.

Mind az Iskola tanárai, mind a Gyermekközpont munkatársai beszámoltak arról, hogy szinte az összes kiskorú, illetve utógondozott valamilyen poszttraumás szimptomától szenved, ami különösen az újonnan érkezett kísérő nélkülieken feltűnő. A tünetek a hirtelen, különösebb ok nélküli jelentős súlyvesztéstől, a krónikus fejfájáson

át, a váratlan, és kontrolálhatatlan dühkitörésekig terjednek. A nevelők megfigyelése szerint valamilyen alvászavar valamennyijükön megfigyelhető. A Gyermekközpontban ugyan pszichológusok és fejlesztő pedagógusok is dolgoznak, de az ő kapacitásukat a speciális gyermekotthon lakóival történő foglalkozás teljesen leköti. Így a szükséges pszichés támogatáshoz sem a kísérő nélküli kiskorúak, sem az utógondozott ellátás alatt álló fiatalok nem férnek hozzá, ami az *Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében biztosított, testi és lelki egészséghez való jogukkal összefüggő visszasságot eredményez.*

A helyzetet tovább súlyosbítja, hogy azok a gyermekek, akik hosszabb-rövidebb ideje a Gyermekközpontban tartózkodnak vagy/és az iskolába járnak, előbb-utóbb közlékenyvé válnak, és beszélnek az őket ért traumákról. Gyakori, hogy az általuk elmondottakat – az időközben létrejött érzelmi kötődés eredményeként, továbbá a külföldi fiatalok származási országával kapcsolatos információk, illetve megfelelő szupervízió hiányában – a pedagógusok sem tudják feldolgozni, a hallottak lelkileg őket is erősen megviseli, így az őket megillető *testi és lelki egészséghez való jog is sérülhet.*

Intézkedéseim

Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a *nemzeti erőforrás minisztert*, hogy intézkedjen

- a Károlyi István Gyermekközpontban élő, fertőző betegségben, illetve élősködőktől szenvedő fiatalok elhelyezésére szolgáló, egészségügyi elkülönítő helyiség kialakításáról;
- a Károlyi István Gyermekközpontban élő, kísérő nélküli kiskorúak, illetve utógondozói ellátás alatt álló fiatalok pszichés, illetve a velük foglalkozó nevelők szupervíziós ellátásának megszervezéséről, rendszeressé tételéről.

Az Ajbt.31. § (1) bekezdése alapján felkérem a *Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatóját*, hogy gondoskodjon

- a kísérő nélküli kiskorúak, valamint az utógondozói ellátás alatt álló fiatalok oktatásával foglalkozó pedagógusoknak a szóban forgó személyek származási országával, továbbá a menedékjogi eljárással kapcsolatos információkat tartalmazó képzések megszervezéséről.

Budapest, 2012. április 17.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ COUNCIL DIRECTIVE 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers.

² <http://www.stop.hu/belfold/50-eves-a-foti-gyermekvaros/226193/> letöltve: 2012. március 6.

³ <http://www.stop.hu/belfold/50-eves-a-foti-gyermekvaros/226193/> letöltve: 2012. március 6.

⁴ 2010. november 26-án adták át, 2011-től fogad gyerekeket,

http://www.kigyk.hu/assets/multimedia/rolunk_irtak/fh1010.pdf letöltve: 2012. március 6.

⁵ 2005 novemberében adták át az első ilyen otthont, a másodikat 2006 decemberében, a harmadikat 2007 végén.

⁶ Lásd az ORFK Tájékoztató (OT) 2011. október 14-én megjelent, 2011/15. számát.

⁷ COUNCIL RESOLUTION of 26 June 1997 on unaccompanied minors who are nationals of third countries (97/C 221/03)

⁸ http://www.separated-children-europe-programme.org/separated_children/good_practice/native/index.html

⁹ A helyszíni bejárás időpontjában, 2012. március 29-én 1 Euró 293 forintba, 1 USD 220 forintba került.

AJB-781/2012

Csapadékvíz-elvezetés ügyében hatósági intézkedés elmaradása

(Kapcsolódó ügy az AJB-782/2012.)

Előadó: dr. Juhász Zoltán

Az eljárás megindítása

Nevük elhallgatását kérő panaszosok 2011-ben az Ágói-patak Rózsai ága melletti, Szűcsi külterületét (zártkerti terület) érintő csapadékvíz-elvezetéssel összefüggő problémáik és Szűcsi község területét érintő vízelöntések miatt kérték segítségemet. Panaszosok sérelmezték, hogy nem kapnak érdemi hatósági segítséget a helyzet kezeléséhez, a terület rendezéséhez, a folyamatos vízelöntések megszüntetéséhez.

Az ügyben tájékoztatást kértem Szűcsi Község Polgármesterétől és az Észak-magyarországi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség Igazgatójától.

Az érintett alapvető jogok

A demokratikus jogállam fogalmából levezetett jogbiztonság követelménye (Magyarország Alaptörvénye B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”, illetve a 2011. december 31-ig hatályban volt Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdése.)

A megállapított tényállás

A panaszok alapján tájékoztatást kértem Szűcsi Község polgármesterétől, aki megkeresésemnek eleget téve a relevánsnak ítélt iratmásokat is megküldte. Tájékoztatása tartalmazta azt is, hogy az ügyben többször megkereste az Észak-magyarországi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséget (a továbbiakban: Felügyelőség), de azokra nem válaszoltak, nem nyújtottak/nyújtanak segítséget a községnek.

A rendelkezésemre álló adatok, valamint Szűcsi Község polgármesterének tájékoztatása alapján szükségessé vált a Felügyelőség megkeresése.

A Felügyelőség igazgatójának címzett megkeresésem – melyben a panaszokkal kapcsolatban tájékoztatást és a vonatkozó dokumentumok megküldését kértem – 2011. szeptember 28-án kelt. A 2011. december 31-ig hatályban volt, az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 18. §-a alapján a válaszadásra nyitva álló határidőt 30 napban jelöltem meg. A Felügyelőség válasza 2011. december 8-ig nem érkezett meg hivatalomba, ezért ezen a napon felkértem, hogy – ismételten 30 napot belül – tegyen eleget korábbi megkeresésemnek.

A Felügyelőség a megkereséseimre a mai napig semmilyen formában nem válaszolt.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat 2012. január 1. napjától az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv (hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra. A Felügyelőség – az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján – közigazgatási szervnek minősül, tehát vizsgálati hatásköröm a panaszok vonatkozásában továbbra is fennáll. Az Ajbt. 21. § (2) bekezdése kimondja azt is, hogy az alapvető jogok biztos megkeresésének az alapvető jogok biztos által megállapított határidőn belül eleget kell tenni.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alkotmánybíróság 9/1992. (I. 30.) Ab határozatában megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. *Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.* Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. *Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.*

A jogállam fogalmának egyik feltétlen ismérve tehát a jogbiztonság. A jogbiztonságnak viszont elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Az alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket* [56/1991. (XI. 8.) AB határozat].

III. Az ügy érdemében

Az eljárásom során megállapított és ismertetett tényállás szerint a Felügyelőségtől tájékoztatást, valamint iratmások megküldését kértem. Megkeresésemre – a sürgetés ellenére – a mai napig választ nem kaptam.

A 2011. december 31-ig hatályban volt, Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 32/B. § (1) bekezdése szerint az országgyűlési biztos alkotmányos feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja, vagy kivizgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. E feladat teljesítése érdekében biztosította az Obtv. az információk beszerzésének széleskörű jogosítványait (Obtv. 18. §) számomra. Az Obtv. 18. § (11) bekezdése szerint: ha az országgyűlési biztos az Obtv. 18. § (2)-(4) bekezdéseiben foglalt jogosítványai alapján adatot (felvilágosítást, magyarázatot stb.), iratmásként kér, a megkeresésnek – ha az Obtv. másként nem rendelkezik – a megkeresett szerv az országgyűlési biztos által megállapított határidőn belül, amely tizenöt napnál rövidebb nem lehet, köteles eleget tenni.

A 2012. január 1. napján hatályba lépett Alaptörvény 30. cikkelyének (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztos alapjogvédelmi tevékenységet lát el, eljárását bárki kezdeményezheti. Ugyanezen cikkely (2) bekezdése

alapján az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

Az Ajb. 21. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálata során a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti, az alapvető jogok biztosa megkeresésének az általa megállapított határidőn belül eleget kell tenni. A határidő nem lehet rövidebb tizenöt napnál.

A hivatkozott törvényi felhatalmazások alapján kerestem meg az érintett hatóságot – a Felügyelőséget –, amelynek válaszadási kötelezettsége ugyancsak a törvényen alapul. A Felügyelőség azonban nem teljesítette kérésemet másodszori megkeresésemre sem. Mindezek miatt érdemben nem járhattam el a beadványokban foglaltak érdemi kivizsgálása érdekében.

A feladataim ellátásához biztosított lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen, kétséget kizáró módon meghatározzák. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy feladat- és hatáskörömet el tudjam látni, mely nem más, mint az alapvető jogok védelme. Amennyiben a megkeresett szerv a törvény által szabályozott formalizált eljárási szabályok alapján kiadott megkeresésemre nem válaszol, akadályoz az Alaptörvényben (korábban Alkotmányban) meghatározott feladatom ellátásában, továbbá lehetetlenné válik, vagy jelentősen megnehezül az adott ügygel összefüggő körülmények felderítése és az annak eredményétől függő intézkedések megtétele.

Mindezek alapján megállapítom, hogy megkereséseim teljesítésének elmaradása sérti vizsgálati jogosultságomat, továbbá korlátoz alkotmányos jogköröm gyakorlásában, ezáltal a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő sérelmet okoz.

Intézkedéseim

1. Az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem az Észak-magyarországi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség igazgatóját, hogy 15 napon belül – a vonatkozó dokumentumokat is mellékelve – részletesen tájékoztasson a 2011. szeptember 28-án kelt megkeresésemben foglaltakról és a jövőben megkereséseimnek a törvényben előírtak szerint tegyen eleget.
2. az Ajb. 31. §-a alapján felkérem a vidékfejlesztési minisztert, intézkedjen annak érdekében, hogy a minisztérium szakmai irányítása alatt álló szervezetek az alapvető jogok biztosa megkereséseinek a jövőben határidőben és teljes körűen tegyenek eleget.

Budapest, 2012. május 21.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-787/2012

Adóhatóság elhúzódo eljárása, visszaigényelt ÁFA visszatartása

Előadó: dr. Juhász Zoltán

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványában a Nemzeti Adó- és Vámhatóság (a továbbiakban: adóhatóság) eljárását sérelmezte.

Az ügyben felmerült az Alaptörvényben deklarált jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményének, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog megsértésének a gyanúja, ezért vizsgálatot folytattam.

A tényállás tisztázása érdekében tájékoztatást kértem az adóhatóság elnökétől.

Az érintett alapvető jogok

- A demokratikus jogállam fogalmából levezetett jogbiztonság követelménye (*Magyarország Alaptörvénye B) cikk (1) bekezdés: Magyarország független, demokratikus jogállam; A 2011. december 31-ig hatályban volt Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdése.*)
- A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog (*Magyarország Alaptörvénye XXIV. cikk (1) bekezdés: Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. A 2011. december 31-ig hatályban volt Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 57. §)*

Az alkalmazott jogszabályok

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Art.)

A megállapított tényállás

A panaszos beadványában – egyebek mellett – sérelmezte, hogy az adóhatóság indokolatlanul tartja vissza az általa visszaigényelt ÁFA összegét, az ügyszámhoz kapcsolódó vizsgálatokról pedig csak azok megindítása után szerzett tudomást. Előadta továbbá, hogy az ellenőrzések elhúzódnak, és a késedelmes ÁFA kiutalás, illetve visszatartás miatt az MKB Bank cége faktorálási szerződését felmondta, számláját zárta. Ezzel cégét kár éri, hiszen nem tud részt venni a kereskedelemben, és emiatt a partnereket is a csőd veszélyezteti. A panaszos több beadvánnyal fordult az adóhatóság különböző szerveihez, azonban – szerinte – megfelelő tájékoztatást sehonnan nem kapott.

A panaszos szerint „az adóhatóság nem a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében gyakorolja hatáskörét, nem a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembe vételével, az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja az adózás rendjéről szóló törvényben előírt méltányossági jogkörét, nem tesz eleget tájékoztatási kötelezettségének, az adózó jogos érdekét korlátozza és az eljárási határidőket indokolatlanul meghosszabbítja, mellyel a tisztességes eljárás követelményeit megsérti, és a vállalkozásnak kárt okoz.”

Az adóhatóság Központi Hivatalához – a panaszos ügyvezetése alatt álló cégtől – első ízben 2011. március 16-án érkezett megkeresés, melyet a cég meghatalmazott jogi képviselője terjesztett elő. Abban az adóhatóság Dél-budapesti Adóigazgatósága által folytatott – 2010. november hónapra vonatkozó ÁFA kiutalás előtti – ellenőrzés indokolatlan elhúzását kifogásolta.

Beadványát a jogi képviselő 2011. április 5-én és 2011. április 6-án benyújtott további kérelmeivel kiegészítette, melyekben az ellenőrzés során elrendelt kapcsolódó vizsgálatokat és ismételten az ellenőrzés elhúzását kifogásolta.

A beadvány benyújtásakor a következő ellenőrzéseket folytatta az adóhatóság a cégnél: 6156652289 ügyszám, 11/43/390022/I 174. naplószámon 2010.02.01-2010.02.28. időszakra elrendelt új eljárás; 6157773028 ügyszám, 11/43/390026/924. naplószámon 2010.08.01.01-2010.08.31. időszakra elrendelt egyes adókötelezettségek ellenőrzése; 6156639798 ügyszám, 11/43/390026/1173. naplószámon 2010.11.01.01-2010.11.30. időszakra elrendelt bevallások utólagos vizsgálatára irányuló pénzüsszeg kiutalása előtti ellenőrzés.

Az alapul szolgáló tényállás szerint – az adóhatóság Dél-budapesti Adóigazgatóság ÁFA Ellenőrzési Osztály 5. – a panaszos ügyvezetése alatt álló cégnél a 11/43/390026/1984. számú megbízólevéllel, egyes adókötelezettségek teljesítésére irányuló ellenőrzést folytatott 2010. november hónapra kiterjedően. E vizsgálat tapasztalatai alapján pedig elrendelte a bevallás utólagos ellenőrzését.

Az adóhatóság vizsgálat elrendelésére egyrészt a 2010. évre vonatkozó ellenőrzési irányelv, másrészt a 2010. február hónapra irányuló 10/43/447/319. számú megbízólevéllel elrendelt kiutalás előtti adóellenőrzés megállapításait realizáló elsőfokú határozatot megsemmisítő és új eljárás lefolytatására utasító másodfokú határozat alapján került sor. A másodfokú adóhatóság az új eljárásra utasító határozatában felhívta az elsőfokú hatóság figyelmét, hogy szükséges a cég további beszállítóira vonatkozó kapcsolódó ellenőrzések során a beszerzett termék végigkövetése – adott esetben egészen a termelőig –, valamint célszerű az ellenőrzést további időszakokra is kiterjeszteni. Felvetette továbbá, hogy amennyiben adózó beszerzéseinek fiktivitása kizárható, úgy átgondolást igényel, hogy tevékenysége minősíthető-e – termékbeszerzés és továbbértékesítés helyett – közvetítésnek, tekintettel arra, hogy adózó többszörösen akként nyilatkozott, hogy a belföldi és külföldi partnerei között az ügyleteket csupán közvetíti.

Az adóhatóság Központi Hivatala az 5228223293 iktatószámú, 2011. április 7-én kelt levelében 2010 november hónapra vonatkozó ellenőrzéssel kapcsolatos beadványára – a szükséges részletességgel – arról tájékoztatta a jogi képviselőt, hogy az elrendelt bevallások utólagos vizsgálatára irányuló pénzüsszeg kiutalása előtti ellenőrzés a törvényes határidőn belül folyik, és tekintettel arra, hogy az *elsőfokú adóhatóság a tényállás tisztázása érdekében kapcsolódó vizsgálatokat kezdeményezett, az ellenőrzés lezárásáig nem utalható ki ÁFA az általános forgalmi adó.*

Az ügyvezető (a panaszos) – faxon és postai úton 2011. április 12-én, április 14-én, április 18-án, május 11-én, június 1-jén és június 15-én – újabb és újabb beadványokat terjesztett elő az adóhatóság Központi Hivatalához, melyekben továbbra is a folyamatban lévő ellenőrzés elhúzását kifogásolta, és kérte a visszaigényelt ÁFA kiutalását.

Az adóhatóság Központi Hivatala a hivatkozott beadványokra reagálva – megismételve a jogi képviselőnek címzett válaszát – arról tájékoztatta az adózót, hogy az ellenőrzések a törvényes határidőket nem lépik túl, beadványainak vizsgálatára az eljárás akkori szakaszában sem az adóhatóság elnökének, sem az adóhatóság Központi Hivatalának nincs hatásköre.

Időközben az elsőfokú adóhatóság – a folyamatban lévő ellenőrzések során tapasztaltak alapján – szükségesnek tartotta a vizsgálati időszak kiterjesztését. Az alábbi ellenőrzéseket rendelte el: Az 6154130660 ügyszám, 11/43/370058/255 naplószámon, a 2011.03.01-2011.03.31. közötti időszakra – általános forgalmi adó adónemben – bevallások utólagos vizsgálata, 6154139157 ügyszám, 11/43/3390022/1508 naplószámon, a 2011.04.01-2011.04.30. időszakra kiutalás előtti ellenőrzés, a 6154109949 ügyszám, 11/43/390022/1573 naplószámon, 2011.05.01-2011.05.31. időszakra ugyancsak kiutalás előtti ellenőrzés, 6154090898 ügyszám, 11/43/390022/1663 naplószámon, 2011.06.01-2011.06.30. időszakra – szintén általános forgalmi adó adónemben – kiutalás előtti ellenőrzés.

Mindezekon túl az adóhatóság 2008.01-2008.09.30, 2008.12.01-12.31; 2009.01.01-2009.12.31; 2010.01.-2010.01.31; 2010.03.01-10.31; 2010.12.01-2010.12.31, 2011.01.01-2011.02.28. közötti időszakokra is elrendelte a bevallások utólagos vizsgálatát általános forgalmi adónemben.

Az adóhatóság szerint a fenti ellenőrzések elrendelését megelőzően az adózónak – a kiutalásra nyitva álló határidőben – a 2010. októberi és decemberi, valamint a 2011. januári és februári áfa-bevallásban visszaigényelt általános forgalmi adó összegét, összesen 92.034.000 Ft-ot kiutaltak.

Az adóhatóság álláspontja szerint lényegadó sajátosságuk, egyben egyik alapvető feladatuk és kötelezettségük is egyben, az ellenőrzés. Az ellenőrzési tevékenységet az adóhatóság minden esetben jogszabályban biztosított feltételekkel, eszközökkel, az adózói jogok tiszteletben tartásával végzi.

Az adóhatóság – megkeresésekre adott válaszában – kifejtette jogi álláspontját is. Eszerint az Art. 86. § (1) bekezdése szerint az adóhatósági ellenőrzés célja az adóbevétel megrövidítésének, költségvetési támogatás, adó-visszaigénylés jogosulatlan igénybevételének megakadályozása, mely ellenőrzésben nagy szerepe van a kiutalás előtti ellenőrzésnek a jogosulatlan visszaigénylések megakadályozása érdekében.

Az Art. 97. (4) bekezdése értelmében pedig: az ellenőrzés során a tényállást az adóhatóság köteles tisztázni, így erre tekintettel – a panaszos kérdésére is válaszolva – az ellenőrzés mindaddig nem zárható le, és a kiutalás addig nem teljesíthető, amíg a tényállás teljes körű felderítése meg nem valósult.

Az ellenőrzésre vonatkozóan az Art. 92. §-a határidőket állapít meg az adóhatóság részére, melyet az köteles megtartani.

Az Art. 92. § (1) bekezdése kimondja, hogy „Az adóhatóság az ellenőrzés vizsgálati programját oly módon határozza meg, hogy az ellenőrzésre előírt törvényi határidőt meg tudja tartani.”

Ugyanezen törvényhely (5) bekezdése szerint a bevallás utólagos ellenőrzését, illetőleg az ismételt ellenőrzést 90 napon belül kell az adóhatóságnak befejeznie.

A költségvetési, támogatás kiutalását megelőző ellenőrzést a kiutalásra nyitva álló határidőn belül kell lefolytatni (Art. 92. § (6) bekezdés).

Az Art. 37. (4) bekezdése szerint az adózót megillető költségvetési támogatás kiutalásának esedékességéről e törvény melléklete vagy törvény rendelkezik. A költségvetési támogatást az igény (bevallás) beérkezésének napjától, de legkorábban az esedékességtől számított 30 napon belül, a visszaigényelt általános forgalmi adót, ha a visszaigényelhető adó összege az 500 ezer forintot meghaladja, 45 napon belül kell kiutalni. Ha a költségvetési támogatást az adóhatóság állapítja meg, a kiutalást az erről szóló határozat jogerőre emelkedésétől számított 30 napon belül kell teljesíteni.

Az ellenőrzésre előírt határidőt az ellenőrzést végző adóhatóság vezetője indokolt esetben egyszer, legfeljebb 90 napig terjedő időtartammal meghosszabbíthatja. Az ellenőrzésre előírt határidőt rendkívüli körülmények által indokolt esetben az ellenőrzést végző adóhatóság kérelmére a felettes szerv egyszer, legfeljebb 90 napig terjedő időtartammal hosszabbíthatja meg. Az állami adó- és vámhatóság hatáskörébe tartozó ügynök indokolt esetben az állami adó- és vámhatóság vezetője az ellenőrzési határidőt egyszer, további 120 nappal meghosszabbíthatja (Art. 92. § (2) bekezdése).

A kapott tájékoztatás tartalmazta azt is, hogy az ellenőrzések során a számlákon feltüntetett gazdasági események teljes körű vizsgálata és minősítése érdekében indokolt volt az adózó gazdasági partnereinél kapcsolódó vizsgálatok lefolytatása.

Az adóhatóság szerint jogszabály nem határozza meg az adóhatóság számára az a vizsgálatokról szóló értesítés időpontját, csak annak kezdő és befejező időpontjáról kell értesítenie adózót.

Az Art. 92. § (9) bekezdése szerint, ha az ellenőrzés során az adóhatóság más adózóra kiterjedően kapcsolódó vizsgálat lefolytatását rendeli el, a kapcsolódó vizsgálat időtartama az ellenőrzés határidejébe nem számít bele és az adóhatóság a kapcsolódó vizsgálat időtartama alatt az ellenőrzést a kapcsolódó vizsgálat nem érintett kérdésekben folytathatja. A kapcsolódó vizsgálat kezdő és befejező időpontjáról az adóhatóság az adózót értesíti. A kapcsolódó vizsgálat egy tekintet alá esik az is, ha a tényállás tisztázásához más adózónál folyamatban lévő ellenőrzés eredményének ismerete szükséges. Ebben az esetben a kapcsolódó vizsgálat kezdő napjának a határidő szüneteléséről szóló értesítés postára adása napját kell tekinteni.

Az adóhatóságnak az áru (gabona) eredetének igazolására a teljes számlázási láncolatot fel kell térképeznie. Erre figyelemmel mindaddig, amíg az áru eredetének igazolására a teljes számlázási láncolatot az adóhatóság nem vizsgálta meg teljes körűen, a panaszos ügyvezetése alatt álló cégnél elrendelt ellenőrzés nem zárható le, így az áfa sem utalható ki.

Az adóhatóság válasza szerint a beszerzett termék (gabona) végigkövetése érdekében az ellenőrzéshez nemzetközi megkeresések is szükségesek voltak, amelyek időtartama szintén nem számít bele az ellenőrzés határidejébe. Az Art. 92. § (10) bekezdése szerint, ha az adóhatóság az adókötelezettség megállapításához szükséges tény vagy körülmény tisztázása érdekében a kettős adózás elkerüléséről szóló egyezmények, illetve az Európai Közösség adóügyi együttműködési szabályai alapján külföldi adóhatóságot keres meg, az értesítés postára adásától a külföldi adóhatóság válaszában megérkezéséig eltelt időtartamot a megkereséssel érintett adó, illetve költségvetési támogatás tekintetében az ellenőrzés határidejének számításánál figyelmen kívül kell hagyni. Az adóhatóság a külföldi adóhatóság megkeresésének időtartama alatt az ellenőrzést a megkereséssel nem érintett kérdésekben folytathatja. Az adóhatóság az adózót a megkeresésről – a megkereséssel egyidejűleg – értesíti.

Az Art. 1. § (3) bekezdésének alapvető szintű rendelkezése alapján az adóhatóság minden ügyben megkülönböztetés nélkül, a törvényeknek megfelelően köteles eljárni. Ebből következően az adóhatóságnak a törvényes keretek között minden ügyben egységesen kell intézkednie, a jogszabályi előírásoktól az adózó javára nem térhet el.

Az adóhatóság nem vitatta, hogy a gazdálkodókat hátrányosan érheti a visszaigényelt áfa hosszabb időre történő visszatartása. Erre tekintettel rendelkezik úgy az Art. 37. § (6) bekezdése, hogy az adóhatóság a késedelem minden napjára a késedelmi pótlékkal azonos mértékű kamatot fizet, amennyiben a kiutalást késedelmesen teljesíti. A kamatfizetési kötelezettség kizárólag abban az esetben nem áll fenn, ha a visszaigényelt összeg 50%-ot meghaladó részben jogosulatlanul minősül.

Mindezek alapján az adóhatóság szerint az ellenőrzések mindaddig nem zárhatók le, és a kiutalások addig nem teljesíthetők, amíg a tényállás teljes körű felderítése meg nem valósult, és az ellenőrzések jogerősen le nem zárultak.

Végül tájékoztattak arról is, hogy az ügyben 2011. július 4-én a Nemzetgazdasági Minisztérium Adó- és Vámigazgatási Főosztálya is kért tájékoztatást, amit 2011. július 19-én kelt 5228265716 iktatószámú levélben teljesítettek.

A vizsgálat megállapításai

I. Hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv (hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra.

Figyelemmel arra, hogy a panaszos az adóhatóság által folytatott ellenőrzés során igénybe vehető jogorvoslatokkal élt, vizsgálati hatásköröm megállapítható az ügyben.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

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

A jogállam fogalmának egyik feltétlen ismérve tehát a jogbiztonság. A jogbiztonságnak viszont elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Az alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket* [56/1991. (XI. 8.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van: a *jogalkotásra vonatkozó törvényi követelmények megtartása, az eljárási garanciák, a jogbiztonság, az önkényes jogértelmezést kizáró és a jogintézmények kiszámítható működését biztosító világos és követhető normatartalom megléte* [1160/B/1992. AB határozat]. Továbbá több ízben hangsúlyozta, hogy az államszervezet demokratikus működése magában foglalja azt, hogy az állam, szerveinek tevékenységén keresztül eleget tesz az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó alkotmányos kötelességének. Az államnak kötelessége az alanyi jogok védelme mellett az egyes szervek működését úgy kiépíteni és fenntartani, hogy azok az alapjogokat – az alanyi igénytől függetlenül is – biztosítsák [36/1992. (VI. 10.) AB határozat].

A tisztességes eljárásról való jog az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőséghez való jog egyes elemeiből eredő elvárásokkal is. Ezek közül az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmódot, az egyenlőként kezelést kell érteni. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felölel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály. [Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. 270. o.]

Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell. [Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. 270. o., Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Budapest, 2004. 109. o., Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei

Magyarországon. Budapest, 2001. 562. o., valamint Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Budapest, 2003. 706. o.]

Ez a követelmény a 2011. december 31-ig hatályban volt magyar Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből és 57. §-ából is levezethető volt. Majd ezt az alkotmányos alapelvet fogalmazta meg a 2012. január 1. napjától hatályos Magyarország Alaptörvénye a XXIV. cikkének (1) bekezdésében: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*” Ez a cikk az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét. [Lásd bővebben: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám 40-41. o.]

A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: „*a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy 'nem tisztességes'...*”.

Az Alkotmánybíróság a 14/2004. (V. 7.) AB határozatában a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó gyakorlatát összegezve megállapította, hogy *a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.*

III. Az ügy érdemében

Az előző pontban kifejtett alapvető jogi követelmények jelennek meg a Ket. és az Art. alapelveiben. A Ket. 1. § (1) és (2) bekezdései szerint: „*a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja. A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva jár el.*”

A Ket. 4. § (1) bekezdésében kifejezetten megfogalmazza, hogy *az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga. Ez az Alaptörvény XXIV. cikkének (1) bekezdésében megfogalmazott alapelv megadását jelenti a Ket. alapelvei között, így ez az alapelv a közigazgatási hatósági eljárás egészére érvényes, rajta keresztül érvényesül az Alaptörvény idézett rendelkezése.*

Az Art. 5. § (1) bekezdése szerint: „*Ha e törvény vagy adót, adófizetési kötelezettséget, költségvetési támogatást megállapító törvény másként nem rendelkezik, az adóügyekben – a (2) bekezdésben meghatározott kivételekkel – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.*”

Az Art. 5. § (2) bekezdése így rendelkezik: „*Adóügyekben nem kell alkalmazni a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény a./ az eljárás megindítására, az újrafelvételi eljárásra, a hatósági szolgáltatásra, valamint – a határozat jogerőre emelkedésére vonatkozó szabályok kivételével – a végrehajtási eljárásra vonatkozó szabályait, b./ a kiskorú adózó esetében az ügyintézés soronkívüliségére és határidejére vonatkozó szabályait.*”

A Ket. 13. § (2) bekezdésének b) pontja szerint pedig a Ket. rendelkezéseit az államháztartás javára teljesítendő, törvényben meghatározott, illetve a Közösségek költségvetésével megosztásra kerülő kötelező befizetésekkel és a központi költségvetés, valamint az elkülönített állami pénzalap terhére jogszabály alapján juttatott támogatással összefüggő eljárásokban csak akkor kell alkalmazni, ha az ügyfajta-ra vonatkozó törvény eltérő szabályokat nem állapít meg.

Mindezek alapján adóügyben folytatott adóigazgatási eljárásban a vonatkozó jogszabályok hatályára e rendelkezések vonatkoznak. Ennek megfelelően a Ket. idézett alapelvei az adóigazgatási eljárásban is alkalmazandók.

Az Art. 5/A. § (1) bekezdése szerint adóügyekben – ha az Art. eltérően nem rendelkezik – az ügyintézési határidő 30 nap, amely legfeljebb 30 nappal hosszabbítható meg.

Az Art. 92. §-ában ugyanakkor az adóigazgatási eljárásban lefolytatott ellenőrzésre a 30 napos ellenőrzési határidőtől eltérő speciális határidőket és ezzel összefüggő szabályokat is meghatároz. Ezek szerint az ellenőrzés határideje – beleértve az ellenőrzés megkezdésének és befejezésének napját – 30 nap. Ettől eltérő az ellenőrzés határideje a következő esetekben:

- a) *bevallások utólagos vizsgálatára irányuló ellenőrzés, illetőleg az ellenőrzéssel lezárt időszakra vonatkozó ismételt ellenőrzés esetében 90 nap, a legnagyobb adóteljesítménnyel rendelkező adózók esetében 120 nap,*
- b) *központosított ellenőrzés esetében 120 nap,*
- c) *állami garancia beváltásához kapcsolódó ellenőrzés esetében 90 nap,*
- d) *költségvetési támogatás kiutalását megelőző ellenőrzés esetében a kiutalásra nyitva álló határidő.*

Az ellenőrzési határidő kezdő napja a megbízólevél kézbesítésének, a kézbesítés mellőzése esetén a megbízólevél átadásának a napja. Amennyiben a felettes szerv, illetőleg a bíróság az ellenőrzés tekintetében új eljárást rendel el, az új eljárás ellenőrzési határidejének kezdő napja az új eljárás megkezdéséről szóló értesítés postára adásának a napja. Az új eljárást az azt elrendelő döntés vagy határozat jogerőre emelkedésének napjától számított 60 napon belül meg kell kezdeni.

Abban az esetben, ha az adózó az ellenőrzést a megjelenési kötelezettség elmulasztásával, az együttműködési kötelezettség megsértésével vagy más módon akadályozza, az akadály fennállásának időtartama, de legfeljebb 90 nap az ellenőrzés határidejébe nem számít bele. Az adóhatóság az akadály fennállásának időtartama alatt az ellenőrzést folytathatja. Az adóhatóság az akadály észlelését követően haladéktalanul kötelezi az adózót az akadály megszüntetésére.

Ha az adóhatóság az ellenőrzés során ügygondnok kirendelését kéri, belföldi jogsegélyt kér, illetőleg szakértőt rendel ki, az ügygondnok kirendelésére irányuló kérelem postára adásának napjától az ügygondnok kirendelése tárgyában hozott döntés jogerőre emelkedésének napjáig, a belföldi jogsegélykérelem postára adásának napjától a válasz megérkezésének napjáig, de legfeljebb 30 napig, szakértő kirendelése esetén a kirendelő végzés jogerőre emelkedésének napjától a szakértői vélemény megérkezésének a napjáig eltelt időtartamot az ellenőrzés határidejének számításánál figyelmen kívül kell hagyni. Az adóhatóság a szünetelés időtartama alatt az ellenőrzést folytathatja. Az adóhatóság a szünetelés kezdő és befejező időpontjáról az adózót értesíti.

Ha az adóhatóság az adózó ellenőrzés során a tényállás tisztázása érdekében más adózó ellenőrzését rendeli el (kapcsolódó vizsgálat), a kapcsolódó vizsgálat időtartama az ellenőrzés határidejébe nem számít bele. Az adóhatóság a kapcsolódó vizsgálat időtartama alatt az ellenőrzést folytathatja. Az adóhatóság az adózót a kapcsolódó vizsgálat kezdő és befejező időpontjáról értesíti. A kapcsolódó vizsgálat egy tekintet alá esik az adózónál, vagy a vele szerződéses kapcsolatban állt vagy álló adózónál már folyamatban lévő ellenőrzés, ha annak eredménye a tényállás tisztázásához szükséges. Ebben az esetben a kapcsolódó vizsgálat kezdő napjának az ellenőrzési határidő szüneteléséről szóló értesítés postára adásának napját kell tekinteni.

Ha az adóhatóság az adókötelezettség megállapításához szükséges tény vagy körülmény tisztázása érdekében nemzeti egyezmény, illetve az Európai Unió adóügyi együttműködési szabályai alapján külföldi adóhatóságot keres meg, az adózó megkereséséről történő értesítésének postára adásától, a külföldi adóhatóság válaszána megérkezéséig számított 8. napig eltelt időtartamot a megkereséssel érintett adó, illetve költségvetési támogatás tekintetében az ellenőrzés határidejének számításánál figyelmen kívül kell hagyni. Az adóhatóság a külföldi adóhatóság megkeresésének időtartama alatt az ellenőrzést folytathatja. Az adóhatóság az adózót a külföldi adóhatóság megkereséséről és a külföldi adóhatóság válaszána megérkezéséről értesíti. Amennyiben a külföldi adóhatóság a megkeresésétől számított 1 éven belül nem válaszol, az ellenőrzés a válasz hiányában is befejezhető, ha a tényállás egyébként tisztázott. Ebben az esetben az ellenőrzési határidő szünetelésének utolsó napja a külföldi adóhatóság megkeresésének postára adása napjától számított 1 év utolsó napja.

Az ellenőrzési határidőt indokolt esetben az ellenőrzést végző adóhatóság vezetője egyszer, legfeljebb 90 napig terjedő időtartammal meghosszabbíthatja. A meghosszabbított ellenőrzési határidőt rendkívüli körülmények által indokolt esetben, az ellenőrzést végző adóhatóság indokolt kérelmére a felettes szerv egyszer, legfeljebb 90 napig terjedő időtartammal hosszabbíthatja meg. Az állami adó- és vámhatóság hatáskörébe tartozó ügyben a felettes szerv által meghosszabbított ellenőrzési határidőt rendkívüli körülmények által indokolt esetben az ellenőrzést végző adóhatóság felettes szerv által jóváhagyott, indokolt kérelmére az állami adó- és vámhatóság vezetője egyszer, legfeljebb 120 napig terjedő időtartammal meghosszabbíthatja. Az önkormányzati adóhatóság hatáskörébe tartozó adóügyben a felettes szerv által meghosszabbított ellenőrzési határidőt rendkívüli körülmények által indokolt esetben az ellenőrzést végző adóhatóság felettes szerv által jóváhagyott indokolt kérelmére az adópolitikáért felelős miniszter egyszer, legfeljebb 120 napig terjedő időtartammal ugyancsak meghosszabbíthatja. Az ellenőrzési határidő meghosszabbításáról végzésben kell dönten.

Az adóhatóság az ellenőrzési határidő lejártát követően ellenőrzési cselekményeket nem végezhet. Az ellenőrzési határidő meghosszabbításának hiányában az ellenőrzést a törvényben előírt módon és határidőben kell lezárni. Az adóhatóság az ellenőrzés vizsgálati programját oly módon határozza meg, hogy az ellenőrzésre előírt törvényi határidőt meg tudja tartani.

Az ellenőrzés lefolytatására vonatkozó határidők egybevetéséből megállapítható, hogy az eljáró adóhatóságnak, illetve a felettes szerveknek több jogcímen is lehetősége van arra, hogy az ellenőrzés határidejét meghosszabbítsa. Lehetősége van *kapcsolódó vizsgálat végzésére is más adózónál, a kapcsolódó vizsgálat időtartama az eredetileg megkezdett ellenőrzés, az „alapügy” határidejébe nem számít be. Ugyancsak nem számít be az eredetileg megkezdett ellenőrzés az „alapügy” határidejébe, ha az eljáró adóhatóság külföldi adóhatóságot keres meg.*

Amennyiben a kapcsolódó vizsgálat során további, más adózónál folytatott kapcsolódó vizsgálat válik szükségessé, ennek sincs jogszabályi akadálya. Ilyen esetben sem számít be a már folyamatban lévő kapcsolódó vizsgálat határidejébe az újabb kapcsolódó vizsgálat. Ehhez a „másodlagos” kapcsolódó ellenőrzéshez fűződő további kapcsolódó vizsgálatok sem zárhatók ki az ismertetett jogszabályi rendelkezések alapján. Mindez egy olyan „ellenőrzési láncot” alakíthat ki, melynek eredményeképpen az Art. által megadott és az ellenőrzésre nyitva álló határidők – tekintetbe véve azt is, hogy a külföldi adóhatóság megkeresésének ideje sem számít be az ellenőrzési

határidőbe – tulajdonképpen az adó megállapításához, illetve az adótarozás végrehajtásához való jog elévüléséig (Art. 164. §) meghosszabbodhatnak.

Utalni szeretnék arra is, hogy nemzetközi kereskedelmi forgalom esetén valószínűleg elengedhetetlen lehet külföldi adóhatóságok, illetve egyéb hatóságok megkeresése, ahogy ez a vizsgált ügyben is történt.

Hangsúlyozni szeretném azt is, hogy további eljárási cselekmények sem számítanak bele az ellenőrzési határidőbe, például az ügygondnok kirendelése iránti eljárás, a belföldi jogsegély, illetőleg szakértő eljárásának időtartama.

A törvény a nemzetközi szerződés, vagy az Európai Unió adóügyi együttműködési szabályai alapján történő megkeresés ellenőrzési határidőre gyakorolt hatásának szabályait annyiban rendezi, hogy az adóhatóság a tényállás tisztázottsága esetén akkor is befejezheti az ellenőrzést, ha a külföldi adóhatóság egy éven belül nem válaszol.

Alapjogi szempontból jelen esetben meg kell vizsgálni, hogy a közteherviselési kötelezettség (Alaptörvény XXX. cikk) érvényesítése érdekében az adóhatóság számára biztosított adóellenőrzésre vonatkozó hatályos szabályozás (a közteherviselés érvényesítéséhez fűződő érdek) és a jogállamiság immánens részét képező jogbiztonság követelménye milyen módon viszonyul egymáshoz. Másképpen: megfelel-e a jogbiztonság követelményének az adóellenőrzésre vonatkozó hatályos szabályozás és az arra épülő jogalkalmazói gyakorlat.

A jogállamiság tétele normatív, önálló alkotmányjogi normát jelenít meg, vagyis konkrét alkotmányossági mércét jelentve, a megsértésére önállóan is lehet hivatkozni. Az az évszázadok alatt formálódott követelmény, hogy az államnak a jog uralma alatt kell állnia, az állam csak a jog keretei között, a jog által előre meghatározott eljárási rendben működhet, az alkotmánybírói ítélezési gyakorlat kezdete óta a jogállam-értelmezéshez tartozik, ahogy ez a II. pontban kifejtett alkotmánybírói határozatokból kiderül.

Az Alkotmánybíróóság II. pontban bemutatott gyakorlata szerint a jogállam fogalmának egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. *A jogbiztonságnak viszont elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Ennek megfelelően az államigazgatás és az önkormányzat döntési feladat- és hatáskörébe tartozó ügyek törvényi szabályozás szerinti elintézési időtartama is előre kiszámítható kell, hogy legyen* [72/1995. (XII. 15.) AB határozat].

Ennek megfelelően Magyarország Alaptörvénye, a XXIV. cikk (1) bekezdésében külön kiemeli, hogy mindenkinék joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok ésszerű határidőn belül intézzék.

Az Art. által szabályozott adóellenőrzésre vonatkozó eljárási határidők – a fentebb ismertetett szabályozási megoldások miatt – nem teszik előre kiszámíthatóvá és egyértelművé az ügy elintézési időtartamát. Csak az a bizonyos, hogy végső határidőt az elévülés szab az ellenőrzésnek. Figyelembe véve, hogy az üzletszerű tevékenység gyorsan változó piaci folyamatok hatása alatt áll, illetve, hogy az ellenőrzéssel érintett adózók hosszú ideig bizonytalan jogi helyzetnek vannak kitéve, nem fogadható el az, hogy az adóhatóság előre ki nem számítható ideig foganatosítsa az ellenőrzést.

Az ellenőrzés lezárását követően – az ellenőrzés eredményétől függően – további hatósági eljárásra is sor kerülhet, amely az adóügy lezárását (az ellenőrzés lezárásától függetlenül) időben még tovább tolja, különösen abban az esetben, ha közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálata is történik.

Álláspontom szerint – modern piacgazdasági körülmények között – függő jogi helyzet adóellenőrzés során hosszú időtartamig nem állhat fenn. Ezt támasztja alá az is, hogy ugyanazon adózó esetében különböző időszakokra, illetve különböző adónemekre is folytatható adóellenőrzés. Különösen nagy nehézséget jelenthet a függő jogi helyzet gazdasági válság idején. A gazdasági válság összeadódó negatív hatásai közé tartozik a kiszámíthatatlan jogi környezet, amely paradox módon egyszerre jelenthet túlszabályozottságot és aluszabályozottságot, és természetesen a nem megfelelő, nem hatékony, a gazdasági életet akadályozó és a jogbiztonságot sértő jogi szabályozás is.

Ahogy erre már utaltam, és ahogy ezt a Ket. 33. § (1) és (9) bekezdései is lehetővé teszik, a Ket-ben szabályozott határidőknél hosszabbat törvényben lehet megállapítani. Ennek alapján az Art. megállapíthat a hatósági ellenőrzésre hosszabb határidőt. Az Art. az ellenőrzés jogintézményét több ponton eltérően és sokkal részletesebben szabályozza a Ket. rendszeréhez képest. Így meghatároz egyes, az alap ellenőrzési eljárásba közvetlenül nem tartozó, de azzal összefüggő eljárási cselekményeket (mint például a kapcsolódó vizsgálat, külföldi adóhatóság megkeresése). Ezzel szemben a Ket. az ilyen jellegű cselekményeket az alapeljárás „szünetelésének” tekinti, s az eljárás felfüggesztése jogintézményével (Ket. 32. §) kezeli. Lényeges különbség továbbá, hogy a Ket. előírásai szerint ezekben az eljárásokban eldöntendő kérdésekről végzést kell hozni, amellyel szemben a Ket. 98. § (3) bekezdés d) pontja alapján önálló fellebbezésnek van helye.

Az Art. rendszerében azonban az alapügyben ellenőrzéssel érintett adózót csak értesíti az adóhatóság (az Art. 92. § (11) és (12) bekezdései). Az Art. 92. § (14) bekezdése szerint csak az ellenőrzési határidő meghosszabbításáról kell végzésben dönteni.

Az eljárás felfüggesztése esetén a Ket. rendszerében az eljárás további folytatása vagy az ügyfél cselekményétől, vagy a hatóság döntésétől vagy egyéb objektív jellegű tényről függ. Ezzel szemben az Art. rendszerében ez előre nem látható, hiszen sem a kapcsolódó vizsgálatok, sem a külföldi adóhatóság megkeresésre adott válaszában időtartama objektíve nem számítható ki. Így ad absurdum, az alapellenőrzés a már említettek szerinti elévülési határidőig tarthat.

A Ket. szerint az ügyintézési határidőbe nem számít bele a felfüggesztés időtartama [Ket. 33. § (3) e) pont], ami azonban objektíve előre belátható ésszerű időtartamig tarthat csak, és ugyanez igaz azokra a további esetekre is,

amelyek szintén nem számítanak be az ügyintézési határidőbe [Ket. 33. § (3) bekezdésének további pontjai, mint például a szakhatóság eljárásának időtartama, amely a Ket. 33. § (8) bekezdése szerint 15 nap, melyet egyszer lehet indokolt esetben további 15 nappal meghosszabbítani].

Összevetve a Ket. és az Art. ellenőrzési szabályait, egyértelmű, hogy az Art. ellenőrzésre vonatkozó speciális szabályai által lehetővé tett jogi helyzet, amely előre meg nem határozható időtartamú, adott esetben az elévülésig tartó ellenőrzést tesz lehetővé, sérti az adózók tisztességes hatósági eljáráshoz való jogát, feltéve, hogy egyéb garanciális szabályok nem zárják ki a visszásságot okozó helyzetek kialakulásának veszélyét.

Az ellenőrzési eljárás időtartama elhúzódásának megakadályozására nem jelent semmiféle garanciát az sem, hogy az Art. úgy rendelkezik, hogy az adóhatóság a kapcsolódó vizsgálat időtartama alatt az ellenőrzést folytathatja [Art. 92. § (11) bekezdés]. Ez ugyanis csak lehetőség, nem kötelezettség az adóhatóság számára.

Ugyanez áll a nemzetközi szerződés, vagy az Európai Unió adóügyi együttműködési szabályai alapján történő megkeresés ellenőrzési határidőre gyakorolt hatásának szabályaira is, mivel az adóhatóság a tényállás tisztázottsága esetén akkor is befejezheti az ellenőrzést, ha a külföldi adóhatóság egy éven belül nem válaszol. Bár ez is csak lehetőség, nem kötelezettség [Art. 92. § (2) bekezdés]. Mindkét esetben az adóhatóság mérlegelésétől függ a döntés.

Megállapítható, hogy az adóellenőrzés határidejének – az ismertetettek szerinti – szabályozása nem nyújt garanciát egy esetleges, visszaélésszerű jogalkalmazással szemben, illetve azt nem zárja ki. Ez kárt okozhat az adózónak, és – egyéb feltételek fennállása esetén – felvetheti a közigazgatási jogkörben okozott kárért való felelősség kérdését is.

Nem vitatva, hogy az adóhatóság kapcsolódó vizsgálatok és külföldi adóhatóságok megkeresése esetén addig folytathatja az ellenőrzést, amíg a tényállás teljes körű tisztázása meg nem történik – a korábban kifejtettek szerint – a *jogbiztonság követelménye megköveteli*, hogy ésszerű határidőn belül lezáruljon az ellenőrzés, és ne álljon fenn kiszámíthatatlan ideig függő és bizonytalan jogi helyzet. *Ezért szükséges az adóhatóság által lefolytatható ellenőrzési eljárásra (kapcsolódó vizsgálat, külföldi adóhatóság megkeresése) irányadó garanciális szabályok, megoldások kialakítása.*

Intézkedésem

Az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem a nemzetgazdasági minisztert*, hogy – együttműködve a közigazgatási és igazságügyi miniszterrel – vizsgálja meg az Art. 92. §-a olyan módosításának a lehetőségét, amely a jelentésben jelzett, alapvető joggal összefüggő visszás helyzetet okozó adóellenőrzési eljárások lehetőségét kizárja, és az adóellenőrzésre, annak határidejére vonatkozó megfelelő garanciális szabályozással érvényre juttatja a jogbiztonság követelményét.

Budapest, 2012. augusztus 21.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-810/2012

Lakosság katasztrófavédelmi felkészítése, utóvizsgálat (Kapcsolódó szám: AJB 2041/2011)

Előadó: dr. Hajas Barnabás

Az eljárás megindítása

2011. évben – önálló projekt keretében – kiemelt figyelmet fordítottam a katasztrófák megelőzésével, valamint az azok hatásai felszámolásával kapcsolatos, az állampolgárokat közvetlenül érintő kérdéseknek. E projekt keretében hivatalból indítottam eljárást a lakosság felkészítésével, riasztásával, katasztrófavédelmi tudatosságának fejlesztésével, továbbá a katasztrófavédelem teljes spektrumához kapcsolódó önkéntes szervezetek (tűzoltással, és polgári védelmi tevékenységgel egyaránt) bevonásával kapcsolatban. A vizsgálat figyelemmel volt a 2006. augusztus 20-i tűzijáték idején történt természeti katasztrófa kezelésével kapcsolatban folytatott OBH-3969/2006. számú ombudsmani vizsgálat, megállapításaira és ajánlásaira, valamint az ajánlások teljesülésére. A jelentés honlapunkon a <http://www.obh.hu/allam/jelentes/200603969.rtf> oldalon olvasható.

Vizsgálatom során az országos katasztrófavédelmi főigazgatótól tájékoztatást és a vizsgálathoz szükséges iratok megküldését kértem.

Megállapított tényállás

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának és általános helyettesének OBH 3969/2006. számú, a 2006. augusztus 20-i tűzijátékkal kapcsolatos közös jelentése megállapította, hogy a lakosság különböző katasztrófa helyzetekre történő felkészítése nem elégséges, a lakosság alultájékozott a katasztrófa veszélye, a megelőzési és védekezési mechanizmusok, a lehetséges lakossági viselkedési formák tekintetében.

A vizsgálat során kétségek merültek fel azzal kapcsolatban is, hogy a Kat. és Ptv. által szabályozott riasztás (légiriasztás, közszolgálati műsorszolgáltatók adásának megszakításával történő riasztás) a kívánt hatást érthette volna el, ugyanis ezeket – a lakosság felkészítésének hiányosságai miatt – az állampolgárok túlnyomó többsége nem is ismeri.

Annak ellenére, hogy a vizsgálatkor hatályos szabályok pontosan meghatározták a lakosság felkészítésével kapcsolatos feladatokat, és a legfontosabb követendő magatartási szabályok elérhetőek is voltak az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság honlapján, de a tűzijáték résztvevői (nézői) – feltehetőleg – a lakosságfelkészítés hiányosságai miatt nem az ilyen helyzetekben követendő magatartást tanúsították. A tömeg mozgásából megalapozottan lehetett következtetni arra, hogy a tömegnek irányítás nélkül fogalma sem volt például arról, hogy az orkán erejű szélben nagy valószínűséggel éppen az alsó rakparton voltak a legnagyobb biztonságban, amit a leghamarabb hagytak el.

A jelentés kitért arra is, hogy megfelelő lakosságfelkészítés esetén az állam már egy szakszerű riasztással teljesíthette volna objektív alapjogvédelmi kötelezettségét. A hazai szabályozás nem domborítja ki kellőképp önvédelmet/önmentést, illetve az érintett állampolgárok saját személyes felelősségét sem.

E tapasztalatok alapján az országos katasztrófavédelmi főigazgatótól arról kértem tájékoztatást, hogy miként teljesíti a katasztrófavédelmi szervezet a lakosság-felkészítési tevékenységét (milyen lakosság-riasztási módszereket alkalmaznak, ezeket miként ismertetik meg a lakossággal, miként készítik fel a lakosságot az egyes riasztások után követendő magatartásokra, használnak-e új „social media” csatornákat – facebook, twitter stb. –, továbbá miként készítik fel a lakosságot a katasztrófavédelmi helyzetekben alkalmazandó magatartási formákra.). A lakosság mekkora hányada rendelkezik pontos, a riasztás során alkalmazott jelzés felismeréséhez szükséges ismeretekkel, miként tervezik ennek növelését. Miként készítik fel a lakosságot kötelező polgári védelmi feladataikra, továbbá miként erősítik a lakosságban a katasztrófavédelmi szervezet feladat- és hatásköréhez kapcsolódóan, a lakosság védelmi tudatosságát, tervszerű felkészülését. Végül arról is tájékoztatást kértem, hogy miként kívánják megteremteni, illetve bővíteni az önkéntes mentőszervezetek, valamint az önkéntes tűzoltóságok társadalmi bázisát.

A főigazgató arról tájékoztatott, hogy a válaszadáskor (2011. december 16.) hatályos katasztrófavédelmi felkészítésekkel és lakosságvédelemmel kapcsolatos jogi eszközök több esetben nélkülözték a rendszerszemléletű megközelítést, valamint nem minden helyzetben kínáltak megfelelően modern és alkalmazható lehetőségeket arra, hogy a XXI. században jellemző kihívásokra történő felkészítések biztosíthatóak legyenek. A 2012. január 1-jétől hatályos jogszabályokban ezért kapott kiemelt figyelmet a lakosságvédelem és azon belül a felkészítési feladatkör. A civil lakosság, a tanulók, a pedagógusok, a közigazgatási vezetők esetében a katasztrófavédelmi ismeretek elsajátításának, átadásának céljából folyamatosan és következetesen erősíteni fogják a katasztrófavédelmi célú oktatási programokat és módszereket. A kapott tájékoztatás szerint az elmúlt évek hazai és nemzetközi katasztrófavédelmi tapasztalatai alapján a lakossági riasztó rendszerek telepítésének jogi háttere is rendeződött. A hatékony helyzetkezelés és a lakosság célirányosan, a helyi sajátosságoknak megfelelő tartalommal feltöltött felkészítése és veszélyhelyzeti tájékoztatása megvalósítása érdekében sor került a települések katasztrófavédelmi osztályba sorolása folyamatának megújítására, amely alapján az elégséges védelmi szint követelményei is meghatározhatóak. Az elégséges védelmi szint záloga a megfelelő módszerrel végrehajtott, a szükséges és elégséges tudást, valamint a riasztási jelek és a katasztrófa esetén tanúsítandó magatartásformák elsajátítását biztosító felkészítési rendszer kialakítása és fenntartása.

A főigazgató válaszában kiemelte, hogy a fenti feladatok hatékony és eredményes megvalósításához szükségessé vált a polgári védelem definíciójának pontos körülhatárolása. Az angol terminológiából ismert „*civil defense*” és „*civil protection*” kifejezések alapján jól elkülöníthető a polgári védelem fegyveres időszaki és békeidőszaki feladatrendszerének tartalma. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. CXIII. törvény és a kapcsolódó rendeletek tartalmazzák a *civil defense* értelmezés szerinti, a fegyveres összeütközésekre történő lakosságfelkészítést, amelyért a hivatásos katasztrófavédelmi szerv központi szervének vezetője felelős (Hvt. vhr. 21. § „A lakosság felkészítésének feladatait a BM OKF vezetője végzi.”). Mindezekből látható, hogy a lakosság felkészítésének feladata minden veszélyeztető tényezőt tekintve a hivatásos katasztrófavédelmi szerv tevékenységében jelenik meg. Az új katasztrófavédelmi törvény egyértelműsíti, hogy a katasztrófavédelem feladatrendszerében értelmezett polgári védelem a lakosság védelme, megóvása érdekében gondoskodik a veszély-elhárítási tervezésről, a települési veszélyeztető tényezők felméréséről, a létfontosságú anyagi javak védelméről, az egyéni védőeszköz ellátásról, a kitelepítés/kimenekítés tervezéséről és végrehajtásáról, a riasztásról és tájékoztatásról és a mindezekben alapuló felkészítések rendszeréről egyaránt. A lakosságvédelem fejlesztéséhez hozzájárul továbbá a polgári védelmi szervezetek fejlesztése, az önkéntes mentőszervezetek bevonása, valamint a nemzeti felelősségérzet, a civil szerepvállalás eszméjének erősítése is.

A főigazgatótól kapott tájékoztatás kitért a közoktatásban résztvevők (pedagógus, diák) képzésére vonatkozó felkészítés módszertanának – korosztálytól függő – kialakításra. A meglévő háttérismeretek és előzetes tanulmányok, esetleges tapasztalatok figyelembe vételével a tanórákon és azokon kívüli foglalkozások keretében kialakított módszertani elvek alapján valósult meg. Mindehhez a Nemzeti Alaptantervben definiált biztonságkultúra – „az egyéni és társadalmi létet veszélyeztető tényezők felismerése, az egyén felelőssége a veszélyeztetettség kialakulásában, kialakításában, katasztrófavédelem (a tűz- és polgári védelem, tervezés, megelőzés, beavatkozás, értékelés) – fogalma határoz meg oktatási támpontokat. A fiatalok felkészítéséhez hozzájárulnak továbbá a hivatásos katasztrófavédelmi szerv által meghirdetett, önkéntes jelentkezésen alapuló, évente megrendezésre kerülő, felmenő rendszerű Katasztrófavédelmi Ifjúsági Versenyek (7-8. és 9-10. osztályos tanulók), amelyek azonban a tanulóifjúság szűk szegmensét fedik le. Ezek a versenyek lehetőséget nyújtanak az iskolákkal való közvetlen együttműködésekre, amelyek napjainkban, a megújítás időszakában jelentős mértékben segítik az ifjúság megszólítását. A BM OKF

jogelőd intézményei (BM Tűzoltóság Országos Parancsnokság és a Polgári Védelem Országos Parancsnoksága) által készített, kifejezetten a 3-14 éves korosztálynak szóló kiadványok terjesztése jelenleg is zajlik, de fejlesztésükre, modernizálásukra, a XXI. századi veszélyeztető tényezőkkel való bővítésükre, mielőbb szükség van.

A széles körben értelmezett lakosságfelkészítési módszerek jelenleg főként a katasztrófavédelmi szerv közösségi rendezvényeken, települési hagyományokhoz kapcsolható eseményeken történő megjelenése útján kerülnek alkalmazásra. A kiemelten veszélyeztetett környezetben élők részére – pl.: Paksi Atomerőmű és környéke (167/2010. (V. 11.) Korm. Rend. 1. § (4) bekezdés); veszélyes ipari üzemek környezete (18/2006. (I. 26.) Korm. rend. 8. melléklet) – a veszélyes tevékenységet folytató létesítmények és a területileg illetékes katasztrófavédelmi igazgatóságok a lakosságfelkészítés aktív és passzív módszereinek alkalmazásával, külön jogszabály és eljárási rend alapján biztosítják a megfelelő szintű felkészülést.

A 2010. évi május-júniusi árvíz és a vörösiszap katasztrófa megnövelte a lakosság felkészítésekre irányuló igényét, ezért a jelenleg kimutatható legjelentősebb veszélyeztető hatásra, az árvízre 2011. április-május hónapok folyamán országosan kampányszerű pedagógus-felkészítést végeztek, melynek eredményeképpen mintegy 1.000 pedagógushoz, rajtuk keresztül hozzávetőleg 20.000 gyermekhez és családjaikhoz juttatták el a veszélyhelyzeti ismereteket.

A katasztrófavédelem rendszerének új alapokra helyezésével a lakosságvédelem feladatrendszerében is egységes terminológia és működési rendet alakítottak ki, amely révén a lakosság felkészítése az elégséges védelmi szint részeként értelmezendő. Már az Alaptörvényben is megjelenik az az alapelv, amely a megelőzés előtérbe helyezését, a felkészülés fontosságát hangsúlyozza. Az élethez és az egészséges környezethez való jog Alaptörvényben lévő meghatározása, valamint a katasztrófaveszélyek és irányadó védekezési szabályok megismeréséhez való jog katasztrófavédelmi törvényben található megfogalmazása által a lakosságnak joga van megismerni az őt körülvevő veszélyeztető tényezőket, a katasztrófaveszély és veszélyhelyzet során tanúsítandó magatartási formákat, a túlélés alapvető feltételeit. A katasztrófavédelmi törvény és a hozzá kapcsolódó rendeletek szabályozzák a fenti jogok érvényesítése biztosításának lehetőségét, a felkészítés megfelelő helyen kezelését, jelentőségét és célkitűzéseit egyaránt. A jogszabályok előkészítésén túlmenően a BM OKF már megkezdte a végrehajtást segítő, a megvalósíthatóság körülményeit megteremtő dokumentumok kidolgozását is.

Az új katasztrófavédelmi törvény végrehajtási rendelete alapján a lakosság katasztrófa helyzet és veszélyhelyzet esetén történő riasztása szöveges közléssel és szirénajelekkel történik. A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatósággal kialakított együttműködés alapján az elmúlt évben folyamatosan bővült azoknak a műsorszolgáltatóknak a száma, amelyek a tömegkommunikáció eszközeit alkalmazva, törvényi kötelezettségük (a médiaszolgáltatókról és a tömegkommunikációról szóló 2010. CLXXXV. törvény 15. §), vagy önkéntes vállalásuk alapján bevonhatóak a lakosság riasztásának folyamatába. A hiteles, gyors és pontos tájékoztatás érdekében a szolgáltatók kizárólag a hivatásos katasztrófavédelmi szerv által kiadott tartalommal bíró információkat közölhetnek. A riasztás során az esemény bekövetkezésének valószínűségét, helyét, a veszélyeztetett lakosságot, valamint a követendő magatartási szabályokat kell közölni a lakossággal.

A települések katasztrófavédelmi osztályba sorolásával (Kat. vhr. 21. §), és az ahhoz megállapított elégséges védelmi szinttel (Kat. vhr. 2. melléklet c) pont), valamint a veszélyelhárítási tervben (Kat. vhr. VI. fejezet) meghatározott helyi riasztási és veszélyhelyzeti tájékoztatással összhangban a polgármester – a hivatásos katasztrófavédelmi szerv helyi szervének közreműködésével – gondoskodik a lakosság minderre történő felkészítéséről.

A lakosság szempontjából nem csak a jelentős veszélyeztetéssel és anyagi kárral járó katasztrófákkal kapcsolatos riasztásokat kell prioritásként kezelni. A közelmúlt eseményeinek tapasztalatai (pl.: 2005. Mátrakeresztes: hirtelen lezúduló, nagy mennyiségű csapadék elöntötte a települést, 2006. augusztus 20. Budapest: a tűzijátékot szupercellás zivatarrendszer söpörte el) alapján megállapítást nyert, hogy a lokálisan jelentkező, egy-egy települést veszélyeztető hatásokra is kiemelt figyelemmel kell lenni.

Ennek érdekében alakították ki – az Országos Meteorológiai Szolgálattal együttműködésben – a kistérségi riasztó rendszer és a turisták által gyakran látogatott helyeken viharjelző rendszer (Balaton, Fertő-tó, Velencei-tó, Tisza-tó). A rendszerszemlélet jegyében arra törekszik a katasztrófavédelmi szervezet, hogy a lehető legtöbb előrejelzésre és riasztásra alkalmas eszközt, módszert működtessék a lakosság időben történő riasztása érdekében.

A riasztást követően törekedni kell a folyamatos információ biztosítására, a katasztrófavédelmi törvény végrehajtási rendelete külön rendelkezik a riasztás utáni, a lakosság megfelelő tájékoztatását célzó, a túlélési esélyeket növelő, a szükséges tartalommal összeállított információ biztosításáról. Ez esetben a tájékoztatás kifejezetten a bekövetkezett eseményre, a védekezés folyamatára, a lakosságvédelmi intézkedésekre, az elrendelt korlátozásokra és az irányadó magatartási szabályokra irányul, valamint tartalmazza a további tájékoztatói lehetőségeket egyaránt (Kat. vhr. 37. §).

A riasztással és a veszélyhelyzeti tájékoztatással kapcsolatos alapvető információk, módszeres elsősorban a nagy kiterjedésű kommunikációs gyakorlatok során sajátíthatóak el, amelyek lehetővé teszik, hogy a katasztrófavédelem közvetlenül szóljon a lakossághoz. 2011. május 18-án, valamint 2011. november 21-én került sor az első két olyan nagyszabású, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv teljes egészét gyakorlatoztató, kommunikációs és riasztási gyakorlatra, amely keretében Magyarország lakossága a televíziók és a rádiók révén közvetlen kapcsolatba került a katasztrófavédelmi szerv tevékenységével és működésével egyaránt. A gyakorlatok elsődleges célja, hogy a lakosság minél szélesebb körben tapasztalja a katasztrófavédelem jelenlétét és küldetését,

valamint megismerje azokat a módszereket, amelyek valós esetben a szervezet rendelkezésére állnak a lakosság tényleges riasztására és tájékoztatására egyaránt.

Az őszi gyakorlat során tartott, a közszolgálati és a kereskedelmi médiaszolgáltatók részvételével lezajlott gyakorlatról a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság hatékonysági felmérést készített, amely alapján kijelenthető, hogy Magyarország lakosságának 4 év feletti részének 51 százalékához, mintegy 4,9 millió emberhez jutott el a riasztással kapcsolatos információ (televízió, vagy rádió keresztül). Ez az arányszám kifejezetten a gyakorlathoz kapcsolható, de figyelembe véve a tavaszi, kifejezetten árvízi veszélyeztetettségű területeken tartott, illetve a hagyományos iskolai és egyéb rendezvényeken történő felkészítéseket, a lakosság megközelítőleg 50%-a rendelkezik a veszélyhelyzet idején tanúsítandó magatartásformák ismeretével. Ez az arány a tudatos, új jogi háttér alapján megvalósuló jövőbeli felkészítések rendszeressé tételével fokozatosan növelhető.

A főigazgatótól kapott tájékoztatás szerint a katasztrófavédelem szervezet- és feladatrendszerére vonatkozóan jelenleg nincs olyan hatályos, egységes jogi háttér, vagy bevált módszer, amelynek alapján az ország teljes területét lefedő lakosságfelkészítési mechanizmus működhetne. A megyei katasztrófavédelmi igazgatóságok és a polgári védelmi kirendeltségek esetében a legtöbb helyen személyes kapcsolatoktól függ a lakosságfelkészítési tevékenység végrehajtásának lehetősége, amelyet tovább nehezít, hogy az egyes felkészítésre, oktatásra, ismeretterjesztésre irányuló kezdeményezések eseti jellegűek és jelentős mértékben függnnek az adott szervezet anyagi lehetőségeitől is.

Az új katasztrófavédelmi törvény szellemiségét követve a lakosságvédelem keretein belül új irányok és hatékonyabb, áttekinthetőbb lakosságfelkészítési tematika bevezetése van folyamatban. Mindehhez nélkülözhetetlen lépés volt az ún. megyei lakosságfelkészítési mentorok országos hálózatának megújítása. A lakosságfelkészítési mentor minden egyes megyében, a megyei igazgatóság állományába tartozó személy, aki kapcsolattartóként funkcionál a helyi szervek, a köznevelési intézmények, a helyi önkormányzatok és a központi szerv között, valamint fő feladata a megyében jelentkező lakosságfelkészítési tevékenység összehangolása. Részükre évente két alkalommal szakmai továbbképzéseket tartanak, amelyek során folyamatosan nyomon követik a jogszabályi és módszertani változásokat és feldolgozzák a megszerzett tapasztalatokat. Az új típusú felkészítés középpontjába az ifjúság felkészítése került, tekintettel arra, hogy a lakosság biztonságkultúrájának kialakítását már fiatal korban célszerű elkezdni. A célcsoport ezért a 3-18 éves korosztály, melynek biztonságos életmódra és veszélyhelyzeti ismeretekre történő oktatása nélkülözhetetlen.

A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság Polgári Védelmi Főfelügyelőség feladatkörébe tartozó lakosságfelkészítéssel kapcsolatos tevékenységek fő irányvonalát elsősorban a Nemzeti Erőforrás Minisztérium oktatásért felelős államtitkárával folytatott egyeztetés határozta meg. A pedagógusok és tanulók katasztrófavédelmi felkészítésével kapcsolatban megfogalmazott feladatok alapján, az OKF már 2011 tavaszán megkezdte a lakosságfelkészítés jelenlegi helyzetének felülvizsgálatát.

Egyeztettek a Nemzeti Erőforrás Minisztérium illetékes főosztályaival, valamint az Országos Rendőr-főkapitányság Bűnmegelőzési és Áldozatvédelmi Osztály szakembereivel. A tapasztalatok megosztásán és a bevált gyakorlatok bemutatásán túl olyan ismeretterjesztésre alkalmas módszerek (kiadványok, célcsoportok megszólításának lehetőségei) megismerését tették lehetővé, melyeket a közép- és hosszú távú feladatok célok megvalósítása érdekében eredményesen alkalmazunk saját szakterületünkre vonatkozóan. A hazai együttműködési lehetőségeken túlmenően a katasztrófavédelem szakemberei folyamatosan tanulmányozzák azokat a nemzetközi tapasztalatokat (legutóbb: Japán – földrengés, USA – Irene hurrikán, Olaszország (Messina) – földcsuszamlások), amelyek a Magyarországon jellemző veszélyhelyzetekre alkalmazhatóak.

A tudatos biztonságra és megelőzésre való neveléshez, a lakosság veszélyhelyzeti magatartási formákra történő felkészítéshez olyan felmenő rendszerű módszertan kialakítására és alkalmazására van szükség, amely a kisgyermekkoról egészen a felnőtt létingig elkíséri az egyéneket, és folyamatosan – az életkori sajátosságoknak megfelelően – bővíthető ismereteket, alkalmazható – a „baj órájában” is hasznos – tudást biztosít a lakosság lehető legszélesebb körében. A lakosságfelkészítés különböző területeinek összefogása, a feladatok intézményesítése, a tudatos és egymásra épülő ismeretek rendszerbe foglalása érdekében került kidolgozásra a Gyermekek és ifjúságfelkészítés 3x3-as Akcióterve, amelynek fő célkitűzése, hogy a kisgyermek és fiatalok közvetlen megszólításán keresztül a katasztrófavédelmi ismereteket eljuttassuk a családokhoz. Az Akcióterv 9 pillére egyedi feladatokat és kötelezettségeket határoz meg. A pillérek teljesítésével biztosítható a lehető legszélesebb körű ifjúsági felkészítés, a veszélyhelyzeti ismeretek kialakítása és felmenő rendszerű bővítése.

Az Akcióterv a lakosságvédelmi feladatrendszeren belül a szűk értelemben vett lakosságfelkészítést célozza meg, tekintettel arra, hogy célcsoportok szerinti felkészítéseken alapul. A pillérek mentén, a kidolgozott tanterv minta alkalmazásával megkezdődött a 2011/2012. tanévre való felkészülés, melynek keretében ún. tesztintézményekkel történő együttműködés alapján kerül kidolgozásra egy átfogó, a köznevelésbe beilleszthető és alkalmazható módszer, a gyermekek és fiatalok felkészítésére vonatkozóan.

A helyi sajátosságok és a Magyarországra jellemző általános veszélyhelyzeti ismeretek széles körű megismertetése, a katasztrófavédelmi szervezete, annak tevékenységének bemutatása e szakmai program alapján valósulhat meg, amely révén az elérni kívánt legfőbb cél, a védelmi szint emelése teljesíthető.

Az OKF a 2011/2012. tesztintézmény tapasztalatainak feldolgozásával olyan központi oktatócsomag és felkészítő kiadványok összeállítását és terjesztését tervezi, amelyek oktatási segédanyagokkal és szemléltető eszközökkel lehetővé teszik a helyi sajátosságoknak megfelelő felkészítések megvalósítását, valamint a felkészítések felmenő

rendszerű kialakítását (a családok gyermekeken keresztül történő elérése). Az OKF 2012. I. félévben célul tűzte ki egy központi oktatócsomag összeállítását, a *sajátos nevelési igényű* (értelmi fogyatékos, mozgáskorlátozott, vakok és siketek) embertársaink megszólításának lehetőségeit, valamint a pedagógus felsőoktatásba történő integráció kidolgozását annak érdekében, hogy a pedagógus végzettséggel rendelkezők már a diploma megszerzésével rendelkezzenek a megfelelő katasztrófavédelmi ismeretekkel, így továbbképzésük kisebb ráfordítással valósítható meg.

A köznevelési törvénnyel és a katasztrófák elleni védekezés egyes szabályairól szóló BM rendelettel összhangban, a Nemzeti Erőforrás Minisztérium és az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet szakértőivel együttműködve az OKF megkezdte a katasztrófavédelmi ismeretek Nemzeti Aparenterjében történő integrálását, amely révén a köznevelési intézményekben jelentősebb óraszámot, felkészítési lehetőséget biztosíthatnak a helyi és területi katasztrófavédelmi szervek részére, a szükséges és elégséges ismeretek átadására (BM rend. VIII fejezet).

Az OKF saját katasztrófavédelmi képzési rendszerén kívüli, a felsőoktatási intézmények részére készülő módszer kidolgozás alatt áll, jelenleg eseti jellegű és személyes kapcsolatoktól függ az oktatás lehetősége, de már van olyan intézmény, amely foglalkozik a hallgatók katasztrófavédelmi célú felkészítésével. A katasztrófavédelmi szervezet hosszú távú célkitűzése, hogy minden intézményben felvehető tárgy legyen a katasztrófavédelmi ismeretek tárgykör, ezek közül az első lépés az együttműködés kialakítása a pedagógusképzéssel foglalkozó felsőoktatási intézményekkel.

A középiskolai és a felsőoktatási nevelési folyamatokban cél, hogy felerősödjön az önkéntességre nevelés, amely révén a polgári védelmi kötelezettség korhatárának elérését követően a fiatalok nagyobb arányban vállalnak részt önként a katasztrófák elleni védekezésben.

A lakosságfelkészítés eszköztárában jelenleg kiemelt szerepet kap a bemutatottak alapján a személyes, elsősorban a köznevelési folyamat részeként megvalósuló oktatás, de hosszú távon az OKF kiemelt célja, hogy a lakosság teljes körét lefedő, a helyi sajátosságokat előtérbe helyező, kampányszerű, az idősebb korosztályokat megszólító felkészítések is kivitelezhetőek legyenek. *Ehhez megfelelő lehetőséget nyújthatnak a „social media” eszközei, de jelenleg – főként a megfelelő háttérbázis hiányában – ezeket nem áll módunkban kihasználni.* A hivatásos katasztrófavédelmi szerv, szervezete valamennyi szintjén azonos megjelenésű weboldalakat működtet, ahol az aktuális információkon kívül az adott évszakra jellemző veszélyeztetető tényezőkre is felhívják az olvasó figyelmét.

A felkészítés során fontos szerepe van azoknak a civil szervezeteknek, amelyek mérvadó szakmai tudásbázist képviselnek, önkéntes alapon, az állami rendszertől eltérő forrásokból, más csatornákon keresztül kerülnek kapcsolatba a lakossággal. A Magyar Polgári Védelmi Szövetség és a Magyar Tűzoltó Szövetség a katasztrófavédelmi ifjúsági versenyek szervezésében, ezáltal a fiatalok felkészítésében hagyományosan részt vesz. A Magyar Vöröskereszt, a TIT Hadtudományi és Biztonságpolitikai Közhasznú Egyesület, valamint a további helyi szerveződések (pl. polgárőrség) mind hozzájárulnak a lakosság önvédelmi képességének növeléséhez.

Az Alaptörvényben és az új katasztrófavédelmi törvényben meghatározott polgári védelmi kötelezettség alapján a polgári védelmi szervezetrendszer megújítására került sor, amelyek létrehozásának legfőbb szempontjait az ország településein megállapított veszélyeztető hatások, a települések katasztrófavédelmi osztályba sorolása, valamint a veszélyelhárítási tervekben szereplő feladatok adják. Ennek alapján a települési polgári védelmi szervezetek működtetésének célja a helyi veszélyeztető tényezők hatásainak csökkentése és az elsődleges mentési tevékenységgel összefüggő védelmi feladatok elvégzése.

A megfelelő szintű tevékenység elvégzése és a hatékony beavatkozás érdekében a polgári védelmi szervezet tagjainak kiképzése elméleti és gyakorlati formában történik (BM rendelet VI. fejezet). A képzések célja, hogy a polgári védelmi kötelezett megismerje a katasztrófavédelmi rendszer alapelemeit, a polgári védelmi szervezetek működését (az ezzel kapcsolatos jogait és kötelezettségeit), a veszélyeztető hatásokat, az alkalmazható lakosságvédelmi módszereket és feladatokat, a védekezésben együttműködő szervezeteket, a riasztási és értesítési, valamint az irányítási rendszer működését, illetve az egyéni védőeszközöket, azok balesetmentes használatát. Az elméleti képzés tartalma a veszélyelhárítási tervekben meghatározott feladatok alapján kerül meghatározásra. Mindehhez szorosan kapcsolódnak a gyakorlati felkészítések, amelyek legfőbb célja az elméletben elsajátított ismeretek mélyítése és a gyakorlatban történő alkalmazás begyakorlása.

A polgári védelmi szervezetek szempontjából meghatározó az önként jelentkezők bázisa, ők alkotják a katasztrófavédelem önkéntes polgári védelmi szervezeteinek első pillérét. Jelentkezésüket követően az illetékes polgármesteri hivatalban nyilatkozatot tesznek, majd a polgármester által meghatározott polgári védelmi szervezetben, függelmi rendben teljesítik felajánlott szolgálatukat. Ezeket a tagokat ugyanolyan jogok és kötelezettségek illetik meg, mint a pv. kötelezettség alatt álló személyeket.

A katasztrófavédelem önkéntes polgári védelmi szervezeteinek harmadik pillérét – az önkéntes állampolgárokon és a karitatív szervezeteken túl – az önkéntes mentőszervezetek biztosítják, akik kifejezetten katasztrófavédelmi feladatok ellátása céljából jönnek létre (Kat. tv. 3.§ 19. pont). E szervezetek különleges kiképzésű személyi állománnyal rendelkező, speciális technikai eszközökkel felszerelt, önkéntesen létrehozott civil szerveződések (például: Tisza Mentőcsoporthoz, Körös Mentőcsoporthoz, Mecsek Mentőcsoporthoz, Pannon Kutató-Mentő Csapat, Pest Megyei Kutató Mentő Szolgálat, Magyar Barlangi Mentőszolgálat, Vízimentők Magyarországi Szakszolgálata Egyesület). Az országban működő és nyilvántartásba vett mentőszervezetek a hazai katasztrófák és veszélyhelyzetek elleni védekezésben akkor vehetnek részt, ha a Nemzeti Minősítési Rendszerben meghatározott

képzettségi, felkészültségi alapkövetelményeknek eleget téve a minősítést megszerezték. A minősítésnek megfelelt és a hivatásos katasztrófavédelmi szerv területi szerve által nyilvántartásba vett mentőszervezet értesítés alapján vesz részt a hazai védekezésben, valamint – szükség esetén – a nemzetközi segítségnyújtásban. E szervezetek a képességek folyamatos szinten tartása érdekében pályázati támogatásban részesülhetnek.

2011. október 15-én, Szolnokon szervezték meg az Önkéntes Katasztrófavédelmi Mentőszervezetek I. Országos Seregszemléjét, amelynek célja a lakosság és a tanulói ifjúság megszólítása, a speciális mentési tevékenységet végző önkéntesek munkájának bemutatása, valamint a hivatásos és önkéntes szervek közötti kapcsolatok fejlesztése volt. Az önkéntes mentőszervezetek hagyományosan részt vesznek a különböző típusú lakossági rendezvényeken, lakosságfelkészítési és tájékoztatói programokon, ahol eszközeik és tevékenységük bemutatásával népszerűsítik tevékenységüket (pl.: 2011. december 17. Katasztrófavédelmi nap a Mikulás Gyárban).

2012. január 1-én hatályba lépett törvényi rendelkezés alapján a tűzoltás és műszaki mentés állami feladat lett, így a mentő-, megelőző tűzvédelem biztosítását – hazánk teljes területén – a hivatásos tűzoltóságok látják el. Ezen állami feladat kiegészítése céljából fognak működni a mai önkéntes tűzoltóságokból alakuló önkormányzati tűzoltóságok.

A tűzoltói feladatok közreműködésében fontos szerepet töltenek be az önkéntes tűzoltó egyesületek, amelyek az adott településen a tűzmelegelőzési, valamint a tűzoltási és műszaki mentési feladatok ellátásában közreműködő társadalmi szervezetek, és alapszabályukban ezt a tevékenységet célként rögzítették.

Az önként vállalt tűzoltói feladatellátás társadalmi bázisa jelenleg is széleskörű, hiszen a megalakuló önkormányzati tűzoltóságokon a főállású önkormányzati tűzoltókon kívül önkéntes jogviszonyban álló önkormányzati tűzoltók is ellátnak tűzoltási, műszaki mentési feladatokat. Jelenleg csaknem 900 fő dolgozik önkéntesként ezeken a tűzoltóságokon, a cél, hogy az önkéntesek száma növekedjen.

Az önkéntes tűzoltók kiemelt bázisát jelenti a Magyarországon jelenleg működő mintegy 670 önkéntes tűzoltó egyesület. Az egyesületekben közel 8.700 fő rendelkezik olyan szakmai képesítéssel (minimum tűzoltó alaptanfolyam) és egészségügyi alkalmassággal, amely lehetővé teszi a tűzoltási, műszaki mentési szaktevékenység ellátását. A tűzoltó egyesületeknél országos szinten pedig több mint 200, műszaki vizsgával rendelkező gépjárműfecskendő áll készenlétben.

A tűzoltó egyesületek eddig is közreműködtek, és fontos szerepet töltek be a tűzoltási és műszaki mentési feladatok végrehajtásában, sőt a napjainkban jelentkező egyre gyakoribb katasztrófa-helyzetek kialakulásánál is bevonják őket a védekezési, kárelhárítási feladatokba. Annak érdekében, hogy a jövőben a tűzoltó egyesületek működéséhez szükséges finanszírozás állandóan biztosított legyen, a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXXVIII. törvény rendelkezése alapján a települési önkormányzat képviselő-testülete hozzájárul – amennyiben területén működik – az önkéntes tűzoltó egyesület fenntartásához. Az önkormányzatok által biztosított finanszírozás mellett az önkéntes tűzoltó egyesület a működés, a fenntartás, valamint a létesítés, a fejlesztés és felújítás költségeihez pályázatot nyújthat be a katasztrófa elleni védekezésért felelős miniszter által vezetett minisztériumhoz.

Érintett alapvető jogok

- *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettsége* (Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.”)
- *az élethez való jog* (Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”)
- *a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* (Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”)

A vizsgálat megállapításai

I. Az alapvető jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint rendvédelmi szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosára a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése értelmében a vizsgálatot érintett a hivatásos katasztrófavédelmi szerv rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

II. Vizsgálatom során megállapítottam, hogy a lakosságfelkészítés során – különösen a 2006. augusztus 20-i vihar idején tapasztalható képest – jelentős előrelépés történt. Az elmúlt években a katasztrófavédelmi szervezet jelentős erőfeszítéseket tett. A felkészítés javításához szükséges jogszabályokat 2011 végéig megalkották, azok alkalmazásával kapcsolatban azonban – figyelemmel arra, hogy csak a közelmúltban léptek hatályba – közvetlen vizsgálati tapasztalatokat nem szerezhettem.

Tisztában vagyok azzal, hogy a lakosságfelkészítés-, és a lakosság tudatossági szintjének érdemi növelése csak hosszabb, több éves, esetleg évtizedes alapos, és folyamatos tevékenységgel érhető el. Fel kell hívnom azonban a figyelmet arra, hogy – a korábbi tapasztalatok szerint – a szükséges ismeretek és képességek jelenleg csaknem teljesen hiányoznak a lakosság jelentős részénél. E tudatosság és felkészültségi szint növelése azonban már rövid távon is elengedhetetlen a katasztrófák elleni sikeres felkészülés, valamint azok következményeinek elhárításában való hatékony lakossági (önkéntes és köteles) közreműködés érdekében.

Előremutatónak tartom, hogy a katasztrófavédelmi szervezet a speciális nevelési igényű gyermekek felkészítését – a szükséges sajátos módszerekkel – tervezi.

Mindezek alapján a lakosság felkészítésével, tudatossága növelésével összefüggő állami feladatok ellátásával kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel.

Ugyancsak előremutatónak tartom az önkéntes elem súlyának hangsúlyozását a polgári-, és katasztrófavédelmi feladatok ellátásában. Az AJB 2041/2011. ügyben készült jelentésemben már rögzítettem az önként vállalt tűzoltói feladatellátásra vonatkozó új törvényi szabályozás tervezetere adott álláspontomat: „(...) Ugyancsak ismert volt előttem, hogy egyes köztisztületi tűzoltóságok csak nevükben önkéntesek. Ezen – nem vitatottan súlyos és megoldást sürgető – probléma megoldásának egyik módja lehet az, ami az előterjesztésben szerepel, a dokumentum azonban nem tér ki arra, hogy a ténylegesen jól működő köztisztületi tűzoltóságok (az azóta elfogadott törvényben: önkéntes tűzoltóságok) esetében lehet-e bármilyen hatása a működési terület „elvételeinek”. Nem tért ki az előterjesztés arra sem, hogy ezen mélyreható változások milyen hatással lehetnek a köztisztületi tűzoltóságok jelenlegi működési területén élők műszaki mentési és mentő tűzvédelmi ellátottságára (csökken, vagy nő a beavatkozás megkezdéséig tartó idő), vagy éppen az önkéntes tűzoltóságok és tagjaik mindennapi feladatellátására. Véleményemben arra is utaltam, hogy a magyar történelmi hagyományok és az európai tapasztalatok egyaránt arra hívják fel a figyelmet, hogy a jól működő önkéntes tűzoltóságok a tűzoltósági feladatokat igen magas színvonalon képesek ellátni. *Eszrevételeimre nem kaptam választ.*”

Elfogadva az országos katasztrófavédelmi főigazgató önként vállalt tűzoltói feladatellátás változásával kapcsolatos tájékoztatását, a jelen helyzetben, alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapítottam meg, azonban a jövőben is figyelemmel fogom kísérni a természetes személyek nagyobb csoportjának alapvető jogaira is kihatással lévő változásokat.

Intézkedésem

Figyelemmel arra, hogy vizsgálatom során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel, azt külön intézkedés kezdeményezése nélkül zártam le.

Budapest, 2012. január 23.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-818/2012

Szabálytalanul elhelyezett folyékony hulladék

Előadó: dr. Kéri Szilvia

Az eljárás megindítása

A panaszos a szomszédjában szabálytalanul elhelyezett települési folyékony hulladék által okozott szag és közegészségügyi problémák miatt fordult hivatalomhoz.

A panaszos az elmúlt években többször kérte a település jegyzőjének, a polgármesteri hivatalnak, illetve a népegészségügyi szakigazgatási szervnek a segítségét. Több alkalommal történt helyszíni szemle is, melyek során megállapították a szennyvíz szivárgás tényét, de az az által okozott problémák megoldására intézkedést nem tettek.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz, valamint az egészséges környezethez való alapvető jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam.

A panasz kivizsgálása során megkerestem Pilisszentkereszt Község Önkormányzata jegyzőjét, Budapest Főváros Kormányhivatal Szentendrei, Pilisvörösvári Kistérségi Népegészségügyi Intézetét és Szentendre Város Önkormányzatának jegyzőjét.

Az érintett alapvető jog(ok)

- *az egészséges környezethez való jog:* „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” (Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2) bekezdések)

- a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- a tisztességes eljáráshoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés)

Az alkalmazott jogszabályok

- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.)
- a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.)
- a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetéséről szóló 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet)
- a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet)
- az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII.20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK)
- a Nemzeti Települési Szennyvíz-elvezetési és -tisztítási Megvalósítási Programról szóló 25/2002. (II. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 25/2002. (II. 27.) Korm. rendelet)
- a felszín alatti víz állapota szempontjából érzékeny területeken levő települések besorolásáról szóló 27/2004. (XII. 25.) KvVM rendelet (a továbbiakban: 27/2004. (XII. 25.) KvVM rendelet)
- Pilisszentkereszt Község Önkormányzatának 2/2001. (III. 22.) számú rendelete a környezet védelméről (a továbbiakban: Ör.)
- Pilisszentkereszt Község Önkormányzatának 15/2006. (XII. 01.) számú rendelete a Község Helyi Építési Szabályzatáról (a továbbiakban: HÉSZ)

A megállapított tényállás

A panasszal érintett ingatlanok Pilisszentkereszt község területén található, kiépített útról közvetlenül nem közelíthetők meg, csak egy önkormányzati tulajdonú közterületről, amely nem minősül közútnak. A beépítetlen közterület egyik oldalán található a panaszt okozó két ingatlan, amelyekre az építésügyi hatóság építési, majd használatbavételi engedélyeket adott ki az 1970-es és 1980-as évek elején. A közterület másik oldalán – a panasszal érintett ingatlanokkal szemben – helyezkedik el a panaszos ingatlana. Az ingatlanoktól körülbelül 150 méterre lévő Pomázi úton a szennyvízcsatorna hálózat 1995-ben épült ki.

A jegyző tájékoztatása szerint az ingatlanok melletti önkormányzati terület nem közút, ezért az önkormányzatnak nem kötelessége szennyvízcsatorna hálózat kiépítése. Álláspontja szerint az önkormányzat a lakosság igényei és az önkormányzat anyagi lehetőségeitől függően maga határozza meg, hogy mely feladatait milyen mértékben és módon látja el. Műszakilag a fenti ingatlanok területén szennyvízcsatorna nem építhető ki a befogadó Pomázi úti gerincvezetékbe, mert az oldalhatárra épült házak mellett vezetett ivóvízvezeték és az oldalsó telekhatár között nincs meg a szükséges védőtávolság. Emiatt a panasszal érintett két ház közös csatornavezetékeknek kiépítése műszakilag csak az önkormányzati területen lehetséges, amihez az önkormányzat – a tájékoztatás szerint – hozzájárul.

A panaszt okozó ingatlanok tulajdonosai – saját kezdeményezésükre – 2006. év folyamán írásban megkeresték a polgármesteri hivatalt és kérték, hogy az önkormányzati közterületen keresztül engedélyezzék a csatorna átvezetését, továbbá kérték, hogy az anyagköltséget az önkormányzat előlegezze meg, havi részletekben történő törlesztés mellett¹. A tulajdonosok kezdeményezése alapján a polgármester levélben² kereste meg a szennyvízcsatornát üzemeltető Duna Menti Regionális Vízmű Zrt. Duna Jobbparti Üzemigazgatóságát (továbbiakban: DMRV Zrt. Üzemigazgatóság) annak érdekében, hogy tájékozzódjanak a felől, milyen feltételekkel lehetséges a két ingatlan Pomázi úti csatornába történő bekötése. A DMRV Zrt. Üzemigazgatóság tájékoztatója ismeretében a polgármesteri hivatal tájékoztatta az ingatlantulajdonosokat, hogy szerezzék be a közútkezelői hozzájárulást, csatolják a csatornavezeték tervét, és a beruházás költségvetését. Ezen dokumentumok birtokában az önkormányzat megvizsgálja az egyszeri támogatás lehetőségét³.

A települési folyékony hulladék nem megfelelő elhelyezése miatt először 2008. november 5-i keltezéssel érkezett írásbeli panasz a jegyzőhöz. A panasz szerint az ingatlanok közötti közlekedést biztosító meredek út állapotára tekintettel a gépkocsiforgalom nem megoldott, továbbá a települési folyékony hulladék elszállítása esős és havas idő esetén nem lehetséges. A panasz alapján a polgármesteri hivatal az út megépítésére árajánlatokat kért, de forráshiány miatt az nem épült meg.

Fentieket követően 2009. március 23-án a polgármesteri hivatal műszaki ügyintézői helyszíni szemle jegyzőkönyvben⁴ rögzítették, hogy a panaszos házával szemközti felső és alsó ház emésztőjéből szemmel láthatóan folyamatosan folyik a szennyvíz. A jegyző ismét megkereste⁵ a DMRV Zrt. Üzemigazgatóságát, választ várva arra, hogy milyen feltételek mellett kivitelezhető a csatorna bekötés a Pomázi úti gerincvezetékbe. A válasz alapján a

polgármesteri hivatal írásban⁶ felszólította a panasszal érintett ingatlanok tulajdonosait, hogy oldják meg önerőből ingatlanjaik csatornába való bekötését, vagy létesítsenek szakszerűen megépített zárt szennyvíztárolót.

Időközben – panaszbejelentés nyomán – az illetékes népegészségügyi szakigazgatási szerv is helyszíni ellenőrzést tartott, azonban az érintett ingatlanokra nem tudtak bejutni. A szakigazgatási szerv megállapította, hogy közegészségügyi szempontból fennáll a fertőzés veszélye, és levélben⁷ kérte a polgármesteri hivatalt a szennyvízfolyás mielőbbi megszüntetésére. Intézkedés azonban nem történt.

A következő évben a polgármesteri hivatal eljáró munkatársai újabb helyszíni szemle jegyzőkönyvben⁸ rögzítették, hogy az egyik kérdéses ingatlanról folyamatosan szivárog a szennyvíz. Ekkor az önkormányzat írásban⁹ kereste meg az építésügyi hatóságot, tájékoztatást kérve arról, hogy a szikkasztók milyen módon tehetők szivárgásmentessé. A levélben tényként rögzítették az ismétlődő szennyvízszivárgást, illetve azt, hogy az önkormányzatnak nem kötelessége a bekötővezeték kiépítése.

Az építésügyi hatóság 2011. június 9-én kelt levelében tájékoztatta a jegyzőt, hogy végzésben felhívták a panaszt okozó ingatlan tulajdonosait, hogy nyújtsanak be felelős műszaki vezetői nyilatkozatot a szennyvíztároló zárt rendszerűségére vonatkozóan. Jelezték továbbá, hogy az ingatlanokra kiadott építési, illetve használatbavételi engedélyek alapján azok vélhetően emésztővel rendelkeznek. A levélből kiderül az is, hogy 1996-ban és 2010-ben építési engedélyt adtak ki az egyik panaszolt ingatlanon található lakás bővítésére. Az építésügyi hatóság véleménye szerint szakértői vélemény készíttetésére a tulajdonosokat abban az esetben lehet kötelezni, ha bizonyítható, hogy a közterületen megjelenő víz szennyvíz. Erről vízmintavétellel és annak bevizsgálásával lehet meggyőződni. Az építésügyi hatóság felszólításának a tulajdonosok nem tettek eleget, ezért azt megismételték.

Az építésügyi hatóság megkeresésemre adott válaszában az előzőeket megismételte. A tájékoztatás szerint 2010. szeptember 10-én kereste meg a jegyző őket azzal, hogy az egyik ingatlanon szennyvízszivárgás tapasztalható, ezért tegyenek intézkedést. A másik ingatlan kapcsán a jegyző nem kérte a hatóság intézkedését. Az első végzés 2010. december 2-án kelt¹⁰, indokolása tartalmazza, hogy a szennyvíz folyamatosan szivárog és a HÉSZ 46. § (12) bekezdése szerint a település területén a szennyvíz szikkasztása ideiglenes jelleggel sem engedélyezhető. Teljesítési határidőnek a végzés kézhezvételétől számított 15 napot jelölt meg az építésügyi hatóság. A következő végzés 2011. május 18-án kelt¹¹, amely szerint ismételten felhívták az ingatlan tulajdonosait a zárt rendszerű szennyvíztároló igazolására. Ezt követően a végzéssel érintett ingatlan tulajdonosa levélben¹² tájékoztatta az építésügyi hatóságot, hogy az építési engedélynek megfelelően elkészült ház szennyvíztárolóját száraz időben rendszeresen ürítik, esős időben azonban erre nincs lehetőség. A csatorna önhibáján kívül nem épült meg, az ingatlana előtti térrészt pedig a talajvíz és az esős időben lezúduló víz, valamint sár önti el.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvényt (a továbbiakban: Ajbtv.) határozza meg. Az Ajbtv. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – a helyi önkormányzat, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbtv. 20. § (1) bekezdése pedig vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – a környezet védelmének biztosításával valósítja meg.

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozatában megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önálló és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket mindig az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelőségét is.

Az Alaptörvény az Alkotmánybíróság által korábban az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből levezetett tisztességes eljáráshoz való jogot önálló alapjogként nevesítette (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés). A szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye¹³. Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. Lényeges, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog – a jogbiztonság követelményéhez hasonlóan – *minden olyan eljárásra vonatkozik*, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói, közhatalom-gyakorlási tevékenysége által érintett.

A jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos *tipikus visszasságok* közé sorolható különösen az eljárások elhúzódása, a tényállás nem kellő mértékű tisztázása, a beadott kérelem, panasz érdemi vizsgálatának hiánya, vagy éppen az, ha a vizsgált szerv a kérelmet nem annak tartalma szerint bírálja el.

III. Az ügy érdemében

1. A Hgt. 3. § d) pontja szerint folyékony hulladéknak minősül az a hulladékká vált folyadék, amelyet nem vezetnek el, és nem bocsátanak ki szennyvízelvezető hálózaton, illetve szennyvíztisztító telepen keresztül.

A Ket. előírásai szerint a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja¹⁴.

A törvény alapelvei között az is szerepel, hogy az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog, illetve az eljárás során a hivatalból való eljárás elve érvényesül¹⁵. Továbbá a hatóságot eljárási kötelezettség terheli a hatáskörébe tartozó ügyben¹⁶, illetve illetékességi területén köteles eljárni. A hatósági eljárás az ügyfél kérelmére vagy hivatalból indul meg¹⁷. Ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, a kérelmet a hatósághoz írásban vagy szóban lehet előterjeszteni, vagyis az ügyfél a hatósági eljárás megindítását – egyes jogszabályban meghatározott kivételekkel – mind szóban, mind írásban kérelmezheti. A kérelem lényegi eleme, hogy az ügyfél lehetőség szerint pontosan és érthetően jelölje meg, mit kér a hatóságtól.

A kérelmet tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha ez nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel¹⁸. Ebből következően az ügyfélnek nem kötelezettsége, hogy konkrétan behatárolja, hogy a hatóság hatáskörébe tartozó mely eljárás lefolytatását kéri, elegendő, ha az adott problémakört bemutatja, és a hatóság intézkedését kéri.

A tényállás szerint a panaszos a jegyzőhöz és a polgármesteri hivatalhoz 2008. november 5-én kelezett, majd a későbbiek folyamán többször megismételt beadványaiban, illetve szóbeli kérelmeiben az „út” és a szennyvízfolyás mielőbbi rendezését kérte.

Erre tekintettel megvizsgáltam, hogy a jegyző és az építésügyi hatóság hatáskörében milyen eljárás(ok) lefolytatására kerülhet sor a települési folyékony hulladék, illetve a szennyvíz ártalommentes elhelyezésével kapcsolatban.

2. Az OTÉK 47. §-a szerint építményt elhelyezni, ha annak telke előtt közműves szennyvízelvezető (közcsatorna) van, csak a közcsatornára való rákötéssel lehet. Közcsatorna hiányában a kommunális szennyvíz külön jogszabályban foglaltak szerint elszikkasztható. Amennyiben nincs közműves szennyvízelvezetés és az elszikkasztás sem lehetséges, úgy hatóságilag engedélyezett, szakszerű közműpótló berendezést kell alkalmazni a szennyvíz ártalmatlanítására. A zárt szennyvíztárolás (szivárgásmentes kialakítással, rendszeres ürítéssel, ellenőrzött elszállítással) csak végső megoldásként alkalmazható.

Az OTÉK szerint¹⁹ az egyes építési övezetek közművesítettségének módját és mértékét helyi építési szabályzatban, szabályozási tervben kell megállapítani. Az OTÉK előírásainak megfelelően a HÉSZ 46. §-a tartalmazza Pilisszentkereszt község közművesítettségére vonatkozó szabályokat, föld- és vízvédelem címszó alatt. A HÉSZ szerint a település beépítésre szánt csatornázatlan ingatlanjait a szennyvízelvezető hálózat kiépítését követően, legkésőbb egy éven belül rá kell kötni a szennyvízelvezető hálózatra. A település területén a szennyvíz szikkasztása ideiglenes jelleggel sem engedélyezhető. A teljes közművesítettség megvalósításáig – indokolt esetben, átmenetileg – a környezetvédelmi előírásoknak megfelelő közműpótló berendezések alkalmazása megengedhető, közcsatorna híján zárt tároló létesíthető. A HÉSZ 2006. december 1-jén lépett hatályba, rendelkezéseit a hatályba lépését követően kezdeményezett eljárásokban kell alkalmazni.

Az építésügyi hatóság 1972-ben adta ki az építési engedélyt a panasszal érintett egyik ingatlanra szikkasztó-emésztő megépítésének a feltételével, majd 1973-ban a használatbavételi engedélyt. A panasszal érintett másik ingatlan esetében 1980-ban építési engedély alapján lakóépület épült kétrészes derítő szikkasztórendszerrel, 1983-ban kaptak a tulajdonosok használatbavételi engedélyt a lakóépületre. Továbbá 1996-ban a meglévő lakóépület

tetőterében önálló lakás kialakítására adtak ki építési engedélyt, 2010-ben pedig lakóépület bővítéséhez kaptak építési engedélyt²⁰.

A 25/2002. (II. 27.) Korm. rendelet szerint Pilisszentkereszt 2008. december 31-től a megfelelő szennyvízelvezető- és tisztító rendszerrel ellátott agglomerációba tartozó település.

Az előzőek alapján megállapítható, hogy a szennyvízhálózat kiépítésekor, azaz 1995-ben a panaszt okozó ingatlanok már beépítettek voltak. Ugyanakkor napjainkra a csatornahálózat kiépült és műszakilag rendelkezésre áll, ezért már szikkasztásra nincs lehetőség, a bekötést kell biztosítani, vagy átmenetileg zárt tárolót kell kialakítani.

Az építési hatóság 2010. december 2-án kelt végzésével kötelezte az egyik panaszolt ingatlan tulajdonost, hogy nyújtsa be felelős műszaki vezetői nyilatkozatot arról, hogy zárt rendszerű vagy nem az ingatlanon található szennyvíztároló. Ennek a tulajdonos határidőben nem tett eleget és határidő hosszabbítást sem kért, a hatóság pedig a végzés kikényszerítéséről nem gondoskodott.

Az építési hatóság tájékoztatása szerint az, hogy szennyvíz okozza a problémát, csak vízminta vétellel és annak bevizsgálásával bizonyítható. Ez azonban ellentmond a Ket. bizonyításra és tényállás megállapítására vonatkozó szabályainak. A Ket. 3. §-a szerint a közigazgatási hatósági eljárásban a törvény keretei között a hivatalból való eljárás elve érvényesül. A közigazgatási hatóság hivatalból állapítja meg a tényállást, határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét, ennek során nincs kötve az ügyfelek bizonyítási indítványaihoz, ugyanakkor a tényállás tisztázása során minden, az ügy szempontjából fontos körülményt figyelembe kell vennie. Az 50. § tartalmazza, hogy a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le. A hatóság szabadon választja meg az alkalmazandó bizonyítási eszközt. Törvény előírhatja, hogy a hatóság a határozatát kizárólag valamely bizonyítási eszközre alapozza, továbbá törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyekben kötelezővé teheti valamely bizonyítási eszköz alkalmazását, illetve előírhatja valamely szerv véleményének a kikérését. A hatóság a bizonyítékokat egyenként és összességükben értékeli, és az ezen alapuló meggyőződése szerint állapítja meg a tényállást.

A polgármesteri hivatal által tartott helyszíni szemlék jegyzőkönyvei egyértelműen azt tartalmazzák, hogy szemmel látható a két panaszolt ingatlan területéről eredő szennyezés. Az építésügyi hatóság a polgármesteri hivatal szóban forgó jegyzőkönyvekre alapított bejelentését teljes körűen nem fogadta el, de a tényállást sem tisztázta kellőképpen. A szabad bizonyítás és az ügy előzményei alapján ezek a jegyzőkönyvek is elegendőnek minősülnek a műszaki szakvélemény beszerzése előírásához. Ehhez képest a tényállás további tisztázását jelentheti a hatósági vízmintavétel. Ezen kívül az építésügyi hatóságnak a HÉSZ alapján köteleznie kellett volna a tulajdonosokat a zárt tároló létesítésére.

3. A 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet 4. § (3) bekezdése alapján a települési önkormányzat jegyzője elrendelheti – a közegészségügyi, a környezetvédelmi, valamint a vízgazdálkodási jogszabályok megsértése esetén – az ingatlanok bekötését a tulajdonos költségére. A rendelet 6. § (1) bekezdése szerint a víziközmű törzshálózat mentén fekvő ingatlanok bekötését külön-külön bekötő vezetékekkel kell megvalósítani, azonban, ha a víziközmű törzshálózat a szomszédos ingatlan mentén fekszik, a bekötés a szomszédos ingatlan tulajdonosának hozzájárulásával – az ingatlantulajdonosok megállapodása (szerződéses szolgálat) alapján – a szomszédos ingatlan igénybevételével is elvégezhető.

A 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet 1. §-a szerint a Vgtv-ben, valamint az e rendeletben meghatározott, a vízgazdálkodással összefüggő vízügyi hatósági hatásköröket és a hatósági jogkört, illetve a helyi vízgazdálkodási hatósági jogkört első fokozaton a települési önkormányzat jegyzője, másodfokon a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve gyakorolja.

A 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet 24. §-a az 500 m³/év mennyiséget nem meghaladó és kizárólag házi, kommunális szennyvíz elszikkasztását szolgáló létesítmény megépítését, használatbavételét, átalakítását és megszüntetését a települési önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe utalja. A szennyvíz elszikkasztását szolgáló létesítmény akkor engedélyezhető, ha az ingatlan mentén a szennyvízelvezető törzshálózat még nem épült ki, vagy az ingatlanok a megvalósított közműbe történő bekötése – a megvalósítás műszaki költségeihez képest – aránytalanul nagy költséggel jár, továbbá a szikkasztásra a talaj alkalmas, a talajvízháztartást kedvezőtlenül nem befolyásolja a talajt, a talajvizet, egyéb felszín alatti vizet vagy más befogadót károsan nem szennyez, és elszennyeződéssel nem veszélyeztet, valamint a szennyvíz elhelyezése vízgazdálkodási, közegészségügyi, környezetvédelmi vagy egyéb érdeket nem sért, és megfelel az építmények kialakítására és elhelyezésére vonatkozó jogszabályoknak.

A jegyző a közműpótló létesítmény megvalósítását, átalakítását, megszüntetését, továbbá a kizárólag házi, kommunális szennyvíz elszikkasztását szolgáló létesítmény átalakítását, megszüntetését vagy meghatározott módon történő használatát hivatalból is elrendelheti, ha a jogellenes vagy káros létesítéssel, üzemeltetéssel, illetőleg a megfelelő létesítmény hiányával összefüggő, a vízgazdálkodási, környezetvédelmi és közegészségügyi követelményeket rögzítő jogszabályi rendelkezések érvényesülése azt szükségessé teszi.

A 27/2004. (XII. 25.) KvVM rendelet szerint Pilisszentkereszt település fokozottan érzékeny, illetve kiemelten érzékeny a felszín alatti víz állapota szempontjából.

Az Ör. a víz minőségének védelme érdekében előírja, hogy a szennyvízcsatorna hálózattal kiépített területen új épület építésekor rá kell csatlakozni a hálózatra. Ahol nincs csatorna-hálózat ott a szennyvizet csak az előírásoknak megfelelően létesített, zárt szennyvíztárolóba lehet bevezetni, gyűjteni, illetve elhelyezni. Tilos

szennyvizet, szemetet élő vizekbe, felhagyott kutakba, talajvízbe, csapadékelvezető árokba vezetni, gyűjteni vagy elhelyezni. A község egész közigazgatási területén meg kell akadályozni mindenfajta káros hatású anyag vagy hulladék talajba, illetve vízbe jutását, beszivárgását. Ilyen anyagot talajba illetve vízbe juttatni (elásni) tilos. Az Ör. 2001. március 22-én lépett hatályba.

A Kvt. előírásai szerint a víz védelme kiterjed a felszíni és felszín alatti vizekre, azok készleteire, minőségére (beleértve a hőmérsékleti viszonyait is) és mennyiségére, a felszíni vizek medrére és partjára, a víztartó képződményekre és azok fedőrétegeire, valamint a vízzel kapcsolatosan – jogszabályban vagy hatósági határozatban – kijelölt megkülönböztetett védelem alatt álló (védett) területekre. A környezet igénybevételét és használatát úgy kell megszervezni és végezni, hogy a vizek állapotára vonatkozó környezeti célkitűzések teljesüljenek. A vizek igénybevétele, terhelése, a vizekbe használt- és szennyvizek bevezetése – megfelelő kezelést követően – csak olyan módon történhet, amely a természetes folyamatokat és a vizek mennyiségi, minőségi megújulását nem veszélyezteti.

A Kvt. azt is rögzíti, hogy a környezethasználatot az elővigyázatosság elvének figyelembevételével úgy kell megszervezni és végezni, hogy az lehetőleg a környezeti elemek kíméletével, takarékos használatával, a hulladékképzés csökkentésével járjon. Továbbá a megelőzés érdekében a környezethasználat során a leghatékonyabb megoldást, meghatározott tevékenységek esetén az elérhető legjobb technikát kell alkalmazni.

Az illetékes népegészségügyi szakigazgatási szerv két esetben is helyszíni ellenőrzést tartott, bár az érintett ingatlanokra bejutni nem tudtak. A polgármesteri hivatal részére írt levelükben²¹ azonban – arra tekintettel, hogy *"közegészségügyi szempontból a fertőzés veszélye fennáll"* – kérték a szennyvízfolyás megszüntetése érdekében a szükséges intézkedések megtételét.

Tekintettel arra, hogy a kiadott építésügyi engedélyek alapján valószínűleg szikkasztók épültek, a fenti előírások érvényesülését a jegyzőnek vízügyi hatáskörében vizsgálnia kellett volna. A jegyző a panasz alapján nem vizsgálta, hogy indokolt-e az elszikkasztást szolgáló létesítmények átalakítása, illetve megszüntetése – hiszen a HÉSZ szerint a település területén a szennyvíz szikkasztása ideiglenes jelleggel sem engedélyezhető, illetve kétséges a 72/1996. (V. 22.) Korm. rendeletben előírt feltételek teljesülése –, továbbá a 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet szerint szükséges-e a bekötés elrendelése, vagyis a jegyző a vízgazdálkodási, közegészségügyi és környezetvédelmi követelményeket nem vette figyelembe vízgazdálkodási hatósági hatáskörében.

Mindezek alapján megállapítom, tekintettel arra, hogy a jegyző a többszöri panaszbejelentés és törvényi kötelezettsége ellenére sem indította meg a hatáskörébe tartozó eljárásokat, nem tisztázta kellőképpen a tényállást, az építésügyi hatóság pedig nem hajtotta végre a kiadott végzésben foglaltakat és nem érvényesítette a HÉSZ előírásait, – összefüggésben a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével – sérült a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog.

Megállapítom továbbá, az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot idézett elő és állandósított, hogy a jegyző nem vette figyelembe a vízgazdálkodási és környezetvédelmi jogszabályokat, az építésügyi hatóság pedig nem kényszerítette ki a HÉSZ előírásainak érvényesítését. Mindezek miatt, mindaddig fennáll a felszín alatti víz szennyezésének veszélye, amíg nem gondoskodnak zárt tároló kiépítéséről, vagy a szennyvízhálózatra való bekötésről.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása érdekében, az Ajbtv. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem

1. *Piliszentkereszt Község Önkormányzatának jegyzőjénél*, hogy vízgazdálkodási hatósági jogkörében eljárva – figyelemmel a 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet 24. § (4) bekezdésére – vizsgálja meg szükséges-e közműpótló létesítmény átalakítása vagy megszüntetése, illetve van-e lehetőség arra, hogy a 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet 4. § (3) bekezdése alapján a panaszt okozó ingatlan tulajdonosokat kötelezze a Pomázi úton kiépült és műszakilag rendelkezésre álló szennyvízhálózatra történő bekötésre.
2. *Szentendre Város Önkormányzatának jegyzőjénél*, mint építésügyi hatóságnál, hogy a jövőben fordítson fokozott figyelmet a vonatkozó jogszabályi előírások betartására, továbbá a vizsgált ingatlanokra maradéktalanul érvényesítse – az 1. pontban kezdeményezett teljesüléséig is – a HÉSZ előírásait, győződjön meg, illetve kényszerítse ki a tulajdonosoktól a zárt szennyvíztároló alkalmazását.

Budapest, 2012. július 18.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Az ingatlan tulajdonosok 2006. március. 21-én kelt levele

² 284/2006. számú levél (kelt 2006. április .21.)

³ 284/2006. számú levél és 284-2/2006. számú levél (kelt 2006. június 9.)

⁴ 523/2009. számú jegyzőkönyv

⁵ 523-2/2009. számú levél (kelt 2009. március 23.)

⁶ 523-3/2009. számú levél (kelt 2009. április 20.)

- ⁷ 4666-5/2009. számú levél (kelt 2009. augusztus 06.)
⁸ 1066/2010. sz. jegyzőkönyv (kelt 2010. március 24.)
⁹ 1066-2/2010. sz. levél (kelt 2010. szeptember 10.)
¹⁰ 07-1732/2-2010. sz. végzés
¹¹ 07-1090/1-2011. sz. végzés
¹² Kelt 2011. május 30-án, ikt.szám 07-1090/2.
¹³ Vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat.
¹⁴ Ket. 1. § (1) bekezdés
¹⁵ Ket. 3. § (1) bekezdés, 4. § (1) bekezdés
¹⁶ Ket. 20. § (1) bekezdés
¹⁷ Ket. 29. § (1) és 34. § (1) bekezdései
¹⁸ Ket. 37. § (1) bekezdés
¹⁹ OTÉK 8. § (1) bekezdés
²⁰ Építési hatóság 2011. június 9-én kelt, Pilisszentkereszt Község Önkormányzat jegyzőjének írt levele.
²¹ 4666-5/2009. sz. levél, kelt 2009.08.06.

AJB-826/2012

Biomassza erőművek kibocsátási határértékei

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

A panaszos beadvánnyal fordult a jövő nemzedékek országgyűlési biztosához, amely szerint a légszennyező pontforrásokra a jogszabályban megállapított általános technológiai kibocsátási határértékekhez képest, a hatályos jogi szabályozás a biomassza erőművekre vonatkozóan egyes légszennyező anyagok tekintetében, magasabb technológiai kibocsátási határértékeket állapít meg, amely környezetvédelmi, levegővédelmi szempontból álláspontja szerint aggályos.

A beadványban foglaltak alapján felmerült az egészséges környezethez való jog, a testi és lelki egészséghez való jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelme, ezért a vizsgálatot az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése és 20. §. (1) bekezdései alapján hivatalból folytattam, tekintettel arra, hogy a beadványban felvetett, a jogi szabályozással összefüggő visszasság természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érinti.

A vizsgálat során az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja szerint tájékoztatást kértem a vidékfejlesztési minisztertől.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A testi és lelki egészséghez való jog: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” E jog „érvényesülését Magyarország [...] a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” [Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdés]
- Az egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- A környezetvédelem általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A levegőterheltségi szint határértégeiről és a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértégeiről szóló 4/2011. (I. 14.) VM rendelet (VMr.)
- A 140 kW_{th} és az ennél nagyobb, de 50 MW_{th} –nál kisebb névleges bemenő hőteljesítményű tüzelőberendezések légszennyező anyagainak technológiai kibocsátási határértégeiről szóló 23/2001. (XI. 23.) KöM rendelet (KöMr.)

A megállapított tényállás

A VMr. 6. mellékletében foglalt az „Általános technológiai kibocsátási határértékek”, valamint a KöMr. 1. mellékletében a „Szilárd tüzelőanyaggal üzemeltetett tüzelőberendezések technológiai kibocsátási határértékei” adatainak összevetésével az alábbi tényállást állapítottam meg.

A NO_{x(2)} tekintetében a VMr. 6. melléklete szerinti általános technológiai kibocsátási határérték: 500 mg/m³ míg a KöMr. 1. mellékletében szereplő technológiai kibocsátási határérték ezen légszennyező anyag tekintetében 650 mg/m³.

A SO_{x(2)} tekintetében a VMr. 6. melléklete szerinti általános technológiai kibocsátási határérték 500 mg/m³, míg a KöMr. 1. mellékletében szereplő technológiai kibocsátási határérték alapesetben ugyanezen légszennyező anyag tekintetében 2000 mg/m³, vagyis az általános technológiai kibocsátási határértéknél *négyszer* nagyobb.

A KöMr. ugyanezen mellékletében szereplő három speciális esetben:

1. Barnaszén tüzelés esetében 3000 mg/m³ – vagyis az általános technológiai kibocsátási határértéknél *hatszor* nagyobb;
2. Import szén tüzelése esetében 400 mg/m³ – vagyis az általánosnál technológiai kibocsátási határértéknél 100 mg/m³-al kisebb;
3. Fa, faapríték és szilárd bio tüzelőanyag tüzelése esetében 1000 mg/m³ – vagyis az általános technológiai kibocsátási határértéknél *kétszer* nagyobb.

A vidékfejlesztési miniszter vizsgálatom során adott tájékoztatása szerint vannak olyan technológiák, melyek esetében az általánosan meghatározott kibocsátási határértékek a legjobb elérhető technológia alkalmazásával sem tarthatók. Ezekben az esetekben szükséges meghatározni technológiai kibocsátási határértéket. A 4/2011. (I. 14.) VM rendelet 7. melléklete tartalmazza az adott technológiákra érvényes kibocsátási határértékeket.

Azon technológiák esetén, amelyek eljárás specifikus technológiai határértéket igényelnek és számos létesítményben alkalmaznak, miniszteri rendeleti szinten szabályozzák a technológia specifikus kibocsátási határértékeket:

- 32/1993. (XII. 23.) KTM rendelet a helyhez kötött földgázüzemű gázmotorok technológiai kibocsátási határértékeiről;
- 7/1999. (VII. 21.) KÖM rendelet a 140 kW_i és az ennél nagyobb, de 50 MW_h-nál kisebb bemenő hőteljesítményű, helyhez kötött gázturbinák légszennyező anyagainak technológiai kibocsátási határértékeiről;
- 10/2001. (IV.19.) KÖM rendelet az egyes tevékenységek és berendezések illékony szerves vegyület kibocsátásának korlátozásáról;
- 23/2001. (XI. 13.) KÖM rendelet a 140 kW és az ennél nagyobb, de 50 MW-nál kisebb névleges bemenő hőteljesítményű tüzelőberendezések légszennyező anyagainak technológiai kibocsátási határértékeiről;
- 3/2002. (II. 22.) KÖM rendelet a hulladékok égetésének műszaki követelményeiről, működési feltételeiről és a hulladékégetés technológiai kibocsátási határértékeiről;
- 10/2003. (VII. 11.) KvVM rendelet az 50 MW és annál nagyobb névleges bemenő hőteljesítményű tüzelőberendezések működési feltételeiről és légszennyező anyagainak kibocsátási határértékeiről.

A 140 kW és az ennél nagyobb, de 50 MW_g-nál kisebb névleges bemenő hőteljesítményű tüzelőberendezések légszennyező anyagainak technológiai kibocsátási határértékeiről szóló 23/2001. (XI. 23.) KÖM rendeletet az akkor hatályos német szabályozás alapján, szakértők bevonásával alkották, mivel a 140 kW_g és az ennél nagyobb, de 50 MW-nál kisebb névleges bemenő hőteljesítményű tüzelőberendezésekre vonatkozóan nincsen egységes Európai Unió szabályozás. A fentiekben túl a miniszter tájékoztatta arról is, hogy a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 22. § (3) szerint a környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőség a levegőtisztaság-védelmi engedély kiadásakor „a légszennyezettségi határérték betarthatósága érdekében, a jogszabályban előírt kibocsátási határértéknél szigorúbb kibocsátási határértéket is előírhat”, amennyiben az adott helyen a levegő alapterheltsége ezt megköveteli.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatban visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 37. §-a alapján, ha az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva az alapvető jogok biztosa akkor is javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, ha nem állapított meg azokkal összefüggésben visszás hatósági jogalkalmazást.

II. Az alapjogok tekintetében

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

Követve a fenti gyakorlatot, míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során iránymutatónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. [Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.] Az irányadó alkotmánybírói tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. [Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.] Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközeihez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. [30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.] Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitim jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy a *szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon*.

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközeihez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges”. [2/1990. (II. 18.) AB határozat.]

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírói és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával itéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközeihez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. [Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.] Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

2. Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdése szerint *mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. E jog érvényesülését Magyarország – egyebek mellett – a környezet védelmének biztosításával segíti elő*. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez*.

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) számú határozatában megállapította, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata alapján az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.

III. A vizsgálat eredményében

A Kvt. 4. § 25. pontja szerint *kibocsátási határérték*: a környezetnek vagy valamely elemének jogszabályban vagy hatósági határozatban meghatározott olyan mértékű terhelése, melynek meghaladása - a mindenkori tudományos ismeretek alapján - környezetkárosodást idézhet elő.

A Kvt. ugyanezen szakasz 28. pontja szerint az *elérhető legjobb technika*: a korszerű technikai színvonalnak, és a fenntartható fejlődésnek megfelelő módszer, üzemeltetési eljárás, berendezés, amelyet a kibocsátások, környezetterhelések megelőzése és – amennyiben az nem valósítható meg – csökkentése, valamint a környezet egészére gyakorolt hatás mérséklése érdekében alkalmaznak, és amely a *kibocsátások határértékének, illetőleg mértékének megállapítása alapjául szolgál*.

A Kvt. 35. § (1) bekezdése szerint a környezeti elemek védelme, továbbá a környezetet veszélyeztető hatások elleni védelem érdekében – az e törvényben meghatározottak szerint – igénybevételi, kibocsátási, valamint szennyezettségi határértékeket kell megállapítani. A Kvt. ugyanezen szakasz (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az (1) bekezdés szerinti határértékek megállapítása során figyelembe kell venni a környezet tényleges és elérendő célállapotát is.

A Kvt. 88. § (2) bekezdése szerint *kibocsátási határérték megállapítható*: a) valamely termékre (termék határérték); b) valamely technológiára, vagy szennyezőanyagra jellemző kibocsátás mennyiségére (technológiai határérték; amely lehet kibocsátási koncentráció vagy anyagfelhasználás, termelés, energiatermelés mennyiségére vonatkozó fajlagos érték stb.) c) adott területen a szennyezőforrás által kibocsátható szennyezőanyag vagy energia mennyiségére (területi határérték); d) meghatározott területre vagy termelési ágra, szennyezőforrás csoportra vonatkozó összmennyiségben.

A Kvt. 89. § (1) bekezdés szerint a kibocsátási és igénybevételi határértékek megállapításánál a szennyezettségi határérték mellett figyelembe kell venni a környezet, illetve adott eleme pillanatnyi és célállapotát, valamint a leghatékonyabb megoldást, továbbá a külön jogszabályban meghatározott tevékenységek esetén az elérhető legjobb technikát. Bevezetésükkor biztosítani kell a szükséges és elégséges felkészülési időt.

A Kvt. ugyanezen szakasz (3) bekezdése szerint a határértéket a miniszter – az érdekelt miniszterek egyetértésével kiadott – rendeletben, vagy rendeletben meghatározott esetekben a környezetvédelmi hatóság állapítja meg.

A Kvt.-nek az emissziókra, a szennyezőforrások felőli védelemre vonatkozó szabályozási rezsimje kiegészül a Lr.-nek a levegő szennyezettségi állapota (immisszió) felőli védelmére irányuló szabályozásával.

A Lr. 2. § 9. pontja szerint *egészségügyi határérték*: az emberi egészségre gyakorolt káros hatások elkerülése, megelőzése vagy csökkentése céljából, a tudományos ismeretek alapján meghatározott, tartós egészségkárosodást nem okozó levegőterheltség szintje.

A helyhez kötött pontforrások kibocsátására, valamint ezzel összefüggésben az elérhető legjobb technikára a felügyelőségek által előírható követelményekre irányadóan az Lr. 7. §-a tartalmazza az egészségügyi határérték betartása érdekében a helyhez kötött pontforrás kibocsátási határértékének felügyelőség általi előírásához kapcsolódó részletes szabályozást. Ezek között a Lr. 7. § (2) bekezdése szerint „A levegővédelmi követelmények az elérhető legjobb technika alapján állapíthatók meg.” Az Lr. 7. § (3) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy „Amely légszennyező forrásnál az elérhető legjobb technikával nem biztosítható az egészségügyi határértékek betartása, az elérhető legjobb technikánál szigorúbb követelményeket kell meghatározni.”

A Lr. 22. § (3) bekezdésének rendelkezése szerint a felügyelőség a légszennyezettségi határérték betarthatósága érdekében, a jogszabályban előírt kibocsátási határértéknél szigorúbb kibocsátási határértéket is előírhat – ha az immisszió megfelelő szintjének betarthatósága érdekében az szükséges.

A Kvt. emissziós- és az Lr. immissziós szempontú levegővédelmi szabályozása tehát nem szétválasztott, hanem a környezetvédelmi felügyelőségek előtti, egyedi közigazgatási eljárásokban szorosan, az alapvető védelmi cél érvényesülését segítve, a Kvt. 89. § (3) bekezdése, az Lr. 7. §-a és 22. § (3) bekezdése alapján összekapcsolódik.

Meg kell említenem, hogy az Lr. 6. §-a úgy rendelkezik, hogy az egészségügyi határérték, a riasztási küszöbérték, a tájékoztatási küszöbérték, a tűrészhatár, a célérték, valamint a kritikus szint értékei a környezet-egészségügyi és környezetvédelmi, illetve az egyéb szakterületeken folyó tudományos kutatások legújabb adatai és a mérés technika területén elért eredmények figyelembevételével a levegőterheltségi szint határértékeiről és a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló jogszabályban kerülnek megállapításra és legalább háromévenként felülvizsgálatra.

Az Lr. 6. §-ában foglalt immissziós határértékekre megállapított rendelkezés ugyanakkor az emissziós kibocsátási határértékek felülvizsgálatára nem állapít meg a jogalkotó számára kötelezettséget.

Az Európai Unió szabályozásában a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról szóló 2008/50/EK Irányelv nem állapít meg olyan kibocsátási határérték-kritériumot, amely objektíve, az immissziós szinttől függetlenül maximálná, vagy korlátozná azt, hogy a Kvt. 88. § (3) bekezdése alapján a vizsgálattal érintett SO_x-ra és NO_x-ra az egyes technológiákhoz kapcsolódóan milyen technológiai kibocsátási határértékek állapíthatók meg.

A megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról, valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról, és azt követő hatályon kívül helyezéséről szóló 2009/28/EK Irányelv preambuluma (65)-(87) pontjai, továbbá 17-19. cikkei a biomasszára vonatkozóan a fenntarthatósági számítási kritériumokat klímavédelmi szempontból, az üvegházhatású gázkibocsátás csökkentése érdekében határozzák meg.

Az érintett szennyezőanyagok (NO_x és SO_x) nem üvegházhatású gázok, ezért a kibocsátási határértékekre vonatkozó szabályozás vizsgálatát nem indokolt kiterjeszteni az egészséges környezethez való alapvető jognak az általános környezetvédelem levegővédelmi szabályozásán túl a klímavédelem speciális intézményvédelmi garanciái és szempontrendszerére alapján való vizsgálatra.

A kibocsátási határértékekre vonatkozóan hangsúlyozni kell, hogy a Kvt. általános szabályozása szerint a kibocsátási határértékek Kvt. 88. § (3) bekezdése szerinti megállapításának két alapvető szempontja van:

1. a környezet alap és célállapota, valamint
2. az egyes, adott technológiához kapcsolódóan az elérhető legjobb technika (BAT) kritériuma.

A Kvt. 88. § (2) bekezdés b) pontja szerint – ahogyan a miniszter részemre küldött tájékoztatásában is utalt rá – a légszennyező pontforrások kibocsátási határértékei technológiai határértékek, vagyis nem szennyezőanyagoként, hanem adott technológiákhoz rendelten, a kibocsátott szennyezőanyagokra vonatkozóan állapítja meg a miniszter azokat a Kvt. 89. § (3) bekezdése alapján.

A kibocsátási határértékek megállapításának legfőbb szempontja a környezeti levegő általános tényleges és elérendő állapota mellett az, hogy adott technológiák szerinti elérhető legjobb technika milyen kibocsátási határértékek betartását teszik lehetővé anélkül, hogy a megállapított kibocsátási határértékek megtartása mellett a Kvt. 4. § 25. pontja szerinti alapvető védelmi cél sérülne, és környezetkárosodás következhetne be.

Az Alkotmánybíróság a KöMr. 5. § a) pontjának „eljárás-specifikus” szövegrésze és 6. mellékletének alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt elutasító 286/B/2008. AB határozatában megállapította, hogy az általános technológiai kibocsátási határértékektől különböző „eljárás-specifikus technológiai határértékek (...) az adott technológia és az azokhoz kapcsolódó elérhető legjobb technika szintjének figyelembevételével kerültek megállapításra. Ez indokolja azt, hogy ugyanarra a szennyezőanyagra az egyes tevékenységek (technológiák) esetében eltérő határértékek kerültek.”

Ugyanezen határozatában állapította meg az Alkotmánybíróság azt is, hogy „A kibocsátási határértékek megállapítására minden esetben úgy kerül sor, hogy azok teljesítése esetén az immisziós határértékek túllépése ne következhesen be. Mindaddig tehát, amíg a légszennyező forrás üzemeltetése során betartják az eljárás-specifikus technológiai határértékeket, nem következhet be tartós egészségkárosodást okozó légszennyezettség sem.”

A vonatkozó jogi szabályozást alkotmányossági szempontból összefüggéseiben megvizsgálva megállapítottam, hogy a miniszter azzal, hogy a törvény Kvt. 89. § (3) bekezdésének felhatalmazása alapján rendeletében eltérő technológiákra állapított meg kibocsátási határértékeket, és ezek az értékek egyes szennyezőanyagok vonatkozásában különböznek, önmagában, illetve a Kvt. 89. § (3) bekezdésének az Lr. 7. §-a és 22. § (3) bekezdésével való összefüggésében nem sérti a kibocsátási határértékekre vonatkozó alapvető (immiszió)védelmi célt és nem okozza az egészséges környezethez való jog aránytalan korlátozását.

A szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttes fennállásának vizsgálatához az egészséges környezethez való alapvető jognak sajátos „karakteréből” adódóan szorosan hozzátartozik annak vizsgálata is, hogy a hatályos szabályozás az Alkotmánybíróság fentebb idézett határozatában a védelmi szinttől való visszalépés tilalma (a nemzetközi környezetjogi szakirodalomban a *non-regression principle*) alapelveibe nem ütközik-e, és a jogszabályok ebből a szempontból nem okoznak-e, vagy okozhatnak-e az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggő sérelmet, visszásságot.

Megállapítottam, hogy az általános technológiai kibocsátási határértékek tekintetében a korábbi, a levegőterheltségi szint határértékeiről és a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló 14/2001. (V. 9.) KöM-EüM-FVM rendelet előírásaihoz képest a jelenleg hatályos VMr. nem valósít meg olyan szabályozást a kibocsátási határértékek tekintetében, amely a védelmi szinttől való visszalépés tilalmába ütköző lenne, hanem fenntartotta a panasszal érintett kibocsátási határértékek vonatkozásában a védelmi szintet. Meg kell jegyezni, hogy a hatályos Lr. a korábbi 21/2001. (II. 14.) Korm. rendelet védelmi szintjéhez képest (például a PM_{2,5} szállópor tekintetében) jelentős előrelépést valósít meg.

A KöMr. szabályozását megelőzően nem volt olyan jogszabály, amely alapján a védelmi szinttől való visszalépés tilalmába ütköző vizsgálat lehetséges volna.

Fentiekből következően megállapítottam, hogy a hatályos jogszabályok nem tartalmaznak olyan szabályozási elemet, amellyel jelenleg hatályosan az egészséges környezethez való alapvető joggal összefüggésben a védelmi szinttől való visszalépés tilalmába ütköző szabályozás valósulna meg.

Egyebekben megállapítottam, hogy az Alaptörvény 30. cikkében, valamint az Ajbt. 1. és 2. §-aiban foglalt feladat- és hatásköröm alapján nincsen lehetőségem a biomaszra erőtűveknek az általános technológiai kibocsátási határértékektől részben eltérő kibocsátási határértékeire vonatkozó, a jogszabályban foglalt adatoknak és értékeknek a jogi szabályozás alapjogi vonatkozásain túli, a kibocsátási határértékek technológiai megalapozottságára is kiterjedő vizsgálatára.

Intézkedésem

Figyelemmel arra, hogy vizsgálatom során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel, azt külön intézkedés kezdeményezése nélkül zártam le.

Budapest, 2012. augusztus 9.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-831/2012

Ivóvíz minőségét érintő tájékoztatási kötelezettség

Előadók: dr. Szűts Korinna
dr. Kéri Szilvia
Szakértő: dr. Balásházy László

Az eljárás megindítása

A panaszos szerint a gödöllői Szent István Egyetem (a továbbiakban: Egyetem) területén nitrát, valamint növényvédő szereket (atrazin, dezetil atrazin, metolaklór és propazin) tartalmazó, határérték feletti koncentrációt mértek a hálózati vízben. E tényről az érintettek az Egyetem honlapján megjelent utólagos tájékoztatásból értesültek.

A panaszos elsősorban azt sérelmezte, hogy az Egyetem és a víziközmű szolgáltató, a Duna Menti Regionális Vízmű Zrt. (továbbiakban: DMRV Zrt.) az ivóvíz minőségét érintő tájékoztatási kötelezettségének nem tett eleget, illetve nem tette meg a szükséges intézkedéseket a szennyezés felderítése és elhárítása érdekében.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint az egészséges környezethez és az egészséghez való alapvető jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért vizsgálatot rendeltem el.

Az ügyben a DMRV Zrt., az Egyetem, és a hatóságok tevékenységét vizsgáltam az ivóvíz-szolgáltatással, az ivóvíz- és vízbázis-szennyezéssel, és a vízbázis védelemmel kapcsolatban a szennyezettség ismerté válását megelőző, illetve annak észlelését követő időszakra vonatkozóan, de egyidejűleg a tárgykörrel kapcsolatos jogi szabályzást is vizsgálat alá vontam.

A vizsgálatban – szakértő bevonása mellett – megkerestem a DMRV Zrt-t, az Egyetemet, a Közép-Dunavölgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséget (továbbiakban: Felügyelőség), a Pest Megyei Kormányhivatal Növény- és Talajvédelmi Igazgatóságát, a VITUKI Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Kutató Intézet Nonprofit Kft.-t¹.

Az érintett alapvető jogok és értékek

- *egészséghez való jog* (Alaptörvény XX. cikk: „(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország [...] az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, [...] a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”)
- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)
- *a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *nemzet közös öröksége* (Alaptörvény P) cikk: „A természeti erőforrások, különösen a [...] vízkészlet, [...] valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”)

Az alkalmazott uniós normák, jogszabályok

- a Tanács 1998. november 3-i 98/83/EK Irányelve az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről
- az Európai Parlament és a Tanács 2000. október 23-i 2000/60/EK Irányelve az európai közösségi intézkedések kereteinek meghatározásáról a víz politika területén (a továbbiakban: Víz Keretirányelv)
- az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendelete az európai élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszer-biztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszer-biztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról
- az Európai Parlament és a Tanács 2006. december 12-i 2006/118/EK Irányelve a felszín alatti vizek szennyezés és állapotromlás elleni védelméről
- Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.)
- a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.)
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.)
- az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: ÉlelmiszerTV.)
- az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló 2007. évi CLXVIII. törvény (a továbbiakban: lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló törvény)
- a nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (a továbbiakban: 2011. évi CXCVI. törvény)
- a közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetéséről szóló 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet)
- a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet)
- a vízbázisok, a távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízellátási létesítmények védelméről szóló 123/1997. (VII.18.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 123/1997. (VII.18.) Korm. rendelet)

- az ivóvíz minőségi követelményeiről és az ellenőrzés rendjéről szóló 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet)
- a felszín alatti vizek minőségét érintő tevékenységekkel összefüggő egyes feladatokról szóló 33/2000. (III. 17.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 33/2000. (III. 17.) Korm. rendelet)
- felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet)
- a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről szóló 27/2006. (II. 7.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 27/2006. (II. 7.) Korm. rendelet)
- a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról szóló 147/2010. (IV.29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 147/2010. (IV.29.) Korm. rendelet)
- a víziközművek üzemeltetéséről szóló 21/2002. (IV. 25.) KöViM rendelet (a továbbiakban: 21/2002. (IV. 25.) KöViM rendelet)
- a növényvédők szerek forgalomba hozatalának és felhasználásának engedélyezéséről, valamint a növényvédők szerek csomagolásáról, jelöléséről, tárolásáról és szállításáról szóló 89/2004. (V. 15.) FVM rendelet (a továbbiakban: 89/2004. (V. 15.) FVM rendelet)
- A felszín alatti vízkészletekbe történő beavatkozás és a vízkútúrás szakmai követelményeiről szóló 101/2007. (XII.23.) KvVM rendelet (a továbbiakban: 101/2007. (XII.23.) KvVM rendelet)
- a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméhez szükséges cselekvési program részletes szabályairól, valamint az adatszolgáltatás és nyilvántartás rendjéről szóló 59/2008. (IV.29.) FVM rendelet (a továbbiakban: 59/2008. (IV.29.) FVM rendelet)
- a földtani közeg és a felszín alatti víz szennyezéssel szembeni védelméhez szükséges határértékekről és a szennyezések méréséről szóló 6/2009. (IV. 14.) KvVM-EüM-FVM együttes rendelet (a továbbiakban: 6/2009. (IV. 14.) KvVM-EüM-FVM együttes rendelet)
- a növényvédelmi tevékenységről szóló 43/2010. (IV. 23.) FVM rendelet (a továbbiakban: 43/2010. (IV. 23.) FVM rendelet)

A megállapított tényállás

1. A gödöllői vízbázisról és az egyetemi kútcsoportról rendelkezésre álló ismeretek

Gödöllő város Budapesttől 30 kilométerre, északkeletre fekszik a Gödöllői-dombságban a Rákos-patak völgyében. Az Egyetem a város délkeleti részén, egy dombháton található, mintegy 180 hektáron. A beépített részek egy nyugat-délnyugati domboldalon, míg a gerincen túl mező- és erdőgazdálkodási, valamint oktatási célú területek találhatók².

Gödöllő város ivóvízellátását – egy 540 m-es kút kivételével – 15-100 m mély kutakból biztosítják. A kutak több kútcsoportba rendezve két vízbázishoz tartoznak: az egyik az Északi vízbázis, mely a város észak-északnyugati szélén az M3-as autópálya közelében található, a másik, a Déli vízbázis, melyet több, egymástól elkülönülő kútcsoport alkot.

Ezek közül az egyik az Egyetemi kútcsoport³ – a D-25, D-26/M, a D-28 és a D-29/M kutak –, amelyik az Egyetem és a kapcsolódó létesítmények ivóvízellátását biztosítja. A D-26/M és a D-29/M kutak a D-26 és a D-29 kutak meghibásodása miatt, azok mellett, melléfúrással létesültek 2008-ban, és 2009-től üzemelnek. A többi kútcsoport a város déli részén és a dél-délkeleti irányban Isaszeg felé húzódó völgyben épült ki.

Gödöllő térségében porózus képződmények tárolják a felszín alatti vizet. A völgyekben általában 5-6 m mélyen érhető el a talajvíz, de a mély fekvésű részeken ennél kisebb talajvízmélység a jellemző. A dombháton a talajvíz felszíne nagy mélységben (15-25 m) húzódik. A talajvíz alatt mindenütt többretegű rétegvízadó összlet található.

A város ivóvízellátását szolgáló kutak a rétegvízadókat csapolják meg. A térségre jellemző, hogy a talajvízszint magasabban van, mint a rétegvizek nyomásszintje, azaz a lefelé irányuló vízmozgás a jellemző. A vízkészlet utánpótlódását a felszíni beszivárgás biztosítja, melynek becsült sok éves területi átlagértéke 50 mm/év-re tehető, ami meghaladja az országos átlagot, és – figyelembe véve a lefelé irányuló vízmozgást – egyben magában hordja a felszíni eredetű szennyeződések viszonylag könnyű és gyors lejutásának veszélyét is.

Az egész térségre jellemző, hogy a vízadó homokrétegek felett nincs olyan összefüggő, agyagos, finomszemcsés fedő összlet, mely a felszíni eredetű szennyezésekkel szemben természetes úton tartósan védelmet biztosítana.

A gödöllői vízbázisok a 2000-2003 között végzett vízbázis diagnosztikai vizsgálatok szerint sérülékenyek⁴. Gödöllő vízbázisain néhány kút esetében – a vizsgálatok szerint – már 180 napon belül is beszivároghat a kútba a felszíni eredetű szennyeződés, azaz külső védőterület kijelölésére is szükség van. Az egyetemi kútcsoport ennél valamivel védettebb földtani környezetben van, ezért a külső védőterület kijelölése nem indokolt, azonban a szennyezések 180 napnál hosszabb idő alatt már – szabvány szerinti kútkiképzés esetén is – lejuthatnak a kutak által megcsapolt vízadóba, illetve bekerülhetnek a termelt vízbe⁵.

A gödöllői vízbázisok sérülékeny voltát nemcsak a hidraulikai vizsgálatok támasztották alá, hanem a trícium izotóp vizsgálatok is megerősítették. A vizsgált kutak esetében a trícium koncentrációja meghaladta víziközművek üzemeltetésére vonatkozó szabályozás szerinti, a nem védett felszín alatti vízkivételi mű vonatkozásában megadott

határértéket⁶ a termelt vízben mind az északi, mind a déli vízbázison. Az egyetemi kútcsoport tekintetében – mivel nem végeztek méréseket – nincs adat.

Az előzőek szerint érzékenynek minősülő gödöllői vízbázisok területén, az Egyetem ivóvízellátását érintően ivóvíz- és vízbázis szennyezés következett be, ugyanis 2010 évben az Egyetem területén a hálózati ivóvízben határérték feletti nitrát és növényvédőszer (atrazin, dezetil atrazin, metolaklór és propazin) maradék koncentrációt mértek.

A jelen vizsgálatom a vízszennyezéssel kapcsolatos intézkedéseket, így az Egyetem, a hatóságok, a közműszolgáltató tevékenységét, valamint a vízbázis védelemmel kapcsolatos jogi szabályzást elemzi.

2. Az Egyetem vízszennyezéssel kapcsolatos intézkedései

Az Egyetem részére küldött megkeresésben arra kértem választ, hogy az Egyetem miért utólag adott tájékoztatást a területén tartózkodóknak a hálózati ivóvízben kimutatott határérték feletti szennyezésről? Mi volt az indoka, hogy a nyáron elkészült és a határérték feletti szennyezést kimutató akkreditált laboratóriumi eredményeket, vagyis azt, hogy az intézetben fogyasztott ivóvíz minősége nem megfelelő, csak 2010 októberében jelentette be a közegészségügyi hatóságnak? Az Egyetem a válaszlevelében az alábbiakról tájékoztatott:

Az Egyetem hallgatói által 2010 nyár elején végzett laborgyakorlat kapcsán kiderült, hogy a hálózati víz nem felel meg a határértékeknek. Ezért a kutatócsoport vezetője az ivóvíz minőségének részletes vizsgálatát rendelte meg, amelynek során 2010. június 24-én⁷, és július 6-án⁸ vett vízmintavételek alapján elemezték az ivóvíz összetételét. Az akkreditált laboratórium⁹ a megengedett határértéknél¹⁰ magasabb nitrát, atrazin – és a 2010. június 24-én vett mintában – réz koncentrációt mért. Az esetről és a mért adatokról sem az Egyetem vezetését, sem a Biztonságszervezési Irodát nem értesítették. Az Egyetem rektora csak 2010. szeptember elején kapott szóban tájékoztatást az ügyről, amely tény ismeretében az Egyetem a népegészségügyi szakigazgatási szervhez fordult.

Az ÁNTSZ Közép-Magyarországi Regionális Intézete (a továbbiakban: ÁNTSZ Regionális Intézet) először vállalkozási szerződés keretében vizsgálta a vízminőséget. A 2010. szeptember 21-én vett minták¹¹ megerősítették a korábbi vizsgálatok eredményét, a határérték feletti nitrát és atrazin jelenlétét az ivóvízben. Az ÁNTSZ Regionális Intézetétől a vízvizsgálati jegyzőkönyvet október 12-én vette át az Egyetem.

A mérési eredmények alapján az Egyetem Gazdasági Főigazgatóság Biztonságszervezési Irodája 2010. október 13-án jelentette be az ÁNTSZ Gödöllői, Aszódi, Veresegyházi Intézetének (a továbbiakban: ÁNTSZ Térségi Intézet) elektronikus úton, hogy az Egyetemen fogyasztott ivóvíz minősége nem megfelelő.

Az Egyetem tájékoztatása¹² szerint ismeretlen tettes ellen büntetőfeljelentést tettek és fegyelmi eljárást is indítottak, amiért nem történt meg a vezetőség haladéktalan értesítése közveszély fennállásáról, valamint a Botanikus kert öntözőkútjának szabálytalan üzemeltetése és a városi vízhálózatra történő rákötése miatt. A fegyelmi eljárást felfüggesztették a DMRV Zrt. által ismeretlen tettes ellen tett büntető feljelentés (indoka: a Botanikus kertben az ivóvíz közműhálózatba kapcsolt házi ivóvízhálózatot egyedi vízbeszerzéshez kapcsolt vezetékkel összekötötte az Egyetem) jogerős lezárásáig. Az Egyetem kiemelte, hogy a DMRV Zrt. már korábban ismerte, hogy az általa biztosított víz nem megfelelő minőségű, mégsem tett semmilyen intézkedést, októberig nem zárta le a kutat, illetve azt engedély nélkül kötötte rá a hálózatra és így üzemeltette.

Az Egyetem a közegészségügyi hatóság eljárását és intézkedését követően, 2010. november 6-án tett közzé tájékoztatást¹³ a honlapján, mely szerint: „A gödöllői kampusz ivóvize már megfelel minden határértéknek”. A tájékoztató azt is tartalmazta, hogy az egyetemi ivóvízhálózatban folyó víz határozatlan idő óta nem felelt meg az előírásoknak, mivel a víz a megengedett határértéknél magasabb mennyiségű nitrátot, atrazint és rezet tartalmazott. A hatósági mintavételt követően azonban a DMRV Zrt. azonnal lezárta azokat a kutakat, amelyekből nem megfelelő minőségű víz kitermelése folyt, továbbá vállalta, hogy minden hónapban hat vízvételi helyen ellenőrzi az ivóvíz minőségét az Egyetemen.

2. A közegészségügyi hatóság által lefolytatott vizsgálat

Az Egyetem bejelentését követően az ÁNTSZ Regionális Intézete és az ÁNTSZ Térségi Intézete 2010. október 14-én, vízmintavétellel egybekötött hatósági ellenőrzést tartott. Ennek során megállapították, hogy az Egyetem vízellátását kisebb részben – az óvodai részen – a gödöllői városi ivóvízhálózatról, nagyobb részben a D-25, a – nem üzemelő¹⁴ – D-28 kút mellett a D-26/M és D-29/M jelű kutak biztosítják¹⁵. A két utóbbi kút korábban üzemelő, eltömedékelt kút¹⁶ mellett melléfúrással létesült.

Az ellenőrzés során a DMRV Zrt. tájékoztatása alapján rögzítették, hogy az Egyetemnek szolgáltatott víz minőségének ellenőrzésére, mintavételére nincs műszaki lehetőség, mert a vízáradó aknában mintavételi csapot nem helyeztek el.

Az Egyetem ekkor tájékoztatta a hatóságot, hogy az Egyetem Botanikus kertjében 53 m mély fúrt kút biztosítja a vízellátást. A kútból kinyert víz vas, mangán és nitrát tartalma azonban meghaladja a határértéket, ezért azt kizárólag locsolásra használják, és az üvegház locsoló hálózatára kötötték be.

Megállapították ugyanakkor, hogy a Botanikus kert kútjának vizét¹⁷ és a városi hálózati ivóvízvezetékét ugyanazon aknába vezették be. Innen szabályozható, hogy kútvíz vagy városi víz kerüljön-e a locsoló hálózatba. A DMRV Zrt. képviselője a bekötést szabálytalanak minősítette.

Az ÁNTSZ Regionális Intézete mintát vett a Botanikus kert locsolókútjának vízből és megállapította, hogy az határérték felett tartalmaz atrazint.

Az ÁNTSZ Regionális Intézete 2010. október 15-én – az ellenőrzést követő napon – azonnali hatállyal kötelezte¹⁸ a DMRV Zrt.-t a Gödöllő Déli vízbázis egyetemi kutak ivóvízhálózatára történő víztermelés felfüggesztésére mindaddig, amíg a kutakból vett vízvizsgálatok eredményei nem igazolják a termelt víz megfelelő minőségét.

A DMRV Zrt. 2010. október 15-én az ÁNTSZ Térségi Intézete rendelkezésére bocsátotta a 2010. április 6-án vett vízminták vizsgálati eredményeit tartalmazó jegyzőkönyvet¹⁹, mely szerint az Egyetem vízellátását biztosító egyik kút, a D-26/M jelű esetében atrazin és propazin határérték túllépést tapasztaltak. Egy másik vizsgálati dokumentum²⁰ szerint a D-26/M jelű kút vonatkozásában a 2010. január 27-i és április 6-i mérések alkalmával nitrát határérték túllépést detektáltak.

A DMRV Zrt. tájékoztatta továbbá a közegészségügyi hatóságot, hogy a D-26/M, D-29/M és D-25 kutakat leállították²¹, a D-26 és D-29 jelű kutak eltömedékelése pedig már korábban megtörtént.

Fentieket követően az ÁNTSZ Térségi Intézete közegészségügyi-kémiai biztonsági hatósági ellenőrzés keretében 2010. október 18-án több helyről származó vízmintát vett. A vízvizsgálati jegyzőkönyv²² szerint a Botanikus kertben lévő kútban haladta meg a határértéket a nitrátszennyezettség. A Botanikus kerti kútból 2010. október 21-én vett mintában²³ az atrazin és a metolaklór határérték feletti volt.

Az ÁNTSZ Térségi Intézete 2010. október 29-én kelt határozatában²⁴ kötelezte az Egyetemet a Botanikus kertben üzemelő öntözővíz kút²⁵ és a hozzá tartozó öntözővíz hálózat, valamint a városi ivóvízhálózat összeköttetésének megszüntetésére, továbbá, hogy helyezzen el „nem ivóvíz” feliratú táblákat a Botanikus kert csapjaira. A határozat indokolása szerint a kútaknában lévő csapból és a kerti csapból vett mintában²⁶ egyaránt a határérték többszörösét meghaladó atrazin, dezetil-atrazin és metolaklór értékeket mértek, ami arra utalt, hogy a városi hálózat és öntözővíz hálózat össze van kötve, így a vizek keveredése nem zárható ki.

Az ÁNTSZ Térségi Intézetének 2010. november 9-én kelt helyszíni ellenőrzésről szóló jegyzőkönyve szerint a szétkötés és a táblák kihelyezése megtörtént. Az ekkor vett vízminták alapján a Botanikus kert kútjában és a kútról ellátott üvegházban a víz nitrát tartalma haladta meg a határértéket. Szintén a Botanikus kerti kútról ellátott mediterrán gyűjteményben nitrát és nitrit határérték-túllépést mértek. A DMRV Zrt. által ellátott Botanikus kert szociális helyiségében és a Vadbiológiai Intézetben vett vízminták határérték-túllépést nem mutattak.²⁷

Az ÁNTSZ Regionális Intézete tájékoztatta²⁸ a Felügyelőséget eljárásáról, illetve jelezte, hogy a DMRV Zrt. a D-26/M kútra vízjogi üzemeltetési engedélyt nem tudott bemutatni, továbbá az egyetemi vízbázisok védőterületén növénytermesztés folyik, és gyomirtást is végeznek.

Az ÁNTSZ Regionális Intézete 2010. november 9-én kelt határozatában²⁹ rögzítette, hogy a DMRV Zrt. a gödöllői vízbázisok kútjainak hálózatra történő üzemeltetését csak az ÁNTSZ Térségi Intézete hozzájárulásával kezdheti meg, kötelezte továbbá, hogy ivóvíz minőségű vizet szolgáltatson. Határozatában az Egyetem központi konyháját és a Gödöllő, Szabadság út 97. szám alatti állatorvosi rendelőt jelölte ki vízmintavételi pontként, és kötelezte a DMRV Zrt.-t a negyedévenkénti vizsgálatok eredményeinek megküldésére.

3. A vízügyi hatóság által lefolytatott vizsgálat

Az ÁNTSZ tájékoztatása nyomán a Felügyelőség 2010. november 24-én helyszíni ellenőrzést³⁰ tartott a gödöllői vízműtelep vízbázisa szennyezésének, a melléfúrással létesült kutak vízjogi státusának vizsgálata érdekében. Megállapította, hogy a D-26/M és D-29/M számú kutak melléfúrással történő kialakítása a vízjogi létesítési engedélyben³¹ foglaltaknak megfelel. A létesítési engedélyben foglaltakkal szemben a kútfejek és kútaknak, valamint a szerelvények kialakítására újabb vízjogi létesítési engedélyt azonban nem kértek, és a hálózatra történő csatlakoztatása vízjogi üzemeltetési engedély nélkül történt. A jegyzőkönyv szerint a rákötésre és a kutak üzembe helyezésére 2009 szeptemberében került sor.

A Felügyelőség rögzítette azt is, hogy a mintavétel során detektált szennyezés eredete nem állapítható meg egyértelműen, így nem tisztázott, hogy a szennyezés a felújított kút kialakítása során került-e a rétegvízbe, vagy a szennyezés a talajban és a felszín alatti vízben történő terjedéssel jelent-e meg.

Kötelezte továbbá a DMRV Zrt.-t, hogy végezze el a gödöllői vízbázison üzemelő kutak alapállapot vizsgálatát³², és a D-26/M és D-29/M jelű kutakra nyújtson be³³ vízjogi fennmaradási engedély kérelmet.

A Botanikus kert kútja vonatkozásában azt állapította meg, hogy annak üzemeltetésére az Egyetem nem rendelkezik vízjogi üzemeltetési engedéllyel³⁴, ezért kötelezte az Egyetemet az engedélykérelem benyújtására és rögzítette, hogy az engedély jogerőre emelkedéséig a kútat tilos használni.

A Felügyelőség a 2010. december 21-i helyszíni ellenőrzés során megállapította, hogy a Botanikus kerti kút kivitelezése a vízjogi létesítési engedélyben foglaltaktól eltér. Annak ellenére, hogy a Felügyelőség részére később benyújtott vízföldtani napló 30 métert tüntet fel kútmélységként, és a vízjogi létesítési engedély is ezt irányozta elő, a kút mélysége nagyobb, mint 50 m. Erre tekintettel a Felügyelőség kötelezte az Egyetemet a valós vízföldtani napló benyújtására. Az ismételten benyújtott és javított vízföldtani naplóban már 53 méter szerepelt kútmélységként³⁵.

A Felügyelőség – a Vidékfejlesztési Minisztérium megkeresésére – az alábbiakról tájékoztatta a környezetügyért felelős államtitkárt és a vízügyért felelős helyettes-államtitkárt³⁶:

A Felügyelőség 2010. december 23-án rendelt el vizsgálatot³⁷ a szennyezés okainak felderítése érdekében. Ennek keretében nyilatkozattételre szólította fel a szennyezéssel érintett terület kezelőit (az Egyetemet, illetve a GAK Oktató, Kutató és Innovációs Nonprofit Közhasznú Kft-t) arra vonatkozóan, milyen növényvédőszeret használtak az elmúlt években.

A benyújtott gazdálkodási naplók szerint az elmúlt öt évben atrazin-felhasználás nem történt, a korábbi évekre vonatkozóan pedig írásos dokumentáció nem állt rendelkezésre.

Az üzemem kívül helyezett D-26/M kút DMRV Zrt. által végzett próbaszivattyúzása során vett minták³⁸ szerint az atrazin és bomlástermékeinek (dezetil atrazin, propazin) koncentrációja a folyamatos szivattyúzás ellenére nem csökkent. Ezért a Felügyelőség a mezőgazdasági táblák környezetében található, a DMRV Zrt. üzemeltetésében lévő vízmű és monitoring kutak vízvizsgálata, valamint a mezőgazdasági táblák talajvizsgálata³⁹ mellett döntött a szennyezés forrásának és kiterjedésének meghatározása érdekében.

A Felügyelőség megállapította, hogy a Gödöllői Északi és Déli Vízbázis egyes vízműkútjaiban és figyelőkútjaiban detektált atrazin koncentrációja meghaladja az ivóvíz minőségre vonatkozó határértéket, illetve a (B) szennyezettségi⁴⁰ határértéket. A kivizsgálás során 48 vízmű, illetve monitoring kút mintázására került sor. Ezek közül 8 kútban határérték feletti, 4 kútban határértékhez közeli koncentrációban fordult elő atrazin.⁴¹ A Felügyelőség jelezte, hogy a Főti II. számú vízbázis⁴² nem üzemelő vízműkútjaiban is kiterjedt, határérték feletti az atrazin koncentráció, így ennek vizsgálata is szükséges. Megállapította továbbá, hogy a kutak területi elhelyezkedése és a koncentráció-eloszlás alapján a szennyezés forrása nem azonosítható be. Mivel a területen jelen lévő talajszennyezés oka és kiterjedése ismeretlen volt, javasolta a Vidékfejlesztési Minisztériumnak az állami szerepvállalást a kármentesítésében, utalva arra is, hogy a szennyezettség tényfeltárása és felszámolása a vízbázis védelme érdekében aktív beavatkozást igényel.

4. A növény- és talajvédelmi hatóság által lefolytatott vizsgálat

A Pest Megyei Kormányhivatal Növény- és Talajvédelmi Igazgatósága (a továbbiakban: Igazgatóság) az Egyetemen történt ivóvízszennyezésre vonatkozó, 2011. január 11-én érkezett bejelentés alapján szintén indított vizsgálatot⁴³. A vizsgálat célja annak feltárása volt, hogy az Egyetem használatában lévő mezőgazdasági területeken végzett növényvédőszer-felhasználás, továbbá a tápanyag-utánpótlás során alkalmazott szerves- és műtrágya felhasználás megfelel-e a jogszabályi előírásoknak.

Az Egyetem használatában lévő kísérleti és tanüzemek mezőgazdasági területein folytatott gazdálkodási gyakorlat vizsgálatát öt évre visszamenőleg végezte az Igazgatóság. A 2011. január 24-én végzett helyszíni ellenőrzés a D-25, D-26 kutak védőterületeire eső, azaz az Egyetem és a Szárítópusztai telephelyen művelt mezőgazdasági területeken folytatott gazdálkodás vizsgálatára terjedt ki. A gazdálkodási naplóból megállapította, hogy a gazdálkodási gyakorlat a jogszabályi előírásoknak megfelel, tiltott növényvédő szer nem került felhasználásra.

Az Egyetem Botanikus kertjének vezetősége kimutatást⁴⁴ állított össze arról, hogy a területen az elmúlt tíz évben milyen növényvédő szereket és trágyaféleségeket, mekkora mennyiségben használtak fel. Jelezték, hogy a kimutatás nem teljes körű, mert a vegyszerezésről, illetve a tápanyag utánpótlásokról 2010 júniusáig pontos nyilvántartást nem vezettek. 1988-tól a Botanikus kertben dolgozó szakember emlékezete szerint atrazin tartalmú vegyszert soha nem használtak. A kutatók elmondták, hogy kísérleti területükön 2000 és 2010 között növényvédő szert nem juttattak ki. A Növényvédelmi Intézet igazgatójának 2011. január 28-i nyilatkozata szerint a kísérleti téren nincs növényvédő szer, illetve szerves- és műtrágya felhasználás, mert e területen a növényi kór- és kárképek, a gyomnövények és tápanyaghiányos tünetek bemutatása történik.

Az Igazgatóság – a rendelkezésére álló dokumentum alapján – megállapította, hogy a jegyzőkönyv szerinti anyagok nem okozhatták a szennyezést.

Az Igazgatóság vizsgálata kiterjedt az Egyetem Növényvédelmi Intézete növényvédő szer raktárának felszámolási módjára is. Rögzítette, hogy az a veszélyes hulladék elszállítására vonatkozó előírásoknak megfelelően történt⁴⁵.

Tekintettel arra, hogy az Igazgatóság jogellenességet 2007-ig visszamenőleg nem észlelt, a hivatalból indított eljárását 2011. április 4-én megszüntette⁴⁶. Kifejtette viszont, hogy a vizsgált mezőgazdasági területen atrazin tartalmú szert az elmúlt öt évben kis területen és egy alkalommal használtak fel a D-26 jelű kúttól több mint egy kilométer távolságra. 2007. június 10-én 2,3 l/ha dózisban ATRANEX növényvédő szert alkalmaztak⁴⁷. A kísérleti téren a 2008. előtti időszakban évente átlagosan 25 kg peszticidet tároltak. A raktár felszámolásakor 2008. augusztus 12-én a Növényvédelmi Intézettől átvett veszélyes hulladékot 2009. május 25-én elszállították.

5. A DMRV Zrt. tevékenysége

Az előzőek ismeretében a DMRV Zrt-nek címzett megkeresésemben arra kértem választ, miért volt szükség a D-28 jelű kút termelésből való ideiglenes kivonására, miért kellett a D-29 és D-26 jelű kutakat eltömedékelni és helyettük két új kutat létesíteni? Tájékoztatást kértem a kijelölt vízmintavételi helyekről is, konkrétan arról, hogy a 2010. őszi eseményeket megelőző időszakban a DMRV Zrt. részéről történt-e olyan műszaki intézkedés az Egyetem ivóvízzel történő ellátása kapcsán, amelynek következtében megváltozott a kijelölt vízmintavételi helyek meglévő rendszere? Amennyiben igen, azt bejelentette-e a népegészségügyi szakigazgatási szervhez vagy sem? A DMRV Zrt. az alábbiakról tájékoztatót:

Az 1968-ban létesített D-26 jelű kút – néhány éves megszakítással – 2005 közepéig üzemelt. Leállításának oka jelentős vízhozam-csökkenése volt. A vízmennyiség pótlása érdekében melléfúrással került sor a D-26/M jelű kút létesítésére.

Az 1973-ban létesített D-29 jelű kút 2006-ban szintén homokolás miatt került leállításra. A kiesett vízmennyiség pótlására épült meg a D-29/M jelű kút, ugyancsak melléfúrással.

Az 1977-ben létesített D-28 jelű kutat homokolás miatt 2010 júliusában kellett leállítani. A kút romló vízminősége, és a 2010-ben észlelt szennyezettség miatt melléfúrásos felújítását nem tervezték.

2010 októbere előtt az Egyetem területén a négy víztermelő kút és egy hálózati mintavételi hely (egyetemi óvoda konyhája) volt rendszeres vízminőség vizsgálatra kijelölve. A szennyezettség ismertté válását megelőzően a DMRV Zrt. részéről nem történt olyan műszaki intézkedés, amely miatt megváltozott volna a vízmintavételi helyek rendszere.

A DMRV Zrt. véleménye szerint nincs arra utaló jel, hogy a felújított kút kialakítása során került volna a rétegvízbe a növényvédőszer. A kút kivitelezését követően az ellenőrző geofizikai vizsgálatok azt igazolták, hogy a felszín alatti szennyezés mélyebbre jutásának megakadályozására végzett palástcementezés minősége jó, továbbá a rétegvíz nitráttal és peszticiddal való szennyezettsége már hosszabb ideje, illetve Gödöllő több pontján is igazolt.

A DMRV Zrt. által tett intézkedésekre többnyire a lefolytatott hatósági eljárások eredményeként került sor: a D-26/M jelű kutat kizárták a víztermelésből, elvégezték az összes gödöllői termelő- és monitoring kút soron kívüli alapállapota vizsgálatát, amelynek eredményét megküldte a Felügyelőség és a népegészségügyi hatóság részére, illetve két új hálózati mintavételi helyet jelölt ki. Ezeken kívül ismeretlen tettes ellen büntető feljelentést tett, belső vizsgálatot indított, szigorította a kutak hálózatra való rákötésének feltételeit, és felülvizsgálta a vízbázis korábbi rekonstrukciós terveit.

Végezetül felhívta a figyelmet arra, miszerint az Egyetem Botanikus kertjében lévő kút vizéből mutatták ki a legmagasabb koncentrációban a nitrát és az atrazin mennyiségét, és ezt a kutat jogellenesen kötötték össze az Egyetem belső ivóvízhálózatával, amely így szerepet játszott az ivóvízszennyezés kialakulásában.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – a közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A vizsgálat folytatásának lehetőségét az Ajbt. 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése pedig lehetőséget biztosít arra, hogy az alapvető jogok biztosja – akár egy konkrét ügy, vagy általános probléma kapcsán – a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytasson. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A vízbázis védelem, az ivóvízszolgáltatás, és a növényvédőszeres jogi szabályozásának vizsgálatára az Ajbt. 2. § (2) bekezdése alapján rendelkezem hatáskörrel.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – a környezet védelmének biztosításával valósítja meg.

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozatában megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket mindig az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

A környezet védelmére és a fenntartható fejlődés elvére az Európai Unió is kiemelt figyelmet fordít. A lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló törvény 2. cikke szerint az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. A törvény 2. számú mellékletét képezi az Európai Unió Alapjogi Chartája, amely a 37. cikkében kimondja, hogy „A magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat.” Továbbá az Európai Parlament egy idei állásfoglalásában – az ENSZ közgyűlés e tárgyban 2010-ben elfogadott határozatával összhangban⁴⁸ – aktív szerepvállalásra hívta fel a tagállamokat az ivóvízhez és az alapvető higiéniai feltételekhez való hozzáférés, mint alapvető emberi jog biztosítása érdekében⁴⁹.

Az Alaptörvény P) cikke továbbá rögzíti, hogy a természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet

közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.

Az Alkotmánybíróság már korai határozatában⁵⁰, az élethez való joggal összefüggésben kiemelte, hogy „Az egyes emberek alanyi joga saját életük biztosítására szolgál. Az élethez való jog objektív oldalából ugyanakkor az államnak nem csupán az a kötelessége következik, hogy az egyes emberek élethez való alanyi jogát ne sértse meg, és hogy annak védelméről jogalkotással és szervezési intézkedésekkel gondoskodjék, hanem ennél több. Ez a kötelesség nem merül ki az egyes emberek egyedi életvédelmében, hanem általában az emberi életet és létfeltételeit is védi. Ez utóbbi feladat minőségileg más, mint az élethez való egyéni alanyi jogok védelmének összeadása; „az emberi élet” általában – következésképp az emberi élet mint érték – a védelem tárgya. Ezért az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelessége kiterjed a keletkezőben lévő emberi életre is, csakúgy, mint a jövő generációk életfeltételeinek biztosítására.”

Az elkövetkező évtizedek gazdasági, társadalmi fejlődését várhatóan éppen a természeti erőforrások (ivóvíz, energia, termőtalaj stb.) szűkössége befolyásolja majd a legmarkánsabban. Az Alaptörvény P) cikke nemcsak a magyar környezetvédelmi jognak, hanem jogrendszerünk összes, a nemzedékek közötti igazságosság szempontjából releváns jogszabályának tartalmához ad egységes iránymutatást.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is.

III. Az ügy érdemében

A felszín alatti víz az állam kizárólagos tulajdonába tartozik⁵¹, amely az Alaptörvény szerint a nemzeti vagyon részét képezi. Az Alaptörvény rögzíti, hogy „A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele⁵².”

A felszín alatti vízvédelem egyes kérdéseinek elemzése nem idegen az ombudsmani gyakorlatban, erre vonatkozóan korábban is folytattam vizsgálatot⁵³, tekintettel arra, hogy a kérdéskör szorosan kapcsolódik az ivóvízhez való hozzáférés biztosításához, vagyis az egészséghöz és az egészséges környezethez való alapjoghoz. A homok- és kavicsbányászattal kapcsolatban folytatott korábbi vizsgálatom során, a bányatavak talajvíz párologtató hatására tekintettel jogalkotási javaslatot is tettem. A jelenlegi vizsgálat során a felszín alatti vízzel összefüggésben elsősorban a vízbázis védelmet érintő egyes kérdéseket elemeztem.

1. A vízbázisok védelme

A Kvt. határozza meg azokat az alapelveket⁵⁴, amelyeket a környezethasználat során – a környezet védelmének biztosítása érdekében – érvényesíteni szükséges.

A Kvt. rögzíti, hogy szabályaival összhangban kell, hogy rendelkezzenek a szakterületi törvények és egyéb jogszabályok⁵⁵. Ennek megfelelően minden környezethasználatot úgy kell szervezni és végezni, hogy az a lehető legkisebb környezetterhelést okozza, és elkerülhető legyen a környezet bármely elemének veszélyeztetése, szennyezése, károsítása.

A vizsgált térség a felszín alatti víz állapota szempontjából érzékeny területnek minősül, mivel az ivóvízellátásra igénybe vett porózus képződmény teteje a felszín alatt 100 méteren belül található. A vízbázis védőterület kijelölésétől függetlenül a létesítményeknek, berendezéseknek olyan kialakításúnak kell lenniük, hogy ne szennyezzék a felszín alatti vizet⁵⁶. Az ivóvízbázisok védőterületei pedig – beleértve a még csak előzetesen lehatárolt védőterületeket is – a felszín alatti víz állapota szempontjából fokozottan érzékeny területek⁵⁷.

A vonatkozó jogszabályi előírások alapján Gödöllő egész térségét, így az egyetemi kútcsoport egész környezetét 2001 májusától⁵⁸ nitrátérzékeny területnek kell tekinteni, függetlenül a vízbázis védőterület kijelölésének megtörténtétől. A nitrátérzékeny területeken továbbá be kell tartani a vizek mezőgazdasági eredetű nitrát-szennyezéssel szembeni védelméhez szükséges cselekvési program részletes szabályait, valamint az adatszolgáltatás és nyilvántartás rendjét⁵⁹ és a helyes mezőgazdasági gyakorlatra vonatkozó előírásokat.

A vízkészletekkel történő gazdálkodásra vonatkozó szabályok keretében a Vgtv. meghatározta az ivóvízbázisok védelmére vonatkozó alapvető előírásokat. Ezek szerint a vízbázisvédelem keretében az ivóvízellátást, az ásvány- és gyógyvíz hasznosítást szolgáló vagy erre kijelölt vizeket a vízkivétel védőidomainak, védőterületének kijelölésével és fenntartásával fokozott védelemben és biztonságban kell tartani⁶⁰.

A távlati ivóvízbázisok védelme állami feladat, azonban a Vgtv. az üzemelő vízbázisok védelmére vonatkozó felelősség körében előírja, hogy az, aki a vízkészlet hasznosítására jogot szerzett, köteles a hasznosításba vont vízkészletet – a hasznosítás mértékének arányában – biztonságban tartani⁶¹. Így a vízmű üzemeltetője köteles gondoskodni arról, hogy a vízbázis vizét és a már kitermelt vizet szennyeződés ne érje, melynek érdekében annak minőségét rendszeresen ellenőriznie kell⁶².

A felszín alatti víztermelésen alapuló ivóvízellátás biztonságának feltétele – a 123/1997. (VII. 18.) Korm. rendelet előírásainak megfelelően –, hogy a vízbázis biztonságban legyen⁶³, a víztermelő létesítmények

kivitelezésére a szabványoknak megfelelően kerüljön sor, azok jó műszaki állapotban legyenek, állapotukat rendszeres időközönként ellenőrizték⁶⁴, elvégezzék mindazokat a vízminőségi vizsgálatokat, és végrehajtsák mindazokat az intézkedéseket, amelyeket a vonatkozó jogszabályok előírnak⁶⁵.

1.1. A gödöllői vízbázis, illetve ivóvíz szennyeződésének összetevői

A vízbázis diagnosztikai munkák keretében megfigyelő kutakat, illetve kútcsoportokat létesítenek. Az egyetemi kútcsoport termelő kútjai közül azonban az egyetlen, nitráttal nem szennyezett D-29 kút mellett építettek ilyen kúthármas⁶⁶. Ennek ellenére valamennyi megfigyelő kútban a határértéket messze meghaladó⁶⁷ nitrát szennyezettséget detektáltak⁶⁸. Az egyetemi kútcsoport kútjai – a Botanikus kert öntözőkútját is figyelembe véve – egyöntetűen nitrát szennyezettséget mutattak.

Mindezek alapján egyértelműen megállapítható, hogy a nitrát szennyezés nagy területet érint, ami potenciálisan a város Egyetemhez közeli területeiről⁶⁹, továbbá az egyetemi campusról, a strandról, valamint a kapcsolódó mezőgazdasági területekről – beleértve az Egyetem kertészeti területét, valamint a Botanikus kertet is – származhat.

A nitrát szennyezés a gödöllői vízbázison – az ország más területeihez hasonlóan – alapvetően kétféle forrásból származhat. Egyrészt szennyvíz beszivárgásából⁷⁰, másrészt mezőgazdasági forrásból. Ez utóbbi esetén a helyes mezőgazdasági gyakorlat előírásainak figyelmen kívül hagyása⁷¹ miatt, a nitrogén tápanyag az altalajba, majd onnan a felszín alatti vízbe mosódik be.

Az Egyetem térségében számos kút esetében detektáltak nitrátszennyezést már a 80-as évek közepén, mely adatokat az 1996-ban végzett átfogó vizsgálatok is megerősítették. Nitrátot az egyetemi kútcsoportból vett minták is tartalmaztak. A D-26 jelű kút vizének minősége 1987-től romlott jelentős mértékben annyira, hogy azt 1991-ben – a határérték túllépése miatt – ki kellett kapcsolni a termelésből⁷². 1997-ben engedélyezték a kút újbóli bekapcsolását⁷³, azonban a nagyfokú nitrát szennyezettség miatt 2005-ben ismét kikapcsolták⁷⁴. A pótlására épített D-26/M kút vízminősége már az építéskor is határérték (50 mg/l) feletti szennyezettséget mutatott, és már az első – bár csak 2010-ben elvégzett – növényvédő szer tartalom meghatározására is kiterjedő vizsgálat jelzett⁷⁵ jóval határérték feletti atrazin szennyezettséget.

A D-25 és a D-28 kútakban – annak ellenére, hogy az utóbbinak a talpmélysége 120 m – már 2003 óta 12-15, illetve 20 mg/l körüli értéket mértek, mely érték a D-28 kútban folyamatosan emelkedő tendenciát mutatott. 2010-re elérte a 25 mg/l-es értéket, melyet figyelmeztető értéknek kell tekinteni⁷⁶.

Ahol a nitrát szennyezés termőföldön való beszivárgásból származik, ott növényvédő szer is bejuthat a felszín alatti vízbe. A gödöllői vízbázisok egyik – de nem az egyetemi kútcsoporthoz tartozó – kútjának vizében már 1996-ban kimutattak – határérték alatti – növényvédő szer koncentrációt⁷⁷. 2001-ben és 2007-ben végzett vizsgálatok során ugyancsak találtak – határérték alatti mennyiségben – növényvédő szert.

A D-26/M kút vizében 2010-ben minden vizsgálat határérték feletti atrazin koncentrációt mutatott ki, sőt az áprilisi érték többszörösét mérték októberben⁷⁸. Az innen északra, több száz méteres távolságban levő Botanikus kert kútjának vizében hasonló koncentrációk voltak. A további több száz méterre levő megfigyelő kút⁷⁹ vize is határérték feletti atrazint mutatott⁸⁰, mely alátámasztja, hogy a növényvédő szer által okozott szennyezés nagy területet érint.

A felszín alatti vizekben elsősorban azok a növényvédő szerek, illetve bomlástermékeik jelennek meg, melyek a vízben jól oldódnak és viszonylag hosszú idő alatt bomlanak le. Ilyen volt például az évtizedekkel korábban elterjedt és alkalmazott DDT, vagy a még a közelmúltban is engedélyezett, a triazin családba tartozó kemikáliák csoportja, melyek egyik, széles körben alkalmazott tagja volt az atrazin⁸¹.

Az atrazin gyomirtó hatását legfeljebb három tenyészidőszak alatt, a koncentrációtól függően fejti ki, és a talaj felszínén napfény, oxigén és mikrobák hatására bomlik. A felszín alatti vízben ez a folyamat ugyanakkor lényegesen lelassul, így koncentrációja csak 8-10 év alatt csökken a felére. Az atrazin kiskereskedelmi forgalomba nem kerülhetett, ezért kizárható, hogy az a kiskertekben történt lakossági felhasználás következtében került volna a felszín alatti vízbe. A nitrát és az atrazin szennyezés együttes előfordulása azt valószínűsíti, hogy mezőgazdasági gazdálkodó szervezet által végzett tevékenység eredményezhette a nagy területet érintő növényvédőszer szennyezést.

Szennyezés szempontjából potenciális veszélyt jelentenek a növényvédő szer raktárak, mint pontszerű szennyezőforrások. A vízbázis diagnosztikai vizsgálat eredményeképpen előzetesen lehatárolt védőterületen volt az Egyetem Növényvédelmi Intézetének a növényvédő szer raktára. A növény- és talajvédelmi igazgatóság vizsgálata szerint azonban nem a raktárból származott a területen detektált szennyezés, illetve az elmúlt öt évre kiterjedő vizsgálat sem állapított meg anomáliákat a növényvédő szer felhasználását érintően. A 2004 előtti forgalomba hozatali és felhasználási szabályok betartása esetén ugyanakkor bekövetkezhetett szennyezés, mivel a vízkivételi helyhez számított elérési idő rövidebb lehet, mint a szer felezési ideje, és sokkal rövidebb, mint annak teljes lebomlási ideje.

Vízbázis szennyeződéséhez más tényező is hozzájárulhat. Így például a szabványostól⁸² eltérő, szabálytalan kútkiképzés, vagyis, amikor a kút építéskor nem végzik el a kút palástcementevezését, melynek az a rendeltetése, hogy megakadályozza, hogy a furat fala és a csőakat közti gyűrűs térben a szennyezett talajvíz közvetlenül lejusson a mélyebb, természetes okoknál fogva védettebb rétegbe. Hasonlóan veszélyezteti a vízbázist a rossz kútállapot is, ti. ha a bélésű cső korrodálódik, és a szennyezett talajvíz közvetlenül a termelt vízhez keveredik. Tekintettel arra, hogy a vízmozgás oldalirányban lényegesen gyorsabb, mint függőleges irányban, egy rossz kúttól viszonylag távol, a talajvízbe beszivárgó szennyezőanyag is rövid idő alatt bejuthat a termelt vízbe.

Az ivóvízszennyezéshez hozzájárulhatott, hogy nemcsak a vízmű által üzemeltetett D-26/M kút vize tartalmazott határérték feletti koncentrációban nitrátot, atrazint és más növényvédő szert, hanem az Egyetem Botanikus kertjének öntözése céljából fúrt kút is.

Ezt a kutat a vízjogi létesítési engedélytől eltérően létesítették, és engedély nélkül üzemeltették, továbbá szabálytalanul összekötötték az Egyetem ivóvízellátását szolgáló hálózattal⁹³. A kút vize – a 2010-ben és 2011-ben elvégzett elemzések szerint – a határérték többszörösét meghaladó mértékben tartalmazott atrazint, és – esetenként – több más növényvédő szer koncentrációja is meghaladta az ivóvízre vonatkozó határértéket⁸⁴.

1.2. A víztermelő létesítmények megfelelőségének összefüggései a vízbázis védelemmel

A 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet szerint a felszín alatti vízkészletre telepített vízellétesítményt úgy kell tervezni, kialakítani, üzemeltetni és megszüntetni, hogy a felszín alatti víz szennyeződése ne következzen be, figyelembe véve a felszín alatti környezetben már meglévő szennyezéseket is⁸⁵.

Ezen előírás ellenére az egyik leggyakoribb szennyezőforrást az előírásoktól eltérően megépített, vagy utólag meghibásodott, ki nem javított kutak jelentik, melyeken keresztül a szennyeződés közvetlenül jut le a vízáadó rétegbe, vagy keveredik bele a kitermelt vízbe. Számos esetben fordul elő, hogy ezek a vízellétesítmények közel helyezkednek el a vízkitermelésre használt kutakhoz – például a melléfúrással létesített új kutakhoz –, és azt a vízáadót szennyezik, amelyikből az új kút a vizet kinyeri⁸⁶.

Hazánkban már az ötvenes évek eleje óta részletesen szabályozott a vízkutak építése és időszakonkénti rendszeres felülvizsgálata, valamint a nem megfelelően működő kutak javítása, illetve eltömedékelése⁸⁷. A 101/2007. (XII. 23.) KvVM rendelet tartalmazza a kútfúráásra vonatkozó szabályokat, mely szerint a melléfúrással felújítás esetén a kút megszüntetésére, valamint a megvalósítandó kút létesítésére egyaránt vízjogi engedélyt kell kérni⁸⁸. A D-26/M kút esetében ez a létesítést követően több hónappal később történt meg⁸⁹.

Ugyancsak a rendelet szerint, minden 30 méternél mélyebb kút esetében a vízjogi engedélyes a rendelet által meghatározott geofizikai, kútszerkezeti és hidrodinamikai méréseket köteles elvégezni⁹⁰, mely mérések a kút megfelelőségének ellenőrzését, és ezzel egyrészt a vízkészlet védelmét, másrészt a kútra alapozott vízellátás megfelelő minőségének biztosítását szolgálják.

Fúrt kutak esetében a szennyezés megelőzése céljából a harántolt, de nem szűrőzött képződményeket palástcementekezéssel vagy agyagszigeteléssel ki kell zárni⁹¹. Közütemi ivóvízellátást szolgáló kutak esetében a vízügyi hatóság általában a nagyobb biztonságot adó palástcementekezést írja elő.

Az 1968-ban létesült és 1972-ben felújított D-26 kút nem rendelkezett ilyen szigeteléssel⁹². A palástcementekezés hiányának nagy valószínűséggel meghatározó szerepe volt abban, hogy a kút vize már a 80-as évektől nitráttal szennyezett, és 1991-ben a magas nitráttartalom miatt kikapcsolták a szolgáltatásból⁹³. A melléfúrással létesült D-26/M kút rossz vízminőségéhez a szabálytalanul megépített D-26 kút nem megfelelő működése, és késedelmes eltömedékelése is hozzájárulhatott⁹⁴. Az eltömedékelés hiánya feltehetően szabad utat biztosított a szennyezett felszín alatti víz nagyobb mélységek felé történő lejutásához.

2. A kutak létesítése és üzemeltetése

2.1. A DMRV Zrt. tekintetében

A Vgtv. szerint vízimunka elvégzéséhez, vízellétesítmény megépítéséhez, átalakításához és megszüntetéséhez vízjogi létesítési engedély szükséges⁹⁵. A vízjogi engedélyezés vonatkozásában a Vgtv. végrehajtási rendelete, a 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet adja meg a részletszabályokat. Ez alapján a vízjogi létesítési engedély feljogosít az engedélyben meghatározott vízimunka elvégzésére, vízellétesítmény megépítésére, de vízellétesítmény használatbavételéhez, üzemeltetéséhez vízjogi üzemeltetési engedélyt kell kérni⁹⁶.

A megállapított tényállás szerint az Egyetem vízellátását biztosító egyik kút – a D-26/M jelű – a D-26 jelű kút termelésből való kivonását követően, melléfúrással létesült, amelyre a Felügyelőség 2009. június 11-én adott vízjogi létesítési engedélyt⁹⁷.

A létesítés vonatkozásában azonban a kút vízföldtani naplója egymásnak ellentmondó adatokat tartalmaz. Annak ellenére, hogy a 2009. augusztus 4-én kelt jegyzőkönyv⁹⁸ a létesítés kezdeteként 2009. június 26-át, befejezéseként pedig július 11-ét jelöli meg, a jegyzőkönyv részét képező gáz mintavételi és vizsgálati jegyzőkönyvön, valamint a kút műszeres vizsgálatának leírását tartalmazó dokumentumon 2008. december 8-i dátum szerepel. A DMRV Zrt. nyilatkozata szerint a D-26/M jelű kút műszaki átadás-átvételére 2008. december 17-én került sor⁹⁹. A DMRV Zrt. Környezet-, Vízminőségvédelmi Osztály Központi Laboratóriumának vizsgálati jegyzőkönyve szerint pedig a D-26/M jelű kútból 2008. december 3-án, 9-én és 10-én vett minták magas nitrát tartalmat mutattak ki¹⁰⁰.

A kútra kiadott vízjogi létesítési engedély többek között azt is előírta, hogy a kútnak építésére és a kútfej szerelvényeinek kivételzésére további vízjogi létesítési engedélyt kell kérni, illetve rögzítette, hogy a kút üzemeltetésére csak műszaki átadás-átvételt követően megszerzett vízjogi üzemeltetési engedély alapján kerülhet sor.

A rendelkezésemre álló iratok alapján megállapítom, hogy a DMRV Zrt. a D-26/M jelű kút jogerős vízjogi létesítési engedély nélkül létesítette, hiszen a vízügyi hatóság a vízjogi létesítési engedélyt a kút műszaki átadás-átvételének időpontját követő hat hónap elteltével adta ki. A DMRV Zrt. a hatósági határozatban foglalt kötelezettségének sem tett eleget¹⁰¹, az Egyetem ivóvízellátását szolgáló kút városi hálózatra történő üzemeltetését

annak ellenére megkezdte 2009. szeptember 8-án, hogy arra vonatkozó engedéllyel nem rendelkezett. *Mindezek alapján sérült a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye.*

2.2. Az Egyetem tekintetében

A Vgtv.-nek és a 72/1996. (V. 22.) Korm. rendeletnek a vízjogi létesítési és üzemeltetési engedélyre vonatkozó szabályai a Botanikus kerti kút létesítésében is alkalmazandóak. Ha a vízilétesítményt az engedélytől eltérően építették meg, az építetőnek fennmaradási engedélyt kell kérni a vízügyi hatóságtól¹⁰².

A Botanikus kert kútjának kivitelezése a vízjogi létesítési engedélytől¹⁰³ eltérően történt, hiszen a kút talpmélysége az engedélyben előírányzott 30 m helyett 53 m mélységgel¹⁰⁴ valósult meg. Ezen túlmenően a kút üzemeltetésére az Egyetem nem rendelkezett vízjogi üzemeltetési engedéllyel¹⁰⁵.

A 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet szerint az ivóvíz közműhálózatba kapcsolt házi ivóvízhálózatot helyi vízbeszerzéshez kapcsolt vezetékkel összekötni nem szabad¹⁰⁶.

Az ÁNTSZ Regionális Intézete megállapította¹⁰⁷, hogy a Botanikus kertben üzemelő öntözővíz kutat¹⁰⁸ és a hozzá tartozó öntözővíz hálózatot, valamint a városi ivóvízhálózatot – szabálytalanul – összekötötték. Mivel a kútaknában lévő csapból és a kerti csapból vett mintában¹⁰⁹ egyaránt határérték többszörösét meghaladó atrazin, dezetil-atrazin és metolaklór értékeket mértek, a közegészségügyi hatóság rögzítette, hogy a vizek keveredése nem zárható ki.

A rendelkezésemre álló dokumentumok alapján megállapítom, hogy az Egyetem ugyan kért engedélyt a kút létesítéséhez a vízügyi hatóságtól, azonban az abban foglalt előírásokat nem tartotta be. Ezen túl a kutat úgy helyezte üzembe, hogy arra üzemeltetési engedéllyel nem rendelkezett, az engedélytől való eltérést pedig fennmaradási engedély kérésével – a jogszabályi előírásokat figyelmen kívül hagyva – nem rendezte. Figyelmen kívül hagyta továbbá azt a jogszabályi előírást, amely szerint az öntözővíz hálózatot és az Egyetemet ellátó ivóvízhálózatot tilos összekötni. *Az Egyetem eljárása összeegyeztethetetlen a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével.*

Megállapítom azt is, hogy mind a DMRV Zrt, mind az Egyetem megsértette a Kvt. és a Vgtv., illetve a kapcsolódó jogszabályok engedélyezésre, illetve környezethasználatra vonatkozó előírásait, amelyek révén az egészséges környezethez és az egészséghöz való joggal összefüggésben visszásságot okoztak.

3. A vízminőség vizsgálata, a vízmintavételi hely kijelölése és reprezentativitása

Az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről szóló 98/83/EK Irányelv¹¹⁰ szerint az ivóvíz vonatkozásában előírt minőségi követelmények megfelelési helye az elosztó hálózatból szolgáltatott víz esetén a létesítményen belül az a pont, ahol az általában az emberi fogyasztás céljára történő vízkivételre használt csapból kilép. Ezzel összhangban rendelkezik a 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet úgy, hogy a határérték a megfelelő mintavételi módszerrel a fogyasztói csapnál vett vízmintára vonatkozik és jellemző kell, hogy legyen a fogyasztó szervezetébe jutó heti átlagos mennyiségre¹¹¹.

A víz minőségének elosztó hálózatból származó víz esetében a létesítményen belül azon vízkivételi helyen kell megfelelnie az előírásoknak, ahol emberi fogyasztás céljára rendeltetésszerűen vételeznek vizet¹¹². A 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet szerint az ivóvízvételi hely az ivóvizet szállító vezeték azon része, ahol a beépített szerelvények rendeltetésszerű használatával a vezetékbeli ivóvíz fogyasztása lehetséges¹¹³.

Az ivóvízellátás biztonsága szempontjából az egyik meghatározó kérdés az, hogy hol jelölik ki azokat a mintavételi helyeket, melyeken rendszeres időközönként ellenőrzik a fogyasztásra kerülő víz minőségét.

Annak ellenére, hogy az Egyetem vízellátását négy, a rendszerbe különböző helyeken bekapcsolt kút biztosította, a 2010-es felülvizsgálat előtt hálózati mintavételi helyként csupán egyetlen hely, az Egyetem óvodája volt kijelölve. A szennyezés detektálását követően az ÁNTSZ Regionális Intézete további két mintavételi helyet¹¹⁴ jelölt ki: az Egyetem központi konyháját és – az Egyetem központi létesítményeitől és a kollégiumoktól távol eső – a Gödöllő, Szabadság út 97. szám alatti állatorvosi rendelőt.

A korábban kijelölt egyetlen hálózati mintavételi hely nyilvánvalóan nem volt reprezentatív tekintetben, nem volt elegendő ahhoz, hogy a DMRV Zrt. folyamatosan monitorozni tudja a hálózati víz minőségét, s ez által biztosítsa a jogszabályi előírásoknak való megfelelést.

A felülvizsgálat során 2010-ben kijelölt mintavételi helyek szintén nem reprezentatív minden fogyasztási hely (például a kollégiumok) tekintetében. Ennek megfelelően az Egyetemen szolgáltatott víz minőségének folyamatos ellenőrzése és nyomon követése jelenleg is aggályos.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy sem a DMRV Zrt., sem az ÁNTSZ Regionális Intézete nem járt el kellő körültekintéssel, nem vette figyelembe a jogszabályi előírásokat, amikor eredetileg csupán egy – egyébként a városi hálózatból érkező víz minőségének ellenőrzésére alkalmas – mintavételi helyet jelölt ki, és nem biztosította az egyetemi kútcsoport egyes kútjaiból ellátott hálózati részekből szolgáltatott víz folyamatos ellenőrzését. Ezzel ugyancsak az egészséghöz és az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot okoztak, és nem zárható ki a visszásság megismétlődése.*

A 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet szerint az üzemeltetés során a vízmintavételi lehetőséget a vízügyi hatóság által meghatározott helyeken biztosítani kell¹¹⁵. A jogszabály ugyanakkor nem írja elő, hogy a mintavételi helynek reprezentatívnak kell lennie az ellátott létesítményben az ivóvízhasználat szempontjából¹¹⁶, illetve hogyan kell a mintavételi helyeket kijelölni olyan ellátó rendszerek esetében, ahol a nyers víz több kútból származik, és a kutak egymástól függetlenül, több ponton táplálnak be a rendszerbe¹¹⁷.

A 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet szintén rögzíti, hogy a vízmintavételi helyeket a vízellátó rendszer üzemeltetője az illetékes népegészségügyi szakigazgatási szervvel egyeztetve jelöli ki¹¹⁸. Ez a jogszabály sem határozza meg azonban részletesen, hogy a kiválasztásra kerülő mintavételi helynek milyen követelményeknek kell megfelelnie, és hogyan kell eljárni a több kútból, több bekötéssel rendelkező belső hálózatok esetében.

Megállapítható, hogy jogszabályok nem tartalmazznak egyértelmű, megfelelő részletességű szabályozást a gödöllői ivóvízszennyezéshez hasonló helyzetek megelőzésére, ami jogbizonytalanságot teremt. Ezek a szabályozási hiányosságok is hozzájárulhattak ahhoz, hogy az Egyetem óvodáján kívül – amelyet egyébként a városi ivóvízhálózat lát el – nem jelöltek ki mintavételi helyet, így nem vált korábban ismertté, hogy az Egyetem menzáján és a kollégiumban nitráttal és növényvédő szerrel szennyezett a hálózati víz.

4. Az ivóvíz minőségére vonatkozó határértékek teljesülése

A 21/2002. (IV. 25.) KöViM rendelet tartalmaz rendelkezéseket – többek között - a víztermelő kutak vize vízkémiai jellemzőinek vizsgálati rendjére vonatkozóan. E rendelet előírásainak¹¹⁹ megfelelően a vízmű üzemeltetője gondoskodik arról, hogy a vízbázis vizét és a már kitermelt vizet szennyeződés ne érje, valamint, hogy a szolgáltatott (felhasználásra kerülő) víz minősége megfeleljen a közegészségügyi előírásoknak, az ivóvízminőségű vízre vonatkozó jogszabályokban előírt fizikai, kémiai, biológiai, bakteriológiai követelményeknek.

Rögzíti továbbá, hogy ha a vízminőség nem felel meg a hivatkozott követelményeknek, akkor erről az üzemeltető – az üzemeltetési szabályzatban előírt módon – haladéktalanul értesíti a fogyasztókat, az érintett önkormányzatot, a vízügyi hatóságot és a közegészségügyi hatóságot. Ez utóbbi hatóság dönt az üzemeltetés további feltételeiről. E mellett rendszeres ellenőrzési kötelezettséget is előír¹²⁰ az üzemeltetőre a hasznosított vízbázis vize, illetve a hálózatba juttatott ivóvíz fizikai, kémiai, bakteriológiai – szükség szerint biológiai, toxikológiai – minőségének rendszeres ellenőrzése tekintetében.

A szabályozás a csapvíz minőségére fókuszál, vagyis a szennyezett kút vize is felhasználható, ha például vízkezelés vagy/és higulás révén biztosított a csapvíz megfelelősége. A nyers víz tekintetében az ivóvízminőség – sem az EU-s, sem a hazai jogban – nem követelmény. Nincs olyan jogszabályi előírás, ami megtiltana, hogy szennyezett vízü kút vizét felhasználják közüzemi vízellátáshoz. Arra sincs jogi norma, hogy ha a kút nyers vizének szennyezettsége ismertté válik, azt az üzemeltetőnek jelentenie kellene az ÁNTSZ vagy a vízügyi hatóság felé. A jelentési kötelezettség csak a hálózati mintavételi helyen észlelt szennyezés esetére vonatkozik.

Ennek különösen az olyan helyzetekben van nagy jelentősége, amikor a kutak nem egy központi víztározóba termelnek, ahol megtörténik a különböző kutak nyers vizének keveredése és ellenőrzik a tározóból a hálózatba betáplált víz minőségét, hanem a kutak közvetlenül a hálózat valamelyik ágára vannak bekötve, és a keveredés a hálózatban következik be, mértéke pedig a hálózaton belüli nyomásviszonyoktól és a fogyasztási helyek megcsapolási viszonyaitól függ.

Az egyetemi ellátó rendszer esetében ez utóbbi helyzet áll fenn¹²¹. Budapest Főváros Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szerve 2011. szeptember 8-án a DMRV Zrt. Gödöllői Üzemigazgatóság irányítása alatt lévő vízmű egységeknél szemlét tartott. A jegyzőkönyv szerint közvetlenül a városi hálózatra termel a D-23 és D-25 jelű kút. A közvetlenül hálózatra termelő és gerincvezetésekről leágaztatott kutak vize klórozás nélkül jut a fogyasztókhoz. A jegyzőkönyv a következőket is tartalmazza: „Az ellenőrzésen felmerült, hogy a közvetlen hálózatra termelő kutak és a kutak gerincvezetéseiről ellátott ingatlanok hálózatainak vízminősége nem minden esetben ellenőrizhető, mert az ellátási területen nincs közintézmény, amely mintavételi helyként kijelölhető lenne. Ebben az esetben az Üzemeltető a kutakból vesz rendszeresen vízmintát. Bakteriológiai kifogásoltság esetén a kutat kifertőtleníti és csak megfelelő eredmény után köti ismételten hálózatra.”

A tárgyi ügyben az ellátás biztonságát csökkentette az, hogy az ivóvízellátó rendszerben kijelölt mintavételi hely nem volt reprezentatív, így csak a kútvízre vonatkozó vízminőségről rendelkezett ismeretekkel a DMRV Zrt. Csökkentette az ellátás biztonságát az is, hogy nem vizsgáltak minden olyan szennyezőanyagot (például atrazint), melynek potenciális megjelenésére számítani lehetett volna egyrészt a vízbázis területén végzett tevékenységek, másrészt a szennyezőanyagok együttes előfordulására vonatkozó általános ismeretek, továbbá a térségből már rendelkezésre álló adatok alapján (például a 2010 év elején mért nitrát határérték túllépésre¹²²).

A DMRV Zrt. azzal, hogy az észlelt kútvíz szennyezés okainak felderítése érdekében nem tette meg a szükséges intézkedéseket, az egészséghez és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okozott.

5. Az Egyetem, mint oktatási létesítmény fenntartójának tájékoztatási kötelezettsége

A 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet rögzíti¹²³, hogy egészségügyi, oktatási és szociális létesítmény esetén a közösségi létesítmény fenntartójának kell gondoskodnia a vízbiztonság fenntartásáról annak érdekében, hogy a jogszabályban előírt követelmények a vízhasználat tényleges helyén teljesüljenek. Meghatározza továbbá az ivóvízbiztonság¹²⁴ fogalmát. A szerint az ivóvízbiztonság: „az ivóvízfogyasztáshoz, illetve használathoz kapcsolódó, ivóvíznyerésre szolgáló, vízkezelő és ellátó rendszerben, házi ivóvízhálózatban és vízvételre szolgáló helyeken elérhető legkisebb egészségkockázatot jelentő minőségi és működési jellemző”.

Az Egyetem a 2010. június 24-én és július 6-án vett minták akkreditált laboratóriumi vizsgálata alapján egyértelműen tudomást szerzett arról, hogy az egyetemi hálózatban emberi fogyasztásra szánt ivóvíz a megengedett határértéknél¹²⁵ magasabb nitrát, atrazin és réz koncentrációt tartalmaz. Ezt követően kért vízvizsgálatot a

közegészségügyi hatóságtól, amely (a 2010. szeptember 21-én vett minták alapján) igazolta a korábbi vizsgálatok eredményét.

Az Egyetem annak ellenére, hogy az ivóvíz határértéket meghaladó szennyezéséről már 2010 júniusában – az akkreditált laboratórium által végzett eredmények alapján – tudomása volt, *nem tette meg haladéktalanul az ilyenkor elvárható intézkedéseket*. Egyrészt nem értesítette az ismertté vált vízminőség romlásról a szolgáltatót, illetve a közegészségügyi hatóságot, másrészt nem figyelmeztette az egyetemi fogyasztókat arra, hogy az ivóvíz minősége nem felel meg az előírásoknak. Csupán akkor tett közzé tájékoztatást¹²⁶, amikor a hatósági intézkedések eredményeként az egyetemi ivóvíz ismételten teljesítette a szükséges határértékeket.

Tájékoztatási kötelezettsége elmulasztásával az Egyetem visszásságot okozott az egészséghez való joggal kapcsolatban.

6. A vízbázis biztonság és az ivóvízminőség jogi szabályozásának vizsgálata

6.1 A vízbázis biztonsága

A nitrát és a növényvédő szerek az Egyetem ivóvízellátó rendszerébe az egyetemi kútcsoport egyes kútjaiból, alapvetően a D-26/M kútból kerültek be. Tekintettel arra, hogy az egymástól több száz méterre levő kutakban is jelentkeztek ugyan azok a szennyezőanyagok, szinte biztosra vehető, hogy az ivóvízszennyezés a kutak utánpótlódását szolgáló területen beszivárgott szennyezőanyagokból származik. A szennyezést növelte a kutak építésére, üzemeltetésére, valamint a szolgáltatott víz minőségének ellenőrzésére vonatkozó egyes rendelkezések – korábbiakban már említett – figyelmen kívül hagyása is.

Azt, hogy a kutak utánpótlódását biztosító vízkészlet ne legyen szennyezett, a vízbázisvédelmi intézkedések szolgálják. Ha az ivóvízellátó hálózatba kerülő víz kellő tisztaságát nem víztisztító művel oldják meg, akkor a vízbázis biztonságba helyezésével kell elérni, hogy a termelt vízben ne legyen határérték feletti mennyiségben emberi eredetű szennyező anyag. Az egyetemi kútcsoport által termelt víz úgy került a hálózatba, hogy az abban levő szennyezőanyagok eltávolítására nem volt műszaki lehetőség, ezért az ivóvízellátás biztonsága alapvetően a vízbázis védelmétől függött.

A 123/1997. (VII. 18.) Korm. rendelet szerint az a vízbázis van biztonságban, „*amelynek felszíni és felszín alatti vízgyűjtőjén ismertek a földtani és hidrogeológiai adottságok, a víz áramlási, lefolyási viszonyai, utánpótlódásának módja és mértéke, az utánpótlódás területe, a víz minősége, az ezeket befolyásoló természeti hatótényezők és emberi tevékenységek, illetve mindezek térben és időben való változása a vízkitermelés előtti és a víztermelés hatására kialakuló viszonyok között, a kijelölt és kialakított védőterületen a vízbázist veszélyeztető tevékenységek nem folynak, illetve ha az ellenőrzés alatt álló potenciális szennyezőforrások esetleges veszélyeztető hatása intézkedésekkel még a vízbázis károsodása előtt megszüntethető*”¹²⁷. Amennyiben ezek a feltételek nem állnak fenn, végre kell hajtani a szükséges intézkedéseket azok elérése érdekében.

A vizsgált terület vonatkozásában egyértelműen megállapítható, hogy a jogszabályi feltételek csak részben teljesülnek.

A 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet szerint az ivóvízbázisok védőterületeit vízjogi engedélyezési eljárás keretében jelöli ki a vízügyi hatóság.

Annak ellenére, hogy már 1996-ban elkészült a Gödöllő Északi és a Gödöllő Déli vízbázisra vonatkozó biztonságba helyezés megalapozását előkészítő dokumentáció¹²⁸, továbbá 2003-ban lezárult a védőidomok, védőterületek lehatárolását és a szükséges vízbázisvédelmi intézkedések meghatározását szolgáló diagnosztikai vizsgálat¹²⁹ illetve a DMRV Zrt. 2004-ben az elkészült dokumentáció alapján kezdeményezte a védőterületek kijelölését¹³⁰, de az a mai napig nem történt meg.

A Felügyelőség előzetesen lehatárolta a Gödöllő Északi és Déli vízbázisok védőterületét¹³¹, azonban az erről szóló határozatát – a kijelölés alapjául szolgáló diagnosztikát tartalmazó dokumentáció hibás adatai miatt – visszavonta¹³², és kiegészítő tényfeltárássra szólította fel a DMRV Zrt-t. Annak ellenére, hogy a 123/1997. (VII. 18.) Korm. rendelet¹³³ lehetővé teszi, a védőterület részleges kijelölésére sem került sor.

Tekintettel arra, hogy a Felügyelőség nem tett eleget jogszabályi kötelezettségének, és a rendelkezésére álló dokumentáció ellenére a vízbázis védőterületét – részlegesen – sem jelölte ki, sérült az egészséges környezethez való jog.

Az ivóvízbázisok védőterületeinek kijelölése nemcsak Gödöllő területén hiányzik. Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási tervéről szóló 1042/2012. (II. 23.) Korm. határozat (a továbbiakban: vízgyűjtő-gazdálkodási terv) szerint országszerte nagy elmaradás mutatkozik a sérülékeny ivóvízbázisok védőterületeinek kijelölésében és a biztonságba helyezéshez szükséges intézkedések végrehajtásában. A vízbázisok kijelölése, az erre vonatkozó határozatok meghozatala – a hatóságok rendelkezésére álló anyagi és humán erőforrások hiánya miatt – nem folyik kellő ütemben, ami veszélyezteti Magyarország vízellátásának biztonságát, az egészséges környezethez való jog érvényesülését. Ezért az Alaptörvény P) cikkével összhangban folytatni kell a vízbázisok diagnosztikai felmérését és a vízbázisok kijelölését.

A gödöllői vízbázis biztonságával kapcsolatban a térség egésze vonatkozásában ugyan ismertek a földtani és hidrogeológiai adottságok, azonban részleteiben, így az egyetemi kútcsoportra vonatkozóan nincsenek kellő ismeretek a lefolyási viszonyokról, az utánpótlódásról.

A víz minősége tekintetében sem áll rendelkezésre megfelelő adatsor annak ellenére, hogy a Déli vízbázis területén már 1996-ban ismertté vált – majd 2001-ben és 2007-ben ismételtén kimutatták –, hogy a rétegvízben atrazin fordul elő, illetve jelentős a nitrát szennyezettség.

A vízbázis diagnosztikai vizsgálat eredményeként megfogalmazták a vízbázis biztonságba helyezéséhez szükséges intézkedéseket is¹³⁴. Már 2003-ban javasolták a D-26 kút leállítását¹³⁵ és melléfúrások felújítását¹³⁶. Megállapították, hogy a közcsatorna-hálózattal ellátott, de bekötésekkel nem rendelkező ingatlanokon folyó szennyvízszikkasztást fel kell számolni, az akkor még nem csatornázott, lakott területeken az ebből származó terhelést pedig csökkenteni kell¹³⁷. A mezőgazdasági területeken folyó trágyázás és növényvédő szer használat vizsgálatára azonban kisebb figyelmet fordítottak¹³⁸.

A vízbázis diagnosztikai vizsgálat keretében a mezőgazdasági típusú szennyezőforrások feltárására három fúrás mélyítettek, melyek egyike¹³⁹ az Egyetem kísérleti telepén található. A talaj- és földtani közeg vizsgálatok itt a másik két kúthoz képest nagyobb nitrát koncentrációt, azaz a mélység felé való bemosódást mutattak¹⁴⁰.

Az egyetemi kutakat annak ellenére sem vizsgálták, hogy a kutak hidrogeológiai védőterületének egy részén intenzív mezőgazdasági tevékenységet folytattak. Erre a vízbázis diagnosztika keretében sem fordítottak kellő figyelmet, holott a termőföld eredetű jelentős nitrát szennyezés esetében fennáll a veszélye a növényvédő szerek talajvízbe történő bemosódásának is. A diagnosztika keretében létesített, magas nitrátkoncentrációt mutató megfigyelő kutak esetében sem vizsgálták, található-e azok vízében növényvédő szer maradék¹⁴¹.

A víz minőségét befolyásoló emberi tevékenységek közül a hangsúlyt a pontszerű szennyezőforrásokra helyezték, és jelentőségénél kisebb mértékben vizsgálták a mezőgazdasági tevékenység hatásait, vagyis figyelmen kívül hagyták a térség nitrátérzékeny minősítését, illetve, hogy a vízbázis több kútjában mértek magas nitrát koncentrációt a lakott területektől viszonylag távol is.

Az előzőek miatt a kutak körüli monitoring kutak helyének kiválasztása nem volt megfelelő, hiszen azok elhelyezkedése nem tette lehetővé, hogy a nitrátszennyezettséget mutató D-25, D-26 és D-28 kutak körzetében a mezőgazdasági területek irányából áramló talajvíz minőségét megfigyeljék¹⁴².

Az atrazinnak, mint lassú lebomlású szernek olyan területen való használata, ahol az elérési idő 180 nap és 5 év között van, már önmagában is veszélyt jelent a vízbázisra. A veszélyeztetettséget jelentősen növeli, ha meghibásodott kutak üzemeltetnek olyan vízbázison, ahol – akár csak a külső hidrogeológiai védőterületen – ilyen növényvédő szert használtak. A vízbázis károsodásának valószínűségét tovább növeli, ha nagy mennyiségű csapadék következtében a szer egy része a talajvízbe mosódik, és onnan – oldalirányban – a kutak felé már viszonylag gyorsan terjed¹⁴³.

A 123/1997. (VII. 18.) Korm. rendelet szerint növényvédő szerek alkalmazása a külső védőövezetben, illetve a belső és a külső hidrogeológiai védőterületen a környezeti hatásvizsgálat, illetve a környezetvédelmi felülvizsgálat, és az ezeknek megfelelő tartalmú egyedi vizsgálat eredményétől függően engedhető meg.¹⁴⁴ A hatályos előírások¹⁴⁵ szerint azonban a környezeti hatásvizsgálat, illetve a környezetvédelmi felülvizsgálat előírásai alapvetően nem e kérdés kezelésére irányulnak, emiatt az esetek nagy többségében ezeknek megfelelő egyedi vizsgálatot kellene alkalmazni. Azok szabályai azonban nehezen adaptálhatók a növényvédő szerek felhasználására.

A 123/1997. (VII. 18.) Korm. rendelet a növényvédő szer használat tekintetében egyéb speciális rendelkezést nem tartalmaz, csupán a védőterületen történő növénytermesztésre fogalmaz meg előírásokat. E szerint a hidrogeológiai védőövezetek területén folytatott növénytermesztésre a külső védőövezetre vonatkozó előírakat kell értelemszerűen alkalmazni¹⁴⁶, vagyis a növénytermesztéssel összefüggésben meg kell állapítani, hogy az milyen hatással van a védelemben részesülő vízre. Ehhez vizsgálni szükséges a termőtalajt, a víz fölötti képződményeket és a vizet. A vizsgálati eredmények alapján meg kell állapítani, hogy a növénytermesztés okozott-e kimutatható károsodást a vízben, illetve a termőtalaj és a víz fölött elhelyezkedő képződmények állapotából lehet-e arra következtetni, hogy meghatározott időn belül előáll a víz károsodásának veszélye, vagy nem. Ez a rendelkezés nemcsak a trágyázás eredményeként bekövetkező nitrátosodás veszélyére, hanem a növényvédő szerek használatából eredő szennyezésre is vonatkozik.

A Korm. rendelet a mezőgazdasági területekre nem ír elő vízminőségi monitorozási kötelezettséget.

Fentiek alapján megállapítom, hogy az egyetemi kutakon és azok védőterületein nem végezték el a növényvédő szer használatból származó környezetterhelési felmérést, és értékelését sem a vízbázis diagnosztika keretében, sem azt követően¹⁴⁷.

A 123/1997. (VII. 18.) Korm. rendelet hiányos abból a szempontból is, hogy nem ír elő tájékoztatási kötelezettséget a felhasznált trágyákról és növényvédő szerekről, így a vízmű üzemeltetőjének nincs információja arról, hogy a védőterületeken mikor, milyen és mennyi műtrágyát vagy növényvédő szert használtak. A szóban forgó tájékoztatási kötelezettség elengedhetetlenül szükséges lenne ahhoz, hogy a vízbázis védelme biztosított legyen. Ezzel a monitoring vizsgálatok hatékonyabbá, célirányosabbá válhatnak és megalapozottabbá tehetnék a termelt víz minőségét ellenőrző vizsgálatokat.

A növényvédelmi tevékenységről szóló 43/2010. (IV. 23.) FVM rendelet¹⁴⁸ a növényvédő szerekkel kapcsolatos tevékenységek végzése tekintetében a 123/1997. (VII. 18.) Korm. rendeletre utal. E jogszabály azonban alkalmazandó, speciális előírásokat e tevékenységre nem tartalmaz. A növényvédő szerek forgalomba hozatalát és felhasználásának engedélyezését szabályozó 89/2004. (V. 15.) FVM rendelet a vízbázisok védőterületén való felhasználhatósággal kapcsolatban szintén a 123/1997. (VII. 18.) Korm. rendeletre hivatkozik¹⁴⁹.

Ez azonban csak akkor lenne alkalmazható, ha a szer magyarországi forgalomba hozatalának engedélyezésének feltétele lenne az ivóvízbázis védőterületén levő felhasználhatóság feltüntetése, külön-külön nevesítve a védőterületi kategóriákat, illetve azt, hogy a szer szabad-e alkalmazni a vízbázisok külső, belső hidrogeológiai védőterületén. Amennyiben igen, rögzíteni kellene, mi a megengedett legnagyobb koncentráció egyszeri kijuttatás esetén, az mennyi idő múlva ismételtelhető meg, illetve évenként hány kezelés végezhető.

A 123/1997. (VII. 18.) Korm. rendelet szerinti állapotfelmérések csak a korábban alkalmazott szerek hatására vonatkozhatnak, az újonnan forgalomba kerülő szerek felhasználhatóságára nem¹⁵⁰. Erre tekintettel a forgalomba hozatal megvalapozó vizsgálatok keretében – az EU vonatkozó irányelveinek¹⁵¹ és az azokkal harmonizáló hazai szabályozásnak¹⁵² megfelelően – kiemelt figyelmet kellene fordítani arra, hogy a szer hogyan viselkedik földtani közegben (az ún. háromfázisú zónában), hogyan a felszín alatti vízben, mennyi a felezési idő, mennyi idő alatt várható az emberi egészségre és a környezetre már semmilyen veszélyt nem jelentő anyagokra történő teljes lebomlása, illetve milyen koncentrációban és mennyiségben lehet az egyes ivóvízbázis-védelmi területeken felhasználni¹⁵³.

A 89/2004. (V. 15.) FVM rendelet azért is pontosításra szorul, mert egyrészt szinonimaként használja a „felszín alatti víz” és a „talajvíz” kifejezéseket¹⁵⁴, másrészt azok a rendelkezések, amelyek megfogalmazásában a „talajvíz” szó szerepel, formailag nem alkalmazandó a karsztvízes területekre, a partiszűrésű és a rétegvízbázisok területén pedig csak a talajvízre alkalmazandó. Ez az értelmezés és jogalkalmazás ugyanakkor ellentétes a Víz Keretirányelv előírásaival¹⁵⁵. Indokolt lenne továbbá a rendelet fogalomrendszerét a vízgazdálkodási joganyagban használt definíciókhoz igazítani¹⁵⁶.

Az előzőek alapján megállapítom, hogy a növényvédő szerek felszín alatti vízbázisok környezetében való használatát szabályozó jogszabályi előírások hiányosak, ami miatt a vízbázisok védeltségi szintje és – ebből eredően – az egészséges környezethez való jog érvényesülése nem biztosított teljes körűen.

6.2. Az ivóvíz vizsgálandó komponensei

A 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet szerint a vízmű üzemeltetője, illetve az élelmiszer-vállalkozás köteles gondoskodni arról, hogy az ivóvíz minőségét – ivóvízvizsgálatra akkreditált laboratórium, az illetékes hatósággal egyeztetett vizsgálati program szerint – ellenőrizze. Ha az ivóvizet fertőtlenítik, az üzemeltető köteles gondoskodni az alkalmazott fertőtlenítés hatékonyságának ellenőrzéséről és biztosítani, hogy a fertőtlenítőszer melléktermékeiből származó szermaradvány az ivóvízben – a fertőtlenítő hatás veszélyeztetése nélkül – a lehető legalacsonyabb szintű legyen, a jogszabályban meghatározott határértékeket ne lépje túl¹⁵⁷.

A vizsgálandó paramétereket a vízbázis és a vízellátó rendszer adottságait figyelembe véve kell meghatározni¹⁵⁸. Ugyanakkor növényvédő szer jelenlétének vizsgálata csak akkor kötelező, ha azt a hatóság előírta, vagy ha valamilyen okból ismertté vált a határérték túllépése. Ha tehát a vizsgálandó komponensek körét meghatározó hatóság nem tud arról, hogy a vízbázison folyó mezőgazdasági tevékenységek következtében milyen szennyezőanyagok megjelenésének veszélye várható, akkor – figyelembe véve a vizsgálatok elvégzésének magas költségét – vizsgálatot nem rendel el.

Előzőeket támasztja alá a gödöllői vízvizsgálatok rendje: a hatóság ugyanis akkor írta elő az atrazin vizsgálatát, amikor más, eseti vizsgálat kapcsán már ismert volt, hogy jelentős határérték túllépés áll fenn. Emiatt nem állapítható meg, hogy az ilyen jellegű szennyezettség mikor keletkezett, mennyi ideje veszélyeztette a nem megfelelő vízminőség a fogyasztók egészségét. Az ilyen vizsgálati rend sérti az elővigyázatosság elvét.

A 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet szerint csak azokat a peszticideket kell rendszeresen vizsgálni, amelyek az adott vízellátó rendszerben jelen lehetnek¹⁵⁹. Erre vonatkozóan évente ad tájékoztatást az Országos Tisztifőorvosi Hivatal. Az egészséges környezethez való jog biztosítása érdekében jogszabály által való meghatározást igényelnének azok a követelmények, amelyek kötelező jelleggel érvényesülő iránymutatásként szolgálhatnának a vizsgálandó paraméterek és a vizsgálati rend tekintetében. Ennek indokoltságát az támasztja alá, hogy az ország ivóvízellátásának kétharmadát a gödöllői vízbázishoz hasonló, sérülékeny vízbázisok biztosítják.

A gödöllői ivóvízszennyezés tanulságai alapján időszerű a 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet felülvizsgálata, mivel a jelenlegi vizsgálati rend nincs tekintettel a szennyezőanyagok együttes előfordulási valószínűségeire. A norma nem írja elő mezőgazdasági eredetű magas nitrátszennyezés esetén a hosszú lebomlási idejű növényvédő szerek jelenlétének vizsgálatát. A vizsgálati rend figyelmen kívül hagyja a vízbázis sérülékenységre vonatkozó vizsgálatok, valamint az egyes védőzónák rövidebb elérési idejére vonatkozó értékek, és a vízbázison folytatott potenciális szennyező tevékenységekből esetleg bemosódó szennyező anyagok lebomlási idejére vonatkozó kapcsolatot. Nem rendelkezik arról sem, hogy ha a vízbázis valamelyik kútjában olyan szennyezőanyagot detektálnak, ami a vízbázis másik kútjának térségében is végzett tevékenységből származhat, e komponens valamennyi, potenciálisan érintett kútban is vizsgálni kell.

Indokolt a 21/2002. (IV. 25.) KöViM rendelet felülvizsgálata is, mivel a nem védett felszín alatti vízkivételi művekből – amilyen a gödöllői vízbázisok kútjainak jelentős része – termelt víz minőségét gyakrabban és részletesebben kell vizsgálni, mint a védett vízkivételi művek vizét.

A rendelet meghatározza, mely esetekben kell, hogy sor kerüljön rendszeres alapvizsgálatra¹⁶⁰, és mikor alapállapot vizsgálatra¹⁶¹. Az atrazin és a trícium vizsgálata minden alapállapot vizsgálat keretében kötelező¹⁶². Előírja továbbá, milyen jellemzővel bíró kutakat kell a vízügyi hatóságnak ismételt alapállapot vizsgálatra kijelölnie¹⁶³. A vizsgálatom alapját képező ivóvízszennyezés tanulságai alapján a szóban forgó jogszabály felülvizsgálata az is

indokolja, hogy a D-26 és a D-28 jelű kutakban hiába mutattak ki jelentős nitrátszennyezést, a hatályos szabályozás szerint e kutak vízminőségi alapvizsgálata nem kötelező.

Álláspontom szerint indokolt lenne hat évente megismételni az alapállapot vizsgálatot minden olyan kútnál, ahol az évenkénti alapvizsgálatok bármelyik komponensből jelentős és folyamatosan emelkedő koncentrációt mutatnak; ahol bármilyen olyan változást észlelnek, ami arra utalhat, hogy a kút állapota jelentősen romlott az építéskori állapothoz képest, illetve ha növényvédő szert vagy veszélyes szennyező anyagot mutatnak ki a (B) szennyezettségi határérték felét elérő mennyiségben.

Az évenkénti alapvizsgálatok keretében vizsgálni kellene továbbá az atrazin jelenlétét minden olyan kút esetében, melynek vize nitráttal szennyezett és a kút kijelölt védőterületén vagy becsült utánpótlódási területén növényvédő szeres gyomirtást végeztek olyan mennyiségben, hogy az potenciális veszélyt jelenthet a vízbázisra, illetve a kút vízminőségére.

Összegzés

A felszín alatti víz védelme kiemelt fontossággal bír, mert az ivóvízellátáshoz szükséges vízmennyiséget túlnyomó részben a felszín alatti vízkészletből biztosítják. Erre tekintettel a felszín alatti vizek szennyezettsége nem kizárólag környezetvédelmi problémát jelent, de adott esetben az ivóvízellátás biztonságát is veszélyeztetheti.

Vizsgálatom alátámasztotta, hogy az Alaptörvény P) cikkében rögzített alapelv, vagyis a vízkészlet védelmének, fenntartásának és a jövő nemzedék számára való megőrzésének célkitűzésére figyelemmel, a gödöllői víztermelésben résztvevő intézményeken és hatóságokon kívül az egyéb környezethasználók, de nyilvánvalóan a mezőgazdasági termelésben részt vevők felelőssége is megállapítható. A felelősség nemcsak az ivóvízhálózatban lévő víz minőségére korlátozódik, hanem a vízbázis védelmének megőrzésére is kiterjed.

Az egészséghez és az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot okozott a DMRV Zrt., az Egyetem, illetve az érintett hatóságok mulasztása, mert nem tettek eleget a megelőzéssel, a vízbázis megfelelő védelmének biztosításával, továbbá a kutak és az ivóvízellátó rendszer üzemeltetésével összefüggő kötelezettségeiknek.

Gödöllő Északi és Déli vízbázisára vonatkozóan a biztonságba helyezés megalapozását előkészítő dokumentáció már 1996-ban elkészült, illetve 2003-ban lezárult a védőidomok, védőterületek lehatárolása és a szükséges vízbázisvédelmi intézkedések meghatározását szolgáló diagnosztikai vizsgálat. Ezen kívül a DMRV Zrt. 2004-ben kérelmet nyújtott be a védőterületek kijelölésére. A Felügyelőség erre vonatkozó döntést nem hozott, sőt, a vízbázis előzetes kijelöléséről szóló, 2010-ben kiadott határozatát visszavonta, s a jogi szabályozás előírása ellenére elmulasztotta a védőterület részleges kijelölését is.

A DMRV Zrt. az Egyetem vízellátását biztosító D-26/M jelű kutat úgy létesítette, hogy nem rendelkezett jogerős vízjogi létesítési engedéllyel, a kút városi hálózatra történő bekötését pedig annak ellenére megkezdte, hogy arra vonatkozó üzemeltetési engedéllyel nem rendelkezett.

Az Egyetem a botanikus kert kútjának létesítésére kért engedélyt, azonban az abban foglalt előírásokat nem tartotta be. Sőt, a kutat úgy helyezte üzembe, hogy arra üzemeltetési engedéllyel nem rendelkezett, illetve az engedélytől való eltérés miatt – a jogszabályi előírások figyelmen kívül hagyásával – fennmaradási engedélyt nem kért.

Az Egyetem – az azt tiltó jogszabályi rendelkezés ellenére – engedély nélkül összekötötte az öntözővíz hálózatot a városi ivóvízhálózattal. Ennek következtében az öntözővíz keveredhetett a városi hálózatról szolgáltatott vízzel, így ez is hozzájárulhatott ahhoz, hogy a fogyasztott víz nem felelt meg az ivóvíz minőségére vonatkozó jogszabályi előírásoknak.

Annak ellenére, hogy a terület vízellátását a városi ivóvízhálózat és négy kút biztosította, a szennyezés ismertté válását megelőzően csupán egyetlen hálózati hely volt mintavételi helyként kijelölve az ivóvízminőség ellenőrzésére, ami azonban városi hálózati ivóvíz volt. Ebből eredően az Egyetemen – beleértve a kollégiumot is – az ivóvíz ellenőrzés nélkül került a fogyasztókhoz.

Megállapítható, hogy sem a szolgáltató DMRV Zrt., sem a közegészségügyi hatóság nem járt el kellő körültekintéssel, nem vette figyelembe a reprezentatív mintavételi hely kijelölésére vonatkozó előírásokat. A szennyezés detektálását követően a hatóság további két mintavételi helyet jelölt ki, azonban ezek sem voltak teljes körűen reprezentatívak, mert maradtak olyan létesítmények, melyek ivóvízellátását szolgáló hálózatba közvetlenül is betápláltak nyers kútvizet.

Az Egyetem az ivóvíz határértéket meghaladó szennyezettségéről már 2010 júniusában – az akkreditált laboratórium által végzett eredmények alapján – tudott, mégsem tette meg haladéktalanul az ilyenkor elvárható intézkedéseket, nem értesítette a vízminőség romlásáról a szolgáltatót, illetve az illetékes hatóságot. Nem figyelmeztette az egyetemi fogyasztókat sem arra, hogy az ivóvíz minősége nem felel meg az előírásoknak, csupán akkor tájékoztatta őket, amikor a hatósági intézkedések eredményeként az egyetemi ivóvíz ismételtel teljesítette a megfelelő határértékeket.

A jobbiztonsággal kapcsolatos visszásságot okoz a vízbázis-védelemre, továbbá a termelt és szolgáltatott víz minőségének vizsgálatára, valamint a növényvédőszer forgalomba hozatalára vonatkozó előírások hiányossága.

A hatályos joganyag nem biztosítja hatékonyan a vízbázisok védelmét, nem fektet kellő hangsúlyt a felszín alatti vizek növényvédő szer szennyezés elleni védelmére. A víziközmű szolgáltatók nem rendelkeznek információval

arról, hogy az általuk üzemeltetett vízbázis területén milyen jellegű mezőgazdasági tevékenységet folytatnak, milyen és mekkora mennyiségű műtrágyát, illetve növényvédő szert használnak fel. A növényvédő szerek forgalomba hozatalának és felhasználásának engedélyezéséről, valamint a növényvédő szerek csomagolásáról, jelöléséről, tárolásáról és szállításáról szóló hazai jogszabály úgy vette át az EU vonatkozó joganyagát, hogy nem vette figyelembe az ivóvízbázisok hazai védőterületi rendszerét.

Intézkedéseim

1. Az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem Budapest Főváros Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szervénél* – figyelemmel a 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet 2. számú mellékletére, illetve a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról szóló 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet 13. § (2) bekezdésére –, hogy a Közép-Dunavölgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséggel, továbbá a Duna Menti Regionális Vízmű Zrt-vel együttműködve, jelöljön ki olyan, reprezentatívnak tekinthető további mintavételi helyeket a vizsgálatommal érintett területen, melyek biztosítják, hogy az Egyetem ivóvízvételi csapjaihoz csak rendszeresen ellenőrzött minőségű ivóvíz kerülhessen.
2. Az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségnél*, hogy – a vízbázisok, a távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízilétesítmények védelméről szóló 123/1997. (VII. 18.) Korm. rendelet előírásainak megfelelően – jelölje ki Gödöllő Északi és Gödöllő Déli vízbázisai védőterületeit.
3. Az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem a vidékfejlesztési miniszternél*, hogy vizsgálja meg – az érintett miniszterek bevonásával –, milyen intézkedések tehetők az ivóvízbázisok védőterületei kijelölésének gyorsítása, a biztonságba helyezéshez szükséges intézkedések megtétele, az e területen tapasztalható elmaradás mielőbbi felszámolása, az üzemelő vízbázisok üzemeltetői felelősségébe tartozó feladatok elvégzéséhez szükséges feltételek biztosítása érdekében.
4. Az Ajb. 37. §-a alapján *felkérem a vidékfejlesztési minisztert, hogy*,
 - készítsen előterjesztést Magyarország Kormánya részére a vízbázisok, a távlati vízbázisok, valamint az ivóvízellátást szolgáló vízilétesítmények védelméről szóló 123/1997. (VII. 18.) Korm. rendelet olyan módosítása érdekében, amely
 - a) meghatározza az üzemelő vízbázis biztonsága érdekében szükséges, a vízjogi engedélyes felelősségébe tartozó monitoring kötelezettség részletes szabályait;
 - b) megteremti a külső védőterületen, valamint a hidrogeológiai védőövezeteken folytatott növénytermesztésre vonatkozó szabályok összhangját egyrészt a vizek mezőgazdasági eredetű nitrátszennyezéssel szembeni védelméről szóló 27/2006. (II.7.) Korm. rendelet vonatkozó rendelkezéseivel, másrészt csökkenti a növényvédő szerek alkalmazásából származó potenciális veszély lehetőségét;
 - c) megfelelően rendezi a rendelet 5. számú mellékletében foglaltakat, különösen annak a mezőgazdasági tevékenységekre vonatkozó részének a növényvédő szerek alkalmazására vonatkozó előírásait;
 - d) szabályozza, hogy az ivóvízbázisok védőterületein, védőövezetein csak olyan növényvédő szerek alkalmazhatók, melyek lebomlási ideje rövidebb, mint az adott védőterület, védőövezet kijelölésének alapjául szolgáló elérési idő alsó határa;
 - e) a jelentésben foglaltaknak megfelelően tartalmazza a vízmű üzemeltetője és a védőterületen, illetve védőövezeteken növénytermesztést végző mezőgazdasági termelők közötti kapcsolattartás alapvető szabályait, és meghatározza a mezőgazdasági termelők által végzett trágyázásra, valamint növényvédő szer használatra a vízmű üzemeltetője felé történő adatszolgáltatási kötelezettség tartalmát;
 - f) meghatározza továbbá a sérülékeny vízbázis védelme érdekében szükséges előírások be nem tartása, a kötelező intézkedések elmulasztása esetén alkalmazható jogkövetkezményeket;
 - vizsgálja felül a felszín alatti vízkészletekbe történő beavatkozás és a vízkútúrás szakmai követelményeiről szóló 101/2007. (XII.23.) KvVM rendeletet és módosítsa úgy, hogy az annak előírásait figyelmen kívül hagyó kivitelezés és üzemeltetés esetén legyen lehetőség megfelelő szankció alkalmazására;
 - vizsgálja felül a víziközművek üzemeltetéséről szóló 21/2002. (IV.25.) KöViM rendeletet és
 - a) egészítse ki az alapállapot vizsgálat megismétlésére vonatkozó előírásokat olyan rendelkezéssel, melynek alapján a vizsgálatot hat évenként meg kell ismételni, ha az évenkénti alapvizsgálatok bármelyik komponensből jelentős vagy folyamatosan emelkedő koncentrációt mutatnak, vagy bármilyen olyan változást észlelnek, ami arra utalhat, hogy a kút állapota jelentősen romlott az építéskori állapothoz képest, vagy bármilyen növényvédő szert vagy a felszín alatti vizek védelméről szóló rendelet szerinti veszélyes szennyező anyagot mutattak ki a (B) szennyezettségi határérték felé elérő mennyiségben;
 - b) tegye kötelezővé az évenkénti alapvizsgálatok keretében az atrazin és származékai vizsgálatát minden olyan kút esetében, melynek vize nitráttal szennyezett és a kút kijelölt védőterületén vagy – ennek hiányában – becsült utánpótlódási területén az elmúlt évtizedekben tudottan, vagy feltételezhetően növényvédő szeres kezelést végeztek;

- a növényvédő szerek forgalomba hozatalára és felhasználásának engedélyezésére, valamint a növényvédő szerek csomagolására, jelölésére, tárolására és szállítására vonatkozó 89/2004. (V. 15.) FVM rendelet módosításával
 - a) biztosítsa a rendelet egységes és a vízgazdálkodási joganyaggal összhangban levő szóhasználatát;
 - b) határozza meg azokat a vizsgálatokat, melyeket a felszín alatti vizet termelő ivóvízbázisok védőterületén, védőövezeteiben történő növényvédő szerek felhasználhatósága tekintetében el kell végezni;
 - c) a jelentésben leírtaknak megfelelően egészítse ki a növényvédő szer hazai forgalomba hozatalára és felhasználására vonatkozó engedély, valamint a felhasználó részére szóló tájékoztató kötelező tartalmi elemeit;
 - a közegészségügyért felelős miniszter bevonásával készítsen előterjesztést Magyarország Kormánya részére a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról szóló 147/2010. (IV.29.) Korm. rendelet olyan módosítására, amely kiterjed
 - a) az ivóvízellátó hálózatokból vízminőség vizsgálat célját szolgáló mintavételek helyei kijelölésére vonatkozó szabályokra, a mintavételi helyek kiválasztására vonatkozó követelményekre, beleértve a több kútból, több bekötéssel rendelkező belső ivóvízellátó hálózatokból történő mintavétel rendjét is;
 - b) a szennyezett vízü kutak ivóvízellátó hálózatba történő bekapcsolására, illetve kiiktatására vonatkozó sajátos szabályokra úgy, hogy a lehető legkisebbre csökkenjen annak a valószínűsége, hogy a vízellátás biztonsága ilyen kutak miatt veszélybe kerülhessen.
5. Az Ajbt. 37. §-a alapján *javaslom a közegészségügyért felelős emberi erőforrások miniszterének*, hogy a vidékfejlesztési miniszter bevonásával készítsen előterjesztést a Magyarország Kormánya részére az ivóvíz minőségi követelményeiről és az ellenőrzés rendjéről szóló 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet olyan módosítására, amely figyelemmel van
- a) a szennyezőanyagok együttes előfordulási valószínűségére, különös tekintettel a mezőgazdasági eredetű nagymértékű nitrátszennyezés esetén a hosszú lebomlási idejű növényvédő szerek vizsgálatának fontosságára,
 - b) a vízbázis sérülékenységeire vonatkozó vizsgálatokra, az egyes védőterületek, védőzónák rövidebb elérési idejére vonatkozó értékek, és a vízbázison folytatott potenciális szennyező tevékenységekből esetleg bemosódó szennyező anyagok lebomlási idejére, annak érdekében, hogy megtörténhessen azon anyagok időszakonkénti vizsgálata, melyek hosszabb lebomlási idejűek,
 - c) arra, hogy ha a vízbázis valamelyik kútjában olyan szennyezőanyagot detektálnak, ami a vízbázis másik kútjának térségében is végzett tevékenységből származhat, e komponenst valamennyi potenciálisan érintett kútban is vizsgálandó legyen.

Budapest, 2012. július 23.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

- ¹ A megkeresésekre küldött válaszokhoz csatolt dokumentumokra tekintettel az ÁNTSZ Közép-Magyarországi Regionális és Gödöllői, Aszódi, Veresegyházi Kistérségi Intézeteinek külön megkeresésére nem került sort.
- ² Az Egyetem ellátó vízbázis vonatkozásában, a térség földtani, vízföldtani felépítésére vonatkozó általános ismereteken kívül több tanulmány (Gödöllő Északi Vízbázis és Gödöllő Déli Vízbázis Biztonságba helyezés megalapozását előkészítő tanulmány; Közép-Duna-völgyi Vízügyi Igazgatóság, 1996. Gödöllő Északi és Déli Vízbázisok diagnosztikai vizsgálata, Golder Associates Magyarország Kft., 2003.) is rendelkezésre áll, illetve adatforrásként felhasználhatók a kutak vízföldtani naplói, melyek az építéskori (alap) állapotot dokumentálják, valamint az üzemelő kutak vízminőségi adataira vonatkozó Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program (OSAP). Az adatszolgáltatás a statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény 8.§ (2) bekezdés, valamint az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program adatgyűjtéseiről és adatátvételeiről szóló 288/2009. (XII. 15.) Korm. rendelet (valamint a hasonló tárgyban kiadott korábbi rendeletek alapján kötelező) 1375 számú adatlap szerinti - adatszolgáltatás, melynek keretében a vízmű évente köteles megküldeni a vizsgálati eredményeket a vízügyi igazgatóságnak.
- ³ Lásd az Egyetem vízellátását bemutató térképi mellékletet.
- ⁴ Sérülékenynek tekintendő az olyan vízbázis, amelynek az 50 éves elérési idő alapján meghatározott külső hidrogeológiai védőidoma kiér a felszín alatti víz felszínéig, vagyis a felszínen hidrogeológiai védőterület kijelölésére van szükség.
- ⁵ Emiatt a víztermelés biztonsága megkívánja a belső, azaz a 0,5 és az 5 éves elérési idő alapján meghatározott belső hidrogeológiai védőterület, valamint az 5 és 50 év közötti elérési idő alapján meghatározott külső hidrogeológiai védőterület kijelölését, és a szükséges védelmi intézkedések végrehajtását.
- ⁶ 21/2002. (IV.25.) KöViM rendelet 2. § l) bekezdés, 0,2 Bq, vagy másképpen 1,6 TU
- ⁷ Vizsgálati jegyzőkönyv száma 94930. A mintavétel helye Egyetem, főépület 1108 szoba. A nitrát (67 mg/dm³), a réz (2,7 µg/dm³), az atrazin (0,47 µg/dm³) haladta meg a határértéket.

- ⁸ Vizsgálati jegyzőkönyv száma 95790. A mintavétel helye Egyetem, dékáni hivatal: konyhai csap. A nitrát (61 mg/dm^3), az atrazin ($0,32 \text{ } \mu\text{g/dm}^3$) haladta meg a határértéket.
- ⁹ Wessling Hungary Kft. Környezetanalitikai Laboratóriuma, a Nemzeti Akkreditáló Testület NAT-1-1298/2008. számon, valamint a Deutsches Akkreditierungssystem Prüfwesen GmbH német akkreditáló szervezet által DAP-PL-4155.00 számon akkreditált vizsgálólaboratórium
- ¹⁰ A paraméterek és határértékekre vonatkozó előírásokat az ivóvíz minőségi követelményeiről és az ellenőrzés rendjéről szóló 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet 1. számú melléklete tartalmazza. B) Kémiai vízminőségi jellemzők: **Nitrát:** határérték 50 mg/l . „6. A nitrát és nitrit együttes koncentrációjára a következő feltételeknek teljesülnie kell: $[\text{nitrát}]/50 + [\text{nitrit}]/3 \leq 1$. A szögletes zárójelben a megfelelő koncentrációk mg/l -ben kifejezett értékei szerepelnek. Ha a víz ennek az előírásnak nem felel meg, csecsemők ételének, tápszerének készítéséhez nem szabad felhasználni. A nitrit koncentrációja a hálózatba táplált vízben nem lehet nagyobb $0,10 \text{ mg/l}$ -nél.” **Peszticidek:** határérték $0,10 \text{ } \mu\text{g/l}$. „8. A peszticidek a következőket jelentik: szerves rovarirtók (inszekticidek), szerves gyomirtók (herbicidek), szerves gombaölők (fungicidek), szerves féregirtók (nematocidek), szerves atkairtók (akaricidek), szerves algairtók (algicidek), szerves rágcsálóirtók (rodenticidek), szerves csigairtók (szlimicidek), egyéb hasonló termékek (többek között növekedésszabályozók), valamint metabolitjaik, bomlási és reakció termékeik. Csak azokat a peszticideket kell rendszeresen vizsgálni, amelyek az adott vízellátó rendszerben jelen lehetnek. Ennek eldöntéséhez évente ad támpontot - hivatalos közlönyben - az OTH, de a helyi információk (környezetvédelmi felügyelőségek, fővárosi és megyei kormányhivatal népegészségügyi szakigazgatási szervei, növényvédelmi állomások véleményének) figyelembevételével is szükséges. 9. A határérték az egyes peszticidekre külön-külön vonatkozik. Aldrin, dieldrin, heptaklór és heptaklór-epoxid esetében a határérték $0,030 \text{ } \mu\text{g/l}$.” **Összes peszticid:** határérték $0,50 \text{ } \mu\text{g/l}$. A 8., 9. és 10. megjegyzés vonatkozik rá. „10. Az „összes peszticid” a kimutatott és mennyiségileg mért peszticidek koncentrációjának összegét jelenti.”
- ¹¹ Szent István Egyetem menza: nitrát (74 mg/l) atrazin ($0,96 \text{ } \mu\text{g/l}$), Szent István Egyetem Főigazgatóság: nitrát (74 mg/l) atrazin ($0,98 \text{ } \mu\text{g/l}$), Szent István Egyetem dékáni konyha: nitrát (72 mg/l) atrazin ($0,90 \text{ } \mu\text{g/l}$).
- ¹² Az Egyetem 24/774-2/2012 számú válaszelevele, kelt 2012. május 21-én.
- ¹³ <http://szie.hu/godolloi-kampusz-ivovize-mar-megfelel-minden-hatararteknek>
- ¹⁴ Műszaki problémák miatt a víztermelésből ideiglenesen kivonták.
- ¹⁵ Lásd az Egyetem vízellátását bemutató térképi mellékletet.
- ¹⁶ D29 és D26 jelű kút
- ¹⁷ A botanikus kert kútját az aknában elhelyezett nyomáskiegyenlítő tartályon keresztül kötötték rá az egyetemi locsoló hálózatra
- ¹⁸ 13426-4/2010. sz. határozat
- ¹⁹ Vizsgálati jegyzőkönyv (témaszám: 715/37/811701, a mintavételt végezte: VITUKI Nonprofit Kft.), a DMRV Zrt ivóvízmintáinak analitikai vizsgálata a 21/2002. (IV. 25.) KöViM rendelet szerint. Atrazin $0,69 \text{ } \mu\text{g/l}$, propazin $0,36 \text{ } \mu\text{g/l}$
- ²⁰ Gödöllő – termelőkút 2010.01.01.-2010.10.14. kémiai vizsgálati eredmények, DMRV Zrt. Ivó- és Szennyvízvizsgáló Laboratóriumok, Mintavétel ideje 2010. január 27. nitrát 67 mg/l . Mintavétel ideje 2010. április 6. nitrát 67 mg/l .
- ²¹ DMRV Zrt. 2010. október 15-én kelt levele, SZO/1951/2010.
- ²² Ivóvíz vizsgálati jegyzőkönyv (iktatószám: 2010/06317) nitrát 93 mg/l ,
- ²³ Ivóvíz vizsgálati jegyzőkönyv (iktatószám: 2010/K03256) atrazin $2,23 \text{ } \mu\text{g/l}$, dezetil-atrazin $0,64 \text{ } \mu\text{g/l}$, metolaklór $0,13 \text{ } \mu\text{g/l}$
- ²⁴ 6402-2/2010.számú határozat
- ²⁵ 22914-2/2009. számú, 2009.május6-án kelt vízjogi létesítési engedély, engedélyes az Egyetem, amely szerint a vízzel a botanikus kertet kívánják locsolni.
- ²⁶ 2010. október 21-i mintavétel
- ²⁷ A helyszíni ellenőrzés jegyzőkönyvének száma 6402-3/2010. A Botanikus kert ivóvíz vizsgálati jegyzőkönyvei és eredményei: Szociális helyiség ikt.sz.: 2010/06794. Vadbiológiai Intézet szociális helyiség ikt.sz.: 2010/06795. Botanikus kerti kút ikt.sz.: 2010/06791 – nitrát 91 mg/l . Mediterrán gyűjtemény ikt.sz.: 2010/06792 – nitrát 94 mg/l nitrit $2,1 \text{ mg/l}$. Üvegház ikt.sz.: 2010/06793 – nitrát 96 mg/l .
- ²⁸ 2010. november 8. (iktatószám: 13426-15/2010.)
- ²⁹ 13426-18/2010. számú határozat
- ³⁰ Jegyzőkönyv (iktatószám: 35992/2010.)
- ³¹ D-26/M jelű kút KTVF: 493/2009., D-29/M jelű kút KTVF: 23062/2009. számú határozat
- ³² A DMRV Zrt. az alapállapot vizsgálat eredményeit benyújtotta a Felügyelőségre 2011. február 24-én kelt levelében. A Felügyelőségnek a Vidékfejlesztési Minisztérium részére címzett, 2011.július 11-én kelt levelében foglaltak szerint az alapállapot vizsgálat eredményei alapján megállapítható, hogy az atrazin az Egyetem területén lévő kutakon túl további öt vízműkútban és három monitoring kútban is megtalálható, ezek közül ötben határérték felett, háromban ahhoz közel.
- ³³ KTVF: 3958-5/2011., a DMRV Zrt. benyújtotta a fennmaradási engedély iránti kérelmet 2011. március 18-án kelt beadványával, a Felügyelőség által engedélyezett határidő-hosszabbítást követően.

- ³⁴ A kutat a 22914-2/2009. számú vízjogi létesítési engedély alapján 2009 novemberében létesítették.
- ³⁵ A Felügyelőségnek az Egyetem részére címzett KTVF: 961-3/2011. számú levele, kelt 2011. március 2.
- ³⁶ A Felügyelőség KTVF: 7536-19/2011. számú levele, kelt 2011. július 11.
- ³⁷ A vizsgálatot a felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 19. § (2) bekezdése alapján indították: „A felügyelőség a földtani közeg, felszín alatti víz terhelésére, minőségének veszélyeztetésére, szennyezésére, károsítására vonatkozó, birtokába került információkat kivizsgálja a hatósági intézkedés igényének megállapítása és a hatósági eljárás megalapozása érdekében.”
- ³⁸ A Felügyelőség 2011. február 24-én hatósági mintavételt végzett a D-26/M jelű kútból és a próbaszivattyúzás során kitermelt felszín alatti vizeket befogadó csapadékvíz elvezető árokból. D-26/M jelű kút: nitrát 70,4 mg/l, atrazin 1,19 µg/l, propazin 0,49 µg/l, dezetil-atrazin 0,17 µg/l. Csapadékvíz elvezető árok: nitrát 69,6 mg/l, atrazin 1,04 µg/l, propazin 0,43 µg/l, dezetil-atrazin 0,18 µg/l.
- ³⁹ A 2011. május. 9-én és 10-én vett, összesen 25 db talajminta kimutatási határ alatti koncentrációban tartalmazott atrazint, és annak bomlástermékeit.
- ⁴⁰ A 6/2009. (IV. 14.) KvVM-EüM-FVM együttes rendelet
- ⁴¹ A vízmű és monitoring kutak szűrőzését tekintve a szennyezés kevés kivételtől eltekintve az első vízadó réteget érinti.
- ⁴² A Fóti vízbázis a területtől mintegy 10 km-re, északnyugatra helyezkedik el. E vízbázis érintettségéből következik, hogy nagy terület szennyeződött.
- ⁴³ A növény- és talajvédelmi igazgatóság 22.2/41-2/2011. számú (2011. január 12-én kelt) végzésével értesítette a hivatalból indított eljárásról az Egyetemet.
- ⁴⁴ „Jegyzőkönyv a SZIE MKK Botanikus Kertjében használt vegyszerekről 1988-2010 között” című kimutatás, kelt 2011. január 25.
- ⁴⁵ A Növényvédelmi Intézet igazgatójának nyilatkozata szerint (kelt 2011. március 16.) a kísérleti téren különálló, zárt, fedett, beton falú, tömör, zárható vasajtóval ellátott épületben raktározták az anyagokat 2008. augusztus 12-ig.
- ⁴⁶ 22.2/41-19/2011. számú végzés
- ⁴⁷ Rögzítették azt is, hogy a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium 2005. február 7-én kelt, 1784/2004. számú határozata alapján atrazin tartalmú növényvédő szerek 2007. június 30. után nem hozhatóak forgalomba, azonban a tárolt készletek 2007. december 31-ig felhasználhatók voltak.
- ⁴⁸ Resolution adopted by General Assembly 64/292. The human right to water and sanitation. Az ENSZ határozat az egészséges ivóvízhez és szanitációhoz való hozzáférést emberi jogként ismeri el.
- ⁴⁹ Lásd <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0273&language=HU&ring=A7-2012-0192>. „Az Európai Parlament 2012. július 3-i állásfoglalása a vízgazdálkodással kapcsolatos uniós jogszabályok végrehajtásáról az európai vízgazdálkodással kapcsolatos kihívások szükséges átfogó megközelítésének kidolgozását megelőzően” című dokumentum 54. pont.
- ⁵⁰ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat
- ⁵¹ 2011. évi CXCVI. törvény 4. § (1) bek. d) pont
- ⁵² Magyarország Alaptörvénye 38. cikk
- ⁵³ AJB-1078/2012. számú jelentés
- ⁵⁴ Elővigyázatosság, megelőzés, helyreállítás, felelősség, együttműködés, tájékozódás, nyilvánosság.
- ⁵⁵ Kvt. 3. § (1) bekezdés
- ⁵⁶ A 219/2004. (VII.21.) Korm. rendelet. Ezt megelőzően a 33/2000. (III. 17.) Korm. rendelet tartalmazta a felszín alatti vizek védelmére vonatkozó szabályokat.
- ⁵⁷ 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet 2. számú melléklet 1. a) pont
- ⁵⁸ A 49/2001. (IV. 3.) Korm. rendelet. A jelenleg hatályos szabályozást a 27/2006. (II. 7.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés bb) és bd) pontja tartalmazza.
- ⁵⁹ Az 59/2008. (IV.29.) FVM rendelet
- ⁶⁰ Vgtv. 14. § (2) bekezdés
- ⁶¹ Vgtv. 14. § (4) bekezdés
- ⁶² 21/2002. (IV. 25.) KöViM rendelet 5. § (1) bekezdés és 6. § (1) bekezdés
- ⁶³ 123/1997. (VII. 18.) Korm. rendelet 1. számú melléklet 8. i) pont
- ⁶⁴ A 101/2007. (XII.23.) KvVM rendelet
- ⁶⁵ A 201/2001. (X.25.) Korm. rendelet, a 21/2002. (IV.25.) KöViM rendelet.
- ⁶⁶ Rvf 4-6 jelű kutak
- ⁶⁷ Nitrát 61-100 mg/l
- ⁶⁸ Lásd a Vidékfejlesztési Minisztérium megkeresésére a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóság által készített „Összeállítás a Gödöllő Északi és Déli Vízbázisokon észlelt határérték feletti atrazin és nitrát koncentráció tekintetében” című anyagot (2011. augusztus 9) (a továbbiakban: KöVizlg összeállítás).
- ⁶⁹ Ez a D-26 kút esetében az ún. Alvéget és a Valkói út környezetét, valamint a Fácán-sor utcát jelenti.
- ⁷⁰ Csatornázatlan területen a szennyvizek helyben történő elhelyezéséből, vagy csatornázott területen a csatornahálózatból történő exfiltráció révén, valamint szennyvíztisztító telepről származó elszívárgásból.

- ⁷¹ Például, ha trágyatárolók nincsenek megfelelően szigetelve vagy a termőföldre több trágyát helyeznek ki, mint amennyi tápanyagot a növény felvesz.
- ⁷² Lásd a KöVizlg összeállítás 2. fejezetét.
- ⁷³ Az újbóli bekapcsolás oka nem az volt, hogy a kitermelt víz minősége már megfelelt az előírásoknak, hanem technikai megoldással biztosították, hogy a kút vize más helyről származó vízzel való keveredés után jusson be az egyetemi ivóvízellátó hálózatba.
- ⁷⁴ A 493-3/2009. számú, a D-26/M kút vízjogi létesítési engedélyének indokolása rögzítette, hogy „A létesítendő kúttal a műszaki és vízminőségi problémák miatt termelésből kivett D-26 számú vízműkutat kívánják felújítani, A határérték feletti nitrát tartalmat a régi kút palástcementezés hiányossága okozhatta.”
- ⁷⁵ Lásd a D-26/M jelű 2010. január 27-i és a 2010. április 6-i vízmintáinak vizsgálati eredményeit tartalmazó jegyzőkönyvet.
- ⁷⁶ 6/2009. (IV.14.) KvVM-EüM-FVM együttes rendelet 2. számú melléklet szerint a nitrátra vonatkozó (B) szennyezettségi határérték 25 mg/l kivéve a talajvizet, amire 50 mg/l.
- ⁷⁷ Lásd a KöVizlg összeállítást
- ⁷⁸ 2010. április – 0,69 µg/l, október – 2,5 µg/l
- ⁷⁹ Rvf-4
- ⁸⁰ A Felügyelőség 2011. április 21-i vizsgálata szerint.
- ⁸¹ A Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium által kiadott 1784/2004. sz. határozat szerint atrazin tartalmú növényvédő szerek 2007. június 30-a után nem hozhatók forgalomba, a tárolt készleteket pedig legkésőbb 2007. december 31-ig lehet felhasználni.
- ⁸² „Fúrt vízkutak és vízkutató fúrások” című MSZ 22116:2002 magyar szabvány, valamint a korábban hatályos, a mélyfúrású kutakra vonatkozó előírásokat tartalmazó MSZ 5199-62 szabvány sorozat, és az OVHSZ 136/1-73. „Víztermelő kutak. Terminológia.” és az OVHSZ 136/2-73. „A víztermelő fúrt kutak. Tervezés, kivitelezés, vízmérés, vízvizsgálatok és víztermelés” című ágazati szabvány, valamint az OVHMI 136/3-73 „Víztermelő fúrt kutak. Fúrási technológia” és az OVHMI 136/4-73. „Víztermelő fúrt kutak. Víztermelés, ellenőrző vizsgálatok, karbantartás, javítás” című műszaki irányelvek.
- ⁸³ Az összekötést 2010 őszén szüntették meg, amikor a beépített visszacsapó szelepet is eltávolították. Ez utóbbinak – helyes beépítés esetén - az a rendeltetése, hogy megakadályozza, hogy az öntözőkútból a víz az ivóvízhálózat felé áramoljon.
- ⁸⁴ A VITUKI Nonprofit Kft. 2010. április 06-án a D-26/M kútban: atrazin 0,69 µg/l, propazin 0,36 µg/l. A Felügyelőség 2011.február 24-én a D-26/M kútban: atrazin 1,19 µg/l, propazin 0,49 µg/l, dezetil-atrazin 0,17 µg/l.
- ⁸⁵ 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet 4. §. (4) bekezdés
- ⁸⁶ Növeli a veszélyt, hogy mindez a folyamat az ember szeme elől rejtve zajlik, pedig a valóságban bizonyos mértékig hasonló ahhoz, mintha a vízellátó rendszer vezetékébe vagy ivóvíztározójába adagolnának folyamatosan szennyezett vizet, és az üzemeltető, bár tud a dologról, nem tenne ellene semmit.
- ⁸⁷ Fúrt vízkutak és vízkutató fúrások” című MSZ 22116:2002 magyar szabvány, valamint a korábban hatályos, a mélyfúrású kutakra vonatkozó előírásokat tartalmazó MSZ 5199-62 szabvány sorozat, és az OVHSZ 136/1-73. „Víztermelő kutak. Terminológia” és az OVHSZ 136/2-73. „A víztermelő fúrt kutak. Tervezés, kivitelezés, vízmérés, vízvizsgálatok és víztermelés” című ágazati szabvány, valamint az OVHMI 136/3-73 „Víztermelő fúrt kutak. Fúrási technológia technológia” és az OVHMI 136/4-73. „Víztermelő fúrt kutak. Víztermelés, ellenőrző vizsgálatok, karbantartás, javítás” című műszaki irányelvek.
- ⁸⁸ 101/2007. (XII. 23.) KvVM rendelet 3. § (2) bekezdés
- ⁸⁹ KTVF 493-3/2009 számú (2009. június 11-éb kelt) határozat
- ⁹⁰ 101/2007. (XII.23.) KvVM rendelet 5.§ (1)
- ⁹¹ 101/2007. (XII. 23.) KvVM rendelet 4. § (2)
- ⁹² Lásd a 493-3/2009. számú vízjogi létesítési engedélyt, és az 511-3/2009. számú vízjogi létesítési engedélyt: „A vízföldtani naplóban nem szerepel a kút gyűrűsterének palástcementezése.” A KöVizlg összeállításnak, a gödöllői vízbázis sérülékenységét bemutató 3. fejezete szerint a kutak többsége palástcementezés nélkül került kialakításra.
- ⁹³ Lásd a KöVizlg összeállítás 2. fejezetét
- ⁹⁴ Az eltömedékelésre a Felügyelőség 2009-ben adott ki engedélyt, a KTVF-511-3/2009. számú határozatával
- ⁹⁵ Vgtv. 28. § (1) bekezdés
- ⁹⁶ 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet 3. § (6) bekezdés
- ⁹⁷ 493-3/2009. számú határozat
- ⁹⁸ Vízföldtani napló Gödöllő, Duna Menti Regionális Vízmű, D-26/M j. kút hrsz.: 4951/5, nyilvántartási szám: 47/2009., kútkataszteri sorszám: B-159
- ⁹⁹ A DMRV Zrt. 2011. október 19-én kelt tájékoztatása a Pest Megyei Rendőr-Főkapitányságnak (iktatószám: KVO/756-1/2011.)
- ¹⁰⁰ Vízvizsgálatai jegyzőkönyv, V/582/2011. szám, nitrát 54 mg/l, 49 mg/l, 50 mg/l.
- ¹⁰¹ Lásd még a Felügyelőség 2010. november 24-én tartott ellenőrzésről készült jegyzőkönyvet: „A kútfejek és kútaknak kialakítására engedély kérelem nem került benyújtásra, a szerelvények kialakítása és a hálózatra

történő csatlakoztatása engedély nélkül megtörtént. A rákötés és a kutak üzembe helyezése 2009 szeptemberében valósult meg.”

¹⁰² 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet 15. § (1)

¹⁰³ KTVF 22914-2/2009 számú (2009. május 6-án kelt) határozat

¹⁰⁴ Felügyelőség a 2010. december 21-én tartott helyszíni ellenőrzése

¹⁰⁵ A Felügyelőség a 2010. november 24-én tartott helyszíni ellenőrzése (ügyszám: 35992/2010.)

¹⁰⁶ 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet) 12. § (5) bekezdés

¹⁰⁷ Az ÁNTSZ Regionális Intézet 2010. október 14-én tartott helyszíni ellenőrzése

¹⁰⁸ 22914-2/2009. számú (2009.05.6-án kelt) vízjogi létesítési engedély. Az engedélyes az Egyetem, s az alapján a vízzel a botanikus kertet kívánják locsolni.

¹⁰⁹ 2010. október 21-i mintavétel

¹¹⁰ Tanács 1998. november 3-i 98/83/EK Irányelve az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről (6. cikk (1) bekezdés).

¹¹¹ 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet 1. számú melléklet - Paraméterek és határértékek A) Mikrobiológiai vízminőségi jellemzők 5. pont

¹¹² 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdés a) pont

¹¹³ 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet 2. § 15. pont

¹¹⁴ 13426-18/2010. számú (2010. november 9-én kelt) határozatban

¹¹⁵ 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet 13. § (2) bekezdés

¹¹⁶ Erre vonatkozóan a részletszabályokat tartalmazó, a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó műszaki szabályokról szóló 30/2008. (XII.31.) KvVM rendelet sem ad iránymutatást.

¹¹⁷ Tipikusan ilyen ellátó rendszer épült ki az Egyetemen, mint azt a csatolt térkép-vázlat mutatja.

¹¹⁸ 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet 2. számú melléklet B) rész – „A víznyerő helyek (kutak), a vízkezelési technológia, a vízellátó rendszerbe betáplálás vagy más hálózati pont (pl. tárolók) mintázása is célszerű”

¹¹⁹ 21/2002. (IV. 25.) KöViM rendelet 5. § (1) és (2) bekezdés

¹²⁰ 21/2002. (IV. 25.) KöViM rendelet 6. § (1) bekezdés

¹²¹ Lásd 2010. október 14-én kelt ÁNTSZ emlékeztető. A DMRV Zrt. nyilatkozata szerint az Egyetem kisebb területére ivóvizet a gödöllői városi hálózatról (óvodai rész), a terület jelentős részeire közvetlenül a déli vízbázison lévő kutakból szolgáltat. Az Egyetem területére négy bekötésen (vízórán) keresztül ad át vizet a DMRV Zrt. Az egyetemi hálózat egyben a városi hálózat része is. Az ekkor tartott ellenőrzésen kiderült, hogy az Egyetemre szolgáltatott vizet az átadó aknákon keresztül nem lehet mintázni, mert nincs mintavételi csap. Lásd még 2009. szeptember 22-én kelt emlékeztetőt a Felügyelőség felügyeleti ellenőrzéséről, amely szerint közvetlenül a városi hálózatra termelnek – többek között – a D-25, D-28, D-29 kutak.

¹²² A DMRV Zrt.-nek Gödöllő Város jegyzőjének címzett, 2011. augusztus 8-án kelt levele szerint a Zrt. álláspontja a határértékek teljesítésére vonatkozóan az, hogy a 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet előírásai a szolgáltatott ivóvízre nem pedig a nyers kútvízre vonatkoznak. A D-26/M kút vize közvetlenül nem kerülhetett hálózatra, hanem egy megkerülő vezetéken át csatlakozott a városi hálózathoz, ahol keveredett a többi kút vizével. A D-26/M kútra vonatkozó eredmények a VITUKI Nonprofit Kft-től nem áprilisban érkeztek, akkor csak a vízmintavétel történt. A vízvizsgálati jegyzőkönyv 2010. június 28-án kelt, így csak azt követően bírt tudomással a DMRV Zrt. a határérték túllépéséről. Bejelentési kötelezettség a népegészségügyi szakigazgatási szerv és az illetékes önkormányzat felé a szolgáltatott vízre, nem pedig a kútvízre vonatkozik, a levélben kifejtettek szerint. Tehát az Egyetem mulasztott abban, hogy nem értesítette nyár közepén a szolgáltatót a vízminőség eredményéről. A DMRV Zrt. a levélben rögzíti továbbá, hogy a gödöllői ivóvízhálózat korábban kijelölt hatósági ellenőrzési pontjain máshol sem az események előtt, sem pedig azóta nem mértek határérték feletti nitrát és peszticid koncentrációt. A kijelölt belső hálózati hatósági mintavételi pont, az egyetemi óvoda nem a szennyezés irányából kapta a vizet, hanem a DMRV Zrt. déli gépháza felől, ebben a vízben semmiféle szennyezés nem volt kimutatható.

¹²³ 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet 4. § (4) bekezdés

¹²⁴ 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet 2. § h) pont

¹²⁵ A paraméterek és határértékekre vonatkozó előírásokat a 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet 1. számú melléklete tartalmazza.

¹²⁶ 2010. november 6-án

¹²⁷ 123/1997. (VII. 18.) Korm. rendelet 1. számú melléklet 8. i) pont

¹²⁸ Lásd a KöVizlg összeállítást

¹²⁹ Lásd a KöVizlg összeállítást

¹³⁰ DMRV Zrt. KVO/803-1/0011 számú levele (kelt 2011. november 4-én)

¹³¹ KTVF 12136-1/2010. számú határozat

¹³² KTVF 12136-2/2010. számú határozat

¹³³ 123/1996. (VII. 18.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdés

¹³⁴ Lásd a KöVizlg összeállítást

¹³⁵ Erre 2005-ben került sor.

- ¹³⁶ Erre 2008-ban engedély nélkül került sor.
- ¹³⁷ Lásd a KöVízlg összeállítást
- ¹³⁸ Ez feltehetően összefüggésben van azzal, hogy akkoriban határértéket meghaladó növényvédő szer szennyezésről még nem volt tudomásuk, vizsgálati eredmény is csak szórványosan állt a vizsgálatot végzők rendelkezésére.
- ¹³⁹ TT4 jelű, 30 m mély
- ¹⁴⁰ A szennyezettség mértékének környezetvédelmi megítélése nem lehetséges, mert a 6/2009. (IV. 14.) KvVM-EÜM-FVM együttes rendelet nem tartalmaz nitrát határértéket a termőföld talajára, és a földtani közegre. 2010. december 22-én lépett hatályba a nitrát tartalomra vonatkozó határérték.
- ¹⁴¹ Nagymértékben növelné ivóvízellátás biztonságát, ha az olyan kutak védőterületén, ahol jelentős mezőgazdasági művelés folyik és a kút vizében nitrát szennyezettséget detektáltak, megvizsgálnák azon növényvédő szerek jelenlétét is, melyek lebomlási ideje hasonló vagy hosszabb, mint a védőterületről a kúthoz számított legrövidebb elérési idő - azaz a külső védőterület esetében 20 nap, a belső hidrogeológiai védőterületen 180 nap, a külső hidrogeológiai védőterületen 5 év.
- ¹⁴² Az egyetemi kútcsoporthoz tartozó megfigyelő kutakat az egyetlen, gyakorlatilag nitrátmentes D-29 kút közelében létesítették.
- ¹⁴³ 2011-ben a mezőgazdasági táblák talajvizsgálata érdekében a Felügyelőség összesen 25 mintát vett (A Felügyelőség 2011. május 9-én és 10-én öt, egyenként 20 m mély furatokból öt méterenként vett, összesen 25 mintát.), azonban azok egyike sem tartalmazott kimutatási határérték feletti mennyiségben atrazint, így megállapította, hogy az atrazin szennyezés forrásának megállapításához a rendelkezésre álló ismeretek nem elégségesek, további tényfeltárássra van szükség A Kvt.101-102. §-a szerint erről a terület tulajdonosának, használatjának vagy az államnak kell majd gondoskodnia, ha az okozó személye nem állapítható meg.
- ¹⁴⁴ 123/1997. (VII. 18.) Korm. rendelet 5. melléklet 42.
- ¹⁴⁵ A Ktv., illetve a környezeti hatásvizsgálatai és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII.25.) Korm. rendelet
- ¹⁴⁶ 123/1997. (VII.18.) Korm. rendelet 13. § (1) d) pont
- ¹⁴⁷ Ez a jelenség országos viszonylatban is megfigyelhető. A vízgüjtő-gazdálkodási terv szerint is olyan mértékben hiányosak a növényvédő szerek felszín alatti vízben való koncentrációjára vonatkozó megbízható vizsgálatok, hogy azokból csak helyenként lehetett megalapozott következtetéseket levonni, pl. egy-egy víztest atrazin szennyezettség miatti gyenge állapotát megállapítani.
- ¹⁴⁸ A 43/2010. (IV. 23.) FVM rendelet 14. § (3) bekezdés
- ¹⁴⁹ A 89/2004. (V. 15.) FVM rendelet 5. § (2) bekezdés szerint. *„Az engedélyező hatóság az (1) bekezdés szerinti engedélyben meghatározza a szükséges alkalmazási előírásokat, különösen az alkalmazási területeket (kultúra, károsító megjelölésével), az alkalmazható mennyiséget, valamint az ember és az állat egészségének védelme, továbbá a környezet és a természet védelméhez szükséges alkalmazási előírásokat – különös tekintettel a felszín alatti vizek és a vízbázisok védelmét biztosító jogszabályi előírásokra –, a felhasználásra jogosult személyek körét, illetve a forgalomba hozatal és felhasználás egyéb feltételeit.”*
- ¹⁵⁰ Az a tény, hogy az új szer eddig nem okozott szennyezést, mivel azt még nem is forgalmazhatták, nem bizonyíték arra, hogy az a jövőben nem lesz ilyen hatása.
- ¹⁵¹ Víz Keretirányelv, a Tanács 1998. november 3-i 98/83/EK Irányelve az emberi fogyasztásra szánt víz minőségéről, az Európai Parlament és a Tanács 178/2002/EK rendelete az európai élelmiszerjog általános elveiről és követelményeiről, az Európai Élelmiszer-biztonsági Hatóság létrehozásáról és az élelmiszer-biztonságra vonatkozó eljárások megállapításáról, továbbá az Európai Parlament és a Tanács 2006. december 12-i 2006/118/EK Irányelve a felszín alatti vizek szennyezés és állapotromlás elleni védelméről.
- ¹⁵² 89/2004. (V. 15.) FVM rendelet
- ¹⁵³ Ez a javaslat összhangban van az EU szabályozással, és a javasolt kiegészítés beilleszthető a rendelet szabályrendszerébe, ami mindegyik mellékletében hangsúlyos figyelmet fordít a felszín alatti vizek védelmére. Azonban ahhoz, hogy ezek a célkitűzések meg is tudjanak valósulni, mind a vizsgálatokat, mind azok eredményének megfogalmazását pl. a 3. számú melléklet szerinti összefoglalást, vagy pl. az ún. „S-mondatokat” ki kellene egészíteni a vízbázisok védőterületeire vonatkozó követelményekkel, információkkal. (89/2004. (V. 15.) FVM rendeletben a növényvédő szerek biztonsági óvó rendszabályaira vonatkozó különleges S-mondatokat tartalmazó 5. számú melléklet 2.2. A környezettel kapcsolatos biztonságos használatra vonatkozó utasítások (Spe) alfejezete, pl. Spe1 vagy Spe2 mondata és a hozzá tartozó magyarázat.)
- ¹⁵⁴ A probléma valószínűleg az EU irányelvek „groundwater” kifejezésének eltérő fordításából származik.
- ¹⁵⁵ A legsérülékenyebb felszín alatti víztípus éppen a karsztvíz, ami nem tekinthető a hazai szabályozás szerint talajvíznek – Lásd 123/1997. (VII. 18.) Korm. rendelet 1. számú melléklet 8. e)-h) pontok, valamint 147/2010. (IV.29.) Korm. rendelet 2. § 16., 28. és 31. pont
- ¹⁵⁶ Például „kényes talaj, illetve éghajlati viszonyok”, „ivóvíz-kivételi terület”, illetve a rendelet nem használja a „védőterület”, sérülékeny vízbázis védőterülete” megfogalmazásokat.
- ¹⁵⁷ 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés. A rendelet 2. számú melléklet B része tartalmazza az összes növényvédő szer vizsgálatára vonatkozó rendelkezést. Az itt előírt határértéket 2004. május 1-jétől kell betartani, előtte egyes növényvédő szerekre, pl. atrazinra enyhébb követelmény vonatkozott.

¹⁵⁸ 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet 5. § (4) bekezdés: „Az üzemeltető az általa végzett, illetve végeztetett valamennyi fogyasztásra szánt ivóvízre vonatkozó vizsgálat eredményét negyedévenként elektronikus úton megküldi az illetékes hatóságnak. Ha a vizsgálatok során az 1. számú melléklet A) és B) részében meghatározott határértékeket meghaladó érték fordul elő vagy az 1. számú melléklet C), D), E) részében meghatározott jelző vízminőségi jellemzők (indikátor paraméterek) szennyezést jeleznek, illetve szennyezés veszélyével járó rendkívüli esemény fordul elő, a vízellátó rendszer üzemeltetője azonnal tájékoztatja az illetékes hatóságot annak érdekében, hogy az a 6. § (5) bekezdés szerinti intézkedést megtegye.”

¹⁵⁹ 201/2001. (X. 25.) Korm. rendelet 1. számú melléklet B) táblázat 8. pont

¹⁶⁰ Ez utóbbi az un. rutin kémiai vizsgálatokat és a bakteriológiai vizsgálatokat foglalja magába

¹⁶¹ Az alapállapot vizsgálat keretében viszont nagyon részletes, gyakorlatilag minden, potenciálisan előforduló szennyezőanyagra kiterjedő elemzést kell végezni – fő szabályként – hatévente.

¹⁶² A kutak esetében vizsgálandó paramétereket a 21/2002. (IV. 25.) KöViM rendelet 3. számú melléklet (A) és (B) csoportja sorolja fel. Az (A) csoportba tartoznak a növényvédő szereket és számos más szerves mikroszennyezők.

¹⁶³ 21/2002. (IV. 25.) KöViM rendelet 6. § (6) bekezdés a)-c) pont

¹⁶⁴ Forrás: DMRV Zrt-nek a Vidékfejlesztési Minisztérium részére címzett tájékoztatása, kelt 2011. január 28.

AJB-840/2012

Klímaberendezések zajos működése

Előadók: dr. Horváth Luca
dr. Herke Miklós

Az eljárás megindulása

A panaszos beadványában – mint közös képviselő – azt sérelmezte, hogy a Budapest, IX. kerület Liliom utca 7-9. szám alatti társasház lakóközösségét zavarja a Páva utca 8. szám alatti Páva Point Irodaház klímaberendezéseinek zajos működése. Emiatt 2007. június 21. óta több alkalommal fordult a Közép-Duna-Völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséghez.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvének és az abból fakadó jogbiztonság követelményének, valamint az egészséges környezethez való alapvető jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja.

Érintett alapvető jogok és alkotmányos értékek

- A jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- Az egészséges környezethez való jog (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)
- A tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”)

Alkalmazott jogszabályok:

- az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Panasztörvény)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a zaj- és rezgésvédelemről szóló 12/1983. (V. 12.) MT rendelet (a továbbiakban: Régi zajvédelmi rendelet)
- a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Új zajvédelmi rendelet)
- a zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 8/2002. (III. 22.) KöM-EüM együttes rendelet (a továbbiakban: Régi zaj határérték rendelet)
- a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet (a továbbiakban: Új zaj határérték rendelet)
- a zajkibocsátási határértékek megállapításának, valamint a zaj- és rezgés-kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet (a továbbiakban: Zajkibocsátás ellenőrzési rendelet)

A megállapított tényállás

Megkeresésre adott tájékoztatásában a Közép-Duna-Völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (a továbbiakban: Felügyelőség) bemutatta, hogy 2007 óta milyen eljárási cselekményeket végeztek az ügyben. A tájékoztatás szerint a Budapest IX. kerület, Páva utca 8. szám alatti Páva Point Irodaház zajforrásainak üzemeltetője a Westbond 2000 Kft. és a Magyar Telekom Nyrt. A Westbond 2000 Kft. részére a Felügyelőség a zajkibocsátási határértékeket a KTVF: 23149-1/2010. számú határozatában megállapította, a Magyar Telekom Nyrt.-vel szemben az eljárás folyamatban van.

A 2007-2009. évben lefolytatott eljárási cselekmények

A Páva utca 8. szám alatti irodaház környezetet zavaró zajkeltése ellen 2007. június 26-án közérdekű bejelentés érkezett a Felügyelőségre. A Felügyelőség helyszíni szemle során megállapította, hogy az irodaépület domináns zajforrásai az udvarban, a tetőn és a pincében lévő berendezések. Az Andrásy 96. Ingatlanhasznosító Kft., mint tulajdonos az irodaépületet és a zajforrásokat bérbe adta a Magyar Telekom Nyrt-nek, aki azokat üzemelteti is.

A közérdekű bejelentéshez csatolt, 2006. május 22-én elvégzett mérésekről készített Akusztikai Szakvélemény szerint a Liliom utca 7-9. szám alatti lakóépület védendő udvari homlokzata előtt 2 m-re, a megítélési A-hangnyomásszint éjjel 49 dB volt. Ez meghaladta a mérés idején hatályos, Régi zaj határérték rendelet 1. sz. melléklet 2. sorában előírt határértéket.

Tekintettel arra, hogy a telephely zajt előidéző üzemi létesítménynek minősül és a Magyar Telekom Nyrt. nem rendelkezett a Felügyelőség zajkibocsátási határértékeket megállapító határozatával, részére az eljárás során hatályos, Régi zajvédelmi rendelet 12. § (1) bekezdése alapján, a Felügyelőség a zajkibocsátási határértékeket a KTVF: 35677-1/2007. számú határozatában hivatalból állapította meg.

A Felügyelőség Környezetvédelmi Laboratóriuma 2009. június 24-26. napján végezte el az irodaház zaj forrásainak műszeres ellenőrzését. Az ellenőrző mérés a Páva utca 4-4/a, Mester u. 22-28., és a Liliom utca 7-9. sz. alatti lakóépületek udvari védendő homlokzata előtt 2 m-rel, éjjel 4 dB túllépést állapított meg. Rögzítették azt is, hogy a zajforrások üzemeltetője a Westbond 2000 Kft.

A mérés elvégzésének idején még a KTVF: 35677-1/2007. számú határozat tartalmazta a Páva Point Irodaház zajforrásaira megállapított zajkibocsátási határértékeket. E határozat rendelkező részében lévő táblázat 2.1. sora szerint a Páva utca 4-4/a, a Mester u. 22., és a Liliom utca 7-9. sz. alatti lakóépületek udvari védendő homlokzata előtt síkra, éjjel 40 dB zajkibocsátási határértéket mért a Felügyelőség.

A határértékek megállapításánál a Felügyelőség figyelemmel volt a zajvédelem helyi szabályozásáról szóló, a Budapest, Főváros Ferencvárosi Önkormányzat képviselő testületének 8/2005. (IV. 04.) ÖK számú rendeletére, mely kimondja: "Lakóterület és intézményterület laza beépítéssel" besorolású területnek kell tekinteni a nagyvárosias beépítésű területen lévő lakó épületek zárt belső udvarait. Ezért állapította meg éjjelre a 40 dB határértéket a Felügyelőség.

Az eljárás megindítását követően a Felügyelőség az eljárás során hatályos, Új zajvédelmi rendelet 11. § (3) bekezdése alapján állapította meg hivatalból a Westbond 2000 Kft., mint üzemeltető részére a zajkibocsátási határértékeket a KTVF: 23149-1/2010. számú határozatában. Nem vette azonban figyelembe a 8/2005. (IV. 04.) ÖK. rendeletet tekintettel arra, hogy időközben a zaj- és rezgésvédelem területén új anyagi jogszabályok léptek hatályba. Ennek következtében az éjjelre megállapított zajkibocsátási határérték 45 dB értékben került megállapításra.

A 2010-2011. évben lefolytatott eljárási cselekmények

Az előzőekben hivatkozott határozat kiadását követően, a 1094 Budapest, Liliom u. 7-9. szám alatti társasház közös képviselője 2010. április 23. napján közérdekű bejelentést tett a Felügyelőséghez, a Budapest IX. kerület Páva u. 8. szám alatti épületből kiszűrődő folyamatos zajhatás miatt.

A Felügyelőség a közérdekű bejelentésben foglaltak kivizsgálására 2010. június 11. napján – előre be nem jelentett – helyszíni ellenőrzést tartott. A helyszíni ellenőrzésen a Westbond 2000 Kft. képviselője – megerősítve a korábban rögzítetteket – elmondta, hogy a Páva Point Irodaház a Westbond 2000 Kft. üzemeltetésében van, a tetőn és a homlokzaton lévő zajforrásokkal együtt. Ezt követően a Felügyelőség a Magyar Telekom Nyrt. részére kiadott KTVF: 35677-1/2007. számú határozatot a KTVF: 23149-2/2010. számú határozattal visszavonta, hiszen az üzemi zajforrás üzemeltetője ismertté vált, és rendelkezett a KTVF: 23149-1/2010. számú, zajkibocsátási határértéket megállapító hatósági határozattal.

Az érintett társasház egyik lakója 2011. június 21-én érkezett beadványában, zajvédő fal építéséről tájékoztatta a Felügyelőséget.

A Felügyelőség Környezetvédelmi Laboratóriuma 2010. augusztus 11-12-én ismét környezeti zajmérést végzett tárgyi telephelyen és környezetében. A zajmérésről készített vizsgálati jegyzőkönyv szerint a telephelyen különböző zajforrások üzemelnek (35 db split klíma, 11 db split klíma, 2 db Carrier típusú folyadékűtő, vagyis összesen 48 db klímaberendezés). Ennek alapján a Felügyelőség megállapította, hogy a Páva Point Irodaház zajkibocsátása megfelel a hatályos jogszabályokban, illetve a KTVF: 23149-1/2010. számú zajkibocsátási határértéket megállapító határozatban foglalt követelményeknek.

A zajkibocsátási határértékek 2007-ben történt megállapítását követő időben a vizsgált Páva Point Irodaház zajforrásainak hatásterületén található védendő területek településrendezési terv szerinti "besorolása és beépítése (L 1-nagyvárosias jellemzően zártosuló beépítésű lakóterület)" nem változott meg. Ugyanakkor a 2009-ben elvégzett mérésekhez képest a zajforrások számában változás történt. A 2009-ben elvégzett mérés idején a zajforrás 35 db split klíma és 2 db Carrier típusú folyadékűtő volt. 2010-ben ez a szám kibővült a tetőn elhelyezett 11 db split klímával. A split klímák éjjel nem működnek, a többi zajforrás éjjel is működik.

A 2009-ben és 2010-ben elvégzett mérések idején mindkét alkalommal a mérőfelületek ugyanazok a homlokzatok voltak, annyi eltéréssel, hogy 2010-ben a Páva utca 6. sz. alatti irodaépület udvari homlokzata előtt nem történt mérés. Ennek oka az volt, hogy az iroda nem védendő létesítmény.

Jogszabályváltozás miatt 2010-ben az ellenőrző zajmérések elvégzését követően, a mérési eredményeket a KTVF: 23149-1/2010. számú határozatban megállapított értékekkel kellett összevetni annak megállapítása céljából, hogy a zajforrások működése határérték feletti zajterhelést okoz-e vagy sem.

A zajmérésről 2010. augusztus 30-án készített Z:23110 számú vizsgálati jegyzőkönyvhöz csatolt, 2010. augusztus 11-én kelt helyszíni jegyzőkönyv szerint a fő zajforrásnak számító Carrier típusú folyadékhűtő – a zaj csökkentése érdekében – hanggátló fallal vették körül.

A helyszíni jegyzőkönyv azt is tartalmazza, hogy tárgyi telephelyen a zajforrások üzemeltetőjének kiléte nem volt egyértelműen megállapítható, mert a Westbond 2000 Kft. képviselője által tett nyilatkozat ellentmondásos volt. Ennek feloldása érdekében a Felügyelőség a 2010. november 11-én kelt levelében nyilatkozattételre szólította fel a Westbond 2000 Kft.-t és a Westbond 2000 Kft. által üzemeltetőként megjelölt Magyar Telekom Nyrt.-t.

A felszólításra a Magyar Telekom Nyrt. tájékoztatta a Felügyelőséget, hogy a tetőn lévő 2 db Carrier típusú folyadékhűtőnek ők a tulajdonosai, az üzemeltetője a Strabag Zrt. A szintén a tetőn lévő 11 db split klímának is ők a tulajdonosai, az üzemeltetője viszont a Paksi Klíma Kft.

A telephely zajkibocsátási határértékeit megállapító KTVF: 23149-1/2010. számú határozat a Westbond 2000 Kft.-t kötelezte a határértékek betartására, mivel a határozat kiadását megelőző eljárás során az került megállapításra, hogy a zajforrásokat ő üzemelteti. A Strabag Zrt. és a Paksi Klíma Kft. tárgyi telephelyen az általuk üzemeltetett zajforrások tekintetében megállapított zajkibocsátási határértékekkel nem rendelkeztek, határérték megállapításra iránti kérelmet a Felügyelőségre nem is nyújtottak be.

Ezen megállapítások alapján a Felügyelőség a 2010. december 8-án kelt KTVF: 23149-4/2010. számon megkereste az érintett gazdasági társaságokat, majd megadott határidő lejártát követően – hivatalból – eljárást kezdeményezett velük szemben.

Változás-bejelentési kötelezettség elmulasztása miatt zajbírság kiszabása céljából, hivatalból eljárást indított a Felügyelőség a Westbond 2000 Kft. ellen, illetve ugyanezen okból, valamint zajkibocsátási határérték megállapítása iránti kérelem benyújtására kötelezés céljából, a Paksi Klíma Kft. és a Strabag Zrt. ellen.

Az eljárások eredményeként a Felügyelőség zajbírság megfizetésére kötelezte a Westbond 2000 Kft.-t és a Strabag Zrt.-t. Az utóbbit zajkibocsátási határérték iránti kérelem benyújtására is kötelezte. A határozat ellen a Strabag Zrt. jogorvoslati kérelmet nyújtott be. A Felügyelőség annak helyt adva, a hivatkozott határozatokat visszavonta, a Paksi Klíma Kft.-vel szemben pedig az eljárásokat megszüntette. Az eljárások során ugyanis megállapításra került, hogy a Strabag Zrt. és a Paksi Klíma Kft. nem üzemeltetője a Magyar Telekom Nyrt. tulajdonában lévő zajforrásoknak, hanem – vállalkozási szerződés keretében – azoknak csak a javítását és karbantartását végzik. A tetőn lévő 2 db Carrier típusú folyadékhűtő és a 11 db split klíma működtetése a Magyar Telekom Nyrt. tárgyi telephelyen lévő irodaházban folytatott tevékenységéhez kapcsolódik, ahhoz szükséges.

A Felügyelőség az Andrassy 96 Kft. részére zajkibocsátási határértékeket nem állapított meg, a Magyar Telekom Nyrt-t viszont értesítette a kötelezésre irányuló eljárások megindításáról, és kötelezte 50 000 Ft zajbírság megfizetésére, valamint a zajkibocsátási határérték iránti kérelem benyújtására.

A Magyar Telekom Nyrt. hivatalosan bejelentette az üzemeltető-változást a tetőn lévő klíma- és folyadékhűtőre, kérte a zajkibocsátási határértékek megállapítását, tájékoztatta a Felügyelőséget, hogy az 50 000 Ft összegű bírságot megfizették, a zajterhelés csökkentése érdekében pedig egy hangfogó fal telepítéséről gondoskodnak.

A Westbond 2000 Kft. a Felügyelőség felszólítására nem válaszolt. Ezért a helyszíni jegyzőkönyv alapján a Felügyelőség továbbra is a Westbond 2000 Kft.-t tekintette a homlokzaton lévő 35 db split klíma üzemeltetőjének.

A 2012. évben lefolytatott eljárási cselekmények

A 1094 Budapest, Liliom u. 7-9. szám alatti társasház már említett egyik lakója – jogi képviselője útján – 2012. január 19-én kelt beadványában sérelmezte, hogy a fenti határozatokat vele a Felügyelőség nem közölte, holott – álláspontja szerint – a Ket. szabályai szerint ügyfélnek minősül.

A Felügyelőség a KTVF: 23149-1/2010., valamint a KTVF: 6078-26/2011. számú határozatát az érintett lakó részére megküldte, aki a 23149-1/2010. számú határozat ellen fellebbezést terjesztett elő. A Felügyelőség a KTVF: 5985-3/2012. számú határozatával a KTVF: 23149-1/2010 számú határozatát visszavonta, mivel a 2012. március 26-án lefolytatott helyszíni szemlén, illetve a Westbond Kft. 2012. március 27-én kelt beadványában foglaltak alapján megállapították, hogy a tárgyi telephelyen folytatott tevékenységét a cég megszüntette.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságomat, a 2012. január 1-jén hatályba lépett, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A Felügyelőség – az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján – közigazgatási szervnek minősül, tehát vizsgálati hatásköröm fennáll az ügyben. Vizsgálat lefolytatásának lehetőségét az Ajbt. 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alkotmánybíróság szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetők a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák [9/1992. (I. 30.) AB határozat].

A jogállam fogalmának egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. A jogbiztonságnak viszont elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Az alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket [56/1991. (XI. 8.) AB határozat].

Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés kimondja, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – a környezet védelmének biztosításával valósítja meg.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önálló és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. [28/1994. (V.20.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság fenti határozata alapján az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje vagy a romlás kockázatát megengedje. E magas szintű védelem miatt elvárt tehát, hogy megalapozott, körültekintő előkészítés előzze meg azon döntéseket, amelyek közvetlen hatással vannak az élő és élettelen környezetre, a lakosság egészségi állapotát meghatározó tényezőkre.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. „A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.”

Az ombudsmani gyakorlat szerint e követelmények minden olyan eljárásra vonatkoznak, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói, közhatalom-gyakorlási tevékenysége által érintett, illetve azoknak akkor is érvényesülniük kell, ha a vizsgált szerv egy közterület-használattal kapcsolatos kérelmet nem az Alaptörvénynek megfelelő értelmezéssel bírál el.

III. Az ügy érdemében

A rendelkezésemre álló adatok szerint a Felügyelőséghez két alkalommal érkezett bejelentés a panaszostól az ügyben, 2007. június 26-án és 2010. április 23-án. Azokat a Felügyelőség – a Panasztörvény alapján – közérdekű bejelentésnek minősítette. A panaszokra a Felügyelőség válaszolt, azonban a Panasztörvény által biztosított határidőt nem minden esetben tartotta be. Állítása szerint ennek oka, hogy az irodaház tulajdonosi és üzemeltetési viszonyainak jogi tisztázása több időt vett igénybe.

Megállapítottam, hogy a határidők elmulasztása mellett a Felügyelőség nem vizsgálta annak lehetőségét, hogy a zajhatárérték megállapítására irányuló eljárásokban szükséges lehet-e a panaszos vagy a tárgybeli társasház többi lakója számára az ügyféli jogállás biztosítása.

A Panasztörvény 141. § (1) bekezdése szerint az állami és helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvény szerint kötelesek elintézni. A (2) bekezdés szerint a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más - így különösen bírósági, államigazgatási - eljárás hatálya alá. A (3) bekezdés pedig kimondja, hogy a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.

A Panasztörvény szabályai tehát csak akkor alkalmazhatók, ha az ügy semmilyen közigazgatási hatósági eljárás hatálya alá nem tartozik. A hivatkozott ügy zajvédelmi eljárás hatálya alá tartozik, a hatóság az e rendeletnek megfelelő eljárásokat folytatta le. Az új zajvédelmi rendelet szabályait azonban a Felügyelőség hiányosan alkalmazta, hiszen az ügyféli jogállás biztosításával kapcsolatos szabályokat figyelmen kívül hagyta.

A klímaberendezések és fűtőberendezések működésének zajhatásai tekintetében a Felügyelőség a hivatkozott jogszabályoknak megfelelően járt el és az egyik üzemeltető, a Westbond 2000. Kft. részére helyszíni méréseken alapuló zajkibocsátási határértéket állapított meg. A többi üzemeltető esetében a Ket. szerinti tényállás tisztázási

kötelezettségének eleget tett, továbbá a változás-bejelentési kötelezettség elmulasztásával kapcsolatos szankciókat a jogszabályoknak megfelelően alkalmazta.

Megállapítottam ugyanakkor, hogy jogszabálysértően járt el a hatóság akkor, amikor a lakossági bejelentést közérdekű bejelentésként bírálta el, és a bejelentést tevő személyek ügyféli jogállását nem vizsgálta.

Ha a panasz vagy bejelentés más, a jelen esetben a Ket. hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági eljárás megindítását megalapozza, a hatóság köteles ezen eljárást hivatalból megindítani, vagy ha a kérelem alapján való eljárás jogi feltételei adóttak, akkor a beadványozót nyilatkoztatni, hogy kívánja-e az eljárás megindítását. Ezen kívül, amennyiben a beadványban szereplő információk alapján a környezetvédelmi hatósági eljárás hivatalból történő megindításának van helye, azt a hatóság köteles megindítani, és az eljárásra a Ket., valamint az ágazati anyagi és eljárási jogszabályokat alkalmazni.

Megállapítottam, hogy a zajvédelmi eljárás hivatalból való megindítási és lefolytatási kötelezettségének a Felügyelőség eleget tett, de eljárása sértette a Ket 15. § (3) bekezdésének, valamint az új zajvédelmi kormányrendelet hatásterületi ügyféli jogállásra vonatkozó 5. §-8. §-ainak a rendelkezéseit.

A Ket. 15. § (3) bekezdése szerint törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek. Az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősül jogszabály rendelkezése esetén, az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.

Ilyen a hatásterületi ügyfelekre vonatkozó előírásokat tartalmaz többek között az új zajvédelmi kormányrendelet 5.-8. §-a. Az 5. § (1) bekezdése szerint „amennyiben jogszabály hatásterület bemutatását írja elő, a hatásterületet az alábbiakban meghatározott szabályok szerint kell megállapítani”. A (3) bekezdés szerint a (2) bekezdésben fel nem sorolt esetekben a környezeti zajforrás vélelmezett hatásterülete a környezeti zajforrást magába foglaló telekingatlan és annak határától számított 100 méteres távolságon belüli terület.

A jogszabály tehát vélelmezett hatásterületet ír elő, melynek területén az ott lakók ügyféli minősége automatikusan biztosítandó, vagyis a jogalkotó döntött úgy, hogy e személyek jogát, jogos érdekét a zajhatás minden esetben érinti, a hatóság ettől eltérő döntést nem hozhat.

Mindezekhez kapcsolódva hangsúlyozom, hogy a Panasztörvény és a Ket. hatálya alá tartozó eljárások elhatárolása a gyakorlatban számos esetben, akár alapjogi visszásságot is okoz. [Az elhatárolás lehetséges szempontjaihoz az AJB-1326/2012 és az AJB-863/2012 számú ügyek megfelelő fejezetei adnak útmutatást] Az egyes eljárásokban biztosított jogok és kötelezettségek teljesen eltérőek, de a gyakorlatban gyakran egybemosódnak. Ennek eredményeként a potenciális ügyfelek jogai sérülnek, mert számukra a hatóság az ügyféli jogállást nem biztosítja.

Megállapítottam, hogy a jelen ügy közérdekű bejelentésként való elintézése önmagában sértette a jogbiztonság követelményét és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogot.

A Ket. 29. § (8) bekezdése értelmében a hatóság az eljárást kezdeményező személyt vagy szervezet kérelmére tájékoztatja az eljárás megindításáról. A Panasztörvény szintén tartalmaz a beadványozó részére adandó tájékoztatásra vonatkozó előírásokat.

A Panasztörvény 142. § szerint

- (1) A panaszt és a közérdekű bejelentést a beérkezéstől számított harminc napon belül kell elbírálni.
- (2) Ha az elbírást megalapozó vizsgálat előreláthatólag harminc napnál hosszabb ideig tart, erről a panaszt (bejelentőt) a panasz (bejelentés) beérkezésétől számított tizenöt napon belül – az elintézés várható időpontjának egyidejű közlésével – tájékoztatni kell.
- (3) Az eljárásra jogosult szerv a panaszt, illetőleg a közérdekű bejelentőt meghallgathatja, ha azt a panasz, illetőleg bejelentés tartalma szükségessé teszi.
- (4) Az eljárásra jogosult szerv a vizsgálat befejezésekor a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – köteles a panaszt, illetőleg bejelentőt írásban vagy elektronikus úton haladéktalanul értesíteni.”

A Felügyelőség két alkalommal – 2010. július 28-án és 2010. szeptember 20-án – tájékoztatta a panaszt az ügy állásáról. A néhány soros levelek azonban minimális információt tartalmaztak arról, hogy a hatóság 2007 óta milyen eljárási cselekményeket végzett. A hiányosság még inkább nyilvánvaló akkor, ha figyelembe vesszük, hogy a beadványozó folyamatosan levelezett a hatósággal és kért információt, sőt, a felügyeleti szervhez is fordult, mely szintén felhívta a Felügyelőség figyelmét a közérdekű bejelentések elintézésének garanciális szabályaira.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a Felügyelőség eljárása az ügyféli jogállás biztosításának, konkrétan az ügyféli jogállás feltételei vizsgálatának elmulasztásával az alapeljárásban a jogbiztonság követelményével és az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot okozott.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásságok jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – kezdeményezem a Közép-Duna-Völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség igazgatójánál, hogy a jövőben a jogszabályoknak megfelelően, a jelentésemben tett megállapítások figyelembevételével, az eljárására irányadó rendelkezések maradéktalan betartásával lássa el feladatait. Kérem továbbá, hogy a konkrét ügyben eddig hozott, valamint a jövőben hozandó döntéseiről a panasszal érintett lakóház lakóit tájékoztassa.

AJB-843/2012

A vörös iszap katasztrófa hatósági háttere – utóvizsgálat

Előadó: dr. Horváth Luca Kornélia
dr. Szűts Korinna

Az eljárás megindítása

A MAL Magyar Alumínium Termelő és Kereskedelmi Zrt. (a továbbiakban: MAL Zrt.) tulajdonában lévő Ajkai Timföldgyár területén 2010. október 4-én átszakadt a X-es vörösiszap-tározó zagykazettája és az ipari katasztrófa következtében tíz ember életét veszítette.

A volt jövő nemzedékek országgyűlési biztosa 2011-ben hivatalból vizsgálatot folytatott a bekövetkezett katasztrófa építésügyi jogi és hatósági háttere vonatkozásában¹. Ezt követően a katasztrófa más, elsősorban környezet- és katasztrófavédelmi anyagi jogi aspektusának feltérképezése, a jogi szabályozás hiányosságainak elemzése érdekében újabb hivatalból vizsgálatot indított, melynek kapcsán felmerült a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság alapelveinek, valamint az egészséges környezethez való alapvető jog sérelmének gyanúja.

A vizsgálat időtartama alatt a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény hatályon kívül helyezésével, hatályba lépett Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) és az Országgyűlés elfogadta az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvényt (a továbbiakban: Ajbt.) is. Ez utóbbi jogszabály rendelkezik arról, hogy a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának jogutódja 2012. január 1-jétől az alapvető jogok biztosa.

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint: „Az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.” Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra.

Az Ajbt. 18. § (7) bekezdése szerint: „Az alapvető jogok biztosa nem járhat el olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult, vagy amelyben jogerős bírósági határozat született.” A vizsgálat során figyelemmel kellett lenni arra, hogy a vörösiszap katasztrófa kapcsán időközben vádemelésre került sor, és annak nyomán a büntető ügy bírósági szakba került.

Az érintett alapvető jogok

- az egészséges környezethez való jog (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez”)
- a jogállamiság elvből következő jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)

Az alkalmazott jogszabályok, uniós normák

- a Tanács 1991. december 12-i 91/689/EGK irányelve a veszélyes hulladékokról
- az Európai Parlament és Tanács 2008. november 19-i 2008/98/EK irányelve a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről
- a Tanács 1996. december 9-i 96/82/EK irányelve a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről
- az Európai Parlament és a Tanács 2006. március 15-i 2006/21/EK irányelve az ásványianyag-kitermelő iparban keletkező hulladék kezeléséről és a 2004/35/EK irányelv módosításáról
- az Európai Parlament és a Tanács 2006. március 15-i 2006/21/EK irányelve az ásványianyag-kitermelő iparban keletkező hulladék kezeléséről
- a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény
- a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény
- a vízügyről szóló 1964. évi IV. törvény
- a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény²
- a kémiai biztonságról szóló 2000. évi XXV. törvény
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény
- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény
- a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
- a veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 98/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet

- az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás részletes szabályairól szóló 193/2001. (X.19.) Korm. rendelet
- a felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet
- felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet
- a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet
- a környezetkárosodás megelőzésének és elhárításának rendjéről szóló 90/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet
- a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 18/2006. (I. 26.) Korm. rendelet
- az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás részletes szabályairól szóló 193/2001. (X. 19.) Korm. rendelet
- a szakhatósági közreműködést jelenleg szabályozó a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet
- a Magyar Bányászati és Földtani Hivatalról szóló 267/2006. (XII. 20.) Korm. rendelet
- a hulladékok jegyzékéről szóló 16/2001. (VII. 18.) KöM rendelet
- hulladéklerakással, valamint a hulladéklerakókkal kapcsolatos egyes jogszabályokról és feltételekről szóló 20/2006. (IV.5.) KvVM rendelet
- a bányászati hulladékok kezeléséről szóló 14/2008. (IV. 3.) GKM rendelet

A megállapított tényállás

A MAL Zrt. és jogelődei a timföldgyártás melléktermékeként keletkező vörösiszapot a gyár működése óta a Torna patak völgyében, Ajka város és Kolontár község közötti területen helyezik el. 1943 és 1968 között a gyár területéhez közvetlenül kapcsolódó I-V. számú tározó kazettákba került a vörösiszap, majd az 1967. évet követően az e területtől nyugati irányba kiépített VI-X. számú tározók szolgálták a vörösiszap elhelyezésére. A VI-VII. tározó feltöltésére 1967 és 1974 között került sor. A VIII. számú kazettába 1971-től kezdődően helyezték el a vörösiszapot, mely kazetta az 1980-ban üzembe helyezett IX. számú tározóval együtt működött. A VIII. számú kazettába 1997-ig, a IX. számú kazettába³ 2004-ig szállítottak vörösiszapot. A katasztrófával érintett X. számú kazettában 1998 óta helyeznek el vörösiszapot

A X-es vörösiszap-tározó zagykazettájának északnyugati sarka 2010. október 4-én szakadt át és kb. 750.000 – 1.000.000 m³, 11-14-es erősségű pH értékű, tömény lúgban szuszpendált vörös iszap öntötte el Kolontár, Devecser és Somlósárhely települések egy részét. A katasztrófa következtében tíz ember meghalt, százhuszonegy megsérült, jelentős az anyagi kár, az érintett településeken háromszázhatvanhét ingatlan károsodott. A szennyezett terület nagysága 800-1000 hektár. A kiömlő tömény lúgos zagy súlyos ökológiai károkat okozott a Torna patak és a Marcal élővilágában.

A korábbi vizsgálat megállapításai

A volt jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a 619/38/2010. számú állásfoglalásában vizsgálta a létesítmény építésügyi engedélyezése vonatkozásában hatáskörrel rendelkező hatóságok körét, a katasztrófát okozó X. tározó engedélyezésének (tevékenység, létesítés, működtetés) körülményeit, valamint a hatósági hatásköri viták történeti tényállását, a létesítmény építésügyi szempontú minősítését.

A vizsgálat feltérképezte a tározó, mint építmény, illetve a tározóhoz kapcsolódó tevékenységek kapcsán lefolytatott engedélyezési eljárásokat, figyelemmel arra, hogy a két hatósági hatáskör és engedélyezési tárgykör a X. tározó létesítésekor és a katasztrófa bekövetkeztekor is elkülönült. E két tárgykörre vonatkozó jogszabályok áttekintése teszi lehetővé annak megállapítását, melyik hatóság rendelkezik hatáskörrel, ki felel a tározó építésügyi ellenőrzéséért, illetve melyik hatóság felelős a tevékenységre vonatkozó jogszabályi, valamint hatósági határozatban foglalt előírások betartásának ellenőrzéséért.

1. A létesítmény jogi minősítése és az engedélyező hatóság

A tározó minősítését illetően, illetve az ehhez kapcsolódó engedélyezési hatáskör kapcsán már a X. tározó létesítését megelőzően, az 1980-as években vita merült fel az érintett hatóságok között.

Az építésügyi engedélyezési eljárás ugyan elkezdődött a Veszprém Megyei Tanácsnál, azonban az Építésügyi és Városfejlesztési Minisztérium (a továbbiakban: ÉVM) hatáskör hiányát megállapító levele miatt nem fejeződött be. A X. tározó megépítése (vízjogi létesítési engedély) és később az üzemeltetése (vízjogi üzemeltetési engedély) vonatkozásában az engedélyt végül – minisztériumi utasításra – az elsőfokú vízügyi hatóság adta ki.

A vizsgálat kitért arra is, hogy a létesítmény a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.) és a kapcsolódó végrehajtási rendelet fogalomrendszere szerint hulladéklerakónak és ehhez kapcsolódóan sajátos építményfajtának minősíthető-e. Megállapítást nyert, hogy a vonatkozó ágazati szabályok nem definiálják a lerakót környezetvédelemmel kapcsolatos sajátos építményfajtaként. Ennek hiányában a tározó az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) hatálya alá tartozott volna, és mint az Étv. szerinti építménynek volt tekintendő, így ebben az esetben a jegyző rendelkezett volna építésügyi hatáskörrel.

A tározó ugyanakkor nem kizárólag a vörösiszap lerakóhelyeként szolgál, hanem része a timföldgyártás technológiai folyamatának. A létesítmény engedélyezése, építésfelügyeleti és építésügyi ellenőrzése a geodéziai, geotechnikai (talajrétegződés, földtani felépítés, talajfizikai jellemzők) viszonyok megítélésére is kiterjedő, statikai, valamint az alkalmazott technológiára, a zagy és a hulladék kémiai, fizikai jellemzőire, az esetleges havária esetén irányadó intézkedésekre, a környezetre gyakorolt hatásokra stb. vonatkozó speciális szaktudást igényel. A létesítmény engedélyezése és ellenőrzése olyan széleskörű ismereteket feltételez, amellyel az általános építésügyi hatóság nem rendelkezik, ezért indokolt lett volna sajátos építményfajtaként definiálni a tározót.

Az Európai Unió 2006-ban hatályba lépett szabályozása⁴ alapján egyértelműen megállapítható volt a tározó jogi minősítése. Az uniós, illetve azt a hazai jogrendszerbe átültető bányászati hulladékok kezeléséről szóló 14/2008. (IV. 3.) GKM rendelet szerint a létesítmény bányászati hulladékkezelő létesítménynek, a vörösiszap pedig bányászati hulladéknak minősült. A tározó mind az uniós irányelv és a hazai szabályozás által alkalmazott fogalomrendszer (tározó, gát, hulladékkezelő létesítmény), mind a létesítmény jellege és minősítése vonatkozásában egyértelműen bányászati hulladékkezelő létesítménynek, így az Étv. fogalmkörében bányaműveléssel kapcsolatos sajátos építményfajtanak minősült, melynek kapcsán az ágazati jogszabály jelölte ki az eljáró hatóságot, a bányakapitányságot. Megállapítható volt, hogy a vörösiszap tározók az irányelv, illetve az azt átültető szabályozás hatályba lépésétől kezdve bányászati létesítménynek voltak tekinthetők, és engedélyezésük a bányafelügyelet hatósági hatáskörébe tartozott.

Ennek ellenére a bányászati hatóság ettől az értelmezéstől elzárkózott, általános iránymutatásában⁵ a vörösiszapot nem bányászati hulladéknak minősítette.

A vonatkozó jogszabályi rendelkezések vizsgálata során a volt jövő nemzedékek biztosa megállapította, hogy az uniós irányelvet a jogalkotó nem megfelelően ültette át, és a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: Bt.) nem megfelelően határozta meg a bányászati tevékenység fogalmát. Az uniós szabályozás helytelen átültetése, illetve a Bt. nem megfelelő fogalomhasználata jogbizonytalansághoz és téves jogértelmezéshez vezetett, azt eredményezte, hogy a bányászati hatóságok hatáskörük ellenére nem jártak el.

Az eredetileg több mint húsz éve eljáró vízügyi hatóságon kívül a létesítési engedélyezésben később egyetlen hatóság sem ismerte el a hatáskörét, emiatt pedig az engedélyezéssel együtt járó utólagos ellenőrzés építéshatósági feladatait sem látta el senki.

2. Hatásköri vita a tározómagasítás, a megsérült vörösiszap-tározóval kapcsolatos építésügyi hatósági eljárás vonatkozásában

Már a vörösiszap katasztrófa bekövetkeztét megelőzően, 2009 decemberében hatásköri vita alakult ki az engedélyező hatóságok között, amikor a MAL Zrt. a VIII. és a IX. vörösiszap tároló kazetták kapacitásának növeléséhez (a gátak magasításához) építési engedélyt kért.

A hatáskör megállapításával kapcsolatos jogértelmezési problémák arra vezettek, hogy a VIII. és IX. tározó magasításával kapcsolatos építésügyi engedélyezési eljárás anélkül zárult le, hogy bármelyik érintett hatóság megállapította volna a hatáskörét és érdemben eljárta volna. A jegyző⁶ „a VIII és IX. számú vörösiszap tároló medencék gátmagasításának építéshatósági engedélyezési eljárását” megszüntette. Indokolása szerint az építmény sajátos építményfajta, melynek engedélyezésére hatásköre nem terjed ki. Egyben kimondta, hogy: „A gátak magasítását a módosított egységes környezethasználati engedélyben foglaltaknak megfelelően tudomásul vettem.” A MAL Zrt. így – ha a katasztrófa nem következik be – anélkül kezdte volna meg e két tározó kapacitásbővítésére irányuló munkálatokat, hogy az általa elkészített tervdokumentációt egyetlen hatóság is vizsgálta volna.

A X. tározó falának átszakadása újabb hatásköri vitát generált az építésügyi hatósági jogkör vonatkozásában hatáskörrel rendelkező szerv kilétének tisztázása kapcsán.

A vitában részt vett a Közép-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (a továbbiakban: Felügyelőség), Vecser Város Jegyzője, Ajka Város Jegyzője, Veszprém Megyei Jogú Város Címzetes Főjegyzője, a Veszprém Megyei Közigazgatási Hivatal. A hatósági egyeztetések során nem tisztázták, hogy melyik hatóság köteles a X. számú tározó kapcsán kötelezni az üzemeltetőt olyan építésügyi intézkedések megtételére, melyek szükségesek ahhoz, hogy további szennyező anyag ne kerüljön ki a környezetbe, és hogy az építmény további sérülése minimális kockázatot jelentsen az egyes környezeti elemekre. A Fővárosi Ítéltábla végzésében⁷ eljáró hatóságul végül a Felügyelőséget jelölte ki, hivatkozva arra, hogy a vörösiszap tárolásának tevékenysége, mind a hulladék fajtáját, mind pedig a kezelését illetően a Hgt. hatálya alá tartozik.

3. A korábbi vizsgálat konklúziói

Az ÉVM Építésügyi és Városfejlesztési Főosztályának korábban már említett, 1986-os állásfoglalása nyomán a tározó létesítésre és az üzemeltetésre a vízügyi hatóság, a Közép-dunántúli Vízügyi Igazgatóság adott vízjogi engedélyt annak ellenére, hogy a létesítmény a hatályos szabályozás alapján nem minősült vízálléshatóságnak. Az utolsó vízjogi üzemeltetési engedélyt 2002-ben adta ki a vízügyi hatóság változatlanul – jogellenesen – vízálléshatóságnak definiálva a tározót.

Mivel a tározó a létesítésére és az üzemeltetésére egyaránt vízjogi engedélyt kapott, a sajátos építményfajta ellenőrzése tekintetében irányadó rendelkezéseket is alkalmaznia kellett volna a vízügyi hatóságnak mindaddig, amíg más hatóság hatáskörét meg nem állapítja.

A Felügyelőség nem jelezte, hogy már nem tekinti a létesítményt vízilétesítménynek, illetve nem tette meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a létesítmény építésügyi felügyelete az arra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz átkerüljön. A vörösiszap tározó tehát rendelkezett vízjogi engedéllyel mint sajátos építményszíntípusra kiadott építési engedéllyel, de az engedélyben foglaltak betartását, így pl. a tározók állékonyosságát, statikáját 2002-t követően egyetlen hatóság (sem a felügyelőség, sem a jegyző, sem a bányafelügyelet) nem ellenőrizte.

A bekövetkezett katasztrófa tette nyilvánvalóvá, hogy teljes mértékben tisztázatlan, hogy melyik hatóság rendelkezik hatáskörrel a létesítmény engedélyezése, illetőleg működésének felügyelete során. A Felügyelőség álláspontja szerint a tározó nem veszélyes hulladékot befogadó hulladéklerakónak minősült, így az építésügyi hatósági feladatokat a jegyző látja el. A jegyző sajátos építményszíntípusnak tekintette a létesítményt, és a felügyelőség engedélyezési jogkörét látta aláátmasztottnak. A bányafelügyelet a hatásköri vita során nem szólalt meg, ugyanakkor - a hatályos jogszabályi rendelkezések és az uniós rendelkezések figyelmen kívül hagyásával - egyértelműen elzárkózott hatáskörének megállapításától, a létesítmény bányászati hulladékkezelő létesítményként történő kezelésétől.

Az uniós irányelv, illetve a rendelkezéseit átültető miniszteri rendelet szabályai egyértelműen alkalmazhatók lettek volna a vörösiszap elhelyezésére szolgáló tározók vonatkozásában. Mind fogalomhasználatában (tározó, gát, hulladékkezelő létesítmény), mind a létesítmény jellege és minősítése vonatkozásában e normák alapján a vörösiszap tározó egyértelműen bányászati hulladékkezelő létesítménynek minősült, ugyanakkor a bányafelügyelet a létesítmény engedélyezése és ennek folytán természetesen ellenőrzése vonatkozásában sem járt el, erre hazai jogszabály nem kötelezte.

A volt jövő nemzedékek országgyűlési biztosa felhívta a figyelmet arra, hogy jogértelmezési bizonytalanság esetén a környezet szigorúbb védelmét biztosító jogértelmezés szükséges, mely szemlélet hiánya emberéleteket is követelő környezeti katasztrófához vezethet. A hatóságoknak a hatáskör megállapítására kell törekedniük és haladéktalanul meg kell tenniük valamennyi szükséges intézkedést, hogy – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezéseinek megfelelően - az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság kiletét tisztázzák.

A vizsgálat folytatása

A tárgyi vizsgálat a katasztrófa kapcsán négy kérdéskört elemez: az X. kazettában együttesen jelenlévő *vörösiszap és nátriumhidroxid hatósági és jogi megítélését, minősítését; a létesítmény kárelhárítással kapcsolatos dokumentumait és azok összefüggéseit; a katasztrófavédelem speciális szempontjainak az érvényesíthetőségét a létesítménnyel kapcsolatos engedélyezési eljárások során; valamint a környezetvédelmi biztosítékkadás rendszerére vonatkozó szabályokat.*

A volt jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a vizsgálat kapcsán megkereste a Vidékfejlesztési Minisztériumot, a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumot, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot, Ajka Város Polgármesteri Hivatalát, Veszprém Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalát, Devecser Város Polgármesteri Hivatalát, a Magyar Bányászati és Földtani Hivatalt, a Veszprémi Bányakapitányságot, a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal Székesfehérvári Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóságát, valamint a Közép-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséget.

A vizsgálat megállapításai

A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – a környezet védelmének biztosításával valósítja meg.

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozatában megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önálló és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket mindig az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is.

Az ügy érdemében

1. A vörösiszap és a nátriumhidroxid hatósági és jogi megítélése, minősítése

1.1. 30010-120/1998. számú környezetvédelmi működési engedély

Az elsőfokú környezetvédelmi hatóság, a Közép-dunántúli Környezetvédelmi Felügyelőség a 30010-120/1998. számú határozatában⁸ adott környezetvédelmi működési engedélyt az Ajkán végzett timföldgyártási és egyéb kiegészítő technológiák folytatására.

1.2. 30010-61/2004. számú környezetvédelmi működési engedély

A hulladékok jegyzékéről szóló 16/2001. (VII. 18.) KöM rendelet (a továbbiakban: KöM rendelet) hatályba lépését követően a MAL Zrt., mint a hulladék termelője 2001. december 19-én tájékoztatást küldött a Felügyelőségnek⁹ a vörösiszap tervezett besorolásáról. A MAL Zrt. a timföldgyártás során képződő vörösiszapot a 01 03 09 EWC kód szerint sorolta be nem veszélyes hulladékként.

A KöM rendelet szerint ugyanakkor a vörösiszap két kategóriába, veszélyes és nem veszélyes hulladéki körbe is besorolható¹⁰, ezért a felügyelőség előírta, hogy vizsgálatokkal szükséges alátámasztani a vörösiszap nem veszélyes hulladék besorolását.

A MAL Zrt. a veszélyes hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 98/2001. (VI. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) szerinti, a hulladék veszélyességét vagy veszélytelenségét megállapító minősítési eljárás lefolytatása érdekében kérelmet nyújtott be¹¹ a Felügyelőséghez. A kérelemhez csatolta a Veszprémi Egyetem Környezetmérnöki és Kémiai Technológiai Tanszéke és az analitikai munkákat végző társtanszék¹², valamint az MTA Kémiai Kutatóközpont Anyag- és Környezetkémiai Kutatólaboratóriuma közreműködésével készített műszaki véleményt¹³, mely az üzem timföldgyárában keletkező és a tározókban elhelyezésre kerülő vörösiszapot nem veszélyes hulladéknak minősítette. A műszaki vélemény összefoglalása szerint: „A kémiai és fázisalkotók elemzési eredményei egyértelművé tették, hogy az iszap kizárólagosan ásványok (bauxitok) fizikai és kémiai feldolgozását jelentő vegyipari folyamatokban keletkező elsődleges sűrűzagyok (híg iszapok) azonos telephelyen történő kezelése (nátron- és víztartalom csökkentése) során jön létre és szaghatásában, összetételében, valamint az MSZ EN 12457-2 szerint elvégzett vizsgálatok alapján sem tekinthető veszélyes hulladéknak.”

A Korm. rendelet 2003. december 4-én hatályba lépett módosítása eredményeként¹⁴ a 4. § (1) bekezdése alapján a hulladék minősítési eljárás lefolytatása helyett, a hulladék besorolását – annak veszélyességére tekintettel – a hulladék termelője, vagy birtokosa köteles elvégezni. Ezt megelőzően az Országos Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség (a továbbiakban: Főfelügyelőség) – a hulladékeletkezés technológiájának ismeretében és mérlegelésével, a hulladékjegyzék alapján – a Felügyelőség javaslatára határozatban minősítette a hulladékokat.

A bekövetkezett jogszabályi változásra tekintettel a Főfelügyelőség az ügyet további ügyintézésre a Felügyelőséghez áttette, az elsőfokú hatóság pedig eljárása eredményeképpen a vörösiszapnak, mint nem veszélyes hulladéknak a 01 03 09 EWC kód alá történő besorolását a vizsgálati eredmények és a technológia ismeretében elfogadta.

A Felügyelőség 30010-61/2004. számú határozatában¹⁵ környezetvédelmi működési engedélyt adott a MAL Rt. részére a VI.-X. számú vörösiszap kazetták, mint nem veszélyes hulladéklerakó üzemeltetésére. A határozat egyúttal feljogosítja az engedélyest a vörösiszap hulladékok vonatkozásában a hulladékkezelési, azaz a lerakással történő ártalmatlanítási tevékenység végzésére.

1.3. Egységes környezethasználati engedélyezési eljárás

A Felügyelőség az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás részletes szabályairól szóló 193/2001. (X.19.) Korm. rendelet hatályba lépésére¹⁶ tekintettel megállapította, hogy a Zrt. által az érintett telephelyen folytatott tevékenységek jogerős egységes környezethasználati engedély birtokában folytathatók.

A cég részére a felügyelőség 10897/2005. ügyszámon, 12785/2006. iktatószámon egységes környezethasználati engedélyt adott a 8400 Ajka-Gyártelepen végzett alumínium- és timföldgyártási, valamint az ahhoz kapcsolódó hulladéklerakási tevékenységre vonatkozóan, egyidejűleg a környezetvédelmi működési engedélyt és módosítását visszavonta¹⁷.

Az egységes környezethasználati engedély 9. pontja tartalmazza a hulladékgazdálkodásra vonatkozó előírásokat, így többek között a kezelhető hulladékok fajtáját és mennyiségét. Nem veszélyes hulladékként szerepelteti a vörösiszapot¹⁸, illetve a nátronlúg tartalom semlegesítése során keletkező szennyvíziszapot¹⁹, veszélyes hulladékként tünteti fel ugyanakkor a nátrium- és kálium-hidroxidot²⁰, illetve a pácolásra használt lúgot²¹. Az engedély szerint e két veszélyes hulladék fajtából éves szinten 5000 tonna keletkezik. Rögzíti továbbá az engedély²², hogy a létesítmény működtetése során savhulladékok, lúghulladékok, alumínium-hidroxid tartalmú iszapok hasznosítására is sor kerül. A lúghulladékok hasznosítása kapcsán az engedély szerint: „A timföldgyártási technológiai folyamatban a bauxit alumínium-oxid tartalmának kioldására használják a szervesetlen kémiai folyamatokból és a kémiai felületkezelésekből származó hulladék-lúgokat.”

1.4. A vörösiszap minősítése

A környezetvédelmi működési engedély, valamint az egységes környezethasználati engedély kiadásakor alkalmazandó uniós norma a Tanács 1991. december 12-i 91/689/EGK irányelve a veszélyes hulladékokról (a továbbiakban: EGK Irányelv). Az EGK Irányelv 1. cikkének (4) bekezdése szerint veszélyes hulladék az a hulladék, amely szerepel a speciális jegyzéken²³. E hulladékok az Irányelv III. mellékletében felsorolt, a hulladékok veszélyességét eredményező egy vagy több tulajdonsággal rendelkeznek. A jegyzék összeállításakor figyelembe kell venni a hulladék eredetét és összetételét, valamint ha az szükséges, a koncentráció határértékeit²⁴.

Az Európai Parlament és Tanács 2008. november 19-i 2008/98/EK irányelve a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről (a továbbiakban: EK Irányelv)²⁵ 7. cikk (1) bekezdése szerint: „A hulladékjegyzék tartalmazza a veszélyes hulladékokat, figyelembe veszi a hulladék eredetét és összetételét, valamint ha az szükséges, a veszélyes anyagok koncentrációjának határértékeit. A hulladékjegyzék kötelező az olyan hulladék meghatározása tekintetében, amely veszélyes hulladéknak tekintendő.”

A Bizottság 2000. május 3-i 2000/532/EK Határozatának²⁶ (a továbbiakban: Határozat) melléklete tartalmazza a hulladékok harmonizált jegyzékét, melynek 6. pontja szerint, „amennyiben a hulladék a veszélyes anyagokra történő specifikus vagy általános hivatkozással veszélyesként kerül azonosításra, a hulladék csak akkor minősül veszélyesnek, ha ezeknek az anyagoknak olyan magas a koncentrációja (tömegszázalékban), hogy a hulladék rendelkezik az EGK III. mellékletében felsorolt tulajdonságokkal. A H3–H8, H10 és H11 tulajdonságok tekintetében e határozat 2. cikkét kell alkalmazni.” A Határozat mellékletének²⁷ 3. pontja határozza meg, mely lépéseket kell megtenni a hulladéknak a jegyzékben történő azonosításához.

A vörösiszap szempontjából relevánsak a H4 (irritáló) és a H8 (maró), H6 (mérgező) és H14 (ökotoxikus) veszélyességi tulajdonságok.

Az EGK Irányelv III. melléklete határozza meg továbbá a vizsgálati módszerek feladatát. E szerint: „A vizsgálati módszerek szerepe, hogy speciális jelentést adjanak a III. mellékletben található fogalom-meghatározásoknak.” Az alkalmazandó vizsgálati módszerek leírása külön irányelvekben találhatóak²⁸, melyek az illetékes nemzetközi szervezetek, elsősorban az OECD munkáján és ajánlásain alapulnak.

Fentieknek megfelelően tehát az EGK Irányelv adja meg az alapszabályozást, a besorolás alapja a Határozat, míg a 67/548/EGK irányelv pedig a koncentráció és a mérési technika vonatkozásában tartalmaz rendelkezéseket és irányadó a hulladék besorolásánál.

A vörösiszap megítélése, besorolása a vörösiszap összetételének, veszélyességi tulajdonságainak ismeretében az uniós jog alapján egyértelmű. A Határozat melléklete az ásványok kutatásából, bányászatból, fizikai és kémiai kezeléséből, kőfejtésből származó hulladékok 01-es főcsoportjában nevesíti a vörösiszapot veszélyes (01 03 07* fémtartamú ásványok fizikai és kémiai feldolgozásából származó, veszélyes anyagokat tartalmazó egyéb hulladékok) és nem veszélyes (01 03 09 timföld termeléséből származó vörösiszap, amely különbözik a 01 03 07-től) hulladékként.

A magyar szabályozás (a hulladékok jegyzékéről szóló 16/2001. (VII. 18.) KöM rendelet) az európai uniós szabályozással összhangban állapítja meg a minősítés feltételeit és módját, így 1. számú mellékletében meghatározottaknak megfelelően a vörösiszap veszélyes és nem veszélyes kategóriába sorolható²⁹.

A Felügyelőség a Veszprémi Egyetem Környezetmérnöki és Kémiai Technológiai Tanszéke és az analitikai munkákat végző társtanszékek³⁰, valamint az MTA Kémiai Kutatóközpont Anyag- és Környezetkémiai Kutatólaboratóriuma közreműködésével készített műszaki vélemény alapján³¹ az üzem timföldgyárában keletkező és a tározókban elhelyezésre kerülő vörösiszapot nem veszélyes minősítését jóváhagyta és ez alapján adott engedélyt MAL Zrt. részére a VI.-X. sz. vörösiszap kazetták, mint nem veszélyes hulladéklerakó üzemeltetésére.

A Felügyelőség az akkor hatályos hazai és uniós szabályozás alapján járt el, amikor a kérelmező által becsatolt, a vörösiszap minősítése kapcsán készített a vörösiszap összetételét és veszélyességi tulajdonságait vizsgáló szakértői vélemény alapján a vörösiszap nem veszélyes hulladék minősítését jóváhagyta.

1.5. Nátrium-hidroxid minősítése

A Határozat³² melléklete 06-os főcsoportban a szerves kémiai folyamatokból származó hulladékok között veszélyes hulladékként tünteti fel a lúgok termeléséből, kisereléséből, forgalmazásából és felhasználásából származó nátrium- és kálium-hidroxidot³³. A KöM rendelet a Határozathoz igazodóan 06 02 04* EWC kóddal, veszélyes hulladékként nevesíti e két anyagot³⁴.

A Veszprémi Egyetem által készített tanulmány³⁵ említést tesz a nátriumhidroxidról is és végső megállapításai között rögzíti, hogy: „A maróhatásúnak besorolható (R34, illetve R35 és R36 mondatokkal jellemzett) NaOH, Na₂CO₃ koncentrációja messze alatta marad a jogszabályban megengedett a 16/2001. (VII. 18.) KöM rendelet 1. § (3) bekezdés e)-f) pontja szerinti 1, illetve 5 m/m %-nak.” A tanulmány szerint, mivel a KöM rendelet által előírt %-ot a nátriumhidroxid nem éri el, az nem tekinthető veszélyes hulladéknak.

A tanulmány ezen megállapítása ugyanakkor nem helytálló, tekintettel arra, hogy a KöM rendelet tanulmány által hivatkozott rendelkezései csak abban az esetben alkalmazhatók, ha a hulladék a listák alapján nem azonosítható, illetve, ha a hulladékot a KöM rendelet 1. számú mellékletének A) alaplístája nem nevesíti³⁶. A nátrium-hidroxid vonatkozásában ugyanakkor a jogszabályi besorolás teljesen egyértelmű, az mind az uniós, mind a hazai jogszabályi rendelkezések alapján veszélyes hulladéknak minősül.

A MAL Zrt. a vörösiszapot hidraulikus úton, sűrűzagyként szállította³⁷ a tározóba, amely ugyanakkor nem kizárólag a vörösiszap lerakóhelyeként funkcionált, hanem részét képezte a timföldgyártás technológiájának. Így a

tározóban nem kizárólag a Veszprémi Egyetem szakvéleménye alapján *nem veszélyes hulladéknak minősülő* vörösiszap került, hanem *vivőközegként tömény lúg, nátrium-hidroxid*, ami – ha az elhelyezése a Hgt. fogalomhasználatának megfelelően hulladék lerakási céllal történik – *veszélyes hulladéknak minősül*.

A kazettákból a vörösiszapzagy kiülepedése után a hordozó tömény lúg tisztább felső rétegeit retürszivattyú juttatta vissza a timföldgyár rendszerébe, mely visszajuttatás azonban nem volt teljes. Az alkalmazott technológia eredményeképpen a *tározott anyag felületén több méter mélységben állt a nátrium-hidroxid*, amelyben a mélységgel nőtt az ülepedő iszap koncentrációja. Az ülepedéshez idő kell, ezért a tározó működtetése során évekig és folyamatosan többszáz ezer köbméter erős lúg helyezkedett el a tározott anyag tetején. A működő (még nem lezárt) tározóban lévő lúg mindenkor mennyisége nagyobb volt, mint a naponta be- illetve kiszivattyúzott mennyiség.

A *Felügyelőség által kiadott egységes környezethasználati engedély nem veszélyes hulladékként szerepelteti a vörösiszapot*³⁸, illetve a nátronlúg tartalom semlegesítése során keletkező szennyvíziszapot³⁹, ugyanakkor *veszélyes hulladékként tünteti fel a nátrium- és kálium-hidroxidot*⁴⁰. Az engedély szerint e két veszélyes hulladék fajtából éves szinten 5000 tonna keletkezik, rögzíti továbbá, hogy a *lúghulladék hasznosítására is sor kerül*.

A MAL Zrt. a timföldgyártás érdekében az alkalmazott *technológiából adódóan nátrium-hidroxidot vásárolt és használt föl*. Az egységes környezethasználati engedély szerint a technológia szerint a lúghulladék maradéktalan felhasználására kellett volna, hogy sor kerüljön. Ezzel ellentétben a MAL Zrt. a tározót nem csupán a zagy tárolására és ülepítésre használta, hanem itt tárolta a nátrium-hidroxidot is⁴¹, melyből kizárólag annyit juttatott vissza a rendszerbe, amennyi a technológiai folyamatokhoz szükséges volt. Ennek a kezelési módszernek köszönhetően a tározót a nátrium-hidroxid tárolása miatt jóval magasabb szinten tartották, mint amit a létesítmény vonatkozásában az állékonyosságra vonatkozó előírásokat is tartalmazó vízjogi üzemeltetési engedély előírt.

A Felügyelőség, bár tudomása volt az alkalmazott technológiáról, *arról, hogy a tározó* annak működése idején nem pusztán vörösiszap, hanem *a lúg – a technológia folyamat részét képező - tárolására is szolgál*, azonban ezt a tényt a létesítmény engedélyezése során nem vette figyelembe. *Nem ellenőrizte a tárolt lúg mennyiségét, azt hogy az a technológia során ténylegesen és maradéktalanul felhasználásra kerül-e, illetőleg a tározóban lévő anyag összetételét*.

A tározóban elhelyezett hulladék minősítését az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás során sem módosította, jóváhagyta az elhelyezett anyag nem veszélyes kategóriába sorolását, nem kezelte azt a tényt, hogy a tározóban a vörösiszap és a tömény lúg *elégjenek* elhelyezésére kerül sor. Tekintettel arra, hogy a vörösiszap és a nátrium-hidroxid a tározóban elválaszthatatlan volt, a környezetvédelmi alapelvekből, különösen az elővigyázatosság elvéből eredően a Felügyelőségnek e keverék összetételét figyelembe véve kellett volna eljárnia az engedélyezés és a hatósági ellenőrzés során.

Annak ellenére, hogy a vonatkozó jogszabályi előírások alapján a tevékenység folytatását a Felügyelőség évente ellenőrizte – mely ellenőrzések az ütemezésnek megfelelően zajlottak le –, *nem került sor az egységes környezethasználati engedély olyan módosítására, amely figyelembe veszi a nátrium-hidroxid tározóban való elhelyezését és nagy mennyiségét*, illetve szintén nem került sor a nátrium-hidroxid felhasználása vonatkozásában az engedélyben foglaltak betartásának kötelezésére.

A *Felügyelőség egyértelműen jogellenesen járt el akkor, amikor kizárólag a vörösiszapról mint nem veszélyes hulladékról vett tudomást, és figyelmen kívül hagyta az ott található tömény lúgot, a nátrium-hidroxidot*. Következésképpen *igyekezett különválasztani a vörösiszap, illetve a nátrium-hidroxid minősítését*, nem vett tudomást arról, hogy a két anyag – az üzemben alkalmazott technológiából adódóan – együtt van jelen. A Felügyelőség ezen eljárása az egészséges környezethez fűződő alapvető joggal kapcsolatos *visszásságot eredményezett*.

2. A létesítményre vonatkozó kárelhárítással kapcsolatos dokumentumok összevetése és értékelése

2.1. Vízminőség-védelmi kárelhárítási terv

A Közép-dunántúli Vízügyi Igazgatóság mint illetékes elsőfokú vízügyi hatóság 21.352/1991. számú vízjogi üzemeltetési engedélyében előírta, hogy az Ajkai Timföldgyár környezetvédelmi létesítményei vonatkozásában kárelhárítási tervet kell készíteni. Tekintettel arra, hogy vörösiszap tározótereket és a környezetvédelmi létesítményeket egyaránt az Ajkai Timföldgyár üzemeltette, a két létesítményt együttesen kezelő kárelhárítási tervet⁴² dolgoztak ki, mely 1993. december 14-én kelt⁴³.

A terv ismerteti a Bakonyi Erőmű Rt. hőerőművének keletkező salakpernye, illetve a vörösiszap elhelyezésének, a töltésépítés, és a tározófeltöltés módját. Ezen túlmenően bemutatja, hogy a több évtizedes gyakorlat alapján az üzem működésével kapcsolatban milyen baleset, káresemény fordulhat elő.

A terv szerint a IX. tározó vonatkozásában az „1992. évben komolyabb szilárdági, illetve állékonyági problémák adódtak”⁴⁴. Az üzemelés során a IX. kazetta nyugati oldalán a salakpernye töltés lábánál és a részfelületen 1991 novemberétől jelentős mennyiségű víz elszivárgását tapasztalták. A szivárgás csökkentése érdekében bányameddőből és zúzottkőből nyomópadkát építettek többletmegetámasztás és hatékony szivárgóvíz elvezetés céljából. A koncentrált vízfolyások megszüntetése érdekében forrásfoglalással leterhelő kőrakat építésével illetve a gát belső oldalán geotextília terítéssel próbálkoztak eredménytelenül. A kívánt eredményt a salak-pernye gát belső felétől történő vízelterelés hozta meg.

Az eredetileg „I” jelű X. tározó kazettájánál⁴⁵ annak két ütemben történő kiépítése miatt⁴⁶ két üzemállapotot vizsgált meg a terv. E szerint az I. üzemállapot a 204 mBf (Balti-tenger szintje feletti magasság) szintig, a II. üzemállapot a 204-215 mBf szintig történő vörösiszap tározás. A vízminőségi kárelhárítási terv szerint: „A II.

üzemállapotnál katasztrófafhelyzet, ha a gát szivárgása hirtelen és nagy mértékben megnövekszik esetleg valamilyen erőszakos külső hatásra, a salak-pernye gát progresszíven tönkremegy több méteres szakaszon megnyílik. Ekkor a kiömlő szállítótózzal nagy mennyiségű vörösiszap is kifolyik és a nyugati vízzáró résfal védőtöltését áthágva Kolontár irányában jelentős területet elönt. Számításaink szerint a kiömlő szállítótóvíz és a vörösiszap még az I kazetta 1/3 tározótérfogatának kiürítése esetén sem veszélyezteti Kolontár köztség lakosságát.”

Ha a salak-pernye gát megrongálódása a tározó dél-nyugati oldalán következne be, a kiömlő szállítótóvíz és vörösiszap igen pesszimisztikus esetben elérheti az áthelyezett KPM közút és az áthelyezett MÁV vonal töltés lábát de, annak elöntése nem valószínűsíthető.”⁴⁷

A tározótér dinamikus stabilitását, a tározótérek illetve azok salak-pernye megtámasztó gátjainak állékonyságát 7⁰MKS⁴⁸ erősségű földrengés által előidézett veszélyeztetettségre vizsgálták. A terv megállapítása szerint: „A vizsgálatok eredménye szerint a gátak biztonsága min. 1,42. Ez azt jelenti, hogy földrengés esetén a gátrendszerrel katasztrófafhelyzet nem valószínűsíthető.”

A MAL Zrt. az 1993-ban készült vízminőség-védelmi kárelhárítási tervet 2002-ben aktualizálta és az egységes környezethasználati engedélyezési dokumentáció részeként nyújtotta be a felügyelőre. A területre vonatkozó terv – az 1993-ban készített változathoz hasonlóan – kiterjed a veszélyes anyagokkal kapcsolatos tevékenységek és az azokkal kapcsolatos káresemények kezelésére is.

2009-ben a MAL Zrt. módosította a vízminőségi kárelhárítási tervet, melyet a Felügyelőség – figyelemmel arra, hogy az megfelel a környezetkárosodás megelőzésének és elhárításának rendjéről szóló 90/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet által meghatározott tartalmi követelményeknek – jóváhagyott⁴⁹.

A X. tározó falának esetleges átszakadása vonatkozásában a terv az alábbiakat tartalmazza: „A gátszakadás esetén a X. sz. kazettából 200-300.000 m³ víz, valamint a vízfelszín közeléből 50-100.000 m³ vörösiszap kifolyik és a térség alacsonyabban fekvő nyugati területein árvíz jellegű károsodást idéz elő. Az árhullám gyors lefolyása miatt anyagi mentésre minimális lehetőség kínálkozik, ezért a fő hangsúlyt az emberi életek mentésére kell helyezni. A vörösiszaptérség létesítményei közül a IX. sz. szivattyúház és a Kenyeres tanya víz alá kerülnek⁵⁰. (...)”

„Ha a gátszakadás a X. sz. kazetta D-DNy-i sarkán következne be a lúgos víz és vörösiszap elérheti a közút és a vasútvonal lábát, de annak elöntése nem valószínűsíthető.

A kialakult helyzetben a kazettától Ny-ra eső területek talaj- és talajvízének elszennyeződése várható. Védelemre érdemes magas ökológiai társulás nem található itt. A terület mezőgazdasági művelés alatt áll.

A több ezer m³ víz az elöntött területet keresztező Nyíres árkon, valamint a DNY-i sarkon lévő vasúti átereszen keresztül a Tornán, Marcalon és a Rábán keresztül a Dunába jut. Az érintett folyók élővilágában nagymértékű károsodást okoz⁵¹.”

A terv a tározó falának átszakadása esetére lokalizációs és kárelhárítási intézkedéseket határoz meg.

A vízminőség-védelmi kárelhárítási tervet a Felügyelőség vízügyi hatósági hatáskörben a vízügyről szóló 1964. évi IV. törvény⁵², illetve a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVIII. törvény⁵³ (a továbbiakban: Vgtv.), illetve e törvények végrehajtási rendeletei⁵⁴ alapján hagyta jóvá.

A jelenleg hatályos és a már hatályon kívül helyezett szabályozás a vizek előre nem látható események vagy ismeretlen ok miatt rendkívüli mértékben bekövetkező elszennyeződése esetén nyújt iránymutatást a keletkező károk megelőzésére, elhárítására, illetve mérséklésére. A kárelhárítást üzem esetén – a szabályozásnak megfelelően – üzemi terv alapján kell végrehajtani. A Felügyelőség 2009. február 13-án a jelenleg hatályos a környezetkárosodás megelőzésének és elhárításának rendjéről szóló 90/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet alapján hagyta jóvá a MAL Zrt. vízminőség-védelmi kárelhárítási tervét. A Korm. rendelet 10. §-ának⁵⁵ megfelelően a felügyelőségnek a tervekkel kapcsolatos kötelezettségek teljesítését a Vgtv.-ben meghatározott vízügyi felügyeleti ellenőrzés során is vizsgálni kell.

A kárelhárítási terv célja, hogy rendelkezésre álljon egy dokumentum, amely iránymutatást nyújt a környezetkárosodás enyhítése, a további környezetkárosodás megakadályozása vonatkozásában. A kárelhárítási tevékenység során biztosítani kell, hogy a környezetkárosodás ne tevődjön át más környezeti elemre, a lehető legkisebb környezeti terheléssel járjon, illetve, hogy ne okozzon környezetveszélyeztetést, illetve környezetkárosodást⁵⁶. A jogalkotói szándék szerint a kárelhárítási terv környezetre koncentrált és nem terjedhet ki a lakosság életének, életfeltételeinek védelmére, valamint a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény (a továbbiakban: Kat.) hatálya alá tartozó veszélyre, veszélyes tevékenységre, illetve veszélyhelyzetre.

2.2. Katasztrófa-megelőzési és -elhárítási terv

A terület vonatkozásában a MAL Zrt. elkészítette a „Vörösiszap térség katasztrófa-megelőzési és -elhárítási terve” című dokumentumot. A dokumentumot 1999. április 22-én adták ki, majd három ízben⁵⁷, utoljára 2009. szeptember 1-jén módosították. A terv szerkezetében és szóhasználatában is megegyezik a vízminőség-védelmi kárelhárítási tervvel, módosításai e tervvel összehangoltan, azzal párhuzamosan történtek.

A katasztrófavédelmi tervet a MAL Zrt. laboratóriumi és környezetvédelmi vezetője vizsgálta felül, illetve végezte el a módosításokat, míg szakmai felülvizsgálóként a polgári védelem kirendeltségének vezetőjét tünteti fel a dokumentum⁵⁸.

A terv szerint katasztrófafhelyzetet a következő események idézhetnek elő: „Nagy erősségű földrengés; terrorcselekmény (rongálás, robbantás); háborús bombatámadás.” Rögzíti ezen túlmenően, hogy „gátszakadás csak

külső hatásra következhet be". A terv a vízminőség-védelmi kárelhárítási tervhez képest több lúgos víz kiáramlásával számol: „A gátszakadáskor a X. sz. kazettából 300-400.000 m³ lúgos víz, valamint a vízfelszín közeléből 50-100.000 m³ vörösiszap kifolyik és a térség alacsonyabban fekvő területein árvíz jellegű károsodást idéz elő. Az árhullám gyors lefolyása miatt anyagi mentésre minimális lehetőség kínálkozik, ezért a fő hangsúlyt az emberi életek mentésére kell helyezni. A vörösiszapréteg létesítményei közül a IX. sz. szivattyúház és a Kenyeres tanya víz alá kerülnek⁵⁹”.

„Ha a gátszakadás a X. sz. kazetta D-DNy-i sarkán következne be a lúgos víz és vörösiszap elérheti a közút és a vasútvonal lábát, de annak elöntése nem valószínűsíthető.

A kialakult helyzetben a kazettáktól Ny-ra eső területek talaj- és talajvízének elszennyeződése várható. Védelemre érdemes magas ökológiai társulás nem található itt. A terület mezőgazdasági művelés alatt áll.

A több ezer m³ víz az elöntött területet keresztező Nyíres árkon, valamint a DNY-i sarkon lévő vasúti átereszen keresztül a Tornán, Marcalon és a Rábán keresztül a Dunába jut. Az érintett folyók élővilágában nagymértékű károsodást okoz⁶⁰.”

A MAL Zrt. katasztrófavédelmi tervét a cég laboratóriumi és környezetvédelmi vezetője vizsgálta felül, illetve végezte el a módosításokat, míg szakmai felülvizsgálója a polgári védelem kirendeltségének vezetője volt. *Szinte szó szerint megegyezik a felügyelőség által jóváhagyott vízminőség-védelmi kárelhárítási tervvel.*

Ez a terv *nem a Kat. szerinti katasztrófavédelmi terv, illetve a veszélyes ipari üzem, veszélyes létesítmények vonatkozásában kötelezően elkészítendő belső védelmi terv⁶¹.* A MAL Zrt. tulajdonában lévő Ajkai Timföldgyár ilyen jellegű tervvel *nem rendelkezett, a katasztrófavédelmi hatóság e terv elkészítését az üzem vonatkozásában nem írta elő, illetve ilyen tervet nem hagyott jóvá.*

A környezetvédelmi hatóság a vízminőség-védelmi kárelhárítási terven keresztül kizárólag a vízre mint környezeti elemre vonatkozó előírásokat érvényesíthet, a terv tartalmi megfelelőségét kizárólag a hatáskörét és feladatkörét meghatározó jogszabályok által biztosított keretek között vizsgálhatja. Ez a terv *nem terjed ki és nem is terjedhet ki a katasztrófát követő, az emberi életek és vagyontárgyak mentésével kapcsolatos feladatokra, azok áttekintésére.* A környezetvédelmi hatóságnak tehát nem feladata, és nem is rendelkezik a szükséges szakértelemmel ahhoz, hogy ilyen jellegű tervet jóváhagyjon. Ehhez a megfelelő szakértelemmel rendelkező katasztrófavédelmi hatóság közreműködésére lett volna szükség.

Tekintettel arra, hogy a polgári védelem által jóváhagyott katasztrófavédelmi terv tartalmilag megegyezik a vízminőség-védelmi kárelhárítási tervvel, megállapítható, hogy a létesítmény *nem rendelkezett megfelelő, az élet- és vagyonvédelmet középpontba helyező dokumentummal.*

A két terv közötti különbség, hogy a tározó falának átszakadása esetére a 2009-es katasztrófavédelmi terv kb. 100.000 m³-rel több lúgos víz kiáramlásával számol, legfeljebb 400.000 m³ lúgos víz, illetve 100.000 m³ vörösiszap tározóból való távozását vázolja fel lehetséges legrosszabb opcióként, ugyanakkor még ebben az esetben sem valószínűsíti Kolontár elöntését.

Tekintettel arra, hogy mindkét terv készítésekor a létesítmény vonatkozásában kiadott vízjogi üzemeltetési engedély szerinti telítettséget vették figyelembe, ez az előrejelzés megalapozottnak minősíthető. *Egyik terv sem számolt ugyanakkor azzal, hogy az engedélyezett telítettségi szintet az üzemeltető jelentősen túllépi.* Ennek eredményeként kerülhetett sor arra, hogy a maximálisan valószínűsített helyett kb. két és félszer annyi, kb. 1.000.000 m³ tömény lúgban szuszpendált vörös iszap öntötte el a környező települések egy részét.

A Felügyelőség által nyilvántartott adatok szerint a létesítmény kapcsán 2006 és 2010 között összesen hatvanhét alkalommal került sor az egységes környezethasználati engedélyköteles tevékenységhez kapcsolódó eljárásokra. Így számos alkalommal került sor a tevékenység komplex ellenőrzésére⁶², hulladékgazdálkodási⁶³, a szennyvízkibocsátás⁶⁴, levegőtisztaság-védelmi⁶⁵, vízügyi felügyeleti és vízvédelmi, a vízkészletjárulékkel, illetve a felszín alatti vízvédelmi adattal kapcsolatos ellenőrzésekre⁶⁶, közérdekű bejelentések kivizsgálására, illetve egyéb hatósági eljárásra.

Emellett azonban a X. tározó telítettségét, a vízjogi engedélyben foglalt előírások betartását hatásköri vita⁶⁷ miatt egyetlen hatóság sem ellenőrizte. Annak ellenére, hogy a létesítmény vízjogi létesítési engedély alapján épült, a létesítmény vízügyi felügyeleti ellenőrzésére nem került sor. A környezetvédelmi és vízügyi hatóságot érintő átszervezés eredményeként az egységes zöldhatóságai hatáskörrel felálló felügyelőség nem vizsgálta meg az addig kiadott vízjogi engedélyeket, illetve nem tisztázta feladatát a kérdéses engedélyezési eljárás vonatkozásában. Vagyis a vörösiszap tározó ugyan rendelkezett vízjogi engedéllyel, azonban az engedélyben foglaltak betartását, így pl. a tározók állékonyságát, statikáját 2002-t követően egyetlen hatóság - sem a felügyelőség, sem a jegyző, sem más hatóság nem ellenőrizte.

Az érintett hatóságok együttműködésének, a hatáskörrel rendelkező hatóság eljárásának hiánya az egészséges környezethez fűződő alapvető joggal kapcsolatos visszásságot idézett elő.

3. A katasztrófavédelem speciális szempontjainak érvényesíthetősége

3.1 A Seveso II. Irányelv alkalmazhatósága a létesítmény vonatkozásában

A Tanács 1996. december 9-i veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek veszélyeinek ellenőrzéséről szóló 96/82/EK Irányelvének (a továbbiakban: Seveso II. Irányelv) 2. cikke szerint az Irányelvet azokra az üzemekre kell alkalmazni, ahol veszélyes anyagok olyan mennyiségben vannak jelen, amely egyenlő vagy meghaladja az I. melléklet megfelelő oszlopában felsorolt mennyiségeket.

A Seveso II. Irányelv 3. cikk 4. pontja alapján „veszélyes anyag” az 1. melléklet 1. részében felsorolt vagy az 1. melléklet 2. részében rögzített kritériumokat kielégítő anyag, keverék vagy készítmény, amely nyersanyagként, terméként, melléktermékként, maradékként vagy köztes terméként van jelen, beleértve azokat az anyagokat is, amelyekről indokoltan feltételezhető, hogy baleset alkalmával keletkezhetnek.

Az Irányelv I. mellékletének 2. része értelmében: „(...) olyan anyagok és készítmények esetében, amelyeket nem osztályoztak veszélyes anyagként (...) (például hulladék), de amelyek mindazonáltal jelen vannak vagy valószínűleg jelen vannak egy üzemben és amelyek az üzemben megállapított feltételek mellett a súlyos balesetek potenciális lehetősége szempontjából egyenértékű tulajdonságokkal rendelkeznek vagy valószínűleg ilyen tulajdonságokkal rendelkezhetnek, az ideiglenes osztályozási eljárást kell alkalmazni a megfelelő irányelv vonatkozó cikke szerint.”

Az Irányelv előbb hivatkozott előírását a Kat. végrehajtási rendelete tartalmazza. A veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 18/2006. (I. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 18/2006. (I. 26.) Korm. rendelet) I. mellékletének 2. táblázatához fűzött megjegyzés szerint a vegyi anyagok és készítmények veszélyességi osztályba sorolása a kémiai biztonságról szóló 2000. évi XXV. törvény (a továbbiakban: Kb.tv.) és végrehajtási rendelete szerint történik. Olyan anyagok és készítmények esetében, amelyeket nem a Kb.tv. és végrehajtási rendelete szerint kell veszélyes anyagként osztályozni (például a hulladékok), de amelyek jelen vannak vagy jelen lehetnek egy veszélyes ipari üzemben, és amelyek az üzemben megállapított feltételek mellett a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek potenciális lehetősége szempontjából egyenértékű tulajdonságokkal rendelkeznek vagy valószínűleg ilyen tulajdonságokkal rendelkezhetnek, azoknak a veszélyességi osztályozását a rájuk vonatkozó külön jogszabályok vagy vizsgálati módszerek alapján kell elvégezni, a táblázat 1. oszlopába történő besorolásukra alkalmas módon.

Fentiek értelmében a veszélyes anyagokkal kapcsolatos intézkedések körébe beletartozhatnak az olyan hulladékokkal kapcsolatos intézkedések, mely hulladékok a veszélyes anyagokéval egyenértékű tulajdonságokkal rendelkezhetnek.

A Seveso II. Irányelv ugyanakkor a mérgező, illetve a robbanásveszélyes anyagokat tekinti veszélyes anyagnak, fogalomrendszere kizárólag ebben a körben alkalmazható. A Seveso II. Irányelv, illetve a veszélyes hulladékokról szóló EGK Irányelv⁶⁸ rendszere a nátrium-hidroxid tekintetében nem összeegyeztethető. Annak ellenére, hogy a nátrium-hidroxid maró hatású veszélyes hulladéknak minősül, kizárólag az EGK Irányelv értelmezésében tekinthető veszélyesnek, a Seveso II. irányelv hatálya alá mint veszélyes anyag nem sorolható be⁶⁹.

A Seveso II. Irányelv hatálya alá hazánkban 2009. év végén 80 alsó- és 63 felső küszöbértékű üzem⁷⁰. 2010. év végén 89 alsó és 71 felső küszöbértékű üzem tartozott⁷¹. Az üzemek többsége gázipari, műtrágya raktározási, illetve olajipari tevékenységet folytat, timföld előállításával kapcsolatos, illetve alumíniumipari tevékenység a felsorolásban nem található. A katasztrófavédelem a felső küszöbértékű üzemeket évente, az alsókat két évente ellenőrzi.

A Seveso II. Irányelv rendelkezéseit áttekinthetően megállapítható, hogy az Ajkai Timföldgyárban végzett tevékenység nem tartozik a Seveso II. irányelv hatálya alá, illetve a katasztrófa bekövetkeztekor nem volt hatályban olyan hazai rendelkezés, amely biztosította volna, hogy a létesítmény engedélyezési eljárásában - amennyiben az nem minősül a Seveso II. Irányelv hatálya alá tartozónak - a katasztrófavédelmi hatóság részt vegyen. Így annak ellenére, hogy a környezetvédelmi hatóság az egységes környezethasználati engedélyben a működés során felhasznált nátrium-hidroxidot veszélyes hulladékként nevesítette, mivel az a katasztrófavédelmi fogalomhasználat szerint nem minősült veszélyes anyagnak, a katasztrófavédelem az engedélyezésben semmilyen módon nem vett részt.

A Kat. rendelkezéseinek⁷² megfelelően veszélyes ipari üzem, veszélyes létesítmény építési engedélye, használatbavételi engedélye, továbbá veszélyes tevékenység megkezdésének engedélyezése csak a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság katasztrófavédelmi engedélye alapján adható, ugyanakkor az Ajkai Timföldgyár nem tartozott e szabályozás hatálya alá.

Bár a Seveso II. Irányelv alkalmazhatósága az Ajkai Timföldgyár vonatkozásában nem állapítható meg, a létesítmény veszélyessége – melyet a bekövetkezett, tíz ember életét követelő katasztrófa is igazolt – indokolta volna a katasztrófavédelem fokozott jelenlétét a létesítményre vonatkozó engedélyezési eljárásban.

Az uniós jog által előírt szabályozásnál a magyar jog szigorúbb előírásokat is meghatározhat, erre azonban nem került sor. A katasztrófavédelmi hatóság nem jelezte, a jogalkotó pedig nem érzékelte a katasztrófavédelmi szabályozás kiterjesztésének szükségességét, sőt, a környezetvédelmi hatóság eljárásában való részvételét is.

3.2 A katasztrófavédelem szempontjainak érvényesülése a környezetvédelmi, konkrétan az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban

A Seveso II. Irányelv alkalmazhatóságának hiánya miatt vizsgáltuk, hogy a katasztrófavédelem ágazatokon túlmutató szempontjai más módon érvényesültek-e a létesítmény környezetvédelmi engedélyezése során.

A MAL Zrt. Ajkai Timföldgyárára vonatkozó komplex környezetvédelmi – vagyis az egységes környezethasználati – engedélyezési eljárás 2005. április 1-jén indult, melyet a felügyelőség az eljárás megindításakor hatályos az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás részletes szabályairól szóló 193/2001. (X. 19.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 193/2001. Korm. rendelet) alapján folytatott le. A 193/2001. Korm. rendelet 7. §-a annak 4. számú mellékletére utalva határozza meg a bevonandó szakhatóságok körét⁷³. A 4. számú

melléklet elkülönítette a minden esetben kötelezően, illetve a hatásköri érintettség esetén, az eljáró hatóság mérlegelésétől függően bevonandó szakhatóságok körét.

A Felügyelőség a jogszabályi előírásnak megfelelően az eljárásba bevonta az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat illetékes megyei intézetét, mérlegelési jogkörben pedig építésügyi hatóságként Ajka Város Jegyzőjét.

A katasztrófavédelmi szakhatóság bevonására az eljárásba nem került sor, annak ellenére, hogy a Felügyelőség által kiadott egységes környezethasználati engedély az üzem működése során keletkező hulladékok között említi a „veszélyes anyagot tartalmazó iszapok és szűrőpogácsák”⁷⁴ körét, keletkezésük mennyiségeként 5000 t/év volument jelöl meg. Vagyis, miközben az egységes környezethasználati engedély nevesíti a veszélyes anyagok jelenlétét a tímőldgyártás során alkalmazott technológiában, a felügyelőség a katasztrófavédelmi hatóságot még sem vonta be, holott az akkor hatályos 193/2001. Korm. rendelet alapján – a Kat. és a Seveso II. Irányelv rezsimjét figyelembe véve – lehetősége lett volna arra, hogy a felügyelőség szakhatóságként bevonja a katasztrófavédelmet annak érdekében, hogy az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban a katasztrófavédelem szakértelme biztosított legyen.

Az engedélyezési eljárás ideje alatt hatályba lépett⁷⁵ a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 314/2005. Korm. rendelet) tizenhét szakhatóság bevonását tette lehetővé⁷⁶. Ezek közül az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat illetékes megyei intézetét minden esetben, a többi szakhatóságot hatásköri érintettség esetén az eljáró környezetvédelmi hatóság döntésétől függően kellett az eljárásba bevonni. Így a lakosság életének, életfeltételeinek védelmére kiterjedően a külön jogszabály szerinti alsó küszöbértéket el nem érő veszélyes anyagot tároló, előállító, felhasználó tevékenységnél⁷⁷, valamint a külön jogszabály szerinti alsó küszöbértéket elérő vagy meghaladó veszélyes anyagot tároló, előállító, felhasználó tevékenységnél⁷⁸ a katasztrófavédelmi hatóságot nevesítette eljáró szakhatóságként.

Az előzőek alapján a Felügyelőségnek az egységes környezethasználati engedély 2006. évi módosítása során lehetősége volt arra, hogy a katasztrófavédelmi hatóságot megkeresse, erre azonban nem került sor.

A szakhatósági rendszer jelenlegi szabályozását vizsgálva az állapítható meg, hogy a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet⁷⁹ (a továbbiakban: 347/2006. Korm. rendelet) 4. számú melléklete kilenc szakhatóság bevonására ad lehetőséget. A bevonandó szakhatóságok között azonban sem az építésügyi hatóság, sem a településrendezési követelmények érvényesítéséért felelős jegyző, sem a katasztrófavédelmi hatóság nem szerepel.

A 347/2006. Korm. rendelet 2009. március 1-jétől hatályos rendelkezései szerint előzetes vizsgálati, környezeti hatásvizsgálati és egységes környezethasználati engedélyezési eljárásában, a veszélyes anyagok és készítmények tárolása, előállítása, felhasználása, továbbá a veszélyes hulladékok kezelése tárgyában, veszélyes hulladékokkal kapcsolatos eljárásban hozott határozatát az illetékes megyei katasztrófavédelmi igazgatósággal, a főváros területén a Fővárosi Polgári Védelmi Igazgatósággal is közölni kell⁸⁰.

A katasztrófavédelmi hatóság tehát az új szabályozás szerint átkerült az értesítendő hatóságok körébe, így jelenleg nincs jogszabályi lehetőség arra, hogy az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban részt vegyen. A katasztrófavédelmi hatóság – a szakhatósági jelenlétének hiánya, illetve a Seveso II. Irányelvvvel kapcsolatban fentiekben ismertetett helyzet miatt – elvesztette eljárási lehetőségét, miközben az ilyen esetekben a jelenleginél sokkal szélesebb körben kellene megvizsgálni egy tevékenység vagy beruházás lehetséges következményeit, hatásait.

A katasztrófavédelem a vonatkozó előírások alapján csak akkor vizsgál⁸¹ egy üzemet, ha az a Seveso II. Irányelv hatálya alá tartozott. Ebben a minősítési eljárásban a katasztrófavédelmi hatóság az eljáró hatóság, melyben viszont a környezetvédelmi hatóság szakhatósági jelenléte nem biztosított.

Az Ajkai Tímőldgyár területén bekövetkezett, a MAL Zrt. ipari tevékenységével kapcsolatos baleset nemcsak a környezetvédelem (környezeti kár), hanem a katasztrófavédelem fogalomrendszerével is leírható. A tározó falának átszakadását követően elsődleges feladat az emberi életek és vagyontárgyak mentése volt, mely feladatok végrehajtása egy minden részletében kidolgozott, előre elkészített és koreografált terv keretében kellett volna, hogy megtörténjen. Ennek megfelelően az egészséges környezethez való joggal, az emberi életek védelmével, illetve a vagyonvédelemmel nem összeegyeztethető, hogy a katasztrófavédelmi hatóság az eljárásban miért nem vett részt, illetve szakhatósági részvétele jelenleg miért nem biztosított.

A jogalkotó az ügyféli terhek csökkentése érdekében számos esetben szüntetett meg – a párhuzamos eljárások elkerülésére hivatkozással – szakhatósági hatásköröket. A jelenleg hatályos szabályozás alapján így a katasztrófavédelmi hatóság és a felügyelőség nem vesznek részt egymás eljárásaiban, elszigetelten, a másik hatóság tevékenységéről nem tudva hozzák meg döntéseiket. A hatáskörök túlzott lehatárolása, szisztematikus elkülönítése, a komplex hatósági szemlélet hiánya az egészséges környezethez fűződő alapvető joggal kapcsolatos visszásságot eredményezett.

Az Ajkai Tímőldgyárhoz hasonló létesítmények vonatkozásában az érintett hatóságoknak és szakhatóságoknak (környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi, építésügyi hatóság, katasztrófavédelem, stb.) az eljárás valamennyi szakaszában jelen kellene lenniük annak érdekében, hogy megfelelő információval rendelkezzenek a létesítményre vonatkozóan az engedélyezés minden fázisában, ideértve természetesen az engedélyben szereplő feltételek és a veszélyeztetés és károkozás nélküli működés általános követelményeinek a

betartását. E mellett a szakhatósági részvétel fontos célja a szakterületi jogszabályi előírások érvényesítése. A szakhatóság által tett kikötések kötelezőek az eljáró hatóságra nézve, így a hatóság és a szakhatóság az engedélyezés vonatkozásában közösen dönt.

Kiemelkedően fontos a különböző szakudással rendelkező szakhatóságok részvétele ezekben az eljárásokban, tekintettel arra, hogy komplex tevékenységek esetén lehetetlen ágazati, szektorális megközelítéssel jó döntéseket hozni, amely minden szempontot figyelembe vesz. Részvételük az eljárásban a megvalósítás nyomán követését és lehetőséget hivatott biztosítani a hatóságok folyamatos kommunikációjára.

A vörösiszap katasztrófa és a hatósági rendszer anomáliái jól mutatják, hogy a jelenlegi szakhatósági közreműködési szisztéma felülvizsgálatra szorul, mert az nem kellően veszi figyelembe a komplex, a több hatóság együttes döntését igénylő bonyolult engedélyezési ügyeket. A szakhatósági eljárások számának, az eljárási határidők csökkentése kizárólag az egyszerűbb ügyeknél jelenthet előrelépést. Az összetett, számos hatóság szakudását igénylő ügyekben ugyanakkor – ahogy azt jelen vizsgálat is mutatja – rendkívül súlyos, nem kívánt következményekkel is járhat.

4. Környezetvédelmi biztosíték

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) a környezet védelmét nemcsak direkt, hanem indirekt szabályozó eszközökkel is biztosítani kívánta. A jogalkotó a környezetjogi szabályozásban a hagyományos közigazgatási szabályozás eszközei mellett, a gazdasági szabályozásnak, vagyis a közvetett befolyásoló eszközöknek is nagy szerepet szán. Ilyen a károsodás felszámolásához pénzügyi forrásokat biztosító környezetvédelmi biztosíték jogintézménye.

A Kvt. 101. § (5) bekezdése szerint környezethasználó külön kormányrendeletben meghatározott tevékenységéhez környezetvédelmi biztosíték adására köteles, továbbá a tevékenységével okozható előre nem látható környeztkárosodások felszámolása finanszírozásának biztosítása érdekében – külön jogszabályban meghatározott feltételek esetén – környezetvédelmi biztosítás kötésére kötelezhető. A környezethasználó a külön kormányrendeletben meghatározottak szerint környezetvédelmi céltartalékot képezhet a jövőben valószínűleg vagy bizonyosan felmerülő környezetvédelmi kötelezettségeire. E § (6) bekezdése rögzíti továbbá, hogy a biztosíték formáját és mértékét, felhasználásának feltételeit, elszámolásának és nyilvántartásának szabályait, továbbá a környezetvédelmi biztosítás szabályait a Kormány rendeletben állapítja meg.

A Kvt. hatályba lépése óta a környezetvédelmi biztosíték adására vonatkozó részletszabályokat meghatározó kormányrendelet nem született meg, vagyis a végrehajtásra vonatkozó szabályok hiányában a Kvt. rendelkezései nem hajthatók végre.

A környezetvédelmi biztosítékra vonatkozó részletszabályok alkalmazása esetén lehetőség lett volna arra, hogy a káreseményt követő azonnali intézkedések pénzügyi fedezetét az üzemeltető által adott biztosítékból fedezzék.

A 2012. január 1-jétől hatályos Alaptörvény biztosítja a korábbi környezetvédelmi jogértelmezések folytonosságát, annak alapjainak a fenntartásával, az egészséges környezethez való jog kimondásával és megerősítésével. Legmagasabb szintű jogi normánk nemcsak az egészséges környezethez való jogot mint alkotmányos alapjogot nevesíti, hanem rögzíti a szennyező fizet alapelvét is⁸². E szabály Alaptörvénybe illesztésével a jogalkotó egyértelműen kiemeli jelentőségét és érvényesítésének szükségességét, mely alátámasztja a környezetvédelmi biztosítékadásra vonatkozó rendszer kidolgozásának fontosságát.

A környezetre veszélyes tevékenységek vonatkozásában kiemelkedően fontos, hogy már a tevékenység megkezdését megelőzően rendelkezésre álljon az esetleges környezeti kár kompenzációját biztosító összeg, amely garancia arra, hogy a jogalkotó ilyen formában is érvényesítse ezt a környezeti alapelvet.

A Kvt. hatályba lépése, 1995. december 19. napja óta a jogalkotó *elmulasztotta* a környezetvédelmi biztosítékra vonatkozó szabályok megalkotását, a környezetre veszélyes tevékenységek kapcsán a megfelelő garanciarendszer kialakítását. Ezzel az egészséges környezethez való jog vonatkozásában visszásságot okozott.

Összegzés

A környezetvédelmi hatóságot az egységes környezethasználati engedélyhez kötött tevékenységek, létesítmények engedélyezése, illetve az üzemeltetés kapcsán számos ellenőrzési kötelezettség terheli. Az ellenőrzési kötelezettség teljesítése alapvető eszköze a hatósági határozatokban rögzített előírások kikényszerítésének, ugyanakkor azoknak nem elég csak formálisan megfelelni. Erre mutat rá az a tény, hogy tárgyi ügyben sem került sor az egységes környezethasználati engedélyben foglaltaknak megfelelően a nátrium-hidroxid felhasználásának ellenőrzésére.

A MAL Zrt. a tározóban nemcsak vörösiszapot, hanem nátrium-hidroxidot is tárolt, *jóval nagyobb mennyiségben, mint amennyit a technológiába visszavezetett. A Felügyelőség a tározó tartalmát, így az ott tárolt lúg szintjét, a tározóban lévő anyag összetételét nem ellenőrizte. Annak ellenére, hogy tudomása volt az alkalmazott technológiáról, arról, hogy a tározó annak működése idején nem pusztán vörösiszap, hanem a lúg tárolására is szolgál, az engedélyezési eljárás során nem vette figyelembe, nem ellenőrizte az engedélyben foglaltak betartását, azt, hogy a nátrium-hidroxidot a technológia során maradéktalanul felhasználják-e.*

A Felügyelőség egyértelműen jogellenesen járt el akkor, amikor kizárólag a tározóban elhelyezett vörösiszapról rendelkezett és a tömény lúgot nem vette figyelembe a létesítmény minősítése során. Nem vett

tudomást továbbá arról sem, hogy a két anyag – az üzemben alkalmazott technológiából adódóan – együttesen van jelen, a tározóban a vörösiszap és a tömény lúg *elegyének* elhelyezésére kerül sor.

A létesítmény nem rendelkezett a katasztrófavédelmi törvény szerinti belső védelmi tervvel, az emberi életek, illetve ingóságok mentése vonatkozásában irányadó dokumentum a katasztrófa idején és azt követően nem állt rendelkezésre. A katasztrófavédelmi hatóság az üzem engedélyezésében semmilyen formában, sem eljáró hatóságként, sem szakhatóságként nem vett részt.

Az üzemeltető tevékenysége és a vízjogi engedélyben foglalt ellenőrzésének hiánya miatt a vízjogi üzemeltetési engedélyben rögzített telítettségi szintet jelentősen túllépték, így a *maximálisan valószínűsített helyett kb. kétszer annyi, kb. 1.000.000 m³ tömény lúgban szuszpendált vörös iszap öntötte el* Kolontár, Devecser és Somlóvásárhely települések egy részét. A X. tározó telítettségét, a *vízjogi engedélyben foglalt előírások betartását hatásköri vita miatt egyetlen hatóság sem ellenőrizte.*

Az ügyféli terhek csökkentésére hivatkozással a jogalkotó számos esetben megszüntette a szakhatósági hatásköröket. Emiatt a jelenleg hatályos szabályozás alapján a *katasztrófavédelmi hatóság és a környezetvédelmi hatóság nem vesz részt egymás eljárásaiban, elszigetelten, a másik hatóság tevékenységéről nem tudva hozzák meg döntéseiket.* Így a *szakértelemmel rendelkező szakhatóságok részvétele az eljárásokban nem biztosított.* A vörösiszap katasztrófa egyértelműen rámutatott arra, hogy a *hatósági szervezetrendszer nem megfelelő átalakítása, a hatáskörök indokolatlan megszüntetése emberi életeket is követelő eredménnyel járhat.* Ennek fényében indokolt a hatósági és szakhatósági szervezetrendszer újragondolása.

A környezetvédelmi törvény hatályba lépése óta, másfél évtizede *nem került sor a környezetvédelmi biztosítékadás rendszerének kidolgozására*, mellyel a jogalkotó az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos visszasságot okozott.

Intézkedéseim

Az Ajbt. 37. § alapján felkérem Magyarország Kormányát, hogy

- 1.a környezetvédelmi, illetve katasztrófavédelmi hatóságoknak az egyes eljárásokban való részvétele biztosítása érdekében, vizsgálja felül a jelenlegi hatósági és szakhatósági rendszert
2. az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban biztosítsa
 - a településrendezési eszközökkel való összhang megteremtése érdekében a települési önkormányzat jegyző,
 - az építményekre vonatkozó építésügyi követelmények érvényesülése érdekében az adott általános vagy sajátos építményfajta építésügyi engedélyezésére jogosult építésügyi hatóság,
 - a veszélyes anyagot előállító, felhasználó, tároló vagy kezelő tevékenység esetében a megyei katasztrófavédelmi igazgatóság, alsó vagy felső küszöbértéket meghaladó tevékenység esetében az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság szakhatósági részvételét.
- 3.a Kvt. 101. § (5) bekezdése alapján alkossa meg a környezetvédelmi biztosítékra vonatkozó szabályokat.

Budapest, 2012. június 13.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

- ¹ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 619/38/2010. számú állásfoglalása az Ajkai Timföldgyár területén bekövetkezett vörösiszap katasztrófa építésügyi jogi és hatósági háttere vonatkozásában, 2011. április 7.
- ² 2012. január 1-jén hatályba lépett a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény. Tekintettel arra, hogy a katasztrófa bekövetkezésének időpontjában a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló 1999. évi LXXIV. törvény volt hatályban, e jogszabály rendelkezéseinek érvényesülését vizsgáltam.
- ³ 1993. és 1998. között a VIII. számú kazettával felváltva üzemeltették.
- ⁴ Európai Parlament és a Tanács 2006. március 15-i 2006/21/EK irányelve az ásványi nyersanyag-kitermelő iparban keletkező hulladék kezeléséről és a 2004/35/EK irányelv módosításáról
- ⁵ http://www.mbfh.hu/gcpdocs/200902/utmutato_banyaszati_hulladek_kezeles_szabalyozashoz.pdf Útmutató a bányászati hulladék-kezelés szabályozása gyakorlati alkalmazásához (Magyar Bányászati és Földtani Hivatal, 2009. január)
- ⁶ Ajka Város Jegyzője
- ⁷ Fővárosi Ítéletábrla 3.Kpkf.51.530/2010/4. szám
- ⁸ Az engedély érvényességi idejét a Felügyelőség határozott időtartamban, 2005. december 31-i időpontban állapította meg.
- ⁹ A Közép-dunántúli Környezetvédelmi Felügyelőség elnevezése az időközben bekövetkezett szervezeti változások eredményeként Közép-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségre változott.

- ¹⁰ A KöM rendelet 1. számú melléklete szerint a timföldgyártásból származó vörösiszap a következő két kategóriába sorolható: 01 03 07* EWC kód (veszélyes hulladék) fémtartalmú ásványok fizikai és kémiai feldolgozásából származó, veszélyes anyagokat tartalmazó egyéb hulladékok; 01 03 09 EWC kód (nem veszélyes hulladék) timföld termeléséből származó vörösiszap, amely különbözik a 01 03 07-től
- ¹¹ A MAL Zrt. a kérelmet 2003. július 7-én nyújtotta be.
- ¹² Analitikai Tanszék ICP elemzések, Föld- és Környezettudományi Tanszék XRD és XRFS mérések
- ¹³ A műszaki vélemény 2003. június 24-én kelt.
- ¹⁴ A Korm. rendelet a kérelem benyújtásakor hatályos rendelkezése: „4. § (1) A hulladékjegyzékben nem szereplő, illetve oda be nem sorolható, valamint ismeretlen összetételű, ezért veszélyes hulladékként kezelendő hulladékok veszélytelenségének vagy veszélyességének megállapítását a hulladék termelője vagy kezelője a Környezet- és Természetvédelmi Főfelügyelőségtől kérheti, minősítési eljárásban.”
- A Korm. rendelet 2003. december 4-én hatályba lépett, jelenleg is hatályos rendelkezése: „4. § (1) A hulladék besorolását - annak veszélyességére tekintettel - a hulladék termelője, vagy ha az nem állapítható meg, akkor a birtokosa köteles elvégezni külön jogszabályban foglaltak figyelembevételével.
- (2) Amennyiben a termelő vagy a birtokos a besorolási kötelezettségének nem vagy hibásan tesz eleget, a termelő, birtokos telephelye szerint illetékes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség a hulladék besorolását a külön jogszabály előírásainak figyelembevételével határozatban állapítja meg”.
- ¹⁵ 2005. december 31-i érvényességi idővel
- ¹⁶ 2001. október 30-án lépett hatályba, amely a Kvt. alapján a környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló 96/61/EK tanácsi irányelvnek való megfelelést szolgálta.
- ¹⁷ A 30010-61/2004. és 30010-94/2004. számú határozat
- ¹⁸ 01 03 09 EWC kód
- ¹⁹ 06 05 03 EWC kód
- ²⁰ 06 02 04* EWC kód
- ²¹ 11 01 07* EWC kód
- ²² 9. Hulladékgazdálkodási előírások, 9.01. A kezelhető hulladékok fajtája és mennyisége b.) pont
- ²³ A Tanács 1991. december 12-i 91/689/EGK irányelve a veszélyes hulladékokról 1. cikk (4) bekezdés: „(4) E rendelet alkalmazásában „veszélyes hulladék”: – az a hulladék, amely szerepel a 75/442/EGK irányelv 18. cikké szerinti eljárásnak megfelelően, ezen irányelv I. és II. melléklete alapján, ezen irányelv végrehajtását legalább hat hónappal megelőzően létrehozott jegyzéken. Ezeknek a hulladékoknak rendelkezniük kell a III. mellékletben felsorolt egy vagy több tulajdonsággal. A jegyzékben figyelembe veszik a hulladék eredetét és összetételét, valamint ha az szükséges, a koncentráció határértékeit. Ezt a jegyzéket rendszeresen felülvizsgálják, és szükség szerint az említett eljárással átdolgozzák, – bármely más hulladék, amely valamely tagállam megítélése szerint rendelkezik a III. mellékletben felsorolt tulajdonságok valamelyikével. Ezekről az esetekről tájékoztatják a Bizottságot, és a jegyzékbe történő felvétel érdekében azokat felülvizsgálják a 75/442/EGK irányelv 18. cikké szerinti eljárással.”
- ²⁴ A 91/689/EGK irányelv 2008. december 12-től hatályba lépett módosítása szerint az 1. cikk (4) bekezdés szövege a következő: „Az irányelv alkalmazásában »veszélyes hulladék« a Bizottság 2000/532/EK határozata által ezen irányelv I. és II. melléklete alapján felállított listán veszélyes hulladékként osztályozott hulladékok. Ennek a hulladékoknak rendelkeznie kell a III. mellékletben felsorolt egy vagy több tulajdonsággal. A jegyzékben figyelembe veszik a hulladék eredetét és összetételét, valamint ha az szükséges, a koncentráció határértékeit.”
- ²⁵ Európai Parlament és Tanács 2008. november 19-i 2008/98/EK irányelve a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről hatályon kívül helyezte a 91/689/EGK irányelvet 2010. december 12-i hatállyal.
- ²⁶ A Bizottság 2000. május 3-i 2000/532/EK Határozata a hulladékjegyzéknek a hulladékokról szóló 75/442/EGK tanácsi irányelv 1. cikkének a) pontja értelmében történő meghatározásáról szóló 94/3/EK határozat, valamint a veszélyes hulladékok jegyzékének a veszélyes hulladékokról szóló 91/689/EGK tanácsi irányelv 1. cikkének (4) bekezdése értelmében történő meghatározásáról szóló 94/904/EK tanácsi határozat felváltásáról
- ²⁷ Melléklet a hulladékok jegyzéke a hulladékokról szóló 75/442/EGK irányelv 1. cikkének a) pontja és a veszélyes hulladékokról szóló 91/689/EGK irányelv 1. cikkének (4) bekezdése értelmében
- ²⁸ A 84/449/EGK bizottsági irányelvvel módosított 67/548/EGK irányelv V. mellékletében, illetve a 67/548/EGK irányelvet a műszaki fejlődéshez megfelelően hozzáigazító irányelvekben
- ²⁹ A 16/2001. (VII. 18.) KöM rendelet 01 03 07* EWC kód (veszélyes hulladék) fémtartalmú ásványok fizikai és kémiai feldolgozásából származó, veszélyes anyagokat tartalmazó egyéb hulladékok 01 03 09 EWC kód (nem veszélyes hulladék) timföld termeléséből származó vörösiszap, amely különbözik a 01 03 07-től
- ³⁰ Lásd a 12. számú lábjegyzetet
- ³¹ Lásd a 13. számú lábjegyzetet
- ³² A Bizottság 2000. május 3-i 2000/532/EK határozata
- ³³ Melléklet A hulladékok jegyzéke a hulladékokról szóló 75/442/EGK irányelv 1. cikkének a) pontja és a veszélyes hulladékokról szóló 91/689/EGK irányelv 1. cikkének (4) bekezdése értelmében 06 02 lúgok termeléséből, kizsereléséből, forgalmazásából és felhasználásából származó hulladékok, 06 02 04* nátrium- és kálium-hidroxid

- ³⁴ A hulladékok jegyzékéről szóló 16/2001. (VII. 18.) KöM rendelet 1. számú melléklet, 06 Szervetlen kémiai folyamatokból származó hulladékok
- ³⁵ A műszaki vélemény 2003. június 24-én kelt.
- ³⁶ A hulladékok jegyzékéről szóló 16/2001. (VII. 18.) KöM rendelet 1. § (3) bekezdés bevezető szövegrész
- ³⁷ A MAL Zrt. a katasztrófát követően technológiaváltást hajtott végre
- ³⁸ 01 03 09 EWC kód
- ³⁹ 06 05 03 EWC kód
- ⁴⁰ 06 02 04* EWC kód
- ⁴¹ Ezt a megállapítást alapozza meg a Jelentés későbbi része, tekintettel arra, hogy a vízminőségi kárelhárítási tervben szereplő 2-300.000 ezer m³ helyett 1.000.000 m³ vörösiszap és nátriumhidroxid öntötte el a térséget..
- ⁴² Az Ajakai Timföldgyár vörösiszap tárolótér és környezetvédelmi létesítményeinek kárelhárítási terve MÉLYÉPTERV Kultúrmérnöki Kft. 92-302. nyilvántartási számú irata
- ⁴³ Az iraton megjegyzésként szerepel, hogy a Közép-dunántúli Környezetvédelmi Felügyelőség 1993. augusztus 25-én kelt, 30610-7/93. számú levelében kért kiegészítést a tervező a kárelhárítási tervbe beépítette.
- ⁴⁴ MÉLYÉPTERV Kultúrmérnöki Kft. 92-302. nyilvántartási számú irata 8. oldal
- ⁴⁵ A vízügyi hatóság 21.473-4/1997. számon 1997. december 10-én adott ki vízjogi üzemeltetési engedélyt határozatlan időre, majd az engedélyt a működés feltételeinek lényeges módosítása nélkül két alkalommal (23.911/2000., 20.730/2002.) módosította. A 2002-es módosítás kapcsán az üzemeltetési engedély érvényességi idejének végét 2012. január 31. napjában határozta meg.
- ⁴⁶ A vízügyi hatóság a töltésépítési munkák I. üteme során a salakpernye töltést 205,0 mBf (Balti-tenger szintje feletti magasság), az utóüleptetőt 200,0 mBf szintig engedélyezte és előírta, hogy minden további magasításhoz újabb vízjogi létesítési engedélyt kell kérni. A 20.839/1996. számú vízjogi létesítési engedély a töltés vonatkozásában 216,5 mBf-ben, az utóüleptető tekintetében 210,0 mBf-ben határozta meg a végleges szintet, tehát 1996-ban 11,5, illetőleg 10 méterrel emelték a gátak szintjét.
- ⁴⁷ MÉLYÉPTERV Kultúrmérnöki Kft. 92-302. nyilvántartási számú irata, 39. oldal
- ⁴⁸ A földrengés helyi intenzitásának mérésére az MKS- (Medvegyev-Sponheuer-Karnik-féle) skálát, vagy az európai makroszeizmikus skálát (EMS) használják. Ezekben az a közös, hogy 12-fokozatú, ún. tapasztalati skálák. Az egyes fokozatú rengés csak műszerrel mutatható ki, a tizenkettesnél minden emberi létesítmény elpusztul. A legenyhébb károk a 6. fokozatnál jelennek meg, az épületek sérülésére is ennél a fokozatnál lehet számítani.
- ⁴⁹ A Felügyelőség 2009. február 13-i kelt 2315/09. számú levelével tájékoztatta a MAL Zrt.-t a módosított vízminőség-védelmi kárelhárítási terv jóváhagyásáról.
- ⁵⁰ A terv szerint közvetlenül veszélyeztetett területek:
- a IX. sz. kazetta és Kolontár közötti közlekedési út,
 - a IX. sz. kazetta D-i oldalán, a közlekedési út másik felén lévő Veres Kristály épülete és az ott dolgozók,
 - a IX. sz. kazetta és Kolontár közötti Budapest-Szombathely vasútvonal szakasza,
 - a vörösiszaptérség és Kolontár közötti mezőgazdasági terület,
 - a lefolyási irányba eső, az új és a felhagyott vasútvonal között lévő lakóépületek és azok lakói.
- ⁵¹ Kárelhárítási terv MAL Zrt. Ajakai Telephely, 48. oldal
- ⁵² A vízügyről szóló 1964. IV. törvény III. fejezet a vizek mennyiségi és minőségi védelméről
- ⁵³ A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény 18-19. §
- ⁵⁴ A vízügyről szóló 1964. IV. törvény végrehajtására kiadott 32/1964. (XII. 13.) Korm. rendelet, 132/1997. (VII. 24.) Korm. rendelet (hk.), a vízminőségi kárelhárítással összefüggő feladatokról (hk.), 21/1999. (VII. 22.) KHVM-KöM együttes rendelet a vízminőségi kárelhárítással összefüggő üzemi tervek készítésének, karbantartásának és korszerűsítésének szabályairól (hk.), jelenleg hatályos: 90/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet a környezetkárosodás megelőzésének és elhárításának rendjéről
- ⁵⁵ A környezetkárosodás megelőzésének és elhárításának rendjéről szóló 90/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet 10. §
- ⁵⁶ A környezetkárosodás megelőzésének és elhárításának rendjéről szóló 90/2007. (IV. 26.) Korm. rendelet 2. §
- ⁵⁷ Első kiadás 1999. április. 22.; második kiadás 2002. október 01.; 7-10., 14., 21. oldal, 3-4. számú melléklet módosítása 2005. augusztus 16.; 3-4. számú melléklet módosítása, 2007. április 02., 3-4. számú melléklet módosítása 2009. szeptember 01.
- ⁵⁸ Fodor Józsefné laboratóriumi és környezetvédelmi vezető, Jáger Zoltán polgári védelmi kirendeltség vezető
- ⁵⁹ A terv szerint közvetlenül veszélyeztetett területek:
- a IX. sz. kazetta és Kolontár közötti közlekedési út,
 - a IX. sz. kazetta D-i oldalán, a közlekedési út másik felén lévő Veres Kristály épülete és az ott dolgozók,
 - a IX. sz. kazetta és Kolontár közötti Budapest-Szombathely vasútvonal szakasza,
 - a vörösiszaptérség és Kolontár közötti mezőgazdasági terület,
 - a lefolyási irányba eső, az új és a felhagyott vasútvonal között lévő lakóépületek és azok lakói.
- ⁶⁰ Vörösiszap térség katasztrófa-megelőzési és -elhárítási terve 15-16. oldal
- ⁶¹ Kat. 3. § a) pont „Belső védelmi terv: a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek kialakulásának megelőzését, a balesetek elhárítását, következményeinek mérséklését szolgáló intézkedések megtételét, az értesítési, riasztási, felkészítési feladatok veszélyes ipari üzemben, veszélyes létesítményen belüli végrehajtásának rendjét, feltételeit szabályozó üzemeltetői okmány.”

- ⁶² 7272/07., 8691/07., 10928/07., 12923/07., 23542/07., 9550/08., 9554/08., 9899/08., 11251/08., 13702/08., 23336/08., 2362/09., 11595/09., 12053/09., 16141/09., 26584/09., 9472/10., 10694/10., 11479/10., 13886/10., 14923/10., 16873/10., 24722/10. ügyszámok
- ⁶³ 10965/06., 16282/06., 10086/07., 10090/07., 11078/07., 7946/08., 7950/08., 9954/09., 9960/09., 19706/09., 5442/10., 5453/10., 22411/10. ügyszámok
- ⁶⁴ 11941/06., 11551/07., 11181/08., 25446/08., 30067/09. ügyszámok
- ⁶⁵ 16073/07., 11456/09., 10573/10., 10604/10., 10605/10., 10606/10., 10607/10., 10608/10. ügyszámok
- ⁶⁶ 12888/06., 9163/07., 12287/08., 12466/08., 11600/09., 31223/09., 21127/10. ügyszámok
- ⁶⁷ a Jövő Nemzedékek Országgyűlési Biztosának JNO-619-38/2010. állásfoglalása
- ⁶⁸ a Tanács 1991. december 12-i 91/689/EGK irányelve a veszélyes hulladékokról
- ⁶⁹ A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság a 18/2006. (I. 26.) Korm. rendelet hatályba lépését követően a MAL Zrt. tulajdonában lévő Ajkai Timföldgyár azonosítását elvégezte. A hatósági felhívásra adott üzemeltetői nyilatkozat értékelése alapján a katasztrófavédelmi hatóság álláspontja szerint az „ajkai létesítmény nem minősült a szabályozás hatálya alá tartozó veszélyes üzemnek.” BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság 5164-3/2011. számú, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának írt levele
- ⁷⁰ E 143 üzem tevékenység szerinti bontása: gázipar 39, műtrágya-raktározás (ammónium-nitrát) 19, olajipar 18, erőmű 13, általános vegyipar 12, robbanószer, pirotechnika 8, gyógyszergyártás 7, raktár, logisztika 7, növényvédőszer-gyártás és raktározás 6, műanyagipar 4, veszélyes hulladék 2 repülőter 1, egyéb 7 http://hadmemok.hu/2010_1_cimer_halasz.pdf
- ⁷¹ E 160 üzem tevékenység szerinti bontása: gázipar 43, olajipar 18, műtrágya-raktározás (ammónium-nitrát) 22, erőmű 14, általános vegyipar 11, robbanószer, pirotechnika 7, gyógyszergyártás 7, raktár, logisztika 9, növényvédőszer-gyártás és raktározás 8, műanyagipar 4, veszélyes hulladék 5 repülőter 1, egyéb 11 <http://magyardiplo.hu/component/content/?view=article&id=429>
- ⁷² Kat. 30. § (1) bekezdés
- ⁷³ Az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás részletes szabályairól szóló 193/2001. (X. 19.) Korm. rendelet 7. § Az egységes környezethasználati engedély megszerzésére irányuló eljárásban a felügyelőség szakhatóságként a) minden esetben bevonja a 4. számú melléklet 1 pontjában, b) hatásköri érintettség esetén bevonja a 4. számú melléklet 2. pontjában meghatározott szakhatóságokat.
- ⁷⁴ 10897/05. ügyszámú 12785. iktatószámú egységes környezethasználati engedély – 9. Hulladékgazdálkodási előírások, 9.02. Az engedélyezett kezelési technológiák b.) pont EWC kód 11 01 09*
- ⁷⁵ 2006. január 1-je
- ⁷⁶ 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet 4. § (1) bekezdés
- ⁷⁷ 12. számú melléklet i) pont ia) alpont: „első fokon az illetékes megyei katasztrófavédelmi igazgatóság, fővárosban a Fővárosi Polgári Védelmi Igazgatóság; másodfokon a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság”
- ⁷⁸ 12. számú melléklet i) pont ib) alpont: „első fokon a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság Hatósági Főigazgató-helyettese, másodfokon a Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság Főigazgatója”
- ⁷⁹ A kormányrendelet 2007. január 1-jén lépett hatályba
- ⁸⁰ 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 32/A. §, 32/B. §
- ⁸¹ Időközben, 2012. január 1-én hatályba lépett a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény
- ⁸² Alaptörvény XXI. cikk (bekezdés)

AJB-845/2012

Településrendezési eljárások és környezetvédelmi követelmények

Előadó: dr. Horváth Luca Kornélia
Radnai Anna

Az eljárás megindulása

Az alapvető jogok biztosához és jogelődjeihez működésük kezdete óta egyre nagyobb számban érkeztek olyan panaszok, amelyekben a beadványozók – az esetek többségében helyi civil szervezetek – egy konkrét településen lefolytatott – álláspontjuk szerint a környezetvédelmi követelményeket figyelmen kívül hagyó – településrendezési eljárást kifogásoltak.

Annak ellenére, hogy hatáskörömbé elsődlegesen az egyedi panaszok kivizsgálása tartozik, tapasztalatom szerint ez – különösen a településrendezésben – az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek érdekeinek magas szintű védelméhez nem elegendő.

A településrendezési eljárással kapcsolatos korábbi vizsgálatokból egyértelműen kirajzolódott, hogy az alapvető jogokkal összefüggésben feltárt visszasságok a településrendezés komplexitása miatt utólag – részben az anyagi jellegű következmények miatt – nagyon nehezen orvosolhatók. Az elkövetett hibák ugyanakkor olyan

visszafordíthatatlan folyamatokat indíthatnak el, amelyek egy, de akár több környező település környezetállapotában, az állampolgárok alapvető jogainak érvényesítésében is súlyos következményekkel járnak.

Mivel az ombudsmani vizsgálatok során megállapított jogsértések nem egy esetben a következetesen téves önkormányzati gyakorlat következményei voltak, a problémakörök hátterét fel kell tárni és azokat – indokolt esetben jogalkotási lépéssel – megfelelően kezelni kell.

Figyelemmel arra, hogy a Kormány az építésügyi szabályozás ésszerűsítéséről szóló 1357/2001. (X. 28.) határozatában a településfejlesztési- és rendezési tevékenység új rendszerének kidolgozását tűzte ki céljául, és figyelemmel a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa korábban indított vizsgálatának eredményeire, indokoltnak látom, hogy még a jogszabályalkotás folyamatában felhívjam az érintett minisztériumok figyelmét az egyedi panaszokból levezetett problémák megoldásának szükségességére, egyes esetekben konkrét javaslatokat is megfogalmazva.

Érintett alapvető jogok és alkotmányos értékek

- Jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- Egészséges környezethez való jog: „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt - törvényben meghatározottak szerint - helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.*” (Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2) bekezdések)
- Nemzet közös öröksége: „*A természeti erőforrások, különösen a erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.*” (Alaptörvény P) cikk)

Alkalmazott jogszabályok

- az Európai Parlament és a Tanács bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2001/42/EK irányelve
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.)
- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.)
- a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről szóló 2006. évi LIII. törvény
- a nemzetgazdaságilag kiemelt építési beruházások megvalósításának elősegítése érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2008. évi XLIX. törvény (hatálytalan: 2012. június 27-től)
- az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK)
- az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet (a továbbiakban: SKV rendelet)
- a településrendezési és az építészeti-műszaki tervtanácsokról szóló 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet
- a főépítési tevékenységről szóló 190/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet

Megállapított tényállás

A középtávú, a 2009-2014 közötti időszakra vonatkozó magyar környezetpolitikai célokat meghatározó Nemzeti Környezetvédelmi Program¹ szerint az egészséges környezethez való jog érvényesítésében a településrendezés kiemelt jelentőségű. Ezen eljárások keretében fogadják el ugyanis a helyi önkormányzatok azokat a jogszabályokat, dokumentumokat, amelyek hosszú távon meghatározzák az adott település természeti és épített környezeti állapotát.

„Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló törvény kimondja, hogy a településrendezés során figyelemmel kell lenni az emberhez méltó környezet folyamatos alakítására, értékeinek védelmére. A településfejlesztés az érintettek közös elképzelésein alapulva úgy kell, hogy szolgálja a település jelenlegi és jövőbeli lakóit, hogy összhangban legyen a település természeti, kulturális és művi adottságaival.”

Az önkormányzati döntéshozattal kapcsolatos problémákat összefoglalva a program megállapította, hogy napjainkban a településrendezési tevékenység egyik kiinduló hibája az, hogy a rendezési tervek nem átgondolt, hosszútávon célokat megfogalmazó stratégiai tervek alapján születnek. A településfejlesztési koncepciók sok esetben elnagyoltak, és nem jelölnék ki határozott irányokat. „*Számos új beruházás a településen belüli felhagyott (barnamezős) területek hasznosítása helyett a beépítetlen külső (zöldmezős) területek rovására valósul meg. Ennek következtében a településrendezési tevékenység többnyire az adott állapot rögzítésére szorítkozik, vagy a rövidtávú felmerülő területfelhasználás-változási (befektetői) igényeket elégíti ki, és nem a település közép és hosszú távú céljait, érdekeit. Gyakran a helyi lakosságot és közösségeket sem vonják be megfelelően a döntések előkészítésébe. További problémát jelent, hogy az önkormányzati tulajdonú területek (pl. barnamezős területek, rozsdavezeték) fejlesztésének, megfelelő kialakításának és üzemeltetésének pénzügyi háttere szűkös és bizonytalan.*”

A Nemzeti Környezetvédelmi Program következtetéseit – konkrét példákkal alátámasztva – a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a 2010. évi munkáját összegző beszámolójában is megerősítette. A beszámoló utalást tett egyben arra, hogy a fenntartható, környezettudatos tervezés és területhasználat elősegítésére a jogalkotó

– a nemzeti jogba való átültetésével – a stratégiai környezeti vizsgálat (a továbbiakban: SKV) eszközt biztosítja a döntéshozó helyi képviselő-testületek számára, amely egyes tervek és programok környezeti hatásainak feltárását, a környezeti szempontból kedvező alternatív megoldási lehetőségek keresését, a környezeti hatások optimalizálását segíti elő.

A környezeti vizsgálat viszonylag új jogintézmény mind az európai, mind a magyar szabályozásban. Az Európai Parlament és a Tanács bizonyos tervek és programok környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2001. június 27-i 2001/42/EK irányelve (a továbbiakban: SKV irányelv) 2004 júliusa, az irányelvben foglaltakat teljes mértékben átültető magyar szabályozás² 2005 januárja óta hatályos.

Az irányelv egyes rendelkezéseinek általános jellege miatt nem tartozik a nemzeti jogrendszerbe könnyen átültethető szabályozások közé. Ezt érzékelve az Európai Bizottság³ (a továbbiakban: Bizottság) már a hatálybalépést megelőzően kiadott egy, az átvételt és az alkalmazást elősegítő útmutatót⁴. Bár a magyar jogszabály az uniós és a nemzeti jogrend sajátosságainak figyelembe vételével készült, minthogy tervek és programok igen széles körére vonatkozik, egyes tertípusok esetén, azok sajátosságai alapján további részletezést, „finomhangolást” igényelhet.

Az egyedi ügyekből nyert ombudsmani tapasztalat⁵ szerint a településrendezési eljárások során nem érvényesül teljes körűen az SKV bevezetését célzó jogalkotói szándék. Gyakran sérül a vizsgálat eljárási rendje, illetve a munkarész vagy nem készül el, vagy az sem tartalmában, sem formájában nem megfelelő, amelynek számos különböző oka van.

Ezek egy része közvetlenül az SKV-hoz kötődik, ide tartoznak például olyan tényezők, mint a környezeti vizsgálati szabályozás hatályának és egyes előírásainak értelmezési kérdései, a környezeti vizsgálati és a településrendezési előírások együttes érvényesítésének összehangolási problémái, illetve a kellő ismeret és a kiforrott gyakorlat hiánya, a jó gyakorlatot elősegítő szakmai útmutatók, képzések szűkössége. A környezeti vizsgálat teljességét, időszzerűségét, minőségét „külső” tényezők is befolyásolják, amelyek közül meghatározó maga a településrendezési folyamat, annak mind a kidolgozási, mind az egyeztetési, mind a jóváhagyási szakasza.

Tekintettel arra, hogy az irányelv hatályba lépése óta több mint 7 év telt el, álláspontom szerint időszzerű, hogy a jogalkotó e sok szempontból új jogintézmény érvényesülését áttekintse.

Az áttekintést indokolja továbbá az a tény is, hogy a környezeti vizsgálati szabályozás hatálya alá eső tervek és programok legnagyobb körét a településrendezési eszközök⁶ alkotják, és az ezen eszközök alapján megvalósítható beruházások, területhasználatok igen jelentős környezeti-fenntarthatósági hatásokkal járhatnak. Ezekben az eljárásokban kell tehát a legnagyobb számban környezeti vizsgálatot végezni.

A fenti megállapításokból következően a településrendezési eszközök környezeti vizsgálatával összefüggő jogszabályok szabályozási és alkalmazási problémáinak részletes feltárására átfogó vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztos a általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált egészséges környezethez való jog értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület é döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére⁷.

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon

keresztül maga *jogalkalmazó* is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

Figyelemmel arra, hogy a környezet nem kimeríthetetlen, illetve az abban okozott károk véges javakat pusztítanak, továbbá az ember sok esetben visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg, az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzés elvén alapuló jogintézmények alkalmazásának elsőbbsége van. Az Alkotmánybíróság rámutatott tehát arra, hogy a környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé.

Az Alkotmánybíróság szerint a környezet elért objektív védelmi szintjétől való visszalépésre akkor van lehetőség, ha az más alapjog vagy más alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A fentiek mellett pedig, tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog alapjogi jellegét az Alkotmánybíróság több határozatában megerősítette, annak korlátozása alkotmányosságának megítélésénél – a minden alapjog korlátozására irányadó mércét – a szükségességi/arányossági tesztet is alkalmazni kell. A szükségességi/arányossági teszt szerint az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog, szabadság vagy érték védelme vagy érvényesülése más módon nem érhető el és a korlátozás megfelel az arányosság követelményeinek, azaz az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban van egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

Ahogy az a fentiekből következik, az Alkotmánybíróság határozataiban az egészséges környezethez való jogot elsősorban intézményvédelmi kötelezettségként értelmezte. Rámutatott a testület arra is, hogy a jogalkotás garanciális szerepe nem egyszerűen csupán fontosabb a környezetvédelemben, mint az olyan alkotmányos jogoknál, ahol a bíróság (Alkotmánybíróság) közvetlen alapjogvédelmet adhat vagy alanyi jogi igényeket ismerhet el, hanem – a dogmatikai lehetőségek határai közt – mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít⁸. Hangsúlyozom tehát, hogy az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében az egészséges környezethez való jog alanyi jogon érvényesíthető elemei között szerepelnek az ügyféli jogok, az eljárási garanciák kikényszeríthetősége, s így pl. az Alaptörvény által önálló alapjogként is deklarált tisztességes eljáráshoz vagy a jogorvoslathoz való jog is.

Az egészséges környezethez való jog rendkívül szoros kapcsolatban áll a *jogállamisággal, jogbiztonsággal*. Az Alkotmánybíróság több határozatában elvi éllel szögezte le, hogy a jogállam legfontosabb eleme a jogbiztonság⁹. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy nemcsak a jog egésze, de annak egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is. Alapvetőek tehát a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák betartása nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A településrendezési és a környezeti vizsgálati folyamat kapcsolódásának általános kérdései

A településrendezési tervezés Magyarországon hosszú hagyományra tekint vissza, kellően intézményesült, jó képzési, szakmai háttere, részletesen kimunkált szabályrendszere van, amelyben nagy a tervezői tapasztalat és a környezeti szempontok is hangsúlyosak. Ehhez igyekezett hozzáépülni a kialakított magyar környezeti vizsgálati szabályozás, támaszkodva a meglévő tervezési-döntési szabályokra, gyakorlatra, kihasználva és erősítve a meglévő rendszer kedvező vonásait.

Tekintettel azonban arra, hogy az SKV egyes elemei újszerűek, és a korábbi eljárásokhoz képest – egyedi mérlegelést igényelve – új feladatokat is jelentenek, nem mindig illeszkednek zökkenésmentesen a már aprólékosan szabályozott településrendezési folyamathoz. A környezeti vizsgálatban több olyan feladat is van, amelyeknek nincs megfelelő párja a településrendezési szabályozásban.

Az egyedi ügyek tapasztalatai alapján úgy vélem, hogy mind a településrendezéssel foglalkozó tervezők, mind a települési önkormányzatok számára tisztázni kell, hogy a környezeti vizsgálat lépései miként kapcsolhatók a településrendezési folyamat egyes eljárási cselekményeihez.

1.1. Kapcsolódás az Étv. 9. §-a szerinti teljes településrendezési folyamathoz

A 2. melléklet részletesen bemutatja, hogyan kapcsolható össze a két folyamat, melyek az együttesen elvégezhető feladatok, és melyek azok a környezeti vizsgálati lépések, amelyek csak részben vagy egyáltalán nem jelennek meg a településrendezés Étv. által szabályozott eljárásában, ezért végrehajtásukra külön figyelmet kell fordítani. A melléklet a kapcsolódási pontok megállapításánál az Étv. 9. §-a szerinti teljes településrendezési folyamatot vette alapul.

Az SKV rendelet a hatálya alá tartozó tervek és programok két csoportját különbözteti meg. Az első csoportba azok tartoznak, amelyek tekintetében a környezeti vizsgálat lefolytatása *minden esetben kötelező*, azaz esetükben a jelentős környezeti hatás vélelmezhető. Ide sorolhatók tipikusan a település egészére készülő vagy

Natura 2000 területre jelentős káros hatást gyakorló településrendezési eszközök. A második csoportba az SKV rendelet 1. § (3) bekezdése alapján, a helyi szinten kis területet érintő tervek, az eredetileg vizsgálati kötelezettség alá eső tervek kisebb módosításai, valamint egyéb olyan, a környezethasználat jövőbeni hatósági engedélyezése számára keretet meghatározó tervek tartoznak, ahol a környezeti vizsgálat szükségessége a terv kidolgozásáért felelős szerv (településrendezési tervnél a képviselő-testület) *egyedi döntésén múlik* (ez az ún. SKV-kötelezettség megállapítása). A döntés meghozatala előtt a kidolgozó kikéri a környezet védelméért felelő közigazgatási szervek¹⁰ véleményét arról, hogy az adott terv jelentős hatással lehet-e a környezetre. Abban az esetben, ha a vizsgálati kötelezettséget megalapozó jelentős hatás fennállásáról vita alakul ki, az SKV rendelet 5. § (1) bekezdése szerint a terv kidolgozója az eltérő vélemények tisztázása érdekében *megbeszélést* tart.

Tekintettel arra, hogy ez a megbeszélés nem jelenik meg az Étv-ben szabályozott településrendezési folyamatban, a helyi önkormányzatnak kiegészítő lépést kell tennie az ütköző álláspontok egyeztetésére. Az eddig lefolytatott ombudsmáni vizsgálatok során megállapítást nyert, hogy a gyakorlatban ez sok esetben elmarad, és a képviselő-testület e nélkül dönt a környezeti hatások jelentősége kérdésében.

Az előzők mellett rögzíteni kell azt is, hogy bár az Étv. külön nem szabályozza, az SKV rendelet 4. § (1) bekezdése szerint a környezeti vizsgálati kötelezettség megállapításáról minden esetben egyedi képviselő-testületi *döntést* kell hozni, amelyről, valamint indokairól tájékoztatni kell a nyilvánosságot, beleértve az érintett környezetvédelmi szerveket.

Amennyiben a képviselő testület a településrendezési eszköz tekintetében a környezeti vizsgálat elvégzése mellett dönt, illetve ha az eleve környezeti vizsgálat-köteles, a felelős szerv (e körben az önkormányzat) az SKV rendelet 7. §-a alapján kidolgozza a környezeti értékelés *tematikáját* (a továbbiakban: tematika). Ennek során – az eszközről szóló megfelelő tájékoztatás mellett – kikéri a környezetvédelmi szervek véleményét. Hasonlóan az SKV-kötelezettség megállapításához, a tematika kapcsán felmerülő véleménykülönbségek egyeztetésére is megbeszélést kell tartani, majd arról szintén egyedileg dönteni kell és a döntést nyilvánosságra kell hozni. A kidolgozó az elfogadott tematikát, a környezeti vizsgálat ütemezését, a környezetvédelmi szervekkel kapcsolatos esetleges konzultációkra, a véleményezési eljárás menetére vonatkozó javaslatát megküldi a környezetvédelmi szerveknek és egyidejűleg azokat nyilvánosságra is hozza.

Hangsúlyozom, hogy bár a környezeti vizsgálat tematikája kidolgozásának folyamatáról az Étv. nem rendelkezik, az SKV rendelet előírásait a településrendezés során következetesen érvényesíteni kell. Ahhoz pedig, hogy a településrendezési eljárás az SKV rendelet előírásainak is megfeleljen, az önkormányzat kiegészítő lépéseket köteles tenni.

A környezeti értékelés elkészítésekor a *monitorozási intézkedések* kidolgozására – mivel a rendezési eszközök esetében az Étv. erre vonatkozó speciális előírást nem tartalmaz – szintén különös gondot kell fordítani.

Abban az esetben, ha egy rendezési elképzelés megvalósítása országhatáron átterjedő jelentős környezeti hatással járhat, az érintett államot a SKV rendelet 9. §-ának megfelelően tájékoztatni kell és kérelme alapján *konzultációt* kell tartani. A kiegészítő lépések – az előzők alapján tehát – ezekben a szakaszokban sem maradhatnak el.

A településrendezési eszköz tervezetéhez hasonlóan a környezeti értékelést véleményezésére meg kell küldeni az érintett környezetvédelmi szervezeteknek, az eltérő véleményeket pedig – az érdekképviselői és társadalmi szervezetek bevonásával – megbeszélés keretében egyeztetni kell. A településrendezési eljárást szabályozó Étv. 9. § (3) és (4) bekezdésében¹¹ rögzített közbenső véleményezési eljárásra figyelemmel, e vonatkozásban nincs szükség kiegészítő lépésre az önkormányzatok részéről.

Az Étv. 9. § (6) bekezdése szerinti közzétételnél a településrendezési eszköz tervezetének nyilvánosságra hozatala önmagában nem elegendő, mert az SKV rendelet¹² szerint a tervezettel együtt a környezeti értékelést is nyilvánosságra kell hozni és a nyilvánosság számára véleményezési lehetőséget kell biztosítani. Tekintve azonban, hogy a környezeti értékelés nem jóváhagyásra kerülő, hanem alátámasztó szakági munkarész¹³, az értékelés közzétételére kiegészítő lépés szükséges.

A településrendezési eszköz tervezetéhez – a közbenső véleményezés során – az érintett államigazgatási szervek, valamint az érdekképviselői és társadalmi szervezetek által benyújtott véleményeket az önkormányzatnak – elutasítás esetén indokolási kötelezettség terhe mellett – figyelembe kell vennie. Ezt követően, valamennyi el nem fogadott véleménnyel együtt a tervezetet az Étv. 9. § (6) bekezdése alapján – legalább egy hónapra közzé kell tenni, hogy az érintettek észrevételeket tehessenek. Arról, hogy a közzététel alatt beérkezett észrevételeket az önkormányzat köteles-e figyelembe venni, az Étv. hallgat, csupán azt írja elő, hogy azokat a képviselő-testülettel ismertetni kell. Különösen fontos tehát hangsúlyozni, a közzétett településrendezési eszközre és a környezeti értékelésre határidőben beérkezett *valamennyi véleményre és észrevételre* – gondoskodva az SKV rendelet előírásainak¹⁴ alkalmazásáról – a kidolgozónak *tekintettel kell lennie*.

Az SKV rendelet 10. §-a szerint a rendezési eszköz tervezetét a környezeti értékeléssel, az SKV során kapott valamennyi vélemény és észrevétel összefoglalójával, valamint a kidolgozott monitorozási intézkedésekkel együtt kell benyújtani a képviselő-testület elé. Tekintettel arra, hogy az OTÉK-ban foglalt előírások alapján a környezeti értékelés nem jóváhagyásra kerülő munkarész, tehát nem szükséges a képviselő-testületnek benyújtani, az önkormányzatnak az SKV rendeletben foglaltak teljesítése érdekében kiegészítő lépést kell tennie. Kellő körültekintéssel kell eljárni továbbá, hogy a monitorozási intézkedések elfogadásáról is döntés szülessen.

Megfelelő alaposságot, kiegészítő lépéseket igényel a *döntés közzététele* is, hiszen az önkormányzatnak az elfogadott településrendezési eszközön és a figyelembe nem vett vélemények indoklásán túl¹⁵, az SKV rendelet alapján számos más információt is nyilvánosságra kell hoznia, mint például a döntés környezeti szempontjait, a monitorozási intézkedéseket, valamint a beérkezett véleményeket¹⁶.

Az előzőekben áttekintett eljárási cselekmények összefoglalásaként rögzíthető, hogy a kiegészítő lépést igénylő feladatok egy része a településrendezés rendszerében a körültekintő és alapos tervezés számára nem jelent újdonságot. A környezeti vizsgálatban azonban minden fontos döntésnek, így a közbenső tervezési döntéseknek is mindenki számára láthatónak kell lenniük. Ilyen például a vizsgálat tényleges tartalmának és a vizsgálati folyamatnak meghatározása, megvitatása, majd közzé tétele.

A feladatok másik része – figyelemmel arra, hogy azok nem szerepelnek a hagyományos településrendezési folyamatban, nem szabályozottak sem az Étv-ben, sem OTÉK-ban – teljesen új elem. Így többek között a környezeti hatások jelentőségéről való döntés, az országhatáron áterjedő hatások esetén szükséges konzultációs folyamat, a döntés részletes, környezeti szempontú indoklása és közzététele, a monitorozási intézkedések meghatározása. A gyakorlatban érzékelhető, hogy a településrendezés során ezek a legkevésbé megvalósuló környezeti vizsgálati elemek.

A településrendezés vonatkozásában felhívom a figyelmet arra, hogy a környezeti vizsgálat a terv, illetve program kidolgozási, egyeztetési és elfogadási folyamatának része, és e folyamatokban a rendeletben foglaltakat figyelembe kell venni.

A jogalkalmazási bizonytalanságok kiküszöbölése érdekében, illetve, hogy a környezeti vizsgálati folyamat teljes mértékben és megfelelően beépüljön a településrendezés tervezési – véleményezési – egyeztetési – elfogadási szakaszaiba, álláspontom szerint jogalkotási lépésre is szükség van. Úgy vélem, a településrendezési eljárást szabályozó norma szövegében utaló diszpozíció útján rögzíteni kell, hogy a rendezési eljárásra a környezeti vizsgálat különös szabályai is vonatkoznak.

Segítve az önkormányzatok, a tervezők és további kulcsszereplők eligazodását a településrendezési és környezeti vizsgálati szabályozásban – a jogalkotási lépésen túl – a jogalkalmazást elősegítő tájékoztató készítését is indokoltnak és célszerűen tartom.

1.2. Kapcsolódás az Étv. 9/A. §-a szerinti településrendezési folyamathoz

Amíg az Étv. 9. §-a szerint lefolytatott teljes településrendezési folyamatnál jól láthatók a környezeti vizsgálattal való kapcsolódások, és az SKV rendeletben foglaltak figyelembe vételével a két eljárás összehangolása megoldható, addig ez az Étv. 2008. szeptember 1-jei hatállyal beiktatott 9/A. §-ában¹⁷ lehetővé tett összevont, egy lépésben elvégezhető véleményezési eljárás esetében komoly nehézséget okoz.

Az Étv. 9/A. §-a a településrendezési eszközök módosításakor, meghatározott feltételek fennállása esetén megengedi a 9. § (3) bekezdése¹⁸ szerinti – a készítés alatt álló a településrendezési terv és helyi építési szabályzat tervtanácsai, valamint az elkészített településrendezési terv és helyi építési szabályzat esetén fennálló – véleményezés elhagyását.

Az Étv. vizsgált szakasza alapján a településrendezési eszköz módosítása esetén a 9. § (3) bekezdés szerinti véleményeztetés elhagyható, ha

- a) a módosítás
 - aa) nem érinti a település fő infrastruktúra hálózatát, alapvető zöldfelületi rendszerét, morfológiáját, védett természeti értékeit, a kulturális örökség védelmét és nem növeli felhasználási intenzitását,
 - ab) területfelhasználási változást nem jelent, és
 - ac) már a 9. § (2) bekezdés szerinti véleményeztetéshez részletesen kidolgozásra került és véleményeztetése megtörtént, vagy
 - b) a módosítás elírás javítása, rajzi feldolgozásból, méretarányból adódó pontatlanság javítása, vagy magasabb szintű jogszabályi változás átvezetése érdekében történik.

Bár az új rendezési eszközökhöz képest sokkal kisebb arányban, a környezeti vizsgálati kötelezettség a felsorolt módosítások közül leginkább az aa) és ab) pontnak esetén állhat fenn. A tapasztalat azt mutatja, hogy a jelentős hatás előfordulása ekkor sem zárható ki.

Az Étv. 9/A. §-ában foglalt eltérési lehetőség a gyakorlatban a következőt eredményezi.

Az előzetes véleményezési fázisban nem a rendezési folyamat megkezdéséhez előírt kiinduló információkat, hanem már az egyeztetési dokumentációt nyújtják be, miközben a véleményezés a kiinduló információkon nyugvó 9. § (2) bekezdés¹⁹ szerint történik.

A véleményezők körét illetően ez lényegi változást nem jelent, mert az előzetes véleményezésben ugyanazok a közigazgatási és érdekképviselői szervek, valamint társadalmi szervezetek vehetnek részt, mint a 9. § (3) bekezdés szerint az elkészített településrendezési eszköz véleményezésében. A véleményezési idő azonban rövidebb (15 munkanap), mint amennyi a 9. § (3) bekezdés szerinti fázisban rendelkezésre áll (22 munkanap).

A fentiek mellett az eljárás legalapvetőbb problémája azonban az, hogy végeredményben nem az elkészített településrendezési eszköz 9. § (3) bekezdése szerinti véleményezése marad el, hanem a 9. § (2) bekezdés eredeti funkciója szerinti előzetes véleményezés. Ez a környezeti vizsgálat és a településrendezési eljárás összehangolásával kapcsolatban ugyanakkor komoly nehézségeket okoz. Így annak ellenére, hogy a 9/A. § körébe tartozó egyes módosításoknál is fennállhat a környezeti vizsgálat szükségességéről szóló döntési kötelezettség, nincs

lehetőség arra, hogy ténylegesen előzetesen állapítsák meg, lehet-e jelentős környezeti hatás, és ha kell, megkezdjék a környezeti értékelés készítését.

Bár ezeknél a terveknel sokkal kisebb arányban fordulhat elő SKV-kötelezettség, a tapasztalat azt mutatja, hogy a jelentős hatás nem minden esetben kizárt.

Az előzőek alapján felhívom a figyelmet arra is, hogy az összevont véleményezés miatt a környezetvédelemért felelős szervek a tervezés indításáról a tervezés befejezésének stádiumában értesülnek. Ebből következően pedig, ha az önkormányzat vagy a módosítást kidolgozó tervező magától korábban nem kérte az SKV rendelet szerinti véleményeket, a környezetvédelmi szervek a már szinte kész településrendezési eszközre állapíthatják meg a környezeti vizsgálati kötelezettséget. Ilyen esetekben az adott rendezési eszközt addig nem lehet elfogadni, amíg a környezeti vizsgálati folyamat szükséges lépéseit el nem végzik.

A környezeti vizsgálat többé-kevésbé utólagos volta, a további idő- és pénzráfordítások elkerülése miatti nyomás azonban kétségessé teszi, hogy valóban alapos vizsgálat készül, illetve kérdéses, hogy a közigazgatási szervek és a nyilvánosság megállapításait a már kidolgozott településrendezési eszközök vonatkozásban hogy lehet érdemben figyelembe venni.

Az Étv. 9/A. §-ában szereplő eltérési lehetőség tehát jelen formájában az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot eredményezhet.

Az ilyen konfliktushelyzetek megelőzése és a környezeti vizsgálati feladatok időben történő elvégzése érdekében jogszabályi úton rögzíteni kell, hogy a környezeti hatások jelentőségnek megállapítására, valamint az ekkor szükséges egyéb környezeti vizsgálati feladatok teljesítésére az összevont véleményezést megelőzően kerüljön sor.

1.3. Kapcsolódás az Étv. 9/C. §-a szerinti egyszerűsített településrendezési folyamathoz

Az Étv. 2011. július 27-étől hatályos módosítása²⁰ nyomán a törvény a következő 9/C. §-sal egészült ki: Kiemelt társadalmi cél érdekében központi költségvetési forrásból finanszírozott és kormányrendeletben nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű építési beruházással minősített építési beruházás megvalósításához szükséges településrendezési eszköz készítése, módosítása során a 9/B. §-ban foglaltak alkalmazandók.

A hivatkozott 2010 augusztusától hatályos 9/B. § a veszélyhelyzettel érintett települések településrendezési eszközeinek módosításánál az általános eljárási rendtől – egy meghatározott, rövidebb időtartamon belül – jelentős eltéréseket enged²¹.

A 2006. évi LIII. törvény tárgyi hatályát meghatározó rendelkezés²² alapján kiemelt jelentőségű építési beruházás lehet többek között az, amelyik legalább 90 millió forint teljes költségigényű és legalább 15 új munkahely megteremtését biztosítja.

A 9/B. – s azon keresztül a 9/C. § – szinte teljes eltérést enged meg az egyébként fennálló egyeztetési-véleményezési rendelkezésektől, így többek közt nem szükséges az előzetes, a tervtanácsi és a közbenső véleményezés, valamint a nyilvánosság bevonása. Csak a polgármester által összehívott – egyedül az OTÉK-ban meghatározott államigazgatási szervek részvételével zajló – egyeztető tárgyalás megtartása kötelező, amelynek során a hatóságoknak a helyszínen kell nyilatkozniuk és megegyezniük. Ezen nem vehetnek részt ugyanakkor pl. az érdekképviselői és társadalmi szervezetek.

Megállapítható, hogy bár a legnagyobb hatásokkal járó tervek esetén éppen a részletes, mindenre kiterjedő, gondos előkészítés indokolt, a kiemelt beruházások vonatkozásában a településrendezési eszköz megalapozottságát biztosító teljes eljárásból csak egyetlen részletszabály, annak is csak a töredéke érvényesül.

Amennyiben a rendkívüli – eredetileg veszélyhelyzetekre kialakított – és csak rövidebb időtartamon belül alkalmazható eljárás úgy válik általánossá, hogy az Étv. generális követelményei²³ sérülnek, úgy az, az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot okozhat. Rögzíteni szükséges, hogy az esetek többségében éppen ezek a beruházások járnak a legnagyobb környezeti beavatkozással az adott település életébe, az épített környezetbe, miközben az eljárási egyszerűsítések ebben a körben lényegesen meghaladják azt, amelyet a 9/A. § lehetővé tesz. Önmagában az, hogy egy beruházás milyen pénzügyi forrásból, támogatásból valósul meg, nem befolyásolja a környezeti hatások jelentőségét, így a környezeti vizsgálat elvégzése szükséges lehet.

A megfelelő szakmaiságot és a társadalmi elfogadottságot biztosító garanciális szabályok elhagyása jogsértő és magasabb jogszabályokba ütköző településrendezési döntések meghozatalához vezethet. Az egészséges környezethez való jog érvényesítése érdekében – a kiemelt beruházások tekintetében – felül kell vizsgálni a rendkívüli helyzetek esetén elfogadható egyszerűsítések alkalmazhatóságát.

Az előzőeken túlmenően e kivétel alapjaiban megnehezíti a környezeti vizsgálat egyes lépéseinek megfelelő időzítését, körültekintő, alapos lefolytatását, a környezeti szempontok megfelelő érvényesítését, valamint az érintett nyilvánosság bevonását. *A 9/A. §-hoz irottakhoz hasonlóan az ilyen konfliktusos helyzetek megelőzése és a környezeti vizsgálati feladatok időben történő elvégzése érdekében jogszabályi úton rögzíteni kell, hogy a környezeti hatások jelentőségének megállapítására, valamint az ekkor szükséges egyéb környezeti vizsgálati feladatok teljesítésére az egyeztető tárgyalást megelőzően kerüljön sor.*

Tekintettel arra, hogy az Alaptörvény rendelkezései értelmében a jövő nemzedékek érdekei kiemelt oltalomban részesülnek, a jogi szabályozásnak is következetesen érvényre kell juttatnia a természeti-kulturális erőforrások védelmét.

2. A településrendezési és a környezeti vizsgálati folyamat egyes sajátos kérdései

A két eljárásban alkalmazott eltérő határidők összehangolatlanságát érintő vizsgálat során az alábbi problémákat tártam fel.

2.1.1 A környezeti értékelés tematikájának véleményezése

Az Étv. 9. § (2) bekezdése²⁴ szerint az államigazgatási szerveknek – a hatáskörükbe tartozó kérdések tekintetében kialakított – véleménynyilvánítására 15 munkanap áll rendelkezésre. Az SKV rendelet – a tervezés kezdetéhez kapcsolódóan – a környezetvédelemért felelős szervektől a várható környezeti hatás jelentőségének véleményezésére legalább 15 napot²⁵, a környezeti értékelés tematikájának véleményezésére legalább 30 napot biztosít.

Ha az önkormányzat a környezetvédelemért felelős szervektől a várható környezeti hatás jelentőségéről szóló véleményt az Étv. szerinti előzetes véleményezés során kéri, akkor az álláspontom szerint elvileg teljesíthető, hiszen az SKV rendeletben szereplő legalább 15 napnak az Étv. által megadott 15 munkanap megfelel.

Problémaként merül fel ugyanakkor az, ha a környezetvédelmi szerveknek az Étv. alapján az előzetes véleményezésre nyitva álló 15 munkanapon (21 naptári nap) belül kell véleményt nyilvánítaniuk a környezeti értékelés tematikájáról, hiszen ez nincs szinkronban az SKV rendelet 7. § (3) bekezdésében rögzített, azon követelménnyel, hogy a tematika véleményezésére rendelkezésre álló idő nem lehet kevesebb 30 napnál.

A probléma megoldása érdekében először azt kell végiggondolni, hogy a környezeti értékelés tematikájáról kialakítandó vélemény beletartozik-e a településrendezési eljárás előzetes szakaszába, az Étv. 9. § (2) bekezdés cb) pontjába, azaz abba, hogy a környezetvédelmi szervek bemutatják a hatáskörükbe tartozó jogszabályi követelmények érvényesítését igénylő feltételeket.

Tekintettel arra, hogy a szabályozás a kérdést jelenleg nem rendezi, a két elem lehetséges összekapcsolódása és ebből következően a határidők meghatározása tekintetében jogbizonytalanság áll fenn.

Amennyiben a tematikára vonatkozó vélemény és a jogszabályi előírások érvényesítése az előzetes véleményezési szakaszban összekapcsolódik, akkor a határidőre vonatkozó szabályozás ellentmondásos. Az SKV rendeletben előírt többletkötelezettségre figyelemmel az önkormányzatoknak minden esetben a hosszabb határidő érvényesülését kell biztosítaniuk.

Ha azonban a két feladat egymástól elkülönül, akkor a településrendezési eljárásban az Étv. által nem szabályozott véleményezésről van szó. Következésképpen, ha az előzetes véleményezés során az önkormányzat a tematikáról is véleményt kér, akkor kettős határidőt kell biztosítania.

2.1.2. Más országgal való konzultáció

Az Étv-vel ellentétben az SKV rendelet speciális eljárási rendelkezéseket tartalmaz arra az esetre, ha a településrendezési eszköz elfogadása országhatáron áterjedő jelentős környezeti hatással járhat. Ekkor az SKV rendelet 9. §-a szerint meg kell küldeni az érintett ország környezetvédelemért felelős minisztériumának a környezeti értékelést tartalmazó egyeztetési dokumentációt, a döntéshozatali folyamat ismertetését, illetve arra vonatkozó kérést, hogy az érintett állam jelezze, kíván-e a jelentős környezeti hatást érintő kérdésekben konzultációt tartani. Bár konkrét határidőket a rendelet nem határoz meg, a konzultációs folyamat időigényességére tekintettel valószínűsíthető, hogy az a záró véleményezésig nem ér véget.

A két problémakört – a tematikát érintő véleménykérést, illetve a konzultációs folyamatot – összefoglalva megállapítom, hogy a helyi önkormányzat mindkét esetben olyan feladatot köteles ellátni a településrendezési eljárás során, amire az Étv. nincs tekintettel. Az előzőekkel egyezően²⁶ javasolom, hogy a jogalkotó jogszabályi úton rögzítse, hogy a településrendezési eljárás követelményeit a törvény más releváns jogszabályokkal együtt határozza meg.

2.2. Munkaközi anyagok véleményezése

Az Étv. 9. § (3) bekezdése szerint a településrendezési eszközök munkaközi változatát meghatározott körben²⁷ a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező tervtanácsnak is meg kell küldeni véleményezésre. Tekintettel arra, hogy a tervtanács olyan szakmai testület, amelynek környezetvédelmi érdekeket képviselő személy is tagja²⁸, az itt kialakított vélemény lehetővé teheti a településrendezési eszközök környezetvédelmi megalapozottságát, és az egyes munkarészek és hatóságok közötti megfelelő visszacsatolást.

E kedvező lehetőségek kihasználásának feltétele azonban, hogy a tervtanácshoz benyújtandó dokumentumok között minden esetben ott legyen a környezeti értékelés teljes munkaanyaga is. A jelenlegi szabályok²⁹ szerint ez nem biztosított, mert a tervtanácsnak elegendő pusztán az alátámasztó munkarészek összefoglalóját benyújtani, így felmerül az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság veszélye.

Az előzőek alapján indokolt lenne, hogy az önkormányzat a tervtanácshoz minden alátámasztó munkarészt benyújtson, vagy legalább biztosítsa az elektronikus hozzáférést.

Mivel előfordulhatnak olyan esetek is, amikor az SKV rendelet 3. számú melléklete szerinti környezet védelméért felelős érintett szervnek a településrendezési tervtanácsban nincs képviselője, és a véleményezendő településrendezési eszközhöz a környezeti értékelését el kell készíteni, az egészséges környezethez való jog

érvényesülése érdekében indokolt lenne – a benyújtott anyagokhoz való hozzáférés lehetőségének biztosítása mellett – tájékoztatni e szerveket arról, hogy a munkaközi anyagot a tervtanácshoz az önkormányzat benyújtotta.

A tervtanácsi véleményezés további előnye lehetne, ha az előzetes véleményezésnél a környezeti hatások jelentősége hiányáról hozott döntéssel szemben ellenkező álláspontot képviselve a munkaközi anyag alapján – még időben – megállapíthatná, hogy szükséges a környezeti vizsgálat elvégzése.

Álláspontom szerint, az előzőek megfelelő érvényesítéshez – általános érvénnyel – a jogi szabályozásban normatív módon rögzíteni kell, hogy a környezeti vizsgálatot akkor is el kell végezni, ha egy terv vagy program kidolgozási folyamatának egy későbbi időpontjában, így akár az egyeztetési folyamatban derül ki, hogy – új vagy részletesebb információk alapján – jelentős környezeti hatások léphetnek fel.

2.3. Az érintett nyilvánosság bevonása a véleményezésbe

Az SKV rendelet az érintett nyilvánosság körét³⁰ rendkívül tágan meghatározva, előírja, hogy annak véleményét³¹ a rendelet hatálya alá tartozó terv, vagy program tervezetéről és a környezeti értékeléséről is ki kell kérni. A véleményt pedig a terv kidolgozásakor³², illetve elfogadásakor³³ figyelembe kell venni.

Az Étv. szerint a tágabb nyilvánosság – azaz a társadalmi és érdekképviselői szerveken felül a helyi lakosok – bevonása a településrendezési eszköz véleményezésébe csak a tervezés legelején és a legvégén történik meg³⁴. Az Étv. 9. § (2) bekezdése szerint a településrendezési eszközről az érintett lakosság először az előkészítési szakaszban értesül és kap véleménynyilvánítási lehetőséget. A véleményezés során kidolgozott eszköz tekintetében a közigazgatási szervekkel, érdekképviselői és társadalmi szervezetekkel történő egyeztetés után az önkormányzat az Étv. 9. § (6) bekezdése alapján – közzététel útján – ismét lehetővé teszi a tág nyilvánosság számára, hogy észrevételeket tegyen.

Tekintettel arra, hogy az Étv. csak annyi eligazítást ad, hogy a közzététel időtartama alatt beérkező észrevételeket a döntésre jogosult testülettel ismertetni kell, és figyelembevételükről nem rendelkezik, megállapítható, hogy a legvégső szakaszban történő legalább 1 hónapos közzététel nem minősül valódi észrevétel-kérésnek, az önmagában csak egy tájékoztatási forma.

Azon túl, hogy a gyakorlat – az észrevételek sorsát illetően – teljesen eltérő képet mutat, a közzététel időzítése miatt – álláspontom szerint – erősen kétséges, hogy még a jogosnak ítélt észrevételeket is beépítsék a tervezetbe, figyelemmel arra, hogy az esetenként olyan változtatásokat eredményezhet, amely a teljes véleményezési folyamat újraindítását igényelné. Ezt erősíti meg a Nemzeti Fejlesztési és Gazdasági Minisztérium Területrendezési és Településügyi Főosztály Településrendezési Osztálya és a VÁTI Nonprofit Kft. Térségi Tervezési és Területrendezési Irodája gondozásában készült „Tájékoztató a településrendezésről” című 2010-ben készült útmutató is: „Sajnos a gyakorlat azt mutatja, hogy az államigazgatási szervekkel és egyéb szervezetekkel lefolytatott egyeztetés után az egyéni-lakossági vélemények érvényesülésének esélye már igen csekélyé válik.”³⁵

Utalva arra, hogy az utólagos észrevételezés nem lehet azonos az eszköz kidolgozásában való aktív részvétellel, megállapítom, hogy az érintettek érdemi véleményezési lehetőségének hiánya az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot okoz, hiszen kiüresedik az Étv. 3. § (2) bekezdése szerinti – a társadalmi részvételt biztosító – alapelv:

„Az épített környezet alakítása és védelme során a közérdekű intézkedéseket és döntéseket megelőzően, illetőleg azok végrehajtása során a törvényben és más jogszabályokban meghatározott módon biztosítani kell a nyilvánosságot és a közösségi ellenőrzés lehetőségét, vagyis a véleménynyilvánítás révén való alakító közreműködéssel.”

Megjegyzem, amennyiben az adott terv tekintetében jelentős környezeti hatás merül fel, a környezeti vizsgálati kötelezettség teljesítésekor a Kvt. a környezeti vizsgálatot meghatározó fogalmából következően az érintett nyilvánosság észrevételeit mind a terv, illetve program kidolgozásában, mind a döntéshozatalban figyelembe kell venni. Egyidejűleg pedig alkalmazni kell az SKV rendelet a széleskörű társadalmi egyeztetést szolgáló rendelkezéseit is, különösen azt, hogy a nyilvánosság bevonását tervszerűen kell végrehajtani, amelynek keretében egyedileg azonosítani is kell az érintett nyilvánosságot³⁶.

Az SKV irányelv a vélemények és észrevételek figyelembevételére vonatkozó rendelkezéseit a magyar szabályozás a Kvt. „A környezetvédelem érvényesítése a szabályozásban és más állami döntéseknél” címe alatt, 43. § (6) bekezdésében ültette át. A környezeti vizsgálati rendeletben ez az előírás ugyanakkor rejtettebb marad, mert az már ebből kiindulva csak a belső véleményezési határidőket állapítja meg.

Az előzőek alapján javaslom a teljes településrendezési szabályozás áttekintését abból a szempontból, hogy az eljárás teljes folyamatában milyen megoldások alkalmazásával lehetne erősíteni a nyilvánosság részvételi lehetőségeit. Ennek keretében mind a településrendezési eszköz kidolgozásában, mind elfogadásában biztosítani kell, hogy az érintett nyilvánosság észrevételeit megfelelő időben közölhesse és azokat a terv kidolgozója figyelembe vegye.

2.4. Monitorozás előírása

A településrendezési előírásokban nem szerepel tartalmi követelményként, hogy a településrendezési eszközök készítése során monitorozási intézkedéseket is ki kell dolgozni. A monitorozás így részlegesen és közvetett módon csak a településszerkezeti terv felülvizsgálatakor jelenik meg, illetve az önkormányzati főépítész feladatai között is található olyanok, amelyek teljesítése monitorozásnak tekinthetők. A főépítési tevékenységről szóló

190/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet 8. § b) pontja szerint az önkormányzati főépítész figyelemmel kíséri a rendezési eszközök hatályosulását, tapasztalatairól évente tájékoztatást ad, illetve negyedévenként összefoglaló jelentést készít a képviselő-testület részére.

Ezzel szemben a környezeti vizsgálati szabályozás külön rögzíti, hogy a tervnek, illetve programnak a megvalósításából eredő jelentős környezeti hatások monitorozására vonatkozó intézkedéseket³⁷, a környezeti értékelésnek pedig az intézkedési javaslatok értékelését³⁸ is tartalmaznia kell.

Álláspontom szerint a monitorozási intézkedések általános, nemcsak a környezeti vizsgálathoz kötődő előírása a településrendezés egésze számára is hasznos követelmény lehet. A monitorozás során feltárható, hogy bizonyos alapfeltevések, amelyek meghatározták, hogy milyen területhasználat engedhető meg egyes területeken, a feltételezettek szerint alakultak-e. Ha nem, abból milyen településrendezési konzekvenciák adódnak. Egy ilyen előírás egyúttal környezeti hatások monitorozásához is megfelelő keretet adna³⁹.

Az előzők alapján, amikor a településrendezési eszköz készítése környezeti vizsgálatra kötelezett a településrendezésre vonatkozó általános szabályok között elő kell írni monitorozási intézkedések kidolgozásának kötelezettségét. Indokolt lehet továbbá ezen kötelezettség – nem csak a környezeti vizsgálathoz kapcsolódó – kiterjesztése is.

A településrendezési szakemberek szerint a monitorozási intézkedések, mint operatív teendők nem tervbe való elemek, különösen nem a rendelettel elfogadott településrendezési eszközök esetén. Ezért a monitorozási intézkedéseket a településrendezési eszközzel együtt, de nem annak részeként, hanem kiegészítéseként lenne célszerű elfogadni.

Figyelembe véve e megállapítást, illetve, hogy az SKV irányelv⁴⁰ általános monitorozási kötelezettséget mond ki, az SKV rendeletet túl merev – a monitorozási intézkedéseket a terv, illetve a program részeként előíró – szabályozását finomítani kell. Lehetővé kell tenni továbbá, hogy a monitorozási intézkedéseket – a terv, illetve a program benyújtásával egyidejűleg – önállóan is be lehessen nyújtani a képviselő-testület elé.

3. A környezeti értékelés lezárásának időpontja

3.1 A környezeti értékelés véglegesítése

Az SKV irányelv 6. cikk (1) bekezdése alapján a környezeti jelentés (a magyar szabályozás szerint környezeti értékelés) a tervnek, illetve programnak arra a változatára vonatkozik, amelyet a környezet védelméért felelős szervek és a nyilvánosság véleményez.

Az Étv. tagolt eljárást ír elő a településrendezési folyamat egyes szakaszaihoz tartozó tájékoztatásra és véleményezésre. A környezeti értékelés lezárására vonatkozóan e folyamatból annak van jelentősége, hogy a településrendezési eszköz tervezetét (egyeztetési tervezet) először véleményeztetni kell az érintett közigazgatási, települési önkormányzati és érdekképviselői szervekkel. Amennyiben eltérő vélemények vannak, egyeztetésre kerül sor, majd ezt követően teszik közzé a településrendezési eszközt észrevételezésre.

Emiatt, ha a különböző szervekkel és szervezetekkel való egyeztetés alapján átdolgozás szükséges, módosított tervezetet tesznek közzé észrevételezésre. Ennek következtében a korábban véleményezett településrendezési eszközhöz, az egyeztetési tervezethez készített környezeti értékelés sem tekinthető véglegesnek. Ha az egyeztetés alapján változtatnak a településrendezési eszközön, és e változtatások fontosak környezeti szempontból, akkor a környezeti értékelést is módosítani kell. (A módosított tervezettel együtt a szükséges mértékben módosított környezeti értékelést is közzé kell tenni.)

Az 1.1. pontban írottakkal megegyezően ismételen felhívom a figyelmet arra, hogy a településrendezési eszköz véleményezési folyamatának időbeli tagoltsága miatt a környezeti értékelés készítése nem az érintett szervektől és szervezetektől való véleménykérés, hanem a közzététel előtt zárul le.

A településrendezési eljárás átláthatóságát segítené, ha a polgármester az Étv. 9. § (6) bekezdése szerinti szakmai véleményezéshez a miniszternek és az állami főépítésznek arról is tájékoztatást adna, hogy az egyeztetési tervezethez képest a megküldött tervezet miben változott.

3.2 Kiegészítések készítése (a döntéshozónak)

A közzététel alatt kapott észrevételek⁴¹, valamint a főépítész, illetve a miniszter szakmai véleménye alapján elvileg módosulhat a településrendezési eszköz, a környezeti értékelést azonban emiatt már nem kell módosítani, mert az SKV irányelv szerint a környezeti jelentés elkészítése általában akkor fejeződik be, amikor a környezetvédelemért felelős hatóságoknak és a nyilvánosságnak rendelkezésére áll⁴². Az SKV szabályozás sem tér ki arra, hogy mi a teendő a környezeti értékelés befejezését követően a tervben, illetve programban történt változtatások kapcsán.

Így a helyi képviselőtestület elé beterjesztett anyaghoz mellékelte – a döntést megalapozó – környezeti értékelés még a közzététel és szakmai véleményezés előtti változatra vonatkozik.

Az előzők alapján – hogy a döntéshozónak teljes képe legyen a várható következményekről – célszerű lenne az SKV rendeletet úgy módosítani, hogy a terv, illetve program véleményezését követő változások esetén a döntéshozó elé a környezeti értékeléssel együtt egy, a módosításokra reflektáló kiegészítést is be kelljen nyújtani. Ez akár az SKV rendelet – a környezeti értékelés általános tartalmi követelményeit meghatározó – 4. mellékletének módosításával is végrehajtható⁴³.

Ugyancsak a rendezési folyamat átláthatóságát szolgálná, ha a polgármester a testületi előterjesztéshez a főépítész, illetve miniszteri vélemény mellett, a nyilvános közzététel alatt kapott észrevételek összegzését, valamint a

véleményezett dokumentációban bekövetkezett változásokat és ezek indokait is csatolná. Ezzel az előírással teljesíthető az SKV szabályozás szerinti azon kötelezettség, hogy a döntéshozó számára a környezeti vizsgálat során kapott észrevételeket is be kell nyújtani.

4. A környezeti értékelés szükségességének megjelenítése az egyes településrendezési eszközök munkarészeinél

A további pontokban azon jogszabályi rendelkezések összhangját vizsgálom, amelyek az egyes rendezési eszközök alátámasztó munkarészeit és a környezeti vizsgálati kötelezettséget határozzák meg.

Településszerkezeti terv

A településrendezési eszközök alátámasztó szakági munkarészeit – így többek között a „környezetalakítási javaslatot” – az OTÉK 3. § (2) bekezdése a településszerkezeti terv tekintetében sorolja fel. A jogszabályhely egyértelműen rögzíti, hogy a javaslatot a külön jogszabály szerinti környezeti értékelésnek megfelelő tartalommal kell elkészíteni⁴⁴. Megjegyzem azonban, hogy pusztán a munkarész készítése nem elégséges a környezeti vizsgálati szabályozás végrehajtásához, hiszen a kidolgozáson felül szükséges az értékelés véleményezése, közzététele, valamint, hogy az a döntéshozónak benyújtandó dokumentáció része legyen. E lépéseket ugyanakkor a településrendezési szabályozás az alátámasztó munkarészeknél nem, csak az elfogadásra kerülők esetében írja elő.

Szabályozási terv, helyi építési szabályzat

Az OTÉK a helyi építési szabályzatnál egyáltalán nem, míg a szabályozási tervnél utaló diszpozícióval rendelkezik az alátámasztó munkarészekről⁴⁵. Ebből következően, ha helyi építési szabályzat önállóan, szabályozási terv nélkül készül, a környezeti értékelés szükségessége még közvetetten sem jelenik meg. Emiatt a környezeti vizsgálati kötelezettség másként szerepel az OTÉK-ban, mint ahogy az az SKV rendeletből következne, hiszen ott a település egészére készülő helyi építési szabályzatnál és szabályozási tervnél mindig, a település egy részére készülőknél pedig eseti döntés alapján áll fenn a környezeti vizsgálati kötelezettség.

Településrendezési eszközök módosítása

A környezeti vizsgálati kötelezettség tekintetében, további bizonytalanságot okoz, hogy az egyes településrendezési eszközök módosításánál nem minden esetben kell az egyébként kötelező alátámasztó munkarészeket elkészíteni⁴⁶.

Az előzőek alapján megállapítom, hogy a környezeti értékelés szükségességének részleges megjelenítése, valamint az OTÉK és az SKV rendelet közötti ellentmondások olyan mértékű jogalkalmazási bizonytalanságokat idéznek elő, amelyek a jogállamiság elvével összefüggő visszássághoz vezetnek.

A jogi szabályozásban egyértelműen rögzíteni kell a környezeti értékelés és a településrendezés sajátos dokumentumainak egymáshoz való viszonyát.

Álláspontom szerint, a környezeti értékeléssel kapcsolatos követelményeket – a településrendezési szabályozás sajátosságainak megfelelően – az OTÉK-ban is egyértelművé kell tenni, lehetőleg oly módon, hogy az értékelés egyedileg nevesített munkarész legyen. Célszerű azt olyan sajátos munkarészként megjeleníteni, amely része a véleményezésre, közzétételre és az előterjesztésre kerülő dokumentációnak és javaslatai magában a településrendezési eszközben vagy szükség szerint intézkedési tervben találhatóak.

5. A településrendezési eszköz módosításának környezeti vizsgálati kötelezettsége

Az ombudsmani gyakorlatban előforduló településrendezési ügyek azt mutatják, hogy a környezeti konfliktusok a legtöbb esetben a település egy részére készült eszközök módosításával kapcsolatban keletkeznek. A környezeti vizsgálati szabályozást jelen fejezetben tehát abból a szempontból elemeztem, hogy ezekben az esetekben a Kvt., valamint az SKV rendelet és irányelv alapján a környezeti vizsgálat szükségessége miként állapítható meg és mennyire egyértelmű.

5.1. A tervek, illetve programok és módosításaik alapvetően azonos kezelése

Az SKV irányelvből következően a hatálya alá tartozó, a környezetre várhatóan jelentős hatást gyakorló minden terv, illetve program, valamint ezek módosításai – egyes meghatározott esetektől eltekintve – azonos megítélés alá esnek.

Figyelemmel azonban arra, hogy a Kvt. 43. § (4) bekezdésével ellentétben az SKV rendelet ezt az azonosságot közvetlenül nem tartalmazza⁴⁷, a terv-módosítások környezeti vizsgálati kötelezettsége meghatározásánál jogalkalmazási bizonytalanság merül fel.

5.2. Helyi szinten kis területre vonatkozó tervek, illetve programok kisebb módosításainak kezelése

A magyar szabályozás a település egy részére készülő szabályozási tervet és helyi építési szabályzatot a környezeti vizsgálati irányelv szerinti „helyi szinten kis területre készülő tervnek” tekinti. Az irányelvben az ilyen tervek kisebb módosítására nincs közvetlen szabályozás, illetve a Kvt. és az SKV rendelet előírásaiól csak közvetett jogértelmezés útján vezethető le, hogy az ilyen tervek környezeti vizsgálati kötelezettségéről eseti döntés szükséges.

Az irányelv céljai között ugyanakkor szerepel, hogy a környezetre valószínűleg jelentős hatással lévő tervek és programokra környezeti vizsgálatot kell végezni⁴⁸. Vagyis az irányelv céljának meghiúsulását jelentené, ha az irányelv definíciójának megfelelő tervek és programok⁴⁹ egy teljes csoportja, amelynél nem zárható ki általánosan jelentős környezeti hatások előfordulása, kiesnének a környezeti vizsgálati kötelezettség köréből.

Az irányelv célja és egyéb rendelkezései alapján levezethető, hogy a település egy részére készülő rendezési eszköz módosításakor a környezeti vizsgálati kötelezettségről eseti döntésre még akkor is szükség van, ha a jelentős hatás az ilyen esetekben nem gyakori. Meghatározott terv- és programcsoportokat a jogi szabályozás hatálya alól általánosan kizárni nem lehet. Bizonyos kivételek pedig csak akkor tehetők, ha minden, a környezeti hatások jelentőségére vonatkozó szempontot figyelembe véve előzetesen egyértelműen megállapítható, hogy jelentős környezeti hatás nem várható.

Megállapítom, hogy az SKV rendelet szabályozási hiányosságai a jogállamiság elvének sérelmén keresztül az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszasságot okozhatnak.

5.3. A felülvizsgálat eredményeként történő módosítás kezelése

Az Étv. 10. § (2) bekezdése szerint a településszerkezeti tervet legalább tízévenként felül kell vizsgálni, és szükség esetén a terv módosításáról vagy az új terv elkészítéséről kell gondoskodni⁵⁰. Ha a felülvizsgálat eredményeként csak kisebb-nagyobb módosítás szükséges, a környezeti vizsgálati kötelezettség megállapítása szempontjából ezt az SKV irányelvhez kiadott európai bizottsági útmutató szerint⁵¹ új terv készítésének kell tekinteni, és fennáll a környezeti vizsgálati kötelezettség.

A településrendezési eszközök módosításához kapcsolódó környezeti vizsgálati kötelezettség kapcsán megállapítom, hogy a tervezői gyakorlat, valamint az önkormányzati, illetve a környezetvédelmi hatósági megítélés a felülvizsgálat eredménye kapcsán nem egységes, hiszen a tervek, illetve programok módosítására – meghatározott kivételektől eltekintve – ugyanolyan előírások irányadóak, mint az újonnan készülőkre.

A jogértelmezési nehézségek kiküszöbölése és a jogállamiság elvének érvényesítése érdekében az SKV rendeletet egyértelművé kell tenni, hogy a felülvizsgálat keretében történő településrendezési folyamat mindig környezeti vizsgálat-köteles, függetlenül attól, hogy a felülvizsgálat eredményeképpen új terv, vagy a meglévő módosítása szükséges.

Meg kell határozni, hogy „helyi szinten kis területre” készülő tervek, illetve programok kisebb módosítására is fennáll a környezeti hatások jelentőségéről való eseti döntési kötelezettség. Egyértelművé kell tenni azt is, hogy a településszerkezeti terv az Étv. 10. § (2) bekezdés szerinti felülvizsgálata eredményeként készülő terv akkor is környezeti vizsgálatköteles, ha a korábbi kisebb-nagyobb mértékben módosítják.

Amint a jelentés III. fejezet 1.1. pontjában kiemeltém, a megfelelő jogalkalmazás tájékoztató kiadványokkal is segíthető. Különösen jelentős előrelépés lenne ebben a körben egy olyan szempontrendszer kidolgozása, amely keretet szab a településrendezési eszközök kis és nagy módosításai elhatárolásának.

6. A környezeti vizsgálati kötelezettség, a kötelező hatály kiterjesztése

6.1. A tervezési terület nagysága alapján

Amint arra az előzőekben³² rámutattam, a magyar környezeti vizsgálati szabályozás a település egy részére készülő helyi építési szabályzatot és szabályozási tervet „helyi szinten kis területnek” tekinti. Emiatt a környezeti vizsgálati kötelezettség nem ipso iure áll be, hanem arról esetenként a terv kidolgozója köteles döntenie.

Figyelemmel arra, hogy az SKV irányelv és a tárgyi magyar szabályozás sem határozza meg, mi tekinthető kis területnek, azt, illetve a környezeti vizsgálati kötelezettség fennállását csak az adott terv-, illetve program sajátosságai, különösen annak földrajzi dimenziója alapján lehet megítélni.

A település egy részére készülő szabályozási terv legkisebb tervezési egysége a telektömb⁵³, ez a helyi építési szabályzat esetén a településszerkezeti tervben lehatárolt terület egység, meghatározott feltételek esetén a telektömb nagyságú terület rész⁵⁴. Tekintettel arra, hogy a településrendezési eszközök a legváltozatosabb méretű – kisebb és nagyobb – területekre egyaránt vonatkozhatnak, a tervezési terület nem minden esetben minősülhet „helyi szinten kis területnek”.

Az előzőek alapján át kell gondolni, hogy melyek lehetnek azok a legkisebb tervezési egységnél nagyobb területek, ahol a terület nagysága miatt áll fenn a környezeti vizsgálati kötelezettség⁵⁵. Véleményem szerint, a szabályozás finomítása keretében a környezeti vizsgálatra kötelezett tervek körét ezekkel az esetekkel bővíteni kell.

6.2. Jelentős környezeti hatások előfordulása alapján

A SKV-ra vonatkozó jogszabályi környezet, valamint az eddigi panaszok vizsgálata azt mutatja, hogy olyan esetekben, amikor jelentős környezeti hatások előfordulása előzetesen vélelmezhető, indokolt lenne az eleve fennálló környezeti vizsgálati kötelezettséget kiterjeszteni.

A településrendezési eszközökre vonatkozó, a jelenleginél tágabb környezeti vizsgálati kötelezettség a tapasztalatok alapján több szempontból is megalapozott. A településrendezési eszközben meghatározott egyes paraméterek nagysága vagy a településrendezés kiinduló feltételei a környezeti hatások jelentőségével egyértelműen összekapcsolhatók.

Jelentős környezeti hatású lehet különösen az a rendezési eszköz, amely – a hatályos településrendezési eszközben megengedethez képest vagy az OTÉK-ban foglalt településrendezési követelményeknél enyhébb

követelmények⁵⁶ megállapításával – intenzívebb beépítést, területhasználatot, nagyobb építménymagasságot, a zöldfelület, a védőtávolság vagy a legkisebb zöldfelületi arány csökkentését, illetve funkcióbővítést tesz lehetővé. Az Étv. 13. § (5) bekezdése – bár más célból – maga is meghatároz olyan feltételeket, amelyek fennállásakor a jelentős környezeti hatás vélelmezhető és az önkormányzat helyi építési szabályzat készítésére köteles⁵⁷.

A fentiek alapján a tapasztalatok összegyűjtését és elemzését javaslom abból a célból, hogy a jelenleg eseti döntés alá tartozó településrendezési eszközökre – a település egy részére készülő építési szabályzatra és szabályozási tervre –, valamint módosításaikra milyen jellemzők esetén indokolt kiterjeszteni az eleve fennálló környezeti vizsgálati kötelezettséget. Az elemzés tükrében kell döntenie a szükséges jogalkotási lépésekről.

7. A környezeti vizsgálat és a környezeti hatásvizsgálat összekapcsolhatósága

A környezeti vizsgálati és a környezeti hatásvizsgálati rendszer olyan döntéshozatali hierarchián nyugszik, amelynek csúcán a stratégiai elképzeléseket tartalmazó szakpolitikák helyezkednek el. Az ezekben rögzített hosszú távú célkitűzéseket – a célcsoportokat, területeket érintő konkrét tervek és programokon keresztül – az egyedi projektet valósítják meg. Az egyes szintek között hierarchikus kapcsolat épül fel, a felsőbb szint befolyásolja az alsóbb megvalósulását.

Ezt a rendszert tükrözi az SKV irányelv is, amikor a hatályát meghatározva rögzíti, hogy – egyéb feltételek mellett – olyan tervekre és programokra alkalmazandó a környezeti vizsgálati kötelezettség, amelyek keretét szabnak az egyes projektek jövőbeli engedélyezése számára⁵⁸. Ennek nyilvánvaló következménye, hogy az SKV irányelv hatálya alá tartozó tervek, programok környezeti vizsgálata időben megelőzi az általuk befolyásolt projektek környezeti hatásvizsgálatát (a továbbiakban: KHV).

A gyakorlatban előfordulnak olyan projektek, amelyek az egyedi engedélyezésen felül a településrendezési eszköz módosítását is igénylik. Ilyenkor fennállhat a környezeti vizsgálati kötelezettség a településrendezési eszköz módosítására és a környezeti hatásvizsgálati kötelezettség a projektre. A Bizottság számára még 2005-ben készített jelentés részletesen foglalkozik a KHV irányelv és az SKV irányelv viszonyával és egy lehetséges megoldásként az összehangolt – párhuzamos vagy közös – eljárás kialakítását javasolja, kiemelve, hogy a tagállamoknak ilyenkor is biztosítaniuk kell a két irányelvben foglalt követelmények teljesítését⁵⁹. A Bizottság a környezeti vizsgálati irányelv alkalmazásáról szóló 2009-ben kiadott jelentésében szintén az összehangolt eljárást tartotta megfelelőnek⁶⁰.

Magyarországon az esetek többségében a településrendezési eszköz elkészítésére vagy módosítására egy konkrét fejlesztési elképzelés kapcsán kerül sor, amelynek következménye lehet az eszköz tekintetében a környezeti vizsgálati kötelezettség, míg a projektre nézve legalább az előzetes vizsgálati kötelezettség a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: KHV rendelet) szerint. A 2010. január 1-jétől hatályos KHV szabályozás⁶¹ alapján az építésügyi szakhatóság által vizsgálandó kérdések között a tervezett tevékenység, építmény és a településrendezési eszköz közötti összhang vizsgálata már nem szerepel, vagyis lefolytatható a hatályos településrendezési eszközökkel ellentétes területfelhasználási módot eredményező fejlesztési elképzelés előzetes vizsgálata is. Tehát az összhang hiánya már nem kizáró ok az előzetes vizsgálat tekintetében.

Ebből eredően az adott településrendezési eszköz módosításának már nem kell megelőznie az egyedi fejlesztések környezetvédelmi eljárásainak megindítását, amely párhuzamos, sőt akár fordított sorrendű eljárásokat is indukálhat. Ez annál is inkább lehetséges, mert az eltérő területfelhasználást szabályozó településrendezési eszköz az előzetes vizsgálat, illetve a környezeti hatásvizsgálatot követő létesítési, építési engedélyről való döntésig módosítható⁶².

A szabályozás ugyanakkor nem felel meg sem az SKV irányelvben megfogalmazott – a szakpolitikák, a tervek/programok és az egyedi projektek egymásra épülését előíró – megközelítésnek, sem pedig a környezeti szempontok megfelelő érvényesítésének. Eközben a tervezési logika is azt diktálná, hogy mielőtt részletes tervezésre kerülne sor, először az alapkérdést kell megvizsgálni, hogy a tervezett telepítési helyen az adott fejlesztés területfelhasználási módja egyáltalán megengedhető-e. Ennek eszköze a környezeti vizsgálat figyelembe vétele mellett megvalósuló településtervezés. Vagyis ténylegesen csak azon projektek engedélyezésére kerülhetne sor, amelyek túljutottak a településrendezés rostáján. Így előzhető meg például, hogy egy kertváros közelében tervezett cementgyár környezetvédelmi engedélyt kapjon, miközben településrendezési-környezetvédelmi szempontok alapján ez nem lenne lehetséges.

Különösen fontos az eljárások megfelelő sorrendje azoknál a tényezőknél, amelyek megítélése elsősorban településfejlesztési és -rendezési összefüggésekbe ágyazódik be, az ezek során elkészített dokumentumokra támaszkodik, és ezért ott vizsgálható megfelelően. Ilyenek például a lehetséges telepítési alternatívák vagy a kumulatív hatások.

Kiemelendő, hogy az SKV rendeletben a környezeti értékelés tartalmi követelményei között is számos olyan szempont található, amely fenntarthatósági megközelítésű és komplex területi szemléleten alapulva képes az összefüggések tág rendszerének vizsgálatára.

Egyes felügyelőségek, illetve települési önkormányzatok ugyanakkor sokszor a fordított sorrendet hasznosabbnak tartják, mert

- a felügyelőség számára lényegesen egyszerűbb és biztosabb a sokkal több konkrét információt tartalmazó előzetes vizsgálati dokumentáció alapján döntenie a környezeti hatások jelentőségéről, mint annak alapján, amit a településrendezési eljárás kezdetén kapnak;

- az önkormányzatok megvárják az előzetes vizsgálatban hozott döntést, sőt akár kezdeményezik is, mert ha ott elutasítják a fejlesztést, akkor nem indítják meg a költséges településrendezési eljárást;
- ha az előzetes vizsgálat során a felügyelőség megállapítja, hogy nem várható jelentős környezeti hatás, a határozathoz részletes szakmai indoklást fűz, amelyet a tervező a településrendezési eszköz környezeti hatásainak vizsgálatánál fel tud használni.

Más felügyelőségi vélemény szerint ugyanakkor a tágabb környezeti-települési összefüggések és az egyedi projekttel való összhang vizsgálata érdekében az előzetes vizsgálat egy időben kellene a településrendezési eljárást is befejezni.

Tekintettel arra, hogy az előzetes vizsgálat nem pótolhatja a környezeti vizsgálatban megválaszolandó kérdések elemzését, megfontolandó az a tervezői gondolat is, hogy ezeknél a fejlesztési elképzeléseknél a települési eszköz módosítása kapcsán eleve fennálljon a környezeti vizsgálati kötelezettség.

Az előzőeket megerősítve, elvi érveléssel hívom fel a figyelmet az Étv. 9. § (9) bekezdésében foglalt azon rendelkezésre, mely szerint a megállapított helyi építési szabályzatban és a jóváhagyott szabályozási tervben foglaltakat az érintett közigazgatási szerveknek a hatáskörüket érintő ügyekben eljárásuk során érvényesíteniük kell. Álláspontom szerint, ha a környezeti hatásvizsgálati eljárásban környezetvédelmi engedélyt kaphat egy olyan környezethasználat, amely egyébként a hatályos építési szabályzat vagy szabályozási terv szerint nem valósítható meg, akkor nyilvánvalóan sérül a jogbiztonság, hiszen az Étv. e szakasza végrehajthatatlan.

A KHV rendelet 5. § (2) bekezdés bc) pontja tehát – azzal, hogy a településrendezési eszköz előírásával ellentétben is lehetővé teszi egy fejlesztési elképzelés tekintetében a környezetvédelmi engedély kiadását – kollízióba kerül az Étv. fent idézett előírásával.

Megállapítom, hogy a fenti szabályozás a jogállamiság elvét képező jogbiztonság követelményének sérelmén keresztül az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot okoz.

Elkerülve a fordított sorrendű eljárásokat, az egységes alkalmazás megteremtéséhez a KHV szabályozás – az SKV irányelvvel összeegyeztethető – módosítására, valamint a környezeti vizsgálati és a környezeti hatásvizsgálati eljárási jog megfelelő összhangját eredményező, a párhuzamos eljárást lehetővé tevő kiegészítő szabályok megalkotására van szükség.

A szabályozás során biztosítani kell azt is, hogy a felügyelőségek a környezeti hatások jelentőségéről való döntésükhöz – más hatósági (például a környezeti hatásvizsgálati) eljáráshoz hasonlóan – olyan információkat is kapjanak, amelyek a településrendezési eszköz módosításának környezeti következményeivel foglalkoznak.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt visszásságok, illetve a jogalkalmazási bizonytalanságok orvoslása érdekében

1. az Ajb. 38. §-a alapján felkérem a *belügyminisztert*, hogy a *településrendezést érintő szabályok jelenleg hatályos, illetve a jövőben elfogadandó jogszabályában*
 - a környezeti vizsgálat és településrendezési eljárás jogszerűsége és megfelelő harmonizációja érdekében *rögzítse*, hogy a rendezési eljárásra a környezeti vizsgálat különös szabályai is vonatkoznak
 - jogalkotási lépéssel *biztosítsa*, hogy az Étv. 9/A. §-a szerinti eljárásban a módosítás kidolgozója a környezeti vizsgálati kötelezettségről az összevont véleményezést megelőzően hozzon döntést;
 - *vizsgálja felül* az Étv. 9/C. §-át, hogy a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű építési beruházás megvalósításához szükséges településrendezési eszköz készítése, módosítása során alkalmazhatóak-e a rendkívüli helyzetekre vonatkozó egyszerűsítések;
 - *tegye lehetővé*, hogy a kiemelt jelentőségű építési beruházások megvalósításához szükséges településrendezési eljárásában is megfelelően érvényesüljenek az SKV rendelet előírásai;
 - *biztosítsa* a településrendezési szabályozás során a környezeti vizsgálatból adódó többletfeladatok elvégzéséhez szükséges időkeretet;
 - a településrendezési eszközök környezeti megalapozottsága érdekében *írja elő*, hogy a polgármester a településrendezési tervtanácsnak az összefoglaló dokumentum helyett minden alátámasztó munkarészt – ideértve a környezeti értékelést – küldjön meg;
 - a jelentésben bemutatott indokokra tekintettel *bővítse* az érintett nyilvánosság kellő időben történő véleményezési lehetőségeit, *erősítse* a társadalmi részvételt többek között azzal is, hogy a terv kidolgozója valamennyi észrevételt és véleményt figyelembe vegyen;
 - a településrendezési szabályozás általános követelményei között *írja elő* monitorozási intézkedések kidolgozását;
 - *tegye egyértelművé* a településrendezési eszköz dokumentumai és a környezeti értékelés egymáshoz való viszonyát, ez utóbbit *minősítse* olyan önálló munkarésszé, amelyet a jóváhagyandó munkarészekkel együtt kell kezelni (véleményezni, közzé tenni, benyújtani);
 - a tervezők és önkormányzatok munkáját segítve, a *vidékfejlesztési miniszterrel* közreműködve *dolgozzon ki* egy, a jogalkalmazást elősegítő, a környezeti vizsgálatra is kiterjedő útmutatót.
2. Az Ajb. 37. § -a alapján felkérem a *vidékfejlesztési minisztert*, hogy a *jelenleg hatályos és a jövőbeni környezeti vizsgálati szabályozásban*
 - normatív módon *biztosítsa*, hogy ne csak a tervek, illetve a programok kidolgozásának kezdetén, hanem a folyamat későbbi szakaszaiban is születhessen döntés a környezeti vizsgálati kötelezettség fennállásáról;

- írja elő, hogy a környezeti értékelés egészüljön ki a terv, illetve program egyeztetését követően bekövetkezett módosításokra vonatkozó reflexiókkal;
 - a Kvt. előírásaira figyelemmel normatív módon rögzítse, hogy a tervek, illetve programok módosítására – meghatározott kivételektől eltekintve – ugyanolyan előírások irányadóak, mint az újonnan készülökre, illetve a jelentésben foglaltak alapján tisztázza a módosítások esetén fennálló kötelezettségeket;
 - tekintse át azokat az eseteket, amelyek a környezeti vizsgálati kötelezettség (eleve fennálló és eseti) kiterjesztését indokolnák, és annak megfelelően módosítsa a szabályozást;
- a KHV rendelet kapcsán
- fontolja meg az 5. § (2) bekezdés cb) pontjának hatályon kívül helyezését, amely lehetővé teszi, hogy a környezeti hatásvizsgálati eljárást követően fejeződjön be egy olyan településrendezési eljárás, amely a projekt/tevékenység területi elhelyezhetőségére és feltételeire vonatkozik.

Budapest, 2012. augusztus 23.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet:

1. Településrendezési eszköz készítésének gyakorisága

A településrendezés körébe tartozó dokumentációk nyilvántartása a VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Nonprofit Kft. által működtetett országos illetékességű Dokumentációs Központ feladata. A településrendezési eszközöket az önkormányzat döntését követően a jegyző a Dokumentációs Központnak átadja. A Dokumentációs Központ ezeket nyilvántartja, rendszerezi, katalogizálja⁶³.

A JNO Iroda kérésére a Dokumentációs Központ a nála rendelkezésre álló adatállományból összeállított két táblázatot a környezeti vizsgálati szabályozás hatályba lépésétől 2010-ig eltelt időszakban elfogadott településszerkezeti tervek, helyi építési szabályzatok és szabályozási tervek számáról és megoszlásáról. Ezek azok a településrendezési eszközök, amelyek a környezeti vizsgálati szabályozás hatálya alá tartoznak.

Az 1. táblázat a környezeti vizsgálati szabályozás hatálya alá tartozó településrendezési eszközök megoszlását mutatja a szerint, hogy új eszköz vagy módosítás készült. Ez a felbontás az újonnan készült településszerkezeti terveknél jó nagyságrendi közelítéssel mutatja, hogy hány esetben lett volna szükséges mindenképpen környezeti vizsgálat, a többi adat együttesen azt mutatja, hogy milyen nagyságrendben kellett volna esetileg dönteni a környezeti hatások jelentőségéről vagy eleve környezeti vizsgálatot végezni.

A 2. táblázat mutatja azoknak a településrendezési eszközöknek a megoszlását, amelyek a település egészére vagy egy részére is készíthetők. Ez szintén nagyságrendi becslésként szolgálhat arra, hogy a település egészére készített eszközöknél hány esetben lett volna szükséges mindenképpen környezeti vizsgálat, a többi esetszám azt mutatja, hogy együttesen milyen nagyságrendben kellett volna esetileg dönteni a környezeti hatások jelentőségéről vagy eleve környezeti vizsgálatot végezni.

1. táblázat

év	településszerkezeti terv		szabályozási terv		helyi építési szabályzat	
	új	módosítás	új	módosítás	új	módosítás
2005	227	18	696	35	708	42
2006	364	29	533	67	568	76
2007	533	138	618	196	672	219
2008	187	127	396	163	341	171
2009	166	133	237	224	236	215
2010	108	269	91	201	144	382

2. táblázat

év	szabályozási terv		helyi építési szabályzat	
	település egészére	település egy részére	település egészére	település egy részére
2005	347	381	367	377

2006	415	184	458	185
2007	554	258	608	281
2008	161	391	166	339
2009	194	264	194	254
2010	155	137	260	265

A táblázatokban szereplő számok a Dokumentációs Központ tájékoztatása alapján csak becsléseknek tekinthetők a következők miatt.

– A táblázatok adatai csak a Központnak megküldött dokumentumok adatait tartalmazzák. Az adott évben elfogadott településrendezési eszközök száma ennél több lehet, mert nem mindig küldik meg a dokumentumokat a Központnak.

– Az adatokat az Országos Rendezési Tervkataszterből gyűjtötték ki. Mivel a Kataszter valójában nem a tervdokumentumokat, hanem a településrendezési eszközöket jóváhagyó, elfogadott határozatokat és rendeleteket tartja nyilván, funkciókészetéből hiányzik, hogy megmutassa: a terv új avagy módosítás-e. Ezért az 1. táblázatban szereplő számokra kizárólag annak alapján lehetett következtetni, hogy a tervdokumentum címe tartalmaz-e erre vonatkozó utalást.

A táblázatok adatait a ténylegesen előforduló esetszám alsó becslésének tekintve jól látszik milyen nagyságrendben kéne eleve környezeti vizsgálatot készíteni, illetve dönteni annak szükségességéről. Ez ezres nagyságrendbe tartozó eset évente országosan, tehát messze a legkiterjedtebb alkalmazási területe a környezeti vizsgálati szabályozásnak.

Melléklet: 2. A környezeti vizsgálat kapcsolódása a településrendezési folyamathoz⁶⁴

KÖRNYEZETI VIZSGÁLATI FÁZIS

TELEPÜLÉSRENDEZÉSI FÁZIS

1. ELŐKÉSZÍTÉS – A KÖRNYEZETI VIZSGÁLAT SZÜKSÉGSÉGÉNEK MEGÁLLAPÍTÁSA		1. ELŐKÉSZÍTÉS
Környezeti vizsgálati feladat	Településrendezési lépés, ami alkalmas a környezeti vizsgálati feladat teljesítésére is	Kiegészítő lépés szükségessége a környezeti vizsgálati feladat teljesítéséhez
<i>Eleve környezeti vizsgálat-köteles településrendezési eszközknél</i> A környezeti vizsgálati kötelezettség megállapítása	<ul style="list-style-type: none"> Tájékoztatás a tervezés indításáról Vélemény- és adatkérés az államigazgatási szervektől 	Nem kell kiegészítő lépés
<i>Eseti döntés alá tartozó településrendezési eszközknél</i> <ul style="list-style-type: none"> Tájékoztató küldése és vélemény kérése a környezeti vizsgálat szükségességéről az érintett környezetvédelmi szervektől 		Nem kell kiegészítő lépés, ha a tájékoztatás elég részletes ahhoz, hogy megfeleljen a környezeti vizsgálati rendeletben előírt tartalomnak is.
<ul style="list-style-type: none"> Véleményeltérés esetén megbeszélés az érintett környezetvédelmi szervekkel 		Kiegészítő lépés szükséges
<ul style="list-style-type: none"> Döntés a környezeti hatások jelentőségéről 		Kiegészítő lépés szükséges (Önkormányzati határozat formájában)

- A döntés és indokainak nyilvánosságra hozatala
- Az érintett környezetvédelmi szervek értesítése

Kiegészítő lépés szükséges

KÖRNYEZETI VIZSGÁLATI FÁZIS

TELEPÜLÉSRENDEZÉSI FÁZIS

2. KIDOLGOZÁS – 2.1. TEMATIKA MEGHATÁROZÁS		2. KIDOLGOZÁS
Környezeti vizsgálati feladat	Településrendezési lépés, ami alkalmas a környezeti vizsgálati feladat teljesítésére is	Kiegészítő lépés szükségessége a környezeti vizsgálati feladat teljesítéséhez
Tájékoztató küldése és vélemény kérése a környezeti értékelés tematikájáról az érintett környezetvédelmi szervektől		Kiegészítő lépés szükséges
Véleményeltérés esetén megbeszélés az érintett környezetvédelmi szervekkel		Kiegészítő lépés szükséges
A további folyamat menetének <ul style="list-style-type: none"> ▪ ütemezés, ▪ konzultációk, ▪ nyilvánosság bevonási módja meghatározása Döntés a tematikáról		Kiegészítő lépés szükséges
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A döntés és indokainak, a további folyamat menetének nyilvánosságra hozatala ▪ Az érintett környezetvédelmi szervek értesítése 		Kiegészítő lépés szükséges

KÖRNYEZETI VIZSGÁLATI FÁZIS

TELEPÜLÉSRENDEZÉSI FÁZIS

2. KIDOLGOZÁS – 2.2. KÖRNYEZETI ÉRTÉKELÉS KÉSZÍTÉSE		2. KIDOLGOZÁS
Környezeti vizsgálati feladat	Településrendezési lépés, ami alkalmas a környezeti vizsgálati feladat teljesítésére is	Kiegészítő lépés szükségessége a környezeti vizsgálati feladat teljesítéséhez
Környezeti értékelés kidolgozása	Környezetalakítási alátámasztó munkarész kidolgozása	Kiegészítő lépés szükséges, amikor nem készül környezetalakítási munkarész
A környezeti értékelés figyelembe vétele a településrendezési eszköz kidolgozásában		Tervezési együttműködés szükséges

KÖRNYEZETI VIZSGÁLATI FÁZIS

TELEPÜLÉSRENDEZÉSI FÁZIS

2. KIDOLGOZÁS – 2.3. ORSZÁGHATÁRON ÁTTERJEDŐ HATÁSOK VIZSGÁLATA		2. KIDOLGOZÁS	
Környezeti vizsgálati feladat	Településrendezési lépés, ami alkalmas a környezeti vizsgálati feladat teljesítésére is	Kiegészítő lépés szükségessége a környezeti vizsgálati feladat teljesítéséhez	
<p><i>Országhatáron átterjedő jelentős környezeti hatás lehetőségének megállapítása esetén</i></p> <p>Az érintett ország tájékoztatása</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ a településrendezési eszköz tervezete és a környezeti értékelés megküldése ▪ döntéshozatali folyamat ismertetése ▪ kérdés a konzultációs szándékról <p>Az érintett ország kérése esetén konzultáció lefolytatása</p>			
			Kiegészítő lépés szükséges
			Kiegészítő lépés szükséges

KÖRNYEZETI VIZSGÁLATI FÁZIS

TELEPÜLÉSRENDEZÉSI FÁZIS

3. VÉLEMÉNYEZÉS		3. VÉLEMÉNYEZÉS	
Környezeti vizsgálati feladat	Településrendezési lépés, ami alkalmas a környezeti vizsgálati feladat teljesítésére is	Kiegészítő lépés szükségessége a környezeti vizsgálati feladat teljesítéséhez	
<p>A településrendezési eszköz tervezete és a környezeti értékelés</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ megküldése véleményezésre az érintett környezetvédelmi szerveknek 	<p>Közbenső véleménykérés az államigazgatási szervektől</p>		Kiegészítő lépés nem szükséges
<p>Véleményeltérés esetén megbeszélés az érintett környezetvédelmi szervekkel</p>	<p>Véleményeltérés esetén egyeztető tárgyalás</p>		Kiegészítő lépés nem szükséges
<p>A településrendezési eszköz tervezete és a környezeti értékelés</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ közzététele ▪ véleménykérés az érintett nyilvánosságtól 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Közbenső véleménykérés az érintett érdekképviselői szervezetektől és társadalmi szervezetektől ▪ A településrendezési eszköz tervezete, el nem fogadott vélemények és az indoklás közzététele észrevételezésre 	<p>Kiegészítő lépés szükséges a környezeti értékelés közbenső véleményezésre megküldéséhez és közzé-tételéhez (a környezeti értékelés nem elfogadásra kerülő munkarész)</p> <p>Ha a közzétett településrendezési eszköz eltér a korábban véleményezettől, kiegészítő lépés kell a környezeti értékelés szükséges módosítására</p>	

A környezeti vizsgálatban kapott vélemények, észrevételek figyelembe vétele a település-rendezési eszköz elfogadásra javasolt változatában

Az el nem fogadott véleményekről indoklás készítése

Kiegészítő lépés szükséges lehet az Étv. 9.§ (6) bekezdése szerinti közzétételre kapott észrevételek figyelembe vételére (Az Étv.-ből csak a 9. § (3) bekezdése szerinti közbenső és a 9.§ (6) bekezdés a) és b) pontja szerinti záró véleményezésnél állapítható meg egyértelműen a kapott vélemények figyelembe vétele.)

KÖRNYEZETI VIZSGÁLATI FÁZIS

TELEPÜLÉSRENDEZÉSI FÁZIS

4. DÖNTÉSHOZATAL ÉS TÁJÉKOZTATÁS		4. DÖNTÉSHOZATAL ÉS TÁJÉKOZTATÁS
Környezeti vizsgálati feladat	Településrendezési lépés (feladat), ami alkalmas a környezeti vizsgálati feladat teljesítésére is	Kiegészítő lépés szükségessége a környezeti vizsgálati feladat teljesítéséhez
<p>Dokumentumok betervezése</p> <ul style="list-style-type: none"> A környezeti értékelés betervezése a dokumentáció részeként A környezeti vizsgálat során kapott vélemények, észrevételek betervezése Környezetvédelmi szervek fennmaradt eltérő véleményének betervezése Monitorozási intézkedések betervezése 	<p>A településrendezési eszköz betervezése elfogadásra</p>	<p>Kiegészítő lépés a környezeti értékelés betervezésének biztosításához szükséges lehet (a környezeti értékelés nem elfogadásra kerülő munkarész)</p> <p>Kiegészítő lépés szükséges a vélemények, észrevételek, monitorozási intézkedések betervezéséhez</p>
<p>Képviselő testület döntése</p> <ul style="list-style-type: none"> A környezeti értékelés és a vélemények figyelembe vétele a döntésnél Monitorozási intézkedések elfogadása 		<p>Kiegészítő lépés szükséges</p> <p>Kiegészítő lépés szükséges</p>
<p>Tájékoztatás a döntésről</p> <ul style="list-style-type: none"> Az elfogadott településrendezési eszközhöz való hozzáférés biztosítása Ismertető a döntésről, az indokokról, a környezeti szempontok, vélemények figyelembe vételéről, monitorozási intézkedésekről Ismertető megküldése és nyilvánosságra hozatala 	<ul style="list-style-type: none"> Az elfogadott településrendezési eszköz közzététele A figyelembe nem vett véleményekhez adott indoklás közzététele 	<p>Kiegészítő lépés nem szükséges</p> <p>Kiegészítő lépés szükséges a részleges megfelelés miatt</p> <p>Kiegészítő lépés szükséges</p>

Melléklet: 3. Lábjegyzet

¹ 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat a 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Programról (a továbbiakban: Nemzeti Környezetvédelmi Program)

² 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet

³ Jelenlegi nevén Európai Unió Bizottsága

⁴ IMPLEMENTATION OF DIRECTIVE 2001/42 ON THE ASSESSMENT OF THE EFFECTS OF CERTAIN PLANS AND PROGRAMMES ON THE ENVIRONMENT

Az útmutató megtalálható a Bizottság környezeti hatásvizsgálati honlapján: http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/030923_sea_guidance.pdf

⁵ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2010. évi beszámolója: „Megállapítható, hogy az irodánk által vizsgált településrendezési ügyekben – egy kivétellel – a környezeti hatások vizsgálatát nem az SKV-rendelet előírásai szerint folytatták le, illetve egyáltalán nem folytatták le az SKV-t, illetve a környezeti értékelés tartalmában nem felelt meg az SKV-rendelet mellékletében foglalt elvárásoknak.”

⁶ A jelentés 1. melléklete bemutatja a VÁTI Magyar Regionális Fejlesztési és Urbanisztikai Nonprofit Kft. Dokumentációs Központjának adatszolgáltatása alapján a gyakoriság becsült értékeit.

⁷ 996/G/1990. AB határozat

⁸ ABH 1994, 139-140.

⁹ 75/1995. (XII. 21.) AB hat., 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65.

¹⁰ SKV rendelet 3. melléklete

¹¹ Étv. 9. § (3) „A készítés alatt lévő településrendezési tervet és helyi építési szabályzatot a polgármesternek (főpolgármesternek) - külön jogszabályban meghatározottak szerint - véleményeztetnie kell az 5. § (4) bekezdésében említett tervtanáccsal. Az elkészített helyi építési szabályzatot és településrendezési terveket a megállapítás, illetve a jóváhagyás előtt a polgármesternek (főpolgármesternek) véleményeztetnie kell a külön jogszabályban meghatározott közigazgatási, az érintett települési önkormányzati és az érdek-képviselői szervekkel, valamint az egyesületekkel, amelyek 22 munkanapon belül adhatnak írásos véleményt. (4) Az eltérő vélemények tisztázása érdekében a polgármesternek (főpolgármesternek) egyeztető tárgyalást kell tartania, amelyre a hely és az időpont megjelölésével a véleményezési eljárás valamennyi érdekeltjét a tárgyalás előtt legalább 8 nappal meg kell hívnia. Az egyeztető tárgyalásról jegyzőkönyvet kell készíteni, amelynek tartalmaznia kell valamennyi elfogadott és el nem fogadott véleményt azok indokolásával együtt.”

¹² SKV rendelet 8. § (3) bekezdés

¹³ OTÉK 3. § (3) bekezdés 2. pont

¹⁴ SKV rendelet 8. § (3a) bekezdés 2. mondata

¹⁵ Étv. 9. § (8) bekezdés

¹⁶ SKV rendelet 11. §

¹⁷ A módosításról rendelkező, a nemzetgazdaságilag kiemelt építési beruházások megvalósításának elősegítése érdekében egyes törvények módosításáról szóló 2008. évi XLIX. törvény indokolása az alábbiakat tartalmazza az egy lépésben lefolytatható véleményezésről: „A 3-4. §-hoz Az építési beruházások előkészítése (területszerzése) és engedélyeztetése során gondot okoz, ha az építési engedély megszerzése a településrendezési eszközök módosítását igényli (anélkül nem adható építésügyi hatósági engedély), de az elhúzó módosítás miatt jelentősen tolong, vagy ellehetetlenül az építési engedélyezés is. A probléma megoldásának elősegítése érdekében megfelelő szakmai garanciák mellett a törvényben felsorolt esetekben felesleges a helyi építési szabályzat, szabályozási terv többlépcsős véleményeztetési eljárásának lefolytatása, a megfelelő cél egyszerűsített eljárás keretében jelentős idő, munka és költség megtakarítással megoldható. Az új kiegészítés a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén lehetőséget ad arra, hogy a településrendezési eszköz előzetes és a közbenső véleményeztetése egy lépésben történjen meg, így rövidíthető a véleményezési eljárás ideje.” A törvény 2012. június 27-től hatálytalan.

¹⁸ Étv. 9. § (3) „A készítés alatt lévő településrendezési tervet és helyi építési szabályzatot a polgármesternek (főpolgármesternek) – külön jogszabályban meghatározottak szerint – véleményeztetnie kell az 5. § (4) bekezdésében említett tervtanáccsal. Az elkészített helyi építési szabályzatot és településrendezési terveket a megállapítás, illetve a jóváhagyás előtt a polgármesternek (főpolgármesternek) véleményeztetnie kell a külön jogszabályban meghatározott közigazgatási, az érintett települési önkormányzati és az érdek-képviselői szervekkel, valamint a társadalmi szervezetekkel, amelyek 22 munkanapon belül adhatnak írásos véleményt.”

¹⁹ Étv. 9. § (2) „A településrendezési eszköz kidolgozása előtt - beazonosítható módon - meg kell határozni a rendezés alá vont területet, ki kell nyilvánítani a rendezés célját és várható hatását oly módon, hogy az érintettek azzal kapcsolatban 15 munkanapon belül javaslatokat, észrevételeket tehessenek, véleményt nyilváníthassanak. Ennek során biztosítani kell: a) a helyben szokásos módon a kidolgozás elhatározásának tudomásra hozatalát és az érintett lakosság, szervezetek, érdek-képviselői szervek véleménynyilvánítási lehetőségét, b) az érintett települési önkormányzati szervek bevonását az előkészítésbe úgy, hogy azok írásban ismertethessék a település fejlődése és építési rendje szempontjából jelentős terveiket és intézkedéseiket, valamint ezek várható időbeli ütemezését, c) az e törvény végrehajtására kiadott kormányrendeletben meghatározott államigazgatási szervek megkeresését oly módon, hogy azok véleményt nyilváníthassanak és ismertethessék ca) a rendezési feladat ellátásához szükséges – nyilvántartásuk részét képező – mindazon adatokat, amelyek a rendezés alá vont területtel kapcsolatosak, továbbá cb) a hatáskörükbe tartozó kérdésekben a jogszabályon alapuló követelmények érvényre juttatásának feltételeit.”

²⁰ A módosításról rendelkező, a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény indoklása a következőt tartalmazza: „A 47-50. §-hoz Az

építési beruházás megvalósítása a korábbi jogszabályi környezet alapján a kiemelt jelentőségű ügyekben is mintegy 25-26 hónapot vett igénybe. A kiemelt társadalmi cél érdekében központi költségvetési forrásból finanszírozott építési beruházások esetében kiemelt közérdek húzódik ahhoz, hogy az építési beruházás megvalósítása jelentős mértékben csökkenjen. A módosítás eredményeképpen a beruházás megvalósítása 9-10 hónapra csökkenthető.”

²¹ Étv. 9/B. § „A Kormány által rendeletben kihirdetett veszélyhelyzettel érintett települések a településrendezési eszközeinek a veszélyhelyzet következményei felszámolásához, valamint a további károk mérsékléséhez szükséges módosítása során, a veszélyhelyzet feloldásától számított fél éven belül a 9. § (2)-(7) bekezdésétől a következők szerint térhetnek el: a) a településrendezési eszköz módosítására tett javaslatnak a veszélyhelyzet jellegének megfelelő szakterületi jogosultsággal rendelkező szakértő által készített szakvéleményen kell alapulnia, b) az elkészített településrendezési eszközt a polgármesternek egyeztető tárgyaláson az érdekelt államigazgatási szervekkel ismertetnie kell, a tárgyalás meghívójához az elkészített településrendezési eszközt mellékelnie kell, c) az egyeztetett településrendezési eszközre vonatkozó végső szakmai véleményét az állami főépítész 5 munkanapon belül kiadja, és d) a településrendezési eszköz módosítása azonnal hatályba léptethető.”

²² 2006. évi LIII. törvény a nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházások megvalósításának gyorsításáról és egyszerűsítéséről „1. § (1) A törvény hatálya az egyes, a) részben vagy egészben európai uniós támogatásból megvalósítandó, b) részben vagy egészben központi költségvetési támogatásból megvalósítandó, c) a koncessziós, illetve az egyes kizárólagos állami tevékenységek gyakorlása jogának átengedése érdekében lefolytatott árverési és pályázati eljárások keretében létrejött szerződések alapján megvalósítandó és ahhoz szorosan kapcsolódó, összesen legalább öt milliárd forint teljes költségigényű, d) részben vagy egészben egyedi kormánydöntéssel megítélt támogatásból megvalósítandó, e) legalább 90 millió forint teljes költségigényű és legalább 15 új munkahely megteremtését biztosító, vagy f) környezetvédelmi, kutatás-fejlesztési, oktatási, valamint egészségügyi és szociális célok megvalósítását elősegítő nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű beruházásokkal összefüggő, a Kormány által rendeletben meghatározott közigazgatási hatósági engedélyezési ügyekben (a továbbiakban: kiemelt jelentőségű ügy) indult eljárásokra terjed ki.”

²³ Étv. 3. §

²⁴ Étv. 9. § (2) bekezdés „A településrendezési eszköz kidolgozása előtt - beazonosítható módon - meg kell határozni a rendezés alá vont területet, ki kell nyilvánítani a rendezés célját és várható hatását oly módon, hogy az érintettek azzal kapcsolatban 15 munkanapon belül javaslatokat, észrevételeket tehessenek, véleményt nyilváníthassanak. Ennek során biztosítani kell: a) a helyben szokásos módon a kidolgozás elhatározásának tudomásra hozatalát és az érintett lakosság, szervezetek, érdek-képviselői szervek véleménynyilvánítási lehetőségét, b) az érintett települési önkormányzati szervek bevonását az előkészítésbe úgy, hogy azok írásban ismertetessék a település fejlődése és építési rendje szempontjából jelentős terveiket és intézkedéseiket, valamint ezek várható időbeli ütemezését, c) az e törvény végrehajtására kiadott kormányrendeletben meghatározott államigazgatási szervek megkeresését oly módon, hogy azok véleményt nyilváníthassanak és ismertetessék ca) a rendezési feladat ellátásához szükséges - nyilvántartásuk részét képező - mindazon adatokat, amelyek a rendezés alá vont területtel kapcsolatosak, továbbá cb) a hatáskörükbe tartozó kérdésekben a jogszabályon alapuló követelmények érvényre juttatásának feltételeit.

²⁵ SKV rendelet 4. § (4) bekezdés „A kidolgozó a véleményt a tájékoztatáshoz szükséges információ rendelkezésére állásakor haladéktalanul kikéri, és a véleményadásra határidőt állapít meg, amely nem lehet kevesebb mint 15 nap.” 7. § (3) bekezdés „A kidolgozó a véleményeket a tájékoztatáshoz szükséges információ rendelkezésre állásakor haladéktalanul kikéri, és a véleményadásra határidőt állapít meg, amely nem lehet kevesebb mint 30 nap. A kidolgozó az (1) bekezdés szerinti döntéséhez az általa megadott határidőre beérkezett véleményeket veszi figyelembe.”

²⁶ Lásd a jelentés III.1.1. - 1.3. pontjaiban megfogalmazott javaslatot.

²⁷ Lásd a településrendezési és az építészeti-műszaki tervtanácsokról szóló 252/2006. (XII. 7.) Korm. rendelet (a továbbiakban: tervtanácsi rendelet) 8. § (2) és (4) bekezdését

²⁸ A tervtanácsi rendelet 2. § (3) bekezdése szerint: A tervtanács tagjaira javaslatot tesz: d) az országos és nemzetközi védelem (világörökség védelme, műemlékvédelem, természetvédelem, környezet- és tájvédelem) elrendelése tekintetében illetékességgel rendelkező miniszter.

²⁹ A tervtanácsi rendelet 11. § (1) bekezdése szerint: A településrendezési tervtanácshoz benyújtandó tervdokumentációnak – annak jellegétől függően – a következőket kell tartalmaznia: (...) f) az alátámasztó munkarészek, valamint - amennyiben rendelkezésre áll - az örökségvédelmi hatástanulmány összefoglalását és hatásait a tervre.

³⁰ 2. § (1) E rendelet alkalmazásában az érintett nyilvánosság az a természetes személy, jogi személy, illetőleg jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, a) amelyre a környezeti vizsgálatköteles tervről, illetve programról való döntés - különösen környezeti hatásai miatt - kihat vagy kihat, valamint b) amely a döntésben érdekelt, különösen az olyan környezetvédelmi vagy más civil szervezet, amelynek tevékenységi körét a környezeti vizsgálatköteles tervről, illetve programról való döntés érinti, továbbá c) amelyet jogszabály vagy a terv, illetve program kidolgozása során a kidolgozó egyébként érintettnek minősít.

³¹ SKV rendelet 8. § (3)-(5) bekezdés

- ³² Kvt. 43. § (6) bekezdés a) pont utolsó mondata, SKV rendelet. 8. § (3a) bekezdés
- ³³ Kvt. 43. § (6) bekezdés b) pont, SKV rendelet 10. §
- ³⁴ A társadalmi és érdekképviselői szervezeteknek a közbenső véleményezésben is részt vehetnek az Étv. 9. § (3) bekezdése szerint. Véleményük figyelembe vételéről az Étv. 9. § (4) bekezdése kifejezetten rendelkezik.
- ³⁵ Lásd az útmutató 69. oldalának utolsó mondatát
- ³⁶ SKV rendelet 7. § (5) A kidolgozó a környezeti értékelés (4) bekezdés szerint elkészített tematikáját, ütemezését, valamint a környezet védelméért felelős szervekkel való esetleges további konzultációkra vonatkozó javaslatát és a nyilvánosság tájékoztatásának, észrevételei kérésének tervezett módját a környezet védelméért felelős érintett szervezeteknek megküldi, és nyilvánosságra is hozza. (6) A nyilvánosság tájékoztatási módjának megtervezéséhez – az országghatáron várhatóan áterjedő jelentős káros környezeti hatásokra is figyelemmel – a kidolgozó meghatározza, hogy a nyilvánosság mely része lehet érintett.
- ³⁷ SKV rendelet 12. § (1) bekezdés
- ³⁸ SKV rendelet 4. számú melléklet 6. pont
- ³⁹ A településszerkezeti terv felülvizsgálatára vonatkozó monitorozási előírások között szerepelhetne például, hogy a terv elfogadásától számított 10 év, illetve a felülvizsgálatig eltelt időszak alatt milyen, a terv következtében kialakult környezeti változások történtek, és hogy szükséges-e ezek miatt a terven változtatni.
- ⁴⁰ Az SKV irányelv 9. cikk (1) bekezdés c) pontja és 10. cikk (1) és (2) bekezdése
- ⁴¹ A különböző településrendezési szakmai anyagok ugyanakkor nem egységesek abban, hogy a nyilvános közvéleményre bejött észrevételek alapján szükséges-e a településrendezési eszköz átdolgozása.
- ⁴² A környezeti vizsgálati irányelv értelmezéséhez kiadott európai bizottsági útmutató – IMPLEMENTATION OF DIRECTIVE 2001/42 ON THE ASSESSMENT OF THE EFFECTS OF CERTAIN PLANS AND PROGRAMMES ON THE ENVIRONMENT – szerint a környezeti jelentés akkor végleges, amikor az az irányelv 6. cikk (1) bekezdése szerint a hatóságok és a nyilvánosság számára rendelkezésre áll. Lásd az útmutató 5.7. pontjának utolsó mondatát: „*The preparation of the report should normally have ended when the report is made available to authorities and the public in accordance with Article 6(1).*”
- ⁴³ Például a rendelet 4. mellékletét érdemes úgy átdolgozni, hogy a környezeti értékelés tartalmi követelményei között – az 1. pontban szerepeljen az is, hogy a környezeti értékelés a kidolgozási folyamat mely szakaszában lévő tervváltozatra vonatkozik, valamint – a környezeti értékelés záradékként (a döntéshozóhoz elfogadásra benyújtott terv, illetve program kapcsán) önállóan azokat a kiegészítéseket tartalmazza, amelyek a környezeti értékelés elkészítése után kidolgozott, a terv, illetve a program esetleges, releváns módosításra vonatkoznak.
- ⁴⁴ Az OTÉK 3. §-a szerint: „A településszerkezeti terv kötelező alátámasztó szakági munkarésze: (...) 2. a környezetalakítási (a külön jogszabály szerinti környezeti értékelésnek is megfelelő tartalommal), (...) javaslat.”
- ⁴⁵ 4. § (5) „A szabályozási terv kötelező alátámasztó szakági munkarésze: a) amennyiben azok a településszerkezeti tervvel együtt készülnek, megegyeznek a településszerkezeti terv alátámasztó munkarészeivel, b) amennyiben azok nem a településszerkezeti tervvel együtt készülnek, 1. a településszerkezeti tervet megelőzően készülők esetében a 3. § (3) bekezdése szerinti munkarészek, 2. a településszerkezeti tervet követően készülők esetében a 3. § (3) bekezdése szerinti munkarészek közül csak az eltelt időszakra és a terv által megkövetelt részletettségére figyelemmel szükséges alátámasztó munkarészek, (6) A szabályozási terv egyéb alátámasztó szakági munkarészei a 3. § (4) bekezdése szerinti munkarészek.”
- ⁴⁶ OTÉK 2. § (6) „A településrendezési eszközök módosítása során a 3. és a 4. §-ban előírtakat a módosítás jellegének megfelelően kell alkalmazni.” Az OTÉK alkalmazásának segítéséhez kiadott „Országos Településrendezési és Építési Követelmények 2008” kiadvány szerint értelemszerűen csak azokat az alátámasztó munkarészeket kell elkészíteni, amelyeket a módosítás érint.
- ⁴⁷ SKV rendelet 1. § (1) bekezdés
- ⁴⁸ Az irányelv 1. cikke szerint: „Ennek az irányelvnek a célja, hogy a környezet magas szintű védelmét biztosítsa, és hogy hozzájáruljon a környezeti szempontok beillesztéséhez a tervek és programok kidolgozásába és elfogadásába a fenntartható fejlődés elősegítése érdekében, annak biztosításával, hogy ennek az irányelvnek megfelelően, környezeti vizsgálatot végezzenek egyes, a környezetre valószínűleg jelentős hatással járó tervek és programok vonatkozásában.”
- ⁴⁹ Az irányelv 2. cikke szerint: „Ezen irányelv alkalmazásában: a) tervek és programok: azok a tervek és programok, beleértve az Európai Közösség által közösen finanszírozottakat is, illetve ezek bármely módosítása: – amelyeket valamely nemzeti, regionális vagy helyi szintű hatóságnak kell kidolgoznia, illetve elfogadnia, illetve amelyeket valamely hatóság dolgoz ki parlamenti vagy kormány általi jogalkotási eljárás útján történő elfogadásra, valamint – amelyeket törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezések írnak elő;”
- ⁵⁰ Étv. 10. § (2) „A településszerkezeti tervet a települési önkormányzatnak legalább tízévenként felül kell vizsgálnia, és szükség esetén a terv módosításáról vagy az új terv elkészítéséről kell gondoskodnia. A tízévenkénti szükséges felülvizsgálat során gondoskodni kell az időközben történt módosítások egységes tervbe foglalásáról.”
- ⁵¹ A környezeti vizsgálati irányelv értelmezéséhez kiadott európai bizottsági útmutató – IMPLEMENTATION OF DIRECTIVE 2001/42 ON THE ASSESSMENT OF THE EFFECTS OF CERTAIN PLANS AND PROGRAMMES ON THE ENVIRONMENT– 3.9 pontja szerint: „A tervek és programok definíciója magában foglalja módosításait is. Sok tervet, különösen a terület-használati terveket inkább módosítanak, amikor érvényességük

lejár, ahelyett hogy újonnan elkészítenének. Az ilyen módosításokat ugyanúgy kell kezelni, mint magukat a tervek és programok és környezeti vizsgálatot igényelnek, ha az irányelv kritériumait kielégítik. Ha az ilyen módosításoknak nem tulajdonítanak ugyanolyan jelentőséget, mint maguknak a terveknek és programoknak, az korlátozóna az irányelv alkalmazási területét.”

⁵² III. fejezet 5.1. pontja

⁵³ A telektömb az építési törvény fogalom meghatározása szerint: „Étv. 2. § E törvény alkalmazásában: 26. *Telektömb*: a telkek olyan csoportja, amelyet minden oldalról közterület vagy részben más beépítésre nem szánt terület határol.” Étv. 12. § (1) „A szabályozási terv a település közigazgatási területére vagy külön-külön annak egyes – legalább telektömb nagyságú – területrészeire készülhet.”

⁵⁴ Étv. 13. § (5) „Helyi építési szabályzatot kell készíteni – legalább telektömbre kiterjedően – a) az újonnan beépítésre vagy jelentős átépítésre kerülő (pl. rehabilitációs) területekre, b) a természeti adottság, a településszerkezet, az építés, az építészeti örökség vagy a rendeltetés szempontjából különös figyelmet igénylő védett területek (pl. kiemelt üdülőterület, gyógyhely, műemléki jelentőségű terület) egészére, valamint c) minden más olyan esetben, amikor azt az építés helyi rendjének biztosítása egyébként szükségessé teszi. (6) A szabályozást legalább a településszerkezeti tervben lehatárolt területegységre kell elkészíteni.”

⁵⁵ A konzultációk során például felmerült, hogy a teljes külterületre vagy belterületre készülő településrendezési eszközre mindig végezzenek környezeti vizsgálatot is.

⁵⁶ Az OTÉK 111. §-a szerint a helyi építési szabályzatban enyhébb követelmények alkalmazhatók meghatározott feltételek esetén: „111. § (1) Az e rendelet II-III. fejezetében meghatározott településrendezési követelményeknél szigorúbb követelményeket a helyi építési szabályzat megállapíthat. (2) Az (1) bekezdés szerinti követelményeknél megengedőbb követelményeket a helyi építési szabályzat akkor állapíthat meg, ha a) azt különleges településrendezési okok vagy a kialakult helyzet indokolja, továbbá b) közérdeket nem sért, valamint c) biztosított, hogy a 31. § (1) bekezdésében foglalt követelmények teljesülnek, és ahhoz az Étv. 9. § (6) bekezdése szerinti szakmai véleményt adó hozzájárult.”

⁵⁷ Étv. 13. § (5) Helyi építési szabályzatot kell készíteni - legalább telektömbre kiterjedően - a) az újonnan beépítésre vagy jelentős átépítésre kerülő (pl. rehabilitációs) területekre, b) a természeti adottság, a településszerkezet, az építés, az építészeti örökség vagy a rendeltetés szempontjából különös figyelmet igénylő védett területek (pl. kiemelt üdülőterület, gyógyhely, műemléki jelentőségű terület) egészére, valamint c) minden más olyan esetben, amikor azt az építés helyi rendjének biztosítása egyébként szükségessé teszi.

⁵⁸ Az SKV irányelv 3. cikke szerint: „(2) A (3) bekezdésre is figyelemmel környezeti vizsgálatot végeznek valamennyi olyan tervvel és programmal kapcsolatban, a) amely a mezőgazdaság, erdőgazdálkodás, halászat, energetika, ipar, közlekedés, hulladékgazdálkodás, vízgazdálkodás, távközlés, idegenforgalom, területrendezés, illetve földhasználat terén készül, és amely meghatározza a 85/337/EGK irányelv I. és II. mellékletében felsorolt projektek jövőbeli engedélyének kereteit; (...) (4) A tagállamok határozzák meg, hogy a (2) bekezdésben említettek kivül azoknak az egyéb terveknek vagy programoknak, amelyek meghatározzák a projektek jövőbeli engedélyének kereteit, valószínűleg jelentős környezeti hatása van-e.”

⁵⁹ A jelentés összefoglalójában található kulcsmegállapítás: „To be legally compliant Member States will need to ensure they meet the requirements of both Directives where both Directives apply. Applying either EIA or SEA is unlikely to be legally sufficient in such cases.” (A jogi megfeleléshez, a tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy mindkét irányelv követelményeit kielégítik, amikor mindkét irányelv alkalmazása fennáll. Csak a KHV, vagy csak az SKV alkalmazása ilyen esetekben nem valószínű, hogy jogilag elégséges lenne.)

⁶⁰ A Bizottság jelentése a Tanácsnak, az Európai Parlamentnek, az Európai gazdasági és Szociális bizottságnak és a Régiók Bizottságának a stratégiai környezeti vizsgálatról szóló irányelv (2001/42/EK irányelv) alkalmazásáról és hatékonyságáról /* COM/2009/0469 végleges */: „4. KAPCSOLAT MÁS UNIÓS JOGSZABÁLYOKKAL ÉS SZAKPOLITIKAI KÉRDÉSEKKEL Az SKV-irányelv formai és konkrét tartalmi kapcsolatban áll az élőhelyvédelmi irányelvvel és a KHV-irányelvvel, de szintén szorosan kapcsolódik más irányelvekhez is (a vízügyi irányelvhez, a nitrátokról, a hulladékokról, a zajról és a levegőtisztaságról szóló irányelvekhez), amelyek előírásokat fogalmaznak meg az SKV-irányelv által érintett ágazatok terveinek és programjainak létrehozására és vizsgálatára vonatkozóan; továbbá összefüggésben áll még a stratégiai környezeti vizsgálatról szóló jegyzőkönyvvel. Az SKV-irányelv 11. cikke értelmében a tagállamok összehangolt vagy együttes eljárásról rendelkezhetnek olyan esetekben, amikor a környezeti hatások vizsgálatát az SKV-irányelv és egyéb közösségi jogszabályok egyidejűleg teszik kötelezővé” Lásd: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0469:FIN:HU:HTML>

⁶¹ A szakhatósági közreműködést tételesen felülvizsgáló kormányzati munka keretében került sor egyes párhuzamosnak, szükségtelennek vagy nem teljesíthetőnek ítélt szakhatósági hatáskörök megszüntetésére, és ennek folyamánaként az érintett eljárások módosítására. A környezeti hatásvizsgálatot érintő, 2010. január 1-jétől hatályos rendelkezést a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet és más kormányrendeletek módosításáról szóló 344/2009. (XII. 30.) Korm. rendelet 27. §-a állapította meg.

⁶² A KHV rendelet 5. § (2) bekezdése szerint: „A felügyelőség a határozatában (...) c) amennyiben az előzetes vizsgálat során a tevékenység engedélyezését kizáró ok merült fel, cb) ha a tervezett tevékenység a településrendezési eszközökkel nincs összhangban, azonban az összhang legkésőbb a tervezett

tevékenységhez szükséges létesítési, építési engedély iránti kérelem benyújtásáig megteremthető, ezt a lehetőséget rögzíti, és előírja, hogy a kizáró okot a létesítési, építési engedély kiadására jogosult hatóság döntéséig meg kell szüntetni;”

⁶³ Lásd az építésügy, a településfejlesztés és -rendezés körébe tartozó dokumentációk központi nyilvántartásáról szóló 277/2008. (XI. 24.) Korm. rendelet releváns előírásait az 1-4. §-okban.

⁶⁴ A folyamat fázisai az Étv. 9.§-a szerinti teljes településrendezési folyamat alapján lettek meghatározva.

AJB-853/2012

Modellrepülő reptetés által okozott zaj Szentesen

Előadó: Dr. Kovács Anikó

Az eljárás megindítása

2011 nyarán a panaszos beadvánnyal fordult a jövő nemzedékek országgyűlési biztosához Szentés Város lakott területén történő modellrepülő reptetés által okozott zajjal és – ezzel összefüggésben – az egészséges környezethez való jog érvényesítésével kapcsolatban.

2012. január 1-jén hatályba lépett Magyarország Alaptörvénye és számos sarkalatos törvény mellett, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) is, amelyek – új alapokra helyezve az állampolgárok alapjogi védelmét – megteremtették az egységes ombudsmani intézményt. Az Ajbt. 45.§ (1) bekezdése szerint az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosának és a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának jogutódja az alapvető jogok biztosa.

A beadványban foglaltak alapján felmerült az egészséges környezethez, a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelme, ezért a vizsgálat további folytatását, illetve jelentés kiadását az Ajbt. 18. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosaként indokoltnak tartottam.

A vizsgálat során történő megkeresésre részletes tájékoztatást és iratokat bocsátott rendelkezésre Szentés Város jegyzője.

A megállapított tényállás

A panaszos 2011. február 10-én kelt levélben fordult Szentés Város polgármesteréhez melyben kifogásolta a lakóingatlana mögött elhelyezkedő – ma már használaton kívüli – repülőtéren folyó modellrepülő reptetést, valamint a szomszédja által folytatott gyöngytyúk-tartást.

A panaszos előadta, hogy a modellrepülő tevékenysége kora tavasztól késő őszig, szinte minden hétvégén reggeltől estig, de sokszor hétköznap este is folyik. A panaszos szerint a zaj erőssége nem olyan nagy, valamint rövid idejű ahhoz, hogy bármilyen károsodást okozna, de számára nagyon zavaró, idegesítő a tevékenység, még akkor is, ha a zajszint az értékháron belül van. Álláspontja szerint lehetne Szentéshez közel olyan helyet találni, ahol egyáltalán nem, vagy kevesebb embert zavarna e tevékenység.

A panasz másik része a szomszédban folyó gyöngytyúk-tartásra vonatkozott. A panaszos véleménye szerint a gyöngytyúk, hangjának frekvenciája miatt, nem való a város belterületére, így kérte, hogy a településen tiltsák meg a gyöngytyúk tartását.

Szentés Város jegyzője a panasz vizsgálata során megállapította, hogy a repülőtér tulajdonosa egy helyi vállalkozó. Azonosította a területet modellezésre használó egyik személyt is, akinek elmondása szerint, a szentesi Ruhagyár mögötti repülőteret ő és 8-9 társa – a terület tulajdonosának hozzájárulásával – több éve használják modellrepülő reptetése céljából.

A repülőteret használó elmondása szerint a reptetésre kijelöltek egy területet, amely a Kiss Ernő utcai házsortól kb. 800 méterre van. A repülőket 300 méteres sugarú körben reptetik, a gépek kb. 50 méter magasságig mennek fel, és ott már nincs olyan akadály, amely a hang terjedését gátolná, így elképzelhető, hogy egy 35 cm³-es gép hangos, de egy-egy alkalommal maximum 3-4 fő reptet és a gépek maximum 10 percet vannak a levegőben.

Évente egy alkalommal van olyan rendezvény, amelyen nagyobb tömeg vesz részt. Elmondta továbbá, hogy a jövőben fokozottabban odafigyelnek, hogy minél távolabb maradjanak a gépek a lakóházaktól.

A jegyző 2011. március 11-én helyszíni szemlét tartott a gyöngytyúktartás miatt panaszolt szomszédnál és megvizsgálta az állattartás körülményeit. A vizsgálat során megállapította, hogy a gyöngytyúktartás megfelel Szentés Város Önkormányzat Képviselő-testületének az állatok tartásáról szóló 20/2003.(IX.19.) KT rendelet előírásainak, így azt megtiltani nem lehet.

A fentiekben leírtakról a jegyző a panaszost 2011. március 21-én kelt levélben tájékoztatta.

A panaszos a biztoshoz címzett levelében leírta, hogy a panaszára kapott választ részben, a gyöngytyúktartással kapcsolatban azt el is fogadja, viszont a modellrepülőgépek reptetése tekintetében kapott válasz miatt, a biztos vizsgálatát kérte.

Érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- Az állam alapjogvédelmi kötelezettsége: „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.” (Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés)

- Tisztességes eljáráshoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” (Alaptörvény XXIV. Cikk)
- Egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” (Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2) bekezdések)

Alkalmazott jogszabályok

- A légi közlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény
- A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
- A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007.(X.29.) Korm. rendelet

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosza az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alkotmányos jogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előre láthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati *döntések jogszabályoknak való megfelelését* is.

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy *hatáskörét gyakorolja*, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. [2/1995. (XII. 15.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.] A *tisztességes eljáráshoz való jog* az Alkotmányban explicit módon ugyan nem nevesített, de az alkotmánybírósági gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésben foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdésből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog. [315/E/2003. AB határozat, ABK 2003. október, 741, 743.] A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészségének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*. A közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetőek*. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84-85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376-377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88-89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322.] Már több jelentésemben is hangsúlyoztam, hogy különösen nagy súlya van ennek a tételnek akkor, amikor az adott eljárás eleve alapjog-korlátozásra, *szankció kiszabására vagy jogkorlátozó intézkedés meghozatalára irányul*.

Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák

nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére. [996/G/1990. AB határozat]

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maguk a jogalkalmazók is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A jegyző tájékoztatása szerint, „miután a panaszos beadványa nem tartalmazott konkrét kérelmet, továbbá egy lehetséges birtokvédelmi eljárás lefolytatására egy éven túli állapot okán hatáskör hiányában nem is kerülhetett volna sor, így az ügyben nem került sor érdemi döntésre.”

A jegyző által előadottak, miszerint a panaszos beadványa nem tartalmazott konkrét kérelmet, és birtokvédelmi eljárást sem folytathatott le, így érdemi döntésre nem került sor, nem fogadható el, mivel a jogot nem ismerő állampolgároktól nem várható el, hogy ismerjék azon jogi eszközöket, melyek az adott helyzetben a hatóság rendelkezésére állnak. Jelen esetben az ügyfél – saját megnevezése szerint – panaszt terjesztett elő és segítséget kért az őt zavaró zajproblémák megoldására.

Szükségesnek tartom kiemelni, hogy a birtokvédelmi eljárás, mint polgári jogi jogintézmény helyett a jegyzőnek a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény, valamint a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007.(X.29.) Korm. rendelet (zajrendelet) 4.§ (1) bekezdése alapján, mint elsőfokú zajhatóságnak, szabadidős tevékenységből származó zajjal kapcsolatos zajvédelmi eljárást kellett volna lefolytatnia.

Ezzel szemben a jegyző a panaszos beadványát az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (panasztörvény) XIII. fejezete alapján panaszként kezelte és a panasztörvény alapján intézte. Az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettes tapasztalata szerint a környezetvédelmi hatóságok sok esetben a panasztörvény 141-143. §-ai szerint járnak el a hozzájuk érkező környezeti terhelést kifogásoló bejelentés kapcsán.

A panasztörvény 141. § (2) bekezdése szerint, a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, államigazgatási – eljárás hatálya alá. A (3) bekezdés alapján a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat. A panasztörvény további rendelkezései a követendő eljárási rendet írják elő a hatóságok számára, meghatározva egy sajátos eljárást, kivizsgálást, amelynek eredményeként meg kell hozni a szükséges intézkedéseket a sérelem orvoslása érdekében.

A fentieknek megfelelően a panasztörvény rendelkezéseit akkor kell alkalmazni, ha az egyéni jog - vagy érdeksérelem kivizsgálására államigazgatási vagy bírósági eljárásban nem kerülhet sor, illetve olyan körülmény következik be, amelynek orvoslása, megszüntetése egy közösség vagy akár az egész társadalom érdekét szolgálja. A törvény által használt kifejezések, fogalmak arra utalnak, hogy a panasztörvény elfogadására irányuló jogalkotói szándék nem a konkrét jogszabálysértések orvoslására, illetve az azokkal szembeni fellépésre irányult.

Az olyan beadványok, amelyek zajos tevékenységek végzése során jelentkező fokozott környezeti terhelést kifogásolnak, nem eshetnek a panasztörvény hatálya alá, tekintettel arra, hogy a kifogásolt körülmények megítélése, illetve orvoslása meghatározott közigazgatási, azaz a környezetvédelmi hatóságok jogszabályban kifejezetten körülírt hatáskörébe tartozik. Emellett pedig utalni kell arra is, hogy a beérkező panaszokban a beadványozók az esetek többségében a közigazgatási jogszabályok hatályosulását vitatják, s így kivizsgálásuk kizárólag a közigazgatási jog szerint, de nem a panasztörvény alapján történhet.

A hatóságot eljárási kötelezettség terheli a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 20. § (1) bekezdése értelmében, eszerint a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben, valamint illetékességi területén köteles eljárni.

A hatóság ezen eljárási kötelezettségéből egyértelműen következik a döntéshozatali kötelezettség is. Az eljárás ugyanis mindaddig nem fejeződik be, amíg a hatóság azt érdemi vagy nem érdemi döntésével, azaz határozattal vagy végzéssel le nem zárja.

A hatóság kötelessége az, hogy a kérelmet a szakszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményét is figyelembe véve tartalma és ne a megnevezése alapján bírálja el. Ezt mondja ki többek között a Ket. 37. § (1) bekezdése is. [Ket. 37. § (1) A kérelmet tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel.] Ezzel kapcsolatban szeretném azonban jelezni, hogy a kérelemre történő eljárásban a

jegyzőnek kétség esetén először célszerű megpróbálni a kérelem tartalmának tisztázását, szükség esetén az ügyfél megfelelő felvilágosítása mellett.

A fentiek alapján megállapítottam, – tekintettel arra, hogy a zajrendelet alapján fennálló hatáskörében és jogszabályokból fakadó eljárási és döntési kötelezettségének nem tett eleget – a jegyző az egészséges környezethez való joggal, a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott.

2. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa egy korábbi állásfoglalása kapcsán már vizsgálta a repülőmodellezési tevékenység jogi szabályozását. [JNO-4707/2009. sz. állásfoglalás] Akkor állásfoglalásában megállapította, hogy több szempontból hiányos a jogi szabályozás, mivel nincs meghatározva a repülőmodell fogalma, illetve a tevékenységgel kapcsolatos hatósági jogkörök és szabályok sem egyértelműek. Az állásfoglalásban jelezte a közlekedésért felelős miniszternek, hogy a szabályozás hiányossága jogalkotási aktussal rendezhető, továbbá a joghézag kiküszöbölése a miniszter alkotmányos kötelezettsége.

A biztos jogalkotásra tett javaslata részben eredményre vezetett, hiszen az állásfoglalás érveit is figyelembe véve a légi közlekedésről szóló 1995. évi XCVII. törvény (Ltv.) módosításáról szóló 2009. évi CXLVII. törvény rendezte az engedélyezési jogkörök egy szejletét, akként kiegészítve az Ltv. 6.§ (5) bekezdését, hogy „Lakott terület felett a modellrepültetés a légiközlekedési hatóság engedélyén túlmenően csak a helyi önkormányzat által feladat körében kiadott rendeletben kijelölt területen és feltételek mellett hajtható végre.”

Emellett az Ltv. módosításáról szóló 2009. évi CXLVII. törvény 18.§ (1) bekezdése módosította az Ltv. 74.§ (1) bekezdés f) pontját is. A korábbi szabályozás szerint a miniszter felhatalmazást kapott arra, hogy rendeletben határozza meg, hogy mi minősül a 6.§ (5) bekezdésében hivatkozott repülőmodellnek, illetve repülőeszköznek. 2010. január 1-től ez a kiegészült a miniszter jogalkotási kötelezettségével ezen eszközök engedélyezésének részletes szabályai tekintetében.

Összességében megállapítható, hogy e szabályozás hatékonyabban segítheti elő a modellreptetés, mint hobbitevékenység zavaró hatásainak kiküszöbölését – amihez ugyanakkor szükséges az is, hogy az önkormányzatok a vonatkozó helyi rendeleteket megalkossák, illetve a közlekedésért felelős miniszter is tegyen eleget az Ltv. által előírt szabályozási feladatának.

A 2012. január 2-án hatályba lépett jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 5.§ (4) bekezdés rendelkezése szerint a jogszabály alkotására adott felhatalmazás az jelenti, hogy a felhatalmazás jogosultja a jogszabályt köteles megalkotni, feltéve, hogy a felhatalmazást adó jogszabályból kifejezetten más nem következik.

A fentiek alapján megállapítottam, hogy a repülőgép-modell reptetéssel összefüggő jogalkotási mulasztások miatt a közlekedésért felelős miniszter és Szentés Város Önkormányzatának Képviselő-testülete a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott.

Intézkedéseim

- A feltárt alapvető jogokat érintő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 37.§-a alapján *javasolom*
- a nemzeti fejlesztési miniszternek, hogy az Ltv. 74.§ (1) bekezdés f) pontja által előírt szabályozási feladatának – tekintettel a Jat. 5.§ (4) bekezdésére – tegyen eleget.
 - Szentés Város Önkormányzata Képviselő-testületének, hogy az Ltv. 6.§ (5) bekezdésében megfogalmazott önkormányzati rendeletalkotási kötelezettségének tegyen eleget.
 - Az Ajbt. 32.§ (1) bekezdése értelmében *felhívom*
 - Szentés Város Önkormányzatának Jegyzőjét, hogy környezetvédelmi hatósági jogkörében a jelentésben vizsgált zajpanasz kapcsán járjon el.

Budapest, 2012. március 12.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-863/2012

Lakókörnyezetben található telepek működése

Előadó: dr. Horváth Luca Kornélia

Az eljárás megindulása

Az alapvető jogok biztosához, a korábban hivatalban lévő állampolgári jogok országgyűlési biztosához, valamint a jövő nemzedékek országgyűlési biztosához működésük kezdete óta egyre nagyobb számban érkeznek olyan panaszok, amelyekben a beadványozók a lakókörnyezetükben található telepek nyilvántartásba-vételi, engedélyezési eljárását, működését, az annak során keletkező zaj- és levegőterhelést, bűzhatásokat, illetve az általuk generált megnövekedett gépkocsiforgalmat kifogásolták.

Annak ellenére, hogy az országgyűlési biztosok hatáskörébe elsődlegesen az egyedi panaszok kivizsgálása tartozik az általános tapasztalat szerint ez az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek érdekeinek magas szintű védelméhez nem elegendő. A reaktív, pusztán a közigazgatás egyedi hibáit vizsgáló szemlélet helyett proaktív, előremutató, az összefüggéseket komplexen elemző szemléletre és megoldási javaslatokra van szükség.

Az ombudsmani vizsgálatok során szerzett tapasztalatok szerint a visszasságok utólagos feltárása önmagában sajnálatos módon még az egyedi panaszok tekintetében sem jelent mindig megoldást, hiszen azok a tisztázatlan koncepcionális kérdések, a helytelen jogi szabályozás, az igazgatás ágazati és/vagy területi szintjeinek összehangolatlanlansága, adott esetben téves hatósági gyakorlat következményei. A problémakörök megfelelő kezelése nélkül – tömegesen, illetve súlyos környezeti, társadalmi károk bekövetkezésével – az egyedi ügyek és visszasságok megismétlődnek. Ellenben logikus, a megelőzést szolgáló jogszabályok és stratégia mellett, a joggyakorlat is hatékonyabbá válik és látványos javulás érhető el az egész ország környezeti állapotában, végső soron a lakosság közérzetében is.

A megfelelő jogszabályi környezet kialakítása és a hatékony jogalkalmazói gyakorlat előmozdítása érdekében – a beérkezett panaszok nyomán – 2002-ben és 2003-ban az állampolgári jogok országgyűlési biztosa átfogó vizsgálatot indított¹.

Ennek eredményeit, valamint a későbbi jogszabályi változásokat figyelembe véve a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a telepengedélyezés rendjével összefüggésben az egyes panaszok által felvetett problémák további elemzése, a rendszerszintű visszasságok feltárása és megoldási javaslatok megfogalmazása érdekében szintén átfogó vizsgálatot folytatott le. Ez utóbbi vizsgálat eredményeiből egyértelműen kirajzolódott, hogy az egyedi jogsérelmek és visszasságok elsődlegesen a jogszabályi környezet, az egyes jogi rendelkezések hibáira, hiányosságaira, másodlagosan pedig a hatóságok mulasztásaira vezethetők vissza.

Bár a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és bejelentés szabályairól szóló 358/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet (Tr.) tervezetének kidolgozásakor már a közigazgatási egyeztetést megelőzően is folyamatosan jelezte aggályait a normaszöveggel kapcsolatban, a jogalkotó azon érdemi változtatást nem hajtott végre.

A szabályozással kapcsolatos kifogások érvényesítése érdekében, a biztos indokoltan látva a rendelet utólagos normakontrolljának indítványozását, 2009. szeptember 15-én az Alkotmánybírósághoz fordult és a Tr. alkotmányellenességének megállapítását kérte a testülettől². Az indítvány formailag és tartalmilag is kifogásolta a Tr-t, rámutatva, hogy az a jogorvoslathoz és az egészséges környezethez való jogot is sérti³. Az Alkotmánybíróság az indítványt még nem bírálta el.

2012. január 1-jén hatályba lépett Magyarország Alaptörvénye és számos sarkalatos törvény mellett, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) is, amelyek új alapokra helyezve az állampolgárok alapjogi védelmét megteremtették az egységes ombudsmani intézményt. A jogszabályváltozások következtében az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosának jogutódja az alapvető jogok biztososa.

Tekintettel arra, hogy 2012. január 1-jén hatályba lépett az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény is, az alapvető jogok biztosaként az indítványt az Alaptörvény vonatkozó rendelkezéseivel 2012. február 15-én kiegészítettem.

Telepengedélyezési ügyek

Az alább hivatkozott telepengedélyezési ügyek részleteit nem mutatom be, csupán a panaszban szereplő legfontosabb körülményeket ismertetem.

AJB-766/2012

A panaszosok beadványukban sérelmezték, hogy a telkükkel szemben egy fa nyílászáró cég szárító üzemrésze gyártási folyamatában keletkező faipari hulladékkal üzemeltett kazánjaiból származó füst és bűz károsítja egészségüket. Tekintettel arra, hogy a panaszosok ingatlana a teleppel közös határvonallal nem rendelkezik, az építési-, használatbavételi-, telepengedélyezésről nem szereztek tudomást, csak a későbbi beadványuk alapján küldött hatósági tájékoztatásból értesültek az eljárásokról. Megjegyzendő, hogy a telephely a településrendezési terv szerint gazdasági területen fekvő kereskedelmi szolgáltató övezetben található.

AJB-767/2012

A panaszos a szomszédjában zajló autószerelési tevékenység zaj- és bűzhatásait, valamint ezzel összefüggésben az eljáró hatóságok eljárásait sérelmezte. Kifogásolta, hogy a hatóság az ügyféli jogállásából eredő kötelezettségeket nem teljesítette.

AJB-850/2012

A panaszos a szomszéd épületben végzett raktározási és tárolási tevékenységet és az azzal összefüggésben keletkezett zajterhelést kifogásolta. A jegyző a telepen rendszeresen végzett hatósági ellenőrzéseket, jogsértést egyetlen esetben 2009 januárjában állapított meg.

AJB-864/2012

A panaszos beadványában a szomszédos ingatlanon végzett tevékenységek– építő-, tüzelőanyag raktározása, fűrészáru-gyártás, kereskedelmi szolgáltatás – zavaró hatásait és ennek kapcsán az eljáró építési, telepengedélyezési hatóságok és a birtokvédelmi hatáskörben eljáró jegyző eljárásait kifogásolta.

AJB-867/2012

A panaszos a szomszédos ingatlanon folytatott gépjárműjavító tevékenységet kifogásolta. A telepengedélyt megfellebbezte, de a másodfokú hatóság helybenhagyta az első fokú döntést. A beadványban a panaszos engedély

nélküli építkezéseket is sérelmezett. Ennek kapcsán 2011. szeptember 5-én az eljáró építéshatóság hatósági bontást rendelt el.

AJB-1092/2012

A panaszos a szomszédságában található, tároló-raktározó tevékenységet végző telep zavaró működését és az annak kapcsán keletkező gépkocsiforgalmat kifogásolta. Előadása szerint a telephelyen más tevékenység is folyik, mint amelyet az üzemeltető bejelentett. A panaszos beadványát bár a jegyző telepengedélyezési hatósági jogkörében elutasította, fellebbezése nyomán, – a tényállás tisztázásának hiánya miatt – a kormányhivatal megsemmisítette az első fokú döntést és a jegyzőt új eljárás lefolytatására kötelezte.

AJB-1332/2012

A panaszosok a lakókörnyezetükben található autómósó működését, illetve az üzemeltető ingatlanra vonatkozó tulajdonjogának hiányát kifogásolták. A jegyző a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa megkeresése nyomán lefolytatott hatósági ellenőrzés keretében megállapította, hogy az autómósó egy rendkívül forgalmas útszakaszon, más egyéb telep közvetlen szomszédságában a bejelentésben foglaltaknak megfelelően üzemel.

AJB-1338/2012

A panaszos a szomszédságában található autóvillamossági műhely zavaró működését, a megnövekedett kamionforgalmat és a jogsértő üzemelést sérelmezte. A jegyző álláspontja szerint a műhely működését kifogásoló sorozatos panaszok keletkezésének oka a műhely tulajdonosa és a szomszéd között megromlott viszony.

AJB-1347/2012

A panaszos beadványában a szomszédságában, kereskedelmi, szolgáltató, gazdasági övezetben található műanyag termék gyártásával foglalkozó üzem zajos működését kifogásolta. A jegyző mellett a környezeti zaj kezelése érdekében a környezetvédelmi felügyelőség is többször végzett hatósági ellenőrzést, illetve laboratóriuma zajmérési jegyzőkönyvet is készített. A felügyelőség határérték-túllépést nem állapított meg.

Érintett alapvető jogok

- Jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- Tisztességes eljáráshoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” (Alaptörvény XXIV. Cikk)
- Jogorvoslathoz való jog: Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási szervek döntése ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés)
- Egészséges környezethez való jog: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. (Alaptörvény P) cikk) „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt - törvényben meghatározottak szerint - helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” (Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2) bekezdések)
- Tulajdonhoz való jog: Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. (Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés) A helyi önkormányzat tulajdona köztulajdon, amely feladatai ellátását szolgálja. (Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés) Az állam és a helyi önkormányzat tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele (Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés)
- Vállalkozás szabadsága: Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik. (M cikk (1) bekezdés) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. (Alaptörvény XVII. Cikk)

Alkalmazott jogszabályok

- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.)
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendeletben (OTÉK)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi LXXXIII. törvény
- az építésügyi hatósági eljárásokról és az építésügyi hatósági ellenőrzésről szóló 193/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet (Korm. rendelet)
- az építésügyi hatósági eljárásokról, valamint a telekalakítási és az építészeti-műszaki dokumentációk tartalmáról szóló 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet

- a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény (szolgáltatási törvény)
- a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv (szolgáltatási irányelv)
- a telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és bejelentés szabályairól szóló 358/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet (Tr.)
- az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről és működési feltételeiről szóló 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet
- a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (Zr.)
- a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM rendelet
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- a polgári törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet (Ptké.)
- a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 228/2009. (X. 16.) Korm. rendeletet (BKr.)
- az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (panasztörvény)

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alkotmányos jogok tekintetében

Utalni szeretnék arra, hogy az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybíróági indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező korábbi alkotmánybíróági esetjog.

A két évtizedes alkotmányossági gyakorlat eredményeinek felhasználását és alkalmazását támogatja, hogy az ezekben rögzített megállapítások megfelelnek az európai alapjogi sztenderdeknek. Fennmaradásukkal biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen a nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak. Az alapvető jogok biztosaként továbbra is követni kívánom a fenti gyakorlatot: amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált egészséges környezethez való jog értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület a döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelezései teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelezései magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére⁴.

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maga *jogalkalmazó* is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

Figyelemmel arra, hogy a környezet nem kimeríthetetlen, illetve az abban okozott károk véges javakat pusztítanak, továbbá az ember sok esetben visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg, az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzés elvén alapuló

jogintézmények alkalmazásának elsőbbsége van. Az Alkotmánybíróság rámutatott tehát arra, hogy a környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé.

Az Alkotmánybíróság szerint a környezet elért objektív védelmi szintjétől való visszalépésre akkor van lehetőség, ha az más alapjog vagy más alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A fentiek mellett pedig, tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog alapjogi jellegét az Alkotmánybíróság több határozatában megerősítette, annak korlátozása alkotmányosságának megítélésénél – a minden alapjog korlátozására irányadó mércét – a szükségességi/arányossági tesztet is alkalmazni kell. A szükségességi/arányossági teszt szerint az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog, szabadság vagy érték védelme vagy érvényesülése más módon nem érhető el és a korlátozás megfelel az arányosság követelményeinek, azaz az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban van egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

Ahogy az a fentiekből következik, az Alkotmánybíróság határozataiban az egészséges környezethez való jogot elsősorban intézményvédelmi kötelezettségként értelmezte. Ezzel ugyanakkor csak a közvetlen alapjogi védelem alanyi oldalát zárta ki és nem azt, hogy az egészséges környezethez való jognak lennének alanyi jogon érvényesíthető elemei is. Rámutatott a testület arra is, hogy a jogalkotás garanciális szerepe nem egyszerűen csupán fontosabb a környezetvédelemben, mint az olyan alkotmányos jogoknál, ahol a bíróság (Alkotmánybíróság) közvetlen alapjogvédelmet adhat vagy alanyi jogi igényeket ismerhet el, hanem – a dogmatikai lehetőségek határai közt – mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít¹⁵. *Hangsúlyozom tehát, hogy az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében az egészséges környezethez való jog alanyi jogon érvényesíthető elemei között szerepelnek az ügyféli jogok, az eljárás garanciák kikényszeríthetősége, s így pl. az Alaptörvény által önálló alapjogként is deklarált tisztességes eljáráshoz vagy a jogorvoslathoz való jog is.*

Az egészséges környezethez való jog alanyi oldalán álló alapjogok rendkívül szoros kapcsolatban állnak a jogállamisággal, jogbiztonsággal. Az Alkotmánybíróság több határozatában elvi érveléssel szögezte le, hogy a jogállam legfontosabb eleme a jogbiztonság⁶. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy nemcsak a jog egésze, de annak egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is. Alapvetőek tehát a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák betartása nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon⁷.

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljáráshoz való jogot* explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlati szinten a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszerrel testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A tisztességes eljárás teljesülését tehát csak az eljárás egészének vizsgálata során ítélni lehet meg⁸. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a tisztességes eljáráshoz való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják.

A jogorvoslathoz való joggal összefüggésben hangsúlyozni kívánom, hogy az olyan, az Alaptörvény szövegéből egyértelműen levezethető alkotmányos alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és azok együttes fennállása esetén mindenkit megillet. A jog immanens tartalma az érdemi bírósági, közigazgatási vagy más hatósági döntések tekintetében a másik szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége⁹.

A különböző telepek engedélyezése, bejelentése kapcsán felmerül a *vállalkozáshoz való jog* is. Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtett álláspontja szerint a vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog egyik aspektusa. A testület értelmezésében a vállalkozás joga mindenki számára biztosított olyan alapjog, amely lehetővé teszi az üzleti tevékenység kifejtését. Fel kell azonban hívni a figyelmet arra is, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a vállalkozás joga nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan, a jogszabályok a vállalkozások működésével összefüggésben alanyi, tárgybeli és módbeli korlátokat állíthatnak fel. A jogalkotó, bár élhet az alapjog korlátozásának eszközével, a korlátozás alkotmányossága megítélésénél figyelembe kell vennie a szükségességi arányossági tesztet és azt az alapvető követelményt, hogy az állam a vállalkozóvá válást nem teheti lehetetlenné, azaz az alapjog lényeges tartalmát nem korlátozhatja¹⁰. Az

Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az állam nem alakíthat ki olyan feltételrendszert, amelynek keretei között lehetetlenné válna a vállalkozáshoz való jog gyakorlása¹¹.

A *vállalkozáshoz való jog és az egészséges környezethez való jog* ütközésének kérdésével több határozatában¹² is foglalkozott az Alkotmánybíróság, s megállapította, hogy a vállalkozáshoz való jog korlátozása akkor alkotmányos, ha a lényeges tartalmat nem korlátozza és az egészséges környezethez való jog és a környezetvédelmi célkitűzések megvalósítása érdekében történik. A környezet védelme érdekében történő hatósági intézkedések, amennyiben nem gátolják meg teljesen a vállalkozási tevékenységet, alkotmányosak.

A *tulajdonhoz való joggal* kapcsolatban mindenképpen kiemelés érdemel, hogy az olyan alapvető jog, amely társadalmi felelősséggel jár, azaz nem csak jogosultságokat, de kötelezettségeket is magában foglal. Hasonlóan a vállalkozáshoz való joggal a tulajdonhoz való jog sem korlátozhatatlan, az állam beavatkozhat a tulajdonviszonyokba, ugyanakkor a beavatkozás alkotmányosságának vizsgálatakor át kell tekinteni a cél és az eszköz arányosságát. A tulajdonjog valamennyi részjogosítványa (birtoklás, használat, rendelkezési jog) fontos közérdekből, de méltányolható magánérdekből is korlátozható. A korlátozásnak azonban e jog tekintetében is alkotmányos cél által vezéreltnek és arányosnak kell lennie. Az Alkotmánybíróság több határozatában¹³ rögzítette, hogy a tulajdonjog korlátozása környezetvédelmi érdekből lehetséges. Alkotmányossági probléma pedig csak akkor merülhet fel, ha a cél és az eszköz egymással nem arányos.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A biztosok hivatali idejük alatt már több esetben adtak ki a hatóságok mulasztásaira, nem körültekintető, illetve a jogszabályok céljait figyelmen kívül hagyó jogalkalmazási gyakorlatára visszavezethető és az egészséges környezethez való jogot érintő visszásságot megállapító jelentést az ország különböző részein található telepek működésével kapcsolatban. Az egyedi ügyek vizsgálata során a biztosok megállapították, hogy a környezetvédelmi követelmények megfelelő érvényesítésével lefolytatott településrendezési, építési, majd használatbavételi, végül telepengedélyezési eljárásokkal a telep jogosultja, illetve a teleppel közvetlenül érintett lakók közötti konfliktusok megelőzhetőek lettek volna.

Mindezt figyelembe véve, jelentésemben külön fejezetet szenteltem a településrendezési, építési jogi, telepengedélyezési, környezetvédelmi szakterületi, birtokvédelmi, valamint az általános hatósági eljárást meghatározó jogi rendelkezéseknek.

1. A településrendezés

Tekintve, hogy a településrendezési eljárások keretében fogadják el a helyi önkormányzatok azokat a jogszabályokat, dokumentumokat, amelyek hosszú távon meghatározzák az adott település természeti és épített környezeti viszonyait, illetve a képviselő-testület ez irányú döntéseit követően indulhatnak meg a konkrét telepek működésének megkezdéséhez szükséges engedélyezési eljárások, a településrendezés kiemelt jelentőséggel bír a telepek kialakításával összefüggésben¹⁴. Figyelemmel arra, hogy a jelentés alapvető célja, a telepengedélyhez, illetve bejelentéshez kötött tevékenységek kapcsán a megfelelő, s hatékony jogszabályi környezet és hatósági jogalkalmazói tevékenység elősegítése, a helyi jogalkotással és más tervezési aktusokkal megvalósuló településfejlesztés és rendezés kérdéseit nem részletezem, csupán kiemelem, hogy az – többek között az eljárás garanciális rendelkezéseinek érvényesítése útján – a telepek létesítése következtében kialakuló környezeti és szomszédjogi konfliktusok megelőzésének az egyik leghatékonyabb eszköze.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) 8. § (1) bekezdésében hangsúlyozza, hogy a településrendezés során figyelemmel kell lenni arra, hogy a rendezés végrehajtásával bekövetkező változások az érintett lakosság életkörülményeiben (...) hátrányos következményekkel ne járjanak.

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) alapelvként szabályozza 6. § (1) bekezdésében, hogy a környezethasználatot úgy kell megszervezni és végezni, hogy a legkisebb mértékű környezetterhelést és igénybevételt idézze elő; megelőzze a környezetszennyezést; kizárja a környezetkárosítást.

Olyan településrendezési döntéseket kell tehát hozni, amelyek a különböző ipari-gazdasági tevékenységeknek helyet adó telepek elhelyezését a településen belül csak ott teszik lehetővé, ahol azok működése a lehető legkevesebb környezeti terhelést jelent a lakosság számára, hátrányos következményekkel nem jár és kielégíti a fenntartható településfejlesztés követelményrendszerét¹⁵. Nem fogadható el olyan rendezési terv, amely a létező kedvezőtlen beépítettségi szinten és közlekedési állapotban újabb jelentős környezeti romlást indukál, illetve határérték-túllépést idéz elő, vagy azt tovább fokozza. Az ilyen tervek súlyosan sértik az egészséges környezethez való jogot¹⁶. Természetesen az adott település adottságait figyelembe véve, a legalkalmasabb megoldás lehet, ha egy településen belül elkülönített területet (pl. ipari parkot) hoz létre az önkormányzat az ipari tevékenységek számára.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a 2008-2010. évi beszámolóiban elvi élel hívta fel a figyelmet arra, hogy a településrendezési eljárásokban – annak az előzőekben ismertetett jelentőségére, valamint a környezetet jelentősen alakító jellegére tekintettel – a közérdek érvényesítésének minden esetben elsődlegesnek kell lennie. A közérdeket, így az annak részét képező környezeti szempontokat a legteljesebb mértékben figyelembe kell venni a döntéshozatal során, hiszen az nemcsak a jelen, de a jövő nemzedékek életminőségét is közvetlenül befolyásolja.

Amennyiben a közérdek egyes szegmenseinek összeütközése áll fenn, akkor az adott eset összes körülményét egyedileg kell mérlegelni, figyelembe véve természetesen az egészséges környezethez való jogból eredő intézményvédelmi kötelezettséget és annak korlátozhatósága feltételeit is.

A megfelelően alátámasztott és a környezeti szempontokra is tekintettel lévő döntések kialakításához ezért rendkívül fontos a településrendezési jogterület által biztosított anyagi és eljárási garanciák betartása, pl. a széleskörű társadalmi és „szakhatósági” egyeztetés, illetve jogszabályi kötelezettség esetén a stratégiai környezeti hatásvizsgálat elvégzése. Az egészséges környezethez való jog sérelme kiküszöbölhető lenne, ha a szakmai vizsgálatok elvégzésének kötelezettségét, továbbá az eljárási szabályokat a helyi önkormányzatok maradéktalanul betartának, illetőleg ha ezeknek a szabályoknak a betartása a helyi önkormányzatoktól hatékonyan kikényszeríthető lenne.

1.1. Az építési övezetek megfelelő kijelölésének követelménye

Több olyan panasz is érkezett¹⁷, amelyekben a helyi önkormányzatok a településrendezési eljárások során az építési övezeteket egymásra tekintet nélkül alakították ki, lehetővé téve, hogy egymás közvetlen közelében lakó és ipari/gazdasági övezetek jöjjenek létre. Ezek a döntések ugyanakkor alapjaiban feltételezik azt, hogy a lakóövezet(ek)ben, különös tekintettel a gazdasági, ipari övezetekkel közös határon, a környezeti jellemzők állapota jelentősen romlik, az ágazati jogszabályok által előírt határértékek pedig nem teljesülnek.

Az ombudsmani gyakorlatban korábban nem merült fel olyan ügy, amelyben a probléma még a döntési folyamatban észlelhető lett volna, érkeztek ugyanakkor olyan panaszok, amelyekben megállapítást nyert, hogy a szomszédjogi, helyi konfliktus kiváltó forrása a megalapozatlan, az övezetek egyedi funkcióit figyelmen kívül hagyó döntés volt¹⁸.

Ezen ügyek tapasztalata alapján hangsúlyozom, hogy a településrendezés során az önkormányzatok elsődleges feladata az élhető környezet megteremtése és fenntartása, s ezért olyan döntéseket kell hozni, amelyek a jelen és a jövő generációk érdekeit egyaránt figyelembe veszik. Az érdekek megfelelő egyensúlyához elengedhetetlen a tudatos és körültekintő tervezés, figyelembe véve valamennyi magasabb szintű jogszabályt, a településrendezési eszközök belső hierarchiáját és a fenntartható fejlődés követelményét.

Tekintettel arra, hogy a településrendezési döntések, illetve az azokban foglalt fejlesztési koncepciók nem róhatnak elviselhetetlen terhet a település környezeti – társadalmi – gazdasági rendszerére, az építési övezeteket úgy kell kijelölni, hogy azok rendeltetésüket betöltve ne legyenek hátrányosak egymásra, és a lehető legkisebb környezeti igénybevétellel járjanak.

1.2. Az egyes övezeteken belüli átminősítések

Ahogy azt az előzőekben bemutattam, a helyi településrendezési eszközök egyik legfontosabb szerepe, hogy a jelen és a jövő nemzedékek életminőségének biztosítása érdekében olyan települési környezet alakuljon ki, amelyben az egyes (építési) övezetek által betöltött funkciók elkülönülten, a szomszédos övezetekre kifejtett káros hatás nélkül, a saját céljaiknak megfelelően működnek. Tekintettel arra, hogy a településrendezési tervek a helyi környezetgazdálkodás alappillérei, a település fenntartható és az élhetőséget biztosító térszerkezetét kell kialakítaniuk.

Az Étv. miniszteri indokolása kifejti, hogy a településrendezés csak akkor felel meg a gyakorlati igényeknek, ha olyan a település egész területére kiterjedő, alaposan átgondolt településfejlesztési döntésre támaszkodik, amely minden a település fejlődése szempontjából figyelembe vehető tényezővel számol.

A fenti követelményeknek ugyanakkor nem felelnek meg és sértik az egészséges környezethez való jogot azok a tervek, amelyek egy adott (építési) övezeten belül egy, az adott övezetbe nem illő funkció elhelyezhetősége érdekében átminősítenek telektömbnyi vagy akár annál kisebb területeket¹⁹ és ez az érintett lakosság életkörülményeiben hátrányos következményekkel jár.

2. Az építési engedélyezési eljárások

Az építési jog kapcsán is hangsúlyozzuk, hogy bár az közvetlenül nem kapcsolódik a telepengedélyezéshez, a telepek bejelentéséhez, az azokat kiszolgáló épületek, építmények engedélyezése miatt nem hagyható figyelmen kívül.

2.1. Az illeszkedés szabályainak érvényesítése

Mind a településrendezés, mind pedig az építési, használatbavételi engedélyezési eljárás alapvető követelménye az Étv. 3. § (1) bekezdése, amely szerint az épített környezet alakítását és védelmét a jogszabályokkal összhangban álló településrendezési és építészeti-műszaki tervek alapján, a jogszabályokban előírt építészeti, műszaki, biztonsági, egészségügyi, rendeltetési és használati, továbbá környezet- és természetvédelmi követelményekkel összhangban, a humánus környezetre és az esztétikus kialakításra tekintettel, valamint a résztvevők együttműködésével kell megvalósítani.

Az épített és természeti környezet védelmét szolgálja a fenti alapelv mellett az Étv. 18. § (1) bekezdése, amely szerint építési tevékenységet végezni az e törvényben foglaltak, valamint az egyéb jogszabályok megtartásán túl, csak a helyi építési szabályzat, szabályozási terv előírásainak megfelelően szabad.

További előírás az Étv. 18. § (2) bekezdésében, hogy ha egy adott területre vonatkozóan nincs hatályban helyi építési szabályzat, illetőleg szabályozási terv, vagy azok nem szabályoznak teljes körűen, építési munkát és egyéb építési tevékenységet végezni csak a törvény, valamint az építésügyi követelményekre vonatkozó egyéb jogszabályok megtartásával és csak akkor lehet, ha a célzott hasznosítás jellege, a kialakuló telek mérete, a tervezett

beépítés mértéke – beépítettség és építménymagasság – valamint módja, rendeltetése (terület-felhasználása) illeszkedik a meglévő környezethez (illeszkedés szabálya).

Ez utóbbi szabályt tovább erősíti az Étv. 31. § (5) bekezdése, amely szerint mind az építmény elhelyezése, mind pedig a külső megjelenését befolyásoló kialakítása, átalakítása, bővítése, felújítása, helyreállítása során különös figyelmet kell fordítani a táj- és településkép, a beépítési vagy az építészeti jellegzetesség és látvány, a helyi jelleg védelmére, az épített örökség védett értékeinek érvényesülésére.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosához több esetben érkezett olyan panasz, amelyben a beadványozók olyan településeken megvalósuló beruházásokat, illetve zavaró forrásokat kifogásoltak, ahol településrendezési terv nem volt vagy az az adott esetre vonatkozóan szabályozást nem tartalmazott²⁰.

Felhívom tehát az építéshatóságok figyelmét, hogy minden esetben, kellő alapossgal, az építmények jövőbeni funkcióját figyelembe véve, vizsgálják meg, hogy az építési tevékenység településrendezési terv hiányában az illeszkedés szabályainak megfelele-e és kielégíti-e az építési jogi követelményeket. Olyan építési tevékenységbe nem illik, az építéshatóság nem engedélyezhet, illetve azokat engedélyeztetési kötelezettség hiányában, bejelentés mellett sem lehet megépíteni.

Mindemellett rögzítem, hogy önmagában a rendezési terv által az építmény elhelyezhetőségének lehetőségét biztosító rendelkezése sem teszi kötelezővé az építési engedély megadását, hiszen az Étv. további rendelkezései²¹ is vizsgálándók, s mint általános mérlegelési szempontok arra szolgálnak, hogy az építési hatóság a környezet védelmét és általában a közérdeket, valamint a terület gazdasági, kulturális, építészeti stb. fejlődését értékelje.

2.2. Az OTÉK fogalmi bizonytalanságai

Több kormányhivatal jelezte, illetve már a korábbi ombudsmani vizsgálatok is megállapították, hogy – a jogállamiság szerves részét képező jogbiztonsággal összefüggő visszásságot okozva – a hatóság számára rendkívül széles mérlegelési lehetőséget biztosít az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendeletben (OTÉK) szereplő egyes fogalmak konkrét jelentésének bizonytalansága.

Ezen meghatározások között mindenképpen meg kell említenem az OTÉK 11. § (3) bekezdése 3. pontját, amely szerint a nagyvárosias lakóterületen kivételesen elhelyezhető *a terület rendeltetésszerű használatát nem zavaró hatású egyéb gazdasági tevékenység céljára szolgáló épület*. A 13. § (3) bekezdés 5. pontja szerint kertvárosias lakóterületen kivételesen elhelyezhető *a terület rendeltetésszerű használatát nem zavaró hatású kézműipari építmény*. A falusias lakóterület esetében, a 14. § (3) bekezdése az előzőekben ismertetett 11. § (3) bekezdést azzal egészíti ki, hogy a terület rendeltetésszerű használatát nem zavaró egyéb gazdasági tevékenységet szolgáló épületek közül a nagyüzemieket kizárja.²² Mindezen felül az OTÉK 19. § (2) bekezdés 1. pontja rögzíti, hogy kereskedelmi, szolgáltató területen elhelyezhető mindenfajta, *nem jelentős zavaró hatású gazdasági tevékenységi célú épület*. A 20. § (2) bekezdés 1. pontja pedig *jelentős mértékű zavaró területről rendelkezik*. A fentiek mellett problémaként jelentkezhet annak megítélése is, hogy a nagyvárosias és a kertvárosias lakóterületek esetén mit értünk *a helyi lakosság ellátását szolgáló kereskedelmi, szolgáltató, vendéglátó épületek*²³.

A problémát tovább erősíti, hogy a helyi építési szabályzatok változatlan formában megismélik az OTÉK-ban szereplő bizonytalan fogalmakat.

Az utolsó kivételével az előző fogalmakban közös a zavaró hatás értékelésének problémája, hogy az összefüggésben van-e a rendeltetésszerű használattal, illetve, hogy ezen hatások a maguk összességében jelentősek-e.

Több álláspont létezik a tekintetben, hogy melyek azok a körülmények, tények, amelyeket a fogalmak fennállásának vizsgálatánál mérlegelni kell. Egyesek szerint a zavaró hatás, illetve annak jelentősége kérdésénél elegendő az adott eljárásba bevont szakértelemmel rendelkező hatóságok állásfoglalásának vizsgálata. Amennyiben a hatóság kifogást nem emelt, hozzájárulását az eljárásban megadta, vélelmezni kell, hogy az az építmény, tevékenység stb. nem zavaró, nem jelentősen zavaró, vagy a rendeltetésszerű használatot nem gátolja.

A kivételes elhelyezhetőség esetében alkalmazni kell, az OTÉK 31. § (2) bekezdését is, amely szerint az egyes építési övezetekben a kivételesen elhelyezhető építmények akkor helyezhetők el, ha az építmény az adott területre vonatkozó övezeti előírásoknak, továbbá a rendeltetése szerinti külön hatósági előírásoknak megfelel, valamint a más rendeltetési használatból eredő sajátos hatások nem korlátozzák a szomszédos telkeknek az övezeti előírásoknak megfelelő beépítését, használatát.

Az OTÉK az előző bekezdésben hivatkozott előírása megerősíti, hogy a zavaró hatás, illetve annak jelentősége értékelésénél nem elegendő pusztán a jogszabályi rendelkezéseknek való megfelelést vizsgálni, hiszen a zavarás első sorban szubjektív jellegű és mértéke terület-típusonként és egyénenként eltérő lehet. Figyelembe kell venni tehát az adott lakókörnyezet érdekeit, életkörülményeit is²⁴.

A fentieket összefoglalóan megállapítom, hogy a jogalkotó evidenciának tekinti e fogalmakat, és indokolatlanul tág mérlegelési lehetőséget biztosítva, nem ad támpontot annak meghatározásához. Ahogy arra a korábbiakban hivatkoztam, az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata többször megerősítette, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára²⁵. Bár az

Alkotmánybíróság elismerte, hogy a jogalkotó viszonylag széles körű mérlegelési lehetőséget adhat a jogalkalmazónak, rögzítette ugyanakkor, hogy a jogalkalmazói döntés szempontjait olyan módon kell meghatározni, hogy a lehető legkisebb körre korlátozza az eltérő vagy az önkényes jogértelmezés lehetőségét²⁶. A testület szerint a jogbiztonság megköveteli a jogszabályok olyan világos és egyértelmű megfogalmazását, hogy mindenki, akit érint, tisztában lehessen a jogi helyzettel, ahhoz igazíthassa döntését és magatartását, és számolni tudjon a jogkövetkezményekkel. Ideértette az Alkotmánybíróság azt is, hogy ki lehessen számítani a jogszabály szerint eljáró állami szervek magatartását²⁷.

Tekintettel arra, hogy az OTÉK fenti jogszabályi rendelkezései nem merítik ki az Alkotmánybíróság által megfogalmazott a jogállamisággal összefüggő kritériumokat, azok módosítása, azon belül is pontosítása, vagy adott esetben elhagyása indokolt.

2.2. Az ügyféli kör megállapítása az építéshatósági eljárásokban

A fentiekben már utaltam arra, hogy a körületekintően lefolytatott építési engedélyezési eljárással megelőzhetőek lennének az elhúzódó, rossz szomszédi viszonyt kialakító környezeti konfliktusok. Fontos tehát, hogy az ügyféli kört az építéshatóság kellő alapossággal állapítsa meg annak érdekében, hogy a környék lakosai időben tudomást szerezzenek a beruházás kivitelezéséről és észrevételeiket megtehesék.

A biztoshoz e tárgykörben beérkező panaszok többsége egyebek mellett azt is sérelmezte, hogy a környék lakossága, így akár a szemközti szomszédok az építési és használatbavételi engedélyezési eljárás megindulásáról nem szereznek tudomást, következésképpen az engedélyező határozatokat nem tudják megfellebbezni²⁸. Azzal pedig, hogy a hatóság nem tekinti a lakosokat ügyfélnek ezekben az eljárásokban, azok kifogásaikat – panasz formájában – csak a telepen lévő építmények kivitelezését követően, a tényleges működés megkezdésekor tudják benyújtani a hatóságokhoz. Ekkor azonban a hatóság arra hívja fel a lakosok figyelmét, hogy észrevételeiket az engedélyezési eljárások során kellett volna előterjeszteniük, hiszen tapasztalhatták az építkezések megkezdését²⁹.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 15. § (1) bekezdése határozza meg az általános ügyfél fogalmát. A közigazgatási eljárásokban tehát általános jelleggel ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.

A Ket. 15. § (3) bekezdése szerint törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek. Az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősül jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.

A Ket. 2012. február 2-től hatályos szövege a hatásterület fogalmát már nem tartalmazza.

Az építésügyi hatósági eljárásokról és az építésügyi hatósági ellenőrzésről szóló 193/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet (Korm. rendelet) 3. § (3) bekezdése szerint az építésügyi hatósági eljárásokban minden esetben vizsgálni kell a következők ügyféli jogállását

a) a közterület kivételével a közvetlenül szomszédos – az eljárással érintett ingatlannal, ingatlanokkal közös határvonalú (telekhatárú) – telekkel rendelkezni jogosult,

b) a tervező, a felelős műszaki vezető, az építési műszaki ellenőr, az építésügyi igazgatási szakértő, az építésügyi műszaki szakértő és a vállalkozó kivitelező.

A Korm. rendelet 6. § (6) bekezdése szerint az építésügyi hatóság hatásterületet szakhatóság állásfoglalása alapján állapíthat meg.

A Korm. rendelet 5. melléklete határozza meg a szakhatóságok körét, illetve azt, hogy azok milyen kérdések tekintetében kötelesek állásfoglalást adni.

A fentiek szerint tehát a Korm. rendelet 3. § (3) bekezdésében foglalt konkrét személyeken túl az építéshatóság a hatásterületen található ingatlanokkal rendelkezni jogosultak, továbbá egyéb olyan személyek ügyféli jogállását is vizsgálni köteles, amelyek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti. Nem fogadható el tehát az a helyenként még mindig megtalálható építéshatósági gyakorlat, amely szerint a hatóságok csak az építménnyel közvetlenül határos ingatlanokkal rendelkezni jogosultak ügyféli jogállását állapítják meg. A jogszabály ugyanis nem azt mondja, hogy csak azok minősülnek ügyfélnek, hanem azt, hogy azok ügyféli jogállását az általános ügyfélkör mellett mindig vizsgálni kell.

Az előzőekben bemutatott jogszabályi környezetben komoly problémát jelent ugyanakkor a hatásterület meghatározása és az ott található ingatlanokkal rendelkezni jogosultak ügyféli jogállásának megítélése.

A hatásterület fogalmát bár a Ket. külön már nem rögzíti, a 15. § (3) bekezdése utal arra, hogy azt a külön jogszabályok rendelkezései alapján az ott meghatározottak szerint kell megállapítani.

Az építéshatósági eljárásokban a hatásterületet az ügydöntő hatóság mérlegelési jogkörén belül a Korm. rendelet 6. § (6) bekezdésének megfelelően a szakhatóságok állásfoglalásai alapján határolhatja le.

Ebből következően különösen fontos, hogy a szakhatóságok kellő körültekintés mellett, az építmény jövőbeni funkcióját figyelembe véve a Korm. rendelet 5. mellékletében meghatározott szakkérdés megválaszolásakor alkalmazzák az irányadó szakterületi, így többek között a környezeti tárgyú jogszabályok a hatásterületre vonatkozó, illetve azzal összefüggő rendelkezéseit és azt – külön erre utaló jogszabályi felhatalmazás hiányában is – egyértelműen bemutassák.

Tekintve a Ket. a szakhatóság közreműködésére, valamint a döntésre vonatkozó rendelkezéseit, a szakhatósági állásfoglalás rendelkező részében megállapított hatásterületet az építéshatóságnak figyelembe kell vennie és azt az eljárást lezáró döntése rendelkező részének is tartalmaznia kell.

Az előzőeket összegezve tehát megállapítom, hogy az építéshatóság a szakhatóságok állásfoglalásai alapján az általuk az eljárásban megállapított hatásterületen található ingatlanok tulajdonosait, továbbá azokat, akiknek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték, szintén köteles ügyfélnek tekinteni, és biztosítani számukra az ügyféli jogálláshoz kapcsolódó jogokat.

Természetesen egy adott közigazgatási eljárásban a nagyszámú ügyfélkör megnöveli az adminisztratív terheket és a költségeket, valamint áttekinthetetlen eljárásokat eredményezhet.

Ennek kezelésében nyújthat segítséget a Ket. 29. § (6) bekezdése, amely rögzíti, hogy ha a jogszabály további értesítési formát nem állapít meg, többek között a hatásterületen élő ügyfeleket az eljárás megindításáról hirdetményi úton kell értesíteni és az értesítés közhírré tehető. Szintén megkönnyíti az eljárást a Ket. 80. § (3) bekezdése, amely szerint hirdetményi úton történő közlésnek többek között akkor is helye van, ha az ügyfelek körét vagy a hatásterület határait nem lehet pontosan megállapítani.

Az eljárás megindulásáról szóló hirdetményi értesítés, illetve a döntés ilyen módon történő közlése azonban álláspontom szerint nem minden esetben jelenthet megoldást, hiszen Magyarországon még mindig nem terjedt el a tudatos érdekérvényesítő ügyféli magatartás.

A fenti kérdéskört más aspektusból vizsgálva további problémaként jelentkezik, hogy az építéshatóság a szakhatóságokat az eljárás megindulását követően keresi meg és azok csak ezután tudják meghatározni a hatásterületet. Ebből következően pedig a hatásterületi ügyfelek az eljárás megindulásáról csak később értesülhetnek és ez megnehezítheti az ügyintézés menetét, illetve adott esetben az ügy határidőben történő befejezése is kétségesse válhat.

Megjegyzem, hogy a korábban hivatalban lévő biztosok által vizsgált ügyek tapasztalata szerint, az építmény építése és/vagy üzemelése során keletkező környezeti és egyéb zavaró hatások az esetek többségében nem csak a telekhatáros ingatlanokat érintik, hanem azok jóval szélesebb körben fejtik ki káros következményeiket, érintve a közvetlen lakókörnyezet jogát, jogos érdekét. Ezen egyedi ügyek tapasztalatai arra engednek következtetni, hogy amennyiben az építéshatóság már az elvi vagy az építési engedélyezési eljárás során is megfelelő körültekintéssel állapítaná meg a hatásterületet és az ügyfelek körét, akkor megelőzhetik a panaszok, bejelentések érkezését és a környezeti konfliktusok kialakulását, kiélesedését.

Az itt bemutatott problémakör megoldása érdekében tehát a jogszabályi környezet újragondolása, egyértelművé tétele indokolt. Az ügyféli jogállásra vonatkozó jogi rendelkezések módosítását az egészséges környezethez való jog érvényesülését és a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményeit biztosítva kell megoldani.

2.3. A rendeltetés megváltoztatása

A 2009. év előtti ombudsmani gyakorlatban előfordultak olyan telepengedélyezési ügyek, amelyekben a telepet kiszolgáló építményeket korábban más funkcióra, rendeltetésre vonatkozóan engedélyezték, s emiatt a telep kialakíthatósága érdekében a használatbavételi engedély jogerőre emelkedése után a rendeltetés – szintén engedélyezési eljárás lefolytatásához kötött – megváltoztatása volt szükséges³⁰.

A Korm. rendelet 2009. január 1-jei hatályba lépésével azonban a fenti gyakorlat megváltozott, hiszen a 16. § (4) bekezdése szerint az építmény, építményrész, épüleategyüttes építési engedély vagy bejelentés köteles munkával nem járó rendeltetésének megváltoztatásához nem kell az építésügyi hatóság engedélye. Meg kell említeni ugyanakkor azt az esetet, amikor lakás célú ingatlan rendeltetését változtatják meg, mert ebben az esetben az építésügyi hatósági eljárásokról, valamint a telekalakítási és az építészeti-műszaki dokumentációk tartalmáról szóló 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet 1. melléklete szerint a változást be kell jelenteni.

Az Étv. 47. § (1) bekezdés a) pontja szerint az építésügyi hatóság külön kormányrendeletben foglaltak szerint elrendelheti az eredeti (a változtatás előtti) rendeltetésétől eltérő használatának megszüntetését.

Előzetes engedélyezési eljárás hiányában tehát a rendeltetés megváltoztatásakor csak az utólagos ellenőrzés és szankcionálás lehetséges, amely azonban azon túl, hogy megnehezíti az ügyintézés, az ügyfél és a hatóságok közötti együttműködést, sokkal nagyobb terhet ró a vállalkozásokra és a kikényszerítés miatt lefolytatott ellenőrzések és eljárások magas költségei miatt a hatóságokra is.

A fenti jogszabályi rendelkezések alapján előfordulhatnak olyan esetek, amikor egy lakás vagy nem lakás céljára szolgáló, jogerős használatba vételi engedéllyel rendelkező építményben építési jogi engedélyezés nélkül egy zavaró, akár fokozott környezeti hatásokkal járó tevékenységet folytatnak.

Álláspontom szerint ebben a körben feltétlenül szükséges lenne egy, a szakhatóságok részvételével zajló előzetes telepengedélyezési eljárás lefolytatása. Erre azonban, a későbbiekben bemutatottaknak megfelelően nem minden esetben kerülhet sor, mert az ipari, termelő és szolgáltató tevékenységek nagy részét telepengedély nélkül, pusztán bejelentés mellett lehet végezni.

Megállapítom, hogy a rendeltetés-változtatás engedélyezése jogintézményének megszüntetése, tekintettel arra, hogy nem felel meg a megelőzés elvének és visszalépést jelent a környezet már elért objektív védelmi szintjétől, visszásságot okoz az egészséges környezethez való joggal összefüggésben.

3. A telepengedélyezés

3.1. Az irányelvvel összefüggő harmonizációs kötelezettség

Ahogy arra az előzőekben utaltam a telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól a Tr. rendelkezik. A Tr. 2009. március 31-én lépett hatályba, elfogadása a jogalkotói akarat szerint a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv (szolgáltatási irányelv) 5. és 9. cikkének való megfelelést szolgálta. A szolgáltatási irányelv az Európai Unió valamennyi tagállamában letelepedett szolgáltató által nyújtott szolgáltatásra vonatkozik.

A szolgáltatási irányelv alapvető célja, hogy a szolgáltatások szabad áramlásának hatékonyabbá tételével erősítse a belső piac működését, megszüntesse az unió tagállamai között a szolgáltatások szabad áramlását akadályozó – többségében adminisztratív jellegű – tényezőket, egyszerűsítse az előzetes engedélyezési eljárásokat, valamint csökkentse számukat.

A szolgáltatási irányelv eljárási, alaki keretrendelkezéseket állapít meg annak érdekében, hogy a szolgáltatók letelepedési szabadságát erősítse, megkönnyítse a szabad mozgást, növelje a szolgáltatások színvonalát. Az 5. cikk szerint a tagállamoknak meg kell vizsgálniuk a szolgáltatási tevékenység gyakorlására irányuló eljárásokat, illetve alaki követelményeket és szükség szerint egyszerűsíteniük kell azokat.

A Tr. az irányelvben és az azt átültető a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvényben (szolgáltatási törvény) foglaltakat követve azt az új koncepciót kívánta meghonosítani a magyar jogrendszerben, hogy a tárgyi hatálya alá tartozó tevékenységeket két részre osztva bejelentés- és engedélyköteles tevékenységeket különböztet meg annak érdekében, hogy csak azok legyenek engedélyhez kötve, amelyeknél ez, több szempontot komplexen értékelve valóban szükséges. Minden más esetben – a vállalkozások, ügyfelek és a hatóságok adminisztratív terheinek jelentős csökkentése céljából – elegendő a tevékenység hatóságokhoz való bejelentése³¹.

Fel kell azonban hívni a figyelmet a szolgáltatási irányelv 9. cikk (1) bekezdésére, amely rögzíti, hogy a tagállamok a szolgáltatási tevékenységek kapcsán az engedélyezés rendszerét bizonyos feltételek teljesülése mellett megőrizhetik. Eszerint egy adott szolgáltatás tekintetében engedélyezés csak akkor alkalmazható, ha az nem jelent hátrányos megkülönböztetést az érintett szolgáltatóval szemben, közérdeken alapuló kényszerítő indokok támasztják alá, és ez utóbbi kevésbé korlátozó intézkedés útján nem valósítható meg, különösen azért, mert az utólagos ellenőrzésre túl későn kerülne sor ahhoz, hogy valóban hatékony legyen.

A közérdekű kényszerítő indok fogalma az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata szerint legalább a következőket tartalmazza: közrend, közbiztonság, közegészségügy, állatok jóléte, természeti és városi környezet védelme, ideértve a város- és vidéktervezést, a nemzeti történelmi és művészeti örökség megőrzését, valamint az állat-egészségügyi politikát.

Amennyiben tehát ilyen közérdekű kényszerítő ok áll fenn – tiszteletben tartva a szükségesség és az arányosság követelményét – a diszkriminatív elemeket mellőző engedélyezési eljárás megtartható.

A jogalkotó azonban a Tr. megalkotásával számos olyan tevékenység kapcsán is megszüntette az engedélyezési eljárást, amelyeknél az a környezeti szempontok miatt nem volt indokolt, és a szolgáltatási irányelv által is biztosított keretben ott az engedélyezési rendszer megőrizhető lett volna. A bejelentés-köteles tevékenységek között több olyan szerepel, amely fokozott hatással van a környezetre és az emberi egészségre. Ezekben az esetekben egy előzetes, a szakhatóságok részvételével zajló engedélyezési eljárásra lenne szükség.

Úgy vélem a Tr. ez irányú rendelkezései sértik az egészséges környezethez való jogot és a visszásság megszüntetése érdekében újra kell gondolni a hatálya alá tartozó tevékenységek engedélyezés és bejelentés szerinti megosztását.

3.2. A Tr. hatálya és a követendő eljárási rend

A Tr. hatálya annak 1. és 2. mellékletében felsorolt ipari (termelő vagy szolgáltató) tevékenység folytatására terjed ki. Nem terjed ki azonban azokra a tevékenységekre, amelyek a külön jogszabály szerint környezetvédelmi, egységes környezethasználati, működési, fémkereskedelmi engedélykötelesek.

A Tr. a telepengedélyezés rendjét a következő rendszer szerint szabályozza. A Tr. 2. § (1), (2) és (3) bekezdése szerint a tevékenység megkezdésére irányuló szándék bejelentését követően folytatható az 1. mellékletben, valamint bizonyos megkötésekkel a 2. mellékletben meghatározott ipari tevékenység. Minden más esetben pedig a 2. mellékletben szereplő tevékenységek megkezdéséhez, végzéséhez jogerős telepengedély szükséges.

A 2. melléklet szerinti tevékenységek végzéséhez abban az esetben elegendő a bejelentés teljesítése, ha a telep külön jogszabályban meghatározott ipari területen helyezkedik el, vagy bár nem ipari területen található, de a telep működését kiszolgáló építmények a tevékenység végzésének megfelelő rendeltetéssel 6 hónapnál nem régebbi jogerős használatbavételi vagy végleges fennmaradási engedéllyel rendelkeznek.

A bejelentésre és az engedélyezésre irányuló eljárás alaki szabályozása a szolgáltatási törvény szerint alapvető eltéréseket mutat.

A telepek engedélyezésére irányuló eljárásban a szolgáltatási törvény 12. § (1) bekezdése szerint a Ket. rendelkezéseit a szolgáltatási törvényben és a Tr-ben található eltérésekkel kell alkalmazni. A *bejelentésekkel* kapcsolatban a szolgáltatási törvény 21. §-a taxatív módon meghatározza a Ket. azon fejezeteit, amelyeket a törvény eltérő rendelkezése hiányában az eljárásban alkalmazni lehet³².

Amellett, hogy a telepengedélyezés rendje már maga az eljárási jog tekintetében is nehézkes, megjegyezem, hogy a szolgáltatási törvény és a Tr. kapcsolata más aspektusból vizsgálva is rendkívül bonyolult, tekintettel arra, hogy a szolgáltatási törvény tárgyi hatálya a termelő tevékenységekre nem, csak azokra szolgáltatásokra terjed ki, amelyek önálló, üzletszerűen – rendszeresen, nyereség elérése érdekében, gazdasági kockázatvállalás mellett – végzett gazdasági tevékenységeknek minősülnek. A Tr. ellenben mind a szolgáltatási, mind pedig a termelő tevékenységekre vonatkozik, s így konkrét jogszabályi rendelkezés hiányában a hatóságok a termelő tevékenységekkel kapcsolatos eljárásokat a Ket. szerint folytatják le.

Ebből következően a hatóság oldaláról állandó problémát okoz annak megítélése, hogy mely jogszabály mely eljárási rendelkezéseit alkalmazza. Különös gondot okoz ez akkor, ha az adott személy egyszerre kíván bejelentés- és/vagy telepengedély-köteles termelő és szolgáltató tevékenységeket is folytatni.

A fentiekhez azonban mindenképpen látni kell, hogy az egyszerűsítést célzó szolgáltatási irányelv nem tesz különbséget termelő és szolgáltató tevékenységek között, annak hatálya egy általános szolgáltatás-fogalomra terjed ki, amelyet az irányelv az Európai Unió működéséről szóló szerződés 57. cikkére utalva határoz meg. Eszerint „szolgáltatás” a rendszerint díjazás ellenében nyújtott szolgáltatás, ha nem tartozik az áruk, a tőke és a személyek szabad mozgására vonatkozó rendelkezések hatálya alá. Szolgáltatásnak minősülnek különösen: az ipari jellegű tevékenységek; a kereskedelmi jellegű tevékenységek; a kézműipari tevékenységek; a szabadfoglalkozásúként végzett tevékenységek.

A fentiek alapján álláspontom szerint a jogállamiság, a jogbiztonság követelménye és az egészséges környezethez való jog érvényesülése érdekében a problémakört logikus, világos és egyértelmű jogszabályi környezet kidolgozásával feltétlenül orvosolni kell. A szolgáltatási törvény és a Tr. tárgyi hatályát megállapító rendelkezéseket tehát felül kell vizsgálni.

3.3. A bejelentéshez kötött tevékenységekkel kapcsolatos eljárás

A Tr. 3. § (1) bekezdése alapján a bejelentéshez kötött ipari tevékenységet az ipari tevékenység folytatója (természetes vagy jogi személy, illetve jogi személyiség nélküli gazdasági társaság) a tevékenység megkezdését megelőzően a 3. mellékletben meghatározott adattartalmú formanyomtatványon köteles a telep fekvése szerint illetékes, a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló törvényben meghatározott kistérség székhelye szerinti települési, Budapesten a kerületi önkormányzat jegyzőjénél (jegyző) írásban bejelenteni.

A Tr. 7. § (2) bekezdése szerint a jegyzőnek a bejelentés érkezését követően haladéktalanul meg kell győződnie arról, hogy az adott település közigazgatási területére irányadó településrendezési terv, illetve az illeszkedés szabálya alapján a bejelentésben szereplő telepként megjelölt terület övezeti besorolása szerint a végezni kívánt tevékenység a megjelölt helyen folytatható-e. Amennyiben a jegyző megállapítja, hogy a tevékenység az adott területen végezhető, a tevékenység folytatóját haladéktalanul nyilvántartásba veszi és azt az interneten közzéteszi.

Ezt követően a jegyző a nyilvántartási számmal ellátott nyilvántartás kivonatát megküldi a bejelentőnek, valamint a Tr. 4. és 8. § (1) bekezdés d-f) pontjaiban megjelölt társhatóságoknak³³.

A szolgáltatási törvény 23. §-a – a hatálya alá tartozó – bejelentés-köteles tevékenységekkel kapcsolatban a következőket tartalmazza. A szolgáltatás felügyeletét ellátó hatóság a bejelentés megérkezését követően haladéktalanul ellenőrzi, hogy a bejelentés megfelel-e a 22. §-ban meghatározott követelményeknek³⁴. Amennyiben ez teljesül, és az eljárási illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat is megfizették, a bejelentést tevőt erről a tényről igazolás megküldésével értesíti.

A konkrét jogszabályi rendelkezés hiányára tekintettel, jogalkalmazási nehézséget okoz annak megítélése, hogy a tevékenység a bejelentés megtételét vagy csak a nyilvántartási kivonat kézhezvételét követően kezdhető-e meg. A tevékenység végzésének feltétele-e a hatóság aktusa, azaz a konkrét nyilvántartásba vétel érdekében végzett hatósági cselekmény. Figyelemmel tehát arra, hogy a Tr. ezt nem tisztázza, a kérdés megítélése az adott telepengedélyezési hatóság egyedi mérlegelésétől függ.

Meg kell azonban említeni a Tr. 7. § (2) bekezdését, amely szerint amennyiben a jegyző a bejelentés alapján megállapítja, hogy a tevékenység az egyedileg megjelölt területen a településrendezési terv alapján nem végezhető, azt megtiltja és a telepet bezáratja.

Ez utóbbi rendelkezésből, különös tekintettel a tiltásra sem lehet ugyanakkor egyértelműen arra következtetni, hogy a tevékenység a bejelentés elküldésével egyidejűleg már meg is kezdhető.

A jogbiztonság követelményének biztosítása érdekében tehát a kérdés tisztázása elengedhetetlen.

Álláspontom szerint a telep bezáratása, a tevékenység abbahagyására irányuló kötelezés, illetve mindezek ellenőrzése és adott esetben a jogkövető magatartás kikényszerítése nagy terhet jelent a hatóságok számára és megkönnyítené munkájukat, ha a tevékenységet csak a tényleges nyilvántartásba vételt és a nyilvántartási kivonat kézhezvételét követően kezdhették meg a jogosult.

Ahogy az a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a Tr. Alkotmányellenessége megállapítását indítványozó beadványában szerepelt, a bejelentéshez kötött eljárásokban a jelenlegi jogszabályi környezetben nem biztosított a jogorvoslatihoz való jog, tekintettel arra, hogy sem a szolgáltatási törvény 12. §-a, sem pedig annak indokolása nem tartalmaz konkrét utalást arra vonatkozóan, hogy a bejelentéshez kötött eljárásokban alkalmazhatóak-e a Ket. a jogorvoslati kapcsolatos rendelkezései. Emellett pedig arról sem szól a törvény, hogy a bejelentett tevékenységeket tartalmazó nyilvántartás a Ket. szerinti hatósági nyilvántartásnak minősül-e, s így a nyilvántartásba vételt határozatként kell-e értékelni, amellyel szemben van helye jogorvoslatnak.

Tekintettel arra, hogy a hatóság a nyilvántartásba vétellel, hallgatólagos beleegyezéssel – megtámadható döntés nélkül – úgy állapít meg jogokat és kötelezettségeket a tevékenységet végző részére, hogy azzal egyidejűleg a közvetlen környezetben lakók jogi helyzetét is érinti, a jogorvoslati lehetőség hiánya – csorbítva az alkotmányos követelmények érvényesülését – visszásságot okoz.

A nyilvántartásba vételt követően tehát biztosítani kell a jogorvoslathoz való jogot és a Tr-t ennek megfelelően módosítani kell.

3.4. A nyilvántartásba vételt és a változás-bejelentést követő ellenőrzések

A Tr. 8. § (3) bekezdése alapján a környezetvédelmi hatóság kivételével a 4. §-ban kijelölt elsőfokú társhatóságok – két meghatározott körben – a nyilvántartás kivonatának kézhezvételét követő 30 napon belül ellenőrzést folytatnak le a telepen. Az első esetben (Tr. 8. § (3) bekezdés a. pont) az ellenőrzésre akkor kerül sor, ha a telepengedély-köteleesként megjelölt ipari tevékenységek végzéséhez azért elegendő a bejelentés, mert a konkrét telep ipari területként meghatározott területen fekszik.

A második eset (Tr. 8. § (3) bekezdés b. pont) szerint ezeket az ellenőrzéseket akkor kötelesek lefolytatni a hatóságok, ha a telepen folytatott tevékenység a társhatóságok által vizsgálandó szakkérdés (pl. higiéniai, egészségvédelmi, termőföldvédelmi) valamelyikét érintheti. Ezen ellenőrzések eredményéről a hatóságok kötelesek tájékoztatni a jegyzőt.

A Tr. 8. § (4) bekezdése a telep fekvése szerint illetékes tűzoltóság ellenőrzési kötelezettségét az 5. melléklet II. pontjában felsorolt tevékenységekkel összefüggésben állapítja meg.

Bár a telepek döntő többsége fokozott környezeti terheléssel jár, a Tr. a környezetvédelmi hatóság általános ellenőrzési kötelezettségét kifejezetten nem állapítja meg. Csupán azt tartalmazza, hogy amennyiben a Kvt. 97. § (2) bekezdése³⁵ szerint természetes vagy jogi személy környezetveszélyeztetést, környezetkárosítást vagy környezetszennyezést tapasztal, s erre felhívja a környezetvédelmi hatóság figyelmét, akkor az szükség szerint megteszi a hatáskörébe tartozó intézkedéseket, illetve megkeresi a jegyzőt. A figyelemfelhívás elmaradása esetén tehát a környezetvédelmi hatóság, csak akkor szerezhethet tudomást a konkrét környezethasználatról, ha ő maga hivatalból hatósági ellenőrzést végez.

Hangsúlyozom, hogy az előzetes engedélyezési eljárás lefolytatásának hiánya miatt éppen az utólagos ellenőrzéseknek van a legfontosabb szerepe, azok teljesítésére nagyobb hangsúlyt kell fektetni. Azzal ugyanis, hogy a kistérségi jegyző a környezet -, egészségvédelmi, a termőföld védelmét szolgáló stb. követelmények teljesülését szakhatóság útján nem vizsgálhatja, az utólagos környezetvédelmi, egészségügyi, biztonsági ellenőrzések a jogintézmény hatékony működéséhez nélkülözhetetlenek. Ekkor győződhetnek meg ugyanis a hatóságok többek között arról, hogy az üzemeltető rendelkezik-e a telep, illetve a végzett tevékenységgel összefüggésben valamennyi – a külön jogszabályok által előírt – szektorális (víz -, levegő -, hulladékjogi stb.) engedéllyel, s az abban foglaltaknak megfelel-e.

A gyakorlatban előfordulhat³⁶, hogy a bejelentő egészen más tevékenységet végez, mint amelyeket a formanyomtatványon szerepeltet(ett), s tekintettel arra, hogy a Tr. a bejelentési eljárások során nem írja elő kifejezetten a jegyző számára helyszíni szemle tartását, a hatóság az esetek többségében egyáltalán nem bizonyosodik meg arról, hogy a telepen valójában a formanyomtatvány szerinti tevékenységeket végzik-e, illetve az ott szereplő körülmények a valóságnak megfelelnek-e.

Ebből ugyanakkor számos környezeti és egyéb konfliktus származhat, amelyek elkerülésének módja lehet, ha a nyilvántartásba vételt követően a fent megjelölt hatóságokon felül a jegyző is végezne ellenőrzést a telepen a Tr. 10. § (1) bekezdésében rögzített általános kötelezettsége körében.

Álláspontom szerint a Tr. az ellenőrzések eseteit szűk körben meghatározó rendelkezései nem hatékonyak, illetve nem alkalmasak az egészséges környezethez való jogból eredő intézményvédelmi kötelezettség teljesítésére. A jogszabály módosítása tehát feltétlenül indokolt.

Felhívom a figyelmet arra is, hogy a környezeti érdekek érvényesítése érdekében elengedhetetlen, hogy a jegyző és a társhatóságok a későbbiek folyamán is – éves ellenőrzési terv keretében – rendszeres ellenőrzéseket végezzenek, azzal összefüggésben, hogy a tevékenység folytatója által bejelentett tevékenység, valamint az azzal kapcsolatos körülmények megfelelnek-e a tényleges állapotnak. Amennyiben a jegyző eltérést tapasztal, alkalmazza a Tr-ben meghatározott szankciókat.

A fentieket kiegészíteni kívánom azonban azzal, hogy a rendszeres ellenőrzésekhez anyagi és személyi erőforrásokra van szükség. Azzal pedig, hogy az eljáró telepengedélyezési hatóság a kistérség székhelye szerinti települési (fővárosban a kerületi) jegyző, az ellenőrzések fizikailag is megnehezültek.

A Tr. 9.§-a szerint a tevékenység végzője minden olyan körülményben bekövetkezett változást, amely a Tr. 3. mellékletében meghatározott formanyomtatványon szerepel, köteles írásban bejelenteni a jegyzőnek. Amennyiben ez a változás a tevékenységi körben következik be, akkor a jegyző az adott tevékenység vonatkozásában új nyilvántartásba vételi eljárást folytat le. Az ipari tevékenység megszüntetését is haladéktalanul be kell jelenteni. Ekkor a jegyző a telepet törli a nyilvántartásból.

A nyilvántartás átvezetéséről a jegyző értesíti a bejelentőt, a megtett intézkedésekről pedig tájékoztatja a 4. § szerinti hatóságokat és a 8. § (1) bekezdés a)-c) pontjában megjelölt valamennyi hatóságot. A Tr. 10. § (1) bekezdése szerint a jegyző köteles ellenőrizni, hogy az adatok változását a jogosult bejelentette-e, illetve, hogy a bejelentések a valóságnak megfelelők-e.

Tekintettel arra, hogy a Tr. 3. mellékletében szereplő adatokban bekövetkező bizonyos változások valamennyi kijelölt hatóság eljárási és intézkedési kötelezettségét kiválthatják, a Tr-t az erre vonatkozó ellenőrzési kötelezettséget előíró szabályozással is indokolt kiegészíteni.

3.5. Nyitvatartási idő

Jelentésem bevezetőjében említettem, hogy a megfelelő jogszabályi környezet kialakítása és a hatékony jogalkalmazói gyakorlat előmozdítása érdekében a beérkezett panaszok nyomán az akkor hivatalban lévő országgyűlési biztos 2002-ben és 2003-ban is átfogó vizsgálatot indított. Az OBH 3375/2002. számú ügyben megállapította, hogy az akkor hatályban lévő a telepengedély alapján gyakorolható ipari és szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről szóló 80/1999. (VI. 11.) Korm. rendelet „nem ad lehetőséget az eljáró hatóságok számára, így a közreműködő szakhatóságok számára sem, hogy a környezetet zavaró tevékenységet időbeli korlátok közé szorítsa. Mint arra az 1377/1999. számú az üzletek működésével kapcsolatos átfogó vizsgálatomban rámutattam, a nyitvatartási idő szabályozása és annak ellenőrzése a környezetre „káros” tevékenységeket illetően a környezetben élők érdekeit figyelembe venné, védené, valamint kedvezően befolyásolná.

(...) szükségesnek látom a telepengedély alapján gyakorolható tevékenységek esetében is a működés időbeli korlátai megállapíthatóságának szabályozását. (...) meg kell állapítanom, hogy az érintett alkotmányos jogok sérelmét jelenti, ha a telephelyek nyitvatartási idejének meghatározásába a hatóság nem szólhat bele, azt a vállalkozó (korlátlanul) maga határozza meg. Így ugyanis felmerülhet, hogy a környezetben élők pihenéshez való joga sérülhet.”

Az OBH 3375/2002. számú jelentésében az országgyűlési biztos tehát kezdeményezte a telep működési idejére vonatkozó jogszabályi rendelkezések megalkotását.

Tekintettel arra, hogy a hatályos Tr. sem tartalmaz szabályokat a nyitvatartási idő meghatározására, továbbra is indokoltnak látom annak e vonatkozású kiegészítését.

3.6. A telepengedélyhez kötött tevékenységekkel kapcsolatos eljárás

A telepengedély birtokában folytatható tevékenységekkel kapcsolatos eljárás a fentiekben bemutatott nyilvántartásba vételhez hasonlóan zajlik, az alább bemutatott különbségekkel.

A kérelmező a telepengedély iránti kérelmét a Tr. 4. számú melléklete szerint köteles benyújtani a jegyzőhöz, aki az eljárást megindítja, és megkeresi a Tr. 4. §-ában megjelölt szakhatóságokat³⁷ állásfoglalásuk megadása végett.

Tr. 5. § (1), (3) és (6) bekezdése szerint a jegyző a telepengedély iránti kérelem beérkezését követően köteles meggyőződni arról, hogy településrendezési terv meghatározott övezeti besorolása, illetőleg azok hiányában Étv. szerinti illeszkedés szabályai szerint a kérelemben feltüntetett telepen az adott tevékenység végezhető-e. A jegyző köteles a telepen helyszíni szemlét tartani, az arról szóló értesítést meghatározott tartalommal az ügyfeleknek és a szakhatóságoknak megküldeni. A jegyző helyszíni szemlééről jegyzőkönyvet készít, amelynek egy-egy példányát megküldi a szemle időpontjáról értesítetteknek.

A telepengedély akkor adható ki, ha a telep megfelel a vonatkozó jogszabályi előírásoknak.

A telepengedélyezési eljárásba bevonandó szakhatóságok, illetve az általuk vizsgálandó szakkérdések elemzését követően megállapítottam, hogy a Kormány a telepengedély kiadása iránti eljárásban az építéshatóságot szakhatóságként nem jelölte ki.

Álláspontom szerint ez komoly problémákat okoz, hiszen, a telepet kiszolgáló építmények műszaki állapotát, illetve, hogy azok alkalmasak-e a tevékenység folytatására az eljárás során egyetlen hatóság sem vizsgálja. Ez a probléma különösen akkor merül fel, ha az építéshatóság és a telepengedélyezési hatóság nem azonos³⁸. Az OBH 3375/2002. számú jelentésben az akkor hivatalban lévő országgyűlési biztos is hangsúlyozta, hogy „A vizsgált ügyek mindegyikénél megállapítható, hogy az épületek műszaki állapotának és rendeltetésének vizsgálata bármelyik telepengedély megadása előtt szükséges. (...) a telepengedély megadása előtt vizsgálni kell: a folytatni kívánt tevékenység szerint megfelel-e az épület műszaki állapota, hangszigetelése, a szomszédos ingatlanoktól való távolsága stb.”

Mindenképpen szükségesnek tartom tehát a jogszabály a szakhatóságok körére és a vizsgálandó szakkérdésekre vonatkozó felülvizsgálatát, s így különösen az építéshatóság szakhatóságként történő kijelölését.

3.7. Ügyfelek köre a telepengedély-köteles tevékenységek engedélyezése során

A beérkezett panaszok többségében a beadványozók azt is kifogásolták, hogy csak a közvetlenül szomszédos, a teleppel közös határvonalal rendelkező ingatlantulajdonosok értesülnek a telepengedélyezési eljárás megindulásáról, illetve kapják meg a kiadott határozatokat. Az általános tapasztalat szerint ugyanakkor – ahogy a jelentésben az építési jogi engedélyezési eljárások kapcsán korábban már szerepelt – a káros környezeti és egyéb zavaró hatások nemcsak ezen tulajdonosokat, hanem a telep nagyságától és a végzett tevékenységtől függően a közeli és a távolabbi lakókörnyezetet is érintik.

A Tr. 5. § (2) bekezdése előírja, hogy a telepengedélyezési eljárásban ügyfélnek minősül a teleppel közvetlenül szomszédos, a teleppel közös határvonalú, telekhatáru ingatlan tulajdonosa, társasház esetén a közös képviselő vagy az intézőbizottság elnöke, lakásszövetkezet esetén az elnök.

A beadványokban foglaltak vizsgálatakor tapasztalható, hogy az eljáró hatóságok a Tr. rendelkezése alapján egyedül csak a fenti ügyfeleket vonják be az eljárásba és figyelmen kívül hagyják a Ket. korábban már ismertetett általános ügyfélfogalmát, amely szerint akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti ügyfélnek minősül.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa már a 2003-ban kiadott jelentésében szükségesnek tartotta az akkor hatályos kormányrendelet ide vonatkozó rendelkezéseinek módosítását, s javaslatot tett arra, hogy az eljárás megindulásáról, a helyszíni szemlérlől, valamint a telepengedély kiadásáról értesüljenek a szomszédos ingatlantulajdonosok is.

Úgy vélem, hogy ha az ügyféli kört a telepengedélyezési hatóság kellő alapossággal állapítaná meg és a szomszédok által előterjesztett észrevételeket az eljárás során meghozott döntésében, a tényállás tisztázásakor figyelembe venné, megelőzhetőek lennének a később kiéleződő rossz szomszédjogi viszonyok, konfliktusok.

4. Zaj- és rezgésvédelem

Tekintettel arra, hogy a telepek működése a legtöbb esetben fokozott zajterheléssel jár és az ombudsmani gyakorlat több esetben észlelt a téves joggyakorlatra visszavezethető visszasságokat³⁹, nem hagyhatók figyelmen kívül a zaj- és rezgés elleni védelemre vonatkozó rendelkezések, s az azzal összefüggő megállapítások sem.

A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól a 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (Zr.) rendelkezik. A Zr. hatálya – mindamellett, hogy bizonyos tevékenységeket kivon a hatálya alól – kiterjed minden olyan tevékenységre, létesítményre, amelyek környezeti zajt, illetőleg rezgést okoznak vagy okozhatnak. A Zr. az általános szabályokon túl zajforrás-csoportok (üzemi, szabadidős, építési, közlekedési, egyéb) szerint állapít meg speciális szabályokat.

A Zr. 2. § d) és f) pontjai szerint környezeti zaj- vagy rezgésforrás az üzemi, építési, szabadidős, közlekedési és egyéb létesítmény, gép, berendezés, illetőleg olyan tevékenység, amely a védendő környezetben környezeti zajt vagy környezeti rezgést okoz. Üzemi zaj- vagy rezgésforrás: az e), f) és h) pontokban felsorolt tevékenységek kivételével⁴⁰ a környezeti zajt, rezgést előidéző, termelő, szolgáltató tevékenység, vagy az ilyen tevékenységhez használt, környezeti zajt, rezgést előidéző telephely, gép, berendezés, ideértve a termelő, szolgáltató tevékenységhez kapcsolódó, telephelyen belüli – közlekedési célú tevékenységnek nem minősülő – járműhasználat, járműmozgás, rakodás.

Tekintettel arra, hogy az ipari tevékenység folytatója termelő-szolgáltató tevékenységet végez, s a zajhatások ezen tevékenységgel összefüggésben alkalmazott gépekből, berendezésekből erednek, a telepek üzemelése kapcsán keletkezett zajt a Zr. rendszerében üzemi zajforrásokként kell kezelni.

A zajvédelmi hatóság kijelöléséről a Zr. 4. §-a rendelkezik. A Zr. 4. § (1) bekezdése és 1. melléklete szerint a kistérség székhelye szerinti települési önkormányzat jegyzője⁴¹ rendelkezik hatáskörrel a gépjármű, motorkerékpár kereskedelmével, javításával, nagykereskedéssel, kiskereskedéssel (kivéve gépjármű, motorkerékpár), építmény-üzemeltetéssel, zöldterület-kezeléssel kapcsolatos tevékenységekkel összefüggésben.

A Zr. 4. § (3) bekezdése szerint a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség gyakorolja az első fokú hatósági jogkört az (1) bekezdés hatálya alá nem tartozó minden egyéb létesítmény, berendezés és tevékenység, továbbá az 1. számú mellékletben felsorolt és az egyéb tevékenységek ugyanazon a telephelyen történő együttes végzése esetén, illetve valamennyi előzetes vizsgálat köteles, környezeti hatásvizsgálat köteles vagy egységes környezethasználati engedélyköteles tevékenység zaj- és rezgésvédelmi ügyében.

Azt tehát, hogy mely környezetvédelmi hatóság rendelkezik hatáskörrel, minden esetben a telepen folyó konkrét tevékenység(ek) egyedi vizsgálata döntheti el. Különös figyelmet kell fordítani arra, ha egy telepen belül a jegyző és a felügyelőség hatáskörébe tartozó tevékenységet is végeznek, ugyanis ekkor már nem a jegyző, hanem a felügyelőség járhat el.

A telepeken üzemelő zajforrások kezelésére Zr-ben biztosított lehetőségek a következők. A Zr. általános szabályként 3. § (1) bekezdésében megfogalmazza, hogy tilos védendő környezetben veszélyes mértékű környezeti zajt vagy rezgést okozni. A Zr. fogalom-meghatározásai között szerepel a veszélyes mértékű zaj fogalma is, amelyet a Zr. az üzemi zajforrások kapcsán 2. § ja) pontjában határoz meg. A veszélyes mértékű zaj tehát az olyan környezeti zaj, amely meghaladja a külön jogszabályban megállapított zajszennyezettség (a továbbiakban: zajterhelés), illetőleg zajkibocsátás megengedett határértékét.

A telepeken keletkező zaj kapcsán veszélyes mértékűnek, s így jogszabályi úton tiltott magatartásnak kell tekinteni tehát minden olyan zajt, amely meghaladja a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM rendelet (együttes rendelet) 1. számú mellékletében meghatározott, az üzemi zajforrásokra vonatkozó zajterhelési határértékeket, és/vagy a Zr. 10. § (1) bekezdésében szereplő üzemi zajforrások tekintetében jogszabályi kötelezettségként megállapítandó zajkibocsátási határértéket.

A fenti megállapításokkal összefüggésben mindenképpen utalnom kell arra, hogy a Zr. szankciórendszere elsődlegesen nem a zajterhelési, hanem kibocsátási határértékekhez igazodik, s azokhoz kapcsolódóan rendelkezik a jogsértő magatartásokhoz fűződő szankciókról. Ebből következően a zajkibocsátási határérték megállapításának különös jelentősége van.

Ennek fényében a Zr. 10. §-ában a következő rendelkezéseket írja elő. A 10. § (1) és (2) bekezdése szerint környezeti zajt előidéző üzemi vagy szabadidős zajforrásra vonatkozóan a tevékenység megkezdése előtt az üzemeltető – a (3) bekezdésben foglalt kivétellel – köteles a környezetvédelmi hatóságtól zajkibocsátási határérték

megállapítását kérni, és a határérték betartásának feltételeit megteremteni. Ha az üzemeltető e kötelezettségét elmulasztja, a környezetvédelmi hatóság – megfelelő határidő tűzése mellett – felhívja annak teljesítésére.

A Zr. 11. § (3) bekezdésében szabályozza azt az esetet, amikor a környezetvédelmi hatóság hivatalból köteles megállapítani a zajkibocsátási határértékeket. Eszerint ha a környezetvédelmi hatóság olyan tények birtokába jut, amelyek a kibocsátási határérték megállapítását teszik szükségessé, akkor hivatalból indult eljárás keretében megállapítja a kibocsátási határértéket, és az üzemeltetőt az eljárás lefolytatásához szükséges adatok szolgáltatására kötelezi.⁴²

A megállapított zajkibocsátási határértékeket meghaladó üzemeltetés jogkövetkezményeit – zajbírság és intézkedési terv – a Zr. a 26. § (1) bekezdésében, valamint a 17. és 18. §-okban határozza meg.

Ezek szerint, a környezetvédelmi hatóság zaj-, illetőleg rezgésvédelmi bírság fizetésére kötelezi környezeti zaj- és rezgésforrás üzemeltetőjét, ha az üzemeltető az üzemi zajforrás esetében a környezetvédelmi hatóság által megállapított kibocsátási határértéket – a határozatban megállapított teljesülési határidőt követően – túllépi.

Az üzemi zajforrások kezelésének további lehetőségét teremti meg a Zr. 17. és 18. §-a, amelyek szerint, ha a környezetvédelmi hatóság azt állapítja meg, hogy az üzemi zajforrás által okozott zaj a zajkibocsátási határértéket túllépi, akkor a zajforrás üzemeltetőjét intézkedési terv benyújtására kötelezi. Ha a hatóság az intézkedési tervet jóváhagyja, az üzemeltetőt határidő tűzésével a benne szereplő intézkedések megvalósítására kötelezi. Ha az üzemeltető az intézkedési tervet kijelölt határidőre nem vagy csak részben hajtja végre, illetve a zaj az intézkedések ellenére is túllépi az előírt határértéket a környezetvédelmi hatóság a tevékenységet: 1-6 dB túllépés között korlátozza, 7-10 dB túllépés között felfüggeszti, 10 dB túllépés felett megtiltja.

A Zr-ben szereplő rendelkezéseket a zaj elleni védelem helyi szabályozásával kapcsolatosan, a helyi viszonyokra tekintettel megalkotott rendeletek a jogszabályi keretek között, a jogszabályi hierarchiát szem előtt tartva kiegészíthetők. Az első fokú zajvédelmi hatóságnak tehát figyelemmel kell lennie a helyi rendeletek rendelkezéseinek betartására is.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa, tekintettel arra, hogy a hatályos szabályozás nem felel meg az egészséges környezethez való jognak, JNO-157/2010. számú állásfoglalásában a következők szerint javaslatot tett a Zr. módosítására.

„Az üzemi és szabadidős zajforrás üzemeltetőjének kibocsátási határértéket kell kérnie a hatóságtól. Gyakorlatilag érdemi jogkövetkezmények nélkül megkezdheti és folytathatja a tevékenységét akkor is, ha ezen kötelezettségének nem tett eleget. A Zr. ugyanis nem rendel érdemi jogkövetkezményt a kötelezettség elmulasztásához, sőt a szankcionálást (bírság, intézkedési terv) is kizárólag a határértékekkel már rendelkező zajforrásokkal szemben teszi lehetővé. (...) Amennyiben ugyanis az üzemeltető nem kért kibocsátási határértéket, a hatóság csupán „felhívhatja annak teljesítésére”. Ez pedig azt eredményezi, hogy a jogsértő tevékenységet hosszú ideig folytatni lehet, akkor is, ha az üzemelésből származó zaj meghaladja a jogszabályban rögzített zajterhelési határértékeket (illetve a későbbi időpontban majd megállapítandó kibocsátási határértékeket). Csak igen hosszadalmas hatósági ügyintézészt követően állapíthatja meg a környezetvédelmi hatóság a határértékeket, majd annak túllépését, végül pedig a jogkövetkezményeket. Tovább nehezíti a hatékony fellépést, hogy a jogszabály szerint a hatóság „megfelelő határidő tűzése mellett” hívja fel a környezethasználót teljesítésre. A Zr. tehát a teljesítési határidő konkrét előírása helyett annak egyedi meghatározását – a mérlegelés szempontjainak megjelölése nélkül – a hatóságra bízta, ami lehetőséget teremt az önkényes jogalkalmazásra. A jogszabályi rendelkezés ebből következően nem felel meg a jogbiztonság követelményének. A fenti problémát látszólag ellensúlyozva a Zr. 11. § (3) bekezdésében biztosítja, hogy a hatóság hivatalból állapítsa meg a határértéket. A határérték túllépése miatti jogkövetkezmények alkalmazása azonban még így is túlzottan bonyolult és hosszadalmas eljárást tesz szükségessé (határérték megállapítása, a túllépés megállapítása, végül a szankció alkalmazása), miközben a zajkibocsátás folyamatosan meghaladja a határértékeket. A fenti megállapítások érvényesek az intézkedési terv szabályozására is, hiszen a terv kidolgozására való kötelezésnek is feltétele a kibocsátási határérték túllépése.”

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa korábban tett, fenti megállapításaival egyetértek és indokoltnak látom a jogszabály módosítását.

5. Levegővédelem

A telepeken nemcsak zaj-, de ugyanúgy légszennyező forrás is elhelyezhető, illetve több esetben bűz is keletkezhet. A hatáskörrel rendelkező környezetvédelmi hatóságok tehát a levegővédelmi követelményekre is kötelesek külön figyelmet fordítani. A konfliktus kapcsán indított sok esetben elhúzódó polgári jogi, birtokjogi vita elkerülhető lenne, ha a hatóságok a tevékenység előzetes engedélyezési eljárása során a levegővédelmi követelmények előírásával megfelelően érvényesítenék a környezetvédelmi érdekeket. A telepek okozta levegőterhelés a vonatkozó szakterületi jogszabályi rendelkezések következetes betartásával és betartatásával megelőzhető, illetve csökkenthető⁴³.

A bűz kapcsán megemlíthetjük, hogy az a zajhoz hasonlóan a legszubjektívebb környezeti ártalmak egyike, tekintettel arra, hogy a szagok által okozott környezeti hatás – rossz közérzet, életminőség romlása – nem határozható meg pontosan és az emberek életminősége is igen eltérő. A Biztoshoz, illetőleg jogelődjeihez beérkező, a telepek bűzös működését kifogásoló panaszok többsége fűrészüzemekre, illetve húsfüstölőkre vonatkoztak⁴⁴.

Az üzemelő telepek bűzös tevékenységét sérelmező panaszok az esetek többségében nem mutattak túl egy szomszédjogi birtokvédelmi vitán. A panaszolt környezethasználat tipikusan két szomszédos ingatlant, illetve azok

lakóit érintette. Tágabb kihatásai sem a szélesebb körű lakosságra, sem pedig a környezet elemeire nincsenek. Ezekben az ügyekben a felmerülő konfliktus rendezésére a birtokvédelmi eljárást tartom a legmegfelelőbb eszköznek⁴⁵. Ugyanakkor megjegyzem, hogy a levegővédelmi jogszabályokban a bűz tekintetében szereplő rendelkezéseket a hatóságnak az eljárások során feltétlenül érvényesítenie kell⁴⁶.

6. Magánjogi lehetőségek

Az egészséges környezethez való jog érvényesítésének eszközei nem kizárólagosan a közigazgatási jogág alá tartoznak. A közigazgatási intézményrendszer keretein kívül az állampolgároknak lehetőségük van arra, hogy a polgári jog eszközeivel is elősegítsék a telepek zavaró hatásainak csökkentését. Ezen eljárások alapja – megjegyzem – nagyban összefügg azzal a problémakörrel, hogy a környező lakosság a telep, a tevékenység és/vagy a kiszolgáló építmények engedélyezési eljárásában nem vesz vagy vehet részt. A polgári jogi eszközök a helyi környezeti konfliktusok megoldására való alkalmassága abból a szempontból viszont vitatható, hogy a települési jegyzők sok esetben nem rendelkeznek megfelelő műszaki háttérrel a tényállás felderítésére vagy érdemben a döntéseikkel nem kívánnak beavatkozni egy fennálló szomszédjogi vitába.

Javasolom, hogy az eljáró hatóságok, amennyiben olyan panasz vagy kérelem érkezik hozzájuk, amely birtokvédelmi, szomszédjogi kérdéseket is felvet, tájékoztassák a panaszost, a kérelmezőt az alábbiakban bemutatott magánjogi lehetőségekről is, felhívva azok figyelmét az eljárás költségeire, kedvezményekre és a bizonyítási kötelezettségre.

6.1. Szomszédjogi per

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) 100. §-a szerint a tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen szomszédait szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné.

A Ptk. fent idézett rendelkezése a szomszédjog, valamint a tulajdonjog gyakorlásának általános magatartásszabálya, amely a tulajdon használata és a környezet védelme összhangját állítja középpontba⁴⁷.

A tulajdonos nem gyakorolhatja úgy jogait, hogy azokkal másokat zavarjon, környezetét sértse vagy veszélyeztesse⁴⁸. Ezen generálklausulát a Ptk. egyéb, illetve további más jogági, a dolog használatára vonatkozó szakági jogszabályok (pl. környezetvédelmi tárgyú jogszabályok) töltönek ki részletes tartalommal. Hangsúlyozom, hogy az adott tevékenység gyakorlására jogosító engedély nem zárja ki, hogy az adott magatartás a polgári jog szabályai szerint zavaró, s szomszédjogilag jogsértő legyen, azaz az engedélyek megléte nem döntheti el a szomszédjogi igényt⁴⁹.

A polgári jog szabályai szerint kerülni kell minden olyan magatartást, amely zaj-, bűz, s egyéb hatásokat idéz elő, és a települési környezet jellegére tekintettel beleesik a szükségtelen zavarás kategóriájába. A szükségtelen zavarást pedig az adott eset egyedi körülményeire tekintettel, a körülmények együtthatása, összessége alapján kell megállapítani⁵⁰.

6.2. Birtokvédelem

A Ptk. 190. §-a szerint a birtokos a birtoka ellen irányuló támadást – a birtok megvédéséhez szükséges mértékben – önhatalommal is elháríthatja. Az elvesztett birtok visszaszerzése érdekében önhatalmúlag csak akkor lehet fellépni, ha más birtokvédelmi eszközök igénybevételevel járó idővesztés a birtokvédelmet meghiúsítaná.

A birtokvédelem másik eszköze a Ptk. 191. §-ban⁵¹ szabályozott sajátos eljárás, amelynek lefolytatása részben a közigazgatási szervek, részben a bíróság feladata. Az Alkotmánybíróság 120/B/2001. AB határozatában a birtokvédelmi eljárás jogi jellege kapcsán rögzítette, hogy bár a jegyző elsősorban közigazgatási hatóság, a birtokháborítási ügy nem minősül közigazgatási ügynek, tekintettel arra, hogy azt a Ptk. polgári jogi jogviszonyként szabályozza⁵².

A Ptk. 191. §-a szerint, akit birtokától megfosztanak vagy birtoklásában zavarnak, a jegyzőtől egy éven belül kérheti az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését. A jegyző az eredeti birtokállapotot helyreállítja, és a birtoksértőt e magatartásától eltiltja, kivéve, ha nyilvánvaló, hogy az, aki birtokvédelemért folyamodott, nem jogosult a birtoklásra, illetőleg birtoklásának megzavarását túrni volt köteles. Határozatot hozhat továbbá a jegyző a hasznok, károk és költségek kérdésében is. A jegyző határozata ellen államigazgatási úton jogorvoslatnak helye nincs; a birtoklás kérdésében hozott határozatot három napon belül végre kell hajtani.

A jegyző határozata ellen polgári jogi úton van helye jogorvoslatnak, a Ptk. 192. §-a szerint az a fél, aki a jegyző határozatát sérelmesnek tartja, a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül a bíróságtól kérheti a határozat megváltoztatását. A bíróság itt nem a jegyző eljárásának és határozatának a jogszerűségét vizsgálja, hanem a polgári jogi jogvita felől dönt⁵³.

A Ptk. azok számára, akik elmulasztják az államigazgatási eljárás megindítására nyitva álló határidőt, lehetővé teszi, hogy közvetlenül a polgári bíróságon érvényesítsék az eredeti birtokállapotra irányuló igényüket. A Ptk. 192. §-a szerint a birtokos az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését egy év eltelté után közvetlenül a bíróságtól kérheti. A birtokos közvetlenül a bírósághoz fordulhat akkor is, ha az ügyben a birtokláshoz való jogosultság is vitás. A bíróság a birtokperben a birtokláshoz való jogosultság alapján dönt.

Tehtettel arra, hogy az eljáró szervet a birtokháborítást megvalósító magatartástól eltelt idő hossza határozza meg, lényeges, hogy az említett egy éves határidő mikor kezdődik. Ha a birtokháborítás egyetlen

cselekményből áll, a határidő a cselekmény befejezésének napján kezdődik. Amennyiben viszont a birtokháborítás folyamatos cselekvésben nyilvánul meg, a jogirodalomban nem egységes az álláspont. A többségi nézet szerint a kezdő időpont a folyamatos magatartás megkezdésével esik egybe⁵⁴.

A jegyző eljárása során a birtokláshoz való jogosultságot nem vizsgálhatja, egyedül a birtoklás ténye alapján dönt, kivéve, ha nyilvánvaló, hogy az, aki birtokvédelemért folyamodott, nem jogosult a birtoklásra, illetve a zavarás tényét túrni köteles. Következésképpen a birtokvédelmet igénylőnek azt kell bizonyítania, hogy „ő van a birtokban”, és a birtokot tőle jogellenesen elvonták, illetve jogellenesen zavarják a birtoklásban. Kiemelem, hogy a birtokháborítás megvalósulhat a határértéket el nem érő, de az adott jogviszonyban zavarónak minősülő magatartással is⁵⁵. Az eljáró hatóságnak ugyanakkor figyelemmel kell lennie arra, hogy a birtokos a zavarást köteles-e túrni.

A zavarás megszüntetése mellett a birtokvédelmet igénylő a birtokháborítás egyéb következményeinek (pl. pl. hasznok, árok, költségek) orvoslását is kérheti a jegyzőtől, ugyanakkor e tekintetben a jegyző nem köteles meghozni határozatát. A jegyző határozatát tehát elsősorban a birtokháborító magatartástól való eltiltás, illetve az eredeti állapot helyreállítása vonatkozásában hozza meg⁵⁶.

A birtokvédelmi eljárás lefolytatására irányadó eljárási joggal kapcsolatban megjegyezzük, hogy a korábban hatályos, a polgári törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet (Ptké.) 29. §-a szerint a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásra vonatkozóan a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi LXXXIII. törvény a Ptké. 29. §-t hatályon kívül helyezte. Bizonytalan helyzet állt elő tehát a tekintetben, hogy a jegyzőnek a hatáskörébe tartozó birtokvédelmi ügyeket milyen eljárás keretében kell intéznie. A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma 2/2008. (VI. 9.) KK véleményében hangsúlyozta, hogy az értelmezett jogkérdés egyértelmű rendezése érdekében szükségesnek tartja a jegyzői és jogorvoslati eljárásrendre utaló törvényi szabály megalkotását.

Végül a 2009. évi LVI. törvény illesztette be a Ptké. 29. §-ába azt a rendelkezést, amely felhatalmazza a kormányt a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárás részletes szabályainak kidolgozására. A kormány 2009. október 24-i hatálybalépéssel megalkotta a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 228/2009. (X. 16.) Korm. rendeletet (BKr.).

A BKr. 1. § (1) bekezdése a bemutatott jogkérdés rendezése érdekében megállapítja, hogy a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásban Ptk-ban és Ptké-ben nem szabályozott eljárási kérdésekben a Ket. rendelkezéseit – a 2. §-ában foglalt kivétellel⁵⁷ – kell alkalmazni. Az Alkotmánybíróság határozata ellenére tehát a birtokvédelmi eljárás „Janus arcúsága” a BKr. megalkotásával sem rendeződött.

A polgári jogi eszközök tekintetében összefoglalóan elmondható, hogy azok rendkívül fontosak és hatékony eszközei lehetnek a környezetvédelmi igények kikényszerítésének, a közigazgatási jogi lehetőségeket kiegészítik.

7. A közigazgatási eljárásjogban biztosított garanciák

7.1. A panasztörvény és a Ket. kapcsolata

Mindenekelőtt, tekintettel arra, hogy tapasztalatom szerint a jelenlegi jogszabályi környezetben a panaszokat, bejelentéseket a hatóságok kétféle eljárási rendben, eltérő jogszabályok alapján bírálják el, általános jogalkalmazási, jogértelmezési kérdésként merül fel, hogy a hatóságok mely törvény és milyen szabályok szerint kötelesek eljárni a telepek üzemelését kifogásoló lakossági bejelentések tárgyában.

A hatóságok az esetek többségében az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (panasztörvény) 141-143. §-ai szerint járnak el.

A panasztörvény 141. § (2) bekezdése szerint, a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, államigazgatási – eljárás hatálya alá. A (3) bekezdés szerint a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.

A panasztörvény további rendelkezései a követendő eljárási rendet írják elő a hatóságok számára. Ezek szerint az érintett szervnek egy sajátos eljárást, kivizsgálást kell lefolytatni, és annak eredményeként meg kell tennie a szükséges intézkedéseket a sérelem orvoslása érdekében.

A fentiek szerint tehát a panasztörvényt akkor kell alkalmazni, ha az egyéni jog - vagy érdeksérelem kivizsgálására államigazgatási (közigazgatási) vagy bírósági eljárásban nem kerülhet sor, illetve olyan körülmény következik be, amelynek orvoslása, megszüntetése egy közösség vagy akár az egész társadalom érdekét szolgálja. A törvény által használt kifejezések, fogalmak arra utalnak, hogy a panasz jogintézményét a jogalkotó nem a jogszabálysértések orvoslása, illetve az azokkal szembeni fellépés érdekében alkotta meg.

Az olyan beadványok, amelyek a telepek jogsértő működését kifogásolják, illetve sérelmezik az üzemelés során jelentkező fokozott környezeti terhelést, nem eshetnek a panasztörvény hatálya alá, tekintettel arra, hogy az általuk kifogásolt körülmények jogszabálysértéseket valósíthatnak meg és azok megítélése, illetve orvoslása államigazgatási, így az építési, telepengedélyezési, környezetvédelmi hatóságok hatáskörébe tartozik. Amennyiben tehát a beérkező panaszokban a beadványozók a közigazgatási jogszabályok hatályosulását vitatják, azok tényleges kivizsgálása kizárólag a közigazgatási jog szerint, de nem a panasztörvény keretein belül történhet.

Mindemellett utalnom kell a Ket. (2) bekezdés a) pontjára is, amely meghatározza a közigazgatási ügy fogalmát. Eszerint közigazgatási hatósági ügy minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez. A Ket. 12. § (1) bekezdése szerint pedig a közigazgatási hatóság eljárása során a törvény hatálya alá tartozó ügyekben a törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

Megállapítom tehát, hogy maga a Ket. alapvető rendelkezései is egyértelművé teszik, hogy a jogsértésekre hivatkozó panaszok kivizsgálására kizárólag a Ket. alapján kerülhet sor.

Az előzőekből következően tehát a panaszok elbírálására szolgáló jogintézmény a Ket. szerinti hatósági ellenőrzés. A Ket. 88. § (1) és (2) bekezdése szerint a hatóság – a hatáskörének keretei között – ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését. Az ellenőrzés keretében a hatóság az ügyféltől jogszabályban, személyes adatok tekintetében törvényben meghatározott adatok szolgáltatását, iratok bemutatását, illetve egyéb tájékoztatást kérhet, vagy helyszíni ellenőrzést tarthat. Jogszabály időszakos vagy folyamatos adatszolgáltatási kötelezettséget és folyamatos helyszíni ellenőrzést is elrendelhet.

A Ket. 94. §-a a hatósági ellenőrzés során tapasztalt jogsértések (jogszabályokban, illetve hatósági előírásokban foglalt rendelkezések megsértése) esetére azt az eljárási rendet, illetve azokat az intézkedéseket tartalmazza, amelyeket a hatóság azok orvoslása érdekében követni és megtenni köteles.

Ezen megállapítások azért is fontosak, mert a panasztörvény alapján hozott hatósági intézkedések vagy azok mellőzése tekintetében nem áll rendelkezésre jogorvoslati lehetőség, amelyből következően sérül a jogorvoslathoz való jog.

A fentieket összefoglalóan megállapítom, hogy a telepek működését kifogásoló, jogszabály vagy egyedi határozat megsértésére utaló beadványokat a Ket. és nem a panasztörvény szerint kell kivizsgálni.

7. 2. A hatóság eljárási kötelezettsége

A Ket. 1. § (1) és (2) bekezdése szerint a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja. Ugyanezen paragrafus (2) bekezdése kiemeli, hogy a közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni.

A 3. § (1) bekezdés a fentiek mellett azt is rögzíti, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban a törvény keretei között a hivatalból való eljárás elve érvényesül. A Ket. 20. § (1) bekezdése pedig előírja, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén, valamint kijelölés alapján köteles eljárni.

A fenti jogszabályi rendelkezések, valamint a következőket alkotmánybírósági gyakorlat alapján megállapítom, hogy amennyiben egy jogszabály a jogalkotó szavakából következően hatáskört állapít meg a kijelölt hatóság számára és az intézkedési kötelezettsége ellenére e hatáskört nem gyakorolja, azaz tétlen marad, sérti a jogállamiság, a törvényesség, a hatáskör rendeltetészerű gyakorlása és a hivatalból való eljárás elveit, egyúttal pedig fontos társadalmi célokat és érdekeket is veszélyeztet⁵⁸.

A korábbiakban bemutatott jogterületeken hatáskörrel rendelkező hatóságoknak tehát eljárásukat ezen elvek figyelembevételével és érvényesítésével mellett az ügyintésére nyitva álló határidő alatt kell lefolytatniuk, s meghozniuk az eljárást lezáró döntést is.

7. 3. A kérelem tartalma szerinti elbírálás követelménye

A fentiekben bemutatottak szerint a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén köteles eljárni. A Ket. szellemiségéből adódóan a hatóság ezen eljárási kötelezettségéből egyértelműen következik a döntéshozatali kötelezettsége is. Az eljárás ugyanis mindaddig nem fejeződik be, amíg a hatóság azt érdemi vagy nem érdemi döntésével, azaz határozattal vagy végzéssel le nem zárja.

A Ket. 29. § (1) és 34. § (1) bekezdése szerint a hatósági eljárás az ügyfél kérelmére vagy hivatalból indul meg. Ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, a kérelmet a hatósághoz írásban vagy szóban lehet előterjeszteni. A kérelem lényegi eleme, hogy az ügyfél a lehetőség szerint pontosan és érthetően jelölje meg, mit kér a hatóságtól.

A Ket. 37. § (1) bekezdése rögzíti továbbá, hogy a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel.

Az előzőek alapján tehát a törvény a kérelemmel szemben csupán azt követeli meg, hogy annak benyújtója az eljárásban ügyfél legyen. A hatóság a kérelmet pedig az abban foglalt tartalom alapján bírálja el. Ebből következően az ügyfélnek nem kötelezettsége, hogy konkrétan behatárolja, hogy a hatóság hatáskörébe tartozó mely eljárás lefolytatását kéri, elegendő, ha az adott problémakört bemutatja, és hatóság intézkedését kéri.

Mindenképpen utalnom kell e körben a Ket. 5. §-ára, amely a hatóság kitanítási kötelezettségéről rendelkezik. Nagyon fontos, hogy a hatóság megfelelő tájékoztatást nyújtson a beadványozóknak arról, hogy milyen eljárások lefolytatására van lehetőség és azok során milyen intézkedések meghozatalára van mód.

Természetesen ezen megközelítés alól kivételt képeznek azok az eljárások, amelyek a telepek jogszerű működésének kikényszerítését szolgálják, (pl. zajkibocsátási határérték megállapítása).

Felhívom a hatóságok figyelmét arra, hogy a joggyakorlat csak akkor felel meg a Ket-ben szereplő alapelveknek, illetve alapvető rendelkezéseknek, ha a kérelmeket tartalmuk alapján, szakszerűen, a jogalkotó által meghatározott célok és az ügyben érintett ügyfelek érdekeinek körültekintő mérlegelésével bírálják el.

7. 4. Alapvető követelmény a tényállás tisztázása

A panaszügyek vizsgálata során többször tapasztalható, hogy a telepengedélyhez, bejelentéshez kötött tevékenységek kapcsán lefolytatott eljárásokban különös nehézséget okoz a tényállás tisztázása és a bizonyítás⁵⁹.

Igen jelentős problémát okoz a gyakorlatban, hogy a telepengedélyezési hatáskörrel rendelkező kistérségi jegyzők a távolság, illetve anyagi és szervezeti források hiányában nem tudják azonnal, a bejelentés érkezésekor megtekinteni a helyszínt, valamint a panaszban szereplő körülményeket nem tudják kétséget kizáróan bizonyítani⁶⁰.

A helyszíni ellenőrzés eredményessége, azaz a tényállás megfelelő feltárása ugyanakkor nagymértékben múlik azon, hogy arra a bejelentéséhez képest milyen gyorsan kerül sor. Különös jelentősége van így az ügyfél nyilatkozatának, a tanúk közléseinek, a telepen található bizonyítékoknak, bűznek, illetve a helyszínen tapasztalt egyéb körülménynek stb.

Felhívom a hatóságok figyelmét, hogy a tényállás tisztázására vonatkozó kötelezettség a Ket. 50. § (1) bekezdése alapján őket terheli. A Ket. szerint ugyanis a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni, s ha ehhez nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, hivatalból vagy kérelemre bizonyítási eljárást folytat le. Nem háríthatja át a hatóság az ügyfelekre a tényállás tisztázására vonatkozó kötelezettségét.

A helyszíni szemlére vonatkozó, a Ket. 50/A-50/D. §-ában megfogalmazott részletes szabályok széles jogkört biztosítanak a hatóságok számára a vizsgálat módja, formája tekintetében, megengedve például – a jogszabályban szereplő feltételekkel – az előzetes értesítés nélküli ellenőrzést, a helyszínre történő belépést, illetve szükség esetén a rendőrségi közreműködés igénybevételét.

A helyszíni szemle mellett meg kell említenem a tanúbizonyítás⁶¹ fontosságát is, hiszen a tanúk segítenek a telepen történt események utólagos rekonstrukciójában.

Hangsúlyozom tehát, hogy a hatóság a Ket. rendelkezései szerint hivatalból köteles a tényállást tisztázni és igénybe venni az ahhoz szükséges eszközöket. Bár a hatóság maga határozza meg a bizonyítás módját és terjedelmét és ennek során nincs köve az ügyfelek bizonyítási indítványaihoz, a tényállás tisztázása során ugyanakkor minden, az ügy szempontjából fontos körülményt figyelembe kell vennie. Azaz, ha a helyszíni szemlén tapasztaltak nem elegendők ahhoz, hogy a hatóság az eset összes körülményéről tudomást szerezzen, meg kell hallgatni az ügyfelek nyilatkozatát, a tanúkat, adott esetben okiratokat kell beszereznie stb.

7. 5. Egyezség

Az ombudsmani gyakorlatban előforduló telepengedélyezési ügyek⁶² közül több esetben tapasztalható, hogy a kialakult környezeti konfliktus csak abban az esetben oldódik meg véglegesen, ha a telep üzemeltetője és a környék lakossága között fennálló ellentétet egyezség útján rendezik a felek.

A megkötött egyezségek eredményességét ugyanakkor döntően befolyásolja a hatóság közreműködése. Fontosnak tartom felhívni a hatóságok figyelmét, hogy eljárásuk során minden esetben tartsák be a Ket. egyezséggel összefüggő rendelkezéseit.

A Ket. 64. §-a szerint, ha jogszabály elrendeli vagy – ha a hatóság tárgyalást tart – a tárgyaláson a hatóságnak a döntés előtt meg kell kísérelnie egyezség létrehozását az ellenérdekű ügyfelek között. Egyezségi kísérlet akkor is lehetséges, ha az ügy természete egyébként megengedi. Ha az egyezségi kísérlet eredményes, a Ket. 75. §-ban foglaltak szerint kell eljárni, eredménytelenség esetében pedig a hatóság folytatja az eljárást.

A Ket. 75. § (1) bekezdése szerint a hatóságnak a következő eljárási rendet kell betartania: ha az eljárás során lefolytatott egyezségi kísérlet eredményre vezet, azt a hatóság határozatba foglalja és jóváhagyja, feltéve, hogy megfelel a jogszabályokban foglalt feltételeknek, nem sérti a közérdeket, mások jogát vagy jogos érdekét, valamint kiterjed a teljesítési határidőre és az eljárási költség viselésére.

A telepek működésével kapcsolatos ügyekben – ahogy arra az előzőekben utaltam – gyakran felmerült a tényállás tisztázásának nehézsége, valamint az ügyfelek nyilatkozatai, a tanúk vallomása, illetve a helyszínen tapasztalt körülmények között ellentét alakult ki. Az esetek többségében a tényállás teljes körű feltárása, valamint az ellentmondások kiküszöbölése érdekében a hatóság egyeztető tárgyalás tartását rendelte el, s az előző pontban idézett Ket-beli rendelkezésre tekintettel megkísérelte az egyezség létrehozását. Előfordult ugyanakkor, hogy a felek közötti egyezséget a hatóság határozattal nem hagyta jóvá, vagy a készült jegyzőkönyvet végrehajtási záradékkal nem látta el, és azt a felek nem vagy nem teljes mértékben hajtották végre. A hatóság mulasztására tekintettel ekkor azonban a megkötött egyezséget nem lehetett kikényszeríteni, s a környezeti probléma nem oldódott meg.

A határozattal jóváhagyott vagy végrehajtási záradékkal ellátott egyezségekkel kapcsolatosan pedig nehézséget jelent, ha azt a hatóság a rendelkezésére álló jogi eszközökkel nem hajtja végre, a konfliktus pedig ismét kiéleződik.

Hangsúlyozom, hogy a hatóság megfelelő körültekintéssel a Ket-ben foglaltak szerint járjon el az egyeztető tárgyaláson és az egyezségek megkötésekor, valamint az abban foglaltak végrehajtása érdekében.

7. 6. A közigazgatási döntés jelentősége, a határozathozatali kötelezettség kívánalma

A beérkező panaszokban többször előfordult⁶³, hogy a hatóság egy helyszíni szemle vagy hatósági ellenőrzés alkalmával, bár megállapította a jogsértést, s mivel a jogsértő annak következményeként a helyszínen vállalta az elvégzendő intézkedések megtételét, a hatóság utóbb nem bocsájtott ki azokra vonatkozóan kötelezést.

Az ilyen esetekben, ha az ígéretet nem követi önkéntes jogkövetés, azaz a jogsértő a vállalt intézkedéseket nem hajtja végre, a döntés kibocsátásának hiányára tekintettel, az érintett hatóság azokat nem tudja kikényszeríteni és az eljárás elhúzódhat.

A Ket. 71. § (1) bekezdése értelmében ugyanakkor a hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során eldöntendő egyéb kérdésekben pedig végzést bocsát ki. A 73. § (2) bekezdése szerint a döntést külön dokumentumban kell megszövegezni, illetve jegyzőkönyvbe kell foglalni, vagy az ügyiratra kell feljegyezni. Külön dokumentumban kell megszövegezni a döntést, ha azt kézbesítés útján vagy elektronikus úton közlik, vagy ha a szóban közölt döntés kézbesítését az ügyfél kéri.

Felhívom a figyelmet arra, hogy bár a környezethasználó önkéntes vállalása üdvözlendő és példaértékű, nem mentesíti a hatóságot a döntéshozatali kötelezettsége alól. Az önkéntes vállalás ugyanis a megfelelő feltételek hiányában utóbb nem kényszeríthető ki. A helyszíni szemlén készített jegyzőkönyv az üzemeltető által vállalt kötelezettségeket nem kikényszeríthető formában tartalmazza, az az intézkedés végrehajtására nem kötelez, tekintettel arra, hogy nem egyenértékű egy közigazgatási döntéssel, s azt nem is helyettesíti.

Minden olyan kérdésben tehát, amely a környezethasználó, a tevékenységet végző számára kötelezettséget ró, a hatáskörrel rendelkező hatóság a kikényszeríthetőség érdekében a Ket-nek megfelelő döntést köteles hozni.

Intézkedéseim

1. Az Ajbt. 37. §-a alapján, felkérem a *belügyminisztert*, hogy
 - értelmező rendelkezések megalkotásával, dolgozza ki az OTÉK 11. § (3) bekezdés 3. pontjában, a 13. § (3) bekezdés 5. pontjában, a 14. § (3) bekezdésben, 19. § (2) bekezdés 1. pontjában, a 20. § (2) bekezdés 1. pontjában szereplő, valamint „a helyi lakosság ellátását szolgáló kereskedelmi, szolgáltató, vendéglátó épület” fogalmak postosítását, illetve végezze el az építésügyi eljárásokba bevonandó ügyféli kör meghatározására vonatkozó jogszabályi környezet, így a Ket. és a 193/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet felülvizsgálatát, és annak megállapításai alapján – szükség szerint – kezdeményezze az érintett jogszabályok módosítását;
 - a jelentésben rögzített megállapításaimat figyelembe véve, módosítsa a 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet 1. számú mellékletét oly módon, hogy a rendeltetés megváltoztatása ismét engedély-köteles legyen.
2. Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a *nemzetgazdasági minisztert*, hogy
 - készítse elő a Tr-ben szereplő tevékenységek engedélyezés-bejelentés szerinti felülvizsgálatát úgy, hogy a környezetre fokozott hatással lévő, jelenleg bejelentés-köteles tevékenységek esetében az engedélyezési eljárást részesítse előnyben. A Tr. módosításának eszközével biztosítsa a jogorvoslathoz való jogot a bejelentéses eljárásokban. A felülvizsgálatot követően kezdeményezze a Kormányánál a Tr. módosítását;
 - a szükséges módosítások kidolgozásával orvosolja a 2009. évi LXXVI. törvény és Tr. tárgyi hatályának eltéréseiből adódó – a jelentésben részletezett – problémákat.
 - egyértelműsítse a bejelentés-köteles tevékenység megkezdésével összefüggő rendelkezéseket, és ezzel összefüggésben készítse elő a Tr. olyan irányú módosítását, amely értelmében csak a nyilvántartásba vételt követően lehet megkezdeni a tevékenységet;
 - a jelentésem megállapításaira tekintettel készítse elő a Tr. a jegyző és a társhatóságok ellenőrzési kötelezettségét szűk körben meghatározó rendelkezéseinek módosítását, továbbá a nyitvatartási időre, valamint a telepengedélyezési eljárásban az építésügyi hatóság kijelölésére vonatkozó rendelkezések megalkotását.
3. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem az érintett *helyi önkormányzatok képviselő-testületeit*, hogy a jelentésben tett megállapítások figyelembevételével járjanak el a hatáskörükbe tartozó településrendezési döntések meghozatala során. Az építési övezeteket úgy alakítsák ki, illetve annak megfelelően módosítsák, hogy azok rendeltetésüknek megfeleljenek, és a környezetre a lehető legkisebb terhet jelentsék. Ennek megfelelően ne minősítsenek át az adott övezetbe nem illő telektömbnyi vagy annál kisebb területeket.
4. Felhívom az *építésügyi hatóságokat*, hogy ne engedélyezzenek olyan építési tevékenységet, amely az építmény célzott hasznosítására, jövőbeni rendeltetésére tekintettel, a település területére irányadó településrendezési terv szerint az adott övezetben, területen nem végezhető, vagy rendezési terv hiányában a konkrét települési környezetbe nem illik és az Étv-t, az építési jogi követelményeket is sérti.
5. Felhívom a *telepengedélyezési hatósági jogkörben eljáró kistérségi jegyzőket*, hogy amennyiben olyan panasz vagy kérelem érkezik hozzájuk, amely birtokvédelmi, szomszédjogi kérdéseket is felvet,

tájékoztassák a panaszost, a kérelmezőt a rendelkezésre álló magánjogi lehetőségekről (szomszédjogi per, birtokvédelmi eljárás) is, utalva az eljárás költségeire és a bizonyítási kötelezettségre. A hatáskörükbe tartozó birtokvédelmi eljárást pedig a bemutatott jogi elemzésre tekintettel folytassák le.

- 6 Felhívom az *eljáró hatóságokat*, hogy a telepek működését kifogásoló, jogszabály vagy egyedi határozat megsértésére utaló beadványokat a Ket. előírásainak megfelelően, a garanciális rendelkezések maradéktalan betartásával kezeljék, tartalmuk szerint – a tényállás teljes körű tisztázására vonatkozó kötelezettségük útján – vizsgálják ki, és a szükséges körütekintés mellett, minden arra lehetőséget nyújtó esetben kíséreljék meg az egyezség létrehozását. A tevékenység folytatója számára kötelezettséget előíró intézkedésről alakszerű döntéssel rendelkezzenek.

Budapest, 2012. április 23.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ OBH 3375/2002; OBH 3166/2003. A vizsgálatok egyedi megállapításait a témakör szerinti fejezetekben mutatom be.

² JNO-4699/2009.

³ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának beszámolója 2008-2009.: „Az indítványban kifejtett álláspontunk szerint az Alkotmány 57. § (5) bekezdésében található jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog a bejelentési eljárás során semmilyen formában nem biztosított az érintettek számára, tekintettel arra, hogy a hatóság arról határozatot nem hoz, a tevékenység megkezdéséhez mindössze annak nyilvántartásba vétele kapcsolódik, azonban ez sem feltétele a tevékenység megkezdésének, elmulasztása esetén legfeljebb hivatalból elrendelt szankcionálásra van lehetőség. A rendelet – álláspontunk szerint az alkotmányos követelményekkel összeegyeztethetetlen módon – aszerint biztosítja a jogorvoslatot, hogy a jogalkotó a jogszabály mely mellékletében helyezte el az adott tevékenységet, indokolatlan különbséget téve ezáltal azok jogérvényesítési lehetősége között, akiket e tevékenység végzése konkrétan érinthet. Valamennyi, a rendelet két mellékletében szereplő tevékenység alkalmas ugyanis a szomszédok és a környezet zavarására – hiszen éppen ezért terjed ki rájuk a telepengedélyezési jogszabály tárgyi hatálya – azaz olyan jogsérelmet okoz, amelynek orvoslására az új kormányrendelet nem biztosít az alkotmányos követelményeknek megfelelő lehetőséget.

Az említettek mellett indítványunkban vizsgáltuk azt is, hogy a korábban az eljárásban létező garanciális szabályok (...) megszüntetése jelentheti-e a környezetvédelem elért szintjétől való visszalépést, ezáltal sérti-e az Alkotmány 18. §-át. (...) Ezzel összefüggésben kértük az Alkotmánybíróság állásfoglalását, hogy a védelmi szint csökkentése megvalósítható-e azzal, ha a jogalkotó csökkenti a környezet védelmének eljárásjogi szabályokkal biztosított szintjét, anélkül azonban, hogy ezt a szükségességi/arányossági teszt indokolná.

⁴ 996/G/1990. AB

⁵ ABH 1994, 139-140.

⁶ 75/1995. (XII. 21.) AB hat., 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65.

⁷ 2/1995. (XII. 15.) AB határozat

⁸ 19/2009. AB; 11/2007. AB; 1/2008. AB; 605/D/2006. AB; 14/2004. AB; 14/2002. AB; 15/2002. AB; 35/2002. AB; 6/1998. AB

⁹ 5/1992. (I. 30.) AB

¹⁰ 54/1993. (X. 13.) AB

¹¹ 13/1995. (III. 1.) AB

¹² 1011/B/1999. AB; 1051/B/1999. AB

¹³ 964/B/1998.; 1011/B/1999.; 252/B/1999.; 80/B/2001.; 402/B/2004.,

¹⁴ Az országos (az országos területrendezési tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény) és megyei területrendezési tervek, illetve az egyes kiemelt térségek (balatoni és budapesti agglomeráció) tekintetében készített területrendezési tervek összehangolt rendszerében helyezkednek el az egyes települések településrendezési tervei. A településrendezésre vonatkozó alapvető szabályanyagot az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény valamint az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet tartalmazza. A településrendezési eljárások során elkészítendő egyes munkarészek tartalmára vonatkozó anyagi és eljárási szabályokat további jogszabályok határozzák meg, így az örökségvédelmi hatástanulmány (a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény), a stratégiai környezeti vizsgálat (stratégiai környezeti vizsgálatról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet) elkészítésére, valamint a biológiai aktivitásérték-számítására (Étv. 8.§ (2) bekezdés és a 9/2007. (IV. 3.) ÖTM rendelet) speciális szabályok irányadóak.

¹⁵ JNO-69/2010.

¹⁶ JNO-273/2010., JNO-633/2010., JNO-142/2010.

¹⁷ Tipikusan a következő ügyek: A JB-1092/2012, JNO-392/2010.

- ¹⁸ Ld. az előző lábjegyzetben feltüntetett ügyek
- ¹⁹ JNO-294/2010.
- ²⁰ Ezen panaszok bár nem függenek össze a telepengedélyezéssel, de a vizsgálat során levonható következtetései előremutatóak. JNO-449/2010., JNO-37/2010.
- ²¹ Nem kimerítő jelleggel: 31. § (1),(2), (4) és (5) bekezdés
- ²² A11. § (3) bekezdés 3. pont, a 13. § (3) bekezdés 5. pont, illetve a 14. § (3) bekezdés szerinti fogalmakat az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet módosításáról szóló 182/2008. (VII. 14.) Korm. rendelet vezette be.
- ²³ OTÉK 13. § (2) bekezdés 2. pont
- ²⁴ Legfelső Bíróság LB-H-KJ-2008/.-423.BH számú határozata
- ²⁵ 9/1992 (I. 30.) AB határozat
- ²⁶ 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.
- ²⁷ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 92.
- ²⁸ JNO-389/2010.
- ²⁹ A bemutatott problémakör tipikusan a következő ügyekben jelent meg: AJB-766/2012, AJB-1340/2012
- ³⁰ Nem kimerítő jelleggel: OBH 3046/1995, OBH 5797/1999, OBH 2330/2001, OBH 2174/2002, OBH 5394/2004
- ³¹ Ez a koncepció nemcsak a telepengedélyezés rendszerében, hanem az építési és kereskedelmi eljárásokban is teret nyert.
- ³² Nyelvhasználat, tolmács, adatkezelés, joghatóság, hatáskör, illetékesség, kapcsolattartás általános szabályai, elektronikus kapcsolattartás és elektronikus tájékoztatás, képviselő, irat, határidő számítása, kérelem, közreműködő hatóság, igazolási kérelem, költségmentesség.
- ³³ Tr. 4. § A Kormány a telepengedély kiadása iránti eljárásban az első fokú eljárásban a fővárosi és megyei kormányhivatal telep fekvése szerint illetékes kistérségi népegészségügyi intézetét, a másodfokú eljárásban a fővárosi és megyei kormányhivatal telep fekvése szerint illetékes megyei népegészségügyi szakigazgatási szervét; az első fokú eljárásban a telep fekvése szerint illetékes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőséget; a másodfokú eljárásban az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőséget; az első fokú eljárásban a telep fekvése szerint illetékes hivatásos önkormányzati tűzoltóságot, a másodfokú eljárásban a telep fekvése szerint illetékes megyei katasztrófavédelmi igazgatóságot, Budapesten az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságot; első fokú eljárásban a telep fekvése szerint illetékes megyei kormányhivatal növény- és talajvédelmi igazgatóságát, másodfokú eljárásban a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatalt; első fokú eljárásban a telep fekvése szerint illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságát, másodfokú eljárásban a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal központi szervét; első fokozaton a kulturális örökségvédelmi szakigazgatási szervet, másodfokon a Kulturális Örökségvédelmi Hivatalt szakhatóságként jelöli ki.
Tr. 8. § (1) A jegyző a telepengedély tárgyában hozott határozatot haladéktalanul közli a) a területileg illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal munkavédelmi felügyelőségével, b) az illetékes rendőrkapitánysággal, c) a telep fekvése szerint illetékes települési jegyzővel.
- ³⁴ 22. § (1) A bejelentés tartalmazza a) a szolgáltató nevét, b) a szolgáltató lakcímét, szervezet esetén székhelyét, c) a folytatni kívánt szolgáltatási tevékenység megjelölését, d) az adott szolgáltatási tevékenység megkezdésére és folytatására való jogosultságot szabályozó külön jogszabályban meghatározott adatokat.
- ³⁵ Kvt. 97. § (2) Mindenkinek joga, hogy környezetveszélyeztetés, környezetkárosítás vagy környezetszennyezés esetén a környezethasználó és a hatóságok figyelmét erre felhívja. Az erre vonatkozóan írásban tett felhívásra a hatáskörrel rendelkező szerv intézkedésének megtétele mellett a törvényben előírt határidőn belül érdemi választ köteles adni.
- ³⁶ AJB-1092/2012.
- ³⁷ Ld. teljes körű felsorolásukat a 33. számú lábjegyzetben
- ³⁸ A Tr. szerint az eljáró hatóság a telep fekvése szerint illetékes, a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló törvényben meghatározott kistérség székhelye szerinti települési, Budapesten a kerületi önkormányzat jegyzője. Az építésügyi és az építésfelügyeleti hatóságok kijelöléséről külön jogszabály a 343/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet rendelkezik.
- ³⁹ Bár nem telepengedélyezéssel összefüggő ügyek a problémák jól érzékelhetők: JNO-3487/2008., JNO-4/2010., JNO- 492/210., JNO-533/2011., JNO-561/2011., JNO-156/2011.
- ⁴⁰ e) *építési zaj- vagy rezgésforrás*: olyan építőipari tevékenység, amely környezeti zajt vagy rezgést okoz; f) *közlekedési zaj- vagy rezgésforrás*: közlekedési útvonal (közút, közforgalom elől el nem zárt magánút, vasúti pálya, vízi út, valamint a repülőtér) üzemeltetése, kezelése; (...) h) *szabadidős zaj- vagy rezgésforrás*: környezeti zajt, rezgést előidéző kulturális, szórakoztató, vendéglátó vagy sportlétesítmény, és az előbbi célú tevékenység, valamint az előbbi célra használt berendezés, gép;
- ⁴¹ Megegyezik a telepengedélyezési hatáskörben eljáró jegyzővel. Mindkét esetben a hatáskörrel rendelkező hatóság a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvényben meghatározott kistérség székhelye szerinti települési, Budapesten a kerületi önkormányzat jegyző.
- ⁴² A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a zaj- és rezgésvédelemmel összefüggésben kiadott állásfoglalásai többségében felhívta az illetékes zajvédelmi hatóság figyelmét a Zr. 11. (3) bekezdésére, hogy a

zajkibocsátási határértéket hivatalból állapítsák meg. A hatóságok ugyanakkor minden esetben kifogásolták, hogy anyagi forrásaik hiányában a hivatalból történő határérték-megállapítást nem tudják vállalni. Fontos hangsúlyozni, hogy a Zr. 3. § (3) bekezdése szerint a 4. §-ban kijelölt környezetvédelmi hatóság (a továbbiakban: környezetvédelmi hatóság) a zajvédelmi követelmények ellenőrzése érdekében mérést, számítást, vizsgálatot végezhet vagy végeztethet, illetve mérés, számítás végzésére kötelezheti a zajforrás üzemeltetőjét. S így nem köteles a zajméréseket ő maga elvégezni, hanem azokat az üzemeltetővel is elvégeztetheti a hivatalból indított eljárás keretében is. Alkalmazhatja továbbá a Ket. az eljárási költség viselésére vonatkozó rendelkezéseit.

⁴³ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának beszámolója 2010., p. 52.

⁴⁴ JNO-6197/2008., JNO-4/2010., JNO-4739/2009., JNO-336/2011.

⁴⁵ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának beszámolója 2008-2009., p. 113

⁴⁶ A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 5. §, 30. §

⁴⁷ BH 1996. 22.

⁴⁸ BH 1992.100, BH 1980.378

⁴⁹ P.törv. I.20444/1988., – BH 1988/2. sz. 32., Pfv. II: 20896/1993.– BH 1994/5. sz. 245., BH 1992. 235., BH 1994. 245., BH 2001. 404.,

⁵⁰ P. törv. I. 20444/1987., P.törv. I. 210696/1986., P.törv. I. 20395/1986. BH 2002.179., BDT 2002. 671., BDT 2008. 1919., BDT 2008. 1779.

⁵¹ Ide ld. még Ptké. I. 26-29. §

⁵² 200/B/2001. AB

⁵³ BDT 2009. 2025

⁵⁴ A polgári törvénykönyv magyarázata, KJK Kiadó, 2007., p. 631

⁵⁵ In: Környezetvédelmi jogesetek és a szakértői tevékenység, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2001. 185-186. o.; Bándi Gyula: Környezetjog, Osiris, Budapest, 2006., p. 217-221.

⁵⁶ PK 29. (módosította a PK 300)

⁵⁷ 2. § (1) A birtokvédelmi eljárásban a Ket. 29. § (1)-(4) bekezdése, 29. § (6)-(8) bekezdése, 29. § (10) bekezdése, 29/A. §-a, 30. § f) és g) pontja, 31. § (1) bekezdés e) és g) pontja, 31. § (3) bekezdése, 32. § (3) bekezdése, 32. § (6)-(7) bekezdése, 34. § (2) bekezdése, 37. § (5) bekezdése, 41. §-a, 44-45/A. §-a és 50/A-50/D. §-a nem alkalmazható.

⁵⁸ Többek között JNO-3487/2008., JNO-1379/2009., JNO-498/2010.

⁵⁹ AJB-766/2012, JNO-4/2010.

⁶⁰ JNO-4739/2009.

⁶¹ Ket. 53-55. §

⁶² Nem kimerítő jelleggel: JNO- 492/210., JNO-241/2010.

⁶³ AJB-766/2012, JNO-4735/2209., JNO-4/2010.

AJB-870/2012

Zajos bisztró működése Keszthelyen

Előadó: dr. Horváth Luca Kornélia

Az eljárás megindulása

A panaszosok beadványukban a lakókörnyezetükben található „Művház Bisztró” (Keszthely, Arany János u. 11.) zajos működését és azzal összefüggésben Keszthely Város Önkormányzata jegyzőjének (a továbbiakban: jegyző) eljárását kifogásolták. Egyúttal sérelmezték, hogy a vendéglátóegység működésének megkezdéséről őket nem értesítették, így nem vehettek részt az üzemeltetés körülményeinek alakításában.

A beadvány alapján felmerült az egészséges környezethez, a tisztességes eljáráshoz, a jogorvoslathoz való jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelme, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Érintett alapvető jogok és alkotmányos értékek

- Jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- Tisztességes eljáráshoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” (Alaptörvény XXIV. Cikk)
- Jogorvoslathoz való jog: Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási szervek döntése ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés)
- Egészséges környezethez való jog: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. (Alaptörvény P) cikk) „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben

meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” (Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2) bekezdések)

Alkalmazott jogszabályok

- a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv
- a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
- a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvény
- a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény
- a kereskedelmi tevékenységek végzéséről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet
- a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet
- a zajkibocsátási határérték megállapításának, valamint a zaj- és rezgés-kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet
- a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EÜM rendelet
- Keszthely Város Önkormányzata képviselő-testületének a környezetvédelemről szóló 18/1997. (VI. 12.) számú rendelete
- Keszthely Város Önkormányzata Képviselő-testülete a vendéglátó üzletek éjszakai nyitvatartási rendjéről szóló 41/2011. (XII. 16.) önkormányzati rendelete

Megállapított tényállás

A jegyző a „Művház Bisztró” megnyitására irányuló szándékot tartalmazó bejelentést 2011. április 19-én kelt egyszerűsített határozatával – ellenérdekű ügyfél megállapítása nélkül – vette nyilvántartásba. A nyilvántartási kivonat alapján a vendéglátóegységet minden nap 10-től éjjel 2 óráig tartó nyitvatartási idő mellett, zeneszolgáltatás nyújtása nélkül, a Félix és Endrődi Kft. üzemelteti. A jegyző a nyilvántartásba-vételi eljárás során közreműködő hatóságként az építéshatóságot, a Zala Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi, valamint Mezőgazdasági Szakigazgatási Szervét kereste meg, illetve értesítést küldött a Zala Megyei Kormányhivatal Fogyasztóvédelmi Felügyelősége, Munkavédelmi és Munkaügyi Szakigazgatási Szerve, a Keszthelyi Rendőrkapitányság, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Zala Megyei Vám- és Pénzügyőri Igazgatósága részére.

A Kft. ügyvezetői 2011. június 1-jén nyitvatartási időben bekövetkezett változást jelentettek be a jegyzőhöz, aki azt tudomásul véve, módosította a vendéglátóegység nyilvántartását oly módon, hogy az hétfőn, kedden, szerdán, valamint vasárnap éjfélig, csütörtökön, pénteken és szombaton éjjel kettőig tart nyitva.

A 2011. május 27-én és 28-án tapasztalt zeneszolgáltatás és működés zavaró hatásai miatt a bisztró környékén élő lakosok 2011. május 30-án panasszal fordultak a jegyzőhöz és nyugalmuk biztosítása érdekében intézkedését kérték.

Tekintettel a panaszra, illetve arra, hogy a vendéglátóegység zeneszolgáltatási engedéllyel nem rendelkezett, a jegyző eljárást indított. Annak keretében 2011. június 2-án kelt végzésével felszólította a Kft. ügyvezetőit, hogy a kézhezvételétől számított 20 napon belül nyújtsák be az üzemeltetéshez szükséges zajkibocsátási határérték megállapítására vonatkozó kérelmet. A keszthelyi önkormányzat igazgatási osztálya szintén 2011. június 2-án – a zeneszolgáltatási engedély hiánya miatt – szabálysértési feljelentést tett a jegyzőnél, amelyet 2011. június 15-én – a „Művház Bisztró”, valamint kerthelyisége működését sérelmező – két panaszra tekintettel megismételt. A jegyző a panaszosokat a következő napon tájékoztatta az addig megtett lépéseiről, azaz a folyamatban lévő zajvédelmi és szabálysértési eljárásokról.

A környéken lakó panaszosok 2011. június 21-én kelt beadványukkal ismételten a jegyzőhöz fordultak. Egy panaszos birtokvédelmi kérelme alapján a jegyző lefolytatta a birtokvédelmi eljárást, a szükségtelen zavarás megállapíthatósága hiányára tekintettel azonban a kérelmet elutasította. Az eljárás keretében 2011. június 21-én délelőtt 10 órakor helyszíni szemlét tartott, és – a tényállás tisztázása érdekében – meghallgatta az érintett feleket.

2011. június 22-én, majd 2011. július 18-án kelt határozataival a jegyző az igazgatási osztály által tett szabálysértési feljelentések alapján először 20.000 Ft, majd 50.000 Ft szabálysértési bírságot szabott ki.

A Kft. ügyvezetői 2011. július 8-án zajkibocsátási határérték megállapítására irányuló – zajszakértői véleményt is mellékelve – kérelmet terjesztettek elő. A jegyző 2011. július 25-én kelt határozatával az Arany János u. 9-13. szám alatti védendő területek esetében nappal (6-22^h) 55 dB, éjjel (22-6^h) 45 dB, az Arany János u. 20-22. számú ingatlanra pedig nappal 50 dB, éjjel 40 dB zajkibocsátási határértéket állapított meg. A határértékek betartásának határnapjaként a határozat jogerőre emelkedésének napját (2011. augusztus 29.) jelölte meg.

Tekintettel arra, hogy a Keszthelyi Rendőrkapitányság a határozat kiadását megelőzően tájékoztatta a polgármestert, hogy a vendéglátóegységben zeneszolgáltatást nyújtottak, a jegyző 2011. augusztus 11-én 50.000 Ft szabálysértési bírságot szabott ki a Kft. ügyvezetőivel szemben.

2011. augusztus 1-jén, 22-én, valamint 29-én kelt beadványokkal a panaszosok ismételten a jegyző intézkedését kérték, figyelemmel arra, hogy az üzemeltetők nem tartják be a nyitvatartási időt, illetve

zenezolgáltatást nyújtanak. Naponta több alkalommal kell fordulniuk a rendőrséghez az elviselhetetlen zajhatások miatt.

A panaszokban, valamint a rendőrségi jelentésekben foglaltak alapján a nyitvatartási idő be nem tartása, valamint csendháborítás miatt a jegyző újabb szabálysértési bírságot szabott ki.

A 2011 novemberében öt elszenvedett sérelmeiket a panaszosok 2011. december 14-én írott levelükkel osztották meg a hatósággal. A jegyző a következő napon tájékoztatást nyújtott a panaszosoknak az addigi rendőrségi és szabálysértési eljárásokról.

A jegyző 2012. január 17-én újabb 50.000 Ft szabálysértési bírságot szabott ki csendháborítás és a nyitvatartási idő túllépése miatt.

Az üzemeltetők a 2012. február 3-án bejelentették, hogy módosították a nyitvatartási időt, hétköznapokon korábban zárnak és vasárnap zárva tartanak.

Tekintettel arra, hogy a rendőrség ezt követően is ellenőrizte a helyszínt, s a nyitvatartási idővel és a zajjal kapcsolatban több esetben állapított meg jogsértést, a jegyző 2012. február 14-én, február 23-án, március 22-én, április 17-én kelt határozataival – az első két esetben a helyszínen tartózkodó alkalmazottal, utóbbi esetekben az üzemeltetőkkel szemben – 50-50.000 Ft szabálysértési bírságot szabott ki.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Jelen ügyben megállapítható, hogy az önkormányzat az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján hatóságnak minősül, tehát az ügy vizsgálatára hatásköröm kiterjed. Ezen kívül jogszabály módosítására irányuló javaslat megtételének lehetőségét az Ajbt. 2. § (2) bekezdése biztosítja számomra.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére¹.

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maga a jogalkalmazó is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

Rámutatott a testület arra is, hogy a jogalkotónak mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít². *Hangsúlyozom tehát, hogy az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében az egészséges környezethez való jog alanyi jogon érvényesíthető elemei között szerepelnek az ügyféli jogok, az eljárási garanciák kikényszeríthetősége, s így pl. az Alaptörvény által önálló alapjogként is deklarált tisztességes eljáráshoz vagy a jogorvoslatihoz való jog is.*

Az egészséges környezethez való jog alanyi oldalán álló alapjogok rendkívül szoros kapcsolatban állnak a *jogállamisággal, jogbiztonsággal*. Az Alkotmánybíróság több határozatában elvi érveléssel szövegezte le, hogy a jogállam legfontosabb eleme a jogbiztonság³. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy nemcsak a jog egésze, de annak egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak,

egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is. Alapvetőek tehát a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák betartása nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon⁴.

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljáráshoz való jogot* explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A tisztességes eljárás teljesülését tehát csak az eljárás egészének vizsgálata során ítélni lehet meg⁵. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény azonban már expressis verbis tartalmazza a tisztességes eljáráshoz való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják.

A *jogorvoslathoz való joggal* összefüggésben hangsúlyozni kívánom, hogy az olyan az Alaptörvény szövegéből egyértelműen levezethető alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és ezek együttes fennállása esetén mindenkit megillet. A jog immanens tartalma az érdemi bírósági, közigazgatási vagy más hatósági döntések tekintetében a másik szervhez vagy ugyanazon szervezetben belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége (5/1992. (I. 30.) AB).

III. Az ügy érdeme tekintetében

1.1. A nyilvántartásba vételi eljárás

A tényállásban bemutatottak szerint a jegyző a „Művház Bisztrót” 2011. április 19-én ellenérdekű ügyfél megállapítása nélkül, egyszerűsített határozattal vette nyilvántartásba.

A kereskedelmi tevékenységek nyilvántartásba vételét a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (a továbbiakban: Kertv.) és a kereskedelmi tevékenységek végzéséről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) szabályozza. A Kertv. 3.§ (1) és a Kr. 6. § (1) bekezdése előírja, hogy aki Magyarországon kereskedelmi tevékenységet kíván folytatni, köteles az erre irányuló szándékát – a Kr. 1. melléklete A) pontjában meghatározott adattartalmú formanyomtatványon – a kereskedelmi hatóságnak bejelenteni. A Kr. arról is rendelkezik, hogy az üzlet már a bejelentés megtételét követően üzemeltethető, azaz a tevékenység végzésének nem feltétele a hatóság aktusa, azaz a konkrét nyilvántartásba vétel érdekében végzett hatósági cselekmény.

A Kr. kereskedelmi hatóságként oly módon jelölte ki a települési, Budapesten a kerületi önkormányzatok jegyzőit, hogy az illetékességi területet a tevékenységek típusától függően a kereskedő székhelyéhez vagy a kereskedelmi tevékenység helyéhez kötötte.

A „Művház Bisztró” nyilvántartásba-vételére – a Kr. rendelkezéseinek megfelelően – a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság Keszthely Város Önkormányzatának jegyzője.

A nyilvántartásba vételi eljárás rendjét – speciális eljárási szabályok megalkotásával⁶ – a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény (a továbbiakban: Szolg.tv.) határozza meg úgy, hogy a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt (a továbbiakban: Ket.) csak részben jelöli meg háttérjogszabályként – eltérő rendelkezése hiányában – annak csupán egyes fejezeteit⁷ rendeli alkalmazni.

A Szolg.tv. 23. § (1) bekezdése szerint a szolgáltatás felügyeletét ellátó hatóság a bejelentés érkezését követően haladéktalanul ellenőrzi, hogy az tartalmazza-e a szolgáltató nevét, lakcímét (székhelyét), a végezni kívánt tevékenységet, valamint a tevékenység megkezdésére és folytatására való jogosultságot szabályozó külön jogszabályban meghatározott adatokat. Amennyiben a hatóság meggyőződik arról, hogy a bejelentés e követelményeket kielégíti és a bejelentő az eljárási illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat megfizette, az érkezésétől számított nyolc napon belül – igazolást mellékelve – erről értesíti a bejelentőt, majd azt nyilvántartásba veszi.

A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Zr.) alapján a vendéglátó, kereskedelmi egységek szabadidős zajforrásnak minősülnek, azok működésének megkezdése előtt az üzemeltető zajkibocsátási határérték megállapítására irányuló kérelmet köteles benyújtani a környezetvédelmi hatósághoz és meg kell teremtenie a határértékek betartásának feltételeit.

A rendelkezésekre álló iratok alapján megállapítottam, hogy a jegyző anélkül vette nyilvántartásba a „Művház Bisztró” üzemeltetőinek bejelentését, hogy meggyőződött volna a tevékenység megkezdését biztosító

jogosultság fennállásáról. Nem ellenőrizte többek között azt, hogy a kérelmezők (az üzemeltetők) benyújtottak-e zajkibocsátási határérték megállapítására vonatkozó kérelmet és megteremtették-e azok teljesülésének feltételeit.

Amennyiben a jegyző e kötelezettségének eleget tett volna, kellő időben észlelhette volna a zajkibocsátási határérték megállapításának hiányát. A jegyző eljárási kötelezettségének elmulasztásával visszásságot okozott az egészséges környezethez való joggal összefüggésben.

1.2. A „Művház Bisztró” nyilvántartásba vételét követő ellenőrzés

A Kr. a 6. § (2)-(4) bekezdéseiben részletszabályokat állapít meg a bejelentéssel kapcsolatban. Ezek szerint a jegyző a bejelentés nyilvántartásba vételét követően a bejelentés másolatát megküldi az illetékes hatóságoknak⁸, amelyek az érkezést követő 30 napon belül hatósági ellenőrzést folytatnak le, és annak eredményéről nyolc napon belül tájékoztatják a jegyzőt.

Hatósági ellenőrzés lefolytatására köteles hatóságként jelöli ki a Kr. – többek között – a Zr-ben meghatározott, a környezeti zajkibocsátási határérték megállapítása iránti kérelem elbírálására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező környezetvédelmi hatóságot.

A „Művház Bisztró” tekintetében a környezetvédelmi hatóság – a Zr. 4. § (1) bekezdése és a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvény alapján – szintén Keszthely Város Önkormányzatának jegyzője. A keszthelyi jegyző tehát az ügyben nemcsak kereskedelmi, de környezetvédelmi hatósági jogkörrel is rendelkezett. Így azon túl, hogy nyilvántartásba vette a vendéglátóegységet, köteles lett volna a Kr. alapján hatósági ellenőrzést is végezni.

A jogszabályban előírt ellenőrzést azonban a jegyző nem folytatta le, sőt, a „Művház Bisztró” közel egy éves működése alatt a helyszínt csupán egyetlen alkalommal, birtokvédelmi eljárás keretében, a 2011. június 21-én délelőtt 10 órakor tartott helyszíni szemlén tekintette meg, amely időpontban – a vendéglátás és a szórakoztatás jellegét figyelembe véve – az üzemeltetés zavaró hatásairól nem tudhatott kétséget kizáróan meggyőződni.

A kereskedelmi tevékenységek kapcsán az utólagos ellenőrzéseknek alapvető és garanciális szerepe van. Amiatt ugyanis, hogy a kereskedelmi hatóság az egyéb (egészségvédelmi, a termőföld védelmét szolgáló stb.) követelmények teljesülését szakhatóság útján nem vizsgálhatja, az utólagos ellenőrzések nélkülözhetetlenek. Ez biztosítja, illetve ennek révén győződhetnek meg a hatóságok többek között arról, hogy az üzemeltető rendelkezik-e a végzett tevékenységgel összefüggő valamennyi – a külön jogszabályok által előírt – szektorális engedéllyel, s az engedélynek megfelelően működik-e.

Tekintettel arra, hogy az Szolg.tv. nem rendelkezik arról⁹, hogy a bejelentést követő Kr. szerinti hatósági ellenőrzésekre vonatkoznak-e szabályai, illetve a 25. §-a csak a szolgáltatás felügyeletét ellátó hatóság ellenőrzésére vonatkozóan állapít meg előírásokat, továbbá a bejelentéstől, ezekre az ellenőrzésekre a Ket. egyes rendelkezései az irányadóak.

Ezek alapján a hatóság – a hatáskörének keretei között – ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését. Ha a hatóság a hatósági ellenőrzés eredményeként megállapítja, hogy az ügyfél a jogszabályban, illetve hatósági határozatban foglalt előírásokat megsértette, és a jogszabály vagy hatósági határozat megsértése a jogellenes magatartás megszüntetésével vagy a jogszerű állapot helyreállításával – újabb hatósági eljárás lefolytatása nélkül – orvosolható, a hatóság felhívja az ügyfél figyelmét a jogszabálysértésre, és legalább húsz napos határidő megállapításával, valamint a jogkövetkezményekre történő figyelmeztetéssel végzésben kötelezi annak megszüntetésére.

A zaj- és rezgésvédelmi tárgyú jogkövetkezményekről a Zr. 10. § (2) bekezdése és a 26. § (1) bekezdés a) pontja rendelkezik. Ezek szerint, ha az üzemeltető a zajkibocsátási határérték megállapítására vonatkozó kérelmet nem nyújt be, a környezetvédelmi hatóság – megfelelő határidő tűzése mellett – felhívja annak teljesítésére. A hatóság zaj-, illetőleg rezgésvédelmi bírság fizetésére kötelezi a környezeti zaj-, rezgésforrás üzemeltetőjét, ha az a hatósági határozatban foglalt kötelezettségeinek nem tesz eleget.

Emellett a hatóság eljárásjogi szankcióként a Ket. 140. § (1) bekezdés d) pontja alapján eljárási bírságot szabhat ki, ha a végrehajtás meghatározott cselekmény elvégzésére vagy meghatározott magatartásra irányul, és a teljesítés – a kötelezettnek felróhatóan – elmaradt.

Tekintettel arra, hogy a „Művház Bisztró” üzemeltetői nem nyújtották be a zajkibocsátási határérték megállapítására irányuló kérelmüket, a jegyzőnek hatósági ellenőrzés keretében zaj- és eljárási bírságra figyelmeztető kötelezést kellett volna kiadnia.

Megállapítom, hogy a jegyző nem gyakorolta környezetvédelmi hatósági hatáskörét, a zajkibocsátási határérték iránti kérelem benyújtására csak 2011. június 2-án szólította fel az üzemeltetőt.

A jegyző, azzal, hogy nem érvényesítette a környezetvédelmi követelményeket, valamint eljárása anyagi és alakai jogszabályokba ütközött, sérült a jogbiztonság követelménye, és visszásságot okozott az egészséges környezethez és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben.

1 3. A kereskedelmi hatósági hatáskör gyakorlása

A tényállásban rámutattam, hogy a jegyző a „Művház Bisztró” tevékenységével, üzemeltetésével kapcsolatban csupán szabálysértési tényállások megállapításáról és szabálysértési bírság kiszabásáról rendelkezett. A rendelkezésemre álló adatok szerint a csendhárborítás, a nyitvatartási idő be nem tartása és a zeneszolgáltatási engedély hiánya tekintetében a vendéglátóegység egy éves működése alatt a kereskedelmi egység üzemeltetői

összesen 7, alkalmazottjuk 2 esetben követett el szabálysértést. Ennek ellenére a kereskedelmi hatósági hatáskörrel és illetékességgel rendelkező jegyző egyetlen alkalommal sem járt el kereskedelmi hatóságként.

A Kertv. 9. § (1) bekezdése előírja, hogy a kereskedelmi tevékenységre vonatkozó jogszabályi és hatósági előírások megtartását a kereskedelmi hatóság ellenőrzi és eljár ezek megsértése esetén.

A Kertv. 6. § (5) bekezdése szerint a kereskedelmi hatóság bejelentés alapján vagy hivatalból – a lakók egészséges életkörülményeinek és pihenéshez való jogának biztosítása érdekében – a külön jogszabályban meghatározott *veszélyes mértékű zaj esetén az üzlet éjszakai (22 óra és 6 óra közötti) nyitva tartását korlátozhatja*. A korlátozás keretében a kereskedelmi hatóság – a jogsértő állapot megszüntetéséig – kötelező éjszakai zárva tartási időszakot rendelhet el.

A környék lakóinak nyugalma és a jogsértő magatartás szankcionálását szolgálja továbbá a Kertv. 9. § (4) bekezdése, amely rögzíti, hogy a tevékenységre vonatkozó jogszabályi és hatósági előírások megsértése esetén – a külön jogszabályban foglaltak szerint – a kereskedelmi hatóság elrendeli az üzlet vagy szálláshely *ideiglenes bezárását, vagy azonnali bezárását*. Ha a kereskedő tevékenysége a külön jogszabályban meghatározott *veszélyes mértékű környezeti zajjal jár*, az üzlet környezetében, illetve a kereskedelmi tevékenység hatókörében lakók egészséges életkörülményeinek és pihenéshez való jogának biztosítása érdekében a *jegyző korlátozza 22 óra és 6 óra között a kereskedelmi tevékenységet*, illetve az üzlet kötelező *éjszakai zárva tartását rendeli el, korlátozza vagy megtiltja* a vendéglátó üzletben a vendégek szórakoztatására nyújtott *szolgáltatást, tevékenységet*, megtiltja az engedély nélkül folytatott, előírásokba ütköző tevékenység végzését, termékkör értékesítését, *bírságot szab ki*, illetve a külön jogszabályban meghatározott egyéb jogkövetkezményt alkalmazza.

A veszélyes mértékű zaj fogalmát a Zr. a szabadidős zajforrások kapcsán elkülönítetten, a 2. § ja), illetve jb) pontjaiban határozza meg. A határértékekkel jellemezhető zajforrások tekintetében veszélyes mértékű zaj az olyan környezeti zaj, amely meghaladja a külön jogszabályban megállapított zajszennyezettség, illetőleg zajkibocsátás megengedett határértékét. A szabadidős zajforrástól származó veszélyes mértékű zaj olyan, amelyre jellegéből adódóan határértéket megállapítani nem lehet, mert azonos körülmények között nem ismételtető és érzékszervi észleléssel megállapíthatóan a hatásterületen élő lakosság nyugalma zavarja.

A határértékekkel nem jellemezhető szabadidős zajforrások eszerint olyan tevékenységekből erednek, amelyek a zaj mérése szempontjából azonos körülmények között nem ismételtetőek meg, pl. éneklés, nevetés, székek elmozdítása, érkezés, távozás, tárgyak eldobása, elejtése, hangzavar stb. *Ezek tekintetében a veszélyes mértékű zaj a Zr. a hatásterületen élő lakosság nyugalma megzavarásához köti*.

A tényállás alapján megállapítható, hogy a „Művház Bisztró” működése során keletkező zaj – tekintettel arra, hogy az a környék lakói nyugalma zavarja/zavarja, a pihenéshez való jogukat pedig korlátozza – a Zr. alapján veszélyes mértékűnek minősül. Ezért a jegyzőnek alkalmaznia kellett volna a Kertv.-ben szereplő jogkövetkezményeket, vagyis rendelkeznie kellett volna a tevékenység, illetve az azt magában foglaló zeneszolgáltatás 22 és 6 óra közötti korlátozásáról, adott esetben az éjszakai zárva tartásról, illetve bírság kiszabásáról.

Megállapítom, hogy a jegyző eljárási kötelezettségének elmulasztásával is megsértette a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelményét, továbbá az egészséges környezethez, a jogorvoslathoz és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben is visszásságot okozott.

1.4. Keszthely Város Önkormányzata képviselő-testületének a környezetvédelemről szóló 18/1997. (VI. 12.) sz. rendeletének (a továbbiakban: Kör.) vizsgálata

A Kör. zaj és rezgés elleni védelemmel összefüggő rendelkezéseinek vizsgálatával kapcsolatban az alábbiakat állapítottam meg.

A képviselő-testület a Kör-t a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban: Ötv.) 18. § (1) bekezdésére és a Kvt. 46. § (1) bekezdés c) pontjára hivatkozva hozta meg. Ez utóbbi szerint „A települési önkormányzat (Budapesten a Fővárosi Önkormányzat is) a környezet védelme érdekében (...) a környezetvédelmi feladatok megoldására önkormányzati rendeletet bocsát ki, illetőleg határozatot hoz; (...)”

A Kör. 13. §-a szerint *Keszthely városában a szórakoztatóipari létesítmények zeneszolgáltatásával kapcsolatos hatósági feladatokat – a hangosító berendezések engedélyezését is beleértve – a jegyző látja el*. A rendelet hatálya alá tartozó hangosító berendezések működéséhez, élő zene szolgáltatásához, hatósági engedély (zajkibocsátási határérték megállapítása) szükséges. (...) *Azon üzemeltetőt, aki berendezését engedély nélkül üzemelteti, a jegyző kötelezi tevékenysége azonnali beszüntetésére*. (...) Vendéglátó és szórakoztató tevékenységet folytató egységekben zeneszolgáltatás 24 óráig, hétvégeken éjjel 2 óráig engedélyezhető.

A helyi önkormányzatok rendeletalkotását többek között az Alaptörvény 32. cikke és – a részletszabályokat tartalmazó – Ötv. határozza meg. Ezek szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében – törvény keretei között – törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

Az Ötv. 9. § (2) és (3) bekezdésében előírja, hogy az önkormányzati feladatokat a képviselő-testület és szervei: a polgármester, a képviselő-testület bizottságai, a részönkormányzat testülete, a képviselő-testület hivatala látják el. A képviselő-testület egyes hatásköreit a polgármesterre, a bizottságaira, a részönkormányzat testületére, a

kisebbségi önkormányzat testületére, törvényben meghatározottak szerint társulására ruházhatja. E hatáskör gyakorlásához utasítást adhat, e hatáskört visszavonhatja. Az átruházott hatáskör tovább nem ruházható.

További rendelkezés az Ötv-ben, hogy törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet kivételesen a polgármestert, a főpolgármestert, a megyei közgyűlés elnökét államigazgatási hatósági hatáskörrel ruházhatja fel. Törvény vagy kormányrendelet államigazgatási feladatot, hatósági hatáskört állapíthat meg a jegyzőnek, a főjegyzőnek és kivételesen a képviselő-testület hivatala ügyintézőjének is.

A fentiek szerint a képviselő-testület önállóan rendelkezik hatásköreivel, így maga dönt arról, hogy azokat önállóan gyakorolja vagy – az Ötv-ben meghatározott korlátok betartása mellett – él a hatáskör átruházás lehetőségével. Hatáskört azonban jegyzőre nem ruházhat át, mert az azzal a következménnyel járna, hogy a jogorvoslat elbírálása kikerülne az önkormányzat mérlegelésének a köréből, arról nem is beszélve, hogy jegyzőt államigazgatási feladattal csak törvény vagy kormányrendelet hatalmazhat fel.

Megállapítom, hogy a Kör. a jegyző számára hatáskört megállapító rendelkezése ellentétes az Ötv-vel, magasabb szintű jogszabályba ütközik, amelynek következtében sérül a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye.

2. Az egyedi ügyön túlmutató visszásságok

2.1. A kereskedelmi tevékenységek bejelentése

A Kr. 2009. október 1-jén lépett hatályba, elfogadása a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv (a továbbiakban: Szolgáltatási irányelv) 5. és 9. cikkének való megfelelést szolgálta. A Szolgáltatási irányelv az Európai Unió valamennyi tagállamában letelepedett szolgáltató által nyújtott szolgáltatásra vonatkozik.

A Szolgáltatási irányelv alapvető célja, hogy a szolgáltatások szabad áramlásának hatékonyabbá tételével erősítse a belső piac működését, megszüntesse az unió tagállamai között a szolgáltatások szabad áramlását akadályozó – többségében adminisztratív jellegű – tényezőket, egyszerűsítse az előzetes engedélyezési eljárásokat, valamint csökkentse számukat.

A Szolgáltatási irányelv eljárási, alaki keretrendelkezéseket állapít meg annak érdekében, hogy a szolgáltatások letelepedési szabadságát erősítse, megkönnyítse a szabad mozgást, növelje a szolgáltatások színvonalát. Az 5. cikk szerint a tagállamoknak meg kell vizsgálniuk a szolgáltatási tevékenység gyakorlására irányuló eljárásokat, illetve alaki követelményeket és szükség szerint egyszerűsíteniük kell azokat.

A Kr. az irányelvben és az azt átültető Szolg.tv.-ben foglaltakat követve azt az új koncepciót kívánta honosítani a magyar jogrendszerben, hogy a tárgyi hatályát két részre osztva bejelentés- és engedélyköteles tevékenységeket különböztet meg annak érdekében, hogy csak azok legyenek engedélyhez kötve, amelyeknél – több szempont komplex értékelése miatt – arra valóban szükség van. Minden más esetben – a vállalkozások, ügyfelek és a hatóságok adminisztratív terheinek jelentős csökkentése céljából – elegendő a tevékenység hatóságokhoz való bejelentése¹⁰.

A Szolgáltatási irányelv 9. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy a tagállamok a szolgáltatási tevékenységek kapcsán az engedélyezés rendszerét bizonyos feltételek teljesülése mellett megőrizhetik. Eszerint egy adott szolgáltatás tekintetében engedélyezés csak akkor alkalmazható, ha az nem jelent hátrányos megkülönböztetést az érintett szolgáltatóval szemben, közérdeken alapuló kényszerítő indokok támasztják alá, és ez utóbbi kevésbé korlátozó intézkedés útján nem valósítható meg, különösen azért, mert az utólagos ellenőrzésre túl későn kerülne sor ahhoz, hogy valóban hatékony legyen.

A közérdekű kényszerítő indok fogalma az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata szerint legalább a következőket tartalmazza: közrend, közbiztonság, közegészségügy, állatok jóléte, természeti és városi környezet védelme, ideértve a város- és vidéktervezést, a nemzeti történelmi és művészeti örökség megőrzését, valamint az állat-egészségügyi politikát.

Amennyiben tehát ilyen közérdekű kényszerítő ok áll fenn – tiszteletben tartva a szükségesség és az arányosság követelményét – a diszkriminatív elemeket mellőző engedélyezési eljárás megtartható.

A jogalkotó a Kr. megalkotásával többek között a kereskedelmi vendéglátóhelyek, zenés szórakozóhelyek kapcsán is megszüntette az engedélyezési eljárást. Véleményem szerint azonban – környezeti és közbiztonsági szempontok miatt – az nem volt indokolt, és a Szolgáltatási irányelv által is biztosított keretben az engedélyezési rendszer megőrizhető lett volna. Úgy gondolom, hogy a vendéglátóegységek közbiztonsági kérdéseket is felvetnek és a zaj-, illetve esetleges levegőterhelésük miatt fokozott hatással vannak a környezetre és az emberi egészségre, irányukban egy előzetes, a szakhatóságok részvételével zajló engedélyezési eljárásra lenne szükség.

A csendes környezet megőrzését és megteremtését biztosító jogi szabályozás megalkotása érdekében 2011. december 14-én ombudsmani állásfoglalás született¹¹ arról, hogy az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoz a kereskedelmi és építőipari tevékenységek bejelentése, ezért – az uniós szabályozással összhangban – át kell tekinteni és újra kell gondolni az építési, kereskedelmi tevékenységek engedélyezés-bejelentés szerinti megosztását.

A Kertv. 3. § (3) bekezdése¹² – a környezet védelme érdekében – a jogalkotónak törvény, illetve eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet útján bizonyos kereskedelmi tevékenységek engedélyezési rendszerének kialakítására egyértelmű felhatalmazást ad.

A kereskedelmi tevékenységek, többek között zaj- és levegőterhelésükből adódóan a környezet igénybevételével járnak, amely a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a

továbbiakban: Kvt.) 4. § 9. pontja szerint környezethasználatnak minősül. A környezethasználat kapcsán a Kvt. 66. § (1) bekezdés e) pontja előírja, hogy az – a környezeti hatásvizsgálati, felülvizsgálati, egységes vagy egybefoglalt környezethasználati engedélyezés hatálya alá nem tartozó külön jogszabályban meghatározott esetekben – a környezetvédelmi hatóság által kiadott határozat, vagy szakhatóságként való közreműködése esetén szakhatósági állásfoglalása figyelembevételével más hatóság által kiadott *határozat jogerőre emelkedését követően kezdődhet meg*, illetve folytatható.

A kereskedelmi tevékenységekkel kapcsolatban a környezetvédelmi hatóság által kiadott határozat lehet például a már említett Zr. 10. §-a szerinti zajkibocsátási határérték megállapítása, vagy – a légszennyező pontforrások a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet alapján, levegővédelmi követelményeket tartalmazó – a létesítési és működési engedély.

Megállapítom, hogy bizonytalan az a jogi helyzet, amelyben a környezethasználat megkezdésének feltétele a Kvt. szerint a környezetvédelmi hatóság, vagy szakhatósági részvétellel zajló más hatóság határozatának jogerőre emelkedése. ugyanakkor üzlet, a bejelentés teljesítésével, minden hatósági eljárás nélkül üzemeltethető. Nincsenek tehát összhangban a Kvt., a Szolg.tv. és a Kertv vonatkozó rendelkezései. Álláspontom szerint ez a jogbiztonság követelményével összeegyeztethetetlen, ezért annak mielőbbi tisztázása és megnyugtató rendezése szükséges.

Figyelemmel arra, hogy a hivatkozott ombudsmani kezdeményezés jelen jelentésem kiadásakor még nem valósult meg – az ágazatok közötti összhang megteremtése, valamint az egészséges környezethez való jog érvényesülése érdekében – ismételten megkeresem a nemzetgazdasági és a vidékfejlesztési minisztereket.

2.2. Jogorvoslathoz való jog a bejelentés során

Az előző pontban bemutatott visszásság miatt nem tisztázott az, hogy az üzlet működéséből származó környezeti hatásokat elszenvadni kénytelen szomszédok hogyan érvényesíthetik a kereskedelmi tevékenységgel kapcsolatos jogos érdekeiket.

A Szolg.tv., valamint a Kertv. és a Kr. rendelkezéseiből egyértelműen kitűnik, hogy a hatóság a bejelentések nyilvántartásba vételéről határozatot nem hoz, a nyilvántartásba vétel nem feltétele a tevékenység megkezdésének, és az nem tekinthető a Ket. szerinti hatósági nyilvántartásnak. Ebből eredően az ellenérdekű ügyfelek – figyelemmel a panasszal érintett ügy tanúságaira – érdekeiket az eljárás során nem tudják érvényesíteni, jogorvoslattal nem élhetnek, ezt csak utólagos eljárások keretében tehetik meg.

A jogorvoslathoz való joggal összefüggésben visszásságként értékelem, hogy a hatóság a nyilvántartásba vétellel, hallgatolagos beleegyezéssel – megtámadható döntés nélkül – úgy állapít meg jogokat és kötelezettségeket a tevékenységet végző (üzemeltető) részére, hogy a közvetlen környezetben lakók jogát, jogos érdekét, jogi helyzetét nem vizsgálja, arra nincs figyelemmel. A bejelentés jogintézménye – különösen a tevékenység negatív hatásait viselő szomszédok tekintetében – tehát – a jogorvoslati lehetőség hiánya miatt – csorbitja az alapjogi követelmények érvényesülését. A visszásság nemcsak a kereskedelmi, de az építési és ipari, a Tr. alapján bejelentés-köteles tevékenységek esetében is fennáll.

A nyilvántartásba vételt követően – amennyiben a bejelentéssel érintett tevékenységek körében változás nem következik be – szükségesnek tartom jogszabályban biztosítani a tevékenység hatásait viselők számára a jogorvoslathoz való jogot.

2.3. A bejelentés hiányosságaival kapcsolatos eljárás

A Szolg.tv. szerint, amennyiben a bejelentés tartalma a 23. §-ban meghatározott feltételeknek nem felel meg, a hatóság – a hiányok egyidejű megjelölésével – az érkezést követő nyolc napon belül felhívja a bejelentő figyelmét mulasztása, a bejelentés nélkül végzett tevékenység jogkövetkezményeire. Ilyen hiányosság lehet például a már hivatkozott környezetvédelmi engedélyek hiánya.

A bejelentés nélkül megkezdett tevékenység szankciói a következők lehetnek: A Szolg.tv. 25. § (2) bekezdése szerint, ha a szolgáltatás felügyeletét ellátó hatóság ellenőrzése során megállapítja, hogy a szolgáltató a bejelentés-köteles tevékenységet bejelentés nélkül ténylegesen folytatja, bírságot szab ki, és

a) ha a szolgáltató egyébként megfelel az adott szolgáltatási tevékenység megkezdésére és folytatására való jogosultságra vonatkozó jogszabályi előírásoknak, hivatalból nyilvántartásba veszi, vagy

b) ha a szolgáltató nem felel meg az adott szolgáltatási tevékenység megkezdésére és folytatására való jogosultságra vonatkozó jogszabályi előírásoknak, az adott szolgáltatási tevékenység megkezdésére és folytatására való jogosultság megfelelő igazolásáig határozatban megtiltja az adott szolgáltatási tevékenység folytatását.

Tekintettel arra, hogy a Szolg.tv. a hiánypótlási felhívás kiadását követő hatósági eljárást nem szabályozza, komoly jogbizonytalanságot eredményez annak megítélése, hogy a hatóság mikor köteles intézkedni a jogszerű bejelentés kikényszerítése érdekében, mikor alkalmazhatja az előírt jogkövetkezményeket.

Ha ugyanis a bejelentő hiányos bejelentésével egyidejűleg megkezdí tevékenységét, akkor – álláspontom szerint – a tevékenység már pro forma jogszerűtlen, hiszen a bejelentési követelményeket ténylegesen nem teljesítette.

A szabályozás hiánya miatt ekkor a hatóság – mérlegelésétől függően – kétféleképpen járhat el: vagy – fenntartva a bejelentés nélküli jogszerűtlen állapotot – megvárja a hiányosságok pótlását, majd, ha a bejelentés minden követelményt kielégít, a tevékenységet nyilvántartásba veszi, vagy már a bejelentés hiányainak észlelésekor alkalmazza a jogkövetkezményeket és a megfelelő bejelentés teljesítéséig eltiltja a bejelentőt a tevékenységtől.

A jogállamiság elvét képező jogbiztonság követelményének érvényesülése érdekében tehát jogszabályban indokolt rendezni, hogy a szolgáltatás felügyeletét ellátó hatóság, a hiányos bejelentések intézése során, milyen eljárási rendet kövessen.

Álláspontom szerint – egyéb hatósági engedélyek hiánya esetén – a kereskedelmi tevékenység megtiltására, abbahagyására irányuló kötelezés, illetve mindezek ellenőrzése és adott esetben a jogkövető magatartás kikényszerítése nincs arányban a bejelentéshez kapcsolódó előnyökkel.

Végül szeretnék utalni az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozatára, amely szerint a környezethasználattal járó tevékenységek kapcsán a megelőzést szolgáló jogintézményeknek elsőbbségük van az utólagos szankcionálási lehetőségekkel szemben.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok jövőbeni elkerülése érdekében

1. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem *Keszthely Város Önkormányzatának jegyzőjénél*,
hogy

- a kereskedelmi tevékenységek nyilvántartásba vétele előtt minden esetben győződjön meg arról, hogy a bejelentés megfelel-e a Szolg.tv. által előírt követelményeknek; ellenőrizze – többek között – a tevékenység megkezdésére és folytatására való jogosultságot szabályozó külön jogszabályban meghatározott adatok meglétét;
- megfelelően érvényesítve a környezetvédelmi követelményeket, hatásköre megállapítása esetén, folytassa le a Kr. 6. § (3) bekezdése szerinti hatósági ellenőrzést, úgyelve a Ket. eljárásjogi rendelkezéseinek betartására;
- vendéglátóegységgel szembeni sorozatos panaszok, bejelentések esetében vizsgálja meg a kereskedelmi hatósági jogkörébe tartozó eszközök alkalmazhatóságát, és szükség szerint indítson eljárást, melynek keretében – a vendéglátás, szórakoztatás jellegéből adódó alkalmas időpontban – tartson helyszíni szemlét.

2. Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem a Zala Megyei Kormányhivatal vezetőjét*, hogy – törvényességi ellenőrzés keretében – vizsgálja meg Keszthely város Önkormányzata képviselő-testületének a környezetvédelemről szóló 18/1997. (VI. 12.) sz. rendeletének a zaj és rezgés elleni védelemmel összefüggő előírásait és tegye meg a hatáskörébe tartozó intézkedéseket.

3. Az Ajbt.37. §-a alapján *felkérem a nemzetgazdasági minisztert*, hogy a Kertv. 3. § (4) bekezdésében biztosított felhatalmazása alapján – a vidékfejlesztésért felelős tárca bevonásával – fontolja meg a Kr. olyan módosításának kezdeményezését, hogy a kereskedelmi vendéglátóhelyek, zenés szórakozóhelyek nyilvántartásba vétele helyett azokra előzetes – a szakhatósági részvétellel zajló – engedélyezési eljárás legyen irányadó; a módosítás során legyen tekintettel a Kvt. 66. § (1) bekezdés e) pontjára és az üzemeltetéssel érintettek jogorvoslathoz való joga biztosítása előírásának szükségességére. Dolgozza ki továbbá a hiányosan benyújtott bejelentések során követendő kötelező eljárási rendet és kezdeményezze a Szolg.tv. jelentésem megállapításait figyelembevevő módosítását.

Budapest, 2012. május 31.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ 996/G/1990. AB

² ABH 1994, 139-140.

³ 75/1995. (XII. 21.) AB hat., 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65.

⁴ 2/1995. (XII. 15.) AB határozat

⁵ 19/2009. AB; 11/2007. AB; 1/2008. AB; 605/D/2006. AB; 14/2004. AB; 14/2002. AB; 15/2002. AB; 35/2002. AB; 6/1998. AB

⁶ Szolgáltatási törvény 12. § (2) bekezdés, 21-25. §, 27-30. §

⁷ Nyelvhasználat, tolmács, adatkezelés, joghatóság, hatáskör, illetékesség, kapcsolattartás általános szabályai, elektronikus kapcsolattartás és elektronikus tájékoztatás, képviselő, irat, határidő számítása, kérelem, közreműködő hatóság, igazolási kérelem, költségmentesség.

⁸ „Kr. 6. § (2) A jegyző a bejelentés másolatát a nyilvántartásba vételt követően a nyilvántartási számmal együtt megküldi a) a 7. § (4) bekezdés a), b) és d)-e) pontjában meghatározott illetékes hatóságoknak, b) a fogyasztóvédelmi hatóságnak, c) a fővárosi és megyei kormányhivatal munkavédelmi felügyelőségének, és munkaügyi felügyelőségének, d) az illetékes rendőrkapitányságnak, e) jövedéki termék esetében az illetékes vámhatóságnak (a továbbiakban: vámhatóság), valamint f) élelmiszer, takarmány, állatgyógyászati készítménynek nem minősülő állatgyógyászati termék esetén a kerületi állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző hivatalnak (a továbbiakban: kerületi hivatal), termésművelő anyag forgalmazása esetén a megyei kormányhivatal növény- és talajvédelmi igazgatóságának (továbbiakban: növény- és talajvédelmi igazgatóság), g) a Kertv. 2. §-ának 30. pontja szerinti vendéglátás folytatása esetén – az 5. § (3) bekezdése szerinti eset kivételével – az 5. § (1) bekezdése szerinti környezetvédelmi hatóságnak.” A Kr. hivatkozott 7. § (4)

bekezdésének megjelölt pontjaiban a Kormány a működési engedéllyel kapcsolatos eljárásban szakhatóságként jelöli ki a fővárosi és megyei kormányhivatal kistérségi népegészségügyi intézetét, az Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalt, a növény- és talajvédelmi igazgatóságot, a tűzvédelmi szakhatóságot és az építésügyi hatóságot.

⁹ Figyelemmel a Szolg.t.v. 12. § (1) bekezdésére

¹⁰ Ez a koncepció nemcsak a kereskedelmi engedélyezés rendszerét, hanem az építési és telepengedélyezési eljárásokat is érintette. A telepengedélyezés rendjének átfogó vizsgálata tárgyában kiadott AJB-863/2012. számú jelentésben az egészséges környezethez való jog érvényesítése érdekében kezdeményeztem a nemzetgazdasági miniszternél, hogy készítse elő a Tr-ben szereplő tevékenységek engedélyezés-bejelentés szerinti felülvizsgálatát úgy, hogy a környezetre fokozott hatással lévő, jelenleg bejelentés-köteles tevékenységek esetében az engedélyezési eljárást részesítse előnyben. A Tr. módosításának eszközével pedig biztosítsa a jogorvoslathoz való jogot a bejelentéses eljárásokban.

¹¹ JNO-157/2010.

¹² Külön törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet a közrend, a közbiztonság, az emberek, az állatok, a növények egészségének és életének védelme, a környezet védelme, közegészségügyi követelmények érvényesítése érdekében előírhatja, hogy az abban meghatározott termékek forgalmazására irányuló kereskedelmi tevékenység kizárólag az ott meghatározott hatósági engedéllyel folytatható.

AJB-872/2012

Lakóházban található szórakozóhely

(Kapcsolódó ügyek: AJB-1261/2012, 1371/2012, 1372/2012, 1373/2012, 1374/2012, 1376/2012, 4419/2012, 6467/2012, 6707/2012, 7284/2012, 7609/2012, 7610/2012.)

Előadó: dr. Horváth Luca Kornélia

Az eljárás megindulása

Az országgyűlési biztosokhoz működésük kezdete óta egyre nagyobb számban érkeznek olyan panaszok, amelyekben a beadványozók a lakókörnyezetükben – gyakran a lakóházukban – található szórakozóhely működését, az annak során keletkező zaj- és levegőterhelést, bűzhatásokat, köztisztasági problémákat kifogásolták. A panaszosok zavaró körülményként értékelték az érkező és távozó vendégek utcai hangoskodását, kulturálatlan viselkedését is.

Amint azt az AJB-863/2012. számú jelentésben már rögzítettem, az országgyűlési biztosok hatáskörébe elsődlegesen az egyedi panaszok kivizsgálása tartozik. Az általános tapasztalat szerint azonban ez az egészséges környezethez való jog és a jövő nemzedékek érdekeinek magas szintű védelméhez nem elegendő. Tisztázni kell az egyedi panaszok alapján felmerült koncepcionális kérdéseket, a jogalkotási és jogalkalmazási anomáliákat, az igazgatás ágazati és/vagy területi szintjeinek összehangolatlanságából eredő hiányosságokat. Mindezek megfelelő kezelése nélkül úgy vélem, hogy – tömegesen, illetve súlyos környezeti, társadalmi károk bekövetkezésével – az egyedi ügyek és visszasságok megismétlődnek.

Figyelembe véve a fenti megállapításokat, a vendéglátóegységeket érintő rendszerszintű visszasságok feltárására és megoldási javaslatok megfogalmazására az országgyűlési biztosok több alkalommal átfogó vizsgálatot indítottak¹, illetve egyedi ügyekben jogalkotási javaslatokat is megfogalmaztak².

Különös tekintettel arra, hogy a szórakozóhelyek által okozott zavaró hatások továbbra is sokak pihenését lehetetlenítik el, és a korábbi vizsgálatokban megfogalmazott kezdeményezések, ajánlások közül több a mai napig sem valósult meg, valamint lezárásuk óta számos jelentős jogszabály-módosítás történt, a megfelelő jogi környezet kialakítása és a hatékony jogalkalmazói gyakorlat előmozdítása érdekében – a beérkezett panaszok nyomán, azokat egyesítve – vizsgálatot indítottam.

Vendéglátóegységeket érintő ügyek

Az alább hivatkozott ügyek részleteit nem mutatom be, csupán a panaszban szereplő legfontosabb körülményeket ismertetem.

AJB-1261/2012.

A panaszos a lakókörnyezetében található vendéglátóhely hétvégi hangos, zenés éjszakai üzemelését és a hatáskörrel rendelkező jegyző eljárását sérelmezte. A beadvány szerint évekig túrték az elviselhetetlen körülményeket, majd a jegyzőhöz fordultak. A hatóság ígéretet tett a panaszosnak, hogy a vendéglátóhely rendezvényeinek megtartását a jövőben korlátozni fogja. A környezetvédelmi hatóság zajkibocsátási határértéket állapított meg, ugyanakkor az üzemeltető a zajvédelmi kötelezettségeit nem teljesítette. Ennek következményeként a jegyző a vendéglátóhely üzemeltetője számára megtiltotta a zeneszolgáltatást. A lakossági panaszok alapján a jegyző csendhárbitás és a kereskedelemmel kapcsolatos jogszabályok megsértése ügyében szabálysértési eljárást is indított. A Szolnoki Városi Ügyészség törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva törvénysértő mulasztásokat állapított meg az ügyben. A környéken lakók panaszai továbbra is fennállnak, a vendéglátóhely hangos, zavaró működése azóta sem szűnt meg.

AJB-1371/2012.

A panaszosok egy a lakókörnyezetükben található fővárosi, nagy alapterületű és vendéggörű szórakozóhely zajos működését és a kerületi jegyző, valamint a rendőrség eljárását kifogásolták. A beadványozók rendkívül

sérelmesnek ítélték a szórakozóhelyre érkező és távozó vendégek viselkedését, a keletkező köztisztasági problémákat.

AJB-1372/2012.

A társasházi lakosok által benyújtott panasz szerint a Belső-Erzsébetvárosban lakóhelyük környezetében több olyan szórakozóhely is található, amelynek állandó éjszakai zajkibocsátása, illetve a működésből eredő egyéb probléma miatt elviselhetetlenné vált az otthon tartózkodás. Az ügyben birtokvédelmi eljárás indult, ugyanakkor a sérelmeket nem orvosolták.

AJB-1373/2012.

A panaszos a lakókörnyezetében található szórakozóhely működését és a hatáskörrel rendelkező egri jegyző eljárását sérelmezte. A beadvány szerint évekig túrték az elviselhetetlen körülményeket, majd 2008-ban a jegyzőhöz fordultak. A hatóság – bár a felek közötti megállapodásra törekedett – kísérlete eredménytelennek bizonyult, és a kifogásolt hatósokra tekintettel korlátozta a szórakozóhely nyitva tartását. Határozatát ugyanakkor a másodfokú hatóság megsemmisítette és a panaszos kérelmét elutasította. A későbbiek folyamán egy extrém sportok helyszínéül is szolgáló egység nyílt a környéken, amely ellen a lakosok már a működés megkezdése előtt is tiltakoztak. A működési engedélyezési eljárásba azonban nem vonta be őket a kereskedelmi hatóság és ezt követően a zaj érdemi csökkenését eredményező intézkedést sem hozott.

AJB-1374/2012.

A panaszosok egy fővárosi szórakozóhelyet és azzal összefüggésben a jegyző, valamint a másodfokú zajvédelmi hatáskörben intézkedő környezetvédelmi felügyelőség eljárását sérelmezték. A felügyelőség határozatát bírósági úton megtámadták.

AJB-1376/2012.

A környezetvédelmi egyesület az általuk képviselt panaszosok társasháza szomszédságában üzemelő étterem működéséből eredő negatív körülményeket és a hatósági eljárásokat kifogásolta. Az egyesület elnöke problémaként jelölte meg, hogy a vendéglátóegység nyitott teraszára egy légtisztító berendezést helyeztek el, amely a nyitvatartási idő alatt folyamatosan, fokozott zajhatás mellett üzemel. Emellett azt is sérelmezte, hogy a rendszeres zenés esték, esküvők alkalmával keletkező zaj és a vendégek zavaró viselkedése miatt a lakók pihenni nem tudnak és az eljáró hatóság a problémák orvoslása érdekében nem intézkedett jogszerűen. A panaszos az étterem bűzterhelését is kifogásolta.

AJB-4419/2012.

A panaszos a szomszédságában található vendéglátóhely működése során keletkező zavaró zajt és a köztisztasági problémákat kifogásolta. Különösen sérelmesnek tartotta a szórakozóhely hétfégi, késő éjjelig tartó nyitvatartását. A probléma orvoslása érdekében a kereskedelmi hatósági jogkörrel rendelkező helyi jegyzőtől első alkalommal az egység bezáratását kérte. A jegyző a nyitvatartási időt korlátozta, amely döntés ellen a vendéglátóegység üzemeltetője fellebbezéssel élt, a másodfokú határozatot pedig bírósági úton megtámadta. A bíróság a keresetet elutasítva a határozatot helyben hagyta. A szórakozóhely továbbra is üzemel, amelyet a panaszos elfogadni nem tud. Az elfogultság miatt kijelölt berettyóújfalui jegyző többször végzett éjszaka hatósági ellenőrzést. A nyitvatartási idő túllépéséről egy esetben tudott meggyőződni, ekkor szabálysértési bírságot szabott ki.

AJB-6467/2012.

A 2011-ben megnyílt zenés szórakozóhely szombat esténként tartott zavaró környezeti, köztisztasági és egyéb hatással járó rendezvényeit, illetve a helyi jegyző eljárását sérelmezte a panaszos.

AJB-6707/2012.

A panaszos azt kifogásolta, hogy a házukban található söröző új nyitvatartási rendje, valamint a dohányzásra kijelölt hely miatt lakhatása ellehetetlenült. A söröző teraszától 1,5 m-re található az ablaka, ahova beszivárog a dohányfüst, és éjszakába nyúlóan dübörgő, hangos zene szól. A dohányfüst miatti panaszával a népegészségügyi szakigazgatási szervhez fordult, amely levelében megírta, hogy jogellenes körülményt nem tapasztalt. A zajhatás miatti bejelentését a törökbálinti jegyző áttette Budaörs jegyzőjéhez, ahonnan érdemi választ nem kapott.

AJB-7284/2012.

A panaszos beadványa szerint a maglódi ingatlana hátsó szomszédjában található vendéglátóegység 2001-ben nyitott meg, és a működés miatt keletkező problémák az évek során fokozódtak. A söröző rendszeresen hajnalig tart nyitva, a vendégek az udvaron kulturálatlanul viselkednek, hangoskodnak és dohányoznak, időnként zenés-táncos rendezvényeket is tartanak. A panaszos sérelmezte, hogy a közte és az üzemeltető között 2009-ben kötött egyezséget ez utóbbi rendszeresen megszegi.

AJB-7609/2012.

Egy fővárosi szórakozóhely működését kifogásoló panaszos szerint a kereskedelmi hatóság az ügyféli jogokat sértve járt el, így többek között nem értesítette a társasház közös képviselőjét a vendéglátóegység üzemeltetője személyében bekövetkezett változásról, a nyitvatartási idő módosításáról.

AJB-7610/2012.

A panaszos egy békéscsabai italbolt zajos működését illetően a rendőrség, a kereskedelmi, valamint a környezetvédelmi hatósági jogkörben intézkedő jegyző eljárását kifogásolta.

Érintett alapvető jogok

- Jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- Tisztességes eljáráshoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” (Alaptörvény XXIV. Cikk)
- Jogorvoslathoz való jog: Mindenkinnek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási szervek döntése ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés)
- Egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt - törvényben meghatározottak szerint - helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” (Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2) bekezdések)
- Tulajdonhoz való jog: Mindenkinnek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. (Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés) A helyi önkormányzat tulajdona köztulajdon, amely feladatai ellátását szolgálja. (Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés) Az állam és a helyi önkormányzat tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele (Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés)
- Vállalkozás szabadsága: Magyarország gazdasága az értékteremtő munkán és a vállalkozás szabadságán alapszik. (M cikk (1) bekezdés) Mindenkinnek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. (Alaptörvény XVII. Cikk)

Alkalmazott jogszabályok

- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- a társasházakról szóló 2003. évi CXXXIII. törvény (társasházi törvény)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvény (Kertv.)
- a belső piaci szolgáltatásokról szóló 2006/123/EK irányelv (szolgáltatási irányelv)
- a szolgáltatási tevékenység megkezdésének és folytatásának általános szabályairól szóló 2009. évi LXXVI. törvény (szolgáltatási törvény)
- a polgári törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet (Ptké.)
- a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (Zr.)
- a kereskedelmi tevékenységek végzéséről szóló 210/2009. (IX. 29.) Korm. rendelet (Kr.)
- a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EÜM rendelet
- a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 228/2009. (X. 16.) Korm. rendeletet (BKr.)
- a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. A 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alkotmányos jogok tekintetében

Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az ombudsmanok következetesen, zsinórmértékként támaszkodtak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazták az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteseteket.

Magyarország Alaptörvénye és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált egészséges környezethez való jog értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület a döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére³.

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maga *jogalkalmazó* is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

Figyelemmel arra, hogy a környezet nem kimeríthetetlen, illetve az abban okozott károk véges javakat pusztítanak, továbbá az ember sok esetben visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg, az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzés elvén alapuló jogintézmények alkalmazásának elsőbbsége van. Az Alkotmánybíróság rámutatott tehát arra, hogy a környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé.

Az Alkotmánybíróság szerint a környezet elért objektív védelmi szintjétől való visszalépésre akkor van lehetőség, ha az más alapjog vagy más alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A fentiek mellett pedig, tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog alapjogi jellegét az Alkotmánybíróság több határozatában megerősítette, annak korlátozása alkotmányosságának megítélésénél – a minden alapjog korlátozására irányadó mércét – a szükségességi/arányossági tesztet is alkalmazni kell. A szükségességi/arányossági teszt szerint az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközeihez, ha másik alapvető jog, szabadság vagy érték védelme vagy érvényesítése más módon nem érhető el és a korlátozás megfelel az arányosság követelményeinek, azaz az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban van egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

Ahogy az a fentiekből következik, az Alkotmánybíróság határozataiban az egészséges környezethez való jogot elsősorban intézményvédelmi kötelezettségként értelmezte. Ezzel ugyanakkor csak a közvetlen alapjogi védelem alanyi oldalát zárta ki és nem azt, hogy az egészséges környezethez való jognak lennének alanyi jogon érvényesíthető elemei is. Rámutatott a testület arra is, hogy a jogalkotás garanciális szerepe nem egyszerűen csupán fontosabb a környezetvédelemben, mint az olyan alkotmányos jogoknál, ahol a bíróság (Alkotmánybíróság) közvetlen alapjogvédelmet adhat vagy alanyi jogi igényeket ismerhet el, hanem – a dogmatikai lehetőségek határai közt – mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít⁴. *Hangsúlyozom tehát, hogy az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében az egészséges környezethez való jog alanyi jogon érvényesíthető elemei között szerepelnek az ügyféli jogok, az eljárási garanciák kikényszeríthetősége, s így pl. az Alaptörvény által önálló alapjogként is deklarált tisztességes eljáráshoz vagy a jogorvoslathoz való jog is.*

Az egészséges környezethez való jog alanyi oldalán álló alapjogok rendkívül szoros kapcsolatban állnak a *jogállamisággal, jogbiztonsággal*. Az Alkotmánybíróság több határozatában elvi érrel szögezte le, hogy a jogállam legfontosabb eleme a jogbiztonság⁵. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy nemcsak a jog egésze, de annak egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is. Alapvetőek tehát a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárási garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák betartása nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon⁶.

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljárás*hoz való jogot explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszerrel testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A tisztességes eljárás teljesülését tehát csak az eljárás egészének vizsgálata során ítélni lehet meg⁷. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már *expressis verbis* tartalmazza a tisztességes eljárásról való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják.

A *jogorvoslathoz való joggal* összefüggésben hangsúlyozni kívánom, hogy az olyan, az Alaptörvény szövegéből egyértelműen levezethető alkotmányos alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és azok együttes fennállása esetén mindenkit megillet. A jog immanens tartalma az érdemi bírósági, közigazgatási vagy más hatósági döntések tekintetében a másik szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége⁸.

A vendéglátóegységek működése kapcsán felmerül a *vállalkozáshoz való jog* is. Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtett álláspontja szerint a vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog egyik aspektusa. A testület értelmezésében a vállalkozás joga mindenki számára biztosított olyan alapjog, amely lehetővé teszi az üzleti tevékenység kifejtését. Fel kell azonban hívni a figyelmet arra is, hogy az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a vállalkozás joga nem abszolutizálható, és nem korlátozhatatlan, a jogszabályok a vállalkozások működésével összefüggésben alanyi, tárgybéli és módbeli korlátokat állíthatnak fel. A jogalkotó, bár élhet az alapjog korlátozásának eszközével, a korlátozás alkotmányossága megítélésénél figyelembe kell vennie a szükségességi arányossági tesztet és azt az alapvető követelményt, hogy az állam a vállalkozóvá válást nem teheti lehetetlenné, azaz az alapjog lényeges tartalmát nem korlátozhatja⁹. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az állam nem alakíthat ki olyan feltételrendszert, amelynek keretei között lehetetlenné válna a vállalkozáshoz való jog gyakorlása¹⁰. Egy adott üzlet működtetéséhez, vagy adott kereskedői tevékenység folytatásához tehát senkinek sincs alanyi joga, a tevékenység gyakorlásához az állam számos feltételt előírhat, azt meghatározott jogi megfontolások, szempontok alapján korlátozhatja (pl. a nyitvatartási idő meghatározásával) e feltételek, korlátozások megtartását közhatalmi eszközökkel ellenőrizheti, megsértésüket szankcionálhatja (működés felfüggesztése, bírságolás).

A *vállalkozáshoz való jog és az egészséges környezethez való jog* ütközésének kérdésével több határozatában¹¹ is foglalkozott az Alkotmánybíróság, s megállapította, hogy a vállalkozáshoz való jog korlátozása akkor alkotmányos, ha a lényeges tartalmat nem korlátozza és az egészséges környezethez való jog és a környezetvédelmi célkitűzések megvalósítása érdekében történik. A környezet védelme érdekében történő hatósági intézkedések, amennyiben nem gátolják meg teljesen a vállalkozási tevékenységet, alkotmányosak. Nyilvánvaló tehát, hogy a fokozottabb hatósági részvétel a vállalkozások működésének engedélyezésekor nem teszi lehetetlenné a vállalkozóvá válást, az alapjog gyakorlását, ezért az az elérni kívánt célhoz képest nem aránytalan.

A *tulajdonhoz való joggal* kapcsolatban mindenképpen kiemelés érdemel, hogy az olyan alapvető jog, amely társadalmi felelősséggel jár, azaz nem csak jogosultságokat, de kötelezettségeket is magában foglal. Hasonlóan a vállalkozáshoz való joggal, a tulajdonhoz való jog sem korlátozhatatlan, az állam beavatkozhat a tulajdonviszonyokba, ugyanakkor a beavatkozás alkotmányosságának vizsgálatakor át kell tekinteni a cél és az eszköz arányosságát. A tulajdonjog valamennyi részjogosítványa (birtoklás, használat, rendelkezési jog) fontos közérdekből, de méltányolható magánérdekből is korlátozható. A korlátozásnak azonban e jog tekintetében is alkotmányos cél által vezéreltnek és arányosnak kell lennie. Az Alkotmánybíróság több határozatában¹² rögzítette, hogy a tulajdonjog korlátozása környezetvédelmi érdekből lehetséges. Alkotmányossági probléma pedig csak akkor merülhet fel, ha a cél és az eszköz egymással nem arányos.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. Az üzletek működésével kapcsolatos eljárások

Az üzletek, így a szórakozóhelyek, vendéglátóegységek működésének rendjét – az irányadó speciális szakterületi jogszabályokon túl – a szolgáltatási törvény, a Kertv., valamint a Kr. szabályozza.

A 2009. október 1-jétől hatályos szabályozás kialakítását a jogalkotói akarat szerint a szolgáltatási irányelvvel összefüggő harmonizációs kötelezettség indokolta. A szolgáltatási irányelv célja, hogy a szolgáltatások szabad áramlásának hatékonyabbá tételével erősítse a belső piac működését, megszüntesse az unió tagállamai között a szolgáltatások szabad áramlását akadályozó – többségében adminisztratív jellegű – tényezőket, egyszerűsítse az előzetes engedélyezési eljárásokat, valamint csökkentse számukat.

Az uniós jogi aktus eljárási, alaki keretrendelkezéseket állapít meg annak érdekében, hogy a szolgáltatók letelepedési szabadságát erősítse, megkönnyítse a szabad mozgást, növelje a szolgáltatások színvonalát. Az 5. cikk szerint a tagállamoknak meg kell vizsgálniuk a szolgáltatási tevékenység gyakorlására irányuló eljárásokat, alaki követelményeket és szükség szerint egyszerűsíteniük kell azokat.

A szolgáltatási irányelv fenti rendelkezései alapján a hazai jogalkotó azt az új koncepciót kívánta bevezetni a magyar – az előzetes, a szakhatóságok részvételével zajló engedélyezési eljárásokon alapuló – jogrendszerbe, hogy csak azon tevékenységek folytatását teszi engedélykötelessé, amelyeknél az – több szempontot komplexen értékelve

– valóban elengedhetetlen, hiánya beláthatatlan károkkal járna. A kereskedelmi jogban ezért főszabály szerint az adott tevékenység megkezdéséhez elegendő, ha az arra irányuló szándékot a szolgáltató a hatóságnak bejelenti¹³. Az engedély¹⁴ kiadása csak igen szűk körben feltétel¹⁵. A Kertv. 3. § (4) bekezdése értelmében külön törvény, eredeti jogalkotói hatáskörben vagy a Kertv. felhatalmazása alapján kiadott kormányrendelet előírhatja, hogy adott kereskedelmi tevékenység kizárólag meghatározott formában végezhető. Ilyen kereskedési forma pl. az üzlet¹⁶, amelynél a Kertv. arról is rendelkezik, hogy az csak a kereskedelmi hatóság által meghatározott termékkörre kiadott működési engedély alapján üzemeltethető. A Kr. határozza meg azon termékeket, amelyek kizárólag üzletben forgalmazhatók. Ezek között szerepelnek többek között a dohánytermékek, állatgyógyászati készítmények, növényvédők szerek, a nem veszélyes hulladékok.

Megállapítható tehát, hogy a vendéglátóegységek, szórakozóhelyek üzemeltetéséhez – amennyiben ott dohányterméket nem forgalmaznak – elegendő, ha a szolgáltató a tevékenység folytatásának szándékát bejelenti a hatóságnak¹⁷.

A keszthelyi „Művház Bisztró” zajos működéséről szóló AJB 870/2012. számú jelentésében, egy egyedi ügyben lefolytatott vizsgálat során a következőket állapítottam meg: „A Szolgáltatási irányelv 9. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy a tagállamok a szolgáltatási tevékenységek kapcsán az engedélyezés rendszerét bizonyos feltételek teljesülése mellett megőrizhetik. Eszerint egy adott szolgáltatás tekintetében engedélyezés csak akkor alkalmazható, ha az nem jelent hátrányos megkülönböztetést az érintett szolgáltatóval szemben, közérdeken alapuló kényszerítő indokok támasztják alá, és ez utóbbi kevésbé korlátozó intézkedés útján nem valósítható meg, különösen azért, mert az utólagos ellenőrzésre túl későn kerülne sor ahhoz, hogy valóban hatékony legyen.

A közérdekű kényszerítő indok fogalma az Európai Unió Bíróságának joggyakorlata szerint legalább a következőket tartalmazza: közrend, közbiztonság, közegészségügy, állatok jóléte, természeti és városi környezet védelme, ideértve a város- és vidéktervezést, a nemzeti történelmi és művészeti örökség megőrzését, valamint az állat-egészségügyi politikát.

Amennyiben tehát ilyen közérdekű kényszerítő ok áll fenn – tiszteletben tartva a szükségesség és az arányosság követelményét – a diszkriminatív elemeket mellőző engedélyezési eljárás megtartható.

A jogalkotó a Kr. megalkotásával többek között a kereskedelmi vendéglátóhelyek, zenés szórakozóhelyek kapcsán is megszüntette az engedélyezési eljárást.

Álláspontom szerint azonban – környezeti és közbiztonsági szempontok miatt – az nem volt indokolt, és a szolgáltatási irányelv által is biztosított keretben az engedélyezési rendszer megőrizhető lett volna. A vendéglátóegységek közbiztonsági kérdéseket is felvetnek és a zaj-, illetve esetleges levegőterhelésük miatt fokozott hatással vannak a környezetre és az emberi egészségre, irányukban egy előzetes, a szakhatóságok részvételével zajló engedélyezési eljárásra lenne szükség.

A csendes környezet megőrzését és megteremtését biztosító jogi szabályozás megalkotása érdekében 2011. december 14-én ombudsmani állásfoglalás született¹⁸ arról, hogy az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszasságot okoz a kereskedelmi és építőipari tevékenységek bejelentése, ezért – az uniós szabályozással összhangban – át kell tekinteni és újra kell gondolni az építési, kereskedelmi tevékenységek engedélyezés-bejelentés szerinti megosztását.

A Kertv. 3. § (3) bekezdése¹⁹ – a környezet védelme érdekében – a jogalkotónak törvény, illetve eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet útján bizonyos kereskedelmi tevékenységek engedélyezési rendszerének kialakítására egyértelmű felhatalmazást ad.

A kereskedelmi tevékenységek, többek között zaj- és levegőterhelésükből adódóan a környezet igénybevételével járnak, amely a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) 4. § 9. pontja szerint környezethasználatnak minősül. A környezethasználat kapcsán a Kvt. 66. § (1) bekezdés e) pontja előírja, hogy az – a környezeti hatásvizsgálati, felülvizsgálati, egységes vagy egybefoglalt környezethasználati engedélyezés hatálya alá nem tartozó külön jogszabályban meghatározott esetekben – a környezetvédelmi hatóság által kiadott határozat, vagy szakhatóságként való közreműködése esetén szakhatósági állásfoglalása figyelembevételével más hatóság által kiadott *határozat jogerőre emelkedését követően kezdődhet meg*, illetve folytatható.

A kereskedelmi tevékenységekkel kapcsolatban a környezetvédelmi hatóság által kiadott határozat lehet például a már említett Zr. 10. §-a szerinti zajkibocsátási határérték megállapítása, vagy – a légszennyező pontforrások a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet alapján, levegővédelmi követelményeket tartalmazó – a létesítési és működési engedély.

Megállapítom, hogy bizonytalan az a jogi helyzet, amelyben a környezethasználat megkezdésének feltétele a Kvt. szerint a környezetvédelmi hatóság, vagy szakhatósági részvétellel zajló más hatóság határozatának jogerőre emelkedése, ugyanakkor üzlet, a bejelentés teljesítésével, minden hatósági eljárás nélkül üzemeltethető. Nincsenek tehát összhangban a Kvt., a Szolg.tv. és a Kertv. vonatkozó rendelkezései. Álláspontom szerint ez a jogbiztonság követelményével összeegyeztethetetlen, ezért annak mielőbbi tisztázása és megnyugtató rendezése szükséges.

Figyelemmel arra, hogy a hivatkozott ombudsmani kezdeményezés jelen jelentésem kiadásakor még nem valósult meg – az ágazatok közötti összhang megteremtése, valamint az egészséges környezethez való jog érvényesülése érdekében – ismételten megkeresem a nemzetgazdasági és a vidékfejlesztési minisztereket.

A vidékfejlesztési miniszter a hivatkozott, 2012. május 31-én kiadott AJB-870/2012. számú jelentésemre adott válaszában egyetértett azzal, hogy indokolt a vendéglátóegységek működési engedélyezési eljárásának a

visszaállítása. Sajnálatos módon a jogszabályok módosítására, illetve azok előkészítésére hatáskörrel rendelkező nemzetgazdasági miniszter a kezdeményezéssel kapcsolatban nem fejtette ki az álláspontját és intézkedést sem hozott.

Az előzőekkel kapcsolatban felhívom a figyelmet az Alkotmánybíróság korábban már idézett környezetvédelmi alaphatározatára²⁰, amelyben nemcsak nemet mond a környezet elért védelmi szintjétől való visszalépésre, a környezetromlás kockázatára, hanem az állami intézkedések tartalmára is nevesít egy fontos szempontot: az államnak elsősorban olyan jogintézményeket kell alkalmaznia, amelyek a megelőzést, s nem az utólagos szankcionálást szolgálják, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos retorziója nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot.

Utalnék arra is, hogy a bejelentés nem biztosít olyan jogilag szabályozott eljárási rendet, amelynek keretében a működéssel érintett szomszédok, mint az eljárásban részt vevő ügyfelek a jogos érdekeiket érvényesíthetnék. A jegyző rendelkezésére álló jogi eszközök pedig csak utólag nyújthatnak megoldást.

A megelőzés az ismert és várható hatások elleni előzetes fellépést igényli, az elővigyázatosság pedig arra figyelmeztet, hogy kellő körültekintéssel a nem várt következmények is elkerülhetők. Figyelemmel arra, hogy a Kvt. 6. §-a alapján környezethasználatot az elővigyázatosság elvének figyelembevételével, a környezeti elemek kíméletével, takarékos használatával kell végezni, a vendéglátó egységek üzemelésének megkezdése előtti hatósági eljárás a két alapelv megfelelő érvényesülését biztosítaná és az alapjogok koherens rendszerében nem lehetetlenítené el a vállalkozóvá válást. Bár a jogalkotó szabadságot élvez abban, hogy a szakpolitikai célok megvalósítása érdekében milyen jogintézményeket alkalmaz, nem alakíthat ki olyan feltételrendszert, amelyben képtelen elegend tenni az egészséges környezethez való jogból eredő intézményvédelmi kötelezettségének.

Ismételten megállapítom tehát, hogy a bejelentés és az azzal összefüggésben bemutatott jogi anomália sérti a jogbiztonság követelményét és az egészséges környezethez való jogot.

1.1. A vendéglátóegységek bejelentése és nyilvántartásba vétele

A szolgáltatási törvény 12. §-a előírja, hogy a szolgáltatási tevékenység megkezdéséhez vagy folytatásához előírt nyilvántartásra, a tevékenység ellenőrzésére, jogsértés esetén a jogkövetkezmények alkalmazására irányuló közigazgatási és bírósági eljárásra irányadó szabályokat a törvény II. fejezetében foglalt eltérésekkel kell alkalmazni. Ha külön jogszabály rendelkezése szerint a tevékenység megkezdéséhez a bejelentés teljesítése önmagában elegendő, akkor a törvény oly módon határozza meg a bejelentés eljárási rendjét, hogy speciális szabályok megalkotásával²¹ a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvényt csak részben jelöli meg háttérjogszabályként. A szolgáltatási törvény eltérő rendelkezése hiányában a Ket. csupán egyes fejezetei²² alkalmazhatók.

A szolgáltatási törvény 23. § (1) bekezdése alapján a szolgáltatás felügyeletét ellátó hatóság a bejelentés érkezését követően haladéktalanul ellenőrzi, hogy az tartalmazza-e a szolgáltató nevét, lakcímét (székhelyét), a végezni kívánt tevékenységet, valamint a tevékenység megkezdésére és folytatására való jogosultságot szabályozó külön jogszabályban meghatározott adatokat, pl. a Kr. szerint ez a vendéglátó kereskedelmi egységeknél a helyiség befogadóképességét, a nyitvatartási időt, a zenezolgáltatást jelenti²³. Amennyiben a hatóság meggyőződik arról, hogy a bejelentés e követelményeket kielégíti és a bejelentő az eljárási illetéket vagy igazgatási szolgáltatási díjat megfizette, az érkezésétől számított nyolc napon belül – igazolást mellékelve – erről értesíti a bejelentőt, majd azt nyilvántartásba veszi²⁴. A kereskedelmi hatóságként kijelölt²⁵ települési jegyző által vezetett nyilvántartás nyilvános és azt közzé kell tenni az önkormányzat honlapján.

Az előző esetkörrel szemben, amennyiben a bejelentés tartalma a törvényben meghatározott feltételeknek nem felel meg²⁶, a hatóság – a hiányok²⁷ egyidejű megjelölésével – az érkezést követő nyolc napon belül felhívja a bejelentő figyelmét mulasztása, a bejelentés nélkül végzett tevékenység jogkövetkezményeire. A bejelentés nélkül megkezdett tevékenység szankciói a következők lehetnek. A szolgáltatási törvény 25. § (2) bekezdése szerint, ha a szolgáltatás felügyeletét ellátó hatóság ellenőrzése során megállapítja, hogy a szolgáltató a bejelentés-köteles tevékenységet bejelentés nélkül ténylegesen folytatja, *bírságot szab ki*, és

a) ha a szolgáltató egyébként megfelel az adott szolgáltatási tevékenység megkezdésére és folytatására való jogosultságra vonatkozó jogszabályi előírásoknak, *hivatalból nyilvántartásba veszi*, vagy

b) ha a szolgáltató nem felel meg az adott szolgáltatási tevékenység megkezdésére és folytatására való jogosultságra vonatkozó jogszabályi előírásoknak, az adott szolgáltatási tevékenység megkezdésére és folytatására való jogosultság megfelelő igazolásáig határozatban *megtiltja az adott szolgáltatási tevékenység folytatását*.

Tekintettel arra, hogy a törvény a hiánypótlási felhívás kiadását követő hatósági eljárást nem szabályozza, és kérdéses, hogy a Ket. mely rendelkezései alkalmazhatók, – a már hivatkozott AJB-870/2012. számú jelentésben megállapítottaknak megfelelően komoly jogbizonytalanságot eredményez annak megítélése, hogy a hatóság mikor köteles intézkedni a jogszerű bejelentés kikényszerítése érdekében, mikor alkalmazhatja az előírt jogkövetkezményeket.

„Ha ugyanis a bejelentő hiányos bejelentésével egyidejűleg megkezdi tevékenységét, akkor – álláspontom szerint – a tevékenység már pro forma jogszerűtlen, hiszen a bejelentés követelményeit ténylegesen nem teljesítette. A szabályozás hiánya miatt ekkor a hatóság – mérlegelésétől függően – kétféleképpen járhat el: vagy – fenntartva a bejelentés nélküli jogszerűtlen állapotot – megvárja a hiányosságok pótlását, majd, ha a bejelentés minden

követelményt kielégít, a tevékenységet nyilvántartásba veszi, vagy már a bejelentés hiányainak észlelésekor alkalmazza a jogkövetkezményeket és a megfelelő bejelentés teljesítéséig eltiltja a bejelentőt a tevékenységtől.”²⁸

Felmerül a kérdés továbbá, hogy a szolgáltatás felügyeletét ellátó hatóság ilyen esetekben is alkalmazza-e a Kertv-ben és a Kr-ben szereplő, a jogszabályi és hatósági előírások megsértése esetére irányadó szankciókat.

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének érvényesülése érdekében tehát jogszabályban indokolt rendezni, hogy a szolgáltatás felügyeletét ellátó hatóság a hiányos bejelentések intézése során milyen eljárási rendet kövessen.

1.2. Az ügyféli jogok érvényesülése a bejelentés és a nyilvántartásba vétel során

Az előző pontban bemutatott jogszabályi környezetben problémaként jelentkezik, hogy az üzlet működéséből származó környezeti hatásokat elszenvedni kénytelen szomszédok hogyan érvényesíthetik a kereskedelmi tevékenységgel kapcsolatos jogos érdekeiket. A bejelentés teljesítését követően érvényesül-e a jogorvoslathoz való jog.

A szolgáltatási törvény, a Kertv., valamint a Kr. rendelkezéseiből egyértelműen kitűnik, hogy a nyilvántartásba vétel nem feltétele a tevékenység megkezdésének.

Annak ellenére, hogy a vonatkozó szabályozás nem jelöli meg, hogy bejelentésekről vezetett nyilvántartás a Ket. szerinti hatósági nyilvántartásnak minősül-e, azok a szolgáltatási törvény eltérő rendelkezése hiányában a Ket. 86. §-ához fűzött kommentár alapján – tekintettel arra, hogy a jogszabály rendelkezése értelmében a jogszabályban rögzített adatokat tartalmazzák – hatósági nyilvántartások. A Ket. 82. §-a előírja, hogy a hatósági nyilvántartásba történt bejegyzést határozatnak kell tekinteni. Az eljárás megindításáról ugyanakkor az ügyfelet a nyilvántartással kapcsolatos eljárásokban nem kell értesíteni.

Figyelemmel arra, hogy a bejelentéshez jogorvoslati lehetőség nem kapcsolódik, a lakókörnyezet érdekeit egyedül a hatóság – a nyilvántartásba történő bejegyzés érdekében végzett – aktusával szemben benyújtott jogorvoslati kérelmek keretében érvényesítheti. Kétséges azonban, hogy ez egy, már jogszerűen megkezdett tevékenység tekintetében mennyire lehet hatékony eszköz.

Budapest Főváros (Terézváros) Önkormányzata Képviselő-testületének az üzletek éjszakai nyitvatartásának rendjét szabályozó helyi rendeletére vonatkozó, 2010. november 29-én kelt jelentésében már megállapítottam, hogy (...) „a hatályos szabályozás nem rendezi megfelelően, hatékonyan az üzemeltetők, üzlettulajdonosok és a helyben lakó magánszemélyek egymással szemben álló alapjogai közötti konfliktust. (...) a vállalkozó tevékenysége, a vendéglátó üzlet működtetése ugyanis előnyt élvez annak ellenére, hogy jelentős hatással van a környező lakosság életminőségére, azonban az érintett lakosság nem kerül bevonásra a hatóság eljárásába, csak utólag, hatósági eljárást kezdeményezve válhat részesévé az életére hatást gyakorló tevékenység feltételeinek alakításában, hiszen sem a nyitvatartás, sem a zeneszolgáltatás nem engedélyköteles, hanem bejelentéshez kötődik”.

Annak ellenére, hogy az előzetes engedélyezés útján a kialakuló környezeti konfliktusok megelőzhetők lennének, a jegyző rendelkezésére álló eszközök csak ex post jelenthetnek megoldást. Az egyedi ügyekben nyert tapasztalat ugyanakkor azt mutatja, hogy a már megkezdett tevékenység megszüntetése vagy korlátozása sokkal nagyobb nehézségekbe ütközik, mint ha az ügyfelek előzetesen egymással és a hatósággal egyeztetve alakítanák ki az üzemeltetés valamennyi érintett számára elfogadható körülményeit.

A jogorvoslathoz való joggal összefüggésben visszásságment értékelem, hogy a bejelentés útján – az ügyféli jogok biztosítása nélkül – a tevékenységet végző (üzemeltető) részére úgy keletkeznek jogok és kötelezettségek, hogy a közvetlen környezetben lakók jogát, jogos érdekét, jogi helyzetét a hatóság nem vizsgálja, arra nincs figyelemmel. A jogintézmény – különösen a tevékenység negatív hatásait viselő szomszédok tekintetében a jogorvoslathoz fűződő jogok korlátozottsága miatt – csorbítja az alapjogi követelmények érvényesülését. A bejelentés és nyilvántartásba vétel esetében tehát biztosítani kell az ügyféli jogokat, különösen a jogorvoslathoz való jogot, a jogszabályokat pedig ennek megfelelően módosítani kell.

1.3. A nyilvántartásba vételt követő eljárás

A Kr. 6. § (2) bekezdése szerint a jegyző a vendéglátóegység nyilvántartásba vételét követően a bejelentés másolatát megküldi az illetékes fővárosi, megyei kormányhivatal kistérségi népegészségügyi intézetének, a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatalnak, az első fokú növény- és talajvédelmi, az építésügyi hatóságnak, a tűzvédelmi szakhatóságnak, továbbá a fogyasztóvédelmi, zajvédelmi és vámhatóságnak, a munkavédelmi felügyelőségnek, a kerületi állategészségügyi és élelmiszerellenőrző hivatalnak, valamint a rendőrkapitányságnak²⁹. Amennyiben a kereskedelmi tevékenység az előbb felsorolt szervek közül az első öt hatáskörének bizonyos kérdéseit³⁰ érinti, azok a bejelentést követő 30 napon belül hatósági ellenőrzést tartanak a vendéglátóegység területén. Ezen ellenőrzések eredményéről a hatóságok kötelesek tájékoztatni a jegyzőt.

Rendkívül aggályosnak tartom, hogy sem a kereskedelmi tevékenység felügyeletét ellátó jegyző, sem a zajvédelmi hatóság, sem pedig az egyéb környezetvédelmi kérdések tekintetében hatáskörrel rendelkező felügyelőség ellenőrzési kötelezettségét a Kr. annak ellenére nem állapítja meg, hogy a vendéglátóegységek legtöbbször fokozott zaj- és bűzterheléssel járnak. A tárgyban érkező egyedi panaszok alapján úgy vélem, hogy a szabályozás az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság bekövetkezését eredményezheti.

Hangsúlyozom, hogy az előzetes működési engedélyezési eljárás lefolytatásának hiánya miatt éppen az utólagos ellenőrzéseknek van a legfontosabb szerepük, teljesítésükre nagyobb hangsúlyt kell fektetni. Azzal ugyanis,

hogy a települési jegyző a környezet -, egészségvédelmi, a fogyasztók védelmét szolgáló stb. követelmények teljesülését szakhatóság útján nem vizsgálhatja, az utólagos ellenőrzések a jogintézmény hatékony működéséhez nélkülözhetetlenek. Ekkor győződik meg ugyanis a hatóságok többek között arról, hogy az üzemeltető rendelkezik-e a vendéglátóegység működéséhez, a végzett tevékenységhez szükséges valamennyi – a külön jogszabályok által előírt – szektorális (zajkibocsátási határérték, víz -, levegő -, hulladékjogi engedély stb.) engedéllyel, s az abban foglaltaknak megfelel-e.

Álláspontom szerint a Kr. az ellenőrzések eseteit szűk körben meghatározó rendelkezései nem hatékonyak, illetve nem alkalmasak az egészséges környezethez való jogból eredő intézményvédelmi kötelezettség teljesítésére. A jogszabály módosítását – s így a környezetvédelmi, különösen a zaj- és levegővédelmi hatóság ellenőrzési kötelezettségének előírását – a bejelentés jogintézményének megőrzése esetén feltétlenül indokoltnak tartom.

Felhívom a figyelmet arra is, hogy a környezeti érdekek érvényesítéséhez elengedhetetlen, hogy a jegyző és a társhatóságok a későbbiek folyamán is – éves ellenőrzési terv keretében – rendszeres végezzenek ellenőrzéseket, azzal összefüggésben, hogy az üzemeltető által bejelentett tevékenység, valamint az azzal kapcsolatos körülmények megfelelnek-e a tényleges állapotnak, jogszerűek-e. Amennyiben a hatóságok eltérést, illetve jogsértést tapasztalnak, alkalmazzák a szakterületi jogszabályok szerinti szankciókat. A fentieket kiegészíteni kívánom azonban azzal, hogy a rendszeres ellenőrzésekhez anyagi és személyi erőforrásokra van szükség.

A Kr. 6. § (5) bekezdése szerint a kereskedő minden olyan körülményben bekövetkezett változást, amely a bejelentés formanyomtatványán szerepel, köteles haladéktalanul, illetve a nyitvatartási időben bekövetkezett változást az azt megelőző 8 napon belül szóban vagy írásban bejelenteni a jegyzőnek. Amennyiben ez a változás a tevékenységi körben következik be, akkor a jegyző az adott tevékenység vonatkozásában új nyilvántartásba vételi eljárást folytat le.

A nyilvántartásban foglalt adatokban bekövetkezett változásról a jegyző haladéktalanul értesíti a fent megnevezett hatóságokat.

Tekintettel arra, hogy a Kr. 1. melléklete A) pontjában szereplő adatokban bekövetkező bizonyos változások valamennyi kijelölt hatóság eljárási és intézkedési kötelezettségét kiválthatják, a Kr-t az erre vonatkozó ellenőrzési kötelezettséget előíró szabályozással is indokolt kiegészíteni.

1.4. Nyitvatartási idő

Jelentésem bevezetőjében utaltam arra, hogy a megfelelő jogszabályi környezet kialakítása és a hatékony jogalkalmazói gyakorlat előmozdítása érdekében a beérkezett panaszok nyomán az akkor hivatalban lévő országgyűlési biztos 1999-ben és 2003-ban is átfogó vizsgálatot indított. Az OBH 1377/1999. számú ügyben az ombudsman –megállapította, hogy a hatályban lévő, a belkereskedelemtől szóló 1978. évi I. törvény, valamint az üzletek működéséről és a belkereskedelmi tevékenység folytatásának feltételeiről szóló 4/1997. (I. 22.) Korm. rendelet alapján az üzletek nyitvatartási idejét – a lakosság életkörülményeinek figyelembe vétele mellett – a kereskedő állapította meg, és azt írásban kellett bejelentenie az üzlet helye szerint illetékes önkormányzat jegyzőjének. A nyitvatartási időt közigazgatási eszközökkel a 4/1997. (I. 22.) Korm. rendelet alapján a jegyző – rendkívül szűk körben – akkor korlátozhatta, illetve akkor rendelhetett el kötelező zárvatartási időszakot, ha az üzemeltető figyelmeztetése ellenére a zajterhelési határértékeket³¹ túllépte. Tekintettel arra, hogy az állampolgári jogok védelme utólag, szankcionálás formájában jelenik meg, az országgyűlési biztos az akkori jogi eszközt az alapjogi védelem szempontjából nem tartotta megfelelőnek és úgy vélte, hogy a nyitvatartási időt a kereskedő és az érintett lakók érdekeinek figyelembe vétele mellett a hatóságnak kellene megállapítania a működési engedélyezési eljárás során. Az ilyen módon megállapított nyitvatartási idő utólag, amennyiben az a környék nyugalma nem zavarja, módosítható volna. A biztos a fentiekre tekintettel a 2002. június 18-án kelt jelentésében a szabályozás módosítására kérte fel a gazdasági és közlekedési minisztert.

A kezdeményezés nyomán a kormány úgy módosította a 4/1997. (I. 22.) Korm. rendeletet, hogy a jegyző a nyitvatartási időt a zajterhelési határértékek túllépésén kívül akkor is korlátozhatta, ha a működés körülményei a külön jogszabály szerinti veszélyes mértékű zajt érték, azaz a környék lakóinak nyugalma jelentős mértékben zavarták. Az ombudsmani javaslat tehát maradéktalanul nem valósult meg, a jogalkotó a szabályozás kialakításánál a jelentésben megfogalmazott szempontokat, így különösen a megelőzés elvét nem vette figyelembe. Emiatt az országgyűlési biztos 2004. április 16-án ismételt jogszabály-módosításra kérte fel a hatáskörrel rendelkező minisztert.

Bár a későbbiek folyamán több, az üzletek működésének rendjét érintő jogszabályváltozás történt, a nyitvatartási időre vonatkozó szabályok koncepciója változatlan maradt. A jelenleg hatályos jogszabályi környezetben a nyitvatartási idő szabályozása a Kr. 6. §-a alapján a következők szerint alakul.

Az üzlet nyitvatartási idejét a vásárlási szokások, a foglalkoztatottak és a lakókörnyezet érdekeinek figyelembevételével a *kereskedő állapítja meg és köteles* az üzlet létesítésére vonatkozó bejelentésben vagy a működési engedély iránti kérelemben (a változás esetén az azt megelőző 8 napon belül) a kereskedelmi *hatóságnak bejelenteni*, valamint a vásárlókat tájékoztatni³². A hatóság bejelentés alapján vagy hivatalból – a lakók egészséges életkörülményeinek és pihenéshez való jogának biztosítása érdekében – a külön jogszabályban meghatározott veszélyes mértékű zaj esetén korlátozhatja az éjszakai nyitvatartást. Ennek keretében a jogsértő állapot megszüntetéséig kötelező éjszakai zárva tartási időszakot is elrendelhet³³.

Világörökségi területen a szeszes italt kimerő, árusító kereskedelmi, illetve vendéglátó üzlet 24 óra és 6 óra közötti nyitva tartásához a jegyző engedélye szükséges. Az engedélyezési eljárásban a rendőrség – a köz-, a személy- és vagyonbiztonsággal kapcsolatos kérdéseket vizsgálva – szakhatóságként vesz részt. Szakhatósági hozzájárulását hivatalból évente felülvizsgálja, illetve lakossági bejelentés alapján bármikor felülvizsgálhatja, ekkor a szakhatósági hozzájárulásban előírtak megsértése esetén a hozzájárulását köteles visszavonni.

A Kertv. 9. § (1) bekezdése szerint a tevékenységre vonatkozó jogszabályi és hatósági előírások megtartását ellenőrző kereskedelmi hatóság jogsértés esetén köteles többek között az üzlet ideiglenes vagy azonnali bezárását elrendelni, bírságot kiszabni, megtiltani az adott tevékenységet, valamint, ha a kereskedő tevékenysége veszélyes mértékű környezeti zajjal jár, az üzlet környezetében lakók egészséges életkörülményeinek és pihenéshez való jogának biztosítása érdekében 22 óra és 6 óra között korlátozni a kereskedelmi tevékenységet, illetve elrendelni az üzlet éjszakai kötelező zárva tartását. Megjegyzendő, hogy a törvény alapján az azonnali bezárás kivételével a jegyző határozata ellen fellebbezésnek nincs helye.

A Kr. 27. § (1) bekezdése szerint, ha a kereskedő a hatályos jogszabályi feltételeknek nem felel meg, és a jogsértés másként nem orvosolható, illetve a jogszabályi feltételeknek való megfelelés más módon nem biztosítható, a jegyző az észlelt hiányosságok megszüntetéséig, de legfeljebb kilencven napra a tevékenységet megtilthatja, vagy az üzletet ideiglenesen bezárathatja. A jegyző az üzletet többek között akkor is bezárhatja, ha a kereskedő a külön jogszabályban meghatározott veszélyes mértékű környezeti zaj esetén, a lakók egészséges életkörülményeinek és pihenéshez való jogának biztosítása érdekében, a jogsértő állapot megszüntetéséig elrendelt kötelező éjszakai zárva tartási időszak alatt továbbra is nyitva tart.

A hivatkozott jogszabályi rendelkezések alapján kiemelem, hogy az üzletek működésével összefüggő hatályos magyar szabályozás nem áll összhangban a megelőzés elvével, illetve az alapjogok korlátozásának szükségességével és arányosságával. Azzal ugyanis, hogy a jogszabály a kereskedő mérlegelésére bízta a nyitvatartási idő megállapítását, és a hatóság azt csak utólag korlátozhatja, a jogalkotó a vállalkozáshoz való jogot erősíti, és nem biztosítja az egészséges környezethez való jog megfelelő érvényesülését.

Álláspontom szerint a lakosságra zavaró hatással lévő üzleti tevékenységek működési feltételeinek meghatározása – a lakók és az üzlet üzemeltetője közötti későbbi jogviták megelőzése érdekében – olyan szabályozást igényel, amely előzetesen, az üzemeltetés megkezdése előtt biztosítja a hatásterületen élők érdekeinek figyelembe vételét, ügyféli jogállását. Utalnék az Alkotmánybíróság már korábban hivatkozott 28/1994. (V. 20.) AB határozatára, amely szerint az egészséges környezethez való jogból eredő intézményvédelmi kötelezettség teljesítéséhez nem elegendő a tilalmak és szankciók szigorítása, hanem preventív védelmi szabályokra van szükség.

E körben felhívom a figyelmet arra is, hogy a vendéglátóhelyek teraszai az üzlet zárt területéhez képest – működési sajátosságaik révén – jelentősebb zavaró hatást gyakorolnak a környék nyugalma. A már hivatkozott 2002. június 18-án kiadott ombudsmani jelentés is külön utalt arra, hogy a nyitott teraszokra vonatkozó szigorúbb szabályozás – így korlátozottabb nyitva tartás és fokozott hatósági részvétel – kialakítása indokolt. Az országgyűlési biztos a gazdasági és közlekedési minisztert megfelelő keretszabályok kidolgozására kérte fel. Az intézkedés azonban a mai napig nem valósult meg, sőt a szabályozási koncepció sem a szigorítás irányba haladt. A beérkező panaszok nyomán úgy látom, hogy a vendéglátóegységek teraszaival összefüggő problémakör továbbra is sokak pihenését lehetetleníti el.

Minderre figyelemmel az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszássággként értékelem, hogy a jogalkotó a 2002 nyarán tett ombudsmani javaslatok óta sem biztosítja az alapjogi követelmények érvényesülését és a kezdeményezésnek megfelelő módosításokat nem dolgozta ki, illetve fogadta el.

A világörökségi területekre vonatkozó speciális, a 24 és 6 óra közötti nyitva tartás jegyzői – a rendőrség szakhatósági részvételével zajló – engedélyezési eljárását előíró szabályok 2012. október 10-től hatályosak. A világörökségről szóló 2011. évi LXXVII. törvény 2. §-ában szereplő fogalom-meghatározások alapján a világörökségi terület magában foglalja a világörökségi helyszínt és annak védőövezetét. A vendéglátóegységek tekintetében releváns hazai világörökségi területek között meg kell említenem a Budai Várnegyedét és az Andrássy utat, illetve ezek pufferzónáit, különös tekintettel arra, hogy ezeken számtalan fokozott zajjal járó szórakozóhely, kocsmá található.

Az új szabályozással kapcsolatban megjegyzem, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesítése érdekében a nyitvatartásra vonatkozó előzetes hatósági engedélyezési eljárásba a zajvédelmi szakhatóság bevonása is indokolt volna.

1.5. Zenezolgáltatás

Az előző alfejezetben bemutatott, a Kertv-ben és a Kr-ben szereplő rendelkezések szerint az üzlet nyitva tartásának meghatározása az üzemeltető döntési körébe eső olyan kérdés, amely a hatóság irányába tett egyszerű bejelentésén alapul. Hasonló a jogi helyzet a zenezolgáltatással összefüggésben is, hiszen annak előzetes engedélyezésére a Kr. 22. §-a szerint szintén nem kerül sor. A szolgáltatással kapcsolatban ugyanakkor mindkét jogszabály további feltételeket támaszt.

Ezek szerint zenezolgáltatás, műsoros előadás, táncrendezvény, egyéb szórakoztató tevékenység csak akkor folytatható, ha az üzlet megfelel a környezeti zaj- és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló kormányrendeletben foglaltaknak (így rendelkezik zajkibocsátási határértékkel³⁴, és alkalmas arra, hogy a veszélyes mértékű zaj okozásának tilalma teljesüljön) és maga a szolgáltatás nem idézi elő a külön jogszabály szerinti

veszélyes mértékű zajt³⁵. Amennyiben a kereskedő a vonatkozó hatósági és jogszabályi előírásokat megsérti, – ahogy az a korábbiakban szerepelt – a kereskedelmi hatóság alkalmazza a Kertv. és a Kr. szerinti szankciókat. Így különösen korlátozza vagy megtiltja a kereskedelmi tevékenységet, magát a zenezolgáltatást, illetve bírságot szab ki.

A jogszabályokban előírt fenti feltételek megvalósulása érdekében különösen fontos, hogy a kereskedelmi hatóság a vendéglátóhelyek működtetésére irányuló szándék bejelentése alapján legalább a csatolt iratok útján meggyőződjön arról, hogy az üzemeltető rendelkezik-e a zajvédelmi hatóság zajkibocsátási határértéket előíró határozatával, és az üzletet csak annak bemutatása esetén vegye nyilvántartásba³⁶. Ha az üzemeltető az előírásokat figyelmen kívül hagyta, a hatóság köteles alkalmazni a szolgáltatási törvény és a kereskedelmi jogszabályok szerinti szankciókat.

A korábbiakban már részletesen bemutattam, hogy a vendéglátó üzletek üzemeltetéséhez önmagában elegendő egy, a kereskedelmi hatósághoz eljuttatott, formanyomtatványon kifejezett szándéknyilatkozat. A szolgáltatási törvényben szereplő követelményeket kielégítő bejelentést a hatóság nyilvántartásba veszi és a nyilvántartás kivonatát eljuttatja a Kr-ben megjelölt társhatóságoknak, amelyek közül bizonyosak a kézhezvételt követő 30 napon belül ellenőrzést folytatnak le az üzlet területén. Az előző fejezetekben szintén utaltam arra, hogy sem a jegyző, sem pedig a környezet- és zajvédelmi hatóság nem köteles a bejelentést követő ellenőrzésre. Ebből következően pedig a jogszerű működés feltételeit a jegyző csak akkor képes biztosítani, ha az előírások megsértésével vagy a fennálló zavaró hatásokkal kapcsolatban lakossági bejelentés, panasz vagy egy esetleges rendőri intézkedés alapján tett szabálysértési feljelentés érkezik hivatalába.

A nyitvatartási idő megállapításához hasonlóan tehát a kereskedelmi hatóság a zenezolgáltatás tekintetében is csak a jogkövetkezmények utólagos alkalmazásával tudja teljesíteni az egészséges környezethez való jogból fakadó intézményvédelmi kötelezettségét, amely visszásságot okoz.

1.6. Társasházban működő vendéglátóegységekkel kapcsolatos problémák

Az országgyűlési biztosok a kérdéskörrel kapcsolatban folytatott vizsgálataik során több esetben tapasztalták³⁷, hogy a lakóközösség és a szolgáltató között kialakult, a vendéglátóegységek működéséből eredő konfliktus akkor éleződik ki a leginkább, amikor a szórakozóhely egy társasház épületében található. Az ilyen esetekben – a társasház jellegéből adódóan – a szórakozóhely üzemeléséből fakadó negatív hatások fokozottabban érzékelhetők. A problémák kezelésére megoldást nyújthatnak a társasházi törvényben szereplő eszközök.

A társasházi törvény 16. §-a szerint a tulajdonostársat külön tulajdona tekintetében megilleti a birtoklás, a használat, a hasznok szedése és a rendelkezés joga; a tulajdonostárs e jogait azonban nem gyakorolhatja a többi tulajdonostárs joga és törvényes érdeke sérelmével. A törvény 18. §-a előírja, hogy a lakóépület külön tulajdonban álló nem lakás céljára szolgáló helyiségének megváltozott használatához a közgyűlés hozzájáruló határozata nem szükséges. A 18. § (3) bekezdés b) pontja rögzíti, hogy a hatóság felhívására a közgyűlés határozattal a lakhatás nyugalma – így a zaj- és rezgésvédelem, valamint a lakókörnyezetet veszélyeztető más tevékenység megelőzése – érdekében a használat, hasznosítás módját megtilthatja, vagy ahhoz feltételekkel hozzájárulhat. A közgyűlés ezen határozatát az összes tulajdoni hányad szerinti legalább egyszerű szavazattöbbséggel állapítja meg. A társasház szervezeti és működési szabályzata előírhatja, hogy a határozat érvényességéhez a közvetlenül érintett tulajdonostársak tulajdoni hányad szerinti legalább kétharmadának igenlő szavazata is szükséges.

Figyelemmel arra, hogy a vendéglátóegységek – a dohányterméket is fogalmazó szórakozóhelyek kivételével – a hatósághoz címzett bejelentés alapján üzemeltethetők és a kereskedelmi hatóság eljárása csak a működés megkezdését követő nyilvántartásba történő bejegyzéssel valósul meg, kérdéses, hogy a társasházi törvény alapján a hatóság felhívására hozott tiltó, illetve feltételeket megállapító közgyűlési határozat mennyiben hajtható végre. A bejelentés alapján már jogszerűen üzemelő vendéglátóhely tilalma, vagy akár a nyitvatartásban, a zenezolgáltatásban előírt korlátozások utólag komoly károkat okozhatnak az üzemeltető számára.

Mindezek alapján, álláspontom szerint a jelenlegi, bejelentésen alapuló jogszabályi környezetben a társasházi törvény fent idézett, a lakóközösség érdekeit szolgáló rendelkezései nehezen alkalmazhatók, az előzetes működési engedélyezési eljárásokhoz képest kevésbé hatékonyak és adott esetben elhúzódó bírósi eljárásokhoz vezet(het)nek.

Felhívom továbbá a figyelmet arra, hogy a társasházi törvény már ismertetett, a tiltó határozat meghozatalához fűzött szavazati arányt megállapító, 2009. szeptember 30-tól hatályos rendelkezése az azt megelőzőhöz képest, kevésbé szigorú előírást tartalmaz. A korábbi szabályozás szerint a tiltó határozat érvényességéhez az összes tulajdoni hányad szerinti – a közvetlenül érintett szomszédos tulajdonostársak legalább kétharmadának igenlő szavazatát is magában foglaló – egyszerű szavazattöbbség volt szükséges. Ehhez képest a hatályos szövegváltozat a közvetlenül érintett tulajdonostársakra vonatkozó korlátozást már nem tartalmazza, azt csak a társasház szervezeti- és működési szabályzata írhatja elő.

Álláspontom szerint a szavazati formát érintő visszalépés veszélyezteti a közvetlenül érintett tulajdonostársakat alapvető jogaik érvényesítésében.

2. A működési engedélyhez kötött tevékenységekkel kapcsolatos eljárás

Bár a vendéglátóegységek üzemeltetéséhez főszabály szerint elegendő a bejelentés teljesítése, amennyiben a kereskedő dohányterméket is forgalmaz, az üzlet működésének megkezdéséhez előzetes hatósági engedély

szükséges. Ezt szintén a kereskedelmi hatóságként kijelölt jegyző adja ki, amely az eljárásban szakhatóságként a Kr. 7. § (4) bekezdésében megjelölt szerveket vonja be.

Rendkívül aggályosnak tartom, hogy a kormány a működési engedélyezési eljárásban sem a zaj-, sem pedig a levegővédelmi hatóságot nem jelölte ki. Az ezen kérdések megítélésére hatáskörrel rendelkező hatóságok részvétele és a környezeti érdekek megfelelő képviselése az eljárásban – a már korábban kifejtett körülményekre tekintettel – valóban indokolt volna és az egészséges környezethez való jog érvényesülését szolgálná.

3. Zaj- és rezgésvédelem

Tekintettel arra, hogy a kereskedelmi, vendéglátó egységek működése a legtöbb esetben fokozott zajterheléssel jár és az ombudsmani gyakorlat több esetben észlelt a téves joggyakorlatra visszavezethető visszasságokat, nem hagyhatók figyelmen kívül a zaj- és rezgés elleni védelemre vonatkozó rendelkezések, s az azzal összefüggő megállapítások sem.

A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól a Zr. rendelkezik, amelynek hatálya – mindamellett, hogy bizonyos tevékenységeket kivon – kiterjed minden olyan tevékenységre, létesítményre, amelyek környezeti zajt, illetőleg rezgést okoznak vagy okozhatnak. A Zr. az általános szabályokon túl zajforrás-csoportok (üzemi, szabadidős, építési, közlekedési, egyéb) szerint állapít meg speciális szabályokat.

A Zr. 2. § d) és f) pontjai szerint környezeti zaj- vagy rezgésforrás az üzemi, építési, szabadidős, közlekedési és egyéb létesítmény, gép, berendezés, illetőleg olyan tevékenység, amely a védendő környezetben környezeti zajt vagy környezeti rezgést okoz. Szabadidős zaj- vagy rezgésforrás: környezeti zajt, rezgést előidéző kulturális, szórakoztató, vendéglátó vagy sportlétesítmény, és az előbbi célú tevékenység, valamint az előbbi célra használt berendezés, gép.

Tekintettel arra, hogy a vendéglátóhelyek üzemeltetői szórakoztatási tevékenységet végeznek, s a zajhatások ezen tevékenységgel összefüggésben alkalmazott gépekből, berendezésekből és az ott tartózkodók viselkedéséből erednek, a működés során keletkezett zajt a Zr. rendszerében szabadidős zajforrásokként kell kezelni. Megállapítható tehát, hogy a Zr. a vendéglátó egységet, az ott végzett tevékenységet – ideértve az ott használt berendezést – a maga egészében szabadidős zajforrásnak minősít.

A zajvédelmi hatóság kijelöléséről a Zr. 4. §-a rendelkezik. A Zr. 4. § (1) bekezdése és 1. melléklete szerint a kistérség székhelye szerinti települési önkormányzat jegyzője³⁸ rendelkezik hatáskörrel a vendéglátó, sport, szabadidős és szórakoztatási tevékenységekkel összefüggésben.

A szabadidős zajforrások kezelésére Zr-ben biztosított lehetőségek a következők. A Zr. általános szabályként 3. § (1) bekezdésében megfogalmazza, hogy tilos védendő környezetben veszélyes mértékű környezeti zajt vagy rezgést okozni. A Zr. fogalom-meghatározásai között szerepel a veszélyes mértékű zaj fogalma is, amelyet a Zr. a szabadidős zajforrások kapcsán elkülönítetten 2. § ja), illetve jb) pontjaiban határoz meg. A veszélyes mértékű zaj tehát az olyan környezeti zaj, amely meghaladja a külön jogszabályban megállapított zajszennyezettség³⁹ (a továbbiakban: zajterhelés), illetőleg zajkibocsátás a hatóság által az üzemelés megkezdése előtt megállapított megengedett határértékét. Emellett veszélyes mértékűnek kell tekinteni azokat a szabadidős zajforrástól származó zajokat is, amelyekre jellegükből adódóan határértékét megállapítani nem lehet, mert azonos körülmények között nem ismételtetők és érzékszervi észleléssel megállapíthatóan a hatásterületen élő lakosság nyugalma zavarják.

A fenti megállapításokkal összefüggésben mindenképpen utalnom kell arra, hogy a Zr. szankciórendszere elsődlegesen nem a zajterhelési, hanem kibocsátási határértékekhez igazodik, s azokhoz kapcsolódóan rendelkezik a jogsértő magatartásokhoz fűződő szankciókról. Ebből következően a zajkibocsátási határérték megállapításának különös jelentősége van. Felhívom ugyanakkor a figyelmet arra, hogy a Zr. 2. § jb) pontja szerinti veszélyes mértékű szabadidős zaj esetén – a zajkibocsátási határérték megállapíthatósága hiányában – a veszélyes mértékű környezeti zaj generális tilalmát előíró szabály – jogi eszközök hiányában – nem érvényesíthető.

Az előzőek fényében a Zr. 10. §-ában a következő rendelkezéseket írja elő. A 10. § (1) és (2) bekezdése szerint környezeti zajt előidéző szabadidős zajforrásra vonatkozóan a tevékenység megkezdése előtt az üzemeltető – a (3) bekezdésben foglalt kivétellel – köteles a környezetvédelmi hatóságtól zajkibocsátási határérték megállapítását kérni, és a határérték betartásának feltételeit megteremteni. Ha az üzemeltető e kötelezettségét elmulasztja, a környezetvédelmi hatóság – megfelelő határidő tűzése mellett – felhívja annak teljesítésére.

A Zr. 11. § (3) bekezdésében szabályozza azt az esetet, amikor a környezetvédelmi hatóság hivatalból köteles megállapítani a zajkibocsátási határértékeket. Eszerint ha a környezetvédelmi hatóság olyan tények birtokába jut, amelyek a kibocsátási határérték megállapítását teszik szükségessé, akkor hivatalból indult eljárás keretében megállapítja a kibocsátási határértéket, és az üzemeltetőt az eljárás lefolytatásához szükséges adatok szolgáltatására kötelezi.⁴⁰

A fentiekkel összefüggésben felhívom a figyelmet arra, hogy kérdésként merül fel a zeneszolgáltatást kifejezetten nem nyújtó szabadidős zajforrásnak minősülő vendéglátóhelyek esetén a zajkibocsátási határérték megállapításának lehetősége. A zeneszolgáltatás maga ugyanis határértékekkel jellemezhető, mérhető, a mérési adatok ellenőrizhetők és a túllépés szankcionálható. A zeneszolgáltatáson kívüli, de a szabadidős zajforrás működésével összefüggő egyéb, például a vendégek viselkedéséből eredő zajra ugyanakkor – a zajmérés követelményeiből adódóan – határértékét megállapítani nem lehet és emiatt a szabadidős zajforrás a veszélyes mérték elérésekor, tehát a hatásterületi lakosok nyugalma zavarásakor a Zr. keretén belül – amint azt korábban bemutattam – semmilyen szankcióval nem sújtható. A kérdéskör tisztázása érdekében 2012. július 26-án kelt

levelemmel a vidékfejlesztési miniszterhez fordultam, aki arról tájékoztatott, hogy a zenezolgáltatás nélkül üzemelő vendéglátóegységek esetében a zajkibocsátási határérték megállapításának szükségessége attól függ, hogy az üzemeltető alkalmaz-e további határértékekkel jellemezhető, illetve zajméréssel vagy számítással ellenőrizhető zajforrásokat (pl. klíma, hűtőkompresszor, elszívó rendszer). A megállapított zajkibocsátási határértékeket meghaladó üzemeltetés jogkövetkezményeit – zajbírság és intézkedési terv – a Zr. a 26. § (1) bekezdésében, valamint a 17. és 18. §-okban határozza meg.

Ezek szerint, a környezetvédelmi hatóság zaj-, illetve rezgésvédelmi bírság fizetésére kötelezi a környezeti zaj- és rezgésforrás üzemeltetőjét, ha az üzemeltető a szabadidős zajforrás esetében a környezetvédelmi hatóság által megállapított kibocsátási határértéket – a határozatban megállapított teljesítési határidőt követően – túllépi.

A szabadidős zajforrások kezelésének további lehetőségét teremti meg a Zr. 17. és 18. §-a, amelyek szerint, ha a környezetvédelmi hatóság azt állapítja meg, hogy a zajforrás által okozott zaj a zajkibocsátási határértéket túllépi, akkor a zajforrás üzemeltetőjét intézkedési terv benyújtására kötelezi. Ha a hatóság az intézkedési tervet jóváhagyja, az üzemeltetőt határidő tűzésével a benne szereplő intézkedések megvalósítására kötelezi. Ha az üzemeltető az intézkedési tervet kijelölt határidőre nem vagy csak részben hajtja végre, illetve a zaj az intézkedések ellenére is túllépi az előírt határértéket a környezetvédelmi hatóság a tevékenységet: 1-6 dB túllépés között korlátozza, 7-10 dB túllépés között felfüggeszti, 10 dB túllépés felett megtiltja.

A Zr. rendelkezéseit a zaj elleni védelem helyi szabályozásával kapcsolatosan, a helyi viszonyokra tekintettel megalkotott rendeletek a jogszabályi keretek között, a jogszabályi hierarchiát szem előtt tartva kiegészíthetik. Az első fokú zajvédelmi hatóságnak tehát figyelemmel kell lennie a helyi rendeletek előírásainak betartására is.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa, tekintettel arra, hogy a hatályos szabályozás nem felel meg az egészséges környezethez való jognak, JNO-157/2010. számú állásfoglalásában a következők szerint javaslatot tett a Zr. módosítására.

„Az üzemi és szabadidős zajforrás üzemeltetőjének kibocsátási határértéket kell kérnie a hatóságtól. Gyakorlatilag érdemi jogkövetkezmények nélkül megkezdheti és folytathatja a tevékenységét akkor is, ha ezen kötelezettségének nem tett eleget. A Zr. ugyanis nem rendel érdemi jogkövetkezményt a kötelezettség elmulasztásához, sőt a szankcionálást (bírság, intézkedési terv) is kizárólag a határértékekkel már rendelkező zajforrásokkal szemben teszi lehetővé. (...) Amennyiben ugyanis az üzemeltető nem kért kibocsátási határértéket, a hatóság csupán „felhívhatja annak teljesítésére”. Ez pedig azt eredményezi, hogy a jogsértő tevékenységet hosszú ideig folytatni lehet, akkor is, ha az üzemelésből származó zaj meghaladja a jogszabályban rögzített zajterhelési határértékeket (illetve a későbbi időpontban majd megállapítandó kibocsátási határértékeket). Csak igen hosszadalmas hatósági ügyintézés követően állapíthatja meg a környezetvédelmi hatóság a határértékeket, majd annak túllépését, végül pedig a jogkövetkezményeket. Tovább nehezíti a hatékony fellépést, hogy a jogszabály szerint a hatóság „megfelelő határidő tűzése mellett” hívja fel a környezethasználót teljesítésre. A Zr. tehát a teljesítési határidő konkrét előírása helyett annak egyedi meghatározását – a mérlegelés szempontjainak megjelölése nélkül – a hatóságra bízta, ami lehetőséget teremt az önkényes jogalkalmazásra. A jogszabályi rendelkezés ebből következően nem felel meg a jogbiztonság követelményének. A fenti problémát látszólag ellensúlyozva a Zr. 11. § (3) bekezdésében biztosítja, hogy a hatóság hivatalból állapítsa meg a határértéket. A határérték túllépése miatti jogkövetkezmények alkalmazása azonban még így is túlzottan bonyolult és hosszadalmas eljárást tesz szükségessé (határérték megállapítása, a túllépés megállapítása, végül a szankció alkalmazása), miközben a zajkibocsátás folyamatosan meghaladja a határértékeket. A fenti megállapítások érvényesek az intézkedési terv szabályozására is, hiszen a terv kidolgozására való kötelezésnek is feltétele a kibocsátási határérték túllépése.”

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa korábban tett, fenti megállapításaival egyetérték és indokoltnak tartom a jogszabály módosítását. Erre vonatkozó javaslatomat az AJB-863/2012. számú, a telepengedélyezés rendjének átfogó vizsgálata tárgyában kiadott jelentésemben, illetve a vidékfejlesztési miniszternek címzett, 2012. május 24-én kelt levelemben is megerősítettem. Mindennek ellenére a kezdeményezés nem valósult meg, és a jogszabályi környezet továbbra sem alkalmas az egészséges környezethez való jogból eredő intézményvédelmi kötelezettség teljesítésére.

4. Levegővédelem

A vendéglátóegységek működése következtében nemcsak zaj-, de ugyanúgy légszennyezés, bűz is keletkezhet. A hatáskörrel rendelkező környezetvédelmi hatóságok tehát a levegővédelmi követelményekre is kötelesek külön figyelmet fordítani. A kialakuló környezeti konfliktusok miatt indított, sok esetben elhúzódó polgári jogi, birtokjogi vita álláspontom szerint elkerülhető lenne, ha a hatóságok a levegővédelmi követelmények előírásával megfelelően érvényesítenék a környezetvédelmi érdekeket.

A bűzzel összefüggésben megemlítem, hogy a zajhoz hasonlóan az a leginkább szubjektív környezeti ártalmak egyike, tekintettel arra, hogy a szagok által okozott környezeti hatás – rossz közérzet, életminőség romlása – nem határozható meg pontosan és az emberek egyéni érzékenysége is igen eltérő.

A szórakozóhelyek bűzös tevékenységét sérelmező panaszok az esetek többségében nem mutattak túl egy szomszédjogi birtokvédelmi vitán. A panaszolt környezethasználat tipikusan két szomszédos ingatlant, illetve azok lakóit érintette. Tágabb kihatásai sem a szélesebb körű lakosságra, sem pedig a környezet elemeire nincsenek. Ezekben az ügyekben a felmerülő konfliktus rendezésére a birtokvédelmi eljárás lehet a legmegfelelőbb eszköz.

Ugyanakkor megjegyzem, hogy a levegővédelmi jogszabályokban a bűz tekintetében szereplő rendelkezéseket a hatóságok az eljárások során feltétlenül érvényesítenie kell.

A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet 5. (1) és (2) bekezdése szerint a légszennyező forrás létesítések és működése során levegővédelmi követelmények megállapítása és alkalmazása szükséges. Ezen követelményeknek a forrás hatásterületén kell teljesülniük. A kormányrendelet a bűzzel járó tevékenységek tekintetében 30. §-ában rögzíti, hogy azok az elérhető legjobb technika alkalmazásával végezhető. Ha azonban az elérhető legjobb technika nem biztosítja a levegő lakosságot zavaró bűzzel való terhelésének megelőzését, további műszaki követelmények írhatók elő, például szaghatás csökkentő berendezés alkalmazása, vagy meglévő berendezés leválasztási hatásfokának növelése. Ha a levegő lakosságot zavaró bűzzel való terhelésének megelőzése műszakilag sem biztosítható, a bűzzel járó tevékenység korlátozható, felfüggeszthető vagy megtiltható.

Ez a jogszabályi rendelkezés úgy vélem azon megállapításomat támasztja alá, hogy a vendéglátóegységek bejelentését és nyilvántartásba vételét követően a levegővédelmi kérdések tekintetében szakértelemmel rendelkező környezetvédelmi hatóság ellenőrzési kötelezettségének és a működési engedélyezési eljárás során szakhatósági részvételének előírása is szükséges. Ekkor szembesülhetne ugyanis a hatóság a kialakult problémával és megfelelő intézkedések előírásával orvosolhatná azt⁴¹.

Fontos, hogy a hatóság a – bár komoly levegőszennyezéssel nem járó – bűzös tevékenységeket is megfelelő alaposággal kezelje.

5. Általános közigazgatási eljárásjogi eszközök

A vendéglátóegységek működését sérelmező panaszok kivizsgálása, majd az azt követő hatósági ellenőrzés és az annak alapján lefolytatott egyedi, hivatalból indított hatósági eljárások – az ombudsman vizsgálati tapasztalatai alapján tett megállapítások szerint – sokszor a hatóságok hasonló jellegű mulasztásaiból vagy téves jogértelmezéséből következően, a jogbiztonság követelményének sérelmén túl az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot okoznak. A visszásságok az esetek többségében elkerülhetők lennének, ha a hatóság az eljárásokat a jogszabályi követelményeknek megfelelően kellő körültekintés mellett folytatná le. Mindebből következően a telepengedélyezés rendjének átfogó vizsgálata tárgyában, 2012. április 24-én kiadott jelentésemben⁴² külön fejezet foglalkozik a releváns közigazgatási eljárásjogi kérdésekkel.

Tekintettel arra, hogy a hivatkozott ügyben tett megállapításaimat jelen vizsgálatomban is irányadónak tekintem, és utalni szeretnék arra is, hogy a jelentés hivatalunk honlapján elérhető⁴³. Felhívom a kereskedelmi tevékenységek tekintetében hatáskörrel rendelkező hatóságokat, hogy az ügyintézés során az abban foglalt szempontok figyelembevételével járjanak el.

6. Magánjogi lehetőségek

Az egészséges környezethez való jog érvényesítésének eszközei nem kizárólagosan a közigazgatási jog által szabályozott körbe tartoznak. A közigazgatási intézményrendszer keretein kívül az állampolgároknak lehetőségük van arra, hogy a polgári jog eszközeivel is elősegítsék a vendéglátóhelyek zavaró hatásainak csökkentését. Ezen eljárások alapja – megjegyzem – nagyban összefügg azzal a problémakörrel, hogy a környező lakosság a szórakozóhelyek üzemeltetési körülményeinek kialakításában nem vehet részt, s csak utólag, panasz vagy kérelem formájában kifogásolhatja a működés hatásait. A polgári jogi eszközök a helyi környezeti konfliktusok megoldására való alkalmassága abból a szempontból viszont vitatható, hogy a települési jegyzők sok esetben nem rendelkeznek megfelelő műszaki háttérrel a tényállás felderítésére vagy érdemben a döntéseikkel nem kívánnak beleavatkozni egy fennálló szomszédjogi vitába. Fontos hangsúlyozni tehát, hogy a zaj, illetve a dohányfüst miatt keletkező problémák – a zaj- és levegővédelmi jogszabályokban foglaltakon túl – a birtokvédelmi eszközökkel is orvosolhatók.

Javasolom, hogy az eljáró hatóságok, amennyiben olyan panasz vagy kérelem érkezik hozzájuk, amely birtokvédelmi, szomszédjogi kérdéseket is felvet, tájékoztassák a panaszost, a kérelmezőt az alábbiakban bemutatott magánjogi lehetőségekről is, felhívva azok figyelmét az eljárás költségeire, kedvezményekre és a bizonyítási kötelezettségre.

6.1. Szomszédjogi per

A Ptk. 100. §-a szerint a tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen szomszédait szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné.

A Ptk. fent idézett rendelkezése a szomszédjog, valamint a tulajdonjog gyakorlásának általános magatartásszabálya, amely a tulajdon használata és a környezet védelme összhangját állítja középpontba⁴⁴.

A tulajdonos nem gyakorolhatja úgy jogait, hogy azokkal másokat zavarjon, környezetét sértse vagy veszélyeztesse⁴⁵. Ezen generálklauzulát a Ptk. egyéb, illetve további más jogági, a dolog használatára vonatkozó szakági jogszabályok (pl. környezetvédelmi tárgyú jogszabályok) töltönek ki részletes tartalommal. Hangsúlyozom, hogy az adott tevékenység gyakorlására jogosító engedély nem zárja ki, hogy az adott magatartás a polgári jog szabályai szerint zavaró, s szomszédjogilag jogsértő legyen, azaz az engedélyek megléte nem döntheti el a szomszédjogi igényt⁴⁶.

A polgári jog szabályai szerint kerülni kell minden olyan magatartást, amely zaj-, bűz, s egyéb hatásokat idéz elő, és a települési környezet jellegére tekintettel belesik a szükségtelen zavarás kategóriájába. A szükségtelen zavarást pedig az adott eset egyedi körülményeire tekintettel, a körülmények együttthatása, összessége alapján kell megállapítani⁴⁷.

6.2. Birtokvédelem

A Ptk. 190. §-a szerint a birtokos a birtoka ellen irányuló támadást – a birtok megvédéséhez szükséges mértékben – önhatalommal is elháríthatja. Az elveszett birtok visszaszerzése érdekében önhatalmúlag csak akkor lehet fellépni, ha más birtokvédelmi eszközök igénybevitelével járó idővesztés a birtokvédelmet meghiúsítaná.

A birtokvédelem másik eszköze a Ptk. 191. §-ban⁴⁸ szabályozott sajátos eljárás, amelynek lefolytatása részben a közigazgatási szervek, részben a bíróság feladata. Az Alkotmánybíróság 120/B/2001. AB határozatában a birtokvédelmi eljárás jogi jellege kapcsán rögzítette, hogy bár a jegyző elsősorban közigazgatási hatóság, a birtokháborítási ügy nem minősül közigazgatási ügynek, tekintettel arra, hogy azt a Ptk. polgári jogi jogviszonyként szabályozza⁴⁹.

A Ptk. 191. §-a szerint, akit birtokától megfosztanak vagy birtoklásában zavarnak, a jegyzőtől egy éven belül kérheti az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését. A jegyző az eredeti birtokállapotot helyreállítja, és a birtoksértőt e magatartásától eltiltja, kivéve, ha nyilvánvaló, hogy az, aki birtokvédelemért folyamodott, nem jogosult a birtoklásra, illetőleg birtoklásának megzavarását túrni volt köteles. Határozatot hozhat továbbá a jegyző a hasznok, károk és költségek kérdésében is. A jegyző határozata ellen államigazgatási úton jogorvoslatnak helye nincs; a birtoklás kérdésében hozott határozatot három napon belül végre kell hajtani.

A jegyző határozata ellen polgári jogi úton van helye jogorvoslatnak, a Ptk. 192. §-a szerint az a fél, aki a jegyző határozatát sérelmesnek tartja, a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül a bíróságtól kérheti a határozat megváltoztatását. A bíróság itt nem a jegyző eljárásának és határozatának a jogszerűségét vizsgálja, hanem a polgári jogi jogvita felől dönt⁵⁰.

A Ptk. azok számára, akik elmulasztják az államigazgatási eljárás megindítására nyitva álló határidőt, lehetővé teszi, hogy közvetlenül a polgári bíróságon érvényesítsék az eredeti birtokállapotra irányuló igényüket. A Ptk. 192. §-a szerint a birtokos az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését egy év eltelté után közvetlenül a bíróságtól kérheti. A birtokos közvetlenül a bírósághoz fordulhat akkor is, ha az ügyben a birtokláshoz való jogosultság is vitás. A bíróság a birtokperben a birtokláshoz való jogosultság alapján dönt.

Tekintettel arra, hogy az eljáró szervet a birtokháborítást megvalósító magatartástól eltelt idő hossza határozza meg, lényeges, hogy az említett egy éves határidő mikor kezdődik. Ha a birtokháborítás egyetlen cselekményből áll, a határidő a cselekmény befejezésének napján kezdődik. Amennyiben viszont a birtokháborítás folyamatos cselekvésben nyilvánul meg, a jogirodalomban nem egységes az álláspont. A többségi nézet szerint a kezdő időpont a folyamatos magatartás megkezdésével esik egybe⁵¹.

A jegyző eljárása során a birtokláshoz való jogosultságot nem vizsgálhatja, egyedül a birtoklás ténye alapján dönt, kivéve, ha nyilvánvaló, hogy az, aki birtokvédelemért folyamodott, nem jogosult a birtoklásra, illetve a zavarás tényét túrni köteles. Következésképpen a birtokvédelmet igénylőnek azt kell bizonyítania, hogy „ő van a birtokban”, és a birtokot tőle jogellenesen elvonták, illetve jogellenesen zavarják a birtoklásban. Kiemelem, hogy a birtokháborítás megvalósulhat a határértéket el nem érő, de az adott jogviszonyban zavarónak minősülő magatartással is⁵². Az eljáró hatóságnak ugyanakkor figyelemmel kell lennie arra, hogy a birtokos a zavarást köteles-e túrni.

A zavarás megszüntetése mellett a birtokvédelmet igénylő a birtokháborítás egyéb következményeinek (pl. pl. hasznok, károk, költségek) orvoslását is kérheti a jegyzőtől, ugyanakkor e tekintetben a jegyző nem köteles meghozni határozatát. A jegyző határozatát tehát elsősorban a birtokháborító magatartástól való eltiltás, illetve az eredeti állapot helyreállítása vonatkozásában hozza meg⁵³.

A birtokvédelmi eljárás lefolytatására irányadó eljárási joggal kapcsolatban megjegyzem, hogy a korábban hatályos Ptké. 29. §-a szerint a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásra vonatkozóan a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni.

A Ket. hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi LXXXIII. törvény a Ptké. 29. §-t hatályon kívül helyezte. Bizonytalan helyzet állt elő tehát a tekintetben, hogy a jegyzőnek a hatáskörébe tartozó birtokvédelmi ügyeket milyen eljárás keretében kell intéznie. A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma 2/2008. (VI. 9.) KK véleményében hangsúlyozta, hogy az értelmezett jogkérdés egyértelmű rendezése érdekében szükségesnek tartja a jegyzői és jogorvoslati eljárásrendre utaló törvényi szabály megalkotását.

Végül a 2009. évi LVI. törvény illesztette be a Ptké. 29. §-ába azt a rendelkezést, amely felhatalmazza a kormányt a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárás részletes szabályainak kidolgozására. A kormány 2009. október 24-i hatálybalépéssel megalkotta a BKR-t.

A BKR. 1. § (1) bekezdése a bemutatott jogkérdés rendezése érdekében megállapítja, hogy a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásban Ptk-ban és Ptké-ben nem szabályozott eljárási kérdésekben a Ket. rendelkezéseit – a 2. §-ában foglalt kivétellel⁵⁴ – kell alkalmazni. Az Alkotmánybíróság határozata ellenére tehát a birtokvédelmi eljárás „Janus arcúsága” a BKR. megalkotásával sem rendeződött.

A polgári jogi eszközök tekintetében összefoglalóan elmondható, hogy azok rendkívül fontosak és hatékony eszközei lehetnek a környezetvédelmi igények kikényszerítésének, a közigazgatási jogi lehetőségeket kiegészítik.

Intézkedéseim

Az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem a nemzetgazdasági minisztert*, hogy

- a Kertv. 3. § (4) bekezdésében biztosított felhatalmazása alapján – a vidékfejlesztésért felelős tárca bevonásával – kezdeményezze a Kr. olyan tartalmú módosítását, hogy a kereskedelmi vendéglátóhelyek, zenés szórakozóhelyek nyilvántartásba vétele helyett azokra előzetes – szakhatósági részvétellel zajló – engedélyezési eljárás legyen irányadó;
- a Kr. fenti módosításának kidolgozása során legyen tekintettel a Kvt. 66. § (1) bekezdés e) pontjára és az üzemeltetéssel érintett ügyfelek eljárási jogai előírásának szükségességére;
- az új szabályozásban biztosítsa, hogy a nyitvatartási időt – a kereskedő és a hatásterületen élők érdekeinek kölcsönös figyelembevételével – a kereskedelmi hatóság állapítsa meg;
- dolgozzon ki a vendéglátóegységek nyitott teraszaira irányadó szigorúbb keretszabályokat;
- kezdeményezze a Kertv. világörökségi területekre vonatkozó, 2012. október 10-től hatályos szabályozásának olyan tartalmú módosítását, miszerint az a 24 és 6 óra közötti nyitvatartás engedélyezési eljárásában írja elő a zajvédelmi szakhatóság részvételét is;
- kezdeményezze, hogy a kormány az üzletek működési engedélyezési eljárásában jelölje ki a környezetvédelmi, különösen a zaj- és levegővédelmi szakhatóságot;
- a *közigazgatási és igazságügyi miniszterrel együttműködve* dolgozza ki a hiányosan benyújtott bejelentések során követendő kötelező eljárási rendet és kezdeményezze a szolgáltatási törvény megfelelő módosítását;
- vizsgálja meg a társasházi törvény – a jelentésben megfogalmazott szempontokat figyelembe vevő – módosításának lehetőségét.

Az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem a vidékfejlesztési minisztert*, hogy jelen jelentésemben, az AJB-822/2010. számú levelemben, illetve a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa JNO-157/2010. számú állásfoglalásában megfogalmazottakra tekintettel,

- vizsgálja felül a Zr. szabadidős zajforrásokra vonatkozó rendelkezéseit, dolgozza ki, majd kezdeményezze a módosítást.

Az Ajbt. 21. § (1) bekezdése b) pontja alapján *felkérem a jelentésemben hivatkozott ügyekben kereskedelmi hatáskörrel rendelkező jegyzőket*, hogy az érintett vendéglátóegység területén végezzenek a Ket. rendelkezéseinek megfelelő hatósági ellenőrzést és annak eredménye ismeretében tegyék meg a szükséges intézkedéseket.

A jelentés tartalmának minél szélesebb körű megismertetése érdekében *felkérem a kormányhivatalokat*, hogy arról a rendelkezésekre álló eszközökkel, például a jegyzői értekezleten részletesen tájékoztassák az illetékességi területükhöz tartozó polgármesteri hivatalok jegyzőit.

Budapest, 2012. november 27.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ OBH 1377/1999., OBH 1252/2003.

² Nem kimerítő jelleggel: OBH 6327/2008, AJB 1765/2010, AJB-870/2012.

³ 996/G/1990. AB

⁴ ABH 1994, 139-140.

⁵ 75/1995. (XII. 21.) AB hat., 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65.

⁶ 2/1995. (XII. 15.) AB határozat

⁷ 19/2009. AB; 11/2007. AB; 1/2008. AB; 605/D/2006. AB; 14/2004. AB; 14/2002. AB; 15/2002. AB; 35/2002. AB; 6/1998. AB

⁸ 5/1992. (I. 30.) AB

⁹ 54/1993. (X. 13.) AB

¹⁰ 13/1995. (III. 1.) AB

¹¹ 1011/B/1999. AB; 1051/B/1999. AB

¹² 964/B/1998.; 1011/B/1999.; 252/B/1999.; 80/B/2001.; 402/B/2004.,

¹³ Kertv. 3.§ (1) bekezdés, szolgáltatási törvény 3. §

¹⁴ Szolgáltatási törvény 2. § d) *engedélyezés*: bármely olyan hatósági vagy bírósági eljárás, amelynek lefolytatása a szolgáltatási tevékenység megkezdésének, folytatásának vagy igénybevételének jogszabályban előírt feltétele, ha *da*) a tevékenység a hatóság vagy bíróság kérelemnek helyt adó határozatának végrehajthatóvá válásáig vagy *db*) ha jogszabály a tevékenység megkezdését, folytatását vagy igénybevételét ahhoz a feltételhez köti, hogy meghatározott határidőn belül a hatóság vagy bíróság nem hoz a kérelmet elutasító határozatot, a határidő lejártá előtt a hatóság vagy bíróság elutasító határozatának hiányában jogszerűen nem kezdhető meg és nem folytatható, vagy a szolgáltatás jogszerűen nem vehető igénybe,

¹⁵ Kertv. 3. § (6) bekezdés: Üzlet, *a*) ha a (4) bekezdés szerint vagy az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó jogi aktusa alapján meghatározott termék forgalmazása kizárólag üzletben megengedett, csak a kereskedelmi hatóság által, a (7) bekezdés szerint kiadott működési engedéllyel; *b*) egyéb esetben az üzlet

üzemeltetésére irányuló szándéknak a kereskedelmi hatóság részére történő bejelentését követően üzemeltethető.

¹⁶ Az üzlet fogalmát a Kert. 2. § 27. pontja határozza meg. Eszerint üzlet: kereskedelmi tevékenység folytatása céljából létesített vagy használt épület, illetve önálló rendeltetési egységet képező épületrész, helyiség, ideértve az elsődlegesen raktározás, tárolás célját szolgáló olyan épületet vagy épületrészt is, amelyben kereskedelmi tevékenységet folytatnak.

¹⁷ A Kr. kereskedelmi hatóságként oly módon jelölte ki a települési, Budapesten a kerületi önkormányzatok jegyzőit, hogy az illetékességi területet a tevékenységek, illetve eljárások típusától függően a kereskedő székhelyéhez vagy a kereskedelmi tevékenység helyéhez kötötte.

¹⁸ JNO-157/2010.

¹⁹ Kertv. 3. § (3) Külön törvény vagy eredeti jogalkotói hatáskörben kiadott kormányrendelet a közrend, a közbiztonság, az emberek, az állatok, a növények egészségének és életének védelme, a környezet védelme, közegészségügyi követelmények érvényesítése érdekében előírhatja, hogy az abban meghatározott termékek forgalmazására irányuló kereskedelmi tevékenység kizárólag az ott meghatározott hatósági engedéllyel folytatható.

²⁰ 28/1994.(V.20.) AB határozat

²¹ Szolgáltatási törvény 12. § (2) bekezdés, 21-25. §, 27-30. §

²² Szolgáltatási törvény 21. §-a szerit: Nyelvhasználat, tolmács, adatkezelés, joghatóság, hatáskör, illetékesség, kapcsolattartás általános szabályai, elektronikus kapcsolattartás és elektronikus tájékoztatás, képviselő, irat, határidő számítása, kérelem, közreműködő hatóság, igazolási kérelem, költségmentesség.

²³ Kr. 1. számú melléklet A pont

²⁴ Szolgáltatási törvény 27. §

²⁵ Kr. 2. § b) pont

²⁶ Szolgáltatási törvény 22. és 23. §

²⁷ Például a tevékenység végzéséhez szükséges környezetvédelmi jogszabályok szerinti engedélyek hiánya.

²⁸ AJB-870/2012.

²⁹ Kr. 6. § (2) A jegyző a bejelentés másolatát a nyilvántartásba vételt követően a nyilvántartási számmal együtt megküldi a) a 7. § (4) bekezdés a), b) és d)-e) pontjában meghatározott illetékes hatóságoknak, b) a fogyasztóvédelmi hatóságnak, c) a fővárosi és megyei kormányhivatal munkavédelmi felügyelőségének, és munkaügyi felügyelőségének, d) az illetékes rendőrkapitányságnak, e) jövedéki termék esetében az illetékes vámhatóságnak (a továbbiakban: vámhatóság), valamint f) élelmiszer, takarmány, állatgyógyászati készítménynek nem minősülő állatgyógyászati termék esetén a kerületi állat-egészségügyi és élelmiszer-ellenőrző hivatalnak (a továbbiakban: kerületi hivatal), termésmenvelő anyag forgalmazása esetén a megyei kormányhivatal növény- és talajvédelmi igazgatóságának (továbbiakban: növény- és talajvédelmi igazgatóság), g) a Kertv. 2. §-ának 30. pontja szerinti vendéglátás folytatása esetén - az 5. § (3) bekezdése szerinti eset kivételével - az 5. § (1) bekezdése szerinti környezetvédelmi hatóságnak.

³⁰ A Kr. 7. § (4) bekezdése a), b), valamint d)-e) pontjaiban a működési engedélyezési eljárásban kijelölt szakhatóságok által vizsgálandó kérdések.

³¹ A zajméréssel összefüggő költségek megelőlegezésének kérdését is vizsgálta az ombudsman és a tisztázatlan jogi helyzetre tekintettel visszasságot állapított meg.

³² A hatályos Kertv. felhatalmazza a helyi önkormányzatok képviselő-testületeit, hogy illetékességi területükön rendeletben szabályozzák az üzletek éjszakai nyitvatartásának rendjét. Hangsúlyozom, hogy a zajjal és adott esetben búzzal járó vendéglátóhelyek üzemeltetése tipikusan olyan szabályozási terület, ahol a helyi viszonyok és az ott élő lakosság érdekeit az önkormányzat megfelelően tudja érvényesíteni.

³³ Kert. 6. § (5) bekezdés

³⁴ Kr. 22. § (2) bekezdés

³⁵ Kertv. 6. § (7) bekezdés

³⁶ Szolgáltatási törvény 23. § (1) bekezdés

³⁷ Nem kimerítő jelleggel: OBH 3271/1999, OBH 3093/2001, OBH 6575/2001, OBH 1252/2003, OBH 3143/2003, OBH 5685/2003.

³⁸ Nem minden esetben egyezik meg a kereskedelmi hatáskörben eljáró jegyzővel, hiszen a Zr. szerint a hatáskört a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvényben meghatározott kistérség székhelye szerinti települési, Budapesten a kerületi önkormányzat jegyzője gyakorolja.

³⁹ A környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM rendelet (együttes rendelet) 1. számú melléklete.

⁴⁰ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a zaj- és rezgésvédelemmel összefüggésben kiadott állásfoglalásai többségében felhívta az illetékes zajvédelmi hatóság figyelmét a Zr. 11. (3) bekezdésére, hogy a zajkibocsátási határértéket hivatalból állapítsák meg. A hatóságok ugyanakkor minden esetben kifogásolták, hogy anyagi forrásaik hiányában a hivatalból történő határérték-megállapítást nem tudják vállalni. Fontos hangsúlyozni, hogy a Zr. 3. § (3) bekezdése szerint a 4. §-ban kijelölt környezetvédelmi a zajvédelmi követelmények ellenőrzése érdekében mérést, számítást, vizsgálatot végezhet vagy végeztethet, illetve mérés, számítás végzésére kötelezheti a zajforrás üzemeltetőjét. Így nem köteles a zajméréseket ő maga elvégezni, hanem azokat az

üzemeltetővel is elvégeztetheti a hivatalból indított eljárás keretében is. Alkalmazhatja továbbá a Ket. az eljárási költség viselésére vonatkozó rendelkezéseit.

⁴¹ AJB-4396/2012

⁴² AJN-863/2012

⁴³ <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201200863.rtf>

⁴⁴ BH 1996. 22.

⁴⁵ BH 1992.100, BH 1980.378

⁴⁶ P.törv. I.20444/1988., – BH 1988/2. sz. 32., Pfv. II: 20896/1993.– BH 1994/5. sz. 245., BH 1992. 235., BH 1994. 245., BH 2001. 404.,

⁴⁷ P. törv. I. 20444/1987., P.törv. I. 210696/1986., P.törv. I. 20395/1986. BH 2002.179., BDT 2002. 671., BDT 2008. 1919., BDT 2008. 1779.

⁴⁸ Ide ld. még Ptké. I. 26-29. §

⁴⁹ 200/B/2001. AB

⁵⁰ BDT 2009. 2025

⁵¹ A polgári törvénykönyv magyarázata, KJK Kiadó, 2007., p. 631

⁵² In: Környezetvédelmi jogesetek és a szakértői tevékenység, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2001. 185-186. o.; Bándi Gyula: Környezetjog, Osiris, Budapest, 2006., p. 217-221.

⁵³ PK 29. (módosította a PK 300)

⁵⁴ 2. § (1) A birtokvédelmi eljárásban a Ket. 29. § (1)-(4) bekezdése, 29. § (6)-(8) bekezdése, 29. § (10) bekezdése, 29/A. §-a, 30. § f) és g) pontja, 31. § (1) bekezdés e) és g) pontja, 31. § (3) bekezdése, 32. § (3) bekezdése, 32. § (6)-(7) bekezdése, 34. § (2) bekezdése, 37. § (5) bekezdése, 41. §-a, 44-45/A. §-a és 50/A-50/D. §-a nem alkalmazható.

AJB-873/2012

Hatósági mulasztások egy irodaház létesítése kapcsán

(Előzmény JNO-868/2011)

Előadó: dr. Rigó Anett

Az eljárás megindítása

Egy civil szervezet azért fordult a jövő nemzedékek országgyűlési biztosához, mert álláspontja szerint a Budapest XI. kerület, Budaörsi út – Dayka Gábor utca sarkára tervezett Rubin irodaház létesítésének előzetes vizsgálati eljárása során a környezetvédelmi hatóságok nem érvényesítették kellőképpen a környezetvédelmi szempontokat. A panaszos úgy véli, hogy az eljárás során született határozatok egy aggályos szakvéleményen alapulnak, ezért törvénysértő módon veszélyeztetik az ott élők egészségéhez és egészséges környezethez való jogát.

Az ügyben az Alaptörvény 30. cikke, valamint az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 45. § (1) bekezdése alapján a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa jogutódjaként vizsgálatot folytattam, melynek során megkerestem a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (a továbbiakban: Felügyelőség) igazgatóját és tájékoztatást kértem az ügyről.

Megállapított tényállás

Egy beruházó a Budapest, XI. kerület Dayka Gábor u. 3. szám alatti ingatlanon egy 3 blokkból álló hét emeletes irodaház felépítését tervezi. Az irodaház létesítését megelőzően előzetes vizsgálati eljárás lefolytatását kérte a Felügyelőségtől. A Felügyelőség igazgatója válaszelevelében arról tájékoztatott, hogy a benyújtott előzetes vizsgálati dokumentáció alapján lefolytatott előzetes vizsgálati eljárásban a felügyelőség megállapította, hogy a Budapest, XI. kerület 2604/5 hrsz.-ú ingatlanon a Rubin Irodaház létesítésének nincs jelentős környezeti hatása. A tevékenység jogerős építési, illetve vízjogi létesítési engedély, majd az ezek alapján elkészült létesítményre vonatkozó jogerős használatbavételi, illetve vízjogi üzemeltetési engedély birtokában kezdhető meg. Az építési engedélyhez, valamint a használatbavételi engedélyhez szükséges a Felügyelőség szakhatósági állásfoglalása is.

A Felügyelőség az előzetes vizsgálati eljárás során – figyelemmel a Ket. 44. § (1) és (2) bekezdéseiben foglaltakra – megkereste az érintett szakhatóságokat. Egy civil szervezet az eljárással kapcsolatban azt a megállapítást tette, hogy a Rubin Irodaház építésével nem ért egyet, az „előzetes vizsgálati dokumentációt” felületesnek, elégtelennek, a helyi épített és természeti adottságokkal ellentétesnek ítéli meg, valamint környezeti hatástanulmány készítését javasolta. A Felügyelőség az Egyesület környezeti hatás szempontjából lényeges észrevételeit vizsgálta, ami során megállapította, hogy a tárgyi észrevételek levegőtisztaság-védelmi szempontból nincsenek alátámasztva szakmai dokumentációval. Összességében az eljárásba bevont szakhatóságok kizáró okot nem találtak, a környezetre gyakorolt hatást nem ítélték jelentősnek, így környezeti hatásvizsgálat elvégzését nem tartották szükségesnek.

A Felügyelőség határozatát az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség (a továbbiakban: Főfelügyelőség) a civil szervezet fellebbezése alapján felülvizsgálta, melynek során megállapította, hogy a civil szervezet állítását semmilyen adattal, bizonyítékkal nem támasztotta alá. A civil szervezet fellebbezésében is rögzíti, hogy az elsőfokú eljárás és határozat alapos, majd ezzel ellentétesen – megfelelő indokolás nélkül – kijelenti, hogy nem a komplex környezeti hatás került vizsgálatra. Fentiekre tekintettel a

Főfelügyelőség az elsőfokú határozatnak a közegészségügyi előírásait az Országos Tisztifőorvosi Hivatal kikötései alapján megváltoztatta, a határozat egyéb rendelkezéseit helybenhagyta.

Érintett alapvető jogok

- Egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” (Alaptörvény XXI. Cikk (1) és (2) bekezdések)
- Tisztességes eljáráshoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés)

Alkalmazott jogszabályok

- a környezet védelméről szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.)
- a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII.25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Rendelet)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)

A vizsgálat megállapításai

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A vizsgálatot az Alaptörvény 30. cikke, valamint az Ajbt. 45. § (1) bekezdése alapján a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa jogutódjaként fejeztem be.

II. Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – a környezet védelmének biztosításával valósítja meg.

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozatában megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket mindig az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó köteleessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó köteleességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maga *jogalkalmazó* is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a tisztességes eljáráshoz való jogot, tehát hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. Az Alkotmánybíróság 6/1999. (IV. 21.) számú határozata megfogalmazza, hogy a jogállamiság elvéből folyó további alapvető követelmény, a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye.

A Ket. 1. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja.

A Kvt. 67. § (1) bekezdése alapján előzetes vizsgálatot kell lefolytatni, ha a tervezett tevékenység a környezetvédelmi hatóság döntésétől függően környezeti hatásvizsgálat köteles, továbbá ha az előzetes vizsgálatot törvény írja elő. A Kormány rendeletben határozza meg azon tevékenységek körét, amelyek tekintetében mindig kell környezeti hatásvizsgálatot végezni, meghatározza továbbá azon tevékenységek körét is, amelyek esetében a környezetvédelmi hatóság – kormányrendeletben megállapított mérlegelési szempontok alapján – dönt arról, hogy szükség van-e környezeti hatásvizsgálat elvégzésére.

A környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló Rendelet 1. számú melléklete szerint az irodaház építése nem tartozik a környezeti hatásvizsgálat köteles tevékenységek közé, a

környezeti hatásvizsgálat elrendelése a felügyelőség döntésétől függ. A Felügyelőség az előzetes vizsgálati eljárásban megállapította, hogy az irodaház létesítésének nincs jelentős környezeti hatása, így a szakhatósági állásfoglalások alapján nem tartotta szükségesnek a környezeti hatásvizsgálat elvégzését. Mindezekből látható, hogy a Felügyelőség az ügyben a jogszabályoknak megfelelően járt el, tehát az eljárás nem jogsértő.

A Felügyelőség igazgatójának válasza, a mellékelt dokumentumok, valamint az idézett jogszabályhelyek alapján a Felügyelőség eljárásával kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem tapasztaltam.

Intézkedésem

Figyelemmel arra, hogy vizsgálatom során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel, külön intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2012. október

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-879/2012

Veszélyes hulladékot égetése a szomszédban

Előadó: dr. Kovács Anikó

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy hátsó szomszédja a családi házától kb. 30-40 méter távolságra a saját telkén veszélyes és egyéb hulladékot éget, a telekszomszédja pedig évek óta a fűtési idényben egészségre káros égéstermékkel kibocsátó anyagokat elégetve fűti otthonát. A panaszos több alkalommal fordult a jegyzőhöz, de intézkedés nem történt és a levelek többségére a jegyző nem is válaszolt.

A beadványban foglaltak alapján felmerült az egészséges környezethez, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelme, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi XCI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot rendeltem el. A vizsgálat során részletes tájékoztatást és iratokat bocsátott rendelkezésemre Szigetvár város jegyzője, Dencsháza, Hobol, Szentgát Községek körjegyzője (Hobol jegyzője), Szigetvár Város Önkormányzat Hivatásos Tűzoltósága és a Szigetvári Rendőrkapitányság.

A megállapított tényállás

A panaszos 2011 augusztusában fordult beadvánnyal az ombudsmanhoz¹, tekintettel arra, hogy családja életminősége, négy gyermeke egészségi állapota az erősen szennyezett hoboli levegő miatt egyre romlik. Telekszomszédja évek óta szeptembertől májusig, minden fűtési szezonban autógumival, műanyag és bőr cipőtalppal, autókárpittal fűt, szén és tűzifa nélkül. 2004 és 2009 között hét beadványt küldött Hobol jegyzőjének, melyek többségére választ nem kapott. Ezen időszak alatt Hobol jegyzője egy alkalommal, 2006-ban ötezer forintos levegőszennyezési bírságot szabott ki telekszomszédjára, ám ennek semmilyen visszatartó hatása nem volt, az égetés folytatódott. A panaszos 2009. április 25-én a Hobolra vezető közutat állta el, zárta le gépjárművével és így próbálta felhívni a figyelmet a helyzet tarthatatlanságára és próbált ismeretlen embereket tanúnak keresni az évek óta tartó környezetszennyezésre.

A panaszos Hobol jegyzőjéhez címzett 2011. április 19-i beadványában telekszomszédja levegőszennyezési tevékenysége mellett, hátsó szomszédja Hobol, Jókai u. 16. szám alatti lakos 2011. április 17-i hulladékégetésére hívta fel a figyelmet. A panaszos értesítette a rendőrséget és a tűzoltóságot is arról, hogy hátsó szomszédja az udvarán egészségre káros füstöt kibocsátó anyagot égetett nagy mennyiségben.

A tüzesethez kivonult Szigetvár Város Önkormányzat Hivatásos Tűzoltósága. A tüzeseti jelentés hivatalos másolata szerint a Hobol, Jókai u. 16. szám alatti családi ház udvarán a tulajdonos szemetet égetett.

A Szigetvári Rendőrkapitányság tájékoztatása szerint a 2011. április 17-i égetésről bejelentés nem szerepel a nyilvántartásukban.

A panaszos 2011. április 18-án bejelentést tett a Dél-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséghez (Felügyelőség) is, miszerint hátsó szomszédja saját udvarán rendszeresen éget. A Felügyelőség végzése szerint 2007-ben már folytatott hátsó szomszédja ellen eljárást nyílt téri égetés ügyében. A panaszos által becsatolt dokumentumok között található egy 2007. november 19-én kelt levél, melyben a Felügyelőség arról értesítette a panaszost, hogy közérdekű bejelentése alapján 2007. november 6-án helyszíni szemlét tartott a panaszos hátsó szomszédjánál. Az ellenőrzéskor égetést nem végeztek, bár az ellenőrzött ingatlan tulajdonosának elmondása szerint korábban történt hulladékégetés a területen. A hatósági szakértő a helyszínen figyelmeztette a tulajdonost és szomszédjait, hogy semmilyen hulladékot nem szabad nyílt téren égetni. A Felügyelőség a mostani bejelentést érdemi intézkedés céljából áttette Szigetvár Város Jegyzőjéhez, mint az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező elsőfokú hatóságához.

Szigetvár Város Jegyzője 2011. augusztus 4-én kelt 3/301-3/2011. számú határozatában a panaszos hátsó szomszédját a levegővédelmi követelmények megszegése miatt – mérlegelési jogkörben eljárva – huszonötezer forint

levegőtisztaság-védelmi bírság megfizetésére kötelezte. A határozat ellen a törvényes határidőn belül fellebbezés nem érkezett, így az 2011. augusztus 24. napján jogerőre emelkedett.

2011. július 25-én délelőtt a panaszos a Szigetvári Rendőrkapitányság ügyeletén tett feljelentést, miszerint telekszomszédja (Hobol, Május 1. utca 2. szám) műanyagot tüzel kazánjában és a kiáramló füst zavarja őt. A rendőrség járőre a helyszínen szóban meghallgatta a panaszost és megtekintette a helyszínt. A jegyzőkönyv tanúsága szerint a járőr látta, hogy a telekszomszéd lakásának kéményén fehér színű füst távozott a szabadba, és érezte is, hogy műanyagot vagy gumit égetnek. Ezt követően a rendőrség meghallgatta Hobol polgármesterét is az ügygel kapcsolatban. A polgármester elmondta, hogy a panaszos telekszomszédja ellen a jegyzőségre több feljelentés érkezett, azok szankciójáról nem tudott információt adni. Július 25-én a polgármester is látta, hogy a panaszos telekszomszédja házában . kéményén fehér füst távozik és jól lehetett több háznyira is érezni az erős maró füstszagot, ami biztosan műanyag égetésétől származott.

A rendőrség meghallgatta a panaszos telekszomszédját is, aki közölte, hogy valóban begyűjtött aznap a kazánjába és mivel fája nem volt, kartonpapírt és műanyag dobozokat égetett el. A rendőrség a telekszomszéd ellen környezetvédelmi szabálysértés elkövetése miatt feljelentést tett a Szigetvári Polgármesteri Hivatalnál. A feljelentést a szigetvári jegyző további ügyintézés végett Hobol Község Polgármesteri Hivatalához tette át. Hobol Jegyzője a telekszomszédot húszezer forint szabálysértési bírság megfizetésére kötelezte. A bírság befizetésének a telekszomszéd nem tett eleget, ezért az ügyben végrehajtási eljárás indult. Megállapítást nyert, hogy nevezett megváltozott munkaképességű személyt megillető (rokkantsági) ellátásban részesül, mely a bírósági végrehajtásról szóló 1994.évi LIII. törvény 74.§-a alapján letiltás alóli mentes juttatásnak minősül. Az ingófogalás nem vezetett eredményre, így Hobol jegyzője a bírság összegét négy napos közérdekű munkára változtatta át, mely munkavégzésnek a panaszos telekszomszédja eleget tett.

Szigetvár Város Jegyzőjének tájékoztatása szerint a panaszos telekszomszédjának levegőszennyezési tevékenysége miatt Szigetvár Város Polgármesteri Hivatalához bejelentés korábban nem érkezett, arról csak a panaszos 2011. augusztus 3-án benyújtott környezetszennyezéssel kapcsolatos beadványából értesült. A panasz szerint a telekszomszédja környezetkárosító hulladékkal fűt a kazánjában 1999. óta minden fűtési idényben. Ezen állítást az elmúlt fűtési idényben vizsgálta ki a jegyző oly módon, hogy előzetes értesítés nélkül 2011. október 21-én helyszíni ellenőrzést tartott Hobol, Május 1. utca 2. számú ingatlanon. Az ellenőrzés során környezetkárosító anyagokkal történő fűtésre utaló jeleket, anyagokat a helyszínen nem talált. A fűtéshez fűrészelt, darabolt fa és zsákos fűrészpor volt felhasználásra előkészítve.

Szigetvár Város Jegyzője tájékoztatott arról is, hogy 2011. október 12-én a panaszostól levélben újabb bejelentés érkezett, miszerint a panaszos hátsó szomszédja előző nap, október 11-én reggel lakóházától 30-40 méterre műanyag/gumi szemetet égetett. A bejelentést 2011. október 17-én iktatták a Szigetvári Polgármesteri Hivatalban. A hatóság 2011. október 21-én ment ki a helyszínre. A helyszíni szemlén felvett jegyzőkönyv tanúsága szerint a helyszínt az ingatlanon kívül, a közterületen állva tekintették meg, mivel a hátsó szomszéd nem tartózkodott otthon. Az útról az égetés maradványait nem látták. A megkérdezett szomszédok az égetést nem észlelték, így a jegyző megállapítása szerint hatósági intézkedést igénylő levegőszennyezés nem történt.

Érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- Az állam alapjogvédelmi kötelezettsége: „Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.” (Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés)
- Tisztességes eljáráshoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” (Alaptörvény XXIV. Cikk)
- Egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt - törvényben meghatározottak szerint - helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” (Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2) bekezdések)

Alkalmazott jogszabályok

- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (Szabstv.)
- A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról, és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Új szabstv.)
- A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Btk.)
- A levegő védelméről szóló 306/2010.(XII.23.) Korm. rendelet (Lr.)
- Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (panasz-törvény)

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosza az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alkotmányos jogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati *döntések jogszabályoknak való megfelelését* is.

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy *hatáskörét gyakorolja*, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon².

Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved³.

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljáráshoz való jogot* explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszer testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már expressis verbis tartalmazza a tisztességes eljáráshoz való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják.

A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*. A közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*⁴. Már több jelentésben is hangsúlyoztam, hogy különösen nagy súlya van ennek a tételnek akkor, amikor az adott eljárás eleve alapjog-korlátozásra, *szankció kiszabására vagy jogkorlátozó intézkedés meghozatalára irányul*.

Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére⁵.

Az Alkotmánybíróság elvi élel állapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maguk a jogalkalmazók is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások

következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A beadvány tartalma és a csatolt dokumentumok tanúsága szerint, panaszos az elmúlt években számtalan panaszt küldött Hobol jegyzőjének, melyben intézkedést kér telekszomszédja levegőszennyezési tevékenysége ellen. A beadványhoz mellékelte első dokumentum 2006 májusában keltezett. A levél tartalma szerint ismételt birtokvédelem iránti kérelem, tekintettel arra, hogy 2006. április 4-én postázott első levele óta a szomszédja minden este egészségkárosító anyagokkal fűt. A levelet több szomszéd is aláírta.

A Ptk. 191. § (1) bekezdése szerint, akit birtokától megfosztanak vagy birtoklásában zavarnak, a jegyzőtől egy éven belül kérheti az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését. A Ptk. 192.§ (2) bekezdése értelmében a birtokos az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését egy év eltelte után közvetlenül a bíróságtól kérheti.

Hobol jegyzője a panaszos birtokvédelmi kérelmét érdemben nem vizsgálta és el sem utasította és más eljárást sem folytatott le.

A panaszos 2011. április 11-i beadványát az érkeztető bélyegző tanúsága szerint a jegyző vette át személyesen. A levél megfogalmazása szerint a panaszos két ügy miatt tett közérdekű bejelentést.

Általános jogalkalmazási, jogértelmezési kérdésként merül fel, hogy a hatóságok mely törvény alapján és milyen szabályok szerint kötelesek eljárni a hulladékégetést kifogásoló lakossági bejelentések tárgyában. A lakossági bejelentésekre ugyanis két jogszabály irányadó, melyekből eltérő eljárási rendelkezések, jogok és kötelezettségek erednek.

A hatóságok ezekre a bejelentésekre általában a panasztörvény 141-143. §-ait alkalmazzák. A panasztörvény 141. § (2) bekezdése szerint a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, államigazgatási – eljárás hatálya alá. A (3) bekezdés alapján a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.

A panasztörvény alapján egy egyéni jog- vagy érdeksérelem kivizsgálására kizárólag akkor kerülhet sor, ha a sérelem hatósági (bírósági) hatáskörben nem vizsgálható ki, mert az nem jogsértést fogalmaz meg. Kizárt, hogy a közigazgatási jog körébe eső, valamely jogszabálysértésre vonatkozó bejelentésben foglaltakat a Ket.-től függetlenül lehetne kivizsgálni. A törvény által használt szavak, fogalmak is arra utalnak, hogy a jogalkotó nem a jogszabálysértések orvoslása, illetve az azokkal szembeni fellépés érdekében teremtette meg a közérdekű bejelentés jogintézményét. A közérdekű bejelentés a panasznál általánosabb tárgyú bejelentést fogalmaz meg, amely nem egyedi sérelem orvoslására, hanem annál általánosabb körülmények, hiányosságok jelzésére irányul, amely kisebb-nagyobb közösségek, esetleg a társadalom egészét érintheti.

Amint a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa az illegális hulladékégetéssel szembeni fellépés lehetőségeiről szóló JNO-420/2011. számú állásfoglalásában⁶ kifejtette, egy a környezetre ártalmas magatartást nem lehet a panasz-törvény szerinti „körülménynek” tekinteni, mivel a közigazgatásnak kifejezett és feltétlen kötelezettsége – erre irányuló felhívás nélkül is – hivatalból fellépni a jogsértő magatartásokkal szemben.

Kiemelt társadalmi érdek fűződik a levegő szennyezésének megakadályozásához, a környezetvédelmi, levegővédelmi szabályok hatályosulásához. E tekintetben nincs annak jelentősége, hogy egy környezetre veszélyt jelentő magatartással szembeni fellépés csak egy vagy több ember közvetlen érdekében szükséges, vagyis, hogy hány embert zavar közvetlenül az adott magatartás. A megítélés szempontja kizárólag az, hogy a bejelentés jog- vagy érdeksérelem meglétét jelzi, amely esetben fel sem merülhet a panasz-törvény alkalmazása, amely egyébként sem tartalmazza a részletszabályokat, a garanciális rendelkezéseket (ügyféli jogok, jogorvoslat lehetősége stb.), amelyek a jogok és kötelezettségek hatóság általi érvényesítéséhez nélkülözhetetlenül szükségesek.

Mivel a hulladékok égetése miatti lakossági bejelentés alapján a közigazgatási jogszabályok hatályosulásának a ténye vitatott, így annak kivizsgálása is kizárólag a közigazgatási jog, a Ket. szerint történhet.

A hatóságot eljárási kötelezettség terheli a Ket. 20. § (1) bekezdése értelmében, eszerint a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben, valamint illetékességi területén köteles eljárni.

A hatóság ezen eljárási kötelezettségéből egyértelműen következik a döntéshozatali kötelezettség is. Az eljárás ugyanis mindaddig nem fejeződik be, amíg a hatóság azt érdemi vagy nem érdemi döntésével, azaz határozattal vagy végzéssel le nem zárja.

A hatóság kötelessége az, hogy a kérelmet a szakszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményét is figyelembe véve tartalma és ne a megnevezése alapján bírálja el. Ezt mondja ki többek között a Ket. 37. § (1) bekezdése is, miszerint a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel. Kétség esetén a jegyzőnek a kérelem tartalmát kell tisztázni, szükség esetén az ügyfél meghallgatása, illetve felvilágosítása mellett.

Fel szeretném hívni a figyelmet arra, hogy a Ket. mellett a Kvt.⁷ is a hatóság eljárási kötelezettségét írja elő, miszerint az írásban tett, a környezetveszélyeztetéssel, károsítással vagy szennyezéssel kapcsolatos felhívás esetén a hatáskörrel rendelkező szerv köteles intézkedni, illetve arra az előírt határidőn belül érdemi választ adni.

Jelen ügyben Hobol jegyzője a panaszos által az elmúlt évek alatt benyújtott bejelentésekben foglaltakat nem vizsgálta meg, nem intézkedett, és a beadványokra sem válaszolt.

A fentiek alapján megállapítottam, hogy Hobol jegyzője – tekintettel arra, hogy a Kvt. és a Ket. alapján fennálló hatáskörében és a jogszabályokból fakadó eljárási és döntési kötelezettségének nem tett eleget – az egészséges környezethez, a tisztességes eljárásból való jogokkal, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott.

2. A panaszos 2011. április 18-án bejelentést tett a Felügyelőséghez hátsó szomszédja ingatlanán történt égetés miatt, melyet a Felügyelőség áttett az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező elsőfokú hatósághoz, Szigetvár Város Jegyzőjéhez.

A hulladékok nyílt téri, illetve háztartási égető-berendezésekben történő égetésének tilalmát a Lr. egyértelműen rögzíti. A hatályos Lr. 27. § (2) bekezdése szerint hulladék nyílt téri, vagy a hulladékok égetésének feltételeit rögzítő jogszabályban foglaltaknak nem megfelelő berendezésben történő égetése, a háztartásban keletkező papírhulladék és veszélyesnek nem minősülő, kezeletlen fahulladék háztartási berendezésben történő égetése kivételével tilos. Nyílt téri hulladékégetésnek minősül, ha a hulladék – az elemi kár kivételével - bármilyen okból kigyullad.

A levegővédelmi hatáskörök megoszlanak a kistérségi jegyző és a felügyelőség között. A kistérségi jegyző rendelkezik hatáskörrel a háztartások hulladékégetése, továbbá a legfeljebb 140 kWh teljesítményű kazánokban égetett hulladékok tárgyában, vagyis lényegében az esetek túlnyomó többségében. A felügyelőségek a köztéri hulladékégetések tekintetében járhatnak el, tipikusan a kábelégetések és a hulladéklerakók meggyújtása miatt⁸.

A Lr. 9. számú mellékletének megfelelően a kiszabható bírság mértéke 100.000 Ft és 500.000 Ft között van. Az Lr. 34.§ (4) bekezdése előírja, hogy a hatóság a körülmények mérlegelésével a bírság összegét kötelezettségzegésenként legfeljebb 75%-kal csökkentett összegben állapíthatja meg. Szigetvár Város jegyzője mérlegelési jogkörével élve huszonötezer forint levegőtisztaság-védelmi bírságot szabott ki, mely határozat 2011. augusztus 24. napján jogerőre emelkedett. A megállapított bírság összegét a határozat jogerőre emelkedésétől számított 15 napon belül a határozathoz mellékelte átutalási postautalványon kellett megfizetni. Szigetvár Város Jegyzője arról tájékoztatott, hogy a kiszabott bírságot a panaszos hátsó szomszédja a megkeresésemre adott válaszáig, 2012. május 25-ig önként nem fizette meg, a bírság végrehajtásra nem került.

A környezetvédelmi bírság adók módjára behajtható köztartozás, ezért önkéntes megfizetésének elmaradása esetén az eljáró hatóság hivatalból intézkedik a késedelmi pótlékkal növelt bírságösszeg egyösszegű és haladéktalan behajtása érdekében. Az erre való figyelmeztetést Szigetvár Város Jegyzője által hozott határozat rendelkező része is tartalmazza.

A Ket. 125. § a) pontja, 127. § a) pontja, a 129. § (2) bekezdés b) pontja, valamint a 140. § (1) bekezdés a) pontja szerint a hatósági eljárásban az e törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén állami kényszerrel is el kell érni, hogy a hatóság döntésével pénzfizetésre vagy egyéb magatartásra kötelezett ügyfél e kötelezettségének eleget tegyen. A közigazgatási végrehajtás szabályait kell alkalmazni a hatóság döntésében megállapított kötelezettség érvényesítésére, ha annak önkéntes teljesítése elmaradt. A hatóság döntése végrehajtható, ha pénzfizetésre, valamely tevékenységre vagy attól való tartózkodásra irányuló kötelezettséget állapít meg, jogerőre emelkedett és a teljesítésre megállapított határidő vagy határnap (a továbbiakban együtt: határidő) eredménytelenül telt el. A döntés végrehajtását – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – az első fokon eljáró hatóság végzéssel rendeli el. A Ket. 129.§ (3) bekezdése szerint az elsőfokú hatóság (a továbbiakban: végrehajtást elrendelő hatóság) az önkéntes teljesítés elmaradásának megállapításától számított nyolc napon belül dönt a végrehajtás foganatosításáról. Az erről szóló végzést a hatóság közli a jogosulttal, a kötelezettel és a végrehajtást foganatosító szervvel; a végzés a végrehajtást foganatosító szervvel való közlést követő napon végrehajthatóvá válik. Ha a végrehajtást elrendelő hatóság és a végrehajtást foganatosító szerv azonos, a végrehajtás foganatosításáról nem kell külön végzést hozni, hanem a foganatosítást az önkéntes teljesítés elmaradásának megállapításától számított nyolc napon belül meg kell kezdeni.

A 1188/B/1995. AB határozat szerint: „(...) Az Alkotmány 2.§ (1) bekezdésében deklarált jogállamiságból értelemszerűen következik, hogy az állam arra hivatott alkotmányos szervei jogszabályokat alkotnak a jogbiztonság fenntartása érdekében, és hogy e jogszabályok végrehajtásának törvényes eszközeit is biztosítják. A jogbiztonság magában foglalja azt a követelményt is, hogy a jogszabályokat, valamint az azok alkalmazása során hozott hatósági határozatokat végre kell hajtani.

A Szigetvár Város Jegyzőjének levele szerint – tájékoztatóm napján –, 2012. május 25-én szóbeli utasítást adott az ügyintézőnek a kiszabott bírság behajtásának azonnali intézése iránt.

A fentiek alapján megállapítottam, hogy Szigetvár Város jegyzője – tekintettel arra, hogy közel egy évig nem intézkedett a jogerős és végrehajtható levegőtisztaság-védelmi bírság végrehajtása iránt – a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott.

3. A panaszos telekszomszédja 2011. július 25-én az őt meghallgató járőr kérdésére elmondta, hogy kazánjában műanyag dobozokat égetett el. A rendőrség a telekszomszéd ellen környezetvédelmi szabálysértés elkövetése miatt tett feljelentést.

Az elkövetés idején hatályos Szabstv. 148. §-a értelmében környezetvédelmi szabálysértést követ el, aki a környezetvédelmi hatóság engedélyéhez vagy hozzájárulásához kötött tevékenységet engedély vagy hozzájárulás

nélkül, vagy az engedélytől, hozzájárulástól eltérő módon végez, vagy végeztet, illetve a környezet elemeit a külön jogszabályban meghatározott módon terheli, illetve szennyezi, vagy az egyéb környezetvédelmi előírásokat más módon megszegi, százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

A Btk. hulladékgazdálkodás rendjének megsértéséről szóló tényállása⁹ nem különbözik érdemben a környezetvédelmi szabálysértés tényállásától, amennyiben a hulladékgazdálkodási előírások megsértését kell szankcionálni. Világos elhatárolási szempont nincs meghatározva. Ugyanakkor a környezet-egészségügyi okokból adódó fokozott társadalomra veszélyessége folytán indokolt a hulladékégetések elleni fellépésre a büntetőjogi szankció.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa által az elmúlt évben készített, az illegális hulladékégetéssel szembeni fellépés lehetőségeiről szóló állásfoglalásban¹⁰ már vizsgálta a hulladékégetés elleni intézkedések szabálysértési és büntetőjogi lehetőségeit és e két fellépési lehetőség kapcsolatát. E szerint „a hatályos jogi szabályozás a büntetőjogi eszközrendszer tekintetében nem biztosítja megfelelően az illegális hulladékégetés elleni fellépést, mivel a Btk.-ban a hulladékgazdálkodás rendjének megsértésére vonatkozó tényállás keretében meghatározott hulladékfogalom nem igazodik a hulladékgazdálkodási törvény hulladékfogalmához. Az egészséges környezethez való alkotmányos jog érvényesülése érdekében a vonatkozó szabályozást módosítani szükséges.”

Különösen fontossá vált a fenti megállapítás annak tükrében, hogy a 2012. április 15-én hatályba lépett Új szabstv. a környezetvédelmi szabálysértés tényállását már egyáltalán nem tartalmazza és helyette más alkalmazható tényállást sem.

Mindezekre tekintettel álláspontom szerint az *egészséges környezethez való joggal kapcsolatban visszásságot okoz, ha sem szabálysértési, sem pedig büntetőjogi úton nem lehet fellépni az illegális hulladékégetéssel szemben.*

Intézkedéseim

1.) A jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezéne megelőzése érdekében, az Ajbt. 37.§-a alapján *felkérem* a közigazgatási és igazságügyi minisztert, kezdeményezze a Btk. 281/A.§ a hulladékgazdálkodás rendjének megsértésére vonatkozó tényállás módosítását annak érdekében, hogy az a hulladékkal végzett jogellenes és környezetre veszélyes magatartásokkal, így különösen is a hulladékok égetésével szembeni fellépés lehetőségét megteremtse.

2.) A jelentésben feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32.§ (1) bekezdése alapján

– *felhívom* Hobol Község Jegyzőjét, hogy a jövőben fektessen különös hangsúlyt a beérkező panaszok törvényes elintézésére, valamint a hatósági eljárások során a Ket-ben, illetőleg az adott eljárásra irányadó jogszabályban előírt ügyintézési határidőt maradéktalanul tartsa be;

– *felhívom* Szigetvár Város Jegyzőjét, hogy a jövőben kiemelt figyelmet fordítson a jogerőssé és végrehajthatóvá vált közigazgatási döntések, határozatok jogszerű és határidőben történő végrehajtására.

Budapest, 2012. július 18.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ 2012. január 1-jén hatályba lépett Magyarország Alaptörvénye és számos sarkalatos törvény mellett, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) is, amelyek – új alapokra helyezve az állampolgárok alapjogi védelmét – megteremtették az egységes ombudsmani intézményt. Az Ajbt. 45.§ (1) bekezdése szerint az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosának és a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának jogutódja az alapvető jogok biztosa.

² 2/1995. (XII. 15.) AB határozat

³ 75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.

⁴ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84-85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376-377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88-89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322.

⁵ 996/G/1990. AB határozat

⁶ http://www.jno.hu/hu/af/jno-420-2011_hulladek_egetes.pdf

⁷ 97. § (2) bekezdése szerint „Mindenkinek joga, hogy környezetveszélyeztetés, környeztkárosítás vagy környezetszennyezés esetén a környezethasználó és a hatóságok figyelmét erre felhívja. Az erre vonatkozóan írásban tett felhívásra a hatáskörrel rendelkező szerv intézkedésének megtétele mellett a törvényben előírt határidőn belül érdemi választ köteles adni.

⁸ 36. § (1) A levegőtisztaság-védelmi ügyben az elsőfokú hatósági jogkört – a (2)-(4) bekezdésben foglalt kivétellel – a felügyelőség gyakorolja. (2) A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvényben meghatározott kistérség körzetközponti feladatot ellátó települési, a főváros esetében a kerületi önkormányzat jegyzője a) a legfeljebb 500 kWth névleges bemenő hőteljesítményű, háztartási és közintézmény tüzelőberendezés forrásával, b) a legfeljebb 140 kWth névleges bemenő hőteljesítményű, nem az a) pont szerinti kizárólag füstgázt kibocsátó tüzelőberendezés forrásával, c) az egy háztartásban élő személy(ek) mindennapi

szükségeinek kielégítésére, otthona fenntartására szolgáló tevékenység és az ahhoz használt berendezés forrásával, d) a nem gazdasági tevékenység keretében végzett tevékenység okozta bűzterheléssel, és e) a nem gazdasági tevékenység keretében működő diffúz légszennyező forrással kapcsolatos levegőtisztaság-védelmi hatósági ügyben jár el első fokon. (3) A polgármester, fővárosban a főpolgármester a füstköd-riadó terv végrehajtásával kapcsolatos levegőtisztaság-védelmi hatósági ügyben jár el első fokon.

⁹ 281/A. § (1) Aki a) arra a célra hatóság által nem engedélyezett helyen hulladékot elhelyez, b) engedély nélkül vagy az engedély kereteit túllépve hulladékkezelési tevékenységet, illetve hulladékkal más jogellenes tevékenységet végez, büntetést követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (4) E § alkalmazásában a) hulladék: mindaz, amit a hulladékgazdálkodásról szóló törvény hulladéknak minősít, amennyiben alkalmas az emberi élet, testi épség, egészség, a föld, a víz, a levegő, vagy azok összetevői, illetve élő szervezet egyedének veszélyeztetésére, b) hulladékkezelési tevékenység: a hulladéknak a hulladékgazdálkodásról szóló törvényben meghatározott gyűjtése, begyűjtése, szállítása – ideértve az országba történő behozatalt, kivitelt, valamint az ország területén történő átvitelt –, előkezelése, tárolása, hasznosítása, ártalmatlanítása.

¹⁰ JNO-420/2011. a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának állásfoglalása az illegális hulladékégetéssel szembeni fellépés lehetőségeiről

AJB-901/2012

Kórház mulasztása egy beteg halála kapcsán

Előadó: dr. Szabó-Tasi Katalin

Az eljárás megindulása

Panaszos a fővárosi Uzsoki Utcai Kórház eljárását sérelmezve fordult Hivatalomhoz, hozzátartozója halálesete kapcsán. Sérelmezte, hogy a kórház munkatársainak mulasztása miatt nem lehetett hozzátartozójával utolsó óráiban. Felzaklatta, hogy az elhalálozás tényét ő fedezte fel, amikor látogatóba ment hozzá, illetve azt is, hogy a beteget – halálának felfedezése (2011. november 1-jén délután 4 óra) előtt – utoljára reggel látta orvos. Kifogásolta továbbá, hogy a beteg állapotának rosszabbodásakor nem értesítették – annak ellenére, hogy a közelben lakik –, holott elérhetőségüket megadták, illetve az a beteg éjjeli szekrényén is megtalálható volt.

A beadvány alapján a jogbiztonság követelményével és az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszasság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján az ügyben vizsgálatot indítottam.

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság, ezen belül közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, azaz visszasságot okoz. Az eljárás előfeltétele a beadványt tevő személy részéről a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségek – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – kimerítése, de az eljárásnak akkor is helye van, ha a jogorvoslati lehetőséget a panaszos számára nem biztosították.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésének a) pontja meghatározza a közszolgáltatást végző szerv fogalmát, eszerint ennek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – minden az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésével összhangban az ombudsmani gyakorlat egyértelműen a közszolgáltatást végző szervek fogalmkörébe tartozónak tekinti az egészségügyi intézményeket, ezen belül a kórházakat, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – értelemszerűen kiterjed.

A vizsgálat során az Ajbt. 21. § (1) bekezdése alapján a kórház igazgatójától tájékoztatást kértem a beadványban felvetettekkel kapcsolatos jogi álláspontjáról, valamint az ügygel összefüggésben eddig megtett vagy megtenni kívánt intézkedéseiről.

Az érintett alapvető jogok és követelmények

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

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.*

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország – továbbra is – független, *demokratikus jogállam* Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen

eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

Az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz [...]”]

Álláspontom szerint az Alaptörvénnyel kapcsolatban továbbra is irányadó az alkotmánybírósági értelmezése, amely kimondja, hogy az emberi méltósághoz való jog minden ember veleszületett joga. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat kiemeli, hogy az emberi méltósághoz való jog az ún. általános személyiségi jog egyik megfogalmazásának tekinthető. A modern alkotmányok, illetve alkotmánybírósági gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezik meg: pl. a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.

A megállapított tényállás

1. A panaszos arról számolt be, hogy férjét tizenegy napig ápolták az Uzsoki Utcai Kórházban (a továbbiakban: kórház), amely idő alatt a hozzátartozók folyamatosan látogatták. Utoljára 2011. október 31-én este hat órakor tartózkodott bent fia a későbbi elhunytjánál. A panaszos 2011. november 1-jén délután négykor látogatta meg férjét, akinek „az orrába oxigén, és szájába tápszonda vezetékek voltak kötve. Szeme csukva volt, és hiába szólítottuk, nem reagált. A kórteremben egyedül volt, nővért nem láttam sehol, így kiszaladtam a folyosóra, és kiabáltam, hogy valaki hívja az ügyeletes orvost. Kis idő múlva az ügyeletes [...] jött, és megállapította, hogy elhunyt”. Ezt követően lehetőségük nyílt a kórteremben elbúcsúzni az elhunyttól, de már akkor is felzaklatta, hogy a kórház személyzetének – álláspontja szerinti empatikus és emberi – mulasztása miatt nem lehetett férjével annak utolsó óráiban.

2. *Megkeresésemre adott válaszában a kórház igazgatója* elsősorban arról tájékoztatott, hogy a hozzátartozó a haláleset után semmilyen panasszal nem élt a kórház vagy annak dolgozói eljárása kapcsán. Megkeresésemre az igazgató vizsgálatot rendelt el, és annak eredményéről tájékoztatott. A panaszolt eseménnyel összefüggésben meghallgatta az ügyeletes főorvost, a főnővért, a főnővér-helyettesét, három szakápolót és a pathológus főorvost. A beteg orvosi ellátásával és egészségügyi állapotával kapcsolatos álláspont szerint a beteg általános állapota lassan, folyamatosan romlott, november elsején reggel komplex laboratóriumi vizsgálatát, vénabiztosítást, oxigénadást, szonda levezetését, továbbá antibiotikum adását rendelték el.

Az egészségügyi személyzet előadása szerint november elsején a hozzátartozók látogatásának kezdetén a beteg még életben volt, az ügyeletes orvos a terminális állapot konstatálása mellett EKG-t készített, de időközben a beteg exitált. Ekkor az elhunyt fia az egyik nővért azzal fenyegette meg, hogy vízbe fojtja, és a falba csapott, az özvegy pedig az elhunyt újraélesztésének elmulasztását kérte számon, az ügyeletes orvoson. Az elhunyt fia kifejezetten kérte a boncolás elengedését, és aláírásával igazolta, hogy a gyógykezeléssel, ellátással kapcsolatban nem merül fel kifogása.

A beteget naponta kétszer látogató hozzátartozók és az egészségügyi személyzet között az igazgató jelentése szerint a kapcsolat jó volt, és semmi nem utalt arra, hogy kommunikációs zavar lett volna. A vizsgálat szerint a hozzátartozók a beteg halálakor jelen voltak.

A vizsgálat megállapításai

1. Megkeresésem során derült fény arra, hogy a panaszos a kórházon belüli jogorvoslatot nem vette igénybe, sem az elhunytat ellátó osztályokon, sem pedig a betegjogi képviselőnél nem tett panaszt. Az Ajb. 28. § (1) bekezdésében foglaltak alapján, valamint arra tekintettel, hogy tájékoztatást kérő levelem hatására a kórház vizsgálatot folytatott le, és annak eredményét rendelkezésemre bocsátotta, a vizsgálat során feltártakat jelentésemben összegzem. [Az Ajb. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.]

2. Az elhunyt gyógykezelésére vonatkozó információk elemzése nem tartozik ombudsmani hatáskörbe, az orvos-szakmai szakkérdés, ezért a kórháztól kapott tájékoztatást ebben a vonatkozásban kritikai elemzés nélkül kezeltem és építettem be jelentésembé.

Azzal kapcsolatban, hogy az elhunytat halála napján mikor részesítették a gyógyszeres kezelésben, illetve egyéb vizsgálatokban, illetve hogy milyen ápolásban részesült, nem áll rendelkezésemre adat. A megfelelő információ hiányában nem igazolható, de nem is cáfolható a hozzátartozó azon állítása, hogy reggeltől kezdve az elhunyt nem részesült semmilyen ellátásban. Az ellentétes álláspontok közötti ellentmondás feloldása egyébként az alapvető jogok biztosa számára rendelkezésre álló vizsgálati eszközökkel nem is lehetséges. Mindemellett az elhunyt hozzátartozója

írásban jelezte, hogy az ápolással, kezeléssel összefüggésben nincs panasza. Megállapításaim során tehát a panasznak a beteg ellátásával kapcsolatos részeire nem tértem ki.

A kórházban külön szabályzat szól a gyógyíthatatlan betegek és haldoklók ellátásáról, amelynek előírásai megfelelnek az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) előírásainak és emellett humánus szellemben fogalmazzák meg az egészségügyi személyzettől ilyenkor elvárt és etikusnak tekintett magatartásformákat. A szabályzatban hangsúlyt kap az is, hogy a haldoklót lehetőség szerint ne hagyják magára és hogy a betegnek joga, hogy méltóságteljesen haljon meg, illetve elismeri a haldokló igényét családtagjai körében történő búcsúzására.

Álláspontom szerint a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével nem minősül ellentétesnek az, ha az erre jogosult szerv nem alkot meg egy olyan tartalmú szabályt, amelyre magasabb szintű norma egyébként nem kötelezi.

Az I. sz. Belgyógyászat Kardiológia Osztály Működési rendjét tartalmazó szabályzat 6.5. pontja szól a betegjogokról és a tájékoztatásról. A részletes szabályzat utolsó bekezdése a beteg hozzátartozójának értesítéséről rendelkezik, és előírja, hogy milyen esetekben és milyen módon, továbbá hogy kinek kell a beteg hozzátartozóját értesíteni. A szabályzat szerint továbbá „A beteg hozzátartozóját telefonon vagy távirati úton haladéktalanul köteles a kezelő orvos, ügyeletes orvos értesíteni. Ha a beteg felvételéről hozzátartozóját bármilyen okból értesíteni nem képes, és erre az osztály felkéri, vagy ha erről nyilatkozni nem tud. Ha a beteget más intézetbe áthelyezik és a beteg erről hozzátartozóját értesíteni nem tudja, és erre az osztályt felkéri. Ha a beteg meghal.”

A szabályzatnak ez az idézett részlete – bár több helyen nyelvhelyességi hibákat tartalmaz, ami értelmezési kérdéseket vethet fel – egyértelmű abban a tekintetben, hogy a kezelő orvos vagy az ügyeletes orvos köteles értesíteni a beteg hozzátartozóját telefonon vagy távirati úton a beteg halála esetén. Pontosabb lenne a szabályzat, ha úgy fogalmazna, hogy ha a beteg „meghalt”, mindemellett azonban arra az esetre, amikor a beteg állapota visszafordíthatatlanná válik, azaz amikor haldoklik, a szabályzat nem ír elő értesítési kötelezettséget. Ilyen kötelezettséget magasabb szintű szabály, jogszabály sem fogalmaz meg, sőt, azt sem teszi kötelezővé, hogy ilyen tárgyú szabályt alkosson egy adott intézmény.

Álláspontom szerint életszerűtlen volna annak az előírása, hogy a fekvőbeteg-osztály munkatársai valamennyi állapotrosszabbodás esetén (azonnal) értesíteni kellene a hozzátartozókat, hiszen ez a kórház általános gyógyító-ápoló funkciójától vonna el energiát.

Természetesen abban az esetben, amikor az orvos egyértelműsíteni tudja, hogy a beteg állapota visszafordíthatatlanul romlik, azaz a beteg haldoklik, az általános együttműködési kötelezettség – továbbá a beteg emberi méltósághoz való jogának, a kapcsolattartáshoz való jogának érvényesülésének elősegítése – jegyében elvárható és indokolt, hogy értesítsék a hozzátartozókat. A vizsgált esetben azonban egyértelműen nem erről a helyzetről volt szó, a beteget nem haldoklóként kezelték, hanem állapotfenntartó, állapotjobbító kezelésben részesítették, amely ellenére sajnálatosan elhunyt.

Megállapítom azt is, hogy – annak ellenére, hogy feltételezhetően mind az elhunyt, mind pedig a hozzátartozók számára humánusabb lett volna, ha a család jelen van a haldoklás alatt – az emberi méltósághoz való jogot a kórház nem sértette meg azzal, hogy a beteg állapotrosszabbodása esetén nem értesítette azonnal a hozzátartozókat.

Tekintettel azonban a kérdés jelentőségére, illetve a haldokló betegek számára elengedhetetlen egészségügyi szolgáltatásokra, továbbá a kórházak részéről a hozzátartozókat érintő kötelezettségekre, fontos felhívni a figyelmet a betegjogok, így a haldokló beteget megillető jogok mindenkor érvényesítésének fontosságára.

Intézkedéseim

Tekintettel arra, hogy a jelentésemben alkotmányos joggal összefüggő visszásságot nem állapítottam meg, kezdeményezéssel sem kívánok élni.

Budapest, 2012. március 6.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-951/2012

Nevelési támogatással kapcsolatos eljárás

Előadó: dr. Kozicz Ágnes

Az eljárás megindítása

Panaszosok közös beadványukban Budapest Főváros XI. kerület Újbuda Önkormányzatának nevelési támogatással kapcsolatos eljárásait sérelmezték.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, amelynek során tájékoztatást kértem Budapest Főváros XI. kerület Újbuda Önkormányzatától (a továbbiakban: Önkormányzat).

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)

Alkalmazott jogszabályok

- A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.)
- Budapest Főváros XI. kerület Újbuda Önkormányzatának, a rászorult személyek támogatásáról szóló 4/2009. /II. 24./ ÖK. rendelete (a továbbiakban: Rendelet)
- Budapest Főváros XI. kerület Újbuda Önkormányzatának az egyes szociális tárgyú rendeletek módosításáról szóló 25/2010./VII.16./ XI.ÖK számú rendelete (a továbbiakban: Módosító Rendelet I.)
- Budapest Főváros XI. kerület Újbuda Önkormányzatának a rászorult személyek támogatásáról szóló 4/2009/II.24./ XI.ÖK sz. rendelet módosításáról szóló 38/2010./XII.20./ XI.ÖK sz. rendelete (a továbbiakban: Módosító Rendelet II.)

A megállapított tényállás

Az egyik panaszos szerint az Önkormányzat 2010. október 1-jén kelt határozatában nevelési támogatást állapított meg gyermeke részére – a támogatásra való jogosultság fennállásáig, de legfeljebb a gyermek harmadik életévének betöltéséig – a helyi Rendelet alapján. Az Önkormányzat 2011. január 21-én kelt határozatában – a Rendelet módosítására hivatkozással – a nevelési támogatást, 2010. december 31-i hatállyal megszüntette. Panaszos a megszüntető határozat ellen jogorvoslattal élt, fellebbezését a Képviselő-testülete – az elsőfokú határozatot helyben hagyva – megszüntette.

A másik panaszos gyermeke részére az Önkormányzat 2010. október 18-án kelt határozatában – ugyancsak a támogatásra való jogosultság fennállásáig, de legfeljebb a gyermek harmadik életévének betöltéséig – állapított meg gyermek nevelési támogatást a Rendelet alapján. Az ő esetében is 2011. január 21-én kelt határozatban – a Rendelet módosítására hivatkozással – a megállapított nevelési támogatást, 2010. december 31-i hatállyal megszüntették, fellebbezését a Képviselő-testület elutasította, az elsőfokú határozatot helyben hagyta.

Panaszosok sérelmezik, hogy az Önkormányzat nem tájékoztatta őket a Rendelet módosításáról és a támogatás folyósításának felülvizsgálatáról. Szerintük számos kerületi család jövője vált bizonytalaná a Rendelet módosításával.

Megkeresésemre az Önkormányzat arról tájékoztattott, hogy a panaszosok nevelési támogatás iránti kérelme megfelelt a Rendeletben előírt feltételeknek¹, így azt megállapították számukra. A Rendelet 2010. december 22-től hatályos módosítása értelmében támogatásra a XI. kerületi lakóhelyén életvitelszerűen tartózkodó család jogosult, második életévét betöltött gyermek jogán, a gyermek harmadik életévének betöltéséig². A módosított Rendelet alapján panaszosok jogosultságát felülvizsgálták, amelynek eredményeként megállapították, hogy a panaszosok gyermekei nem szerepeltek a bölcsőde várólistáján, így a támogatás folyósítását 2010. december 31-i hatállyal az Önkormányzat valamennyi addig jogosult esetében megszüntette.

Tájékoztattak arról is, hogy panaszosok a jogorvoslati eljárás után ismételten benyújtották kérelmüket a módosított jogszabályi feltételeknek megfelelően. Részükre a nevelési támogatást újból megállapították, amelyet a gyermekek három éves koráig folyósítottak.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszaállítás), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket - ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát - már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A helyi önkormányzat az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja szerint közigazgatási szervnek tekintendő, így tevékenységének vizsgálatára hatásköröm kiterjed.

A vizsgálat lefolytatásának lehetőségét az Ajbt. 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra.

2. Az alapvető jogok tekintetében

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint a Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog

egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.

Az irányadó alkotmánybíróági gyakorlat szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket³. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. „A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.”⁴

E követelmények minden olyan eljárásra vonatkoznak, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói, közhatalom-gyakorlási tevékenysége által érintett, illetve azoknak akkor is érvényesülniük kell, ha a vizsgált szerv egy kérelmet nem az Alaptörvénynek megfelelő értelmezéssel bírál el.

3. Az ügy érdeme tekintetében

A Rendelet panaszosok nevelési támogatás iránti kérelmének elbírálása idején (2010. október) a következőképpen rendelkezett:

A Rendelet 22/A §-a szerint „(1) A hatályos önkormányzati rendeletben a bölcsődei ellátás iránti kérelem elbírálása szempontjainak megfelelő gyermek jogán a szülő részére – külön kérelemre – nevelési támogatás állapítható meg, amennyiben a gyermekek napközbeni ellátása keretében az Önkormányzat által fenntartott vagy támogatott férőhelyet nem vesz igénybe.

(2) A támogatás összege a gyermek második életévének betöltését

a) megelőzően havonta 30.000 Ft

b) követően 60.000 Ft.

(3) A támogatás további feltétele, hogy a kérelmezőnek a támogatással nem érintett, nem tanköteles gyermeke a gyermekek napközbeni ellátása keretében az Önkormányzat által fenntartott vagy támogatott férőhelyen legfeljebb napi 4 órát vehet igénybe.”⁵

A Módosító Rendelet I. 8. § (1) bekezdése értelmében e rendelet a kihirdetése napján lép hatályba, rendelkezéseit a kihirdetés napján folyamatban levő ügyek elbírálása során is alkalmazni kell.

A 2010. december 22-től hatályos módosítások szerint a Rendelet nevelési támogatásra vonatkozó előírásai a következők voltak:

A Rendelet 22. §-a szerint: „(1) A hatályos önkormányzati rendeletben a bölcsődei ellátás iránti kérelem elbírálása szempontjainak megfelelő, második életévét betöltött gyermek jogán, a gyermek harmadik életévének betöltéséig, a szülő részére, külön kérelemre, családonként egy gyermek figyelembevételével – nevelési támogatás állapítható meg, amennyiben

a) a szülő bölcsődei elhelyezést érintő kérelmére az intézményvezető nyilatkozik arról, hogy férőhelyet biztosítani nem tud, de a gyermeket várólistán tartja,

b) a családban az egy főre jutó havi nettó jövedelem nem haladja meg a nyugdíjminimum kétszeresét, továbbá

c) a gyermekek napközbeni ellátása keretében az Önkormányzat által fenntartott vagy támogatott férőhelyet – ideértve az időszakos gyermekfelügyeletet is, – nem vesz igénybe.

(2) A támogatás további feltétele, hogy a kérelmezőnek a támogatással nem érintett, nem tanköteles gyermeke a gyermekek napközbeni ellátása keretében az Önkormányzat által fenntartott vagy támogatott férőhelyen legfeljebb napi 4 órát vehet igénybe, kivéve, ha mindkét szülő – vagy az egyedülálló szülő – aktív munkaviszonyban áll.

(3) A támogatásra a XI. kerületi lakóhelyén életvitelszerűen tartózkodó család jogosult. Az életvitelszerű tartózkodás tényét a Védőnői Szolgálat a Polgármesteri Hivatal megkeresésére igazolja.

(4) A kérelem elbírálásakor a jövedelem esedékessé váló vélelmezését a Szt. 10. §-ának⁶ rendelkezései alapján kell elvégezni. A jövedelem megállapításakor a kérelmező készpénz-megtakarítását tizenkét havi jövedelemként kell figyelembe venni.

(5) A támogatás havi összege megegyezik a nyugdíjminimum összegével.

(6) A támogatás megállapítása legfeljebb hat hónap időtartamra történik. Amennyiben a folyósítás időtartama alatt a gyermek számára az Önkormányzat bölcsődei férőhelyet biztosít, akkor a támogatás folyósítását a következő hónaptól meg kell szüntetni. A hat hónap lejártakor – a jogosultság fennállása esetén, külön kérelemre – a támogatás folyósítása meghosszabbítható abban az esetben, ha az Önkormányzat gyermekintézményi férőhelyet nem tud felajánlani.”⁷

A Módosító Rendelet II.14. §-a szerint *e rendelet rendelkezéseit a hatályba lépésekor folyamatban levő ügyek elbírálása során is alkalmazni kell. A nevelési támogatás ügyekben korábban meghozott megállapító határozatokat 2010. december 31-i fordulónappal, 2011. január 31-ig felül kell vizsgálni.*

A fentiekből megállapítható, hogy az Önkormányzat a 2010. december 22-től hatályos módosítással jelentős mértékben megváltoztatta a nevelési támogatás feltételrendszerét. A módosított Rendelet ugyanis a jogosultság többletfeltételeként határozta meg, hogy a gyermeket bölcsődei várólistán nyilvántartsák, a családban az egy főre jutó havi nettó jövedelem ne haladja meg a nyugdíjminimum kétszeresét. A Módosító Rendelet II. egyértelműen szűkítette a jogosulti kört is, ugyanis a módosítás következtében családonként egy, a második életévét betöltött gyermek részesülhet nevelési támogatásban harmadik életévének betöltéséig.

A Jat. 2. § (3) bekezdése értelmében a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.

A Jat. e rendelkezésével kapcsolatban fontosnak tartom kiemelni, hogy a Rendelet módosításakor és rövid időn belüli hatálybaléptetésekor, továbbá a támogatások – határozatban megállapított – határozott ideig (a gyermekek harmadik életévének betöltéséig) történő folyósításának a módosított Rendelet alapján való visszamenőleges hatályú⁸ megszüntetésekor figyelmen kívül hagyták az érintett alanyi kör – több gyermekes családok – és a támogatással kapcsolatos jogviszonyaik sajátosságait. Ezzel a családok életvitelében jelentős nehézségeket okoztak, hiszen nyilvánvaló, hogy a családi háztartások a kieső ellátás, támogatás összegét rövid idő alatt egyéb forrásból nem voltak képesek pótolni.

Vitatható a „felülvizsgálat” intézményének (mint jogtechnikai megoldás) alkalmazása is. A módosított Rendelet alapján felülvizsgált valamennyi – korábban, a kérelmek elbírálásakor hatályos Rendelet alapján meghozott – határozat ugyanis nyilvánvalóan nem felelt meg a módosított Rendelet új feltételeinek, ezért kellett a támogatások folyósítását megszüntetni.

Egy adott állapot szerinti jogosultságok és kötelezettségek rendszere alapvetően befolyásolja az érintettek magatartását, alapját képezik a jövőre vonatkozó döntéseiknek, a rövidebb-hosszabb távú tervezésnek. A változó gazdasági helyzetnek, a teherbíró képességének megfelelően az állam a támogatások igénybevételét szigoríthatja, csökkentheti, a támogatások rendszerét módosíthatja, átszervezheti. A jogvédelmi szint biztosítása a jogállamiságból eredő jogbiztonság, a kiszámíthatóság, az előreláthatóság és a viszonylagos stabilitás követelményét fogalmazza meg. A jogvédelmi szint biztosításával, ezen belül az ún. *bizalomvédelemmel összefüggő kötelezettségek* körében nem csupán az alkotmányos (alapjogoknak) jogoknak, hanem a törvényhozás által biztosított jogosultságoknak (az Alaptörvény alatti dimenzió) a védelméről is szó van⁹.

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában – az AB hatásköréből következően – az állam bizalomvédelemmel összefüggő kötelezettségeit a jogalkotásban, a jogszabályok változtatása kapcsán fejtette ki¹⁰. *Az alapvető alapjogi követelmények közé sorolható a megfelelő felkészülési idő biztosítása, a fokozatosság és az azonnali hatályú jogelvonás tilalma.* A vizsgálatommal összefüggésben rá kell mutatnom azonban arra, hogy a jogbiztonságnak és a bizalomvédelemnek, mint alapjogi kötelezettségeknek jelentős szerepe van a jogalkalmazás során az állami hatóság-szolgáltató szervezetrendszer alakítása, átszervezése vonatkozásában. Az állampolgárok joggal várják el, hogy a jogszabály-módosításokat – különösen, ha jelentős számú rászoruló jogosultat érint – a jogalkotó a lehető legnagyobb körültekintéssel készítse elő, figyelembe véve az adott szociális ellátás, támogatás sajátosságait és az érintettek élet- és jogviszonyait. A vizsgált ügyben e kívánalmakra a Képviselő-testület nem volt tekintettel.

Mindezek alapján megállapítom, hogy Budapest Főváros XI. kerület Újbuda Önkormányzatának általam vizsgált szabályozása – a jogalkotás garanciális szabályainak figyelmen kívül hagyása miatt – a panaszosok, illetve valamennyi érintett ügyében a jogbiztonság elvével, valamint az abból fakadó jogbiztonság követelményével, konkrétan a bizalomvédelmi kötelezettséggel, továbbá a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszasságot idézett elő.

Intézkedésem

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszasságok jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem Budapest Főváros XI. kerület Újbuda Önkormányzata polgármesterét, hogy a jelentésemet, arra történő figyelemfelhívásom mellett terjessze a Képviselő Testület elé, hogy a jogalkotás során – a bizalomvédelmi kötelezettség, valamint az ügyfelek tisztességes hatósági eljáráshoz való jogának érvényesülése érdekében – a jogszabályok és eljárási garanciák, valamint az ügyféli jogok maradéktalan figyelembevételével járjanak el.

Budapest, 2012. június 6.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ A támogatás megállapítható volt, amennyiben a kérelmező gyermeke napközbeni ellátás keretében az Önkormányzat által fenntartott és támogatott férőhelyet nem vett igénybe.

² A támogatás további feltétele volt, hogy a családban az egy főre jutó jövedelem nem haladja meg a nyugdíjminimum kétszeresét (57. 000 Ft), továbbá, hogy a szülő bölcsődei elhelyezésre irányuló kérelmét

illetően az intézményvezető nyilatkozik arról, hogy férőhelyet nem tud biztosítani, de a gyermeket várólistán tartja.

³ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

⁴ Lásd: 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat

⁵ A Rendeletbe beemelte a Módosító Rendelet I.

⁶ A szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szt.)

⁷ A Rendeletbe beemelte a Módosító rendelet II.

⁸ 2011. januárban kelt határozatokban 2010. december 31-i hatállyal

⁹ Lásd Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István – Sári János: Az Alkotmány magyarázata. KJK Kerszöv. Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2003. 110-111. o.

¹⁰ Lásd 44/1995. (VI. 30.) AB határozat, 56/1995. (IX. 15.) AB határozat.

AJB-956/2012

Kártérítés elmaradása

Előadó: dr. Kozicz Ágnes

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványa szerint a 2010. október 4-én bekövetkezett iszapkatasztrófa után beteg édesanyja lakóházának falai – a tűzcsap fokozott igénybevétele és a nagy forgalom miatt – jelentős mértékben megrongálódtak. Az Önkormányzatnál bejelentették másodlagos kárigényüket, de az ügyben intézkedés nem történt.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, amelynek során tájékoztatást kértem Devecser Város polgármesterétől, a Veszprém Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság, az Ajkai Körzeti Földhivatal, valamint a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Kulturális Örökségvédelmi Iroda vezetőitől.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)

Alkalmazott jogszabályok

Épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.)

Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (Inytv.)

A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (Köt.)

Az építészeti örökség helyi védelméről szóló 66/1999. (VIII. 13.) FVM rendelet (FVM rendelet)

Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet (a továbbiakban: Inytv. vhr.)

Devecser Város Önkormányzata Képviselő-testületének 14/2006. (III.01.) számú rendelete, Devecser Város Helyi Építési Szabályzatának, valamint Szabályozási Tervének jóváhagyásáról

A megállapított tényállás

A beadvány szerint a 2010. október 4-én bekövetkezett iszapkatasztrófa után a panaszos beteg édesanyja lakóházának falai – a tűzcsap fokozott igénybevétele és a nagy forgalom miatt – jelentős mértékben megrongálódtak. 2011. február 11-én bejelentették másodlagos kárigényüket az Önkormányzatnál, az ügyben azonban semmilyen intézkedés nem történt, ezért a panaszos május 16-án személyesen kereste fel Devecser polgármesterét (a továbbiakban: Polgármester). A személyes bejelentés után két kárszakértő helyszíni vizsgálatot tartott, akik megállapították, hogy a ház állapotában bekövetkezett károsodás (repedezett falak, vizesedő pince, töredezett járda) a vízcsap fokozott igénybevételenek eredménye. Panaszos 2011. július 26-án írásban érdeklődött az Önkormányzatnál a helyreállítási munkálatok megkezdése felől. 2011. augusztus 17-én az Önkormányzat levélben arról tájékoztatta, hogy a másodlagos kárigények teljesítésének időpontja még ismeretlen, és tekintettel arra, hogy az ingatlanon közvetlen életveszély nem áll fenn, türelmét kérték. 2011. augusztus 24-én panaszos írásban azt kérte, hogy a helyreállítási munkálatokat még az esős időszak előtt végezzék el. E beadványára azonban írásbeli választ nem kapott.

A *Polgármester* tájékoztatása szerint a panaszost kérelmeivel kapcsolatban arról értesítették, hogy a másodlagos károk felmérésével és intézésével a Veszprém Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság Újjáépítési Operatív Csoportja foglalkozik, így azok elbírálásának és felmérésének időpontjáról nem tudnak nyilatkozni. A polgármester válaszában kitért arra is, hogy Devecser Város Helyi Építési Szabályzata és Szabályozási Terve alapján az érintett ingatlan helyi védelem alatt áll.

A *Veszprém Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság* igazgatója megkeresésemre arról tájékoztattott, hogy panaszos 2011. február 11-én nyújtotta be másodlagos kárigényét az Önkormányzathoz. Az önkormányzatoknak 2011. szeptember 10-ig kellett megküldeniük a bejelentéseket a Devecserben működő Újjáépítési Katasztrófavédelmi Törzs részére. Ezt követően a bejelentett kárigényeket feldolgozták, és a belügyminiszter engedélyezését követően megindultak az eljárások. A panasszal érintett ingatlanon 2011. november 21-én műszaki szakértő felmérte a

károsodás mértékét. A felmérésről helyszíni jegyzőkönyv készült, amelyet panaszos elfogadott, és ezt aláírásával igazolta.

Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság (a továbbiakban: OKF) által megbízott Jogi Munkacsoport megbízásából eljáró ügyvéd ismertette panaszossal a 2011. november 21-i felmérés alapján készült szakvéleményt, amely szerint ingatlanában mintegy 260.000 Ft nagyságú másodlagos kár keletkezett. A panaszos elfogadta a szakvéleményben foglaltakat, beleértve a kár összegét is. Az eljáró ügyvéd teljes körűen tájékoztatta panaszost a kárenyhítési eljárás szabályairól is, aki ezt követően úgy nyilatkozott, hogy igényt tart a kárenyhítésre. Mindezek alapján 2011. december 6-án az ügyvéd a panaszossal másodlagos károkozással összefüggő kárenyhítési szerződést kötött.

A panasz szerint a panaszos és édesanyja a kárenyhítési eljárás során, az Önkormányzat munkatársától értesült arról, hogy a szóban forgó ingatlan helyi védelem alatt áll. Jelezte, hogy a helyi védelem alatt álló ingatlan felújításának költségeit – nehéz anyagi körülményeikre tekintettel – saját forrásból nem tudják fedezni.

A Polgármester válasza szerint „a helyi védettség megállapításának időpontja nem ismert, a 2005 májusában készült településrendezési tervhez tartozó Helyi Építési Szabályzat is a helyi védelemre javasolt épületek, emlékek között tartotta számon az épületet”¹. A felújítási és helyreállítási költségek pedig általában a helyi védelem alatt álló ingatlan tulajdonosát terhelik.

A Veszprém Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság vezetője az ingatlan helyi védelmével kapcsolatban arról tájékoztató, hogy a másodlagos kárenyhítési eljárás során a károsult (panaszos) nem tüntette fel, valamint nem tájékoztatta a műszaki szakértőt, illetve az eljáró ügyvédet arról, hogy a lakóingatlan helyi védelem alatt áll.

Mindezek ismeretében tisztázásra szorult az a kérdés, hogy az érintett ingatlan helyi védettsége az ingatlan-nyilvántartásban szerepel-e. Az *Ajkai Körzeti Földhivatal* (a továbbiakban: Földhivatal) vezetőjének válasza szerint az érintett ingatlan „tulajdoni lapján a műemléki védelem ténye nem szerepel”². A Kulturális Örökségvédelmi Hivatal megkeresése alapján az ingatlan-nyilvántartásba feljegyezhető az ingatlan műemlék jellege, illetve a helyi védettség ténye, de hivatalukhoz a szóban forgó ingatlanral kapcsolatban erre irányuló beadvány nem érkezett. A bejegyzés elmaradása azonban a védettség fennállásának tényét nem érinti. Amennyiben a földhivatal – megkeresés alapján – egy ingatlanra feljegyzi a műemléki jelleget a tulajdoni lapra, arról az érdekelteket, így az ingatlan tulajdonosait is értesíti a bejegyzésről szóló határozat megküldésével.

A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Kulturális Örökségvédelmi Iroda (a továbbiakban: KÖH) vezetője válaszelevelében megírta, hogy a hazai közgondolkodásban, a közigazgatási gyakorlatban, a szakterülettel foglalkozók körében zavar érzékelhető a műemléki (örökségvédelmi) és az építészeti örökség helyi védelmét jelentő státuszokat illetően. Ez a zavar a hivatalvezető álláspontja szerint a gyakorlatban komoly keveredéssel jár. Mindkét esetben hasonló természetű kulturális értékekről, ugyanakkor eltérő alapokon nyugvó védelemről van szó. A két eltérő típusú védettség mindegyikét be kell azonban jegyeztetni az ingatlan-nyilvántartásba.

A KÖH *műemlék-felügyelője* arról is tájékoztató, hogy panaszos megkeresésére 2011. június 1-jén helyszíni bejárást tartott. Arra azért került sor, mert a statikai helyszíni bejárásról készült jegyzőkönyvben a panaszos ingatlanát „értékes” épületnek ítélték – azaz műemléki környezetben található, helyi védelem alatt álló ingatlanként tüntették fel – és tekintettel arra, hogy a homlokzat felújítása vált szükségessé a KÖH-nek szakhatóságként kellett eljárnia.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az eljárás során vizsgált valamennyi szerv az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerint közigazgatási szervnek tekintendő, így tevékenységük vizsgálatára a hatásköröm kiterjed. A vizsgálat lefolytatásának lehetőségét az Ajbt. 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra.

2. Az alapvető jogok tekintetében

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint a Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára.

Az irányadó alkotmánybírósági gyakorlat szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket³. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható

figyelman kívül továbbá, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

Az ombudsmanni gyakorlat szerint e követelmények minden olyan eljárásra vonatkoznak, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói, közhatalom-gyakorlási tevékenysége által érintett, illetve azoknak akkor is érvényesülniük kell, ha a vizsgált szerv egy kérelmet nem az Alaptörvénynek megfelelő értelmezéssel bírál el.

3. Az ügy érdeme tekintetében

Az egyedi, vagy területi *műemléki védettséget* – a Köt. 32. §-a értelmében – a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal, mint országos hatáskörű szerv előkészítése és előterjesztése alapján, a kultúráért felelős miniszter rendeletben nyilvánítja ki⁴.

Az Étv. alapján⁵ kiadott FVM rendelet 5. §-ában megfogalmazott felhatalmazás alapján a települési önkormányzatok helyi rendeletben vonhatnak helyi védelem alá objektumokat vagy területeket a település közigazgatási területén⁶.

A műemlékek védelméről országos szinten – a törvényi előírások szerint – a kulturális örökségvédelmi szakigazgatási szervek gondoskodnak, míg a helyi védelem tartalmáról és biztosításának eszközeiről az önkormányzat – helyi rendeletében meghatározottak szerint – maga gondoskodik. Jogi értelemben a műemléki védelem és az építészeti értékek helyi védelme – azon kívül, hogy azonos természetű értékeket képviselnek – eltérő ágazati (a kulturális, illetve a környezetvédelmi) szabályrendszerhez tartoznak, ebből eredően különböző jellemzőkkel rendelkeznek.

Műemlékek esetében a védetté nyilvánítás előkészítésekor az örökségvédelmi hatóság értesíti az eljárás megindításáról az ingatlan tulajdonosát, aki a későbbi döntéssel szemben fellebbezési joggal élhet. A helyi védelem esetében a helyi építésügyi rendelet tervezetét – a helyben szokásos módon – 30 napra közzé kell tenni, biztosítva az abban foglaltakkal kapcsolatos véleménynyilvánítás lehetőségét.

A műemlék fenntartásáról, jó karbantartásáról a műemlék tulajdonosa köteles gondoskodni. A műemlékeket épségben, jellegük megváltoztatása nélkül kell fenntartani⁷. Tekintettel arra, hogy egy műemléki védettség alatt álló épület fenntartása és jó karbantartása az objektum sajátos értékeinél fogva szükségképpen költségesebb, mint egy védelem alatt nem álló épületé, a jogalkotó az örökségvédelem pénzügyi eszközeinek szabályozása kapcsán a Köt.-ben bevezette a „műemléki többletköltség” fogalmát. A kulturális örökség védelmével kapcsolatos költségvetési pénzeszközöket a miniszter által felügyelt és más érintett költségvetési fejezetben belül, a műemléki többletköltségekre figyelemmel kell meghatározni⁸.

Az Étv. IV. fejezete⁹ főszabályként a tulajdonos kötelezettségeként határozza meg az építmény jó műszaki állapotához szükséges munkálatok elvégzését, illetve rögzíti, hogy a helyi védetté nyilvánításról, annak megszüntetéséről, az azzal összefüggő korlátozásokról és kötelezettségekről a települési önkormányzat rendeletben dönt¹⁰. Az Étv. kártalanítási szabályai szerint „Ha az ingatlan rendeltetését, használati módját a helyi építési szabályzat, illetőleg a szabályozási terv másként állapítja meg (övezeti előírások változása) vagy korlátozza (telekalakítási vagy építési tilalom), és ebből a tulajdonosnak, hasznélvezőnek kára származik, a tulajdonost, hasznélvezőt kártalanítás illeti meg.”, illetve „A kártalanítást az köteles megfizetni, akinek az érdekében a korlátozás történt. Ha nem határozta meg azt, akinek az érdekében a korlátozás történt, akkor a kártalanítási kötelezettség a települési önkormányzatot terheli”¹¹.

Az FVM rendelet a helyi védelemmel összefüggésben úgy rendelkezik, hogy a helyi védelem alatt álló épület esetében az *önkormányzat* az építészeti örökség helyi védelmének általános szabályai keretén belül *szabályozhatja különösen* a fenntartás és állagmegóvás tulajdonosi kötelezettségét, illetve az ingatlan rendeltetészerű használatához szükséges mértéket meghaladó költségeinek megtérítését¹².

Az Inyvtv. rendelkezése szerint az *ingatlan jogi jellege*, mint ingatlanhoz kapcsolódó jogilag jelentős tény *feljegyezhető* az ingatlan-nyilvántartásba, illetve e tény feljegyzésének az elmaradása az ahhoz fűződő joghatásokat nem érinti¹³. Az Inyvtv. vhr. ingatlan jogi jellegeként jelöli meg a műemléki és a helyi védettség tényét¹⁴. Az FVM rendelet ugyanakkor előírja, hogy a helyi védelem tényét az önkormányzatnak az ingatlan-nyilvántartásba be kell jegyeztetnie¹⁵.

A vizsgált ügyben megállapítottam, hogy az érintett ingatlan helyi védettségét, mint az ingatlanhoz kapcsolódó jogilag jelentős tény, az ingatlan-nyilvántartásba nem jegyezték be, az Önkormányzat nem tett eleget az FVM rendeletben megfogalmazott kötelezettségének. Megállapítottam azt is, hogy Devecser Város önálló, helyi területi védelem alá helyezésről szóló önkormányzati rendelettel nem rendelkezik, Helyi Építési Szabályzata pedig – amely a védettség tényét kimondja – nem szabályozza e körben a tulajdonos fenntartási és állagmegóvási kötelezettségét, és nem tér ki az ingatlan rendeltetészerű használatához szükséges mértéket meghaladó költségek megtérítésének módjára sem.

Álláspontom szerint, amennyiben a jogalkotó további kötelezettségeket ró az állampolgárra az ingatlan védelembe vétele által, akkor gondoskodnia kell az abból eredő többletköltségek – teljes vagy részbeni – fedezetéről is. A rendeltetészerű használatához szükséges mértéket meghaladó költségek felmerülésének egyik különös esete, amikor a rongálódás nem az ingatlan szokásos használatának, hanem például katasztrófának a következménye. Ilyen esetben a tulajdonosnak különösen nagy szüksége lenne a saját forrásait meghaladó költségeket fedező támogatásra

a műemléki, illetve helyi védelem alá helyezett ingatlan helyreállításához. A műemléki és a helyi védelem támogatási és pályázati rendszere azonban kidolgozatlan.

Korábban, az AJB-3038/2011. számú jelentésemben megállapítottam, hogy a jogbiztonság követelményét és a tisztességes eljárásból való jog érvényesülését veszélyezteteti, hogy hiányos a katasztrófákat követő kárenyhítés, helyreállítás állami eljárásának szabályozása. A megállapítással az érintett minisztériumok és intézmények egyetértettek. A közigazgatási és igazságügyi miniszter, valamint a belügyminiszter, továbbá az országos katasztrófavédelmi főigazgató arról tájékoztatott, hogy az érintett miniszterek a katasztrófák okozta anyagi károk kapcsán – az irányadó uniós jogi szabályozás keretei között – kidolgozzák a kártalanítási rendszer szabályozási koncepcióját, amely az öngondoskodás irányába hat, de a károkozó fokozott felelősségét is kimondja. A jogalkotásért felelős tárcák jelentéssel egyetértve kormányrendeletben¹⁶ foglalmaztak meg keretszabályokat a katasztrófától sújtott területekre, a helyreállításra és az újjáépítésre.

Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a másodlagos károk rendezése körében is széles körű mérlegelési jog illeti meg az államot, annak szerveit, illetve a helyi önkormányzatot. Ebben a körben elsődlegesen a helyi önkormányzat rendelkezik a szociális alapon történő juttatások biztosításának lehetőségével. Minden további eljárás, segítség tulajdonképpen a helyi önkormányzat, illetve a kormány mérlegelési körébe tartozik a költségvetési keretek között.

A vizsgált ügyben a másodlagos kárenyhítési eljárás során az illetékes szervek jogszerűen jártak el. Az a tény azonban, hogy az érintett ingatlan helyi védelem alatt áll – tekintettel arra, hogy a tulajdonos nem tudott róla, és a védelem tényét, mint jogi jelleget az ingatlan-nyilvántartás sem tartalmazta, továbbá az Önkormányzat nem tájékoztatta a helyi védelemről az illetékes Katasztrófavédelmi Igazgatóságot – az eljárás során *nem került értékelésre.*

Mindezek alapján megállapítom, hogy Devecser Város Önkormányzata – azáltal, hogy elmulasztotta az érintett ingatlan helyi védelem alá helyezésének ingatlan-nyilvántartásba való bejegyztetését, illetve nem teljesítette teljes körűen tájékoztatási kötelezettségét – a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot idézett elő.

Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem *Devecser Város polgármesterét*, hogy

a./ kezdeményezze Devecser Város Helyi Építési Szabályzatának, valamint Szabályozási Tervének jóváhagyásáról szóló 14/2006. (III. 01.) számú önkormányzati rendelet, jelentésemben megállapítottakra figyelemmel lévő módosítását, valamint

b./ gondoskodjon az érintett ingatlan helyi védelmének ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzéséről.

Budapest, 2012. június 11.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Szó szerinti idézés Devecser Város polgármesterének válaszleveléből

² Szó szerinti idézés a Földhivatal vezetőjének válaszleveléből

³ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

⁴ Köt. 32. § -a szerint a műemléki értékeket a miniszter a hatóság előterjesztése alapján rendeletben nyilvánítja védetté.

⁵ Étv. 62. § (2) bekezdése l) pontja

⁶ FVM rendelet 5. § (1) bekezdése szerint az Étv. 57. §-ának (3) bekezdése szerinti rendeletalkotási jogkörében az önkormányzat a helyi védelem alá helyezést, vagy annak megszüntetését a helyi területi és a helyi egyedi védelemre terjesztheti ki.

⁷ Köt. 41. §

⁸ Köt. 81. § j) pont

⁹ Az épített környezet fenntartása, használata és értékeinek védelme

¹⁰ Étv. 65. § (2) és 67. § (3) bekezdései

¹¹ Étv. 30. § (1) és (6) bekezdés

¹² 4. § b) pont

¹³ Inyvt. 17. § (1) bekezdés g) pont

¹⁴ Inyvt. vhr 39/A. § (1) bekezdés

¹⁵ FVM rendelet 7. § (3) bekezdés

¹⁶ A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtásáról szóló 234/2011. (XI. 10.) számú Korm. rendelet

AJB-958/2012

Utazási kedvezményre jogosító kártya kiállításának elhúzódása

Előadó: dr. Kozicz Ágnes

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványa szerint a tartósan beteg nagykorú gyermeke iskoláztatási támogatásra és utazási kedvezményre jogosult. Sérelmezte a Magyar Államkincstárnak (a továbbiakban: Kincstár) az utazási kedvezményre jogosító kártya kiállításával kapcsolatos elhúzódo eljárását.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság, valamint az esélyegyenlőség előmozdítása követelménye és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja. Ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, melynek során tájékoztatást kértem a nemzeti erőforrás minisztertől.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- Az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye (Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdés: „Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel is segíti.”)
- A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)

Alkalmazott jogszabályok

- A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény
- A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény végrehajtásáról szóló 223/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet
- A közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 85/2007. (IV.25) Korm. rendelet

A megállapított tényállás

A panaszos a tartósan beteg nagykorú gyermeke utazási kedvezményre jogosító kártyájának kiállításával kapcsolatos eljárás elhúzódoását kifogásolta.

A Kincstár Budapesti és Pest Megyei Igazgatóságának Családtámogatási és Szociális Ellátási Iroda Ceglédi Kirendeltségének osztályvezetője a panaszost arról tájékoztatta, hogy az iskola által kiállított – „kisalakú” – tanulói jogviszony igazolást nem fogadják el, ugyanis a 18. életévüket betöltött, már nem tanköteles tanulók tanulói jogviszonyát minden év szeptember végén az Oktatási Hivatal igazolja. Az iskoláztatási támogatás pedig akkor állapítható meg, ha az Oktatási Hivatal igazolása szerint a gyermek ténylegesen megkezdte tanulmányait az adott oktatási intézményben. Ezek alapján lehetséges az iskoláztatási támogatás továbbfolyósítása, és az utazási kártyák kiállításának megindítása.

A panaszos azt is sérelmezte, hogy két hónap (szeptember, október) is eltelik, míg az utazási kedvezményre jogosító kártyát kiállítják. Problémaként jelezte továbbá, hogy a családi pótlékról szóló, és egyben az utazási kedvezményre jogosító igazolvány érvényességi ideje két hónappal korábban (június 30.) lejárt, mint a gyermek iskoláztatással kapcsolatos iratai. Ez utóbbiak augusztus 31-ig voltak érvényesek. Mindezek következtében jelentős az utazási költség kiadásuk.

Megkeresésemre a nemzeti erőforrás miniszter arról tájékoztott, hogy megváltozott a családi pótlék összegének megállapításához szükséges tanulói jogviszony igazolásának módja. 2009-től nem a szülő, hanem az Oktatási Hivatal igazolja a tanulói jogviszony fennállását. Az érettségizett tanulók személyéről az Oktatási Hivatal elektronikus úton tájékoztatja a Kincstárat, és amennyiben a gyermek letette az érettségi vizsgát, a Kincstár megszünteti a családi pótlék folyósítását. A már nem tanköteles gyermekeknél a folyósítás megszüntetésének dátuma az adott tanév utolsó napja, vagyis június 30, míg a tanköteles gyermekeknél augusztus 31.

Panaszos gyermekének 2010-ben 2011. június 30-ig érvényes utazási kedvezményre jogosító igazolványt állítottak ki, amelynek érvényességét július 6-án a Kincstár augusztus 31-ig meghosszabbította. A Kincstár Jogorvoslati és Peres Ügyek Osztályának vezetője szerint az igazolvány érvényességi ideje meghosszabbításának feltételezett indoka az volt, hogy a Kincstár jogalkalmazási gyakorlatában nem egységes a „tanév utolsó napja” időmeghatározás értelmezése.

A Kincstár hálózati irányítási elnökhelyettesének tájékoztatása szerint a panaszos 2011. szeptember 3-án tanulói jogviszony igazolást nyújtott be a Kincstárhoz, mert gyermeke tanulmányait szeptembertől folytatni kívánta, így továbbra is jogosult volt az emelt összegű családi pótlékra és az utazási kedvezményre. A panaszos azonban nem az igazolásra rendelkező Kormányrendelet¹ előírásai szerinti új formanyomtatványon, hanem a korábbi szabályoknak megfelelő, az iskola által lepecsételt – régebbi – formanyomtatványon igazolta gyermeke tanulói jogviszonyát. „Így az igény nem került befogadásra”². Arra vonatkozóan, hogy a panaszost tájékoztatták-e arról, hogy az igazolást nem az új szabályoknak³ megfelelő formanyomtatványon nyújtotta be, a Kincstár nem rendelkezett adatokkal.

A Kincstár Központi Családtámogatási Főosztálya annak érdekében, hogy a 18. életévüket betöltött, tanulmányaikat folytató gyermekek az utazási kedvezménytől ne essenek el, a magasabb összegű családi pótlékban részesülő jogosulttól annak igazolását kérte, hogy a 1992. szeptember 1. és 1993. augusztus 31. között született gyermeke 2011. szeptember 1-jétől tanulói jogviszonyban áll. Ennek alapján pedig a Kincstár a családi pótlékot még az Oktatási Hivatal által kiállított igazolás megérkezése előtt megállapította és a kedvezményes utazási igazolványt is kiállította.

A panaszos gyermekének tanulói jogviszonyáról szóló igazolás a Kincstárhoz megérkezett, „azonban a nagy tömegben beérkező igazolások adminisztrációs feldolgozása és nyomdai előállítása hosszabb időt vett igénybe, így kerülhetett sor arra, hogy az igazolvány több hét elteltével, de még az ügyintézési határidőn belül – az Oktatási Hivatal szeptember 24-i hivatalból történő tanulói jogviszony igazolására vonatkozó adatszolgáltatása alapján – került előállításra”⁴.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A Magyar Állam Kincstár az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerint közigazgatási szervnek tekintendő, így tevékenységének vizsgálatára hatásköröm kiterjed.

A vizsgálat lefolytatásának lehetőségét az Ajbt. 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra.

2. Az alapvető jogok tekintetében

I. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint a Magyarország független demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára.

Az irányadó alkotmánybírósági gyakorlat szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket⁵. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. „*A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.*”⁶

Az ombudsmani gyakorlat szerint e követelmények minden olyan eljárásra vonatkoznak, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói, közhatalom-gyakorlási tevékenysége által érintett, illetve azoknak akkor is érvényesülniük kell, ha a vizsgált szerv egy kérelmet nem az Alaptörvénynek megfelelő értelmezéssel bírál el.

II. Az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye

Ahogy korábbi jelentéseimben már kifejtettem⁷ az *esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettségével* kapcsolatban azt kell kiemelni, hogy „*a társadalom egyes tagjai javára történő pozitív diszkrimináció, az egyenlő feltételek, az esélyegyenlőség biztosítása nemcsak megengedett, hanem a modern alkotmányos államtól el is várható, mind a szociális, mind a testi és lelki különbségekből adódó hátrányok enyhítése terén. Ebben a folyamatban az egyenjogúsági célokhoz tilalmak társulnak: a nemzetközi dokumentumok, s az államok belső jogszabályai tehát nemcsak kinyilvánítják a nemek, vallásfelekezetek stb. közötti egyenjogúság követelményét, hanem ennek biztosítékaként – gyakran büntetőjellel – diszkrimináció-tilalmakat is felállítanak. Más szóval tehát mára az egyenjogúság fogalmának egyrészt bizonyos társadalmi csoportok előnyös megkülönböztetése, illetőleg annak elvárhatósága, másrészt pedig a hátrányos megkülönböztetés tilalma ad korszerű tartalmat.*”⁸

A hátrányos megkülönböztetés tilalma (Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés) és az esélyegyenlőség biztosítása, előmozdítása (Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdés) az állam számára eltérő jellegű, de szorosan összekapcsolódó feladatot, kötelezettséget jelent. A jogegyenlőség megteremtése, az egyenlő méltóságú

személyként kezelés biztosítása elsődleges állami kötelezettség, míg az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít. Ez a lehetőség, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság), sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. A speciális, objektíve hátrányos helyzetben lévő jogalanyok számára ugyanis csak az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó állami kötelezettségvállalás, többletjogok biztosítása teremthet lehetőséget az egyenlő esélyekre.

Az alkotmánybírói gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét.

3. Az ügy érdemében

A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Cstv.) 11. § (1) bekezdés g) és h) pontjai értelmében emelt összegű családi pótlékra jogosult a tartósan beteg gyermek. A Cstv. 4. § fa) pontja szerint tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos személy, az a tizenhét évesnél fiatalabb gyermek, aki a külön jogszabályban meghatározott betegsége, illetve fogyatékosága miatt állandó vagy fokozott felügyeletre, gondozásra szorul. A közoktatási intézményben a 18. életévének betöltését követően tanulmányokat folytató azon személyre tekintettel, aki után a 18. életéve betöltéséig folyósítottak iskoláztatási támogatást (emelt összegű családi pótlékot), az iskoláztatási támogatást továbbra is a korábban folyósított összegnek megfelelő összegben kell folyósítani.⁹

A közforgalmú személyszállítási utazási kedvezményekről szóló 85/2007. (IV. 25) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 8. § (1) bekezdés c) pontja szerint utazási kedvezmény igénybevételére jogosult az a személy, aki magasabb összegű családi pótlékban részesül. Az utazási kedvezményre jogosító hatósági igazolvány kiállításához annak a ténynek – panaszos esetében az, hogy 18. életévét már betöltött, nem tanköteles gyermeke tanulmányait közoktatási intézményben folytatja-e – az ismerete szükséges, hogy a magasabb összegű családi pótlék megállapítható-e.

A Cstv. 36/A. § (1) bekezdése előírja, hogy a közoktatási intézményben tanulmányokat folytatók tanulói jogviszonyának létesítéséről, fennállásáról és megszűnésének várható időpontjáról a név és a TAJ-szám közlésével az Oktatási Hivatal évente október 15-ig adatot szolgáltat a Kincstár részére. A megkeresett szervek tájékoztatása szerint a gyakorlatban az adatszolgáltatás június és július hónapban, valamint szeptember végén a Kincstár által átadott adatbázis sorainak a jogviszony adatokkal való kiegészítésével történik.

A nemzeti erőforrás miniszter szerint, tekintettel arra, hogy az Oktatási Hivatal Kincstár felé szóló adatszolgáltatása csak szeptember végére várható, és a kedvezményre jogosító igazolvány kiállítása csak az adatszolgáltatást követően kezdődhet meg, az igazolvány kézbesítéséig (szeptember és október hónapokban) az érintett gyermek valóban elesik a kedvezménytől.

A Kincstár álláspontja szerint ez a költség nem téríthető meg, hiszen a kedvezmény attól az időponttól jár, amely időpontban a jogosultság megállapításra kerül. Az ügyintézési idő alatt ideiglenes kedvezményre jogosító kártya kiadását, mint átmeneti költségcsökkentő intézkedést sem tart kivitelezhetőnek a Kincstár, ugyanis a szóban forgó költségek nem becsülhetők meg előre.

Ez az álláspont és a Kincstár panaszos egyedi ügyében, valamint az utazási kedvezményre jogosító igazolvány kiállítására vonatkozó eljárása, és az irányadó jogi szabályozás – álláspontom szerint – nem elfogadható.

A családok szociális biztonságának elősegítése, a gyermeknevelés anyagi terheinek csökkentése érdekében a Cstv. meghatározza az állam által nyújtandó családtámogatási ellátások rendszerét. Az utazási kedvezményre való jogosultság megállapítására vonatkozó jogszabályi rendelkezések azonban nem szolgálják – a családok támogatásáról szóló törvény céljaként is megfogalmazott – az állami felelősségvállalás gyakorlati megvalósítását. Azáltal ugyanis, hogy az Oktatási Hivatalnak október 15-ig kell adatot szolgáltatnia a Kincstárnak, és a jogosultság megállapítására, valamint az utazási kedvezményre jogosító igazolvány kiállítására csak ez alapján kerül sor, a jogosult elesik az öt jogszabály alapján megillető kedvezménytől. Mindezt a jogalkalmazó is észlelte, hiszen a Kincstár az utazási kedvezményre jogosító igazolvány előállítására vonatkozó eljárási szabályok okozta joghátrányok csökkentése érdekében elfogadta a magasabb összegű családi pótlékban részesülő jogosult által kiállított olyan igazolást, ami szerint a 1992. szeptember 1. és 1993. augusztus 31. között született gyermeke 2011. szeptember 1-jétől tanulói jogviszonyban áll. Ennek alapján pedig a családi pótlékot megállapította a családi pótlékot és kiállította a kedvezményes utazási igazolványt.

Megjegyzem, hogy – véleményem szerint – amennyiben az utazási kedvezményre jogosító igazolvány a tanévkezdésre kiállításra kerülne, úgy a tartósan beteg gyermeknek és az öt felügyelő, gondozó személynek a kedvezményes időszakba tartozó szeptember és október hónapokban sem merülne fel utazási költsége.

Megállapítottam azt is, hogy a panaszos 2011. szeptember 3-án benyújtotta gyermeke tanulói jogviszonya igazolását, a Kincstár azonban nem tájékoztatta őt arról, hogy nem megfelelő formanyomtatványt használt és hiánypótlásra sem hívta fel¹⁰.

Mindezek következtében panaszos gyermeke – az általános eljárási rendnek is megfelelően – csak októberben kapta meg az utazási kedvezményre jogosító igazolványát. A Kincstár nem vette figyelembe az általa kialakított gyakorlatot sem, annak ellenére, hogy az elavult formájú nyomtatvány adatai, főleg a gyermek születési

időpontja alapján – 18. életévét a Kincstár által meghatározott időszakban töltötte be – részére meg lehetett volna állapítani a családi pótlékot és ki lehetett volna állítani a kedvezményes utazási igazolványt.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a Kincstár – az ügyféli jogok figyelmen kívül hagyásával, kizárólag formai szempontok alapján – a panaszos egyedi ügyében a jogbiztonság, valamint az esélyegyenlőség előmozdításának követelményével, továbbá a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot idézett elő.

Megállapítom továbbá, hogy az utazási kedvezményre való jogosultság megállapításának, illetve az igazolvány kiállításának eljárási szabályai – az igazolvány késedelmes kiállításával – ugyancsak a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot idéz elő, és állandósítja a jogsérelem bekövetkeztének közvetlen veszélyét is.

Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzésük érdekében

– az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a *nemzeti erőforrás minisztert*, hogy vizsgálja felül a vonatkozó jogszabályokat, és eljárási szabályokat, majd kezdeményezze azok – jelentésemben tett megállapításokat figyelembe vevő – módosítását;

– az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felhívom a *Magyar Államkincstár elnökének* figyelmét, hogy az ügyintézés során – az ügyfelek tisztességes hatósági eljáráshoz való jogának érvényesülése érdekében – az eljárási jogszabályok és garanciák, valamint az ügyféli jogok maradéktalan figyelembevételével járjanak el.

Budapest, 2012. május 7.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény végrehajtásáról szóló 223/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet 9. számú melléklet

² idézet a Kincstár hálózati irányítási elnökhelyettesének válaszeleveléből

³ A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény végrehajtásáról szóló 223/1998. (XII. 30.) Korm. rendelet 9. számú melléklet

⁴ idézet a Kincstár hálózati irányítási elnökhelyettese által a miniszternek írott levélből

⁵ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

⁶ Lásd: 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat

⁷ Az AJB 1792/2009, AJB 1799/2009, AJB 5477/2009, AJB 5629/2009 számú ügyekben készült jelentések.

⁸ Az Alkotmány magyarázata, KJK-Kerszöv, Budapest 2003., 637.o.

⁹ A családok támogatásáról szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 11. § (2) bekezdés

¹⁰ A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. tv. 37. § (3) bek.

AJB-1026/2012

HIV fertőzöttek és AIDS betegek egészségügyi ellátása

Előadó: dr. Szabó-Tasi Katalin

Az eljárás megindulása

Jogvédő civil szervezet fordult panasszal hivatalomhoz azt sérelmezve, hogy a HIV fertőzöttek és az AIDS betegek a fertőzéssel, illetve betegségükkel össze nem függő egészségügyi ellátása gyakorta az érintettek alkotmányos jogainak sérelmével valósul meg. A hozzám forduló álláspontja szerint annak ellenére, hogy évek óta igyekeznek a gyakorlat ellen fellépni, az érintett betegeket – a betegségükkel össze nem függő ellátásokra is – az Egyesített Szent István és Szent László Kórházba, az V. Belgyógyászat-Immunológia osztályra irányítják.

A beadvány alapján a testi és lelki egészséghez való joggal (Alaptörvény XX. cikk), az emberi méltósághoz való joggal (Alaptörvény II. cikk), valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmával (Alaptörvény XV. cikk) összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján az ügyben vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat során az Ajbt. 21. § (1) bekezdése alapján, a panaszt érintő szakmai véleményük és jogi álláspontjuk kifejtése érdekében tájékoztatást kértem

- a nemzeti erőforrás minisztertől
- a Központi Stomatológiai Intézet igazgatójától,
- a Fővárosi Szent István és Szent László Egyesített Kórház igazgatójától
- a Debreceni Egyetem Orvos- és Egészségtudományi Centrumának elnökétől
- a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kórház és Egyetemi Oktató Kórház főigazgatójától
- a gyulai Pándy Kálmán Megyei Kórház igazgatójától,
- a Pécsi Tudományegyetem Klinikai Központjának főigazgatójától
- a Szegedi Egyetem Szentgyörgyi Albert Klinikai Központjának elnökétől

- a Semmelweis Egyetem főigazgatójától
- a Szent János Kórház és Észak-budai Egyesített Kórházak főigazgatójától
- a Veszprém Megyei Csolnoky Ferenc Kórház Nonprofit Zrt. főigazgatójától
- a Zala Megyei Kórház és Rendelőintézet főigazgatójától és
- a váci Jávorszky Ódön Kórház főigazgatójától.

Az érintett alapvető jogok és követelmények

- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”]
- A testi és lelki egészséghez való jog [Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”]
- A hátrányos megkülönböztetés tilalma [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés: „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”]

Az alkalmazott jogszabályok

1. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.)
2. A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (továbbiakban: Jat.)
3. A szerzett immunhiányos tünetcsoport kialakulását okozó fertőzés terjedésének megelőzése érdekében szükséges intézkedésekről és a szűrővizsgálatokról szóló 18/2002. (XII. 28.) ESzCsM rendelet (a továbbiakban: rendelet)
4. A Nemzeti AIDS Bizottságról szóló 6/2005. (EüK. 18.) EüM utasítás

A megállapított tényállás

A panaszos a beadványában hangsúlyozta, hogy a HIV fertőzöttek és AIDS betegek rendszeresen szenvednek el jogsérelmet, ha az egészségügyi ellátást nem a fertőző betegségükkel összefüggő egészségügyi állapotuk miatt szeretnék igénybe venni. A beteg törvényi kötelezettsége, hogy tájékoztassa az egészségügyi dolgozót a saját betegségével összefüggésben mindarról, amely mások életét vagy testi épségét veszélyeztetheti, így különösen fertőző betegségekről (Eütv. 26. § (2) bekezdés b) pont), de Magyarországon az a gyakorlat alakult ki, hogy – miután az érintettek felfedik fertőzöttségüket – rendszeresen megtagadják tőlük az ellátást, és legtöbbször az Egyesített Szent István és Szent László Kórházba irányítják őket. Ez egyrészt indokolatlan költséget, munkaidő kiesést okoz és meghosszabbítja a beteg egészségügyi ellátásának folyamatát, másrészt sérti az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében rögzített egészséghez való jogot. E gyakorlat azt eredményezheti, hogy a betegek nem tájékoztatják betegségükről az egészségügyi személyzetet, akiknek egy baleset esetén nincs lehetősége a jogszabályban is megfogalmazott poszt-expozíciós profilaxis igénybevételére. Mindezeket pedig a jogi szabályozás hiányosságára vezeti vissza.

Rendelkezésemre bocsátott egy fotót is, amelynek tanúsága szerint a Központi Stomatológiai Intézetben arról tájékoztatják a betegeket, hogy „a HIV fertőzött, AIDS betegek fogászati ellátását kizárólag a Fővárosi Önkormányzat Szent István és Szent László Kórház rendelőintézete látja el”.

Álláspontja szerint az a kórházi gyakorlat, amelyet a Központi Stomatológiai Intézetben tapasztaltak is tükröznek, sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

1. A beadványban szereplő információ

A panaszos rendelkezésemre bocsátotta a korábbi egészségügyi minisztérium szakállamtitkárának 2008. augusztus 19-én kelt levelét, amelyben elismerte, hogy mind civil, mind pedig szakmai szervezetek részéről több jelzés érkezett annak szükségességével kapcsolatban, hogy a Szent László kórház HIV fertőzötteket, illetve AIDS betegeket kezelő osztálya mellett vidéken is létesüljön speciális, ezen betegek ellátására felkészült osztály, illetve ambulancia. A Nemzeti AIDS Bizottság azonban a 2008. augusztus 4-i ülésén a vidéki gondozóközpontok létrehozásának javaslatát – döntően szakmai érvek alapján – elvetette.

A szakállamtitkár érvelése szerint a László Kórházban történő kezelés a HIV fertőzöttek és AIDS betegek érdekét szolgálja, elsősorban az itt dolgozó szakemberek szakmai felkészültsége miatt, ami az országban e speciális területen egyedülálló. Az akkori álláspont szerint a HIV fertőzöttek és AIDS betegek száma és területi elhelyezkedése nem indokolta a betegek gondozásának, kezelésének súlyponti kórházakba történő kihelyezését, továbbá nem támogatták egy orvos-adatbázis lista létrehozását sem, amelyet a Civil AIDS fórum vetett fel.

2. A megkeresett szervek válaszai

Megkeresésemre adott válaszában a *nemzeti erőforrás miniszter* kifejtette azon álláspontját, mely szerint az Eütv. tételesen felsorolja azokat az eseteket, amikor az ellátás megtagadásának joga megilleti az orvost. A törvény nevesíti azokat az eseteket is, amikor az orvos vizsgálat nélkül jogosult a vizsgálat megtagadására, és nézete szerint a Központi Stomatológiai Intézetben feltártak esetén ez a lehetőség nem állt fenn, ezért megkereste az Intézet igazgatóját, és kérte, hogy az Intézetben esetlegesen elhelyezett hasonló tájékoztatókat haladéktalanul távolítsa el. Kikérte az újjászerveződött Egészségügyi Szakmai Kollégium (ESzK) álláspontját is arról, hogy szükséges-e a HIV

fertőzöttek és AIDS betegek egyes orvosszakmai területre eső ellátása során speciális személyi és tárgyi feltételek biztosítása. Az ESzK véleményének megismerése után az *egészségügyért felelős államtitkár* leszögezte, hogy tisztában van azzal, hogy szükségessé vált a szerzett immunhiányos tünetcsoport kialakulását okozó fertőzés terjedésének megelőzése érdekében szükséges intézkedésekről és a szűrővizsgálatokról szóló 18/2002. (XII. 28.) ESzCsM rendelet módosítása. Többek között arra is tekintettel, hogy a rendeletben kijelölt, a megerősítetten HIV pozitív személyek gondozását végző bőr- és nemibeteg-gondozók nem bizonyultak alkalmasnak a feladat ellátására.

Számos szakmai egyeztetéssel is alátámasztott álláspontja szerint, a HIV fertőzött személyek gondozásának, kezelésének decentralizációja elengedhetetlen. Az addigi – több tudományterületet is bevonó – egyeztetések során körvonalazódott, hogy a HIV pozitív és AIDS-es betegek fertőzöttségükkel össze nem függő ellátásának biztosításához a jelenleg működő két fővárosi centrum – az egyesített Szent István és Szent László Kórház Rendelőintézet Szent László telephelye, és a Semmelweis Egyetem Bőr-, Nemikórtani és Bőronkológiai Klinikája – mellett további vidéki centrumok létrehozására van szükség. Egyetértés van a tekintetben is, hogy a betegellátás jobb biztosítására három vidéki egyetemen és még legalább egy nyugat-dunántúli intézményben indokolt a centrumok létrehozása. A szakmai tapasztalatok alapján a nagyszámú kis gondozási helyekkel ellentétben a gondozás egyetemi centrumokba történő szervezésével a betegek jó életminőségének hosszú távú fenntartása jelentősen növelhető, továbbá az egyetemeken lévő szakképzett személyzet és a klinikai diagnosztikai háttér elősegíti a centrumok létrehozását.

Az államtitkár megítélése szerint, ezek a centrumok alkalmasak arra is, hogy a HIV fertőzöttek és AIDS betegek fertőzöttségükkel össze nem függő egészségügyi ellátását is megszervezzék, illetve nyújtsák. E centrumok működésének követelményrendszerét már előkészítették, amelyben külön hangsúlyt fektettek a személyi követelményekre. Még nincs azonban orvosszakmai egyetértés abban, hogy a bőrgyógyászat vagy az infektológia szakmai bázisán építsék fel a centrumokat. Az ezzel kapcsolatos szakmai egyeztetés 2012 szeptemberében is folyik. Az ESzK állásfoglalása kiemelte, hogy nem szükségesek speciális személyi, vagy műszeres feltételek a HIV pozitív betegek nem alapbetegségükhöz köthető betegségének ellátása során, csupán az infékciónkontroll szigorított elveinek betartása.

A Fog- és Szájbetegségek Kollégiuma mindezt annyival egészítette ki, hogy álláspontja szerint sok rendelőben az infékciónkontroll elveinek betartása sem adott a gyakorlatban. Ezekben az esetekben szakmailag indokolhatónak tartják azt, ha a rendelő – a szakmai módszertani ajánlásokkal ellentétben – nem látja el a beteg általános fogászati rendelésen, hanem a megfelelő tárgyi és személyi feltételekkel rendelkező szolgáltatóhoz (például a Szent László telephelyre) küldik. Az Infektológiai Tagozat hangsúlyozta, hogy minden beteg rendelkezhet vérrel átvihető fertőzéssel, ezért valamennyi egészségügyi beavatkozás során be kell tartani azokat a higiénés szabályokat, amelyek a fertőzés átvitelét megakadályozzák.

Az államtitkár az Infektológiai Tagozattal egyetértve hangsúlyozta, hogy a HIV fertőzés a kórház-higiéniai előírások maradéktalan betartása mellett nem jelent veszélyt az egészségügyi személyzetre és a betegtársakra sem. Összességében azonban további, részletes szakmai protokollok kidolgozását tartja szükségesnek az érintett területen. Az államtitkár megküldte továbbá a Nemzeti AIDS Bizottság 2009-10-11. évi munkájának összefoglalóját, és a Nemzeti AIDS Stratégia releváns részeinek ismertetését is.

Válaszában a *Központi Stomatológiai Intézet* főigazgatója kifejtette, hogy a HIV fertőzöttek és az egyéb súlyos fertőző betegek fogászati ellátásával kapcsolatban nincs különleges jogszabály, így azt az egészségügyi ellátásra vonatkozó általános szabályok szerint kell elvégezni. A Johann Béla Országos Epidemiológiai Központ Fog és Szájbetegségek Szakmai Kollégiuma által kibocsátott Infékciónprotokoll a fogászaton elnevezésű módszertani levél tartalmaz továbbá útmutatást. Ez egyrészt a betegek felülfertőződését, másrészt a többi beteg megfertőzését elkerülendő szigorú szabályokat állított fel e betegek ellátásakor.¹

A főigazgató álláspontja szerint a módszertani útmutatóban előírtakat a fogászati ellátás társadalombiztosítási alulfinanszírozottsága miatt nem lehet maradéktalanul teljesíteni. Hangsúlyozta, hogy e probléma megoldatlanságát a Központi Stomatológiai Intézetben működő Fog- és Szájbetegségek Országos Intézete éves jelentéseiben húsz éve folyamatosan jelzi az egészségügyi ágazatért felelős minisztériumnak, de jelzései válasz nélkül maradtak. Fogalmazása szerint az intézet „a múltban és a jelenben egyaránt látott és lát el – jelentős kompromisszumokkal – HIV pozitív és súlyos fertőző betegeket”, de e betegek hozzájuk történő utalást követő ellátását sem anyagilag, sem technikailag nem tudják vállalni. Fontosnak tartotta kiemelni, hogy az egyenlő bánásmód követelménye felerősíti a többi beteg azon jogát, hogy az intézetben történő kezelése során elkerülje a nosocomiális fertőzéseket, különös tekintettel a nem, vagy csak nagyon nehezen gyógyítható megbetegedésekre. Az ombudsman eljárását kezdeményező szervezet által is hivatkozott kiírást, mely szerint a HIV fertőzött betegek ellátása a Szent László Kórházban történik, az intézet dolgozói a vezetőség tudta nélkül függesztették ki, de álláspontja szerint tükrözi az egészségügyben dolgozók körében uralkodó általános hangulatot, a fertőzéstől való félelmet. A tudomásszerzést követően a kiírást eltávolították, és figyelmeztették a dolgozókat a tájékoztató kifüggesztésének jogszerűtlen mivoltára. Tájékoztattott továbbá, hogy több mint húsz éve a Központi Stomatológiai Intézet delegálja és finanszírozza saját orvos állományából a László kórházi ellátást.

A *Fővárosi Szent István és Szent László Egyesített Kórház* igazgatójától kapott tájékoztatás szerint a kórházban 1993 óta működik (a V. Fertőző Osztály keretein belül) a HIV fertőzöttek és AIDS betegek betegségéhez társuló szájüregi és fogászati szövődmények diagnosztizálására, kezelésére, illetve krónikus fogászati ellátására. Kérdéseim kapcsán kifejtette, hogy a HIV fertőzött, illetve AIDS betegek életkilátása és életminősége a jelenleg

alkalmazott kombinált antiretrovirális kezelés eredményeként jelentősen javult, a kezelés megkezdése után 35-40 éves, jó életminőségű, munkaképes életkilátásokkal. Mindez a tény véleménye szerint szükségessé teszi e betegek multidiszciplináris ellátásának szükségességét. Hasonlóképpen, ahogyan az átlagpopulációnál fellépő egyéb megbetegedéseket az adott betegségre területi ellátási kötelezettséggel rendelkező egészségügyi szolgáltatóknak kell ellátnia, úgy az AIDS betegek akut fogászati ellátása is ide tartozik.

Az Egyesített Szent István és Szent László Kórház Rendelőintézetében működő HIV/AIDS fogászat feladata a betegséggel kapcsolatos fogászati kórképek ellátása. Azokról a betegekről, akiket nem HIV fertőzésük vagy AIDS betegségükből eredő betegségük miatt mégis a Szent László Kórházban látnak el, nem vezetnek külön kimutatást, szakmai visszajelzések alapján azonban kijelentette, hogy más szolgáltatók számos alkalommal irányítanak hozzájuk általuk is ellátható HIV fertőzött vagy AIDS betegeket fertőzöttségükre hivatkozva.

A Debreceni Egyetem Orvos- és Egészségtudományi Centrumának elnökétől kapott tájékoztatás szerint az intézetben 2011-ben egy HIV pozitív beteget láttak el fekvőbetegként. Az intézmény gyakorlata szerint e betegeket más fertőző betegekhez hasonlóan ellátják, és nem irányítják tovább a Szent László Kórházba.

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kórház és Egyetemi Oktató Kórház főigazgatója arról tájékoztatott, hogy az elmúlt öt évben 4 alkalommal kezeltek HIV pozitív vagy AIDS-es beteget, közülük egy beteg közölte HIV pozitívítását a kezelés megkezdése előtt. Az intézetben dolgozó orvosok szerint a betegek jellemzően nem közlik előre HIV pozitívításuk tényét. Mindemellett megerősítette, hogy egyetlen beteget sem irányítottak tovább akkor sem, amikor fertőző betegségét észlelték, más, inkurrens betegsége miatt valamennyi beteget ellátták. Megjegyezte azonban, hogy e betegek ellátása a szokványosnál nagyobb fokú higiénés tervezést igényel, a beavatkozást végző személyzet kiképzése, a bemosakodás, beöltözés, műtét alatti mozgás, kivetkőzés tekintetében, továbbá valamennyi ruházat és védőeszköz egyszer használatos mivoltára, és a műtétet követő takarításra is tekintettel. Ez az ellátó személyzet számára többletterhet jelent, a jelenleg pedig nem dotált eldobható eszközök beszerzése pedig a kórház költségvetéséből finanszírozott. Hangsúlyozta az egészségügyi személyzet továbbképzésének, felvilágosításának fontosságát, amelyhez álláspontja szerint az is hozzátartozik, hogy a betegek azon kötelezettségét, illetve annak elmulasztását, hogy fertőző betegségről tájékoztassák az őket ellátó egészségügyi személyzetet, a büntetőjog eszközeivel is indokolt lehet megerősíteni.

A gyulai Pándy Kálmán Megyei Kórház igazgatója megkeresésemre közölte, hogy kórházukban az elmúlt évben AIDS-e beteg nem jelentkezett ellátásra. Ezt azzal magyarázta, hogy a speciális ellátásra vonatkozó jogszabály alapján gyógykezelésükre a Dél-Alföldi régióban a Szegedi Egyetem van kijelölve.

A Szegedi Egyetem Szentgyörgyi Albert Klinikai Központ elnökének válaszelevele szerint 2011-ben négy HIV pozitív beteget kezeltek. Egyet a Traumatológiai Klinikán fekvőbeteg ellátásban (nem fertőzöttsége okán) kezelték, a másik három beteget szakintézményeikben látták el maradéktalanul. A megkeresésemre lefolytatott belső vizsgálat eredménye szerint valamennyi beteg az ellátással elégedetten távozott az intézményből, panaszt nem nyújtottak be.

A Pécsi Tudományegyetem Klinikai Központjának Kórházhigiénés Szolgálat megalkotta a Kórházhigiénés Szabályzatot, mely tartalmazza a HIV pozitív és AIDS-es betegek kórházi ellátása során tanúsítandó protokollt. E szerint látnak el – évente néhány – HIV fertőzött és AIDS-es beteget. A protokoll szerint „A HIV pozitív betegeket nem szükséges elkülöníteni. Azt a HIV-pozitív beteget azonban, akinél vérzéses elváltozás, nyitott vagy drenált seb, fekélyes bőrelváltozás fordul elő vagy inkontinens, a Fővárosi Szent László Kórházban kell elhelyezni”.

A Semmelweis Egyetem főigazgatójától kapott tájékoztatás szerint az egyetem betegellátással foglalkozó klinikáin a HIV fertőzöttek és AIDS betegek ellátása abban az esetben is, ha fertőzésükkel össze nem függő egészségügyi ellátást vesznek igénybe, mindenfajta megkülönböztetés nélkül történik. Nincs tudomása arról, hogy az egyetem bármely klinikája az ellátást megtagadta volna, és más ellátóhoz irányította volna azokat a betegeket, akik fertőzöttségüket felfedték, illetve azon túl, hogy a betegdokumentációban a fertőzöttség tényét feljegyzik, nem vezetnek nyilvántartást. Ezzel indokolta azt is, hogy nem tudott válaszolni arra vonatkozó kérdésekre, hogy a klinikákon milyen gyakorisággal és arányban látnak el HIV fertőzött és AIDS betegeket. Nem méri az arra fordított többletmunkát sem, amit e betegek – nyilvánvalóan körültekintőbb eljárást igénylő – ellátása jelent. Hangsúlyozta, hogy az Egyetem Bőr-, Nemikórtani és Bőronkológiai Klinikája is lát el HIV fertőzötteket és AIDS betegeket, az ezt szabályozó 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet alapján, és egyben vitatta beadványtevő állítását, hogy e betegeket csak a Szent László Kórházban látnak el.

Észrevételként említette továbbá, hogy a többi betegnek is joga, illetve ezzel párhuzamosan a klinikának kötelessége a többi beteg tájékoztatása arról, hogy az osztályon HIV fertőzöttet illetve AIDS beteget látnak el, mivel ez fertőzési kockázatot jelent, és e tényről való tudomás előfeltételezi a beteg tájékozott beleegyezését a fertőzöttel egy osztályon történő ellátásba. A fertőzött beteg tájékoztatásának hiányában ezt a tájékoztatás a klinika nem tudja megadni a többi betegnek. Ugyancsak az egészségügyi adatok kezelésével kapcsolatos normák rendelkezése miatt, a klinika, még ha ismert is előtte a beteg fertőző betegsége, nem adhat tájékoztatást a beteg társainak. Álláspontja szerint emiatt nyilvánvaló a kollízió a fertőzött beteg emberi méltóságához való joga, és a többi beteg, testi és lelki egészséghez való joga között.

A Szent János Kórház és Észak-budai Egyesített Kórházak főigazgatója nem válaszolt megkeresésemre. Az ombudsman megkeresésének figyelmen kívül hagyása már önmagában visszás helyzetet teremt, hiszen akadályozza a biztost alkotmányos jogköre gyakorlásában.

A Veszprém Megyei Csolnoky Ferenc Kórház Nonprofit Zrt. főigazgatójától kapott tájékoztatás szerint az elmúlt évben fekvőbetegként nem diagnosztizáltak HIV pozitív, illetve AIDS-es beteget. Potenciális diagnosztizálás

esetén a beteget az ajkai Magyar Imre Kórházba, illetve a Szent László Kórházba irányítanák, de önmagában a HIV fertőzés fennállása miatt nem irányítanak tovább egy beteget sem. A sürgősségi osztályon ritkán látnak el HIV fertőzött beteget, illetve nincs a fertőzöttségről tudomásuk. A Bőr és Nemibeteg Gondozóban egy alkalommal láttak el HIV fertőzött beteget, egyéb betegsége miatt. Tájékoztatása szerint a dolgozó személyzet tudatában van annak, hogy a HIV fertőzött beteget is köteleles a lehetőségekhez képest a legmagasabb szintű ellátásban részesíteni. A megfelelő felkészültség és a szükséges védőeszköz biztosított.

A Zala Megyei Kórház és Rendelőintézet főigazgatója válaszelevelében kifejtette, hogy a Zala Megyei Kórházban a HIV fertőzött és AIDS betegek nem e fertőzésükből eredő egészségügyi ellátásával kapcsolatban nincs külön szabályzat, ellátásuk a fertőző betegségek és járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet alapján történik. Az ellátó személyzet védelmére, a fertőzések megelőzésére, a vizsgálati minta kezelésére, a védőeszközök használatára vonatkozó szabályokat a minőségirányítási rendszer dokumentumai tartalmazzák. Az elmúlt 15 évben két esetben kezeltek AIDS beteget, egyik esetben sem irányították át beteget más kórházba. Ellátásuk során szakmai szempontból nem merült fel probléma, mivel valamennyi beteget potenciális fertőző forrásnak kell tekinteni.

A váci Jávorszky Ödön Kórház főigazgatója arról tájékoztatót, hogy az elmúlt öt évben nem kezeltek HIV fertőzött vagy AIDS-es beteget, így megkeresésemre nem tudott érdemben válaszolni.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (4) lehetővé teszi a természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság hivatalból történő kivizsgálásának lehetőségét. Álláspontom szerint a HIV fertőzöttek és AIDS betegek ellátása a természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját, az érintett betegeket, hozzátartozóikat, illetve az egészségügyi ellátásban résztvevőket is érinti.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontja és a 18. § (2) bekezdésének e) pontja alapján az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak, ezen belül közszolgáltatást végző szervnek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet. Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény 1. § (2) bekezdésének b) pontja szerint egészségügyi közszolgáltatás: a részben vagy egészben a központi költségvetés és az Egészségbiztosítási Alap terhére finanszírozott egészségügyi szolgáltatás. A fentiek alapján a korábbi ombudsmani gyakorlattal összhangban *közzolgáltatást végző szervek körébe tartoznak az egészségügyi intézmények.*

II. Az alapvető jogok tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadóknak tekintem a testület eddigi megállapításait.* Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam* Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az*

eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybírói tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*.²

Az Alkotmánybírói értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.³ Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

2. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Az Alaptörvény II. cikke pedig arról rendelkezik, hogy az *emberi méltóság* sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az alkotmánybírói gyakorlat azt is kiemeli, hogy az *emberi méltósághoz való jog* az ún. *általános személyiségi jog* egyik megfogalmazásának tekinthető. Az általános személyiségi jog „anyagjog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybírói, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alkotmányos alapjogok egyike sem alkalmazható. Az általános személyiségi jognak fontos elemét képezi az *önrendelkezés szabadsága*, az önrendelkezéshez való jog, amely – mint az összes ún. különös személyiségi jog – elsősorban az egyén autonómiáját, *döntési és cselekvési szabadságát* védi. Az Alkotmánybírói felfogásában a személyi szabadság az egyén olyan autonómiáját jelenti, amely feltételezi a teljes akarati és cselekvési szabadságot a jog keretei között. A személyi szabadság joga mindenkiel szemben érvényesülő jog, amely minden embert megillet, ugyanakkor nem részesül abszolút védelemben, mivel törvényben meghatározott esetekben korlátozható.

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

Az Alkotmánybírói több határozatában⁴ értelmezte a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* tartalmát, és mindezek az értelmezések álláspontom szerint – függetlenül attól, hogy „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is hivatkozhatóak maradnak. Az Alkotmánybírói gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az egészséghez való jog önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az Alkotmányba foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területén alanyi jogokat határozzon meg.

4. Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése – az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdéséhez hasonlóan – tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

A két évtizedes, töretlen és álláspontom szerint az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybírói két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó, az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében rögzített szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybírói szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem az alkotmányos alapjogok kapcsán áll fenn, a szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos helyzetű, azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között.

Az alkotmánybírói gyakorlat által kimunkált ún. *ésszerűségi teszt* alkalmazásával állapítható meg, hogy egy adott normatív szabályozás, jogalkalmazói gyakorlat vagy egyedi döntés ellentétes-e a hátrányos megkülönböztetés alkotmányi tilalmával. Az ésszerűségi teszt egyrészt egy *összehasonlíthatósági*, másrészt egy *indokolhatósági próbából* áll. Az összehasonlíthatósági próba során azt kell vizsgálni, hogy a megkülönböztetés azonos helyzetben lévő jogalanyok között merül-e fel, az indokolhatósági próba pedig annak vizsgálatát jelenti, hogy ha azonos csoportba tartozók között áll fenn a megkülönböztetésnek van-e tárgyilagossági mérlegelés szerinti ésszerű indoka. A homogén csoport fogalmát az Alkotmánybírói szűken értelmezte, de megállapította azt, hogy az összehasonlíthatósági próba nem csak arra a helyzetre vonatkozik, amikor azonos helyzetben lévő jogalanyok között tesznek különbséget, hanem ennek ellenkezőjére is, vagyis amikor *lényegesen eltérő helyzetben lévők esetén e körülményt figyelmen kívül hagyják*.

III. Az ügy érdemében

Az Eütv. előírja a beteg együttműködési kötelezettségét [26. § (2) bek.], amely magába foglalja az egészségügyi dolgozókkal szembeni tájékoztatási kötelezettséget. A betegnek tehát kötelezettsége tájékoztatni a dolgozókat mindarról, amely szükséges a kórisme megállapításához, a megfelelő kezelési terv elkészítéséhez és a beavatkozások elvégzéséhez, így különösen minden korábbi betegségéről, gyógykezeléséről, gyógyszer vagy gyógyhatású készítmény szedéséről, egészségkárosító kockázati tényezőiről [26. § (2) bek. a) pont], illetve saját betegségével összefüggésben – mindarról, amely mások életét vagy testi épségét veszélyeztetheti, így különösen fertőző betegségekről és a foglalkozás végzését kizáró megbetegedésekről és állapotokról [Eütv. 26. § (2) bek. b) pont].

Az Eütv. 131. § (5) bek. b) pontja alapján az orvos az ellátást akkor is megtagadhatja, ha a beteg együttműködési kötelezettségét – tehát a 26. § (2) bekezdésében foglaltakat – súlyosan megszegi. A fentiek helyes értelmezése alapján álláspontom szerint az orvos akkor tagadhatja meg az ellátást (illetve annak folytatását), ha – utóbb – kiderül, hogy a beteg nem tájékoztatta fertőző betegségéről, de ez esetben sem azért, mert a beteg fertőző betegségben szenved, hanem azért, mert az együttműködési kötelezettség súlyos megszegése miatt az orvos bizalomvesztése vélelmezhető. A beteg együttműködési kötelezettségébe beletartozik HIV státuszának felfedése is.

Az együttműködés elvéből azonban az egészségügyi szakmai személyzet együttműködési, szorosabban pedig ellátási kötelezettsége is következik, azaz az, hogy az e státuszát felfedő beteget ugyanúgy ellássa, mint azt, aki ezt nem fedi fel, vagy nem nyilatkozik. *Ebből következően megállapítom, hogy az ellátás (szakmai) szabályainak vét, és hátrányos megkülönböztetés tilalmával, és az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz az az egészségügyi ellátó, aki ilyen esetben – kifejezett továbbküldési protokoll hiányában – nem látja el, vagy a más betegekhez képest eltérően látja el a speciális betegségét felfedő beteget.*

A betegek továbbirányítása a László Kórház indokolatlan megterhelésével járt, és a betegről a további utazás miatt több költség és több idő ráfordítását követelte meg. *Tekintettel arra, hogy a Központi Stomatológiai Intézetben kifüggesztett továbbküldésről rendelkező tájékoztató elhelyezése idején és kifüggesztésének tartama alatt nem rendelkezett sem jogszabály, sem szakmai protokoll a HIV fertőzött és AIDS betegek meghatározott ellátási helyen történő fogászati ellátásáról, megállapítom, hogy a cselekmény mind a jogbiztonság, mind a testi és lelki egészséghez való jog, mind pedig az emberi méltósághoz való jog tekintetében visszásságot okozott. Végső soron pedig az a tény, hogy az érintettek betegségük miatt nem részesülhettek abban az ellátásban, amelyben bárki más, a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik.*

A Pécsi Egyetem Klinikai Központjának válaszában szerepelt a Kórházhigiénés Szabályzat 14. számú melléklete, mely a következőket tartalmazza: „A HIV-pozitív személyeket nem szükséges elkülöníteni. Azt a HIV-pozitív beteget azonban, akinél vérzésszerű elváltozás, nyitott vagy drenált seb, fekélyes bőrelváltozás fordul elő, vagy inkontinens, a Fővárosi Szent László Kórházban kell elhelyezni” [14. melléklet A) b) pont]. A szabályzat egyrészt a HIV pozitív és AIDS-es betegek gondozásba vételét egyes meghatározott egészségügyi szolgáltatókra delegáló renDELETEH [18/2002. (XII. 28.) ESzCsM rend, 5. § (3) bekezdés] képest korlátozó módon tagadja meg e betegek ellátását. A norma arról rendelkezik, hogy a területileg ellátásra köteles egészségügyi szolgáltatóként bizonyos fizikai jellemzők, betegségünetek esetén a HIV pozitív és AIDS betegeket továbbküldi egy meghatározott másik egészségügyi szolgáltatóhoz.

A Szabályzat jogi jellegével kapcsolatban fontosnak tartom hangsúlyozni a következőket.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (1) bekezdése szerint a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie. Amint már utaltam rá, az Alkotmánybíróság több határozatában is rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB határozat].⁵

Jogállamban, ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és érthetősége. A töretlen alkotmánybírói gyakorlat számos alkalommal hivatkozta, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek: megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.⁶

A szóban forgó Szabályzat, mint a Jat. garanciális szabályainak mellőzésével alkotott norma, a jogállamiság elvével, és az abból levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság közvetlen veszélyét hordozza magában, ugyanis előfordulhat, hogy a beteg ellátásával kapcsolatban erre alapozza döntését (vagyis ténylegesen, normaként követi) az eljáró orvos. Ebből következően a Szabályzat szellemében továbbküldött beteg az őt ellátó egészségügyi szolgáltató, illetve egészségügyi dolgozók részéről éli meg az első, majd a betegtársak részéről a további stigmatizálást, ezért a Szabályzat, illetve az az alapján meghozott döntés alkalmas a betegek emberi méltósághoz való joga sérelmének előidézésére.

Aggudalomra ad okot, és álláspontom szerint sürgős állami beavatkozást igényel az a tény, hogy a Johann Béla Országos Epidemiológiai Központ Fog és Szájbetegségek Szakmai Kollégiuma által kibocsátott módszertani útmutatóban előírtakat több megkeresett szerv válasza szerint sem lehet maradéktalanul teljesíteni. A szakmai

protokollok bár nem a jogforrási hierarchia részei, szerves részét képezik egy adott orvosszakma mindennapos feladatainak, megsértésük hivatkozási alap lehet az orvos illetve az egészségügyi szolgáltató felelősségre vonásának, továbbá, az orvostudomány adott állapotának tükröződései. Az, hogy a protokollban foglaltak teljesítésére pénzügyi okokból nincs lehetőség, önmagában nem ad alapot alapjogi visszasság megállapítására. Az azonban, hogy a vizsgált esetben a protokoll be nem tartása az ellátó személyzet, illetve más betegek – egyelőre – gyógyíthatatlan betegségével való megfertőződéséhez vezethet, és hogy az ezzel kapcsolatos anomáliát a Fog- és Szájbetegségek Országos Intézete éves jelentéseiben húsz éve folyamatosan jelzi az egészségügyi ágazatért felelős minisztériumnak, de a felvetett problémát két évtizede nem orvosolták, elegendő az testi és lelki egészséghez való joggal összefüggésben alapvető joggal összefüggő visszasság megállapításához.

A beadványozó felvetése és a minisztérium válasza alapján tényként kell megállapítanom, hogy a Nemzeti AIDS Bizottság 2012. április végéig, a miniszter első válaszában megérkezéséig nem ülésezett, csupán a munkaterve létezett, illetve hogy a II. Nemzeti AIDS Stratégia 2012 januárjában Országgyűlés elé került tervezetét nem fogadták el, így az nem szerepel a hatályos jogszabályok gyűjteményében. Mindez felveti, hogy a prevenciós munkát nem övezi kellő figyelem a kormányzat részéről.

Összefoglalva: Megállapításaimat elsősorban a Stomatológiai Intézetben történt egyedi eset, másodsorban a megkeresett kórházakban alkalmazott eljárások kapcsán, azok hatályos jogszabályokkal való összevetése alapján tettem. Mindemellett a válaszokból kirajzolódott, hogy a HIV pozitív és AIDS betegek gondozása és gyógyítása rendszerének felülvizsgálata, átalakítása zajlik, a tendencia pedig a megyei szintű decentralizációról a betegek eddig feltérképezett területi elhelyezkedése szerinti területi központok létrehozásának irányába mutat. A kirajzolódó szakmai álláspont alapján a betegek magasabb szintű, holisztikus szemléletű kezelésben részesülhetnek azokban a központokban, ellátó helyeken, ahol a személyzet alapbetegségük tekintetében felkészültebb, nagyobb tapasztalattal rendelkezik.

Hangsúlyozni szeretném, hogy kiemelten fontosnak tartom a tudomány szabadságának tiszteletben tartását, ezért a vizsgálat során megismert szakmai érvek és ellenérvek kapcsán nem kívánok állást foglalni. Felhívom ugyanakkor a figyelmet arra, hogy a szakmai érvek alapján kialakított változások jogi normákba rögzítésekor – az érintett speciális betegcsoport különös védelmet igénylő helyzetére is tekintettel – maradéktalanul meg kell felelni az Alaptörvénynek és az évtizedes kimunkált alapjogi elveknek.

Intézkedéseim

1. A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszasság jövőbeni bekövetkezte lehetőségének megelőzése érdekében, az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem*
 - a) a *Központi Stomatológiai Intézet igazgatóját*, intézkedjen annak érdekében, hogy a vizsgálat megállapította jogsértőhöz hasonló tartalmú tájékoztatókat a jövőben ne helyezhessenek ki;
 - b) a *Pécsi Egyetem Klinikai Központjának igazgatóját*, intézkedjen a Kórházhygiénés Szabályzat 14. pontjában foglalt jogsértő protokoll megszüntetése, és a jogszabályoknak megfelelő eljárásrend kialakítása érdekében.
2. Az Ajbt. 31.§ (1) bekezdése alapján *felkérem az emberi erőforrások miniszterét*, hogy vizsgálja felül a Nemzeti AIDS Bizottság munkáját, és tegye meg a szükséges intézkedéseket tevékenysége hatékonyabbá tétele érdekében, továbbá, kezdeményezze az érintett fogászati ellátások szakmai protokollnak megfelelő finanszírozáson alapuló megvalósítását.

Budapest, 2012. november 26.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ E követelmények például a teljesség igénye nélkül: 1. a betegek elkülönített helyiségben történő kezelése, vagy ha erre nincs lehetőség, a rendelési idő végén, utolsóként történő kezelése 2.a kezelés végén az ellátó helyiség teljes (2 órán át tartó) fertőtlenítése 3. a kezelő személyzet részére egyszer használatos védőfelszerelés biztosítása 4. a kezelés során a levegőbe történő nagy mértékű csíra-szóródás csökkentése érdekében a fogászati turbinák használatának mellőzése, ennek érdekében megfelelő kezelési terv készítése.

² Vö. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat.

³ 56/1991. (XI.8.) AB. Határozat

⁴ 56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 270., 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 297.

⁵ Az Alkotmánybíróság 60/1992. (XI. 17.) AB határozata szerint a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény (korábbi Jat.) garanciális szabályainak mellőzésével hozott minisztériumi és egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, útmutatók, iránymutatások, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések kiadása és az ezekkel való irányítás gyakorlata alkotmányellenes, sértik a jogállamiság alkotmányos követelményét. Jogbizonytalanságot teremtenek, kiszámíthatatlanná teszik a jogalanyok, a jogalkalmazó szervek magatartását. Bár a bennük foglalt jogértelmezésnek, jogalkalmazási szempontnak semmiféle jogi ereje, kötelező tartalma nincs, miután az államigazgatás központi szervei bocsátják ki, alkalmasak arra, hogy a címzettek megtevéssék, s a címzettek kötelező előírásaként kövessék azokat. [...] A törvényben

foglalt garanciális szabályok be nem tartásával alkotott, ilyen iránymutatások könnyen válhatnak a jogi szabályozást pótló, a jogszabályok érvényesülését lerontó irányítási eszközökké, s ez a jogállamiság követelményével összeegyeztethetetlen. Figyelembe véve, hogy a jogszabályok érvényesítése során a címzettek, különösen a közigazgatás szervei a gyakorlatban követik az iránymutatásban foglaltakat – szabályozza a kibocsátható jogi iránymutatások, valamint a kiadásukra hatáskörrel rendelkező állami szervek körét, kibocsátásuk elé olyan tartalmi, hatásköri és eljárási korlátokat állítva ezzel, amelyek biztosítékot nyújthatnak arra, hogy a jogi iránymutatások ne vehessék át a jogalkotás szerepét. A jogi iránymutatások ilyen törvényi szabályozása mellett az állam központi szervei csak a törvény által meghatározott hatáskörükben, formában és eljárás mellett bocsáthatnak ki jogi iránymutatásokat. Ez a szabályozás egyúttal kizárja azt is, hogy az államigazgatás központi szervei más formában, más eszközökkel befolyásolják a jogalkalmazás gyakorlatát.”

⁶ Vö. 75/1995. (XI. 21.) AB határozat

AJB-1046/2012

Egy rendőrségi előállítás

Előadó: dr. Láposy Attila

Az eljárás megindítása

A panaszos beadvánnyal fordult Hivatalomhoz, amelyben a XVI. Kerületi Rendőrkapitányság rendőreinek vele szemben alkalmazott intézkedéseit, a rendőrségi előállításának indoklását és körülményeit, valamint az eljárással összefüggő mulasztásokat kifogásolta.

A beadványban felvetett problémák kapcsán az emberi méltósághoz, a személyes szabadsághoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszaélés gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) és (2) bekezdése alapján megkereséssel fordultam a rendőrkapitányhoz.

A megállapított tényállás

1. A panaszos beadványban előadta, hogy 2011. október 22-én délután, Budapest határában a XVI. Kerületi Rendőrkapitányság járőrei állították meg, miközben épp egy kölcsönkapott gépjárművet vezetett és bűncselekmény gyanúja miatt őrizetbe vették. Az őrizetbe vételkor arra kérte az intézkedő rendőröket, hogy gépjárművet juttassák vissza a városba a kivilágítatlan külvárosi területről, mivel tartott attól, hogy az őrizetlenül hagyott gépjárművet esetleg megrongálják. Az intézkedő rendőrök azonban a kérését elutasították, arra hivatkozva, hogy nem feladatuk és kötelességük a gépjármű biztonságba helyezése.

A panaszost ezt követően délután a XVI. Kerületi Rendőrkapitányságon előállították, de a gyanúsított kihallgatásra csak éjfél után került sor. A beadványban sérelmezi, hogy egy olyan cellában helyezték el, ahol nem volt fűtés, és – mivel nem volt melegen öltözve – kérése ellenére sem kapott pokrócot, az ügyeletes arra hivatkozott, hogy ezt a szabályzat tiltja. A panaszos állítása szerint a kihallgatását követően a lakásában a jelenlétében a rendőrök házkutatást tartottak, majd ennek eredménytelensége miatt elengedték, az előállítást megszüntették. A panaszos a reggeli órákban visszament az őrizetlenül hagyott gépjárműhöz, ahol azt tapasztalta, hogy abból számos alkatrészt kiszerelek és elloptak, a gépjármű pedig használhatatlanná vált. A beadványban kifogásolja, hogy a rendőrség határozott kérelme ellenére sem gondoskodott a használatában lévő gépjármű biztonságba helyezéséről.

2. A panasz nyomán megkerestem az ügyben *Budapest XVI. Kerületi Rendőrkapitányság vezetőjét*, akitől – az ügygel összefüggésben rendelkezésre álló valamennyi hivatalos okirat, dokumentum, az intézkedésről készített jegyzőkönyv másolatának egyidejű megküldése mellett – a panaszban felvetett kifogásokkal kapcsolatban részletes tájékoztatást kértem.

A kapitányságvezető válaszában arról tájékoztatott, hogy a panaszossal szembeni intézkedésre egy gépkocsi eltulajdonítása kapcsán került sor, tekintettel arra, hogy a gyanúsítottak helyszínén tett nyilatkozata alapján a cselekménnyel összefüggésbe hozták. Az intézkedő rendőrök a panaszost a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 29. § (1) bekezdés alapján bűnüldözési célból igazoltatták. A helyszínén végrehajtott meghallgatások alapján és a jelzett gépkocsi eltulajdonításával kapcsolatos szerepek tisztázását követően vele szemben az Rtv. 33. § (1) bekezdés a) pontja alapján elfogást alkalmaztak, ennek keretében az Rtv. 31. § (1) bekezdése értelmében ruházatát is átvizsgálták. Az előállítás során az Rtv. 48. § b) és c) pontja alapján bilincset alkalmaztak szökés és támadás megakadályozása céljából, melynek kockázatát a kapitányságvezető szerint a cselekmény tárgyi súlya és az elkövetők létszáma adta.

A panaszossal szemben foganatosított intézkedések célja a gépkocsi eltulajdonítása kapcsán elrendelt büntetőeljárás eredményes lefolytatása volt. A kapitányságvezető kiemelte, hogy a panaszos előállítására jogalapot az Rtv. 33. § (1) bekezdés a) pontja biztosított.

Válaszában arra is utalt, hogy a panaszos gépkocsiját az intézkedő rendőrök az intézkedés helyszínén a panaszossal lezárták és ott hátrahagyták. A panaszos azon kérését pedig, hogy járművét biztonságosabb helyre vinné azért nem tudták teljesíteni, mert az az intézkedés eredményes befejezését veszélyeztette volna. A kapitányságvezető szerint a jármű lezárásával az intézkedő rendőrök a tőlük elvárható intézkedést megtették. Az előállítás során került a panaszos gyanúsítottként történő kihallgatására 2011. október 23-án 00.18 órai kezdettel, mely 00.36 órakor fejeződött be. Ezt követően a panaszos lakásán házkutatást tartottak, mely 03.04 órától 03.20 óráig tartott.

A panaszos szabadítására végül 2011. október 23-án 03.20 órakor, a lakásában a házkutatás befejezését követően került sor. Az előállítás körülményeivel kapcsolatos kifogásokra reagálva a kapitányságvezető arra hivatkozott, hogy panaszos előállításának idején az előállító helyiségben éppúgy, mint a kapitányság épületében a fűtés nem működött. Ennek oka, hogy a kapitányság állományában a kérdéses időpontban nem volt megfelelő számú fűtő, a kazán pedig csak folyamatos felügyelet mellett üzemelhet. A válaszban szerepel, hogy a panaszos valóban jelezte, hogy fázik, azonban a fogdaőr takarót számára azért nem biztosíthatott, mert az a kapitányságon nem áll rendelkezésre. A hiány oka pedig az volt, hogy az előállító egységben mindössze 12 órás tartózkodásra van lehetőség.

A kapitányságvezető válaszlevelében arról tájékoztatót, hogy a rendőrség 2011. október 23-án a délutáni órákban, a panaszos bejelentése alapján, szerzett tudomást arról, hogy az otthagyt gépkocsit feltörték. A szolgáltatban lévő ügyeletes a panaszos feljelentését jegyzőkönyvben rögzítette, majd intézkedett a helyszíni szemle lefolytatására. A panaszos 16.34 órakor érkezett a BRFK XVI. kerületi Rendőrkapitányság épületébe, a jegyzőkönyv felvételére 17.10 óra és 17.27 óra között került sor. Az ügyeletes értesítette a BRFK Bűnügyi Szervek Bűnügyi Technikai Osztályának munkatársait a helyszíni szemle lefolytatása érdekében. A szemlebizottság 19.30 óra körüli időben érkezett, majd a panaszossal együtt a bűncselekmény helyszínére mentek és a szemlét 19.45 órától 20.21 óráig folytatták le.

3. A kapitányságvezető által megküldött okiratmásokból arról értesültem, hogy a panaszos panaszát alapján az ügyben, a rendőri intézkedésekkel, illetve mulasztással összefüggésben a Független Rendészeti Panasztestület (a továbbiakban: Panasztestület) vizsgálatot indított. A panaszos kérelme alapján indított rendes jogorvoslati eljárásra figyelemmel, a párhuzamos eljárás elkerülése érdekében az állásfoglalás kiadásáig az eljárást szüneteltettem. A Panasztestület – vizsgálatom során is figyelembe vett – 156/2012. (V. 23.) számon kiadott, részletes állásfoglalásában (a továbbiakban: állásfoglalás) azt állapította meg, hogy a vizsgált ügyben alapjogot súlyosan sértő rendőri intézkedésre került sor.

Az állásfoglalás indokolása szerint a Panasztestület arra jutott, hogy megfelelő jogalap birtokában igazoltatták a panaszost, továbbá nem sértette meg a panaszos tulajdonhoz való jogát azzal, hogy gépkocsiját nem szállították egy általa biztonságosabbnak ítélt helyre. A Panasztestület szerint ugyanakkor sérült a panaszos személyi szabadsághoz való joga amiatt, hogy előállításának időtartama aránytalanul hosszú volt, tisztességes eljáráshoz való joga az előállítás indokának nem megfelelő megjelölése miatt, valamint az emberi méltósághoz és egészséghez fűződő joga az előállító helyiségben tapasztalt rossz körülmények miatt. A Panasztestület álláspontja szerint az egyes alapjogok sérelme összességében elérte a súlyos alapjogsérelem szintjét. Ennek megfelelően az Rtv. 93/A. § (6) bekezdése alapján az állásfoglalást megküldte az országos rendőrfőkapitánynak.

A rendelkezésemre álló információk alapján az országos rendőrfőkapitány – vizsgálatom lezárásáig – nem adott választ a Panasztestület állásfoglalásával kapcsolatban.

Az érintett alkotmányos jogok és követelmények

- az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”];
- a személyes szabadsághoz való jog [Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.”];
- a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”].

Alkalmazott jogszabályok

- a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.);
- a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet (a továbbiakban: Szolgálati Szabályzat)

Megállapításaim

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontja és a 18. § (1) bekezdésének f) pontja alapján a rendvédelmi szerv az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak minősül. Mindezek alapján megállapítottam, hogy az intézkedést foganatosító rendőri szerv vizsgálatom szempontjából hatóságnak minősül, amelyre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmai egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése immár külön is tartalmazza, hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, a hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az Alkotmánybíróság számos esetben elvi élel mutatott rá arra, hogy az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egésze és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

2. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Az Alaptörvény II. cikke pedig arról rendelkezik, hogy az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján az emberi méltóság az emberi étellel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.

A két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlat alapján állami szemszögből létezik az alapjogoknak egy objektív intézményvédelmi oldala: az egyén szubjektív (alanyi) jogának biztosításával, védelmével és érvényesülésével összefüggő tágabb értelemben vett pozitív állami kötelezettségeket összefoglalóan objektív állami intézményvédelmi kötelezettségnek nevezzük. Az objektív intézményvédelmi kötelezettség a negatív és pozitív állami kötelezettségekhez képest komplementer jellegű, vagyis feltételezi a szubjektív jog meglétét. Lényeges azt is leszögezni, hogy az állami intézményvédelmi kötelezettség tipikusan nem keletkezik az egyén oldalán alanyi jogokat, és az egyén részéről nem is kényszeríthető ki.

Az Alkotmánybíróság töretlen és álláspontom szerint továbbra is irányadó megállapítása szerint az állam részéről garanciális feladatai ellátásához szükséges, hogy az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket nemcsak önmagukban, az egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan védje, hanem a többi alapjoggal összefüggésben kezelje. Az intézményvédelmi kötelezettségnek az AB szerint az alapjogokhoz kapcsolódó értékekre is ki kell terjednie. Az állam elsőrendű és alapvető fontosságú kötelezettsége az emberi élet védelme: nemcsak egyedi szinten, hanem általában az emberi életet és létfeltételeket kell védenie. Állásponton szerint az állam objektív életvédelmi kötelezettsége az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésének, illetve a II. cikkének együttes értelmezéséből továbbra is levezethető. Lényeges utalni arra is, hogy az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy az állam az élethez való jogból következő objektív intézményvédelmi kötelezettséget összhangban

teljesíti azokkal a hasonlóan objektív kötelességeivel, amelyek az egészségre való jogból hárulnak rá.

3. Az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz. Az Alaptörvény szövege, ahogyan a korábbi Alkotmány is, a nemzetközi emberi jogi sztenderdeket, mintákat követve szabályozza a *személyes szabadsághoz való alapvető jog alapvető elemeit*, a jogkorlátozás feltételeit, a szabadságtól megfosztás speciális garanciáit. A személyi szabadság alapjogával kapcsolatban az alkotmánybírói gyakorlat elsősorban arra mutatott rá, hogy *e jog érvényesülése vizsgálható valamennyi – a személyi szabadságot valóban érintő – állami intézkedés alkotmányossági megítélésekor*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben jelezte, hogy a személyes szabadsághoz való jog érdemben felhívható valamennyi, a mozgás és a helyválttatást is korlátozó jogszabály alkotmányossági megítéléséhez: e jogok korlátozásának alkotmányossága, az alapjogok korlátozására irányadó követelmények figyelembevételével dönthető el.

Az alkotmánybírói gyakorlat áttekintése során megállapítható, hogy a személyes szabadsághoz való jogot nem általános szabadságjogként értelmezte, annak tartalmát sokkal inkább a fogva tartástól és más jelentős szabadságelvonástól való mentesség biztosításában jelölte meg. Az Alkotmánybíróság szerint a személyes szabadsághoz való jog korlátozható, ugyanakkor a szabadságkorlátozásával szemben fennálló alkotmányos követelmény, hogy a korlátozás feleljen meg a szükségesség és arányosság kritériumának. Az egyes korlátozó rendelkezések csak akkor fogadhatók el alkotmányszerűnek, ha az általuk elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest a korlátozás szükségszerű és arányos. Az arányossághoz az is hozzátartozik, hogy a korlátozás folytán esetleg ki nem küszöbölhető sérelmek elfogadható mérvű enyhítésére garanciák legyenek.

III. A vizsgálat megállapításai

1. A panaszos rendőrségi előállításával, a fogdai elhelyezés körülményeivel kapcsolatban

A panaszos sérelmezte előállításának indokát, amely a kapitányságvezető szerint egy gépkocsi eltulajdonítása kapcsán elrendelt büntetőeljárás lefolytatása volt, a panaszos ellen ezért az eljáró rendőrök feljelentést tettek, az előállítás során ennek megfelelően gyanúsítottként hallgatták ki, majd a lakásán házkutatást is tartottak. A panaszossal szemben az elfogás során – a tájékoztatás szerint – a szökés, illetve a támadás megakadályozása érdekében került sor, kényszerítő eszközként bilincs alkalmazására.

1.1 A kapitányságvezető tájékoztatása, valamint a megküldött okiratmások alapján – a Panasztestület állásfoglalásával egybehangzóan – álláspontom szerint is jogszerűen került sor a panaszos igazoltatására, továbbá nem állapítható meg alapjoggal összefüggő visszásság meglátásom szerint az előállítás jogalapjával, indokoltságával összefüggésben sem. A panaszos esetében ugyanis fennállhatott annak a gyanúja, hogy a gépjármű eltulajdonításával, azaz lopás bűncselekményével kapcsolatban felbujtói magatartást fejtett ki. A Panasztestület állásfoglalásában ugyan utalt arra, hogy a Rtv. 33. § (1) bekezdése alapján az elfogási, illetve előállítási oknak feltétele a tettenérés, amely a panaszos esetében – annak ellenére, hogy az elkövetés gyanúja egyértelműen fennállt – a jegyzőkönyv alapján nem valósult meg, így ha csekély mértékben is, de sérült a tisztességes eljárásához való joga. Meglátásom szerint ugyanakkor – egyetértve Kádár András Kristóf testületi tag az állásfoglaláshoz fűzött párhuzamos indokolásában foglaltakkal – az elkövetés és a rendőri intézkedés közötti rövid idő, annak közelsége miatt a rendőrök megalapozottan feltételezheték a tettenérést. *Mindezek alapján álláspontom szerint önmagában az elfogás és előállítás indokoltsága miatt nem áll fenn a tisztességes eljárásához való joggal összefüggő visszásság.*

1.2 A panaszos sérelmezte az *előállításának időtartamát*, valamint az *intézkedés során a fogvatartás körülményeit* is, elsődlegesen azt, hogy fűtetlen helységben helyezték el, kérése ellenére – mivel nem rendelkezett akkor melegebb ruhával – nem kapott takarót, ráadásul a késő éjszakai, hajnali órákban is egy kilátított helységben kellett tartózkodnia, amelyben így pihenni sem tudott. A panaszos állításait válaszában a kapitányságvezető nem cáfolta, hanem arra hivatkozott, hogy kérdéses időpontban nem volt megfelelő számú fűtő, a kazán pedig csak folyamatos felügyelet mellett üzemelhet. A fogdaőr takarót számára azért nem biztosíthatott, mert az a kapitányságon – a maximum 12 órás előállítás viszonylag rövid időtartama miatt – nem áll rendelkezésre.

Az Rtv. az intézkedések és a kényszerítő eszközök alkalmazásának közös elvei és szabályai közt a 18. § (2) bekezdésének első mondatában külön is rendelkezik arról, hogy a rendőrség gondoskodik a fogvatartott elhelyezéséről, a fogvatartás miatt bekövetkező egészségkárosodás megelőzéséhez szükséges ellátásáról. A tisztességes eljárásához való jog védelmével kapcsolatban teljes mértékben osztom azt az állásfoglalásban is idézett, a Panasztestület gyakorlatában kialakított elvet, amely szerint *„a rendőrség nem hivatkozhat alappal saját leterheltségére, munkaszervezési nehézségeire az állampolgárok alapvető jogainak védelmével összefüggő kötelezettségeinek teljesítése során”*. Joggal várható el, hogy a rövid időtartamú szabadságkorlátozások során is az eljárás alá vont személy emberi méltóságához való jogát tiszteletben tartó módon, alapvető fizikai igényeit kielégítve, a testi épségét vagy egészségét nem veszélyeztető körülmények között legyen. Az alapvető feltételeket sem biztosító fogvatartás esetében álláspontom szerint sem fogadható el magyarázatként adott esetben a rendőrségi létszámhiány vagy az eszközhiány. Az érintett emberi méltósághoz való jogának védelme érdekében szükséges intézkedések elmaradtak.

A megküldött tájékoztatás alapján az előállítás összesen 10 órán át tartott, a panaszost végül hajnali 3.20 órakor szabadították. A kapitányságvezető jelezte, hogy tekintettel arra, hogy a panaszos előállításának időtartama meghaladta az Rtv. 33. § (3) bekezdésében foglalt 8 órás időtartamot, a panaszos előállítását 4 órával meghosszabbította. A végzésben a meghosszabbítás általános jellegű indokaként az szerepel, hogy a szükséges eljárási cselekmények végrehajtására a 8 órás időtartam nem volt elegendő. A csatolt iratmások alapján az is

szembetűnő, hogy a gyanúsított kihallgatásra, majd a házkutatás elrendelésére csak hét órával később – azaz jóformán az alaphatáridő végén – kerül sor. A Panasztestület állásfoglalásában emellett szerepel, hogy a kapitányságvezető az elhúzódozó kihallgatást egyrészt az előállítottak nagy számával és a befogadás hosszával, másrészt a helyszíni intézkedések időigényességével magyarázta.

A Szolgálati Szabályzat 30. § (3) bekezdése alapján az előállítás a fogvatartott személy szabadon bocsátásáig vagy őrizetbe vételéig, illetve előzetes letartóztatásáig, de legfeljebb az Rtv. 33. § (3) bekezdésében meghatározott ideig, azaz legfeljebb 8 óráig tart, ami egyszer 4 órával meghosszabbítható. Az ügyben világossá vált, hogy az összesen 10 órás előállítás időtartama tehát formálisan mindenképp megfelelt a hatályos jogszabályoknak, azt a kapitányságvezető végzésében jogszerűen hosszabbította meg további négy órával. Mindazonáltal magam is egyetértek a Panasztestület állásfoglalásának azon megállapításával, miszerint a kihallgatásokig eltelt 7 órás időtartam még a szükséges eljárási cselekmények reális időtartamát figyelembe véve is aránytalanul hosszú volt. Álláspontom szerint az eljárás alá vont személyek szabadsághoz való jogának érvényesülése megköveteli azt, hogy a lehető leggyorsabban végrehajtsák azokat az eljárási cselekményeket, intézkedéseket, amelyek érdekében sor került az előállításra: amennyiben szükséges, akkor a parancsnoknak haladéktalanul intézkednie kell az eljárás meggyorsítása érdekében.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a panaszos előállítása során a fogdai körülmények, az alapvető fizikai szükségletek biztosításának elmaradása, valamint az előállítás megkezdése és a kihallgatás közti indokolatlanul és aránytalanul hosszú időtartam a panaszos emberi méltóságához való jogával, személyes szabadsághoz való jogával, valamint tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszaességet okozott.

2. A panaszos gépjárműve biztonságba helyezésének elmaradásával kapcsolatban

Beadványában a panaszos azt is sérelmezte, hogy az intézkedő rendőrök nem gondoskodtak megfelelően az előállítása miatt hátrahagyott gépkocsi megfelelő biztonságba helyezéséről, így azt később ismeretlen tettesek feltörték, megrongálták és használhatatlanná tették. A kapitányságvezető tájékoztatása, valamint a megküldött okiratmások alapján a gépjármű a panaszos kifejezett kérése ellenére az intézkedés helyszínén, kivilágítatlan helyen, az útpadkán leállítva és lezárva maradt, mivel annak elszállításáról nem tudtak gondoskodni. A kapitányságvezető utalt arra, hogy a hatályos jogszabályok alapján az intézkedő rendőröknek a gépjármű biztonságba helyezése nem kötelessége, az intézkedés helyszíne forgalmas hely. A Panasztestület állásfoglalásában az is szerepel, hogy a kapitányságvezető megítélése szerint a kerület közbiztonsági helyzetét figyelembe véve a gépjármű leállításának helyszínén nem kellett reálisan attól tartani, hogy a hátrahagyott gépjármű bűncselekmény tárgya lehet.

A Szolgálati Szabályzat csak arról rendelkezik a gondoskodásra szoruló személyek és az őrizetlenül maradó vagyontárgyak megóvásával kapcsolatos ideiglenes intézkedésekkel összefüggésben, hogy – a 15. § (1) bekezdése szerint – ha az Rtv. 33-34. §-a, vagy 37. § b)-c) pontja alapján a személyt a lakásából szállítják el, szükség esetén a lakásban maradó vagyontárgyait a rendőr biztonságba helyezi, az üresen maradó lakást tanúk jelenlétében lepecsételi. Ahogyan arra a Panasztestület is utalt, *sem az Rtv., sem pedig a Szolgálati Szabályzat nem tartalmaz arra nézve előírást, hogy az intézkedő rendőröknek van-e bármilyen feladata hasonló helyzetben, a gépjármű biztonságba helyezésével kapcsolatban.* Mindezek alapján a Panasztestület arra a következtetésre jutott, hogy a rendőrök a gépjármű szabályos leparkolásával, lezárásával eleget tettek jogszabályi kötelezettségüknek, nem követtek el mulasztást azért, mert nem gondoskodtak a gépjármű biztonságosabb helyre szállításáról.

A rendőrök ugyan a jogszabálynak megfelelően jártak el az ügyben, a Panasztestület véleményétől eltérően álláspontom szerint azonban a vizsgált ügy rámutat arra, hogy a *jelenlegi jogi helyzet, rendőrségi gyakorlat a jobbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő jogsérelem veszélyét hordozza magában.* Az eljárás alá vont személyek joggal várhatják azt el minimálisan, hogy segítséget kapjanak ahhoz, hogy valamilyen módon gondoskodhassanak a gépjárművük megfelelő biztonságba helyezéséről.

A gépjármű ebből a szempontból *speciális helyzetben* van: abban az esetben, ha a gépjárműt vezető személy előállítása indokolt és nincs más a vezetésre alkalmas személy: önmagában a gépjármű szabályos parkolása és lezárása ebből a szempontból – jelen esetben – egyértelműen nem volt elégséges megoldás. Hangsúlyozni kell azt is, hogy – ahogyan jelen esetben is – az intézkedés alá vont gépjármű használója nem feltétlenül azonos a gépjármű tulajdonosával, aki felé pedig a gépjárműért felelősséggel tartozik. Nem fogadható el az a helyzet, hogy az eljárás alá vont személy önhibáján kívül, a rendőrségi intézkedés miatt kerül hátrányosabb helyzetbe. Lényeges utalni arra is, hogy a rendőrség az Rtv. 1. § (1) és (2) bekezdése alapján egyik alapvető feladata a bűnüldözés és büntelődés mellett *bűn megelőzés*, továbbá a törvény 2. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a rendőrség általános kötelezettsége, hogy védelmet nyújtson a *vagyonbiztonságot közvetlenül fenyegető* vagy sértő cselekménnyel szemben, felvilágosítást és *segítséget adjon az arra rászorulóknak.*

Az intézkedés során az eljáró rendőröknek valóban nincs lehetőségük arra, hogy maguk gondoskodjanak az esetleg „veszélyeztetett” közterületen lezárt gépjármű biztonságba helyezéséről. Álláspontom szerint az Rtv. fenti rendelkezéseiből is levezethető megoldást az jelenti, hogy az eljárás alá vont személy számára minden esetben biztosítják, hogy az általa megjelölt személyt (pl. hozzátartozóját) értesíthesse, másfelől a rendőrkapitányságon ugyancsak biztosítják a megjelölt, vezetői engedéllyel rendelkező személy számára a gépjármű forgalmi iratainak és a kulcsnak az átadását. Abban a kivételes esetben emellett, amikor a gépjármű azonnali és közvetlen veszélynek van kitéve a közterületen, akkor a rendőrségnek minden rendelkezésére álló eszközzel elő kell segítenie a gépjármű

ennél gyorsabb biztonságba helyezését. Álláspontom szerint az ügyben a tájékoztatás és a segítség elmaradása miatt mulasztás történt: a kapitányságvezető válasza és a megküldött iratmások nem tartalmazzak utalást arra, hogy hasonló lehetőségről az eljáró rendőrök a panaszt tájékoztatták volna, a biztonságba helyezésről való gondoskodást segítették volna.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével, és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszasságot okoz, hogy az előállított személy gépjárművének biztonságba helyezéséről való gondoskodás lehetőségét a rendőrség nem biztosította, a szükséges segítséget és tájékoztatást nem adta meg.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében

- 1) az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem* a XVI. Kerületi Rendőrkapitányság vezetőjénél, hogy intézkedjen arról, hogy a rendőrkapitányságon az előállítás során az előállító helységben az eljárás alá vont személyek egészségének védelme érdekében megfelelő elhelyezési körülmények álljanak rendelkezésre;
- 2) az Ajb. 31. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem* az országos rendőrfőkapitánynál, hogy az országosan egységes joggyakorlat érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy hasonló esetekben az eljáró rendőrök adják meg a megfelelő tájékoztatást az eljárás alá vont személynek a gépjármű biztonságba helyezésének lehetőségéről és nyújtsanak segítséget az erről való gondoskodáshoz.

Budapest, 2012. augusztus 9.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-1052/2012

Közterület-használati engedély Vácott

Előadók: dr. Gyűrű Attila
dr. Litkey-Juhász Orsolya

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványában kifogásokat fogalmazott meg Belváros-Lipótváros, Budapest Főváros V. kerület polgármesterének, a Váci utcában utcai árusítást folytató kereskedők tevékenységét lehetővé tevő „közterület-használati engedélyek” meghosszabbítása miatt. Sérelme alapvetően az volt, hogy a polgármester annak ellenére hosszabbította meg az „engedélyeket”, hogy számos kifogást, feljelentést tettek az érintett lakosok az utcai árusítók tevékenysége ellen.

Érintett alapvető jogok

- *a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *Az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)
- *a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)
- *a jogorvoslathoz való jog* (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági vagy más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”)

Alkalmazott jogszabályok

- A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény;
- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény;
- A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény;
- A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény;
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény;
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény;
- Belváros-Lipótváros, Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzat képviselő-testületének, az V. kerületi Önkormányzat tulajdonában lévő közterületek használatáról és rendjéről szóló többször módosított 33/2007. (X. 19.) számú rendelete;

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

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

Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőségét nincs számára biztosítva.

A helyi önkormányzat és a képviselőtestület eljáró polgármester – az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján – hatóságnak minősül, így eljárásának vizsgálatára van hatásköröm. A vizsgálat lefolytatásának lehetőségét az Ajbt. 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése lehetőséget biztosít arra, hogy az alapvető jogok biztosja – akár egy konkrét ügy, akár általános probléma kapcsán – a hatóságok tevékenysége során felmerült alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében, hivatalból eljárást folytasson. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdése lehetőséget ad számomra egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint a jogszabály hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására is.

A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalból elrendelt eljárás keretében – éppen a konkrét alapjogsérelem és az ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében – áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alapjogi aggályait.

2. A megállapított tényállás

A panaszos Budapest Főváros V. kerület Váci utca északi részén utcai árusítást folytató kereskedők tevékenységével kapcsolatban terjesztette elő panaszát.

A rendelkezésemre álló adatok szerint a panaszos maga is rendelkezik kereskedelmi üzlettel a szóban forgó területen. *Beadványa szerint a területen nem egységesek az árubemutatóra szolgáló állványok*, valamint a kereskedők az utcai árusításra *az engedélyezettől nagyobb közterületet foglalnak el*, ezzel akadályozva a közlekedést, illetve az üzletek kirakatainak a megközelítését. Kifogásolta a szóban forgó területre 2012 évre kiadott közterület-használati hozzájárulások meghosszabbítását, és azt, hogy a hatóság „elnéző” a szabálytalanul folyó kereskedésekkel szemben.

A panaszos már több alkalommal kérte a Fővárosi Közterület-hasznosítási Társulást (a továbbiakban: Társulás) az utcai árusítások megszüntetésére, valamint a szomszédjának kiadott hozzájárulás olyan módosítására, hogy az ne zavarja üzlete működését. A Társulás – a polgármester hozzájárulásával – a kérésnek eleget tett. Ezt követően a szomszéd üzletre vonatkozó hozzájárulás visszavonását kérte, de azt a polgármester nem támogatta. Így a panaszos kérelme az képviselő-testület elé került. A testület helyben hagyta a polgármester határozatát. A panaszost a Társulás több alkalommal tájékoztatta a Váci utcai koncepcióról, kiadott hozzájárulásokról, az ellenőrzések folyamatáról.

A jegyző megkeresésemre közölte, hogy *az utcai kereskedők árusításával kapcsolatban* a polgármester P-1/14/2012. számú határozatában – mint a tulajdonos önkormányzat képviselője – *hozzájárult* a Váci utcában (Március 15. tér és Fővám tér közötti szakasz), illetve annak mellékutcaiban, üzletenként 1,5 m²-en, 3 db 60x60 cm-es alapterületű, rozsdamentes acélból készült árubemutató *állványok kihelyezéséről szóló engedélyek meghosszabbításához*. A polgármester a hozzájárulás feltételeként szabta, hogy „*az állványok áruval való feltöltése utáni kiterjedése nem haladhatja meg a 1,5 m²-t, valamint a 3 db állványon túlmenően további árubemutató nem helyezhető el, a falsíkosan (épület homlokzatán és kinyitott ajtófélfán) elhelyezett, valamint az épülethez tartozó beugrókban, árkádokban és lépcsőkön lévő árubemutatókat be kell szüntetni, ellenkező esetben a hozzájárulás visszavonásra kerül.*”

A jegyző a közterület-használat engedélyezésével összefüggésben jelezte azt is, hogy „a polgármester tulajdonosi jogokat gyakorolva hozza meg határozatát, fenntartva azonban a jogot a Ket. szerinti jogorvoslati eljárásra.”.

3. A konkrét ügyet érintően

Elmondható, hogy a képviselő-testület, valamint a polgármester a panaszos beadványaival érdemben foglalkozott, azokat megvizsgálta. A panaszos szomszédja hozzájárulásának visszavonásához a polgármester nem járult hozzá, ezt a jogorvoslati fórumként eljáró képviselő-testület pedig jóváhagyta. A polgármester döntését mérlegelési jogkörében hozta meg, mely a jogszabályoknak való tartalmi megfelelés esetén alapvető joggal összefüggő visszásságot nem okoz.

Mindezek alapján a polgármester eljárásával, döntésével kapcsolatban alapvető jog sérelmét vagy annak közvetlen veszélyét nem állapítottam meg.

4. Az önkormányzat közterület-használatáról és rendjéről szóló rendelete, valamint jogalkalmazói gyakorlata tekintetében

A már ismertetett hatásköri szabályok biztosította keretek között – tekintettel a közterület-használat engedélyezésével összefüggő korábbi vizsgálataimra és azok alapján tett intézkedéseimre¹ – szükségesnek ítélem meg az önkormányzat közterület-használat engedélyezésével kapcsolatos rendeletének, és jogalkalmazói

gyakorlatának vizsgálatát is. A rendelkezésemre álló iratok alapján ugyanis több tekintetben is felmerült az alapvető jogok sérelmének gyanúja.

4.1. A tisztességes eljáráshoz való jog tekintetében

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. *„A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.”*²

Az ombudsmani gyakorlat szerint e követelmények minden olyan eljárásra vonatkoznak, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói, közhatalom-gyakorlási tevékenysége által érintett, illetve azoknak akkor is érvényesülniük kell, ha a vizsgált szerv egy közterület-használattal kapcsolatos kérelmet nem az Alaptörvénynek megfelelő értelmezéssel bírál el.

4.1.1. A vizsgálatom alapját képező önkormányzati döntés a Belváros-Lipótváros, Budapest Főváros V. kerületi Önkormányzat képviselő-testületének, az V. kerületi Önkormányzat tulajdonában lévő közterületek használatáról és rendjéről szóló 33/2007 (X.19.) számú rendeletén (a továbbiakban: Ör.) alapult.

Az Ör. 2. § (1) bekezdése szerint *„a közterület rendeltetésétől eltérő használatához a tulajdonos hozzájárulása, illetve a hozzájárulást is tartalmazó szerződés kötése szükséges”*. A rendelet 3. § (1) bekezdése szerint *„közterület-használati ügyekben a polgármester dönt.”*, míg a 16. § (1) bekezdése kimondja *„a közterület-használati hozzájárulás iránt benyújtott kérelem kapcsán hozott döntéssel szemben az 1990. évi LXV. tv. 11. §-ban foglaltak szerint jogorvoslatnak van helye.”* E szabályok, illetve a jegyző véleménye szerint *„a polgármester tulajdonosi jogokat gyakorolva hozza meg határozatát, fenntartva azonban a jogot a Ket. szerinti jogorvoslati eljárásra.”*

Az V. kerületi önkormányzat rendeletének idézett szabályai, illetve az ennek alapján eljáró önkormányzati szervek eljárásának jogszerűségét az határozza meg, hogy a közterület-használatot önkormányzati hatósági ügynek vagy polgári jogi jogviszonynak kell-e tekinteni. Ezzel kapcsolatban iránymutatást adhat az Alkotmánybíróság és az ombudsman töretlen gyakorlata.

Magyarország Alaptörvényének 32. cikk (1) bekezdés e) pontja szerint *„a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat.”* A (2) bekezdés szerint *„feladatkörében eljárva a helyi önkormányzat törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot.”* A (3) bekezdés pedig kimondja, hogy *„az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.”*

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) 8. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat feladata a településrendezés, valamint a helyi közutak és közterületek fenntartása. Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 54. § (5) bekezdése pedig azt mondja ki, hogy *„a közterületet rendeltetésének megfelelően bárki használhatja. A közterület rendeltetésére és használatára jogszabály további szabályokat állapíthat meg.”*

A helyi önkormányzat felelőssége tehát a – helyi életviszonyokat is figyelembevevő – közterület-használat szabályozása. Az Alkotmánybíróság már az 46/B/1996. AB határozatban elvi élel állapította meg, hogy *„a közterület-használat szabályozásával az önkormányzat közhatalmi megbízatásának tesz eleget, és a városrendezési tervek előírásait érvényesítve, továbbá a városképi, műemlékvédelmi, közegészségügyi, köztisztasági, kereskedelmi, turisztikai, stb. szempontokat mérlegelve közérdekű lakossági igényeket elégít ki, azaz alkotmányos feladatkörében jár el.”* Az előbbiekkal összhangban ugyancsak az Alkotmánybíróság állapította meg a 41/2000. (XI. 8.) AB határozatban, hogy *„a közterület-használat iránti kérelem elbírálására önkormányzati hatósági eljárásban kerül sor.”* Az ilyen ügyekben tehát a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezései szerint kell eljárni.

Ugyanezt a szemléletet érvényesíti a 19/2010. (II. 18.) AB határozat, amelyben a testület kifejtette, hogy *„a közútnak nem minősülő közterületek tekintetében törvényi szabályozás nincs, annak hiányában helyi közügynek minősül, s a települési önkormányzatok szabályozási autonómiájába tartozik azoknak a feltételeknek a meghatározása, amelyek mellett lehetőség van a közterületek rendeltetésétől eltérő használatára. E szabályokat a települési önkormányzat nem tulajdonosi jogkörében, hanem a helyi közhatalom gyakorlójaként állapítja meg. [1256/H/1996. AB határozat, ABH 1996, 789, 798.; 46/B/1996. AB határozat, ABH 1996, 753, 755.] A közterület rendeltetésétől eltérő használatának szabályozása során az önkormányzatnak tulajdonosi érdekein túl, közérdekű célokat - városképi, városrendezési, környezetvédelmi, közegészségügyi, közlekedés- és vagyónbiztonsági érdekeket, a közterület rendeltetészerű használóinak érdekeit - is érvényesíteni kell. Ugyanakkor olyan szabályozást kell alkotnia, amely biztosítja a közterületet jogszerűen a rendeltetésétől eltérően használók jogainak, jogos érdekeinek védelmét is. A közterület-használat szabályozása így alapvetően közjogi, közigazgatási jellegű szabályozást jelent. Mindezek alapján megállapítható, hogy közterület rendeltetésétől eltérő használata során elsősorban nem a magánjog szabályai, hanem közigazgatási jogi szabályok határozzák meg az önkormányzat és a közterület- használója között létrejövő jogviszonyban a jogalanyok jogait. A hatósági ügy fogalmát a Ket. 12. § (2) bekezdése határozza meg. Eszerint hatósági ügynek minősül minden olyan ügy, amelyben közigazgatási hatóság ügyfél számára jogot, kötelezettséget állapít meg. A polgármester a Ket. 12. § (3) bekezdés c) pontja alapján közigazgatási hatóságnak tekintendő. A polgármester döntése tekintetében a közterületet igénybe venni kívánó*

természetes személyek és szervezetek a Ket. 15. § (1) bekezdésében szabályozottaknak megfelelően ügyfelek és nem szerződéses partnerek. (...)"

A közterület-használat engedélyezésének kérdésével több jelentésben³ részletesen foglalkoztam.

Az AJB 5372/2008. számú jelentésben elvi élel alapítottam meg – egyebek mellett –, hogy „A közterület használatának módja az érintett közösség egészének ügye, azaz helyi közügy. Ezekben az esetekben az önkormányzat nem léphet fel valamiféle elkülönült tulajdonosi szerepkörben, mert ez ellentétes lenne az általa képviselt közösség érdekeivel. Márpedig az Alkotmány 42. §-a kimondja, hogy a helyi önkormányzás a választópolgárok közösségét érintő helyi közügyek önálló, demokratikus intézése, a helyi közhatalomnak a lakosság érdekében való gyakorlása.

A közterület időleges átengedése egyrészt jogosultságot jelent a kérelmező számára, másrésztől tūrési kötelezettséget a közösség többi tagja részéről. Éppen ezért a közösségi terület használatba adásának elutasítását, vagy engedélyezését hatósági eljárás során kell eldönteni, és ezzel a döntéssel szemben jogorvoslati jogosultságot kell biztosítani a közösség érintett tagjai számára.”

Hangsúlyoznom kell, hogy önmagában az a körülmény, miszerint az Ör. 19. § (1) bekezdése jogorvoslati jogot biztosít a döntés ellen, nem jelenti azt, hogy az önkormányzat a kérdést hatósági ügyként kezelné. E követelményeknek csak úgy tehet eleget, ha a Ket. teljes szabályanyagát alkalmazza az ilyen eljárásra, annak valamennyi garanciájával együtt és eltérés a rendeletben csak ott lehet, ahol ezt a törvény megengedi.

A hivatkozott jelentéseimben kifejtettekét fenntartva, az önkormányzat hivatkozott rendelete, valamint az annak alapján folytatott önkormányzati gyakorlat a közterület-használat engedélyezése kapcsán, a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz, mert alkalmas arra, hogy kiüresítse az Alkotmánybíróság által a közterület-használat engedélyezésével összefüggésben lefektetett alapjogi és eljárásjogi garanciákat.⁴

4.1.2. A beérkezett válaszokból és a rendelkezésre álló iratokból az a következtetés vonható le, hogy az önkormányzat a közterület rendeltetésétől eltérő, díjfizetés ellenében történő használatát – az Ör. 2. § (1) bekezdésében, egyébként véleményem szerint helytelenül – szerződésen alapuló, polgári jogviszonyként szabályozza, amely szerződés a közterületet hasznosító szerv és a közterület használója között jön létre.

Vizsgálatom során azt is észleltem, hogy a helyi norma a közterület-használatához kapcsolódó jogellenes cselekményeket szabálysértéssé minősíti. Az Ör. 16. § (5) bekezdése – a jogellenes közterület-használat következményei körében – kimondja ugyanis, hogy „Aki a közterületet az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény 54. § (4) bekezdésben⁵ vagy jogszabályban meghatározott rendeltetésétől eltérően, engedély, hozzájárulás vagy megállapodás nélkül, illetve a rendeletben előírt hozzájárulástól eltérő módon, vagy azt meghaladó mértékben használja, a rendeletben megfogalmazott kötelezettségeket megszegi, szabálysértést követ el, és ötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható. (...)"

Az Alkotmánybíróság a 19/1998. (V.22.) AB határozatában rámutatott arra, hogy „a szabálysértés a közigazgatás-ellenes magatartások, illetőleg az emberi együttélés szabályait sértő magatartások, az ún. kriminális cselekmények szankcionálására hivatott jogintézmény (...) A szabálysértés intézményének e rendeltetésével összeegyeztethetetlen az, hogy a jogalkotó – valamely közjogi védelmet igénylő közérdek nélkül – önmagában a polgárjogi szerződésből eredő kötelezettség nem teljesítését szabálysértéssé nyilvánítsa. (...) A helyi önkormányzatot – a Szabs.tv. 1. §-a alapján – szabálysértés statuálására megillető jogosítvány arra szolgál, hogy az önkormányzat az eredeti jogalkotási hatáskörében meghatározott közigazgatási jogi előírások és társadalmi együttélési szabályok megsértését szankcionálja. Mivel az önkormányzat rendelete nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal, nem nyilváníthat szabálysértéssé a helyi önkormányzat olyan jogellenes magatartásokat, amelyek jogkövetkezményeit, szankcióit magasabb szintű jogszabály szabályozza. (...) Polgári jogi szerződésből eredő kötelezettség teljesítése elmulasztásának szabálysértéssé nyilvánítására a helyi önkormányzat számára a Szabs.tv. 1. §-ában adott felhatalmazás nem terjed ki.”⁶

Hivatkozással az Alkotmánybíróság idézett határozatára, valamint gyakorlatára megállapítható, hogy a jogellenes cselekmény szabálysértéssé minősítése csak a közterület-használat önkormányzati hatósági ügyként történő szabályozása esetére alkalmazható jogintézmény, az ezzel ellentétes szabályozással a jogalkotó túllépte hatáskörének a kereteit.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az Ör. általam vizsgált, hatályos szabályai, mivel a polgári jogviszonyként szabályozott közterület-használatot kapcsolatos jogellenes cselekmények tanúsítása esetére szabálysértési szankciót ír elő, a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.

4.2. A jogorvoslathoz való jog tekintetében

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint „a jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében, a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.”⁷ A jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége, vagyis az is

szükséges, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát.⁸ A jogorvoslathoz való jognak az Alaptörvényben való garantálása a rendes jogorvoslatra vonatkozik.

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

A beérkezett iratok alapján megállapítható, hogy az Ör. 16. § (1) bekezdése jogorvoslati jogot ugyan biztosít a döntés ellen, de az még nem jelenti e jog tényleges érvényesülését. Ezen kívül a rendelet nem rendeli el a Ket. teljes szabályanyagának alkalmazását, hanem szerződéses jogviszonyt szabályoz, kiegészítve azt az Ötv. által, önkormányzati hatósági ügyekben biztosított jogorvoslathoz való jog igénybevételének lehetőségével. Nyilvánvaló, hogy az ilyen, a Ket. szabályrendszerétől idegen környezetben, a Ket. jogorvoslati szabályai nem tölthetik be valódi rendeltetésüket.

Az érvényesüléssel kapcsolatos aggályok másik részét az képezi, hogy az Ör. 2. § (1) bekezdése szerint a közterület rendeltetésétől eltérő használatához a tulajdonos hozzájárulása, illetve a hozzájárulást is tartalmazó szerződés kötése szükséges. A jegyző és a kapcsolódó iratok szerint a hozzájárulást tartalmazó dokumentum (P-1/14/2012.) egy „általános határozat”, mely nem konkrét címzettnek szól, és nem a Ket. 72. § (1)-(6) bekezdésében foglalt előírásokon alapul.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a jogorvoslathoz való jog biztosítása a közterület-használatot engedélyező ügyekben értelmezhetetlen, különös tekintettel arra, hogy az alapul szolgáló érdemi döntéssel szemben a jogorvoslati szabályok alkalmazhatatlanok. Ezért az említett „általános határozatokkal” kapcsolatos önkormányzati gyakorlat a jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot okoz.

4.3. Az egészséges környezethez való jog tekintetében

Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés kimondja, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – a környezet védelmének biztosításával valósítja meg. A XXI. cikk (1) bekezdése pedig azt deklarálja, hogy Magyarország elismeri és érvényesíti mindenkinek jogát az egészséges környezethez.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelezései teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.⁹

A vizsgált ügy közterületi árusítással kapcsolatos. Erre figyelemmel az ügyféli jogok szabályai elsősorban a kérelmezővel és más, esetlegesen érintett személyekkel kapcsolatban értelmezhetők, annak szélesebb, a lakosságot érintő hatásai nincsenek. Az Ör. azonban a hatálya alá tartozóként szabályoz valamennyi, a közterület-használatával járó tevékenységet, így például a jelentősebb környezeti terheléssel járó fesztiválokat és egyéb rendezvényeket is. A rendelet egységes szabályozást alkalmaz a közterület rendeltetésétől eltérő használatára attól függetlenül, hogy milyen jellegű és hatású közterület-használatról beszélünk. Nincs figyelemmel arra, hogy a különféle rendezvények – többek között – a környezetre gyakorolt hatásuk miatt jelentősen és eltérő módon érintik a lakosság érdekeit. A lakosság érdekeinek figyelembe vételét az egyes szabályok egységes, párhuzamos alkalmazása képes csak biztosítani, különös tekintettel a közterület-használatlaltal és a zaj- és rezgés elleni védelemmel kapcsolatos szabályokra. Mindezek alapján elmondható, hogy az Ör. rendelkezéseit a konkrét ügyön túlmutató, azonban a gyakorlatban jellemzően előforduló szempontok szerint is szükséges értékelni. Ennek egyik jellemző eleme az egészséges környezethez való jog érvényesülése, mely szintén meghatározó szempont a helyi szabályozás kialakításakor.

A közterület-használat engedélyezésének polgári jogi jogviszonyként való önkormányzati szabályozása a szerződő feleken kívül álló személyek, azaz például a lakosság érdekeinek figyelembe vételére nem alkalmas. A szerződéses viszonyokra is igaz természetesen, hogy a jogszabályokat a szerződés nem sértheti, melyből következik, hogy a környezetvédelmi tárgyú jogszabályokat is érvényesíteni kell. A polgári jogi jogviszony a lakosságot alapvetően passzív szerepbe helyezi, hiszen a közterület-használat helyét, idejét, annak egyéb feltételeit érdemben nem vitathatja. Külön fel kell hívni a figyelmet a helyi zaj- és rezgésvédelmi szabályok alkalmazására. Ezek fő célja a lakosság egészséges környezethez való jogának védelme, hangsúlyozva, hogy e szabályok a közterület-használatlaltal kapcsolatos hatósági engedélyezési eljárást nem helyettesíthetik.

Egyrészt azért nem helyettesíthetik, mert a közterület-használat nem csak zajt és rezgést, hanem egyéb szempontú környezeti konfliktusokat is generál, és ezekben a kérdésekben az érintetteknek, amennyiben az indokolt, ügyféli jogállást kell biztosítani.

Nem elégséges a zaj- és rezgésvédelmi szabályozás azért sem, mert Belváros-Lipótváros Önkormányzatának a zaj- és rezgésvédelem helyi szabályozásáról szóló 28/2003. (XI. 26.) számú rendelete olyan

megoldást alkalmaz, mely szerint a kérelmezőt vagy a hatósági ellenőrzési eljárás alá vont személyt tekinti ügyfélnek, de a lakosság érintettségének vizsgálatára sem vélelmezett hatásterületet, sem egyéb, a hatásterület által érintettek meghatározását elősegítő szabályt nem tartalmaz. Ügyféli jogállás biztosítására – amennyiben az indokolt – zaj- és rezgésvédelmi eljárásban, a Ket. általános szabályai szerint van lehetőség. Ezzel szemben közterület-használattal kapcsolatos eljárásban – a hatályos szabályozás szerint – semmilyen módon nincs lehetőség ügyféli pozíció biztosítására.

Elmondható, hogy az engedély vagy hozzájárulás megadása és ennek alapján bármilyen utcai tevékenység megkezdését követően a közterület-használattal kapcsolatos környezeti konfliktusok nehezen rendezhetők. E problémák megelőzése azt indokolja, hogy a közterület-használat engedélyezését közigazgatási hatósági eljárásnak kell minősíteni és szabályozni. Így válik lehetővé ugyanis az ügyféli jogállás biztosítása az érintett lakosság részére, és így válik lehetővé aktív részvételük a környezeti vonatkozású döntések meghozatalában. Sőt, a megelőzés szempontjai is csak ily módon lehetnek a leghatékonyabban érvényesíthetők. Az ügyféli jogállás biztosítása természetesen – értelemszerűen, bizonyos kivételeket leszámítva – csupán lehetőség és nem kötelezettség. Nem az a célja, hogy minden, a környéken élő lakos érintett legyen, ügyfélnek minősüljön, és ez által parttalanra tegye az eljárásokat. Lehetőséget biztosít azonban arra, hogy az önkormányzat a közterület-használat jellegétől függően becsatornázza a lakosság érdekeit. *Mindezek alapján – véleményem szerint – az Ör. szóban forgó rendelkezései, illetve a szabályozás módja alkalmasak arra, hogy közvetlenül veszélyeztessék az egészséges környezethez való jog érvényesülését.*

Intézkedésem

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem Belváros-Lipótváros Önkormányzat Képviselő-testületét, hogy vizsgálja felül az V. kerületi Önkormányzat tulajdonában lévő közterületek használatáról és rendjéről szóló többször módosított 33/200.7 (X. 19.) számú rendeletét, és a jelentésében feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében módosítsa a norma 2. § (1), 16. § (5) és 19. § (1) bekezdéseit. Gondoskodjon továbbá arról, hogy az önkormányzat a jövőben a beérkezett közterület-használati kérelmekről az Alkotmánybíróság idézett határozatainak figyelembe vételével, ezzel a hatályos jogszabályoknak megfelelően, törvényes eljárásban döntsön.*

Budapest, 2012. május 3.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Lásd: OBH 1004/2007. számú, AJB 2063/2008. számú, AJB 3419/2008. számú, AJB 5372/2008 és AJB-6724/2010. számú jelentéseket

² Lásd: 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat

³ Lásd: OBH 1004/2007., AJB 2063/2008., AJB 3419/2008., AJB 5372/2008. és AJB-6724/2010. számú jelentéseket.

⁴ A Belügyminisztérium Önkormányzati Feladatok Főosztályának 2010 decemberében készült „Módszertani Útmutatója, a helyi önkormányzatok közterület-használattal kapcsolatos rendeletei megalkotásához, felülvizsgálatához” szintén kimondja, hogy: „(...) egyértelműnek kell tekintenünk a közterület-használat engedélyezés hatósági ügy jellegét, helyi jogszabályalkotás és az engedélyezés gyakorlata során ennek figyelembevételének kötelezettségét.”

⁵ Étv. 54. § (4) bekezdése szerint „A közterület rendeltetése

- a) a telkek térbeli kapcsolatának, megközelítésének,
- b) a közúti és gyalogos közlekedés (út, járda stb.),
- c) a kikapcsolódás, a szórakozás, a sporttevékenység, a szabadidő-eltöltés,
- d) a felvonulás, a gyülekezés, a közösségi megnyilvánulás,
- e) szobor elhelyezésének, emlékhely kialakításának, művészeti alkotások elhelyezésének,
- f) a közművek elhelyezésének,
- g) zöldfelületek kialakításának biztosítása.”

⁶ Az Útmutató az idézett alkotmánybírósági döntés megállapításai mellett rögzíti, hogy „az Alkotmány 44/A § (1) bekezdés a) pontja és az Ötv. 16. § (1) bekezdése által biztosított rendeletalkotási jog nem jelenti azt, hogy a helyi önkormányzat bármely jogellenes magatartást szabálysértéssé nyilváníthat”,

⁷ Lásd: 5/1992 (I.30.) AB határozat, 22/1995. (III.31.) AB határozat

⁸ Lásd: 23/1998. (VI. 9.) AB határozat, 19/1999 (VI. 25.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat

⁹ Lásd: 28/1994. (V.20.) AB határozat

AJB-1053/2012

A hulladékkezelési közszolgáltató számlázási gyakorlata

Előadó: dr. Litkey-Juhász Orsolya

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványában a települési szilárd hulladékkezelést végző közszolgáltató számlázási gyakorlatát sérelmezte. A beadvány szerint Mezőkomáromban valamennyi ingatlantulajdonos 80 literes hulladéktároló

edényzettel rendelkezik, a közszolgáltató azonban 120 literes edényzet használatára állítja ki a számlát. A panaszos sérelmezte azt is, hogy nem vehet igénybe kisebb gyűjtőedényt, holott életviteléből eredően alig keletkezik hulladék.

Figyelemmel arra, hogy a beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmének a gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdésében biztosított jogkörömben eljárva, vizsgálatot indítottam. Az Ajbt. 21. §-a alapján, a panaszban felvetettekkel kapcsolatban tájékoztatást kértem a mezőkomáromi jegyzőtől és a közszolgáltató vezetőjétől.

Érintett alapvető jogok

- *a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)*
- *a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)*

Alkalmazott jogszabályok

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.),
- A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.),
- A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.),
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: új Ötv.) ,
- A települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 213/2001. (XI. 14.) Korm. rendelet,
- A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet),
- Mezőkomárom Község Önkormányzatának többször módosított 4/2000. (VI. 27.) kt. számú rendelete a helyi környezet védelméről, a közterületek és ingatlanok rendjéről, a település tisztaságáról (a továbbiakban: Ör.).

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdése szerint *közszolgáltatást végző szerv* – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, a közüzemi szolgáltató, az egyetemes szolgáltató, az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

A konkrét vizsgálattal összefüggésben Mezőkomárom Község Önkormányzata, valamint a településen hulladékkezelési közszolgáltatást végző Vertikál Építőipari és Kommunális Szolgáltató Zrt. (a továbbiakban: közszolgáltató) az ombudsman által vizsgálható közszolgáltatást ellátó (annak megszervezésében felelős) szervnek, illetve közszolgáltatónak minősülnek.

2. A megállapított tényállás

Mezőkomárom községben a települési szilárd hulladékkezelési közszolgáltatást, mint kötelezően igénybe veendő szolgáltatást a közszolgáltató végzi.

A panaszos szerint tíz éve „folyamatosan küzd” az önkormányzattal és a közszolgáltatóval, hogy az arányosság követelményeinek megfelelően fizethesse a hulladékdíjat. A községben mindenki, így ő is 80 literes hulladéktároló edényt használ, de – a csatolt számlák tanúsága szerint – a közszolgáltató 120 literes edény után állítja ki számláit. Ez az eljárás a panaszos szerint a községben élők – köztük számos kisnyugdíjas – számára elviselhetetlen terhet jelent. Nem tudják elfogadni, hogy nem az általuk használt 80 literes edény után számláz a közszolgáltató.

A közszolgáltató megkeresésemre adott tájékoztatása szerint az érvényben lévő közszolgáltatási szerződés IV. 5. pontja alapján a településen „a hulladék gyűjtése 110-120 literes, 1100 literes gyűjtőedényekben, illetve 4-5 m³-es konténerekben történik”. A településen *nem mindenki használ 80 literes edényzetet*. Az ilyen méretű tartályt használóktól az edényzet mellé – fekete zsákban – kihelyezett többelhulladékot a közszolgáltató elszállítja, így „*díjfizetés ellenében a közszolgáltató minden háztartásnak biztosítja hetente a 120 liter mennyiségű hulladék elszállítását.*” A közszolgáltató kitért arra is, hogy az idei évre vonatkozó díjajánlat készítésekor, valamint a megkeresésem időpontjában naprakész nyilvántartás szerint a település 323 közszolgáltatásba *bekapcsolt*

ingatlanának mindegyike 120 literes edényzetet használ

A kisebb edények választhatóságával kapcsolatban a közszolgáltató azt jelezte, hogy „a jogszabály szerinti díjszámítási módszer alapján, amennyiben az egységnyi díjtétel a felmerülő költségek és ráfordítások, valamint az ingatlanonként 80 literes edényzet használatával várható szolgáltatási mennyiség hányadosa kerül a térfogatban meghatározott hulladékmennyiséggel (80 liter) beszorzásra, akkor a 80 literes edényzet ürtítésének díja a most 120 literes edényzet ürtítési díjával megegyező lenne”

A jegyző válaszában arra utalt, hogy „a közszolgáltatás bevezetésével minden háztartásnak hulladéktároló edényzetet kellett beszereznie, amelyre a

külföldön leselejtezett, jó állapotú műanyag edényzetet kínált kedvező áron a lakosság részére megvásárlásra, amelyek kivétel nélkül 80 literesek voltak. Így került a településen élőkhez a 80 literes edényzet, amelyekre később 120 literes megjelölésű matricát ragasztottak. A jegyző tájékoztatása tartalmazta továbbá, hogy a 80 literes edényzetek mellé „emblémázott zsákban lehet szemetet lerakni, amelyet a hulladékbegyűjtő autónál lehet megvásárolni”.

A jegyző válaszában kitért arra is, hogy azok a háztartások rendelkeznek jelenleg 120 literes edényzettel, melyek azt később vásárolták, vagy melyekben a régi edényzet cserére szorult. A hulladékszállítási díj megállapításához minden évben a közszolgáltató készíti el a díjszámítási javaslatot – a 120 literes edényzettel számolva –, s arról az önkormányzat dönt. A 2011-es évben nem történt új hulladékdíj megállapítás, mivel az önkormányzat magyarázatot kért a közszolgáltatótól, hogy miért fizetnek a lakosok 120 literes edényzet után, ha 80 literes edényzettel rendelkeznek. A közszolgáltató válaszában azt közölte az önkormányzattal, hogy „újra kiszámolhatja a költségeket, de visszaosztva 80 literre, az ugyanannyi lesz, sőt drágább, mint a 120 literesre.”

A jegyző végül jelezte, hogy jelenleg nincs módosított rendeletük, mert a közszolgáltatóval nem tud az önkormányzat megegyezni a differenciált díjmegállapításban.

3. Az érintett alapvető jogok és alapelvek tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata többször megerősítette azt a tételt, hogy „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság alkotmányos követelményének egyik eleme az egységes jogértelmezésen alapuló jogalkalmazás. Nem lehet azonban világos, egyértelmű, és hatását tekintve kiszámítható a norma, ha nem biztosítja az egyértelmű eligazodást, alkalmazást. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.” (9/1992. (I. 30.) AB határozat)

Az Alkotmánybíróság szerint „A jogállamiság elvéből folyó követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.” (56/1991. (XI. 8.) AB határozat)

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. „A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.” (6/1998. (III.11.) AB határozat és 14/2004. (V.7.) AB határozat)

Az alapvető jogok biztosának gyakorlata szerint a jogállamiság elvéből fakadó egyes követelményeknek – amennyiben azok az adott kontextusban értelmezhetők – a közszolgáltatást nyújtó intézmények tevékenysége során is érvényesülniük kell: a jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog biztosítása az ügyfelek, szerződéses partnerek számára a közszolgáltatást nyújtó szervektől is elvárható.

4. Az ügy érdeme tekintetében

4.1. A közszolgáltató számlázására vonatkozóan

Az Ötv., valamint a Hgt. alapján a települési szilárd hulladékkezelési közszolgáltatás megszervezése és fenntartása a települési önkormányzatok kötelezően ellátandó feladata. A közszolgáltatás igénybevétele pedig az adott településen élő, és hulladékot termelő természetes személyek számára kötelező. A Hgt. 20. § (1) bekezdése szerint az ingatlan tulajdonosa, birtokosa vagy használója (a továbbiakban együtt: tulajdonos) köteles az ingatlanán keletkező hulladékot a külön jogszabályban előírtak szerint gyűjteni, továbbá az annak begyűjtésére feljogosított hulladékkezelőnek átadni.

A jogszabályok egyértelmű célja, hogy azokon a településeken, ahol biztosított a hulladék elszállítása, a tulajdonosok kötelezően igénybe vegyék a közszolgáltatást. A vonatkozó alkotmánybírósági döntések, valamint jogszabályok szerint a díjfizetési kötelezettség alól nem mentesülhet az, aki a kötelező közszolgáltatást nem veszi igénybe, a tulajdonosoknak kötelezően meg kell fizetniük a közszolgáltatás díját, amennyiben a közszolgáltató a közszolgáltatást felajánlja, illetve annak teljesítésére rendelkezésre áll.

A közszolgáltatás ellátásának részletes tartalmát a helyi önkormányzat képviselő testülete rendeletben állapítja meg (Hgt. 23. §). Helyi norma megállapítja – többek között – az ellátott terület határait, és megnevezi a közszolgáltatót. Ezen túl meghatározza a közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanulajdonos ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, a szolgáltatásra vonatkozó szerződés egyes tartalmi elemeit, létrejöttének módját, valamint a közszolgáltatás igénybevételének – jogszabályban nem rendezett – módját

és feltételeit, az ingatlantulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget, valamint a díj megfizetésének rendjét. Az ingatlantulajdonos és a közszolgáltató közötti jogviszony minden elemét tehát jogszabály rögzíti.

Lényeges körülmény, hogy a Hgt. 27. § (1) bekezdése szerint a közszolgáltatók feladataikat a hulladékgazdálkodásra vonatkozó magasabb szintű jogszabályok alapján, önkormányzati rendeletben előírt módon, és az önkormányzattal kötött közszolgáltatási szerződés előírásai betartásával kötelesek ellátni.

A közszolgáltatás ellátása során, az adott település ingatlantulajdonosai által választható gyűjtőedények, illetve gyűjtőeszközök felsorolását a helyi rendeletek jelölik meg.

A konkrét esetben az Ör. 1. számú melléklete a 110/120, a 240, valamint az 1100 literes edényzetekre állapítja meg a közszolgáltatás díját.

A rendelet 14. § (1) bekezdése szerint „az ingatlan használója, illetve tulajdonosa a hulladékot köteles a 2. bekezdésben megjelölt edényzetben ... elhelyezni (...)”, illetve a (2) bekezdés szerint „minden szállítás alkalmával maximálisan 1 db 120 literes szabvány méretű kukának megfelelő fedhető gyűjtőedény és 2 db műanyag zsák helyezhető el az ingatlan előtt. (...)”. A 14. § (3) bekezdése pedig így szól: „a keletkező szemét mennyiségének megfelelő számú fedhető szemétyűjtő edény és műanyag zsák beszerzése, pótlása, javítása, tisztán tartása, fertőtlenítése a tulajdonos, illetve használó kötelessége.”

A jegyző – a panaszban foglaltakkal egyezően – utalt arra, hogy Mezőkomáromban az ingatlantulajdonosok egy része 80 literes edényzetben gyűjti a hulladékát, mint ahogy arra is, hogy az ilyen méretű edényzetet használók részére a közszolgáltató a 120 literes edényzetre meghatározott összegű díjat számláz. Megállapítottam ugyanakkor, hogy az Ör. alapján a településen a közszolgáltatás során kizárólag a felsorolt típusú (110/120 literes, 240 literes, 1100 literes) edényzetek vehetők igénybe, 80 literes edényzetet használó ingatlantulajdonosok díjfizetési feltételeire, illetve kötelezettségére nem tartalmaz rendelkezést.

Hangsúlyoznom kell, hogy sem a megkereséseimre érkezett válaszokból, sem a helyi norma szövegéből nem állapítható meg kétséget kizáróan, hogy a 80 literes edényzetet használó – és 120 literes edényzet után fizető – ingatlantulajdonosok esetében, az edényzetük kapacitását meghaladó (120 literig kihelyezett) hulladékok elszállítása külön díj felszámításával történik-e vagy sem¹. Ezért alapvető jogokkal összefüggő visszasság megállapítását mellőztem. Megjegyzem azonban, hogy annak garanciális jelentősége miatt, az önkormányzatnak mielőbb rendeznie kell azt a kérdést, hogy a helyi norma előírásai között nem szereplő, plusz díjat követelhet-e a közszolgáltató a 120 literig hulladékot kihelyező 80 literes tárolóedénnyel rendelkező ingatlantulajdonosoktól.

4.2. Az önkormányzat helyi rendeletével kapcsolatban

A rendelkezésekre álló iratok szerint az önkormányzat hosszú ideje tudomással bír arról, hogy számos mezőkomáromi ingatlantulajdonos által használt edényzet 80 literes – amit a közszolgáltató nem kifogásolt, sőt a kedvezményes beszerzésében közreműködött is –, ennek ellenére nem került sor az Ör. tényleges állapotoknak megfelelő módosítására (korrekciójára), a szóban forgó edényméret használatára és díjfizetésére vonatkozó rendelkezések megalkotására.

A korábban ismertettek szerint az Ör. jelenleg nem ad lehetőséget az ingatlantulajdonosok számára a 80 literes edényzet igénybevételére. A legkisebb igénybe vehető edényzet mérete – minden ingatlantulajdonos számára – a 110/120 literes.

A Hgt. 25. §-a kimondja, hogy „a közszolgáltatás díját az elvégzett közszolgáltatással arányosan kell meghatározni, külön jogszabályban meghatározottak szerint figyelembe véve a következőket: a) a közszolgáltatás jellege, b) a kezelt hulladék mennyisége és minősége, c) a közszolgáltatást működtető szolgáltató hatékony működéséhez szükséges folyamatos ráfordítások, ezen belül a szállítás, begyűjtés, a hasznosítás és az ártalmatlanítás költségei, d) a közszolgáltatás fejleszthető fenntartásához szükséges költségek, ennek keretében különösen a szolgáltatás megkezdését megelőzően felmerülő, a szolgáltatás ellátásához szükséges beruházások költségei, ártalmatlanítás esetében a kezelő létesítmény bezárásának költségei, lerakó esetén a bezárást követő utógondozás és a harminc évig történő monitorozás költségei.”

Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a hulladékszállítási díj megállapításával. Így az 52/1998. (XI. 27.) AB határozatban kimondta, hogy „az igazi arányosságot az olyan tartalmú rendelkezés valósíthatja meg, amely a díjtétel megállapítását az elszállított szemét mennyiségéhez igazítja”. A 12/2000. (III. 31.) AB határozat szerint „A jóhiszeműség és a tisztesség elvének megfelelően a Ptk-beli szabálya erősíti azt az önkormányzatokkal szembeni követelményt, hogy amikor a szemétszállítási díj meghatározása során a díj összegét nem a tényleges szemétkibocsátáshoz és az elszállított szemét mennyiségéhez, hanem más mutatóhoz (pl. lakásban élő személyek száma, lakóegységek és más helyiségek száma, kiürített tartóedények száma, ürmérete stb.) kötik, fokozottan törekedjenek a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűségének megvalósítására.”

A 48/2000. (XII. 18.) AB határozat továbbá tartalmazza, hogy: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a tényleges arányosságot az olyan tartalmú rendelkezés valósítja meg, amely a díjat az elszállított szemét mennyisége alapján állapítja meg. (...) díjfizetési kötelezettségének meghatározása, vagyis a szerződött úrtartalmú szeméttároló edénynek a gyűjtési gyakoriságon alapuló szolgáltatási díja okkal vélelmezhetően a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás tényleges egyenértékűségének érvényesüléséhez vezet. (...) Mivel a tárolóedények úrtartalma és a szemétszállítás gyakorisága a kibocsátott szemét tényleges mennyiségét tükröző normaszámítási mód, az erre alapított szolgáltatási díj megállapítás tehát a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás arányosságát tükrözi.”

Az Alkotmánybíróság azt is rögzítette, hogy a szolgáltatás-ellenszolgáltatás elvének betartása az önkormányzat kötelessége.² Az Alkotmánybíróság az 506/B/2001. AB határozatában arra is rámutatott, hogy

környezetvédelmi és közegészségügyi érdekekre tekintettel a legkisebb méretű gyűjtőedény kötelező igénybevételének előírása a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás egyenértékűsége alkotmányos sérelmét nem idézi elő. A legkisebb gyűjtőedény kötelező igénybevétele mellett azonban nem adott támpontot az Alkotmánybíróság arra, hogy ez mekkora méretű legyen. Mindössze azt rögzítette, hogy „Az esetenként előforduló, a szerződött mennyiségnél kevesebb szemét kibocsátása miatt, vagy „üres” gyűjtőedény alapján kifizetett szolgáltatási díj a szolgáltatás és ellenszolgáltatás aránytalanságát nem vonja maga után, mivel a szolgáltató ilyen esetekben is megjelenik és költségei merülnek fel. Figyelembe kell venni azt is, hogy az egyedi mérések alapján történő szemétszállítás technikailag nem megoldható, vagy csak magas költségráfordítással biztosítható. Ha az ingatlanon rendszeresen kevesebb szemét keletkezik, akkor kisebb mértékű vagy kevesebb számú gyűjtőedény választásával a szerződés módosítható.”

Vizsgálatom során értesültem arról, hogy a Fejér Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: kormányhivatal) kormány megbízottja 2011. március 4-én kelt, 02/339-4/2011. számú levelében arról tájékoztatta a panaszost, hogy az Ör. a központi jogszabályoknak megfelelően állapítja meg a hulladékszállítás rendjével kapcsolatos szabályokat, megfelelően írja elő a hulladékszállítási díj mértékét, továbbá a díjfizetés feltételeit. A kormány megbízott 2011. márciusában a rendelet hulladékszállítással kapcsolatos rendelkezéseinek törvényességi ellenőrzését lefolytatta, törvénysértést nem észlelt. Megállapításai között egyebek mellett szerepelt, hogy „Mezőkomárom közigazgatási területén biztosított a 110-120 literes, valamint a 240 literes edények igénybevétele is, mellyel az arányosság követelményének eleget tesz a rendelet”, továbbá hivatkozott az Alkotmánybíróság 1109/B/2001. és 723/B/2002. AB határozatokban foglaltakra is: a kormány megbízott szerint „esetenként előfordulhat, hogy a szerződött mennyiségnél kevesebb szemét kibocsátása miatt az ingatlan tulajdonos kisebb méretű gyűjtőedény választásával a valóságban nem is lehetséges, mivel az Ör. a 120 literesnél kisebb méretű edény igénybevétele nem tartalmaz előírást, vagyis ilyen irányban a közszolgáltatási szerződés módosítható.”

A kormány megbízott által adott indoklást nem tartom elfogadhatónak. Egyrészt az egy-két személyes háztartásokban, illetve a kisebb településeken („falusias környezetben”) élők – így a mezőkomáromi ingatlan tulajdonosok esetében is – életmódjából eredően, nem ritkán fordul elő, hogy az igénybe vehető tárolóedényben elhelyezhető hulladék mennyiségnél jelentősen kevesebb hulladékot termelnek. Másrészt a mezőkomáromi ingatlan tulajdonosok vonatkozásában a kisebb méretű gyűjtőedény választásának a valóságban nem is lehetséges, mivel az Ör. a 120 literesnél kisebb méretű edény igénybevétele nem tartalmaz előírást, vagyis ilyen irányban a közszolgáltatási szerződés nem módosítható.

A hivatkozott alkotmánybírói határozatok, és az általam leírtak alapján arra lehet következtetni, hogy a használatához igazodó, különböző méretű edényeknek a helyi rendeletekben előírt választásának garanciális jelentőségű a szolgáltatás-ellenszolgáltatás érvényesülése szempontjából.

Hangsúlyoznom kell, hogy töretlen az ombudsmani gyakorlat abban a kérdésben, hogy ha egy települési önkormányzat a 110/120 literes gyűjtőedénynél kisebb edényzetet nem biztosít (de ennél nagyobb(ka)t igen), akkor a kevesebb hulladék elszállítását igénylő (pl. egyedülálló, illetve mélyebb környezeti tudattal rendelkező, életmódjukból, fogyasztási szokásaikból eredően is kevesebb hulladékot termelő) lakosok számára nem biztosítja az arányos díjfizetés lehetőségét.³

Nem vitatható továbbá, hogy ha a kötelezően igénybeveendő legkisebb méretű gyűjtőedény túlzott nagyságú, akkor az nem képes ösztönözni a kevesebb „hulladék-termelésre”. Ez éppen a hulladékgazdálkodás legfontosabb elve, a megelőzés⁴ ellen hat. Megfordítva, amennyiben a szabályozás nem veszi figyelembe a tényleges helyzetet, a lakosság komposztálási és szelektálási erőfeszítéseit, esetleg tudatos fogyasztását – és erre nem is motivál – akkor az nem alkalmas arra, hogy a hulladékkezelés megelőzésére ösztönözzön. Ez esetben az állampolgár ugyanis nem érdekelt abban, hogy csökkentse a keletkező hulladékot, alacsony szinten tartsa a nála keletkező hulladék mennyiségét, hiszen abban nem teszi érdekeltté – egy kisebb edényzet után fizetendő – alacsonyabb szolgáltatási díj. A választható minimális edényméret meghatározása során arra is figyelemmel kell lenni, hogy a kisebb településen élők életmódjukból eredően (lásd háztáji gazdálkodás, mezőgazdasági termelés stb.) a biológiailag lebontható hulladékot komposztálással hasznosíthatják, ezért számukra a hulladék begyűjtéséhez kisebb edények igénybevételenek lehetőségét biztosítani kell.

Összességében megállapítottam, hogy:

1. az Alaptörvényben deklarált jogállamiság és az abból eredő jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságot okoz a szóban forgó önkormányzati rendelet azon hiányossága, hogy nem tartalmaz rendelkezést a településen ténylegesen 80 literes edényzetet használó ingatlan tulajdonosok díjfizetésére, az ilyen méretű edényzet használata esetén a közszolgáltató által követendő eljárás módszerére, ami a valóságtól eltérő díjfizetési kötelezettséget eredményez.⁵

2. az Alaptörvényben deklarált jogállamiság és az abból eredő jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságot okoz az önkormányzati rendelet a tekintetben is, hogy nem biztosít a 120 literes gyűjtőedénynél kisebb edényt a kevesebb hulladék elszállítását igénylő mezőkomáromi lakosok számára, ezáltal nem biztosít arányos díjfizetési lehetőséget, és nem felel meg a magasabb szintű jogszabályokban foglalt, szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányossága elve követelményének.

4.3. A közszolgáltató eljárásával, valamint a vizsgált rendelettel kapcsolatban felmerülő egyéb problémák vonatkozásában

4.3.1. A rendelkezésemre álló iratok áttanulmányozása során észleltem, hogy a panaszos részére egy

követeléskezelő cég fizetési felszólítást küldött 2011. szeptember 21-én a közszolgáltató megbízásából, ki nem egyenlített hátraléka miatt. Ebben a követeléskezelő arra hívta fel a panaszos figyelmét, hogy „(...) *mint követéskezelő a hátralék behajtását jogi úton érvényesítem, és a továbbiakban ezen eljárás többletköltségeinek megfizetése is Önt fogja terhelni.*” A követeléskezelő arra is felhívta a panaszos figyelmét, hogy „*a jogi – polgári peres és polgári nem peres – eljárást (a fizetési meghagyást, végrehajtási eljárást, felszámolási eljárást) távollétében is foganatosíthatni fogja megbízója jogi képviselője által.*”

Hangsúlyoznom kell, hogy a *kérdésem igény polgári peres eljárás keretében nem érvényesíthető*, mert a Hgt. 26. § (1) bekezdése alapján a *díjhátralék adók módjára behajtható köztartozás*. A törvény szerint a hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételéért az ingatlanulajdonost terhelő díjhátralék és az azzal összefüggésben megállapított késedelmi kamat, valamint a behajtás egyéb költségei adók módjára behajtható köztartozásnak minősülnek. A díjhátralék keletkezését követő 30 napon belül a közszolgáltató felhívja az ingatlanulajdonos figyelmét a díjfizetési kötelezettségének elmulasztására és felszólítja annak teljesítésére. A felszólítás eredménytelensége esetén a díjhátralék keletkezését követő 90. napot követően a közszolgáltató – a felszólítás megtörténtének igazolása mellett – a díjhátralék adók módjára történő behajtását a települési önkormányzat jegyzőjénél kezdeményezi. A települési önkormányzat jegyzője – a kezdeményezés kézhezvételétől számított 8 napon belül – a külön jogszabályban meghatározottak szerint intézkedik a díjhátralék, késedelmi kamat és a felmerült költségek behajtása érdekében. A behajtott díjhátralékot, késedelmi kamatot, valamint a közszolgáltatónak az ezzel kapcsolatban felmerült és behajtott költségeit a települési önkormányzat jegyzője nyolc napon belül átutalja a közszolgáltatónak.

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy *közérdek indokolja a hosszadalmas bírósági út helyett az adók módjára történő behajtást*. A 49/B/2000. AB határozat⁶ szerint a köztisztaság folyamatos biztosítása, a közegészségügy védelme érdekében e szervezetek segítése az ingatlanulajdonosokat terhelő elmaradt díjhátralékok hosszadalmasabb bírósági úton történő végrehajtása helyett az adók módjára történő behajtás ésszerű indokokon alapul.

Az elmaradt díj tehát a Hgt. értelmében adók módjára behajtható köztartozás, annak érvényesítése pedig közjogi eszközökkel történhet. Kiemelendő, hogy az Alkotmánybíróság 173/2010 (IX.30.) AB határozata szerint „*A helyi önkormányzat jogalkotási hatásköre a hulladékkezelési közszolgáltatás terén nem korlátlan, kereteit a Hgt. határozza meg. A Hgt. nem ad a képviselő-testületeknek általános felhatalmazást rendeletalkotáásra, hanem 23. §-ában konkrétan meghatározza azokat a szabályozási tárgyakat, melyekben a képviselő-testület – a törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására – rendeletet alkothat.*”

A Hgt. 23. §-a szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg az ingatlanulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget, az alkalmazható díj legmagasabb mértékét, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények eseteit vagy a szolgáltatás ingyenességét. Az Ör. 15. § (4) bekezdése szerint pedig „*A Képviselő-testület a szolgáltatási díjat évente felülvizsgálja. A szolgáltatási díj beszedését a Vállalkozó végzi negyedévente díjbeszedő útján.*”

*Felhívom a figyelmet arra, hogy az állandó biztosi gyakorlat szerint, amikor a közszolgáltató a törvényi feltételek figyelmen kívül hagyásával jár el a díjhátralék beszedése során, a jogállamiság elvének, az abból fakadó jogbiztonság követelményének, a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való jognak a sérelmét valósítja meg.*⁷

4.3.2. Vizsgálatom során észleltem azt is, hogy az Ör. 2. § (1) bekezdés a) pontja – az alapfogalmak között – nem megfelelő módon definiálja a háztartási hulladék fogalmát.

A rendelet szerint *háztartási hulladék* a lakásokban, valamint a lakás, üdülés, pihenés céljára használt egyéb helyiségekben, valamint a lakás közös használatára szolgáló helyiségekben és területeken keletkezett hulladék, így pl.: salak (beleértve a központi fűtésből keletkezett salakot is), a rongy, söpredék, hamu, korom, edény, eszköz, ablaküveg (...), valamint a lakásokban folytatott vállalkozási tevékenység gyakorlásából keletkezett hulladék, *ha naponta keletkező mennyisége nem haladja meg a rendelet alkalmazása szempontjából szokásosnak minősülő mennyiséget, mely 15 liter.*

A települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 213/2001. (XI. 14.) Korm. rendelet 3. §-a értelmében települési szilárd hulladék: 1. *háztartási hulladék: az emberek mindennapi élete során a lakásokban, valamint a pihenés, üdülés céljára használt helyiségekben és a lakóházak közös használatú helyiségeiben és területein, valamint az intézményekben keletkező*, 2. *közterületi hulladék: közforgalmú és zöldterületen keletkező*, 3. *háztartási hulladékhoz hasonló jellegű és összetételű hulladék: gazdasági vállalkozásoknál keletkező – külön jogszabályban meghatározott veszélyesnek nem minősülő szilárd hulladék.*

A háztartási hulladék fogalma – az idézett Korm. rendelet alapján – nem mennyiségi, hanem minőségi kérdés, ezzel szemben az Ör. tartalmában – annak súlyára vonatkozó plusz feltétellel – egészítette ki a háztartási hulladék magasabb szintű jogszabályban meghatározott fogalmát és tartalmát.

A leírtakra tekintettel, a *háztartási hulladék Ör.-ben alkalmazott fogalom meghatározása, az Alaptörvényben deklarált jogállamiság és az abból eredő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.*

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* Mezőkomárom Község jegyzőjét és képviselő-testületét, hogy gondoskodjanak az Ör. módosításáról, illetve kiegészítéséről, kiemelt figyelmet fordítva az Alkotmánybíróság

határozataira, továbbá a Hgt. és végrehajtási rendeleteinek előírásaira;

2. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a hulladékkezelést végző közszolgáltató vezetőjét, hogy – azok garanciális jelentőségére figyelemmel – feladataik ellátása során fordítsanak kiemelt figyelmet a hulladékgazdálkodásra vonatkozó jogszabályok előírásaira.

Budapest, 2012. május 3.

Prof. Dr. Szabó Máté sk

Melléklet: Lábjegyzet

¹ A jegyzői válasz szerint a 80 literes edényzetek mellé emblémázott zsákban hulladékot lehet lerakni, amelyet a hulladékbegyűjtő autonál lehet megvásárolni, tehát többlet díj fizetéséhez kötött a 80 literes edényzet mellé kihelyezett hulladék elszállítása. A közszolgáltató tájékoztatása szerint pedig a 80 literes edényzetet használóktól a tartály mellé kihelyezett többlethulladékot a közszolgáltató elszállítja: *„díjfizetés ellenében a közszolgáltató minden háztartásnak biztosítja hetente a 120 liter mennyiségű hulladék elszállítását.”*

² 932/B/2005. AB határozat (2009. X. 27.)

³ Lásd OBH 2338/2007. és AJB 1187/2010. számú jelentéseket.

⁴ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/98/EK irányelve 4. cikke, illetve a Hgt. 4. § a) pontja és 5. §-a.

⁵ Utalni szeretnék arra, hogy annak fényében is rendezni kell jogilag a helyzetet, hogy a közszolgáltató szerint „a jogszabály szerinti díjszámítási módszer alapján, ha az egységnyi díjtétel a felmerülő költségek és ráfordítások, valamint az ingatlanonként 80 literes edényzet használatával várható szolgáltatási mennyiség hányadosa kerül a térfogatban meghatározott hulladékmennyiséggel (80 liter) beszorzásra, akkor a 80 literes edényzet ürítésének díja a most 120 literes edényzet ürítési díjával megegyező lenne”. Jeleznem kell, hogy a Hgt. 25. § (4) bekezdése szerint a közszolgáltatás díját meghatározó önkormányzati rendelet elfogadását megelőző vizsgálati elemzés részeként a közszolgáltatás rendjére és módjára tekintettel részletes költségelemzést kell készíteni. A költségelemzést a közszolgáltató javaslata alapján a jegyző terjeszti elő. A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet 5. §-a szerint a közszolgáltató köteles a közszolgáltatási díj megállapítása érdekében díjkalkulációt készíteni, a díj előterjesztése a vonatkozó jogszabályok előírásai alapján a közszolgáltató feladata. Ezzel összefüggésben megjegyzem, hogy az Ajbt. alapján hatásköröm nem terjed ki sem a jogszabályok előkészítése során végzett számítások, sem pedig a jogszabályi rendelkezések alapjául szolgáló tényadatok valóságának és megalapozottságának a vizsgálatára. Következésképp nem vizsgálhatom a közszolgáltatónak a 80 literes edények használhatóságával kapcsolatos – előre predesztinált – pénzügyi aggályait, azzal kapcsolatban nem alkothatok véleményt. Amint arra az AJB 1624/2011. számú jelentésemben utaltam *„Nem tartozik feladatkörömbé annak értékelése sem, hogy az edényzet mérete meghatározó-e a közszolgáltató költségeiben, sem az, hogy mennyiben függenek a közszolgáltató fix költségei attól, hogy mekkora edényzetből végzi a hulladékbegyűjtést. Végül abban sem foglalhatok állást, hogy az edényzet-választék bővítése, illetve fenntartása mekkora költséggel jár, továbbá, hogy a közszolgáltató költsége valóban nő-e, ha arányaiban megnő a kisebb űrtartalmú edények használata, avagy "csak" bevétele csökken.”*

⁶ 2008. VII. 23.

⁷ Ld. AJB-1187/2010.

AJB-1056/2012

Gyermekotthon eljárása, átmeneti nevelésbe vett gyermek

Előadó: dr. Lux Ágnes

Az eljárás megindítása

Kiskorú panaszos beadványa szerint – amit később édesanyja e-mailen küldött levelében megerősített – önként jelentkezve kezdte meg átmeneti nevelésbe vételét a budapesti Szilágyi Erzsébet Gyermekotthonban, azonban amikor egy alkalommal haza akart látogatni, nem volt rá lehetősége; továbbá 2010. szeptember 16-án este az egyik 17 éves lakótársa meg akarta késelni. Ez utóbbi miatt szüleivel feljelentést tettek a Budapesti Rendőr-főkapitányságon.

A beadványban foglaltak a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásság gyanújára utaltak, ezért – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot rendeltem el. Annak során tájékoztatást kértem a Szilágyi Erzsébet Gyermekotthon és Általános Iskola igazgatójától, Budapest rendőr-főkapitányától, Budapest Főváros XIII. kerületi Önkormányzatának Gyámhivatalától és az illetékes gyermekjogi képviselőtől.

Érintett alapvető jogok és elvek

- *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *a tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés) „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”)
- *az élethez való jog* (Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van

- az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”)
- *a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga* (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz”)
- *a testi és lelki egészséghez való jog* (Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”)

A megállapított tényállás

I. A *Szilágyi Erzsébet Gyermekotthon igazgatója*, mint a kiskorú panaszos gyámja az alábbiakról tájékoztatott:

A gyermek Budapest Főváros XIII. kerületi Önkormányzat Gyámhivatalának 2010. augusztus 17-én kelt, XIV-1763/15/2010. számú határozatával került átmeneti nevelésbe. A határozat gondozási helyéül a Szilágyi Erzsébet Gyermekotthont (továbbiakban: Gyermekotthon) jelölte ki, ahová 2010. augusztus 18-án került befogadásra Budapest Főváros Önkormányzatának Módszertani Szakszolgálatának Befogadó Otthonából. A gyámhivatal a szülő kapcsolattartását a következőképpen szabályozta: „*A szülők jogosultak a gyermekkel való kapcsolattartásra saját lakóhelyükön, minden héten szombaton 9.00 órától vasárnap 18.00 óráig.*” A szülőkkel való kapcsolattartást ennek megfelelően igyekeztek biztosítani, azonban sem a gyermek, sem szülei nem fogadták el a kapcsolattartásra vonatkozó szabályozást. A gyermek rendszeresen hét közben is, engedély nélkül a szülők lakásán tartózkodott.

A beadványban jelzett problémák tisztázása érdekében a gyám 2010. szeptember 6-án, telefonon, személyes találkozót kért a szülőktől a szülői felügyeleti jog tartalmának, az intézményi házirendnek és a szülőkkel való együttműködés rendjének kialakítása érdekében. A megbeszélésre 2010. szeptember 8-án az édesanya késve, a gyermekkel együtt jelent meg. A megbeszélés eredményesnek látszott, az édesanya együttműködéséről biztosította a gyámot. Ezt követően beszéltek a családgondozóval, majd a lakásotthon vezetője bemutatta a gyermek leendő lakókörnyezetét.

A gyermek 2010. szeptember 16-án (egy dezodor miatt) konfliktusba került egyik csoporttársával, amely tettelegességig (pofon) fajult. A gyermek szerint a pofont követően csoporttársa késsel is megfenyegette, azonban ezt a bántalmazó és a szemtanúk is cáfolták. Az eseményt követően engedély nélkül elhagyta a Gyermekotthont. Az intézmény telefonon azonnal (aznap este) megkereste a szülőket, akik elmondták, hogy feljelentést tettek a Budapesti Rendőr-főkapitányságon és a történetek miatt a gyermeket nem viszik vissza a Gyermekotthonba, majd tőlük indul iskolába másnap. A konfliktusban érintett gyermekeket meghallgatták az eseményről. A gyám másnap személyesen tájékozódott a történetekről, aki a meghallgatásról készült – csoportnaplóba rögzített – feljegyzés alapján – jegyzőkönyv felvétele mellett – újabb meghallgatást kezdeményezett. Az eset intézményi keretek közötti kivizsgálása tehát megtörtént.

Másnap az intézményi családgondozó felkereste a családot a történet megbeszélése céljából. A családgondozóval együtt, a gyermek és édesanyja visszament az intézménybe. Ezzel egyidejűleg a gyám tájékozódott az ügyszészen, hogy szükséges-e az ügyben ismételt feljelentést tenni. A gyermek a hétvégét – a gyámhivatali határozatban foglaltaknak megfelelően – otthon tölthette, azonban vasárnap este nem érkezett vissza a Gyermekotthonba. 2010. szeptember 20-án, a gyám telefonon megkereste a gyámhivatali ügyintézőt, akit erről tájékoztatott, illetve az érintettek bevonásával azonnali esetmegbeszélést kezdeményezett. A gyámhivatal vállalta az esetmegbeszélés megszervezését. Ugyanezen a napon a Gyermekotthon igazgatója tájékozódott az iskolában. A gyermekvédelmi felelős elmondása szerint a gyermek, betegségre hivatkozva nem ment iskolába. Ezt követően a szülőket tájékoztatták, hogy a gyermek egészségügyi ellátását a Gyermekotthon orvosa biztosítja, így kérték, hogy vigyék vissza a gyermeket, ami 2010. szeptember 21-én délután, a Gyermekotthon vezetőjének ismételt kérése ellenére sem történt meg. Másnap szüleivel együtt megjelent az intézményben és közölték, hogy a gyámhivatalban azt a tájékoztatást kapták, hogy a gyámmal történt egyeztetés alapján, az esetmegbeszélés időpontjáig a gyermek otthon tartózkodhat. 2010. szeptember 22-én szüleivel megjelent az intézményben. Az igazgatóhelyettes fogadta őket, majd a gyermek szüleivel együtt eltávozott. 2010. szeptember 23-án – engedély nélküli eltávozás miatt – a Gyermekotthon körözés elrendelését kérte a III. kerületi Rendőrkapitányságtól. A csoportnapló bejegyzése szerint 2010. szeptember 26-án éjszaka a panaszot megaltatták és visszavitték a Gyermekotthonba. Reggel elment az iskolába, de nem tért vissza. Aznap 21.00 órakor a Gyermekotthon munkatársa telefonon érdeklődött a szülőktől a gyermek holléte felől, mire az édesapa közölte, hogy a gyermek náluk tartózkodik és nem áll szándékukban visszakísérni. A Gyermekotthon 2010. szeptember 27-én ismételt jelzéssel élt a rendőrségen, mivel a gyámnak jogszabály által előírt kötelezettsége az engedély nélkül távollévő gyermek kerestetése. 2010. szeptember 28-án reggel 6.30-kor, majd másnap 19.42-kor a rendőrség ismét visszaszállította. A Gyermekotthon munkatársai az iskolában naponta érdeklődtek a gyermek jelenlétéről, iskolai teljesítményéről, hogylétéről.

Budapest Főváros Önkormányzatának Módszertani Gyermekvédelmi Szakértői Bizottságának szakvéleménye (kelt: 2010. 06. 29.) szerint az édesapa több alkalommal bántalmazta, és agresszív, fenyegető magatartást tanúsít a gyermekkel (és édesanyjával) szemben. Szülei kiskorú veszélyeztetése miatt felfüggesztett börtönbüntetést is kaptak. A gyermek először saját maga kérte a Gyermekotthonba kerülését, illetve a szülők is kérték ideiglenes hatályú elhelyezését, azzal az indokkal, hogy „rossz magatartását” nem tudják kezelni. Az édesapa később visszavonta nyilatkozatát, az édesanya azonban fenntartotta azt. A családban fennálló súlyos konfliktusok a Gyermekotthonba való kerülést követően sem rendeződtek. A 2010. szeptember 25-én kelt rendőrségi jelentés szerint

rendőrségi beavatkozásra került sor, majd 2010. szeptember 30-án az osztályfőnök, az iskola gyermekvédelmi felelőse, a gyermekjóléti szolgálat családgyógyozója, a szülők, a Gyermekotthon vezetője, az intézményi családgyógyozó és a gyám esetmegbeszélést tartottak. Az ott megfogalmazott, változtatáshoz szükséges teendőket sem a gyermek, sem szülei nem vállalták.

Az említett pedagógiai és pszichológiai szakvélemény is jelezte annak szükségességét, hogy saját jólléte és családjával való kapcsolatának kiegyensúlyozása érdekében a gyermek vegye igénybe a Gyermekotthon pszichológusa által felkínált pszichoterápiás segítséget.

A gyermek testi-lelki egészségének megóvása érdekében a Gyermekotthon vezetője, mint gyámja, gyermekpszichiátriai kivizsgálását kezdeményezte a Budai Gyermekotthon Gyermekpszichiátriai Osztályán, amelyre 2010. október 12-én került volna sor. A vizsgálatról a szülőket írásban is értesítették, lehetővé téve a vizsgálaton való részvételüket, akik a vizsgálat függetlenségét megkérdőjelezve ellenezték azt. A gyermek pszichiátriai vizsgálatát saját orvos bevonásával kívánták biztosítani, amelyet gyámja támogatott.

II. Budapest rendőrfőkapitánya megkeresésemre arról tájékoztatót, hogy az ügyben vizsgálatot rendelt el, melynek eredménye a következő:

A gyermeket az illetékes gyámhivatal átmeneti nevelésbe vette. A határozat alapján a Szilágyi Erzsébet Gyermekotthonban helyezték el, ahová – egyetértve a határozatban foglaltakkal – önként vonult be. Tudomásul vette azt is, hogy addigi életkörülményei nem alkalmasak megfelelő testi és lelki fejlődésének biztosítására. Az átmeneti nevelésbe vétellel a szülők szülői felügyeleti joga átmenetileg szünetel, az a határozat jogerőre emelkedését követően a Szilágyi Erzsébet Gyermekotthon vezetőjét illeti meg, vagyis valamennyi jogának érvényesülését neki kell biztosítani. A Robotzsaru adatai szerint szülei ellen több esetben eljárás folyt a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Btk.) 195. § (1) bekezdésébe ütköző „kiskorú veszélyeztetése” bűncselekmény elkövetése miatt.

III. Budapest Főváros XIII. kerületi Önkormányzata Gyámhivatalának vezetője megerősítette, hogy a gyermek átmeneti nevelésbe vételének előzménye családi (elsősorban édesapjával való) viszonyainak konfliktusai, az otthoni problémák miatt leromlott iskolai teljesítménye és labilis pszichés állapota volt.

A gyámhivatal által lefolytatott, az ideiglenes hatályú elhelyezés felülvizsgálatára irányuló eljárás során a szülők a gyámhivatalban rögzített nyilatkozatukban előadták, hogy mielőbbi hazatérését kéri, ugyanis kapcsolatuk javult, a gyermek korábbi állapota – miszerint a szülők gondozásából egy időre szeretne kikerülni – megváltozott. A szülei elmondták azt is, hogy a konfliktusok elsősorban abból adódtak, hogy tanulmányait elhanyagolta, csak sporttevékenységére koncentrált, nem hallgatott rájuk.

A Fővárosi Módszertani Gyermekvédelmi Szakszolgálat 2010. június 29-én elhelyezési tanácskozást tartott, ahol ismertették a fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottság javaslatát, és javaslatot tettek gondozási helye kijelölésére, illetve egyéni elhelyezési tervet készítettek, amely tartalmazta a szülők kapcsolattartásának rendjét is. [A gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet 27. § (2)-(4) bekezdései értelmében a kapcsolattartás formái a folyamatos és az időszakos. A folyamatos kapcsolattartás magában foglalja a gyermekkel a gyermek szokásos tartózkodási helyén való személyes találkozást (meglátogatás), a gyermeknek a szokásos tartózkodási helyéről rendszeresen, meghatározott időtartamra – a visszaadás kötelezettségével történő – elvitelét, a gyermekkel személyes érintkezés nélkül történő rendszeres kapcsolattartást, így különösen a levelezést, a telefonkapcsolatot, az ajándékozást, a csomagküldést. Az időszakos kapcsolattartás pedig a gyermekkel a tanítási szünetek és a többnapos ünnepek időszakában való huzamos együttlétre vonatkozik.] Az elhelyezési tanácskozáson szülei is megjelentek, az elhelyezési javaslattal azonban nem értettek egyet. A gyámhivatalban tartott tárgyaláson a gyermek és édesapja is az ideiglenes hatályú elhelyezés megszüntetését kérte. A gyámhivatal a rendelkezésére bocsátott iratok és az eljárás során keletkezett információk alapján megállapította, hogy az átmeneti nevelésbe vétel jogszabályi feltételei fennállnak, annak fenntartása továbbra is indokolt.

A szülők 2010. szeptember 17-én megjelentek a gyámhivatalban, és bejelentették, hogy a gyermeket egy társa a Gyermekotthonban az előző napon, késsel súlyosan megfenyegette. A bejelentést követően a Gyámhivatal a gondozási helyéül szolgáló intézmény vezetőjét és a kerületi Gyermekjóléti Központot arra kérte, hogy soron kívül tartsanak megbeszélést gondozási helyének esetleges megváltoztatása vagy átmeneti nevelése megszüntetése lehetőségei tárgyában, különös tekintettel arra, hogy beilleszkedése nem volt eredményes. A 2010. szeptember 30-án tartott esetkonferencia a gyermek és szülei idő előtti távozásával ért véget, holott – a megbeszélés céljának megfelelően – a résztvevők mindegyike vállalásokat kívánt megfogalmazni helyzete rendezése érdekében. A gyermek a tanácskozáson a felajánlott pszichológiai segítséget és a szükséges vizsgálatokat elutasította, az édesapja pedig azt utasította el, hogy szakellátáson kívüli, hétköznapi elhelyezést biztosító intézménybe helyezze.

A gyám – fentiek okán – tájékoztatta a gyámhivatalt, hogy a család együttműködésének hiánya miatt gyámi teendőinek nem tud eleget tenni. Ezért felkérte a gyámhivatalt az átmeneti nevelés lehetőségének vizsgálatára, illetve gondozási hely megváltoztatásával kapcsolatos eljárási cselekmények elvégzésére. A gyámhivatal arról tájékoztatta a szülőket, hogy az átmeneti nevelés megszüntetése lehetőségének mérlegelése csak abban az esetben lehetséges, ha – tekintettel a családban továbbra is fennálló konfliktusokra, a gyermek veszélyeztetettségére – hétköznapi elhelyezést nyújtó általános iskolai kollégiumba kéri felvételét. A gyámhivatal ezzel párhuzamosan (figyelembe véve azt is, hogy szüleitől az együttműködésre egyértelmű megerősítést nem kapott) – a területi gyermekvédelmi szakszolgálat megkeresése útján – eljárt gondozási helyének soron kívüli megváltoztatása érdekében is.

IV. A gyermekjogi képviselő tájékoztatása szerint az ügyben az érintett hatóságok (rendőrség, gyámhatóság) – a hozzájuk beérkezett jelzések alapján – a jogszabályoknak megfelelően jártak el. A gyermekotthon dolgozó és a

gyám a konfliktust követően is folyamatosan keresték a kapcsolatot a gyermekkel és szüleivel, lehetőségeikhez képest próbálták végrehajtani a jogerős gyámhatósági határozatot, a kialakult konfliktust az intézmény munkatársai korrekten és mindenki számára megnyugtatóan próbálta kezelni. Álláspontja szerint két esetben merülhet fel probléma: az egyik az intézmény objektív felelőssége a gyermek személyes integritásának és testi épségének megóvása tekintetében; a másik a gyermekjóléti szolgálat esetmegbeszélésének szervezésével kapcsolatban.

V. A Gyermekotthonról és Budapest Főváros XIII. kerületi Polgármesteri Hivatala Gyámhivatalától 2012. július 9-10-én, telefonon kért tájékoztatás szerint időközben a gyermek hazagondozása megtörtént. Ugyanakkor – tekintettel arra, hogy a gyermek családi (sokszor a szülei sérelmére tettelegességgig fajuló) konfliktusai (amely negatív kihatással van a nagykorúság küszöbén álló panaszos, kiváló tanulmányi eredményeket felmutató, kiskorú hűgára is) nem csillapodtak, s várhatóan ismételt gyermekvédelmi intézkedés megtételére lesz szükség.

A vizsgálat megállapításai

A hatásköröm tekintetében

I. Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének l) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A Gyvt. 95. §-ának (1) bekezdése értelmében a megyei, a fővárosi és a megyei jogú városi önkormányzat köteles biztosítani az otthont nyújtó ellátást. Az Ajbt. és Gyvt. rendelkezései alapján az otthont nyújtó ellátás közszolgáltatás, a gyermekotthon pedig közszolgáltatást végző szerv. Az Ajbt. 20. § bekezdés 1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosá a hozzá benyújtott beadvány alapján vizsgálatot folytat, és az Ajbt.-ben meghatározott intézkedést alkalmazza.

Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. „*A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.*” [Lásd: 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat]

Álláspontom szerint a jogállamiság és a tisztességes eljárás követelményének nemcsak szabályozási szinten, de a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

Az Alaptörvény II. cikke szerint, *minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz...*” Az Alkotmánybírósági gyakorlat kiemeli, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együttjáró minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. A méltóság az embert megilleti bármely tulajdonságától függetlenül, pusztán azon az alapon, hogy él, és hogy ember. Ez az alapvető jog – oszthatatlan egységben az élethez való joggal – az alapjogi hierarchia legmagasabb fokán áll.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rendelkezik a gyermeknek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogáról. Az Alaptörvény nem határozza meg a gyermek fogalmát, azonban az ENSZ Gyermekjogi Egyezménye értelmében – melyet Magyarország is ratifikált, – gyermek az a személy, aki tizennyolcadik életévét nem töltötte be.

Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Ez a jog nemcsak a betegellátáshoz kapcsolódó, törvényben meghatározandó egészségügyi szolgáltatások igénybevételére jogosít, hanem magába foglalja az emberi egészség kialakulását és megőrzését célzó állami intézkedéseknek az igénylését is. Ez a rendelkezés önmagában alanyi jogként értelmezhető, azonban az Alaptörvényből eredően olyan állami kötelezettséggé fogalmazódik meg, amelynek teljesítéséhez a törvényhozónak a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat kell meghatároznia.

Az ügy érdeme tekintetében

A beadványban foglaltak felvetették a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának sérelmét, amikor a Gyermekotthonban sérelmére – elmondása szerint – késsel fenyegetve bántalmazást követtek el, valamint akarata ellenére tartották az intézményben.

Az ombudsmani vizsgálatnak nem tárgya a konkrét esetben, a feltételezett abúzus megítélése, különös tekintettel arra, hogy rendőrségi eljárás is indult az ügyben, és a rendelkezésemre álló információk szerint nem történt bántalmazás. Azt azonban hangsúlyozom, hogy a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga egyúttal az államnak a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére vonatkozó kötelességét is megalapozza. Ez a rendelkezés az állam kötelességévé teszi, hogy a gyermek személyiségfejlődéséhez szükséges védelmet és gondoskodást nyújtson, ami egyrészt vonatkozik az egyértelműen káros hatások távol tartására, másrészt magában foglalja azt, hogy az állam a gyermek személyiségét, így az egész jövőendő életét meghatározó súlyos kockázatvállalást is elhárítsa.

Az AJB-2227/2010. számú jelentésemben részletesen foglalkoztam a gyermekekkel szembeni rossz bánásmód egyes aspektusaival, melynek során kiemeltem, hogy a gyermekvédelmi jelzőrendszer feladata a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése, vagyis minden olyan tényező feltárása és kiküszöbölése, amely a gyermek testi, értelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza. A veszélyeztetettség felismerése, a gyermekvédelmi jelzőrendszer működése különösen fontos a gyermekkel való rossz bánásmód eseteinek feltárásában, mivel az akár a gyermek életét vagy testi épségét is veszélyeztetheti közvetetten vagy közvetlenül. A jelzőrendszer megfelelő érzékenysége azért is fontos, mert a rossz bánásmód különböző eseteiben magas a látencia.

A jelzőrendszer nem megfelelő működése, amelybe egyébként beleértendő a Gyvt. 17. § (4) bekezdése alapján a veszélyeztetettség megelőzése és megszüntetése érdekében történő együttműködési és kölcsönös tájékoztatási kötelezettség is, kiemelten fontos ezen ügyben.

Jelen esetben – álláspontom szerint – a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai a jogszabályoknak megfelelően jártak el, alapvető jogokkal összefüggő visszásságot nem okoztak. Nem tekinthető ugyanis sem a jogállamiság, sem a tisztességes eljárás követelménye, sem a védelemhez és a gondoskodáshoz való jog sérelmének a panaszos ügyében eljáró szervek jogalkalmazás gyakorlata, mert döntéseik során a gyermek mindenképp felett álló érdekét tartották szem előtt.

Mindemellett felhívom a figyelmet a 2011-ben indult www.gyermekbantalmazas.hu honlapra, amelyen megtalálható szakmai anyagok, amelyek a gyermekvédelmi szakemberek számára hasznosak lehetnek a bárminemű bántalmazás felismeréséhez, megelőzéséhez, hatékony, gyermekközpontú kezeléséhez. Hasonlóan fontosnak tartom felhívni a figyelmet az Egészségügyi, Szociális és Családügyi Minisztérium által 2004-ben kiadott – „A gyermekvédelmi feladatot ellátó szervek szerepe és felelőssége a gyermekbántalmazás és elhanyagolás megelőzésére és kezelésére” című – módszertani füzetre. Valamint arra, hogy az arra hivatott gyermekjogi képviselőknél, a Hivatalommal együttműködő Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítvány (<http://kek-vonal.hu>) olyan ingyenesen hívható, anonim (116 111) segélyvonalat működtet, ahol a gyermekek segítséget, tanácsot kaphatnak kérdésük, problémájuk megoldására.

Intézkedésem

Figyelemmel arra, hogy vizsgálatom során a panaszos alapvető jogaival összefüggő visszásságot nem tártam fel, külön intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2012. július 24.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-1078/2012

Kavicsbányászat, termőföld- és vízvédelem konfliktusa

Előadók: dr. Kéri Szilvia
dr. Szűts Korinna
Szakértő: dr. Balásházy László

Az eljárás megindítása

A Levegő Munkacsoport beadványában ombudsmani segítséget kért a kavicsbányászat, valamint a termőföldvédelem és a vízvédelem konfliktusát okozó, az állami feladatellátásban – több tárcánál is – mutatkozó elmaradások, jogszabályi hiányosságok, továbbá a földtulajdonos gazdák és az önkormányzatok érdekérvényesítésének ellehetetlenülése – különös tekintettel a Pesti-síkság déli részén kialakult helyzet – miatt.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint az egészséges környezethez és az egészséghez való alapvető jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja.

A panasz alapját képező problémakör – figyelemmel arra, hogy ilyen konfliktus az ország más közzeteiben (például a Kisalföld északi része, a Szigetköz, Miskolctól délre a Sajó egykori törmelékűje) is jelentkezik – alkalmas volt arra, hogy hivatalból folytassam a vizsgálatot. Vizsgálatom elsősorban az építési célú homok- és kavicsbányászattal összefüggő hatósági eljárásra és annak jogi szabályozására terjedt ki.

A vizsgálat során készített munkaközi anyaggal megkerestem a problémával érintett alábbi jogalkalmazó szerveket: a Magyar Bányászati és Földtani Hivatalt, a Budapesti és a Veszprémi Bányakapitányságot, a Vízügyi és Környezetvédelmi Központi Igazgatóságot, az Észak-dunántúli, a Közép-Duna-völgyi és az Észak-magyarországi Környezetvédelmi és Vízügyi Igazgatóságot, az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőséget, az Észak-dunántúli, az Észak-magyarországi és a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi,

Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséget, valamint a Bükki, a Duna-Ipoly, a Fertő-Hansági és a Kiskunsági Nemzeti Park Igazgatóságát.

Az érintett alapvető jogok és alkotmányos értékek

- *egészséghez való jog* (Alaptörvény XX. cikk: „(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország [...] az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, [...] a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”)
- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)
- *a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *nemzet közös öröksége* (Alaptörvény P) cikk: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, [...] vízkészlet, [...] valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”)

Az alkalmazott uniós normák, jogszabályok, közjogi szervezetszabályozó eszközök

- az Európai Parlament és a Tanács 2000. október 23-i 2000/60/EK irányelve az európai közösségi intézkedések kereteinek meghatározásáról a víz politika területén (a továbbiakban: Víz Keretirányelv)
- a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: Bt.)
- a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgt.)
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.)
- a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.)
- az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: OTTrT)
- a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvény (a továbbiakban: Gyftv.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a Budapesti Agglomeráció Területrendezési Tervéről szóló 2005. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: BATrT)
- a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: Tftv.)
- a vízgazdálkodási hatósági jogkör gyakorlásáról szóló 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet
- a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény végrehajtásáról szóló 203/1998. (XII. 19.) Korm. rendelet a tájvédelmi szakhatósági hatáskörbe tartozó engedélyezési eljárásokról szóló 166/1999. (XI.19.) Korm. rendelet a bányatavak hasznosításával kapcsolatos jogokról és kötelezettségekről szóló 239/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet
- a felszín alatti vizek védelméről szóló 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet
- az egyes tervek, illetve programok környezeti vizsgálatáról szóló 2/2005. (I. 11.) Korm. rendelet
- a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII.25.) Korm. rendelet
- a földhivatalokról, a Földmérési és Távérzékelési Intézetéről, a Földrajzinév Bizottságról és az ingatlan-nyilvántartási eljárás részletes szabályairól szóló 338/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet
- az ásványi nyersanyagok és a geotermikus energia fajtáinak értékeléséről, valamint az értékszámítás módjának meghatározásáról szóló 54/2008. (III. 20.) Korm. rendelet
- a kiemelt térségi és megyei területrendezési tervek, valamint a településrendezési tervek készítése során az országos, a kiemelt térségi és a megyei övezetek területi érintettségével kapcsolatosan állásfoglalásra kötelezett államigazgatási szervek köréről és az eljárás részletes szabályairól szóló 282/2009. (XII. 11.) Korm. rendelet
- az építési és bontási hulladék kezelésének részletes szabályairól szóló 45/2004. (VII. 26.) BM-KvVM együttes rendelet
- Magyarország vízgyűjtő-gazdálkodási tervéről szóló 1042/2012. (II. 23.) Korm. határozat (a továbbiakban: vízgyűjtő-gazdálkodási terv)

A megállapított tényállás

A panasz szerint konfliktushelyzet alakult ki a Budapesttől délre elterülő Pesti-síkságon, de az jelentkezik az ország más területein is – például a Sajó hordalékkúpján, a Kisalföld északnyugati részén, a Duna, a Dráva és a Mura völgyében, továbbá potenciálisan az országban mindenütt –, ahol a kavics- és homokbányák nyitására a földtani adottságok következtében kedvező lehetőség kínálkozik.

A kavicsbányászat iránti igény okai:

Az országban kitermelt kavics és homokos kavics nemcsak a hazai építkezési igényeket szolgálja, hanem – ahol a szállítási költségek azt rentábilissá teszik – exportra is kerül. Ennek oka, hogy egyes országokban (például Ausztriában) jelentősen korlátozták a termőföld művelésből történő végleges kivonással járó kavicsbánya nyitást. Emiatt – sok éve – nemcsak a hazai, hanem külföldi igények kielégítése érdekében is folytatják hazánkban a

kavicsbányászatot, az érintett területeken végleg megszüntetve a szántóföldi élelmiszertermelés lehetőségét. A Központi Statisztikai Hivatal¹ által közölt adatok szerint az utóbbi években a kavics és homok kitermelt mennyisége együttesen évente mintegy 30.000.000 tonna. Ennek 5-8%-a – nyersanyagként – exportálásra került.

A mezőgazdasági területek csökkenése világméretű jelenség. Az Európai Unió talajstratégiával foglalkozó 2006 évi dokumentuma² szerint Magyarországon az uniós átlagot meghaladó, jelentős csökkenés következett be. (A 27 ország viszonylatában Bulgária után a második legmagasabb arányú).

A Kormány által 2012 márciusában elfogadott Nemzeti Vidékstratégia 2012-2020³ szerint: „*Hazánkban évente 5-7 ezer hektár nagyságú termőföld kerül véglegesen mezőgazdasági művelés alól kivonásra beruházások megvalósítása miatt, miközben jelentős a fejlesztésre alkalmas, használaton kívüli vagy alul-használt területek száma. Szükséges ezért a meglévő talajkészlet szigorúbb védelme, ami hatékonyabban korlátozza a zöldmezős beruházásokat, támogatva egyben a felhagyott iparterületek ipari, lakó és közösségi funkciókra történő újrahasznosítását, növelve ezzel az állam szerepvállalását a felhagyott, használaton kívüli területek újrahasznosításában.*”

Pest megyében a művelésből való kivonás mértéke az elmúlt évtizedben különösen magas volt, évente átlagosan 2000 hektárt⁴ hasznosítottak más célokra. Ebben meghatározó szerep jutott az útépitéseknek, elsősorban a gyorsforgalmú utak építésének. Számos logisztikai és ipari, kereskedelmi létesítmény erre a területre települt, amely tendenciához hozzájárult a kavicsbányászat előtérbe kerülése is.

Pest megye területrendezési tervének tervezete⁵ szerint a Ráckevei kistérségben kb. 25%, a Dabasi kistérségben több mint 30% a – különféle okok miatt együttesen – művelésből kivont területek aránya. Egyes településeken (például Kiskunlacháza, Délegyháza, Dunavarsány) az utóbbi két évtizedben a művelésből való kivonás legfőbb oka a kavicsbányászat volt.

A Ráckevei-Soroksári Duna és az M5-ös autópálya között 5-25 m vastagságú, jó minőségű kavicskincs található. Ezen a területen az elmúlt 50 évben a magas aranykorona értékű mezőgazdasági területek – elsősorban szántóterületek – jelentős részét kivonták a művelés alól, és a területet kavicsbányák alakultak.

Mára már több ezer hektáron folyik kavicsbányászat, a kibányászott területek pedig véglegesen kikerülnek a mezőgazdasági művelésből⁶. A nagymértékű kavicsbányászat meghonosodása összefüggésben van azzal is, hogy a dunai kavicsfordalék radikális csökkenésével a Duna iparszerű kavicskotrását 1992-ben megszüntették⁷.

A jövőben potenciálisan további 3000 hektáron kezdődhet el a kavicsbányászat, olyan területeken, ahol az ásványi vagyon felmérése érdekében már kutatásokat végeztek, de a tényleges bányászatot még nem kezdték meg. Bár a sikeres kutatásból nem következik automatikusan a bányatelek fektetés⁸, mégis a térségben fellelhető bányatelkek mennyisége és kiterjedése azt mutatja, hogy a bányavállalkozók a kavicsvagyon kitermelésére vonatkozó igény megjelenésére számítanak.

A kavics iránti igény növekedéséhez hozzájárul az is, hogy a bontási inert építési hulladék újrahasznosításra való előkészítése, feldolgozása⁹, út- és egyéb építkezéseken történő hasznosítása még nem terjedt el. Magyarországon jelenleg az építési és bontási hulladékoknak optimista becslés szerint kb. 40%-át hasznosítják. Ebben az arányban azonban megjelenik az olyan „hasznosítás” is, amikor ezeket a hulladékokat a felhagyott bányatérsegek rekultivációjának a részeként helyezik el a bányaművelés után fennmaradt üregekben.

A kavicsbányászat következményei:

A kavicsbányászat következtében számos, kisebb-nagyobb tó jön létre. Ennek eredményeként például a Pesti-síkságon összesen több mint 2000 hektár kiterjedésű nyílt víztükrök párologtatja a talajvizet. Tudományos elemzés¹⁰ szerint a nyílt víztükrök többletpárologtatásából adódó vízvesztés (15000 – 20000 m³/nap) már meghaladja egy közepes város ivóvízszükségletét. Ez a többletpárologtatás elszívó hatást vált ki, így a környező mezőgazdasági területek alatt a talajvíz szintje csökken. Sokkal nagyobb terület károsodhat azonban, mint amekkora a bányatelkek tényleges, engedélyezett, összességében már sok ezer hektáros területe. Ez az ország azon területein is így van, ahol sok, illetve nagy kiterjedésű tó keletkezett¹¹.

A bányászat hatására létrejött tavak a talajvíz-mérlegre negatív hatással vannak, mivel a szabad vízfelületről több víz párolog el, mint az eredeti felszínről. Ez a talajvíz szintjét csökkenti. Az elvégzett hatásvizsgálatok szerint a bányák külön-külön nem okoznak 10 cm-nél nagyobb talajvízszint-süllyedést, de például a Pesti-síkság térségben a tavak olyan sűrűn helyezkednek el, hogy valószínűsíthető egy jelentős regionális depressziós tér kialakulása.

A különböző klimatológiai forgatókönyvek szerint lefutott szimulációk kirajolták a bányatavak talajvízre gyakorolt hatását¹². Ha a bányák száma tovább nő, és az éghajlat szárazodik, elkerülhetetlen a szigorúan védett vegetáció degradálódása is¹³. A vízelvonó hatás valószínűleg szerepet játszik – a legális vízhasználatokkal, az általános csapadékhiánnyal és a nagyszámú, zömében illegálisan fűrt kútból való öntözési célú vízkivétellel együtt – a Duna-Tisza közti homokhátság északi részén megmutatkozó talajvízszint süllyedésben is.

A bányatavak létrehozása és jelenléte nemcsak a párologtató veszteség miatt minősül környezethasználatnak, hanem ezen túlmenően jelentős környezeti kockázatot is magukban hordoznak. Vízük elszennyeződése esetén veszélyeztetik a felszín alatti vizek minőségét, az ivóvízbázisok jó állapotát¹⁴. A felhagyott, visszamaradó tavak kezelése és hasznosítása nincs megnyugtatóan rendezve. A bányászati tevékenység befejezését követően a tavak sok esetben „gazdátlanok” válnak, ami magában rejti a talajvíz szennyeződésének veszélyét¹⁵. Több esetben előfordul, hogy a bányatelek felhagyását követően a tó új tulajdonosa azt olyan módon hasznosítja, hogy az potenciális veszélyt jelent a víz jó állapotára¹⁶.

Problémát jelent továbbá, hogy a bányatavat általában több méteres meredek fal övezi, mely lehetetlenné teszi a parti növényzet megtelepedését.

A piaci viszonyok változása miatt számos esetben a bányászat után úgy maradtak vissza „roncsolt” területek, hogy a kavicsvagyonnak csak egy részét termelték ki. A bányavállalkozó a tevékenység folytatásával felhagyott, és bizonyos mértékű – sok esetben nem kielégítő mértékű – tájrendezés után elvonult a területről. Az ilyen gyakorlat egyrészt kitermelhető ásványi nyersanyagot hagy egy már roncsolt területen, másrészt amennyiben máshol kezdenek újra felszín közeli bányászatba, akkor új zöldmezős beruházás keretében további termőföldet vonnak ki véglegesen a mezőgazdasági művelésből és hoznak létre újabb tájsebeket.

Dilemmákat vet fel a bányatelkek nagy mérete is. A BATrT-ban¹⁷ a bányatelkek kiterjedése a tényleges művelési terület többszöröse. A bányászati művelésbe be nem vont, de bányatelekként előre lefoglalt terület sok kötöttséget eredményez a területfejlesztés és a területrendezés céljainak meghatározásakor. A bányatelkek lehetséges mérete a kutatási terület nagyságával függ össze, kiterjedése nem haladhatja meg a kutatott terület nagyságát. Egy kutatási blokk nem lehet nagyobb 8 km²-nél. Egy bányavállalkozó legfeljebb 8 kutatási blokkal rendelkezhet. Ha ezek a területek határosak egymással, akkor maximum 64 km²-es (azaz 6400 hektáros) lehet a kutatás területe¹⁸.

Az eljárásokban közreműködő állami és önkormányzati szervek (bányászati, környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatóságok, földhivatalok, önkormányzatok) az ágazati jogszabályok koherencia zavarai miatt nehezen tudják érvényesíteni a termőföld és a vízkincs védelméhez, továbbá a koordinált területfejlesztéshez fűződő alapvető közérdeket.

Az önkormányzatok egy része a remélt adóbevétel miatt a településrendezés tervezése során – a bányanyitás kapcsán – nem veszi figyelembe, hogy a termőterület elvesztése hosszútávon kedvezőtlenül befolyásolhatja a terület népességmegtartó képességét.

Számos esetben a terület tulajdonosán múlik, hogy a termőföld és a vízkincs védelme megvalósul-e. A tulajdonosok azonban nem rendelkeznek megfelelő információval arról, hogy valóban csak azon a területen lehet a kavicsot kitermelni, amit a bányavállalkozó meg akar vásárolni, vagy esetleg máshol – kisebb termőföld veszteséggel – is kitermelhető lenne a kívánt kavicsmennyiség¹⁹. Ezzel szemben a bányavállalkozók kellő eréllyel tudnak fellépni a már lefektetett bányatelken belül a mezőgazdasági tevékenységet végző gazdálkodókkal szemben, hiszen a Bt. előírja az ásványi vagyon kitermelésének türesét²⁰.

Mindezek alapján a külszíni bányászati tevékenység a területhasználatban tartós, sok esetben visszafordíthatatlan változást eredményez, átalakul a tájrészlet, megváltozik a táj, illetve annak használata. Tájvédelmi szempontból a bányászat jelentős kockázattal jár, mert sokszor tisztázatlan, hogyan kerül sor a kitermelés utáni tájrendezésre, illetve biztosítottak-e az utóhasznosítás feltételei. A kitermelés – talajvízszint csökkentő kumulatív hatásából adódóan – a környező természeti területek vegetációjában, a fajok összetételében változást okozhat, a természetvédelmi kijelölés alatt álló területek védendő élőhelyeinek átalakulását, degradálódását eredményezheti²¹.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – a közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A vizsgálat folytatásának lehetőségét az Ajbt. 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése pedig lehetőséget biztosít arra, hogy az alapvető jogok biztosja – akár egy konkrét ügy, vagy általános probléma kapcsán – a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytasson. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az építési célú homok- és kavicsbányászat jogi szabályozásának vizsgálatára az Ajbt. 2. § (2) bekezdése alapján rendelkezem hatáskörrel. Eszerint lehetőségem van egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint jogszabályi hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – a környezet védelmének biztosításával valósítja meg.

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozatában megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala

túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket mindig az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alaptörvény P) cikke kimondja: „*A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.*”

Az Alaptörvény e rendelkezésének megfelelően a termőföld és a vízkészletek jövő nemzedékek érdekében történő védelme alapvető követelményt jelent az ásványi nyersanyagok kitermelése során. A termőföld hasznosítását és a vízkészlet védelmét nem előzheti meg a bányászati érdek, annak érvényesítése csak ezen alkotmányos érdekekre figyelemmel történhet. Az ásványi nyersanyagokat takarékosan, a jövő nemzedék érdekeinek figyelembe vételével kell védeni, megőrizni, illetve – a leghatékonyabb felhasználás biztosításával – kitermelni, minimálisra csökkentve a termőföld károsítását, a vízkészletekre, és a biológiai sokféleségre gyakorolt kedvezőtlen hatásokat.

Az elkövetkező évtizedek gazdasági, társadalmi fejlődését várhatóan éppen a természeti erőforrások (ivóvíz, energia, termőtalaj stb.) szűkössége befolyásolja majd a legmarkánsabban. Az Alaptörvény P) cikke nemcsak a magyar környezetvédelmi jognak, hanem jogrendszerünk összes, a nemzedékek közötti igazságosság szempontjából releváns jogszabályának tartalmához ad egységes iránymutatást.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelőségét is.

III. Az ügy érdemében

A hatályos jogi szabályozás – vagyis a bányászat, a környezetvédelem (beleértve a vízgazdálkodást és a természetvédelmet is), az ágazati szemléletből eredően – ugyanazt a földtani képződményt (a kavicsot, a homokos kavicsot) más-más módon közelíti meg és más-más módon szabályozza. A Vgt. azt víztartó képződményként kezeli²², aminek az a funkciója, hogy a felszín alatti vízkészlet tartó és védő közege legyen. A Bt. ezzel szemben ásványi nyersanyagként tekinti²³, és a kitermelésére ösztönöz.

1. Környezetvédelem, hulladékgazdálkodás, tájvédelem

A Kvt. határozza meg azokat az alapelveket²⁴, amelyeknek a környezethasználat során, a környezet védelmének biztosítása érdekében érvényesülniük kell. A Kvt. ezen túlmenően rögzíti, hogy a rendelkezéseivel összhangban kell állniuk a szakterületi törvényeknek²⁵, így többek között a Bt-nek is. Mindebből következik, hogy e törvények előírásainak meg kell felelniük a környezet védelmével kapcsolatban megfogalmazott követelményekre. Ebből eredően a jogszabályi rendelkezések vizsgálatakor a Kvt. alapelveit tekintetem irányadónak.

A Kvt. alapján a bányászati tevékenység valamennyi fázisában, vagyis a tervezés, az engedélyezés, a tevékenység végzése, majd a tájrendezés során érvényesülnie kell az elővigyázatosság, a megelőzés és a helyreállítás elvének.

A környezethasználatokat, így a homok- és kavicsbányászatot – mint a környezet igénybevételét – úgy kell megszervezni és végezni, hogy a lehető legkisebb mértékű környezetterhelést és igénybevételt idézze elő. A Kvt. minden környezethasználatra vonatkozóan kimondja, hogy azt „*az elővigyázatosság elvének figyelembevételével, a környezeti elemek kíméletével, takarékos használatával, továbbá a hulladékkezelés csökkentésével, a természetes és az előállított anyagok visszaforgatására és újrafelhasználására törekedve kell végezni*”²⁶.

E törvényi rendelkezés alapján tehát csak annyi építési célú ásványi nyersanyagot lenne helyes kitermelni, amennyi az építési és bontási hulladékok újrahasznosításán túl fennmaradó igény kielégítéséhez szükséges. A bontási és építési hulladékok döntő része felhasználható (illetve felhasználható lenne) primer ásványi nyersanyagok kiváltására az építőipar egyes területein, elsősorban az útépitések, kerékpárutak építése során.

Jelenleg folyamatban van a hulladékról szóló törvénytervezet parlamenti vitája²⁷. A törvénytervezetet a közigazgatási egyeztetés keretében – elsősorban a települési szilárd hulladék-szállításra vonatkozóan – többször véleményeztem²⁸. A tervezet hatálybalépését követően a vonatkozó jogi szabályozást²⁹ úgy kell módosítani, hogy az hatékonyan segítse elő azt az Európai Unió által elfogadott célkitűzést³⁰, mely szerint az építési és bontási hulladékok újrahasznosítása 2020-ra érje el a 70%-t. Ehhez azonban el kell készülnie a vonatkozó műszaki szabályozásoknak, továbbá gazdasági szabályozó eszközök (például a zöld közbeszerzés, az operatív programokból megvalósuló támogatások) is szükségesek. Segítené az újrahasznosítást az egyes építési, és építőanyag minősítési követelmények felülvizsgálata is³¹. A bontott építőanyagok használatát – kedvező környezeti jellemzőik miatt – a lehető legteljesebb mértékben elő kell mozdítani: ez szolgálja a klímaváltozás elleni küzdelmet, a termőföld védelmét, a hulladékgazdálkodási célokat, valamint a környezet állapotának egyéb módon történő javítását. Ez az állam Alaptörvényből eredő kötelessége.

A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek (továbbiakban: felügyelőségek) a bányatelek fektetéshez szükséges környezetvédelmi engedélyben, vagy – ha a tevékenységhez nem volt szükség környezetvédelmi engedélyre – szakhatósági állásfoglalásban írhatnak elő környezet-, természet- (beleértve a tájvédelmet is) és vízvédelmi szempontokat a nyersanyag kitermelésének engedélyezésére, továbbá a bányászat ideje alatti és a bányabezáráshoz kapcsolódó tájrendezésre. Ha a bányászat engedélyezésének – az említett szempontokat figyelembe véve – nincs akadálya, akkor az engedélyt, illetve a szakhatósági hozzájárulást megadják a szükséges feltételek meghatározásával.

Gyakori jelenség, hogy egy új bányát vagy egy meglévő bánya lényeges bővítését olyan térségben tervezik, ahol már van másik – esetleg több – hasonló hatást kiváltó bánya. A felügyelőségek gyakorlata nem egységes abban a tekintetben, hogy az új tevékenységre lefolytatott hatásvizsgálati eljárás során mit vizsgálnak: csak az új tevékenységre vizsgálják a környezeti hatásokat, vagy a már folyamatban lévő tevékenységekből származó, összegződő hatásokat is figyelembe veszik. Egy új tevékenység önmagában általában nem okoz környezeti veszélyeztetést, nem károsítja a környezetet. A bányatelekre vonatkozó építési és telekalakítási tilalom, valamint a termőföld művelésből történő kivonása se érinti alapvetően a jellemző tájhasználatot. *Az új tevékenység tényleges hatását viszont csak úgy lehet megítélni, ha a térségben folytatott hasonló tevékenységek hatásával összevetve vizsgálja a felügyelőség.*

A környezeti hatások tekintetében az összegződő hatások vizsgálatára ugyan a jogszabály lehetőséget biztosít³², de hiányoznak azok a határértékek (jogi szabályozási hiányosság miatt), amelyek alapján a környezetvédelmi hatóság – a hatást túlzott mértékűnek minősítve – elutasíthatná az engedély iránti kérelmet. Ezzel szemben az építési és telekalakítási tilalom, továbbá a művelésből történő végleges kivonás összegződő hatásainak vizsgálatára még elvi jogszabályi lehetőség sincs, pedig szükség van az összegződő hatások együttes figyelembe vételére is³³.

A környezetvédelmi és a bányahatósági engedélyezés – a bányászati művelési terv készítése, a bányászati technológia és technika kiválasztása – során a Kvt. szerinti megelőzés elvéből következően, illetve annak érdekében, a leghatékonyabb megoldást, az elérhető legjobb technikát kell előírni, alkalmazni.

Ha a bányavállalkozó az ásványvagyton felső, olcsón leművelhető részének kibányászását követően felhagyja a bányászati tevékenységgel, akkor az nyilvánvalóan sem környezetvédelmi, sem ásványvagyton-gazdálkodási szempontból nem minősülhet hatékonyak. Erre tekintettel alapvető elvárás az a törekvés, hogy az igénybevett területen lehetőleg a teljes kitermelhető ásványvagyton kitermeljék.

A teljes kitermelésre törekvés és a legkisebb mértékű, környezethasználatra, igénybevételre vonatkozó elv akkor tud érvényesülni, ha egy új bányatelek fektetése előtt az ásványi nyersanyag előfordulását annak fekéjéig – vagy legalább a reálisan elvárható kitermelési mélységig – megkutatták, és ezt a bányatelek mélységi lehatárolásánál figyelembe veszik, illetve a műszaki-üzemi terv jóváhagyásakor előírják. Ebből következően új művelés megindítására csak akkor volna lehetőség, ha nincs olyan, már meglévő működő vagy szüneteltetett, illetőleg újranyitható felhagyott bánya, ahonnan az igények reálisan kielégíthetők.

Az ésszerűség és a nemzeti közös örökség alkotmányos értéke is azt kívánja, hogy az ásványvagyton ne zöldmezős beruházások révén, hanem a meglévő bányák mélyítésével, a még kitermelhető készlettel rendelkező, de felhagyott bányák barnamezős beruházás keretében történő újranyitásával termeljék ki ott, ahol ezt az adottságok lehetővé teszik.

Mindehhez új, térségi szemléletű ásványvagyton védelemre és ásványvagyton-gazdálkodásra van szükség. Ennek érdekében az ásványvagyton-gazdálkodás még hiányzó stratégiájának és szabályrendszerének kidolgozása során érvényesülnie kell a környezeti elemek egységes védelmére vonatkozó törvényi rendelkezéseknek.

A Kvt. az ásványvagyton gazdálkodással kapcsolatban rögzíti: „A kőzetek és ásványok bányászatára, kitermelésére vonatkozóan – ha törvény így rendelkezik – igénybevételi határértéket kell meghatározni”³⁴. A jogalkotó számára az erre vonatkozó felhatalmazást a Kvt. további rendelkezései³⁵ biztosítják. Ennek megfelelően a környezetvédelmi szabályozás megalapozza a speciális rendelkezések megteremtését, az egy-egy térségben kitermelhető maximális mennyiség, illetve maximális bányatelek terület meghatározását.

A bányászati joganyag erre vonatkozóan részletes szabályokat jelenleg nem tartalmaz, pedig az segíthetné a hazai ásványvagyton-gazdálkodás javítását.

Az igénybevételi határérték – mint szabályozási eszköz – megalapozhatná a kiterjedt, kavicsbányászattal érintett körzetekben a térségi ásványvagyton-gazdálkodást, a területi tervezést, és a vízgyűjtő-gazdálkodást is. Ennek révén – többek között – lehetőség lenne egy adott térségben létrehozható bányatelek összes felületének, a többletpárolgásból származó vízvesztés felső határának, a kitermelhető ásványi nyersanyag mennyiségének rendeleti úton történő meghatározására.

A kavicsbányászattal érintett térségekre vonatkozó területi tervben különös figyelmet kell fordítani a már meglévő bányák hatásaival összegződő képes hatások vizsgálatára annak érdekében, hogy az így fellépő együttes hatás se okozzon károkozással járó igénybevételt, terhelést a természetes vagy az épített környezetben.

Az egészséges környezethez való jog érvényesítése érdekében – az ország több területét érintő kavicsbányászat összetett hatásai miatt – jogszabályban szükséges rögzíteni a tematikus környezetvédelmi tervek készítésének eseteit és kötelezettségét, természetesen a megyei és a települési környezetvédelmi programokkal összehangolva. Elő kell írni a kavicsbányászat következtében fellépett környezeti változások és azok tendenciáinak részletes vizsgálatát, valamint javaslatokat kell tenni a káros tendenciák megállítására, ha lehetséges,

megfordítására. Szükséges lenne továbbá, hogy a települési környezetvédelmi program tartalmazza a Kvt.-ben³⁶ felsorolt tárgykörökben – így különösen a talaj, illetve a termőföld védelme, a felszíni és a felszín alatti vizek jó állapota biztosításának terén – jelentkező feladatokat és előírásokat.

A Kvt.-ben rögzített elvekkel összhangban a Tvt. előírja, hogy: „A tájhasznosítás és a természeti értékek felhasználása során meg kell őrizni a tájak természetes és természetközeli állapotát, továbbá gondoskodni kell a tájak esztétikai adottságait és a jellegét meghatározó természeti értékek, természeti rendszerek és az egyedi tájértékek fennmaradásáról”³⁷.

A Tvt. kimondja továbbá, hogy művelési ág változtatás, más célú hasznosítás csak a táj jellegének, szerkezetének, a történelmileg kialakult természetkímélő használat által meghatározott adottságoknak és a természeti értékeknek a figyelembevételével lehetséges³⁸. Ezen kívül a bányászati tevékenységet a természeti területek lehető legkisebb mértékű igénybevételével kell folytatni, a felhagyott bányaterületen a felszíni tájsebeket folyamatosan meg kell szüntetni, és – ha lehetséges – természetközeli állapotot kell kialakítani³⁹.

A környezeti hatástanulmányokban az engedélyesek általában nem mutatják be, vagy megkerülik a termőföld, mint a beruházás során megsemmisülő természeti erőforrás, és az igénybevételre tervezett zöldterület pótolhatóságának, valamint a kompenzációs lehetőségek vizsgálatának kérdését. Általános tapasztalat, hogy a bányatelek fektetési eljárás során – amikor a bányaművelés esetleg csak öt év múlva kezdődik el és várhatóan több évtizeden át tart – még nem ismertek, nem tisztázottak a bánya bezárását követő újrahasznosítási tervek. A környezetvédelmi engedélyezési dokumentációk a bányászati utáni tájrendezés feltételrendszerére – a termőföld vonatkozásában – jellemzően nem tartalmaznak értékelhető adatot vagy tervet.

A visszaradók bányatelek utóhasznosítási céljaként általában az üdülést és a horgászatot jelölik meg, de nem gondoskodnak a kialakuló tavak kedvező ökológiai viszonyairól. Sok esetben nem alakítanak ki olyan partszakaszt, ahol a vízparti és vízi életközösségek megtelepedésének feltételei meglennének.

Megállapítom, hogy az ország egyes térségeiben kialakult koncentrált kavicsbányászat – még a lefektetett bányatelek esetében sem – nincs figyelemmel a Tvt. rendelkezéseire, a bányászati tájrendezés részletes szabályai pedig kidolgozatlanok.

2. Vízgazdálkodás

A homok- és kavicsbányászat kapcsán először azt vizsgáltam, hogy a vízjog és a bányajog milyen módon kapcsolódik össze, hiszen a bányászati tevékenység eredményeként rendszerint bányató keletkezik.

A bányászati tevékenység megkezdése és folytatása során az engedélyező hatóság a bányafelügyelet, melynek eljárására a bányászati jog előírásai az irányadók. A bányászati tevékenység befejezését, a bánya felhagyását, a tájrendezést követően visszaradók tó azonban már vízállésműnek minősül⁴⁰, melynek használatára a felügyelőség ad ki vízjogi üzemeltetési engedélyt⁴¹.

A Víz Keretirányelv szerint a felszíni víz fogalma magába foglal minden szárazföldi vizet, kivéve a felszín alatti vizeket, az átmeneti vizeket és a tengerparti vizeket⁴². A definíció szerint a szárazföldi víz a földfelszínen álló vagy mozgásban levő és minden felszín alatti víz⁴³.

Ezekből a megfogalmazásokból és az irányelv fogalomhasználatából egyértelmű, hogy a víz nem attól válik felszíni vízzé, hogy a bányatelekben belül, vagy kívül található, hanem attól, hogy a föld felszínéhez képest hogyan helyezkedik el. A hazai joganyag⁴⁴ a Víz Keretirányelvvel összhangban értelmezi a felszíni víz, illetve a tó fogalmát. Ennek megfelelően a bányatelekben belül felszínre került, állóvizet formáló víz is tó, amire értelemszerűen alkalmazni kell a környezeti célkitűzéseket, és a tavak létesítésére, üzemeltetésére vonatkozó vízjogi előírásokat.

A tavakra – mint a talajvízzel közvetlen kapcsolatban levő vízre – már a keletkezésükkor is be kell tartani a felszín alatti vizek védelmére vonatkozó jogszabályi előírásokat⁴⁵. Ezen túlmenően érvényesíteni kell a felszíni vizek védelmére és jó állapotára, a romló tendenciák elkerülésére vonatkozó szabályokat is⁴⁶.

Megállapítható, hogy – a hatályos jogszabályok szerint – más hatóság engedélyezi – eltérő előírások érvényesítése mellett – a bányató létesítést és más az üzemeltetést.

E sajátos kapcsolatra tekintettel, a két jogágnak átjárhatóságot biztosítva kellene szabályoznia a bányató létrejöttét eredményező bányászati tevékenységet, a tájrendezést, a rekultivációt, és a bányató hasznosítását. Ezzel szemben e két jogterület szinte teljesen szeparált. A hatályos jogszabályok alapján a bányató létesítése nem minősül vízmunkának, a bányató pedig – a bányatelekben belül – nem vízállésmű. Emiatt a bányatelekben belül, esetleg több évtizeden keresztül meglévő tó kialakítására és üzemeltetésére a vízügyi jogszabályok nem alkalmazhatóak.

A vizet érintő tevékenységek engedélyezésével kapcsolatos hatásköröknek egy hatóságnál, a felügyelőségnél (vízügyi hatóságnál) kell összpontosulniuk. Ezzel biztosítható ugyanis, hogy mind a létesítési, mind az üzemeltetési engedély kiadásában azonos szakmai követelmények érvényesüljenek, illetve a környezetvédelmi és vízgazdálkodási szakmai szempontok kellő időben érvényre juthassanak.

Ellenkező esetben – ha a felügyelőség csak az üzemeltetési engedély kapcsán tudja a vízmennyiség és a vízminőség védelmi szempontjait érvényesíteni – kötve van a bányahatóság által kiadott létesítési engedélyhez, melyet az előzetes vizsgálati vagy hatásvizsgálati dokumentációból, vagy a műszaki üzemi tervből nem ismerhet. Emiatt a 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet alapján⁴⁷ csak a tervhez, vagy a létesítésre irányuló engedélyhez való viszonyítást tudja elvégezni, és az ettől való eltérés esetén tud kötelezést kiadni.

Álláspontom szerint a vízjogi üzemeltetési engedély – funkciója révén – nem alkalmas arra, hogy a bányató kialakítása tárgyában tartalmazza előírásokat, mert ez utóbbinak még a létrejötte előtt, a bányászati engedélyezés

során kell megtörténnie. A Vgt.http://jogszabalykereso.mhk.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=23134.576569 alapján a vízügyi igazgatási szervek (vízügyi igazgatóságok) látják el az állam kizárólagos tulajdonában lévő vizek és vízellátási létesítmények vagyongazdálkodását⁴⁸. Tekintettel arra, hogy a vízadó réteg kibányászása révén az állami tulajdonban levő felszín alatti víz kerül a felszínre, *nem elfogadható az a joggyakorlat⁴⁹, amely a vízügyi igazgatóságot nem tekinti ügyfélnek azokban az eljárásokban, amelyek felszíni vagy felszín alatti vizet érintenek.* Ennek negligálása miatt bányató keletkezése esetén, mint vagyongazdálkodó nem tud ügyféli nyilatkozatot tenni.

A gyakorlatban problémát vet fel a 239/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet alkalmazása is, mely szerint az ingatlan tulajdonosának kötelessége a vízjogi üzemeltetési engedély iránti kérelem benyújtása⁵⁰. Ennek elmulasztása esetén a felügyelőség a 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet kötelezésre vonatkozó szabályai szerint jár el, amely azt is előírja, hogy *„Vízhasználat gyakorlásához, vízellátási létesítmény használatbavételéhez (a továbbiakban: üzemeltetéshez) szükséges vízjogi üzemeltetési engedélyt annak kell kérni, aki a vízhasználattal vagy a létesítmény üzemeltetésével járó - a jogszabályokban és a hatósági előírásokban meghatározott - jogokat és kötelezettségeket közvetlenül gyakorolja, illetve teljesíti⁵¹”*.

A jogszabályi előírások alapján kérdéses az is, hogyan értelmezhető a tényleges vízhasználat egy magára hagyott tó esetében, vagy például a horgászat önmagában vízhasználatnak minősül-e, ha a tó természetes betelepülés eredményeként vált horgásztóvá.

A bányajog és vízjog összefüggéseiben túlmenően vizsgáltam a vízjogon belüli rendszerhibákat is.

Magyarország vízgazdálkodási terve 20 bányatavat jelölt ki önálló felszíni víztestként, melyek 50 hektárnál nagyobb vízfelületűek. Ezek fele üzemelő, fele olyan felhagyott bányató, melyen rekreációs tevékenységet folytatnak.

A bányatavak többségét – méretük miatt, mert nem érték el az 50 hektárt – nem jelölték ki víztestnek, azonban a ki nem jelöltek egy része is a Víz Keretirányelv hatálya alá tartozik. Ennek oka a természetvédelmi oltalom alá helyezés vagy fürdővíz célú hasznosítás.

A bányatavakra, azok állapotának értékelésére, valamint a felszín alatti vizekre gyakorolt hatás vizsgálatára, a vízgazdálkodási terv kevés adatot és iránymutatást tartalmaz. Nem tartalmazza az egyes tervezési egységekben (így például a Pesti-síkság déli részén) hasznosítható felszín alatti vízmennyiségre, az igénybevétel megengedhető legnagyobb mértékére vonatkozó céladatokat, valamint az adott térségben még megengedhető talajvízszint csökkenés mértékét. Ezen kívül az önálló felszíni víztestek állapotát – a kémiai és főként az ökológiai állapotértékeléshez szükséges adatok hiányossága miatt – a tervet készítő szakértők nem tudják értékelni, de számos kisebb – a nyilvántartásban víztestként nem szereplő – tó állapotára sincs semmilyen adat a tervekben. Hiányosak a tavakra vonatkozó vízszintmérési és vízminőségi adatok is. Kevés az olyan megfigyelőkút, melynek mérési adatai alkalmasak lennének a bányatavak létesítése és többletpárolgása miatt fellépő vízszintsüllyedés figyelemmel kísérésére⁵².

A 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet előírja, hogy a vízgazdálkodási terv készítése során meg kell határozni a felszín alatti víztestekre, víztestrészekre vonatkozó igénybevételi határértékeket és a hasznosítható felszín alatti vízkészlet értékét. *Ennek ellenére a vízgazdálkodási tervek ezeket az értékeket, számadatokat nem tartalmazzák.*

A bányatavak vonatkozásában a környezetvédelmi és vízgazdálkodási jogszabályokban előírt jó állapot kialakulásához szükséges hidromorfológiai feltételek sem állnak rendelkezésre. Ebben – álláspontom szerint – szerepe van annak is, hogy a *vízgazdálkodási joganyagban nincs ösztönző szabály arra, hogy a – vízi ökoszisztéma kialakulásához szükséges lapos partokkal rendelkező – lehető legkisebb nyílt vízfelületet eredményező, mély bányatavakból történjen a kavics kitermelése.*

A bányatavak többletpárolgása kapcsán vizsgáltam a környezetvédelmi jog és a vízjog összefüggéseit is.

A bányatavak többletpárolgása a felszín alatti vízkészletek megnövekedett igénybevételét okozza. A többletpárolgást egyértelműen emberi beavatkozás okozza és közvetett vízhasználatnak – így valójában környezethasználatnak – minősül. Jelenleg azonban nincs olyan gazdasági szabályozó eszköz amely ösztönözné a párolgási felület lehető legkisebb mértékű csökkentését.

A Kvt. általános értelemben és egyértelműen kimondja: *„A környezet valamely elemének egyes igénybevételi módjai után a környezethasználó igénybevételi járulékot köteles fizetni⁵³”*. *E kötelező előírás ellenére, a párolgásból adódó igénybevételi járulék fizetési kötelezettség végrehajtásához szükséges részletszabályokat a jogalkotó mindeddig elmulasztotta megalkotni.*

A tavak többletpárolgása miatt keletkező vízelvonás csak olyan mértékű lehet, hogy emiatt az összes vízelvonás ne haladja meg a hasznosítható felszín alatti vízkészletet, azaz a vízkivételek és a többletpárolgás együtt nem haladhatja meg az igénybevételi határértékeket.

A vízgazdálkodási terv hiányosságait – az egész országra vonatkozóan – legkésőbb a következő, 2015-ben elfogadásra kerülő vízgazdálkodási tervben pótolni kell. Ettől függetlenül a környezetvédelemért és a vízgazdálkodásért felelős miniszter – a Kvt.-ben levő felhatalmazás alapján – miniszteri rendeletben soron kívül meghatározhatja az igénybevételi határértékeket.

A határértékekre vonatkozó előírás hiánya negatív hatással van a kavicsbányászathoz kapcsolódó környezetvédelmi engedélyezésre, hatásvizsgálatra, és a vízügyi szakhatósági közreműködésre. A Pesti-síkság különféle területhasználatainak kitüntetett szerepe, valamint az ország többi térségének érintettsége miatt, *mielőbb gondoskodni kell a hiányzó térségi vizsgálat elvégzéséről.*

3. A termőföld védelme

A termőföldek végleges kivonási ütemének csökkentése az Európai Unió készülő talajstratégiájának egyik sarkalatos megállapítása. Az Alaptörvény P) cikke szerint – többek között – a termőföld, mint természeti erőforrás a nemzet közös örökségét képezi, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.

Elsőként azt tekintetem át, hogy a termőföld más célú, végleges kivonással járó hasznosítására milyen szabályok vonatkoznak.

A Tftv. kimondja: „*Termőföldet más célra csak kivételesen – elsősorban a gyengébb minőségű termőföld igénybevételével – lehet felhasználni*”⁵⁴. Az átlagosnál jobb minőségű termőföldet csak helyhez kötött tevékenységek esetében lehet véglegesen kivonni a mezőgazdasági művelés alól. A bányászati tevékenység, mint helyhez kötött tevékenységet nevesíti⁵⁵, így a Tftv. a kavicsbányászattal szemben nem védi meg a termőföldet.

A jogi szabályozás nem differenciál az ásványi nyersanyag fajtái tekintetében, és a bányászat, mint „helyhez kötött tevékenység” előnyt élvezhet még a kiváló és jó minőségű termőfölddel szemben is. Ugyanolyan elbírálás alá esik a hely kiválasztása, a bányászathoz szükséges termőföld művelésből való végleges kivonása egy kis területen előforduló nagy értékű ásványi nyersanyag (pl. szénhidrogén, bauxit), mint a sok ezer hektáron előforduló homok vagy kavics esetében.

Nyilvánvaló, hogy a bányászati tevékenységet ott lehet folytatni, ahol az ásványi nyersanyag előfordul. Azonban ez nem jelentheti azt, hogy amennyiben azt máshonnan, vagy jobb műszaki megoldással is ki lehetne termelni, előnyt élvezzen a bányászat a termőföld mezőgazdasági hasznosításával szemben.

A Tftv. úgy rendelkezik, hogy „*Az igénybevételt az indokolt szükségletnek megfelelő legkisebb területre kell korlátozni*”⁵⁶. Ez a rendelkezés azonban – részletes anyagi jogi előírások, illetve végrehajtási rendelet hiányában – a gyakorlatban nem érvényesül.

*Megállapítom, hogy hiányoznak azok az előírások, amelyek meghatároznák „a termőföld igénybevételével kapcsolatos indokolt szükséglet” definícióját, annak kritériumait, és melyek előírnák a bányászati tevékenység folytatására irányuló kérelem befogadásának alapvető feltételeit*⁵⁷. *Amennyiben a szóban forgó jogszabályi környezet nem változik, veszélybe kerülnek termőföldjeink és vízkészleteink, hiszen nem érvényesülhet az Alaptörvényben rögzített, a termőföld védelmére vonatkozó kötelező előírás, és a mezőgazdasági termelés hosszú távú fenntarthatósága sem biztosítható.*

A termőföld – mint természeti erőforrás – megőrzésének a jövő nemzedékek szempontjából kiemelten fontos szerepe van, ugyanakkor annak megóvása nemzetgazdasági érdek is. Ezért annak védelmét megfelelő jogszabályi előírásokkal, hatékony hatósági fellépéssel szükséges biztosítani. Az ezzel kapcsolatos döntések meghozatalának felelőssége nem hárítható kizárólag a gazdákra, abban az államban – a térségi kitekintéssel rendelkező intézményrendszerrel – tevékenyen részt kell vennie. Mindezek érdekében vissza kell szorítani a hazai jó minőségű termőföldek bányászati célú mezőgazdasági művelés alóli kivonását. Magyarországon azonban hiányzik annak a szabályozása, hogy az átlagosnál jobb minőségű termőföldet csak kivételesen lehet a mezőgazdasági művelésből véglegesen kivonni. Véleményem szerint, ha ezt a jogalkotó pótolná, részben megoldást adhatna az építési célú homok- és kavicsbányászat dilemmáinak megoldására is.

A Pesti-síkság déli részén a kavics olyan nagy területen bányászható, hogy lehetőség van arra, hogy a bányászat gyengébb minőségű termőföldek előfordulási területére összpontosuljon és korlátozódjon⁵⁸. Ehhez azonban nincs megfelelő – legalább erre a térségre kiterjedő – összehangolt ásványvagyon-gazdálkodási, és térségi területfejlesztési, területrendezési politika.

További problémát jelent, hogy a termőföld más célú használata esetén az önkormányzat jegyzőjének csak a helyi jelentőségű védett természeti terület érintettsége esetén van szakhatósági hatásköre⁵⁹, egyéb esetben ügyfélként részt vehet az eljárásban, de nyilatkozata nem köti a bányafelügyeletet.

A hatályos jogszabályok alapján a termőföld művelésből történő kivonásának az engedélyezésére, a kitermelés engedélyezéséhez szükséges műszaki üzemi terv készítése során, annak részeként kerül sor. Ehhez a földhivatal engedélyére van szükség. Ebben az eljárásban kizárólag akkor kell a felügyelőséget, mint szakhatóságot bevonni, ha a kivonásra kerülő termőföld vízvédelmi, vagy az ingatlan-nyilvántartás szerint országos jelentőségű védett természeti, vagy Natura 2000 területen van⁶⁰. A művelés alól kivett terület újrahasznosítására irányuló eljárásban ugyanezen esetekben biztosított a felügyelőség részvétele. A vízvédlem területén azonban nincs ilyen lehetősége a felügyelőségnek.

Álláspontom szerint a szakhatósági közreműködés ilyen fokú szűkítése nem felel meg a jogállamiság elvének és az abból fakadó jogbiztonság követelményének, továbbá korlátozza a Tvt. szerinti tájvédelmi előírások érvényesítési lehetőségét is. Minden olyan esetben szükség lenne a felügyelőség szakhatósági közreműködésére, amikor a művelésből való kivonás, illetve annak megszüntetése olyan tevékenységhez kapcsolódik, amely nem tartozik a környezeti hatásvizsgálati eljárás⁶¹ hatálya alá⁶².

A termőföldek mennyiségi védelmét szolgálja a földvédelmi járulék intézménye, amelyet a termelésből véglegesen vagy időlegesen kivont termőföld után kell fizetni. Az ezzel kapcsolatos eljárás, illetve a termőföld érték szerinti besorolása az ingatlan-nyilvántartást vezető földhivatal feladata.

A több mint száz éve kialakított, jelenleg is alkalmazott termőföld értékelési rendszerben a talaj termőképességének megítélése a kívánatosnál kisebb súllyal szerepel. A járulék kiszámítása szintén a mintegy száz

éves viszonyokhoz igazodva, aranykorona értéken alapul, amelyben a természeti és a közgazdasági tényezőket azonos súllyal vették számba az akkori viszonyoknak megfelelően. Emiatt a földvédelmi járulék nem tükrözi megfelelően a talajok termőképességi adottságait, illetve ennek a megújuló természeti erőforrásnak a valódi értéke, „ elvesztése ” a termőföld védelmével kapcsolatos szabályozásban nem az Alaptörvényben rögzített jelentőségének megfelelően jelenik meg⁶³.

Megállapítom, hogy az aranykorona alapú értékszámítás átfogó szakmai felülvizsgálatának és annak törvényi újrafogalmazásának elmaradása nem felel meg a jogállamiság elvének és sérti a jogbiztonság követelményét.

4. Területrendezés

A kavicsbányászat, valamint a termőföld és a többi környezeti elem védelme közötti látszólag antagonisztikus ellentétek feloldásában meghatározó szerepe van a terület- és településrendezésnek. Ennek értékeléséhez elsőként az OTrT szabályait tekintetem át.

Az OTrT meghatározza ugyan a *kiváló termőhelyi adottságú szántóterület* fogalmát⁶⁴, azonban az ehhez kapcsolódó törvényi és rendeleti szintű előírások már hiányosak. Ezen kívül a Tftv. csak az átlagos minőségű termőföld fogalmát határozza meg, és ezt tekinti viszonyítási alapnak. Ezek a hiányok és ellentmondások is hozzájárulnak ahhoz, hogy az olyan térségekben, ahol kiváló, jó és gyengének számító termőföldek is vannak, nemcsak a gyenge minőségű területeket veszik igénybe kavicsbányászatra.

Az OTrT „a kiváló termőhelyi adottságú szántóterület jogcímen” csak a beépítésre szánt terület kijelölése esetében ír elő korlátozásokat. Ez abból a szempontból is sajátos, hogy a *kiváló termőhelyi adottságú erdőterület övezetre* – a beépítésre szánt terület kijelölésén túlmenően – a bányászati célú igénybevételt is korlátozza.

Megállapítom, hogy az OTrT. és a Tftv. szóban forgó rendelkezései nincsenek összhangban, ami sérti a jogállamiság elvét.

A jogalkalmazás során további nehézséget jelent, hogy a *kiemelt térségi és a megyei területrendezési tervek esetében, az övezetek lehatárolására kötelezett államigazgatási szerveket nevesítő kormányrendelet*⁶⁵ nem nevesíti a *kiváló termőhelyi adottságú szántóterületek lehatárolására hatáskörrel rendelkező szervezet*.

Az OTrT szerint „Az ásványi nyersanyag-gazdálkodási terület övezetét a településrendezés eszközeiben tényleges kiterjedésének megfelelően kell lehatárolni⁶⁶”. A kiváló termőhelyi adottságú szántóterületek vonatkozásában hasonló előírás nincs.

Véleményem szerint az OTrT rendelkezései nem elegendőek ahhoz, hogy a szabályozás betöltse a célját, és összehangolja egy adott térségben jelen levő, területhez kötött tevékenységek egyidejű elvégzését a területrendezés eszközeivel⁶⁷.

A Legfelsőbb Bíróság egyik határozata⁶⁸ is felhívta a figyelmet az OTrT azon szabályozására⁶⁹, mely szerint a bányatelek-fektetés és bányanyitás akkor engedélyezhető, ha azt az érintett település helyi építési szabályzata és szabályozási terve (HÉSZ) nem zárja ki. A Legfelsőbb Bíróság szerint: „A kizárásnak azonban nemcsak kifejezett rendelkezés, hanem eltérő célú felhasználás, besorolás alapján is helye lehet.” Az ügyben említett vitatott területen „a rendezési tervek kizárják a bányászati tevékenységet azáltal, hogy más tevékenységet engedélyeznek a területen. Ez a településrendezési terv erőteljes megerősítést jelent, s kifejezi azt, hogy nem szükséges minden tiltást, bizonyos funkciók kizárását terület-felhasználási egységként, övezetként külön felsorolni.”

A panaszban említett Pesti-síkság kapcsán vizsgáltam a BATrT rendelkezéseit, mivel a Pesti-síkság része a Budapesti Agglomerációnak is.

A BATrT szerint: „A mezőgazdasági térség legalább 90%-át mezőgazdasági terület, illetve természetközeli terület területfelhasználási egységbe kell sorolni⁷⁰”. Nem világos, hogy a gyakorlatban ez hogyan érvényesül az olyan kistérségekben, ahol a művelésből – különböző okok miatt – kivont területek aránya már meghaladja a 25, illetve a 30%-ot, és további több ezer hektáron jelöltek ki – tényleges művelésbe még nem vont – bányateleket.

A BATrT nem tekinti védendőnek a jó termőhelyi adottságú szántóterületeket, csak a *kiváló termőhelyi adottságú szántóterületek lehatárolását rendezi*. Ilyen jellegű terület azonban rendkívül kevés helyen található a Pesti-síkságon, ami azt eredményezi, hogy ott, ahol gazdaságosan kitermelhető, jó minőségű kavicsvagyon található és nincs a termelést kizáró ok – bányavállalkozói szándék esetén – a kitermelést nem lehet megtiltani.

A BATrT a magterületekkel kapcsolatos esetleges ütközések rendezése céljából előremutató rendelkezést tartalmaz. Meghatározott esetekre előírja ugyanis a területrendezési hatósági eljárás lefolytatásának kötelezettségét. Ugyanakkor azt nem írja elő, hogy ha az ásványi nyersanyag-gazdálkodási terület övezete és a kiváló vagy jó termőhelyi adottságú szántóterület övezete bizonyos mértékű átfedésben van, vagy az ásványi nyersanyag-gazdálkodási terület övezetében végzett bányászati tevékenység érintheti a kiváló termőhelyi adottságú szántóterület övezetet, akkor ott is kerüljön sor területrendezési hatósági eljárásra. Erre vonatkozóan hiányoznak a végrehajtáshoz szükséges, alacsonyabb szintű jogszabályi rendelkezések is.

Mindezek alapján célszerű áttekinteni, hogy a BATrT által nem említettekén kívül mely esetekben van szükség területrendezési hatósági eljárás lefolytatására.

A területi tervezés valamennyi szintjén (beleértve mind a területfejlesztési, mind a területrendezési tervek és településrendezési eszközök készítését) indokolt lenne az eddigieknél nagyobb hangsúlyt fektetni a már meglévő, valamint az ezután létesülő bányatelek hasznosítási lehetőségeinek feltárására, azok térségi szemléletű, összehangolt szabályozására. Fontos követelmény lenne ugyanis, hogy az érintett tájrészletek terület-felhasználási

arányai, a tavak és száraz földfelszínek megoszlása az utóhasznosítás szempontjainak megfelelően alakuljanak, ami alapvetően a területi tervezés során határozható meg. A bányászati és az egyéb területhasználati, továbbá a vízvédelmi és természetvédelmi, tájvédelmi konfliktusok kezelését az összehangolt területi tervezés segíthetné a leghatékonyabban, biztosítva egyúttal a tartamos⁷¹ tájhasználat feltételeit is.

5. Bányászat

A Bt. és a 203/1998. (XII. 19.) Korm. rendelet állapítja meg a bányászati engedélyezés általános és sajátos szabályait. A bányajogra vonatkozó joganyag áttekintése során nemcsak új kérdéseket, de több, az előző fejezetekben már vizsgált problémakört újból elemeztem, mivel jelen fejezetben azokat a bányajog kapcsán vizsgálom.

Általános elvárásként a termőföld és a környezet védelmének követelményét a Kvt. mellett a Bt. is tartalmazza: E szerint: „E törvény hatálya alá tartozó tevékenységeket az emberi élet, az egészség, a környezet, a termőföld és a tulajdon védelmének, valamint az ásvány- és geotermikus energiavagyon gazdálkodási követelmények érvényesülésének biztosításával szabad végezni”⁷². E követelmény érvényesülését azonban részben a bányászati, részben a vízgazdálkodási, környezetvédelmi, földvédelmi, területrendezési joganyagokban levő hiányosságok, továbbá bizonyos állami tervezési feladatok elmaradásai nehezítik, illetve lehetetlenné teszik.

A hatályos szabályozás a kutatási jog adományozása iránti kérelem kötelező tartalmi elemei között nevesíti a kutatási mélység megjelölését⁷³, de nem írja elő, hogy ez a mélység hogy viszonyuljon a homok, illetve a kavics várható mélységi előfordulásához.

A homok- és kavicsbányászat tekintetében hiányzik annak szabályozása, hogy az adott térségben a már engedélyezett bányászaton túlmenően, mekkora távolságon belül lehet újabb bányát nyitni. Nem szabályozott az sem, hogy miként kell igazolni azt, hogy a jogos nyersanyagigény kielégítésére nincs termőföld igénybevételével nem járó, más megoldás⁷⁴.

Hiányoznak azok az elvek és szabályok is, amelyek meghatároznák, milyen szempontok és kutatási eredmények alapján kell a bányatelket definiálni, ha az ásványi nyersanyag nagy területű, ami a homok vagy kavics esetében gyakori jelenség⁷⁵. Hiányzik továbbá a jó gazda gondosságával végzett kutatásra, kitermelésre és tájrendezésre ösztönző ásványvagyon-gazdálkodási stratégia és annak részletes szabályai⁷⁶.

A Bt. a bányatelek megállapítása feltételei⁷⁷ között nem említi a terület tulajdonosának hozzájárulását. A Bt. 26. § (3) bekezdése szerint: „A bányatelket kérelemre, külfejtéses művelésre vonatkozó bányatelek esetében az ingatlanulajdonosoknak a bányatelekkel lefedni tervezett ingatlanok várható igénybevételi ütemtervével és az ingatlanok használati, hasznosítási, illetve rendelkezési jogával kapcsolatos észrevételei figyelembevételével a bányafelügyelet állapítja meg”. A 203/1998. (XII. 19.) Korm. rendelet szerint a bányafelügyelet köteles az ingatlanulajdonosok észrevételeit érdemben vizsgálni⁷⁸. A földtulajdonos számára a törvény csak arra ad lehetőséget, hogy véleményyt nyilvánítson a művelés alól történő kivonásig a terület használata, hasznosítása módjáról, illetve arról, hogy a terület tulajdonjogát is átengedve, vagy azt megtartva járul-e hozzá a bányászathoz. Egyedül a kitermelési tevékenység nem engedélyezhető az ingatlanulajdonos hozzájárulása nélkül.

Hasonló szabályt tartalmaz a Bt. a már megállapított bányatelken folyó kitermelésre vonatkozó jóváhagyási eljárások tekintetében. E szerint: „(...) A bányafelügyelet az érintett ingatlanulajdonos ingatlanának használati, hasznosítási, illetve rendelkezési joga szempontjából lényeges, a várható igénybevételi időponttal kapcsolatos nyilatkozatát köteles a döntéshozatal előtt érdemben vizsgálni”⁷⁹. Ennek alapján az ingatlanulajdonos érdemi észrevétel csak a kitermelés megkezdésének időbeli ütemezésére tehet (például hivatkozhat arra, hogy a kitermelés megkezdése előtt a termést még be szeretné takarítani).

A bányafelügyelet kezdeményezi a bányatelek ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzését⁸⁰. A bányavállalkozó jogosult arra, hogy a bányatelekkel fedett ingatlanokra építési és telekalakítási tilalom bejegyzését kezdeményezze⁸¹ legkésőbb a kitermelés megkezdése előtt öt évvel, figyelembe véve a bányatelek fektetési eljáráshoz benyújtott dokumentációban a kitermelésre meghatározott ütemtervet.

Mindez azt is jelenti, hogy a bányatelek fektetése a feltárás és kitermelés megindításáig, illetve a bányatelek ingatlan-nyilvántartásból való törléséig konzerválja a területhasználatot és bányászati szempontból előjogokat biztosít a bányavállalkozó számára.

Ez az előírás megfelelő abban az esetben, ha a területet néhány éven belül művelés alá vonják. Figyelembe véve azonban, hogy a bányatelek nagyságának felső határára a jogszabály nem ír elő korlátozást, indokolatlanul nagy, művelés alá több évtizeden át sem kerülő bányatelkek fektetésére is van lehetőség. Amennyiben a kitermelésre igénybe vett terület többszörösét jelölik ki bányateleknek, az már alapjaiban determinálja az adott település helyzetét és rendezési terveinek tartalmát. A 203/1998. (XII. 19.) Korm. rendelet szerint külfejtéses művelés esetén olyan területre is lehet bányatelket fektetni, ahol a bányavállalkozó a kitermelést az engedélyezést követően 35 év múlva kívánja megkezdni⁸². Ez a szabályozás ellentétes az Alaptörvény P) cikkében rögzített célkitűzéssel, amely szerint „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, ... védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”

A túl nagy bányatelek akkor is probléma, ha a Bt. szerint⁸³ a bányatelek ingatlan-nyilvántartásba való bejegyzése nem változtatja meg a bányatelekkel lefedett ingatlanok tulajdonjogát, rendeltetését és használatát. A bányatelek módosítható a kijelölésre vonatkozó szabályok megfelelő alkalmazásával⁸⁴. Nem tisztázott azonban,

hogy mely esetekben lehet a bányatelket indokolatlanul nagyknak tekinteni, és erre hivatkozással a kérelmet elutasítani, illetve kiterjedésének csökkentését mikor lehet hivatalból elrendelni.

Nincs olyan jogszabályi előírás sem, illetve gazdasági szabályozó, ami arra ösztönözné a bányavállalkozót, hogy ne kössön le bányatelekként olyan területet, mely belátható időn belül nem kerül művelés alá.

Ásványi nyersanyag feltárása és kitermelése – a kutatás során végezhető feltárás és kitermelés kivételével – bányatelken, jóváhagyott műszaki üzemi terv (a továbbiakban: MÜT) alapján végezhető. A kitermelést 5+5=10 éven belül meg kell kezdeni, sőt a tevékenység a bányafelügyelet engedélyével még szüneteltethető is.

A MÜT alapján a munkák végzését a bányafelügyelet engedélyezi határozott időre. A MÜT-öt – többek között – az ásványvagyon-gazdálkodás követelményeinek figyelembe vételével kell elkészíteni⁸⁵. Nincs azonban *ásványvagyon-gazdálkodásra vonatkozó szabályozás, ami nehezíti az egyöntetű és kiszámítható jogalkalmazást, ez pedig jogbizonytalansághoz vezet.*

A MÜT jóváhagyásának feltétele, hogy a bányavállalkozó – bányatelek művelése céljából – az ingatlan ténylegesen igénybevételre kerülő területére az igénybevételi jogosultságot megszerezze⁸⁶. Ez a 203/1998. (XII. 19.) Korm. rendelet szerint az ingatlan feletti rendelkezési jog megszerzését jelenti⁸⁷. Az ingatlan tulajdonosának lehetősége van arra, hogy ne járuljon hozzá ingatlanán bányászati tevékenység folytatásához. Ugyanakkor a gyakorlatban nagy nyomás nehezedik rá, különösen akkor, ha az ingatlanát körülvevő ingatlanok tulajdonosai már beleegyeztek az ilyen célú hasznosításba.

A bányászati által megbolygatott terület tájrendezését, feltárási, kitermelési előírásait a MÜT jóváhagyási eljárása során határozzák meg, de a tájrendezésre, a bánya bezárására külön MÜT is készíthető⁸⁸. A tájrendezési feladatokat a bányavállalkozó – figyelemmel a bányászati tevékenység fogalmára⁸⁹ – legkésőbb a bányászat befejezéséig köteles elvégezni. A gyakorlatban ezt a MÜT szerint végzik el eseti hatósági döntés alapján, mely eljárásban a felügyelőség szakhatóságként vesz részt.

Mindezek alapján megállapítom, sérti a jogállamiság elvét, hogy sem a Bt., sem a 203/1998. (XII. 19.) Korm. rendelet nem rendelkezik arról, hogy a tájrendezést a kitermelés felhagyását követően legkésőbb mennyi időn belül kell elvégezni, és hiányoznak a homok,- valamint kavicsbányák, bányatavak tájrendezésére vonatkozó részletes előírások is.

A tájrendezést követően a tulajdonos az érintett ingatlannal szabadon rendelkezik⁹⁰. Amennyiben a bányászatot követően tő marad vissza, tisztázatlan, hogy az ingatlannal való szabad rendelkezés kiterjed-e vagy nem a tőval való szabad rendelkezésre is. E tekintetben sem érvényesül tehát a jogbiztonság követelménye, amely megkívánná, hogy a törvény utaljon a tőra, mint vízilétesítményre.

A Bt. szerint a bányatelek jogosultjának kötelezettségei a tájrendezés és a biztonság, valamint a környezet- és természetvédelem tekintetében a bányatelek törlését követően is fennállnak⁹¹. Problémaként merül fel azonban, hogy e kötelezettségek a bányatőval kapcsolatban meddig maradnak fenn. A 203/1998. (XII. 19.) Korm. rendelet ugyan tartalmaz előírásokat a bányatavakra⁹², de hiányoznak a part- és medermorfológiára vonatkozó olyan előírások, melyek lehetővé tennék, hogy a tőban a jó ökológiai potenciálnak megfelelő állapot kialakulhasson⁹³.

A Bt. egyik szabályozási eszköze a bányajáradék, ami a Kvt. szerinti⁹⁴ igénybevételi járulék speciális esete. Annak ellenére, hogy a más ásványi nyersanyagok bányászatához képest a homok- és kavicsbányászat viszonylag alacsony költséggel végezhető, a bányajáradékot a legalacsonyabb sávban szabályozta a jogalkotó.

A jelenlegi 5%-os (bizonyos esetekben 2%-os) kulcs – mint gazdasági szabályozó eszköz – felülvizsgálatra szorul, mert a bányajáradék kiszámításában szerepet játszó tényezőnek⁹⁵ is fékeznie kell az új zöldmezős homok- és kavics kitermelést, illetve ösztönöznie kell az építési és bontási hulladékok másodnyersanyagként történő újrahasznosítását.

A kavicsbányászat – az esetek döntő többségében – jelenleg a Bt. szerinti nyílt engedélyezési eljárásban történik. A törvény azonban lehetőséget ad arra is, hogy a bányászati hivatal elnöke zárt területet jelöljön ki egy adott térségben kavicsbányászat folytatása céljából⁹⁶. Ebben az esetben – a koncessziós pályázat kiírása előtt – el kell végezni az ásványi nyersanyag természetes előfordulási területének komplex érzékenységi és terhelhetőségi vizsgálatát⁹⁷. Véleményem szerint a vizsgálat lefolytatását jelentősen megkönnyítené, ha az igénybevételi határértékek meghatározása azt megelőzné.

A bányászattal kapcsolatos problémák megelőzése érdekében az érzékenységi vizsgálatot az ország egész területére központilag lenne indokolt készíteni, függetlenül attól, hogy a bányászati jog megszerzésére koncessziós vagy nyílt eljárás keretében kerül-e sor. Rögzíteni szükséges továbbá, hogy új engedély kiadása csak e vizsgálat elvégzése után lehetséges.

Megállapítom, hogy – a Bt. biztosította felhatalmazás⁹⁸ ellenére – szabályozatlan Magyarország ásványvagyon-gazdálkodása, és az arra vonatkozó stratégia, de a kavics- és homokbányászatra vonatkozóan ásványvagyon-védelmi előírásokat sem készítették el. A szóban forgó stratégiának⁹⁹ – figyelemmel az Alaptörvény termőföld védelmére vonatkozó előírására – foglalkoznia kellene a termőföldek védelmével a bányászat, illetve a zöldmezős beruházással megvalósuló építőanyag-bányászat esetére vonatkozóan is. Érvényesítenie kellene továbbá a Tftv. azon előírását, mely szerint az igénybevételt az indokolt szükségletnek megfelelő, legkisebb területre kell korlátozni. Az ásványi nyersanyag gazdálkodás rendszerébe pedig indokolt lenne beépíteni az igénybevételi határérték fogalmát, ami lehetőséget biztosítana arra, hogy a tervezés során meghatározzák – legalább a homok- és kavicsvagyon tekintetében – az adott térségből kitermelhető ásványi vagyon mennyiségét. A stratégiának rögzítenie kell továbbá, hogy a bányászatot úgy kell megszervezni és végezni, hogy az a lehető legkevesebb tájseb

képződésével járjon, és a lehető legkisebb kiterjedésű termőföld művelésből történő végleges kivonását eredményezze. Végül annak hangsúlyozása sem maradhatna el, hogy a művelés alá vont területen – a technikai-gazdasági korlátokra és a környezetre gyakorolt hatásokra figyelemmel – a teljes rendelkezésre álló, kitermelhető ásványvagyon kitermelésére kell törekedni.

Az egészséges környezethez való jog érvényesítése érdekében ki kell zárni új építőanyag bányák nyitásának lehetőségét, ha az adott térségben már van olyan működő bánya, amely – figyelembe véve a környezetvédelmi, vízvédelmi és bányabiztonsági követelményeket, és az elérhető, gazdaságosan alkalmazható legjobb technika színvonalát – ki tudja elégíteni az ottani szükségletet. Új bánya nyitása csak akkor legyen engedélyezhető, ha nincs a térségben olyan felhagyott egykori bányaterület, ahol a tevékenység ismételt megkezdésével a bányászat gazdaságosan elvégezhető. *A barnamezős beruházásokat a homok- és kavicsbányászat területén is előnyben kellene részesíteni a zöldmezős beruházásokkal szemben.*

A gyorsforgalmi utak építéséhez kapcsolódó anyagnyerő helyek speciális szabályozását is megvizsgáltam. Sajátos helyzetet teremtett az ezekre vonatkozó, a bányászati, környezetvédelmi és földvédelmi követelmények részbeni mellőzését lehetővé tevő szabályozás, amely a kitermelő helyet – bánya helyett – célkitermelő helynek nevezi, a kitermelt ásványi nyersanyagot pedig „töltésanyag”-ként értelmezi¹⁰⁰.

A Gyftv. szerint¹⁰¹ lehetőség van arra, hogy a gyorsforgalmi utak földművei (töltései) megépítéséhez szükséges homok, kavics és agyag kitermelésére – ideértve mindezek változatait és keverékeit is, a jogerős építési engedélyben megállapított nyomvonal 10-10 km szélességű környezetében – célkitermelő helyet létesítsenek. Emiatt ezekre a tevékenységekre nem vonatkoznak a bányászati jogban szereplő kötelezettségek (például a biztosítékadási kötelezettség, a kitermelés utáni tájrendezéssel kapcsolatos előírások teljesítésének elmaradása esetén alkalmazható jogkövetkezmények). A Gyftv. lehetővé teszi azt is, hogy a már meglévő és megfelelő kapacitással rendelkező bánya helyett az út nyomvonala melletti területekről – azok anyagnyerő helyé nyilvánításával – termeljék ki az építéshez szükséges ásványi nyersanyagot.

A Gyftv. hivatkozott rendelkezései ellentétesek a termőföld védelmére vonatkozó hosszú távú célkitűzéssel, melyet az Alaptörvény rögzít. Ezért indokoltnak tartom felülvizsgálni a gyorsforgalmi utak építéséhez kapcsolódó szabályozást is.

Összegzés

Magyarország homok- és kavicsbányászat tekintetében kedvező adottságokkal rendelkezik, de azok kihasználása vízgazdálkodási, termőföldvédelmi, környezet- és természetvédelmi, továbbá tájvédelmi problémák keletkezését generálja.

Vizsgálatom azt támasztotta alá, hogy a Pesti-síkság déli részén, valamint az ország néhány más területén folytatott *kavics- és homokbányászat intenzitása ellentétes az Alaptörvény P) cikkében rögzített alapelvvel*, vagyis a termőföld, a vízkészlet, a biológiai sokféleség védelmének, fenntartásának és a jövő nemzedék számára való megőrzésének célkitűzésével. Ezt a helyzetet nem csupán a hatályos jogszabályok hiányosságai teszik lehetővé (bányajog, víz- és környezetjog, termőföldvédelem, területi tervezés), hanem az állami tervezési feladatok elvégzésének (például: a talajok termőképesség szerinti új osztályozási rendszere kidolgozásának, a felszín alatti vízkészletek igénybevételi határértékei meghatározásának, kiváló és jó termőhelyi adottságú szántóterület övezetek lehatárolás) elmaradása vagy nem megfelelő teljesítése is.

Megállapítható az is, hogy a bányászatra vonatkozó szabályozás nem megfelelő, nem kezeli a bányászat által okozott, sok esetben visszafordíthatatlan környezeti hatásokat, az összeadó hatásokkal kapcsolatos problémákat, és nem biztosít az egyes szakterületek között kellő átjárhatóságot.

A bányajog területén a jogalkotó 1993 óta adós az *ásványvagyon-gazdálkodásra vonatkozó szabályozás* megalkotásával. Hiányzik a nagy területen előforduló homokkal és kavicssal való állami, térségi gazdálkodás rendszere. A terület tulajdonosának pedig túrnie kell a bányászati célú igénybevételt, hiszen a nyersanyag – mint állami tulajdon – kitermelését a szabályozás kiemelt társadalmi érdekként kezeli.

A kavicsbányászat területén nincsenek különös bányászati szabályok. Nem rendelkezik például jogszabály a homok, kavics előfordulás mélységi lehatárolására vonatkozó kötelezettségről. Ugyanakkor a szabályozás lehetőséget biztosít irreálisan hosszú idő, esetleg több évtized múlva leművelésre kerülő bányatelek kijelölésére. Ugyancsak hiányoznak a homok- és kavicsbányák tájrendezésére, illetve a bányató keletkezésére vonatkozó speciális szabályok. Nem mondja ki jogszabály azt sem, hogy új bánya nyitására csak akkor kerülhet sor, ha nincs olyan, már meglévő, működő, szüneteltetett vagy – barnamezős beruházásként – újra nyitható felhagyott bánya, ahonnan az igények kielégíthetőek.

Az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos visszásságot okoz, hogy a homok- és kavicsbányászat által generált termőföld-fogyási és környezeti problémákat a hatályos joganyag – azok súlyához és jelentőségéhez viszonyítva – nem megfelelően kezeli, az anyagi és az eljárásjogi szabályok nem biztosítják kellő mértékben a termőföld, illetve a vízkincs védelmét.

A jogbiztonsággal kapcsolatos visszásságot okoz, hogy az egyes jogágak (bányászat, vízgazdálkodás) szabályai között nem biztosított az átjárás, a szakterületekre vonatkozó szabályozások nem érintkeznek, nem tudják kezelni egymás fogalomrendszerét. Emiatt például a bányatelken belül levő tavak nem minősülnek vízilétesítményeknek, így azokra nem alkalmazhatók a vízmunkára, vízilétesítményekre vonatkozó vízügyi ágazati szabályok. A bányászatra vonatkozó rendelkezések – sem a bányajogban, sem más ágazati jogszabályban – nem

kellően differenciáltak és nem kellően igazodnak az egyes ásványi nyersanyagok sajátosságaihoz. A bányajog a szilárd ásványi nyersanyagok körében mindössze a mélyművelés és a külszíni bányászat között tesz különbséget, a homok- és kavicsbányászat vonatkozásában hiányoznak a különös szabályok. Az egyéb jogszabályok (Tftv., OTRT stb.) még kevésbé differenciálnak, a bányászatra vonatkozóan egységes jelleggel tartalmaznak előírásokat, figyelmen kívül hagyva az ásványi nyersanyag előfordulásában, mennyiségében, a bányászati művelés módjában, annak területigényében tapasztalható lényeges különbségeket.

Intézkedéseim

1. Az Ajbt. 37. §-a alapján *javaslom a nemzeti fejlesztési miniszternek*, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket, a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény, a Magyar Köztársaság gyorsforgalmi közúthálózatának közérdekűségéről és fejlesztéséről szóló 2003. évi CXXVIII. törvény és a bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény végrehajtásáról rendelkező 203/1998. (XII. 19.) Korm. rendelet, az általam bemutatott szempontoknak megfelelő módosítására.

2. Ugyancsak az Ajbt. 37. §-a alapján *javaslom a nemzeti fejlesztési miniszternek*, hogy a Bt. 50/A § (1) bekezdés m) pontjában kapott felhatalmazása alapján készítsen előterjesztést – figyelemmel a Kvt. környezethasználatra vonatkozó alapelveire, valamint a jelentésben megfogalmazottakra is – az ásványvagyon-gazdálkodás részletes követelményeit tartalmazó kormányrendelet, valamint ennek megalapozására szolgáló nemzeti ásványvagyon-gazdálkodási stratégia megalkotására.

3. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem a nemzeti fejlesztési miniszternél*, hogy

- a) az érdekelt miniszterek bevonásával vizsgálja meg, – figyelembe véve a homok és kavics bányászat zárt területté történő kijelölésének lehetőségét is – milyen intézkedések tehetők a koncentrált kavicsbányászat miatt a Pesti-síkságon kialakult helyzet további romlásának megakadályozására, és hasonló problémák megelőzésére,
- b) a vidékfejlesztési miniszter bevonásával vizsgálja meg, hogy a bányászat következtében létrejövő tavak többlet párolgása és az állami tulajdont képező felszín alatti vízkészletből történő vízelvonás, mikor minősül bányakárnak,
- c) a belügyminiszter bevonásával gondoskodjon arról, hogy a bányászat során keletkező bányatavakkal összefüggő eljárásba ügyfélként vonják be a vízügyi igazgatóságot,
- d) a homok- és kavicsbányászattal kapcsolatos dilemmák megelőzése érdekében készítessen az ország egész területére kiterjedő érzékenységi vizsgálatot, függetlenül attól, hogy a bányászati jog megszerzésére koncessziós vagy nyílt eljárás keretében kerül-e/került-e sor¹⁰².

4. Az Ajbt. 37. §-a alapján *javaslom a vidékfejlesztési miniszternek*, hogy kezdeményezze a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvénynek és a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvénynek, a jelentésben tett megállapítások figyelembevételével való módosítását.

Javasolom továbbá, hogy – a Kvt. 110. § (15) bekezdésében kapott felhatalmazása alapján – rendeletben határozza meg a felszín alatti vízkészlet igénybevételi határértékeket.

5. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem a vidékfejlesztési miniszternél*, hogy vizsgálja meg

- a) a méreténél fogva önálló felszíni víztestnek nem minősülő, de egymáshoz közeli, hasonló adottságokkal rendelkező tavak csoportjának egy víztestként való kezelési lehetőségét, és a vízgyűjtő-gazdálkodási terv részeként fogalmazza meg az ezekre vonatkozó állapotértékelést, az elvégzendő feladatokat és intézkedéseket,
- b) a víztestként nyilvántartott nagy vízfelületű, az állami tulajdont képező felszín alatti vízből pótlódó bányatavak állami kezelésbe vonásának lehetőségét annak érdekében, hogy garantálható legyen az adott térség vízgazdálkodási rendjéhez igazodó kezelésük,
- c) a stratégiai környezeti vizsgálatnak a bányászati tervezés és intézkedések során történő bevezetése lehetőségét,
- d) hogyan biztosítható az építési, bontási hulladékok nagyobb arányú újrahasznosítása (pl. gazdasági ösztönző eszközök, zöld közbeszerzés alkalmazása, nyilvánosság felhasználása),
- e) hogyan segíthető elő az építési, bontási hulladékok növekvő mértékű építési célú újrahasznosítása a hulladékkezelési engedélyezési hatósági eljárásokban,

6. Ugyancsak az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem a vidékfejlesztési miniszternél*, hogy gondoskodjon

- f) a kiváló és a jó termőhelyi adottságú szántóterületek lehatárolását tartalmazó országos térképi fedvények elkészítéséről.
- g) a termőföld- és a talajvédelmi stratégiák kidolgozásáról.
- h) a termőföld értékelési rendszer olyan átalakításáról, hogy a talaj termőképessége a jelenlegi rendszerhez képest nagyobb hangsúlyt kapjon.

7. Az Ajbt. 37. §-a alapján *javaslom a belügyminiszternek*, hogy készítsen előterjesztést az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény olyan módosítására, mely biztosítja rendelkezéseinek a termőföld védelméről szóló 2007. évi CXXIX. törvény rendelkezéseivel való összhangját, és a normaszövegben jusson kifejezésre a termőföld védelmére vonatkozó, az Alaptörvényben lefektetett alkotmányos érdek.

Javaslom továbbá a kiemelt térségi és megyei területrendezési tervek, valamint a településrendezési tervek készítése során az országos, a kiemelt térségi és a megyei övezetek területi érintettségével kapcsolatosan állásfoglalásra kötelezett államigazgatási szervek köréről és az eljárás részletes szabályairól szóló 282/2009. (XII. 11.) Korm. rendelet módosításának kezdeményezését úgy, hogy az tartalmazza az előzetes adatszolgáltatásra kötelezett, valamint a kiváló és a jó termőhelyi adottságú szántóterület megnevezésű övezetre vonatkozó adatszolgáltatásért felelős szervet.

Végül *javaslom*, vizsgálja meg a területrendezési hatósági eljárás szabályait és fontolja meg annak módosítását oly módon, hogy az biztosítsa az ásványvagyon-gazdálkodási övezet területén a bányatelkek ott és olyan méretben való kijelölését, amely a lehető legjobban illeszkedik a térség és az ott levő települések fejlesztési és rendezési tervéhez.

Budapest, 2012. június 11.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ A KSH-tól 2011. november 16-án érkezett elektronikus levél.

² EU, DG ENV, 2006. Overview of best practices for limiting soil sealing or mitigating its effects in EU-27; <http://ec.europa.eu/environment/soil/sealing.htm>

³ Nemzeti Vidékstratégia 2012-2020; 4. A jelenlegi helyzet értékelése, 4.1 A természeti értékek és erőforrások, a vidéki környezet állapota, 4.1.1 Talaj, termőföld; <http://videkstrategia.kormany.hu>

⁴ Ez az arány az országban az évente a művelésből kivont terület kb. 30%-a.

⁵ PESTERV: Pest megye területrendezési tervének VII. megalapozó munkarészek tervezete (2011. év középi állapot)

⁶ A kitermelt kavics helyén létrehozott bányató tetéjére rekultivációként – nyilvánvalóan – nem teríthető vissza a bányanyitáskor eltakarított humuszos termőföld réteg, tehát az eredeti állapot nem állítható helyre.

⁷ Erre a kisvizetek vízszintcsökkenésének és a további medermélyülésnek a megállítása érdekében volt szükség, s amit indokolttá tett a parti szűrészű vízkészletek és a Duna menti talajvízszint védelme, illetve a hajózás fenntarthatóságának biztosítása.

⁸ Előfordulhat, hogy azt önkormányzati rendelet vagy a későbbi hatósági eljárásokban a szakhatóságok nemleges állásfoglalása nem teszi lehetővé, illetve a többek között pl. a telektulajdonosok hozzájárulásának hiánya miatt a bányateleknek csak egy részének művelésre kerül sor.

⁹ „urban mining”

¹⁰ Vízgazdálkodási Tudományos Kutató Rt: Kavicsbánya tavak Talajvízháztartásra gyakorolt hatása 1-2. rész, kézirat, 1995-96, VITUKI, Budapest

¹¹ A Sajó kavicssteraszán létesített nyékládházi bányatavak területe 450 hektár.

¹² Több éven át tartó száraz időjárás és a bányatavak felületének eddigi ütemben történő növekedése esetén az általában már jelentősebbnek tartott, 0,5 métert meghaladó talajvízszint-süllyedés kiterjedése meghaladhatja a 45 km²-t is.

¹³ Tari Csilla-Kovács Balázs-Szanyi János: A kavicsbányászat hatása a talajvízállásra, és a felszín alatti vizektől függő védett élőhelyekre, Ócsa, Dunaharaszti, Áporka és Bugyi térségében; Hidrológiai Közlöny 2010. ,90. évfolyam 3. sz. 41-46. oldal.

¹⁴ Ilyen veszélyeztetés merült fel például a Győr-Révfülu üzemelő vízbázis esetében, ahol a vízbázis hidrogeológiai védőterületén levő nyolc bányató közül az egyik felhagyott tóba bekerült szénhidrogén szennyezés vált potenciális szennyező forrássá.

¹⁵ Például illegális hulladék lerakás a roncsolt területen, a környező területeken, a talajvízbe bekerült mezőgazdasági vegyszerek bejutása a tóba.

¹⁶ Például. hígtrágya vagy szennyvíz bevezetése, nagy tömegű, bomló haleledel alkalmazása.

¹⁷ VÁTI: Budapesti Agglomeráció Területrendezési Terve (2005); <http://www.terport.hu/kiemelt-tersegek/budapesti-agglomeracio/a-budapesti-agglomeracio-teruletrendezesi-terve>

¹⁸ A Magyar Bányászati és Földtani Hivatal 2012. január 9-én kelt véleményében ismertette a kutatási blokk és bányatelek nagyságára vonatkozó szabályozást. Véleményem szerint a mezőgazdasági parcellák méretéhez viszonyítva ezek a méretek egyértelműen nagyobb nagyságrendet jelentenek.

¹⁹ Például azért, mert ott vastagabb a kavicsréteg, vagy gyengébb minőségű a termőtalaj.

²⁰ Bt. 26. § (3) bekezdés, 26. § és 26/A. §, 39.§

²¹ Ez a veszély merült fel például a Mosoni-sík Natura 2000 területe vonatkozásában is, ahol a tüzok állományt zavarhatja meg a táji jelleg megváltozása további bányanyitások esetén.

²² Lásd Vgt. 1. § (1) bekezdését – a törvény hatályára vonatkozó rendelkezések

²³ Lásd Bt. 1. § (1) bekezdését – a törvény hatálya, 49. § 1. pont: „Ásványi nyersanyag olyan ásványi anyag, mely a fennálló tudományos-technikai fejlettségi szinten hasznosítható. Nem minősül ásványi nyersanyagnak a külön törvény hatálya alá tartozó talaj és halmazállapotától függetlenül a víz.”

²⁴ Elővigyázatosság, megelőzés, helyreállítás, felelősség, együttműködés, tájékozódás, nyilvánosság.

²⁵ Kvt. 3. § (1) bekezdés

²⁶ Kvt. 6. § (2) bekezdés

- ²⁷ <http://www.parlament.hu/irom39/05538/05538.pdf - T/5538>. számú törvényjavaslat a hulladékról
- ²⁸ AJB-1007/2011. és AJB-4473/2011. számú levelek
- ²⁹ 45/2004. (VII. 26.) BM-KvVM együttes rendelet
- ³⁰ Az Európai Parlament és Tanács 2008. november 19.-i 2008/98/EK irányelve a hulladékokról és egyes irányelvek hatályon kívül helyezéséről
- ³¹ Lásd az alapvető jogok biztosának AJB-164/2012. számú jelentése
- ³² A 314/2005. (XII.25.) Korm. rendelet, egyebek közt a 4. sz. melléklet 1. bk) pont.
- ³³ A Levegő Munkacsoport a felügyelőséggel és az önkormányzatokkal egyetértve javasolja, hogy készüljön az egész térségre kiterjedő számos aspektust figyelembe vevő vizsgálat, melynek eredményét és az új tevékenység engedélyezése során a hatóság köteles legyen figyelembe venni.
- ³⁴ Kvt. 17. § (1) bekezdés
- ³⁵ Kvt. 88-89. § és 110. § (15) bekezdése
- ³⁶ Kvt. 48/E § (2) bekezdés a) pont
- ³⁷ Tvt. 6. § (2) bekezdés
- ³⁸ Tvt. 7. § (2) bekezdés c) pontja
- ³⁹ Tvt.20. § (1) bekezdés
- ⁴⁰ Vgt. számú melléklet 26. pont
- ⁴¹ Vgt. 28-33/A. §. Továbbá a 203/1998. (XII. 19.) Korm. rendelet 11/A § (9) bekezdése: *„Ha a bányatelek határain belül a tervezett bányászati tevékenység következtében a felszín alatti vízkészletből származó állóvíz kialakulásával és a bányászat befejezését követő fennmaradásával kell számolni, úgy a külön jogszabály figyelembevételével a tájrendezési előtervben meg kell határozni az ezzel kapcsolatos előzetes vízgazdálkodási, környezet-, természet- és tájvédelmi feltételeket, amelyeket a tájrendezés, illetve a bányabezárás során figyelembe kell venni.”* A külön jogszabály a 239/2000. (XII. 23.) Korm. rendelet.
- ⁴² Víz Keretirányelv 2. cikk (1) bekezdés
- ⁴³ Víz Keretirányelv 2. cikk (3) bekezdés
- ⁴⁴ A vízgyűjtő-gazdálkodási tervezésről szóló 221/2004. (VII.21.) Korm. rendelet, illetve a felszíni vizek védelméről szóló 220/2004. (VII.21.) Korm. rendelet
- ⁴⁵ A 219/2004. (VII. 21.) Korm. rendelet, a felszíni vizek minősége védelmének szabályairól szóló 220/2004. (VII.21.) Korm. rendelet, a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre vonatkozó általános szabályokról szóló 147/2010. (IV.29.) Korm. rendelet, a felszín alatti vizek vizsgálatának egyes szabályairól szóló 30/2004. (XII.30.) KvVM rendelet, valamint a felszíni vizek megfigyelésének és állapotértékelésének egyes szabályairól szóló 31/2004. (XII.30.) KvVM rendelet.
- ⁴⁶ A Magyar Bányászati és Földtani Hivatal 2012. január 9-én kelt véleményében kifejtette, hogy a bányajog rendelkezik a kialakítandó tavak későbbi vízgazdálkodási feltételeinek biztosításáról, tekintettel a Bt. 27. § (2) bekezdésére, a 36. §-ra és a 203/1998. (XII. 19.) Korm. rendelet 11/A. § (9) bekezdésére. 11/A. § (9) bekezdés: *„Ha a bányatelek határain belül a tervezett bányászati tevékenység következtében a felszín alatti vízkészletből származó állóvíz kialakulásával és a bányászat befejezését követő fennmaradásával kell számolni, úgy a külön jogszabály figyelembevételével a tájrendezési előtervben meg kell határozni az ezzel kapcsolatos előzetes vízgazdálkodási, környezet-, természet- és tájvédelmi feltételeket, amelyeket a tájrendezés, illetve a bányabezárás során figyelembe kell venni.”* Véleménye szerint a bányató csak a bányabezárást és tájrendezést követően jön létre, addig csak üzemi vízfületről van szó.
- ⁴⁷ 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet 5. § (3) bekezdés
- ⁴⁸ Vgt. 3. § (3) http://jogszabalykereso.mhk.hu/cgi_bin/njt_doc.cgi?docid=23134.576569 bekezdés
- ⁴⁹ A Ket. 15. § (4) bekezdése szerint *„Az ügyfél jogai megilletik az ügy elbírálásában hatóságként vagy szakhatóságként részt nem vevő szervet is, amelynek feladatkörét az ügy érinti.”*
- ⁵⁰ 239/2000. (XII.23.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdés
- ⁵¹ 72/1996. (V.22.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés
- ⁵² Ez a megállapítás egyaránt vonatkozik a környezethasználó (pl. bányavállalkozó) felelősségébe tartozó mérésekre és az állami monitoringra.
- ⁵³ Kvt. 61. § (1) bekezdés
- ⁵⁴ Tftv. 11. § (1) bekezdés
- ⁵⁵ Tftv. 11. § (3) bekezdés
- ⁵⁶ Tftv. 11. § (4) bekezdés
- ⁵⁷ Tftv. 66. § (2) bekezdés d) pont
- ⁵⁸ Hangsúlyozni szükséges, hogy új bányák nyitására még ezeken a területeken is csak a meglévő, illetve szüneteltetett, felhagyott bányákból történő kitermelés lehetőségének megszűntét követően kerülhetne sor.
- ⁵⁹ 338/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. számú melléklet 4. pont
- ⁶⁰ 338/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 2. melléklet II., illetve IV. rész.
- ⁶¹ Lásd a 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendeletet.
- ⁶² Ez a helyzet a 166/1999. (XI. 19.) Korm. rendelet 2009. évi hatályvesztését követően állt elő, amikor a külterületekre vonatkozó általános tájvédelmi szakhatósági hatáskör kimaradt a joganyagból.

- ⁶³ Ideális esetben egy új termőföld értékelési rendszer kialakítására lenne szükség, ennek hiányában a művelésből történő kivonás engedélyezése, illetve a földvédelmi járulék megállapítása során kellene a talaj termőképességét hangsúlyosabban figyelembe venni.
- ⁶⁴ OTrT 2. § 13. pont
- ⁶⁵ 282/2009. (XII.11.) Korm. rendelet.
- ⁶⁵ OTrT 16/A. §
- ⁶⁷ A termőföldek védelmének hátrányára mutatkozó asszimetria vélhetően azzal is összefügg, hogy az ásványi nyersanyag-gazdálkodási terület övezeteit az illetékes államigazgatási szerv megadja, ezért az erre vonatkozó rendelkezéseket a jogalkotó a tervbe beépíti.
- ⁶⁸ Kfv. III. 37.039/2005/5. szám
- ⁶⁹ OTrT 11. § a) pont
- ⁷⁰ BATrT 7. § (1) bekezdés
- ⁷¹ A tartamos tájhasználat szerint a területeket olyan módon kell gondozni és használni, hogy azok biológiai változatossága, termőképessége, felújítási kapacitása és életenergiája megmaradjon, meghatározó környezeti, gazdasági és társadalmi funkcióknak megfeleljen, más környezeti rendszerek ne károsodjanak.
<http://www.agraroldal.hu/eu-4.html>
- ⁷² A Magyar Bányászati és Földtani Hivatal a 2012. január 9-én kelt véleményében hívta fel a figyelmet a Bt. 2. § (1) bekezdésére.
- ⁷³ 203/1998. (XII. 19.) Korm. rendelet 6.§ (1) bekezdés b) pont
- ⁷⁴ Ilyen lehetőség például a meglévő bányákban az ásványi nyersanyag mélyebbről történő kitermelésével, vagy felhagyott, de kitermelhető ásványvagyon készlettel még rendelkező bányarész újbóli megnyitása.
- ⁷⁵ Bt. 49. § 3. pont
- ⁷⁶ Lásd a Bt. 2. § (1) bekezdését, amely szerint *„a tevékenységeknek, intézkedéseknek, termelési programoknak, kutatási, feltárási, művelési rendszereknek és módszereknek olyanoknak kell lenniük, amelyek lehetővé teszik a veszteségek csökkentését, és az ásványi nyersanyag műszakilag lehetséges, a piaci viszonyok által indokolt minél teljesebb kitermelését”*.
- ⁷⁷ A Bt. 26/A. § (3) bekezdés b) pontja szerint a bányatelek fektetés akkor lehetséges, ha a bányavállalkozó *„szilárd ásványi nyersanyag feltárása és kitermelése esetében a tevékenység végzéséhez szükséges környezetvédelmi, illetve – ha azt külön jogszabály elrendeli – egységes környezethasználati engedéllyel rendelkezik.”* A szénhidrogén vagy geotermikus energia bányászatához, továbbá ipari eredetű széndioxid felszín alatti tárolásához szükséges bányatelek fektetés esetén még ennek a feltételnek se kell teljesülnie, az előírás le van szűkítve a szilárd ásványi nyersanyagokra.
- ⁷⁸ 203/1998. (XII. 19.) Korm. rendelet 12. § (1) bekezdés
- ⁷⁹ Bt. 50/B. § (1) bekezdés
- ⁸⁰ Bt. 26/A. § (1) bekezdés
- ⁸¹ Bt. 26/B § (1) bekezdés, Bt. 39. § (1) és (3) bekezdése
- ⁸² 203/1998. (XII. 19.) Korm. rendelet 11/A § (2) bekezdés c) pont
- ⁸³ Bt. 26/A § (4) bekezdés
- ⁸⁴ Bt. 26/B § (4) bekezdés
- ⁸⁵ Bt. 27. § (2) bekezdés
- ⁸⁶ Bt. 27. § (4) bekezdés
- ⁸⁷ 203/1998. (XII. 19.) Korm. rendelet 13. § (2)
- ⁸⁸ 203/1998. (XII. 19.) Korm. rendelet 26. § (1) bekezdése
- ⁸⁹ Bt. 49. § 4. pont
- ⁹⁰ Bt. 36. § (4) bekezdés
- ⁹¹ Bt. 26/B § (5) bekezdés
- ⁹² 203/1998. (XII. 19.) Korm. rendelet 22. § (7)-(8) bekezdés
- ⁹³ A helyzetet egyértelműen megoldaná, ha a bányatavakra, mint vízelélesztőmedényekre vízjogi létesítési és üzemeltetési engedélyt egyaránt kötelel lenne kérni a bányavállalkozó.
- ⁹⁴ Kvt. 61. § (1) bekezdés
- ⁹⁵ 54/2008. (III. 20.) Korm. rendelet
- ⁹⁶ Bt. 50. § (5) bekezdés
- ⁹⁷ 103/2011. (VI.29.) Korm. rendelet
- ⁹⁸ Bt. 50/A. § (1) bekezdés m) pont
- ⁹⁹ A Magyar Bányászati és Földtani Hivatal a 2012. január 9-én kelt véleményében jelezte, hogy egyetért az ásványvagyongazdálkodás részletes szabályait tartalmazó jogszabályi hiányosság megállapításával, és annak mielőbbi megalkotásának szükségességével. Jelzi továbbá, hogy a stratégia alapelvei és egyes fejezetei a hivatalban elkészültek, előreláthatólag 2012 év végéig az teljes egészében elkészül.
- ¹⁰⁰ A Magyar Bányászati és Földtani Hivatal a 2012. január 9-én kelt véleményében jelezte, hogy a célkitermelő helyek létesítésének jogszabályi lehetővé tételét korábban nem támogatta.
- ¹⁰¹ Gyftv. 17/A. § (1) bekezdés
- ¹⁰² A 103/2011. (VI. 29.) Korm. rendeletben rögzített metodika alkalmazása javasolható.

AJB-1082/2012

Belvárosi forgalomátszervezés

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Az eljárás megindítása

A panaszos beadvánnyal fordult a volt jövő nemzedékek országgyűlési biztosához, amely szerint Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzata (a továbbiakban: önkormányzat) a Belváros Főutcája kialakításával a gépjárműforgalmat átszervezte. Az átszervezés kapcsán a forgalom megnövekedett a Királyi Pál utca, Fejér György utca, valamint a Bástya utca területén, amely az ott élőknek jelentős zaj- és légszennyezési többletterhelést okoz.

A panaszos véleménye szerint az átszervezés következtében fellépő zaj- és légszennyezetszint-növekedés korlátozza az ott lakók egészséges környezethez való jogát. Kifogásolja, hogy az önkormányzat az átépítéshez kapcsolódó jelentős mértékű forgalom-növekedésre nem hívta fel a lakosság figyelmét. Kiemeli továbbá, hogy a Bástya utca – Fejér György utca kereszteződésében a gépjárművek az utca túloldalán parkolók miatt a járdafelületre hajtanak fel kanyarodáskor.

A panasz alapján felmerült az egészséges környezethez való alapvető jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért a volt jövő nemzedékek országgyűlési biztosa vizsgálatot indított.

Az érintett alapvető jog(ok)

– az egészséges környezethez való jog (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)

Az alkalmazott jogszabályok

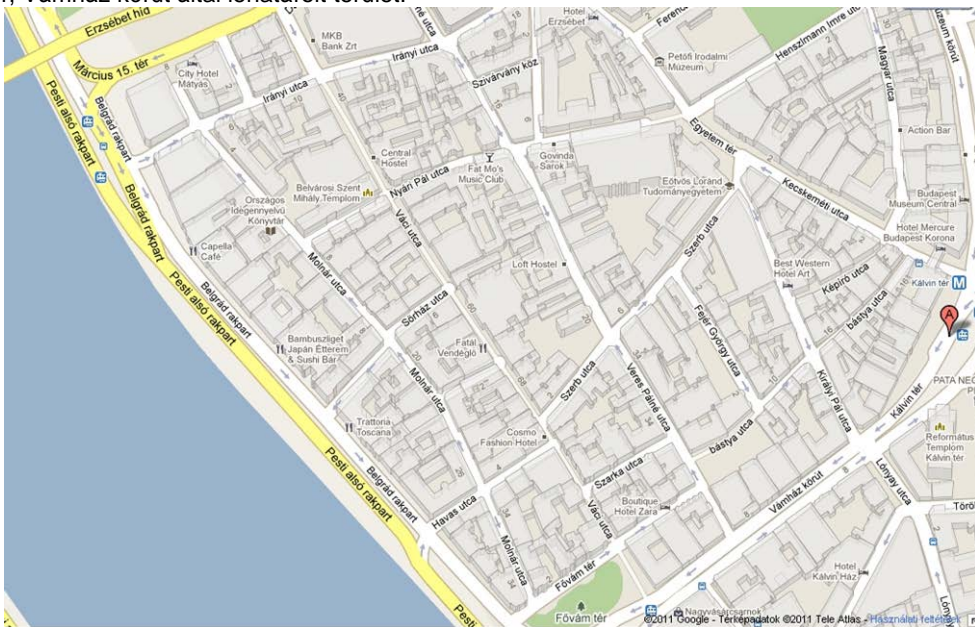
- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.)
- a környezet védelméről szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.)

A megállapított tényállás

Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzatának Polgármestere által rendelkezésemre bocsátott dokumentumok és tájékoztatása alapján a következő tényállást állapítottam meg:

Az önkormányzat európai uniós pályázatot¹ nyert a Kecskeméti utca – Egyetem tér – Károlyi Mihály utca – Petőfi Sándor utca – Bécsi utca – Erzsébet tér – Október 6. utca összekapcsolásának, valamint forgalmcsillapított övezetté alakításának támogatására. Az uniós forrásból megvalósított beruházás tekintetében a vizsgálat kizárólag a pályázat új forgalmi rend kialakítására vonatkozó részét tekintette át, erre figyelemmel elemezte a kapcsolódó dokumentumokat, illetve értékelte a beruházás hatásait.

E jelentés a Belváros Új Főutcája projekt panasszal érintett területének forgalmi rendjében bekövetkezett változtatásokat elemzi. A vizsgált terület a Váci utca, Irányi utca, Károlyi Mihály utca, Egyetem tér, Kecskeméti utca, Kálvin tér, Várház körül által lehatárolt terület.



(A térképen látható útvonalvezetés a forgalom átszervezése utáni állapotot mutatja.)

Az önkormányzat elfogadta a kerület Integrált Városfejlesztési Stratégiáját² (a továbbiakban: IVS), amely az önkormányzat középtávú céljait foglalja magában³. Az IVS a kerületet területi egységekre, ún. akcióterületekre⁴ osztja fel. Ezekhez kapcsolódóan fogalmazták meg a terület helyzetértékelését, sajátosságait, illetve az abban megvalósítandó tervek tartalmazó akcióterületi tervek⁵. Az IVS vonatkozó fejezetei, valamint az adott településfejlesztési területre érvényes rendezési tervek (akcióterületi tervek) a településrendezés alapdokumentumai, amelyek tartalmával minden további tervezési dokumentumnak összhangban kell lennie.

Az IVS környezeti helyzetelemzést tartalmazó része szerint: „Budapest belvárosának a környezeti állapotát meghatározó két legfőbb tényező a zöldfelületi arány, és a közlekedés helyzete. Mindkét tényezőről megállapítható, hogy rendkívül hátrányos hatással van a kerület környezeti állapotára. A kerület közterületeinek 97,5%-át szilárd burkolat fedi. A fennmaradó minimális felületet 3 nagyobb tér (Károlyi kert, Erzsébet tér, Honvéd tér) + néhány udvar belső zöldfelülete tölti ki. A közlekedési helyzet környezetre gyakorolt hatása súlyosan negatív. (...) A forgalomcsillapítás és a zöldfelületi arány növelése a levegő szennyezettségének mértékét számottevően fogja csökkenteni. A mért adatok szerint az V. kerület levegőszennyezésének mértéke komoly és hathatós beavatkozást igényel⁶.”

Ennek megfelelően fogalmazta meg az önkormányzat a projekt indokoltságát is: „Az új főutca tervezett nyomvonala jelenleg Budapest egyik nagy forgalmú útja, ahol az átmenő forgalom a teljes forgalom kb. 80%-át jelenti. A forgalom szétfeszíti az utcát, léptékidegen, a zaj-, a rezgés- és a porszennyeződés erőteljesen károsítja a lakók és a városhasználók egészségét, komfortérzetét és a szinte teljes nyomvonalon patinás épületállományt⁷.”

Az Akcióterületi Terv részletezi a terület levegő- és zajszennyezettségi állapotát: „Legrosszabb a helyzet a nitrogén-dioxid vonatkozásában, a belvárosban az éves középérték a határértéket 147%-kal haladja meg. Különösen kimagaslóak voltak az adatok 2005-2006-ban. A porterhelés éves középértéke – a határértékek százalékában kifejezve – a belvárosban 109%. (...) Budapest stratégiai zajtérképének információja szerint az akcióterületen legkritikusabb terhelés a Kecskeméti utcában és a Szervita téren illetve a Bécsi utcában. Ezekben a szakaszokon a terhelés megközelíti a városi főutak terhelési szintjét: nappal 70-80 dB, éjszaka 60-70 dB. A tervezett főutca többi szakaszán is jóval határérték fölött vannak a térképen jelzett mutatók⁸.”

A zaj- és rezgésvédelmi, valamint levegőtisztaság-védelmi tervfejezet a következőket tartalmazza: „Összefoglalva megállapítható, hogy a forgalomcsillapítást szolgáló átépítések megvalósulása után a zajterhelés mértéke a tervezési terület úthálózata mentén különböző mértékben, de mindenhol csökkenni fog. A zajterhelés a lakóépületek többségének környezetében várhatóan nappal 2,5-10 dB-lel, éjjel 2,5-7,5 dB-lel fog csökkenni⁹.”

Az önkormányzat Belváros-Lipótváros teljes területére vonatkozó forgalomcsillapítási javaslatot¹⁰ készített. A koncepció célja olyan úthálózati rendszer kidolgozása, amely lehetetlenné teszi átmenő forgalmi funkciók lebonyolítását, biztosítja a terület célforgalmi jellegű kiszolgálását, valamint javítja a főúthálózati kapcsolatokat. A javaslat megalapozása érdekében forgalomszámlálást¹¹ végeztek, amelyek során az átmenő forgalmi áramlatok feltérképezése céljából rendszámrogzítási módszerrel figyelték a területre belépő és onnan kihajtó gépjárműveket. A felmérés eredményeképpen határozták meg a „Fő utca program” forgalomcsillapítási lehetőségeit.

A forgalomcsillapítási javaslat a közösségi közlekedésben rejlő lehetőségként a következőket emeli ki: „(...) nyomtatékosan kell élni azzal a lehetőséggel, amivel ez a néhány négyzetkilométeres terület rendelkezik. Itt ugyanis a metróállomások valóságos koncentrációja van jelen, éspedig 11 db peronnal, melyek száma néhány éven belül 13-ra nő. (...) Kihasználása, pontosabban kihasználhatósága elsősorban attól függ, hogy az ide befutó vonalak mentén rendelkezésre állnak-e P+R parkolók. Ez a lehetőség sajnálatos módon csak igen szűk mértékben van kihasználva, pedig a tapasztalatok alapján egyértelmű, hogy a lakosság a jelenleginél nagyobb mértékben élne a lehetőséggel – ha lehetne (lásd a millenniumi vonal végállomása körüli parkolási helyzetet). Ennek a rendszernek a kiépítése nem az V. ker. Önkormányzat feladata.”

Az önkormányzat elkészítette Budapest, Belváros-Lipótváros közlekedési rendszerének felülvizsgálatát¹². A dokumentum az aktuális helyzet értékelésénél megállapítja a közlekedési rendszer túlterheltségét, amelynek egyik legfőbb oka az átmenő forgalom nagysága. Kiemeli továbbá, hogy: „(...) a belső úthálózat jelenlegi forgalmi rendje olyan, hogy kedvező lehetőséget ad – hosszabb összefüggő szakaszokon is – a külső hálózati kapcsolatok hiányosságainak „pótlására”, valamint a külső kapacitáshiányos szakaszok kikerülésére¹³.”

A Budapest Szíve Program részeként megvalósítandó projektek¹⁴ forgalomszervezést érintő átépítéseinek legfőbb célja „egy élhetőbb Belváros kialakítása, a járműforgalom visszaszorításával, a gyalogos és kerékpáros forgalom, valamint a tömegközlekedés lebonyolódási körülményeinek erőteljes javításával¹⁵.” A felülvizsgálat fenti célok figyelembevételével határozza meg az egyes – akcióterületen fekvő – utak, illetve csomópontok átépítésének, valamint átszervezésének megoldásait.

A felülvizsgálat a panasszal érintett utcákkal külön nevesítve nem foglalkozik, ám a terület forgalmát befolyásoló intézkedésként a következőket tartalmazza: „Az útvonal déli része az Üllői út, illetve a Kálvin tér felől az Erzsébet hídra haladó átmenő-forgalom útvonala. A megszűnő kapcsolat teljes pótlása egyrészt – hálózati kapacitási adottságok miatt – nem lehetséges, másrészt pedig nem cél. A megszűnő kapcsolatot használók számára – mint új lehetőség – nyílik meg a Kálvin tér – Várház körút – Belgrád rakpart – Március 15. tér – Erzsébet-híd útvonal a Belgrád rakpart épületek felőli útpályája forgalmi irányának megfordításával¹⁶.” A felülvizsgálat szerint továbbá: „A Veres Pálné utca középső szakaszának forgalmi irányát egy esetleges tömbön átszökő rövidítés (Kálvin tér – Erzsébet-híd) megakadályozása miatt kellett megfordítani¹⁷.”

Az önkormányzat elkészítette Belváros-Lipótváros V. Kerület Integrált Közlekedési Koncepcióját¹⁸. A dokumentum gépjármű-közlekedést érintő része a tranzitforgalom visszaszorítása érdekében forgalomcsillapítási koncepciót tartalmaz. E szerint az önkormányzat a főbb közlekedési rendszerekre (sugárutakra, körutakra) terelné a tranzitforgalmat. Az egyik lehetséges megoldás szerint a célforgalom kisebb-nagyobb hurkokon keresztül közelítheti meg az érintett utcákat, ugyanakkor a tranzitforgalom már nem tudja használni ezt az útvonalat, mivel a hurkokból a kihajtás szinte ugyanott történik, mint a behajtás. Másik módszer szerint a forgalomvezetés sok jobbos-balos kanyarodással történne, amely a sok irányváltás és kanyarodás következtében jóval lassabb előrejutást tesz lehetővé, mintha a sugárutakat, illetve a körutakat használnák a gépjárművel közlekedők.

Kiemeli továbbá a jelenlegi „dugó góccok”, így a Kecskeméti utcai torlódások megszüntetését. Ennek eszközeként az áthaladó forgalom részére más alternatíva felkínálása szükséges. Az Integrált Közlekedési Koncepció szerint: „Az Irányi és a Kecskeméti utca esetében az Erzsébet hídra hajtók jelentettek igen nagy számú áthaladó forgalmat, ezért tartjuk szükségesnek a Március 15. tér és az Astoria csomópont átépítését¹⁹.”

A beruházást megelőzően, majd annak folyamata alatt az önkormányzat mind az írott, mind az elektronikus sajtóban többször tájékoztatta a lakosságot a projektről²⁰. A lakossági tájékoztatás részeként az önkormányzat több ízben lakossági fórumot, sajtótájékoztatót tartott, a pályázattal kapcsolatos honlap, bemutatószoba fenntartásáról gondoskodott, a hozzá érkező lakossági kifogásokat írásban megválaszolta.

A lakossági észrevételek sokrétűsége mellett mindenképpen kiemelendő, hogy a legtöbb lakossági kifogás a panasszal érintett terület vonatkozásában érkezett az önkormányzathoz: a panaszosok egyrésztől sérelmezték, hogy az érintett utcákból kiinduló forgalom nehezen tudja elhagyni a területet a közlekedési lehetőségek, útvonalak korlátozása miatt, másfelől pedig a területen áthajtó tranzit forgalmat és az általa képzett forgalmi torlódásokat sérelmezték.

Az önkormányzat tájékoztatása szerint a belvárost érintően két beruházást valósítanak meg a közeljövőben: Az egyik célja a Ferenciek tere – Március 15. tér átépítése, a másik pedig a Váci utca és a Kecskeméti utcák közötti utcák felújítása lesz. E beruházásokkal válnak majd teljes körűvé a belváros e részét érintő változások.

A vizsgálat megállapításai

I. Hatásköröm tekintetében

A vizsgálat időtartama alatt a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény hatályaon kívül helyezéseével, hatályba lépett Magyarország Alaptörvénye és az Országgyűlés elfogadta az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvényt (a továbbiakban: Ajbt.) is. Ez utóbbi jogszabály rendelkezik arról, hogy a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának jogutódja 2012. január 1-től az alapvető jogok biztosja.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – a helyi önkormányzat, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Jelen ügyben megállapítható, hogy az önkormányzat az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján hatóságnak minősül, tehát az ügy vizsgálata a hatáskörömbé tartozik. Vizsgálat lefolytatásának lehetőségét az Ajbt. 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – a környezet védelmének biztosításával valósítja meg.

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozatában megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államm cél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önálló és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az önkormányzatnak feladata az egészséges környezet fenntartása. Az Ötv. 8. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen az épített és természeti környezet védelme.

A közlekedés okozta környezetszennyező hatások léte a gépjármű-közlekedés intenzitásának megnövekedésével az egyik legsúlyosabb és legnehezebben kezelhető, a városokban kiemelten is jelentkező probléma, amely mind a közlekedési ágazatot, mind pedig a környezetvédelmet érinti.

A Kvt. alapfogalmi között szereplő megelőzés követelménye az ismert és várható hatások elleni fellépést jelenti, amely jelen esetben elvárja az önkormányzat részéről a szükséges megalapozottságot, illetve körültekintést. A

fenntartható fejlődés elve megköveteli, hogy az önkormányzat olyan döntéseket hozzon, amelyek hosszú távon is javulást eredményeznek. Tekintettel arra, hogy az önkormányzati döntések hatásainak viselői a lakosok, őket a döntéshozatali eljárásba fokozottan be kell vonni, érdekeiket érvényesíteni kell.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata alapján az állam²¹ nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. E magas szintű védelem miatt elvárt tehát, hogy megalapozott, körültekintő előkészítés előzze meg azon döntéseket, amelyek közvetlen hatással vannak az élő és élettelen környezetre, a lakosság egészségi állapotát meghatározó tényezőkre.

Minderre tekintettel a vizsgálat arra irányult, hogy az önkormányzat a döntését megfelelően előkészítette-e, illetőleg eljárása során a töle elvárható körültekintéssel járt-e el. Az ügy közérdekűségére figyelemmel vizsgáltam azt is, hogy az önkormányzat a döntés előkészítésének folyamatába a lakosságot megfelelően bevonta-e, illetve a lakossági kifogásokat kezelte-e. Fontos, hogy az egészséges környezethez való jog egyesek vonatkozásában megjelenő korlátozása ne legyen szükségtelen és aránytalan, vagyis a forgalomszervezési intézkedés megfelelően indokolt legyen és az egészséges környezethez való jog magasabb szintű és általános érvényesülését szolgálja, valamint az elérni kívánt céllal arányos legyen. Alapjog lényeges tartalmát továbbá az intézkedés nem korlátozhatja.

III. Az ügy érdemében

Az önkormányzat beruházással kapcsolatos eljárása

Az uniós városfejlesztési támogatások igénybevételenek feltétele az önkormányzat által készített IVS-nek a megléte. Az IVS-ben megjelölt akcióterületek vonatkozásában elvégzendő feladatok pontosítására, az szükséges intézkedések konkrét formáinak meghatározására az önkormányzat elkészítette a jelen beruházást előkészítő Akcióterületi Tervet.

A döntés előtti helyzetértékelés, illetve a megalapozott döntés előkészítése érdekében az önkormányzat több szakvéleményt is készített. Ezek a területre vonatkozó – az önkormányzat terveinek megfelelő – új forgalmi rend kialakításával kapcsolatosan, a forgalomcsillapítás, a közlekedési rendszer felülvizsgálatát, illetőleg a közlekedés integrált szemléletének bemutatását szolgálták²².

A tanulmányok forgalomszámlálási adatokon alapulnak, valamint a szakvélemények készítésénél figyelembe vették az egyes városrészekből érkező forgalom mértékét is. A forgalmi rend átszervezésének általános célja az volt, hogy a nagykörúton belüli forgalomcsillapítás V. kerületi területén a tranzit forgalom részére két észak-déli közlekedési tengely – a kiskörút és a rakpart – álljon rendelkezésre, míg a belvárosi utcák forgalom-irányítása kizárólag a célforgalom közlekedését tegye lehetővé. Ennek megfelelően határozták meg az utcák – így a vizsgálat részét képező utcák – forgalmi rendjét is.

Helyszíni bejárásaink²³ alkalmával azt tapasztaltuk, hogy a forgalomszervezési változtatásokat a tervekkel összhangban hajtották végre. A területre négy helyszínen (Kálvin tér, Veres Pálné utca, Fővám tér, Irányi utca) lehet be-, a Királyi Pál utcából pedig kihajtani. Az önkormányzat a terület behajtási pontjain a célforgalom közlekedésének kivételével behajtani tilos táblát helyezett el, a Veres Pálné utca Várház körüli sarkán pedig külön tábla jelzi, hogy az Erzsébet hídra való felhajtás nem lehetséges.

A terület három déli oldalon fekvő behajtási pontja esetében az önkormányzat céljának megfelelően a kihajtási pont közelsége miatt ellehetetlenült a tranzitforgalom²⁴. Ez alól kivétel azonban az Irányi utca – Veres Pálné utcai behajtási pont, tekintettel arra, hogy a Veres Pálné utca – Szerb utca – Fejér György utca – Bástya utca – Királyi Pál utca útvonalon létezik tranzit közlekedési lehetőség. A kizárólag célforgalom behajtását engedélyező táblák kihelyezése eredményeként ezt az útvonalat csak a közlekedési szabályok megszegésével tudja igénybe venni az áthaladó forgalom, azonban az egyik – önkormányzathoz érkezett – lakossági panaszban foglaltak szerint a közlekedési táblákat figyelmen kívül hagyva, éjjel – kis forgalmú időszakban – megnő az ezen az útvonalon közlekedők száma.

A hivatalhoz forduló panaszos kiemelte a Fejér György utca – Bástya utca sarkon történő bekanyarodás esetén a parkoló autók zavaró hatását. A panaszos kifogásolta, hogy hely hiányában a kanyarodó gépjárművek a járdafelületre felhajtanak, veszélyeztetve ezzel a gyalogosforgalmat. Az önkormányzat a kanyarodás elősegítése érdekében tíz méteren belüli megállást tiltó táblát helyezett ki.

Helyszíni bejárásaink alkalmával ennek ellenére többször tapasztaltuk, hogy az érintett területen a közlekedési táblák figyelmen kívül hagyásával gépjárművek parkolnak, ami a tilalom jelenlegi formájának elégtelenségét mutatja.

A délután 15:30-16:00 közötti időszakban a Bástya utcán 52 jármű haladt el, amely nagyjából átlagosan 35 másodperces követési időt jelent. Ez idő alatt háromszor is előfordult, hogy a parkoló autók által lassított forgalom a menetirány szerinti bal oldali járdára felhajtva kerülte ki a parkolást végrehajtó járművet, a gyalogosforgalmat veszélyeztetve. A menetirány szerint bal oldali gyalogjárda átlagos szélessége megközelítőleg 1,3 méter, ami nem éri el a megkívánt mértéket²⁵, ezért közlekedésbiztonsági okból különösen fontos, hogy a járdán a biztonságos közlekedés feltételei teljesüljenek. Az útfelület, valamint a járda keskenységére, továbbá a panaszos és a helyszíni bejárás alapján előforduló jelenség gyakoriságára, megfontolandó a parkolási lehetőségek biztosításának átgondolása.

A Bástya utca középső, a panasszal érintett szakaszán optimális helykihasználás mellett²⁶ is legfeljebb 7 gépjármű részére biztosít megállási és várakozási lehetőséget. A parkolási lehetőség biztosításával a gyakorlatban

együtt járó, gyalogosközlekedésre irányuló veszélyek miatt kérdéses, hogy a parkolási lehetőségek biztosításában megjelenő érdek arányban áll-e az általa okozott biztonsági kockázattal²⁷.

Bejárásaink során nem tapasztaltunk jelentős gépjárműforgalmat, a Királyi Pál utcai jelzőlámpa előtt átlagosan öt-hat gépjármű várakozott. A Királyi Pál utcából történő kihajtás a Kiskörúton közlekedő jelentős számú gépjármű, illetve a Lónyay utcából kihajtó gépjárművek miatt váltakozó gyorsaságú (helyszíni szemléink tapasztalatai alapján átlagosan három-hat gépjármű tud kihajtani).

A panasz rávilágít arra a – kerület hatáskörét meghaladó – problémára, hogy a fővárosi közlekedésben lényegesen több gépjármű vesz részt, mint amennyit a főváros jelentős környezeti szennyezés nélkül el képes viselni.

Az önkormányzat lakossági tájékoztatási kötelezettségének sajtómegjelenésekkel, a honlap, illetve bemutatószoba fenntartásával, a lakossági panaszok megválaszolásával, illetőleg személyes konzultációs lehetőség biztosításával eleget tett.

Az Európai Parlament és Tanács elfogadta és 2008. június 11-én hatályba léptette a 2008/50/EK irányelvet²⁸, amely előírja, hogy egy évben legfeljebb 35 napon lehet egészségügyi határérték felett a levegő szállópor (PM₁₀) tartalma. Tekintettel arra, hogy Budapesten (és más hazai városokban is) a PM₁₀ koncentrációja az előírtat meghaladó arányban haladta meg az egészségügyi határértéket, az Európai Bizottság kötelezettségzegési eljárást indított Magyarország ellen. A PM₁₀ kibocsátás nagy része a dízelüzemű autók használata eredményeként keletkezik.

Magyarországot intézkedési kötelezettség terheli a PM₁₀ kibocsátás csökkentése tekintetében. Ennek okán a Vidékfejlesztési Minisztérium kidolgozta az ágazatközi PM₁₀ csökkentési intézkedési programot, amely előterjesztés²⁹ a program részeként többek között a dugódíj bevezetését javasolja. A Kormány elfogadta a kisméretű szállópor (PM₁₀) csökkentés ágazatközi intézkedési programjáról szóló 1330/2011. (X. 12.) Korm. határozatot.

Fenti határozat többek között javaslatot tesz alacsony emissziós zónák (LEZ) létrehozására, a nehézgépjárművekre vonatkozó elektronikus útdíj bevezetésére, a városi áruszállítás ésszerűsítésére, illetve a közforgalmú közlekedésnek az egyéni motorizált közlekedéssel szembeni előnyben részesítésére.

A zöldfelületek növelésére vonatkozó önkormányzati kötelezettség

A városi környezet alakítása és átépítése kapcsán különösen fontos a közterületi zöld felületek növelése. Budapesten 14,4 m² zöldfelület jut egy lakosra, ami nemzetközi összehasonlításban igen alacsony (Berlinben ugyanez az arány 24 m², míg Bécsben 124 m² körüli)³⁰. Szükséges ezért a városi zöld felületek fenntartásának lehetőségét és kiterjedésének növelését minden esetben vizsgálni.

A városokon belüli zöldfelületek mértéke egy város által biztosított életminőség megítélése során azért is kiemelten kezelendő elem, mivel a városok nagy többségében e felületek nem állnak megfelelő mértékben rendelkezésre. Az általuk nyújtott „szolgáltatásokra” azonban a városi környezetben különösen nagy szükség van, tekintettel az életér sűrűségéből adódó, az élet minőségében mérhető negatív hatásokra.

A városi fák környezetvédelmi és egészségügyi jelentősége több szempontból is kiemelkedő. Pormegkötő képességüknél fogva tisztítják a levegőt, a fák koronája zajszűrő, zajcsökkentő. A fotoszintézis során széndioxidból és vízből szerves anyagot (főként cellulózt) építenek. Ez a folyamat többszörösen is hasznos, mert a fa a CO₂ megkötése mellett O₂-t bocsát ki. A fák lombja értékes szerves anyag, fontos tápláléka sok lebontó szervezetnek, a képződő humusz a talaj termőképességét biztosítja. A lombkorona emellett szerepet játszik a biológiai sokféleség megőrzésében, így számos rovar és madárfaj élőhelye.

Az árnyékolásnak is jótékony hatása van: egyrészt a fák árnyéka védelmet nyújt az elvékonyodó magas légköri ózonréteg miatt lényegesen megnőtt, veszélyes UV-B sugárzás ellen, másrészt csökkenti a hőmérsékletet (az infravörös sugárzás árnyékolásával) – a lombos fák nyáron árnyékolnak, lombhullás után télen, amikor rövidek a nappalok és a nap is alacsonyan jár, átengedik a fényt. Mindezekben túlmenően mérsékelik a talaj nedvességtartalmának párolgását.

A fák megváltoztatják a helyi mikroklímát, elsősorban a gyökérszettel felszívott víz elpárologtatásával. Csökkentik az esővíz eróziós hatását, mivel az eső közel egyharmadát felfogják a lombkoronában és onnan el is párologtatják. A relatív páratartalom magasabb, a levegő hőmérséklete 2-5 fokkal alacsonyabb lesz fákkal sűrűn beültetett területen az árnyékolás és a párologtatás hőelvonó hatásának köszönhetően. E tulajdonságoknak különös jelentősége van a félsivatagihoz hasonló nagyvárosi környezetben. A lakótelepeken klímaberendezések tömegét lehetne kiváltani sűrű faültetéssel, amely sokkal olcsóbb és energiatakarékos megoldás.

Fentiek mellett ugyanakkor nem kizárólag a fákból áll a városi zöld felület. Nem szabad megfeledkezni a gyepek és cserjék pozitív hatásairól sem. A városi utcákban, tereken található zöld felületek faültetés hiányában is – oxigéntermelő, illetve pormegkötő tulajdonságaik mellett – nagymértékben hozzájárulnak az épületek által visszatükrözött hőhatás csökkentéséhez, ezáltal az élhető közterületek kialakításához.

Az önkormányzat a főutca kialakítása során a tervei szerinti lehető legnagyobb számú fa ültetését valósította meg,³¹ – amely törekvés egyértelműen üdvözlendő – ugyanakkor általános felületkialakításként a „faltól falig terjedő díszburkolat”³² kiépítése a jellemző.

A fásítást leginkább gátló tényező a közművek elhelyezkedése. A Belváros Új Főutcája projekt kapcsán a tervezett főutca alatt húzódó közműalagút folyosó (KAF) – a közműszolgáltatók ellenállása eredményeként – nem valósulhatott meg. A KAF rendszer kialakításakor ugyan nagyobb költségek merülnek fel, azonban karbantartása

költséghatékonyabb, így hosszútávon kedvező üzemeltetést tesz lehetővé. Az egészséges környezethez való jog szempontjából – környezetvédelmi és egészségügyi szempontból – egyértelműen nevesítendő előnye, hogy helytakarékosága miatt az utcafásítást, ezáltal pedig a fent említett környezeti előnyök nagyobb arányú érvényesülését lehetővé teszi.

A KAF rendszer megvalósításának elmaradása ugyanakkor nem indokolja, illetve a közművek jelenlegi elhelyezkedése nem akadályozza a gyepszínti növényzet telepítését és zöldfelületek kialakítását. A beruházás eredményét vizsgálva megállapítható, hogy hiányoznak az ilyen jellegű zöld szigetek – többek között – a díszburkolattal teljesen lefedett Egyetem téren.

Az önkormányzat európai uniós támogatással megvalósuló pályázattal kialakította a „Belváros Új Főutcáját”. E döntéssel kapcsolatos forgalomszervezés megalapozását tekintve az önkormányzat teljesítette intézményvédelmi kötelezettségéből fakadó feladatait, biztosította a lakossági részvétel lehetőségét, ezért az *egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot nem okozott.*

A terület zöldfelületi borítottsága tekintetében az önkormányzat új fák ültetésével zöldfelületi aránynövekedést ért el, ugyanakkor a zöldfelületi borítottság növelése érdekében a cserje- és gyepszínti növényzetben rejlő adottságok további kihasználására is van még lehetőség.

Tekintettel arra, hogy a panasz kapcsán alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapítottam meg, külön intézkedést nem kezdeményezek. A lakossági kifogások és a helyszíni bejárások tapasztalatai alapján, felkérem Budapest V. kerület Önkormányzatát, hogy a kizárólag célforgalom behajtását engedélyező táblákat figyelmen kívül hagyó, az Irányi utcai behajtási lehetőséget kihalmozdító jogszértő tranzit forgalommal szemben gondoskodjon a hatékony (közlekedéstechnikai, közlekedéshatósági) fellépésről, különös figyelemmel az éjjeli időszakokra. Kérem továbbá, hogy a területen tervezett átépítések során fontolja meg a gyalogos közlekedés biztonsága érdekében a Bástya utca jelenlegi parkolási rendjének felülvizsgálatát.

Budapest, 2012. június 22.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

- ¹ Új Magyarország Fejlesztési Terv Közép-Magyarországi Operatív Program, KMOP-5.2.2/ A-2008-0011 számú pályázat
- ² Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 7. § (5) bekezdése szerint a településfejlesztési koncepcióban foglaltak megvalósítása érdekében a városok és több település közös fejlesztési tervezése esetén integrált településfejlesztési stratégiát kell készíteni. Az integrált településfejlesztési stratégia meghatározza a települések településfejlesztési tevékenységét, összehangolja a különböző szakpolitikai megközelítéseket, összefogja és ütközteti az érintett partnerek (üzleti szektor, civil szektor, közszféra szereplői, lakosság) céljait, elvárásait, meghatározza a fejlesztési célokat, azok finanszírozási módját, továbbá a megvalósítás és fenntartás módját is összefüggéseiben kezeli.
- ³ Az önkormányzat megbízásából a Város Teampannon Kft. 2008-ban elkészítette a kerületi IVS-t, amelyet az önkormányzat képviselő-testülete 762/2007. (XII. 19.) számú határozatával, továbbfejlesztett változatát pedig 194/2008. (III. 27.) határozatával fogadott el.
- ⁴ Az akcióterületi terv nem Étv. szerinti, azonban a településfejlesztési pályázati eljárásokban elfogadott fogalom.
- ⁵ Belváros-Lipótváros Önkormányzat Képviselő-testülete 519/2009. (XII. 10.) határozatával fogadta el a Belváros új Főutcája Előzetes Akcióterületi Tervét.
- ⁶ IVS 24. oldal
- ⁷ Belváros Új Főutcájának Kiépítése projekt – I. ütem, 6. oldal (az átmenő forgalommal terhelt útvonal: Kecskeméti utca – Egyetem tér – Károlyi Mihály utca)
- ⁸ Belváros Új Főutcájának Kiépítése projekt – I. ütem, Akcióterületi Terv, 27. oldal
- ⁹ Belváros Új Főutcájának Kiépítése projekt – I. ütem, Akcióterületi Terv, 85. oldal
- ¹⁰ Az önkormányzat megbízásából 2007 júliusában készítette el a KÖZLEKEDÉS Fővárosi Tervező Iroda
- ¹¹ A forgalomszámlálást 2006. november 9-én délelőtti és délutáni csúcsidőszakban 1,5-1,5 órás intervallumokban végezték.
- ¹² Az önkormányzat megbízásából a KÖZLEKEDÉS Fővárosi Tervező Iroda Kft. 2009 áprilisában készítette el.
- ¹³ Belváros-Lipótváros közlekedési rendszerének felülvizsgálata, 3. oldal
- ¹⁴ A négy projekt: Városháza fórum, Belváros Új Főutcája, Reprezentatív kaputérség, illetve Hídfőterek és új pesti korzó.
- ¹⁵ Belváros-Lipótváros közlekedési rendszerének felülvizsgálata, 9. oldal
- ¹⁶ Ez utóbbi forgalomszervezési átalakítást az önkormányzat még nem hajtotta végre, megvalósulása azonban a vizsgált területen lakók közlekedési körülményeit javíthatja.
- ¹⁷ Belváros-Lipótváros közlekedési rendszerének felülvizsgálata, 20. oldal
- ¹⁸ A koncepciót az önkormányzat Főépítési Irodája és Településfejlesztési Csoportja készítette el 2009. június 3-án
- ¹⁹ Integrált Közlekedési Koncepció, 9. oldal
- ²⁰ Az önkormányzat a beruházásra rendelkezésre álló forrásokból 60.000.000 Ft-ot tervezett a nyilvánosság bevonásának biztosítása érdekében.

- ²¹ Bár az Alkotmánybíróság határozata itt csak az államot említi, azonban az önkormányzati hatáskörben eldöntendő kérdések szempontjából a közhatalmat gyakorló szerv az önkormányzat, így ezekben a kérdésekben az Alkotmánybíróság megállapítása az önkormányzatokra is kiterjed.
- ²² Az önkormányzat által megrendelt, illetve elkészített forgalomszervezési dokumentumok annak ellenére, hogy nem rendszerezetten elemezték a kerület forgalomcsillapítási, illetve forgalomszervezési lehetőségeit és ezáltal nem is épültek egymásra, mégis megfelelően értékelték a fennálló helyzetet, valamint megalapozott döntési alternatívákat nyújtottak az önkormányzat részére.
- ²³ 2012. június 1-jén 7:50-9:10 óráig, 2012. június 7-én 15-16 óráig
- ²⁴ Az előkészítő tanulmányokban hurkos módszerként megjelölt forgalomvezetés elvei alapján.
- ²⁵ OTÉK 39. § (2) bekezdés a) pontja szerint a gyalogjárdák keresztszelvényére vonatkozó legkisebb hasznos szélesség a 0,75 méter többszöröse, de legalább 1,5 méter.
- ²⁶ Figyelembe véve a Fejér György utca – Bástyá utca kereszteződésében bevezetett 10 méteres megállási és várakozási tilalmat.
- ²⁷ Hozzájárul a veszélyhelyzethez továbbá, hogy az útfelület keskenységéből adódóan a pakolási manőverek során a gépjárművek – a tapasztaltak szerint – mindkét járdára felhajtanak.
- ²⁸ Az Európai Parlament és a Tanács 2008/50/EK irányelve (2008. május 21.) a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról.
- ²⁹ VM/JF/717/2/2011.
- ³⁰ forrás: Levegő Munkacsoport, www.levego.hu
- ³¹ Akcióterületi Terv, 86. oldal
- ³² Budapest, Belváros-Lipótváros Közlekedési rendszerének felülvizsgálata, 22. oldal

AJB-1097/2012 Parlagfűvel szennyezett és elhanyagolt ingatlan

Előadó: dr. Gyűrű Attila

Az eljárás megindulása

A panaszos beadványa alapján a volt jövő nemzedékek országgyűlési biztosa rendelt el vizsgálatot. A panaszos azt sérelmezte, hogy a szomszédságában található, Szabadság utca 1496 helyrajzi számú ingatlan parlagfűvel és egyéb gyomnövényekkel szennyezett és elhanyagolt, azon a tulajdonosa veszélyes hulladékokat is tárol. Kifogásaival többször kérte Diósd Nagyközség Önkormányzata Jegyzőjének (a továbbiakban: diósi jegyző) a segítségét, azonban érdemi intézkedés nem történt. Az ügyben eljár Budapest Főváros II. Kerület Önkormányzatának Jegyzője is (a továbbiakban: II. kerületi jegyző), mint szabálysértési hatóság, növényvédelmi szabálysértés elkövetése miatt. Ez az eljárás még folyamatban van, így annak vizsgálatára nem terjedt ki eljárásom.

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat, a 2012. január 1-jén hatályba lépett, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbtv.) határozza meg. Az Ajbtv. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személyi alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbtv. 45. § (1) bekezdése szerint a volt jövő nemzedékek országgyűlési biztosának jogutódja az alapvető jogok biztosa.

A jegyző – az Ajbtv. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján – közigazgatási szervnek minősül, tehát vizsgálati hatásköröm fennáll az ügyben. Vizsgálat lefolytatásának lehetőségét az Ajbtv. 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra.

Érintett alapvető jogok és alkotmányos értékek

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- a testi és lelki egészséghez való jog (Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”)
- Az egészséges környezethez való jog (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)
- a tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)

Alkalmazott jogszabályok

- Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény
- A parlagfű elleni közérdekű védekezés végrehajtásának, valamint az állami, illetve a közérdekű védekezés költségei megállapításának és igénylésének részletes szabályairól szóló 221/2008. (VIII. 30.) Korm. rendelet
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény

- A Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet
- A jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 228/2009. (X.16) Korm. rendelet
- Az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999 (XII.28.) Korm. rendelet

A megállapított tényállás

A beadványban foglaltak alapján a volt jövő nemzedékek országgyűlési biztosa felvilágosítást kért a diósi jegyzőtől a következőkről: milyen intézkedéseket foganatosított 2011-ben a szóban forgó ingatlan parlagfű-mentesítése érdekében, található-e az ingatlanon veszélyes hulladék, ha igen, milyen intézkedések történtek annak felszámolására, a panaszos által kért birtokvédelmi eljárást lefolytatta-e?

A jegyző tájékoztatásában kifejtette, hogy a hivatkozott helyrajzi számú ingatlanon parlagfű nem található, azonban a terület elhanyagolt.

A jegyző által megküldött iratokból és rövid úton – telefonon – adott kiegészítő tájékoztatójából megállapítható, hogy 2011-ben a területen volt parlagfű és egyéb gyomnövény, azonban azokat azt mentesítették. A helyi közterület-felügyelő 2011. szeptember 14-én, mivel a területet egyéb gyomnövények borították be, szabálysértési feljelentést tett a diósi önkormányzathoz. A jegyző a feljelentést áttette a II. kerületi jegyzőhöz növényvédelmi szabálysértési eljárás lefolytatása érdekében. A 2011. október 21-én lefolytatott helyszíni ellenőrzésen, a Pest Megyei Kormányhivatal Növény- és Talajvédelmi Igazgatóságának munkatársa jegyzőkönyvbe foglalta, hogy a területen parlagfű nincs.

A jegyző tájékoztatása tartalmazta azt is, hogy a területen veszélyes hulladék sem található, birtokvédelmi eljárást pedig azért nem folytatott le, mert véleménye szerint az ügy szabálysértésnek minősül.

A vizsgálat megállapításai

1. A testi és lelki egészséghez, valamint az egészséges környezethez való jog tekintetében

Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés kimondja, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – a környezet védelmének biztosításával valósítja meg.

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata szerint a környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelezései teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. (28/1994. (V.20.) AB határozat)

A parlagfű elleni közérdekű védekezés szabályait az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény (a továbbiakban: élelmiszerlánc törvény), és a parlagfű elleni közérdekű védekezés végrehajtásának, valamint az állami, illetve a közérdekű védekezés költségei megállapításának és igénylésének részletes szabályairól szóló 221/2008. (VIII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: kormányrendelet) tartalmazza.

Az élelmiszerlánc törvény 17. § (4) bekezdése szerint a földhasználó köteles az adott év június 30. napjáig az ingatlanon a parlagfű virágbimbójának kialakulását megakadályozni, és ezt követően ezt az állapotot a vegetációs időszak végéig folyamatosan fenntartani. Az 50. § (4) bekezdése szerint parlagfű elleni közérdekű védekezést kell elrendelni, ha a földhasználó a 17. § (4) bekezdésében foglalt kötelezettségének nem tesz eleget. Ezzel együtt a 60. § (1) bekezdés c) pontja alapján a kötelezettségét elmulasztóval szemben növényvédelmi bírságot kell kiszabni. A kormányrendelet 1. § (1) bekezdés b) pontja szerint belterületen a jegyző rendeli el a közérdekű védekezést, a (2) bekezdés szerint pedig, ha a települési önkormányzat mulasztja el e kötelezettségét, a növény és talajvédelmi igazgatóság rendeli el azt.

Megállapítható, hogy a panasz alapját képező ingatlanon 2011-ben elrendeltek közérdekű védekezést. Ezt bizonyítja a már hivatkozott, 2011. október 21-én készült jegyzőkönyv. A szerint a helyszíni ellenőrzés időpontjában a területen nem volt parlagfű. Az egyéb gyomnövények tekintetében a helyi önkormányzat alkalmazásában álló közterület-felügyelő növényvédelmi szabálysértés miatt feljelentést tett, melyet a diósi jegyző – 2011. október 17-én – áttett a II. kerületi jegyzőhöz, mivel – az eljárás alá vont személy bejelentett tartózkodási helyére tekintettel – ő az illetékes az eljárás lefolytatására.

Összességében: a panasszal érintett területen jelen vizsgálatom időpontjára parlagfű nem volt, a diósi jegyző pedig jogszabályi kötelezettségeinek eleget tett, mulasztást nem követett el, hiszen intézkedett a terület parlagfű-mentesítése iránt. Ezekre figyelemmel nem sérült a testi és lelki egészséghez, valamint az egészséges környezethez való jog. Arra tekintettel pedig, hogy a jegyző, jogszabályban előírt kötelezettségét teljesítette, érvényesült a jogállamiság elve is.

2. A jogállamiság elve, a jobbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata többször megerősítette azt a tételt, miszerint: „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jobbiztonság. A jobbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását,

hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.” (9/1992 (I. 30.) AB határozat)

A jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.” (56/1991.(XI.8.) AB határozat)

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. „A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.” (6/1998. (III.11.) AB határozat és 14/2004. (V.7.) AB határozat)

Az ombudsmani gyakorlat szerint e követelmények minden olyan eljárásra vonatkoznak, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói, közhatalom-gyakorlási tevékenysége által érintett. Ilyen az is, ha az illetékes szerv egy kérelmet nem bírál el vagy nem annak tartalma szerint bírál el.

Jelen ügyben megállapítható, hogy a beadványozó birtokvédelem iránti kérelmét a jegyző tartalma alapján, növényvédelmi szabálysértésnek minősítette. Fel kell hívnom a figyelmet arra, hogy a két eljárás – vagyis a birtokvédelmi és a szabálysértési eljárás – egymásnak nem alternatívája. Azok köznapi értelemben – a konkrét ügyben – ugyan azonos tárgyra vonatkoznak, azonban más-más jogágba tartozó eljárások, melyekben eltér a felek pozíciója és a jogkövetkezmények jellege.

A birtokvédelmi eljárás a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény, a Polgári Törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet, valamint a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 228/2009. (X.16) Korm. rendelet által szabályozott eljárás. Ilyen eljárás kérelmezője az lehet, akit birtoktól jogalap nélkül megfosztanak vagy birtoklásában zavarnak, a kérelem pedig az eredeti állapot helyreállítására vagy a zavarás megszüntetésére irányul.

A növényvédelmi szabálysértés – előzőekkel szemben – közigazgatás-ellenes cselekmény, az eljárás fókuszában az eljárás alá vont személy és a hatóság áll, célja a szabálysértési felelősségről való döntés. Az ilyen eljárásban a jogkövetkezmények alkalmazásakor nem a másik fél igénye áll a középpontban, hanem a jogellenes cselekmény, valamint – ahhoz kapcsolódva – az állam közhatalmi jogosítványai, nevezetesen, hogy az állam meghatározott magatartás tanúsítását, betartását várja el az egyénektől, azok elmaradása esetén pedig szankciókat alkalmaz.

Összegezve: a birtokvédelmi és a szabálysértési eljárás – a hivatkozottaknak megfelelően – két különböző jogágot érint, más a jellegük, azok párhuzamos lefolytatása lehetséges, sőt adott esetben kötelező is, azonban egymással nem helyettesíthetők.

Ezek alapján megállapítható, hogy a diósi jegyző eljárása visszásságot okozott a jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben, mivel a panaszos kérelme ellenére nem folytatta le a birtokvédelmi eljárást, az ügyet szabálysértési eljárás keretében kívánta rendezni.

Intézkedésem

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni elkerülése érdekében – az Ajbtv. 32. § (1) bekezdése alapján – kérem a diósi önkormányzat jegyzőjét, hogy a jövőben fordítson kiemelt figyelmet jogszabályban előírt kötelezettségei teljesítésére, illetve tegye meg a szükséges intézkedéseket arra, hogy munkatársai az általam bemutatott szempontoknak megfelelően járjanak el az állampolgári kérelmek elbírálásakor.

Budapest, 2012. március 12.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-1129/2012

Jogalap nélkül kiszabott közigazgatási bírság

Előadó: dr. Ottrok Viktória

Az eljárás megindítása

A panaszos a Vas Megyei Rendőr-főkapitányság által – véleménye szerint, kellő jogalap hiányában – kiszabott közigazgatási bírság miatt fordult Hivatalomhoz.

A panasz alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonsághoz, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető

jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A vizsgálattal érintett közigazgatási feladatot ellátó rendőrség az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének f) pontja alapján rendvédelmi szervnek tekintendő, így tevékenységének vizsgálatára kiterjed a vizsgálati hatásköröm.

A vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján tájékoztatást kértem az országos rendőrfőkapitánytól.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bek.)
- a tisztességes eljáráshoz való jog „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)

Alkalmazott jogszabályok

- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 2003. évi XCII. törvény (továbbiakban: Ket.)
- A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.)
- A közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II.5.) KPM-BM együttes rendelet (a továbbiakban: KRESZ)

A megállapított tényállás

A panaszos beadványában előadta, hogy 2011. április 3-án Pápára indult személygépkocsijával, Devecseren keresztül. Az autója Devecserben meghibásodott – utóbb kiderült, hogy megszűnt az autó áramellátása – és panaszos az út szélére kormányozta azt. Megállás után segítséget kért a túloldalon várakozó személygépkocsi vezetőjétől, ám ez idő alatt a rendőrök megjelentek a helyszínen és lefotózták az autót, mert az várakozni tilos tábla hatálya alatt állt. A panaszos elmondta mi történt, azonban az intézkedő járőrök nem vették figyelembe a műszaki hibát. A meghibásodás okát panaszos a helyszínen el tudta háritani, mivel csupán az akkumulátor egyik saruja lazult meg.

A panaszos 2011. május 4-én 30.000 Ft bírság kiszabásáról szóló határozatot kapott a Vas Megyei Rendőrfőkapitányságról, amiért megsértette a KRESZ járművel történő megállásra és várakozásra vonatkozó 15. § (1) bekezdés a) pontjában foglalt előírásait. A határozat ellen törvényes határidőn belül fellebbezést nyújtott be. Fellebbezésében előadta, hogy nem várakozott tilosban, autója műszaki meghibásodás miatt leállt, az áramellátás hiánya miatt az elakadásjelzőt sem tudta bekapcsolni, és hogy a helyszínen eljáró rendőrök nem vették figyelembe az általa elmondottakat. A Vas Megyei Rendőrfőkapitányság a határozatot módosította, de csupán az indokolását egészítette ki. Hivatkozott arra, hogy a KRESZ 1. számú függelékének III/d) pontjában meghatározott megállás¹ fogalmi körébe a járművel történő egy helyben tartózkodásnak az az esete vonható, amikor a megállás a vezető elhatározásán múlik. Álláspontja szerint a rendelet alkalmazását illetően nem minősül megállásnak az egy helyben tartózkodás, ha az olyan műszaki hiba miatt történik, amely miatt a jármű tovább haladni nem képes, tekintettel arra, hogy nem a vezető elhatározásán múlik, hogy a jármű mikor és hol áll meg. Hivatkozott továbbá a KRESZ 56. § (1) bekezdésére, amely meghatározza a gépjárművek azon hibáit, melyek észlelése esetén a jármű vezetője a gépjárművet köteles haladéktalanul megállítani,² illetve az (5) bekezdésre, amely szerint az elromlott járművet – lehetőség szerint – az úttesten kívül, vagy olyan helyen kell elhelyezni, ahol a várakozás nem tilos. A helyszínen történt fényképfelvételek alapján megállapította a rendőrség, hogy a jármű vonatkozásában műszaki probléma jelzésére okot adó körülmény nem volt észlelhető, valamint az ügyfél a beadványához nem csatolt a műszaki hibát kétséget kizáróan alátámasztó számlákat. Fentiekre tekintettel, valamint az ügyfél fellebbezésében foglaltakra,³ bizonyítottan látta, hogy a jármű mozgatható állapotban volt, így műszaki hiba esetén is elhelyezhető lett volna olyan helyen, ahol a járművel történő megállás nem tilos.

A panaszos fellebbezést nyújtott be a Budapesti Rendőrfőkapitánysághoz (BRFK), előadva a korábbi indokait. A másodfokú hatóság a Vas Megyei Rendőrfőkapitányság határozatát helyben hagyta, egyúttal megállapította, hogy az ügyfél nyilatkozatára tekintettel – miszerint a járóképtelen járművet csak az út szélére tudta kormányozni – kétséget kizáróan megállapítható, hogy az akkumulátor meghibásodásának ellenére a megállás helye a vezető elhatározásán múlt. A fényképfelvételek alapján azt is megállapította a BRFK, hogy a gépjármű műszaki meghibásodására utaló körülmény nem volt észlelhető a fényképfelvételek alapján, és a gépjármű a szabályszegés helyszínére félretolható, mozgatható állapotban volt.⁴ Így a jármű műszaki meghibásodás esetén is elhelyezhető lett volna olyan helyen, ahol a megállás nem tilos. Arra is hivatkozott határozatában a BRFK, hogy a gépjárműnek nem a közlekedés biztonságát veszélyeztető, baleset előidézéséhez vezető műszaki hibája következett be, és panaszos egyébként sem csatolt a fellebbezéséhez a gépjármű javíttatását alátámasztó dokumentumot.

Az országos rendőrfőkapitány a hozzá intézett megkeresésemre tájékoztatott, hogy egyetért a budapesti rendőrfőkapitány véleményével, továbbá kifejti, hogy a KRESZ 15. § (1) bekezdése szerinti műszaki hiba, mint a megállási tilalom alóli kivételt képező eset az alábbi feltételek együttes teljesülése esetén állapítható meg. Ha

- a jármű közlekedésbiztonsági jellemzőiben bekövetkező állapotváltozás időben gyorsan, váratlanul (előre nem láthatóan, előzmény nélkül) következik be, és
- annak bekövetkezéséért a jármű vezetőjét vétkes magatartás nem terheli, továbbá
- figyelemmel a KRESZ 56. § (5) bekezdésére, nem volt lehetőség a járműnek az úttesten kívül, illetve olyan helyen való elhelyezésére, ahol a várakozás nem tilos.

Kifejtette továbbá, hogy az eljárás alapját képező ellenőrzés helyszínén sem a járművön, sem a környezetében nem utalt semmi a jármű műszaki hibájára, illetve arra, hogy a megállni tilos tábla hatálya alá tartozó útszakaszon (a közlekedés biztonságát veszélyeztetve) műszaki hiba miatt álltak meg. A műszaki hibával kapcsolatosan csak az ügyfél elmondása áll a rendelkezésére a rendőrhatalóságnak, és bár az eljárás során bizonyítási eljárást nem folytattak az ügyfél által hivatkozott műszaki hibára, az országos rendőrfőkapitány szerint ennek a jogeset megítélése szempontjából nincs jelentősége, ugyanis a jármű vezetőjének lett volna lehetősége a járművet a közlekedés biztonságát nem veszélyeztető módon az útnak a megállni tilos jelzőtábla hatálya alá nem tartozó részén elhelyezni.

Tekintettel arra, hogy a helyszínen történt eseményekről kizárólag a panaszos beadványában foglaltak állnak rendelkezésemre, illetve az ORFK által megküldött fényképfelvételek, újabb megkeresésemben arra kértem az országos rendőrfőkapitányt, hogy küldje meg az eljárás megindításának alapjául szolgáló iratot másolati formában, továbbá kértem térjen ki arra, hogy mire alapítja a rendőrhatalóság, hogy panaszos nem műszaki okból állt meg. Korábbi válaszában ugyanis a főkapitány kifejtette, hogy semmi nem utalt a jármű műszaki hibájára.

A kapott válasz szerint a közigazgatási eljárás megindításának alapjául kizárólag a szabályszegésről készített fényképfelvételek szolgáltak, egyéb irat az eljárás megindításával kapcsolatosan nem készült. Hangsúlyozta, hogy az eljáró hatóság nem tett olyan megállapítást, miszerint a panaszos nem műszaki hiba miatt állt meg. Véleménye szerint panaszosnak lehetősége lett volna az úttesten kívül is megállni, így tehát nem bír relevanciával az, hogy műszaki vagy egyéb okból állt meg.

Álláspontja szerint a KRESZ 56. §-a taxatívén sorolja fel azokat az eseteket, amikor az elromlott járművel azonnal meg kell állni, illetve amikor azzal tovább közlekedni tilos, panaszos azonban nem ilyen jellegű meghibásodásra hivatkozott fellebbezésében.

A vizsgálat megállapításai

I. A vizsgált alapjogok tekintetében

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

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is (9/1992. (I. 30.) AB határozat). Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.]

Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárási garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.⁵

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.⁶ Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

A *tisztességes eljáráshoz való jog* – noha az Alaptörvény szövegezése némileg eltérő, tartalmilag azonban változatlan az Alkotmányhoz képest – az alkotmánybírósági gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésben foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdésből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog. (315/E/2003. AB határozat, ABK 2003. október, 741, 743.) A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*. Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye (14/2004. (V. 7.) AB határozat).

A közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetőek*. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84-85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376-377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75,

88-89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322.] Már több jelentésemben is hangsúlyoztam, hogy különösen nagy súlya van ennek a tételnek akkor, amikor az adott eljárás eleve alapjog-korlátozásra, *szankció kiszabására vagy jogkorlátozó intézkedés meghozatalára irányul.*

Az Alkotmánybíróság a 60/2009. (V. 28.) AB határozatban kifejtett határozott álláspontja szerint a *Ket. szabályait*, ideértve az ügyfelek tisztességes (fair) eljáráshoz való jogának védelmét szolgáló törvényi *alapelveket*, a Kkt. által szabályozott közigazgatási bírság kiszabására irányuló eljárásban alkalmazni kell. Ennek értelmében a rendőrség, mint hatóság hatáskörét a jogszabályokban előírt célok (jelen esetben a közlekedésbiztonság) megvalósítása érdekében gyakorolja [1. § (1) bekezdés], a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni [1. § (2) bekezdés], az eljárása során minden bizonyítékot súlyának megfelelően értékel, döntését valóságghú tényállásra alapozza [2. § (3) bekezdés]. A Ket. alapján az ügyfeleket megilleti a *tisztességes ügyintézéshez való jog* [4. § (1) bekezdés], valamint azt is, hogy a közigazgatási hatóság *előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását* [5. § (1) bekezdés].

II. Az ügy érdeme tekintetében

Az országos rendőrfőkapitányhoz intézett második megkeresésemben kértem, hogy küldje meg számomra az eljárás megindításának alapjául szolgáló iratot. A kapott válaszból az derül ki, hogy az eljárás alapjául a képfelvételeken kívül egyéb irat nem készült. Ennek ellenére, hogy a közigazgatási bírság kiszabása egy meglehetősen formalizált, automatizált folyamat eredménye, álláspontom szerint lennie kell egy eljárás megindítását szolgáló, a helyszínen intézkedő rendőrök által készített iratnak, például jegyzőkönyvnek vagy feljegyzésnek. Fontos garanciális jelentősége van az elkövetésről készült valamennyi dokumentációnak, hiszen – mint ahogy azt már a közigazgatási és igazságügyi miniszter is kifejtette egy korábbi jelentésembre⁷ adott válaszában – az eljárási határidő az előírás megszegésével kezdődik, függetlenül attól, hogy a hatóság az eljárást mikor indítja meg. Mindezeket túl kizártnak tartom, hogy a rendőrhatalóság kizárólag fényképfelvételek alapján, ahhoz készült bármilyen írásos anyag nélkül szabjon ki határozatot.

A KRESZ 15. § (1) bekezdése értelmében

„A járművek megállását vagy várakozását tiltó jelzőtáblák:

a) *„Megállni tilos” (60. ábra); a tábla azt jelzi, hogy – a forgalmi vagy műszaki okból szükséges megállást kivéve – megállni, valamint várakozni tilos;*

Az 56. § a következőket mondja ki:

„(1) A vezető köteles a járművet – lehetőleg olyan helyen, ahol a forgalmat nem akadályozza – haladéktalanul megállítani, ha a jármű olyan hibáját észleli, amely balesethez vezethet, különösen, ha elromlott a jármű

a) *kormány szerkezete,*

b) *üzemi fékberendezése,*

c) *összes féklámpája,*

d) *irányjelző berendezése, kivéve ha kézzel megfelelő irányjelzés adható,*

e) *bal oldali első vagy hátsó helyzetjelző lámpája, kivéve, ha a jármű kivilágítása nem szükséges vagy az elromlott lámpa a távolsági fényszórót és a hátsó helyzetjelző ködlámpát kivéve más lámpával helyettesíthető.*

(2) *Az (1) bekezdésben említett hiba elhárításáig a járművel – a (3) bekezdésben említett esetet kivéve – közlekedni nem szabad.*

(3) *A közlekedés biztonságát közvetlenül nem veszélyeztető műszaki hiba esetében a járművel – fokozott óvatossággal, lehetőleg kis forgalmú úton és időszakban – a legközelebbi olyan helyig szabad közlekedni, ahol a hiba elhárítható. Ha az ilyen műszaki hiba autópályán vagy autópályán kívül következik be, arról a legközelebbi lehajtásra szolgáló úton, illetőleg útkeresztesződésben le kell térni.*

(5) *Az elromlott járművet – lehetőség szerint – az úttesten kívül vagy olyan helyen kell elhelyezni, ahol a várakozás nem tilos. A járművet éjszaka és korlátozott látási viszonyok között – az álló járművek kivilágítására vonatkozó szabályok szerint – ki kell világítani. Ha a vezető ezeknek a rendelkezéseknek eleget tenni nem tud (a jármű mozgásképtelen, világító berendezése romlott el stb.), mindent el kell követnie a közlekedés biztonságának megóvása érdekében.”*

Fentiek alapján téves az ORFK azon értelmezése, mely szerint csak abban az esetben képez kivételt a megállási tilalom alól a műszaki hiba, ha a jármű közlekedésbiztonsági jellemzőiben bekövetkező állapotváltozás időben gyorsan, váratlanul (előre nem láthatóan, előzmény nélkül) következik be, és annak bekövetkezéséért a jármű vezetőjét vétkes magatartás nem terheli, továbbá – figyelemmel a KRESZ 56. § (5) bekezdésére – nem volt lehetőség a járműnek az úttesten kívül, illetve olyan helyen való elhelyezésére, ahol a várakozás nem tilos. Ugyanis a KRESZ 56. § (1) bekezdésében megfogalmazott *„lehetőleg olyan helyen, ahol a forgalmat nem akadályozza”* kitétel a szabályozás diszpozitív elemeként jelenik meg. Tovább erősíti a diszpozitivitást a (9) bekezdésben szereplő *„lehetőség szerint”* szófordulat.

Azt, hogy a panaszosnak egy hirtelen meghibásodás esetén, milyen lehetőségei voltak, több olyan tényező is befolyásolhatja, amelyet bizonyítási eljárás nélkül⁸ nem lehet minden kétséget kizáróan megállapítani.

Álláspontom szerint nem helytálló az ORFK azon érvelése sem, miszerint a KRESZ 56. §-a taxatívén sorolja fel azokat az eseteket, amikor az elromlott járművel azonnal meg kell állni, illetve azzal tovább közlekedni tilos. A

felsorolás elején szereplő „különösen” kifejezés feloldja a taxációt és csupán exemplifikatív módon, példálózó jelleggel sorolja fel a járműveknek azon meghibásodásait, amelyek esetén a jármű vezetője azonnal köteles megállni. Tehát hiába hivatkozott volna más jellegű meghibásodásra a panaszos, mint a rendeletben külön nevesített hibák, akkor is meg kellett volna vizsgálnia a rendőrségnek, hogy olyan műszaki hibáról van-e szó, amely balesethez vezethet. Viszont mivel a panaszos esete – gépjárművének áramellátása szűnt meg, nem működtek a féklámpái sem – szerepel a rendelet példálózó jellegű, leglényegesebb elemeket kiemelő felsorolásában, téves az ORFK azon megállapítása, hogy panaszos nem a rendőrség által taxatívnak ítélt felsorolásban szereplő meghibásodásra hivatkozott.

Az elakadást jelző háromszög használatáról a KRESZ úgy rendelkezik, hogy lakott területen kívül az úttesten vagy a leállósávon lévő elromlott gépjárművet – kivéve a kétkerekű motorkerékpárt -, valamint mezőgazdasági vontatót, lassú járművet és fel nem kapcsolt pótkocsit elakadást jelző háromszöggel meg kell jelölni. Az elakadást jelző háromszöget a jármű mögött úgy kell elhelyezni, hogy az elromlott járművet a többi jármű vezetője kellő távolságból észlelhessen. Az elromlott járművet elakadást jelző háromszöggel lakott területen is meg szabad jelölni.⁹ Kétségtelen, hogy a KRESZ szerint, ha a vezető nem tud eleget tenni azoknak az előírásoknak, hogy az elromlott járművet az úttesten kívül vagy olyan helyen kell elhelyezni, ahol a várakozás nem tilos, mindent el kell követnie annak érdekében, hogy a közlekedés biztonságát megóvja, ugyanakkor nem írja elő kötelezően az elakadást jelző háromszög használatát lakott területen belül. Más intézkedések lehetnek szükségesek a közlekedés biztonságának megóvása érdekében nappal, jó látási viszonyok között, kis forgalmú úton, esetleg mellékúton, mint szürkületkor, éjszaka, kivilágítatlan, nagy forgalmú, főúton. Az intézkedések szükségességének a megítélése érdekében sem mellőzhető a bizonyítási eljárás lefolytatása. Akkor követ el a járművezető mindent a további balesetek elkerülése érdekében, ha folyamatosan azon dolgozik, hogy a jármű észlelhető, eltávolítható legyen.¹⁰ Panaszos elmondása szerint az autótól csupán néhány méterre tartózkodott, hogy segítséget kérjen a túloldalon várakozó autó sofőrjétől, mikor a rendőrök a helyszínre megérkeztek.

A Legfelsőbb Bíróság BH 1999.196 számú döntésében rávilágított arra, hogy rossz látási viszonyok között, műszaki hiba miatt, az úttesten megállt autó vezetője annak ellenére, hogy nem működtette sem a gépkocsi vészvillogóját, sem irányjelzőit – nem is jelölte meg elakadást jelző háromszöggel –, viszont az érkező személygépkocsi elé sietett és karjelzéssel igyekezett azt megállítani, nem sértette meg a KRESZ 56. §-ában foglaltak előírásait, ugyanis a veszélyhelyzet elhárítása érdekében igyekezett mindent megtenni.

Az Rtv. 2. § (1) bekezdése szerint: „A rendőrség védelmet nyújt az életet, a testi épséget, a vagyonszükségletet közvetlenül fenyegető vagy sértő cselekménnyel szemben, felvilágosítást és segítséget ad a rászorulóknak. A rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait.” Mivel helyszínen történtekről kizárólag a panaszos elmondása áll rendelkezésemre, – az országos rendőrfőkapitány állítása szerint – arról egyéb írásos anyag nem készült, és a panaszos szerint a rendőrök a helyszínen nem hallgatták meg a történetekről, nem vették figyelembe, hogy műszaki hiba miatt állt meg, elmondható, hogy az Rtv.-ben foglaltak szerint elvárható lett volna a rendőrök részéről a segítség felajánlása. Különösképpen azért, mert a panaszos évtizedek óta degeneratív mozgásszervi betegséggel küzd, ezt az eljáró rendőrök tudomására is hozta, megmutatta nekik a mozgáskorlátozott igazolványát.

A legfontosabbnak tartom azonban kiemelni azt, hogy a KRESZ a megállási és várakozási tilalom alól felmentést ad műszaki okból történő megállás esetén. Az országos rendőrfőkapitány hangsúlyozta, hogy nem tett a hatóság olyan megállapítást, miszerint a panaszos nem műszaki hiba miatt állt meg. Arról viszont nem rendelkezik a KRESZ, hogy ha az úttesten vagy megállni tilos tábla hatálya alatt áll meg valaki műszaki okból, az bírsággal sújtandó. Azzal, hogy a KRESZ csupán lehetőségként jelöli meg az úttesten kívüli vagy az olyan helyen való megállást, ahol azt tábla nem tiltja, nem állít fel közenszabályt arra nézve, hogy ilyen esetekben csak az mentesül a bírság alól, aki nem az úttesten és nem a megállni tilos tábla hatálya alatt áll meg.

Fentiek alapján megállapítom, hogy a Vas Megyei Rendőr-főkapitányság és a Budapesti Rendőr-főkapitányság azzal, hogy panaszos ügyében nem folytatott le az eset összes körülményére kiterjedő bizonyítási eljárást, és annak ellenére, hogy megállni tilos tábla hatálya alatt műszaki okból történő megállás esetére a tiltás alól kivételt tesz a KRESZ, közigazgatási bírságot szabott ki panaszossal szemben, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot idézett elő.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében, az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem az országos rendőrfőkapitányt, hogy a hozzám forduló panaszossal szemben kiszabott közigazgatási bírságot töröljék, és a jelentésem megállapításai alapján, az alárendelt állomány vonatkozásában intézkedjen országosan egységes gyakorlat kialakítása érdekében is.

Budapest, 2012. április 4.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ KRESZ 1. számú függelék III. d) Megállás: járművel a be- és a kiszálláshoz, vagy a folyamatos fel- és lerakáshoz szükséges ideig, illetőleg - ha a vezető a járműnél marad - egyéb okból legfeljebb 5 percig történő egy helyben

tartózkodás.

- ² 56. § (1) A vezető köteles a járművet - lehetőleg olyan helyen, ahol a forgalmat nem akadályozza - haladéktalanul megállítani, ha a jármű olyan hibáját észleli, amely balesethez vezethet, különösen ha elromlott a jármű
- a) kormány szerkezete,
 - b) üzemi fékberendezése,
 - c) összes féklámpája,
 - d) irányjelző berendezése, kivéve ha kézzel megfelelő irányjelzés adható,
 - e) bal oldali első vagy hátsó helyzetjelző lámpája, kivéve, ha a jármű kivilágítása nem szükséges vagy az elromlott lámpa a távolsági fényszórót és a hátsó helyzetjelző ködlámpát kivéve más lámpával helyettesíthető.
- ³ A rendőrség álláspontja szerint a panaszos fellebbezésében azt írta, hogy ő állította le az autóját a helyszínen.
- ⁴ Fontosnak tartom megjegyezni, hogy panaszos évtizedek óta degeneratív eredetű mozgásszervi betegséggel küzd, amelyet a rendőrségnek is a tudomására hozott.
- ⁵ 9/1992. (I. 30.) AB határozat.
- ⁶ 56/1991. (XI.8.) AB. hat.
- ⁷ AJB-5221/2010. számú jelentés
- ⁸ Az ORFK első válaszlevelében kifejtette, hogy a közigazgatási eljárás során nem folytattak a műszaki hibára vonatkozóan bizonyítási eljárást.
- ⁹ KRESZ 56. § (6) bekezdés
- ¹⁰ Dr. Fülöp Ágnes, Dr. Major Róbert: A KRESZ értelmezése a joggyakorlatban, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest 2005

AJB-1133/2012

Szülő elleni aránytalan rendőri intézkedés a gyermek előtt

Az eljárás megindítása

A panaszosok – férj és feleség – a férjjel szemben foganatosított rendőri intézkedést sérelmezve kérték a segítségemet. A férj elfogását szükségtelennak és aránytalanak ítélték meg, különös tekintettel arra, hogy személye ismert volt a rendőrség előtt, ellenállást nem tanúsított, kiskorú gyermeküknek pedig a látottak lelki traumát okoztak. A feleséggel szemben használt hangnemet és a felvilágosítás elmaradását sem tartották elfogadhatónak.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz fűződő jog, az embertelen, megalázó bánásmód tilalma, valamint a gyermeki jogok sérelmének gyanúja. Ezért vizsgálatot rendeltem el. Annak során tájékoztatást és a vonatkozó dokumentumok megküldését kértem az országos rendőrfőkapitánytól.

Az érintett alapvető jog(ok)

- a *jogállamiság elvéből* következő *jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- az *embertelen, megalázó bánásmód tilalma* (Alaptörvény III. cikk)
- *tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk)
- a *gyermeki jogok* (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”)
- Az *élethez és az emberi méltósághoz való jog*: „Az *emberi méltósághoz való jog sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.*” [Alaptörvény II. cikk]

Az alkalmazott jogszabályok

- a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban: Rtv.)
- a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet (továbbiakban: Rendelet)

A megállapított tényállás

A panasz szerint 2011. február 18-án, a délutáni órákban a panaszosok autójukkal leparkoltak a Budapest, Budafoki út 33. szám előtt, ahol a férj találkozott egy ismerősével. A feleség és a velük lévő 5 éves gyermekük a kocsiban maradtak. Miután a férj visszaindult az autóhoz, megállt mellette, illetve személygépkocsijuktól kb. 2 méterre egy autó. Abból egy felfegyverkezett személy ugrott ki és azt kiabálta, hogy „rendőrségi akció”. Közben egy másik személy videofelvételt (továbbiakban: felvétel) készített a történekről és több fekete ruhás, maszkot viselő személy ordítva, a fejéhez fegyvert nyomva, földre kényszerítette. Hiába kérte, hogy ne a kocsiban ülő gyermek előtt tegyék mindezt. A rendőrök a feleséget sem engedték kiszállni az autóból, sőt, közölték vele: „Takarodj vissza az autóba!”, és utasították, hogy ne merjen kiszállni, megmozdulni és bármihez hozzányúlni. Semmiről nem tájékoztatták, még arról sem, hogy hová szállítják el a férjét.

Az események nemcsak a feleséget viselték meg lelkiileg és idegileg, hanem a kiskorú gyermeket is, aki a

helyszínen sokkot kapott, bepisilt, pszichológus segítségére szorult/szorul.

Az országos rendőrfőkapitány az alábbiakról tájékoztatott:

Elfogás és előállítás kérdése

Az ORFK Körözési Információs Rendszer adataiból megállapítható, hogy a férj ellen a Szlovák Köztársaság trnavai bírósága – 0000001093613 schengeni azonosító számon, kábítószerrel visszaélés bűncselekménye miatt – európai elfogatóparancsot adott ki, vagyis elfogásának és előállításának jogszerűsége – a megfelelő jogalap szempontjából, tekintettel az Rtv. 33. (1) bekezdésének b) pontjában foglaltakra, miszerint: „A rendőr a további intézkedés megtétele céljából elfogja és az illetékes hatóság elé állítja azt, ...aki ellen elfogatóparancsot, nemzetközi elfogatóparancsot, illetve európai elfogatóparancsot adott ki; ...” – nem vitatható.

Az elfogást a Nemzeti Nyomozó Iroda (a továbbiakban: NNI) Szervezett Bűnözés Elleni Főosztály Bűnszervezetek Elleni Osztályának (a továbbiakban: kérés szerv) felkérésére az NNI Bűnügyi Ellátó Szervek Műveleti Főosztály Taktikai Osztály I. 2. Taktikai Alosztály (a továbbiakban: Alosztály) hajtotta végre. A felkérésre azért került sor, mert a kérés szerv úgy ítélte meg, hogy a körözött személy elfogásához – előlétele, magatartása, a rendelkezésre álló alapinformációk alapján – taktikai egység szükséges.

Az elfogást megelőzően a kérés szerv tájékoztatta az elfogást végrehajtó Alosztály munkatársait arról, hogy a körözött személy rendkívül erőszakos természetű. Ezen túlmenően információkkal szolgáltak arra vonatkozóan is, hogy rendelkezhet lőfegyverrel, illetve szűrő-vágó eszközzel, amelyek használatára személyiségéből adódóan számítani lehet. Előéletére, bűnözői múltjára vonatkozóan a szlovák bűnügyi szervek szintén hasonló tartalmú információkat nyújtottak.

A körözött személy elfogására — a beszerzett adatok alapján megválasztott taktikai módszerrel, az alapvető taktikai alapelvek (biztonság, informáltság, tervezés, egyértelmű kommunikáció, az intézkedő rendőrök, a körözött személy és az elfogás környezetének kontrolálása, a helyzet folyamatos értékelése és alkalmazkodás) érvényesülése mellett – 2011. február 18-án 16.30 órakor, a Budapest XI. kerület, Budafoki út 41. számú ház előtti utcaszakaszon került sor taktikai rendben, fegyveres biztosítás mellett.

A célszemély gyalogosan haladt a személygépkocsija felé, amikor hangosan, jól érthetően elhangzott a „Rendőrség! Feküdjön a földre!” felszólítás. Az elfogásban részt vevő egység valamennyi tagja rendőri jelvényét ruházatán, vagy nyakba akasztva jól látható helyen viselte. A fegyveres biztosítók taktikai mellény, rajta a mellő részen nagyméretű, sárga színű POLICE, a hátoldalán POLICE és NNI felirat volt. Ezen alakiságokra tekintettel az intézkedés alá vont és a környezete számára is már az intézkedés megkezdésekor nyilvánvalóvá kellett válnia, hogy rendőri intézkedés foganatosítása történik.

Testi kényszer és bilincs alkalmazása

Az intézkedés alá vont személy a felszólítás után hátrálni kezdett, majd fél térdre ereszkedett, az ütemből háta mögül érkező rendőrök a tanult önvédelmi fogásokkal — tekintettel a már hivatkozott előzetes információkra — a földre vitték, majd megbilincseltek. Ezt követően ruházatátvizsgálás történt, melynek során az eljáró rendőrök az elfogott ruházatában — a feltett kérdésre adott válaszával egyezően – egy Vaquero Grande típusú összecsucskható kést találtak. A kényszerítő eszköz alkalmazására őt előzetesen figyelmeztették. A bilincselés és a ruházatátvizsgálás során közölte, hogy a válla el volt törve. Az intézkedés végrehajtására ennek figyelembevételével került sor.

Az intézkedés arányossága

Egy konkrét intézkedésben résztvevő rendőri erő létszáma az intézkedés alá vonandó személyt érintő előzményi adatokra figyelemmel kerül meghatározásra. Ez történt a vizsgált esetben is. A körözött személy előlétele, erőszakos természete, a kérés szervtől kapott előzetes — lőfegyverre, szűrő-vágó eszközre utaló — információk, valamint a taktikai alapelvek szolgáltak az intézkedésben résztvevők létszámával kapcsolatos döntés alapjául. Az elfogás végrehajtása során az intézkedő rendőrök olyan taktikai rendet alkalmaztak, amely biztosította számukra saját, illetve esetlegesen a környezetükben tartózkodó más személyek életének és testi épségének megővését, a célszemély esetleges ellenszegülésének, támadásának, illetve szökésének megakadályozását, gyors és szakszerű elfogását.

A gyermeki jogok érvényesülése

Az elfogandó személy esetében – magatartása, szokásai okán — mind a taktikai egység, mind az elfogást kérés szerv képviselői számára alapvető szempont volt, hogy azonosítását követően az első olyan helyen el kell fogni, ahol a rendőri intézkedés biztonságos módon végrehajtható. Ezen elvárásnak a Budapest XI. kerületi Budafoki út 41. számú ház előtti utcaszakasz megfelelt, a taktikai alapelvek érvényesülése szempontjából biztonságos végrehajtási helyszínné minősült. A személygépkocsiban történő elfogást a taktikai egység parancsnoka éppen azért vetette el, mert abban a célszemélyen kívül más, az intézkedéssel nem érintett személyek (feleség és gyermek) is tartózkodtak. Az intézkedés során a panaszosok gyermeke végig a személygépkocsiban maradt. Az intézkedés végrehajtására – biztonsági okok miatt – a személygépkocsi vezetői oldalán, attól megfelelő távolságban került sor, annak érdekében, hogy se a feleség, se a gyermek ne legyenek veszélyeztetve.

A feleség rendőri intézkedést sérelmező panaszának elbírálásáról hozott NNI határozatában a következő áll: „Az intézkedés alatt ... (panaszos gyermeke) egyedül tartózkodott a ... személygépkocsiban, ugyanis a panaszos a rendőri intézkedés megkezdésekor a gépjárműből kiszállt, az autó mellett állva dohányzott és az intézkedés alá vont

férjével kommunikált. Ezzel a magatartásával a panaszosnak nem állt módjában a rendőri intézkedéssel egyidejűleg, arról a gyermeke számára, korának megfelelő magyarázatot adni."

Az intézkedés lefolytatása során nem jutott az intézkedő rendőrök tudomására olyan információ, amely az elfogás kapcsán a gépkocsiban tartózkodó gyermek, intézkedésből eredő pszichés megterhelésére utalt volna (pl. bevezetés). A feleség sem jelezte, hogy gyermekének a látottakból adódóan egészségügyi ellátásra lenne szüksége.

A tisztességes eljáráshoz való jog

A feleség az NNI-hez előterjesztett panaszában a saját személyére vonatkozóan előadta, hogy: *„(...) Én megpróbáltam kiszállni az autóból, hogy érdeklődjek mi történt, tekintettel arra, hogy az első pillanatban fel sem fogtam, hogy mi történik. Amikor megpróbáltam kiszállni az autóból, az autó mellett helyet foglaló fekete ruhás férfi közölte 'Takarodj vissza az autóba'. Majd az autóban ülve próbáltam érdeklődni mire a válasz az volt, hogy ne merjek kiszállni, és mozdulni sem és ne nyúljak semmihez (...)”.*

Ezzel szemben a rendőri intézkedésről készített felvétel szerint a férjével szembeni intézkedés alatt nem tartózkodott a gépjárműben, abból kiszállt és dohányzott. A rendőrök egyértelmű felszólítása ellenére sem szállt vissza a személygépkocsiba, hanem megpróbált kommunikálni az intézkedés alá vont férjével, ezzel is zavarva a rendőri intézkedés biztonságos lefolytatását. A felvételen ezzel kapcsolatban az alábbiak hallhatóak:

„Rendő: Hölgyem maradjon benn az autóban kérem...

Rendő: Hölgyem legyen szíves üljön be...

Feleség: ... dohányzó ember vagyok... nem akarom, a gyerekeket nem fogom megmérgezni a cigi füsttel..”

A tájékoztatáshoz való jog

A taktikai parancsnok az elfogottat a helyszínen és az NNI Aradi utcai fogdájában is szóban tájékoztatta arról, hogy vele szemben elfogatóparancs van érvényben, valamint a rendőri intézkedéssel szemben panasszal élhet, továbbá nyilatkoztatta arról, hogy az intézkedés során keletkezett-e sérülése. Ő mindkét alkalommal elmondta, hogy az intézkedés ellen panasszal nem él, sérülése nem keletkezett.

Az intézkedés végén a taktikai parancsnok szóban, jól érthetően közölte a feleséggel, hogy férjét az NNI Aradi utcai objektumába fogják előállítani. E tájékoztatást ő a helyszínen tudomásul vette. A helyszínen részére átadták a személygépkocsi kulcsát és a férjénél található készpénzt. Az intézkedő rendőröktől az elfogás helyszínén semmilyen segítséget nem kért.

A jogorvoslat kérdése

A panaszosok – az elfogáskor foganatosított rendőri intézkedések jogszerűségét vitatva – a rendőrségen és a Független Rendészeti Panasztestületnél (FRP) is panaszeljárást kezdeményeztek.

Az FRP, a 153/2011. (VI. 1.) számú állásfoglalásában a panaszt, elkésettsége miatt elutasította. Az NNI, a 29015-105/1/11/2011. és a 29015-105/1/12/2011. számú panaszt, mint alaptalant utasította el azzal az indokkal, hogy az elsőfokú eljárás során rendelkezésre álló dokumentumok, és a helyszínen készített videó felvétel alapján, a panaszolt rendőri intézkedés indokolt, arányos és jogszerű, annak végrehajtása szakszerű volt. Az elfogásban részt vevő rendőrök intézkedésüknek érvényt szerző, fegyelmezett, határozott, de egyidejűleg humánus magatartást tanúsítottak.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – rendvédelmi szerv, illetve közszolgálatot végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 4. § (1) bekezdése szerint a rendőrség, állami fegyveres rendvédelmi szerv, így – figyelemmel az Ajbt. 18. § (1) bekezdésnek f) pontjára is – tevékenységének vizsgálatára kiterjed hatásköröm.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben

meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. „A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.” (6/1998. (III.11.) AB határozat és 14/2004. (V.7.) AB határozat)

Álláspontom szerint a jogállamiság és a tisztességes eljárás követelményének nemcsak szabályozási szinten, de a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.

Az Alaptörvény az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben abszolút tilalmakat fogalmaz meg. Ezek értelmében nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát, e szerint „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”

Amint azt az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette „A gyermek ember, akit minden olyan alkotmányos alapvető jog megillet, mint mindenki más, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté válásához. Ezért az Alkotmány 67. § (1) bekezdése a gyermek alapvető jogairól szól, egyidejűleg a család (szülők) az állam és a társadalom kötelezettségét megszabva. A testület arra is rámutatott, hogy a felhívott alapjog és az Alkotmány 16. §-a (az ifjúság érdekeinek védelme) együttesen értelmezendő, amiből az következik, hogy a gyermekről való gondoskodás komplex feladat. [79/1995(XII.21.) AB határozat]

A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

3. Az ügy érdemében

Elfogás, testi kényszer és bilincs alkalmazásának, az intézkedés arányosságának kérdései

Az elfogás esetköreit az Rtv. 33. § (1) bekezdése szabályozza. Annak b) pontja szerint a rendőrség elfogja azt, aki ellen elfogatóparancsot, nemzetközi elfogatóparancsot, illetve európai elfogatóparancsot adtak ki. A vizsgált ügyben elfogott személy (panaszos) körözés alatt állt, kivonta magát a büntetőhatóság intézkedése alól, elfogása tehát – álláspontom szerint is – jogszerűen történt.

Az elfogás végrehajtása során a célszeméllyel szemben testi kényszer, illetve bilincs alkalmazására került sor, amit az NNI a panaszos előéletére, a szökés kockázatára tekintettel, erőszakos természetére, illetve fegyver birtoklásának lehetőségére vonatkozó információkra hivatkozva indokoltnak tartott. Az Rtv. szerint testi kényszerrel ellenszegülés megtörésére alkalmazhat a rendőrség. A Rendelet alapján pedig testi kényszer akkor alkalmazható, ha az intézkedés alá vont személy magatartása folytán a rendőri intézkedés eredményessége ezzel biztosítható. Az Rtv. tartalmazza azt is, hogy a bilincs alkalmazásának egyik esete a szökés megakadályozása. Az elfogott személy kivonta magát a büntetőhatóság intézkedése alól, ezért alappal volt feltételezhető, hogy szökésétől, ellenszegülésétől tartani lehet. Az intézkedés során a panaszos ruházatából előkerült kés is arra utal, hogy akár fegyveres ellenállással is számolhattak a rendőrök. A Rendelet szerint: a rendőr az intézkedés alá vont személyt fekvő helyzetben, falnak vagy más tárgynak nyomva megbilincselheti, ha azt a személy aktív ellenszegülése, támadása, erőszakos magatartása vagy ezek kialakulásának megelőzése szükségessé teszi.

Az arányosság követelménye előírja, hogy a rendőri intézkedés okozta hátránynak az intézkedés törvényes céljával arányban kell állnia.

A konkrét helyzet tényei és körülményei – az elfogott panaszos előélete, erőszakos természete, fegyver birtoklása, annak lehetséges használata, szökés fokozott kockázata – ismeretében *megállapítom, hogy a kényszerítő eszköz, valamint a bilincs alkalmazása jogszerű és arányos volt, a rendőrök intézkedésük során nem sértették meg a panaszos emberi méltósághoz, illetve személyes szabadsághoz fűződő alapjogát.*

A tisztességes eljáráshoz, a tájékoztatáshoz való jog

A rendőri intézkedésről készített felvétel kétséget kizáróan azt bizonyítja, hogy az elfogott személy felesége által kifogásolt durva rendőri felszólítások nem hangzottak el. Az eljáró rendőrök az intézkedés végrehajtása során a hivatali érintkezéssel szembeni elvárásoknak megfelelően, kulturált módon, de – az intézkedés céljának gyors és biztonságos elérése érdekében – határozott utasításokat megfogalmazva kommunikáltak.

A rendelkezésemre álló adatokból arra lehet következtetni, hogy *az eljáró rendőrök a tisztességes eljáráshoz való joggal összhangban álló hangnemen beszéltek a panaszosokkal, közléseik, felszólításaik nem tekinthetők durvának, megalázónak.*

A panaszosok NNI-hez benyújtott kifogásaik elbírálása során a rendőri szerv azt állapította meg, hogy az elfogott személyt előzetesen figyelmeztették a kényszerítő eszköz alkalmazására, még a helyszínen szóban tájékoztatták panaszjogáról, és közölték vele, valamint feleségével, hogy az NNI Aradi utcai objektumába fogják előállítani. Mivel a helyszínen készült felvétel kezdetén a panaszos már a földön fekszik, ez alapján nem állapítható meg, hogy valóban elhangzott-e a kényszerintézkedés alkalmazására való figyelmeztetés. A felvétel az intézkedés utáni tájékoztatásokat (panaszjogról, előállítás helyszínéről) sem rögzítette. Ombudsmeni eszközökkel utólag nem áll módomban kétséget kizáróan tisztázni, hogy a panaszosok tájékoztatása megtörtént-e. Csupán a panaszosok állításaira, valamint az azt cáfoló országos rendőr-főkapitányi állásfoglalásra hagyatkozhatom. *A kettő között fennálló ellentmondás pedig nem teszi lehetővé alapvető jogot érintő visszasság megállapítását.*

A gyermeki jogok érvényesülése

Az ombudsmeni eljárás során nem volt lehetőségem annak teljes körű tisztázására, hogy a panaszosok gyermeke milyen mértékben volt tanúként elszenvető alanya a rendőrségi intézkedésnek. A rendelkezésekre álló adatok ellentmondások: a panaszban az áll, hogy 2 méterre állt a panaszosok személygépkocsija az intézkedéstől, más dokumentumok szerint a panaszosok személygépkocsija a Budafoki út 33. előtt parkolt, a rendőrségi intézkedésre pedig a Budafoki út 41. szám előtt került sor.

A felvételen minden esetre jól hallható, hogy a feleség a gépkocsiból kiszállva, hangjának megemelése nélkül kommunikál az intézkedés alá vont férjével, ami azt valószínűsíti, hogy legfeljebb 1-2 méter távolságra lehettek egymástól.

A rendőrség panaszt elbíráló határozata szerint az asszony a rendőrök felszólítása ellenére kiszállt az autóból, ezért nem tudott a gyermeke számára korának megfelelő magyarázatot adni az eseményről. Egyértelmű bizonyítékok hiányában nem állítható, hogy a gyermek közvetlenül látta a történeteket. A rendőrségi intézkedés során elhangzottakat azonban minden bizonnyal hallhatta és – a rendőrségi határozatban fent idézettek is alátámasztják, hogy – közvetve, édesanyja viselkedéséből is érzékelhette, hogy édesapjával olyan dolog történik, ami benne félelmet kelt.

Kisgyermekkorban a lelki, érzelmi fejlődés legfontosabb támpontja a szülő. Amennyiben a szülőt éri támadás, azt a kisgyermek saját maga elleni támadásként élheti át. A gyermeki jogok védelme körében az állami szerveknek mindent meg kell tenniük annak érdekében, hogy megóvják a gyermeket az olyan pszichés terheléstől, mint amit a vizsgált ügyben, a szülő (apa) rendőrök (kommandósok) által történő elfogásának, földre kényszerítésének, megbilincselésének a megtapasztalása jelentett.

Az Alaptörvény és nemzetközi egyezmények állam kötelességévé teszi a gyermek fejlődési útjának megóvását. A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény, amelyet Magyarországon az 1991. évi LXIV. törvény hirdetett ki, általános alapelvként fogalmazza meg 3. cikkében, hogy „a hatóságoknak a gyermekeket érintő minden döntésükben a gyermekek mindenek felett álló érdekét kell elsősorban figyelembe venniük.” A 2. cikk leszögezi, hogy „az Egyezményben részes államok megteszik a megfelelő intézkedéseket arra, hogy a gyermeket hatékonyan megvédjék minden, bármely formában jelentkező megkülönböztetéstől és megtorlástól, amely **szülei, törvényes képviselői vagy családtagjai** jogi helyzete, **tevékenysége**, véleménynyilvánítása vagy meggyőződése miatt érhetné őt.”

A gyermeki jogok, mint speciális alapjogok a jogrendszer egészét átfogják. A gyermek ember, akit minden olyan alkotmányos alapvető jog megillet, mint mindenki más, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. (995/B/1990. sz. AB határozat) A gyermek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséről való gondoskodás a legkülönbözőbb állami kötelezettségteljesítésekben nyilvánul meg. A testi, értelmi, erkölcsi fejlődés előfeltétele a gyermekek zavartalan érzelmi, pszichés fejlődésének a biztosítása.

A vizsgált ügyben a rendőrségi intézkedés ugyan közvetlenül nem terjedt ki a panaszosok kiskorú gyermekére, de annak megtervezésekor figyelemmel kellett volna lenni arra, hogy az elfogás időpontjában a szülőkkel együtt utazó gyermek, mint szemtanú érintve lehet. Az elfogás során alkalmazott alapvető taktikai elvek meghatározásakor ez elmaradt, a rendőri intézkedés a fizikai biztonságon túl, a kiskorú pszichés fejlődésének biztosítására nem volt tekintettel. Véleményem szerint ezért az intézkedés nem felelt meg a gyermekbarát igazságszolgáltatás követelményének.

Megállapítom, hogy *az édesapa elfogásakor tanúsított rendőri intézkedés végrehajtása során sérültek a helyszínen tartózkodó gyermeket megillető gyermeki jogok.*

Intézkedésem

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem az NNI vezetőjénél*, hogy a jövőben a rendőri intézkedések tervezése és végrehajtása során az alapvető taktikai alapelvek meghatározásakor (felállításakor) ne csupán az intézkedéssel érintettek és a környezet fizikai biztonságának biztosítására legyen figyelemmel, hanem amennyiben az intézkedés – akár csak közvetve is – kiskorút érinthet, annak pszichés fejlődésére is. Kérem továbbá, hogy hívja fel az irányítása alá tartozó személyi állomány figyelmét arra, hogy – az azonnal elhárítandó életveszély helyzetek kivételével – körözött személy kényszerintézkedés útján történő elfogására – lehetőség szerint – ne kiskorú gyermeke előtt kerüljön sor.

Budapest, 2012. május 9.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-1140/2012

Állami feladatok az eltűnt gyermekek keresése kapcsán

(Előzmény: AJB-4111/2011.)

Előadók: dr. Csóré Erika
dr. Gyórfy Zsuzsanna
dr. Lux Ágnes

A vizsgálat megindítása

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. (Ajt.) törvény az alapvető jogok biztosa kiemelt feladatává teszi a gyermekek jogainak védelmét. E gyermekjogi szakombudsmani teendőt hivatalba lépésem óta speciális gyermekjogi projekt keretében látom el. 2012-ben gyermekjogi munkám középpontjába a gyermekbarát-központú igazságszolgáltatás egyes kérdéseinek vizsgálatát állítottam.

Hazánkban évente több száz gyermek tűnik el otthonról. Sajnálatos módon sokan bűncselekmény áldozatává válnak. A legtöbbjük előkerül, míg mások esetében sohasem derül ki, mi lett a sorsuk. Annak érdekében, hogy átfogó képet kaphassak a gyermekeltűnés, csavargás, szökés okairól, tapasztalatairól, a megelőző, illetve beavatkozási módokról, az érintett gyermekek sorsának megnyugtató rendezéséről, összességében a gyermekeltűnés társadalmi problémájáról, hivatalból vizsgálatot rendeltem el.

A probléma teljes körű feltárása érdekében megkerestem a nemzeti erőforrás minisztert, a nemzetgazdasági minisztert, a közigazgatási és igazságügyi szaktárca vezetőjét, a belügyminisztert, az Országos Rendőr-főkapitányság vezetőjét (ORFK), a fővárosi és a megyei kormányhivatalok főigazgatóit, Budapest Főváros Önkormányzatának Módszertani Gyermekvédelmi Szakszolgálatának igazgatóját (módszertani szakszolgálat), a Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítvány Eltűnt Gyermekek Munkacsoportját, valamint a Csellengők (eltűnt gyermekeket és felnőtteket kereső) televíziós műsor vezetőjét.

A megkeresett szervektől a következőkre vártam választ:

- van-e hazánknak kifejezetten a tizenhét év alatti személyek eltűnésére vonatkozó olyan adatgyűjtési, felmérési rendszere, amely alapján a problémakört hatékonyan elemezni és eredményesen kezelni lehetne,
- melyek azok a teendők, amelyek segíthetnék a megelőzést vagy a probléma megoldását,
- amikor egy gyermek eltűnik, elszökik, vagy úgy tűnik, hogy elszökött, az érintett hatóságok megtesznek-e mindent annak érdekében, hogy a lehető legalaposabban megismerjék a konkrét veszélyhelyzetet, illetve megfelelően vizsgálják-e ki az eltűnés mögöttes okát,
- a gyermekeltűnések visszaszorításával összefüggésben milyen az együttműködés a családok, az állami szerepvállalás és a civil kezdeményezések között,
- megfelelőek-e a vonatkozó jogszabályok, a törvény erejénél fogva elegendő szigorral lehet-e azt a személyt felelősségre vonni, aki eltűnt gyermeket „bűjtatva” kivonja őt az oktatásból, nevelésből, esetleg bűnözési célra használja fel,
- nem volna-e célszerű felszámolni azt a helyzetet, amit az okoz, hogy az eltűnt gyermekét kereső szülő munkahelyétől való távolmaradása okán (e jogcímen) nem jogosult fizetett szabadságra,
- biztosított-e a gyermekek felvilágosítása arról, hogy mennyire veszélyes lehet az otthon, a család elhagyása, vagy a szakellátásból, intézményi gondozásból megszökni,
- mennyire tudatosítottak a gyermekekben a szökés, a csellengés, a családtól való elszakadás magányos, bizonytalan, kiszolgáltatott, félelmetes állapotának, a szülői (intézményi) gondoskodás hiányának a veszélyei?

Az országos rendőr-főkapitány a belügyminiszterrel való szakmai egyeztetést követően küldte meg a választát. A megyei kormányhivatalok adatokat és információkat kértek a gyermekvédelmi szakszolgálatoktól, a szociális-és gyámhivataloktól. Több hivatalvezető kikérte a megyei rendőr-főkapitányságok, a jegyzők, a módszertani gyermekjóléti szolgálatok, a gyermekjogi képviselők, a pártfogó felügyeletet ellátó igazságügyi szolgálatok szakmai véleményét is.

A gyermekvédelem szélesebb kérdéseinek megnyugtató rendezése a közigazgatási és igazságügyi miniszter szerint is alapvető fontosságú. Annak érdekében azonban, hogy a szakmai célkitűzéseket a rendelkezésére álló eszközökkel segíthesse, elengedhetetlennek tartja a szabályozásért felelős miniszterek álláspontjának megismerését, így kérdéseimre érdemben nem válaszolt.

Érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bek.)
- az állam alapjogvédelmi kötelezettsége: *„Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődrendű kötelezettsége.”* (Alaptörvény I) cikk (1) bek.)
- a tisztességes eljáráshoz való jog *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)
- a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga. *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi,*

szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” [Alaptörvény XVI. cikk (1)]

Alkalmazott jogszabályok

- 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről (Btk.)
 - 1991. évi LXIV. törvény a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (Gyermekjogi Egyezmény)
 - 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról (Kt.)
 - 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről (Rtv.)
 - 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)
 - 2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről
 - 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről
 - 136/1994. (X. 26.) Korm. rendelet az eltűnt személyek felkutatására irányuló államigazgatási eljárás elintézési határidejének megállapításáról
 - 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (Gyer.)
 - 23/1994. (X. 26.) BM rendelet az eltűnt személyek felkutatásának és a rendkívüli halálesetek kivizsgálásának rendjéről (BM rendelet)
 - 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (NM rendelet)
 - 32/2007. (OT. 26.) ORFK utasítás a családon belüli erőszak kezelésével és a kiskorúak védelmével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásáról (ORFK utasítás)
- (A vizsgálatban alkalmazott jogszabályi rendelkezéseket a jelentés 1. számú melléklete tartalmazza.)

A megállapított tényállás

1. Nemzetközi kitekintés az eltűnt gyermekek kérdésében

I. A gyermekek eltűnésével és szexuális kizsákmányolásukkal foglalkozó legfontosabb európai civil ernyőszervezet, a *Missing Children Europe* (MCE) 2001-ben jött létre az Európai Parlament és az Európai Bizottság támogatásával, s ma már 16 uniós tagállamban és Svájcban van 23 tagszervezete. Az ernyőszervezet a 2010. évi jelentésében és ajánlásában felhívta a figyelmet az Európai Unióra kiterjedően a szabad mozgás jogából való visszaélésekből, valamint a határokon átnyúló bűnözés terjedéséből következő transzeurópai összefogás szükségességére.

Európában szinte mindennapos jelenségévé vált a gyermekek eltűnése. Lehet, hogy a gyerekek egy része egyszerűen otthonról vagy gyermekvédelmi intézményből szökik el, míg másrészüket jogellenesen viszi el egyik szülője, de lehetséges az is, hogy „csak” elvesznek. Egyértelmű, hogy a schengeni határok fokozatos bővülésével egyre könnyebb a szökött vagy eltűnt gyermekek szervezett bűnözői csoportok által való kihasználása, amelynek okán még sürgetőbb az államok összefogása, az európai szintű fellépés is, a jelenlegi esetleges nemzeti fellépések mellett.

Jól mutatja a jelenség összetettségét, hogy az *eltűnt gyermekek* kategóriája alatt az MCE is több „típust” ért, így:

- *szökött gyermek (runaways,*
- *szülő által jogellenesen elvitt gyermek,*
- *eltűnt kísérő nélküli kiskorú,*
- *emberrablás áldozatává vált gyermek,*
- *elveszett vagy más módon eltűnt gyermek.*

Súlyos probléma az egységes definíció hiányán túl, az egységes adatgyűjtés hiánya is, amely a megelőzést, a tájékoztatást és az egyes országok összehasonlíthatóságát is akadályozza. Az adatok különbözőségét példázva, hogy 2008-ban, az MCE francia tagszervezete (La Fondation pour l'Enfance) 907 gyermek eltűnésével kapcsolatos ügyet regisztrált, a belga tagszervezet 1041-et, míg a görög partnerszervezet (The Smile of the Child) 96-ot.

Az egységes európai forrádrót – a **116 000** – valamennyi tagállamban történő működtetésének elősegítése 2005 óta fontos célkitűzése a szervezetnek több okból is:

(1) *a gyermekek eltűnésének határokon átnyúló jellege egyre erősödik:* az eltűnt gyermekek növekvő mértékben jelentenek határon átnyúló feladatot (is), hiszen gyakran eleve külföldön tűnnek el, vagy határ környékén hagyják el őket, nagy számban válnak az emberkereskedelem áldozataivá; a belga Child Focus szervezet eseteinek 20 százaléka tartalmaz nemzetközi elemet.

(2) *a gyermek megtalálásához azonnali intézkedésre van szükség:* a gyermek eltűnését azonnal jelezni kell az illetékes hatóságoknak, hiszen a korai beavatkozás életet menthet; emiatt is kiemelten fontos a szülők, a gondozók, a gyermekekkel foglalkozó szakemberek megfelelő tájékoztatása az eltűnéssel foglalkozó szervezetekről; a szakértők szerint a megölt és elrabolt gyermekek kétharmada az eltűnést követő három órában már nem él.

(3) *a szülőknek támogatásra van szüksége rögtön a gyermek eltűnését követően:* szülők, gyermekek, tanárok, testvérek jelentős stressznek és pániknak vannak kitéve a környezetükben élő gyermek eltűnésekor, ezért is van szükség egy mindenhol működő, könnyen megjegyezhető forrádróra.

(4) a gyermek eltűnéseket intenzívebben kell kommunikálni; egységes nemzetközi kampány segítené a tagállamok közötti hatékony együttműködést.

II. Különösen fontos Magyarország vonatkozásában, hogy éppen az *Európai Unió belga-spanyol-magyar trió elnöksége*, a Missing Children Europe, a Child focus 2011. első félévében „Szökésben lévő veszélyeztetett gyermekek – európai kihívás” címmel fogalmazott meg ajánlást az EU által összehangolt akciókra, amelyek általánosságban a következők:

1. Az Európai Bizottság ismerje el külön kategóriaként a veszélyeknek kitett gyermekek körében a szökött gyermekeket, akiknek a sajátos szükségleteit figyelembe kell venni a rájuk vonatkozó politika kialakításakor.

2. Az Európai Bizottság korábban már kialakított az eltűnt gyermekekre vonatkozó jó gyakorlatokat/irányelveket, különösen a Child Alert rendszer használatával kapcsolatban. Hasonló irányelveket kell kialakítani a szökött gyermekek problémakörével kapcsolatban is, és azokat a magyar elnökség ideje alatt miniszteri szinten meg kell vitatni és el kell fogadni.

3. Az EU finanszírozzon olyan projekteket, amelyek arra irányulnának, hogy jobban megértsük a gyermekek elszökésének problémakörét.

4. A Tanácsot felszólítjuk, hogy hangsúlyozza annak szükségességét, hogy a tagországokban a gazdasági nehézségek ellenére prioritást élvezzen a krízisben lévő fiatalok támogatása (beleértve a megelőzést is, pl. sürgősségi befogadó otthonokat is).

A konkrét ajánlások tekintetében rögzítésre került a definíciók kapcsán, hogy

5. Egyezzenek meg egy közös (európai) definícióban a szökött gyermekeket illetően. A kutatás egyebek között a probléma jobb megértésére, az előfordulás gyakoriságára, a gazdasági-társadalmi háttérrel való kapcsolatára, a szökött gyermekek viselkedésére stb. terjedhet ki.

6. Támogassák minden tagországban egy olyan intézmény kijelölését, amely irányíthatja a szökött gyermekekről történő adatgyűjtést minden érintett szervezettől az országban.

7. Segítsék elő az európai szintű adatgyűjtést.

A felismerés, megelőzés kérdésében az ajánlás arra vonatkozott, hogy

8. Finanszírozzanak egy szökött gyermekekkel kapcsolatos kutatást, amely az érintettek (szökött gyermekek) körében készült felmérésekre és a gondozásból elszökött gyermekekre is kiterjed.

A figyelemfelhívás érdekében, úgy fogalmazzuk, hogy

9. Változtassanak a szökött gyermekekkel kapcsolatos szemléletmódon: egyidejűleg szükséges kezelni a gyermek elszökésének kockázatát és feltárni azokat az okokat, amelyek miatt a gyermek elszökik, valamint azokat a szükségleteket, amelyeket a gyermek a szökéssel vagy annak szándékával jelez. Ha feltárták a szükségleteket, meg kell teremteni az azok kielégítéséhez szükséges szolgáltatásokat.

10. Hívják fel a fiatalok figyelmét

(1) arra, hogy milyen módon találhatnak alternatív megoldást, ha azt fontolgatják, hogy elszöknek, és általában a segélyvonalakra,

(2) a szökéssel járó kockázatokra,

(3) hogy milyen segítség áll rendelkezésükre, ha már elszöktek.

11. Hívják fel a szülők, gyermekek, gondozók és tanárok figyelmét arra, hogy ők milyen módon segíthetnek, különös tekintettel a megelőzésre és a szökések esetében lehetséges intervencióra.

12. Erősítsék a 116 000 (és a 116 111) szerepét a szökött gyermekekre vonatkozóan is, különös tekintettel azokra a kötelezettségekre, amelyeket az Egységes Szolgáltatás Szabályozás (Universal Services Directive) jelöl ki 2011. május 25. határidővel.

A szolgáltatások vonatkozásában

13. El kell ismerni és megerősíteni azt a nézetet, hogy a szökött gyermekek ügye gyermekjóléti és gyermekvédelmi kérdés, nem pedig csak rendőrségi ügy. Olyan kiegyensúlyozott szemléletet kell kialakítani, amelynek alapját a gyermek legfőbb érdeke képezi annak érdekében, hogy el lehessen kerülni (1) a gyermek eltűnése okainak figyelmen kívül hagyását, (2) a szökött gyermekek viselkedésének triviális okokkal történő magyarázatát és (3) a szökött gyermekek stigmatizálását.

14. Erősítsék tovább azt az üzenetet, amelyet a Tanács 2001/C 283/01 határozata tartalmaz a civil társadalom szerepéről arra vonatkozóan, hogy az eltűnt és szexuálisan kizsákmányolt gyermekeket észre kell venni, és amely egyebek között a szökött gyermekekre is utal, amennyiben az elszökések kezelésére a többszektáros szemléletet ajánlja.

15. Nyújtsanak további segítséget a 116 000 forróvonal és a 116 111 segélyvonal bevezetéséhez, különös tekintettel a szolgáltatások operációs költségeinek és a hálózat európai koordinációja költségeinek a fedezetére.

16. Erősítsék tovább a 116 000 forróvonal és a 116 111 segélyvonal szakmai hátterét a szökésekhez kötődő lehetséges kockázatok és azok kezelése vonatkozásában.

17. Egészítsék ki a 116 000 és 116 111 szolgáltatásokat sms-elérhetőséggel is.

18. Fordítsanak nagyobb figyelmet a kísérő nélküli kiskorúak kockázatoknak különösen kitett csoportjára, akik nyomtalanul tűnnek el az Európai Unió tagországokban számukra biztosított szállásokról. Mivel ezeket a gyermekeket senki nem keresi, ők különösen ki vannak téve az abúzus és kizsákmányolás kockázatának.

19. Támogassák a tagországokban olyan együttműködési struktúrák létrehozását, amelyek nemzeti szinten egységes színvonalú szolgáltatást eredményeznek.

20. Segítsék elő minden tagországban a rendőrségen belül az eltűnt személyek részlegének létrehozását.

21. Segítsék elő az ilyen specializált rendőrségi részlegek európai hálózatának megteremtését.

22. Segítsék elő a szökött gyermekekkel dolgozó szervezetek és a Safer Internet központok olyan kiegyensúlyozott egymás melletti működését, amely lehetőséget ad az együttműködésre és tapasztalatcserére arról, hogy hogyan lehet elérni fiatalokat az új technológiával, valamint a már létező tapasztalatok megosztására.

23. A Safer Internet központok figyelemfelhívó munkájának legyen része az elszökéssel járó kockázatokról és a problémakezelés módjairól szóló ismeretek terjesztése.

A nemzetközileg elfogadott jó gyakorlatok cseréje kérdésében

24. EU-körben terjesszék el azokat a szakmai szervezetek által kiválasztott jó gyakorlatokat, amelyek a gyermekek szökésének megelőzése és a gyermekek védelme, valamint a szülőknek nyújtott ismeretterjesztés során születtek.

25. Rendezzenek EU-szintű tréningsemináriumokat a szökött gyermekekkel foglalkozó szakemberek tréningjeiknek.

III. Az Európai Bizottság 2007. február 15-én határozatot fogadott el, amelyben kötelezi az uniós tagállamokat, hogy az Unió teljes területén működtessék a 116 000-ás hívószámot. A Bizottság többször is kérte a késlekedő tagállamokat, hogy a lehető leghamarabb kezdjék meg a hívószám üzemeltetését.

A módosított távközlési szabályok alapján és különösen az egyetemes szolgáltatási irányelv 27.(a) cikke szerint a tagállamok legkésőbb 2011. május 25-ig „mindent megtesznek annak biztosítására, hogy a polgárok hozzáférjenek egy, az eltűnt gyermekek eseteinek bejelentésére szolgáló segélyvonalhoz. A segélyvonal a 116 000-ás számon érhető el.” Ugyanez az irányelv azt is előírja, hogy „a tagállamok biztosítják, hogy a lakosság megfelelő tájékoztatást kapjon a 116-os számtartomány alatt fenntartott szolgáltatások létezéséről és használatáról, különösen a kifejezetten a tagállamokban utazó személyeknek szánt kezdeményezéseken keresztül.”

Az EU 2007-ben hozott szabályokat (a Bizottság 2007/116/EK határozata) annak biztosítására, hogy a 116 000 hívószám az Unióban azon forróvonalak számára legyen fenntartva, amelyek gyermekek eltűnésének bejelentésére és az érintett családok tájékoztatására és támogatására szolgálnak. Az új uniós távközlési szabályok 2009. novemberi elfogadásával az uniós tagállamok kötelesek mindent megtenni annak biztosítása érdekében, hogy a 116 000 forróvonalat 2011. május 25-ig aktiválják.

A 116 000-ás forróvonalat eddig 12 tagállam vezette be teljes körűen (a hívószámot elsőként üzembe helyező ország Portugália volt 2007-ben), a mulasztó országok között van Ausztria, Bulgária, Ciprus, a Cseh Köztársaság, Észtország, Finnország, Németország, Írország, Lettország, Litvánia, Luxemburg, Málta, Szlovénia és Svédország; az Egyesült Királyságban a forróvonal csak részlegesen üzemel.

A forródrót bevezetésében mulasztó országok vizsgálatakor a Bizottság által feltárt két fő akadály egyike az, hogy a forróvonal létezéséről sem a közvélemény, sem a szakma nem rendelkezik információkkal, a másik pedig a 116 000 hívószám működtetési és hívási költségeihez kötődik. E problémák megoldása érdekében a Bizottság a forróvonalat már üzemeltető országok tapasztalatai alapján felsorolja a bevált gyakorlatokat. Ezek között említhető például:

– Többnyelvű szolgáltatás: Romániában a szolgáltatás francia, angol és spanyol nyelven is elérhető. A szolgáltatást Görögország is hozzáférhetővé tette angolul.

– Magyarország, Spanyolország és Románia célirányos képzést szervez az üzemeltetők alkalmazottainak, akik jellemzően szociális munkások és pszichológusok. A képzés az eljárási szabályok ismertetésén túl segítséget ad a hívások fogadásához és a hívó fél túlfűtött érzelmeinek – düh, pánik – kezeléséhez is.

– Az ügyek hatékony kezelését elősegítheti, ha a szolgáltatók és a nemzeti bűnüldözési és/vagy igazságügyi hatóságok együttműködési megállapodásokat kötnek. Ilyen megállapodások például Belgiumban, Spanyolországban, Franciaországban, Portugáliában és Romániában léteznek.

A Bizottság e bevált gyakorlatokra építve közös minimumkövetelmények kidolgozását javasolja, amelyek az Unió egészében biztosítanák a szolgáltatás magas színvonalát, így a szülők és a gyermekek számíthatnának rá, hogy tartózkodási helyüktől függetlenül ugyanolyan segítségben részesülnek.

A Bizottság emellett minden évben magas szintű találkozót szervez az érdekeltekkel egészen addig, amíg a forróvonalat mind a 27 uniós ország üzembe nem helyezi. A találkozók célja a figyelemfelhívás, a bevált gyakorlatok cseréje és az olyan gyakorlati eszközök meghatározása, amelyekkel biztosítható a forróvonal működése és magas szolgáltatási színvonala. A találkozókra minden év május 25-e tájékán kerül sor, hogy felhívják a figyelmet az eltűnt gyermekek nemzetközi napjára, és hogy kifejezzék szolidaritásukat az eltűnt gyermekek és családjuk iránt.

IV. Működő jó gyakorlatként mintáértékű, hogy a **Franciaországban** bevezetett Gyermekek Riasztó Rendszerét (*Alerte Enlevement*), amely az eltűnt (elrabolt) gyermekek felderítésére szolgáló egyfajta forródrót/hírlánc.

Kidolgozásában és gyakorlati működtetésében részt vesz a francia rendőrség, a csendőrség, a határőrség, az Igazságügyi Minisztérium, a sajtó és az elektronikus média is, a rendszer alapjául szolgáló működési elveket közösen fogadták el 2006-ban e szervek, azóta egy gyermek eltűnésének észlelésekor azonnal riaszthatók valamennyien. Fontos előrelépés a rendszer bevezetése, hiszen a statisztika azt mutatja, hogy az elrabolt gyermekek legnagyobb százalékban végzetes erőszakos bűncselekmény (akár emberölés) áldozata lesz az eltűnést követő 1-3 órában. A rendszerről, és a megelőzésről felvilágosítást adnak az iskolai oktatáson keresztül, a médiában és a részt vevő szervek honlapjain is. Szükségesnek tartják a rendszerhez való csatlakozást más országok részéről, Spanyolország már korábban jelezte részvételi szándékát.

A francia rendszer lehetővé teszi a hatóságok számára, hogy felvillantsanak az autópályák kijelzőtábláin – elektronikus üzenet formájában – információkat az eltűnt gyermekről harminc percen belül azt követően, hogy megerősítik a gyermek eltűnése bűncselekménnyel van összefüggésben. 2010 áprilisában, a francia igazságügy miniszter bevont újabb média partnereket a rendszerbe, így a Le Monde, a Radio France, magán műsorszolgáltatók, mint az RTL és az Orange távközlési társaság is együttműködik már.

Az európai politika napirendjén is megjelent az **Amerikai Egyesült Államokban** működő ún. *Amber Alert* rendszer európai átültetésének igénye is (lásd: McMillan Scott európai parlamenti képviselő 2010 tavaszán indított kezdeményezését). Az Amber Alert program önkéntes partnerségen alapul a bűnüldöző szervek, a műsorszolgáltatók, a szállítványozási cégek, és a vezeték nélküli Internet szolgáltatók között. A rendszer 1997-ben indult és nevét az 1996-ban kilencévesen elrabolt, megerőszkolt, majd megölt Amber Hagerman után kapta. Az eset során kiderült, hogy a helyi hatóságok rendelkeztek olyan információkkal, amelyek segíthettek volna a kislány megtalálásában, azonban nem álltak rendelkezésre olyan csatornák, amelyekkel kellően hatékonyan szétszórhatták volna az információkat.

Az Egyesült Királyság szintén elindította saját riasztási rendszerét¹. (Child Rescue Alert) 2010. május 25-én, az eltűnt gyerekek nemzetközi napján. 2002 novemberétől már Sussex-ben, később Surrey és Hampshire városában is elindították riasztási rendszerüket, amely ezután Anglia szerte bevezetésre került. A francia modellhez hasonlóan ez a rendszer is a rendőrség, a média és közvélemény partneri együttműködésén alapul. Azzal a céllal hozták létre, hogy az eltűnt/elrabolt/jogellenesen elvitt gyermekeket megtalálják és biztonságba helyezték a média segítségével azáltal, hogy azonnal részleteket közölnek a nyilvánossággal, amikor a gyermek elrablása megtörtént (az esetben válik ez lehetővé, ha négy feltétel teljesül. 1. a szóban forgó személy 18 év alatti gyermek, 2. nagy bizonyossággal vélelmezhető, hogy elrabolták (ideértendő a jogellenes elvitel is); 3. nagy bizonyossággal vélelmezhető, hogy a gyermek komoly veszélyben van vagy halál fenyegeti; 4. elegendő információ áll rendelkezésre ahhoz, hogy annak közlését követően a közvélemény segíteni tudja a rendőrség munkáját. Amennyiben bárkinek van információja a gyermekről, amely segíteni tud megtalálásában, ingyenesen hívható számon értesíti a hatóságot. A rendszer vezeték nélküli működő Internetet használ és kompatibilis más európai riasztási rendszerrel is, tehát a későbbiekben az együttműködés lehetősége nemcsak, hogy nyitott, hanem elvárt is.

2. Az eltűnt gyermekekkel kapcsolatos adatgyűjtés, felmérési rendszer

I. *A nemzeti erőforrás miniszter* tájékoztatása szerint a 18 év alatti eltűnt személyekről a rendőri szervek rendelkeznek statisztikai adatbázissal. Tekintettel arra, hogy az adatbázis csak azokat az eseteket rögzíti, amikor a kiskorú eltűnését bejelentették és ennek alapján a körözést elrendelték, az adatok nem tekinthetők teljesnek. A rendőrségi adatgyűjtés „Kiskorú eltűnése miatt indított közigazgatási eljárások adatai” keretében történik megynként és a fővárosban.

A gyermekvédelmi szakellátásból engedély nélkül távollévók adatait a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program (OSAP) keretében gyűjti. A gyermekotthonoknak a KSH részére – nemek szerinti bontásban – évenként adatot kell szolgáltatniuk a gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermekek szökéseiről, a szökési alkalmak számáról. Ezen kívül a szökés alatt a gyermekek által elkövetett bűncselekmények számáról kell adatot szolgáltatni, de a gyermekek sérelmére elkövetett bűncselekményekre már nem tér ki az adatszolgáltatás.

A gyermekjóléti szolgálatok általában a családjukból elkóborolt gyermekeket az alapellátás keretében veszélyeztetettként kezelik, de e területen nincs – a szakellátáshoz hasonló – adatszolgáltatási, adatgyűjtési kötelezettség.²

A *Pest megyei adatszolgáltató szerint* a gyermekeltűnésekben nagy a látencia, pontos számadatok nincsenek. Mind a valós helyzet feltárását, mind az adatgyűjtést nehezíti, hogy nincsenek pontos és szakmailag elfogadott kategóriák, definíciók sem. A szakszolgálat tapasztalatai alapján a gyermekotthonok a gyermekek eltűnésének és visszaérkezésének tényét, a szökés időpontját és hosszúságát hiányosan, vagy egyáltalán nem jelzik. A szökés jelenségének hatékony elemzését szolgáló szempontrendszer sincs, így a részletes adatok, a körülmények elemzése, valamint a probléma differenciált feltárása kevésbé – vagy csak más szempontú módszertani kutatások keretében – lehetséges.

II. *Az országos rendőr-főkapitány* által rendelkezésemre bocsájtott statisztikai adatok szerint évente 11-12000 hatósági közigazgatási eljárás indul gyermek eltűnése, illetve a családból, vagy gyermekvédelmi gondoskodásból való engedély nélküli távozása miatt.³ Az eljárások 80-90 százaléka a gyermekvédelmi gondoskodásból megszökött, vagy onnan engedély nélkül távol lévő gyermekek ügyében tett bejelentésekből adódik. Az eltűnt gyermekek 30 százaléka a bejelentés megtétele után, de még a körözés elrendelése előtt, újabb 30 százaléka a bejelentés után egy héten belül, míg 35 százaléka egy hónapon belül előkerül. Az eltűntek kb. 3-5

százaléka az, akiknek sejtik a tartózkodási helyét, ugyanakkor egyéb okból nehézkes a felkutatásuk (pl. külföldön tartózkodnak, bújtatják őket, Magyarországon menekült státusszal rendelkező külföldiek). A családból eltűnt gyermekek (14 év alattiak) mintegy 80-90 százaléka egy-két napon belül megkerül.

III. *Budapest Főváros Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala által közölt adatok szerint*⁴ a családból eltűnt gyermekek többsége 24 órán belül lesz meg. A gyermek ilyenkor általában egy barátjánál vagy osztálytársánál tartózkodik és/vagy velük közterületeken tölti az idejét. Mivel távolmaradását nem közli, szülei bejelentést tesznek a lakóhelyük szerint illetékes rendőrkapitányságon. A visszatérő eltűnések nem jellemzőek, a fővárosban csupán egy gyermek volt, aki a tavalyi évben négyszer és négy gyermek, aki két alkalommal tűnt el. 2010-ben Budapesten hét esetben volt bizonyítható, hogy az eltűnés hátterében családon belüli erőszak állt.

A *Békés Megyei Rendőr-főkapitányság adatai*⁵ szerint gyermekvédelmi intézményből kétszer annyian tűnnek el, mint a családból. A lakásotthonokból lényegesen kevesebb gyerek szökik meg, mint a gyermekotthonokból és csupán néhány esetben fordul elő a nevelőszülőktől való engedély nélküli eltávozás. Évek óta csökken a rendőrség tudomására jutott gyermekeltűnések száma. Ott, ahol a rendőrkapitányság illetékességi területén gyermekotthon működik, több gyermekeltűnést jelentenek be. A gyermekvédelmi intézményekkel nincs írásos megállapodása a rendőrségnek, de a kapcsolat folyamatos, elsősorban személyes kapcsolatokra épül. A megyei rendőr-főkapitányság 2010 júliusa óta heti rendszerességgel ellenőrzi, hogy a megye rendőrkapitányságai hány gyermeket keresnek. A rendőrkapitányságok írásban jelzik a gyermekjóléti szolgálatoknak, ha bűnelkövetésben, (áldozatként, sértettként, más okból veszélyeztetettként) gyermek érintett.

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében is a gyermekvédelmi intézményekből tűnik el a legtöbb gyermek (71,9%), kiskorú eltűnése miatt 2010-ben 1213 eljárás indult.⁶ Évek óta alapvető problémát jelent a gyermekek intézményben tartása.

Csongrád megyében az elmúlt öt évben⁷ a gyermekek eltűnése miatt indított eljárások száma 300 körül mozgott. 2009-ben kiugróan sok eljárást indítottak. Azon eljárások száma nőtt meg jelentősen, ahol a gyermekeket egy napon belül megtalálták. A másik jellemző, hogy 2009-ben úgy nőtt az eljárások száma, hogy közben a családból való eltűnések csökkentek. Az adatszolgáltató rámutatott arra is, hogy a *statisztikai adatokat jelentősen befolyásolja néhány – gyermekvédelmi szakellátásban élő – gyermek rendszeres szökése*. A nemek megoszlását tekintve az adatok szerint több fiú tűnik el, a lányokat viszont hosszabb ideig nem találják meg. Azoknak az ügyeknek az aránya, ahol a gyermeket 30 napon belül nem találták meg, az indított ügyek 5-8 százalékát teszik ki.

Fejér megyében 2010-ben a gyermekvédelmi szakellátásból 64 gyermek távozott engedély nélkül, családjából eltűnt gyermek ügyében pedig 76 esetben indított eljárást a rendőrség.⁸ Ha a gyermek családból tűnik el, a gyermekjóléti szolgálatot értesíti a rendőrség, ha viszont a gyermekvédelmi szakellátásból távozik engedély nélkül a gyermek, az intézménnyel működnek együtt és vizsgálják azt is, hogy az eltűnés hátterében állhat-e bűncselekmény. A gyermekjóléti szolgálatok a gyermek eltűnéséről való tudomásszerzést követő rövid időn belül felkeresik a családot, igyekeznek minden információt megtudni az eltűnés okairól, hátteréről. Családi konfliktusok, rendezetlen családi viszonyok esetén a problémák megoldásához, kezeléséhez – szükség esetén más szakember bevonásával – nyújtanak segítséget. A családjukból eltűnt, elcsavargott gyermekek több mint fele önként hazatér, egy részüket a rendőrség találja meg közterületen, vagy barátoknál, ismerősöknél, rokonoknál. A gyermekvédelmi intézményekből többnyire szüleikhez, más rokonaikhoz, ismerőseikhez szöknek a gyermekek.

A *Baranya Megyei Szociális és Gyámhivatal* a gyermekvédelmi ellátórendszerből engedély nélkül távol lévő gyermekekről szolgáltatott adatokat.⁹ *Bács-Kiskun*,¹⁰ *Győr-Moson-Sopron*¹¹ és *Heves*¹² megyében is a gyermekvédelmi szakellátórendszerből szökik meg a legtöbb gyermek. A családban élő gyermekek ez ügyben kevésbé érintettek, a kisebb településeken évente egyszer-kétszer fordul elő csavargás, csellengés.

*Hajdú-Bihar megyében*¹³ 2010-ben a gyermekvédelmi szakellátásban élők kb. 10 százaléka volt érintett szökésekben, ezen belül 80 százalék körüli volt azon gyermekek száma, akik többször engedély nélkül hagyták el a számukra kijelölt gondozási helyet. Volt olyan gyermek, aki tizenkilencszer szökött el, és négy egyetlen napot sem töltött gondozási helyén. Az ő esetükben a családjukból való kiemelés egyértelműen nem érte el a célját, sőt, nyilvánvalóan a bujkálás miatt még inkább veszélyeztetve volt a fejlődésük. Az intézményi eltűnések közül 760 esetben a rendőrség kutatta fel a kiskorút és szinte¹⁴ minden esetben a rendőrség vitte vissza őket a gondozási helyükre, aminek az éves költségvetés nagyságrendileg 4 millió Ft. A rendőrség jelezte, hogy a gyermek visszavitele jelentős erőt von el a közterületi feladatok ellátásától. *A gondozási helyről engedély nélkül távol lévő gyermekek sérelmére elkövetett és ismertté vált bűncselekmények száma 2010-ben nem volt számottevő, a látens cselekmények becslése azonban nehéz.*

A legnagyobb problémát *Jász-Nagykun-Szolnok megyében* is a gyermekvédelmi szakellátás intézményeiben – elsősorban a lakásotthonokban – nevelkedő és onnan engedély nélkül eltávozó gyermekek jelentik. A gyermekotthonok beszámolóit szerint a szakellátásban élő gyermekek átlag életkora nőtt, és ezzel egyidejűleg jelentősen növekedett a speciális ellátást igénylők száma. A szökött gyermekek jó része a 14 év feletti, speciális szükségletű gyermekekből kerül ki. A gyermekek többnyire a szülőhöz, nagyszülőhöz, rokonokhoz mennek, a szökésből csak nagyon ritkán térnek vissza önként, felkutatásukról és visszaszállításukról a gyermekotthonnak és a rendőrségnek kell gondoskodnia.

Komárom-Esztergom megyében 2010-ben a családjából 58, gyermekvédelmi intézményből 57 gyermek (297 alkalommal), nevelőszülőktől 2 gyermek szökött meg.¹⁵ Nevelőszülőktől egy, intézményből öt gyermek volt folyamatos szökésben.

Nógrád megye gyermekjóléti szolgálataihoz gyermekeltűnéssel kapcsolatos jelzés nem érkezett és a gyermekek számára átmeneti gondozást nyújtó intézmények egyikében sem került sor otthonából önkényesen eltávozott gyermek ideiglenes befogadására. A gyermekvédelmi szakellátás 2008. évi adatai szerint 212 gyermekből 52 volt hosszabb-rövidebb ideig engedély nélkül távol. (A távolmaradások időtartamáról nem kaptunk pontos adatokat.)

A Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalának 2011. augusztusi adatai azt mutatták, hogy a megyei önkormányzati fenntartású gyermek- és lakásotthonokba elhelyezett 284 gyermek közül 37 (13%) volt szökésben.

A Somogy Megyei Rendőr-főkapitányság adatai szerint, míg a családból eltűnt gyermekek száma csökkent, a gyermekvédelmi intézményekből megszökő gyermekek száma nőtt. Átlagosban az összes eltűnt gyermek 4-6 százaléka 14 év alatti. 2010-ben a megyében gyermekeltűnés miatt 749 esetben indult eljárás (35 esetben gyermekkorú, 749 esetben fiataikorú volt az érintett). Itt is problémát jelent, hogy a gyermekotthonokból a 14 év felettiek egy része évente többször megszökik, vagy folyamatosan szökésben van.

Családból eltűnt gyermekeket minden esetben sikerült 1 hónapon belül megtalálni. Az esetek felében a gyermek önként hazatért, ha pedig nem, úgy barátnál vagy ismerősnél tartózkodott. Az önkéntes hazatérést kivéve szinte minden esetben a rendőrség kutatta fel a gyermeket. *Bűnözéssel való összefüggésre kevés adat van, azok többsége a gyermek sérelmére elkövetett, a családon belüli erőszak fogalomkörébe tartozó bűncselekmény.*

Gyermekotthonból szökött gyermekek többsége ugyancsak előkerül 1 hónapon belül, de itt már gyakoribb a 3 hónapon belüli, sőt a 90 napon túli körözés is. Sokan önként mennek vissza az intézménybe. A gyermekek nagy többsége a vér szerinti családjába, illetve barátjához, barátnőjéhez távozik engedély nélkül, 12 százalék esetében a szökés helye ismeretlen. A bűnözéssel való összefüggés vonatkozásában kevés az adat, azok is a gyermek által elkövetett, kisebb súlyú, jellemzően vagyon elleni bűncselekményekre vonatkoznak.

Szabolcs Szatmár-Bereg megyében a gyermekjóléti alapellátásnak nincsenek adatai a családjukból eltűnt gyermekekről. A szociális és gyámhivatal tapasztalatai szerint nem jellemző, hogy a gyermek családból való eltűnése, vagy rendszeres csavargása miatt indulna gyermekvédelmi gondoskodással összefüggő eljárás. A gyermekvédelmi szakellátórendszerből 2010-ben 173 gyermek 831 esetben távozott engedély nélkül. A szökés elsősorban a gyermekotthonba helyezett gyermekeket érinti, nevelőszülőktől elenyésző számban tűnnek el gondozottak.¹⁶ Hat gyermek 2010-ben egyetlen napot sem töltött a kijelölt gondozási helyén. A 831 esetből 38 esetben a gyermek még az eltűnés napján visszakerült gondozási helyére, míg 123 esetben erre 1 napon belül került sor. A többi esetben ennél hosszabb ideig tartott az engedély nélküli eltávozás. Az engedély nélküli eltávozás során az ellátott gyermek bűncselekmény áldozatává vált 20 esetben, bűncselekményt követett el ugyancsak 20 esetben, míg szabálysértést 26 esetben. Az áldozatok száma összesen 6 volt. Négy gyermek azon túl, hogy maga is bűncselekmény áldozatává vált bűncselekményt is elkövetett.

A Tolna Megyei Gyermekvédelmi Igazgatóság adatai szerint a mért időszakban a gyermek- és lakásotthonokból 69 gyermek 258 alkalommal, a nevelőszülői hálózatból két gyermek egy-egy alkalommal távozott engedély nélkül. A távolmaradások időtartama 1 nap és 1 hónap közötti. Leggyakrabban a 20 napot meghaladó távollétek fordultak elő. Őt, illetve ötnél több alkalommal 23 gyermek szökött meg az intézményből. A leggyakrabban a 16 év feletti gyermekek szöknek meg. A gyermekek többnyire (a fejlődésüket veszélyeztető) családjukhoz szöknek haza. Ezen időszak alatt iskolába nem járnak, tanulmányi kötelezettségüket semmilyen formában nem teljesítik, bűncselekmény áldozatává, és/vagy elkövetőjévé válhatnak. Az intézményből való távozás gyakorlatilag bármikor lehetséges. *A szakemberek szerint a jelenleginél zártabb működési forma jobban szolgálná a gyermek érdekeit.* Nem jellemző, hogy a rendőrség a gyermekjóléti szolgáltatnak jelezze a gyermek családból való eltűnését. *A megyében a gyermekjóléti szolgálatok 90%-a kötött együttműködési megállapodást a rendőrséggel, de az eltűnt gyermekek esetében teendő intézkedésekre ez nem terjed ki.* Ha a gyermekjóléti szolgálat, a jelzőrendszer tagjain keresztül értesül az általa nem gondozott gyermek eltűnéséről, akkor felveszi a kapcsolatot az érintett családdal. Már gondozott gyermek eltűnésekor az alapellátás eszközeivel segítik a családot, és tárják fel a veszélyeztetettség okait (már az eltűnés előtt is). Ha indokolt javaslatot tesznek gyermekvédelmi intézkedés megtételére, elsősorban védelembé vételre.

A Vas Megyei Rendőr-főkapitányság tapasztalatai szerint évente 5-6 alkalommal fordul elő, hogy a kiskorú 1 hónapon belül nem kerül elő és csupán 1-2 eset van, amikor 3 hónapon belül sem sikerül felkutatni. *Az esetek döntő többségét azok a szökések teszik ki, amikor a gyermekek a családból vagy a – főként speciális – gyermekotthonból ismeretlen helyre távoznak,* azonban legkésőbb 1 hónapon belül önként visszatérnek, vagy pedig sikerül őket felkutatni. A gyermekotthonokból elszökött fiatalokat leggyakrabban a családjuknál sikerül megtalálni.¹⁷

Veszprém megyében a rendőrség 2010-ben – ideértve a családból és a szakellátásból akár többször eltűnt gyermekeket is – 224 esetet regisztrált. A gyermekvédelmi szakellátás adatai szerint az intézményekből 70 gyermek 240 alkalommal távozott engedély nélkül (előfordult, hogy egy gyermek adott évben 5-10 alkalommal is eltűnt). A gyermekek kb. 1/3 részben a családból, 2/3 részben a gyermekvédelmi szakellátásból tűnnek el. *A legtöbb gyermek a speciális gyermekotthonokból szökik meg.* A 14 év feletti lányok jellemzően a barátjukhoz mennek. A rendőrség adatai szerint az eltűntek többsége egy hónapon belül előkerül. Az utóbbi két évben nem fordult elő, hogy az eltűnés miatt körözött gyermek bűncselekmény áldozata lett volna. Az eltűnt gyermekek csekély számban követtek el bűncselekményt. Családon belüli erőszak miatti eltűnést nem regisztráltak.

Zala megyében az elmúlt években a gyermekeltűnéssel kapcsolatban indult eljárások¹⁸ illetve az ebben

érintett gyermekek száma csökkent. 2010-ben eltűnt gyermek sérelmére bűncselekményt nem követtek el és bűncselekmény elkövetője sem volt szökésben lévő gyermek.

IV. A Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítvány által működtetett ingyenesen hívható segélyvonalra 2010-ben 104 hívás érkezett gyermek eltűnése miatt. A hívó ebből 23 esetben kért, illetve fogadott el olyan intervenciót, amely során az alapítvány a segítő szakemberekkel felvette a kapcsolatot és a folyamatot moderálva, majd utánkövetve közreműködött. További 81 esetben a segítő beszélgetésre, érzelmi támogatásra, informálásra és a megfelelő továbbirányításra volt szükség és/vagy igény.

2011 első fél évében eltűnés ügyében 45 megkeresés érkezett a segélyvonalra, az esetek kétharmadában az érintett gyerek telefonált, egyharmadában pedig felnőtt hozzátartozója. 17 esetben kért a hívó konkrét segítséget, ebből három kérés nemzetközi eltűnés miatt érkezett. A 14 belföldi esetből 13 volt gyermek, egy esetben pedig gondozás alatt álló pszichés beteg fiatal eltűnése miatt kért a család segítséget. A gyerekek közül heten gondozásból szöktek, négyen családjukból, két gyermek pedig családon belüli elrablás áldozata volt. Két esetben eltűnt gyereket akut életveszélyben volt, egyikük egy gondozásból váratlanul eltűnt, pszichés gondokkal küzdő lány volt, akit feltehetően prostitúciós célú kihasználás céljából csábítottak el. A lányt a rendőrség megtalálta. A másik esetben már csak a családjából szökő lány holtteste került elő.

V. A Csellengők műsorvezetőjének tapasztalatai szerint az eltűnt gyermekek keresésének nincs egységes gyakorlata. Véleménye szerint a megelőzést segíthetné az iskolákban a családi életre nevelés, ugyanis az eltűnések hátterében alapvetően családon belüli erőszak, szülői felelőtlenség, alkohol-, drogproblémák állnak. A gyermekvédelmi intézmények zárt közösségéből menekülnek a gyermekek. A műsorban az elmúlt években több olyan gyermeket kerestek, akiket prostitúcióra használtak fel. A gyermekeltűnés mögöttes okait a rendőrség nem tudja, de nem is kíváncsi rá. Sokszor a család a gyermek keresésében a rendőrség „előtt jár”. A gyermekvédelmi intézmények pedig nem mindig jelentik be 24 órán belül a gondozott eltűnését. Előfordul az is, hogy a „rendőrség” kívár és csak a gyermek eltűnését követő 72 óra múlva adja ki a körözést, ami tragédiához is vezethet.

3. A gyermekeltűnés megelőzése, ismétlődésének megakadályozása érdekében tett intézkedések

I. A nemzeti erőforrás miniszter szerint a szökés veszélyeire, következményeire vonatkozó felvilágosítás a nevelési oktatási és a gyermekvédelmi intézményeknek egyaránt feladata. A felelősséggel gondolkodó szülőtől ugyancsak elvárható, hogy ezekre a veszélyekre figyelmeztesse gyermekét. A felvilágosító tevékenység eredményességének kulcsa – a családban és az intézményekben egyaránt – a gyermek és a felnőtt közötti bizalmi kapcsolat.

II. A Bács-Kiskun megyei gyermekjóléti szolgálatok megítélése szerint az oktatási intézmények nem fordítanak kellő hangsúlyt a gyermekek felvilágosítására az eltűnés veszélyeivel kapcsolatban. Nincs arra gyakorlat, hogy az iskolák – akár a tanrend részeként, akár azon kívül – tájékoztatják a gyermekeket a rájuk leselkedő veszélyekről, emberkereskedelemről és más bűncselekményekről, a pénz, az otthon hiányában fellépő kiszolgáltatottságról, arról, hogy hová, kihez fordulhatnak, ha meggondolatlanul elhagyják otthonukat, hogy hozzátartozóik milyen félelmen, aggodáson mennek keresztül mindaddig, amíg meg nem találják őket. Arra sincs példa, hogy az eltűnt gyermekek szülei, vagy éppen a gyermek beszámolója alapján kapjanak képet a kortársak a szökés árnyékos oldaláról.

A Békés megyei rendőrkapitányságok munkatársai az általános és középiskolákban – a DADA¹⁹ és az ELLEN SZER program²⁰ keretében rendszeresen, a gyermekotthonokban pedig meghívásra végeznek megelőző, felvilágosító munkát, a droprevenció, bűnmegelőzés területén. Ezen programok keretében hívják fel a gyermekek figyelmét a csavargás, szökés veszélyeire is. A gyermekjóléti alap- és szakellátás munkatársai segítő beszélgetésekkel, a gyermek pszichológushoz való irányításával próbálják az újabb szökéseket megelőzni. A megelőzésben hangsúlyos szerepet kap a változatos szabadidős tevékenységek szervezése. A megye 62 településén működik polgárőrség, tevékenységüket az „Egy iskola, egy polgárőr” mozgalom keretében, az önkormányzatokkal és a rendőrséggel együtt végzik. Szervezeteik megelőzési céllal – többek között – a csavargás veszélyeiről tájékoztatják az iskolásokat. A szakemberek álláspontja szerint a csavargással összefüggő problémák a szociális munka eszközeivel, illetve hatósági intézkedésekkel kezelhetők.

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében a rendőrség a közoktatási intézményekben rendszeresen tart bűnmegelőzéssel kapcsolatos eljárásokat, amelyeken a gyermekek figyelmét a társadalmi veszélyforrásokra is felhívják.

A Fejér megyei tapasztalatok szerint a gyermekek nincsenek tisztában az eltűnések, szökések következményeivel. A meglévő felvilágosító, tájékoztató, prevenció programok nem térnek ki ezekre a veszélyekre. A veszélyek következményekkel kapcsolatos ismereteket az osztályfőnöki órákon – a rendőrség, egészségügyi és gyermekvédelmi szakemberek részvételével – lehetne megoldani.

A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal adatgyűjtése szerint a gyermekvédelmi gondoskodásban részesülő gyermekeket a szökés veszélyeiről a gondozást nyújtó intézmény tájékoztatja. A családban nevelkedő gyermekek ilyen irányú célzott felvilágosítása azonban ritka. A gyermekvédelmi szakellátás intézményei a szökést követően az ellátottak részére segítő pszichológusi beszélgetést szerveznek és az érintett gyermekek rendszeres terápiás foglalkozáson vesznek részt. Minden velük foglalkozó szakember – a saját aspektusából jelentőséget tulajdonítva a veszélyforrásnak – kezdeményez figyelmeztető, megelőző beszélgetéseket a gyermekekkel. Az alapellátásban dolgozó szakemberek általános megállapítása, hogy a szülők nem mindig a megfelelő formát és

hangnemet találják meg a gyermek felvilágosítása során, ezért a megelőzés ebben a mikrokozmoszban nem igazán hatékony. Ha azonban a családgondozó az eltűnésről való jelzést követően kapcsolatba kerül a gyermekkel és családjával, úgy – az esetleges ismételt eltűnést megelőzendő vagy elkerülendő – megfelelő felvilágosítást, odafigyelést a szakembertől a gyermek megkapja. A tanköteles korosztály számára az óvoda és iskola adhatja a megfelelő tartalmú tájékoztatást, annak érdekében, hogy a rájuk leselkedő veszélyek mértéke tudatosodjék bennük.

A Hajdú-Bihar megyei gyermekjóléti szolgálatok tapasztalatai szerint a gyermekek a csellengést követő hazatértük után nem igazán tanúsítanak megbánást, nem is tudatosul bennük az, hogy mekkora veszélynek voltak kitéve a támogató család hiánya nélkül. A szülők és a szakemberek próbálják a gyermekekben ezt tudatosítani, de a beszélgetés nem mindig eredményes. A szolgálatok minden esetben igyekeznek az elcsavargás mögöttes okait kivizsgálni. Ez általában sikerül is. A gyermekek elmondják, hogy miért mentek el, mivel töltötték a családtól távol töltött napokat. A családok gyermekük felvilágosítására nem fordítanak kellő figyelmet, gyakran próbálják a felelősséget az oktatási-nevelési intézményekre hárítani. Szükség lenne arra, hogy az osztályfőnöki órákon kapjanak a gyermekek felvilágosítást a csellengés, a családtól való elszakadás veszélyeiről. A gyermekek ugyanakkor jól informáltak. Nem mérik fel azonban a valós veszélyeket, életkorukból adódóan befolyásolhatóak és negatív irányba terelhetőek. A tapasztalatok szerint a csellengők családi háttere rendezetlen, kötődéseik bizonytalanok, érzelmileg elhanyagoltak. Hajdú-Bihar megyére jellemző, hogy a rossz szociális körülmények között élő gyermekek „kelnek útra”, emellett a jobb módú család is szembesülhet a gyermek eltűnésével és ugyanúgy tehetetlenül, kétségbe esve igyekszik az okokat keresni.

Heves megyében a családból (az ismételt szökések számáról nincs adat) való ismételt szökés megelőzése érdekében a gyermekjóléti szolgálatok feltárják a szökés okait. A családgondozás keretében nevelési tanácsot adnak, információkat nyújtanak segítő beszélgetéseket folytatnak, szükség esetén más szakemberhez irányítják a gyermeket, családot. *A családi kapcsolatok, konfliktusok rendezése érdekében a nagyobb gyermekjóléti szolgálatoknál lehetőség van mediációs-, családi konzultációs-, terápiás segítségnyújtásra és pszichológiai tanácsadásra.* A gyermekvédelmi szakellátás intézményeibe visszavitt gyermekekkel a szakdolgozók minden esetben elbeszélgetnek és igyekeznek feltárni a szökés indokait (család hiánya, kapcsolattartás kérdései a szökés veszélyeire való figyelemfelhívás). Évente egyszer a rendőrség munkatársainak segítségével beszélgetnek a gyermekekkel a szökések veszélyeiről. A szakszolgálat/gyermekotthon a szökés észlelésekor azonnal felveszi telefonon a kapcsolatot a szülővel, gyermekjóléti szolgálattal, esetleg barátokkal. A szökés alatt és a megkerülés után a családgondozó keresi a hozzátartozót, és közösen próbálnak megoldást találni. Az ideiglenes hatályú elhelyezettek felvételükkor tájékoztatást kapnak a szökés veszélyeiről, és elmagyarázzák nekik azt is, hogyan tarthatnak kapcsolatot a családtagjaikkal.

Komárom-Esztergom megyében a családból való eltűnések kezelésére, az ismétlődések megelőzésére a szolgálatok a szociális munka eszköztárát alkalmazták (családgondozás során egyéni esetkezelés, segítő beszélgetés, tanácsadás, konfliktuskezelés, mediáció). Szükség esetén egyéb szakemberekhez – pszichológus, pszichiáter, addiktológus – közvetítették klienseiket. Eredménytelenség esetén gyámhatóság intézkedést kezdeményeznek, és annak függvényében folytatják tovább a családgondozást. A szakellátásban élő gyermekek szökésének megelőzése, valamint a szökésekkel járó veszélyhelyzetekre való felkészítés érdekében egyéni és csoportos kríziskezelést, egyéni és csoportos esetmegbeszéléseket folytatnak. Kezdeményezik a társszervekkel (iskola, alapellátás, gyámhivatal) való együttműködést. Az intézmény az engedély nélkül eltávozott gyermek felkutatása, a gondozási helyre való visszajuttatása érdekében a gyermek vélt tartózkodási helyéről információkat gyűjt, lehetőség szerint megkísérli felkutatását, a gondozási helyre való visszavitelét. Ha ez sikertelen, a rendőrségnél kezdeményezik a körözés elrendelését.

Nógrád megyében, ha a szakellátott gyermek engedély nélkül távozik a gondozási helyéről, vagy oda az előírt időpontban nem tér vissza, az intézmények a rendőrségi bejelentés megtétele előtt megkísérlik felkutatni a tartózkodási helyét. Az intézmények többsége a szülőt/hozzátartozót is értesíti arról, hogy a gyermek ismeretlen helyre távozott, illetve visszatért/visszaszállították. Egy 2009-ben folytatott szociális és gyámhivatali vizsgálat szerint – a vizsgált tíz közül – hét intézményben a visszakerült gyermekkel a gyám folytatott egyéni beszélgetést, melynek során felhívta a figyelmet a szökés során kialakulható veszélyhelyzetekre. A beszélgetések nincsenek dokumentálva, erről általában nem készült jegyzőkönyv. Három intézmény készített csupán jegyzőkönyvet a gyermekkel lefolytatott egyéni beszélgetésről. A jegyzőkönyv tartalmazza a szökés körülményeit, okát, a szökés alatti történéseket, és azt, hogy a kiskorú az eltávozás alatt követett-e el bűncselekményt, vagy vált-e bűncselekmény áldozatává. Ha a gondozott engedély nélküli eltávozására egyszeri eset volt, akkor a gyámmal történő beszélgetés, valamint a kollektív segítő hozzáállása megoldja a problémát. Többszöri szökés esetén – az engedély nélküli eltávozás megszüntetésével kapcsolatos feladat, cél, felelős megjelölésével – új nevelési-gondozási terv készül. Ha a gyermek folyamatos szökése miatt tankötelezettségének nem tesz eleget, a gyám a gondozási hely megváltoztatására és a kiskorú zártabb rendszerben való elhelyezésére tesz javaslatot. A tapasztalatok szerint a gyermekek nincsenek tisztában a csellengés, szökés veszélyeivel. A gyermekvédelmi központ és a megyei rendőr-főkapitányság 2009-ben bűnmegelőzési stratégiai tervet dolgozott ki. A rendőrség szakemberei előadássorozat keretében hívták fel a gondozottak figyelmét a szökés veszélyeire, a dolgozók részére pedig tájékoztatást nyújtottak a körözési tevékenységről. A nevelőszülők továbbképzésén feldolgozták az engedély nélküli eltávozást (szökést) követően megtett intézkedésekkel kapcsolatos teendőket.

Somogy megyében is úgy vélik, hogy a gyermekek sokszor nem is tudják, hogy ha bajba jutnak mik a lehetőségeik, hova fordulhatnak, honnan, kitől kérhetnek és kaphatnak segítséget.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, ha a gyermek egyetlen napot sem tartózkodott az intézményben, az ellátást nyújtó több esetben kezdeményezte a nevelésbe vétel felülvizsgálatát. Azon gyermekek esetében, akiknek folyamatos az engedély nélküli való távolmaradásuk gondozási helyüktől, a rendőrség javasolta a gyermekvédelmi szakellátás szükségességének felülvizsgálatát. A Kormányhivatal álláspontja szerint önmagában nem indokolja a nevelésbe vétel megszüntetését az, hogy az átmeneti vagy tartós nevelésbe vett gyermek rendszeresen szökik a gondozási helyéről, hiszen azok a körülmények (szülői elhanyagolás, bántalmazás, súlyos veszélyeztetettség a családban, stb.), amelyekre a nevelésbe vételről döntő határozatát alapozta a gyámhatóság a gyermek, önkényes eltávozásával nem változnak meg. Az ilyen esetekben azt vizsgálják, *hogy a gondozási hely (gyermekotthon, nevelésszülő) megfelelő elhelyezési forma-e a gyermek számára, illetve a szökést a gondozási helyen történt esemény, körülmény váltotta-e ki.*

A Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei gyermekvédelmi intézményekben a gyermekeket tájékoztatják az engedély nélküli eltávozás jogkövetkezményeiről és annak veszélyeiről. Elvértve tettek említést olyan programokról, mely során a családban élő gyermekek számára szervezett keretek között, esetleg érintett személyek bevonásával sor került volna a probléma kezelésére. A megyében átmeneti gondozást nyújtó intézményekben 2010-2011-ben otthonából önkényesen eltávozó gyermeket nem gondoztak. Valószínűsíthető, hogy a lakóhelyükről önkényesen eltávozott és felügyelet nélkül maradt gyermekek nem rendelkeznek megfelelő információval ezen lehetőségről.

Tolna megyében a gyermekjóléti szolgálatok prevenciós programokat, játszóházakat, klubfoglalkozásokat szerveznek a gyermekek számára a szabadidő hasznos eltöltése érdekében. A szekszárdi gyermekjóléti központ ezen felül *utcai szociális munka* keretében éri el a csellengő gyermekeket. Ha a jelző rendszer tagjain keresztül értesülnek az általuk nem gondozott gyermek eltűnéséről, akkor megkeresik az érintett családot. Már gondozott gyermek eltűnésekor az alapellátás eszközeivel nyújtanak segítséget, ha indokolt gyermekvédelmi intézkedést, elsősorban védelembé vételt javasolnak.

Ugyanakkor a gyermekek szökés veszélyeire való felvilágosítása tárgyában csak néhány iskolában tartanak preventív jellegű előadásokat.

Vas megyében a gyámhivatalok a családból való szökések, csavargások megelőzése, kezelése, megszüntetése érdekében megkeresik a területileg illetékes gyermekjóléti szolgálatot, hogy készítsen környezettanulmányt a családnál, és adjon javaslatot a gyermek további gondozására, ellátására vonatkozóan. A hatóság e javaslatok alapján dönt a gyermek további sorsáról. A szakmai vélemények szerint a gyermekotthoni szökések megelőzését és a felkutatást *az szolgálja leginkább, ha minél jobb, szorosabb az együttműködés, gyorsabb az információáramlás a gyermekjóléti alapellátás és a gyermekvédelmi szakellátás között.* A szakellátásból való szökések megelőzése érdekében a gyermekotthonok egyéni, és csoportos beszélgetések keretében felhívják a gyermekek figyelmét a veszélyekre, igyekeznek megtalálni a gyermek személyiségének megfelelő bánásmódot, valamint problémáit is megismerni. A megyében a szökésekkel kapcsolatos rendőrségi eljárásokról és veszélyekről a rendőrség szakemberei gyermekotthonokban tartottak bűnmegelőzési előadásokat.

A Veszprém megyei gyermekotthonokban fokozott figyelmet fordítanak a bűnmegelőzésre, ezen belül az engedély nélküli eltávozások megelőzésére, illetve ezek kezelésére. Megelőzési munkájukba mára beépítették az ezzel kapcsolatos prevenciós tevékenységet (rendőrségi bűnmegelőzési előadások, polgárőrséggel kapcsolattartás, védőnői felvilágosító előadások, szabadidős rendezvények széles, gazdag kínálata, stb.). Néhány gyermeknél azonban az erőfeszítések ellenére sem értek el eredményt, gyakori, szinte folyamatos engedély nélküli eltávozásaikkal lehetetlenné teszik a gondozási, nevelési tevékenység megvalósítását. Úgy vélik, esetükben a lakásotthonok nyitott rendszere nem alkalmas a szökések megakadályozására.

4. A gyermek eltűnés okai, az okok felderítésére tett intézkedések

I. A nemzeti erőforrás miniszter biztatonak tartja, hogy a szakemberek tanulmányok, publikációk formájában foglalkoznak az eltűnt gyermekek kérdéskörével, tapasztalataikat, eredményeiket megosztva törekednek a rendszer hiányosságainak felszámolására, a jelenség hatékonyabb kezelésére. A szökések megakadályozásában és ismétlődésének megelőzésében a család szerepe jelentős. A gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő gyermekek szökése megelőzésének kulcsa pedig a szakemberek és a szülők pozitív, egymást segítő, támogató kapcsolata. A gyermekeltűnésekkel, szökésekkel kapcsolatban, jogszabályban rögzített, számon kérhető együttműködési kötelezettség a család, az állam és a civil szervezetek között nincs. Az állam kötelező szerepvállalását e téren a Gyvt. csak a családjából, illetve a gondozási helyéről önkényesen eltávozott szakellátott gyermek esetében írja elő.²¹ A családból (otthonról) szökő, onnan eltűnő gyermekek esetében a családdal való együttműködés nagyon esetleges és sok sajátosságot hordoz. Az információk átadása, a kapcsolattartás folyamata a rendőrség részéről egyfelől a nyomozati folyamathoz kötődik, így meglehetősen egyoldalú (a rendőr kérdez, vizsgál), másfelől erősen az adott rendőr habitusán, szociális kompetenciáin múlik.

II. A fővárosi szociális és gyámhivatal tapasztalatai szerint a családból elsősorban a családtagok közötti konfliktusok, valamint bizonyítványosztás idején „tűnnek el” a gyermekek. A kerületi kapitányságok 14 év alatti gyermekek eltűnésekor soron kívül, azonnal megindítják a keresést.

A gyermekvédelmi szakellátásból megszökött gyermekek felkutatása érdekében a gyámok szoros és jó kapcsolatot tartanak a kerületi rendőrkapitányságokkal. A gyámok elsősorban e-mailben tesznek bejelentést, 2011 tavasza óta használják a szakmaközi együttműködés eredményeként született „Eltűnt kiskorú személy bejelentési nyomtatványt” is. Az adatlapot minden kerületi rendőrkapitányság elfogadta. A dokumentum illeszkedik a rendőrség

saját nyilvántartásához és a gyermekotthonok is egységesen ezen az adatlapon jelentik be gondozottjaik eltűnését.

*A Bács-Kiskun megyei szakemberek véleménye szerint, a gyermek többszöri szökését családi gondok (pl. szülei durvasága) is kiválthatják, de visszavezethető lehet a gyermek súlyos magatartási problémáira is. Az egy-két napon belül megkerülő gyermek esetében kalandvágy, sértődés, félelem a rossz bizonyítvány miatti felelősségre vonás lehet a szökés oka. A gyermekotthonból való csoportos szökések hátterében gyakran a nagyobb, erősebb társak befolyása áll, míg az egyedül, engedély nélküli eltávozásokra a haza kerülés vagy a korábbi életvitel folytatása miatt kerül sor. Nem ritka, hogy a gyermekek a „jobb élet reményében” a gondozási helyre való érkezést követő 10-20 percen belül távoznak. A megyei gyermekjóléti szolgálatok kísérletet tesznek egy-egy szökés indokainak feltárására. Tevékenységük azonban kevés eredménnyel jár, ugyanis *nincsenek olyan háttérszolgáltatások – családterápia, nevelési tanácsadás, életvezetési tanácsadás, konfliktuskezelés – ahová a probléma feltárását követő rövid időn belül továbbküldhetnék a gyermeket és/vagy a családot. Egy-egy családterápiára, nevelési tanácsadói gondozásra hónapokat kell várni, de az is előfordulhat, hogy – kapacitás hiányában – a gyermek/család soha nem részesülhet ilyen jellegű gondozásban, a térítéses szolgáltatásokat pedig nem tudják igénybe venni. A gyermekvédelmi intézményekből szökött gyermekek utókezelésében nagy gondot jelent, hogy nincs pszichológus, vagy nem elegendő óraszámban foglalkoztatják őket. A tapasztalatok szerint a gyermekvédelmi intézmények által meghirdetett pszichológusi állásokra nincs jelentkező, vagy a hanyatló, elszegényedő településeken nem szívesen telepednek le a képzett szakemberek.**

A súlyos magatartási problémák kezelése jelentős gondot okoz a gyermek környezete számára. Gyakori, hogy a szülők csak néhány nap elteltével, vagy egyáltalán nem intézkednek felkutatásuk iránt, még akkor sem, ha nem először tűnik el a gyermek. Ez utóbbi esetben gyakran a gyermekjóléti szolgálat vagy a fiatalokú pártfogó felügyelője az, aki észleli a gyermek eltűnését. Ilyenkor azonban a gyermek már napok óta nem ment haza. Az iskola is csak azt követően jelez, hogy a gyermek legalább tíz órát mulasztott igazolatlanul, ami ugyancsak több napos késedelem a keresésben. A magántanulói státuszban lévő gyermekekkel pedig csak a vizsgák idején találkoznak a pedagógusok, így az eltűnésükről ők nem is tudnak.

A rendszeresen csellengő, csavargó gyermekek szülei többnyire csak addig együttműködnek, amíg – a szülők kérésére – a gyermekük gyermekvédelmi szakellátásba kerül, ha azonban a gyermek hazaszökik, bújtatják.

A megye településeinek többségében nem fordult elő még olyan eset, hogy az a szülő, akinél a bíróság a gyermeket elhelyezte a kapcsolattartás megakadályozása céljából a gyermekkel ismeretlen helyre menjen. Az sem gyakori, hogy a kapcsolattartásra jogosult szülő – az elhelyezés megváltoztatása céljából – ne vigye vissza a gyermeket a gondozó szülőhöz. Tapasztalat és eszköz hiányában az ilyen esetek kezelése problémát okozhat a családgondozóknak és a gyámhatóságoknak is.

A gyermekeltűnések, szökések kezelése a megye településein eltérő képet mutat, attól függően, hogy a gyermekjóléti szolgálatok, a gyámhatóságok e téren rendelkeznek-e tapasztalatokkal. A családok, az állami és a civil szervezetek között nincs vagy kivételes az együttműködés, civil kezdeményezés gyakorlatilag nincs. Helyi szinten nincs olyan szervezet, ami összefogná, szervezné és irányítaná a gyermekszökéssel kapcsolatos probléma megoldását. Jellemző, hogy az egyes szervezetek csak a jogszabályban meghatározott hatáskörükben intézkednek, vagy jogi szabályozás hiányában nem is érzik magukénak a problémát. A rendőrség az eltűnt gyermek feltalálása után lezártnak tekinti a feladatot, a szökés okainak felderítésében az utókezelésben, a további szökések megelőzésében általában már nem vesz részt. Az iskolák, kevés kivétellel – vélhetőleg eszköz és jogosítvány hiányában – nem érzik kompetensnek magukat.

A Békés megyei tapasztalatok szerint a családból való elcsavargások hátterében jellemzően a következő okok állnak: kalandvágy, családi, iskolai probléma, baráti kapcsolatokban fellépő konfliktus, deviáns csoporthoz való tartozás, mindennapi megélhetési gondok, munkanélküliség. A gyermekotthonok lakói családjuk után vágnak, a serdülő lányok gyakran fiúkapcsolatukhoz mennek.

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében is évek óta alapvető probléma a szakellátásban élő gyermekek intézményben tartása. A gondozottak leggyakrabban az intézmény udvaráról, vagy az oktatási intézményből szöknek meg, illetve tipikus az is, hogy kimenőről, szabadságról nem mennek vissza gondozási helyükre. A felkutatásukban gondot okoz, hogy az intézmények nem rendelkeznek naprakészen a gyermekek és a szülők lakóhelyéről, a baráti, rokoni kapcsolataikról.

A családból eltűnt gyermekek zömében halmozottan hátrányos helyzetűek, illetve olyan családból kerülnek ki, ahol nem fordítanak kellő figyelmet a gyermek nevelésére, szocializálására. Ezekben az esetekben a gyermek felkutatását jelentősen megnehezíti, hogy a családjuk sokszor csak a hivatalos szervek esetleges szankcióitól tartva tesz bejelentést, zömében a rendőrséggel sem működnek együtt, sőt valamilyen szinten el is fogadják a gyermek egyfajta csavargó életmódját.

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányág 2009-ben együttműködési megállapodást kötött a gyermekvédelmi szakellátást nyújtó intézményekből engedély nélkül eltávozott kiskorúak körözésével, visszakísérésével kapcsolatos megoldások érdekében.

A Fejér megyei szakemberek tapasztalatai alapján a szökések hátterében gyakran a kötöttségektől való szabadulás, a szabadság iránti vágy, a rendezetlen és gyakran változó családi viszonyok, megoldatlan, feldolgozatlan családi konfliktusok (pl. a rossz iskolai eredmények miatti felelősségre vonástól való félelem, vagy tiltott partnerkapcsolat miatti lázadás), egyéb problémák (válás, elhanyagolás, az egymásra figyelés hiánya, családtag elvesztése) állhatnak. Nem ritka az alkohol- és/vagy drogfogyasztás következményei miatti eltűnés, a társak, barátok

befolyásoló hatása sem.

A gyermekotthonokból való szökés okai között az előzőeken túlmenően a család utáni vágyakozás, a „valahová tartozás” élménye, az alkalmazkodási képesség hiánya szerepel.

A Győr-Moson-Sopron megyében működő városi gyámhivatalok tapasztalatai szerint a gyermekvédelmi szakellátásban részesülő gyermekek szökései – az átmeneti nevelés első évében – jellemzően a szülő iránti vágyódás miatt fordulnak elő (hazaszökés) és nem ritka az sem, hogy a szülő a gyermeket további szökésre ösztönzi és a gyámja ellen hangolja. Később a serdülő korban létesített párkapcsolatok motiválják a fiatalokat az intézményből való távozásra.

A Kormányhivatal megítélése szerint az eltűnt vagy elszökött gyermeket érintő konkrét veszélyhelyzet feltárása, az előzmények értékelése érdekében a gyermeket felkutató rendőrség tesz a legkevesebbet, mivel a gyermek eredményes felkutatásával egyidejűleg az eljárást megszünteti. A családból való eltűnésekről a gyámhivatalok általában nem szereznek tudomást, a gyermekvédelmi gondoskodásban nevelkedők esetében pedig csupán utólag, egyfajta tájékoztatásként. *A gyermekek eltűnéséről, majd eredményes felkutatásáról a rendőrség utólag értesíti a gyermekjóléti szolgálatot, azonban e tekintetben a megyében nincs egységes gyakorlat.*

A megyében kifejezetten a gyermekeltűnések visszaszorítására, e probléma kezelésére fókuszáló civilszervezet nem működik. A családok együttműködése többnyire a gyermekjóléti alapellátás önkéntes vagy hatóság által elrendelt igénybevételével történik. Az elszökött gyermekek felkutatásában a gyermekotthonok, a rendőrség és a gyermekjóléti szolgálat együttműködik. Hetente – bizonyos napokon – felkutatási akciót folytatnak szórakozó helyeken, bevásárló központokban.

Hajdú-Bihar megyében a családból való eltűnés okaként a kamaszkorúak szerelmi kapcsolatát, kortárs csoport nyomását, illetve családon belüli konfliktusokat, szülő és gyermek kapcsolatának problémáját jelölték meg. A gyermekvédelmi szakellátásból való szökésekben jellemzően a 14 év feletti korosztály érintett. A serdülőkorú, kamaszkori problémák, a kalandvágy, a krízishelyzetek – a családban élő gyermekekhez hasonlóan – okai lehetnek a szökéseknek. Az addigi „szabad” életükhöz képest az intézményi elhelyezés a gyermekek számára nem jelent elfogadható alternatívát. Ezért kivonják magukat a szakellátás szolgáltatásai alól és visszatérnek a családi környezetbe. A szakemberek véleménye szerint a korábbi sérült családszerkezet miatt ezek a gyermekek különösen veszélyeztetettek a gyermekeltűnés kapcsán. Vannak olyan gyermekjóléti szolgálatok, amelyek nem találják megfelelőnek az együttműködést a rendőrkapitányság és a gyermekvédelmi intézményrendszer között. Megítélésük szerint a *rendőrség munkatársai elbagatellizálják az eltűnő, csavargó, szökő gyermekekkel kapcsolatos problémákat.* Tapasztalataik szerint az ilyen rendőrkapitányság nem tesz meg mindent a gyermek eltűnése okozta veszélyhelyzet elhárítása érdekében. Például csavargó, szökő gyermek esetében első alkalommal elrendelik a körözést, de ha az eset megismétlődik, nem foglalkoznak az ügygel, vagy lebeszélnek a szülőt a körözés kiadásáról. A jelzőrendszer más tagja észleli és jelzi a problémákat a gyermekjóléti szolgálatnak, de az eszköztáruk a problémák kezeléséhez, megoldásához elégtelennek tartják. A rendszer jellemzői miatt nagyobb eséllyel jutnak szakszerű segítséghez a családjukból kiemelt gyermekek. *A szakszolgálat sajnálatosnak tartja a kapacitásproblémákat, a tapasztalt terapeutákban megfigyelhető hiányt* és az itt is jelentkező anyagi nehézségeket, javasolják ebben a problémacsoportban az egyéni pszichoterápiák elérhetővé tételét az ország minden részében.

A *Heves megyei* gyermekjóléti szolgálatok nyilatkozatából azt a következtetést lehet levonni, hogy a családban élő gyermekek eltűnésének hátterében legtöbbször a szülővel való konfliktus áll.

A szakellátási intézményekből való szökések indoka az esetek jelentős részében maga a nevelésbe vétel, illetve az, hogy az érintett gyermekek büntetésként élik meg az állami gondoskodást. Ezek a gyermekek nagyobb részben haza mennek szüleikhez, néhányan a barátaihoz szöknek, vagy csavarognak. Az utóbbi esetben bűnözés is előfordult (prostitúció, lopás, embercsempészet). A gyermekjóléti szolgálatok a családgondozás keretében kiemelten kezelik a szülői szerepek erősítését, a felelősségérzet növelését. A legtöbb érintett családban az iskolába járás, a tudás nem képvisel különösebb értéket, a szülők maguk is iskolázatlanok. Sok esetben a szülőknél ellenállást vált ki a családterápián való részvétel, úgy gondolják, hogy ők nem „hibáztak”, tehát nincs szükségük segítségre, tanácsra.

A családból való szökés indokai lehetnek – a *Jász-Nagykun-Szolnok megyei* szakemberek szerint – a szétesett, rendezetlen családi kapcsolatok, a feldolgozatlan családi traumák, érzelmi, fizikai elhanyagolás, a kortárs negatív ráhatás, szabadság utáni vágy, partnerkapcsolat, menekülés a felelősségre vonás elől.

A *megyei* gyermekjóléti szolgálatok beszámoltak arról, hogy a kisebb településeken a gyermekvédelmi jelzőrendszer együttműködése eredményesebbnek mondható. Ennek oka lehet a jelzőrendszeri tagok közötti közvetlenebb, szorosabb személyes kapcsolat, valamint a lakóközösség aktívabb bekapcsolódása az észlelő- és jelzőrendszer tevékenységébe.

Komárom-Esztergom megyében az otthonról való szökés okaként a feszült családi légkört, a megromlott gyermek-szülő kapcsolatot, a gyermek elmagányosodását saját családjában, a követendő minta hiányát, a szülő kifogásolható életvitelét, a gyermek által el nem fogadott új párkapcsolatát, a serdülőkorú fiatal iskolai és iskolán kívüli devianciáit, a rossz iskolai előmenetelét nevesítették. A gyermek szökését általában a szülők jelzik, ilyenkor a szolgálatok a rendőrség megkereséséhez nyújtanak segítséget a családnak. Van, amikor a szökésről a rendőrség értesíti a gyermekjóléti szolgálatot.

A gyermekvédelmi szakellátásból való szökés okai az előfordulások gyakoriságának sorrendjében: családi, vérszerinti környezetbe való visszatérés, korábbi kapcsolatok folytatása, visszatérés a párkapcsolatba, kortárs csoporthoz, menekülés a kötöttségektől, szabályoktól, alkalmazkodási képtelenség, harag, ellenállás, a beutalás

elutasítása, korábbi tevékenység folytatása (prostituáció, drog, bűnelkövetés).

A megyei gyermekjóléti szolgálatok kapcsolata a védőnőkkel, óvodákkal, iskolákkal és a rendőrséggel rendszeres, azonban a civil szervezetekkel általában csak az adományok juttatásához kötődik. Az iskola általában már csak akkor jelzi a gyermekkel kapcsolatos problémákat, amikor a gyermek magatartása már kezelhetetlenné válik. A veszélyeztetettség (csellengés, szökés) megelőzése, kezelése tekintetében problémát jelent, hogy nem épült ki az *iskolapszichológusi hálózat, a kórházi gyermekpszichiátriai ellátás is esetleges.*

A szolgálatok lehetőségeik szerint prevenció programok megtartására a rendőrséget kérik fel. Vannak települések, ahol együttműködési megállapodáson alapul a rendőrség és a szolgálatok kapcsolata. *Kialakult az a gyakorlat, mely szerint a rendőrség egységes tartalommal készült adatlapon értesíti a szolgálatot, amennyiben gyermeket érintő, veszélyeztető körülményt észlel (késedelmes jelzés azonban ezekben az esetekben is előfordul).* A kedvezőbb anyagi és szakmai „adottságú” gyermekjóléti szolgálatok családi napokat, programokat, kirándulásokat, tündérvédelmi klubokat és csoportfoglalkozásokat szerveznek. A megyeszékhelyen működik az Utcai Szociális Segítők Egyesülete, amely az utcai lakótelepi munka során felkutatja a csellengő gyermekeket is, számukra programokat szervez, szükség esetén a gyermekjóléti szolgálatnál jelzéssel él.

A Pest Megyei Kormányhivatal véleménye szerint a rendőrség a családokkal, a családi és gondozásban lévő gyermekek problémáival nem tud érdemben foglalkozni és nem feladata a segítségnyújtás. A családi konfliktusokkal és gyermekveszélyeztetettséggel foglalkozó intézményekkel viszont nincs intézményesített, szakmai standardok szerint megalkotott együttműködés.

A Somogy Megyei Rendőr-főkapitányság adatai szerint a családból való eltűnések leggyakoribb oka, hogy az egyik szülő – a szülők közötti konfliktus miatt – magával viszi a gyermeket, a másik szülő pedig bejelenti az eltűnést. A serdülőkorú lányok jellemzően barátjukhoz szöknek. Az oktatási intézmények szerint a szökést előidéző leggyakoribb okok: a kalandvágy, iskolai-, családi-, kortárs konfliktusok, bántalmazás; érzelmi labilitás-, elhanyagolás vagy éppen túl szigorú nevelési elvek a családban, serdülőkori lázadás-, beilleszkedési problémák, a megfelelő kapcsolatok és érzelmi kötődés hiánya.

A gyermekotthonokból való szökések oka itt is az, hogy a gyermekek alapvetően nem akarnak intézményben élni. A szökések motivációja a kötöttségektől való szabadulás, az önállósodásra irányuló törekvés, a családi környezet iránti vágy, a „valahová való tartozás” érzése. *Problémát okoz, hogy a különböző szakemberek sokszor egymás mellett és nem egymással összehangoltan dolgoznak.* Aggályos, hogy a magántanulóvá nyilvánítással gyakran a deviáns, legnagyobb segítséget igénylő gyermekek kerülnek ki az iskola látóköréből.

Somogy megyében nincs olyan civil szerveződés, amely a gyermekszökésekkel, eltűnésekkel foglalkozik, illetve ezen a területen tevékenykedik. *Az állami szervek (ideértve a gyermekvédelmi szerveket, a rendőrséget, az oktatási intézményeket) együttműködése területenként, területi szintenként is eltérő.* Kaposváron az általános iskolák főállású iskolai gyermekvédelmi koordinátort foglalkoztatnak, a gyermekjóléti szolgálatokkal való együttműködésük kiemelkedő. A megye többi településén is megfelelő az iskolák jelzőrendszeri működése, főleg az iskolai hiányszakokkal összefüggésben.

A szülői házat engedély nélkül elhagyó gyermekek felkutatása érdekében az érintett szülők nem a gyermekjóléti szolgálatnál tesznek bejelentést, illetve onnan kérnek segítséget, hanem általában a rendőrséghez fordulnak. A gyermekjóléti szolgálat a gondozásban álló gyermekek önkényes távozásáról az érintett szülők tájékoztatása alapján értesül.

A Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei adatszolgáltató gyermekvédelmi szakellátásból való szökés okaként, elsőként a honvágyat, a család hiányát jelölte meg, ezt követi a kortárs-majd a párkapcsolat hatása. Szökés esetén valamennyi intézmény eleget tesz értesítési kötelezettségének. A gyermek gondozási helyére történő visszakérülése esetén mindig az NM rendelet előírásai szerint járnak el, a megbeszélésekről feljegyzés készül. A megyében engedély nélküli távozás esetén az intézmény családgondozója vagy a gyermek gyámja elsősorban a szülők lakóhelyén keresi a gyermeket személyesen vagy a területileg illetékes gyermekjóléti szolgálat családgondozójának közreműködésével. A Nyíregyházán civil szervezetként tevékenykedő Periféria Egyesület – az „elkallódás” megelőzése érdekében – a hátrányos helyzetű gyermekek számára évek óta szervez a szabadidő hasznos eltöltését szolgáló, valamint a társadalomba való integráció elősegítését célzó programokat.

A szakellátásból való szökés, valamint a gyermek felkutatása esetén Tolna megyében is az NM és a BM rendeletben foglaltak szerint járnak el. A Kormányhivatal álláspontja szerint a szükséges intézkedéseket az érintett hatóságok és szervek megteszik. A Tolna megyei adatszolgáltatónak helyi civil kezdeményezésekről – a gyermekeltűnések vonatkozásában – nincs információja. A gyermekjóléti szolgálatok is csak az országos elérhetőségeket ismerik.

A Vas megyei szakemberek tapasztalatai szerint a családból való szökések mindig családi problémákra vezethetők vissza (pl. szülők közötti veszekedés, az inadekvát nevelési módszerek, az elhanyagolás). Véleményük szerint a családi konfliktusok hatására a fiatalok menekülnek a szülői házból. A szülők állandó küzdelme a megélhetésért, anyagi jólétért, nemegyszer a családi élet, a gyermek rovására történik. A szülők nem figyelnek arra, hogy a gyermekek életkoruknak megfelelően töltsék szabadidejüket: éjszakai szórakozóhelyekre engedik őket, korai párkapcsolatok alakulnak ki, alkoholfogyasztásuk felett szemet hunynak. Gyakran hiányzik a korlátozó és következetes szülői magatartás. Sokszor nincs összhang a szülőpár nevelési elveiben, módszereiben sem. A gyakori válások, az egyszülős családi modell nem teszi lehetővé a megfelelő odafigyelést. A gyermekek nem érzik a meleg, biztonságos, szeretetteljes családi háttérrel, a szülő új párjával ellenséges a kapcsolatuk. A szeretetnélküli,

elhanyagoló szülői attitűd következménye, hogy a kamaszok deviáns kortárs csoportokhoz csapódnak, vagy párkapcsolatba menekülve keresik az érzelmi biztonságot. Így akár napokra eltűnnek barátjukhoz, barátnőjükhöz, és szüleik nem tudják, merre keressék őket. Sok esetben a kortárs csoport és a média hatása is felerősíti a szabados életmód kialakulását.

A gyermekjóléti szolgálatok a jelzést követően családlátogatás útján felveszik a kapcsolatot a családdal, segítséget nyújtanak nekik, együttműködnek a családsegítővel, az oktatási intézményekkel, védőnői hálózattal, hatósági jogkört gyakorlókkal. Az érintett gyermeket nevelési tanácsadóba, gyermekpszichiátriára küldik, a gondozási folyamatba egyéb segítő szakembereket (pszichológus, családterapeuta) vonnak be. A megyeszékhelyen és még néhány városban a gyermekjóléti szolgálat család gondozói iskolai szociális munka keretében segítséget nyújtanak a pedagógusoknak, gyermekeknek, szülőknek a jelentkező problémák kezeléséhez, a csavargás megelőzéséhez. A gyermekotthonokból többnyire azok a gyermekek szöknek, akik 14 éves koruk után kerültek a szakellátásba. Jellemző a családi kapcsolat lazasága, a baráti kapcsolatok kihangsúlyozása, az egyedüllét, a csavargás, az iskolakerülés, menekülés a felelősségre vonás elől. Csalódtak a felnőttekben, bizalmatlanok, érzelmileg kiegyensúlyozatlanok, gyakran érték őket fizikai- és pszichotraumák. Túl hosszúra nyúlt a gyermekjóléti alapellátás, későn kerültek a szakellátásba, amikor már rögzült a deviáns, antiszociális viselkedés. A bekerülő gyerek nem tud beilleszkedni a gyermekotthoni környezetbe. Labilis érzelmi, idegrendszeri állapotuk miatt a deviáns, antiszociális kortárs csoportokhoz való sodródásuk fokozottan jelentkezik. Gyakran szöknek párkapcsolatuk miatt is, vonzó számukra a „könnyű élet” (pl. prostitúcióból, bűnözés útján szerzett jövedelem). *A gyermekvédelemben dolgozók a szakellátás eszköztársaságát nem tartják elég hatékonynak*, a nyitott gyermekotthonokat a gondozottak bármikor elhagyhatják. Gyakran annyi időt sem töltenek a gyermekotthonban, hogy megismerjék az ottani körülményeket, társaikat, nevelőket.

Ha a gyermek az intézményből megszökik, gyámja értesíti a rendőrséget, felveszi a kapcsolatot a gyermek lakhelye szerinti gyermekjóléti szolgálattal, a gyám, vagy a gondozó a vélt tartózkodási helyen személyesen is keresi a gyermeket, segítséget és együttműködést kér a szülőtől, családtól. A szökésből visszakérülő gyermekkel a gyám, nevelő minden esetben külön foglalkozik annak érdekében, hogy a szökés okaira, körülményeire fény derüljön. Az intézmények tapasztalata alapján a *rendőrség nem tud hatékonyan eljárni akkor, ha a gyermeket bűntudatja*. A rendőrség álláspontja szerint, ha a gyermek ismert helyen van, az nem „szökés”, illetve, ha a bűntudat nem akarata ellenére tartja magánál a gyermeket, akkor feljelentés esetén a rendőrség nem tud eljárni. A szökés idején a gyámok felelőssége él, azonban megfelelő eszközök és rendőrhatalmi segítség nélkül nem tudnak hatékonyan fellépni a gyermek gondozási helyére való visszakérülése érdekében. Ha maguk indulnak a gyermekért, időnként veszélyes és kellemetlen szituációba kerülhetnek a családnál, hiszen nincs joguk kutatni az otthonukban.

A *Veszprém megyei* adatszolgáltató véleménye szerint az eltűnés a gyermek feldolgozatlan problémáinak következménye. *A gyermekek a szökés előtt többnyire adnak bizonyos jelzéseket az őket körülvevő család, iskolai közönség számára, de ezeket a jelzéseket a környezet nem ismeri fel, vagy nem jól értelmezi.* A tapasztalatok alapján a családok késve kérnek segítséget, de az oktatási és egészségügyi intézmények is késlekednek a jelzéssel, ami hátráltatja a tényleges segítségnyújtást.

A gyermekjóléti szolgálatok által alapellátásban nyújtott család gondozás során az esetek 25 százalékában – nagyobb részben kamaszkorú lányok, de fiúk körében is – megjelenik a csavargás. A gondozási tapasztalatok alapján a szülők magatartását, hozzáállását a túlzott szigor vagy túlzott engedékenység, a következtelenség jellemzi.

A gyermekvédelmi szakellátásban élő gyermekek engedély nélküli távozásukkal a gondozási hellyel szembeni ellenállással jelzik. Az eltűnésük okaként legtöbbször a korábbi baráti társasággal való időtöltés, csavargás jelent meg, de sokan a vér szerinti családjukhoz mennek. Az engedély nélküli eltávozásokról és a gyermek visszakérülésekről az intézmények az NM rendelet előírásai szerint járnak el.

A *Zala megyei* vélemények szerint a családból való szökés lehetséges okai az állandó konfliktus a szülő, törvényes képviselő és a gyermek között, a szétesett család, a rendezetlen, változó családi kapcsolatok, a gyermek elhanyagolása, érzelmi-, fizikai-, szexuális bántalmazása, feldolgozatlan családi traumák, kortárs csoport-, barátok negatív hatása, rossz iskolai eredmény, szabadság utáni vágy, partnerkapcsolat.

Zala megyében a nevelés-oktatási intézmények, a rendőrség ifjúságvédelemmel és bűnmegelőzéssel foglalkozó osztálya és a gyermekvédelmi szakellátás szakemberei szoros kapcsolatban vannak egymással. A megyei rendőr-főkapitányság Oktatási Hírlevéllel rendszeresen segíti az oktatási intézményeket. A hírlevelekben az aktuális veszélyhelyzetekre hívják fel a figyelmet és tesznek ajánlást prevenciók megoldásokról. Az igazságügyi szolgálat részt vesz bűn- és baleset megelőzési és felvilágosító programsorozatokban. A szociális és gyámhivatal kiemelt figyelmet fordít arra, hogy minden (családból való) gyermekeltűnés haladéktalanul a gyermekjóléti szolgálat tudomására jusson. A hatóság vizsgálja azt is, hogy a gyermek eltűnése nincs-e összefüggésben a családon belüli erőszakkal. Célja a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjaival, valamint a civil szervezetekkel való együttműködés erősítése.

A fővárosi módszertani szakszolgálat a szakellátásból való szökés motivációjaként²² az intimitás hiányát, a bezártság-érzést, az impulzusok hiányát, valamint a családtól való elszakított érzését nevesítette. Az engedély nélküli távolmaradások alkalmával a fiatalok a szórakozóhelyeken az aktuális trendeknek és korábbi szokásaiknak megfelelően kapcsolódnak ki. A korábbiaktól eltérő, új kamaszkori igények, szükségletek jelentek meg a fiatalok körében, s ezek kielégítésére a mai gyermekotthonok nem kínálnak, nem kínálhatnak releváns megoldásokat. A szakszolgálat meglátása szerint, *a szökési gyakoriság nem csupán a speciális és a normál szükséglet elkülönítése mentén oszlik meg. Sokkal fontosabb tényező az adott intézmény el- és befogadó attitűdje, ami egyszersmind a*

prevenció másik hatékony eszköze. A segítő szakmákban alapvető követelménynek tartják az empátikus légör kialakítását. Kamasz fiatalok esetében különösen fontos, hogy a szakemberek képesek legyenek úgy „felvenni a ritmust”, hogy folyamatos „rendelkezésre állást” is biztosítsanak a mélyebb, személyes tartalmú beszélgetésekhez. Nagyon sokat jelent, ha a szakember empátiával közeledik a gyermekhez, mert az ő személye erős kötődést, viszonyítási pontot jelent a gyermek számára.

A gyermekjóléti alapellátás sokszor nem kap jelzést a szakellátásba beutalt gyermekek eltűnéséről. Ha tudomásukra jut, hogy a gyermek a gondozási helyéről a családjához szökik, együttműködnek a gondozási hellyel és segítséget nyújtanak a gyermek mielőbbi visszatéréséhez. Ugyancsak erős együttműködés tapasztalható a családokkal azokban az esetekben, amikor a gyermek kriminalizálódik és zaklatja a vér szerinti családját. A módszertani szakszolgálat szerint a gyermekjóléti szolgálatok árnyalt képpel rendelkeznek a gyermekek vérszerinti családjáról, a gyermeket veszélyeztető tényezőkről. Nemritkán ilyenkor éppen az alapellátás kezdeményezi a gyermekek gondozási helyének megváltoztatását. A szakszolgálat tapasztalatai alapján, az alapellátás a rendelkezésére álló eszközeivel hatékonyan méri fel és előzi meg a gyermekek veszélyeztetettségét. A gyermekotthonokban dolgozó szakemberek pedig differenciáltan diagnosztizálják a szökések okait, motivációit. A problémákra adható válaszlehetőségeik azonban korlátozottak. A bizalom kiépítésén, a kötődés kialakításán, a paradox intenció²³ módszerén túl, a gyámok sokszor eszköztelenné érzik magukat. Különösen igaznak tartják ezt a speciális ellátást igénylő kamaszok esetében, akiknél adaptációs időszakot, zártabb intézményeket, szigorúbb kereteket tartanak indokoltnak. Szükség lenne a mostaninál sokkal rugalmasabb ügyintézésre (pl. a nevelési felügyelet rendelkezésénél, a speciális gyermekotthonba való elhelyezésnél).

III. A fővárosi módszertani gyermekvédelmi szakszolgálat egyik kutatása szerint a gyermekvédelmi jelzőrendszer nem, vagy rosszul működik.²⁴ A szakszolgálat befogadó otthona kiemelt feladatként kezeli a gyermekek engedély nélküli eltávozásának megelőzését, valamint a távollévő gyermekek felkutatását. Munkatársaik rendszeresen részt vesznek a BRFK Gyermek és Ifjúságvédelmi Osztálya által szervezett akciókban olyan fővárosi frekvenciált közterületeken, szórakozóhelyeken, ahol feltételezhetően megfordulnak az engedély nélkül távollevők. Ezen akciók keretében már több gyermeket sikerült megtalálniuk. A Gyermekvédelmi Szakértői Bizottság a megtalált gyerek esetét azonnal vizsgálja, javaslatot tesz a további lépésekre. A tartós elhelyezés érdekében pedig az elhelyezési tárgyalás megtartása ezekben az esetekben prioritás. A sajátos befogadó otthoni helyzetből adódik, hogy a szökések hátterében időnként a gyámhivatali eljárás elhúzódnása áll. Előfordul, hogy az egyébként gondozásban lévő gyermek türelme elfogy, s az elhelyezési tárgyalást követően a határozat késlekedése miatt olyan feszült állapotba kerül, hogy nem tudja kivárni a javasolt gondozási helyén való tényleges elhelyezését. A szökés megakadályozásában nagy szerepe van a családnak is.²⁵ A szakemberek a fiatalok életvitelét annál sikeresebben tudják pozitív irányba terelni, minél több kedvező, egymást erősítő hatás éri őket. Ezért a gyermekotthonokban dolgozó szakemberek arra törekednek, hogy a szülőkkel és más szakemberekkel pozitív, egymást támogató kapcsolatot alakítsanak ki, ami sok esetben a gyermek megtartásának kulcsa.

IV. A Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítványnak az érintett szervek és hatóságok gyermek eltűnés okainak feltárásával, megtett intézkedéseivel kapcsolatos tapasztalatai ellentmondásosak. Sokszor a gyermekjóléti alapellátás, vagy a gyermekvédelem szakembere ismeri a családot, a gyermeket (esetleg már évek óta – sikertelenül – gondozta is). Ilyenkor a szakemberek gyakran „lemondanak” a gyermekről: nem tudják elhinni, hogy létezik valódi megoldás, vagy, hogy a helyzet javítható. A rendőr, de sokszor a szociális szakember is előítéletes. Ha egy családnak hosszú az „előélete” az ellátórendszerben, akkor gyakran a legrosszabb lehetőséget feltételezik, és figyelmen kívül hagyják az egyéni szükségleteket, lehetőségeket. Érezhető azonban az arra való igény és törekvés is, hogy a rendszer elégtelen működése javuljon. A rendőrség bűnmegelőzési osztályai esetenként felismerik és kiemelten kezelik az eltűnést, a szökést és a csellengést, mint veszélyhelyzetet, megvan a szándék az együttműködésre, a gyermek legfőbb érdekének és biztonságának védelmére. Ugyanakkor a szándék és a konkrét megvalósulás közti utat a *hatóságok hosszú reagálási ideje, a rendszer általános nehézkessége és a terepen dolgozó rendőrök túlterheltsége és/vagy személyes kompetenciájuk hiányosságai* nehezítik. Nem ritka tapasztalat, hogy a legelemibb intézkedésekig (police.hu honlapra való felkerülés, plakátakció, lakossági bejelentések ellenőrzése) is érthetetlenül hosszú idő telik el. Az eltűnés okának feltárását – és így az ismétlődés megelőzését – nehezíti, hogy a rendőrségnek nincs kompetenciája és erőforrása a családkonzultációra családból való eltűnés esetén, illetve a gyermekvédelmi dolgozókkal való közös gondolkodásra (p1. esetkonferencia szervezésére) intézményből való szökés esetén sem. Így az ügy nem egyszer lezárul a gyerek megtalálásával. Az Alapítvány tudomása szerint nincs rögzített, számon kérhető együttműködési kötelezettség sem, s a szakemberek családdal való kooperációja nagyon esetleges. A szülők sok esetben azt kérik az alapítványtól, hogy tudják meg a rendőrségtől, hogyan áll a gyermekük keresése, keresik-e egyáltalán a őt. A családok gyakran panaszozzák, hogy a hatóságokkal és a gyermekjóléti, gyermekvédelem képviselőivel nehéz a kommunikáció. A gyermekét kereső szülő sokszor átél hibáztatást (valódi segítségnyújtás nélkül), bagatellizálást vagy elutasítást. Külön probléma a nehezen kommunikáló, a rendőrséggel és/vagy a szociális szférával kapcsolatban már rossz tapasztalatokat gyűjtött, halmozottan hátrányos és/vagy esetenként kriminalizálódott szülők helyzete (nehéz az eltűnést jelezni, ha okkal tartok a rendőrségtől, nehéz a gyermekjóléti szolgálatától segítséget kérni, ha konfliktusban vagyok a családgondozóval). A civil kezdeményezések jelenthetnek a közvetítés, konzultáció, mediáció eszközeivel megoldást e problémákkal, de az e területen működő civil szervezeteknek kevés forrása van szolgáltatásaik hatékony meghirdetésére. Ezért sokszor nem csak a családok, de még az állami szerepvállalás képviselői sem tudják, mely szervezeteket mire vehetnek igénybe.

Az Alapítvány szakértői szerint a gyermekek szökés veszélyeire való felvilágosítása egyelőre kiaknázatlan terület. Ennek elsődleges oka az, hogy a szakemberek saját eseteik kapcsán küzdenek a jelenséggel, ugyanakkor *nincs iránymutatás, a fogalmakat, a kockázati tényezőket tisztázó tematikus program.* A szakterületek kooperációjának hiányából fakadóan egyes iskolák futtatnak programokat, szigorúbb szabályokat a csellengés visszaszorítására, miközben ezzel párhuzamosan (egyáltalán nem összehangoltan vagy összeérve) a helyi gyermekjóléti vagy más szervezet is szervez programokat, amelyek ezt a célt szolgálják (szabadidős tevékenységek, tanoda programok, ifjúsági közösségi terek). Ezek a programok azonban nem „mennek be az iskolába”, sem az iskola nem megy be ezekbe a programokba, így sokszor nem érik el a célcsoportot, nem tudnak többszintű válaszokat adni az igényekre. A gyermekvédelmi szakellátás pedig olyan zárt rendszerben működik, ami még kevesebb lehetőséget ad a kooperációra. *Az alapítvány tapasztalatai szerint a legnehezebb helyzetben azok a gyermekek vannak, akik már a szakellátásba bekerülés pillanatában viselkedésükben, előtörténetükben, pszichés állapotukban hordozzák a szökés veszélyét, csábíthatóbbak, indulataikat, érzelmeiket intenzívebben élik meg, fejezik ki, esetleg pszichésen vagy értelmileg sérültek. Az ő útjuk a kezdetekkor megjósolható: sorozatos szökések, drog- és/vagy bűncselekmény, prostitúció, végül (ha még itthon van) speciális otthon. Ők azok a gyermekek is, akiket a rendőrség nem keres sürgősséggel, aktívan, hisz nagyjából a visszavitel pillanatától újra szökésben vannak.*

Ha a gyermek az őt bántalmazó, elhanyagoló, közegben él, minden jobbnak, vonzóbbnak tűnik a maradásnál. A szökést, csellengést sok gyermek nem a gondoskodás hiányaként, hanem a bántalmazás elkerüléseként, sőt az érzelmi és egzisztenciális gondoskodás megszerzésére való törekvésként éli meg. Az Alapítvány telefonszolgálatának tapasztalata szerint a bántalmazó közeget, vagy a nem megfelelő megtartó erővel bíró gyermekvédelmi intézményt, ilyen módon elhagyó fiatalok nem ritkán, rövid időn belül a párkapcsolat megromlásáról, párkapcsolati erőszakról és teljes kiszolgáltatottságukról számolnak be. A tizenévesek a csellengést, az egy-egy éjszakára kimaradást vagy a rendszeres igazolatlan iskolai hiányzást teljesen veszélytelen dolognak látják, és hacsak a közvetlen környezetükben nem tapasztalják meg ezek negatív hatásait. Nem gondolják, hogy ez félelmetes állapothoz vezet.

5) A hatályos jogszabályokra vonatkozó vélemények

A nemzeti erőforrás miniszter álláspontja szerint a szóban forgó kérdést a Btk. 195 §-ában szabályozott, kiskorú veszélyeztetése tényállása megfelelően szabályozza. Ugyanakkor a tárca előtt ismeretesek olyan esetek, amikor a büntetőeljárás során a feltérési szakasz elmarad. Ennek oka a kapacitáshiány, vagy az, hogy a megtalált gyermek nem akar, vagy nem tud a bűjtató ellen vallani, a rendőrség pedig kénytelen elfogadni a vallomást. Ilyenkor a bűjtató motiváció, a bűjtatót gyermek és bűjtatójának a kapcsolata feltératlan marad. A feltérő munka egyfelől megalapozza a felelősségre vonást, másrészt segítséget nyújthat a gyermek újabb szökésének megelőzéséhez.

Az országos rendőr-főkapitány véleménye szerint a szökött gyermeket befogadó, őket bűjtató személyek felelősségre vonása nem megoldott, ugyanis a kiskorú elhelyezésének megváltoztatása miatt indult büntetőeljárások megszüntetéssel végződnek.

A fővárosi gyámhivatal-vezetője által megkérdezettek véleménye szerint szigorúbb és egyértelműen megfogalmazott szabályokra lenne szükség ahhoz, hogy azon felnőtt személyeket, akik kihasználják a gyenge érdekérvényesítési képességgel rendelkező gyermekeket, felelősségre tudják vonni.

Hasonlóképpen súlyos *problémának tartja a kiskorút bűjtató személy felelősségre vonhatóságának hiányát* a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal főigazgatója, a Hajdú-Bihar megyei válaszadók, valamint a Vas megyei gyermekvédelmi szakemberek is. A Baranya Megyei Szociális-és Gyámhivatal kiemelte válaszában a gyermekek bűnözési célra való felhasználásának problémáját.

A Bács-Kiskun Megyei Szociális és Gyámhivatal vezetője szükségesnek tartja annak büntetőjogi szankcionálását, amikor a szülő gyermeke eltűnéséről való tudomásszerzést követően azonnal nem intézkedik felkutatása iránt, nem fordul a rendőrséghez.

A Somogy megyei szakemberek a hatályos büntetőjogi szabályokat szankcionálásra alkalmasnak tartják.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megye válaszadói – különös tekintettel a kiskorú elhelyezésének megváltoztatása tényállásra – megfelelőnek tartják a kérdés büntetőjogi rendezését.

A Vas Megyei Rendőr-főkapitányság Bűnmegelőzési Osztálya vezetőjének véleménye szerint – tekintettel arra, hogy az eltűnések hátterében családi és szociális problémák állnak – a jogszabályi háttér változása önmagában nem jelentene megoldást.

Veszprém megyében az eltűnt gyermekeket bűjtatók felelősségre vonása érdekében szükségesnek vélik a Btk. kiskorú elhelyezésének megváltoztatására vonatkozó tényállásának módosítását, bővítését, szigorúbb szankcionálását.

A fővárosi módszertani gyermekvédelmi szakszolgálat a jelenleg hatályban lévő jogszabályoknál erősebb szankciójú intézkedéseket nem tart indokoltnak. Álláspontja szerint azokra a személyekre, akik a szankciók kezdeményezését elmulasztják, és ezzel veszélyeztetik a gyermeket (például, ismerik a bűjtatót vagy gyanítják, hogy a gyerek veszélyben van egy általa nem elérhető helyen vagy közegben) minden esetben alkalmazni kellene a jelenlegi szankciókat. *A számonkérés, a beszámoltatás legyen hangsúlyosabb, akár a hivatalokkal szemben is.*

A jelenlegi jogi szabályozást a *Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítvány* – tekintettel arra, hogy a feltérési szakasz gyakran elmarad, a megtalált gyermek gyakran nem tud, nem akar a bűjtató ellen vallani – *nem tartja megfelelőnek.* A rendőr kénytelen elfogadni a gyerek vallomását, sőt, akkor jár „jól”, ha elfogadja azt, hisz hamarabb

lezárhatja az ügyet, és rábízhatja a szociális szakemberekre a történet valódiságának feltárását. Így a bűjtató motivációi, a bűjtatott gyermek és bűjtatójának kapcsolata gyakran teljesen feltáratlan marad. A jogi felelősségre vonást ennek a feltáró munkának meg kell előznie elsősorban a szökés, eltűnés megismétlődésének elkerülése és a szökés okainak megállapítása érdekében.

A *Csellengők* műsorvezetője szerint előfordul, hogy egy-egy család – akár hosszabb ideig is – úgy ad szállást gyermeke barátjának, osztálytársának, hogy azt sem kérdezik meg tőle, hogy a szülei tudnak-e arról, hol tölti az éjszakáit. Aggályos, hogy a felnőtteket e magatartásukért nem vonják felelősségre.

6) Az eltűnt gyermekét kereső szülő számára adható fizetett szabadságra vonatkozó vélemények, javaslatok

A *nemzetgazdasági miniszter* válaszában arról tájékoztattott, hogy a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. év I. törvény július 1-jén hatályba lépő rendelkezései szerint, különös méltánylást érdemlő esetben, a családi ok miatt indokolt távollét tartamára a munkavállaló mentesül rendelkezésre állási és munkavégzési kötelezettségének teljesítése alól. A miniszter álláspontja szerint az eltűnt gyermek keresése olyan különös méltánylást érdemlő személyi és családi oknak minősül, ami megalapozza a szülő indokolt távollétét és munkavégzés alóli mentesülését. Emellett lehetőség van arra is, hogy kollektív szerződés is szabályozza a mentesülés ezen esetét. A szabadságra jogosító idő számítása szempontjából a munkavégzési kötelezettség alóli mentesülés ezen időtartama munkában töltött időnek minősül. Ezen túlmenően, a távollét idejére – a felek megállapodásától függően – fizetés nélküli szabadság igénybevételére is lehetőség nyílik. Az eltűnt gyermekét kereső szülő fizetett szabadságának önálló jogcímen való szabályozásának indokoltságáról a szaktárca a szociális partnerekkel egyeztetést kíván folytatni.

A *nemzeti erőforrás miniszter* gyermekvédelmi szempontból támogatandónak tartja a gyermekét kereső szülő fizetett szabadságra való jogosultságának megteremtését. A fizetett szabadságot *Baranya, Nógrád*, valamint *Veszprém megyében* is indokoltnak tartják. A *Fejér Megyei Kormányhivatal* megfontolandónak tartja az eltűnt gyermekét kereső szülő – a gyermek születésekor, közeli hozzátartozó halálakor járó rendkívüli szabadság mintájára – szabadságolását.

A *Győr-Moson-Sopron megyei* szakemberek körében az eltűnt gyermekét kereső szülő munkából való igazolt távollétének vagy fizetett szabadságának szükségessége ez idáig nem merült fel.

A *Hajdú-Bihar megyei* szakértők a gyermekek eltűnésével kapcsolatos társadalmi szolidaritást eltérően ítélik meg. Egyesek szerint a társadalom együttérez a gyermekét kereső szülővel. A fizetett szabadság engedélyezése a munkáltató hozzáállásától függ, a tapasztalatok alapján gyermekeltűnés esetén elnézőbb a vezetőség. Mások szerint nem szolidaritásra és fizetett szabadságra van szükségük az érintett családoknak, hanem a problémakör hatékony elemzésére, az okok feltárására, prevencióra, a szülők hathatós támogatására, és nevelési attitűdjük megváltoztatására. Van olyan vélemény is, mi szerint az együttérzést a társadalmi helyzet alapján különbözőnek ítéli. A külvilág számára rendezett körülményeket mutató, otthonból eltűnt gyermek története nagyobb figyelmet kap, és ennek megfelelően a hatóságoktól is nagyobb segítségre számíthat. Ezzel szemben az anyagi lehetőségeknek egyébként is híján lévő, esetlegesen kirekesztett, periférián élő család egy ilyen krízis helyzetben jóval kevesebb támogatást kap.

A *Somogy Megyei Kormányhivatal* a gyermekét kereső szülőnek fizetés nélküli szabadság adását azért nem javasolja, mert az számos visszaélésre is okot adhat.

A *Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítvány* a felvetést pozitív és feltárandó ötletnek tartja. Álláspontjuk szerint az eltűnés kezelésében gyakran sorsdöntő az első 24-48 óra. Ez alatt az idő alatt lehet a környéket átfésülni, a gyermek batáitól telefonon érdeklődni, őket felkeresni. Ilyenkor van lehetőség a rendőrrel, a családgyógyógyzóval, pedagógusokkal való személyes találkozásra.

A *Csellengők* műsorvezetőjének véleménye szerint a kérdés nem megoldott, a gyermeküket kereső szülők, ha van munkahelyük, azt féltik, nem mernek szabadságot kény.

7) Problémák és megoldási javaslatok

I. A *nemzeti erőforrás miniszternek* nincs tudomása a gyermekeltűnés mögöttes okait feltáró átfogó felmérésről, vagy vizsgálatról. Az ilyen jellegű felmérést, kutatást akadályozza, hogy *nem állnak egy helyen rendelkezésre információk és adatok a családjából, valamint a gyermekvédelmi szakellátásból „szökött” gyermekekről*. További nehézség, hogy az esetek egy részéről sem a rendőrségnek, sem a gyermekvédelmi rendszernek nincs információja, bejelentés hiányában nem is észlelik azokat. Problémát okoz az is, hogy az egyes gyermekjóléti és gyermekvédelmi szakmai csoportok a szökés, csavargás és az eltűnés fogalmát egymás szinonimájaként, míg mások egymástól jól elhatároltan értelmezik és akként is dolgoznak azokkal. Különbség van a jelentéstartalmak megítélésében a különböző tudományágak, tudományos irányzatok között is. A szaktárca rámutatott arra is, hogy a fogalomhasználat és a jelentéstartalom koronként is változik. A miniszter álláspontja szerint a probléma megoldását célszerű a fogalmi rendszer kidolgozásával, a fogalmak lehatárolásával, egymáshoz való viszonyával kezdeni. A fogalomrendszer kidolgozása azért is szükséges, hogy az érintett szakterületek adatgyűjtése értelmezhetővé, összehasonlíthatóvá váljon és alkalmas legyen megállapítások, következtetések levonására, ezen keresztül pedig a tendenciák, fejlesztési irányok meghatározására. A fogalom meghatározást követően lehetséges mérlegelni, hogy mely jogszabályokat szükséges módosítani, kiegészíteni. A szaktárca véleménye szerint – figyelemmel arra, hogy rendkívül szerteágazó társadalmi jelenségről van szó – a jogi szabályozás minden szempontból nem jelenthet megoldást. A jelenség tudatosításával párhuzamosan szükségesnek tartja a fogalmi és

jogszabályi keret megismertetését az érintett szakmákkal. Fontos a probléma kezelésével kapcsolatos előítéletek megszüntetésére irányuló képzések szervezése, az azokon való részvétel ösztönzése. *A szaktárca lényegesnek tartja a szökések okainak feltárását* (mi elől szökik a gyermek; fizikai, érzelmi elhanyagolás, bántalmazás, szexuális visszaélés stb.). Fontos azt is tudni, hogy milyen közegbe szökik a gyermek. A feltárásához rendelkezésre kell, hogy álljon megfelelően képzett és kellő létszámú szakember, és a feladatot meghatározott szervezethez szükséges teletíten. Elengedhetetlen, hogy még a rendőrségi meghallgatás előtt, a családba, vagy a gyermekvédelmi szakellátásból megszökött gyermek gondozási helyére való visszavitele előtt, a gyermek találkozzon olyan szakemberrel, aki a segítő szakma eszköztárával képes feltárni a szökés hátterét.

II. Az országos rendőr-főkapitány tájékoztatása szerint a gyermekvédelmi intézményekből megszökött, engedély nélkül távol levők felkutatását és előállítását követően a gyermekek gondozási helyére való visszaviteléről – döntő többségben – a rendőrség gondoskodik, abban az intézmény nem vesz részt. *Az intézményből szökött gyermek tartózkodási helyének felderítése, valamint gondozási helyére való visszavitele elsődlegesen gyermekvédelmi feladat* (gyámhivatal, gyermekvédelmi alap- és szakellátás). Aggályos, hogy – bár az esetek többségében a gyermek gondozását, nevelését felügyeletét közvetlenül ellátó személyek, illetve az intézményben dolgozók is ismerik a gyermek feltételezhető tartózkodási helyét, de hivatkozva humán erőforrás és/vagy egyéb feltételek hiányosságaira – a gyermek megtalálása, visszavitele érdekében nem tesznek semmit, az intézkedéseket a rendőrségtől várják.

Ha a gyermek átvételéről és visszaviteléről a gyermekvédelmi intézmény nem gondoskodik, a rendőrség – tekintettel arra, hogy az előállítás időtartamának elteltével nincs felhatalmazása a gyermek személyes szabadságának további korlátozására – lényegében rákényszerül ezen feladatok ellátására. A rendőrség ilyen esetekben a gyermek gondozási helyére való visszakerülése érdekében személyszállítóként működik közre.

Az országos rendőr-főkapitány szakmai álláspontja szerint körözési szempontból meg kell különböztetni a gondozási helyről való szökést, vagy engedély nélküli vissza nem térést a tényleges eltűnéstől, vagyis az ismeretlen helyen tartózkodástól. Az előbbi esetben ugyanis a gyermek nem akar a gyámhivatal által kijelölt tartózkodási helyén élni, ezért ismétlődően megszökik onnan (pl. családjához, szerelmi kapcsolatához). Ezekben az esetekben a folyamatos rendőrségi kutatás oda vezethet, hogy a gyermek nem a családjához, egyéb kapcsolatához szökik, hanem bujkálásra kényszerül, ami magában foglalja annak veszélyét, hogy bűncselekmény elkövetőjévé, vagy áldozatává váljon. Az ilyen ügyek jelentős terhet okoznak a rendőrségnek, ami a tényleges eltűnési ügyektől, illetve egyéb rendőrségi feladatok elvégzésétől von el erőforrásokat. A rendőrség segítsége akkor indokolt, ha a gyermek felkutatása bármilyen okból akadályba ütközik, és/ vagy az eljárásban résztvevő személyek biztonsága veszélybe kerül. A rendőrség tapasztalatai szerint azokban az esetekben, amikor a gyermek a családjából távozik engedély nélkül, a bejelentés megtétele előtt a szülők ellenőrzik a gyermek általuk feltételezett tartózkodási helyét, majd ezt követően – a hatósággal együttműködve – vesznek részt a felkutatásában.

A főkapitány a gyermekvédelmi intézményekből megszökött gyermekek esetében célszerűnek tartaná, ha a rendőrség segítségét csak akkor lehetne igénybe venni, ha a feltételezett tartózkodási helyén a gyermek nem lelhető fel, ezért ténylegesen eltűntként kezelhető, vagy visszavitele egyébként a rendőrség közreműködését igényli.

Az ORFK bűnügyi szakterülete az eltűnt gyermekek felkutatásával kapcsolatban egy olyan normatív utasítás kidolgozását tervezi, melynek célja a rendőrség és az eltűnt személyek hozzátartozóival való együttműködés javítása, az aktív párbeszéd és a közösen végrehajtott feladatok végrehajtásának elősegítése. A norma előkészítésének keretében a bűnügyi szakterület vizsgálja azt is, hogy a hatályos jogszabályi keretek lehetőséget adnak-e az eltűnéssel kapcsolatos bejelentések eltérő kezeléseinek normatív utasításban való szabályozására annak érdekében, hogy a gondozási helyről engedély nélkül távozó, vagy oda vissza nem térő – valószínűsíthetően meghatározott helyen tartózkodó – gyermek esetében a rendőrség részéről felesleges, a gyermek számára is megterhelő intézkedésre ne kerüljön sor.

III. A fővárosi módszertani szakszolgálat igazgatójának az a véleménye, hogy talán sehol sincs a prevenciónak akkora jelentősége, mint a gyermekvédelemben. Túl azon, hogy a sikeres és idejében történő preventív intézkedések akár sorsokat, életet menthetnek meg, a problémák megelőzése a gyermekvédelem részéről legalább akkora erőfeszítéseket igényel, mint a már kifejlődött problémák megoldása. Úgy gondolja, hogy *mind a prevenciót, mind pedig a felmerülő problémák hatékony megoldását az segítené elő, ha az otthont adó ellátást nyújtó intézményi struktúra átalakítására – a gyermekek érdekeit és valós szükségletét szem előtt tartva – sor kerülne. Meggyőződése, hogy a családjukból kiemelt gyermekek számára olyan helyettesítő védelmet adó ellátórendszert kell kialakítani, amely elsődlegesen a gyermek legjobb érdekeit tartja szem előtt.*

A fővárosban a szakellátásban élő gyermekek több mint a fele 14 évesnél idősebb. A szakszolgálat tapasztalatai szerint a kamaszkorban bekerülő gyermekek többsége súlyos beilleszkedési problémákkal, magatartászavarokkal, szerhasználattal, valamint pszichiátriai ellátást igénylő betegségekkel küzd. Azon fiataloknak az esetében, akik nincsenek a gondozási helyükön, onnan tartósan szöknek és semmiféle segítséget nem kérnek és nem is fogadnak el, a jelenlegi ellátási formák közül csak a védett (zárt) környezetben elérhető gondozás teszi lehetővé, hogy szakemberek foglalkozhassanak velük. A szakemberek véleménye szerint – különösen a speciális szükségletű fiatalok esetében – nem lehet hatékony az integrált elhelyezés. A súlyos drog-abúzzsal, dependenciával küzdő serdülők ellátásakor, kezelésekor ugyanis teljesen más pedagógiai és pszichológiai eszközökre van szükség, mint a viselkedészavaros, magatartási problémákkal küzdő gyermekeknél. Kutatási eredményeik szerint, a szegregáltabb ellátás – a prevención túl – olyan terápiás hatású tér kialakítását teszi lehetővé, ahol a szakemberek

hatékonyabban tudnak élni eszközeikkel.

Lényegesnek tartják az *intézmények egymásra épülését, valamint az intézmények közötti gyors és könnyebb átjárhatóságot*. Elképzelésük szerint, az intézmények egymásra épülő modelljében a kamaszok ellátása a nyitott ifjúsági otthontól a zártabb, speciális ellátást nyújtó intézményen át haladna, a fiatalok elhelyezése pedig személyiségállapotuk, iskolai teljesítményük, valamint kooperációjuk függvényében alakulna. Ebben a modellben az ifjúsági otthon nyitott, a kamaszok igényeit kielégítő gyermekotthon, olyan intézményes háttér, ami biztonságot nyújt, és olyan szolgáltatások, támogatások igénybevételét teszi lehetővé, ami segíti a gyermekek családba való visszatérését.

A folyamatosan szökésben lévő gyermekek intézménybe való visszakerülésekor szükség lenne egy olyan beilleszkedési időszakra, amikor nem szökhet meg ismét és a szakemberek el tudják kezdeni a vele való foglalkozást. Jelenleg erre csak a speciális ellátást nyújtó intézményekben, a nevelési felügyelet elrendelésével van lehetőség. Az eddigi tapasztalatok szerint a nevelési felügyelet mind tárgyi feltételeit, mind szakmai tartalmát illetően körvonalazatlan, elrendelése pedig sok időt vesz igénybe. Szakmai tapasztalat az is, hogy a szökésben lévő gyermekek legnagyobb része ma is – személyesen, telefonon, vagy más módon – tartja a kapcsolatot az intézménnyel, a szakemberekkel. A jelenlegi jogszabály értelmében azonban a gyermeket köröztetni kell a rendőrséggel.

IV. A fővárosi gyámhivatal vezetőjének tapasztalata szerint problémát okoz az a gyakorlat, amikor az anyát – kérésére – gyermekeivel együtt védett intézménybe való elhelyezéséhez segíti a gyermekjóléti szolgálat, de erről nem tájékoztatja a rendőrséget. A hivatalvezető hasznosnak tartaná, ha a szolgálatokat az adatközlésre jogszabály kötelezné, mert így a rendőrség olyan információ birtokába jutna, amellyel elkerülhetők lennének a felesleges eljárások. Ezen kívül a gyermekvédelmi intézményekből való szökéseket a jogi lehetőségek bővítésével, a nevelők nevelési eszköztárának fejlesztésével, a gyermekotthonok technikai korszerűsítésével (beléptető rendszer, biztonsági szolgálat), az intézmények otthonosabbá tételével lehetne megoldani. Hangsúlyozta a média felelősségét is. Álláspontja szerint a negatív példák felsorolása mellett sokkal többször kellene beszélni azokról az esetekről, melyek csavargással kezdődtek, majd súlyos következményekkel végződtek. A médiának be kellene számolnia az építő jellegű programokról is, egy jól képzett bűnmegelőzési csoport alternatívákat nyújthatna a gyermekeknek.

A *Baranya Megyei Szociális- és Gyámhivatal* a gyermekvédelmi szakellátást nyújtó intézmények, valamint a nevelőszülői hálózat ellenőrzésekor folyamatosan észlelte, hogy a *szökésben lévő gyermekek felkutatása, illetve a felkutatás megkezdése mennyire szabályozatlan, az intézményeknek nincs egységes gyakorlata*. Minderre tekintettel módszertani útmutató kidolgozására hívta fel a Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központot. A módszertani anyag tartalmazza a gyermek engedély nélküli eltávozásával kapcsolatos teendőket, a felkutatásra való felkérő és a kutatás visszavonására vonatkozó nyomtatványt, valamint a meghallgatási jegyzőkönyvet. A Baranya megyében együttműködő szakemberek álláspontja szerint a megelőzést – a családok összetartozásának erősítésén túl – a gyermekjóléti szolgálatok által szervezett szabadidős programok jelentenék. A tapasztalatok szerint e feladatellátásba a civil szervezetek bekapcsolódása esetleges. *A megyében jelentős problémát okoz az iskolai napközik számának csökkenése*. Érzékelhető a célok nélkül sodródó, felügyelet nélkül csellengő gyermek- és fiatalok által elkövetett bűncselekmények számának emelkedése. A szakemberek fontosnak tartanak a „megelőző”, vagy „védő-óvó” pártfogás intézményének létrehozását a gyermekkorú bűnelkövetők védelmére, a bűnisméltés megakadályozására.

A megyei tapasztalatok szerint a családból eltűnt gyermekek esetében a rendőrség csupán felkutatásukban vesz részt. A megelőző tevékenységre, a konkrét vészhelyzet megismertetésére, az eltűnés okainak feltárására azonban a gyermekek védelmére hivatott és köteles szervezetek és személyek nem fordítanak elég gondot. A szociális és gyámhivatal vezetőjének véleménye szerint e kérdés megoldásában a rendőrségnek és a gyermekjóléti szolgálatoknak lehetne meghatározó szerepe. Fontosnak tartja a gyermekek felvilágosítását, hangsúlyozta az iskola, a védőnő, a házi gyermekorvos, a rendőrség, valamint a gyermekjóléti alapellátás szakembereinek szerepét, együttműködésük jelentőségét. Véleménye szerint a probléma megoldását a magántanulói státusz – tekintettel arra, hogy az e státuszban lévő gyermek a napi, rendszeres iskolába járás alól felmentett – gátolhatja.

A *Bács-Kiskun megyei szakemberek* a szakellátásban élő, speciális gondozási szükségletű gyermekek szökésének megelőzése érdekében szükségesnek tartják az NM rendeletben meghatározott biztonsági elkülönítő kialakítására és az alkalmazás feltételeire vonatkozó szabályok egyszerűsítését. *A prevenció érdekében javasolják, hogy a közoktatás része legyen a gyermeki jogokról, a szökésekről, annak következményeiről, a bűncselekményekről való tájékoztatás, és minden intézmény számára legyen kötelező pszichológus alkalmazása*. A pszichológushány megszüntetése érdekében átgondolandó a képzés is. Fontosnak tartják a közvélemény formálását is. Az oktatási intézményekben szükség lenne olyan protokollra, ami a gyermek eltűnéséről való tudomásszerzést követő teendőket szabályozná. Elengedhetetlennek tartják, hogy a pedagógusképzésben résztvevő hallgatók gyámügyi igazgatási ismereteket szerezzenek. Álláspontjuk szerint a tanrend részeként egyszerű, praktikus tudással kellene felruházni a gyermeket annak érdekében, hogy tudják, kihez, milyen szervezethez kell fordulni, ha zaklatják, bántalmazzák őket. Szükség lenne egy olyan szervezetre, ami az eltűnt gyermek felkutatása érdekében összefogja és szervezi a helyi intézmények, hatóságok, szakemberek, civil szervezetek tevékenységét. A gyermekjóléti szolgálatokat a személyi és tárgyi feltételek tekintetében meg kell erősíteni. Megfontolandó olyan anonim, ideiglenes befogadó otthonok felállításának, ahol a szökött, csellengő gyerekek – nevük és személyi adataik felfedése nélkül – átmenetileg elhelyezhetők. A gyermekvédelmi rendszert a felmerülő igényekhez és a gyermek problémáikhoz jobban igazodóan kellene átalakítani. A településeken – elsősorban a gyermekek és a fiatalok által látogatott helyeken – szükség lenne

olyan segélyhívó készülék felállítására, ahonnan rövid úton segítséget kaphatnának az érintett gyermekek.

A *Békés Megyei Kormányhivatal* a veszélyeztetett, védelembe vett, illetve a családjából kiemelt gyermek szülei számára – akár kötelező jelleggel – olyan programok szervezését javasolja, amelyeken megismertetik őket alapvető feladataikkal, kötelezettségükkel, annak érdekében, hogy szülői szerepük betöltésére alkalmassá váljanak.

A *Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal* vezetőjének véleménye az, hogy a gyermekvédelmi intézményből való szökések megelőzése érdekében olyan jogszabályváltozásra lenne szükség, amely lehetővé tenné a szorosabb felügyeletet, a „félíg zárt” intézményként való működtetést. Fontosnak tartja a szökéssel érintett gyermekek speciális gyermekotthonba helyezését, több speciális gyermekotthon, illetve speciális gyermekotthoni csoport létesítését. A gyermekvédelmi intézményekből való szökések számának csökkentése érdekében javasolta a csoportban dolgozó, az otthonvezető, a pszichológus által vezetett, irányított beszélgetéseket és a 14 év felettiéknél a beutalás megszüntetését. Szükségesnek tartja továbbá a gyermekjóléti alapellátás erősítését, a gyermekjóléti szolgálatok szerepének növelését. A jogi szabályozást e téren másodlagosnak véli, viszont kiemelt fontosságúnak tartja az önkormányzatok kezdeményező szerepét a helyi jelzőrendszerek, a különböző együttműködési formák szervezésében. Lényeges a gyermekjóléti szolgálatok munkatársainak hatékonyabb együttműködése a társszervekkel.

A rendőrség indítványozta, hogy a szakellátásból megszökött gyermeket az intézménybe való visszavitele után haladéktalanul hallgassák meg a szökés okáról, továbbá arról, hogy kivel és hol volt, és figyelmeztessék az intézményen kívüli lét veszélyeire. A rendőrség megítélése szerint a gyermekek folyamatos szökéseikkel önmagukra nézve idéznek elő veszélyhelyzetet, életkorúknál fogva potenciális áldozatok, életvitelük miatt pedig potenciális bűnelkövetők lehetnek.

A *Csongrád Megyei Kormányhivatal* a csellengő fiatalok kiszűrése érdekében javasolja, hogy a szakemberek fordítsanak fokozott figyelmet a bevásárlóközpontok, különféle vendéglátóipari egységek feltérképezésére és az iskoláskorú fiatalok iskolába irányítására. Törekedni kell az intézményen kívüli programok körének bővítésére. Megelőző hatása lehet a jó példák, eredményes programok széleskörű bemutatásának, propagálásának. A gyermek megtalálása után szükség lenne az eltűnés pszichikai, családon belüli, társadalmi okainak vizsgálatára. A szakembereknek ki kellene dolgozni az ezzel kapcsolatos rendszert és szükség lenne a problémakör hatékony elemzését szolgáló adatbázis kialakítására is. Figyelemmel a gyermekvédelmi szakellátásból való szökések nagy számára, széleskörű szakmai összefogás kívánatos, amelynek hatására a gyermekvédelmi szakellátás képessé válhat a gyermekek személyiségében bekövetkezett mentálhigiénés károsodások okozati tényezőinek mérséklésére, a családi szocializáció hiányosságainak pótlására. Fontos lenne az is, hogy a gyermek – ha az szükséges – idejében bekerüljön a szakellátás rendszerébe. Preventív céllal javasolják a mentor rendszer bevezetését, amely hatására a gyermekek megélhetik a „személynek szóló” törődés élményét, mellyel erősíthető a kötődés. Az adatszolgáltató véleménye szerint a KÁSZPEM® (Kothenez-féle ÁGOTA® Szenzitív Pedagógikoterápiás Módszer) ismeretanyagát felhasználva megoldható lenne az engedély nélküli távolmaradások kezelése.

A *Fejér Megyei Kormányhivatal* álláspontja szerint a módszertani gyermekjóléti szolgálatok alkalmasak lennének a gyermekek eltűnésével kapcsolatban megtett intézkedések szakszerűségének, hatékonyságának felmérésére. Annak érdekében, hogy a szakemberek megfelelő képet kapjanak az eltűnt gyermekek számáról, az eltűnések lehetséges okairól, átgondolandó, hogy az éves statisztikák készítésekor ezekre a kérdésekre is ki kelljen térni. Hasznosnak tartanák e tárgykörben a gyermekvédelmi szakemberek, valamint az oktatási intézmények gyermekvédelmi felelősei számára módszertani útmutató, ajánlás kiadását és a gyermekek körében a rendőrség által készített szórólapok terjesztését. A megelőzés érdekében a családok időben való segítségét, a családmegtartó, konfliktuskezelő, családterápiás programokat, a mediációs technikák mind szélesebb körű alkalmazását említették. Elsősorban a közoktatási intézményekre támaszkodva kiemelt feladatként kezelnék a gyermekek felvilágosítását a szökés során rájuk leselkedő veszélyekről.

Győr-Moson-Sopron Megye szakemberei szerint a megelőzés érdekében szükséges lenne már a 14 éves kor alatti korosztály tudatos, célzott és időszakonként rendszeresen visszatérő felvilágosítása, ugyanis ez a korosztály kevés információval rendelkezik az eltűnés, az otthon elhagyás veszélyeiről és tájékozatlanok abban is, hogy hol és kitől lehet segítséget kérni a probléma kezeléséhez. Javasolják az iskolai szociális munka hatékonyabbá tételét, ilyen irányú módszertani ajánlás kimunkálását és rendelkezésre bocsátását.

Hajdú-Bihar megyében a rokonoknál, ismerősöknél bujkáló, esetlegesen élettársi kapcsolatot létesítő gyermekek esetében a szakemberek úgy ítélik meg, hogy a szinte teljes szabadságot nyújtó gyermekvédelmi intézmények nem érik el a céljukat. Szükség szerint zártabb elhelyezési formát tartanának megfelelőnek, mert nyilvánvalóan semmilyen nevelési hatást nem lehet elérni akkor, ha a nevelés alanya nincs jelen. A szakellátásba csak „papíron” lévő gyermekek speciális gyermekotthoni elhelyezése szinte lehetetlen, mert a bekerüléshez szükséges vizsgálatok elvégzését éppen a szökésük akadályozza. A szakemberek elgondolkodtatónak tartják a 16-17 éves, élettársi kapcsolatban élő fiatalok helyét is a jelenlegi gyermekvédelmi rendszerben. Az eltűnésekkel, szökésekkel kapcsolatos felvilágosítás terén a szakemberek szerint indokolt nagyobb hangsúlyt fektetni a média szerepére, illetve a modern kor technikai megoldásaira. Az interneten keresztül, közösségi oldalakon talán hatékonyabban megközelíthetők a fiatalok. Szükségesnek tartják az olyan segítő csoportok támogatását, melyek tartalmas és hasznos időtöltést kínálnak tagjaiknak, ahol képzett segítők felkészülten várják, fogadják a fiatalokat.

A *Heves megyei szakemberek* véleménye szerint a szökések hátterében meghúzódó szülő-gyermek konfliktus oldására, megoldására a pszichológusi, illetve a családterápiás tanácsadás igénybevétele is segítséget

jelenthetne. Sajnos ez a legtöbb településen nem áll rendelkezésre, a szülők pedig sokszor anyagi okokra hivatkozva nem viszik még a közeli városba sem gyermeküket pszichológushoz. Fontosnak tartják, hogy a gyermekjóléti szolgálatok munkatársai részt vegyenek családterápiás, mediációs stb. képzéseken, tréningeken, továbbképzéseken. Erősítésre szorul a helyi közösségekhez való tartozás. Lényeges, hogy a gyermekek minél kisebb korban megismerkedhessenek, szembesülhessenek az áldozattá válás, a szökéssel járó veszélyekkel, amit nem csak a gyermekvédelmi rendszeren belül, hanem az oktatási rendszer keretében – például osztályfőnöki órákon – lehetne megvalósítani. A kiskamaszok, serdülők számára bővíteni kell a prevenció, szabadidős, konfliktuskezelő programokat. *Növelni kell a családmegtartó, konfliktuskezelő, családterápiás programok kínálatát, szükséges a gyermekvédelmi jelzőrendszer hatékony működtetése.* Az adatszolgáltató szerint hiányzik az egymás iránti felelősségérzet. Ennek megteremtése kis lépést jelenthet a probléma kezelésében. Az eltűnések gyakoriságának csökkentése érdekében nagyon erős társadalmi összefogásra, paradigmaváltásra van szükség.

A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal főigazgatója elkerülhetetlennek tartja az *eltűnés, szökés pontos büntetőjogi definiálását.* Véleménye szerint megvalósítható az az elképzelés, miszerint a gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermekek olyan kártyával rendelkezzenek, mely alkalmas arra, hogy a bankok, illetve a társadalombiztosítási rendszer szolgáltatásainak igénybevételét jelezze egy adott szervnél, így követni lehetne a gyermekek esetleges fizikai mozgását. Javasolja az internetes közösségi portálok működtetőinek a bevonását az eltűnt gyermekek felkutatásába. Jelentős lehet a kortárssegítők élménybeszámolója, amelyben saját példájukon keresztül mutatják be a csellengés következményeit. Szükségessé véli a gyermekjóléti alap- és szakellátás feladatalapú állami finanszírozását.

A Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal az oktatási-nevelési intézmények – jogszabályon alapuló – gyermek- és ifjúságvédelmi felelősi rendszerének teljes körű létrehozását, a gyermekpszichiátriai ellátás kiépítését, illetve fejlesztését javasolja. Tekintettel arra, hogy a gyermekvédelmi jogszabályokat még ma sem minden érintett szerv érzi magára nézve kötelezőnek, célszerűnek tartaná a szakmai jogszabályok átgondolását követően a gyermekvédelmi feladatellátás jogi kereteinek lefektetését. Miután az egyre növekvő adminisztratív terhek mellett a gyermekjóléti szolgálatok a szükségesnél kevesebb preventív tevékenységet tudnak felvállalni, az alapellátást jobban kellene finanszírozni. A szakellátásban dolgozók álláspontja szerint a szökés több mint engedély nélküli távollét, üzenet, menekülés, ellenállás és tiltakozás is egyben. A szétesett, vagy egyáltalán nem is létező családból 17-18 éves korban bekerülő fiatalok számára célokat, új közösséget nyújtani, a gyermekvédelem mai intézmény rendszerében igen nehéz feladat. Az integrált, az esetek nagy részében az üres férőhelyek függvényében történő befogadás, a probléma kezelésében nem megoldás, inkább generálja a további konfliktusokat. Szakmaközi egyeztetésekre, a tennivalók átgondolására, sürgős intézkedésekre van szükség. A gyermekvédelmi szakellátásban élők megfelelő mentálhigiénés gondozása elegendő pszichológus, pszichiáter szakember hiányában aggályos. A szökések megelőzése, illetve a szökésből visszatérő gyermekek pszichés ellátása, szükségessé teszi e területen a szakemberállomány növelését.

A Nógrád megyei szakemberek szerint a gyermekjóléti szolgáltatások szerepe a gyermekeltűnések visszaszorításában a gyermekvédelmi észlelő- és jelzőrendszer tagjai feladatainak összehangolásával, az együttműködés koordinálásával erősíthető. Megelőzésben nagy szerepük lehet a sportszervezeteknek, egyházaknak. Módszertani útmutató készülhetne a csellengés, szökés veszélyeiről, segíthetnének felvilágosító előadások is. A gyakorlati tapasztalatok alapján vélelmezik, hogy a szakellátás színvonalának emelésével, több szakember foglalkoztatásával kevesebb gyermek szökne meg az intézményekből. Célszerűnek tartják a speciális gyermekotthonok felülvizsgálati szabályainak szigorítását.

A Pest Megyei Kormányhivatal tudomása szerint országosan is kevés az eltűnéssel speciálisan foglalkozó szervezet, ezért jobban kellene támaszkodni az állami gyermekjóléti és szociális intézményrendszerre. Ennek érdekében újra kellene definiálni a szervezetek közötti felelősséget, és a feladatokat. Szükség van a rendőrség jelzési kötelezettségének erősítésére, továbbá a gyámhatóságok, és a gyermekjóléti szolgálatok nagyobb szerepvállalására a körülmények és a konfliktusok feltárásában, azok családon, vagy gondozási helyen belüli feloldásában. Újra kellene gondolni a szakellátásban élő gyermekek eltűnésének, szökéseinek gyermekvédelmi, gyámügyi és rendőrségi kezelését. Megítélésük szerint ugyanis a serdülőkori szökés, csavargás nem csak prekriminális, hanem jelentős számú kriminális következményhez is vezet, és e mellett nő az áldozattá válás kockázata is. A problémát csak úgy lehet eredményesen megoldani, ha az a megelőzést és a gyógyítást (reszocializációt) egyaránt magába foglalja. Ez egyrészt a társadalmi és állami professzionális intézményrendszer rugalmas kiépítését, sokkal tartalmasabb partnerkapcsolati együttműködés kialakítását jelenti. Szükséges a szakellátásban élő gyermekek speciális igényeinek megfelelő, az élethelyzetükhöz jobban igazodó, rugalmas, önállóságukra, motiválásra, támogatásra építő, gondozási helyek kialakítása. Javasolják a témával kapcsolatos kutatás, elemzés, szakirodalom, tanulmány összegyűjtését, és kézikönyvek vagy módszertani segédanyagok elkészítését. Ki kell dolgozni egy modern, és nyitott statisztikai adatgyűjtő rendszert, valamint el kell végezni egy átfogó, országos felmérést a jelenség megismerésére, vagy az eddigi ismeretek megerősítésére. A szökésben lévő gyermekekkel összefüggésben készült Európai Unió ajánlásokat meg kell ismertetni, és át kell emelni a szociális és gyermekvédelmi rendszer jogi szabályozásába.

A Somogy megyei tapasztalatok szerint a családban nevelkedő gyermek esetén a gyermekvédelmi jelzőrendszernek van kulcsszerepe. Ha időben a gyermekvédelmi rendszer látókörébe kerül a potenciálisan veszélyeztetetté váló gyermek, megelőzhető a probléma későbbi kialakulása, vagy fokozódása, mely akár csavargáshoz, illetve szökéshez is vezethet. Ugyanilyen fontos a közoktatási intézmények megelőző, felvilágosító

tevékenysége. Jó megoldásnak tartják, ha az osztályfőnöki órákon kapnak a gyermekek felvilágosítást, tanulnak konfliktusmegoldást, megismertetik őket a segítségkérési lehetőségekkel, hallanak veszélyforrásokról (internetes ismerkedés, kábítószer, gyermekprostitúció, bűncselekmények áldozatává válás). Rendkívül fontosnak tartják az iskolák és rendőrség jelenleginél szorosabb együttműködését. A prevenció együttműködés erősítéséhez indokolt a pályázati lehetőségek szélesítése, anyagi erőforrások nyújtása. Hangsúlyozták a jól fizetett, elhivatott, megfelelő képesítésű szakemberek szükségességét. Az utcai szociális munkához is elengedhetetlennek tartják a megfelelő humán erőforrást. Tekintettel arra, hogy a családjából szökött, eltűnt gyermek körözésekor a rendőrség nem minden esetben tesz eleget jelzési kötelezettségének, javasolják, hogy – a Gyvt.-ben szabályozott, általánosan megfogalmazott jelzési, együttműködési kötelezettségen túl – az Rtv., valamint a BM rendelet is tartalmazza a jelzési kötelezettségre vonatkozó rendelkezést. *Megfontolandónak tartják a gyermekszökéseknek a gyámhatósági, gyermekvédelmi központi statisztikai adatszolgáltatásba való beépítését.* Szükségesnek vélik közérthető felvilágosító kiadványok kiadását, a már megjelentek hatékonyabb terjesztését. Elengedhetetlen a család szerepének erősítése, amiben fontos szerepet vállalhatnának a helyi civil szervezeteknek is. Több állami támogatású nyári táborra kellene szervezni a gyermekeknek. Javasolják, hogy a közszolgálati feladatot is ellátó média szereplők fordítsanak lényegesen nagyobb figyelmet a gyermekekre leselkedő veszélyekről való tájékoztatásra, a felvilágosításra.

A *Szabolcs-Szatmár-Bereg* megyében dolgozó szakemberek munkájuk hatékonyabbá tétele érdekében szívesen vennék részt a témában szervezet továbbképzéseken, konferenciákon. A megelőzés leghatékonyabb eszközeinek a szülő-gyermek és a kortársak körében szervezett programokat tartják, amik a jelenlegi finanszírozás keretei között nehezen megvalósíthatóak. A szökés, eltűnés megelőzése érdekében javasolják, hogy legyen több – a szabadidő hasznos eltöltésével kapcsolatos – pályázat.

A *Tolna megyei* rendőrkapitányságok problémaként vetették fel, hogy esetenként a gyermek szakellátásból való szökése és annak jelzése között több nap is eltelik. Előfordul, hogy a gyermek önként megy vissza, vagy az intézmény találja meg, de ezt nem jelzik a rendőrségen. Máskor akár a gyermek egy óras késésekor is jelez az intézmény és kéri a körözés elrendelését, ami jelentős adminisztrációt jelent a rendőrségnek. Gyakran a megkerült, előállított gyermek átadása, átvétele is – főként technikai, anyagi és adminisztrációs – nehézségeket okoz. Ez elsősorban akkor problémás, ha megyén kívül állítják elő a gyermeket. Gyakori, hogy az illetékes szerv a megtalált gyermeket a legközelebbi gyermekotthonba viszi, ezt követően a körözést megszünteti. Amíg gondozási helyéről, a másik megyéből érte mennek, a gyermek újból engedély nélkül távozik. Ha a gyermekotthon olyan településen van, ahol egy körzeti megbízott teljesít szolgálatot, az eltűnés, előállítás során – elsődlegesen az esti, éjszakai órákban – járőr nincs jelen.

A *Vas megyei gyermekjóléti szolgálatok* a megelőzés legeredményesebb módszerének a jelzőrendszer hatékony működését tartják. Ilyenkor ugyanis a probléma helyben orvosolható. Javasolják a jelzőrendszeri tagok számára továbbképzések szervezését. Véleményük szerint a gyermekeknek változatos, értelmes szabadidős tevékenységeket kell kínálni. Nagyobb hangsúlyt kell fektetni a családok megsegítésére, a hátrányok és a kedvezőtlen szociális helyzet javítására. Segíthetne, ha a védőnői szolgálatnál és az óvodákban a szülők figyelmét felhívják a szeretetteljes szülő-gyermek kapcsolat fontosságára. A szociális és gyermekjóléti szolgáltatásokat meg kell erősíteni megfelelő szakemberekkel (gyermekpszichológus, családterapeuta, mediációs szakember, iskolai és utcai szociális munkások stb.). Szükséges az oktatási intézmények nevelési feladatainak erősítése is, fokozottan kell figyelni a magatartás-problémás gyermekekre és szüleikre. Az általános iskola felső tagozatától kezdve tanóra keretében kellene oktatni a helyes szülői magatartásmódokat, konfliktusmegoldó technikákat. A gyermekeket osztályfőnöki órán kellene felvilágosítani arról, hogy hová fordulhatnak problémáikkal. Azon intézmények számára, amelyek a családok támogatását tűzték ki célul, legyen lehetőség prevenció programokra pályázni. A pozitív családminta bemutatása, erősítése a média feladata is lenne. Szükség esetén a gyermeket időben kell kiemelni az őt veszélyeztető családból. Az eltűnés, az otthon, a család elhagyásának veszélyeiről, következményeiről a gyermekek széleskörű felvilágosítása – lehetőleg minél fiatalabb korban – elengedhetetlen. E téren a pedagógusok nagyobb felelősségvállalása mellett elsősorban az iskolapszichológusi hálózat kiépítése és az iskolai szociális munka személyi feltételeinek megteremtése segíthetne. Ugyanilyen fontos lenne továbbá az egészségügyi ellátórendszer (p1. gyermekpszichiátriai szakellátás) szélesítése. A gyermekvédelmi észlelő- és jelzőrendszer további fejlesztését, szakmai létszámának bővítését is szükségesnek tartják.

A *Zala Megyei Kormányhivatal* megítélése szerint a gyermekek eltűnésének, csavargásának a felszámolása és kezelése érdekében az érintett hatóságok és intézmények között szorosabb együttműködés szükséges. Javítani kell az információáramlást, hatékonyabb kommunikációra, a prevenció hatást erősítő gyakorlatorientált megoldásokra, a nyomon követéshez pedig naprakész és folyamatosan frissülő adatbázisokra van szükség. Időben kell a családokat segítséghez juttatni, az ifjúságvédelmi felelősöket és a pedagógusokat folyamatosan kell tájékoztatni, képezni. Ki kell építeni az iskolapszichológusi és a lelkesegély-szolgálatot. Lehetővé kell tenni iskolapszichológus és mentálhigiénés szakember alkalmazását. A felmerülő problémát azonnal jelezni kell a gyermekjóléti szolgálatnak. Bővíteni kell az egészségügyi ellátórendszert (gyermekpszichiátriai ellátások), a családmegtartó, konfliktuskezelő, családterápiás programok lehetőségét. A kiskamaszok és serdülők számára több prevenció, szabadidős, konfliktuskezelő programot kell szervezni. A probléma megelőzésébe, kezelésébe az iskoláknak több feladatot kell adni. A jelenség kezelésébe be kellene vonni a civil szervezeteket, az utcai szociális munkásokat. Lehetővé kellene tenni, hogy a jelzőrendszeri tagok – a célhoz kötött felhasználás elvének figyelembe vételével – hozzáférjenek a rendőrség eltűnt gyermekek adatait rögzítő informatikai rendszerhez. Szükséges a

szakellátásban nevelkedő gyermekek fokozottabb védelme. A kormányhivatal vezetője első számú feladatnak a társadalmi közömbösség falának áttörését tartja. Fontos a család megtartó erejének erősítése, a gyermekvédelmi jelzőrendszeri tagok hatékony együttműködése, az állami szerepvállalás erősítése. Javasolja, hogy a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai minden év május 25-én – az eltűnt gyermekek nemzetközi napján – e témában rendezzenek konzultációs napot. Ugyanezen a napon a rendőrség – a polgárőrség bevonásával – tartson közbiztonsági akciót, melynek célja minél több csellengő, a családjától távol levő gyermek megtalálása.

IV. A Kék Vonal Gyermekkrízis Alapítvány²⁶ válasza szerint sincs egységes fogalomrendszer, ennek hiányában a különböző szakmák adatgyűjtése sem összehasonlítható. A szaktárca álláspontjával megegyezően, az alapítvány is szükségesnek tartja az eltűnt gyermekekre vonatkozóan az egységes, minden szakterületre érvényes definíció megalkotását, valamint a gyermek fogalmának (18. életév betöltéséig) rögzítését.

Tapasztalataik szerint a gyerekelűnés egyrészt olyan jelenség, amely gyakran gyors intézkedéseket követelő, akut veszélyhelyzetet jelent. Sok esetben viszont a gyermek eltűnése régóta tartó, kezeletlen problémákra utaló tünet lehet. A gyakorlatban is változásokat kell elérni, ugyanis ma a 15-16 éves otthonról vagy gyermekvédelmi intézményből eltűnt kamaszt ritkán keresik megfelelő intenzitással. Jól érzékelhető, hogy a 14 év feletti gyermekek esetében a szökést gyakran tulajdonítják életkori sajátosságnak (kamaszos dacreakció). Ezt a hiedelmet kell először megdöntenie a bejelentőnek ahhoz, hogy valós veszélyhelyzetként érzékelje a szakember (rendőr, szociális munkás stb.) az eltűnést. Az eltűnt gyermekekre vonatkozó²⁷ definíción belül különböző kategóriákat kellene bevezetni. Szükség lenne a „gondozásból eltűnés” definiálására, mert a tapasztalatok szerint a szakemberek a gyakorlatban másképp ítélik meg a gondozásból szökő gyermeket, mint, aki a családjából indul útnak. Vizsgálni kellene azt is, hogy a Gyvt. veszélyeztetettség fogalmába hogyan illeszthető be a gyerekelűnés fogalma, és az a rendőrség, a gyámhivatalok szabályrendszerében hogyan jelenik meg.

Az alapítvány különösen nehezen kezelhetőnek tartja a gyerekelűnést a családon belüli „gyermekrablás” a válás/különköltözés eseteiben, amikor a gyerek elhelyezéséről, a kapcsolattartásról még nem született jogerős döntés. A helyzet rendezése problematikus és hosszadalmas, a kezelés eszköztárából szinte teljesen hiányzik a mediáció. Gondot okoz, hogy a vándorló családok többnyire nem jelennek meg az ellátórendszerben, pedig az ő gyermekeik a legkiszolgáltatottabbak. Az alapítvány a szökések, eltűnések megelőzése érdekében *javasolja a rendőrök, a pedagógusok, gyermekjóléti szolgálatok, a gyermekvédelmi szakellátás munkatársainak közös oktatását, tréningjét*. A pedagógusok és a helyi gyermekjóléti szolgálat bevonásával olyan bűnmegelőzési akciók, programok szervezését, amelyek kifejezetten a szökés, csellengés problémakörével foglalkoznak. Kívánatos a gyermekjóléti alapellátás, a gyermekvédelmi szakellátás és a rendőrség partneri együttműködése. A szökés, csellengés veszélyeiről informálni kell a gyermekeket, tudatosítani kell bennük, hogy a szökésen kívül van más lehetőség. Annak érdekében, hogy valós veszélyként tekintsenek a jelenségre, elengedhetetlen a széles társadalmi szemléletformálás. *Az eltűnések hatékony kezeléséhez szükség van a szökés okainak feltárása és tudomást kell szerezni arról is, hogy hová szökik a gyermek.*

Az alapítvány kiemelten fontosnak tartana a gyerekelűnésben folytatott kutatást, ami arra deríthetne fényt, hogy milyen módon reagál a gyerekvédelem a jelenségre, mit kezd vele.

V. A Csellengők műsorvezetőjének tapasztalatai szerint, ha a rendőrség megtalálja a gyermeket, akit prostituáltként „dolgoztattak”, az okok mélyebb feltárása nélkül fogadja el a gyermek vallomását, aki nyilvánvalóan nem fog a futtatója ellen vallani. Ha a gyermekért a szülő nem megy el (pl. azért, mert nincs pénze útiköltségre), a gyermeket elengedik. Ilyenkor könnyen előfordulhat, hogy nem jut haza, ismét prostitúcióra kényszerül. A futtatója már várja, a rendőrség pedig kísérletet sem tesz arra, hogy utána járjon mi lesz a gyermekkel, a gyermekjóléti szolgálatnál nem jelez. A műsorvezető álláspontja szerint a tankötelezettség 16 éves korra való leszállításával fennáll annak a veszélye, hogy több lesz az olyan csavargó, csellengő gyermek, aki a közoktatás és a gyermekjóléti alapellátás látóköréből eltűnik. Javasolja a tankötelezettségi korhatár 18 éves korig való felemelését, megoldásnak tartja a tartalmas szabadidős programok szervezését, ifjúsági hálózatok kiépítését. Végül hangsúlyozta a média szerepét, felelősségét is. A gyermekvédelmi intézményekből szökött gyermek megtalálásakor mindig legyen lehetőség és anyagi erőforrás arra, hogy az intézmény dolgozója menjen a gyermekért. Amikor egy gyermek eltűnés összefüggésbe hozható prostitúcióra való kényszerítéssel, megtalálása után rehabilitációja elengedhetetlen.

8) Ombudsmani érveléseim

Korábbi, az *AJB-2227/2010. számú jelentésemben részletesen foglalkoztam a gyermekekkel szembeni rossz bánásmód egyes aspektusaival, melynek során kiemeltem, hogy a gyermekvédelmi jelzőrendszer feladata a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése, vagyis minden olyan tényező feltárása és kiküszöbölése, amely a gyermek testi, értelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza. A veszélyeztetettség felismerése, a gyermekvédelmi jelzőrendszer működése különösen fontos a gyermekkel való rossz bánásmód eseteinek feltárásában, mivel az akár a gyermek életét vagy testi épségét is veszélyeztetheti közvetlenül vagy közvetlenül.*

Fontos hangsúlyozni, hogy vannak olyan tényezők, amelyek fokozzák a gyermek áldozattá válásának kockázatát, hiszen például az érzelmszegény környezetben felnövő, a társadalmilag elszigetelten élő, állami gondoskodásban nevelkedő gyermekek hajlamosabbak a szexuális áldozattá válásra. Ennek okán különösen fontos, az állam objektív intézményvédelmi kötelezettségéből fakadóan a szakellátásban élő gyermekek érzelmi-fizikai-pszichikai biztonságának fokozott garantálása.

Ehelyütt merül fel az *intézményes bántalmazás* kérdésköre, amelyről beszélhetünk minden olyan módszer,

eljárás, egyéni reakció esetén az intézményi ellátásban élő gyermekkel kapcsolatban, amely bántalmazó, elhanyagoló módon bánt a rábízottal, amely a gyermek egészségi állapotát, biztonságát, fizikai vagy lelki jólétét veszélyezteti, bármely módon kihatással, vagy visszaél a gyermekkel, alapvető jogainak érvényesítését akadályozza, ellehetetleníti.²⁸ Nemzetközi és hazai szakemberek egyértelműen rizikófaktorok tekintik az intézményi elhelyezést az abúzus előfordulásának szempontjából. Természetesen nagyon sokféle intézmény működik és a szakellátásba kerülő gyermekek is különböző háttérrel rendelkeznek. Többek között a szülői gondoskodás valamely okból való hiánya (szülő halála, átmeneti vagy tartós akadályoztatása, gondozási képtelensége, szegénység vagy betegség okozta elhanyagolás, elhagyás) miatt; rossz, bántalmazó szülői bánásmód miatt; fogyatékos, speciális szükségletek miatt; bentlakásos iskolai elhelyezés okán; bűncselekmény elkövetése miatt; saját hazájából valamely okból történő menekülés következtében; kísérő nélkül menekültként, vagy más okból elhagyott gyermekként. Ezen okokból, különböző életkorban, lelki-fizikai-mentális állapotban a legkülönbözőbb intézményekbe, gondozási formákba kerülnek a gyermekek. *Kiemelt jelentőségű éppen e tényezők miatt egyénre szabottan, a gyermek jólétét, igényeit biztosítani, fokozott figyelmet, speciális gondoskodást és védelmet nyújtani* abban a helyzetben, amely eleve sok frusztrációt, egyenlőtlen hatalmi viszonyokat, kirekesztést, sebezhetőséget hordoz egy egészségesen működő, kiegyensúlyozott családi élethez képest. Ehhez járulhat hozzá további nehézségként (és egyben kockázati tényezőként) a segítő személyzet – jó szándék megléte esetén is – a fenti körülményekből fakadó nehéz helyzetek, problémák kezelésére való képtelensége, megfelelő alap- vagy továbbképzésük hiánya, túlterheltsége, a szakemberek egymás közti egyeztetésének hiánya következtében. *Minél zártabb egy intézmény, annál rosszabbak a kilátások a gyermekek számára, hogy a falak mögött elkövetett és szemtanúként, vagy áldozatként elszenvedett erőszak nyilvánosságra kerüljön, ismertté és vizsgálat tárgyává váljon, amely nemcsak a rövid távú segítségnyújtást, a kártérítés lehetőségét zárja ki, hanem hosszú távon tartja fenn az ellenőrizhetetlen, felelősségre vonás nélkül maradó, legitim bántalmazás szabadságát.*

A 0-3 éves gyermekeket gondozó intézményekben folytatott vizsgálat kapcsán közzé tett AJB 849/2010. számú jelentésében részletesen foglalkoztam az intézményi ellátás kérdése kapcsán azzal, hogy (különösen a korai életszakaszban eltöltött) intézményes nevelés nem képes az egészséges fejlődéshez szükséges, egyénre szabott, pszichológiai és fejlődés-lélektani feltételeket biztosítani, az intézményekben elhelyezett gyermekek fejlődése néhány hónap alatt is visszafordíthatatlan károkat szenvedhet. Ennek okán az Európai Unió a 0-3-éves kor közötti intézményes nevelést alapvetően nem támogatja, s a nemzetközi szervezetek jelentős része, e korosztály intézményi elhelyezésének kifejezett tilalmát javasolják.

A de-institucionalizáció egyre intenzívebb nemzetközi trendjének dacára egyes adatok szerint, mintegy 8 millió gyermek nevelkedik intézményi gondoskodásban világszerte, s körülbelül több mint 1 millió Közép-Kelet Európában. *Magyarországon semmilyen adat nem áll rendelkezésre arról, hogy az intézményekben élő gyerekek között és sérelmükre milyen gyakorisággal, súlyossággal, jelleggel fordulnak elő bántalmazások, ki az elkövető, holott a gyermekek egymás közötti és a gondozók részéről elkövetett erőszakos cselekmények is fontos jelzései lehetnének az intézményi problémáknak; és annak megismerését követően, ha nem is teljességgel megszüntetni, de annak mértékét és elfogadottságát csökkenteni lehetne.*

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Az alapvető jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének 1) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Mindezek alapján tehát megállapítható az eltűnt gyermekekkel foglalkozó szervezetekre kiterjedő vizsgálati hatásköröm.

II. Az érintett alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztos a egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta a biztos következetesen, színvonalúként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek. [Jellemzően az ún. szükségességi-arányossági tesztet, a nem alapvető joggal összefüggő hátrányos megkülönböztetés esetén az ésszerűségi tesztet, a tulajdonjog korlátozása esetén pedig közérdekségi tesztet.]

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba

lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, és amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.²⁹

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Továbbra is irányadó alkotmánybírói tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

A gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése deklarálja. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére.³⁰ A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

II. Az ügy érdemében

1. Alapvető problémát jelent, hogy az *eltűnt gyermekekre vonatkozó egységesen értelmezendő fogalom meghatározására ez idáig nem került sor*. Ez sürgősen orvosolandó kérdés mind az adatgyűjtés- és szolgáltatás, mind a hatékony bűnmegelőzés érdekében, amit alátámaszt a nemzeti erőforrás miniszternek és a módszertani szakszolgálat vezetőjének véleménye is.

Megállapítom, hogy az eltűnt gyermek fogalma meghatározásának hiánya a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joga sérelmének közvetlen veszélyét idézi elő.

2. A gyermekeltűnésekkel kapcsolatos adatok bekérésekor, megkereséseimben nem tudtam megjelölni egységes szempontrendszert. Ennek okán az adatszolgáltatók maguk döntöttek arról, hogy a rendőrségi statisztikai, vagy a gyermekvédelmi szakellátás nyilvántartási adatait használják-e, illetve az adatgyűjtéshez a gyermekjóléti szolgáltatásoktól kérnek-e információkat, esetleg több forrásból gyűjtenek adatokat. A rendelkezéseimre bocsátott adatokból arra következtettem, hogy az eltűnés (csellengés, szökés) elsősorban gyermekvédelmi szakellátásban élő, 14 év feletti gyermekeket – jellemzően lányokat – érint. Az engedély nélkül távozóik közül sokan speciális ellátást nyújtó intézményben élnek. A gyermekvédelmi intézményekből többnyire szüleikhez, más rokonaikhoz, ismerőseikhez mennek a gyermekek. A 14 évnél idősebb lányok jellemzően a barátjukhoz szöknek. Gyakori, hogy egy gyermek többször távozik engedély nélkül az intézményből. Van, aki folyamatosan szökésben van, vagy egyetlen napot sem tölt az intézményben. A nevelőszülői gondoskodásokból kevesen szöknek, aminek feltételezhető oka, hogy nevelőszülőhöz általában a kisebb, kevésbé „problémás” gyermekeket helyezik. Speciális szükségletű gyermek csak elvétve nevelkedik ebben a gondoskodási formában. A gyermekvédelmi szakellátásból engedély nélkül távozó gyermekek egy része önként tér vissza az intézménybe, felkutatásukról és visszavitelükről többnyire a rendőrség, vagy a gyermekotthon gondoskodik.

A családjukból eltűnt, elcsavargott gyermekek közül többen térnek önként haza. Ezek egy részét a rendőrség, vagy a szülő közterületen, vagy barátoknál, ismerősöknél, rokonoknál találja meg. *Az adatok között a családból eltűnt gyermekek száma nagymértékben alulreprezentált*. A megbúvó látencia mellett, nem jelennek meg semmilyen statisztikában többek között azok a 18 év alattiak, akiket családjuk „kidob”, vagy azért mennek el otthonról, mert elhanyagolják, elüldözik őket, akiket senki nem keres, pedig ők azok, akik a legnagyobb mértékben áldozatul esnek a prostitúciónak és más kereskedelmi célú kihalásnak.

Mindezek mellett nagyon fontos lenne jobban megérteni a szakellátásból való (a jelzések szerint ezen belül is a speciális gyermekotthonokból, annak hatványozott rizikói miatt még gyakrabban előforduló) szökések okát. A

gyermeki jogok védelme szempontjából (és a nemzetközi elvárások, működő jó gyakorlatok iránya okán is) *határozottan elutasítandó az a némely gyermekvédelmi intézmény válaszában képviselt álláspont, mely szerint az intézmények biztonságának fokozására való hivatkozással, azok zártabbá tétele megoldást jelentene a szökések elkerülésére.* Ez az álláspont nemcsak a jelenlegi gyermekjogi rezsim szellemiségének, a de-institucionalizációra törekvő európai tendenciáknak mond ellent, hanem a gyermek védelmét és gondoskodását a vér szerinti szülők helyett ellátó állami helytállás megfeleltetésének is. A módszertani szakszolgálat igazgatója üdvözlendő módon hangsúlyozta válaszában az *empatikus, befogadó környezetet garantáló, a gyermek szükségleteihez és igényeihez igazodó intézményi struktúra kialakításának fontosságát, amely elsődlegesen a gyermek legjobb érdekét tartja szem előtt.*

Mindezek alapján megállapítható, hogy nincs olyan a – gyermekeltűnéssel kapcsolatos – országos, komplex adatgyűjtési rendszer, amely alkalmas lenne az eltűnéssel összefüggő problémakör teljes körű feltárására, következtetésekre, valamint a probléma kezelésére. Az egységes adatbázis hiánya visszasságot okoz az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésben deklarált, a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggésben.

3. A Békés és a Fejér Megyei Kormányhivatal információja szerint a rendőrség írásban jelzi a gyermekjóléti szolgálatnak, ha a gyermek családból való eltűnése miatt eljárást indított. Fejér megyében, ha a szakellátásból tűnik el a gyermek, a rendőrség az intézménnyel veszi fel a kapcsolatot. Nógrád, valamint Tolna megyében a gyermekjóléti szolgálatokhoz gyermekeltűnéssel kapcsolatos jelzés nem érkezett. Tolna megyében a gyermekjóléti szolgálatok 90%-a kötött együttműködési megállapodást a rendőrséggel, de az eltűnt gyermekek esetében teendő intézkedésekre ez nem terjed ki.

A Gyvt. meghatározása szerint a *veszélyeztetettség*: olyan – a gyermek vagy más személy által tanúsított – magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza. A gyermek veszélyeztetettségét a rendőrség köteles a gyermekjóléti szolgálatnak jelezni, annak megszüntetése érdekében a szolgálattal együttműködni. A családon belüli erőszak kezelésével és a kiskorúak védelmével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásáról szóló ORFK utasítás 25. pontja szerint a kiskorú eltűnése miatt folytatott közigazgatási eljárás során – ha a gyermek családból tűnt el – az eltűnés tényéről, és körülményeiről haladéktalanul értesíteni kell a gyermekjóléti szolgálatot.

A Tolna megyei tapasztalatok azt sugallják, hogy a rendőrkapitányságok nem mindegyike ismeri az idézett ORFK utasításban foglaltakat. A gyermekvédelmi szakszolgálat szerint sem tesz minden esetben eleget a rendőrség az eltűnt gyermekkel kapcsolatos jelzési kötelezettségének.

Minde mellett a válaszadók egy része hangsúlyozta az általam is osztott azon álláspontot, mely szerint az intézményekből eltűnő, szökő gyermekek ott tartása, a szökések megelőzése – még, ha a hatékonyság növelése érdekében, több társszervet is be kell vonni – elsősorban a gyermek védelmét és gondoskodását helyettesítő állami helytállási kötelezettség, illetve a gyermekvédelem feladata elsődlegesen. Tekintettel arra, hogy a gyermekeltűnések, (még egzakt adatok híján is) vélhetően az ismertté váló esetszámnál jóval gyakrabban érintik a vér szerinti családokat – véleményem szerint – a gyermekvédelmi alapellátásnak is van feladata.

Tekintettel arra, hogy maga a csavargás, szökés, eltűnés már önmagában a gyermeket veszélyeztető helyzet, továbbá, hogy a jelzési kötelezettséget a rendőrség számára jogszabály írja elő, a gyermekvédelmi szakszolgálat rendőri szerv által való értesítésének elmaradása visszasságot okozott az Alaptörvény B) cikke (1) bekezdésében rögzített, a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, továbbá a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggésben.

4. A gyermekeltűnés megelőzése érdekében több megyében a rendőrkapitányságok végeznek megelőző, felvilágosító munkát a közoktatási, és egyes helyeken a gyermekvédelmi intézményekben. Az iskolakerülés, csellengés megelőzésére jó tapasztalatok vannak a polgárőrség, az iskolák, valamint a gyermekjóléti szolgálatok együttműködésével kapcsolatban. A gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjainak közös munkálkodása is a prevenciót segíti. A szabadidő hasznos eltöltésére szervezett prevenciók programoknak, játszóházaknak, klubfoglalkozásoknak szintén jelentős szerepe van a megelőző munkában. Támogatandó a kallódó, csellengő gyermekek utcai szociális munkások általi felkeresése is.

Ismétlen felhívom a figyelmet arra, hogy a Gyermekjogi Egyezmény értelmében *a 18. életévét be nem töltött személy gyermeknek számít, akit életkoránál fogva fokozott védelem illet meg.* Az a gyakorlat, hogy az ellátást nyújtó szerv, vagy a rendőrség azért kezdeményezi az ideiglenes hatállyal gyermekvédelmi szakellátórendszerbe helyezést, vagy nevelésbe vett gyermek szakellátása szükségességének felülvizsgálatát, mert a gyermek a beutalást követően egyetlen napot sem tartózkodik az intézményben, vagy onnan folyamatos szökésben van, ellentétes a Gyermekjogi Egyezményben, valamint a Gyvt.-ben deklarált – a gyermek mindenképp álló érdekeinek figyelembevételére vonatkozó – elvvel.

Minderre tekintettel az előzőekben ismertetett felülvizsgálat kezdeményezésének gyakorlata a gyermeket megillető gondoskodás és védelem jogával összefüggő visszasság közvetlen veszélyét idézi elő.

Az adatszolgáltatók a családból való eltűnés okaiként a családi konfliktusokat, rendezetlen családi viszonyokat, a gyermeket túlzottan korlátozó szülői magatartást, a gyermek súlyos magatartási problémáit, kortárs csoport hatását, szerelmi kapcsolatát, a rossz iskolai teljesítmény miatt felelősségre vonástól való félelmet jelölték meg. A Somogy megyei oktatási intézmények nemcsak a kortársak, hanem a nevelők agresszív magatartását is nevesítették eltűnési okként. Az okok között nagyon ritkán jelenik meg családon belüli erőszak (a gyermek

elhanyagolása, lelki és/vagy fizikai bántalmazása). E téren nagy a látencia. A gyermekvédelmi szakellátásból való eltűnés elsődleges oka a családi környezetbe való visszavágyás, az intézményi kötöttségektől való szabadulás, a szabadságvágy, az intimitás hiánya, a bezártság-érzés, az impulzusok hiánya, a 14 évnél idősebb lányoknál a társkapcsolat folytatása, a kortárs csoport követése, de a háttérben lehet a kortárscsoporttal való kapcsolat ellehetetlenülése is.

Azon kérdésekre, hogy az érintett hatóságok és szervek megtesznek-e mindent annak érdekében, hogy a lehető legalaposabban megismerjék a konkrét veszélyhelyzetet, illetve megfelelően vizsgálják-e ki az eltűnés mögöttes okát, a családból eltűnt gyermekek tekintetében konkrét választ nem kaptam. A családból eltűnt gyermek esetében egyes gyermekjóléti szolgálatok a család kérésére, vagy a rendőrség jelzésére nyújtanak segítséget. Eszköztárukat, szakember ellátottságukat azonban az okok feltárásához nem tartják elegendőnek. A szolgálatok tehetetlennek érzik magukat azokban az esetekben, amikor a családjából rendszeresen, esetleg huzamosabb ideig távol lévő kamaszt a szülei nem keresik, jelzéssel nem élnek, bejelentést nem tesznek. Problémát okoz, hogy a *különböző szakemberek sokszor egymás mellett és nem egymással összehangoltan dolgoznak. Nincs olyan elérhető háttérszolgáltatás, ahová az okok feltárását követően tovább lehetne küldeni a gyermeket, a családot.*

A gyermekvédelmi szakellátás intézményei számára jogszabály³¹ írja elő a gondozott gyermek eltűnése okainak és körülményeinek feltárását, aminek a szolgáltatók többé, kevésbé eleget tesznek. Az okok feltárását nehezíti, ha maga a szülő ösztönzi a gyermekét a szakellátó intézményből való szökésre, illetve azt támogatja, gyermekét bújtatja. A szökés valós okainak feltárása pszichológus hiányában sokszor nem lehetséges. Gátló tényező, hogy a rendőrség a gyermek megtalálásával a feladatot lezártnak tekinti, az eltűnés okainak feltárását nem tekinti feladatának, arra valójában nincs kompetenciája és kapacitása sem.

A gyermekeltűnések háttérben többnyire valós okok állnak, melyek feltárása hiányában – álláspontom szerint – a probléma nem kezelhető, de a további szökések megelőzése sem lehet hatékony. *Az okok feltárása és kezelése elsődlegesen a gyermekvédelem feladata.*

Megállapítom, hogy a családjából eltűnt gyermekek tekintetében a hatóságok és a gyermekvédelmi szolgáltatók az eltűnés okainak feltárásával kapcsolatos tevékenysége szabályozatlan és esetleges, ami a gyermeket megillető gondoskodás és védelem jogával összefüggő visszásság közvetlen veszélyét idézi elő.

A szökés veszélyeire, annak következményeire való figyelemfelhívásra a gyermekvédelmi intézményekben van példa. Az iskoláknak, az oktatási intézményeknek e téren azonban nincs kialakult gyakorlatuk, arról szabadon döntenek. Nem jellemző az sem, hogy az otthonról elcsellengő, vagy a szakellátásból megszökött gyermek osztaná meg tapasztalatait a kortársaival. Eltérőek a tapasztalatok a tekintetben, hogy a gyermekek mennyire vannak tisztában a csellengés, csavargás, szökés veszélyeivel. Egyesek szerint a gyermekek egyáltalán nincsenek tudatában a veszélyforrásoknak, másoknak az a véleménye, hogy az érintettek ismerik azokat, de nem veszik komolyan, veszélyérzetük nincs. Tény, hogy a gyermekek egy része a veszélyeket ismerve is jobbnak, biztonságosabbnak tartja az őket bántalmazó, elhanyagoló közegből való menekülést. Sokan azért szöknek, csellengenek, hogy elkerüljék a bántalmazást. A szökést nem a gondoskodás hiányaként, hanem a bántalmazás elkerüléseként, az érzelmi és egzisztenciális gondoskodás megszerzésére való törekvésként élik meg.

Megállapítható, hogy a gyermekkel kapcsolatban álló intézményeknek (gyermekjóléti alap- és szakellátás, közoktatási intézmények) nincs az eltűnés veszélyeire, következményeire vonatkozó felvilágosító programjuk, egységes gyakorlatuk, ami ugyancsak a gyermeket megillető gondoskodás és védelem jogával összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozza.

A gyermekeltűnés visszaszorításával összefüggésben a családok, az állami szerepvállalás és a civil szervezetek között jogszabályban rögzített, számon kérhető kötelezettség, protokoll nincs. A hatóságok és a szolgáltatók közötti együttműködés esetleges az abban résztvevők akaratának, szakmai hozzáértésének és kapacitásának függvénye. E téren a civil kezdeményezés is hiányzik. A gyermekeltűnéssel kapcsolatban sokszor nem csak a családok, de a szakemberek sem tudják, kihez, mely szervezethez fordulhatnak, miben kérhetnek segítséget. Az egyes családok késedelmesen, vagy egyáltalán nem jelzik gyermekük eltűnését, így segítségük, beavatkozásuk elkésztett lehet. Többnyire a nehezen kommunikáló, a rendőrséggel és/vagy a szociális szférával kapcsolatban már rossz tapasztalatokat gyűjtött, halmozottan hátrányos és/vagy esetenként kriminalizálódott szülők a jelzés hiányát azzal indokolják, hogy a hatóságokkal, szolgáltatókkal való korábbi konfliktusaik miatt nehezen kérnek segítséget. Gyakori, hogy a szülőket hibáztatják gyermekük eltűnése miatt, valós segítséget azonban nem kapnak. Akadályozza az együttműködést, ha a hatóságok és a szolgáltatók csupán jogszabályban foglalt kötelezettségüknek tesznek eleget, és nem érzékelik a valós problémát.

Összességében az adatszolgáltatók elsősorban saját tevékenységükről számoltak be, utaltak a gyermekért felelős más szervek, hatóságok, a családok felelősségére, de kevesen számoltak be arról, hogy mit tesznek az együttműködés javítása érdekében.

Számos korábbi jelentésemben (pl. AJB 2227/2010; AJB 316/2011) részletesen foglalkoztam a jelzőrendszeri tagok közötti információáramlás nehézségeivel és hívtam fel a figyelmet arra, hogy *amennyiben a gyermekvédelmi jelzőrendszer valamely tagja megtagadja vagy elmulasztja a jelzés megtételét, az a gyermeket megillető védelem elvével ellentétes és alapjoggal összefüggő visszásságot okoz.*

Megállapítom, hogy a gyermekeltűnés visszaszorításával kapcsolatos együttműködés a hatóságok és a gyermekvédelmi szolgáltatók között gyakorlatilag csak a szakellátásból engedély nélkül távollévő gyermekek esetében fordul elő, és ott sem működik rutinszerűen, minden esetben hatékonyan, ami a gyermeket megillető

gondoskodás és védelem jogával összefüggő visszásság közvetlen veszélyét idézi elő.

5. A Btk 194. §-a szerint „Aki végrehajtható hatósági határozat alapján elhelyezett kiskorút attól, akinél a hatóság elhelyezte, annak beleegyezése nélkül, az elhelyezés tartós megváltoztatása céljából elvisz, avagy a kiskorút rejtve vagy titokban tartja, vétséget követ el, és egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

A 195. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy „A kiskorú nevelésére, felügyeletére vagy gondozására köteles személy, aki e feladatából folyó kötelességét súlyosan megszegi, és ezzel a kiskorú testi, értelmi vagy erkölcsi fejlődését veszélyezteti, büntetést követ el, és egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

Az eltűnt gyermeket „bújtató”, őt az oktatásból, nevelésből kivonó, esetleg bűnözési célra felhasználó felnőtt felelősségét megállapító jogszabályok tekintetében a vélemények eltérőek. Van, aki az idézett jogszabályokat alkalmasnak tartja a felelősség megállapítására, mások szerint nem megoldott, vagy nem elég szigorú a szülők, illetve a gyermeket bujtatók szankcionálása. Eltérőek az álláspontok a tekintetben is, hogy mi meríti ki a gyermekelhelyezés megváltoztatása tényállását, illetve a bűncselekmény elkövetése hogyan bizonyítható. Többek véleménye szerint kívánatos lenne annak büntetőjogi szankcionálása, ha a szülő nem jelenti be gyermeke elcsavargását, csellengését, gyermekvédelmi intézményből való szökését. Van olyan álláspont is mi szerint, a jogszabályváltozás önmagában nem jelentene megoldást. Véleményem az, hogy a különböző álláspontok ütköztetése, egymáshoz közelítése, összehangolása csak széles körű, az érintett hatóságok, szakmai és civil szervezetek bevonásával folytatott párbeszéddel lehetséges. Így az ezzel kapcsolatos alapjogsérelem megállapítását mellőztem.

6. Tekintettel arra, hogy az eltűnt gyermeket kereső szülő részére nyújtandó esetleges fizetett szabadság tekintetében – az elvi támogatástól, a szabadságolás lehetőségének elutasításáig – megoszlanak a vélemények, a nemzetgazdasági miniszter az e tárgykört érintő megkeresésem alapján egyeztető tárgyalást tervez az érintettekkel. Ezt támogatandónak tartom.

7. Baranya megyében jelentős problémát okoz az iskolai napközik számának csökkenése. A hatályos közoktatási törvény 11. § (1) bekezdése szerint a tanuló joga, hogy napközi otthonos ellátásban részesüljön. A 2012. szeptember 1-jén hatályba lépő köznevelési törvény a napközi otthonos foglalkozás szervezésére vonatkozó rendelkezést nem tartalmaz, és csak a 2013. szeptember 1-jétől hatályos 27. § (2) bekezdés alapján lesz kötelező az általános iskolában a nevelés-oktatást úgy szervezni, hogy a foglalkozások legalább tizenhat óráig tartanak. Ebből következően 2012 szeptembere és 2013 szeptembere között a tanórákat követő, délutáni foglalkozások szervezésére az iskolákat jogszabály nem kötelezi, a gyermekek napközbeni ellátása gyermekjóléti alapellátási feladat.³²

A Gyvt. 2011. december 31-éig hatályos rendelkezése szerint a gyermekek napközbeni ellátása – egyebek mellett – megszervezhető volt nyári napközis táborban, valamint a Kt. hatálya alá tartozó óvodában, iskolai napköziben. A 2012. január 1-jétől hatályos szabályozás a gyermekjóléti alapellátás keretében nyújtott gyermekek napközbeni ellátásának formái között a nyári napközis tábor, valamint a Kt. hatálya alá tartozó óvodát, iskolai napközit nem említi. A Gyvt. 41. § (2) bekezdése szerint a gyermekek napközbeni ellátását különösen az olyan gyermek számára kell biztosítani, akinek fejlődése érdekében állandó napközbeni ellátásra van szüksége, akit egyedülálló vagy időskorú személy nevel, vagy akivel együtt a családban három vagy több gyermeket nevelnek. Napközbeni ellátásban kell részesíteni azt a gyermeket is, akinek a szülője, gondozója szociális helyzete miatt az ellátásról nem tud gondoskodni. Álláspontom szerint a csellengéssel, csavargással érintett korosztály számára a szorgalmi időszakban a délutáni napközi otthonos foglalkozások alatt van lehetőség – a probléma megelőzését elősegítő – értelmes szabadidős foglalkozások szervezésére. A prevenció területén pedig különösen nagy jelentősége van a nyári szünet értelmes eltöltésének. A gyermeket nevelő családok munkavállalását, munkavégzését is ellehetlenítheti, ha a gyermeke számára – különösen a nyári időszakban – nem érhető el a korábban jól bevált napközis táborok. A hátrányos helyzetű családok számára pedig megfizethetetlen – bármely más, az iskola, vagy a gyermekjóléti alapellátáson kívüli –, üzletszerűen szervezett, az egész nyári szünet időtartamát kitöltő program.

Megállapítom, hogy a jogi szabályozás hiányossága visszásságot okoz az Alaptörvény B) cikke (1) bekezdésében rögzített, a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben, valamint a gyermeket megillető gondoskodás és védelem jogával összefüggő visszásság közvetlen veszélyét is előidézi.

Nincs arra vonatkozó jogszabályi előírás sem, ami a közoktatási és/vagy a gyermekjóléti alapellátási intézmények számára tájékoztatási kötelezettséget írna elő a napközbeni ellátásról. Jogszabály az ellátásra vonatkozó igények felmérésére sem ír elő kötelezettséget. A jogi szabályozás hiányában az iskolák és/vagy a gyermekjóléti szolgálatok a tájékoztatásról és az igények felméréséről szabadon – akár a gyermek és a család igényeinek, szükségleteinek figyelmen kívül hagyásával, az intézmény és/vagy a fenntartó érdekeinek és kapacitásának függvényében – dönthetnek.

E jogi szabályozás hiányossága ugyancsak visszásságot okoz a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével, valamint a gyermeket megillető gondoskodás és védelem jogával összefüggésben.

Az adatszolgáltatók jelezték az oktatási-nevelési intézmények – jogszabályon alapuló – gyermek- és ifjúságvédelmi felelősi rendszerének teljes körű kialakításának hiányát. A hatályos közoktatási törvény szerint a gyermek- és ifjúságvédelmi felelős alkalmazásáról a nevelési-oktatási intézmény vezetője dönt. Az ez év szeptember 1-jén hatályba lépő köznevelési törvény szerint a gyermek- és ifjúságvédelmi feladatok megszervezéséért és ellátásáért a köznevelési intézmény vezetője felelős. A törvény azonban nem rendelkezik a feladatellátás módjáról (pl. iskolában dolgozó pedagógust bíz meg a vezető a feladattal, több oktatási intézmény foglalkoztatott egy szakembert) és nem tartalmaz a gyermek- és ifjúságvédelmi felelős képzésére, órakeretére, valamint finanszírozására

vonatkozó előírást sem. Álláspontom szerint a feladatellátás keretjellegetű szabályozása lehetővé teszi a gyermek mindennekfelett álló érdekeit figyelmen kívül hagyó döntést.

A hivatkozott jogi szabályozás hiányossága ez esetben is visszásságot okoz a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével és a gyermeket megillető gondoskodás és védelem jogával kapcsolatban.

A korábbi évek gyermeki jogok érvényesülése tárgyában folytatott vizsgálataim tapasztalatait megerősítve, az adatszolgáltatók³³ ezúttal is jelezték a gyermekpszichiátriai szakellátás hiányosságait. Az AJB 1298/2011. számú jelentésben tett ajánlásomra adott miniszteri válasza tekintettel újabb intézkedést nem tesztek.³⁴

A gyermekek eltűnésével, szakellátásból való engedély nélküli távollétével kapcsolatos eljárások tekintetében is igen eltérőek a vélemények. Az országos rendőr-főkapitány szerint a gyermekvédelmi intézményekből engedély nélkül távol levők felkutatását és előállítását követően a gyermekek gondozási helyére való visszaviteléről – döntő többségben – a rendőrség gondoskodik, abban az intézmény nem vesz részt.

Ezzel szemben több szakszolgálat számolt be arról, hogy a gyermeket keresik, ha lehetőségük van rá, vissza is viszik az intézménybe, vagyis az NM rendelet előírásai szerint járnak el. Van olyan megye is ahol kifogásolták, hogy az otthonról, vagy gyermekvédelmi intézményből eltűnt kamaszt a rendőrség ritkán keresi megfelelő intenzitással, az ügyet elbagatellizálják. Előfordul az is, hogy a szakellátásból megszökött gyermeket az első alkalommal felkutatják, ha többször, vagy folyamatosan szökik, bár tartózkodási helyét ismerik – hivatkozva arra, hogy úgyis azonnal távozik az intézményből – nem intézkednek. Problémát jelent, hogy a 14 év feletti gyerekek esetében a szökést gyakran tulajdonítják életkori sajátosságnak. Nincs egységes gyakorlat a gyermek akár otthonról, akár a szakellátásból való eltűnésére, önkéntes visszatérésére, intézmény általi visszavételére vonatkozó jelzések tekintetében sem. Az országos rendőrfőkapitány és a módszertani szakszolgálat vezetője egyaránt aggályosnak tartja, hogy a gyermeket akkor is eltűntként kell kezelni és köröztetni kell, ha tartózkodási helye ismert, a gondozó intézménnyel tartja a kapcsolatot.

Az NM rendelet 86. §-a egyértelműen rendelkezik arról, hogy a szakellátásban élő gyermeket mely esetekben kell eltűntként kezelni, felkutatása érdekében a rendőrséget mikor kell értesíteni. A rendelet szabályozza az ellátást nyújtó kötelezettségeit, a BM rendelet pedig a gyermek megtalálását követő teendőket írja le.

Megállapítom, hogy az egységes jogértelmezés hiánya a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonsághoz követelményét sérti.

Intézkedéseim

1. A vizsgálat során feltárt alapjogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni elkerülése érdekében
a/ az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a *nemzeti erőforrás minisztert*, hogy
 - gondoskodjon annak jogszabályban való rögzítéséről, hogy a tanulók napköziotthoni ellátáshoz való jogát kötelezően biztosítani kell,
 - gondoskodjon arról, hogy a közoktatási és/vagy a gyermekjóléti alapellátás intézményei – szóban és írásban is – adjanak tájékoztatást a családoknak a gyermekek napközbeni ellátásának lehetőségeiről, valamint az ellátási igények kötelező írásbeli felméréséről,
 - fontolja meg a nemzeti köznevelésről szóló törvénynek az oktatási intézmények gyermek- és ifjúságvédelmi felelősei képesítésére, órakeretére és finanszírozására vonatkozó kiegészítését.
- b/ az Ajbt. 31. § (1) bek. alapján a nemzeti erőforrás miniszternek javasolom, hogy
 - a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet, valamint az Országos Rendőr-főkapitányság bevonásával az eltűnt – kiemelt figyelemmel az otthonukból menekülő és a családjuk által nem keresett – gyermekekre vonatkozóan dolgozzon ki egységes fogalom- és adatgyűjtési rendszert az eltűnés okainak feltárása, visszaszorítása céljából,
 - fontolja meg annak lehetőségét, hogy a közoktatási intézmények tananyagában kötelező jelleggel szerepeljen a gyermekek felvilágosítása az eltűnés veszélyeiről, annak következményeiről,
 - fontolja meg nyilvános, a civil társadalom szereplőinek bevonásával történő, széleskörű konzultáció lefolytatását a gyermek eltűnés jelenségével kapcsolatban, kitérve a nemzetközi szinten jól működő, jó gyakorlatok megismertetésére.
- kiemelten segítse a 116 000 forrárdrot hatékony működését és igyekezzen megjeleníteni e lehetőséget jobban – fakadóan az Európai Bizottság elvárásából is – a kormányzati politikában és ismertetőanyagok, kampány, intenzívebb kommunikáció révén megismertetni azt a széles közvéleménnyel.
- c/ az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem az országos rendőr-főkapitányt, hogy
 - hívja fel a megyei rendőr-főkapitányságok és a városi rendőrkapitányságok figyelmét a Gyvt.-ben és a vonatkozó ORFK utasításban foglalt jelzési kötelezettségük maradéktalan teljesítésére.
- d) az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján javasolom a belügyminiszternek, hogy
 - kezdeményezzen széleskörű szakmai egyeztetést az eltűnt gyermek felkutatására vonatkozó jogszabályok egységes értelmezése, esetleges módosítása szükségességének felülvizsgálata, valamint az eltűnt gyermeket „bújtató”, őt az oktatásból, nevelésből kivonó, esetleg bűnözési célra felhasználó felnőtt felelősségére vonatkozó jogi szabályozás áttekintése érdekében.

1. Melléklet: Lábjegyzet

- ¹ <http://www.npia.police.uk/cra/>
- ² A Fejér Megyei Kormányhivatal, a Tolna Megyei Kormányhivatal és a Veszprém Megyei Kormányhivatal tájékoztatása alapján
- ³ Lásd 2. számú melléklet a) pont
- ⁴ Lásd 2. számú melléklet b) pont
- ⁵ Lásd 2. számú melléklet e) pont
- ⁶ Lásd 2. számú melléklet f) pont
- ⁷ Lásd 2. számú melléklet g) pont
- ⁸ Lásd 2. számú melléklet h) pont
- ⁹ Lásd 2. számú melléklet c) pont
- ¹⁰ Lásd 2. számú melléklet d) pont
- ¹¹ Lásd 2. számú melléklet i) pont
- ¹² Lásd 2. számú melléklet k) pont
- ¹³ Lásd 2. számú melléklet j) pont
- ¹⁴ Lásd 2. számú melléklet l) pont
- ¹⁵ Lásd 2. számú melléklet m) pont
- ¹⁶ Lásd 2. számú melléklet o) pont
- ¹⁷ Lásd 2. számú melléklet p) pont
- ¹⁸ Lásd 2. számú melléklet q) pont
- ¹⁹ <http://www.c3.hu/~droginfo/dada.html>
- ²⁰ Az ELLEN-SZER program a Magyar Rendőrség biztonságra nevelő középiskolai programja. A Rendőrség Bűnmegelőzési Szolgálat a bűnözés okozta veszélyekkel leginkább érintett korosztály, a középiskolások részére fejlesztette ki ezt a Programot, amely az 1992. évben kidolgozott D.A.D.A. Program tervszerű, továbbfejlesztett változata, amely elődje elveit és ismeretanyagát a célzott korosztály igényeinek megfelelően átszabva alakította ki. Az "ELLEN-SZER" Program a középiskolás, célzottan (gimnáziumban, szakközépiskolában, szakmunkásképzőben, szakiskolában tanuló) a 10. és 11. évfolyamos fiatalok részére készült, mivel a korosztály tagjainak életkori sajátosságaira építve végez bűnmegelőzési nevelést. A kamaszkor számos krízishelyzetet teremt a fiatalok számára, melyet nagyon nehéz sérülések nélkül átvészelni. A Program arra vállalkozik, hogy ebben a kritikus időszakban mellé áll a fiataloknak és hasznos információkkal, tanácsokkal segíti őket az eligazodásban, abban, hogy ne váljanak veszteseivé ennek a korszaknak
- ²¹ Lásd Gyvt 57. § (2) bek. b/ és d/pont.
- ²² Lásd Kovács-Tóth 2005, Bede-Rakos-Miklósi 2010.
- ²³ A módszert Viktor Frankl, Auschwitzot megjárt osztrák orvos dolgozta ki. A módszer elve, hogy ha neurotikusan (vagyis alaptalanul, nem valóságosan) félünk valamitől, akkor el kell kezdenünk azt kívánni, amitől félünk. Mégpedig extrovertáltan, kimondva, humorosan, eltűzve.
- ²⁴ Lásd OBH 4226/2006., OBH 5158/2007., OBH 1905/2009. és AJB 2227/2010. számú jelentések
- ²⁵ Bede-Rakos-Miklósi: A lemez két oldala – szökési mintázatok elemzése, In: Család, Gyermek, Ifjúság 2010/6)
- ²⁶ Az alapítvány 2008 júniusa óta a 116 000, európai egészséges hívószámon nyújtja az Eltűnt Gyerekek Segélyvonala szolgáltatását. Szökéssel, csellengéssel, gyerekeltűnéssel kapcsolatos esetekkel elsősorban ezen keresztül találkoznak Egy-egy eltűnéssel kapcsolatos veszélyhelyzet a Szakember-Szakember Vonatra valamint a Kék Vonat Ifjúsági és Gyerektelefonra is érkezik.
- ²⁷ A Mssing Children Europe tagszervezeteként a 2011-ben a Kék Vonat az alábbi kategóriák használatát vezette be: szökés/eltűnés (runaway), családon belüli gyermekelrablás, bűnügyi gyermekelrablás, elveszett, megsérült vagy más okból eltűnt gyermekek, eltűnt, kíséret nélküli migráns gyermekek
- ²⁸ Herczog Mária: Gyermekbántalmazás. Complex Kiadó, Budapest. 2007: 143.
- ²⁹ Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat
- ³⁰ Vö. 21/19996. (V. 17.) AB határozat
- ³¹ Lásd NM rendelet 86. § (7). Bek.
- ³² Lásd a Gyvt. 41. §
- ³³ Lásd OBH 3536/2009., AJB 1092/2011. és AJB 797/2011. számú jelentések
- ³⁴ Az AJB 1298/2011. számú jelentésben a feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében felkértem a nemzeti erőforrás miniszterét hogy tegyen határozott és összehangolt lépéseket annak érdekében, hogy hazánk e jelenséggel érintett régióiban megszűnjön a gyermekpszichiátriai fekvőbeteg-és sürgősségi ellátáshoz való hozzáférés jelenlegi hiánya; továbbá tegyen intézkedéseket a gyermekpszichiáterek számának emelkedését eredményező feltételrendszer kialakítása, a jelenlegi helyzetben pedig a jelzett szakterület hiányszakmává minősítése érdekében. A miniszter válasza szerint gyermekpszichiátriai és addiktológiai ellátás problémáinak megoldása érdekében az egyeztetések a szociális és az egészségügyi szakterület között megkezdődtek.

AJB-1147/2012

Speciális étkezési igényű gyermekek közétkeztetése

Előadó: dr. Rajzinger Ágnes

A vizsgálat előzményei

Az elmúlt évben több szülő panaszbeadványa alapján – amelyekben az érintettek a gyermekeik óvodájában, iskolájában nyújtott étkeztetés színvonalát, illetve azt kifogásolták, hogy megoldatlan a speciális étkezési igényű gyermekek közétkeztetése – AJB 560/2011. számon vizsgálatot folytattam.

A vonatkozó jogszabályi előírás¹ szerint az egészségügyi, szociális és gyermekintézményekben az élettani szükségletnek megfelelő minőségű és tápértékű étkezést kell biztosítani. A gyermekek napközbeni ellátása keretében a bölcsődében, az óvodában, a nyári napközis otthonban, az általános és középiskolai diákonthonban, kollégiumban, az iskolai menzai ellátásban az életkorak megfelelő étkeztetést kell megszervezni. E korábbi vizsgálatom során feltártak szerint a jogszabályok jelenleg nem rendelkeznek a gyermekeknek – közöttük a speciális étkezési igényű gyermekeknek – nyújtandó étkezések számáról, jellegéről. Olyan előírás sincs, amely az étkeztetés megfelelő színvonalát biztosító garanciális szabályokat tartalmazná, de nincsenek meghatározva az étel előállításához szükséges személyi követelmények (ilyen például a gyermeklétszámhoz viszonyított főző-, és tálalókonyhai alkalmazottak száma, az ételmezésvezető képzettsége) és a kulturált étel- és ivóvízfogyasztás tárgyi feltételei (a kis- és főétkezések fogyasztásának helyétől a szalvéta biztosításáig) sem. Emellett a jelentés rögzítette, hogy az étkeztetés megfelelő színvonala érdekében meg kell határozni a gyermekétkeztetésre fordítandó költségek minimumát.

Korábban több szaktárca együttes rendelete² szabályozta a csoportos étkeztetésre vonatkozó energia-tápanyagbevitel, illetve élelmiszer-nyersanyag felhasználás ajánlásait, ám a jogszabályi előírást a vidékfejlesztési miniszter 2011. augusztus 1-jével hatályon kívül helyezte. Az országos tisztifőorvos ugyan az ÁNTSZ honlapján, ezzel egyidőben közzétette táplálkozás-egészségügyi ajánlását, de az nem töltheti be a keletkezett joghézagot, mivel a tisztifőorvos nem rendelkezik jogalkotási hatáskörrel. A jelentésben foglalt megállapítások érintették a közétkeztetés ellenőrzésében közreműködő szervek tevékenységét is, miszerint az egészségügyi államigazgatási szerv és az élelmiszerlánc-felügyeleti szerv a még hatályos rendelet idején sem ellenőrizte, megfelelt-e az előírásoknak az ételek mennyisége, minősége.

A vizsgálat által feltárt tények alapján megállapítottam, hogy a közétkeztetés átfogó szabályozásának hiányában megoldatlan a minőségi szolgáltatás. A gyermekétkeztetésre vonatkozó egységes jogszabály megalkotása és a közétkeztetés megfelelő szabályozása érdekében több szaktárca együttműködése szükséges, ezért ajánlásban kértem fel a kormányt, hogy átfogóan vizsgálja felül a közétkeztetés szabályrendszerét. A Nemzeti Erőforrás Minisztérium jelentésemre adott válaszában jelezte, hogy időközben hatályba lépett a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 162. § (1) bekezdésének z) pontja, melynek értelmében a törvény felhatalmazást ad a Kormány részére, hogy a gyermekétkeztetésre vonatkozó részletes szabályokat rendeletben állapítsa meg.

Az OBH 2365/2008. számú jelentésében már kitértem arra, hogy a gyermekek étkezésének minőségét meghatározó jogi szabályozás ajánlásként való megfogalmazása nem biztosítja a gyermekek megfelelő szintű táplálkozásának biztosítását, e szabályozás miatt az intézmények nem háríthatják át a szülőkre a táplálkozás biztosításának kiegészítését, hiszen a szülő térítési díjat fizet az igénybevett szolgáltatásért, amelynek nyújtására az óvoda, mint a gyermek napközbeni ellátását biztosító intézmény a felelős. Állást foglaltam abban is, hogy az étkezés kiegészítése ebben a formában nem biztosítja az ételmezés-egészségügyi kontrollt sem.

Mindemellett több, a lisztérzékeny (glutén-szenzitív entrópia, coeliakia) betegek helyzetét feltáró vizsgálat folyt hivatalomban, melynek eredményeként más-más aspektusból – mind az egészségügyi, mind a szociális támogatási rendszer oldaláról – jelentésekben³ foglaltam össze megállapításaimat e betegségben szenvedő személyek ellátását, lehetőségeit, körülményeit illetően. A speciális étkezési igényű (lisztérzékeny, cukorbeteg) gyermekek helyzetével korábban foglalkozó vizsgálatomat⁴ arra tekintettel zártam le, hogy a jogszabályi környezet hiányosságaira visszavezethető probléma az új jogszabályi struktúra kialakításával orvosolható. Tekintettel azonban arra, hogy az új szabályozás mindezidáig nem született meg, ismételt, átfogó vizsgálatom – ahogyan azt a konkrét panaszbeadvány is megerősítette – időszerűvé, egyúttal megkerülhetlenné vált.

Az eljárás megindítása

A hozzám forduló panaszos, beadványában a speciális étkezési igényű, lisztérzékeny gyermekek közétkeztetés rendszerén belüli ellátásának hiányát sérelmezte. Beadványában ismertette, hogy városukban több éve működik ételallergiások számára is szolgáltatást biztosító konyha, az oktatási intézmény mégsem rendezte unokái közétkeztetését. A gyermekek időközben már kikerültek a közoktatási rendszerből, azonban a kialakult helyzet vonatkozásában a panaszos vizsgálatomat, megoldásra irányuló javaslataimat kérte.

A már említett, korábbi vizsgálatomban⁵ a szülők sérelmezték, hogy gyermekeik azért nem részesülnek közétkeztetésben, mert lisztérzékenységük miatt speciális diétára van szükségük, amelyet a közoktatási intézményekben nem tudnak számukra biztosítani. Egyikük, beadványában kitért arra, hogy gyermeke – jogosultsága ellenére – a rendszeres gyermekvédelmi kedvezmény igénybevételétől is elesik, mivel a kedvezményt természetben, ingyenes közétkeztetés formájában kaphatta volna, ebben azonban betegsége akadályozza.

Tekintettel arra, hogy a probléma országos szintű, valamint a panaszt érintően felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményének, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való alapjoggal összefüggő visszásság veszélye, az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20 § (1) bekezdése alapján *átfogó vizsgálatot* rendeltem el. Figyelemmel arra, hogy a lisztérzékeny gyermekekhez hasonlóan speciális étkezésű igény más betegségben (cukorbetegség, tojás allergia, tejcukor érzékenység, tejfehér allergia, stb.) szenvedő gyerekek esetében is fellép, vizsgálatomat kiterjesztettem – az orvos által igazoltan – diétás étkezést igénylő gyermekek közétkeztetése megvalósulásának vizsgálatára.

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint *az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság, ezen belül közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: közoktatás), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.*

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésének a) pontja meghatározza a közszolgáltatást végző szerv fogalmát, eszerint ennek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – minden az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésével összhangban az ombudsmani gyakorlat egyértelműen a közszolgáltatást végző szervek fogalomkörébe tartozónak tekinti a közoktatási intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – értelemszerűen kiterjed.

Alkalmazott jogszabályok

- az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Ötv.)
- gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.)
- a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Közokt.tv.)
- az iskola-egészségügyi ellátásról szóló 26/1997. (IX. 3.) NM rendelet
- a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet

Érintett alkotmányos jog

1. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog [*Alaptörvény B cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”*];
2. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga [*Alaptörvény XVI. Cikk (1) bekezdés: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”*]
3. Az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye [*Alaptörvény XV. Cikk (4) Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. (5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.*]

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.*

1. *Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése* alapján Magyarország – továbbra is – független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.⁶

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Továbbra is irányadó alkotmánybírósági tézis álláspontom szerint, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes

jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.⁷

2. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. A következő bekezdésben rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a *gyermekeket*, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. Az Alaptörvény tehát a gyermekeket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. A Kommentár hangsúlyozza továbbá, hogy a megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény azon rendelkezése, amely alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett.

Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására.

Az alkotmánybírói gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. Nem vitatható ugyanakkor, hogy az esélyegyenlőség megvalósításának – az Alaptörvény által is nyomatékosítva – a legmesszebbmenőig eleget kell tenni a gyermekek, különösen a beteg gyermekek esetében.

3. A *gyermekek jogairól* szóló ENSZ egyezményt az ENSZ Közgyűlése 1989. november 20-án egyhangúan fogadta el és 1990. szeptember 2-án lépett hatályba. A következő évtizedben az ENSZ tagállamok – két ország kivételével – ratifikálták. Ezzel az Egyezmény a legszélesebb körben elismert nemzetközi emberi jogi szerződéssé vált. Magyarország, mint az Egyezményt ratifikáló országok egyike,⁸ nemzetközi kötelezettséget vállalt, hogy érvényesíti a gyermekek alapvető jogait és gyakorlatban alkalmazza az egyezmény előírásait.

Az Egyezmény legjelentősebb előrelépése, hogy a gyermekeket *személyeknek* és *állampolgároknak* ismeri el, akik képesek arra, hogy aktív szerepet játsszanak emberi jogaik megélésében. A gyermek ily módon sokkal inkább társadalmi szereplő, semmint erőtlén és hangtalan gyámoltottja a családnak és a társadalomnak. Az Egyezmény a gyermek jogairól bevezette és hangsúlyozza azt a felfogást, miszerint a gyermekek jogokkal bíró személyek, átmenetet képezve a szükségletek kielégítésére alapozott politikától a jogok és az egyéni érdekek tiszteletén alapuló politika irányába.

Az Egyezményben részes államok, a dokumentum 24. cikkében elismerték a gyermeknek a lehető legjobb egészségi állapothoz való jogát, valamint, hogy orvosi ellátásban és gyógyító-nevelésben részesülhessen, és erőfeszítéseket tesznek annak biztosítására, hogy egyetlen gyermek se legyen megfosztva az ezeknek a szolgáltatásoknak az igénybevételére irányuló jogától.

A fenti jog teljes körű megvalósításának biztosítására, a részes államok vállalták, hogy alkalmas intézkedéseket tesznek különösen arra, hogy küzdjenek a betegség és az alultápláltság ellen, valamint tájékoztassák a társadalom valamennyi csoportját és különösen a szülőket és a gyermekeket a gyermek egészségére és táplálására.

A megállapított tényállás

Tekintettel arra, hogy a fentiekben ismertetett átfogó jelentésben⁹ a közétkeztetés problémáinak általános bemutatását, valamint az azzal kapcsolatos megállapításokat megtettem, jelen vizsgálatom fókuszába kifejezetten a speciális étkezési igényű gyermekek közétkeztetési rendszeren belüli ellátottságát, és az ehhez szükséges, megfelelő tárgyi-szakmai feltételrendszer kiépítettségét helyeztem.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében szükséges volt az érintett szaktárcán túl a Magyar Dietetikusok Országos Szövetsége, valamint az Országos Élelmezés- és Táplálkozástudományi Intézet megkeresése. Mindemellett az Oktatási Jogok Biztosának tájékoztatását kértem, azonos tárgyban folytatott vizsgálatait bemutatására.

A *nemzeti erőforrás minisztertől* az alábbiakról kértem tájékoztatást:

- A – megkeresés idejében még hatályban lévő – vendéglátó termékek előállításának feltételeiről szóló 67/2007. (VII. 10.) GKM-EüM-FVM-SZMM együttes rendelet ugyan tartalmaz csoportos étkeztetésre vonatkozó energia- és tápanyag beviteli, illetve az élelmiszer-nyersanyag felhasználásáról szóló rendelkezéseket, azok azonban csak a vendéglátás keretében történő csoportos étkeztetés tekintetében alkalmazhatóak, de nem kötelező jellegűek. Megvalósíthatónak látja-e mindezek kötelező érvényű figyelembe vételét a közétkeztetés megszervezésekor? Tervezi-e a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény, illetve a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet szabályozására figyelemmel a gyermekek közétkeztetésében a diétás étkezés biztosítását is magában foglaló jogszabályi környezet kialakítását?

- Indokoltnak tartja-e, hogy a fenntartó önkormányzatok a közbeszerzési eljárások dokumentációjában nevesítsék a gyermekek közétkeztetési ellátásában, a speciális étkezési igényű gyermekek ellátására való igényt is?
- Tekintettel arra, hogy a speciális étrend szigorú szakmai szabályok betartása mellett valósítható meg, indokoltnak tartja-e, hogy az étlap összeállításánál az élelmezésvezető mellett dietetikus (speciális étrend esetén), illetve az adott korosztályhoz értő szakember is részt vegyen?
- Megoldhatónak látja-e az ilyen típusú közétkeztetést ellátók támogatórendszerének kialakítását, esetlegesen pályázati konstrukció kidolgozását az eszközök beszerzésére vonatkozóan, illetve a speciális étkeztetést biztosító fenntartók plusz normatívával történő támogatását a feladat teljesítéséhez?

A tárcavezető – 2011. január 13-án kelt – válaszában kifejtette, hogy a tárgyban a vidékfejlesztési miniszter az élelmiszerlánc-felügyeletért való felelőssége körében új rendeletet tervez kiadni, ugyanakkor az Eütv. 247.§ (2) bekezdés sz) pontja alapján az egészségügyért felelős miniszter felhatalmazást kapott a rendszeres étkezést biztosító, szervezett élelmezési ellátás keretében szolgáltatott élelmiszerekre vonatkozó táplálkozás-egészségügyi előírások megalkotására. Az új szabályozás hatálya kiterjedne a közoktatási intézményekben, az egészségügyi intézményekben, valamint a szociális ellátás, továbbá a gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatás keretében nyújtott rendszeres étkezést biztosító szervezett közösségi élelmezési ellátásokra. A tervezett szabályozás tartalmaz nyersanyag-felhasználási és energia-beviteli értékeket, élelmezési alapanyagok felhasználására vonatkozó előírásokat, továbbá *kezeli a diétás étkeztetés biztosításának problémáját is.*

A tárcánál jelenleg folyik a közétkeztetés keretében szolgáltatott élelmiszerekre, étrendekre vonatkozó új táplálkozás-egészségügyi szabályozás előkészítése.

Tekintettel arra, hogy a közétkeztetést ellátók támogatórendszerének átalakításáról, különösen a többletforrások biztosításának lehetőségéről a nemzetgazdasági miniszter tud tájékoztatást adni, ezért az erre vonatkozó kérdés megválaszolására a szakárca a Nemzetgazdasági Minisztériumhoz továbbította a megkeresést. A Nemzetgazdasági Minisztériumot – 2011. szeptember 21-én – ismételt megkeresésben a vonatkozó kérdésben tájékoztatásadásra kértem fel, válasz azonban mindeztáig nem érkezett.

A *Magyar Dietetikusok Országos Szövetsége* (a továbbiakban MDOSZ) oktatói szakdietetikus munkacsoport vezetőjének, valamint élelmezési menedzser munkacsoport vezetőjének válasza szerint a gyermekétkeztetés problémája három, szorosan összefüggő problémakörre vezethető vissza:

1. Jogszabályi háttér hiánya

A különös táplálkozási igényű gyermekek étkeztetése kapcsán megjegyzendő, hogy étkeztetésükkel kapcsolatban *a hatóságok területenként más és más elvárásokkal lépnek fel.* A gluténérzékeny gyermekek étkeztetése azonban mindenütt ugyanabba az akadályba ütközik, szeparált (elkülönített) főzőhelyiséget, külön edényzetet, azon körülményekkel megtervezett szakszerű diétás étlapot és ételkészítést követel meg az étkeztetőtől. E feltételek némelyike csupán komoly anyagi ráfordítással valósítható meg.

Mivel jelenleg semmilyen jogszabály nem írja elő a különös táplálkozási igényű, vagyis a diétát igénylő gyermekek kötelező érvényű étkeztetését, ezért ahol csak lehet, a közétkeztetők nem vállalják a felelősséget és a többletköltség ráfordítást.

Az MDOSZ kiemelte, hogy sajnos jelen pillanatban a vonatkozó rendelet¹⁰ 21. § (3) pontja szerint „Az étkeztetés keretében biztosított élelmiszer nyersanyagok energia- és tápanyagtartalmának alsó értékeit” a vendéglátó termékek előállításának feltételeiről szóló 67/2007. (VII. 10.) GKM—EüM—FVM—SZMM együttes rendelet melléklete tartalmazza, mely rendeletet a vendéglátó-ipari termékek előállításának és forgalomba hozatalának élelmiszerbiztonsági feltételeiről szóló 62/2011. (VI.30.) VM rendelet 2011-ben hatályon kívül helyezte. Ennek következtében jelenleg *semmilyen közétkeztetést szabályozó jogszabály nem létezik, így a közétkeztetőket semmi sem kötelezi nem csak a diétát igénylő gyermekek kötelező érvényű étkeztetésére, de a normál étkezési igényű gyermekek esetében az egészséges táplálkozás betartására sem.*

2. Személyi feltételek hiánya

Az Országos Tisztiorvosi Hivatal (a továbbiakban: OTH) „A rendszeres étkezést biztosító szervezett élelmezési ellátásra vonatkozó táplálkozás-egészségügyi ajánlás” 17. (4) és (5) pontja szerint „Diétás étrendet kizárólag dietetikus végzettségű szakember tervezhet”, illetve „A közétkeztető köteles gondoskodni arról, hogy a diétás étel készítését a) diétás szakács szakmai képesítéssel rendelkező személy végezze, vagy b) dietetikus felügyelje.”

Komoly probléma, hogy abban a kevés kivételes esetben, ahol megvalósul a diétás ételkészítés, ott sem minden esetben szakember (dietetikus) tervezi az étlapot, és/vagy nem szakember (diétás szakács) készíti el az ételt. Ezeknek a diétáknak (lisztérzékenység, laktózérzékenység, tejfehérje-érzékenység, diabetes, obesitas, stb.) az ismerete és diétás kezelése külön szaktudást igényel, melyhez a dietetikusok 4 évig tartó komoly felsőoktatási képzésben sajátítják el a speciális ismereteket. Ez a képzés nem helyettesíthető semmilyen más képzési formában megszerzett végzettséggel. Az OTH új ajánlásában már ez is olvasható, hiszen az óvodai vagy iskolai étkeztetésben részesülő gyermek esetében visszafordíthatatlan bajt lehet okozni egy rosszul megtervezett, megfőzött és felszolgált étellel.

3. Gazdasági, pénzügyi problémák

Az MDOSZ válaszában ismertette, hogy nagyon sok és fáradtságos munkájukba került, míg kiharcolták, hogy a kórházakban a nyersanyagnormák 2007-ben elérjék az akkori reális bekerülési értéküket, az 550.- Ft-os nagyságrendet, és ezt sikerüljön is jogerőre emeltetni. Sajnos, a 2007. óta bekövetkezett gazdasági környezetváltozások hatására kialakult nyersanyag áremelkedéseket az egészségügyi élelmezési normákban nincs lehetőség követni, a nyersanyagnorma a betegélelmezésben még mindig az öt évvel ezelőtti szinten tart. Nincs jobb helyzetben a közétkeztetés sem, nincs elegendő pénzügyi forrás sem a betegélelmezésre, sem a gyermekélelmezésre, így a jelenlegi nehéz gazdasági körülmények között nem egyszerű feladat a közétkeztetés.

Az MDOSZ álláspontjában kifejtette, hogy a közétkeztetéssel szemben a társadalmi elvárás napjainkban egyre növekszik, különösen, amikor országszerte iskolákban, óvodákban szűnik meg a közétkeztetés az önkormányzatok fizetéseképtelensége miatt.

Az OTH ajánlásában leírt, majd a várható rendeletben előírt elvárások teljesítése *többletköltséget jelent* a közétkeztetőknél, mivel a jelenlegi élelmezési nyersanyagnormából azok nem teljesíthetők, nem csak a speciális táplálkozási igényekkel rendelkezők, hanem az egyéb közétkeztetést igénybevevők részére sem. Az élelmezés költségeit tovább növeli az ország különböző területein eltérő mértékű nyersanyagárak folyamatos emelkedése, az adó jogszabályok változása, valamint a folyamatosan emelkedő üzemanyagárak is.

Összefoglalva tehát elmondható, hogy a közétkeztetés, különösen a gyermekétkeztetés és ezen belül is a speciális igényű gyermekek étkeztetése rendkívül időszerű, sürgős intézkedésre váró terület. Ennek érdekében az MDOSZ a következő javaslatokat fogalmazta meg, e szerint szükség van: egységes szabályozás megvalósítására,

1. egységes, inflációmértéket követő, kötelezően betartandó, minimális nyersanyagnorma meghatározására,
2. a speciális igényű ellátottak (különösen gyermekkorban) étkeztetése csak dietetikus felügyeletével, valamint diétás szakács alkalmazásával legyen kivitelezhető,
3. közétkeztetési ÁFA kedvezmény bevezetésére,
4. országos szakmai felügyeleti rendszer kialakítására a közétkeztetés területén.

Az *Országos Élelmezés- és Táplálkozástudományi Intézet* (a továbbiakban OÉTI) főigazgató főorvosa levelében tájékoztatott arról, hogy az OÉTI az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat intézeteivel együttműködve felmérést végzett 2008-ban az általános- és középiskolák (MENZA 2008), 2009-ben pedig az óvodások (OTEF 2009) táplálkozás- egészségügyi környezetéről, mely összegző tanulmányokban a diétás étkeztetésre vonatkozóan az alábbiakat állapították meg.

Diétás étrend iránti igény és hozzáférés, a MENZA 2008 eredményei

A diétás étkeztetésre a megkérdezett iskolák 24%-ában volt igény, a legnagyobb arányban a Dél-Alföldön (45%) és Budapesten (40%). Az intézmények 84%-a azonban nem biztosított diétás étkeztetést. A legnagyobb arányban Budapesten volt lehetőség diétás étkezésre, a legkevésbé Nyugat-Dunántúlon.

Diétás étrend iránti igény és hozzáférés, az OTEF 2009 eredményei

Az óvodák 41%-ában volt olyan gyermek, aki orvos által igazolt betegség miatt diétás étkezésre szorult. A diétás étkeztetést igénylő óvodák csupán kevesebb, mint felében (48%) tudta a közétkeztetés biztosítani ezt a szolgáltatást. A legkedvezőbb arányok az Észak-alföldi (66%) és a Közép-magyarországi Régió (58%) óvodáiban voltak, azonban a Közép-dunántúli Régió ilyen igényű óvodáinak csupán valamivel több, mint negyedében (27%) tudta megoldani a közétkeztetés a beteg gyerekek diétás étkeztetését. Akik a diétás étkezési igényeket nem tudták kielégíteni, elsősorban a *személyi (88%)* és a *tárgyi (63%) feltételek hiányát* jelölték meg ennek okaként.

A vizsgálati eredmények alapján megállapítható, hogy jelenleg nem tisztázott az orvos által igazolt diétát igénylő gyermekek étkeztetésének kérdése.

A 2011. augusztus 1-jén az OÉTI weboldalán közzétett „A rendszeres étkeztetést biztosító, szervezett élelmezési ellátásra vonatkozó táplálkozás-egészségügyi ajánlás közétkeztetők számára” 16. pontjában megfogalmazott diétás étkeztetésre vonatkozó egyes előírások kötelező betartása a főigazgató főorvos véleménye szerint megoldást jelenthet a problémára. Az ajánlás 16.(2) pontja foglalkozik a diétás étkezéssel is, mely szerint „Amennyiben ... a közétkeztető diétás étkezést kíván nyújtani - amely javasolt minden, orvos által igazoltan diétára szoruló 18 év alatti személy és középiskolai tanulmányait nappali tagozaton folytató fiatal felnőtt számára — a diétás étrendet a 16.3-16.6 pontokban foglaltak betartásával kell biztosítani.”¹¹ Szükségesnek látják a jelenlegi ajánlás rendeletbe történő átültetését.

Tekintettel arra, hogy az egyes intézményekben eltérő az orvosilag igazolt diétára szoruló gyermekek aránya, ezért a főigazgató főorvos véleménye szerint javasolt a közeli intézmények igényeinek összegyűjtése alapján megtalálni azt a helyi közétkeztetőt, amelyik képes a diétás étkeztetés biztonságos és dietetikusok által összeállított, ellenőrzött formájának megvalósítására.

Az *Oktatási Jogok Biztosa* válaszában ismertette, hogy vizsgálati tapasztalatai szerint egyre több azoknak az ügyeknek a száma, amelyekben a szülők azt sérelmezik, hogy ételallergiás gyermekük számára a nevelési-oktatási intézmény nem tudja a megfelelő étkezést biztosítani. A közoktatási törvényben¹² foglaltak szerint a gyermeknek joga, hogy nevelési intézményben biztonságban, egészséges környezetben neveljék. Ez az első jogosultság, amelyet a közoktatási törvény a gyermek, a tanuló számára nevesít. A törvény 41. § (5) bekezdésében foglaltak alapján

nevelési-oktatási intézménynek gondoskodnia kell a rábízott gyermekek, tanulók felügyeletéről, a nevelés és oktatás egészséges és biztonságos feltételeinek megteremtéséről. A gyermek jogainak tiszteletben tartása és védelme nem merülhet ki abban, hogy tartózkodni kell a megsértésüktől, hanem gondoskodni kell érvényesülésükhöz szükséges feltételekről is.

Az oktatási biztos álláspontja szerint az egészségügyi problémákkal küszködő gyermekek, illetve tanulók óvodai, iskolai ellátása járhat a pedagógusok számára olyan többletfeladatokkal, amelyekről a gyermekek egészségi állapotának megőrzése érdekében kötelesek gondoskodni.

A Gyvt. 41. §-a szerint a gyermekek napközbeni ellátásaként életkorának megfelelő nappali felügyeletét, gondozását, nevelését, foglalkoztatását és étkeztetését kell megszervezni. A jogszabály rendelkezése értelmében a gyermekek napközbeni ellátása keretében biztosított gyermekétkeztetés szabályait kell alkalmazni az óvodában, az általános iskolai menzai ellátás, továbbá – ha külön jogszabály másképpen nem rendelkezik – középfokú iskolai menzai ellátás keretében nyújtott étkeztetésre. A fent említettek alapján, ha az iskola biztosítja minden gyermek számára az étkeztetést, akkor csupán az élelmiszerallergiára hivatkozva azt nem tagadhatja meg, és biztosítani kell a speciális étrend szerinti ellátást is.¹³

A fenti álláspontot képviselte az oktatási biztos abban az ügyben is, amelyben szülők fordultak hozzá, akiknek gyermekei ugyanazon önkormányzat által fenntartott óvodába jártak. Mindkét gyermek tejcukor-érzékeny, diétás étkezésre az óvodában azonban nem volt lehetőség, ezért csak reggeli után tudták bevinni őket az óvodába, és ebéd előtt értük kellett menniük. A szülők emiatt nem tudtak munkát vállalni. Felmerült az is, hogy – bár a gyerekek betegségük miatt nem vették igénybe a közétkeztetést – a térítési díj 50 %-át a szülőknek ki kellett fizetniük. A fenntartó a problémát nem orvosolta, pedig nemcsak az óvodában, hanem az iskolában is hasonló volt a helyzet, ahol az egyik szülő nagyobbik – szintén tejcukor-érzékeny – gyermeke tanul. Az ügyben az oktatási jogok biztosa megkereste a település polgármesterét, aki válaszában előadta, hogy eddig a táplálékallergiás gyermekek ellátását a szülők együttműködésével oldották meg oly módon, hogy a gyermekeknek megfelelő étkezést a szülő biztosította. A polgármester levelében azt is jelezte, hogy felmérést végzett a közoktatási intézményekben a probléma megoldása érdekében. Ez követően a polgármester kifejtette, hogy amennyiben a városukban kialakított gyakorlatban változtatási igény jelentkezik, úgy a szolgáltató cégnél a speciális ellátás biztosítását fogják kezdeményezni. Mivel a település polgármestere ily módon együttműködési szándékáról adott tanúbizonyságot, az oktatási biztos, külön kezdeményezés kiadása nélkül arra kérte fel, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a szolgáltató céggel történő kapcsolatfelvétel és a szolgáltatás módosítása érdekében, így lehetőség nyílhatott arra, hogy minden gyermek, tanuló, akinek egészsége érdekében szüksége van rá, megkaphassa a speciális ételeket akkor is, ha a szülő nem kívánja saját étrend szállításával biztosítani azt.

A polgármester a későbbiekben beszámolt arról, hogy az önkormányzat közbeszerzési eljárást folytatott le. Az ajánlati felhívásban szerepelt az igény esetén külön csomagolt diétás menü biztosítása, amelyet a nyertes cég vállalt. Így orvosi szakvélemény bemutatásával minden érintett szülő igényelheti a diétás menü kiszállítását gyermeke részére. A fenntartói intézkedésre tekintettel az ügyeket az oktatási jogok biztosa lezárta.¹⁴

A vizsgálat megállapításai

Az átfogó vizsgálat során áttekintettem a közétkeztetéssel kapcsolatos követelményekre vonatkozó garanciális törvényi szabályokat.

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 50. § (3) bekezdése rendelkezik arról, hogy a közétkeztetésben – különös tekintettel az egészségügyi, szociális és gyermekintézményekben nyújtott közétkeztetésre – az élettani szükségletnek megfelelő minőségű és tápértékű étkezést kell biztosítani. A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény az étkeztetéssel kapcsolatos kérdéssel összefüggésben a 10. § (4) bekezdésében arról rendelkezik, hogy a gyermek, tanuló joga, hogy a nevelési-oktatási intézményben, családjá anyagi helyzetétől függően, kérelmére ingyenes vagy kedvezményes étkezésben részesüljön. A közoktatási törvény 115. § (3) bekezdése értelmében a tanuló a nevelési-oktatási intézményben igénybe vett étkezésért jogszabályban meghatározottak szerint térítési díjat kell fizetni. A helyi önkormányzatról szóló 1990. évi LXXIX. törvény – a vizsgálat időpontjában még hatályos – 8. § (1) bekezdése határozza meg, hogy a települési önkormányzat kötelező feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen az *óvodáról, az alapfokú nevelésről, az oktatásról*, a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás.

Mindebből következően a gyermek egészségügyi állapotának megfelelő étkezés biztosításának megszervezése – amennyiben szülője igényli – az óvoda, iskola feladata. A *megfelelő megoldást* – pl. a gyermek számára a speciális étkezést nyújtó közétkeztetési cégtől a teljes körű (napi háromszori) étkezés megrendelésével – a közoktatási intézménynek kell megtalálnia.

Elengedhetetlen tehát felhívni a figyelmet arra, hogy a speciális igényű gyermekek étkeztetésének megoldása *nem mulhat az oktatási intézmények jóindulatán*, a megoldás az intézmények számára nem fakultatív. Korábbi vizsgálataim, illetve az oktatási jogok biztosának vizsgálati tapasztalatai is arra mutatnak rá, hogy a megkeresések hatására a közoktatási intézmények minden esetben rendezni tudták a felmerült problémát. A jogérvényesítés csupán ombudsmani (vö. oktatási biztos) fellépést követő eredményei arra engednek következtetni, hogy jelenleg a megfelelő, az állami-intézményi kötelezettségeket konkretizáló jogszabályi környezet kialakításának hiánya miatt a gyengébb érdekérvényesítő képességgel rendelkező szülők, családok a beteg, például lisztérzékenységben, étel-allergiában, cukorbetegségben szenvedő gyermekei – a család önhibáján kívül –

kiszorulhatnak a közétkeztetés rendszeréből.

Kiemelt figyelmet érdemel álláspontom szerint az az eset, ha a lisztérzékeny, illetve étel-allergiában szenvedő gyermek szociálisan rászoruló, hátrányos helyzetben lévő családból származik, és a közoktatási törvényben¹⁵ foglalt ingyenes, illetve kedvezményes étkezés lehetősége a speciális étkezés biztosításának hiánya miatt meghiúsul, az e gyermekekről való szociális gondoskodást biztosító rendelkezés kiüresedéséhez vezethet.

Jelenleg ugyanis nincs a közoktatás keretein belül ágazati szabályozás a speciális étkezési igényű gyermekek közétkeztetésére vonatkozóan, eltérően egyes területeken, így az egészségügyi és a szociális ágazatban létezik norma a diétás étkeztetés tekintetében. A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 14. §-a szerint, a biztosított a fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátás keretén belül [...] jogosult étkezésre, figyelemmel az orvos által elrendelt diétára is. A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet 20-24.§-ai részletes szabályokat állapít meg a hatálya alá tartozó intézmények étkeztetése tekintetében, úgymint az energia-tápanyagbeviteli, élelmiszer-nyersanyag felhasználási előírásokat, valamint a diétás étkeztetésről is. A rendelet 45.§-a pedig az étkeztetésnek a bentlakásos szociális intézményekben történő megszervezésére tartalmaz szabályokat, melyek között szintén szerepel a diétás étkeztetés biztosítása is.

Az Alaptörvény XV. Cikk (5) bekezdése – az Alaptörvény XVI. Cikk (1) bekezdésével összhangban – a gyermekeket *gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő* csoportként emeli ki. A gyermekek esélyegyenlőségének elősegítése az állam számára ugyan elsősorban jogi lehetőséget biztosít (államcél), ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, testi fogyatékoság) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő gyerekek esetében az állami beavatkozás már korántsem *fakultatív feladat*: az állam köteles hatékony lépéseket tenni a súlyosan egyenlőtlen helyzetek felszámolására.

Az esélyegyenlőség elve egyetemes emberi jogi érték, általános állami célkitűzés, az államot *kötelezettség* terheli a jogegyenlőség megvalósulását célzó, az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését lehetővé tevő intézkedések bevezetésére. Ezen intézkedések tartalmát a hatáskörrel rendelkező állami szervek állapítják meg. Az esélyegyenlőséget biztosító rendelkezések, juttatások korlátozása addig nem alkotmányellenes, amíg nem teszi lehetetlenné a rászorulók számára alapjogaik érvényesítését. Ha az állam törvényben vállal kötelezettséget arra, hogy – az Alaptörvény idézett rendelkezéseivel összhangban – a szociálisan rászoruló családokat segíti, és átvállalja meghatározott esetekben a gyermekétkeztetés térítési díját, úgy az esélyegyenlőség megvalósítása érdekében *reális lehetőségét kell adni annak, hogy a speciális igényű, beteg gyermekek számára is elérhető legyen a közétkeztetés*. A speciális, objektíve hátrányos helyzetben lévő jogalanyok, különösen a beteg gyermekek számára ugyanis csak az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó állami kötelezettségvállalás, az ellátásukhoz szükséges jelentősebb állami ráfordítás teremthet lehetőséget az egyenlő esélyekre.

A megkeresésre beérkezett válaszok egyhangúan azt az álláspontot képviselik, hogy a speciális étrend szigorú szakmai szabályok betartása mellett valósítható meg. Álláspontom szerint jogszabályban javasolt külön is rögzíteni, hogy az étlap tervezésében az élelmezésvezető mellett *dietetikus is részt vegyen*. Szükséges továbbá jogszabályban rögzíteni, hogy a fenntartók a *közbeszerzési eljárások dokumentációjában nevesítsék* a gyermekek közétkeztetésének ellátásában, a speciális étkezési igényű gyermekek ellátására való igényt. A hamarosan életbe lépő jogszabályi változásokra figyelemmel szükséges leszögezni, hogy fenntartó alatt mind az önkormányzati, mind az állami fenntartót értem.

Tekintettel arra, hogy a személyi feltételeknél elsősorban olyan szakács alkalmazása szükséges, aki diétás ismeretekkel is rendelkezik, a *tárgyi eszközöket* pedig minden egyes speciális diéta esetén biztosítani kell, azaz minden esetben elkülönítetten kell kezelni a tárolást, az edényzetet, a főzést és az eszközöket is, továbbá a nyersanyag mennyisége, minősége, fajtája is más követelményeket támaszt, megfontolásra érdemes a speciális típusú közétkeztetést ellátó szolgáltatók, vállalkozások támogatórendszerének megerősítése.

Az MDOSZ válaszában felhívta a figyelmemet arra a tényre is, hogy a szabályozatlanságból eredően a hatóságok más és más követelménnyel lépnek fel az ellenőrzés, megvalósítás terén. A világos és egyértelmű, ennél fogva számonkérhető szabályok hiánya ezen a területen, ahogy minden esetben követhetetlen jogalkalmazáshoz vezet, ennek megszüntetésére, az egységes jogalkalmazás megteremtésére elengedhetetlen a közétkeztetés speciális tárgyköreit komplex módon, jogszabályban meghatározni.

Mindebből következően megállapítom, hogy a közétkeztetésre vonatkozó szabályozási hiányosságok, ezen belül különösen a speciális étkezési igényű gyermekek ellátására vonatkozó, részletes szabályrendszer kidolgozatlansága, az ebből fakadó ellátási egyenlőtlenségek – összefüggésben a gyermekek kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való jogával – sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét, továbbá az esélyegyenlőség biztosítására vonatkozó állami kötelezettséggel összefüggésben is visszásságot okoz.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 37. §-a alapján *felkérem* a Magyar Köztársaság Kormányát, hogy a közétkeztetésre vonatkozó szabályrendszer átfogó felülvizsgálatának és megfelelő szintű rekodifikációja során, különös figyelemmel kezelje a speciális étkezési igényű gyermekek megfelelő közétkeztetési ellátásának megteremtését célzó keretszabályok kialakítását.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 50. § (3) bekezdése

² A vendéglátó termékek előállításának feltételeiről szóló 67/2007. (VII. 10.) GKM-EüM-FVM-SZMM együttes rendelet

³ Vö.: OBH 5122/2005. számú jelentés, OBH 4908/1997. számú jelentés, AJB 5165/2009. számú vizsgálat

⁴ Vö.: OBH 5165/2009. számú vizsgálat

⁵ Vö. 5165/2009. számú vizsgálat

⁶ Vö.: 9/1992. (I. 30.) AB határozat

⁷ Vö.: 9/1992. (I. 30.) AB határozat

⁸ a Magyar Köztársaság az 1991. LXIV. törvényben hirdette ki a gyermekek jogairól szóló ENSZ Egyezményt

⁹ Vö.: AJB 560/2011. számú jelentés

¹⁰ 1/2000 (I. 7.) SzCsM rendelet

¹¹ „A rendszeres étkeztetést biztosító, szervezett ételmezési ellátásra vonatkozó táplálkozás-egészségügyi ajánlás közétkeztetők számára” ajánlás 16.3-16.6: „A [...] diétás étrend összeállítása során csak olyan élelmiszer használható fel, amely az adott diétás célra alkalmas. A diétás étrendet alkotó ételeket a megadott diétára való alkalmasságát befolyásoló élelmiszeranyag kizárásával kell elkészíteni, tárolni, szállítani, a végső fogyasztónak átadni, kizárva bármely keresztzennyeződés lehetőségét. A gluténérzékenyek részére szánt diétás ételek készítéséhez glutént tartalmazó gabonafélékből származó anyagok nem kerülhetnek az ételbe, kivéve a megjelölése szerint gluténérzékenyeknek szánt élelmiszereket. A diétás étrend összeállítása során ezen ajánlás előírásait a 16. és a 17.4 bekezdésben foglaltak sérelme nélkül kell ellátni.” Az ajánlás 17. (4) bekezdése: „Diétás étrendet kizárólag dietetikus végzettségű szakember tervezhet.”

¹² a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 10.§

¹³ Vö.: K-OJOGB-456/2009.

¹⁴ Vö.: K-OJOB-240/2009., KOJOGB-250/2009.

¹⁵ Vö.: Közoktatásról szóló törvény 10. § (4) bekezdés.

AJB-1222/2012

Gépjárműadó mentesség iránti kérelem

Előadó: dr. Sárközy István

Az eljárás megindítása

A panaszos azért fordult az alapvető jogok biztosához, mert sérelmezte, hogy gépjárműadó mentesség iránti kérelmét Szigetszentmiklós Város Jegyzője (a továbbiakban: jegyző) nem határozatban utasította el, így a jogorvoslatihoz való jogával nem élhetett.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, a tisztességes hatósági eljáráshoz, valamint a jogorvoslatihoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Hatáskörömet az Ajbt. 18. § (1) bekezdésére alapítottam, amely értelmében az *alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, [...] (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.*

Érintett alapjogok és alapelvek

- A jogállamiság elvből fakadó jogbiztonság követelménye. „Magyarország független, demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog. „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]
- A jogorvoslatihoz való jog. „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- A gépjárműadóról szóló 1991. évi LXXXII. törvény (a továbbiakban: Gjt.)

A megállapított tényállás

A panaszos rokkantságára való tekintettel kérte az illetékes önkormányzat jegyzőjétől a motorkerékpárján fennálló gépjárműadó fizetési kötelezettsége alóli mentesség megállapítását. A jegyző a kérelmet nem határozatban, hanem levélben utasította el, melynek következtében nem élhetett a jogorvoslathoz való jogával.

A vizsgálat megállapításai

A jegyző levelében helyesen hivatkozott a Gjt. 5. § f) pontjára, amely értelmében *mentes az adó alól a súlyos mozgáskorlátozott személy, a súlyos mozgáskorlátozott kiskorú, a cselekvőképességet korlátozó (kizáró) gondnokság alatt álló súlyos mozgáskorlátozott nagykorú személyt rendszeresen szállító, vele közös háztartásban élő szülő – ideértve a nevelő-, mostoha- vagy örökbefogadó szülőt is – (a továbbiakban együtt: mentességre jogosult adóalany) egy darab, 100 kW teljesítményt el nem érő, nem személytaxiként üzemelő személygépkocsija után legfeljebb 13 000 forint erejéig. Ha a mentességre jogosult adóalany adóalanyiséga és adókötelezettsége az adóévben több személygépkocsi után is fenn áll, akkor a mentesség kizárólag egy, a legkisebb teljesítményű személygépkocsi után jár.*

A Gjt. hivatkozott rendelkezése tehát egyértelműen személygépkocsit említ, így motorkerékpárra nem vehető igénybe az adómentesség.

Vizsgálatom során megállapítottam továbbá, hogy az elutasítás nem felel meg a Ket. 71. § (1) bekezdésében foglaltaknak, mely szerint *a hatóság [...] az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki.*

Az Alkotmánybíróság több határozatában elvi élel szögezte le, hogy a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is. [75/1995. (XII. 21.) AB hat., 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65.] Alapvetőek tehát a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárási jogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. A közigazgatásnak alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. [2/1995. (XII. 15.) AB határozat.]

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a tisztességes eljáráshoz való jogot explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát.

A jogorvoslathoz való joggal összefüggésben hangsúlyozni kívánom, hogy az olyan, az Alaptörvény szövegéből egyértelműen levezethető alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és azok együttes fennállása esetén mindenkit megillet. A jog immanens tartalma az érdemi bírósági, közigazgatási vagy más hatósági döntések tekintetében a másik szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. [5/1992. (I. 30.) AB.]

Mindezekre figyelemmel megállapítottam, hogy Szigetszentmiklós Város Jegyzője azzal, hogy a panaszos kérelmét egyszerű levélben utasította el, amely így nélkülözte a határozati forma tartalmi kellékeként kötelező jogorvoslati jogra vonatkozó felhívást, visszasságot okozott a jogállamiságból levezethető jogbiztonság követelményével, a tisztességes hatósági eljáráshoz, valamint a jogorvoslathoz való alapvető joggal összefüggésben.

Intézkedéseim

A feltárt visszasság orvoslása érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem Szigetszentmiklós Város Jegyzőjét, hogy hozzon a szóban forgó ügyben a Ket. szabályainak megfelelő, a jogorvoslat lehetőségét is tartalmazó határozatot, és azt kézbesítse a panaszosnak mint ügyfélnek, valamint – 30 napon belül – küldje meg részemre is.

Felkérem továbbá a jegyzőt, hogy a jövőben – figyelemmel az eljárási szabályok garanciarendszerére, illetve azok jelentőségére – az ügyintézés során a Ket. rendelkezéseit maradéktalanul tartsa be, illetve tartassa be az irányítása alá tartozó munkatársaival.

Budapest, 2012. április 17.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-1254/2012

Ismeretlen eredetű szaghatás bejelentése

Előadó: dr. Rigó Anett

Az eljárás megindulása

A panaszos a jövő nemzedékek országgyűlési biztosához benyújtott beadványában azt sérelmezte, hogy a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség nem vizsgálta ki megfelelően a cége telephelyén észlelt ismeretlen eredetű szaghatás miatt tett bejelentését, amelyet az ÁNTSZ Budapest IV.-XV.

kerületi intézete küldött meg a Felügyelőség részére intézkedés céljából.

2012. január 1-jén hatályba lépett Magyarország Alaptörvénye és számos sarkalatos törvény mellett, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) is, amelyek megteremtették az egységes ombudsmani intézményt. Az Ajbt. 45. § (1) bekezdése szerint az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosának és a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának jogutódja az alapvető jogok biztosja.

A beadványban foglaltak alapján felmerült az egészséges környezethez, a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelme. A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik. A fentiek okán a jövő nemzedékek biztosja által indított vizsgálatot folytattam.

A megállapított tényállás

A beadványban foglaltak alapján a volt jövő nemzedékek országgyűlési biztosja 2011. december 8-án részletes tájékoztatást kért 15 napos határidővel a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőségtől. A megkeresésre határidőben nem érkezett válasz. Ezt követően a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának jogutódjaként 2012. március 21-én ismételt megkerestem a Felügyelőséget. A levélben újból felhívtam a figyelmet, hogy az alapvető jogok biztosja megkeresésének határidőn belül eleget kell tenni, a választ haladéktalanul küldjék meg. Az érintett környezetvédelmi hatóság azonban ezúttal is elmulasztotta válaszadási és tájékoztatási kötelezettségének teljesítését. A tájékoztatási kötelezettség elmulasztása miatt nem tudtam alkotmányos feladataimat ellátni, a benyújtott panaszt érdemben kivizsgálni.

Érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)*
- Az állam alapjogvédelmi kötelezettsége: *„AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődendő kötelezettsége.” (Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés)*
- Egészséges környezethez való jog: *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” (Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2) bekezdések)*

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – valamely közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

Az ügy érdeme tekintetében

Az alapvető jogok biztosának Alaptörvényben meghatározott feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. E feladat teljesítése érdekében az Ajbt. széles körű ellenőrzési és információszerezési jogosítványokat biztosít. A törvény rendelkezik a vizsgált ügyben érintett hatóságtól, annak felügyeleti szervétől vagy egyéb szervtől való tájékoztatás, felvilágosítás, adatkérés lehetőségéről és módjáról. Amennyiben a biztos adatot, felvilágosítást, magyarázatot kér, a megkeresett szerv a biztos által megállapított (de tizenöt napnál nem rövidebb) határidőn belül köteles eleget tenni a megkeresésnek.

A biztos feladatának ellátásához biztosított eljárási lehetőségeket az Ajbt. egyértelműen meghatározza. Az eljárási szabályok gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy alkotmányos feladatát el tudja látni: ha a megkeresett szerv a megkeresésre nem válaszol, akadályozza a biztos feladata ellátásában, és ennek következtében az ombudsmani intézmény kiszámítható és jogszerű működése is sérül. A megkeresések teljesítésének elmaradása, késedelve, illetve az érdemnek nem tekinthető válaszadás sérti a biztos vizsgálati jogosultságát, továbbá korlátozza alkotmányos feladatának ellátásában, ezáltal a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Ez a követelmény pedig a vizsgált esetben – nem vitatottan – nem teljesült. Összességében megállapítható, hogy a válaszadás elmaradása – függetlenül annak okától – önmagában alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozzon.

Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maguk a jogalkalmazók is. Amennyiben a környezetvédelmi hatóságok elmulasztják az ombudsmani

megkereséssel összefüggő jogszabályi előírások teljesítését, azok kiüresedését okozzák és ezzel egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét is előidézhetik.

Szinte példátlan az ombudsmani gyakorlatban, hogy egy hatóság egy – különösen egyszerű megítélésű – ügyben a szükséges válaszok megadásának elmaradásával hátráltassa az ombudsmani vizsgálatot, így akadályozva az alapvető jogok biztosát alkotmányos jogkörének gyakorlásában. Mindezekre tekintettel megállapítottam, hogy az ezzel a jogállamiság elvével, valamint az abból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

Intézkedésem

A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása, jövőbeni megelőzése, valamint az országosan egységes jogalkalmazás érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség főigazgatóját, gondoskodjon arról, hogy a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek az alapvető jogok biztosa megkereséseinek határidőben, és teljes körűen tegyenek eleget.

Budapest, 2012. május 15.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-1257/2012

Megnövekedett forgalom az óvoda mellett

(Előzmény JNO-46/2011)

Előadó: dr. Rigó Anett

Az eljárás megindítása

Egy magánszemély azért fordult a jövő nemzedékek országgyűlési biztosához, mert álláspontja szerint a miskolci déli tehermentesítő út meghosszabbítása folytán a miskolci Petőfi Sándor utca forgalma, ezzel együtt a Petőfi Sándor utca és a Serház utca sarkán található óvoda környezeti terhelése jelentős mértékben növekedni fog. A panaszos úgy véli, hogy az önkormányzat eljárása során nem járt el kellő körültekintéssel az egészséges környezethez fűződő jog garanciáinak érvényesítését illetően, különösen tekintettel az óvodás korú gyermekek egészséges környezethez fűződő jogára.

Az ügyben az Alaptörvény 30. cikke, valamint az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 45. § (1) bekezdése alapján a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa jogutódjaként vizsgálatot folytattam, melynek során megkerestem Miskolc Megyei Jogú Város jegyzőjét és tájékoztatást kértem az ügyről.

Megállapított tényállás

A jegyző tájékoztatása, valamint a rendelkezésemre bocsátott iratok alapján az alábbi tényállást állapítottam meg.

Miskolc földrajzi elhelyezkedéséből, morfológiai adottságából következően egy kelet-nyugati irányban hosszan elnyúló „egy-főutcás” város alakult ki. Már évtizedekkel ezelőtt nyilvánvalóvá vált, hogy az egyre növekvő gépjárműforgalom lebonyolításához tehermentesítő utak kiépítésére lesz szükség.

Az elkészült rendezési, szabályozási és közlekedési tervek és azok folyamatos felülvizsgálatai, módosításai következetesen minden esetben figyelembe vették a tehermentesítő utak megépítésének szükségességét és biztosították azok nyomvonalát. A jegyző tájékoztatása szerint déli tehermentesítő útként fizikai, beépítési és közlekedéstechnikai szempontból csak a Petőfi Sándor utca jöhetett számításba. A 2004-ben készült legutolsó átfogó szabályozási tervben a Petőfi Sándor utca gyűjtőútként szerepelt. A szabályozási tervet az önkormányzat az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény előírásai szerint a szakhatóságokkal egyeztetve, az érintett lakossággal, szervezetekkel, érdekképviselői szervezetekkel ismertette, véleményüket kikérte. A tervvel kapcsolatban olyan észrevétel senkitől sem érkezett, ami a Petőfi Sándor utca gyűjtőútként való kialakítását kifogásolta, esetleges előzetes méréseket, egyéb vizsgálatokat javasolt, kért, vagy előírt volna.

A déli tehermentesítő út építését a Nemzeti Közlekedési Hatóság 2009. január 21-én jogerőssé vált határozatával engedélyezte, az építési engedélyben az ÁNTSZ által megfogalmazott feltétel alapján a Zrínyi Ilona Gimnázium, valamint a Reményi úti Óvoda épületeire vonatkozóan szakvéleményt készített. A szakvélemény szerint a Zrínyi Ilona Gimnázium déli homlokzatának zajterhelése olyan mértékben növekszik meg, amely a tantermek belső zajszintjét 7-11 dB-lel a vonatkozó határérték fölé emeli. A Reményi utcai óvoda esetében határérték túllépést ugyan nem állapítottak meg, de tekintettel a megnövekedett zajszintre zajcsökkentett légbevezetők alkalmazására tettek javaslatot a megfelelő légcseré biztosítása érdekében.

Az önkormányzat a lakossági tiltakozások orvoslása érdekében az útépitésre vonatkozó terveket 2011 januárjában úgy módosította, hogy a déli tehermentesítő út a Reményi utcai óvodát nem érinti. A korábbi engedélyezett tervekhez képest a tervező kisebb gépjármű forgalommal számolt a Petőfi utca mindkét oldalán, valamint az eredeti helyzethez képest nem várható forgalomnövekedés a Reményi utcán. A módosított építési engedélyezési eljárás lefolytatásához újabb zajvédelmi szakvélemény készült, amely megállapította, hogy a déli tehermentesítő út megépítésével a várható zajterhelések a védendő homlokzatok előtt javasolt csendes aszfalt alkalmazása esetén nem haladják meg a határértékeket a tervezési forgalmi adatok figyelembevételével.

A miskolci jegyző arról is tájékoztatót, hogy amennyiben a Környezetvédelmi Felügyelőség által kért utólagos zajterhelési mérés a határértéket meghaladó eredményt állapít meg, úgy az egészséges környezet biztosításához szükséges intézkedéseket soron kívül megteszi.

Érintett alapvető jogok

- Egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” (Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2) bekezdések)
- Gyermeki jogok: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés)

Alkalmazott jogszabályok

- a környezet védelméről szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.)
- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény
- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.)

A vizsgálat megállapításai

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A vizsgálatot az Alaptörvény 30. cikke, valamint az Ajbt. 45. § (1) bekezdése alapján a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa jogutódjaként fejeztem be.

II. Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – a környezet védelmének biztosításával valósítja meg.

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozatában megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önálló és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket mindig az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó köteleossége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó köteleosségei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maga *jogalkalmazó* is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

A Kvt. 1. § (1) bekezdése szerint a törvény célja az ember és környezete harmonikus kapcsolatának kialakítása, a környezet egészségnek, valamint elemeinek és folyamatainak magas szintű, összehangolt védelme, a fenntartható fejlődés biztosítása. A törvény. 46. § (1) bekezdésének f) pontja a helyi önkormányzatok környezetvédelmi feladatai körében meghatározza – többek között – a következőket: a települési önkormányzat a környezet védelme érdekében a fejlesztési feladatok során érvényesíti a környezetvédelem követelményeit, elősegíti a környezeti állapot javítását.

Az Alaptörvény XVI. cikke szerint minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. A 995/B/1990. sz. AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy a gyermek ember, akit minden olyan alkotmányos jog megillet, mint mindenki más, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt felöltözött válásához. A Gyvt. 6. § (4) bekezdése szerint a gyermeknek joga van ahhoz, hogy a fejlődésére ártalmas környezeti és társadalmi hatások, valamint az egészségére káros szerek ellen védelemben részesüljön.

A jelentés első részében ismertetett tényállás alapján megállapítható, hogy a vizsgált hatóság a miskolci déli tehermentesítő út engedélyezési eljárása során a vonatkozó jogszabályoknak megfelelően járt el, a gyermekek egészséges környezethez való jogát tiszteletben tartotta. A miskolci jegyző válasza, a mellékelt dokumentumok, valamint az idézett jogszabályhelyek alapján a miskolci önkormányzat eljárásával kapcsolatban alapvető joggal

összefüggő visszásságra utaló körülményt nem tapasztaltam.

Intézkedésem

Figyelemmel arra, hogy vizsgálatom során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel, külön intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2012. november

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-1264/2012

Felsőszőlők és Kútvölgy között tervezett út problémái

Előadó: dr. Sárközy István

Az eljárás megindulása

A panaszos beadvánnyal fordult a jövő nemzedékek országgyűlési biztosához¹, amelyben az Őrségi Nemzeti Park területén, a Felsőszőlők és Kútvölgy között tervezett összekötő út nyomvonalának kijelölését kifogásolta.

A panaszos úgy vélte, hogy a tervezett nyomvonal természetkárosítást eredményezne. A nyomvonal az érintett települések közötti legrövidebb vonalat követi. Álláspontja szerint problémát jelent, hogy a megépítendő út meredek domboldalakon fut, amely megoldás ésszerűsége műszaki és pénzügyi szempontból megkérdőjelezhető. A nyomvonal mentén számos védelem alatt álló növényfaj és állatfaj élőhelye található.

A beadványban foglaltak alapján felmerült az egészséges környezethez, a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelme, ezért a vizsgálat további folytatását, illetve jelentés kiadását az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján indokoltnak tartottam.

Jelen ügyben az összekötő út engedélyezése során a Nyugat-Dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (a továbbiakban: Felügyelőség), az Őrségi Nemzeti Park Igazgatóság (a továbbiakban: ÖNPI), valamint a Nemzeti Közlekedési Hatóság Nyugat-dunántúli Regionális Igazgatósága (a továbbiakban: NKH) járt el. A felsorolt szervek az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján közigazgatási szervnek minősülnek, tehát hatásköröm kiterjed az ügy vizsgálatára. A vizsgálatot az Ajbt. 20. § (1) bekezdése alapján folytattam le.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- Mozgásszabadság, a közlekedés szabadsága: *„Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.”* [Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdés]
- A környezeti fenntarthatóság elve: *„A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”* [Alaptörvény P) cikk]
- Az egészséges környezethez való jog: *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”* [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)
- A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tvt.)
- Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 8.) Korm. rendelet (Kr.)

A megállapított tényállás

Felsőszőlők és Kútvölgy egymással szomszédos települések, amelyek a múltban sok szállal fűződtek egymáshoz. A történelmi kapcsolatot bizonyítja, hogy Kútvölgy lakossága a '80-as évek végéig gyalog és szekérral járt istentiszteletra Felsőszőlőkre, az erdőn átvezető, ún. *„miseúton”*, amely használatára szolgalmi joggal rendelkeztek immár 200 éve. A két település között jelenleg nincs közvetlen szilárd burkolatú út, amely megnehezíti a közlekedést. Szlovénián át mintegy 17 km-es, míg Szentgotthárd érintésével mintegy 25 km-es kitérővel lehet eljutni egyik településről a másikra. Az összekötő út megépítésével megszűnne Felsőszőlők és Kútvölgy zsáktelepülés jellege, valamint a két település közötti távolság 3 km-re csökkenne.

A két település az Őrségi Nemzeti Park területén és annak kezelésében levő Natura 2000 területen² fekszik. Az engedélyezési eljárás előzményei 2002-ig, az elvi építési engedélyezésig nyúlnak vissza. A Felügyelőség jogelődje³ tájékoztatta az ügyfeleket, hogy az összekötő út létesítése védett természeti területen környezeti

hatásvizsgálat köteles tevékenységnek minősül, így szakhatósági hozzájárulás csak a környezetvédelmi engedély megszerzése után adható. A létesítményre tanulmányterv készült, amely három változatban tartalmazta az összekötés lehetőségét. Többszöri egyeztetés után a vizsgált nyomvonalváltozatok közül a leghosszabb, gazdasági, forgalmi szempontból a legkedvezőtlenebb, természetvédelmi szempontból viszont az egyetlen támogatható változat vonatkozásában készült el az előzetes hatásvizsgálati dokumentáció. Ez az országos közúthálózat részeként került megtervezésre, erre jellemző paraméterekkel.

A Felügyelőség 2003. május 21-én kelt határozatában adott ki *környezetvédelmi engedélyt a Felsőszőlők–Kétvölgy közötti összekötő út építéséhez*. A beruházás célja a két település közlekedési helyzetének javítása, valamint az idegenforgalomhoz szükséges közlekedési infrastruktúra megfelelő kiépítése. A környezetvédelmi engedély szerint az út 10 m-es koronaszélességgel, 6,5 m-es burkolatszélességgel, külterületi összekötő út kategóriában épülhet meg. A munkálatok során a munkagépek taposása miatt várható az állatvilág és az élőhelyek kismértékű, átmeneti károsodása. Az indokolásban a Felügyelőség megállapította, hogy az *előírások betartása esetén a tervezett tevékenység nem károsítja véglegesen a környezetet*.

2004-ben az elvi építési engedélyhez a Felügyelőség és az ÖNPI is hozzájárult szakhatóságként, azonban az NKH már nem adta ki az építési engedélyt.

2007-ben ismét felmerült a két település összeköttetését biztosító útvonal kialakításának szükségessége. Az építető Nemzeti Infrastruktúra Fejlesztő Zrt. (a továbbiakban: NIF Zrt.) a korábbi – 2003-2004-es – engedélyeztetési folyamatot felélesztve tájékoztatást kért a Felügyelőségtől a környezet- és természetvédelmi szempontból megvalósítható nyomvonalakról. A NIF Zrt. felkérte a Krea-Túra Mérnök Kft.-t egy tanulmányterv elkészítésére, ennek eredményeként nyomvonal vizsgálati terv készült a két település összeköttetésére, három nyomvonalváltozattal. A tanulmányterv jóváhagyása során az első nyomvonal változattól kissé eltérő ún. *miseút-változatot* fogadták el.

A NIF Zrt. – immár a módosított tervek alapján – 2009. áprilisában kérte az összekötő út építési engedélyének megadását.

A módosított tervek szerint helyi jelentőségű, ennek megfelelő paraméterekkel rendelkező összekötő út építési engedélyezési eljárásával kapcsolatban érkezett szakhatósági megkeresés a Felügyelőségre. Az összekötő út tervezett nyomvonala megközelítőleg az egykori miseút nyomvonalán haladna, önkormányzati tulajdonú és kezelésű útként üzemelne. Ezekből adódóan az út műszaki paraméterei a korábbiakhoz képest jelentősen csökkentek, műszaki kialakítása nagyban hasonlóná vált a térségben meglévő összekötő utak jellemzőihez. A tervdokumentáció megfelelő módon ismertette a terület természeti értékeit.

Az út létesítésének hatásait *hatásbecslés* tárta fel, amely megfelelően kifejtette az érintett Natura 2000 terület jelölő élőhelyeire⁴ és jelölőfajaira⁵ gyakorolt hatások feltárása érdekében. A hatástanulmányból megállapítható, hogy a *tevékenység kismértékben kedvezőtlen*, illetve *elhanyagolható hatást fejt ki*, melyek nagysága az előírt feltételek alkalmazásával tovább csökkenthető, illetve kiküszöbölhető. A Felügyelőség megállapította, hogy az összekötő út megépítése a védett természeti területek állapotát, jellegét az előírt feltételek teljesülésével a Tvt. 35. § (1) bekezdés a) pontjának megfelelően nem veszélyeztet, nem károsítja, a tájba illesztése a domborzathoz igazodó vonalvezetéssel és a szükséges műszaki beavatkozások minimalizálásával megoldható.

A hatásbecslési dokumentáció alapján az út jellege szerint külterületi, osztálya szerint egyéb közút lenne, amelynek tervezett burkolatszélessége 4,5 m, Kétvölgy belterületén 3 m. Az út tervezett koronaszélessége 7 m, tervezési sebessége 50 (30) km/h. A tervezési szakaszban felmerült annak a lehetősége, hogy súlykorlátozást vezessenek be, 5-7 tonna között. Az előzetes forgalmi számítások alapján az útvonal várhatóan könnyű terhelésű lesz.

A hatásbecslés alapkövetelményként határozta meg a feltárt értékes élőhelytípusok sértetlenségének biztosíthatóságát, a területet érő degradáló hatás minimalizálását, továbbá az egyes munkafolyamatok végzését meghatározott időtartamra korlátozta a vegetáció védelme érdekében. A hatásbecslés előírta, hogy a munkálatok során különösen ügyelni kell arra, hogy az élővilág a lehető legkisebb zavarást, illetve semmilyen sérülést ne szenvedjen; a felszín alatti és felszíni vizek, illetve a talaj és a földtani közeg a telepítés és üzemeltetés során nem szennyeződhet.

A Felügyelőség továbbá megállapította, hogy a Kr. 10. § (7) bekezdésének megfelelően a tervezett beruházás a Natura 2000 terület kijelölésének alapjául szolgáló, az 1-4. sz. mellékletben meghatározott fajok és élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére, illetve a Natura 2000 területre kedvezőtlen hatással nem jár, továbbá nem ellentétes a kijelölés céljaival.

A Felügyelőség *szakhatósági hozzájárulást* adott az összekötő út létesítéséhez.

2009. július 16-án az engedélyezési eljárás során *helyszíni szemlére* került sor. A jelenlévő kétvölgyi lakosok közül többen kifejtették, hogy nem értenek egyet a tervezett út nyomvonalával. A jelenleginél nagyobb forgalom, a nehéz gépjárművek elhaladása a Kétvölgy területén található, jellemzően alapozás nélküli épületekben komoly károkat is okozhat. A települések vezetői részéről nem hangzott el kifogás a tervezett úttal kapcsolatban.

A 2011. decemberi megkeresésemre a Felügyelőség arról tájékoztattott, hogy álláspontja az engedélyezési eljárás óta nem változott.

A NKH Nyugat-dunántúli Regionális Igazgatósága 2009. augusztus 11-én kelt határozatában *építési engedélyt adott a Felsőszőlők–Kétvölgy közötti összekötő út közlekedési létesítmény építésére*.

Az NKH az építési engedély indokolásában kifejtette, hogy az összekötő út jelentős része védett terület, valamint Natura 2000 területet is érint, ezért a nyomvonal kijelölésekor elsődleges szempont volt a természeti értékek

védelme. A nyomvonal igazodik a felszíni adottságokhoz, a természeti értékekhez. A legkisebb károkozás érdekében meglévő földutak nyomvonalát jelölték ki az összekötő út megépítéséhez; új nyomvonal csak a Csepinci-patak keresztezésénél szükséges.

A tervezett út kialakítása során a munkálatok a nyomvonal közvetlen közelére korlátozódnak. A nyomvonal élőhelyeire a gépek taposása, a nyomvonal létesítése, az ezzel járó fragmentációs hatás és a lerakott föld van hatással. A taposás és a föld ideiglenes lerakása az élőhelyet drasztikusan nem változtatja meg, viszont azok struktúrájában változást okoz. Taposástűrő gyomfajok jelennek meg az élőhelyeken, amelyek a tevékenység végeztével visszaszorulnak és az élőhely regenerálódik.

A tevékenység legjelentősebb hatása az út helyén következik be, ott a termőhely teljesen átalakul. Az út nyomvonalának közelében megváltozik az élőhely mikroklímája, a fragmentáció következtében az élőhelyek elszigetelődnek. Ezzel egy időben kozmopolita fajok fognak bevándorolni az erdei élőhelyekre.

A tervezési terület jelentős része a már meglévő út átalakítását jelenti, ezeken a területeken a beavatkozás hatása sem lesz jelentős.

A vizsgálat során, 2009. augusztus 26-án munkatársaim személyesen találkoztak Felsőszölnök és Kétvölgy polgármesterével. A találkozón a polgármesterek kifejtették, hogy az összekötő út megépülésével lehetővé válna, hogy a kétvölgyi gyermekek a felsőszölnöki iskolába járjanak, így az iskolából egy szlovén nyelvű nemzetiségi oktatócentrum jönne létre. A polgármesterek álláspontja szerint az oktatási szempontok mellett fontos, hogy az út megoldaná Kétvölgy községben a gyermekek és idősek étkeztetését, a háziorvosi ellátást, valamint jelentősen megkönnyítené a mentők, tűzoltók, rendőrök közlekedését, az élelmiszer és a kommunális hulladék szállítását. A térségbe egyre több turista érkezik kerékpárral, számukra is jelentős könnyítést jelentene a két település összekötése. A helyi lakosok az összekötő út megépítésétől a turizmus fellendülését is várják. Az út megépítését a lakosság támogatja, mintegy 140 fő, és 3 fő ellenzi. A polgármesterek hozzátették, hogy a három ellenző nem helyi lakos, a hétvégi házuk található Kétvölgyön. A polgármesterek szerint ha az út nem épül meg, az veszélyeztetheti a szlovén-magyar jó kapcsolatot is. 2007-ben Magyarország és Szlovénia miniszterelnökei közösen rakták le az út alapkövét.

Az ÖNPI vezetésével munkatársaim a megépítendő út nyomvonalán helyszíni bejáráson vettek részt. A nyomvonal kb. 3 km-es szakasza fut majd az erdőben. Ebből 2 km már jelenleg is használt földút nyomvonalát követi. A maradék 1 km-en a jelentős szintkülönbségek miatt nem vezethet az út. Az ÖNPI munkatársa elmondta, hogy ahol a földutat követi az összekötő út nyomvonala, nem várható az élővilág zavarásának növekedése, mivel ott már több száz éve megnyitották az erdőt. Azokon a szakaszokon, ahol nem a földutat követi a nyomvonal, az útépités fakivágással, földmunkával és egy patak vízfolyásának megoldásával jár. A patak fölé betongyűrűt helyeznének el egy híd helyett. A jelölőfajok szempontjából ez sem jár jelentős hatással, mivel ezek a madárfajok mobilisak. A megépülő út a madarakat nem fogja károsítani, viszont az elkészült utat nedves időben keresztező kétéltűeket, pl. alpesi góté és szalamandrák egy részét várhatóan az elhaladó járművek eltaposhatják. A patak közelében található egy erdei tó, amely lehetővé teszi a kétéltű fajok szaporodását.

Az ÖNPI munkatársa kifejtette, természetvédelmi szempontból a kijelölt nyomvonal az ÖNPI által a leginkább támogatható.

Az összekötő út megépítése pénzügyi forráshiány miatt – 2012 májusáig, a jelentés kiadásáig – nem kezdődött el.

A vizsgálat megállapításai

I. Az alapjogok tekintetében

Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.⁶ Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.⁷

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el.⁸ Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitím jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy a *szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon*.

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközehez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”⁹

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírói és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával ítéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint¹⁰ az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme* vagy *érvényesülése*, illetve *egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

A Felsőszőlőket és Kétvölgyet összekötő út építése esetén – a környezeti fenntarthatóság elve mellett – két alapjog kerül szembe egymással: az egészséges környezethez való jog, valamint a szabad mozgás, közlekedés joga. Az Alkotmánybíróság 60/1993. (XI. 29.) AB határozatában értelmezte a *szabad mozgáshoz való jog* alkotmányos tartalmát: „A szabad mozgáshoz való jog a helyváltoztatáshoz való jog szabadságát jelenti. A magyar Alkotmány a közlekedés szabadságát külön nem nevesíti, de a szabad mozgáshoz való jog magában foglalja a járművön, vagy járművel való helyváltoztatás, a közlekedés szabadságát is.”¹¹

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) számú határozatában megállapította, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata alapján az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. E magas szintű védelem miatt elvárt tehát, hogy megalapozott, körültekintő előkészítés előzze meg azon döntéseket, amelyek közvetlen hatással vannak az élő és élettelen környezetre, a lakosság egészségi állapotát meghatározó tényezőkre. A környezeti fenntarthatóság elve tehát nem csupán az államra, hanem mindenkire nézve jelent kötelezettséget.

II. A vizsgálat érdemében

A Tvt. 7. § (1) bekezdése értelmében a történelmileg kialakult természetkímélő hasznosítási módok figyelembevételével biztosítani kell a természeti terület használata és fejlesztése során a táj jellegének, esztétikai, természeti értékeinek, a tájakra jellemző természeti rendszereknek és egyedi tájértékeknek a megóvását. A Tvt. 7. § (2) bekezdése és a 35. § (1) bekezdése rendelkezik a természeti értékek, a táj jellege megóvásáról. Ezek értelmében gondoskodni kell az épületek, építmények, nyomvonalas létesítmények, berendezések külterületi elhelyezése során azoknak a természeti értékeknek, a mesterséges környezet funkcionális és esztétikai összehangolásával történő tájba illesztéséről¹²; valamint tilos olyan épületet, építményt, nyomvonalas létesítményt, berendezést létesíteni vagy üzembe helyezni, amely annak jellegét és állapotát veszélyezteti, károsítja, vagy ott a tájképi egységet megbontja¹³.

Az NKH Felsőszőlőket és Kétvölgy közötti összekötő út építési engedély indokolásában kifejtette, hogy a tervezett összekötő út védett természeti területeket érint, így a nyomvonal kijelölésekor *elsődleges szempont volt a természetvédelmi értékek védelme*.

A kisebb károkozás érdekében meglévő földutak nyomvonalán halad az út, új nyomvonal csak a Csepincipatak keresztezésénél szükséges.

A tervezett út kialakítása során a munkálatokat a nyomvonal közvetlen közelére kell korlátozni. A legjelentősebb hatást maga az út építésének folyamata fogja gyakorolni az élőhelyekre, azonban az élőhely regenerálódni fog. A tervezési terület jelentős része már meglévő út átalakításával jár, így ezeken a területeken a beavatkozás hatása nem lesz jelentős.

A fentiek alapján megállapítható, hogy *az összekötő út elért feltételek maradéktalan betartásával történő megépítése a védett természeti terület állapotát nem veszélyezteti, nem károsítja, a tájba illesztése a domborzathoz igazodó vonalvezetéssel megoldott*.

A Kr. 10. § (1) bekezdése értelmében olyan terv vagy beruházás elfogadása, illetőleg engedélyezése előtt, amely nem szolgálja közvetlenül valamely Natura 2000 terület természetvédelmi kezelését vagy ahhoz nem feltétlenül szükséges, azonban valamely Natura 2000 területre akár önmagában, akár más tervvel vagy beruházással együtt hatással lehet, a terv kidolgozójának, illetőleg a beruházást engedélyező hatóságnak – a tervvel, illetve beruházással érintett terület kiterjedésére, az érintett területnek a Natura 2000 területhez viszonyított elhelyezkedésére, valamint a Natura 2000 területen előforduló élővilágra vonatkozó adatokra figyelemmel – vizsgálnia kell a terv, illetve beruházás által várhatóan a Natura 2000 terület jelölésének alapjául szolgáló, az 1-4. számú mellékletben meghatározott fajok és élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére gyakorolt hatásokat.

A Kr. 10. § (7) bekezdése értelmében a terv akkor fogadható el, illetve a beruházás akkor engedélyezhető, ha a hatásbecslés alapján megállapítható, hogy az a Natura 2000 terület kijelölésének alapjául szolgáló, az 1-4.

számú mellékletben meghatározott fajok és élőhelytípusok természetvédelmi helyzetére, illetve a Natura 2000 területre kedvezőtlen hatással nem jár, továbbá [...] nem ellentétes a jelölés céljaival.

A hatásbecslési dokumentációból megállapítható, hogy a kivitelezési munkálatok várhatóan nem járnak kedvezőtlen hatással a területre, valamint az összekötő út megépítése nem ellentétes a jelölés céljaival.

Az érintett önkormányzatok az elkerülő út megépítésével az Ötv.-ben meghatározott feladataik¹⁴ közül kiemelten a településfejlesztésnek, a településrendezésnek, valamint az épített és természeti környezet védelmének tesznek eleget. Az elkerülő út megépítésével lényegesen rövidebb úton lehetne eljutni egyik településről a másikra. Emiatt a két település között közlekedő gépjárművek üzemanyag fogyasztása, ebből következően a szennyezőanyag kibocsátása is kevesebb lenne, amely közvetve hozzájárul a környezetszennyezés csökkentéséhez. A hatástanulmányból kitűnik, hogy a megépítendő összekötő útra korlátozásokat (súly- és sebességkorlátozás) kell bevezetni, hogy az út mellett húzódó védett természeti területek a gépjárműforgalom miatt ne sérüljenek.

Összességében megállapítható, hogy az összekötő út megépítésével Felsőszölnök és Kútvolgy elérhetősége nagy mértékben javul, zsáktelepülés jellegük megszűnik. Noha az útépités környezeti hatásokkal jár, a rendelkezésre álló dokumentumok alapján ezek a hatások minimálisak, továbbá a közeljövőben az élőhelyek regenerálódni fognak, így nem következik be maradandó élőhely károsodás. Az összekötő út megépítésével járó előnyök kompenzálják a környezet minimális és átmeneti jellegű károsodását.

Mindebből következően Felsőszölnök Község és Kútvolgy Község közötti összekötő út megépítésével összefüggő hatósági eljárások során nem állapítható meg a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonsághoz való jog, valamint a környezeti fenntarthatóság elvét szem előtt tartó egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásság.

Budapest, 2012. május

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ 2012. január 1-jén hatályba lépett Magyarország Alaptörvénye és számos sarkalatos törvény mellett, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) is, amelyek – új alapokra helyezve az állampolgári jogok védelmét – megteremtették az egységes ombudsmani intézményt. Az Ajbt. 45. § (1) bekezdése szerint az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosának és a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának jogutódja az alapvető jogok biztosa.

² Az Őrségi Nemzeti Park országos jelentőségű védett természeti terület; Őrség (HUON10001) különleges madárvédelmi és Őrség (HUON20018) kiemelt jelentőségű különleges természetmegőrzési terület.

³ Nyugat-dunántúli Környezetvédelmi Felügyelőség.

⁴ Sík- és dombvidéki kaszálórétek, síkságok és a hegyvidékektől a magashegységig tartó szintek hidrofil magaskórós szegélytársulásai, európai száraz fenyérek, pannon gyertyános-tölgyesek, enyves éger és magas kőris alkotta ligeterdők, valamint szubmontán és montán bükkösök.

⁵ Sűrű csetkaka, fekete harkály, hamvas küllő, örvös légykapó.

⁶ Ld. 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 59, 65.

⁷ Ld. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat, ABH 1991, 454., 456.

⁸ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992, 167, 178.

⁹ 2/1990. (II. 18.) AB határozat.

¹⁰ Lásd 56/1994. (XI. 10.) AB határozat, ABH 1994, 312, 313.

¹¹ ABH 1993, 507, 509-510.

¹² Tvt. 7. § (2) bekezdés a) pont.

¹³ Tvt. 35. § (1) bekezdés a) pont.

¹⁴ A települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen: a *településfejlesztés*, a *településrendezés*, az *épített és természeti környezet védelme*, a lakásgazdálkodás, a vízrendezés és vízvezetés, csatornázás, köztemető fenntartása, a helyi közutak és közterületek fenntartása, a helyi közutakon, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, valamint tereken, parkokban és egyéb közterületeken közúti járművel történő várakozás (parkolás) biztosítása, helyi tömegközlekedés, a köztisztaság és településtisztaság biztosítása; gondoskodás a helyi tűzvédelemről, közbiztonság helyi feladatairól; közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában; az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásáról, valamint a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás; a közösségi tér biztosítása; közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása; a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének biztosítása; az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.

AJB-1290/2012

Sportpálya használatából eredő zajhatások

Előadó: dr. Kovács Anikó

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványában Budapest, XXI. kerületi Gróf Széchenyi István Általános Iskola (továbbiakban:

iskola) 2009-ben felújított sportudvarának működése során keletkező zajkibocsátás mértékét és – ezzel összefüggésben – az egészséges környezethez való jog érvényesülése akadályozását sérelmezte. Konkrétan a labdarúgó-pálya használatából eredő zajhatásokat, a pálya megvilágítását szolgáló lámpatestek beállítását, a pályát igénybevevők viselkedését, illetve azt kifogásolta, hogy az önkormányzat a lakossági panaszok alapján érdemi intézkedéseket nem tett.

A beadványban foglaltak alapján felmerült az egészséges környezethez, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelme. Ezért az ügyben vizsgálatot indítottam. Ennek során tájékoztatást és a vonatkozó iratok rendelkezésemre bocsátását kértem Budapest XXI. kerület Csepel Önkormányzatának jegyzőjétől.

A megállapított tényállás

Az iskola 1980 óta működik, sportudvara korábban bitumenes borítású volt. Az önkormányzat képviselő-testülete 2007. október 24-i ülésén, a 628/2007. (X. 24.) Kt. és a 393/2008. (V.15.) Kt. számú határozataival úgy döntött, hogy az iskolai sportudvarok korszerűsítésére külső beruházókat alkalmaz. Első körben az iskolát érintő pályázat – érdeklődés hiányában – sikertelen volt.

2009-ben az iskola sportudvarának műfüves felújítása már – az önkormányzat vagyonáról és vagyona feletti tulajdonosi jogok gyakorlásáról szóló 37/2007. (XI. 27.) Kt. számú rendelet 24. § (4) bekezdése alapján – vagyonhasznosítási pályázattal, nyílt versenyeztetési eljárás keretében megvalósíthatóvá vált. A pályázaton egy induló volt, a V-Tel Kft. (Kft.), akivel az eredményes pályázatot követően az önkormányzat – 2009 júliusában – vagyonhasznosítási szerződést kötött. A Kft. a pályát elkészítette és 2009. augusztus 28-án átadta.

A felújított pálya tulajdonjoga az önkormányzaté maradt, a hasznosítással kapcsolatos gazdasági tevékenységek gyakorlására az önkormányzat képviselőtestületében eljáró Oktatási Szolgáltató Intézmény (OSZI) jogosult, a Kft-t pedig a vagyonhasznosítási szerződésben meghatározott keretek között 10 éves használati jog illeti meg.

A panaszhoz becsatolt iratok tanúsága szerint 2009 októberében már kifogásolták a környék lakói a pálya működését. Ezt követően több alkalommal fordultak panasszal az önkormányzathoz, a polgármesterhez, alpolgármesterhez, önkormányzati képviselőkhez és az OSZI-hoz. A pályát hétköznap és hétvégén is reggel 8 órától 22 óráig használják edzések és mérkőzések lebonyolítására. Ez idő alatt a hangerőtől visszhangzik a környék, emellett bántó a sportolók trágár hangneme, illetve zavaró, hogy az átrúgott labdáért a kerítésen bemásznak az ingatlanokra.

2010. év folyamán az önkormányzat szerződést kötött a Kft-vel, hogy a pályát határoló palánkot, oszlopokra szerelt labdafogó hálóra cserélik a zajhatás csökkentése érdekében.

Az ügyben több megbeszélés, ígéret, levélváltás történt. Az önkormányzat lakossági fórumokat is szervezett, amelyeken a lakók türelmét és megértését kérték, hangsúlyozva az üzemeltetés fontosságát arra való tekintettel, hogy „a befektető pénzének meg kell térülnie”. A lakók kezdeményezték a pálya használatának korlátozását, de érdemi intézkedés nem történt.

Érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)*
- Az állam alapjogvédelmi kötelezettsége: *„Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.” (Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés)*
- Tisztességes eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” (Alaptörvény XXIV. Cikk)*
- Egészséges környezethez való jog: *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” (Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2) bekezdések)*

Alkalmazott jogszabályok

- A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvény
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet
- Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- A polgári törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet (Ptké.)
- A jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 228/2009. (X. 16.) Korm. rendelet (BKr.)

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási

szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A jegyző az Ajbtv. 18. § (1) bekezdés a) pontjában nevesített közigazgatási szerv, így hatóságnak minősül, vagyis eljárása, vagy annak elmaradása vizsgálatára kiterjed hatásköröm. A vizsgálat lefolytatásának lehetőségét az Ajbt. 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Utalni szeretnék arra, hogy az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybírósági indítványokat – továbbra is hivatkozási pontnak tartom az egyes alapvető jogokat és követelményeket értelmező korábbi alkotmánybírósági esetjegyet.

A két évtizedes alkotmányossági gyakorlat eredményeinek felhasználását és alkalmazását támogatja az is, hogy az ezekben rögzített megállapítások megfelelnek az európai alapjogi sztenderdeknek. Fennmaradásukkal biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen a nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak. Az alapvető jogok biztosaként továbbra is követni kívánom a fenti gyakorlatot: amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati *döntések jogszabályoknak való megfelelését* is.

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy *hatáskörét gyakorolja*, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon.¹

Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved.² A *tisztességes eljáráshoz való jog* az Alkotmányban explicit módon ugyan nem nevesített, de az alkotmánybírósági gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésben foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdésből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog.³ A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*. A közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhető*.⁴ Már több jelentésemben is hangsúlyoztam, hogy különösen nagy súlya van ennek a tételnek akkor, amikor az adott eljárás eleve alapjog-korlátozásra, *szankció kiszabására vagy jogkorlátozó intézkedés meghozatalára irányul*.

Az Alaptörvény az Alkotmánybíróság által korábban az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből levezetett tisztességes eljáráshoz való jogot önálló alapjogként nevesítette (Alaptörvény XXIV. Cikk (1) bekezdés). A szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság – annak jelentősége folytán – az alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.⁵

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a

környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maguk a jogalkalmazók is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

III. Az ügy érdeme tekintetében

Vizsgálatom során megállapítottam, hogy az iskola udvarán lévő sportpálya nem újonnan épült. Az oktatási intézmény 1980-ban készült bitumenes borítású sportudvarral, amit az iskola tanítási ideje alatt használtak a diákok. Ezt a környéken lakók tudomásul vették, elfogadták, annak ellenére, hogy az iskolát lakó-, és pihenő övezet közepére építették.

A pálya felújítása, műfüvessé alakítása után jelentősen megváltozott annak funkciója. A korábban kizárólag tanítási időben használt pályát 2009 szeptemberétől késő estig és hétvégenként is használják. Azért, hogy a pályát esténként is működtetni tudják, a pálya köré 4 db magas világítótestet szereltek fel, mely szintén jelentős környezeti zavart okoz.

Az egyes építményekkel, építési munkákkal és építési tevékenységekkel kapcsolatos építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokról szóló 46/1997.(XII.29.) KTM rendelet szerint a sportpálya felújítása nem építési engedély köteles tevékenység, így a felújításhoz a környéken lakók hozzájárulását nem kellett kérni, azaz a felújítási eljárással kapcsolatosan – e tekintetben – mulasztás nem történt.

A sportpálya tulajdonosa és üzemeltetője annak felújításakor ugyan a jogszabályoknak megfelelően járt el, azonban ezzel *nem mentesül a mások jogai tiszteletben tartásának kötelezettsége alól.*

A sportpálya környezetében élők nem kényszeríthetők semmilyen tevékenység zavaró hatásainak tűrésére, joguk van tulajdonuk zavartalan birtoklására. Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődrendű kötelezettsége. A konkrét ügyben az állam képviselője a jegyző, akinek kötelessége a pálya környékén lakók nyugalmanak tiszteletben tartása érdekében intézkedni. Ha ezt elmulasztja sérül az állam alapjogvédelmi kötelezettsége.

Az ügyben sem birtokvédelmi, sem pedig zajvédelmi hatósági eljárás nem indult.

A birtokvédelem szabályait a Ptk. rendezi. A törvény értelmében, akit megfosztanak a birtokától vagy zavarának a birtoklásban, az egy éven belül kérheti a jegyzőtől az eredeti birtokállapot helyreállítását, illetve a zavarás megszüntetését. Egy év elteltét követően a birtokos közvetlenül a bíróságtól kérheti az eredeti birtokállapot visszaállítását vagy a zavarás megszüntetését.

A Ket. 20. §-ának (1) bekezdése kimondja, hogy „a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén köteles eljárni”, azaz a hatóságot eljárási kötelezettség terheli.

Az ügyfél a hatósági eljárás megindítását – a jogszabályban meghatározott kivételekkel – mind szóban, mind írásban kérelmezheti. A kérelem lényegi eleme, hogy az ügyfél lehetőség szerint pontosan és érthetően jelölje meg, mit kér a hatóságtól.

A jogot nem ismerő állampolgároktól nem várható el, hogy ismerjék azon jogi eszközöket, melyek adott helyzetben rendelkezésükre állnak.

A hatóság kötelessége az, hogy a kérelmet – a szakszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményét is figyelembe véve – tartalma és ne a megnevezése alapján bírálja el. Ezt mondja ki – többek között – a Ket. is. A Ket. 22. § (1) bekezdése szerint a hatóság a joghatóságát – ezzel összefüggésben az alkalmazandó jogot –, valamint hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni.

A rendelkezésemre bocsátott dokumentumok alapján megállapítottam, hogy a panaszos által képviselt lakosok a polgármesternek, az alpolgármesternek, a jegyzőnek küldött beadványokban nem nyilatkoztak egyértelműen arról, hogy konkrétan milyen eljárás megindítását kívánják. Ez azonban nem is volt kötelességük. A Ket. 34. § (5) bekezdése ugyanis kimondja, hogy „a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha ez nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel.”

Ezzel kapcsolatban szeretném hangsúlyozni azonban, hogy a kérelemre történő eljárásban a jegyzőnek kétség esetén célszerű megkísérelni a kérelem tartalmának tisztázását, szükség esetén az ügyfél megfelelő felvilágosítását. A tartalom szerinti elbírálás a kérelemre történő eljárásokban – álláspontom szerint – akkor alkalmazandó, ha az ügyféllel a kérelem tényleges tartalmának tisztázása nem vezetett eredményre. Ezt a megoldást indokolja a szakszerűség, a célszerűség és a költséghatékonyság követelménye. Amennyiben a kérelemben foglaltak alapján többfajta – akár közigazgatási, akár birtokvédelmi – eljárás is lefolytatható, a leghatékonyabb megoldás az, ha a hatóság – az előbbieken ismertetetteknek megfelelően – az ügyféllel együttműködve választja meg, hogy milyen hatáskörében/hatásköreiben jár el a kérelemben foglaltak, valamint az officialitás követelményeinek figyelembevételével.

A jogszabályok által biztosított jegyzői hatáskörök egymást nem zárják ki. A vonatkozó jogszabályok eljárási

kötelezettséget teremtenek arra, hogy a jegyző egyszerre, akár zajvédelmi, akár szabálysértési vagy birtokvédelmi hatóságként, különböző szempontok szerint folytasson eljárásokat. Az pedig, hogy milyen eljárás indokolt, ugyancsak a már hivatkozott szempontok szerint bírálható el.

A hatóság eljárás kötelezettségéből egyértelműen következik a döntéshozatali kötelezettség. Az eljárás ugyanis mindaddig nem fejeződik be, amíg a hatóság azt érdemi vagy nem érdemi döntésével, azaz határozattal vagy végzéssel le nem zárja.

A zajvédelmi hatósági eljárás alapját a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 248/2007. (X.29.) Korm. rendelet (zajrendelet) 3. §-a alapozza meg, mely kimondja, hogy tilos a védendő környezetben⁵ veszélyes mértékű környezeti zajt vagy rezgést okozni. A Korm. rendelet szerint veszélyes mértékű zajnak minősül az olyan szabadidős zajforrástól származó zaj, amelyre jellegéből adódóan határértéket megállapítani nem lehet, mert azonos körülmények között nem ismételhető és érzékszervi észleléssel a *hatásterületen élő lakosság nyugalját zavarja*.

A vizsgált ügyben a lakók több alkalommal kérték a pálya használatának korlátozását, de az önkormányzat a Kft-vel kötött vagyonhasznosítási szerződésre hivatkozva, nem tett semmit.

A vagyonhasznosítási szerződés polgári jogi jogviszony, amellyel kapcsolatban nem folytathatók vizsgálatot, arról nem foglalkozhat állást. Tekintettel azonban arra, hogy a jegyző megkeresésemre adott válaszában segítséget, tanácsomat, véleményemet kérte annak érdekében, hogy az ügy mindenki számára megnyugtató módon rendeződhessen, javaslom a vagyonhasznosítási szerződés 5. és 6. pontjának részletes tanulmányozását és az abban foglaltaknak megfelelő eljárás lefolytatását.

A sport, mint egészségmegőrző tevékenység biztosításához fűződő érdek, illetve az érintett lakosság érdekei között megfelelő egyensúlyt kell kialakítani. Ez az egyensúly úgy valósítható meg, ha mind a sporttevékenységet folytató, mind a zavaró hatások által érintett lakosság érdekeit figyelembe vevő előírásokkal – akár egyedi intézkedés, akár rendelet formájában – szabályozzák a sportpálya működését, a feltételek betartását pedig hatékonyan ellenőrzik.

Álláspontom szerint – a „szükségesség-arányosság” elvét is figyelembe véve – a sportpálya használatának korlátozása megfelelő kompromisszumot jelenthet a környéken lakók és a sportpályát üzemeltetők, valamint a sporttevékenységet folytatók között. Amennyiben ez nem jöhet létre, akkor a fentiekben említett hatósági eljárások akár együttesen, akár egyenként is megfelelő lehetőséget kínálnak az ügy megoldására.

Megállapítom, hogy Budapest XXI. kerület Csepel Önkormányzatának jegyzője az egészséges környezethez és a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott, azzal, hogy a Ket., illetőleg a zajrendelet alapján fennálló hatáskörében nem járt el, továbbá nem tett eleget jogszabályokból fakadó eljárási és döntési kötelezettségének sem.

Intézkedésem

A feltárt alapvető jogokat érintő visszásság orvoslása érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdésére figyelemmel – *felhívom* Budapest XXI. kerület Csepel Önkormányzatának jegyzőjét, hogy a Ket. alapján, illetőleg a zajrendeletben meghatározott hatáskörében a jelentésben tett megállapítások figyelembevételével járjon el és hozzon érdemi határozatot.

Budapest, 2012. május 7.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ 2/1995. (XII. 15.) AB határozat

² 75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.

³ 315/E/2003. AB határozat, ABK 2003. október, 741, 743.

⁴ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84-85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376-377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88-89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322.

⁵ 996/G/1990. AB határozat

⁶ 248/2007. (X.29.) Korm. rendelet 2.§ p) p) védendő (védett) terület: a településrendezési terv szerinti

pa) lakó-, üdülő-, vegyes terület,

pb) különleges területek közül az oktatási létesítmények területei, az egészségügyi területek és temetők területei,

pc) zöldterület (közkert, közpark),

pd) gazdasági területnek az a része, amelyen zajtól védendő épület helyezkedik el;

AJB-1312/2012

A BKV által alkalmazott jegy- és bérletellenőrzési módszer

Előadó: dr. Sárközy István

Az eljárás megindulása

A panaszos Hivatalomhoz benyújtott beadványában a BKV Zrt. 2011. december 14-én, Budapest XI. kerületében a Villányi út 2-4. szám előtt zajlott jegy- és bérletellenőrzési módszerét kifogásolta.

A panaszos álláspontja szerint a jegyellenőrök és az őket segítő közterület-felügyelők kordont állítottak a

járda egy részére, majd a buszról leszálló utasoktól kérték az érvényes jegyeket, bérleteket. A panaszos tapasztalata szerint az ellenőrzés során az ellenőrök nem tudták egyértelműen megállapítani, hogy ki szállt le a buszról, emiatt néhány járókelőtől is kérték a jegyet vagy bérletet.

A panaszos kifogásolta a jegyellenőrök és a közterület-felügyelők „erőszakos fellépését, minősíthetetlen hangnemet” is. Az így kialakuló nézeteltérés miatt a panaszos az öt ellenőrző közterület-felügyelő azonosító számát el akarta kérni, azonban álláspontja szerint a közterület-felügyelő eltakarta az azonosítóját, így a számát nem tudta feljegyezni.

A panaszos sérelmezte továbbá, hogy nem kapott érdemi választ a Budapesti Közlekedési Központnak küldött elektronikus levelére, amelyben panaszt tett a megtörtént jegyvizsgálati módszerrel kapcsolatban.

A panasz alapján felmerült a tisztességes eljárás, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének lehetősége, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Hatáskörömet az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a), b) és l) pontjaira alapítottam, ugyanis az ügyben érintett Budapesti Közlekedési Központ, Budapest Főváros Közterület-felügyelete, a BKV Zrt., valamint Budapest Főváros Önkormányzata hatóságnak minősülnek. A vizsgálatot az Ajbt. 20. § (1) bekezdése alapján folytattam le.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”* [Alaptörvény II. cikk]
- A személyes szabadsághoz való jog: *„Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.”* [Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdés]
- A mozgásszabadsághoz való jog: *„Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.”* [Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdés]
- A tisztességes eljáráshoz való jog követelménye: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabály

- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)

A vizsgált szervezetek által rendelkezésemre bocsátott dokumentumok

- A BKV Zrt. személyszállítási üzletszabályzata
- A BKK üzletszabályzata

A megállapított tényállás

A tényállás tisztázása érdekében tájékoztatást kértem a Budapesti Közlekedési Központtól (BKK), Budapest Főváros Közterület-felügyeletétől (BKFK), a BKV Zrt.-től, valamint Budapest Főváros Önkormányzatától.

A BKFK arról tájékoztatott, hogy a nevezett helyszínen a BKV Zrt. jegyellenőrei és a BKFK közterület-felügyelői közös ellenőrzést végeztek. A kordon használatára azért volt szükség, mivel a BKV Zrt. utasszámlálással kötötte össze a jegyellenőrzést. Az ellenőrzés során nem állítottak meg járókelőket, csak a buszról le-, illetve felszálló utasokat számlálták.

A BKFK álláspontja szerint a panaszos nem a valóságnak megfelelően írta le a történeteket. A panaszos valóban telefonált a szolgálatvezetőnek, azonban a BKFK álláspontja szerint végül nem a beszélgetés egészét írta le beadványában. A BKFK tájékoztatása szerint a szolgálatvezető közölte a panaszossal, hogy ki fogják vizsgálni az ügyet, és amennyiben valóban úgy történt az eset, ahogy a panaszos leírta, abban az esetben kér elnézést. A szolgálatvezető a közterület-felügyelőtől azonnal jelentést kért, amelyet a BKFK csatolt a megkeresésre adott válaszához.

Az érintett közterület-felügyelő jelentése szerint a BKV Zrt. jegyellenőreivel a 240E busz megállójában kordonnal körbekerített leszállás-ellenőrzést végeztek. A panaszostól a jegyellenőrök kérték jegyének vagy bérletének felmutatását, amelyet a panaszos – a jelentés szerint – nem teljesített, és agresszíven áttörte magát a jegyellenőrök között. A panaszos elé állt a közterület-felügyelő és igazolta magát. A jegyellenőr megerősítette, hogy a panaszos nem mutatott fel sem érvényes jegyet, sem pedig érvényes bérletet. A közterület-felügyelő felszólította a panaszost, hogy amennyiben rendelkezik érvényes utazásra jogosító dokumentummal, azt mutassa fel a jegyellenőrnek. A közterület-felügyelő jelentése szerint a panaszos megtagadta e dokumentumok felmutatását, és közölte, hogy nem bizonyítható be, hogy a buszról szállt le. A közterület-felügyelő ismét felszólította személyazonosságának igazolására, amelyet megtagadott. A közterület felügyelő ezt követően közölte a panaszossal, hogy amennyiben nem hajlandó személyazonosságát igazolni, rendőri intézkedést fog kérni, valamint tájékoztatta a panaszost arról, hogy a rendőrség kitérkezéséig visszatarthatja.

A közterület-felügyelő jelentése szerint az igazoltatásnak az elhangzottak ellenére sem tett eleget a panaszos, így rádióján keresztül hívta a BKFK központi ügyeletét. Ekkor a közterület-felügyelő álláspontja szerint a panaszos úriemberhez nem méltó kifejezések kíséretében felmutatta érvényes bérletét. A közterület-felügyelő megköszönte a panaszosnak a bérlet felmutatását és elköszönt tőle. A közterület-felügyelő jelentésében leírtak szerint a panaszos ugyanazzal az ingerültséggel és minősíthetetlen stílusban közölte, hogy nem ért egyet az ellenőrzés formájával, kifogásolta az elhangzott esetleges visszatartás és testi kényszer alkalmazásának lehetőségét és jogszerűségét is. A panaszos a közterület-felügyelők nevét, jelvéyszámát kívánta megtudni, azokat felírta, és közölte, hogy „intézkedik az ügyben”, hogy a közterület-felügyelő tovább ne végezhesse a munkáját, majd távozott a kordon másik irányába.

A BKFK kifejtette, hogy a panaszos a kifogásolt intézkedés napján *egy név és aláírás nélküli e-mailt is írt a BKFK-nak*, amelyet a BKFK gyakorlata szerint *névtelen beadványnak tekintettek, ezért nem válaszoltak rá*.

A BKFK továbbá tájékoztatót, hogy a közterület-felügyelők a jegyellenőri csoportok mellé beosztva, hatósági személyként teljesítenek szolgálatot, segítve a jegyellenőrök munkáját. A közterület-felügyelőknek joga van a személyazonosítást megtagadó, illetve az intézkedés alól mentesülni kívánó utast visszatartani a rendőr megérkezéséig. Ehhez *testi kényszer is alkalmazható, amelyre jelen esetben nem volt szükség*.

A közterület-felügyelők jelenlétének köszönhetően az érvényes menetjeggyel vagy bérlettel nem rendelkező utasok közül 94%-kal kevesebb távozott intézkedés nélkül. A BKFK tájékoztatása szerint egyre inkább érezhető a jogkövető többség támogató magatartása a közösségi közlekedési járműveken.

A BKFK kiemelte, hogy a közterület-felügyelők mindig a szokásos eljárási rendet követik, nem lépnek fel támadóan. Amennyiben a BKFK olyan visszajelzést kap, hogy kifogásolható volt a közterület-felügyelők viselkedése, az esetet kivizsgálják. Amióta a közterület-felügyelők a jegyellenőrökkel dolgoznak, egyetlen esetben sem kellett közterület-felügyelőt elmarasztalni egy-egy vizsgálat végén.

A BKK vezérigazgatója levelében arról tájékoztatót, 2012. május 1-jével változások mentek végbe a budapesti közösségi közlekedési intézményrendszerben, így a BKV Zrt. vezérigazgatója nevében is küldi válaszáat.

A leszállás utáni ellenőrzést a BKV Zrt. 2011 decemberében kísérleti jelleggel vezette be – többek között – a panaszban foglalt 240-es buszjárat esetén a Villányi úti megállóhelyen, amely egyben a járat végállomása is.

A BKK kifejtette, hogy a jegyellenőrök csak a járműről leszálló utasok jegyét, bérletét ellenőrizhették, a járdán közlekedő más személyekét nem, ugyanis az ellenőrök közvetlenül az autóbusz mellett, a jármű ajtaja felé fordulva álltak. Kordonokat telepítettek minden helyszínen annak érdekében, hogy a leszálló utasok közé ne kerülhessenek más járókelők, illetve felszálló utasok.

A jegyellenőrzést végzők határozott, de nem agresszív fellépéssel végezték munkájukat. A jegyellenőrzést folyamatosan figyelemmel kísérték a BKV Zrt. és a BKK Zrt. vezető beosztású munkatársai is, hogy az ellenőrzés csak a járművekről leszálló utasokra terjedjen ki, illetve konfliktusmentesen folyjék.

A BKK tájékoztatása szerint a leszállás utáni ellenőrzés szükségességét a felszállást követő, vagyis a járműveken történő ellenőrzések korlátai, illetve az ezen ellenőrzési módszerrel a bliccelésről nyerhető többletinformációk indokolják. A leszállás utáni ellenőrzés Európa egyes nagyvárosaiban is alkalmazott eljárási módszer. Az ellenőrzési módszer hatékonyságát a BKK hazai körülmények között kívánta tesztelni, amely alapján az első próbák eredményei alapján sikeresnek bizonyultak.

A leszállás utáni jegyellenőrzést a decemberi próbaidőszakot követően leállította a BKK, azonban a továbbiakban is tervezik alkalmazását. A korábban hivatkozott, 2012. május 1-jével végbement változások miatt csak az intézményrendszer átalakulása után lehet megvizsgálni, hogy milyen módon vezethető be állandó jelleggel a leszállás utáni ellenőrzés oly módon, hogy az továbbra is illeszkedjék a jogi környezetbe és az utazóközönség számára is egyértelmű, támogatható legyen.

A BKK kifejtette, hogy a leszállás utáni jegyellenőrzés lehetőségének vizsgálatánál a jövőben fokozottan ügyelni fog a megkeresésben kifejtett körülményekre, így pl. az ellenőrzési módszer elfogadottá tételére, valamint a lehetségesen felmerülő atrocitások elkerülésére.

A BKK kiemelte, hogy a próbaidőszak alatti kiszabott pótdíjakat – amennyiben az utas sérelmezte az eljárás formáját, tekintettel a próbaidőszakra – a BKV Zrt. minden esetben törölte. A BKK továbbá hangsúlyozta, hogy a leszállás utáni jegyellenőrzéssel nem a fizető utasok és a nem utazó járókelők „zaklatása” a cél, ezért a pontosabb és udvariasabb munkavégzést a továbbiakban alapvető követelményként fogalmazzák meg munkatársaik számára.

A BKK tájékoztatót, hogy a viteldíjak maradéktalan beszédese a közösségi közlekedési rendszer fenntartható finanszírozásának egyik pillére, azonban jelenleg még nem áll rendelkezésre olyan technikai háttér, amely lehetővé tenné a jogosulatlanul vagy jogosulatlan kedvezményrel utazni szándékozók felszállásának automatikus kizárását. Az elektronikus viteldíjrendszer kialakításával valósulhat meg a díjbeszedési hatékonyság javítása.

A BKK eleget tett válaszadási kötelezettségének, csatolva megküldte a vizsgálat lefolytatásának eredményét tartalmazó panaszosnak címzett választ. A vizsgálatl párhuzamosan a BKK kifejtette, hogy létrehozta és megerősíti ügyfélkapcsolati részlegét az utasoktól érkező észrevételek megfelelő kezelésére.

Budapest Főváros Polgármestere a BKK álláspontját erősítette meg.

A BKK Tömegközlekedési Divíziója annyiban egészítette ki a vezérigazgatótól kapott tájékoztatót, hogy 2012 májusában módosították a BKK üzletszabályzatát a tapasztalatok alapján, hogy a jegyellenőrzés a leszállás

után is egy meghatározott területen belül lefolytatható legyen. A leszállás utáni jegyellenőrzést akkor fogják újból alkalmazni, ha az ezzel kapcsolatos jogszabályi háttér tisztázódik, és teljesen egyértelműen határozza meg a lehetőségeket, az ellenőrzés feltételeit, valamint ha sikerül mindenki számára megnyugtató módon kezelni a leszálló utasok más személyektől való egyértelmű elkülönítését.

A vizsgálat megállapításai

I. A vizsgált alapvető jogok és elvek tekintetében

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

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.]

Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárási garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. [9/1992. (I. 30.) AB határozat.]

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB határozat.] Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

Az Alaptörvény II. cikke az *emberi méltósághoz való jogot* egyértelműen mint alapvető jogot határozza meg, melytől senkit sem lehet önkényesen megfosztani.

Az Alkotmánybíróság 23/1990. (X. 31.) AB határozata szerint a magyar államnak az élethez és az emberi méltósághoz való jog tekintetében is elsődrendű kötelessége, hogy ezeket tiszteletben tartsa és védelmezze. Az emberi élet és az emberi méltóság elválaszthatatlan egységet alkot és minden mást megelőző legnagyobb érték. Korábban az OBH3078/2008. számú jelentésben már magam is rámutattam arra, hogy az élet és az emberi méltóság tiszteletben tartása nem csak az állam, hanem valamennyi állampolgár kötelezettsége is. Az állam kötelezettsége annyiban több e tekintetben az állampolgárokénál, hogy e kötelezettséget nem csak magának kell betartania, hanem az állampolgárokkal is be kell tartatnia.

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

Az Alkotmánybíróság 66/1991. (XII. 21.) AB határozatában kiemelte, hogy a *személyes szabadság* alkotmányos alapjogát törvény az Alkotmány megengedő rendelkezése folytán korlátozhatja. Az egyes korlátozható rendelkezések azonban csak akkor fogadhatók el alkotmányosnak, ha az általuk elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest a korlátozás szükségszerű és arányos. E követelmény az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésének és az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozását tiltó I. cikk (3) bekezdésének egymásra vonatkoztatásán alapul.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a személyes szabadsághoz való jog és a *mozgásszabadsághoz való jog* egymásra vonatkoztatása alapján a személyes szabadsághoz való jog érdemben felhívható valamennyi, a mozgás és a helyváltoztatást is korlátozó jogszabály alkotmányossági megítéléséhez. A mozgásszabadsághoz való jog a személyes szabadsághoz való joggal együttesen is értelmezhető. [46/1994. (X. 21.) AB határozat]

A *tisztességes eljáráshoz való jog* – noha az Alaptörvény szövegezése némileg eltérő, tartalmilag azonban változatlan az Alkotmányhoz képest – az alkotmánybírósági gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésben foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdésből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog. (315/E/2003. AB határozat, ABK 2003. október, 741,

743.) A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*. Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye [14/2004. (V. 7.) AB határozat].

A közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84-85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376-377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88-89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322.] Már több jelentésben is hangsúlyoztam, hogy különösen nagy súlya van e tételnek akkor, amikor az adott eljárás eleve alapjog-korlátozásra, *szankció kiszabására vagy jogkorlátozó intézkedés meghozatalára irányul*.

Az Alkotmánybíróság a 60/2009. (V. 28.) AB határozatban kifejtett határozott álláspontja szerint a *Ket. szabályait*, ideértve az ügyfelek tisztességes (fair) eljáráshoz való jogának védelmét szolgáló törvényi *alapelveket*. A Ket. alapján az ügyfeleket megilleti a *tisztességes ügyintézéshez való jog* [4. § (1) bekezdés], valamint azt is, hogy a közigazgatási hatóság *előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását* [5. § (1) bekezdés].

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában fontos elvi tételeket rögzített a korábbi döntései alkalmazhatóságáról: „[...] Az egyes intézményekről, alapelvekről és rendelkezésekről kialakított értelmezése a határozataiban található meg. Az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírói döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírói döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az *előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*.”

II. Az ügy érdeme tekintetében

II.1. A BKK Üzletszabályzata

A BKK Üzletszabályzata V.3. pontja rendelkezik a jegyellenőrzésről. Eszerint a jegyellenőrzési tevékenységet a BKK látja el, a jegyellenőrzést végző személyek a BKK alkalmazottai, illetve a BKK-val szerződött alvállalkozók alkalmazottai.

Az utasoknak a járműre való felszállás előtt rendelkezniük kell érvényesíthető menetjeggyel, amelyet az utazás megkezdésekor azonnal érvényesíteni kell.

A BKK jegyellenőreinek feladata az érvényes jegyek, bérletek és az utazási feltételek betartásának ellenőrzése, érvényes jegy vagy bérlet hiányában és/vagy az utazási feltételek megszegése esetén a pótdíjazási eljárás lefolytatása.

A jegyellenőrök azonosítják az arcképes, sorszámozott szolgálati kitűzőjüket, amelyet jól látható módon, a felsőruházatukon kell viselniük, valamint a karszalagjuk, amelyet az ellenőrzés megkezdése előtt feltéve kell hordaniuk.

A BKK jegyellenőrei az utasok jegyének illetve bérletének érvényességét a szolgáltató üzemi területén bárhol, az *utazás során bármikor ellenőrizhetik a felszállást megelőzően*, a járművön, akár a jármű menet közbeni megállítással, illetve a *leszállást követően a megállóhely vagy a peronok területén*. A Szolgáltató üzemi területének számítanak a járművek, a megállóhelyek és a szolgáltatáshoz kapcsolódó közlekedési területek (megállóhelyek, peronok, végállomások). A BKK jegyellenőrei jogosultak a felszíni járatok járműveit akár megállóközben is megállítani és azokra felszállva jegyellenőrzést folytatni.

Az Üzletszabályzat I.2. pontja határozza meg az Üzletszabályzatban használt fogalmakat. Ennek értelmében a „*megállóhely*: tömegközlekedési (autóbusz, trolibusz, villamos, fogaskerekű vasút, HÉV, sikló, libegő) megálló, állomás: a tömegközlekedési járműre történő fel- és leszállás lefolytatására, illetve a tömegközlekedési járműre történő várakozás céljára közterületen elkülönített terület, amely, ha kiépítése (így járdasziget jellege, korlátokkal való ellátása stb.) jellegéből vagy egyéb jelzésből más nem következik, a *megállót, állomást jelző táblától a járda területéből*:

– *autóbusz, trolibusz járműveknél csuklós jármű esetén 2 m széles és 18 m hosszú, egyéb jármű esetén 2 m széles és 12 m hosszú, kettős megálló esetén 2 m széles és 36 m hosszú terület, hármás megállóhely esetén 2 m széles és 54 m hosszú terület[...]*”.

A jegyellenőrök munkáját segítik a BFKF közterület-felügyelői mint hatósági jogkörrel rendelkező személyek, akik igazoltathatják is a pótdíj megfizetésére kötelezett utazókat, amennyiben nem működnek együtt a jegyellenőrrel a pótdíjazási eljárásban.

A *felszíni csomópontokon* történő ellenőrzés során az adott járat járművén és a *végállomáson* a jegyellenőrök, vagy a biztonsági őrök *csoportosan, a jármű indulása előtt* végzik az ellenőrzést. Az ellenőrzéskor csak azok szállhatnak fel a járműre, akik rendelkeznek érvényes bérlettel, egyéb utazásra jogosító irattal, vagy érvényesíthető jeggyel.

A BKK Üzletszabályzatának idézett rendelkezései ellentmondásosak, ugyanis az Üzletszabályzat V.3. pont utolsó előtti szakasza szerint a felszíni csomópontokon és a végállomásokon az ellenőrök csoportosan, a jármű indulása előtt végzik az ellenőrzést, míg az V.3. pont hatodik szakasza szerint az ellenőrök az utazás során bármikor, a leszállást követően a megállóhely vagy peron területén is ellenőrizhetik a jegyek, bérletek érvényességét. E rendelkezésekből tehát az következik, hogy a felszíni csomópontokon és – mint jelen esetben is – a végállomásokon a jármű indulása előtt végezhető ellenőrzés. A leszállás utáni jegyellenőrzés feltételeit nem határozza meg kellő pontossággal az Üzletszabályzat, ezért annak hiánya a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozhat.

II.2. A BKV Zrt. Üzletszabályzata

A BKV Zrt. Üzletszabályzata – noha nagymértékben megegyezik a BKK Üzletszabályzatával – *nem tartalmazza* a fogalom-meghatározások között a „megállóhely” definícióját.

A közösségi közlekedést igénybevevő utasok számára közszolgáltatást nyújtó szervezetek üzletszabályzatainak definitív eltérése a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonsághoz való joggal összefüggésben visszásságot idézhet elő.

II.3. A BKV Zrt. Utazási feltételei

A BKV Zrt. Utazási feltételei között szerepel, hogy az utazás, illetve a jegyek és bérletek használata módjának részletes feltételeit az Üzletszabályzat és a Díjszabás tartalmazza. Az Utazási feltételek 1. pontja értelmében: „mindazoknak, akik a BKV Zrt. közösségi közlekedési szolgáltatásainak bármelyikét igénybe kívánják venni, [...] felszállás előtt rendelkezniük kell érvényesíthető és az adott járatra felhasználható jeggyel, érvényes bérlettel, utazási igazolvánnyal, illetve a díjmentességet igazoló okmánnyal”.

Az 1. pontban található a tömegközlekedési *megálló, állomás definíciója*: „A tömegközlekedési járműre történő fel- és leszállás lefolytatására, illetve a tömegközlekedési járműre történő várakozás céljára közterületen elkülönített terület, amely, ha kiépítése (így járdasziget jellege, korlátokkal való ellátása, stb.) jellegéből vagy egyéb jelzésből más nem következik a *megállót, állomást jelző táblától a járda területéből autóbusz, trolibusz járműveknél csuklós jármű esetén 2 m széles és 18 m hosszú egyéb jármű esetén 2 m széles és 12 m hosszú, kettős megálló esetén 2 m széles és 36 m hosszú terület. [...]*”.

A BKV Zrt. a közforgalmú személyszállítási *szolgáltatás igénybevételét valamennyi utazni kívánó személy számára hátrányos megkülönböztetés nélkül lehetővé teszi, ha a) az utas az Üzletszabályzat feltételeit elfogadja, és b) a szolgáltatás a menetrendben meghirdetett járatokkal lehetséges.*

Az Utazási feltételek 3. pontja értelmében valamennyi jegyet, bérletet vagy utazásra jogosító egyéb igazolványt/igazolást ellenőrzéskor át kell adni az ellenőrzést végző személynek. A jegyellenőrzés részletes szabályait az Üzletszabályzat tartalmazza.

II.4. Az ellenőrzés módja és a jogosulatlanul utazók kiszűrése, szankcionálása

A BKK tájékoztatása szerint a viteldíjak maradéktalan beszédese a közösségi közlekedési rendszer fenntartható finanszírozásának egyik pillére, azonban jelenleg még nem áll rendelkezésre olyan technikai háttér, amely lehetővé tenné a jogosulatlanul vagy jogosulatlan kedvezményrel utazni szándékozók felszállásának automatikus kizárását. Az elektronikus viteldíjrendszer kialakításával valósulhat meg a díjbeszedési hatékonyság javítása.

Az AJB-188/2011. számú jelentésemben kifejtettem, hogy *a jegy nélküli utazások számának lecsökkentése alkotmányosan elfogadható és méltányolható cél, továbbá az ilyen jellegű magatartásokkal szembeni fellépés szükséges is, az eszközök megválasztásánál figyelemmel kell lenni arra, hogy a kiválasztott eszköz a lehető legenyhébb legyen, ne sérüljön az arányosság követelménye.* Megállapításom szerint a jelenleg rendelkezésre álló hatékony ellenőrzési módszerek (utas leszállítása, együttműködés a közterület-felügyelőkkel) önmagukban elégségesek a „bliccelés” visszaszorítására, további, a személyi szabadságot korlátozó intézkedések sértenék mind a szükségesség, mind pedig az arányosság követelményét. Nincs akadálya ugyanakkor annak, hogy egyéb eszközökkel pl. ellenőrző kapuk felállításával, vagy a *felszálló utasok ellenőrzésével érje el ugyanezt a célt a vállalat.*

A BKK válaszlevelében kifejtette, hogy a decemberi próbaidőszakot követően leállította a leszállás utáni jegyellenőrzést, azonban a továbbiakban is tervezik annak alkalmazását. Tájékoztatott arról is, hogy további vizsgálatok szükségesek az állandó jellegű bevezetéséhez, oly módon, hogy az illeszkedjék a jogi környezetbe és az utazóközönség számára is egyértelmű, támogatható legyen.

Tekintettel az idézett jelentésemben foglalt és idézett megállapításaimra, továbbá a BKK jelen ügy kapcsán adott tájékoztatására, mely szerint a leszállás utáni ellenőrzés jogszabályi háttere nem kellően tisztázott, az még az utasok számára sem kellően egyértelmű, a leszállás utáni jegyellenőrzés gyakorlata a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot idézhet elő.

II.5. A leszállás utáni jegyellenőrzés és az emberi méltóság összefüggése

Az Alaptörvény II. cikke az emberi méltósághoz való jogot egyértelműen mint alapvető jogot határozza meg, amelytől senkit nem lehet önkényesen megfosztani.

A BKV Zrt. Utazási feltételek 3. pontjában, a jegyek és bérletek használata cím alatt tesz említést a

jegyellenőrzésről. Eszerint *valamennyi jegyet, bérletet* vagy utazásra jogosító egyéb igazolványt/igazolást *ellenőrzéskor át kell adni az ellenőrzést végző személynek*. A jegyekről szóló 3.1. pont rendelkezik arról, hogy az érvényesített jegyet *az utazás végéig*, illetve a *metró állomás peronzár vonalának elhagyásáig meg kell őrizni*.

Az Utazási feltételek között nem szerepel további feltétel a jegyellenőrzésről, így a leszállás utáni jegyellenőrzésről sem. Amint az AJB-188/2011. számú jelentésben kifejtettem, az a tény, hogy valaki jogosulatlanul vette igénybe a személyszállítási szolgáltatást és ezáltal kárt okozott, nem jelent egyúttal indokot az emberi méltóság megsértéséhez, az ugyanis az élethez való joggal elválaszthatatlan egységet alkotva minden más megelőző alapérték. Az emberi méltósághoz való jogot nem lehet relativizálni, az érintett fizikai, szellemi fejlettségétől, állapotától vagy magatartásától függővé tenni, hiszen minden embert, pusztán ebbéli minőségében, egyenlő módon és korlátozhatatlanul megillet, amely egyben a jogállam legfontosabb attribútuma.

Az AJB-188/2011. számú jelentésben megállapítottam, hogy a visszatartás jogának gyakorlása, illetve arányos alkalmazásának hiánya alkalmas lehet az emberi méltósághoz való jog tekintetében visszásság előidézésére. *Jelen ügyben, a leszállás utáni jegyellenőrzés közben is sor kerülhet az érvénytelen menetjegy, illetve bérlet nélkül utazó visszatartására (pótdíj kiszabása), mellyel fennáll az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszásság veszélye.*

II.6. Szükségességi-arányossági teszt a leszállás utáni jegyellenőrzés vonatkozásában

A leszállás utáni jegyellenőrzés elsősorban szankcionálási célokra alkalmas az ellenőrzés módjából eredően. Ezzel szemben a felszállás előtti ellenőrzés preventív célokat szolgál elsősorban, amely révén nagyobb eséllyel szűrhető ki a „bliccelő” utas. Amint azt BKK is hangsúlyozta, a jegyellenőrzés elsődleges célja az érvénytelen menetjeggyel vagy bérlettel utazók kiszűrése, másodsorban a „viteldíjak maradéktalan beszedése”. A BKK által is említett hatékonyabb díjbevételei rendszert támogatná a felszállás előtti jegyellenőrzés, ugyanis ebben az esetben egyértelmű, hogy az utas csak érvényes jeggyel vagy bérlettel veheti igénybe a közösségi közlekedést. A leszállás utáni ellenőrzés az utazóközönségben is ellenőrzést válthat ki, mivel félreértésekre adhat okot ezen ellenőrzési mód szokatlansága, jogszabályi hiányossága.

Lényegesen kiszámíthatóbb és egyértelmű helyzetet teremt, ha már a járműre felszállás *előtt* érvényesíteni kell a jegyet, illetve fel kell mutatni a bérletet, mindamelllett így csak az érvényes jeggyel, bérlettel rendelkezők vehetik igénybe a közösségi közlekedést.

A leszállás utáni jegyellenőrzés gyakorlatának vizsgálatakor az Alkotmánybíróság által kidolgozott *szükségességi-arányossági teszt alkalmazása nélkülözhetetlen a legitím cél elérése szempontjából*. A teszt lényege, hogy alapjog korlátozására csak kényszerítő ok miatt kerülhet sor, a kiválasztott eszköznek alkalmasnak kell lennie a cél elérésére, továbbá a korlátozás súlyának arányban kell lennie az elérni kívánt cél fontosságával. Ha ezen elemek bármelyike hiányzik, megállapítható az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdésének sérelme, mely kimondja, hogy alapjog lényeges tartalmát törvény nem korlátozhatja. Az Alkotmánybíróság kényszerítő oknak csak azt fogadja el, ha az alapjog-korlátozás más alapjog vagy alkotmányos érték védelme, érvényesülése érdekében történik. Az állam akkor nyúlhat az alapjogok korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményének: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A korlátozás során továbbá mindig a lehető legenyhébb eszközt kell alkalmazni. [30/1992. (I. 26.) AB határozat]. A szükségesség oldalát érintve az Alkotmánybíróság az ún. nyomós közérdeket is alkotmányosan elfogadhatónak ítélte az alapjogkorlátozás indokaként [56/1994. (XI. 10.), AB határozat, 18/2000. (VI. 6.) AB határozat, 13/2001. (I. 14.) AB határozat], azonban az állandó gyakorlat az, hogy alapjog korlátozása csak más alapjog vagy alkotmányos elv védelme, érvényesülése céljából válhat szükségessé. [dr. Balogh Zsolt–dr. Holló András–dr. Kukorelli István–dr. Sári János: Az Alkotmány Magyarázata. KJK–KERSZÖV Budapest, 2002 220.]

Elsőként azt kell megvizsgálni, hogy a leszállás utáni jegyellenőrzés során a személyi szabadság korlátozására mely másik alapjog érvényesülése érdekében kerülhet sor. A BKV Zrt. oldalán a tulajdonhoz való jog lehet érintett, a tömegközlekedési eszközök hasznosíthatósága révén, illetve közvetve a tömegközlekedés hozzáférhetősége, hiszen a jegyárak meghatározásánál szerepet játszik a közlekedési vállalat „bliccelésből” eredő bevételkiesése is.

Tény, hogy éves szinten a „bliccelők” miatt jelentős bevételről esett el a BKV Zrt. A rendelkezésemre álló tájékoztatásból kiderült, hogy a közterület-felügyelők bevonása a jegyellenőrzésbe, valamint a BKV Zrt. és a BKK intézkedései révén mintegy egymilliárd forinttal nőttek a tömegközlekedés bevételei, és ez a trend várhatóan tovább folytatódik. A közterület-felügyelőkkel támogatott ellenőrzések rendkívül eredményesen működnek a közterület-felügyelők hatósági jogkörének köszönhetően. A „bliccelő” utasok mintegy 61%-a önként együttműködött az ellenőrökkel. 23%-kal több „bliccelő” utast szűrték ki, valamint 94%-kal kevesebb utas távozott intézkedés nélkül. Felvetődik a kérdés, hogy a bevételkiesés finanszírozása megfelelő indokú-e az egyes nem fizető utasok jogainak csorbitására. *Kiemelve azt, hogy a leszállás utáni jegyellenőrzés valóban azt a célt szolgálja, hogy a pótdíjazás hatékony legyen, nem pedig azt, hogy a tömegközlekedési eszközöket igénybe vevőket eltántorítsa a „blicceléstől”, megállapítom, hogy a leszállás utáni jegyellenőrzés – és ezzel együtt a visszatartás joga – bevezetése és alkalmazása nem felel meg a szükségesség-arányosság követelményének, és ezáltal a személyi szabadsághoz*

fűződő joggal kapcsolatos visszássághoz vezethet.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság bekövetkeztenek jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – tekintettel arra, hogy 2012. május 1-jétől több feladat átkerült a BKV Zrt.-től a BKK hatáskörébe –, *kezdeményezem* a BKK vezérigazgatójánál hogy

- egységesítse a BKV Zrt. és a BKK üzletszabályzatait,
- továbbá a viteldíjak hatékonyabb beszedése, valamint a közösségi közlekedési eszközöket jogosulatlanul használni szándékozó utasok kiszűrése érdekében, elsősorban a járműre való felszállás előtti ellenőrzést alkalmazza. Amennyiben a leszállás utáni jegyellenőrzést be kívánják vezetni, szükséges ezen ellenőrzési mód jogszabályi feltételeinek tisztázása, és erről az utazóközönség megfelelő tájékoztatása.

Budapest, 2012. július 25.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-1326/2012

Zajvédelem az M5 autópálya üzemelésével összefüggésben

Előadó: dr. Horváth Luca Kornélia

Az eljárás megindulása

Állampolgári beadvány érkezett a jövő nemzedékek országgyűlési biztosához, hogy Újhartyán területén az M5 autópálya üzemelési körülményei 2004 tavaszán megváltoztak és a forgalom a sokszorosára emelkedett. A beérkezett panasz szerint az autópálya és a település lakóházai között nem található semmilyen a zaj elleni védelmet szolgáló létesítmény, ezért a zavaró zaj egész nap tisztán hallható, az éjszakai órákban pedig elviselhetetlen.

A panaszosok több esetben fordultak a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséghez (Felügyelőség), amely – álláspontjuk szerint – érdemi, a zajt csökkentő intézkedést nem hozott, s már 2005. óta húzódik az eljárás. A Felügyelőség mellett a panaszosok megkeresték problémájukkal többek között az akkori Központi Közlekedési Felügyeletet, a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumot, a Miniszterelnöki Hivatalt, a Köztársasági Elnöki Hivatalt és az Országgyűlés Környezetvédelmi Bizottságát.

2012. január 1-jén hatályba lépett Magyarország Alaptörvénye és számos sarkalatos törvény mellett, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) is, amelyek új alapokra helyezve az állampolgárok alapjogi védelmét megteremtették az egységes ombudsmani intézményt. A jogszabályváltozások következtében az állampolgári jogok országgyűlési biztosának, a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosának jogutódja az alapvető jogok biztosa.

A beadvány alapján felmerült az egészséges környezethez, a tisztességes eljáráshoz, a jogorvoslathoz való jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelme, ezért a vizsgálat további folytatását, illetve jelentés kiadását az Ajbt. 18. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosaként indokoltan tartottam.

Megállapított tényállás

A Felügyelőség, az Országos Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség (Főfelügyelőség), a Nemzeti Közlekedési Hatóság (NKH), valamint a panaszos által rendelkezésre bocsátott iratok és tájékoztatás alapján a következő tényállást állapítottam meg.

2005. október 4-én a panaszosok beadványukkal a Felügyelőséghez fordultak, amelyben előadták, hogy családjukkal az M5 autópálya 43. kilométerkövénél található Újhartyánon élnek. Tekintettel arra, hogy 2004 tavasza óta az autópálya megadott szakaszán megváltozott a díjfizetés módja, megnövekedett a gépkocsiforgalom, így fokozott zajterhelés éri a környék lakosait.

2006. március 1-jén kelt levelében a Felügyelőség tájékoztatta a panaszosokat, hogy beadványuk elbírálása folyamatban van, a kivizsgálás érdekében pedig a megjelölt közúti közlekedésből származó zajterhelésre vonatkozó forgalmi adatok ellenőrzése és értékelése szükséges. Szintén 2006. március 1-jei levelével a Felügyelőség az AKA Alföldi Koncessziós Autópálya Zrt.-hez (Zrt.) fordult, s kérte, hogy az a 2002-2005. években az M5 autópálya teljes területére, valamint a 2006. évben Újhartyánra vonatkozó forgalmi adatokat küldje meg. A Zrt. 2006. március 20-án faxon megküldte a Felügyelőség által kért adatokat, amelyekre tekintettel a hatóság a Zrt-t 2006. július 25-én kelt határozatával Pest megye egész területére kiterjedően részleges – zaj- és rezgésvédelmi szempontú – környezetvédelmi felülvizsgálat elvégzésére kötelezte. A Zrt. fellebbezésében előadott körülményeket figyelembe véve azonban a Felügyelőség a tényállás további tisztázása érdekében visszavonta határozatát.

2006. december 6-án a Felügyelőség az addig lefolytatott eljárási cselekményekről írásban tájékoztatta a panaszosokat, akik az eljárás elhúzódására tekintettel a Központi Közlekedési Felügyelethez, a Miniszterelnöki Hivatalhoz, majd az állampolgári jogok országgyűlési biztosához fordultak.

A Felügyelőség 2007. február 13-án kelt levelével értesítette a Zrt-t, hogy az M5 autópálya megnövekedett forgalmából származó zajterhelés miatt hivatalból környezetvédelmi felülvizsgálati eljárást indított és meghatározott adatok megküldésére kötelezte. A forgalmi adatok beérkezését követően a Felügyelőség 2007. április 26-i

határozatával az M5 autópálya 34+522 – 54+500 km szelvényei közötti szakaszára vonatkozóan részleges környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelezte a Zrt-t. A határozat szerint a Zrt. 2007. szeptember 30-ai teljesítési határidővel, tényekkel alátámasztott, tervezett határidőket tartalmazó dokumentációt (intézkedési tervet) köteles benyújtani.

Bár a Zrt. megtámadta a kötelező határozatot, a Főfelügyelőség a fellebbezés megalapozottságának hiánya miatt helybenhagyta a Felügyelőség elsőfokú határozatát.

A Zrt. 2007. szeptember 27-én a Felügyelőségen előterjesztett kérelmével a környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelező határozatban előírt dokumentáció benyújtására nyitva álló teljesítési határidő meghosszabbítását kérte. A Felügyelőség 2007. október 31-én kelt levelében helyt adva a Zrt. kérelmének a benyújtási határidőt 2008. január 31-re módosította.

A határidőn belül benyújtott dokumentációt ugyanakkor a Felügyelőség hiányosnak, hatósági döntésre alkalmatlannak ítélte meg, és – tájékoztató levél formájában, 2008. július 15-i teljesítési határidővel – hiánypótlásra szólította fel a Zrt-t. A Felügyelőség erről a panaszosokat csak a döntés meghozatalát követően, 2008. április 8-án kelt levelével tájékoztatta.

A Zrt. azonban 2008. április 20-án a hiánypótlási határidő módosítását, 2008. szeptember 1-jei megjelölését kérte. A Felügyelőség a kérelemnek helyt adott.

A 2008. augusztus 29-én benyújtott dokumentációban foglaltakra tekintettel, a Felügyelőség KTVF:16179-2/2009. iktatószámú, 2009. július 7-én kelt környezetvédelmi működési engedélyt bocsátott ki a Zrt. számára. A működési engedélyben a Felügyelőség zajárnyékoló falak építésére kötelezte a Zrt-t és előírta, hogy a kivitelezést követően azok eredményességének igazolására mérésel határozzák meg a védendő épületek zajterhelését. A Zrt. a működési engedélyt megfellebbezte. A Főfelügyelőség az első fokú határozatot érdemben nem változtatta meg, csupán a teljesítési határidőket módosította az időmúlására való tekintettel.

A Zrt. 2009. november 19-én előterjesztett kérelmével a környezetvédelmi működési engedély módosítását kérte, figyelemmel arra, hogy az engedély kiadásakor a mellékelt csatolt „innovatív zajcsökkentési intézkedési program” című szakvélemény nem állt rendelkezésre, és elkészülte miatt új tényállás megállapítása indokolt. A szakvélemény az autópálya zajkibocsátását, annak az érintett településekre gyakorolt hatását mutatja be, tartalmazva a tényleges zajterhelést, s a javasolt intézkedéseket. A Felügyelőség 2009. november 27-én a Zrt-nek címzett levelében a szakvéleményt a működési engedélyben szereplő zajárnyékoló fal létesítését előíró kikötés teljesítési terveként fogadta el.

A környezetvédelmi működési engedély 2010. január 14-én jogerőssé és végrehajthatóvá vált.

Az NKH 2010. június 12-én kelt határozatával az érintett autópálya-szakaszon a szelvényezés szerinti jobb oldalon a 42+801 – 43+401, a 48+502 – 48+870, az 50+449 – 50+951 és a szelvényezés szerinti bal oldalon a 49+935 – 50+339 km szelvények között engedélyezte a zajárnyékoló falak építését. Ezen határozat kapcsán a panaszosok 2010. július 9-én kelt levelükkel észrevételeket terjesztettek elő, s kérték az NKH-t, hogy azokat eljárása során vegye figyelembe. 2010. július 12-én az NKH válaszlevelében tájékoztatta a panaszosokat, hogy a zajárnyékoló falakra vonatkozó építési engedélyt már kiadta, s az észrevételeik elbírálása a Felügyelőség hatáskörébe tartozik. Az NKH a fentiek mellett tájékoztatta a panaszosokat arról is, hogy az engedéllyel szemben fellebbezést terjeszthetnek elő. A panaszosok 2010. július 23-i levelükben közölték, hogy az építési engedély ellen nem kívánnak fellebbezni.

A panaszosok 2010. július 29-én a Felügyelőséghez fordultak jelezve, hogy a térképszelvényen, amelyen a zajárnyékoló fal építési terve található, a falu beépítettsége nem felel meg a jelenlegi helyzetnek, a 405. számú út túoldalán a zajvédő erdősávot 2009 nyarán kivágták, s így megnövekedett a zajterhelés. A panaszosok kifogásolták továbbá, hogy a zajárnyékoló fal nem elegendő nagyságú, s nem védi meg a falu lakosságát a zajterheléstől.

A Zrt. 2011. január 3-án tájékoztatta a Felügyelőséget, hogy az M5 autópálya érintett szakaszán a zajvédő falakat megépítették. A Felügyelőség elfogadta a Zrt. tájékoztatását.

Az NKH 2011. március 25-én kelt határozatával engedélyezte a megépített zajárnyékoló falak forgalomba helyezését.

Érintett alapvető jogok

- Jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- Tisztességes eljáráshoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” (Alaptörvény XXIV. Cikk)
- Jogorvoslathoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási szervek döntése ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés)
- Egészséges környezethez való jog: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. (Alaptörvény P) cikk) „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt - törvényben meghatározottak szerint - helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” (Alaptörvény XXI. cikk (1) és

(2) bekezdések)

Alkalmazott jogszabályok

- az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény
- a zaj- és rezgésvédelemről szóló 12/1983. (V. 12.) Mt. rendelet
- a zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 8/2002. (III. 12.) KöM-EÜM együttes rendelet

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alkotmányos jogok tekintetében

Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált egészséges környezethez való jog értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelezései teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelezéseinek megakadályozásában kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére. (996/G/1990. AB)

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maga jogalkalmazó is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

Ahogy az a fentiekből következik, az Alkotmánybíróság határozataiban az egészséges környezethez való jogot elsősorban intézményvédelmi kötelezettségként értelmezte. Ezzel ugyanakkor csak a közvetlen alapjogi védelem alanyi oldalát zárta ki és nem azt, hogy az egészséges környezethez való jognak lennének alanyi jogon érvényesíthető elemei is. Rámutatott a testület arra is, hogy a jogalkotás garanciális szerepe nem egyszerűen csupán fontosabb a környezetvédelemben, mint az olyan alkotmányos jogoknál, ahol a bíróság (Alkotmánybíróság) közvetlen alapjogvédelmet adhat vagy alanyi jogi igényeket ismerhet el, hanem – a dogmatikai lehetőségek határai közt – mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít. (ABH 1994, 139-140.) Hangsúlyozom tehát, hogy az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében az egészséges környezethez való jog alanyi jogon érvényesíthető elemei között szerepelnek az ügyféli jogok, az eljárási garanciák kikényszeríthetősége, s így pl. az Alaptörvény által önálló alapjogként is deklarált tisztességes eljáráshoz vagy a jogorvoslatihoz való jog is.

Az egészséges környezethez való jog alanyi oldalán álló alapjogok rendkívül szoros kapcsolatban állnak a *jogállamisággal, jogbiztonsággal*. Az Alkotmánybíróság több határozatában elvi élel szögezte le, hogy a jogállam legfontosabb eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy nemcsak a jog egésze, de annak egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak,

egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is. Alapvetőek tehát a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák betartása nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. (2/1995. (XII. 15.) AB határozat).

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljáráshoz való jogot* explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A tisztességes eljárás teljesülését tehát csak az eljárás egészének vizsgálata során ítélni lehet meg. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már expressis verbis tartalmazza a tisztességes eljáráshoz való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják.

A *jogorvoslathoz való joggal* összefüggésben hangsúlyozni kívánom, hogy az olyan az Alaptörvény szövegéből egyértelműen levezethető alkotmányos alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és ezek együttes fennállása esetén mindenkit megillet. A jog immanens tartalma az érdemi bírósági, közigazgatási vagy más hatósági döntések tekintetében a másik szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége (5/1992. (I. 30.) AB).

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A Felügyelőség a panaszosok első, 2005 októberében benyújtott beadványát az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (panasztörvény) XIII. fejezete alapján panaszként kezelte és annak alapján 2006. március 1-jén a forgalmi adatok megküldése érdekében megkereste a Zrt-t.

Az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese tapasztalata szerint a környezetvédelmi hatóságok sok esetben a panasztörvény 141-143. §-ai szerint járnak el a hozzájuk érkező, a hatáskörükbe tartozó létesítmény környezeti terhelését kifogásoló bejelentés kapcsán.

A panasztörvény 141. § (2) bekezdése szerint, a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, államigazgatási – eljárás hatálya alá. A (3) bekezdés alapján a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat. A panasztörvény további rendelkezései a követendő eljárási rendet írják elő a hatóságok számára, meghatározva egy sajátos eljárást, kivizsgálást, amelynek eredményeként meg kell hozni a szükséges intézkedéseket a sérelem orvoslása érdekében.

A fentieknek megfelelően a panasztörvény rendelkezéseit akkor kell alkalmazni, ha az egyéni jog- vagy érdeksérelem kivizsgálására államigazgatási vagy bírósági eljárásban nem kerülhet sor, illetve olyan körülmény következik be, amelynek orvoslása, megszüntetése egy közösség vagy akár az egész társadalom érdekét szolgálja. A törvény által használt kifejezések, fogalmak arra utalnak, hogy a panasztörvény elfogadására irányuló jogalkotói szándék nem a konkrét jogszabálysértések orvoslására, illetve az azokkal szembeni fellépésre irányult.

Az olyan beadványok, amelyek közlekedési útvonalak üzemelése során jelentkező fokozott környezeti terhelést kifogásolnak, nem eshetnek a panasztörvény hatálya alá, tekintettel arra, hogy a kifogásolt körülmények megítélése, illetve orvoslása meghatározott államigazgatási, azaz a közlekedési, környezetvédelmi hatóságok jogszabályban kifejezetten körülírt hatáskörébe tartozik. Emellett pedig utalni kell arra is, hogy a beérkező panaszokban a beadványozók az esetek többségében a közigazgatási jogszabályok hatályosulását vitatják, s így kivizsgálásuk kizárólag a közigazgatási jog szerint, de nem a panasztörvény alapján történhet.

A fentieket kiegészítve felhívom a figyelmet az eljárás időpontjában hatályos közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 12. § (2) bekezdés a) pontjára, amely meghatározza a közigazgatási ügy fogalmát. Eszerint közigazgatási hatósági ügy minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez. A Ket. 12. § (1) bekezdése szerint pedig a közigazgatási hatóság eljárása során a törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyekben a törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

Hangsúlyozom tehát, hogy maga a Ket. alapvető rendelkezései is egyértelművé teszik, hogy a jogsértések, s így a közigazgatási jogszabályok hatályosulásának kivizsgálására kizárólag a Ket. alapján kerülhet sor. Az ilyen

jellegű panaszok elbírálására szolgáló jogintézmény pedig a Ket. szerinti hatósági ellenőrzés.

Tekintettel arra, hogy a panaszosok 2005. október 4-i beadványa államigazgatási, különösen környezetvédelmi hatósági hatáskörben orvosolható körülményre hívta fel a hatóság figyelmét, annak elintézése kapcsán a Felügyelőségnek a Ket. rendelkezéseinek megfelelő hatósági ellenőrzést kellett volna lefolytatnia az érintett területen. Az elvégzett hatósági ellenőrzés eredményéről, a hatáskörébe tartozó intézkedéseket elrendelő, illetve azokkal összefüggő döntésekről pedig – azok kézbesítésével egyidejűleg – tájékoztatnia kellett volna az ügyfeleket.

Megállapítottam, hogy a Felügyelőség nem az irányadó jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően járt el, nem alkalmazta a Ket. rendelkezéseit és hatósági ellenőrzést sem végzett.

Amint az a tényállásban bemutatottakból kirajzolódott, a Felügyelőség a panaszosok 2005 októberében benyújtott első beadványa és a Zrt. a forgalmi adatok érdekében történő 2006. márciusi megkeresése között semmilyen intézkedést sem tett. Felhívom a figyelmet arra is, hogy bár a Felügyelőség az M5 autópálya érintett szakasza háromszoros forgalomnövekedéséről hivatalosan már 2006. március 20-án tudomást szerzett, a környezetvédelmi felülvizsgálatot csak 2006. július 25-én rendelte el.

A hatóság jelentős késedelme így egyértelműen megállapítható, amely már az eljárás kezdeti szakaszában jelentősen hozzájárult a környezeti konfliktus elhúzódásához.

Megállapítottam, hogy a Felügyelőség a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal kapcsolatban, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelmén keresztül az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszasságot okozott.

2. Ahogy azt már jeleztem, a Felügyelőség első alkalommal 2006. július 25-én rendelkezett az M5 autópálya Pest megye egész területére kiterjedő szakasza vonatkozásában a környezetvédelmi felülvizsgálat elvégzésének kötelezettségéről. A határozatot a Zrt. arra hivatkozással fellebbezte meg, hogy a Felügyelőségnek a panasztörvény kapcsán lefolytatott eljárása nem vezethet a felülvizsgálat elvégzésére kötelező határozat kibocsátására, és az a tényállás előzetes tisztázásának hiánya miatt megalapozatlan. A kötelező határozatot a Ket-ben szereplő alapelveknek és eljárási garanciáknak megfelelő eljárás kell, hogy megelőzze. A Zrt. sérelmezte, hogy az eljárás megindulásáról a Felügyelőség értesítést nem küldött. Külön utalt arra is, hogy őt az autópálya üzemeltetésére jogosító koncessziós szerződése nem Pest megye egész területére, hanem az M5 autópálya 17+400 km szelvénye utáni szakaszától jogosítja fel annak üzemeltetésére. A Zrt. által benyújtott fellebbezésre tekintettel a Felügyelőség saját hatáskörében visszavonta határozatát.

A Felügyelőség a környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelező határozata jogalapjaként – az eljárás időpontjában hatályos – a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.) 74. § (1) bekezdésének második fordulatát jelölte meg, amely szerint a környezetvédelmi hatóság az érdekeltet tevékenysége környezetre gyakorolt hatásának feltárása érdekében – teljes körű vagy részleges – felülvizsgálatra (...) kötelezi, ha környezetveszélyeztetést, illetve környezetszennyezést észlel.

Felhívom azonban a figyelmet a Kvt. 74. § (1) bekezdésének első fordulatára, amely a következőket írja elő. A környezetvédelmi hatóság az érdekeltet tevékenysége környezetre gyakorolt hatásának feltárása érdekében – teljes körű vagy részleges felülvizsgálatra kötelezheti a 73. § (1) bekezdésében meghatározott esetben (...). A Kvt. 73. § (1) bekezdése szerint az egyes tevékenységek környezetre gyakorolt hatásának feltárására és megismerésére, valamint a környezetvédelmi követelményeknek való megfelelés ellenőrzésére környezetvédelmi felülvizsgálatot kell végezni. Az eljárás időpontjában hatályos Ket. 29. § (1) bekezdése szerint a hatósági eljárás az ügyfél kérelmére, bejelentésére, nyilatkozatára, más hatóság kezdeményezésére, külön jogszabályban meghatározott panaszra vagy hivatalból indul meg. Ha törvény vagy kormányrendelet eltérően nem rendelkezik, az eljárás megindításáról a hivatalból indult eljárásban az ismert ügyfelet az eljárás megindításától, a kérelemre indult eljárásban az ismert ellenérdekű, illetve érintett ügyfelet a kérelem beérkezésétől számított öt napon belül értesíteni kell. A Ket. 29. § (4) bekezdése b) pontja rögzíti továbbá, hogy az értesítés csak akkor mellőzhető, ha az egyszerű megítélésű, a tényállás előzetes tisztázását nem igénylő ügyben az eljárás megindítása után azonnal sor kerül az érdemi határozat meghozatalára.

A Kvt. fentiekben ismertetett rendelkezéseinek megfelelően a környezetvédelmi hatóság a 73. § (1) és a 74. § (1) bekezdése alapján két esetben rendelkezhet a környezetvédelmi felülvizsgálat elrendeléséről. Egyrészt mérlegelési jogkörén belül *elrendelheti* a felülvizsgálatot az érintett tevékenység környezetre gyakorolt hatásának feltárása, megismerése, valamint a környezetvédelmi követelményeknek való megfelelés ellenőrzésére érdekében, másrészt pedig azt *el kell rendelnie*, ha környezetveszélyeztetést, illetve környezetszennyezést észlel. A környezetvédelmi hatóság tehát, amennyiben egy konkrét tevékenység környezetre gyakorolt hatását, környezetvédelmi követelmények teljesülését kívánja megvizsgálni, a környezetveszélyeztetés, környezetszennyezés fennállásától függetlenül is elrendelheti a környezetvédelmi felülvizsgálati eljárás lefolytatását.

Tekintettel arra, hogy a Felügyelőség rendelkezésére csupán az M5 autópálya újhartyáni főpályáját érintő, a forgalom nagyságát bemutató adatok álltak és nem tudta kétséget kizáróan megállapítani, hogy a környezetszennyezés, illetve a környezetveszélyeztetés fennáll-e, a megküldött forgalmi adatokból kiindulva csupán a Kvt. 74. § (1) bekezdés első fordulata alapján rendelhetné volna el mérlegelési jogkörén belül a környezetvédelmi felülvizsgálatot. Megalapozottan kifogásolta tehát a Zrt. fellebbezésében, hogy a Felügyelőség műszeres zajvizsgálati eredmények nélkül állapította meg az M5 autópálya forgalmából adódó zajterhelési határérték-túllépést és a környezetszennyezést. A Felügyelőség korábbi határozatának visszavonása tehát az eljárási hibákra tekintettel

indokolt volt, és elkerülhetlenné vált a tényállás további tisztázása.

Az előzőekből következően megállapítottam, hogy a Felügyelőségnek a Kvt. 74. § (1) bekezdés első fordulata alapján kellett volna kiadni a kötelező határozatát, és alkalmaznia kellett volna a Ket. fent idézett 29. § (3) bekezdése b) pontját. Azaz a tevékenység környezetre gyakorolt hatásának feltárása, a környezetvédelmi követelmények teljesülése ellenőrzése érdekében kellett volna elrendelnie a felülvizsgálat elvégzését, s így a tényállás előzetes feltárásának szükségessége nem merült volna fel. Alkalmazva a Ket. 29. § (3) bekezdése b) pontját, az előzetes értesítést mellőzve a Felügyelőségnek azonnal köteleznie kellett volna a Zrt-t a környezetvédelmi felülvizsgálatra és az annak alapján elkészítendő dokumentáció benyújtására.

Mindenek ellenére a Felügyelőség a határozata visszavonását követően több mint fél évvel, 2007. február 13-án rendelkezett a környezetvédelmi felülvizsgálat kapcsán az eljárás hivatalból történő megindítása felől és 2007. március 30-i teljesítési határidő megjelölésével az M5 autópálya érintett szakaszával kapcsolatos forgalomba helyezésére, forgalomban bekövetkező változásokra, esetleges forgalomszabályozására, a környezetében található, a zaj elleni védelmet szolgáló műtárgyakra vonatkozó adatok megküldésére kötelezte a Zrt-t. A Zrt. az adatokat 2007. március 22-én kelt levelével küldte meg, amelyben a korábban előadottak mellett, pusztán az érintett szakasz forgalomba helyezésére vonatkozó határozatot mellékelte és bemutatta, hogy a jövőben milyen zajcsökkentő intézkedések megvalósításának lehetőségét fogják megvizsgálni. A Felügyelőség a megküldött adatok alapján 2007. április 26-án kelt, a korábbi határozattal megegyező, csupán a km szelvények számában különböző környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelező határozatot adott ki.

Abban az esetben, ha a Felügyelőség a Kvt. 74. § (1) bekezdés első fordulata alapján kötelezte volna a felülvizsgálat elvégzésére a Zrt-t, a Ket. alapján elegendő lett volna csupán a km szelvények tekintetében a határozat kijavítása.

Megállapítottam, hogy a Felügyelőség az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot okozott, mivel a jogalap megfelelő kiválasztásával és a határozat kijavításának eszközével megakadályozható lett volna az eljárás újabb egy éves elhúzódása.

Eljárásom során megvizsgáltam az eljárás időpontjában hatályos a zaj- és rezgésvédelemről szóló 12/1983. (V. 12.) Mt. rendelet (Mt. rendelet), valamint a zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 8/2002. (III. 12.) KöM-EüM együttes rendelet (korábban hatályos HR.) vonatkozó rendelkezéseinek alkalmazhatóságát is. Az Mt. rendelet 14. § (1) bekezdése szerint meglévő út, vasútvonal, polgári repülőtér forgalma által okozott, az új létesítményekre megengedett zaj-, illetve rezgésterhelési határértéket jelentősen túllépő zaj, illetve rezgés csökkentésére az üzemeltetőnek forgalomszervezési és egyéb intézkedéseket kell tennie. Ilyen intézkedések megtételét a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség is kezdeményezheti, továbbá a 10. § (3) bekezdésében foglaltakat is alkalmazhatja. A 10. § (3) bekezdése szerint a zaj- és rezgésvédelmi követelmények teljesítése érdekében út, vasútvonal, polgári repülőtér létesítése, a forgalmi viszonyok lényeges és tartós megváltozását eredményező felújítása, korszerűsítése során a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség zaj-, illetve rezgéscsökkentő létesítmények, berendezések alkalmazását írhatja elő.

A fentieket elemezve megállapítottam, hogy meglévő közlekedési létesítményekből származó határértékek jelentős, azaz a korábban hatályos HR. 8. § a) pont szerinti több mint 10 dB-es túllépése esetén az Mt. rendelet alapján a Felügyelőség intézkedési kötelezettséggel nem rendelkezett, „csupán” kezdeményezhette az üzemeltetőnél, hogy forgalomszervezési és egyéb intézkedéseket tegyen meg, valamint zaj- és rezgéscsökkentő létesítmények alkalmazását írhatta elő. Tekintettel azonban arra, hogy 10 dB-es határérték-túllépést a szakértői mérések nem mutattak ki, az Mt. rendeletbeli rendelkezések alkalmazása nem volt szükséges.

3. A másodfokon jogerőssé vált környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelező határozatban a Felügyelőség a környezetvédelmi felülvizsgálati dokumentáció benyújtására 2007. szeptember 1-jei teljesítési határidőt állapított meg. Ezt a határidőt azonban a Felügyelőség a Zrt. kérelmére a panaszosok eljárásba történő bevonása nélkül tájékoztató levél formájában 2008. január 31-ig, 5 hónappal meghosszabbította, majd tekintettel arra, hogy a Zrt. által elkészített és módosított határidőn belül benyújtott dokumentációt hiányosnak ítélte meg, hiánypótlási felszólítást bocsátott ki, s szintén közel további fél évet biztosított a kötelezettség teljesítésére. A hiánypótlási felhívás szerint a 2008. január 31-én benyújtott dokumentáció hatósági döntésre alkalmatlan, mivel, az – a kötelező határozatával ellentétben – megvalósítási határidőt tartalmazó tényleges megoldásokat, a megoldások várható hatásaira, eredményességére vonatkozó adatokat, továbbá intézkedési tervet nem tartalmazott.

A meghatározott cselekmény elvégzésére kötelező határozatban foglaltak nem teljesítése esetére az eljárás időpontjában hatályos Ket. az alábbi eljárást, illetve jogkövetkezményeket rendeli alkalmazni. A Ket. 124. § (1) bekezdés, a 125. § a) pontja, 127. § a) pontja, a 130. § (1) bekezdése, valamint a 140. § (1) bekezdés a) pontja szerint a hatósági eljárásban az e törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén állami kényszerrel is el kell érni, hogy a hatóság döntésével pénzfizetésre vagy egyéb magatartásra kötelezett ügyfél e kötelezettségének eleget tegyen. A közigazgatási végrehajtás szabályait kell alkalmazni a hatóság döntésében megállapított kötelezettség érvényesítésére, ha annak önkéntes teljesítése elmaradt. A hatóság döntése végrehajtható, ha pénzfizetésre, valamely tevékenységre vagy attól való tartózkodásra irányuló kötelezettséget állapít meg, jogerőre emelkedett és a teljesítésre megállapított határidő vagy határnap (a továbbiakban együtt: határidő) eredménytelenül telt el. A döntés végrehajtását – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – az első fokon eljáró hatóság végzéssel rendeli el. Ha a végrehajtás meghatározott cselekmény elvégzésére vagy meghatározott magatartásra (a

továbbiakban együtt: meghatározott cselekmény) irányul, a teljesítés elmaradása esetén a végrehajtást foganatosító szerv a meghatározott cselekményt a kötelezett költségére és veszélyére elvégeztetheti.

Megállapítottam, hogy a benyújtott dokumentáció hatósági döntésre alkalmatlan volt, és nem felelt meg a környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelező határozatnak. Tekintettel arra, hogy a Zrt. a határozatban foglaltakat nem teljesítette, a Felügyelőségnek a beérkezett dokumentáció vizsgálatát követően a Ket. fent idézett jogszabályi rendelkezései alapján a határozat végrehajtását kellett volna elrendelnie és gondoskodnia kellett volna annak foganatosításáról.

A Ket. 140. § (1) bekezdés d) pontja alapján, ha a végrehajtás meghatározott cselekmény elvégzésére vagy meghatározott magatartásra irányul, a teljesítés elmaradása esetén a végrehajtást foganatosító szerv, ha a teljesítés elmaradása a kötelezettnek felróható, a kötelezettel szemben eljárási bírságot szabhat ki.

A Ket. rendelkezéseivel összhangban tehát a Felügyelőségnek a határozat végrehajtása elrendelése mellett eljárási bírság kiszabásának lehetőségét is meg kellett volna vizsgálnia, figyelembe véve a mulasztás súlyát, annak következtében az eljárás jelentős elhúzódnását, a környezetet veszélyeztető állapot hosszú ideig tartó fennmaradását.

Megállapítottam, hogy a Felügyelőség az egészséges környezethez való joggal, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott, tekintettel arra, hogy mulasztása, valamint jogszerűtlen eljárása a környezeti konfliktus további egy éves elhúzódnását eredményezte.

4. A tényállásban bemutatottak szerint a Felügyelőség a hiánypótlási felhívásban megjelölt határidőt a Zrt. kérelmére tájékoztató levéllel, az egyéb, ellenérdekű ügyfelek bevonása nélkül módosította.

A Ket. szellemiségéből, illetve a bevezető rendelkezéseiben megfogalmazott alapelvekből, alapvető rendelkezésekből ugyanakkor az következik, hogy a ténylegesen fennálló indokok alapján, a tényállás teljes körű tisztázása mellett kell a határidő hosszabbításáról döntenie. A konkrét jogerős határozatban megjelölt teljesítési határidő módosítására irányuló ügyféli kérelem megalapozottságát a hatóság minden esetben vizsgálni köteles. A határidő módosítása felől nem lehet egyedül a környezethasználó érdekei alapján döntenie, figyelmen kívül hagyva a közérdeket, illetve az ellenérdekű ügyfelek jogos érdekeit.

Felhívom a Felügyelőség figyelmét, hogy a tényállás tisztázására vonatkozó kötelezettség a Ket. 50. § (1) bekezdése alapján a hatóságot terheli. A Ket. szerint ugyanis a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni, s ha ehhez nem elegendők a rendelkezésre álló adatok, hivatalból vagy kérelemre bizonyítási eljárást kell lefolytatni. A tényállás tisztázását követően a Ket. 71. § (1) bekezdése alapján a hatóságot az ügy érdemi lezárása érdekében döntéshozatali kötelezettség is terheli. Ellenérdekű ügyfél esetén a Ket. pedig csak akkor biztosít lehetőséget az egyszerűsített (jogorvoslatot és tájékoztatást nem tartalmazó) döntéshozatalra, ha az az ellenérdekű ügyfél jogát nem érinti.

Tekintettel arra, hogy a tárgy szerinti ügyben a hatóságnak nem hiánypótlási felhívást, hanem a kötelező határozat végrehajtását kellett volna elrendelnie, csupán általánosságban rögzítjük, hogy – ellenérdekű ügyfél részvétele esetén – a hiánypótlás teljesítésére megállapított határidő módosításáról a tényállás teljes körűen tisztázását követően, valamennyi érdeket mérlegelve alakszerű döntésben kell határozni.

Megállapítottam, hogy a Felügyelőség a hiánypótlási felhívás teljesítésére megállapított határidő módosításával, tekintettel arra, hogy az a tényállás teljes körű tisztázása és a közérdek, valamint az ellenérdekű ügyfelek érdekeinek érvényesítése nélkül történt és az eljárást 90 nappal meghosszabbította, visszásságot okozott a jogorvoslatához és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben.

5. Különös hangsúllyal hívom fel a figyelmet arra, hogy az ilyen és ehhez hasonló, a lakosok igen jelentős számát közvetlenül érintő közlekedési útvonalak vonatkozásában nem lehet az ügyfelek körének vizsgálatát kizárólag a kérelmezőre, illetőleg az eljárásba ügyfélként bejelentkezett személyekre korlátozni. Egyértelmű ugyanis, hogy az M5 autópálya megnövekedett forgalmából eredő fokozott zajterhelés érinti a környéken élő valamennyi lakos érdekét.

Az eljárás időpontjában hatályos Ket. 15. § (1) bekezdése értelmében ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek (amelynek) jogát, jogos érdekét vagy jogi helyzetét az ügy érinti. A Ket. 15. § (2) bekezdése alapján, ha jogszabály másként nem rendelkezik, a létesítménnyel kapcsolatos, illetve a tevékenység engedélyezésére irányuló eljárásban ügyfél a hatásterületen levő valamennyi ingatlan tulajdonosa és az ingatlan-nyilvántartásba bejegyzett jogszerű használója. A Ket. 29. § (6) bekezdése szerint, ha jogszabály másként nem rendelkezik, a 15. § (2) esetében, valamint ha az eljárás egyébként jelentős számú ügyfelet érint, az ügyfeleket az eljárás megindításáról hirdetményi úton, továbbá közhírré tétel útján (helyben szokásos módon, a helyi lapban stb.) kell értesíteni.

A vizsgált tevékenység egyértelműen, folyamatosan fokozott zajterhelést gyakorol az érintett lakókörnyezetre. Következésképpen az adott közlekedési útvonal tekintetében lefolytatott eljárások, s az azok során meghozott döntések jelentős számú ügyfelet érintenek. A Ket. 78. § (1) bekezdése szerint a határozatot közölni kell az ügyféllel és azzal, akire nézve az jogot vagy kötelezettséget állapít meg. Ugyanezen szakasz (6) bekezdésének második mondata alapján a hirdetmény útján közölt döntést a hirdetmény kifüggesztését követő tizenötödik napon kell közölni tekinteni. A 80. § (3) bekezdés szerint hirdetményi úton történő közlésnek van helye akkor is, ha az ügyfeleket az eljárás megindításáról is hirdetményi úton értesítették. A (4) bekezdés alapján a hirdetményt a hatóság hirdetőtáblájára ki kell függeszteni, a központi elektronikus szolgáltató rendszeren és a hatóság internetes honlapján – ha azzal rendelkezik – közzé kell tenni, ezenkívül az önkormányzat hivatalos lapjában – ennek hiányában a helyi

lapban –, valamint a hatóság hivatalos lapjában is közzétehető. A döntés kifüggesztésének és az internetes honlapon való megjelentetésének azonos napon kell megtörténnie.

A fentiek szerint tehát a Felügyelőségnek az ügyfeleket az eljárás megindításáról hirdetményi úton, továbbá közhírré tétel útján (helyben szokásos módon, a helyi lapban stb.) kellett volna értesítenie, továbbá ugyanígy kellett volna közölnie az ügyben hozott döntéseit és az ügyet lezáró érdemi határozatát. Minderre azonban a rendelkezésre álló adatok tanúsága szerint nem került sor, amely mulasztás az ügyféli jogok – különösen a jogorvoslathoz való jog – sérelmét idézte elő.

6. Ahogy azt az előzőekben részletesen bemutattam, a tárgy szerinti környezeti konfliktus kivizsgálása és orvoslása jelentősen elhúzódott, tekintettel arra, hogy a Felügyelőség a panaszosok első bejelentése alapján késedelemmel rendelkezett a környezetvédelmi felülvizsgálati eljárás elrendeléséről és a környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelező határozat jogalapját nem körültekintően választotta meg. A Felügyelőség mindemellett az ügyféli jogok sérelmét is előidézte azzal, hogy a dokumentáció hatósági döntésre való alkalmatlanságának megállapítását követően nem a környezetvédelmi felülvizsgálatra kötelező határozat végrehajtását rendelte el, hanem az eljárás további elhúzódását okozva először a dokumentáció benyújtására, majd a hiánypótlási felhívás teljesítésére előírt határidőt is módosította. A hatóság ezirányú döntései során nem tisztázta teljes körűen a tényállást és egyedül a környezethasználó érdekeit tartotta szem előtt, figyelmen kívül hagyva a közérdeket és az ellenérdekű ügyfelek jogos érdekeit.

A Felügyelőség tehát az egészséges környezethez, a jogorvoslathoz, a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggően visszásságot okozott és sértette a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése értelmében *felhívom* a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség igazgatóját, hogy a jövőben lefolytatott környezetvédelmi felülvizsgálati eljárásokban fordítson kellő figyelmet az irányadó jogalap kiválasztására és az alkalmazandó jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően, valamint a jelentésben megfogalmazottak figyelembe vétele mellett járjon el.

Felkérem az Igazgatót arra is, hogy a jövőben fektessen különös hangsúlyt a beérkező panaszok jogszerű elintézésére, azokat ne a panasztörvény alapján, hanem a jelentésben rögzítettek szerint, a Ket. alapján, hatósági ellenőrzés keretében intézze.

Budapest, 2012. március 1.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-1340/2012

Egy terményszárító zajos működése

Előadó: dr. Horváth Luca Kornélia

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványában a szomszédságában (Lovászpátona, Május 1. utca 10.) működő terményszárító zajos működését és azzal összefüggésben a Közép-Dunántúli Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (Felügyelőség), Lovászpátona Község Önkormányzatának körjegyzője (lovászpátonai körjegyző), valamint Pápa Város Önkormányzatának jegyzője (pápai jegyző) eljárását sérelmezte.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, az egészséges környezethez, a jogorvoslathoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam.

A megállapított tényállás

A terményszárító építési engedélyét a pápai jegyző 4/31/2007. és 4/196-2/2008. számú határozatával adta ki, amelyben a Felügyelőség, mint szakhatóság rögzítette, hogy a használatbavételi engedély megadásának feltétele a zajkibocsátási határérték megállapítása és a légszennyező pontforrások engedélyezése.

A panaszos a terményszárító működéséből eredő zajt kifogásoló bejelentését első alkalommal 2009. december 22-én nyújtotta be a Felügyelőségen, amely 2010. január 26-án arról adott tájékoztatást, hogy az ügyet kivizsgálta és hatósági ellenőrzést fog tartani. A Felügyelőség – egyedül az üzemeltetővel közölt – 2010. március 16-án kelt végzésével küldött értesítést a hatósági ellenőrzés időpontjáról. A 2010. március 23-án tartott ellenőrzésen a Felügyelőség felhívta az üzemeltető figyelmét arra, hogy a használatba vételi engedélyhez csak akkor adja meg szakhatósági hozzájárulását, ha a terményszárító zajkibocsátási határértékkel és légszennyező pontforrások működési engedéllyel rendelkeznek. Az üzemeltető kérelmére a Felügyelőség az utóbbira vonatkozó engedélyt 2010. október 1-jén kelt, 24256/2010. számú határozatával adta ki.

A panaszos 2010. október 4-én kelt levelében a Felügyelőség érdemi, a zajt ténylegesen csökkentő intézkedéseinek hiányát kifogásolta.

Az üzemeltető 2010. szeptember 6-án a Felügyelőségre érkezett zajkibocsátási határérték megállapítására irányuló kérelmet terjesztett elő. Az akusztikai szakvéleményt mellékelt kérelem egyebek mellett tartalmazta, hogy a zajforrás Lovászpata DNY-i részén külterületi gazdasági területen, É-i, ÉK-i irányban kertvárosias lakóterület övezeti besorolású területtel közös határon helyezkedik el és DK és DNY felé mezőgazdasági területek veszik körül. Hatásterülete érinti az övezetben található szomszédos ingatlanokat. A telephely kizárólag nappal, illetve szezonálisan, június végén, júliusban, illetve októberben üzemel.

A szakvélemény alapján szolgáló zajméréseket üzemszerű körülmények között, teljes kapacitású szárítás mellett 2010. augusztus 17-én végezték. A zajforrások egy része szabadterén (terménytároló cellák, anyagszállító elemei, járműmozgás, rakodógép), másik része (terményszárító rendszer) egy zárt épületben üzemel. A panaszos ingatlanánál a mért egyenértékű A-hangnyomás szint 43 dB-nél alacsonyabb volt.

A Felügyelőség az eljárás megindításáról szóló hirdetményt tett közzé a hatóság épületében, a honlapon és a központi rendszerben, illetve 2010. szeptember 27-én kelt megkeresésével a lovászpatai körjegyzőtől a hirdetmény – a helyi önkormányzat hirdetőtábláján történő – kifüggesztését kérte.

A Felügyelőség 2010. október 4-én kelt, 24138/2010. számú határozatával a védendő épületek homlokzata előtt két méterrel nappal (6-22h) 50, éjjel (22-6h) 40 dB zajkibocsátási határértéket állapított meg és ezzel egyidejűleg a hirdetmény kifüggesztése érdekében a lovászpatai körjegyzőhöz fordult. A határozat – fellebbezés hiányában – 2010. november 11-én jogerőre emelkedett.

A használatbavételi engedély megadásáról a Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatal rendelkezett, 2010. november 18-án kelt, MKEH-SZFMMBH/986-17/2010/MU számú határozatával. A használatbavételi engedélyt a hatóság a szomszédos ingatlantulajdonosoknak postai úton megküldte, illetve azt hirdetményi úton is közölte. Észrevétel, fellebbezés a határozattal szemben nem érkezett.

A panaszos 2010. október 18-án kelt, a zajterhelést kifogásoló beadványával a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumhoz is fordult. A minisztérium a beadványt 2010. október 21-én a lovászpatai körjegyzőhöz, a körjegyző pedig a Felügyelőségre tette át. 2010. november 16-án a panaszos ismét a Felügyelőséghez fordult és az eljárása kapcsán kifogásokat fogalmazott meg. Jelezte, hogy a hirdetményen keresztül értesült a zajkibocsátási határérték megállapításáról és azt sérelmesnek tartja. A Felügyelőség a beadványra 2010. november 23-án válaszolva rögzítette, hogy a telephelyen található zajforrások zajkibocsátása a vonatkozó zajvédelmi előírásoknak megfelel.

A panaszos a továbbiakban 2011. január 10-én az Országos Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőséget kereste meg panaszával, amely azt hatásköre hiányában a Felügyelőségre tette át. A Felügyelőség 2011. április 15-én tájékoztatta a panaszost az addigi – a fentiekben ismertetett – intézkedéseiről. A későbbiek folyamán a panaszos a jövő nemzedékek országgyűlési biztosához fordult.

A panaszos 2011. november 8-án birtokvédelmi kérelmet nyújtott be a lovászpatai körjegyzőhöz, aki azonban 2012. április 16-ig semmilyen intézkedést sem hozott, illetőleg ezzel kapcsolatban a panaszosnak tájékoztatást sem adott.

Az érintett alapvető jogok

- Jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- Tisztességes eljáráshoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” (Alaptörvény XXIV. Cikk)
- Jogorvoslathoz való jog: *Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási szervek döntése ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.* (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés)
- Egészséges környezethez való jog: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége. (Alaptörvény P) cikk) „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt - törvényben meghatározottak szerint - helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” (Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2) bekezdések)

Alkalmazott jogszabályok

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényben (Ptk.)
- a polgári törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet (Ptké.)
- az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (panasztörvény)
- a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól a 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (Zr.)

- a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EÜM rendelet (együttes rendelet)
- a zajkibocsátási határérték megállapításának, valamint a zaj- és rezgés kibocsátás ellenőrzésének módjáról 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet (KvVM rendelet)
- a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 228/2009. (X. 16.) Korm. rendeletet (BKr.)

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) és g) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv (a továbbiakban: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra. A vizsgálatot az Alaptörvény 30. cikke, valamint az Ajbt. 45. § (1) bekezdése alapján a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának jogutódjaként folytattam le.

II. Az érintett alkotmányos jogok tekintetében

Utalni szeretnék arra, hogy az ombudsmani gyakorlatban – amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg – továbbra is hivatkozási pontot jelent az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező korábbi alkotmánybírósági esetjog.

Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált egészséges környezethez való jog értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell tehát ellátnia. Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maga jogalkalmazó is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

Ahogy az a fentiekből következik, az Alkotmánybíróság határozataiban az egészséges környezethez való jogot elsősorban intézményvédelmi kötelezettségként értelmezte. Ezzel ugyanakkor csak a közvetlen alapjogi védelem alanyi oldalát zárta ki és nem azt, hogy az egészséges környezethez való jognak lennének alanyi jogon érvényesíthető elemei is. [ABH 1994, 139-140.] Hangsúlyozom tehát, hogy az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében az egészséges környezethez való jog alanyi jogon érvényesíthető elemei között szerepelnek az ügyféli jogok, az eljárási garanciák kikényszeríthetősége, s így pl. az Alaptörvény által önálló alapjogként is deklarált tisztességes eljáráshoz vagy a jogorvoslatihoz való jog is.

Az egészséges környezethez való jog alanyi oldalán álló alapjogok rendkívül szoros kapcsolatban állnak a *jogállamisággal, jogbiztonsággal*. Az Alkotmánybíróság több határozatában elvi érveléssel szögezte le, hogy a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is. [75/1995. (XII. 21.) AB hat., 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65.] Alapvetőek tehát a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárási garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. A közigazgatásnak alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. [2/1995. (XII. 15.) AB határozat]

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljáráshoz való jogot* explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszerrel testesíti meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A tisztességes eljárás teljesülését tehát csak az eljárás egészének vizsgálata során ítélni lehet meg. [19/2009. AB; 11/2007. AB; 1/2008. AB; 605/D/2006. AB; 14/2004. AB; 14/2002. AB; 15/2002. AB; 35/2002. AB; 6/1998. AB]

A *jogorvoslatihoz való joggal* összefüggésben hangsúlyozni kívánom, hogy az olyan, az Alaptörvény szövegéből egyértelműen levezethető alkotmányos alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és azok együttes fennállása esetén mindenkit megillet. A jog immanens tartalma az érdemi bírósági, közigazgatási vagy más hatósági döntések tekintetében a másik szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. [5/1992. (I. 30.) AB]

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A Felügyelőség eljárása

Ahogy azt a tényállásban rögzítettem a panaszos első beadványa a Felügyelőségre 2009. december 22-én érkezett és ennek kapcsán a hatóság 2010. március 23-án tartott hatósági ellenőrzést, amelyről szóló értesítést a panaszosnak nem, csupán az üzemeltetőnek küldte meg.

Az eljárás időpontjában hatályos a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) a hatósági ellenőrzéssel kapcsolatban 88. §-ában előírja, hogy a hatóság – a hatáskörének keretei között – ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését. A hatósági ellenőrzés keretében a hatóság az ügyféltől jogszabályban, személyes adatok tekintetében törvényben meghatározott adatok szolgáltatását, iratok bemutatását kérheti, és egyéb tájékoztatást kérhet, vagy helyszíni ellenőrzést tart.

A Ket. külön kiemeli, hogy a helyszíni ellenőrzés lefolytatására, ezzel kapcsolatban az ügyfél értesítésére a helyszíni szemlére vonatkozó rendelkezéseket megfelelően alkalmazni kell.

A helyszíni szemle tekintetében a Ket. tartalmazza, hogy – bizonyos kivételek mellett – a szemletárgy birtokosát a szemléről előzetesen értesíteni kell, a szemlén pedig az ügyfél jelen lehet.

Mérlegelési lehetősége van tehát a hatóságnak a tekintetben, hogy a szemletárgy birtokosán/helyszíni ellenőrzés alá vont személyen túl egyéb ügyfeleket is értesít-e az ellenőrzés időpontjáról. Jelen esetben a Felügyelőség a panaszos értesítését mellőzte. Mindazonáltal álláspontom szerint, ha a helyszíni ellenőrzésen valamennyi ügyfél jelen lett volna, lehetőség kínálkozott volna arra, hogy a felek a hatóság közreműködésével egyezség útján rendezzék a kialakult konfliktust.

Tekintettel arra, hogy a tényállásban bemutatottak szerint a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező Felügyelőség az eljárási kötelezettségének eleget tett, illetve az eljárások során – többek között hirdetményi úton történő közléssel – biztosította a panaszos számára az ügyféli jogokat, így az alapvető jogokkal összefüggő visszasságot nem idézett elő.

2. A lovászpatonai körjegyző eljárása

A tényállásban bemutatottak szerint a panaszos azt is kifogásolta, hogy a lovászpatonai körjegyző 2011. november 8-án benyújtott birtokvédelmi kérelmére december 26-ig nem válaszolt, arra vonatkozóan tájékoztatást nem kapott.

A birtokvédelmi eljárás lefolytatására irányadó eljárási joggal kapcsolatban megjegyzem, hogy a korábban hatályos, a polgári törvénykönyv hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1960. évi 11. törvényerejű rendelet (Ptké.) 29. §-a szerint a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásra vonatkozóan a Ket. rendelkezéseit kell alkalmazni. Az Alkotmánybíróság 120/B/2001. AB határozatában ugyanakkor rögzíti, hogy „(...) a jegyző a Ket. alkalmazásában közigazgatási hatóság ugyan, de a birtokháborítás ügyében hozott határozata nem minősül közigazgatási hatósági ügyben hozott határozatnak. (...) A birtokháborítást (...) a Ptk. rendezi, s az polgári jogi jogviszony”.

A Ket. hatálybalépésével összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2005. évi LXXXIII. törvény a Ptké. 29. §-t hatályon kívül helyezte. Bizonytalan helyzet állt elő tehát a tekintetben, hogy a jegyzőnek a hatáskörébe tartozó birtokvédelmi ügyeket milyen eljárás keretében kell elintéznie. A Legfelsőbb Bíróság Közigazgatási Kollégiuma 2/2008. (VI. 9.) KK véleményében hangsúlyozta, hogy az értelmezett jogkérdés egyértelmű rendezése érdekében szükséges tartja a jegyzői és jogorvoslati eljárásrendre utaló törvényi szabály megalkotását.

A 2009. évi LVI. törvény illesztette be a Ptké. 29. §-ába azt a rendelkezést, amely felhatalmazza a kormányt a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárás részletes szabályainak kidolgozására. A kormány 2009. október 24-i hatálybaléptetéssel megalkotta a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 228/2009. (X. 16.) Korm. rendeletet (BKr.). A BKr. 1. § (1) bekezdése a bemutatott jogkérdés rendezése érdekében megállapítja, hogy a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásban a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvényben (Ptk.) és Ptké-ben nem szabályozott eljárási kérdésekben a Ket. rendelkezéseit – a 2. §-ában foglalt kivétellel – kell alkalmazni. [2. § (1) A birtokvédelmi eljárásban a Ket. 29. § (1)-(4) bekezdése, 29. § (6)-(8) bekezdése, 29. § (10) bekezdése, 29/A. §-a, 30. § f) és g) pontja, 31. § (1) bekezdés e) és g) pontja, 31. § (3) bekezdése, 32. § (3) bekezdése, 32. § (6)-(7) bekezdése, 34. § (2) bekezdése, 37. § (5) bekezdése, 41. §-a, 44-45/A. §-a és 50/A-50/D. §-a nem alkalmazható.] Az ügyintézési határidő tekintetében az előzőek alapján a Ket. rendelkezései irányadók, amelyek szerint a határozatot, az eljárást megszüntető végzést a kérelem érkezését követő naptól számított harminc napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről.

Az ombudsman következetes gyakorlata szerint a birtokvédelmi eljárások tárgyát, az érdemi döntést anyagi jogilag nem, csupán az alkalmazandó közigazgatási eljárásjogi szabályok betartását vizsgálja, mivel a felek között fennálló polgári jogi jogviszony elbírálásával a bíróság hatáskörét vonná elő.

Tekintettel arra, hogy a jegyző a birtokvédelmi eljárás során az ügyintézési határidő alatt érdemi döntést nem hozott, illetve az eljárás felfüggesztéséről sem rendelkezett, megállapítom, hogy mulasztása – összefüggésben a jogbiztonság követelményével – a tisztességes eljáráshoz való joggal és ennek kapcsán az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszasságot okozott.

Intézkedéseim

Felhívom a lovászpatonai körjegyzőt, hogy folytassa le a birtokvédelmi eljárást, illetve tájékoztasson annak eredményéről. A jövőben visszasságok megelőzése érdekében pedig kérem, hogy az illetékességébe tartozó birtokvédelmi eljárások tekintetében ügyeljen a Bkr., valamint a Ket. az ügyintézési határidőre vonatkozó rendelkezéseinek betartására.

Budapest, 2012. április 17.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-1351/2012 Betegjogi képviselő panasza

Előadó: dr. Szabó-Tasi Katalin

Az eljárás megindulása

A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal Jogvédő Főosztályának egy betegjogi képviselője fordult Hivatalomhoz, amelyben a Debreceni Egyetem OEC Kazincbarcikai Kórházában (a továbbiakban: kórház) történt haláleset kapcsán tapasztaltakat sérelmezte.

A betegjogi képviselő egy konkrét hozzátartozói panasz kapcsán keresett meg. E szerint a panasztevő hozzátartozójának halálát követően a boncolástól a kórház képviselője csak a hozzátartozók kitaró kérését követően tekintett el, továbbá a holttest kiadása előtt a tényleges időtartamnál hosszabb idejű halothűtést számláztak ki. A hozzátartozó kifogásolta azt is, hogy annak ellenére, hogy a holttest temetésre felkészítését nem kérte, a kórház azt elvégezte, és kifizette vele. A betegjogi képviselő azért is kérte vizsgálatomat, mert a halotkezeléssel kapcsolatban korábban is érkeztek hozzá hasonló panaszok, amelyeket a kórház vezetésével nem tudott megnyugtatóan rendezni.

A beadvány alapján az emberi méltósághoz való joggal összefüggő visszasság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján az ügyben vizsgálatot indítottam. A vizsgálat során az Ajbt. 21. § (1) bekezdése alapján a kórház igazgatójától tájékoztatást kértem a beadványban felvetettekkel kapcsolatos jogi álláspontjáról, valamint az ügygel összefüggésben eddig megtett vagy megtenni kívánt intézkedéseiről.

A megállapított tényállás

1. A beadványban a betegjogi képviselő előadta, hogy panaszosok tudták, hogy hozzátartozójuk gyógyíthatatlan beteg, végstádiumban van. A beteg halálát követően kérték a kórház igazgatójától, hogy tekintsen el a boncolástól, de kérésüket a kórház megtagadta, az intézmény igazgatója elrendelte a boncolást. Később azonban, látva a hozzátartozók „kítartását”, a boncolás mellőzését a kórház igazgatója szóban engedélyezte.

Egy, a „kórboncolás szükségességének elbírálása” elnevezésű nyomtatványon 2011. október 3-án a kezelőorvos úgy nyilatkozott, hogy a boncolás elvégzése nem szükséges. Ugyanezen a nyomtatványon 2011. október 4-én a pathológus orvos úgy nyilatkozott, hogy a természetes módon bekövetkezett haláleset kórbonctanilag nem tisztázott, és bár kórbonctani szempontból nincs tudományos jelentősége a boncolás elvégzésének, annak elvégzése mégis szükséges. Szintén október 4-én, ugyanazon a nyomtatványon a hozzátartozó jelezte, hogy az elhunytat hamvasztani szeretné, és egyben kérte a boncolás mellőzését. A mellőzést kérő nyomtatványrészen egyébiránt szerepel, hogy „Magam, és az elhunyt többi hozzátartozójának nevében kijelentem, hogy nem merül fel kifogás az elhunyt orvosi kezelésével kapcsolatban, és a későbbiekben ezzel kapcsolatban jogi követelést nem támasztunk. Tudomásul veszem, hogy a boncolást nem tilthatom meg.” A boncolás mellőzését kérő hozzátartozók e rubrika jelölésével kérhetik a boncolás mellőzését. A hozzátartozónak írásban kifejtve is indokolnia kellett kérelmét, jelen esetben a hozzátartozó érzelmi alapon kérte a boncolás mellőzését. A kérelmet az intézetvezető igazgató ugyanezen a formanyomtatványon 6764/2011-es iktatószámmon bírálta el 2011. október 4-én, és a boncolás mellőzését nem engedélyezte. A formanyomtatvány utolsó oldalának üresen álló részére, a boncolás mellőzését megtagadó döntés alá kézzel írva szerepel, hogy „Az igazgató a boncolást elengedte, szóban engedélyezte a boncolás nélküli hamvasztást”, majd egy kézjegy és a pathológiai osztály pecsétje látszik.

2. A kórház a hozzátartozók részére kiszámlázott 12.500 forint halothűtési díjat (kórház által kibocsátott számla), továbbá egy betéti társaság szintén kiszámlázott 12.500 forintot az elhunyt temetésre felkészítéséért (vállalkozás által kibocsátott számla). A hozzátartozók a halott öltöztetésére egy másik, a temetkezési szolgáltatást végző vállalkozóval kötöttek szerződést, nem pedig azzal, aki azt a kórház területén elvégezte. A betegjogi képviselő tájékoztatása szerint a kórház csak abban az esetben volt hajlandó a holttestet a temetkezési vállalkozónak kiadni, ha a hozzátartozók kifizetnek öt nap hűtési díjat, holott az elhunyt csak három napig volt a halothűtőben. Kérésükre, hogy bocsássák rendelkezésükre a kórházban hatályos díjfizetési szabályzatot, egy fénymásolt oldalt kaptak, amelyen az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvénynek a halottakkal kapcsolatos rendelkezései végrehajtásáról, valamint a rendkívüli halál esetén követendő eljárásról szóló 34/1999. (IX. 24.) BM-EüM-IM együttes rendelet (a továbbiakban: BM-EüM-IM rendelet) 15. § (3) bekezdése szerepel (azaz, hogy ki köteles a hűtés költségeit megfizetni), illetve az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 222/A. § (1) bekezdése, amely az egészségügyi intézményben végezhető, temetkezési szolgáltatásnak nem minősülő halotkezelési tevékenységek körét sorolja fel. A hozzátartozók ellenkezését tapasztalva a kórház képviselője a rendőrség

segítségét kérte.

3. A rendőri intézkedésről szóló, a pathológus főorvos által készített feljegyzésben egyebek között az szerepel, hogy bár a kezelőorvos nem tartotta szükségesnek a boncolást, a pathológus orvos igen, sőt, a szóbeli egyeztetések során a hozzátartozó többszörösen kifogásolta az elhunyt klinikai ellátását. A pathológus szerint ez önmagában indokoltá tette (volna) a boncolás elvégzését. A vita kialakulását és a nézeteltérés kezelésének sikertelenségét követő második napon az elhunyt hozzátartozója már nem egyedül, hanem családtagjaival jelent meg a pathológiai osztályon, és miután a kórházigazgató szóban mégis engedélyezte a boncolás mellőzését, az elhunytat korábban ellátó osztályon megjelenve a kezelőorvost és az ápolószemélyzetet feljelentéssel fenyegették meg. A pathológiai osztályra a halottvizsgálati bizonyítványért visszatérve tájékoztatást kaptak a fizetendő díjakról, majd kérték a térítési szabályzatot és kifogásolták a hűtési díj és az öltöztetési díj összegét. Az osztályvezető megítélése szerint ez időre nem látott esélyt a konfliktus más módon történő rendezésére, a rendőrség segítségét kérte. A főorvosi jelentés szerint a kikerülő rendőrök hatására a hozzátartozók viselkedése megváltozott, együttműködők lettek és rendezték a költségeket. Az osztályvezető a hozzátartozók magatartása miatt végül nem élt feljelentéssel, eredménynek tekintette azt is, hogy az osztály működése helyreállt.

Az érintett alapvető jogok és követelmények

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bek.)
- A tisztességes eljáráshoz való jog. „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)
- Az emberi méltósághoz való jog. „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.” (Alaptörvény II. cikk)
- A tisztességes gazdasági verseny garanciája. „Magyarország biztosítja a tisztességes gazdasági verseny feltételeit. Magyarország fellép az erőfölénnyel szemben, és védi a fogyasztók jogait.” (Alaptörvény M cikk)

Alkalmazott jogszabályok

1. az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény
2. a az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvénynek a halottakkal kapcsolatos rendelkezései végrehajtásáról, valamint a rendkívüli halál esetén követendő eljárásról szóló 34/1999. (IX. 24.) BM-EÜM-IM együttes rendelet

Megállapításaim

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, megyei bírósági végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Először azt vizsgáltam, hogy a hatásköröm kiterjed-e az ügyben érintett szervre. A vizsgálattal érintett Kazincbarcikai kórház az Ajbt. 18. § (2) bekezdésének a) pontja szerinti, állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, közszolgáltatást végző szervnek minősül, így eljárásának vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik. Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosá az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosá egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosá következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek. [Jellemzően az ún. szükségességi-arányossági tesztet, a nem alapvető joggal összefüggő hátrányos megkülönböztetés esetén az ésszerűségi tesztet, a tulajdonjog korlátozása esetén pedig közérdekűségi tesztet.]

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő

álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.*

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország *független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Továbbra is irányadó alkotmánybírói tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

A *tisztességes eljárás követelménye* olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság a határozatban utalt arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. [Vö. 6/1998. (III.11) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat]

Álláspontom szerint a jogállamiság és a tisztességes eljárás követelményének nemcsak szabályozási szinten, de a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.] A *tisztességes eljáráshoz való jog* az Alkotmányban explicit módon ugyan nem nevesített, de az alkotmánybírói gyakorlatban a korábbi alkotmány 57. § (1) bekezdésben foglalt, az Alaptörvény XXVIII. cikkében szabályozott, független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a B) cikk (1) bekezdésből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog. A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.* A közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetőek.* [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84-85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376-377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88-89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322.]

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A boncolás mellőzésének jogszerűsége tekintetében

A kórházban hatályos, „A halott ellátással kapcsolatos rendelkezések” elnevezésű Pathológiai Előírás 4.3 pontja részletezi a kórbonctani vizsgálat szabályait. Ez hivatkozza az Eütv. 219-222. szakaszait, illetve a BM-EüM-IM rendeletet. A boncolás mellőzésével kapcsolatos döntés meghozatalának a jogát a szabályzat a kórházigazgatóra telepíti, aki ezt a jogot a Pathológiai Osztály vezetőjére ruháztatja.

Az Eütv. főszabályként rögzíti (219. § (1) bekezdés), hogy az elhunyt személyt – függetlenül attól, hogy fekvőbeteg-gyógyintézetben vagy azon kívül hunyt el – kórbonctani vizsgálat alá kell vonni, ha a halál oka klinikai vizsgálatokkal nem volt megállapítható, perinatális halál esetén, az elhunyt szervátültetés donora vagy recipiense volt, az elhunyt foglalkozási eredetű megbetegedésben szenvedett és annak gyanúja merült föl, hogy a halál oka ezzel van összefüggésben, az elhunyt szervezetébe újra felhasználható, nagy értékű műszert vagy eszközt ültettek – amennyiben az nem képezi az elhunyt tulajdonát –, kivéve, ha a műszer vagy eszköz jellege nem kívánja meg az elhunyt kórbonctani vizsgálatát, az esetnek tudományos vagy oktatási jelentősége van, az elhunytat hamvasztani kívánják, kivéve a (3) bekezdés szerinti rendelkezéseket, illetve ha a jogszabályban meghatározott személy ezt kéri.

A vizsgálattal érintett halálesetnél az elhunytat a hozzátartozók hamvasztani kívánták. Főszabály szerint tehát önmagában az a tény, hogy az elhunytat hamvasztani kívánták, megalapozta a boncolás szükségességét. Az Eütv. 219. § (3) bekezdése lehetővé teszi, hogy az elhunyt még életében, vagy a hozzátartozók a halált követően írásban kérje a kórbonctani vizsgálat mellőzését. Ez meg is történt. A kérelemnek helyt adni azonban csak akkor lehet, ha a 219. § (2) bekezdésében foglalt konjunktív feltételek mind teljesülnek. Ezek a következők: a halál természetes eredetű, a halál oka egyértelműen megállapítható, a kórbonctani vizsgálattól további lényeges megállapítás nem várható, fekvőbeteg-gyógyintézetben elhunyt esetén a kezelőorvos és a patológus szakorvos, fekvőbeteg-gyógyintézetben kívül elhunyt esetén a kezelőorvos a kórbonctani vizsgálatot nem tartja szükségesnek. Tekintettel arra, hogy a halál a kórházban következett be, csak akkor lehetett volna jogszerűen mellőzni a boncolást, ha azzal a patológus orvos is egyetért. Jelen esetben a patológus orvos kifejezetten szükségesnek tartotta volna a boncolás elvégzését. A döntést megerősítette a kórházigazgató is, később azonban, engedve a hozzátartozók nyomásgyakorlásának, a döntését szóban módosította, megváltoztatta.

Megállapítom, hogy a jogbiztonság követelményével ellentétes, és azzal összefüggésben alapjogi

visszásságot okoz, ha a döntésre jogosult intézményvezető a jogszabály által megkövetelt feltételek fennállása ellenére, helyt ad az ügyfél kérelmének, így a boncolás elrendelésével összefüggésben jogszabályellenesen járt el. Visszás továbbá az is, hogy az írásban meghozott jogszerű döntést utóbb szóban megváltoztatva, jogellenesen felülbírálja, majd ezt az okiraton nem személyesen rögzíti, csupán rögzítteti.

Az igazgató eljárása – bár kétségtelen, hogy az osztály általános működési rendjét kívánta helyreállítani – különösen aggályos abból a szempontból, hogy az önkényesség jegyeit hordozza. Amennyiben a jogalkalmazó nem ragaszkodik következetesen a jogszabályban foglaltak betartatásához, és a döntéseit a szerint módosítja, hogy az adott esetben az ügyfél – még ha a társadalmi érintkezés általánosan elvárt szintje tekintetében megkérdőjelezhető magatartásával – érdekvényesítő képessége milyen erős, az rövidesen kiszámíthatatlansághoz, autoriter joggyakorláshoz, jogbizonytalansághoz vezet, esetleg hivatkozási alapot is teremt más ügyfelek számára.

Megjegyzem, hogy korábban, az AJB 4319/2009-es számú jelentésében is hangsúlyoztam, „a jelenleg hatályos magyar szabályrendszer nem a boncolás elrendeléséhez, hanem a boncolástól való eltekintéshez követel meg feltételeket, illetve aktív, beavatkozó magatartást (kérelem) a hozzátartozók részéről, így vélhetően a hazai gyakorlatban a kórházban elhunytak tekintetében a boncolások gyakoribbak, mint a boncolás elmaradása. Kiemelendő még, hogy ennek következtében az átlagember jogtudatában a boncolás szükségszerű, törvényszerű lépésként él, és inkább az az eset a ritkább, amikor a hozzátartozó lépéseket tesz a boncolás elkerülése érdekében. A jelenleg hatályos szabályozás nem minősíthető rossznak, álláspontom szerint azonban minden esetben legalábbis tájékoztatni kellene a hozzátartozókat a boncolással kapcsolatos eljárásról, jogszabályokról, és arról, hogy meghatározott esetekben kérhetik a boncolás elhagyását”.

Megállapítom azt is, hogy ez *emberi méltósághoz való jogot* a kórház vezetője nem sértette meg, hiszen a holttest felboncolására nem került sor. Hangsúlyozom ugyanakkor, hogy az emberi méltósághoz való jog sérelmét az sem okozta volna, ha a boncolást elvégzik. Az, hogy a panaszost fájdalmasan érintette hozzátartozójának elvesztése, és a boncolás mellőzése iránti kérelem elbírálása miatt kialakult helyzet, nem alap arra, hogy akár a hozzátartozó által átélt fájdalom, akár az elhunyt emléke kapcsán az emberi méltósághoz való jog megsértése megállapítható legyen. Ezzel együtt szükségesnek tartom a különböző társadalmi csoportok kegyeleti szokásainak figyelembe vételét minden egészségügyi és szociális intézményben.

2. A hűtési és az öltöztetési díj tekintetében

Panaszos egyrészt sérelmezte, hogy annak ellenére, hogy a holttest csak három napig volt a kórház halothűtőjében, ötnapi hűtési költséget kellett a hozzátartozóknak kifizetnie. A kórházban hatályos, már hivatkozott Pathológiai Előírás 4.4 pontja szabályozza a hűtési költség megfizetésének rendjét. A 4.4 pont 4.2 alpontjának (8) bekezdése a következő: „a hozzátartozók által fizetendő térítési díjak ügyében a 34/1999. (IX. 24.) BM-EüM-IM a mérvadó. Hűtési díj felszámítására a halottvizsgálati bizonyítvány kiállítását követő naptól kerül sor. A hűtési díj összege 10.000 Ft + ÁFA az első 5 napra, majd ezt követően 1250 Ft + ÁFA”. Mindezek alapján megállapítom, hogy a kórház jogszerűen számlázott ki 10.000 forint plusz áfa költséget az elhunyt hűtéséért, hiszen a halottvizsgálati bizonyítvány kiállítását követő első munkanaptól kezdve a hűtési díj az eltemetésre kötelezettet terheli, annak legkisebb összege pedig az első öt nap tekintetében a ténylegesen igénybe vett napok számától függetlenül egységes. Megjegyzem, hogy álláspontom szerint félrevezető az idézett szabály fogalmazásmódja, a hivatkozott rendelet ugyanis csak azt határozza meg, hogy mikor ki köteles a hűtés költségeit viselni, de az összegszerűsége nem, arról a kórház saját jogkörében döntött. Továbbá, vitára adhat okot, hogy nem rendelkezik a szabályzat egyértelműen arról, hogy az ötödik napot követően a hűtés díja naponta, vagy a továbbiakra nézve összesen 1250 Ft áfával növelten értendő-e.

A hűtési díjjal ellentétben aggályokat vet fel a 4.4 pont 4.2 alpontjának (9) bekezdése, azaz hogy „A holttest temetésre vagy hamvasztásra történő előkészítését a boncmester vállalkozási formában végzi, mely szolgáltatás ára egységesen 10.000 Ft + ÁFA”. Többszörösen összetett, és több jogterületet érintő kérdéseket vet föl a boncmester vállalkozási tevékenységének a kórház Pathológiai Előírásában való szerepeltetése. Az Eütv. tételesen felsorolja az egészségügyi intézményben végezhető, temetkezési szolgáltatásnak nem minősülő halottkezelési tevékenységet, ezek pedig: a holttest hűtése azt a naptári napot követő naptól, amely naptári napon a holttest eltemetésére a temetésre kötelezett engedélyt kapott, egészségügyi intézményen belüli szállítása, mosdatása, öltöztetése, borotválása, rekonstruálása (Eütv. 222/A.§). E szakasz (2) bekezdése szerint e tevékenységeken kívül az egészségügyi intézmény a megfelelő egészségügyi szakma végzésére jogosító működési engedély birtokában halottkonzerválást végezhet. E tevékenység egészségügyi intézmény általi elvégzésére a temetkezési szolgáltató az egészségügyi intézménnyel megállapodást köthet. A vizsgált esetben a panaszosnak egy olyan szolgáltatást kellett kifizetnie, amit nem rendelt meg, illetve nem a kórházban működő szolgáltatótól rendelt meg. Ez alapvetően polgári jogi jogviszonyban értelmezhető kategória, így ezt, és esetleges következményeit az ombudsmani vizsgálat nem érintheti. Megállapítható azonban az, hogy önmagában az a tény, hogy a Pathológiai Előírás a boncmester vállalkozásának keretén belül igénybe vehető szolgáltatást tartalmazza, azt sugallhatja a laikusok számára, hogy – a hűtési díj analógiájára – igénybe vétele kötelező. Ez pedig ellentétes a *tisztességes eljárás elvével*, különösen, ha a nem igényelt, de elvégzett szolgáltatás ellenértékének kiegyenlítéséhez kötik a holttest temetésre történő kiadását, ahogyan azt panaszos hivatkozta.

Önmagában az, hogy valaki vállalkozási tevékenységet folytat a kórház területén, nem jelent alapjogi visszásságot, hiszen azt a jogszabály kifejezetten lehetővé teszi. De a jelen ügyben vizsgált módon (szolgáltatás

elvégzése megrendelés híján, a szolgáltatás szerepeltetése a belső szabályzatban) fogyasztóvédelmi aggályokat vethet fel.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslása, illetve a jövőbeni megelőzése érdekében

- 1) az Ajb. 32 § (1) bekezdése alapján *felkérem* a DEOEC Kazincbarcikai Kórházának igazgatóját, hogy intézkedjen a Pathológiai Előírás szövegének pontosítása érdekében, továbbá hogy a jövőben a boncolás mellőzése iránti kérelmeket minden esetben a jogszabályban megfogalmazottak alapján bírálja el és szerezzen érvényt a hatályos jogszabályokban foglaltaknak,
- 2) az Ajb. 21. § (1) bekezdésének b) pontja alapján *felkérem* az Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Fogyasztóvédelmi Felügyelőségét, hogy a DEOEC Kazincbarcikai Kórházának a halottak temetésre előkészítésére irányuló tevékenységének gyakorlatát vizsgálja meg
- 3) az Ajb. 21. § (1) bekezdésének b) pontja alapján *felkérem* a Gazdasági Versenyhivatalt, hogy a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok kapcsán a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény alapján vizsgálja meg a DEOEC Kazincbarcikai Kórházának a halottak temetésre előkészítésére irányuló tevékenységének gyakorlatát.

Budapest, 2012. február 29.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-1354/2012

Jász-Nagykun-Szolnok megyei bv. elhelyezési körülményei

Előadó: dr. Szabó-Tasi Katalin

Az eljárás megindulása

Beadványában egy fogvatartott a Márianosztrai Börtön és Fegyház (a továbbiakban: börtön) parancsnokának első fokú, és a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokának másodfokú, a büntetés végrehajtásának félbeszakítására irányuló kérelmét elutasító döntéseit sérelmezve fordult hozzám azt panaszolva, hogy a félbeszakítás iránti kérelmét jogszabályellenesen utasították el.

A beadvány alapján a jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajb.) 20. § (1) bekezdésében biztosított jogkörömben eljárva vizsgálatot indítottam. A vizsgálat során az Ajb. 21. § (1) bekezdése alapján a börtön parancsnokától, továbbá a büntetés-végrehajtás országos parancsnokától kértem tájékoztatást a beadványban felvetettekkel kapcsolatos jogi álláspontjukról, valamint az ügygel összefüggésben eddig megtett vagy megtenni kívánt intézkedéseikről.

A megállapított tényállás

Panaszos beadványában előadta, hogy 2011 augusztusában büntetés-félbeszakítás iránti kérelmet adott be a börtön parancsnokához, melyet első fokon 2011. szeptember 16-án elutasítottak. Állítása szerint az elutasító határozatot a jogszabály által előírt környeztanulmány beszerzését megelőzően, annak hiányában hozták meg. Fellebbezett, de kérelmét másodfokon az országos parancsnok is elutasította. Sérelmezte, hogy az indoklás arra is kitér, hogy nem rendelkezik olyan szakképesítéssel, amely alkalmassá tenné őt élettársa otthona felújítási munkálatainak elvégzésére, illetve hogy semmilyen forrásból nem győződtek meg édesanyja hivatkozott, súlyos egészségügyi állapotáról. Kérelmében arra is hivatkozott, hogy élettársával való viszonyát is szerette volna rendezni. Sérelmezte, hogy az iratanyagából élettársi kapcsolata minőségét, tartalmát is minősítették.

A panasz alapján – rövid úton – tájékoztatást kértem a Márianosztrai Börtön és Fegyház munkatársától, majd – tekintettel arra, hogy az elítéltet időközben a Szombathelyi Országos Büntetés-végrehajtási Intézet érintésével a Sopronkőhidai Fegyház és Börtönbe helyezték át –, ez utóbbi intézettől. Az elítélt iratanyagának megküldését követően megbizonyosodtam arról, hogy az elsőfokú elutasító határozatot a környeztanulmány beérkezése előtt hozták meg, továbbá hogy az elítélt édesanyjának egészségi állapotáról rövid úton nem, csak a környeztanulmány elkészítésekor győződtek meg.

A börtön a 2011. augusztus 18-án kelt, és aznap érkezett átíratában (Fny-1087/744/2011.) kérte fel a társszervet, a Fővárosi Kormányhivatal Igazságügyi Szolgálatát a környeztanulmány elkészítésére. A Kormányhivatal a környeztanulmányt (Kt/144/2011.) 2011. szeptember 18-án végezte el, és szeptember 21-én foglalta írásba. Az iratról a postázás-érkeztetés dátuma nem állapítható meg. Mindemellett az elsőfokú elutasító határozatot (Fny.1668/43/2011.) a börtönparancsnok 2011. szeptember 16-án hozta meg, amely ellen az elítélt 2012. szeptember 22-i dátumú beadványával fellebbezett. A másodfokú határozat (12-1-Bo-7/2011.) 2011. október 18-i keltezésű.

Megkeresésemre adott válaszában a börtön parancsnoka előadta, hogy a kérelemben megadott adatok pontatlanok voltak, a fogvatartott édesanyja tartózkodási helyeként csupán egy várost nevezett meg, a pontos cím nem vált ismertté. Általános érvényű gyakorlatként mondta el, hogy az elintézési határidőn belül nem érkeznek meg a

környezettanulmányok, ezért a kérelmeket elutasítják.

Az igazgató azt is kifejtette, hogy súlyos beteg hozzátartozó meglátogatásakor a kérelmezőnek kell igazolnia, hogy a kérelem indoka a valóságnak megfelel. Ilyen esetekben a beküldött zárójelentéseket, orvosi igazolásokat a börtön orvosa véleményezi, majd a biztonsági szempontok figyelembe vételével hozzák meg a döntést arról, hogy előállítással, vagy eltávozással történhet-e a látogatás. Általános tapasztalatként jelölte meg azt is, hogy az orvosi igazolások nélkül benyújtott kérelmek esetében több alkalommal kíséreltek meg rövid úton, telefonon információt szerezni a beteg hozzátartozó egészségi állapotáról, de a kezelőorvosok sem telefonon, sem írásban nem adnak érdemi információt a betegek állapotáról.

A büntetés-végrehajtás országos parancsnokának álláspontja szerint a kérelemben megjelent indokok egy része nem minősül büntetés félbeszakítási oknak, a súlyos beteg hozzátartozó meglátogatását pedig bármikor kérheti a fogvatartott, ezért az elsőfokú szerv jogszerűen utasította el a kérelmet. Kifejtette, hogy mivel a környezettanulmányok sok esetben – mint ahogyan a konkrét esetben is – késve érkeznek, vagy nem tartalmaznak érdemi információt, az elsőfokú szerv azokat a döntés meghozatalánál érdemben nem tudja figyelembe venni. Álláspontja szerint azonban ez nem befolyásolja a döntés megalapozottságát.

Az érintett alapvető jogok és követelmények

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bek.)
- A tisztességes eljáráshoz való jog. „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)

Alkalmazott jogszabályok

1. egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény
2. büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet
3. pártfogó felügyelői, jogi segítségnyújtási, áldozatsegítési és kárpótlási feladatokat ellátó szervekről szóló 322/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet
4. a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet

Megállapításaim

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, megyei bírósági végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgálatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Elsőként azt vizsgáltam, hogy a hatásköröm kiterjed-e az ügyben érintett szervekre. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint a rendvédelmi szerv az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak minősül. A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 1. § (1) bekezdése szerint a büntetés-végrehajtási szervezet állami, fegyveres rendvédelmi szerv, vagyis vizsgálati lehetőségem kiterjed a szervezetre.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosá az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosá egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosá következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteteket. [Jellemzően az ún. szükségességi-arányossági tesztet, a nem alapvető joggal összefüggő hátrányos megkülönböztetés esetén az ésszerűségi tesztet, a tulajdonjog korlátozása esetén pedig közérdekségi tesztet.]

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.*

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország *független, demokratikus jogállam.* Az

Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Továbbra is irányadó alkotmánybírói tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

A *tisztességes eljárás követelménye* olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság a határozatban utalt arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is megfelelő eredmény. [Vö. 6/1998. (III.11) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat]

Álláspontom szerint a jogállamiság és a tisztességes eljárás követelményének nemcsak szabályozási szinten, de a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell. Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.] A *tisztességes eljáráshoz való jog* az alkotmánybírói gyakorlatban a korábbi Alkotmány 57. § (1) bekezdésben foglalt, az Alaptörvény XXVIII. cikkében szabályozott, független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a B) cikk (1) bekezdésből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog. [315/E/2003. AB határozat, ABK 2003. október, 741, 743.] A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*. A közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84-85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376-377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88-89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322.] Az Alaptörvény az Alkotmánybíróság által korábban az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiság elvéből levezetett tisztességes eljáráshoz való jogot önálló alapjogként nevesítette. (Alaptörvény XXIV. Cikk (1) bekezdés).

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A környezattanulmány elvégzésével kapcsolatban

Az elítélt 2011. augusztus 16-án terjesztette elő kérelmét, amelynek elbírálására főszabály szerint harminc nap áll a döntéshozó rendelkezésére. Ezt a határidőt a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet (a továbbiakban: IM rendelet) 6. § 5) bekezdése írja elő, mely szerint a kérelmet, illetve a panaszt harminc napon belül - ha az ügy jellege szükségessé teszi, soron kívül – kell elbírálni, e határidő indokolt esetben harminc nappal meghosszabbítható. A kérelem, illetve a panasz elbírálásáról, valamint a határidő meghosszabbításáról a fogvatartottat tájékoztatni kell. Az IM rendelet 179. § (1) bekezdésében foglaltak arról rendelkeznek, hogy a kérelmezőnek igazolnia kell, hogy a kérelem indoka a valóságnak megfelel. A kérelem indokoltságát az intézet ellenőrizheti, az indokok tisztázását kezdeményezheti. Ennek során az intézet megkeresheti az elítélt által megjelölt tartózkodási hely szerint illetékes pártfogó felügyelői szolgálatot környezattanulmány készítése céljából. Mindezek alapján tehát a környezattanulmány készítése nem kötelezettség, csupán lehetőség a döntéshozó számára.

A panaszos elítélt kérelme esetében a döntéshozó élt ezzel a lehetőséggel, és 2011. augusztus 18-án megkereste az illetékes Kormányhivatalt, és környezattanulmány elvégzésére kérte fel. A Kormányhivatal Igazságügyi Szolgálat a környezattanulmányt szeptember 19-én végezte el, és 21-én foglalta írásba. A pártfogó felügyelői, jogi segítségnyújtási, áldozatsegítési és kárpótlási feladatokat ellátó szervekről szóló 322/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet nem tartalmaz előírást arra nézve, hogy az ilyen típusú környezattanulmányokat hány napon belül kell lefolytatni, illetve, erre vonatkozó előírás más, magasabb szintű, releváns jogi normában sem található. Az alkalmazott gyakorlat megismerése céljából rövid úton tájékoztatást kértem a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium illetékes Igazságügyi Szolgálatától Felnőttkorú Elkövetők Ügyeinek osztályvezetőjétől. A szóban kapott tájékoztatás szerint a környezattanulmány elvégzésére irányuló felkérések tekintetében a büntetés végrehajtás félbeszakításának elbírálására irányuló ügyekben, jogszabályi előírás hiányában azt az évtizedes joggyakorlatot alkalmazzák, mely szerint az érkezéstől számított harminc, sürgős esetben pedig nyolc napon belül végzik el a környezattanulmányt.

A hivatkozott rendelkezések értelmében a jelen ügyben – mivel az elítélt elsősorban ingatlan felújítási munkálatainak elvégzése, és kapcsolata rendezése céljából kérte a félbeszakítást – a döntéshozó a kérelmet abban az esetben is jogszerűen elbírálni, és elutasíthatja, ha nem végeztet környezattanulmányt, hiszen a jogszabály azt

csak lehetőségként írja elő. Álláspontom szerint azonban abban az esetben, ha a döntéshozó egy másik szervvel környeztanulmányt készített, a tisztességes eljárás elve megkívánja, hogy döntését csak a környeztanulmány birtokában hozza meg. Azzal ugyanis, hogy látszólag egy döntés meghozatalának alapjául szolgáló ténykérdés feltárásában más hivatalos szerv közreműködését kéri, de valójában a véleménytől függetlenül hozza meg döntését, az autoriter döntéshozó szerepében tűnik fel, és az önkényesség látszatát kelti, továbbá feleslegesen terheli a környeztanulmány elvégzésére felkért szerv kapacitását, és degradálja munkája értékét. Továbbá – megtevesztően – a törvényesség és az alaposág látszatát kelti, ha az elutasító elsőfokú határozatban a „szakterületek véleményére” hivatkozással alapozza meg elutasító döntését úgy, hogy azt a döntés meghozatalakor még kézhez sem kapta. Megalapozatlanná teszi ezt a gyakorlatot az is, hogy az IM rendelet lehetővé teszi, hogy a kérelem elbírálására nyitva álló harminc napos elintézési határidőt egyszer harminc nappal meghosszabbítsák.

Megállapítom, hogy ellentétes a tisztességes eljáráshoz való joggal, ha a döntéshozó a kérelem elbírálásakor nem várja meg annak a közreműködő szervnek a véleményét, amelyet előzetesen ő maga kért fel vélemény-nyilvánításra, majd döntésének indoklását úgy fogalmazza meg, mintha azt a felkért közreműködő szerv álláspontjára alapozta volna.

2. A hozzátartozó egészségi állapotára vonatkozó kérelem elbírálásával kapcsolatban

A hivatkozott IM rendelet 179. § (2) bekezdése arról rendelkezik, hogy ha a félbeszakítást az elítélt közvetlen hozzátartozójának súlyos, életveszélyes betegsége vagy temetése miatt kérik, a kérelemben foglaltak valódiságáról az intézet rövid úton meggyőződik. Ahogyan azt a tényállás tisztázásakor megállapítottam, a hozzátartozó egészségügyi állapotára vonatkozó állítások valódiságáról rövid úton nem, csak a környeztanulmány elkészítésekor tájékoztattak. Az elítélt élettársának megkérdezése álláspontom szerint nem tekinthető meggyőződésnek, továbbá a kérelem benyújtása után egy hónappal történő megkérdezés sem tekinthető rövid útnak. Mindemellett az ügy általam feltárt körülményei ismeretében – a fogvatartott nem csatolt orvosi iratokat, hozzátartozójának pontos tartózkodási helyét, illetve az őt kezelő egészségügyi szolgáltatót nem jelölte meg, csupán egy magyarországi várost nevezett meg tartózkodási helyként – a konkrét esetben a döntéshozótól aránytalanul nagy teherrel járt volna az érintett hozzátartozó tartózkodási helyének felkutatása és az egészségi állapotáról való meggyőződés.

Megállapítom, hogy a tisztességes eljáráshoz való jogot nem sérti, ha az ügyfél által hiányosan rendelkezésre bocsátott adatoknál szélesebb körű információ megszerzéséért nem intézkedik haladéktalanul a büntetés-végrehajtási intézet. Megállapításomat támaszthatja alá az is, hogy az intézet elsődleges célja – a fogvatartott alapvető jogainak tiszteletben tartása mellett – a fogvatartás jogszabályoknak megfelelő biztosítása. Emellett követelmény, hogy különös tekintettel legyen a fogvatartott személyét érintő – az intézet elhagyásával járó – döntés meghozatalakor olyan esetben, amikor a kérelem indokál a fogvatartott olyan körülményre hivatkozik, amelynek beállta visszafordíthatatlan következményekkel járhat.

3. Az egyes egészségügyi intézmények információszolgáltatásával kapcsolatban

Az IM rendelet 179. § (2) bekezdése kötelezővé teszi, hogy ha a félbeszakítást az elítélt közvetlen hozzátartozójának súlyos, életveszélyes betegsége vagy temetése miatt kérik, a kérelemben foglaltak valódiságáról az intézet rövid úton meggyőződjön (a jogszabály a meggyőződik igét használja, jelen esetben a kijelentő mód imperatívusként értelmezendő). Továbbá, a jogszabály szerint a betegségről, illetve a temetésről szóló igazolást az elítélt a félbeszakítás ideje alatt köteles beszerezni és azt az intézetbe való visszaérkezésekor átadni.

A megkeresett szervek válaszaiból körvonalazódott egy általánosnak is nevezhető probléma, nevezetesen, hogy a hasonló alapon benyújtott félbeszakítási kérelmek elbírálásakor, amikor a beteg hozzátartozó tartózkodási helye pontosan ismert, a rövid úton, telefonon megkísérelt tájékoztatókérés nem vezet eredményre, mert a kezelőorvos sem telefonon, sem írásban nem ad érdemi információt az érintett beteg állapotáról.

Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény (a továbbiakban: Eüatv.) az *adattovábbítás az egészségügyi ellátóhálózaton kívüli szerv megkeresésére* című fejezetében sorolja fel azokat a szerveket, akik részére írásbeli megkeresés esetén a kezelést végző orvos az érintett egészségügyi és a megkereső szerv által törvény alapján kezelhető, az azonosításhoz szükséges személyazonosító adatait átadja (23. § (1) bekezdés). A taxatív felsorolás nem tartalmazza a büntetés-végrehajtás vizsgált esetét, sőt, a büntetés-végrehajtás során felmerülő bármely esetkörét sem.

A közeli hozzátartozó súlyos betegsége, amely során a hozzátartozó esetleges halálával is számolni kell, olyan különös méltánylást érdemlő élethelyzet, amely indokolhatja a büntetés végrehajtásának félbeszakítását, illetve az élethelyzet valódiságáról való meggyőződés különös fontosságú adatként való kezelését. Az élet végének méltósága is mindenkit megillet, a közeli hozzátartozótól való elbúcsúzás lehetőségét a fogvatartottaknak is biztosítani kell, ahogyan a jogszabály elvi szinten biztosítja is. A feltártakból azonban megállapítható, hogy az érintett szervek egyrészt híján vannak a gyors, a bürokratikus sémákat felülmúló cselekvés lehetőségének, másrészt azokban az esetekben is, amikor az IM rendelet által előírt feladatuk elvégzéséhez fognak, egy másik jogszabály, az Eüatv. korlátozó rendelkezéseibe ütköznek. *A jogszabályi rendelkezések feltárt inkoherenciája sérti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét.*

Mindemellett álláspontom szerint az Eüatv. kiegészítésével a probléma orvosolható, különös tekintettel arra, hogy az Eüatv. 23.§ (2) bekezdése leszögezi, hogy a megkeresésben az adatkezelés pontos célját és a kért adatok körét meg kell jelölni.

Természetesen ismert előttem a tény, hogy a hozzátartozó meglátogatását nemcsak a félbeszakítás, hanem az eltávozás (IM rendelet 81/A.§) intézménye keretein belül is lehet kérni. Mindez azonban nem gyengíti a jelentésben feltárt visszásságot és orvoslásának szükségességét.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében

- 1) az Ajbt. 32 § (1) bekezdése alapján *felkérem* a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát, hogy saját hatáskörben intézkedjen arról, hogy valamennyi olyan esetben, amikor egy fogvatartott által előterjesztett kérelemről való döntés meghozatalához környezettanulmány készítése szükséges, vagy azt kérik, a vonatkozó döntést csak az elvégzett tanulmány birtokában hozzák meg.
- 2) az Ajbt 21. § (1) bekezdésének b) pontja alapján *felkérem* a nemzeti erőforrás minisztert, hogy kezdeményezze az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény módosítását, különösen a büntetés-végrehajtás szervezeteinek megkeresése teljesíthetőségére tekintettel.

Budapest, 2012. május 4.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-1362/2012

Kórházban lévő gyermekkel tartózkodó szülő táppénz-jogosultsága

Előadó: dr. Szabó-Tasi Katalin

Az eljárás megindulása

Az Országos Gyermekegészségügyi Intézet (a továbbiakban: OGYEI) igazgatója több, a gyermekek egészségügyi ellátását érintő észrevétellel fordult hozzám, melyek közül az egyik a kórházban kezelt gyermekekkel benntartózkodó szülő táppénz-jogosultságával volt kapcsolatos. AZ OGYEI felvetése szerint - és amint az a AJB 579/2010-es számon kiadott, a kórházban ellátott gyermekek mellett tartózkodó szülő elhelyezésének körülményeiről szóló vizsgálati jelentésben is felmerült, - a jelenkor tendenciája alapján egyre több szülő kíván a gyermekével maradni, annak kórházi kezelése során is. Erre az időszakra a szülőnek nem jár táppénz. Jelezték azt is, a szülők abból a célból, hogy a gyermek mellett tartózkodhassanak a kórházban nemcsak a rendes szabadság intézményét, hanem más, jogot megkerülő, vagy jogellenes eszközöket alkalmaznak, amely adekvát szabályozással elkerülhető lenne.

A beadvány alapján a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján az ügyben vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat során az Ajbt. 21. § (1) bekezdése alapján, a tárgykört érintő szakmai véleményük és jogi álláspontjuk kifejtése érdekében tájékoztatást kértem

- a nemzeti erőforrás miniszterétől,
- az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatójától,
- a Magyar Orvosi Kamara elnökétől és
- a Házi Gyermekorvosok Országos Egyesületének elnökétől.

Az érintett alapvető jogok és követelmények

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”]
- a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés: Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.)

Jogszabályi háttér

1. A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény)
2. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.);
3. A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.)

A megállapított tényállás

1. Az OGYEI érvelésének alapja a gyermeki jogok és a betegjogok mai értelmezése volt, mely szerint a gyermeket megilleti az a jog, hogy szülője vagy más – meghatározott személy – mellette tartózkodhasson kórházi ellátása során. Több európai országban már elfogadott az EACH Karta (European Association for Children in Hospital – a Kórházban Kezelt Gyermekek Európai Egyesülete), amely szerint nem érheti hátrány a szülőt, ha a gyermekével ő is a kórházban tartózkodik. [A kötelező erővel nem bíró, ajánlásjellegű, ugyanakkor előremutató tartalmú és

szellemű nemzetközi szakmai dokumentum, az ún. EACH Karta (*European Association of Child Health*) a kórházban ápoltság jogait összefoglaló tíz pontból áll. 1988-ban fogadták el, és betartását kívánatosnak tartják valamennyi európai kórház számára, ugyanakkor kizárólag ajánlásnak minősül, nem rendelkezik kötelező erővel. V.ö.: OBH 579/2010. számú jelentés]

Az OGYEI felvetése szerint az EACH Charta haladó szellemiségének megfelelő lenne, ha a szülők gyermekápolási táppénzre való jogosultságát kiterjesztenék a gyermek kórházi kezelésének időszakára is abban az esetben, ha a szülő a gyermekével a fekvőbeteg-ellátást nyújtó intézményben marad. Álláspontja szerint a módosítás jelentősen hozzájárulna a közélet tisztaságához is, mivel a rendelkezésre álló információ szerint a jelenleg szokásos gyakorlat az, hogy a kórházban ápoltság szülője vagy a saját jogán, vagy pedig másik gyermeke jogán megy táppénzre, „íratja ki magát”, ez azonban megvalósítja a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 309. § (1) bekezdésében szabályozott, a visszaélés társadalombiztosítási, szociális vagy más jóléti juttatással elnevezésű törvényi tényállást. Ez egyrészt jogellenes magatartás a szülő, másrészt pedig a táppénzes állományba vevő orvos részéről is.

2. Megkeresésekre adott válaszában a *Házi Gyermekorvosok Egyesületének* elnöke meggyőződését fejezte ki, hogy tapasztalataik a Charta célkitűzéseinek megvalósítását támasztják alá. A szülők jelenléte az ápoltság félelmét mérsékelni tudja, az ápolószemélyzet feladatát csökkenti. A levélben említett jogszerűtlen táppénzes eljárások mellett számos esetben fordul elő, hogy a szülő munkahelyi, anyagi vagy több gyermek esetében családi okokból nem tudja vállalni a kórházi tartózkodást beteg gyermekével. Utóbbi inkább a krónikusan beteg, többszöri kórházi ellátásra szoruló gyermek esetében fordul elő. Összességében *javasolja* a szülők gyermekápolási táppénzbe vételének lehetőségét a kórházi ellátás idejére is.

3. A *Magyar Orvosi Kamara* elnöke válaszában kifejtette, hogy elviekben támogathatónak tartja a tárgykörben a jogszabály módosítását, amennyiben ez lehetővé teszi, hogy egy évnél fiatalabb gyermeke kórházban tartózkodása esetén a szülő úgy gyakorolhassa a benttartózkodás jogát, hogy az más jogszabályt ne sértsen. Hangsúlyozta azonban, hogy a munkavégzés alóli mentesülést, és a kieső munkabér kompenzálását csak pontosan meghatározott feltételek teljesítése mellett tartja indokolhatónak.

4. Az *Országos Egészségbiztosítási Pénztár* főigazgatója az általam hivatkozottakat megerősítve arról tájékoztatót, hogy a hatályos jogszabályok szerint a szülő a beteg gyermekével kapcsolatban táppénz ellátásra csak a gyermek 12 éves koráig, és csak abban az esetben válhat jogosulttá, ha gyermekét otthonában ápolja, a gyermek kórházi ápolása esetén nem. Tájékoztatót arról is, hogy több megkeresés is érkezett már hozzájuk beteg gyermekek szüleitől, amelyekben a szülők a kórházi ápolás idejére táppénz-ellátást kérelmeztek. Az Ebtv. tárgykörnek megfelelő módosítását abban az esetben tartja támogathatónak, ha a „jobbitó szándék és a társadalmi igény mellett figyelembe vételre kerül az ország gazdasági teljesítő-képessége illetve az Egészségbiztosítási Alap védelme is érvényre jut”.

5. A *nemzeti erőforrás minisztere* kifejtette azon álláspontját, mely szerint a kapcsolattartásra vonatkozó betegjogi szabályozásból nem vezethető le közvetlenül az államnak azon kötelezettsége, hogy a kórházban ápoltság szülője, gondviselője részére ezen a jogcímen, a gyermek jogán táppénzre való jogosultságot biztosítson. Mindemellett elvben támogathatónak tartja, hogy a szülő gyermekápolási táppénzre való jogosultsága kiterjesztésre kerüljön a gyermek kórházi kezelésének időszakára abban az esetben is, ha a szülő a gyermeke mellett marad a fekvőbeteg-ellátást nyújtó intézményben. Tudomásomra hozta még, hogy a vállalkozói adminisztratív terhek csökkentésére irányuló kormányzati programban, illetve a Magyar Program Egyszerűsítési Programjának elfogadásáról szóló 1034/2011. (IX. 2.) Korm. határozatban foglalt feladatok kapcsán a táppénzzel kapcsolatos jogszabályokat a közeljövőben felülvizsgálják, amely alkalmat adhat a probléma jogszabályban történő rendezési lehetőségének feltárására is.

A vizsgálat megállapításai

Hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság, ezen belül közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, azaz visszásságot okoz. Az eljárás előfeltétele a beadványt tevő személy részéről a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségek – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – kimerítése, de az eljárásnak akkor is helye van, ha a jogorvoslati lehetőséget a panaszos számára nem biztosítottak.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésének a) pontja meghatározza a közszolgáltatást végző szerv fogalmát, eszerint ennek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – minden az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésével összhangban az ombudsmani gyakorlat egyértelműen a közszolgáltatást végző szervek fogalmkörébe tartozónak tekinti az egészségügyi intézményeket, ezen belül a kórházakat, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – értelemszerűen kiterjed.

Az alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztososa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.*

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország – továbbra is – független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címbetűjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

A *gyermekek védelmének alkotmányos alapja* az Alaptörvény XVI. cikke. Az Alaptörvényi felsorolás – ahogyan azt már korábbi jelentéseimben, a korábbi Alkotmányban foglaltakat alapul véve megállapítottam – egyben „rangsornak” is tekinthető: a gyermeknek elsődlegesen a családtól kell a szükséges védelmet és gondoskodást megkapnia, ezt azonban kiegészíti, meghatározott esetben pedig pótolja, helyettesíti az állami intézményvédelmi kötelezettség. [OBH 2057/2008, OBH 2223/2008, AJB 3432/2009.]

Az elsődleges családi védelem elősegítése, más szempontból a *gyermeknek a családban történő nevelkedéséhez való joga* olyan jogosultság, amely egyaránt fakad a vonatkozó nemzetközi dokumentumok rendelkezéseiből, valamint ezt diktálja a gyermekvédelem alaptézise, a *gyermek mindenképp felett álló érdekének* érvényre juttatása is. Elsődlegesen ugyanis a családban nevelkedés biztosítja a gyermek személyiségének kibontakoztatását, a testi, szellemi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, egészségét felnevelkedését és jólétét. Az állam ennek alapján a megfelelő jogalkotási és jogalkalmazási eszközök igénybevételével segítenie kell a családokat (ezen érte főként a szülőket, adott esetben más közeli hozzátartozókat is) feladatuk teljesítése érdekében. [A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény 18. cikke szerint biztosítani kell „*annak az elvnek az elismertetését, amely szerint a szülőknek közös a felelősségük a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért. A felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre, illetőleg, adott esetben a gyermek törvényes képviselőire hárul. Ezeket cselekedeteikben mindenekelőtt a gyermek mindenképp felett álló érdekének kell vezetnie. Az Egyezményben említett jogok biztosítása és előmozdítása érdekében a részes államok megfelelő segítséget nyújtanak a szülőknek és a gyermek törvényes képviselőinek a gyermek nevelésével kapcsolatban rájuk háruló felelősség gyakorlásához, és gondoskodnak gyermekjóléti intézmények, létesítmények és szolgálatok létrehozásáról.*”]

Az ügy érdeme tekintetében

1. Az EACH Karta 2. cikke alapján a gyermek joga, hogy szülei vagy a szüleit helyettesítő személyek vele lehessenek a kórházi tartózkodás egész ideje alatt, időbeli korlátozás nélkül, és hogy a szülői benntartózkodás a kórházi ápolás szerves része legyen. A gyermeknek az a joga, hogy szülei folyamatosan mellette lehessenek akkor is érvényes, amikor ténylegesen, és akkor is, amikor esetlegesen van csak a szülő jelenlétére szükség. Az együttlét joga megilleti éjjel is, függetlenül attól, hogy a gyermek felébred vagy sem, a kezelések és a vizsgálatok ideje alatt, függetlenül attól, hogy a beavatkozás helyi érzéstelenítésben, altatásban vagy anélkül történik, és az anesztézia bevezetésekor és közvetlenül az ébredést követően is – kóma vagy kómaszerű állapot esetén – és az újraélesztés esetén is.

A vizsgálat szempontjából kiemelt jelentősége van a Karta további, 3. cikk (1) bekezdésében megfogalmazottaknak, azaz hogy elhelyezést kell felajánlani minden szülőnek és ösztönözni kell ennek igénybevételét. Ez egyrészt jelenti, hogy a gyermek felvételéért felelős személyzet kötelessége minden szülőnek felajánlani, hogy mindenféle kikötés nélkül gyermekével együtt maradjon. Másrészt megfogalmazza azt az elvárást, hogy a személyzet – elismerve a szülők otthoni szerepét – javaslataival és biztatásával támogassa a szülőt, hogy maradjon együtt gyermekével. A kórház kötelessége megfelelő helyet, infrastruktúrát biztosítani ahhoz, hogy a szülő beteg gyermeke mellett maradjon.

A 4. Cikk (2) bekezdés alapján pedig elvárás, célkitűzés, hogy a gyermek kórházi kezelése esetén ne lehessen a szülőket további kiadásokkal vagy a bevételeik csökkentésével terhelni. Ez egyrészt azt jelenti, hogy nem jelenthet többletköltséget a szülő számára, ha vállalja, hogy gyermekével marad, és ingyenes éjszakai tartózkodásra, és ingyenes, vagy kedvezményes étkezésre jogosult. A másik megközelítésből azonban azt is jelenti, hogy nem érheti anyagi vagy egyéb kár azt a szülőt, aki nem képes munkahelyi, vagy otthoni teendőit ellátni amiatt, mert gyermekével a kórházban tartózkodik abból a célból, hogy teljes idejét gyermeke kórházi ápolására fordítsa. A Karta megfogalmazza, hogy megfelelő segítség nyújtandó abban az esetben is, ha a szülő anyagi körülményei miatt nem tud gyermekével maradni, vagy őt látogatni (pl.: az utazással együtt járó vagy egyéb kiadások miatt), továbbá a szülő, gyermeke betegségének teljes ideje alatt jogosult arra a pénzösszegre, amely fedezi a kiesett bevételeket. A Karta által felsorolt, előreutató ajánlásoknak azonban nincs kötelező ereje.

Korábbi jelentéseimben megállapítottam, hogy az Eütv. biztosítja a folyamatos kapcsolattartás jogát, továbbá

a szülő folyamatos benntartózkodásának költségtérítése is részben megoldott [AJB 579/2010. sz. jelentés]. Egyetértek a nemzeti erőforrás miniszterének azon érvelésével, mely szerint a folyamatos kapcsolattartás jogából nem vezethető le az állam azon kötelezettsége, hogy a szülő számára a gyermek kórházi ellátásának idejére is – benntartózkodása esetén – táppénz ellátás igénybe vételére lehetőséget teremtsen. Álláspontom szerint azonban mindez nem jelenti azt, hogy az államnak, amennyiben erre társadalmi igény jelentkezik, és erőforrás rendelkezésére áll, ne lehetne a nemzetközileg ajánlott, elvárt és javasolt elvek mentén előremutató, a korábnál kedvezőbb szabályokat – a kellő garanciák és a védelmi mechanizmusok beépítése mellett – alkotnia.

2. Kétségtelen, hogy az egyes enyhébb lefolyású, de már kórházi ellátást igénylő betegségek esetében a legtöbb szülőnek lehetősége van évi rendes szabadságának a Munka törvénykönyve szerinti kivételével gyermeke mellett maradni. Belátható azonban az is, hogy a tartósan beteg, és tartósan, vagy időszakosan visszatérően kórházi ellátásra szoruló gyermekek szüleinek ilyen lehetőségei korlátozottak, illetve végesek, hosszabb időtartamban csak a munkahelyük és a család anyagi biztonságának kockázatával, vagy a korábban már hivatkozott „táppénzszálas” jogellenes útján tudnak a gyermek mellett tartózkodni, vagy egyáltalán nem. Köztudomású tény, hogy sok esetben a háziorvos a szülőt veszi betegállományba azért, hogy kórházban kezelt gyermekével együtt maradhasson. Ez egyrészt megvalósítja a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 309. § (1) bekezdésében szabályozott, a visszaélés társadalombiztosítási, szociális vagy más jóléti juttatással elnevezésű törvényi tényállást, egyszerre jogellenes magatartás a szülő és a táppénzes állományba vevő orvos részéről is.

Mindemellett az egészségbiztosítási rendszer – jelenlegi ismereteim szerint – még nem alkalmas arra, hogy a két adatot összekapcsolva a jogszabályellenes magatartást kimutassa, egyrészt tehát azt, hogy a szülő saját jogon táppénzt vesz igénybe, másrészt pedig hogy a kórház számára az állam finanszírozza a szülői elhelyezést.

3. A szülő mérlegelési helyzetbe kerül a tekintetben, amennyiben fizetett szabadságot már nem tud igénybe venni választhat, hogy gyermekét (esetlegesen megfizetett) idegenre, vagy a kórházi személyzetre bízva magára hagyja a kórházban, vagy betegállományba kéri magát, esetleg feladja munkahelyét. A betegállományba vétel is jövedelem-kieséssel jár, a szülő munkahelyének megszűnése még több jövedelem kiesésével, ami a gyermek tartós betegségével szembesülő érzelmileg, és a betegség gyógyításának költségei miatt vélhetően anyagilag is terhelt családot egyre nehezebb helyzetbe hozza. Sok esetben a kórházi tartózkodásért is fizetni kell, mert az államilag finanszírozott benntartózkodás körülményei több kórházban gyakorlatilag alkalmatlanok arra, hogy a szülő hosszú ideig folyamatosan benntartózkodjon a gyermek mellett (széken töltött éjszaka, tisztálkodási lehetőség megoldatlansága). Érthető, hogy a szülők többsége olyan megoldást keres, amely a munkahely megtartása mellett lehetővé teszi a gyermekkel való kórházi benntartózkodást, és egyúttal a lehető legkevesebb jövedelem-kieséssel jár. Ez pedig a mai gyakorlat szerint a saját jogú táppénz jogszabályellenes igénybevétele.

Mindez álláspontom szerint megalapozza azt, hogy a kérdéskör nem kellően szabályozott, illetve, hogy az esélyegyenlőség előmozdítása, illetve a beteg gyermekek és családjuk támogatása érdekében újragondolása, kiegészítő szabályozása indokolt lehet. Ahogyan azt fent hangsúlyoztam, a kapcsolattartási jogból nem vezethető le az a követelmény, hogy az állam a kórházi ellátás idejére is táppénzjogosultságot biztosítson a szülő számára. A feltárt gyakorlat (saját jogú táppénz igénybe vétele) tehát egyrészt jelzi, hogy az adott élethelyzet gyakorta felmerül, és olykor jogszabály-kikerülő magatartásra ösztönzi az érintettek nagy részét, folyamatosan, vagy időszakonként visszatérő jelleggel.

Mindebből következően megállapítom, hogy a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével ellentétes az a gyakorlat, melynek során valamennyi érintett (szülő, háziorvos, kórházi személyzet) a jogszabályt kikerülő vagy jogszabályellenes magatartást bevett, megszokott eljárásaként fogadja el és a szerint cselekszik.

A gyermek védelemhez és gondoskodásához való joga kapcsán az alapjogi visszasságot közvetlenül nem tartom megállapíthatónak. A kapcsolattartás joga szabályozott, az állam a finanszírozás biztosítása érdekében alkotott jogszabályt, illetve működtet rendszert. Kétségtelen tény, hogy azon gyermekek élethelyzete (esetleg gyógyulása) nehezebb, akiknek szülei a család teherbíró képességének szűkösége miatt tartós szülői jelenlét nélkül kénytelenek kórházban tartózkodni, ez azonban nem elégséges alap arra, hogy alapvető joggal összefüggő visszasság, vagy annak veszélye megállapítható lenne. A jogalkotó részéről való kifejezett hajlandóság a jogszabály módosítására pedig azt bizonyítja, hogy teherbíró képessége mellett törekszik a szülő gyermekét gondozásában – a kórházi ápolás során járó gyermekápolási táppénz bevezetésének elvi lehetőségével – az Alaptörvényben megfogalmazottak szerint támogatni. A feltárt anomália jogszabály-módosítás útján rendezhető, melyet a megkérdézett szakmai szervezetek is támogatnak. Az ombudsmani feladatkör monitoring jellegét erősítő megállapításaimmal a visszasság orvoslását az alábbiak szerint kezdeményezem.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető joggal összefüggő visszasság jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt 21. § (1) bekezdésének b) pontja alapján *felkérem a nemzeti erőforrás minisztert*, hogy kezdeményezze a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvénynek a jelentésemben feltárt jelenséget orvosló módosítását.

Budapest, 2012. május 8.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-1378/2012

Engedély nélküli terepmotor pálya

Előadó: dr. Szecskó-Tóth Zsuzsa

Az eljárás megindítása

A panaszos 2011. június 29-én kelt beadványában az Órbottyáni tó üdülőterületén található lakóházuk környezetében engedély nélkül létesült és működő terepmotor pálya zavaró működését és a hatóságok intézkedésének elmaradását sérelmezte.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint az egészséges környezethez való alapvető jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa vizsgálatot indított.

A vizsgálat időtartama alatt a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény hatályaon kívül helyezésével, hatályba lépett Magyarország Alaptörvénye és az Országgyűlés elfogadta az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvényt (Ajbt.) is. Ez utóbbi jogszabály rendelkezik arról, hogy a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának jogutódja 2012. január 1-jétől az alapvető jogok biztosa.

A megállapított tényállás

A panaszos a sérelmesnek tartott állapot okán már 2009 májusában is fordult az ombudsmanhoz, és 2010. június 2-án kelt JNO-270/2010. számon tájékoztatást is kapott a lefolytatott vizsgálat eredményéről.

Az ismételt beadvány alapján a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa megkereste Órbottyán Nagyközség Önkormányzatának Polgármesteri Hivatalát és részletes tájékoztatást kért a terepmotor pályán zajló tevékenységek (pl. bémotorozás) által okozott zavaró mértékű zajjal kapcsolatban 2010 májusát követően lefolytatott, illetve folyamatban lévő eljárásairól.

A jegyzőtől 2011. szeptember 28-án és 2012. január 24-én beérkezett válaszlevelek alapján a tárgyi ingatlanon lefolytatott helyszíni szemlék során megállapításra került, hogy a terepmotor pálya kialakításával kapcsolatban nem került sor építési engedély, vagy bejelentés köteles építési munkálatok végzésére, így a jegyző 3333-4/2011. számú végzésében a panaszos beadványára megindult a tárgyi ingatlanon végzett építési munkálatokra vonatkozó építésrendészeti eljárást megszüntette.

A megküldött tájékoztatás tartalmazza, hogy a területen folyó hanges quad motorozás miatt a panaszos feljelentése nyomán a szabálysértési hatósági jogkörben eljáró jegyző az eljárást megszüntető végzésében megállapította, hogy a tárgy ingatlan elhelyezkedése miatt (külterületi ingatlan, 300 méterre lakott területtől, 270 méteres erdősávval és országos főútvonallal elválasztva) nem valósult meg a csendháborítás tényállása. A döntés ellen a panaszos panaszt nyújtott be, amit a Budakörnyéki Ügyészség elutasított, mivel megalapozottnak tartotta az elsőfokú határozatot.

Tudomással bírok továbbá arról is, hogy a Közép-Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség a pályát üzemeltető által elkészített teljes körű felülvizsgálati dokumentáció alapján KTVF: 2952-15/2011. számon módosított KTVF 2952-15/2011. számú határozatában környezetvédelmi működési engedélyt adott a pálya nappali használatára. A határozat rendelkező része többek között tartalmaz zaj- és rezgésvédelmi előírásokat is. A határozat indokolásából kiderül, hogy a pálya zajvédelmi hatásterülete Órbottyán és Vácrátót területén elhelyezkedő védendő épületeket foglal magába. Tekintettel azonban arra, hogy a felülvizsgálati dokumentációban csak Órbottyán területén vizsgálták a jogszabály által előírt zajterhelési határértékek teljesülését, a Felügyelőség 2012. május 30-ai határidővel zajmérések alapján elkészítendő szakvélemény benyújtását írta elő, amely alapján egyidejűleg a pálya üzemelése tekintetében zajkibocsátási határérték megállapítása iránti kérelmet is be kell nyújtani.

A Felügyelőség mind az eljárás megindítása, mind a döntések meghozatala esetében intézkedett a hirdetményi kézbesítés iránt, azaz a környezetvédelmi engedélyezési eljárásról a panaszos mint órbottyáni lakos vélelmeshetően értesült, így ügyféli jogállása megállapítása iránti igényének, jogorvoslathoz való jogának érvényesítésére lehetősége volt.

Az érintett alapvető jog(ok)

- az egészséges környezethez való jog (Alaptörvény XXI. cikk)
- a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- jogorvoslathoz való jog (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés)

Az alkalmazott jogszabályok

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
- az építésügyi hatósági eljárásokról, valamint az építésügyi és műszaki dokumentációk tartalmáról szóló 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet
- a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény
- az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény

A vizsgálat megállapításai

I. Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) és g) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv (a továbbiakban: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra.

A vizsgálatot az Alaptörvény 30. cikke, valamint az Ajbt. 45. § (1) bekezdése alapján a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának jogutódjaként folytattam le.

II. Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés rögzíti, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – a környezet védelmének biztosításával valósítja meg.

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozatában megállapította, hogy az egészséges környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önálló és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság követelménye magában foglalja azt is, hogy az egyes jogintézmények működése, vagyis a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. (Vö. 72/1995. (XII. 15.) AB határozat.)

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslással éljen az olyan bírósági, hatósági vagy közigazgatási döntés ellen, amely jogát vagy jogos érdekét sérti.

„A jogorvoslathoz való jog mindenkit megillet. Ennek azonban – mutatott rá az Alkotmánybíróság több határozatában – többféle formája lehet. A jogorvoslathoz való jog mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy ... ugyanazon szerven belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége [5/1992. (I. 23.) AB határozat, ABH 1992, 31.]”

Fentiek alapján megállapítottam, hogy a 2010-es vizsgálatot követően is a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságok eljárási kötelezettségüknek eleget tettek, illetve az eljárások során biztosítva volt a panaszos számára ügyféli jogainak, így jogorvoslathoz való jogának gyakorlása. A vizsgálat folytatására okot adó körülmény nem merült fel.

Intézkedéseim

Figyelemmel arra, hogy vizsgálatom során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel, azt külön intézkedés kezdeményezése nélkül zártam le.

Budapest, 2012. február 27.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-1478/2012

A nyírkárászai idősek otthonának működése

Előadó: dr. Tóth Livia

Az eljárás megindítása

Egy neve elhallgatását kérő panaszos fordult hivatalomhoz a Nyírkárász Község Önkormányzata által fenntartott Idősek Otthonának működését sérelmezve.

Tekintettel arra, hogy a panasz nyomán az időotthon működésével kapcsolatban a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja merült fel, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot rendeltem el.

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság, ezen belül közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, azaz visszásságot okoz. Az eljárás előfeltétele a beadványt tevő személy részéről a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségek – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – kimerítése, de az eljárásnak akkor is helye van, ha a jogorvoslati lehetőséget a panaszos számára nem biztosítottak.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésének a) pontja meghatározza a közszolgáltatást végző szerv fogalmát, eszerint ennek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – minden az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésével összhangban az ombudsmani gyakorlat egyértelműen a közszolgáltatást végző szervek fogalmkörébe tartozónak tekinti a

bentlakásos otthonokat, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – értelemszerűen kiterjed.

Az érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”]
- testi és lelki egészséghez való jog [Alaptörvény XX.) cikk (1)-(2) bekezdések: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”]

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.*

1. Az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdése alapján Magyarország – továbbra is – független, *demokratikus jogállam* Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Továbbra is irányadó alkotmánybírósági tézis álláspontom szerint, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

2. Az Alaptörvény immár nem a „lehető legmagasabb szintű”, hanem jelző nélküli *egészséghez való jogról* rendelkezik. Ez a jelző nélküli megfogalmazás nem feltétlenül jelent visszalépést a védelmi szint tekintetében, mivel a – legmagasabb szintű – testi és lelki egészséghez való jogot az Alkotmánybíróság eleve nem alanyi alapjogként, hanem alkotmányi követelményként értelmezte. A testület az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az Alkotmánybíróság által továbbra is irányadónak tekintett megállapítása szerint ez a jog nemcsak a betegellátáshoz kapcsolódó, törvényben meghatározandó egészségügyi szolgáltatások igénybevételére jogosít, hanem magában foglalja az emberi egészség kialakulását és megőrzését célzó állami intézkedéseknek az igénylését is.

A megállapított tényállás

A hivatalomhoz forduló panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy a Nyírkarász Község Önkormányzata által fenntartott Idősek Otthonába történő bekerülésekor, 2006-ban, „pénzbeli adomány” címen 300.000 forintot kellett befizetnie. Elmondása szerint az összeg a későbbiekben félmillió forintra emelkedett az új belépők esetében, majd körülbelül 2009-ben tudomása szerint ezt a „beugró-rendszert” eltörölték. Ezen túlmenően levelében kifogásolta az étkeztetés minőségét (nem elég változatos és tápláló) és mennyiségét. Elmondása szerint többször jelezte már panaszát a vezetőknek is, de pozitív irányú változást nem tapasztalt. Beadványában utalt arra, hogy az otthon lakóival való bánásmód is „emberibb lehetne”.

A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdése b) pontja alapján *felkértem a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalát* (a továbbiakban: gyámhivatal), hogy *vizsgálja ki a panaszban foglaltakat.*

A gyámhivatal a panaszbeadványban foglaltak megalapozottságát előzetes értesítés nélküli helyszíni ellenőrzés során vizsgálta meg a lakók meghallgatásával, valamint az ellátotti és intézményi dokumentumok

átvizsgálásával.

1. Az étkeztetés

Az étkeztetéssel kapcsolatos *mennyiségi és minőségi kifogások* a vizsgálat során beigazolódta. Az interjúk során az ellátottak részben előadták, hogy „rossz az étel minősége”, „sajnos sosem kérdezik, meg a véleményünket”, „a szolgáltató nem veszi figyelembe, hogy itt idős emberek élnek, akiknek a fogazata nem mindig alkalmas az étel elfogyasztására”.

A fenti állításokat az intézményvezető szóban is megerősítette, és utalt arra, hogy mind az ellátottak, mind ő több esetben is jelezte a problémát a fenntartónak, azonban jelentős változás mindezidáig nem történt.

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szerv Vásárosnaményi, Baktalórántházi Kistérségi Népegészségügyi Intézete megállapította, hogy az étel energiatartalma 9 százalékkal meghaladja a jogszabályi ajánlást, emiatt fehérje, zsír, szénhidrát és koleszterin mennyisége is meghaladja a napi ajánlott mennyiséget.

A gyámhivatal intézkedést kezdeményezett a fenntartónál az étkezéssel kapcsolatos problémák megszüntetése, az ellátottak életkorának, állapotának megfelelő mennyiségű és minőségű étkeztetés, többek között a speciális étrend biztosítása érdekében.

2. A lakókkal szemben tanúsított bánásmód

A panaszos beadványában jelezte, hogy az otthon lakóival való bánásmód is „emberibb” lehetne. A vizsgálat során készült interjúk nem erősítették meg a fenti állítást, mely szerint a személyzet nem megfelelő módon bánik az ellátottakkal. A fenntartó a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (a továbbiakban: SzCsM r.) 2-3. számú mellékletében meghatározott minimális szakmai létszámot, az előírt szakképzettségi aránnyal biztosítja.

3. A térítési díj meghatározása

A vizsgálat indulásakor az intézmény honlapján az alábbi tájékoztatás szerepelt: „Az Idősek Otthonában fizetendő személyi térítési díj 2010. október 01-től: 58.000 Ft/hó/fő”. A megfogalmazás arra engedett következtetni, hogy az intézményvezető a lakók személyi térítési díját nem az ellátottak jövedelmi, vagyoni viszonyaihoz igazodva állapítja meg, hanem egy előre meghatározott, minden gondozottra egységesen alkalmazott díjról van szó.

Az intézményi térítési díj megállapítása a megtekintett dokumentumok alapján az alábbiak szerint történt. Nyírkarász Község Önkormányzat Képviselőtestülete a 6/2010. (VIII.19.) számú rendeletében döntött a személyes gondoskodást nyújtó ellátások intézményi térítési díjairól, valamint az intézményi nyersanyagnormák megállapításairól szóló 2/2010. (IV.28.) rendelet módosításáról, melynek értelmében az „Idősek Otthona szolgáltatások térítési díja 2010. szeptember 1-től 58.000 Ft/hó”.

A megjelölés félreérthető, mivel a meghatározás egyértelműen nem tartalmazza az „intézményi térítési” kifejezést. A megtekintett fenntartói www.nyirkarasz.hu, valamint intézményi www.nyirkaraszidosekothona.hu honlapokon a panaszbejelentésnek megfelelően az intézményi térítési díj egyértelműen személyi térítési díjként volt megjelölve, amely nem csak a helytelen szóhasználatból fakadt, hanem az intézményi térítési díj megállapításának helytelen, nem jogszabályi előírásoknak megfelelő gyakorlatából is.

A fenntartó 4/2011 (III.10.) számon módosította a 2/2010. (IV.28.) számú önkormányzati rendeletet és az intézményi térítési díj összegét átlagos ápolást igénylők esetében 65.400 Ft/fő/hó, demens ellátottak esetében 63.600 Ft/fő/hó-ban, a személyi térítési díjak összegét előbbi esetben 60.000, utóbbi esetben 58.000 Ft/fő/hó-ban határozta meg.

Az intézményvezető elmondása, a megtekintett térítési díjfizetési törzslapok, valamint a fenntartó 4/2011. (III. 10.) önkormányzati rendelete alapján, a vizsgálat idején a személyi térítési díj megfizetésének gyakorlata az volt, hogy, ha az ellátott, illetve a hozzátartozója írásban nyilatkozott az intézményi térítési díjjal azonos személyi térítési díj megfizetéséről, akkor nem történt jövedelem vizsgálat és a személyi térítési díj összege megegyezett az intézményi térítési díj összegével. Az intézményvezető és a lakók elmondása, a megtekintett térítési díjfizetési törzslapok áttanulmányozása alapján a gyámhivatal megállapította, hogy az ellátottak 2011. április 1-ig közel azonos nagyságú személyi térítési díjat fizettek, mely megfelelt azon fenntartói célnak, hogy azonos ellátásért – jövedelemtől függetlenül – azonos személyi térítési díjat fizessenek az ellátottak, 2011. április 1-től pedig gondozási szükségletük függvényében fizettek mindannyian azonos összegű személyi térítési díjat.

Minden év elején előzetes számításokat végeztek a tekintetben, hogy az ellátottaknak milyen mértékben emelkedett a jövedelme – alapul véve a legalacsonyabb ellátotti jövedelmeket –, melynek alapján igyekeztek egy mindenki által megfizethető intézményi térítési díj összeget megállapítani. Ezt követően a személyi térítési díjat ellátottanként állapították meg a vonatkozó jogszabályok figyelembevételével (a személyi térítési díj nem haladhatja meg az ellátott jövedelmének 80 százalékát, költőpénz biztosítása), így betartva a személyi térítési díjra vonatkozó szabályokat, de mégis egyfajta közel azonos, „egyenlő mértékű” hozzájárulást megállapítva a személyi térítési díjak vonatkozásában. Ezzel a *személyi térítési díj megállapítása megfelelő volt*, az intézményvezető a vonatkozó jogszabályok szerint egyes ellátottanként állapította azt meg, mely egy esetben sem haladta meg az ellátott jövedelmének 80 százalékát, valamint a gondozottak költőpénze is az előírásoknak megfelelően biztosított volt.

4. Az egyszeri hozzájárulások megfizetése

A helyszíni vizsgálat során felvett jegyzőkönyvek összegzése, valamint a jegyzőkönyvön kívüli ellátotti beszélgetések alapján a gyámhivatal megállapította, hogy a panaszbeadványban foglaltak e tekintetben is

beigazolódta, az intézményi jogviszony létesítéséhez a kérelmezők *különböző nagyságú összegeket fizettek be* a fenntartó által meghatározott címre, mely „kötelezettség” az intézményvezető elmondása szerint 2008. január 1-től megszűnt.

A vizsgálat során a hatóság áttekintette az intézményi térítési díjat meghatározó fenntartói rendeleteket és megállapította, hogy a fenntartó Nyírkarász Község Képviselőtestületének a szociális ellátásokról, valamint a személyes gondoskodást nyújtó ellátások helyi szabályairól szóló 10/2006. (V. 10.) számú rendeletének 33. §-a rendelkezik a bentlakásos intézményre vonatkozó külön szabályokról. E szerint az egyszeri hozzájárulás összege férőhelyenként 500.000 forint. A rendelet értelmében, abban az esetben, ha az ellátott vagy a hozzátartozója nem képes megfizetni az egyszeri hozzájárulást, annak összege csökkenthető.

A *helyszíni vizsgálat során* a gyámhivatal rendelkezésére bocsátott ellátotti és egyéb intézményi dokumentumokból megállapítható, hogy 2007. május 1-ig összesen 75 fő költözött be az intézménybe, mely ellátotti iratanyagból csak 35 fő ellátott intézményi dokumentuma állt rendelkezésre, a *többi iratanyag nem lelhető fel* az intézmény irattárában sem. Az áttanulmányozott 35 iratanyagban 7 esetben talált a hatóság arra vonatkozó igazolást, számla illetve csekk másolatot, hogy az ellátottak 150.000 – 500.000 Ft összegben „egyszeri hozzájárulást” (egyszeri adomány, belépési díj, közérdekű kötelezettségvállalás) fizettek be az önkormányzat, mint fenntartó javára.

A vizsgálat megállapításai

A Nyírkarász Község Önkormányzata által fenntartott Idősek Otthona *vegyes profilú intézményként működik*, 50 férőhelyen idősek otthona, 20 férőhelyen demens idős emberek gondozását végzi, ezen túlmenően idősek klubja és étkeztetés szolgáltatások működnek határozatlan idejű működési engedély alapján.

1. Az SzCsM r. 45. § (1)-(3) bekezdései szerint a bentlakásos intézmény – a rehabilitációs célú lakóotthon kivételével – az étkeztést a bentlakók életkori sajátosságainak, valamint az egészséges táplálkozás követelményeinek megfelelően nyújtja, a szociális étkeztetésre vonatkozó szabályok figyelembevételével. Az ellátottak étkeztetése keretében legalább napi háromszori étkeztést – ebből legalább egy alkalommal meleg ételt – kell biztosítani. Ha az ellátást igénybe vevő egészségi állapota indokolja, részére – orvosi javaslatra – az orvos előírásainak megfelelő étkezési lehetőséget (pl. diéta, gyakoribb étkezés) kell biztosítani. A gyámhivatal intézkedése és az azt követő fenntartói döntés alapján 2011. augusztus 1-től az intézmény konyháján készül az ellátottak számára a reggeli és a vacsora, az ebédet továbbra is a külső vállalkozó biztosítja. Az étkeztetéssel kapcsolatos panaszbeadványok száma az intézkedés hatására jelentősen mérséklődött.

Megállapítom, hogy a panasz alapjául szolgáló – a gondozottak életkorának és állapotának nem megfelelő és a jogszabályoktól is eltérő – intézményi étkeztetési gyakorlat sérti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét, továbbá az idős, fokozott figyelmet és gondoskodást igénylő emberek testi és lelki egészséghez való jogával összefüggésben is visszásságot okozott.

2. A vizsgálat idején hatályos szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.) 115. § (1) bekezdése szerint „*a személyes gondoskodás körébe tartozó szociális ellátások térítési díja (a továbbiakban: intézményi térítési díj) a szolgáltatási önköltség és a normatív állami hozzájárulás különbözete*”.

A (2) bekezdés alapján „*a kötelezett által fizetendő térítési díj összegét (a továbbiakban; személyi térítési díj) az intézményvezető konkrét összegben állapítja meg, és arról az ellátást igénylőt az ellátás igénybevételét megelőzően írásban tájékoztatja. Az önkormányzati fenntartó a személyi térítési díjat határozattal is megállapíthatja. A személyi térítési díj nem haladhatja meg az intézményi térítési díj összegét. Ha az intézményi térítési díj számítása nem eredményez pozitív számot, a személyi térítési díj összege nulla*”.

A fenntartó a 2/2010. (IV.28.) rendelete, valamint annak módosításáról szóló 6/2010. (VIII.19.) számú rendeletében nem a vonatkozó jogszabálynak megfelelően állapította meg az intézményi térítési díjat, és megtévesztésre alkalmas módon nem tüntette fel annak intézményi jellegét, így a tájékoztatás az otthon honlapján is tévesen szerepelt.

Nem volt megfelelő a fenntartó 4/2011. (III. 10.) önkormányzati rendelete alapján az intézményi térítési díj megállapításának gyakorlata sem. A Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2009. évi CIX. törvény 51. § (4) bekezdés k) pontja értelmében 2010. január 1. napján a Szoctv. 115. §-a (1) bekezdésének második mondata – miszerint ha az ellátásra a mindenkori költségvetési törvény differenciált összegű normatív állami hozzájárulást határoz meg, az intézményi térítési díjat valamennyi normatíva-kategóriára külön meg kell határozni – hatályát veszítette. Így az intézményi térítési díjra vonatkozó fenntartói döntés nem volt megfelelő.

A gyámhivatal a fentiek alapján intézkedést kezdeményezett az intézményi térítési díj jogszabályoknak megfelelő megállapítására. A kapott tájékoztatás szerint a fenntartó új rendeletet alkotott a szociális szolgáltatások intézményi térítési díjáról (8/2011. (VII.7.) önkormányzati rendelet), melyben a jogszabálynak megfelelően egységesen határozta meg az intézményi térítési díjat. A honlapon már nem szerepel a megtévesztő tájékoztatás, arról az intézményben, illetve a polgármesteri hivatal hirdetőtábláján lehet tájékozódni.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a fenntartó önkormányzat intézményi térítési díj megállapításával kapcsolatos jogszabálysértő gyakorlata a jogállamiságból levezethető jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott.

3. A Szoctv. 117/B. §-a 2007. december 31-ig lehetővé tette egyszeri hozzájárulás kérését az átlagot jóval meghaladó (emelt szintű) elhelyezési körülményeket és szolgáltatásokat biztosító tartós bentlakásos intézményben. A

nyírkarászai idősek otthonának működési engedélye azonban az emelt szintű férőhelyeket korábban sem tartalmazta, így az intézmény 2007. december 31. előtt sem köthette volna a beköltözést egyszeri hozzájárulás megfizetéséhez.

Az önkormányzat 10/2006. (V. 10.) számú rendeletével összefüggésben a *gyámhivatal jelzéssel élt a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Törvényességi és Ellenőrzési Főosztálya felé*, amely a jogszabály vizsgálata eredményeként megállapította, hogy az egyszeri hozzájárulás fizetésére vonatkozó *rendeletkezés 2008. november 24. óta hatálytalan*.

A gyámhivatal több alkalommal hívta fel a fenntartót, hogy küldje meg részére a befizetett adományokról szóló igazolások másolatait, melyek egyértelművé teszik, hogy a kérdéses összegeket ki, milyen célból és milyen szervezet számlájára fizette be. Tekintettel arra, hogy a rendelkezésre bocsátott adatok ellentmondásosak voltak, hiányosnak mutatkoztak és nem szolgáltatott teljes körű információval, a gyámhivatal Nyírkarász Község Önkormányzata, illetőleg a Nyírkarász Községért Közalapítvány gazdálkodása tekintetében kezdeményezte az Állami Számvevőszék vizsgálatát.

Mindebből következően megállapítom, hogy Nyírkarász Község Önkormányzatának, mint az intézmény fenntartójának, az otthonban történő bekerülést „biztosító” egyszeri hozzájárulás megfizetésével kapcsolatos jogellenes gyakorlata súlyosan sérti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét.

Intézkedések

1. Tekintettel arra, hogy az intézményt érintő étkeztetéssel, illetve a térítési díjjal összefüggő visszasságokat a gyámhivatal vizsgálatát követően orvosolták, továbbá a gyámhivatal a számvevőszéki vizsgálat kezdeményezésével megfelelően intézkedett az egyszeri hozzájárulás megfizetésével kapcsolatos visszasságok kivizsgálása érdekében, *e kérdésköröket illetően további intézkedést nem kezdeményezek.*

2. A jelentésben feltárt visszasságok jövőbeli elkerülése érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján azonban *felhívom* a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalának vezetőjét, hogy a jövőben fordítson kiemelt figyelmet a Nyírkarász Község Önkormányzata által fenntartott Idősek Otthona jogszerű működésének fokozott ellenőrzésére.

Budapest, 2012. február 24.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-1488/2012

A dányi Gondozóház működése

Előadó: dr. Tóth Livia

Az eljárás megindítása

Egy neve elhallgatását kérő panaszos fordult hivatalomhoz az Akácfa Nonprofit Kft. által fenntartott dányi Akácfa Időskorúak Gondozóháza működését sérelmezve.

Tekintettel arra, hogy a panasz nyomán az intézmény működésével kapcsolatban az ellátottak alapvető joga sérelmének gyanúja merült fel, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot rendeltem el.

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság, ezen belül közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, azaz visszasságot okoz. Az eljárás előfeltétele a beadványt tevő személy részéről a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségek – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – kimerítése, de az eljárásnak akkor is helye van, ha a jogorvoslati lehetőséget a panaszos számára nem biztosították.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésének a) pontja meghatározza a közszolgáltatást végző szerv fogalmát, eszerint ennek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – minden az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésével összhangban az ombudsmani gyakorlat a közszolgáltatást végző szervek fogalmkörébe tartozónak tekinti a bentlakásos intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – értelemszerűen kiterjed.

Jogszabályi háttér

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szocvtv.)
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I.7.) SzCsM rendelet

Az érintett alapvető jogok

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

- testi és lelki egészséghez való jog [Alaptörvény XX.) cikk (1)-(2) bekezdések:
„Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”]

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

1. Az Alaptörvény B. cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Továbbra is irányadó alkotmánybírósági tézis álláspontom szerint, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

2. Az Alaptörvény rendelkezik az *egészséghez való jogról*. A testi és lelki egészséghez való jogot az Alkotmánybíróság eleve nem alanyi alapjogként, hanem alkotmányi követelményként értelmezte, az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az Alkotmánybíróság általam továbbra is irányadónak tekintett megállapítása szerint ez a jog nemcsak a betegellátáshoz kapcsolódó, törvényben meghatározandó egészségügyi szolgáltatások igénybevételére jogosít, hanem magában foglalja az emberi egészség kialakulását és megőrzését célzó állami intézkedéseknek az igénylését is.

A megállapított tényállás

Az otthon működését kifogásoló panaszos számos kérdésben kérte segítségemet. Sérelmezte az intézmény nyilvántartásainak pontatlanságát, a hanyagul vezetett adminisztrációt, az előgondozás hiányosságait, a túlzsúfoltságot. Kifogásolta, hogy az ellátottak gyógyszerelése nem megfelelően történik, az infúzióért a hozzátartozóknak fizetniük kell, az orvos nem látogatja a betegeket. Előadta, hogy nagyon rossz higiénés állapotok uralkodnak a gondozóházban, a pelenkákat, lepedőket a koszos pajtában tárolják, a papírvattát bálás rongyokkal helyettesítik, és azokkal mosdatják a gondozottakat. Panaszolta azt is, hogy a személyzet nagy részének olyan egészségügyi feladatokat is el kell látnia, amire nincsen szakképesítésük, és az ápolók durván bánnak az idősekkel, előfordult, hogy éjszakára bezárták őket a szobáikba. Beszámolt arról, hogy nincs elkülönített demens részleg a gondozóházban, több demens idős embert lekötöznek a kerekesszékebe vagy az ágyba, mert ön- és közveszélyesek. Panasz érkezett még az étkezés mennyiségére is minőségére, így arra is, hogy ha egy lakó vacsora után megéhezik, nincs lehetősége plusz étkezésre.

A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdése b) pontja alapján *felkértem a Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalát* (a továbbiakban: gyámhivatal), hogy vizsgálja ki a panaszban foglaltakat.

A gyámhivatal a panaszbeadványban foglaltak megalapozottságát – előzetes értesítés nélküli helyszíni ellenőrzés során – a lakók meghallgatásával vizsgálta meg, valamint áttekintette az ellátotti és intézményi dokumentumokat. Jelentésem a gyámhivatal vizsgálati megállapításain alapul.

Az Akácfa Időskorúak Gondozóháza 79 engedélyezett férőhelyen, határozatlan idejű működési engedéllyel rendelkezik. Az ellenőrzés időpontjában 75 fő ellátott tartózkodott az intézményben, közülük négyen kórházi ellátásban részesültek, a várólistán nyilvántartott várakozó nem szerepelt. Az SzCsM rendelet által meghatározott ellátottankénti 6m² terület a lakószobákban biztosított, az otthonban 2, 3 és 4 személyes szobák találhatóak. A vizsgálat – a hivatalomhoz érkezett panaszbeadvány nyomán – különösen az alábbi kérdéskörökre terjedt ki:

Az *előgondozás* – melyet az intézményvezető, a mentálhigiénés szakdolgozó, valamint a főnővér végez – a

gyámhivatali vizsgálat szerint minden ellátott esetében megtörtént.

A gondozottak *gyógyszerelését* a műszakvezető ápoló felügyeletével hetente végzik, az alaplistán szereplő gyógyszereket térítésmentesen biztosítják, ezen azonban az infúzió nem szerepel. Az *infúzióval történő ellátáshoz* szükséges anyagok árát a hozzátartozó fizeti, melyről átvételi elismervényt kap. A gondozóház orvosa a dányi háziorvos, rendelési ideje a faliújságon megtalálható, a lakókkal készített interjúk alapján hetente látogatja az intézményt.

A gyámhivatal az ellenőrzés során megtekintette a raktárként funkcionáló konténeret, ahol tisztán, rendezetten tárolják a pelenkákat, gumikesztyűket, bálás rongy nem volt található. Az infúzió az orvosi szobában, a lepedők külön elzárt szekrényben vannak elhelyezve.

Az intézményben 12 fő szakképzett ápolót, gondozót foglalkoztatnak, a vérvételt és az infúzió bekötését a főnővér végzi. A lakók elégedettek az ellátással, durva bánásmódról nem számoltak be, álláspontjuk, tapasztalatuk szerint a dolgozók lelkiismeretesen végzik munkájukat. Az otthonban 15 fő demens ellátott él, ők a földszintes épület első részében laknak. Az orvos 6 fő részére rögzítő hámot írt fel, hogy ki ne essenek a kerekesszékből. A gyámhivatal a gondozottakkal készített interjúk és az intézményvezető tájékoztatása alapján nem találta megalapozottnak azt az állítást, mely szerint éjszakára bezárták volna az időseket a lakószobáikba. Az ágyak felett és a mellékhelyiségekben jelzőrendszer van kiépítve.

Az étkeztetéssel kapcsolatban az ellátottak elmondták, hogy elégedettek az étel mennyiségével és minőségével, a konyhát 18:30-kor bezáráják, de a tálalókonyhában található plusz étel, és annak melegítésére is van lehetőség.

Az intézményben működik ellátóügyi képviselő, akinek neve és elérhetősége a faliújságon megtalálható. Havonta egy alkalommal, valamint szükség esetén tart fogadóórát, tájékoztatása szerint hasonló panaszokkal nem fordultak hozzá.

A vizsgálat megállapításai

A gyámhivatal vizsgálat az ellátotti jogokat sértő, azonnali intézkedésre okot adó körülményt nem tárt fel. Ugyanakkor megállapította, hogy az intézmény nem biztosítja *ingyenesen az infúzióval történő ellátáshoz szükséges anyagokat*, azok árát a hozzátartozónak kell megfizetnie, melyről átvételi elismervényt kap.

A Szocvtv. 117/A. § (3) bekezdése rögzíti, hogy „az ellátást igénybe vevő részére az *egészségi állapot javításához vagy szinten tartásához szükséges* alapgyógyszereket a bentlakásos intézmény – a külön jogszabályban meghatározottak szerint – térítésmentesen biztosítja. Ezen túlmenően az egyéni gyógyszerigények költségét – a külön jogszabályban foglaltak szerint – az ellátott személy viseli”.

Az SzCsM rendelet 52. § (1) bekezdése szerint „az intézménynek készleten kell tartania a (2) bekezdés szerinti gyógyszercsoportokból az ellátásban részesülők eseti gyógyszerigényéhez igazodó megfelelő gyógyszermennyiséget (a továbbiakban: eseti gyógyszerkészlet). Az intézmény az ellátásban részesülők rendszeres gyógyszerigényének megfelelő, a (3) bekezdés szerinti gyógyszercsoportokba tartozó gyógyszerekhez (a továbbiakban: rendszeres gyógyszerkészlet) való hozzájutást biztosítja, ennek keretében gondoskodik különösen a gyógyszerek beszerzéséről és tárolásáról. A rendszeres gyógyszerkészletet havonta az intézmény orvosa állítja össze az intézmény vezető ápolója, illetve ennek hiányában az intézményvezető javaslata alapján, ennek során figyelemmel kell lenni az ellátást igénybe vevők egészségi állapotára is. A (2) és a (3) bekezdés szerinti gyógyszercsoportokba tartozó gyógyszereket, továbbá az injekcióval, *infúzióval történő ellátáshoz szükséges anyagokat*, az akut sebellátáshoz szükséges kötszereket, valamint a szűrővizsgálatokhoz szükséges reagenseket, indikátorcsíkokat (a továbbiakban: alapgyógyszerkészlet) az *ellátottaknak térítésmentesen (a személyi térítési díj terhére) – ideértve a gyógyszerért külön jogszabály alapján dobozonként fizetendő díj költségét is – kell biztosítani*”. A fentiek értelmében tehát jogsértő az intézmény azon gyakorlata, hogy az *infúzióval történő ellátáshoz szükséges anyagok árát a gondozottak hozzátartozóival kifizeteti*.

Ebből következően megállapítom, hogy a vizsgálat során feltárt intézményi gyakorlat a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okoz.

A gyámhivatal végzésében 30 napos határidő tűzésével kötelezte a fenntartót, hogy a jogszabályi rendelkezéssel ellentétben folytatott gyakorlat során befizetett összeget az ellátottak részére fizesse vissza.

Intézkedéseim

Tekintettel arra, hogy a gyámhivatal intézkedett a feltárt visszásság megszüntetése érdekében, a kérdéssel összefüggésben további intézkedést nem kezdeményezek.

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése értelmében azonban *felhívom* a fenntartót és az intézményvezetőt, hogy a jövőben fordítson kiemelt figyelmet az otthon jogszerű működésének biztosítására, az ellátotti jogok maradéktalan érvényesülésére.

Budapest, 2012. június 26.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-1491/2012

Táppénz folyósításának elmaradása

Előadó: dr. Tóth Livia

Az eljárás megindítása

Egy kétgyermekes édesanya fordult hozzám a beadványával, azt sérelmezve, hogy munkáltatójának mulasztása miatt közel egy éve nem jut hozzá az őt megillető táppénzhez, valamint a második gyermeke születése után járó pénzbeli egészségbiztosítási ellátásokat sem tudja igénybe venni.

Tekintettel arra, hogy a panasz nyomán felmerült az igénylő alapvető joga sérelmének gyanúja, az ügyben vizsgálatot rendeltem el.

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. A jogszabály 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A vizsgálatot érintett Országos Egészségbiztosítási Pénztár (a továbbiakban: OEP) és Budapest Főváros Kormányhivatala Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szerve (a továbbiakban: EPSZSZ) az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja alapján közigazgatási szerveknek tekintendők, így tevékenységük vizsgálatára kiterjed a vizsgálati hatásköröm.

Jogszabályi háttér

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.)
- A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet (Vhr.)

Az érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”]
- a szociális biztonsághoz való jog [Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”]

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

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény alkotmánybírósági értelmezésével kapcsolatban a testület megállapította, hogy „[...] Az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. [Vö. 22/2012. (V. 11.) AB határozat]

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője

van. Továbbra is irányadó alkotmánybíróági tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

A *tisztességes eljárás* követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság határozatában utalt arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. [Vö. 6/1998 (III.11) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat]

Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében a szociális biztonságra való jog megteremtésére való törekvés fogalmazódik meg, a „törekszik” kifejezés használatával; Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának *szociális biztonságot* nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.

Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem alapjog, hanem olyan állami kötelezettségvállalás, amelynek az állam eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a *társadalombiztosítás* és a szociális támogatás egyéb rendszereit. Megjegyzendő, hogy Magyarország vonatkozásában az Európai Szociális Karta 12. cikk (1) bekezdése kötelezően alkalmazandó, azaz a társadalombiztosításhoz való jog tényleges gyakorlásának biztosítására az egyes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy létrehozzák vagy fenntartják a társadalombiztosítás rendszerét.

Az Alkotmánybíróság a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben mondta ki, hogy a szociális jogok megvalósítása a megfelelő intézmények létrehozása mellett az igénybevételükkel kapcsolatos alanyi jogok révén történik, amelyeket a törvényhozásnak kell meghatározni. [28/1994. (V. 20.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság ezt az álláspontját egészítette ki annyiban, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósításához. [32/1998. (VI. 25.) számú határozat] A korábbi alkotmánybíróági gyakorlat alapján az egyedüli alkotmányos követelmény, hogy a társadalombiztosítási és a szociális intézményi rendszer a megélhetéshez szükséges ellátásra vonatkozó jogosultságot megvalósítsa. Látható, hogy a töretlen alkotmánybíróági gyakorlat a megélhetési minimum biztosításának kötelezettségével egyértelmű összefüggést állapított meg az emberi méltósághoz való jog érvényesülése és a szociális biztonság között, ez a jelentős, elvi kapcsolódási pedig álláspontot szerint az Alaptörvény alapján is igazolható.

A megállapított tényállás

A panaszos beadványa szerint veszélyeztetett terhesség miatt 2010. áprilisától 2010. november 1-jéig volt keresőképtelen állományban, de az őt megillető táppénz ellátáshoz nem jutott hozzá. 2010. július 26-án beadvánnyal fordult az EPSZSZ-hez (korábbi nevén Közép-magyarországi Regionális Egészségbiztosítási Pénztár), melyben sérelmezte, hogy foglalkozatója nem továbbítja a 2010. április 2-án bekövetkezett keresőképtelenségét igazoló orvosi okmányokat a hatóság részére, valamint nem állítja ki a Foglalkoztatói igazolást. Beadványához csatolta a 2010. május 31-től 2010. augusztus 8-ig terjedő időre a keresőképtelenségről szóló orvosi igazolást, az ezt megelőző időszakra vonatkozó dokumentumokkal nem rendelkezett. A kérelem elbírálásához nem állt rendelkezésre a keresőképtelenség kezdetére vonatkozó orvosi igazolás, valamint a Foglalkoztatói igazolás, ezért az EPSZSZ Pénzbeli Ellátási Főosztálya ellenőrzési eljárást kezdeményezett, melyre tekintettel 2010. augusztus 19-én kelt végzésével az igényelbírálási eljárást felfüggesztette. A panaszos a végzést megfellebbezte, a döntést azonban a másodfokú hatóság jóváhagyta.

Az Általános Ellenőrzési Osztály 2010. augusztus 30-án idézésben kötelezte a munkáltatót a szükséges iratanyagok 2010. szeptember 27-én történő bemutatására, mely kötelezettségének a foglalkoztató nem tett eleget. 2010. szeptember 28-án helyszíni ellenőrzésre került sor – eredménytelenül. 2010. október 27-én megjelenési kötelezettségének a foglalkoztató képviselője eleget tett, ám a szükséges okmányokat nem tudta hiánytalanul rendelkezésre bocsátani. A bemutatott munkaszerződés értelmében a panaszos határozatlan időre szóló munkaviszonya 2010. január 1-jétől állt fenn.

A foglalkoztató kérésére újabb határidő-módosítás után, 2011. január 18-án kérte be az hatóság a hiányzó adatokat. A vizsgálat során megállapítást nyert, hogy a foglalkoztató bejelentési kötelezettségének csak késedelmesen, 2011. január 14-én tett eleget.

A panaszos 2011. január 24-én beadvánnyal fordult a szakigazgatási szervhez és ellátatlansága miatt kérelmezte igényének méltányossági alapon történő elbírálását, kérelmére azonban nem érkezett válasz.

Az EPSZSZ 2011. február 23-án kelt végzésében 2011. március 21-i határnappal ismét felszólította a foglalkoztatót a hiányzó nyilvántartások pótlására, majd mivel ez szintén eredménytelennek bizonyult, 2011. április 19-én a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Kelet-budapesti Adóigazgatóságától kérte a foglalkoztató által bevallott pénzbeli

egészségbiztosítási járulékalapot képező jövedelmek havi bontásban való közlését. A 2011. május 13-án beérkezett válasz szerint a munkáltató a 2010. január 1. és 2010. december 31. közötti időszakban a panaszos tekintetében semmilyen bevallást nem nyújtott be. Az EPSZSZ – adatszolgáltatási kötelezettségeinek sorozatos megszegése, a határidős feladatok teljesítésének többszöri felszólítás ellenére történt megtagadása miatt – 2011. június 29-én kelt végzésével 50.000 Ft mulasztási bírsággal sújtotta a foglalkoztatót, amit az OEP mint másodfokú hatóság 2011. szeptember 16-án kelt végzéséve helyben hagyott. A foglalkoztató a jogerős végzést sem vette át, így azt – a két sikertelen kézbesítést követően – az EPSZSZ kézbesítettnek tekintette.

A hatóság 2011. december 5-én végzésben közölte a panaszossal, hogy nem állapítható meg, milyen összegű bért kapott a foglalkoztatójánál, és az előzmények figyelembevételével egyéb adatszolgáltatásra sem lát esélyt. Erre figyelemmel kérte az összes, biztosítási jogviszonnyal, bérfizetéssel kapcsolatos dokumentum megküldését. A panaszos a kért iratanyagot 2012. január 16-án, illetve március 29-én küldte meg a hatóság részére. Tekintettel arra, hogy a foglalkoztató végelszámolója – közlése szerint – semmilyen iratanyaggal nem rendelkezett, az EPSZSZ végzésben belföldi jogsegély iránti kérelemmel fordult 2012. január 31-én a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Kelet-budapesti Adóigazgatóságához, és kérte a járulékalapot képező jövedelem megállapítását. Az adóhatóság válaszáig az EPSZSZ 2012. április 13-án a keresőképtelenség 2010. április 27-től 2010. október 31-ig terjedő időszakára bruttó 279.615 Ft táppénz, valamint az irányadó időszakokra összesen bruttó 338.300 Ft terheségi-gyermekágyi segélyt és bruttó 428.915 Ft gyermekgondozási díjat utalt a panaszos részére.

A vizsgálat megállapításai

A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az ügyben tájékoztatást kértem az EPSZSZ-től, az OEP-től és az Emberi Erőforrások Minisztériumától.

1. A panaszos 2011. január 24-én beadvánnyal fordult a szakigazgatási szervhez és kérelmezte igényének méltányossági alapon történő elbírálását ellátatlansága miatt, kérelmére azonban nem érkezett válasz.

Az Ebtv. 50. § (1) bekezdése szerint az egészségbiztosítási szerv – az E. Alap éves költségvetésében meghatározott keretek között – méltányosságból terheségi-gyermekágyi segélyt, gyermekgondozási díjat és táppénzt akkor állapíthat meg a biztosított részére, ha a biztosított az ahhoz szükséges biztosítási idővel nem rendelkezik.

A Vhr. 31/D § (2) bekezdése arról rendelkezik, hogy táppénz méltányosságból történő engedélyezésére irányuló kérelem az igényjogosultság megszűnését, illetve az arról történő tudomásszerzést követő 15 napon belül nyújtható be. A (7) bekezdés alapján a táppénzt méltányosságból legkorábban az igényjogosultság megszűnését követő naptól lehet megállapítani.

Mivel az ügyben nem született jogerős elutasító határozat, a fenti jogszabályok alapján a szakigazgatási szervnek méltányossági táppénz megállapítására nem volt lehetősége, az erről való tájékoztatást azonban az EPSZSZ elmulasztotta megadni a panaszos részére. Az OEP főigazgatója felhívta az illetékes vezető figyelmét a tájékoztatási kötelezettség betartására.

Megállapítom, hogy a panaszos tájékoztatásának elmulasztása a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott.

2. A Vhr. 37. § (1) bekezdése szerint, ha a foglalkoztatónál társadalombiztosítási kifizetőhely nincs, a foglalkoztató a terheségi-gyermekágyi segélyre, a gyedre, a táppénzre, a baleseti táppénzre vonatkozó kérelem elbírálásához „Foglalkoztatói igazolás”-t állít ki, és azt a biztosított által benyújtott igazolásokkal együtt – gyermekgondozási díj iránti kérelem esetén ezzel a kérelemmel – öt napon belül (a panasz keletkezésékor: 3 munkanapon belül) a (2a) bekezdésben foglaltaknak megfelelően a székhelye (telephelye) szerint illetékes egészségbiztosítási pénztári szakigazgatási szervnek megküldi. A foglalkoztató a kérelem, illetve igazolások átvételét, beérkezését hitelt érdemlő módon köteles igazolni.

A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.) 46. § (1) bekezdése szerint a foglalkoztató a tevékenységében személyesen közreműködő biztosított személyek adatait oly módon köteles nyilvántartásba venni és erről a magánszemélynek igazolást adni, hogy abból a törvényben előírt adatok a munkavégzés (tevékenység) megkezdésétől megállapíthatók legyenek. A nyilvántartásba vétel elmulasztása miatt a foglalkoztatót az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.) szerint megállapítható mulasztási bírság – a nyilvántartásba nem vett személyenként – terheli.

A (2) bekezdés szerint a foglalkoztató a biztosítottokról – az egyéni vállalkozó a biztosítással összefüggő adatairól – köteles a külön törvényben meghatározottak szerint olyan nyilvántartást vezetni, amely tartalmazza a biztosított nevét és személyi adatait, társadalombiztosítási azonosító jelét, a magán-nyugdíjpénztári tagságára vonatkozó adatot, a foglalkoztató adatait, a biztosítási időre és a szolgálati időre vonatkozó adatokat, a biztosítottól levont járulékok alapját és összegét. A Munka Törvénykönyve Az Mt. XVI. fejezete alapján foglalkoztatott munkavállalót a kölcsönbeadó köteles nyilvántartásba venni.

A 47. § (1) rögzíti, hogy a 46. § (2) bekezdése szerinti nyilvántartást a nyilvántartásra kötelezett havonta lezárja, archiválja és arról az Art. 31. §-ának (2) bekezdésében meghatározottak szerint az állami adóhatósághoz bevallást, a Tny. 97. §-a (2) bekezdésében előírtak esetén a nyugdíj-biztosítási igazgatási szervhez adatszolgáltatást teljesít.

Jelen ügyben a foglalkoztató a fenti jogszabályok által előírt kötelezettségeinek nem tett eleget, valamint az

eljárás során sem tanúsított együttműködést a hatósággal.

Az ombudsmani intézmény működésének kezdete óta számos panasz érkezett a hivatalhoz azt sérelmezve, hogy a keresőképtelen állományba került, lebetegedett munkavállalók, vagy jellemzően a várandós, egy vagy több gyermeket nevelő édesanyák nem jutnak hozzá az őket megillető egészségbiztosítási pénzbeli ellátáshoz; hónapokig, akár éveig ellátatlanok maradnak jellemzően a munkáltatók mulasztása, hanyagsága miatt bekövetkező rendezetlen jogviszonyuk miatt.

A fennálló, sokakat érintő súlyos, számos esetben a megélhetést veszélyeztető probléma miatt tájékoztatást kértem az OEP-től arra vonatkozóan, hogy létezik-e olyan eljárásrend, amely meghatározza, hogy a szakigazgatási szervezetek a különféle igazolások, adatok beszerzése során milyen határidőket kell követniük, mely szervezetet kell megkeresniük. Állásfoglalását kértem abban a kérdésben is, hogy amennyiben a munkáltató mulasztása miatt válik az igénylő önhibáján kívül ellátatlanná, sor kerül-e vélelmezett összeg megállapítására.

Az OEP főigazgatója arról tájékoztatott, hogy a pénzbeli ellátások iránti igények elbírálását az OEP főigazgatójának az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai és a baleseti táppénz megállapításának és folyósításának ügyviteli rendjéről szóló 3/2011. számú utasításával kibocsátott „Eljárási utasítás”-a segíti. Az eljárási határidőkre a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 33-33/A. §-ai irányadók. A szakigazgatási szerv ügyintézője köteles az igényelbírálási eljárás során a szerv rendelkezésére álló nyilvántartások adataival egyeztetni a Foglalkoztatói igazoláson közölt adatokat. Ha olyan eltérést tapasztal, amely az ellátásra való jogosultságot vagy az ellátás összegét érinti, adategyeztetési eljárást kell lefolytatni, mely során szükség esetén a foglalkoztatót hiánypótlásra vagy a hibás adatközlés javítására kell felszólítani. Ha a foglalkoztató nem tesz eleget adatközlési kötelezettségének, az illetékes adóigazgatóságot kell felkérni a rendezésre, és csak ezt követően lehet az igény elbírálásáról végleges döntést hozni.

A beérkezett panaszok és a tárgyi beadvány tanúsága szerint is az adategyeztetési eljárások sok esetben szélsőségesen hosszú időt vesznek igénybe, vagy eredménytelenek. A foglalkoztató számos esetben eltűnik, az eljárás során derül ki, hogy megszűnt, vagy felszámolták, a szakigazgatási szervezet pedig hónapokig küldik az adatszolgáltatásról szóló kötelező végzéseket a foglalkoztatónak, helyszíni ellenőrzést folytatnak le, bírságot szabnak ki, sokszor eredménytelenül. Jelen ügyben a járulékalapot képező jövedelem megállapítása iránt a NAV illetékes adóigazgatóságának megkeresésére közel két évvel az igénybejelentés napja (a foglalkozatónál történő kérelem benyújtásának napja) után került sor, ez alatt az igénylőnek két kiskorú gyermekével minimális összegből (családi pótlék, GYES) kellett megélnie.

Az említett „Eljárási utasítás” szerint az adóhatóság megkeresése után, annak válaszáig a pénzbeli ellátást – amennyiben a jogosultság megállapítható a rendelkezésre álló okmányok, stb. alapján – a rendelkezésre álló adatok alapján lehet elbírálni (előleg). Az adóhatóság választ követően a folyósított ellátást felül kell vizsgálni, illetve az igényt a választól függően rendezni kell.

A kapott tájékoztatás szerint az „Eljárási utasítás” fenti rendelkezésének betartása azonban következtelen volt a gyakorlatban: egyes szakigazgatási szervezetek ennek megfelelően jártak el, mások nem, vagy nem minden esetben követték az utasítást. Sem a jogszabály, sem pedig az „Eljárási utasítás” nem rögzítette, hogy a kérelem elbírálása szempontjából jelentős lépésnek (ti. a járulékalapot képező jövedelem megállapítása miatt az illetékes adóigazgatóság megkeresése) milyen határidőn belül kell megtörténnie, hány alkalommal kell a hatóságnak az egyre nyilvánvalóbb módon mulasztó és nem együttműködő foglalkoztató adatközlésre való kötelezését megkísérelnie.

Mindebből következően megállapítottam, hogy a jelen tényállásban részletesen feltárt, kiszámíthatatlan gyakorlat, valamint az előleg intézményének hiánya a kiszolgáltatott helyzetbe került igénylők tekintetében a jogállamiságból levezethető jogbiztonság követelményével és a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott.

A vizsgálat során az OEP főigazgatója arról tájékoztatott, hogy a „Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program” keretében az OEP az Emberi Erőforrások Minisztériumával együtt kezdeményező lépéseket tett annak érdekében, hogy az előleg megállapítására vonatkozóan az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásainak jogi szabályozása pontos iránymutatást biztosítson. Megkeresésemre a minisztérium megerősítette, hogy 2012. július 1-jén hatályba lépett az Ebtv. 39/B §-ának (1) bekezdése, mely szerint „*pénzbeli ellátásra való jogosultság esetén, amennyiben a pénzbeli ellátás összege az elbíráláshoz szükséges adatok hiánya miatt – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 33. § (3) bekezdésének figyelmen kívül hagyásával – harminc napon belül nem határozható meg, a rendelkezésre álló adatok alapján az igénylő részére végzésben előleget kell megállapítani. A pénzbeli ellátás határozattal történő megállapításakor a pénzbeli ellátás összegébe a folyósított előleg összegét be kell számítani.*

A Vhr. 37.§ (5) bekezdése szerint „*az Ebtv. 39/B. §-a, 52/A. §-a és 55/A. §-a szerinti előleget a jogosultság kezdő napján érvényes minimálbér alapulvételével kell megállapítani, kivéve, ha a rendelkezésre álló adatok alapján a jövedelem összege a minimálbér összegét nem éri el, ebben az esetben a rendelkezésre álló adatok alapján kell az előleget megállapítani.*”

Az újonnan megállapított rendelkezést (Ebtv. 39/B. §) a 2012. június 30-át követően benyújtott kérelmek tekintetében kell alkalmazni.

A fentiek értelmében tehát, amennyiben az igény teljes körű elbírálása hosszabb időt vesz igénybe, előleg folyósítására kerül sor, így a biztosított nem marad ellátatlan.

Intézkedéseim

Tekintettel arra, hogy a jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni elkerülése érdekében a jogalkotó a szakmai szervezetekkel egyeztetve jogszabályi szinten az *előleg* intézményének beiktatásával rendezte a biztosítottak ellátásának zökkenőmentességét, ombudsmani intézkedést nem kezdeményeztek.

A tájékoztatói kötelezettség elmulasztásával kapcsolatban azonban az Ajbt. 32. § (1) bekezdése értelmében *felhívom* Budapest Főváros Kormányhivatala Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szerve vezetőjének figyelmét, hogy a jövőben fordítson kiemelt figyelmet az igénylők tisztességes eljárásához való jogának maradéktalan érvényesülésére.

Budapest, 2012. október

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-1533/2012

Vízközmű társulatok érdekeltségi területének meghatározása

Előadó: dr. Kéri Szilvia

Az eljárás megindítása

A panaszos a segítséget kérte az Alsó-Tisza-vidéki Vízügyi Igazgatóságnak a Gádorosi Víziközmű Társulat működésével kapcsolatos, törvényességi felügyeleti eljárásában hozott, 2011. május 4-én kelt elsőfokú határozatával szemben benyújtott fellebbezési eljárás miatt. Azt sérelmezi, hogy a 2011. május 23-án kelt fellebbezés ellenére a másodfokú eljárás megindításáról, illetve érdemi döntésről a mai napig nem kapott információt.

A fellebbezés elbírálása kapcsán a Vidékfejlesztési Minisztérium és a Békés Megyei Kormányhivatal között hatásköri összeütközés alakult ki, mindkét szerv kizárja a hatáskörét. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium a fellebbezést elbírálás céljából áttette a Vidékfejlesztési Minisztériumhoz, amely az ügyet a Belügyminisztériumhoz továbbította, tekintettel arra, hogy 2012. január 1-jétől a vízügyi igazgatási szervek irányításáért a belügyminiszter felelős.

A panasz alapján az érintett szervek eljárásával, és a vonatkozó jogszabályi rendelkezéssel összefüggésben felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljárás, a jogorvoslathoz való alapvető jog, valamint az egészséges környezethez való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat során megkerestem a Békés Megyei Kormányhivatalt (továbbiakban: Kormányhivatal), a Vidékfejlesztési Minisztériumot (továbbiakban: VM), a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot (továbbiakban: KIM), és a Belügyminisztériumot (továbbiakban: BM).

Az érintett alapvető jogok és értékek

- a *jogállamiság elvéből* következő *jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *tisztességes eljárás*hoz való jog (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)
- *jogorvoslathoz való jog* (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”)
- *egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1)-(3) bekezdések: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni. Elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni.”)

Az alkalmazott jogszabályok

- a Tanács 1991. május 21-i 91/271/EGK irányelve a települési szennyvíz kezeléséről (a továbbiakban: 91/271/EGK irányelv)
- az Európai Parlament és a Tanács 2000. október 23-i 2000/60/EK irányelve (a továbbiakban: Víz Keretirányelv)
- a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.)
- az Európai Unióhoz történő csatlakozásáról szóló szerződés kihirdetéséről szóló 2004. évi XXX. törvény (a továbbiakban: „Csatlakozási Szerződés”)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (a továbbiakban: Ctv.)
- a vízitársulatokról szóló 2009. évi CXLIV. törvény (a továbbiakban: 2009. évi CXLIV. törvény)
- a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.)

- a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Htv.)
- a vízgazdálkodási társulatokról szóló 160/1995. (XII. 26.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 160/1995. (XII. 26.) Korm. rendelet)
- a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet)
- az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet)
- a Belügyminisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 7/2010. (IX. 2.) BM utasítás (a továbbiakban: 7/2010. (IX. 2.) BM utasítás)
- a Vidékfejlesztési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 7/2012. (IV. 21.) VM utasítás (a továbbiakban: 7/2012. (IV. 21.) VM utasítás)

A megállapított tényállás

Az Alsó-Tisza-vidéki Vízügyi Igazgatóság törvényességi felügyeleti eljárása

A panaszos az Alsó-Tisza-vidéki Vízügyi Igazgatósághoz (a továbbiakban: Igazgatóság) fordult, és törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatását kezdeményezte¹ a Gádorosi Víziközmű Társulat (a továbbiakban: Társulat) működésével összefüggésben, a 2011. február 18-án tartott rendkívüli küldöttgyűlésén elfogadott határozat miatt.

Az Igazgatóság 2011. március 19-én indította meg az eljárást, és a 2011. május 4-én kelt határozatában a következő kötelezéseket hozta a Társulat jogszabálysértő megalakulása és működése miatt:

Megállapította, hogy a Társulat küldöttgyűlési határozata ellentétes az alapszabályával, és így a 160/1995. (XII. 26.) Korm. rendelettel, vagyis a határozat jogszabálysértő. Az Igazgatóság ezért elrendelte, hogy az Igazgatóság által hozott határozat jogerőre emelkedésétől számított 90 napon belül a Társulat a jogszabálysértő küldöttgyűlési határozatot vonja vissza, vagy a 2009. évi CXLIV. törvény rendelkezéseinek megfelelően módosítsa az alapszabályát.

Megállapította azt is, hogy a Társulat megalakulásakor a szervezőbizottság elmulasztotta a 160/1995. (XII. 26.) Korm. rendeletben előírt, a Társulat érdekeltségi területének lehatárolására vonatkozó helyszínrajzi javaslat beszerzését az Igazgatóságtól, ezért felhívta, hogy a határozat jogerőre emelkedésétől számított 30 napon belül az érdekeltségi terület lehatárolására vonatkozó, Gádoros önkormányzat jegyzője által jóváhagyott helyszínrajzot az Igazgatóságnak, mint „hatóságnak” javaslattételre küldje meg.

Az Igazgatóság azt is vizsgálta, hogy a Társulat elmulasztotta a Vgtv. 1. sz. melléklet 6. pontjában² meghatározott valamennyi érdekelt bevonását a 7. pont alapján meghatározott érdekeltségi területen, ezért előírta, hogy az érdekeltségi területen lévő, azonban a pályázatban nem szerepeltetett ingatlanokra is terjessze ki a kényszertagságot, és ennek megfelelően a határozat jogerőre emelkedésétől számított 90 napon belül módosítsa az alapszabályát.

Előírta továbbá, hogy a megvalósítani tervezett szennyvízelvezető hálózat műszaki adatait (gerinchossz, bekötővezeték hossz, lakossági, intézményi, egyéb bekötések száma) a határozat jogerőre emelkedésétől számított 30 napon belül az Igazgatósághoz, mint „hatósághoz” nyújtsa be (tekintettel arra, hogy a felügyeleti eljárás során a hiánypótlási felhívás ellenére sem mellékelte az adatokat a Társulat).

A határozat a jogorvoslatról való tájékoztatásában a Ket. 98-99. §-ra hivatkozott, a Ket. 106. § (3) bekezdése alapján, mint a másodfokú hatósági hatáskört megalapozó rendelkezés szerint pedig a VM Vízügyi Helyettes Államtitkárságát jelölte meg másodfokon eljáró hatóságnak. A jogorvoslatról szóló tájékoztatás ellenére, a Ket. 106. § (4) bekezdése alapján a fellebbezést a Kormányhivatalhoz továbbította az Igazgatóság elbírálás céljából.³

Az Igazgatóság a határozat meghozatalának alapjául szolgáló jogszabályhelyek megjelölésekor – többek között – a Vgtv. 39. §-ára, mint hatósági jogkört megalapozó rendelkezésre hivatkozott.

A határozat egyes rendelkezései ellen a Társulat 2011. május 23-án kelt fellebbezést nyújtott be.

A Kormányhivatal intézkedése

Az Igazgatóság 2011. június 1-jén kelt levelével a törvényességi felügyeleti eljárásban hozott határozat ellen előterjesztett fellebbezést és az ügy iratait a Ket. 106. § (4) bekezdése alapján a Kormányhivatalnak küldte meg elbírálás végett, figyelmen kívül hagyva a határozatban a jogorvoslatról szóló tájékoztatást. A Kormányhivatal azonban azt állapította meg, hogy a fellebbezés elbírálására nem rendelkezik hatáskörrel, és 2011. június 22-én kelt levelével a KIM-hez fordult állásfoglalásért az ügyben.

A Kormányhivatal részére küldött megkeresésemben kértem, hogy indokolják meg, miért a Ket. 106. § (3) bekezdését – amely alapján a VM rendelkezik hatáskörrel a fellebbezés elbírálására – alkalmazták annak meghatározásakor, hogy mely szerv rendelkezik hatáskörrel a fellebbezés elbírálására, annak ellenére, hogy a vízügyi igazgatási szerv olyan olyan szervezet, amelyet nem hatósági feladatok ellátására hoztak létre, és a Vgtv. jogosította fel hatósági jogkör gyakorlására a víziközmű társulatok kapcsán.

A Kormányhivatal érvelése szerint a Vgtv. 39. § első két bekezdése külön értelmezendő a (3) bekezdéstől. Álláspontjuk szerint a Vgtv. 39. § (1) és (2) bekezdései rendelkeznek a törvényességi felügyeleti eljárásról, amely eljárás jellegében a Kormányhivatalok és az önkormányzatok közötti törvényességi felügyeleti jogviszonyhoz hasonló felügyeletet szabályoz. A törvényességi felügyeleti jogkör a felügyeleti jogkört gyakorló állami szerv és a felügyeleti jogkörébe tartozó jogalany közötti sajátos közigazgatási jogviszony, amely alapján a jogkör gyakorlója kizárólag

törvényességi szempontból jogosult vizsgálatot, ellenőrzést lefolytatni és törvénysértés megállapítása esetén a törvényben szabályozott felügyeleti eszközöket alkalmazni.

A Vgtv. 39. § (3) bekezdése azonban a közfeladat ellátás állami ellenőrzésére vonatkozik, amely alapján az Igazgatóság szakmai ellenőrzést gyakorol. Hivatkozik arra, hogy a (3) bekezdés csak a szakmai ellenőrzésre vonatkozóan rendeli el a Ket. alkalmazását. Véleménye szerint az Igazgatóság nem a Ket. szerinti ellenőrzést végzett. A Ket. meghatározza a közigazgatási hatósági jogviszony minden elemét: a közigazgatási hatósági ügy, közigazgatási hatóság és az ügyfél fogalmát.⁴ Közigazgatási hatósági eljárási jogviszony a közigazgatási hatósági ügyben az ügyfél és a közigazgatási hatósági közötti hierarchikus eljárási jogviszony, amelyben gyakorolják az eljárási jogokat és kötelezettségeket, és a hatóság az általa lefolytatott eljárás eredményeképpen az ügyfélre nézve közigazgatási kötőerővel bíró érdemi döntést hoz, amely ellen a hatósági eljárás szabályai szerint van helye jogorvoslatnak.

A Kormányhivatal álláspontja szerint kétséget kizáró módon megállapítható, hogy az Igazgatóság eljárása során csak a törvényességi felügyelet kérdései közé tartozó, a Társulat működésével kapcsolatos kérdéseket bírált el, tehát *nem a Vgtv. 39. § (3) bekezdése szerinti szakmai ellenőrzést gyakorolt, így az eljárás nem közigazgatási hatósági eljárás, arra a Ket. szabályait egyáltalán nem lehet alkalmazni.* A törvényességi felügyeleti jogkör nem azonos a közigazgatási hatósági jogkörrel. Ezt támasztja alá, hogy az Igazgatóság nem a Ket. hatósági ellenőrzésre vonatkozó szabályai szerint járt el. *Fentiek alapján tehát éppúgy nem alkalmazható a Ket. 106. § (4) bekezdése, mint ahogyan a Ket. egésze sem.*

A kormány megbízott 2011. június 22-én kelt levelében a KIM területi közigazgatásért és választásokért felelős államtitkárhoz fordult iránymutatásért. Megkeresésemben kértem a Kormányhivatal arra vonatkozó tájékoztatását is, hogy milyen eljárás keretében kereste meg a KIM-et? Válasza szerint *a különböző ágazatokat érintő tájékoztatásokat, megkereséseket és javaslatokat a fővárosi és megyei kormányhivatalra vonatkozó szabályok szerint csak és kizárólag a közigazgatás-szervezésért felelős miniszter útján juttathatja el az ágazati szakmai irányító szerv vezetőjének.*⁵ A Kormányhivatal 2011. július 14-én kelt leveleiben tájékoztatta az Igazgatóságot és a Társulatot arról, hogy a fellebbezés elbírálására hatáskörrel rendelkező hatóság megállapítása érdekében szakmai egyeztetést kér a KIM útján.

Tekintettel arra, hogy a hatásköri összeütközés a Kormányhivatal és a VM között áll fenn, megkeresésemben kitértem arra is, hogy történt-e a Kormányhivatal részéről intézkedés annak érdekében, hogy az érintett szervek egymás között megkíséreljék a hatásköri vita eldöntését? A kormány megbízott arról tájékoztattott, hogy a VM vízügyért felelős helyettes államtitkára 2011. szeptember 2-án kelt levelében kifejtette, hogy az ügyben a Ket. 106. § (4) bekezdése értelmében a Kormányhivatal rendelkezik hatáskörrel, és a vita eldöntése érdekében 2011. szeptember 7-re egyeztetést kezdeményezett a VM, amelyet végül szeptember 8-án tartottak meg, ahol az érintettek fenntartották korábbi álláspontjukat. Az egyeztetés eredményeként a résztvevők megállapodtak abban, hogy a Fővárosi Ítéltáblához fordulnak.

A KIM intézkedése

A KIM-et a megkeresésben szintén arra kértem, hogy indokolja meg, miért a Ket. 106. § (3) bekezdését alkalmazták annak meghatározásakor, hogy mely szerv rendelkezik hatáskörrel a fellebbezés elbírálására. Válasza szerint a kormány megbízott kifejtette a KIM-nek írt megkeresésében, hogy a rendelkezésre álló iratanyag alapján minden kétséget kizáróan megállapítható, hogy az Igazgatóság nem a közfeladat ellátását ellenőrizte a törvényességi felügyelet részeként, hanem a törvényességi felügyeleti jogkör részét képező egyéb vizsgálatot végzett, mely nem tartozik a Ket. tárgyi hatálya alá, ezért a Ket. 106. § (4) bekezdése nem alkalmazható, így a Kormányhivatalnak nincs hatásköre.

Tájékoztattott arról is, hogy mivel a hatásköri vita a VM és a Kormányhivatal között áll fenn, a KIM a fellebbezést a 2011. augusztus 8-án kelt végzésével a Ket. 22. § (2) bekezdése alapján⁶ a VM vízügyért felelős helyettes államtitkárhoz tette át. A fellebbezés elbírálására a Ket. 106. § (3) bek., a 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 94. § m) pontja, 113. § v) pontja, a 2010. évi XLIII. törvény 2. § (1) e) pontja, a 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 6. § (1) bek., 22. § (1) bek. b) pontja alapján a végzés meghozatalakor a vidékfejlesztési miniszter rendelkezett hatáskörrel.⁷

Tájékoztattott továbbá, hogy időközben a panaszos a KIM-hez fordult segítségért az ügyben. A beadványt a KIM áttette a BM közfoglalkoztatásért felelős helyettes államtitkára részére, mivel 2012. január 1-jétől a jogszabály módosítások miatt a belügyminiszter lett a kormány vízügyi igazgatási szervek irányításáért felelős tagja.⁸

A VM intézkedése

A VM tájékoztatása szerint az első fokon eljáró Igazgatóság a fellebbezést a Kormányhivatalhoz terjesztette fel. A Kormányhivatal a hatáskörének megállapítását illetően a KIM-hez fordult állásfoglalás iránt. A KIM állásfoglalás megadása helyett végzéssel áttette a fellebbezést érdemi elbírálás céljából a vidékfejlesztési miniszterhez azzal, hogy a Kormányhivatal álláspontját elfogadta, és megállapította a Kormányhivatal hatáskörének hiányát. A VM szintén a hatáskörének hiányát állapította meg. A válasz utal arra, hogy a Ket. 23. § (3) bekezdés b) pontja⁹ szerint a negatív hatásköri összeütközés esetén a Fővárosi Ítéltábla az illetékes. A VM-en belül a vízügyért felelős helyettes államtitkárság foglalkozott először az ügygel, majd a VM szervezeti és működési szabályzatáról szóló 8/2010. (IX. 30.) VM utasítás 2. számú függelékének 5.1.1.2. pont 14. alpontja alapján – amely szerint a Jogi Főosztály a felelős a

minisztérium által hozott közigazgatási döntések bíróság előtti megtámadása esetén a minisztérium jogi képviselőjének ellátásért – az ügyet az iratokkal együtt áttette az államtitkárság a VM Jogi Főosztályára. Időközben azonban sor került a vízügyi szervezetrendszer átalakítására, ezért a Jogi Főosztály a kérelmet megküldte a továbbiakban hatáskörrel rendelkező BM-hez 2012. május hónapban.¹⁰

A BM intézkedése

A BM-et a megkeresésben arra kértem, hogy térjen ki arra is, hogy a Ket. 106. § (3) vagy (4) bekezdés alkalmazásának van-e helye, továbbá, hogy az ügyben érintett szerv mikor milyen intézkedést tett. A BM álláspontja szerint a Ket. 106. § (4) bekezdés alkalmazásának van helye, tehát a Kormányhivatal rendelkezik hatáskörrel az ügyben. A BM 2012. szeptember 7-én kelt kérelmében a Fővárosi Ítéltáblához fordult a Ket. 23. § (3) bekezdés b) pontja és 24. § (1) bekezdése alapján annak érdekében, hogy a negatív hatásköri összeütközés feloldásra kerüljön. A Fővárosi Ítéltáblánál jelenleg folyamatban van az eljárás.

A panaszos 2011. szeptember 14-i és 2011. október 20-i keltezéssel levélben fordult a VM-hez, amelyben kérte, hogy a másodfokú eljárás állásáról tájékoztassák, azonban választ nem kapott. Ezt követően 2012. február 17-i keltezésű levéllel fordult a KIM-hez, amelyben segítséget kért a másodfokú eljárás érdemi befejezését illetően. A panaszt a KIM áttette a BM-hez.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – a közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdése szerint *közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, a közüzemi szolgáltató, az egyetemes szolgáltató, az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.*

Tekintettel a Vgtv. 4. § (2) bek. b) pontjára, a 34. § (1) bekezdésére, a 38. §-ra, és 1. sz. mellékletének 11. pontjára a víziközmű társulat az Ajbt. alkalmazásában közszolgáltatást végző szervnek minősül, így vizsgálati hatásköröm kiterjed e szervezetre is.¹¹

A vizsgálat folytatásának lehetőségét az Ajbt. 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra.

II. A vizsgálat alapjogok tekintetében

Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmódtékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.*

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, így a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában is rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság alkotmányos követelményének egyik eleme az egységes jogértelmezésen alapuló jogalkalmazás. Nem lehet azonban világos, egyértelmű, és hatását tekintve kiszámítható a norma, ha nem biztosítja az egyértelmű eligazodást, alkalmazást.*

A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is. Az Alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.¹² Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

Az alkotmánybírói gyakorlat alapján a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az irányadó alkotmánybírói értelmezés alapján a jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alkotmányjogi normaként érvényesülnek, nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabályok. Hatékony gátját képezik a garanciális szabályok szándékolt félretételének, félreértelmezésének, az egységes jogalkalmazás hiányából, a kiszámíthatatlanságból következő tényleges vagy potenciális érdek- és jogséremlmek bekövetkezésének.

A jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos tipikus visszásságok közé sorolható különösen az *eljárások elhúzódnása*, a tényállás nem kellő mértékű tisztázása, a *beadott kérelem, panasz érdemi vizsgálatának hiánya*, vagy éppen az, ha a vizsgált szerv a kérelmet nem annak tartalma szerint bírálja el.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog immanens tartalma az érdemi határozatokkal szemben más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.¹³

A jogorvoslathoz való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a *jogorvoslati lehetőségről*, vagy annak hiányáról való *tájékoztatásra is*, a jogorvoslatról való tájékoztatás nem mulhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. *Több esetben is rámutattam arra, hogy közigazgatási eljárásokon kívül eső eljárások esetében is ki kell térni a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásra.* A jogorvoslati jog szempontjából problematikus lehet minden olyan eset, amikor a panasz alapján nem magától értetődő, vagy a panaszos kifejezetten sérelmezi, hogy valamely hatóság *nem biztosította számára a jogorvoslat – egyébként az adott ügytípusban létező – lehetőségét, ideértve azt is, ha a hatóság jogszabályi kötelezettsége ellenére nem tájékoztatta a jogorvoslat lehetőségéről.* Az ombudsmani gyakorlat úgy tekinti, hogy amikor a hatóság nem támasztja alá, hogy a jogorvoslat biztosítása körében eleget tett az ügyféllel szemben fennálló tájékoztatási kötelezettségének, a jogorvoslati lehetőség tartalmilag nincs biztosítva.

Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenkinek jogát az egészséges környezethez. Az Alkotmánybíróság már korai határozatában¹⁴, az élethez való joggal összefüggésben kiemelte, hogy *„(...)Ez utóbbi feladat minőségileg más, mint az élethez való egyéni alanyi jogok védelmének összeadása; „az emberi élet” általában – következésképp az emberi élet mint érték – a védelem tárgya. Ezért az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelezettsége kiterjed a keletkezőben lévő emberi életre is, csakúgy, mint a jövőző generációk életfeltételeinek biztosítására.”* Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozatában megállapította, hogy az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelezettségei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

A környezet védelmére és a fenntartható fejlődés elvére az Európai Unió is kiemelt figyelmet fordít. A lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló törvény 2. cikke szerint az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. A törvény 2. számú mellékletét képezi az Európai Unió Alapjogi Chartája, amely a 37. cikkében kimondja, hogy *„A magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat.”*

III. Az ügy érdemében

Tekintettel arra, hogy a Fővárosi Ítéltábla előtt jelenleg a negatív hatásköri összeütközés feloldása iránt nemperes eljárás van folyamatban, a vizsgálatom során az Ajbt. 18. § (3) bek. e) pontja alapján, amely szerint a biztos a bíróságok tevékenységét nem vizsgálhatja, nem térek ki arra a kérdésre, hogy melyik szerv rendelkezik másodfokú hatósági hatáskörrel az ügyben.

1. Az időben és szakmailag nem megfelelő jogi szabályozás egyes kérdései, a vizsgált ügy elhúzódnása, az érintett szervek intézkedései

Az érintett szervek által megtett intézkedések alapvetően a Vgtv. 39. §-nak eltérő értelmezésére vezethetők vissza. A törvényességi felügyeleti eljárás 2011. március 19-én indult, az ekkor hatályos Vgtv. rendelkezése a következő:

„39. § (1) A víziközmű társulat törvényességi felügyeletét – ideértve a közfeladatok ellátásával kapcsolatos, a szakmai követelményeknek megfelelő törvényes megalakulás és működés ellenőrzését is – a társulat székhelye szerint illetékes környezetvédelmi és vízügyi igazgatóság gyakorolja. (2) A törvényességi felügyelet kiterjed a társulat megalakulásának, működésének, ellenőrzésére, továbbá annak vizsgálatára, hogy a) alapszabálya, valamint más belső szabályzatai, b) szerveinek határozatai és a testületi szervek működése, c) az érdekeltségi (tagsági) jogviszony keretében a jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése megfelel a jogszabályoknak, továbbá a testületi szervek

határozatainak és a társulat alapszabályának. (3) A közfeladat ellátás állami ellenőrzésére a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezései az irányadók.”

A VM, a BM és az Igazgatóság a Vgtv. 39. §-át egyben értelmezi, és e szerint az egész eljárásra – törvényességi és szakmai felügyeleti eljárásra – a Ket-et kell alkalmazni. Az Igazgatóság nem hatósági hatáskörrel felruházott szervezet, hanem igazgatási típusú,¹⁵ ezért a Ket. 12. § (3) e) pontja alapján az Igazgatóságra teljesül, hogy az a Vgtv. által közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított egyéb szervezet. Véleményük szerint, mivel a Vgtv. 39. §-a az Igazgatóságot hatósági hatáskörrel ruházza fel, és a fellebbezés nem kizárt, továbbá nincs meghatározva a másodfokú hatósági hatáskörrel rendelkező szerv, a Ket. 106. § (4) bekezdését kell alkalmazni: „(4) Ha törvény vagy kormányrendelet nem hatósági feladat ellátására létrehozott szervezetet vagy személyt jogosít fel közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására, és annak döntése ellen a fellebbezés nem kizárt, a törvényben vagy kormányrendeletben meg kell határozni a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságot. Ennek hiányában a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve jogosult a fellebbezés elbírálására.”

Fentiekkel ellentétben a Kormányhivatal és a KIM értelmezése szerint a Vgtv. 39. §-nak első két bekezdése külön értelmezendő a (3) bekezdésétől. Az első két bekezdés a törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatásának szabályait határozza meg, a (3) bekezdés pedig a közfeladat ellátás állami ellenőrzését, és csak ez utóbbira rendeli el a Vgtv. a Ket. alkalmazását. Tekintettel arra, hogy véleményük szerint egyértelműen megállapítható, hogy az Igazgatóság által vizsgált ügyben lefolytatott felügyeleti eljárás során közfeladat ellátás állami ellenőrzési körébe tartozó kérdések vizsgálatára nem került sor, álláspontjuk szerint az egész eljárásra nem alkalmazható a Ket., illetve a Ket. 106. § (3) bekezdése alapján a VM rendelkezik hatáskörrel a fellebbezés elbírálására: „(3) Ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik, a hatóság döntése ellen irányuló fellebbezést a döntést hozó hatóság döntésének megsemmisítésére, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítására jogosult irányító, felügyelő vagy szakmai irányító személy vagy szerv bírálja el.”

Megjegyezendő, hogy a Kormányhivatal álláspontja szerint a Ket. egésze nem alkalmazható a törvényességi felügyeleti eljárásra, és ezt az álláspontot a KIM is elfogadta, ennek ellenére a KIM a Ket. 22. §-a alapján tette át végzéssel az ügyet a VM-hez, továbbá a Kormányhivatal és a KIM véleménye szerint a Ket. 106. § (3) bekezdése alapján a VM rendelkezik hatáskörrel másodfokon. Így az érvelés önmagával ellentmondó, hiszen ha a Ket. egyáltalán nem alkalmazható, akkor sem a VM hatásköre nem állapítható meg annak alapján, sem végzéssel nem kerülhet sor áttételre.

A jogalkalmazói bizonytalanságokat okozó Vgtv. szabályozás az alábbiak szerint alakult.

A 2009. évi CXLIV. törvény hatályba lépéséig, vagyis 2010. január 2-ig a vízgazdálkodási társulatokat (amelynek két típusát különböztetjük meg az ellátandó közfeladattól¹⁶ függően: víziközmű társulatokat és vízitársulatokat) egységesen a Vgtv. és a 160/1995. (XII. 26.) Korm. rendelet szabályozta. A Vgtv. 2010. január 2-át megelőző rendelkezése szerint „40. § (1) A társulat felett a törvényességi felügyeletet a cégbíróság látja el.” Ez egyaránt vonatkozott a vízgazdálkodási társulat mindkét fajtájára, vagyis a víziközmű-társulatra és a vízitársulatra is.

2010. január 2-án hatályba lépett a 2009. évi CXLIV. törvény, amely módosította a Vgtv.-nek a vízgazdálkodási társulatokra vonatkozó szabályait. Ekkor módosult a Vgtv. 39. §-a az értelmezési vitát kiváltó rendelkezésekre. Ezt követően a víziközmű társulatok törvényességi felügyeletét a Vgtv. 39. §-a alapján a (környezetvédelmi) és vízügyi igazgatóságok, a vízitársulatok feletti törvényességi felügyeletet pedig továbbra is a cégbíróságok látják el.¹⁷

A törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatására hatáskörrel rendelkező szervezet megállapítása további nehézségekbe ütközhet a víziközmű társulatok esetében 2010. január 2-át követően. Ugyanis a víziközmű társulat a cégjegyzékbe való bejegyzéssel, a bejegyzés napjával jön létre.¹⁸ Vagyis, a víziközmű társulat megalakulásához szükség van a cégjegyzékbe történő bejegyzésre is, így a Ctv.-nek a törvényességi felügyeleti eljárásra vonatkozó szabályai szintén alkalmazandók: „E törvénynek a törvényességi felügyeletre vonatkozó rendelkezései az egyes cégformák esetében abban az esetben is irányadók, ha az adott cégre vonatkozó anyagi jogi szabályok a törvényességi felügyelet jogintézményéről nem rendelkeznek. (2) Az adott cégre vonatkozó anyagi jogi szabályok más szervezet részére is biztosíthatnak – e törvényben foglaltaktól eltérő – törvényességi felügyeleti jogokat.” (Ctv. 73. § (1)-(2)).¹⁹

A Ctv. a következő esetekben rendeli el az eljárást lefolytatását:

„74. § (1) Törvényességi felügyeleti eljárásnak van helye, ha a) a létesítő okirat vagy annak módosítása, illetve a cégjegyzékbe bejegyzett adat a bejegyzést megelőzően már fennálló ok folytán törvénysértő, b) a cégjegyzékbe bejegyzett adat a bejegyzést követően keletkezett ok miatt törvénysértő, c) a létesítő okirat vagy annak módosítása, illetve a cégjegyzék nem tartalmazza azt, amit a cégre vonatkozó jogszabályok kötelezően előírnak, d) a cég a működése során nem tartja be a szervezetére és működésére vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket, illetve a létesítő okiratban foglaltakat, e) törvény a törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatását kötelezővé teszi.”

A Vgtv. 39. §-a tehát a törvényességi és szakmai felügyelet ellátását a (környezetvédelmi) és vízügyi igazgatóságokra telepíti. Álláspontom szerint azonban az idézett rendelkezés egyrészt összemosza a törvényességi felügyelet és a szakmai felügyelet jogi tartalmát, másrészt nem tesz különbséget a cégbíróságok által a jelenleg hatályos jogszabályi környezetnek megfelelően végzett törvényességi felügyelet, és a (környezetvédelmi) és vízügyi igazgatóságok által ellátandó törvényességi felügyelet között. A Vgtv. 39. §-a a törvényességi felügyelettel összefüggésben pedig nem rendelkezik arról, hogy a (környezetvédelmi) és vízügyi igazgatóságok milyen felügyeleti eszközökkel rendelkeznek, azt milyen eljárásrendben folytatják le.

Ezeknek a meghatározása nélkül nem is alkalmazható a törvényességi felügyeleti eljárásra vonatkozó rendelkezés, hiszen ha a (környezetvédelmi) és vízügyi igazgatóság meg is állapítja a jogszabálysértést, nem tud intézkedni annak megszüntetése érdekében – kivéve, ha úgy értelmezi a 39. §-t, amely szerint az eljárásra a Ket. alkalmazandó.²⁰

A Jat. szerint a miniszter folyamatosan figyelemmel kíséri a feladatkörébe tartozó jogszabályok hatályosulását, és szükség szerint lefolytatja a jogszabályok utólagos hatásvizsgálatát, ennek során összeveti a szabályozás megalkotása idején várt hatásokat a tényleges hatásokkal. A jogalkalmazás és az utólagos hatásvizsgálat tapasztalatait is figyelembe véve a miniszter gondoskodik arról, hogy a tárgykört érintő új jogi szabályozás vagy módosítás megalkotása során, ennek hiányában e célból kiadott jogszabály keretében a *jogrendszer egységébe nem illeszkedő, egyébként alkalmazhatatlan, a feladatkörébe tartozó jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezésére, illetve megfelelő módosítására kerüljön sor.*²¹

A jogértelmezési bizonytalanságot okozó rendelkezés önálló országgyűlési képviselői indítvány révén vált a szabályozás részévé, a módosítás 2010. január 2-án hatályba lépett. Ettől kezdve várható volt, hogy a rendelkezés jogalkalmazási nehézségeket fog okozni, hiszen a szabályozás tartalmilag több szempontból sem egyértelmű, illetve hiányos. A VM 2011 őszétől közvetlen jogalkalmazási tapasztalattal is rendelkezett a Vgtv. 39. §-át érintő többféle jogértelmezési lehetőséggel összefüggésben.

A Jat. a szaktárcák egyértelmű feladatává teszi a feladatkörükbe tartozó jogszabályok érvényesülésének folyamatos figyelemmel kísérését, illetve azt, hogy a jogalkalmazás tapasztalatai, és egy esetleges utólagos hatásvizsgálat lefolytatását követően a szakminiszter intézkedjen a jogrendszer egységébe nem illeszkedő és alkalmazhatatlan jogszabályi rendelkezések korrigálása iránt. E nélkül ugyanis nem teljesülnek a jogalkotás alapelvei, úgymint: a jogszabály a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal rendelkezzen, és a jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály illeszkedjen a jogrendszer egységébe, megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek.²²

A VM ennek részben eleget is tett, tekintettel arra, hogy a hulladékról szóló törvényjavaslat tartalmazta a víziközmű társulatokra vonatkozó törvényességi felügyelet és a szakmai tevékenység feletti ellenőrzés pontosító szabályait.²³ Az előterjesztés közigazgatási egyeztetésére 2011 novemberében került sor, és 2011. december 30-án nyújtotta be a Kormány azt a Parlamenthez. A törvényt az Országgyűlés 2012. november 26-i ülésnapján fogadta el végül²⁴, azt követően, hogy előzőleg a részletes vita 2012. július 3-án lezárult, szeptember 10-én azonban elhalasztották a zárószavazást, majd október 8-án a Parlament megszavazta a törvényt, azonban a köztársasági elnök megfontolásra visszaküldte azt október 24-én. A Htv. rendelkezései kevés kivételtől eltekintve 2013. január 1-jén lépnek hatályba.

Összességében a Vgtv. 39. §-ának korábbi módosítása, és a tárgyalta módosítás hatályba lépése között (2010. január 2-a és 2013. január 1-je) három év telt el, ezen időszak kétharmadában nem történt előrelépés a szabályozás módosításának irányában, a hátralévő egy évben pedig a víziközmű társulatokra vonatkozó felügyeleti szabályok pontosítása „beragadt” a hulladékról szóló törvényjavaslattal. A szükséges jogszabályi rendelkezések megalkotásának hiánya a jogbiztonsághoz való jog sérelmét idézi elő.

A vizsgált esetben az Igazgatóság a panaszos kezdeményezésére a Vgtv. 39. §-a alapján a törvényességi felügyeleti eljárást lefolytatta, amelyben *2011. május 4-én kelt határozattal* négy pontban kötelezte a vizsgált Társulatot. A Társulat két kötelezés ellen fellebbezést nyújtott be *2011. május 23-i keltezéssel. A vizsgált eljárás 2011. május 23-a óta folyik, az jelenleg is tart,* hiszen a BM a Fővárosi Ítéltáblához fordult a hatásköri összeütközés feloldása érdekében. *Mindez a Vgtv. 39. §-ában rögzített szabályozásra vezethető vissza. Az eljárás ilyen időbeli elhúzódása a tisztességes eljáráshoz való alapvető joggal összefüggésben okoz visszásságot okoz.*

A rendelkezésekre bocsátott iratokat áttekintve, időrendi sorrendben az alábbi – az ügy szempontjából – lényeges intézkedések történtek:

- o 2009. október 5-én a Társulat létrejött,
- o 2011. február 18-án tartott rendkívüli küldöttgyűlésen elfogadták a kifogásolt társulati határozatot,
- o 2011. március 19-én az Igazgatóság megindította a törvényességi felügyeleti eljárást,
- o 2011. május 4-én kelt határozatával az Igazgatóság különböző kötelezéseket állapított meg a Társulat részére annak jogszabálysértő megalakulása és működése miatt,
- o 2011. május 23-án kelt fellebbezést nyújtott be a Társulat a határozat egyes rendelkezései ellen,
- o 2011. június 1-jén kelt levelével az Igazgatóság a fellebbezést és az ügy iratait a Ket. 106. § (4) bekezdése alapján a Kormányhivatalnak küldte meg elbírálás végett,
- o 2011. június 22-én kelt levelével a Kormányhivatal a KIM-hez fordult állásfoglalásért az ügyben,
- o 2011. július 14-én kelt leveleiben a Kormányhivatal tájékoztatta az Igazgatóságot és a Társulatot arról, hogy a fellebbezés elbírálására hatáskörrel rendelkező hatóság megállapítása érdekében szakmai egyeztetést kér a KIM útján,
- o 2011. augusztus 8-án kelt végzésével a KIM a fellebbezést áttette a Ket. 22. § (2) bekezdése alapján a VM vízügyért felelős helyettes államtitkárához,
- o 2011. szeptember 2-án kelt levelében a VM vízügyért felelős helyettes államtitkára szeptember 7-re egyeztetést kezdeményezett,
- o 2011. szeptember 8-án tartották meg az egyeztetést, amely azzal zárult, hogy a negatív hatásköri összeütközés feloldása érdekében a felek a Fővárosi Ítéltáblához fordulnak,

- o 2012. május hónapban a VM Jogi Főosztály a kérelmet megküldte a továbbiakban hatáskörrel rendelkező BM-hez, ezt megelőzően a VM vízügyért felelős helyettes államtitkára – a szervezeti és működési szabályzatáról szóló 7/2010. (IX. 30.) VM utasítás 2. számú függelékének 5.1.1.2. pont 14. alpontja alapján – az ügyet az iratokkal együtt áttette a VM Jogi Főosztályára,
- o 2012. szeptember 7-én kelt kérelmében, a Ket. 23. § (3) bekezdés b) pontja és 24. § (1) bekezdése alapján a BM a Fővárosi Ítéltáblához fordult annak érdekében, hogy a negatív hatásköri összeütközést feloldják. Megjegyzendő, hogy a BM azt követően fordult a Fővárosi Ítéltáblához, hogy 2012. július 19-én kelt megkeresésemet kézhez vette.

Fentiek alapján megállapítható, hogy 2011. szeptember 8-ig az eljárás ésszerű időn belül történő lefolytatásához szükséges intézkedéseket az érintett szervek megtették. Azonban 2011. szeptember 8-tól 2012. szeptember 7-ig, tehát egy éven keresztül érdemi intézkedés nem történt. *Ebből 2012. május hónapig, vagyis kilenc hónapon keresztül a VM nem tette meg a szükséges lépéseket, majd három hónapig a BM nem intézkedett az ügyben.* Az intézkedés hiányának okairól a két tárca nem adott tájékoztatást.

Az alapjogok valódi érvényesülését megakadályozhatja a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. *Az eljárás elhúzódsával, az elmulasztott intézkedésekkel a VM és a BM a jobbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatban idézett elő visszásságot.*

A bizonytalan jogértelmezést támasztja alá az is, hogy az Igazgatóság határozatában, a Ket. 106. § (3) bekezdése alapján – a jogorvoslatról való tájékoztatás során – másodfokú hatóságként a VM vízügyi helyettes államtitkárságát jelölte meg, azonban a fellebbezés felterjesztésekor már a Ket. 106. § (4) bekezdése alapján járt el, és a Kormányhivatalnak küldte meg a jogorvoslati kérelmet. Az intézkedés *a jogorvoslatihoz való joggal összefüggésben idézett elő visszásságot.*

2. Együttműködés a BM és VM között

A Vgtv. 2013. január 1-jén hatályba lépő módosítása szerint tehát a víziközmű társulatok felett a vízügyi igazgatóság fogja gyakorolni a törvényességi ellenőrzést, a törvényességi felügyeletet pedig a cégbíróóság látja majd el.²⁵ A Vgtv. 39. §-a a törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatását 2010. január 2. – 2012. január 1. között a környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságokhoz telepítette. *2012. január 1-jétől a feladatellátást – a vízügyi ágazat átalakulásával – a vízügyi igazgatóságok vették át.*

Az AJB-3069/2012. számú jelentésemben részletesen elemeztem a vízügyi igazgatási rendszer 2012. január 1-jétől hatályos átalakulását. *Vizsgáltam a víziközmű kiépítésétől a víziközmű-szolgáltatás nyújtásáig terjedő folyamatot megállapítva, hogy a (jogalkotási, szakmai, operatív) feladatok ellátása ettől az időponttól kezdve összességében négy minisztérium felelősségi körébe tartozik.* A víziközmű társulatokra leszűkítve a kérdést megállapítottam, hogy a vízgazdálkodásért felelős vidékfejlesztési miniszter feladata, hogy előkészítse a víziközmű társulatra vonatkozó jogszabályokat. *Emellett a vidékfejlesztési miniszter közreműködik a víziközmű társulatokkal kapcsolatos szakterületi feladatok ellátásában is.*²⁶ A törvényességi ellenőrzést ellátó vízügyi igazgatóságok azonban a BM irányítása alatt állnak. A továbbiakban tehát a víziközmű társulat megalakulásának előkészítésekor a tevékenységével érintett érdekeltégi terület meghatározásához be kell szerezni a vízügyi igazgatóság javaslatát, és a törvényességi ellenőrzés magában foglalja a közfeladatok ellátásával kapcsolatos, a szakmai követelményeknek megfelelő törvényes megalakulás és működés ellenőrzését.

A jelentésben felhívtam a figyelmet arra, hogy *„A fentiekben bemutatott folyamat összegzéseként úgy vélem, tartani kell attól, hogy a rendkívül szétagolt szervezetrendszer, amelyet a különböző szervek, intézmények közötti hatékony együttműködés hiánya jellemez, a jogilag tisztázott felelősségi körök ellenére sem lesz képes a hatékony működésre.”* A jelentésben bemutatott anomáliák hatásainak összessége az ott kifejtettek szerint az egészséges környezethez való jog sérelmét idézi elő.

A 2012. április 22-től hatályos 7/2012. (IV. 21.) VM utasítás tartalmaz rendelkezést a BM és VM együttműködésére vonatkozóan az alábbiak szerint: *„5.6.2. A vízügyért felelős helyettes államtitkár által irányított szervezeti egységek”* „5.6.2.3. *Vízgazdálkodási Koordinációs Főosztály 2. A Vízgazdálkodási Koordinációs Főosztály koordinációs feladatai körében: 9) a Belügyminisztériummal együttműködve felelős a víziközmű társulatokkal és az önkormányzatok ivóvízminőség-javító társulásaival kapcsolatos szakterületi feladatokért;”*

A 7/2010. (IX. 2.) BM utasítás azonban még utalást sem tartalmaz arra nézve, hogy a tárca bármilyen feladattal bírna a víziközmű társulatokkal összefüggésben, igaz közvetlenül nincs is feladata ezzel kapcsolatban, csupán a belügyminiszter által irányított vízügyi igazgatóságok látják el a törvényességi felügyeletet, majd a jövő évtől egy szakmai jellegű törvényességi ellenőrzést feleltük. A BM szervezeti és működési szabályzata azt tartalmazza, hogy a közfoglalkoztatási helyettes államtitkár szakmai felügyeletet gyakorol a vízi társulatok felett, a Vízügyi Koordinációs Főosztály pedig egyéb feladataival összefüggésben közreműködik a vízi társulatok feletti szakmai felügyelet gyakorlásában.²⁷

Tehát a 2012. április 22-től hatályos VM szervezeti és működési szabályzata szerint a VM együttműködik a BM-mel, és azzal együtt felelős a víziközmű társulatokkal kapcsolatos szakterületi feladatokért. Véleményem szerint ebbe a megfogalmazásba beleértendő a szakmai felügyelet és ellenőrzés ellátása is. *A vizsgált esetben, a rendelkezésemre álló iratokból megállapítottam, hogy a VM 2012. május hónapban az ügyet és annak iratait a további ügyintézés érdekében átadta a belügyminiszternek. Az utasítás előírása ellenére eddig nem történt érdemi*

együttműködés a két tárca között ebben a kérdésben, ami a jogbiztonsághoz való jog közvetlen sérelmét idézi elő. Az együttműködési kötelezettség előírása és az annak megfelelő jogalkalmazás kiemelt jelentőségű, hiszen a VM a felelős a víziközmű társulatokat érintő jogszabályalkotásért.

A 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet írja elő a vidékfejlesztési miniszternek az együttműködési kötelezettséget,²⁸ a két tárca közötti együttműködési eljárás részletszabályait viszont nem tartalmazza egyik szervezeti és működési szabályzat sem. *Álláspontom szerint ez ugyancsak alátámasztja az AJB-3069/2012. számú ügyben kiadott jelentésem – fent idézett – megállapítását.*

Tekintettel arra, hogy a hivatkozott jelentésemben felkértem Magyarország Kormányát, hogy a vízügyi intézményrendszer tekintetében dolgozzon ki átlátható, hatékony, költségtakarékos, a szervek közötti megfelelő koordinációt biztosító együttműködési mechanizmus(oka)t, továbbá, hogy 2013-ban vizsgálja meg az átalakított szervezetrendszer környezetvédelmi szempontú hatékonyságát, külön intézkedést ebben a kérdésben nem kezdeményezek.

3. A víziközmű társulat érdekeltségi területének meghatározása

Az ügyben az Igazgatóság a törvényességi felügyeleti eljárás során a víziközmű társulat megalakulásával összefüggő szakmai kérdéseket vizsgált, és ennek megfelelően a határozatban is ezzel kapcsolatos kötelezéseket állapított meg. A víziközmű társulatok közfeladata a Vgtv. szerint a település, az együttesen ellátható települések belterületi, illetve lakott területi részének közműves vízellátását, szennyvízelvezetését, szennyvíztisztítását, a belterületi vízrendezést és csapadékvíz elvezetést szolgáló vízelékesítmények létrehozása, fejlesztése. Tárgyi esetben a Társulat a szennyvízhálózat és a szennyvíztisztító telep kiépítését vállalta.

A Vgtv. 41. § d) pontja és a 160/1995. (XII. 26.) Korm. rendelet 3. § (1) bek. b) pont és (2) bekezdése tartalmazza, hogy a Társulat alapszabályában meg kell határozni – többek között – a Társulat érdekeltségi területét helyszínrajzi ábrázolással. A Társulat megalakulásánál a szervezőbizottság feladata a társulati közfeladat, tárgyi esetben a szennyvízcsatorna beruházás műszaki, vízgazdálkodási érdekeltségi területének a megállapítása, az alapszabály tervezetének elkészítése, mellékelve a tervezett érdekeltségi területét ábrázoló helyszínrajzot, amelyhez be kell szereznie az Igazgatóság javaslatát. A javaslatot a helyszínrajz elkészítésénél figyelembe kell venni.

Az Igazgatóság a határozatában megállapította, hogy a *Társulat szervezőbizottsága elmulasztotta a Társulati érdekeltségi terület lehatárolásához szükséges helyszínrajzi javaslat beszerzését az Igazgatóságtól*, tehát jogszabálysértő módon alakult meg. A határozat indokolása tartalmazza, hogy az önkormányzat a környezeti és energia operatív program pályázati feltételeihez történő illeszkedés miatt nem terjesztette ki azon ingatlanra a Társulat érdekeltségi területét – adott esetben a kényszertagságot –, amelyek nem lakott ingatlanok, vagy nem rendelkeznek ivóvízbekötéssel, vagy romos épület található rajtuk. Ezzel összefüggésben azonban az Igazgatóságnak a határozatában kifejtett szakmai véleménye, hogy *„Műszaki szempontból hátrányos, ha a csatornaépítéskor nem épülnek ki ezen ingatlanokon a csatlakozó bekötővezetékek, mivel ez utólag a csatorna állapotának romlásával járhat, tekintve, hogy a gerincről való leágazás a gerinc fektetésekor épül ki. Hátrányos továbbá, hogy azon ingatlan tulajdonosok, akik később szeretnének rákötni a hálózatra, már elesnek az LTP szerződés által biztosított állami támogatástól.”*

A víziközmű társulatok érdekeltségi területének meghatározása az alábbiak szerint kapcsolódik az egészséges környezethez való alapvető joghoz.

A 91/271/EGK irányelvvel összhangban Magyarország vállalta a „Csatlakozási Szerződés” – X. melléklet, 8. Környezetvédelem című, B. Vízhatalom pont alatt – a *települési szennyvizet összegyűjtő rendszerek kiépítésére irányuló tagállami kötelezettséget*, amelyet a Csatlakozási Szerződésben előírt, átmeneti engedményekkel meghatározott határidőkre kell teljesíteni. Az ezzel összefüggő feladatokat (a szennyvízelvezetési agglomerációk²⁹ szennyezőanyag kibocsátásának és a tisztított szennyvíz befogadójának érzékenységi függvényében megállapított feladatokat) és határidőket a Nemzeti Települési Szennyvízelvezetési és -tisztítási Megvalósítási Programról szóló 25/2002. (II. 27.) Korm. rendelet rögzíti.

A beruházások végrehajtását 2007-től a Környezet és Energia Operatív Program pályázati konstrukciója segíti. A beruházások jellemzően jelenleg is, és a jövőben is társfinanszírozásúak, a kötelező saját forrás mellett EU támogatásokból, és központi költségvetési forrásból tevődnek össze.

A Víz Keretirányelv és a kapcsolódó EU irányelvek előírásai szerint minden felszíni víztesten el kell érni a jó ökológiai és a jó kémiai állapotot, illetve az erősen módosított és a mesterséges víztesteknél az ún. jó potenciált. Ha egy víztest már jó állapotban van, akkor meg kell őrizni ezt a kedvező állapotot. A veszélyes anyagoknál az okozott szennyezések fokozatos csökkentése, a kiemelten veszélyes anyagok okozta vízszennyezések teljes megszüntetése a cél. A felszín alatti vizek esetén el kell érni, illetve meg kell őrizni a jó mennyiségi és kémiai állapotot. Meg kell előzni vagy korlátozni kell a szennyezőanyagok felszín alatti vízbe jutását, és meg kell fordítani a szennyezőanyag koncentrációkban bekövetkező tartós emelkedő tendenciákat.

A felszíni és felszín alatti vizek védelmével kapcsolatos legfontosabb feladatokat ezeknek az intézkedéseknek a megalapozása, részletes megtervezése és végrehajtásának ellenőrzése jelenti. *Az intézkedési programok jelentős része ún. alapintézkedés, amelyeken belül kiemelt feladat például a Nemzeti Települési Szennyvíztisztítási Program.* A Program végrehajtása összességében a környezetbe juttatott szennyező anyagok csökkentését célozza, amely a környezet védelme és a közegészségügy szempontjából kiemelt feladat.

A víziközmű társulatok létrehozása az egyik formája a lakossági önerő előteremtésének. A víziközmű társulat érdekeltségi területén műszakilag egységesen és gazdaságosan lehet megvalósítani és működtetni a beruházást. A vízellátás, illetve a szennyvízelvezetés és –tisztítás beruházás megvalósítása szempontjából a (kényszer)társulat megalakulásának elsődleges indoka a költséghatékony gazdálkodás kérdésének megoldása. Emellett a társulat egyfajta „társfinanszírozó” szerepet játszik a megvalósítás szakaszában, mivel fizetési kötelezettséget jelent minden résztvevő ingatlantulajdonos számára.

Fentiek alapján megállapítom, hogy az egészséges környezethez való jog szempontjából fontos kérdés az érdekeltségi terület lehatárolása a műszakilag jól működő, megfelelő hatásfokú szennyvíztisztítás elérése érdekében, és, hogy ennek meghatározásában részt vett-e a szakigazgatási szerv, vagyis a vízügyi igazgatóság.

Az Igazgatósági határozat többi része (3. és 4. ponti kötelezés) szintén a Társulat megalakulásának szakmai kérdéseivel foglalkozik. Az Igazgatóság szerint a Társulat nem a Vgtv. érdekeltségi terület definíciójának megfelelően határozta meg azt, illetve a szennyvízhálózat műszaki adatait kérte be ismételtén a Társulattól.

A Társulat a rendelkezésre álló dokumentumok szerint 2009. október 5. napján jött létre, a törvényességi felügyeleti eljárást lezáró, érdekeltségi terület meghatározásával összefüggő határozat 2011. május 24-én kelt. Gádos nagyközség honlapján található aktuális tájékoztató szerint³⁰ a szennyvízcsatorna hálózat kiépítése 2012. november 20-ig várhatóan befejeződik, sőt a szennyvíztisztító telep próbaüzemének megkezdését 2013. januárban tervezik. Tehát miközben a törvényességi felügyeleti eljárás keretében megállapítást nyert, hogy az érdekeltségi terület műszaki, szakmai meghatározása kétséges és vitatható, a szennyvízhálózat majdnem teljesen kiépült. Az érdekeltségi terület meghatározásához szükséges igazgatósági szakmai vélemény hiánya, és az a tény, hogy az igazgatóság nem tudta gyakorolni 2011. május hónap óta a törvényességi felügyeleti jogkörét, az egészséges környezethez való alapjoggal kapcsolatban visszásságot okozhat, és – az időmúlásra való tekintettel – a tisztességes eljáráshoz való alapjoggal kapcsolatban visszásságot okozott.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni elkerülése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem

1. a vidékfejlesztési minisztert és a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy gondoskodjon a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényben előírt jogalkotási szakmai szabályok maradéktalan érvényesítéséről, az időben történő jogszabályalkotásról,
2. a Békés Megyei Kormányhivatalt vezető kormány megbízottat, és a belügyminisztert, hogy a Fővárosi Ítéltábla kijelölését követően haladéktalanul folytassa le a másodfokú eljárást,
3. a vidékfejlesztési minisztert és a belügyminisztert, hogy a vizsgált ügyben, az együttműködés részletszabályainak kidolgozásáig is tegyenek eleget a jogszabály által előírt együttműködési kötelezettségeknek.

Budapest, 2012. december

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ A Vgtv-nek a 2011. I. 1.-2011. III. 29. között hatályos rendelkezése a következő: „39. § (1) A víziközmű társulat törvényességi felügyeletét – ideértve a közfeladatok ellátásával kapcsolatos, a szakmai követelményeknek megfelelő törvényes megalakulás és működés ellenőrzését is – a társulat székhelye szerint illetékes környezetvédelmi és vízügyi igazgatóság gyakorolja. (2) A törvényességi felügyelet kiterjed a társulat megalakulásának, működésének, ellenőrzésére, továbbá annak vizsgálatára, hogy a) alapszabálya, valamint más belső szabályzatai, b) szerveinek határozatai és a testületi szervek működése, c) az érdekeltségi (tagsági) jogviszony keretében a jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése megfelel a jogszabályoknak, továbbá a testületi szervek határozatainak és a társulat alapszabályának. (3) A közfeladat ellátás állami ellenőrzésére a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezései az irányadók.”

² Vgtv. 1. sz. melléklet „6. érdekelt: az a természetes vagy jogi személy, jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság, aki/amely az érdekeltségi területen ingatlantulajdonnal rendelkezik, illetve ingatlant használ; 7. érdekeltségi terület: víziközmű-társulat esetén azok a területek, amelyeken az általuk megvalósított vízellátás, szennyvízelvezetés, belterületi csapadék- vagy talajvízelvezetés) igénybe vehető;”

³ Ket. 106. § „(3) Ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik, a hatóság döntése ellen irányuló fellebbezést a döntést hozó hatóság döntésének megsemmisítésére, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítására jogosult irányító, felügyelő vagy szakmai irányító személy vagy szerv bírálja el. (4) Ha törvény vagy kormányrendelet nem hatósági feladat ellátására létrehozott szervezetet vagy személyt jogosít fel közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására, és annak döntése ellen a fellebbezés nem kizárt, a törvényben vagy kormányrendeletben meg kell határozni a fellebbezés elbírálására jogosult hatóságot. Ennek hiányában a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve jogosult a fellebbezés elbírálására.”

⁴ Ket. 12. § (2)-(3) bekezdések, 15. § (1)-(5) bekezdések

- ⁵ A fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXCVI. törvény 2. § (1) bek., 3. § (1) bek., a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 28. § (1) bek., 6. § (5) és (5a) bekezdések
- ⁶ Ket. 22. § „(2) Hatáskör vagy illetékesség hiányában a hatóság a kérelmet és az ügyben keletkezett iratokat - az ügyfél egyidejű értesítése mellett - haladéktalanul, de legkésőbb a kérelem megérkezésétől, folyamatban levő ügyben a hatáskör és illetékesség hiányának megállapításától számított nyolc napon belül átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz.”
- ⁷ 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 94. § „A vidékfejlesztési miniszter (e fejezet alkalmazásában a továbbiakban: miniszter) a Kormány m) vízgazdálkodásért felelős tagja.” 113. § „(1) A miniszter irányítja: v) a környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságokat.” A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárság jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 2. § „(1) Ahol jogszabály államigazgatási szerv irányítását említi, azon törvény eltérő rendelkezése hiányában a következő hatáskörök együttesét kell érteni: e) az államigazgatási szerv döntésének megsemmisítésére, szükség szerint új eljárás lefolytatására való utasítás.” 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 6. § „(1) A környezetvédelmi és vízügyi igazgatóság (a továbbiakban: igazgatóság) a) a miniszter irányítása alatt működő, önállóan működő és gazdálkodó, közintézeti al típusú közszolgáltató központi költségvetési szerv” 22. § „(1) A Kormány törvényben meghatározott hatásköreiben vízügyi igazgatási szervként b) az igazgatóságot jelöli ki.”
- ⁸ 212/2010. Korm. rendelet 37. § x) pont, 40. § (5b) bekezdés m) pontja
- ⁹ Ket. 23. § „(3) Ha az (1) bekezdés szerinti eljárás nem vezetett eredményre, az eljáró hatóságot a következő szerv jelöli ki: b) hatásköri összeütközés esetén a Fővárosi Ítéltábla.”
- ¹⁰ A 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 2012. január 1-jével hatályba lépett módosítása szerint: 40. § (5b) bekezdés m) pontja szerint a vízügyi igazgatási szervek irányításáért való felelőssége körében a belügyminiszter irányítja az Országos Vízügyi Főigazgatóságot és a vízügyi igazgatóságokat. A 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 7/C. § (1) bekezdése szerint a vízügyi igazgatóság a belügyminiszter irányítása alatt álló, önállóan működő és gazdálkodó központi költségvetési szerv.
- ¹¹ Vgtv. „4. § (2) A települési önkormányzat – a vízgazdálkodási tevékenységek, mint közfeladatok (közszolgáltatások) körében – köteles gondoskodni: b) a 2000 lakosegyenértékkel jellemezhető szennyvízkibocsátás feletti szennyvíz-elvezetési agglomerációt alkotó településeken a keletkező használt vizek (szennyvizek) szennyvízelvezető művel való összegyűjtéséről, tisztításáról, a tisztított szennyvíz elvezetéséről, illetőleg a más módon összegyűjtött szennyvíz, továbbá a szennyvíziszap ártalommentes elhelyezésének megszervezéséről;” „34. § (1) A vízgazdálkodási közfeladatok az e törvényben meghatározott feltételek szerint létrehozott vízgazdálkodási társulatok útján is elláthatók. A vízgazdálkodási társulat közfeladatai jellegétől függően víztársulat, illetve víziközmű társulat.” „38. § A víziközmű társulat közfeladatként a település, az együttesen ellátható települések belterületi, illetve lakott területi részének közműves vízellátását, szennyvízelvezetését, szennyvíztisztítását, a belterületi vízrendezést és csapadékvíz elvezetést szolgáló vízellátási műveket hoz létre, illetve fejleszt.” 1. sz. melléklet 11. pont „közfeladat: az államnak, a helyi önkormányzatnak és a társulatnak az e törvényben megjelölt feladatai, továbbá a tulajdonukban, illetve használatukban lévő vizek és vízellátási művelek tulajdonlásából vagy használatából eredő feladatai;”
- ¹² Vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat.
- ¹³ V.ö. 5/1992. (I. 30.) ABH, 22/1995. (III. 31.) ABH
- ¹⁴ V.ö. 64/1991. (XII. 17.) ABH
- ¹⁵ 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet „17. § (1) A Kormány törvényben meghatározott hatásköreiben vízügyi hatóságként a felügyelőséget jelöli ki. (2) Vízügyi hatóságként - ha kormányrendelet másként nem rendelkezik - a felügyelőség jár el.” „22. § (1) A Kormány törvényben meghatározott hatásköreiben vízügyi igazgatási szervként a) a VKKI-t, valamint b) az igazgatóságot jelöli ki. (2) Vízügyi igazgatási szervként - ha e rendelet másként nem rendelkezik - az igazgatóság jár el.”
- ¹⁶ Jelenleg hatályos szabályozás szerint: Vgtv. „38. § A víziközmű társulat közfeladatként a település, az együttesen ellátható települések belterületi, illetve lakott területi részének közműves vízellátását, szennyvízelvezetését, szennyvíztisztítását, a belterületi vízrendezést és csapadékvíz elvezetést szolgáló vízellátási műveket hoz létre, illetve fejleszt.” 2009. évi CXLIV. törvény „3. § (1) A területi vízgazdálkodási közfeladatok az e törvényben meghatározott feltételek szerint létrehozott társulatok útján is elláthatók. (2) A társulat közfeladatként a működési területén a tulajdonában, vagyonkezelésében, valamint használatában lévő közcélú vízgazdálkodási műveken (a továbbiakban: társulati művek) területi vízrendezési, vízkárelhárítási és mezőgazdasági vízhasznosítási feladatokat lát el, közcélú vízellátási műveket hoz létre, karbantartási és üzemeltetési feladatokat lát el. Működési területén környezetvédelmi, természetvédelmi, táblán, illetve üzemben belüli meliorációs és mezőgazdasági vízszolgáltatási feladatokat végezhet.”
- ¹⁷ 2009. évi CXLIV. törvény 1. § 36. pont, 40. § (1) bekezdés.
- ¹⁸ Vgtv. 40. § (2) bek.
- ¹⁹ Ctv. „72. § (1) A törvényességi felügyeleti eljárás célja, hogy a cégnyilvántartás közhitelességének biztosítása érdekében a cégbíróság intézkedéseivel a cég törvényes működését kikényszerítse. Ennek keretében a

cégbíróság a törvényben meghatározott esetekben hivatalból jogosult a cégjegyzékadatnak a cégjegyzékbe való bejegyzésére, illetve törlésére.”

- ²⁰ A Fővárosi Ítéletábla 16. Gpkf. 44797/2011/4. számú ítéletéből kiderül, hogy a cégbíróság előtt a víziközmű társulat törvényességi felügyeleti eljárását kezdeményezték, azonban az hatáskör hiányára hivatkozással végzéssel elutasította azt. Az AJB-7614/2012. számú ügyben pedig az igazgatóság arról tájékoztatta 2012. szeptember 21-én kelt levelében azt az állampolgárt, aki kezdeményezte az igazgatóságnál egy víziközmű társulat működésével összefüggésben a törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatását, hogy felügyeleti jogkörében nem tud eljárni, és ezért a kérelmet áttette a cégbíróságra. Hivatkozott a Legfőbb Ügyészségnek a kérdésben írt egyik levelére, amely szerint a Ctv. és a Vgtv. vonatkozó jogszabályai ütköznek egymással, a Vgtv. 39. §-a elvonja a cégbíróság hatáskörét. Ezért az igazgatóság érvelése szerint mivel a Vgtv. nem határolta el a törvényességi felügyeleti eljárást a Ctv-ben szabályozottól, és nem határozta meg annak jogi tartalmát, a szabályozás hiányossága okán nem tudnak eljárni.
- ²¹ Jat. 21. § (1) bek., 22. § (1) bek. b) és d) pontok
- ²² Jat. 2. § (1) bek., (4) bek. b) és d) pontok.
- ²³ A törvényjavaslat indokolása szerint „A tervezet a víziközmű társulat felügyeletét két részre bontja. A cégjogi, társasági szempontú működéssel kapcsolatos törvényességi felügyeletet jelenleg is a hatályos a cégnylvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény alapján a cégbíróság látja el. A víziközmű társulat feletti törvényességi ellenőrzését a szakszerűségi, valamint a közfeladat ellátásának állami ellenőrzését – ideértve a közfeladatok ellátásával kapcsolatos, a szakmai követelményeknek megfelelő megalakulás és működés ellenőrzését is – foglalja magában, melyet a vízügyi igazgatási szerv lát el továbbra is.”
- ²⁴ A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény.
- ²⁵ A Vgtv. 2013. január 1-jétől hatályos rendelkezése: „39. § (1) A víziközmű társulat törvényességi felügyeletét a cégbíróság látja el. A cégbíróságnak a víziközmű társulattal kapcsolatos eljárására a cégnylvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló törvény előírásait kell alkalmazni. (2) A víziközmű társulat felett törvényességi ellenőrzést gyakorol a társulat székhelye szerinti vízügyi igazgatási szerv. (3) A vízügyi igazgatási szerv a törvényességi ellenőrzés keretében: a) tagja a szervező bizottságnak és nyomon követi annak munkáját, továbbá részt vesz a taggyűlésen, b) ellenőrzi a víziközmű társulat alapszabályát, belső szabályzatát és határozatait, c) vizsgálja a víziközmű társulat szerveinek működését, d) ellenőrzi, hogy a végzett tevékenység mennyiben jelenti a 38. §-ban foglalt közfeladat ellátását, e) vizsgálja a közfeladat teljesítésének végrehajtását követően az elszámolási eljárás lefolytatását. (4) Ha a vízügyi igazgatási szerv a jogszabályban, az alapszabályban vagy a belső szabályzatban foglaltak megsértését észleli, felhívja a víziközmű társulatot a jogsértés megszüntetésére. Az érintett a felhívásban foglaltakat köteles megvizsgálni és a megadott határidőn belül az annak alapján tett intézkedésről vagy egyet nem értéséről a vízügyi igazgatási szervet tájékoztatni. (5) Ha a megadott határidőn belül a jogsértést a víziközmű társulat nem szüntette meg, a vízügyi igazgatási szerv tizenöt napon belül kérelmezi a cégbíróságnál a törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatását.”
- ²⁶ A 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 109. § (6) bekezdés f) pont, (7) bekezdés v) pont,
- ²⁷ 7/2010. (IX. 2.) BM utasítás 2.1.5. alcím 49./A. § (1) bek. q) pont, 2.1.5.3. alcím 4. i) pont.
- ²⁸ A 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 109. § (6) bekezdés f) pont: „A miniszter a vízgazdálkodásért való felelőssége körében előkészíti különösen a vízgazdálkodási társulatokról szóló jogszabályokat (...), (7) bekezdés v) pont: „A miniszter a vízgazdálkodásért való felelőssége körében közreműködik a víziközmű társulatokkal kapcsolatos szakterületi feladatok ellátásában.”.
- ²⁹ Vgtv. 1. sz. melléklet „15. szennyvízelvezetéssel összefüggő a) agglomeráció: olyan terület, amelyen belül a népesség és/vagy a gazdasági tevékenység elegendően koncentrált ahhoz, hogy a települési szennyvizet összegyűjtsék, szennyvíztisztító telepre és végső kibocsátási pontra vezessék, b) lakosegyenérték: szerves, biológiailag lebontható terhelés, amelynek ötnapos biokémiai oxigénigénye (BOI 5) 60 g oxigén/nap.”
- ³⁰ <http://gadoros.szennyvizprojektek.hu/event.php?id=46>, <http://gadoros.szennyvizprojektek.hu/>,

AJB-1555/2012

Birtokvédelmi eljárás elhúzódsága

(Előzmény NEK-696/2011)

Előadó: dr. Vass Veronika

Az eljárás megindítása

A panaszos 2011 májusában birtokvédelmi eljárás elhúzódsásával kapcsolatos panasszal fordult a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához. A panaszos elmondta, hogy volt feleségével közösen béreltek egy önkormányzati tulajdonú lakást, majd néhány évvel később megszerezték a szintén önkormányzati tulajdonban álló szomszédos lakás bérleti jogát és egyesítették a két ingatlant. 2008 júniusában felbontották házasságukat és megegyeztek arról, hogy a továbbiakban külön használják a két korábbi ingatlant. Ennek megfelelően a panaszos volt felesége visszaépítette a korábbi válaszfalat. 2009-ben a korábbi házastársak között vita alakult ki, a volt feleség visszabontotta a falat, és birtokba vette a másik ingatlant is, ahonnan a panaszos állítása szerint kiüldözötte. A panaszos ezért birtokvédelmet kért a tulajdonos XIV. kerületi önkormányzattól. Az eljárás lefolytatására kijelölt XIII. kerületi önkormányzat jegyzőjének 2010 júniusában született határozata alapján a panaszos volt felesége köteles lett

volna az ingatlant volt férje birtokába bocsátani, ezt azonban nem tette meg. Az önkéntes teljesítés elmaradása miatt 2010 szeptemberében karhatalom igénybevételére került sor, a panaszos azonban azzal szembesült, hogy az ingatlant nem tudja birtokba venni, mivel abba időközben idősebb lánya költözött be a családjával. Ezért újabb birtokvédelmi kérelmet nyújtott be, ami alapján 2011 januárjában a X. kerületi önkormányzat eljáró ügyintézője jegyzőkönyvet vett fel, azonban a panaszos kérelmére érdemi választ azóta sem kapott, emiatt továbbra sem tudja birtokba venni az ingatlant.

Az ügyben – az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. § (1) bekezdése alapján – a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa vizsgálatot rendelt el annak tisztázására, hogy mi az oka a panaszos által megindított eljárás elhúzódásának. Ennek keretében megkereste a Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat, a Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat és a Budapest Főváros XIV. kerület Zuglói Önkormányzat jegyzőit.

Megállapított tényállás

Budapest Főváros XIII. kerületi Polgármesteri Hivatal jegyzője válaszelevelében arról tájékoztatott, hogy a panaszos 2010. március 25-én kelt levelében birtokvédelmi kérelmet terjesztett elő Budapest Főváros XIV. Kerület Zuglói Önkormányzatához. Budapest Főváros Kormányhivatala 2010. április 22-én kelt végzésével az eljárás lefolytatásából a tulajdonosi érintettség miatt a zuglói önkormányzat jegyzőjét kizárta és arra a XIII. kerületi önkormányzat jegyzőjét jelölte ki. A panaszos felé megküldött hiánypótlási felhívás teljesítése után 2010. június 1-jén a panaszos volt feleségének részvételével tárgyalást tartottak az ügyben, melynek során a két fél egyezséget kötött, mely szerint a panaszos az őt megillető lakrészbe visszaköltözhet, volt felesége ezért átadja részére a lakás kulcsát és a visszaköltözést nem akadályozza. A jegyző az egyezséget határozattal hagyta jóvá.

2010. június 16-án a panaszos bejelentette, hogy volt felesége az egyezségben foglaltaknak nem tett eleget, ezért a jegyző 50.000 forint összegű eljárási bírsággal sújtotta. A panaszos 2010. június 6-án ismét jelezte, hogy volt felesége továbbra sem tett eleget az egyezségben foglaltaknak. Ezért a panaszos 2010. szeptember 10-én kelt kérelmére a jegyző elrendelte a határozat végrehajtását a rendőrség közreműködésével. Ennek során kiderült, hogy a bérlakásba időközben a panaszos lánya költözött be. A végrehajtás alatt megjelentek a Zuglói Vagyonkezelő munkatársai, akik próbálták megakadályozni azt, és számon kérték a panaszost a családjával szemben tanúsított magatartásáért. A vita tisztázása érdekében a jegyző megkereste a zuglói önkormányzat jegyzőjét. A panaszos volt felesége felszólítás ellenére sem fizette be az eljárási bírságot, ezért a jegyző elrendelte a munkabéréből való letiltást. 2010. szeptember 13-án a panaszos feljelentést tett a rendőrségen a Zuglói Vagyonkezelő munkatársa ellen, amiről a XIII. kerületi önkormányzat jegyzője értesítette a zuglói önkormányzat jegyzőjét. A zuglói önkormányzat jegyzője azt válaszolta, hogy a karhatalmi végrehajtást a vagyonkezelő munkatársai azért akadályozták meg, mert az eljáró ügyintézők a volt feleség által bérelt ingatlanba próbálták meg lehetővé tenni a panaszos visszaköltözését.

A zuglói önkormányzat jegyzője a hivatalomhoz intézett válaszelevelében megerősítette a XIII. kerületi önkormányzat jegyzőjének válaszában foglaltakat, kiegészítve azzal, hogy a panaszos 2010 októberében ismételt birtokvédelmi kérelemmel fordult a jegyzőhöz, az eljárás lefolytatására a kormányhivatal a X. kerületi önkormányzat jegyzőjét jelölte ki.

A X. kerületi önkormányzat jegyzője arról tájékoztatott, hogy az ügyben 2011. december 2-án született határozat. A jegyző azt is hozzátette, hogy az eljárás során tudomására jutott, hogy a Zuglói Vagyonkezelő Zrt. a panaszos által korábban használt lakrészlet lezárta és azt a családtagjai ismételt használatba vették. Az érdemi döntés meghozatalát befolyásoló körülmények tisztázása tehát az eljárás elhúzódásához vezetett.

Érintett alapvető jogok

- *a tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)
- *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)

Alkalmazott jogszabályok

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A vizsgálatot az Alaptörvény 30. cikke, valamint az Ajbt. 45. § (1) bekezdése alapján a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa jogutódjaként zárom.

Az ügy érdeme tekintetében

Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése fejezi ki a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét. Az Alkotmánybíróság 56/1991.(XI.8.) számú határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket. A 9/1992. (I. 30.) számú alkotmánybírósági határozat a jogállam nélkülözhetetlen elemeként határozza meg a jogbiztonságot. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. A 11/1992. (III. 5.) számú alkotmánybírósági határozat szerint a jogbiztonság – többek között – megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljesezésbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását. Az Alkotmánybíróság a 75/1995. (XI. 21.) számú határozatában mondta ki, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a tisztességes eljáráshoz való jogot, tehát hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. Az Alkotmánybíróság 6/1999. (IV. 21.) számú határozata megfogalmazza, hogy a jogállamiság elvéből folyó további alapvető követelmény, a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye.

Az ingatlan bérlőjét megillető birtokvédelmet a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) utalja jegyzői hatáskörbe. A Ptk. 188. § (1) bekezdése kimondja, hogy ha a birtokost birtokától jogalap nélkül megfosztják, vagy birtoklásában zavarják (tilos önhatalom), birtokvédelem illeti meg. A 191. §-a rendelkezik arról, hogy akit birtokától megfosztanak vagy birtoklásában zavarják, a jegyzőtől egy éven belül kérheti az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését. A jegyző az eredeti birtokállapotot helyreállítja, és a birtoksértőt e magatartásától eltiltja, kivéve ha nyilvánvaló, hogy az, aki birtokvédelemért folyamodott, nem jogosult a birtoklásra, illetőleg birtoklásának megzavarását tűrni volt köteles. Határozatot hozhat továbbá a jegyző a hasznok, károk és költségek kérdésében is. A jegyző határozata ellen államigazgatási úton jogorvoslatnak helye nincs; a birtoklás kérdésében hozott határozatot három napon belül végre kell hajtani.

A jegyzői birtokvédelemre is vonatkozó legfontosabb eljárási szabályokat a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) tartalmazza. A Ket. alapelvei között, az 1. § (1) bekezdésében kimondja, hogy a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja. A (2) bekezdés rögzíti, hogy a közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva jár el. A (4) bekezdés szerint a közigazgatási hatóság védi az ügyfelek jóhiszeműen szerzett és gyakorolt jogait. A Ket. 4. § (1) bekezdése rögzíti, hogy az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog.

Álláspontom szerint a panaszos birtokvédelmi ügyében lefolytatott eljárások összességében nem feleltek meg ezen követelményeknek, hiszen a sérelmes állapot a panaszos 2010 márciusában benyújtott birtokvédelmi kérelme óta folyamatosan fennáll. Lakhatása azóta sem rendeződött megnyugtatóan, hiszen továbbra sem tudott az eljárás tárgyát képező lakásba visszaköltözni. Annak ellenére, hogy a XIII. kerületi önkormányzat jegyzője 2010. június 1-jén ügyszólatározatot hozott, annak tényleges végrehajtása elmaradt. A panaszos 2010 októberében benyújtott újabb birtokvédelmi kérelmét az ügyszólatározat ismeretében végrehajtási kérelemként kellett volna értékelni. A Ket. 37. § (1) bekezdése rögzíti, hogy a kérelmet tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel. Az eljárás lefolytatására kijelölt X. kerületi jegyző tehát azzal, hogy figyelmen kívül hagyta a XIII. kerületi jegyző korábbi, jogerős, és végrehajtható határozatát, és új birtokvédelmi eljárást kezdett, majd több mint egy év elteltével, 2011 decemberében hozta meg az ügyben határozatát, nem tett eleget a Ket. 3. § (2) bekezdésében megállapított, a hivatalbóliság elvének részét képező, tényállás tisztázási kötelezettségének. *A hatóság ezzel, valamint a jelentősen elhúzódó eljárásával jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való alkotmányos alapjoggal összefüggő visszasságot okozott.*

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszasság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § (2) bekezdése alapján *felhívom* a Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat, a

Budapest Főváros XIII. Kerületi Önkormányzat és a Budapest Főváros XIV. kerület Zugló Önkormányzat jegyzőit, hogy a jövőben fordítsanak kiemelt figyelmet a birtokvédelmi eljárások hatékony és gyors lebonyolítására, a birtokvédelmi határozatok megfelelő végrehajtására, az ügyben résztvevő többi önkormányzati szervvel való együttműködésre, valamint a pozitív és negatív hatásköri összeütközések elkerülésére.

Budapest, 2012. május 21.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-1556/2012

Közkifolyók lezárása

(Előzmény NEK-914/2011)

Előadó: dr. Vass Veronika

Az eljárás megindítása

A panaszosok azért fordultak a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához, mert a település egyik utcájában lezárták a meglévő közkifolyókat. A panaszosok elmondták, hogy csak minden második kút működik és a megnövekedett vízvételi távolság nagy nehézséget jelent a kisgyermekes családoknak és az időseknek.

Az ügyben – az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. § (1) bekezdése alapján – a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa vizsgálatot rendelt el, melynek keretében megkereste a Taktaszada Község jegyzőjét és polgármesterét.

Megállapított tényállás

A jegyző és a polgármester válaszlevelében arról tájékoztattak, hogy a közkutakat 2009. december 10-én zárták le és azt bejelentették az ÁNTSZ Szerencsi Kistérségi Intézetének. A kutakat azért zárták le, mert azokon nem volt vízhasználat, részben ellátatlan területeken vannak, ahol a vízvételésben területi átfedések voltak. Az érintett utcában továbbra is két közkifolyó működik, tehát az utcában lakók vízvételési lehetősége biztosított, 150 méteren belül mindenki ivóvízhez juthat. Az utcában egyébként a lakók többségénél be van kötve a vezetékes víz.

A jegyző válaszlevele alapján azt is megállapítottam, hogy a panaszosok a sérelmezett intézkedést követően egy éven túl tettek panaszt, ami kizárta volna az ombudsmani vizsgálat lehetőségét.

Érintett alapvető jogok

- *egészséghez és egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XX. cikk: „(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”

Alkalmazott jogszabályok

- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)
- a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény
- a közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetésről szóló 38/1995. (IV. 5.) kormányrendelet

A vizsgálat megállapításai

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének b) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint helyi önkormányzat tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség sincs számára biztosítva.

A vizsgálatot az Alaptörvény 30. cikke, valamint az Ajbt. 45. § (1) bekezdése alapján a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa jogutódjaként fejeztem be.

II. Az Alaptörvény XX. cikke kinyilvánítja az egészséghez és az egészséges környezethez való jogot, melynek keretében nevesíti is az ivóvízhez való hozzáférés biztosítását, mint állami kötelezettséget.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény a települési önkormányzatok kötelező feladatai között rendelkezik az egészséges ivóvíz ellátás biztosításáról. Ezt megerősíti a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény, mely szerint a települési önkormányzat – a vízgazdálkodási tevékenységek, mint közfeladatok (közszolgáltatások) körében – köteles gondoskodni a települések lakott területén az ivóvíz minőségű vízre vonatkozó előírásoknak megfelelő ivóvízellátásról [4. § (2) bek.]. Ezt a közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetéséről szóló 38/1995. (IV. 5.) kormányrendelet azzal egészíti ki, hogy a közkifolyók vizét – háztartási szükségletük kielégítése céljára – a közműves vízellátásba be nem kötött ingatlanok lakói vehetik rendszeresen igénybe. [14. § (1) bek.] A jogszabály szerint a közegészségügyi követelmények teljesítéséhez szükséges

ivóvízellátás akkor biztosított, ha az ivóvízellátás legalább 50 l/fő/nap mennyiségben, négy emeletnél nem magasabb lakóépület esetén legfeljebb 150 m távolságon belüli, négy emeletnél magasabb lakóépületben pedig négy emeletnél nem nagyobb szintkülönbséggel járó vízvételési lehetőséggel (közkifolyóról, tűzcsapról, szállított vízből) adott. [9. § (3) bek.]

A polgármester és a jegyző válasza, valamint az idézett jogszabályhelyek alapján az önkormányzat eljárásával kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem tapasztaltam.

Intézkedésem

Figyelemmel arra, hogy vizsgálatom során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel, külön intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2012. május 23.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-1557/2012

Bérpótló juttatás számottevő kése delme

(Előzmény NEK-918/2011)

Előadó: dr. Vass Veronika

Az eljárás megindítása

A panaszos azért fordult a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához, mert a részére folyósított bérpótló juttatás gyakran számottevő kése dellemmel, a hónap második felében érkezik meg.

Az ügyben – az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. § (1) bekezdése alapján – a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa vizsgálatot rendelt el, melynek keretében megkereste Taktaszada Község polgármesterét és jegyzőjét.

Megállapított tényállás

A jegyző és a polgármester válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy a panaszos 2011. február 1-jétől jogosult bérpótló juttatásra, azóta részére postai úton történik a folyósítás. 2011. július 1-jétől 2011. augusztus 31-éig közfoglalkoztatásban vett részt, ez idő alatt szünetelt az ellátás folyósítása. 2011. október 7-én, november 9-én és december 7-én folyósították postai úton a panaszos részére a bérpótló juttatást.

A szociális ellátások folyószámlára történő utalásának rendszerét 2003-tól vezették be az önkormányzatnál az adminisztráció megkönnyítése érdekében. 2011 februárjáig a panaszos részére Miskolc Város Önkormányzata folyósította a szociális ellátást, melyet a panaszos Raiffeisen banknál vezetett folyószámlájára utaltak. Amikor a panaszos benyújtotta bérpótló juttatás iránti kérelmét Taktaszada Községi Önkormányzathoz, az ügyintéző felhívta rá a figyelmét, hogy az űrlapon fel kell tüntetnie a bankszámla-számát, a panaszos azonban ezt nem tette meg. Ezt azzal indokolta, hogy a későbbi folyósítás ellenére a postai utalást választja, mert attól tart, hogy a bankszámlára utalt összeget a végreható inkasszó alá vonja.

Érintett alapvető jogok

- *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *a tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)
- *a szociális biztonsághoz való jog* (Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdés: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.”; (2) bekezdés: „Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászoruló esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”)

Alkalmazott jogszabályok

- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.)
- 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól
- 18/2009. (VIII. 6.) MNB rendelet a pénzforgalom lebonyolításáról
- Taktaszada Község Képviselő-testületének 1/1999. (II. 9.) számú rendelete a szociális rászorultságtól függő pénzbeli és természetbeni ellátásokról

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A vizsgálatot az Alaptörvény 30. cikke, valamint az Ajbt. 45. § (1) bekezdése alapján a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosára jutatójaként zárom.

Az ügy érdeme tekintetében

Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése fejezi ki a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét. Az Alkotmánybíróság 56/1991.(XI.8.) számú határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket. A 9/1992. (I. 30.) számú alkotmánybírósági határozat a jogállam nélkülözhetetlen elemeként határozza meg a jogbiztonságot. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. A 11/1992. (III. 5.) számú alkotmánybírósági határozat szerint a jogbiztonság – többek között – megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljességbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását. Az Alkotmánybíróság a 75/1995. (XI. 21.) számú határozatában mondta ki, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a tisztességes eljáráshoz való jogot. Az Alkotmánybíróság 56/1991.(XI.8.) számú határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.

Az Alaptörvény XIX. cikke fejezi ki az állami törekvést a szociális biztonság megteremtésére. Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem alapjog, hanem olyan állami kötelezettségvállalás, amelynek az állam eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatás egyéb rendszereit. Ez a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimum állami biztosítását jelenti, az állami feladat teljesítéséhez szükséges intézményrendszer létrehozásán, fenntartásán és működtetésén keresztül.

A Szocvtv. 32. § (3) bekezdése kimondja, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete rendeletben szabályozza a hatáskörébe tartozó pénzbeli ellátások megállapításának, kifizetésének, folyósításának, valamint ellenőrzésének szabályait.

A jegyző megküldte részemre a vitatott hónapokra vonatkozó banki kifizetési bizonylatokat, melyek szerint két esetben 7-én, egy esetben pedig 9-én történt a folyósítás. A pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) számú kormányrendelet 6. § (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy a megállapított pénzbeli és természetbeni szociális ellátások folyósításáról a települési, a fővárosban a fővárosi kerületi önkormányzat jegyzője gondoskodik. A (3) bekezdés kimondja, hogy az időskorúak járadékát, a rendszeres szociális segélyt, az ápolási díjat, a foglalkoztatást helyettesítő támogatást, a havi rendszerességgel adott lakásfenntartási támogatást, adósságcsökkentési támogatást és átmeneti segélyt utólag, minden hónap 5-éig kell folyósítani.

A pénzforgalom lebonyolításáról szóló 18/2009. (VIII. 6.) MNB rendelet 5. § (1) bekezdése szerint a pénzforgalmi szolgáltató meghatározza a munkanapon belül azt a kezdő és záró időpontot, amelyek között a fizetési megbízásokat átveszi; ezen belül meghatározza azt a végső benyújtási határidőt, ameddig az átvett és befogadott fizetési megbízások teljesítéséből rá háruló feladatokat – ha az ügyfél későbbi határidőt nem jelöl meg vagy törvény és e rendelet eltérően nem rendelkezik – a tárgynapon teljesíti. A végső benyújtási határidő és a záró időpont között átvett további fizetési megbízások, valamint a nem munkanapon beérkezett fizetési megbízások teljesítéséből rá háruló feladatokat – ha az ügyfél későbbi határidőt nem jelöl meg vagy e rendelet eltérően nem rendelkezik – a pénzforgalmi szolgáltató legkésőbb a következő munkanapon teljesíti.

A tárgyhónap 5-éig történő folyósításnak a havi rendszeres szociális ellátásoknál kiemelt jelentősége van, mivel sok esetben a jogosult egyetlen megélhetési forrását jelentik, ezért a jegyző válasza és az idézett jogszabályhelyek alapján megállapítottam, hogy a folyósítás késlekedése miatti érdeksérelem fennáll. A folyósítás késlekedése a jogosultak havi megélhetését veszélyezteti és lehetetlenné teszi az anyagi források kiszámíthatóságát és tervezhetőségét. Mindezekre tekintettel megállapítottam, hogy az ellátás késedelmes folyósítása önmagában

alkalmas arra, hogy a jogállamiság elvével és a szociális biztonsághoz való joggal kapcsolatos visszásságot okozzon.

Intézkedésem

A fentiekben részletezett alkotmányos visszásság megszüntetése érdekében, az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján, arra kérem a jegyzőt, hogy a jövőben fokozott figyelmet fordítson ezen ellátások határidőben történő kifizetésére.

Budapest, 2012. május 21.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-1559/2012

Foglalkoztatást helyettesítő támogatás indokolatlan megszüntetése

(előzmény NEK-1093/2011)

Előadó: dr. Vass Veronika

Az eljárás megindítása

A panaszos azért fordult a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához, mert megvonták tőle a bérpótló juttatást (jelenlegi elnevezéssel foglalkoztatást helyettesítő támogatást). A panaszos levelében leírta, hogy az erről szóló határozat szerint az ellátást azért szüntették meg, mert ingatlanából a szennyvíz az utcára folyik. A panaszos ezzel szemben azt állítja, hogy végül a szennyvizet eltávolította, ennek megtörténtét azonban nem tudja semmilyen dokumentummal igazolni. Az ügyben – az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. § (1) bekezdése alapján – a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa vizsgálatot rendelt el, melynek keretében megkereste Bába Község jegyzőjét.

Megállapított tényállás

A jegyző válaszlevelében arról tájékoztatót, hogy a panaszos 2009. március 1-jétől kezdődően részesült aktív korúak ellátásában, ezen belül rendelkezésre állási támogatásban, mely 2011. január 1-jétől bérpótló juttatásra módosult. Bába Község Önkormányzata Képviselő-testületének 1/2011. (III. 2.) számú a szociális ellátások helyi szabályairól szóló rendeletének (Rend.) 13. § (2) bekezdése tartalmazza, hogy kizárólag az a személy részesülhet bérpótló juttatásban, akinek lakókörnyezete megfelel a következő követelményeknek: az udvar tiszta, rendes, gyommentes, parlagfű-mentes, a zöldfelület karbantartott, az ingatlan külső környezete tiszta, gyommentes, parlagfű-mentes, a vízelvezető árok kitakarított állapotú, a zöldfelület karbantartott, az ingatlan karbantartott állapotú (pl.: meszelés, festés, mázolás), az ingatlanról nem folyik ki háztartási folyadék, hulladék vagy szennyvíz, a háztartási szemét tárolása zárt hulladéktároló edényben történik.

A Rend. 13. § (4) bekezdése rendelkezik arról, hogy amennyiben a bérpótló juttatást kérelmező illetve bérpótló juttatásban részesülő lakókörnyezete nem felel meg a fenti feltételeknek, a kérelmezőt 10 napos határidővel a jegyző felszólítja az elvégzendő tevékenységek megjelölésével. A határidő lejártá után a lakókörnyezetet ismétellen ellenőrizni kell. A határidő eredménytelen eltelte után a kérelmet el kell utasítani, az ellátást meg kell szüntetni. A jegyző a panaszos lakóhelyén többszöri ellenőrzést végzett és 2011. április 28-án megállapította, hogy a fürdőszobából közvetlenül az udvarra, onnan pedig az utcára folyik a szennyvíz, ezért 2011. április 29-én kelt végzésében 10 napos határidővel ennek megszüntetéséről rendelkezett. 2011. május 16-án a jegyző újabb helyszíni ellenőrzést végzett, melynek során szennyvíz-kifolyást nem tapasztalt. A panaszos elmondta, hogy a problémát megszüntette, a munkálatokról kiállított számlát azonban nem tudta bemutatni.

Az önkormányzathoz 2011. augusztus 16-án újabb bejelentés érkezett, mely szerint a panaszos ingatlanából továbbra is az udvarra és az utcára folyik a szennyvíz. Ezért a jegyző 2011. augusztus 16-án kelt végzésében újból kötelezte az ügyfelet a probléma 10 napon belüli megszüntetésére. 2011. szeptember 2-án a jegyző újabb helyszíni szemle során megállapította, hogy a házból a fürdővíz a pincében lévő tartályba, onnan a szennyvízzel együtt az udvaron lévő emésztőgödörbe folyik, melynek tisztításáról a panaszos számlát nem tudott bemutatni. Emiatt a jegyző megállapította, hogy a lakókörnyezet higiénikus állapota nem megfelelő, ezért megszüntette a panaszos aktív korúak ellátására való jogosultságát. A panaszos ez ellen fellebbezést nyújtott be, ezt azonban a Tolna Megyei Kormányhivatal elutasította és a jegyző határozatát 2011. október 12-én lefolytatott helyszíni vizsgálatának eredménye alapján helybenhagyta. A helyszíni szemle során megállapították, hogy a házból a szennyvíz az udvaron lévő emésztőgödörbe folyik, túlfolyásra vonatkozó utalást nem tartalmaz a határozat. A kormányhivatal hiánypótlási eljárás keretében kérte a panaszost, hogy csatolja be a vízszámlákat, melynek a panaszos arra való hivatkozással, hogy azokat külön élő férje fizette be, nem tudott eleget tenni. A kormányhivatal ezért arra a meggyőződésre jutott, hogy a panaszos esetében nem állapítható meg a lakókörnyezet rendezettségére vonatkozó feltételek maradéktalan teljesülése, így nem jogosult a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra. A jegyző válaszában azt is hozzátette, hogy amennyiben a panaszos biztosítja lakókörnyezetének megfelelő higiéniai állapotát, részére ismétellen megállapításra kerülhet az aktív korúak ellátása. Az ügy előadójának telefonos tájékoztatása szerint a panaszos azóta bérpótló juttatás iránti kérelmet nem nyújtott be, de tudomása szerint a lakókörnyezet állapotával kapcsolatos probléma

továbbra is fennáll.

Érintett alapvető jogok

- *a tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)
- *a szociális biztonsághoz való jog* (Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdés: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.”; (2) bekezdés: „Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”)

Alkalmazott jogszabályok

- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- Báta Község Önkormányzata Képviselő-testületének 1/2011. (III. 2.) számú a szociális ellátások helyi szabályairól szóló rendelete (Rend.)

A vizsgálat megállapításai

I. Az alapvető jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének b) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint helyi önkormányzat tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A vizsgálatot az Alaptörvény 30. cikke, valamint az Ajbt. 45. § (1) alapján a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa jogutódjaként zárom.

II. Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a tisztességes eljáráshoz való jogot. Az Alkotmánybíróság 56/1991.(XI.8.) számú határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.

Az Alaptörvény XIX. cikke fejezi ki az állami törekvést a szociális biztonság megteremtésére. Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem alapjog, hanem olyan állami kötelezettségvállalás, amelynek az állam eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatás egyéb rendszereit. Ez a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimum állami biztosítását jelenti, az állami feladat teljesítéséhez szükséges intézményrendszer létrehozásán, fenntartásán és működtetésén keresztül. A Szoctv. 33. § (7) bekezdése kimondja, hogy a települési önkormányzat rendeletében az aktív korúak ellátására való jogosultság egyéb feltételeként előírhatja, hogy a kérelem benyújtója, illetve az ellátás jogosultja a lakókörnyezete rendezettségének biztosítására vonatkozó, a rendeletében megállapított feltételeket teljesítse.

A lakókörnyezet rendezettségének biztosítása körében a kérelmező vagy jogosult által életvitelszerűen lakott lakás vagy ház és annak udvara, kertje, a kerítéssel kívül határos terület, járda tisztán tartása, az ingatlan állagának és rendeltetészerű használhatóságának, valamint higiénikus állapotának biztosítására irányuló kötelezettség írható elő. A rendeletben megállapított feltételek teljesítésére a kérelmezőt, illetve a jogosultat megfelelő, de legalább ötnapos határidő tűzésével a jegyzőnek – az elvégzendő tevékenységek konkrét megjelölésével – fel kell szólítania.

A Ket. 50. § (1) bekezdése rendelkezik arról, hogy a hatóság köteles a döntéshozatalhoz szükséges tényállást tisztázni. Ha ehhez nem elegendőek a rendelkezésre álló adatok, bizonyítási eljárást folytat le. A panaszos a lakókörnyezete tisztántartására vonatkozó követelménynek a jegyzői felszólítást követően eleget tett, annak számlával történő igazolása szükségtelen volt, hiszen a szennyvízkifolyás megszüntetése a helyszíni szemle során megállapítást nyert. Az idézett jogszabályi rendelkezések egyike sem írja elő, hogy az aktív korúak ellátására jogosult személy saját maga nem végezheti el a higiénikus lakókörnyezetet biztosító munkálatokat, azt mindenképpen valamilyen szolgáltatóval kell elvégeztetnie. Álláspontom szerint tehát jogszerűtlen volt, hogy a jegyző a számla hiányára való hivatkozással szüntette meg a panaszos bérpótló juttatásra való jogosultságát. A jegyző eljárása nem felelt meg a Ket-ben foglalt követelményeknek, mert nem tisztázta a tényállást olyan mértékben, ami megalapozhatta volna a döntéshozatalt, hiszen nem nyert bizonyítást az, hogy a panaszos háztartásából a szennyvíz az utcára folyik, éppen ellenkezőleg, a helyszíni szemlék tanúsága szerint a szennyvízelvezetés megtörtént. Jogszerűtlen volt továbbá, hogy a kormányhivatal pusztán a számlák hiánya miatt hagyta helyben a jegyző elutasító határozatát, hiszen a helyszíni szemle során megállapították, hogy a szennyvíz az emésztőgödörbe folyik és nem az utcára.

Véleményem szerint méltánytalan elvárás kifejezetten rossz anyagi helyzetben lévő emberekkel szemben, hogy lakókörnyezetüket költséges szolgáltatások árán tartsák rendben, ha ezeket a munkálatok maguk is el tudják

végezni. Még méltánytalanabb egy létfenntartó szociális ellátásra való jogosultságot ettől függővé tenni.

Intézkedésem

Figyelemmel a fentiekben foglaltakra, az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a Tolna Megyei Kormányhivatal vezetőjét, hogy vizsgálja felül az ügyben hozott határozatát és a jegyző elutasító határozatát. Kérem továbbá, amennyiben úgy ítéli meg, hogy a panaszos által választott megoldás nem célszerű, úgy nyújtsanak számára segítséget ahhoz, hogy meg tudjon felelni a lakókönyvet rendben tartására vonatkozó követelményeknek.

Budapest, 2012. október

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-1560/2012

A tápiógyörgyei iskola igazgatójának magatartása

(Előzmény NEK-1230/2011)

Előadó: dr. Vass Veronika

Az eljárás megindítása

A panaszos azért fordult a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához, mert a tápiógyörgyei Kazinczy Ferenc Általános Iskola és Alapfokú Művészetoktatási Intézmény igazgatójának magatartását kifogásolta. A panaszos levelében leírta, hogy az igazgató minősíthetetlen hangnemben beszél az iskola pedagógusaival és diákjaival, megalázó, obszcén megjegyzéseket, sértő kijelentéseket tesz az iskola dolgozóival és különösen a cigány származású tanulókkal kapcsolatban. A beadványozó azt is hozzátette, hogy megítélése szerint az igazgató szakmai alkalmassága megkérdőjelezhető, viselkedése pedig méltatlan az általa betöltött poszthoz.

A Pest Megyei Kormányhivatal tájékoztatása szerint az intézmény fenntartását a helyi önkormányzattól átvette a Jászsalsószentgyörgy, Jászboldogháza, Tápiógyörgye Közoktatási Intézményfenntartó társulás és azt a Lippay Lajos Alsó-jászsági Bölcsődei, Óvodai, Iskolai és Alapfokú Művészetoktatási Intézmény tagintézményeként működteti.

Az ügyben az Alaptörvény 30. cikke, valamint az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 45. § (1) bekezdése alapján a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa jogutódjaként vizsgálatot folytattam, melynek során megkerestem a Jászsalsószentgyörgy, Jászboldogháza, Tápiógyörgye Közoktatási Intézményfenntartó társulás elnökét és tájékoztatást kértem az ügyről.

Megállapított tényállás

Az elnök válaszelevelében arról tájékoztatott, hogy a tagintézményt 2011. szeptember 1-jétől fenntartó Jászsalsószentgyörgy, Jászboldogháza, Tápiógyörgye Közoktatási Intézményfenntartó Társulás gesztor önkormányzatának polgármestereként az ügyben nem rendelkezik illetékességgel, mivel a panasz a tápiógyörgyei iskolaigazgató korábbi tevékenységére vonatkozik, amikor még az iskola nem a társulás fenntartásában volt, másrészt a tagintézmény-vezető munkáltatója az intézményvezető. A társulás gesztor-önkormányzatához a panaszos által írt nyílt levélen kívül konkrét panasz a nyílt levélen kívül nem érkezett. A tápiógyörgyei tagiskola pedagógusai részéről nem érkezett panasz az intézmény vezetője felé, sem a Jászsalsószentgyörgyi Községi Önkormányzat felé.

Az igazgató közalkalmazotti kinevezése és igazgatói megbízásának kezdete a Kazinczy Ferenc Általános Iskola és Alapfokú Művészetoktatási Intézményben 2010. augusztus 16-án történt meg. Azonban igazgatói megbízása az intézmény megszűnése miatt (beolvadt a közös fenntartású Lippay Lajos Alsó-jászsági Bölcsődei, Óvodai, Iskolai és Alapfokú Művészetoktatási Intézménybe) 2011. augusztus 30-án megszűnt, és 2011. augusztus 31-ei hatállyal tagintézmény-vezetői megbízást kapott a Lippay Lajos Alsó-jászsági Bölcsődei, Óvodai, Iskolai és Alapfokú Művészetoktatási Intézmény Kazinczy Ferenc Általános Iskola és Alapfokú Művészetoktatási Tagintézmény közvetlen vezetésére.

Az igazgató kinevezése igazgatói feladatokkal való megbízása a jogszabályok alapján történt pályázati eljárás lefolytatása eredményeként. A tagintézmény-vezető közvetlenül számol tagintézmény-vezetői munkájáról egyrészt Tápiógyörgye Község Önkormányzat Képviselő-testületének (írásban szóbeli kiegészítésekkel), amelyet képviselő-testületi határozatban hagynak jóvá, illetve tagintézmény-vezetői munkájáról az intézmény igazgatójának tesz beszámolót a tanév végén, amely beépítésre fog kerülni az intézmény munkájáról szóló beszámolóba, amelyet Jászsalsószentgyörgy Község Önkormányzatának képviselő-testülete fog értékelni.

Érintett alapvető jogok

- *a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga* (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”)

A vizsgálat megállapításai

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A vizsgálatot az Alaptörvény 30. cikke, valamint az Ajbt. 45. § (1) bekezdése alapján a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa jogutódjaként fejeztem be.

II. Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése és XV. cikk (5) bekezdése tartalmazza a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát. Az Alkotmánybíróság 995/B/1990. AB határozata értelmében, a „gyermek ember, akit minden olyan alapvető alkotmányos jog megillet, mint mindenki mást, de ahhoz, hogy e jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt felnőtté válásához”.

A társulás elnökének válaszelemből megállapítható, hogy az igazgató magatartásával és szakmai alkalmasságával szemben az intézmény dolgozói és diákjainak törvényes képviselői közül senki sem tett panaszt. Mindezekre tekintettel a Jászalsószentgyörgy, Jászboldogháza, Tápiógyörgye Közoktatási Intézményfenntartó Társulás eljárásával kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem tapasztaltam.

Intézkedésem

Figyelemmel arra, hogy vizsgálatom során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel, külön intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2012. október

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-1562/2012

Közfoglalkoztatásban való részvétellel kifogásolása

(Előzmény NEK-1141/2011)

Előadó: dr. Vass Veronika

Az eljárás megindítása

A panaszos azért fordult a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához, mert azt sérelmezte, hogy az önkormányzat nem alkalmazza férjét közfoglalkoztatás keretében, hanem olyanokat foglalkoztat 8 órás időtartamban, akik erre nincsenek rászorulva.

Az ügyben – az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. § (1) bekezdése alapján – a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa vizsgálatot rendelt el, melynek keretében megkereste Szászfa község polgármesterét.

Megállapított tényállás

Az ügyről Gagyvendég körjegyzője nyújtott tájékoztatást. A körjegyző válaszelemben leírta, hogy a panaszos 2002. december 6-án jogosult aktív korúak ellátására, ennek során 2011. szeptember 1-jétől október 31-éig vett részt rövid tartamú közfoglalkoztatásban. A munkaviszony létesítése a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központ Szikszói Kirendeltségének közvetítésével történt. A jegyző azt is hozzátette, hogy az önkormányzat közfoglalkoztatás keretében kizárólag a Kormányhivatal által kiközvetített munkavállalókat alkalmaz.

A tájékoztatás szerint 2011-ben Szászfa Község Önkormányzata összesen 42 főt alkalmazott közfoglalkoztatás keretében, ebből 32 főt rövid (két hónapos) időtartamban, 2 főt hosszabb (8-9 hónapnyi) időtartamban, valamint 8 főt START munkaprogram keretében kevesebb, mint két hónap időtartamban.

Érintett alapvető jogok

- *a tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)
- *a szociális biztonsághoz való jog* (Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdés: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyesség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.”; (2) bekezdés: „Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulók esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”)

Alkalmazott jogszabályok

a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.)

A vizsgálat megállapításai

I. Az alapvető jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához

szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének b) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint helyi önkormányzat tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A vizsgálatot az Alaptörvény 30. cikke, valamint az Ajbt. 45. § (1) bekezdése alapján a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa jogutódjaként zárom.

II. Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a tisztességes eljáráshoz való jogot. Az Alkotmánybíróság 56/1991.(XI.8.) számú határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.

Az Alaptörvény XIX. cikke fejezi ki az állami törekvést a szociális biztonság megteremtésére. Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem alapjog, hanem olyan állami kötelezettségvállalás, amelynek az állam eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatás egyéb rendszereit. Ez a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimum állami biztosítását jelenti, az állami feladat teljesítéséhez szükséges intézményrendszer létrehozásán, fenntartásán és működtetésén keresztül.

A Szocvtv. 33. § (1) bekezdése rendelkezik az aktív korúak ellátásáról, mely a hátrányos munkaerő-piaci helyzetű aktív korú személyek és családjuk részére nyújtott ellátás. A jegyző aktív korúak ellátására való jogosultságot – egyéb feltételek teljesülése esetén – annak az aktív korú személynek állapíthat meg akinek saját maga és családjának megélhetése más módon nem biztosított, és keresőtevékenységet – ide nem értve a közfoglalkoztatást, az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló törvény szerint létesített munkaviszony keretében végzett, valamint a háztartási munkát – nem folytat. A (2) bekezdés rögzíti, hogy akkor nem biztosított a megélhetés, ha a családnak az egy fogyasztási egységre jutó havi jövedelme nem haladja meg az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 90%-át és vagyona nincs.

A jegyző által megküldött iratokból megállapítható, hogy az önkormányzat által közfoglalkoztatás keretében alkalmazott munkavállalók minden esetben jogosultak voltak aktív korúak ellátására, melynek előfeltételeként teljesült a rászorultsági kritérium, vagyis jövedelmük nem haladta meg a törvényben meghatározott küszöböt.

Mindezekre tekintettel, a jegyző válasza és az idézett jogszabályhelyek alapján az önkormányzat eljárásával kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem tapasztaltam.

Intézkedésem

Figyelemmel arra, hogy vizsgálatom során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel, azt külön intézkedés kezdeményezése nélkül zártam le.

Budapest, 2012. december

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-1563/2012

Közfoglalkoztatási jogviszony megszüntetése

(Előzmény: NEK-1181/2011)

Előadó: dr. Vass Veronika

Az eljárás megindítása

A panaszos azért fordult a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához, mert megvonták tőle a bérpótló juttatást. Levelében leírta, hogy erre azért került sor, mert a polgármester szerint a közfoglalkoztatása időtartama alatt egy alkalommal nem vette fel a munkát, ezért munkaviszonyát Vaja Város Polgármesteri Hivatala rendkívüli felmondással megszüntette. Azóta újra benyújtott bérpótló juttatás iránti kérelmet, ezt azonban elutasították. Leírta továbbá, hogy emiatt panasszal fordult a Munkaügyi Központhoz, azonban erre azóta sem kapott választ. A panaszos azt is hozzátette, hogy ugyanez történt az unokaöccsével is.

Az ügyben – az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. § (1) bekezdése alapján – a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa vizsgálatot rendelt el, melynek keretében megkereste a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központ Mátészalkai Kirendeltségének vezetőjét.

Megállapított tényállás

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központjának vezetője válaszlevelében arról tájékoztatót, hogy a megkeresés alapján a panaszt a munkaügyi központ hatósági osztálya kivizsgálta. Ennek során megállapították, hogy a Vaja Város Önkormányzata által szervezett közfoglalkoztatás keretében szabálytalanság nem történt. A munkanapló és a jelenléti ívek vezetése pontosan és naprakészen történt. A vizsgálat megállapítása szerint

a vizsgált időszakban (2011. május 1-jétől 2011. július 20-ig) négy közfoglalkoztatottnak – köztük a panaszosnak és unokaöccsének – szűnt meg a munkaviszonya. Utóbbiaknak azért, mert a munkahelyi ellenőrzés során a dolgozók nem végezték munkájukat, több alkalommal nem tartózkodtak a munkaterületen. A munkáltató ezért 2011. július 12-én rendkívüli felmondással szüntette meg munkaviszonyukat. A panaszos emiatt 2011. július 19-én bejelentést tett a kirendeltségen, panaszát kivizsgálták, a vizsgálat szabálytalanságot nem tárt fel. Erről a panaszost a 2011. augusztus 9-én kelt 31036-4/2011-1502. számú levélben tájékoztatták, melyet az érintett a tértivevény szerint átvett. 2011. szeptember 29-én ismét bejelentést tett a Munkaügyi Központban, panaszát megvizsgálták, annak eredményéről 2011. október 26-án kelt, 7600-3/2011-5600. számú levelében tájékoztatta a kirendeltség.

Érintett alapvető jogok

- *a tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)
- *a szociális biztonsághoz való jog* (Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdés: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.”; (2) bekezdés: „Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”)

Alkalmazott jogszabályok

a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (Mt.)

a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.)

A vizsgálat megállapításai

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének b) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint helyi önkormányzat tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A vizsgálatot az Alaptörvény 30. cikke, valamint az Ajbt. 45. § (1) bekezdése alapján a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa jogutódjaként zárom.

II. Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a tisztességes eljáráshoz való jogot. Az Alkotmánybíróság 56/1991.(XI.8.) számú határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket.

Az Alaptörvény XIX. cikke fejezi ki az állami törekvést a szociális biztonság megteremtésére. Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem alapjog, hanem olyan állami kötelezettségvállalás, amelynek az állam eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatás egyéb rendszereit. Ez a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimum állami biztosítását jelenti, az állami feladat teljesítéséhez szükséges intézményrendszer létrehozásán, fenntartásán és működtetésén keresztül.

Az Mt. 96. § (1) bekezdése kimondja, hogy a munkáltató, illetve a munkavállaló a munkaviszonyt rendkívüli felmondással megszüntetheti, ha a másik fél a munkaviszonyból származó lényeges kötelezettségét szándékosan vagy súlyos gondatlansággal jelentős mértékben megszegi, vagy egyébként olyan magatartást tanúsít, amely a munkaviszony fenntartását lehetetlenné teszi.

A Szoctv. 36. § (2) bekezdése kimondja, hogy meg kell szüntetni az aktív korúak ellátására való jogosultságát annak, aki a felajánlott és megfelelő munkalehetőséget nem fogadja el, vagy közfoglalkoztatásra irányuló jogviszonyát jogellenesen megszünteti, továbbá akinek a közfoglalkoztatásra irányuló jogviszonyát a munkáltató rendkívüli felmondással szüntette meg. Az Sztv. 34 § (3) bekezdése rendelkezik arról, hogy az aktív korú személy részére ebben az esetben az aktív korúak ellátására való jogosultság a megszüntetéstől számított harminchat hónapon belül akkor sem állapítható meg ismét, ha a jogosultsági feltételek egyébként fennállnak. Az aktív korúak ellátására való jogosultság csak annak a személynek állapítható meg ismét, aki az ellátás iránti kérelem benyújtását megelőző két évben az állami foglalkoztatási szervvel legalább egy év időtartamban együttműködött [Sztv. 33. § (1) bek. f) pont].

Tekintettel arra, hogy a panaszos 2012. január 10-én regisztrált álláskeresőként a munkaügyi központ mátészalkai kirendeltségének rendszerében, legkorábban 2013. január 10-ét követően nyújthat be aktív korúak ellátása iránti kérelmet az önkormányzatnál. A szociális ellátások közül jelenleg lakásfenntartási támogatásban, átmeneti segélyben és közgyógyellátásban részesül.

A munkaügyi központ vezetőjének válasza és az idézett jogszabályhelyek alapján az önkormányzat eljárásával kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem tapasztaltam.

Intézkedésem

Figyelemmel arra, hogy vizsgálatom során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel, azt külön intézkedés kezdeményezése nélkül zártam le.

Budapest, 2012. március 23.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-1564/2012

Nevelőszülői panasz a gyámhivatal eljárása miatt

(Előzmény NEK-1230/2011)

Előadó: dr. Vass Veronika

Az eljárás megindítása

A panaszos azért fordult a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához, mert 2011. október 18-án a hatóságok elvitték tőle azt a két gyermeket, akiről nevelőszülőként gondoskodott. A gyermekek már több éve a gondozása alatt álltak, amikor visszavitték őket a Budapest Főváros Önkormányzatának Módszertani Gyermekvédelmi Szakszolgálatának intézményébe. Szintén nevelőszülő testvére kérelmet nyújtott be, hogy magához vehesse a gyermekeket, azonban ezt elutasították.

Az ügyben az Alaptörvény 30. cikke, valamint az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 45. § (1) bekezdése alapján a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa jogutódjaként vizsgálatot folytattam, melynek során megkerestem Budapest Főváros Önkormányzatának Módszertani Gyermekvédelmi Szakszolgálatát igazgatóját és tájékoztatást kértem az ügyről.

Megállapított tényállás

Az igazgató válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy a korábban a panaszos nevelése alatt álló kiskorúak a Fővárosi Önkormányzat Szilágyi Erzsébet Gyermekotthonában vannak elhelyezve, örökbefogadó szülőkhöz való átgondozásuk folyamatban van.

Az igazgató arról is tájékoztatott, hogy a panaszos nevelőszülői jogviszonyának megszüntetésére 2011. október 13-án rendkívüli felmondással került sor. Ennek az volt a közvetlen előzménye, hogy a szakszolgálat ezen a napon kapta kézhez a Pásztói Városi Bíróság 2011. március 1-jén született és 2011. szeptember 19-én jogerőre emelkedett ítéletét, melyben a panaszost lopás, zaklatás és becsületsértés vétsége miatt nyolc hónap felfüggesztett fogházbüntetésre ítélték. Mivel a panaszos az ítélet folytán a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.) 15.§ (8) bekezdése és 11/A.§ (8) bekezdése alapján alkalmatlanná vált a nevelőszülői státusz betöltésére, a működtetőként eljáró szakszolgálat köteles volt felmondani jogviszonyát, és kezdeményezni a gyermekek gondozási helyének azonnali megváltoztatását.

Az igazgató azt is hozzátette, hogy a panaszos a jogviszony felmondására okot adó körülményt a szakszolgálat előtt elhallgatta, arról a nevelőszülői tanácsadó véletlenül szerzett tudomást, így a panaszos a működtető felé fennálló tájékoztatási kötelezettségének sem tett eleget. A panaszos az intézkedés ellen egyébként nem nyújtott be panaszt és a gyermekek gondozási helyének megváltoztatásáról szóló határozatokat sem fellebbezte meg.

A panaszos testvére 2011. november 4-én kérelmet nyújtott be Budapest IX. kerületének Gyámhivatalához, valamint Budapest XVII. Kerületének Gyámhivatalához, melyben kérte a gyerekek nála történő elhelyezését, tekintettel arra, hogy a gyermekeket jól ismerte és maga is nevelőszülőként tevékenykedett. A kérelmet azonban elutasították, mivel a panaszos testvére a Nógrád Megyei Gyermekvédelmi központ által működtetett nevelőszülő, így nála fővárosi illetékességű gyermekeket nem lehet elhelyezni.

Érintett alapvető jogok

- a *tisztességes eljárás*hoz való jog (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)
- a *jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)

Alkalmazott jogszabályok

- a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.)
- a nevelőszülői, a hivatásos nevelőszülői és a helyettes szülői jogviszony egyes kérdéseiről szóló 261/2002. (XII. 18.) Korm. rendelet

A vizsgálat megállapításai

- I. Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati

jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A vizsgálatot az Alaptörvény 30. cikke, valamint az Ajbt. 45. § (1) bekezdése alapján a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosja jogutódjaként fejeztem be.

II. Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése fejezi ki a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét. Az Alkotmánybíróság 56/1991.(XI.8.) AB határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket. A 9/1992. (I. 30.) AB határozat a jogállam nélkülözhetetlen elemeként határozza meg a jogbiztonságot. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. A 11/1992. (III. 5.) AB határozat szerint a jogbiztonság – többek között – megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljességbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását. Az Alkotmánybíróság a 75/1995. (XI. 21.) AB határozatában mondta ki, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a tisztességes eljáráshoz való jogot, tehát hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. Az Alkotmánybíróság 6/1999. (IV. 21.) AB határozata megfogalmazza, hogy a jogállamiság elvéből folyó további alapvető követelmény, a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye.

A Gyvt. 15. § (8) bekezdése kimondja, hogy a gyermekvédelmi rendszerben a külön jogszabályban meghatározott munkakörben, valamint önkéntes jogviszonyban nem foglalkoztatható az a személy, akivel szemben a 11/A. § (8) bekezdésben meghatározott kizáró okok valamelyike fennáll, vagy aki e törvényben meghatározott igazolási kötelezettségének ismételt szabályszerű felhívásra sem tesz eleget, és nem bizonyítja, hogy a kötelezettség elmulasztása rajta kívülálló ok következménye.

A 11/A. § (8) bekezdés rendelkezik arról, hogy nem lehet gyermekjogi képviselő az a személy,

- a) aki büntetett előéletű,
- b) aki büntetlen előéletű, de a bíróság büntetőjogi felelősségét jogerős ítéletben megállapította a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény XII. fejezet I. címében meghatározott élet, testi épség és egészség elleni bűncselekmény, II. címében meghatározott egészségügyi beavatkozás, orvostudományi kutatás elleni bűncselekmény, III. címében meghatározott egészségügyi beavatkozás, orvostudományi kutatás elleni bűncselekmény, IV. címében meghatározott egészségügyi beavatkozás, orvostudományi kutatás elleni bűncselekmény, V. címében meghatározott egészségügyi beavatkozás, orvostudományi kutatás elleni bűncselekmény, VI. címében meghatározott egészségügyi beavatkozás, orvostudományi kutatás elleni bűncselekmény, VII. címében meghatározott egészségügyi beavatkozás, orvostudományi kutatás elleni bűncselekmény, VIII. címében meghatározott egészségügyi beavatkozás, orvostudományi kutatás elleni bűncselekmény, IX. címében meghatározott egészségügyi beavatkozás, orvostudományi kutatás elleni bűncselekmény, X. címében meghatározott egészségügyi beavatkozás, orvostudományi kutatás elleni bűncselekmény, XI. címében meghatározott egészségügyi beavatkozás, orvostudományi kutatás elleni bűncselekmény, XII. címében meghatározott egészségügyi beavatkozás, orvostudományi kutatás elleni bűncselekmény, XIII. címében meghatározott egészségügyi beavatkozás, orvostudományi kutatás elleni bűncselekmény, XIV. fejezetében meghatározott házasság, család, ifjúság és nemi erkölcs elleni bűncselekmény, embercsempészet, XV. fejezet V. címében meghatározott hivatalos személy elleni bűncselekmény és VI. címében meghatározott igazságszolgáltatás elleni bűncselekmény, XVI. fejezet II-IV. címében meghatározott köznyugalom, közbizalom és közegészség elleni bűncselekmény, lopás, sikkasztás, csalás, hűtlen kezelés, hanyag kezelés, rablás, kifosztás, zsarolás, orgazdaság vagy olyan büntetés miatt, amelyet bünszervezet keretében követett el (ötévi vagy azt meghaladó végrehajtandó szabadságvesztés büntetés esetén a mentesítés beálltától számított tizenkét évig, öt évet el nem érő végrehajtandó szabadságvesztés esetén a mentesítés beálltától számított tíz évig, végrehajtásában felfüggesztett szabadságvesztés esetén a mentesítés beálltától számított nyolc évig, közérdekű munka vagy pénzbüntetés kiszabása esetén a mentesítés beálltától számított öt évig, végrehajtásában felfüggesztett pénzbüntetés esetén a mentesítés beálltától számított három évig.)
- c) aki a b) pontban meghatározott bűncselekmény miatt büntetőeljárás hatálya alatt áll,
- d) aki a szakmai gyakorlata meglétének vizsgálata során figyelembe veendő foglalkozás tekintetében foglalkoztatástól eltiltás hatálya alatt áll, valamint
- e) akinek szülői felügyeleti jogát a bíróság jogerős ítéletével megszüntette, valamint – ha külön jogszabály másképp rendelkezik – akinek szülői felügyeleti joga a gyermek átmeneti nevelésbe vétele miatt szünetel.

A 66/E. § (3) bekezdése továbbá kiemeli, hogy a működtető köteles felmondani a nevelőszülői jogviszonyt, ha a nevelőszülővel szemben a 15. § (8) bekezdésben meghatározott kizáró okok következnek be.

Az együttműködési kötelezettség körében a 66/B. § arról rendelkezik, hogy a nevelőszülői jogviszony fennállása alatt a nevelőszülő együttműködik a működtetővel, a gyámi tanácsadóval, az ellátási és gyámi

tevékenységét ellenőrző gyámhivatallal és – ha a gyámságot nem ő látja el – a hivatásos gyámmal. A nevelőszülő az együttműködés keretében köteles haladéktalanul tájékoztatni a működtetőt, ha feladatainak ellátásában tartósan akadályoztatva van, vagy életkörülményeiben jelentős változás várható.

A nevelőszülői, a hivatásos nevelőszülői és a helyettes szülői jogviszony egyes kérdéseiről szóló 261/2002. (XII. 18.) Korm. rendelet 10. § (2) bekezdésének d) pontja kiemeli, hogy a nevelőszülő haladéktalanul tájékoztatja a működtetőt a saját életkörülményeiben bekövetkezett lényeges változásról, valamint olyan tényről, mely lényeges változást eredményezhet az általa nevelt gyermek életében, így különösen a nevelőszülő családi állapotának megváltozásáról, a családstruktúrában történt változásról, munkanélkülivé válásáról, anyagi helyzetében bekövetkezett rendkívül kedvezőtlen változásról, lakóhely megváltoztatásának szándékáról, 30 napnál hosszabb időre történő külföldre utazás szándékáról, egészségi állapotában beálló olyan romlásról, melynek következtében a későbbiekben feltételezhetően hosszabb ideig nem lesz képes ellátni a gyermeket.

A 10.§ c) pontja szerint a működtető a nevelőszülővel, hivatásos nevelőszülővel kötött megállapodást, illetve a foglalkoztatási jogviszonyt felmondhatja, ha a nevelőszülő a működtető felé történő tájékoztatási kötelezettségének nem tesz eleget.

Mindezekből látható, hogy a szakszolgálat mint működtető a panaszos nevelőszülői jogviszonyát már pusztán amiatt felmondhatta volna, hogy az ellene folyó büntetőeljárás, illetve az abban kiszabott jogerős büntetés tényét elhallgatta, de erre a kizáró okok miatt jogszabályi kötelezettsége is van, tehát az eljárás nem jogsértő.

Az igazgató válasza, a mellékelt dokumentumok, valamint az idézett jogszabályhelyek alapján Budapest Főváros Önkormányzatának Módszertani Gyermekvédelmi Szakszolgálatának eljárásával kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem tapasztaltam.

Intézkedésem

Figyelemmel arra, hogy vizsgálatom során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel, külön intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2012. október

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-1624/2012

Gyermekgondozási díj kérelem elutasítása

Előadó: dr. Zemplényi Adrienne

Az eljárás megindulása

A panaszos azért fordult hivatalomhoz mivel sérelmezte, hogy a terhességi gyermekágyi segély lejárta után előterjesztett gyermekgondozási díj iránti kérelmét az egészségpénztár elutasította, a már folyósított összeget pedig visszakövetelte, arra hivatkozással, hogy nem tekinthető biztosítottnak, így nem illeti meg az ellátás.

Tekintettel arra, hogy a beadványban foglaltak felvetették a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményével, valamint a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásság gyanúját, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján az ügyben vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdése alapján megkerestem a Dél-alföldi Regionális Egészségbiztosítási Pénztár igazgatóját, akitől konkrét kérdések vonatkozásában kértem tájékoztatást.

A megállapított tényállás

A panaszos 2005. augusztus 1-től fennálló munkaviszonya 2009. január 30-án megszűnt. 2009. február 2-án a Dél-alföldi Regionális Munkaügyi Központnál kérelmet nyújtott be álláskeresőként történő regisztrálása és álláskeresői járadék megállapítása iránt. A kirendeltség helyt adott kérelmének és 2009. február 2-től 2009. október 26-ig álláskeresői járadékot folyósított számára. A járadék lejártát követően benyújtotta álláskeresői segély megállapítása iránti kérelmét, így 2009. október 28-tól – 2009. november 19-ig álláskeresői segélyben részesült. 2009. november 20-án megszületett első gyermeke, így terhességi gyermekágyi segélyre (továbbiakban: TGYÁS) vált jogosulttá. A munkaügyi központ ez utóbbi ellátás folyósításának megkezdésével egyidejűleg elrendelte az álláskeresői segély folyósításának szünetelését.

A TGYÁS időtartamának lejártát megelőzően, 2010. április 19-én a panaszos gyermekgondozási díj (továbbiakban: GYED) iránti kérelmet terjesztett elő a Dél-alföldi Regionális Egészségbiztosítási Pénztár (továbbiakban: REP) Bács-Kiskun Megyei Kirendeltségénél. Beadványában kérte, hogy az ellátást a TGYÁS lejártának időpontjától, 2010. május 7-től kezdődően állapítsák meg számára. A REP Kiskunhalasi Ügyfélszolgálati Irodája azonban a GYED iránti kérelmét elutasította. A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (továbbiakban: Ebtv.) 42/A § (1) bekezdés a) pontja értelmében ugyanis GYED-re kizárólag a *biztosított* szülő jogosult. Azt pedig, hogy mely személy tekinthető biztosítottnak, a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (továbbiakban: Tbj.) 5. § (1) bekezdése állapítja meg. Ez alapján biztosítottnak kell tekinteni a valamely foglalkoztatási jogviszonyban munkát végző vagy tanulmányokat folytatókat, illetve az álláskeresői támogatásban részesülő személyeket.

Tekintettel azonban arra, hogy az ellátás igénylésének időpontjában a panaszos munkaviszonyal nem rendelkezett és a TGYÁS időtartamára a munkaügyi központ az álláskeresői segély folyósítását is szüneteltette, így a szükséges biztosítási jogviszonyal nem rendelkezett – nem volt biztosított –, azaz GYED-re sem vált jogosulttá. A panaszos ezt követően – annak érdekében, hogy ismét biztosítottá váljon – kérelmet nyújtott be a munkaügyi központhoz, hogy intézkedjen az álláskeresői segély szünetelésének megszüntetéséről és rendelje el annak továbbfolyósítását. Kérése alapján a Dél-alföldi Regionális Munkaügyi Központ Kiskőrösi Kirendeltsége 2010. május 7-től elrendelte az álláskeresői segély továbbfolyósítását azzal, hogy az ellátás megszűnésének napja 2010. július 12.

Mivel így ismét biztosítottá vált – az ezt igazoló határozatra történő hivatkozással –, 2010. május 10-én újabb GYED iránti kérelmet terjesztett elő a REP-nél. Az egészségbiztosítási pénztár ezek alapján visszavonta a korábbi elutasító határozatát és 2010. május 7-től megállapította a gyermekgondozási díjra való jogosultságát. Így részére a 2010. május 7-től – 2010. május 31-ig tartó időszakra 38.458 forint, illetve a 2010. június 1-jétől – 2010. június 30-ig tartó időszakra 46.150 forint összegű GYED ellátást folyósítottak.

Időközben azonban 2010. május 18-án, a munkaügyi kirendeltség – arra történő hivatkozással, hogy május 7-től a panaszos gyermekgondozási díjban részesül és egyidejűleg két ellátást nem folyósíthatnak a számára –, 2010. május 7. napjára visszamenőlegesen, ismételten elrendelte az álláskeresői ellátás szüneteltetését. A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 29. § (1) bekezdés a) pontja szerint ugyanis szüneteltetni kell az álláskeresői járadék folyósítását, ha az álláskereső terhességi gyermekágyi segélyre, gyermekgondozási díjra, illetőleg gyermekgondozási segélyre való jogosultságának megállapítását jelenti be.

A munkaügyi hatóság szünetelést elrendelő határozatát a panaszos 2010. július 13-án megküldte a REP-nak. Ennek következtében az egészségpénztár a korábban hozott határozatát felülvizsgálta és – a 2010. július 16-án kelt határozatával – ismételten azt állapította meg, hogy mivel az álláskeresői segély újbóli szünetelésével ismét az a helyzet állt elő, mely szerint a panaszos a GYED igénylésének időpontjában – május 7-én – nem volt biztosított, így nem jogosult a GYED-re. Egyúttal kötelezte a panaszost a már kifizetett – immár jogalap nélkül felvett –, összesen 84.608 forint összegű ellátás visszafizetésére.

A gyermekgondozási díj visszavonása tárgyában hozott határozat ellen a panaszos fellebbezéssel élt és kérte, hogy mentesítsék a GYED összegének visszafizetése alól, illetve továbbra is fenntartotta a gyermekgondozási díj folyósítása iránti igényét. A fellebbezés következtében az Országos Egészségbiztosítási Pénztár a kötelező határozatot felülvizsgálta. Az elsőfokú hatóság GYED visszavonása, illetve GYED iránti igény elutasítása tárgyában hozott döntését helybenhagyta, a visszafizetésre kötelező határozatot pedig részben megváltoztatta. A 2010. május 7-től – május 31-ig tartó terjedő időszakra kiutalt GYED összegének visszafizetése tárgyában megállapította, hogy annak felvétele nem róható a panaszos terhére, így annak visszafizetésére nem kötelezhető, ugyanakkor a 2010. június 1-jétől – június 30-ig terjedő időszak vonatkozásában – mivel a panaszos a munkaügyi központ május 18-án kelt határozatát csak jelentős késéssel, 2010. július 13-án küldte meg a REP-nek, azaz neki felróható módon járt el – a kiutalt 46.154 forint összegű ellátás visszafizetési kötelezettségét fenntartotta.

A panaszos ezt követően újabb kérelmet nyújtott be a Dél-alföldi Regionális Egészségpénztárhoz, amelyben kérte, hogy méltányosságból tekintsenek el a jogosulatlanul felvett GYED összegének visszafizetésétől, illetve méltányossági jogkörben engedélyezzék, hogy gyermekgondozási díjban részesüljön. A REP a GYED visszafizetése tárgyában helyt adott a kérelmének és eltekintett a jogosulatlanul felvett ellátás visszafizetésétől, a méltányosságból engedélyezhető gyermekgondozási díj folyósítása iránti kérelmét azonban elutasította.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „Magyarország független, demokratikus jogállam.” {Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés}
- A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga. „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” {Alaptörvény 16. cikk (1) bekezdés}
- „A Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges”. (Alkotmány 67. § (1) bekezdés)

Alkalmazott jogszabályok

- 1991. évi IV. törvény a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról (Flt.)
- 1997. évi LXXX. törvény a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről (Tbj.)
- 1997. évi LXXXIII. törvény a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól (Ebtv.)
- 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról

Megállapításaim

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki

fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, megyei bírósági végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Elsőként azt vizsgáltam, hogy az ügyben érintett szervekre kiterjed-e a hatásköröm. Tekintettel arra, hogy az egészségbiztosítási szervekről szóló 319/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet 1. §-a szerint az egészségbiztosítási szervek: az Országos Egészségbiztosítási Pénztár, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok egészségbiztosítási pénztári feladatokat ellátó szakigazgatási szervei, amelyek az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerint közigazgatási feladatot ellátó szervnek tekintendők, így tevékenységük vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek. [Jellemzően az ún. szükségességi-arányossági tesztet, a nem alapvető joggal összefüggő hátrányos megkülönböztetés esetén az ésszerűségi tesztet, a tulajdonjog korlátozása esetén pedig közérdekűségi tesztet.]

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.*

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország *független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előre láthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye azonban nem korlátozódik kizárólag a jogalkotás szférájára, nem csupán a normák egyértelműségét követeli meg, hanem azt is, hogy az egyes jogintézmények működése, vagyis a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. [Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Továbbra is irányadó alkotmánybírói tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott keretek között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. [Vö. 72/1995. (XII. 15.) AB határozat.]

2. Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. A védelem és gondoskodás a család, az állam és a társadalom kötelessége, mint ahogyan azt a korábban hatályban lévő Alkotmány konkrétan nevesítette is. A gyermeknek elsődlegesen a családtól kell a szükséges védelmet és gondoskodást megkapnia, ezt azonban kiegészíti, meghatározott esetben pedig pótolja, helyettesíti az állami intézményvédelmi kötelezettség. [OBH 2057/2008, OBH 2223/2008, AJB 3432/2009.]

Az elsődleges családi védelem elősegítése, más szempontból a *gyermeknek a családban történő nevelkedéséhez való joga* olyan jogosultság, amely egyaránt fakad a vonatkozó nemzetközi dokumentumok rendelkezéseiből, valamint ezt diktálja a gyermekvédelem alapértése, a *gyermek mindenek felett álló érdekének* érvényre juttatása is. [A *Gyermek jogairól* szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény 18. cikke szerint biztosítani kell „annak az elvnek az elismertetését, amely szerint a szülőknek közös a felelősségük a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért. A felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre, illetőleg, adott esetben a gyermek törvényes képviselőire hárul. Ezeket cselekedeteikben mindenekelőtt a gyermek mindenek felett álló érdekének kell vezetnie. Az Egyezményben említett jogok biztosítása és előmozdítása érdekében a részes államok megfelelő segítséget nyújtanak a szülőknek és a gyermek törvényes képviselőinek a gyermek nevelésével kapcsolatban rájuk háruló felelősség gyakorlásához, és gondoskodnak

gyermekjóléti intézmények, létesítmények és szolgálatok létrehozásáról]. Elsődlegesen ugyanis a családban nevelkedés biztosítja a gyermekek személyiségének kibontakoztatását, a testi, szellemi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, egészségét felnevelkedését és jólétét. Az állam ennek alapján a megfelelő jogalkotási és jogalkalmazási eszközök igénybevételével segítenie kell a családokat (ezen érteve főként a szülőket, adott esetben más közeli hozzátartozókat is) feladatuk teljesítése érdekében. Az alkotmányi alapoknak megfelelően a gyermekvédelmi törvény alapelvei között kiemelten rendelkezik a gyermek családban történő nevelkedését elősegítő állami feladatokról, ellátásról.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény 40. § (1) bekezdése és a törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet alapján, az egészségbiztosítás a gyermek születése esetén a jogszabályi feltételekkel rendelkező anyát terhességi-gyermekágyi segélyben részesíti, amely ellátás – az elnevezése ellenére – biztosítási jogviszonyhoz kötött egészségbiztosítási pénzbeli ellátás. Az ellátás feltétele – a panasz benyújtásakor hatályos szabályozás szerint –, kizárólag az volt, hogy az igénylő a szülést megelőző két éven belül legalább 180 napon át biztosított legyen. A panaszos ennek a feltételnek megfelelt, így a jogszabályban megállapított időtartamig – 168 napig – TGYÁS-ban részesült.

A TGYÁS lejártával a panaszos GYED-et kívánt igényelni. A GYED megállapításához azonban egyidejűleg két feltételnek is meg kellett felelnie. Egyrészt, hogy a gyermek születését megelőző két éven belül legalább 180 napon át biztosított volt, illetve magának az igény benyújtásának időpontjában is biztosítottnak kellett lennie.

A panaszos azonban – bár rendelkezett az ellátás megállapításához szükséges biztosítási idővel – az igénye benyújtásakor nem volt biztosított, hiszen a TGYÁS időtartama már lejárt, az álláskereső ellátását pedig – a TGYÁS folyósítása miatt – a munkaügyi központ szüneteltette. A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 29. § (1) bekezdés a) pontja értelmében ugyanis *szüneteltetni kell az álláskereső járadék folyósítását, ha az álláskereső terhességi gyermekágyi segélyre, gyermekgondozási díjra, illetve gyermekgondozási segélyre való jogosultságának megállapítását jelenti be.*

A Dél-Alföldi Regionális Egészségbiztosítási Pénztár igazgatója megkeresésemre arról tájékoztatott, hogy a panaszos GYED iránti kérelmét azért utasították el, mivel a Tbj. 5. § (1) bekezdés d) pontja értelmében kizárólag az álláskereső támogatásban részesülő személy tekinthető biztosítottnak. Akinek ezen ellátását szüneteltetik, az nem biztosított. Mivel a panaszos pénztárunknak bemutatta az ellátás szünetelését elrendelő határozatot, a REP-nak mint jogalkalmazó szervnek szükségszerűen meg kellett állapítania a biztosítási jogviszony hiányát, s egyúttal el kellett utasítania a GYED iránti kérelmet.

Az igazgató arról is tájékoztatott, hogy korábban eltérő szabályozás érvényesült, mivel a szünetelés időtartama biztosításban eltöltött időnek minősült. A jogalkotó azonban e jogszabályt – az egyes adótörvények módosításáról szóló 2007. évi CXXVI. törvény 219. § (1) bekezdésével – megváltoztatta, s e kedvezményt megszüntette.

Álláspontja szerint az egymásnak ellentmondó jogszabályi rendelkezések eredményezik azt, hogy az álláskereső támogatásban részesülő személy a GYED-et nem tudja igénybe venni. Ha ugyanis ez utóbbi ellátásra való jogosultság megszerzését bejelenti a munkaügyi központnak, akkor e szervnek az álláskereső ellátás folyósítását szüneteltetnie kell. Viszont ha ezt megteszi, akkor az igénylő – biztosított státusza megszűnése miatt – elveszíti a GYED-re való jogosultságát. A jogalkotó szándéka pedig nyilvánvalóan nem irányulhatott arra, hogy a korábban álláskereső támogatásban részesült személyeket kizárja a GYED-re jogosultak köréből. Emiatt az Országos Egészségbiztosítási Pénztár az elmúlt években több alkalommal kezdeményezte a jogszabályok módosítását, s a korábbi állapotnak megfelelő szabályozást, azonban arra nem került sor.

A panaszos ügyével kapcsolatban ugyanakkor arról tájékoztatott, hogy – az ombudsmani eljárás következtében –, méltányolva a fent vázolt visszás jogi helyzetet, a panaszos részére előírt visszafizetési kötelezettség elengedéséről döntött, illetve – mivel méltányossági GYED megállapítására nem volt lehetősége – így a panaszos részére gyermekgondozási segélyt állapítottak meg.

Ezzel kapcsolatban a következőket kívánom megállapítani. A vonatkozó jogszabályok áttekintése alapján megállapítható, hogy az érintett szervek eljárásuk során a *hatályos tételes jogi előírásoknak megfelelő döntéseket hoztak*. A hatályos szabályozás értelmében ugyanis valóban nincs lehetőség arra, hogy – az egyébként arra jogosult személy – egyidejűleg két ellátást vegyen igénybe. Jelen esetben a panaszos az álláskereső segély időtartamát sem merítette ki, azaz jogosult volt az álláskereső ellátásra, illetve rendelkezett a GYED folyósításához szükséges biztosítási idővel is. *Ennek ellenére mégsem juthatott hozzá, az Őt (és gyermekét) megillető gyermekgondozási díjhoz. Ennek oka a jogalkalmazó szervek rossz eljárási gyakorlata.* Ilyen esetben ugyanis a jogalkalmazó szerveknek egymással együttműködve arra kell törekedniük, hogy az igénylő „hozzájusson” az őt megillető ellátáshoz. Különösen így van ez, ha az ellátás a gyermekvállalás támogatására, a gyermek nevelése érdekében folyósított pénzbeli ellátásra vonatkozik.

Jelen esetben a munkaügyi központnak és az egészségpénztárnak az igénylő részére kedvezőbb ellátás megállapítása érdekében együtt kellett volna működni. Budapest Főváros Kormányhivatala Munkaügyi Központ Hatósági Osztályának tájékoztatása szerint ugyanis ilyen esetekben azt az eljárást követik, mely szerint a munkaügyi központ megállapítja az igénylő részére az álláskereső járadékot, amely által biztosítottnak minősül, azaz jogosulttá válik a gyermekgondozási díjra. Az egészségpénztár pedig a járadék megállapítását követő naptól állapítja meg a

gyermekgondozási díjra való jogosultságot, így az álláskeresői járadék e naptól történő megszüntetése nem érinti az igénylő biztosított jogviszonyát. A jogalkalmazó szervek ezen gyakorlata így lehetőséget biztosít arra, hogy a szükséges biztosítási idővel rendelkező, de a munkáját időközben elvesztő jogosult hozzájusson a gyermekgondozási díjhoz.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az egészségpénztár azon gyakorlata, mely szerint az álláskeresői ellátásra jogosult igénylő részére nem tette lehetővé a gyermekgondozási díj igénylését, a jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz való joggal, valamint a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való jogával összefüggő visszasságot okozott.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszasság jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Egészségbiztosítási Pénztár Szakigazgatási Szervének igazgatóját, hogy tekintse át, és vizsgálja felül az irányítása alá tartozó szervezet gyermekgondozási díj megállapításával kapcsolatos gyakorlatát.

A konkrét ügygel kapcsolatban – tekintettel arra, hogy a panaszban foglalt sérelmet az ombudsmani eljárás következtében orvosolták – további intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2012. március 23.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-1649/2012 Adóigazgatóság eljárása

Előadó: dr. Juhász Zoltán

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványában a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) Bács-Kiskun Megyei Adóigazgatóságának eljárását sérelmezte.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 16. § (1) bekezdésében és 20. § (1) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, tekintettel arra, hogy az ügyben felmerült a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz fűződő jog sérelmének gyanúja, vizsgálatot rendeltem el.

Az ügyben tájékoztatást kértem a NAV elnökétől.

Az érintett alapvető jogok

- A demokratikus jogállam fogalmából levezetett jogbiztonság követelménye (*Magyarország Alaptörvénye B) cikk (1) bekezdés: Magyarország független, demokratikus jogállam; A 2011. december 31-ig hatályban volt Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 2. § (1) bekezdése.*)
- A tisztességes hatósági eljáráshoz való jog (*Magyarország Alaptörvénye XXIV. cikk (1) bekezdés: Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. A 2011. december 31-ig hatályban volt Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 57. §)*

Az alkalmazott jogszabályok

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Art.)
- a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.)

A megállapított tényállás

A panaszos (adózó cég képviselője) beadványában előadta, hogy a NAV Bács-Kiskun Megyei Adóigazgatósága Végrehajtási Osztály 2. (továbbiakban: VO) 2011. május 19-én annak ellenére bocsátott ki az ügyvezetése alatt álló társaság bankszámlája ellen hatósági átutalási megbízást, hogy az igazgatóság másik, a Felszámolási és Fizetési Kezdemények Főosztály Fizetési Kezdemények Osztálya 1. (továbbiakban: FKO) az inkasszóval érintett összegre 2011. május 6-án mérséklést és részletfizetést engedélyezett. A végrehajtási cselekmény következtében a pénzügyterhelte a cég bankszámláját és a tartozást teljes egészében átutalta az adóhatóság számára.

A beadvány tartalmazta azt is, hogy a társaság 2011. május 24-én a végrehajtási cselekmény ellen végrehajtási kifogást terjesztett elő, melyet a NAV Dél-alföldi Regionális Adó Főigazgatóság Hatósági Főosztály 2. (továbbiakban: HF) végzésben elutasított, tekintettel arra, hogy a fizetési kedvezményt engedélyező határozat a hatósági átutalási megbízás kibocsátásakor még nem volt jogerős.

Az FKO 2011. június 23-án kelt döntésével a fizetési kedvezményt engedélyező határozatot visszavonta, arra hivatkozva, hogy a tartozás megtérült, valamint a társaság eredménye és pénzeszközei fedezetet nyújtottak a

tartozás rendezésére.

Az ügyben az érintett gazdasági társaság (cég) képviselője, a panaszos 2011. március 16-án kelt, a NAV-hoz 2011. március 18-án érkezett beadványában fizetési kedvezményre irányuló kérelmet (iktatószáma: 3978413131) terjesztett elő. Abban a késedelmi pótlék adónemben fennálló tartozása 70-80%-ban való mérséklését kérte, valamint a folyamatba helyezett végrehajtási eljárás során tapasztalt eljárási hibák miatt végrehajtási kifogást is emelt. Az FKO a 5874127802 iktatószámú levelével a panaszost nyilatkozattételre szólította fel. Panaszos a visszaküldött, 3978901997 számon iktatott adatlapon a kérelmét akként módosította, hogy a 1.192.000 Ft késedelmi pótlék tartozása elengedését, illetve 692.000 Ft-tal történő mérséklését, a fennmaradó 500.000 Ft-ra 5-6 havi részletfizetés engedélyezését, a mérséklési kérelem elutasítása esetén pedig a teljes tartozásra 12-18 havi részletfizetés engedélyezését kérte.

A panaszos kérelmének végrehajtási kifogást érintő részét a VO a 2011. május 3-án kelt, 3978838158 iktatószámú eljárást megszüntető végzésében bírálta el. A végzés indokolása szerint az adóhatóság – figyelemmel arra, hogy az Art. 159. § (1) bekezdése alapján végrehajtási kifogást az adóhatóság által hozott végzés, illetve a végrehajtó törvénysértő intézkedése ellen lehet előterjeszteni, 8 napos határidőn belül – 2011. március 28-án, a 4048882802 iktatószámon felszólította adózó képviselőjét, a panaszost, hogy jelölje meg pontosan, mely végzés, intézkedés, mulasztás ellen irányul végrehajtási kifogása. A tértivevény szerint panaszos ezt a felhívást 2011. április 13-án vette át, azonban a megadott határidőn belül a felhívásnak nem tett eleget, és a határidő meghosszabbítását sem kérte. Az eljárást megszüntető végzést a panaszosnak 2011. május 18-án kézbesítették.

Ugyanakkor az FKO a 2011. május 6-án kelt, 9093880924 határozatával részben helyt adott a kérelemnek. A döntésnél a 2011. március 31-i fordulónappal készült mérleg és eredmény kimutatás adatait vették figyelembe. Az 1.192.000 Ft késedelmi pótlék tartozást 596.000 Ft elengedésével 596.000 Ft-ra mérsékeltek, melyre 6 havi részletfizetést engedélyeztek azzal a feltétellel, hogy az adófolyószámlán fennálló, kérelemmel nem érintett (104.000 Ft társasági adó, 224.000 Ft ÁFA, 90.000 Ft cégautó adó) tartozást a határozat jogerőre emelkedésétől számított 15 napon belül megfizeti az adózó. A NAV-hoz visszaérkezett tértivevény alapján adózó képviselőjeként a panaszos a határozatot 2011. május 30-án vette át.

A kérelem elbírálásával párhuzamosan a VO 2011. május 17-én, 5881927234 iktatószámon, 1.504.200 Ft összeg tekintetében hatósági átutalási megbízást bocsátott ki az adózó számlavezető pénzintézeti felé, melynek következtében a hátralék 2011. május 20-án teljes mértékben megtérült.

Az adózó képviselőjében a panaszos 2011. május 24-én a hatósági átutalási megbízás ellen is végrehajtási kifogást terjesztett elő, amelyet 3979138127 számon iktattak. Kifogásában előadta, hogy bár a 2011. március 18-án előterjesztett fizetési kedvezmények iránti kérelmét még nem bírálták el, a NAV inkasszót bocsátott ki a társaság bankszámlái ellen. Hangsúlyozta, hogy az inkasszállás ezen ok miatt ugyan nem volt törvénysértő, csak etikátlan. Szerinte az adóhatóság több türelmet és lojalitást tanúsíthatott volna. Megjegyezte azt is, hogy a 2011. március 7-én benyújtott iratában a korábban kitöltött, de akadályoztatottságuk miatt az adóhatóságnak visszaküldött levelek kapcsán, kézbesítési vélelem megdöntése iránti kérelmeket is benyújtott. Ezek az eljárások sem zárultak le az inkasszállás időpontjáig. Sőt, a korábbi, 2010. december 21-i fizetési kedvezmény iránti kérelmét elutasító végzés elleni kézbesítési vélelem megdöntésére irányuló kérelme is elbírálás alatt állt.

Panaszos az inkasszó elleni végrehajtási kifogását a 2011. május 31-én kelt, 3979255738 számon iktatott levelében kiegészítette. Előadta, hogy 2011. május 6-án kelt határozat szerint fizetési kedvezményben részesült, mérséklést és részletfizetést kapott.

A végrehajtási kifogást a HF a 2011. június 24-én kelt, 2969723864 iktatószámú végzéssel elutasította az alábbi indokok miatt:

„Az Art. 150. §-ának (3) bekezdése kimondja, hogy az adótartozás behajtása érdekében a tartozást megállapító vagy nyilvántartó adóhatóság a végrehajtható okirat alapján a végrehajtás iránt intézkedik.

Az Art. 145. § (1) bekezdése szerint az adóigazgatási eljárásban végrehajtható okirat:

- a) a fizetési kötelezettséget megállapító jogerős hatósági határozat (végzés),
- b) az önadózás esetén a fizetendő adót (adóelőleget) tartalmazó bevallás,
- c) a behajtási eljárás során a behajtást kérő megkeresése,
- d) az adózóval közölt adóhatósági adómegállapítás,
- f) a bírósági eljárási illetéket megállapító bírósági határozat.

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése alapján az okirat végrehajthatóságához külön intézkedésre (záradékolás, végrehajtási lap kiállítása stb.) nincs szükség.

Az Art. 145. § (3) bekezdése alapján az adótartozás után felszámított pótlék, kamat az adótartozásra vonatkozó végrehajtható okirat alapján hajtható végre.

A Vht. 82/A. § (1) bekezdése szerint a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt, az adós rendelkezése alatt álló, a 7. § (3) bekezdésének a) pontjában meghatározott összeg – ideértve a nem pénzforgalmi számlán kezelt összegeket is – végrehajtás alá vonása iránt a végrehajtó a végrehajtói letéti számla javára benyújtott hatósági átutalási megbízással (e §-ban a továbbiakban: megbízás) intézkedik. Az adós pénzforgalmi szolgáltatója (e §-ban a továbbiakban: pénzforgalmi szolgáltató) a végrehajtó intézkedésének megfelelően köteles a számlán lévő összegből a megbízásnak megfelelő összeget a végrehajtói letéti számlára átutalni.

Az Art. 160. § (4) bekezdése a) pontja értelmében a végrehajtási eljárás szünetel, ha az adózó kérelmére az adóhatóság fizetési halasztást vagy részletfizetést engedélyezett. Ugyanezen szakasz b) pontja értelmében a

végrehajtási eljárás szünetel akkor is, ha a fizetési halasztás, részletfizetés vagy az adótartozás mérséklésére irányuló kérelem tárgyában jogerős döntést még nem hoztak.

Az Art. 160. § (5) bekezdése a) és c) pontja értelmében nem eredményezi a végrehajtási eljárás szünetelését az adózó fizetési könnyítésre vagy adótartozás mérséklésre irányuló kérelmének benyújtása, ha az adózó korábbi ilyen tárgyú kérelmét az adóhatóság jogerős határozattal elbírálta, a kérelmet az adózó visszavonta vagy az adóhatóság az eljárást jogerős végzéssel megszüntette, illetve ha a fizetési könnyítés, illetőleg tartozás-mérséklés engedélyezését törvény kizárja.

Az Art. 160. § (6) bekezdése értelmében a szünetelés kezdő napja a kérelem megérkezését követő nap.”

Az idézett jogszabályi rendelkezések értelmében tehát a végrehajtási eljárás a fizetési kedvezményre irányuló kérelem megérkezését követő naptól a döntés jogerőre emelkedésének napjáig, valamint a kérelem engedélyezése esetén a döntés jogerőre emelkedésének napjától szünetel. Az első esetben azonban csak akkor, ha a kérelemmel érintett tartozás vonatkozásában korábban még nem született jogerős döntés.

A végzés indoklásában foglaltak szerint a társaság korábban már két alkalommal kérte a 2010. november 15-én esedékes késedelmi pótlék-tartozás mérséklését és fizetési könnyítés engedélyezését, ezért az adós 2011. március 18-án érkezett kérelmére tekintettel a végrehajtási eljárás nem szünetelt.

A végrehajtási kifogás elbírálásakor a másodfokú adóhatóság azt vizsgálta, hogy fennálltak-e a végrehajtás elrendelésének feltételei, azaz egyrészt hogy az adózó tartozása végrehajtható okiraton alapult-e, másrészt a végrehajtás megindításának volt-e törvényi akadálya.

Az eljárás során megállapították, hogy a hatósági átutalási megbízás kibocsátásakor az adózónak lejárt esedékességű, bevallásokon, mint végrehajtható okiraton alapuló, valamint az Art. 165. §-ának rendelkezései szerint felszámított késedelmi pótlék tartozása állt fenn.

A HF megállapította továbbá, hogy a panaszos által hivatkozott beadvány nem minősült végrehajtási kifogásnak, tekintettel arra, hogy annak mindig egy konkrét végrehajtási cselekményhez kell kapcsolódnia, a panaszos pedig a végrehajtási eljárás során tapasztalt eljárási hibákat sérelmezte. A VO ugyanis a 4048882802 iktatószámú levelében a kérelem pontosítására szólította fel adózót, melynek határidőben nem tett eleget, ezért az eljárást – a 3978838158 iktatószámú végzésével – megszüntette.

A HF rámutatott arra is, hogy a kézbesítési vélelem megdöntése iránti kérelmet korábban a 3978301210 iktatószámú végzéssel elutasította, melyet az adózó képviselőjeként a panaszos 2011. április 20-án vett át. A döntés jogorvoslati kérelem hiányában jogerőre emelkedett.

A HF összességében a hatósági átutalási megbízás kibocsátását jogszerűnek ítélte meg, a végrehajtási kifogást elutasította. A panaszos a másodfokú hatóság elsőfokú végzése ellen fellebbezést nyújtott be. A végzést a 2011. szeptember 26-án kelt 5228239869 iktatószámú végzéssel a NAV Elnöke helybenhagyta. A döntés indoklása részében kifejtette, hogy adózó korábban már két alkalommal kért a tartozására fizetési kedvezményt, mely eljárást az adóhatóság jogerősen megszüntette. Figyelemmel az Art. – korábban kifejtett – 160. § (5) bekezdés a) pontjában foglaltakra, megállapította, hogy a 2011. március 18-i fizetési könnyítési kérelem nem eredményezte a végrehajtás szünetelését, így az adóhatóság 2011. május 17-i végrehajtási cselekménye (hatósági átutalási megbízás kiadása) a szünetelés jogintézményét nem sértette.

Időközben az FKO 2011. június 23-án, az 5873182587 iktatószámú határozatával a korábbi fizetési kedvezményt engedélyező határozatát visszavonta. Annak indoka szerint helytelenül jutott arra a következtetésre, hogy az adózó a tartozás megfizetésére képtelen, illetve annak megfizetése a gazdálkodását ellehetetlenítené. Megállapította, hogy a mérséklés és a fizetési kedvezmény engedélyezésének törvényi feltételei az alaphatározat meghozatalakor nem álltak fenn, a kérelemben felhozott indokokkal és az adatlapon közölt adatokkal ellentétben, az adózónak tényleges fizetési nehézsége nem volt.

A visszavonó határozat ellen a panaszos fellebbezést nyújtott be, amelynek elbírálása során a HF megállapította, hogy az FKO a határozat meghozatalánál nem tárt fel teljes mértékben a tényállást. Ezért az FKO saját hatáskörben hozott visszavonó határozatát a HF a 2969749499 iktatószámú határozatával megsemmisítette és az alaphatározatban meghatározott esedékességi időpontokat módosította.

A HF döntése értelmében a mérsékléssel érintett összeg, a 9093880924 számú elsőfokú határozat keltének napjával – amely korábbi, mint az inkasszó kibocsátásának napja – jóváíródik, az engedélyezett részletek pedig új (le nem járt) esedékességgel könyvelődnek a folyószámlán, melynek következtében a kibocsátott hatósági átutalási megbízásból befolyt összeg és az Art. 152. § (2) bekezdése szerinti kamat kiutalásáról fog intézkedni az adóhatóság. Minderre a másodfokú határozat jogerőre emelkedése után kerül sor.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv (hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alkotmánybíróság szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára*. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, *de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetők a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák* [9/1992. (I. 30.) AB határozat].

A jogállam fogalmának egyik feltétlen ismérve a jogbiztonság. A jogbiztonságnak viszont elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Az alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket* [56/1991. (XI. 8.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van: *a jogalkotásra vonatkozó törvényi követelmények megtartása, az eljárási garanciák, a jogbiztonság, az önkényes jogértelmezést kizáró és a jogintézmények kiszámítható működését biztosító világos és követhető normatartalom megléte* [1160/B/1992. AB határozat]. Továbbá több ízben hangsúlyozta, hogy az államszervezet demokratikus működése magában foglalja azt, hogy az állam, szerveinek tevékenységén keresztül eleget tesz az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó alkotmányos köteletségének. Az államnak kötelessége az alanyi jogok védelme mellett az egyes szervek működését úgy kiépíteni és fenntartani, hogy azok az alapjogokat – az alanyi igénytől függetlenül is – biztosítsák. [36/1992. (VI. 10.) AB határozat].

A tisztességes eljáráshoz való jog az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőséghez való jog egyes elemeiből eredő elvárásokkal is. Ezek közül az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmódot, az egyenlőként kezelést kell érteni. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felöl: *olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály*. [Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. 270. o.]

Mindezek mellett a tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett. Egységes az értelmezési gyakorlat abban, hogy a tisztességes eljárás követelményének a közigazgatási hatósági eljárásban is érvényesülnie kell. [Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. 270. o., Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Budapest, 2004. 109. o., Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest, 2001. 562. o., valamint Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Budapest, 2003. 706. o.] Ez a követelmény a 2011. december 31-ig hatályban volt magyar Alkotmány 2. § (1) bekezdéséből és 57. §-ából is levezethető volt. Majd ezt az alkotmányos alapvető fogalmat megalkotta meg a 2012. január 1. napjától hatályos Magyarország Alaptörvénye a XXIV. cikkének (1) bekezdésében: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*”

Ez a cikk az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét. [Lásd bővebben: Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám 40-41. o.]

A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: *„a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy 'nem tisztességes'...”*

Az Alkotmánybíróság a 14/2004. (V. 7.) AB határozatában a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó gyakorlatát összegezve megállapította, hogy *a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye*.

III. Az ügy érdemében

Az előző pontban kifejtett alapjogi követelmények jelennek meg a Ket. és az Art. alapelveiben. A Ket. 1. § (1) és (2) bekezdései alapján: *„a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja. A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva jár el.”*

A Ket. 4. § (1) bekezdésében rögzíti, hogy *az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a*

jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga. Ez az *előző pontban megfogalmazott alkotmányos alapelv megadását jelenti a Ket. alapelvei között, így ez az alapelv a közigazgatási hatósági eljárás egészére érvényes.*

A tisztességes ügyintézéshez való jog lényegesen többet jelent, mint pusztán a jogszabályok megtartását az eljárás során. A tisztességes ügyintézés tágabb értelemben véve magában foglalja az összes eljárási alapelv érvényesülését: a törvény előtti egyenlőséget épp úgy, mint az ügyfél tájékoztatását jogairól és kötelességéről. Nem csak az az eljárás lehet tisztességes, amelyből az ügyfélnek valamilyen előnye származik, hanem tisztességesnek kell lennie a kifejezetten hátrányos jogkövetkezményekkel – például egy engedély visszavonásával vagy bírság kiszabásával – járó eljárásnak is. Sokféle módon lehet tehát vétetni a tisztességes eljárás követelménye ellen, ahogy erre az Alkotmánybíróság is utal 6/1998. (III. 11.) AB határozatában.

Az Art. 5. § (1) bekezdése szerint: *„Ha e törvény vagy adót, adófizetési kötelezettséget, költségvetési támogatást megállapító törvény másként nem rendelkezik, az adóügyekben – a (2) bekezdésben meghatározott kivételekkel – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.”*

Az Art. 5. § (2) bekezdése alapján: *„Adóügyekben nem kell alkalmazni a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló törvényt*

- a) 29. §-át, 36. § (2)-(4) bekezdését, 112. §-át és 113. §-át, 169. §-át és VIII. fejezetét a 128. § kivételével,
- b) a kiskorú adózókra vonatkozó határidő számítási szabályait.”

Mindezek alapján a Ket. idézett alapelvei az adóigazgatási eljárásban is alkalmazandóak.

Ezeket túl az Art. további alapelveket is megfogalmaz. Az Art. 1. §-ának (1) bekezdése szerint a törvény célja az adózás rendjének, az eljárás törvényessége és eredményessége érdekében az adózók és az adóhatóságok jogainak és kötelezettségeinek egységes szabályozása. Az Art. 1. § (6) bekezdése szerint az adóhatóság köteles méltányosan eljárni, és ha a törvényekben, illetve e törvényben meghatározott feltételek fennállnak, az adótartozást mérsékli, illetve fizetési könnyítést engedélyez. Az Art. 2. § (1) bekezdése alapján az adójogviszonyokban a jogokat rendeltetésszerűen kell gyakorolni.

A méltányosság jogi értelemben a jogszabály alkalmazására köteles állami szervnek adott felhatalmazás arra, hogy konkrét esetben az általános szabály alól *az érintett javára kivételt engedjen*. Ez szólhat valamilyen kötelezettség alól részben vagy egészben való mentesítésre vagy valamilyen jogosultság megadására is. A méltányosság lehetővé tételének indoka az, hogy az általános szabály megalkotásakor nem lehet minden egyedi körülményre figyelemmel lenni, ezért egyes esetekben ugyan törvényes, de igazságtalan helyzetek keletkezhetnek. A méltányosság gyakorlásának ugyanakkor határt szab a jogbiztonság elve, mely a szabályok kivétel nélküli alkalmazását igényli. A közhatalom nevében eljáró jogalkalmazó lehetőséget kaphat az érintett helyzetének figyelembevételére, és ez alapján a konkrét szabályozással összefüggésben hátrányba kerülőkkel vagy azokkal szembeni kedvezőbb döntésre, akik általában hátrányosabb helyzetben vannak.

A közigazgatási hatósági eljárásban a méltányosság gyakorlása az általános (absztrakt) rendelkezéshez képest az ügyfél szempontjából kedvezőbb, kivételes szabály alkalmazását, illetőleg az e szabálytól az ügyfél javára való eltérést teszi lehetővé egyedi, konkrét hatósági határozat meghozatalakor. Méltányosság alkalmazására törvényi előírások nélkül (contra legem) – normális körülmények között – nem kerülhet sor.

A méltányosság alkalmazására törvényi felhatalmazás keretei között van lehetőség. A vizsgált ügyben az Art. 133. és 134. §-ain alapult a méltányosság alkalmazása. Ezen rendelkezések alapján alkalmazott méltányosságot 2011. május 6-án kelt első fokú határozatában az FKO. A fennálló tartozást részben elengedték (50%-ban), a fennmaradó részre pedig részletfizetést engedélyeztek. A határozatot a tértivevény tanúsága szerint 2011. május 30-án vette át a panaszos. Ezzel párhuzamosan a VO 2011. május 17-én hatósági átutalási megbízást bocsátott ki a panaszos számlavezető pénzügyintézet felé, melynek következtében a tartozás 2011. május 20-án teljes mértékben megtérült. A panaszos végrehajtási kifogásait a NAV első- és másodfokon is elutasította. Közben az FKO 2011. június 23-án, az 5873182587 iktatószámú határozatával a korábbi fizetési kedvezményt engedélyező határozatot visszavonta arra hivatkozva, hogy téves az a következtetés, miszerint az adózó a tartozás megfizetésére képtelen, illetve annak megfizetése a gazdálkodását ellehetetlenítené. Álláspontja szerint a mérséklés és a fizetési kedvezmény engedélyezésének törvényi feltételei az alaphatározat meghozatalakor nem álltak fenn, a kérelemben felhozott indokokkal és az adatlapon közölt adatokkal ellentétben az adózónak tényleges fizetési nehézsége nem volt. A visszavonó határozat ellen adózó fellebbezést nyújtott be, amelynek elbírálása során a HF megállapította, hogy az FKO nem tárta fel teljes mértékben a tényállást, ezért az FKO saját hatáskörben visszavonó határozatát megsemmisítette, az alaphatározatban meghatározott esedékességi időpontokat pedig módosította. Ennek megfelelően helyreállt az eredeti állapot, a panaszos tekintetében a méltányosság alkalmazása.

Az Art. 160. § (4) bekezdése alapján a *végrehajtási eljárás szünetel, ha*

- a) az adózó *kérelmére az adóhatóság fizetési halasztást vagy részletfizetést engedélyezett,*
- b) a *fizetési halasztás, részletfizetés vagy az adótartozás mérséklésére irányuló kérelem tárgyában jogerős döntést még nem hoztak,*
- c) az adózó *meghalt, illetőleg megszűnt, az adó megfizetésére határozattal kötelezett személyt megállapító határozat jogerőre emelkedéséig,*
- d) az adóhatósági határozat bírósági felülvizsgálata során az első alkalommal előterjesztett végrehajtás felfüggesztése iránti kérelmet jogerősen még nem bírálták el,

e) az adó megfizetésére való kötelezésre az Art. 35. § (2) bekezdésének f) pontja alapján került sor és az adózóval szemben felszámolási eljárás indult, a felszámolási eljárás megindításának közzétételétől a felszámolás jogerős befejezéséig,

f) külön törvény így rendelkezik.

Az Art. 160. § (5) bekezdése alapján azonban nem eredményezi a végrehajtási eljárás szünetelését az adózó fizetési könnyítésre vagy adótartozás mérséklésre irányuló kérelmének benyújtása, ha az adózó korábbi, ilyen tárgyú kérelmét az adóhatóság jogerős határozattal elbírálta, a kérelmet az adózó visszavonta vagy az adóhatóság az eljárást jogerős végzéssel megszüntette.

A NAV elnökének 5228239869 iktatószámú végzéséből kiderül, hogy a panaszos már 2011. március 18-án előterjesztett kérelmét megelőzően is nyújtott be az adóhatósághoz megegyező tartalmú, fizetési könnyítésre irányuló kérelmet. Az ez alapján folyamatban volt eljárást az FO jogerősen megszüntette, így az Art. 160. § (5) bekezdésében foglaltakra figyelemmel az újabb, 2011. március 18-án előterjesztett fizetési könnyítési, méltányossági kérelem nem eredményezte a végrehajtási eljárás szünetelését.

Az idézett szabályozás célja annak elkerülése, hogy ugyanabban a tárgyban folyamatosan, egymást követően benyújtott kérelmek sorával el lehessen érni a végrehajtási eljárás elhúzódó szünetelését. Tulajdonképpen ebben az esetben is a jogerő kérdése áll a szabályozás középpontjában.

A jogerőnek nem minden közigazgatási hatósági eljárás során hozott határozat tekintetében azonos a jelentősége. Az alaki jogerőnek (a határozat nem fellebbezhető, így végrehajtható) például elsősorban az olyan határozatok tekintetében van jelentősége, amelyek jogot biztosítanak, vagy amelyek végrehajthatók, illetőleg végrehajtást igényelnek. Végrehajtást nem igénylő (pl. kérelmet elutasító) határozat esetében az alaki jogerőhöz semmiféle joghatás nem fűződik. Az anyagi jogerő (a határozattal létrehozott jogviszony megváltoztathatatlansága) csak az érdemi határozatok tekintetében bír jelentőséggel. Az egyszeri végrehajtással teljesíthető határozatok (pl. egy épületbontási engedély) esetében a végrehajtást követően nincs jelentősége az anyagi jogerőnek. A folyamatos joggyakorlást biztosító határozatok (pl. a rendszeres szociális segély) tekintetében viszont az anyagi jogerő jelenti a stabilitást, a döntés megingathatatlanságát. [Szabó Lajos-Gyergyák Ferenc-Darák Péter: A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályai. (Kommentár a jogalkalmazóknak az új törvényhez.) Unió Kiadó, 2005. 269. o.]

Az Art. esetében a jogalkotó célja a már egyszer jogerősen elbírált fizetési könnyítésre irányuló kérelem ismételt benyújtása esetén folytatandó eljárásra vonatkozó szabályok megállapítása volt. A szabályozás nem zárja ki az ugyanazon tartozás tekintetében újabb méltányossági kérelem benyújtását, azonban az ismételt kérelem benyújtásához már nem fűzi a végrehajtási eljárás szünetelésének következményét az előzőekben említett ok (végrehajtás elhúzódásának megakadályozása) miatt. Ez jogpolitikai és ésszerűségi szempontból méltányolható, azonban abban az esetben, ha az ismételt kérelem eredményeképpen fizetési könnyítést engedő méltányossági határozat születik, már nincs értelme a végrehajtási eljárás folytatásának akkor sem, ha a határozat kézbesítése még nem történt meg, illetve az még nem jogerős.

Függetlenül attól, hogy a panaszos ügyében a végrehajtási eljárás nem szünetelt, sérült a tisztességes eljáráshoz való joga azzal, hogy az adóhatóság ugyanazon területi közigazgatási szervének két szervezeti egysége, ugyanazon tartozás tekintetében, tizenegy nap különbséggel eltérő jellegű döntést hozott. Ezt az okozta, hogy először a tartozás 50%-át elengedte és a fennmaradó részre részletfizetést engedélyezett az egyik szervezeti egység (FKO), majd a másik szervezeti egység (VO) hatósági átutalási megbízás kiadásával, a fizetési könnyítést engedő határozat ellenére, a teljes tartozást behajtotta.

A NAV Bács-kiskun Megyei Adóigazgatóságának eljárása tehát nem felelt meg a tisztességes ügyintézéshez (eljáráshoz) való jogot konkretizáló Ket. 1. § (2) és 4. § (1) bekezdéseiben, valamint az Art. 1. § (6) bekezdésében megfogalmazott alapelveknek. Eljárása nem minősült egyszerűnek, s nem biztosította az ügyfeleket megillető tisztességes ügyintézéshez való jogot. Mindez függetlenül attól, hogy a fizetési könnyítést engedő határozat kézbesítésére a hatósági átutalási végzés meghozatalakor még nem került sor. Sőt, ez éppenséggel még aggályosabb, hiszen a hatóság döntése ölt testet határozatában vagy végzésében [a Ket. 71. § (1) bekezdése szerint a hatóság az ügy érdemében határozatot hoz, az eljárás során felmerült minden más kérdésben végzést bocsát ki]. Amennyiben az ügyfél felé egységes szervezetként megjelenő hatóság előbb a hatóság felé fennálló tartozást részben elengedi és a fennmaradó részre részletfizetést enged (méltányosságot alkalmaz), majd még mielőtt ezt a határozatot az ügyfélnek (adózóknak) kézbesítené, anélkül, hogy ezt az ügy érdemét érintő méltányossági határozatot visszavonná, hatósági átutalási megbízás útján a teljes tartozást behajtja, egyértelműen visszas az eljárás.

A közigazgatási hatóság döntésének meghozatala és a döntés közlése elválik egymástól, a közlésre külön szabályok vonatkoznak [Ket. 78. §-tól 81. §-ig]. A közlés időpontja több szempontból fontos, hiszen például ettől kezdve számítható a jogorvoslatra nyitva álló határidő. A döntés meghozatalának időpontja a határozat vagy végzés kelte. A hatóság döntése ettől az időponttól minősül meghozottnak. Ha méltányosságot alkalmazva a hatóság a követelését részben elengedte és részletfizetést engedélyezett, nincs mód a tartozás teljes összegének azonnali behajtására, mert az tartalmában a korábbi döntés megváltoztatását jelentené. Erre csak akkor kerülhetett volna sor, ha a méltányossági határozatot ezt megelőzően – a Ket. 114. §-ában előírtak szerint – valamilyen okból visszavonták volna. Ez az eljárás felelt volna meg a szóban forgó alkotmányossági alapelveknek, és az azt konkretizáló eljárási alapelveknek.

Mindez veszélyezteti a jogbiztonság követelményének érvényesülését is.

Végül megállapítható, hogy a visszásságot az adóhatóság saját hatáskörben orvosolta azzal, hogy a fizetési könnyítést, méltányosságot alkalmazó határozatot visszavonó döntés ellen benyújtott fellebbezés alapján jogszerű és megalapozott döntést hozott. Ily módon visszaállította az „eredeti” helyzetet a tartozás összege felének elengedésével és a részletfizetésre vonatkozó határidők megfelelő módosításával.

Intézkedéseim

1. Az Ajb. 37. §-a alapján felkérem a nemzetgazdasági minisztert, hogy vizsgálja meg az Art. 160. §-a olyan módosításának (pontosításának) a lehetőségét, amely kizárja a jelentésemben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásságot okozó eljárás lehetőségét.
2. Az Ajb. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a NAV elnökét, hogy jelentésemet küldje meg valamennyi irányítása alá tartozó szervezeti egység vezetőjének azzal, hogy ügyintézésük során az abban foglaltaknak megfelelően járjanak el.

Budapest, 2012. május 11.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-1690/2012

Az MTVA Kunigunda utcai épülete előtti éhségstrájk kezelése

Előadó: dr. Hajas Barnabás

Az eljárás megindítása

Sajtóhírekből értesültem arról, hogy a MTVA Kunigunda utcai épülete előtt 2011. december folyamán éhségstrájkot folytató személyeket több alkalommal érték atrocitások. Figyelemmel arra, hogy az értesüléseim alapján nem volt kizárható, hogy több alapvető joggal összefüggő visszásság történt, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajb.) 18. § (4) bekezdése alapján a gyülekezéséhez való jog, valamint a véleménynyilvánítási szabadság érvényesülésével átfogó vizsgálatára az ügyben hivatalból indítottam vizsgálatot, melynek eredményes lefolytatása érdekében az országos rendőrfőkapitánytól tájékoztatást, a rendelkezésre álló iratok és videofelvételek megküldését kértem.

Megállapított tényállás

Az országos rendőrfőkapitány 2012. január 27-én kelt válaszában a következőkről tájékoztatott. Álláspontja szerint az éhségstrájk jogi megítélése a megvalósulás körülményeire, illetve az esetleges bejelentés tartalmára tekintettel történik. Abban az esetben, ha az éhségstrájkra közterületen, közös véleménynyilvánítás keretében kerül sor, úgy az a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) hatálya alá tartozik, függetlenül attól, hogy azt előre bejelentették-e vagy spontán szerveződésként megy végbe. Abban az esetben viszont, ha az éhségstrájkot közterületnek nem minősülő területen tartják, az nem tartozik a Gytv. hatálya alá, ezért azzal összefüggésben bejelentési kötelezettség nem áll fenn. Az MTVA Kunigunda utcai épülete előtti éhségstrájkot nem közterületen tartották meg, annak a Budapesti Rendőr-főkapitányág felé történő bejelentésére nem került sor.

A Budapest, III. kerület Kunigunda útja 64. sz. alatt található, az MTVA által bérelt épület „A” bejárati kapuja előtt a kapuhoz tartozó magánterületen levő előtető alatt 2011. december 10-től egy szakszervezet elnöke és különböző létszámú (3-8 fő) jelenlévő társai „gördülő” éhségstrájkot folytattak.

Az országos rendőrfőkapitány azt is kifejtette, „Tekintettel arra, hogy a szakszervezet elnöke által szervezett megmozdulás – figyelemmel arra is, hogy az magánterületen és nem közterületen zajlott – nem tartozott a Gytv. hatálya alá, ezért annak folyamatos rendőri biztosítására nem került sor, azt a rendőrség csak visszatérően ellenőrizte.” A szerveződéshez kapcsolódóan, a fent megjelölt helyen, 2011. december 15-én 14.45 és 17.25 óra közötti időben, a Magyar Vegyipari, Energiaipari és Rokon Szakmában Dolgozók Szakszervezeti Szövetsége „szolidaritási demonstrációt” szervezett. A demonstráció rendőri biztosítás mellett zajlott, a rendezvény ideje alatt rendkívüli esemény nem történt, rendőri intézkedésre nem került sor.

A főkapitánytól kapott tájékoztatás szerint az MTVA által bérelt épület és a hozzá tartozó terület tulajdonosa, illetve üzemeltetője a létesítmény őrzés-védelmét egy biztonsági szolgálat (a továbbiakban: biztonsági szolgálat) útján látja el. Az éhségstrájkolókat a biztonsági szolgálat több esetben szólította fel a magánterület elhagyására, ami a felek közötti összecsapásokhoz vezetett. Tekintettel arra, hogy az éhségstrájkolók egy része belépési engedéllyel rendelkezett az épületbe, valamint arra, hogy a magánterület a közterülettől fizikai akadállyal elválasztva, elhatárolva nem volt, továbbá a biztonsági szolgálat nem volt tudatában az ilyen esetekben milyen módon léphet fel, konkrét intézkedésekre részéről nem került sor. Az MTVA azonban folyamatosan szóbeli felszólításokat intézett a biztonsági szolgálat felé, hogy a birtokháborítást szüntessék meg. A biztonsági szolgálat vezetői elmondásuk alapján írásos megkeresés nélkül, tartva az esetleges általuk elkövetett jogsértések alapján történő kártérítési, illetve büntetőjogi felelősségre vonástól, az éhségstrájkolókkal szemben nem léptek fel. A biztonsági szolgálat írásbeli megkeresést, felszólítást, sem a terület tulajdonosától, sem az üzemeltetőjétől, sem a bérlőtől nem kapott a közöttük fennálló hatásköri viták, illetve egyéb aggályok miatt.

A probléma megoldása érdekében 2011. december 17-én a biztonsági szolgálat rendőri intézkedést kért egy német forgatócsoport és az éhségstrájkolók magánterületen történő jogszerűtlennek vélt tartózkodása miatt. A rendőrség megérkezésekor a külföldi forgatócsoport már nem tartózkodott a helyszínen. A bejelentésben megjelölt

birtokháborítás kapcsán a járőr felhívta a bejelentő figyelmét arra, hogy a be- és kiléptetés rendjének fenntartása bűncselekmény, vagy szabálysértés hiányában magánterületen a biztonsági szolgálat feladata. A felvilágosításon túlmenően rendőri intézkedésre nem került sor.

A következő bejelentés 2011. december 25-én történt, melynek keretében a szakszervezet elnöke azt sérelmezte, hogy az éhségsztrájkjukat az épületből hang- és fényeffektekkel zavarják. A kiérkező járőr megítélése alapján az épületre szerelt hangszóróból hallható karácsonyi ének nem volt zavaróan hangos, a szerveződések helyszínét pedig a biztonsági szolgálat reflektoraival világították meg az épületből. A biztonsági szolgálat vezetői elmondták, hogy a fényszóró az épület biztonságát hivatott szolgálni, azonban a zenén halkítani fognak, amiről valóban gondoskodtak. A járőr miután a felek részére a szükséges felvilágosítást megadta, a helyszínt elhagyta. Az intézkedés során csendháborítás szabálysértése miatt készült rendőri feljelentés – hatáskör hiányában – a Budapest III. kerület Óbuda-Békásmegyer Önkormányzat Polgármesteri Hivatal jegyzőjének (a továbbiakban: jegyző) küldték meg.

A tájékoztatás szerint 2011. december 28-án a szakszervezet elnöke, akinek munkaviszonyát előzőleg megszüntették, rendőri intézkedést kért, mivel elmondása szerint személyes tárgyaiért az épületben található irodájába nem engedték be. A helyszínre érkező járőrnek és közrendvédelmi parancsnoknak az MTVA igazgatóhelyettese elmondta, hogy a beléptetés szabályai szerint egyszerre csak egy személyt engednek be és kísérek fel az irodába. A szakszervezeti elnökkel bemenni kívánó személyeket, akik egy része korábban a székházban dolgozott, együtt nem engedték be az irányadó belső szabályozás miatt. Az igazgatóhelyettes elmondta továbbá, hogy senkit sem gátolnak a személyes tárgyai elvitelében, azonban a beléptetés szabályait be kell tartaniuk. A szakszervezet elnöke továbbra is ragaszkodott ahhoz, hogy társaival együtt léphessen be az épületbe, egyedül nem volt hajlandó bemenni. Az országos rendőrfőkapitány válasza szerint a jogorvoslati lehetőségekre nézve a felek részére a felvilágosítást az eljáró rendőr megadta. Ezen lehetőségek érvényesítése érdekében a feleket igazoltatta, ennek céljáról és a felvett adatok tárolásának, kikérésének módjáról az igazoltatottakat tájékoztatta. Hatáskör hiányában további intézkedésre nem került sor.

A nagy média visszhangnak köszönhetően a szerveződéshez kapcsolódóan az MTVA épülete előtti közterületen 2011. december 28-án, 17.30 és 20.55 óra közötti időben Dés András magánszemély által szervezett „flashmob” szimpátia demonstráció került megtartásra. A demonstráció rendőri biztosítás mellett zajlott, a rendezvény ideje alatt rendkívüli esemény nem történt, rendőri intézkedésre nem került sor. A rendezvényen mintegy 300 fő résztvevő jelent meg.

Ezt követően 2011. december 29-én, a hajnali órákban, a szakszervezet elnökének bejelentése alapján rendőri intézkedésre került sor, amikor a biztonsági szolgálat alkalmazottai kordon állításával igyekeztek a magánterület kerítéssel el nem határolt részét elválasztani a közterülettől, valamint a beléptetést szabályozni olyan módon, hogy a kordon elemek között egy személynek megfelelő szabad helyet hagytak, ahol a beléptetést biztonsági őr végezte volna. Ezt azonban az éhségsztrájkban részt vevő személyek a kordon elemek közé való beúléssel passzívan megakadályozták, mivel a kordon elemeket ebből adódóan összezárnai nem sikerült. A helyszínen a járőrök megállapították, hogy a személyi szabadság biztonsági szolgálat részéről történő jogszerűtlen korlátozására nem került sor, mivel az érintett magánterületről bárki szabadon kivonulhatott, azonban e területre csak azt engedték be, aki érvényes belépővel rendelkezett.

Az intézkedő rendőrök – tekintettel arra, hogy jogsértést nem állapítottak meg – a feleket ismételt felvilágosították a jogérvényesítés lehetőségeiről, valamint felhívták az érintettek figyelmét a problémák jogi úton való megoldására és az esetleges jogsértésektől való tartózkodásra. Utasításra a járőrök látható módon a helyszínen maradtak, így is elősegítve az esetleges konfliktusok, jogsértések megelőzését. Később, néhány óra elteltével – tekintettel arra, hogy a passzív ellenállás megakadályozta a kerítés elemek felállítását – a biztonsági szolgálat a kordon elemeket felszedte és elvonult az előtérrel. Az esemény kapcsán a jegyző birtokvédelmi eljárást indított. A fentiekben kívül rendőri intézkedésre nem került sor.

A szerveződés az intézmény funkcionális közszolgálati jellegű működését nem zavarta, mivel az épületbe történő be- és kilépés a „B” kapun keresztül valósult meg.

A BRFK III. Kerületi Rendőrkapitányság Bűnügyi Osztálya jelenleg is vizsgálja, hogy fenti események kapcsán bűncselekmény gyanúja bármely fél részéről felmerült-e.

A szakszervezet elnöke 2012 januárjában a BRFK III. Kerületi Rendőrkapitányságon feljelentést tett ismeretlen tettesek ellen, a Btk. 174/C. (1) bekezdésében meghatározott, az egyesülési, a gyülekezési szabadság, valamint a választási gyűlésen való részvétel jogának megsértése büntett elkövetésének megalapozott gyanúja miatt. A feljelentést a BRFK III. Kerületi Rendőrkapitányság illetékesség hiányában, az eljárás lefolytatása céljából megküldte a BRFK Szervezett Bűnözés Elleni Főosztály részére.

Érintett alapvető jogok

- *a békés gyülekezéshez való jog* (Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.”)
- *a szabad véleménynyilvánításhoz való jog* (Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”)

A vizsgálat megállapításai

I. Az alapvető jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint rendvédelmi szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése értelmében a vizsgálattal érintett rendőrség rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik. Utalva az OBH 2452/2008., OBH 3262/2008., OBH 3595/2008., OBH 3628/2008., OBH 5266/2008., OBH 1617/2009., AJB 6021/2009., AJB 6630/2009., AJB 871/2011., AJB 1986/2011., valamint az AJB-2747/2011. és az AJB-2888/2011. számú ügyekben kiadott jelentéseimre, ismételten fel szeretném hívni a figyelmet, hogy az Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) preambuluma célként fogalmazza meg „az Alaptörvénynek és Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek, valamint a jogállamiság követelményeinek megfelelően működő Rendőrség kialakítását”. Az Rtv. 2. § (1) bekezdése második mondata szerint „A Rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait.”

II. Az országos rendőrfőkapitány válaszából, valamint a rendőrség tevékenységéből minden kétséget kizáróan kitűnik, hogy az „éhségstrájkot” a rendőrség nem tekintette gyülekezésnek. Indokolt tehát alaposan megvizsgálni, hogy a szóban forgó rendezvény minek minősül.

Az MTVA Gyártóbázisa előtt „éhségstrájkot” folytató személyek magatartása minden szempontból megfelelt a gyülekezés dogmatikai fogalmának, ugyanis több személy, azonos helyen, annak érdekében gyűlt békésen össze, hogy – vitán felül állóan közéleti kérdésben – véleményét közösen kinyilvánítsa. Kérdésként legfeljebb az vethető fel, hogy magatartásuk megítélése szempontjából van-e, illetve mennyiben jelentősége annak, hogy hol gyűltek össze.

Közkeletű vélekedés ugyan, hogy „gyülekezni csak közterületen lehet”, azonban ennek jogszabályi alapja nincsen, ugyanis – hasonlóan a résztvevők létszámához – a gyülekezés helyét nem határozza meg sem az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozta, de a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, az Emberi Jogok Európai Egyezménye, az Alaptörvény vagy a Gytv. sem.¹ Emellett a gyülekezés helyét az uralkodó szakirodalmi álláspont sem tartja annak fogalmi elemei körébe tartozónak. Az Emberi Jogok Európai Bírósága is arra az álláspontra helyezkedett, hogy a békés gyülekezéshez való jog magában foglalja mind a magánterületen, mind a közterületen való gyülekezési jogát.² A Gytv. 3. §-a több rendezvény-típusról megállapítja, hogy azok nem tartoznak a törvény hatálya alá, azonban ezek között nem szerepelnek a nem közterületi rendezvények. Ezen túlmenően a Gytv. – rendőrség képviselőjének rendezvényen való részvételére vonatkozó – 12. §-ához fűzött miniszteri indokolás negyedik bekezdéséből azonban arra következtethetünk, hogy a közterületen, középületben, de még a magánlakásban tartott rendezvények is a gyülekezési jog körébe tartoznak, azonban csak a közterületen tartandó rendezvényeket kell a rendőrségnek bejelenteni, és a rendőrség képviselőjének a magánlakásban (magánterületen) szervezett rendezvényen való részvételére kizárólag a jogosult hozzájárulásával van lehetőség.³ A Gytv. 8. §-a pedig kifejezetten a „bejelentéshez kötött rendezvény” fordulatot használja, amiből a *contrario* következik az is, hogy vannak a törvény hatálya alá tartozó, de nem bejelentendő rendezvények.

Megjegyzem, hogy a közterület fogalmának meghatározása, és a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggésben a jelentősége, számos értelmezési és jogalkalmazási kérdést is felvetett. A Gytv. közterület-fogalma ugyanis lényegesen szűkebb a „szabad ég alatti” kategóriánál. Bár utóbbi nem pusztán azt jelenti, hogy a rendezvény helyszíne nincs befedve, hanem azt, hogy a rendezvény nincs elkerítve, így gyakorlatilag csaknem átláthatatlan a rendezvényre bejutók köre. Ilyen helyszín lehet tehát egy beépítetlen telek, a közönség előtt nyitva álló magánterület, (magán)erdő, vagy éppen közterület használati hozzájárulás alapján használt terület, amely pedig bizonyosan nem esik a Gytv. 15. § a) pontjában meghatározott közterület fogalma (a mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető terület, út, utca, tér) alá.

Mindebből pedig arra kell következtetni, hogy a „nem közterületen” tartott rendezvények esetén értelemszerűen fennállnak a Gytv.-ben meghatározott tilalmak (pl.: nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével, nem valósíthat meg bűncselekményt, vagy ennek elkövetésére vonatkozó felhívást, nem lehet fegyveresen, vagy felfegyverkezve megjelenni), és a rendezőt terhelő (rend fenntartására irányuló, vagy éppen a résztvevővel egyetemlegesen fennálló kártérítési) kötelezettségek. Az ilyen rendezvények esetében azonban – lévén nem közterületen kell intézkedni – a rendőrség beavatkozási lehetősége is korlátozott. Attól függően, hogy a terület magánlakásnak⁴ minősül, vagy sem,⁵ eltérő szabályok alapján mehet be a helyszínre, és léphet fel a rendőrség. Meg kívánom jegyezni azonban, hogy míg általában az ingatlan jogszerű használójának hozzájárulása nélkül nehezen képzelhető el a rendezvény jogszerű volta, addig további mérlegelést igényelnek a közforgalom előtt nyitva álló magánterületre szervezett rendezvények. Ez utóbbi esetekben azonban nem a hozzájárulás szükségessége, hanem

annak megtagadásának feltételei kell, hogy a vizsgálódás tárgyát képezzék.

Megjegyzendő, hogy a Gytv. sajátos közterület-fogalma megfeleltethető a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 27. § a) pontjában meghatározott közterület-fogalomnak. Eszerint közterület a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat, ideértve a közterületnek közütként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom számára a tulajdonos (használó) által megnyitott és kijelölt részét, továbbá az a magánterület, amelyet azonos feltételekkel bárki használhat. Ha ennek ismeretében értelmezzük a Gytv. a „mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető terület, út, utca, tér”-ként meghatározott közterület-fogalmat, akkor annak kizárólag olyan értelmet tulajdoníthatunk, amely nem szűkíti le a közterület körét az „út, utca, tér” körére, hanem arra is fegyelemmel van, hogy az adott terület ténylegesen mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető-e. Kizárólag ez az értelmezés konform azzal – az egyébként helyes – gyakorlattal, amely szerint bizonyos területek annak ellenére elveszítethetik közterületi minőségüket, hogy egyébként a szó hétköznapi értelmében közterületnek számítanak. E megközelítésben tehát amennyiben az adott terület mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető, akkor függetlenül attól, hogy az ingatlan-nyilvántartásban milyen megjelölésű az ingatlan, közterületnek kell tekinteni. Vagyis a tényleges, nem pedig a tulajdonjogi helyzet az, amelyet ennek során mérlegelni kell.

Figyelemmel arra, hogy a vizsgált ügyben az „éhségstrájk” helyszíne egy elkerítetlen területen állt, ahová bárki korlátozás nélkül odamehetett, álláspontom szerint azt mindaddig, amíg annak tulajdonosa erről a demonstrálókat és a rendőrséget nem tájékoztatta, közterületnek kellett volna a rendőrségnek tekintenie.

A helyzet azonban alapvetően megváltozott akkor, amikor a terület jogszerű használója ebbéli minőségét az érintettek tudomására hozta.

A rendőrség annak ellenére, hogy a terület jogszerű használója és a demonstrálók egyaránt kérték a segítségét, eljárása során kísérletet sem tett a kialakult konfliktushelyzet megnyugtató rendezésére, hanem arra hivatkozva, hogy a rendezvény nem közterületen zajlik abból távolmaradt. Ennek egyenes következménye volt, hogy a konfliktusban résztvevők önhatalommal (mobil kerítés felállításával, illetve annak megakadályozásával) kívánták a helyzetet rendezni.

A rendőrség a helyszínen nem vizsgálta sem azt hogy a rendezvény jár-e mások jogainak és szabadságának sérelmével, sem pedig azt, hogy a demonstrálók gyülekezési jogát megsértették-e. (És a nyomozóhatóságnak ezt egy hónap alatt sem sikerült eldöntenie.) Mindkét kérdésben éppen alapjogvédelmi kötelezettségéből fakadóan kellett volna a tényállást tisztáznia.

Úgy vélem, hogy az ilyen kiélezett helyzetekben a rendőrségnek éppen a konfliktusok eskalációjának megelőzése érdekében folyamatosan kommunikálva, proaktívan, az érintettek (demonstrálók és kívülállók) jogaira figyelemmel kell eljárnia.

A fentiekre tekintettel megállapítottam, a rendőrség eljárása során azzal, hogy nem ismerte fel, a békés gyülekezéshez való jog védelmét élvező magatartással áll szemben, és nem tisztázta kellő mértékben a tényállást, a vizsgált alapjoggal összefüggő visszásságot okozott, egyúttal pedig nem teljesítette objektív alapjogvédelmi kötelezettségét.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslása, jövőbeni megszüntetése és megelőzése érdekében, az Ajbt. 31. §-a alapján – az országosan egységes jogalkalmazás érdekében – felkérem az országos rendőrfőkapitányt, tegye meg a szükségesnek tartott intézkedéseket annak érdekében, hogy

1. az intézkedő rendőrök minden esetben tisztázzák tényállást, ennek során
 - a. az intézkedő rendőrök ismerjék fel, ha egy csoportosulás gyülekezési jogát gyakorolja;
 - b. az intézkedő rendőrök ismerjék fel, ha a gyülekezési jog törvényi korlátait (fegyveres, vagy felfegyverkezve megjelenés tilalma, mások jogainak és szabadságának sérelme stb.) megsértő rendezvénnyel találkozunk;
2. a rendőrség fellépésével törekedjen a konfliktushelyzetek megelőzésére, illetve lehetőségeihez képest, a megoldásukra.

Budapest, 2012. február 24.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Hasonlóan ld. 55/2001. (XI. 29.) AB számú határozatot

² Rassemblement Jurassien/Unité Jurassienne v. Switzerland (Application no. 8191/78, Commission decision of 10 October 1979)

³ „Azért, hogy a rendőrség a rendezvény zavartalan lebonyolításának biztosítása során adódó feladatait elláthassa, a javaslat lehetővé teszi a rendőrség képviselőjének a rendezvényen való jelenlétét. Ez a lehetőség a rendőrség képviselőjét minden, a törvény hatálya alá tartozó rendezvénnyel kapcsolatban megilleti. Ennek megfelelően a rendőrség képviselője az alapvető közrendvédelmi feladatából eredően mind a közterületen, mind a középületben megtartott rendezvényen jelen lehet. Ez a rendelkezés a magánlakásban megtartásra kerülő rendezvényeket nem érinti, hiszen magánlakásba rendőr csak külön jogszabály által

meghatározott esetekben vagy a tulajdonos, bérlő hozzájárulásával léphet be.”

⁴ Rtv. 97. § (1) bekezdés c) pontja szerint magánlakás: a lakás (üdülő, nyaraló vagy a lakás céljára használt egyéb helyiség, létesítmény, tárgy), az ahhoz tartozó nem lakás céljára szolgáló helyiség, létesítmény, bekerített terület. Az Rtv. 39. §-a értelmében a rendőr – főszabályként – magánlakásba bebocsátás vagy hatósági határozat nélkül nem léphet be, illetve nem hatolhat be.

⁵ Rtv. 40. § A rendőr a feladata ellátása során – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – beléphet a magánlakásnak nem minősülő egyéb helyre, és ott az intézmény rendjének lehetőség szerinti tiszteletben tartásával intézkedhet.

AJB-1722/2012

Nemzetközi ügyekben eljáró nyugdíjbiztosítási szervek ügyintézése

(Kapcsolódó ügyek: AJB-3084/2012., AJB-3913/2012.)

Előadó: dr. Tóth Livia

Az eljárás megindítása

Az elmúlt időszakban több panasz érkezett hivatalomhoz a nemzetközi ügyekben eljáró nyugdíjbiztosítási igazgatási szervek elhúzódozó ügyintézését sérelmezve.

Tekintettel arra, hogy a panaszok nyomán felmerült az igénylők alapvető joga sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján az egyes ügyekben vizsgálatot rendeltem el.

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. A jogszabály 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A vizsgálatot érintett Központi Nyugdíjnyilvántartó és Informatikai Igazgatóság (a továbbiakban: KNYI), a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság (a továbbiakban: NYUFIG), valamint a szakmai irányításukat ellátó Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság (a továbbiakban: ONYF) az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja alapján közigazgatási szerveknek tekintendők, így tevékenységük vizsgálatára kiterjed a vizsgálati hatásköröm.

Jogszabályi háttér

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.)
- A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény végrehajtásáról 168/1997. (X. 6.) Korm. rendelet (Tny. vhr.)

Az érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”]
- a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”]

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

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Továbbra is irányadó alkotmánybírói tétel, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog

által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

A *tisztességes eljárás* követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság határozatában utalt arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. [Vö. 6/1998 (III.11) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat]

A 2012. január 1-én hatályba lépett Alaptörvény alkotmánybírói értelmezésével kapcsolatban a testület megállapította, hogy „[...] Az Alkotmánybíróknak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírói döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírói döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. [Vö. 22/2012. (V. 11.) AB határozat]

A megállapított tényállások

AJB-1722/2012. ügy

A panaszos 2011. július 25-én meghatalmazott útján terjesztett elő kérelmet szolgálati idő elismerése tárgyában a KNYI-n. 2011. december 1-jén panasszal fordult az ONYF Jogorvoslati Főosztályához azt sérelmezve, hogy az eltelt közel 5 hónap alatt nem kapott választ a beadványára, nem tudja, hogy milyen stádiumban áll az ügye. Miután panaszlevelére sem érkezett válasz, hivatalomhoz fordult segítségért. Az ügyben tájékoztatást kértem a KNYI igazgatójától, aki felülvizsgálta az ügyet és arról tájékoztatott, hogy a beadványozó panaszlevele nyomán az ONYF Nyugdíjügyi és Hatósági Ügyek Főosztálya az igénylő ügyiratát felkérte és a hatósághoz intézett panaszát kivizsgálta. *Ennek során megállapította, hogy az megalapozott, a szolgálati idő elismerési ügyben, az iktatást követően egészen az ügyirat felkéréséig (2012. február) nem történt intézkedés.* Erre tekintettel – felelősségre vonás mellett – kérte a hiányzó intézkedések megtételét, melyek meg is történtek. A panaszos részére a szolgálati idő elismerése tárgyában hozott határozatot 2012. március 29-én postázták. A felügyeleti szerv által is megerősítetten elhúzóódó eljárás ellenére a kiadott határozaton az szerepel, hogy az ügyintézési idő két munkanap volt, a döntést az igazgatóság az ügyintézési határidőn belül meghozta.

AJB-3084/2012. ügy

A beadványozó azzal a panasszal fordult hivatalomhoz, hogy 2011 áprilisa óta ellátatlan. Elmondása szerint 2012. január 2-án vette át a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (NRSZH) szakértői bizottságának állásfoglalását, mely szerint egészségkárosodásának mértéke 50%, III. csoportos rokkantsági nyugdíjra jogosult, beadványa megtételének időpontjáig azonban semmilyen ellátást nem kapott.

Megkeresésemre az ONYF főigazgatója arról tájékoztatott, hogy a panaszos 2011. március 18-án terjesztett elő rokkantsági nyugdíj iránti kérelmet a KNYI-n, mely igényét a 2011. május 9-én kelt határozattal elutasították, mert az NRSZH első fokú szakhatósági állásfoglalása szerint össz-szervezeti egészségkárosodása 45%-os mértékű volt. A panaszos a döntést 2011. június 10-én megfellebbezte, *a másodfokú orvosi bizottság elé idézés azonban csak 2011. november 30-án történt meg, ugyanis a KNYI késedelmesen továbbította a fellebbezést a másodfokú hatósághoz.* Az újabb szakértői vizsgálat az igénylő össz-szervezeti egészségkárosodásának mértékét 50%-ban állapította meg, 2011. május 16-tól vált jogosulttá rokkantsági nyugdíjra. Az ellátatlanság megszüntetése érdekében az ONYF Jogorvoslati Főosztálya 2012. február 27-én kelt végzésében előleget állapított meg a panaszos részére, majd az ügy másodfokon – az elbíráláshoz szükséges összes adat megérkezését követően – a 2012. március 12-én kelt rokkantsági nyugdíjat megállapító határozattal zárult. Tekintettel az ellátórendszer időközben bekövetkező változására, a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény hatálybalépésére, a panaszos ellátása rehabilitációs ellátássá fordult át, jelenleg is ebben az ellátásban részesül.

Az ONYF főigazgatója arról is tájékoztatott, hogy az ügyintézési hiba megállapítását követően az ügyben eljáró hatóság vezetője belső vizsgálatot rendelt el, amelynek megállapításai alapján a mulasztó munkatársakat figyelmeztetésben részesítették. A főigazgató utalt arra is, hogy a hatékonyabb ügyintézés, a feltárt hibalehetőségek elkerülése érdekében a vizsgálattal érintett szakterületet átszervezik.

AJB-3913/2012. ügy

A panaszos elmondása szerint felesége 2009. október 19-én nyújtotta be rokkantsági nyugellátás iránti

kérelmét, majd ezt követően több esetben írásban is érdeklődött a KNYI-on, de írásbeli választ nem kapott. Az igénylő 2010 szeptemberében elhunyt, azóta a panaszos érdeklődött több alkalommal, amelyre első ízben 2012 márciusában érkezett válasz, mely szerint néhai felesége utolsó munkáltatójának székhelye szerinti finn biztosítási szerv a sürgetések ellenére nem válaszolt a megkeresésekre; az eljárás három éve folyamatban van.

A KNYI-nek küldött megkeresésemre a NYUFIG igazgatója válaszolt és tájékoztatott arról, hogy a tárgyi ügy 2012. május 1-től a NYUFIG feladat- és hatáskörébe tartozik. Az igénylő 2009. szeptember 24-én személyesen terjesztette elő kérelmét a lakóhely szerint illetékes salgótarjáni nyugdíjbiztosítási igazgatási szervnél. Az igényt továbbították a nemzetközi nyugdíj megállapítási igazgatási szervhez, majd a nemzetközi nyugdíjbírálat megkezdésekor intézkedtek az igénylő orvosi bizottság elé idézése, valamint az igény finn (KELA Helsinki) biztosítási szervhez történő továbbítása iránt.

A hatóság a külföldi állam illetékes szervétől kérte a biztosításban töltött idő igazolásának soron kívüli megküldését. Ez a válaszadás napjáig nem történt meg annak ellenére, hogy a kérelmet 2009. október 19-én postázták, és ezt követően 2010. évben rendszeresen kérték a válasz megküldését.

2010. december 7-én a már elkészült határozat-tervezet kiadását akadályozta a finn igazgatási szerv biztosítási idő igazolásának hiánya, melynek tartalmaznia kellett volna az ellátás megállapításához feltétlenül szükséges táppénzben vagy egyéb keresetpótló juttatásban való részesülésre vonatkozó információkat. A hatóság a tagállam intézményét felkérte az adatközlésre, felhívva figyelmet arra, hogy az adatszolgáltatásig a nyugdíjigény nem bírálható el. A tagállam illetékes intézménye a választ nem küldte meg, ellenben további adatokat kért a panaszos feleségének magyarországi jövedelmeire vonatkozóan. A kért adatot késedelmesen – 2012. február 23-án – továbbították, ekkor ismételtén kérték az igény elbírálásához szükséges formanyomtatványok megküldését is.

Az igazgató a panasz kivizsgálása során megállapította, hogy az elhúzódó ügyintézéshez a külföldi intézmény eljárása mellett hozzájárult az is, hogy *2011. március 1-jétől a nyugdíjügy új munkatárshoz került, aki nem az elvárható gondossággal kezelte az ügyiratot, továbbá nem intézkedett a beérkezett hozzátartozói igény megfelelő kezelése iránt sem, és ezért elmaradt a végleges határozat meghozataláig szóló előleg megállapítása és kiutalása.* Az igazgató hangsúlyozta, hogy a munkatárs felelősségre vonása megtörténik, továbbá szakmai napon fogják ismertetni a hasonló ügyben követendő helyes eljárást. Utalt arra is, hogy a jelen vizsgálat során intézkedett a sajátjogú nyugdíjigény elbírálásának befejezéséig szünetelt az özvegyi nyugdíjügyben előleg kiutalása iránt, miután a panaszos az ideiglenes özvegyi nyugdíjat követően korhatárbetöltés alapján özvegyi nyugdíjra is jogosultságot szerzett. Ezen felül felkérte az ONYF-t, hogy egyedi jogsegély keretében vegye fel a kapcsolatot a finn szervvel az igényelbíráláshoz szükséges adatok megküldése érdekében.

A vizsgálat megállapításai

A nemzetközi nyugdíjügyek elhúzódásának anomáliáit több jelentésben is rögzítette már az ombudsman. 2009 szeptemberében az OBH 4682/2009. számú jelentésben összegeztem ezirányú tapasztalataimat és megállapítottam, hogy az akkor hatáskörrel és országos illetékességgel rendelkező Közép-magyarországi Regionális Nyugdíjbiztosítási Igazgatóság eljárása a vizsgált öt ügyben jelentősen elhúzódott, egyes esetekben az egymást követő intézkedések között indokolatlanul hosszú idő telt el, az eljárások elhúzásával és az ügyfelet megillető tájékoztatás elmaradásával pedig sérült a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelménye és az érintettek tisztességes eljáráshoz való joga.

Az elmúlt időszakban bekövetkező jogszabályváltozások folytán a nyugdíjigények elbírálására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező szervek körében is változások történtek. 2012. május 1-jéig a nemzetközi vonatkozású rokkantsági és öregségi nyugdíjigények, valamint 2012. január 1-jétől a nemzetközi vonatkozású, megváltozott munkaképességű személyek ellátási igényeinek elbírálását a KNYI végezte. Ezt követően a Tny. vhr. 1.§ (2) bekezdés a) pontja és a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatos eljárási szabályokról szóló 327/2011. (XII. 29.) kormányrendelet 2.§ (2) bekezdés a) pontja alapján a nemzetközi ügyek a NYUFIG-hoz kerültek. Jelenleg pedig – 2012. július 1-jétől – a megyei/fővárosi kormányhivatalok önálló szakigazgatási szerveiként megalakuló rehabilitációs szakigazgatási szervek hatáskörébe tartozik a megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival összefüggő megállapítással, megszüntetéssel, visszafizetéssel, megtérítéssel kapcsolatos feladatok ellátása, ideértve a nemzetközi vonatkozású igényeket is, a másodfokú közigazgatási eljárás lefolytatása pedig a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal hatáskörébe került. A nemzetközi vonatkozású társadalombiztosítási nyugellátásokkal kapcsolatos hatósági feladatokat első fokon továbbra is a NYUFIG látja el, a KNYI-nak megállapítással kapcsolatos feladatai megszűntek.

A Ket. 33. §-a rendelkezik az ügyintézési határidőről. E szerint a határozatot, az eljárást megszüntető végzést, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az első fokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését a kérelemnek az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz történő megérkezését követő naptól számított *harminc napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről.* Ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig törvény vagy kormányrendelet állapíthat meg. Ha e törvény valamely eljárási cselekmény teljesítésének vagy végzés meghozatalának határidejéről nem rendelkezik, a hatóság haladéktalanul, de legkésőbb nyolc napon belül gondoskodik arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse, vagy a végzést meghozza.

A jogszabály azt is meghatározza, hogy mely időszakok nem számítanak bele az ügyintézési határidőbe, ilyenek többek között a hatásköri vagy illetékességi vita egyeztetésének, jogsegélyeljárásnak az időtartama, az

adatnak a meghatározott nyilvántartásból történő beszerzéséhez szükséges idő, a hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő.

A Tny. vhr. 66/A. § (1) bekezdése szerint a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervek eljárásaiban – ha az adott eljárás tekintetében jogszabály másként nem rendelkezik – az ügyintézési határidő huszonkét munkanap, amely legfeljebb huszonkét munkanappal hosszabbítható meg.

A fenti ügyekben az eljáró hatóságok jelentősen túllépték az ügyintézési határidőt. A késedelmes ügyintézés mindhárom esetben – részben – ügyintézői mulasztás következménye volt, mindamelllett, hogy a nemzetközi vonatkozású nyugdíjügyek elbírálása természetükből adódóan az általános tapasztalatok szerint hosszabb időt vesz igénybe. Ez esetben is van lehetősége azonban az eljáró hatóságnak az igénylő ellátatlanságának megelőzése érdekében előleg megállapítására, amely az AJB-3913/2012. ügyben például csak jelentkezésem hatására történt meg. [Tny. 73.§, Tny. vhr. 69.§ (2)] A tisztességes eljárás szempontjából aggályos továbbá, hogy az AJB-1722/2012. ügyben, melyben a felügyeleti szerv vizsgálata során kiderült, hogy annak megindításáig az ügyben nem történt intézkedés, a meghozott határozaton az szerepel, hogy „A döntést az igazgatóság az ügyintézési határidőn belül meghozta.”

A hivatalomhoz forduló panaszosok valamennyien sérelmezték a tájékoztatás hiányát, azt, hogy hónapokig, adott esetben évekig húzódó ügyük állásáról, sokszor még többszöri kérésükre sem kapnak felvilágosítást. Álláspontom szerint nem megengedhető, hogy az ügyfelek, akik ésszerű határidőn belül várják igényük elbírálását, melytől sokszor megélhetésük függ, nem kapják meg a szükséges információt az ügyintézés menetéről. A Ket. szerint a hatóság a tájékoztatást csak abban az esetben nem köteles teljesíteni, ha az ügyfél a tájékoztatáshoz való jogát visszaélészerűen gyakorolja. Mindezek figyelembevételével szükségesnek tartom – különösen a várható hosszabb ügyintézésre való tekintettel –, hogy az eljáró hatóságok az ügyfelek tájékoztatására fokozottabb figyelmet fordítsanak. Célszerű lehet már az eljárás megindításáról szóló értesítésben tájékoztatást adni arról, hogy az igény nemzetközi jellegére tekintettel valószínűsíthetően hosszabb időtartamot fog igénybe venni az ügyintézés. Ez azonban semmi esetre sem jelenthet a hatóság számára felmentést a mulasztáson alapuló késedelmes ügyintézés tekintetében.

A közigazgatásnak alkotmányos kötelezettsége, hogy a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. A jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság és tisztességes eljárás követelményének mind a szabályozás szintjén, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

Mindezekből következően megállapítom, hogy a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervek nemzetközi vonatkozású ügyekben tanúsított késedelmes ügyintézése és az ügyfeleket megillető tájékoztatás hiánya a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott.

Intézkedéseim

A feltárt alapjoggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeli megelőzése érdekében

- az Ajbt. 31.§ (1) bekezdése alapján *felkérem* az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság vezetőjét, hogy a nemzetközi nyugdíjügyek hatékonyabb ügyintézésének biztosítás érdekében fektessen különös hangsúlyt a területet érintő, érvényben lévő javaslatok, iránymutatások rendelkezéseinek gyakorlatban történő maradéktalan érvényesülésére;
- az Ajbt. 32. § (1) bekezdése értelmében *felhívom* a Nyugdíjfolyósító Igazgatóság vezetőjét, hogy fordítson kiemelt figyelmet a nemzetközi nyugdíjigények elbírálásával foglalkozó terület szakmai, munkaszervezési ellenőrzésére.

Budapest, 2012. július 25.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-1750/2012

Speciális nevelési igényű gyermek szülőjének költségtérítése

Előadó: dr. Szabó-Tasi Katalin

Az eljárás megindulása

Egy speciális nevelési igényű (SNI) gyermeket nevelő szülő fordult hozzám beadvánnyal a gyermeknek oktatást nyújtó intézmény, továbbá az utazási költségtérítést folyósító egészségbiztosítási szakigazgatási szerv eljárását, illetve mulasztását sérelmezve. A panasz szerint a gyermeket, aki betegsége miatt nem tud tömegközlekedési eszközt igénybe venni naponta két alkalommal utaztatja személygépkocsival az oktatási intézménybe 2004. óta. 2012-ben szerzett arról tudomást, hogy a naponta megtett négy út valamennyi költségének megtérítésére jogosult lett volna, de csak napi két út költségtérítésében részesült. Sérelmezte, hogy a szükséges nyilatkozat megtételére az oktatási intézmény nem hívta fel a figyelmét.

A beadvány alapján a jogbiztonság követelményével, továbbá a gyermekeket megillető védelemhez és gondoskodáshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján az ügyben vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat során az Ajbt. 21. § (1) bekezdése alapján, a panaszt érintő szakmai véleményük és jogi

álláspontjuk kifejtése érdekében tájékoztatást kértem

- a hódmezővásárhelyi Kozmutza Flóra Óvoda, Általános Iskola, Szakiskola, Diákotthon Gyermekotthon és Egységes Módszertani Gyógypedagógiai Intézet igazgatójától és
- a Csongrád Megyei Kormányhivatal Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szervének igazgatójától.

Az érintett alapvető jogok és követelmények

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”]
- a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés: *Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.*)

Jogszábeli háttér

- A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (a továbbiakban: Ebtv.)
- A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Kormányrendelet (a továbbiakban: Vhr.)
- A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kotv.)

A megállapított tényállás

1. Panaszos beadványában leírta, hogy gyermeke 2004. óta tanulója a hódmezővásárhelyi Kozmutza Flóra Óvoda, Általános Iskola, Alapfokú Művészeti Oktatási Intézmény, Szakiskola, Diákotthon, Gyermekotthon és Egységes Módszertani Gyógypedagógiai Intézetnek (a továbbiakban: iskola), ahová naponta két alkalommal, így összesen – az otthona és az iskola közötti utat – négyszer megtéve saját járművével szállítja, mivel a gyermek betegsége miatt nem tud részt venni a tömegközlekedésben.

Panaszos a vizsgálat ideje alatt ismételt panasszal fordult hozzám, mely szerint 2012 februárjában is csak kifejezett kérésére, figyelmeztetésére tüntették fel a betétlapon, hogy kétszer teszi meg naponta a kísérő az utat, ha nem szólt volna, az iskolai ügyintéző automatikusan egy utat rögzített volna.

2. Az *iskola* igazgatója elsősorban arról tájékoztatott, hogy panaszos állítása téves, mivel a gyermek 2004. szeptember 1-jétől 2006. szeptember 1-jéig a Szegvári Általános Iskola tanulója volt, a hódmezővásárhelyi iskolában a szegvári iskola magántanulójaként fejlesztő felkészítésben részesülhetett. Ebben az időszakban heti két alkalommal vett részt a gyermek fejlesztésen, és ezeken a napokon az édesanya az utat az iskola között kétszer tette meg, összesen tehát két éven keresztül heti két alkalommal, alkalmanként kétszer. 2006 szeptemberétől a gyermek az iskola beiratkozott – tehát ezen iskolánál tanulói jogviszonnyal rendelkező – tanulója volt, akit édesanyja napi rendszerességgel vitt iskolába. Az igazgató tájékoztatása szerint az iskolai oktatás ideje alatt „az anya az iskolában, vagy az autójában tartózkodva várta meg, hogy befejeződjön a tanítás”. Álláspontja szerint 2011-ig nem volt kötelessége az iskolának az OEP felé jelenteni, hogy a napi rendszerességgel bejáró tanulók naponta hány alkalommal teszik meg a lakóhely és az iskola közötti utat, az intézmény vezetőjének csupán azt kellett igazolnia, hogy a gyermek az iskolában megjelent, és hogy aznap hazavitték. 2011-óta változatlanul nincs jelentési kötelezettsége az iskola vezetőjének az OEP felé, de a sorozatos visszaélések miatt az OEP arra kérte az iskolát, hogy „igazolják a szülő által kitöltött nyilatkozatok valóságát”. Álláspontja szerint a szülőnek kellett volna nyilatkoznia a megtett utatról, ezt a nyilatkozatot pedig nem az iskolában, hanem az OEP kifizetőhelyén kell megtenni. A szülőknél egyébként minden hónap első napján átadják az OEP Utazási Utalvány Betétlapja (U.T.K. 10/A r.sz.) elnevezésű nyomtatványt, amelynek átvételét a szülő aláírásával igazolja. Tájékoztatott arról is, hogy a szülő nem élt panasszal amiatt, hogy az utazási utalvány tévesen lett volna kiállítva, annak ellenére, hogy az OEP kérésére az utazási utalványokon feltüntették, hogy az utat naponta hányszor tették meg.

3. Megkeresésemre adott válaszában a *Csongrád Megyei Kormányhivatal Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szerve* (a továbbiakban: megyei szakigazgatási szerv) kifejtette, hogy az iskola által is használt, az „OEP Utazási Utalvány Betétlapja a ... számú utazási utalványhoz Gyógypedagógiai nevelési-oktatási intézményben, a korai fejlesztést és gondozást, fejlesztő felkészítést nyújtó intézményben történt megjelenésről, rehabilitációs célú szakszolgálat által nyújtott szolgáltatás igénybe vételéről” szóló U.T.K. 10/a. r.sz. elnevezésű nyomtatványt az OEP még az Ebtv. és annak végrehajtási rendelete hatályba lépése előtt bocsátotta ki. A nyomtatvány tartalmában 2011 áprilisáig változatlan maradt, és jelenleg is használatban van. A 2011. április 20-án hatályba lépett 13/2011. számú OEP Főigazgatói Szabályzat említi az U.T.K. 10/b. r.sz. elnevezésű nyomtatványt, amelyen már szerepel az a kérdés is, hogy a napi rendszerességgel utazó naponta hányszor teszi meg a kérdéses utat. Ez az új nyomtatvány az érintett megyei szakigazgatási szervhez 2011. év végén érkezett meg, de az igazgató arról számolt be, hogy az egyes oktatási intézményektől máig is a régebbi nyomtatványt, vagy annak fénymásolatát kapják meg az igazolásokat, elsősorban takarékosági okokból: a korábbi készletek kimerítése után térnek majd csak át az új nyomtatványok használatára.

Tájékoztatott továbbá arról is, hogy a Vhr. 2001. január 1-jétől 2008. január 31-éig hatályos rendelkezése csak azt deklarálta, hogy a kísérő a felmerült utazási költségei (oda-és visszaút) megtérítésére jogosult, sem a Vhr-ben, sem magasabb szinten nem volt egyértelmű szabályozás annak tekintetében, hogy napi hány oda- és visszaút költsége téríthető meg. Álláspontja szerint a jogértelmezés azt is lehetővé tette, hogy a szülőnek, kísérőnek napi két

utat térítsenek meg, ha azonban a nevelési-oktatási intézmény ezt (ti. az utak számát) nem tüntette fel a betétlapon, és ezzel kapcsolatban szülői nyilatkozat sem volt a kérelemhez csatolva, úgy minden esetben egy utat térítettek meg. A 2008. február elsején hatályba lépett módosított szabály már egyértelmű, hiszen kimondja, hogy a kísérő részére ugyanazon napra a kísért biztosított nélküli utazás esetén legfeljebb 2 út, egy oda- és egy visszaút számolható el akkor, ha az előírt dokumentumokkal az utazás szükségessége igazolt. Igazolás hiányában pedig nyilatkozatot kell tenni az utazás szükségességének indokáról. További kizáró ok lehet, azaz nem lehet az utazási költséget megtéríteni, ha a lakóhely és az oktatási intézmény közötti távolság meghaladja a 100 kilométert.

Álláspontja szerint jogszabály soha nem írta elő a megállapító szerv részére, hogy a napi négy út megtételét igazoló dokumentumot vagy nyilatkozatot szerezzen be. Ismerve azonban a tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos gyermekeket nevelő családok nehéz helyzetét, illetve, hogy a jogszabály nem kellő ismerete miatt ne szenvedjenek hátrányt, úgy vélték, hogy segítenek a szülőnek a jogszabály nyújtotta lehetőség érvényesítésére. A szakigazgatási szerv illetve jogelődje az illetékességi területükön működő valamennyi nevelési-oktatási intézmény igazgatóját tájékoztatta e lehetőségről. (2011. szeptember 13.)

A Vhr. 11. (6) bekezdése értelmében az utazási utalvány kiállítására Kotv. 34. § c) pontja szerinti tevékenységet végző szakértő rehabilitációs bizottság vezetője jogosult, a szolgáltatás igénybe vételét pedig a szolgáltatást nyújtó intézmény vezetője az erre rendszeresített nyomtatványon igazolja. A hivatal az intézmények vezetőinek küldött tájékoztatóiban felhívta a figyelmet az érdemi elbírálást segítő adatok közlésére is.

A konkrét panaszügyben az iskola 2004. óta igazolta a gyermek megjelenéseit, a személygépkocsi igénybe vételét és a kísérő szükségességét, de a költségtérítési betétlapon egyszer sem szerepelt, hogy a kísérő négyszer teszi meg az utat. Az iskola 2011. október 24-én visszamenőleg igazolta, hogy 2011. április elsejétől 2011. szeptember 30-áig a kísérő naponta kétszer teszi meg az oda-vissza utat. Erre az időszakra a különbözetet kiutalták panaszosnak. A megyei egészségbiztosítási szakigazgatási szerv álláspontja szerint az iskola ezt megtehetette volna 2011-et megelőzően is, illetve, értesíthette volna a szülőt a nyilatkozatminta másolatának rendelkezésre bocsátásával.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság, ezen belül közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, azaz visszasságot okoz. Az eljárás előfeltétele a beadványt tevő személy részéről a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségek – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – kimerítése, de az eljárásnak akkor is helye van, ha a jogorvoslati lehetőséget a panaszos számára nem biztosították.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésének a) pontja meghatározza a közszolgáltatást végző szerv fogalmát, eszerint ennek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – minden az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésével összhangban az ombudsmani gyakorlat egyértelműen a közszolgáltatást végző szervek fogalmkörébe tartozónak tekinti a közoktatási intézményeket, továbbá az egészségügyi szakigazgatási szerveket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – értelemszerűen kiterjed.

II. Az alapvető jogok tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követtem a fenti gyakorlatot. Az Alkotmánybíróság pedig a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”, így eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország – továbbra is – független, *demokratikus jogállam* Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

A *gyermekek védelmének alkotmányos alapja* az Alaptörvény XVI. cikke. Az Alaptörvényi felsorolás – ahogyan azt már korábbi jelentéseimben, a korábbi Alkotmányban foglaltakat alapul véve megállapítottam¹ – egyben

„rangsornak” is tekinthető: a gyermeknek elsődlegesen a családtól kell a szükséges védelmet és gondoskodást megkapnia, ezt azonban kiegészíti, meghatározott esetben pedig pótolja, helyettesíti az állami intézményvédelmi kötelezettség.

Az elsődleges családi védelem elősegítése, más szempontból a *gyermeknek a családban történő nevelkedéséhez való joga* olyan jogosultság, amely egyaránt fakad a vonatkozó nemzetközi dokumentumok rendelkezéseiből², valamint ezt diktálja a gyermekvédelem alaptézise, a *gyermek mindenképp felett álló érdekének* érvényre juttatása is. Elsődlegesen ugyanis a családban nevelkedés biztosítja a gyermekek személyiségének kibontakoztatását, a testi, szellemi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, egészségét felnevelkedését és jólétét. Az *állam ennek alapján a megfelelő jogalkotási és jogalkalmazási eszközök igénybevételével segítenie kell a családokat (ezen értve főként a szülőket, adott esetben más közeli hozzátartozókat is) feladatuk teljesítése érdekében.*

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. Panaszos, miután a megyei szakigazgatási szerv 2011. szeptember 13-án kelt tájékoztatóját kézhez vette, és tudomást szerzett a napi négy utazás megtérítésének lehetőségéről, majd az iskolához, és a megyei szakigazgatási szervhez is fordult panasszal, a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőségeket kimerítette.

A hatályos Ebtv. 22. § (4) bekezdése szerint a fogyatékos gyermek korai fejlesztését és gondozását, fejlesztő felkészítését nyújtó intézmény igénybevételével kapcsolatban felmerült utazási költségekhez támogatás jár. A Vhr. 11.§ (7) bekezdése szerint az Ebtv. 22. §-ának alkalmazásában a fogyatékos gyermekek ellátását biztosító gyógypedagógiai intézmény a fogyatékos gyermekek korai fejlesztését és gondozását nyújtó intézménnyel azonos elbírálás alá esik. Továbbá a Vhr. 11. § (6) bekezdése értelmében korai fejlesztést és gondozást, a fejlesztő felkészítést nyújtó intézmény igénybevételével kapcsolatban felmerült utazási költség megtérítéséhez utazási utalvány kiállítására Kotv. 34. §-ának c) pontja szerinti tevékenységet végző Szakértői és Rehabilitációs Bizottság vezetője jogosult. Az említett szolgáltatások igénybevételét a szolgáltatást nyújtó intézmény vezetője, az erre a célra rendszeresített nyomtatványon igazolja. A Kotv. hivatkozott 34. § c) pontja szerinti tevékenység a szülő és a pedagógus nevelő munkáját és a nevelési-oktatási intézmény feladatainak ellátását segítő pedagógiai szakszolgáltatónak a tanulási képességet vizsgáló szakértői és rehabilitációs tevékenysége, továbbá az országos szakértői és rehabilitációs tevékenysége. Összefoglalva tehát, a pedagógiai szakszolgálat szakértő és rehabilitációs bizottságának vezetője állítja ki az utazási igazolványt, a kiállításához szükséges igazolást pedig az oktatási intézmény vezetője, ez az igazolás a már hivatkozott U.T.K. 10/a, illetve U.T.K. 10/b számú betétlap. Az U.T.K. 10/a számú nyomtatványt még a Vhr. hatályba lépése előtt bocsátották ki, az U.T.K. 10/b. számút pedig 2011. április 20-át követően. Ez, a később kibocsátott nyomtatvány már kifejezetten tartalmazza azon nyilatkozat megtételének lehetőségét, amely szerint a kísérő szülő naponta több alkalommal teszi meg az utat a lakhelye és a gyermeket oktató intézet között (nem helyközi közlekedéssel). Ilyen, vagy ehhez hasonló tartalmú rubrika az U.T.K. 10/a jelű nyomtatványon nem szerepel.

A Vhr. most hatályos 11. § (12) bekezdése értelmében „Nem tömegközlekedési eszközzel történő utazás esetén legfeljebb 1 kísérő jogosult az (5) bekezdésben foglaltak szerint a kísérettel kapcsolatban felmerült utazási költség megtérítésére. A kísérőt hazautazása, illetve a kísért biztosítottért történő visszautazása során utazási költségtérítésként kilométerenként 18 forint illeti meg, amennyiben a kísért biztosított egészségi állapota, illetve elhúzódó kezelése miatt rövid időn belül nem tud lakóhelyére távozni. *A kísérő részére - a kísért biztosított nélküli utazás esetén - ugyanazon napra legfeljebb 2 út (1 oda-1 vissza) számolható el akkor, ha a kísérő az egészségbiztosítási szakigazgatási szervnek a kísért biztosított ellátásának igénybevételére vonatkozó, rendelkezésére álló hivatalos dokumentummal igazolja az utazás szükségességének indokát. Ezen igazolás hiányában nyilatkozatot kell tennie a többszöri utazás szükségességének indokáról.* Igazolás vagy nyilatkozat nélkül, valamint valótlan tények közlése esetén térítés nem állapítható meg. A kísérő részére akkor sem állapítható meg ugyanazon napra vonatkozóan 2 útra költségtérítés, ha az egészségügyi szolgáltató vagy a (6), illetve (7) bekezdésben meghatározott szolgáltatást nyújtó intézmény és biztosított lakóhelye közötti távolság a 100 kilométert meghaladja. Ez a szabály 2008. február 1-jétől hatályos.

A nem tömegközlekedési eszközzel közlekedő kísérő költségei megtérítése 2007. január elsejét megelőzően a Vhr. 11. § (4) bekezdése szerint, 2007.január 1-jétől május 31-éig a Vhr 12. § (5) bekezdése szerint volt lehetséges. Ebben az időszakban „azt a biztosítottat, aki a beutalásra jogosult orvos döntése alapján betegsége, egészségi állapota miatt tömegközlekedési eszközön utazni nem tud, - melynek tényét és indokát a beutalásra jogosult orvos az utazási utalványon feltünteti - utazási költségtérítésként az adott viszonylatban közlekedő olcsóbb díjtételű menetrend szerinti közlekedési eszköz jegyének az (1) bekezdéssel megállapított ára – *ideértve a kísérő jegyének árát is* – illeti meg. Az utazási költség megtérítésére a (9) bekezdésben foglaltak az irányadók azzal, hogy az utazási utalványhoz a menetjegyet nem kell csatolni.”

A 2007. június 1-jétől június 30-ig a Vhr. 11. § (12) bekezdés alapján a „nem tömegközlekedési eszközzel történő utazás esetén legfeljebb egy kísérő jogosult az (5) bekezdésben foglaltak szerint a kísérettel kapcsolatban felmerült utazási költségei (oda- és visszaút) megtérítésére.” Az ezt követően hatályos szabályok szerint (2007. július 1-jétől 2008. január 31-éig) azt a biztosítottat, aki a beutalásra jogosult orvos döntése alapján betegsége, egészségi állapota miatt tömegközlekedési eszközön utazni nem képes – melynek tényét és indokát a beutalásra jogosult orvos az utazási utalványon feltünteti –, utazási költségtérítésként kilométerenként 21 forint illette meg. Az útvonal hosszának meghatározásánál az adott viszonylatban legrövidebb távon közlekedő tömegközlekedési eszköz

útvonalát kell figyelembe venni. Az utazási költség megtérítésére a (10) bekezdésben foglaltak az irányadók azzal, hogy az utazási utalványhoz a menetjegyet nem kell csatolni. (Vhr. 11. § (5)). A Vhr. 11. § (12) bekezdése alapján pedig „nem tömegközlekedési eszközzel történő utazás esetén a kísérő *nem jogosult* az (5) bekezdésben foglaltak szerint a kísérettel kapcsolatban felmerült utazási költségei (oda- és visszaút) megtérítésére.”

Összefoglalva, a Vhr. hatályba lépésétől 2006. december 31-ig a 11/A. § alapján a kísérő jogosult volt a kísérettel kapcsolatban felmerült utazási költségeinek mintegy kompenzációjára, mivel jogosult volt utazási költségtérítésként az adott viszonylatban közlekedő olcsóbb díjtételű menetrend szerinti közlekedési eszköz jegyének az (1) bekezdéssel megállapított ára szerinti összegre. Ez a szabály egyrészt nem rendelkezett arról egyértelműen, hogy napi hány út számolható el. 2007. január 1-jétől 2007. május 31-ig a Vhr 11. § (11) bekezdése szerint a kísérő az (1)-(10) bekezdésben foglaltak szerint jogosult a kísérettel kapcsolatban felmerült utazási költségei (oda- és visszaút) – a helyi közlekedési eszköz igénybevételehez kapcsolódó költségek kivételével – megtérítésére, amennyiben az egészségügyi szolgáltatás beutalás szerinti igénybevételenek helyén az orvos, kijelölt személy a megjelenését igazolja. Szintén nem szólt a jogszabály az utak számáról sem, ez a jogalkalmazó értelmezésére volt bízva. 2007. június 1-jétől 30-ig meg lehetett téríteni a kísérő útiköltségét, majd 2007. július 1-je és a 2008. január 31-e között kifejezett rendelkezés volt arról, hogy a kísérő utazási költsége megtérítésére nem jogosult (Vhr. 11. § (12) bekezdés 2008. január 31-én hatályos rendelkezése). 2008. február elsejétől a kísérő a fent már ismertetett, jelenleg is hatályos szabályok szerint jogosult útiköltség térítésre.

Panaszos a jogszabályi háttér változásai szerint, legkorábban 2008. február elsejétől lett volna jogosult a napi két oda-vissza út megtérítésére, egyszer a biztosított (gyermek) utazásának, egyszer pedig a gyermek nélküli haza illetve visszaút költségeinek megtérítésére, amennyiben ezt jelezte volna a megyei szakigazgatási szerv felé³.

A megyei szakigazgatási szerv tájékoztatása szerint a 2008. február 1-jei módosítást követően is a korábbi, U.T.K. 10/a számú nyomtatványt használják, amely nem tartalmaz felületet arra, hogy az igénylő a napi kétszeri útiköltség iránti kérelmét benyújtsa. A 2011. április 20-ától hatályos, 13/2011. számú OEP Főigazgatói Szabályzat rendelkezik az U.T.K. 10/b. számú nyomtatvány használatba helyezéséről, a IX/5.1 és IX/5.3. pontokban. Az 5.1. pont értelmében amennyiben a gyermek bentlakásos intézményben tanul az U.T.K. 10/b nyomtatványon azt az időpontot kell feltüntetni, amikor az intézménybe utazott, illetve a hazautazásának pontos dátumát. Az 5.3 pont arról rendelkezik, hogy a sajátos nevelési igényű gyermek részére igényelt utazási költségtérítési igény esetén nem kell csatolni a menetjegyet. A részükre járó költségtérítést az oktatási intézmény által az U.T.K. 10/b nyomtatványon igazolt megjelenés alapján kell megállapítani. Nézetem szerint ez egyértelmű rendelkezés a tekintetben, hogy az utasítás hatályba lépését követően csak az U.T.K. 10/b nyomtatványon lehetett volna a kérelmeket elfogadni.

A megyei szakigazgatási szerv fentebb részletezett tájékoztatása szerint e nyomtatványokat csak 2011 novemberében kapták meg. *Ez önmagában ellentétes a jogbiztonság követelményével, és a tisztességes eljárással összefüggésben visszásságot okoz.* Az utasítást kiadó, és az új nyomtatvány használatát elrendelő szervnek a hatályba lépés előtt intézkednie kellett volna a hivatkozott nyomtatvány előállításáról, a szakigazgatási szervhez juttatásról, és kellő időt kellett volna biztosítania arra is, hogy az érintett szakigazgatási szervek felkészüljenek az új nyomtatvány alkalmazására, az ügyfelekhez való eljuttatásra, és a változásokkal kapcsolatos tájékoztatás kompetens nyújtására.

Álláspontom szerint továbbá, a 2008. február 1-je és a szabályzatban foglaltak hatályba lépése közötti időszakban a kérelmezők nem voltak olyan helyzetben, hogy a jogszabály adta lehetőségekkel teljes körűen éljenek. Ennek oka az, hogy amennyiben blanketta nyomtatványt töltött ki a kérelmező egy költségtérítés igénylésénél, joggal feltételezte, hogy a nyomtatványon valamennyi olyan kérdés fel van tüntetve, amelyre válaszolva minden, a költségtérítés megállapítása szempontjából releváns és fontos adatot a döntéshozó rendelkezésére bocsát, és hogy nem kell további nyilatkozatokat tennie. Alapvető jogelv, hogy a jog nem tudása nem mentesít a hátrányos következmények alól, s ez a jogelv a jelenleg vizsgált esetre is igaz, tekintettel arra, hogy az ügyfélnek jogszabály adta lehetősége volt a költségtérítést igényelni, és ezt azért nem tette meg, mert nem ismerte pontosan a jogszabályt. Mindemellett, az egyes juttatások, költségtérítések igénylésére szolgáló űrlapok, blanketták létjogosultságának indoka, elsősorban az, hogy a nagyszámú, hasonló jellegű kérelmeket könnyen kezelhetően, és olyan módon nyújtsák be az ügyfelek, hogy azokon valamennyi, az elbírálásnál releváns adat szerepeljen. Ebben az értelemben már magának a blankettának, és az ahhoz tartozó kitöltési útmutatónak is van egyfajta tájékoztatást nyújtó szerepe, funkciója. Másrészt, az ügyfél alappal feltételezheti, hogy amennyiben űrlapot tölt ki egy költség igénylésénél, az űrlapon a döntéshozó valamennyi, a döntést és az összeget befolyásoló körülményre rákérdez.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a jogbiztonsághoz való jog és a tisztességes eljárás elvével összefüggő visszásságot okoz, ha az igazgatási szerv a költségtérítés szabályainak változását követően is olyan űrlapot alkalmaz, amely nem tartalmaz valamennyi olyan adattal összefüggésben kérdést, illetve nyilatkozási lehetőséget, amelyek befolyásolják a költségtérítés összegét. A jogbiztonság szempontjából visszás továbbá, hogy az OEP főigazgatói Szabályzata 2011. április 20-án rendelkezett először az új űrlap használatáról, holott az utazások számára vonatkozó kérdést már a 2008. február elsejei hatályba lépése után valamennyi, gépkocsival gyermeket szállító igénylő esetében indokolt és szükséges lett volna feltenni.

A Vhr. 11. § (13) bekezdése alapján az ügyfél csak hat hónapra visszamenően érvényesíthette az utazási költség iránti igényét, amely kérelmének egyébként a megyei EP eleget is tett.

A megyei szakigazgatási szerv 2011-ben az iskolákon keresztül megkísérelte a szülőket tájékoztatni erről a lehetőségről, továbbá egy maga által szerkesztett Nyilatkozat elnevezésű dokumentumot is küldött valamennyi

oktatási intézménynek. Az érintett megyei szakigazgatási szerv korábban is küldött tájékoztatókat, de a rendelkezéseimre bocsátott iratok közül csak a 2011-es Nyilatkozaton szerepel kérdés a naponta megtett utak számával kapcsolatban. Az érintett szerv erőfeszítései figyelemre méltóak, azonban álláspontom szerint nem érik el az alkotmányosság jogállami szintjét. Természetesen az ügyfél szempontjából előrelépés, ha kap valamilyen tájékoztatást a nyilatkozat megtételének lehetőségéről, de az, hogy az OEP egy megyei szakigazgatási szerve tájékoztatást küld valamennyi, az illetékességi területén érintett iskolának, és kéri a nyomtatvány kiosztását, még nem elegendő garancia arra, hogy a tájékoztatást és a nyilatkozatot valamennyi szülő megkapja. Ebben az esetben csupán személyes (végső soron az iskolai ügyintézőt jelentő) garancia van arra, hogy az érintett szülő megkapja a kellő tájékoztatást a nyilatkozattétel lehetőségéről. A sikeres végrehajtás tehát több lépcsős: egyrészt hogy a szakigazgatási szerv létrehozza, megküldje a releváns intézményeknek, majd hogy az iskola továbbítsa az információt és a papír alapú nyilatkozatot a szülőnek. A személyes garancia azonban fontos, de nem elégséges a jogállamiság elvének való megfeleléshez, továbbá ez a megoldás – még ha az adott igazgatási területen átmenetileg orvosolható is volna a problémát – egyenlőtlenséghez, az esélyegyenlőség és a tisztességes eljárás sérelméhez vezethet, akár egy településen belül is.

A rendelkezésre álló intézményi garanciának (a létező, valamennyi adatot tartalmazó U.T.K. 10/b. számú űrlap kiküldése és kizárólagos használata) kell alkotmányos módon betöltenie szerepét, ezért megállapítom, hogy ha az érintett intézmények nem az erre rendszeresített, és a hatályos jogszabályoknak megfelelő tartalmú űrlapot használják a költségtérítési igények elbírálásául szolgáló adatok beszerzésére, *a jogállamiság elvével ellentétes, és a jogbiztonsággal összefüggésben visszásságot okoz.*

2. A hatályos szabályok áttekintése során fontos megállapítani, hogy a jogalkotó biztosítja a döntéshozó számára a szülő által felhozott indokok mérlegelésének jogát. A jogszabály a következő módon fogalmaz: „A kísérő részére – a kísért biztosított nélküli utazás esetén – ugyanazon napra legfeljebb 2 út (1 oda-1 vissza) számolható el akkor, ha a kísérő az egészségbiztosítási szakigazgatási szervnek a kísért biztosított *ellátásának igénybevételére vonatkozó, rendelkezésére álló hivatalos dokumentummal* igazolja az utazás szükségességének indokát. Ezen igazolás hiányában nyilatkozatot kell tennie a többszöri utazás szükségességének indokáról. Igazolás vagy nyilatkozat nélkül, valamint valótlan tények közlése esetén térítés nem állapítható meg.” (Vhr. 11. § (12) bekezdés 2. és 3. mondat). A rendelkezés nem konkretizálja, hogy milyen szerv által kibocsátott, mely dokumentum fogadható el igazolásként, és ezzel kapcsolatos szóbeli kérdéseimre a megkeresett szakigazgatási szerv munkatársa sem tudott választ adni. Továbbá, a kísérő ennek hiányában nyilatkozhat az utazás szükségességének indokairól, de e nyilatkozat tartalmi követelményeiről a jogszabály nem rendelkezik. Lényegében a szülő bármilyen indokot felhozhat, és a döntéshozó mérlegelési jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy azt elfogadja vagy sem. Álláspontom szerint ez a megoldás az ügyfelet kiszolgáltatottá teszi, és hátrányosan hat a jogalkalmazási gyakorlat egységességére, azaz a jogbiztonság sérelme veszélyét hordozza.

3. A gyermek védelemhez és gondoskodásához való joga kapcsán hangsúlyozni kívánom, hogy bár a jelentésemben vizsgált kérdéskör elsősorban a kísérő személy jogi helyzetével kapcsolatos, nem hagyható figyelmen kívül a kedvezményezett kör közvetett alanya: a gyermek. Ebből következően a nem pontos normaszöveg, vagy eltérő értelmezési lehetőség és alkalmazás a gyakorlatban azt eredményezi, hogy a gyermeket kísérő személy a jogalkotó által megcélzottnál kevesebb összegű térítésben részesül, így végső soron a gyermeket nevelő család, és közvetve az érintett gyermek anyagi helyzetére van (negatív) hatással. Mindez pedig indokolja, hogy a jogalkotó az egyes részletszabályok pontos kidolgozását is tekintse kodifikációs köteletségének.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt 37. §-a alapján *felkérem az emberi erőforrások miniszterét*, hogy kezdeményezze a kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII.1.) Korm. rendeletnek a jelentésemben feltárt jelenséget orvosló módosítását.

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem továbbá az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatóját*,

- intézkedjen, hogy valamennyi szakigazgatási szerv a hatályos formanyomtatványt használja az egyes utazási költségtérítési kérelmek esetén;
- a rendelkezésére álló eszközökkel hívja fel a szakigazgatási szervek figyelmét a feltárt problémára, és annak jövőbeli elkerülése fontosságára.

Budapest, 2012. június 6.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ OBH 2057/2008, OBH 2223/2008, AJB 3432/2009.

² A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény 18. cikke szerint biztosítani kell „*annak az elvnek az elismertetését, amely szerint a szülőknek közös a felelősségük a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért. A felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre, illetőleg, adott esetben a gyermek törvényes képviselőire hárul. Ezeket cselekedeteikben*

mindenekelőtt a gyermek mindenek felett álló érdekének kell vezetnie. Az Egyezményben említett jogok biztosítása és előmozdítása érdekében a részes államok megfelelő segítséget nyújtanak a szülőknek és a gyermek törvényes képviselőinek a gyermek nevelésével kapcsolatban reájuk háruló felelősség gyakorlásához, és gondoskodnak gyermekjóléti intézmények, létesítmények és szolgálatok létrehozásáról.”

³ 2001. január elseje és 2007. május 31-e közötti időszakban jogalkalmazói jogértelmezés alapján lehetett jogosult napi kétszeri út megtérítésére, 2007. július 1-je és 2008. január 31-e között pedig nem volt jogosult utazási költsége megtérítésére. Természetesen, ebben az időszakban a gyermek után megtörtént az utazási költség megtérítése.

AJB-1751/2012

A Vízművek önálló vízbekötés létesítésére kidolgozott gyakorlata

Előadó: dr. Ottrok Viktória

Az eljárás megindítása

A panaszos a Fővárosi Vízművek Zrt. önálló vízbekötés létesítésére kidolgozott gyakorlatát kifogásolva fordult a Hivatalomhoz.

A panasz alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonsághoz, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján tájékoztatást kértem a Fővárosi Vízművek Zrt. vezérigazgatójától.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bek.)
- a tisztességes eljáráshoz való jog *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)

Alkalmazott jogszabályok

- A polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.)
- A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (a továbbiakban: Fgytv.)
- A közműves ivóvízellátásról és a közműves szennyvízelvezetésről szóló 38/1995. (IV. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet)

A megállapított tényállás

A panaszos beadványában előadta, hogy az általa lakott ingatlanon a tulajdonostársakkal építőközösséget hoztak létre és 250 méteres szakaszon közcélú vízvezeték és tűzi vízvezeték építettek ki. A vezeték átadták a Fővárosi Vízművek Zrt-nek üzemeltetésre, amely azt 2011. június 6-án visszaigazolta. A szolgáltatónál kialakított gyakorlat szerint csak a Vízművek által megbízott alvállalkozó építheti ki a csatlakozó vezetékét. A bekötést megelőzően a megrendelőnek a szolgáltatás megrendelésére vonatkozó formanyomtatványt kell kitöltenie, melyben nyilatkoznia kell arról, hogy megbízza-e a szolgáltatót a forgalomtechnikai terv, valamint a közműegyeztetés elkészítésével vagy maga végzi el azt. A panaszos a forgalomtechnikai terv elkészítéséért és a közműegyeztetés elvégzéséért fizetendő díj összegéről érdemi tájékoztatást azonban csak a „szolgáltatás-megrendelő” nyomtatvány kitöltése és visszaküldése után kapott. Ugyanakkor a megrendelő lapon kitételként szerepelt a következő: *„Tudomásul veszem, hogy amennyiben a Vízműveket bízom meg a forgalomtechnikai terv és a közműegyeztetés elkészítésével, és a bekötés megvalósításának feltételei (sikeres aknaátvétel, befizetés, aláírt szolgáltatási szerződés) a Szolgáltatói hozzájárulás keltétől számított 6 hónapon belül a Megrendelő bármely okból történő elállása folytán vagy a Megrendelő érdekkörében felmerülő bármely okból nem valósulnak meg, akkor a Szolgáltató a forgalomtechnikai terv és a közműegyeztetés költségét jogosult érvényesíteni, melyet a Megrendelő köteles 30 napon belül megfizetni.”* Panaszos azt sérelmezi, hogy a szolgáltató meg sem várja, hogy a megrendelő a szolgáltatói hozzájárulás megküldésével egy időben közölt díjkalkuláció alapján valóban szerződést kíván-e kötni a szolgáltatóval, hanem még azt megelőzően megkezdte a közműegyeztetést és a forgalomtechnikai terv elkészíttetését. [Korm. rendelet 3. § (2) A szolgáltatás feltételeit tartalmazó szerződési ajánlatot a szolgáltató az ivóvízellátásba vagy szennyvízelvezetésbe való bekötés esetén a megépítéséhez adott hozzájárulással együtt megküldi a fogyasztónak, aki azt a kézbesítéstől számított 15 napon belül aláírásával elfogadja, vagy véleményeltérését közli.]

A Fővárosi Vízművek Zrt. vezérigazgatója a hozzá intézett megkeresésemre arról tájékoztatott, hogy a panaszos 2011. július 12-én nyújtotta be az ingatlan vízbekötésére vonatkozó igénybejelentését a szolgáltatónál rendszeresített „Szolgáltatás-megrendelő” nyomtatványon. A megrendelés benyújtásakor a Fővárosi Vízművek Zrt-t bízta meg a közterületi bontási munkák végzéséhez szükséges, az illetékes kerületi önkormányzathoz benyújtandó

közterület bontási engedélykérelem mellékletét képező közműegyeztetés és forgalomtechnikai terv elkészítésével. A „Szolgáltatás-megrendelő” alapján a vízbekötés létesítés átfutási idejének csökkentése érdekében a panaszosnak 2011. július 14-én küldött „Szolgáltatói hozzájárulás” kiadásának időpontjában megkezdte a Fővárosi Vízművek a közműegyeztetést, valamint a forgalomtechnikai terv készítését. A szolgáltatói hozzájárulásban szerepelnek a kivitelezési munkálatok, a közműegyeztetés, valamint a forgalomtechnikai terv készítésének költségei, külön bontásban. A kapott tájékoztatás szerint a kalkuláció elkészítésének nem feltétele a közműegyeztetés, valamint a forgalomtechnikai terv megléte. A közműegyeztetés 2011. augusztus 8-án, a hatóság által jóváhagyott forgalomtechnikai terv 2011. augusztus 4-én készült el. A vezérigazgató válasza alapján a közműegyeztetés és a forgalomtechnikai terv készítésének a költségeiről az ügyfélk előzetesen a személyes ügyfélszolgálati irodában (az ügyintézőktől személyesen, illetve a kifüggesztett „Szolgáltatások díjszabása” jegyzékből), valamint a szolgáltató internetes honlapjáról tájékozódhatnak. Ezen díjtételeket nem a bekötéshez kapcsolódó egyedi kalkuláció alapján határozzák meg, azok mértéke előre ismert, egységesen számított.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdése szerint: „Közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, a közüzemi szolgáltató, az egyetemes szolgáltató, az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, a *jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet*, valamint a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet.”

Jelen ügyben megállapítható, hogy az Fővárosi Vízművek Zrt. az Ajbt. 18. § (2) bekezdés b) pontja alapján közszolgáltatónak minősül, tehát az ügy vizsgálatára a hatásköröm kiterjed.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is (9/1992. (I. 30.) AB határozat). Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.]

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB. hat.] Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Kiemelte, hogy egy demokratikus jogállamban, ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és érthetősége.

A *tisztességes eljárás*hoz való jog – noha az Alaptörvény szövegezése némileg eltérő, tartalmilag azonban változatlan az Alkotmányhoz képest – az alkotmánybírói gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésben foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdésből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog. (315/E/2003. AB határozat, ABK 2003. október, 741, 743.) A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*. Az Alkotmánybíróóság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljárásról való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye (14/2004. (V. 7.) AB határozat).

A közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84-85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376-377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88-89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322.] Már több jelentésben is hangsúlyoztam, hogy különösen nagy súlya van ennek a tételnek akkor, amikor az adott eljárás eleve alapjog-korlátozásra, *szankció kiszabására vagy jogkorlátozó intézkedés meghozatalára irányul*.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény alkotmánybírói értelmezésével kapcsolatban a testület megállapította, hogy „[...] Az Alkotmánybíróóság azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírói döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírói döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.” [Vö. 22/2012. (V. 11.) AB határozat]

III. Az ügy érdeme tekintetében

A Fgytv. a megalkotásának céljai között nevesíti a fogyasztói érdekek védelmét, köztük a fogyasztók megfelelő tájékoztatáshoz fűződő érdekét. A törvényhez tartozó indokolás szerint a jogalkotó a törvény kidolgozása során abból indult ki, hogy a szabályozásnak és az intézményrendszernek biztosítania kell a fogyasztók egészségének és biztonságának, vagyoni érdekeinek védelmét, a hatékony és gyors jogorvoslat, a *megfelelő tájékoztatás és információhoz jutás lehetőségét* és a fogyasztói oktatást, valamint a fogyasztói érdekek képviseletét.

Az Alkotmánybíróóság az 1270/B/1997. AB határozatában kifejtette, hogy a fogyasztóvédelem nem csupán állami kötelezettségként jelenik meg, a fogyasztóknak ugyanis az Alkotmány egyes rendelkezéseiből eredő különös jogai is vannak. [...] A szerződési szabadságot az Alkotmánybíróóság a 13/1990. (VI. 18.) AB határozata óta önálló alkotmányos jognak tekinti.

Az Alkotmánybíróóság korábbi gyakorlata során az Alkotmány 9. § (1) bekezdésének rendelkezéséből vezette le a szerződési szabadság jogát. Az Alkotmány 9. § (1) bekezdése értelmében „Magyarország gazdasága olyan piacgazdaság, amelyben a köztulajdon és a magántulajdon egyenjogú és egyenlő védelemben részesül.” Az Alkotmány hivatkozott rendelkezésével kapcsolatban az Alkotmánybíróóság kimondta, hogy „az Alkotmány 9. § (1) bekezdése a magyar gazdaságot a tervezés elnyelése is felhasználó piacgazdaságnak minősíti. A piacgazdaság lényegi eleme a szerződési szabadság.” [13/1990. (VI. 18.) AB határozat, ABH 1990, 54, 55.]

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény az Alkotmány 9. § (1) bekezdésében megfogalmazott piacgazdaságra utalást kifejezett módon nem tartalmazza. E szövegszerű változás azonban nem jelenti azt, hogy a szerződési szabadság – amely jellegénél fogva szoros kapcsolatban áll a vállalkozás szabadságával is – ne élvezné a továbbiakban az Alaptörvény védelmét. A piacgazdaságra való utalás mellőzése ugyanis annak következményeként értékelhető, hogy e körülmény külön hangsúlyozása napjainkra szükségtelessé vált. [Az Alkotmánybíróóság egyedi normakontroll eljárásra irányuló bírói kezdeményezés tárgyában hozott III/15/2012. számú határozata]

A szerződési szabadság, amelyet a Ptk. 200. § (1) bekezdése rögzít, azt jelenti, hogy a szerződés tartalmát a felek szabadon állapíthatják meg, a szerződésekre vonatkozó rendelkezésektől pedig egyező akarattal eltérhetnek. A szerződési szabadság alkotmányos elve magában foglalja a feleknek azt a kötelezettségét is, hogy a szerződés megkötése során együttműködjenek és egymást tájékoztassák a megkötendő szerződést érintő minden lényeges körülményről. [Ptk. 205. § (4) bekezdés] A fogyasztóknak tehát a szerződési szabadság alkotmányos jogából fakadóan van alanyi joguk a megfelelő tájékoztatásra. *A tájékoztatás pedig akkor megfelelő, ha a fogyasztó számára nyújtott információ a fogyasztót olyan helyzetbe hozza, hogy képes az áruk, termékek közötti választásra, amely választás megalapozott döntés eredménye.*

A Korm. rendelet 4. § (1) szerint „A víziközmű törzshálózat mentén fekvő ingatlanoknak a víziközmű hálózatba történő bekötését az ingatlan tulajdonosa vagy egyéb jogcímen használója a szolgáltatónál kezdeményezheti, akinek a szolgáltató a bekötés lehetőségeiről és feltételeiről előzetes tájékoztatást ad.”

A Fővárosi Vízművek Zrt-nél történő vízbekötés esetén a leendő fogyasztónak a „szolgáltatás-megrendelő” lap kitöltésekor nyilatkoznia kell arról, hogy a közműegyeztetés elvégzésével és a forgalomtechnikai terv elkészítésével a szolgáltatót bízva meg vagy maga készítteti el azt. A kapott tájékoztatás szerint a tervek

elkészítéséhez nem szükséges egyedi kalkulációt végezni, mivel azoknak előre ismert, egységes díjuk van. Amennyiben a leendő fogyasztó a szolgáltatás megrendelő lapon a tervek elkészítésével a Fővárosi Vízművek Zrt-t bízza meg, a díjat akkor is köteles kifizetni, ha a szolgáltatói hozzájárulás keltétől számított 6 hónapon belül a megrendeléstől bármely okból eláll, vagy a megvalósításának feltételei a megrendelő érdekkörében felmerülő bármely okból nem valósulnak meg.

A panaszos miután szembesült azzal, hogy a szolgáltató milyen összegért vállalja a tervek elkészítését, úgy döntött, hogy inkább maga készítteti el azokat, mivel álláspontja szerint a szolgáltató által felkínált ár a piaci árnál jóval magasabb. Ugyanakkor a szolgáltató – a megrendelő lap fent idézett apró betűs részében foglaltakra való hivatkozással – követelte panaszostól a tervek elkészítéséért járó díjat. A közműegyeztetést és a forgalomtechnikai terv elkészítését ugyanis a Fővárosi Vízművek Zrt. még azelőtt megkezdi, mielőtt a megrendelőhöz eljuttatja a szolgáltatói hozzájárulást. Ezt csak a vízbekötés létesítés átfutási idejének csökkentésével indokolta a vezérigazgató, egyebekben a tervek megléte nem feltétele a bekötési díjkalkuláció elkészítésének.

Álláspontom szerint a közműegyeztetés elvégzéséért és a forgalomtechnikai tervek elkészítéséért fizetendő egységes díjak ügyfélszolgálati irodán való kifüggesztése, illetve az arról való szóbeli tájékoztatás, valamint az internetes honlapon való feltüntetés nem merítik ki a megfelelő tájékoztatás fogalmát. Tehát a szolgáltató az ily módon történő információnyújtással nem hozta a panaszost olyan helyzetbe, hogy képes legyen olyan választásra, amely megalapozott döntés eredménye lett volna, hiszen ahogy az a panaszos esetében is bebizonyosodott költséghatékonyabb megoldást is választhatnak a közműhálózatba becsatlakozni kívánó fogyasztók.

Nyilvánvaló, hogy a szolgáltató azért köti ki a megrendelő lapon azt, hogy a tervek elkészítéséért a megrendelőnek akkor is fizetnie kell, ha a teljesítés 6 hónapon belül a megrendelő elállása vagy a megrendelő érdekkörében felmerült bármely okból valósul meg, mert a közműegyeztetést és a forgalomtechnikai terv elkészítését már a szolgáltatói hozzájárulás megadásával egy időben megkezdi a Fővárosi Vízművek Zrt. és az költségként jelentkezik nála. Ugyanakkor a panaszos által sérelmezett kikötés csak abban az esetben lenne elfogadható, ha a tervek elkészítését a szolgáltatói hozzájárulás, illetve a fogyasztói szerződés megkötését és annak a fogyasztó által történő elfogadását követően kezdené meg a szolgáltató. Ugyanis jelenleg a szolgáltatói hozzájárulás és a fogyasztói szerződés megrendelőhöz történő eljuttatása, majd annak visszaküldése az egyetlen igazolható esete annak, hogy a fogyasztó valóban megismerte a tervek elkészítéséért fizetendő díjakat, valamint a bekötési díjkalkulációt. Álláspontom szerint a Fővárosi Vízművek Zrt. víziközmű hálózatba történő becsatlakozásra kidolgozott eljárása nem felel meg a Korm. rendelet 4. § (1) bekezdésében előírtaknak, a szolgáltató a bekötés lehetőségeiről és feltételeiről nem ad igazolható módon előzetes tájékoztatást a fogyasztóknak.

Fentiek alapján megállapítom, hogy a Fővárosi Vízművek Zrt. azzal, hogy a közműegyeztetés elvégzéséért és a forgalomtechnikai terv elkészítéséért fizetendő díjak mértékét csak a szolgáltatói hozzájárulás megadásával egyidejűleg közölte a panaszossal, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot idézett elő.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása, valamint bekövetkeztének jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem az Fővárosi Vízművek Zrt. vezérigazgatóját, intézkedjen annak érdekében, hogy a forgalomtechnikai tervek elkészítéséért, valamint a közműegyeztetés elvégzéséért fizetendő mindenkor díjakat feltüntessék a szolgáltatás megrendelő lapon, illetve panaszos esetében tekintsen el a közműegyeztetés elvégzéséért és a forgalomtechnikai terv elkészítéséért fizetendő díj megfizetésétől.

Budapest, 2012. július 26.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-1753/2012

Elhelyezési körülmények a Jász-Nagykun-Szolnok megyei BV-ben

Előadó: dr. Varga Éva Csilla

Az eljárás megindulása

A panaszos fogvatartottat megőrzésre szállították a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetbe 2011 őszén, ahol három hetet töltött. Beadványában az elhelyezési körülményeket kifogásolta.

A panasz alapján felmerült a megalázó bánásmód tilalma, a vallás szabadságához, az emberi méltósághoz és az egészséghez való jog sérelmének gyanúja, ezért – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdése értelmében – vizsgálatot folytattam. Annak során megkerestem a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát arra kérve, hogy a panaszos beadványában foglaltakat vizsgálja ki és annak eredményéről, esetleges intézkedéseiről – a vonatkozó dokumentumokat is mellékelve – tájékoztasson.

Érintett alapvető jogok

- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog: „Az emberi méltósághoz való jog sérthetetlen. Minden

embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”[Alaptörvény II. cikk]

- A megalázó bánásmód tilalma: „*Senki nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani.*” [Alaptörvény III. cikk]
- A gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához fűződő jog: „*Mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását vagy megváltoztatását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa.*” [Alaptörvény VII. cikk]
- A testi és lelki egészséghez való jog: „*Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.* [Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdések]
- Egészséges környezethez való jog: „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*” [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. tvr. (Bv. tvr.)
- a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII.12.) IM rendelet (R.)
- a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI.3.) NM rendelet (NM rendelet)

A fogvatartott panasza

A fogvatartott sérelmezte, hogy nem dohányzóként dohányzó zárkában helyezték el. A zárkában a kijelző gomb nem működött, amit többször jelzett a felügyeletnek, de a megjavításáról – anyaintézetébe való visszaszállításáig – nem gondoskodtak. Ezt különösen azért tartotta sérelmesnek, mert olyan fegyházbüntetését töltö elítéltet is elhelyeztek a 10 fős zárkában, aki korábban megerőszkolta egyik zárkatársát.

Nehezményezte azt is, hogy a zárkában hemzsegték a csótányok, 2011. október 27. napján pedig a reggelire kapott kenyerebe is belemásztak. Hiába kérte többször is az étel kicserélését, a szolgálatot teljesítő felügyelő azt közölte vele, hogy „örüljön annak, hogy az ő reggelijébe még hús is jutott”. Az intézet tiszta ágyneműt, a kimosott ruhák számára ruhaszáritót nem biztosított.

Kifogásolta továbbá, hogy a zárkában lévő WC-nek nem volt ajtaja, a 27 m²-es alapterületű zárkában a 60 W-os égővel működő lámpát csak reggel 6-7 óráig, valamint 17-21 óráig kapcsolták fel. Napközben, rossz idő esetén, kérés ellenére sem engedélyezte a parancsnok a lámpa felkapcsolását. Nem adott lehetőséget arra sem, hogy halottak napján elhunyt hozzátartozóiról misén emlékezhesen meg.

A megkeresett szerv válasza

A büntetés-végrehajtás országos parancsnoka az alábbiakról tájékoztattott:

A fogvatartott – ott tartózkodása ideje alatt – nem terjesztett elő panaszt az intézmény vagy annak munkatársaival szemben, fogva tartása körülményei miatt az intézet felé, de a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Főügyészségen (továbbiakban: megyei főügyészség) igen. Az intézet – a főügyészségi megkeresések alapján – kivizsgálta a panaszokat, de a főügyészség több esetben nem fogadta el a vizsgálat eredményét, és további intézkedések megtételéről rendelkezett.

Az intézet a hiányosságok megszüntetése érdekében a szükséges intézkedéseket megtette, emellett az országos parancsnok is nyomatékosan felhívta az intézet parancsnokának figyelmét a főügyészség által elrendelt teljes körű végrehajtására.

Az intézetparancsnok a 2012. május 15. napján kelt levelében a következőkről tájékoztatta az országos parancsnokot:

Az elítélt 3 alkalommal tartózkodott az intézetben megőrzésesként. Minden esetben a 216-os számú zárkában volt elhelyezve, amely nemdohányzó megőrzéses fogvatartottak elhelyezésére kijelölt zárka.

A megyei főügyészség bv. ügyésze a fogvatartott panaszával kapcsolatban 2012. január 18-án kért tájékoztatást az intézettől. 2012 áprilisában további adatokat kért a zárkatársak dohányzási szokásairól.

Az intézetben katolikus börtönlelkész dolgozik, aki diakónus. A diakónus a misén a papnak segít, önállóan nem misézhet. A börtönlelkészhez a megőrzéses fogvatartottak is fordulhatnak lelki gondozás céljából. A panaszos megőrzése ideje alatt ilyen jellegű igényét nem jelezte.

Az intézet régebbi szárnyában – ahol a panaszost elhelyezték – a zárkákban lévő WC-k nincsenek fallal leválasztva. A bv. ügyész jelzése alapján azonban felmérték a leválasztás lehetőségét. Az átalakítás csak új szellőzőrendszer kialakításával valósulhat meg, amelynek rendkívül magas a költsége. Ennek fedezete jelenleg nem

áll az intézet rendelkezésére.

A kenyérben talált rovarokkal kapcsolatban az elítélt az intézetben nem terjesztett elő panaszt, ezért annak kivizsgálására, orvoslására nem kerülhetett sor.

A zárkatárs személyiségére vonatkozó panasz sem merült fel a panaszos ott tartózkodásakor. Az elkülönítésre vonatkozó jogszabályi rendelkezésekben az elkövetett bűncselekmény szerinti differenciálás nem szerepel, ha egy fogvatartott veszélyeztetési társai testi épségét, egyedi utasítás alapján határozzák meg elhelyezését, kezelését.

A zárkák vészjelzőit naponta 2 alkalommal, váltáskor, az átadás-átvétel során ellenőrzik. Az érintett időszak alatt elvégzett zárbiztonsági vizsgálat során is így történt. A körletszemle alkalmával szintén ellenőrizték a vészjelzőt. Összességében napi 2, illetve havonta legalább 62 alkalommal ellenőrzik a vészjelző működőképességét. Az ellenőrzések során hiba nem merült fel.

Az intézeti mosoda működési rendjéről szóló 54-5/30/2011. számú IP intézkedés 1. számú mellékletében szereplő „Tisztacsere végrehajtási ütemterv” alapján történik az ágynemű csere, melyet dokumentálnak. A pokrócok átmosása évente egyszer, májustól szeptemberig történik. Ha nagyon szennyezett, soron kívül kitisztítják. Az ágyneműk és pokrócok tisztítása az intézeti mosodában zajlik.

Az intézet 2010-ben 40 db, 2011-ben 60 db fekvőszivacsot vásárolt, a megrongálódott szivacsokat kicserélték.

A 216-os zárkában a világítást 2 db 60 W-os izzó biztosítja. A világítás biztosítása a fogvatartott kérése, illetve külső fényviszonyok figyelembevételével történik.

Az intézet teljes területére kiterjedő rovar- és rágcsálóirtás 2011-ben 2 alkalommal, januárban és szeptemberben történt. A műszaki főelőadó tudomása szerint a fogvatartottak szóban jelezték a rovarok elszaporodását, ezért csótánycsapdákat helyeztek ki. [A megyei intézet 2012. január 20. és 23. napján kelt feljegyzései]

A megyei főügyészség vizsgálatának megállapításai

I. A mellékhelyiség elkülönítése

A megyei főügyészség – a panaszos fogvatartott által előterjesztett panasz alapján – vizsgálatot tartott a fogvatartottak anyagi és egészségügyi ellátásának ellenőrzése céljából. Megállapította, hogy a bv. intézet ún. régi szárnyában található zárkákban a WC-t függöny választja el a zárka egyéb részeitől. Rámutatott arra, hogy a WC függönnyel való elfedése nem felel meg az R. 135. § (2) bekezdésében szabályozott elkülönítésnek, ezért előírta az intézet számára, hogy tegyék meg a szükséges intézkedést a jogszabálysértés megszüntetése érdekében.

A „B” (rég) épületrészében lévő zárkák mellékhelyiségeinek elkülönítésén évek óta dolgozik az intézet. Az épület építészeti jellege miatt azonban a WC-k leválasztása komoly műszaki munkálatokkal járna, melynek anyagi fedezete nem áll az intézet rendelkezésére. A szükséges átalakítási munkálatok időszakos férőhely csökkenéssel is járnának, ez újabb, az elhelyezés törvényességét érintő problémákat idézne elő.

II. Egészségügyi kártevők elleni védekezés

A megyei főügyészség – a szóban forgó törvényességi vizsgálata során – a 2012. február 20. napján kelt 5.B.71/2012/1-II. számú rendelkezésében megállapította, hogy az évi két alkalommal történő teljes körű rovar- és rágcsálóirtás nem elegendő. Ezért elrendelte, hogy az intézet 2012. évtől évente négy alkalommal gondoskodjon a rovar- és csótányirtásról.

A parancsnok a törvényességi vizsgálat eredményét tudomásul vette. Arról tájékoztatta a főügyészséget, hogy az egészségügyi kártevők elleni évenkénti kötelező irtás megtörténik, ezen túlmenően pedig az intézet kártevőcsapdákat vásárolt, amelyeket szükség szerint használnak fel. A parancsnok arról is rendelkezett, hogy a fogvatartottak – igényük szerint - saját letéti pénzük terhére rovarcsapdát vásárolhatnak. A rendelkezésre álló pénzeszközök, valamint a jogszabályi környezet függvényében ezen kívül is igyekszik további preventív intézkedéseket is tenni a probléma megoldása érdekében.

III. Fogvatartottak elkülönítése

A megyei főügyészség megvizsgálta a megőrzésesként fogvatartott elítéltek elhelyezésének törvényességét is. Megállapította, hogy egy zárkában helyezték el a dohányzó és nemdohányzó elítélteket. A dohányzó elítélteket ugyan a befogadás alkalmával megkérdezték dohányzási szokásukról, és arról, hogy nemdohányzókkal történő együttes elhelyezés esetén vállalják-e a dohányzás mellőzését, a nyilatkozatuk írásbeli rögzítésére azonban nem került sor.

Megállapította továbbá, hogy az intézetben egy zárkában elhelyeznek különböző végrehajtási fokozatú fogvatartottakat, a túlsúlyosságra hivatkozva.

A megyei főügyészség a 2012. május 14. napján kelt 5.B.71/2012/1-VI. számú rendelkezésében előírta, hogy a megőrzésre befogadott fogvatartottakat – dohányzási szokásuk alapján is – el kell különíteni a fogvatartotti alrendszerben. Az intézetparancsnok intézkedett ennek végrehajtására.

Az 5.B.71/2012/1-VII. számú rendelkezésében a főügyészség előírta a különböző végrehajtási fokozatú elítéltek elkülönítését is, figyelemmel arra, hogy más jogok illetik meg, illetve más kötelezettségek terhelik a fegyház, börtön és fogház fokozatban szabadságvesztésüket töltő fogvatartottakat. Rámutatott arra, hogy az R. 39. § (1)

bekezdése egyértelmű elkülönítési szabályokat tartalmaz. Nem teszi lehetővé az elítéltek olyan megkülönböztetést, hogy megőrzéseként vagy állandó jelleggel tartózkodik-e a bv. intézetben. Az intézet parancsnoka ennek érdekében is megtette a szükséges intézkedést.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint a rendvédelmi szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül. A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 1. § (1) bekezdése szerint a büntetés-végrehajtási szervezet állami, fegyveres rendvédelmi szerv, vagyis vizsgálati lehetőségem kiterjed a panaszolt büntetés-végrehajtási intézetre.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve érvényes.

Az Alaptörvény az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben abszolút tilalmakat fogalmaz meg. Ezek értelmében senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani.

Az emberi méltósághoz való jog érvényesülésével szorosan összefügg a *megalázó bánásmód tilalma*. A megalázó bánásmód lényege, hogy az érintettben olyan erős félelmet, lelki gyötrelmet és alsóbbrendűségi érzést okoz, ami alkalmas arra, hogy a testi és lelki ellenállását megtörje.

Mint ahogy arra az Alkotmánybíróság rámutatott, az állam büntető hatalmának önkényével, túlsúlyával szemben az egyént védő alkotmányos értékek történetileg elsősorban a büntetőjogra és a büntetőeljárásra fogalmazódtak meg és váltak – különböző részletességgel – az alkotmányok részeivé. Ez azonban nem jelenti a büntetés-végrehajtásban megnyilvánuló állami büntető hatalom korlátlanosságát, a bűnösnek talált és büntetésre ítélt egyén teljes kiszolgáltatottságát. Az elítélt nem tárgya a büntetés-végrehajtásnak, hanem alanya, akinek jogai és kötelezettségei vannak. Jogainak egyik csoportját a büntetés-végrehajtás során is korlátozás nélkül vagy módosulással továbbélő alkotmányos alapjogok alkotják, másik csoportját pedig a büntetés, illetve a büntetőjogi intézkedés végrehajtásának tényéből és körülményeiből keletkező sajátos végrehajtási jogok.

A büntetés-végrehajtás alkotmányos kereteinek szélső értékeit egyrésztől az emberi méltósághoz, a személyi biztonsághoz való jog, másrésztől a kínzásnak, a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódnak és büntetésnek tilalma jelöli ki. Ezen belül a jogállamiságból, valamint az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozására vonatkozó tilalomból vezethető le, hogy a büntetések és intézkedések végrehajtása címén az állam milyen mértékben avatkozhat az egyén életébe, korlátozhatja alapjogait és szabadságát. [13/2001. (V.14.) AB határozat]

Az Alaptörvény VII. cikke rögzíti azt, hogy mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságára. Ehhez kapcsolódóan fogalmazza meg az állam és az egyház különállásának elvét, amely mellett, hogy a szekularizált állam működésének egyik alapelve, a vallásszabadság egyik garanciájának is tekinthető. Az Alaptörvény azonban kifejezésre juttatja azt is, hogy az állam világnézeti semlegessége nem jelent egyúttal társadalmi közömbösséget is, hanem a társadalmilag közösségi célok érdekében az állam együttműködik az egyházakkal.

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

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* tartalmát (Alkotmány 70/D. §), és mindezek az értelmezések álláspontom szerint – függetlenül attól, hogy „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is hivatkozhatóak maradnak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az alkotmánybírói gyakorlat utal arra is, hogy az államnak e jog megvalósulása érdekében meghatározott, az egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezésére irányuló kötelezettsége annyit feltétlenül jelent, hogy az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, azaz azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul. Az állam szabadsága nem terjed odáig, hogy anélkül üresítse ki az egyik

legfontosabb garanciális intézmény tartalmát, hogy helyette nem építi ki az alapvető jog megvalósulásának azonos súlyú biztosítékait. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor utalt arra is, hogy az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az Alkotmánybíróság olvasatában az ilyen szélső eseteken túl azonban az állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. Az egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen. Az az Alkotmányba foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

Már korábbi vizsgálataim kapcsán kifejtettem, hogy – álláspontom szerint – a jogalkalmazási gyakorlatra fókuszáló ombudsmani jogvédelemnek az egészséghez való jog biztosításával összefüggő állami kötelezettségekkel kapcsolatban lehetősége van akár az Alkotmánybíróság által követettől eltérő, további alapjogi követelmények megfogalmazására és kibontására. Önmagában ugyanis az a tény, hogy az Alkotmánybíróság, annak alacsonyabb mércéje miatt valamely jogszabályi rendelkezést, jogi-szervezeti megoldást az egészséghez való jog érvényesülése szempontjából – a fenti gyakorlat alapján – nem minősít alkotmányellenesnek, még egyáltalán nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy e norma gyakorlati alkalmazásával, hatásával és következményeivel kapcsolatban az egészséghez való joggal, vagy ennek alanyi jellegű részjogosítványával, az egészségügyi ellátáshoz való jogosultsággal összefüggő visszásság megállapítására kerüljön sor. Az ombudsmani jogvédelem eltérő, magasabb mércéjében két végpont határozható meg. Értelemszerűen nem állapítható meg az egészséghez való joggal összefüggő visszásság pusztán egy intézmény megszüntetése, átalakítása, összevonása, feladatátadása miatt, egy ilyen szemlélet parttalanra és esetlegessé tenné az alapvető jogok biztosa által biztosított jogvédelmet. *(Más a helyzet, ha az egészségügyi intézményrendszeren belül, így például az autizmussal és egyéb fogyatékossággal élő beteg ellátás területén meghatározott helyeken, megyékben vagy régiókban bizonyos speciális szakellátások érdemben elérhetetlenné válnak és ez az állapot hosszú időn keresztül „stabilizálódik”).*

Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált egészséges környezethez való jog értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot, megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek megvalósítására kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére. (996/G/1990. AB)

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maga a jogalkalmazó is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

3. A vizsgálat érdeme tekintetében

Egészségügyi kártevők irtása

A Bv. tvr. értelmében az elítélt jogosult a higiéniai feltételeknek megfelelő egészséges elhelyezésre, az egészségi állapotának és a szabadságvesztés végrehajtása alatti tevékenységének megfelelő élelmezésre.

A fogvatartott tisztességes eljáráshoz, emberi méltósághoz és egészséghez való jogának érvényesülése vonatkozásában csupán a fogvatartott állítására hagyatkozhattam az élelem biztosítása vonatkozásában, az intézet parancsnoka – panasz hiányában – vizsgálatot nem folytatott. *Figyelemmel arra, hogy a személyi állomány kijelentéseit, magatartását, valamint az étel minőségét utólag, ombudsmani eszközökkel nem áll módomban vizsgálni, a fogvatartott élelmezésével kapcsolatban alapvető jogot érintő visszásságot nem állapítottam meg.*

Az NM rendelet 36. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a fertőző betegséget terjesztő vagy egyéb egészségügyi szempontból káros rovarok és egyéb ízeltlábúak, valamint a rágcsálók és egyéb állati kártevők megtelepedésének és elszaporodásának megakadályozásáról, ártalmuk megelőzéséről, távoltartásukról, rendszeres irtásukról (a továbbiakban együtt: védekezés) gondoskodni kell. Egészségügyi kártevőnek minősülnek többek között a csótányok és egyéb élelmiszert szennyező rovarok.

Az egészségügyi kártevők elleni védekezésről, a költségek fedezéséről, valamint a szükséges rendszabályok

és eljárások végrehajtásáról az érintett terület vagy épület tulajdonosa (bérlője, használója, kezelője), illetőleg a gazdálkodó szerv vezetője vagy üzemeltetője köteles gondoskodni.

A megyei főügyészség megállapította, hogy az intézetben nem bizonyult elegendőnek az évi két alkalommal történő rovarirtás és csótánycsapdák kihelyezése, ezért a hatékony védekezés érdekében a rovarirtás gyakoribb elvégzését írta elő.

Az intézetparancsnok az ügyészi rendelkezésben foglaltakat tudomásul vette és jelezte, hogy igyekszik megtalálni a védekezés jelenleginél hatékonyabb módját. Rámutatott arra, hogy az évenkénti kötelező védekezéssel túlmenően további intézkedéseket tett, az eredményesebb védekezés érdekében kártevőcsapdákat vásárolt, illetőleg engedélyezte, hogy a fogvatartottak letéti pénzüik terhére vásárolhassanak csapdákat. Ez utóbbi intézkedéssel kapcsolatban arra hívom fel a figyelmet, hogy a hivatkozott NM rendelet értelmében az intézetnek kell gondoskodnia a kártevők elleni védekezésről, az irtás költségei nem háríthatók a fogvatartottakra.

Minderre figyelemmel megállapítom, hogy az intézet a fogvatartottak egészséghez való jogával összefüggésben visszásságot okozott azzal, hogy a rovarok elszaporodását nem akadályozta meg és a csapdák beszerzését részben a fogvatartottakra hárította.

Elkülönítés

Az R. értelmében az elhelyezés során a különböző végrehajtási fokozatú fogvatartottakat egymástól, a dohányzókat a nem dohányzóktól el kell különíteni. A dohányzó, illetve a dohányfüstmentes zárában vagy lakóhelyiségben való elhelyezés érdekében az elítéltnak befogadásakor – ezt követően az intézet által valamennyi elítélt számára egységesen kijelölt időpontokban – rendszeresen, *írásban* nyilatkoznia kell dohányzási szokásairól. A rendszeres nyilatkozattételre kijelölt időpontok között legfeljebb három hónap telhet el. Amennyiben az elítélt dohányzási szokásainak megváltozásáról nyilatkozik, az intézet az elítélt kérelmére – legkésőbb a soron következő nyilatkozattétel alkalmával – intézkedik az elhelyezés megfelelő megváltoztatása iránt.

A főügyészségi vizsgálat során a parancsnok leszögezte, hogy a dohányzó és a nem dohányzó fogvatartottakat minden esetben elkülönítik. A panaszos, nemdohányzó megőrzéses elítéltek zárában helyezték el. Az intézetben tartózkodás idején a fogvatartotti alrendszerben (FAR) dohányzóként nyilvántartott fogvatartottakat is elhelyeztek a szóban forgó zárában. Az intézet korábbi elhelyezési gyakorlata az volt, hogy a megőrzésre érkezőknek nyilatkozniuk kellett a dohányzási szokásukról. Amennyiben az nem egyezett a FAR nyilvántartásban feltüntetett adattal, ismét nyilatkoznia kellett, és az újabb nyilatkozat alapján került sor az elhelyezésükre. A zárába helyezés előtt csomag és ruházat átvizsgálást tartottak, nemdohányzó zárában dohányterméket a fogvatartott nem tarthatott magánál.

A parancsnok ügyészi rendelkezés eredményeként intézkedett a fogvatartottak dohányzási szokásaira, illetőleg azok megváltozására vonatkozó nyilatkozatok dokumentálásáról. Jelezte ugyanakkor azt is, hogy a dohányzó és nem dohányzó, valamint a különböző végrehajtási fokozatú fogvatartottak külön zárában történő elhelyezése esetenként – túlzásfóltóság miatt – gondot jelent a megőrzésre befogadott fogvatartottak vonatkozásában.

Az elkülönítés szabályainak betartásához szükség van a fogvatartottak dohányzási szokásáról szóló nyilatkozat hiteles, naprakész vezetésére, ennek elmaradása ugyanis a fogvatartottak egészséghez való jogával összefüggésben visszásságot okozhat.

Elhelyezési körülmények

Az ágyneműk, a pokrócok cseréjét, a vészjelző működését, a zárka világítását érintő panasz vonatkozásában a bv. intézeti feljegyzések arról tanúskodnak, hogy a panaszos fogvatartott elhelyezésére a higiéniai követelmények betartásával került sor, a világítás biztosítása a fogvatartott igényei figyelembevételével történt/történik. A vészjelző működésének rendszeres ellenőrzése pedig dokumentált.

Az intézet „B” épületében – ahol a panaszos fogvatartott is elhelyezésre került - a zárában lévő mellékhelyiségek nincsenek fallal, csak függönnyel leválasztva. Már korábbi AJB-2862/2011. számú jelentésemben is rámutattam arra, hogy a WC fallal történő leválasztásának hiánya *közvetlenül veszélyezteti a fogvatartottak emberi méltóságához, valamint egészségéhez való jogát.*

Vallásgyakorlás

A lelkiismereti és vallásszabadsághoz fűződő jog magában foglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását vagy megváltoztatását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa, vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa. E jog gyakorlásának minősülhet, amikor a fogvatartott elhunyt hozzátartozóiról halottak napján megemlékezik, amelynek egyik formája lehet a misén való részvétel. A vallásgyakorlás társas módja mellett azonban egyéni megemlékezés keretében is lehetőség van az elhunytak emlékének ápolására.

Hangsúlyozom, hogy az egyházi szertartások (misék) megszervezése az érintett felekezet kötelessége. A Bv. tvr. értelmében a bv. intézetnek ez nem feladata csak azt köteles biztosítani, hogy igénye szerint minden fogvatartott részesülhessen az egyház lelkesítésében, illetőleg más képviselőjének lelki gondozásában. A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben a megőrzésre befogadott panaszos fogvatartottak is lehetősége volt lelki nyugalma érdekében a börtönlelkésszel (diakónussal) való ellenőrzés nélküli találkozással,

beszélgetésre, elhunyt hozzátartozóira való megemlékezésre. Ilyen igényt azonban nem terjesztett elő.

Megállapítottam, hogy az intézet a panaszos fogvatartott vallásgyakorláshoz fűződő jogával összefüggésben visszásságot nem okozott.

Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok orvoslása érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát*, hogy – az elkülönítési szabályok maradéktalan betartása érdekében – vizsgáltsa meg a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet férőhelybővítése, a „B” épület mellékhelyiségei fallal történő leválasztása, valamint az egészségügyi kártevőirtás ügyészi rendelkezés szerinti, gyakoribb elvégzéséhez szükséges anyagi fedezet központi biztosíthatóságának lehetőségét.

Figyelemmel arra, hogy a bv. ügyészi rendelkezés alapján a FAR nyilvántartás pontosítása, kiegészítése megtörtént, a fogvatartottak dohányzási szokásait érintő dokumentálással kapcsolatban ajánlást nem teszek.

Budapest, 2012. július 20.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok

1979. évi 11. tvr. a büntetések és intézkedések végrehajtásáról (Bv. tvr.)

19. § A szabadságvesztés végrehajtásának célja az, hogy e törvényben meghatározott joghátrány érvényesítése során elősegítse az elítéltnak a szabadulása után a társadalomba történő beilleszkedését, és azt, hogy tartózkodjék újabb bűncselekmény elkövetésétől.

21. § (1) Az elítélt emberi méltóságát tiszteletben kell tartani, nem lehet őt kínzásnak alávetni, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódban részesíteni, rajta orvosi kísérletet vagy a beleegyezése nélkül tudományos vizsgálatot vagy kísérletet végezni.

32. § A szabadságvesztés végrehajtása alatt az elítélt elveszti a személyi szabadságát; az állampolgári kötelességei és jogai annyiban szünetelnek, illetve korlátozottak, amennyiben erről az ítélet vagy törvény rendelkezik.

36. § (1) Az elítélt jogosult a) a higiéniai feltételeknek megfelelő egészséges elhelyezésre, az egészségi állapotának és a szabadságvesztés végrehajtása alatti tevékenységének megfelelő étellemezésre, egészségügyi ellátásra; h) vallási vagy lelkiismereti meggyőződésének szabad megválasztására, annak kinyilvánítására és gyakorlására;

36/A. § A 36. § (1) bekezdésének h) pontja értelmében: (1) A büntetés-végrehajtási intézetben minden elítélt számára lehetővé kell tenni, hogy az egyház lelkészének, illetőleg más képviselőjének (a továbbiakban együtt: lelkész) gondozásában részesülhessen. (2) Az elítélt számára lehetővé kell tenni az egyházi házasságkötést, a keresztelest és az egyházi temetést. (3) Az elítélt eltiltható az istentiszteleten való részvételtől, ha az a büntetés-végrehajtási intézet rendjét vagy a biztonságot veszélyezteti. (4) Az istentiszteletre önként jelentkezők részvétele – a (3) bekezdés alapján eltiltottakat, valamint a magánelzárást töltő elítélteket kivéve – nem korlátozható. A lelkésszel való ellenőrzés nélküli találkozás lehetősége azonban ez esetben sem tagadható meg.

Az elítéltek anyagi és egészségügyi ellátása

46. § (1) Az elítélt részére a) egészséges és kulturált elhelyezést, b) megfelelő étellemezést, c) formaruhát kell biztosítani.

118. § (1) Az előzetesen letartóztatott j./ jogosult a vallási vagy lelkiismereti meggyőződésének szabad megválasztására, annak kinyilvánítására és gyakorlására,

6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól

Befogadás megőrzésre

15. § (1) Megőrzésre kell befogadni az elítéltet, ha

b) valamely hatósághoz történő előállítás, illetve gyógykezelés céljából, vagy a végrehajtás körében felmerült egyéb okból más intézet adta át, illetve az engedélyezett távollét után más intézetben jelentkezik, mint ahonnan elbocsátották.

(2) A megőrzésre befogadott elítéltet a megőrzés okának megszűnését követően az intézetek közötti legközelebbi heti rendszeres szállítással a végrehajtásra kijelölt intézetbe kell szállítani.

19/B. § (1) A dohányzó, illetve a dohányfüstmentes zárkában vagy lakóhelyiségben való elhelyezés érdekében az elítéltnak befogadaskor, ezt követően az intézet által, a valamennyi elítélt számára egységesen kijelölt időpontokban rendszeresen – írásban – nyilatkoznia kell dohányzási szokásairól. A rendszeres nyilatkozattételre kijelölt időpontok között legfeljebb három hónap telhet el. (2) Amennyiben az elítélt dohányzási szokásainak megváltozásáról nyilatkozik, az intézet az elítélt kérelmére legkésőbb a soron következő nyilatkozattétel alkalmával intézkedik az elhelyezés megfelelő megváltoztatása iránt.

Az elítéltek elhelyezése és elkülönítése

38. § (1) Zárkában kell elhelyezni a) a fegyház fokozatú, illetve általában a börtön fokozatú elítéltet; b) a biztonsági okból elkülönített elítéltet; c) az ideiglenesen befogadott elítéltet; d) a különleges biztonságú körletre, illetve zárkába,

valamint a hosszú időre ítélték körletére elhelyezett elítéltet. (2) Lakóhelyiségben lehet elhelyezni a) a fogház, kivételesen a börtön fokozatú elítéltet; b) azt az elítéltet, aki a szabadságvesztést enyhébb végrehajtási szabályok alkalmazásának az elrendelése alapján tölti; c) az átmeneti csoportba helyezett elítéltet; d) a szabadságát töltő elítéltet.

39. § (1) Az elhelyezés során a) a különböző végrehajtási fokozatba tartozókat egymástól, b) a férfiakat a nőktől, c) a fiatalkorúakat a felnőttkorúaktól, d) az előzetesen letartóztatottakat az elítéltektől, e) a fekvőbetegeket az egészségesektől, a betegek közül a fertőzőket a nem fertőzőektől, a HIV-fertőzötteket a többi fogvatartottól, f) a dohányzókat a nem dohányzóktól el kell különíteni. (2) Jogszabály az (1) bekezdésben foglaltakon túl, az elkülönítés egyéb szempontjait is meghatározhatja. (4) Az elkülönítést külön körleten, ennek elkülönített részén, illetve külön zárkában vagy lakóhelyiségben kell végrehajtani.

Az elítélt vallásgyakorlása

93. § (1) Az elítélt részére a vallása gyakorlásával kapcsolatos, törvényben meghatározott jogok gyakorlását - a házirendben meghatározott időben és módon - az intézet biztosítja. (2) Az intézetben az elítélt az egyháza lelkészével, illetve más képviselőjével (a továbbiakban: lelkész) ellenőrzés nélkül tarthat kapcsolatot. A kapcsolat felvételét bármelyik fél kezdeményezheti. (3) A vallás gyakorlása nem sértheti az intézet rendjét és biztonságát, új büntetőeljárás indítása esetén a bíróság, illetve az ügyész rendelkezését.

98. § (1) A vallásgyakorlás céljára megfelelő helyiségről az intézet, a tárgyi kellékekről az egyház gondoskodik.

Az elítéltek élelmezése

147. § (1) Az elítélt részére az általuk végzett munka jellegének, az egészségi állapotuknak és az életkoruknak megfelelően kialakított normák alapján, legalább napi háromszori étkezést - ebből legalább egy alkalommal meleg ételt - kell biztosítani.

18/1998. (VI.3.) NM rendelet a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről

Egészségügyi kártevők elleni védekezés

36. § (1) A fertőző betegséget terjesztő vagy egyéb egészségügyi szempontból káros rovarok és egyéb ízeltlábúak (a továbbiakban: rovarok), valamint a rágcsálók és egyéb állati kártevők (a továbbiakban együtt: egészségügyi kártevők) megtelepedésének és elszaporodásának megakadályozásáról, ártalmuk megelőzéséről, távoltartásukról, rendszeres irtásukról (a továbbiakban együtt: védekezés) gondoskodni kell. (2) Az (1) bekezdés vonatkozásában egészségügyi kártevőnek minősülnek: a) emberen élősködő vérszívó tetvek, b) maláriát terjesztő és egyéb vérszívó szúnyogok, c) betegséget terjesztő vagy okozó kullancsok és atkák, d) embervért is szívó bolhák, e) ágyi poloska, f) házi légy és egyéb élelmiszert szennyező vagy vérszívó legyek, g) csótányok és egyéb élelmiszert szennyező rovarok, h) vándor- és házi patkány, i) házi egér és a zárt térben megtelepedett egyéb egerek, j) az előző, a)-i) pontokban fel nem sorolt bármely állat, amennyiben tömeges előfordulása következtében vagy egyéb körülmények miatt közegészségügyi ártalmat okoz, illetőleg járványügyi szempontból veszélyt jelent. (4) Az egészségügyi kártevők elleni védekezésről, a költségek fedezéséről, valamint a szükséges rendszabályok és eljárások végrehajtásáról az érintett terület vagy épület tulajdonosa (bérlője, használója, kezelője), illetőleg a gazdálkodó szerv vezetője vagy üzemeltetője (a továbbiakban együtt: fenntartója) köteles gondoskodni.

4. számú melléklet a 18/1998. (VI. 3.) NM rendelethez

Az egészségügyi kártevők elleni védekezés részletes előírásai

4. Csótányok

A csótányok megtelepedésének és elszaporodásának megelőzéséről a) az egészségügyi, szociális, gyermekvédelmi és oktatási intézményekben, b) a szálláshelyeken, c) az élelmiszerek és italok előállítására, tárolására, szállítására és forgalmazására szolgáló helyeken (üzemekben, üzletekben, raktárakban stb.), d) a piacokon és a vásárcsarnokokban, e) a vendéglátó-ipari és közétkeztetési egységekben gondoskodni kell.

Ennek érdekében az a) és b) pontban feltüntetett helyeken évente két alkalommal irtószeres kezelést kell végezni. A c)-e) pontban felsorolt helyeken programban határozhatók meg a megelőzési, az ellenőrzési és az ellenőrzés során rovarfertőzöttnek talált helyeken szükséges irtási feladatok, továbbá az előre tervezett munkavégzési időpontok. Program hiányában évenként legalább kétszer a fertőzöttségtől függetlenül irtószeres kezelést kell végezni.

AJB-1783/2012

Hulladékszállítási közszolgáltató számlázási gyakorlata

Előadó: dr. Litkey-Juhász Orsolya

Az eljárás megindítása

A Hivatalhoz forduló panaszos beadványában Poroszló Község Önkormányzatának területén települési hulladékszállítási közszolgáltatást végző Remondis Tisza Kft. (a továbbiakban: közszolgáltató) számlázási gyakorlatát sérelmezte. A panaszos vitatta az elmúlt öt évre vonatkozó fizetési felszólítások jogszerűségét, kifogása szerint azért halmozódhatott fel nagy összegű tartozása, mert a közszolgáltató nem a jogszabályokban foglaltak szerint intézkedett díjhátralékának behajtása iránt.

Figyelemmel arra, hogy a beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmének a gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdésében biztosított

jogkörömben eljárva, vizsgálatot indítottam. Az Ajbt. 21. §-a alapján, a panaszban felvetettekkel kapcsolatban tájékoztatást kértem a poroszlói jegyzőtől valamint a közszolgáltató vezetőjétől.

Érintett alapvető jogok

- *a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)*
- *a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)*

Alkalmazott jogszabályok

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.);
- A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.);
- Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (a továbbiakban: Art.);
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.);
- A települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 213/2001. (XI. 14.) Korm. rendelet;
- A hulladékkezelési közszolgáltató kiválasztásáról és a közszolgáltatási szerződésről szóló 224/2004. (VII. 22.) Korm. rendelet;
- A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet
- Poroszló Község Önkormányzata Képviselő-testületének 20/2006. (VI.30) önkormányzati rendelete a települési hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásról, valamint a közterületek tisztántartásáról (a továbbiakban: Ör.)

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdése szerint *közszolgáltatást végző szerv* – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, a közüzemi szolgáltató, az egyetemes szolgáltató, az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

A konkrét vizsgálattal összefüggésben Poroszló Község Önkormányzata (a továbbiakban: önkormányzat), valamint a településen hulladékkezelési közszolgáltatást végző Remondis Tisza Kft. (a továbbiakban: közszolgáltató) az ombudsman által vizsgálható közszolgáltatást ellátó (annak megszervezésében felelős) szervnek, illetve közszolgáltatónak minősülnek.

2. A megállapított tényállás

2.1 A Budapesten élő panaszos tulajdonában van egy poroszlói ház, melyet elmondása szerint 10 évvel ezelőtt üdülő céljára vásárolt meg, azt állítása szerint „öt éve egyáltalán nem használja”.

A panaszos a közszolgáltatótól 2011 júliusában a 2006. július 31-től 2011. június 30-ig terjedő időszakra vonatkozó fizetési felszólítást kapott fővárosi lakcímeire, mely szerint a közszolgáltató felé 91. 332. Ft. összegű díjtartozása áll fenn. A panaszos szerint „*nem volt tudomása díjfizetési kötelezettségéről, sem fennálló díjhátralékáról, mert a fenti felszólítást megelőzően a közszolgáltató minden fizetési felszólítást poroszlói címére küldött, ahonnan a tértivevényes levelek minden esetben visszaérkeztek a szolgáltatóhoz*”. A panaszos meglátása szerint, ha a szolgáltató a hulladékgazdálkodásra vonatkozó jogszabályok szerint korábban kezdeményezte volna a díjhátralék adók módjára történő behajtását, „*úgy már öt évvel ezelőtt kiderülhetett volna számára, hogy be kell jelentenie azt, hogy nem használja az ingatlant. Ebben az esetben nem halmozódott volna föl ilyen jelentős összegű tartozása*.” A felhalmozódott díjhátralék a panaszos szerint tehát „*jelentős mértékben a szolgáltató mulasztására vezethető vissza*.”

A díjhátralék jogosságát a panaszos azért is vitatja, mert úgy véli számára soha nem nyújtott szolgáltatást a közszolgáltató, nem fogadja el, hogy olyan közszolgáltatásért kell fizetnie, amelynek ellenében soha nem nyújtottak számára szolgáltatást.

2.2 A *közzolgáltató* válaszában kifejtette, hogy 2006. október 1-jétől kezdődően végzi hulladékszállításra irányuló tevékenységét Poroszló területén az önkormányzattal kötött közzolgáltatásra irányuló szerződés alapján. A szóban forgó poroszlói ingatlan a közzolgáltató nyilvántartása szerint állandóan lakott ingatlanként volt feltüntetve 2006. október 12-től 2011. augusztus 15-ig, amikor is a panaszos jelezte a közzolgáltató felé az ingatlan üdülőingatlanként történő használatának nyilvántartásba vételére irányuló szándékát.

A közzolgáltató jelezte, hogy az ingatlanra vonatkozóan 2007. április 19-én I db 120 literes hulladékgyűjtő edényzetet vettek át. A hulladékgyűjtő edény átvételét a panaszos aláírásával igazolta, lakcímként és szolgáltatási címként is a poroszlói ingatlanának címét adta meg. Az ingatlanra 2006. október 1-jétől készültek el a számlák negyedévente, állandóan lakott ingatlanra vonatkozóan 2011. II. negyedévéig.

A közzolgáltató számos alkalommal küldött fizetési felszólítást a panaszos poroszlói ingatlanának címére:

- a 2004. január 1. – 2009. június 9-ig szóló időszakra 2009. június 15-én kelt tértivevényes levél, mely levélszokrány hiánya miatt érkezett vissza a közzolgáltatóhoz,
- a 2009. május 1-jétől – 2009. október 31-ig terjedő időszakra szóló 2009. november 9-én kelt levél,
- a 2009. november 1-jétől 2009. december 31-ig terjedő időszakra szóló 2010. január 22-én kelt levél,
- a 2010. január 1-jétől – 2010. március 31-ig terjedő időszakra szóló 2010. április 21-én kelt levél,
- a 2010. április 1-jétől 2010. június 30-ig terjedő időszakra szóló 2010. július 20-án kelt levél,
- a 2010. július 1-jétől – 2010. szeptember 30-ig terjedő időszakra szóló 2010. október 20-án kelt levél,
- a 2010. október 1-jétől – 2010. február 31-ig terjedő időszakra vonatkozó 2011. január 25-én kelt levél,
- a 2011. január 1-jétől 2011. március 31-ig terjedő időszakra vonatkozó 2011. április 18-én kelt levél,
- a 2006. július 31-től – 2011. június 30-ig terjedő időszakra vonatkozó 2011. július 20-án kelt 91. 332.Ft-ra vonatkozó levél.

A közzolgáltató tájékoztatott arról is, hogy az elkészült számlákból befizetésre került a 2008. július 1. – 2008. szeptember 30-ig terjedő időszakra vonatkozó, 4208 Ft összegű számla, melyet a panaszos poroszlói ingatlanának címére postáztak. Az ingatlan használatával kapcsolatosan bejelentés, e számla befizetését (2008. decembere) követően nem érkezett a közzolgáltatóhoz.

A közzolgáltató megkeresésemre közölte, hogy amennyiben az ingatlan használatát illetően (állandó lakóingatlan, időlegesen használt ingatlan) változás következik be, e tény az ingatlantulajdonos, illetve a használó köteles bejelenteni a közzolgáltatónak. Az ingatlan használatával kapcsolatosan bejelentés a panaszos részéről csak 2011. augusztus 15-én érkezett névváltozással kapcsolatosan, továbbá a bejelentés tartalmazta, hogy az ingatlan üdülő, melyeknek megfelelően az ingatlant beállították üdülönkénti számlázási ütemezésre.

A közzolgáltatóhoz 2011. július 12-én az önkormányzattól adatszolgáltatás érkezett, mely számos üdülőingatlan levelezési címét tartalmazta. Ez alapján a panaszos levelezési címét is fővárosi lakcímmé javították, az adatszolgáltatást megelőzően a közzolgáltatónak –bejelentés hiányában – az ingatlantulajdonos fővárosi lakcíméről nem volt tudomása.

A panaszos részére a közzolgáltató a 2011-es év III. negyedévre már nem készített számlát, mivel a 2011-es évre vonatkozó kötelezettségébe – mint üdülő – beleszámították a 2011. I. és a 2011. II. negyedévére elkészült számlákat, így 2011-ben csak 6 hónapnak megfelelő összegről szóló számlát postáztak.

2.3 A *poroszlói jegyző* tájékoztatása szerint a közzolgáltatótól az alábbi időpontokban érkezett díjbehajtásra vonatkozó közzolgáltatói megkeresés:

- a 2006. október 1-jétől – 2009. március 31-ig terjedő időszakra 2010. január 27-én
- a 2009. április 1-jétől – 2010. március 31-ig terjedő időszakra 2010. augusztus 10-én
- a 2010. április 1-jétől – 2010. december 31-ig terjedő időszakra 2011. május 16-án.

A közzolgáltató által behajtásra átadott tartozások 2011. július 12-én, illetékesség hiányában visszaérkeztek a poroszlói jegyzőtől.

A jegyző azzal érvelt, hogy a Ket. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján, ha jogszabály másként nem rendelkezik, az azonos hatáskörű hatóságok közül az a hatóság jár el, amelynek illetékességi területén az ügyfél lakó- vagy tartózkodási helye, ennek hiányában szálláshelye (a továbbiakban együtt: lakcím) illetve székhelye, telephelye, fióktelepe (a továbbiakban együtt: székhely) van. A Ket. 47. § (1) bekezdése szerint a hatóság a székhelyén lakcímmel nem rendelkező személyt csak akkor idézheti a székhelyére, ha jogszabály írja elő. A jegyző érvelése szerint „a visszaküldött hátraléki kimutatásban szereplők Poroszló községben nem rendelkeznek állandó lakcímmel, így nem idézhetők a tartozás rendezése érdekében. A hátralék behajtását is eredményesebbé és gyorsabbá teszi, ha a tartozás a hátralékos állandó lakóhely szerinti hivatalhoz kerül kimutatásra.” Álláspontja szerint „mivel az átadott listában sok olyan poroszlói ingatlannal rendelkező szerepelt, akiknek állandó lakcíme, tartózkodási helye nem Poroszló község közigazgatási területén található és életvitelszerűen nem tartózkodnak településünkön, ezért a Ket. hivatkozott rendelkezése alapján a szolgáltatónak, hogy a hátralékkal rendelkező ingatlan tulajdonosok esetében a díjbehajtásra vonatkozó megkereséseket a lakóhely szerinti önkormányzathoz kell megküldeni”.

3. Az érintett alapvető jogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa

következésként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

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

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata többször megerősítette azt a tételt, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság alkotmányos követelményének egyik eleme az egységes jogértelmezésen alapuló jogalkalmazás. Nem lehet azonban világos, egyértelmű, és hatását tekintve kiszámítható a norma, ha nem biztosítja az egyértelmű eligazodást, alkalmazást. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

3.2 Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az alapvető jogok biztosának gyakorlata szerint a jogállamiság elvéből fakadó egyes követelményeknek – amennyiben azok az adott kontextusban értelmezhetők – a közszolgáltatást nyújtó intézmények tevékenysége során is érvényesülniük kell: a jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog biztosítása az ügyfelek, szerződéses partnerek számára a közszolgáltatást nyújtó szervektől is elvárható.

4. Az ügy érdeme tekintetében

4.1. A közszolgáltatás kötelező igénybevétele

A panaszos tulajdonosa egy poroszlói háznak, melyet elmondása szerint üdülő céljára vásárolt, azt – állítása szerint – jelenleg nem használja. A tényállási részben leírt dijhátralék jogosságát a panaszos vitatja, mert úgy véli, számára soha nem nyújtott szolgáltatást a közszolgáltató.

Az Ötv. 8. § (1) bekezdése alapján a települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen a köztisztaság és településtisztaság biztosítása. A települési szilárd hulladékkezelési közszolgáltatás megszervezése és fenntartása a települési önkormányzatok kötelezően ellátandó feladata.

A közszolgáltatás igénybevétele az adott településen élő, és hulladékot termelő természetes személyek számára kötelező. Az ingatlan tulajdonosa, birtokosa vagy használója (a továbbiakban együtt: tulajdonos) köteles az ingatlanán keletkező hulladékot a külön jogszabályban előírtak szerint gyűjteni, továbbá az annak begyűjtésére feljogosított hulladékkezelőnek átadni. [Hgt. 20-21. §]

A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (Korm. rendelet) 6. §-a kimondja, hogy *a települési hulladék kezeléséért közszolgáltatási díjat kell fizetnie annak, aki a települési hulladék gyűjtésére és a közszolgáltatónak való átadására kötelezett. Nem tagadhatja meg a közszolgáltatási díj megfizetését az, aki a települési hulladékkal kapcsolatos kötelezettségeit nem teljesíti, feltéve, hogy részére a közszolgáltató a közszolgáltatást felajánlja, illetve a közszolgáltatás teljesítésére rendelkezésre áll.*

A jogszabályok egyértelmű célja, hogy azokon a településeken, ahol biztosított a hulladék elszállítása, a tulajdonosok kötelezően igénybe vegyék a közszolgáltatást. [Lásd A/JB-1187/2010. számú jelentés.] A jogalkotó a jogszabályi előírások megalkotásával a településtisztaság intézményes garanciáit hozta létre, amelyek a települési tisztaság általános állapotának javítását segítik elő.

A Hgt. 25. § (1) bekezdése rögzíti, hogy *a közszolgáltatás díját az elvégzett közszolgáltatással arányosan kell meghatározni, külön jogszabályban meghatározottak szerint figyelembe véve a következőket: a) a közszolgáltatás jellege, b) a kezelt hulladék mennyisége és minősége, c) a közszolgáltatást működtető szolgáltató hatékony működéséhez szükséges folyamatos ráfordítások, ezen belül a szállítás, begyűjtés, a hasznosítás és az ártalmatlanítás költségei, d) a közszolgáltatás fejleszthető fenntartásához szükséges költségek, ennek keretében különösen a szolgáltatás megkezdését megelőzően felmerülő, a szolgáltatás ellátásához szükséges beruházások*

költségei, ártalmatlanítás esetében a kezelő létesítmény bezárásának költségei, lerakó esetén a bezárást követő utógondozás és a harminc évig történő monitorozás költségei.

A Hgt. 25. § (3) bekezdése alapján az üdülőingatlannal, valamint az időlegesen használt ingatlannal rendelkező tulajdonosok esetében a közszolgáltatás díját az állandó lakóingatlan tulajdonosára meghatározott díjjal arányosan, a település és az ingatlan jellegére tekintettel, az (1) bekezdés szerint kell meghatározni.

A Korm. rendelet 9. § (1)-(2) bekezdése kimondja, hogy üdülőingatlanok, illetőleg időlegesen használt ingatlanok (a továbbiakban együtt: időlegesen használt ingatlan) esetében hónapokban vagy negyedévekben meghatározott mértékű használati szezon kell megállapítani, az időlegesen használt ingatlan esetében a fizetendő közszolgáltatási díj megállapításánál a díjfizetési időszak helyett a használati szezon időtartamát kell alapul venni.

A Hgt. 27. § (1) bekezdése szerint a közszolgáltató feladata a környezetvédelmi előírások megtartása mellett – az önkormányzati *rendeletben előírt módon* – a települési hulladék *ingatlantulajdonosoktól történő begyűjtése*, elszállítása a települési hulladékkezelő telepre, illetőleg a települési hulladék kezelése, kezelő létesítmény üzemeltetése, *a szolgáltatás folyamatosságának biztosítása. A közszolgáltatás ellátásának részletes tartalmát a helyi önkormányzat képviselő testülete rendeletben állapítja meg. Helyi norma állapítja meg – többek között – a közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlantulajdonos ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, a szolgáltatásra vonatkozó szerződés egyes tartalmi elemeit, létrejöttének módját, valamint a közszolgáltatás igénybevételének – jogszabályban nem rendezett – módját és feltételeit, továbbá az ingatlantulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget, a díj megfizetésének rendjét [Hgt. 23. §]. Az ingatlantulajdonos és a közszolgáltató közötti jogviszony minden elemét jogszabály rögzíti.*

A közszolgáltató és az ingatlantulajdonos között létrejövő szerződéses jogviszonyra alkalmazni kell a Ptk. rendelkezéseit is: a felek kölcsönös együttműködését, az általában elvárható magatartás követelményét. A Ptk. 4. §-a szerint a polgári jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a felek a jóhiszeműség és tisztesség követelményének megfelelően, *kölcsönösen együttműködve kötelesek eljárni*, polgári jogi viszonyokban úgy kell eljárni, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható.

Poroszló Község Önkormányzat képviselő-testületének a települési hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatásról, valamint a közterületek tisztántartásáról szóló 20/2006. (VI.30.) számú önkormányzati rendeletének (a továbbiakban: Ör.) 5. § (1) bekezdése szerint: *„Az ingatlantulajdonos köteles a Szolgáltató által nyújtott közszolgáltatást igénybe venni, valamint a közszolgáltatással összefüggő személyes adatokat (köszolgáltatást igénybevevő neve, lakcíme, születési helye és ideje, anyja neve) a Szolgáltató rendelkezésére bocsátani.”* (Hgt. 23. § g) pont).

A közszolgáltató válaszában kiemelte, hogy a panaszos poroszlói ingatlanára 2007. április 19-én I db 120 literes hulladékgyűjtő edényt vett át. Az átvételt a panaszos saját kezű aláírásával igazolta, lakcímként és szolgáltatási címként is poroszlói ingatlanának címét adta meg. A szolgáltatás díját ennek ismeretében számlázta részére a közszolgáltató. A közszolgáltató nyilvántartása szerint az ingatlan állandóan lakott ingatlanként volt feltüntetve 2006. október 12-től 2011. augusztus 15-ig, amikor is a panaszos jelezte a közszolgáltató felé az ingatlan üdülőingatlanként történő használatának nyilvántartásba vételére irányuló szándékát. Továbbá a panaszos a poroszlói címére megküldött számlákból a 2008. július 1-jétől – 2008. szeptember 30-ig terjedő időszakra vonatkozót befizette, ami azt támasztja alá, hogy a panaszos tudott díjfizetési kötelezettségéről, valamint arról is, hogy a hulladékszállítást a közszolgáltató végzi a település területén.

Összességében a vonatkozó jogszabályok szerint a díjfizetési kötelezettség alól nem mentesülhet az, aki a kötelező közszolgáltatást nem veszi igénybe, azokon a településeken, ahol biztosított a hulladék elszállítása, a tulajdonosoknak (állandó és időlegesen használt ingatlanok esetében is) kötelezően meg kell fizetniük a közszolgáltatás díját, amennyiben a közszolgáltató a közszolgáltatást felajánlja, illetve annak teljesítésére rendelkezésre áll.

A konkrét esetben a közszolgáltató számlázásával összefüggésben alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülmény nem merült fel, mivel a panaszosnak az ingatlan használatára vonatkozó 2011. augusztus 15-én tett bejelentéséig a nyilvántartásában szereplő személyes adatok, illetve használat típusának (állandóan lakott ingatlan) megfelelően állította ki a számlákat.

4.2. A hulladékgazdálkodási díjhátralék behajtásával kapcsolatos problémák

A panaszosnak a Hivatalhoz fordulása idején 91. 332. Ft összegű tartozása állt fenn a közszolgáltató felé a 2006 decemberétől 2011 júniusáig terjedő időszakra, a felhalmozódott díjhátralék a panaszos szerint *„jelentős mértékben a szolgáltató mulasztására vezethető vissza.”* A panaszos meglátása szerint, ha a szolgáltató a hulladékgazdálkodásra vonatkozó jogszabályok szerint korábban kezdeményezte volna a díjhátralék adók módjára történő behajtását, *„úgy nem halmozódott volna föl ilyen jelentős összegű tartozása”.*

Kérdésként merül fel, hogy a díjhátralék érvényesítésével kapcsolatban milyen körülmények vezettek annak elhúzódtásához, a díjak behajtása, illetve annak mechanizmusa során a konkrét ügyben milyen nehézségek, problémakörök tapasztalhatók a közszolgáltatói, illetve a jegyzői eljárásban.

4.2.1. A fizetési felszólítás kiküldése

A Hgt. 26. § (2) bekezdése szerint *„A díjhátralék keletkezését követő 30 napon belül a közszolgáltató felhívja az ingatlantulajdonos figyelmét a díjfizetési kötelezettségének elmulasztására és felszólítja annak*

teljesítésére”.

Amint az a tényállási részben szerepel, a konkrét esetben a 2004. január 01. – 2009. június 09-i, 5 éves időszakra (!) szóló fizetési felszólítást – tértivevényes levélként – 2009. június 15-én postázták a panaszosnak, mely levélszekrény hiánya miatt érkezett vissza a közszolgáltatóhoz. A közszolgáltató 2009 júniusa és 2011 áprilisa között további fizetési felszólításokat küldött tértivevényes küldeményként a panaszos poroszlói ingatlanának címére, melyek különböző – „elköltözött, utánküldést nem kér”, illetve „levélszekrény hiánya” – jelzéssel érkeztek vissza hozzá.

A sérelmezett 91.332. Ft összegű felszólítás előtt (2011. második félévéig) minden felszólítás a panaszos poroszlói címére érkezett. Amint arról a tényállási részben szó esett, a panaszos poroszlói ingatlanával összefüggésben 2007. április 19-én lakcímként és szolgáltatói címként is poroszlói ingatlanának címét adta meg a közszolgáltatónak.

A Hgt. 23. § g) pontja értelmében a közszolgáltatással összefüggő személyes adatok (köszolgáltatást igénybe vevő neve, lakcíme, születési helye és ideje, anyja neve) kezelésére vonatkozó rendelkezéseket a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg.

Az Ör. 5. § (1) bekezdése szerint „*az ingatlantulajdonos köteles a Szolgáltató által nyújtott közszolgáltatást igénybe venni, valamint a közszolgáltatással összefüggő személyes adatokat (köszolgáltatást igénybevevő neve, lakcíme, születési helye és ideje, anyja neve) a Szolgáltató rendelkezésére bocsátani*”.

Az Ör. hivatkozott előírása alapján a közszolgáltatással összefüggő adatok, így a lakcímeinek közlése az ingatlantulajdonost, vagyis a panaszost terheli. A közszolgáltató a fizetési felszólításokat Poroszlóra küldte – tekintettel arra, hogy ez a cím állt rendelkezésére – de azok visszaérkeztek hozzá.

A hulladékkezelési közszolgáltató kiválasztásáról és a közszolgáltatási szerződésről szóló 224/2004. (VII. 22.) Korm. rendelet 12. § (2) bekezdése szerint „*A közszolgáltatási szerződésben az önkormányzat kötelelességeként kell meghatározni a) a közszolgáltatás hatékony és folyamatos ellátásához a közszolgáltató számára szükséges információk szolgáltatását, a Hgt. 23. §-ának g) pontjára tekintettel, így különösen a közszolgáltatással összefüggő személyes adatokét*”. A közszolgáltató feladatának minden szakaszban történő önkormányzati segítése következik a Hgt. 21. §-ából, vagyis a közszolgáltatást kötő önkormányzatnak a tartozás kötelezettségére vonatkozó személyes adatok további tisztázásában történő segítségnyújtás is feladata, ha ez bármilyen okból szükségessé válik.

A visszaérkezett fizetési felszólításokból a közszolgáltató érzékelte, hogy azokat a panaszos nem veszi át poroszlói címén, de nem kért segítséget az önkormányzattól, holott arra lehetősége lett volna. Mindössze 2011. július 7-én érkezett a közszolgáltatóhoz az önkormányzattól adatszolgáltatás, mely tartalmazta a poroszlói üdülőingatlanok levelezési címét. A fizetési felszólítás „igazolt megtörténte” ugyanakkor álláspontom szerint kiemelt jelentőséggel bír a 4.2.2. pontban leírtak alapján.

4.2.2. A fizetési felszólítás megtörténtének igazolása

A Hgt. 26. § (2) és (3) bekezdése szerint „*A díjhátralék keletkezését követő 30 napon belül a közszolgáltató felhívja az ingatlantulajdonos figyelmét a díjfizetési kötelezettségének elmulasztására és felszólítja annak teljesítésére*”, illetve „*A felszólítás eredménytelensége esetén a díjhátralék keletkezését követő 90. napot követően a közszolgáltató – a felszólítás megtörténtének igazolása mellett – a díjhátralék adók módjára történő behajtását a települési önkormányzat jegyzőjénél kezdeményezi*”.

A Hgt. fenti rendelkezései alapján a közszolgáltatónak igazolnia kell azt, hogy a fizetésre történő felszólítás megtörténte, miközben a jogszabály nem tartalmaz részletes szabályokat arra nézve, hogy a fizetési felszólításnak miként kell megtörténnie, illetve igazolásához milyen bizonyítási forma szükséges, holott annak megtörténtehez a közszolgáltatónak fontos érdeke kapcsolódik, illetve az ingatlantulajdonosok szempontjából is hasonló jelentőséggel bír. A kérdés – fizetési felszólítás átvételének hiányában jogszerűen van-e helye a behajtás iránti kérelem előterjesztésének vagy sem – a gyakorlatban, illetve a konkrét esetben is jelentőséggel bír, különösen, hogy üdülőterületeken nehézséget jelent(het) a felszólítás kézbesítése.

Kérdésként merül fel az is, hogy a felszólítás megtörténtének igazolásához milyen forma szükséges: a felszólítás adós általi igazolt átvétele (küldemény kézbesítése a címzettnek), avagy annak igazolása, hogy a felszólítás kiküldése történt meg (könyvelt küldeményeknek a közszolgáltatóhoz történő visszaérkezésének időpontja). Kérdés tehát, hogy a fizetési felszólítások adós általi átvételét kell-e igazolnia a közszolgáltatónak (a felszólítások átvételét igazoló tértivevények meglétét), avagy enélkül is megkeresheti az elsőfokú adóhatóságot a behajtás érdekében? Kérdés továbbá, hogy milyen forma garantálhatja a folyamatos közszolgáltatás biztonságát, hogy ne álljon le a behajtási eljárás a fizetési felszólítás kiküldése átvételének elmaradása esetén.

4.2.3. Adók módjára történő behajtás kezdeményezése a települési önkormányzat jegyzőjénél

A Hgt. 26. § (3) bekezdése szerint „*A felszólítás eredménytelensége esetén a díjhátralék keletkezését követő 90. napot követően a közszolgáltató – a felszólítás megtörténtének igazolása mellett – a díjhátralék adók módjára történő behajtását a települési önkormányzat jegyzőjénél kezdeményezi*”.

A fizetési felszólítás(ok) eredménytelenségét követően a díjhátralék adók módjára történő behajtását a közszolgáltató a jegyzőnél 2010. január 27-én, 2010. augusztus 10-én, illetve 2011. május 16-án kezdeményezte, holott a fizetési felszólításokat 2009. júniusától küldte a panaszos részére.

Az Art. 161. § (1) bekezdésének 2011. december 31-ig hatályos szövege szerint: „*Az adók módjára*

behajtandó köztartozásnak minősülő fizetési kötelezettséget megállapító, nyilvántartó szerv, illetőleg a köztartozás jogosultja negyedévenként, a negyedévet követő hó 15. napjáig keresi meg az adóhatóságot behajtás végett, ha a köztartozás összege meghaladja az 5000 forintot; (...). Amennyiben a hátralék későbbi megfizetése veszélyeztetett, az adóhatóság soron kívül is megkereshető. (...)

Az Art. jelenleg hatályos 161. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy: „Az adók módjára behajtandó köztartozásnak minősülő fizetési kötelezettséget megállapító, nyilvántartó szerv, illetőleg a köztartozás jogosultja a fizetési határidő lejártát követő 15 nap elteltével megkeresi az adóhatóságot behajtás végett, ha a köztartozás összege meghaladja a 10.000 forintot, (...). Amennyiben a hátralék későbbi megfizetése veszélyeztetett, az adóhatóság soron kívül is megkereshető. (...)

Az Art. 161. § (2) bekezdése szerint „A megkeresésben fel kell tüntetni a behajtást kérő és a fizetésre kötelezett azonosításához szükséges adatokat, a tartozás jogcímét, a fizetési kötelezettséget elrendelő határozat (végzés) számát, jogerőre emelkedésének időpontját, a teljesítési határidőt, a tartozás összegét és esetleges járulékait, valamint annak a jogszabálynak a pontos megjelölését, amely az adók módjára való behajtást lehetővé teszi. Ha a behajtást kérőt törvény valamely végrehajtási cselekmény foganatosítására kötelezi, annak megtörténtét a megkeresésben igazolni kell.”

Az Art. 161. § (2) bekezdése részletesen rendelkezik arról, hogy a megkeresésében milyen adatokat kell feltüntetni, így – egyebek mellett – a fizetési kötelezettséget elrendelő határozat (végzés) számát, jogerőre emelkedésének időpontját, illetve igazolni kell a behajtás kérő által foganatosított cselekmény megtörténtét. A 161. § (1) bekezdésének módosítása előtt az 5000 forintot meghaladó köztartozás behajtására irányuló megkeresésre az Art. szerint negyedévente, a negyedévet követő hó 15. napjáig volt mód. A Hgt. alapján a közzszolgáltatónak a díjhátralék keletkezését követő 90. napot követően – a felszólítás megtörténtének igazolása mellett – kellett kezdeményeznie a díjhátralék behajtását a jegyzőnél. Az Árt. módosítása a megkeresés benyújtására vonatkozó korábbi határidőt törölte, ugyanakkor a behajtás alapjául szolgáló köztartozás összegét megnövelte.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a közzszolgáltató első alkalommal – a Hgt.-ben előírt határidőknél jóval később – 2009. június 15-én szólította fel a panaszost a fennálló hátralékkal kapcsolatban, míg a díjhátralék behajtásának a kezdeményezésére is csak 2010. január 27-én került sor.

4.2.4. A jegyző adóhatósági eljárása, illetékessége

A hulladékkezelési közzszolgáltatási díjat az önkormányzat jegyzője, mint első fokú adóhatóság hajtja be a bírósági végrehajtás szabályai szerint.

A Hgt. 26. § (4) bekezdése szerint „A települési önkormányzat jegyzője – a kezdeményezés kézhezvételétől számított **nyolc napon belül** – a külön jogszabályban meghatározottak szerint **intézkedik a díjhátralék, késedelmi kamat és a felmerült költségek behajtása érdekében**. A behajtott díjhátralékot, késedelmi kamatot, valamint a közzszolgáltatónak az ezzel kapcsolatban felmerült és behajtott költségeit a települési önkormányzat jegyzője **nyolc napon belül átutalja a közzszolgáltatónak**.”

A poroszlói jegyzőnek 2010. január 27-én, 2010. augusztus 10-én, valamint 2011. május 16-án került behajtásra átadásra a díjhátralékkal rendelkezők listája, ugyanakkor a közzszolgáltatói megkeresés 2011. július 12-én illetékesség hiányában visszaérkezett a közzszolgáltatóhoz, a jegyző álláspontja szerint ugyanis a nem poroszlói illetékességű ingatlantulajdonosok esetében nem rendelkezik hatáskörrel. (lásd 2.3)

Az Art. 146. § (2) bekezdése szerint az adók módjára behajtandó köztartozás jogosultjának megkeresése alapján a) magánszemély esetében a belföldi lakóhely, szokásos tartózkodási helyi vagy szokásos fellelhetőségi helye, ennek hiányában utolsó ismert belföldi lakóhelye szerint illetékes önkormányzati adóhatóság, b) jogi személy és egyéb szervezet esetében az illetékes állami adóhatóság jár el, kivéve, ha törvény a köztartozás beszedését más szerv hatáskörébe utalja.

Ez az előírás az adók módjára történő behajtásra hatáskörrel rendelkező szervekre irányadó általános előírásokat határozza meg, ugyanakkor e szabályok nem érvényesülnek akkor, ha törvény a köztartozás beszedését más szerv hatáskörébe utalja, vagyis ha törvény speciális szabályként a behajtásra más hatóságot jelöl ki.

Hangsúlyoznom kell, hogy a Hgt. 26. § (3) bekezdése a díjhátralék adók módjára történő behajtását a települési önkormányzat jegyzőjének a hatáskörébe utalja. Ez alapján az Art. szerinti eljárásra annak a településnek a jegyzője jogosult (illetve köteles), ahol a hátralékos ingatlantulajdonos a hulladékkezelési közzszolgáltatást igénybe veszi, illetve igénybe venni köteles. Az Art. és Ket. általános hatásköri szabályait – a jegyző álláspontjától eltérően – jelen esetben nem kell alkalmazni.

4.2.5. Összegzés

1. A közzszolgáltatás anyagi hátterét – elsődlegesen – az ingatlantulajdonosok részéről megfizetendő hulladékkezelési díj képi, a közzszolgáltató oldaláról fontos érdek fűződik ahhoz, hogy a díjakhoz hozzájusson. A díj meg nem fizetése esetén a Hgt. 26. § (1) bekezdése szerint az *ingatlantulajdonost terhelő díjhátralék és az azzal összefüggésben megállapított késedelmi kamat, valamint a behajtás egyéb költségei adók módjára behajtható köztartozásnak minősülnek*. Az elmaradt díj a Hgt. értelmében tehát adók módjára behajtandó köztartozás, annak érvényesítése közzszogi eszközökkel történhet.

Az Alkotmánybíróság környezeti és közegészségügyi közérdekre tekintettel *alkotmányosnak minősítette a díjak adók módjára történő behajthatóvá nyilvánítását*. A Hgt.-hez fűzött kommentár ennek jelentőségével

összefüggésben utal arra, hogy a *közszolgáltatót kell megvédeni a nem fizető ingatlantulajdonostól a közszolgáltatót terhelő folyamatos szolgáltatásnyújtási kötelezettség miatt*. [Lásd a Complex Jogtár Hgt. 26. §-ához kapcsolódó szövegét: „Annak érdekében, hogy helyrebillenjen az az *egyoldalú kötelezettségi helyzet*, ami abból fakad, hogy az önkormányzatok, illetőleg a *közszolgáltató folyamatos teljesítésre kötelezett*, a jelenlegi helyzet szerint azonban az ingatlantulajdonos díjfizetésének végrehajtása hosszadalmas, indokoltá vált a közszolgáltatást igénybe vevő ingatlantulajdonos ugyanilyen szintű kötelezése is. *Hiszen akkor sem állhat le a közszolgáltatás működtetése, amennyiben az ingatlantulajdonos díjfizetési kötelezettségének nem tesz eleget*, azonban díjfizetés nélkül a közszolgáltatást működtető személy költségei nincsenek biztosítva. Ezen egyensúly megteremtése érdekében teszi lehetővé a törvény az esedékességkor meg nem fizetett díj adók módjára való behajtásának a lehetőségét. (26. §)"] A *törvény kizárólagosan kijelöli az elmaradt díj érvényesítési módját*. Ennek megfelelően a díjhátralék keletkezését követő 30 napon belül a közszolgáltató felhívja az ingatlantulajdonos figyelmét a díjfizetési kötelezettségének elmulasztására és felszólítja annak teljesítésére, a felszólítás eredménytelensége esetén a díjhátralék keletkezését követő 90. napot követően a közszolgáltató – a felszólítás megtörténtének igazolása mellett – a díjhátralék adók módjára történő behajtását a települési önkormányzat jegyzőjénél kezdeményezi.

A közszolgáltató tevékenysége kiemelkedő közérdekkel bír. A magasabb szintű jogszabályban – a konkrét esetben a Hgt.-ben – meghatározott, a díjak behajtására vonatkozó szabályok az esedékességkor meg nem fizetett díj érvényesítésével kapcsolatban követendő eljárási módszerre vonatkozóan *kógens* rendelkezéseket tartalmaznak. A közszolgáltatás körében végzett tevékenység gyakorlásának – ezen belül a közszolgáltató részéről a díjfizetési felszólítás határidőben történő kiküldésének, a díjhátralék behajtásának a jegyzőnél történő kezdeményezésének, valamint a jegyző intézkedésének a díjhátralék és költségek behajtása során – alapfeltétele, hogy meg kell felelnie a magasabb szintű jogszabályoknak.

Megállapítom, hogy a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott a jegyző, mert az egyértelmű jogi szabályozás mellett sem ismerte fel illetékességét az adók módjára történő behajtás lefolytatására, továbbá az eljárás során nem tartotta be a törvényben előírt határidőket sem.

2. A konkrét esetben a közszolgáltató és a jegyző eljárása nem felelt meg a vonatkozó előírásoknak, így az nem vezetett eredményre az elmaradt díj érvényesítésével kapcsolatban, az a szolgáltatás szereplőinek jogos érdekeit sérti. A közszolgáltató nem jutott hozzá kintlévőségéhez, az ingatlantulajdonosnál (a panaszosnál) pedig nagy összegű felgyülemlett díjhátralék keletkezett. Amennyiben a díjbehajtás a Hgt.-ben rögzítettek szerint folyik, az eljárás során a kifogásolt összegű díjhátralék nem halmozódhatott volna fel.

Álláspontom szerint ez az általános probléma két dologra vezethető vissza. Egyrészt arra, hogy a Hgt. nem tartalmaz egyértelmű rendelkezéseket arról, hogy a közszolgáltató fizetési felszólításainak megtörténtét milyen formában kell igazolnia (mikor adhatja át jogszerűen követelését behajtásra a jegyzőnek). Másrészt a Hgt. nem fűz jogkövetkezményt sem a közszolgáltató fizetési felszólításának 30 napon túli, sem a behajtás átadásának 90 napon túli, sem a jegyző adóigazgatási eljárásának késedelmes (8 napon túli) megindításához. A szabályozás nem oly módon fogalmazza meg a 30 és 90 napos határidőket, hogy azokat a bekövetkezésük esetén *azonnal alkalmazni kelljen*.

A díjhátralékok felhalmozódása ugyanakkor a *folyamatos közszolgáltatás ellátását veszélyezteti*, hiszen a közszolgáltató megfelelő működése e kieső bevételek hiányában veszélybe kerülhet, de mindenképpen nehézségbe ütközik, aminek következménye a szolgáltatás színvonalában is tükröződhet, illetve nem kívánatos közegészségügyi, környezetvédelmi következményei is lehetnek, ami végső soron már az egészséghez, az egészséges környezethez való jog sérelmét is okozhatja.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a Hgt. jelenleg nem tartalmazza a szükséges, a díjbehajtási eljárás eredményességét és az ügyfelek számára a kiszámíthatóságot elősegítő garanciális szabályokat, amelyek révén elkerülhetővé válhatna a tartozások felgyülemlése. Mindez a jogállamiság elvének és a jogbiztonság követelményének, valamint az érintettek tisztességes eljáráshoz való jogának közvetlen veszélyével jár.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni elkerülése érdekében:

1. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a hulladékkezelési közszolgáltatást végző Remondis Tisza Kft. vezetőjét, hogy intézkedjen a hulladékgazdálkodásra vonatkozó jogszabályoknak megfelelő közszolgáltatói feladatellátás érdekében a Hgt.-ben meghatározott díjbehajtási módszer (határidők) követésére;
2. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem* Poroszló Község Önkormányzatának jegyzőjét, hogy illetékességét ismerje fel a hulladékkezelési díjhátralék érvényesítése kapcsán, valamint eljárása során tartsa be a Hgt.-ben meghatározott határidőket;
3. az Ajbt. 37. §-a alapján javasolom a vidékfejlesztési miniszternek, hogy tekintse át a jogalkalmazói gyakorlatban a hulladékszállítási díj behajtási eljárása során felmerülő jogszabályi, illetve jogértelmezési nehézségeket, és szükséges szerint az új hulladékgazdálkodási törvény megfelelő kiegészítésével a díjbehajtás módszerének garanciális elemeit építse be a keretszabályok közé.

Budapest, 2012. július 10.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-1834/2012 Hajléktalan-ellátás a téli krízishelyzetben

Előadó: dr. Seres Péter
dr. Csikós Tímea
dr. Láposy Attila

A vizsgálat előzményei

2010. év végén sajtóhíradásokból értesültem arról, hogy a hideg időjárás miatt több ember halt meg kihűlés miatt. Szintén a média számolt be arról, hogy Budapest Főváros főpolgármestere több budapesti aluljárót nyilvánított hajléktalanoktól „védett” közterületnek, és e cél elérését illetően 2010. december közepéig adott türelmi időt.

A fentiek alapján indított vizsgálat eredményeit az AJB-367/2011. számon, 2011 januárjában kiadott jelentésem foglalja össze. A jelentésben megállapítottam, hogy az aluljárók hajléktalan emberektől, városképi okokból, „szociális zaklatás” útján való megtisztítása nem szolgálja sem a hajléktalan személyek társadalomba történő visszailleszkedését, sem a hajléktalanság megelőzését. Ezek az intézkedések az ellátórendszer valódi, az érintettek által is elfogadható fejlesztése nélkül – összefüggésben a szociális biztonsághoz való joggal – az emberi méltósághoz való alapjog tekintetében visszasság közvetlen veszélyét hordozzák magukban.

A jelentésben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszasság orvoslása, jövőbeni megszüntetése és megelőzése érdekében az akkor hatályos az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 21. § (1) bekezdése alapján felkértem Budapest Főváros főpolgármesterét, hogy vizsgálja felül a Társadalmi Megbékélési Program keretében tett, a hajléktalanok emberi méltóságát sértő „városképvédelmi” célú intézkedéseit, továbbá kezdeményeztem, hogy a hajléktalanná válás megelőzése, valamint a hajléktalanok társadalmi visszailleszkedésének komplex kezelése érdekében a problémakörrel kapcsolatos költségvetési források elosztásakor különös hangsúlyt fektessen arra, hogy a hajléktalan ellátás színvonala ne csökkenjen az eddig elért szint alá.

Az eljárás megindulása

Az elmúlt egy évben a hajléktalan-ellátással összefüggésben bekövetkezett jogszabályi és finanszírozási változások, az egyre markánsabban jelenlévő kriminalizációs szemlélet miatt, továbbá arra tekintettel, hogy az előzetes híradások rendkívül hideg időjárást jeleztek, 2012. január végén és február elején indokoltá vált az utóvizsgálat elrendelése. Mindezek alapján a 2012. január 1-jétől hatályos alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdésében biztosított jogkörömben, hivatalból eljárva ismételt elrendeltem a 2012. év eleji fővárosi „hajléktalanhelyzet” gyorsvizsgálatát. Eljárásom során rövid felmérést végeztem a fővárosban élő hajléktalanok pillanatnyi helyzetéről, ennek keretében munkatársaim aluljárókat, pályaudvarokat és frissen átadott hajléktalanszállásokat kerestek fel, ahol vizsgálták a tavalyi jelentés óta eltelt időszak változásait.

A helyszíni szemlék mellett munkatársaim megkerestek négy önkormányzatot, a Magyar Máltai Szeretetszolgálatot (MMSZ), a Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei-t (BMSZKI), valamint tájékoztatást kértek az Oltalom Karitatív Egyesülettől.

Az érintett alkotmányos jogok

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”);
- az élethez, és az emberi méltósághoz való jog (Alaptörvény II. cikk: „*Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.*”);
- szociális biztonsághoz való jog (Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: „*Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.*”).

A megállapított tényállás

Vizsgálatom során ismét a 2011-es gyorsjelentésben érintett fővárosi kerületek „hajléktalan-politikáját” térképeztem fel annak érdekében, hogy a tavalyi vizsgálathoz hasonlóan, idén is feltárjam a hajléktalanokkal és hajléktalan-ellátással összefüggő aktuális helyzetet és problémákat, az utcai körülményekben 2011. január óta tapasztalható változásokat, valamint áttekinthessem az intézményi háttérre vonatkozó legfontosabb adatokat.

1. Aluljárók, tolerancia pontok

A tájékozódást munkatársaim a Lehel tér, Nyugati tér, Ferenciek tere, Nagyváradi tér, illetve Déli pályaudvar, Batthyány tér, Blaha Lujza tér, Keleti pályaudvar és Nyugati pályaudvar területén, illetve az ott található aluljárókban bejárással kezdték meg 2012. január 27-én, majd folytatták 2012. február 3-án. Az alapos és hosszas bejárás során kifejezetten a Társadalmi Megbékélési Program (TMP) hatásait, eredményeit igyekeztek felmérni.

Általános tapasztalat volt, hogy az egyes aluljárók területén 2012 januárjában sem találtak életvitelszerűen tartózkodó hajléktalan személyeket. Az egy évvel korábbi helyzethez képest az aluljárókban jellemzően nem posztoltak rendőrök és közterület-felügyelők, a délelőtti órákban 3-6 fős csoportokban tartózkodtak hajléktalanok, azonban huzamosabb ott tartózkodásukra utaló jel nem volt tapasztalható.

A Máltai Szeretetszolgálat kezdeményezésére az elmúlt télen a Nyugati pályaudvar területén és a Déli

pályaudvarnál kialakított ún. *túlélési pontok* ezen a télen már nem működtek. Megjegyzendő, hogy ezek a „létesítmények” ugyan rendkívül szerény komfortot biztosítottak az utcán élők számára, azonban múlt évi vizsgálatom során azt tapasztaltam, hogy kihasználtságuk igazolta létesítésüket. A Déli pályaudvarnál kialakított tolerancia ponton éjszakánként 15-25 fő aludt, többen napközben is ezen a területen maradtak. A Nyugati pályaudvarnál szintén kihasználták ezt az éjszakai menedéket, most azonban az ottani egykori túlélési pont helyén egy rendőrszobor található, ennek következtében a szomszéd teremben meleg ételt osztó civil szervezet állomása sincs már a helyén. Mindkét pályaudvarra jellemző, hogy a hajléktalanokat a MÁV által alkalmazott biztonsági őrök kiszorították az állomások területéről.

Negatív tapasztalatként meg kell ugyanakkor említeni a Keleti pályaudvarnál épülő új metró építési területével határos aluljáró helyzetét. A Rottenbiller utca felőli hosszú gyalogos aluljáró ugyanis rendkívül elhanyagolt, kezeletlen állapotban van, elviselhetetlen bűz terjeng. Sokan egyszerűen nyilvános wc-ként használják ezt a részt, ami amellet, hogy a környéken élők és közlekedők szempontjából elfogadhatatlan, erőteljes fertőzés- és járványveszélyt is jelent.

2. A Magyar Máltai Szeretetszolgálat válasza

A Magyar Máltai Szeretetszolgálat alelnöke az elmúlt évben a munkatársaimmal tartott helyzetértékelő megbeszélésen hangsúlyozta, hogy minden esetben egyéni diagnózist kellene rögzíteni az adott hajléktalan személy helyzetéről, a diagnózisból kiindulva pedig szükség lenne egy célmeghatározásra, majd annak elérését kellene segíteni-ellenőrizni. Az adatvédelmi szabályok betartása mellett szükséges lenne egy nyilvántartó rendszer, amelyből az adott szervezet diszpécserre követni tudná a hajléktalan személlyel kapcsolatos addig keletkezett egészségügyi adatokat, a már megtett szociális intézkedéseket. Álláspontja szerint addig nem lehet szankcionáló rendelkezéseket hozni a hajléktalanokkal szemben, amíg az ellátásukkal kapcsolatosan ezeknek az embereknek nincsen valódi választásuk. Az alelnök 2011-es értékelésében elmondta, hogy az utcán hétszer több atrocitás éri a hajléktalanokat, mint a számukra létrehozott szállásokon, ezért nem ért egyet azzal, ha valaki a lopásokra hivatkozva nem akarja igénybe venni ezeket. Állítása szerint inkább arról van szó, hogy a hajléktalan emberek ragaszkodnak a megszokott területhez, helyszínhez, az ott tartózkodó sorstársaikhoz és relatív szabadságérzetükhöz, de még így is 100 főből 80 együttműködik és elfogadja az ellátást.

A helyszíni vizsgálat során tapasztaltak megerősítése, háttérének megismerése céljából munkatársaim az idén is a Magyar Máltai Szeretetszolgálat alelnökéhez fordultak tájékoztatásért. A pályaudvaroknál tavaly létesített túlélési pontok sorsára vonatkozó konkrét kérdésekre az alelnök elmondta, hogy a *túlélési pontokat arra hozták létre*, hogy azok a hajléktalanok, akiket szociális eszközzel nem tudnak ellátásba venni – mert nem hallgatnak a szociális munkásra, nem mennek be szállóra és a leghidegebb éjszakákat is az utcán töltik –, legalább néhány fokkal melegebb, szélvédett területen húzassák meg magukat egy-egy éjszakára. Ez *tavaly télen ideiglenes megoldásként került bevezetésre*, s akkor végig eredményesen működött is.

Azóta azonban eltelt egy év és a tájékoztatás szerint a fővárosi hajléktalan koncepció halad a megvalósulás útján, ma a „küszöb nélküli” ellátások létrehozása (számuk növelése) az elsődleges cél, illetve megváltozott az ellátórendszer finanszírozásának rendszere is. Mára a főváros csak olyanok után fizet normatívát, akik regisztráltak az utcáról érkezők az ellátórendszerbe, így abszolút prioritás lett az utcáról krízis autóval történő beszállítás gyakorlata.

A pályaudvaroknál tavaly működtetett túlélési pontokkal kapcsolatban megjegyezte, hogy ezeknek egyébként sem volt felelős üzemeltetése, MÁV-őrök vigyáztak a rendre, és az önkéntes szociális munkásoknak is csak takarítaniuk kellett.

Hozzátette, hogy a túlélőpontok megszűnése nem eredményez teljes ellátatlanságot a pályaudvarok környékén. A Déli pályaudvar közelében (I. ker. Feszty Árpád u.) egy komplex hajléktalan-ellátó egység működik, a Nyugati pályaudvartól pedig alig egy sarokra van a Hajléktalanokért Közalapítvány egyik nappali melegedője (IV. ker. Szóbi u.), amely krízis-időszakban – tehát a vizsgálat idején tapasztalható szokatlan hidegben is – éjszaka is nyitva tart.

3. Új hajléktalan-ellátó intézmények

A hajléktalansági krízis aktuális helyzetének feltérképezése céljából végzett helyszíni vizsgálat második lépcsőjében 2012. február 3-án munkatársaim ellátogattak a legújabb, 2011 végén átadott menedékhelyre, hajléktalan-ellátó intézményekbe.

3.1 A Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei (BMSZKI) komplex intézménye (Budapest, IX. kerület, Aszódi út 18.)

Munkatársaim látogatásakor éppen az épület hatósági engedélyeztetése, átadás-átvétele zajlott, önkormányzati tisztségviselők és az intézményvezető együttes jelenlétében. *Munkatársaimat ezzel együtt a BMSZKI igazgatója* vezette körbe a frissen festett, „kulcsrakész”, de még üresen álló épületben. [2011. december 9-én a belügyminiszter meghívására munkatársaink az épület átalakítási munkálatait megtekintették, különös figyelemmel a tervezett előállító helyiség építésére.] Az igazgató elmondta, hogy teljesen berendezett állapotában az intézmény 340 fő befogadására alkalmas éjszakai menedékhelyként, illetve fix nyitva tartású nappali melegedőként fog üzemelni. Mosási, étel-melegítési lehetőséggel és egyéb szociális szolgáltatásokkal várják az ide érkezőket: társadalmi re-integrációt elősegítő általános tájékoztatást és munkaügyi közvetítést is végeznek, valamint egészségügyi szobát is kialakítottak. Létezik ugyanakkor koedukált, rácsosított és rögzített börtön-bútorzattal felszerelt *előállító helyiség* is, amelynek szükségességét (jogalapjának hiányában) több szociális szakember is vitatja, s mindösszesen annyit tudni

róla, hogy a *működtetése a Budapesti Rendőr-főkapitányság hatáskörébe fog tartozni*. Az intézmény működtetésével kapcsolatban az igazgató sokéves gyakorlati tapasztalatai alapján arra hívta fel a figyelmet, hogy a finanszírozási rendszer változtatásai előreláthatóan komoly ellátási zavarokat okozhatnak már a közeljövőben is. [Lásd Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény 3. melléklete, a települési önkormányzatok normatív hozzájárulásai (11. Szociális és gyermekjóléti alapszolgáltatás feladatai, valamint 13. Hajléktalanok átmeneti intézményei).]

Hozzátette továbbá, hogy az elmúlt napok rendkívül hideg időjárására tekintettel éjszakára már most is nyitva áll az intézmény, egyre ismertebb, keresettebb: az első alkalommal 30, a másodikon 57, a harmadikon pedig már 128 fő töltötte itt az éjszakát. A teljes berendezettség eléréséig egyéb szolgáltatásaikat (nappali melegedő, stb.) ugyan még nem indítják el, de a leghidegebb éjszakai órákban már most sem küldenek el senkit.

A látogatást követően, 2012. február 13-án az intézményvezető arról tájékoztatót, hogy a szálló állapota 2012. február 3-ához képest lényegében változatlan, kisebb befejező munkákat végeznek folyamatosan, például ajtózárok szerelése, mosógépek bekötése. A rendes végleges berendezésre a szükséges forrást a Belügyminisztérium és a Nemzeti Erőforrás Minisztérium biztosította, az átutalás folyamatban van. A nappali melegedő berendezése a fentiek miatt ebben az időpontban még nem történt meg, a minimálisan szükséges asztalokat és székeket adományból szerezték be. Természetesen engedték a nappali bentartózkodást, azonban szolgáltatásokat nem tudtak nyújtani, ezért aki ezeket igénybe akarta venni, azokat más, közeli nappali melegedőkbe irányították. Az engedélyező hatóság helyszíni szemléljén rögzítette a hiányzó berendezést és feltehetően ezért nem adta ki a működési engedélyt. Az egyéb szakhatósági hozzájárulásokat (tűzoltóság, ÁNTSZ) előzetesen beszerezték, ezért a működés biztonságos, de a normatív támogatást csak a működési engedély birtokában veheti igénybe a Főváros, ezért a krízishelyzetben elrendelt megnyitást más forrásból kell finanszírozni, melyre az intézmény üzemeltetője szerződést köt a Nemzeti Erőforrás Minisztériummal. A krízishelyzetben alkalmazott intézkedések tartalma és terjedelme a BMSZKI intézményvezetőjének véleménye szerint rendben volt, megfelelő nagyságú többletkapacitás nyílt meg, de értelemszerűen ezeken a helyeken csak csökkentett szolgáltatásokat tudtak biztosítani.

3.2 Magyar Máltai Szeretetszolgálat (Budapest, XI. kerület, Etele tér, Volánbusz épülete)

Sajtóból szerzett és civil kapcsolatainktól kapott értesítés szerint a Máltai Szeretetszolgálat bevett gyakorlata, hogy rendkívüli hidegben ideiglenes éjjeli menedékhelyeket alakítanak ki nagyvállalatok üresen álló épületeiben, helyiségeiben. Az egyik ilyen a Volánbusz Etele téri pályaudvari épületének emeleti helyiségében jelenleg is működtetett éjjeli menedékhely. Egy nagyobb osztályteremnyi, (kb. 30-40 fő befogadására alkalmas) matracokkal, plédekkel felszerelt, a Szeretetszolgálat önkéntesei által takarított, fűtött helyiség, ahová este 20 és reggel 8 óra között húzódhatnak be a fedél nélkül maradók, fagyhalál elől menekülők.

3.3 Budapest, I. kerület, Fesztly Árpád utca, Déli pályaudvar – Magyar Máltai Szeretetszolgálat

Kis létszámú (24 fős), de teljes körű szolgáltatást nyújtó intézmény, az eddig is működő menedék bővítéseként: segítőkész, figyelmes szociális munkások állandó jelenlétével nappali melegedő, egészségügyi helyiség lábadozóval, valamint külön férfi és női hálóterem várja a hajléktalanokat. Ez az intézmény egyúttal a Szeretetszolgálat krízisautójának bázistelepe, ide hozzák a járőrözések alkalmával megtalált, együttműködésre kész hajléktalan személyeket. A hétköznapokon 8.30 és 15.30 között, valamint hétvégén vasárnapi ügyeletben 8.30 és 15.30 között nyitva tartó nappali melegedőben szakképzett segítők figyelme és segítsége, mosási, étkezési lehetőség, valamint szociális, egészségügyi és munkaügyi szolgáltatások igénybevételének lehetősége szolgálja a rászorulókat.

3.4. E jelentés keretei közt rögzítenünk kell, hogy a pályázati elbírálások alapján állami finanszírozás nélkül maradt – és így teljes egészében adományokból működő – a főváros egyik legismertebb, alacsonyküszöbű ellátó helye, a *Dankó utcai Hajléktalan-ellátó Központ* (Oltalom Karitatív Egyesület), melynek éjjeli menedékén 140 helyen 278 fő aludt az elmúlt hetek leghidegebb éjszakáján (2012. február 1-2.). [„...mert az emberi jó szándék és az összefogás mindenféle hivatalos támogatás nélkül is menthet életeket.” (Dr. Simek Ágnes, PhD, vezető főtanácsos, ÁNTSZ-OTH, hajléktalanok orvosa - Oltalom K. Egyesület)] Szintén pályázati elutasítás miatt beszüntette tevékenységét a Vöröskereszt VII. kerületi utcai gondozó szolgálata. *Egyes számítások szerint a pályázati eredmények alapján, országos szinten 30-40 fővel kevesebb szociális munkás láthatja el feladatát a „terepe”.*

4. A megkeresett Budapesti kerületek tapasztalatai

4.1 Budapest Főváros V. Kerületi Önkormányzat (Belváros-Lipótváros)

A hajléktalan személyek intézményi ellátásával kapcsolatban Budapest Főváros V. Kerület Önkormányzatának jegyzője arról tájékoztatót, hogy – az elmúlt évhez hasonlóan – a megkötött ellátási szerződés alapján az Oltalom Karitatív Egyesület Magyarországi Evangélikus Testvérközösség látja el az önkormányzat hajléktalan-ellátással kapcsolatos feladatait. A kerületben tartózkodó, vagy ott tartózkodási hellyel, lakcímmel rendelkező hajléktalan személyek utcai gondozását, nappali és éjszakai ellátását biztosítják.

Az Egyesület népkonyhát, nappali melegedőket, éjjeli menedékhelyeket működtet, illetve az utcai szociális munka egyik legfontosabb háttérét adja az Oltalom Egészségügyi Centrum és a *Fűtött Utca* nevű hajléktalanellátó intézményük és az annak a területén működő lábadozó. Az Egyesület saját gépjárművel, utcai szociális munkásokkal és a Fűtött Utca ügyeletesével végzi a munkáját, több száz rászorulóval tartanak fenn rendszeres kapcsolatot. Szolgáltatásaik közé tartozik a tisztasági vizsgálat és fertőtlenítő kezelés, 2011/2012 során is folyamatosan szállítottak be elhanyagolt és leromlott egészségi állapotú embereket az intézmény egészségügyi centrumába orvosi vizsgálatra és fertőtlenítő fürdetésre. A kerületi családsegítő szolgálattal folyamatos kapcsolatot tartanak fenn, a

felmerülő esetekről, problémákról minden hónapban beszámolót készítenek. A kerület jegyzője a 2011. novemberi beszámolót küldte meg részünkre. A beszámoló szerint az Egyesület 2011. novemberében 912 főt látott el és 34 takarót osztott ki.

A jegyző kitért arra is, hogy *a kerület továbbra sem rendelkezik olyan tartalmú rendelettel, amely lehetővé tenné a közterületeken lévő hajléktalanok szankcionálását.* Nem folytatnak olyan gyakorlatot, amely a hajléktalanokat kiüldözné a közterületekről. Véleménye szerint a kerületből ezidáig szinte nem került ki olyan hajléktalanná vált személy, aki itt vesztette volna el lakóhelyét, mivel eddig sikeresen találtak megoldásokat a krízishelyzetben lévő kerületiek számára. Az önkormányzat az utóbbi esztendőben évente 7,7 millió forintot fordított hajléktalan ellátásra.

4.2 Budapest Főváros VII. Kerület Önkormányzata (Erzsébetváros)

A Szociális Iroda vezetőjének tájékoztatása szerint az önkormányzatnak a tavalyi 5 helyett már csak 4 szervezettel van szerződése a hajléktalanok ellátásával kapcsolatban:

- Máltai Szeretetszolgálat.* nappali melegedő 60 fő részére, mosási, fürdési lehetőség, ételmelegítési lehetőség, teaosztás, szabadidős tevékenység biztosítása;
- Golgota Keresztény Gyülekezet.* a tavalyi 120 helyett 85 férőhelyen nappali ellátás, tisztálkodási lehetőség, WC, ruhaosztás, meleg ebéd, reggeli, uzsonna, mosási lehetőség, munkakeresés;
- Myrai Szent Miklós Keresztény Egyház.* a tavalyihoz képest plusz 20 fő éjszakai szálláshely, 50 fő átmeneti ellátás, egészségügyi segítségnyújtás, tájékoztatás, iratok pótlása, munkahelykeresés;
- Menhely Alapítvány.* utcai ellátás, VII. kerület egyéb részei, tárgyi eszközökkel való ellátás, elhelyezés intézményekben, meleg tea és ételosztás.

A Magyar Vöröskereszt utcai ellátó szolgálata a kerületben megszűnt, mivel a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal 2012. január 4-én közzétett döntése értelmében a gondozó szolgálat pályázata nem részesült befogadásban, így 2014. december 31-ig nem részesül finanszírozásban. A szolgálat a feladatokat a Menhely Alapítványnak igyekszik átadni, illetve az önkormányzat a Máltai Szeretetszolgálattal is felveszi ebben az ügyben a kapcsolatot.

Erzsébetváros Önkormányzata együttműködési keret-megállapodást kötött a Nonprofit Alapítvánnyal, amely terápiás programokat és munkaerő-piaci képzéseket szervez. Az irodavezető arról is tájékoztatott, hogy *az önkormányzatnak nincs olyan rendelete, amely szankcionálná a közterületeken tartózkodó hajléktalanokat.*

4.3 Budapest Főváros XI. Kerület Önkormányzata (Újbuda)

A kerület jegyzője arról tájékoztatott, hogy az önkormányzat a törvényi kötelezettségét ellátási szerződések keretében, továbbra is a *Máltai Szeretetszolgálat* és a *Fiatalkorúak Önszolgálat Egyesülete* által teljesíti, illetve a kerületben most is vannak a főváros által fenntartott hajléktalanszállók. Az ellátási kötelezettség teljesítésére fordítható összeg az elmúlt évihez képest nem változott, illetve *a kerület továbbra sem rendelkezik a hajléktalanokat szankcionáló rendelettel.* Az Etele téri ideiglenes szállásra a jelentésem korábbi részében már kitértem.

4.4 Budapest Főváros XIII. Kerület Önkormányzata (Angyalföld)

A jegyző arról tájékoztatott, hogy a törvényben előírt kötelező minimumnál továbbra is jóval sokrétűbb, szélesebb tevékenységet végeznek. Ellátási szerződés keretében működnek együtt 2012-ben is a *Magyar Vöröskereszttel* (a Madridi utcai átmeneti ellátást nyújtó hajléktalan szálló, nappali melegedő, népkonyha, éjszakai szálláshelyek), a *Habilitás Kft.-vel* (közel 30 fő hajléktalan személy foglalkoztatása) és a *Diótörés Alapítvánnyal* (állami gondoskodásból kikerült, hajléktalanná vált személyek segítése), valamint külön szerződés nélkül, de nagy hatékonysággal *egyéb civil szervezetekkel.*

A kötelező és önként vállalt feladatok teljesítése idén is a képviselő-testület által elfogadott költségvetési rendelet szerint történik; az előző évhez képest a költségekben néhány százalékos növekedés volt. Válaszában a jegyző megjegyezte továbbá, hogy a hajléktalan-ellátás területén elsősorban az utcán élő hajléktalanok száma és a velük való foglalkozás igénye növekedett meg; valamint hogy *a XIII. kerületi önkormányzatnak továbbra sincs (tervben sem) olyan rendelete, amely a közterületen tartózkodást szankcionálná.*

Megállapításaim

I. A hatáskör tekintetében

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

Az ombudsmani gyakorlat a *közszolgáltatást végző szervek* fogalmkörébe tartozónak tekinti a hajléktalanellátó intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed. Az Ajbt. már említett 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján pedig a helyi önkormányzat hatóságnak minősül, így az országgyűlési biztos vizsgálati jogköre az önkormányzati tevékenység esetén is fennáll.

Az Ajb. 18. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében *hivatalból* eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság vizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben a hivatalbóli vizsgálat elrendelésének feltételei fennálltak, tekintettel arra, hogy a fővárosi hajléktalan-ellátás helyzete, annak esetleges működési problémái vagy hiányosságai – különösen a téli krízisidőszakban – egy előre meg nem határozható, nagyobb csoport alapvető jogainak, kiemelten az élethez- és emberi méltósághoz való jogainak a sérelmét idézheti elő.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

Az országgyűlési biztosok az ombudsmanintézmény megalakulásától kezdődően minden rendelkezésre álló eszközzel – helyszíni ellenőrzések, hivatalból elindított vizsgálatok, jogalkotási kezdeményezések révén – igyekeztek fellépni a *hajléktalan vagy az egzisztenciálisan más módon kiszolgáltatott emberek alapjogainak*, egyenlő méltóságának védelmében. A biztosok a kezdetektől fogva egyértelművé tették, hogy a jogvédelem és az egyenlő méltóság szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az érintettek a jelenlegi egzisztenciális kiszolgáltatott helyzetbe önhibájukból vagy önhibájukon kívül kerültek.

A 2008-as projekt keretében és korábbi jelentéseimben kiemeltem, hogy megengedhetetlenek, az érintettek emberi méltósághoz való jogával összefüggő visszasság veszélyét hordozónak tartok minden olyan adminisztratív megoldást, vagy arra irányuló javaslatot, amely a szükséges intézkedéseket a hajléktalanok közterületi jelenlétének „városképi kérdésre” adott válaszként próbálja megfogalmazni. Arra is felhívtam a figyelmet, hogy az állam számára, legyen az jogalkotó vagy jogalkalmazó szerv nem fakultatív feladat a szélsőségesen rászoruló polgáraitól való gondoskodás, a felelős intézkedés a megfelelő ellátási rendszerek, kivezető mechanizmusok átgondolt működtetése, a helyzet jogállami megoldása kötelező.

2011-ben több esetben a hozzám érkező jelzés nyomán, illetve hivatalból vizsgáldtam a hajléktalan, valamint a kvázi hajléktalan, egzisztenciálisan más módon kiszolgáltatott emberekkel szembeni állami fellépés formáival kapcsolatban. Több ízben kénytelen voltam nyilvános megszólalásaimban hangot adni kritikáimnak és komoly aggodalommal figyeltem az alapjogokat és a jogállamiság normáit esetenként figyelmen kívül hagyó, a jogalkotás és jogalkalmazás területén egyaránt jól észlelhető, jogszabályok formájában testet is öltő tendenciákat.

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együttjáró minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az Alkotmánybíróság több alkalommal kifejtette, hogy a szociális ellátáshoz való jog minimumának elvont alkotmányos mércéje az élethez és emberi méltósághoz való jog. Az állam alkotmányos kötelezettségét akkor teljesíti, ha a szociális támogatási rendszert megszervezi és működteti. Egyedüli korlát, hogy átmenetileg sem okozhat területenként vagy társadalmi csoportonként ellátatlanságot, sem pedig emberhez méltatlan ellátási körülményeket.

Az állam az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – minden esetben köteles megfelelően gondoskodni. A megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként meghatározott *emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében* az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni. Ennek megfelelően az állam ellátási kötelezettsége a hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetben kiterjed a szállás biztosítására is. A szállás biztosítására az állam abban az esetben köteles, ha a szállásnélküliség az emberi életet közvetlenül fenyegeti. Az állam tehát ebben a *végző helyzetben* köteles azokról gondoskodni, akik az emberi lét alapfeltételeit önjelőlől nem tudják megteremteni.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A gyors helyzetfelmérés következtében megállapítottam, hogy a hajléktalan-ellátó rendszer a túlélési pontok megszüntetése ellenére is, az új szálláshelyek megnyitásával, férőhelyszámok növelésével *igyekezett közelíteni a rendkívüli időjárás miatt fokozottan megnövekvő igényekhez*. Kiemelendő vizsgálati tapasztalat, hogy a megkeresett kerületi önkormányzatok egyike sem hozott közterületen tartózkodást önmagában, külön szankcionáló rendeletet, és nem is terveznek ilyen jellegű szabályozást.

Üdvözlendő továbbá az élet védelmét mindenképp elé helyező, a fagyhalál elől mindenkit, minden körülmények között utcáról ellátó-helyre bejuttatni szándékozó stratégia, nagy jelentősége van minden, az életvédelmi

kötelezettség teljesítése érdekében megnövelt és ténylegesen elérhető, „küszöb nélküli” férőhelynek: ezek bővítése helyes és szükségszerű lépés. Már korábbi jelentésemben is felhívtam arra a figyelmet, hogy krízishelyzetekben és rendkívüli intézkedések esetén ez a szélsőségesen rászoruló emberekről való „gondoskodási” kötelezettség semmi esetre sem merülhet ki a potenciális lehetőség biztosításában. [Lásd AJB-4326/2011. számú ügyben kiadott jelentést.]

Fontos megjegyezni, hogy az utcán, közterületen való lét valóban nem lehet életkarrier, ez a megoldás kényszerű túlélési reakció a hajlék nélkül élőktől. A hajléktalanná válást kiváltó társadalmi folyamatok pedig nem szűntek meg, az ellátásra szorulóok száma a jövőben továbbra sem fog csökkenni, sőt egyes becslések szerint további növekedés várható.

Mindezeket előrebocsátva ugyanakkor arra is rá kell mutatnom, hogy a fagyhaláltól való megmentés, a közvetlen életveszély gyors és hatékony elhárítása elsődleges és elengedhetetlen feladat, korántsem jelenti azonban a problémák végleges megoldását, sőt voltaképpen csak az első lépésnek számít. Olyan szükséges lépésnek, amely utáni következőkhöz a sikeres társadalmi reintegráció érdekében a szociális ellátórendszernek további, személyre szabott megoldási alternatívák nyújtására képesnek kellene lennie.

Alapelvnek tartom az is, hogy önmagában a hajléktalanság kezelése és megelőzése rendészeti jellegű megoldások bevetését, szankciók előírását alkalmazását nem indokolhatja. A hajléktalanság, mint állapot, a közterületen való (szükségszerű) életvitelszerű tartózkodás, mint helyzet önmagában nem lehet bűn, amely szankciókat von maga után. Egyértelmű ugyanakkor, hogy a hajléktalanság nem teremt törvényen kívüliséget, a társadalmi együttélés alapvető normáit mindenkinek be kell tartania. Világosan és egyértelműen el kell azonban választani a hajléktalanok (krízis) ellátását és az esetlegesen elkövetett szabályszegések szankcionálását, az állami büntetőhatalom gyakorlása, illetve a szociális segítségnyújtás (esetenként összekapcsolódva az állami életvédelmi kötelezettség teljesítésével) különböző funkciók és feladatok, amelyek egybeesésük alkotmányosan súlyos következményekkel jár.

Álláspontom szerint ezért semmilyen szakmai vagy jogi indokkal nem támasztható alá az a megoldás, hogy a hajléktalanszállón rendőrségi szobákat és előállító helyiségeket alakítanak ki. Ez az (egyelőre) szimbolikus intézkedés, valamint annak a társadalom felé történő hangsúlyos kommunikációja, hogy a hajléktalan szállókon börtönviselt személyek is tartózkodnak, alkalmas arra, hogy a társadalom tagjaiban erősítse a hajléktalanokkal szembeni sztereotípiákat és hozzájárulhat – az egyébként semmilyen ténydattal meg nem erősíthető – a kriminalizálás, a stigmatizálás széles társadalmi elfogadhatóságához, ami elfogadhatatlan.

Meggyőződésem, hogy a hajléktalan lét és közvetlenül a hajléktalan emberek kriminalizálása, és a szállókon lévő „fogdáknak” ezen a megközelítésen alapuló kialakítása nem fogadható el a szociális ellátórendszerben részt vevő szakemberek részéről sem. Ezt erősíti meg továbbá az ENSZ emberi jogi szakértőinek napokban közzétett állásfoglalása is, amelyben egyebek mellett azt rögzítik, hogy Magyarországon „*bűnügyi szankciók fenyegetik azokat az embereket, akiknek nincs más választásuk, mint az utcán élni.*” A világszervezet jelentéstevőinek véleménye szerint a magyar parlament több ezer hajléktalant potenciális bűnözőként bélyegzett meg a jogszabállyal, amely ráadásul diszkriminálja is a szegénységben élőket; a közpénzeket pedig nem a hajléktalanok üldözésére és büntetésére kellene felhasználni, hanem a megsegítésükre.

[<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=11829&LangID=E>]

Már a 2011-ben kiadott gyorsjelentésemben hangsúlyoztam, hogy az ellátórendszert az érintettek által is elfogadható módon, az igények figyelembe vétele mellett szükséges fenntartani és fejleszteni. Az országgyűlési biztosnak értelemszerűen nem feladata pusztán, közvetlenül egy-egy ágazat vagy terület költségvetési finanszírozásával kapcsolatos észrevételek megfogalmazása, azonban a figyelemfelhívás minden olyan esetben szükséges, amikor a finanszírozási hiányosságok a feladatellátást, és így az érintettek jogainak érvényesülését veszélyeztetik. Ismételten fel kell hívnom a figyelmet az egyéni, személyre szabott megoldások keresésének a fontosságára. Ennek kapcsán jelentős problémának tartom, hogy országos szinten észlelhetően csökkent az utcán dolgozó szociális munkások száma.

Tapasztalatom szerint a hajléktalanság témájában 2011-ben kiadott jelentéseim, sajtóközleményeim és egyéb megnyilatkozásaim is elősegítették azt, hogy ennek a különösen veszélyeztetett társadalmi csoportnak a helyzete egyre inkább a lakosság és a média figyelmének fókuszába kerüljön. Nyomatékosan hangsúlyozom azonban, hogy az alapvető jogok biztosaként a hajléktalanság problémakörének kezelésében kizárólag rendészeti elemektől mentes, szociális jellegű, a hajléktalan személyek társadalomba történő visszailleszkedésének elősegítésére valóban alkalmas, a megelőzést hatékonyan, eredményesen szolgáló programokat, intézkedéseket tartok elfogadhatónak. Tekintettel arra, hogy az *ellátórendszer reformjának teljes megvalósulásáig az élethez és az emberi méltósághoz, valamint a szociális biztonsághoz való alapjogokkal összefüggő visszasság közvetlen veszélye továbbra is fennáll, a jövőben is fokozott figyelemmel kísérem a hajléktalan-ellátás változásainak eredményeit, következményeit.*

Intézkedéseim

A vizsgálat során feltártak alapján – azzal együtt, hogy a korábbi jelentésemben a főpolgármester felé megfogalmazott kéréseimet változatlanul fenntartom –, újabb ombudsmani intézkedés megtételét nem tartom indokoltnak. Jelentésemet elsődlegesen figyelemfelhívásnak tartom, különösen annak fényében, hogy a hajléktalanság jelenségét, a rászorulókról való gondoskodást érintő közbeszéd során – a rendkívül káros

előítéletességgel szemben – teret nyerhessen az objektív helyzetértékelés, és ezzel összefüggésben az irányadó alapjogi szempontok.

Budapest, 2012. február 24.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-1879/2012

Fogvatartott temetésen való részvétele

(Előzmény: NEK-1153/2011.)

Előadó: dr. Magicz András

Az eljárás megindítása

A Szegedi Fegyház és Börtönben büntetését töltő roma panaszos azt sérelmezte, hogy nem engedélyezték számára a testvére temetésén való részvételt. Az ügyben – az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. § (1) bekezdése alapján – a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztos vizsgálót rendelt el, melynek keretében megkereste az érintett büntetés-végrehajtási intézet parancsnokát.

Megállapított tényállás

Az intézetparancsnok válaszelevelében arról tájékoztatott, hogy a panaszos kérelmet nyújtott be a testvére temetésén való részvétel engedélyezése érdekében. A kérelem elbírálása során nem merült fel olyan körülmény, amely az engedély megtagadását tette volna indokolttá. A fogvatartott számára a hozzátartozója temetésen való részvételt felüyelettel biztosították.

Érintett alapvető jogok

- az emberi méltósághoz való jogból következő kegyeleti jog (Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”)

Alkalmazott jogszabály

A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet.

A vizsgálat megállapításai

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint rendvédelmi szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése értelmében a vizsgálattal érintett a büntetés-végrehajtási szervezet rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

A vizsgálatot az Alaptörvény 30. cikke, valamint az alapvető jogok országgyűlési biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 45. § (1) bekezdése alapján a kisebbségi biztos jogutódjaként folytattam le.

II. Az Alaptörvény II. cikke szerint az emberi méltóság sérthetetlen, és minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A kegyeleti jog az emberi méltósághoz való joghoz kapcsolódik. A hozzátartozókat feljogosítja arra, hogy az elhunyt méltó eltemetéséről gondoskodjanak, illetve emlékét ápolják.

Az elítélt fogvatartásának ideje alatt elveszti személyi szabadságát, azonban állampolgári jogai és kötelezettségei csak annyiban szünetelnek, illetve korlátozottak, amennyiben erről az ítélet vagy törvény rendelkezik. Az elítéltek azon joga, hogy hozzátartozójuk temetésén részvét vehessenek csak nagyon indokolt esetben korlátozható.

Az intézet parancsnokának válasza alapján megállapítottam, hogy a fogvatartott a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően gyakorolhatta kegyeleti jogát, az általa előadott panasz megalapozatlannak bizonyult.

Intézkedésem

Figyelemmel arra, hogy vizsgálatom során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel, azt külön intézkedés kezdeményezése nélkül zártam le.

Budapest, 2012. február 21.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-1891/2012 Svájci alvószámlák ügye

Előadó: dr. Magicz András

A vizsgálat előzményei és jelen eljárás megindulása

Az elmúlt években két országgyűlési biztosi vizsgálat folyt a svájci pénzügyintézetekben nyitott, a II. világháborút követően pénzügyi mozgást nem mutató alvószámlák ügyében, amelyek több alkotmányos joggal kapcsolatos visszasságot is feltártak. Az e vizsgálatok eredményeként megfogalmazott javaslatokat a Kormány formálisan elfogadta, azonban nem történtek meg azok az érdemi intézkedések, amely biztosították volna, hogy a számlatulajdonosok, illetve örökösök hozzájuthassanak az egykori svájci betétek összegéhez.

A korábbi ombudsmani vizsgálatokat kezdeményező panaszos követelésének érvényesítése érdekében peres eljárást is indított, ám kereseti kérelmét a bíróság jogerősen elutasította. A panaszos az Alaptörvény hatálybalépését követően az alapvető jogok biztosa intézkedését kérte a fennálló jogvita megnyugtató lezárása érdekében.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) rendelkezései kizárják annak lehetőségét, hogy az ombudsman olyan ügyben indítson vizsgálatot, amelyben bírósági eljárás indult. A panaszos ügyében lezárult per azonban nem zárja ki az alapvető jogok biztosa eljárásának lehetőségét, mert a bíróság csak egyetlen örökös esetében mondta ki azt, hogy nem követelheti az egykori bankszámla ellenértékét a magyar államtól. Más örökösökre a jogerős ítélet nincs kihatással, így akár a korábbi perben megjelölt, akár új jogcímen továbbra is megpróbálhatják érvényesíteni követelésüket a bíróság előtt. A svájci alvószámlák ügye tehát nem tekinthető ítélt dologként lezártnak.

Miután a korábbi ombudsmani vizsgálatok során feltárt visszasság továbbra is fennáll, az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból utóvizsgálatot rendeltem el ebben az ügyben.

Érintett alapvető jogok

- a *jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”
- *tulajdonhoz való jog* (Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”
- a *nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak kötelező érvényesítése* (Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdés: „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait.”)

Az ügy jogszabályi háttere

– a nemzetközi szokásjog és a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről rendelkező 1987. évi 12. törvényerejű rendelet

A megállapított tényállás

A II. világháború időszakában elhelyezett svájci betétek egy része azért került alvószámlára, mert tulajdonosaik – számos esetben állami üldözés következtében – meghaltak, illetve nekik nem felróható okból nem tudták érvényesíteni követelésüket.

A Svájci Államszövetség Tartományi Gyűlése 1962. december 20-án hozott szövetségi határozatával egy tőkealapot hozott létre, amelybe minden olyan Svájcban fellelhető, örökös nélküli vagyont bevontak, amelynek utolsó ismert külföldi állampolgár vagy hontalan tulajdonosáról 1945. május 9-ét követően nem volt megbízható információ és feltételezhetően faji, vallási vagy politikai üldözés áldozata lett.

1973. március 26-án a Magyar Népköztársaság és a Svájci Államszövetség megállapodást kötött az 1950. július 19-i megállapodásban nem rendezett magyarországi svájci érdekek kielégítéséről. E megállapodás bizalmas jegyzőkönyve értelmében Svájc a Magyarországgal szembeni 1.8 millió svájci frank összegű követelésébe különböző jogcímenek 400.000 svájci frankot beszámított, és ebből 325.000 svájci frankot „örökös nélküli vagyonként” nevesítettek.

A Svájci Külügyminisztérium 1997-ben a bizalmas jegyzőkönyvben örökös nélküliként feltüntetett vagyon 37 egykori számlatulajdonosának nevét tartalmazó listát adott át a Magyar Külügyminisztériumnak. A lista önmagában nem volt alkalmas az érintettek azonosítására, ezért a Pénzügyminisztérium megbízta a Kincstári Vagyonigazgatóságot (a továbbiakban: KVI) az igényjogosultak felkutatásával. A KVI egy ügyvédi irodával kötött megállapodást, amely a sajtóban a jogosultak jelentkezését kérő felhívást tett közzé, regisztrálta az igénylőket és egy szakvéleményt készített, amelyben polgári jogi szempontból értékelte az örökösök igényének érvényesíthetőségét.

Ezt követően az egykori alvószámlákon lévő összeg ügyében az érintett minisztériumok éveken át tartó egyeztetést folytattak, ám az nem vezetett eredményre, mert nem sikerült meghatározniuk az eljárás kereteit és a jogos igények elfogadására vonatkozó döntés kritériumait.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának általános helyettese 2005. október 14-én kelt, az OBH 3129/2005. számú kiadott jelentésében a tulajdonhoz való alkotmányos alapjog sérelmét állapította meg amiatt, hogy 1997-től kezdődően elmaradt a tulajdoni igények elbírálási feltételeinek meghatározása és az érdemi döntés. A visszasság orvoslása érdekében azt javasolta a miniszterelnöknek, hogy gondoskodjon a svájci alvószámlák ügye rendezéséhez szükséges jogszabályok megalkotásáról, valamint hívja fel a pénzügyminisztert és az igazságügy-

minisztert azon döntések meghozatalára, amelyek mielőbb érdemben megoldják a feltárt problémát.

A jelentésére a Kormány képviselőjében a Miniszterelnöki Hivatal helyettes államtitkára 2005. december 21-én kelt levelében válaszolt. Tájékoztatása szerint megkezdtek egy kormány-előterjesztés kidolgozását, amely felhatalmazza a pénzügyminisztert, hogy teljesítse a magyar-svájci vagyoni jogi megállapodással összefüggő alvószámlákon lévő összeg tulajdonosainak bírósági letét útján való kifizetését. Az akkori elképzelés szerint a svájci frank – a jogosultak neveinek ismertté válásakor érvényben volt – hivatalos deviza középárfolyamon forintra átváltott összegét, valamint 1997-re visszamenőleg annak jegybanki alapkamatát kívánták bírósági letétbe helyezni. 2006-ban erről előterjesztést készült, ám azt a Kormány nem fogadta el.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az OBH 2975/2007. számú ügyben ismételtén rámutatott arra, hogy az államnak alkotmányos kötelezettsége az alvószámlák még élő tulajdonosainak, illetve örököseiknek felkutatása, és azon bizonyítékok meghatározása, amelyeket elfogad az előterjesztett igények jogalapjának igazolására. Felhívta a figyelmet arra is, hogy az igényt előterjesztő személyeket megfelelő időben és megfelelő módon tájékoztatni szükséges követelésük érvényesítésének módjáról.

A jelentésre a Miniszterelnöki Hivatal vezető miniszter 2008. május 20-án kelt levelében azt tájékoztatást adta, hogy a Kormány átgondolt álláspontja szerint az 1973-ban létrejött megállapodás nem terjed ki a magyar állampolgárok esetleges igényeire, így Magyarországnak nincs fizetési kötelezettsége az egykori számlatulajdonosokkal, illetve örököseikkel szemben. A Pénzügyminisztérium ettől függetlenül eleget tett az alapvető jogok biztosa javaslatának, és az igényt benyújtóknak küldött tájékoztató levélben nemcsak azt szögezte le, hogy a magyar állam nem ismeri el a nyugvószámlák alapján fennálló fizetési kötelezettségét, hanem az esetleges követelések polgári peres úton való érvényesítésének lehetőségére is felhívta a figyelmet.

Az egyik számlatulajdonos örököse által indított perben eljáró bíróság az alperes által képviselt kormányzati álláspontot fogadta el. Az örökös a peres veszteséget követően mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenesség megállapítását kérte az Alkotmánybíróságtól, ám indítványát – részben hatáskör hiányában, részben mert nem tartalmazta a kérelem alapjául szolgáló okokat – érdemi vizsgálat nélkül visszautasították. Az örökös újabb indítványt terjesztett elő, ám az Alaptörvény hatályba lépését követően az alkotmánybírósági eljárás megszűnt.

Megállapításaim

I. Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerint a közigazgatási szervek az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősülnek. Az egykori alvószámlák ügyében szükséges intézkedések kidolgozása és azok végrehajtása a Kormány, illetve a hatáskörrel rendelkező minisztériumok feladata, így ezen hatóságok eljárását az Ajbt. rendelkezése alapján jogosult vagyok vizsgálni.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat, amely természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Ebben az ügyben a követelések ki nem fizetése 37 egykori számlatulajdonos pontosan meg nem határozható, nagyobb számú örökösének alapvető jogát sérti, ezért eljárásomat hivatalból indítottam meg.

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

Az Alkotmánybíróság két évtizedes alkotmányossági gyakorlata eredményeinek felhasználását és alkalmazását az is indokolja, hogy az ezekben lefektetett megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi sztenderdeknek.

Az alvószámlák ügyében folytatott korábbi országgyűlési biztosi vizsgálatok a tulajdonhoz való alapjog sérelmét tárták fel. E megállapítást az utóvizsgálati jelentésemben is fenntartom.

Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése értelmében Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdése alapján Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait.

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai az Alkotmány rendelkezéséből következően külön transzformáció nélkül is a magyar jog részei. A belső joggá tételt ebben az általánosságban – vagyis a szabályok felsorolása, illetve meghatározása nélkül – maga az Alkotmány hajtja végre. [Lásd: 53/1993. (X. 13.) AB határozat]

A nemzetközi jog alapvető szabályai között kitüntetett szerepe van a pacta sunt servanda elvének, amely az Alkotmánybíróság értelmezése szerint szoros összefüggésben áll a jogállamisággal. A jogállamiság alkotmányos elve ugyanis magába foglalja egyrészt a jogalanyok belső jognak való alávetettségét, másrészt a magyar állam által vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeknek való megfelelést. A nemzetközi kötelezettségvállalás végrehajtása, (adott esetben a szükséges jogalkotási feladat teljesítése) a jogállamiságot, ezen belül a nemzetközi jogi kötelezettségek jöhiszemű teljesítését magába foglaló, valamint a nemzetközi jog és belső jog összhangját megkövetelő alkotmányos

kötelezettség. [Lásd: 7/2005. (III. 31.) AB határozat]

III. Az 1973. évi magyar-svájci megállapodás idején Magyarország még nem hirdette ki a szerződések jogáról szóló 1969. évi Bécsi Egyezményt, ám annak előírásai az alvószámlák tulajdonosainak nevét tartalmazó listák 1997. évi átadásakor már a belső jog részévé váltak az 1987. évi 12. törvényerejű rendelet alapján.

Figyelemmel arra, hogy a Bécsi Egyezmény a nemzetközi szerződésekre vonatkozó szokásjogot foglalja egységbe, rendelkezéseit – a nemzetközi jog általánosan elismert szabályaiként – irányadónak tekintem álláspontom kialakítása során.

A Bécsi Egyezmény 3. Cikke szerint az a tény, hogy az egyezmény hatálya nem terjed ki a nem írásos formában kötött nemzetközi megállapodásokra, nem érinti az ilyen megállapodások jogi erejét, illetve az egyezményben foglalt minden olyan szabálynak ezekre történő alkalmazását, amelyeknek a nemzetközi jog alapján az egyezménytől függetlenül alávetettek.

A Bécsi Egyezmény 26. Cikke tartalmazza a pacta sunt servanda elvét, amelynek megfelelően minden hatályos szerződés kötelezi a részes feleket és a szerződést jóhiszeműen kell végrehajtaniuk.

A Bécsi Egyezmény 31. Cikke kimondja azt is, hogy a szerződés értelmezése céljából a szerződésnek a bevezető részt és a mellékleteit is magában foglaló szövegén túl a szövegösszefüggésbe tartozónak kell tekinteni bármely okmányt, amelyet egy vagy több részes fél készített a szerződés megkötésével kapcsolatban és amelyet a többi részes fél a szerződésre vonatkozó okmánynak ismer el. A szövegösszefüggés mellett figyelembe kell venni a részes felek között a szerződés értelmezésére vagy rendelkezéseinek alkalmazására vonatkozóan létrejött bármely utólagos megállapodást is.

Megállapítható, hogy az elmúlt évtizedekben a Magyarország álláspontja jelentősen változott az egykori svájci alvószámlák ügyében. A Kormány mindeközben nem vette kellő súllyal figyelembe, hogy a számlatulajdonosok, illetve örökösök követelését egy kétoldalú megállapodás alapján kell rendezni, ezért ebben a kérdésben nem kizárólag a magyar állam értelmezése az irányadó, hanem a másik fél, Svájc szerződési akaratát is tisztázni kell.

Az 1973. évi megállapodás alapján a Svájci Államszövetség saját követeléseiből 325.000 frankot kifejezetten az 1962. évi szövetségi határozat alapján svájci tőkealapba került összegre hivatkozással engedett el. Annak következtében, hogy a szerződő felek az egykori svájci alvószámlákon lévő összeg erejéig beszámítással éltek, Magyarország vagyoni előnyhöz jutott. Tény, hogy a megállapodás nem szólt a magyar államot az egykori számlatulajdonosokkal szemben terhelő fizetési kötelezettségről. Ennek azonban egyértelműen az az oka, hogy a megállapodás megkötésekor ezt a vagyont a felek kölcsönösen örökös nélkülinek tekintették, vagyis a jogosulti igények kielégítésének kérdése fel sem merülhetett.

Ez a megállapodás azonban megítélésem szerint más jogi megítélés alá került azzal, hogy 1997-ben Magyarország diplomácia úton átvette a Svájci Államszövetségtől az egykori számlatulajdonosok nevét tartalmazó listákat. A rendelkezésemre álló adatok szerint ugyanis a listák átadásra-átvételére kifejezetten azért került sor a két állam között, hogy Magyarország kifizethesse az egykori alvószámlákon lévő összeget azon jogosultaknak, akik korábban nem tudták érvényesíteni követelésüket. Ezt támasztja alá a svájci Nemzeti Tanács 1997. december 19-i ülésének jegyzőkönyve is, amely szerint a gazdátlan vagyonok kelet-európai jogosultjaival kapcsolatban feltett képviselői kérdésre a Szövetségi Tanács azt a választ adta: a magyar hatóságok a magyarországi jogosultak listájának átadásakor szóban kijelentették, hogy a jogosultakat felkutatják és az őket megillető vagyont kifizetik.

A magyar állam több alkalommal is kinyilvánította, hogy ezt az összeget át kívánja adni az egykori számlatulajdonosoknak, illetve örökösöknek, és ennek előkészítésére intézkedéseket is tett. A tényleges teljesítésre azonban – a másik szerződő féllel való egyeztetés nélkül – nem került sor.

Álláspontom szerint az egykori számlatulajdonosok nevét tartalmazó lista átadása-átvétele, valamint az ahhoz kötődő szóbeli megállapodás – a felek kölcsönös akarata esetén – a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai szerint írásba foglalt okmány hiányában is megalapozhatta Magyarország fizetési kötelezettségét a jogosultak felé a 1973. évi megállapodásban meghatározott 325.000 svájci frank erejéig.

Abban az esetben pedig, ha a Kormány a belső jog egységének fenntartása végett nem látott jogi lehetőséget az egykori svájci számlákon lévő összeg magyar állampolgár magánszemélyeknek való kifizetésére, úgy a jóhiszemű eljárás követelménye alapján egyeztetést kellett volna kezdeményeznie a Svájci Államszövetséggel a 325.000 svájci frank és annak kamatai felhasználásának módjáról.

A fentiek alapján megállapítom, hogy a Kormány megsértette az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdésében foglaltakat azzal, hogy nem a nemzetközi jog egyik alapelvének minősülő – a Bécsi Egyezményben is rögzített – pacta sunt servanda elvét maradéktalanul tiszteletben tartva járt el a Svájci Államszövetséggel kötött vagyoni jogi megállapodást végrehajtása során.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem a Kormányt, hogy

1. ismételten tekintse át, hogy Magyarország milyen intézkedésekkel tudja a jóhiszemű eljárás követelményének megfelelően biztosítani az egykori svájci alvószámlákon lévő 325.000 svájci frank ügyének rendezését;
2. abban az esetben, ha továbbra is vitatja Magyarország fizetési kötelezettségét az egykori

számlatulajdonosok, illetve jogutódjaik (örökösök) vonatkozásában, úgy diplomáciai úton kezdjen egyeztetést a Svájci Államszövetséggel a svájci érdekek kielégítéséről szóló 1973. évi megállapodásban meghatározott 325.000 frank és annak törvényes kamatai jogi sorsáról.

Budapest, 2012. június 15.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-1953/2012

A nyírbátori őrzött szállás helyszíni vizsgálata

Előadók: dr. Haraszi Katalin
Magyarné dr. Vuk Katalin
dr. Sárközy István
dr. Somogyi Gábor

A vizsgálat megindulása

Magyarországon az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtásának helye a „rendőrség által fenntartott, a személyes szabadságában korlátozott külföldi elhelyezésére szolgáló, az őrizet céljaira sajátosan kialakított objektum”, más néven őrzött szállás¹. A vizsgálat idején, a rendőrség Győrben, Kiskunhalason, Nyírbátorban és Budapesten a Liszt Ferenc nemzetközi repülőtéren működtetett őrzött szállásokat.

A Nyírbátori Őrzött Szálláson (a továbbiakban: Őrzött Szállás) élő külföldiekkel való bánásmódot, illetve a fogva tartás körülményeit nem csak magánszemélyektől érkező beadványok, hanem civil szervezetek is kifogásolták.

A magánszemélyek a fogva tartás körülményeit, így különösen a téltlenséget, a mindössze napi 1 óra időtartamú szabad levegőn tartózkodás lehetőségét, a zárkákban való egész napi bezártságot, a korlátozott idejű telefonhasználatot, az illemhelyekhez való hozzáférés akadályait, azok csekély számát és leromlott állapotát, továbbá a fogva tartott külföldiek őrszemélyzet általi bántalmazását sérelmezték.

A Mahatma Gandhi Emberi Jogi Egyesület, a fogva tartás körülményein túl a fogva tartott külföldiek őrszemélyzet általi bántalmazását kifogásolta. A Pro Asyl német emberi jogi szervezet a sajtóban is publikált állításai szerint a Nyírbátorban fogva tartott külföldieket őrszemélyzet bántalmazza, és rendszeressé vált nyugtatózás eredményeként, az akár egy évig is elhúzódó fogva tartási idő alatt gyógyszerfüggővé válnak.

Az Őrzött Szálláson fogva tartott külföldiek bántalmazásának, illetve rendszeres nyugtatózásának gyakorlatát az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (a továbbiakban: UNHCR) Közép-európai Regionális Képviselőtételének 2011. évi, Magyarországról szóló jelentése is kritizálta.

Az Őrzött Szállás működését, a fogva tartott külföldiek elhelyezési körülményeit, valamint a velük való bánásmódot érintő panaszokat egyesítettem, és közös eljárásban vizsgáltam.

A vizsgálat célja

Az Őrzött Szálláson fogva tartott külföldiek elhelyezése, és az őrszemélyzet bánásmódja, továbbá a civil szervezetek, illetve az UNHCR Közép-európai Regionális Képviselőtételének 2012. áprilisi, „Magyarország, mint menedéket nyújtó ország” című kiadványa² X. fejezetében megfogalmazott észrevételek vizsgálata.

A vizsgálat során áttekintettem, hogy a fogvatartottak mennyi időt töltenek a zárkákban, milyen gyakran és milyen időre jutnak ki a szabad levegőre, milyen feltételek mellett telefonálhatnak, és fogadhatnak látogatókat.

Megvizsgáltam, hogy mennyi, és milyen természetű rendkívüli esemény történt az elmúlt másfél évben, továbbá azt is, hogy a fogva tartottak hogyan terjeszthetik elő a panaszukat, és azokat ki, milyen eljárásban vizsgálja.

Az Őrzött Szálláson fogva tartott külföldiek egészségügyi ellátásának vizsgálata az intézményben felhasznált gyógyszerek fajtáinak és mennyiségének áttekintésére is kiterjedt.

A vizsgálat módszere

Munkatársaim 2012. július 16-án és 17-én, előre be nem jelentett, helyszíni bejárást tartottak az Őrzött Szálláson, amelynek során végigjárták a külföldiek elhelyezésére szolgáló épületeket, és azok helyiségeit, és iratokat vizsgáltak. Meghallgattak 62 fogva tartott külföldit, a szociális munkásokat, és az őrszemélyzet egyes tagjait. Munkatársaim az Őrzött Szállás vezetőjének távollétében, a helyetteseivel találkoztak.

A fogva tartottak meghallgatása előzetesen összeállított kérdéssor alapján történt. A vizsgálatot végző munkatársaim a magyaron kívül, angol, német, francia, holland, szerb és horvát nyelveken beszélnek, így az afgán, valamint az iráni állampolgárságú fogva tartottak kivételével, a meghallgatásokat tolmácsok közreműködése nélkül végezték.

A megállapított tényállás

A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (a továbbiakban: Harmtv.) 54. § (1) bekezdése alapján az idegenrendészeti hatóság a kitoloncolás vagy a dublini eljárásban történő átadás vagy visszaadás végrehajtásának biztosítása érdekében idegenrendészeti őrizetbe veheti azt a harmadik országbeli állampolgárt, aki

- a) a hatóság elől elrejtőzött, vagy a kitoloncolás vagy az átadás végrehajtását más módon akadályozza;

- b) a távozást megtagadja, vagy más alapos ok miatt feltehető, hogy a kiutasítás vagy az átadás végrehajtását késlelteti vagy megghiúsítja (szökés veszélye);
- c) a kötelező tartózkodásra kijelölt helyen az előírt magatartási szabályokat súlyosan vagy ismételtelen megsértette;
- d) a számára előírt megjelenési kötelezettséget felszólításra sem teljesítette, és ezzel akadályozza az idegenrendészeti vagy a dublini eljárás lefolytatását;
- e) szándékos bűncselekmény elkövetése miatt kiszabott szabadságvesztés-büntetésből szabadult.

Az idegenrendészeti őrizet legfeljebb hetvenkét órára rendelhető el, amelyet az őrizet helye szerint illetékes helyi bíróság a harmadik országbeli állampolgár kitoloncolásáig vagy átadásáig, alkalmanként legfeljebb harminc nappal meghosszabbíthat. Az idegenrendészeti őrizetet határozattal kell elrendelni, és azt a közléssel egyidejűleg végre kell hajtani³.

Az idegenrendészeti őrizet hat hónap elteltével további, legfeljebb hat hónappal meghosszabbítható, ha a kiutasítás végrehajtása minden szükséges intézkedés megtétele ellenére azért tart tovább hat hónapnál, mert az érintett harmadik országbeli állampolgár nem működik együtt a hatósággal, vagy a kitoloncoláshoz szükséges okmányok beszerzése a harmadik országbeli állampolgár származási országának, vagy az őt visszafogadási egyezmény alapján visszafogadni vagy egyébként befogadni köteles állam hatóságainak eljárása miatt elhúzódik⁴.

A Budapesttől 260 km távolságban lévő kelet-magyarországi kisvárosban, Nyírbátorban működő Őrzött Szállás elsősorban az Európán kívüli országokból származó, egyedülálló férfiak legfeljebb 12 hónapig tartó idegenrendészeti őrizetének végrehajtására szolgál. Az intézményben a helyszíni bejárásakor 259 férőhely volt.

2011. január 1. és december 31. között 44 ország 922 állampolgára érkezett az intézménybe.

2012. január 1. és június 30 között, 36 ország 407 állampolgárát fogadták be az Őrzött Szálláson.

A helyszíni bejárásakor 207 külföldi, 73 afgán, 51 pakisztáni, 18 algériai, 12 líbiai, 8 tunéziai, 7 nigériai, 5 indiai, 5 iraki, 5 vietnámi, 5 marokkói, 4 iráni, 2 koszovói, 2 palesztin, 2 elefántcsontparti és 1-1 szerb, orosz, kínai, libanoni, szíriai, török, etióp, és szudáni állampolgár élt az intézményben. A fogvatartottak közül 70 külföldi terjesztett elő menedékjogi kérelmet.

Az Őrzött Szállás az egykori határőrlaktanya két, eredetileg a sorállomány elhelyezésére szolgáló épületében működik.

A fogva tartási helyé átalakított „A” épületbe zsiliprendszerű mágneskártyás beléptető rendszeren át lehet bejutni. Az Őrzött Szállás ebben az épületben található helyiségeinek ablakait vágásérzékelővel ellátott rácsok fedik. Az épületre 13 db belső, és 12 db külső kamerát szereltek, és tűzjelző, valamint támadásjelző rendszerrel is ellátták.

Az épület két szintjén, a kémlelőnyílással ellátott, nehéz vasajtókkal felszerelt zárakban összesen 160 férőhely található. A fogva tartott külföldiek nevét és állampolgárságát minden zárkaajtó külső oldalán feltüntették.

A földszinti szektor 9 db egyenként 3 férőhelyes zárkájában 27 személyt lehet elszállásolni. Az épület emeleti része két, vasrácsokkal leválasztott szektorra oszlik. A lépcsőfeljárótól jobbra lévő szektorban a 10 db 3 férőhelyes, 3 db 4 férőhelyes és a 6 db 5 férőhelyes zárkában 72 személyt, a lépcsőfeljárótól balra eső szektorban a 13 db 3 férőhelyes a 3 db 4 férőhelyes és a 2 db 5 férőhelyes zárkában 61 személyt lehet fogva tartani. Valamennyi zárkához saját, illemhelyet és kézmosót tartalmazó, vizesblokk tartozik. A helyszíni bejárásakor ebben az épületben 123 fogvatartott élt.

A „B” épületet nem őrizet végrehajtására, hanem kijelölt tartózkodási helyként működő, közösségi szállás céljára lett kialakítva. A 99 férőhelyes, kétszintes épületet, az Országos Rendőr-főkapitányság utasítására, 2010 májusától idegenrendészeti őrizet végrehajtására használják.

Az első emeleti szektorban a 9 db négyágyas, 1 db hatágyas és a 3 db hétágyas lakószobában 63 személyt, a második emeleti szektorban a 2 db hatágyas, és a 3 db nyolcágyas lakószobában 36 személyt lehet elhelyezni. Miután az épületet rövid időn belül kellett fogva tartási helyé átalakítani, az egykori lakószobákon lévő faajtókra, vasrácsokat szereltek. Olyan zárka is van, amelyet a folyosóra nyíló ajtó hiányában, csak a szomszédos zárkán keresztül lehetett megközelíteni. Vizesblokk egyetlen zárkához sem tartozik. Az illemhelyhez, valamint a kézmosót, és a zuhanyzót magába foglaló vizesblokkhoz a folyosóról lehetett hozzáférni. A vizesblokkokban gyakori meghibásodások miatt előfordul, hogy az épületben 10-15 fogvatartottra mindössze egy-egy zuhany, illemhely, illetve mosdó jut. A helyszíni bejárásakor a „B” épületben 84 külföldi élt.

Az Őrzött Szállás legidősebb lakója egy 49 éves, iráni állampolgárságú férfi volt, aki 2012. június 18-án érkezett az intézménybe. A leghosszabb ideje, 2011. október 11-től, egy 42 éves, palesztin férfi élt az Őrzött Szálláson.

A helyszíni bejárásakor az intézményben 41 olyan külföldi tartózkodott, aki már 6 hónapnál hosszabb ideje volt idegenrendészeti őrizetben. Köztük 10 afgán, 8 pakisztáni, 7 algíri, 5 líbiai, illetve néhány további ország 1-1 állampolgára volt.

A vizsgált alapvető jogok

– *Az emberi méltósághoz való jog:* „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.” /Alaptörvény II. cikk/;

– *Az embertelen és a megalázó bánásmód tilalma:* „Senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani.” /Alaptörvény III. cikk (1) bekezdés/;

– *A kapcsolattartáshoz való jog:* „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát,

kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartásuk.” /Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés/;

– *A vallás szabadságához való jog:* „Mindenkinek joga van a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadságához. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy más meggyőződés szabad megválasztását vagy megváltoztatását és azt a szabadságot, hogy vallását vagy más meggyőződését mindenki vallásos cselekmények, szertartások végzése útján vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben kinyilvánítsa, vagy kinyilvánítását mellőzze, gyakorolja vagy tanítsa. /Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés/;

– *A testi és lelki egészséghez való jog:* „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez”. /Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés/;

– *A panaszjog:* „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy egyedül vagy másokkal együtt, írásban kérelemmel, panasszal vagy javaslattal forduljon bármely közhatalmat gyakorló szervhez.” /Alaptörvény XXV. cikk/.

Az alkalmazott jogszabályok

- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény,
- Az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény,
- A Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény,
- A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény, (Harmtv.)
- Az egyes migrációs tárgyú törvények jogharmonizációs módosításáról szóló 2010. évi CXXXV. törvény,
- A fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és mezeti őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény,
- A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet,
- Az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtásának szabályairól szóló 27/2007. (V. 31.) IRM rendelet. (IRM rendelet)

A vizsgálat megállapításai

I. Az alapvető jogok biztosának hatásköre

Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése értelmében, az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el, akinek az eljárását bárki kezdeményezheti.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése értelmében, az alapvető jogok biztosának eljárása a sérelmet szenvedő személy beadványára indul.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) és d) pontjai alapján, az alapvető jogok biztosa a tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére. A magyarul nem beszélő külföldiek esetében alapos okkal feltételezhető, hogy a nyelv és a helyi viszonyok ismeretének hiányában, különösen a fogva tartással járó fokozottan kiszolgáltatott helyzetüknél fogva az alapvető jogai megsértése esetén még arra sem lennének képesek, hogy panaszt tegyenek.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése értelmében, az alapvető jogok biztosa, a természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására, vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára hivatalból is vizsgálatot indíthat eljárást. Az említett jogkörömben eljárva, az Őrzött Szálláson élő külföldiek fogva tartásának a hozzám érkezett beadványokkal nem érintett körülményeit hivatalból vizsgáltam.

Az Őrzött Szálláson fogva tartott külföldiek befogadása és szálláshelyének kijelölése

Az Őrzött Szálláson meghallgatott külföldieket a rendőrség szállította az intézménybe. A külföldi megérkezését követően, az intézmény illetékes munkatársa átveszi őt a szállítás parancsnokától. Miután a külföldit csak az illetékes idegenrendészeti hatóság őrizet elrendelő határozata, illetve az őrizet meghosszabbításáról szóló bírói döntés birtokában lehet az intézménybe befogadni, az átvételt végző rendőrtiszt elsőként az említett okmányokat, majd a külföldi tulajdonában lévő értékekről felvett jegyzőkönyvben felsorolt tárgyakat ellenőrzi. Ezek átvételét követően, az őrszemélyzet a külföldi ruházatát, majd a csomagjait is átvizsgálja, és azokat a tárgyakat, melyekkel a fogva tartás során önmagában, vagy másokban kárt tehet, elkobozza, és elismervény ellenében letétbe veszi.

Az külföldi csomagjainak, illetve ruházatának átvizsgálását végző őrök azokat a tárgyakat is jegyzőkönyvet vesznek, amelyeket a fogva tartás alatt magánál tarthat.

A külföldi normál, sertéshúsmentes, vagy vegetáriánus étrend közül választhat. Az Őrzött Szállásnak a külföldit átvevő munkatársa köteles gondoskodni arról, hogy az újonnan érkezett személy már a következő étkezéskor az általa választott étrendnek megfelelő élelmet kapjon.

Az újonnan érkező csak egy előzetes orvosi vizsgálatot követően, a vizsgálatot végző orvos írásbeli egyetértése esetén helyezhető el a közösségben⁵. Az orvosi rendelő, az ahhoz tartozó kiszolgáló helyiségek, valamint az egészségügyi elkülönítő az „A” épület földszintjén található. A befogadás részét képező orvosi vizsgálaton túl, az intézmény lakóinak házi orvosi ellátása is itt történik.

Az orvosi rendelő előtti tágas váróhelyiségben egy pad található. A délelőtti, valamint a kora délutáni órában érkező külföldiek a befogadás részét képező orvosi vizsgálatig itt várakoznak. Az esti, valamint az éjszaka érkező

külföldieket az egészségügyi elkülönítőben helyezik el. Az egészségügyi elkülönítőben egy kétágyas, és egy háromágyas, kémlélnyílással ellátott, nehéz vasajtókkal felszerelt zárka található. A zárkak bútorzata, a padlóhoz rögzített fekhelyeken kívül, egy-egy asztal, továbbá a férőhelyek nagyságával megegyező számú szék volt. Mindkét zárkához, egy zuhanyzót, kézmosót és illemhelyet tartalmazó vizesblokk tartozik.

Az egészségügyi elkülönítőben tartózkodókat az őrszemélyzet főszabályként óránként, amennyiben a külföldi valamelyik helyiségben egyedül tartózkodik, akkor öt 20 percnként, többnyire az ajtón található kémlélnyíláson keresztül ellenőrzi.

Munkatársaim érkezésekor, a kétágyas zárkába egy líbiai férfi tartózkodott, aki éppen a zárka felmosását végezte. Ő azért került az egészségügyi elkülönítőbe, mert az udvaron, a napi egy óra időtartamú szabad levegőn tartózkodás során egy másik fogvatartottal tetteles konfliktusa volt, így az őrszemélyzet néhány órára kiemelte őt a közösségből.

A háromágyas zárkában két afgán férfi tartózkodott, ők erős viszketéssel járó bőrbetegségre panaszkodtak, és orvosi vizsgálatra vártak.

Mindkét helyiség leromlott, elhanyagolt állapotban volt. A cellák, valamint a hozzájuk tartozó vizesblokkok tisztaságának állapota meg sem közelítette azt a szintet, ami egy egészségügyi elkülönítő esetében elvárható lenne. A poros, szemetes, háromágyas zárka, azonban szemmel láthatóan, már napok óta nem volt kitakarítva. A zárka közepén heverő, kopott, erősen elhasználódott ágymatracokon még védőhuzatok sem voltak.

Az Őrzött Szálláson az orvosi vizsgálatra váró, illetve gyógykezelés alatt álló fogva tartottaknak a leromlott állapotú, takarítatlan egészségügyi elkülönítőben történő elhelyezése veszélyezteti az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében biztosított, testi és lelki egészséghez való alapjog jog érvényesülését.

A helyszíni bejáráskor az intézményben fogva tartott külföldiek házi orvosi ellátását az intézmény által, szerződés alapján foglalkoztatott nyugállományú rendőrorvos és 5 orvosi asszisztens végezte.

A fogvatartottak házi orvosi ellátásán túl, a befogadáshoz szükséges orvosi vizsgálatok elvégzéséért is felelős rendőrorvos munkanapokon 10 és 12 óra között rendel. Munkanapokon, nagyobb létszámú külföldi érkezése esetén, a befogadás előfeltételét jelentő vizsgálatokat a rendőrorvos szükség szerint, rendelési időn kívül is elvégzi. A hétvégén és a munkaszüneti napokon érkező külföldiek befogadásához szükséges vizsgálatok elvégzése, és a házi orvosi ellátás biztosítása a rendőrség, valamint a Nyírbátori Kistérségi Egészségcentrum közötti megállapodás alapján, a kistérségi ügyeletes orvos feladata. Az ügyeletes orvos az Őrzött Szállás illetékes munkatársainak hívására jelenik meg az intézményben. A napközben érkező külföldi egészségügyi vizsgálatát még aznap, az éjszaka érkezők legkésőbb a következő napon megtörténik.

Az asszisztensek az Őrzött Szálláson tartózkodó külföldiek gyógyszerjeinek beszerzését és kiosztását, nyilvántartását, a kisebb gyógykezeléseket, a közegészségügyi ellenőrzéseket, a különböző szakorvosi, illetve laboratóriumi vizsgálatokkal kapcsolatos időpont egyeztetéseket végzik, szükség esetén elsősegélyt nyújtanak, és az orvosi vizsgálatoknál is közreműködik. Az asszisztensek 12 órás munkarendben, 7 és 19 óra között teljesítenek szolgálatot, vagyis napközben egyikük mindig jelen van az intézményben. Az éjszakai időszakban az asszisztensek csak kivételesen, és csak akkor teljesítenek szolgálatot, ha azt valamelyikük havi munkaidőkerete lehetővé teszi. Az Őrzött Szállás lakóinak folyamatos, éjjel-nappali ellátása 6 asszisztenssel megoldható lenne.

Az Őrzött Szállás több mint kétszáz személy akár egy évig is elhúzódó, napi huszonnégy órás fogva tartásának helyszíne. *Ezért az a körülmény, hogy az éjszakai órákban még egy asszisztens sem teljesít szolgálatot az intézményben, veszélyezteti a fogvatartottaknak az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében biztosított, testi és lelki egészséghez való jogának érvényesülését.*

A külföldi a befogadásának részét képező orvosi vizsgálat első lépéseként a szolgálatban lévő asszisztenssel találkozik, aki megméri a magasságát, a testsúlyát, a vérnyomását, elkészíti az egészségügyi törzslapját, amelyen a mért adatokat rögzíti. Később ezeket az orvos ellenőrzi.

Az orvosi vizsgálat során a rendőrorvos belgyógyászati státust állít fel a külföldiről. A vizsgálat célja annak megállapítása, hogy a külföldi elhelyezhető-e közösségben.

Annak ellenére, hogy a fogvatartott az orvos által rendelt, vagy engedélyezett gyógyszereket magánál tarthatja⁶, az asszisztensek a befogadás részét képező orvosi vizsgálat során, a külföldi birtokában lévő gyógyszert elveszik, és azt a távozásáig megőrzik. Amennyiben a külföldinek gyógyszert kell szednie, azt a rendőrorvos előírása alapján, az orvosi utasításban megjelölt napszakban és mennyiségben a szolgálatban lévő asszisztens köteles számára kiadni.

Ha az orvosi vizsgálat a külföldin külsérelmi nyomokat talál, nyilatkoztatni kell azok keletkezésének okairól és körülményeiről. A külföldi nyilatkozatáról jegyzőkönyvben kell felvenni, amelynek egy példányát az őrzött szállás törvényességi felügyeletét ellátó ügyésznek meg kell küldeni⁷. Amennyiben az orvosi vizsgálat szerint a külföldin a befogadásakor külsérelmi nyomok nem voltak, akkor az egészségügyi törzslapon ezt fel kell tüntetni.

Az orvosi vizsgálat eredményét a külföldi egészségügyi törzslapjára fel kell jegyezni. Ha a külföldi krónikus, de nem fertőző, betegségben szenved, az „egészségügyi ellenőrzés mellett helyezhető el”, ha az egészségügyi intézményben történő elhelyezést nem követelő fertőző betegségben szenved, akkor az „elkülönítendő” bejegyzés kerül az egészségügyi törzslapjára. A fertőző betegségben szenvedő, vagy kórokozó-hordozó személy nem helyezhető el a közösségben. Az ilyen külföldit, a gyógykezelése befejezéséig, illetve a tünetmentességig az egészségügyi elkülönítőben helyezik el.

Amennyiben a külföldi csak további „szakvizsgálat eredménye alapján helyezhető el a közösségben”, esetleg

olyan állapotban van, hogy őt „azonnal egészségügyi intézménybe kell szállítani”, akkor a rendőrorvos azon túl, hogy a szakvéleményét az egészségügyi törzslapjára feljegyzi, és a további vizsgálatok megszervezése, illetve a szükséges gyógykezelések elvégzése érdekében haladéktalanul intézkedik. 2011-ben az Őrzött Szállás egészségügyi szolgálata 5 hepatitis, 4 hajtetű, továbbá 15 rühfertőzött külföldit kezelt. 2012. első félévben, 1 HIV fertőzött, 2 hajtetű, továbbá 22 rühfertőzött fogvatartottat kezeltek.

Ha külföldi befogadásának egészségügyi akadálya nincsen, a rendőrorvos az egészségügyi kórlapjára a „közösségben elhelyezhető” minősítést jegyzi be.

A külföldiek Őrzött Szállásra történő befogadásának menete kapcsán alapvető joggal összefüggő visszasságra utaló körülményt nem észleltem.

Az Ideiglenes Őrzött Szálláson fogva tartott külföldiek elhelyezése és ellátása

Ha a külföldi befogadásának egészségügyi akadálya nincs, akkor az őrszemélyzet a kijelölt zárkába kíséri, megmutatja a fekhelyét, továbbá azt a polcot, ahol a birtokában tartható személyes tárgyait tárolhatja. Az Őrzött Szállás személyzete az újonnan érkező külföldi elszállásolása során arra törekszik, hogy – lehetőség szerint – az azonos kultúrkörből származó, közös nyelvet beszélő fogva tartottak közös zárkába kerüljenek. Amennyiben ilyen zárkában nincs üres férőhely, akkor az újonnan érkezőt mindenképpen olyan szektorban helyezik el, ahol valamely, az általa is ismert, idegen nyelvet beszélő külföldi él.

A helyszíni bejárásakor az „A” épületben 24 pakisztáni, 19 afgán, 18 algériai, 12 líbiai, 8 tunéziai, 7 nigériai, 5 marokkói, 5 iraki, 5 vietnámi, 4 iráni, 2 elefántcsontparti, 3 indiai, 2 palesztin, 2 koszovói, és 1-1 orosz, szerb, libanoni, szíriai, török és etióp állampolgárt tartottak fogva.

Az „B” épületben 54 afgán, 27 pakisztáni, 2 indiai, és 1 kínai állampolgár volt elszállásolva.

Az Őrzött Szálláson fogva tartott külföldiek szálláshelyének kijelölése kapcsán alapvető joggal összefüggő visszasságra utaló körülményt nem észleltem.

Az külföldiek napi időbeosztása szigorú napirend alapján történik: 6.30-kor ébresztő, 7 óráig tisztálkodás és takarítás. A fogvatartottak kétnaponta, az őrszemélyzet jelenlétében borotválkozhatnak. 7.30 és 8.30 közötti időben, a reggeli elfogyasztásához, 30 perc áll rendelkezésükre. A napirend az ebéddőt, 12.30 és 14 óra között, 40 perc időtartamban határozta meg. A vacsoraidő 17 és 18 óra között, 30 perc időtartamú. A takarodó időpontja 22 óra.

A befogadás során a külföldit ellátják ágyfelszereléssel, ágyneművel, két törölközővel. Ezen kívül kap még fogkefét, fogkrémet, borotvahabot és egy félpengés borotvát. A fogvatartottak, biztonsági okból, kizárólag az őrszemélyzet jelenlétében borotválkozhatnak. A meghallgatott külföldiek szinte kivétel nélkül megemlítették, hogy samponból havonta mindössze két darab, a szállodákban használatos méretű tasakkal, szappanból, egy, ugyancsak a szállodákban szokásos méretű darabot, és egyetlen tekercs egészségügyi papírt kapnak. A fogva tartottak különösen azt sérelmezték, hogy amennyiben a havi adag egészségügyi papír elfogyott, azt többnyire nem pótolja senki. Aki teheti, a hiányzó tisztálkodási szereket a letétben lévő pénze terhére igyekszik beszerezni.

A fogvatartottak hozzátartozói a Western Union közreműködésével tudnak számukra pénzt küldeni. Amennyiben valamelyik külföldi számára pénzküldemény érkezik, a kifizetőhelyként működő bankba csak akkor tud kijutni, ha az őrszemélyzet hajlandó őt kiszállítani. Megtörtént már, hogy a fogvatartott, a korlátozott gépjármű kapacitás következtében, heteken át nem tudott a bankba kijutni.

A banki ügyintézés során a pénzküldemény címzettjének ahhoz, hogy a pénzt átvegye a személyazonosító okmányának bemutatásán túl, egy nyomtatványt is ki kell töltenie. A leggyakoribb nehézség abból adódik, hogy a külföldi magyar hatóság által kiállított tartózkodási okmányában szereplő, illetve a pénzküldemény címzettjeként megjelölt nevének írásmódja között eltérés van. Ilyen esetben a címzett a pénzküldeményt nem tudja átvenni.

A fogvatartott saját költségére – az őrzött szállás vezetője által meghatározott időben és módon – az őrzött szállás területén engedéllyel forgalmazott terméket, így különösen élelmiszert, dohányárut, tisztálkodási eszközt, levelezésre szolgáló cikkeket és telefonkártyát vásárolhat⁸.

Az Őrzött Szálláson élő külföldiek kéthetente, kedden, szerdán és igény esetén, a csütörtöki napokon vásárolhatnak. A vásárlások lebonyolítása a „Coop” üzletlánc egyik helyi üzletének közreműködésével történik. Páratlan héten az „A” épületben, páros héten a „B” épületben elszállásolt fogvatartottak vásárolhatnak. A vásárlásra kijelölt napon a Coop üzlet munkatársa megjelenik az Őrzött Szálláson és a külföldiek megrendeléseit összeírja.

Az üzlet, a megrendelt árukat tartalmazó, személyre szólóan összeállított csomagokat kiszállítja az Őrzött Szállásra, amelynek árát, a külföldi, a tételes elszámolást követően, a letétben lévő pénzből fizeti ki. Azok a külföldiek, akinek volt pénzükhöz, hogy vásároljanak, a szűkös kínálatot és a magas árakat sérelmezték. A külföldiek elmondása szerint a Coop üzlet munkatársa semmilyen idegen nyelvet sem beszél, így megesik, hogy a nem a megrendelt árut szállítják ki a számukra. A fogvatartott a tévesen kiszállított terméket nem köteles átvenni és kifizetni, de annak cseréje és pótlása újabb feszültségek forrása.

A fogvatartott megfelelő szintű tisztálkodása az ő személyes komfortérzetén túl, az egész közösség érdeke, ezért az ahhoz szükséges, alapvető tisztálkodási szerek folyamatos biztosítása nem lehet a vagyoni helyzetének függvénye. A fogvatartott alapvető higiéniai szükségleteit szolgáló szappan, sampon, és különösen az egészségügyi papír hiánya az Alaptörvény II. cikkében biztosított emberi méltósághoz, valamint az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében biztosított, testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszasságot okoz.

A fogvatartott az általa használt helyiségek tisztán tartásában való közreműködés kivételével más munkára nem kötelezhető⁹. Az Őrzött Szállás zárkáinak, illetve az „A” épületben az azokhoz tartozó vizesblokk tisztántartása

az ott elszállásolt fogvatartottak feladata, a közösségi helyiségek takarításáról az intézmény gondoskodik. A meghallgatott külföldiek beszámolóai alapján úgy tűnik, hogy a takarítás az őrszemélyzet és a fogvatartottak között időről-időre feszültségeket okoz.

Az egyik, körülbelül két héttel a helyszíni bejárás előtt történt konfliktusról az „A” épületben fogvatartott külföldiek közül többen is beszámoltak. Elmondásuk szerint az őrszemélyzet az egyik fogvatartottat felszólította, hogy a zárkáját takarítsa ki, aki az utasítás végrehajtásához takarítóeszközöket és takarítószereket kért. A férfi az említett eszközöket nem kapta meg, ezért közölte, hogy takarítás nem az ő feladata lenne.

Később, az utasítást megtagadó külföldit az örök elvezették, és a térfelügyelő kamerák által nem ellenőrzött „biztonsági” elkülönítő helyiségben úgy megverték, hogy az egyik foga kitört.

A bántalmazott fogvatartottal a helyszíni bejárást végző munkatársaim is beszéltek. Állítása szerint az örök étkezés után bántalmazták. Először azon a címen, hogy nem visz-e élelmiszert a cellába, az örök visszatartották, a ruházatát tüzetesen átvizsgálták és még a szájába is benéztek. Miután a többiek visszatértek a cellájukba, őt a „biztonsági” elkülönítőbe kísérték ahol megverték. A külföldi a történet bizonyítékaként az inyét is megmutatta, ahol a foggyökér még a helyszíni bejáráskor is látható volt. Emlékezete szerint az őrszemélyzet hat tagja bántalmazta, azonban a váratlan stressz miatt csak egyikük azonosítóját tudta megjegyezni. Ezt az azonosítószámot a munkatársaimnak is elmondta.

Az „A” épület lakói egy másik, körülbelül 10-12 héttel a helyszíni bejárás előtt történt incidensről számoltak be. Ebben az esetben az őrszemélyzet az egyik afgán fogvatartottat arra utasította, hogy a földön heverő cigarettacsikket puszta kézzel szedje össze. A külföldi először arra hivatkozva, hogy ő nem dohányzik, megtagadta az utasítás végrehajtását, de később, némileg vonakodva, kitararította a helyiségét. Az afgán férfi állítása szerint, a takarítás befejezését követően a helyiségben tartózkodó körülbelül 180-185 cm magas, kőrszakállas biztonsági őr a kezét hátra csavarta, majd a társaságában lévő szőke hajú, női fegyveres biztonsági őr tenyérrel, két alkalommal pofon ütötte¹⁰. Az esetnek további szemtanúja nem volt.

A takarítással kapcsolatos feszültségek egyik oka, hogy semmiféle előírás sincs arra vonatkozóan, hogy a fogvatartott által használt helyiségek tisztántartásához az Örzött Szállás milyen eszközöket és takarítószereket köteles biztosítani. A helyszíni bejárás első napján az egészségügyi elkülönítő kétágyas zárkájában meghallgatott líbiai fogvatartott, puszta kézzel, egy szál, mocskos, foszladozó ronggyal éppen felmosott. A felmosórongyot, időről-időre a vizesblokkban található mosdókagylóban volt kénytelen kiöblíteni. Nyeles felmosó hiányában, a padló feltörlését, a csupasz lábfejeire tekert, vizes ronggyal végezte.

A fogvatartott külfölditől még az általa használt helyiségek tisztántartására vonatkozó jogszabályi kötelezettsége teljesítése során sem lehet elvárni, hogy a zárkáját puszta kézzel, egy szál mocskos, foszladozó ronggyal, zokszó nélkül hajlandó legyen feltakarítani. Hasonló helyzetet eredményez, ha a fogvatartott a zárka padlóján szétszórta szemetet, az őrszemélyzet utasítására, seprű és lapát hiányában, puszta kézzel kénytelen felszedni.

A fogvatartottak által, álláspontom szerint megalapozottan, sérelmezett helyzetek, valamint az abból eredő feszültségek számottevő része megelőzhető lenne, az Örzött Szállás minden egyes zárkához egy-egy seprűt és lapátot, csavaró kosárral ellátott vödört, nyeles felmosót, a vizesblokkal rendelkező zárkában található illemhelyek tisztántartásához, legalább egy WC kefével biztosítana.

Az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében biztosított, megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszasságot eredményez, hogy az Örzött Szállás a fogvatartott külföldiek számára, az általuk használt helyiségek tisztántartására vonatkozó jogszabályi kötelezettségük teljesítéséhez szükséges eszközöket és takarítószereket nem biztosítja.

Az intézmény a fogva tartott külföldiek számára naponta háromszor biztosít étkezést. A fogvatartott számára, a személyenként 750 forint/nap ételmezési norma felhasználásával, naponta legalább 10900 joule energiatartalmú ételmezt kell biztosítani, amelynek során a külföldi vallásának étkezési előírásait is figyelembe veszik¹¹.

A fogvatartottak számára helyben, az intézménynek is helyet adó rendőrségi létesítmény konyháján főznek. Miután külföldiek túlnyomó többsége muszlinvallású, a fogva tartottak kizárólag sertéshús-mentes élelmiszereket kapnak. Bár a helyszíni bejárás során úgy tűnt, hogy az Örzött Szállás a jogszabályban előírt energiatartalmú ételmezést biztosítja, a fogvatartottak közül többen is panaszkodtak, hogy a napi étel mennyisége nem mindig elegendő, továbbá az étrendet is meglehetősen egyhangú.

Munkatársaim a helyszíni bejárás mindkét napján a külföldiek számára készített ebédet fogyasztották. Az első napi ebéd burgonyaleves, majd marhapörkölt volt tésztával és káposztasalátával. A második napon grízgaluskaleves, majd marhapörkölt volt rizzsel és csemege uborkával. Az elfogyasztott étel mennyiségét és minőségét megfelelő volt, azonban a fogvatartottak étrendjét a munkatársaim is kissé egyhangúnak találták.

A rendőrségi konyhán előkészített ételmezt a konyhai dolgozók átszállítják az Örzött Szállásra, majd az őrszemélyzet felügyelete alatt kiosztják. A fogvatartottak több csoportban, az erre a célra kialakított, az érkezési időn kívül közösségi célokra is szolgáló helyiségekben étkeznek. A helyszíni bejáráskor a „B” épületbe étkezőhelyiségében lévő 35 ülőhely még az őrszemélyzet egyidejű ebédeltetéséhez sem volt elegendő, így a 84 fogvatartott 3 csoportban étkezett.

A nap utolsó étkezése, a vacsora késő délután, 17 és 18 óra között van, azonban a másnapi reggeli legkorábbi időpontja 7 óra 30. Miután a két étkezés között gyakorlatilag 12 óra telik el, a fogvatartottak többsége ezen idő alatt megehezik. Megezik, hogy a külföldiek vacsora után, a késő éjszakai, esetleg a nyugodt alvásukat is

megzavaró éhség megelőzése, illetve csillapítása céljából megpróbálnak egy-két szelet kenyert a zárkába vinni.

Az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtásának szabályairól szóló 27/2007. (IV. 31.) IRM rendelet 15. § (2) bekezdése értelmében, a fogvatartott az őrizet végrehajtása során a személyes használati tárgyait, ideértve az élelmet is magánál tarthatja. Kétségtelen, hogy az Őrzött Szállás az fogvatartottnál tartható személyes használati tárgyak mennyiségét az elhelyezés körülményeitől függően korlátozhatja¹², azonban ennek során köti őt az a jogszabályi rendelkezés, mely szerint a külföldi kizárólag az „őrzött szállás biztonságára, rendjére, saját vagy mások életére, testi épségére veszélyes tárgyakat, anyagokat” nem tarthat magánál¹³.

Az intézmény napirendje szerint szobahőmérsékleten romlandó élelmiszert a zárkákba bevinni, és ott tárolni tilos. Ezen kívül, a külföldi sem üveg edényben tárolt élelmiszert, sem konzervet nem tarthat magánál¹⁴.

Annak ellenére, hogy a kenyert szobahőmérsékleten szokás tárolni, továbbá birtokban tartása sem az Őrzött Szállás rendjét, sem a fogvatartottak életét vagy testi épségét nem veszélyezteti, azt az a zárkába vinni tilos. Az őrszemélyzet azt, hogy a külföldiek a házirendben szereplő tilalmat megszegve, kenyeret vagy más élelmiszert csempésszenek a zárkába, oly módon igyekszik megelőzni, hogy az étkezéseket követően, a ruházatukat az alsóneműre kiterjedően, továbbá a szájüregüket rendszeresen átvizsgálja.

Többen is sérelmezték, hogy nem elég, hogy az örök még a szájukba is benéznek, de ilyenkor gyakran gúnyolódnak is rajtuk. Miután a szájüregben csak igen korlátozott mennyiségű élelmiszert lehet elrejtetni, a külföldiek az átvizsgálásuk módját megalázónak érzik, amelynek megpróbálnak ellenállni, ami az őrszeméllyel való konfliktusokhoz vezet, és a bántalmazásba torkollik.

Azon túl, hogy az Őrzött Szállás házirendjének az a pontja, melynek alapján a fogvatartott még kenyeret sem vihet a zárkába ellentétben a 27/2007. (IV. 31.) IRM rendelet 15. § vonatkozó rendelkezéseivel, és annak módja, ahogy az őrszemélyzet a tilalom betartását ellenőrzi, az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésébe ütköző tilalmazott megalázó bánásmóddal összefüggő visszásságot okoz.

Az idei évben a Ramadán 2012. július 20-án, vagyis a helyszíni bejárást követően kezdődött. A böjti időszak alatt a hívők csak napjában kétszer, napkelte előtt, és napnyugta után ehetnek. Az Őrzött Szállás mintegy 80 lakója jelezte, hogy az említett időszakban böjtlőni szeretne. A fogvatartottak közül többen is aggódtak, hogy amennyiben a napirendben előírt korlátozások miatt, a Ramadán alatt sem vihetnek élelmet a cellába, akkor kora hajnalban, napfelkelte előtt, nem lesz mit elfogyasztaniuk, vagyis csak napjában egyszer étkezhetnek.

Az Őrzött Szállás munkatársainak tájékoztatása szerint a vallási előírások betartásának feltételeit valamennyi, a Ramadánban résztvevő külföldi számára biztosítani fogják.

A fogva tartott külföldiek az őrizet időtartama alatt, a lakóteremben található helyiségeket, így a cellát az étkezésre, a szabadidő eltöltésére alkalmas közösségi, valamint az elkülönítő helyiségeket, továbbá a mosdó, a zuhanyozót és az illemhelyet, a házirendben foglaltak szerint szabadon használhatják, és az Őrzött Szállás erre kijelölt részén korlátozás nélkül mozoghatnak¹⁵.

A reggeli elfogyasztását követően, valamennyi fogvatartott visszatér a cellájába, majd az őrszemélyzet az ajtókat, a „B” épületben a rácsokat, bezárja. Azok a külföldiek, akik valamilyen gyógykezelés alatt állnak, 8.30 és 9 óra között a szolgálatban lévő asszisztentstől megkapják a rendelt reggeli gyógyszeradagjukat. A gyógyszerosztást követően az őrszemélyzet a zárkák ajtaját kinyitja, és a fogvatartottak a szektoron belül szabadon mozoghatnak.

Az Őrzött Szállás lakói napi 1 órát tartózkodhatnak a szabad levegőn. Az erre a célra kialakított, körülbelül 4 méter magas, NATO drótban végződő kerítéssel körülvárt területre szektoronként, a napirendben meghatározott időpontban mehetnek ki. A szabadlevegőn tartózkodók, egyéb lehetőség hiányában többnyire sétálnak, beszélgetnek, kártyáznak, esetleg a szociális munkásoktól elkért szivacsabdával futbaloznak.

Az intézmény a közelmúltban, az Európai Visszatérési Alapból származó pályázati pénzből olyan fejlesztéseket tervez, amelyek eredményeként minden szektoroknak saját udvara lesz. A projekt megvalósulását követően, azokban a napszakokban, amikor a fogvatartottak a szektoron belül szabadon mozoghatnak, az udvarra is kimehetnek majd.

A következő „zárás” az őrszemélyzet ebédidejének kezdetekor, 11 óra 30 perckor kezdődik. Amíg az örök ebédelnek, a fogvatartottak a zárkákban várakoznak. A fogvatartottak a személyzeti ebédidőt követően, 12 óra 30 perctől kezdődően, csoportonként étkeznek.

Az újabb „zárás” 13 óra 30 perckor, a déli gyógyszerosztás miatt kezdődik. 14 órakor az őrszemélyzet a zárkák ajtaját kinyitja, és a fogvatartottak ismét szabadon mozoghatnak a szektorban.

17 óra és 19 óra 30 perc között a vacsorát, illetve az esti gyógyszerosztást követően, a nappali őrszemélyzet szolgálati idejének vége, illetve az éjszakai őrszemélyzet szolgálati idejének kezdetével összefüggő létszámenőrzés, illetve a szolgálat átadása miatt van „zárás”. A külföldiek 19.30 és 22 óra között mozoghatnak a szektorban.

A „B” épületben elszállásolt, muszlim vallású fogvatartottak közül többen is sérelmezték, hogy a zárkákhoz tartozó vizesblokk hiányában, a kötelező esti imát megelőző rituális mosakodást esetenként azért nem tudják időben elvégezni, mert az őrszemélyzet a szolgálat átadásának elhúzódása miatt, csak késve nyitja ki a zárkaajtót.

Az őrszemélyzet tagjai sem vitatták, hogy a szolgálat átadása időnként elhúzódik, de nem értették, hogy a zárkaajtó legfeljebb 15-20 perccel későbbi nyitása a fogvatartottak számára miért okoz nehézséget.

Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított, a vallás szabadságához való jog magában foglalja azt is, hogy a vallását bárki, vallásos cselekmények, szertartások végzése útján, vagy egyéb módon, akár egyénileg, akár másokkal együttesen, nyilvánosan vagy a magánéletben gyakorolja.

Miután muszlim hívő esetében a meghatározott időpontban elvégzendő esti ima, illetve az ezt megelőző rituális mosakodás a vallása gyakorlásának integráns részét képezi, az azt akadályozó körülményeket az intézmény köteles megszüntetni.

Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésében biztosított, a vallás szabadságához való joggal összefüggő visszasságot okoz, hogy az Őrzött Szállás „B” épületében élő, muszlim vallású fogvatartottak, a vizesblokkhoz történő szabad hozzáférés hiányában, az esti imájukat megelőző rituális tisztálkodást nem tudják időben elvégezni.

Takarodókor minden fogvatartott köteles a zárkában, a számára kijelölt fekhelyen tartózkodni. Az „A” épületben 22 és reggel 6 óra között éjszakai „zárás” van.

A „B” épületben, ahol a fogvatartottak a zárkához tartozó vizesblokk hiányában, kizárólag a folyosóról megközelíthető illemhelyeket használhatják, csak 2 órával később, éjfélkor van „zárás”. Ez azt jelenti, hogy a takarodó az itt elszállásolt külföldiekre is kötelező, azonban a zárkaajtók még két órán át nyitva maradnak, amely idő alatt szükség esetén, az illemhelyeket szabadon látogathatják. A fogvatartottak éjfél és reggel 6 óra között csak akkor tudnak az illemhelyre eljutni, ha az őrszemélyzet kiengedi őket. Az illemhelyhez történő hozzáférés körülményeit valamennyi, ebben az épületben meghallgatott fogvatartott sérelmezte.

A külföldiek egyrészt azt panaszolták, hogy más lehetőség hiányában csak a külső, faajtón történő, erőteljes kopogással hívhatják az őröket, amivel felébresztik a társaikat. A másik sérelmük az volt, hogy az őrszemélyzet néhány tagja, az illemhelyekhez történő hozzáférés hátráltatását a fogvatartottakkal fennálló személyes konfliktusaik megtorlására használja. Ilyen esetekben a külföldi még a legcsendesebb hajnali órákban sem tud olyan hangosan kopogni, hogy azt az őrszemélyzet észlelje, és az illemhelyre kiengedje. A fogvatartottak az olyan helyzetekre, ha az éjszakai zárás miatt nem tudnának az illemhelyre kijutni, üres ásványvizes palackokat tartanak a zárkákban, és szükség esetén, ezekben vizelnek. Ezeket a műanyag palackokat munkatársaimnak is megmutatták.

Az őrszemélyzet megkérdezett tagjai tagadták, hogy szándékosan akadályoznák a külföldieket abban, hogy az éjjeli zárást követően, az illemhelyre kijussanak. Azt azonban ők sem vitatták, hogy esetenként valóban megeshet, hogy a külföldinek hosszabb ideig is várnia kell, amíg az őrök a kopogást meghallják, és kiengedik. Ennek oka, hogy éjszaka a kétemeletes épületben mindössze ketten vannak szolgálatban, és a fogvatartottak óránkénti ellenőrzése is a feladataik közé tartozik. A szolgálatban lévő őröknek mindenhová együtt kell menniük, és a mozgásukat óránként adminisztrálniuk kell. Előfordulhat, hogy az első szinten tartózkodó fogvatartott kopogását észlelik, de azért nem tudják őt azonnal kiengedni, mert a második szint végében lévő cellákat kell éppen ellenőrizniük, esetleg arra kell várniuk, hogy egy másik külföldi az illemhelyről visszatérjen a cellába.

A fogva tartási helyszínekkel szemben alapvető elvárás, hogy a fogvatartott számára a megfelelő higiénés állapotban lévő illemhelyhez történő hozzáférést a nap bármelyik szakában, korlátozás nélkül biztosítani kell. Az a körülmény, hogy az Őrzött Szállás „B” épületében elszállásolt külföldiek az éjjeli zárást követően kizárólag az őrszemélyzet közreműködésével képesek az illemhelyre kijutni az emberi méltóságuk veszélyeztetésével jár, ha annak kisleletése vagy akadályozása nem a személyes sérelmek megtorlásának eszköze¹⁶.

Az Alaptörvény 3. cikk (1) bekezdésében tilalmazott megalázó bánásmóddal összefüggő visszasságot okoz, hogy az Őrzött Szállás „B” épületében fogva tartott külföldiek az éjjeli zárást követően, az illemhelyhez történő szabad hozzáférés hiányában, a zárkatársaik jelenlétében, üres ásványvizes palackokba kénytelenek vizelni.

2012-ben, a helyszíni bejárást megelőzően, az Országos Meteorológiai Szolgálat az két alkalommal adott ki „piros” hőségfigyelmeztetést azért, mert a napi középhőmérséklet legalább három napon keresztül 27°C felett volt¹⁷.

Munkatársaim megkérdezték a külföldieket, hogy történt-e bármilyen intézkedés annak érdekében, hogy a zárt épületben a rendkívüli hőséget könnyebben elviseljék. Annak ellenére, hogy a külföldiek az egésznapos forróságot nehezen viselték, az említett időszakban semmiféle változást nem tapasztaltak.

Az „A” épület lakói arra panaszkodtak, hogy bár napközben szerettek volna legalább egy hűsítő zuhanyt venni, azt az őrszemélyzet nem engedélyezte. Fürdési lehetőség hiányában, csak a zárka vizesblokkjában lévő mosdó felett hűsíthették magukat.

A „B” épületben lévő szektorokhoz tartozó vizesblokkok a folyosóról szabadon elérhetők, így a fogvatartottak napközben is bármikor fürdhetnek. Ők azt sérelmezték, hogy bár az ablakokat kívülről rács fedi, azokat az Őrzött Szállás vezetőjének utasítására, éjszaka zárva kellett tartaniuk. Leginkább a 6 és a 7 ágyas zárkák lakói panaszkodtak, hogy a nappali hőségtől átmelegedett épületben, a zárt ablakok mellett, az éjszakai fűledtséget nagyon nehezen viselték.

A Harmtv. 129. § (1) bekezdésének k) pontja az őrzött szállásként működő épülettel szemben alapvető követelményként írja elő, hogy az őrizetben lévő külföldieket csak olyan helyiségben lehet elhelyezni, ahol az „ablak és a természetes szellőzés biztosítható”. A zárkák természetes szellőztetésének lehetőségét még az őrzés biztonságának érdekében sem lehet korlátozni. Az Őrzött Szállás vezetőjének intézkedése, amellyel megtiltotta, hogy a fogvatartottak az „B” épületben lévő zárkák ablakát éjszakára kinyissák, a helyiségeket az őrizet végrehajtására alkalmatlanná tette.

Az idegenrendészeti őrizetben lévő külföldiek olyan helyiségben történő elszállásolása, ahol a természetes szellőzés nem biztosítható, azon túl, hogy ellentétes a Harmtv. 129. § (1) bekezdésének k) pontjával, veszélyezteti az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében biztosított, testi egészséghez való alapjog érvényesülését.

A fogvatartottak munkanapokon csak hivatali időben, munkaszüneti napon a hivatali munkaidőnek megfelelő időben fogadhatnak látogatókat¹⁸. A külföldiek többségének még nem volt látogatója, és nem is számítanak arra, hogy a fogva tartásuk ideje alatt a családtagjaik, vagy a barátaik közül bárki meglátogassa őket.

A látogatók fogadására szolgáló helyiség az „A” épület földszintjén található. A helyiségnek két bejárata van: egyik a belső folyosóra, a másik az udvarra nyílik. A látogató és a fogvatartott közötti teret elválasztó fal alsó része téglából, a felső átlátszó műanyagból készült. A műanyag táblákra lyukakat ütöttek, és a fal két oldalán, egymástól méterekre tartózkodó személyek ezeken keresztül láthat, hallhatják egymást. Érintésre, vagy más fizikai kontaktusra csak kivételesen, és kizárólag akkor van lehetőség, ha azt az őrszemélyzet szolgálatban lévő tagja, azt néhány másodpercre lehetővé teszi. Az egyik fogvatartott indulatosan panaszkolta, hogy még arra sem volt lehetősége, hogy az őt meglátogató, már több hónapja nem látott, feleségét megölelje¹⁹.

Miután az Őrzött Szálláson élő külföldiek nem bünelkövetők, akik a szabadságvesztés büntetésüket töltik, a látogatóknak a büntetés végrehajtásban szokásos körülmények közötti fogadása indokolatlan korlátozásnak tűnik.

Telefonálásra csak az Őrzött Szállás által biztosított készüléken, a fogvatartott költségén kerülhet sor,²⁰ ám az intézmény mindössze 3 darab, a fogvatartottak által is hozzáférhető telefonkészülékkel rendelkezik. Két készülék az „A” a harmadik, és „B” épületben található. Ezeket telefonkártya birtokában, kétnaponként 9 óra és 11.30, 14 és 17 óra, továbbá 19.30 és 21 óra között, alkalmanként 5 perc időtartamban lehet használni.

A fogvatartott telefonkártyát saját költségére, a letétbe helyezett pénzből vásárolhat. Mindhárom telefonkészülék a szektorokon kívül található, így azokhoz kizárólag az őrszemélyzet felügyelete mellett lehet hozzáférni.

Az örök az előzetesen bejelentkezett, telefonálni szándékozó külföldieket tízfős csoportokban a készülékhez kísérik, és amíg egyikük beszél, a többiek váratlanul, valamely probléma megtárgyalásának befejezése előtt megszakítják a vonalat. A fogvatartottak leggyakoribb sérelme az volt, hogy miután nincs pénzüik telefonkártyára, azért tárcsázzák a hozzátartozójukat, hogy az hívja őket vissza, vagyis a beszélgetés költségét ő fedezze. A nagy földrajzi távolságok, illetve az abból eredő több órás időeltolódás miatt a telefonálási időt a kapcsolatfelvétel felemészti, így mire az esetleg hónapok óta nem látott hozzátartozójuk visszahívja őket, nem hogy öt percig, de annál rövidebb ideig sem tudnak beszélni.

A telefonhasználat módját sérelmező beadványok azt kifogásolták, hogy az örök alkalmanként még 5 perc beszélgetést sem engedélyeznek, és többnyire váratlanul, valamely probléma megtárgyalásának befejezése előtt megszakítják a vonalat. A fogvatartottak leggyakoribb sérelme az volt, hogy miután nincs pénzüik telefonkártyára, azért tárcsázzák a hozzátartozójukat, hogy az hívja őket vissza, vagyis a beszélgetés költségét ő fedezze. A nagy földrajzi távolságok, illetve az abból eredő több órás időeltolódás miatt a telefonálási időt a kapcsolatfelvétel felemészti, így mire az esetleg hónapok óta nem látott hozzátartozójuk visszahívja őket, nem hogy öt percig, de annál rövidebb ideig sem tudnak beszélni.

Az őrszemélyzet tagjai szerint a számukra kötelező utasítás alapján az 5 perc telefonhasználati időt nem a beszélgetés megkezdésétől, hanem a telefonkagyló leemelésétől kell számítaniuk, és annak leteltét követően a vonalat meg kell szakítaniuk. Ők is megerősítették, hogy a fogvatartottak által is használható telefonkészülékek száma nem elegendő, és azok használatának jelenlegi rendje folyamatos feszültséget indukál, így számtalan konfliktus forrása.

Az intézmény munkatársainak tudomása szerint, a jelenlegi készülékeket működtető szolgáltató azért nem hajlandó továbbiakat ingyenesen üzembe helyezni, mert a fogvatartottak által preferált visszahívások költségét a hívó fél fizeti, így az üzleti haszon az ő szolgáltatóját illeti. Az Őrzött Szállásnak lehetősége lenne arra, hogy további, kártyás telefonkészülékeket béreljen, azonban ennek a készülékenként körülbelül 10.000 Ft/hó költségét a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőr-főkapitányság nem tudja fedezni.

Az Őrzött Szállás lakói délelőtt 9 óra és 11.30, délután 14 és 17 óra között, előzetes jelentkezés alapján, alkalmanként 30 percet internetezhetnek. A jelenlegi kapacitások alapján ezzel a lehetőséggel naponta és épületenként 20 külföldi élhet, vagyis egy-egy fogvatartott körülbelül 4 naponként jut a számítógéphez. A telefonhasználatból fakadó problémák ellenére, a számítógépszobákban sem web kamera, sem mikrofon, sem felhallgató nincsen.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletei alapján, a fogvatartott számára biztosítani kell annak lehetőségét, hogy a hozzátartozóival rendszeresen kapcsolatot tartson²¹. Az idegenrendészeti őrizet sajátosságainak egyike, hogy a fogvatartott rokonai, barátai nagy földrajzi távolságban, nem ritkán egy másik kontinensen élnek, így lehetőségük sincs arra, hogy a hozzátartozójukat meglátogassák. Személyes érintkezés hiányában, az egyéb kapcsolattartási formák, például a telefon, jelentősen felértékelődnek. A távollévő hozzátartozókkal való kapcsolattartást azonban még a pénzeszközökkel nem rendelkező fogvatartott számára is hozzáférhetővé kell tenni, amelynél az internet az egyik, költségkímélő eszköze lehetne.

A telefonhasználatnak az Őrzött Szálláson alkalmazott módja, amely a telefonkártya vásárlására képtelen külföldit még az intézmény számára semmilyen költséggel sem járó visszahívásos beszélgetéstől is elzárja, veszélyezteti az Alaptörvény 3. cikk (1) bekezdésében szereplő, az embertelen bánásmód tilalmának érvényesülését.

A meghallgatott külföldiek közül többen egészségügyi problémákra panaszkodtak. A hirtelen, erőteljes fogyással, az erős szorongással, alvászavarokkal, illetve a különböző testrészek intenzív viszketésével járó post traumás tüneteken túl, az egyik pakisztáni fogvatartott határozottan állította, hogy „valami mozog a hátsójában”.

A fogvatartottak elmondták, hogy idegen nyelvet sem a rendőrök, sem az asszisztensek nem beszélnek, így a panaszait sem értik. Előfordul, hogy Menedék Egyesület pszichológusa, esetleg az valamelyik szociális munkás tolmácsol az orvosi vizsgálatnál, de erre csak alkalmanként van lehetőség. A fogvatartottak többsége úgy vélte, hogy az aktuális panaszaitól függetlenül, mindig ugyanazt a gyógyszert kapja.

Az Őrzött Szállás által rendelkezésemre bocsátott kimutatás szerint, 2011-ben a rendőrök leggyakrabban egy „Rivotril” nevű feszültségoldó, nyugtató hatású gyógyszert rendelt. A 2 mg hatóanyagot tartalmazó tablettából 7168 db, a 0,5 mg hatóanyagot tartalmazó tablettából 629 db fogyott. Az „Ambrobene” nevű tablettából 2088 db, a

„Frontin” nevű feszültségoldó, altató, nyugtató hatású 0,25 mg hatóanyagot tartalmazó tablettából 1100 db, ennek a 0,5 mg hatóanyagot tartalmazó változatából 1350 db fogyott. Az „Aspirin 500” tablettából 2305 db, „Béres C-vitamin” tablettából 2432 db „Calcium” pezsgőtablettából 1562 db volt az éves fogyasztás.

2012. év első felében a „Rivotril” 2 mg hatóanyagot tartalmazó tablettából 2174 db, a 0,5 mg hatóanyagot tartalmazó tablettából 685 db fogyott. Az „Ambrobene” nevű gyógyszerből 2163 db, a „Frontin” nevű feszültségoldó, altató, nyugtató hatású 0,25 mg hatóanyagot tartalmazó tablettából 695 db, ennek a 0,5 mg hatóanyagot tartalmazó változatából 342 db volt a fogyasztás.

A felsorolt gyógyszerek minősége és mennyisége, valamint a helyszíni bejárás során meghallgatott külföldiek beszámolóí megerősítik az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának azon információit, mely szerint az Őrzött Szálláson élő fogvatartottak körében nagyfokú bizonytalanság és szorongás tapasztalható, és a különböző súlyosságú, poszttraumás szimptomáktól szenvedő fogvatartott sem ritka²². E külföldieknek a fogva tartás elviseléséhez rendszeresen nyugtatókra és altatókra van szükségük.

A „Rivotril” nevű gyógyszer hatóanyagának egyik széles körben ismert jellemzője, hogy rövid ideig tartó fogyasztás mellett is képes függőséget okozni. Az intézményben élő külföldiek pszichés állapotára, valamint az általuk elfogyasztott feszültségoldó, nyugtató hatású gyógyszerek mennyiségére és minőségére figyelemmel indokolt lenne, ha az intézményben, legalább hetente egy alkalommal, pszichiáter szakorvos rendelne, aki a fogvatartottak ellátásán túl, a pszichológus terápiás munkáját is felügyelné.

Az elvárható szintű orvosi ellátás alapja, hogy a páciens képes legyen a panaszairól a kezelőorvosát tájékoztatni. Mivel a fogvatartott külföldi nincs abban a helyzetben, hogy akár a kezelőorvosát, akár a vele történő kommunikációhoz szükséges tolmácsot megválassza, ennek feltételeiről az Őrzött Szállás köteles gondoskodni. Munkatársaim arra vonatkozóan semmilyen információt sem kaptak, hogy az Őrzött Szállás vezetése – esetleg a Debreceni Orvostudományi Egyetem külföldi hallgatóinak, vagy pályázati pénzek bevonásával – az egészségügyi személyzet, illetve a fogvatartottak közötti kommunikációs problémákat hogyan szándékozik orvosolni.

Az a tény, hogy az Őrzött Szállás által, a fogva tartott külföldiek egészségügyi ellátására foglalkoztatott egészségügyi személyzet semmilyen idegen nyelvet sem beszél, továbbá az intézményben az orvosi vizsgálatok elvégzéséhez szükséges tolmácsolás sem hozzáférhető, veszélyezteti az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében biztosított, testi és lelki egészséghez való alapjog érvényesülését.

Az Őrzött Szállás személyzete

Az Őrzött Szálláson 56 hivatásos állományú rendőrtiszt és 158 fegyveres biztonsági őr dolgozik. A Menedék Migránsokat Segítő Egyesület által foglalkoztatott 4 szociális munkás és 1 pszichológus alkalmazásának költségeit az Európai Visszatérési Alap fedezi. A felsoroltakon túl, a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőr-főkapitányság 1 háziorvost részmunkaidőben, szerződés alapján alkalmaz.

Az 56 hivatásos állományú rendőrtiszt között 9 nő, és 45 férfi volt. 8 rendőrtiszt felsőfokú, a többiek középfokú állami iskolai végzettséggel rendelkeznek. 2 rendőrtiszt angol, 1 eszperantó nyelvből középfokú, 10 rendőrtiszt angol, 3 német nyelvből alapfokú állami nyelvvizsgát tett. 3 rendőrtiszt angol nyelvből 1 orosz nyelvből kezdő szintű nyelvismerettel rendelkezik.

A rendőrség a fegyveres biztonsági őröket, az Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatójának döntése alapján, személyőrzési és kísérési feladatok ellátására, a fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény, valamint a Munka Törvénykönyvének előírásainak megfelelően, őrzési és kísérési feladatok ellátására foglalkoztatja. Napszaktól függően, 7-11 hivatásos rendőrtiszt és 30-40 fegyveres biztonsági őr van szolgálatban.

A fegyveres biztonsági őrök kék színű formaruhát, baseball sapkát, sötét színű bakancsot és azonosítószámot viselnek. Az Őrzött Szállás területén gumibottal, bilincsel, és könnygázsprayvel felszerelve látják el a szolgálatot. Amikor a fegyveres biztonsági őrök munkavégzésre jelentkeznek, a szolgálati lőfegyverüket, az erre a célra kialakított fegyverszobában, kötelesek leadni. Lőfegyvert kizárólag a külföldiek külső helyszínekre történő kísérése, illetve szállítása esetén viselhetnek. Munkatársaim a helyszíni bejárás első napján több, azonosítószámot nem viselő fegyveres biztonsági őrrel is találkoztak, amit az Őrzött Szállás helyettes vezetőjének jeleztek.

A 158 fegyveres biztonsági őr között 20 nő és 138 férfi volt. Közülük 6 felsőfokú, 81 középfokú iskolai végzettséggel rendelkezett, 71 szakmunkásképző iskolát végzett. 1 fegyveres biztonsági őr angol, 2 német nyelvből középfokú állami nyelvvizsga bizonyítvánnyal rendelkezik. 6 fegyveres biztonsági őr alapfokon angolul, 1 alapfokon németül tud. 14 fegyveres biztonsági őr kezdő szintű angol, 12 kezdő szintű német, 4 kezdő szintű orosz nyelvismerettel rendelkezik.

Miután a fegyveres biztonsági őrök túlnyomó többsége érdemben semmilyen idegen nyelven sem beszél, a köztük, illetve a fogvatartottak közötti kommunikáció többnyire gesztusokkal zajlik. A helyszíni bejárás tapasztalatai szerint egyrészt a fegyveres biztonsági őrök köszönés nélkül lépnek be a zárkákba, másrészt annak ellenére, hogy az zárkaajtókon az ott elszállásolt külföldiek állampolgárságán túl, a nevüket is feltüntették, a fogvatartottakat nem a nevükön, hanem a származási országuk megnevezésével szólítják.

Az Alkotmánybíróság döntése értelmében a saját név minden személy identitásának egyik alapvető meghatározója, amely az azonosítását, egyúttal másoktól való megkülönböztetését is szolgálja. A saját névhez való jog, az önazonossághoz való alapvető eleme, amely az állam által elvonhatatlan és – lényeges tartalmát tekintve – korlátozhatatlan²³. A meglévő, vagyis az állam által regisztrált nevet senkitől, így az idegenrendészeti jogsértés

elkövetése miatt fogva tartott külfölditől sem lehet elvenni.

Az Őrzött Szállás őrszemélyzetének az a gyakorlata, hogy a fogva tartott külföldit nem a nevéen, hanem pusztán az állampolgársága szerinti állam megnevezésével szólítja, sérti a névhez való jogot, így az Alaptörvény II. cikkében biztosított emberi méltósághoz való alapjoggal összefüggő visszasszámítást eredményez.

A helyszínen meghallgatott külföldiek, egy-két kivételtől eltekintve, vagy arra panaszkodtak, hogy az őrszemélyzet bántalmazta őket, vagy valamely társuk bántalmazásáról tudtak, esetleg ilyen események szemtanúi voltak.

A külföldiek bántalmazását sérelmező beadványokra, az ezzel kapcsolatos sajtóhíradásokra, továbbá a fogvatartottak panaszaira tekintettel, azt is megvizsgáltam, hogy az intézményben, a helyszíni bejárást megelőző 18 hónapban, milyen rendkívüli események történtek²⁴.

Rendkívüli eseménynek minősül az őrizetet érintő természeti katasztrófa, továbbá minden olyan esemény, tevékenység vagy mulasztás, amely a fogvatartottat, az őrzéséért, kíséréséért, szállításáért és ellátásáért, valamint a feladatokat végrehajtó állomány irányításáért felelős személyek és az ellenőrző személyek életét, testi épségét, egészségét, az őrzött szállás rendjét, az őrzésbiztonságot sérti vagy súlyosan veszélyezteti. Ebbe a körbe tartozik különösen, a fogvatartott által az őrzött szálláson elkövetett bűncselekmény, szökés, vagy ezek kísérlete, az őrzött szállás munkatársainak jogszerű eljárásával szembeni csoportos ellenszegülés, az őrzött szállás rendjének csoportos megzavarása, valamint a fogvatartott öngyilkossági kísérlete, szándékos egészségkárosítása, vagy halála²⁵.

Az Őrzött Szállás által rendelkezésére bocsátott dokumentumok szerint az intézményben, a helyszíni bejárást megelőző 18 hónapban, az alábbi rendkívüli események történtek:

2011. január 10-én az egyik zárka tételes ellenőrzése²⁶ során kiderült, hogy valaki az ott lévő vaságyak egyikének a baloldali, fal felőli lábát kitörte, a rögzített ágydeszkat felfeszítette, majd ezeket oly módon helyezte vissza, hogy a változást szemrevételezéssel nem lehetett észlelni. Ismeretlen tettesek a helyiség baloldali, alsó ablakának mindkét határoló pánthát kifeszítették. A rendelkezésre álló adatok alapján egyértelműen volt, hogy a zárka lakói szökést készítettek elő.

2011. január 14-én egy algériai állampolgár „lefejelte” az „A” épület elkülönítő helyiségének polcát, amelynek során 8 napon belül gyógyuló, hámsérülést szenvedett. A külföldi a néhány napja felfedezett szökési előkészületek egyik résztvevője volt, és az önkárosítás során feszült és agresszív magatartás tanúsított.

2011. január 31-én, a zárkaellenőrzés során kiderült, hogy egy grúz állampolgár, tiltott helyen, a zárkában dohányzik. A külföldi egy cigarettacsikkkel és vízzel teli műanyagpohár tartalmát a zárkában az őrszemélyzetre öntötte, majd a hozzá legközelebb álló fegyveres biztonsági őrt egy alkalommal, ököllel vállon ütötte. A grúz állampolgár ellen hivatalos személy elleni erőszak bűncselekménye elkövetésének gyanúja miatt büntetőeljárás indult.

2011. március 14-én a hajnali órákban, egy orosz állampolgár, a külső őrség elhaladását követően, a zárkaablak alsó bukás gátját kifeszítette, és alacsony testmagasságát, illetve sovány testalkatát kihasználva, a rácsok között kibújva leugrott a belső udvarra, és ismeretlen helyre távozott.

2011. április 13-án egy grúz állampolgár saját elhatározásból, önkezével, egy eldobható borotva felső fejeének penge részével, a bal mellkasán 3 darab, kb. 5 cm hosszúságú, 8 napon belül gyógyuló, felületi, valamint felületes vágott sérülést okozott. A külföldi az egészségkárosítással, a fogva tartást elrendelő hatóság figyelmét kívánta felhívni arra, hogy a hazájába nem kíván visszatérni.

2011. június 1-jén 2 vietnámi állampolgár a tételes zárkaellenőrzést oly módon próbálta megakadályozni, hogy egyikük ökölbeszorított kézzel megpróbálta a fegyveres biztonsági őrt megütni, majd megrúgni, miközben a másik egy műanyagból készült mogyorókrémes dobozt dobott az őrszemélyzet felé. Az ellenőrzés során a fogvatartottak táskáiból 1 db kihegyezett nyelű fogkefe, 2 db recés fogazatúnak kireszelt telefonkártya, 4 db kb. 1 méter hosszú zsinór, 1 db cipőfűző és 1 db kihegyezett és kiélezett körömrészelő került elő. A 2 vietnámi állampolgárral szemben hivatalos személy elleni erőszak bűncselekmény elkövetésének gyanúja miatt büntetőeljárás indult.

2011. június 8-án 28 fogvatartott, majd június 9-én további 18 fogvatartott (összesen 46 külföldi) írásban csoportos étkezés megtagadást jelentett be. Az étkezés megtagadások egyik oka az volt, hogy a külföldiek szerint a menekültügyi eljárások érthetetlenül elhúzódnak, másrészt azt kifogásolták, hogy az ügyeik állásáról csak igen kevés információval rendelkeznek, és nem értik, hogy nyitott menekülttábori elhelyezés helyett, miért vannak bezárva.

A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal azt a 24 külföldit, akik menekültkérelemének elbírálása még folyamatban volt, az előzetes, valamint a részletes vizsgálati eljárás menetéről, a bírósági felülvizsgálat módjáról és tartalmáról, továbbá a menedékjogi eljárásokat érintő, 2010. december 24-én hatályba lépett jogszabályváltozásokról tájékoztatta.

A többi, 22 külföldit, akik esetében a menedékjogi eljárás már jogerősen befejeződött, vagy ilyen kérelmet elő sem terjesztett, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal munkatársai az őket érintő, 2010. december 24-én hatályba lépett jogszabályváltozásokról, így különösen az idegenrendészeti őrizet időtartamáról, az őrizet meghosszabbításának feltételeiről, az önkéntes hazatérés lehetőségeiről, továbbá a hatósági eljárás menetéről tájékoztatták. A tájékoztatások meghallgatását követően a külföldiek az étkezés megtagadást beszüntették.

2011. szeptember 3-án 2 grúz állampolgár a velük közös zárkában elszállásolt, harmadik, ismeretlen állampolgárságú személyt bántalmazta, aki 8 napon túl gyógyuló, orrcsonttörést szenvedett. A verekedés oka az volt, hogy az ismeretlen állampolgárságú külföldi a grúz zárkatársait rendszeresen inzultálta. A grúz állampolgárokkal

szemben súlyos testi sértés büntett elkövetésének gyanúja miatt büntetőeljárás indult.

2011. szeptember 25-én egy nigériai állampolgár a szolgálatot teljesítő fegyveres biztonsági őrre kívánta rávenni, hogy a dohányzó helyiség ajtaját elállva, őt az onnan kilöktse. Az őr a kérésnek nem tett eleget, ezért a nigériai állampolgár megfordult és meglökte. A nigériai állampolgár az őrszemélyzet által alkalmazott kényszerintézkedésnek ellenállt, ezért hivatalos személy elleni erőszak bűncselekmény elkövetésének gyanúja miatt, büntetőeljárás indult ellene.

2011. november 27-én egy algériai állampolgár az étkezőhelyiségből történő távozása során, a ruházatátvizsgálási feladatot ellátó fegyveres biztonsági őrre két vállánál fogva meglökte. A külföldi a ruházata ellenőrzésnek ellenállt, melynek során egyszer az őr kezére ütött. Az algériai állampolgár ellen hivatalos személy elleni erőszak bűncselekmény elkövetésének gyanúja miatt büntetőeljárás indult.

2011. december 8-án egy afgán állampolgár a hálókörletben elhelyezett ágyról felugorva előbb a falnak majd a zárka rácsos ajtajának rohant. A rács a külföldi homlokán mintegy 3 cm hosszú, repesztett sebet okozott. A külföldi zárkából kirohanva a szinten lévő, többségében afgán állampolgárságú fogvatartottak, körülbelül 50-60 személyt, csoportos ellenszegülésre buzdított²⁷.

Az őrszemélyzet a fentiekén túl, 10 esetben testi kényszer, 14 esetben bilincset, 10 esetben testi kényszer és bilincset, 1 esetben testi kényszer, rendőrbotot és bilincset, 1 esetben testi kényszer, vegyi eszközt és bilincset, míg 1 esetben önállóan bilincset, mint kényszerítő eszközt alkalmazott. A kényszerintézkedés alá von fogvatartottak között 17 afrikai, 11 ázsiai, 9 európai ország állampolgára volt.

2012. február 11-én egy líbiai állampolgár az egyik egészségügyi elkülönítő helyiség mosdójában, a szellőző nyíláshoz erősített, mintegy 3 cm széles lepedőcsikkal önakasztást kísérelt meg, azonban a textil elszakadt. A külföldi már huzamosabb ideje nem vett ételmeget magához, ezért megfigyelés, illetve az egészségi állapotának romlása esetén szükséges intézkedések céljából volt az egészségügyi elkülönítőben elszállásolva. Az öngyilkossági kísérletet a szolgálatot teljesítő őr, az egyik, 20 percnként esedékes ellenőrzés során észlelte.

2012. március 04-én egy líbiai és egy algériai állampolgár az „A” épület földszinti étkezdében, a tálaló ablakon kímászva, kijutott a hátsó, a fogvatartottak levegőztetésére szolgáló udvarra, majd a betonkerítésen és szögesdróton átmászva megpróbált távozni. A szökést a külső őr észlelte. A rendőrség a két külföldit Nyírbátor belterületén, rövidesen elfogta.

Az idei évben, a fentiekén túl 10 esetben testi kényszer, 10 esetben testi kényszer és bilincset, míg 4 esetben bilincset, mint kényszerítő eszközt alkalmazott. A kényszerintézkedés alá vont külföldiek közül 14 afrikai, 12 ázsiai ország állampolgára volt.

A külföldiek beszámolója szerint az őrök többsége humánusan bánik velük, azonban a verbális kommunikáció hiánya, és az eltérő kulturális háttér a fogvatartottak és az őrszemélyzet közötti félreértésekhez vezet, amit az őrök egy része engedetlenségnek értelmez, és a helyzetet agresszióval kezel. Az őrszemélyzet azon tagjai, akik a legkisebb nézeteltérésre is ideges, arrogáns viselkedéssel reagálnak, enyhébb esetekben csak sértő, néha kifejezetten trágár kifejezésekkel illetik, súlyosabb esetekben bántalmaznak is őket. Ezek az őrök jellemzően azonos szolgálati csoportban dolgoznak, és az azonosító számukat szinte az összes, munkatársaim által meghallgatott külföldi ismert. A „B” épületben meghallgatott külföldiek állítása szerint az agresszív magatartást tanúsító őrök többsége abban a csoportban dolgozik, amelynek tagjai a 2012. július 17-én este léptek szolgálatba. Az ő viselkedésükre általában az újonnan érkező zárkatársak figyelmét is felhívják. A külföldiek a 3 legagresszívabb őr azonosítószámát munkatársaimnak is elmondták.

A külföldiek beszámolója szerint a bántalmazó őrök többnyire még azonosító számukat sem viselik, és az eseményeket olyan időpontokra időztetik, amikor az Őrzött Szállás vezetője, nem tartózkodik az intézményben. A bántalmazások többsége a térfelügyelő kamerákkal nem ellenőrzött helyiségekben, így leginkább a „biztonsági elkülönítő” helyiségben, a számítógép szobában, esetleg a zárkában történnek.

A fogvatartottak bántalmazással kapcsolatos beszámolóinak, valamint a rendkívüli eseményekkel kapcsolatos adatok összesítését követően, vizsgálatomat a kényszerintézkedések alkalmazására, illetve felülvizsgálatára is kiterjesztettem.

Az őrszemélyzet tagjai a kényszerítő eszközök alkalmazásáról az Őrzött Szállás vezetője számára, írásban kötelesek jelentést tenni. Amennyiben az intézmény vezetőjének döntése szerint a kényszerítő eszköz használata jogellenes volt, értékelő jelentést kell készíteni, és azt az Országos Rendőr-főkapitányság Közrendvédelmi Főosztályára fel kell terjeszteni²⁸.

Amennyiben az intézmény vezetőjének megítélése szerint a jelentésben szereplő, kényszerítő eszköz alkalmazása jogszerű volt, akkor ezeket a dokumentumokat sorszámozás és iktatás nélkül, egy irattartóban tárolja. A fogvatartottak bántalmazással kapcsolatos sérelmei kapcsán az őrszemélyzet tagjai arra hivatkoztak, hogy valamennyi esetről jelentést tettek, és a testi kényszer alkalmazását az Őrzött Szállás vezetője minden alkalommal jogszerűnek ítélte.

Arra a kérdésre, hogy az Őrzött Szálláson ezeket a dokumentumokat miért nem sorszámozzák és iktatják, munkatársaim azt a választ kapták, hogy felterjesztési kötelezettség hiányában, az intézménynek a jogszerűen alkalmazott kényszerítő eszközökre vonatkozó iratokkal további teendője nincsen²⁹. Ezt iratkezelési gyakorlatot az Őrzött Szálláson kéthetente megjelenő, a fogva tartás törvényességi felügyeletét ellátó ügyész sem kifogásolta.

A dokumentumok vizsgálata során kiderült, hogy az alkalmazott testi kényszer jogszerűségének megítélése kizárólag a jelentésben szereplő információk alapján történik, így az esetleges külsérelmi nyomokat senki sem

vizsgálja, és az érintett külföldinek esélye sincs arra, hogy a történelemmel kapcsolatos álláspontját megfogalmazza.

A hatóság őrizetében lévő személynek még arra sincs lehetősége, hogy a rajta lévő sérülésekkel független orvos szakértőhöz forduljon, és azokról látéletet készíttessen. A fogvatartott fokozottan kiszolgáltatott helyzetére figyelemmel, az alkalmazott kényszerítő eszközökkel kapcsolatos dokumentumok pontos regisztrációja és biztonságos megőrzése mind a fogvatartott alapvető jogai védelme, mind a hatóságoknak az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésében előírt, az alapvető jogok tiszteltben tartására és védelmére vonatkozó állami kötelezettség teljesítése szempontjából garanciális jelentőséggel bír. Az említett feltételek gyakorlati megvalósulásának hiányában, az őrszemélyzet által elkövetett esetleges visszaélések lehetőségét sem lehet megbízhatóan kizárni.

Az a tény, hogy az Őrzött Szállás az intézmény vezetője által jogszerűnek vélt kényszerintézkedésekkel kapcsolatos jelentéseket sorszám, illetve megbízható regisztráció nélkül, előre nem látható ideig tárolja, veszélyezteti az Alaptörvény XXV. cikkében biztosított panaszjog gyakorlati érvényesülését.

A fogvatartottak kérelmeinek és panaszainak intézése, a fogvatartottakkal szemben alkalmazható fegyelmi intézkedések

Az Őrzött Szállás folyosóin, szektoronként, panaszládák van elhelyezve. A zárt panaszládákat, a szektort a folyosó többi részétől elválasztó rácson kívül, karnyújtásnyi távolságon belül, a falra rögzítették. A panaszládákat reggelente, a nappali őrszemélyzet szolgálatba lépését megelőző eligazítást követően, az Őrzött Szállás vezetője vagy a két helyettesének egyike, személyesen üríti. A panaszládákat az Őrzött Szállás más munkatársa nem tudja kinyitni.

A fogvatartottak a „kifogás, kérés, panasz, közérdekű bejelentés” előterjesztésének módjáról, továbbá panaszládák ürítésének időpontjáról az Őrzött Szállás napirendjének 10. pontjából értesülnek.

A többségében angol nyelvű beadványokat az intézmény vezetője titkárságának munkatársa érkezteti, majd a „Közérdekű bejelentések, javaslatok, panaszok és kérelmek nyilvántartó könyvében” (a továbbiakban: Nyilvántartókönyv) regisztrálja. A Nyilvántartókönyv tartalmazza a beadvány sorszámát, a külföldi nevét és állampolgárságát, a beadvány tárgyát, és az Őrzött Szállás azon munkatársának nevét, akit az ügyek elosztását végző vezető, annak intézésére kijelölt. A Nyilvántartókönyvben szereplő sorszámot, és az ügyintéző nevét a beadványra is rávezetik. Az intézmény az elintézt beadványokat irattárazza.

2011-ben az Őrzött Szállás munkatársai 7953 db beadványt regisztráltak. A helyszíni bejárás első napján, 2012. július 16-án a Nyilvántartókönyvben szereplő utolsó beadvány sorszáma 5715, a következő napon az 5760 volt, azaz egyetlen nap alatt 45 db beadvány érkezett. A szűrőpróbaszerűen megvizsgált beadványok többsége nem panasz, hanem kisebb-nagyobb kérés volt. Akadt olyan, amelyben a külföldi jelezte, hogy egy másik zárkába szeretne költözni, egy másik fogvatartott hajvágást kért, stb.

A vizsgálat mindennapi élet ügyes-bajos dolgait érintő kérelmek intézése kapcsán alapjoggal összefüggő visszacsúszásra utaló körülményt nem észlelt.

Kérdésre, az Őrzött Szállás munkatársait is elismerték, hogy már kaptak olyan beadványokat is, amelyek az őrszemélyzetnek a fogvatartottakkal szembeni viselkedését, illetve az esetleges bántalmazását sérelmezték. Állításuk szerint olyan eset is volt, hogy az egyik külföldi, e-mailben az Országos Rendőr-főkapitánysághoz fordult, és arra panaszkodott, hogy őt az Őrzött Szállás őrszemélyzete megkínozta.

Állításuk szerint a fogvatartottak bántalmazását sérelmező panaszoknak kivizsgálásáról minden esetben, haladéktalanul intézkedtek, de a vizsgálatok eredménytelenül zárultak. Az eredménytelenség oka az volt, hogy a vizsgálat során meghallgatott fogvatartottak a panaszukat minden esetben visszavonták, és az események állítólagos szemtanúi sem voltak hajlandók arra, hogy vallomást tegyenek. Megfelelő információk hiányában, a bántalmazások elkövetőit nem sikerült azonosítani, így az Őrzött Szállás vezetése egyetlen alkalommal sem tudott feljelentést tenni.

Az egyik belső vizsgálatot, szándékuk ellenére, azért voltak kénytelenek megszüntetni, mert a bántalmazásra panaszkodó algériai állampolgárt, a felettes szerv utasítására, a kiskunhalasi őrzött szállásra kellett átszállítaniuk. Arra a kérdésre, hogy az ismert helyen tartózkodó, másik rendőrségi intézményben fogvatartott külföldi meghallgatását milyen körülmények akadályozták, nem kaptam választ.

A bántalmazott algériai állampolgárt 2012. április 11-én, az UNHCR Közép-európai Regionális Képviselőtének munkatársai a kiskunhalasi őrzött szálláson meghallgatták. A rendelkezésemre álló adatok szerint az algériai állampolgár azt állította, hogy őt az Őrzött Szállás őrszemélyzete azért bántalmazta, mert megpróbált az intézményből megszökni. A Elfogását, illetve az Őrzött Szállásra történő visszatérését követően, a többi fogvatartott szökéstől való elrettentéseként, előbb az egyik, majd a másik szolgálati csoportban dolgozó örök is megverték. Meghallgatásakor az őt bántalmazó 9 örök azonosítószámát is felsorolta.

Az Országos Rendőr-főkapitánysághoz fordult külföldi bántalmazása ügyében lefolytatott vizsgálat azzal a megállapítással zárult, hogy az őrszemélyzetnek a külföldivel szemben tanúsított bánásmódja, a kínzásnak, az 1988. évi 3. törvényerejű rendelettel kihirdetett ENSZ egyezmény 1. cikkében szereplő ismérveinek nem tett eleget³⁰.

A külföldiek sem vitatták, hogy az Őrzött Szállás vezetése az őrszemélyzet bánásmódját sérelmező beadványaikkal is foglalkozik, amelyről többnyire oly módon szereznek tudomást, hogy azt az érintettek, nem ritkán a velük azonos szolgálati beosztásban dolgozó kollégáikra kiterjedően, valamilyen módon megtorolják rajtuk.

Az őrszemélyzet határozottan tagadta, hogy a panaszt előterjesztő fogvatartottakkal szemben bármiféle retorziót alkalmaznának. Azt azonban ők sem vitatták, hogy az őrszemélyzet intézkedését sérelmező külföldi, és azok fogvatartottak is, akik az annak alapjául szolgáló események esetleges szemtanúi voltak, a vizsgálata alatt is a

panasszal érintett őrszemélyzet felügyelete alatt maradnak. Jelenleg sem olyan jogszabály, vagy belső intézkedés nincs hatályban, amely az őrzött szállásokon élő, és az őrszemélyzet bántalmazását sérelmező külföldiek, vagy az ilyen események szemtanúinak védelmét biztosítaná.

A bántalmazások áldozatainak védelmét biztosító eljárási garanciák hiányában, semmiféle biztosíték sincs arra, hogy a vizsgálat megindulása az elkövetők felderítése helyett, ne az áldozat és a szemtanúk megfélemlítését eredményezze, ami veszélyezteti az Alaptörvény XXV. cikkében biztosított, panaszjog hatékony érvényesülését.

Az Őrzött Szállásra történő befogadásának részeként elvégzett orvosi vizsgálat külföldin található külsérelmi nyomok feltárására is kiterjed. Az Európai Bíróság gyakorlata szerint, ha egy személyt egészségesen vesznek őrizetbe, azonban a fogva tartásának ideje alatt sérülések jelennek meg rajta, azok keletkezését illetően az államnak kell elfogadható magyarázattal szolgálnia³¹. A magyar jog szerint annak felderítése, hogy a fogvatartott által elszenvedett testi, lelki sérülések a saját jogsértő magatartásának, illetve a törvényben előírt kényszerítő eszközök jogszerű alkalmazásának, esetleg az őrszemélyzet jogsértő bántalmazásának következményei, vagyis, hogy azok keletkezése kapcsán valamely bűncselekmény elkövetésének gyanúja felmerülhet-e, az ügyészség kizárólagos hatáskörébe tartozik³².

A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 171. § (2) bekezdése értelmében, a hatóság tagja és a hivatalos személy köteles a hatáskörében tudomására jutott bűncselekményt – ha az elkövető ismert, annak megjelölésével – feljelenteni. A feljelentéshez csatolni kell a bizonyítási eszközöket, ha ez nem lehetséges, a megőrzésükről kell gondoskodni.

A feljelentési kötelezettség az ismeretlen elkövető által elkövetett bűncselekményekre is kiterjed. Ilyen esetekben, az ismeretlen elkövető azonosítása az ügyészség kizárólagos hatáskörébe tartozik.

Az intézmény vezetésének gyakorlata, mely szerint a fogvatartottaknak az őrszemélyzet bántalmazását sérelmező azon beadványainak vizsgálatáról, amelyek címzettjeként nem az ügyészség van feltüntetve, házon belül intézkedik, ellentétben a Be. 171. § (2) bekezdése előírásaival. Az ügyészség mellőzésével lefolytatott vizsgálat során nem a büntetőeljárás szabályait kell alkalmazni, így semmiféle jogi garanciája sincs annak, hogy az esetleges bántalmazások nyomait egy független, külső szakértő is megvizsgálja, és a megállapításait oly módon rögzítse, ami alkalmas lehet arra, hogy egy esetleges büntetőeljárásban bizonyítékként felhasználható legyen. Az idő múlásával a bántalmazások tünetei elhalványulnak, illetve elenyésznek, ami mind a jogsértés felderítését, mind az elkövetők felelősségre vonását ellehetetleníti.

Az Őrzött szállás munkatársai a külföldiek panaszainak kivizsgálásával kapcsolatos gyakorlatuk háttéréként a napirend 10. pontjára hivatkoztak, amelynek értelmében a panaszládában elhelyezett „beadvány minden esetben kötelezően tartalmazza a címzett (hatóság) megnevezését, a beadványt készítő nevét és hálókörlete számát. Amennyiben a beadvány hiányos adatokat tartalmaz, amely alapján a beadványt készítő azonossága nem állapítható meg, azzal érdemben foglalkozni nem tudunk”.

Amennyiben a beadványból kiderül, hogy az mely hatóságnak szól, azt az intézmény a nevezett hatósághoz továbbítja. Az Őrzött szállás vezetése kizárólag a kifejezetten neki szóló, továbbá azokat a panaszokat vizsgálja, amelyekből a címzett hatóság megnevezése hiányzik.

A más kultúrából származó, sem a magyar nyelvet, sem a helyi viszonyokat nem ismerő külföldiektől nem lehet elvárni, hogy a hazai hatósági struktúrát ismerjék, és az egyes állami szervek hatáskörével is tisztában legyenek. Valamennyi hatóság, így az Őrzött Szállás is köteles arra, hogy a hozzá érkezett beadványt a tartalma alapján kezelje. Amennyiben a beadványban szereplő panasz kivizsgálása, vagy kérelem elbírálása egy másik állami szerv hatáskörébe tartozik, azt haladéktalanul át kell tennie³³.

Az Őrzött Szállás vezetése azzal, hogy az őrszemélyzet bántalmazásait kifogásoló panaszokat nem az illetékes ügyészséghez továbbítja, hanem azok kivizsgálásáról maga intézkedik, azon túl, hogy a Be. 171. § (2) bekezdésében előírt, a tudomására jutott bűncselekmények üldözésére vonatkozó törvényi kötelezettségének nem, vagy csak késedelmesen tesz eleget, veszélyezteti az Alaptörvény III. cikk (1) bekezdésében előírt, embertelen és a megalázó bánásmód tilalmát biztosító jogszabályi garanciák érvényesülését.

Az idegenrendészeti őrizet végrehajtására vonatkozó szabályok szerint, amennyiben a fogvatartott „a házirend, illetve a jogszabályban meghatározott módon tudomására hozott jogairól és kötelezettségeiről szóló tájékoztatás ellenére a kötelezettségeit megszegte”, köteles a számára kijelölt zárkában tartózkodni³⁴.

A helyszíni bejárás adatai szerint az Őrzött Szállás rendjét megsértő, csekély súlyú fegyelemsértést elkövető fogvatartottakat az őrszemélyzet néhány órára elkülöníti. Az ilyen külföldi vagy az egészségügyi, vagy a „biztonsági” elkülönítő helyiségbe kísérik. Az „A” épületben található, egyetlen személy elhelyezésére kialakított helyiség gyakorlatilag magánzárka. Az elkülönítés időtartama változó, de a helyi szokásjog alapján, 24 óránál hosszabb nem lehet.

A hatályos jogszabályok az idegenrendészeti őrizetben lévő külföldi fegyelemsértés miatti elkülönítésének lehetőségét nem ismerik, így sem az elrendelésnek feltételeit, sem az időtartamát, sem a végrehajtásának, vagy a végrehajtás ellenőrzésének módját sem szabályozzák. Az említett okból az intézmény munkatársai olyan dokumentációt sem tudtak a rendelkezésemre bocsátani, amelyek alapján az említett kérdéseket érdemben vizsgálhattam volna. A fogvatartottak fegyelemsértés miatti elkülönítésének problémáját tovább árnyalja, hogy a meghallgatott külföldiek beszámolója szerint a biztonsági elkülönítő helyiségbe kísért személyeket az őrszemélyzet bántalmazza.

Az egészségügyi elkülönítőbe kísért külföldiek, köztük a helyszíni bejárás kezdetén, éppen a zárka

felmosásával foglalkozó, líbiai állampolgár bántalmazásra nem panaszkodott.

Az őrszemélyzet tagjai a biztonsági elkülönítő helyiségbe kísért külföldiek bántalmazásával kapcsolatos vádakot határozottan visszautasították.

Nyomozati jogkör hiányában, a hatásköröm nem terjed ki arra, hogy a tudomásomra jutott, ellentétes állításokat ütköztessen, esetleg azok valóságtartalmát más módon vizsgáljam. Miután a biztonsági elkülönítő helyiségben térfigyelő kamera nem működik, ha történtek is bántalmazások, nagyon valószínű, hogy azoknak az elkövetőkön, illetve az áldozaton túl, más szemtanúja nem volt.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében, az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvényben kell megállapítani. Az idegenrendészeti őrizetben lévő személy fegyelmi célú elkülönítése a kapcsolattartáshoz való jogának súlyos korlátozását eredményezi, vagyis fogva tartás végrehajtásának olyan speciális módja, amely alkalmazásának feltételeit, és azok garanciáit csak törvényben lehet szabályozni. Miután az idegenrendészeti őrizet végrehajtásának szabályait nem törvény, hanem miniszteri rendelet tartalmazza, annak alapján még a fegyelemsértést elkövető fogvatartott számára sem lehet magánzárkát kijelölni.

Az Őrzött Szállás őrszemélyzete az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított, kapcsolattartáshoz való joggal összefüggő visszásságot okoz azzal, hogy a fegyelemsértést elkövető fogvatartottat, a társaitól elkülöníti és magánzárkában helyezi el.

Összefoglalás

Annak ellenére, hogy az Őrzött Szállás nem szabadságvesztés büntetés letöltésére szolgál az „A” épületben elszállásolt külföldiek gyakorlatilag börtön viszonyok, a „B” épületben élők még annál is rosszabb körülmények között élnek.

Miután az intézmény vezetése a „B” épületben fogvatartott külföldiek számára megtiltotta, hogy az éjszakai órákban a cellákon lévő ablakokat kinyissák, és az illemhelyre is csak akkor tudnak kijutni, ha az őrszemélyzet kiengedi őket, az épület a jelenlegi viszonyok között fogva tartás végrehajtására alkalmatlan. Azokban az esetekben, amikor a külföldiek már nem képesek kivárni, hogy az őrszemélyzet az illemhelyre kiengedje őket, a cellákban, a társaik jelenlétében, az erre a célra rendszeresített műanyag palackokba kénytelenek vizelni, ami a megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot eredményez.

Az Őrzött Szállás személyzetének döntő többsége érdemben semmilyen idegen nyelven sem beszél, így a fogvatartottak többnyire gesztusokkal kommunikálnak. A verbális kommunikáció hiánya, és az eltérő kulturális háttér a fogvatartottak és az őrszemélyzet közötti félreértésekhez vezet, amit az örök egy része engedetlenségnek értelmez, és a helyzetet agresszióval kezeli. Az őrszemélyzet néhány tagjainak feszült viselkedését, valamint a fogvatartottakkal szembeni arrogáns, lekezelő beszédmodorát a helyszíni bejárást végző munkatársaim is tapasztalták. Az őrszemélyzet azon gyakorlata, hogy a fogva tartott külföldit nem a nevében, hanem az állampolgársága szerinti állam megnevezésével szólítja, sérti a névhez való jogot, ezért emberi méltósághoz való alapjoggal összefüggő visszásságot eredményez.

Miután idegen nyelvet a házi orvosi ellátást nyújtó rendőr orvos, és az asszisztensek sem beszélnek, a fogvatartottak az egészségügyi panaszukat sem tudják megfelelően kommunikálni. Verbális kommunikáció hiányában, többségük úgy vélte, hogy az aktuális panaszaitól függetlenül, mindig ugyanazt a gyógyszert kapja. Az a körülmény, hogy az Őrzött Szálláson a fogva tartott külföldiek egészségügyi ellátása céljából foglalkoztatott személyzete semmiféle idegen nyelvet sem beszél, és az intézményben még a házi orvosi ellátás körébe tartozó vizsgálatok elvégzéséhez szükséges tolmácsolás sem hozzáférhető, veszélyezteti a testi és lelki egészséghez való alapjog érvényesülését.

Az Őrzött Szállás házi rendjének az a rendelkezése, amelynek alapján a fogvatartott még kenyert sem vihet a zárkába egyrészt ellentétes az idegenrendészeti őrizet végrehajtására vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel, másrészt az, ahogy az őrszemélyzet a tilalom betartását a fogvatartottak szájüregére kiterjedő vizsgálattal ellenőrzi, a megalázó bánásmóddal összefüggő visszásságot eredményez. Az említett problémákat feltehetően csökkentené, hogy az intézményben, szektoronként legalább 1-1 olyan hűtőszekrény lenne, amelyekhez a fogvatartottak, az éjszakai zárás előtt, bármikor hozzáférhetnének.

A fogvatartott külfölditől még az általa használt helyiségek tisztántartására vonatkozó jogszabályi kötelezettsége teljesítése kapcsán sem lehet elvárni, hogy a zárkáját pusztá kézzel, egy szál mocskos, foszladozó ronggyal, zokszó nélkül hajlandó legyen feltakarítani, és azt sem, hogy zárka padlóján szétszórt cigarettacsikket seprű és lapát hiányában, pusztá kézzel szedje össze. Ennek, az Őrzött Szálláson tapasztalt gyakorlata a megalázó bánásmód tilalmával összefüggő visszásságot eredményez.

Az idegenrendészeti őrizet sajátosságainak egyike, hogy a fogvatartott rokonai, barátai nagy földrajzi távolságban, nem ritkán egy másik kontinensen élnek, így lehetőségük sincs arra, hogy a hozzátartozójukat meglátogassák. Személyes érintkezés hiányában, az egyéb kapcsolattartási formák, például a telefon, vagy az internet kapcsolat jelentősen felértékelődnek. A telefonhasználatnak a vizsgálat során tapasztalt módja, amely a telefonkártya vásárlására képtelen külföldit még az intézmény számára semmilyen költséggel sem járó visszahívásos beszélgetéstől is elzárja, veszélyezteti az embertelen bánásmód tilalmának érvényesülését.

Az Őrzött Szállás által összesített gyógyszerek minősége és mennyisége, valamint a helyszíni bejárást során meghallgatott külföldiek beszámolóit megerősítik az UNHCR Közép-európai Regionális Képviselőtársaság információit, mely szerint az intézményben élő fogvatartottak körében nagyfokú bizonytalanság és szorongás tapasztalható, és a

különböző súlyosságú, poszttraumás szimptomáktól szenvedő fogvatartott sem ritka³⁵. E külföldieknek a fogva tartás elviseléséhez rendszeresen nyugtatókra és altatókra van szükségük.

A fogvatartottak pszichés állapotára, valamint az általuk elfogyasztott feszültségoldó, nyugtató hatású gyógyszerek mennyiségére és minőségére figyelemmel indokolt lenne, ha az intézményben, legalább hetente egy alkalommal, pszichiáter szakorvos rendelne, aki a fogvatartottak ellátásán túl, a pszichológus terápiás munkáját is felügyelné.

A meghallgatott külföldiek, egy-két kivételtől eltekintve, vagy arra panaszkodtak, hogy az őrszemélyzet bántalmazta őket, vagy valamely társuk bántalmazásáról tudtak, esetleg ilyen események szemtanúi voltak. Eljárási garanciák hiányában, semmiféle biztosíték sincs arra, hogy a vizsgálat megindulása az elkövetők felderítése helyett, az áldozat és a szemtanúk megfélemlítését eredményezheti, ami veszélyezteti a panaszjog hatékony érvényesülését.

Az Őrzött Szálláson fogvatartott külföldiek bántalmazásával kapcsolatos belső vizsgálatok az elkövetők azonosításának hiányában, eredménytelenül végződtek. Az intézmény vezetése azzal, hogy az őrszemélyzet bántalmazásait kifogásoló fogvatartotti panaszokat nem az illetékes ügyészséghez továbbítja, hanem azok kivizsgálásáról maga intézkedik, megsérti a Be. 171. § (2) bekezdésében előírt, a tudomására jutott bűncselekmények üldözésére vonatkozó törvényi kötelezettségét, amellyel veszélyezteti embertelen és a megalázó bánásmód tilalmát biztosító jogszabályi garanciák érvényesülését. Az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 22. § (1) bekezdése értelmében, a fogvatartottakkal való bánásmód a törvényességét, és a végrehajtás alatt állók jogvédelmére vonatkozó rendelkezések érvényesülését az ügyészség ellenőrzi. Miután az Őrzött Szálláson élő külföldiek panaszainak kezelése, és az alkalmazott kényszerintézkedések jogszerűségének felülvizsgálata is a fogvatartottakkal való bánásmód a körébe tartozik, a további, részletes vizsgálatok lefolytatása az ügyészség hatáskörébe tartozik.

A bántalmazásokról beszámoló külföldiek az őrszemélyzet több tagjának azonosítószámát is megjelöltek, amely információk segíthetik a mindeddig ismeretlen elkövetők azonosítását. Hatáskör hiányában, ezeket az adatokat, további intézkedés céljából, az ügyészségnek átadtam.

Intézkedéseim

Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján kérem az országos rendőrfőkapitányt, intézkedjen annak érdekében, hogy az Őrzött Szállás

- őrszemélyzete a fogva tartottakat a nevükön szólítsa;
- az 6 asszisztens foglalkoztatásával a fogvatartottak napi 24 órás egészségügyi felügyeletét biztosítsa;
- az a fogvatartottak megfelelő szintű háziorvosi ellátásához szükséges tolmácsolást megszervezze;
- a pszichiáter legalább heti 1 alkalommal történő alkalmazásának feltételeit megteremtse;
- egészségügyi részlegének tisztasági festése megtörténjen, és azt az intézmény vezetése, a jövőben, akár soron kívül is elvégeztesse;
- az elhasznált matracokat lecserélje és pótolja,
- fogvatartottak tisztálkodásához nélkülözhetetlen szappant, sampont, és egészségügyi papírt a szükséges mennyiségben biztosítsa;
- zárkánként 1-1 darab söprűt, lapátot, csavaró kosaras felmosó vödört, nyeles felmosót és WC kefét biztosítson;
- a fogvatartottak illemhelyekhez történő szabad hozzáférését biztosítsa;
- őrszemélyzete a fogvatartottakat a nevükre érkező készpénz felvétele céljából legkésőbb 8 napon belül a kifizetőhelyre szállítsa;
- épületeiben szektoronként egy-egy hűtőszekrény üzemeljen; az őrszemélyzete a fogvatartottak ruházatának és szájjüregének az étkezés után szokásos rutinvizsgálatát beszüntesse;
- a muszlim vallású fogvatartottak az esti imáját megelőző rituális tisztálkodásának feltételeit biztosítsa;
- vezetése a zárkaablakok kinyitására vonatkozó tilalmat megszüntesse;
- vezetése a piros szintű hőségriasztás esetén alkalmazandó, az időjárás elviselését megkönnyítő intézkedéseket kidolgozza és bevezesse;
- a látogatók fogadására szolgáló helyisége legalább a legalapvetőbb fizikai érintkezés feltételeit biztosítsa;
- a fogvatartottak által bármikor hozzáférhető telefonkészülékek felszereléséről gondoskodjon, és az internet³⁶ alapú telefonálás feltételeit megteremtse;
- a számítógépszobákba térfigyelő kamerát szereltesse;
- vezetése valamennyi, az őrszemélyzet által alkalmazott kényszer-, illetve fegyelmi intézkedéssel kapcsolatos jelentést és feljegyzést regisztráljon és megőrizzen;
- vezetése az őrszemélyzet bántalmazását sérelmező panaszokat haladéktalanul az illetékes ügyészséghez továbbítsa;
- őrszemélyzete a fogvatartottak „biztonsági” elkülönítő helyiségben történő elhelyezését beszüntesse.

Az Ajbt. 37. § alapján javaslom, hogy a belügyminiszter kezdeményezze

- a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet 129. § (1) bekezdésének kiegészítését annak érdekében, hogy őrzött szállást csak olyan épületben, illetve épületrészben lehessen létesíteni, ahol a

fogvatartott a nap minden szakában, az őrszemélyzet közreműködése nélkül hozzáférhet az illemhelyhez.

- az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtásának szabályairól szóló 27/2007. (V. 31.) IRM rendelet 17. § (2) bekezdésének olyan kiegészítését, hogy az őrzött szállás a fogvatartott külföldi az általa használt helyiségek takarításában való közreműködés céljából, köteles legyen zárkánként 1-1 darab söprűt, lapátot, csavaró kosaras vödört, nyeles felmosót és WC keféket biztosítani;
- az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtásának szabályairól szóló 27/2007. (V. 31.) IRM rendelet 15. § (1) bekezdésének, a fogvatartott által magánál tartható tárgyakra vonatkozó szabályainak pontosítását.

Az Ajbt. 33. § (1) bekezdése alapján a legfőbb ügyész intézkedését kezdeményezem annak érdekében, hogy az illetékes ügyész az Őrzött Szálláson fogvatartott külföldiek panaszainak kezelését, és az alkalmazott kényszerintézkedések regisztrációjának, megőrzésének, és felülvizsgálatának törvényességének menetét minden esetben megvizsgálja.

Budapest, 2012. szeptember 10.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Lásd az IRM rendelet 1. § (1) bekezdését, valamint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatója, valamint az országos rendőrfőkapitány 1/2011. (OT 15.) együttes intézkedésének 18. pontját.

² <http://www.unhcr.org/cgi-bin/txis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4f9691622>

³ Lásd a Harmtv. 54. § (3) és (4) bekezdését.

⁴ Lásd a Harmtv. 54. § (5) bekezdését.

⁵ Lásd az IRM rendelet 3. § (1) bekezdését.

⁶ Lásd az IRM rendelet 15. § (1) bekezdését.

⁷ Lásd az IRM rendelet 3. § (1) bekezdését.

⁸ Lásd az IRM rendelet 15. § (6) bekezdését.

⁹ Lásd az IRM rendelet 17. § (3) bekezdését.

¹⁰ A külföldi panaszáról, néhány nappal a Magyar Helsinki Bizottság 2012. július 10-i látogatását követően, jegyzőkönyv is készült. Lásd a 2012. július 16-án kelt, 1-7/543-40/2012. számú ügyiratot.

¹¹ Lásd az IRM rendelet 5/B. § (4) bekezdését.

¹² Lásd az IRM rendelet 15. § (3) bekezdésének első mondatát.

¹³ Lásd az IRM rendelet 15. § (2) bekezdését.

¹⁴ Lásd az Őrzött Szálláson lévő külföldiek alapvető jogairól és kötelezettségeiről szóló tájékoztatót.

¹⁵ Lásd az IRM rendelet 5/A. § (1) bekezdését.

¹⁶ A témában lásd a Kínzás és Embertelen vagy Megalázó Büntetések vagy Bánásmód Megelőzésére Alakult Európai Bizottság (CPT) 1990. július 29. és augusztus 10 között az Egyesült Királyságban tett látogatásáról szóló jelentés 42-50. pontjait. <http://www.cpt.coe.int/documents/gbr/1991-15-inf-eng.pdf>

¹⁷ Először 2012. június 19. és 21., majd 2012. június 30 és július 10 között volt piros hősérgiasztás.

¹⁸ Lásd az IRM rendelet 7. § (5) bekezdését.

¹⁹ A látogatók fogadásának az Őrzött Szálláson kialakított körülményeit az Európa Tanács Kínzás és Embertelen vagy Megalázó Büntetések vagy Bánásmód Megelőzésére Alakult Európai Bizottság (CPT) 2009. március 24-től április 2-ig tartó magyarországi látogatásáról szóló jelentésének 44. pontja is kritizálta. <http://www.cpt.coe.int/documents/hun/2010-16-inf-hun.pdf>

²⁰ Lásd az IRM rendelet 8. § (1) bekezdését.

²¹ Lásd például *Kuznetsov v. Ukraine* judgement of 29 April 2003, no. 3904, illetve *Poltoratsky v. Ukraine* judgement of 29 April 2003, no. 388112/97.

²² Magyarország, mint menedéket nyújtó ország. A menedékkérők és menekültek magyarországi helyzetével kapcsolatos megfigyelések. UNHCR, az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága, 2012. április, 17. o. 50. pont. Elérhető: <http://www.unhcr-centraleurope.org/hu/pdf/informacioforrasok/jogi-dokumentumok/unhcr-kezikonyvek-ajanlasok-es-iranyelvek/a-magyar-menekultugyi-helyzet-2012.html>

²³ Lásd az 58/2011. (XII. 7.) AB határozatot

²⁴ Az IRM rendelet 5/A. § (4) bekezdése alapján, „rendkívüli eseménynek minősül az őrizetet érintő természeti katasztrófa, továbbá minden olyan esemény, tevékenység vagy mulasztás, amely az őrizetes, az őrizetesek őrzéséért, kíséréséért, szállításáért és ellátásáért, valamint e feladatokat végrehajtó állomány irányításáért felelős személyek és az ellenőrző személyek életét, testi épségét, egészségét, az őrzött szállás rendjét, az őrzésbiztonságot sérti vagy súlyosan veszélyezteti,”

²⁵ Lásd az IRM rendelet 5/A § (4) bekezdését.

²⁶ A tételes zárkaellenőrzés azt jelenti, hogy az őrszemélyzet a helyiség rendjét nem pusztán szemrevételezéssel ellenőrzi, hanem a fekhelyeket az ágynemű és a matracok alatt is átvizsgálja, továbbá a zárka lakóinak személyes holmiját, illetve ruházatát is átkutatja. A tételes zárkaellenőrzés napi rendszerességgel, szűrőpróba szerűen történik, és alkalmanként, illetve szektoronként legalább 3, de legfeljebb 4 zárkát érint.

²⁷ A munkatársaim által meghallgatott külföldiek beszámolója szerint, a külföldi homlokán lévő sérülést az örök

bántalmazása okozta. Az ütések a szomszédos zárakban tartózkodó külföldiek is hallották, és csoportos felháborodást okozott.

²⁸ Lásd az 53/2010. ORFK utasítás 3. számú mellékletének 32. pontját.

²⁹ Az Örzött Szállás vezetője a polgári fegyveres őrseg által alkalmazott kényszerintézkedések dokumentálása, illetve a keletkezett iratok kezelésének további egyszerűsítése tárgyában, a 2012. március 21-én, 2590/2012. ált. számon állásfoglalást kért az Országos Rendőr-főkapitányság Határrendészeti Főosztályának vezetőjétől. A helyszíni bejárásig, kérésre nem érkezett válasz.

³⁰ A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 1988. évi 3. törvényerejű rendelet 1 cikk értelmében „1. Az Egyezmény szempontjából a „kínzás” kifejezés minden olyan cselekményt jelent, amelyet szándékosan, éles testi vagy lelki fájdalom vagy szenvedés kiváltása céljából alkalmaznak valakivel szemben, hogy tőle, illetőleg harmadik személytől értesüléseket vagy vallomást csikarjanak ki, vagy hogy olyan cselekmény miatt büntessék, amelyet ő, vagy harmadik személy követett el, illetőleg amelynek elkövetésével őt vagy harmadik személyt gyanúsítanak, hogy megfélemlítsék, vagy nyomást gyakoroljanak rá, illetőleg hogy harmadik személyt félemlítsenek meg, vagy hogy harmadik személyre gyakoroljanak nyomást, valamint bármilyen megkülönböztetési formára alapított más okból alkalmaznak, ha az ilyen fájdalmat vagy szenvedést közfeladatot ellátó személy vagy hivatalos minőségben eljáró bármely más személy vagy ilyen személy kifejezett vagy hallgatolagos ösztönzésére vagy ennek hozzájárulásával bárki más okozza”.

³¹ *Tomasi v. France* judgement of 27 August 1992, Series A no. 241-A.

³² Lásd a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 29. §-át.

³³ Lásd a Ket. 22. § (1)-(5) bekezdéseit.

³⁴ Lásd az IRM rendelet 5/A § (2) bekezdését.

³⁵ Magyarország, mint menedéket nyújtó ország. A menedékkérők és menekültek magyarországi helyzetével kapcsolatos megfigyelések. UNHCR, az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága, 2012. április, 17. o. 50. pont. Elérhető: <http://www.unhcr-centraleurope.org/hu/pdf/informacioforrasok/jogi-dokumentumok/unhcr-kezikonyvek-ajanlasok-es-iranyelvek/a-magyar-menekultugyi-helyzet-2012.html>

³⁶ Például „skype”

AJB-1956/2012

A jászapáti iskola szegregációs gyakorlata

Előadók: dr. Fórika László
dr. Bácskai Krisztina
dr. Bene Beáta
dr. Regényi Eszter

A vizsgálat előzménye

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) bekezdés c) pontjában megfogalmazott kötelezettségemnek is eleget téve, az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból indítottam utóvizsgálati eljárást Jászapáti Általános és Alapfokú Művészeti Iskola szegregációs gyakorlatával kapcsolatban.

A NEK-1022/2010. számú, 2010. decemberében közzétett ombudsmani jelentés (a továbbiakban: alapvizsgálat, ill. alapjelentés) a beadványozó saját gyermekére vonatkozó egyéni panaszát, másrészt a cigány tanulók jogellenes elkülönítésével kapcsolatos általános jelzését vizsgálta ki.¹

Az alapjelentés a következőket állapította meg a szegregáció kapcsán: Az iskola a tanulók hátrányos/halmazottan hátrányos helyzete, illetve cigány származása alapján – céljában és eredményében is – jogellenesen elkülönítő rendszert alkalmaz. Az alapvizsgálat adatai alapján a napközi otthon igénybevétele és az idegen nyelvnek a „választása” terén is többszörösen kimutathatóak voltak az igénybe vevők származása szerinti aránytalanságok is. Kimutatható volt az is, hogy az integráltan nevelhető enyhe fokban értelmi fogyatékos tanulókat a leghátrányosabb helyzetű tanulókkal nevelték együtt az egyéni haladású „normál” és összevont osztályokban.

Az iskola és az intézményfenntartó önkormányzat a jelentés megállapításait nem vitatta. Az intézmény igazgatója azonban a neki címzett nyolc kezdeményezésre nem válaszolt, az önkormányzat pedig (bár a hozzá intézett – szintén nyolc – ajánlást látszólag elfogadta) „lehetőségeihez képest” ígérte azokat figyelembe venni.

A panaszos utóbb telefonon jelezte, hogy az iskolában a szegregáció vonatkozásában nem történt változás, amit megerősíteni látszott az is, hogy az iskola honlapjáról, illetve a Közoktatási Információs Rendszerből (www.kir.hu) származó információk szerint az iskola pedagógiai programja és más működést szabályozó irata azonos maradt az alapvizsgálat idején megismertekkel. Utóvizsgálatra tehát mindezekre tekintettel, illetve amiatt volt szükséges, mert – a jelentés képviselő-testület általi megtárgyalása óta – az illetékes megyei kormányhivatal a szegregáció kapcsán nem élt sem az önkormányzat fölötti törvényességi ellenőrzési, sem az oktatást érintő (az intézményre irányuló) hatósági ellenőrzési jogkörével Jászapátiban.

Vizsgálatom konkrét célja annak megismerése volt, hogy az iskola és az önkormányzat a nem vitatott, sőt látszólag el is fogadott ombudsmani megállapításokkal, illetve intézkedésekkel összefüggésben mit tett a szegregáció felszámolása érdekében 2011. februárja óta. Vizsgálatom általános célja az oktatási szegregációs/szelekciós mechanizmusokkal kapcsolatos figyelemfelhívás.

A vizsgálati módszerek

Eljárásom során komplex vizsgálati módszertant alkalmaztam. Beszereztem az intézmény (összevonással) létrejöttéről szóló iratokat. Elemeztem a helyi önkormányzat megbízásából N.Gy. közoktatási szakértő által 2006 decemberében, N.I. tanügy-igazgatási szakértő nevével fémjelzett 2007 januárjában, Dr. CS.B. oktatási szakértő által aláírt, 2007 februárjában készített szakértői véleményeket. Áttekintettem az összevonás előtt még önálló István Király Általános Iskola tantestületének átszervezésre vonatkozó javaslatát², ennek és az összevonással érintett másik iskola, a Vágó Pál Általános Iskola szülői munkaközösségei összevont ülésének jegyzőkönyvét³, a Vágó Pál Általános Iskola átszervezésre és szerkezetmódosításra vonatkozó javaslatát⁴, ezen iskola nevelőtestületének az önkormányzat oktatási bizottságával történő megbeszélése jegyzőkönyvét⁵, az István Király Általános Iskola összkalkulált értekezletének a jegyzőkönyvét⁶, a két igazgató tanulócsoporthoz kialakítására vonatkozó közös tervezetét.⁷ Elemeztem továbbá az átszervezéshez készült polgármesteri előterjesztést⁸, a helyi cigány kisebbségi önkormányzat 8/2007. (03.27.) és Jászapáti város önkormányzata 7/2007. (III.29.) sz. képviselőtestületi határozatát.

Tanulmányoztam, ill. újratanulmányoztam az iskola alapító okiratát, szervezeti és működési szabályzatát, pedagógiai programját, házirendjét, a helyi óvodából a 2011/2012-es nevelési évben beiskolázottak csoportonkénti névsorait, az iskolába való beiratkozáskor kitöltendő szülői nyilatkozatokat, az igazgatónak címzett, az osztályba sorolással kapcsolatos szülői kérelmet, a sajátos nevelési igényű⁹ (a továbbiakban: sni) gyermekekre vonatkozó dokumentációkat, az osztálynaplókat és az órarendeket.

Elemeztem, ill. újraelemeztem az igazgató által rendelkezésemre bocsátott, a tanulók személyes adatait tartalmazó részletes táblázatos kimutatásokat, az iskola alsó tagozatának, illetve az egyik intézményegységnek (a „Kórház Iskolának”) a 2011/2012-es tanév félévi beszámolóját, az iskola és a helyi cigány kisebbségi önkormányzat által kötött együttműködési megállapodást, Jászapáti Város Közoktatási Esélyegyenlőségi Intézkedési Tervét, valamint Jászapáti Város Integrált Városfejlesztési Stratégiáját. A fenttartó által megrendelt, az intézmény pedagógiai szakmai vizsgálatáról szóló, 2011 júliusában született szakértői véleményt is tanulmányoztam.

Munkatársaim meglátogatták az iskola valamennyi elsős osztályát, 2x2 órában hospitáltak, beszélgettek az első osztályokat tanító pedagógusokkal, az igazgatóval és az egyik igazgatóhelyettesével. Interjú készült a cigány kisebbségi önkormányzat elnökével, elnökhelyettesével, az egyik elsős tanuló édesapjával, a legutóbb említett pedagógiai szakértői jelentést készítő közoktatási szakértővel.

Eljárásom során – az alapvizsgálat vizsgálati módszertanát követve – egy súlyozott szempontrendszert alkalmaztam¹⁰ annak a kimutatására, hogy az iskola által alkalmazott, az alapjelentésben feltárt és visszásnak tekintett mechanizmusok mögött az a szándék továbbra is¹¹ fennáll-e, hogy az iskola által cigánynak vélelmezett gyerekeket a többiekől elkülönítsék.

A cigány származás alapján történő jogellenes elkülönítés¹² bizonyíthatóságának a nehézségét rendszerint az adja, és ilyen a konkrét eset is, hogy az érintettek származásnyilatkozatai értelemszerűen nem állnak rendelkezésre, ha a vizsgálat nem konkrét panaszos személyek, hanem az eljárásba panaszosként be nem vont teljes csoport esetleges sérelmének az elemzésére irányul.

Mivel az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Ebktv.) akkor is jogsértőnek tekinti a közvetlen és a közvetett hátrányos megkülönböztetést, valamint a zaklatást, a jogellenes elkülönítést és a megtorlást¹³, ha a törvény 8. §-ában felsorolt 20 védett tulajdonság¹⁴ valamelyikét (esetleg többet is) a jogsértő csak tulajdonítja a sérelmet szenvedő személynek vagy csoportnak, ezért az ilyen esetekben a jogsértő feltételezéseinek lehetséges alapjaként funkcionáló objektív körülményeket fel kell tárni. Ha tehát az egyenlő bánásmód esetleges sérelme vélt tulajdonságon alapul, a bizonyítási eljárás csak a jogsértő vélelmezéseinek, feltételezéseinek alapjául szolgáló objektív körülmények fennállásának a valószínűsítésével kezdődhet el.¹⁵ Az általam alkalmazott súlyozott szempontrendszer a cigány nemzetiségi hovatartozás feltételezésére alapot adó tárgyi körülmények kimutatását szolgálja.

A súlyozás során, az ezen a téren már korrektnek és hitelesnek bizonyult ombudsmani gyakorlatot folytatva, három tényezőt tekintettem elsődlegesnek: a tanuló és az édesanya vezetéknevét, illetve a cigány kisebbségi nevelésben való, nyilvántartott részvétel tényét. „Cigány” névként értelmeztem azokat a neveket, amelyeket egy helyi cigányszervezet vezetője Jászapáti város cigány lakosságára jellemzőként, az alapvizsgálat során tipikusként megjelölt. Figyelemmel voltam azonban korábbi ombudsmani tapasztalatokra is, jelesül arra, hogy számos jászapáti panaszos más, korábbi ügyben önmagát az ombudsmani hivatalnak címzett beadványában cigánynak azonosította, továbbá a cigány kisebbségi önkormányzati jelöltekre is. A következő névlista alapján dolgoztam: Balog, Balogh, Banya, Bódi, Burai, Danyi, Duka, Farkas, Kálai, Kállai, Kanalas, Lakatos, Mága, Oláh, Rácz, Raffael, Rostás, Seres, Suki, Sztojka, Turjányi, Ürmös, Zagyai.

A súlyozás során másodlagos súlyt kapott – a nagyfokú egybeesés alapján – a tanuló halmozottan hátrányos helyzete¹⁶ (a továbbiakban: hhh). Az ombudsmani tapasztalatok szerint a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultság és a szülők alacsony (legfeljebb az iskola nyolcadik évfolyamát jelentő) iskolai végzettsége együttes feltételként fennállása – történelmi és jelenkori társadalmi hátrányok miatt – a cigány rétegre sokkal inkább jellemző, mint a magyar társadalom más szegmensére, így a cigányok kimutatásának többnyire helytálló mutatójaként használható.

Harmadlagosan vettem figyelembe a tanuló lakcímét. Az említett cigányszervezet vezetőjétől kapott információk szerint a Dankó, a Velemi, a Gojsza, az Ilona, az Arany János, a Jász kun, a Munkás, a Jász kapitány, a Huszár, a Temesvári, az Erdei, a Bocskai, a Partizán utca igen sűrűn, esetenként 100%-osan cigányok által lakott

településrész Jászapátiban. Jászapáti Város Integrált Városfejlesztési Stratégiája¹⁷ pedig cigány szegregátumnak az Ilona és a Dankó mellett, az Ady Endre – Szigligeti – Aradi utcák által határolt tömböt, a Széchenyi – Szigligeti – Ady Endre – Jászkapitány, az Ady Endre – Jászkapitány – Széchenyi – Szigligeti, Losonci – Erdei – Temesvári – Nyitrai, Simonyi Ó. – Temesvári – Nyitrai – Nyár utcák által határolt tömböket tekinti, de említi a Temető és a Kard utca mellett a József Attila – Velei Endre – Borbás – Mag utcák határolta tömböt is. Természetesen, a Városfejlesztési Stratégiát tekintetem alapvető forrásnak.

Negyedleges súlyozási szempontom a hátrányos helyzet volt (a továbbiakban: hh), de ugyanilyen súlyt kapott a keresztnév is. Az előbbi a hazai cigányság jellemző szociális viszonyai, utóbbi a sajátos cigány névadási szokások miatt.

A súlyozott komplex szempontrendszer alkalmazása önmagában is megbízhatóan mutatja a „feltehetően cigány” tanulók tényleges számát és arányát, de ezen túl is figyelembe vettem a helyszíni vizsgálat során munkatársaim bőrszínre, megjelenésre alapozott feltételezését is.

Az összességében hétféle szempont egyikét sem értékeltem kizárólagosként: „vélelmezhetően cigánynak” csak azt tekintetem, aki – a súlyozási besorolás alapján, súlytól függően – kettő-négy szempontnak is megfeleltethető volt.

Mivel az iskola igazgatója a helyszíni vizsgálat során (kérdésre válaszolva) közölte, hogy az iskola pedagógiai programja és sajátos képzési szerkezete – a tanulók háromszintű osztályba sorolása – nem változott az alapjelentés fenntartó általi megtárgyalása óta, az alapjelentésben foglalt valamennyi, általam is helytállóan tekintett megállapítást, következtetést ismételtelen igazolni szükségtelen volt. A kapott információ alapján tehát a szegregáció kérdését már csak az új, a 2011/2012-es tanévben elsős osztályok vonatkozásában vizsgáltam tetelesen.

A megállapított tényállás

1. Az intézményátszervezés körülményei

Az iskola egy intézményátszervezés (összevonás) eredményeként jött létre 2007-ben, azóta sajátos telephelyenkénti munkamegosztásban, illetve speciális osztályszervezési elvek alapján működik.

Az átszervezés tervéről a Jászapáti Hírmondó 2007. évi 4. száma¹⁸ (Jászapáti Város Képviselő-testülete intézmény-összevonásról szóló határozatára, illetve az azt megalapozó szakértői véleményekre hivatkozva) így számolt be: „[...] A csökkenő gyermeklétszám mellett a városban megoldandó problémát jelent, hogy az általános iskolákban nagy az aránya a magatartászavaros gyermekeknek, akik nem tudnak beilleszkedni a normál osztályokba, nem tartják be az alapvető szabályokat. Ennek következtében néhány éve megkezdődött a gyerekek elvitele a város iskoláiból más környező települések oktatási intézményeibe. A szakértők felméréseiből kiderült, hogy ha a jövőben továbbra is összevegítik a magatartászavaros gyerekeket a többi tanulóval, akkor még több szülő vinné el gyermekét a városból. Mindezeket figyelembe véve, a tanulócsoportokat a következő tanévtől úgy szervezik, hogy három oktatási formát alakítanak ki. Létrehoznak egyéni haladású tanulócsoportokat, ahová az eredményesen nem oktatható, egyéni megsegítést és lassúbb haladást igénylő tanulók járnak. A tanulási nehézségekkel küzdő, nagyobb létszámú osztályokban haladni nem tudó, kiscsoportokban fejleszhető tanulók számára esélyt teremtő tanulócsoportokat alakítanak ki. Általános tanulócsoportokat hoznak létre azoknak a gyerekeknek, akik tanulni akarnak, elfogadják az iskola értékrendjét és szabályait. A problémás gyerekek oktatása szeptembertől egy összevont intézmény keretén belül, sajátos tagozati formában, külön épületben valósulna meg [...]”

A szakértők az átszervezési döntés jogi és szakmai megalapozottságát voltak hivatottak alátámasztani. A szakértőkre hivatkozás azonban az utóvizsgálat során is nyomatékos súllyal merült fel az igazgató nyilatkozatában, ezért rendkívül fontos kérdés, hogy a szakértői jelentések az intézmény-összevonás okairól és a korábbi működés „hibáinak” az elkülönítés útján való orvoslási lehetőségéről tényszerűen mit tartalmaznak.

N.G.Y. szakértői véleménye szerint az összevonás útján létrejövő új intézmény az átszervezéssel kapcsolatos törvényi előírásoknak – a gyermek mindenképp felett álló érdeke figyelembe vételének, ill. a nyújtott pedagógiai szolgáltatások megfelelő színvonalon való további biztosításának – eleget tesz. Sőt, leírja azt is, hogy az új körülmények között „a felszabaduló források egy részének a visszaforgatásával az oktatás tárgyi feltételei, fejlesztések magasabb szinten is biztosíthatóak...” Ezzel kapcsolatban, az eddigi pedagógiai tevékenységek újrafogalmazási lehetőségeként a cigány, a sajátos nevelési igényű és az enyhe fokban értelmi sérült tanulók „integrációs program szerinti” nevelését-oktatását, ill. „etnikai program” bevezetését javasolja.¹⁹

N.I. szakértői véleménye a magatartászavaros és sajátos nevelési igényű tanulók elkülönítését szolgáló kis létszámú osztályok (mindkét érintett iskolára jellemző) gyakorlatáról megállapítja, hogy „nem felel meg a közoktatási törvényben foglaltaknak”, ugyanakkor leírja azt is, hogy a helyzet a szülői döntések következménye: a szülők a tanulni akaró gyermekeiket elvitték azokból az osztályokból, ahol a problémás gyermekek a magatartásukkal lehetetlenné tették a (tanítást és a) tanulást. „A megmaradt gyerekeket az iskolavezetés nem merte bekeverni” a normál osztályokba, mert „azokból az osztályokból is elvitték volna a gyermekeiket az aggódó szülők”.²⁰

N.I. szakértői véleményének összegző része megállapítja, hogy az intézmény-összevonás aránytalan terhet nem jelent sem a szülőknek, sem a tanulóknak, a megfelelő színvonalon való további oktatáshoz pedig változtatásra van szükség, hiszen „az oktatás-nevelés színvonala sokak számára ma sem megfelelő”. A szakértő kimondja, hogy ez a helyzet sérti a tanulók és a pedagógusok jogait, rámutat egyúttal arra is, hogy „azokban az osztályokban, ahol nincsenek sajátos nevelési igényű, magatartászavaros, vagy e kategóriákba be nem sorolt tanulók, ott színvonalas nevelő-oktató munka folyik”. A két iskola összevonását csak akkor tartja támogathatónak, „ha készül egy program a

magatartászavaros, nehezen kezelhető, sajátos nevelési igényű tanulók [az előzőekből következően: elkülönítő] nevelésére, oktatására.”²¹

A harmadik szakértő, Dr. Cs.B. megállapítja, hogy az iskola problémái nem etnikai gyökereiek. „A gond a túlkoros tanulók jelenléte az alsóbb évfolyamokon, valamint a magatartászavaros (mentálisan és szociálisan) tanulók beilleszkedési nehézségei okozta problémák” [...] Tekintettel arra, hogy a problémás gyerekek nem mindegyike rendelkezik etnikai ismérvekkel, a gyerek-gyerek, a szülők-iskola, valamint a gyerek-pedagógus közti konfliktus bizonyíthatóan nem etnikai eredetű.”

Dr.Cs.B. véleménye szerint „azokban az iskolákban rossz az általános iskolás gyermekek teljesítménye, ahol a hátrányos helyzetű, magatartászavaros, tanulási problémákkal küszködő tanulók száma magas.”²² (A magatartászavaros gyerekek iskolai viselkedését a családi szocializáció hiányosságaira vezeti vissza.) Mindeközben az iskola eszköztelen, így a „labilis, negatív önértékelés, kifejezett teljesítményszorongás, ellenkező, nem ritkán deviáns megnyilvánulási sajátosságokat mutató viselkedészavar” kezelésére nem képes, annál is inkább, mert a család támogatására sem számíthat. Jászapátnin ugyanis a problémás gyerekek „mind olyan családból kerülnek ki”, amely az aktuális helyzet által megkívánt érdekeknek engedelmessé a praktikus ismereteket helyezi előtérbe. „Ezáltal nem jelenik meg a tudás célként, és a tanulás sem eszközként, amivel a célt el lehetne érni.”²³

A szakértő – több alternatíva felvetése után – arra a következtetésre jut, hogy „a tapasztalatokra építve érdemes lenne folytatni az eddigi [az elkülönített, de etnikailag vegyes osztályok működtetésén alapuló] gyakorlatot” [...], ami akkor lesz eredményes, „ha a problémás – magatartászavaros fiatalok számára kialakított tagozat nevelőtestülete [...] jobb, érdekesebb, szívesebb, és követhetőbb oktatási modellt alakít ki”²⁴

Dr. Cs.B. az sni gyermekekre vonatkozó jogszabályokat elemezve arra jut, hogy „az az elképzelés, mely szerint a problémás gyerekeket egy összevont intézmény keretén belül egy sajátos tagozati formában, egy külön épületben oktatják, csak abban az esetben valósítható meg, ha a gyermekek szakvélemény alapján kerülnek oda”. Valamint, egyéb feltételek mellett, „olyan tantárgyakat-foglalkozásokat is beépítenek, mint a megemelt óraszámú testnevelés, sport, kézművesség, tánc (hagyományőrző táncegyüttes), színjátszó csoport”.²⁵

Összegzőként tényszerűen megállapítható, hogy a három szakértői vélemény nem egységes a magatartászavaros tanulók okozta probléma lehetséges orvoslása kérdésében. Az első vélemény integrációban gondolkozott, a második minden problémás gyermek elkülönítésében, a harmadik csak a szakértői vélemény alapján elkülönítendő tanulók szegregálását támogatta, azt is feltételekkel.

Nem volt egységes álláspontja az átszervezéssel kapcsolatban véleményt nyilvánító tantestületeknek sem.

Az István Király Általános Iskola (is) a tanulni akaró és nem akaró tanulók szétválasztásában látta a megoldást, három szint létrehozásával. Javaslatuk szerint az eltérő tantervű tagozatot megszüntetve, az ott tanulókat a magatartászavaros tanulók közé „integrálva” volna létrehozható az első szint. A második szinten az sni tanulók volnának, míg a tanulni akaró gyermekek számára egy harmadik szintet hoznának létre. (A harmadik szintet eredetileg csak alapítványi iskolaként tudták elképzelni.)²⁶

A Vágó Pál Általános Iskola pedagógusai két szerkezeti egységet képzeltek el. A magatartászavaros tanulókat és a többieket térben is elkülöníteni javasolták. Terveik szerint a tanulni akarók számára az első szint szervezését elkezdi (a leendő „tanító nének nevét meghirdetve”) már az óvodai szülői értekezleten, hogy a szülők kérésére az óvodai nagycsoportok közössége megtartható legyen első osztályban is. A második szintre a magatartászavaros gyerekeket tervezték tenni, akiknek „az alaptudás megszerzését” biztosító könnyített tantervet készítenek majd. Mindemellett az eltérő tantervű tagozat működését változatlan formában gondolták el.²⁷

A nyilvánvaló különbségeket látva, nem véletlen, hogy a polgármester a Vágó Pál Általános Iskola tantestületének az önkormányzat oktatási bizottságával való egyeztetésén arról (is) beszélt, hogy a két érintett iskola között „több területen eltérő véleményeket érzékel, s elégedetlenségét is kifejezve kérte, hogy „az intézmények további egyeztetések során jussanak megállapodásra”. Az oktatási bizottság elnöke is ugyanezt tartotta fontosnak, „szorgalmazza, hogy az intézményvezetők mindegyike kellő kompromisszumkészséggel tárgyaljon az előkészítő munkálatok során.”²⁸

Ezen az ülésen több pedagógus (részben szakmai elhivatottságra hivatkozva) elutasította a magatartászavaros, de szakértői vélemény hiányában csak neveletlennek minősülő gyermekek számára létrehozni kívánt külön osztályok tervét, ahogy a csak szegregáltan nevelhető sni gyermekek közéjük való integrálását is. Véleményük szerint a másik iskola által javasolt és az oktatási bizottság elnöke által is támogatott háromszintű csoportba sorolás „nagy nehézséget” jelentene, illetve hangsúlyozták, ezen az úton a „tanulók beskatulyázása történik, objektív mérés nélkül”.

Az István Király Általános Iskola összakalmazotti értekezletének (2007. március 7.) a jegyzőkönyve szerint a polgármester a két iskola vezetésének megegyezését szorgalmazta („meg kell egyeznie”), hogy a tanulni vágyó gyermekek jó feltételekhez jussanak: ehhez a szakértők szerint is joguk van. Az oktatási bizottság elnöke a tanulók elvitelének megakadályozási lehetőségét a „háromszintes” elképzelés megvalósításában látta. Az egyik pedagógus, azt hangsúlyozta, hogy a tantestület döntése pontosan erről szól, az iskola egy másik pedagógusa pedig azt, hogy „az nem megoldás, ha csak az osztályban van külön a „normális” gyerek, a szünetben meg nem.”

Az érintett két iskola igazgatója ilyen előzmények után fogalmazta meg a tanulócsoporthoz kialakítására és elhelyezésére vonatkozó közös tervezetét 2007. március 20-án. Ebben háromszintű szerkezetet vázoltak: egyéni haladású, esélyt teremtő, és általános tanulócsoporthoz létrehozását javasolták.

A polgármesternek az átszervezésre vonatkozó, 2007. március 22-ei előterjesztése az intézmények

összevonását kifejezetten a szerkezetátalakítás szükségességével magyarázza: „A város általános iskoláit a szerkezetátalakítás érdekében össze kell vonni.”²⁹

Miután a települési cigány kisebbségi önkormányzat az átszervezéssel kapcsolatban megállapította, hogy „a járszapáti cigány származású tanulók, illetve családjaik általános iskolai oktatáshoz való joga a várható intézkedéssel nem csorbul”, a helyi önkormányzat döntött az iskolák összevonásáról. (A határozat a szerkezetátalakításról közvetlenül nem rendelkezik.) A képviselők a döntést (egy tartózkodás mellett) nyolc igen, s öt nem szavazattal hozták meg.

[Az alapjelentés a 2007-es konstrukció (háromszintű osztályszerkezet és térbeli elkülönítés) egyik elemére koncentrált, kimutatta, hogy létrehozták a háromszintű szerkezetet,³⁰ ami szegregációt eredményezett.

Az alapjelentés forrásainak újraelemzésével tényszerűen igazolható a terv másik elemének a megvalósulása is. A 2007-ben létrehozott szisztéma alapján az alapvizsgálat időszakában az „esélyteremtő” alsós osztályok ugyanis a „Kórház Iskolába”, az „esélyteremtő” felső tagozatos osztályok a „Tornyos Iskolába” kerültek, az „egyéni haladású” osztályok az István király utca 20. alatti telephelyen, az „általános” osztályok pedig a „48-as”, a „Szent Imre” és a „Vágó Pál” Iskolában tanultak.]

2. Az intézményszerkezet következményei

2. 1. A hh/hhh tanulók telephelyek közötti arányai

A három szintre sorolt osztályok telephelyek közötti megosztása – természetesen – a hh/hhh tanulók telephelyek közötti arányaira is kihatással volt.

A város megrendelésére 2009-ben készült Köznevelési Esélyegyenlőségi Intézkedési Terv a hhh tanulók telephelyenkénti megoszlásával kapcsolatban a Kórház/48-as iskolák viszonylatában 49%-os, míg a Kórház/Szent Imre iskolák között 45%, a Kórház/Vágó Pál 43%; a Tornyos/48-as 16%, a Tornyos/Szent Imre 12%, a Tornyos/Vágó Pál iskolák között 10% különbséget mutatott ki.

1. Telephelyenkénti hh/hhh és sni mutatók a 2008/2009-es tanévben

feladat-ellátási hely	HH/HHH tanulók aránya		sni tanulók száma
	száma	aránya	
Kórház Iskola (Petőfi S. u. 22.)	85/54	83/52	25
48-as Iskola (Velemi E. u. 17.)	58/4	39/3	3
Szent Imre Iskola (Velemi út 33.)	39/10	27/7	2
Tornyos (István király u. 12.)	75/19	73/19	6
Vágó Pál (Damjanich út 2.)	85/23	34/9	12
20-as ³¹ (István király u. 20.)	47/27	81/47	33

Forrás: Köznevelési Esélyegyenlőségi Intézkedési Terv, 31. oldal

Az esélyegyenlőségi terv ugyan megállapítja³², hogy „az ilyen tanulóelosztás megfelelő pedagógiai érvek nélküli³³ szegregációs gyakorlatra utalhat”, ill., hogy „az intézményegységek közötti arányeltolódást mindenképpen korigálni kell”, de egyúttal kimondta azt is, hogy „a háromszintű oktatás önmagában nem szegregál, sőt inkább hátránykompenzációnak tekinthető, amennyiben a szintek közötti átjárás biztosított³⁴”.

Az esélyegyenlőségi terv Akcióterv című IV. része ugyanakkor rövidtávú feladatként jelöli meg az iskolai feladat-ellátási helyek hh/hhh aránya kiegyenlítésének elkezdését, a középtávú feladatok között pedig az aránytalanságok teljes megszüntetését.³⁵

Az iskola jelenleg öt telephelyen működik: „Kórház Iskola”, a „48-as Iskola”, „Szent Imre Iskola”, „Tornyos Iskola”, „Vágó Pál Iskola”. A 2007-ben kialakított rendszerhez képest változás az, hogy „egyéni haladású” osztályból már csak egy van, s az nem külön iskolaépületben, hanem a Tornyos Iskolában van elhelyezve a felsős esélyteremtő osztályok mellett, illetve egy „általános” rendszerben működő alsós osztály, a 4.c az esélyteremtő alsós osztályok közé lett téve.

A Kórház Iskolában van elhelyezve az esélyteremtő 1.d, 2.b, 2.c, 3.e, 3.f, 3.d, 4.d és az általános tagozatos rend szerint működő 2.a osztály, valamint (2011-től) a szintén az általános tagozatos rendszerben, iskolaotthonos formában működő 4.c osztály. Az ebben az iskolában tanulók közül sni-nek minősül 6%, beilleszkedési tanulási, magatartási nehézséggel küzd (btmn) 13%, hhh 72%, hh 21%, védelembe vett 1%, veszélyeztetett 28%, családjában három vagy több gyermek van 7%-nak, rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre (rgyvk) jogosult 94%, cigány kisebbségi oktatásban részesül 76%.

Fontos tény, hogy a 2.a osztály (ahogy a Kórház Iskola összes többi osztálya is) kis létszámú, a 11 tanulóból 8 hhh, 2 hh, 10 fő rgyvk-ra jogosult, cigány kisebbségi oktatásban 5 fő vesz részt, s a súlyozott szempontrendszer szerint valamennyien feltehetően romák. Ezt az osztályt az előző tanévben még 23 fős, iskolaotthonos rendszerben működő 1.a osztályból hozták létre, amelyben az alapjelentés szerint 8 hhh és 8 hh gyermek tanult, 9-en vettek részt a cigány kisebbségi oktatásban, továbbá, amelyben – a súlyozott szempontrendszer alkalmazásával megállapíthatóan – a cigány tanulók száma 10-12 volt.

Fontos tény az is, hogy a 4.c osztály iskolaotthonos rendszerben működik ugyan, de a 16 tanulóból 12 számít hhh, 3 hh tanulónak, miközben rgyvk-ra jogosult 15 fő, s a cigány kisebbségi oktatásban 13 fő vesz részt. Az osztály a 2010-2011-es tanév 3.c osztályából jött létre, amiben a cigány tanulók száma 9 volt az igazgatóhelyettes

percepciója szerint. Két tanuló nem a 3.c-ből érkezett a 4.c-be, de ők is feltehetően romák. Három tanuló a 3.c-ből nem a 4.c-be, hanem a 4.a osztályba került, amit a Szent Imre Iskolába helyeztek el; ennek az osztálynak a szociális-társadalmi háttere sokkal kedvezőbb, mint a 4.c-é.

Megjegyzendő továbbá, hogy a Kórház Iskola említett félévi beszámolója esélyteremtő tagozatosnak tekinti a 2.a és a 4.c osztályt is. Egyrészt velük kapcsolatban nem jelzi külön, hogy az általános tagozathoz tartoznának, másrészt viszont azt mondja: „A 2007/2008-as tanévtől kezdődően a Kórház iskola épületébe az Esélyteremtő tagozat alsós tanulóiból kialakított csoportok kaptak helyet.”

A 48-as Iskolában van elhelyezve az általános tagozatos 1.a, 1.b, 1.c, 2.a, 2.d, 2.e, 2.f. Ebben az iskolában tanulók közül sni-nek minősül 2%, btmn 7%, hhh 33%, hh 37%, védelembe vett 0%, veszélyeztetett 0%, családjában három vagy több gyermek van 7%-nak, rgyvk-re jogosult 70%, cigány kisebbségi oktatásban részesül 50%.

A Szent Imre Iskolában tanul az általános tagozatként működő 3.a, 3.b, 3.c, 3.d, 4.a, 4.b. Az ebben az iskolában tanulók közül sni-nek minősül 2%, btmn 4%, hhh 20%, hh 33%, védelembe vett 0%, veszélyeztetett 8%, családjában három vagy több gyermek van 15%-nak, rgyvk-re jogosult 53%, cigány kisebbségi oktatásban részesül 35%.

A Tornyos Iskola tanulócsoportjai: az 1,3,5,7,8. évfolyam egyes tanulóiból létrehozott összevont, „egyéni” tagozatos „g” és az esélyteremtő rendszerű 5.d, 6.d, 6.e, 7.d, 8.d osztály. Az ebben az iskolában tanulók közül sni-nek minősül 27%, btmn 14%, hhh 67%, hh 22%, védelembe vett 1%, veszélyeztetett 33%, családjában három vagy több gyermek van 7%-nak, rgyvk-re jogosult 85%, cigány kisebbségi oktatásban részesül 73%.

A Vágó Pál Iskolában tanul az általános tagozatos rendszerben működő 5.a, 5.b, 5.c, 6.a, 6.b, 6.c, 7.a, 7.b, 7.c, 8.a, 8.b, 8.c osztály. Az ebben az iskolában tanulók közül sni-nek minősül 4%, btmn 5%, hhh 25%, hh 27%, védelembe vett 0%, veszélyeztetett 5%, családjában három vagy több gyermek van 13%-nak, rgyvk-re jogosult 51%, cigány kisebbségi oktatásban részesül 44%.

2. Telephelyenkénti mutatók a 2011/2012-es tanévben

telephely	sni %	btmn %	hhh %	hh %	védelembe vett %	veszélyeztetett %	3 / több gyermek %	rgyvk %	c. kisebbségi oktatás %
Kórház	6	13	72	21	1	28	7	94	76
48-as	2	7	33	37	0	0	7	70	50
Szent Imre	2	4	20	33	0	8	15	53	35
Tornyos	27	14	67	22	1	33	7	85	73
Vágó Pál	4	5	25	27	0	5	13	51	44

Forrás: az iskola igazgatója által megküldött táblázatos kimutatás

A hhh tanulók telephelyenkénti megoszlásával kapcsolatban látható, hogy a Kórház/48-as iskolák viszonylatában 29%-os, míg a Kórház/Szent Imre iskolák között 52%, a Kórház/Vágó Pál 47%; a Tornyos/48-as 34%, a Tornyos/Szent Imre 47%, a Tornyos/Vágó Pál iskolák között 42% különbség van.

A települési cigány kisebbségi önkormányzat alelnöke a telephelyekkel kapcsolatban azt nyilatkozta, hogy a Kórház Iskolában kb. 70%-os, a Tornyosban 100%-os arányban cigány tanulók vannak. Elmondása szerint a Kórház Iskola az alsó tagozat, a Tornyos Iskola a felső tagozat vonatkozásában lett szegregált „cigányiskola”. A cigány gyermekek aránytalan elosztásával kapcsolatban a kisebbségi önkormányzat az igazgatónál és a polgármesternél is szót emelt. Az igazgató ezzel szemben azt hangsúlyozta a helyszíni vizsgálat során, hogy az „iskola képzési rendszere elfogadott és működőképes”.

2.2. Az osztályba sorolás rendszere

A telephelyek közötti hh/hhh (és a tanulók etnikai származása) szerinti viszonylatok szoros összefüggésben vannak az osztályba sorolási szisztémával. Az igazgató ezzel kapcsolatban elmondta, hogy az osztályba sorolásról a szülővel együtt dönt az iskola.

Az igazgató tájékoztatása szerint az osztályba sorolás során több szempontot mérlegel az iskola. Számításba veszik az óvoda véleményét a gyerekről, az óvodai DIFER-mérés eredményét, illetve azt, hogy a gyermek hány évig járt óvodában, rendszeresen járt-e oda. Az intézményvezető ugyanakkor elismerte, hogy mindennek írásos nyoma nincs.

Figyelembe veszik, hogy a szülők részt vettek-e az elsősök beiratkozását megelőző nyílt órákon, illetve a szülők írásos kérését is. Az igazgató-helyettes ezzel kapcsolatban kiemelte, fontosnak tartja a szülőkkel való partneri kapcsolatot, ezért véleménye szerint mindent megtesznek, az iskolaotthonos osztály közösségét is a szülők kérésének megfelelően hozták létre.

A kis létszámú osztályba sorolásnál számít, hogy a nevelési tanácsadó véleménye utal-e ennek szükségességére. Az igazgató szerint az elsős kis létszámú osztály felénél a nevelési tanácsadó kifejezetten javasolta is ezt a szervezeti formát, mert az alacsony létszám fontos a részképesség-fejlesztés szempontjából. Tény ugyanakkor, hogy a 2011-ben beiskolázottakra vonatkozó hét szakértői és rehabilitációs bizottság, illetve pedagógiai szakszolgálat által kiállított szakvélemény egyike sem utalt az érintett tanulók vonatkozásában kis létszámú osztály

szükségességére.

Az igazgató elmondása szerint a szülő az osztályba sorolást vitathatja. Ennek bizonyítékaként a helyszíni vizsgálat során előadta, hogy 15 szülő írásban együtt kérte gyermeke számára az iskolaotthonos formájú osztály megszervezését két konkrét pedagógus vezetésével, de utólag ugyanebbe az osztályba felvettek további négy cigány gyermeket is, akiknek a szülei ugyanazokat a pedagógusokat kérték tanítóul gyermekeik számára, illetve még egyet, mert a szülő a szociális helyzetére hivatkozva igényelte az iskolaotthonos formát: s így jött létre az 1.a osztály. Ezzel szemben elmondható, hogy a szülők osztályba sorolási kéréseinek nem mindig tesznek eleget. Az alsó tagozat 2011/2012-es tanév első félévéről szóló beszámolójában pl. ez áll: „Az 1.c osztályban hat szülő nem akarta elfogadni, hogy ebbe a tanulóközösségbe járjon a gyermeke, de két hét után a tanító nénik meggyőző munkája és az igazgatóság segítségével, egy kivétellel (családi háttér indokolta a változtatást) itt is sikeres volt az új osztály elfogadása.”

Tény, hogy a 15 nevet tartalmazó, dátummal, aláírással lezárt szülői kérelemhez utóbb még egy (dátum nélküli) lapot csatoltak 5 névvel, majd a lap aljára kézírással vezettek fel (dátum és aláírás nélkül) további négy nevet, amihez még később (+1) jelzéssel hozzáírták még egy tanulónak a nevét. Nyilvánvaló, hogy az igazgató erre a 4+1, utólag az 1.a-ba sorolt, ill. oda átvett tanulóra utalt a szülői kérések figyelembe vétele, továbbá az osztályba sorolás vitathatósága kapcsán.

Tény az is, hogy maga a kérelem „napközis” típusú osztály igényléséről és nem iskolaotthonos formáról szól, miközben az 1.a osztály iskolaotthonos rendszerben működik.

Különösen fontos tény, hogy a szülői kérelem a korábbi, óvodai gyermekközösség megtartásának igényére alapoz, holott a beiskolázottak névsorainak elemzése útján kiderül, a három óvodai telephely összesen öt különböző csoportjából szervezték össze az osztályt³⁶. (A hivatkozás hamisságáról az iskolának is tudomása volt, hiszen az alsós igazgatóhelyettes az 1.a osztály kapcsán utóbb azt mondta, hogy „nagyobbrészt egy óvodai csoport alkotja az osztályt”³⁷)

A szülői közös kérelem megfogalmazása valós okát és önkéntességét ellenőriztem: a kérelmet megfogalmazók közül (találomra) kiválasztott egyik szülővel két interjú is készült.

A szülő elmondta, hogy az iskola munkájával, s ezen belül a kislányát tanító két pedagógus munkájával elégedett. Egy meghatározott tanítópárost azért kért másokkal közösen, mert helyben elismert jó pedagógusok, és korban is közel állnak az elsős gyermekek szüleinek a korosztályához.

Az volt szervezkedés alapja, hogy „a szülők ismerik egymást”, bár azt is megjegyezte, hogy utólag is csatlakoztak a kezdeményezéshez. A céljuk az volt, hogy „egy jó kis csapatot hozzanak össze [...] mert nem szeretné senki, hogy a gyermeke olyan osztályba járjon, ahol az csak butul”. Hangsúlyozta azt is, hogy az a jó, ha „hasonló tudású gyermekek vannak egy osztályban.”

Elmondta, hogy az 1.a-ban „a kisebbségből is vannak”. Velük kapcsolatban hangsúlyozta, hogy „jó képességűek, a szülei pedig jólétözők és udvariasak.” Külön kérés nélkül ehhez hozzáfűzte azt is, hogy „lehet, hogy más osztályban több cigány gyermek van, ill. lehetséges, hogy tisztán cigány osztály is van, de ő ezt nem tudja biztosan.” A szülő tudomása szerint az iskola nem vett részt az 1.a osztály szervezésében, a megfogalmazott kérelem tisztán szülői kezdeményezésen alapul.

A helyszíni vizsgálat során jelen lévő igazgató-helyettes elmondása szerint a szülők kéréseit nem csak az 1.a szervezése során vették figyelembe: több szülő (szóban) egy konkrét tanító nénit kért (1.b). A maradék adja ki a két további elsős osztályt (1.c, 1.d).

Az osztályba sorolás kérdésének a jobb megítélhetősége érdekében megkerestem azt a közoktatási szakértőt, C.K.-t, aki (H.M.É. szakértővel együtt) a város önkormányzata felkérésére 2011-ben szakmai vizsgálatot folytatott le az iskolában. Vele is két interjú készült.

Megtudtam, hogy a szakértőket egy alapvetően munkaerő-gazdálkodási (munkaerő-hatékonysági) típusú vizsgálattal bízta meg az intézményfenntartó önkormányzat. Ennek megfelelően, elsődlegesen a pedagógusok számát és a tantárgyfelosztás rendszerét, valamint a tanulói létszámadatokat vizsgálták. A vizsgálati eredményeik iratelemzésen és az iskolavezetéssel készített interjúkon alapulnak, mert a vizsgálatra a tanítási szünetben, 2011 júliusában került sor.

A szakértő elmondta, hogy az egyenlő bánásmód érvényesülési feltételeinek a vizsgálata nem volt feladatuk, de a szakértői vélemény erre utaló elemeket mégis tartalmaz. A véleményben szerepel pl. az, hogy az intézményben „egyetlen évfolyam átlagléttszáma sem éri el a jogszabályban meghatározott minimális osztálylétszámot, a fenntartó többletköltségeket vállalt a működtetés érdekében.”³⁸

A szakértők rámutattak, hogy „a 25 fő alatti osztálylétszámok már többletterheket rónak a fenntartóra”, ezért azt javasolták, hogy az osztályok indításánál ezt tartsák szem előtt „az osztályok szociális összetételének”³⁹ figyelembe vételével.⁴⁰ (A szakértők az egyenlő bánásmódot érintő más javaslatokat is tettek.)⁴¹

Az objektivitás érdekében fontos megjegyezni, hogy a szakértői vélemény az osztályalakítás/szociális összetétel kérdéskörben megfogalmazott javaslattal szöges ellentétben lévő következtetést is tartalmaz: „Az esélyteremtő kis létszámú csoportok/osztályok indítása szakmailag indokolt, amelyet a helyszínen bemutatott szakvélemények is alátámasztottak.”⁴²

2.3. A hh/hhh tanulók, illetve a vélelmezhetően cigány származású tanulók osztályonkénti arányai

A bemutatott osztályba sorolási rendszernek a hh/hhh tanulók, illetve a vélelmezhetően cigány származású

tanulók osztályonkénti arányaira tett hatásait a 2011/2012-es tanévben elsős osztályok személyes adatainak az elemzésével (az előzőekben már ismertetett súlyozott szempontrendszert is alkalmazva) vizsgáltam.

3. Elsős tanulók a 2011/2012-es tanévben

oszt	létsz.	tagozat	hhh/hh ⁴³ tanulók száma	hhh tanulók aránya	a vélelmezhetően cigány tanulók száma		
					percepció alapján	megjegyzések	szempontok + percepció
1.a	24	általános	2/11	8,3%	5-7	<p>1. A cko-ban⁴⁴ elvileg 7 fő vesz részt.⁴⁵</p> <p>2. Az „elsőkörös” szülői kérelemben 15 tanuló neve szerepel. Ezek között talán négy lehet cigány származású, de egyikőjük sem hhh. A „második körös”öt fő közül talán kettő lehet cigány gyermek, de ők sem hhh-ek. A további négy, majd még később listára vett +1 gyermek közül viszont már 4-5 is roma lehet. Ők valamennyien hh tanulók, ezen belül ketten hhh tanulónak is minősülnek.</p> <p>3. Iskolaotthonos osztály.</p> <p>4. A hospitálás alapján jó képességű osztály, az 1.b-nél talán jobb szülői háttérrel rendelkezhetnek. A hospitálás idején a Gy betűt tanulják. A tanító magabiztos, energikus, rutinos.</p>	8-9, azaz kb. 35%
1.b	21	általános	4/12	19%	8-9	<p>1. A cko-ban⁴⁶9 fő vesz részt, de csak egy tanuló jelezte ezt a helyszíni vizsgálat során, s ő az sem tudta megmondani, hogy mit tanult ott legutóbb.⁴⁷</p> <p>2. A tanító szerint „13 kisebbségi van az osztályban”, s 16 fő jogosult rgyvk-ra. Napközisek száma 5, feltehetően valamennyien romák.</p> <p>3. Jó képességű osztály. Hospitáláskor a 10-es számkörrel tanultak. A tanító rutinos, változatos órát tartott.</p>	13-14, azaz kb. 65%
1.c	21	általános	11/9	52,4%	8-11	<p>1. A megküldött tájékoztatás szerint cko-ban⁴⁸ 18 fő vesz részt, a hospitálás során kapott tájékoztatás szerint azonban csak kettő.</p> <p>2. A napközisek száma 19 fő, a hospitálás adatai szerint 11 fő.</p> <p>3. A hospitálás idején sok hiányzó volt.</p> <p>4. Fegyelmezett és viszonylag aktív osztály. A hatos számkör első órájánál tartottak.</p> <p>5. A pedagógus határozott, sőt „kapitányos”, ugyanakkor rendkívül ideges volt a hospitált órán.</p>	21, azaz 100%
1.d	13	esélyt	6/6	46,2%	8-9	<p>1. A hospitálás során megtudtuk, hogy a cko-ban⁴⁹ senki sem vesz részt, a kapott írásbeli tájékoztatás szerint azonban elvileg 9 fő.</p> <p>2. Kérdésre a tanulók elmondták, hogy napközibe senki sem jár, a tanulószobát a jelenlévők közül hatan veszik igénybe. (A hospitált órán 9-en voltak jelen.)</p> <p>3. A tanító elmondása szerint a tananyagban lassan haladnak, ugyanarra kb. kétszer annyi idő kell, mint a normál osztályokban: matematikából az ötös számkörnél, írásból a nyomtatott kisbetűknél tartottak a hospitálás idején.⁵⁰</p> <p>4. Az esélyteremtő osztály és a normál osztály tanrendje között eltérés van, az esélyteremtő osztályban egy-egy matematika és magyar órával kevesebb van, helyette készségi tárgyakat oktatnak.</p> <p>5. A tanító a Kórház Iskola egészével kapcsolatban hangsúlyozta, hogy „jobban kell segíteni, mint a többit.”</p>	12, azaz kb. 92%
135	1 ⁵¹	egyén	1/0	100%	-	1. Cko-ban az elsős nem, egyébként az osztályból 11	1,

78g		i				tanuló vesz részt az igazgatótól kapott kimutatás szerint. 2. Idegen nyelvet nem tanulnak az 5.,7., 8. évfolyamhoz tartozók sem.	azaz 100 %
Összes/átlag⁵²	80/16	3+1+1/-	hhh 24/5 hh 38/8	-/45,2	-/-	-	54-57/5-6 fő -/kb. 70%

Forrás: az iskola igazgatója által megküldött táblázatos kimutatás

2.4. Az általános/esélyteremtő/egyéni tagozatok közötti „átjárhatóság”

Az általános/esélyteremtő/egyéni tagozatok közötti „átjárhatóságot” az 2011/2012-es tanévben ötödikes, valamint az előző tanévben negyedikes osztályok személyes adatainak az elemzésével, az előzőkben már ismertetett súlyozott szempontrendszert is alkalmazva, vizsgáltam.

4. Negyedikes tanulók a 2010/211-es tanévben

osztály	létszám	tagozat	hhh/hh ⁵³ tanulók száma	hhh tanulók aránya	a vélelmezhetően cigány tanulók száma és aránya a súlyozott szempontrendszer alapján
4.a	24	általános	7/7	29,2%	14, azaz kb.58%
4.b	26	általános	4/7	15,4%	12, azaz kb. 46%
4.c	17	általános	5/6	29,4%	9, azaz kb. 53%
4.d	14	esélyt.	9/5	64,3%	13, azaz kb. 93
4.g ⁵⁴	4	egyéni	2/1	50%	4, azaz 100%
összes/átlag⁵⁵	85/17	3+1+1/-	hhh 27/5 hh 26/5	-/37,7%	a vélelmezhetően cigány tanulók száma: 52/10 fő a vélelmezhetően cigány tanulók aránya:- /70%

Forrás: az iskola igazgatója által megküldött táblázatos kimutatás

5. A negyedikből az ötödik osztályba lépők /a vélelmezhetően cigány tanulók száma a 2011/2012-es tanévben⁵⁶

	5.a-ba	5.b-be	5.c-be	
4.a-ból	4/3	9/6	6/4	13578g-be 0/0
4.b-ből	2/2	6/6	15/3	13578g-be 0/0
4.c-ből	6/6	3/3	2/0	13578g-be 0/0
4.d-ből	3/3	0/0	0/0	13578g-be 0/0
4.g-ből	0/0	0/0	0/0-	13578g-be 4/4
összesen	5.a 15/14	5.b 18/15	5.c 21/7	13578g 4/4

Forrás: az iskola igazgatója által megküldött táblázatos kimutatás

6. Ötödikes tanulók a 2011/2012-es tanévben

osztály	létszám	tagozat	hhh/hh tanulók száma	hhh tanulók aránya	a vélelmezhetően cigány tanulók száma és aránya a súlyozott szempontrendszer alapján
5.a	16	általános	8/7	50%	15, azaz kb.94%
5.b	18	általános	10/4	55, 5%	14-15, azaz kb. 77-83%
5.c	15	általános	2/2	29,4%	7, azaz kb. 29,2%
5.d	14	esélyt.	11/3	78,6%	14, azaz 100
5.g ⁵⁷	5	egyéni	3/1	60%	5, azaz 100%
Összes/átlag	68/14	3+1+1	hhh 24/5 hh 15/3	-/ 54,7	55/11 fő -/80%

Forrás: az iskola igazgatója által megküldött táblázatos kimutatás

A Kórház Iskola 2011/2012-es tanév félévi beszámolója az átjárhatósággal kapcsolatban két fontos információt ad. Az elvégzett munkát a visszajelzések alapján sikeresnek látja: „a szülők szerencsére meg vannak

elégedve a Kórház Iskolával, szeretnek ide járni és már nem szorgalmazzák azt, hogy a gyerekek az általános tagozatra járjon.” A háromszintű képzési rendszert helyesnek véli, mert „a 4. osztályos gyerekekre és szüleikre motiválólag hat az a lehetőség, hogy gyermekük megfelelő viselkedése segítséget jelent átkerülni az általános tagozat felsős osztályaiba.”

Az igazgató a helyszíni vizsgálat alkalmával hangsúlyozta, hogy az esélyteremtő tagozatra járó gyermekek számára a felső tagozatba lépéskor lehetőség van a normál osztályba kerülni az eltérő tanrend ellenére. „Működik az átjárhatóság: az alsós esélyteremtő osztályok fele ötödikre átkerül a normál osztályokba. Igaz, hogy heti egy óra magyarral és egy óra matekkal kevesebb órája van az esélyteremtőknek, de a helyettük tartott rajz és technika órákon eredményes készségfejlesztés zajlik, ezért tudnak negyedik végére csatlakozni az általános osztályokhoz.”

A táblázatokat elemezve látható, hogy az esélyteremtő 4.d osztályból három tanuló került át az általános tagozatos 5.a osztályba. Az 5.a osztályban viszont a feltehetően cigány tanulók aránya meghaladja a 90%-ot.

Az alsó tagozat 2011/2012-es tanév félévi beszámolója a tagozat egésze vonatkozásban két áthelyezésről tájékoztat: „az esélyteremtőből az általános tagozatra CSK (2b-2.d), az általános tagozatról az esélyteremtőbe ÁF (2.e-2.b).” Az általános tagozatos 2.d osztályról – az igazgató által megküldött kimutatások alapján – megállapítható, hogy a hhh tanulók aránya itt több mint 70%, a cigány tanulóké pedig feltehetően 100%.

2.5. A cigány kisebbségi oktatás

A cigány kisebbségi oktatás bevezetését, mint említettem, az egyik szakértő javasolta. (Egyébként alapvetően pénzügyi szempontokra hivatkozva.)

Az alapjelentés a helyszíni vizsgálat tapasztalatai alapján azt állapította meg, hogy a tanulók nem tudtak arról, hogy közülük bárki is részt venne cigány kisebbségi nevelésben-oktatásban. Ez különösen azokban a kis létszámú osztályokban volt feltűnő, ahol a munkatársak percepciója és az iskola kisebbségi nevelésről szóló nyilvántartása szerint is 100%, vagy ahhoz közeli volt a cigány tanulók számaránya.

Az alapjelentés mindebből azt a következtetést vonta le, hogy a cigány kisebbségi nevelés igénylése során megfelelő szóbeli tájékoztatást sem kaptak a szülők⁵⁸, másrészt azt, hogy az ezen a címen folytatott cigány kisebbségi nevelés-oktatás alapján véve „csak papíron létezik”, nem felel meg a nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelvét is tartalmazó 32/1997. (XI.5.) MKM rendelet feladat és célkitűzéseinek.⁵⁹ Az alapjelentés megállapította, hogy az iskola a kisebbségi oktatás igényléséről (egy formanyomtatvány részeként) olyan nyilatkozatot töltetett ki a szülőkkel, amelyben nincs információ sem a „kizárólag magyar nyelven folyó roma kisebbségi nevelés, oktatás” tartalmáról, sem az igényjogosultság kérdéséről, vagyis a kitöltött nyilatkozat egyrészt nem felel meg az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény „hozzájárulás” fogalmának, másrészt a „célhoz kötöttség” elvének⁶⁰.

A cigány kisebbségi oktatás létezéséről a vizsgálatomban megkérdezett települési cigány kisebbségi önkormányzat (CKÖ) elnökének, elnökhelyettesének sem volt tudomása, holott állításuk szerint az iskolával aktív kapcsolatban állnak.

Az alelnök azt is elmondta, hogy a városban romungró cigányok élnek, egyik cigány nyelvet sem beszélnek, a hagyományos cigány kultúra létezéséről, megéléséről helyben nem is lehet beszélni. (A nagyfokú asszimilációt bizonyítja az iskola és a CKÖ által aláírt együttműködési megállapodás bevezetője is, amely szerint „Jászapátin kevesen vallották magukat⁶¹ a kisebbséghez tartozónak...”)

Tanulságos, hogy az együttműködési megállapodás a cigány kisebbségi nevelés-oktatás szókapcsolatot nem is használja⁶². A megállapodás bevezetője a kisebbséghez tartozók oktatásáról beszél, amelynek tartalma a következő: „A társadalmi beilleszkedés segítése, a hátrányok csökkentése, a kreativitás, a tehetség gondozás, a viselkedéskultúra, a képességfejlesztés különböző területei...” Cigány identitásról, hagyományról, kultúráról tehát ebben az iratban nem esik szó.

Tény ugyanakkor, hogy a naplókban külön jelölve vannak a népmesereti anyagok integrált formában történő átadását szolgáló tanórák, melyekhez külön cím is társul.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- Az állam alapvető intézményvédelmi kötelezettsége: „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.” (Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés)
- Az oktatáshoz, tanszabadsághoz való jog: „Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá - a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében - a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát.” (Alaptörvény X. cikk (1) bekezdés)
- A hátrányos megkülönböztetés tilalma: „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.” (Alaptörvény XV. cikk)
- A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” (Alaptörvény XVI. Cikk (1) bekezdés)
- A nemzeti identitás védelme: „A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely

nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz.” (Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdés)

Alkalmazott jogszabályok

- A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény
- A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Kotv.)
- Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvt.)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbtv.)
- Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény
- A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njt.)
- A nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet
- A Nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének irányelve és a Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelve kiadásáról szóló 32/1997. (XI.5.) MKM rendelet
- A közoktatási szakértői tevékenység, valamint az érettségi vizsgaelnöki megbízás feltételeiről szóló 38/2009. (XII. 29.) OKM rendelet

Megállapításaim

1. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az alapvető jogok biztos tevékenysége során - különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával - megkülönböztetett figyelmet fordít a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak a védelmére.

Az alapvető jogok biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. §-ának (4) bekezdése a települési önkormányzatok kötelező feladataként nevesíti az óvodai nevelés, valamint az általános iskolai oktatás és nevelés biztosítását. Az ombudsmani gyakorlat *közszolgáltatást végző szervek* fogalmkörébe tartozónak tekinti a nevelési-oktatási intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság (ideértve a közszolgáltatást végző szervet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 18. § (2) bekezdése a) pontja alapján a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

2. Az alapvető jogok tekintetében

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

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.” [9/1992. (I. 30.) AB. hat.]

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének mind szabályozási szinten, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell.

Az oktatáshoz való joggal összefüggésben az Alaptörvény kimondja, hogy *Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá - a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében - a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát*. Az Alkotmánybíróság⁶³ kifejtette, hogy „az állampolgárok tanuláshoz való jogát az állam intézményfenntartói kötelezettsége alapozza meg, amelynek keretében az államnak mindenki számára – hátrányos megkülönböztetés

nélkül – biztosítania kell e jog gyakorlását lehetővé tevő szervezeti és jogszabályi feltételeket.

A tanuláshoz való jog azonban nem jelenti azt, hogy az állam a tanulásban való részvételt köteles volna mindenki számára az oktatás minden szintjén és *valamennyi világnézet keretében* állami, illetve önkormányzati iskolákban, egyéb oktatási intézményekben garantálni. Az oktatási intézményhálózat működtetésével kapcsolatos állami kötelezettség ebben az összefüggésben azt jelenti, hogy az állam az iskolafenntartó jellege alapján semmiféle hátrányos megkülönböztetést nem alkalmazhat. [Ktv. 4. § (7) bekezdés]. Az állam kötelessége tehát egyfelől, hogy [...] a nem állami, illetőleg önkormányzati oktatási intézmények létrejöttének és működtetésének jogszabályi feltételeit is megteremtse, mégpedig *az állam és önkormányzati intézményekkel azonos feltételek szerint*, másfelől az ilyen intézményeknek – ha megalakultak – olyan mértékű anyagi támogatást köteles nyújtani, amilyen arányban ezek az intézmények állami, illetőleg önkormányzati feladatokat vállalnak át.”

Az Alaptörvény XV. cikke rögzíti, hogy a törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

Az egyes alapjogok korlátozhatóságával kapcsolatban az Alkotmánybíróság a *szükségesség, alkalmasság, arányosság* hármast követelményét határozta meg. *„Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.”*⁶⁴ Alapjog elsősorban azért korlátozható, mert más alkotmányos jog védelme ezt kívánja, nem pedig azért, mert valamilyen elvont társadalmi vagy állami érdek – így különösen közérdek, közegészség – ezt szükségessé teszi.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy a *szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon*.

A diszkrimináció tilalmának az alapjogi rendszerben elfoglalt speciális helyzete miatt a fentiekől eltérő teszt vonatkozik annak eldöntésére, hogy a megkülönböztetés alkotmányos volt-e. Ez a módszer az „önkéntes megkülönböztetés tilalma”⁶⁵, amely gyakorlatilag két elemből, az összehasonlíthatósági- és az indokolhatósági próbából áll. Az összehasonlíthatóság próba azt, jelenti, hogy csak az azonos helyzetben lévők között merülhet fel a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértése. Alkotmányellenes diszkriminációról csak akkor lehet szó, ha valakit, vagy valamilyen csoportot más, azonos helyzetben lévő jogalannyal vagy csoporttal történt összehasonlításban kezelnek hátrányosabb módon.

A homogén csoport fogalmát az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint szűken értelmezi. Amennyiben megállapítható, hogy azonos csoportba tartozó jogalanyokról van szó, akkor azt kell vizsgálni, hogy a megkülönböztetés ésszerű indokon nyugszik-e, vagyis a különbségtétel igazolható-e, van-e ésszerű indoka, nem önkényes-e a megkülönböztetés.

Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint az összehasonlíthatósági/indokolhatósági próba a szükségességi/arányossági tesztnél puhább mérce. Ki kell azonban emelni, hogy amennyiben a megkülönböztetés alapjogok tekintetében áll fenn, akkor jellemzően alapjog-korlátozásról kell beszélnünk. Egy adott jogalany tekintetében a mindenkit megillető jogok esnek korlátozás alá, ezért az ilyen esetekben az alapjogi teszt az irányadó. A lényeges tartalom ez esetben is irányadó: a megkülönböztetés semmi esetre sem sértheti az emberi méltóságot! Az Alkotmánybíróság⁶⁶ azt is megállapította, hogy *„az Alkotmány 70/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott tilalom – amennyiben a különbségtétel sérti az emberi méltósághoz való jogot – kiterjed az egész jogrendszerre.”*

Az Alaptörvény kimondja, hogy *Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználatukhoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználatukhoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz.*

3. Az ügy érdeme tekintetében

3.1. Az átszervezés és a képzési-szerkezetváltás okáról és céljáról

Az összevont intézményt a fenntartó kifejezetten azért hozta létre (erős nyomást gyakorolva a Vágó Pál Általános Iskola tantestületére), hogy a háromszintű képzési szerkezet megvalósítható legyen, hogy a „magatartászavaros” gyermekek a többiekkel elkülöníthetőkké váljanak, és így a „tanulni vágyó” gyermekek számára jobb feltételeket biztosíthasson.

Az intézményfenntartó önkormányzat ezzel az intézkedéssel akarta megakadályozni, hogy a gyermekek fejlődési lehetőségeit szem előtt tartó szülők a két érintett intézményből a gyermekeiket más települések iskoláiba a továbbiakban is elvigyék.⁶⁷ A problémás tanulók nagy (és egyre növekvő) számából adódó pedagógiai feladatot a két iskola ugyanis – a szülők egy része és a fenntartó álláspontja szerint – nem tudta megfelelő hatékonysággal ellátni, a tanulólétszám egyre csökkent, amelyen belül a problémás tanulók aránya (öngerjesztő folyamatként) egyre nőtt: a fenntartó (az egyik szakértői jelentésre hivatkozva⁶⁸ és az érintett tantestületek közreműködésével) a pedagógiai

problémát elkülönítéssel „oldotta meg”.

Az átszervezés előkészítéséről szóló iratok (legalábbis direkt módon) nem azonosítják a magatartászavaros tanulókat a cigány származású tanulókkal. Dr. CSB szakértői véleménye azonban utal arra, hogy kik miatt hozták létre a háromszintű osztályszerkezetet: A szakértő azt állapította meg, hogy az átszervezésnek nincsenek etnikai vonatkozásai, ugyanis „*a problémás gyerekek nem mindegyike rendelkezik etnikai ismérvekkel*”. A megfogalmazásból kitűnik, hogy a tanításban és a tanulni vágyók tanulásában gondot jelentő tanulók többsége (igenis) cigány volt. Ezen irat alapján megállapítható, hogy a létrehozott elkülönítő rendszer tehát minimum az eredménye alapján a cigány tanulók vállalt és előre látott szegregálásával is jár.

Oktatásszociológiai tényekkel ezen irat nélkül is igazolható a „magatartászavaros” tanulók elkülönítését szolgáló intézkedés eredményének a cigány tanulók elkülönítésére tett hatása.

Az alapjelentés már rámutatott, hogy „a család hátrányos társadalmi helyzete és a gyermek tanulási problémáinak várható gyakorisága közötti szoros összefüggés világszerte megfigyelhető jelenség. A hátrányos helyzetű tanulók iskolai teljesítményét általában jelentős lemaradás jellemzi. Elemi alapkészségeik fejlettsége már a kezdetektől számottevően elmarad a jobb körülmények között nevelkedő kortársaikéhoz képest⁶⁹. A hátrányos helyzetű gyerekek fejlődését gátolja az is, hogy iskolai tanulási motivációjuk általában társaikénál alacsonyabb⁷⁰”.

Az alapjelentés rögzítette azt is, hogy „a pedagógiai program nyomtatékosan összekapcsolja a devianciát, a nehezen szocializálhatóságot, a magatartási rendellenességet, a munkafegyelem hiányát, a tanulásban elmaradást, a tanulási kudarcot a tanuló családjának szociális hátrányait, kulturális színvonalával (alacsony iskolai végzettségével, művelődéshez való kedvezőtlen viszonyával).⁷¹ Ezek az (egyébként jellemzően tényszerű) összefüggések azonban, az iskola ennek nyilvánvalóan tudatában van, erős korrelációt mutatnak a tanulók cigány származásával.”

Az alapjelentés azonban az összevont intézmény pedagógiai programjának az elemzésével kimutatta azt is, hogy az iskola teljes „elcigányosodását” akarták megállítani az intézmény-összevonással, valamint a tehetséggondozás és a felzárkóztatás feladatainak háromszintű (általános, esélyteremtő, egyéni haladású) osztályrendszerben való ellátásával.⁷² Az átszervezésnek tehát direkt célja volt a cigány tanulók elkülönítése.

Az egyenlő bánásmód sérelme a konkrét esetben a faji hovatartozás, a bőrszín, a nemzetiséghez tartozás, a társadalmi származás, a vagyoni helyzet szerint vehető fel.⁷³ Míg a Kotv. az eltérő színvonalú oktatást tekinti jogsértőnek,⁷⁴ az Ebktv. értelmezésében az elkülönítés általános szabályként jogellenes.⁷⁵

A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 9. § (1) bekezdés c) pontja is kimondja, hogy Magyarország tilalmaz minden olyan magatartást, amely a nemzetiséget vagy nemzetiséghez tartozó személyt hovatartozása miatt jogai (a konkrét esetben a tanuláshoz fűződő alapvető joga) gyakorlásában akadályozza.

A létrehozott többszintű képzési szerkezet az alaptörvénybe ütközik, mert nem biztosítja a tanulás szabadságát a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében,⁷⁶ illetve nem mindenkinek biztosítja ezt, ami a hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik.⁷⁷

3.2. A korábbi elkülönítő rendszerről

Bizonyos, hogy az érintett iskolák már az átszervezés előtt is szegregálták a hhh és/vagy cigány származású tanulókat. Ezt közvetetten több tény igazolja:

N.Gy. szakértő az eddigi pedagógiai tevékenységek újrafogalmazási lehetőségeként javasolta a cigány, a sajátos nevelési igényű és az enyhe fokban értelmi sérült tanulók „*integrációs program szerinti*” nevelését-oktatását. NI szakértő beszámolt a kis létszámú osztályok (átszervezés előtti) létezéséről, s annak okairól. Dr. CsB szakértő pedig az elkülönített, de etnikailag vegyes osztályok működtetésén alapuló meglévő gyakorlatot javasolta hatékonyabbá tenni a jobb, érdekesebb, színesebb, és követhetőbb oktatási modell kialakításával. A Vágó Pál Általános Iskola igazgatóhelyettese, a nevelőtestületnek az önkormányzat oktatási bizottságával történő, 2007. március 5-ei egyeztetésen az eddigi gyakorlat folytatása mellett érvelt: a nívócsoportos rendszer fenntartását javasolta.⁷⁸ Az iskolák társadalmi bázisa között is eltérés volt. Ezt az igazgató így fogalmazta meg: „*Az esetleges osztályalakításoknál szinte személyenként kell figyelembe venni a gyermekeket, mert a mi iskolánk gyerekanyaga más, mint az István Király Általános iskoláé.*⁷⁹

Az új szegregáló rendszer a régihez képest tehát a totalításban és a jogellenesség nyílt vállalásában tér el.

Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy az állami szervek az egyenlő bánásmód érvényesítésére vonatkozó ellenőrzési feladatkörükben nem jártak el kellő hatékonysággal, így nem érvényesül maradéktalanul az állam alapvető jogok (intézményes) védelmi kötelezettsége,⁸⁰ illetve a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga.⁸¹

3.3. Az intézmény telephelyek közötti munkamegosztásáról

A térbeli elkülönítéssel az volt az iskola célja, hogy a „magatartászavaros” tanulókkal a tanórák közötti szünetekben se találkozzon a többi tanuló.

Megállapítható, hogy a 2008/2009-es adatokhoz képest a telephelyenkénti aránykülönbség egy viszonylatban (Kórház/48-as) csökkent, négy telephelyi viszonylatban pedig tovább nőtt: a folyamatok tehát nem a szegregáció felszámolása, hanem növekedése irányába hatnak.

A hhh-nek minősülő tanulók telephelyenkénti aránykülönbsége a 2011/2012-es tanévben meghaladja a 25%-ot a Kórház/48-as (39%), a Kórház/Szent Imre (52%), a Kórház/Vágó Pál (47%); a Tornados/48-as (34%), a

Tornyos/Szent Imre (47%), a Tornyos/Vágó Pál (52%) iskolák viszonylatában. Ha a halmozottan hátrányos helyzetűek számarányának vizsgálatkor külön kezelnénk az alsós és felsős osztályokat, a Kórház Iskola az alsó tagozat, a Tornyos Iskola a felső tagozat vonatkozásában akkor is jelentős, szignifikáns eltéréseket mutatna a többihez képest.

Megállapítom, hogy a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI.8.) MKM rendelet 39/D. és 39/E. §-ai együttes értelmezése szerint a feltárt gyakorlat jogellenes elkülönítésnek minősül, mert a hhh tanulók aránykülönbsége meghaladja a 25%-os aránykülönbséget több telephely viszonylatában, illetve sérti az alapvető jogok társadalmi származás alapján történő megkülönböztetés nélküli biztosítási kötelezettségét.⁸²

3.4. Az osztályba sorolási rendről

Az átszervezést követően egy új osztályba sorolási rend jött létre. Ennek lényege az iskolában elvárt magatartás értékelése, amittől függően kerülhet a tanuló az általános vagy az esélyteremtő tagozathoz tartozó osztályba.

A magatartás értékelése azonban jellegénél fogva szubjektív. Még nyilvánvalóbb a visszásság az elsősök osztályba sorolása esetén, hiszen viszonylatukban csak feltételezett magatartásról beszélhetünk.

Mivel az iskola teret enged a jobb érdekérvényesítő képességgel rendelkező elsős gyermekek szülei osztályba sorolási kéréseinek, valójában csak a „maradék” esetén érvényesek a „várható” magatartás szerinti besorolás szabályai.

Továbbá, mivel az iskola bizonyos osztályba sorolási kéréseket teljesít, másokat pedig nem⁸³, már ebből valószínűsíthető, hogy a rendszernek köze van a tanulók társadalmi-szociális helyzetéhez, illetve cigány származásához.

Ezt a feltételezést erősíti, hogy – amint ezt az alapjelentés az igazgató-helyettesek tájékoztatása alapján megállapította – „az iskola-összevonás óta vált gyakorlattá, hogy a szülők azt kérik, hogy az első osztályt hadd folytassa együtt a gyermekek óvodás csoportja [...] A cigány szülők jellemzően nem fogalmazzak meg ilyen kérést.”

Az átszervezés iratainak elemzése során fény derült arra is, hogy (minimum az első) ilyen típusú szülői kérelem „programozott” kérelem volt, vagyis e gyakorlatot az iskola maga indította el. A Vágó Pál Általános Iskola átszervezésre és szerkezetmódosításra vonatkozó, 2007. február 27-ei javaslata (a 10. oldalon) a következő mondatot tartalmazza ugyanis: „Az elsős tanulók osztályba sorolását, csoportalakítását a következőképpen tervezzük: A szülők kérésére az óvodai nagycsoportok együtt kerülhetnek át az iskolába.”

A 2011/2012-es tanévben megfogalmazott szülői kérelem azt is bizonyítja immár, hogy a nagycsoportok együtt maradásának (többé-kevésbé védhető) elvét sem veszi komolyan az iskola: tudta, hogy a megfogalmazott kérés öt különböző óvodai csoport gyerekeire vonatkozik.

A vázolt osztályba sorolási rend sérti az egyenlő bánásmód követelményét,⁸⁴ a jogellenességért a felelősséget elsődlegesen az igazgató viseli, aki a Kotv. szabályai szerint általánosan felelős az intézmény törvényes működéséért.⁸⁵

3.5. A hhh és a cigány tanulók egy évfolyamon belüli osztályonkénti arányairól⁸⁶

A város közoktatási esélyegyenlőségi terve szerint „a háromszintű oktatás önmagában nem szegregál.” Tény ugyanakkor, hogy Ebktv. az elkülönítést akkor is jogellenesnek tekinti, ha azzal hátrányt senki nem szenved.⁸⁷ A magatartás alapján történő osztályba sorolási rendszer tehát jogellenes.

Fontos, hogy mások tanuláshoz fűződő jogának jobb érvényesülése érdekében sem lehet jogszerűen létrehozni és működtetni személyek, csoportok elkülönítésére szolgáló telephelyet, osztályt, csoportot. Az Ebktv. az oktatási elkülönítést ugyanis csak szűk körre, pontosan meghatározott esetekben, feltételekkel, indokoltsággal engedi meg,⁸⁸ minden más esetet jogellenes elkülönítésnek minősít,⁸⁹ amellyel kapcsolatban kimentésnek sincs helye.⁹⁰

Az igazgató véleménye szerint a hhh gyermekek az esélyteremtő osztályokban több segítséget kapnak az iskolától, mint a nem hhh gyermekek az általános tagozaton. Elismerte ugyanakkor, hogy a leszakadásuk a normál osztályokhoz képest nő. Ezen túl, mivel az esélyteremtő osztályokban a súlyponti tantárgyak óraszámja kisebb, mint az általános osztályokban, kétségtelen, hogy az ott tanulóknak a Kotv-ban szabályozott azonos minőségű oktatáshoz való joga⁹¹ is sérül, ami (több védett tulajdonsággal is összefüggésbe hozható) közvetlen hátrányos megkülönböztetést jelent az Ebktv. értelmezésében.⁹²

A hhh tanulók első évfolyamon belüli aránykülönbsége meghaladja a 25%-ot az 1.a-1.c, 1.a-1.d, 1.b-1.c, 1.b-1.d viszonylatában.⁹³ A hhh tanulók ilyen osztályba sorolása – a 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet szerint – jogellenes elkülönítésnek minősül.

A vélelmezhetően cigány tanulók első évfolyamon belüli aránykülönbsége 65% az 1.a-1.c, 57% az 1.a-1.d, 35% az 1.b-1.c, 27% az 1.b-1.d viszonylatában.⁹⁴ A cigány tanulók évfolyamon belüli 70% körüli átlagához képest az 1.a-ban -35%, az 1.b-ben -5% (azaz ez az osztály etnikai szempontból „vegyesnek” minősíthető), az 1.c-ben +30%, az 1.d-ben +20% mutatható ki. Annak érdekében tehát, hogy legalább egy osztályban viszonylag alacsony lehessen a cigány tanulók aránya, egy „vegyes” és két „cigányosztályt” hoztak létre. A vélelmezhetően cigány tanulók osztályok közötti aránytalan elosztása az Ebktv. alapján jogellenes elkülönítésnek minősül.⁹⁵

Az 1.c és a 1.d osztály a hhh és a vélelmezhetően cigány tanulók aránya, az 1.d az alacsonyabb színvonalú oktatás viszonylatában is jogellenesen működik.

A hhh tanulók ötödik évfolyamon belüli aránykülönbsége meghaladja a 25%-ot az 5.c-5.b, 5.c-5.d, 5.c-5.g,

5.a-5.d osztályok között. A vélelmezhetően cigány tanulók évfolyamon belüli 80% körüli átlagához képest szignifikáns (kb. -50%-os) különbséget az 5.c osztály mutat.

Mint látható, annak érdekében, hogy egy „elit” osztály létrehozható legyen, négy másikban kellett a cigány tanulók arányát 80%-ra vagy a fölé emelni, ill. a hhh tanulók átlagos arányát +15%-kal megemelni. Ennek háttérében feltehetőleg az áll, hogy az előző tanévben negyedikes 85 főből ebben a tanévben csak 68 lett ötödikes.

Mindebből következően megállapítom, hogy a tanulók osztályok közötti „elosztása” jogellenes, a közvetlen hátrányos megkülönböztetés sérti az Alaptörvényben rögzített (XV. cikk) hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

3.6. A szintek közötti „átjárásról”

A város közoktatási esélyegyenlőségi terve szerint a háromszintű struktúra „*inkább hátránykompenzációnak tekinthető, amennyiben a szintek közötti átjárás biztosított*”. Az igazgató azt hangsúlyozta, hogy „*Működik az átjárhatóság: az alsós esélyteremtő osztályok fele ötödikre átkerül a normál osztályokba.*”

Ezzel összefüggésben azonban felvethető, hogy az esélyteremtő osztály másik fele nem kapott valódi esélyt arra, hogy „normál” osztályban, azonos tantárgyi struktúrát tanulva, azonos minőségű, színvonalú oktatáshoz jusson. Az átjárhatóság a gyakorlatban egyébként is a szegregáció lényegét nem érintő változást jelent: a vizsgálat adatai alapján az átjárás iránya az esélyteremtő „cigányosztályból” az általános tagozatos „cigányosztály” felé mutat.

A képzési szintek száma valójában nem három, hanem minimum négy. Évfolyamként van egy (többnyire iskolaotthonos) ún. normál osztály, amibe jóval az évfolyamátlag alatti számú hhh és/vagy cigány származású tanulót sorolnak be, a további általános szintű osztályokból az egyik többnyire szociális és etnikai összetétel szempontjából is „vegyes”, s legalább egy egyértelműen cigányosztálynak számít. Ezek után a negyedik szintet az esélyteremtő (cigány tanulókkal feltöltött) osztály adja, majd az öt évfolyam tanulóiból létrehozott egyéni osztály.

A cigány tanulók – az alapvizsgálat során többször is hangoztatott – osztályonkénti max. 25-30%-os aránya már csak egy-egy osztályban érhető el évfolyamként. Ebből következően azonban az összes többi osztályban, még az „általános” szinten is, a halmozottan hátrányos helyzetű és/vagy cigány származású tanulók arányát 70, esetenként 80% fölé kellett emelni.

Az igazgató a helyszíni vizsgálat során konkrét arányokat nem említett, a cigány tanulókat sem hozta szóba közvetlenül, azt hangsúlyozta, hogy a Jászapátiban megvalósított szegregáció egy kényszerhelyzet eredménye, aminek elemei: „*a helyi sajátosságok, az integrációs pedagógia korlátozott lehetőségei, és a szülők nyomása.*” [...] „*Jó az integráció, de nem kap esélyt a jó képességű gyerek, ha túl sok a lehúzó erő.*”

A vizsgálat adatai alapján kijelenthető, hogy a „jó képességű” (más hivatkozások szerint: „tanulni akaró”) gyerekek számára úgy biztosítják a fejlődés lehetőségét, hogy az „átjárhatósággal” a kialakított elkülönítő rendszert ne bontsák meg.

Álláspontom szerint az átjárhatóságot nem az biztosítja, hogy az esélyteremtő osztályokban tanulók „utolérlik” az általános osztályokban tanulókat. Ők ugyanis ötödikre kb. 140-140 tanórával kevesebb magyar és matematika órán vehetnek részt, mint a többiek, de a „lassúbb haladás” miatt már rövid távon is hatalmas hátrányban vannak a többiekhez képest. A váltás lehetőségét feltehetően az biztosítja, hogy az általános tagozat egyes szegregáltaknak minősülő osztályai és az esélyteremtő osztályok haladási tempója között nincs lényeges különbség.

Az Njt. 9. § többek között rögzíti, hogy Magyarország tilalmaz minden olyan politikát, magatartást, amely a nemzetiségnek a többségi nemzetből történő kirekesztését, elkülönítését célozza, vagy ezt eredményezi, továbbá a nemzetiséget vagy nemzetiséghez tartozó személyt hovatarozása miatt üldözi, megfélemlíti, életkörülményeit nehezíti, jogai gyakorlásában akadályozza. Az Njt. 7. §-ában egyértelmű tiltást fogalmaz meg, mikor kinyilvánítja, hogy a nemzetiséghez való tartozás miatt tilos az egyenlő bánásmód követelményének bármilyen megsértése.

A korlátozott (és újabb elkülönítéshez vezető) átjárhatóság semmiképpen nem minősíthető a szegregáció kimentő okának, ezzel az intézmény még nem tesz eleget az Alaptörvény XV. cikkében megfogalmazott, az alapvető jogok megkülönböztetés nélküli biztosítási kötelezettségének.

3.7. A cigány kisebbségi oktatásról

Az Alaptörvény rögzíti, hogy a Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz. Az Njt. 12. § (1) bekezdés c pontja ezt kiegészíti azzal, hogy a nemzetiséghez tartozó személynek joga van az oktatási esélyegyenlőséghez és a kulturális szolgáltatásokhoz, amelyet az állam hatékony intézkedésekkel elősegíteni köteles.

Az iskolának a települési cigány kisebbségi önkormányzattal kötött megállapodása a cigány tanulók szociokulturális hátrányainak a csökkentéséről és felzárkóztatásról szól. A kisebbségi önkormányzat nem tud arról, hogy cigány népismeretet és kultúrát tanítanak az iskolában.

A helyszíni vizsgálat során azt tapasztaltuk, hogy ha elhangzik is valami a cigány kultúráról, annak mértéke-súlya annyira csekély, hogy a tanulók nem emlékeznek rá.

A csak papíron létező kisebbségi program gyakorlati megvalósulásáról tanúskodik, hogy pl. az 1.d osztályban a hospitálás során megtudtuk, hogy a cigány kisebbségi oktatásban senki sem vesz részt szemben a kapott írásbeli tájékoztatással, mely szerint 9 fő részesül kisebbségi oktatásban, és bőséges népismereti anyagot ismertek meg. (A naplók népismereti tudás közvetítését igazolni látszanak.)

Az Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott jog, a nemzetiségi identitás szabad

vállalásához fűződő alapvető jog értelmezésében visszas, ha a nemzetiségi nevelés-oktatás nem a kisebbségi identitás, nyelv, hagyomány, kultúra megőrzését szolgálja, ha a nemzetiségi oktatás megszervezési kötelezettségének az iskola csupán formai szempontból tesz eleget. Visszas az is, ha a nemzetiségi oktatást azok számára szervezik meg, akik azt valójában nem akarják, vagy csak azért tesznek igénybejelentő nyilatkozatot, mert a nemzetiségi nevelés-oktatás tartalmáról, céljáról megfelelő tájékoztatást nem kaptak.

A visszásság alapos gyanúja a konkrét esetben felmerül.

Összegzés

A Jászapátiban jogellenesen létrehozott és immár öt éve működő rendszer mögött egyrészt egyesek érzékenysége, mások érdekvényesítő képességének csekély volta, harmadrészt az egyenlő bánásmód érvényesítésére létrehozott szervek működésének nem kellő hatékonysága áll. Az egyenlő bánásmódot sértő rendszer létrehozásában, ill. a jogsértő gyakorlat fenntartásában részt vett a szakértők (közoktatási és esélyegyenlőségi) egy része is.

Az elkülönítésben érdekelték számíthatnak arra, hogy a hátrányos helyzetű és/vagy cigány szülők az egyenlő bánásmóddhoz fűződő jogaik sérelmét nem ismerik fel, sőt, az oktatás ütemében a lassúbb haladást előnynek, a tagozatok közötti „átjárhatóságot” motiválónak tartják. Nem véletlen, hogy az alapvizsgálat is csak azért indulhatott el, mert az egyik szülő a gyermekét érintő panasz mellett, annak csak háttérként, majd hogyan nem mellesleg tette szóvá, hogy a cigány tanulókat az iskola külön osztályokba és külön épületekbe sorolja be, illetve helyezi el.

Az állam szerveinek különösen fontos kötelessége hivatalból fellépni, s hatékony intézkedéseket tenni azon gyermekek, tanulók jogainak és jogos érdekeinek a védelme érdekében, akik alacsony társadalmi státuszú családjai a nekik okozott hátrányt fel sem ismerik, így panasszal sem élnek, sőt, olykor a rendszerszintű hátrányt is előnynek tekintik.

Álláspontom szerint a közoktatási szakértők továbbképzési rendszerében a jogi képzés súlyát, az egyenlő bánásmóddhoz kapcsolódó jogi ismeretek elmélyítésének a lehetőségét biztosítva, vizsgakötelezettséget is előírva⁹⁶, meg kell növelni.

Az egyenlő bánásmód hatékonyabb érvényesítéséhez következetesen bizonyítási kérdésként kell kezelni azokat az objektív körülményeket, amelyek feltárásával valószínűsíthető a jogsértéssel összefüggésbe hozható vélelmezett tulajdonság. Ennek különös jelentősége van a magyar közoktatási rendszerben, amelyről számos kutatás bizonyította, hogy szélsőségesen szelektív módon működik.

Fontosnak tartom, hogy az egyenlő bánásmód érvényesítését biztosító ágazati és végrehajtási szabályok egyértelmű útmutatást biztosítsanak a jogalkalmazók számára. A 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet 39/D. és 39/E §-ai például a képesség-kibontakoztató, illetve ezen belül integrációs felkészítés intézményi megszervezését a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók körére – az egyéni képesség, tehetség kibontakoztatása, a fejlődés elősegítése, a tanulási, továbbtanulási esélyének kiegyenlítése érdekében – kötelezővé, a hátrányos helyzetű tanulók számára lehetőségé teszi, ugyanakkor a 39/D. § (9) bekezdése szerint bizonyos esetekben nem indítható képesség-kibontakoztató képzés.

Intézkedéseim

- A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok megszüntetése, illetve jövőbeni megelőzése érdekében,
1. az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem az *oktatásért felelős minisztert*, hogy kezdeményezze
 - a nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI.8.) MKM rendelet ellentmondásainak a feloldását;
 - a közoktatási szakértői tevékenység, valamint az érettségi vizsgaelnöki megbízás feltételeiről szóló 38/2009. (XII.29.) OKM rendelet szakértők továbbképzésére vonatkozó szabályainak a szigorítását;
 2. az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a *Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal vezető kormány megbízottat*, hogy a Kormányhivatal közoktatási feladatkörében tegye meg a szükséges intézkedéseket a vizsgált közoktatási intézmény egyenlő bánásmódot sértő működésének megszüntetése érdekében.

Budapest, 2012. május 25.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

- ¹ Az érintett tanuló időközben az általános iskolát befejezte, így az utóvizsgálat kizárólag a szegregáció kérdésére terjedhetett ki.
- ² Az irat keletkezésének dátuma: 2007. február 9.
- ³ Az irat keletkezésének dátuma: 2007. február 22.
- ⁴ Az irat keletkezésének dátuma: 2007. február 27.
- ⁵ Az irat keletkezésének dátuma: 2007. március 5.
- ⁶ Az irat keletkezésének dátuma: 2007. március 7.
- ⁷ Az irat keletkezésének dátuma: 2007. március 20.

⁸ Az irat keletkezésének dátuma: 2007. március 22.

⁹ A Kotv. 121. § (1) 29. pontja alapján az a gyermek, tanuló, aki a szakértői és rehabilitációs bizottság szakvéleménye alapján a) testi, érzékszervi, értelmi, beszéd fogyatékos, autista, több fogyatékoság együttes előfordulása esetén halmozottan fogyatékos, a megismerő funkciók vagy a viselkedés fejlődésének tartós és súlyos rendellenességével küzd, b) a megismerő funkciók vagy a viselkedés fejlődésének súlyos rendellenességével küzd.

¹⁰ A szempontrendszer alapjait az nemzeti és etnikai jogok országgyűlési biztosa az adatvédelmi biztossal közösen dolgozta ki, a vizsgálati anyag: <http://www.kisebbsegiombudsman.hu/data/files/158627216.pdf> útvonalon érhető el a világhálón.

¹¹ Az alapjelentésben feltárt adatok szerint a tanulók magatartásának és képességeinek az értékelésével, a tehetséggondozás és felzárkóztatás feladatainak, ill. a pedagógiai „megsegítés” eltérő mértékének a meghatározásával létrehozott iskolaszervezet („egyéni”, „esélyteremtő” és „általános” tagozatok) mögött valójában a cigány származású tanulók szegregálási szándéka állt.

¹² Az egyenlő bánásmód sérelme a konkrét esetben a faji hovatartozás, a bőrszín, a nemzetiség, a nemzetiséghez való tartozás, a társadalmi származás, a vagyoni helyzet szerint is felvethető.

¹³ Ebktv. 8.§, 9.§, 10.§

¹⁴ Az Ebktv. 19 tulajdonságot nevesít, a 20.-kal („egyéb helyzet, tulajdonság vagy jellemző”) közvetve, valójában az egyenlő bánásmód megsértésének minden lehetséges alapját megnevezi. Az egyenlő bánásmód sérelme a konkrét esetben a faji hovatartozás, a bőrszín, a nemzetiség, a nemzetiséghez való tartozás, a társadalmi származás, a vagyoni helyzet szerint vethető fel.

¹⁵ 19. § (1) Az egyenlő bánásmód követelményének megsértése miatt indított eljárásokban a jogsérelmet szenvedett félnek vagy a közérdekű igényérvényesítésre jogosultnak kell valószínűsítene, hogy a) a jogsérelmet szenvedő személyt vagy csoportot hátrány érte vagy – közérdekű igényérvényesítés esetén – ennek közvetlen veszélye fenyeget, és b) a jogsérelmet szenvedő személy vagy csoport a jogsértéskor – ténylegesen vagy a jogsértő feltételezése szerint – rendelkezett a 8. §-ban meghatározott valamely tulajdonsággal.

¹⁶ A hátrányos és a halmozottan hátrányos helyzetű tanuló fogalmát a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (Kotv.) 121. § (1) bekezdés 14. pontja értelmezi: hátrányos helyzetű gyermek, tanuló: az, akit családi körülményei, szociális helyzete miatt rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultságát a jegyző megállapította; e csoporton belül halmozottan hátrányos helyzetű az a gyermek, az a tanuló, akinek a törvényes felügyeletét ellátó szülője – a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvényben szabályozott eljárásban tett önkéntes nyilatkozata szerint – óvodás gyermek esetén a gyermek három éves korában, tanuló esetében a tankötelezettség beállításának időpontjában legfeljebb az iskola nyolcadik évfolyamán folytatott tanulmányait fejezte be sikeresen; halmozottan hátrányos helyzetű az a gyermek, az a tanuló is, akit tartós nevelésbe vettek.

¹⁷ A stratégia az alapjelentés megírásakor a város honlapján még nyilvánosan elérhető volt, időközben azonban törölték.

¹⁸ http://hirlaptar.vfmk.hu/jaszapati_hirmondo/2007/2007_04.pdf

¹⁹ A szakértői vélemény 37-38. oldalán.

²⁰ A szakértői vélemény 6. oldalán.

²¹ A szakértői vélemény 19-20. oldalán.

²² A szakértői vélemény 4. oldalán.

²³ A szakértői vélemény 5-6. oldalán.

²⁴ A szakértői vélemény 6-7. oldalán.

²⁵ A szakértői vélemény 8. oldalán.

²⁶ Az István Király Általános Iskola tantestületének átszervezésre vonatkozó javaslata, 2007. február 9.

²⁷ A Vágó Pál Általános Iskola átszervezésre és szerkezetmódosításra vonatkozó javaslata, 2007. február 27.

²⁸ A Vágó Pál Általános Iskola nevelőtestületének az önkormányzat oktatási bizottságával történő, 2007. március 5-ei egyeztetése, a jegyzőkönyv 2-3. oldalán.

²⁹ Az előterjesztés 2. oldalán.

³⁰ Az iskola pedagógiai programja szerint, míg az *általános* csoportba sorolják azokat a tanulókat, akik önállóan, vagy minimális segítséggel képesek tanulni, „*megfelelő szabálytudattal*”, közösségi magatartással rendelkeznek, és az iskola élvezi a szülői ház támogatását, addig az *esélyteremtő* osztályba olyan tanulók kerülnek, akik jelentős pedagógiai megsegítést igényelnek iskolai előmenetelükben, és közösségi magatartásuk alakításában egyaránt, kisebb létszámban jól nevelhetőek, oktathatók. Léteznek *egyéni haladású* osztályok is, amelyekbe olyan tanulók kerülnek, akik iskolai tanulmányaikat eredményesen csak kis létszámú osztályban, pedagógus, gyógypedagógus, pedagógiai asszisztens segítségével tudják folytatni. Előmenetelük egyéni ütemű, ezért személyre szabott program szerint tanulhatnak csak sikeresen. (Az alapvizsgálat idején működtettek egy úgynevezett „*célcsoportot*” is, ahová az általános szintű első évfolyam négy osztályából vegyesen kerültek azok a gyerekek, akik az iskola álláspontja szerint, bár az általános szinthez tartoztak, mégis felzárkóztatásra szorultak. Ők a napi négy tanórából a vizsgálat napján hármat ebben a külön csoportban tanultak és ez az arány volt jellemző a többi napon is. A matematika és magyar tárgyakat ugyanis elkülönítve tanították számukra, a maradék órákat és a tízórai szüneteket az eredeti osztályukkal töltötték.)

- ³¹ Ez a telephely időközben megszűnt.
- ³² 30-31. oldal: „Esélyegyenlőségi szempontból fontos, hogy bár valamennyi feladatellátási helyen megtalálhatók a HH/HHH tanulók, de számuk és arányuk egymástól nagyon eltérő. A lényegében azonos feladatot (felső tagozat) ellátó Vágó Pál és Tornyos tagintézmények között az arányeltolódás több mint kétszeres. Ugyanez a helyzet az alsó tagozat tekintetében a Szent Imre, a 48-as illetve a Kórház tagiskolák esetében, ahol is a HH/HHH gyerekek nagy többsége a Kórház intézményegységben található. Ezek alapján a HH/HHH tanulók aránya a település általános iskolájának feladatellátási helyein nem kiegyenlített, a szóban forgó csoporthoz tartozó tanulók két intézményben, az alsó tagozatosok a Kórház, a felső tagozatosok a Tornyos intézményegységben kiemelkedően nagy számarányban található. Tekintve, hogy a település egy közoktatási körzetet alkot, és a tagintézmények egy kilométeres körzeten belül található, az ilyen tanulóelosztás megfelelő pedagógiai érvek nélkül szegregációs gyakorlatra utalhat. Bár az intézményegységek közötti arányeltolódást mindenképpen korrigálni kell, a jelenlegi helyzet leírásához hozzátartozik, hogy a magas HH/HHH és roma etnikai aránnyal rendelkező Tornyos iskola a város központjában, az egyik legpatinásabb épületben működik, míg a Vágó Pál tagintézmény a település szélén a „cigánytelep” mellett található. Az Egyéni tagintézmény ugyanígy kimagasló HH/HHH aránnyal rendelkezik, amelyet indokolhat az itt megvalósított speciális fejlesztés. A háromszintű oktatás önmagában nem szegregál, sőt inkább hátránykompenzációnak tekinthető, amennyiben a szintek közötti átjárás biztosított. Az esélyegyenlőségi szempontból kritikus telephelyeken a kislétszámú osztályokba nagyobb aránnyal kerültek be a magatartászavaros tanulók, mivel a helyi szakemberek megítélése szerint szakszerű ellátásukra így mutatkozik némi esély, és az is sajnos törvényszerű, hogy ezen tanulók százalékban HH-ill. HHH-sok.”
- ³³ Az alapjelentés az iskola pedagógiai programja és Jászapáti Város Integrált Városfejlesztési Stratégiája, valamint az igazgatóhelyettesek tájékoztatása alapján megállapította, hogy a fenntartó az átszervezés és a speciális képzési szerkezet létrehozásával és működtetésével elsődlegesen nem pedagógiai célokat szolgált. A fenntartó és az iskola vezetése az intézkedéseivel az intézmény teljes „elcigányosodását” akarta megállítani: 2007-től a „magatartászavaros”, illetve „problémás” tanulók ténylegesen az egyéni vagy az esélyteremtő osztályokba kerültek, ill. külön épületekben tanultak, hogy ezzel a „normál” osztályokba való tanulók elvitelét megakadályozzák.
- ³⁴ Az alapjelentés szerint a szintek közötti átjárhatóság csupán elvi deklaráció. (Ezt a kérdést a IV.6. alcímnél fejtem ki részletesen.)
- ³⁵ Az alapjelentés rámutatott az esélyegyenlőségi terv súlyos önellentmondására. Ha a telephelyek közötti sajátos tanulómegosztás (és a speciális osztályszerkezet) a hátránykompenzációt szolgálja, akkor miért kellene megszüntetni az ezzel „törvényszerűen” együttjáró hh/hhh aránytalanságokat? Az esélyegyenlőségi terv érvelésének logikáját követve, ha a hh/hhh aránytalanságot megszüntetik, értelemszerűen a „hátránykompenzáció” esélye is megszűnne.
- ³⁶ A helyi óvoda három, korábban önálló intézményegységből áll. A Csigabiga Óvoda egyik csoportjából három különböző időpontban összesen 6, a Szivárvány Óvoda egyik csoportjából 11, a Margaréta Óvoda három csoportjából 1+1+5= 7 gyerek szerveződött osztállyá. (Ezen belül egy gyermek – az osztályba sorolás után – az 1.c-ből csatlakozott az 1.a-hoz.) Az óvoda három telephelyének további öt (a Csigabiga kettő, a Szivárvány kettő, a Margaréta egy) csoportjából egyetlen gyermek sem került be az 1.a-ba.
- ³⁷ Az 1.a osztálylétszámának (ha nem is a nagyobbik részét, de) közel felét valóban a Szivárvány Óvoda egyik csoportja adja. Az alapjelentés ezzel az óvodával kapcsolatban azt állapította meg, hogy környete a helyi gimnázium környéke, ahol főként jobb módú, nem cigány családok élnek, s az ő gyermekeik járnak ebbe az óvodába. [A Margaréta Óvoda körzetébe tartozik a két cigánytelep, a Dankó utca és a Velemi Endre utca külső településrészei (Ilona telep). A Csigabiga Óvodába körülbelül egyenlő arányban járnak roma és nem roma gyermekek.]
- ³⁸ A szakértő vélemény 23. oldalán
- ³⁹ A hh/hhh, a veszélyeztetett, a roma kisebbségi oktatásban résztvevők és az évisméltők osztályonkénti kimutatásával egy táblázat (18. oldal) is készült az osztályok szociális összetételéről. A táblázat jelentős aránykülönbségeket mutat.
- ⁴⁰ A szakértői vélemény 24. oldalán
- ⁴¹ Javasolták azt is, hogy „az egyéni fejlesztésre fordítható órakeretet – a nevelő-oktató munka hatékonysága, eredményessége érdekében, a célnak megfelelően, teljes körben használja fel az intézmény.”(7. oldal.) A szocializáció javítása érdekében egy javaslat a napközis órák növeléséről szól: „A napközis órák felhasználásában érthetetlen, hogy a felhasználható 202,5 órából csak 149 órát hasznosítanak. Bár a fennmaradó órákat fejlesztésre fordítják, szükségesebb lenne a szocializáció erősítése!”(11. oldal.) Az országos átlag alatti kompetenciamérési eredmények kapcsán leírták, hogy „Minden kompetenciamérést követően történjen részletes elemzés a tanulók teljesítményéről a tantestületben, és a további fejlődéshez szükséges intézkedési terv elkészítése.”(9. oldal.)
- ⁴² A szakértő vélemény 17. oldalán
- ⁴³ Az igazgatótól kapott táblázatos kimutatás ezt a sorrendet használja.
- ⁴⁴ cko = cigány kisebbségi oktatás.
- ⁴⁵ A naplóban integrált népmesereti anyagként pl. „A cigány kultúra hanglejtése”, „Nem vagyunk egyformák”, „A cigányzene”, „Meseillusztráció cigány meséből”, „Roma találós kérdések”, „Rövid cigány népmese olvasása”,

- „Cigányok öltözködései” cím van feltüntetve.
- ⁴⁶ A naplóban integrált népismereti anyagként pl. „A cigányok vándorlása, himnusza”, „Mit jelent az ünnep a családban”, „Találós kérdések”, „Településünk híres zenésze: Rácz Aladár”, „Lakatos Menyhért: Szenecske c. mese”, cím van feltüntetve.
- ⁴⁷ A kisfiú a „Ki vesz cigány kisebbségi oktatásban?” kérdést nem értette, ezért a tanítónő segíteni próbált („aki lbolya nénihez jár”), majd mivel a tanuló nem tudott válaszolni arra a kérdésre, hogy mit tanult ott a legutóbbi órán, ő maga válaszolt helyette: „Pl. farsang.”
- ⁴⁸ A naplóban integrált népismereti anyagként pl. „A cigány kultúra hanglejtése B Károly meséi”, „A folklór”, „Körtéfa János c. népmese”, „Hegedű a cigány zenében”, „Különbözőek, de egyformák vagyunk”, „Rostás Farkas György: Mit jelent cigány lenni?”, „Ajándékozási szokások a cigányság körében”, „Brácsa a cigány zenében” cím van feltüntetve.
- ⁴⁹ A naplóban integrált népismereti anyagként pl. „Valamennyiünk más, nem vagyunk egyformák”, „A cigányok nyári játéka: Törjük, törjük a mákot!”, „Cigány mondókák”, „Helyi roma szokások, hagyományok”, „Cigány találós kérdések”, „Egy napom története, a család szokásai, roma szokások”, „Ismerkedés a cigánymesékkal. Műfaji jellemzők”, „Hangszerpótló eszközök: kanna, szájböggő használata”, „Cigány mondókák”, Lakatos Menyhért: Hosszú éjszakák meséi”, „Jászárokszállási cigány népmesék”, „Jászárokszállási cigány népmesék. A cigány és a kondás”, „A cigány és az ördög c. mese”, „Ünnepi szokások a cigány családoknál”, „Roma színvilág”, „Karácsonyi szokások, roma ételek”, „Hogyan lett a cigányból király”, „Erős Zoga és Zöld Marci – cigány mese”, Kik a cigányok” cím van feltüntetve.
- ⁵⁰ Összehasonlításként: az 1.c a hatos, az 1.b a tízes számkörnél tartott, az 1.a a Gy betűt tanulta. A c) és d) osztályokban tehát a tanítási-tanulási tempó valóban lényegesen lassúbb, mint b) és az a) osztályokban.
- ⁵¹ Összevont osztály. Elsős egy, harmadikos kettő, ötödikes öt, hetedikes öt, nyolcadikos három tanuló.
- ⁵² Az összevont osztályból csak az egy elsős tanulót vettem számításba. Az átlagok számítása így torzított eredményre vezet, amit a szegregáció értékelésekor korrigálni kell.
- ⁵³ Az igazgatótól kapott táblázatos kimutatás ezt a sorrendet használja.
- ⁵⁴ Nem önálló osztály volt, hanem a 234g összevont osztály egyik része.
- ⁵⁵ Az összevont osztályból csak a negyedikes tanulókat vettem figyelembe.
- ⁵⁶ A negyedik és az ötödik osztályok esetleges létszámkülönböztetést az évfolyamisméltésre bukkottak és a más iskolába (pl. a helyi nyolcosztályos gimnáziumba) kerülők adják.
- ⁵⁷ Nem önálló osztály, hanem a 13578g összevont osztály egyik része.
- ⁵⁸ Az esetleges szóbeli tájékoztatás mélysége-alapossága utólag deríthető fel.
- ⁵⁹ 32/1997. (XI.5.) MKM rendelet II. számú melléklet I. rész I.D) 1., 2. pont: A cigány kisebbségi oktatás biztosítja a cigány tanulók számára a cigányság kulturális értékeinek megismerését, történelméről, irodalmáról, képzőművészetéről, zenei és táncműveléséről, valamint hagyományairól, a cigányság helyzetéről, jogairól, szervezeteiről és intézményeiről szóló ismeretek oktatását. A pedagógia eszközeivel – asszimilációs elvárások nélkül – segíti a cigányság integrációját. E programnak nem kötelező eleme a cigány nyelv tanulása, de a szülők igénye alapján biztosítja a cigány nyelv (romani és beás) oktatását. A cigány kisebbségi oktatásban kötelező a cigány népismeret oktatása, a kisebbségi önismeret fejlesztése és a folyamatosan szervezett cigány kulturális tevékenység.
- ⁶⁰ 3. § 7. pont, hozzájárulás: az érintett akaratának önkéntes és határozott kinyilvánítása, amely megfelelő tájékoztatáson alapul, és amellyel félreérthetetlen beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes adatok – teljes körű vagy egyes műveletekre kiterjedő – kezeléséhez; 4. § (1) Személyes adat kizárólag meghatározott célból, jog gyakorlása és kötelezettség teljesítése érdekében kezelhető. Az adatkezelésnek minden szakaszában meg kell felelnie az adatkezelés céljának, az adatok felvételének és kezelésének tisztességesnek és törvényesnek kell lennie. (2) Csak olyan személyes adat kezelhető, amely az adatkezelés céljának megvalósulásához elengedhetetlen, a cél elérésére alkalmas. A személyes adat csak a cél megvalósulásához szükséges mértékben és ideig kezelhető. (3) A személyes adat az adatkezelés során mindaddig megőrzi e minőségét, amíg kapcsolata az érintettel helyreállítható. Az érintettel akkor helyreállítható a kapcsolat, ha az adatkezelő rendelkezik azokkal a technikai feltételekkel, amelyek a helyreállításához szükségesek. (4) Az adatkezelés során biztosítani kell az adatok pontosságát, teljességét és – ha az adatkezelés céljára tekintettel szükséges – naprakészségét, valamint azt, hogy az érintettet csak az adatkezelés céljához szükséges ideig lehessen azonosítani.
- ⁶¹ Itt nyilvánvalóan a 2001-es népszámlálásra utaltak.
- ⁶² „2. Az együttműködés tartalmi formái” alcímnél egy zavaros tartalmú mondat olvasható, pontosan idézve: „Az etnikai kisebbségi oktatásával kapcsolatban megjelenő törvényi előírások értelmezése, információ áramlás kölcsönös képviselése.” Ez a mondat feltehetően azt jelenti, hogy a cigány tanulók oktatásával kapcsolatos jogszabályokat közösen értelmezik. Elképzelhető azonban az is, hogy azt jelenti: a cigány kisebbségi oktatással kapcsolatos új szabályokat fogják közösen értelmezni.
- ⁶³ 18/1994. (III. 25.) AB határozat
- ⁶⁴ 30/1992. (I.26.) AB határozat, ABH 1992. 167., 171.
- ⁶⁵ Más néven: „általános racionalitási teszt” vagy „ésszerű indok követelménye”
- ⁶⁶ 61/1992. (XI.20.) AB határozat

- ⁶⁷ Az igazgató ezzel kapcsolatban a helyszíni vizsgálat során hangsúlyozta, hogy a magyar integrációs gyakorlat alságos, képmutató, „a kívánt célhoz képest eredménye ellentétes hatású”, a szegregációt gyorsítja fel. Ezzel nyilvánvalóan arra a létező gyakorlatra kívánt utalni, hogy ahol az integrációs elvárásoknak eleget tesznek, ott a szülők „lábbal szavaznak”, és az iskolaválasztás szabadságával élve, gyermekeiket olyan intézménybe viszik, ahol a gyermekeik jobb előmenetelét (az osztályközösségek szociális és etnikai összetétele alapján) szavatolva látják.
- ⁶⁸ A telephelyenkénti munkamegosztás és osztályba sorolási struktúra kapcsán a szakértői vélemények egységes álláspontjára hivatkozni nem lehetett. Itt kívánok emlékeztetni arra, hogy NGY szakértő a cigány, a sajátos nevelési igényű és az enyhe fokban értelmi sérült tanulók integrálását, ill. a cigány kisebbségi oktatás bevezetését javasolta. Dr. CsB pedig a problémás tanulók elkülönítését csak feltételekkel tartotta megvalósíthatónak: ha a szakértői és rehabilitációs bizottság ezt kifejezetten javasolja, ill. az elkülönített tagozaton jól felkészített pedagógusok tanítanak, s a gyerekek sajátosságaihoz igazodó foglalkozásokat is tartanak.
- ⁶⁹ Józsa Krisztián: Az első osztályos tanulók elemi alapkészségeinek fejlettsége – Egy longitudinális kutatás első mérési pontja. Iskolakultúra, 11. sz. 3–16.
- ⁷⁰ Fejes József Balázs – Józsa Krisztián: A tanulási motiváció jellegzetességei hátrányos helyzetű tanulók körében. Magyar Pedagógia, 2. sz. 185–205.
- ⁷¹ Pl. a pedagógiai program 20., 29-30. oldalán
- ⁷² A pedagógiai program az intézmény-át szervezés három (egymás után helyezett, de egymással nyilvánvalóan összefüggő) okát említi: az általános iskolás tanulók körében a cigány gyerekek aránya közel 50%-os, csökkent a születések száma, növekedett azon tanulók aránya, akiket más alapfokú oktatást ellátó intézményekbe írtak be.
- ⁷³ Ebktv. 8. §
- ⁷⁴ Kotv. 4/A. § (2) Az egyenlő bánásmód követelménye alapján a közoktatásban minden gyermeknek, tanulónak joga, hogy vele összehasonlítható helyzetben levő más személyekkel azonos feltételek szerint részesüljön velük azonos színvonalú ellátásban.
- ⁷⁵ Ebktv. 10. § (2) Jogellenes elkülönítésnek minősül az a rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságai alapján egyes személyeket vagy személyek csoportját a velük összehasonlítható helyzetben lévő személyektől vagy személyek csoportjától – anélkül, hogy azt törvény kifejezetten megengedné – elkülönít.
- ⁷⁶ Magyarország Alaptörvénye X. cikk (1) bekezdés
- ⁷⁷ Magyarország Alaptörvénye XV. cikk
- ⁷⁸ Az ülésről készült jegyzőkönyv 3. oldalán olvashatók szerint.
- ⁷⁹ A Vágó Pál Általános Iskola nevelőtestületének az önkormányzat oktatási bizottságával történő, 2007. március 5-ei egyeztetése, a jegyzőkönyv 3. oldalán.
- ⁸⁰ Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés
- ⁸¹ Magyarország Alaptörvénye XVI. Cikk (1) bekezdés
- ⁸² Magyarország Alaptörvénye XV. cikk
- ⁸³ Emlékeztetül: Az 1.c osztályban hat szülő nem akarta elfogadni, hogy ebbe a tanulóközösségbe járjon, miközben az osztály egyébként általános tagozati rendszerben működik. Az 1.c-t érintő szülői kérések mögött feltehetően az a tény húzódik meg, hogy itt a hhh tanulók aránya több mint 50%, s az osztályközösség pedig cigány tanulókból áll.
- ⁸⁴ Ebktv. 8. § és 10. § (2) bekezdés.
- ⁸⁵ Kotv. 54. § (1) A közoktatási intézmény vezetője felelős az intézmény szakszerű és törvényes működéséért, a takarékos gazdálkodásért, gyakorolja a munkáltatói jogokat, és dönt az intézmény működésével kapcsolatban minden olyan ügyben, amelyet jogszabály vagy kollektív szerződés (közalkalmazotti szabályzat) nem utal más hatáskörébe.
- ⁸⁶ Mivel az alapjelentés megállapításait fenntartom, elődlegesen az első évfolyam hhh és a cigány tanulói osztályonkénti arányát elemeztem. (Az ötödik évfolyam elemzésére az átjárhatóság vizsgálatával kapcsolatban került sor.)
- ⁸⁷ Ebktv. 10. § (2) Jogellenes elkülönítésnek minősül az a rendelkezés, amely a 8. §-ban meghatározott tulajdonságai alapján egyes személyeket vagy személyek csoportját a velük összehasonlítható helyzetben lévő személyektől vagy személyek csoportjától – anélkül, hogy azt törvény kifejezetten megengedné – elkülönít.
- ⁸⁸ Ebktv. 28. § (1) Nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, ha az oktatást csak az egyik nembeli tanulók részére szervezik meg, feltéve, hogy az oktatásban való részvétel önkéntes, továbbá emiatt az oktatásban résztvevőket semmilyen hátrány nem éri. (2) Nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, ha a) közoktatási intézményben a szülők kezdeményezésére és önkéntes választása szerint, b) felsőoktatási intézményben a hallgatók önkéntes részvétele alapján olyan vallási vagy más világnézeti meggyőződésen alapuló, továbbá nemzetiségi oktatást szerveznek, amelynek célja vagy tanrendje indokolja elkülönült osztályok vagy csoportok alakítását; feltéve, hogy emiatt az oktatásban résztvevőket semmilyen hátrány nem éri, továbbá ha az oktatás megfelel az állam által jóváhagyott, államilag előírt, illetve államilag támogatott követelményeknek. (3) A 27. § (2) bekezdésének a) pontjától a nyelvi vagy kulturális önazonosság megőrzését szolgáló, illetve egyházi vagy nemzetiségi oktatási intézmény tekintetében jogszabály eltérően rendelkezhet.

- ⁸⁹ Ebktv. 27. § (3) Az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti különösen valamely személy vagy csoport a) jogellenes elkülönítése egy oktatási intézményben, illetve az azon belül létrehozott tagozatban, osztályban vagy csoportban, b) olyan nevelésre, oktatásra való korlátozása, olyan nevelési, oktatási rendszer vagy intézmény létesítése, fenntartása, amelynek színvonala nem éri el a kiadott szakmai követelményekben meghatározottakat, illetve nem felel meg a szakmai szabályoknak, és mindezek következtében nem biztosítja a tanulmányok folytatásához, az állami vizsgák letételéhez szükséges, az általában elvárható felkészítés és felkészülés lehetőségét.
- ⁹⁰ Ebktv. 7. § (1) Az egyenlő bánásmód követelményének megsértését jelenti – különösen a III. fejezetben meghatározottak szerint – a közvetlen hátrányos megkülönböztetés, a közvetett hátrányos megkülönböztetés, a zaklatás, a jogellenes elkülönítés, a megtorlás, valamint az ezekre adott utasítás. (2) Ha e törvény eltérően nem rendelkezik, az olyan magatartás, intézkedés, feltétel, mulasztás, utasítás vagy gyakorlat (a továbbiakban együtt: rendelkezés) nem sérti az egyenlő bánásmód követelményét, a) amely a hátrányt szenvedő fél alapvető jogát másik alapvető jog érvényesülése érdekében, elkerülhetetlen esetben korlátozza, feltéve, hogy a korlátozás a cél elérésére alkalmas és azzal arányos, b) amelynek az a) pont hatálya alá nem tartozó esetekben tárgyilagos mérlegelés szerint az adott jogviszonnyal közvetlenül összefüggő, ésszerű indoka van. (3) A 8. § b)-e) pontja szerinti tulajdonságon alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetés, valamint jogellenes elkülönítés esetében a (2) bekezdés nem alkalmazható.
- ⁹¹ Kotv. 4/A. § (2) Az egyenlő bánásmód követelménye alapján a közoktatásban minden gyermeknek, tanulónak joga, hogy vele összehasonlítható helyzetben levő más személyekkel azonos feltételek szerint részesüljön velük azonos színvonalú ellátásban.
- ⁹² Ebktv. 8. § Közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek minősül az olyan rendelkezés, amelynek eredményeként egy személy vagy csoport valós vagy vélt (az adott esetben:) b) faji hovatartozása, c) bőrszíne, e) nemzetiséghez való tartozása, p) társadalmi származása, q) vagyoni helyzete, t) egyéb helyzete, tulajdonsága vagy jellemzője miatt részesül kedvezőtlenebb bánásmódban, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne.
- ⁹³ Figyelmen kívül hagytam az arányokat torzító egyetlen egyéni tagozathoz tartozó gyermeket.
- ⁹⁴ Figyelmen kívül hagytam az arányokat torzító egyetlen egyéni tagozathoz tartozó gyermeket.
- ⁹⁵ Ebktv. 10. § (2) bekezdés
- ⁹⁶ A közoktatási szakértői tevékenység, valamint az érettségi vizsgaelnöki megbízás feltételeiről szóló 38/2009. (XII. 29.) OKM rendelet ugyanis csak vizsgakötelezettség nélküli továbbképzést ír elő: 5. § (4) A szakértőnek a Hivatal által meghirdetett, szervezett jogi továbbképzésen kötelező részt vennie. A jogi továbbképzés vizsgakötelezettség nélküli rendszeres továbbképzés formájában valósul meg.

AJB-2038/2012

Lakossági hulladékszállítás

Előadó: dr. Litkey-Juhász Orsolya

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványában az AVE Zöldfok Zrt. (a továbbiakban: közszolgáltató) eljárását sérelmezte. A panaszos szerint a közszolgáltató a Zamárdiban található ingatlanát érintő bejelentéseire több éven keresztül nem válaszolt, a közszolgáltatást nem tudta igénybe venni, ennek ellenére visszamenőlegesen követelik tőle a szolgáltatási díj kifizetését. Sérelmezte azt is, hogy – bár bejelentésében közölte a közszolgáltatóval, hogy ingatlanának jellege „üdülő” – nem az üdülőkre, hanem az állandó lakás céljára szolgáló ingatlanokra érvényes szolgáltatási díj megfizetésére kötelezik.

Figyelemmel arra, hogy a beadvány alapján felmerült a Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdésében biztosított jogkörömben eljárva, vizsgálatot indítottam. Vizsgálatom során az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértem a közszolgáltató vezetőjétől.

Érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)

Alkalmazott jogszabályok

- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.)
- A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.)
- A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.)

- A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet
- Zamárdi Város Önkormányzatának a helyi hulladékkezelési közszolgáltatás rendjéről, a településtisztaság egyes kérdéseiről és a közszolgáltatás díjának megállapításáról szóló 1/2003. (I. 28.) számú rendelete

A megállapított tényállás

1. A panaszos 2008 áprilisában a Zamárdiban található ingatlanát érintő tulajdonosváltásról tájékoztatta a közszolgáltatót a lakossági hulladékszállítás igénybevételének bejelentésére szolgáló adatlapon. A bejelentésére a 2011. november 14-én kelt közszolgáltatói választ megelőzően – amelyet a panaszos 2011. október 27-én kelt levelére írtak – semmiféle választ nem kapott.

A panaszos szerint a bejelentésére adandó válasz hiánya miatt a szolgáltatás igénybevételére vonatkozó szerződést nem köthette meg, a közszolgáltatást több éven keresztül nem tudta igénybe venni, ennek ellenére visszamenőlegesen követelik tőle a szolgáltatási díj megfizetését.

Előadta azt is, hogy a 2008 áprilisában tett tulajdonosváltási bejelentésében közölte a közszolgáltatóval, hogy az ingatlan jellege „üdülő”, az nem szolgál állandó lakás céljára, oda sem ideiglenes, sem állandó lakó nincs bejelentve, azt minden ősszel téliesítik, elfagyás ellen víztelenítik (ősztől tavaszig teljességgel használhatatlan). Sérelmezte, hogy a szolgáltató nem az üdülőkre, hanem az állandó lakás céljára szolgáló ingatlanokra – teljes évre vonatkozó – érvényes szolgáltatási díjat követel tőle, visszamenőleges hatállyal. Álláspontja szerint az el nem végzett szolgáltatásért nem jár díjazás, másrészt az üdülő céljára szolgáló ingatlanra a nem állandó lakás céljára szolgáló ingatlanra vonatkozó szolgáltatást nyújtja a közszolgáltató.

2. A közszolgáltató tájékoztatása szerint a panaszostól 2008. április 25-én érkezett a hivatkozott adatlap, amely a tulajdonosváltásra vonatkozó adatbejelentést tartalmazta. Annak adattartalma azonban nem igényelt visszajelzést, ezért arra válaszlevelet nem küldtek. „Az adatlap tartalma félreértésre adhatott okot jelen esetben, hiszen a bejelentőlap azon rovata, ahol az ügyfél megjelölte, hogy az ingatlan „üdülő” egyrésztől új ingatlanok bejelentésére szolgál, másrészt nem a bejelentő megítélésén múlik az ingatlan jellegének meghatározása, hanem annak megjelölése során az ingatlan-nyilvántartási adatok figyelembevételével kell eljárni. Harmadrészt az adatlap az ingatlan adatai tekintetében csak segédletként szolgál, mivel az adatok az önkormányzattal való információcsere, ill. egyéb dokumentumokkal való egyeztetés útján történik.”

A panaszos Zamárdiban található ingatlana jelenleg – az ingatlan-nyilvántartási adatokkal egyezően – lakóházként, vagyis állandó tartózkodásra szolgáló ingatlanként szerepel a Zrt. nyilvántartásában. Az adatlapon szereplő „új ingatlan bejelentés esetén az ingatlan jellege: üdülő/állandó” megkülönböztetés olyannak tűnhet, mintha az ingatlan besorolását az ügyfél maga választhatná meg. Ez azonban nem így van. Az adatlap e pontja csak és kizárólag az ingatlan-nyilvántartási adatokkal egyezően tölthető ki. Az ingatlanok besorolása minden esetben az ingatlan-nyilvántartási adatok alapulvételével, az önkormányzati adatközlés segítségével történik, az ingatlan jellegén, földhivatali besorolásán nem változtat az ingatlan használatának jellege. Ha például egy lakóházat annak tulajdonosa üdülőként csak a nyári időszakban használ, attól az még lakóházként állandó ingatlanként szerepel mind az ingatlan-nyilvántartásban, mind pedig a Zrt. adatbázisában.

A közszolgáltató válaszában kitért arra is, hogy jelen ügyben tapasztaltakra figyelemmel pontosítani fogják az adatlapot abban a tekintetben, hogy az ingatlanok besorolására vonatkozó részt egyértelművé teszik annak jelzésével, hogy az ingatlan jellegére vonatkozó adatok csak és kizárólag az ingatlan-nyilvántartási adatoknak megfelelően tölthetők ki.

A közszolgáltató szerint téves a panaszos azon álláspontja, hogy a hulladékkezelési közszolgáltatást nem tudta igénybe venni. A szerződéses közszolgáltatási jogviszony a tulajdonossá válással létrejött, ahhoz külön szerződéskötésre nem volt szükség. A közszolgáltatónak egyébként a hatályos jogszabályokban meghatározott joga és kötelezettsége a hulladékkezelési közszolgáltatás ellátása. A szolgáltatás díjáról szóló számlákat és a fizetésre felszólító leveleket – adminisztrációs tévedés miatt – a panasszal érintett ingatlan címre postázták, mert a panaszos levelezési címének a nyilvántartásban való rögzítése elmaradt. Az ingatlan használatának hiánya ugyan okozhatott félreértést oly módon, hogy a tulajdonos a fizetési kötelezettségéről nem értesült folyamatosan, ugyanakkor ez a körülmény nem eredményezhette azt, hogy a tulajdonos nem tudott az elmúlt 3 és fél évben fizetési kötelezettségéről, hiszen ő maga jelentette be a tulajdonosváltást.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságomat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdése szerint *közszolgáltatást végző szerv* – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, a

közüzemi szolgáltató, az egyetemes szolgáltató, az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

A konkrét vizsgálattal összefüggésben Zamárdi Község Önkormányzata (a továbbiakban: önkormányzat), valamint a településen hulladékkezelési közszolgáltatást végző AVE Zöldfok Zrt. általam vizsgálható közszolgáltatást ellátó (annak megszervezésében felelős) szervnek, illetve közszolgáltatónak minősülnek.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

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

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata többször megerősítette azt a tételt, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam - s elsősorban a jogalkotó - kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság alkotmányos követelményének egyik eleme az egységes jogértelmezésen alapuló jogalkalmazás. Nem lehet azonban világos, egyértelmű, és hatását tekintve kiszámítható a norma, ha nem biztosítja az egyértelmű eligazodást, alkalmazást. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Az alkotmánybírói gyakorlat alapján a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az alapvető jogok biztosának gyakorlata szerint a jogállamiság elvéből fakadó egyes követelményeknek – amennyiben azok az adott kontextusban értelmezhetők – a közszolgáltatást nyújtó intézmények tevékenysége során is érvényesülniük kell: a jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog biztosítása az ügyfelek, szerződéses partnerek számára a közszolgáltatást nyújtó szervektől is elvárható.

3. Az ügy érdeme tekintetében

3.1. Kötelező igénybevételre vonatkozóan

A panaszos tulajdonosa egy Zamárdiban található háznak, melyet – elmondása szerint – üdülőként használ. Az ingatlan után fizetendő közszolgáltatási díj jogosságát azért vitatja, mert a közszolgáltató bejelentéseire évekig nem válaszolt, a szolgáltatás igénybevételére vonatkozó szerződést nem tudta megkötni, valamint nem tudta a közszolgáltatást igénybe venni.

Az Ötv. 8. § (1) bekezdése alapján a települési önkormányzat feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen a köztisztaság és településtisztaság biztosítása. A települési szilárd hulladékkezelési közszolgáltatás megszervezése és fenntartása a települési önkormányzatok kötelezően ellátandó feladata.

A közszolgáltatás igénybevétele az adott településen élő, és hulladékot termelő természetes személyek számára kötelező. Az ingatlan tulajdonosa, birtokosa vagy használója (a továbbiakban együtt: tulajdonos) köteles az ingatlanán keletkező hulladékot a külön jogszabályban előírtak szerint gyűjteni, továbbá az annak begyűjtésére feljogosított hulladékkezelőnek átadni. [Hgt. 20-21. §]

A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 6. §-a kimondja, hogy *a települési hulladék kezeléséért közszolgáltatási díjat kell fizetnie annak, aki a települési hulladék gyűjtésére és a közszolgáltatónak való átadására kötelezett. Nem tagadhatja meg a közszolgáltatási díj megfizetését az, aki a települési hulladékkal kapcsolatos kötelezettségeit nem teljesíti, feltéve, hogy részére a közszolgáltató a közszolgáltatást felajánlja, illetve a közszolgáltatás teljesítésére rendelkezésre áll.*

A jogszabályok egyértelmű célja, hogy azokon a településeken, ahol biztosított a hulladék elszállítása, a tulajdonosok kötelezően igénybe vegyék a közszolgáltatást. [Lásd AJB-1187/2010. számú jelentés.]

A Hgt. 27. § (1) bekezdése szerint a közszolgáltató feladata a környezetvédelmi előírások megtartása mellett – az önkormányzati *rendeletben előírt módon* – a települési hulladék *ingatlantulajdonosoktól történő begyűjtése*, elszállítása a települési hulladékkezelő telepre, illetőleg a települési hulladék kezelése, kezelő létesítmény üzemeltetése, a *szolgáltatás folyamatosságának biztosítása. A közszolgáltatás ellátásának részletes tartalmát* a helyi önkormányzat képviselő testülete rendeletben állapítja meg. Helyi norma állapítja meg – többek között – a közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlantulajdonos ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, a szolgáltatásra vonatkozó szerződés egyes tartalmi elemeit, létrejöttének módját, valamint a

közszolgáltatás igénybevételének – jogszabályban nem rendezett – módját és feltételeit, továbbá az ingatlantulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget, a díj megfizetésének rendjét. [Hgt. 23. §]

Az ingatlantulajdonos és a közszolgáltató közötti jogviszony minden elemét jogszabály rögzíti.

Zamárdi Város Önkormányzatának a helyi hulladékkezelési közszolgáltatás rendjéről, a településtisztaság egyes kérdéseiről és a közszolgáltatás díjának megállapításáról szóló 1/2003. (I. 28.) számú rendeletének (a továbbiakban: Ör.) 1.§ (2) bekezdése szerint: „A rendelet hatálya kiterjed Zamárdi város közigazgatási területén lévő valamennyi ingatlan tulajdonosára, használatjára (továbbiakban: ingatlantulajdonos), függetlenül attól, hogy természetes személy vagy jogi személyiséggel nem rendelkező társaság (...)”

Az Ör. 2. § (2) bekezdésében foglaltak szerint: „Az ingatlantulajdonos és a gazdálkodó szervezet a keletkezett 1. §. (3) bekezdés a) pontjában meghatározott települési hulladék elhelyezéséről a hulladékkezelési közszolgáltatás kötelező igénybevételével gondoskodik. A közszolgáltatás igénybe vétele az állandó lakás céljára szolgáló ingatlanok tulajdonosai részére egész évben, az üdülőingatlan tulajdonosok részére május 1. napjától szeptember 30. napjáig kötelező.”

Az Ör. 2. § (6) bekezdése rendelkezik az ügyfelek és a közszolgáltató közötti közszolgáltatási szerződéses jogviszony létrejöttéről. Eszerint „A települési szilárd hulladék rendszeres elszállítására vonatkozó közszolgáltatási szerződés ingatlantulajdonosok esetében a közszolgáltatás igénybevételével jön létre, valamint akkor is, ha a közszolgáltató a közszolgáltatás ellátását felajánlja, rendelkezésre állását igazolja.”

A hulladékgazdálkodási jogszabályok szerint a kötelező közszolgáltatás igénybevétele és az érte járó díj megfizetésének nem feltétele a hulladék elszállításának igénybevétele és a szerződés megkötése.

A konkrét esetben az Ör.-ben meghatározott gyakorisággal a közszolgáltatónak a hulladékszállításba bevont területeken lévő valamennyi beépített ingatlan előtt meg kell jelennie és a hulladékkezelési közszolgáltatás ellátása céljára rendelkezésre kell állnia. Az a körülmény, hogy egy tulajdonos esetlegesen nem vagy ritkábban tartózkodik ingatlanában – s ez által nem vagy kevesebb hulladéka keletkezik – nem jelenti egyúttal a közszolgáltató mentesülését a közszolgáltatás ellátása, illetve a rendelkezésre állás alól. A közszolgáltatónak az ingatlan előtt a rendeletben meghatározott gyakorisággal akkor is meg kell jelennie, és rendelkezésre kell állnia, ha az ingatlan üres, kötelessége annyiszor és olyan mértékben megjelenni a helyszínen, hogy a lakásonként számított maximális hulladékmennyiséget el tudja szállítani, ebből eredően ennek ellenértékét meg is kell fizetniük az ingatlantulajdonosoknak.

A konkrét esetben a közszolgáltató számlázásával összefüggésben alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülmény nem merült fel. A vonatkozó jogszabályok szerint ugyanis a díjfizetési kötelezettség alól nem mentesülhet az, aki a kötelező közszolgáltatást nem veszi igénybe, azokon a településeken, ahol biztosított a hulladék elszállítása, a tulajdonosoknak (állandó és időlegesen használt ingatlanok esetében is) kötelezően meg kell fizetniük a közszolgáltatás díját. A közszolgáltató azáltal, hogy a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően a helyi önkormányzati rendeletben meghatározott módon felajánlja a közszolgáltatást, illetve annak teljesítése céljából rendelkezésre áll, szolgáltatási kötelezettségét teljesíti, és így – a Korm. rendelet 6.§ (2) bekezdésben foglalt előírás értelmében – a közszolgáltatási díjra jogosult, azt meg kell fizetni.

3.2. Az ideiglenesen használt ingatlanok szabályozási hiányosságára vonatkozóan

A panaszos a Zamárdiban található ingatlanát szezonálisan, üdülőként használja. A közszolgáltató szerint nem a bejelentő/tulajdonos megítélésén múlik az ingatlan jellegének, használati módjának a meghatározása, annak megjelölése során a közhiteles ingatlan-nyilvántartási adatok figyelembevételével járnak el. A panaszos ingatlana – az ingatlan-nyilvántartási adatokkal egyezően – lakóházként, állandó ingatlanként szerepel a közszolgáltató nyilvántartásában.

A már idézett Hgt. 23. §-a szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg – többek között – a közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlantulajdonos ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit – beleértve az egyes ingatlanfajtákra vonatkozó speciális szabályokat –, a szolgáltatásra vonatkozó szerződés egyes tartalmi elemeit; az ingatlantulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget, az alkalmazható díj legmagasabb mértékét, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények eseteit vagy a szolgáltatás ingyenességét.

A törvény 25. § (1) bekezdése rögzíti, hogy „a közszolgáltatás díját az elvégzett közszolgáltatással arányosan kell meghatározni, külön jogszabályban meghatározottak szerint figyelembe véve a következőket: a) a közszolgáltatás jellege, b) a kezelt hulladék mennyisége és minősége, c) a közszolgáltatást működtető szolgáltató hatékony működéséhez szükséges folyamatos ráfordítások, ezen belül a szállítás, begyűjtés, a hasznosítás és az ártalmatlanítás költségei d) a közszolgáltatás fejleszthető fenntartásához szükséges költségek, ennek keretében különösen a szolgáltatás megkezdését megelőzően felmerülő, a szolgáltatás ellátásához szükséges beruházások költségei, ártalmatlanítás esetében a kezelő létesítmény bezárásának költségei, lerakó esetén a bezárást követő utógondozás és a harminc évig történő monitorozás költségei”.

A Hgt. 25. § (3) bekezdése alapján „az üdülőingatlannal, valamint az időlegesen használt ingatlannal rendelkező tulajdonosok esetében a közszolgáltatás díját az állandó lakóingatlan tulajdonosára meghatározott díjjal arányosan, a település és az ingatlan jellegére tekintettel, az (1) bekezdés szerint kell meghatározni”.

A Korm. rendelet 6. § (1) bekezdése szerint a települési hulladék kezeléséért közszolgáltatási díjat kell fizetnie annak, aki a Hgt. 20. § (1) bekezdése szerint a települési hulladék gyűjtésére és a közszolgáltatónak való

átadására kötelezett, kivéve, ha a Hgt. 23. § f.) pontja alapján az önkormányzat mentességet állapított meg, vagy a közszolgáltatás ingyenes.

A Korm. rendelet 9. § (1)-(2) bekezdése kimondja, hogy „*üdülőingatlanok, illetőleg időlegesen használt ingatlanok (a továbbiakban együtt: időlegesen használt ingatlan) esetében hónapokban vagy negyedévekben meghatározott mértékű használati szezont kell megállapítani, az időlegesen használt ingatlan esetében a fizetendő közszolgáltatási díj megállapításánál a díjfizetési időszak helyett a használati szezon időtartamát kell alapul venni*”.

Az Ör. 2. § (2) bekezdése szerint: „*A közszolgáltatás igénybevétele az állandó lakás céljára szolgáló ingatlanok tulajdonosai részére egész évben, az üdülőingatlan tulajdonosok részére május 1. napjától szeptember 30. napjáig kötelező*”.

Az Ör. nem tartalmaz rendelkezéseket az időlegesen használt ingatlanok tulajdonosaira, így ennek hiányában a tárgyi ingatlant állandó jelleggel nem használó tulajdonosnak egész évre kell a díjat megfizetnie.

Bár a Hgt. nem határozza meg az *időlegesen használt ingatlan* fogalmát, az idézett jogszabályok alapján megállapítható, hogy a *közszolgáltatás igénybevételének kötelező szezonális időtartama szempontjából nincs jelentősége annak, hogy egy ingatlan jogilag minek minősül*. Előfordulhat, hogy egy üdülőingatlant nem csak a nyári időszakban használnak, hanem állandóan, és ugyanígy előfordulhat, hogy egy állandó lakhatásra szolgáló lakóingatlant használnak időlegesen. Ezért a jogalkotó – felismerve ezekben az élethelyzetekben rejlő nehézségeket – úgy fogalmaz, hogy az *ingatlanhasználat időbeli jellegét is figyelembe kell venni a díjfizetés módjának, illetve mértékének meghatározásakor*.

Előzőekből következik, hogy nemcsak az üdülőingatlanokra kell lehetővé tenni, hogy az ingatlantulajdonosok a használati szezon alapján, ideényjelleggel vegyék igénybe a kötelező közszolgáltatást és fizessenek hulladékkezelési közszolgáltatási díjat, hanem az önkormányzati rendeletnek – a helyi szokásoknak megfelelően, a használat időbeli jellegére figyelemmel – differenciált, szezonális díjfizetés útján kell érvényesítenie az elvégzett közszolgáltatással arányos díj fizetést. [Lásd AJB-688/2011. számú jelentés.] Egyes, általam ismert önkormányzati rendeletnek ennek megfelelő szabályozást tartalmaznak. [Példaként említhető Balatonboglár Város Önkormányzatának a helyi hulladékkezelési közszolgáltatás rendjéről, a településtisztaság egyes kérdéseiről, a köztisztaság biztosításáról és a közszolgáltatás díjának megállapításáról szóló 49/2001. (XII.20.) KT számú rendelete, amely szerint 7. § (1) *A hulladékkezelési közszolgáltatási díj (a továbbiakban: közszolgáltatási díj) mértéke az egyes ingatlanok között eltér attól függően, hogy az ingatlan rendszeresen használt lakóingatlan, időlegesen használt lakóingatlan, vagy üdülőingatlan. (2) A rendszeres vagy időleges lakóingatlan-használat megállapításának alapja az ingatlan-nyilvántartás és a népesség-nyilvántartás adatbázisa, üdülőingatlan vonatkozásában az ingatlan-nyilvántartás adatbázisa. A rendelet szerint időlegesen használnak minősül a lakóingatlan, amennyiben abban az év első napján a népesség-nyilvántartás adatbázisa szerint lakóhellyel vagy tartózkodási hellyel senki sem rendelkezik; üdülőingatlanok minősül az ingatlan-nyilvántartásba üdülőként, társasüdülőként, hétvégi házként vagy nyaralóként bejegyzett ingatlan. 7. § (4) Rendszeresen használt ingatlan esetén a közszolgáltatás igénybevétele és a díjfizetési kötelezettség az év teljes időszakára fennáll. Üdülőingatlan, valamint időlegesen használt lakóingatlan esetén a használati szezon és a díjfizetési kötelezettség a tárgyév április 1. és október 31. napja közötti időszakra terjed ki. (5) A közszolgáltató a tulajdonos kérelmére a (4) bekezdésben meghatározott használati szezonra állapítja meg a közszolgáltatás díját, amennyiben a lakóingatlan időleges használatának meghatározott feltételeinek fennállását a helyi népesség-nyilvántartás igazolta.]*

A Hgt. 24.§-a szerint a települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási feladatainak végrehajtása érdekében hozott önkormányzati rendeleteiben – törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben – illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál szigorúbb hulladékgazdálkodási előírásokat is meghatározhat.

A helyi önkormányzati rendelet a vonatkozó magasabb szintű jogszabályoknál *szigorúbb hulladékgazdálkodási előírásokat szabhatnak*, de a jogforrási hierarchiából eredően az önkormányzati rendelet *nem lehetnek ellentétesek más jogszabállyal*. Önkormányzati rendeletben – magasabb szintű jogszabályban, Hgt.-ben és végrehajtási rendeletében meghatározott – az időleges használatra vonatkozó szabályokat nem lehet felülírni, másrészt nem lehet eltérni a konkrét jogviszonyra vonatkozó közens rendelkezésektől. A közszolgáltatás körében végzett tevékenység gyakorlásának – ezen belül a díj megállapításának – alapfeltétele, hogy meg kell felelnie a magasabb szintű jogszabályoknak, nem pedig csak a helyi önkormányzati rendelet előírásainak.

A Hgt. által megszabott általános arányossági követelményeken túl, az időlegesen használt ingatlanok esetében a fizetendő közszolgáltatási díjat a település és az ingatlan jellegére tekintettel az *állandó lakóingatlan tulajdonosára meghatározott díjjal arányosan kell meghatározni*. A Hgt. és a Korm. rendelet rendelkezése alapján az üdülő- vagy időlegesen használt ingatlanok tulajdonosait nem lehet arra kötelezni, hogy a közszolgáltatás szervezett gyűjtődényes hulladékszállítást egész évben vegyék igénybe és fizessék annak díját. Az ilyen ingatlanok tulajdonosai számára csak a használat idejére, legfeljebb a helyi önkormányzat rendeletében megállapított használati szezonra lehet előírni annak kötelező igénybevételét.

Az Alkotmánybíróság 54/1998. (XI. 27.) AB határozatában felhívta a figyelmet arra, hogy „*szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűségének tiszteletben tartása olyan alapvető követelmény az önkormányzatokkal szemben, amelyet a szemétszállítási díj meghatározására irányuló rendeletalkotásuk során maradéktalanul érvényesíteniük kell*”.

Az Ör. – a Hgt. szerint „időlegesen használt ingatlanok” közül – csak az üdülőingatlanokra vonatkozóan tartalmaz használatlalt arányos díjfizetési kötelezettséget, más, idényjelleggel használt ingatlanok tulajdonosai számára egész évben kötelező a közszolgáltatás igénybevétele, valamint a díj megfizetése.

A közszolgáltató gyakorlata – a rendelet szabályozása (szabályozatlansága) okán – nincs tekintettel – többek között – az időlegesen használt állandó ingatlanokon ténylegesen keletkező települési szilárd hulladék mennyiségére, ami nem felel meg a Hgt-ben kimondott *arányosság követelményének*. Az időlegesen használók akkor is kötelesek díjat fizetni, amikor egy adott időszakban az ingatlant állandóan és folyamatosan nem használják, azaz olyan szolgáltatásért is kötelesek fizetni, amelyet nem vesznek igénybe. [Ld. A közszolgáltató csak a földhivatali bejegyzés alapján tesz különbséget az egyes ingatlanok között és ez alapján írja elő a tulajdonos számára hulladékkezelési közszolgáltatásból eredő díjfizetési kötelezettséget is.]

A fentiek alapján megállapítom, hogy az Ör. díjmegállapítása az időlegesen használt ingatlanok vonatkozásában nincs összhangban sem a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvényben, sem a végrehajtási rendeletében rögzített arányosság követelményével, mely alapján a közszolgáltatói gyakorlat sem törvényes. Mindez pedig sérti a jogállamiság elvét és az abból következő jogbiztonság követelményét.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – *felkérem Zamárdi Város Önkormányzat Képviselő-testületét, hogy vizsgálja felül Zamárdi Város Önkormányzatának a helyi hulladékkezelési közszolgáltatás rendjéről, a településtisztaság egyes kérdéseiről és a közszolgáltatás díjának megállapításáról szóló 1/2003. (I. 28.) számú rendeletét, és egészítse ki azt – a jelentésemben rögzített szempontok figyelembevételével – az időlegesen használt ingatlanokra vonatkozó rendelkezésekkel.*

Budapest, 2012. augusztus 13.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-2051/2012

Gyámhivatal eljárása

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos gyermekei ügyében kérte segítségemet. Álláspontja szerint Székesfehérvár Megyei Jogú Város Gyámhivatala (gyámhivatal) 2005. évtől kezdődően gyermekei vagyoni érdeke védelmében nem járt el kellő gondossággal, ezzel kárt okozott. Az ügyben 2007-ben már folytattam vizsgálatot, de tekintettel arra, hogy a gyámhivatal akkori intézkedésével a panasz megoldódott, azt megszüntettem.

A beadvány szerint a panaszos 2011-ben ismét felkereste a gyámhivatalt, ahol arról informálták, hogy a 2009-ben átmeneti nevelésbe vett gyermeke vagyoni érdekei védelmére eseti gondnokot fognak kirendelni. Sérelmezte, hogy az ügyben érdemi előrelépés beadványa hivatalomhoz való benyújtása (2012. január 20.) óta sem történt.

Figyelemmel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, továbbá a gyermeki jogok sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom során tájékoztatást kértem a gyámhivatal vezetőjétől arról, hogy a panaszos átmeneti nevelésben élő gyermeke vagyonát a gyám mikor vette át, miként kezelte, a vagyonkezelésre vonatkozó számadást és jelentést mikor nyújtotta be, a gyámhivatal a gyermek vagyoni érdeke védelmében mit tett/tesz, vagy szándékozik tenni. Kértem, hogy az ügyben keletkezett dokumentumokat is bocsássa rendelkezésemre.

Az érintett alapvető jogok

– A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bek.)

– A tisztességes eljáráshoz való jog *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)

– A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga. *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* (Alaptörvény XVI. cikk (1) bek.)

Az alkalmazott jogszabályok

1952. évi IV. törvény, a házasságról, a családról és a gyámságról (Csjt.)

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)

2004. évi CXL. törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)

149/1997. (IX. 10.) Korm. Rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (Gyer.)

(Az alkalmazott jogszabályi rendelkezéseket a jelentés melléklete tartalmazza.)

A megállapított tényállás

A panaszos idősebb lánya 1992. február 24-én, a fiatalabb 1995. január 19-én született. Az idősebb gyermek a panaszos, a fiatalabb az anya gondozásában volt.

A rendelkezésemre álló iratok szerint a gyámhivatal a panaszos kisebbik gyermekét a 21540-12/2009. számú, 2009. szeptember 30-án kelt határozatával átmeneti nevelésbe vette, gyámjául a gyermekotthon vezetőjét rendelte. A határozat rendelkező része – egyebek mellet – a következőket tartalmazza: [...] *A gyámot a gyámi tisztséggel járó jogok és kötelezettségek a határozat közlését követően illetik meg, illetőleg terhelik. A gyám jogköre a vagyonkezelésre, valamint a törvényes képviselőnek az ellátására is kiterjed. [...] Felhívom a gyámot, hogy a 149/1997. (IX. 10.) kormányrendelet 158. § (1) bekezdése alapján következő számadását 2010. szeptember 15. napjáig nyújtsa be a gyámhivatalhoz. [...] A számadás alapját a vagyonleltár és a vagyonkezelést átadó határozat tartalmát a bevételek és a kiadások képezik. [...] A gyám részére a vagyonleltár egy példányát megküldöm, ezzel a vagyont kezelésébe átadom.*

A gyám 2010. október 4-én nyújtotta be a kiskorú családi pótléka felhasználására vonatkozó számadását. A számadást a gyámhivatal a 20875-26/2010. számú, 2010. november 2-án kelt határozatával elfogadta. A gyermek gyámja a gyámhivatalnál 2011. március 22-én érkezett levélben közölte, hogy a gyermek vagyonáról a panaszostól szerzett tudomást, a vagyont kezelésre a gyámhivatal ez idáig nem adta át neki. Az ügyben tájékoztatást kért.

A gyámhivatal 2011. május 30-án kelt válasza szerint a 21540-11/2009. számú – a gyermek ingatlanvagyonra kezelésbe adásáról rendelkező – határozatot tévedésből nem postázták a gyámnak, ezért azt utólag pótolják. Az ügyintéző a gyámot arra kérte, hogy a kiskorú vagyoni érdeke védelmében vegye fel a kapcsolatot a panaszossal, továbbá tájékoztatást kért arról, hogy a gyermek részére igényelt-e családi pótlékot.

A gyám 2011. június 7-én kelt levelében közölte, hogy a gyermek vagyonáról, vagyonleltárt továbbra sem kapott.

A gyám telefonon felvette a kapcsolatot a panaszossal. A panaszos elmondta neki, hogy nagykorú lánya a saját tulajdonrészét a testvérének kívánja ajándékozni. Az ügy bonyolultságára tekintettel a gyám vagyonkezelő eseti gondnok kirendelésére kérte a gyámhivatalt. A gyám egyúttal közölte azt is, hogy a családi pótlékot megigényelte, az a 2010. évi – a gyámhivatal által elfogadott – számadásban szerepel.

Az ügyintéző 2011. július 27-én kelt válaszában közölte a gyámmal, hogy az idősebbik testvér 2010. július 26-án a gyámhivatalnál valóban úgy nyilatkozott, hogy tulajdonrészét húgának ajándékozna, az ügyvédi költséget azonban – tekintettel arra, hogy még tanul, önálló jövedelme nincs – nem tudja állni. A gyámhivatal álláspontja szerint az ajándékozás a kiskorú gyermek érdekében áll, a jogügylet különösebb szakértelmet nem igényel, ezért eseti gondnok rendelését nem tartotta indokoltnak. 2011. augusztus 4-én a gyám a vagyonkezelő eseti gondnok soron kívüli kirendelését kérte, augusztus 15-én kérelmét megismételte.

2011. augusztus 5-én a gyermek ½ résztulajdonában álló társasház közös képviselője a gyámmal közölte, hogy a lakáson 1.122.155 Ft tatózás van, egyúttal felszólította a tartozás rendezésére. A felszólításról a közös képviselő a gyámhivatalt is értesítette. A tartozás 2009-ben 400.000 Ft volt.

A gyámhivatal a 21690/2011. számú, 2011. szeptember 6-án kelt végzésével a gyermek résztulajdonában álló ingatlan tartozásrendezési, ajándékozási és tulajdon-átruházási ügyének rendezésére – ügyvéd személyében – eseti gondnokot rendelt. Az ügy állásáról az eseti gondnoktól a 21690-23/2011. számú, 2011. november 3-án kelt végzésével tájékoztatást kért. Az eseti gondnok 2011. november 28-án kelt válasza szerint az ügysző kapcsolódó iratanyagot, vagy tájékoztatást nem kapott, álláspontja szerint az ügyben a gyermek gyámja jogosult és köteles eljárni, ezért kérte a felmentését. A gyámhivatal 2011. december 15-én kelt válaszában az eseti gondnokot felszólította a feladat ellátására, 2012. január 12-én pedig átadta neki az ügyben keletkezett teljes iratanyag másolatát.

A vizsgálat megállapításai

I. Hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Tekintettel arra, hogy a gyámhivatal az Ajbt. 18. § (1) bekezdésnek a) pontja szerint közigazgatási feladatot ellátó szerv, így eljárásának vizsgálatára kiterjed hatásköröm.

II. Az érintett alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosáa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során

autonóm, objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Álláspontom szerint az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint az egyes alapjogi tesztekre.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó alkotmánybírói tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *körlátok között* fejtik ki tevékenységüket. [Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.] Ugyancsak az Alkotmánybíróság szerint, a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. [Vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat] Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely – a materiális jogállam értékrendjének megfelelően – a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybírói tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*. [Vö. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat.]

Előzőekből következik, hogy jogállamot csak jogállami eszközökkel lehet szolgálni, az egyes jogsértésekre csak jogállami módon, a jogszabályi rendelkezések, az eljárási garanciák maradéktalan betartása mellett, az arra feljogosított szerveknek kell választ adnia.

A gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése deklarálja. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. [Vö. 21/1996. (V. 17.) AB határozat] A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermekeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

III. Az ügy érdemében

A Csjt. kimondja, hogy az átmeneti vagy tartós nevelésbe vett gyermek gyámság alá tartozik. A nevelésbe vett gyermek részére gyámul rendelhető a gyámi feladatok ellátására alkalmas nevelőszülő, vagy annak a gyermekotthonnak a vezetője, ahol a gyámhivatal a gyermeket elhelyezte. A gyám a gyámsága alatt állónak gondozója, vagyonának kezelője és törvényes képviselője. A gyámot a gyámsággal járó jogok és köteleességek – ha a gyámhatóság másként nem rendelkezik – a kirendelő határozat kézbesítését követő naptól kezdve illetik meg, illetőleg terhelik. A gyám működése során a gyámhatóság rendszeres felügyelete és irányítása alatt áll. Működéséről, különösen a gyámsága alatt álló kiskorú ügyeiről, bármikor köteles felvilágosítást adni a gyámhatóságnak.

A Gyvt. 88. § (4) bekezdése szerint a gyermek vagyonának kezelésére felhatalmazott gyám joga és kötelessége, hogy feladatkorében védje a gyermek érdekeit, gondoskodik a vagyon megfelelő hasznosításáról, és a rendes vagyonkezelés szabályai szerint intézze ügyeit. A hivatkozott szakasz (5) bekezdése alapján a gyám a gyermek vagyonát leltár alapján veszi át. A Gyer. 102. § (1) bekezdésének b) pontja kimondja, hogy az átmeneti nevelésbe vételi határozat rendelkező részének kötelező tartalmi eleme a gyám kirendelése, a gyermek gyámságával kapcsolatos jogairól és kötelezettségeiről való tájékoztatás, valamint az igazgatási jogkörben eljáró, illetékes jegyző által készített leltár alapján a kiskorú vagyonának a gyám kezelésébe adása, vagy, ha a gyámot nem hatalmazza fel a vagyonkezeléssel, a vagyonkezelő eseti gondnok kirendelése. A 128. § (2) bekezdése a gyámhivatal kötelességévé teszi hogy a gyámrendelés előtt – értékhatártól függetlenül – beszerezze a gyermek ingó, ingatlan vagyonáról készült

leltárt.

A gyámhivatal a gyermek átmeneti nevelésbe vételét követő mintegy másfél év múlva – a gyám megkeresésére – észlelte, hogy a vagyonleltárt, az átmeneti nevelésbe vételről rendelkező határozattal egyidejűleg „tévedésből”, a gyermek gondozására, nevelésére, törvényes képviselőre jogosult és köteles gyermekotthon vezetőjének nem postázta. Tény, hogy a kirendelt gyám sem kérte annak rendelkezésére bocsátását.

Megállapítom, hogy a gyermek ingatlanvagyonáról a gyámhivatalnak az átmeneti nevelésbe vételkor tudomása volt, azt azonban a gyámnak nem adta át. Ebből következően a gyám az ingatlan hasznosításáról, esetleges eladásáról nem tudott gondoskodni, azon a tartozás mintegy háromszorosára növekedett.

Megállapítom azt is, hogy a gyámhivatal a gyermek gyámjának tájékoztatást kérő, valamint vagyonkezelő eseti gondnok kirendelésére vonatkozó beadványaira a Ket-ben meghatározott ügyintézési határidőt túllépve reagált, a gyermek részére vagyonkezelő eseti gondnokot csak az erre vonatkozó kérelemre, mintegy négy hónap múlva rendelt. A gyámhivatal az ügyben keletkezett iratokat 2012. április 10-én postázta részemre, de az iratokban nincs nyoma annak, hogy az eseti gondnok a gyermek vagyoni érdeke védelmében intézkedett volna. Az eseti gondnok tevékenységéről a gyámhivatal megkeresésem kézhezvételét követően sem érdeklődött.

Megállapítom, hogy a gyámhivatal általam feltárt mulasztásaival, valamint elhúzódó eljárásával visszasságot okozott az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben. Ezen túl, sérült az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében rögzített tisztességes hatósági eljáráshoz való alapvető jog is, miszerint a hatóságnak tisztességes módon és ésszerű határidőn belül kell eljárnia. Tekintettel arra, hogy a gyermekvédelmi gondoskodásban élő kiskorúak jogi védelme állami (önkormányzati) feladat és ezt a jogi védelmet a vizsgált ügyben a gyermek nem kapta meg, a mulasztás visszasságot okozott a gyermek védelméhez és gondoskodáshoz való alapjogával összefüggésben is.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszasság jövőbeni elkerülése érdekében – az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján – felkérem a *Fejér Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalának vezetőjét*, hogy felügyeleti eljárás keretében vizsgálja meg a gyámhivatal eljárását, és – különös tekintettel a gyermek vagyoni érdekvédelmére – tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Budapest, 2012. május 7.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet Az Alkalmazott jogszabályok

1952. évi IV. törvény a házasságról, a családról és a gyámságról (Csjt.)

86. § (1) A szülői felügyeletet gyakorló szülő joga és kötelessége, hogy kiskorú gyermekét mind személyi, mind vagyoni ügyeiben képviselje.

93. § Az a kiskorú, aki nem áll szülői felügyelet alatt, gyámság alá tartozik.

98. § (1) Gyámság alá tartozik az a gyermek, akit átmeneti vagy tartós nevelésbe vettek, továbbá akit ideiglenes hatályal nevelőszülőnél vagy gyermekotthonban, illetve más bentlakásos intézményben helyeztek el, és szülője ellen a szülői felügyelet megszüntetése iránt per van folyamatban [91. § (2) bek.]. (2) Az (1) bekezdésben meghatározott esetben a gyámhivatal a gyermek részére gyámot rendel. Gyámul rendelhető a gyámi feladatok ellátására alkalmas a) nevelőszülő, b) gyermekotthon vezetője, ahol a gyámhivatal a gyermeket elhelyezte.

101. § (1) Törvény eltérő rendelkezése hiányában a gyám a gyámsága alatt állónak gondozója, vagyonának kezelője és törvényes képviselője. (2) A gyámot a gyámsággal járó jogok és kötelességek, ha a gyámhatóság másként nem rendelkezik, a kirendelő határozat kézbesítését követő naptól kezdve illetik meg, illetőleg terhelik.

102. § Ha a törvény mást nem rendel, a szülői felügyeletet gyakorló szülő jogaira és kötelességeire vonatkozó rendelkezések megfelelően irányadók a gyám jogaira és kötelességeire is.

103. § (1) A gyám működésében a gyámhatóság rendszeres felügyelete és irányítása alatt áll. Működéséről, különösen a gyámsága alatt álló kiskorú ügyeiről bármikor köteles felvilágosítást adni a gyámhatóságnak. (2) A gyámhatóság a gyám jogkörét korlátozhatja, intézkedéseit - az elhelyezés tárgyában tett intézkedés kivételével - hivatalból vagy a gyámság alatt álló, illetőleg rokonai kérelmére meg is változtathatja. A kiskorú részére választott életpálya helyett csak annak beleegyezésével jelölhet ki más életpályát.

1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)

88. § (4) A gyermek vagyonának kezelésére felhatalmazott gyám joga és kötelessége, hogy feladatkörében védje a gyermek érdekeit, gondoskodjon a vagyon megfelelő hasznosításáról, és a rendes vagyonkezelés szabályai szerint intézze ügyeit. (5) A gyám a gyermek vagyonát leltár alapján veszi át.

89. § (1) Ha a gyámhivatal a gyámot nem hatalmazta fel a gyermek vagyonának kezelésével járó feladatok ellátására, a gyermek részére vagyonkezelő eseti gondnokot rendel elsősorban a területi gyermekvédelmi szakszolgálatnak, illetve – ha a gyermekotthont vagy a nevelőszülői hálózatot nem állami szerv tartja fenn, illetve működteti – a működtetőnek ezzel a munkakörrel megbízott dolgozó közül. (2) A gyámhivatal elbírálja a gyám, illetve a vagyonkezelő eseti gondnok eseti, rendes, valamint végszámadását.

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)

33. § (1) A határozatot, az eljárást megszüntető végzést, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az első

fokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését az (5) bekezdésben meghatározott időponttól számított harminc napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. Ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig törvény vagy kormányrendelet állapíthat meg. Ha e törvény valamely eljárási cselekmény teljesítésének vagy végzés meghozatalának határidejéről nem rendelkezik, a hatóság haladéktalanul, de legkésőbb nyolc napon belül gondoskodik arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse vagy a végzést meghozza. (5) Az ügyintézési határidő a kérelemnek az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz történő megérkezését követő napon, hivatalbóli eljárás esetén az első eljárási cselekmény elvégzésének napján kezdődik. Ezt a szabályt kell alkalmazni azokban az esetekben is, amikor a magyar hatóság eljárásának megindításához szükséges kérelmet nem magyar hatóságnál lehet benyújtani.

115. § (1) A felügyeleti szerv jogosult hivatalból megvizsgálni az ügyben eljáró hatóság eljárását, illetve döntését, és ennek alapján a) megteszi a szükséges intézkedést a jogszabálysértő mulasztás felszámolására,

149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyermekügyi eljárásról (Gyer.)

102. § (1) Az átmeneti nevelésbe vételt elrendelő határozat rendelkező része a 14. §-ban foglaltakon kívül tartalmazza [...], b) a gyám kirendelését, a gyermek gyámságával kapcsolatos jogairól és kötelezettségeiről való tájékoztatást, valamint az igazgatási jogkörben eljáró, illetékes jegyző által készített leltár alapján a kiskorú vagyonának a gyám kezelésébe adását, vagy, ha a gyámot nem hatalmazza fel a vagyonkezeléssel, a vagyonkezelő eseti gondnok kirendelését [Gyvt. 89. § (1) bek.],

127. § (2) A gyámhivatal gyámot a szülői felügyelet alatt nem álló gyermek részére rendel. Nem áll szülői felügyelet alatt a gyermek, ha [...] f) a gyermeket a gyámhivatal átmeneti vagy tartós nevelésbe vette...

128. § (2) A gyámrendelés előtt a gyámhivatal beszerzi:[...] c) a gyermek ingó, ingatlan vagyonáról készült leltárt, értékhatártól függetlenül.

130. § (1) A gyámrendelő határozat rendelkező része a 14. §-ban foglaltakon kívül tartalmazza: a) tájékoztatást a gyámi tisztséggel járó jogokról és kötelezettségekről, b) a gyámi tisztséggel járó jogok és kötelezettségek kezdetének időpontját, c) a vagyonleltár alapján az ingó és ingatlan vagyon gyám kezelésébe adását, feltéve, hogy a gyám vagyonkezelésre jogosult, d) vagyonkezelésre jogosult gyám esetén a 158. § (1) bekezdése szerinti számadás gyámhivatalhoz történő benyújtásának időpontját, e) tájékoztatást a gyám családtámogatási ellátások igénylésére való jogáról. (2) A gyámhivatal határozatát azonnal végrehajthatónak nyilvánítja. (3) A gyámhivatal a gyámrendelésről szóló határozata meghozatalával egyidejűleg közli a családtámogatási ellátást és az árvaellátást folyósító szervvel, továbbá a gyermeket ellátó védőnővel a gyámrendelés tényét.

136. § (1) Az eseti gondnokrendelés a gondnokolt személy cselekvőképességét nem érinti. (2) Eseti gondnokul – a Gyvt. 68/B. § (1) bekezdésében és 89. §-ának (1) bekezdésében meghatározott eset kivételével – elsősorban ügyvédet kell kirendelni.

141. § (1) A gyám (a gondnok) működése közben – ha jogszabály másképp nem rendelkezik – indokoltan felmerült kiadásainak megtérítését igényelheti, ha a gyermek (a gondnokolt) megfelelő jövedelemmel rendelkezik. A kiadások szükségességét, a felmerült összeg helyességét a gyámhivatal a számadás elbírálása során állapítja meg.

(2) Működése során az eseti gondnok és az ügygondnok – a vagyonkezelésre kirendelt eseti gondnok kivételével – tevékenységéről félévenként, illetőleg, ha a kirendelés célja megvalósult, vagy annak oka megszűnt, ezt követően 8 napon belül köteles a gyámhatóságnak jelentését benyújtani.

AJB-2148/2012

Dohányzó zárkában való elhelyezés

(Előzmény a NEK-1239/2011. számú ügy.)

Előadó: dr. Magicz András

Az eljárás megindítása

A Budapesti Fegyház és Börtönben büntetését töltő roma panaszos azt sérelmezte, kérése ellenére dohányzó zárkában helyezték el. Állítása szerint allergiás, ezért a dohányfüst nagyon zavarja

Az ügyben – az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) 16. § (1) bekezdése alapján – a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa vizsgálatot rendelt el, melynek keretében megkereste az érintett büntetés-végrehajtási intézet parancsnokát.

Megállapított tényállás

Az intézetparancsnok válaszelevelében arról tájékoztatott, hogy a panaszt kivizsgálta. Megállapította, hogy a panaszost dohányfüstmentes zárkában helyezték el, más igazolhatóan nem dohányzó fogvatartottakkal együtt. Nem volt bizonyítható, hogy a panaszos zárkatársai tiltott helyen dohányoztak volna.

Érintett alapvető jogok

- *a testi és lelki egészséghez való jog* (Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”)

Alkalmazott jogszabályok

A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet.

- A nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának szabályairól a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 17/1999. (XI. 18.) IM rendelet.
- A szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet.
- A büntetés-végrehajtási intézetekben fogvatartottak fegyelmi felelősségéről szóló 11/1996. (X. 15.) IM rendelet.

A vizsgálat megállapításai

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint rendvédelmi szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése értelmében a vizsgálattal érintett a büntetés-végrehajtási szervezet rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

A vizsgálatot az Alaptörvény 30. cikke, valamint az alapvető jogok országgyűlési biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 45. § (1) bekezdése alapján a kisebbségi biztos jogutódjaként folytattam le.

II. Az Alaptörvény XX. cikke kinyilvánítja a testi és lelki egészséghez való jogot. Ez a rendelkezés önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, azonban az Alaptörvényből eredően olyan állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amelynek teljesítéséhez a törvényhozónak a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat kell meghatározni.

Az elítélt fogvatartásának ideje alatt elveszti személyi szabadságát, azonban állampolgári jogai és kötelezettségei csak annyiban szünetelnek, illetve korlátozottak, amennyiben erről az ítélet vagy törvény rendelkezik. Az elítélt jogosult az egészséges és kulturált elhelyezésre. Rendszeresen – legfeljebb háromhavonta – nyilatkoztatni kell dohányzási szokásairól, hogy ennek megfelelő zárkában helyezték el. Abban az esetben, ha a dohányfüstmentes zárkában való elhelyezése egészségügyi okból szükséges, úgy ennek végrehajtása iránt a büntetés-végrehajtási intézet köteles haladéktalanul intézkedni. A büntetés-végrehajtási intézet személyi állománya a tiltott helyen való dohányzás észlelése esetén, illetve az arról való tudomásszerzés alapján köteles fegyelmi eljárást kezdeményezni.

Az intézet parancsnokának válasza alapján megállapítottam, hogy a fogvatartottat a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően dohányfüstmentes zárkában helyezték el, az általa előadott panasz megalapozatlannak bizonyult.

Intézkedésem

Figyelemmel arra, hogy vizsgálatom során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel, azt külön intézkedés kezdeményezése nélkül zártam le.

Budapest, 2012. február 21.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-2219/2012

Építésügyi hatóság eljárása, csapadékvíz-elvezetés

Előadó: dr. Sárközy István

Az eljárás megindulása

A panaszos beadványában az építésügyi hatóság eljárásának vizsgálatát kérte, ugyanis álláspontja szerint a szomszédos építkezések miatt ingatlana csapadékvíz-elvezetése nem megoldott. Mivel a mélyebb fekvésű telkeket feltöltötték, az esőzések után az ő ingatlanán gyűlik össze a csapadékvíz.

A beadványban foglaltak alapján felmerült a tulajdonhoz, a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam és tájékoztatást kértem Nagykőrös Város polgármesterétől.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A tisztességes eljáráshoz való jog követelménye: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]
- A tulajdonhoz való jog: „*Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.*” [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye;
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (MhÖtv.);
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.);
- A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (Vgt.);
- A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.);
- Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (OTÉK).

A megállapított tényállás

A panaszos 2010 májusában vette észre családi házában az első repedéseket, ekkor a polgármesterhez fordult a problémával. A panaszos tudomása szerint a telek végében természetes vízgyűjtő terület volt, azonban a szomszédos telkek tulajdonosai elkezdtek feltölteni a talajszintet, így a telkek közötti szintkülönbség mintegy másfél méter lett. A feltöltés tényét megerősítette Nagykőrös Város polgármestere is, aki kifejtette, hogy az elmúlt évtizedben fokozatosan építették be a szomszédos utcát (Huszár utca), ahol az ingatlanok tulajdonosai az építkezés megkezdése előtt feltöltötték a mély fekvésű telkeket. A panaszos kifogásolta, hogy az építési engedélyek kiadása során nem vették figyelembe, hogy a feltöltött ingatlanok miatt a csapadék a telkére ömlik.

Az önkormányzat elhelyezett egy átemelő szivattyút, amely alkalmas a szokásos mennyiségű csapadék elvezetésére, azonban intenzív esőzések idején már elégtelen, ugyanis a nyílt árokba – ahová átemeli a csapadékvizet – a víz visszafolyik az ingatlanra.

A panaszos álláspontja szerint a felgyűlt víz miatt, ingatlanának állapota nagymértékben romlott, értéktelenné vált.

A tényállás felderítése érdekében tájékoztatást kértem Nagykőrös Város polgármesterétől, aki válaszában kifejtette, hogy az önkormányzat mindig kiemelten kezelte az Abonyi út 22., 22/A és a környező *mély fekvésű ingatlanokon* élők csapadékvíz elvezetési problémáit, valamennyi ezt igénylő alkalommal megtette a szükséges intézkedéseket, és igyekezett (pl. átmeneti segély folyósításával) segítséget nyújtani az egyik érintett ingatlantulajdonosnak.

Az önkormányzat műszaki bizottsága 2004 októberében készült tájékoztatója szerint az Abonyi út 22/A számú ingatlan tulajdonosa kérte az ingatlan kisajátítását, mivel az *esőzések után az ott megrekedt víz miatt* (noha a tűzoltóság megpróbálta kiszivattyúzni a vizet, de az nem vezetett eredményre) *az udvar közepéig állt a sár, a víz a szennyvízszikkasztót is elöntötte.* A helyszíni vizsgálat megállapította, hogy az Abonyi út szintjénél 40-50 cm-rel alacsonyabban van az épületek előtti járda szintje, és további 40-50 cm-rel lejjebb fekszik az ingatlanok hátsó része. *„Normál esős időben az Abonyi úti csapadékvíz-elvezető árok a vizet el tudja vezetni, de nagyobb, átlagostól eltérő nagyságú csapadék esetén az említett ingatlanok hátsó részét elönti.”*

A vizsgálat során megállapították, hogy a terepszintű adottság már legalább 100 éve, az épületek építésekor fennállt. A bizottság álláspontja szerint mivel az Ötv. alapján a csapadékvíz-elvezetés nem tartozik az önkormányzat kötelezően ellátandó feladatai közé, terhére nem róható fel mulasztás, ezért az ingatlan kisajátítására nem volt lehetőség.

Az önkormányzat egy mérnöki irodával is megvizsgálta a csapadékvíz-elvezetés lehetőségeit. Átlagos viszonyok között az ingatlanon beépített szivattyú az utcai nyílt árokba emeli át a vizet. Felhőszakadás esetén a szivattyú nem tudja kifejteni a szükséges hatást, mivel nincs hova kinyomni a vizet. A szakvélemény három megoldási javaslatot tartalmazott.

Az első szerint javulna a helyzet, ha nagyobb méretű átteresekkel épülne ki a vízvezetés. A második lehetőség a bel- és csapadékvíz Huszár utcai beépítetlen telken lévő gödörbe történő átemelése. Ebben az esetben azonban az átemelés után megnőne a talajvíz szintje, így a kiegyenlítődés miatt a víz visszakerülne a mélyebben fekvő telkekre. Felhőszakadás esetén tehát ez sem biztosítaná a csapadékvíz elvezetését. A harmadik, egy új, zárt csapadékvíz-elvezető csatorna kiépítése. A beruházás 2004-es árákon mintegy 18-20 millió forint lett volna, és a mérnöki vizsgálat szerint ez sem biztosította volna felhőszakadás esetén a teljes megoldást.

A bizottság a következőképp foglalta össze a vizsgálat eredményét: a terepviszonyok miatt a csapadékvíz elvezetése a magas költségek ellenére sem oldható meg biztonságosan. Mivel az önkormányzat terhére nem róható fel mulasztás, az ingatlanok kisajátítására nincs lehetőség. Amennyiben az önkormányzat mégis a csapadékvíz-elvezető rendszer kiépítése mellett határozna, képviselő-testületi döntés szükséges hozzá, mivel a csapadékvíz-elvezetés nem kötelező önkormányzati feladat.

2004 szeptemberében szakvélemény készült az Abonyi út 22. és 22/A házszám alatti ingatlanok esetenkénti csapadékvíz elvezetéséről. A szakvélemény szerint a szomszédos ingatlanokat (Vitéz u., Huszár u., Bartók Béla u.) feltöltötték, így a tárgyi ingatlanok hátsó udvarrésze mintegy 1-2 méterrel mélyebben fekszik a Huszár utcai terepszintnél. Az ingatlanok előtti járdaszint 45-50 cm-rel alacsonyabban van, mint az Abonyi út útburkolatának szintje.

A szakvélemény szerint kisebb csapadék esetén a mély fekvésű területen, a zöldfelületen a csapadékvíz elszikkad. Magas talajvízszint mellett a felszínre folyó csapadék átemelővel az utcai árokba vezethető. *Nagy intenzitású csapadék esetén az utcai árok és zárt csatorna nem tudja elvezetni a csapadékvizet, így a víz az Abonyi*

út 20. és 22/A számú ingatlanokra folyik, azok mély fekvésű részeit előnti.

A kis átemelő szivattyú üzemeltetésekor is az átemelt víz visszajut az ingatlanra. A nagy intenzitású csapadék a térség magasabb területéről (Vitéz u., Huszár u.) az Abonyi út 20., 22., 22/A szám alatti ingatlanok mély fekvésű részeire folyik.

A vízelvezetés megoldására végül egy zárt bekötőszakasz építését javasolta a tervező. A mély fekvésű terület csapadékvíz előntésének megakadályozása az utcai járdaszintek jelentős megemelésével (épületek átépítésével) biztosítható.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – helyi önkormányzat tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Jelen vizsgálattal összefüggésben Nagykőrös Város Önkormányzata az ombudsman által vizsgálható, az Ajbt. 18. § (1) bekezdésében említett hatóságnak minősül.

II. A vizsgált alapvető jogok és elvek tekintetében

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

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.]

Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárási garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. [9/1992. (I. 30.) AB határozat.]

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB határozat.] Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

A *tisztességes eljáráshoz való jog* – noha az Alaptörvény szövegezése némileg eltérő, tartalmilag azonban változatlan az Alkotmányhoz képest – az alkotmánybírósági gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésben foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdésből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog. (315/E/2003. AB határozat, ABK 2003. október, 741, 743.) A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*. Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlelgethető más alapvető jog, mert már maga is mérlelgetés eredménye [14/2004. (V. 7.) AB határozat].

Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint *mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez*. Az Alkotmány szempontjából a tulajdon a vonatkozó jogszabályok együttese definiálja: az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közbiztonsági és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni". [Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 463. o.] A törvényalkotó továbbá a tulajdonhoz való jog alapján mindig köteles tiszteletben tartani azokat a jogosítványokat, amelyeket korábban ő maga alakított ki alkotmányos értelemben vett tulajdonként. [Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 459. o.] Az Alkotmánybíróság kinyilatkoztatta, hogy a magánjogi tulajdonjogi tárgyakon túl azon egyéb vagyoni értékű jogok is tulajdonvédelemben részesülnek, amelyek esetében, a tulajdon „önálló részjogosítványáról” van szó. „Az Alkotmánybíróság [...] az alkotmány tulajdonvédelemmel kapcsolatos rendelkezéseit olyan alapjognak tekinti, amelyet mind az

Alkotmánybíróság, mind a bíróságok az egyéb dologi jellegű vagyoni jogok védelmére is alkalmaznak.” [Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 456. o., 462. o.]

Az Alkotmánybíróság szerint az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosítható az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. [64/1993. (XII. 22.) AB határozat.]

III. Az ügy érdeme tekintetében

III.1. Az önkormányzat feladatai

Az Ötv. 1. § (1) bekezdése szerint a [...] helyi önkormányzat a feladat- és hatáskörébe tartozó [...] helyi közügyekben önállóan jár el. A (2) bekezdés értelmében a helyi közügyek a lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásához, a közhatalom önkormányzati típusú helyi gyakorlásához, valamint mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek helyi megteremtéséhez kapcsolódnak. A (3) bekezdés úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat – a törvény keretei között – önállóan szabályozhatja, illetőleg egyedi ügyekben szabadon igazgathatja a feladat- és hatáskörébe tartozó helyi közügyeket. Döntését az Alkotmánybíróság, illetve bíróság és kizárólag jogszabálysértés esetén bírálhatja felül. Az (5) bekezdés értelmében *törvény a helyi önkormányzatnak kötelező feladat- és hatáskört is megállapíthat.* A kötelezően ellátandó önkormányzati feladat- és hatáskörök meghatározásával egyidejűleg az Országgyűlés biztosítja az ellátásukhoz szükséges anyagi feltételeket, dönt a költségvetési hozzájárulás mértékéről és módjáról. Ilyen törvény például a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény.

Az Ötv. 8. § (1) bekezdése rendelkezik a települési önkormányzat feladatairól. Az önkormányzati közügyek körébe tartozik a közszolgáltatások feltételrendszerének megteremtése, a helyi lakosság közszolgáltatásokkal való ellátásának a biztosítása. A települési önkormányzatoknak a helyi közszolgáltatások körében jelentkező feladatait a törvény széles körben állapítja meg. E feladatok között megtalálható különösen a településfejlesztés, a településrendezés, az épített és természeti környezet védelme, a lakásgazdálkodás, a *vízrendezés és vízvezetés, csatornázás, köztemető fenntartása, a helyi közutak és közterületek fenntartása, a helyi közutakon, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, valamint tereken, parkokban és egyéb közterületeken közúti járművel történő várakozás (parkolás) biztosítása, helyi tömegközlekedés, a köztisztaság és településtisztaság biztosítása; gondoskodás a helyi tűzvédelemről, közbiztonság helyi feladatairól; közreműködés a helyi energiaszolgáltatásban, a foglalkoztatás megoldásában; az óvodáról, az alapfokú nevelésről, oktatásról, az egészségügyi, a szociális ellátásáról, valamint a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás; a közösségi tér biztosítása; közművelődési, tudományos, művészeti tevékenység, sport támogatása; a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének biztosítása; az egészséges életmód közösségi feltételeinek elősegítése.*

A felsorolás nem teljes, tehát nem található meg minden feladat, amelyet a települési önkormányzat végez, végezhet.

Az (1) bekezdésben felsorolt feladatokkal kapcsolatban az önkormányzat határozza meg – a lakosság igényei alapján, anyagi lehetőségeitől függően –, hogy mely feladatokat, milyen mértékben és módon lát el.

Az Ötv. 8. § (3) bekezdése értelmében törvény a települési önkormányzatokat kötelezheti arra, hogy egyes közszolgáltatásokról és közhatalmi helyi feladatok ellátásáról gondoskodjanak. E kötelezettségek a település nagyságától, a lakosságszámtól, és egyéb feltételektől függően eltérően is megállapíthatók.

A települési önkormányzat kötelezően ellátandó feladatait az Ötv. 8. § (4) bekezdése sorolja fel. Eszerint az önkormányzat *köteles gondoskodni* az egészséges ivóvíz ellátásáról, az óvodai nevelésről, az általános iskolai oktatásról és nevelésről, az egészségügyi és a szociális alapellátásról, a közvilágításról, a helyi közutak és a köztemető fenntartásáról, a helyi közutakon, a helyi önkormányzat tulajdonában álló közforgalom elől el nem zárt magánutakon, valamint tereken, parkokban és egyéb közterületeken közúti járművel történő várakozás (parkolás) biztosításáról; köteles biztosítani a nemzeti és az etnikai kisebbségek jogainak érvényesülését.

2013. január 1-jén lép hatályba az Mhöt., amely a következőképpen rendezi a *helyi önkormányzatok feladat- és hatásköreit.* A helyi önkormányzat ellátja a törvényben meghatározott kötelező és az általa önként vállalt feladat- és hatásköröket. A helyi önkormányzat [...] önként vállalhatja minden olyan helyi közügy önálló megoldását, amelyet jogszabály nem utal más szerv kizárólagos hatáskörébe. Az önként vállalt helyi közügyekben az önkormányzat mindent megtehet, ami jogszabállyal nem ellentétes. Az önként vállalt helyi közügyek megoldása nem veszélyeztetheti a törvény által kötelezően előírt önkormányzati feladat- és hatáskörök ellátását, finanszírozása a saját bevételek, vagy az erre a célra biztosított külön források terhére lehetséges. [10. § (1)-(2) bekezdés]

A törvény 13. § (1) bekezdése felsorolja a *helyi közügyeket*, valamint a helyben biztosítható közfeladatok körében ellátandó *helyi önkormányzati feladatokat.* E körbe tartozik különösen a településfejlesztés, településrendezés, helyi környezet- és természetvédelem, vízgazdálkodás, *vízkérelhárítás, víziközmű-szolgáltatás.*

III.2. A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény

A Vgt. 4. § (1) bekezdése határozza meg a *települési önkormányzat feladatait*, így ezek közé tartozik:

a) a helyi vízi közüzemi tevékenység fejlesztésére vonatkozó – a vízgazdálkodás országos koncepciójával és a jóváhagyott nemzeti programokkal összehangolt tervek kialakítása és végrehajtása;

d) a vízgazdálkodási feladatokkal kapcsolatos önkormányzati hatósági feladatok ellátása;

f) a helyi vízrendezés és vízkárelhárítás, az árvíz- és belvízelvezetés.

A Vgt. VI. fejezete rendelkezik a vizek kártételei elleni védelemről és védekezésről. A Vgt. 16. § (1) bekezdése szerint a *vizek kártételei elleni védelem érdekében szükséges feladatok ellátása* – a védőművek építése, fejlesztése, fenntartása, üzemeltetése, valamint a védekezés – az állam, a helyi önkormányzatok, illetve a károk megelőzésében vagy elhárításában *érdekeltek kötelezettsége*.

A Vgt. 16. § (5) bekezdése értelmében a helyi önkormányzatok feladata:

- a legfeljebb két település érdekében álló védőművek létesítése, a helyi önkormányzat tulajdonában lévő védőművek fenntartása, fejlesztése és azokon a védekezés ellátása;
- a *település belterületén* a patakok, *csatornák áradásai*, továbbá a *csapadék- és egyéb vizek által okozott kártételek megelőzése – kül- és belterületi védőművek építésével – a védőművek fenntartása, fejlesztése és azokon a védekezés ellátása*;
- a *vizek kártételei elleni védelemmel összefüggő* – külön jogszabályban meghatározott – *feladatok ellátása*.

Az önkormányzat műszaki bizottsága tájékoztatója szerint az ingatlan szintje 40-50 cm-rel alacsonyabban van, mint az Abonyi út szintje, hátsó része pedig további 40-50 cm-rel lejjebb helyezkedik el. A tájékoztatóban kifejtették, hogy „normál esős időben” az Abonyi úti csapadékvíz-elvezető árok a vizet el tudja vezetni, azonban *nagyobb, átlagostól eltérő intenzitású csapadék esetén a víz a tárgyi ingatlanok hátsó részét előnti*.

A Vgt. 16. § (5) bekezdésében foglaltaknak megfelelően az önkormányzat feladata a csapadékvíz által okozott kártételek megelőzése (kül- és belterületi védőművek építésével), valamint a védőművek fenntartása, fejlesztése. Ennek az önkormányzat részben eleget is tett, amikor 2000 októberében egy szivattyút helyeztet el. A polgármester tájékoztatása szerint 2010-ben az Abonyi út teljes hosszában és a Huszár utcában kiépítették a csapadékvíz-elvezető rendszert.

A panaszos csatolta a polgármesteri hivatal városfejlesztési és üzemeltetési irodája válaszát, amelyben kifejtették, hogy az Abonyi út 22. számú ingatlanon található csapadékvíz áttemelő szivattyút nagyobb teljesítményűre cserélték. A levélből kiderül, hogy az ingatlan terepadottságaiból adódóan továbbra is előfordulhat, hogy a heves esőzések alkalmával a hátsó részén összegyűlhet a víz.

Tekintettel arra, hogy a nagyobb teljesítményű szivattyúval sem teljesen megoldott a csapadékvíz elvezetésének problémája, a Vgt. 16. § (5) bekezdése alapján az önkormányzat feladata a védőművek további fejlesztése. Annak érdekében, hogy a panaszos ingatlana a csapadékvíz tekintetében az intenzív esőzések alkalmával is biztonságban legyen, a védőművek további fejlesztése szükséges.

III.3. Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet

Az OTÉK 47. § (8) bekezdése értelmében a telek, terület *csapadékvíz-elvezetési rendszerét úgy kell kialakítani, hogy a víz a terepen és az építményekben, továbbá a szomszédos telkeken és építményekben, valamint a közterületen kárt (átázást, kimosást, korróziót stb.) ne okozzon, és a rendeltetésszerű használatot ne akadályozza.*

A 47. § (9) bekezdése értelmében a csapadékvíz a telken belül elszívárogatható, ha ez a telek és a szomszédos telkek, továbbá az építmények állékonyságát és rendeltetésszerű használatát nem veszélyezteti. A (10) bekezdése szerint a telekről csapadékvizet a közterületi nyílt vízvezető árokba csak zártszelvényű vezetékben és az utcai járdaszint alatt szabad kivezetni. Amennyiben a vízvezető árok a közút tartozéka, úgy abba a környezetéből – a telkekről – csapadékvíz bevezetése csak az út kezelőjének hozzájárulásával történhet.

Az Alkotmánybíróság 19/2003. (IV. 18.) AB határozatában egy önkormányzat csapadékvíz elvezetéséről szóló rendeletét megsemmisítette, mivel az alkotmányellenes volt. Az AB határozat is hivatkozik az OTÉK 47. § (8)-(10) bekezdéseire, amelyek értelmében *úgy kell kialakítani a telek csapadékvíz-elvezetési rendszerét, hogy a víz az építményekben, a szomszédos telkeken és építményekben ne okozzon kárt, valamint a rendeltetésszerű használatot ne akadályozza. A csapadékvíz abban az esetben szívárogatható el a telken belül, ha a telek és a szomszédos telkek, valamint az építmények állékonyságát és rendeltetésszerű használatát nem veszélyezteti. Az Alkotmánybíróság fenti határozata is megerősíti azon álláspontomat, mely szerint a panaszos ingatlanán nem megfelelő a csapadékvíz-elvezetés kialakítása. Ezt alátámasztja a már idézett szakértői vélemény, valamint az önkormányzat műszaki bizottsága tájékoztatása is.*

Összefoglalva

A csapadékvíz elvezetésének kérdése évek óta, rendszeresen visszatérő probléma, amelyet a Hivatalomhoz érkezett beadványok is alátámasztanak. A panaszosok jellemzően a csapadékvíz nem megfelelő elvezetését kifogásolták, és az ebből eredő károkról tájékoztattak.

Az Ötv. rendelkezései szerint a csapadékvíz-elvezetés nem a kötelezően ellátandó önkormányzati feladatok között szerepel, ugyanakkor az önkormányzat feladatai között megtalálható a vízrendezés, vízvezetés, csatornázás. Ebből következően álláspontom szerint Nagykőrös Város Önkormányzatának – lehetőségeihez képest – törekednie kell arra, hogy a panaszban szereplő csapadékvíz-elvezetési problémát megoldja, elsősorban saját forrásból, amennyiben ez nem lehetséges, akkor az érdekeltek bevonásával, megosztva a fejlesztési költségeket.

A rendelkezéseimre bocsátott iratokból egyértelműen megállapítható, hogy a panaszos ingatlana hátsó részéből a csapadékvíz nem tud elfolyni a közterület felé, azaz nem megoldott a csapadékvíz elvezetése. E tény alapján az önkormányzatot mulasztás terheli a tekintetben, hogy szomszédos telkek építési engedélyei (földfeltöltés) kiadása során nem kellő körültekintéssel értékelték a csapadékvíz-elvezetés kérdését, így a csapadékvíz-elvezetési

megoldások nem felelnek meg az OTÉK 47. § (8) bekezdésében foglaltaknak.

Mindezekre tekintettel megállapítottam, hogy az engedélyezési eljárások során e kérdésben történt mulasztás a tisztességes eljárással összefüggésben okoz visszásságot, de fenntartja az érintett ingatlanok tulajdonosai tulajdonhoz való joga sérelmének állandó és közvetlen veszélyét is.

A Vgt. 16. § (1) bekezdése szerint a vizek kártételei elleni védelem érdekében szükséges feladatok ellátása [...] a helyi önkormányzatok, illetve a károk megelőzésében vagy elhárításában érdekelt kötelezettsége. Az Ötv. 77. § (1) bekezdése szerint az önkormányzat közszolgáltatásokat nyújt. Saját tulajdonnal rendelkezik és költségvetési bevételeivel, kiadásaival önállóan gazdálkodik. Az önkormányzat a feladatai ellátásának feltételeit – többek között – saját bevételeiből teremti meg. A csapadékvíz-elvezetési problémák megoldása akár az érintettek bevonásával, anyagi hozzájárulásával is megvalósítható.

A Vgt. értelmében tehát mind a helyi önkormányzat, mind az érdekelt feladata, hogy kiépítse, fenntartsa, üzemeltesse a védőműveket, jelen esetben az átemelő szivattyút. A védőművek építése (például az ingatlan hátsó részének feltöltése) az önkormányzat és a tulajdonos közös feladata.

Mindebből következően megállapítottam, az önkormányzat azzal, hogy nem tett eleget a Vgt. 16. § (1) és (5) bekezdésekben foglalt feladatainak – nem épített ki megfelelő védőműveket, így a csapadékvíz összegyűléséből eredő kártételek megelőzése nem valósulhatott meg –, a jogbiztonsághoz való jog sérelmével összefüggő visszásságot idézett elő.

Intézkedésem

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem* Nagykőrös Város polgármesterét, haladéktalanul kezdeményezze az Abonyi út 20., 22. és 22/A szám alatti ingatlanokat érintő csapadékvíz-elvezető rendszer fejlesztését annak érdekében, hogy az intenzív esőzések után is alkalmas védőmű legyen a csapadékvíz biztonságos elvezetésére, továbbá intézkedjen a csapadékvíz miatt keletkezett károk elhárításáról.

Budapest, 2012. szeptember 24.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-2266/2012

Cselekvőképtelen személyek munkavállalásának lehetőségei

Előadó: dr. Kozicz Ágnes

Az eljárás megindítása

A hozzám forduló panaszos (munkáltató Nonprofit Kft. ügyvezető igazgatója) beadványa szerint, az illetékes munkaügyi központnál kérelmezte a cselekvőképtelenséget kizáró gondnokság alatt álló elbocsátott foglalkoztatottak álláskeresőként való nyilvántartásba vételét. A munkaügyi központ a munkáltatót arról tájékoztatta, hogy a jelenleg hatályos jogszabályok szerint ez nem lehetséges.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság, valamint az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye, a hátrányos megkülönböztetés tilalmának, valamint a munka szabad megválasztásához való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 21. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, amelynek során tájékoztatást kértem a nemzetgazdasági minisztertől.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog:* Alaptörvény B) cikk (1) „Magyarország független, demokratikus jogállam.”
- *A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja* Alaptörvény Q) cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. (3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.
- *Emberi méltósághoz való jog* Alaptörvény II. cikk „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”
- *Hátrányos megkülönböztetés tilalma* Alaptörvény XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. (5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.
- *A munka szabad megválasztásához való jog* Alaptörvény XII. cikk (1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. (2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.
- *Fogyatékosággal élők védelme* Alaptörvény XV. cikk (5) „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”

Alkalmazott jogszabályok

- A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény)
- Európai Szociális Charta (Magyarországon kihirdette az 1999. évi C. törvény)
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája
- A Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (új Mt.)
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról 1993. évi III. törvény (Sztv.)
- A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Fit.)
- A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- A munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet
- Alkotmánybíróság 39/2011. (V. 31.) számú határozata

A vizsgálat módszere

Az idei évi „A Munka Méltósága” című munkajogi projekt keretében a *fogyatékossgal élők foglalkoztatási helyzetét* is vizsgálom.

A demográfiai változások következtében az egyre zsugorodó munkaerőpiac problémájával szembesülve, az Európai Tanács 2006-os tavaszi ülésén rávilágított arra, hogy a lehető legjobban ki kell aknázni a munkaerőpiacról kirekesztett emberek kihasználatlan potenciálját és a fogyatékos személyeket ezen a téren a kiemelt fontosságú csoportok közé sorolta.¹ *A fogyatékossgal élő emberek foglalkoztatási szintje Európa-szerte drámaian alacsony*, helyzetük javítása, és a fogyatékos emberek bevonása nélkül nem teljesíthető az Európai Unió Európa 2020 stratégiájának azon célkitűzése, hogy 2020-ra 75%-ra emelkedjen a 20 és 64 éves korosztály foglalkoztatási rátája.²

Nem hagyható figyelmen kívül az a tény sem, hogy ugyan előrelépésekről számolhatunk be a fogyatékossgügyet érintő jogszabályok területén, *a fogyatékos embereket azonban továbbra is aránytalan módon kirekesztik a munkaerőpiacról.*

A vizsgálat során áttekinttem a fogyatékossgal élők esélyegyenlőségét előmozdító hazai szabályozást és gyakorlatot; valamint az eljárás kiterjedt arra, hogy mennyiben érvényesülnek Magyarországon az ENSZ Egyezményben előírt követelmények a munkavállalás, munkavégzés területén. A vizsgálat célja a fogyatékossgal élők munkavállalási lehetőségeinek, a munkaerőpiacon „versenyképes” tudásuk munkáltatásának feltérképezése volt.

A megállapított tényállás

Panaszos Nonprofit Kft., mint munkáltató a szociális foglalkoztatáshoz nyújtandó állami támogatás részbeni hiánya miatt több foglalkoztatott munkaviszonyának megszüntetésére kényszerült. A munkáltató a Pest Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központja Ceglédi Kirendeltségén (a továbbiakban: munkaügyi központ) kérelmezte a cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt álló elbocsátott foglalkoztatottak álláskeresőként való nyilvántartásba vételét.

A *munkaügyi központ* a munkáltatót arról tájékoztatta, hogy a jelenleg hatályos jogszabályok szerint ez nem lehetséges, továbbá hivatkozott arra is, hogy a cselekvőképtelen személyek foglalkoztatásával összefüggésben az Alkotmánybíróság a 39/2011. (V. 31.) számú határozatában megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet valósít meg azáltal, hogy nem teremtette meg a cselekvőképtelen nagykorú személyek munka- vagy egyéb jogviszonyon alapuló foglalkoztatásának törvényi feltételeit. Az Alkotmánybíróság ezért határozatában felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2011. december 31-ig tegyen eleget.

Megkeresésemben a nemzetgazdasági miniszter tájékoztatását kértem arról, hogy milyen intézkedéseket tett a cselekvőképtelen nagykorú személyek munka- vagy egyéb jogviszonyon alapuló foglalkoztatása törvényi feltételeinek megteremtése érdekében.

A *foglalkoztatásért felelős államtitkár* válaszlevelében arról tájékoztattott, hogy a cselekvőképtelen munkavállalók foglalkoztatásának alapvető munkajogi szabályait az új Mt. foglalja össze a munkaviszony egyes típusaira vonatkozó különös szabályok meghatározásával. Az új Mt. így megteremtette a cselekvőképtelen munkavállalók foglalkoztatásának feltételeit a munkajog kódexében, a korábban a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény által nem szabályozott tárgykörben is.

Speciális szabály vonatkozik a jognyilatkozatok tételére, amely szerint a cselekvőképtelen személy nevében törvényes képviselője tesz jognyilatkozatot (új Mt. 21. § (5) bekezdés). A munkavállaló védelme érdekében további garanciális rendelkezés, hogy a cselekvőképtelen munkavállaló csak olyan munkakörre létesíthet munkaviszonyt, amelyet egészségi állapotánál fogva tartósan és folyamatosan képes ellátni (új Mt. 212. § (1) bekezdés). A munkavállaló munkakörét az ahhoz tartozó feladatok részletes leírásával kell meghatározni. A munkavállalóra vonatkozó egészségügyi alkalmassági vizsgálat kiterjed a részletes munkaköri feladatok ellátására (új Mt. 212.§ (2) bekezdés). A munkavállaló munkavégzését folyamatosan és oly módon kell felügyelni, hogy az az egészséges és biztonságos munkafeltételek megtartását biztosítsa (új Mt. 212.§(3) bekezdés).

Mindemellett az új Mt. kizárja a munkavállaló kártérítési felelősségét, a vétkességi és az ún. objektív jellegű (megőrzési felelősség, leltárhányért fennálló) felelősség alakzatára kiterjedően. Ezzel teljesíti az Alkotmánybíróság

határozatában megfogalmazott azon követelményt, amely a belátási képesség tartós és teljes hiányából eredően speciális törvényi garanciák szükségességére vonatkozik, a cselekvőképtelen munkavállalók fokozott védelme érdekében. Erre is tekintettel a fiatal munkavállalókra vonatkozó rendelkezések megfelelően irányadók (új Mt. 212.§ (3) bekezdés) a cselekvőképtelen munkavállaló foglalkoztatása esetén is; az új Mt. 212.§-ában szabályozott garanciáktól pedig sem a felek megállapodása, sem kollektív szerződés nem térhet el (új Mt. 213.§ g) pont).

A munkajogi szabályozáson túlmenően a foglalkoztatási jog önálló jogpolitikai elvek és jogi szabályozási szempontok alapján foglalja össze többek között a munkaerő-piaci szolgáltatásokra vonatkozó rendelkezéseket (munkaerő-piaci és foglalkozási információ nyújtása, munka-, pálya-, álláskeresési, rehabilitációs, helyi (térsgégi) foglalkoztatási tanácsadás, munkaközvetítés). *Az állami foglalkoztatás-politika elsősorban a foglalkoztatási feszültségek, a munkaerő-piaci problémák kezeléséhez, a foglalkoztatási eszközök és az álláskeresői ellátó rendszer működtetéséhez kapcsolódik, és nem terjed ki a cselekvőképtelen munkavállalók munkaközvetítésére.*

A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Flt.) alkalmazásában ennek következtében nem lehet álláskeresőként nyilvántartásba venni a cselekvőképtelen személyeket. Az állami foglalkoztatási szerv álláskeresőként – kérelmére – azt a személyt veszi nyilvántartásba, aki megfelel az 58.§ (5) bekezdés d) pontjának 1-5. alpontjaiban meghatározott feltételeknek és kötelezettséget vállal arra, hogy az állami foglalkoztatási szervvel a (9)-(10) bekezdésben foglaltak szerint együttműködik (Flt. 54.§ (11) bekezdés). Az együttműködési kötelezettség teljesítése az álláskeresőként történő nyilvántartásba vétel kiemelt feltétele. *A munka önálló keresése és az együttműködés megvalósítása olyan személyhez kötött cselekmények, amelyek nem szűkíthetők le a törvényes képviselő által tett jognyilatkozatok megtételére, az kizárólag személyesen gyakorolható. Az Flt.-ben e jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése jelentősen különbözik az Mt. szabályozási rendszerétől, ezért annak elveit nem lehet kiterjeszteni a munkaerő-piaci szolgáltatások igénybevételére.*

A cselekvőképtelen személyekre mindazonáltal speciális támogatási rendszer vonatkozik, amely a szociális ellátórendszer részeként önálló szabályozáson alapul. Önálló intézményrendszer keretében külön szakigazgatási szerv működik a cselekvőképtelen személyek támogatása és speciális foglalkoztatásának elősegítése terén. Ez utóbbi körben speciálisan biztosítja a jogalkotó a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény szerinti szociális foglalkoztatás feltételrendszerét is.

A foglalkoztatáspolitikáért felelős államtitkár véleménye szerint megállapítható, hogy a cselekvőképtelen személyek jogainak szabályozása terén *a hatályos jogszabályi környezet összetett garanciákkal biztosítja a cselekvőképtelen személyek jogainak védelmét a foglalkoztatás speciális jellegéhez igazodóan.* Másrészről az új Mt. idézett rendelkezései a 39/2011. (V. 31.) AB határozatban megfogalmazott követelményeknek megfelelően biztosítják a cselekvőképtelen munkavállaló munkaviszony-létesítésének feltételeit, figyelembe véve a munkavégzéssel járó felelősség és munkavédelem szempontjait is.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A Nemzetgazdasági Minisztérium és a munkaügyi központok az Ajbt. 18. § (1) a) pontja szerint közigazgatási szervnek tekintendők, így tevékenységük vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

2. Az alapvető jogok tekintetében

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint a Magyarország *független demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság.* Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek,* működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára.

Az irányadó alkotmánybírói tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben,* a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket³¹. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével,* mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

Az emberi méltósághoz való jog

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi étellel eleve együjtjáró minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.

Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.

A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni.

Az I. cikk (3) bekezdése határozza meg az alapjog korlátozás kritériumait, amely szerint arra csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával kerülhet sor.

A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékossgal élők védelme

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossg, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíró két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíró szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosára számára az ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmét*, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére. A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak – különböző okok miatt – a *hajléktalanok, a fogyatékossgal élő személyek, az idősek, a betegek*, ezen belül pedig kiemelten a *pszichiátriai betegek, a fogvatartottak*, továbbá ide sorolhatóak a 18 év alatti *gyermekek*, sőt a 18 év feletti *fiatal felnőttek* is.

A felsorolt egyes társadalmi csoportok más és más okokból (például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek, a közös pont bennük az, hogy helyzetük miatt egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekvényesítő képessége minimális.

A jogegyenlőség, az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése és az esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettsége, az egyes, kiemelten védett csoportok jogainak megfelelő biztosítása kiemelt fontosságú a foglalkoztatás területén, a munka világában. Az alapvető jogok biztosára minderre, valamint a vizsgálati hatáskör terjedelmére tekintettel az egyenlő bánásmód követelményének előmozdítása érdekében, az egyes védett csoportba tartozó személyek munkavállalásával, munkáltatásával összefüggésben több irányban folytat átfogó jellegű vizsgálatot.

A munka szabad megválasztásához való jog

Az Alkotmány korábbi rendelkezéseit értelmező, közel két évtizedes alkotmánybírói gyakorlatban a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette. Erre figyelemmel számos ombudsmani jelentés, valamint éves beszámolók is rögzítették a foglalkoztatáshoz való jog jellegadó sajátosságait.

A második generációs szociális jogok közé sorolható *foglalkoztatáshoz való jog* két elemből áll, az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglal magában, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog). A foglalkoztatáshoz való joghoz kapcsolódik a munkahelyi szervezkedés szabadsága, amely arra is kiterjed, hogy a munkavállalók kollektíven, gazdasági és szociális érdekeik érvényre juttatása érdekében sztrájkjogukkal élhetnek. Az Alkotmánybíróság szerint a korlátozás más-más mérce alapján ítélandó meg aszerint, hogy a *foglalkozás gyakorlását* vagy annak *szabad megválasztását* korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. A munkához való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az adott tevékenységtől *el van zárva, azt nem választhatja*.

Bár a 2012. január 1-jétől hatályos *Alaptörvény* számos alkotmányi elemet átvesz, érintetlenül hagy, a szociális jogokkal, ezen belül a foglalkoztatáshoz való joggal összefüggésben több figyelemreméltó változtatást hajt végre, ezek jelentősége azonban eltérő lehet. Az alaptörvény például nem tartalmazza az „egyenlő munkáért egyenlő bért” elvét, azonban az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése az általános diszkriminációtíltalmat megfogalmazó rendelkezésnek (70/A. §) a munka világára való konkretizálása, így ez elvben nem okoz értelmezési problémát. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése lényegében, kisebb módosítással áttemelte az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdését, de nem tartalmazza annak első fordulatát, vagyis, hogy a „Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához”.

Mindez ugyanakkor nem jelent tartalmi változást, mivel az Alkotmánybíróság gyakorlatában a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelenti. Az Alaptörvény XII. Cikk (1) bekezdésének második mondata ugyanakkor már egy teljesen új elemet és megközelítést foglal magában: jelentheti egyrészt a munkavégzési kötelezettség előírását a közösség gyarapítása érdekében a *képességek és lehetőségek* függvényében, másrészt a munkavégzéshez kapcsolódó arányos közteherviselés előírását egyaránt. Ezzel együtt államcélként jelenik meg a munkalehetőségek biztosítása. Azt is hozzá kell tenni, hogy ezen a területen (is) az alkotmányos mérce, szemlélet (esetleges) változása komplex csak más alaptörvényi szakasz (pl. emberi méltósághoz való jog, szociális biztonsághoz való jog) értelmezésével együttesen vizsgálható fel. A kötelező és irányadó majdani alkotmánybírósági határozatok megszületéséig ugyanakkor az európai szterderdek (különösen a közösségi alapjogi normák) mellett – kizáró rendelkezés hiányában – az ombudsman számára továbbra is használhatóak a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat megállapításai.

Az Alaptörvény XVII. cikke ugyancsak kiemelendő rendelkezéseket tartalmaz: rögzíti az együttműködési kötelezettséget, amely szerint a munkavállalók és a munkaadók – a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára és más közösségi célokra is figyelemmel – együttműködnek egymással. Az Alaptörvény rendelkezik arról is, hogy minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez, a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.

Nemzetközi kötelezettségeink és követendő európai példák

A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény 26. Cikke értelmében a részes államok megtesznek minden hatékony és szükséges intézkedést – ideértve a sorstársi segítségnyújtást is – annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek számára az élet minden területén biztosított legyen a legteljesebb függetlenség, a fizikai, mentális, szociális és szakmai képességek, valamint a teljes befogadás és részvétel elérése és megtartása. E célból a részes államok átfogó rehabilitációs és rehabilitációs szolgáltatásokat és programokat hoznak létre, erősítik és kiterjesztik azokat, különös tekintettel az egészségügy, a foglalkoztatás, az oktatás és a szociális szolgáltatások terén, oly módon, hogy a rehabilitációs és rehabilitációs szolgáltatások és programok:

a) a lehető legkorábbi szakaszban kezdődnek, és az egyéni igények és képességek multidiszciplináris értékelésén alapulnak;

b) támogatják a közösségben való részvételt és az abba való befogadást, önkéntes alapon működnek, és a fogyatékossgal élő személyek lakóhelyéhez – a vidéki régiókat is beleértve – a lehető legközelebb vannak.

Az Egyezmény 27. Cikke kimondja, hogy a részes államok elismerik a fogyatékossgal élő személyek munkavállaláshoz való jogát, másokkal azonos alapon; ez magában foglalja egy, a fogyatékossgal élő személyek számára nyitott, befogadó és hozzáférhető munkaerő-piacon szabadon választott és elfogadott munka révén nyerhető megélhetés lehetőségének jogát. A részes államok védik és segítik a munkához való jog érvényesülését – ideértve azokat is, akik a munkavégzés ideje alatt váltak fogyatékossgal –, azáltal, hogy megteszik a szükséges lépéseket, akár törvényalkotás útján is, annak érdekében, hogy többek között:

a) megtiltsanak mindennemű, a fogyatékossgal alapján történő, a munkavállalás bármely formájával kapcsolatos hátrányos megkülönböztetést, beleértve a munkaerő-toborzás, az alkalmazás és a foglalkoztatás feltételeit, a foglalkoztatás folytonosságát, a szakmai előmenetelt, valamint a biztonságos és egészséges munkakörülményeket;

b) a fogyatékossgal élő személyek méltányos és kedvező munkafeltételekhez való jogát másokkal azonos alapon védjék, beleértve az esélyegyenlőséget és az azonos értékű munkáért járó azonos díjazást, a biztonságos és egészséges munkakörülményeket, beleértve a zaklatás elleni védelmet és a sérelmek orvoslását;

c) biztosítsák, hogy a fogyatékossgal élő személyek másokkal azonos alapon gyakorolhassák munkaügyi és szakszervezeti jogaikat;

d) biztosítsák a fogyatékossgal élő személyek számára, hogy hatékonyan hozzáférjenek az általános szakmai és pályaválasztási tanácsadói programokhoz, a közvetítói szolgáltatásokhoz, valamint a szakképzéshez és továbbképzésekhez;

e) előmozdítsák a fogyatékossgal élő személyek elhelyezkedési és előrelépési lehetőségeit a munkaerőpiacon, valamint segítséget nyújtsanak a munkahely felkutatása, megszerzése, megtartása és a munkához való visszatérés során;

f) támogassák az önfoglalkoztatás, a vállalkozás, a szövetkezetek fejlesztésének és az egyéni vállalkozás elindításának lehetőségeit;

g) fogyatékossgal élő személyeket foglalkoztassanak a közszférában;

h) megfelelő politika és intézkedések révén elősegítsék a fogyatékossgal élő személyek magánszektorban történő alkalmazását, amelybe beletartozhatnak megerősítő programok, ösztönzők és egyéb intézkedések;

i) biztosítsák, hogy a munkahelyen ésszerű elhelyezés legyen biztosítva a fogyatékossgal élő személyek számára;

j) elősegítsék a fogyatékossgal élő személyek munkatapasztalat-szerzését a nyílt munkaerőpiacon;

k) támogassák a fogyatékossgal élő személyeknek szóló szakképzési és szakmai rehabilitációt, a munkában tartási és munkába való visszatérést segítő programokat.

2. A részes államok biztosítják, hogy a fogyatékossgal élő személyeket ne tarthassák rabszolgasorban vagy szolgaságban, valamint hogy – másokkal azonos alapon – részesüljenek a kényszer vagy kötelező munkával szembeni védelemben.

Az Európai Szociális Charta 15. Cikke szerint a fizikailag vagy szellemileg fogyatékos személyek szakmai képzéshez, rehabilitációhoz és újra-beilleszkedéshez való joga tényleges megvalósulásának biztosítása érdekében a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy

1. megfelelő intézkedéseket tesznek a képzési lehetőségek biztosítására, ahol szükséges, ott a köz- vagy magánjellegű speciális intézmények bevonásával is;

2. megfelelő intézkedéseket tesznek a fizikailag fogyatékos személyek munkába állására, mint speciális munkakereső szolgáltatások létrehozása, lehetőségek teremtése a védett foglalkoztatásra és a munkaadók ösztönzése fizikailag fogyatékos személyek alkalmazására.

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 26. cikke kimondja, hogy az Unió elismeri és tiszteletben tartja a fogyatékkal élő személyek jogát az önállóságuk, társadalmi és foglalkozási beilleszkedésük, valamint a közösség életében való részvételük biztosítását célzó intézkedésekre.

Az Európai Parlament Foglalkoztatási és Szociális Bizottságának a fogyatékossgal élő személyek mobilitásáról és befogadásáról, valamint a 2010-2020 közötti időszakra vonatkozó európai fogyatékossgügy stratégjáról szóló jelentése hangsúlyozza, hogy a valamilyen fogyatékossgal élő népesség bevonása nélkül semmiképp sem teljesíthető az Európai Unió Európa 2020 stratégiájának azon célkitűzése, hogy 2020-ra 75%-ra emeljék a 20 és 64 éves életkor közötti népesség foglalkoztatási rátáját.

A jelentés azt is kiemeli, hogy az államháztartási megszorító intézkedések közül nem lehet elfogadni azokat, amelyek célja a fogyatékossgal élő személyeknek nyújtott szolgáltatások, illetve társadalmi befogadásukat elősegítő projektek költségvetésének indokolatlan csökkentése, hiszen ez a fogyatékossgal élő emberek bizonyos alapvető és elidegeníthetetlen jogai biztosításának megszűnését eredményezné. Ezzel szemben határozottan növelni kell a befektetéseket ezen a téren, és a jelentés leszögezi, hogy az Európai Unióban minden egészségügyi szolgáltatásnak az egyetemesség, a minőségi ellátáshoz való hozzáférés, a méltányosság és a szolidaritás alapvető értékein kell alapulnia.

3. Az ügy érdeme tekintetében

Az Alaptörvény XII. cikk (1) és (2) bekezdései értelmében mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. *Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.* Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.

Az Alkotmánybíróság 39/2011. (V. 31.) számú határozatában kifejtette, hogy a munka és a foglalkozás megválasztásának és gyakorlásának jogából, mint „mindenkit megillető” alanyi jogból következik, hogy *amennyiben a cselekvőképtelen személyek munkát képesek és akarnak is végezni, attól ne legyenek elzárva.* A cselekvőképtelen személyek vonatkozásában a munkához és a foglalkozáshoz való jog intézményi oldala alapvetően a rehabilitációs célú munkalehetőségek megteremtésére vonatkozó állami kötelezettséget jelenti. (...) Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a cselekvőképtelen személyek munkaviszonyon vagy törvényen alapuló más jogviszonyban történő foglalkoztatásból való teljes mértékű kizárása (pl. a betanított munkafolyamatok alapján történő munkavégzésből) – figyelemmel a munka szabad megválasztásához való jogra [Alaptörvény XII. cikk (1)] – alkotmányosan nem indokolható. A vizsgált jogi szabályozásból (Ptk., Mt., Sztv.) hiányoznak a munkához való alapjog érvényesülését biztosító törvényi garanciák.

A cselekvőképtelen személyek munkaviszony-létesítésének lehetővé tételénél figyelembe kell venni a munkavégzéssel járó felelősség és munkavédelem szempontjait, amelyek a belátási képesség teljes és tartós hiányával rendelkező személyek esetén szükségképpen speciális szabályok meghozatalát igénylik (akár a saját védelmük érdekében is). Ahogy az Sztv. a munka-rehabilitációs tevékenységre vonatkozó szabályozás során

meghatározta a cselekvőképtelen személyek munkavégzésének törvényi kereteit, úgy a munkaviszonyon vagy más jogviszonyon alapuló foglalkoztatás törvényi keretei is meghatározhatók e személyi kört érintően. A szabályozás szükségessége épp a belátási képesség tartós és teljes hiányából ered; megfelelő – a munkaviszony-létesítésre és a munkavégzésre jelenleg irányadó általános rendelkezéseken túl további – törvényi garanciákra van szükség a cselekvőképtelen munkavállalók fokozott védelme érdekében. A cselekvőképtelen személyek esetén *e garanciáknak ki kell terjedniük a munkavállaló védelmére* (azaz, hogy a munkaviszony vagy törvényben meghatározott speciális munkaszerződés keretében lehetővé tett foglalkoztatással a munkaadók ne éljenek vissza) *épp úgy, mint a fokozott munkavédelmi előírások meghatározására*, illetve a pszichés állapottal vagy szellemi fogyatkozással kapcsolatos egészségügyi ellátás igénybevétele lehetőségének a biztosítására is. *Összességében a szabályozásnak törekednie kell a cselekvőképtelen személyek munkavállalási esélyeinek növelésére.*

Az új Mt.-nek a cselekvőképtelen munkavállalókra vonatkozó 212. §-ában megfogalmazott rendelkezései értelmében a cselekvőképtelen munkavállaló csak olyan munkakörre létesíthet munkaviszonyt, amelyet egészségi állapotánál fogva tartósan és folyamatosan képes ellátni. A munkavállaló munkakörét az ahhoz tartozó feladatok részletes leírásával kell meghatározni. A munkavállalóra vonatkozó egészségügyi alkalmassági vizsgálat kiterjed a részletes munkaköri feladatok ellátására. A munkavállaló munkavégzését folyamatosan és oly módon kell felügyelni, hogy az az egészséges és biztonságos munkafeltételek megtartását biztosítsa. A munkavállaló esetében a XIV. fejezet szabályai nem alkalmazhatók, egyebekben a fiatal munkavállalóra vonatkozó rendelkezések megfelelően irányadók.

Az új Mt. 21. § (5) bekezdése értelmében a cselekvőképtelen személy nevében törvényes képviselője tesz jognyilatkozatot.

A fogyatékosjogi jogszabályok értelmében *fogyatékos személy* az, aki érzékszervi – így különösen látás-, hallásszervi, mozgásszervi, értelmi – képességeit jelentős mértékben vagy egyáltalán nem birtokolja, illetőleg a kommunikációjában számottevően korlátozott, és ez számára tartós hátrányt jelent a társadalmi életben való aktív részvétel során.³

A munkajogi jogszabályok értelmében *megváltozott munkaképességű személy*, aki testi vagy szellemi fogyatékos, vagy akinek az orvosi rehabilitációt követően munkavállalási és munkahely-megtartási esélyei testi vagy szellemi károsodása miatt csökkennek.⁴

A polgári jogi értelemben vett *cselekvőképtelen személy*⁵ a foglalkozáspolitikai terminológia megváltozott munkaképességű, míg a fogyatékosügyi szabályok (a belátási képességet érintő, többnyire értelmi, pszicho-szociális megbetegedéssel küzdő) fogyatékos személyként jelölik.

Ma Magyarországon 53.830 ember él gondnokság alatt, akik közül mintegy 31.329 személy (58,2%) cselekvőképességet kizáró gondnokság alatt áll.⁶ Az adat világviszonylatban is megdöbbentően magas, rávilágít a gondnoksági rendszer diszfunkcionális működésére. Magyarországon sajnos nemcsak *olyan fogyatékossgal élő emberek kerülnek cselekvőképességet kizáró gondnokság alá, akiknek „hiányzik a belátási képessége”, hanem olyanok is, akiknek ügyei intézéséhez segítségre lenne szüksége, a jogi szabályozás, illetve az ellátórendszer azonban nem tud alternatívát felajánlani számukra.*

A cselekvőképtelenség egy elavult, nehezen definiálható jogi kategória, melyet a fogyatékossgal foglalkozó tudományok már régen meghaladtak. A jogalkotó a cselekvőképtelenség fogalmával egy olyan heterogén csoportot foglal egy kategóriába, amelybe egyaránt tartozhat súlyosan, halmozottan fogyatékos ember és pszichiátriai betegséggel küzdő egyetemi professzor is, de időskori demenciával küzdő személyek, és szenvedélybetegek is elméletileg ebbe a körbe tartozhatnak. Komoly hibát jelent egy ilyen csoportot egységesen kezelni, és csupán a csoporthoz való tartozás címén egységesen megítélni munkavégző képességüket.⁷

Amint azt az OBH 3360/2003. számú ügyben folytatott ombudsmani vizsgálat megállapításait összefoglaló jelentés is tartalmazza, *a polgári jogi cselekvőképesség nem egyenlő a munkavégzési képességgel, nem egymásnak megfelelő fogalmak.* Egyértelmű továbbá, és a vizsgált téma szempontjából fontos, hogy a fogyatékossgal és a korlátozott cselekvőképesség vagy a cselekvőképtelenség sem koherens fogalmak. A gondnokság alá helyezés folyamatában sem vizsgálja az igazságügyi szakértő a munkaképességet, ez nem is feladata. A foglalkoztatás-egészségügyi szakemberek a gondnokság alatt álló munkavállalókat is nyilváníthatják munkaképesnek. Az adott munkavégzéstől, feladattól és a munkavállaló képességeitől függ a munkaképesség megítélése, hiszen nyilvánvalóan olyan munkát végez mindenki – a nem fogyatékossgal élő emberek között is – amire képes és amire alkalmazható.⁸

A cselekvőképtelen munkavállaló csak olyan munkakörre létesíthet munkaviszonyt, amelyet egészségi állapotánál fogva tartósan és folyamatosan képes ellátni. Az ilyen munkavállaló munkaköri alkalmassági vizsgálatát a részletes munkaköri feladatok alapján kell elvégezni, illetőleg a munkaköri alkalmasságot ennek alapján el bírálja. A munkaköri alkalmassági vizsgálatot végző foglalkozás-egészségügyi szolgálatot nyújtó orvos nem általánosságban, hanem a munkáltató által részére adott információk alapján méri fel a munkakör, a munkahely által előidézett megterhelés jellegét, fokát. (...) Ennek alapján az Mt. speciális szabálya legfeljebb annyiban jelent eltérést, hogy a munkáltató a cselekvőképtelen munkavállaló részletes munkaköri feladatait lesz köteles az orvossal közölni, és így az orvos ezt alapul véve bírálhatja el a munkaköri alkalmasságot. Amíg az általános szabályok szerint feltehetően elegendő, hogy a munkáltató annyit közöljön az orvossal, hogy a munkavállalót „raktáros” munkakörben kívánja

foglalkoztatni, amely meghatározott súlyok emelésével jár, addig a cselekvőképtelen munkavállaló vizsgálatához meg kell adja a raktáros munkakörbe tartozó, valamennyi részfeladatot a csomagolástól kezdve a gépkocsi felrakásáig.⁹

Az Mt. 45.§-a értelmében a feleknek a munkaszerződésben meg kell állapodniuk a munkavállaló munkakörében. A munkakör magában egy összefoglaló fogalom, azoknak a konkrét munkaköri feladatoknak a jellegét adja meg, amelyeket a munkavállalónak a munkáltató rendelkezése szerint végeznie kell. (...) A feleknek tehát kifejezetten meg kell határozniuk a munkaszerződésben azokat a konkrét munkákat, amelyek ellátására a cselekvőképtelen munkavállaló köteles, a munkáltató egyoldalú intézkedésével e munkák körét még akkor sem jogosult bővíteni, ha egyébként az adott munka jellegénél fogva a munkakörhöz tartozónak minősülne.¹⁰

A cselekvőképtelen munkavállaló munkavégzését folyamatosan ellenőrizni kell, a munkavállaló felügyeletét pedig olya módon kell megszervezni, hogy azzal az egészséges és biztonságos munkafeltételek megtartása folyamatosan biztosított legyen.

A munkavédelmi előírások a munkáltató általános kötelezettségeiként írják elő a munkavállaló ellenőrzését, felügyeletét, irányítását. Ezek az előírások azonban – leegyszerűsítve – nem azt jelentik, hogy minden egyes munkavállaló mellé be kellene osztani egy másikat annak érdekében, hogy ez utóbbi az előző munkáját irányítsa, felügyelje, ellenőrizze. Ehhez a rendelkezéshez képest kell értelmezni az Mt. szabályát, amely ilyen módon speciális, szigorúbb előírást tartalmaz, megszabva a munkavállaló folyamatos ellenőrzését, felügyeletét.¹¹

A fentiekből egyértelműen kitűnik, hogy a *gondnokság alá helyezés miatti cselekvőképtelenség (az ügyek viteléhez szükséges belátási képesség hiánya) és a munkavégzési képesség nem azonos és egymásnak nem megfeleltethető fogalmak*. Erre utal az is, hogy a munkaképességet a gondnokság alá helyezésről rendelkező bíró, valamint az általa kirendelt szakértő sem vizsgálja, azt kizárólag foglalkozás-egészségügyi orvos vizsgálhatja, illetve bírálhatja felül. Ezt támasztja alá a munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet 3. § (6) pontja is, amelynek értelmében a *munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság vizsgálata nem terjed ki a munkaképesség változás mértékének, a rokkantság fokának meghatározására, valamint a szellemi képesség és az elmeállapot véleményezésére*.

A cselekvőképtelen munkavállalók – különös tekintettel a csoporthoz tartozók heterogén jellegére – munkakeresésének, és ebből következően munkavállalásának, valamint alkalmazásának csupán a cselekvőképtelenség (gondnokság alá helyező bírósági határozat) ténye nem képezheti akadályát. Ahhoz, hogy ezeknek a személyeknek a társadalmi integrációja és foglalkoztatása megvalósuljon, a környezet – munkaügyi központ munkatársai, törvényes képviselő, munkáltató, munkatársak stb. – kiemelt figyelmére és odafigyelésére, illetve egyéni intézkedésekre van szükség, amelyek által az Alaptörvény esélyegyenlőségi és a fogyatékosokkal élőknél való védelmére vonatkozó rendelkezései valós tartalmat kapnak.

Az Flt. 54.§ (11) bekezdése értelmében az állami foglalkoztatási szerv álláskeresőként – kérelmére – azt a személyt veszi nyilvántartásba, aki

a) megfelel az 58. § (5) bekezdés d) pontjának 1-5. alpontjaiban meghatározott feltételeknek és

b) kötelezettséget vállal arra, hogy az állami foglalkoztatási szervvel a (9)-(10) bekezdésben foglaltak szerint együttműködik.

A konkrét beadványban szereplő munkaügyi központ az Flt. 58.§ (5) bekezdés d) pontjának 1. pontjára hivatkozással tagadta meg a cselekvőképtelen, eddig foglalkoztatott munkaképes álláskereső regisztrálását, miszerint ők nem rendelkeznek a *munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel*. Álláspontom szerint a hivatkozott feltétel megfogalmazása túl tág és általános. Az Flt., illetve egyéb vonatkozó végrehajtási rendelet, vagy módszertani útmutató sem rendelkezik azokról a munkaviszony létesítéséhez szükséges konkrét feltételekről, amelyek hiánya az álláskereső nyilvántartásba vételét nem teszik lehetővé.

Az Alaptörvény I. cikke értelmében

(1) AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődrendű kötelezettsége.

(2) Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.

(3) Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. *Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.*

Véleményem szerint csupán az álláskeresői és az együttműködési tevékenység személyes jellegére való hivatkozás az Alaptörvény I. cikke értelmében sem elfogadható, hiszen az minden jogszabályi, fogyatékosügyi és foglalkoztatás szakmai megalapozottságot, illetve célt nélkülöz, mégis számos munkaképes cselekvőképtelen személyt zár el a munkakereséstől, rekeszt ki a munka világából.

A fogyatékosokkal élők foglalkoztatási helyzetének vizsgálatára vonatkozó AJB-2618/2012. számú jelentésben a munkaerőpiaci szolgáltatások vonatkozásában megállapítottam, hogy a munkaügyi központok eleget tesznek a munkaerőpiaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet előírásainak, és valamennyi a munkaügyi központokhoz forduló ügyfél részéről a jogszabályban meghatározott szolgáltatásban. A gyakorlati tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy a *munkaügyi központok által nyújtandó szolgáltatások a fogyatékosokkal élő személyek részéről kihasználatlanok*. Ennek oka vélhetően, hogy a fogyatékosokkal élő emberek nagyobb bizalommal fordulnak a civil szervezetekhez, mint a munkaügyi központokhoz a hivatalokban és az eljárásokban való igazodási nehézségektől tartva. *Álláspontom szerint a munkaügyi központoknak a panaszbeadványban sérelmezett gyakorlata – miszerint a cselekvőképtelenséget kizáró*

gondnokság alatt állókat nem regisztrálják álláskeresőként – a fogyatékossgal élők és a munkaügyi központok közötti ürt növelné, és még kevesebb fogyatékos személy fordulna bizalommal a számukra munka világához vezető ajtót jelentő központokhoz.

A cselekvőképességet kizáró gondnokság intézményével, és annak az új Ptk. tervezetében történő megjelenésével kapcsolatban fontos megjegyezni, hogy a Fogyatékossgal Élő Személyek Jogairól szóló ENSZ egyezmény magyarországi végrehajtásáról készült nemzeti jelentést értékelő Bizottsági összefoglaló 26. pontjában a Bizottság felhív arra, hogy a magyar Kormány tegyen határozott lépéseket annak érdekében, hogy az új Polgári Törvénykönyv tervezetében szereplő „cselekvőképességet teljesen korlátozó gondnokság” jogintézmény helyett a „cselekvőképességet korlátozó gondnokság” kerüljön előtérbe, amelynek következtében az *egyén saját maga gyakorolhatja a munkához való jogát (including with respect to the individuals right, own their own (...) to work).*¹²

A cselekvőképtelen munkavállalók munkavégzésének lehetőségét az új Mt. kifejezett rendelkezésekkel teremtette meg, amelyek összhangban vannak a Ptk. vonatkozó előírásaival. A Ptk. 15/A. § (1) bekezdés értelmében *ugyanis a cselekvőképtelen személy munkajogviszonyt is létesíthet, hiszen nevében gondnoka jár el.* A gondnoknak a véleménynyilvánításra képes gondnokolt kívánságát, kéréseit – pl. a tartózkodási helyére vonatkozóan – a döntések meghozatala előtt meg kell hallgatnia és lehetőség szerint figyelembe kell vennie. Mindezek értelmében tehát a munkaképes cselekvőképtelen személyek is rendelkeznek – a munkaügyi központok gyakorlata által megkívánt, azonban jogszabályban nem rögzített – a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel, így álláskeresőként jogszerűen nyilvántartásba vehetők.

Mindezek alapján megállapítom, hogy nincsenek jogszabályi akadályai annak, hogy a munkaképes cselekvőképtelen álláskereső személyeket a munkaügyi központok álláskeresőként regisztrálják. A munkaügyi központok ezzel ellentétes gyakorlata – miszerint a cselekvőképtelen munkavállaló álláskeresőként arra hivatkozva nem regisztrálható, hogy a munkaviszony létesítéséhez szükséges feltételekkel nem rendelkez – a jogállamiság elvből következő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot idéz elő. Sérül egyúttal a cselekvőképtelen személyeket megillető emberi méltóságához és a munka szabad megválasztásához való jog, illetve nem valósul meg az Alaptörvényben deklarált fogyatékossgal élő személyek védelme és az egyenlő bánásmód követelménye sem.

Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni bekövetkeztük lehetőségének megelőzése érdekében

1/ az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a *nemzetgazdasági minisztert*, hogy – a jelentésben tett megállapítások figyelembe vételével – a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójával együttműködve kezdeményezzen határozott intézkedéseket a visszás jogalkalmazási gyakorlat megszüntetése, valamint valamennyi munkaügyi központ helyes jogalkalmazási gyakorlatról való tájékoztatása és alkalmazása érdekében;

2/ az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a *nemzetgazdasági minisztert*, hogy készítse elő a az Flt. 58.§ (5) bekezdés d) pontjának olyan – a jelentésben tett megállapítások figyelembe vételével történő – módosítását, amely biztosítja a munkaügyi központok egységes gyakorlatát, valamint az álláskereső korlátozásoktól mentes joggyakorlását.

Budapest, 2012. október

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ A fogyatékossgal élők helyzete az Európai Unióban: a 2008–2009-es európai cselekvési terv

² Jelentés a fogyatékossgal élő személyek mobilitásáról és befogadásáról, valamint a 2010–2020 közötti időszakra vonatkozó európai fogyatékossgügyi stratégiáról

³ Fot. 4. § a) pont; Az egyes fogyatékossgai csoportok meghatározásáról a súlyos fogyatékossg minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékossgai támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/200. (VIII. 9.) Korm. rendelet

⁴ Flt. 58. § (5) bekezdés m) pontja

⁵ Ptk. 14-17. §

⁶ Statisztikai tükör, VI. évfolyam 45. szám; Összeállította: Központi Statisztikai Hivatal; 2012. július 6.

⁷ Szakmai értelmezés a 39/2011/. (V.31.) AB határozathoz, ÉFOÉSZ;

http://www.efoesz.hu/download/ab_eszrevetelek.pdf letöltve 2012. 10.12.

⁸ OBH 3360/2003. számú jelentés

⁹ Az új Munkatörvénykönyvének magyarázata; Szerkesztette: Kardkovács Kolos; HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2012.; 365. oldal

¹⁰ Az új Munkatörvénykönyvének magyarázata; Szerkesztette: Kardkovács Kolos; HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2012.; 366. oldal

¹¹ Az új Munkatörvénykönyvének magyarázata; Szerkesztette: Kardkovács Kolos; HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2012.; 367. oldal

¹² Consideration of reports submitted by States parties under article 35 of the Convention: concluding observations of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities: Hungary 26. The Committee recommends that the State party use effectively the current review process of its Civil Code and related laws to make immediate steps

to derogate guardianship in order to move from substitute decision-making to supported decision-making, which respects the person's autonomy, will and preferences and is in full conformity with article 12 of the Convention, including with respect to the individuals right, own their own (...) to work. Geneva, 17-28 September 2012.

AJB-2273/2012

A magánnyugdíj-rendszer

(Kapcsolódó ügyek: AJB-661/2012., 932/2012., 942/2012., 2033/2012., 3232/2012., 3425/2012.)

Előadó: dr. Farkas Zsuzsanna

Az eljárás megindulása

A „Válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” címmel átfogó alapjogi projektet indítottam 2012-ben, amelynek keretében a gazdasági-pénzügyi, illetve az ehhez kapcsolódó társadalmi válság következményeinek egy meghatározott szeletével foglalkozom. A projekt fókuszába került az öngondoskodás és az állami felelősségvállalás mezsgyéjén elhelyezkedő társadalombiztosítási rendszer is, amely a pénzügyi nehézségek, azaz a válság időszakában is különös jelentőséggel bír és egyúttal jelentős változásokon megy át. A vizsgálat célja ennek kapcsán elsődlegesen a társadalombiztosítás területén bekövetkező változásokkal összefüggésben beérkező állampolgári panaszok alapján felmerülő esetleges eljárási visszasságok és fennálló jogszabályi hiányosságok feltárása volt.

2011 év végén, a magán-nyugdíjpénztári rendszerben bekövetkező változásokat sérelmezve több magán-nyugdíjpénztári tag fordult Hivatalunkhoz.

Tekintettel arra, hogy a beadványokban foglaltak alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, valamint az egyenlő bánásmód követelményével és a tulajdonhoz való joggal kapcsolatos visszasság gyanúja, a „Válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projekt keretében az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21.§ (1) és (2) bekezdése alapján, tájékoztatást kértem az ügykörért felelős nemzeti erőforrás minisztertől¹, valamint a nemzetgazdasági minisztertől.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- az egyenlő bánásmód követelménye [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés: „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai különbségtétel nélkül biztosítja.”];
- a tulajdonhoz való jog [Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez.”];

Alkalmazott jogszabályok

- 1) a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.)
- 2) a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény;
- 3) az Európai Unió tisztviselőinek és más alkalmazottainak nyugdíjbiztosítási átutalásáról és visszautalásáról, valamint egyes nyugdíjbiztosítási tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CXII. törvény.

A megállapított tényállás

1. Egymástól függetlenül hét magán-nyugdíjpénztári tag azt sérelmezte, hogy a Tny. 1. mellékletében meghatározott képlet alapján 2012. január 1-jétől a társadalombiztosítási nyugellátásuk összegének 75 százalékára jogosultak, annak ellenére, hogy ettől az időponttól kezdve tagdíj helyett nyugdíjárulékot kell fizetniük az állami nyugdíjpillérbe.

A beadványozók sérelmezték továbbá, hogy a hivatkozott jogszabály rendelkezései és a sajtóban megjelent közlemények egymásnak *ellentmondanak*. A hivatalos tájékoztatás szerint ugyanis a tagsági jogviszonyukat fenntartó pénztártagok 2012. január 1-je után teljes összegű társadalombiztosítási nyugellátásban részesülnek. A pénztártagok szerint a fenti helyzet jogbizonytalanságot eredményez, ezért nem tudnak kellően megalapozott döntést hozni a tekintetben, hogy 2012. március 31-éig visszalépjenek-e a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe.

2. A vizsgálat megindítását követően áttekintettem a Tny. magán-nyugdíjpénztári tagok társadalombiztosítási nyugellátásának meghatározására vonatkozó rendelkezéseit.

A Tny. 12.§ (7) bekezdése szerint, ha a biztosított magán-nyugdíjpénztári tag, az öregségi nyugdíj összegét úgy kell megállapítani, hogy a 12.§ (1)-(5) bekezdése szerint kiszámított összeget meg kell szorozni az 1. mellékletben meghatározott szorzószámmal. A hivatkozott szorzószámot a következők szerint kell kiszámítani: $SZ=h+(1-h) \times 0,75$, ahol: Sz = alkalmazásra kerülő szorzószám értéke és h = 2010. október 1. és 2011. november 30. között szerzett szolgálati idő/a teljesen elismert szolgálati idő. E képlet értelmében a magán-nyugdíjpénztári tagok társadalombiztosítási nyugdíjának csökkentése során az általános szabályok szerint kiszámított nyugdíjat a 2010. október 1-e előtt megszerzett szolgálati idő részarány 75 százalékának és 2010. október 1. és 2011. november 30.

közötti időszakban szerzett szolgálati idő részarány 100 százalékának összegével kell megszorozni.

3. A jogértelmezési kérdés háttérének tisztázása érdekében *tájékoztatást kértem a nemzeti erőforrás minisztertől* arról, hogy a magán-nyugdíjpénztári tagok társadalombiztosítási nyugellátásának összege hogyan alakul 2012. január 1-jétől. Azaz a magán-nyugdíjpénztári tagok 2010. október 1-je előtt jogosultságot szereznek-e a társadalombiztosítási nyugellátásuk összegének 75 százalékára, majd 2010. október 1. és 2011. november 30. közötti időszakban 100 százalékára, és azt követően ismételten 75%-ára, vagy pedig 2010. október 1-jét követően teljes mértékben az összeg 100 százalékára.

A nemzeti erőforrás miniszternek – a nemzetgazdasági miniszterrel egyetértésben – a magánnyugdíjpénztári tagok nyugdíjának kiszámításával kapcsolatban adott tájékoztatása szerint „*a magánnyugdíj-pénztári tagok a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény szerint a 2010. október 1-je előtti időre a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerből az általános számított nyugdíj 75%-ára, míg az azt követő 14 hónapos tagdíj-átírányítás időszakára az általános számított nyugdíj 100%-ára jogosultak. 2012. január 1-jétől megszűnt a kötelező tagdíjfizetés, minden biztosított az állami nyugdíjpillérbe fizet nyugdíjjárulékot. Ezért erre az időszakra az általános szabályokat kell alkalmazni, a magán-nyugdíjpénztárban maradó tagoknak is a teljes állami nyugdíj jár az általános szabályok szerint. Természetesen a 2010. október 1-je előtti időre teljes állami nyugdíj azoknak jár, akik visszalépnek az állami nyugdíjrendszerbe. A felmerült félreértések elkerülése érdekében a közeljövőben várható a számítás részletszabályainak pontosítása a tavalyi év végi törvénymódosításhoz kapcsolódóan*”.

4. Mivel a *nemzeti erőforrás miniszter* rámutatott, hogy a kialakult helyzet következtében nem áll rendelkezésre kellő idő a megalapozott – a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe történő visszalépésről való – döntés meghozatalához, az ügyben külön is megkerestem nemzetgazdasági minisztert, és felkértem arra, hogy fontolja meg a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe történő visszalépésre nyitva álló *határidő meghosszabbítását*.

4.1 A Nemzetgazdasági Minisztérium *államháztartásért felelős államtitkár* megkeresésre adott válaszában tájékoztatást adott a magán-nyugdíjpénztári tagok 2012. január 1-jétől érvényes nyugellátási jogosultságaival, illetve a 2012. március 31-éig nyitva álló, a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerbe történő ismételt visszalépési lehetőséggel összefüggésben.

Az államtitkár válaszában kiemelte, hogy a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvény 40-43.§-ai, és 49.§-a szerint a teljes állami nyugdíj feltétele, hogy a magán-nyugdíjpénztári tag megszüntesse pénztártagságát és visszalépjen az állami nyugdíjrendszerbe. A fenti rendelkezés szerinti *visszalépések 2012. március 31-ig lezárultak*, és ezek után mindösszesen 75 ezer fő maradt a pénztártag. A tagokat a 2012. január 1-jétől hatályos szabályok szerint *nem érte veszteség*, hiszen a magán-nyugdíjpénztári tag tagsági jogviszonyának 2011. december 31-ét megelőző idejére az állami pillérből származó nyugdíja 75%-ára szerzett jogosultságot, (és a 14 hónapos tagdíj-átírányítás kompenzálásaként valójában hozzávetőleg 76 százalékra), s mindezt a magán-nyugdíjpénztári megtakarítások (felhalmozás) – a pénztár gazdálkodásának függvényében – egészíthették ki. Ugyanakkor 2012. január 1-jétől kizárólag az állami nyugdíjpillérbe lehet befizetni az egyéni nyugdíjjárulékokat és így az állami nyugdíjrendszerben szerez valamennyi biztosított nyugdíjvárományt. Ennek az volt az indoka, hogy a nyugdíjak értékállóságát egyedül az állami rendszer garantálhatja a magán-nyugdíjpénztári rendszer kiszámíthatatlanságával szemben. Ennek megfelelően a 2011. december 31-ét követő időszakra vonatkozóan a teljes állami nyugdíj (100%) jár az általános számítási szabályok szerint.

Az államtitkár arról is tájékoztatott, hogy a számítás részletszabályait rendezendő, az általánoshoz igazító szabályozás lépett hatályba 2012. augusztus 1-jével. Az Európai Unió tisztviselőinek és más alkalmazottainak nyugdíjbiztosítási átutalásáról és visszautalásáról szóló 2012. évi CXII. törvény szabályai szerint a magánnyugdíjpénztár tagok járulékfizetési kötelezettségének megfelelő nyugdíjszámítási szabály pontosítására került sor a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvényben. A magán-nyugdíjpénztári tagok számára ez évtől a tagdíjfizetés nem kötelező, viszont ők is megfizetik a Nyugdíjbiztosítási Alap javára a 10%-os mértékű nyugdíjjárulékot. Ezért a korábbi, 2010 októberétől 2011 decemberéig tartó időszakra a teljes nyugdíjjárulék megfizetésének megfelelően a teljes összegű nyugdíj megállapítását biztosító szabályt ki kellett terjeszteni az ezen túli időszakra is. Ennek megfelelően a Tny. 1. számú mellékletében található, a 75%-os és a 100%-os nyugdíjat megalapozó időszakok súlyozott átlagát meghatározó képlet módosítására került sor.

4.2 Az államtitkár válaszában hangsúlyozta, hogy a visszalépési határidő meghosszabbítására törvényi rendelkezés hiányában nem volt mód.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ehhez szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az érintett jogszabályokat alkalmazó Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság és a további nyugdíjbiztosítási szervek az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerint közigazgatási szervnek minősülnek, így tevékenységük vizsgálata ombudsmani hatáskörbe tartozik.

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint jogszabályi hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt.

A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

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

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendszerben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

2. Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. A két évtizedes, töretlen és álláspontot szerint az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.

A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem az alkotmányos alapjogok kapcsán áll fenn, a szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos helyzetű, azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között.

Az alkotmánybírósági gyakorlat által kimunkált ún. *ésszerűségi teszt* alkalmazásával állapítható meg, hogy egy adott normatív szabályozás, jogalkalmazói gyakorlat vagy egyedi döntés ellentétes-e a hátrányos megkülönböztetés alkotmányi tilalmával. Az ésszerűségi teszt egyrészt egy *összehasonlíthatósági*, másrészt egy *indokolhatósági próbából* áll. Az összehasonlíthatósági próba során azt kell vizsgálni, hogy a megkülönböztetés azonos helyzetben lévő jogalanyok között merül-e fel, az indokolhatósági próba pedig annak vizsgálatát jelenti, hogy ha azonos csoportba tartozók között áll fenn a megkülönböztetésnek van-e tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka.

3. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) és (2) bekezdése rendelkezik arról, hogy mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár. Tulajdont kisajátítani csak kivételesen és közérdekből, törvényben meghatározott esetekben és módon, teljes, feltétlen és azonnali kártalanítás mellett lehet. Az

alkotmánybírói gyakorlat alapján a tulajdonhoz való jog mindenkit megillető alapvető jog, mind magánszemély, mind jogi személy a tulajdonjog alanya lehet, ezeknek az alanyoknak azonosak a jogai és a kötelezettségei. A tulajdonjog alkotmányjogi és funkcionális értelemben a személyes autonómiát közvetlenül, illetve közvetetten biztosító alapvető jog.²

Az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat. Ebben az értelmezésben a tulajdonhoz való jog alapvető jog, így az alkotmányos tulajdonvédelem túlterjeszkedik a polgári jogi tulajdonvédelmen. Ez az értelmezés a tulajdonvédelemnek tágabb teret nyit. A tulajdonvédelem nemcsak az ingatlanokra, hanem az ingó tulajdonra és bizonyos, polgári jogilag tulajdonnak nem minősülő vagyoni értékű jogokra, valamint a közjogi várományokra is kiterjed.

III. A vizsgálat eredményében

Az Országgyűlés 2011. december 21-én fogadta el a Magyarország gazdasági stabilitásáról szóló 2011. évi CXCV. törvényt, amely módosította a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 19. § (2) bekezdését. A módosítás következtében a magánnyugdíjpénztári tagok számára 2012. január 1-jétől a tagdíjfizetés nem kötelező, viszont kötelező jelleggel ők is megfizetik a Nyugdíjbiztosítási Alap javára a tíz százalékos mértékű nyugdíjjárulékot.

Lényeges ennek kapcsán kiemelni, hogy a magánnyugdíjpénztári befizetésekhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 2010. évi CI. törvény már korábban megteremtette annak alapját, hogy a magánnyugdíjpénztári tagok tagdíját átmenetileg 2010. november 1-je és 2011. december 31-e közötti időszakban a Nyugdíjbiztosítási Alapba irányítsák, ennek következtében a magánnyugdíjpénztári tagok tagdíjfizetése helyett járulékfizetés valósult meg a Nyugdíjbiztosítási Alap részére. A tagdíj átirányítással párhuzamosan a Nyugdíjreform és Adósságcsökkentő Alapról, és a szabad nyugdíjpénztár-választás lebonyolításával összefüggő egyes törvénymódosításokról szóló 2010. évi CLIV. törvénnyel bevezetésre került a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvényben az 1. számú melléklet.

E melléklet rendelkezik a magánnyugdíjpénztári tagok társadalombiztosítási nyugellátásának kiszámítása során alkalmazásra kerülő szorzószám meghatározásáról. A képlet a magánnyugdíjpénztári tagoknak a 2010. októberétől 2011. decemberéig tartó időszakra teljes összegű társadalombiztosítási nyugdíj-megállapítást biztosított. Ugyanis a magánnyugdíjpénztári tagok társadalombiztosítási nyugdíjának csökkentése során az általános szabályok szerint kiszámított nyugdíjat a 2010. október 1-je előtt megszerzett szolgálati idő-résarány 75 százalékának és a 2010. október 1. és 2011. november 30. közötti időszakban szerzett szolgálati idő-résarány 100 százalékának összegével kellett megszorozni.

Megállapítható volt, hogy a kötelező tagdíjfizetés megszüntetésével egyidejűleg azonban nem került sor a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvényben a magánnyugdíjpénztári tagok járulékfizetési kötelezettségének megfelelő nyugdíjszámítási szabály pótlására. A jogalkotó ugyanis nem terjesztette ki a korábbi, 2010. októberétől 2011. decemberéig tartó időszakra a teljes nyugdíjjárulék megfizetésének megfelelően a teljes összegű nyugdíj-megállapítást biztosító szabályt az ezen túli időszakra is.

Álláspontom szerint a kötelező tagdíjfizetés megszűnésének időpontjától kezdve, azaz 2012. január 1-jétől a társadalombiztosítás nyugellátás összegének megállapítása szempontjából a magánnyugdíjpénztári tagok és a kizárólag társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben résztvevő biztosítottak a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok. A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 1. sz. mellékletének – a magánnyugdíjpénztári tagok társadalombiztosítási nyugellátásának kiszámítása során alkalmazásra kerülő szorzószám meghatározása – 2012. augusztus 1-jéig hatályos rendelkezéseiből azonban megállapítható volt, hogy a magánnyugdíjpénztári tagokat a teljes nyugdíjjárulék megfizetése ellenére nem illette meg a 2011. december 31-ét követő időszakra vonatkozóan az általános szabályok szerint kiszámított teljes állami nyugdíj.

Mindebből levonható volt az a következtetés, hogy az adott szabályozási koncepción belül a társadalombiztosítási nyugellátás összegének a 2011. december 31-ét követő időszakra vonatkozó meghatározása szempontjából eltérő szabályozás vonatkozott a magánnyugdíjpénztári tagokra és a kizárólag a társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben biztosított személyekre. *Ez a szabályozási elem az egyéb helyzet szerinti hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütközik, mert a megkülönböztetésnek tárgyilagossá mérlegelés szerint nem volt ésszerű indoka, azaz önkényes volt.* A magánnyugdíjpénztári tagok ugyanis 2012-től kötelező jelleggel megfizetik a Nyugdíjbiztosítási Alap javára a tíz százalékos mértékű nyugdíjjárulékot, ugyanúgy, mint a kizárólag társadalombiztosítási nyugdíjrendszerben biztosított személyek. Azonban azonos mértékű járulékfizetés ellenében nem illette meg őket a 2011. december 31-ét követő időszakra vonatkozóan a teljes állami nyugdíj.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 1. számú mellékletében – 2012. augusztus 1-jéig hatályos – meghatározott képletnek a társadalombiztosítási nyugellátás összegének 2011. december 31-ét követő időszakra vonatkozó meghatározása hátrányos módon különböztette meg a magánnyugdíjpénztári tagokat, ezzel pedig sértette az egyenlő bánásmód követelményét.

2. Az alkotmánybírói gyakorlat alapján a tulajdonvédelem nem csupán a dologi jogokra – ingókra és ingatlanokra – terjed ki, hanem a vagyoni értékkel bíró jogosultságokra is, továbbá a még meg nem szerzett javakra, az ún. *közjogi várományokra* is. Az Alkotmánybíróság a társadalombiztosítási várományokra vonatkozóan megállapította, hogy a váromány, a szó legtágabb értelmében olyan jövőbeli jogszerzést lehetővé tevő függő jogi

helyzet, amelyben a jogszerzés feltételei részben megvannak, míg további feltételei a jövőben vagy bekövetkeznek, vagy sem. Szűkebb értelemben várományon valamely alanyi jog megszerzésének jogilag biztosított lehetőségét értjük, amelytől a várományost az ellenérdekű fél önkényesen nem foszthatja meg.³ Az alkotmányjogilag védett váromány ezért az Alkotmánybíróság szerint a nyugdíj szolgáltatásra általánosságban vonatkozik.⁴

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint mindazon társadalombiztosítási szolgáltatások esetében, ahol a biztosítási elem szerepet játszik, a szolgáltatások csökkentésének vagy megszüntetésének alkotmányossága a tulajdonvédelem ismérvei szerint bírálendő el.⁵ A kötelező társadalombiztosítás ugyanis elvonja azokat az eszközöket, amelyekkel az érintett a saját kockázatára maga gondoskodhatott volna magáról és családjáról, s ezt a vagyont a társadalombiztosítás szolgálatába állítja úgy, hogy a biztosított a szolidaritás alapján másokról is gondoskodni tudjon. Ebből a szempontból, a járulékokkal fedezett időszakra jár a nyugdíj.⁶

Mindebből az következik, hogy a szolgáltatások és a várományok védelme attól függően is erősebb, hogy áll-e velük szemben a jogosultnak anyagi szolgáltatása. A járulék fejében járó társadalombiztosítási szolgáltatások megvonását vagy jogalapjának kedvezőtlen megváltozását a tulajdonjog korlátozásának ismérvei szerint kell megítélni.⁷

A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 1. számú mellékletének – 2012. augusztus 1-jéig hatályos – rendelkezései szerint a magán-nyugdíjpénztári tagok 2011. december 31-ét követő időszakra a teljes mértékű nyugdíjjárulék megfizetése ellenére alacsonyabb összegű állami nyugdíjra – az általános szabályok szerint kiszámított nyugdíj 75 százalékára – voltak jogosultak. Mindezzel pedig az állam úgy csökkentette a későbbi nyugdíj jogosultság összegét, hogy azt közérdekű cél nem indokolta.

Alláspontom szerint a jogalkotó a fenti jogszabályi rendelkezéssel a tulajdonhoz való jog által védett jogosultságot korlátozott. Minderre tekintettel megállapítom, hogy a társadalombiztosítási nyugellátásáról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 2012. augusztus 1-jéig hatályos 1. számú mellékletében meghatározott képlet a magán-nyugdíjpénztári tagoknak tulajdonhoz való jogával összefüggő visszásságot idézett elő.

3. A panaszosok beadványaikban sérelmezték, hogy a már többször hivatkozott jogszabály rendelkezései és a sajtóban megjelent közlemények egymásnak ellentmondanak. A hivatalos tájékoztatás szerint a tagsági jogviszonyukat fenntartó pénztártagok 2012. január 1-je után teljes összegű társadalombiztosítási nyugellátásban részesülnek. A nemzeti erőforrás miniszternek a válaszból is megállapítható volt, hogy 2012. január 1-jétől a magán-nyugdíjpénztárban maradó tagoknak is a teljes állami nyugdíj jár az általános szabályok szerint. Ugyanis 2012. január 1-jétől megszűnt a kötelező tagdíj fizetés, minden biztosított az állami nyugdíj pillérbe fizet nyugdíjjárulékot. Válaszában jelezte, hogy a felmerült félreértések tisztázása érdekében a közeljövőben várható – a tavalyi év végi törvénymódosításhoz kapcsolódóan – a számítás részletszabályainak pontosítása

Mindezek alapján igazolt a panaszban hivatkozott kifogás, miszerint az állami szervek hivatalos kommunikációja nem állt összhangban a jogszabályi előírásokkal, ami bizonytalansághoz, zavarhoz és kiszámíthatatlansághoz vezetett, így a Tny. 1. számú mellékletében – 2012. augusztus 1-jéig hatályos – meghatározott képlet rendelkezése visszásságot okozott a jogbiztonság követelményével összefüggésben is.

Intézkedéseim

Tekintettel arra, hogy a jogalkotó a vizsgálatom kezdeményezésének megfelelően, a Tny. 1. mellékletében meghatározott képlettel – a magán-nyugdíjpénztári tagok társadalombiztosítási nyugellátásának kiszámítása során alkalmazásra kerülő szorzószám meghatározása – összefüggésben, a magán-nyugdíjpénztári tagok 2011. december 31-ét követő időszakra vonatkozó társadalombiztosítási nyugdíjának összegével kapcsolatban felmerülő visszásságot orvosolta, e kérdéskört illetően további intézkedést nem kezdeményezek.

Az Európai Unió tisztviselőinek és más alkalmazottainak nyugdíjbiztosítási átutalásáról és visszautalásáról, valamint egyes nyugdíjbiztosítási tárgyú és más kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2012. évi CXII. törvény 30. § (2) bekezdése módosította a Tny. 1. számú mellékletét. A módosítással egyértelművé vált, hogy a pénztártagok a 2011. december 31-ét követő időre, teljes összegű társadalombiztosítási nyugdíjra jogosultak.

Budapest, 2012. november 28.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Jelenleg emberi erőforrások minisztere.

² 64/1993. (XII. 22.) AB határozat

³ 51/2007. (IX. 15.) AB határozat

⁴ 103/2010. (VI. 10.) AB határozat

⁵ 43/1995. (VI. 30.) AB határozat

⁶ 42/1997. (VII. 1.) AB határozat

⁷ 43/1995. (VI. 30.) AB határozat

AJB-2286/2012

Környezetvédelmi bírság részleges átengedése az önkormányzat számára

Előadó: dr. Gyűrű Attila

Az eljárás megindulása

Hivatalból vizsgálatot indítottam a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 58. § (2) bekezdése b) pontjának gyakorlatban való érvényesülése tárgyában. A hivatkozott jogszabály az illetékes környezetvédelmi hatóság által, a települési önkormányzat területén jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírság összege meghatározott részének a települési önkormányzat részére történő átengedésével kapcsolatos szabályokat tartalmaz.

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat, a 2012. január 1-jén hatályba lépett, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Vizsgálat lefolytatásának és jogszabály módosítására irányuló javaslat megtételének lehetőségét az Ajbt. 2. § (2) bekezdése, a hivatalból való vizsgálat lehetőségét pedig a 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra.

Érintett alapvető jogok és alkotmányos értékek

- a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)

Alkalmazott jogszabályok

- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (továbbiakban: Kvt.)

A megállapított tényállás

Hivatalból indított vizsgálatom alapját az AJB-841/2012. számú ügy képezte, melyben a beadványozó a Dél-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség eljárását sérelmezte. A Felügyelőség 3024-20/2010. számú határozatában Kozármisleny Város Önkormányzatával szemben szabott ki hulladékgazdálkodási bírságot, 7710-2/2010. számú határozatával pedig egy gazdasági társaságot sújtott hulladékgazdálkodási bírsággal a hulladékokkal kapcsolatos kötelezettségek megszegése miatt. Az önkormányzattal szemben kiszabott bírság összegének 30 százalékát a Felügyelőség – a hatályos jogszabályi követelményeknek megfelelően – a jogosult önkormányzatnak utalta át. Az ügyben – véleményének kifejtése érdekében – megkerestem a feladatkörében érintett minisztert. A vidékfejlesztési miniszter válaszában kifejtette a hatályos szabályozás indokait.

A vizsgálat megállapításai

1. A jogállamiság elve, a jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog tekintetében:

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata többször megerősítette azt a tételt, miszerint: „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.” (9/1992 (I. 30.) AB határozat)

A jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.” (56/1991.(XI.8.) AB határozat)

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. „A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás

egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.” (6/1998. (III.11.) AB határozat és 14/2004. (V.7.) AB határozat)

Megkeresésemben két kérdést fogalmaztam meg a miniszternek. Egyrészt véleményének kifejtését kértem azzal kapcsolatban, hogy nem jelent-e visszasságot a szabályozás a tekintetben, hogy a jogszabály a kiszabott bírság megosztásának kötelezettségét írja elő attól függően, hogy a jogsértő magatartást az illetékes önkormányzat saját területén vagy más önkormányzat területén tanúsítja-e. A bírság alanyaival kapcsolatban pedig elmondható, hogy eleve csökkentett összegű bírságot kell fizetnie a területileg illetékes önkormányzatnak, mint más természetes vagy jogi személynek, esetleg jogi személynek nem minősülő egyéb szervezetnek ugyanazon a területen elkövetett jogsértés miatt. Ezen eltérés indoka – a miniszter álláspontja szerint –, hogy a Kvt. hivatkozott rendelkezése szerint az illetékes környezetvédelmi hatóság által a települési önkormányzat területén jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírság összegének 30 százaléka a települési önkormányzatot illeti meg, a bírságot tehát meg kell osztani.

Véleményének kifejtésére kértem a minisztert azzal kapcsolatban is, hogy nem tartja-e visszásnak a jogszabály azon rendelkezését, miszerint a veszélyhelyzet kihirdetését megalapozó eseménnyel összefüggésben jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírság kivételt képez a bírság összegének megosztása alól.

A Kvt. 58. § (1) bekezdése szerint *környezetvédelmi feladatai (46. §) megoldásának elősegítése érdekében a települési önkormányzat – Budapesten a fővárosi önkormányzat is – önkormányzati rendelettel önkormányzati környezetvédelmi alapot hozhat létre.*

(2) A települési önkormányzati környezetvédelmi alap bevételei:

- a) a települési önkormányzat által jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírság teljes összege,
- b) az illetékes környezetvédelmi hatóság által a települési önkormányzat területén jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírságok összegének harminc százaléka a veszélyhelyzet kihirdetését megalapozó eseménnyel összefüggésben jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírságok kivételével,
- c) a környezetterhelési díjak és az igénybevételi járulékok külön törvényben meghatározott része,
- d) a települési önkormányzat bevételeinek környezetvédelmi célokra elkülönített összege,
- e) egyéb bevételek.

(3) Ha a települési önkormányzat nem hoz létre önkormányzati környezetvédelmi alapot, a (2) bekezdés c) pontjában foglalt bevétel nem illeti meg.

(4) Az önkormányzati környezetvédelmi alapot környezetvédelmi célokra kell felhasználni.

A miniszter válaszában előadta, hogy a Kvt. 58. § (2) bekezdésének rendelkezései kizárólag a jogellenes magatartás miatt kiszabott bírságbevételek címzettjét kívánták megjelölni. Véleménye szerint ezen esetcsoport nem tekinthető jellemzőnek, továbbá az önkormányzat nem lehet érdekelt abban, hogy vele szemben csupán 70 százalékos bírságot szabjon ki a környezetvédelmi hatóság. A szabályozás vizsgálatát azonban a tekintetben megalapozottnak találta, hogy a veszélyhelyzet esetköre mellett kivételként szabályozza a jogalkotó az önkormányzat által való elkövetést is.

Ami a veszélyhelyzet kihirdetését megalapozó eseménnyel összefüggésben jogerősen kiszabott környezetvédelmi bírság központi bevételnek minősülését illeti, a miniszter előadta, hogy a bírságbevételek, hasonlóan az adó- és illetékbevételekhez, Magyarország költségvetésével állnak összefüggésben, azaz a törvényhozó jogosult eldönteni, hogy a bevételeket hova kívánja csoportosítani.

A miniszteri állásponttal ellentétben – véleményem szerint – *a hatályos szabályozás ellentétes az Alaptörvényben deklarált jogállamiság elvével és a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal.* Ezt az okozza, hogy ha az önkormányzat követi el a bírság kiszabásának alapjául szolgáló jogellenes cselekményt, a Kvt. szerint a bírság összegét meg kell osztani a központi költségvetés és az önkormányzati költségvetés között. Az alapvető joggal összefüggő visszasság megállapítását az is megalapozza, hogy attól függően alkalmaz eltérő összegű szankciót a törvény, hogy az ország területének mely részén követik el a jogsértő magatartást. Álláspontom szerint indokolatlan az önkormányzatoknak a bírság összege megfizetésével kapcsolatban ilyen módon „kedvezményt” biztosítani.

Intézkedésem

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasság jövőbeni elkerülése érdekében – az Ajbt. 2. § (2) bekezdése alapján – kérem a vidékfejlesztési minisztert, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény 58. § (2) bekezdése rendelkezésének, az általam bemutatott szempontoknak megfelelő módosítására.

Budapest, 2012. április 24.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-2287/2012

A Natura 2000 területek, a vízbázis védőterület,

Előadó: dr. Herke Miklós

Az eljárás megindítása

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa már több esetben¹ vizsgálta a védett és ex lege védett természeti területek, a Natura 2000 területek, a vízbázis védőterületek és nagyvízi meder, a tartós környezetkárosodás, továbbá a régészeti és műemléki védelem ingatlan-nyilvántartási feljegyzésével kapcsolatos

kérdéseket.

A jelzett előzményekre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam a védett természeti területek, környezetvédelmi célú korlátozások és tilalmak ingatlan-nyilvántartási feljegyzésének aktuális állásának tisztázására.

Vizsgálatom megindításával egyidejűleg – az előzőekkel, illetve a korábbi állásfoglalások érvényesülésével kapcsolatban – a nemzetgazdasági, a közigazgatási és igazságügyi, valamint a vidékfejlesztési minisztert, továbbá a törvényi kötelezettségekre figyelemmel, az ingatlan-nyilvántartási feljegyzésekkel kapcsolatban három környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőséget (a továbbiakban: Felügyelőség).

Érintett alapvető jogok és alkotmányos értékek

- *a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)
- *nemzet közös öröksége* (Alaptörvény P) cikk: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”)

Alkalmazott jogszabályok

- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.),
- a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgt.)
- a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.),
- az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdonilap-másolat igazgatási szolgáltatási díjáról szóló 1996. évi LXXXV. törvény (a továbbiakban: Díjtörvény)
- az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inyvtv.)

A megállapított tényállás

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa 2010-ben lefolytatott vizsgálatában azt állapította meg, hogy a települési önkormányzatok védetté nyilvánítás tényének ingatlan-nyilvántartási feljegyzéséhez kapcsolódó díjfizetési kötelezettsége hátráltatja vagy akár meg is gátolhatja a védelemre érdemes területek védetté nyilvánítását. A JNO-420-11/2010. számon kiadott állásfoglalás szerint a Díjtörvény 2010. január 1-jén hatályba lépett módosítása az egészséges környezethez való jog sérelmét idézte elő, s ennek kapcsán a jogszabály módosítását kezdeményezte.

A probléma egyedi ügynön túlmutató jelentősége miatt az országgyűlési biztos hivatalból vizsgálta a Díjtörvény jelzett módosításának környezetvédelmi szempontból releváns hatásait. Ennek során azt állapította meg, hogy a jogszabályok – így a Vgt. 27. §-a, a Kvt. 52. §-a, a Tvt. 26. § (2) és 41/A. § (2) bekezdései², illetve a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény 74. §-a – által előírt, a környezet védelmével kapcsolatos jogilag jelentős tények ingatlan-nyilvántartási feljegyzése nem tükrözi a tényleges állapotokat, részben a Díjtörvény előírásai miatt az érintett hatóságok a törvényi kötelezettségeiknek nem tesznek eleget. Ezért a 2010. év végén kiadott JNO-463-38/2010. számú állásfoglalásában javasolta a Nemzetgazdasági Minisztériumnak, hogy a környezet-, természet- és vízügyi ágazathoz tartozó jogi jellegek ingatlan-nyilvántartásban történő mielőbbi feltüntetés érdekében – a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium és a Vidékfejlesztési Minisztérium bevonásával – módosítsa a Díjtörvényt úgy, hogy az biztosítsa a természeti, környezeti és kulturális örökségvédelmi érdekek megfelelő védelmét, aminek egyik lehetséges módja a tárgyi díjmentesség kiterjesztése.

A korábbi vizsgálatok és a Díjtörvény 2011. november 15-i módosítása, valamint a Kúria Kfv.IV.37.420/2011/4. számú ítélete alapján az alábbi kérdésekkel kerestem meg az érintett minisztereket:

„A JNO-463-38/2010. számú állásfoglalásban a volt jövő nemzedékek biztosa jogalkotási javaslatot fogalmazott meg a Nemzetgazdasági Minisztériumnak – a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, valamint a Vidékfejlesztési Minisztérium bevonásával – az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdonilap-másolat igazgatási szolgáltatási díjáról szóló 1996. évi LXXXV. törvény (a továbbiakban: Díjtörvény) módosítására. A miniszteri válaszok szerint a felvetett probléma nem a Díjtörvényben, hanem csak egy új törvényben orvosolható. Erre figyelemmel bocsátották a volt jövő nemzedékek biztosa rendelkezésére az ingatlanügyi hatósági eljárások és adatszolgáltatások igazgatási szolgáltatási díjáról szóló törvény tervezetét. A tervezettel kapcsolatos fenntartásait a volt jövő nemzedékek biztosa a JNO-727-2/2011. számú válaszában jelezte a Vidékfejlesztési Minisztériumnak.

A tárcák által korábban hivatkozott szempontok ellenére, a Díjtörvény – 2011. november 15-én – mégis több ponton módosult. Az otthonvédelmi intézkedésekkel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXLVII. törvény szerint a Díjtörvényben újabb, tárgyánál fogva olyan díjmentes eljárások jelentek meg³, mint amit a volt jövő nemzedékek biztosa – a feltárt visszasságok orvoslása kapcsán lehetséges megoldási módként – javasolt. Azok között a vizsgálatot érintett eljárások nem szerepelnek.

Az Ajbt. 21. § (1) bekezdésének a) pontja alapján kérem, hogy a Díjtörvény módosításával, illetve a törvénytervezettel kapcsolatos álláspontjáról tájékoztatni szíveskedjen. (...)”

A megkeresésemben jeleztem továbbá, hogy „2012. január 1-jén hatályba lépett Magyarország Alaptörvénye, amely az egészséges környezethez való jog megerősítése mellett a 38. cikk (1) bekezdésében azt is rögzíti, hogy a nemzeti vagyon védelmének célja többek között a természeti erőforrások, így a biológiai sokféleség megóvása.

Az előzőekre figyelemmel kértem, válaszában térjen ki arra is, hogy amennyiben a jelzett, az egészséges környezethez való jog érvényesítéséhez kapcsolódó feljegyzésekre vonatkozó ingatlanügyi eljárásokat a jogalkotó nem kívánja tárgyi díjmentessé tenni, akkor milyen egyéb eszközökkel és költségvetési forrásokkal kívánják biztosítani azok vonatkozásában az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény előírásainak, illetve az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.), 15/1995. (III. 13.) és 964/B/1998. AB határozataiban foglaltak érvényesülését. A hivatkozott AB határozatok egyebek mellett a következőket tartalmazzák: *„az ingatlan-nyilvántartás közhitelessége és nyilvánossága az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében deklarált tulajdonhoz való jog – közelebbről az ingatlanulajdonhoz való jog – egyik garanciális biztosítéka”, „a védetté nyilvánítás a közérdeket szolgálja és az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés e tény megismerhetőségét biztosítja”, illetve „a természeti értékek esetében a védelem szintjében nem fogadhatók el gazdasági indokok alapján olyan hullámzások, mint pl. a szociális jogok esetében”.*

A Vidékfejlesztési Minisztérium (a továbbiakban: VM) jogi és igazgatási ügyekért felelős helyettes államtitkára arról tájékoztatót⁴, hogy a Díjtörvény hivatkozott módosítását az Országgyűlés Gazdasági és Informatikai bizottsága bizottsági önálló indítványként nyújtotta be, arról a tárcának nem volt tudomása. Jelezte továbbá, hogy a fővárosi, és megyei kormányhivatalok költségvetését a költségvetési törvény „Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium” (a továbbiakban: KIM) fejezete tartalmazza, ezért bármely díjmentességgel kapcsolatos jogszabály felülvizsgálata a fejezetgazda, a KIM bevonásával lehetséges, illetve a költségvetési források biztosítása vonatkozásában a Nemzetgazdasági Minisztérium megkeresése szükséges.

A konkrét megoldási javaslatokkal kapcsolatos újabb megkeresésemre arról tájékoztatót⁵, hogy a tárca álláspontja szerint az egyes feladatok végrehajtásához szükséges költségvetési források biztosítása elsősorban nem jogalkotási feladat. Az ingatlan-nyilvántartási eljárások díjának megfizetése kapcsán az „állami szereplők” részéről felmerülő probléma lényege az, hogy a Díjtörvény 2010. január 1-jén hatályba lépett módosítása – többek között – megszüntette a költségvetési szervek korábbi teljes személyes díjmentességét, ugyanakkor a közfeladataik ellátásával kapcsolatban felmerülő díjfizetési kötelezettség nem került betervezésre. A földhivatali eljárások megindításához szükséges források hiányában, számos esetben a jogszabályi előírásokon alapuló jogok és tények ingatlan-nyilvántartási feltüntetése elmaradt. Arra is felhívta a figyelmet, hogy az elmaradások nem csak a díjmentesség megszüntetésével függnek össze, hiszen sok esetben több évtizedes elmaradásról van szó. *Ebből adódóan – a tényleges jogi állapottal való egyezőség hiányában – mind az érintett ágazatokban jelentkező közfeladatok ellátása, mind pedig a közhiteles ingatlan-nyilvántartás naprakészsége veszélybe került.*

Tájékoztatót továbbá arról, hogy a probléma megoldására a Díjtörvény felülvizsgálata kapcsán több javaslat is született. Az egyik alternatíva, a VM által javasolt ún. csökkentett díjtétel bevezetése lett volna, azonban a Közigazgatási Államtitkári Értekezlet döntése alapján a Díjtörvény módosításának tervezete nem került a Kormány elé. A másik alternatíva az eljárások meghatározott körére, legfeljebb 1-2 év időtartamra („moratórium”) tárgyi díjmentesség biztosítása az utólagos rendezésre és a jogszerű állapot megteremtésére. A felmerülő igényekről azonban kizárólag az érintett tárcák, illetve az irányításuk alatt működő szervek rendelkeznek információval, ezért a VM kezdeményezte az elmaradt bejegyzésekkel és feljegyzésekkel kapcsolatos eljárási költségek először tárcán belüli, majd a későbbiekben valamennyi tárcára is kiterjedő felmérését.

Ismélt megkeresésemre a vidékfejlesztési miniszter arról tájékoztatót⁶, hogy megállapításaimmal egyetértve folyamatosan konzultálnak és egyeztetnek az érintett kormányzati szervekkel. A tárca a Díjtörvény felülvizsgálatára indult döntés-előkészítési folyamatban támogatta és támogatja, hogy a felügyelőségeknek meghatározott ingatlanügyi hatósági eljárásokban a tárgyi díjmentesség biztosítva legyen, ami nagyban elősegítené jogszabályokból eredő kötelező feladatok végrehajtását. Azt is jelezte, hogy a konkrét normaszöveg-javaslat kidolgozását megelőzően szükséges a Kormány szabályozási irányt meghatározó döntése. Ezzel kapcsolatban a problémakör komplex kezelésére van szükség, melynek keretében a jelenleg lényegében „önfinanszírozó” földhivatali szervezet-rendszer folyamatos működőképessége biztosításának, illetve a kormányhivatalok „költségvetési egyensúlya” fenntartásának a szempontjait is kénytelenek figyelembe venni. Az említett kormányzati döntésre valószínűleg a Magyar Program Egyszerűsítési Programjának elfogadásáról szóló 1304/2011. (IX. 2.) Korm. határozat végrehajtása kapcsán kerül majd sor.

A közigazgatási és igazságügyi miniszter megkeresésemre szintén arról tájékoztatót⁷, hogy a Díjtörvényhez a T/483 1. számon tárgysorozatba vett törvényjavaslatot az Országgyűlés Gazdasági és Informatikai bizottsága nyújtotta be. Jelezte továbbá, hogy a korábbi kormányzati álláspont kapcsán hivatkozott új törvény tervezetnek kidolgozása megkezdődött, azonban annak átdolgozása és részletes hatásvizsgálat készítése szükséges. Kiemelte azt is, hogy korábbi álláspontját fenntartja, *(...) a hatályos szabályozási rendszer (...) jelenleg tartalmazza azokat a jogintézményeket, amelyek az Alaptörvényben is biztosított egészséges környezethez való jog biztosítására alkalmasak, ugyanakkor egyetért azzal, (...) hogy a jelen jogszabályi környezet mellett a környezetvédelem elért szintje csökkenhet, erre tekintettel mindenképpen megoldást kell találni a helyzetre.* Hangsúlyozta továbbá, hogy egyetértés van abban is, *(...) a helyzet megoldása elsősorban nem jogi, hanem költségvetési szempontoktól függ, mivel a megoldáshoz abban a kérdésben kell megállapodásra jutni, hogy a bejegyzés mindenképpen felmerülő*

költségeit melyik szerv köteles viselni. Azt is jelezte, hogy továbbra is kiemelt figyelmet fordít az egészséges környezethez való jog elért védelmi szintjének a fenntartásához, illetve a növeléséhez szükséges garanciális szabályok megtartására és megalkotására. A problémára megoldást kíván találni, ezért a megoldás érdekében jelen javaszával egyidejűleg megkereste az érintett feleket, és egyeztetést kezdeményezett a korábban felmerült megoldási javaslatokról folytatandó további párbeszéd és az álláspontok közelítése érdekében.

A nemzetgazdasági miniszter válaszában⁸ tájékoztattott, hogy álláspontja szerint a *Díjtörvény a VM gondozásában áll és annak előkészítése is a tárca feladata*, mivel az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 106. § (d) pontja szerint a vidékfejlesztési miniszter az ingatlan-nyilvántartásért, a térképészetért és a földügyért való felelőssége körében gondoskodik a térinformatikai rendszerek kialakításáról, és működteti a földügyi információs rendszert. Jelezte, hogy a VM részéről több megoldási alternatíva is felmerült, azonban végleges döntés nem született, mert a *fizetési moratórium, illetve a tárgyi díjmentesség esetleges bevezetése a kormányhivataloknál jelentős többletforrást igényelhet, azonban a tárcák nem rendelkeznek pontos információval az érintett ügyszámról, így ennek költségvonzatáról sem, ezért a Vidékfejlesztési Minisztérium jelenleg felmérést végez valamennyi érintett tárcánál.* Végül rögzítette, hogy amennyiben a VM és a KIM előkészíti a Díjtörvény módosítását, és amennyiben nem kívánják díjmentessé tenni az egészséges környezethez való jog érvényesítéséhez kapcsolódó feljegyzésekre vonatkozó ingatlanügyi eljárásokat, akkor az érintett tárcákkal közösen felméri, hogy milyen egyéb eszközzel és költségvetési forrásokkal biztosítható az ingatlan-nyilvántartás közhitelessége.

A megkeresett három – az Alsó-Tisza-vidéki, az Észak-magyarországi és a Nyugat-dunántúli – felügyelőség vezetőjétől azt kértem, tájékoztassanak a fenti, az egészséges környezethez való jog érvényesítéséhez kapcsolódó, a szóban forgó feljegyzésekkel összefüggő aktuális helyzetről, a felügyelőség lehetőségeiről, különös tekintettel a Kúria ítéletére. Kértem, válaszukban arra is térjenek ki, hogy az illetékességi területükön, tényként megközelítőleg hány ingatlan vonatkozásában nem történt meg a feljegyzés, illetve azok nyilvántartásban való átvezetése – változatlan feltételek mellett – mikorra prognosztizálható, illetve e tényeket az ingatlan-nyilvántartás mikortól tanúsítja közhitelesen.

A 2012. március 22-én megkeresett felügyelőségek közül csak a Nyugat-dunántúli Felügyelőségtől kaptam választ, amely arról tájékoztattott, hogy a megkeresést az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőségre (továbbiakban: OKTVF) továbbította.

A 2012. június 12-én kelt újabb megkeresésemre már mindhárom felügyelőség reagált. Az Alsó-Tisza-vidéki és az Észak-magyarországi Felügyelőség arról tájékoztattott, hogy megkereséseimre az OKTVF fog válaszolni.

A Nyugat-dunántúli Felügyelőség a 2012. július 17-én kelt válaszához csatolta a nekem címzett – de az OKTVF-nek elküldött – május 15-éi tájékoztatásának egy eredeti példányát. Eszerint a nagyvízi meder és a tartós környezeti károsítás vonatkozásában nincs elmaradás, az alapvetően a védett természeti területek tekintetében áll fenn. *Hozzávetőlegesen 20.274 földrészlet vonatkozásában szükséges a jogi jelleget érintő ingatlan-nyilvántartási hatósági eljárás kezdeményezése, amelynek jelenlegi díjtételek melletti kalkulált költsége: 133.808.400 Ft.*

Ezt követően az Alsó-Tisza-vidéki Felügyelőség egy újabb, 2012. július 30-án kelt tájékoztatásában megadta a kért válaszokat és jelezte, hogy tartós környezeti kár ingatlan-nyilvántartási feljegyzése folyamatos, az minden esetben megtörténik. A Natura 2000 területek vonatkozásában mintegy 9000, az ex lege védett természeti területeknél – figyelemmel, hogy a 2012. január 13-i Vidékfejlesztési Értesítőben megjelent a vidékfejlesztési miniszter közleménye az ex lege lápi és szikes tavi védettséggel érintett területekről – 7853 lehatárolandó ingatlan vár bejegyzésre. A nagyvízi mederben történő elhagykedés tényére vonatkozó eljárások 10.608 helyrajzi számot, a vízbázis védőterületek mintegy 1000 ingatlant érintenek.

Az OKTVF-től, illetve rajta keresztül az Észak-magyarországi Felügyelőségtől érdemi választ kérdéseimre – jelentésem kiadásáig – nem kaptam.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetesen személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés kimondja, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – a környezet védelmének biztosításával valósítja meg.

Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jog értelmezését, a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban

végezte el. A testület e döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére⁹.

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

Figyelemmel arra, hogy a környezet nem kimeríthetetlen, illetve az abban okozott károk véges javakat pusztítanak, továbbá az ember sok esetben visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg – az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint – az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzés elvén alapuló jogintézmények alkalmazásának elsőbbsége van. Az Alkotmánybíróság rámutatott tehát arra, hogy a környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé.

Ahogy az a fentiekből következik, az Alkotmánybíróság határozataiban az egészséges környezethez való jogot elsősorban intézményvédelmi kötelezettségként értelmezte.

Az egészséges környezethez való jog rendkívül szoros kapcsolatban áll a *jogállamisággal, jogbiztonsággal*. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam.

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

A jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy *„a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.”* (56/1991.(XI.8.) AB határozat)

III. Az ügy érdemében

Vizsgálatom célja annak tisztázása volt, hogy a hatályos törvényi előírások alapján a védett természeti területek, illetve a környezetvédelmi célú korlátozások és tilalmak ingatlan-nyilvántartási feljegyzésekor az illetékes hatóságok eleget tesznek-e törvényi kötelezettségeiknek, illetve folytatódik-e a korábbi évek negatív tendenciája és továbbra is elmaradnak a feljegyzések.

Mind a Kvt., mind a Tvt. hatályba lépése – vagyis 1995. december 19-e, illetve 1997. január 1-je – óta előírja a tartós környezetárosodás, illetve a védetté, fokozottan védetté nyilvánítás tényének, továbbá a barlangok ingatlan-nyilvántartásban való feltüntetését. A vízbázis védőterületek, illetve a nagyvízi mederben való elhelyezkedés tényének ingatlan-nyilvántartási feljegyztetését a Vgt. 2004. január 7-e, illetve 2004. július 15-e óta rendeli el.

Az e tárgyban korábban folytatott ombudsmani vizsgálat¹⁰ megállapításai is rögzítették, hogy a védettség törvényi feljegyzésének/törlésének kötelezettsége a környezetvédelem egyik alaptörekvésének és alapelvének, a megelőzési kötelezettségének az érvényesítését szolgálja. A jogi jellegek¹¹ ingatlan-nyilvántartásba történő feljegyztetése nem konstitutív, hanem deklaratív hatályú jogi aktus¹², így a védettséget nem az ingatlan-nyilvántartási feljegyztetés keletkezteti.

A 15/1995. (III. 13.) AB határozat szerint „Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy az ingatlan-nyilvántartás adatai közérdekű adatok, az ingatlan-nyilvántartás közhitelű nyilvántartás. Az *ingatlan-nyilvántartás – mint a nemzeti ingatlanvagyron leltára – egyebek között csak akkor tudja betölteni rendeltetését, ha az a közhitelesség és a nyilvánosság elve alapján működik.* Az ingatlan-nyilvántartás közhitelessége és nyilvánossága az Alkotmány 13. § (1) bekezdésében deklarált tulajdonhoz való jog – közelebről az ingatlan-tulajdonhoz való jog – egyik garanciális biztosítéka. Mivel az ingatlan-nyilvántartás az ingatlanra vonatkozó jogok és tények nyilvántartására, sőt gyakran a jogok létrehozására is szolgál, az ingatlanforgalom alapvető garanciája a nyilvántartás nyilvánossága. Egyedül ennek alapján biztosítható a védelem, hogy ingatlanra vonatkozó jogok, tények és egyéb adatok a jogszerzők – és bárki – előtt ismertek, vagyis, hogy senki nem hivatkozhat jogszerűen arra, hogy valamely adatról, amely az ingatlan-nyilvántartásban szerepel, nem volt tudomása.”

A 964/B/1998. AB határozatban a testület kimondta, hogy „A védetté nyilvánítás a közérdeket szolgálja és az ingatlan-nyilvántartási bejegyzés e tény megismerhetőségét biztosítja”, továbbá „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem alkotmányellenes a Ttv. 26. § (2) bekezdésének az a rendelkezése, amely szerint a védetté nyilvánítás

tényét az ingatlan-nyilvántartásba be kell jegyezni. *Éppen a védetté nyilvánítás ingatlan-nyilvántartási bejegyzése – amely a törvény rendelkezésén alapul – teszi mindenki előtt közhitelesen megismerhetővé a Nemzeti Park területéhez tartozó ingatlan adatait, ezáltal érvényesíthetők a védettséghez kapcsolódó jogok és kötelezettségek.*

Az Alkotmánybíróság a 28/1994.(V. 20.) határozatában az állam környezetvédelmi feladatai kapcsán külön is hangsúlyozta, hogy az eszközei megválasztásakor az államnak elsősorban olyan jogintézményeket kell alkalmaznia, amelyek a megelőzést – s nem az utólagos szankcionálást – szolgálják, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot.

A hivatkozott AB határozatokból is kitűnik, hogy az ingatlan-nyilvántartásba feljegyzett és bárki által megismerhető ilyen tárgyú jogi jellegek az ingatlan-nyilvántartás közhitelességének a részét képezik, vagyis a jogbiztonságot szolgálják, másrészt ezen túlmenően, segítik és biztosítják a védettség alatt álló terület károsításának, a Natura 2000 védettség alatt álló élőhelyek és fajok veszélyeztetésének, a nagyvízi mederben, vagy védőterületen történő építkezések és más jogszerűtlen cselekmények megelőzését.

A már hivatkozott korábbi ombudsmani vizsgálat¹³ megállapításai szerint: *„(...) a jogbiztonság, az ingatlanforgalom biztonsága, a nyilvánosság követelményéből, és az állam környezetvédelmi szerepfelfogásából – amely az állam környezetvédelmi kötelezettségeit helyezi előtérbe – egyértelműen következik annak igénye, hogy a jogi jelleg feljegyzések és törlések késedelem nélkül, minél előbb történjenek meg. Hiszen egyértelműen közérdek, hogy a környezet (természet) állapotára, jellegére vonatkozó, az állampolgárok széles körét érintő körülményekről, tényekről, esetleges korlátozásokról, tilalmakról vagy éppen ezek megszűnéséről az állampolgárok informálódhassanak az ingatlan-nyilvántartásból mint közhiteles nyilvántartásból.”*

A VM válasza alapján megállapítható, hogy a vizsgált körben, a hiányzó ingatlan-nyilvántartási feljegyzéssel érintett ingatlanok számának, nagyságának központi számbavétele nem történt meg, annak felmérése a jogi szabályozás leendő módosításának megalapozása érdekében, jelenleg folyik.

A megkeresett felügyelőségektől kapott tájékoztatás szerint a vizsgált tények közül egyedül a tartós környezeti kár ingatlan-nyilvántartási feltüntetése tekinthető naprakésznek. A többi tény – vagyis az ex lege védett természeti területek, a Natura 2000 területek, illetve részben a nagyvízi mederben történő elhelyezkedés – feltüntetése kapcsán azonban jelentős, a választ adó két felügyelőség vonatkozásában is több tízezres, míg a vízbázis védőterületek tekintetében ezres nagyságú elmaradás tapasztalható.

Mindezek alapján a problémával érintett ingatlanok száma továbbra sem tekinthető elhanyagolhatónak (országosan akár százezres nagyságrendet is elérheti), ami – miként a VM is jelzi – már az ingatlan-nyilvántartás közhitelességét, vagyis a jogbiztonságot, illetve ennek révén a védettséghez kapcsolódó jogok és kötelezettségek, az egészséges környezethez való jog érvényesíthetőségét teszi kétségessé.

Megállapítom tehát, hogy a védett természeti területek és a vízügyi tárgyú környezetvédelmi korlátozások kapcsán nem fejeződött be a törvényekben előírt tények ingatlan-nyilvántartási feljegyzése, az ingatlan-nyilvántartási feljegyzések területén alapvető és érdemi előrelépés nem történt.

Az Alkotmánybíróság a 28/1994.(V. 20.) AB határozatban azt is kiemelte, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülésében nem engedhető meg gazdasági vagy társadalmi körülményektől függő minőségi hullámszökkenés.

Ebből következően az egészséges környezethez való jog érvényesítését, illetve az ennek szerves részét jelentő, a törvényi kötelezettségeket érvényre juttató állami szervek feladatellátását sem lehet a gazdasági és társadalmi körülményektől függő hullámszökkenésnek kitenni. Vagyis az államnak – többek között – érvényre kell juttatnia a természeti védettséghez, a vízbázis védelemhez kapcsolódó törvényi követelményeket¹⁴, mivel a természeti károk jelentős része visszafordíthatatlan, továbbá az Alaptörvényben a nemzet közös örökségének részeként rögzített természeti erőforrások végesek.

A korábbi ombudsmani vizsgálat¹⁵ rámutatott: *„Az, hogy (...) a környezetvédelmi jogszabályokban található jogintézmények esetében – alapvetően gazdasági okok miatt – a korábban jól működő ingatlan-nyilvántartási feljegyzési folyamat lelassult, olykor megállt, a gyakorlatban a védelmi szint szigorának csökkenését, gazdasági körülményekre visszavezethető hullámszökkenését és kellő súlyú alkotmányos indok nélküli visszalépést jelentette és jelenti ma is, amelyet jogi szempontból visszásnak tartunk.”*

Az előzőek alapján az Alaptörvényben rögzített egészséges környezethez való jog érvényesítéséhez nem elegendő csak jogi és intézményi feltételek megteremtése, hanem – annak megfelelő ellátásához – elengedhetetlen a finanszírozási oldal biztosítása is. Amennyiben a feladatok finanszírozása nem, vagy nem kellően biztosított és ez korlátozza, akadályozza a jogalkotó által előírtak teljesülését, az végső soron ezen alapvető jog érvényesülését akadályozhatja.

A megkeresésekre adott miniszteri válaszok alapján megállapítható, hogy a helyzetet és a problémát ismerik, elismerik annak komplex kormányzati megközelítésének a szükségességét, és tettek is a megoldás irányába mutató lépéseket. Ugyanakkor arra alapvetően nem (alap)jogi problémaként, hanem forrásoldali, pontosabban költségvetési kérdésként tekintenek. Egyedül a közigazgatási és igazságügyi miniszter jelezte – felismerve a tényfeljegyzések elmaradásának alapjogi vetületeit¹⁶ – hogy a probléma mielőbbi megoldása érdekében haladéktalan intézkedések szükségesek.

A vidékfejlesztési miniszter válasza szerint a probléma megoldása során összkormányzati oldalról a földhivatali szervezet-rendszer folyamatos működőképességének, a kormányhivatalok „költségvetési egyensúlyának” fenntartására is figyelemmel kell lenni. Ugyanakkor a VM korábbi válaszából az is kitűnik, hogy e probléma nem csak a díjmentesség megszüntetésével függ össze, hanem a több évtizedes elmaradással is. Vagyis, a jelenlegi helyzet a

hosszabb ideje fennálló folyamat nem megfelelő kezelésének, a finanszírozási hiány kumulálódásának a következménye.

Az előzőek alapján nyilvánvaló, hogy a környezetvédelmi feladatellátás finanszírozása komplex probléma, amelynek csak egyik megjelenési formája a Díjtörvény 2010. január 1-jétől hatályos szabályozása nyomán kialakult helyzet (ti. a módosítás nyomán a 30. § (1) bekezdés egyrészt úgy változott, hogy a teljes személyes illetékmentességben részesülő körből kikerültek a költségvetési szervek; másrészt pedig a 32/A.§ (1) bekezdése alapján az elsőfokú ingatlanügyi eljárásért ingatlanonként 6600 Ft összegű díjat kell fizetni). Erre is figyelemmel jelzem, hogy állampolgári panaszok alapján vizsgálatot¹⁷ folytatok a védett természeti területek védeltségének helyreállításáról szóló 1995. évi XCIII. törvény hatálya alá tartozó részarány-földtulajdonosok földterületeinek kisajátításával kapcsolatban, illetve a hivatalból indított a „Válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” címet viselő projekt keretében külön is foglalkozom a környezetvédelmi intézményrendszer finanszírozásának problémáival.

A probléma aktualitását és rendezetlenségét jelzi az is, hogy a Kúriának a Kfv.IV.37.420/2011/4. számú ítéletben¹⁸ állást kellett foglalnia és ki kellett mondania, hogy „a Magyar Állam valamely szerve nem tekinthető a magyar államnak”, illetve „a kérelmet benyújtó és a jogosulttá váló személye nem különül el, lévén, hogy a tény feljegyzésével jogosultság nem keletkezik.” Ez ugyan lezárta a perben érintett jogalkalmazó szervek közötti vitát, megszüntetve azt a felügyelőségi hivatkozást, miszerint a kérdéses feljegyzésekre valójában a Magyar Állam érdekében kerül sor, azonban megfelelő költségvetési források nélkül nem lesz érdemi előrelépés a feljegyzések átvezetésében.

A Díjtörvény szabályozásában azonban jelentős fordulatot jelent, hogy az otthonvédelmi intézkedésekkel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXLVII. törvény – 2011. november 15-ei hatállyal – újabb, a tárgyánál fogva olyan díjmentes eljárásokat¹⁹ illesztett be, amelyeket a korábbi biztosítói vizsgálat összefoglalója a visszásság lehetséges orvoslásaként javaslatként tartalmazott. Az új, tárgyánál fogva díjmentes eljárások bevezetésével megtört a korábbi jogalkotói hivatkozás rendszere, vagyis nincs már olyan jogelvi indok, ami akadályozhatná a VM által képviselt²⁰ érvényesítést. E körben indifferensnek tartom azt, hogy a Díjtörvény fenti előírása országgyűlési bizottsági indítványként került a jogi szabályozásba, mivel ezekhez viszonyítva a vizsgált környezetvédelmi kötelezettségek teljesítése – figyelemmel az Alaptörvényi szempontokra is – legalább olyan, ha nem fontosabb állami feladatellátást jelentenek.

Összességében a jogalkotó sem a jogi szabályozással, sem a költségvetési fedezet biztosításával nem tudta előmozdítani a környezetvédelmi hatósági szervek vizsgált törvényi kötelezettségeinek a teljesítését, az továbbra is megoldatlan.

Az előzőek alapján megállapítom, hogy a *kérdéses ingatlan-nyilvántartási feljegyzéseket elősegítő (jogi)szabályozás, illetve az állami feladatellátás feltételeinek a biztosítása területén előrelépés nem történt.* A vizsgált környezetvédelmi jogintézményekkel kapcsolatos mulasztások továbbra is visszásságot okoznak az egészséges környezethez való jog érvényesítésével kapcsolatban, az ingatlan-nyilvántartási bejegyzések elmaradása pedig – az idő múlására is figyelemmel – a *jogbiztonság tekintetében idéz elő visszásságot.*

Vizsgálataim kapcsán az idei évben már több jelentésemben²¹ rögzítettem, hogy az Alaptörvény 30. cikkelye és az Ajbt. egyértelműen és kétséget kizáró módon határozzák meg feladataim ellátásához biztosított vizsgálati lehetőségeimet és módszereimet, továbbá kizárólag ezeknek az eljárási szabályoknak az érvényesülése biztosít(hat)ja feladat- és hatásköröm ellátását, az alapvető jogok védelmét. Azt is jeleztem, hogy amennyiben a megkeresett szerv az Ajbt. alapján kiadott megkeresésemre határidőben nem válaszol²², akadályoz mindebben, továbbá lehetetlenné válik, vagy jelentősen megnehezül az adott ügygel összefüggő körülmények feltárása és az annak eredményétől függő intézkedések kezdeményezése.

A jelen vizsgálat során megkeresett felügyelőségek válaszadási kötelezettsége az Ajbt. előírásain alapul, amelyet egyik hatóság sem teljesített. Ismételt megkeresésemre is a „szolgálati út betartására” hivatkoztak, illetve azt közölték, hogy az OKTVF útján válaszolnak.

Hangsúlyosan hívom fel a figyelmet arra, nincs olyan jogszabályi előírás, amely az általuk hivatkozott szolgálati utat, vagy az OKTVF-en keresztüli válaszadást írná elő Ezen kívül megkereséseimben az OKTVF, mint felettes hatóság vizsgálatát nem kértem. Első megkereséseim kézbesítése óta közel négy hónap telt el míg a feltett kérdésekre a felügyelőségek válaszoltak, ám az Észak-magyarországi Felügyelőség válasza teljes egészében elmaradt.

Mindezek alapján *megállapítom, hogy a vizsgálatom szempontjából releváns kérdéseket tartalmazó megkereséseim határidőn túli teljesítése, illetve annak elmaradása sérti vizsgálati jogosultságom teljesítését, továbbá akadályoz alkotmányos jogköröm gyakorlásában, és önmagában idéz elő a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő sérelmet.*

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok megszüntetése érdekében

1. Az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy a nemzetgazdasági és a vidékfejlesztési miniszterek bevonásával – a jelentésben foglaltakat figyelembe véve – kezdeményezze a környezetvédelmi hatósági szervek ingatlan-nyilvántartási feladatellátásával kapcsolatos törvényi kötelezettségek feltételeinek jogszabályi rögzítését.*

2. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a vidékfejlesztési minisztert*, gondoskodjon arról, hogy a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek, illetve az irányítása alá tartozó egyéb szervek – az Ajbt. előírásainak megfelelően – határidőben és törvényi kötelezettségeik maradéktalan betartásával, közvetlenül válaszoljanak az alapvető jogok biztosának a megkereséseire.

Budapest, 2012. szeptember 10.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Lásd a JNO-420-11/2010. és a JNO-463-38/2010, továbbá a JNO-702-59/2010. számú állásfoglalásokat.

² Kvt. 52. § szerint: „(1) Jogerős hatósági vagy bírósági határozattal megállapított tartós környezetkárosodás tényét, mértékét és jellegét az ingatlan-nyilvántartásban fel kell tüntetni. (2) A bejegyzést a környezetvédelmi hatóság kezdeményezi, illetve azt – felelősség bírósági megállapítása esetén – a bíróság hivatalból rendeli el.” Vgtv. 27. § szerint: „(...) a 21. § szerinti vízkárelhárítási célú tározóban, a 25. § (3) bekezdése szerinti védőterületen, a nagyvízi mederben, illetve a parti sávban való elhelyezkedés tényét, mint jogi jelleget a vízügyi hatóságnak az érintett ingatlanra vonatkozó jogerős határozata alapján az ingatlan-nyilvántartásba fel kell jegyezni.” Tvt. 26. § (2) bekezdés: „Terület védetté, fokozottan védetté nyilvánításának tényét az ingatlan-nyilvántartásba fel kell jegyezni, védettség feloldását követően a védettség tényét pedig törölni kell. A feljegyzést, illetve annak törlését a természetvédelmi hatóság hivatalból kezdeményezi. Tvt. 41/A. § (2) bekezdés: „Az (1) bekezdésben meghatározott kijelölés tényét [Natura 2000 területek] az ingatlan-nyilvántartásba fel kell jegyezni, a kijelölés feloldását követően a feljegyzést törölni kell. A feljegyzést, illetve annak törlését a természetvédelmi hatóság hivatalból kezdeményezi.” De ilyen előírást tartalmaz a Tvt. 49. § (1) bekezdés is: „A barlangokat és a 48. § (5) bekezdése szerinti védőövezetet az ingatlan-nyilvántartásban, külön jogszabályokban meghatározottak szerint - a természetvédelmi hatóság kezdeményezése alapján - fel kell tüntetni.”

³ 32/C. § (1) bekezdés lc) pont

⁴ FF/556/1/2012.

⁵ FF/556/6/2012.

⁶ KmfF/319/2/2012.

⁷ XX-AJFO/751/5/2012.

⁸ NGM/7278/9/2012.

⁹ 996/G/1990. AB határozat

¹⁰ Lásd a (http://www.jno.hu/hu/af/463-2010_Dijtorveny_modositasa.pdf) JNO-463-38/2010. sz. állásfoglalást

¹¹ Az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény végrehajtásáról szóló 109/1999. (XII. 29.) FVM rendelet 39/A. § (1) bekezdése szerint: „Az ingatlan jogi jellegeként feljegyezhető a társasház, szövetkezeti ház, bányatelek, műemlék, műemléki terület (műemléki jelentőségű terület, történeti táj, műemléki környezet), tanya, helyi vagy országos jelentőségű védett természeti terület, törvény erejénél fogva védett forrás, láp, barlang, víznyelő, szikes tó, kunhalom, földvár, természeti terület, Natura 2000 terület, ökológiai folyosó, régészeti lelőhely, kiemelten vagy fokozottan védett régészeti lelőhely, (...) az Országos Erdőállomány Adattárban erdőként nyilvántartott terület is, továbbá olyan egyéb, a tulajdonjog közérdekű korlátozásával járó tény, amelynek ingatlan-nyilvántartási feljegyzését törvény elrendeli. (...)”

¹² Inyvt. 3 § (4) bekezdés: „E törvényben meghatározott egyes jogilag jelentős tények, illetőleg hatósági határozat vagy jogszabály erejénél fogva keletkező jogok bejegyzésének elmaradása – ha e törvény eltérően nem rendelkezik – a hozzájuk fűződő joghatást nem érinti.”

¹³ JNO-463-38/2010.

¹⁴ Lásd az AJB-831/2012. jelentésemet a gödöllői egyetem hálózati vízellátásáról és az ivóvízbázisok védelméről

¹⁵ JNO-463-38/2010.

¹⁶ „Korábbi álláspontommal egyezően továbbra is egyetértek abban, hogy bár a hatályos szabályozási rendszer egyes területek ex lege védelmével, a védetté nyilvánítás intézményével az ingatlan-nyilvántartásba történő bejegyzési kötelezettség útján jelenleg tartalmazza azokat a jogintézményeket, amelyek az Alaptörvényben is biztosított egészséges környezethez való jog biztosítására alkalmasak, ugyanakkor egyetértek azzal, hogy a jelen jogszabályi környezet mellett a környezetvédelem elért szintje csökkenhet, erre tekintettel mindenképpen megoldást kell találni a helyzetre. (...) A megoldás érdekében jelen válaszommal egyidejűleg megkeresem az érintett feleket, és egyeztetést kezdeményezek a korábban felmerült megoldási javaslatokról folytatandó további párbeszéd és az álláspontok közelítése érdekében.”

¹⁷ AJB-3363/2012. és AJB-5353/2012. ügyszámom.

¹⁸ Az Észak-magyarországi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség és a Heves Megyei Kormányhivatal Földhivatala között folyó közigazgatási perben

¹⁹ 32/C. § szerint „(1) Tárgyánál fogva díjmentes: l) a lakóingatlanon alapított zálogjog fedezetével kötött, deviza alapú kölcsönszerződésből származó követelés törvényben rögzített árfolyamon történő végtörlesztése során megszűnt jelzálogjog, végrehajtási jog, továbbá az elidegenítési és terhelési tilalom törlésére irányuló eljárás, valamint a hitelszerződésből eredő kötelezettségeinek eleget tenni nem tudó természetes személyek lakhatásának biztosításáról szóló törvény alapján la) a Magyar Állam javára történő lakásvásárlással megszűnt

jelzálogjog, végrehajtási jog, továbbá az elidegenítési és terhelési tilalom törlésére irányuló eljárás, lb) a visszavásárlási jog bejegyzésére irányuló eljárás, lc) a Nemzeti Eszközkezelő Zrt. javára történő vagytonkezelői jog bejegyzésére irányuló eljárás.”

²⁰ „Az Illetéktörvény és a Díjtörvény felülvizsgálatára indult döntés-előkészítési folyamatban támogattuk és támogatjuk, hogy a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek tekintetében és meghatározott ingatlanügyi hatósági eljárásokban a tárgyi díjmentesség biztosítva legyen, mivel ez nagyban elősegítené jogszabályokból eredő kötelező feladataik végrehajtását.”

²¹ AJB-32/2012, AJB-699/2012., AJB-781/2012. és AJB-1254/2012. számú ügyek.

²² Az Ajbt. 21. § (2) bekezdése szerint „Az alapvető jogok biztosának az (1) bekezdés a) és b) pontjában meghatározott megkeresésének az alapvető jogok biztosá által megállapított határidőn belül eleget kell tenni. A határidő nem lehet rövidebb tizenöt napnál.”

AJB-2323/2012

A tököli fiatalkorúak bv. intézetének helyszíni vizsgálata

Előadó: dr. Csóré Erika
dr. Varga Éva Csilla
dr. Lux Ágnes
dr. Herke Miklós

Az eljárás megindulása, előzményei

A fogvatartottak alapvető jogainak érvényesülését fókuszpontba állító projektet indítottam 2012-ben, amelynek keretében a fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézeteit is vizsgálom. A párhuzamosan folytatódó Gyermekjogi Projekt ideji vizsgálati témaköre a gyermekbarát igazságszolgáltatás, amely szintén foglalkozik a fiatalkorúak alapvető jogainak érvényesülésével.

A büntetés-végrehajtási intézetekben az előző években már megkezdett vizsgálataimat folytatva, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján – hivatalból elrendelt cél-, illetve utóvizsgálat keretében – először a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtás Intézetének (Tököl) helyszíni ellenőrzését hajtottam végre.

Az intézet egyik fiatalkorú fogvatartottja 2007 októberében öngyilkosságot követett el. Az ügyet elsősorban az élethez és emberi méltósághoz való jog védelme érdekében vizsgáltam, majd a vizsgálatot kiterjesztettem a fiatalkorúak fogva tartási körülményeinek feltérképezésére.

Jelen vizsgálatom célja az intézetben 2008 januárjában tartott helyszíni ellenőrzés tapasztalatai alapján tett ajánlásaim megvalósulásának, a fiatalkorú fogvatartottak egészségügyi ellátásának, elhelyezési körülményeinek, valamint a környezetvédelmi előírások betartásának ellenőrzése volt. A helyszíni vizsgálat időpontja: 2012. február 23-a volt.

Érintett alapjogok jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog: „Az emberi méltósághoz való jog sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.” [Alaptörvény II. cikk]
- Az egyenlő bánásmód követelménye: „Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.” [Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdés]
- A gyermek védelméhez való joga: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés]
- A testi és lelki egészséghez való jog: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” [Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdések]
- Egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés]

A helyszíni vizsgálat tapasztalatai

I. A fogvatartottak elhelyezési és ellátási körülményei

Az előző vizsgálat megállapításaihoz képest az intézetben elhelyezett fiatalkorú fogvatartottak létszáma lassú emelkedést mutat. Ennek ellenére továbbra sincs zsúfoltság, nem telített az intézet. Az intézet teljes befogadó képessége 807 fő. A vizsgálat napján a nyilvántartott nagykorú fogvatartottak létszáma 385 (a katonai és a HIV fertőzött fogvatartottakkal együtt), a jelenlévőké 363 volt (szállításban volt 22 felnőtt fogvatartott). A nyilvántartott fiatalkorúak száma 286, a jelenlévőké 264 volt (tehát a fiatalkorúak közül is 22 volt szállításban). A vizsgálat idején az intézet telítettségi mutatója 87% volt. [Összehasonlításként a 2008 januárjában folytatott helyszíni vizsgálat idején 87%-os volt a telítettség.]

Az intézet szabálysértést elkövető fiatalok elzárását fogantató intézet is, mely más fogvatartottaktól elkülönített, külön körletre szentelt. A vizsgálat napján elzárást töltő fiatalok nem voltak az intézetben. Az igazgató-helyettes elmondása szerint havonta 2-3 fiatalok töltik elzárását, 5-15 nap közötti időtartamban. A tanköteles személyt a bv. szervnél folyamatban lévő oktatásba bevonják. Ennek érdekében megpróbálják felvenni a kapcsolatot a tanulmányokat folytató fiatalok oktatási intézményével, amely útmutatást ad a fiatal oktatására nézve. A fiatalok elkövetőkkel az iskolarendszerű képzésben résztvevő tanárok egyéni tanulói rendszerben foglalkoznak, tekintettel arra, hogy ennyire rövid időre nem elegendő arra, hogy a különböző szinten és különböző tantervek szerint tanuló fiatalok zökkenőmentesen illeszkedjenek be az intézetben zajló oktatás tematikájába.

A szabadságvesztésre ítélt fiatalok az ún. B körletben, két szinten lévő dohányzó és nem dohányzó zárkákban töltik büntetésüket fogház vagy börtön fokozatban. Mindkét fokozatban van enyhébb, alap, illetve szigorúbb rezsím, melyekben különböző szabályok érvényesülnek. A rezsímbe sorolással próbálják őket ösztönözni a szabályok betartására, a rendbontástól való tartózkodásra. A rezsímbe sorolástól több kedvezmény is függ. Például az enyhébb rezsímekben egy óra helyett másfél óra a beszélő, a havi egy csomag helyett kettő küldhető.

Az intézetben akadálymentes zárka, illetve fürdőhelyiség nincs. A fogyatékos fiatalok elítélteket a Szegedi Fegyház és Börtön Nagyfai Objektumában szállítanak át központi döntés alapján, amennyiben az orvosilag indokolt. Az elzárással sújtott fogyatékkal élő fiatalok azonban kötelesek fogadni a tököli intézetet. A fiatal fogvatartottak naponta fürdhetnek. 2011-ben részben felújították a fűtésrendszert, amivel a napi melegvíz-ellátási gondok megszűntek. A 18 éves aluli fiatalok nem vásárolhatnak dohányterméket az intézet boltjában, azonban azt a hozzátartozók csomagban küldhetnek.

A korábbi helyszíni vizsgálat során több fogvatartott panaszkodott az étel minőségére. Ekkor a Dusmann Kft. gondoskodott az étkeztetésről, a fogvatartottak és a személyi állomány részére külön étrendet biztosítottak. Az étkeztetésben 2012. január 1-től változás történt. Az intézet önálló konyhát működtet. Közalkalmazott szakácsok főznek, de vezetésükkel elítéltek is dolgoznak a konyhán. Az igazgató-helyettes tapasztalata szerint kevesebb lett a fogvatartotti panasz az étel mennyiségére és minőségére, tartalmasabbá vált az étel, amit a megkérdezett fogvatartottak nyilatkozata is alátámasztott. Az Egészségügyi Osztály minden nap kóstolással ellenőrzi az étel minőségét. A személyi állomány ugyanazt a menüt is választhatja, amit a fogvatartottaknak készítenek. A diétás étkezést az orvos rendelkezése szerint biztosítja az intézet. Erjedésre hajlamos gyümölcsöt az intézet nem tud tárolni, ezért a fogvatartottaknak elsősorban almát adnak, ünnepi alkalmakkor esetleg narancsot. A havi két kiétekezéskor vásárolható korlátozott mértékben száraz áru (pl. kolbász, szalámi), illetve ami erjedésre nem hajlamos. A zárkákban nincs hűtő, de minden körletre szentelt találó helyiségben.

Az intézeti bolt 2012. január 1-jétől szintén megújult, javítottak a termékek kínálatán, az árakra a fogvatartottak nem panaszkodtak. Az iskola épületében 9 oktatóterem van, és itt található a 9000 kötettel rendelkező könyvtár is. Egy kondicionálóterem és egy tornaterem is működik. Internet használat nincs, de a könyvtár számítógépét használhatják a fogvatartottak az elektronikus anyagok (pl. nyomozati iratok) tanulmányozására.

II. A fogvatartottak egészségügyi ellátásának feltételei

A leggyakrabban előforduló betegségek a fiatalok fogvatartottak körében: a szív- és érrendszeri problémák, a felső légúti, a bőr-, pszichiátriai és neurológiai betegségek. Ez utóbbiak a kábítószer fogyasztás következményei. Gyakoriak még a higiéniai problémák, a tisztálkodás szükségességére pedig sokszor fel kell hívni a fiatal fogvatartott figyelmét. Naponta van fürdési lehetőség.

A fiatalok körében gyakoribb az egymás sérelmére elkövetett erőszakos cselekmények, mint a felnőtt korúak esetében. Az elmúlt 3 évben viszont csökkent a fegyelmi eljárások száma. Ez elsősorban annak köszönhető, hogy szakmailag és szabályozásában is változtattak az intézet nevelői tevékenységének szemléletén. A nevelők és a felügyelők folyamatosan figyelemmel kísérik a zárkában zajló eseményeket, a rezsím szabályok betartását. Emellett a pszichológusok is igyekeznek segíteni a mindennapi konfliktuskezelésben és a krízishelyzetben lévők szűrésében. A pszichológusi meghallgatások száma emelkedett, egyre nagyobb igényük van rá a fiataloknak. Jelenleg egy szakpszichológus, egy pszichológus és egy pszichológus asszisztens dolgozik az intézetben, akik nemcsak a fiatalok elítéltekkel foglalkoznak, hanem a felnőtt korúakkal, az előzetes letartóztatottakkal, sőt az intézet személyi állományát és a Büntetés-végrehajtás Központi Kórházának (Kórház) betegeit is ellátják. Kétféleképpen pszichiáter is rendel, akit megbízási szerződéssel alkalmaznak. A pszichiáter, a pszichológusok és a nevelők havonta megbeszélést tartanak az előző hónap tapasztalatairól, illetve a következő hónap teendőiről.

Az intézet igazgatója 2011-ben intézkedést adott ki a fogvatartottak öngyilkossági hajlamuk, kísérleteik megelőzése és kezelése, illetve áldozattá válásuk elkerülése érdekében szükséges teendőkről. Ennek alapján a befogadási eljárás során a nevelők a fogvatartottakat korábbi öngyilkossági kísérleteikről is megkérdezik, továbbá listát készítenek a biztonsági osztály és a pszichológusok számára a veszélyeztetett tekinthető fogvatartottakról. Az öngyilkosságra hajlamos fogvatartottakat fokozott figyelemmel kísérik, a nevelők gyakrabban beszélgetnek velük. A pszichológiai osztály a befogadási szűrővizsgálat alkalmával szintén felveszi a szuicid előzményi adatokat, nyilvántartja az arra való hajlamosságot és a veszélyeztetett fogvatartottak számára indokolt esetben soron kívüli meghallgatást biztosít. Figyelnek – különösen családi ünnepnapok előtt – azokra is, akiknek nincs kapcsolattartása, akiket a hozzátartozók nem keresnek. Az ilyen fogvatartottak számára külön tréningeket, foglalkozásokat tartanak. A nevelő és a fogvatartott is indítványozhat/kérhet pszichológusi meghallgatást. Terápiás megbeszélésekre heti rendszerességgel kerül sor.

A felügyelők a fogvatartottak ruhával nem takart testrészét (pl. nyakát), szűrőpróbaszerűen teljes testfelületét ellenőrzik a szolgálat átadás-átvétele során és fokozott figyelmet fordítanak az öngyilkosság eszközeül használható eszközök, valamint az engedély nélkül tartott gyógyszerek felkutatására. [Az elmúlt évben egy fiatalember felakasztotta magát a nadrágjával, a mellékhelyiségben, tettét sem a zárkatársak nem tudták megakadályozni. (Előzménye: egy hozzátartozói levél, amelyben kedvezőtlen hírt kapott családjától a fiatal.) A zárkatársakkal, sőt a szolgálatot ellátó alkalmazottakkal is, még az öngyilkosság éjszakáján pszichológus foglalkozott. A 2007-ben történt halálesetet követően a falon futó gázcsövek nagy részét leszerelték annak érdekében, hogy az önkasztást megakadályozzák.]

Gyógyszerellátás

A gyógyszeres egészségügyi dolgozó osztja ki, a fogvatartott gyógyszert nem kezelhet. A gyógyszert por alakban kapják meg, kivéve a filmtablettát, de azt a kiosztáskor a nővér előtt kell bevenni. A HIV betegek gyógyszereit a Szent László Kórház biztosítja, a többi gyógyszert az intézet.

Az orvosi rendelő egy zárható helyiségében tárolják a nyugtatókat. A gyógyszerellátás folyamatos. Vitaminokat, pezsgőtablettákat a hozzátartozók beküldhetnek a fogvatartottnak. A fiatalok nem gyűjtik, nem halmozzák a gyógyszereket. Nem jellemző az sem, hogy csomagban tiltott tárgynak minősülő gyógyszert küldenének a hozzátartozók. A közelmúltban a csomagellenőrzést szigorították, ennek következményeként csökkent az egyéb tiltott tárgyak, mint pl. a mobiltelefonok bejuttatásának lehetősége is (2011-ben 31 eset volt). A helyszíni látogatáskor azonban az intézet egyetlen csomagellenőrző készüléke – ami a kórházat is kiszolgálni volna rendeltetett – nem működött.

Rendelések

Az ún. B körlet földszintjén található az egészségügyi részleg. A körletrészen 2 váróhelyiség van, egy fertőző elkülönítő, egy 6 ágyas betegszoba, amely pótágyazható, valamint egy kétágyas betegszoba, amelyre azonban ritkán van szükség. Az Egészségügyi Osztály vezetője tartósan távol van. Üres ápolói státuszok betöltése nem okoz gondot, de az esetleges orvosi státuszé igen.

Az általános orvosi alapellátás hétfőtől péntekig napi 6 órában történik. A 6 ápoló 24 órás szolgálatot lát el. A fogászati ellátás heti 4 napon, hétfőtől csütörtökig, előjegyzés alapján történik. A fogorvos főállásban dolgozik. A körletfelügyelőnél és a fogászati asszisztensnél is jelezhetik a fogvatartottak a rendelésen való megjelenési szándékukat. A fogorvosi rendelőben nincs röntgen, de a Kórházé igénybe vehető. Egyéb felszereltsége korszerűnek mondható. Szájsebészeti ellátásra a szigetszentmiklósi szakorvosi rendelőintézetben vagy a budapesti szájsebészeti klinikán van lehetőség. Sürgősségi esetben külső ellátásra szállítják az elítéltet.

Az ún. K körleten elhelyezett fogvatartottak egészségügyi ellátását a körleten kialakított rendelőben, heti rendszerességgel, üzemorvos végzi. Az itt elhelyezett fogvatartottak számára a Szent László Kórház immunológus szakorvosa havi két alkalommal rendel. Szerdánként foglalkozás-egészségügyi vizsgálatot is tartanak.

A Pszichológiai Osztályon minden pszichológusnak saját szobája van, amelyek nagyon barátságosak, alkalmasak az egyéni foglalkozásokra. Van egy csoportszoba is, amely csoportfoglalkozásra szolgál.

Szűrések

Az intézet a fogvatartottak számára évente biztosítja a tüdőszűrést. A hepatitisz szűrés népszerűsítése érdekében az intézet vezetése dicséretben részesíti azt a fogvatartottat, aki arra jelentkezik, aki azon részt vesz. Az elmúlt évben a fogvatartottak nagy létszámban éltek is a lehetőséggel.

Speciális csoportok

Az intézetben gyógyító-nevelő csoport működik, melybe az IMEI véleménye alapján kerülnek a mentálisan sérült fiatalok. A pszichiáter – mint már említettem – kéthetente látogatja az intézetet.

A fiatalok körében emelkedő tendenciát mutat a kábítószer fogyasztás. A befogadáskor a kábítószer fogyasztást is vizsgálják és kórházi ellátás szükségessége esetén jellemzően budapesti ellátásra viszik a fiatalot. Az intézetben kábítószer prevenció részlegét is rendszeresítették. A vizsgálat idején a gyógyító-nevelő csoportban 7, a drog prevenció részlegén 6 fiatalkorúval foglalkoztak. Korábban a pszichiáter csoportterápiákat is tartott, azonban ez az orvos már nem dolgozik az intézetnél. Továbbra is szükség lenne erre a foglalkozásra, mert nagyon sok az agresszív fiatal, ezért cél az új orvossal is a csoportfoglalkozások működtetése. A vizsgálat idején 11 HIV pozitív, kizárólag felnőtt korú fogvatartott volt az intézetben elhelyezve.

Oktatás, nevelés, szabadidő

Az intézetben közel 200 fiatalkorú folytat tanulmányokat, jelenleg 18 éves korig, szeptember 1-étől azonban már csak 16 éves korig kötelező az oktatásban részt venni. Jellemzően a 18 év felettiek is tanulnak. Az intézet a fazekas szakképzést – heti két alkalommal – 11-12 fiatal számára tudja biztosítani. Az intézet újra szeretné elindítani a targoncavezetői és a térkőburkoló tanfolyamot. Az idei tanévben is lesznek érettségire készülő diákok, akikkel a Váltósáv Alapítvány munkatársai foglalkoznak. Az oktatásban résztvevő fiatalok szüleinek évente kétszer szülői értekezletet is tartanak, bár nem nagy az érdeklődés a szülők részéről. Volt azonban példa arra, hogy a szülő megköszönte levélben, hogy az intézetben foglalkoznak gyermeke oktatásával.

Az iskolai tanulmányok mellett szeretnek sportolni a fogvatartottak. Az iskolai testnevelés órán túl rendszeresen szerveznek hétvégeken sportfoglalkozásokat. Salakos és füves pálya is rendelkezésére áll a futballt kedvelők számára, de szerveztek már kerékpárversenyt is, továbbá aszfaltrajz pályázatot is hirdettek. Az intézetben 4 vezető nevelő és 18 nevelő dolgozik. A nevelők a fiatal fogvatartottal közösen elkészített nevelési terv alapján tartják a foglalkozásokat. Elkezdték alkalmazni az ún. mediációs programot is, ennek segítségével próbálják megelőzni az agressziót, illetve előfordulását csökkenteni.

Szabadulás

2010. június-augusztus hónapokban szociálpedagógia szakos hallgatók szabadulás előkészítő csoportfoglalkozásokat tartottak az intézetben. A szabadulásra a pszichológusok is igyekeznek felkészíteni a fiatalokat. A szabadulásra felkészítést nevelők is végeznek, és az iskolában a tanárok is oktatják a fiatalokat a szabadulásra, pl. az ügyintézésre, a hétköznapokban felmerülő problémák megoldására.

III. Környezetvédelmi szempontok érvényesülése

Az intézet területén 4 db 140 KW feletti helyhez kötött légszennyező pontforrás (gázkazán) található, amelyek rendelkeznek a szükséges környezetvédelmi működési engedéllyel és kibocsátási határértékkel. Ezen túlmenően a környezetvédelmi hatóság a konyhatechnológiai eredetű szennyvizek miatt szennyvíz kibocsátási határértéket állapított meg, továbbá jóváhagyta az intézet hulladékgazdálkodási tervét.

A nem veszélyes hulladékokat elkülönített hulladékudvarban, az ASA által kihelyezett mobil hulladéktömörítő berendezéssel tömörítik, amelyet az állományba tartozó kiképzett személyek kezelnek. A kórházi veszélyes hulladék gyűjtése az ÁNTSZ előírásai szerint elkülönülten, önállóan történik.

Az intézet és a kórház rendelkezik közös környezetvédelmi, illetve hulladékgyűjtési szabályzattal. Az intézet a keletkező hulladékok, illetve a pontforrások tekintetében eleget tesz a hulladékgazdálkodási, illetve a levegővédelmi bejelentési kötelezettségeinek. Az intézet KEOP keretében 600 millió pályázatot nyert fűtés korszerűsítésre, hőszigetelésre és nyílászárók cseréjére. A kivitelezés az idén kezdődik és az intézmény 50 éves jubileumára, 2013 júniusában kívánják ünnepélyesen átadni. Az ÁNTSZ az idén a konyhát, korábban pedig mind a fogvatartottak, mind az állomány körében a dohányzásra vonatkozó szabályok betartását ellenőrizte. Az utóbbi 3 évben az illetékes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőség az intézetben nem vizsgálódott.

II. A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. A törvény értelmében az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszaállás megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszaállás kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat (18. § (4) bekezdés). Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint a rendvédelmi szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül. A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 1. § (1) bekezdése szerint a büntetés-végrehajtási szervezet állami, fegyveres rendvédelmi szerv, vagyis vizsgálati lehetőségem kiterjed a szervezetre.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Mindenekelőtt arra kívánok rámutatni, hogy az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alapjogi követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik, álláspontom szerint *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így az alapvető jogok biztosának is figyelemmel kell lennie.*

Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybírósági indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog, így például az élethez és emberi méltósághoz való joggal, az egyenlő bánásmód követelményével, a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételekkel, valamint az egyes alapjogi tesztekkel is – ideértve elsősorban a szükségességi-arányossági, az ésszerűségi és a közérdekűségi teszteket – kapcsolatos alkotmánybírósági érvelések. Megjegyzem, hogy a mintegy *két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlat* eredményeinek felhasználását és alkalmazását az is támogatja, hogy az ezekben lefektetett megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi testmunkáknak. Fennmaradásukkal éppen az biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak.

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépését követően tehát az alapvető jogok biztosaként továbbra is követni kívánom a fenti gyakorlatot.

1. Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy *Magyarország független demokratikus*

jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam [...] kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat]

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együjtjáró minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.

3. Fontos hangsúlyozni, hogy a jogegyenlőség megteremtése, az egyenlő méltóságú személyként kezelés biztosítása elsődleges állami kötelezettség, míg az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít. Lehetőséget, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékos) miatt sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. A speciális, objektíve hátrányos helyzetben lévő jogalanyok számára ugyanis csak az esélyegyenlőség kiküszöbölését célzó állami kötelezettségvállalás, többletjogok biztosítása teremthet lehetőséget az egyenlő esélyekre. Az irányadó alkotmánybírósági gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. [AJB-4541/2010. számú jelentés]

4. Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát, e szerint „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”

Amint azt az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette „A gyermek ember, akit minden olyan alkotmányos alapvető jog megillet, mint mindenki mást, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté válásához. Ezért az Alkotmány 67. § (1) bekezdése a gyermek alapvető jogairól szól, egyidejűleg a család (szülők) az állam és a társadalom kötelezettségét megszabva. A testület arra is rámutatott, hogy a felhívott alapjog és az Alkotmány 16. §-a (az ifjúság érdekeinek védelme) együttesen értelmezendő, amiből az következik, hogy a gyermekről való gondoskodás komplex feladat [79/1995.(XII.21.) AB határozat]

A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekek jogi Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

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

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* tartalmát (Alkotmány 70/D. §), és mindezek az értelmezések álláspontom szerint – függetlenül attól, hogy „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is hivatkozhatóak maradnak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az alkotmánybírósági gyakorlat utal arra is, hogy az államnak e jog megvalósulása érdekében meghatározott, az egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezésére irányuló kötelezettsége annyit feltétlenül jelent, hogy az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, azaz azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul. Az állam szabadsága nem terjed odáig, hogy anélkül üressé ki az egyik legfontosabb garanciális intézmény tartalmát, hogy helyette nem építi ki az alapvető jog megvalósulásának azonos súlyú biztosítékait. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor utalt arra is, hogy az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg

az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az Alkotmánybíróság olvasatában az ilyen szélső eseteken túl azonban az állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. Az egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen. Az az Alkotmányba foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

Már korábbi vizsgálataim kapcsán kifejtettem, hogy – álláspontom szerint – a jogalkalmazási gyakorlatra fókuszáló ombudsmani jogvédelemnek az egészséghez való jog biztosításával összefüggő állami kötelezettségekkel kapcsolatban lehetősége van akár az Alkotmánybíróság által követettől eltérő, további alapjogi követelmények megfogalmazására és kibontására. Önmagában ugyanis az a tény, hogy az Alkotmánybíróság, annak alacsonyabb mércéje miatt valamely jogszabályi rendelkezést, jogi-szervezeti megoldást az egészséghez való jog érvényesülése szempontjából – a fenti gyakorlat alapján – nem minősít alkotmányellenesnek, még egyáltalán nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy e norma gyakorlati alkalmazásával, hatásával és következményeivel kapcsolatban az egészséghez való joggal, vagy ennek alanyi jellegű részjogosítványával, az egészségügyi ellátáshoz való jogosultsággal összefüggő visszásság megállapítására kerüljön sor. Az ombudsmani jogvédelem eltérő, magasabb mércéjében két végpont határozható meg. Értelemszerűen nem állapítható meg az egészséghez való joggal összefüggő visszásság pusztán egy intézmény megszüntetése, átalakítása, összevonása, feladatátadása miatt, egy ilyen szemlélet parttalanná és esetlegessé tenné az alapvető jogok biztosa által biztosított jogvédelmet. *(Más a helyzet, ha az egészségügyi intézményrendszeren belül, így például az autizmussal és egyéb fogyatékkal élő beteg ellátás területén meghatározott helyeken, megyékben vagy régiókban bizonyos speciális szakellátások érdemben elérhetetlenné válnak és ez az állapot hosszú időn keresztül „stabilizálódik”).*

6. Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált egészséges környezethez való jog értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot, megállapította, hogy az elsősorban önálló és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlynyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelezései teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelezései magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére. (996/G/1990. AB)

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maga jogalkalmazó is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

III. A vizsgálat érdeme tekintetében

A Világegészségügyi Szervezet (World Health Organization-WHO) a 2003. október 24-én kelt *ún. Moszkvai Nyilatkozatban* rögzítette a büntetés-végrehajtási intézményekben fogvatartottak számára nyújtandó egészségügyi ellátásra vonatkozó alapvető nemzetközi standardokat. [Declaration on Prison Health as Part of Public Health; adopted in Moscow on 24 October 2003. World Health Organization/Russian Federation International Meeting on Prison Health and Public Health.]

A Nyilatkozat hivatkozik több nemzetközi jogi instrumentumra, így

- A) a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára, amely 12. cikkében kimondja, hogy *„az Egyezségokmányban részes államok elismerik mindenkinek a jogát arra, hogy a testi és lelki egészség elérhető legmagasabb szintjét élvezze”*, továbbá
- B) az ENSZ 1990. december 14-én kelt, 45/111. számú, Fogvatartottakkal való bánásmódról szóló Alapelveire is, amelynek 9. pontja rögzíti, hogy *a fogvatartottaknak joguk van az elérhető egészségügyi szolgáltatásokhoz való egyenlő hozzáféréshez, tekintet nélkül jogi státusukra,*
- C) az ENSZ 1982. december 18-án kelt, 37/194. számú, Orvostikára vonatkozó elveire, amely kifejezetten rendelkezik a fogvatartottakkal foglalkozó egészségügyi személyzettel is. Első pontjában mondja ki, hogy az egészségügyi személyzet, különösképpen azok, akik a fogvatartottak egészségügyi ellátásáért felelnek, kötelesek a fogvatartottak fizikai és mentális egészségének védelmére, a betegségekkel való megóvásuk érdekében ugyanolyan színvonalú ellátást nyújtani, mint az állam.

A nemzetközi találkozó résztvevői globális fontosságú problémaként definiálták az általános egészségügyi ellátás és a fogvatartottak egészségvédelmének egymással összefüggő kérdéseit. Valamennyi államban a népesség legszegényebb és leginkább rászoruló, marginalizált csoportjaiból kerülnek ki a szabadságvesztés büntetést letölteni kényszerülők többsége; legtöbbjük mindezekből kifolyólag olyan betegségekkel küzd, mind a tuberkulózis, HIV/AIDS fertőzés, más szexuális úton terjedő betegség, továbbá mentális problémák. Ezeket a betegségeket általában már előrehaladott stádiumban diagnosztizálják. Nem megkerülhető az a kérdés sem, hogy bizonyíthatóan számos egészségügyi probléma fakad a túlszűfolt börtönökből, az ott elérhető nem megfelelő tápanyagokból álló étkezésből.

Egyértelmű célként került megfogalmazásra, hogy a fogvatartás intézményrendszerének szoros együttműködésben kell végezni az egészségügyi ellátást az általános egészségügyi ellátórendszerrel. Erre azért van szükség, mert a fogvatartottak jelentős része a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok tagja, rossz egészségi állapot jellemzi őket, sokszor krónikus, illetve nem megfelelően kezelt betegségekben szenvednek, sok közöttük a kábítószer használó, valamint a szexuális kizsákmányolás áldozatai. Emellett a már fertőzött vagy beteg személyek fogvatartása, majd hatékony kezelése nélküli társadalmi integrációja növeli a betegségek terjedésének kockázatát a fogvatartás falain belül és kívül. Mind a megelőzés, mind a kezelés tudományos alapon kell, hogy nyugodjék, összhangban az általános egészségügyi ellátás alapelveivel, bevonva a magánszektor, a nem-kormányzati szervezetek és az érintett népesség képviselőit.

Ráműtettek arra is, hogy a büntetés-végrehajtási intézetek többségében az életkörülmények szerte a világon egészségtelenek: túlszűfoltak, fénytelenek, szabad levegő és friss, tiszta víz híján vannak, mindennapos az erőszak, szegényes az étrend, gyakoriak a fertőzések terjedését segítő tevékenységek, mint pl. a tetoválás. A tuberkulózis, HIV/AIDS, hepatitisz fertőzések kockázata jóval magasabb, mint az átlag lakosság körében.

Mindezek alapján szükséges lenne, hogy a büntetés-végrehajtás intézményeiért felelős és az egészségügyért felelős minisztériumok összefogva kidolgozzanak egy olyan ellátó rendszert, amely biztosítja a fogvatartottak kezelésének magas színvonalát, a személyzet védelmét, a betegség megelőzés témájában képzések tartását, a beteg fogvatartott folyamatos kezelésének biztosítását a büntetés-végrehajtási intézményekben és a külvilágban; mindezt térítésmentesen.

Európa számos országa a börtön-egészségügy területén két alapvető problémával szembesül. Egyrésztől mind nagyobb méreteket ölt az ún. problémás kábítószer-fogyasztók létszáma a bv. intézetekben. Másrészt a kábítószer-fogyasztáshoz, elsősorban pedig az intravénás szerhasználathoz szorosan kapcsolódva igen magas egyes fertőző betegségek, így különösen a hepatitisz, illetve a HIV/AIDS elterjedése a fogvatartotti népességben belül. [Juhász Zsuzsanna: A börtön-egészségügy „gócpontjai” és ártalomcsökkentő kezdeményezések külföldön Pólay Elemér Alapítvány, Szeged 2010. 20. o.]

Nagyon jó gyakorlatnak tartom, hogy a vizsgált intézet ösztönzi a fiatalok fogvatartottakat az egészségügyi szűrővizsgálatokon való részvételre, figyelemmel arra, hogy a fentiekben vázolt nemzetközi tendencia Magyarországon is tetten érhető.

Az Európai Tanács Miniszteri Bizottsága által 2006 januárjában elfogadott új Európai Börtön-szabályok értelmében a befogadókor diagnosztizálni kell a testi és lelki eredetű betegségeket. Az orvosnak és az ápolónak kiemelt figyelmet kell fordítania a betegségek kezelésére, a kábítószer fogyasztás hiánya miatti elvonási tünetekre, a szabadságelvonásnak tulajdonítható minden pszichológiai nyomás vagy más érzelmi feszültség meghatározására.

A 2008-ban tartott helyszíni ellenőrzés idején két pszichológus dolgozott az intézetben, jelenleg 3 pszichológus foglalkozik a fogvatartottakkal. A korábbi vizsgálathoz képest a pszichológusok száma ugyan eggyel emelkedett, azonban a fiatalok fogvatartottak száma is nőtt. Emellett az intézet pszichológusainak feladatai között továbbra is szerepel a Kórházban ápolott betegek, és a bv. alkalmazottak ellátása.

Egyetértve az intézet igazgatójával – álláspontom szerint – a fiatalok körében gyakrabban jelentkező agresszivitásból, illetőleg a növekvő számban előforduló kábítószer fogyasztásból adódó esetleges mentálhigiénés problémákat eredményesen csak további pszichológus alkalmazásával lehet megfelelően kezelni. Megjegyzem, hogy a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának 1-1/44/2010. (VII.14.) OP intézkedése értelmében is arra kell törekedni, hogy a pszichológusok maximum 150-200, *fiatalok, HIV körleten lévők esetében 50-70 fogvatartott gondozását végezzék.*

A fentiekre figyelemmel megállapítom, hogy az intézetben jelenleg is kevés a pszichológus, ami közvetlenül veszélyezteti a fogvatartottak, kiemelten a fiatalok fogvatartottak lelki egészséghez való jogát.

Az intézetben az egészségügyi ellátás tárgyi feltételei adottak, az orvosi és a fogászati rendelő mérete, felszereltsége megfelelő, a Pszichológiai Osztály helyiségei az intímabb beszélgetések, pszichológiai vizsgálatok elvégzésére megfelelőek, a betegszobák és a fürdőhelyiségek is megfelelnek az elvárásoknak. Mindezzel a fogvatartottak emberi méltóságához, valamint egészséghez való joga maradéktalanul érvényesül.

Az intézet általában nem fogad mozgáskorlátozott fogvatartottat, ugyanakkor annak előfordulása nem zárható ki. *Az akadálymentes zárka és fürdőhelyiség hiánya sérti a mozgáskorlátozott fogvatartottak emberi méltóságához fűződő jogát, valamint az esélyegyenlőség elvét.*

Öröndetesnek tartom ugyanakkor, hogy az Intézet ma már minden fiatalok fogvatartott számára biztosítja a napi fürdést.

Előrelépésként értékelem azt is, hogy a korábbi vizsgálat során tapasztalt ételmezei problémák megoldódtak, az étel minőségével a fogvatartottak is elégedettek. A rendelkezésre bocsátott dokumentumok szerint a népességügyi intézet a konyhát és a büfét is ellenőrizte 2012 januárjában és megállapította, hogy a helyiségek

tiszták, felszereltségük megfelelő. A dolgozók egészségügyi iratait rendben találta.

A vizsgálat során tanulmányoztam a fiatalok fogvatartottakra vonatkozó speciális jogszabályi rendelkezéseket, valamint az intézet Házirendjét is.

Az elítélt fogva tartásának ideje alatt elveszti személyi szabadságát, azonban alapjogi jogai és kötelezettségei csak annyiban szünetelnek, illetve korlátozottak, amennyiben erről az ítélet vagy törvény rendelkezik. A Bv. tv. értelmében az elítélt jogosult az egészséges és kulturált elhelyezésre.

A nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól szóló 1999. évi XLII. törvény szerint nyílt légtérben sem jelölhető ki dohányzóhely közoktatási intézményben, gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézményben, az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 3. § f) pontja szerinti egészségügyi szolgáltatónál, ideértve a többcélú intézményt is, ha abban egészségügyi szolgáltatást is nyújtanak. Engedélyezi ugyanakkor a törvény zárt légtérű dohányzóhely kijelölését büntetés-végrehajtási intézményekben a fogvatartottak számára.

A törvény értelmében dohánytermék nem árusítható közoktatási intézményben, személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményben, gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézményben, valamint egészségügyi intézményben.

A Bv. tv. 49. § (1)-(2) bekezdései szerint a fiatalok szabadságvesztését külön büntetés-végrehajtási intézetben kell végrehajtani. A fiatalok büntetését, illetőleg a fiatalok fogházának rendje – *a fiatalok életkori sajátosságaiból fakadó eltérésekkel* – a börtön, illetve a fogház rendjének felel meg.

Az R. 39. § (1) és (4) bekezdése szerint az elhelyezés során a dohányzókat a nem dohányzóktól el kell különíteni. Az elkülönítést külön körleten, ennek elkülönített részén, illetve külön zárkában vagy lakóhelyiségben kell végrehajtani.

A 210. § (1)-(2) bekezdései értelmében a fiatalok életrendjére, az elhelyezési körletük belső rendjére, az intézeten belüli mozgásukra vonatkozó előírásokat a jogszabályok keretei között a parancsnok határozza meg. A rendelkezések meghozatalánál figyelembe kell venni a korosztályoknak megfelelő sajátos szükségleteket, törekedni kell a fiatalok érhető káros hatások elkerülésére.

Álláspontom szerint a fenti jogszabályok nem koherensek a 18. életévüket be nem töltött, fiatalok fogvatartottak dohányzását illetően.

A törvény a dohányzási korlátozással érintett helyiségekben az arra kijelölt helyeken engedi meg a dohányzást. E szabály alól azonban kivételt enged az életkoruknál, egészségi állapotuknál vagy az igénybevett szolgáltatás jellegénél fogva különös védelmet igénylő személyek érdekében, vagyis egyes helyeken teljesen megtiltja a dohányzást.

A törvény a 18. életévüket be nem töltött személyek közforgalmú intézményben történő dohányzását tiltja. Ennek megfelelően a fiatalok a jelzett intézményekben még az arra kijelölt helyen sem dohányozhatnak.

A Bv. tv. speciális szabályokat állapít meg a fiatalok büntetés-végrehajtási intézeteinek rendjére vonatkozóan. Előírja, hogy a fiatalok életkori sajátosságaikra figyelemmel kell lenni. Az R. is kifejezésre juttatja, hogy törekedni kell a fiatalok érhető káros hatások elkerülésére. Ugyanakkor a dohányzás tekintetében sem a Bv. tv., sem az R. nem határoz meg a felnőtt korú fogvatartottakhoz képest eltérő szabályokat, így az általános szabály érvényesül a fiatalok büntetés-végrehajtási intézeteiben, vagyis dohányzó és nemdohányzó zárkában helyezik el a fogvatartottakat.

A törvény nem tesz külön említést a fiatalok büntetés-végrehajtási intézeteiről, általánosságban úgy rendelkezik, hogy a büntetés-végrehajtási intézetekben zárt légtérű dohányzóhely kijelölhető a fogvatartottak számára.

Véleményem szerint a fiatalok büntetés-végrehajtási intézeteiben dohányzó zárka kialakítása nem engedhető meg. A fiatalok büntetés-végrehajtási intézetei ugyanis a büntetés-végrehajtási intézetekhez képest speciális intézmény, ezt a büntetés-végrehajtást szabályozó joganyag is kifejezésre juttatja. A fiatalok bv. intézetében a fogvatartottak jelentős hányada ugyanis 18. életévüket be nem töltött személy, akiknek egészségét a törvényi szabályozás fokozott védelemben részesíti. Ezt juttatja kifejezésre a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 16/A. § (3) bekezdése azzal, hogy tilos tizennyolcadik életévüket be nem töltött személy részére dohányterméket értékesíteni, illetve kiszolgáltatni.

Megfontolandó az 1999. évi XLII. törvény módosítása, azzal a céllal, hogy a fiatalok bv. intézetében a zárkában való dohányzás tilos legyen. Ezt indokolja a törvény fentebb idézett rendelkezése, amely a fiatalok egészségét különös figyelemmel védi a forgalmazás vonatkozásában. Emellett a zárkák kis légtere miatt a dohányzás káros hatásai is meg többszöröződnek.

Szükségesnek tartom továbbá az R. csomagküldésre és az elítélt birtokában tartható tárgyakra vonatkozó rendelkezésének módosítását is azzal, hogy a fiatalok büntetés-végrehajtási intézetében a fogvatartott dohányárut nem tarthat magánál. Hangsúlyozom, hogy a tiltást a fiatalok büntetés-végrehajtási intézetéhez kell rendelni, nem a 18. életkorhoz, mivel az ilyen intézetben 21 éves korig tartózkodhat a fiatalok elítélt. Szeretném hangsúlyozni azt is, hogy a tiltás arra az esetre is ki kell, hogy terjedjen, ha a szülő esetleg hozzájárulna gyermeke dohányzásához.

Előzőekre tekintettel megállapítom, hogy a fiatalok büntetés-végrehajtási intézetében a fogvatartottak részére dohányzó zárka kijelölése, illetve az abban való elhelyezése, önmagában a fiatalok fogvatartottak dohányzásának engedélyezése a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelményével, a gyermek védelméhez, valamint az egészséghez való joggal összefüggésben visszásságot okoz.

A helyszíni ellenőrzés időpontjában munkatársaim nem tapasztaltak visszásságot a fogvatartottak egészséges környezethez való jogával összefüggésben. A rendelkezésre bocsátott dokumentumok szerint az intézet a környezetvédelmi előírásoknak megfelelően végzi a veszélyes és nem veszélyes hulladékok kezelését, míg a fűtési rendszer közeljövőben történő további korszerűsítése előremutató körülmény.

A fiatalkorú fogvatartottak szabadulására vonatkozó rendelkezéseket is áttekintettem. A jelenleg hatályos, az elzárás, illetőleg a pénzbírságot helyettesítő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 7/2000. (III. 29.) IM-BM együttes rendelet 11. § (1) bekezdése értelmében az elzárást fogantató szerv az elzárás kitöltéséről, illetőleg az elkövetőnek a pénzbírság megfizetése folytán történt szabadon bocsátásáról haladéktalanul értesíti a szabálysértési hatóságot, a bíróságot, az elkövető lakóhelye (tartózkodási helye) szerint illetékes pártfogó felügyelői szolgálatot, ha az elkövetőt más ügyben közérdekű munkára ítélték vagy pártfogó felügyelet alatt áll, valamint a *fiatalkorú elkövető törvényes képviselőjét*.

A 47. § (2) és (3) bekezdése szerint az elkövető szabadon bocsátásáról a szabálysértési hatóságot, a bíróságot, valamint a *fiatalkorú elkövető törvényes képviselőjét haladéktalanul értesíteni kell*. A szabadítással kapcsolatos egyéb kérdésekről a jogszabály rendelkezést nem tartalmaz.

Az intézet Házirendjének XII/3. pontja rendelkezik arról, hogy a tulajdon elleni szabálysértés miatt elzárásra ítélt fiatalkorúak szabadítása esetén, amennyiben az előzetesen értesített hozzátartozó, törvényes képviselő, gyám a megadott időpontra nem jelenik meg és az intézetet sem értesíti távolmaradásának okáról, az intézet segítséget kér a Budapest Főváros Önkormányzatának Módszertani Gyermekvédelmi Szakszolgálatától a fiatalkorú elhelyezéséhez.

Jelzem, hogy a szabálysértési elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló új BM rendelet előterjesztésének véleményezésekor már kifejtettem, hogy alapvető fontosságúnak tartom a garanciális eljárási szabályok meglétét és betartását annak érdekében, hogy az elzárással sújtott 18 év alatti, fiatalkorú személyek alapvető jogai ne sérüljenek. Rámutattam arra, hogy indokoltnak tartom rögzíteni a jogszabályban azt is, hogy a fiatalkorú elkövetőt a törvényes képviselő (szülője) kísérelje be, tőle vegye át őt az intézet, a bv. intézetbe figyelemmel arra, hogy a jelenleg hatályos rendelet szerint a szabadításkor kötelező értesíteni a törvényes képviselőt kell.

Hangsúlyozom azonban azt is, hogy abban az esetben, ha a hozzátartozó, gyám az értesítés ellenére távol marad, a büntetés-végrehajtási intézet parancsnokságának a Gyvt. 72. § (1) bekezdése alapján kell intézkednie a fiatalkorú gyermekothonban történő ideiglenes elhelyezése iránt, és erről haladéktalanul értesítenie kell a gyámhivatalt.

A helyszíni vizsgálat idején az intézet egyetlen rendelkezésre álló csomagvizsgáló berendezése nem működött. Mint ahogy arra korábbi jelentésemben már rámutattam, hogy a csomagvizsgáló hiánya közvetlenül veszélyeztetheti *nemcsak az őrszemélyzet, de a fogvatartottak biztonságát, azon keresztül pedig az élethez és az emberi méltósághoz, valamint az egészséghez való jogukat*. [AJB-5623/2010. számú jelentés]

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok orvoslása érdekében

- I. az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *javaslom a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának*, hogy vizsgálta meg a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézete (Tököl) állománytáblája módosításának, illetve pszichológus státuszai emelésének lehetőségét, és az ahhoz szükséges anyagi fedezet biztosíthatóságát, továbbá dolgozzon ki intézkedési tervet a dohányzó zárkák megszüntetésére és a nem működő csomagvizsgáló javításának elvégzésére,
- II. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetének Igazgatójánál*, hogy vizsgálja meg legalább egy-egy akadálymentes zárka és zuhanyozó kialakításának lehetőségét,
- III. az Ajbt. 37. §-a értelmében *javaslom a közigazgatási és igazságügyi miniszternek*, hogy fontolja meg a nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól szóló 1999. évi XLII. törvény módosítását, illetve kiegészítését a fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézetében történő dohányzás megtiltása vonatkozásában,
- IV. az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem a belügyminisztert*, hogy kezdeményezze a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet csomagküldésre és az elítélt birtokában tartható tárgyakra vonatkozó rendelkezéseinek a módosítását úgy, hogy a fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézetében elhelyezett részére dohányterméket még csomagban – szülői engedély mellett – sem lehessen küldeni.
- V. az Ajbt. 37. §-a alapján *javaslom a belügyminiszternek*, hogy a folyamatban lévő szabálysértési elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló BM rendelet megalkotása során legyen figyelemmel azon kezdeményezésemre, miszerint szabálysértési elzárás letöltésére bevonuló fiatalkorú elkövetőt a törvényes képviselő (szülője) kísérelje be a büntetés-végrehajtási intézetbe, vagyis az intézet tőle vegye át a fiatalkorút.

Budapest 2012. április 11.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok

Az 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)

72. § (1) Ha a gyermek felügyelet nélkül marad vagy testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését családi környezete vagy önmaga súlyosan veszélyezteti, és emiatt azonnali elhelyezése szükséges, a települési önkormányzat jegyzője, a gyámhivatal valamint a rendőrség, az idegenrendészeti hatóság, a menekültügyi hatóság, az ügyészség, a bíróság a büntetés-végrehajtási intézet parancsnoksága (a továbbiakban: beutaló szerv) a gyermeket ideiglenesen.

b) a legközelebbi ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermekek ellátását is biztosító nevelőszülőnél, vagy ha erre nincs lehetőség - az ideiglenes hatályú elhelyezés biztosítására is kijelölt - gyermekotthonban helyezi el, és erről haladéktalanul értesíti a gyámhivatalt, illetve külföldi állampolgárságú gyermek esetében - ide nem értve a 4. § (1) bekezdésének b) pontja szerinti személyt - a Kormány által kijelölt gyámhivatalt.

(3) A gyermeknek a gondozási helyre viteléről a beutaló szerv gondoskodik.

Az 1999. évi XLII. törvény a nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól

2. § (4) bekezdése szerint nyílt légtérben sem jelölhető ki dohányzóhely közoktatási intézményben, gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézményben, az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 3. § f) pontja szerinti egészségügyi szolgáltatónál, ideértve a többcélú intézményt is, ha abban egészségügyi szolgáltatást is nyújtanak. Engedélyezi ugyanakkor a törvény zárt légterű dohányzóhely kijelölését büntetés-végrehajtási intézményekben a fogvatartottak számára.

Az 5. § (1) bekezdése értelmében dohánytermék nem árusítható közoktatási intézményben, személyes gondoskodást nyújtó szociális intézményben, gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézményben, valamint egészségügyi intézményben.

1991. évi LXIV. törvény a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről

1. cikk Az Egyezmény vonatkozásában gyermek az a személy, aki tizennyolcadik életévét nem töltötte be, kivéve ha a reá alkalmazandó jogszabályok értelmében nagykorúságát már korábban eléri.

40. cikk 1. Az Egyezményben részes államok elismerik a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított, vádolt vagy abban bűnösnek nyilvánított gyermeknek olyan bánásmódhoz való jogát, amely előmozdítja a személyiség méltósága és értéke iránti érzékének fejlesztését, erősíti a mások emberi jogai és alapvető szabadságai iránti tiszteletét, és amely figyelembe veszi korát, valamint a társadalomba való beilleszkedése és abban építő jellegű részvétele elősegítésének szükségességét.

3. Az Egyezményben részes államok minden erejükkel azon lesznek, hogy előmozdítsák különleges törvények és eljárások elfogadását, hatóságok és intézmények létrehozását a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított, vádolt vagy abban bűnösnek nyilvánított gyermekek számára és különösen

a) olyan legalacsonyabb életkort állapítsanak meg, amelyen alul a gyermekkel szemben bűncselekmény elkövetésének vélelme kizárt;

b) minden lehetséges és kívánatos esetben tegyenek intézkedéseket e gyermekek ügyének bírói eljárás mellőzésével való kezelésére, annak fenntartásával, hogy az emberi jogokat és a törvényes biztosítókat teljes mértékben be kell tartani.

4. Rendelkezők egész sorát, így különösen a gondozással, az irányítással és a felügyelettel, a tanácsadással, a próbára bocsátással, a családi elhelyezéssel, általános és szakmai oktatási programokkal és nem intézményes megoldásokkal kapcsolatban rendelkezéseket kell hozni annak érdekében, hogy a gyermekek számára jólétüknek megfelelő, valamint helyzetükhöz és az elkövetett bűncselekményhez mért elbánást lehessen biztosítani.

1979. évi 11. tvr. a büntetések és intézkedések végrehajtásáról (Bv. tvr.)

36. § (1) Az elítélt jogosult

a) a higiéniai feltételeknek megfelelő egészséges elhelyezésre, az egészségi állapotának és a szabadságvesztés végrehajtása alatti tevékenységének megfelelő élelmezésre, egészségügyi ellátásra;

b) a hozzátartozóival, valamint az általa megjelölt és a büntetés-végrehajtási intézet által engedélyezett személyekkel való levelezésre, a levelek gyakorisága és terjedelme nem korlátozott;

c) legalább havonként látogató fogadására; ha a büntetés-végrehajtási intézet biztonsága indokolja, az elítélt rácson keresztül beszélhet a látogatóval;

d) társadalmilag hasznos munka végzésére, a munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemre, munkavédelemre;

e) a nők és a fiataloké a rájuk vonatkozó sajátos védelemre;

g) a büntetés-végrehajtási intézetben és a büntetés-végrehajtástól független szervhez közérdekű bejelentés, panasz, kérelem és jognyilatkozat előterjesztésére;

h) vallási vagy lelkiismereti meggyőződésének szabad megválasztására, annak kinyilvánítására és gyakorlására;

i) a személyi tulajdonához fűződő jogainak védelmére;

j) a szabadulása utáni munkába állása és letelepedése érdekében a munkáltató, valamint karitatív szervezetek

- megbízottjával és pártfogóval való érintkezésre;
k) naponként legalább egy órai szabad levegőn tartózkodásra;
l) pihenésre, szabadidőre, a rendszeresen végzett munka után fizetett szabadságra;
m) önképzésre, sajtótermékek megrendelésére, a büntetés-végrehajtási intézet művelődési és sportolási lehetőségeinek igénybevételére;
n) általános iskolai, indokolt esetben középfokú, valamint felsőfokú tanulmányok folytatására, a vizsgákra való felkészüléshez a jogszabályban meghatározott tanulmányi és vizsgaszabadságra;

VII. cím

A fiatalokorra vonatkozó rendelkezések

- 48. §** (1) Az I-VI. cím rendelkezéseit a jelen címben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni azokra az elítéltekre, akiknek a szabadságvesztést a fiatalokorra büntetésben vagy a fiatalokorra fogházában kell letölteniük. (2) A szabadságvesztés végrehajtása során különös gondot kell fordítani a fiatalokorra nevelésére, oktatására, személyiségének fejlesztésére és testi fejlődésére. (3) A fiatalokorra büntetés-végrehajtási intézetében felnőttkorú elítéltek csak az intézet működése érdekében helyezhetők el.
- 49. §** (1) A fiatalokorra szabadságvesztését külön büntetés-végrehajtási intézetben kell végrehajtani. (2) A fiatalokorra büntetésben, illetőleg a fiatalokorra fogházának rendje - a fiatalokorra életkori sajátosságaiból fakadó eltérésekkel - a büntetés, illetve a fogház rendjének felel meg.
- 50. §** (1) Biztosítani kell, hogy a fiatalokorra szakmunkás-, illetőleg betanítottmunkás-képzésben vegyen részt, és lehetővé kell tenni, hogy középfokú tanulmányokat folytasson. (2) A fiatalokorra neveléséhez és a társadalomba beilleszkedésének segítéséhez igénybe kell venni a gyámhatóság és az egyéb állami szervek, a társadalmi szervezetek, a pártfogó felügyelő, valamint a fiatalokorra hozzátartozóinak segítségét.
- 51. §** (1) A fiatalokorra dicsérő oklevéllel is jutalmazható. (2) A rövid tartamú eltávozás tartama mind a fiatalokorra büntetésben, mind a fiatalokorra fogházában évente legfeljebb tizenöt nap.
- 52. §** (2) A magánelzárás a fiatalokorra büntetésben húsz, a fiatalokorra fogházában tíz napig terjedhet; engedélyezhető, hogy a fiatalokorra dolgozzák.
- 53. §** A fiatalokorra munkáltatása a fiatalokorra vonatkozó munkajogi szabályok figyelembevételével történik; külső munkában részt vehet.
- 53/A. §** A fiatalokorra gyógyszert, gyógyászati segédeszközt térítés nélkül kap.

6/1996. (VII. 12.) IM r. a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól (R.)

- 208. §** (1) A fiatalokorra befogadásáról - a 29. § (1) bekezdésben meghatározottakon kívül - hetvenkét órán belül értesíteni kell a) a lakóhely szerint illetékes gyámhatóságot; b) a törvényes képviselőt, a gyámság esetén a gyámot; c) átmeneti vagy tartós nevelésbe vett fiatalokorra esetén az illetékes területi gyermekvédelmi szakszolgálatot. (2) Az (1) bekezdésben meghatározott szerveket és személyeket a fiatalokorra szabadulásáról is értesíteni kell.
- 209. §** (1) A fiatalokorra felkészítő részlegbe való helyezése kötelező, róla a környezettanulmányt a pártfogó felügyelői szolgálatától be kell szerezni. (2) A fiatalokorra megismerése érdekében a 208. §-ban megjelölt szervektől és személyektől az intézet véleményt, információt kér.
- 210. §** (1) A fiatalokorra életrendjére, az elhelyezési körletük belső rendjére, az intézeten belüli mozgásokra vonatkozó előírásokat, továbbá a személyes szükségletekre fordítható összeget - a szabadságvesztés végrehajtási fokozatára figyelemmel - a jogszabályok keretei között a parancsnok határozza meg. (2) Az (1) bekezdés szerinti rendelkezések meghozatalánál figyelembe kell venni a korosztályoknak megfelelő sajátos szükségleteket, törekedni kell a fiatalokorra érhető káros hatások elkerülésére.
- 210/A. §** A fiatalokorra elítéltek részére - amennyiben annak feltételei biztosítottak - naponta lehetővé kell tenni a meleg vizes fürdést (zuhanyozást).
- 211. §** Az oktatásban vagy szakmai képzésben részt vevő fiatalokorra - a szabadságvesztés végrehajtási fokozatára tekintet nélkül - azonos tanulmányi osztályba, illetve tanulócsoporthoz is beosztathatók.
- 212. §** A fiatalokorra öntevékeny szervezeti felügyelet mellett működhetnek.
- 213. §** (1) Az intézet a törvényes képviselő kérésére a fiatalokorra fejlődéséről, magatartásáról köteles felvilágosítást adni. (2) Az intézetben szülői értekezlet tartható, a fiatalokorra részére szervezett rendezvényekre a hozzátartozói is meghívhatók.
- 218. §** A szabadulás előtt az intézet - a pártfogó felügyelővel együttműködve - fokozott figyelmet fordít a fiatalokorra lakáskörülményeinek a rendezésére, az elhelyezkedés elősegítésére, a tanulmányok folytatására, az esetleges szociális ellátások és gondoskodás igénybevételére vonatkozó tájékoztatás megadására.
- 220. §** (1) Ha a fiatalokorra a várható szabadulásakor a tizennyolcadik életévét még nem tölti be, az intézet a pártfogó felügyelettel kapcsolatos intézkedés érdekében értesíti a fiatalokorra lakóhelye szerint illetékes pártfogó felügyelői szolgálatot. (2) Ha a fiatalokorra nem a korábbi lakóhelyén kíván tartózkodni, az intézet azt a pártfogó felügyelői szolgálatot is értesíti, amelynek illetékességi területén a fiatalokorra a szabadulása után letelepedni szándékozik. (3) Ha a fiatalokorra a szabadságvesztés foganatba vétele előtt átmeneti nevelésbe vagy tartós nevelésbe vették, a szabadulás előtt a területi gyermekvédelmi szakszolgálatot is értesíteni kell a fiatalokorra elhelyezésének elősegítése érdekében. A fiatalokorra szabadulásakor a területi gyermekvédelmi szakszolgálat által megjelölt személynek kell átadni. Ha az átvételre megjelölt személy nem jelenik meg, a fiatalokorra a fogva tartás helye

szerint illetékes megyei (fővárosi) ideiglenes elhelyezést biztosító gyermekotthonba kell szállítani.

A büntetés-végrehajtás országos parancsnokának 1-1/44/2010. (VII.14.) OP intézkedése

III. Pszichológus feladatai

1. Fogvatartotti pszichológiai ellátás

A munkaszervezésénél irányadó szempont az ellátandók létszámának behatárolása. A lehetőségek függvényében törekedni kell arra, hogy a pszichológus maximum 150-200 fogvatartott, speciális csoportoknál (fiatalkorúak, életfogytig tartó szabadságvesztés büntetést töltők, gyógyító-nevelő csoport, HIV körlet stb.) 50-70 fogvatartott gondozását végezze.

A Miniszteri Bizottság Európai Börtön szabályokról szóló Rec (2006) 2 ajánlása a tagállamok számára (Európai Börtön szabályok)

Az egészségügyi ellátás szervezete a büntetés-végrehajtási intézetben

40. Szabály

40.1. A büntetés-végrehajtási intézetben nyújtott egészségügyi ellátást a helyi önkormányzat vagy az állam általános egészségügyi ellátási szolgálatával szoros kapcsolatban kell megszervezni.

40.3. A büntetés-végrehajtási intézet egészségügyi szolgálatainak törekedniük kell minden testi vagy mentális betegség, valamint azon hiányosságok vagy fejlődési rendellenességek kiszűrésére és kezelésére, amelyekben a fogvatartottak esetleg szenvednek.

40.5. Ennek érdekében, minden fogvatartottnak részesülnie kell a szükséges orvosi, sebészeti, pszichológiai ellátásban, azokat is ideértve, amelyek szabad környezetben állnak rendelkezésre.

47.2. A büntetés-végrehajtás közegében működő egészségügyi szolgálatnak biztosítania kell minden olyan fogvatartott pszichiátriai kezelését, akinek ilyen terápiára van szüksége és kiemelt figyelmet kell fordítania az öngyilkosság megelőzésére.

Az elítéltek fogvatartottak szabadulása

107. Szabály

107.1. Az elítélt fogvatartottnak alkalmas időben és szabadulásuk előtt segítséget kell kapniuk kifejezetten ilyen célra kialakított eljárások és programok révén, amelyek lehetővé teszik számukra a börtönélet és a közösségben folyó, belső törvényeket tisztelő élet közötti átmenetet.

107.2. Különösen a hosszabb időtartamú büntetésekre ítélt fogvatartottak tekintetében intézkedéseket kell foganatosítani a szabad környezetben való élethez vezető fokozatos visszatérés biztosítására.

107.3. Ez a cél a szabadulásra történő felkészítő program vagy ellenőrzés melletti feltételes szabadon bocsátás révén érhető el, amelyet hatékony szociális segítség kísér.

107.4. A büntetés-végrehajtási hatóságoknak szorosan együtt kell dolgozniuk a szociális szolgálatokkal és azokkal a szervezetekkel, amelyek kísérik és segítik a szabadult fogvatartottakat abban, hogy megtalálják a helyüket a társadalomban, különösen a családi élet újrakezdésével és munka találásával.

AJB-2324/2012

Gyermeki jogok az egyes eljárásokban

Előadó: dr. Juhász Zoltán
dr. Tóth László
dr. Varga Éva Csilla

Az eljárás megindítása

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít többek között a gyermekek, illetve a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére. E feladatkörömben, az idején – a gyermekbarát igazságszolgáltatás aspektusaira fókuszáló – gyermekjogi projektünk részeként, az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam, annak érdekében, hogy feltárjam, a gyermekek különleges védelemhez való joga megfelelő szinten érvényesül-e a közigazgatási és a tágabb értelemben vett igazságszolgáltatási eljárások során, figyelemmel a nemzetközi elvárásokra, a hatályos jogi szabályozásra és az erre épülő joggyakorlatra.

Az érintett alapvető jogok

- A gyermek védelemhez való joga (*Magyarország Alaptörvénye XVI. cikk (1) bekezdés: Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. Magyarország Alaptörvénye XV. cikk (5) bekezdés: Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket.*)
- A tisztességes eljáráshoz való jog (*Magyarország Alaptörvénye XXVIII. cikk:*
(1) *Mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat vagy valamely perben a jogait és kötelezettségeit törvény által felállított, független és pártatlan bíróság tisztességes és nyilvános tárgyaláson, ésszerű határidőn belül bírálja el.*

- (2) Senki nem tekinthető bűnösnek mindaddig, amíg büntetőjogi felelősségét a bíróság jogerős határozata nem állapította meg.
- (3) A büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez. A védő nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt.
- (4) Senki nem nyilvánítható bűnösnek, és nem sújtható büntetéssel olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más állam joga szerint nem volt bűncselekmény.
- (5) A (4) bekezdés nem zárja ki valamely személy büntetőeljárás alá vonását és elítélését olyan cselekményért, amely elkövetése idején a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai szerint bűncselekmény volt.
- (6) A jogorvoslat törvényben meghatározott rendkívüli esetei kivételével senki nem vonható büntetőeljárás alá, és nem ítéltető el olyan bűncselekményért, amely miatt Magyarországon vagy – nemzetközi szerződés, illetve az Európai Unió jogi aktusa által meghatározott körben – más államban törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.
- (7) Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.
- Magyarország Alaptörvénye XXIV. cikk (1) bekezdés: Mindenki joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.)

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.)
- A Büntető Törvénykönyvről 2012. évi C. törvény (új Btk.)
- A Büntető Törvénykönyvről 1978. évi IV. törvény (hatályos Btk.)
- A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs. tv.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
- A rendőrség nyomozó hatóságainál létesítendő gyermekmeghallgató szobák kialakításáról szóló 32/2011. (XI. 18.) KIM rendelet
- A belügyminiszter irányítása alá tartozó nyomozó hatóságok nyomozásának részletes szabályairól és a nyomozási cselekmények jegyzőkönyve helyett más módon való rögzítésének szabályairól szóló 23/2003. (VII. 23.) BM-IM együttes rendelet
- A házasságról, családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény
- A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt)
- A Gyermekek jogairól New Yorkban 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (Gyermekekjogi Egyezmény)
- A polgári perrendtartásról 1952. évi III. törvény (Pp.)
- A bírósági végrehajtásról 1994. évi LIII. törvény (Vht.)
- a Rendőrségről 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv)

A vizsgálat megállapításai

I. Hatásköröm tekintetében

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

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére. E gyermekjogi szakombudsmani teendőket speciális gyermekjogi projekt keretében látja el az alapvető jogok biztosa 2007 óta. 2012-ben a gyermekjogi projekt középpontjába a gyermekbarát-központú igazságszolgáltatás egyes kérdéseinek vizsgálata került.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv (hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése pedig vizsgálat folytatásának lehetőségét biztosítja számomra.

Az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés k) pontja értelmében az Ajbt. alkalmazásában az önálló bírósági végrehajtó és a törvényszéki végrehajtó hatóságnak minősül, így az általuk foganatosított végrehajtási eljárások vizsgálatára is

kiterjed hatásköröm.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

A gyermek alkotmányjogi fogalma – az életkor meghatározó szerepe

A gyermeket megillető alapvető jogok vizsgálatakor és a gyermek fogalmának meghatározásakor az 1989. évi ENSZ Gyermekjogi Egyezmény 1. cikkének fogalom meghatározását indokolt alapul venni – figyelemmel arra, hogy a nemzetközi jogi dokumentum kötelező a részes Magyarországra nézve –, mely szerint „*gyermek a 18. életévét be nem töltött személy*”, kivéve, ha a reá alkalmazandó jogszabályok értelmezésében nagykorúságát már korábban eléri.

A hatályos Ptk. 12. §-a alapján kiskorú az, aki a tizennyolcadik életévét még nem töltötte be és házasságot nem kötött. Nagykorú személy, az aki a tizennyolcadik életévét már betöltötte. A nagykorú személy cselekvőképés, kivéve ha a törvény cselekvőképességét korlátozza vagy kizárja [Ptk. 11. § (1) bekezdés]. A Ptk. a tizennegyedik életévnek a cselekvőképesség terén tulajdonít jelentőséget: a Ptk. 12/A. § (1) bekezdése szerint korlátozottan cselekvőképés az a kiskorú, aki a tizennegyedik életévét már betöltötte és nem cselekvőképtelen, míg a Ptk. 12/B. § (1) bekezdése alapján cselekvőképtelen az a kiskorú, aki a tizennegyedik életévét nem töltötte be.

A büntetőjog területén a hatályos Btk. 23. §-a szerint nem büntethető, aki a cselekmény elkövetésekor tizennegyedik életévét nem töltötte be. A büntetőjog a gyermekkor felső határát adja ily módon meg, míg a Btk. 107. § (1) bekezdése alapján fiatalkorú az, aki a bűncselekmény elkövetésekor tizennegyedik életévét betöltötte, de a tizennyolcadikat még nem.

Az életkornak a büntetőjogi felelősségre vonhatóság szempontjából meghatározó jelentősége van. A gyermekkor esetében a hatályos büntetőtörvény lényegében azt vélelmezi, hogy aki még nem töltötte be a 14. életévét, az nem rendelkezik a büntetőjog által megkívánt beszámítási képességgel. Tényként rögzíthető, hogy a 14. életévét be nem töltött személy is felismerheti cselekménye társadalomra veszélyes voltát, és képes lehet e felismerésnek megfelelő magatartás tanúsítására, valamint cselekedhet szándékosan és gondatlanul is. Ennek ellenére a törvényhozó eredendően úgy ítélte meg, hogy ennek az életkornak a betöltésekor éri el azt a szintet a gyermekek testi és szellemi fejlődése – különös tekintettel arra is, hogy általában ekkor fejezik be az általános iskolai tanulmányaikat –, amely lehetővé teszi az elkövetett cselekmény miatti felelősségre vonásukat. Ezért a vétőképesség hiánya 14. év alatt megdönthetetlen vélelem a hatályos szabályozás alapján.

Alkotmányjogi értelemben azonban a gyermeket mindenképpen olyan kiskorúként indokolt felfogni, aki nem töltötte be a 18. életévét és házasságot nem kötött (Ptk. 12. §). Belátható ugyanis, hogy a testi fejlődés és a személyiség érése legalább a 18. év betöltéséig folyik, a formálódásnak ez az időszaka tehát mindenképpen különleges védelmet igényel, nem utolsósorban azért is, mert meghatározó hatással lehet az egyén későbbi életére.¹

Amikor az indokolt, természetesen figyelemmel kell lenni a büntetőjogi fogalomhasználat eltérésére, a speciális büntetőjogi megközelítésre, a gyermekkor és a fiatal kor meghatározó jelentőségére a büntetőjogi felelősségre vonás során. Azonban *alkotmányossági, alkotmányjogi szempontból – a nemzetközi joganyaggal összhangban – a 18. életév alatti kor tekintendő meghatározónak, és az ebben az életkorban lévők sajátos, védendő státuszú személyeknek, gyermekeknek.*

Ezért jelent problémát az új magyarországi Büntető Törvénykönyv, a 2012. évi C. törvény (új Btk.) 16. §-ának rendelkezése, amely szerint nem büntethető, aki a büntetendő cselekmény elkövetésekor a tizennegyedik életévét nem töltötte be, *kivéve az emberölés [új Btk. 160. § (1)-(2) bekezdés], az erős felindulásban elkövetett emberölés [új Btk. 161. §], a testi sértés [új Btk. 164. § (8) bekezdés], a rablás [új Btk. 365. § (1)-(4) bekezdés] és a kifosztás [új Btk. 366. § (2)-(3) bekezdés] elkövetőjét, ha a bűncselekmény elkövetésekor a tizenkettedik életévét betöltötte, és az elkövetéskor rendelkezett a bűncselekmény következményeinek felismeréséhez szükséges belátással.*

A korábban kifejtettek fényében nehéz a büntethetőség alsó határának leszállítása mellett érvelni, amikor a gyermekkor felső határát a nemzetközi dokumentumok 18 évben határozták meg. S az, hogy valakit nemzetközi tapasztalatok alapján „gyermeknek” tekintenek, nem pusztán terminológiai kérdés. Az idézett szabályozás ellentétben áll az ezen a téren megkövetelt nemzetközi emberi jogi elvárásokkal, és a magyarországi alkotmányossági követelményekkel, ahogy az alábbiakban kifejtésre kerül.

A jogállamiság fogalmának lényegi elemét képező tisztességes eljáráshoz való jog

A tisztességes eljáráshoz való jog az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőséghez való jog egyes elemeiből eredő elvárásokkal is. Ezek közül az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmódot, az egyenlőként kezelést kell érteni. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felöllel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.²

A tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett.³

A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: „*a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az*

eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy 'nem tisztességes'...”.

Az Alkotmánybíróság a 14/2004. (V. 7.) AB határozatában a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó gyakorlatát összegezve megállapította, hogy a *tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.*

A tisztességes eljáráshoz való jogot nevesíti Magyarország Alaptörvénye a XXVIII. cikkében a bírósági eljárások vonatkozásában, és ezt az alkotmányos alapvető fogalmazza meg XXIV. cikkének (1) bekezdésében is: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* Ez a cikk az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás kívánalmát.⁴

A hivatkozott és idézett, a tisztességes eljáráshoz való jogot megfogalmazó alaptörvényi rendelkezéseket az ismertetett alkotmánybírói tartalommal szükséges értelmezni. Így tekintettel kell lenni arra, hogy a konkrét eljárásoknak meg kell felelniük minden tekintetben a „ *tisztességes*” követelményének, ami magában foglalja a jogszabályi rendelkezések alkotmányosságát éppen úgy, mint az adott eljáró állami szerv ilyen minőségű eljárási cselekményeit. Ez utóbbi egyébként felöli azokat az állami szerv vagy annak képviselőjében eljáró személy által tanúsított magatartásokat is, amelyek nincsenek jogszabályban pontosan nevesítve, illetve eljárási alapelv szintjén adóttak.

A gyermekek védelemhez való joga

A korábban hatályos magyar Alkotmány 67. § (1) bekezdése rögzítette, hogy Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges.

A 2012. január 1. napjától hatályos új Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése is tartalmazza ezt a jogot, igaz külön kötelezettek megjelölése nélkül: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”*

A gyermek jogainak sajátosságai az alanyban, tehát magában a gyermeki létben rejlenek. *„A gyermek ember, akit minden olyan alkotmányos alapvető jog megillet, mint mindenki más, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt felnőtté válásához.”* (995/B/1990. AB határozat).

A gyermeket tehát főszabályként minden olyan alapvető jog megilleti, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel, kifejezetten a gyermekek jogaként rögzítették a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. *E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat,* függetlenül attól, hogy az Alaptörvény külön kötelezetteket nem jelöl meg.

Ennek megfelelően – a korábbi alkotmánybírói gyakorlatot is figyelembe véve – a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam köteleességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére [21/1996. (V. 17.) AB határozat].

A kötelezettség alanyainak ezzel kapcsolatban konkrét magatartását, feladatait, a velük szemben megfogalmazott elvárásokat számos törvény és a hozzájuk kapcsolódó végrehajtási szabály-együttes tartalmazza (pl.: A házasságról, családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény). A jogi szabályozásból is kitűnően a gyermekekről való gondoskodás komplex feladat, amely magában foglalja többek között a gyermekjóléti alapellátások biztosítását, a megfelelő oktatási és egészségügyi alrendszerek működtetését éppen úgy, mint a gyermekek családban történő nevelkedésének elősegítését. Ebben a rendszerben az egyes kötelezettek feladatainak nagyságrendje és eszközei között szükségképpen súlypontbeli eltérések vannak (1091/B/1999. AB határozat).

Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése tulajdonképpen a gyermekek védelmére kötelezettek alanyai közül az államot kiemeli, amikor kimondja, hogy *Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket.* Igaz ez akkor is, ha ennek megfogalmazására a jogegyenlőséget, a diszkrimináció tilalmát kimondó és az esélyegyenlőség biztosításáról rendelkező cikkben került sor.

Nyilvánvaló, hogy a gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesítése és védelme érdekében. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermekeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondoskodásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

Az állam oldalán a gyermeki jogok érvényesítése jogi aktivizmust kíván meg, vagyis a jogrendszer alakítása során tekintettel kell lenni a különböző jogágak normatív és intézményes összefüggéseire. A jogrendszer egészének működésében pedig tükröződnie kell a különböző állami feladatok teljesítéséből fakadó jogi és jogon kívüli érdekek kiegyensúlyozott összemérésének. Ennek érdekében az alkotmányos alapelvek mentén mindenekelőtt a jogalkotó

feladata az egyes jogágak intézmény- és eszközrendszerének olyan alakítása, amely lehetővé teszi a fent megjelölt államcél és a jogok biztosításának összehangolását (1091/B/1999. AB határozat).

Mindennek megfelelően az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) pontja kifejezetten előírja, hogy az *alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával, megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.* Minadonáltal hivatalba lépésem (2007) óta, a gyermekjogi szakombudsmani teendőket – évente változó fókuszú vizsgálatokkal – speciális gyermekjogi projekt keretében látom el. 2012-ben a gyermekjogi projekt középpontjába a gyermekbarát-központú igazságszolgáltatás egyes kérdéseinek vizsgálatát állítottam.

Az eddig kifejtettek fényében kell értelmezni a jogállam-fogalom alapösszetevőjét alkotó tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését is. A *gyermekek védelmének érdekében az államot terhelő kötelezettségek – ahogy ezt az Alaptörvény idézett rendelkezései és az Alkotmánybíróság által kifejtettek meghatározzák – megkívánják, hogy az igazságszolgáltatási és közigazgatási eljárások során is érvényesüljenek a gyermekek életkorának megfelelő speciális követelmények. Ez a tisztességes eljáráshoz való jog követelményének megfelelő eljárás megvalósulásához szükséges feltétel, amennyiben gyermek is érintett. E speciális követelményeknek az említett eljárásokban is meg kell valósulnia, így erre tekintettel kell lenni mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás során. Gyermekek pedig alkotmányjogi szempontból az tekintendő, aki a 18. életévét még nem töltötte be.*

III. Az ügy érdemében

A gyermekjogi projekt és nemzetközi jogi háttér

Magyarországon 2012. január 1-jét megelőzően – önálló gyermekjogi ombudsman híján – a gyermeki jogok védelmét a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. évi (Gyvt) törvény 11. §-a alapján az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, a maga sajátos eszközeivel látta el. 2012. január elsejével nemcsak új Alaptörvény lépett hatályba, hanem az Ajbt. is, amely egységes struktúrában az ombudsman kiemelt feladataként kezeli a gyermeki jogok védelmét.

A gyermekjogi ombudsmanként eljáró alapvető jogok biztosa 2012. évi projekt munkája középpontjába – illeszkedve az Európai Unió gyermekjogi tematikájához, valamint a Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózatának éves, továbbá a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium kiemelt ez évi hasonló témakörű programjához – a gyermekbarát igazságszolgáltatás kérdéseit helyezte. A témaválasztást különösen indokolja, hogy egy gyermek számos eljárási pozícióban megjelenhet az igazságszolgáltatásban, akár áldozatként, sértettként, tanúként, veszélyeztetett vagy családból kiemelt gyermekként, akár büntetendő cselekmény elkövetőjeként. A gyermek jogainak hatósági eljárásban való védelmét rögzíti az 1989. évi ENSZ Gyermekjogi Egyezmény és az Európa Tanács 2010 novemberében elfogadott "Gyermekbarát igazságszolgáltatásról szóló Iránymutatása" is.

Előzőek okán, az idei kiemelt ombudsmani vizsgálatok nemcsak a gyermekbarát igazságszolgáltatásra vonatkozó nemzetközi kötelezettségvállalások teljesülésének, az igazságszolgáltatási eljárások gyermekközpontúságának, továbbá a mediáció és más alternatív konfliktuskezelési modellek alkalmazásának, az áldozatvédelem egyes aspektusainak kérdéseire térnek ki, hanem – összekapcsolódva az ugyancsak ez évben indított másik, a büntetés-végrehajtási intézetekre és az idegenrendészeti befogadó állomásokra fókuszáló projekttel – a fiatalok büntető-igazságszolgáltatásának és a kísérő nélküli kiskorúak helyzetének vonatkozásaira is hangsúlyt fektetettek.

A gyermekközpontú igazságszolgáltatás modelljében – amelyet az Európa Tanács 2010 őszén elfogadott Gyermekbarát Igazságszolgáltatásról szóló Iránymutatása rögzít – a gyermekek jogait és legfőbb érdekeit a hozzáférhető-, gyors lefolyású-, gyermekközpontú – eljárások (közigazgatási, büntető- és polgári igazságszolgáltatás részeként) minden szakaszában az ügy körülményeit mérlegelve a legmesszebb menőkig figyelembe veszik, kiemelt hangsúlyt helyezve a gyermek érettségére, korára, értelmi képességeire. Fontos alaptétel, hogy ebben a modellben, az ENSZ Gyermek jogairól szóló Egyezménye 1. cikkének megfelelően *minden 18 év alatti személy gyermeknek számít*, akit különös védelem és speciális garanciák illetnek meg, kivétel nélkül minden esetben.

Fontos megemlíteni a 3. cikk rendelkezéseit is, amely szerint „a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben *elsősorban a gyermek mindenekfelett álló érdekét veszik figyelembe.* A 37. cikk b) pontja rögzíti, a Részes Államok gondoskodnak arról, hogy a gyermek őrizetben tartása, letartóztatása, vagy vele szemben *szabadságvesztés-büntetés kiszabása a törvény értelmében csak végső eszközként* legyen alkalmazható a lehető legrövidebb időtartammal. Kifejezetten a fiatalok igazságszolgáltatására vonatkozik a 40. cikk, amely úgy rendelkezik, hogy „1. Az Egyezményben részes államok elismerik a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított, vádolt vagy abban bűnösnek nyilvánított gyermeknek olyan bánásmódhoz való jogát, amely előmozdítja a személyiség méltósága és értéke iránti érzékének fejlesztését, erősíti a mások emberi jogai és alapvető szabadságai iránti tiszteletét, és amely figyelembe veszi korát, valamint a társadalomba való beilleszkedése és abban építő jellegű részvétele elősegítésének szükségességét.

2. Ebből a célból, valamint figyelemmel a nemzetközi okmányok erre vonatkozó rendelkezéseire, az Egyezményben részes államok különösen gondoskodnak arról, hogy

a) a gyermeket ne lehessen bűncselekmény elkövetésével gyanúsítani, vádolni vagy abban bűnösnek nyilvánítani, olyan cselekmény vagy mulasztás miatt, amely az elkövetés idején sem a hazai, sem a nemzetközi jog értelmében nem volt bűncselekmény;

- b) a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított gyermeknek legalább az alábbi biztosítékokra legyen joga:
- (i) mindaddig ártatlannak tekintés, ameddig bűnösségét a törvény szerint be nem bizonyították;
 - (ii) a legrövidebb határidőn belül közvetlenül vagy szülei, illetőleg adott esetben törvényes képviselői útján tájékoztatás az ellene emelt vádokról, és védelme előkészítéséhez és benyújtásához jogsegélyben vagy bármely más alkalmas segítségben részesüljön;
 - (iii) ügyét késedelem nélkül illetékes, független és pártatlan hatóság vagy bíróság a törvény értelmében igazságos eljárás során, ügyvédjének vagy egyéb tanácsadójának, valamint – hacsak különösen koránál vagy helyzeténél fogva ez nem mutatkozik ellentétesnek a gyermek mindenekfelett álló érdekével – szüleinek vagy törvényes képviselőinek jelenlétében bírálja el;
 - (iv) ne lehessen kényszeríteni arra, hogy maga ellen tanúskodjék vagy beismerje bűnösségét; kérdéseket intézhessen vagy intéztethessen az ellene valló tanúkhöz, és a mellette valló tanúk ugyanolyan feltételek mellett jelenhessenek meg és legyenek meghallgathatók, mint az ellene valló tanúk;
 - (v) ha bűncselekmény elkövetésében bűnösnek nyilvánítják, e határozat és az ehhez fűződő bármely intézkedés ellen a törvénynek megfelelően, jogorvoslattal élhessen illetékes, független és pártatlan felsőbb hatóságoknál vagy bíróságnál;
 - (vi) díjmentesen vehessen igénybe tolmácsot, amennyiben nem ért vagy nem beszél a tárgyaláson használt nyelven;
 - (vii) magánéletét teljes mértékben tartsák tiszteltben az eljárás minden szakaszában.

3. Az Egyezményben részes államok minden erejükkel azon lesznek, hogy előmozdítsák különleges törvények és eljárások elfogadását, hatóságok és intézmények létrehozását a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított, vádolt vagy abban bűnösnek nyilvánított gyermekek számára és különösen

- a) olyan legalacsonyabb életkort állapítsanak meg, amelyen alul a gyermekkel szemben bűncselekmény elkövetésének vélelme kizárt;
- b) minden lehetséges és kívánatos esetben tegyenek intézkedéseket e gyermekek ügyének bírói eljárás mellőzésével való kezelésére, annak fenntartásával, hogy az emberi jogokat és a törvényes biztosítékokat teljes mértékben be kell tartani.

4. Rendelkezők egész sorát, így különösen a gondozással, az irányítással és a felügyelettel, a tanácsadással, a próbára bocsátással, a családi elhelyezéssel, általános és szakmai oktatási programokkal és nem intézményes megoldásokkal kapcsolatban rendelkezéseket kell hozni annak érdekében, hogy a gyermekek számára jólétüknek megfelelő, valamint helyzetükhöz és az elkövetett bűncselekményhez mért elbánást lehessen biztosítani.”

Ennek következtetés végrehajtásának elősegítésére dolgozta ki az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága 2007-ben, 10. számú Általános Észrevételeit, amely a fentiek mellett kiemelt egy nagyon fontos elemet, mégpedig a büntetés célja vonatkozásában: *a jogsértésre adott reakciónak a cselekmény körülményei és súlya mellett minden esetben arányban kell állnia többek között a gyermek korával, körülményeivel és szükségleteivel, emellett figyelembe kell venni a társadalom különböző, különösen a hosszú távú érdekeit.*

Magyarország gyermekbarát igazságszolgáltatás kialakításához kapcsolódó nemzetközi kötelezettségeink végrehajtásával összefüggő megállapításaimat részletesen az AJB-3070/2012. számú jelentésem tartalmazza.

1. A büntethetőségi korhatár leszállításának vonatkozásában

A büntetőjogi felelősségi alsó korhatár meghatározására történetileg két szabályozási technika alakult ki, az egyik szerint a gyermeki kor végét nem szükséges meghatározni valamely életév megjelölésével, míg a másik, általánosabb szabályozási mód szerint a törvény pontosan meghatározza azt az életkort, amely alatt büntetőjogi felelősségre vonásra nem kerülhet sor.

A jogi következmények tekintetében ugyancsak kétféle megoldást találunk: az egyik szerint az alsó korhatárnál fiatalabb gyermek tényállásszerű magatartása miatt sem büntethető, sem más felelősség megállapítására irányuló eljárás nem indítható. A másik esetben az elkövetett cselekmény jellegére tekintettel az eljárást megindítják, ám azon túl, hogy a büntetőjogi felelősséget nem állapítják meg, védelmi célú intézkedésre alternatív jelleggel, vagy kötelező erővel sor kerülhet.⁵

2012. május 15-én sajtóközleményben⁶ is kifejeztem súlyos aggodalmamat azzal kapcsolatban, hogy a Büntető Törvénykönyv tervezete tartalmazza a büntethetőségi korhatár leszállításának rendelkezését, ami a gyermek bűnösségének megállapítása esetén akár a szabadságelvonás szankciójával is járhat.

A büntethetőség alsó korhatárának meghatározása kapcsán nem egységes az európai államok gyakorlata. Ugyanakkor az ENSZ Gyermekjogi Egyezményéből és a kapcsolódó Kommentárokból azonban az a szemlélet és egyértelmű irány következik, hogy a gyermekközpontú igazságszolgáltatás célja – a gyermek legfőbb érdekét szem előtt tartva – a nevelés, a segítség, a társadalmi visszailleszkedés. Eszerint a szabadság elvonása csupán végső eszközként, és a lehető legrövidebb ideig tartó módon alkalmazható. A gyermekjogi szakombudsman feladatait is ellátó alapjogi biztostként álláspontom szerint a joggal összeütközésbe kerülő gyerekek problémáját nem elsődlegesen büntetőjogi szankciókkal, hanem a gyermekekkel foglalkozó szakmákkal (gyermekvédelem, oktatás, egészségügy) összefogva, a megelőzést és a gyermekek jogait előtérbe állítva szükséges kezelni.

Az UNICEF Magyar Bizottsága (MB), más civil szervezetekkel együtt a Büntető Törvénykönyv tervezetének nyilvánosságra hozatala óta tiltakozott a büntethetőségi korhatár 14-ről 12 évre való leszállítása ellen. Tiltakozásuk oka, hogy a rendelkezés több ponton ellentétes az ENSZ Gyermekjogi Egyezményében foglaltakkal, így a gyermek

legfőbb érdekével (3. cikk), a gyermekközpontú igazságszolgáltatás követelményével (40. cikk), a bírói eljárás minden lehetséges esetben való mellőzésének előírásával (40. cikk 4. bekezdés).

Az UNICEF MB álláspontja szerint Magyarországon az igazságszolgáltatás és büntetés-végrehajtás rendszere, a szakemberképzés nem felkészült arra, hogy a büntetendő cselekményt elkövetett gyermekek megfelelő ellátásban részesüljenek. Kiemelte, hogy a szabadságtól való megfosztás nem megoldás, ha nincs lehetőség speciális programokra, ha az elítélt gyermek nem kap segítség abban, hogy megértse mi és miért történt vele, és hogy a jövőben hogyan kerülheti el a hasonló helyzeteket. Az UNICEF MB kifogásolta továbbá azt is, hogy a bűnösség kimondása és a büntetés megbélyegzi a gyermeket és hátrányba hozza az oktatási rendszerben és később a munkaerőpiacon, illetve, hogy a jelenlegi büntetőeljárás rendszer nem alkalmas arra, hogy a két legfontosabb visszajelzést megadja a gyermeknek: a valódi felelősségvállalást valamint az áldozattal való megbékélést és a megbocsátást. A „hagyományos” büntetőeljárás és a szabadságtól való megfosztás nem hatékony a gyerekeknél, nem jelent valódi visszatartó erőt a büntetés súlyossága, a 12 éves gyermek biológiai, testi, szellemi, lelki fejlődése még folyamatban van, az autonómia (hogy mennyire lehet őket befolyásolni), az ösztönökön és az érzelmeken való uralkodás, a késleltetés képessége, a jövőbeni cselekmények következményeinek mérlegelése még nem száz százalékos. Vitathatatlan orvostudományi tény, hogy az agy csak az ember húszéves kora körül éri el a teljes fejlettséget. A gyermekek tűnethordozók, mert a gyermekkorú bűnelkövetés hátterében nagyon sokszor családi problémák, bántalmazás, erőszakélmény áll. A gyermek igen sokszor maga is áldozat, amire a büntető igazságszolgáltatási rendszer nem tud válaszolni. Azokban a fejlett országokban, ahol 14 évnél alacsonyabb a büntethetőségi korhatár, a jogkövetkezmények gyermekvédelmi, családvédelmi központúak és nem a büntetés áll a középpontban, hanem a rehabilitáció és a segítség. *Az UNICEF MB szerint Magyarország ezzel a Btk. módosítással súlyosan megszegte az ENSZ Gyermekjogi Egyezményét, egy olyan szabályozást vezet be, ami szembe megy az ENSZ fiatalok büntető igazságszolgáltatásával kapcsolatos előírásaival, és ami egyértelműen és bizonyítottan nem hatékony.*

A *Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM)* álláspontja szerint az új Büntető Törvénykönyv büntethetőségi korhatárra vonatkozó része teljes összhangban van a Gyermekjogi Egyezményben foglaltakkal, Ezért alaptalan a UNICEF MB tiltakozása. Az Egyezmény nem határoz meg konkrét büntethetőségi korhatárt, csupán annyit ír elő, hogy a részes államok olyan legalacsonyabb életkort állapítsanak meg, amelyen alul a gyermekkel szemben bűncselekmény elkövetésének vételeme kizárt. Ily módon az egyes államok saját maguk határozzák meg a büntethetőségi korhatárt. A KIM felhívta a figyelmet továbbá, hogy a büntethetőség alsó korhatára általános szabály szerint nem változik, a 14. életév marad. Az Országgyűlés által elfogadott szabályozás azonban kivételesen súlyos bűncselekmény elkövetése esetén, rendkívül korlátozottan megengedi a büntethetőségi korhatár 14 évről 12 évre csökkentését. Ilyen kivételesen súlyos eset a kiskorúak, gyermekek által elkövetett emberölés, halált okozó testi sértés, és a parlamenti vita következtében a rablás, kifosztás is ebbe a sorba került. Ez esetekben is csak akkor, ha az elkövető a szükséges belátási képességgel rendelkezik.

Számos európai országban van a magyarnál alacsonyabb büntethetőségi korhatár, ezekre az új Büntető Törvénykönyv kodifikálása során messzemenően figyelemmel volt a törvényalkotó. A magyar büntethetőségi korhatár megállapítása tehát – ellentétben az UNICEF MB által állítottakkal – egyáltalán nem számít kirívónak és a Gyermekjogi Egyezményben foglaltakkal ellentétesnek.

Az új Büntető Törvénykönyv alapján azzal szemben, aki a bűncselekmény elkövetésekor a tizennegyedik életévét nem töltötte be, csak intézkedés alkalmazható, szabadságvesztés vagy egyéb büntetés kiszabására tehát nem lesz lehetőség, kizárólag intézkedésre.

A KIM álláspontja szerint az új Btk.-nak köszönhetően a gyermekek büntetőjogi védelme sokkal erősebb lesz. Külön tényállás lesz a gyermekprostitúció kihasználása, a gyermekek elleni bűncselekmények elkövetőit el lehet tiltani minden olyan foglalkozástól, továbbá tevékenységtől, amelyek gyermekek, fiatalok felügyeletével, gondozásával, nevelésével függnek össze. A kiskorú érzelmi fejlődésének veszélyeztetése is bűncselekmény lesz. Emberölésnek minősül majd, ha az elkövető 14. életévét be nem töltött vagy akaratnyilvánításra képtelen személyt öngyilkosságra rábír. A kiskorúak sérelmére elkövetett bűncselekmények esetén az elévülés úgy változik, hogy a sértettnek a 18. életévének betöltése után is lehetősége és megfelelő ideje (5 év) lenne a feljelentés megtételére.

Az új Btk. tervezete által ajánlott megoldást, az alsó korhatár leszállítását, mint az eredményes bűnmegelőzés és a társadalom védelmének hatékonyabb eszközét a tudományos többség nem támogatja, hiszen kriminál-antropológiai és –pszichológiai érvek szólnak ellen, és a fiatalok büntetőjogának alap gondolatával, az eredményes nevelés eszméjével sem összeegyeztethető.

Meggyőződésem, hogy a büntetőjogi felelősség alacsonyabb korhatárának megállapítása – kizárólag társadalmi vitát és komoly, szakmai egyeztetést követően – lehet ugyan indokolt, azonban a Btk. ezirányú módosítását a nemzetközi egyezmények szellemiségéből fakadó kötelezettségeken, és az igazságszolgáltatás rendszere gyermekbarátá tételének szándékán túl különösen nem indokolja a kiskorúak által elkövetett bűncselekmények kriminálstatisztikai száma és jellege sem.

Fentiekre tekintettel megállapítom, hogy a büntethetőségi korhatár leszállítására vonatkozó rendelkezések, amelyek a gyermek bűnösségének megállapítása esetén akár a szabadságelvonás szankciójával is járhatnak, nem felelnek meg a gyermekközpontú igazságszolgáltatás céljainak és nem tartják szem előtt a gyermek legfőbb érdekét, ezáltal a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez való jogával és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszasságot okoznak.

2. Fiatalok külön bíróságainak szükségessége kérdésében

Az Egyesült Államokban 1899-ben, elsőként Illinois tagállam vezette be a kiskorúak (gyermek) büntető igazságszolgáltatásának rendszerét és a különbíróságokat. Ezt követte 1908-ban Nagy-Britannia, 1912-ben Franciaország és Belgium, 1918-ban Spanyolország, 1921-ben Hollandia, 1922-ben Németország, 1923-ban Ausztria. 1931-re 30 országban alakították ki a kiskorúak-gyermekkorúak-fiatalok külön bíróságait.

A Gyermekjogi Egyezmény – amely eredeti szóhasználatában minden 18 év alatti személyt, tehát a magyar jogrendszer szerinti a gyermek- és fiatalok egyaránt a gyermek fogalommal illeti – kihirdetéséről szóló 1991. évi XLIV. törvény 40. § 3. pontja az Egyezményben részes államok részére előírja különleges hatóságok és intézmények létrehozását a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított, vádolt, vagy abban bűnösnek nyilvánított fiatalok számára.

A UNICEF Innocenti Intézetének 1998-ban kiadott, a fiatalok büntető igazságszolgáltatásához (juvenile justice) kapcsolódó összefoglaló jelentése⁷ a Gyermekjogi Egyezmény fenti rendelkezését egyértelműen úgy értelmezi, hogy a részes államok kötelezettsége a felnőttektől szeparált intézményrendszer fenntartása a kiskorú bűnelkövetők számára.

Az Európa Tanács Gyermekbarát Igazságszolgáltatásról szóló 2010-ben elfogadott Irányzat⁸ szerint amennyire csak lehetséges speciális bírósági, eljárási és intézményrendszer felállítására van szükség a törvénnyel összeütközésbe kerülő gyermekek számára. Az alapelvek a nemzetközi sztenderdekkel összefüggésben kiemelik azt is, hogy a gyermekek bírósági meghallgatásának, várakoztatásának idejére is alapvetően szükséges a gyermekbarát környezet biztosítása.

A kérdés vizsgálata során arra kerestem választ, hogy megfelelnek-e a fenti előírásnak a hatályos Be. rendelkezései, illetve, hogy a büntetőeljárás gyermekbarát tételének folyamatát hatékonyabban szolgálná-e, ha a fiatalok cselekményei, a egyes (fiatal-és felnőttkorú elkövetők) ügyek, a kiskorú sértettek ügyek, illetve a fiatal felnőttkorú elkövetők ügyei fiatalok külön bíróságán, vagy speciális tanácsok előtt kerülnének elbírálásra.

Az *Országos Kriminológiai Intézet* (OKRI) igazgatójától kapott szakmai vélemény szerint a fiatalok külön bíróságának – illetőleg az ún. egyes ügyekben vagy kiskorú sértetteket is magukban foglaló ügyekben eljáró külön bíróságoknak – a felállítása előnyös lenne, azonban csak abban az esetben, ha a mögöttes jogrendszer is komoly változásokon menne keresztül. A jelenlegi eljárási rend és szankciórendszer mellett, nem jelentene radikális változást a fiatalok külön bírósága, hiszen a szigorú jogrendszer és a jelenlegi joggyakorlat megkötné az új bíróságok kezét is. Éppen emiatt álláspontjuk szerint a gyermekvédelmi szakember – ülnökként – történő bevonása a bíróságra sem jelentene valódi novumot a jogalkalmazásban. A hatályos Be. szerint ugyanis, bár kötelező a pedagógus ülnök részvétele a fiatalok ügyeiben a bíróságokon, szerepük távolról sem meghatározó. A bíróság, a hatályos büntetőjogi szabályok alkalmazásával szabja ki az ügyben alkalmazandó szankciót, és ritkán veszi figyelembe az ún. laikus résztvevő véleményét.

Főszabály szerint a fiatalok ügyeiben az alábbi szankcionálási gyakorlat alakult ki:

- Az első büntényes lopás vétségét (pl. bolti lopást) megvalósító fiatalokkal szemben az ügyészség megszünteti az eljárást, és megrovásban részesíti a terheltet;
- Abban az esetben, ha az elkövetés személyes jellegű (akár egy vagyon elleni bűncselekmény esetén is, pl. egy idős embertől lopnak a fiatalok) az ügyészség – az eljárás felfüggesztése mellett – közvetítői eljárásra utalja az ügyet. Az ügyészség gyakran olyan esetben is ügyészi meghallgatást tart a közvetítői eljárás lehetőségének biztosítására, amikor a nyomozás során a terhelt(ek) és a sértett(ek) nem kérték a közvetítői eljárást;
- Ha a bűncselekmény jellege vagy a személyi körülmények (illetőleg ezek együttesen) indokolják, akkor az ügyészség elhalasztja a vádemelést, aminek kétségkívül előnye az, hogy a fiatalok gyanúsított a vádemelés elhalasztásának hatálya alatt – a törvény erejénél fogva – pártfogó felügyelet alatt áll;
- Abban az esetben, ha a fiatalok többedik büntetendő cselekményét követi el, az ügyészség – leggyakrabban – próbára bocsátást indítványoz a bíróságon, amelynek tartama alatt a fiatalok szintén pártfogó felügyelet hatálya alatt áll.

Az OKRI által kiadott vélemény alapján problémát okoz azonban az, hogy a próbára bocsátás hatálya alatt elkövetett bűncselekmény esetén, a Büntető törvénykönyv értelmében, csak büntetést szabhat ki a bíróság, vagyis nem alkalmazható pl. javítóintézeti nevelés vagy újabb próbára bocsátás. A büntetések köre a közérdekű munka, a pénzbüntetés, a felfüggesztett szabadságvesztés vagy végrehajtandó szabadságvesztésekre korlátozódik, ami azért problematikus, mert a közérdekű munka és pénzbüntetés limitáltan alkalmazható a fiatalok körében. A közérdekű munka büntetés ez év április 15-én történt megváltozása – amely szerint közérdekű munka kiszabható már azzal a vádlottal szemben, aki az ítélethozatalkor betöltötte a 16. életévét – pozitív változást (is) eredményezhet a jogalkalmazásban, a fokozatosság és a specializáció elvének érvényesítése által. A közérdekű munka-büntetés ugyanis – megfelelő munka kiválasztása esetén – kellőképpen szolgálhatja a fiatal visszatartását a további bűncselekmény elkövetésétől, illetőleg megteremtheti a lehetőséget arra, hogy nagyobb tárgyi súlyú bűncselekmény esetén a bíróság ne legyen a felfüggesztett szabadságvesztés kiszabásának kényszerével terhelve.

A legnagyobb gondot azonban az okozza, amikor a fiatalok több bűncselekményt követ el, és egy részük nagyobb súlyú. Ekkor ugyanis a fiatalokra már felfüggesztett szabadságvesztés, majd – ha a bűncselekményt a

felfüggesztett fogház- vagy börtönbüntetés hatálya alatt követi el – végrehajtandó szabadságvesztés vár. Még, ha a szabadság elvonással járó büntetések és intézkedések csak ultima ratio-ként is jelennek meg a fiatalok büntetési rendszerében, a jog – korlátozott lehetőségei okán – viszonylag „hamar” belecsúszhat egy fiatalok az elzárást tartalmazó szankcióba, amely azonban csak a legritkábban jelentheti a fiatalok büntetési „helyes irányú fejlődését és azt, hogy hasznos tagjává váljon a későbbiekben a társadalomnak”.

Az OKRI kutatói 2007-ben széleskörű felmérést végeztek a fiatalok igazságszolgáltatási rendszerének hatékonyságát vizsgálva.⁹ Kvalitatív és kvantitatív kutatási módszereket egyaránt alkalmazó felmérésük 3 különálló kutatási blokkból állt:

(1) *Kérdőíves felmérés:* A fiatalok bűnelkövetői út- és profilelemzés érdekében a.) 143 javítóintézeti nevelésből elbocsátott és b.) 220 vádhalasztás alatt álló fiatal körében kérdőíves felmérést végeztek.

(2) *Ügyforgalmi statisztika adatelemzés:* A vizsgálat második kutatási blokkjában a bűnelkövető fiatalok számának nagyságrendjét, a jelenség kiterjedtségét és természetét, valamint a bűnismétlő fiatalok jellemzőit kísérelték meg feltárni. Ennek érdekében az ügyészégi ügyforgalmi adatokból leválogatták a vizsgálati alaplombban szereplő fiatalokkal szemben indított eljárásokkal kapcsolatos információkat. A mintában szereplő személyek anonimitását és személyes adatainak védelmét szintén kódszámrendszer biztosította. Az alaplombban szereplő 1295 személlyel szemben összesen 15698 eljárás folyt. (Az adatkeresés utolsó időpontja: 2007. augusztus.)

A minta tisztítása után a fiatalok elkövetők ellen indult eljárásokkal kapcsolatos elemzés 1196 kódszámmal azonosított személlyel, illetve 12.406 eljárással kapcsolatos információkat tartalmazza.

(3) *Szakmai fókuszcsoport:* A kutatás során fókuszcsoport módszerrel gyűjtötték egybe az érintett szakemberek álláspontjait és javaslatait. E kutatási blokk résztvevőit a bűnelkövető fiatalokkal kapcsolatos szakmai-társadalmi reakciók (szerepek) szerint kialakított négy tematikus fókuszcsoportba hívták meg.

A kutatás során igen kedvező kép rajzolódott ki a javítóintézetekről. A bekerülő fiatalok többsége nem büntetés-ként, hanem egyfajta segítség-ként élte meg az ott töltött időt, amely lehetőséget adott számukra, hogy szakítsanak korábbi magatartásukkal, és ehhez a folyamathoz megfelelő segítséget is kaptak. Az intézetekben dolgozó nevelők rendkívül jól szerepeltek. A fiataloknak kedvező tapasztalataik vannak velük kapcsolatban, és az összegyűjtött adatok azt bizonyítják, hogy a többségnek valós és hasznos segítséget nyújtottak. A vizsgálat eredményei szerint a javítóintézeti elhelyezés nagyon hasznos jogintézmény, a bekerülő speciális populáció számára reális lehetőséget teremt életvezetési problémáik egy részének megoldására, és több területen javítja az intézetben nevelt fiatalok esélyeit.

A vizsgálat során két jogintézmény működését vizsgálták meg és hasonlították össze: a *vádhalasztást* és a *javítóintézeti nevelést*. Az empirikus vizsgálat adatai alapján megállapítható, hogy a két jogintézmény alkalmazása eltérő szociális összetételű csoportokat érint. A javítóintézeti nevelésre ítélt szociális körülményei sokkal kedvezőtlenebbek, mint azoknak, akiknél vádhalasztásra került sor. A javítóintézetbe került fiatalok rosszabb anyagi helyzetben vannak, jelentős részüknél a család jövedelme nem haladja meg a minimálbért, és magas a roma származásúak aránya. A családi kötelek gyengébb kötődést jeleznek. A deviáns viselkedéshez vezető út már gyermekkorban elkezdődik. A családi viselkedési mintában gyakrabban fordul elő bűnelkövetés. Az iskolában rosszul teljesítenek, sokan évet ismételnék, néhányan többször is. Az iskolai gyermekközösségbe nehezen, vagy egyáltalán nem illeszkednek be. Iskolázottságuk messze elmarad a lakossági átlagtól. Korai életkorban felértékelődik a kortárs csoportok szerepe, s olyan csoportokba kerülnek, ahol elfogadott a normaszegő viselkedés. Az általuk elkövetett bűncselekmények súlyosabbak. Magas a rablás és a betöréses lopás elkövetők aránya. Az általuk adott információk szerint a kapott büntetés sok pozitív hatással is jár számukra. Esetükben a javítóintézeti nevelés hatékony segítő és értékrend-formáló szerepet játszik. Jelentős részüik hasznosnak tartja az intézetben eltöltött időt. Az intézeti nevelés pozitívan befolyásolja a bűnözéssel kapcsolatos attitűdjüket, de a változás után is közelebb vannak a bűnözői attitűdökhöz, mint az átlagnépesség. A javítóintézet sok pozitív változást képes elérni, de önmagában nem tudja ellensúlyozni a korábbi szocializációs folyamatokat, és a fiatalok egy részénél nem bizonyul eredményesnek.

A vádhalasztás jogintézményét egy kedvezőbb szociális összetételű bűnelkövetői csoport esetében alkalmazzák. A családi körülményeik többségében rendezettek. A családok átlagos anyagi helyzetben vannak, de akad kifejezetten jómódú szülővel rendelkező fiatal is. Az iskolai problémák ebben a csoportban is korán jelentkeznek, de kevesebb az évismétlések száma és többen szereznek középszintű végzettséget, bár az iskolázottságuk elmarad az országos átlagtól, diploma megszerzése ritkán fordul elő. Ezek a bűnelkövetők kisebb súlyú bűncselekményeket követnek el, jellemzően lopást, de gyakori a garázdaság és a rongálás. A vádhalasztással együtt elrendelt pártfogó felügyelet kevésbé befolyásolja az életüket, mint a javítóintézet. A pártfogókkal többségében jól együttműködnek, de jelentős értékrendbeli, vagy szocializációs hatást nem vált ki bennük. A bűnismétlés elkerülésében inkább a családra támaszkodhatnak, és támaszkodnak is.

A kutatás ügyforgalmi adatokat vizsgáló elemének eredményei azt jelzik, hogy kisszámú bűnismétlő elkövető aránytalanul nagyszámú bűncselekményt követ el. A vizsgálati mintában szereplő 1.196 fiatalok mindegyikükével kapcsolatosan legalább 10 hatósági eljárás folyt. A mintában szereplő fiatalok egy része folyamatosan „foglalkoztatja” a büntető igazságszolgáltatási szerveket. Még csak azt sem mondhatjuk, hogy ezek az ügyek jellemzően bonyolult megítélésű esetek lennének, mivel mindössze 2%-ukban történt szakértői kirendelés, és az ügyek 72%-ánál nem volt szükség a nyomozási határidő meghosszabbítására.

A fiatalokkal kapcsolatos vizsgálatokból ismert, de a hazai kriminálstatisztikai adatok is azt mutatják, hogy a fiatalok bűnelkövetők jellemzője a társas elkövetés. Ugyanakkor a minta azt is mutatta, hogy a

társas/csoportos elkövetésnél a „kiscsoportos” személyösszesség a jellemző, s ez azonos súlyt képvisel az egyedüli tettesi alakzattal. A fiatalkorúak igazságszolgáltatásának egyik legnehezebben megoldható problémája az, hogy az eljárás alá vont fiatalkorúak több mint 50%-ával 2-4 megye büntető-igazságszolgáltatási hatóságai foglalkoznak. Ehhez hozzávéve a társas/csoportos elkövetés jellegzetességeit, érthetővé válik az eljárások elhúzódnása, az áttétel, egyesítések és elkülönítések gyakorlata. Ez a jellegzetesség ugyan érthető, de nem akceptálható, hiszen a fiatalkorú elkövetőknél mindössze egy 4 évet átfogó kohorszról van szó, akiknél nem célszerű teret engedni annak a gyakorlatnak, hogy ezt a négy évet számos fiatalkorú a büntető igazságszolgáltatás kontrollja alatt töltsék.

A kutatás adatai alapján úgy tűnik, hogy nem az a jellemző útja a fiatalkorú bűnelkövetőnek, hogy az első kisebb súlyú bűncselekmény elkövetésekor az ügyét elterelik a büntetőeljárás útjáról, majd ha ismét bűncselekményt követ el, akkor az egyéb szankciókat állítja hadrendbe a büntető igazságszolgáltatás, és az út végén „várja” a szabadságvesztés. Sokkal inkább az a helyzet, hogy vannak olyan fiatalkorú elkövetők, akiknek rögtön a zártintézeti kezelés „dukál”. Természetesen a súlyos bűncselekményt elkövető fiatalkorúak számára a tett-arányossághoz igazodó büntetékiszabási gyakorlat ki is méri a végrehajtandó szabadságvesztést. Van azonban egy olyan kör, amelyhez tartozó fiataloknál a hatóságok „alig várják már”, hogy betöltsék a 14. életévüket, és valódi felelősségrevonásban részesítsék őket. Az adatok azt tükrözik, hogy a büntető-igazságszolgáltatási szervek számára nem az igazán súlyos bűncselekmények (amely egyébként a fiatalkori bűnözésre kevésbé jellemző) időben történő elbírálása, hanem a sokszoros és folyamatos bűnisméltés detektálása jelent gondot. A hatóságok kommunikációs és együttműködési készsége alacsony, ezért az eljárások annak okán is elhúzódnhatnak, hogy az egyik hatóság nem tud a másik hatóság eljárás alá vont személlyel kapcsolatban eljárásai cselekményeiről.

A Közigazgatási és Igazságügy Minisztérium álláspontja szerint kétségtelen, hogy az egyes törvényeknek a bíróságok hatékony működését és a bírósági eljárások gyorsítását szolgáló módosításáról szóló 2010. évi CLXXXIII. törvény 2011. szeptember 1-jével hatályon kívül helyezte a Be. 448. (1) bekezdését, amely a fiatalkorúak tekintetében speciális illetékességi szabályokat rögzített. 2011. szeptember 1-től a Be. általános illetékességi szabályait kell alkalmazni az eljáró bíróságok tekintetében, ami egyben azt is jelenti, hogy a fiatalkorú elkövetőknek a lakóhelyükhöz közelebb eső bíróságon kell megjelenniük. A minisztérium álláspontja szerint fiatalkorúak elleni bírósági eljárás során tekintettel annak speciális jellegére továbbra is fontos a különös szakértelem, hiszen az ilyen eljárásban első fokon a tanács elnöke (egyesbíró), másodfokon és a Kúriát kivéve harmadfokon a tanács egyik tagja az Országos Bírósági Hivatal elnöke által kijelölt bíró. A másod- és harmadfokú eljárásban nem szükségképpen a tanács elnöke a kijelölt bíró, azonban annak sincs akadálya, hogy akár több, vagy valamennyi tag is kijelölt bíró legyen. A Be. 448. (3) bekezdése rögzíti, hogy az első fokú bíróságon a tanács egyik elnöke pedagógus kell, hogy legyen. A fentiekre figyelemmel a miniszter álláspontja szerint a speciális bírósági tanács előtti eljárás a hatályos szabályozás szerint is megvalósul.

Az Országos Bírósági Hivatal (OBH) elnökétől kapott tájékoztatás alapján a bíróságok többsége nem tartja szükségesnek a külön bíróságok létrehozását. A megkeresésemre adott tájékoztatás alapján ez szemben állna a közelmúlt törvényalkotásával, a 2010. évi CLXXXIII. törvénnyel kodifikált eljárásjogi változtatásokkal. Az elnök utalt továbbá arra is, hogy a fiatalkorúak ügyében eljáró bírósági tanács vagy az egyesbíró speciális annyiban, hogy az első fokon eljáró tanács elnöke, vagy az egyesbíró, illetve másod- és harmadfokon a tanács egyik tagja fiatalkorúak elleni eljárás lefolytatására kijelölt bíró, s első fokon a tanács egyik elnöke pedagógus, aki a gyermekek, fiatalkorúak nevelésével kapcsolatban nemcsak elméleti, de gyakorlati tapasztalatokkal is rendelkezik.

A fiatalkorúakkal szembeni eljárás szakmaiságának biztosítása, a fiatalkorúval szemben alkalmazandó joghátrány meghatározása céljából megfogalmazott olyan vélemény is, hogy a fiatalkorúak ügyében a bíróság minden esetben tanácsban járjon el. A fiatalkorúak esetében tehát a tanácsban történő eljárás nem a vád tárgyát képező cselekmény súlyától függően kerülne a fiatalkorúak tanácsa elé.

Külön bíróság felállítását öt bíróság (Fővárosi-, Győri Ítéletábrla, Egri-, Pécsi-, Szekszárdi Törvényszék) tartaná indokoltnak.

A Gyulai Törvényszék elnöke indokoltnak tartaná, hogy speciális tanácsok járjanak el azokban az esetekben is, amikor a sértettek kiskorúak, különösen, ha nemi erkölcs elleni bűncselekmény, illetve családon belüli erőszak áldozatai.

A Kúria elnökének véleménye szerint, bár a fiatalkorúak bíróságára vonatkozó, kizárólagos illetékességet előíró rendelkezést – a Legfelsőbb Bíróság és az alsóbb szintű bíróságok többségének javaslata alapján – a 2010. évi CLXXXIII. törvény 2011. szeptember 1. napjával hatályon kívül helyezte, így jelenleg a fiatalkorúak büntetőügyeiben bármely bíróság eljárhat, azonban a Bjt. továbbra is tartalmazza, hogy a fiatalkorúak ügyeiben eljáró bírakat az OBH elnöke, korábban OIT jelöli (jelölte) ki [rég. Bjt. 14. § (3) bek., új Bjt. 30.§ (2) bek.]. A szakmai vélemény alapján ez a szabályozás következetlen, mivel a fiatalkorúak ügyeiben eljáró bírák kijelölése formalitás akkor, amikor ilyen ügyeket minden első fokon eljáró büntető ügyszakos bíró tárgyalhat [92/2011. (VI. 7.) OIT határozat].

A Kúria elnöke sem szakmai, sem munkaszervezési-igazgatási szempontból nem tartja célszerűnek külön bíróságok (szakbíróságok) felállítását a fiatalkorúak elleni és az ún. vegyes ügyek, valamint a kiskorú sértettek ellen elkövetett bűncselekmények elbírálására. Véleménye szerint a fiatal felnőtt kor a Csemegi-kódex hatálybalépése óta töretlen ítélezési gyakorlat szerint enyhítő körülmény, ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül az a sajnálatos tény, hogy a fiatal felnőtt korú korosztály kriminalitása igen magas, ezért e korosztályra nézve sem tartja indokoltnak szakbíróságok szervezését.

A fentieket összegező álláspontom szerint, a fiatalkorúak külön bíróságainak megszüntetése a gyermekek

gondoskodáshoz és védelemhez való jogával, és – tekintettel arra, hogy az átalakítás következtében nem látom biztosítottak a büntető igazságszolgáltatásban a gyermek életkorának megfelelő speciális követelmények érvényesülését – a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben idéz elő visszásságot.

Az Alaptörvény rendelkezéseinek sérelmén túl, nemzetközi kötelezettségvállalásaink sem teljesültek, hiszen – a fiatalok ügyében eljáró külön bíróságok megszüntetésével és a fiatalok büntetőbíráskodására vonatkozó hatályos szabályozás kialakításával egyidejűleg – az Országgyűlés elmulasztotta megalkotni a Gyermekjogi Egyezményben szereplő követelményeket érvényre juttató jogszabályokat.

Felhívom a figyelmet egyúttal arra, hogy a gyermekbarát rendőrségi kihallgatósobák későbbiekben tárgyalt felállításának kérdése mellett, a gyermek- és fiatalok életkori sajátosságainak megfelelő bírósági infrastruktúra hiánya szintén visszásságot okoz a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez, valamint, a tisztességes eljáráshoz való jogaival összefüggésben.

3. A szabálysértési elzárás kérdéséről

Megkeresésemben választ vártam arra, hogy milyen tapasztalatok állnak rendelkezésre a szabálysértési eljárásokban elzáró fiatalokról, s az elzárás időtartama alatt biztosíthatóak-e az életkori sajátosságnak megfelelő körülmények.

A belügyminiszter és a közigazgatási és igazságügyi miniszter tájékoztatása szerint 2012. április 15-től a szabálysértési elzárás végrehajtását foganatosító intézetek kijelöléséről szóló 42/2012. (III. 20.) Korm. rendelet előírásainak megfelelően a fiatalokkal szemben indult szabálysértési eljárások során a területekhez tartozó elzáró helyeként kizárólag büntetés-végrehajtási intézet jelölhető ki.

A rendőrségi fogdák rendjéről szóló 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet kifejezetten rögzíti a felnőtt korúaktól való elkülönítés kötelezettségét, emellett a kapcsolattartás, az étellemezés, valamint a nyilvántartott adatok köre vonatkozásában is tartalmaz többszabályokat. A vonatkozó jogszabályi rendelkezésekben, valamint a Rendőrség Fogdaszolgálati Szabályzatának kiadásáról szóló 19/1996. (VIII. 23.) ORFK utasításban rögzített követelmények maradéktalan betartása mellett a fiatalok rendőrségi fogdáiban való fogva tartása megoldható az érintett alapjogi követelmények tiszteletben tartásával.

Az OKRI igazgatója a kérdésre adott válaszában felhívta a figyelmet arra, hogy ez az a terület, amelyben égető szükség lenne egy átfogó kutatás indítására, részben a gyermekjogok érvényesülésének vizsgálatára, részben a jogintézmény működtetésével járó költségek megbecslésére. Csupán sporadikus információk állnak rendelkezésre arról, hogy hány fiatalot érint az elzárás. Az előzetes hatástanulmány készítésének elmaradása következtében pedig a költséghatékonyság vizsgálatának szükségességét egy-egy véletlenszerűen tudomásra jutott ügy is jelzi.

Példa: 2011-ben a tököli büntetés-végrehajtási intézetbe fogadtak be egy 17 éves fiatalot. A fiatal 2 üveg Hubertus szeszesitalt lopott a boltból, s ezzel tulajdon elleni szabálysértést követett el. A cselekménnyel okozott kár 1.447.- Ft volt, amely rögtön megtérült, mivel a fiatal embert tetten érték. Jogkövetkezményként 20 nap elzárással sújtották. Mivel a cselekmény pénteken történt, a hétvégét fogdában töltötte, majd a hétfői kórszállítással került Tököldre. A befogadás gyors ütemben lezajlott, de az iskolai oktatásba nem tudták beilleszteni a fiatalot. A befogadási mechanizmus befejeződését követően szinte azonnal kezdeni kellett a szabadítást, amikor is kiderült, hogy a fiatalnak nincs pénze hazautazni.

Ha összeszámoljuk, hogy az állam mennyi pénz költött erre az ügyre, az alábbi összegekkel kell számolnunk:

napi ellátás (20x8.000.- Ft)	= 160.000.- Ft
kórszállítás (kb. 300 km)	= 20.000.- Ft
<u>hazaút vonatköltsége</u>	<u>= 8.720.- Ft</u>
összesen:	188.720.- Ft

A kedvezőtlen egyenleget tovább rontja, hogy a fiatal feltehetően megtanult néhány olyan dolgot a 20 napos elzárás alatt, amit „nem kellett volna”. Az azévi szabályok szerint még tanköteles volt, de nem járt iskolába, s csak remélhető, hogy a jegyző elfogadta a büntetés-végrehajtási intézet igazolását az iskolai mulasztásra.

Az AJB-5980/2010. számú jelentésben – egy konkrét ügy kapcsán – megállapítottam, hogy a gyermekek gondoskodáshoz és védelemhez, valamint személyes szabadsághoz való jogával ellentétes a szabálysértési törvénynek az a rendelkezése, amely nem tekinti gyermeknek a fiatalot, megszünteti az elzárásuk tilalmát, meghatározza elzárásuk lehetséges időtartamát, sőt azt is megengedi, hogy a fiatalokra kiszabott pénzbírságot elzárásra változtassák. Az előzmény az volt, hogy az Országgyűlés 2010. augusztus 19-ei hatállyal úgy módosította a szabálysértési törvényt, hogy törölte belőle azokat a rendelkezéseket, amelyek fiatalok esetében tiltották az elzárás kiszabását, illetve a pénzbüntetés elzárásra változtatását.

A visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az akkor hatályos, az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (a továbbiakban: Obtv.) 25. §-a alapján felkértem a belügyminisztert, hogy fontolja meg a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXXIX. törvény 14. § (2) bekezdése, 15. §-a, 17. § (2) bekezdése, 29. § (1) bekezdése és 77. § (1) bekezdése olyan módosításának, kiegészítésének a kezdeményezését, amely megszünteti a fiatalok szabálysértési őrizetbe vételének és elzárása elrendelésének lehetőségét, illetve amely az Szabstv. alkalmazásában korrigálja a fiatal fogalmát.

A belügyminiszter válaszában a többi között arról tájékoztatott, hogy 2011-ben a szaktárca tervezi a

szabálysértési törvény teljes felülvizsgálatát és új törvényi koncepció előkészítését. Konkrét kérdésre válaszolva a miniszter kifejtette, hogy a szabálysértési törvény módosításával meg kívánta szüntetni a jogkövetkezmények különbözőségét a tulajdon elleni szabálysértést elkövető fiatalok és felnőttek között a jogalkotó, ugyanis eszköztelen volt a fiatalok elkövetőivel szemben, az elzárás pedig – a jogalkotó álláspontja szerint – a fiatalok személyiségének formálásához járul hozzá. A miniszter válaszában tartalmilag nem vitatta az ombudsmani megállapításokat és az alkotmányosság helyreállítása érdekében tett javaslatokkal szemben sem hozott fel ellenérveket.

Ezt követően az Országgyűlés a Kormány előterjesztésére 2011. december 23-án elfogadta a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényt, amely 2012. április 15-én lép hatályba. Az új Szabstv. szabályozása továbbra is fenntartja a fiatalok esetében mind az elzárás, mind a pénzbüntetés elzárásra változtatásának lehetőségét, mindezek alapján a jelentésben a szabályozás kapcsán megállapított visszásságok mind a jelen pillanatban hatályos, mind pedig az újonnan alkotott szabálysértési törvény vonatkozásában fennállnak. *A helyzet abszurditását álláspontom szerint jól szemlélteti, hogy közérdekű munka csak 16 év feletti gyermekkel szemben szabható ki, ugyanakkor egy 14 év feletti gyermeket elvben elzárásra lehet ítélni.*

A Szabstv. 2010. augusztus 19-ig hatályos szövege kifejezetten előírta, hogy nincs helye elzárásnak, valamint a pénzbüntetés elzárásra történő átváltoztatásnak, ha az eljárás alá vont személy fiatalok [15. § a) pontja és 17. § (2) bekezdés a) pontja]. Az Szabstv. jelenleg is hatályos 29. § (1) bekezdése alapján pedig a szabálysértési törvény alkalmazásában fiatalok az, aki a szabálysértés elkövetésekor a tizennegyedik életévét betöltötte, de a tizenharmadikát még nem. A 2010. augusztus 19-étől hatályos Szabstv. szövege a fiatalok esetében az elzárás, illetve az elzárásra történő átváltoztatás tilalmát már nem tartalmazza, a 14. § (2) bekezdésében pedig előírja, hogy az elzárás legrövidebb időtartama egy nap, leghosszabb tartama – a 24. § (1) bekezdésében foglalt kivétellel – hatvan nap, fiatalok esetén harminc nap. Az elzárás végrehajtása során a fiatalok a felnőtt korútól el kell különíteni.

A 2012. december 29-én elfogadott és kihirdetett, 2012. április 15-étől hatályos új Szabstv.-ben a jogalkotó fenntartotta annak a lehetőségét, hogy fiatalok, 18 év alatti személlyel szemben elzárást lehessen kiszabni, illetve a pénzbüntetés elzárásra lehessen változtatni. Az új Szabstv. 27. §-a továbbra is tartalmazza, hogy a szabálysértési törvény alkalmazásában fiataloknak az minősül, aki a szabálysértés elkövetésekor a tizenharmadik életévét betöltötte, de a tizenharmadikát még nem. Az új Szabstv. 27. § (1) bekezdése – kvázi garanciális jellegű szabályként – arról rendelkezik, hogy a szabálysértési elzárás leghosszabb tartama fiatalok esetén – szemben a maximális 60 nappal – legfeljebb harminc nap, halmazati büntetés esetén negyvenöt nap lehet.

Az új Szabstv. 27. § (5) bekezdése további garanciaként rögzíti azt is, hogy fiatalokkal szemben közérdekű munkát akkor lehet kiszabni, ha a határozat meghozatalakor betöltötte a tizenharmadik életévét. Az új Szabstv. végül – ugyancsak garanciális jellegű szabályként – a 134. § (1) bekezdésében előírja, hogy ha az eljárás adatai alapján a fiatalokkal szemben előreláthatólag *szabálysértési elzárás*, közérdekű munka vagy pénzbírság kiszabására kerül sor, a meghallgatástól nem lehet eltekinteni.

A jelentésben is kiemelttem, hogy a fiatalokkal szemben a 72 órás szabálysértési őrizet elrendelésének, mint aránytalan szabadságkorlátozásnak a lehetőségét is aggályosnak tartom. A szabálysértési őrizettel kapcsolatban mind a hatályos, mind az új Szabstv. [77. § (1) bekezdés, illetve 73. § (1) bekezdés] nagyon hasonló fogalmazásmódban arról rendelkezik, hogy a rendőrség szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés esetén a tetten ért eljárás alá vont személyt gyorsított bírósági eljárás lefolytatása céljából őrizetbe veheti. Tekintettel arra, hogy 2010. augusztus 19-e óta a 18 év alatti fiatalok személyekkel szemben – amennyiben elzárással is sújtható szabálysértésen érik tetten, ennek kapcsán fogják el – általánosan alkalmazható az elzárás (kizárt a mentesülés), a szabálysértési hatóság egy 14 évnél idősebb gyermeket is akár 72 óra időtartamú szabálysértési őrizetbe helyezhet.

Az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a *szabadsághoz és a személyi biztonsághoz*. Az Alaptörvény szövege, ahogyan a korábbi Alkotmány is, a nemzetközi emberi jogi szövegeket, mintákat követve szabályozza a *személyes szabadsághoz való alapvető jog alapvető elemeit*, a jogkorlátozás feltételeit, a szabadságtól megfosztás speciális garanciáit. [Lásd különösen a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 9. cikkét, valamint az Emberi Jogok Európai Egyezményének 5. cikkét.] A személyi szabadság alapjogával kapcsolatban az alkotmánybírói gyakorlat elsősorban arra mutatott rá, hogy *e jog érvényesülése vizsgálható valamennyi – a személyi szabadságot valóban érintő – állami intézkedés alkotmányossági megítélésékor*. Az Alkotmánybírók döntéseiben jelezte, hogy a személyes szabadsághoz való jog érdemben felhívható valamennyi, a mozgás és a helyváltoztatást is korlátozó jogszabály alkotmányossági megítéléséhez: e jogok korlátozásának alkotmányossága, az alapjogok korlátozására irányadó követelmények figyelembevételével dönthető el.

Az alkotmánybírói gyakorlat áttekintése során megállapítható, hogy a személyes szabadsághoz való jogot nem általános szabadságjogként értelmezte, annak tartalmát sokkal inkább a fogva tartástól és más jelentős szabadságelvonástól való mentesség biztosításában jelölte meg. Az Alkotmánybírók szerint a személyes szabadsághoz való jog korlátozható, ugyanakkor a szabadságkorlátozásával szemben fennálló alkotmányos követelmény, hogy a korlátozás feleljen meg a szükségesség és arányosság kritériumának. Álláspontom szerint az Alaptörvény alapján a személyi szabadságkorlátozások előírása során a jogalkotót kötik – a büntetőjogi szankciórendszer ultima ratio jellegéből kiindulva – mind formai (törvényben történő előírás), mind tartalmi

(szükségesség és arányosság) alkotmányossági feltételek.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. Az idézett rendelkezés a *gyermekek védelmének alkotmányos alapja*, amely szerint minden gyermeknek joga van elsősorban a családjá, másodsorban az állam és – kivételesen – a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges. Irányadónak tartom továbbra is azt az alkotmánybírói megállapítást, amely szerint a gyermeknek elsődlegesen a családtól kell a szükséges védelmet és gondoskodást megkapnia, ezt azonban kiegészíti, meghatározott esetben pedig pótolja, helyettesíti az állami intézményvédelmi kötelezettség. Az Alkotmánybíróság szerint az állam szerepe a gyermek védelmében és a róluk való gondoskodásban az, hogy meghatározza a gyermek alapvető jogai érvényesítésének garanciáit, továbbá létrehozza és működtesse a gyermek speciális védelmét biztosító intézményrendszert.

A speciális védelem biztosításának kötelezettségéből kiindulva a büntetőjogi és szabálysértési szankciórendszer kialakítása során a gyermekek személyi szabadságának korlátozásakor – az Alaptörvény XVI. Cikk (1) bekezdéséből kiindulva – a mindenkori törvényalkotónak különleges figyelemmel, a 18 éven aluli gyermekek jogainak és mindenek felett álló érdekének figyelembe vétele mellett kell eljárnia: a szabadságelvonás álláspontom szerint alapos alkotmányossági indoklásra szorul, csak végső eszközként alkalmazható. A 18 éven aluli gyermekek esetében önmagában a bűnmegelőzéshez fűződő, elvont társadalmi érdek érvényesítése nem indokolhatja a szabadságelvonás alkalmazását.

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

A szabálysértési elzárás, illetve ezzel szoros összefüggésben a pénzbüntetés elzárásra való átváltoztatása, mint szankció, valamint a szabálysértési őrizet, mint kényszerintézkedés egyértelműen korlátozza az eljárás alá vont személyek személyes szabadsághoz való jogát. Az eljárás alá vont fiatalok, azaz az Szabstv. és az új Szabstv. alapján a 14 évnél idősebb, de 18 évnél fiatalabb személyek esetében a rövid időtartamú szabadságelvonás, az elzárás, illetve a szabálysértési őrizet alkalmazásának lehetősége szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a gyermekek személyes szabadsághoz, valamint védelemhez és gondoskodáshoz való jogait, nem szolgálja a gyermek legfőbb érdekét.

Egyrészt nem igazolható, hogy a rövid időtartamú szabadságelvonás helyett a törvényalkotó számára nem áll rendelkezésre olyan enyhébb jogkorlátozással járó lehetőség (szankció, intézkedés), amellyel hatékonyan felléphet a fiatalok által elkövetett jogsértésekkel, például a miniszteri válaszban is említett vagyon elleni szabálysértések elkövetőivel szemben. Ide sorolhatóak példaként a közérdekű munka, a kompenzáció, a kár helyreállítása, illetve a gyermekvédelmi eszközök használata.

Másrészt – ahogyan azt a jelentésben szereplő konkrét intézkedés is jól szemlélteti – a 18 éven aluli gyermekek, a szabálysértési törvény szóhasználatában fiatalok személyek esetében, a szabadságelvonással okozott közvetlen és közvetett hátrány és sérelem nem áll arányban az elérhető eredményekkel sem. Az arányosság követelménye kapcsán irányadó nemzetközi emberi jogi, gyermekjogi egyezményekben lefektetett alapkövetelmények (lásd az indoklás 3. pontban) értelmezése szerint a kisebb súlyú jogsértések elkövetése esetén kifejezetten hátrányos, komoly negatív behatással jár a szabadságelvonás alkalmazása. A fiatalokkal szembeni büntetőjogi felelősségre vonás elsődleges célja a nevelés és a megelőzés, amelyet a rövid időtartamú szabadságelvonás nem képes biztosítani. A gyermekeket érintő szabálysértési szankciók alkalmazása során az alkotmányosan szükséges „más elbánást” nem garantálja az, hogy az Szabstv. és az új Szabstv. alapján az elzárás maximális időtartama fiatalok esetében rövidebb (60 nap helyett 30, illetve 45 nap).

A néhány napos elzárás álláspontom szerint nemhogy javító, visszatartó erővel rendelkezik, hanem éppen ellenkezőleg, káros hatású. Az elzárás alkalmazása – mint arra a jelentésben vizsgált ügy is például szolgál, hiszen az egyik előállított fiatalok kórházi pszichiátriára kellett szállítani – pszichés megterheléssel is párosul, ami egy 18 év alatti számára sokkal nagyobb kárt okozhat, mint maga a személyi szabadság korlátozása.

Az ENSZ Gyermekjogi Egyezménye 1. cikkében deklarálja, hogy az Egyezmény vonatkozásában „gyermek az a személy, aki tizennyolcadik életévét nem töltötte be”, kivéve, ha a rá alkalmazandó jogszabályok értelmében nagykorúságát már korábban eléri. A 3. cikk 1. pontja pedig arról rendelkezik, hogy a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a *törvényhozó szervek* minden, a gyermeket érintő döntésükben a *gyermek legfőbb érdekét* veszik figyelembe elsősorban.

A kifogásolt törvényi szabályozással összefüggésben lényeges az Egyezmény 37. cikk b) pontja, amelyben azt a kötelezettséget fogalmazza meg, hogy az Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy gyermeket törvénytelenül vagy önkényesen ne fosszanak meg szabadságától. A gyermek őrizetben tartása vagy letartóztatása,

vagy vele szemben szabadságvesztés-büntetés kiszabása a törvény értelmében *csak végső eszközként* („*as measure of last resort*”) legyen alkalmazható a lehető legrövidebb időtartammal.

A Gyermekjogi Egyezmény 40. cikkének 1. pontja arról rendelkezik, hogy az Egyezményben részes államok elismerik a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított, vádolt vagy abban bűnösnek nyilvánított gyermeknek olyan bánásmóddhoz való jogát, amely előmozdítja a személyiség méltósága és értéke iránti érzékének fejlesztését, erősíti a mások emberi jogai és alapvető szabadságai iránti tisztelőt, és amely *figyelembe veszi korát, valamint a társadalomba való beilleszkedése és abban építő jellegű részvétele elősegítésének szükségességét*. Ugyancsak a 40. cikk 4. pontja rögzíti, hogy a részes államoknak rendelkezések egész sorát, így különösen a gondozással, az irányítással és a felügyelettel, a tanácsadással, a próbára bocsátással, a családi elhelyezéssel, általános és szakmai oktatási programokkal és nem intézményes megoldásokkal kapcsolatban rendelkezéseket kell hozni annak érdekében, hogy a gyermekek számára *jólétüknek megfelelő, valamint helyzetükhöz és az elkövetett bűncselekményhez mért elbánást lehessen biztosítani*.

Álláspontom szerint a 18 éven aluli személyek szabálysértés elkövetése miatti elzárásának, illetve szabálysértési őrizetbe vételének lehetősége tételesen ellentmond több, az Egyezményben kifejezetten lefektetett és Magyarországra nézve is kötelező erejű alapelvnek. Már a jelentésben is kifejtettem, hogy az Egyezményből következő egyik kiemelt alapelv, hogy fiatalkorúval szemben szabadságelvonással járó szankció csak a *végső eszköz* lehet, tehát csak akkor lehet alkalmazni, amikor már semmilyen más eszköz nem áll rendelkezésre. A másik lényeges alapelv a *fokozatosság elve*: nem lehet a legkisebb súlyú deliktumért, egy szabálysértésért rögtön a leg súlyosabb szankciót, a szabadságelvonást (őrizetbe vételt, elzárást) alkalmazni. A harmadik, a magyar jogalkotóra nézve kötelező alapelv a *nevelés elve*: fiatalkorú személyek esetében az egész eljárásban – függetlenül attól, hogy milyen fajta szankciót alkalmaznak vele szemben – a nevelési célnak kell érvényesülnie. Az Egyezmény idézett cikkeinek tartalmával kapcsolatban, a kérdés megítélése szempontjából kiemelhető az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága 10. sz. átfogó kommentárjának vonatkozó rendelkezései, valamint az ENSZ Közgyűlésének több határozata is¹⁰.

Valamely szabálysértési cselekmény elkövetése – álláspontom szerint – nem tekinthető olyan súlyú jogsértésnek vagy büntettnak, amely indokolná a végső és kivételes eszközként alkalmazandó szabadságelvonást 18 év alatti fiatalkorú személyek esetében. Az elzárás alkalmazhatóságának megteremtésekor és fenntartásakor a törvényalkotó nem vette figyelembe a gyermek legfőbb érdekét. A jogsértést leg súlyosabban megtorló, represszív szabadságelvonó büntetés helyett alkalmazható alternatív jellegű szankciók és intézkedések, valamint a közvetítői eljárás alkalmazásának hiánya, illetve súlyos korlátozottsága nem biztosítja a fokozatosság és a nevelés elvének érvényesítését, az okozott sérelem vagy kár helyreállítását, 18 éven aluli fiatalkorú elkövetők valódi reszocializációját.

A fiatalkorú személyek esetében ráadásul – megfelelő jövedelem, illetve szülői, rokonai segítség hiányában – gyakrabban felmerülhet a pénzbüntetés elzárásra való átváltoztatásának lehetősége. Megjegyzendő továbbá, hogy – tapasztalataim szerint – jelen pillanatban nem biztosított, hogy valamennyi elzárást töltő fiatalkorú személyt elkülönítve, javítóintézetben vagy fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézetében tartsák fogva. Lényeges kiemelni azt is, hogy gyermekvédelmi szempontból – az esetleges nagykorúsítást leszámítva – 18 éves korig minden személy gyermeknek minősül, és amennyiben az életében bármilyen veszélyeztető körülmény (ilyen a szabálysértés elkövetése is) adódik, akkor elsősorban a gyermekvédelmi rendszernek kell segítséget nyújtania a gyermeknek és a családnak.

Az Alaptörvény rendelkezéseinek sérelmén túl nemzetközi szerződésbe ütközik, hogy az Országgyűlés az Szabstv.-ben, valamint új Szabstv.-ben elmulasztotta a kiskorúak védelmét garantáló Egyezmény 3. cikkében, 37. és 40. cikkében szereplő követelményeket érvényre juttató mentesítő szabályok megalkotását.

A fentiek alapján megállapítom, hogy az Alaptörvénnyel és az ENSZ Gyermekjogi Egyezményével is ellentétes a szabálysértési törvénynek az a rendelkezése, amely a fiatalkorúak esetében lehetővé teszi az elzárás, illetve a szabálysértési őrizet elrendelését. Korábbi felhívásaim ellenére az 2012. április 15-étől hatályos új szabálysértési törvény is megtartotta ezeket a lehetőségeket, az Alkotmánybíróságtól kértem a törvény idézett szabályainak felülvizsgálatát. Az Alkotmánybíróságnak benyújtott indítványomban jeleztem azt is, hogy önmagában a megsemmisítés nem orvosolná teljes körűen a fennálló visszasságot, ahhoz szükséges lenne a törvény megfelelő kiegészítése is, ezért annak megállapítását is kértem, hogy nemzetközi szerződésbe ütköző jogi helyzet keletkezett, mert az Országgyűlés a szabálysértési törvényben elmulasztotta azoknak a mentesítési szabályoknak a megalkotását, amelyek érvényre juttatnák a kiskorúak védelmét fokozottan garantáló Gyermekjogi Egyezmény alapelveit.

4. A gyermekkorú (kiskorú) tanúk kihallgatásával összefüggő problémák a büntető- és szabálysértési eljárásban

Az A/JB 1143/2012. számú ügyben panaszos édesanya azt sérelmezte, hogy az ellene indult büntetőeljárásban, 14 éves lányát a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányságon törvényes képviselő, jogi képviselő, felnőtt hozzátartozó jelenléte nélkül hallgatták ki tanúként. A panaszos kifogásolta a gyermekével szemben tanúsított bánásmódot. A panaszban foglaltak kivizsgálása érdekében azzal kerestem meg a megyei rendőrfőkapitányt, hogy – az ügyben keletkezett iratok másolatainak megküldésével – az eljárásról és a kifogásolt kihallgatás körülményeiről tájékoztasson.

A rendőrfőkapitány válaszlevelében tájékoztatást nem adott, a panaszos gyermekének kihallgatásával összefüggésben keletkezett nyomozati iratok, valamint a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Főügyészség vádiratának

másolatát küldte meg.

A tanúkihallgatásról készített jegyzőkönyv szerint a gyermek első kihallgatására a büntetőeljárás alapjául szolgáló cselekmény napján, hajnali 4 óra 15 perckor került sor, az eljáró rendőr a cselekmény helyszínéről kísérté be a Rendőr-főkapitányság Életvédelmi Alosztályára. A kihallgatás reggel 7 óra 52 percig tartott. Ekkor a gyermek éppen alig múlt 14 éves, a nyomozati cselekményen két eljáró rendőrön kívül más nem volt jelen. A Be. 80. § alapján a gyermeket arról tájékoztatták, hogy érdekében meghatalmazott ügyvéd járhat el, amennyiben a jogairól való felvilágosítás céljából szükségesnek tartja. Figyelmeztették továbbá a vallomástétel megtagadásának lehetőségére, valamint a hamis vád és a hamis tanúzás törvényes következményeire. A gyermekhez intézett kérdések között szerepelt az is, hogy az édesanyja és a cselekmény helyszínén tartózkodó férfi élettársi kapcsolatban vannak-e. A gyermek válasza az volt, hogy ezt nem tudja megmondani, bár „Tamás is ott aludt a szobában az ágyon, míg én és anya a matracon aludtunk.” A folytatólagos kihallgatáson már a gyermek törvényes képviselője is jelen volt. Ekkor a gyermeket ismét tájékoztatták arról, hogy a vallomástételt megtagadhatja. A gyermek élt a mentességi jogával, nem tett vallomást.

A gyermek kihallgatása idején hatályos Be. 68. § (2) bekezdése szerint a kiskorú idézéséről a gondozóját azzal a felhívással kell értesíteni, hogy a megjelenéséről gondoskodik. Ha a kiskorú a tizennegyedik életévét nem töltötte be, a gondozója útján kell idézni, illetve értesíteni. A kiskorú idézését és értesítését a törvényes képviselőjével is közölni kell. A 86. § (3) bekezdése értelmében a tizennyolcadik életévét meg nem haladott tanú kihallgatásánál a tanú törvényes képviselője és gondozója jelen lehet. A fenti rendelkezések értelmében a törvényes képviselője csak akkor tud dönteni arról, hogy jelen kíván lenni a 18. életévét meg nem haladott tanú kihallgatásán, ha arról tudomást szerez. A törvényes képviselő tájékoztatása a kiskorú kihallgatásáról tehát akkor sem maradhat el, ha a kiskorút nem írásban idézik az eljárási cselekményre.

Jelen ügyben aggályos a kihallgatás időpontja is. A 14 éves gyermek kihallgatására hajnali 4 óra 15 perckor került sor azok után, hogy az éjszakai cselekménysorozat egy-egy rész-cselekményének szem- és fültanúja volt, azaz az éjszaka egy jelentős részét ébren töltötte. A 14 éves gyermek kihallgatása több mint 3 órán át tartott.

A rendelkezésre álló iratok szerint az intézkedést foganatosító rendőr a törvényes képviselőt/szülőt egyáltalán nem értesítette a gyermek első kihallgatásáról. A fiatalos tanú törvényes képviselője még csak lehetőséget sem kapott arra, hogy dönthesse a gyermeke kihallgatásán való részvételéről.

Vizsgálatom eredményeként megállapítottam, hogy a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság intézkedő rendőre azzal, hogy nem értesítette a panaszos lányának törvényes képviselőjét a kihallgatásról, a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság elvével, a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott. A kihallgatás időpontjának megválasztása ugyancsak sérti a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogot.

5. A 18. életévét meg nem haladott gyermek kihallgatására vonatkozó rendelkezések elemzése

A belügyminiszter irányítása alá tartozó nyomozó hatóságok nyomozásának részletes szabályairól és a nyomozási cselekmények jegyzőkönyve helyett más módon való rögzítésének szabályairól szóló 23/2003. (VII. 23.) BM-IM együttes rendelet *kizárólag a 14. életévét be nem töltött tanú esetében határoz meg speciális szabályokat a kihallgatás lefolytatása vonatkozásában.* A 22. § (1)-(3) bekezdései szerint a tizennegyedik életévét meg nem haladott személy tanúkénti kihallgatását megelőzően be kell szerezni azokat a bizonyítékokat, amelyek elkerülhetővé teszik a gyermekkorú kihallgatását. Ha a gyermekkorú tanú kihallgatása elengedhetetlen, azt a nyomozó szervnek olyan tagja végezze, aki ilyen irányú felkészültséggel rendelkezik. A gyermekkorú kihallgatását lehetőleg a tanú életkori sajátosságainak megfelelő környezetben kell elvégezni. Ha megalapozottan feltehető, hogy a gyermekkorú tárgyaláson történő kihallgatása fejlődését károsan befolyásolná, a nyomozási bíró általi kihallgatását kell kezdeményezni. A Be. 86. §-ának 2012. július 29. napjától hatályos (3a) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a 85. § (3) bekezdésében¹¹ meghatározott figyelmeztetéseket a tizennyolcadik életévét meg nem haladott tanú korára, érettségére figyelemmel, számára érthető módon kell megfogalmazni.

A Gyermekjogi Egyezmény 12. cikke szerint az Egyezményben részes államok az ítélőképessége birtokában lévő gyermek számára biztosítják azt a jogot, hogy minden őt érdeklő kérdésben szabadon kinyilváníthassa véleményét, a gyermek véleményét, figyelemmel korára és érettségi fokára, kellően tekintetbe kell venni. Ebből a célból lehetőséget kell adni a gyermeknek arra, hogy bármely olyan bírói vagy közigazgatási eljárásban, amelyben érdekelt, közvetlenül vagy képviselője, illetőleg arra alkalmas szerv útján, a hazai jogszabályokban foglalt eljárási szabályoknak megfelelően meghallgassák. Ennek megfelelően a tizennyolcadik életévét be nem töltött tanú kihallgatásánál figyelemmel kell lenni értelmi szintjére és a hatóság eljáró tagjának ezen körülményre tekintettel kell a vallomás előtti figyelmeztetéseket ismertetni.

A szabálysértési eljárás tekintetében a Szabs. tv. 62. § (3)-(8) bekezdései a következőképpen rendelkeznek:

(3) A tanút a vallomás megkezdése előtt figyelmeztetni kell jogaira, kötelezettségeire és a hamis tanúzás, valamint a hamis vád jogkövetkezményeire.

(4) A tizennegyedik életévét be nem töltött személyt csak akkor lehet tanúként meghallgatni, ha a vallomásától várható bizonyíték más bizonyítási eszközzel nem pótolható.

(5) A (3) bekezdésben meghatározott figyelmeztetéseket a tizennyolcadik életévét be nem töltött tanú korára és érettségére figyelemmel, számára érthető módon kell megfogalmazni. A tizennegyedik életévét be nem töltött személy meghallgatása esetén mellőzni kell a hamis tanúzás és a hamis vád jogkövetkezményeire való

figyelmeztetést.

(6) A tizenharmadik életévét be nem töltött tanú meghallgatásán törvényes képviselője is részt vehet.

(8) A kiskorú időzéséről a gondozóját azzal a felhívással kell értesíteni, hogy a megjelenéséről gondoskodik. Ha a kiskorú a tizenegyedik életévét nem töltötte be, a gondozója útján kell idézni, illetve értesíteni.

Az Országos Kriminológiai Intézet igazgatója rámutatott arra, hogy a 14. életévét betöltött tanú meghallgatásához nem szükséges a törvényes képviselő megjelenése, mindössze annak értesítése a nyomozási cselekményről. Amennyiben a 14 évnél idősebb tanú kihallgatásán a törvényes képviselő nem jelenik meg, de arról az értesítés időben megtörtént, a kihallgatás szabályszerűnek tekinthető. A törvényes képviselő szerepe azonban abból a szempontból is fontos, hogy neki kell gondoskodnia a kiskorú megjelenéséről a nyomozási cselekményen, és amennyiben ezt nem teszi meg, úgy rendbírsággal sújtható. Véleménye szerint a kiskorúak jogainak hathatósabb biztosítása érdekében célszerű lenne, ha a jogszabály nem csupán arra kötelezné az eljáró hatóságot, hogy szabályos formában értesítse az eljárás alá vont fiatalok törvényes képviselőjét, vagy gondozóját a kihallgatások időpontjáról, hanem – hasonlóan a 14. év alatti kiskorúakhoz – kívánja meg, hogy a törvényes képviselő – illetve annak hiányában független harmadik személy – jelen legyen az eljárási cselekménynél.

Álláspontom szerint a fentebb idézett jogszabályok nem rendezik megnyugtatóan a 14. életévet betöltött és 18. életévet meg nem haladott gyermek tanúkenti kihallgatásának szabályait. A figyelmeztetések a gyermek korának megfelelő, érthető módon való megfogalmazása mellett a kihallgatás módjának, a kihallgatást végző személyének, képzettségének, a gyermeket jogainak érvényesülésében segítő személy jelenlétének rögzítése elengedhetetlen annak érdekében, hogy a gyermek jogai, elsősorban a védelemhez és gondoskodáshoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogai ne sérüljenek.

A fentebb ismertetett, konkrét ügyben történt kihallgatás körülményeiről tanúskodó jegyzőkönyv adatai arra is rávilágítanak, hogy egy 14. életévét éppen betöltött gyermek még nincs tisztában azzal, hogy mit jelent pl. az élettársi kapcsolat fogalma. Felvetik továbbá azt a kérdést is, hogy az eljárási cselekmény lefolytatásának, azaz a gyermek kihallgatásának szükségességét mérlegelő, majd a nyomozati cselekményt foganatosító rendőrök képzettsége, felkészültsége megfelelő volt-e egy ilyen korú gyermek meghallgatásához.

Hangsúlyozom, hogy a 18 év alatti gyermek korához, érettségéhez nem igazodó tanúkenti kihallgatás mély nyomot hagyhat a gyermekben, esetenként olyan hatásokat érthet, amelyek feldolgozásához a későbbiekben szakember segítsége szükséges.

A fentiek alapján megállapítom, hogy a 18. életévét be nem töltött gyermek, büntető- és szabálysértési eljárásban történő tanúkenti kihallgatására vonatkozó speciális, az érettségét, tájékozottságát figyelembe vevő, jogainak érvényesülését segítő szabályok hiánya visszásságot okoz az érintettek védelemhez és gondoskodáshoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggésben.

6. A gyermekkorúak kihallgatásának személyi és tárgyi feltételei, különös tekintettel a gyermekbarát kihallgató szobákra

A *belügyminiszter* tájékoztatása szerint a rendőri állomány tekintetében nincs olyan képzés, amely célirányosan a gyermekekkel való differenciált bánásmódra készítene fel. Az alapképzés, illetve az egyéb képzések tematikájának ugyanakkor részét alkotják a gyermekkor, illetve a többszegtől eltérő kulturális háttér miatti differenciált intézkedés szabályai, illetve a tárgykört érintő egyéb ismeretek.

A rendőri állomány kiválasztása vonatkozásában nincs hatályban olyan kritériumrendszer, ami kifejezetten rögzítené, hogy milyen végzettséggel, képesítéssel vagy szakmai gyakorlattal kell annak rendelkeznie, aki a rendőrség hatáskörébe tartozó valamely eljárás keretében gyermekekkel kapcsolatba kerülhet.

A tervek szerint az ORFK pályázatot nyújt be szakemberképzésre a TÁMOP-5.6. 1. B- 12 „A bűnmegelőzés szempontjából kiemelten fontos, bűnelkövető vagy bűnelkövetés szempontjából veszélyeztetett gyermek- és fiatalok segítése” pályázat keretében az UNICEF Magyar Bizottság együttműködésével. A képzés kereteiben a büntető igazságszolgáltatás résztvevői, rendőrök, ügyészek és bírók kapnának egyfajta alapképzést. A képzés során ismereteket kívánnak nyújtani a gyermeki lét sajátosságairól, amely magyarázatot adhat arra, hogy miért kell a gyermekekkel másként foglalkozni az intézkedések foganatosítása során.

A bűnmegelőzés és a bűnözés elleni speciális programon belül a „Képzés az áldozatvédelem és a családon belüli erőszak területén” elnevezésű európai uniós pályázat országos megvalósítása során 2010. október 27-29-én, a megyei rendőr-főkapitányságok állományából kijelölt 60 mentor – jeles hazai és külföldi szakemberek segítségével történő – képzésére került sor. A képzés keretében nagy hangsúlyt kapott a gyermeki jogok ismertetése, a gyermekek védelme, a gyermekek bántalmazása és elhanyagolása felismerésének elősegítése. A megyei rendőr-főkapitányságokon kívül mentorképzésben a Készenléti Rendőrség, a Dunakeszi Oktatási Központ, valamint a Miskolci Rendészeti Szakközépiskola munkatársai is részt vettek. A Készenléti Rendőrség kérésére további 20 fő képzésére biztosítottak lehetőséget.

Az általános gyakorlat szerint a büntetőeljárás nyomozati szakaszában nyomozóként, vizsgálóként ugyanaz a személy jár el, így általában biztosított, hogy többszöri meghallgatás szükségessége esetén ugyanaz a személy hallgassa meg a gyermekkorút, fiatalokot. Lehetőség szerint ez a nyomozó vagy vizsgáló kellő empátiával rendelkező rendőrnő vagy rendőr, akinek pedagógusi végzettsége van. Megjegyzendő, hogy a nyomozó hatóság igyekszik megteremteni annak feltételeit, hogy lehetőség szerint csak egy alkalommal kelljen meghallgatni a

gyermekkorút.

Egységesen jelenleg nem alkalmaz a rendőrség gyermekbarát kikérdezési technikát. Az ORFK Dunakeszi Oktatási Központjában az ügyeletes tiszti és tiszthelyettesi szaktanfolyamokon jelenleg is folyik képzés, melynek keretében a gyermekkorúak kérdése is a tematika része. A rendőrség egészére vonatkozó képzés várhatóan az év második felében kezdődik.¹²

Annak érdekében, hogy az eljárások a gyermek mindenekfelett álló érdekét szolgálják, még az év első felében kísérleti jelleggel két kiválasztott rendőrkapitányság illetékességi területén azoknak a kiskorú gyermekeknek, akinek rendőrség elé idézése válik szükségessé, a rendőrség az idézés mellé egy gyermeknyelven megfogalmazott tájékoztató anyagot küld; ilyen módon felkészítve őket és törvényes képviselőjüket az eljárás során várható eseményekre. A tájékoztató anyag hasznosságáról véleményt nyilváníthatnak, melyről az UNICEF MB munkatársai segítségével a rendőrség értékelést készít.

A miniszter üdvözlendő és hiánypótló változásként értékelte a gyermekbarát kihallgató szobák kialakítását. Véleménye szerint megadja annak külső feltételeit, hogy a gyermekek a lehető legkisebb szorongással vegyenek részt a kihallgatás érzelmileg mindenképpen megterhelő folyamatában.

Az *Országos Rendőr-főkapitányság* tájékoztatása szerint, ma Magyarországon jelenleg négy, tanúsítvánnyal rendelkező gyermekmehhallgató szoba van. Tanúsítványt csak az a szoba kaphat, amely a rendőrség nyomozó hatóságainál létesítendő gyermekmehhallgató szobák kialakításáról szóló 32/2011. (XI. 18) KIM rendeletben meghatározott feltételeknek maradéktalanul megfelel. A szobák a tanúsítványt február 28-án vehették át.¹³

A rendőrség nyomozó hatóságainál létesítendő gyermekmehhallgató szobák kialakításáról szóló 32/2011. (XI. 18.) KIM rendelet 1. § (5)-(6) bekezdései értelmében a Budapesti Rendőr-főkapitányságnak és a megyei rendőr-főkapitányságoknak az illetékességi területükön legalább egy gyermekmehhallgató szoba kialakítását biztosítaniuk kell. Ha a büntetőeljárás során megalapozottan feltehető, hogy a gyermekkorú tárgyaláson történő kihallgatása fejlődését károsan befolyásolná, a nyomozó hatóság – gyermekmehhallgató szoba egyidejű rendelkezésre bocsátásával – a gyermekkorú nyomozási bíró általi kihallgatását kezdeményezi az ügyésznél. A 2. § (1) bekezdése szerint a Budapesti Rendőr-főkapitányságnak és a megyei rendőr-főkapitányságoknak az 1. § (5) bekezdése szerinti követelménynek 2014. január 1-jéig kell megfelelniük.

Álláspontom szerint a gyermek legfőbb érdekét nem szolgálja és esetenként az eljárás elhúzódsát eredményezheti, ha kizárólag a gyermek lakóhelyétől (tartózkodási helyétől) távoli helységben lévő gyermekmehhallgató szoba áll csak rendelkezésre. Emellett a nyomozási bírók sem feltétlenül tudnak eleget tenni minden esetben a fenti jogszabályi követelménynek, mivel egyéb feladataik határidőre történő elvégzése mellett nehezen, vagy egyáltalán nem tudnak másik városba utazni a gyermek kihallgatása végett.

A fentiekre tekintettel nem tartom elegendőnek a megyénkénti egy-egy gyermekbarát kihallgató szoba biztosítását, hosszú távon szükség lenne további szobák – legalább városi rendőrkapitányságonként egy-egy szoba – kialakítására a gyermek megkímélése, a kihallgatást végző személyek tervezhető és eredményes munkavégzése, valamint az eljárás elhúzódsának megakadályozása érdekében.

A *közigazgatási és igazságügyi miniszter* rámutatott arra, hogy a gyermekek kihallgatásánál rendkívül fontos a gyermekek életkori és pszichikai sajátosságaira megfelelően felkészült szakemberek részvétele. A Be. – többek között a 2012. évi LXII. törvény módosításai eredményeképpen – biztosítja a speciális szakemberek részvételét a meghallgatásokon, hiszen például a kihallgatásnál pszichológus szakértő jelenlétét is lehetővé teszi.

A gyermekbarát meghallgató szobák rejtett kamerás felvételei tekintetében jelezte, hogy a szaktárcák között az egyeztetések megkezdődtek. Az új Büntető Törvénykönyvhöz kapcsolódó büntetőeljárás szabályok megalkotása során alakítható ki egyértelmű szakmai vélemény a gyermekmehhallgató szobában készíthető felvételek garanciális feltételeiről.

A *Kúria elnöke* a gyermekek meghallgatásával kapcsolatban rámutatott arra, hogy feltétlenül szükséges, hogy a tárgyi körülmények, így pl. megfelelően barátságos, nyugodt helyiség a gyermek meghallgatására, a bíróságon tartózkodása esetén a számára ijesztő látványoktól (pl. rabok vezetése bilincsből a folyósón) megkímélése is biztosítva legyenek. Erre sajnos, jelenleg a bírósági épületek túlnyomó része nem alkalmas. A bírák többsége egyébként a gyermeknek ezektől a traumát okozó körülményektől való megkímélése miatt rendelkezik a gyermeknek pszichológus szakértő általi és nem a bíróságon történő meghallgatásáról. A bírák megfelelő képzése esetén nem tartja szükségesnek, hogy a meghallgatást csak speciális szakképzettséggel rendelkező szakember vezethesse, de a jelenléte a meghallgatáson természetesen szakértőként nem kizárt.

Az *Országos Bírósági Hivatal* elnöke arról tájékoztatót, hogy a bírák nagy többséggel támogatták a gyermekbarát kihallgató szobák megvalósítását.

A bíróságok jelentős többséggel nem támogatták rejtett kamerával történő felvétel készítését a gyermekkorú meghallgatásáról. A támogatók között olyan vélemény is megfogalmazódott, hogy a gyermek törvényes képviselőjét tájékoztatni szükséges az ily módon történő felvételkészítésről. E véleménnyel az OBH elnöke is egyetértett.

A *Budapest Környéki Törvényszék Büntető Kollégiuma* vezetőjének tájékoztatása szerint a törvényszék illetékességi területén általános gyakorlat gyermekkorú meghallgatásakor „nyílt” videofelvétel készítése. Jelzés még nem érkezett arról, hogy a gyermekkorú ez zavarta volna, vagy elvonta volna a figyelmét a kihallgatásról.

A témában érintett szervek, illetőleg a belügyminiszter és a közigazgatási és igazságügyi miniszter egyetértenek abban, hogy a gyermekek kihallgatása speciális személyi és tárgyi feltételek biztosítását igényli. A gyermekmehhallgató szobák létrehozása éppen ezért örvendetes.

Álláspontom szerint azonban a kihallgatásról készítendő kép- és hangfelvétel esetén szükség lenne további garanciális szabályok megalkotására, amelyek a gyermek emberi méltóságához, a védelemhez és gondoskodáshoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogának érvényesülését biztosítják.

8. A közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára irányuló bírósági eljárások tekintetében

A polgári- és büntető ügyeken túl, a közigazgatási jogalkalmazási gyakorlatban is megjelenik a gyermekek érdekeinek figyelembe vétele jellemzően a következő közigazgatási ügyekben:

- szülő és gyermek közötti kapcsolattartás gyámhatósági újraszabályozása és kapcsolattartási ügyek,
- gyermektartásdíj gyámhivatali előlegezése tárgyában született közigazgatási határozatok felülvizsgálata,
- egyéb gyámhatósági ügyek, így különösen nevelésbe vétel, apaság vélelmének megdöntésével kapcsolatos gyámhatósági döntések, a gyermek védelmét és érdekeit szolgáló egyéb gyámhatósági intézkedések tárgyában született közigazgatási ügyek.

A felsorolt ügycsoportok mellett az irányadó jogszabályok és bírói gyakorlat további, így pl. idegenrendészeti ügyekben is különös méltánylást érdemlő körülményként tartják számon a családi együttélés biztosítását, figyelemmel a gyermek egészséges családi környezetben történő nevelése biztosításának szükségességére.

A Pp. közigazgatási perre vonatkozó szabályai, így különösen a Pp. 333. §-a, eljárásjogi eszközökkel is támogatják a kiskorúak, gyermekek részvételét a közigazgatási perekben. Eszerint kiskorú felperes által indított közigazgatási perben, valamint a helyi illetékességgel eljáró gyámhivatal által hozott olyan határozat felülvizsgálata iránt indított perben, amelyben a gyermek védelme érdekében a gyámhatóság

- a) elhelyezi a gyermeket a különélő másik szülőnél, más hozzátartozónál vagy arra alkalmas más személynél, illetve nevelőszülőnél – ha ezekre nincs mód -, gyermekotthonban vagy más bentlakásos intézményben,
- b) megállapítja a szülői felügyeleti jog feléledését,
- c) dönt a más szerv által alkalmazott ideiglenes hatályú elhelyezés megszüntetéséről vagy megváltoztatásáról,
- d) átmeneti nevelésbe veszi a gyermeket és egyidejűleg gyámot (hivatásos gyámot) rendel,
- e) tartós nevelésbe veszi a gyermeket és egyidejűleg gyámot (hivatásos gyámot) rendel,
- f) dönt átmeneti vagy tartós nevelésbe vett gyermek kapcsolattartásáról,
- g) dönt a gyermek átmeneti vagy tartós nevelésbe vételének megszüntetéséről,

A bíróságnak soron kívül kell az eljárást lefolytatnia rövid eljárási határidők figyelembe vételével. A bíróság a keresetlevelet ugyanis nyomban megvizsgálja és nyolc napon belül intézkedik a tárgyalás kitézése iránt. Amennyiben a keresetlevél alapján külön intézkedések megtételére nincs szükség, a bíróság az első tárgyalást a keresetlevél beérkezésétől számított harminc napon belüli időpontra tűzi ki. A bíróság a határozat felülvizsgálatáról harminc napon belül érdemben dönt, ha a bíróságnak a megtámadott határozat tekintetében megváltoztató jogköre nincs. A határidő számításakor a hiánypótlásra fordított idő nem vehető figyelembe. A bíróság határozatát a meghozatalától számított nyolc napon belül írásba kell foglalni, és további nyolc napon belül a felek részére kézbesíteni kell.

A 2004. évi LXV. törvény vezette be e szabályokat, annak érdekében, hogy a kiskorúakat érintő közigazgatási ügyek elbírálásában a soron kívüli eljárás kötelezettségét megteremtse. Ennek alapja a Kormány által elfogadott (és azóta már hatályon kívül helyezett) az Európai Terv bővítése kapcsán a gyermekek helyzetét javító intézkedésekről szóló 2183/2003. (VIII. 15.) Korm. határozat második része volt, amely az államigazgatási szervek és a bíróságok eljárásával foglalkozott. A határozat számos államigazgatási eljárásban elrendelte, hogy a kiskorú ügyfelek esetében soron kívül kell eljárni, emellett pedig külön pontban foglalkozott a bírósági előtti eljárások meggyorsításával is. Ennek érdekében előírta, hogy a kiskorú ügyfél ügyében született közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatakor – különösen a gyermekek alapjogait érintő közigazgatási ügyekben – a polgári peres eljárás, illetve egyes eljárási cselekmények határidejét maximálni kell.

Ezt a kört szélesíti az a rendelkezés, amely kimondja, hogy a kiskorú ügyfél ügyében született közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata iránt indult polgári peres eljárások körében, az ügy befejezésének meggyorsítása érdekében a soron kívüli eljárás kötelezettségét. Ha a bíróság a § alapján soron kívül jár el a közigazgatási perben, az ügy nem bírálható el tárgyaláson kívül [Pp. 338. § (6) bek.].

A magyarországi legfelső bírói fórum, a Kúria a gyermekek jogait érintő közigazgatási felülvizsgálati ügyekben is figyelemmel van ezekre a szabályokra, az ilyen ügyeket az ítélkező tanácsok soron kívül törekednek előkészíteni és elbírálni.

További fontos, a gyermekek jogos érdekeinek érvényesülését elősegítő, közigazgatási perekben alkalmazandó szabályt tartalmaz a Pp. 336/A. §-a, amely hivatalból történő bizonyítás elrendelését teszi lehetővé a bíróság számára abban az esetben, ha a bizonyítás elrendelésének elmaradása a kiskorú érdekeit sérti.

A jogi szabályozás mellett elvi tételként is érvényesül a bíróságok közigazgatási jogalkalmazási gyakorlatában, hogy az egyedi eset összes körülményét mérlegelve – a gyermek érdekeire is figyelemmel – szükséges biztosítani a kiskorú megfelelő érzelmi, értelmi és erkölcsi fejlődését.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálatára irányuló bírósági eljárások tekintetében a hatályos jogi szabályozás megfelel az alkotmányossági követelményeknek, biztosítja a gyermekek különösen védendő státuszának érvényesülését a fenti eljárási szabályok rendszerével. (A gyermek meghallgatására vonatkozó megállapításokat jelentésem külön része tartalmazza.)

9. A bírósági végrehajtási eljárások tekintetében

a.) A gyermektartásdíj behajtása

Az Alkotmánybíróság 20/1994. (IV. 16.) számú határozatában kimondta, hogy a tartás a testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges gondoskodás egyik formája. Ezt az alapvető kötelességét a gyermekétől különülő szülő elsősorban pénzben, tartásdíj fizetés formájában teljesíti. A tartásdíj fizetésének teljesítése a gyermek létfontosságú érdekét és az alapvető jogának megvalósulását szolgálja.

Az Alkotmánybíróság 995/B/1990. számú határozatában továbbá az alábbiakra is rámutatott: „...a tartásra vonatkozó szabályokat nem elsősorban a tartásra kötelezettek jogai, hanem a tartásra jogosultak, elsődlegesen a gyermek alapvető alkotmányos jogaiból kiindulva kell vizsgálni. (...) A tartás, a testi fejlődéshez szükséges gondoskodás a szülők alkotmányos alapvető kötelezettsége, és annak biztosítása a jogosult gyermeket szolgálja. (...) A gyermektartásdíjnak a bírósági úton érvényesíthető követelések között kiemelt alkotmányos jelentősége van. (...) A tartásra jogosult (különösen a gyermek) élete fenntartásának, szükségletei kielégítésének érdeke, az ezzel összefüggő családjogi követelés teljesítéséhez fűződő érdek kellő súlyú alkotmányos indoka annak, hogy a tartásdíj fizetési kötelezettséget az állam a más kötelezettségektől a bírósági végrehajtás körében eltérően kezelje és a jogosult kérelmére a teljesítést kényszer útján is biztosítsa. (...) (mindez) a gyermek jogai védelmében a családot, közelebbről a szülőt terhelő alkotmányos alapkötelezettségek esetén az államot aktív magatartásra kötelezi...”

A bírósági végrehajtás hatályos szabályozása valóban külön szabályok megállapításával kísérel meg a gyermektartásdíj privilegizált jellegének gyakorlati érvényesítését. Ezekre a szabályokra utalt megkeresésekre adott válaszában a közigazgatási és igazságügyi miniszter is, mint amelyek garantálják a gyermektartásdíj privilegizált behajtását.

A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Vht.) számos rendelkezése irányul arra, hogy a gyermekeknek járó tartásdíj követelés végrehajtása a lehető legrövidebb időn belül megtörténjen. A Vht. 17. §-a a tágabb értelemben vett tartásdíj behajtása végett lehetővé teszi a végrehajtás elrendelését a jövőben lejáró tartásdíjrészekre vonatkozólag. Ebben az esetben a végrehajtási eljárás befejezéséig lejárt tartásdíjrészeknek megfelelő összeget lehet behajtani. Ha az adós a folyamatban levő végrehajtási eljárás befejezése után sem fizet, újabb végrehajtási lap kiállítása nélkül folytatható ellene a végrehajtás a tartásdíj hátralékos részeit, valamint a tovább folytatott végrehajtási eljárás befejezéséig felmerülő részeit a behajtása céljából.

Bizonyos esetekben a tartásdíj behajtása közvetlen bírósági felhívással is történhet (Vht. 28.). Ez azt jelenti, hogy a bíróság magában a jogvitát eldöntő vagy a tartásdíj fizetésére ideiglenes intézkedéssel kötelező határozatában a végrehajtást azonnal elrendeli, és részben foganatosítja is. A bíróság a tartásdíj fizetésére kötelező határozat rendelkező részét a határozat meghozatalától számított 3 napon belül megküldi a munkáltatónak. A határozat teljes – az indokolást is magában foglaló – szövegének írásba foglalása tehát nem gátolhatja a felhívás sürgős elküldését.

A végrehajtás elrendelése általában az elsőfokú bíróság feladata. A tartásdíjnak a munkabérből való gyors behajtásához fűződő érdek azonban kivétel megállapítását tette szükségessé e főszabály alól. Ezért a közvetlen felhívást a másodfokú bíróság bocsátja ki akkor, ha az elsőfokú bíróság elutasító határozatával ellentétben tartásdíjat állapított meg, illetőleg ha az elsőfokú bíróság által megállapított tartásdíj összegét vagy a teljesítésre vonatkozó rendelkezést módosította.

A Vht. rendelkezik arról is, hogy a végrehajtó a gyermektartásdíj végrehajtására irányuló ügyekben az előleg bevárása nélkül köteles eljárni [Vht. 34. § (6) bekezdése]. Ez az előírás biztosítja, hogy a végrehajtó az iratok megérkezését követően azonnal megkezdje a végrehajtás foganatosítását.

A Vht. 58. § (1) bekezdése értelmében, ha az adós a végrehajtó helyszíni eljárása alkalmával, illetőleg a végrehajtható okirat postai kézbesítésétől számított 15 napon belül nem fizette meg a tartozását, a végrehajtó az adós munkabérére letiltja, és ilyen módon lefoglalja. A (4) bekezdés kimondja, hogy a tartásdíj behajtására irányuló letiltást ezen hatánap, illetőleg határidő letelte után 3 napon belül ki kell bocsátani. A Vht. értelmében a munkavállalói munkabérből fő szabály szerint legfeljebb 33%-ot lehet levonni. A Vht. 65. § (2) bekezdése viszont az 50 % erejéig levonható ún. privilegizált követelésfajtaként nevesíti a tartásdíjat.

Ha a végrehajtás során befolyt összeg nem fedezi a végrehajtás során behajtani kívánt valamennyi követelést, a kielégítési sorrendben – a követelések jogcímét alapul véve – első helyen a gyermektartásdíj szerepel [Vht. 165. (1) bekezdés].

A bírósági végrehajtási ügyvitelről és pénzkezelésről szóló 1/2002. (I. 17.) IM rendelet 23. § (2) bekezdése előírja a soron kívüli eljárást akkor, ha tartásdíjat vagy munkabért kell behajtani, ez valamennyi végrehajtási cselekményre vonatkozik.

A bírósági határozatok késedelem nélküli végrehajtását szolgálja az a rendelkezés is, amely alapján a feleket jövedelmi és vagyoni viszonyaikra tekintet nélkül költségfeljegyzési jog (tárgyi költségfeljegyzési jog) illeti meg – egyebek mellett – a gyermek elhelyezésével és átadásával, valamint a kapcsolattartással összefüggő perekben, a törvényen alapuló tartással kapcsolatos perekben, ideértve a tartásdíjnak a kötelezett járandóságait folyósító szervtől vagy más személytől való behajtása, a tartásdíj megszüntetése vagy összegének megváltoztatása, a tartásdíjra irányuló végrehajtás megszüntetése vagy korlátozása iránti pert, továbbá a határon átnyúló tartási ügyben a tartásra kötelezett adatainak beszerzése iránti eljárást is [a költségmentesség alkalmazásáról a bírósági eljárásban tárgyú 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet 3. § (1) bekezdés].

A tartásdíj behajtásával és a behajtott összeg kifizetésével összefüggésben azonban az AJB-2549/2012. számú és az AJB-2600/2012. számú ügyekben készült egyesített jelentésomben visszásságot állapítottam meg. A gyermektartásdíj behajtására irányuló eljárások megindításának előzménye minden esetben az önkéntes teljesítés elmaradása, vagyis több hónapra esedékes tartásdíj meg nem fizetése. Amennyiben a behajtás csak részben sikeres, abban az esetben is a Vht. 164. § (1) bekezdése, a 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet 15/E. § (8) bekezdése alapján elsőbbséget élvez a végrehajtási költségek megfizetése. Bár a költségeket végső soron a kötelezettnek kell viselnie, azt voltaképpen mégis a végrehajtást kérőnek kell „megelőlegeznie”, méghozzá a tartásdíj összegének rovására. A végrehajtás költségeit természetesen meg kell fizetni, azonban annak áthárítása – akár ideiglenesen is – a jogosult, jelentős érdeksérelemmel jár. Az érdeksérelem ráadásul közvetetten a tartásra jogosult gyermeknél jelentkezik, hiszen a megítélt tartásdíj az ő létfenntartását szolgálja. A végrehajtási költségek jogosult általi előlegezésének gyakorlata tehát ellentétben áll a tartásdíj jogintézményének céljával. A Vht. 34. § (1) bekezdése szerint – ha a Vht. eltérően nem rendelkezik – a végrehajtás során felmerült költségeket a végrehajtást kérő előlegezi és az adós viseli. A bírósági végrehajtói díjszabásról szóló 14/1994. (IX. 8.) IM rendelet 1. § (1) bekezdése alapján a végrehajtót a hatáskörébe tartozó végrehajtás foganatosításáért munkadíj és költségtérítés, az adós teljesítése esetén pedig ezen felül behajtási jutalék illeti meg. A (2) bekezdés értelmében a munkadíjat és a költségtérítést a végrehajtást kérő előlegezi. Pénzkövetelés esetén a behajtási jutalék összege a végrehajtható okiratban feltüntetett teljes összegből behajtott összeg alapulvételével kerül megállapításra.

A fenti számú ügyekben készült egyesített jelentésomben megállapítottam, hogy a jelenlegi szabályozás, mely szerint a végrehajtási költségek arányosítás nélkül kerülnek elsődlegesen behajtásra, visszásságot okoz a gyermeket megillető gondoskodás és védelem jogával összefüggésben. A gyermektartásdíj olyan speciális kötelezettség, melynek nem teljesítése esetén a tartásra szoruló közvetlenül és azonnal hátrányt szenved, az utólagos teljesítés csak kevéssé kárpótolja az esetlegesen elszenvedett nélkülözést. Mindezek alapján a nehéz helyzetben lévő, a tartásra kötelezett szülő mulasztása folytán tartásban csak részben részesülő gyermek legfőbb érdekét juttatná érvényre egy olyan szabályozás, mely a 4/2009/EK tanácsi rendelet szabályaihoz hasonlóan a költségek kielégítésére egy százalékos határt építene be. Ezért felkértem a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztert, hogy a tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az e területen folytatott együttműködésről szóló 4/2009/EK tanácsi rendelet 43. cikkében foglalt szabály mintájára illesszenek be egy garanciális szabályt a Vht-ba, mely azt célozza, hogy a tartásdíj végrehajtási eljárásokban a végrehajtási költségek kielégítése ne előzhesse meg a tartásdíj-követelés kielégítését.

Ugyancsak a gyermektartásdíj behajtásával összefüggésben jelzett visszás helyzetet a *Legfőbb Ügyészség Közérdekvédelmi Főosztálya*. A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gytv.) 22-24. §§ alapján, amennyiben a kötelezett a gyermektartásdíjat nem fizeti meg, a gyermektartásdíjra jogosult gyermek szülője vagy törvényes képviselője az államtól kérheti a gyermektartásdíj megelőlegzését, amely eljárásra a gyámhivatalnak van hatásköre. A Gytv. 22. § (1) bekezdése szerint a gyermektartásdíj megelőlegzésének akkor van helye, ha a bíróság a tartásdíjat jogerős határozatában már megállapította vagy van olyan külföldi bíróság, vagy más hatóság által hozott jogerős határozat, amelyet a Magyarországon élő gyermek javára nemzetközi szerződés vagy viszonyosság alapján kell végrehajtani, és a *gyermektartásdíj összegének behajtása átmenetileg lehetetlen*, továbbá a gyermeket gondozó szülő vagy más törvényes képviselő nem képes a gyermek részére a szükséges tartást nyújtani, feltéve, hogy a gyermeket gondozó családban az egy főre jutó havi átlagjövedelem nem éri el az öregségi nyugdíj legkisebb összegének kétszeresét. Ugyanezen szakasz (3) bekezdése alapján a gyámhivatal a gyermektartásdíj behajthatatlanságát a gyermektartásdíj fizetésére kötelezett személy rendszeres jövedelmére, illetve egyéb vagyonára vezetett eredménytelen végrehajtást követően állapítja meg. Az eredménytelen végrehajtást, illetve a végrehajtás szünetelését kimondó foglalási jegyzőkönyv hat hónappal régebbi nem lehet.

Gyermektartásdíj megelőlegzése tehát akkor lehetséges, ha *a gyermektartásdíj összegének behajtása átmenetileg lehetetlen*. A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet 70. § (1) bekezdése ezt az „átmeneti” időszakot úgy szabályozza, hogy a gyámhivatalnak meg kell győződnie a gyermektartásdíj átmeneti – a kérelem benyújtását közvetlenül megelőző legalább 6 havi – behajthatatlanságáról. A Legfőbb Ügyészség – a Fővárosi Főügyészség Gyermek- és Ifjúságvédelmi Osztályának fővárosi kerületi gyámhivataloknál a gyermektartásdíj megelőlegzésének törvényességi vizsgálata során nyert tapasztalatai alapján – *megállapítja, hogy ez a szabályozás a gyakorlatban azt jelenti, hogy ez alatt a 6 hónap alatt a gyermektartásdíjra jogosult a kiskorú tartására semmilyen összeget nem kap, mert ha a feltételek fenn állnak, az állam által megelőlegezett gyermektartásdíj is csak a kérelem benyújtásának időpontjától jár* [Gytv. 24. § (1) bekezdése szerint: „Ha a gyermektartásdíj megelőlegzését jogerősen megállapítják, az a kérelem benyújtásától esedékes. A folyósítás időtartama a kérelem benyújtásának napjától az alapul szolgáló ok előrelátható fennállásáig, legfeljebb azonban három évig tart. A feltételek fennállása esetén – függetlenül az adók módjára történő behajtás eredményétől – ugyanazon gyermekre tekintettel, egy alkalommal, legfeljebb további három évre a megelőlegzés továbbfolyósítható, illetve ismételt elrendelhető.” Ugyanezen szakasz (2) bekezdése alapján: „Ha a gyermektartásdíj megelőlegzését jogerősen elrendelték, az a kérelem benyújtásától esedékes...”]

A Legfőbb Ügyészség szerint ez a *6 hónapos időtartam, figyelemmel arra, hogy a gondozó szülő éppen azért kéri a gyermektartásdíj megelőlegzését, mert nem képes a gyermek részére a szükséges tartást nyújtani, és gyermeket gondozó családban az egy főre jutó havi átlagjövedelem nem éri el az öregségi nyugdíj kétszeresét,*

esetenként sértheti a gyermeknek az Alaptörvény XVI. cikk 1. bekezdésében meghatározott, a megfelelő testi fejlődéshez szükséges gondoskodáshoz való jogát.

A fentiek alapján – egyetértve a Legfőbb Ügyészség álláspontjával – a jelentésben kifejtett, az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésén, az ismertetett alkotmánybíróági gyakorlaton és Magyarország nemzetközi emberi jogi kötelezettségein alapuló alkotmányossági alapelveket, a gyermekek különleges védelemhez való jogát sérti a gyermektartásdíj állam általi megelőlegezésére vonatkozó hatályos jogi szabályozás.

Megjegyzendő, hogy a jogi szabályozás védi is a tartásra szorultat akkor, amikor a tartásra kapott összegeket csak korlátozottan engedi végrehajtani. (Vht. 68-69. §§ és 72. §) Ingófogalás esetén foglалás alól mentes vagyontárgynak minősülnek a gyermek létfenntartásához kapcsolódó szükségleti tárgyak [Vht. 90. § (1) bekezdés b) g) valamint j) és k) pontok].

b.) „A gyermek átadására irányuló” bírósági végrehajtási eljárás

A Vht. 5. § (3) bekezdése alapján az adós személye elleni kényszercselekményt – a bíróság, illetőleg a bírósági végrehajtó intézkedése alapján – a rendőrség végzi el. A rendőrség jogosult és köteles mindazokat a kényszerítő intézkedéseket megtenni és kényszerítő eszközöket alkalmazni, amelyek a rendőrségről szóló jogszabályok szerint megtehetőek, illetőleg alkalmazhatóak, és az adott esetben a végrehajtás eredményes befejezéséhez szükségesek.

A végrehajtási eljárásban történő rendőri közreműködésről rendelkezik a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 37. §-a. Ezek szerint az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv az állami és a helyi önkormányzati szervek által foganatosított végrehajtási eljárásban részt vevő személyek biztonsága megóvásához segítséget nyújt, valamint a végrehajtási eljárásban alkalmazható helyszíni kényszercselekményeknek való ellenszegülést megszünteti, továbbá – ha a végrehajtási kényszercselekményre feljogosított az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv közreműködését kéri – végrehajtja a bíróság intézkedésében meghatározott adós személye elleni kényszercselekményt. A rendőrt az erre irányuló kérelem alapján az illetékes rendőrkapitányság vezetője rendeli ki, sürgős esetben a végrehajtási cselekményt foganatosító szóbeli kérésére is. A rendőr a végrehajtás helyszínén a közreműködést kérő intézkedése alapján működik közre. Sürgős kirendelés esetén a rendőrkapitányság vezetője legalább kétfős járőrt vezényel ki, amelynek vezetőjét a parancsnoki állományból jelöli ki. A rendőr végrehajtási cselekményeket nem végezhet, a végrehajtót kizárólagosan megillető kényszercselekményt nem foganatosíthat, rakodási, szállítási munkában nem vehet részt. A rendőr az Rtv.-ben megállapított kényszerítő eszközök megfelelő alkalmazása mellett gondoskodik arról, hogy az illetéktelen személyeket távol tartsa a végrehajtás helyszínétől. A rendőr szolgálati előjárója köteles gondoskodni erősítésről, ha a feladat teljesítése nehézségekbe ütközik.

A Vht. a gyermek átadását 2012. március 15-ig oly módon szabályozta, hogy a gyermek átadására vonatkozó végrehajtható okiratot a végrehajtón kívül a gyámhatóságnak is kézbesíteni kellett azzal, hogy 15 napon belül készítsen környezetanalízist a gyermek körülményeiről, és mozdítsa elő a kötelezett önkéntes teljesítését. Ennek elmaradása esetén a bíróságok elsősorban végrehajtási bírsággal próbálták rábírní a kötelezettet a teljesítésre. Mivel az ezzel kapcsolatban hozott bírósági határozatok ellen jogorvoslatra volt mód, ezek az intézkedések a végrehajtás további elhúzódását eredményezték.

A Legfőbb Ügyészség szerint a 2011. évi CLXXX. törvény által a gyermek átadására vonatkozó szabályok módosítása, amely 2012. március hó 15. napjával lépett hatályba, azzal, hogy a végrehajtási eljárás során alkalmazható egyéb intézkedéseket ezekben az ügyekben mellőzte, és az önkéntes teljesítés elmaradása esetén azonnal a rendőrségi közreműködést írja elő, *várhatóan ezen ügyek végrehajtási eljárásának lerövidülését fogja eredményezni, és ez mindenképpen a gyermek érdekét szolgálja.*

A közigazgatási és igazságügyi miniszter szerint a végrehajtási ügyek gyakorlati tapasztalatai mutattak rá – egyebek mellett – arra, hogy az eljáró végrehajtó jogszerű és az előírt határidőben megtett cselekményei, a rendőrhatalósági szervekkel folytatott megfelelő kommunikációja ellenére is néhány esetben elhúzódtak például a jogellenesen Magyarországra hozott gyermekek visszaadására irányuló eljárások. Egyrészt általában túl hosszú idő telt el a rendőrségi átadás elrendeléséig amiatt, mert a bíróságok nem alkalmazták rövid időn belül a rendőri közreműködés elrendelését a teljesítés elmaradása esetén, hanem inkább fokozatos bírsággal próbálták az átadást kikényszeríteni, melyek amellel hogy nem is jártak eredménnyel, de újabb és újabb fellebbezhető végzést jelentettek a kötelezettek számára. Másrészt a körözés, a rendőrhatalósági szervek felderítő munkája sok esetben nem járt eredménnyel, illetve a jogellenesen Magyarországra hozott gyermek fellelését követően az okozott további nehézséget, hogy a rendőrségnek a gyermek feltartóztatására, előállítására az irányadó jogszabályok alapján nem volt lehetősége.

A gyakorlat egyértelműen azt bizonyította, hogy szinte kivétel nélkül a gyermekek sérülésével jár, az ő mentális, pszichikai, érzelmi fejlődésüket veti vissza az eljárások elhúzódnása, a hatóságok előli hosszú időre történő elrejtőzés (amely másik oldalról sokszor kiemelt médiafigyelemmel is párosul), a szülők közötti ellentétek mélyülése, az ilyen körülmények között lezajló rendőrségi átadás okozta sokk. Ezek a tényezők nemcsak az eljárások lezárását gátolják, hanem a gyermek számára meg is nehezítik az új – sok esetben egyben a korábbi – környezetbe való beilleszkedést. Ezért a gyakorlati nehézségek kiküszöbölése érdekében a bírósági végrehajtással kapcsolatos és egyéb igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXX. törvény 2012. március hó 15. napjával módosította a Vht.-nak a gyermek átadására vonatkozó 180. §-ának és 180/A. §-ának egyes rendelkezéseit.

A Közigazgatási és Igazságügyi Miniszter álláspontja szerint a Vht. hivatkozott módosítása a gyermekek

átadására irányuló eljárások felgyorsítását szolgálja azáltal, hogy az önkéntes teljesítés elmaradása esetére – figyelemmel arra, hogy a gyermek átadása kérdésében már korábban bírósági döntés született –, a rendőrség közreműködésével történő átadást rendeli el. Erről a bíróság már a végrehajtható okirat kiállításakor dönt, a végrehajtonak ezért külön nem kell betérjeszteni az iratokat a bírósághoz a teljesítés elmaradása esetén, hanem haladéktalanul lefolytathatja a helyszíni eljárást. A módosítás továbbá a közreműködő gyámhatóság feladatát fogalmazza újra a jelentésében korábban írtak szerint: az időigényes környezettanulmány készítésének kötelezettsége helyett a kötelezett önkéntes teljesítésre ösztönzésére, a gyermekekre veszélyekkel, nehezen feldolgozható megpróbáltatásokkal járó rendőrségi átadás elkerülésére való felhívásra koncentrál. A gyermekek átadásának másik lényeges eleme a gyermekek és az átadásra kötelezett szülők körözése, amely akkor lehet eredményes, ha a rendőrségnek rendelkezésére állnak hatékony eszközök a gyermek megtalálása esetére is. A Vht. ezért – amellett, hogy biztosítja a rendőrségnek az előállítás jogát – a hatóságok közötti fokozott együttműködés érdekében immár előírja a rendőrség számára a végrehajtást foganatosító végrehajtó haladéktalan értesítésének, valamint a gyermek megfelelő körülmények között, így a gyermekotthonban történő elhelyezésének kötelezettségét is. A törvény emellett rögzíti, hogy az elhelyezésig lehetővé kell tenni az előállítás időpontjában a gyermekkel együtt tartózkodó hozzátartozó számára, hogy a gyermekkel együtt legyen, és részére a szükséges ellátást biztosítsa.

A közigazgatási és igazságügyi miniszter felhívta a figyelmet arra, hogy a Vht. módosítással nem érintett 180/A. (1) bekezdése kimondja, hogy a gyermeket a végrehajtást kérőnek, távollétében a Pp. 67. (1) bekezdés a) és c) pontja szerinti, a gyámhatóság által jóváhagyott meghatalmazottjának vagy a gyámhatóságnak kell átadni. A meghatalmazottnak és a gyámhatóságnak haladéktalanul intézkednie kell a gyermek végrehajtást kérőnek történő átadása iránt. Vagyis a gyermeket csak a végrehajtást kérőnek lehet átadni, ami biztosítja azon esetek elkerülését, hogy a gyermek esetlegesen nem a megfelelő személynek kerüljön átadásra. Ez a szabály szerint a végrehajtást kérőnek nem feltétlenül kötelező részt vennie az eljárásban, helyette a Pp. 13. (2) bekezdésében meghatározott közeli hozzátartozójának vagy az általa meghatalmazott, de a gyámhatóság által jóváhagyott ügyvéd vagy ügyvédi iroda részére is átadható a gyermek. Amennyiben nem a végrehajtást kérő részére adja át a végrehajtó a gyermeket, úgy mind a meghatalmazott mind a gyámhatóság köteles haladéktalanul intézkedni a gyermek átadása iránt a végrehajtást kérőnek. A szabályozás hátterében az állt, hogy a végrehajtást kérő és a kötelezett közötti viszonyból feltételezhetően, a gyermek jogai és érdekei alapvető sérelmet szenvednének akkor, ha a végrehajtást kérő és a kötelezett egy helyen egyszerre jelennének meg személyesen. Találkozásuk akár az eljárás megghiúsulásához, akár a közöttük fennálló konfliktus elmélyüléséhez vezethet, ami a gyermekben károsodást eredményezhet.

Ugyanakkor a Legfőbb Ügyészség rámutatott a gyermek átadásának foganatosításában történő rendőri közreműködésre vonatkozó egyes vitatható és alapvető joggal összefüggő visszasság veszélyét is felidéző szabályozási megoldásokra. Ezeket a következőkben foglalom össze.

A Vht. 180. § (5) bekezdése alapján a végrehajtó a kötelezett tartózkodási helyén – ha a gyermek nem tartózkodik ott, a gyermek tartózkodási helyén – a gyámhatóság és a rendőrség közreműködésével foganatosítja az átadást. A Vht. 180. § és a Vht. 180/A. § alkalmazása szempontjából lakó- és tartózkodási hely a polgárok személyi és lakcím adatait tartalmazó nyilvántartásba bejelentett lakóhely és tartózkodási hely, továbbá a be nem jelentett, akár életvitelszerű, akár ideiglenes vagy alkalmoszerű tartózkodásra szolgáló hely.

A rendőri intézkedésekkel összefüggésben a Vht. 180/A. § (5) bekezdése így rendelkezik: a végrehajtó indítványára a rendőrség a Vht. 5. § (3) bekezdése szerint eltávolíthatja a kötelezettet és más személyeket – a végrehajtást akadályozó magatartásuk miatt – a gyermek átadásának helyszínéről. A rendőrség intézkedésének igénybevételére a végrehajtó előzetesen figyelmezteti az érintetteket, ennek tényét – amely tartalmazza indokolt esetben a rendbírság kiszabására teendő indítványra történő figyelmeztetést is – jegyzőkönyvben rögzíti. A Vht. 180/A. § (6) bekezdése szerint pedig, ha a kötelezett vagy a kiadni rendelt gyermek a bejelentett lakó- vagy tartózkodási helyén, továbbá a hatóságok által ismert címen nem lelhető fel, felkutatására a végrehajtó személykörözést – és ha annak szükségessége felmerül – nemzetközi körözést rendel el.

A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) 2012. március 15-től hatályos 33. § (2) bekezdés d) pontja szerint a rendőr a hatóság vagy az illetékes szerv elé állíthatja azt, aki a szülői felügyelet vagy a gyámság, illetőleg a nevelőszülőnél vagy gyermekotthonban történő elhelyezése hatálya alól engedély nélkül kivonja magát, és azt a gyermeket, akinek a körözését gyermek átadására irányuló bírósági végrehajtás során rendelték el.

A Vht. 180/A. § (7) bekezdése alapján, ha a személykörözés végrehajtása során a rendőrség a gyermeket előállítja, erről haladéktalanul – rövid úton is – értesíti a végrehajtót, a gyermeket pedig – a végrehajtó egyidejű értesítése mellett – a legközelebbi, ideiglenes hatályú elhelyezés biztosítására is kijelölt gyermekotthonban helyezi el. Az elhelyezésig biztosítani kell az előállítás időpontjában a gyermekkel együtt tartózkodó hozzátartozó számára – kivéve, ha a gyermeket vagy az eljárás sikerességét veszélyezteti –, hogy a gyermekkel együtt legyen, részére a szükséges ellátást biztosítsa. Ugyanezen szakasz (8) bekezdése szerint a gyermek előállítása jogszabályban meghatározott költségtérítésének összegét a kötelezett viseli, az végrehajtási költségnek minősül, amelyet előlegezni nem kell. A költségtérítés igazolására, megállapítására, behajtására és megfizetésére az ellenszegülés megszüntetése érdekében történő rendőrségi közreműködés költségtérítésére vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

E szabályozás szerint a személykörözés végrehajtó általi elrendelését követően a tényleges végrehajtás a rendőrség feladatává válik. Amint az az idézett Vht. 180/A. § (7) és (8) bekezdéseiből kitűnik, a gyermek tartózkodási helyéről elvitele, gyermekotthonban történő ideiglenes elhelyezése a gyermek „előállítása” útján történik meg. A rendőri intézkedés a gyermekekre irányul annak ellenére, hogy a végrehajtási eljárásban a kötelezett nem a gyermek, a

rendőri intézkedést mégis a gyermekkel szemben kell foganatosítani. Az Rtv. 33. § (2) bekezdésének d) pontjában az előállítás rendőri intézkedés alkalmazására adott törvényi felhatalmazás egy tekintet alá veszi a felügyelet alól önmagát kivonó gyermeket a gyermek-elhelyezési perekben hozott ítélet végrehajtásával érintett gyermekkel.

A Legfőbb Ügyészség álláspontja szerint a gyermek érdekének védelme szempontjából az lenne helyes – amennyiben a gyermekekre kiadott személykörözés alapján a gyermek tartózkodási helye megállapított – ha a rendőrség feladata a gyermek átadása érdekében kizárólag a kötelezett és a végrehajtást akadályozó személyek távoltartása, és ellenszegülésének megszüntetése útján a végrehajtó és a gyámhatóság eljárásához szükséges feltételek biztosítása lenne. A Legfőbb Ügyészség szerint ebben a tekintetben indokolt a hatályos szabályozás újragondolása.

A Legfőbb Ügyészség gyakorlati tapasztalata szerint a gyermek és hozzátartozói közötti folyamatos és időszakos kapcsolattartással összefüggő gyámhivatali ügyek tapasztalata szerint ezek végrehajtása során is sérülhet a gyermekeknek a megfelelő szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges gondoskodáshoz és védelemhez való joga.

A kapcsolattartással összefüggő gyámhivatali tevékenység törvényességi vizsgálatára irányuló kérelmek alapján az állapítható meg a Legfőbb Ügyészség szerint, hogy a kötelezettek mulasztása esetén a hatóságok a 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendeletben foglaltak közül elsősorban a figyelmeztetést, a kapcsolattartás meghiúsítása folytán keletkezett igazolt költségek megfizetésére, illetve a kapcsolatügyeletnek az igénybe vételét szorgalmazzák. Csak ezeket követően, ezek eredménytelensége esetén alkalmazzák a végrehajtási bírságot. Ezeknek a közigazgatási eljárásoknak az időtartama alatt rendszerint a gyermekeknek a külön élő hozzátartozójával való kapcsolattartása továbbra sem valósul meg. A gyermeki jogok sérülését eredményezi az is, hogy a kérelemre induló eljárásban a törvény szerint a gyámhivatalnak a végzés meghozatalára 30 nap áll a rendelkezésére (figyelemmel arra, hogy a Ket-ben szabályozott általános eljárási határidőktől eltérően nem állapít meg a jogszabály). Ez vonatkozik az időszakos kapcsolattartás elmaradásának végrehajtására irányuló eljárásokra is. A törvényben megállapított ügyintézési határidő esetenként azt is eredményezheti, hogy a tanítási szünetre vagy a többnapos ünnepekre vonatkozó időszakos kapcsolattartás végrehajtása miatti eljárás befejezésekor a kapcsolattartás már okafogyottá válik, hiszen például a tanítás ekkora már folytatódik, illetve az ünnep véget ér. A kapcsolattartásra végrehajtására vonatkozó szabályokban meghatározott, a hatóság rendelkezésére álló ügyintézési határidő a Legfőbb Ügyészség álláspontja szerint sértheti a gyermekeknek a megfelelő szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges gondoskodáshoz és védelemhez való jogát, mert a külön élő hozzátartozójával a kapcsolattartás nem jön létre, ezzel pedig sérülhet személyisége, pszichés állapota.

Az Országos Bírósági Hivatal elnöke a bíróságok körében végzett információgyűjtés eredményét is figyelembe vevő válaszában, felhívta a figyelmet arra, hogy a gyermek átadására irányuló eljárás (Vht. 180. §) szabályai szoros határidőket határoznak meg, ugyanakkor a bírósági végrehajtási ügyvitelről és pénzkezelésről szóló 1/2002. (I. 17.) IM rendelet nem tartalmaz előírást arra nézve, hogy az eljárást soron kívül kell végeznie az önálló bírósági végrehajtónak.

Az OBH elnöke szerint a gyakorlatban a végrehajtó a gyámhatósággal együttműködve, szükség esetén a rendőrség közreműködésével, úgy foganatosítja a végrehajtást, hogy az eljárásban részt vevő hivatalos személyek a gyermek testi és lelki egészségére figyelemmel a gyermekkel fizikai kontaktusba nem lépnek. Szükség esetén csak a szülővel szemben léphet fel a rendőrség, amennyiben a szülő ellenállást tanúsít, és így a végrehajtását akadályozza. Álláspontja szerint az alapjogi alapelvek a végrehajtási eljárásban érvényre jutnak, és nem sérülnek a gyermekek jogai, hiszen a jogszabályi környezet szerint az eljárásban közreműködő hivatalos szervek (bíróság, gyámhatóság, rendőrség) csak segítik a végrehajtás mielőbbi eredményes befejezését. Valódi problémát, jogsérelmet az okoz, ha a gyermeket gondozó, őt magánál tartó szülő a gyermeket a másik szülő ellen befolyásolta, elidegenítette, és a kiadásra kötelezésnek önszántából nem eleget tenni nem kíván, vagyis saját maga veszélyezteti a gyermeket. Ez a jogszabályi környezettől függetlenül, a felek hozzáállásából, sok esetben a tágabb társadalmi környezet szocializációs mintáiból adódik.

Az elnök szerint a kötelezett nem jogkövető magatartása esetén a Vht. 180. § (5) bekezdése és a Vht. 180/A. § (5) bekezdése szerinti – az előzőekben ismertetett – eljárás minden valószínűség szerint kudarccal végződik, és a gyermeket minden eredmény nélkül feleslegesen terheli.

Az OBH elnöke tájékoztatót a Fővárosi Törvényszék elnökének álláspontjáról is, aki az előzőeket a következő példával illusztrálta: „A gyermeket hónapokig jogszerűtlenül magánál tartó szülő ez idő alatt a gyermeket teljesen a másik szülő ellen befolyásolta, majd a végrehajtás időpontjára magához rendelte a perben eljáró ügyvédjét és annak helyettesét, azt a pszichológust, akihez a gyermeket már többször elvitte, valamint élettársát. Ez a csoport gyűlt a gyermek köré és várta a másik szülőt, a végrehajtót, a gyámhivatal munkatársát és a rendőrt, akiknek láttán a gyermek a telken lévő melléképületbe menekült és azt magára zárta. A jogosult oldal ilyen körülmények között érdemben semmit nem tehetett, a végrehajtás eredménytelenségét megállapítva távoztak.”

A Fővárosi Törvényszék elnöke szerint a kötelezett jelenlétében meghiúsult első átadási kísérletet követően célszerű lenne a gyermeket azonnal kiemelni a kötelezett szülő környezetéből és rövid, átmeneti időre elhelyezni őt egy olyan gyermekintézményben, ahol ez idő alatt pszichológus, pedagógus és más szakképzett személy foglalkozna intenzíven vele. A foglakozás célja lenne, hogy segítse a gyermeket a kialakult szituáció megértésében, feldolgozásában, az arra való felkészülésben, valamint abban, hogy a másik szülőjével találkozzon, kommunikáljon, és vele elmenjen. Egyidejűleg pedig ugyanilyen szakmai segítséget kellene nyújtani a kiadásra váró szülőnek is, hiszen a gyermekétől elidegenített szülőtől csak akkor várható el megfelelő hozzáállás, ha ehhez előzetesen szakmai

segítséget kap. A szülő és a gyermek megfelelő felkészítése után a gyermek közvetlenül kiadható lenne az intézményből a szülőnek. Az ilyen megoldási lehetőség talán a kötelezett szülőt is megfontolásra és önkéntes jogkövetésre ösztönözné, így magára az eljárásra nem szükségképpen kerülne sor. Ezen a ponton a mediáció alkalmazását is megfontolandónak tartaná a Fővárosi Törvényszék elnöke, bár ennek léte és igénybevétele még nem ivódott bele a köztudatba, illetve a jogi kultúrába.

Az OBH elnöke ugyanakkor felhívta a figyelmemet arra is, hogy a jelen eljárás gyakorlatban történő lefolytatására a bíróságnak közvetlen rálátása nincs, az eljárásnál az önálló bírósági végrehajtó, a végrehajtást kérő, a kötelezett, a gyámhatóság és a rendőrség munkatársa van jelen. Az OBH elnöke szerint ilyen konfliktushelyzetben különösen nagy jelentősége van annak, hogy minden hatósági résztvevő a jogszabályok maximális betartásával járjon el, a gyermeket nem szabad kiadásra való „tárgyként” kezelni. Azonban kizárólag az intézkedés megghiúsulása, illetve végrehajtási kifogás benyújtása esetén kerül a bíróság abba a helyzetbe, hogy az eljárás jogszerűségét vizsgálhassa.

A *Kúria elnöke* szerint a gyermek átadására és elhelyezésére vonatkozó bírósági határozatok végrehajtása során a bíróság feladata kizárólag a végrehajtás elrendelése, azaz a kötelezett felhívása az önkéntes teljesítésre, ennek elmaradása esetére pedig a gyermek rendőrségi közreműködéssel történő átadásának elrendelése. A végrehajtható okirat alapján a végrehajtó és a gyámhatóság, illetőleg az önkéntes átadás elmaradása esetén a rendőrség foganatosítja az átadást. A gyermek védelmét az önkéntes teljesítés elsődlegessége, valamint a gyámhatóságnak az önkéntes teljesítés előmozdítása érdekében kötelezően lefolytatandó helyszíni eljárása (a kötelezett tájékoztatása a rendőrségi átadás megelőzésének fontosságáról) biztosítja.

A *belügyminiszter* szerint a Vht. 180. és 180/A. §-ának alapján a rendőrség közreműködésével lefolytatott eljárások során a rendőrség tapasztalatai szerint a gyermekek védelmével összefüggő alapjogi követelmények megfelelő módon érvényesülnek, az ehhez szükséges jogszabályi háttér – pl. a rendőrségi közreműködés mellett a gyámhatóság részvételének előírásával – biztosított.

A *„gyermek átadására irányuló” bírósági végrehajtási eljárás vonatkozásában eddig írtak alapján az alábbiak állapíthatók meg.*

A bírósági végrehajtással kapcsolatos és egyéb igazságügyi tárgyú törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXXX. törvény 2012. március hó 15. napjával módosította a Vht-nak a gyermek átadására vonatkozó 180. §-ának és 180/A. §-ának egyes rendelkezéseit. A módosítás hozzájárulhat az ilyen végrehajtási eljárások gyorsításához azzal, hogy a végrehajtási eljárás során alkalmazható egyéb intézkedéseket ezekben az ügyekben mellőzte, és az önkéntes teljesítés elmaradása esetén azonnal a rendőrségi közreműködést írja elő. Így várhatóan ezen ügyek végrehajtási eljárásának lerövidülése következhet be, ez pedig a gyermek érdekét szolgálja. Ebben a vonatkozásban tehát a módosított szabályozás elérheti a célját.

Ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül a Legfőbb Ügyészség álláspontja, mely szerint a hatályos, módosított szabályozás szerint a személykötés végrehajtó általi elrendelését követően a tényleges végrehajtás a rendőrség feladatává válik. Amint ez a korábban idézett Vht. 180/A. § (7) és (8) bekezdéseiből kitűnik, a gyermek tartózkodási helyéről elvitele, gyermekotthonban történő ideiglenes elhelyezése a gyermek „előállítás” útján történik meg. A rendőri intézkedés a gyermekekre irányul annak ellenére, hogy a végrehajtási eljárásban a kötelezett nem a gyermek, a rendőri intézkedést mégis a gyermekkel szemben kell foganatosítani. Az Rtv. 33. § (2) bekezdésének d) pontjában az előállítás rendőri intézkedés alkalmazására adott törvényi felhatalmazás egy tekintet alá veszi a felügyelet alól önmagát kivonó gyermeket a gyermek-elhelyezési perekben hozott ítélet végrehajtásával érintett gyermekkel.

A fentiek alapján – egyetértve a Legfőbb Ügyészség álláspontjával – a jelentésemben kifejtett, az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésén, az ismertetett alkotmánybírósági gyakorlaton és Magyarország nemzetközi emberi jogi kötelezettségein alapuló alkotmányossági alapelveket, a gyermekek különleges védelemhez való jogát veszélyezteti a „gyermek átadására irányuló” bírósági végrehajtási eljárásra vonatkozó, az ismertettek szerinti hatályos jogi szabályozás.

Ugyancsak ezen alkotmányossági követelmény érvényesülését veszélyezteti a kapcsolattartás végrehajtására vonatkozó szabályokban meghatározott, a hatóság rendelkezésére álló ügyintézési határidő, amely a gyakorlatban nem teszi lehetővé az ügy jellegével, a gyermek érintettségével összefüggésben a gyors és adekvát eljárást. Ezért felülvizsgálandó, hogy a kapcsolattartással összefüggő mely esetekben szükséges a gyors, soron kívüli gyámhivatali eljárás.

Az OBH elnökének észrevétele szintén az időtényezőre hívja fel a figyelmet, és megállapítható, hogy a gyermek átadására irányuló eljárás (Vht. 180. §) szabályai valóban rövid határidőket határoznak meg, ugyanakkor a bírósági végrehajtási ügyvitelről és pénzkezelésről szóló 1/2002. (I. 17.) IM rendelet nem tartalmaz előírást arra nézve, hogy az eljárást soron kívül kell végeznie az önálló bírósági végrehajtónak. Így ezen IM rendelet szabályozása felülvizsgálandó, mivel a jelenleg hatályos szabályozás veszélyezteti a tisztességes eljáráshoz való jognak, valamint az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésének gyakorlati érvényesülését.

Egyetérték a Fővárosi Törvényszék Elnökének azon felvetésével is, miszerint megvizsgálandó, hogy ilyen ügyekben milyen módon lehetne a mediáció intézményét gyakrabban és eredményesen alkalmazni, és milyen esetleges jogszabály-módosítások segíthetnék ezt elő. A mediáció alkalmazásának lehetőségével részletesen foglalkoztam az AJB-2986/2012. számú jelentésemben, illetve külön tárgyaltam a mediáció alkalmazásának kérdéskörét a szabálysértési eljárásokban az AJB-3070/2012. számú jelentésemben, ezért itt utalok az ezekben a jelentésekben megfogalmazott megállapításokra és megfogalmazott ajánlásokra is.

Intézkedéseim

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok jövőbeni elkerülése érdekében:

Az Ajb. 37. §-a alapján felkérem a *közigazgatási és igazságügyi minisztert*, hogy

- fontolja meg az új Btk. büntetési korhatár leszállítására vonatkozó rendelkezései felülvizsgálatának a kezdeményezését;
- intézkedjen a fiatalkorúak büntetőbíráskodására vonatkozóan az Alaptörvénnyel és a Gyermekjogi Egyezményvel maradéktalanul összhangban álló büntetőeljárás szabályok kidolgozására;
- vizsgálja meg a gyermek- és fiatalkorúak életkori sajátosságainak megfelelő bírósági infrastruktúra, így különösen a gyermekbarát bírósági várakozóhelyiségek kialakításának lehetőségeit;
- vizsgálja felül a Szabstv. fiatalkorúak elzárására vonatkozó rendelkezéseit, annak érdekében hogy az összhangba kerüljön az Alaptörvény és a Gyermekjogi Egyezmény irányadó rendelkezéseivel;
- ismételten vizsgálja meg a „gyermek átadására irányuló bírósági végrehajtási eljárásra” vonatkozó szabályok (Vht. 180. § és 180/A. § és az Rtv. 33. §) olyan módosításának lehetőségét, amely megakadályozza, hogy a gyermek legyen a rendőri intézkedés elszenvetője;
- a jelentésben foglalt szempontok szerint vizsgálja meg, hogy a kapcsolattartás végrehajtása tekintetében a gyámhatóság részére biztosítható-e a soron kívüli eljárás lehetősége;
- fontolja meg a bírósági végrehajtási ügyvitelről és pénzkezelésről szóló 1/2002. (I. 17.) IM rendelet olyan módosításának lehetőségét, amely gyermek átadására irányuló végrehajtási eljárásban is előírja az önálló bírósági végrehajtónak, hogy az eljárást soron kívül kell végeznie;
- vizsgálja meg – figyelemmel az AJB-2986/2012. számú és az AJB-3070/2012 számú jelentéseimben tett megállapításokra is –, hogy miként biztosítható hatékonyabban az ilyen eljárásokban a mediáció lehetősége;
- vizsgálja meg, hogy a gyermektartásdíj állam általi megelőlegezése esetén milyen módon biztosítható, hogy ne maradjon tartás nélkül a jogosult arra a 6 hónapi időszakra sem, amely alatti kötelezetti nemteljesítés feltétele a gyermektartásdíj állam általi megelőlegezésének;
- fontolja meg a rendőrség nyomozó hatóságainál létesítendő gyermekmeghallgató szobák kialakításáról szóló 32/2011. (XI. 18.) KIM rendelet módosítását a gyermekmeghallgató szobák számának növelése érdekében, valamint kiegészítését a kép és hangfelvétel készítésére alkalmas technikai eszközök alkalmazásának garanciális szabályaival;
- fontolja meg a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény módosításának kezdeményezését annak érdekében, hogy a 14. életévét betöltött gyermek tanúkénti kihallgatásán is legyen kötelező a törvényes képviselő jelenléte;

Az Ajb. 37. §-a alapján *felkérem a belügyminisztert*, hogy fontolja meg a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény módosításának kezdeményezését annak érdekében, hogy a 14. életévét betöltött gyermek tanúkénti kihallgatásán is legyen kötelező a gondozó, annak hiányában a gyámhatóság képviselőjének jelenléte;

Az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem országos rendőrfőkapitánynál*, intézkedjen annak érdekében, hogy a rendőri szervek a 18. életévét be nem töltött tanú kihallgatását, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvénynek a törvényes képviselő értesítésére vonatkozó rendelkezésének a betartásával végezzék, a kihallgatás időpontjának meghatározásánál pedig legyenek figyelemmel a kihallgatandó tanú életkorára.

Budapest, 2012. november

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Drinóci Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. 81. o.

² Drinóci Tímea (szerk.): i. m. 270. o.

³ Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Budapest, 2004. 109. o., Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest, 2001. 562. o., valamint Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Budapest, 2003. 706. o.

⁴ Lásd bővebben Váczai Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám 40-41. o.

⁵ Lásd bővebben: Bogár Péter, Margitán Éva, Vaskuti András: Kiskorúak a büntető igazságszolgáltatásban, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó, Budapest, 2005

⁶ http://www.ajbh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny20120515_3.htm

⁷ <http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/digest3e.pdf>

⁸ http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/childjustice/Guidelines%20on%20child-friendly%20justice%20and%20their%20explanatory%20memorandum%20_4_.pdf

⁹ Kerecsi Klára – Kó József – Gosztonyi Géza: A fiatalkorúak büntető-igazságszolgáltatásának hatékonysága: a fiatalkorú elítéltek utánkövetéses visszaesési vizsgálata. Budapesti Szociális Forrásközpont, Budapest 2007. pp.66.

¹⁰ A fiatakorúak igazságszolgáltatásában alkalmazandó általános minimumkövetelményekről szóló 1985. november 29-én kelt 40/33-as számú ENSZ közgyűlési határozat („Pekingi Szabályok”), valamint a szabadságuktól megfosztott fiatakorúak védelmének szabályairól szóló 1990. december 14-én kelt 45/113-as ENSZ közgyűlési határozat („Havannai Szabályok”)

¹¹ Be. 85. § (3) A kihallgatás elején tisztázni kell, hogy nincs-e a tanú vallomástételének akadálya (81-82. §). Ha a tanú vallomástételének nincs akadálya, figyelmeztetni kell arra, hogy köteles a legjobb tudomása és lelkiismerete szerint az igazat vallani, továbbá arra, hogy a hamis tanúzást a törvény szabadságvesztéssel rendeli büntetni. A figyelmeztetést, valamint a tanúnak a figyelmeztetésre adott válaszát jegyzőkönyvbe kell venni. A figyelmeztetés és a figyelmeztetésre adott válasz jegyzőkönyvezésének elmaradása esetén a tanú vallomása bizonyítási eszközként nem vehető figyelembe.

¹² A multidiszciplináris képzéssel részletesebben az AJB-3070/2012. számú jelentésben foglalkozom.

¹³ A belügyminiszter 2012. május 16. napján kelt válaszát követően – az ORFK tájékoztatása szerint – további egy-egy gyermekbarát kihallgató szoba átadására került sor Nagykanizsán és Tatabányán.

AJB-2365/2012

Speciális étkezési igényű gyermek óvodai étkezése

Előadó: dr. Bene Beáta

Az eljárás megindítása

A panaszos speciális étkezési igényű gyermeke óvodai étkezésének ügyében fordult hozzám. Beadványában előadta, hogy gyermeke orvosi vizsgálat alatt áll, laktóz érzékenységre utaló panaszok miatt 2011 decembere óta. A gyermek – az óvodával egyeztetetten – az egészségi állapotának megfelelő, a szülő által otthon készített és az intézménybe bevitt ételt fogyasztotta, azonban ezt a lehetőséget az óvoda 2012. január 25-étől megvonta, ugyanakkor más módon nem biztosította az ételallergiában szenvedő gyermek megfelelő étkezését.

A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményéhez fűződő, a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga, valamint az esélyegyenlőség előmozdításának követelményére vonatkozó alapvető jogok sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Az alapvető jogok biztosja az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

Az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján a tagóvoda fenntartójától a Szobi Kistérség Önkormányzatainak Többcélú Társulása elnökétől tájékoztatást, az intézmény szervezeti és működési szabályzatát, házirendjét, valamint a panaszban foglaltakkal kapcsolatos belső vezetői utasításokat, illetve a panaszossal a tárgykört érintő levelezés másolatát kértem.

A fenntartótól válaszában ismeretében, a kapott tájékoztatás arra vonatkozó kiegészítését kértem, miszerint milyen formában biztosították az óvodai étkezés az elsőként leadott 2012. január 27-én kelt orvosi és a 2012. február 7-én kelt klinikai igazolás között. Választ kértem továbbá arra is, hogy az óvodába járó gyermekek között, a panaszos gyermekén kívül van-e más ételallergiában szenvedő gyermek, az ő és igény esetén a panaszos gyermekének speciális étkezését az óvoda hogyan biztosítja. Végezetül ismételten kértem az óvoda házirendjének – illetve annak módosítása esetén a hatályos szövegére vonatkozó – *jóváhagyó fenntartói döntés*, valamint a házirenddel kapcsolatos *szülői közösség véleményének beszerzéséről* szóló dokumentumok *másolatait*.

Az érintett alapvető jogok

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] és *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* [Alaptörvény XVI. Cikk (1) bekezdés]

Az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye: *„Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”* [Alaptörvény XV. Cikk (4) – (5)]

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Új Ötv.)
- Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.)
- A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.)
- A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kötv.)
- A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban Ötv.)
- A nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet

Az előzmények és a megállapított tényállás

Ipolydamásd Község Önkormányzata közoktatási feladatait a Szobi Kistérség Önkormányzatainak Többcélú

Társulása által fenntartott Börzsönyvidéki Közös Igazgatású Közoktatási Intézményen keresztül biztosítja, amelynek tagintézménye az Ipolydamásdon található Gézengúz Tagóvoda. A fenntartó tájékoztatása szerint a többcélú intézmény 11 településen látja el feladatait, amelyek közül 3 tagóvodába jár ételallergiás gyermek. Nagybörzsönyben a gyermek „*anyukája viszi a kenyeret és a konyháról külön visznek a gyermeknek ételt*”, Szobon a gyermek számára a szülő biztosítja a tőzoraít és ő ebéd előtt távozik az intézményből.

Ipolydamásdon az egyedi ügyben a panaszos gyermeke, akinél az ételallergiás tünetek megjelenését, illetve az orvosi vizsgálatok megkezdését követően az óvónókkal való egyeztetés szerint, az édesanya otthon maga készítette el és vitte be a tagóvodába gyermeke számára a megfelelő speciális ételt. 2012. január 25-én a szülő a kialakított gyakorlat megszüntetésére kérte az óvoda, hivatkozva időközben hozott új döntésére.

A panaszos a döntés miatt január 27-én kelt levelében a fenntartóhoz fordult. A fenntartótól a panaszossal folytatott levelezéséről kéréssem ellenére sem kaptam további tájékoztatást.

A panaszos az orvosi vizsgálatokról elsőként 2012. január 27-én nyújtott be orvosi igazolást az óvodának, amely az alábbiakat tartalmazta: „*Nevezett lactóz intolerancia miatt kivizsgálás alatt áll. Lactózmentes diéta betartása kötelező.*” A második orvosi igazolást, amelyet a gyermeket vizsgáló klinika állított ki és tartalmában megegyezik a korábban kiállított orvosi igazolással az édesanya, annak kiállítása napján 2012. február 7-én átadta az óvodának. A fenntartó által rendelkezésemre bocsátott iratok szerint: *a két orvosi igazolás óvodai leadása között az óvodai ételt ette a gyermek, a klinikai igazolást követően ismét a szülő viszi a gyermek számára az ételmeit.*

A 2012. április 3-án kelt iratban pedig a szülő arról nyilatkozik, hogy „*az orvosi igazolást gyermek laktózmentes diétájáról az óvoda részére átadtam, ez időtől kezdve az általam bevitt élelmiszerek minőségéért a felelősséget vállalom.*”

A gyermekek étkezésének biztosításával összefüggő szabályokat a tagintézmény önálló házirendje tartalmaz (2.e. pont), amely szerint „*édességet, egyéb süteményfélét csak akkor hozzon a gyermek, ha az egész csoportnak tud adni.*” A hivatkozott pontot az eredeti dokumentum szövegébe kézzel beírva, 2012. 02. 03. dátummal ellátva kiegészítették, a javítást végző nevének feltüntetése nélkül az alábbiak szerint: „*Csak száraz süteményt lehet hozni, és hozzá az igazoló blokkot vagy számlát.*”

Ezt követően a fenntartótól kértem a házirend, illetve annak kiegészítésének jóváhagyásáról szóló fenntartói döntés megküldését is. Ezzel összefüggésben a fenntartó a kért döntésről nem, csupán arról tájékoztatott, hogy *a „házirendről a tagintézmény vezető szülői értekezleten tájékoztatást nyújtott és az, az óvodában kifüggesztésre került. A panaszos – mint a szülői munkaközösség elnöke – aláírásával a szülői közösség nevében jóváhagyta.*”

A fenntartó által elsőként fénymásolt formában rendelkezésemre bocsátott házirendet a tagintézmény vezetője, az „SZMK”, az „SZMK elnöke” írta alá, az intézmény igazgatójának az aláírása a dokumentumon nem szerepelt. A kiegészítő megkeresésemet követően hozzám eljuttatott fénymásolt házirenden szerepel az intézményvezetőjének aláírása.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

A helyi önkormányzatról szóló 1990. évi LXXIX. törvény (továbbiakban Ötv.) – a vizsgálat időpontjában hatályos – 8. § (1) bekezdése értelmében a települési önkormányzat kötelező feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen az *óvodáról, az alapfokú nevelésről, az oktatásról, a gyermek és ifjúsági feladatokról* való gondoskodás. Az Ötv. 41. § (1) bekezdése értelmében a települési önkormányzatok képviselő-testületei feladataik hatékonyabb, célszerűbb megoldására szabadon társulhatnak. A panaszolt intézményt kistérségi társulás tartja fenn, amelynek képviselőjére a társulási elnöke, Ipolydamásd polgármestere jogosult. A panaszos a sérelmes döntéssel szemben a rendelkezésére álló jogorvoslati lehetőséget kimerítette.

A fentiek alapján az egyedi ügy tekintetében az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

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

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A

jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Csakis formalizált eljárás szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.” [9/1992. (I. 30.) AB. határozat]

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének mind szabályozási szinten, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell.

2. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. A következő bekezdésben rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a *gyermekeket*, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. Az Alaptörvény tehát a gyermekeket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. A Kommentár hangsúlyozza továbbá, hogy a megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény azon rendelkezése, amely alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett.

Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására.

Az alkotmánybírói gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. Nem vitatható ugyanakkor, hogy az esélyegyenlőség megvalósításának – az Alaptörvény által is nyomatékosítva – a legmesszebbmenőkig eleget kell tenni a gyermekek, különösen a beteg gyermekek esetében.

3. A *gyermekek jogairól szóló ENSZ egyezményt* az ENSZ Közgyűlése 1989. november 20-án egyhangúan fogadta el és 1990. szeptember 2-án lépett hatályba. A következő évtizedben az ENSZ tagállamok – két ország kivételével – ratifikálták. Ezzel az Egyezmény a legszélesebb körben elismert nemzetközi emberi jogi szerződéssé vált. Magyarország, mint az Egyezményt ratifikáló országok egyike, nemzetközi kötelezettséget vállalt, hogy érvényesíti a gyermekek alapvető jogait és gyakorlatban alkalmazza az egyezmény előírásait. [a Magyar Köztársaság az 1991. LXIV. törvényben hirdette ki a gyermekek jogairól szóló ENSZ Egyezményt]

Az Egyezmény legjelentősebb előrelépése, hogy a gyermekeket *személyeknek és állampolgároknak* ismeri el, akik képesek arra, hogy aktív szerepet játszanak emberi jogaik megélésében. A gyermek ily módon sokkal inkább társadalmi szereplő, semmint erőtlén és hangtalan gyámolítottja a családnak és a társadalomnak. Az Egyezmény a gyermek jogairól bevezette és hangsúlyozza azt a felfogást, miszerint a gyermekek jogokkal bíró személyek, átmenetet képezve a szükségletek kielégítésére alapozott politikától a jogok és az egyéni érdekek tiszteletén alapuló politika irányába.

Az Egyezményben részes államok, a dokumentum 24. cikkében elismerték a gyermeknek a lehető legjobb egészségi állapothoz való jogát, valamint, hogy orvosi ellátásban és gyógyító-nevelésben részesülhessen, és erőfeszítéseket tesznek annak biztosítására, hogy egyetlen gyermek se legyen megfosztva az ezeknek a szolgáltatásoknak az igénybevételére irányuló jogától. A fenti jog teljes körű megvalósításának biztosítására, a részes államok vállalták, hogy alkalmas intézkedéseket tesznek különösen arra, hogy küzdjenek a betegség és az alultápláltság ellen, valamint tájékozottassák a társadalom valamennyi csoportját és különösen a szülőket és a gyermekeket a gyermek egészségére és táplálására.

III. Az egyedi ügy tekintetében

III.1. Speciális étkezés biztosítása

Vizsgálatom kiinduló pontja az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 50. § (3) bekezdése, amely rendelkezik arról, hogy a közétkeztetésben – különös tekintettel az egészségügyi, szociális és gyermekintézményekben nyújtott közétkeztetésre – az élettani szükségletnek megfelelő minőségű és tápértékű étkezést kell biztosítani.

Figyelemmel voltam továbbá a *gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény* 41. § (1) bekezdésére, amely értelmében a gyermekek napközbeni ellátásaként többek között a családban élő gyermekek életkorának megfelelő étkeztetését kell megszervezni. A törvény 146. § (4) bekezdése pedig kimondja, hogy a gyermekek napközbeni ellátása keretében biztosított gyermekétkeztetés szabályait kell alkalmazni többek között az óvodában.

Amint azt már korábbi – AJB 1147/2012. számú – jelentésemben is rögzítettem: a gyermek egészségügyi állapotának megfelelő étkezés biztosításának megszervezése – amennyiben szülője igényli – az óvoda, iskola feladata. A megfelelő megoldást – pl. a gyermek számára a speciális étkezést nyújtó közétkeztetési cégtől a teljes körű (napi háromszori) étkezés megrendelésével – a közoktatási intézménynek kell megtalálnia. A speciális igényű gyermekek étkeztetésének megoldása nem múlhat az intézmények jóindulatán, a megoldás az intézmények számára

nem fakultatív.

Az étkezési igény intézmény általi feltételeinek megteremtése a jelenlegi részletes szabályozás hiányában nem tehető függővé orvosi igazolástól, különösen úgy, hogy az egyik (házi) orvos által kiállított ugyanazon tartalmú igazolást az orvosi szakkérdés elbírálására képesítéssel és szakértelemmel nem rendelkező óvónő nem, míg a másik (klinikai) orvos által kiállított igazolást elfogadta.

A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülését elsősorban a szülők kötelesek biztosítani gyermekük számára, akik ezen felügyeleti kötelezettségüket ruházzák át a nevelési-oktatási intézményekre, az ott nevelő-oktató munkát folytató pedagógusokra azon időtartam alatt, amíg a gyermek az intézményben tartózkodik. A Köt. 41. § (5) bekezdése értelmében a nevelési-oktatási intézménynek gondoskodnia kell a rábízott gyermekek, tanulók felügyeletéről, a nevelés és oktatás egészséges és biztonságos feltételeinek megteremtéséről, a tanuló- és gyermekbaleseteket előidéző okok feltárásáról és megszüntetéséről, továbbá a gyermekek, tanulók rendszeres egészségügyi vizsgálatának megszervezéséről.

A Köt. az értelmező rendelkezések között – 121. § 11. pont – definiálja, objektív felelősségként meghatározva a felügyelet fogalmát. Eszerint a felügyelet: a gyermek, tanuló testi épségének megóvásáról és erkölcsi védelméről történő gondoskodás, a nevelési-oktatási intézménybe történő belépéstől a nevelési-oktatási intézmény jogszerű elhagyásáig terjedő időben, továbbá a nevelési, illetve a pedagógiai program részeként tartott kötelező, a nevelési-oktatási intézményen kívül tartott foglalkozások, programok ideje alatt áll fent.

Álláspontom szerint az óvoda kötelessége a rábízott gyermekek felügyeletének biztosítása, amely a napközbeni ellátás szabályai értelmében magában foglalja a gyermek számára megfelelő minőségű étkezés megteremtését. *Ebből következően az óvoda azzal, hogy orvosi igazolás ellenére sem biztosította, sőt megakadályozta a gyermek egészséges fejlődéséhez szükséges étkezés biztosítását, amellyel egyben a gyermek egészségét is közvetlen veszélynek tette ki, a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben, az esélyegyenlőség előmozdításának követelményébe ütköző módon alapvető jogokkal összefüggő visszasságot okozott.*

III.2. Házi rend elfogadásának és módosításának szabályai

Az óvoda házi rendje a gyermeki jogok és köteleességek gyakorlásával, a gyermek óvodai életrendjével kapcsolatos rendelkezéseket állapítja meg. [Az oktatás nagy kézikönyve Complex Kiadó 2006.188.oldal] Az óvodai házi rend elkészítésénél és magánál az egész óvodai működés és életrend kialakításánál irányadó a közoktatásról szóló törvény gyermeki jogokat megállapító valamennyi rendelkezése, amelynek érvényesülésén keresztül kell biztosítani a gyermek emberi méltóságának tiszteletét, a gyermek védelmét minden fizikai és lelki erőszakkal szemben. [...] Az óvodai házi rend határozza meg a gyermek óvodai életrendjét, amely értelemszerűen kihat a szülőre, hiszen ehhez igazodva kell gondoskodni arról, hogy gyermekét elvigye az óvodába, illetve onnan hazavigye. Az óvodai életrend foglalta magában az óvodai nevelés egészét, azt a pedagógiai munkát, amely biztosítja az óvodás gyermek megfelelő ellátását.

A többcélú intézményekben a Köt. 33. § (7) bekezdése értelmében egy házi rendet kell készíteni, tehát ez alapján a több tagintézményből álló intézményben a házi rendet nem az egyes tagintézményekre vonatkozóan külön-külön készítik és fogadják el, hanem az egész intézményre egy házi rend érvényes, amely természetesen tartalmazza az egyes tagintézményekre vonatkozó rendelkezéseket.

A házi rendnek, mint az intézmény működésének egyik alapdokumentumának az elfogadására, illetve jóváhagyására vonatkozó szabályokat a törvény rögzíti, a Köt. 40. § (10) bekezdése a közreműködők tekintetében eltérő szabályokat tartalmaz. A házi rendet az óvoda vezetője készíti, és a nevelőtestület fogadja el. Továbbá e jogszabály rendelkezik arról is, hogy a házi rend elfogadásakor, és módosításakor az óvodaszék egyetértési jogot gyakorol. A nevelési-oktatási intézmények működéséről szóló 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet 30/A. §-a ugyanakkor rendelkezik arról, hogy ha a nevelési-oktatási intézményben nem működik óvodaszék, akkor minden olyan kérdésben, amelyben jogszabály rendelkezése alapján egyetértési jogot gyakorolna, a szülői szervezet (közösség) véleményét kell kikérni.

A Köt. fent hivatkozott rendelkezése értelmében a házi rend a fenntartó jóváhagyásával válik érvényessé. E szabály alól a Köt. 103. § (1) bekezdése kivételként határozza meg, hogy többek között a házi rendet, illetve ennek módosítását jóváhagyottnak kell tekinteni, ha a fenntartó harminc napon belül, helyi önkormányzat által fenntartott nevelési-oktatási intézmény esetén - ha a döntést a képviselő-testület (közgyűlés) hozza - a harmincadik napot követő első képviselő-testületi (közgyűlési) ülésen nem nyilatkozik.

A fentiek alapján a többcélú intézményben egy és valamennyi tagintézményre egyaránt vonatkozó házi rend elfogadását írja elő jogszabály. A többcélú intézmény tagóvodájában ennek ellenére külön csak a tagintézményre vonatkozó házi rend elfogadása történt meg 2011 szeptemberében, amelyet – az óvodaszék létének hiányában –, annak megalkotásakor a szülői szervezet látott el aláírásával. A rendelkezésemre álló iratok alapján megállapítom, hogy a házi rend a fenntartói jóváhagyás hiányában nem vált érvényessé.

Mivel a házi rend módosítására a megalkotására vonatkozó szabályokat kell alkalmazni, nem elégséges a már elfogadott, de érvényessé nem vált házi rendbe az utólagos (tagintézmény általi) nevelőtestületi döntés kézzel való bejegyzése. E módosításhoz is ki kellett volna kérni a szülői közösség véleményét, illetve a módosítás érvénybe lépéséhez szükség lett volna a fenntartó jóváhagyó döntésére, vagy annak kezdeményezésére.

Mindezekre figyelemmel megállapítom, hogy a tagintézmény önálló házi rendje elfogadásának és a fenntartó

jövőhagyásának hiánya, továbbá a házirend módosításakor a garanciális eljárási feltételek betartásának hiánya a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelménye tekintetében alapvetőjoggal összefüggő visszásságot okozott.

Összességében, megállapítom, hogy a társulás által fenntartott intézményben a panasz alapjául szolgáló események idején nem volt elfogadott, az egész intézményre vonatkozó házirend, amely tartalmazza az óvodai feladatok ellátására vonatkozó egységes szabályokat. Kizárólag a tagóvodára nézve készült házirend, amelybe utólag, kézzel jegyezték be a speciális étkezés biztosítását jelentő szülői gyakorlat megszüntetésére való felhívást. A későbbi bejegyzés pedig nem teremthetett alapot az egységes házirend módosítására és a gyermek számára megfelelő étkezés biztosításának megvonására sem. Tekintettel arra, hogy az óvodai ellátásnak kötelező része az élettani szükségletnek megfelelő minőségű és tápértékű étkezés biztosítása, ennek megvalósítása nem hárítható át a szülőre. Ugyanakkor, az étkezés intézményi biztosításának elmaradásakor, – erre vonatkozó jogszabályi rendelkezések hiányában – a szülő akadályoztatása (pl. orvosi igazolás, szülői felelősségvállaló nyilatkozat bemutatásával) abban, hogy pótolja gyermeke számára élettanilag szükséges (speciális)táplálkozást a feladat ellátására kötelezett helyett, méltánytalan és életszerűtlen. Álláspontom szerint a nevelési-oktatási intézménynek minden ilyen és ehhez hasonló esetben együttműködési kötelezettsége keletkezik a gyermek mindenképp álló érdekében.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem az *intézmény fenntartóját*, tegye meg mindazon szükséges intézkedéseket, amelyekkel a társulás intézményeiben biztosítja

1/ az intézmény által szervezett keretek között – napközbeni ellátásként – a speciális étkezési igényű gyermekek számára is a megfelelő étkezést,

2/ az intézmény házirendjének jogszerű elfogadását és jövőhagyását.

Budapest, 2012. július 19.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-2408/2012

Végtörlesztéssel kapcsolatos kötelezettség szabályozása

Előadó: dr. Dezső Adrienn

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványában a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény 200/B. §-ának a 2011. december 29. napjától hatályos rendelkezését sérelmezte.

A panasz alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy *közszolgáltatást végző szerv* (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A lakáscélú állami támogatások, illetve a kamattámogatások nyújtása, a jogalkotó döntése alapján állami feladat. Az ezzel kapcsolatos feladatok lebonyolítását a piaci alapon működő hitelintézetek végzik. Az ombudsmanok, az intézmény fennállása óta folytatott töretlen és egyöntetű gyakorlata szerint a lakáscélú állami támogatások, a kamattámogatások lebonyolításával összefüggésben közszolgáltatást végző szervnek tekintik a pénzügyi intézményeket. Ebből kiindulva, a hitelintézetek az államilag támogatott hitelek esetében, így a végtörlesztéssel kapcsolatos feladatokat ellátása során is, közszolgáltatást végző szervnek minősülnek. A hatásköröm tehát korlátozott, csak a magánszemélyekkel kötött, állami támogatású hitelszerződésekkel kapcsolatos végtörlesztések vizsgálatára van lehetőségem. Tekintettel arra, hogy a panaszos beadványából nem állapítható meg, hogy milyen típusú hitelt szeretett volna végtörleszteni, a vizsgálatom nem az egyedi ügyre, hanem az államilag támogatott hitelek végtörlesztése szabályainak áttekintésére irányult. Természetesen a jelentés megállapításai az egyéb hitelszerződések esetén is figyelembe vehetők.

A vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1)-(2) bekezdése alapján a nemzetgazdasági minisztertől, az Ajbt. 26. § (2) bekezdése alapján pedig a Magyar Bankszövetség főtítkárától tájékoztatást kértem az ügyben.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bek.)
- A tisztességes eljáráshoz való jog „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)

Alkalmazott jogszabályok

- a hitelintézetekről és pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény (továbbiakban: Hpt.)
- a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (továbbiakban: Jat.)

A megállapított tényállás

A panaszos beadványában sérelmezte, hogy a Hpt. 2011. december 29. napjától hatályos módosított rendelkezése alapján legkésőbb 2012. január 30. napjáig át kell utalnia a végtörlesztés összegét a banknak abban az esetben, ha a végtörlesztéshez nem vesz igénybe hitelt. Azoknak az ügyfeleknek azonban, akik az említett módosítást megelőzően jelezték a banknak végtörlesztési szándékukat, a teljesítésre – a jogszabály szerint – 60 napos lehetőségük volt. Sérelmezte azt is, hogy a Hpt. 200/B. § (2) bekezdésének f) pontját a módosítás hatályba lépése előtt benyújtott kérelmeknél is alkalmazzák a hitelintézetek.

A Magyar Bankszövetség főtitkára – megkeresésemre – az alábbi tájékoztatást adta: A törvény hatályba léptető rendelkezései nem térnek ki arra, hogy a módosítást valamennyi vagy csak a folyamatban levő ügyekre kell-e alkalmazni. Konkrét szabályozás hiányában az azonnali hatályba léptetés körülményéből, a szabályozás lehetséges céljából, ugyanezen törvényre vonatkozó korábbi törvénymódosítások folyamatban lévő ügyekre való alkalmazásából, valamint a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete elnökének szóban forgó módosítás értelmezéséhez kiadott 1/2012. számú vezetői körleveléből, arra lehetett következtetni, hogy a törvényt értelemszerűen a korábban beadott kérelmekre is alkalmazni kell. Azt a körülményt figyelembe véve, hogy ezen módosítás december 29-én lépett hatályba és már csak egyetlen nap állt rendelkezésre újabb igények beadására, nyilvánvalónak kellett lennie a jogalkalmazók számára, hogy a rendelkezés a korábban beadott kérelmekre is vonatkozik. A módosítással a korábbi rendelkezés hatályát veszítette. Ahhoz, hogy a folyamatban levő ügyekre, vagy azok egy csoportjára a már hatályon kívül helyezett jogszabály legyen alkalmazható – szerinte – a jogszabály kifejezett, ilyen tartalmú rendelkezésére lett volna szükség. Kétségtelen, hogy az új rendelkezés – egybevetve a korábbi szabályozással – lerövidítette a saját forrásból teljesítő hitelfelvevők egy bizonyos körének (a 2011. november 30. után végtörlesztési igénybejelentéssel élők) a végtörlesztés teljesítésére nyitva álló határidőt, s ezzel a hitelfelvevők lehetőségeit szűkítette. A hitelintézetek azonban nem dönthettek úgy, hogy a saját forrásból teljesítők esetében nem alkalmazzák a 2011. évi CXIII. törvény rendelkezéseit, a hiteltől teljesítők esetében viszont igen. Elképzelhető, hogy a jogalkotó abból indult ki, hogy a saját források felszabadítására elegendő a január 31-ig rendelkezésre álló idő, s ezzel szemben a kiváltó forrinthitelre vonatkozó szerződés előkészítése, megkötése banküzemileg és az ügyfél, egyéb közreműködők (ingatlan értékbérlés, közjegyző, stb.) részéről is lényegesen hosszabb időráfordítással jár.

A főtitkár válaszelevelében utalt arra is, hogy a jogszabályi változások gyakorisága, gyorsasága, számszáma szintén megoldhatatlan feladat elé állította az ügyfeleket és a bankrendszert is. Az említett jogszabályok esetében nem történt hagyományos közigazgatási egyeztetés, a jogalkalmazók is az Országgyűlés honlapját tanulmányozva juthattak információhoz. A kihirdetés, hatályba lépés gyorsuló üteme arra sem adott módot, hogy a jogszabály feldolgozásával, megismerésével felkészülhessenek a hitelintézetek a feladat végrehajtására. Az egyre gyorsabban megjelenő és hatályba lépő módosítások nem adtak lehetőséget a jogszabályi változások körülményeinek történő értelmezésére, az ennek megfelelő belső szabályzatok színvonalas elkészítésére, a banki dolgozók kellő alaposágú oktatására, az informatikai rendszerek módosítására.

A Bankszövetség tagszervezetei – a főtitkár álláspontja szerint – a jogszabályoknak megfelelően jártak el, amikor a 2011. évi CXIII. törvénnyel megállapított, a Hpt. 200/B. § (2) bekezdés f) pontját a folyamatban levő eljárásokban is alkalmazták. E tekintetben a hitelintézeti gyakorlat egységes volt. A hitelintézetek, mint jogalkalmazó, végrehajtó szervezetek, ha esetleg alapvető joggal összefüggő visszasszámot észlelnek egy-egy jogszabály alkalmazása során, a jogszabály végrehajtását nem tagadhatják meg.

A nemzetgazdasági miniszter tájékoztatása szerint a kormányzat és a Magyar Bankszövetség képviselői között az elmúlt év őszén intenzív tárgyalások folytak. Az egyeztetésekről 2011. december 15. napján aláírt tárgyalási jegyzőkönyv (továbbiakban: Megállapodás) a végtörlesztéssel kapcsolatos szabályokat is érintette. „A Kormány 2011. december 21. napjáig – sürgősségi eljárást kezdeményezve – törvénymódosítási javaslatot nyújt be az Országgyűlésnek a Hpt. 200/B. § (2) bekezdésének e) pontja módosítása érdekében, amely szerint a végtörlesztési igény a hitelező részéről visszautasítható abban az esetben, ha a bejelentett végtörlesztési igényhez az adós legkésőbb 2012. január 30-áig nem tudja bemutatni a végtörlesztéshez elegendő összegű, más hitelintézet által kiállított kötelező érvényű hitelígérvényt, vagy a végtörlesztéshez szükséges pénzfedezet meglétét a hitelező banknál vezetett bankszámláján.”

A Megállapodás tartalmi végrehajtása végül nem a Hpt. 200/B. § (2) bekezdés e) pontjának módosításával, hanem a bekezdés új f) ponttal való kiegészítésével történt, ez ugyanakkor a nemzetgazdasági miniszter álláspontja szerint nem változtat azon a tényen, hogy „a korlátozást a folyamatban lévő végtörlesztési eljárásokra is alkalmazni

kellett, illetve, hogy a 2011 decemberében benyújtott végtörlesztési kérelmekre is kihatott. Márcsak azért is, miután a bekezdésben együttes feltételek kerültek meghatározásra. A fentieknek megfelelően véleményem szerint a levélben a jelzett panaszos kérelmét az érintett pénzügyi intézmény a törvény szerint visszautasíthatta.”

A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének elnöke által kiadott 1/2012. számú vezetői körlevél sem tesz különbséget a 2011. december 29. napja előtt és után benyújtott végtörlesztési kérelmek között, illetve a 2012. január 30. napját tekintí irányadónak a saját forrásból teljesítő ügyfelek esetében.

A vizsgálat megállapításai

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

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó alkotmánybírói tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. [Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.] Ugyancsak az Alkotmánybíróság szerint, a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. [Vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat] Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely – a materiális jogállam értékrendjének megfelelően – a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybírói tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetőek*. [Vö. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat.]

Előzőekből következik, hogy jogállamot csak jogállami eszközökkel lehet szolgálni, az egyes jogsértésekre csak jogállami módon, a jogszabályi rendelkezések, az eljárási garanciák maradéktalan betartása mellett, az arra feljogosított szerveknek kell választ adnia.

Az Országgyűlés a 2011. szeptember 16-án benyújtott törvénymódosítási javaslat alapján 2011. szeptember 19-én fogadta el az otthonvédelemmel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXI. törvényt, amely kötelezően elrendelte a devizahitelek kedvezményes árfolyamon történő végtörlesztését. A törvény előírta, hogy a kedvező árfolyam alkalmazására a hitelintézet abban az esetben köteles, ha a hitelfelvevő a végtörlesztésre vonatkozó írásbeli igénybejelentését 2011. december 30-áig benyújtja bankjához. (A rendelkezést a Hpt-be építették be: Hpt. 200/B.§ (2) bekezdés c) pont.) Az eredeti rendelkezés 60 napos határidőt biztosított a végtörlesztés lebonyolítására, vagyis az írásbeli igénybejelentés időpontját (legkésőbb 2011. december 30.) követő 60 napon belül, február végéig kellett ténylegesen teljesíteni a végtörlesztést. A rendelkezés 2011. szeptember 29-én lépett hatályba. A Hpt. 200/B. § rendelkezéseit ezt követően két alkalommal módosította az Országgyűlés (2011. október 10-én fogadta el az otthonvédelmi intézkedések kiterjesztése kapcsán a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII. törvény módosításáról szóló 2011. évi CXXX. törvényt, és 2011. november 7-én fogadta el, az otthonvédelmi intézkedésekkel kapcsolatos egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXLVII. törvényt, amely 2011. november 14-én került kihirdetésre, és november 15-én lépett hatályba. Ezek a módosítások nem érintették a végtörlesztés bejelentési és teljesítési határidejét.)

Az újabb módosítást a befektetési alapkezelőkről és a kollektív befektetési formákról szóló 2011. évi CXCI. törvény tartalmazza, amelyet 2011. december 23-án fogadott el az Országgyűlés, 2011. december 29-én hirdették ki a Magyar Közlönyben, és még a kihirdetése napján hatályba is lépett. A módosító törvény 180. §-a egy új f) pontot iktatott be a Hpt. 200/B.§ (2) bekezdésébe. E rendelkezés szerint a végtörlesztés forintösszegét 2012. január 30-ig kell átutalni, vagy a hitelt nyújtó pénzügyi intézménynek ugyanezen időpontig kiállított és bemutatott írásbeli nyilatkozatával kell igazolni, hogy a végtörlesztéshez szükséges összeget a pénzügyi intézmény legkésőbb az igénybejelentéstől számított 60 napon belül folyósítani fogja. A befektetési alapkezelőkről és a kollektív befektetési formákról szóló 2011. évi CXCI. törvény nem tartalmaz átmeneti rendelkezéseket arra vonatkozóan, hogy a 2011. december 29. napjától hatályos rendelkezéseket a hatályba lépése után benyújtott kérelmekre vagy a már folyamatban lévőkre is alkalmazni kell-e.

A jelenleg hatályos Hpt. 200/B. § (2) bekezdése értelmében rögzített árfolyamon történő végtörlesztésre annak volt lehetősége, akinek

a) a végtörlesztéssel érintett deviza alapú kölcsön folyósításakor alkalmazott árfolyam a rögzített árfolyamnál nem volt magasabb,

b) a kölcsönszerződést a pénzügyi intézmény a devizakölcsönök törlesztési árfolyamának rögzítéséről és a lakóingatlanok kényszerértékesítésének rendjéről szóló 2011. évi LXXV. törvény hatálybalépésének napjáig nem mondta fel,

c) a végtörlesztésre vonatkozó írásbeli igénybejelentését a hitelfelvevő 2011. december 30. napjáig a pénzügyi intézmény részére benyújtja,

d) ha van a végtörlesztéssel érintett deviza alapú kölcsönhöz közvetlenül kapcsolódó áthidaló vagy gyűjtőszámlahitelből eredő tartozás, annak végtörlesztését a hitelfelvevő a 2011. december 30. szerinti igénybejelentéssel egyidejűleg vállalja, valamint

e) a végtörlesztés az igénybejelentés napját (legkésőbb 2011. december 30. napja) követő 60. napig megtörténik,

f) a hitelfelvevő pénzügyi intézmény részére 2012. január 30-ig

1. a végtörlesztéshez szükséges teljes összegre vonatkozóan - szükséges forintösszeget maradéktalanul átutalja, vagy

2. az 1. pont szerinti összegre, illetőleg annak az átutalással nem fedezett hányadára a végtörlesztéshez hitelt nyújtó pénzügyi intézmény által szabályszerűen kiállított, feltétlen és visszavonhatatlan – legkésőbb a 2011. december 30. napi igénybejelentéstől számított 60 napon belüli időpontig teljesítendő folyósítási kötelezettséget vállaló— írásbeli nyilatkozattal igazolja a végtörlesztéshez szükséges fedezetet.

A Hpt. 200/B. § (2) bekezdés e) pontja tehát azt a feltételt írja elő, hogy a végtörlesztésnek az igénybejelentést követő 60. napig meg kell történnie. Ugyanezen bekezdés f) pontja szerint pedig a hitelfelvevő a végtörlesztéshez szükséges teljes forintösszeget átutalja a pénzintézetnek 2012. január 30. napjáig. Abban az esetben, ha az ügyfél 2011. november 30. napját megelőzően nyújtotta be a végtörlesztés iránti kérelmét, akkor valóban 60 nap lehetősége volt a pénzösszeg átutalására. Azon végtörlesztőknek, akik 2011. december 1. és 28. napja között nyújtották be kérelmüket, a kérelem benyújtásakor hatályos szabályozás szintén 60 napot biztosított a teljesítésre. A 2011. december 29. napján Magyar Közlönyben megjelent, és a kihirdetés napján hatályba lépett módosítás ezt a 60 napot csökkentette a saját forrásból teljesítőkre. A csökkenés mértéke maximum 30 nap, attól függ, hogy mikor nyújtotta be az ügyfél a végtörlesztés iránti kérelmét. A módosítás azonban nem érintette a Hpt. 200/B. § (2) bekezdés e) pontját, így továbbra is hatályos az a rendelkezés is, hogy a végtörlesztésnek az igénybejelentést követő 60. napig meg kell történnie. A jogszabályból nem állapítható meg, hogy a hitel igénybevétele nélkül végtörleszteni szándékozó ügyfélnek milyen módon biztosított ez a 60 nap, ha a kérelmét 2011 decemberében nyújtotta be.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 2. § (1) bekezdése szerint a jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie. Amint már utaltam rá, az Alkotmánybíróság több határozatában is rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is (9/1992. (I. 30.) AB határozat).

Jogállamban, ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és érthetősége. A töretlen alkotmánybírói gyakorlat számos alkalommal hivatkozta, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek: megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. [Vö. 75/1995. (XI. 21.) AB határozat.]

Álláspontom szerint azzal, hogy a Hpt. 200/B §. (2) bekezdésében már hivatkozott feltételek nem egyértelműek, a normavilágosság követelményének a rendelkezés nem felel meg.

Ezért megállapítom, hogy a Hpt. 200/B. (2) bekezdésének c), e) és f) pontjai, önmagukban alkalmasak arra, hogy a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okozzanak.

További problémát jelent a Hpt. 200/B. (2) bekezdés új f) pontjának időbeli hatálya. A Hpt. 200/B. §-át módosító, szóban forgó jogszabály nem tartalmaz átmeneti rendelkezéseket. A Jat. 2. § (2) bekezdése szerint a jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé. A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. A Jat. 15. § (1) bekezdése értelmében a jogszabályi rendelkezést – ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálybalépését követően keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megkezdett eljárási cselekményekre kell alkalmazni. A jogszabályi rendelkezést – ugyancsak, ha jogszabály eltérően nem rendelkezik – a hatálya alatt keletkezett tényekre és jogviszonyokra, valamint megkezdett eljárási cselekményekre, a jogszabályi

rendelkezés hatályvesztését követően is alkalmazni kell.

A Jat. idézett rendelkezései értelmében csak a hatályba lépése után benyújtott kérelmekre lehetne alkalmazni a Hpt. 200/B. § (2) bekezdésének f) pontját. Ugyanakkor a 2011. december 29. napján hatályba lépett módosításkor már csak egy nap állt a végtörlesztési kérelem benyújtására. Amikor a rendelkezés hatályba lépett már a kérelmek jelentős többségét benyújtották a hitelezők a hitelintézetekhez. Így – álláspontom szerint – a jogalkotó célja az volt, hogy a módosítást a folyamatban lévő kérelmeknél is alkalmazzák. Ebben a nemzetgazdasági miniszter tájékoztatása is megerősített. Ennek megfelelően a befektetési alapkezelőkről és a kollektív befektetési formákról szóló 2011. évi CXCVIII. törvénynek – amely módosította a Hpt. idézett rendelkezéseit – átmenti rendelkezésként rögzítenie kellett volna, hogy – a Jat. 15. § (1) bekezdésében foglaltaktól eltérve – a módosító rendelkezés hatályba lépése előtt benyújtott kérelmekre is alkalmazni kell az új rendelkezést.

Mindezek alapján megállapítom, a befektetési alapkezelőkről és a kollektív befektetési formákról szóló 2011. évi CXCVIII. törvény – amely 2011. december 29. napjától módosította a Hpt. 200/B. §-át – a folyamatban lévő ügyekre vonatkozóan nem rendelkezett a megváltozott feltételek alkalmazásáról, így a jogalkotó a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott.

Tekintettel azonban arra, hogy a Hpt. 200/B. §-a 2012. március 31. napján hatályát veszti, az általam feltárt alapjoggal összefüggő visszásságok megszűnnek, így a megállapításaimat figyelemfelhívásnak szánom!

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt, alapjogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajbt. 31. §-a alapján – felkérem a nemzetgazdasági minisztert, hogy – annak garanciális jelentőségére tekintettel – a jövőben fordítson kiemelt figyelmet a tárcát érintő jogszabályok előkészítésekor a normavilágosság, az előreláthatóság, és a kiszámíthatóság követelményének érvényre juttatására.

Tekintettel arra, hogy a jogalkotás egységességének megteremtése, a jogalkotás folyamatának figyelemmel kísérése, valamint a jogszabály-előkészítés szakmai színvonalának biztosítása, a közigazgatási és igazságügyi minisztérium feladatkörébe tartozik, jelentésembet megküldöm az ez utóbbi tárcát vezető miniszternek is.

Budapest, 2012. március 27.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-2419/2012

Nemzetiségi önkormányzati képviselő jogai

Előadó: dr. Magicz András

Az eljárás megindítása

Egy nemzetiségi önkormányzat elnöke panasszal fordult hozzám, amelyben azt kifogásolta, hogy nem tudja érvényesíteni képviselői jogait a települési önkormányzat ülésein. Állítása szerint a települési önkormányzat elzárkózik a nemzetiségi önkormányzattal való együttműködéstől, és nem teszi lehetővé a panaszos számára, hogy elnöki minőségében részt vegyen a zárt üléseken.

A korábbi hasonló ügyekben a kisebbségi ombudsman a kisebbségi önkormányzati elnökök szószólói jogainak maradéktalan biztosítására hívta fel a települési önkormányzatokat. [Lásd például: NEK-3068/2008., NEK-777/2011., és NEK-927/2011. számú vizsgálatok]

A 2012. január 1-jétől hatályba lépett új törvényi szabályozás jelentősen módosítja a nemzetiségi önkormányzatok jogosultságait. Vizsgálatomat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján ezért annak megállapítása érdekében folytattam le, hogy a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: nemzetiségi törvény) megfelelően szabályozza-e a nemzetiségi önkormányzatok érdekvédelmi feladatainak ellátását, beleértve a testület elnökének képviselői jogosultságait.

Érintett alapvető jogok

- a nemzetiségi önkormányzatok képviselői jogai (Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdés: „A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.”)
- a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)

A vizsgálat megállapításai

I. Az alapvető jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség sincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) és c) pontja alapján a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat az alapvető jogok biztosára által vizsgálható

hatóságnak minősül.

Az Ajbt. 37. § -a alapján, ha az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva az alapvető jogok biztosa akkor is javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, ha nem állapított meg azokkal összefüggésben visszás hatósági jogalkalmazást.

II. A nemzetiségek közéletben való kollektív részvételének egyik formája a nemzetiségi önkormányzat. Az Alaptörvény azért rendelkezik a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának jogáról – az egyesületi jogon alapuló nemzetiségi öngazgatás modellje helyett – hogy ezek a választás útján létrehozott képviseleti szervek egyes közjogi jogosultságok alanyai lehessenek.

A nemzetiségi öngazgatás szorosan kapcsolódik a helyi önkormányzati rendszerhez. Ennek legközvetlenebb kifejezése, hogy a helyi nemzetiségi önkormányzatok testületi működésének feltételeit a helyi önkormányzatok kötelesek biztosítani.

Az együttműködés másik területe, hogy eltérő hatáskörökkel ugyan, de mind a helyi önkormányzatok, mind a nemzetiségi önkormányzatok kötelesek elősegíteni a nemzetiségi jogok érvényre jutását.

A nemzetiségi önkormányzatok alapvető feladata a nemzetiségi érdekek védelme és képviselése a nemzetiségi önkormányzati feladat- és hatáskörének gyakorlásával. [Lásd: nemzetiségi törvény 10. § (1) bekezdése]

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi XLV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) a helyi önkormányzatok kötelező feladatáránt határozza meg a nemzetiségek jogai érvényesülésének biztosítását. A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: új Ötv.) 2013. január 1-jén hatályba lépő rendelkezései a nemzetiségi ügyeket helyi közügynek minősítik, amelyek a települési önkormányzatok helyben biztosítandó feladatai körébe tartoznak. [Lásd: nemzetiségi törvény 10. § (4) bekezdése, az Ötv. 8. § (4) bekezdése, valamint az új Ötv. 2013. január 1-jén hatályba lépő 13. § (1) bekezdés 16. pontja]

A helyi önkormányzatoknak és a helyi nemzetiségi önkormányzatoknak tehát feladataik ellátása érdekében munkakapcsolatban kell állniuk. Az együttműködést azonban az elmúlt önkormányzati ciklusokban jelentősen nehezítette, hogy a jogi szabályozás nem biztosította az ehhez szükséges törvényi garanciákat. Az elmúlt években a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak törvényi szabályozása több alkalommal is módosult annak érdekében, hogy biztosítsa a kisebbségi közösségek intézményesített képviselét a helyi önkormányzatok döntéshozatali eljárásában.

A kisebbségek helyi szószólója az 1990-ben elfogadott szabályozás szerint a helyi képviselők és polgármesterek általános választásán a nemzeti vagy etnikai kisebbség legtöbb szavazatot kapott jelöltje volt, aki képviselői jogállással vagy – ha nem szerzett mandátumot – tanácskozási joggal vehetett részt a helyi önkormányzati üléseken. A szószóló feladatköre a kisebbségi önkormányzati rendszer létrejötte után másodlagossá vált, mert csak azokon a településeken működhetett, ahol nem alakult meg a kisebbségi önkormányzat.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 2005. évi átfogó módosítása jelentősen átalakította a szószóló jogintézményét, annak lényegében csak az elnevezését tartotta meg. A szószólói jogköröket a kisebbségi önkormányzati elnök gyakorolhatta, aki e minőségében részt vehetett a helyi önkormányzat testületének vagy bizottságának nyílt ülésein, illetve az adott kisebbséget érintő napirend esetén a zárt üléseken is. Törvényi előírás volt az is, hogy a kisebbség jogait, kötelezettségeit érintő önkormányzati rendelet megalkotása, illetőleg a kisebbség helyzetét általánosan befolyásoló intézkedés meghozatala előtt a hatáskörrel rendelkező önkormányzati szerv köteles volt a szószóló véleményét kikérni.

A nemzetiségi törvény előkészítése során az a kormányzati álláspont alakult ki, hogy helyi szinten nincs szükség szószólóra. A soron következő általános országgyűlési képviselő választásoktól kezdődően a nemzetiségi szószóló az országos nemzetiségi önkormányzat által állított és mandátumot nem szerzett lista első helyen álló jelöltje lesz, aki szavazati jog nélkül részt vehet a törvényhozás munkájában.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa a nemzetiségi törvény véleményezése során azt javasolta, hogy ha megszüntetik a kisebbségi szószóló intézményét, úgy összes jogkörével a nemzetiségi önkormányzat elnökét, illetve akadályoztatása esetén az elnökhelyettest ruházzák fel. Javasolta azt is, hogy a helyi önkormányzat zárt ülésén való részvétel jogát általános jelleggel, minden napirendi pont tárgyalásán biztosítsák a nemzetiségi önkormányzat elnökének.

A nemzetiségi törvény megalkotásakor részben figyelembe vették a kisebbségi ombudsman javaslatait, azonban a jogi szabályozás – nyilvánvaló kodifikációs hiányosság miatt – továbbra sem biztosítja maradéktalanul a nemzetiségi önkormányzatok számára képviseleti feladataik hatékony ellátásának lehetőségét.

A nemzetiségi törvény rendelkezik arról, hogy a nemzetiségi önkormányzatok elnökei tanácskozási joggal részt vehetnek a helyi önkormányzatok ülésein. A nemzetiségi önkormányzat elnöke tanácskozási joga gyakorlása során javaslatot tehet a helyi önkormányzat feladatkörébe tartozó, a nemzetiségi jogokat közvetlenül érintő ügy megtárgyalására, jogosult továbbá:

a) felvilágosítást kérni a képviselő-testület, közgyűlés szerveitől a nemzetiség helyzetét érintő,

önkormányzati hatáskörbe tartozó ügyekben;

b) feladata ellátásához szükséges tájékoztatást, ügyviteli közreműködést igényelni a képviselőtestület szerveitől;

c) kezdeményezni, hogy a képviselő-testület, közgyűlés saját hatáskörben tegye meg a szükséges intézkedéseket, hatáskör hiányában kezdeményezze a hatáskörrel rendelkező szerv intézkedését a nemzetiséget e minőségében érintő ügyekben. [Lásd: nemzetiségi törvény 105. § (2)-(4) bekezdései, valamint az azokat hatályba léptető 157. § (5) és (7) bekezdés]

Ezen a jogosultságok lényegében azonosak a korábbi szószólói jogokkal. E rendelkezéseket azonban a törvényhozó csak fokozatosan, két időpontban kívánja hatályba léptetni. A nemzetiségi törvény előírásai szerint a felvilágosítás és tájékoztatás kérésének, valamint az intézkedés kezdeményezésének joga 2013. január 1-jén lép hatályba, a nemzetiségi elnök tanácskozási és javaslatvételi jogát biztosító szabályozás pedig a 2014. évi általános nemzetiségi önkormányzati választások kitűzésének napjától hatályos.

A nemzetiségi törvény hatályba léptető rendelkezései nincsenek összhangban az új Ötv. előírásaival. Az új Ötv. ugyanis 2013. január 1-jétől alkalmazni rendeli azt az előírást, hogy „A nemzetiségi önkormányzat elnöke kizárólag az általa képviselt nemzetiséget érintő ügy napirendi tárgyalásakor vehet részt a zárt ülésen.” [Lásd: új Ötv. 46. § (3) bekezdése, valamint az azt hatályba léptető 144. § (3) bekezdése]

Álláspontom szerint nincs alkotmányos indoka annak, hogy az új Ötv. és a nemzetiségi törvény tárgyukban kapcsolódó, sőt egymást kiegészítő rendelkezéseit nem egyidejűleg kívánja hatályba léptetni a törvényhozó. Ennek következtében több mint egy évig terjedő időszakban jogbizonytalanság áll elő azzal kapcsolatban, hogy a nemzetiségi önkormányzat elnöke milyen esetekben vehet részt tanácskozási joggal a helyi önkormányzat nyílt ülésein, mert csak a zárt ülésen való részvételének lesz egyértelmű törvényi alapja.

A jogi szabályozás azért is felülvizsgálatra szorul, mert az Ötv. 2013. január 1-jéig hatályos rendelkezése továbbra is azt írja elő, hogy a helyi önkormányzat zárt ülésén a kisebbségi szószóló vehet részt. [Lásd: Ötv. 12. § (5) bekezdés]

A nemzetiségi törvény hatályba lépésével egyidejűleg nem történt meg az Ötv. előírásainak módosítása. Ez a mulasztás két okból is az alapjogokkal kapcsolatos visszásságot idézett elő.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság, amelynek része az is, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. [Lásd: 9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság által alkalmazott szigorúbb mérce alapján ugyanakkor alkotmányellenessé csak az a szabály nyilvánítható, amely értelmezhetetlen voltánál fogva teremt jogbizonytalanságot, mert hatását tekintve nem kiszámítható, vagyis csak a jogalkalmazás számára eleve értelmezhetetlen jogszabály sérti a jogbiztonságot. [Lásd: 36/1997. (VI. 11.) AB határozat, és 42/1997. (VII. 1.) AB határozat]

Álláspontom szerint az Ötv. azon rendelkezése, amely a nemzetiségi törvény által megszüntetett kisebbségi szószóló részére biztosít tanácskozási jogot a helyi önkormányzat zárt testületi ülésén, a jogállamiság elvével és az abból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Az Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdése azzal, hogy biztosítja a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásához való jogot, elismeri a nemzetiségek öngazgatáshoz való jogát. Ennek fontos eleme a képviseleti jog, amely a törvényi szabályozás hiányosságai miatt jelenleg nem tud megfelelően érvényesülni. Az a rendelkezés ugyanis, amely a kisebbségi szószólót jogosítja fel a helyi önkormányzat zárt ülésein való tanácskozásra, a törvényi szabályozás változása következtében nem alkalmazható a nemzetiségi önkormányzati elnökökre.

Álláspontom szerint a jogi szabályozás hiányosságai a nemzetiségi önkormányzatok képviseleti jogosultságaival összefüggő visszásságot idéznek elő. E visszásságok orvoslása érdekében a törvényi szabályozás mielőbbi módosítását tartom szükségesnek.

III. Abban az esetben, ha a jogalkotó kész soron kívül módosítani a törvényi szabályozást a nemzetiségi önkormányzatok képviseleti feladatainak ellátásához szükséges tanácskozási jog biztosítása érdekében, a törvényhozás akkor is időt fog igényelni.

Álláspontom szerint a törvényi szabályozás hatálybalépéséig is szükséges olyan megoldást találni, amely lehetővé teszi a nemzetiségi önkormányzati elnökök számára, hogy részt vehessenek a helyi önkormányzatok testületi és bizottsági ülésein.

Az Ötv. hatályos rendelkezései alapján a zárt ülésen meghívás esetén az érintett és a szakértő is részt vehet. Ez törvényi alapot adhat arra, hogy a jogi szabályozás hiányosságainak kiküszöböléséig a nemzetiségi önkormányzati elnököket e minőségükben hívják meg a helyi önkormányzatok testületi és bizottsági üléseire.

Megítélésem szerint különösen fontos, hogy az alábbi tárgykörökben folytatott tanácskozásokon jelen lehessenek a nemzetiségi önkormányzati elnökök.

1. A nemzetiségi önkormányzatok – más feladataik mellett – a nemzetiségi közügyek települési, területi vagy országos szinten történő önálló intézésére jönnek létre. A nemzetiségi közügyek körébe tartozik többek között a nemzetiségi törvényben biztosított egyéni és közösségi jogok érvényesülése, a nemzetiséghez tartozók érdekeinek kifejezésre juttatása – különösen az anyanyelv ápolása, őrzése és gyarapítása, továbbá a nemzetiségek kulturális

autonómiájának a nemzetiségi önkormányzatok által történő megvalósítása és megőrzése – érdekében a nemzetiséghez tartozók meghatározott közszolgáltatásokkal való ellátásával, ezen ügyek önálló vitelével és az ehhez szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek megteremtésével összefüggő ügy. Ebből következően, ha a települési önkormányzat a nemzetiségi kulturális autonómia megvalósításával – így különösen az oktatással, valamint az anyanyelv és a hagyományok ápolásával, az építészeti és egyéb tárgyi emlékek megőrzésével – kapcsolatos kérdéseket tárgyal, akkor a nemzetiségi önkormányzat elnöke számára mind a nyílt, mind zárt üléseken biztosítani kell a részvétel jogát. Különösen így van ez akkor, ha a testületi vagy a bizottsági ülésen olyan döntést vitatnak meg, amelyhez kapcsolódóan a nemzetiségi önkormányzatot egyetértési vagy véleményezési jog illeti meg. Az együtdöntési jog gyakorlásának ugyanis az az alapvető feltétele, hogy a nemzetiségi önkormányzat rendelkezésére álljanak a testületi álláspont kialakításához szükséges információk.

Ezen kérdések kapcsán a nemzetiségi önkormányzat elnökének kizárása a települési önkormányzat üléseiről lényegében a nemzetiségi autonómia tartalmának „kiüresítéseként” lenne értékelhető.

2. Indokoltnak tartom, hogy a nemzetiségi önkormányzat elnöke ne csupán a nemzetiségi közügyekkel szoros kapcsolatban álló napirendi pontok megvitatásában vehessen részt. A helyi önkormányzat képviselő-testülete vagy bizottsága által tárgyalt kérdések jelentős része – így különösen az Ötv. 8. §-ában meghatározott feladatok ellátásához kapcsolódó döntések – szükségszerűen érintik a település nemzetiségi közösségét is, indokolt tehát, hogy az ülésen részt vehessen a nemzetiségi önkormányzat elnöke is. Az adott nemzetiséget érintő ügy fogalmába ezért álláspontom szerint beletartozhatnak például a településfejlesztéssel, a lakásgazdálkodással, az épített és a természeti környezet védelmével, a helyi közutak fenntartásával, a csatornázással, a csapadékvíz elvezetésével, a helyi tömegközlekedéssel, a köztisztasággal, a foglalkoztatás megoldásával kapcsolatos kérdések is.

3. Általános tapasztalat, hogy a települési önkormányzatok a zárt üléseik többségében szociális támogatási kérelmekről határoznak. Felvetődik tehát, hogy a nemzetiségi önkormányzat elnöke ezekre az ülésekre is meghívható-e szakértői, illetve érintett minőségében. Megítélésem szerint erre is lehetőség van, hiszen ekkor a nemzetiségi önkormányzat elnöke nem vesz át hatósági feladatkört, hanem tanácskozási jogával élve elősegíti a minél megalapozottabb döntéshozatalt. Ebben az esetben azonban különösen fontos érvényesíteni azt a követelményt, hogy az ülésre meghívott nemzetiségi önkormányzati elnök köteles betartani az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény és más jogszabályok titokvédelmi rendelkezéseit, és a megismert adatokat (személyes adat, döntés-előkészítő irat, üzleti titok) nem hozhatja nyilvánosságra, nem élhet vissza azokkal. [Ezt az álláspontot képviselte a kisebbségi szószóló zárt ülésen való részvételével kapcsolatban dr. Péterfalvi Attila adatvédelmi biztos 587/K/2007. állásfoglalásában.]

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása, jövőbeni megszüntetése és megelőzése érdekében, az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, valamint a belügyminisztert, hogy – figyelemmel az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 34. § e) pontjában, valamint 39. § (2) bekezdés a) pontjában foglaltakra – kezdeményezzék a törvényi szabályozás soron kívüli módosítását a nemzetiségi önkormányzatok elnökei tanácskozási jogának biztosítása érdekében a helyi önkormányzatok nyílt és zárt testületi és bizottsági ülésein.

Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy az általam javasolt törvénymódosítás hatálybalépéséig terjedő időszakban a kormányhivatalok útján tegye meg a szükséges intézkedéseket a nemzetiségi önkormányzati elnökök szakértői, illetve érintett minőségében való meghívása érdekében a helyi önkormányzatok az adott nemzetiséget érintő napirendi pontokat tárgyaló testületi és bizottsági üléseire.

Budapest, 2012. április 26.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-2436/2012

Zaj- és porszenyezés

Előadó: dr. Horváth Luca Kornélia

Az eljárás megindulása

A panaszos beadványában a szomszédságában zajló tároló, raktározó tevékenységet, valamint az azzal összefüggésben keletkezett megnövekedett gépkocsiforgalmat kifogásolta. A panasz szerint a telep kora reggeltől estig folyamatosan üzemel, amelynek következtében elviselhetetlen a zaj- és a porszenyezés. A panaszos sérelmezte, hogy Gödöllő Város Önkormányzatának (a továbbiakban: gödöllői önkormányzat) címzett levelére választ nem kapott, Csömör Nagyközség Önkormányzatához (a továbbiakban: csömöri önkormányzat) küldött panaszai nyomán pedig érdemi intézkedés nem született, a kifogásolt körülmények továbbra is fennállnak.

Figyelemmel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, továbbá az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A panasszal kapcsolatban a csömöri és a gödöllői jegyzőt kerestem meg és kértem tájékoztatást, az ügyben keletkezett dokumentumok rendelkezésemre bocsátását.

Érintett alapvető jogok és alkotmányos értékek

- Jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”)
- Tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény XXIV. Cikk: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*”)
- Jogorvoslathoz való jog (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási szervek döntése ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.*”)
- Egészséges környezethez való jog (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés: „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*”)
- A Nemzet közös öröksége (Alaptörvény P) cikk: „*A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.*”)

Alkalmazott jogszabályok

- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény
- az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény
- a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvény
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény
- a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet
- a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EÜM rendelet
- a zajkibocsátási határérték megállapításának, valamint a zaj- és rezgés kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet
- a telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól szóló 358/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet
- Csömör Nagyközség Önkormányzata képviselő testületének helyi építési szabályzatáról szóló 12/2002. (IX. 19.) rendelete

A megállapított tényállás

A panaszban kifogásolt telep Csömörön, az önkormányzat tulajdonában lévő területen helyezkedik el, amelyet közúti gépjárművek tárolására bérleti szerződés útján több vállalkozó használ.

A panaszos első alkalommal – a korábbiakban rögzített körülményeket kifogásolva – 2011. július 4-én fordult a csömöri önkormányzat polgármesteréhez, aki a 2011. július 20-án megküldött válaszában – tekintettel arra, hogy a probléma több mint egy éve fennáll – felhívta a panaszos figyelmét a bíróság előtt indítható birtokvédelmi eljárás lehetőségére. Egyúttal javasolta a panaszosnak, hogy saját költségén végeztesen zajméréseket. Egyedüli intézkedésként a polgármester felhívta a helyi vállalkozók figyelmét arra, hogy tevékenységüket nappali időszakban oly módon végezzék, hogy az a lakókörnyezetet ne zavarja.

A válaszban foglaltakat sérelmezve, az érdemi intézkedés hiányát kifogásolva a panaszos ismételtén az önkormányzathoz fordult, s az előző panaszhoz hasonlóan vitatta a telepengedélyezés rendjét szabályozó jogszabályi rendelkezések hatályosulását. A polgármester előző válaszelevelét azzal egészítette ki, hogy a környéken zajméréssel egybekötött „helyszíni bejárást” terveznek a közeljövőben.

A panaszos a csömöri önkormányzattal egyidejűleg 2011 júliusában a gödöllői önkormányzathoz is fordult. Az önkormányzat jegyzője a panasz kapcsán megvizsgálta a település helyi építési szabályzatát és szabályozási tervét, illetve, hogy az adott területen korábban folyt-e olyan tevékenység, amely telepengedély- vagy bejelentés-köteles lett volna. A jegyző megállapította, hogy a telepengedély, illetve a telep létesítésének bejelentése alapján gyakorolható egyes termelő és egyes szolgáltató tevékenységekről, valamint a telepengedélyezés rendjéről és a bejelentés szabályairól szóló 358/2008. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Tr.) 2009. március 31-i hatályba lépése előtt engedélyezés, utána pedig bejelentés és telepengedélyezés nem történt. A beadvány kapcsán a jegyző a csömöri önkormányzatot arra kérte, hogy a panasz kivizsgálását követően a panaszosnak küldött tájékoztatást részére is küldje meg.

A gödöllői jegyző 2011 decemberében a panaszügytől függetlenül hivatalból eljárást indított, amelynek keretében a csömöri önkormányzat jegyzőjét helyszíni ellenőrzés tartására kérte fel annak megállapítása céljából,

hogy a telepen milyen tevékenységet végeznek, azok tekintetében szükséges-e engedély vagy bejelentés. A csömöri jegyző 2012. február 22-én megküldött tájékoztatása szerint a helyszíni ellenőrzést megtartották. A területen engedély, illetve bejelentés nélküli tevékenységet nem végeznek.

A gödöllői önkormányzat jegyzője szerint, mivel a panaszos elsősorban a csömöri önkormányzattól vár megoldást, jelzés értékűnek tekintette a Tr-re való hivatkozását. Figyelemmel továbbá arra, hogy a jegyző szerint a Tr. rendelkezései alapján nem orvosolhatók a keletkezett sérelmek, a panaszost nem tájékoztatta a megtett intézkedéseiről.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. A 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség sincs számára biztosítva.

Jelen ügyben megállapítható, hogy a két önkormányzat jegyzője az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján hatóságnak minősül, tehát az ügy vizsgálatára hatásköröm kiterjed.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelezései teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelezései magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére. [996/G/1990. AB]

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maga a jogalkalmazó is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

Rámutatott a testület arra is, hogy a jogalkotónak mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít. [ABH 1994, 139-140.] *Hangsúlyozom tehát, hogy az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében az egészséges környezethez való jog alanyi jogon érvényesíthető elemei között szerepelnek az ügyféli jogok, az eljárási garanciák kikényszeríthetősége, s így pl. az Alaptörvény által önálló alapjogként is deklarált tisztességes eljáráshoz vagy a jogorvoslathoz való jog is.*

Az egészséges környezethez való jog alanyi oldalán álló alapjogok rendkívül szoros kapcsolatban állnak a *jogállamisággal, jogbiztonsággal*. Az Alkotmánybíróság több határozatában elvi élel szögezte le, hogy a jogállam legfontosabb eleme a jogbiztonság. [75/1995. (XII. 21.) AB hat., 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65.] A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy nemcsak a jog egésze, de annak egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is. Alapvetőek tehát a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárási garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák betartása nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető

függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. [2/1995. (XII. 15.) AB határozat]

Az Alkotmány a *tisztességes eljáráshoz való jogot* explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A tisztességes eljárás teljesülését tehát csak az eljárás egészének vizsgálata során ítéldhetjük meg. [19/2009. AB; 11/2007. AB; 1/2008. AB; 605/D/2006. AB; 14/2004. AB; 14/2002. AB; 15/2002. AB; 35/2002. AB; 6/1998. AB] A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény azonban már *expressis verbis* tartalmazza a tisztességes eljáráshoz való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják.

A *jogorvoslathoz való joggal* összefüggésben hangsúlyozni kívánom, hogy az olyan az Alaptörvény szövegéből egyértelműen levezethető alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és ezek együttes fennállása esetén mindenkit megillet. A jog immanens tartalma az érdemi bírósági, közigazgatási vagy más hatósági döntések tekintetében a másik szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége (5/1992. (I. 30.) AB).

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A csömöri polgármester eljárása

A tényállásban bemutatottak szerint a panaszos 2011. július 4-én a csömöri önkormányzatnak címzett beadványában elsősorban a fokozott zaj- és porszennyezést kifogásolta. A polgármester válaszában a bíróság előtt indítható birtokvédelmi eljárás lehetőségéről adott tájékoztatást.

Az eljárás időpontjában hatályos a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 22. § (1) és (2) bekezdése szerint a hatóság a joghatóságát – ezzel összefüggésben az alkalmazandó jogot –, valamint hatáskörét és illetékességét az eljárás minden szakaszában hivatalból köteles vizsgálni. *Hatáskör vagy illetékesség hiányában a hatóság a kérelmet és az ügyben keletkezett iratokat – az ügyfél egyidejű értesítése mellett – haladéktalanul, de legkésőbb a kérelem megérkezésétől, folyamatban levő ügyben a hatáskör és illetékesség hiányának megállapításától számított nyolc napon belül átteszi a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz.*

A Tr. hatálya annak 1. és 2. mellékletében felsorolt termelő és szolgáltató tevékenységekre terjed ki, melyek közül az 1. mellékletben meghatározottak bejelentés alapján, az utóbbiak telepengedély birtokában folytathatók. A Tr. szerint a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóság a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvényben meghatározott kistérség székhelye szerinti települési, Budapesten a kerületi önkormányzat jegyzője (a továbbiakban: kistérségi jegyző). Az 1. mellékletben szerepel, hogy az arra irányuló szándék bejelentését követően kezdhetők meg a „21. egyéb szárazföldi személyszállítás vagy közúti áruszállítás, költöztetés alágazatba tartozó tevékenységek közül azon tevékenységek, amelyek esetében a tevékenységhez igénybe vett gépjármű(ek)et külön jogszabály szerint telephelyen kell tárolni”, illetve a „68. raktározás, tárolás (kivéve mezőgazdasági termények, mezőgazdasági vegyi termékek, műtrágya, nitrogénvegyület raktározása, tárolása)”.

A környezeti zaj- és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Zr.) hatálya kiterjed minden olyan tevékenységre vagy létesítményre, amely környezeti zajt vagy rezgést okoz vagy okozhat. A Zr.-ben kijelölt hatóság szintén a kistérségi jegyző.

Tekintettel arra, hogy a jelen ügyben fennálló zajterhelés és a telep jogszerűségének megítélése kapcsán a Tr. és a Zr. alapján nem a csömöri polgármester rendelkezik hatáskörrel, a 2011. július 4-én érkezett panaszt a polgármesterek a tényállás tisztázása és további vizsgálat érdekében – a panaszos egyidejű tájékoztatása mellett – a Ket. rendelkezései szerint át kellett volna tennie a kistérségi, vagyis a gödöllői jegyzőhöz. A csömöri polgármester mulasztása a tisztességes eljáráshoz, valamint az egészséges környezethez való joggal összefüggésben visszásságot okozott.

2. Csömör Nagyközség Önkormányzat helyi építési szabályzatról szóló 12/2002. (IX. 19.) rendeletének (a továbbiakban: HÉSZ) vizsgálata

A HÉSZ zaj és rezgés elleni védelemmel összefüggő rendelkezéseinek vizsgálatával kapcsolatban az alábbiakat állapítottam meg.

A HÉSZ 53/B. § (1) bekezdése szerint a település közigazgatási területén megengedett zajterhelési határérték: nappal: 60 dB, éjjel: 50 dB.

A helyi önkormányzatok rendeletalkotását többek között az Alaptörvény 32. cikke és a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.) határozza meg. Ezek szerint a helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében – törvény keretei között – törvény által nem szabályozott helyi társadalmi viszonyok rendezésére, illetve törvényben kapott felhatalmazás alapján önkormányzati rendeletet alkot. Az önkormányzati rendelet más jogszabállyal nem lehet ellentétes.

A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) 46. § (1)

bekezdés c) pontja a helyi önkormányzatok környezetvédelmi feladatai között külön nevesíti, hogy a települési önkormányzatok a környezet védelme érdekében önkormányzati rendeletet bocsátanak ki, illetve határozatot hoznak. A helyi önkormányzatok és szerveik, a köztársasági megbízottak, valamint egyes centrális alárendeltségű szervek feladat-hatásköréről szóló 1991. évi XX. törvény 85. § (1) bekezdés e) pontja szerint a zaj- és rezgésvédelemről szóló helyi szabályok megalkotása a települési önkormányzatok hatáskörébe tartozik. A Kvt. 48. § (1) bekezdése felhatalmazza a települési önkormányzatok képviselő testületeit arra, hogy törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben illetékességi területükön más jogszabályban foglaltaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat állapíthatnak meg.

A Kvt. 89. § (3) bekezdése ugyanakkor azt rögzíti, hogy határértéket miniszter – az érdekelt miniszterekkel együttesen kiadott – rendeletben vagy a rendeletben meghatározott esetben a környezetvédelmi hatóság jogosult megállapítani.

Az Alkotmánybíróság a fentiekkel kapcsolatban 103/2008. (VII. 11.) AB határozatában a következőket állapította meg. „Az Alkotmánybíróság már foglalkozott az általános (miniszter rendeletben) meghatározott határértékek és az önkormányzati zajvédelmi rendeletalkotás viszonyával. Az Alkotmánybíróság elismerte, a helyi önkormányzatok rendeletalkotási hatásköre kiterjed a törvényhozó és Kormány rendeletében megállapított szabályozáshoz képest nagyobb mértékben korlátozó előírások meghatározására (937/B/2000. AB határozat, ABH 2004, 1893, 1900.) illetékességi területének a helyi specialitások figyelembevételével kijelölt egy részén. [34/2008. (IV. 3.) AB határozat, ABK 2008. április] A települési önkormányzat képviselő-testülete azonban *önálló, új határértékeket nem állapíthat meg, mivel erre a Kt. felhatalmazása alapján csak miniszter rendeletben, vagy egyedi ügyekben a környezetvédelmi hatóság jogosult.*”

Tekintettel arra, hogy a HÉSZ a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM rendelettel ellentétes módon a zajforrások típusától, illetve az adott védendő terület övezeti besorolásától függő differenciálás nélkül tartalmilag új határértékeket állapított meg, az a vonatkozó jogszabályi követelményeknek és az Alkotmánybíróság bemutatott gyakorlatának nem felel meg.

Megállapítom, hogy a HÉSZ határértéket megállapító rendelkezése magasabb szintű jogszabályba ütközik, amelynek következtében sérül a jogállamiság elvéből következő jobbiztonság követelménye.

3. A gödöllői jegyző eljárása

a) A Tr. alapján

A tényállás szerint a panaszos a csömöri teleppel kapcsolatos kifogásaival a gödöllői jegyzőhöz is fordult. A beadvány tekintetében azonban a jegyző tájékoztatást nem adott, érdemi, a probléma orvoslását szolgáló intézkedést nem hozott. Egyedül a HÉSZ-t, valamint a telepengedélyekről és bejelentésekről vezetett nyilvántartásokban vizsgálta meg, hogy az érintett csömöri telepen végeznek-e telepengedély-, illetve bejelentés-köteles tevékenységet. Miután a gödöllői jegyző meggyőződött arról, hogy a nyilvántartásokban a telep nem szerepel, az ügyet intézkedés kezdeményezése nélkül lezárta.

A későbbiek folyamán 2011 decemberében hivatalból eljárást indított és a tényállás tisztázása kapcsán felkérte a csömöri jegyzőt, hogy tartson hatósági ellenőrzést a telepen. Tekintettel arra, hogy helyszíni ellenőrzés során a csömöri jegyző megállapította, hogy a telepen sem engedély-, sem pedig bejelentés-köteles tevékenység nem folyik, a gödöllői jegyző az eljárást megszüntette.

Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Panasztörvény) 141-143. §-ai rendelkeznek a panaszok, illetve a közérdekű bejelentések elintézésének módjáról.

A Panasztörvény 141. § (2) bekezdése szerint a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, államigazgatási – eljárás hatálya alá. A (3) bekezdés szerint a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.

A Panasztörvény további rendelkezései a követendő eljárási rendet írják elő a hatóságok számára. Ezek szerint az érintett szervnek egy sajátos eljárást, kivizsgálást kell lefolytatni, és annak eredményeként meg kell tennie a szükséges intézkedéseket a sérelem orvoslása érdekében. A 142. § (1) bekezdése szerint a panaszt és a közérdekű bejelentést a beérkezéstől számított harminc napon belül kell elbírálni. Ugyanezen paragrafus (4) bekezdése rögzíti, hogy az eljárásra jogosult szerv a vizsgálat befejezésekor a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – köteles a panaszost, illetőleg bejelentőt írásban vagy elektronikus úton haladéktalanul értesíteni.

A 143. § (1) bekezdése szerint a panasz, illetőleg a közérdekű bejelentés alapján – ha alaposnak bizonyul – gondoskodni kell a jogszerű, illetőleg a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról vagy az egyébként szükséges intézkedések megtételéről; a feltárt hibák okainak megszüntetéséről; az okozott sérelem orvoslásáról, továbbá indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről.

A fentiek szerint tehát a Panasztörvényt akkor kell alkalmazni, ha az egyéni jog- vagy érdeksérelem kivizsgálására államigazgatási (közigazgatási) vagy bírósági eljárásban nem kerülhet sor, illetve olyan körülmény következik be, amelynek orvoslása, megszüntetése egy közösség vagy akár az egész társadalom érdekét szolgálja. A törvény által használt kifejezések, fogalmak arra utalnak, hogy a panasz jogintézményét a jogalkotó nem a

jogszabálysértések orvoslása, illetve az azokkal szembeni fellépés érdekében alkotta meg.

Az olyan beadványok, amelyek a telepek jogsértő működését kifogásolják, illetve az üzemelés során jelentkező fokozott környezeti terhelést sérelmezik, alapvetően nem eshetnek a Panasztörvény hatálya alá, mert az általuk kifogásolt körülmények jellemzően jogszabálysértésekre utalhatnak és azok megítélése, illetve orvoslása államigazgatási, így az építési, telepengedélyezési, környezetvédelmi hatóságok hatáskörbe tartozik. Amennyiben a beérkező panaszokban a beadványozók a közigazgatási jogszabályok hatályosulását vitatják, azok tényleges kivizsgálása kizárólag a közigazgatási jog – vagyis nem a Panasztörvény – szerint történhet. A Panasztörvény alapján a hatóság egyedül azt köteles vizsgálni, hogy a panaszban kifogásolt körülmények fennállnak-e.

Elsősorban a Ket. (2) bekezdés a) pontjára kell utalnom, amely meghatározza a közigazgatási ügy fogalmát. Eszerint közigazgatási hatósági ügy minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez. A Ket. 12. § (1) bekezdése szerint a közigazgatási hatóság eljárása során a törvény hatálya alá tartozó ügyekben a törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

Az előzőekből következően tehát az ilyen jellegű panaszok tényleges elbírálására szolgáló jogintézmény a Ket. szerinti hatósági ellenőrzés. A Ket. 88. § (1) és (2) bekezdése szerint a hatóság – a hatáskörének keretei között – ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését. Az ellenőrzés keretében a hatóság az ügyféltől jogszabályban, személyes adatok tekintetében törvényben meghatározott adatok szolgáltatását, iratok bemutatását, illetve egyéb tájékoztatást kérhet, vagy helyszíni ellenőrzést tarthat. Jogszabály időszakos vagy folyamatos adatszolgáltatási kötelezettséget és folyamatos helyszíni ellenőrzést is elrendelhet.

A hatósági ellenőrzés során tapasztalt jogsértések (jogszabályokban, illetve hatósági előírásokban foglalt rendelkezések megsértése) esetére az eljárási rendet, illetve a szükséges intézkedéseket a Ket. 94. §-a tartalmazza.

Az előzőek azért is fontosak, mert a Panasztörvény alapján hozott hatósági intézkedések vagy azok mellőzése tekintetében nem áll rendelkezésre jogorvoslati lehetőség, amelyből következően egy téves jogalapon lefolytatott eljárás során sérül a jogorvoslatihoz való jog.

A jelen ügy azért is különösen aggályos, mert a beadvány alapján, illetve a hónapokkal később hivatalból megindított eljárások lezárásaként a gödöllői jegyző a panaszosnak tájékoztatást nem nyújtott. Színén visszás a jegyző azon megállapítása, hogy „[a panaszos] panasza alapján alapvetően Csömör Nagyközség Önkormányzatától, mint a terület tulajdonosától és mint Önkormányzattól várja problémájának megoldását. Mindezeket figyelembe véve, panaszában a Korm. rendeletre hivatkozást ezért jelzésként értékeltük. Ugyanakkor a Korm. rendelet alapján a panasz nem volt orvosolható, ezért nem küldtünk erről külön tájékoztatást a panaszos részére.”

Megállapítom, hogy a gödöllői jegyző eljárása a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott.

b) A Zr. alapján

A gödöllői jegyző megkeresésemre adott válaszában hangsúlyozta, hogy „Zajhatárérték megállapítására eljárás az erre vonatkozó kérelemre folytatható le. Ilyen kérelem nem érkezett hozzánk, ezért eljárás lefolytatása sem történt.”

A Zr. általános szabályként 3. § (1) bekezdésében megfogalmazza, hogy tilos védendő környezetben veszélyes mértékű környezeti zajt vagy rezgést okozni. A Zr. fogalom-meghatározásai között szerepel a veszélyes mértékű zaj fogalma is, amelyet a Zr. a termelő-szolgáltató tevékenységek során keletkező zaj gyűjtőfogalma, így az üzemi zajforrások kapcsán a 2. § ja) pontjában határoz meg. A veszélyes mértékű zaj tehát az olyan környezeti zaj, amely meghaladja a külön jogszabályban megállapított zajszennyezettség (a továbbiakban: zajterhelés), illetőleg zajkibocsátás megengedett határértékét.

Az ipari tevékenységek során keletkező zaj kapcsán veszélyes mértékűnek, s így jogszabályi úton tiltott magatartásnak kell tekinteni tehát minden olyan zajt, amely meghaladja a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM rendelet 1. számú mellékletében meghatározott határértékeket, vagy a Zr. 10. § (1) bekezdésében szereplő üzemi zajforrások tekintetében jogszabályi kötelezettségként megállapítandó zajkibocsátási határértéket.

A Zr. 10. § (1) és (2) bekezdései szerint a környezeti zajt előidéző üzemi vagy szabadidős zajforrásra vonatkozóan a tevékenység megkezdése előtt az üzemeltető – a (3) bekezdésben foglalt kivétellel – köteles a környezetvédelmi hatóságtól zajkibocsátási határérték megállapítását kérni, és a határérték betartásának feltételeit megteremteni. Ha az üzemeltető e kötelezettségét elmulasztja, a környezetvédelmi hatóság – megfelelő határidő tűzése mellett – felhívja annak teljesítésére.

A Zr. 11. § (3) bekezdésében szabályozza azt az esetet, amikor a környezetvédelmi hatóság hivatalból köteles megállapítani a zajkibocsátási határértékeket. Eszerint ha a környezetvédelmi hatóság olyan tények birtokába jut, amelyek a kibocsátási határérték megállapítását teszik szükségessé, akkor hivatalból indult eljárás keretében megállapítja a azokat, és az üzemeltetőt az eljárás lefolytatásához szükséges adatok szolgáltatására kötelezi.

A megállapított zajkibocsátási határértékeket meghaladó üzemeltetés jogkövetkezményeit – zajbírság és intézkedési terv – a Zr. a 26. § (1) bekezdésében, valamint a 17. és 18. §-okban határozza meg. Figyelemmel arra, hogy a Zr. szankciórendszere tehát elsődlegesen nem a zajterhelési, hanem kibocsátási határértékekhez igazodik, s azokhoz kapcsolódóan rendelkezik a jogsértő magatartásokhoz fűződő szankciókról, a zajkibocsátási határérték

megállapításának különös jelentősége van.

Az előzőekben bemutatott rendelkezések ismeretében tehát nem fogadható el a gödöllői jegyző tájékoztatása, miszerint kérelem hiányában nem állapította meg a zajkibocsátási határértéket. Azt az üzemi zajforrásra vonatkozóan a panasz érkezését követően hivatalból indított eljárás keretében kellett volna megtennie.

Mulasztása az egészséges környezethez való joggal, valamint a jogállamiság elvével összefüggésben visszásságot okozott.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján

1. *felhívom a gödöllői jegyzőt és a csömöri polgármestert*, hogy a telepek működését kifogásoló, jogszabály vagy egyedi határozat megsértésére utaló beadványokat – hatáskörük keretei között – a Ket. előírásainak megfelelően, a garanciális rendelkezések maradéktalan betartásával, a jelentésemben foglaltak figyelembevételével intézzék;
2. *felkérem a gödöllői jegyzőt*, hogy hivatalból indított eljárás keretében állapítsa meg a jelen ügyben érintett üzemi zajforrás tekintetében a zajkibocsátási határértékeket és a megállapítástól számított egy hónapon belül ellenőrizze azok teljesülését. Amennyiben túllépést tapasztal, alkalmazza a Zr. szerinti szankciókat;
3. *felkérem a Pest Megyei Kormányhivatal vezetőjét*, hogy – törvényességi ellenőrzés keretében – vizsgálja meg Csömör Nagyközség Önkormányzata képviselő-testülete helyi építési szabályzatáról szóló 12/2002. (IX. 19.) rendeletének a zaj és rezgés elleni védelemmel összefüggő előírásait és tegye meg a hatáskörébe tartozó intézkedéseket.

Budapest, 2012. július 26.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-2477/2012

Nők és a kisgyermekes anyák elhelyezkedési esélyei

Előadó: dr. Dezső Adrienn

Az eljárás megindítása

A „Munka Méltósága” címen alapjogi projektet indítottam, amelynek célja a munkához való joggal kapcsolatban felmerülő visszásságok feltérképezése. A projekt fő irányvonala közé tartoznak az egyes védett csoportba tartozó személyek munkavállalásával kapcsolatos vizsgálatok, ezen belül is a nők és kisgyermekes anyák (szülők) elhelyezkedési esélyei, részmunkaidőben illetve távmunkában történő foglalkoztatásuk és továbbképzési lehetőségeik.

A projekt keretében az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján indítottam vizsgálatot, melynek célja felmérni a kismamák részmunkaidőben történő foglalkoztatásának lehetőségeit a közsférában, a munkaügyi központok kifejezetten ennek a célcsoportnak szervezett képzési lehetőségei körét, a munkaerő közvetítés gyakorlatát, az elhelyezkedési esélyeket, a versenyszférában e témában jelentkező problémákat, a gyakorlatokat, az Európai Bizottság 2011. június 7-én közzétett országspecifikus ajánlásainak érvényesülését Magyarországon.

A vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértem a nemzeti erőforrás minisztertől, az Egyenlő Bánásmód Hatóság elnökétől, a Baranya Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központ igazgatójától, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központ igazgatójától, Budapest Főváros Kormányhivatal Munkaügyi Központ igazgatójától, a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központ igazgatójától, a Debrecen Megyei Jogú Város jegyzőjétől, Kaposvár Megyei Jogú Város jegyzőjétől, illetve az Ajbt. 26. § (2) bekezdése alapján a Magyar Távmunka Szövetség elnökétől.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- A munkához és a foglalkoztatáshoz való jog:* „Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.” (Alaptörvény XII. cikk) „Magyarország külön intézkedésekkel biztosítja a fiatalok és a szülők munkahelyi védelmét.” (Alaptörvény XVIII. cikk (2) bekezdés)
- A szociális biztonsághoz való jog:* „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.” (Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdés)
- A hátrányos megkülönböztetés tilalma:* „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény,

nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.” (Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdés)

Alkalmazott jogszabályok

- A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (továbbiakban: Ftv.)
- A munka törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (továbbiakban: Mt.)
- A közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény (továbbiakban: Kt.)
- A családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény

A megállapított tényállás

A megkeresésekben az érintett szerektől – többek között – arra vonatkozóan kértem tájékoztatást, hogy

- Tapasztalataik szerint a kisgyermekes anyáknak (szülőknak) milyen nehézségekkel kell megküzdeniük, amikor szeretnének ismételt munkába állni?
- A munkaügyi központok szerveznek-e kifejezetten a kisgyermekes anyáknak (szülőknak) továbbképzést illetve átképzést, amelyek az elhelyezkedésüket hivatott elősegíteni? Ha igen, ezek a képzések milyen gyakorisággal indulnak, illetve milyen feltételekhez kötött az ezeken való részvétel?
- Tapasztalataik alapján a versenyszféra illetve a közszféra munkáltatói mennyire segítik elő a munkába visszatérő kisgyermekes munkavállalók beilleszkedését?
- Ismereteik szerint a kisgyermekes szülők részmunkaidőben illetve távmunkában történő foglalkoztatását mennyire támogatják a munkáltatók?
- Megítélése szerint hogyan lehetne elősegíteni a kisgyermekes anyák (szülők) elhelyezkedését?
- Tapasztalataik alapján a munkáltatók hány százaléka rendelkezik esélyegyenlőségi tervvel?
- Hány kisgyermekes szülő dolgozik jelenleg részmunkaidőben a megkeresett szervnél?

Tekintettel arra, hogy a nemzeti erőforrás miniszter a kormány családpolitikáért és a társadalmi esélyegyenlőség megteremtéséért felelős tagja, megkeresésemben általános tájékoztatását kértem a nők és kisgyermekes anyák munkavállalásával kapcsolatosan. A miniszter válaszelevelében az alábbiakról tájékoztatott: A minisztérium munkavállalóinak biztosítja a távmunka-végzés lehetőségét, jelenleg egy személyt foglalkoztatnak távmunka keretében a Mt. előírásoknak megfelelően. A részmunkaidőben történő foglalkoztatásra a Kt. részmunkaidőre vonatkozó rendelkezéseknek megfelelően van lehetőség. A kormánytisztviselő/munkavállaló kérelmére négy és hat órában történő foglalkoztatást biztosít a minisztérium, amennyiben a jogszabályi feltételeknek a kérelmező megfelel. Jelenleg a minisztérium tizenhat kisgyermekes szülőt foglalkoztat részmunkaidőben. A Nemzeti Erőforrás Minisztérium Esélyegyenlőségi Szabályzatáról szóló 22/2011. (VIII. 25.) NEFMI utasítás a családok munkatársak számára biztosított lehetőségek keretében a 14 éven aluli gyermeket nevelők rendes évi szabadságának kiadása során a lehetőségekhez mérten figyelembe veszi a gyermekgondozási és oktatási intézmények működési szüneteit. A gyermeküket egyedül nevelő, illetve három vagy több gyermeket nevelő szülőt a szociális segély nyújtásakor a minisztérium előnyben részesíti. A minisztérium esetenként munkahelyi családi rendezvényeket (p1. Mikulás, Karácsony, stb.) szervez. A szülési szabadságon, gyermekgondozási szabadságon lévő munkatársakat egyenrangú munkatársaknak tekinti, a távollét ideje alatt is folyamatosan tartja velük a kapcsolatot, elősegíti a gyermekgondozási díjról (továbbiakban: GYED), a gyermekgondozási segélyről (továbbiakban: GYES) visszatérő munkatársak beilleszkedését, igény esetén megvizsgálja a részmunkaidőben történő foglalkoztatás lehetőségét. Létszámleépítés esetén a minisztérium különös figyelemmel mérlegeli a kiskorú gyermeket nevelő szülők helyzetét. A kisgyermekes anyák számára, amikor a szülést követően a munkába való visszatérésről döntenek, a legfontosabb szempont – a megélhetési feltételek mellett – az, hogy meg tudják-e oldani a gyermekük felügyeletét munkahelyi távollétük idejére, illetve, hogy a munkába járás ellenére is elegendő időt tudjanak gyermekük mellett tölteni.

A miniszter megítélése szerint a legtöbb kismama gyermeke kétéves kora után már jobban rá van kényszerítve arra, hogy visszamenjen dolgozni, hiszen ettől az időponttól már lejár a viszonylag méltányos megélhetést biztosító GYED, és már csak a lényegesen alacsonyabb összegű GYES-t veheti igénybe; a gyermek hároméves kora után pedig, amikor a GYES is lejár, még erősebb a motiváció a munkába állásra. (Egy 2005-ös KSH-felmérés szerint az ellátásban részesülő anyák kb. négyötöde gyermeke kétéves korának betöltésekor, vagy annál korábban szeretne visszatérni a munkaerőpiacra.) A gyermekgondozási ellátásban részesülő kismamáknak ugyanakkor mindössze 5%-a dolgozik, 95%-a viszont kizárólag gyermeke gondozásával foglalkozik. Ez utóbbi csoporton belül 10% keresett, de nem talált munkát, 13% azért nem dolgozik, mert nem tudja kire hagyni a gyermekét, 4% egyéb okot jelölt meg, és 68% azoknak az aránya, akik tudatosan azzal a céllal maradtak otthon, hogy gyermekükre fordíthassák az idejüket. A kisgyermekes szülők több mint kétharmada mindenképpen otthon szeretne maradni gyermekével, és csak alig egyharmad azok aránya, akik dolgoznak, vagy dolgozni szeretnének, de valamilyen okból nem tudnak. A dolgozni vágyók, de arra nem képesek között mintegy 60% azok aránya, akik ezt azért nem tehetik meg, mert nem tudják megoldani gyermekük felügyeletét, és 40%-ot tesznek ki azok, akik más okból nem tudtak munkát találni. Ugyanakkor az ellátás lejárta után már gyökeresen változik az anyák hozzáállása; mintegy háromnegyedük vissza akar térni a munkaerőpiacra, 13%-uk tervez újabb gyermekszülést, és mindössze

11% körüli azok aránya, akik újabb gyermek vállalása nélkül is otthon kívánnak maradni háztartásbeliként (ez utóbbiak aránya természetesen a gyermekszámtól függően egyre magasabb: az egygyermekes anyáknál mindössze 7%, míg a négy-, vagy többgyermekeseknél 25%). Az előzetes munkavállalási szándékoknak megfelelően azok a kismamák, akik 8 év alatti gyermeket nevelnek, de már nem vesznek igénybe gyermekgondozási ellátást, kb. háromnegyed részben állásban vannak, kb. 12%-uk keres munkát, és csupán 15%-uk nem tud vagy nem akar elhelyezkedni. A miniszter álláspontja szerint tehát a kisgyermekes anyák túlnyomó része jellemzően gyermekük egy vagy két éves kora után, de legkésőbb a hároméves kor betöltésekor, amikor a családtámogatási ellátásuk lejár, vissza kíván térni a munkaerőpiacra, amennyiben nem tervez újabb gyermeket. Az ellátások lejártát megelőző visszatérés nem jellemző. A gyermek 3 éves kora fölött, amikor már megnyílik az óvodai elhelyezés lehetősége, a gyermekkel való foglalkozás nem akadályozza különösebben az anyák elhelyezkedését; ez jól látszik abból, hogy több mint 80%-uk dolgozik, vagy állást keres. A gyermek 3 éves kora előtt – bár a szülők többsége nem is akar visszamenni dolgozni –, az a szűk egyharmad, aki mégis szeretne munkába állni, túlnyomó többségében (85%) ezt nem tudja megtenni. Ez utóbbiak több mint felét az akadályozza a munkavállalásban, hogy nem tudják kire hagyni gyermekeiket. Mivel ez a probléma összességében az ellátásokban részesülő kismamáknak csak kis részét, mindössze 13%-át érinti, a miniszter álláspontja szerint nem tűnik jelentősnek. A KSH 2005-ös felmérése szerint azonban, a megkérdezett, ellátásban részesülő kismamák ennél nagyobb hányadának, mintegy 56%-ának okoz gondot a munkahelyi, illetve a gyermekneveléssel kapcsolatos teendők összeegyeztetése, és csak 44% állítja ennek az ellenkezőjét. (Tehát még azok közül is, akik egyébként otthon maradnának gyermekükkel, sokan érzik ezt problémának). Az előbbi csoport 70%-a (az összes ellátásban részesülő anya 39%-a) nyilatkozott úgy, hogy a gyermekelhelyezés jelenti a fő problémát, 19% (a teljes minta 10%-a) egyéb családi okra, a maradék 11% (a teljes minta 6%-a) pedig egyéb indokokra hivatkozott. Összesítve azt látszik, hogy a GYES-ben, GYED-ben részesülő kismamák csaknem 40%-a számára megnehezíti a családi és munkaügyi teendők összeegyeztetését a gyermekfelügyelet megoldatlansága, és ez utóbbiak kb. egyharmadát (a teljes mintában 13%) ez még a munkavállalásban is akadályozza. Ennek megfelelően a *3 éves kor alatti gyermekek (bölcsődében, családi napköziben történő) elhelyezési lehetőségeinek javítása mintegy százezer kismama helyzetét könnyítené meg, és ezen belül kb. 30-35 ezer fő elhelyezkedését lehetne így elősegíteni*. Jelenleg hozzávetőlegesen 390 ezer 0-3 éves gyermek alig több mint 10%-át, mindössze 40 ezer főt helyezik el bölcsődében, vagy családi napköziben, míg az óvodai férőhelyek esetében teljes (sőt azt meghaladó) a lefedettség mértéke. A miniszter tájékoztatása szerint ezért a Kormány a bölcsődei gyermekelhelyezési feltételek javítását tűzte ki célul: a „Szociális alapszolgáltatások és gyermekjóléti alapellátások infrastrukturális fejlesztése” című projekt keretében 8,5 milliárd forint értékben hirdetnek meg az ország különböző régióiban bölcsődeépítési pályázatokat, ami körülbelül 3200-3500 új férőhely megvalósítását jelentheti 2013 végéig az országban, vagyis csaknem 10%-os bővítésre kerül sor. A családi napközikhez és a gyermekjóléti ellátáshoz kapcsolódó támogatások hét milliárdos nagyságrendben, hat régióban jelentek meg. Ezen kívül egyszerűbbé váltak a családi napközi létesítésére vonatkozó feltételek.

A miniszter válaszelevele szerint a munkáltatókat is ösztönözni kívánja kormányzat, hogy gyermekgondozásból visszatérő kismamákat foglalkoztassanak. A Kormány ennek megfelelően 2012-re is meghosszabbította a tavaly lejáró Start Plusz járulékkezdvezményt, az Új Start Bónusz kedvezménnyel a munkáltatók egy évig járulégmentesen foglalkoztathatnak GYES-ről, GYED-ről visszatérő kismamákat (újonnan történő alkalmazás esetén). 2011 óta a korábbi munkahelyükre visszatérő nők után 3 éven át havi 7 százalékpontos járulékkezdvezményt vehet igénybe a munkáltató, ha a kismamát hajlandó félállásban visszavenni, és az így megüresedett másik fél státuszra egy új munkavállalót alkalmazni. 2012 júliusától az új Munka Törvénykönyve is kötelezni fogja a munkáltatókat arra, hogy a kismamákat kérésükre csak félállásban vegyék vissza korábbi munkakörükbe, amíg gyermekük nem tölti be a 3. életévét. A részmunkaidő szélesebb körű elterjesztésével a miniszter véleménye szerint könnyebben megoldhatók lesznek a gyermek felügyeletével, gondozásával kapcsolatos problémák, hiszen az anyák kevesebb időt tölthetnek a munkahelyükön, és több időt a gyermekükkel. A nemzetgazdasági átlagot tekintve a részmunkaidős foglalkoztatottak aránya 6,8% volt 2011-ben.

Tekintettel arra, hogy az Egyenlő Bánásmód Hatóság az egyenlő bánásmód követelménye megsértésének gyanúja esetén kérelmére, vagy a törvényben meghatározott esetekben hivatalból, hatósági eljárást folytathat le, megkeresésemben arra vonatkozóan kértem tájékoztatást, hogy nőktől illetve kisgyermekes anyáktól milyen jellegű panaszok érkeztek. A hatóság elnöke válaszelevelében az alábbi tájékoztatást adta: A hatósághoz az elmúlt években nőktől, illetve kisgyermekes anyáktól a foglalkoztatás területéről túlnyomó részben olyan panaszok érkeztek, amelyekben a kérelmezők sérelmezték, hogy munkaviszonyukat próbaidő alatt megszüntették gyermekük megbetegedése, terhességükről történő tudomásszerzés miatt. Hasonlóképp érte sérelem a bejelentőket azzal összefüggésben, hogy határozott idejű szerződésüket – bár azt évekig rendre meghosszabbították, azt követően, hogy terhességükről a munkáltató tudomást szerzett, nem hosszabbította meg. Érkeztek panaszok azzal kapcsolatban is, hogy a szülési szabadságon lévő nő vezetői megbízatását a munkáltató visszavonta, mondván, hogy ez alatt az időszak alatt tényleges munkavégzés nem történik. Ezeknek a panaszoknak az érintettjei kizárólag hatóságoknál, közigazgatási szerveknél jogviszonyban álló nők voltak. Több alkalommal vizsgált a hatóság olyan jellegű panaszokat, amikor a hasonló, vagy azonos munkát végző női munkavállaló munkabére kevesebb volt, mint férfi kollégájáé.

A hatóság 2012. február 1-jét megelőzően az Egyenlő Bánásmód Hatóság az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebktv.) 14. § (1) bekezdés a) pontja, 2012. február

1-jét követően pedig a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 169/B. § (2) bekezdés b) pontja alapján kérelemre vizsgálatot folytat annak megállapítása iránt, hogy az arra kötelezett munkáltatók elfogadtak-e esélyegyenlőségi tervet. A hatóság ennek keretében kizárólag azt vizsgálja, hogy az arra kötelezett munkáltatónál „fizikailag” létezik-e hatályos esélyegyenlőségi terv, tehát a beküldött esélyegyenlőségi tervek tartalmának vizsgálatára nem jogosult. Arra kizárólag abban az esetben van hatásköre, ha a kérelmező azt sérelmezi, hogy az esélyegyenlőségi terv valamely rendelkezése vele, mint védett tulajdonsággal rendelkezővel szemben nem került betartásra, és emiatt őt hátrány érte. Az elmúlt évben mindösszesen egy kérelem érkezett, amelyben az Ebtv. 63. § (4) bekezdésében foglaltak szerinti – „Az ötven főnél több személyt foglalkoztató költségvetési szervek és többségi állami tulajdonban álló jogi személyek kötelesek esélyegyenlőségi tervet elfogadni.”– vizsgálatot kértek, olyan panasz pedig nem érkezett, amikor magának az esélyegyenlőségi terv valamely rendelkezésének megsértését sérelmezte volna a kérelmező. A hatóság nem rendelkezik tapasztalattal arra vonatkozóan, hogy az arra kötelezett munkáltatók milyen százalékban rendelkeznek esélyegyenlőségi tervvel. A hatósághoz olyan panasz sem érkezett, amelyben a köztisztviselők jogállásáról szóló 1992. évi törvény 14/B. § (3) bekezdése szerinti kisgyermekes szülőket megillető részmunkaidős rendelkezésekben foglaltak be nem tartását sérelmezték.

A versenyszférából és a közsférából egyaránt érkeztek megkeresések a hatósághoz, amelyben a női munkavállaló sérelmezte, hogy nem ugyanabban vagy hasonló munkakörbe kívánta a munkáltató elhelyezni, mint amely munkakörben a gyermeke születését megelőzően dolgozott. Gyakori panasz, hogy a munkáltató vonakodik kifizetni a munkavállaló cafeteria juttatását a GYES, GYED, szülési szabadság stb. ideje alatt felhalmozódott szabadság idejére, vagy azt csökkentett mértékben kívánja kiadni a dolgozónak. Végül jellemző az a munkáltatói magatartás is, hogy igyekeznek meggyőzni a szülési szabadságról, vagy GYES-ről, GYED-ről visszatérő munkavállalókat arról, hogy közös megegyezéssel szüntessék meg a munka-, vagy egyéb jogviszonyt, arra hivatkozással, hogy az a munkakör, amelyben dolgozott időközben megszűnt.

A vizsgálatom során megkerestem több olyan munkaügyi központot, amelyek az ország különböző részein végzik tevékenységüket. A beérkező válaszokból megállapítható, hogy a nők illetve a kisgyermekes anyák visszatérése a munkaerőpiacra az ország minden területén komoly kihívás elé állítja az érintetteket.

Minden válaszelevél tartalmazta, hogy gyermekgondozásból a munkába visszatérők kiemelt célcsoportot jelentenek a TÁMOP 1.1.2. programban, melynek keretében kifejezetten számukra szerveznek képzést, sőt ez idő alatt a gyermekek felügyeletéről is gondoskodnak. Az országos projekt célja, hogy a célcsoportjába tartozó személyeket a munkaerőpiacra segítse, komplex, személyre szabott, a helyi munkaerő-piaci lehetőségekhez és igényekhez igazodó szolgáltatásokkal és támogatásokkal. A projekt támogatási (bértámogatás, bérköltség támogatás, utazási költségtérítés, vállalkozóvá válás támogatása stb.) és szolgáltatási (munkatanácsadás, álláskeresési technikák, tréningek, mentori segítségnyújtás, stb.) programelemekkel segíti elő a bevont célcsoport foglalkoztathatóságát. Egyik fontos támogatási elem a munkaerő-piaci képzésekhez köthető, melynek keretében finanszírozható az álláskeresők képzési díja, keresetpótló juttatás, utazási költség, a szállás, gyermekfelügyelet költségei, stb.

A program első szakasza 2011. december 31-ig tartott, folytatása pedig 2015. április 30-vel zárul. A projekt azokat az álláskeresőket kívánja támogatni, akik az alábbi célcsoportok valamelyikébe besorolhatók:

- a legfeljebb alapfokú iskolai végzettséggel rendelkezők
- a pályakezdők, illetve a 25 év alatti álláskeresők
- a projektbe történő bevonás időpontjában az ötvenedik életévüket betöltött személyek, továbbá
- akik a projektbe való belépést megelőző 12 hónapon belül gyermekgondozási segélyben, gyermeknevelési támogatásban, terhességi-gyermekágyi segélyben, gyermekgondozási díjban vagy ápolási díjban részesültek
- foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultak
- tartós munkanélküliséggel veszélyeztetett álláskeresők

A programban Borsod-Abaúj-Zemplén megyében már 149 fő került bevonásra, 48 fő kapcsolódott be a képzésbe, 101 fő pedig támogatott foglalkoztatás keretében elhelyezkedett. A program előző ütemében (2008-2011 között, mely regionális hatókörben működött) az érintett célcsoportból az észak-magyarországi régióból 356 fő került bevonásra, melyből 256 fő vett részt képzésen. A legnépszerűbb képzések a következők voltak: ECDL tanfolyam, óvodai dajka, nyelvi képzések, társadalombiztosítási ügyintéző, szociális gondozó és ápoló, eladó. Elhelyezkedést elősegítő támogatásban 233 fő részesült. (A GYED, GYES, ápolási díjban részesülők köréből a képzés akkor támogatható, ha időtartama nem haladja meg a heti húsz órát, és a gyermek betöltötte az egy éves – GYED esetén a másfél éves – kort.)

A TÁMOP 1.1.2. program keretén kívül szervezett képzésekbe is bekapcsolódhatnak a munkaerő-piacra visszatérni szándékozó szülők. Amennyiben a nyilvántartásban álláskeresőként szerepelnek, a képzésbe történő bekapcsolódásnak a fent említett korláton kívül további speciális feltétele nincs. A kisgyermekes anyák munkába állását mindenképpen nehezíti, hogy összességében kedvezőtlen munkavállalói jellemzőkkel bíró csoportba tartozónak minősülnek (p1. azért, mert kevésbé vehetők igénybe túlmunkára, vagy a gyerek(ek) betegségei miatt többet hiányoznak). Ezt a globális hátrányt ellensúlyozhatja az illető kedvező megítélése, amire azonban csak ott számíthat igazán, ahol ismerik, azaz a korábbi munkahelyén.

A Baranya Megyei Munkaügyi Központ igazgatója jelezte, hogy a jogszabály időközbeni megváltozása azonban megnehezítette a kisgyermekesek helyzetét. A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény értelmében az aktív munkahelyteremtő tevékenység és álláskeresőként való nyilvántartás szünetel, ha az álláskereső terhességi-gyermekágyi segélyre, gyermekgondozási díjra vagy gyermekgondozási segélyre való jogosultságának megállapítását bejelenti. Tekintettel arra, hogy az érintett kisgyermekes szülők álláskeresőként való nyilvántartását szüneteltetni kell, számukra ellátást, támogatást nem tud nyújtani a munkaügyi központ, így programba illetve képzésbe sem lehet bevonni őket.

Az igazgató szerint a legnagyobb gondot a kisgyermekesek napközbeni elhelyezése jelenti azon szülők számára, akik ismét munkába kívánnak állni. Fokozottan jelentkezik ez a probléma a kistélepléseken élőknél, ahol egyáltalán nincs bölcsőde, óvoda, illetve további problémát jelent, hogy az államilag finanszírozott bölcsődei férőhelyek száma a nagyobb településeken is rendkívül alacsony. Tovább rontott a helyzeten, hogy az idei évtől a fenntartó önkormányzatok a bölcsődékben az étkezésért fizetendő díjon felül gondozási díjat állapíthatnak meg, és sok család így már nem tudja vállalni a kisgyermek elhelyezésével járó kiadásokat. Korábban a dolgozni vágyó kisgyermekes anyáknak lehetőségük volt arra, hogy három év alatti gyermekük után a GYES-t nyolcórás munka mellett is igényelhessék, ez a lehetőség azonban megszűnt.

A munkaügyi központ igazgatója szerint mind a versenyszférában, mind a közszférában rendkívül alacsony a részmunkaidős álláslehetőségek száma. A munkáltatók számára az egyéb költségek nem teszik vonzóvá ezt a foglalkoztatási formát. A Baranya megyei bérszínvonal mellett ráadásul a munkavállalóknak sem jelent ez valódi megoldást különösen a gyermekelhelyezés költségei mellett. A távmunkában történő foglalkoztatás sem jellemző. A megye hátrányos helyzetű kistéleplésein (pl. az Ormánságban) a szélessávú internet kapcsolat hiánya is nehezíti ezt.

Az igazgató véleménye szerint az elmúlt időszak jogszabályváltozásai inkább rontották a kisgyermekesek elhelyezkedési esélyeit. Meglátása szerint a bölcsődei, óvodai férőhelyek számának jelentős növelésével, a térítési, gondozási díjak megszüntetésével, csökkentésével, továbbá utazási költségtérítéssel, a kisgyermekeseket foglalkoztató munkáltatóknak biztosított bértámogatással, bérköltség-támogatással lehetne hatékonyan segíteni a kisgyermekes anyák újbóli elhelyezkedését.

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központjának igazgatója szerint kisgyermekes szülők ismételt munkába állása a megye különösen nehéz munkaerő-piaci környezetében nagy kihívás valamennyi szereplő (munkavállaló, munkaadó, munkaügyi szervezet) számára. A munkahelyek száma az álláskeresők számának töredéke, ugyanakkor a nyilvántartott álláskeresők létszáma alapján számított munkanélküliségi arány a megyében 26,3%-os (az országos arány 14,6%). Több esetben előfordul, hogy a GYED-ről, GYES-ről visszatérni szándékozók azzal szembesülnek, hogy munkahelyük, vagy státuszuk megszűnt, összevonásra került, stb. Az ismételt munkavállalási szándékkal bíró nők másik nagy problémája lehet, hogy a gyermeknevelés időtartama alatt szakmai ismereteik elavultak, munkagyakorlatuk megkopott, a munkáltatók pedig hasonló végzettséggel találnak olyan álláskeresőket, akiknek munkába állítása során nem jelentkezik ezek a hátrányok. A kisgyermekes anyák visszatérését nehezíti továbbá, hogy a bölcsődékben, óvodákban sokszor több éves várólisták vannak (főleg a nagyvárosokban), kistélepléseken nincsenek ilyen intézmények, a külső segítség drága lenne, gyermeküket pedig más módon nem tudják elhelyezni. A munkáltatók részéről – ügyfelek visszajelzése szerint – a felvételi elbeszélgetés során gyakran tapasztalható olyan attitűd, melyből az a következtetés vonható le, hogy félnek a gyakori táppénzes állománytól, s inkább nem a célcsoport köréből választják ki munkatársaikat. A munkaügyi központ a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat részeként az álláskeresőkről munkaügyi nyilvántartást vezet. A korábban anyasági ellátásban részesülő kisgyermekes anyukák a megyében 2010-ben 1527-en, 2011-ben 1764-en kérték újonnan vagy ismételt nyilvántartásba vételüket a munkaügyi szervezetenél álláskeresési céllal.

A versenyszféra, különösen a kis és közepes méretű vállalkozások többsége igen kiélezett helyzetben működik. A költségeket próbálják minimalizálni, a létszámot racionalizálni. Sok esetben csak feszített munkával, túlórában tudják az alkalmazottak ellátni feladataikat. Ennek megfelelően a vállalkozások többségének nincs ideje, energiája, fölös kapacitása – főként a túltelített szakmákban, munkakörökben – a visszatérő, kisgyermekes munkavállalók beilleszkedését segíteni, az ezzel járó esetleges többletkiadásokat sem tudják vállalni. A munkaadó azt értékeli, ha a munkavállaló megbízhatóan, pontosan, precízen, problémamentesen ellátja a feladatait. A munkaügyi központ igazgatója szerint a közszférára nem jellemző ilyen élesen ez a munkáltatói magatartás, a kisgyermekes anyák munkába állását, visszatérését csupán az a tény, hogy gyermekeket nevelnek, nem gátolja. Új munkavállaló kiválasztása esetén sokkal inkább a szakmai végzettség, gyakorlat és rátermettség az elsődleges szempont.

A hazai munkaerő-piacon (főleg a borsodi térségben) nem jellemző a részmunkaidőben, illetve a távmunkában történő foglalkoztatás. A kereseti lehetőségek tekintetében a mindenkori minimálbér irányadó, így a részmunkaidős foglalkoztatás sem a munkáltatóknak, sem a munkavállalónak nem előnyös. A többműszakos munkarendben működő cégeknél különösen nehéz összehangolni a részmunkaidős foglalkoztatást. Munkakör megosztás esetén (ugyanazon feladat ellátására felvett több alkalmazott) történő foglalkoztatás többletmunkával, teherrel, illetve költséggel is jár, a munkáltatók ezért sem szeretik ezt a foglalkoztatási formát.

A munkavállalók esetében a legnagyobb probléma, hogy a kereseti lehetőségek a részmunkaidős foglalkoztatás esetében még alacsonyabbá válnak. A GYES melletti részmunkaidőben történő foglalkoztatás sem elterjedt a megyében, ahol nagyon sok álláskereső vár munkalehetőségre.

Megfigyelhetően a munkáltatók elsősorban a rehabilitációs járadékosokat, valamint a rendszeres szociális járadékosokat alkalmazták rész munkaidőben, melynek oka, hogy a rehabilitációs hozzájárulás mértékének jelentős emelését követően az érdeklődés a kisgyermekes szülőkről e célcsoport felé irányult. A távmunkát még olyan mértékben sem alkalmazták, nem ismerik a munkáltatók és munkavállalók, mint a rész munkaidős foglalkoztatást, több helyen pedig a megfelelő infrastruktúra sem áll rendelkezésre. (Sokan nincsenek tisztában azzal, hogy a foglalkoztatás keretében infokommunikációs eszközök használatával szellemi munkát végeznek a dolgozók.)

A Nemzeti Munkaügyi Hivatal a TÁMOP 1.3.1. projekt 1.3.2. „Az Állami Foglalkoztatási Szolgálat munkaerőpiaci közvetítő tevékenységének fejlesztése az atipikus formában szervezhető munkalehetőségek hatékony feltárása révén” elnevezésű alprojekt keretében kidolgozta a rugalmas foglalkoztatási formák jellemzőit, a széles körű elterjesztés módszereit, a munkáltatók felé történő kommunikálás formáit, és rámutatott a szükséges jogszabályi változásokra.

A kisgyermekes anyák foglalkoztatására azokban az esetekben hajlanak a munkáltatók, ha valamilyen foglalkoztatási támogatásban részesülnek, ezzel csökkentve a munkáltatói terheket, valamint a táppénzen otthon maradó szülő kiesett munkáját. A már említett TÁMOP 1.1.2. program keretében a munkaügyi szervezet – támogatásai révén – kedvezően befolyásolja a munkaadók foglalkoztatási hajlandóságát a célcsoport vonatkozásában, valamint ezt segíti elő a START kártyák rendszere is, mely adókedvezményt nyújt a munkáltatók számára.

Az igazgató álláspontja szerint a megyében a legfontosabb az lenne, hogy minél több munkahely jöjjön létre. A munkalehetőségek betöltése érdekében a kisgyermekes anyák foglalkoztatása, foglalkoztathatósága érdekében fontos lenne:

- az atipikus foglalkoztatási formák széles körű elterjesztése (rész munkaidő, osztott munkaidő, távmunka, bedolgozói jogviszony, stb.),
- a munkáltatóknál a rugalmas munkaidő bevezetése, esetleg gyermekfelügyelet, családi napközik támogatása,
- családbarát munkahelyek kialakítása (a kis- és középvállalkozások, valamint a multinacionális cégek körében már lehet találkozni példamutató kezdeményezésekkel),
- munkaidő kedvező meghatározása, illetve rugalmas munkaidő, gyermekfelügyelet szervezése,
- munkaerő-piaci igényekre alapozott, nőknek szóló képzések szervezése, a visszatérő anyák számára ismeret-felújító, vagy versenyképes szakmához segítő tanfolyamok indítása, (Ez történhetne p1. e-learning formában, mely korszerű, a mai igényeknek megfelelő tudásanyag elsajátítását szolgálhatná akár otthonról is.)
- A keresett szakmával rendelkezők elhelyezkedését reintegrációs, vagy álláskeresési technikák tréningek alkalmazásával kellene elősegíteni.

A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központ igazgatójának szintén az a véleménye, hogy a kisgyermekes anyáknak számos nehézséggel kell megküzdeniük a munkába való visszatérés során. A nehézségek hátterében egyrészt a gyermekek ellátását célzó intézményrendszer hiányosságai, másrészt a kedvezőtlen munkaerő-piaci helyzetük áll. A munkaerőpiactól távol töltött idő miatt ugyanazokkal a hátrányokkal kell szembesülniük, mint a tartós munkanélkülieknek. A gyermekek ellátását szolgáló intézményrendszerben számos hiányosság tapasztalható, hiszen a bölcsődék, óvodák nyitva tartása gyakran csak részben illeszkedik a munkába állni szándékozó nők munkarendjéhez. Ez kiemelten érvényes a több műszakos munkarendben dolgozóakra. Az álláskeresők körében a nők aránya átlagban az ötven százalékot meghaladja, ez térség munkaerő-piaci körülményeiből adódik. A megye gazdaságában a gépipar dominál, ami elsősorban a férfi munkaerő pozícióját erősíti. Az anyasági ellátásból visszatérő álláskeresők aránya alacsony, legtöbbször a GYES letelte után szeretnének a munkaerő-piacra visszakérülni.

Az igazgató kiemelte a Start bónusz kártya adta lehetőséget. A kártya kiváltására jogosult a 3 hónapig álláskeresőként folyamatosan nyilvántartott személy, vagy az a személy, aki GYES, GYED, GYET, valamint az ápolási díj folyósításának megszűnését követő egy éven (365 napon) belül kíván foglalkoztatásra irányuló jogviszonyt létesíteni, vagy aki a gyermek egyéves korának betöltését követően, a gyermek után igénybe vett GYES folyósítása mellett kíván munkát vállalni, feltéve, hogy foglalkoztatásra irányuló jogviszonyban nem áll. Így a munkáltató egy évig mentesül a szociális hozzájárulási adó megfizetése alól.

Az igazgató tájékoztatása szerint, az érintettek interjúi alapján az tapasztalható, hogy a közszféra hozzáállása az adott célcsoportra nézve kedvezőbb, illetve a visszatérést is nagyobb mértékben segítik. A versenyszféra teljesítményorientált beállítottsága kevesebb teret biztosít a munkába való visszaülleszkedés kiegyensúlyozott folyamatára, igyekeznek azt felgyorsítani, illetve az esetlegesen felmerülő problémákat kevésbé toleránsan kezeli. A munkába állni szándékozó nők, illetve gyermekeik érdekeit leginkább szolgáló atipikus foglalkoztatási formák kevésbé elterjedtek, munkáltatói igény erre általában az egyébként is rész munkaidőben betöltendő munkakörök esetén keletkezik. A rendelkezésre álló üres álláshelyek között a rész munkaidős álláslehetőség általában 10-15% között mozog. A rész munkaidős álláslehetőségek egy része egyszerű, szakképzettséget nem igénylő munkakörre irányul. Jellemző még a kereskedelem, a vendéglátás, idegenforgalom területén a rész munkaidős foglalkoztatás. Ezen ágazatokban a hétfégi illetve ünnepek alatti munkavégzés miatt a kisgyermekes anyák elhelyezkedése nehézségekbe ütközik. Sok esetben azonban tapasztalható, hogy a

részmunkaidős foglalkoztatás tulajdonképpen egy „technikai megoldás” annak érdekében, hogy a foglalkoztatók alacsonyabb bérrel tudják bejelenteni a munkavállalót, így kisebb a bérhez kapcsolódó adó és járulékfizetési kötelezettség is. Nem nyilvánvaló ugyan, hogy a munkáltatók elzárkóznának a kisgyermekesek foglalkoztatásától, azonban kifejezetten ennek a célcsoportnak a foglalkoztatására nem merült fel kereslet.

A munkaügyi központ igazgatójának véleménye szerint a jelenlegi képzési, támogatási formák mellett új, az atipikus foglalkoztatás terjedését elősegítő támogatások megjelenése lehetne célravezető helyzetük, elhelyezkedési esélyeik jobbá tételére. A gyerekek gondozását, nevelését szolgáló intézmények átalakítása is szükséges, különösen nyitva tartásuk meghosszabbítása, rugalmasabbá tétele, jól működő bölcsőde, óvoda hálózat kialakítása. Az intézmények korlátozott befogadó képessége miatt indokolt magánóvodák-, bölcsődék nagyobb számú létesítése, illetve – a szülők anyagi lehetőségeinek korlátozottságából adódóan – ezek állami támogatása.

A Főváros Kormányhivatal Munkaügyi Központ igazgatójától a megkeresésemre ezidáig nem kaptam választ.

A vizsgálatom során megkerestem két megyei jogú város jegyzőjét, hogy olyan szervektől is tájékoztatást kérjek, amelyek önkormányzati intézményeket tartanak fenn, és jelentős számú közalkalmazottat foglalkoztatnak. A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 23/B §-a szerint ugyanis a munkáltató – a közalkalmazott írásbeli kérelmére – gyermeke három éves koráig köteles részmunkaidős foglalkoztatást biztosítani számára.

Debrecen Megyei Jogú Város jegyzője válaszlevelében az alábbi tájékoztatást adta: Az önkormányzati fenntartású intézményekben, részmunkaidőben történő foglalkoztatás azon pedagógusi státuszokban jellemző, amelyekben a tantárgyfelosztás nem teszi lehetővé a kötelező óraszám biztosítását. Személyes körülményeikre tekintettel a dolgozók írásban kérhetik a részmunkaidős foglalkoztatást, amelyet az intézményvezető engedélyez. Az önkormányzati fenntartású intézményekben, a részmunkaidőben dolgozó kisgyermekes szülők száma 42 fő. A Hivatal esélyegyenlőségi terve rendelkezéseket tartalmaz a családos munkavállalókra vonatkozóan, például az éves szabadságolási ütemterv jóváhagyásánál a lehetőség szerint figyelembe veszi a bölcsődei, óvodai, és az iskolai szüneteket, illetve a GYED-ről, GYES-ről visszatérő kollégák beilleszkedését elősegíti. A Hivatal és az önkormányzati fenntartású intézmények is támogatják a gyermekgondozás miatti távollét idején is a szakvizsgák megszerzését, továbbképzésekbe való bekapcsolódásukat. Visszatéréskor műszakcserével, szükség esetén rugalmas munkakezdéssel segítik elő a munkavállalók munkába állását.

Az igazgatási feladatok távmunka keretében történő ellátására nincs lehetőség, tekintettel arra, hogy a feladatok jellege folyamatos, személyes kapcsolattartást igényel mind az ügyfelekkel mind a kollégákkal. Az önkormányzati költségvetés szűkössége sem teszi lehetővé a távmunka végzéséhez szükséges rendszer kialakítását. Az önkormányzati fenntartású intézményekben szintén nem biztosítható a távmunka-végzés lehetősége, mivel azok oktatási, nevelési intézmények, illetve személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények, amelyekben a személyes, közvetlen kapcsolat elengedhetetlen része a feladatok elvégzésének.

Kaposvár Megyei Jogú Város jegyzője válaszlevelében tájékoztatott, hogy az önkormányzat távmunka végzés keretében nem foglalkoztat munkavállalót. Részmunkaidős foglalkoztatás lehetőségét a tartósan távollévő munkatársak helyettesítése és ismételt munkába állása, illetve csökkent munkaképességű dolgozók alkalmazása esetén biztosítják, továbbá ha az ellátandó feladat megkívánja. Jelenleg 13 kisgyermekes szülő dolgozik részmunkaidőben az önkormányzatnál. A jegyző tájékoztatott arról, hogy az önkormányzat esélyegyenlőségi terve nem tartalmaz rendelkezéseket a kisgyermekes munkavállalókra, azonban az esélyegyenlőségi terv felülvizsgálata folyamatban van. Az önkormányzat a kisgyermekes anyák munkába állását, illetve munkavégzését az alábbi intézkedésekkel próbálja megkönnyíteni:

- A tartósan távollévő kisgyermekesek álláshelyeit a lehetőségeikhez mérten fenntartják.
- Helyettesítésre, többlet feladat ellátására csak rendkívül indokolt esetben kötelezik a kisgyermekes szülőket.
- Oktatási intézményekben kisgyermekes pedagógust első tanítási órára nem osztanak be.
- Segítséget nyújtanak a szakmai beilleszkedésükhöz, amikor újra munkába állnak.

A jegyző megítélése szerint a kisgyermekes szülők munkahelyteremtését elő lehetne segíteni a bölcsődei férőhelyek számának növelésével, a 4-6 órás foglalkoztatás jogszabályban történő további szorgalmazásával, illetve a kisgyermekes szülőket foglalkoztató munkáltatók kedvezményben részesítésével, valamint ha a bölcsődei és óvodai nyitva tartás jobban igazodna a kisgyermekes szülők munkaidejéhez.

Annak megállapítására, hogy a távmunka lehetőségével, azon belül a kisgyermekes anyák távmunkában történő foglalkoztatásával a munkáltatók milyen gyakorisággal élnek, megkerestem a Magyar Távmunka Szövetséget. A Szövetség válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy az általunk vizsgált témában részletes, reprezentatív felmérésekkel, kutatásokkal nem rendelkezik. Jelenleg a kisgyermekes anyák távmunkában történő foglalkoztatására vonatkozólag csak informális, személyes- szakmai tapasztalataik állnak rendelkezésükre.

A versenyszférában már léteznek olyan családbarát vállalatok, ahol mára a humánstratégia része a kisgyermekes anyukák visszaintegrálása. Az ilyen munkahelyeken igyekeznek megkönnyíteni a kisgyermekes szülő átmeneti időszakát akár részmunkaidős foglalkoztatással, vagy kezdeti, részleges távmunka lehetőséggel. Ez azonban inkább a nagyvállalatokra igaz, mivel a munkahelyen belül működtetett bölcsőde vagy óvoda nagy beruházással jár, valamint szigorú előírásoknak és jogi szabályozásnak kell megfelelniük, amelybe a szakképzett, gyermekekhez értő alkalmazottak is beletartoznak.

Egy internetes felmérés szerint jó néhány cégvezető attól tart, hogy az édesanyák röviddel a munkába állást követően újra szülési szabadságra mennek. Többek szerint a munkaerőpiacra három év távollét után visszatérő anyák ismeretei nem naprakészek. Ezek alapján elmondható, hogy nem kedvező a kisgyermekes anyukák gyors visszaintegrálódása a munka világába, és egyelőre még mindig kevés a rugalmas (részmunkaidő, távmunka) álláslehetőségek száma, mindazok ellenére, hogy a munkáltatók meghatározott feltételekkel 2011. január 1-je óta részmunkaidős foglalkoztatási kedvezményt vehetnek igénybe, valamint távmunka-végzéssel akár 20-30%-os költséghatékonyságot is el tudnának érni, pl. üzemeltetési költségekben.

A távmunkában történő foglalkoztatottságra vonatkozó statisztikai adatokat illetően a Szövetség elsősorban a Központi Statisztikai Hivatal munkaerő-piaci felmérésére támaszkodik. Rendszeres, reprezentatív, éves szintű távmunka adatok azonban nem jelennek meg. A KSH Gazdaság és Társadalom 2009/11 című jelentéséből a következő adatok derülnek ki: „A KSH munkaerő-felmérése alapján képet kaphatunk a távmunka munkaerő-piaci súlyáról is. Eszerint 2008-ban a rendszeresen távmunkában foglalkoztatottak aránya 1% volt, és további 1% alkalmanként végzett távmunkát. Ennél tágabb kategória az ún. otthon végzett (fő)munka (aránya 2,5%), amely nem feltételez internetkapcsolatot, és amelybe beletartoznak azok az önfoglalkoztatók is, akik részben vagy egészben otthon végzik a munkájukat. Mind a részmunkaidős állást, mind az otthoni munkát elsősorban a 25-29 éves nők részesítik nagyobb arányban (2006. évi munkaerő-felmérés) előnyben, ami abból adódik, hogy ezek a foglalkoztatási formák megkönnyítik a gyermeknevelés melletti munkavégzést.” Ugyancsak a Központi Statisztikai Hivatal egyik statisztikai táblázatából az olvasható ki, hogy a rendszeresen távmunkát végzők száma, míg 2003-ban 24.577 fő volt a 3.921.807 foglalkoztatott közül, 2010-ben 44.411 volta 3.781.237 foglalkoztatottból hazánkban. 2011. I. negyedévében a 15-74 év közötti foglalkoztatottak közül rendszeresen 40,5 ezren (23.300 férfi és 17.300 nő), míg alkalmanként 53,6 ezren (33.500 férfi és 20.100 nő) végeztek távmunkát, amely a foglalkoztatottak számát tekintve 2,6 százalékos arányt jelent. A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat 2011. II. negyedéve során elkészített negyedéves munkaerő-gazdálkodási felmérésben 6.890 gazdálkodó szervezet válaszait értékelték. A megkérdezett szervezetek száma közel 9 ezer volt. A számok vetületében pedig a legkisebb mértékben igénybe vett atipikus foglalkoztatási formának a távmunka nevezhető, ebben a formában alkalmazottak aránya az 1,0%-ot sem érte el.

A Szövetség véleménye szerint a távmunkára vonatkozó számszerűsíthető mérés nem egyszerű, mert sok cégnél van ugyan lehetőség arra, hogy hetente akár több napot is otthonról dolgozzon a munkavállaló, de ha megkérdezzük, akkor kevesen válaszolnak igennel, mert még nem módosították a munkaszerződéseket távmunkássá. Továbbá az is kérdéses, hogy a külsős, akár egyéni vagy társas vállalkozóként bedolgozó kollégákat vagy azokat a munkavállalókat, akik csak havonta néhány alkalommal távmunkáznak, ki és hol veszi figyelembe. Volt példa arra, hogy 2-4%-os eredménnyel és 18-20%-os aránnyal is találkozott a Szövetség. Nagyon fontos, hogy milyen kérdések szerepelnek a felmérésekben. Egy 2002-es EU-felmérésben 4%-os eredmény van, 2010-ben pedig csupán 1%, vagyis biztos, hogy a mérések más szempontok alapján történtek. A valós számok alapján a cégeknél mérve hozzávetőleg 16-20% közötti a távmunka aránya. Nyilván ez is másfajta mérési eredmény.

A Szövetség tapasztalatai szerint egy vállalat a szervezetén belül fokozatosan helyezi ki az egyes munkafeladatokat és ezzel a saját dolgozóját távmunka végzésre, ezt tartják megbízhatóbb és optimálisabb formának, a meglévő kölcsönös ismeret és bizalom miatt. Ezért a távmunkának az a legjellemzőbb előfordulása, hogy a munkavállaló részlegesen, előre meghatározott rendszerességgel heti 1-2 napot végezheti munkáját távolról, például otthoni távmunkában. Inkább az állapotos, szülés előtt álló munkavállalók esetében gyakrabban fordulhat elő, mivel a munkáltató itt még számíthat rá, a még folyamatban lévő munkafeladatait végzi, vagy azokat lezárja, átadja szülés előtt. Szülés után a kisgyermekes anyuka hosszabb időre távol marad a munkahelyétől, a munkáltató a munkakört az átmeneti időre betölti. A rövidebb vagy hosszabb eltelt idő függvényében a visszatérés nehezebb még a rugalmas foglalkoztatási formák lehetőségével is.

A Szövetség jelezte, hogy létre kíván hozni egy munkacsoportot, amelynek célja, hogy a tagsági körében, valamint az ismereteik alapján távmunkásokat foglalkoztatók, illetve foglalkoztatni kívánók körében (közel 200-500 vállalat) nem reprezentatív szintű felmérést végezzen. A felmérési eredmények alapján egy szakmai fórum kezdeményezését is tervezik, hogy olyan konkrét gyakorlati tapasztalatokat is gyűjtsenek, amelyek eredményeképpen olyan kérdésekre kaphatunk választ, mint például, hogy hogyan lehetne elősegíteni a kisgyermekes anyák (szülők) elhelyezkedését.

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a *hatóságok tevékenysége során felmerült*, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. A vizsgálat során megkeresett szervek közül az Egyenlő Bánásmód Hatóság – az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról 2003. évi CXXV. törvény 33. § (2) bekezdése szerint – autonóm államigazgatási szerv. A munkaügyi központok a Nemzeti Munkaügyi Hivatalról és a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek feladat és hatásköréről szóló 323/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet 2. § (3) bekezdése szerint, a fővárosi és megyei kormányhivatal munkaügyi feladatokat ellátó szakigazgatási szerveként működnek. A kormányhivatalok pedig a

központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés g) pontja értelmében központi államigazgatási szervnek minősülnek. Ugyanezen törvény 1. § (2) bekezdés d) pontja szerint központi államigazgatási szervnek minősül a Nemzeti Erőforrás Minisztériuma is. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének rendelkezése alapján a megkeresett szervek tevékenységének vizsgálatára kiterjed a vizsgálati hatásköröm.

A Magyar Távmunka Szövetségtől az Ajbt. 26. § (1) bekezdése alapján – mely szerint az alapvető jogok biztosa vizsgálatának lefolytatása érdekében a hatóságnak nem minősülő szervezet vagy személy is együtműködésre köteles – kértem tájékoztatást.

Az ügy érdeme tekintetében

Az Alkotmány korábbi rendelkezéseit értelmező, közel két évtizedes alkotmánybíróági gyakorlatban a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette. Erre figyelemmel számos ombudsmani jelentés, valamint az éves beszámolók is rögzítették a foglalkoztatáshoz való jog jellegadó sajátosságait.

A második generációs szociális jogok közé sorolható *foglalkoztatáshoz való jog* két elemből áll, az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglal magában, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog). Az Alkotmánybíróság szerint a korlátozás más-más mérce alapján ítélandó meg aszerint, hogy a *foglalkozás gyakorlását* vagy annak *szabad megválasztását* korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. A munkához való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az adott tevékenységtől *el van zárva, azt nem választhatja*.

Bár a 2012. január 1-jétől hatályos *Alaptörvény* számos alkotmányi elemet átvesz, érintetlenül hagy, a szociális jogokkal, ezen belül a foglalkoztatáshoz való joggal összefüggésben több figyelemreméltó változtatást hajt végre, ezek jelentősége azonban eltérő lehet.

Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése – Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz – lényegében, kisebb módosítással átemelte az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdését – *A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához* – azonban nem tartalmazza annak első fordulatát, vagyis, hogy Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához.

Mindez ugyanakkor nem feltételez tartalmi változást, mivel az Alkotmánybíróság gyakorlatában a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelenti. Az Alaptörvény XII. Cikk (1) bekezdésének második mondata ugyanakkor – Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. – már egy teljesen új elemet és megközelítést foglal magában: jelentheti egyrészt a munkavégzési kötelezettség előírását a közösség gyarapítása érdekében a képességek és lehetőségek függvényében, másrészt a munkavégzéshez kapcsolódó arányos közteherviselés előírását egyaránt. Természetesen azt is hozzá kell tenni, hogy ezen a területen (is) az alkotmányos mérce, szemlélet (esetleges) változása komplex csak más alaptörvényi szakasz (pl. emberi méltósághoz való jog, szociális biztonsághoz való jog) értelmezésével együttesen vázolható fel. A kötelező és irányadó majdani alkotmánybíróági határozatok megszületéséig ugyanakkor az európai sztenderdek (különösen a közösségi alapjogi normák) mellett – kizáró rendelkezés hiányában – az ombudsman számára továbbra is használhatóak a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat megállapításai.

Másik fontos változás, hogy az Alaptörvény nem tartalmazza az „egyenlő munkáért egyenlő bért” elvét sem {Alkotmány 70/B. § (2) }. Az Alkotmánybíróság értelmezésében azonban az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése az általános diszkriminációtilalmat megfogalmazó rendelkezésnek (70/A. §) a munka világára való konkretizálása, így ez elvben nem okoz értelmezési problémát.

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőkét.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybíróági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélandó meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

A hatóságok munkájának áttekintése után a hatályos jogszabályok áttanulmányozása alapján megállapítottam, hogy számos olyan rendelkezés van, amely a kisgyermekes szülőkre vonatkozóan tartalmaz rendelkezést.

A családok védelméről szóló 2011. évi CCXI. törvény 15. § (1) bekezdése szerint a kiskorú gyermeket nevelő szülőt a foglalkoztatása során a külön törvényben foglaltak szerint kiemelt munkajogi védelem, illetve a szülői szerep és a munkavégzés összehangolását, valamint a családi élet védelmét biztosító kedvezmények illetik meg. Az állam a család és a munkavállalás összeegyeztethetőségének érdekében ösztönzi a részmunkaidőben történő, illetve az egyéb atipikus foglalkoztatási formákban való munkavégzést. A legalább három kiskorú gyermeket nevelő, a kiskorú gyermeket egyedül nevelő, illetve a tartósan beteg vagy súlyosan fogyatékos gyermeket nevelő szülőt foglalkoztatása során az ezen körülményeket figyelembe vevő további, külön törvény szerinti kedvezmények illetik meg. A várandós anyát, illetve a kiskorú gyermeket nevelő szülőt külön törvény szerinti kedvezmények illetik meg a foglalkoztatásra irányuló szerződés munkavégzés helyének megváltozása miatti módosítása, a rendkívüli, illetve az éjszakai munkavégzésre való igénybe vehetőség, a más helységben végzendő munkára kötelezés, továbbá a várandóssággal összefüggő orvosi vizsgálat munkaidő-kedvezménye esetén. A várandós, illetve egy évesnél fiatalabb gyermeket nevelő nőt csak az egészségi állapotának megfelelő olyan munkakörben lehet foglalkoztatni, amelyhez hozzájárult, és amelyben alapbére nem kevesebb, mint a megelőző munkakörében. A megfelelő munkakör felajánlása vagy kialakítása a foglalkoztató feladata. Amennyiben a foglalkoztató nem tud ilyet biztosítani, a nőt a munkavégzés alól fel kell menteni, és részére külön törvényben foglaltak szerint alpbért kell folyósítani. A szülő külön törvény szerinti felmondási védelem alatt áll, ha háromévesnél fiatalabb gyermeket nevel, beteg gyermekét ápolja, várandós, szülési szabadságon vagy a gyermek otthoni gondozása céljából igénybe vett fizetés nélküli szabadságon van, illetve emberi reprodukciós eljárással összefüggő kezelésben vagy gyermek örökbefogadására irányuló eljárásban vesz részt. A gyermek gondozása céljából igénybe vett ellátásból a foglalkoztatásba visszatérő szülőt kérésére – legalább a gyermek harmadik életévének betöltéséig – külön törvény szerinti részmunkaidőben kell foglalkoztatni.

Az Mt. 138. § (1) bekezdése szerint az anya egybefüggő huszonnégy hét szülési szabadságra jogosult. A szülési szabadság annak a nőnek is jár, aki a gyermeket örökbefogadási szándékkal nevelésbe vette. A szülési szabadságot – eltérő megállapodás hiányában – úgy kell kiadni, hogy legfeljebb négy hét a szülés várható időpontja elé essen. A szülési szabadság tartamát – a kifejezetten munkavégzéshez kapcsolódó jogosultságot kivéve – munkában töltött időnek kell tekinteni. Ha a gyermeket a koraszülöttek ápolására fenntartott intézetben gondozzák, a szülési szabadság igénybe nem vett részét – a szülést követő egy év elteltéig – a gyermeknek az intézetből történt elbocsátása után is igénybe lehet venni. A munkavállalót fizetés nélküli szabadság illeti meg a gyermek harmadik életévé betöltéséig, a gyermek otthoni gondozása céljából; a gyermek tízedik életévé betöltéséig a gyermekgondozási segély folyósításának időtartama alatt, feltéve, hogy a munkavállaló a gyermeket otthonában gondozza; a gyermek tizenkettedik életévé betöltéséig a gyermek betegsége esetén, az otthoni ápolás érdekében. A nőnek a szoptatás első hat hónapjában naponta kétszer egy óra ezt követően a kilencedik hónap végéig egy óra munkaidő-kedvezmény jár. Ikrek esetében a munkaidő-kedvezmény az ikrek számának megfelelő mértékben jár.

Az Mt. 90. § (1) bekezdése e) pontja szerint gyermek ápolása, illetve gondozása céljára kapott fizetés nélküli szabadságnak illetve – a fizetés nélküli szabadság igénybevétele nélkül is – a gyermek hároméves koráig terjedően felmentési védelem illeti meg a munkavállalót.

A munkavállalónak a tizenhat évesnél fiatalabb egy gyermeke után kettő, két gyermeke után négy, kettőnél több gyermeke után összesen hét munkanap pótszabadság jár. A pótszabadság szempontjából a gyermeket először a születésének évében, utoljára pedig abban az évben kell figyelembe venni, amelyben a tizenhatodik életévét betölti.

Az Mt. 138/A. § (1) bekezdése szerint gyermeke születése esetén öt munkanap munkaidő-kedvezmény illeti meg az apát, melyet legkésőbb a születést követő második hónap végéig kérésének megfelelő időpontban köteles a munkáltató kiadni. A munkaidő-kedvezmény tartamára távolléti díj jár.

A 2012. március 1. napjától hatályos Kt. 50. § (5) bekezdés szerint a kisgyermekes kormánytisztviselő kérelmére a munkáltató köteles heti 20 órás részmunkaidőt biztosítani a kérelem szerinti időpontig, de legfeljebb a gyermek hároméves koráig. Ezt követően a kormánytisztviselő munkaidejét a kérelem benyújtása előtti mérték szerint kell megállapítani.

A családok védelméről szóló 1998. évi LXXXIV. törvény 20/A. § (1) bekezdése nagyszülő is jogosult a gyermekgondozási segélyre, ha a gyermek az első életévét betöltötte, továbbá gondozása, nevelése a szülő háztartásában történik, valamint szülei írásban nyilatkoznak arról, hogy a gyermekgondozási segélyről lemondanak és egyetértenek a gyermekgondozási segélynek nagyszülő részéről történő igénylésével. Nem jár gyermekgondozási segély a nagyszülőnek a gyermeket napközbeni ellátást biztosító intézményben helyezik el.

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (továbbiakban: Gyvt.) 41. § (1) bekezdése értelmében a gyermekek napközbeni ellátásaként a családban élő gyermekek életkorának megfelelő nappali felügyeletét, gondozását, nevelését, foglalkoztatását és étkeztetését kell megszervezni azon gyermekek számára, akiknek szülei, nevelői, gondozói munkavégzésük, munkaerőpiaci részvételt elősegítő programban, képzésben való részvételük, betegségük vagy egyéb ok miatt napközbeni ellátásukról nem tudnak gondoskodni. A napközbeni ellátás keretében biztosított szolgáltatások időtartama lehetőleg a szülő munkarendjéhez igazodik.

A bölcsőde a családban nevelkedő 3 éven aluli gyermekek napközbeni ellátását, szakszerű gondozását és nevelését biztosító intézmény. A gyermek három éves koráról a tankötelezettség kezdetéig nevelő intézmény az

óvoda. Az óvodai foglalkozáson történő részvétel a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 24. § (3) bekezdése szerint csak a gyermek 5 éves korától kötelező.

A Gyvt. 151. § (4) bekezdése szerint a gyermek után gyermekékeztetésre vonatkozó személyi térítési díjat kell fizetni. A Gyvt. 2012. január 1. napjától hatályos 148. §-a szerint azonban a bölcsődei ellátás esetében az intézményvezető a bölcsődei ellátás keretében biztosított gyermekékeztetésre vonatkozó személyi térítési díjat megállapítása mellett, – a fenntartó döntésétől függően – a bölcsődei ellátás keretében nyújtott gondozásra is megállapíthat személyi térítési díjat.

A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 54. § (14a) bekezdés 2012. január 1. napjától hatályos d.) pontja szerint az álláskereső aktív munkahelykereső tevékenysége és álláskeresőként való nyilvántartása szünetel, ha az álláskereső terhességi-gyermekágyi segélyre, gyermekgondozási díjra vagy gyermekgondozási segélyre való jogosultságának megállapítását jelenti be, terhességi-gyermekágyi segély és gyermekgondozási díj esetén a jogosultság megállapítását követő naptól, gyermekgondozási segély esetén a jogosultság megállapításának napjától. Ezen rendelkezés szerint tehát azok a szülők, akik kisgyermekükkel otthon vannak, a munkaügyi központok nyilvántartásában nem szerepelnek. Ennél azonban sokkal nagyobb problémát okoz, hogy a beérkező válaszok többségében említett projektek, például a TÁMOP 1.1.2. projekt keretében csak azok a személyek vehetnek részt a képzésekben, akik álláskeresőként vannak nyilvántartva, így tehát azokat a szülőket, akik még otthon vannak a gyermekkel, teljesen kizárja a projektben való részvételtől. Ugyanakkor ezen projekt egyik célcsoportját képezik a gyermekgondozásról, betegápolásból munkába visszatérni kívánó álláskereső. Megítélésem szerint a hatályos szabályozás nem szolgálja kellőképpen ezen célcsoport elhelyezkedését. A cél ugyanis álláspontom szerint az lenne, hogy legkésőbb GYES, GYED folyósításának leteltekor, a szülő vissza tudjon térni a munkaerőpiacra és lehetőség szerint megfelelő képzettséggel rendelkezzen. Ezen rendelkezés szerint azonban a szülőnek nincs lehetősége arra, hogy az alatt az idő alatt, amíg a gyermekkel otthon van, oktatáson- képzésen vegyen részt, tudását frissítse, bővítse. Ez azt eredményezi, hogy csak a gyermekneveléssel töltött időt követően vehet részt ezen projektben, illetve az ennek keretében szervezett képzésen, s így az munkaerőpiacra történő visszatérése is kitolódik akár több évre is.

Előzőekre tekintettel megállapítom, hogy az Ftv. 54. § (14a) bekezdés d) pontjának rendelkezése, azáltal hogy a terhességi-gyermekágyi segélyben, gyermekgondozási díjban, gyermekgondozási segélyben részesülőket kizárja a TÁMOP projekt keretében indított képzésekből, s ezzel, akadályozza ezen célcsoport visszatérését a munkaerőpiacra, a foglalkoztatáshoz és munkához való joggal, valamint a jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okoz.

A beérkező válaszokból megállapítható továbbá, hogy a nők illetve a kisgyermekes szülők munkavállalásának egyik legnagyobb akadályát az jelenti, hogy a munkavégzés idejére nem tudják megoldani a gyermekek felügyeletét. Korábbi – AJB-1920/2010 – jelentésemben már megállapítottam, hogy a gyermekek napközbeni ellátását biztosító rendszer több helyen nem tölti be funkcióját. A vizsgálat feltárta, hogy a kötelező önkormányzati feladatot az önkormányzatok nem látják el, adott esetben nem működtetnek bölcsődét. Illetve a bölcsődei ellátásban való részvételt sok esetben a férőhelyek szűkössége gátolja meg, számos esetben fordul elő, hogy több gyermeknek kívánnak ellátását biztosítani, mint amennyi a férőhelyek száma alapján megengedhető lenne. Az ellátásban gondot okoz az is, hogy csak a 10.000 fő feletti települések önkormányzatai számára kötelező feladat a bölcsőde fenntartása, ez pedig ezen ellátási formából kizárja azokat a gyermekeket, akik ennél kisebb lélekszámú településen élnek. Az egyes ellátási formákhoz való hozzájutásban területi egyenlőtlenségek alakultak ki, míg az ország bizonyos területein az ellátási formák hozzáférhetőek, addig az ország más részein lakó gyermekek számára az egyes ellátási formák elérhetetlenek.

További problémát okoz a 2012. január 1. napjától bevezetett személyi térítési díj is. A Gyvt. 150. § (1) bekezdése szerint a személyi térítési díj megállapításánál a gyermekek napközbeni ellátása és a gyermekek átmeneti gondozása esetében a gyermek családjában az egy főre jutó rendszeres havi jövedelmet kell figyelembe venni. A személyi térítési díj összege igénybe vevőként nem haladhatja meg az egy főre jutó rendszeres havi jövedelem 50%-át családi napközi és családi gyermekfelügyelet esetén, 20%-át az egyéb gyermekek napközbeni ellátása (pl. bölcsőde) esetén. Ezen térítési díj bevezetése tovább nehezíti a gyermekek napközbeni, intézményes keretek közötti ellátását, és ezzel együtt a kisgyermekes szülők munkavállalását. A szülőknek ugyanis már nem csak az okozhat problémát, hogy a gyermeket nem veszik fel a bölcsődébe helyhiány miatt, hanem a térítési díj megfizetése is. Az EU tagállamaiban a 3 év alatti gyermekek átlagosan 26%-a intézményes keretek közt részesül napközbeni gondozásban (14%-ban heti 30 óránál kevesebb időtartamban, 12%-ban heti 30 órában vagy annál is többen). Magyarországon ez az érték 8%. Néhány kiugró, élenjáró adat: Dánia 73%, Hollandia 45%, Svédország 44%, Belgium 40% az arány. [JÓ-LÉT Közhasznú Alapítvány Anyabarát vállalati politikák és gyakorlatok Magyarországon című kutatási összefoglaló 30. oldal.] A napközbeni ellátás nyújtásának javítása fontos intézkedés lenne annak megkönnyítésére, hogy mindkét szülő a munkaerő részét képezhesse.

„A kisgyermekes anyák foglalkoztatási szintje különösen elmarad az EU átlagtól. A három év alatti gyereket nevelők esetében Magyarországon a legalacsonyabb a foglalkoztatási ráta az EU tagállamok közül, mindössze 14%. A legjobb arányok a skandináv térségben és Szlovéniában figyelhetőek meg. A helyzet nem sokat javul a 3-5 éves korosztály anyái esetében sem. Magyarországon ezeknek a nőknek 53%-a tudott elhelyezkedni, csak Olaszországban és Máltán kisebb ez az arány. A skandináv térségben és Szlovéniában már 80% körüli az óvodáskorúakat nevelő nők foglalkoztatási rátája”. [A JÓ-LÉT Közhasznú Alapítvány által készített A Szociális

gazdaságban rejlő lehetőségek feltárása családi segítő hálózat létrehozásra céljából – helyzetfeltáró kutatás 7. oldal] A nők foglalkoztatottsága is alacsony hazánkban (55,0%), és a hatéves vagy annál fiatalabb gyermekkel rendelkező és nem rendelkező nők foglalkoztatási aránya közötti eltérés a második legnagyobb az EU-ban (33,6 százalékpont, míg az uniós átlag 12,1 százalékpont). [Az Európai Unió Tanácsa 2011/C 209/03. számú ajánlás 10. pontja]

Egy 2008-as Gallup kutatás a munka és magánélet összeegyeztetését vizsgálta, amelyben a gyermekevelés feladataival kapcsolatos foglalkoztatási preferenciákra is kitértek. Az Európai Unió tagállamainak munkavállalói közül 51%-a válaszolta azt, hogy nehéznek vagy nagyon nehéznek tartja a munka és magánélet összeegyeztetését. Míg a legkevésbé nehéznek Finnországban tartják ezt (20%), addig a legnehezebben Magyarországon (77%).

Az Európai Unió Tanácsa ajánlásában is megfogalmazásra került, hogy Magyarország erősítse a nők munkaerő-piaci részvételének ösztönzésére irányuló intézkedéseket a gyermekgondozási és iskolára felkészítő létesítmények bővítése révén. [2011/C 209/03. számú ajánlás 3. pontja]

Előzőekre tekintettel megállapítom, hogy a jelentésben feltárt körülmények a nők elhelyezkedési esélyeit nagymértékben befolyásolják és azzal, hogy akadályozzák a munkaerőpiacra való visszatérésüket, állandósítják a munkához és a foglalkozáshoz való joggal összefüggő visszasság bekövetkeztének közvetlen veszélyét.

Álláspontom szerint a nők illetve a kisgyermekes anyák elhelyezkedését elsősorban munkahelyteremtéssel, az atipikus foglalkoztatási formák széles körű elterjesztésével, ezek jogszabályi szintű támogatásával (pl. járulék, adókedvezmények) lehetne ösztönözni. Az elhelyezkedést segítheti a munkavállaló részére biztosított rugalmas munkaidő. Szükségesnek tartom a bölcsődei, illetve óvodai férőhelyek számának jelentős mértékű növelését, illetve ezen intézmények nyitva tartásának felülvizsgálatát, ugyanis a nyolc órás munkarendben, illetve a több műszakos munkarendben dolgozó szülők számára az is problémát jelent, hogy a gyermekért zárásig odaérjenek. Fontosnak tartom azokat a képzéseket, tanfolyamokat, amelyek a kisgyermekes szülőknek továbbtanulási, átképzési lehetőséget biztosít, ezen képzések számát a leginkább hátrányos helyzetű régiókban mindenképpen szükséges lenne növelni.

Vizsgálatom során értékeltem azt a körülményt is, hogy a Főváros Kormányhivatal Munkaügyi Központ igazgatójától a megkeresésemre a jelentésem kiadásáig nem kaptam választ. A töretlen ombudsmani gyakorlat szerint a biztos akadályozása alkotmányos jogkörének gyakorlásában azzal, hogy a válaszadást, vagy az általa kért iratok megküldését a megkeresett szerv elmulasztja, *a jogállamiság elvével összefüggő visszasságot okoz.*

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapjogokkal összefüggő visszasság megszüntetése illetve jövőben megelőzése érdekében

1. az Ajb. 37. §-a alapján felkérem a nemzeti erőforrás minisztert, kezdeményezze a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény olyan irányú módosítását, mely lehetőséget biztosít terhességi-gyermekágyi segélyben, gyermekgondozási díjban, gyermekgondozási segélyben részesülő szülőknek, hogy a TÁMOP projektekben részt vegyenek;
2. az Ajb. 31. §-a alapján felkérem a nemzeti erőforrás minisztert, hogy jelentésben feltárt, akadályozó tényezőket a nők munkaerő-piaci helyzetének javítására érdekében kidolgozandó javaslatában hangsúlyosan vegye figyelembe;
3. az Ajb. 31. §-a alapján felkérem a nemzeti erőforrás minisztert, intézkedjen annak érdekében, hogy a minisztérium szakmai irányítása alatt álló szervezetek az alapvető jogok biztosa megkereséseinek a jövőben határidőben és teljes körűen tegyenek eleget.

Budapest, 2012. április 26.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-2485/2012

A fiatalkori bűnelkövetés és bűnmegelőzés kérdései

Előadók: dr. Györfly Zsuzsanna
dr. Varga Éva Csilla

A vizsgálat megindítása

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajb.) az alapvető jogok biztosa kiemelt feladatává teszi a gyermekek jogainak védelmét. E gyermekjogi szakombudsmani teendőket hivatalba lépésem óta speciális gyermekjogi projekt keretében látom el. A projekt 2009. évi súlyponti kérdésköre a gyermekek erőszakkal szembeni védelme – ideértve az erőszakos cselekmények elkövetésének megelőzését is – volt. Erre tekintettel Borsod-Abaúj-Zemplén megyében átfogó vizsgálat keretében¹ tekintetem át a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.) 68. § (2)² bekezdése alapján védelembe vett gyermekek helyzetét.

A Gyermekjogi Projekt keretében 2012. évben különös figyelmet fordítok az igazságszolgáltatás gyermek- és fiatalok részvevőinek helyzetére, alapvető jogaik érvényesülésére. Elhatározásomban megerősített azt, hogy a *Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózata* (ENOC) 2011. szeptember 14-16-án, Varsóban tartott Éves Közgyűlésén úgy döntött, hogy 2012. év kiemelt témájaként a gyermekbarát igazságszolgáltatást választotta.

Minderre figyelemmel átfogó vizsgálatot indítottam a gyermekkori és fiatalkori bűnelkövetés megelőzésével és kezelésével kapcsolatos problémák feltárására. A vizsgálat a szabálysértést és bűncselekményt elkövető

gyermek és fiatalok sorsának alakulására, a bűnelkövető fiatalokkal kapcsolatos gyermekvédelmi tevékenység hatékonyságára fókuszált.

A vizsgálat célja az általam kiválasztott négy megyében működő gyámhivatalok, a gyermekjóléti szolgálatok, a rendőrség, a pártfogó felügyelet és az ügyészek gyermekkorú és fiatalkorú bűnelkövetőkkel kapcsolatban folytatott gyakorlatának feltérképezése, illetve az említett szervek bűnmegelőzési terén végzett prevenciók tevékenységének monitorozása. A gyámhivatalok országos bűnmegelőzési tevékenységére vonatkozó megállapításokat az AJB 2617/2012. számú átfogó jelentésem tartalmazza. Vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében megkerestem a Borsod-Abaúj-Zemplén, a Győr-Moson-Sopron, a Tolna, valamint a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalát és ugyanezen megyék módszertani gyermekjóléti szolgálatait. Tájékoztatást kértem a legfőbb ügyésztől, az országos rendőrfőkapitánytól, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Szolgálatának főigazgatójától, valamint az Országos Kriminológiai Intézet igazgatójától. A Borsod-Abaúj-Zemplén megyében folytatott vizsgálatomat lezáró jelentésemben ajánlást fogalmaztam meg a szociális, valamint az igazságügyi tárca vezetőjének. Javaslataim megvalósulásáról tájékoztatást kértem az emberi erőforrások miniszterétől és a közigazgatási és igazságügyi minisztertől.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bek.)
- az állam alapjogvédelmi kötelezettsége: *„Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.”* (Alaptörvény I) cikk (1) bek.)
- Az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye [Alaptörvény XV. Cikk (4) Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. (5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.]
- A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga. *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* (Alaptörvény XVI. cikk (1))
- A tisztességes eljáráshoz való jog *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról (a továbbiakban: Köt)
- 1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban Gyvt.)
- A Gyermek jogairól New Yorkban 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (Gyermekjogi Egyezmény)
- 1999. évi LXIX. törvény a szabálysértésekről (a továbbiakban régi Sztv.)
- 2011. évi CX. törvény a nemzeti köznevelésről (a továbbiakban: Nkt.)
- 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről (a továbbiakban új Szabs. tv.)
- 11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet a nevelési-oktatási intézmények működéséről
- 149/1997. (IX. 10.) Korm. Rendelet a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (a továbbiakban: Gyer.)
- 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (NM rendelet)
- 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról
- 177/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalról
- A családon belüli erőszak kezelésével és a kiskorúak védelmével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtására kiadott 32/2007. (OT 26.) ORFK utasítás (ORFK utasítás)
- (A vizsgálatban alkalmazott jogszabályi rendelkezéseket a jelentés melléklete tartalmazza.)

A vizsgálat megállapításai

I. Hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy az alapvető jogok biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére. E gyermekjogi szakembereket speciális gyermekjogi projekt keretében látja el az alapvető jogok biztos 2007 óta. 2012-ben a gyermekjogi projekt középpontjába a gyermekközponitú igazságszolgáltatás egyes kérdéseinek vizsgálata került.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének 1) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló

közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat.

A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Mindezek alapján tehát megállapítható az ügyben megkeresett hatóságokra és szervezetekre kiterjedő vizsgálati hatásköröm.

II. Az érintett alapjogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság 9/1992. (I. 30.) AB határozatában megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. *Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.* Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. *Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.*

A jogállam fogalmának egyik feltétlen ismérve tehát a jogbiztonság. A jogbiztonságnak viszont elengedhetetlen követelménye, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Az alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket* [56/1991. (XI. 8.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság a későbbiek során több határozatában is kiemelte, hogy a bűnmegelőzés a jogállamiságból levezethető alkotmányos cél. A 20/1997. (III. 19.) AB határozatban úgy foglalt állást, hogy a bűncselekmény megvalósulása, illetőleg az arra való felhívás megelőzéséhez fontos állami, társadalmi és egyéni érdek fűződik. Ennek alapján nem állapította meg annak alkotmányellenességét, hogy az ügyész indítványára a bíróság az olyan sajtótermék vagy sajtótermékek nem minősülő nyilvános közlését megtiltsa, illetőleg az ügyész a közlést felfüggeszse, amelyben bűncselekmény vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívás valósul meg (ABH 1997, 85., 92.). Ugyanitt emelte ki azt is, hogy a bűnmegelőzés eredményességének fokozása közérdek.

Hasonlóképpen, a pénzmosás megakadályozása és a banktitok kapcsán is a jogállamiságból levezethető alkotmányos célként ismerte el a bűnmegelőzés érdekét (24/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 191., 195.). Az Alkotmánybíróság egyszersmind azt is megállapította, hogy a bűnmegelőzési érdek olyan alkotmányos cél, amelynek biztosítása érdekében még egyes alapjogok korlátozása sem zárható ki. Minden esetben hangsúlyozta ugyanakkor, hogy ezen alkotmányos cél megvalósítása érdekében sem adható fel a jogállamiság, a jogbiztonság követelményrendszere és az állam szervei nem kaphatnak túl széles, bizonytalan tartalmú felhatalmazásokat az általános, elvont értelemben vett bűnmegelőzés érdekében [47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525., 533.]. A bűnmegelőzés, mint alkotmányos cél megköveteli a közrend, közbiztonság védelmében eljáró szervek együttműködését. [47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525., 539.].

Az alapvető jogok érvényesülésének garanciája az Alaptörvény 1. cikkében rendelt, az állam alapvető intézményvédelmi kötelezettsége, mely szerint „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődendő kötelezettsége. Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait. Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható”.

Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. A következő bekezdésben rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a *gyermekeket*, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. Az Alaptörvény tehát a gyermekeket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. A Kommentár hangsúlyozza továbbá, hogy a megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény azon rendelkezése, amely alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett.

Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására.

Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. Nem vitatható ugyanakkor, hogy az esélyegyenlőség megvalósításának – az Alaptörvény által is nyomatékosítva – a legmesszebbmenőig eleget kell tenni a gyermekek, különösen a beteg gyermekek esetében.

A gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése deklarálja. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére.³ A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumában is, amely rögzíti, hogy a gyermekek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

A tisztességes eljáráshoz való jog az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőséghez való jog egyes elemeiből eredő elvárásokkal is. Ezek közül az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmódot, az egyenlőként kezelést kell érteni. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felöl: *olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály.*⁴

A tisztességes eljárás követelménye minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói tevékenysége által érintett.⁵

A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: *„a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy 'nem tisztességes'...”*

Az Alkotmánybíróság a 14/2004. (V. 7.) AB határozatában a tisztességes eljáráshoz való jogra vonatkozó gyakorlatát összegezve megállapította, hogy *a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.*

A tisztességes eljáráshoz való jogot nevesíti Magyarország Alaptörvénye a XXVIII. cikkében a bírósági eljárások vonatkozásában, és ezt az alkotmányos alapvető fogalmazza meg XXIV. cikkének (1) bekezdésében is: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* Ez a cikk az Európai Unió Alapjogi Chartájába foglalt megfelelő ügyintézéshez, a „jó közigazgatáshoz” való jog követelményeként fogalmazza meg a bíróságokon kívül a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás kivánalmát.⁶

A hivatkozott és idézett, a tisztességes eljáráshoz való jogot megfogalmazó alaptörvényi rendelkezéseket az ismertett alkotmánybírósági tartalommal szükséges értelmezni. Így tekintettel kell lenni arra, hogy a konkrét eljárásoknak meg kell felelniük minden tekintetben a „tisztességesség” követelményének, ami magában foglalja a jogszabályi rendelkezések alkotmányosságát éppen úgy, mint az adott eljáró állami szerv ilyen minőségű eljárási cselekményeit.

Ez utóbbi egyébként felöli azokat az állami szerv vagy annak képviselőjében eljáró személy által tanúsított magatartásokat is, amelyek nincsenek jogszabályban pontosan nevesítve, illetve eljárási alapelv szintjén adottak.

III. Az ügy érdemében

1. Az Országos Kriminológiai Intézet (továbbiakban: OKRI) igazgatója a gyermek- és fiatalkori bűnözés alakulását illetően arról tájékoztatót, hogy *az ismertté vált gyermekkorú elkövetők által megvalósított bűncselekmények száma és a korcsoportjukban élőkhez viszonyított aránya kismértékű csökkenést mutat.* Az elkövetések csökkenése ellenére mutatkoznak kedvezőtlen tendenciák az elkövetett bűncselekmények és az elkövetők körében. A leginkább aggasztó az erőszakos bűncselekmények arányának növekedése. A fiatalkorúak által elkövetett ismertté vált bűncselekmények száma az elmúlt tíz évben lényegében azonos szinten mozgott. A területi mintázottság is stabil: évek óta ugyanazok a területek a legveszélyeztetettebbek. Az elkövetett bűncselekmények megoszlása, a bűnözés struktúrája kedvezőtlen változásokat mutat.

A vagyon elleni bűncselekmények aránya csökkenő tendenciát mutat, az erőszakos és garázda jellegű cselekmények aránya növekszik. A fiatalkorúak nagyobb számban követnek el súlyosabb megítélésű bűncselekményeket, mint korábban. A fiatalkorúak esetében is növekszik a lányok részvétele a különböző bűncselekmények elkövetésében. Az ítélkezési gyakorlat azonban csak lassan követi a változásokat. A kiszabott ítéletek nem a súlyosbodó cselekményekkel arányban szigorodtak.

Az össz-bűnözést tekintve a gyermekkorú elkövetők aránya nem jelentős, 2-3% között alakult az utóbbi tíz évben. Az ismertté vált bűnelkövetők között a gyermekkorúak aránya a 2000-es évek elején érte el a 3,1%-ot, az

arány az utóbbi években 2,1%-ra mérséklődött.

A területi megoszlást illetően a teljes bűnözési képhez képest eltérő jellegzetességek is tapasztalhatók. A legjelentősebb különbség, hogy a gyermekkorú elkövetők esetében nincs meg a felnőttekre jellemző budapesti dominancia. A fővárosban a lakossági arányokból következően, a várhatóhoz képest kevesebb gyermekkorú bűnelkövető válik ismertté.

A legtöbb ismertté vált cselekményt „hagyományosan” három megyében követik el a gyermekek:

- Borsod-Abaúj-Zemplén megyében 355 (azaz 13,62%),
- Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében 292, (azaz 11,20%),
- Hajdú-Bihar megyében 235 (azaz 9,01%) az elkövetett cselekmények száma.

Sok esettel találkozhatnak még a Jász-Nagykun-Szolnok és a Pest megyei hatóságok. A legkedvezőbb a helyzet Békés, Vas és Zala megyében, ezekben a megyékben az országosan előforduló esetek 2%-át sem éri el az ismertté vált cselekmények száma.

Longitudinális vizsgálatok alapján az alábbi általános következtetések vonhatók le:

- Az elkövetői körbe való belépés a nyolctól tizennegyedik életév, a kilépés a húsztól huszonkilencedik életév között a leggyakoribb, és minél korábbi a belépési életkor, annál hosszabb és intenzívebb kriminális karrier várható.
- Az egyes bűncselekmény típusok belépési időszaka és legnagyobb gyakorisága eltérő életkorokra esik, így a vagyon elleni bűncselekményekre a korábbi belépés a jellemző, mint az erőszakosokra.
- A gyermekkori, fiatalkori és felnőttkori antiszociális és bűnelkövetői magatartás között erős folytonosság jellemző.
- A súlyos, erőszakos bűncselekményeket elkövető gyerekek magatartása általában nem előzmény nélküli, és döntő többségük már kora gyermekkorban mutatott agresszív, károkozó vagy antiszociális magatartási jegyeket. Az összefüggés fordítva is igaz: a súlyosan magatartásproblémás gyerekek nagyobb arányban válnak később bűnelkövetővé, mint a kontrollcsoport tagjai.⁷
- A tizenkét éven aluli gyerekeknek kis hányada tanúsít közösségellenes magatartást. Néhányan közülük bűncselekményeket kezdenek elkövetni. A bűnelkövető gyermekek kétszer vagy háromszor nagyobb eséllyel válnak erőszakos, súlyos vagy rendszeres elkövetővé, folytatnak hosszabb kriminális karriert. Ez a mintázat minden generációban ismétlődik. Retrospektív szempontból a felnőtt többszörös súlyos elkövetők többsége bűnelkövető gyermek volt. Ezek az elkövetők felelősek az összes bűncselekmény mintegy feléért, beleértve az erőszakos és vagyon elleni bűncselekményeket is.⁸

A gyermekkorú elkövetők esetében a vagyon elleni bűncselekmények vezetnek a gyakorisági rangsorra. A legtöbbet lopást követnek el. *A legsúlyosabb emberölési cselekmények nagyon ritkán fordulnak elő, az elmúlt öt évben 5 ilyen cselekmény volt, de voltak olyan évek is, amikor egy ilyen eset sem történt.* 2010-ben az ismertté vált gyermekkorú elkövetők 40%-a lopást, közel 10 %-a betöréses elkövetővé, folytatnak hosszabb kriminális karriert. Ez a mintázat minden generációban ismétlődik. Retrospektív szempontból a felnőtt többszörös súlyos elkövetők többsége bűnelkövető gyermek volt. Ezek az elkövetők felelősek az összes bűncselekmény mintegy feléért, beleértve az erőszakos és vagyon elleni bűncselekményeket is.⁸

A gyermekkorú elkövetők esetében a vagyon elleni bűncselekmények vezetnek a gyakorisági rangsorra. A legtöbbet lopást követnek el. *A legsúlyosabb emberölési cselekmények nagyon ritkán fordulnak elő, az elmúlt öt évben 5 ilyen cselekmény volt, de voltak olyan évek is, amikor egy ilyen eset sem történt.* 2010-ben az ismertté vált gyermekkorú elkövetők 40%-a lopást, közel 10 %-a betöréses elkövetővé, folytatnak hosszabb kriminális karriert. Ez a mintázat minden generációban ismétlődik. Retrospektív szempontból a felnőtt többszörös súlyos elkövetők többsége bűnelkövető gyermek volt. Ezek az elkövetők felelősek az összes bűncselekmény mintegy feléért, beleértve az erőszakos és vagyon elleni bűncselekményeket is.⁸

A leginkább aggasztó tendencia a személy elleni bűncselekmények körében tapasztalható. Az utóbbi években folyamatosan növekszik az erőszakos személy elleni cselekményeknek a száma. A fiatalokra általában, és a gyermekkorúakra is, jellemző a csoportos elkövetés. A legtöbb bűncselekményt csoportosan követik el. Leggyakrabban hasonló korú társaikkal, de sokszor idősebb fiatalkorúakkal, és minden tízedik esetben felnőtt korúakkal együtt követik el a bűncselekményeket. De az utóbbi tíz évben itt is új tendencia jelentkezett egyre többször fordul elő, hogy a gyermekkorú elkövető egyedül cselekszik.

Az ezredforduló idején 2001-ben az ismertté vált gyermekkorú elkövetők 27,3%-a cselekedett egyedül, 2010-re ez az arány 10%-al növekedett és elérte a 37%-ot. A bűnözés alapvetően a férfiak monopóliuma, általában 15-17% körül alakul az ismertté vált női elkövetők aránya. A gyermekkorú elkövetők esetében is a felnőttekéhez hasonló volt a helyzet, az esetek döntő többségét fiúk követik el, a lányok részaránya 15% körül alakult.

A gyermekkorú elkövetők többsége (75%) a szüleivel, családban élt az elkövetéskor. A gyermekotthonban, vagy nevelőszülőknél élők aránya változatlanul évről-évre 8 és 2,5% körül alakul. Egyedül álló szülő neveli az ismertté vált gyermekkorú elkövetők kb. 12%-át.

A gyermekkorúakra jellemző bűncselekményeinek legfontosabb jellemzői az alkalmosság, az ötletszerűség, az előkészület hiánya, a csekélyebb érték és a kezdetleges végrehajtási mód. Az 1990-es évek elején a fiatalok bűnelkövetők 10 százaléka alkohol hatása alatt állt az elkövetéskor, 2000-re ez az arány 6 százalékra csökkent, de az alkohol helyét átvették a drogok.

A fiatalok bűnelkövetők életkori sajátosságából adódik, hogy jellemző a csoportos, társas elkövetés és a nagyszámú halmozat. A lányok részvétele 10 százalék alatti. A fiatalok által megvalósított deliktumok között is a vagyon elleni bűncselekmények dominálnak. De ez a dominancia az utóbbi öt évben visszaszorulóban van. Míg 2006-ban az összes deliktum 63,8%-a tartozott ebbe a kategóriába, addig 2010-ben már csak 55%-ot tett ért el az arányuk. A vagyon elleni bűncselekmények helyét sajnos az erőszakos és garázda jellegű bűncselekmények veszik át.

A felnőttek esetében az erőszakos és garázda jellegű bűncselekmények részaránya 7 és 8,5% között alakult az elmúlt öt évben, a fiataloknál viszont 2010-re elérte az összes bűncselekmény egyharmadát, 33,25% volt. A rablások részaránya a felnőttek esetében nem éri el az 1%-ot, a fiataloknál meghaladja az 5%-ot. A fiatalok bár jóval kisebb számban, de sokkal magasabb arányban követnek el súlyosabb megítélésű erőszakos bűncselekményeket.

Az életkori sajátosságokhoz igazodva a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények aránya is ötszöröse (5%) a felnőtteknél tapasztalható értéknek (1%).

A családi körülményeket jelző mutatók⁹ egyre rendezettebb körülményeket mutatnak. Míg öt évvel ezelőtt az ismertté vált bűnelkövető fiatalok 57,87%-a élt szüleivel, teljes családban, addig 2010-ben már a fiatalok 70,23%-ánál jelezték, hogy mindkét szülővel együtt egy családban élnek. Az egyedül álló szülővel élők részaránya 25%-ról 15%-ra csökkent az elmúlt öt évben. Ezek az egyébként öröndetes számok amellelt, hogy ellentmondanak a mindennapi tapasztalatoknak (egyre több válásról, különélésről hallani, sokszor több családból származó emberek élnek együtt) lehet, hogy nem is annyira öröndetes jelenséget takarnak. Ezek szerint a teljes családok sem képesek teljes mértékben közvetíteni a gyermekek, a fiatalok felé a társadalomban elfogadott normákat, vagy éppenséggel ezek a normák változtak meg, és egyre többen tartják elfogadhatónak a törvénytelen eszközök felhasználását céljaik eléréséhez.

A szocializációval foglalkozó kutatások tárták fel, hogy a XX. század második felétől a fiatalok egyre később lépnek be a munkaerőpiacra. Az életút során tehát van egy éveig tartó szakasz, amelyben a személy biológiai értelemben már felnőtt, de társadalmi státusza még bizonytalan. Az életútnak ebben a szakaszában a fiatalok jellemzően más fiatalokkal töltik az idejüket és gyenge a kapcsolatuk a felnőttekkel, illetve a felnőttek intézményeivel. A hagyományos társadalmi kötődések gyengülése ösztönözheti a bűnelkövetői magatartás kialakulását.

A gyermekkorú elkövetők 60-70 százaléka a veszélyeztetettek közül kerül ki. A nyilvántartott veszélyeztetett kiskorúak az esetek legnagyobb részében anyagi okok miatt, kisebb részében környezeti és magatartási okok miatt, néhány esetben pedig egészségi okok miatt veszélyeztetettek.

A gyermekkorú elkövetők szüleinek 56 százaléka munkanélküli, ennek 60-70 százalék alkoholista is. Rossz baráti környezet az esetek kétharmadában szerepel az elkövetővé válás okai között. A fiatalok bűnelkövetők több mint 70 százaléka teljes családban nevelkedik, 20 százalék elvált szülő gyermeke, 6-7 százalék gyermekvédelmi szakellátásban él. Egyre több elkövetőre jellemző, hogy nem tanul, de nem is dolgozik.¹⁰

A kiskorúak devianciájának hátterében álló rizikófaktorok két csoportra oszthatók: az *egyénen kívül álló* és az *egyénben rejlő* tényezőkre.

Az *egyénen kívüli okok* között elsőként szerepel a *családi háttér* és a családban megjelenő devianciák. Már a fogantatástól kezdve beszélhetünk olyan kockázati tényezőkről, amelyek később problémát jelenthetnek a gyermek mentális és fizikai fejlődésében. Ilyenek tekinthető a nagyon fiatal anya, a szülők alacsony iskolai végzettsége, alkoholizmusa vagy drogfüggősége. A gyermeknevelés kapcsán meg kell említeni a gyenge szülői kontrollt, a gyermek felé irányuló kevés figyelmet, a fizikai és lelki elhanyagolást is. A családi konfliktusok, a szülők válása a lelki megpróbáltatások mellett anyagi nehézségeket is jelent a családnak, amely további feszültségeket gerjeszt, és nagymértékben rontja a szülő-gyermek kapcsolatot. A bűnelkövető családtagok – főként a büntetett szülők vagy testvérek – előfordulása növeli a gyermek bűnözővé válásának esélyét (Farrington, 1986).¹¹

A fiatalok elkövetőket általában tanulmányaik elkezdésétől fogva *rossz iskolai teljesítmény* jellemzi. Az iskolakerülés és a bűnözés kapcsolata egyértelmű, kölcsönösen generálják egymást. Az iskolakerülés sokszor a gyenge tanulmányi eredményből fakadó megfélemezés és kiközösítés következménye (Graham, 1988).¹²

A *lakókörnyezet* minősége meghatározó elem a gyermekek attitűdjének alakulásában. A szegényebb lakóterületeken, ahol jellemzően sok a munkanélküli szülő, illetve az alacsony jövedelmű család, nagyobb arányban fordul elő a fiatalok bűnözése, az alkohol- és drogfogyasztás, valamint a vandalizmus, mint a tehetősebb környéken élőknél.

Az *egyénben rejlő okok* közül kiemelendő az alacsony intelligencia szint és a gyenge kognitív képességek (Farrington, 1989; 2000).¹³

Az alkoholfogyasztás és a kábítószer használat szintén rizikófaktorok minősül. A 2006-os Iskoláskorú Gyermekek Egészségmagatartása (Health Behaviour in School-aged Children) c. nemzetközi vizsgálat magyarországi adatfelvétele alapján a 9. osztályos tanulók több mint 80%-a már kipróbált alkoholos italt. Ebben a korcsoportban a fiúk közel fele (46,9%), a lányok több mint egyharmada (33,3%) volt már kétszer vagy többször részeg életében. A 11. osztályos korban a két vagy többszöri lerészegedés életprevalencia értéke a fiúk esetében csaknem a korcsoport háromnegyedére emelkedett (71,0%), lányoknál meghaladta az 50%-ot (51,3%).¹⁴

A fiatalok körében kialakult alkoholizmusról nem beszélhetünk. 14 éves alkoholbeteg nagy valószínűséggel nem létezik, így a jelenségre utaló adatokat sem találtak a kutatók. A 20 év alatti korosztályt egységesen mérő adatsor szerint éves szinten 100 és 200 fő között mozog azoknak a száma, akiket a hivatalos statisztika alkoholbetegként tart számon.

Sajnálatos körülmény, hogy az alkoholfogyasztás szociokulturális funkciója miatt a társadalmi attitűd nemcsak a mértékletes ivás tekintetében elfogadó, hanem akár a mértéktelen alkoholfogyasztást is jobban tolerálja, mint az illegális drogok használatát, annak ellenére, hogy az alkohol mind népegészségügyi, mind kriminológiai szempontból jóval nagyobb problémát jelent hazánkban, mint az (illegális) kábítószer. Az alkohol iránti túlzottan elfogadó álláspont a szenvedélybetegekkel szembeni elutasító, elítélő hozzáállással párosul, és ez a dichotómia aláássa a hatékony társadalmi szintű prevenciók törekvések sikerét. A magyar populáción végzett vizsgálatok eredményei szerint a család szocio-ökonomiai státusza és a fiatalok szerhasználati szokásai között nincs egyértelmű összefüggés, ám a családszerkezet komoly jelentőséggel bír ebben a vonatkozásban.

Egy 2005-ös eredmény¹⁵ szerint az újraelakult családi struktúra és a szülőkkel való konfliktusok mind az alkohol és a nikotin, mind az illegális drog fogyasztása szempontjából komoly rizikófaktorok minősülnek. A

rendszeres droghasználóvá válás valószínűségét csökkentő tényezők az ép család, a szülőkkel való jó kapcsolat és az, ha a szülők kontrollálják gyermekük szabadidős tevékenységeit.

Az OKRI igazgatója a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjainak együttműködését illetően rámutatott arra, hogy a gyermekkorú vagy fiatalkorú terhelt esetén a nyomozó hatóságnak a Be. alapján kötelessége jelzéssel élni a gyermekvédelem felé. A rendőrség a gyermekjóléti szolgálatot és a gyámügyi hivatalt értesíti, ez utóbbit a gyermek védelembe vétele végezt. *Az intézkedések és értesítések azonban a leggyakrabban formálisak, a valódi kapcsolattartás nem jellemző. A papírok bekérése megtörténik: a gyermekvédelem és büntetőeljárás érdemi kapcsolata azonban a pártfogó felügyeletnél kezdődik.*

A gyermekkorú elkövetőkkel a jelenlegi gyakorlat szerint „nem történik semmi”. Ez egyrészt azt jelenti, hogy a büntetőeljárást megszüntetik velük szemben (vagy el sem indították), másrészt pedig azt, hogy a büntetőeljárásban részt vevő hatóságok, intézmények közötti kapcsolat, információáramlás, a jelzési kötelezettség teljesítése esetleges.¹⁶

Az országos rendőrfőkapitány tájékoztatása szerint az ismertté vált bűnelkövetők száma (beleértve azokat a bűnelkövetőket is, akikkel szemben büntethetőséget kizáró ok miatt elutasították a feljelentést vagy megszüntették a nyomozást) 2011. évben 6,96 százalékponttal csökkent az előző év hasonló időszakához képest (119.816-ról 111.482-re).

A gyermekkorú elkövetők száma 2.773-ról 2.709-re (64 személlyel), míg a fiatalkorúaké 11.253-ról 11.167-re (86 személlyel) mérséklődött 2011-ben, miközben arányuk az összes elkövetőhöz viszonyítva minimálisan, gyermekkorúak esetében, 0,12 százalékponttal, fiatalkorúak vonatkozásában 0,62 százalékponttal emelkedett. A 14 év alatti személyek 2010-ben az összes ismertté vált bűnelkövetők 2,31%-át, míg 2011. évben 2,43%-át tették ki. A 14 és 18 év közötti elkövetők aránya is hasonlóan változott. A tárgyévvel megelőző időszakban tapasztalt 9,39%-ról 2011-re 10,02%-ra növekedett, tehát mindkét korosztályban minimális emelkedés tapasztalható az összes elkövetőhöz képest.

A bűncselekmények vonatkozásában a gyermekkorú elkövetők 68,5%-a 2011-ben lopás (966), garázdaság (449), rongálás (248), illetve testi sértés (240) bűncselekményeket követett el, hasonlóan az előző év adatainak megoszlásához.

A fiatalkorú elkövetők esetében lopás (3.635), garázdaság (2.174), testi sértés (833), visszaélés kábítószerrel (639), rablás (467) és rongálás (420) bűncselekmények a legjellemzőbbek, amelyek ebben a korcsoportban az összes jogsértés 72,35%-át teszik ki. A kiskorú elkövetők bűncselekményeinek területi megoszlása mindkét korcsoport tekintetében hasonló szórást mutat. A legtöbb gyermekkorú által elkövetett bűncselekményt Borsod-Abaúj-Zemplén (376), Szabolcs-Szatmár-Bereg (305) és Hajdú-Bihar (223) megyében regisztrálták. A fiatalkorúak esetében egyértelmű a főváros dominanciája (1.415), amelyet Borsod-Abaúj-Zemplén (1.055), Szabolcs-Szatmár-Bereg (971) és Hajdú-Bihar (763) valamint Pest megye (758) követ.¹⁷

Budapesten jelentősen csökkentek a gyermekkorúak által elkövetett bűncselekmények (225-ről 156-ra). Ezzel ellentétesen a fiatalkorú elkövetők száma (1361-ről 1425-re) emelkedett. A 14 évnél fiatalabbak esetében a VIII. (17), a XVIII. (13) és a XXI. kerületben (11) követték el a legtöbb cselekményt. A 14 és 18 év közötti korcsoportban a VIII. (203), a X. (92), a XI. (82), valamint III. kerületben (81) követték el jogsértéseket. A kiskorú elkövetők vonatkozásában megállapítható, hogy a XII. (23), az I. (26) és a XXIII. kerületben (25) történt a legkevesebb jogsértés. Az elkövetők lakóhelye szerinti bontásban a VIII. mellé a X. és a IV. kerület is felzárkózott. A vizsgált két korcsoport megoszlásában jelentős területi eltérések nem mutathatók ki.

Az országos rendőrfőkapitány a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai közötti együttműködést értékelve beszámolt arról is, hogy a Rendőrség az általa tett jelzést követően a megtett lépésekről, így a védelembe vételről sem kap minden esetben tájékoztatást. Rámutatott arra, hogy az együttműködés akkor eredményes, ha azt a gyámhivatal vagy a jelzőrendszer egyik tagja működteti. Abban az esetben, ha az együttműködő tagok személyesen nem ismerik egymást, úgy a jelzőrendszer működtetése nehézkes. Tapasztalata szerint ott, ahol évek óta ugyanazok a személyek működtetik a jelzőrendszert, gyors, pontos, lelkiismeretes, a gyermekek érdekét mindennekefelett szem előtt tartó az ügyintézés.

A **Legfőbb Ügyészség** a szabálysértési hatóságok gyermekkorúakat érintő eljárásai vonatkozásában szerzett tapasztalatairól – elsődlegesen a megyei főügyészségektől beszerzett adatok alapján – a 2011. december 31. napjáig hatályos Ütv., valamint a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (Sztv.) ezen időpontig hatályban volt rendelkezései alapul vételével számolt be. 2011. december 31. napjáig a törvényességi felügyelet körében az ügyész többek között óvással, felszólalással, figyelmeztetéssel, jelzéssel élhetett, továbbá a szabálysértési hatóságnál és a szabálysértés miatt eljáró más szerveknél, valamint a felettes közigazgatási szervnél törvényességi felügyeleti vizsgálatot tarthatott.

A gyermek- és ifjúságvédelmi ügyészi szakterület ellátásáról szóló 14/2003. (ÜK.7.) LÜ utasítás 20. §-ának (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy a fiatalkorúak ügyésze fokozott gonddal vizsgálja a szabálysértési tényállást megvalósító fiatalkorúak és gyermekkorúak ügyeiben a kiskorúakra vonatkozó speciális szabályok érvényesülését, valamint azt a tényt, hogy a szabálysértési hatóság indokolt esetben kezdeményezte-e az eljárás alá vont kiskorú védelembe vételét, vagy annak érdekében szükséges egyéb intézkedést. A 20. § (2) bekezdése alapján a fiatalkorúak ügyésze felügyelte az Sztv. 146.§-ában meghatározott gyermekkel koldulás szabálysértése miatt, valamint az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 141.§-a alapján a közoktatási törvényben meghatározott kötelezettségek megszegése miatt indult szabálysértési eljárások törvényességét is. (E

tekintetben a gyermek és ifjúságvédelmi ügyészi szakfeladatok ellátásáról szóló hatályos 9/2012. (11.16.) LÜ utasítás érdemben döntően eltérő szabályokat nem tartalmaz.) A Legfőbb Ügyészség összefoglaló jelentés szerint 2011. évben a korábbi évekhez hasonlóan a gyermekkorúak által megvalósított szabálysértések döntően tulajdon elleni cselekmények, kisebb arányban szabálysértés tényállását megvalósító közlekedési szabályszegések, elenyésző mértékben közrend elleni szabálysértési cselekmények.

A szabálysértési hatóságok eljárásának vizsgálatában elsődleges eszköz az Sztv. 84. §-ának (3) bekezdése alapján megküldött – a rendőrség, mint szabálysértési hatóság (jellemzően a közlekedés rendjét és a közrendet sértő cselekmények), továbbá a rendőrség, mint a bírósági eljárást megelőző előkészítő eljárást lefolytató hatóság (tulajdon elleni szabálysértések, melyek 2010. augusztus 19. napjáig a jegyzői szabálysértési hatóság hatáskörébe tartoztak) által gyermekkor, mint felelősséget kizáró okból meghozott eljárást megszüntető határozatok – törvényességi felülvizsgálata volt.

Az egyedi ügyekben hozott érdemi döntések felülvizsgálata mellett az elmúlt években több megyei főügyészség (Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar, Zala, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Heves, Baranya, Vas megye) folytatott vizsgálatot a gyermekkorúak és fiatalok által megvalósított szabálysértések miatt indult eljárások törvényessége tárgyában. Ennek körében annak áttekintésére is sor került, hogy a szabálysértési hatóságok indokolt esetben kezdeményezték-e az eljárással érintett gyermekkorú védelemben vételét.

A 2012. április 14. napjáig hatályban volt Sztv.-nek egyetlen bekezdése, az 55. § (4) bekezdés foglalkozott a tizenegyedik életévét meg nem haladott személy tanúkénti meghallgatásának szabályaival. Előírta, hogy ilyen megítélésben csak akkor lehet tanúként kihallgatni, ha a vallomásától várható bizonyíték mással nem pótolható. A kihallgatása esetén a hamis tanúzás következményeire való figyelmeztetést mellőzni kell.

Nyilvánvaló, hogy a meghallgatásának nélkülözhetetlensége esetén – amely következik abból, hogy a gyermekkorú a szabálysértésért való felelősséget kizáró ok – a gyermekkorú elkövetőt csak tanúként lehet meghallgatni. Ugyanakkor az Sztv. nem tartalmazott különös rendelkezéseket a gyermekkorú személy idézésére vonatkozóan.

A szabálysértési hatóságok eljárásában leggyakrabban tapasztalt eljárási törvénysértés az volt, – részben az Sztv. szabályozásának fenti hiányosságából fakadóan, amely bizonytalanságot teremtett a hatóságok számára annak megítélésében, hogy a gyermekkorú mely minőségben és milyen garanciális szabályok mellett vonható be az eljárásba – hogy a tizenegyedik életévét be nem töltött elkövetőket eljárás alá vont személyként hallgatták ki, ennek során figyelmeztették őket a hamis vád következményeire.

Több ügyben felmerült, hogy a hatóság ügyintézője a gyermekkorú elkövetőt törvényes képviselője útján idézte, majd a szülővel együtt megjelent gyermeket terheltként hallgatta ki, illetve – az erre vonatkozó eljárási szabályok hiányában – a gyermekkorú és törvényes képviselőjének idézése helyett a szabálysértési ügyintéző személyesen jelent meg a lakóhelyükön, és amennyiben a törvényes képviselő nem zárkózott el a nyilatkozattétel elől, a gyermekkorút tanúként kihallgatta (Hajdú-Bihar megye).

Egy esetben a szabálysértési hatóság nem vette figyelembe, hogy az eljárással érintett személy a cselekmény elkövetésekor a tizenegyedik életévét nem töltötte be, és vele szemben a fiatalokra vonatkozó különös szabályok alkalmazásával felelősséget megállapító határozatot hozott (Somogy megye).

Helytelenül járt el a rendőrhatalóság, amikor a tulajdon elleni szabálysértés törvényi tényállását megvalósító és tettenért gyermekkorút a helyszínen, mint eljárás alá vont személyt nyomban kihallgatta, hasonlóképpen akkor is, amikor a törvényes képviselő jelenlétében megtartott tárgyalásról felvett jegyzőkönyv tanúsága szerint hol a gyermekkorú, hol törvényes képviselőjét figyelmeztette az eljárás alá vont személy jogaira, illetve kötelezettségeire. Szélsőséges példaként említendő meg, amikor a gyermekkorú által megvalósított szabálysértés miatt a szülő, illetve a törvényes képviselő felelősségre vonása iránt indította meg az eljárást a szabálysértési hatóság (Vas megye).

Eljárási szabálysértésként jelentkezett a Zala Megyei Főügyészség vizsgálatának tapasztalatai nyomán a gyermekkorút tanúkénti meghallgatása során nem figyelmeztették a tanú vallomástételének akadályára, továbbá a törvényes képviselőt jogszabálysértően figyelmeztették arra, hogy az ügyben a gyermekkorú védőjeként is eljárhat.

Többször észlelte az ügyész, hogy a szabálysértési hatóságok a gyermekkorút érintő eljárásban a kézbesítés szabályait nem tartották be, ily módon fordulhatott elő, hogy a megszüntető határozat kézhezvételének hiányában a szülő (törvényes képviselő) a szabálysértési eljárásról nem is értesült (Borsod-Abaúj-Zemplén megye).

A 2012. április 14. napjáig hatályban volt Sztv. 128.§-ának (5) bekezdése értelmében, ha a szabálysértési hatóság indokoltan tartja, a fiatalok elkövető védelemben vételét kezdeményezheti a fiatalok lakóhelye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzőjénél.

A 2012. április 15. napjától hatályos Szabs. tv. 134. § (6) bekezdése szerint, ha az eljárás alapján a szabálysértési hatóság indokoltan tartja, a fiatalok védelemben vételét kezdeményezheti az erre hatáskörrel rendelkező szervnél.

A Gyvt. 68.-ának (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a települési önkormányzat jegyzője – a gyermekjóléti szolgálat javaslatának figyelembevételével – védelemben veheti

- a./ a szabálysértési hatóság értesítése alapján a szabálysértést elkövetett fiatalokot,
- b./ a nyomozó hatóság nyomozást megtagadó határozata (megjegyzendő, hogy a hatályos büntetőeljárás törvény a feljelentés elutasítását ismeri) alapján a tizenegyedik életévét be nem töltött gyermeket,
- c./ a rendőrség, az ügyészség, a bíróság jelzése alapján a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított, vádolt fiatalokot.

A családon belüli erőszak kezelésével és a kiskorúak védelmével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtására kiadott 32/2007. (OT 26.) ORFK utasítás 43. pontja alapján a rendőrség a kiskorú védelme érdekében értesíti a települési önkormányzat jegyzőjét, ha a fiatalok szabálysértést követett el, és a szabálysértési hatóság indokoltnak tartja a jogerős határozat megküldését.

A fentiekből következően sem maga a Gyvt. fenti felsorolása, sem a rendőrség e törvénnyel összefüggő feladatainak belső szabályai nem nevesítik a szabálysértés tényállását megvalósító gyermekkorú elkövetőt, kizárólag a szabálysértést elkövető fiatalok tekintetében tartalmaznak kötelező, illetve mérlegelést engedő szabályokat a gyermekvédelmi intézkedés kezdeményezése körében.

Ugyanakkor a Gyvt. 17.-ának (1) bekezdése alapján a rendőrség (dl pont), az ügyészség (cl pont) és a bíróság (fi pont) a törvényben szabályozott gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatot látnak el – többek között a gyermek veszélyeztetettségének a megelőzése és megszüntetése érdekében – a törvényben meghatározott alaptévkénység keretében. Az (1) bekezdésben meghatározott intézmények a (2) bekezdés a/ pontja alapján kötelesek jelzéssel élni a gyermek veszélyeztetettsége esetén a gyermekvédelmi szolgálatnál.

E törvényben előírt jelzési kötelezettséggel látszik összhangot teremteni az ORFK utasítás 39. pontja, amely előírja, hogy ha a szabálysértési eljárás során kiskorú veszélyeztetettsége állapítható meg, a hatóság rendszeresített adatlap megküldésével haladéktalanul jelzést ad a gyermekjóléti szolgálatnak.

Az általános tapasztalatok szerint, a hiányos szabályozás ellenére is, országos viszonylatban a szabálysértési hatóságok a gyermekkorú elkövetőkkel szemben a gyermekvédelmi intézkedés kezdeményezése érdekében a szükséges intézkedéseket megteszik.

Az ügyész által vizsgált hatóságok egy része – akárcsak a fiatalok elkövetők esetében, amikor az Sztv. 128. §-ának (5) bekezdésében írtak szerint kezdeményezhető volt a védelembé vétel – a gyakorlatban a gyermekkorúak vonatkozásában is hasonlóan járt el, és mérlegelést követően a megszüntető határozat megküldésével értesítette a település jegyzőjét a védelembé vétel vagy más gyermekvédelmi intézkedés megfontolása végett. A Gyvt. 17. § (2) bekezdése alapján pedig az eljárás folyamán jelzéssel élt a gyermekjóléti szolgálatnál.

Mindamellettt egyes szabálysértési hatóságok a gyermekkorú védelembé vételét szinte sohasem kezdeményezik, míg mások az eljárást megszüntető határozatokat mérlegelés nélkül automatikusan küldik meg a jegyzőnek. Ez összefügg azzal, hogy a szabálysértési hatóságok a védelembé vétel alapvető feltételét, a gyermek veszélyeztetettségét még akkor sem vizsgálják, ha a gyermekkorú (és törvényes képviselője) meghallgatásával folytatják le a szabálysértési eljárást. Ez nem egyszer – különösen a tulajdon elleni szabálysértéseknél – az indokolt védelembé vételi eljárások elmaradásához, míg más esetekben – jellemzően a közlekedési szabálysértéseknél – indokolatlan gyámhatósági eljárásokhoz vezet (Pest megye).

Annak oka, hogy a szabálysértési hatóság a védelembé vételt nem szorgalmazza – ezzel szemben a gyermekjóléti szolgálatnak jeleznek – gyakorta abban keresendő, hogy a hatóság a szabálysértési eljárásban feltárt adatok alapján nincs abban a helyzetben, hogy megalapozott állásfoglalást alakítson ki a gyermekkorú veszélyeztetettségének súlyosságáról és az esetleges védelembé vétel indokoltságáról (Jász-Nagykun-Szolnok megye).

A fentebb említett Pest megyei tapasztalatokat látszanak alátámasztani a Csongrád Megyei Főügyészség jelentésében foglaltak, amely szerint a jegyző a megküldött megszüntető határozatot minden esetben jelzésnek tekinti és megindítja a védelembé vételi eljárást, azonban ezek többnyire megszüntetésre kerülnek. Néhány esetben az alapellátás keretében kísérik figyelemmel a gyermekkorú sorsát és csak elenyésző számban kerül sor ténylegesen a gyermekkorú védelembé vételére. (Megjegyzem, hogy a Gyer. alapján annak is kell tekintenie.)¹⁸

Győr-Moson-Sopron megyében kialakult gyakorlat szerint, a rendőri szabálysértési hatóságok a gyermekkorúak által elkövetett szabálysértések esetén az adott ügy lényegét tartalmazó, írásba foglalt jelzést megküldik mind a gyermekjóléti központnak, mind a jegyzői gyámhatóságnak. A gyámhatóságok a megküldött megszüntető határozatokat mérlegelés nélkül jelzésként kezelik, illetve minden, a gyermekkorú érintő jelzés nyomán védelembé vételi eljárást indítanak, ennek keretében a gyermekjóléti központok az érintett gyermekkorú veszélyeztetettségét kivétel nélkül megvizsgálják. A fenti gyakorlattal szemben 2011. évben Heves megyében a megyei főügyészséggel közölt 29 megszüntető határozat közül egyikben sem volt utalás arra, hogy azt a jegyzőnek is megküldte a szabálysértési hatóság, illetve Tolna megyében a 60 lefolytatott gyermekkorú érintő és megszüntetéssel zárult szabálysértési eljárást követően az ügyintéző csupán egy esetben kereste meg a határozat megküldésével a lakóhely szerint illetékes jegyzőt a gyermekvédelmi intézkedés kezdeményezése érdekében.

A megyei főügyészségek közül 2011. évben:

– a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Főügyészség több esetben kifogásolta a bírósági előkészítő eljárást lefolytató rendőrhatalóságnál, hogy a Gyvt. 17.§-ának (2) bekezdésében írt jelzési kötelezettségének nem tett eleget és a szabálysértési eljárás során a gyermek veszélyeztetettségét nem jelezte a gyermekjóléti szolgálatnak,

– a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Főügyészség a megyei rendőr-főkapitányságot kereste meg annak érdekében, hogy az előkészítő eljárást lefolytató rendőrség a gyermekkorú elkövetők veszélyeztetettsége esetén jelzési kötelezettségének tegyen eleget,

– azokban a szabálysértési ügyekben, amelyekben az ügyészi vizsgálat alapján az eljáró hatóság indokoltnak mulasztotta el a szükségesnek látszó intézkedés megtétele érdekében a gyermekvédelmi szerv értesítését, a Fővárosi Főügyészség a megszüntető határozat megküldése mellett maga kezdeményezte a védelembé vételi eljárást, a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Főügyészség pedig 50 alkalommal élt jelzési

kötelezettségével és hívta fel a gyermekjóléti szolgálat figyelmét a gyermekkorú helyzetére. Utóbbi esetben a jelzés eredményeképpen a gyermekkorút legtöbbször védelembe vették, de legalábbis alapellátás keretében kísérték nyomon sorsának alakulását.

A Fővárosi Főügyészség és egyes megyei főügyészségek a 2011. december 31. napjáig lefolytatott védelembe vételi eljárások törvényességére vonatkozóan az egyedi ügyintézés során tapasztaltak, valamint az éves vizsgálati tervben előírt feladatként, illetékességi területükön, a gyámhatóságoknál elvégzett vizsgálatok eredményéről az alábbiak szerint számoltak be:

Fővárosi Főügyészség

Budapesten a védelembe vételt az esetek döntő többségében a gyermekjóléti szolgálatok, a rendőrség és a szabálysértési hatóságok kezdeményezik, csekély számban indul eljárás más hatóság, valamint az iskola vagy magánszemélyek bejelentése alapján.

A Budapesti II. és III. Kerületi Ügyészség Gyermek- és Ifjúságvédelmi Részlege, valamint a Fővárosi Főügyészség már a nyomozások törvényességi felügyelete során figyelmet fordít arra, hogy a nyomozó hatóság a fiatakorú terhelt kihallgatását követően az előírt értesítési kötelezettségének eleget tesz –e. Amennyiben e jelzés alapján nem kerül sor a védelembe vételre, a fiatakorú terhelt általában akkor is a gyermekvédelmi rendszer látókörében marad, mert – a törvény kötelező előírása – a gyámhatóság megkeresésére a gyermekjóléti szolgálat a gyermekvédelmi gondoskodás más formáját alkalmazza.

A vizsgált ügyekben a gyámhatóságok a megalapozott döntés kialakítása érdekében a védelembe vétel miatt indított eljárásokban minden esetben beszerezték a gyermekjóléti szolgálatok előzetes véleményét, a szolgálatok sokszor előzetes gondozási tervet is készítenek.

A döntés meghozatalát megelőzően a gyámhatóság az érintett kiskorút meghallgatta – biztosítva számára a véleménynyilvánítás jogát – és a védelembe vétel során a szülőknek, illetve a gyermeknek a név szerint megjelölt családgondozóval való együttműködést előírták.

Borsod-Abaúj-Zemplén megye

Előfordult, hogy a gyámhatóság nem szerezte be a Gyer. 84.§-ának (2) bekezdésében előírt véleményeket, javaslatokat, hanem a védelembe vételről a családgondozó részvételével megtartott tárgyalás alapján hozott döntést olyan esetben, amikor a védelembe vételi eljárás nem a gyermekjóléti szolgálat javaslatára, hanem más szerv kezdeményezésére indult.

A megyei főügyészség ügyésze néhány ügyben azt tapasztalta, hogy a Gyer. 86.§-ának (1) bekezdésében foglalt rendelkezések megszegésével tárgyalás tartására nem került sor, vagy azon nem teljes körűen hallgatták meg a Gyvt. 128.§-ában meghatározott személyeket, avagy azt a családgondozót, aki a gyermek gondozását a védelembe vételt megelőzően segítette.

A Gyer. 85.-ának (1) bekezdése értelmében a jegyző a törvényi feltételek fennállása (Gyvt. 84.§ (1) bekezdés) esetén a kötelezően lefolytatandó védelembe vételi eljárás eredményeként a védelembe vételi kérelmet elutasítja, illetve a hivatalból indult eljárást megszünteti, ha a gyermek veszélyeztetettsége nem áll fenn. Törvénysértő mulasztás valósult meg azokban az esetekben, amikor a védelembe vételi eljárást a jegyző a törvényi kötelezés ellenére nem folytatta le, avagy a gyermekjóléti szolgálat javaslatának beszerzését követően az eljárás megszüntetéséről határozatot nem hozott.

Kifogásolható volt több esetben a speciális tartalmi elemek vizsgálata körében, hogy a határozatban elmaradt a kirendelt családgondozó név szerinti megjelölése, valamint az egyéni gondozási – nevelési terv elkészítésére vonatkozó felhívás sem felelt meg a Gyer. 87.§-ában foglalt rendelkezéseknek.

Egyes ügyekben – bár azt a Gyer. 89.§-ának (3) bekezdése előírja – a családgondozó az elfogadott és aláírt gondozási – nevelési tervet nem küldte meg a jegyzőnek és annak beszerzése érdekében a jegyző sem tette meg a szükséges intézkedést.

Az ügyészi vizsgálatok a védelembe vétel éves felülvizsgálata körében is tártak fel törvénysértést, amennyiben a jegyzők jellemzően a felülvizsgálat során tárgyalást nem tartottak, hanem azt a családgondozó által megküldött javaslat alapján végezték el.

2011. évben a főügyészség a fiatakorúak ellen indult szabálysértési eljárások törvényességét 30 jegyzői szabálysértési hatóságnál összesen 322 ügy ellenőrzésével végezte el. Több ügyben az elkövetési magatartás a kiskorú (fiatakorú) veszélyeztetettségére utalt – a gyermekvédelmi intézkedés megtétele érdekében a szabálysértési hatóság jelzéssel nem élt, ezért a főügyészség Miskolc Megyei Jogú Város Jegyzőjét 8 ügyben tájékoztatta az elkövetett szabálysértés jellegére figyelemmel a fiatakorú veszélyeztetettségét valószínűsítő körülményekről, és annak alapján a gyermekvédelmi intézkedés megtételére irányuló jelzés megtételének a szükségességéről.

Hajdú-Bihar Megyei Főügyészség

A megyei főügyészség a védelembe vételi eljárások és a hozott érdemi határozatok törvényességét 2004. évtől négy alkalommal, legutóbb 2011. évben vizsgálta.

A hatályos törvényi rendelkezés értelmében a jegyző a védelembe vétel indokoltságát kérelemre bármikor, hivatalból legalább évente felülvizsgálja. Amennyiben a védelembe vétel már két éve fennáll, a gyermek veszélyeztetettségét azonban nem sikerült megszüntetni, a jegyző haladéktalanul értesíti a gyámhivatalt a szükséges intézkedés megtétele érdekében. A főügyészség ezen előírásokkal kapcsolatban három ügyben törvénysértő mulasztást tárt fel, amikor megállapította, hogy a kiskorúak jóval több, mint két éve álltak védelembe vétel hatálya alatt, ennek ellenére a jegyző az évente ismételt felülvizsgálatok során a hatósági intézkedést újra és újra fenntartotta.

A főügyészség intézkedett a védelemben vétel indokoltságának gyámhivatal általi felülvizsgálata, illetve a gyermekek átmeneti nevelésbe vétele iránti eljárás megindítása végett. A jegyzők jelzés érkezését követően – messzemenőig a kiskorúak érdekeit szem előtt tartva – az ügyek döntő többségében elrendelték a védelemben vételt, és szakemberek, szaktanácsadók bevonásával igyekeztek segítséget nyújtani a válságos élethelyzetben. Ugyanakkor az is megállapítható, hogy e hatósági intézkedés eredményessége a tizennégy év alatti gyermekek és együttműködő szülők esetében jóval nagyobb, míg a tizennyolc és tizennyolc év közötti kiskorúak érintettsége esetén csekély hatékonysággal működtethető.

Bács-Kiskun Megyei Főügyészség

A Kecskeméti Városi Ügyészség 2011. évben egy alkalommal maga élt jelzéssel a gyermekjóléti szolgálatnál a kiskorú veszélyeztetettségére utaló körülmények alapján. A nagyszülő által a kiskorú sérelmére elkövetett bűncselekmény miatt tett feljelentés kiegészítésének elrendelésével egyidejűleg az ügyész átiratban hívta fel a gyermekjóléti szolgálat figyelmét a szükségesnek látszó intézkedés megtételére.

Csongrád Megyei Főügyészség

A megyében a védelemben vételt eredményező eljárások megindítására döntően az iskolák jelzései, valamint az iskoláztatási támogatás felfüggesztéséről szóló értesítések alapján kerül sor. A jelzőrendszerek működéséről évente tartott értekezleteken a gyámhatóságok arról számolnak be, hogy a védelemben vételről szóló határozatokat a felek rendszerint tudomásul veszik, az abban foglalt kötelezettségeknek eleget tesznek, és az esetek túlnyomó többségében a törvényes képviselők együttműködnek a családgondozókkal. A tapasztalatok szerint az eljárás e szakaszában a további gyámhivatali hatósági intézkedések lehetsége visszatartó erővel bír.

Vas Megyei Főügyészség

A védelemben vételi eljárások törvényességére vonatkozóan a megyei főügyészség széles körű tapasztalatokkal rendelkezik: 2004. évtől a megyében működő gyámhatóságok rendszeresen megküldik a védelemben vétel elrendeléséről, felülvizsgálatáról és megszüntetéséről hozott határozatokat a főügyészségnek annak érdekében, hogy az esetlegesen szükséges ügyészi intézkedés megtételére bármely ügyben haladéktalanul sor kerülhessen. Másrészről az együttműködés azt a célt is szolgálja, hogy azok az ügyek, amelyekben a kiskorú sérelmére családon belül elkövetett bűncselekmény gyanúja merül fel, „kiszűrésre” kerüljenek.

A kiskorú veszélyeztetettségének kiküszöbölése iránt meg tett intézkedések nyilvánvalóan a kriminalizálódás elkerülését is szolgálják. Erre figyelemmel a Legfőbb Ügyészséget a kiskorúak veszélyeztetettsége esetén fennálló, bűnmegelőzéssel kapcsolatos ügyészi feladatok ellátásáról is kérdeztem. A büntetőeljárás törvény 447.§-ának (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a büntetőeljárás során – szükség esetén, illetőleg külön jogszabály rendelkezése alapján – kezdeményezni kell a fiatalok érdekében gyámhatósági intézkedés elrendelését, valamint a fiatalok nevelését, gondozását vagy felügyeletét elmulasztó személlyel szembeni intézkedést.

A gyermek- és ifjúságvédelmi ügyészi szakfeladatok ellátásáról szóló 9/2012. (11.16.) LÜ utasítás részletesen szabályozza az ügyész feladatait a kiskorú veszélyeztetettségének észlelése esetén, mind a büntetőeljárás során a vádelőkészítés szakában, mind a közérdekvédelmi tevékenység gyakorlása során.

A Gyvt. 17.§-ának (1) bekezdése értelmében az ügyészség a gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatokat lát el, ennek során a gyermek veszélyeztetettsége esetén köteles jelzéssel élni a gyermekjóléti szolgálatnál, illetve hatósági eljárást kezdeményezni a gyermek bántalmazása, súlyos elhanyagolása, vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása esetén.

A kiskorú veszélyeztetettségére utaló körülmények esetében az ügyész a vádelőkészítés során késedelem nélkül megteszi a Gyvt.-ben előírt intézkedést.

A vádelőkészítés során ellenőrzi, hogy a nyomozó hatóság teljesíti-e a jogszabályban előírt gyermekvédelmi intézkedést kezdeményező értesítési kötelezettségét, mulasztás esetén annak megszüntetése érdekében a szükséges intézkedést megteszi.

A büntetőeljárásba bekerülő fiatalok bűnelkövetők esetében – amennyiben annak törvényi feltételei fennállnak – elsődlegesen a pártfogó felügyelet mellett végrehajtható joghátrányok alkalmazásával, illetve azok bíróság általi alkalmazásának szorgalmazásával látszik legreményteljesebbnek annak az esélye, hogy a pártfogó felügyelők segítsége és közreműködése nyomán a fiatalok életkörülményeiben bekövetkezett kedvező változás eredményeként újabb bűncselekmény elkövetésére nem kerül sor.

A pártfogó felügyelet intézményének hatékony működéséről számolt be a Fővárosi Főügyészség és több megyei főügyészség.

A pozitív vélemények mellett az intézmény további fejlesztésének szükségességét hangsúlyozta a *Komárom-Esztergom Megyei Főügyészség*. Rámutatott arra, hogy az eredménytelenség nem feltétlenül a pártfogó felügyelet, illetve a pártfogó felügyelő munkájának eredménytelenségét jelenti, mert a „siker” elmaradásában számtalan tényező játszhat szerepet. A megyében sem a pártfogó felügyelői szolgálat, sem a közhasznú szervezetek nem szerveznek olyan bűnmegelőzési, önismereti programokat, klubokat, konfliktuskezelő tréningeket vagy csoportfoglalkozásokat, amelyeken való részvételre a fiatalok elkövetők kötelezhetők lennének.¹⁹

A szociális és gyámhivatalok vezetőit arra kértem, hogy tájékoztassanak a jegyzői gyámhatóságok és a gyermekjóléti szolgálatok ellenőrzése során a Gyvt. 68. § (2) bekezdése alapján elrendelt védelemben vétel eredményességéről, valamint a rendőrség, a pártfogó felügyelői szolgálat és a gyermekjóléti szolgálatok együttműködéséről szerzett tapasztalataikról. Kértem, hogy küldjék meg a Gyer. 5/A § (2) bekezdésében foglaltak alapján időben utójára (2010.) készült bűnmegelőzési jelentést is.

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében összesen 356 település található, 27 város és 329 község. Lakónépességét tekintve az ország második legnépesebb megyéje, lélekszáma 684.793 fő, 21,4 százaléka gyermek. (0-13 éves: 110.659 fő, 14-18 év közötti: 36.408 fő). A munkanélküliségi ráta itt a legmagasabb az országban.

A megyében 2010-ben a gyermekek 17,2%-a (25.396 fő) volt veszélyeztetettként nyilvántartva, az érintett családok száma 11.261 volt. A veszélyeztetettséget kiváltó okok: magatartási ok (12.521 fő), anyagi nehézségek (7.504 fő), környezeti ártalmak (4.781 fő), egészségügyi gondok (590 fő). A vizsgált időszakra vonatkozóan a gyámhatóság 2.556 gyermek védelembe vételét rendelte el.

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság, a Miskolci Városi Ügyészség, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Igazságügyi Szolgálat, a Szirmabesenyői Fiatalok Regionális Büntetés-végrehajtási Intézete, valamint a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala beszámolóinak felhasználásával elkészült 2010. évi bűnmegelőzési jelentés szerint a gyermekjóléti szolgálatok nyilvántartásai 207 olyan esetet rögzítettek, amelyekben a 18 év alatti gyermek szabálysértést, és 809 olyan esetet, amelyben bűncselekményt követett el. Ez az előző évek arányait tekintve változást mutatott; a szabálysértések száma növekvő, a bűncselekmények száma pedig csökkenő tendenciát mutatott.

A szabálysértések és a bűncselekmények korcsoportonkénti megoszlásából valamint a visszaesők arányaiból arra lehet következtetni, hogy míg a szabálysértést elkövetőknél, átlagosan egy főre jut egy szabálysértés, addig a bűncselekményeknél egy bűnelkövetőre átlagosan három bűncselekmény jut.

A szabálysértések között kiemelkedően magas arányban található a koldulás, a magánlaksértés, a lopás, illetve a löfegyverrel kapcsolatos szabálysértés. A bűncselekmények közül legtöbbször lopást, rablást és az orgazdaság követnek el gyermek- és fiatalok.

A jelentés beszámolt arról is, hogy a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai fokozott figyelmet fordítanak az értesítési és jelzési kötelezettségük betartására. A jelzés szinte minden esetben írásbeli. Jellemző a megfelelő pedagógiai, gyermekvédelmi eszközök alkalmazása, valamint az érintett családok teljes körű bevonása a gondozási folyamatba.

A BAZ megyei Rendőr-főkapitányság és szervei gyermek- és ifjúságvédelmi tevékenységéről készített beszámolója szerint a gyermekek jogszértők az általuk elkövetett cselekmények súlyával sokszor nincsenek tisztában, azokat gondolkodás nélkül, ösztönszerűen követik el. A cselekmények hátterében elsősorban a rendezetlen családi élet, a szülők italozó életmódja és a magas arányú munkanélküliség áll. *Jellemző, hogy egyes problémás gyerekek visszatérően követnek el törvénysértéseket, azonban a gyámügyi szervek felé tett jelzések ellenére gyors és hatékony intézkedés nem történik, így ők néhány év elteltével már mint fiatalok kerülnek a hatóságok elé.*

A fiatalokra továbbra is jellemző a nagyon elleni, illetve erőszakos, garázda jellegű bűnözésben való részvétel, a sorozat jellegű és csoportos elkövetés. A garázda jellegű erőszakos bűncselekmények hátterében a fiatalos vérmérsékleten túl, az agresszivitás áll. Gyakori a rendkívüli brutalitás, kegyetlenség, kirívóan közösségellenes magatartás. A 14 év feletti fizikai erejükkel, vakmerőségükkel egymás előtt is kérkednek, és szinte belehajszolják egymást a durvaságba, a bűncselekmények elkövetésébe, gyakori kísérő jelenség az italozás, ritkábban a kábítószer-fogyasztás is. Szórakozóhelyeken, tömeges rendezvényeken az alkohol hatása alatt álló fiatalok gyakran követnek el erőszakos cselekményeket. Ezeknél az eseteknél jellemző a hirtelen felindulás, a jogos, vagy jogosnak vélt sérelem megtorlása. Bűnmegelőzési célból a rendőrkapitányságok akciókat, nyomozóportyákat tartanak. Ezek alkalmazásával a fiatalok által kedvelt szórakozóhelyeket is ellenőrzik, és kiemelt figyelmet fordítanak az eltűnés, illetve a bűncselekmény elkövetése miatt körözött kiskorúak felkutatására.

A Rendőrség Biztonságra Nevelő Iskolai Programjában (D.A.D.A.) a 2010-2011-es tanévben 17 Iskola, 1201 fő tanulója vett részt. A tanév első félévben folytatódott az „ELLEN-SZER” középiskolai program. A „Beccaria” iskolai bűnmegelőzési program keretében a rendőrség – az iskolai bűnmegelőzési programokhoz kapcsolódva (Sulizsaru, rendészeti bűnmegelőzési osztályfőnöki órák stb.) – részletes tanmenetet és tematikát dolgozott ki „Felkészítő tematika a bűnmegelőzési ismeretek oktatásához” címmel, melyet megküldtek valamennyi oktatási intézménynek és rendőr-kapitányságnak. A vonatdobálás megelőzése érdekében szintén tematikát készítettek az általános és középiskolák részére osztályfőnöki és fizika órán történő feldolgozáshoz.

A Miskolci Családsegítő Szolgálat Regionális Módszertani Központ és Gyermekjóléti Szolgálat Megyei Módszertani Központ, a B.-A.-Z. Megyei Rendőr- Főkapitányság Bűnmegelőzési Osztálya, a Miskolci Rendőrkapitányság Bűnügyi Osztálya, a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság Észak-magyarországi Regionális Felügyelősége Miskolci Kirendeltségének bevonásával újra indította a korábban már sikeres ifjúságvédelmi őrzőjáratot Miskolc város területén. Az akció célja az iskolakerülésnek, egészségkárosító szerek fogyasztásának, koldulásnak, kéregetésnek, bűncselekmények elkövetésének, áldozattá válásnak a megelőzése, megakadályozása. Az őrzőjárat 2010-ben havonta 5 munkanapon működött. A gyermekvédelmi törvényből fakadó feladatok (jelzési és együttműködési kötelezettség, ideiglenes hatályú elhelyezés) végrehajtásánál a megyei rendőri szervek szorosan együttműködnek a települési önkormányzatok gyámügyi hatóságaival, családszolgáltató és gyermekjóléti szolgálataival. A jelzések elsősorban a kapitányságok bűnügyi osztályaitól érkeznek a gyermekvédelmi hatóságokhoz.

A legtöbbször előforduló jelzés, ami a gyámhatósághoz a rendőrségtől érkezik, a gyermekkorú elkövetőkkel szemben indított eljárások megszüntetéséből adódó védelembe vételre tett javaslat. A rendőri szervek ezen túlmenően a gyermek nem megfelelő magatartása, életvitele, szenvedélybetegsége, illetve a veszélyeztető családi, szülői magatartás miatt kezdeményeztek intézkedést (pl. ideiglenes hatályú beutalást.)

A bűnmegelőzési munka megyei stratégiáját a rendőri kezdeményezések túlsúlya jellemzi, amely pozitívan hat az érintett intézményekkel való jó együttműködésre. A rendőr szervek fontos feladatnak tartják az egészséges életmód propagálását, a bűnözés utánpótlásának visszaszorítását. Tevékenységük fontos színtere az iskolai prevenció, melynek keretében jelen vannak az oktatási intézmények minden szintjén, bűnmegelőzési ismeretekkel látják el a pedagógusokat, esetenként a szülőket is. A rendészeti osztályfőnöki órák alkalmával kiemelten kezelik a fiatalkori bűnözés, a sértetté válás elkerülésének lehetőségeit, valamint az „együtt a kábítószer ellen” témakörök feldolgozását.

A rendőrkapitányságok a megyében működő társadalmi, civil szervezetektől szintén sok felkérést kapnak tájékoztató, ifjúságvédelmi előadások tartására. Továbbra is együttműködnek a megye 28 városában működő közoktatási ellátási körzettel, melyek az iskolák szakmai irányítását látják el.

A rendőrkapitányságok folyamatos kapcsolatban tartanak a prevencióban érdekelt szervezetekkel, többek között a miskolci önkormányzattal, a megyei önkormányzat oktatási és művelődési főosztályával, a pedagógiai intézettel, a gyermekvédelmi központtal, a Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szervével, a Miskolci Drogambulanciával. A megye több településén tartanak tájékoztató előadásokat szakembereknek (családsegítő szolgálatok, iskolák, kollégiumok) az ifjúságvédelemmel kapcsolatban.

A rendőrkapitányságok bűnmegelőzés céljából folyamatosan tartanak osztályfőnöki órákat, részt vesznek nevelési értekezleteken. A helyi médiumokban tájékoztatják a lakosságot az aktuális bűnügyi problémákról, a közbiztonsági akciók, nyomozóportyák során fokozottan ellenőrzik a fiatalok által látogatott szórakozóhelyeket. A 2010-2011-es tanévben a megye általános iskoláiban folytattak az „iskola rendőre” programot.

Módszertani útmutató készült a fiatalok által elkövetett tulajdon elleni szabálysértésekkel kapcsolatos intézkedési lehetőségekről, a megváltozott jogi környezet tükrében címmel. Az útmutató célja, hogy bemutassa az egyes cselekmények következményeit és a hozzá kapcsolódó súlyos szankciókat. Az útmutatót és hozzátartozó oktatási tematika eljuttatták minden megyei általános és középiskolához. A „Fiatalok bűnmegelőzési naptára” című kiadvány célja a bűnelkövetési módszereket bemutatásával a veszélyeztetett korcsoport figyelmének felhívása az egyéni prevenció fontosságára. A kiadványt a rendőrség elküldte a megye valamennyi oktatási intézményének, valamint önkormányzatának.

A Miskolci Városi Ügyészség a bűnmegelőzés, illetve a fiatalok jövőbeli törvénytisztelő magatartásának elősegítése érdekében a gyermekvédelmi jelzőrendszer valamennyi tagjának közös, eredményes együttműködését tartja szükségesnek. Ezt az eredményes együttműködést célozza az évről-évre megrendezett szakmai konferencia, tapasztalatcsere is.

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Igazságügyi Szolgálatának beszámolója szerint *a környezettanulmány elkészítéséhez a pártfogó felügyelők a gyermekvédelmi előzményeket sokszor azért nem tudják beszerezni, mert a gyermekjóléti szolgálatok a 14-18 éves elkövető esetében legtöbbször nem rendelkeznek információval a fiatalokról és családjáról.* Pedig a pedagógiai véleményekben közölt igazolatlan hiányzások nagysága, illetve a gyanúsított magántanulói jogviszonya feltételezi a gyerekvédelmi rendszer beavatkozását.

A beszámoló szerint a fiatalok pártfogás alatt állókkal foglalkozó pártfogó felügyelők a gyermekjóléti szolgálatokkal és a gyámhivatalok munkatársaival szorosan együttműködnek. Szükség esetén esetkonferenciát kezdeményeznek a pártfogottak helyzetének tisztázása érdekében, közös feladatok megállapítására, majd utánkövetésére. 2010-ben a pártfogó felügyelők 82 olyan ügyet tartottak nyilván, ahol a pártfogó felügyelet mellett párhuzamosan védelembe vétel is volt.

A pártfogó felügyelők rendszeresen részt vesznek a jelzőrendszeri megbeszéléseken, a középfokú oktatási intézményekben az elkövetővé-áldozattá válás elkerüléséről osztályfőnöki órákat tartanak.

A jelzőrendszeri tanácskozás mellett fontos szerepet kap az iskolákkal való együttműködés. 2010-ben kistérségenként és a megyeszékhelyen az oktatási intézmények ifjúságvédelmi felelőseivel a pártfogók közösen tartottak konzultációkat a fiatalok bűncselekményeinek irányváltozását illetően, közös feladataink meghatározását a jogszabályok figyelembevételével.

A szociális és gyámhivatal vezetőjének megítélése szerint a gyermekjóléti szolgálatok működésének hatékonyságához elengedhetetlen a többi, hasonló profilú szervezettel való kapcsolattartás. A megye 356 települése közül azonban csak 206 tart fenn – elsősorban a rendőrséggel – egymás munkáját kölcsönösen segítő kapcsolatot. A hatékonyan működő rendőrségi kapcsolatot alátámasztja az is, hogy a rendőrségtől kiskorú sérelmére vagy kiskorú által elkövetett bűncselekményekről egyre több alkalommal érkezik jelzés a gyermekjóléti szolgálatokhoz.

A hivatalvezető megítélése szerint a jegyzői gyámhatóság által elrendelt védelembe vétel – tekintettel arra, hogy egyes esetekben a gyermekjóléti szolgálat családgyógyozója nem vállalja fel a javaslatot, vagy maga a gyámhatóság nem rendeli el a gyermek védelembe vételét – változó képet mutat. A családgyógyozó döntéseit alapvetően befolyásolja az a morális környezet, amelyben segítő tevékenységét végeznie kell, így a védelembe vételi javaslatot az egyes esetekben nehézségekbe ütköztetik. A védelembe vett gyermekek esetében az intézkedés eredményre vezetett, annak mibenlétét azonban a hivatalvezető nem részletezte. A hivatalvezető a gyermek- és fiatalok által elkövetett bűncselekmények visszaszorításának elengedhetetlen elemének tartja a térség bűnelkövetési mechanizmusának feltérképezését, a megfelelő preventív programok kidolgozását és alkalmazását.

A módszertani gyermekjóléti szolgálatoktól adatokat kértem arról, hogy 2010. és 2011. évben hány esetben kaptak értesítést a szabálysértési hatóságtól szabálysértést elkövetett fiatalokról, a nyomozó hatóság nyomozást megtagadó határozata alapján a tizenegyedik életévét be nem töltött gyerekekről, továbbá a rendőrség, az

ügyesség, illetve a bíróság jelzése alapján a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított, vádolt fiatalokról. Tájékoztatást kértem a védelemben vételre tett javaslatok számáról, illetőleg arról is, hogy hány esetben született döntés a védelemben vételről, ha elrendelésére nem került sor, mi volt az oka, továbbá az esetkonferenciák számáról, az azokon résztvevőkről, valamint a gyermekjóléti szolgálatok bűnmegelőzéssel kapcsolatos prevenciós programjairól.

Borsod –Abaúj– Zemplén megyében a települések zöme társulások formában biztosítja a gyermekjóléti szolgáltatást. Az adatszolgáltatáskor a fenntartók 57 szolgálaton keresztül láttatták el a feladatot. A feltett kérdésekre a gyermekjóléti szolgálatok közel 76 százaléka válaszolt.²⁰ A gyermekjóléti szolgálat családgyógyozója csak nagyon indokolt esetben, alapos helyzet- és állapotfelmérést követően kezdeményezi a védelemben vételt. A szakemberek a megalapozott javaslat elkészítéséhez, majd a család számára kötelezően előírt feladatok, magatartási szabályok stb. teljesítésének elősegítéséhez elengedhetetlenül szükségesnek tartják a jelzőrendszeri tagok bevonását és velük való szoros szakmai együttműködést.

A módszertani gyermekjóléti szolgálat tapasztalatai szerint az esetek többségében a családdal, a szakemberekkel és a jelzőrendszeri tagokkal nagyon nehéz a megfelelő együttműködési szintet elérni.

A visszajelzések alapján az esetek zömében a gyámhatóság figyelembe vette a gyermekjóléti szolgálat védelemben vételre vonatkozó javaslatát, de volt jó néhány olyan eset is, amikor a gyermekjóléti szolgálat javaslata ellenére a gyámhatóság nem vette védelemben a gyermeket. Az esetek többségében a hatósági intézkedés meghozatala azért maradt el, mert a szülők vállalták az alapellátás keretein belüli együttműködést, illetve a jelzést nem előzte meg családgyógyozás.

A védelemben vételre vonatkozó javaslattétel előtti esetkonferenciák számáról konkrét számadatokat nem kaptam. Általánosságban elmondható, hogy a gyermekjóléti szolgálatok egyre többször szerveznek esetkonferenciákat, az összes esetszámhoz képest azonban nem túl gyakori e módszer alkalmazása. *A gyermekjóléti szolgálatok az esetkonferenciákat a problémamegoldás hasznos eszközének tartják. Sok esetben azonban azért nem élnek vele, mert a jelzőrendszer illetékes tagjai nem, vagy csak részben vettek részt a megbeszéléseken, így megfelelő eredmény nehezen érhető el.*

A prevenciós programok szervezése, lebonyolítása a kistérségek megalakulásával létrejött nagyobb intézmények, szervezeti egységek létrehozásával könnyebbé vált. Több településen a jelzőrendszer tagjai – felismerve a prevenció fontosságát – együttműködve szervezik ezeket a programokat. Általánosságban elmondható, hogy a prevencióra az intézményi költségvetésekben nincs keret, a munkatársak maguk igyekeznek előteremteni a programok megvalósításának feltételeit. A kisebb intézményeknek nincs lehetősége EU-s forrásokra pályázni, az egyéb lehetőségek száma pedig minimális. A szolgálatok jelentős része munkája során szervez olyan programokat, amelyek segítik a megelőzést. Játsszóházak, családi napok, napközis és bentlakásos táborok, csoportfoglalkozások, előadások, film-klubok stb. megjelennek a palettán. Kifejezetten a bűnmegelőzésre irányuló program kevés, de a szolgáltatók kiemelték, hogy minden preventív tevékenységnek kihatása van a gyermek és családja szemléletének alakulására. Különösen eredményesnek tekintik az állandó tagokkal működő csoportokat. Néhány intézményben kortárs-segítő képzést is folytatnak. A rendőri szervekkel a bűnmegelőzés területén hatékony az együttműködés, egyre több esetben vesznek részt a gyermekjóléti szolgálat által szervezett programokon.

A miskolci gyermekvédelmi központban működik a „Legyetek jók, ha tudtok” komplex bűnmegelőzési program. A módszertani központ kiemelte a szociális munkások, a rendőrség és más hatóságokkal közösen végzett „Ifjúságvédelmi őrzőjárat” bűnmegelőzési szerepét. Kiemelten kezelik a nyári hasznos szabadidő eltöltést segítő bentlakásos és napközis táborokat, a családi napokat, játsszóházakat. Tekintettel arra, hogy a gyermekjóléti szolgálatok látókörében élő családok tagjaival egyidejűleg több intézmény/szervezet és szakember is kapcsolatban áll a legtöbb eredmény a szakemberek közös összefogásával érhető el.

Győr-Moson-Sopron megyét 184 település alkotja, a megyéhez 2 megyei jogú város és 171 község tartozik. A 2010. évi adatok szerint a lakosság 17, 5 százaléka (78111 fő) 18 év alatti gyermek (0-13 éves: 65056 fő, 14-18 év közötti: 13055 fő) 2010-ben veszélyeztetettként 1940 családból 390 gyermek volt nyilvántartásban, ők a teljes megyei kiskorú népesség 4%-a. A veszélyeztetettség okai: anyagi (41%), magatartási (31%), környezeti (24%) egészségi (4%), egyéb (12%).

A szociális és gyámhivatal tapasztalatai szerint a rendőrség, a pártfogó felügyelői szolgálat és a gyermekjóléti szolgálatok együttműködése általánosságban jónak mondható. A munkatársak több közös programban vesznek részt együtt. Van „Ifjúságvédelmi portyaszolgálat”, melynek során a rendőrség a gyermekjóléti szolgálat családgyógyozójával, esetleg a pártfogó felügyelővel közösen járja azokat a területeket, ahol leginkább tetten érhető a fiatalok iskolakerülése, illetve megelőzhető az esetleges áldozattá válás.

Gyakori, hogy a társszervek szervezett programjaikba bevonják egymást, az iskolai előadásokon, pályázatokon is többször vesznek részt együtt.

A pártfogó felügyelők számítanak a gyermekjóléti szolgálat családgyógyozóinak az érintett gyermekkel és családjával kapcsolatos információira, közreműködésére, akár közös ügyintézésre (családlátogatás) is. Szükség szerint a rendőrség közreműködését is igénybe veszik. Bűnmegelőzés témakörében számos alkalommal szolgálatnak információkat akár a rendőrség, akár a gyermekjóléti szolgálat, vagy a gyámhivatal részére. A védelemben vett fiatalok esetében a pártfogolási terv elkészítésekor figyelembe veszik a korábban elkészült gondozási-nevelési tervet, a következetesség és hatékonyság érdekében azzal párhuzamba hozzák a pártfogolás időtartama alatt megvalósítandó célokat.

A gyermekjóléti szolgálatok által szervezett esetkonferenciákon, települési tanácskozásokon a társszervek részt vesznek, több esetben külön megállapodás is él a szervezetek között.

Az együttműködéssel kapcsolatban a gyermekjóléti szolgálatok *problémaként jelezték, hogy a rendőrségtől többnyire későn, a nyomozás lezárultát követően kapnak jelzést a bűncselekményt elkövető fiatalokról.* Ez gyakran azt jelenti, hogy a bűncselekményről az elkövetést követően hónapokkal, esetleg egy évvel később szerez tudomást a családgondozó és keresi fel a fiatait. Ez a munka hatékonyságát csökkenti, az adminisztrációs terhet pedig növeli, és addigra a fiatal már „elfelejtette” a történeteket. A családgondozásra pedig már a nyomozati szakban is szükség lenne.

A szociális és gyámhivatal ellenőrzési munkája során magát a védelemben vételi eljárást vizsgálja, a védelemben vétel okát nem különbözteti meg. Eljárási jogszabálysértéseket szinte minden esetben tapasztalnak (tárgyalás mellőzése, nem nyilatkoztak a szülőket az együttműködés vállalásáról, nem egyértelmű a gyermekjóléti szolgálat nyilatkozata a gyermek veszélyeztetettségéről stb.) Tapasztalataik szerint a védelemben vétel nem az eljárási hibák, hanem a gyakorlatban felmerülő nehézségek miatt lehet eredménytelen. A legtöbb gondot az egyéni gondozási nevelési terv határozott és következetes megvalósítása, felelőssé váló „betartatása” okozza. *Gondot jelent annak felvállalása, hogy ha a családgondozó látja, hogy segítő munkája nem elegendő, a gyermekvédelmi gondoskodás körébe tartozó, illetve egyéb hatósági intézkedést kellene kezdeményeznie.*

A Gyvt. 68. (2) bekezdése alapján elrendelt védelemben vételek megszűnésének fő oka az, hogy a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését, átmeneti vagy tartós nevelésbe vételét rendelték el, a gyermek nagykorúvá vált. További ok, hogy a védelemben vétel a városi gyámhivatalhoz került, mert már két éve fennállt. *Ritka az eredménnyel záruló védelemben vétel.* Gyakori, hogy a jelzést követően sokáig alapellátásban gondozzák a családot, sokszor a védelemben vételre már jóval később kerül sor.

A szociális és gyámhivatal álláspontja szerint rendkívül nagy hangsúlyt kell fektetni a megelőzésre, hiszen a legtöbb esetben ez az egyetlen eredményes eszköz arra, hogy a fiatal ne váljon elkövetővé. A gyermekjóléti szolgálatok rendszeresen szerveznek, illetve folyamatosan működtetnek programokat, klubokat, amelyek szerepe a bűnmegelőzésben kimagasló. Egyre több jelzés érkezik arról, hogy a forrásvesztés hatására ezeket a programokat, klubokat meg kell szüntetni, ami a fiatalok bűnelkövetését növelheti.

A 2010. évi bűnmegelőzési jelentés adatai alapján a megyében 76 fő volt az ismertté váló gyermekekori bűnelkövetők és 398 fő az ismertté vált fiatalok bűnelkövetők száma. A fiatalok elkövetők száma az előző évhez képest csökkenést mutatott a lopás, a garázdaság, a rongálás, a betöréses lopás, a súlyos testi sértés, a rablás, zaklatás és az orgazdaság deliktumok esetében, míg növekedést a visszaélés kábítószerrel, a könnyű testi sértés és a jármű önkényes elvétele esetében. Az elkövetett bűncselekményeket jellemzően 3-4 főből álló fiatalok csoportja követte el, a nap bármely szakában. Az ismert elkövetők között voltak olyan fiatalok, akik több bűncselekmény elkövetésében is részt vettek.

Általánosságban az elkövetői csoport tagjai nagyfokú agresszivitást, nehezen kezelhetőséget, alacsony konfliktustűrőt és egyéb antiszociális magatartást tanúsítottak. Ezek a fiatalok gyakran iskolakerülők és osztályismétlők, nincsen kialakult szabadidős elfoglaltságuk, igazából csak céltalanul csavarogni és együtt lenni szeretnek. A szórakozásaik alkalmával a fiatalok és már a gyermekkorúak is rendszeresen fogyasztanak alkoholt.

A rendőrség Győr-Moson-Sopron megyében is több bűnmegelőzési program szervezője, résztvevője (pl. „Veled-Érted”, D.A.D.A., „Test-Őr”, ELLEN-SZER). Az oktatási intézményekben számos, különböző célú (drogprevenciós, vagyonvédelmi, ifjúkori bűnözéssel, családon belüli erőszakkal, számítógépes bűnözéssel valamint a médiával) kapcsolatos előadást tartanak prevenciós jelleggel. Akcióterv keretében – tanítási időben – rendszeres ifjúságvédelmi portyákat szerveznek, melyek fő célja a gyermek- és fiatalok iskolakerülésének visszaszorítása. „A közterületek biztonságának javítása” nevű Országos Bűnmegelőzési Bizottság Titkársága által kezdeményezett programban a Győri Rendőrkapitányság munkatársai és a Győri Városi Ügyészség fiatalok ügyészei 2008-tól kezdődően évenként közel száz előadást tartottak különböző célcsoportoknak. (gyermeknek, szülőknek, pedagógusoknak)

A megyében 15 gyermekjóléti szolgáltatást nyújtó intézmény működik. Egy szolgáltató egyszemélyes ellátásként, a többi kistérségi társulás keretében, integrált intézmény önálló szakmai egységként látja el feladatát. Kapcsolatuk a rendvédelmi szervekkel kialakult és jó. A gyámhatóságok minden védelemben vételi javaslatot elfogadtak, az érintett gyermekeket védelemben vették.²¹

A gyermekjóléti szolgálatok a védelemben vétel előtt 2010-ben 17 esetben, 2011-ben 22 esetben tartottak esetkonferenciát. Településenként, illetve szolgáltatóként más-más a gyakorlat, ha „egyértelmű” a helyzet, nem szoktak esetkonferenciát összehívni. Ha a gyermek halmozottan követi el a törvénybe vagy iskolai házirendbe, együttélési szabályokba ütköző cselekedeteket, minden esetben összehívják az esetkonferenciát.

Az általános prevenció részeként minden településen szerveznek szabadidős programokat. Egyes gyermekjóléti szolgálatok saját szervezésben a bűnmegelőzés jegyében játszótérakat, napközis tábort, sportprogramokat, rendőrségi előadással, beszélgetéssel egybekötött kamaszklubot működtetnek. A szociális és gyámhivatal bűnmegelőzési jelentése rögzíti, hogy 2010-ben a gyermekjóléti szolgálatok közül csak Győrnek és Sopronnak volt nyertes pályázata. Győrben a „Jövők biztonságáért” című pályázat futott, Sopronban a helyi pályázat keretében drogprevenció témában képezték 14-17 éves kortárs segítőket. A megyében mindössze 11 településnek (5 városnak és 6 községnek) van bűnmegelőzési programja. A programokról megállapítható, hogy többnyire más szervezetekkel, közoktatási intézményekkel, gyermekjóléti szolgálatokkal, civil szervezetekkel, polgárőrséggel, rendőrséggel való együttműködési szándékot illetve tényleges együttműködést jelent. A városokban illetve több

kisebb településen jelen van a rendőrség az iskolákban, óvodákban különböző előadásokat tartva. Gyakori a helyi polgárőrséggel való együttműködés is.

A jelzőrendszer működésének tapasztalatai nagyon vegyesek. A szolgálatok fele értékelte jónak, nagyon jónak, hatékonyak, szorosnak, kiemelkedőnek, gyorsnak a működést. A többi szolgálat az alábbi problémákat jelezte: lassú, nem összehangolt a jelzés, csak a már kirívó esetekben jeleznek, a tagok nem merik felvállalni a jelzésüket, a pártfogó felügyelet és a gyermekjóléti szolgálat kapcsolata személytelen, a háziórvostól szinte soha nem kapnak jelzést. Többen kérték, hogy a rendőrség a szabálysértés, bűncselekmény elkövetése után, és ne úgy lezárása után tegyen eleget jelzési kötelezettségének.

Tolna megye lakóinak száma a 2010. évi adatok szerint 240.623 fő, ebből 43.202. fő a 18 év alatti gyermek. A megye gyermekjóléti szolgálatai 1763 családból 2980 gyereket (0-13 éves: 1949 fő, 14-18 éves: 1031 fő) gondoztak. A védelemben vett gyermekek száma 2010. december 31-én 380 fő volt (0-13 éves: 222 fő, 14-18 éves: 158 fő)

A védelemben vétel okai: magatartási (66 %), iskolai mulasztás (17 %), bűncselekmény, szabálysértés elkövetése (17%)

A szociális és gyámhivatal ellenőrzési tapasztalatai szerint a rendőrség és a gyermekjóléti szolgálatok közötti együttműködés, ezen belül a tájékoztatás, információ átadás folyamatos, napi szinten történik. A rendőrség munkatársai rendszeresen részt vesznek a gyermekjóléti szolgálatok által szervezett szakmaközi megbeszéléseken, esetkonferenciákon, települési tanácskozáson. A gyermekjóléti szolgálatok prevenciók tevékenységével összefüggően szervezett szakmai napokon, rendezvényeken a rendőrség munkatársai meghívott előadóként vesznek részt, a nyári napközis táborok sikeres lebonyolítását technikai eszközökkel, bemutatókkal segítik.

A pártfogó felügyelői szolgálat és a gyermekjóléti szolgálatok közötti információáramlás kötöttebb formában történik, és jellegéből adódóan, nem terjed ki valamennyi gyermekre. Általánosságban elmondható, hogy a pártfogó felügyelők kérnek adatokat a gyermekjóléti szolgálatoktól. A pártfogó felügyelők is rendszeres résztvevői az esetkonferenciáknak, települési tanácskozásoknak. A gyermekjóléti szolgálatok és a pártfogó felügyelői szolgálat együttműködése a védelemben vett gyermek esetében az egyéni gondozási-nevelési terv és az egyéni pártfogó felügyelői terv egyeztetésére és egymás tájékoztatására irányul.

A jegyző által a Gyvt. 68. § (2) bekezdésére történő hivatkozással indított védelemben vételi eljárások tekintetében az esetek túlnyomó többségében a gyermekjóléti szolgálatok nem kezdeményezik a hatósági beavatkozás elrendelését, és a hatóság az eljárást lezáró határozatában az alapellátás keretén belüli családgyógyászatra hívja fel a szolgálatokat. Az esetek kisebb hányadában tesz javaslatot a gyermekjóléti szolgálat a védelemben vétel elrendelésére, és ezen ügyekben más veszélyeztető tényező is jelen van.

A 2010. évi bűnmegelőzési jelentés adatai alapján 33 szabálysértést és 13 bűncselekményt követtek el gyermekkorúak. Az elkövetett bűncselekmények többsége vagyon elleni, jellemzően lopás, kisebb számban rablás. Jellemző továbbá a könnyű testi sértés elkövetése, valamint a garázdaság. Szabálysértés általában kis értékű lopás.

Fiatalkorú elkövetők esetében 108 volt az ismertté vált szabálysértések (65) és bűncselekmények (43) száma. A szabálysértésekre a 14 év feletti korosztály is kis értékű lopásokat követ el, de megjelenik a közterületen való szeszital fogyasztás, a környezetvédelmi és köztisztasági szabálysértés is. A fiatalkorú bűnelkövetők a gyermekkorúakhoz képest több és erőszakosabb cselekményeket követnek el. A 2009. évhez képest a lopások számának visszaesése figyelhető meg, azonban az erőszakos cselekmények (testi sértés, garázdaság) száma megnövekedett.

2010-ben Tolna megyében elsősorban az oktatási intézmények szerveztek bűnmegelőzési programok, rendezvényeket. Az iskolákban, az osztályfőnöki óra keretein belül – évente 1-2 alkalommal – tartanak felvilágosító előadásokat, filmvetítéseket (drog, dohányzás, alkohol ártalmairól, ifjúkori bűnözésről), de jellemzőek a rendőrségi előadásorozatok is (Biztonságos közlekedés, Ne lopj, Drogcsúszda, prostitúció) Előfordult, hogy a védőnő tartott egészségmegőrzéssel kapcsolatos előadásokat, beszélgetéseket A gyermekjóléti szolgálatok jellemzően iskolai szünetekhez kötődő játszóházakat, foglalkoztatásokat és nyári táborokat szerveznek.

A gyermekkorúak/ fiatalkorúak által elkövetett szabálysértésről, bűncselekményről 2010. évre vonatkozóan kaptam adatokat.²²

A szabálysértést elkövetett gyermekek esetében a védelemben vétel leggyakrabban annak eredményessége (67%) miatt került megszüntetésre, az esetek 9 százalékában volt szükség más gyermekvédelmi intézkedés elrendelésére, 24 százalékban a védelemben vétel nagykorúsággal szűnt meg.

A védelemben vétel a bűncselekményt elkövető gyermekeknél az esetek 42 százalékában volt eredményes, 38 százalékban a gyermek nagykorúvá válásával szűnt meg, 4 százalékban a gyermek javítóintézeti nevelésre, vagy szabadságvesztésre ítélte a bíróság, 16 százalékában más gyermekvédelmi intézkedésre volt szükség. A gyermekjóléti szolgálatok – nem csak szabálysértés, vagy bűncselekmény elkövetése miatt indul védelemben vételi eljárás előtt – 2010-ben 42 esetkonferenciát szerveztek, ez 52 gyermeket érintett. 2011-ben 42 esetkonferenciában 64 gyermek volt az érintett.

Bűnmegelőzési tevékenységüket a települések jellemzően kistérségi társulás keretein belül látják el, azonban a kisebb települések nagy része még mindig nem rendelkezik bűnmegelőzési koncepcióval. Bűnmegelőzési programokat, rendezvényeket általában a városok és a nagyobb községek iskolái szerveznek. A bűnmegelőzési tevékenységben a civil szervezetek aktívan nem vesznek részt. A bűnmegelőzési jelentés rögzíti a jelzőrendszer tagjai közötti egyre rendszeresebbé és szorosabbá váló kapcsolatot. Felhívja a figyelmet a jelzőrendszer tagjai közti

kapcsolat és együttműködés további fejlesztésének szükségességére.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megye szociális és gyámhivatalának vezetője az általam feltett kérdésekre nem válaszolt, így a tényállás megállapításához a 2010. évi bűnmegelőzési jelentésben foglaltakat használtam. A megyét 2229 település – 25 város és 204 község – alkotja. A megye lakóinak száma 560.429 fő, 24,2 százalékuk 18 év alatti gyermek. A veszélyeztetettségi okok: anyagi (62%), környezeti (19%), magatartási (17%), egyéb (2%) A gyermekkorúak leginkább vagyon elleni bűncselekményeket követnek el, melyek túlnyomó többsége kis kárértékkel járó lopás. A fiatalok által elkövetett legtöbb bűncselekmény itt is vagyon elleni, jellemzően lopás, de jelentős számú a rablás és zsarolás is. Ezen túlmenően gyakoriak a közrend, köznyugalom ellen elkövetett bűncselekmények, jellemzőjük a csoportos elkövetés. Több eljárás indult fiatalok ellen kábítószerrel való visszaélés miatt.

A bűnmegelőzési jelentés szerint a rendőrség, a jegyzői gyámhatóságok, a gyámhivatalok, a gyermekjóléti szolgálatok, a gyermekvédelmi és oktatási intézmények együttműködése folyamatos, a kölcsönös információáramlás eredményeképpen a munka gördülékeny. Szükség esetén esetmegbeszélésre kerül sor, ahol megbeszélés tárgyát képezik az aktuális problémák. A szociális és gyámhivatal az oktatási intézményekkel való kapcsolatát kiválóan értékelté.

A pártfogó felügyelők a gyermekjóléti szolgálatokkal együttműködésüket zökkenőmentesnek értékelték. Megítélésük szerint a családgondozóktól részletes, precíz, lényegre törő és szakmailag megalapozott információkat kapnak, ami nagymértékben segíti a pártfogó felügyelet megfelelő végrehajtását. A pártfogók emellett leggyakrabban az iskolákkal, az osztályfőnökökkel, ifjúságvédelmi felelősökkel működnek együtt.

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőr-főkapitányság és az illetékességéhez tartozó nyolc kapitányság közül hat folyamatosan végzi a D.A.D.A oktatást. Két középiskolában ELLEN-SZER oktatás folyik, 12 óvodában működik az OVI-ZSARU program. Az „Iskola rendőre” program keretében 2010-ben valamennyi oktatási intézmény kijelölt kapcsolattartó rendőrrel rendelkezett.

Az általános és középiskolákban valamennyi rendőrkapitányság az osztályfőnöki órák keretében „fiatalkori bűnözés, drogprevenció, valamint iskolán belüli erőszak, jogi ismeretek” témakörökben – felkérés alapján – tart bűnmegelőzési előadásokat. Szülői értekezleteken, pedagógus továbbképzéseken az áldozattá-, és bűnelkövetővé válás témakörében adnak át ismereteket, információkat.

A megyében működő gyermekjóléti szolgálatok²³ a Gyvt. 68. § (2) alapján indult védelemben vételi eljárások esetében 2010-ben 127, 2011-ben 126 esetkonferenciát tartottak. Az esetkonferenciákon általában a gyermek, szülő, pedagógus (osztályfőnök, ifjúságvédelmi felelős), gyámhatósági ügyintéző, családgondozó vettek részt, esetenként meghívták a védőnőt, a rendőrt, háziorvost, jegyzőt és a polgármestert.

A javaslat ellenére azért nem került sor a védelemben vételre, mert a fiatalok ismeretlen helyen tartózkodott, betöltötte a 18 életévét, a gyámhatóság nem tartotta indokoltnak a gyermek védelemben vételét, nem tartották indokoltnak a pártfogói felügyelet melletti védelemben vételt.

A 156 adatszolgáltató közül 89 gyermekjóléti szolgálatnál nincs bűnmegelőzési program.

A szociális és gyámhivatal bűnmegelőzési jelentése rögzíti, hogy jelzőrendszer nem minden településen működik egyforma hatékonysággal. Előfordul, hogy a tagok nem, illetve nem kellő időben tesznek eleget kötelezettségüknek. A működés hatékonyságának növelése érdekében a gyermekjóléti szolgálatok igyekezete ellenére, még mindig vannak olyan szakemberek, akik nem kívánják a jelzőrendszer alkotó elemei lenni. Változatlanul probléma, hogy az ügyintézőkön nagy a munkateher, a családgondozókra sok esetben túl nagy terület, és nagy gyermeklétszám jut.

A veszélyeztetettség megszüntetése érdekében szükség lenne több szakemberre, illetve az elérhetőségük növelésére. Pszichológus, fejlesztő pedagógus, családterapeuta, mediátor, pszichológiai tanácsadás, nevelési tanácsadó közreműködésére van a leginkább szükség. Ezen szolgáltatások és lehetőségek folyamatos elérhetőségére és biztosítására nincs a szükséges mértékben lehetőség, ezért ezen szolgáltatások bővítése, fejlesztése elengedhetetlen lenne.

A gyermekjóléti szolgálat által gondozott gyermekek részére szervezett programok száma kevés. A szolgálatok nagyobb része önállóan nem szervez szabadidős programokat, ezt a feladatot általában a település oktatási-nevelési intézményeivel közösen végzik. A helyi önkormányzatok és a gyermekjóléti szolgálatok jelzései alapján anyagi forrás hiányában nem tudnak megfelelő számú és minőségű programot szervezni, ezért kiemelkedő szerepük van a különböző pályázati forrásoknak.

A jelzőrendszer tagjai részéről szükség volna nagyobb felelősségvállalásra, a gyermekvédelmi jogszabályok alaposabb megismerésére, a véleménynyilvánítással együtt járó konfliktusok felvállalására.

A megyében kevés település rendelkezik bűnmegelőzési koncepcióval és a bűnmegelőzés tárgykörben benyújtott pályázatok száma is elenyésző. Hangsúlyos probléma ezen a téren az anyagi erőforrások hiánya, ami a prevenció programok alacsony számát is indokolja.

Az AJB 1905/2009. számú vizsgálatomat lezáró jelentésemben a szociális tárca vezetőjének javasoltam, hogy háttérintézménye, a Szociálpolitikai és Munkaügyi Intézet (SZMI)²⁴ útján – különös tekintettel a Gyvt. 68. § (2) bekezdése alapján védelemben vett gyermekekre – segítse a szolgáltatók módszertani munkáját.

A miniszter válaszában arról informált, hogy a TÁMOP 5.4.1. kiemelt projekt keretében tervezik a gyermekvédelmi gondoskodáshoz kapcsolódó gondozási tevékenység szakmai szttenderjének kidolgozását a gyermekjóléti szolgáltatás területén. Minderre figyelemmel az emberi erőforrások miniszterétől tájékoztatást kértem a tervezettek megvalósulásáról.

A miniszter beszámolt arról, hogy a TÁMOP 5.4.1 „Szociális szolgáltatások modernizációja, központi és területi stratégiai tervezési kapacitások megerősítése, szociálpolitikai döntések megalapozása” elnevezésű kiemelt program első megvalósítási időszaka lezárult, jelenleg a második megvalósítási időszak előkészítése zajlik. A program egyik kiemelt feladata a gyermekjóléti alapellátás, közte a gyermekjóléti szolgáltatás területén egységes szakmai szabályozók, sztenderdek és irányelvek elkészítésével, bevezetésével az ellátások színvonalának emelése. A szakmai munka részben kifejezetten az egyes szolgáltatók, szervezetek együttműködésének szakmai módszertani kérdéseire, valamint a gyermekjóléti szolgálatokban folyó, a védelemben vétellel kapcsolatos esetszolgálatok egységes szabályozóinak kialakítására irányult és irányul.

Az elkészült szakmai szabályozó anyagok áttekintik a védelemben vétel keretében használt eszközöket és módszereket, valamint útmutatással és egységes szakmai szabályozókkal szolgálnak az ellátásban dolgozó szakemberek számára. A szakmai anyag figyelemmel van a hatósági ügyintézés szabályzó joganyagra, továbbá támogatást nyújt a hatósági ügyintézőkkel való megfelelő kapcsolatépítéshez, együttműködéshez is. A program másik fontos eleme az észlelő- és jelzőrendszer sztenderdjeinek kialakítását célozza. Az elkészült szakmai anyagok a www.modernizacio.hu honlapon már elérhetők. A kiemelt projekt második, megvalósítási időszakában kerül sor a már elkészült szakmai anyagok felülvizsgálatára, aktualizálására, valamint a szükséges új elemek előzetes modellezésére és a szabályozó anyagokba való beillesztésére. A tárca elképzelései szerint a szabályzó anyagok véglegesítése után azok a működtetés kötelező szakmai alapjaivá válnának.

A hivatkozott számú jelentésben az igazságügyi és rendészeti miniszternek javasoltam, hogy a szociális tárccal együttműködve vizsgálja meg annak a lehetőségét, hogy a Gyvt. 68. § (2) bekezdése alapján védelemben vett gyermekek esetében a rendőrség, a pártfogó felügyelői szolgálat és a gyermekjóléti szolgálatok együttműködése hogyan tehető eredményesebbé.

A miniszter válaszában egyetértett abban, hogy a gyermekvédelmi jelzőrendszer hatékonyságának és a feladatellátás színvonalának javításához gyakorlati lépések szükségesek, ezért javasolta a szociális tárca vezetőjének, hogy a gyakorlatban felmerülő problémák megoldására, az eljárási protokollok és az érintett szervek gyakorlatának egységesítésére irányuló javaslatok kidolgozása érdekében alakuljon munkacsoport. A munkacsoport azt kívánta vizsgálni, hogy a jelzőrendszer tagjai között mi hátráltatja a hatékony együttműködést, és javaslatot kívánt tenni ezek kiküszöbölésére.

A *közigazgatási és igazságügyi miniszter* a gyermekvédelmi jelzőrendszer működését értékelve az alábbiakról tájékoztatót:

Abban az esetben, ha a rendőri intézkedés során, illetve büntető-, szabálysértési vagy közigazgatási hatósági eljárás során kiskorú veszélyeztetettsége állapítható meg, az illetékes rendőri szervek a családon belüli erőszak kezelésével és a kiskorúak védelmével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásáról szóló 32/2007. (OT 26.) ORFK utasítás mellékleteként rendszeresített adatlap megküldésével haladéktalanul jelzéssel élnek a gyermekjóléti szolgálatok felé. Az irányadó szabályozás hatályba lépését követő kezdeti, az irányadó jogszabályi rendelkezések helyes végrehajtási módjának kialakulását jellemző rövid, kissé nehézkes időszak után mára elmondható, hogy napjainkban jól, rutinszerűen hajtják végre az érintett rendőri szervek az együttműködéssel kapcsolatos feladataikat.

A Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal jogelődje, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Szolgálatának (továbbiakban: KIMISZ) rendelkezésére álló statisztikai adatok alapján az Áldozatsegítő Szolgálat – különösen a 2012. évtől kezdődően – fokozódó hatékonysággal látja el gyermekvédelmi jelzőrendszeri tagságából fakadó feladatait. Ezt részben megalapozta a KIMISZ által 2011. november 22-én kiadott 3/2011. számú módszertani állásfoglalás a gyermekvédelmi és hozzátartozók közötti erőszakkal kapcsolatos jelzőrendszeri tagságból fakadó kötelezettségek teljesítéséről. A mellékletekkel kiegészített módszertani útmutató mindenképp azzal a céllal készült, hogy ösztönözze a fővárosi és megyei igazságügyi szolgálatokat, és segítséget nyújtson nekik a gyermekvédelmi jelzőrendszeri tagságból fakadó feladataik ellátásában. Emellett a jelzőrendszer működésében elért országos eredmények mérése, valamint a megyei adatok rögzítése érdekében a KIMISZ 2012. januárjában a 2011. évre vonatkozóan, valamint a jövőre nézve havi adatszolgáltatásra kérte a területi áldozatsegítő szolgálatokat. Az adatok szerint az áldozatsegítő szolgálatok nagyobb érzékenységgel és rugalmassággal tesznek eleget jelzőrendszeri kötelezettségeiknek. Több megye jelezte, hogy szükségesnek látja e területet érintően is esetszolgálatok tartását, a gyakorlati ismeretek kicserélése és bővítése érdekében.

A gyermekvédelmi jelzőrendszer működése tekintetében a pártfogó felügyelői szolgálatok egységes gyakorlatot követnek. A szakértői vélemény elkészítése során (környezettanulmány, pártfogó felügyelői vélemény) a pártfogó felügyelő a helyszínen ismeri meg a kiskorú élethelyzetét, családi helyzetét, amely alapján fel tudja tární azokat a körülményeket, amelyek indokoltá teszik a jelzőrendszer további tagjainak bevonását az eljárásba, a veszélyeztetettség megszüntetése érdekében. A pártfogó felügyelet elrendelése után a személyes kapcsolatfelvétel és ellenőrzés során további lehetőség van annak feltérképezésére, hogy mely szakemberek bevonása indokolt. A pártfogó felügyelő ezen tevékenységét nemcsak a pártfogás alatt álló személy tekintetében fejti ki, hanem annak kiskorú gyermeke vagy családtagjai esetében is, ha azok életkörülményei ezt indokoltá teszik.

Emellett a védelemben vételi tárgyaláson is a legtöbb esetben jelen van az ügyben eljáró pártfogó felügyelő, ezzel is hangsúlyozva a gyermekvédelmi jelzőrendszerben végzett munkáját. *A jelzőrendszer működésének hatékonyságát elemezve rámutatott arra, hogy a rendőrség munkatársai sokszor tapasztalják munkájuk során, hogy a gyámhivatalok, illetve a gyermekjóléti szolgálatok ügyintézői nem mernek kimenni családhoz, nem mernek döntést hozni.* A rendőrség az irányadó jogszabályi keretek között minden esetben megadja a szükséges segítséget a

családok látogatásához. Sokszor azonban a gyámhivatali előadók, szociális munkások úgy vélik, hogy nincs megfelelő eszköz a kezükben a megfelelő munkavégzéshez. *Álláspontja szerint a gyermekvédelmi rendszer teljes körű felülvizsgálata szükséges annak érdekében, hogy a gyermekek védelmének megfelelő biztosítása ne elsősorban a rendőrségre háruljon, hiszen a képzett rendőri állomány, illetve a rendőrszakmai feladatok ellátására rendszeresített szolgálati gépjárművek bevetésére – figyelemmel a rendőrség Alaptörvényben is rögzített alaptervekenységére – nem kerülhet sor elsősorban a gyermekvédelem körébe tartozó – p1. gyermekek szállításával kapcsolatos – feladatok ellátása érdekében.*

A rendőr-főkapitányságok beszámolóí szerint évről évre hullámzóan alakul azon esetek száma, amikor a rendőrség jelzéssel él. Az országos statisztikai adatok alapján, a tavalyi évben Komárom-Esztergom megyében került sor a legnagyobb számban kiskorú veszélyeztetettsége miatti jelzés megtételére (22 esetben), valamint a kiskorú életét, testi épségét súlyosan veszélyeztető körülmény fennállása miatt gyámhatósági eljárás kezdeményezésére (2 esetben). Ezt követően Zala és Nógrád megye (4 jelzés), majd Csongrád megye (3 jelzés) volt a legtevékenyebb a gyermekvédelmi jelzőrendszeri feladatok ellátása területén. 11 megyében (Bács-Kiskun, Baranya, Békés, Fejér, Heves, Jász-Nagykun-Szolnok, Pest, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Tolna, Vas, Veszprém), valamint a fővárosban a 2011. év során nem került sor jelzés tételére. Ugyanakkor főként a közelmúltban tett intézkedések (adatkérés, módszertani iránymutató kidolgozása) alapján a 2012. évben jelentős előrelépés következett be a megyei áldozatsegítő szolgálatok jelzőrendszeri aktivitása területén.

A jelzőrendszer hatékonyságát mutatja, hogy a jelzés nem csak egy irányban működik: a pártfogó felügyelők oktatási intézményektől is kapnak jelzést, amellyel tudomást szerezhettek arról, hogy a tankötelezett pártfogolt nem jelent meg az iskolában és hiányzását nem igazolta. Ezzel ugyanis vét a pártfogó felügyelet kötelező magatartási szabálya ellen.

A gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjainak együttműködését illetően kifejtette, hogy a családon belüli erőszak feltárásában a rendőrség tekinthető a legaktívabbnak, ami elsősorban annak tudható be, hogy először – akut esetben – ide érkezik segítségkérés az érintettektől. A pedagógusok, orvosok, védőnők részéről, akik észlelhetnek az ilyen jellegű problémákat, nagyon kevés jelzés érkezik e tárgykörben. Tanári értekezleteken, továbbképzéseken a rendőrség munkatársai kifejezetten hangsúlyozni szokták, hogy az érintettek figyeljenek a gyerekek megnyilvánulásaira, vegyék észre a gyerekek felől érkező jeleket.

Az említett személyi körhöz tartozók részéről számos alkalommal kérdésként merül fel, hogy mit tegyenek a problémás helyzetekben, a kezelhetetlen gyermekekkel, szülőikkel. Rendszeresen igénylik a rendőrségi előadók által tartott órákat, foglalkozásokat, amelyek keretében megfogalmazzák azon elvárásaikat is, hogy a rendőrség közreműködésével léphessenek fel pl. a nehezen kezelhető gyermekekkel, szülőikkel szemben. A tapasztalatok szerint ugyanakkor irtóznak hivatalos jelzést vagy bejelentést, feljelentést tenni, úgy szeretnék „megoldani” ezeket a helyzeteket, hogy ők hivatalosan lehetőleg kimaradjanak belőle.

A gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai közül a rendőrség főként a gyermekjóléti szolgálatokkal és a gyámhatóságokkal alakított ki hatékony együttműködést. Feladatkörükből adódóan e két szervezettel a legközvetlenebb a kapcsolat. A jelzőrendszer tagjai közötti kétirányú információáramlás – akár telefonon, akár személyesen – napi szinten zajlik, jelentős mértékben segítve ezzel a felmerülő feladatok végrehajtását. A rendőri szervek és a gyermekjóléti szolgálatok vezetői, munkatársai legalább évente értékelik az együttműködés formáit, módszereit és az így nyert tapasztalataikat felhasználják közös céljaik – p1. a családon belüli erőszak visszaszorítása – megvalósításához. Amennyiben indokolt, az érintett szervek, szervezetek a gördülékeny munkavégzés érdekében több alkalommal is találkoznak helyi, megyei és országos szinten egyaránt.

A jelzésadási kötelezettség megfelelő szinten történő teljesítését – a rendőrséghez hasonló módon, a rendelkezésre álló belső szabályozási eszközök igénybevételével – részletes módszertani útmutatók kidolgozásával lehetne elősegíteni. *Kétségtelenül hozzájárulna a rendszer hatékonyabb működéséhez különböző együttműködési protokollok kidolgozása is, melyek részleteiben rendeznék pl. azt, hogy milyen esetekben, mely szerveknek, mennyi időn belül kell esettmegbeszélést tartani, milyen intézkedéseket kell megtenni, és azokat hogyan kell végrehajtani.* Nem lehet ugyanakkor figyelmen kívül hagyni, hogy jelenleg hivatali munkaidőn túl – ügyeleten keresztül – kizárólag a rendőrség érhető el, így elmondható, hogy a gyermekvédelem többi szereplője esetében nincsenek meg a feltételei az azonnali beavatkozásának, döntéshozatalnak.

Az Áldozatsegítő Szolgálat mindenekelőtt a gyermekjóléti szolgálatokkal és a gyámhivatalokkal áll kapcsolatban jelzőrendszeri feladatai ellátása során. A gyermekjóléti szolgálatok azonban jelentős részben együttműködnek a KIMISZ-szel. A KIMISZ által a 2011. évben megtett 31 jelzésre – kérésükre, illetve a Gyvt. 17. (3) bekezdése alapján – 23 visszajelzés érkezett, amely az összes megtett jelzés 74%-a. Gyámhatósági eljárások kezdeményezése kapcsán ugyanez az arány mindössze 33%, azaz a városi gyámhivataloknál kezdeményezett 6 gyámhatósági eljárásból mindössze 2 esetben érkezett visszacsatolás az adott kiskorú ügyében megtett intézkedésekről. A beérkező írásbeli visszajelzésekről elmondható, hogy az intézmények kellő tájékoztatást nyújtanak a kiskorú ügyében feltárt körülményekről, valamint a szükségesnek ítélt gyermekvédelmi intézkedések megtételéről. Nem ritka az sem, hogy a gyermekjóléti szolgálatok azonos ügyben – az időközbeni változásokra tekintettel – több visszajelzést is küldenek.

A miniszter álláspontja szerint az inaktivitáson az érintett szervezetek felhívásával, a témára való érzékenyítésével lehet változtatni. A rendőrség eljáró szerveinek tájékoztatása szerint a jónak tekinthető munkakapcsolat ellenére sem kapnak minden esetben visszajelzést a gyermekjóléti szolgálatok felé megküldött

adattalokról. A helyzet a Gyvt. tárgykört érintő módosítását követően bár javult, de még mindig nem kifogástalan.

Előfordult, hogy a jelzőrendszer tagjai bűncselekmény gyanúja nélkül is büntetőeljárás megindítását remélték, ettől vártak volna ugyanis gyors megoldást azt megelőzően, hogy a rendelkezésükre álló jogi eszközöket kihasználták volna. A rendőri állomány sok esetben tapasztalhatja, hogy a jelzőrendszeri tagok a hatáskörükbe tartozó eszközök alkalmazása helyett a rendőrségre hagyatkoznak, és e szervtől várják az eset gyors és hatékony megoldását.

Kiskorú sérelmére elkövetett bűncselekmény miatt indult nyomozások során számos alkalommal megállapíthatóvá vált, hogy amennyiben a jelzőrendszer tagjai időben eleget tettek volna jelzésadási kötelezettségüknek, az adott bűncselekmény megelőzhető lett volna.

A miniszter rámutatott arra, hogy a gyermek- és ifjúságvédelem területén felmerülő problémák kezelésének a leghatékonyabb módja az esetmegbeszélés. Jelenleg részletes, pontos egyértelmű szabályozás a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjainak a jelzésadási kötelezettségére nincs, ezért indokolt lenne a megfelelő részletszabályok, együttműködési protokollok kidolgozása, illetve a gyermekvédelmi feladatok hatékony ellátásához elengedhetetlen a szükséges személyi és tárgyi feltételek biztosítása.

A gyermekvédelmi jelzőrendszer hatékony működtetésével kapcsolatos képzések fontosságára utalva arról is tájékoztatott, hogy azokra a rendőr-főkapitányságok beszámolóí szerint minden megyében több alkalommal is sor került.

A KIMISZ jogelődje a 2009-2010-ben futó TÁMOP 1.4.3. projekt keretében több olyan szervezetet is megkeresett, amelyekkel a pártfogó felügyelői munka megköveteli a napi együttműködést. Ezen együttműködés elősegítésére, a kapcsolati háló kiterjesztésére, a közös munka felélénkítésére „Együttműködést fejlesztő tréning” keretében került sor. E tréning során a problémák összegyűjtésére, illetve megoldások keresésére is sor került és a jelzőrendszer működtetésében résztvevők tisztázták a kompetenciahatárokat, ami megkönnyíti a napi rutint.

Kiemelkedő gyakorlatokról is számot adott, így a BRFK „Ne tedd, ne törd...” programja, amelynek részét alkották iskolai előadások, pedagógus-továbbképzések, szülői értekezletek, szakmai work-shops, esetmegbeszélések, bűnmegelőzési kisfilmek vetítése. A Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság és a Baranya Megyei Kormányhivatal vezetői 2011-ben határozatlan időre szóló együttműködési megállapodást kötöttek, amiben többek között rögzítették az együttműködő felek szociális, gyermekvédelmi, gyermekjóléti és gyámügyi feladatait. Ennek megfelelően negyedévente jelzik: a) a gyermekkorú elkövetőket (14 év alatti), b) a kiskorú sérelmére, illetve általuk elkövetett kirívóan súlyos bűneseteket, c) a kiskorú veszélyeztetés bűncselekmény ügyében folyó eljárásokat.

Kiemelte, hogy a rendőrség biztonságra nevelő oktatási programjai – OVI-ZSARU, DADA, ELLEN-SZER – kiváló terepet biztosítanak a jelzőrendszer működési színvonalának emeléséhez. Emellett a „Jóvá Tett Hely” Képzési, Támogató és Szabadidős Központ a Pártfogó Felügyelői Szolgálat háttérintézményeként segítette a Szolgálatnak a közösségi büntetések és a közösségi bűnmegelőzés rendszerében végzett tevékenységét. A Szolgálat másik háttérintézménye Miskolcon a Zöldpont közösségi foglalkoztató, amelynek legfontosabb funkciója az alternatív szankciók, illetve helyreállító igazságszolgáltatási eszközök körének bővítése, új eszközök, módszerek kipróbálása, alkalmazása. Programjai közé sorolhatók a szociális készségeket fejlesztő csoportfoglalkozások, pszichológiai tanácsadás, közösségi jóvátétel, családi döntéshozó csoportkonferencia, tanulássegítés, munkaerő-piaci tanácsadás.

A KIMISZ vezetője azt hangsúlyozta, hogy a pártfogó felügyelet keretében lehetőség van a fiatalok sajátosságaihoz igazított különböző magatartási szabályok ügyészi előírásaira, így a fiatalok pl. a közösség vagy a sértett számára jóvátételt teljesítenek. A fiatalok körében egyre nagyobb teret nyernek a különböző resztoratív jellegű technikák, így a közvetítői eljárás keretében történő konfliktusfeloldás. Ezt támasztják alá a számok is: 2010-ben 398, míg 2011-ben már 551 esetben került sor közvetítői eljárásra fiatalok terhelte esetében. Kiemelte, hogy a fiataloknál a létrejött megállapodások teljesítésének aránya kiemelkedően magas, 93%-os, ami az eljárás eredményességére is utal.

A gyermek jogainak sajátosságai az alanyban, tehát magában a gyermeki létben rejlenek.

„A gyermek ember, akit minden olyan alkotmányos alapvető jog megillet, mint mindenki más, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt felnőttségéhez.” (995/B/1990. AB határozat).

Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként került rögzítésre a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemre és gondoskodásra való jog. *E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat,* függetlenül attól, hogy az Alaptörvény külön kötelezetteket nem jelöl meg.

Ennek megfelelően – a korábbi alkotmánybírói gyakorlatot is figyelembe véve – a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelezettségét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére [21/1996. (V. 17.) AB határozat].

A kötelezettség alanyainak ezzel kapcsolatos konkrét magatartását, feladatait, a velük szemben megfogalmazott elvárásokat számos törvény és a hozzájuk kapcsolódó végrehajtási szabály-együttes tartalmazza. A jogi szabályozásból is kitűnően a gyermekekről való gondoskodás komplex feladat, amely magában foglalja többek között a gyermekjóléti alapellátások biztosítását, a megfelelő oktatási és egészségügyi alrendszerek működtetését éppen úgy, mint a gyermekek családban történő nevelkedésének elősegítését. Ebben a rendszerben az egyes kötelezettek feladatainak nagyságrendje és eszközei között szükségképpen súlypontbeli eltolódások vannak

(1091/B/1999. AB határozat).

Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése tulajdonképpen a gyermekek védelmére kötelezettek alanyai közül az államot kiemeli, amikor kimondja, hogy *Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket*. Igaz ez akkor is, ha ennek megfogalmazására a joggyenlőséget, a diszkrimináció tilalmát kimondó és az esélyegyenlőség biztosításáról rendelkező cikkben került sor.

Nyilvánvaló, hogy a gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

Az állam oldalán a gyermeki jogok érvényesítése jogi aktivizmust kíván meg, vagyis a jogrendszer alakítása során tekintettel kell lenni a különböző jogágak normatív és intézményes összefüggéseire. A jogrendszer egészének működésében pedig tükröződnie kell a különböző állami feladatok teljesítéséből fakadó jogi és jogon kívüli érdekek kiegyensúlyozott összemérésének. Ennek érdekében az alkotmányos alapelvek mentén mindenekelőtt a jogalkotó feladata az egyes jogágak intézmény- és eszközrendszerének olyan alakítása, amely lehetővé teszi a fent megjelölt államcél és a jogok biztosításának összehangolását (1091/B/1999. AB határozat).

A gyermek- és fiatalkorú bűnelkövetők vonatkozásában a leglényegesebb kérdés az, hogy mi a fontosabb, az előbbre való intézkedés: a felelősségre vonás, vagy a megelőzés. Nyilvánvaló, hogy súlyos törvényszegés esetén a felelősség megállapítása elengedhetetlen. Az sem mellékes körülmény az adekvát intézkedés mérlegelésénél, hogy hány éves az elkövető, 13 vagy 16. A büntetendő cselekmények elkövetése előtt azonban az esetek döntő többségében már felmerülnek megoldandó problémák, a fiatalok „segélykiáltó” magatartása, cselekedete sokszor mégis válasz nélkül marad.

„A gyermek és fiatalkorú elkövetők számának csökkentése érdekében alapvetően a megelőzésre kell a hangsúlyt fektetni. A büntetésnek – mint azt régóta tudjuk – igazán visszatartó ereje nincs, ha családi mintaként hozza a gyermek, vagy fiatalkorú a bűnöző életmódot. Sokkal nagyobb figyelmet kell fordítani arra, hogy a veszélyeztetett gyerekek körét a lehető legkorábbi időpontban feltárják a családgondozók, s akár az egyházi személyek, akár a civil szervezetek bevonásával, de részt vegyenek hatékony módszertani útmutatókkal, pozitív példákkal, életvezetési tanácsokkal az életük megfelelő alakításában.” – fogalmazta meg a Gyulai Törvényszék elnöke.

A nemzetközi és a hazai kutatások szerint a szegénység, a társadalmi, gazdasági, földrajzi elszigeteltség jelentősen növeli az esélyét annak, hogy az ilyen körülmények között felnövő gyerekek maguk is sikertelenek legyenek, és közülük sokan bűncselekményt kövessenek el. Abban, hogy valaki a sokszorosan veszélyeztetett csoportokból bajba kerüljön, elsősorban az érzelmi és a fizikai elhanyagolásnak, bántalmazásnak van kiemelt szerepe. Hangsúlyozni kell, hogy nem egy-egy veszélyeztető tényező, hanem több tényező együttesen valószínűsítheti a későbbi problémákat. A veszélyeztetett 10-15 százaléknyi gyerekből csak nagyon kevesen követnek majd el bűncselekményt. A másfajta problémákkal küszködők – függőség, depresszió, sikertelen életpálya, családi problémák, betegség, korai halálozás stb. – persze nagy valószínűséggel tömegesen e csoportból kerülnek ki, de nem csak közülük. A koragyermekkorú szülői nevelés, gondozás minősége mellett alapvetően meghatározó az óvodai, iskolai, lakóhelyi környezet, ahol a családtagokon kívül megismert felnőttektől kaphatnak mintákat a gyerekek arra, hogy hogyan kell viselkedni egymással, hogyan fogadhatjuk el, tisztelhetjük magunkat és másokat. Ha erre nincs mód, sőt ennek éppen az ellenkezőjét tapasztalják, akkor nő a harag, az agresszió, a reménytelenség érzése, és ez valódi veszélyt jelent.²⁵

Az OKRI vizsgálatai rámutattak arra, hogy hazánkban a gyermekkorú elkövetők egyre nagyobb arányban követnek el erőszakos bűncselekményeket, az elmúlt öt évben a gyermekkorúak által elkövetett erőszakos bűncselekmények aránya megkétszereződött.

A nemzetközi személetet a kérdésben jól tükrözi a fiatalkorúak igazságszolgáltatásában alkalmazandó általános minimumkövetelményekről szóló, 1985. november 29-én kelt 40/33-as ENSZ-közgyűlési határozat (pekingi szabályok), amely lefekteti a fiatalkorúak igazságszolgáltatásának alapjait: fiatalkorúak esetében elsődleges cél a megelőzés, a széles körű szociális biztonság megteremtésével úgy, hogy lehetőség szerint a büntető igazságszolgáltatás által okozott érdeksérelem minimális legyen. A pekingi szabályokban foglalt alapelvek szerint az igazságszolgáltatás beavatkozása esetében nem csupán az elkövetett cselekmény körülményeire és súlyosságára kell tekintettel lenni, hanem a fiatalkorú helyzetére és szükségleteire, valamint a társadalmi érdekre is.

Az 1990. december 14-én elfogadott 45/112-es számú ENSZ-közgyűlési határozat (rijádi iránymutatások) a fiatalkorú bűnözés megelőzésével kapcsolatban tartalmaz szabályokat, és a prevenció szükségességének hangsúlyozásán túl arra hívja fel a figyelmet, hogy a fiatalkorú bűnözés kezelésekor kiemelt fontosságú a megfelelő szociális környezet és az oktatás megteremtése. A határozat elismeri, hogy a fiatalok esetében egyes társadalmi normák megszegése általános jelenség, és a felnőtté válási folyamat része, így a szabályszegő magatartás legtöbbször a megfelelő érettség elérésével magától megszűnik – ezért kifejezetten káros és kontraproduktív a fiatalkorút a társadalomban megbélyegző szankcióval stigmatizálni ez ugyanis hozzájárul az ismételt bűnelkövetéshez, a visszaeséshez, a kriminális életpálya kialakulásához.

A magyarországi helyzetet tekintve elmondható, hogy a gyermekvédelmi és a szabálysértési eljárások szabályozása pontosításra, kiegészítésre szorul. A hatóságok, eljárásra kötelezett szervek, intézmények

bizonytalanok a jogalkalmazást illetően, az egyes megyékben különböző módon értelmezik a jogszabályokat, és sajnos eljárási szabálysértés is előfordul.

Ez utóbbi különösen komoly következménnyel járhat gyermekkorúak esetében, pl. az eljárás alá vont gyermek korának nem megfelelő eljárási pozícióba helyezése mély nyomot hagyhat a kiskorúban, esetenként olyan hatások érhetik, amelyek feldolgozásához szakember segítsége szükséges.

Az Sztv. nem tartalmazott külön rendelkezést a gyermekkorú személy idézésére vonatkozóan. A jelenleg hatályos Szabs. tv. e kérdésben már konkrét iránymutatást ad, a 42. § (8) bekezdése szerint, ha a kiskorú a tizennegyedik életévét nem töltötte be, a gondozója útján kell idézni, illetve értesíteni.

A védelemben vétel kezdeményezését illetően a korábbi és a jelenlegi szabálysértési törvény lényegében nem változott. Az Sztv. 128.§-ának (5) bekezdése értelmében, ha a szabálysértési hatóság indokoltnak tartja, a fiatalokorú elkövető védelemben vételét kezdeményezheti a fiatalokorú lakóhelye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzőjénél.

A Szabs. tv. 134. § (6) bekezdése szerint, ha az eljárás alapján a szabálysértési hatóság indokoltnak tartja, a fiatalokorú védelemben vételét kezdeményezheti az erre hatáskörrel rendelkező szervnél.

Az ügyészségek törvényességi felügyeleti vizsgálatainak adatai szerint az egyes megyékben a fenti rendelkezés alapján igen eltérő gyakorlat alakult ki. Álláspontom szerint a szabálysértési hatóságok munkatársainak érzékenyítésével, továbbképzési programok szervezésével, módszertani útmutatók kidolgozásával kellene biztosítani az egységesebb jogalkalmazás érvényesülését.

A Gyvt. 68.-ának (2) bekezdése a jegyző védelemben vételi lehetőségével kapcsolatban nem nevesíti a szabálysértési tényállást megvalósító gyermekkorú elkövetőt, kizárólag a szabálysértést elkövető fiatalokorúak tekintetében tartalmaz rendelkezést a gyermekvédelmi intézkedés kezdeményezése körében.

Álláspontom szerint a fenti jogszabályi rendelkezés a szabálysértést elkövető gyermekkorúak vonatkozásában hiányos, sérti az esélyegyenlőség elvét, továbbá a 14 év alatti gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát.

A tapasztalatok szerint problémát jelent az is, hogy a rendőrség annak ellenére, hogy arra a gyermekjóléti szolgálatokat jogszabály kötelezi, nem kap minden esetben visszajelzést a gyermek veszélyeztetettségét jelző adatlapokról.²⁶ *A fentiekre figyelemmel a jelzést tevő intézmények és személyek tájékoztatásának elmaradása akadályozza a jelzőrendszer hatékony működését, amelynek következtében sérül a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, az érintettek tisztességes eljáráshoz való joga, és a gyermekjóléti szolgálat mulasztása állandóan és közvetlenül veszélyezteti a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülését is.*

A megyei gyámhivatalok és gyermekjóléti központok mindegyike utalt arra, hogy gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai igyekeznek fokozott figyelmet fordítani a jelzési és együttműködési kötelezettségük betartására. A gyermekjóléti szolgálatok, a rendőrség a pártfogók és a jelzőrendszer egyéb tagjai közötti együttműködést általánosságban jónak ítélték, hangsúlyozták annak fontosságát. Az együttműködésre példaként hozták fel a közös őrzőket, az eszmegbeszéléseken való részvételt, a jelzőrendszeri tanácskozást, a szakmai konferenciákon való részvételt, a tapasztalatcseréket, a különböző együttműködési megállapodásokat.

A pozitívumok mellett azonban megjelentek a hiányosságok is: a lassú, nem összehangolt jelzések, a visszatérően jogsértő magatartást tanúsító gyermekek esetében a gyors és hatékony gyermekvédelmi intézkedés elmulasztása, valamint az, hogy a rendőrség csak a nyomozás befejezése után értesíti a gyermekjóléti szolgálatot. Gondot jelent az is, ha az igazolatlanul mulasztó, valamint a magántanuló fiatalokorú bűnelkövetőknek a gyermekjóléti szolgálatoknál nincs előzményi anyaga.

Előfordul, hogy a jelzőrendszeri tagok csak kirívó esetekben tesznek eleget kötelezettségüknek, vagy azért mulasztják el azt, mert félnek a jelzéssel érintett személyek általi megtorlástól. Akadályozza a hatékony együttműködést a jelzőrendszeri tagok közötti személytelen kapcsolat is. Van ahol a megyében működő gyermekjóléti szolgálatok közel egyharmada nem tart kapcsolatot a társzervekkel. *Összességében a jelzőrendszer tagjainak együttműködése és hatékonysága eltérő képet mutat, az további fejlesztést igényel.*

A jelzési és együttműködési kötelezettségre vonatkozó előírásokat a Gyvt. 17. §-ának (2) és (3) bekezdése tartalmazza. A kötelezettség elmulasztásának következményeiről a hivatkozott szakasz (4) és (5) bekezdése rendelkezik.

A gyermekvédelmi jelzőrendszer működését vizsgáló, A JB 2227/2010. számú jelentésemben hangot adtam azon meggyőződésnek, mely szerint a gyermekek jogai érvényesülésének nem lehet akadálya a jelzőrendszeri tagok fenyegetettségétől való félelme. Álláspontom töretlen a tekintetben, hogy e helyzetek kiküszöbölése, a jelzőrendszeri tagok működésének elősegítése, védelme az állam feladata.

E jelentésemben megállapítottam azt is, hogy ha a gyermekvédelmi jelzőrendszer valamely tagja – akár személyes okokra, félelemre, retorziótól való tartásra hivatkozással – megtagadja vagy elmulasztja a jelzés megtételét, az a gyermeket megillető védelem elvvel ellentétes – alkotmányos visszásságot okoz. További megállapításom volt, hogy nincs olyan hazai intézményrendszer vagy védelmi mechanizmus, amelyik a jelzőrendszeri tagok számára lehetővé tenné, és kellőképpen támogatná jelzési kötelezettségük megtételét. E mulasztás a gyermekvédelmi rendszer működésének korlátozottságát jelenti, mely ellentétes a jogállamiság és jogbiztonság elvével. Mindezzel szemben a szociális tárca vezetőjénél kezdeményeztem, hogy gondoskodjon a jelzőrendszeri tagok nagyobb fokú intézményesített védelmének megszervezéséről. Szakmai standardok kimunkálása és hatékony közvetítése segítségével gondoskodjék ezen kívül arról, hogy a gyermekjóléti szolgálatok eleget tegyenek

visszajelzési, valamint az esetmegbeszélések megtartására vonatkozó kötelezettségüknek.

A tárca vezetője kezdeményezésekre nem válaszolt, de a szakmai szabályozók elkészítésével javaslatomnak részben eleget tett. A gyermekvédelmi jelzőrendszeri tagok intézményesített védelme azonban változatlanul biztosítatlan, így továbbra is fenntartja a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével összefüggésben visszássá állapotot.

A Gyvt. meghatározása szerint a veszélyeztetettség: olyan – a gyermek vagy más személy által tanúsított – magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza. A gyermek veszélyeztetettségét a rendőrség köteles a gyermekjóléti szolgálatnak jelezni, annak megszüntetése érdekében a szolgálattal együttműködni. A Gyvt. fogalom meghatározása alapján a bűncselekményt elkövető gyermek veszélyeztetettsége kétségtelenül megállapítható.

Mindebből következően, ha a rendőrség jelzési kötelezettségének késedelmesen, vagy egyáltalán nem tesz eleget, visszásságot okoz az Alaptörvény B) cikke (1) bekezdésében rögzített, a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, továbbá a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggésben.

Tekintettel arra, hogy az AJB 1140/2012. számú jelentésben²⁷ megfogalmazott – a rendőrség jelzési kötelezettségének teljesítésére vonatkozó – ajánlásomnak az országos rendőrfőkapitány eleget tett, újabb intézkedést nem teszek.

A gyermekjóléti szolgálatnak a veszélyeztetettség megszüntetése érdekében segítséget kell nyújtania a gyermek problémáinak rendezéséhez. Ha a szociális munka módszerei és eszközei nem hatékonyak, hatósági eljárást kell kezdeményeznie.

A visszatérően jogsértő magatartást tanúsító gyermekek esetében a gyermek legjobb érdekét szolgáló segítségnyújtás, illetve gyermekvédelmi intézkedések elmulasztása ugyancsak a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggő visszásságot okoznak.

A 2012. augusztus 31. napjáig hatályos Köznevelési törvény 7. § (2) bekezdése szerint, ahhoz, hogy a hátrányos helyzetű tanuló magántanulónként teljesítse tankötelezettségét, be kell szerezni a gyermekjóléti szolgálat szakvéleményét. (A 2012. szeptember 1. napjától hatályos nemzeti köznevelésről szóló törvény 45. § (6) bekezdése szintén tartalmazza ezt a rendelkezést.) A 2010. október 14-étől hatályos MKM rendelet előírja, hogy ha a tanköteles tanuló igazolatlan mulasztása egy tanítási évben eléri a 10 órát az iskola igazgatója köteles a gyermekjóléti szolgálatot értesíteni.

Ebből következően jogszabálysértő és egyúttal a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, továbbá a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggő visszásságot idéz elő, ha az igazolatlanul mulasztó, valamint a fiatakorú bűnelkövetőknek nincs előzményi anyaga a gyermekjóléti szolgálatoknál.

A védelemben vétel célja a gyermek családban való nevelkedésének elősegítése. A gyermekjóléti szolgálatnak – a gyermekkel, családjával való kapcsolattartást követően – az elkövetett cselekmény súlyát, a gyermek és a család együttműködési készségét mérlegelve kell az alapellátásban való gondozásra, illetve a védelemben vételre javaslatot tennie.

A rendelkezésemre álló adatok szerint az esetek zömében a gyámhatóság figyelembe vette a gyermekjóléti szolgálat védelemben vételre vonatkozó javaslatát. A hatósági intézkedés kezdeményezésére többnyire azért nem került sor, mert a gyermek és a szülők vállalták az alapellátás keretein belüli együttműködést. Győr-Moson-Sopron megyében minden védelemben vételi javaslatot elfogadtak a gyámhatóságok, a módszertani gyermekjóléti központ tájékoztatása szerint azonban ritka az eredménnyel záruló védelemben vétel.

A védelemben vétel előtti esetkonferenciákra vonatkozóan nincs egységes gyakorlat. Borsod-Abaúj-Zemplén megyében a gyermekjóléti szolgálatok egyre többször szerveznek esetkonferenciákat, az összes esetszámhoz képest azonban még mindig nem túl gyakori ezen módszer alkalmazása. A gyermekjóléti szolgálatok az esetkonferenciákat a problémamegoldás hasznos eszközének tartják. Sok esetben azonban azért nem élnek vele, mert a jelzőrendszer illetékes tagjai nem, vagy csak részben vettek részt a megbeszéléseken, így megfelelő eredmény nehezen érhető el. A pártfogó felügyelet elrendelését követően több esetben fenntartják a védelemben vételt is.

Győr-Moson-Sopron és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a védelemben vétel előtt az esetek kevesebb, mint felében hívtak össze esetkonferenciát. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében több ízben nem tartották indokoltnak a pártfogói felügyelet melletti védelemben vételt. Tolna megyében az esetek kisebb hányadában tesz javaslatot a gyermekjóléti szolgálat a védelemben vételre, ami többnyire eredménnyel zárul. A megtartott esetkonferenciák száma itt is növekedett.

Az NM rendelet a gyermek védelemben vételére vonatkozó javaslattétel előtt esetkonferencia megtartását nem teszi kötelezővé. Tekintettel azonban arra, hogy az esetkonferencián nyílik lehetőség a gyermek veszélyeztetettségének megszüntetése érdekében munkálkodó szakemberek, a gyermek és a szülők együttes találkozására, álláspontot változtatni a tekintetben²⁸, hogy a Gyvt. 68. § (2) bekezdése alapján indult védelemben vételi eljárás során a védelemben vételi javaslat megtétele előtt az esetkonferencia nem mellőzhető.

Megjegyzem, hogy a közigazgatási és igazságügyi miniszter is kifejezésre juttatta, hogy a rendszer hatékonyabb működéséhez kétségtelenül hozzájárulna különböző együttműködési protokollok kidolgozása is, melyek részleteiben rendeznék pl. azt, hogy milyen esetekben, mely szerveknek, mennyi időn belül kell esetmegbeszélést tartani.

Megállapítom ezért, hogy a jelenlegi bizonytalan gyakorlat a kérdéskör nem megfelelő szabályozására vezethető vissza, az esetkonferencia tartásának szükségességére vonatkozó iránymutatás hiánya pedig a

jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben okozott visszásságot.

Az adatszolgáltatók mindegyike hangsúlyozta a prevenciók jelentőségét. A rendőrség az iskolai és a gyermekjóléti szolgálatok prevenciók programjaiban minden megkeresett megyében jelentős szerepet vállal (osztályfőnöki órák tartása, pedagógusok képzése, szülők felvilágosítása, D.A.D.A, ELLEN-SZER, TEST-ŐR, programok, vetélkedők, kiállítások, szabadidős programokban való részvételt, módszertani útmutatókat stb.) A megelőzés tekintetében jónak ítélik az „iskola rendőre” programot, a polgárőrséggel, önkormányzatokkal fogyasztóvédelmi hatósággal való együttműködést.

A megkeresett intézmények kiemelték a szervezett szabadidős programok bűnmegelőzésben betöltött szerepét. Ide tartoznak a gyermekjóléti szolgálatok önállóan, vagy más szerv bevonásával készített délutáni programjai, a nyári táborai, különböző klubok, játszóházak, kortárs segítő csoportok, családi napok.

Anyagi erőforrások, pályázati lehetőségek hiányában azonban ezeket a klubokat egyre több helyen meg kell szüntetni, további programokat a gyermekjóléti szolgálatok pedig nem tudnak szervezni. Értelmes, szervezett szabadidős tevékenység hiányában fennáll a veszélye a csellengő gyermek- és fiatalok által elkövetett szabálysértések, bűncselekmények számának növekedése.

Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a kifejezetten bűnmegelőzésre irányuló program kevés. Győr-Moson-Sopron megye települései közül is csak tizenegyenek van bűnmegelőzési programja. Tolna megyében a kisebb települések nem rendelkeznek bűnmegelőzési koncepcióval, a bűnmegelőzési tevékenységben a civil szervezetek aktívan nem vesznek részt. Bűnmegelőzési programokat, rendezvényeket általában a városok és a nagyobb községek tudnak szervezni.

Álláspontom szerint – a kifejezetten a bűnmegelőzésre fókuszáló programok mellett, illetve azokkal párhuzamosan – a szervezett szabadidős programoknak kiemelkedő szerepe van a prevenció terén. *A prevenciók programok – az anyagi erőforrások hiányára is visszavezethető – szűkülése, elmaradása a gyermek kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joga sérelmének közvetlen veszélyét idézi elő.*

Intézkedéseim

A vizsgálat során feltárt alapjogokkal összefüggő visszásságok bekövetkezte jövőbeni lehetőségének elkerülése érdekében

- I. a/ az Ajb. 31. § (1) bekezdése alapján *ismételten felkérem az emberi erőforrások miniszterét, hogy gondoskodjon a gyermekvédelmi jelzőrendszeri tagok nagyobb fokú intézményesített védelmének megszervezéséről;*
- b/ a módszertani gyermekjóléti szolgálatok útján – a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 14. § (4) bekezdésére figyelemmel – hívja fel a gyermekjóléti szolgálatok figyelmét arra, hogy a jelzést tevő személyeket, intézményeket minden esetben tájékoztatni kell a megtett intézkedésekről;
- felhívom a tárcavezető figyelmét a jelentésben feltárt, a gyermekjóléti szolgálatok szabadidős programjainak szűkülésével, megszűnésével, kapcsolatos azon megállapításaimra, amelyek jelzik az alapjogi visszásság bekövetkezte lehetőségének közvetlen veszélyét. Kérem, hogy – lehetőségeihez képest – a feltételek javításához nyújtson haladéktalan és kézzelfogható segítséget.*
- II. a/ az Ajb. 37. §-a alapján *felkérem az emberi erőforrások miniszterének, hogy kezdeményezze a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény kiegészítését azzal, hogy nevesítse a jegyző kezdeményezési jogkörét a védelemben vételt illetően a szabálysértést elkövető gyermekkorúak esetében is;*
- b/ *kezdeményezze – különös tekintettel a Gyvt. 68. § (2) bekezdése alapján indult védelemben vételi eljárásokra – a védelemben vételi javaslat megtétele előtti esetkonferenciák megtartása feltételeinek jogszabályban való rögzítését.*

Budapest, 2012. november

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Lásd Ajb 1905/2009. számú jelentés

² Gyvt 68. § (2) A települési önkormányzat jegyzője - a gyermekjóléti szolgálat javaslatának figyelembevételével - védelemben veheti továbbá a) a szabálysértési hatóság értesítése alapján a szabálysértést elkövetett fiatalok, b) a nyomozó hatóság nyomozást megtagadó határozata alapján a tizenegyedik életévét be nem töltött gyermeket, c) a rendőrség, az ügyészség, illetve a bíróság jelzése alapján a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított, vádolt fiatalok.

³ Vö. 21/19996. (V. 17.) AB határozat

⁴ Drinóczi Tímea (szerk.): i. m. 270. o.

- ⁵ Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Budapest, 2004. 109. o., Sólyom László: Az alkotmánybíráskodás kezdetei Magyarországon. Budapest, 2001. 562. o., valamint Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): Emberi jogok. Budapest, 2003. 706. o.
- ⁶ Lásd bővebben Váczi Péter: A jó közigazgatási eljáráshoz való alapjog és az új Alaptörvény. Magyar Közigazgatás, 2011. évi 1. szám 40-41. o.
- ⁷ Loeber, & Farrington, 2001. Hivatkozta: Borbíró, 2011.
- ⁸ Loeber, Rolf, Wim Slot, Peter H. van der Laan and Machteld Hoeve (2008): Child Delinquents and Tomorrow's Serious Delinquents. In R.. Loeber, W. Slot, P.H. van der Laan and M. Hoeve (eds.) Tomorrow's Criminals – The Development of Child Delinquency and Effective Interventions. Farnham: Ashgate, 3-17. Hivatkozta: Borbíró, 2011.
- ⁹ Egységes nyomozó hatósági és ügyészségi bűnügyi statisztikai rendszer (ENYÜBS) adatai
- ¹⁰ ERÜBS statisztika 2002,
- ¹¹ F. Pakes – J. Winstone: i.m., 40. o.
- ¹² F. Pakes – J. Winstone: i.m., 40. o.
- ¹³ F. Pakes – J. Winstone: i.m., 41. o.
- ¹⁴ Az adatok a HBSC adatsorára támaszkodnak.
- ¹⁵ Brassai, L, Pikó, B. (2005) *Szerhasználat és családi tényezők vizsgálata középiskolásoknál*. Addictologia Hungarica 2005/1. 5-26.
- ¹⁶ A gyermekkori deviancia és annak kezelése a hatályos jogszabályi keretek között. (Készítette: Herczog Mária – Kiss Anna – Gyurkó Szilvia), Kézirat, Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 2009.
- ¹⁷ A Rendőrség hivatalos adatait az ENYÜBS tartalmazza, amely csak a Büntető Törvénykönyvben meghatározott bűncselekményekkel kapcsolatos adatokat összegzi. A szabálysértések vonatkozásában csak a Robotzsaru Neo rendszerben találhatóak számadatok, azonban ezek nem közhitelesek és kizárólag tájékoztató jellegű adatként vehetők figyelembe. Az adatbázisban a kiskorúak jogsértései minősítések szerinti bontásban nem állnak rendelkezésre.
- ¹⁸ Gyer. 84. § (1) A jegyző a Gyvt. 17. §-ának (1)-(2) bekezdésében foglalt szervek, személyek jelzése, kezdeményezése, javaslata alapján köteles a védelemben vétel iránti eljárást hivatalból lefolytatni.)
- ¹⁹ A pártfogók munkájának részletesebb értékelését az AJB-2987/2012. számú jelentésem tartalmazza.
- ²⁰ Az adatokat a jelentés 2. számú melléklete tartalmazza.
- ²¹ Az adatokat a jelentés 2. számú melléklete tartalmazza
- ²² Az adatokat a jelentés 2. számú melléklete tartalmazza.
- ²³ Az adatokat a jelentés 2. számú melléklete tartalmazza.
- ²⁴ Jelenleg Nemzeti Család és Szociálpolitikai Intézet
- ²⁵ Herczog Mária: Gyerek elkövetők, felnőttbűnök in: Beszélő 13. Évfolyam, 4. szám 2008. április
- ²⁶ Lásd NM rendelet 14. § (4) bekezdés
- ²⁷ az Ajb. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem az országos rendőr-főkapitányt, hogy hívja fel a megyei rendőr-főkapitányságok és a városi rendőrkapitányságok figyelmét a Gyvt.-ben és a vonatkozó ORFK utasításban foglalt jelzési kötelezettségük maradéktalan teljesítésére.
- ²⁸ Lásd AJB-1905/2009. számú jelentés

Melléklet 2: Az alkalmazott jogszabályok

1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról (hatályban volt: 2012. augusztus 31-ig)

7. § (2) Ha az iskola igazgatója vagy a gyámhatóság, illetve a gyermekjóléti szolgálat megítélése szerint a tanulónak hátrányos, hogy tankötelezettségének magántanulóként tegyen eleget, vagy az így elkezdett tanulmányok befejezésére nem lehet számítani, köteles erről értesíteni a gyermek lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes önkormányzat jegyzőjét. A jegyző dönt arról, hogy a tanuló milyen módon teljesítse tankötelezettségét. Hátrányos helyzetű tanuló esetén az iskola igazgatójának a döntéséhez be kell szereznie a gyermekjóléti szolgálat véleményét.

2011. évi CXCV. törvény a nemzeti köznevelésről (hatályos: 2012. szeptember 1-jétől)

45. § (6) Ha az iskola igazgatójának megítélése szerint a tanulónak hátrányos, hogy tankötelezettségének magántanulóként tegyen eleget, vagy az így elkezdett tanulmányok eredményes folytatására vagy befejezésére nem lehet számítani, köteles erről értesíteni a gyermek lakóhelye, ennek hiányában tartózkodási helye szerint illetékes kormányhivatalt, amely a gyámhatóság és a gyermekjóléti szolgálat véleményének kikérése után dönt arról, hogy a tanuló milyen módon teljesítse tankötelezettségét. Halmozottan hátrányos helyzetű tanuló esetén az iskola igazgatójának döntéséhez be kell szereznie a gyermekjóléti szolgálat véleményét.

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)

5. § E törvény alkalmazásában *n) veszélyeztetettség*: olyan – a gyermek vagy más személy által tanúsított – magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza.

14. § (1) A gyermekek védelme a gyermek családban történő nevelkedésének elősegítésére,

veszélyeztetettségének megelőzésére és megszüntetésére, valamint a szülői vagy más hozzátartozói gondoskodásból kikerülő gyermek helyettesítő védelmének biztosítására irányuló tevékenység. (2) A gyermekek védelmét pénzbeli, természetbeni és személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti alapellátások, illetve gyermekvédelmi szakellátások, valamint e törvényben meghatározott hatósági intézkedések biztosítják. (3) A gyermekvédelmi rendszer működtetése állami és önkormányzati feladat.

15. § (2) A személyes gondoskodás keretébe tartozó gyermekjóléti alapellátások: a) a gyermekjóléti szolgáltatás [...] (4) A gyermekvédelmi gondoskodás keretébe tartozó hatósági intézkedések: a) a védelembé vétel. [...]

16. § (1) Az e törvényben meghatározott, a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket b) a települési önkormányzat jegyzője, c) a gyámhivatal gyakorolja.

17. § (1) Az e törvényben szabályozott gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatot látnak el – a gyermek családban történő nevelkedésének elősegítése, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése és megszüntetése érdekében – a törvényben meghatározott alaptevékenység keretében a) az egészségügyi szolgáltatást nyújtók, így különösen a védőnői szolgálat, a háziorvos, a házi gyermekorvos, b) a személyes gondoskodást nyújtó szolgáltatók, így különösen a családsegítő szolgálat, a családsegítő központ, c) a közoktatási intézmények, így különösen a nevelési-oktatási intézmény, a nevelési tanácsadó, d) a rendőrség, e) az ügyészség, f) a bíróság, g) a pártfogó felügyelői szolgálat, h) az áldozatsegítés és a kárenyhítés feladatait ellátó szervezetek, i) a menekülteket befogadó állomás, a menekültek átmeneti szállása, j) a társadalmi szervezetek, egyházak, alapítványok, k) a munkaügyi hatóság. (2) Az (1) bekezdésben meghatározott intézmények és személyek kötelesek a) jelzéssel élni a gyermek veszélyeztetettsége esetén a gyermekjóléti szolgálatnál, b) hatósági eljárást kezdeményezni a gyermek bántalmazása, illetve súlyos elhanyagolása vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása, továbbá a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén. Ilyen jelzéssel és kezdeményezéssel bármely állampolgár és a gyermekek érdekeit képviselő társadalmi szervezet is élhet. (3) Az (1) és (2) bekezdésben meghatározott személyek, szolgáltatók, intézmények és hatóságok a gyermek családban történő nevelkedésének elősegítése, a veszélyeztetettség megelőzése és megszüntetése érdekében kötelesek egymással együttműködni és egymást kölcsönösen tájékoztatni. (4) Ha az (1) bekezdés a)-i) és k) pontjában meghatározott személy vagy az (1) bekezdés a)-j) és k) pontja szerinti szerv alkalmazottja a (2) vagy (3) bekezdésben foglalt jelzési vagy együttműködési kötelezettségének nem tesz eleget, a gyámhivatal – jelzésre vagy hivatalból – értesíti a fegyelmi jogkör gyakorlóját és javaslatot tesz az érintett személlyel szembeni fegyelmi felelősségre vonás megindítására. A gyermek sérelmére elkövetett bűncselekmény gyanúja esetén a gyámhivatal büntetőeljárást kezdeményez. (5) A gyámhivatal a (4) bekezdésben foglaltakkal egyidejűleg egyeztető megbeszélést tart és a gyermekjóléti szolgálatnál kezdeményezi a külön jogszabály szerinti esetmegbeszélés megtartását.

39. § (1) A gyermekjóléti szolgáltatás olyan, a gyermek érdekeit védő speciális személyes szociális szolgáltatás, amely a szociális munka módszereinek és eszközeinek felhasználásával szolgálja a gyermek testi és lelki egészségének, családban történő nevelkedésének elősegítését, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzését, a kialakult veszélyeztetettség megszüntetését, illetve a családjából kiemelt gyermek visszahelyezését. (3) A gyermekjóléti szolgáltatás feladata a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése érdekében a) a veszélyeztetettséget észlelő és jelző rendszer működtetése, a nem állami szervek, valamint magánszemélyek részvételének elősegítése a megelőző rendszerben, b) a veszélyeztetettséget előidéző okok feltárása és ezek megoldására javaslat készítése, c) az a) pontban, valamint a 17. § (1) bekezdésében meghatározott személyekkel és intézményekkel való együttműködés megszervezése, tevékenységük összehangolása, (4) A gyermekjóléti szolgáltatás feladata a kialakult veszélyeztetettség megszüntetése érdekében a) a gyermekkel és családjával végzett szociális munkával (a továbbiakban: családgondozás) elősegíteni a gyermek problémáinak rendezését, a családban jelentkező működési zavarok ellensúlyozását, c) a gyermek védelembé vételét vagy súlyosabb fokú veszélyeztetettség esetén a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését, átmeneti vagy tartós nevelésbe vételét.

68. § (1) Ha a szülő vagy más törvényes képviselő a gyermek veszélyeztetettségét az alapellátások önkéntes igénybevételével megszüntetni nem tudja, vagy nem akarja, de alaposan feltételezhető, hogy segítséggel a gyermek fejlődése a családi környezetben mégis biztosítható, a települési önkormányzat jegyzője a gyermeket védelembé veszi. (2) A települési önkormányzat jegyzője – a gyermekjóléti szolgálat javaslatának figyelembevételével – védelembé veheti továbbá a) a szabálysértési hatóság értesítése alapján a szabálysértést elkövetett fiataalkorút, b) a nyomozó hatóság nyomozást megtagadó határozata alapján a tizennegyedik életévét be nem töltött gyermeket, c) a rendőrség, az ügyészség, illetve a bíróság jelzése alapján a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított, vádolt fiataalkorút.

1999. évi LXIX. törvény a szabálysértésekről (Sztv.)

55. § (4) Amennyiben a tanú vallomástételének nincs akadálya, őt a vallomás megkezdése előtt figyelmeztetni kell a hamis tanúzás következményeire. (5) A tizennegyedik életévét meg nem haladott személyt csak akkor lehet tanúként kihallgatni, ha a vallomásától várható bizonyíték mással nem pótolható. A kihallgatása esetén a hamis tanúzás következményeire való figyelmeztetést mellőzni kell. (6) A 84. § (1) bekezdés a)-g) pontban szereplő okok fennállása esetén az eljárást a rendőrség szünteti meg.

84. § (1) A szabálysértési hatóság az eljárást határozattal megszünteti, ha [...] d) a felelősséget kizáró ok áll fenn; (3) Az (1) bekezdés a)-b), d)-e) pontjai alapján hozott határozat egy példányát az ügyésznek is meg kell küldeni.

128. § (5) Ha az eljárás alapján a szabálysértési hatóság indokoltnak tartja, a fiataalkorú védelembé vételét

kezdeményezheti a fiatalkorú lakóhelye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzőjénél.

128/A. § (1) A 152/B. §-ban, valamint a 157. § (1)-(3) bekezdésében meghatározott szabálysértés miatt a feljelentést a rendőrségnél kell megtenni; ha máshol tették meg, azt a rendőrséghez kell haladéktalanul továbbítani.

157. § (1) Aki a) húszezer forintot meg nem haladó értékre lopást, sikkasztást, jogtalan elsajátítást, orgazdaságot, b) húszezer forintot meg nem haladó kárt okozva készpénz-helyettesítő fizetési eszközzel visszaélést, csalást, szándékos rongálást, c) húszezer forintot meg nem haladó vagyoni hátrányt okozva hűtlen kezelést követ el, úgyszintén, aki e cselekmények elkövetését megkísérli, elzárással vagy százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről (Szabs. tv., hatályos 2012. április 15-től)

2. § (7) Szabálysértés miatt nem vonható felelősségre, akivel szemben büntetethezőséget kizáró ok áll fenn.

43. § (1) Az ügyész ellenőrzi a szabálysértési hatóságok eljárásának és intézkedéseinek törvényességét, valamint törvényességi felügyeletet gyakorol a szabálysértési nyilvántartási rendszer felett.

62. § (3) A tanút a vallomás megkezdése előtt figyelmeztetni kell jogaira, kötelezettségeire és a hamis tanúzás, valamint a hamis vád jogkövetkezményeire. (4) A tizennegyedik életévét be nem töltött személyt csak akkor lehet tanúként meghallgatni, ha a vallomásától várható bizonyíték más bizonyítási eszközzel nem pótolható. (5) A (3) bekezdésben meghatározott figyelmeztetéseket a tizenharmadik életévét be nem töltött tanú korára és érettségére figyelemmel, számára érthető módon kell megfogalmazni. A tizenharmadik életévét be nem töltött személy meghallgatása esetén mellőzni kell a hamis tanúzás és a hamis vád jogkövetkezményeire való figyelmeztetést. (6) A tizenharmadik életévét be nem töltött tanú meghallgatásán törvényes képviselője is részt vehet. (8) A kiskorú idézéséről a gondozóját azzal a felhívással kell értesíteni, hogy a megjelenéséről gondoskodják. Ha a kiskorú a tizenharmadik életévét nem töltötte be, a gondozója útján kell idézni, illetve értesíteni.

83. § (1) A szabálysértési eljárást határozattal meg kell szüntetni, ha [...] e) büntetethezőséget kizáró ok áll fenn,

117. § (1) A szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés miatt a feljelentést a rendőrségnél kell megtenni. Ha a szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés miatt a feljelentést máshol tették, vagy ha a szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértésről egyéb módon szereztek tudomást, a feljelentést, illetve az egyéb jelzést a rendőrséghez kell haladéktalanul továbbítani. (2) A rendőrség a szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés tényállásának felderítése, az elkövető kiletének megállapítása, valamint a bizonyítási eszközök felkutatása és biztosítása érdekében a bírósági eljárást előkészítő eljárást folytat le. A rendőrség előkészítő eljárására a szabálysértési hatóság eljárására vonatkozó általános szabályokat kell alkalmazni azzal, hogy azt harminc napon belül be kell fejezni, kivéve, ha a felettes rendőri szerv annak időtartamát a rendőrség indítványára újabb harminc nappal meghosszabbítja.

134. § (1) A fiatalkorúval szemben a szabálysértési eljárást az életkori sajátosságainak figyelembevételével és úgy kell lefolytatni, hogy elősegítse a fiatalkorúnak a törvények iránti tiszteletét. A fiatalkorúval szemben alkalmazott büntetés vagy intézkedés célja elsősorban az, hogy a fiatalkorú helyes irányba fejlődjen és a társadalom hasznos tagjává váljon. (2) Ha az eljárás adatai alapján a fiatalkorúval szemben előreláthatólag szabálysértési elzárás, közérdekű munka vagy pénzbírság kiszabására kerül sor, a meghallgatásától nem lehet eltekinteni. (3) A fiatalkorú törvényes képviselőjét, gondozóját a meghallgatásról, illetve a tárgyalásról azzal a felhívással kell értesíteni, hogy a fiatalkorú megjelenéséről gondoskodják. Amennyiben a törvényes képviselő megjelenésének akadálya van, a gyámhatóság képviselőjét kell a fiatalkorú meghallgatásának időpontjáról értesíteni. (4) A fiatalkorú meghallgatására a törvényes képviselője jelenlétében kerül sor, kivéve, ha: a) a törvényes képviselő a szabálysértést a fiatalkorúval együtt követte el, illetve az érdekei a fiatalkorú érdekeivel egyébként ellentétesek, b) a törvényes képviselő a jogainak gyakorlásában akadályozva van, c) a fiatalkorúnak nincs törvényes képviselője, vagy nem állapítható meg, hogy ki a törvényes képviselője. Ezekben az esetekben a gyámhatóság eseti gondnokot rendel ki. A tárgyaláson megjelent gondozót a fiatalkorú életviszonyaira nézve minden esetben meg kell hallgatni, aki ezekre a körülményekre nézve a nyilatkozatot nem tagadhatja meg. (5) Ha a fiatalkorú törvényes képviselője vagy gondozója az értesítés ellenére nem jelenik meg, úgy részére a végzést, illetve határozatot kézbesíteni kell azzal, hogy a határozattal szemben jogorvoslattal élhet. (6) Ha az eljárás alapján a szabálysértési hatóság indokoltnak tartja, a fiatalkorú védelemben vételét kezdeményezheti az erre hatáskörrel rendelkező szervnél.

11/1994. (VI. 8.) MKM rendelet a nevelési-oktatási intézmények működéséről (MKM rendelet ([hatályos 2010. 10. 14-től]

20. § (4) Ha a gyermek a közoktatási törvény 24. § (3) bekezdése alapján vesz részt óvodai nevelésben, és egy nevelési évben hét napnál többet mulaszt, illetve ha a tanköteles tanuló igazolatlan mulasztása egy tanítási évben eléri a tíz órát, az óvoda vezetője, az iskola igazgatója – a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendeletben foglaltakkal összhangban – értesíti a gyermek tényleges tartózkodási helye szerint illetékes jegyzőt és a gyermekjóléti szolgálatot. Az értesítést követően a gyermekjóléti szolgálat az óvoda, illetve az iskola és szükség esetén a kollégium bevonásával haladéktalanul intézkedési tervet készít, melyben a mulasztás okának feltárására figyelemmel meghatározza a tanulót veszélyeztető és az igazolatlan hiányzást kiváltó helyzet megszüntetésével, a tanulói tankötelezettség teljesítésével kapcsolatos, továbbá a gyermek, tanuló érdekeit szolgáló feladatokat.

149/1997. (IX. 10.) Korm. Rendelet a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (Gyer.)

5/A. § (1) A szociális és gyámhivatal a bűnelkövetés, illetve a bűnismétlés megelőzését célzó feladata ellátása érdekében a) tájékoztatást kér és nyilvántartást vezet a helyi önkormányzatok, az állami, az egyházi és a nem állami szervek, illetve az általuk fenntartott intézmények által a bűnelkövetés, illetve a bűnismétlés megelőzése céljából indított programokról, b) folyamatosan figyelemmel kíséri a gyermekek védelmét szolgáló bűnmegelőzési pályázati felhívásokat, azokról tájékoztatja a helyi önkormányzatokat, az állami, az egyházi és a nem állami szerveket, illetve az általuk fenntartott intézményeket és a civil szervezeteket, c) segítséget nyújt a b) pont szerinti pályázatok benyújtásához és az elnyert támogatások cél szerinti felhasználásához, d) illetékességi területén összehangolja a gyermekek számára indított bűnmegelőzési programokat, e) együttműködik a helyi önkormányzatokkal, civil szervezetekkel, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatást ellátó személyekkel és intézményekkel, közoktatási intézményekkel, a pártfogó felügyelői szolgálattal, a rendőrséggel, az ügyészséggel, a bírósággal, valamint a drogmegelőzést, illetve drogrehabilitációt végző intézményekkel, f) részt vesz a kábítószerügyi egyeztető fórum, illetve az illetékességi területén működő bűnmegelőzési tanács munkájában, g) kapcsolatot tart az áldozatvédelemben szerepet vállaló civil szervezésekkel, illetve a rendőrség áldozatvédelmi referensével, h) közvetíti az illetékességi területén kívül működő vagy országos szervezetek által kezdeményezett programokat, képzéseket és segítséget nyújt ezek igénybevételéhez, i) a gyámhatóságok ellenőrzése során, a gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézményekben értékeli a bűnmegelőzési tevékenységet, különös tekintettel a gyermekek veszélyeztető körülmények feltárására irányuló tevékenységre, j) a gyermek sérelmére elkövetett bűncselekmény gyanúja esetén segítséget nyújt a tudomást szerző gyámhatóságoknak, valamint a gyermekvédelmi rendszerben működő szakembereknek a szükséges feljelentés megtételéhez, k) a büntetőjogi felelősségre nem vonható 14 év alatti elkövetők ügyében szakmai támogatást nyújt a települési önkormányzat jegyzőjének (a továbbiakban: jegyző) és a gyermekjóléti szolgálatnak a kiskorú, illetve családja részére nyújtandó segítségre vonatkozóan, továbbá kezdeményezi a szükséges gyermekvédelmi intézkedéseket, és ezek végrehajtását ellenőrzi. (2) A szociális és gyámhivatal minden év június 30. napjáig az előző évre vonatkozóan a 2. számú melléklet szerinti jelentésben elemzi az illetékességi területén a gyermekkorú, illetve a fiatalok bűnelkövetés helyzetét, és értékeli a bűnmegelőzési tevékenységet. (3) A szociális és gyámhivatal a (2) bekezdés szerinti jelentés elkészítéséhez tájékoztatást kér a) a pártfogó felügyelői feladatokat ellátó illetékes fővárosi, megyei igazságügyi szolgálattól, a rendőrségtől, valamint a jegyzőtől és a gyermekjóléti szolgálattól, a speciális gyermekotthontól, a javítóintézetektől a gyermekkorú, illetve fiatalok bűnelkövetők számáról, az általuk elkövetett bűncselekményekről, azok okairól, b) a gyermekjóléti szolgálattól a családgondozás és a védelemben vétel eredményéről. (4) A (3) bekezdés szerinti jelentés ismertetése és a bűnmegelőzési érdekek elvégzendő feladatok megvitatása céljából a szociális és gyámhivatal egyeztető értekezletet tart. Az értekezletre meghívja a gyermekjogi képviselőt, a települési önkormányzatok, a megyei intézményfenntartó központ (a továbbiakban: megyei fenntartó), a rendőrség, az ügyészség, a bíróság, a drogmegelőzést, illetve drogrehabilitációt végző intézmények, a családsegítő és a gyermekjóléti szolgálatok, a gyermekvédelmi intézmények, a közoktatási intézmények, a pártfogó felügyelői szolgálat, a büntetés-végrehajtási intézet, a javítóintézet, valamint a bűnmegelőzésben és az áldozatvédelemben érintett civil szervezetek képviselőit. (5) Az értekezletről készített írásbeli összefoglalót a szociális és gyámhivatal az elhangzott javaslatokkal együtt megküldi az értekezletre meghívottaknak.

15/1998. (IV. 30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (NM rendelet)

14. § (4) A gyermekjóléti szolgálat az észlelő- és jelzőrendszer részét képező, a gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatot ellátó – így különösen a (3) bekezdés a) pontjában meghatározott – személyek és intézmények bármely gyermek veszélyeztetettségével kapcsolatos jelzését fogadja, és a probléma jellegéhez, a veszélyeztetettség mértékéhez, a család szükségleteihez igazodó intézkedést tesz a veszélyeztetettség kialakulásának megelőzése, illetve a veszélyeztetettség megszüntetése érdekében. A gyermekjóléti szolgálat az intézkedéséről tájékoztatja a jelzést tevőt.

20. § (1) Ha a jegyző a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyer.) 85. §-a alapján – a védelemben vétel mellőzésével – felhívta a gyermekjóléti szolgálatot az alapellátás keretében történő segítségadásra, a gyermekjóléti szolgálat felveszi a kapcsolatot a gyermekkel, illetve családjával, és szükség szerint biztosítja a gyermekjóléti szolgáltatást. (2) A gyermekjóléti szolgálat – lehetőség szerint az általa összehívott esetkonferenciát követően – javaslatot tesz a gyermek védelemben vételére, ha a szolgálat előzetesen megkísérelte a veszélyeztetett gyermeknek az alapellátás keretében történő segítségét, de az a gyermek vagy a szülő (törvényes képviselő) megfelelő együttműködésének hiánya miatt nem vezetett eredményre. (3) A gyermekjóléti szolgálat a védelemben vételre vonatkozó javaslatában közli a gyermeket korábban gondozó családgondozó adatait, illetve szükség esetén javaslatot tesz a jegyzőnek másik családgondozó kirendelésére.

20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról

51. § (5) Ha a tanköteles tanuló igazolatlan mulasztása egy tanítási évben eléri a harminc órát, az iskola a mulasztásról tájékoztatja az általános szabálysértési hatóságot, továbbá ismételt tájékoztatja a gyermekjóléti szolgálatot, amely közreműködik a tanuló szülőjének az értesítésében. Ha a tanköteles tanuló igazolatlan mulasztása egy tanítási évben eléri az ötven órát, az iskola igazgatója haladéktalanul értesíti a tanuló tényleges tartózkodási helye szerint illetékes jegyzőt és a kormányhivatalt. (6) A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 247. § c) pontja szerinti szabálysértési tényállás megvalósulásához szükséges mulasztás mértéke a) a közoktatási törvény 24. § (3) bekezdése alapján óvodai nevelésben részt vevő gyermek esetén tizenegy nap b) tanköteles tanuló esetén harminc óra.

177/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalról

13. § (1) A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Szolgálat, az ECOSTAT Kormányzati Hatásvizsgáló Központ, valamint a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Vagyonkezelő Központ 2012. augusztus 15. napjával a Wekerle Sándor Alapkezelővel, mint általános jogutóddal történő egyesítés (beolvadás) révén megszűnik. (2) A Wekerle Sándor Alapkezelő elnevezése 2012. augusztus 16. napjával Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalra változik.

A családon belüli erőszak kezelésével és a kiskorúak védelmével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtására kiadott 32/2007. (OT 26.) ORFK utasítás (ORFK utasítás)

VI. A gyermekvédelmi törvényből adódó rendőri feladatok

39. Ha a rendőri intézkedés, illetőleg a büntető-, szabálysértési vagy közigazgatási hatósági eljárás során kiskorú veszélyeztetettsége állapítható meg, a rendszeresített adatlap (1. számú melléklet) megküldésével haladéktalanul jelzést kell adni a gyermekjóléti szolgálatnak Gyvt. 17. §-a (2) bekezdésének a) pontja]. Ugyanígy kell eljárni, ha a rendőri intézkedés során megállapítást nyer, hogy a kiskorú a családon belüli erőszakkal kapcsolatban valótlan tényről állított. A gyermekjóléti szolgálatnak megküldött adatlap másolati példányát haladéktalanul meg kell küldeni a területileg illetékes megyei (budapesti) rendőr-főkapitányság bűnmegelőzési egységének.

40. A kiskorút súlyosan veszélyeztető ok miatt, továbbá a kiskorú önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén haladéktalanul hatósági eljárást kell kezdeményezni a gyámhatóságnál [Gyvt. 17. §-a (2) bekezdésének b) pontjai, ha a jelzett körülmények miatti eljárás nem a Rendőrség hatáskörébe tartozik.

41. Haladéktalanul büntető vagy szabálysértési eljárást kell indítani a kiskorú bántalmazása, súlyos elhanyagolása, illetőleg egyéb más, a kiskorút súlyosan veszélyeztető ok (például a kiskorú családon belüli erőszak tanúja) fennállása esetén, ha annak kezelése a Rendőrség hatáskörébe tartozik.

42. Ha a gyermek felügyelet nélkül marad, vagy testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését családi környezete vagy önmaga súlyosan veszélyezteti, és emiatt azonnali elhelyezése szükséges, a Rendőrség a kiskorú ideiglenes hatályú elhelyezéséről határozhat [Gyvt. 72. §]. Az ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozó súlyos veszélyeztetettség tekintetében a Gyvt. 72. §-ának (2) bekezdésében foglaltakat kell figyelembe venni. Az ideiglenes hatályú elhelyezést végzéssel kell elrendelni (2. számú melléklet).

43. A Rendőrség a kiskorú védelembe vétele [Gyvt. 68. §1 érdekében értesíti a települési önkormányzat jegyzőjét, ha: a) a fiatalkorú szabálysértést követett el, és a szabálysértési hatóság indokoltnak tartja, a jogerős határozat megküldésével; b) az elkövető a Btk. 22. §-ának ci) pontjában foglalt büntethetőséget kizáró ok miatt nem büntethető, a nyomozást elutasító, vagy megszüntető határozat megküldésével; c) a fiatalkorút bűncselekmény elkövetésével gyanúsítják.

44. Az Rtv. VIII. fejezete alapján kezelt bűnüldözési, illetőleg közigazgatási hatósági adatokat a Rendőrség a jelzés, illetve a gyermekvédelmi együttműködés keretében a Gyvt. 135. §-ának (4) bekezdésére tekintettel a gyermekjóléti szolgálat, a települési önkormányzat jegyzője, illetve a gyámhivatal részére átadhatja. Az adatok átadása csak konkrét ügyben, a gyermekvédelmi intézkedések foganatosításához szükséges mértékben történhet, és nem veszélyeztetheti az érintett áldozatok biztonságát.

Melléklet 3:

Borsod-Abaúj-Zemplén megye

Értesítés szabálysértést elkövetett fiatalkorúról:	2010-ben 796,	2011-ben 693
Értesítés nyomozó hatóságtól gyermekkorú által elkövetett bűncselekményről:	2010-ben 254,	2011-ben 192
Értesítés rendőrségtől, bíróságtól, ügyészségtől bűncselekmény elkövetésével vádolt, gyanúsított fiatalkorúról:	2010-ben 372,	2011-ben 351
Összes értesítés:	2010-ben 1422,	2011-ben 1236
Javazlattétel védelembe vételre:	2010-ben 343,	2011-ben 307
Ebből védelembe vették:	2010- ben 288,	2011-ben 273

Győr-Moson-Sopron megye

Értesítés gyermekkorú/ fiatalkorú személy által elkövetett szabálysértésről, vagy bűncselekményről:	2010-ben 318,	2011-ben 484
---	---------------	--------------

Javaslatétel védelembe vételre:	2010-ben 51, 2011-ben 39
---------------------------------	--------------------------

Tolna megye (2010.)

Gyermekkorú által elkövetett szabálysértések száma:	33
A gyermekjóléti szolgálat megítélése szerint nincs szükség gondozásra:	21 %
Alapellátásban gondozták a gyermeket:	59%
Védelembe vették:	20%
Gyermekkorú által elkövetett bűncselekmények száma:	13
A gyermekjóléti szolgálat megítélése szerint nincs szükség gondozásra:	14 %
Alapellátásban gondozták a gyermeket:	57%
Védelembe vették:	29%
Fiatalkorú által elkövetett szabálysértések száma:	65
A gyermekjóléti szolgálat megítélése szerint nincs szükség gondozásra:	26 %
Alapellátásban gondozták a gyermeket:	54%
Védelembe vették:	20%
Fiatalkorú által elkövetett bűncselekmények száma:	43
A gyermekjóléti szolgálat megítélése szerint nincs szükség gondozásra:	12 %
Alapellátásban gondozták a gyermeket:	66%
Védelembe vették:	22%

Szabolcs-Szatmár-Bereg megye

Értesítés szabálysértést elkövetett fiataloktól:	2010-ben 189, 2011-ben 291
Értesítés nyomozó hatóságtól gyermekkorú által elkövetett bűncselekményről:	2010-ben 82, 2011-ben 50
Értesítés rendőrségtől, bíróságtól ügyészségtől bűncselekmény elkövetésével vádolt, gyanúsított fiataloktól:	2010-ben 184, 2011-ben 313
Összes értesítés:	2010-ben 455, 2011-ben 654
Javaslatétel védelembe vételre:	2010-ben 292, 2011-ben 201
Ebből védelembe vették:	2010-ben 266, 2011-ben 269

AJB-2521/2012

Fogvatartott másik börtönbe való átszállítása

Előadó: dr. Varga Éva Csilla

Az eljárás megindulása

A Szegedi Fegyház és Börtön III. objektumában büntetését töltő panaszos fogvatartott többször kérte átszállítását másik intézetbe, kérelmeire azonban választ egyáltalán nem kapott.

A panasz alapján felmerült Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonsághoz, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértem a büntetés-végrehajtás országos parancsnokától.

Érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bek.)
- a tisztességes eljáráshoz való jog „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)

A megállapított tényállás

A panaszos beadványában előadta, hogy többször kérte másik intézetbe történő átszállítását, mert fogvatartott társaival állandó konfliktusa van. Második alkalommal 2011. december 11-én adta be a kérelmét, választ azonban egyáltalán nem kapott.

Az országos parancsnok arról tájékoztatott, hogy az elítélt jelenlegi egészségügyi állapota állandó orvosi felügyeletet igényel, ezért a Szegedi Fegyház és Börtön III. objektumában, a Krónikus Utókezelő Részlegben tartózkodik.

A fogvatartott a 2011. december 26-án kelt átszállítás iránti kérelmét lezárt borítékban adta le, azt a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága (BVOP) Egészségügyi Osztályának címezte. A beadvány az illetékes szervezeti egységhez, a Központi Szállítási és Nyilvántartási Főosztályhoz (továbbiakban: Főosztály) 2012. január 6. napján érkezett meg. Azt február 7-én kivizsgálásra, valamint javaslatételre megküldték a Szegedi Fegyház

és Börtön parancsnokának. Az intézet az átszállítási kérelemről február 14-én szerzett tudomást. Az előírt határidőn belül elkészítették az átszállítási kérelemhez szükséges felterjesztést, az a Főosztályhoz március 9-én érkezett meg. A Főosztály a vélemény alapján a 2012. május 23. napján kelt határozatával – a fogvatartott egészségügyi állapotára tekintettel – elutasította a kérelmet. A határozatot az elítélt június 7. napján kapta meg.

Az elítélt többször érdeklődött kérelmének sorsáról. Az intézet rendelkezésére álló adatokról a parancsnokhelyettes április 5-én, a büntetés-végrehajtási osztályvezető pedig május 8-án és 23-án tájékoztatta.

Az országos parancsnok megállapította, hogy a rendelkezésre álló dokumentumok és adatok alapján felmerült a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, ezért az ügy részletes kivizsgálását és – amennyiben szükséges – az érintett személyek felelősségének megállapítását kezdeményezte. Az érintett szakterületet pedig arra utasította, hogy az ügyintézési határidőt minden esetben tartsák be.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint a rendvédelmi szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül. A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 1. § (1) bekezdése szerint a büntetés-végrehajtási szervezet állami, fegyveres rendvédelmi szerv, vagyis vizsgálati lehetőségem kiterjed a büntetés-végrehajtás országos parancsnokságára.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

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

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is (9/1992. (I. 30.) AB határozat). Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.]

Ezért alapvetőek a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság követelményéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. [9/1992. (I. 30.) AB határozat]

A határidők a jogilag szabályozott eljárások olyan elemei, amelyek általában az eljárások, ezen belül különösen egyes eljárási cselekmények lefolytatása, illetőleg bizonyos jogosultságok gyakorlása vagy kötelezettségek teljesítése ésszerű időn belül való befejezését írják elő; megakadályozzák az eljárások parttalanná válását, ugyanakkor biztosítják – többek között – az alapjogok gyakorlásának lehetőségét. [23/2005. (VI. 17.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB határozat] Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

A *tisztességes eljáráshoz való jog* – noha az Alaptörvény szövegezése némileg eltérő, tartalmilag azonban változatlan az Alkotmányhoz képest – az alkotmánybírósági gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésben foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdésből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog. (315/E/2003. AB határozat, ABK 2003. október, 741, 743.) A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*. Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye. [14/2004. (V. 7.) AB határozat]

A közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhető*. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84-85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376-377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88-89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322.] Már több jelentésben is hangsúlyoztam, hogy különösen nagy súlya van ennek a tételnek akkor, amikor az adott eljárás eleve alapjog-korlátozásra, *szankció*

kiszabására vagy jogkorlátozó intézkedés meghozatalára irányul.

3. Az ügy érdeme tekintetében

Az R. 6.§ (5) bekezdése szerint a kérelmet, illetve a panaszt harminc napon belül – ha az ügy jellege szükségessé teszi, soron kívül – kell elbírálni, e határidő indokolt esetben harminc nappal meghosszabbítható. A kérelem, illetve a panasz elbírálásáról, valamint a határidő meghosszabbításáról a fogvatartottat tájékoztatni kell.

A 31. § (1) és (4) bekezdései szerint a szabadságvesztés végrehajtására a jogszabályokban foglalt feltételeknek megfelelő intézetet az Országos Parancsnokság illetékes szervezeti egységének a vezetője jelöli ki. Ha az elítélt más intézetben való elhelyezését kéri, a kérelmet a fogva tartó intézet parancsnokához kell benyújtani. Az intézet parancsnoka a kérelmet az (1) bekezdés szerinti szervezeti egységhez terjeszti fel.

A fogvatartott az átszállítása iránti kérelmét nem a Szegedi Fegyház és Börtön parancsnokához nyújtotta be, hanem közvetlenül a BVOP-nak küldte meg. Mivel nem a megfelelő szervezeti egységnek címezte a kérelmét, az illetékes Főosztálynak történő továbbításról az országos parancsnokság gondoskodott. A kérelemről dönteni jogosult Központi Szállítási és Nyilvántartási Főosztály egy hónappal később intézkedett a beadvány kivizsgálása és véleményeztetése iránt. A fogva tartó intézet a Főosztály által adott határidőn belül elkészítette a véleményét, amelyet a Főosztály 2012. március 9. napján kapott meg. Ezt követően a határozatot több mint két hónap elteltével, május 23-án hozták meg, a fogvatartottnak pedig június 7-én kézbesítették.

A rendelkezésemre bocsátott iratok szerint a Főosztály az elbírálási határidő meghosszabbításáról nem rendelkezett, az elbírálás elhúzódsáról a fogvatartottat nem tájékoztatta.

A fentiekre figyelemmel megállapítottam, hogy a fogvatartott átszállítási kérelmének elbírálása az előírt határidő túllépésével történt. A Központi Szállítási és Nyilvántartási Főosztály azzal, hogy az átszállítási kérelemről a jogszabályban előírt 30 napos határidőt túllépve döntött és az elbírálás elhúzódsáról a fogvatartottat nem értesítette, a jogbiztonság elvével, valamint a fogvatartott tisztességes eljáráshoz fűződő jogával összefüggésben visszásságot idézett elő.

Intézkedésem

Az ügyben megállapított visszásság orvosolhatatlanságára tekintettel külön intézkedést nem kezdeményezek, azonban az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát, hogy az általa elrendelt belső vizsgálat eredményéről, valamint az esetleges felelősségre vonásról tájékoztasson.

Budapest, 2012. augusztus 13.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok

2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról (Ajbt.)

1979. évi 11. tvr. a büntetések és intézkedések végrehajtásáról (Bv. tvr.)

36. § (1) g) Az elítélt jogosult a büntetés-végrehajtási intézetben és a büntetés-végrehajtástól független szervhez közérdekű bejelentés, panasz, kérelem és jognyilatkozat előterjesztésére;

6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól

6. § (5) A kérelmet, illetve a panaszt harminc napon belül – ha az ügy jellege szükségessé teszi, soron kívül – kell elbírálni, e határidő indokolt esetben harminc nappal meghosszabbítható. A kérelem, illetve a panasz elbírálásáról, valamint a határidő meghosszabbításáról a fogvatartottat tájékoztatni kell.

31. § (1) A szabadságvesztés végrehajtására a jogszabályokban foglalt feltételeknek megfelelő intézetet az Országos Parancsnokság illetékes szervezeti egységének a vezetője jelöli ki.

(2) Az elítélt az (1) bekezdés rendelkezésétől eltérő intézetbe – a kijelölésre jogosult engedélye alapján – akkor szállítható, ha a) a kijelölt intézetben nincs férőhely; b) a más intézetben való elhelyezés biztonsági okból indokolt; c) az elítélt más intézetben való elhelyezését kérte; d) a megfelelő foglalkoztatására csak más intézetben van lehetőség; e) jogszabály így rendelkezik.

(3) Az elítélt a (2) bekezdés szerinti intézetbe csak akkor szállítható, ha ott a szabadságvesztés végrehajtási fokozatára, illetve az elítéltek elkülönítésére vonatkozó jogszabályi rendelkezések végrehajtása biztosított.

(4) Ha az elítélt más intézetben való elhelyezését kéri, a kérelmet a fogva tartó intézet parancsnokához kell benyújtani. Az intézet parancsnoka a kérelmet az (1) bekezdés szerinti szervezeti egységhez terjeszti fel.

AJB-2549/2012

Gyermektartásdíj végrehajtása

(Kapcsolódó ügy: AJB-2600/2012)

Előadók: dr. Vass Veronika
dr. Bódis Cecília

Az eljárás megindítása

Hivatalomhoz több panaszos fordult beadvánnyal, melyekben a gyermektartásdíj iránti végrehajtási eljárásokban a végrehajtási költségek elsőbbségére vonatkozó törvényi rendelkezésekkel és az ennek megfelelő végrehajtói gyakorlattal összefüggésben fogalmaztak meg problémákat.

A panaszosok a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.) 164. § (1) bekezdését, valamint annak gyakorlati végrehajtását kifogásolták. Az említett szakasz szerint a végrehajtás során befolyt összegből mindenekelőtt a végrehajtási költséget – az eljárás kezdeményezésével, elrendelésével és foganatosításával felmerült költséget – kell kielégíteni. Ennek gyakorlati alkalmazása rendszerint azt eredményezi, hogy a behajtott összegnek csak egy csekély hányada marad meg a tényleges jogosultnak, vagyis az eltartott gyermeknek. Ez a panaszosok szerint méltánytalan, sőt a tartásra jogosult gyermek alapvető jogait sérti.

Figyelemmel arra, hogy a beadvány alapján nem zárható ki, hogy a sérelmezett helyzet természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő, az Alaptörvény XVI. cikkében biztosított gyermeki jogoktól összefüggő visszásságot okoz, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. §. (4) bekezdése alapján, kivizsgálására hivatalból indítottam vizsgálatot.

Ennek keretében megkerestem a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara elnökét és tájékoztatást kértem a végrehajtói joggyakorlatot illetően, valamint megkerestem a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztert és arra kértem, hogy vizsgálja meg, hogy jogalkotási oldalról milyen módon lehetne orvosolni a felmerült problémát.

Megállapított tényállás

A Vht. az idézett jogszabályhelyen túl arról is rendelkezik, hogy a 4/2009/EK tanácsi rendelet szerinti tartási igény végrehajtására indult ügyben az ezen végrehajtási ügyre jutó végrehajtási költségeket a tartásdíj-követeléssel azonos sorrendben, de a 166. § szerinti egyéb költségeket megelőzően kell kielégíteni azzal, hogy a befolyt összegnek legfeljebb az 50%-a számolható el a végrehajtási költségekre [Vht. 164.§ (2) bek.].

A törvényhez fűzött indokolás szerint a rendelet 43. cikke kifejezetten rendelkezik arról, hogy a végrehajtási költségek megtérítése nem élvezhet elsőbbséget a tartási követelések behajtásával szemben. A Vht. 164. §-a ezzel szemben a végrehajtási költségek elsőbbségét rögzíti, amittől a rendelet hivatkozott szabálya folytán el kell térni a *rendelet szerinti tartási ügyekben*. A törvény – annak szem előtt tartásával, hogy csak a lehető legszükségesebb mértékű eltérésre kerüljön sor a különböző jogosultak ügyeiben – a Vht. 164. §-át úgy módosítja, hogy a rendelet hatálya alá tartozó ügyekben a költségek a Vht. 166. § szerint legyenek elszámolandók (a követeléssel egy sorban), és a behajtott összeg egy meghatározott hányada – legfeljebb 50%-a – ez esetben is a végrehajtási költségek kielégítésére kell, hogy szolgáljon.

A Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara elnökének válasza szerint a végrehajtási költségek elsőbbségének elvét a tartásdíj behajtására irányuló végrehajtási eljárásokban is alkalmazzák az önálló bírósági végrehajtók. Az említett EK tanácsi rendeletet kizárólag határokon átvelő jogviszonyok esetében irányadó, annak Magyarország területén foganatosított végrehajtási eljárásokban való alkalmazása kizárt.

A végrehajtói kamara elnöke azt is megerősítette, hogy a gyermektartásdíj végrehajtására irányuló ügyekben a Vht. 34. § (6) bekezdése alapján, a végrehajtó az előleg bevétele nélkül köteles eljárni. Ezzel a rendelkezéssel összhangban a költségmentesség bírósági eljárásban alkalmazásáról szóló 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet 3. § (1) bekezdésének e) pontja alapján a feleket – ha törvény, az Európai Unió általános hatályú, közvetlenül alkalmazandó jogi aktusa vagy nemzetközi megállapodás számukra tárgyi költségmentességet nem biztosít – jövedelmi és vagyoni viszonyaikra tekintet nélkül tárgyi költségfeljegyzési jog illeti meg a tartásdíjnak a kötelezett járandóságait folyósító szervtől vagy más személytől való behajtása esetén, vagyis mentesülnek a felmerülő költségek előlegezése alól, azt az állam a bíróság gazdasági hivatalának útján előlegezi. A gyermektartásdíj behajtását segítő szabály továbbá, hogy a bírósági végrehajtási ügyvitelről és pénzkezelésről szóló 1/2002. (I. 17.) IM rendelet 23. § (2) bekezdése szerint a végrehajtó soron kívül köteles teljesíteni minden végrehajtási cselekményt, ha tartásdíjat vagy munkabért kell behajtani.

Ezek a szabályok a többi végrehajtási eljárással szemben privilegizált helyzetbe hozzák a gyermektartásdíj behajtására irányuló eljárást, azonban továbbra sem jelentenek megoldást arra a problémára, hogy a befolyó összegnek gyakran jelentős részét felemészti a végrehajtási költség, melyet végső soron az adós visel, azonban a követelésnek a költségekkel növelt összegének teljes behajtásáig a végrehajtást kérő előlegez.

A megoldás érdekében ezért megkereséssel fordultam a közigazgatási és igazságügyi miniszterhez és arra kértem, hogy vizsgálja meg, hogy milyen lehetőség van az uniós és a hazai szabályozás közötti ellentét feloldására, hogy ne kerülhessenek hátrányosabb helyzetbe azok a jogosultak, akiknek a követelését belföldön kell behajtani, azokkal szemben, akikre kiterjed a korábban idézett tanácsi rendelet hatálya.

A miniszter válaszában arról tájékoztatott, hogy véleménye szerint a hozzám forduló panaszosok által képviselt azon álláspont, amely szerint a végrehajtási eljárás költségei emészti fel a behajtott összeget, jogilag nem helytálló, és a gyakorlat által sem igazolható. A levél első felében a miniszter tájékoztatott arról, hogy a végrehajtási eljárást megelőző gyermektartás iránti perekben milyen kedvezményekben részesül az igényt érvényesítő fél, úgymint illeték-feljegyzési jog, költségmentesség. (Tekintettel azonban arra, hogy vizsgálatom kizárólag a végrehajtási eljárásokban alkalmazott gyakorlatra terjed ki, ezek az információk az ügy szempontjából nem tekinthetők relevánsnak.)

A miniszter válaszlevelében arról is tájékoztatott, hogy a Vht. 164. § (1) bekezdése rögzíti: a végrehajtás során befolyt összegből mindenekelőtt a végrehajtási költséget – az eljárás kezdeményezésével, elrendelésével és

foganatosításával felmerült költséget – kell kielégíteni. A 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet 15/E. § (8) bekezdése alapján a bírósági végrehajtás során befolyt összeget elsősorban a le nem rótt végrehajtási illetékre és az állam által kifizetett végrehajtási költségre kell elszámolni. E jogszabályi rendelkezések alapján tehát nem a végrehajtó költségei szerepelnek az első helyen a kielégítendő követelések között, hanem az állam által az igény érvényesítéséhez nyújtott szolgáltatások illetéke, költsége. A végrehajtó saját költségeit ezt követően vonhatja le.

A tájékoztatás szerint az igény érvényesítésének költségvonzata kapcsán további törvényi rendelkezéseket, valamint az Alkotmánybíróság gyakorlatát is figyelembe kell venni. A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (Pp.) 86. § (3) bekezdése szerint a költségmentesség, az illetékmentesség, valamint az illeték-feljegyzési jog nem érinti az ellenfél javára megítélt perköltségek, továbbá a végrehajtási eljárás során a felek által lerótt illetékek és előlegezett költségek (végrehajtási költségek) megtérítésének kötelezettségét. (Ezt a tárgyi költségfeljegyzési jogra is alkalmazni kell.) A miniszter kiemelte, hogy ebből következően a fentebb ismertetett kedvezmények sem eredményezik azt, hogy a gyermektartás végrehajtása iránti eljárásokban az igény érvényesítésében közreműködő szervek eljárása teljes mértékben, az eljárás tárgyára tekintettel illeték- és költségmentes lenne, azaz az állam ne tarthatna igényt a feljegyzett illetékre és költségekre.

A tájékoztatás arra is kitért, hogy a peres eljárás költségeinek összefüggését az Alkotmánybíróság több határozatában vizsgálta. A Pp. egyes rendelkezéseinek alkotmányossági vizsgálata során megállapította, hogy a perköltség fogalmának és feltételeinek meghatározásánál a jogalkotót széles körű mérlegelési jog illeti meg (1518/B/1991. AB határozat, ABH 1993, 570. 571.). Az Alkotmánybíróság elvi élel állapította meg azt is, hogy az igazságszolgáltatással kapcsolatos működési és egyéb költségeknek a felekre hárítása nem alkotmányos. Ugyanakkor az állam alkotmányos intézményvédelmi kötelezettsége [64/I. 991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302.] következményeként az állam nemcsak arra köteles, hogy bírói utat biztosítson a személyek jogvitái esetére, hanem arra is, hogy a bírósághoz fordulást ténylegesen is lehetővé tegye. Ezért az igazságszolgáltatás igénybevitelét lehetővé tevő, a perrel kapcsolatos kiadásokra is kiterjedő támogatási rendszert kell kiépítenie. A költségmentesség nem alkotmányos alapjog, hanem külön törvényi rendelkezésen alapuló jogosultság, vagy az eljáró bíróság mérlegelése alapján adható kedvezmény. A Pp. és az Itv. kedvezményeket biztosító rendelkezései alkotják a jog érvényesíthetőségét, a bírósághoz fordulás alapjogát biztosító támogatási rendszert. Ezen túlmenően azonban kötelezettség alóli mentesülésre vagy bizonyos mértékű kedvezményre senkinek sincs alanyi joga [61/1992. (XI. 20.) AB határozat, ABFI 1992, 280, 281.].

Az állam tehát támogatja az igényérvényesítést azzal, hogy a rászoruló féltől nem követeli meg az anyagi erőforrásoknak az eljárások miatti lekötését, hiszen ez is további elvonást jelentene a rászoruló gyermek rovására, azonban az állami közreműködés mint szolgáltatás ellenértékét végső soron le kell róni. Más megoldás hiányában ez csak a peresztés fél végrehajtás alá vont vagyona terhére történhet. Ebből a szempontból az eredeti követelés jogcímének (gyermektartás) nincs jelentősége, a szabályozás – tehát a jogcímmel összefüggésbe nem hozható – gyakorlati szükségszerűség eredménye.

Fontos szemponnt továbbá, hogy a költségkedvezmény folytán le nem rótt végrehajtási illeték, illetve az állam által előlegezett költségek levonásának elsőbbsége nem eredményezi a végrehajtási jog megszűnését, elenyészését, hiszen a jogosultnak a tartozás tekintetében a végrehajtási joga továbbra is fennáll, az az adós soron következőleg végrehajtás alá vonható vagyona terhére behajtásra kerül.

A miniszter hozzátette, hogy a gyermektartásdíj érvényesítésével és behajtásával felmerült költségek jelenlegi szabályozását a jogalkalmazási tapasztalatok is indokolják. A hatályos szabályozás előmozdítja a gyermektartásdíj önkéntes megfizetésére való hajlandóságot, mert abban az esetben, ha a gyermektartásdíj megfizetésének elmulasztása nyomán induló eljárások a jelenleginél nagyobb kedvezmények (például tárgyi illetékmentesség) alá esnének, akkor a gyermektartásdíj megfizetésének elmulasztása a mulasztó fél számára nem járna eljárásjogi szankciókkal. A gyermektartásdíj megfizetése mellett ugyanis erős érv, hogy annak megtagadása esetén még perköltséggel és végrehajtási költségekkel is számolni kell, aminek összege tárgyi illetékmentesség esetén jóval kisebb lenne, hiszen a perköltség tetemes része a per eredményére való tekintet nélkül az állam terhén maradna.

A miniszter válaszában hangsúlyozta, hogy a hazai szabályozás és a tanácsi rendelet között nem áll fenn ellentét. A tanácsi rendelet 43. cikke az „e rendelet alkalmazása során felmerülő költségek” megtérítésére nézve tartalmaz rendelkezést. A hazai végrehajtási eljárások alapesetben azonban nem tartoznak a tanácsi rendelet hatálya alá, kivéve, ha a tanácsi rendelet alapján megindított eljárás során kerül sor az elrendelésükre. Ebből következően azokkal a végrehajtási eljárásokkal, illetve az azokra vonatkozó jogszabályokkal szemben, amelyekben nem található külföldi elem, nem lehet a tanácsi rendeletre hivatkozni. Ezen a tanácsi rendelet általánosan megfogalmazott, a hatályra vonatkozó I. cikke sem változtat („ezt a rendeletet a családi vagy rokoni kapcsolatból, házasságból vagy házassági rokonságból származó tartási kötelezettségekre kell alkalmazni”), mert egy ilyen értelmezés – a tanácsi rendelet közvetlen alkalmazandósága és szupremáciája folytán – annullálná a tanácsi rendelettel érintett valamennyi tagállami szabályozást mindazon tagállamokban, amelyekben e rendelet alkalmazandó (például az Egyesült Királyságban vagy Dániában nem alkalmazandó).

Ahogy a gyermektartásdíj iránti végrehajtásra vonatkozóan, úgy valamennyi más életviszony szabályozása terén is a tagállamoknak megvan a saját szabályozásuk, és azok érvényesítése mellett tesznek eleget jogharmonizációs kötelezettségüknek. Az uniós normák az egyes tagállamok szervezeti-intézményi különbözőségei és az egyes életviszonyok tagállamonként eltérő sajátosságai következtében – közvetlen érvényesülésüktől

függetlenül – nem képesek teljes mértékben helyettesíteni az általuk szabályozott életviszonyokra vonatkozó tagállami szabályozást, mert nem minden esetben képesek a részletezettség kellő szintjét elérni. Ezen túlmenően az uniós normák egy része kifejezetten keretjellegű szabályozást tartalmaz. Hasonló életviszonyokra vonatkozhat egyes esetekben uniós norma, más esetekben tagállami szabályozás, és előfordulhat, hogy a kétféle szabályrendszer nem azonos eredményre vezet.

Magyarország jogharmonizációs kötelezettsége magában foglalja a nemzeti joganyagának „a Közösség céljainak megfelelő átalakítását is.” A jogközelítés az európai integráció lényegi eleme, azonban annak a megkeresésben jelzett módja nem következik az Európai Uniót létrehozó szerződésekből. A Vht. 164. (2) bekezdése alapján a tanácsi rendelet szerinti tartási igény végrehajtására indult ügyben az ezen végrehajtási ügyre jutó végrehajtási költségeket a tartásdíj-követeléssel azonos sorrendben, de a Vht. 166. §-a szerinti egyéb költségeket megelőzően kell kielégíteni azzal, hogy a befolyt összegnek legfeljebb az 50%-a számolható el a végrehajtási költségekre.

A miniszter szerint tekintetbe kell azonban venni azt, hogy a tanácsi rendelet hatálya alá tartozó ügyekben a hazai jogban meghatározottakhoz képest további kedvezmények érvényesülnek. Így például a tanácsi rendelet alkalmazása során a központi hatóságok viselik saját költségeiket, amelyeket főszabály szerint nem terhelhetnek a kérelmezőre. Vonatkozik ez a tartási határozatok folyamatos végrehajtásának elősegítésére, valamint a hátralék végrehajtására is (tanácsi rendelet 54. cikk). Másik példa a teljes költségmentesség biztosítása a jogosult által a szülő-gyermek kapcsolatból eredő tartási kötelezettségekre vonatkozóan benyújtott valamennyi kérelem tekintetében (tanácsi rendelet 46. cikk).

Válaszában a miniszter rámutatott, hogy ezek a kedvezmények valóban nagy különbséget eredményeztek volna az egyes jogosultak között, ezért a Vht. 164. (2) bekezdésének beiktatására annak szem előtt tartásával került sor, hogy csak a lehető legszükségesebb mértékű eltérés legyen a különböző jogosultak ügyeiben, tehát a tanácsi rendelet hatálya alá tartozó ügyekben a költségeket a Vht. 166. §-a szerint kell elszámolni (a követeléssel egy sorban), és a behajtott összeg egy meghatározott hányada – legfeljebb 50%-a – ez esetben is a végrehajtási költségek kielégítésére szolgál.

Érintett alapvető jogok

- a *jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- a *gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga* (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”, XV. cikk (5) bekezdés: „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”)

Alkalmazott jogszabályok

- a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.)
- a költségmentesség bírósági eljárásban alkalmazásáról szóló 6/1986. (VI. 26.) IM rendelet
- a bírósági végrehajtási ügyvitelről és pénzkezelésről szóló 1/2002. (I. 17.) IM rendelet
- a tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az e területen folytatott együttműködésről szóló 4/2009/EK tanácsi rendelet (tanácsi rendelet)
- a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény (egyezmény)

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A vizsgálattal összefüggésben megjegyezni kívánom, hogy a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (Gyvt.) 11. § (2) bekezdése és az Ajbt. 1. § (2) bekezdése az alapvető jogok biztosának kiemelt feladatává teszi a gyermekek jogainak alkotmányos védelmét, így – kvázi gyermekjogi szakombudsmani teendőket is ellátva – ezen jogokat nem csak a tipikus ombudsmani eszközökkel, hanem a gyermeki jogok érvényesüléséhez illeszkedő, sajátos eszközrendszerrel is védeni kívánom.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok (e körben a közszolgáltatást végző szervek) tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A biztos vizsgálata során a hatósági jogalkalmazói tevékenység mellett azt is vizsgálja, hogy a jogszabályok mennyiben segítik elő a védett jogok érvényesülését: az Ajbt. 2. § (2) bekezdése értelmében a javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására.

Az ügy érdemében

Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése fejezi ki a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét. Az Alkotmánybíróság 56/1991. (XI.8.) számú határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket. A 9/1992. (I. 30.) számú alkotmánybírósági határozat a jogállam nélkülözhetetlen elemeként határozza meg a jogbiztonságot. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. A 11/1992. (III. 5.) számú alkotmánybírósági határozat szerint a jogbiztonság – többek között – megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljesezésbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását. Az Alkotmánybíróság a 75/1995. (XI. 21.) számú határozatában mondta ki, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése és XV. cikk (5) bekezdése tartalmazza a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát. Az Alkotmánybíróság 995/B/1990. AB határozata értelmében, a „gyermek ember, akit minden olyan alapvető alkotmányos jog megillet, mint mindenki más, de ahhoz, hogy e jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt felnőtté válásához”.

Az Alkotmánybíróság az 1091/B/1999. AB határozatban rámutatott: az Alkotmány 67. §-a és 16. §-a (megfeleltethető az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésének és az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdésének) együttesen értelmezendő, amiből az következik, hogy „a gyermekekről való gondoskodás komplex feladat”. Az 54/2004. (XII. 13.) AB határozatban pedig mindebből arra következtetett az Alkotmánybíróság, hogy mindennek megvalósítása terén az államnak – éppen a 16. § alapján – jelentős kötelezettségei vannak. Az ifjúságról való gondoskodás ugyanis olyan állampolgári, amely folyamatosan megkívánja az ifjúság létbiztonságára és érdekeire irányuló fokozott figyelmet. Az állam a gyermekeknek a 67. § (1) bekezdésében biztosított jogai érvényesülését az említett állampolgári megvalósítása útján tudja hatékonyan szolgálni. Az állam oldalán a gyermeki jogok érvényesítése tehát jogi aktivizmust kíván meg. Az állam általános fogalmába természetesen beleértendő valamennyi, tételenesen meg nem határozható állami- és önkormányzati szerv is. Az egyes jogágak intézmény- és eszközrendszerének ennek megfelelő kialakítása pedig a jogalkotó feladata. Emellett mennyiségében és jelentőségében is kiemelkedő az egyedi jogalkalmazási aktusok súlya.

A bírósági végrehajtás célja, hogy a jogot, az ennek megfelelő jogi szankciót a kötelezettel szemben kényszerrel is érvényre juttassa. Ez a szankció rendszerint a kötelezettség teljesítésére, kivételesen a későbbi teljesítés biztosítására irányul. Az Alkotmánybíróság 46/1991. (IX. 10.) AB határozatában kifejtette, hogy a bírósági határozatok tiszteletben tartása, a jogerős bírósági döntések teljesítése – akár jogszerű kényszerítés árán is – a jogállamisággal kapcsolatos alkotmányos értékekhez tartozik. A végrehajtási eljárásban már nem a mindenkit megillető alkotmányos személyi jogokat kell elvont módon védeni, hanem az „ártatlanságában” a megelőző eljárás során megcáfolt jogsértővel szemben kell konkrét törvényes kényszerítő eszközöket alkalmazni. Ha ugyanis a végrehajtási rendszer gyenge és könnyen kijátszható, ez óhatatlanul a bírósági határozatok lebecsüléséhez, jogbizonytalansághoz, a jogtudat romlásához, a jogállamiság sérelméhez vezet. Az ilyen veszély leküzdése nyilvánvalóan mind állampolgári, mind társadalmi, mind pedig állami szempontból alkotmányos érdek. A bírósági ítéletek és más bírósági határozatok végrehajtásakor nem lehet ugyanis feltételezni, hogy az adós először akkor szerezze tudomást a követelésről, amikor a végrehajtó a lakásán megjelenik. A tipikus esetben az adós már a keresetlevél (fizetési meghagyás) kézbesítése során értesül a vele szemben fennálló követelésről. A bírósági eljárásban részt vehet, védekezhet, bizonyítási indítványt terjeszthet elő stb. Az adósnak módjában áll az önkéntes teljesítés is.

Ha mégsem teljesít, kiszolgáltatottnak, ártatlannak, emberi méltóságában sértett személynek semmiképpen nem lehet őt tekinteni. Sőt kifejezetten hitelezővédelmi és általános jogállamisági érdeket szolgál az a rendelkezés, hogy a végrehajtó újabb, az önkéntes teljesítésre felhívó felesleges felszólítást már nem küld az adósnak, hanem megjelenik a lakásán és a követelés fejében lefoglalja ingóságait. Az alkotmányos rend védelme a végrehajtási eljárás e fázisában éppen a jogszerű kényszerintézkedések hatékony alkalmazásával érvényesül.

E gondolatmenetnek megfelelően szabályoz a Vht. 5. §-a, mely szerint a bírósági végrehajtás során állami kényszerrel is el kell érni, hogy a pénzfizetésre, illetőleg az egyéb magatartásra kötelezett (az adós) teljesítse a kötelezettségét.

Tekintettel arra, hogy az állam által aláírt nemzetközi szerződések jellemzően az érintett állam jogait és kötelezettségeit rögzítik, a gyermeki jogok biztosításával összefüggő állami kötelezettségek elsődleges forrása a

Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény. Az egyezmény 3. cikk 1. pontja rendelkezik arról, hogy a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenképp felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban. A 2. pont alapján az Egyezményben részes államok kötelezik magukat arra, hogy a gyermek számára, figyelembe véve szülei, gyámjai és az érte törvényesen felelős más személyek jogait és kötelességeit, biztosítják a jólétéhez szükséges védelmet és gondozást, e célból meghozzák a szükséges törvényhozási és közigazgatási intézkedéseket. A 6. cikk 2. pontja rendelkezik arról, hogy az egyezményben részes államok a lehetséges legnagyobb mértékben biztosítják a gyermek életben maradását és fejlődését. A 27. cikk 1. pontja szerint az egyezményben részes államok elismerik minden gyermeknek jogát olyan életszínvonalhoz, amely lehetővé teszi a testi, szellemi, lelki, erkölcsi és társadalmi fejlődését, továbbá a 4. pont kimondja, hogy az egyezményben részes államok megtesznek minden alkalmas intézkedést arra, hogy a gyermektartásdíjat behajtsák a szülőktől vagy a gyermekkel szemben pénzügyi felelősséggel tartozó bármely más személytől, saját területükön és külföldön egyaránt.

Az Alkotmánybíróság 20/1994. (IV. 16.) számú határozatában kimondta, hogy a tartás a testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges gondoskodás egyik formája. Ezt az alapvető kötelezettséget a gyermektől különül szülő elsősorban pénzben, tartásdíj fizetés formájában teljesíti. A tartásdíj fizetés teljesítése a gyermek létfontosságú érdekét és az Alkotmányban védett alapvető jogának megvalósulását szolgálja.

Az Alkotmánybíróság 995/B/1990. számú határozatában továbbá az alábbiakra mutatott rá: „[...] a tartásra vonatkozó szabályokat nem elsősorban a tartásra kötelezettek jogai, hanem a tartásra jogosultak, elsődlegesen a gyermek alapvető alkotmányos jogaiból kiindulva kell vizsgálni. [...] A tartás, a testi fejlődéshez szükséges gondoskodás a szülők alkotmányos alapvető kötelezettsége, és annak biztosítása a jogosult gyermeket szolgálja. [...] A gyermektartásdíjnak a bírósági úton érvényesíthető követelések között kiemelt alkotmányos jelentősége van. [...] A tartásra jogosult (különösen a gyermek) élete fenntartásának, szükségletei kielégítésének érdeke, az ezzel összefüggő családjogi követelés teljesítéséhez fűződő érdek kellő súlyú alkotmányos indoka annak, hogy a tartásdíj fizetési kötelezettséget az állam a más kötelezettségektől a bírósági végrehajtás körében eltérően kezelje és a jogosult kérelmére a teljesítést kényszer útján is biztosítsa. [...] Amíg tehát az Alkotmányban megfogalmazott állampolgári alapjogok esetében az állam részéről általában a passzivitás az elvárható magatartás, addig a gyermek jogai védelmében a családot, közelebről a szülőt terhelő alkotmányos alapkötelezettségek esetén az államot aktív magatartásra kötelezi.”

Mindezekből látható, hogy a gyermekjogok mind a hazai alkotmánybírósági gyakorlatban, mind a nemzetközi jogban, mind az uniós jogban prioritást élveznek.

A gyermektartásdíj behajtásával kapcsolatban felsorolt intézkedéseknek mind az a céljuk, hogy érvényre juttassák a gyermek jogait egy ilyen különösen kiszolgáltatott helyzetben.

A gyermektartásdíj behajtására irányuló eljárások megindításának előzménye minden esetben az önkéntes teljesítés elmaradása, vagyis több hónapra esedékes tartásdíj meg nem fizetése. Amennyiben a behajtás csak részben sikeres, abban az esetben is (a fentebb ismertetett végrehajtási szabályoknak megfelelően) elsőbbséget élvez a végrehajtási költségek megfizetése. Bár a költségeket végső soron a kötelezettnek kell viselnie, azt voltaképpen mégis a végrehajtást kérőnek kell „megelőlegeznie”, méghozzá a tartásdíj összegének rovására. A végrehajtás költségeit természetesen meg kell fizetni, azonban annak áthárítása – akár ideiglenesen is – a jogosultra, jelentős érdeksérelemmel jár. Az érdeksérelem ráadásul közvetetten a tartásra jogosult gyermeknél jelentkezik, hiszen a megítélt tartásdíj az ő létfenntartását szolgálja. A végrehajtási költségek jogosult általi előlegezésének gyakorlata tehát ellentétben áll a tartásdíj jogintézményének céljával.

A Vht. 34. § (1) bekezdése szerint – ha a Vht. eltérően nem rendelkezik – a végrehajtás során felmerült költségeket a végrehajtást kérő előlegezi és az adós viseli. A bírósági végrehajtói díjszabásról szóló 14/1994. (IX. 8.) IM rendelet 1. § (1) bekezdése alapján a végrehajtót a hatáskörébe tartozó végrehajtás foganatosításáért munkadíj és költségtérítés, az adós teljesítése esetén pedig ezen felül behajtási jutalék illeti meg. A (2) bekezdés értelmében a munkadíjat és a költségtérítést a végrehajtást kérő előlegezi. Pénzkövetelés esetén a behajtási jutalék összege a végrehajtható okiratban feltüntetett teljes összegből (R. 7. §) behajtott összeg alapulvételével kerül megállapításra.

Az Európai Unió szabályozás célja a Rendelettel az, hogy biztosítsa a gyermektartás és a családi tartások egyéb formáinak hatékony nemzetközi behajtását; mivel a tartási követelések túlnyomó többsége gyermektartásra vonatkozik, az egyezmény és a rendelet mindenekelőtt gyermekvédelmi intézkedés.

Magyarország jogharmonizációs kötelezettsége nemcsak az uniós normáknak a hazai jogrendszerbe való megfelelő átültetését és alkalmazását foglalja magában, hanem a nemzeti joganyag a Közösség *céljainak megfelelő* átalakítását is.

A Vht. hatályos szabályainak alapjogi elemzése keretében a hazai végrehajtási eljárásokra és a tanácsi rendelet hatálya alá tartozó eljárásokra vonatkozó szabályok *összehasonlítása* a szabályozási keretek megismerésének célját szolgálja. Természetesen elfogadva azt a miniszteri válaszban szereplő tény, miszerint „az uniós normák az egyes tagállamok szervezeti-intézményi különbözőségei és az egyes életviszonyok tagállamonként eltérő sajátosságai következtében – közvetlen érvényesülésüktől függetlenül – nem képesek teljes mértékben helyettesíteni az általuk szabályozott életviszonyokra vonatkozó tagállami szabályozást”, követendőnek tartom azon szabályozás kiterjesztését a hazai gyermektartási ügyekre is, mely szerint a behajtott összeg meghatározott hányada szolgálhat csak a végrehajtási költségek kielégítésére, illetve megelőlegezésére.

Megállapítom, hogy a jelenlegi szabályozás, mely szerint a végrehajtási költségek arányosítás nélkül

kerülnek elsődlegesen behajtásra, visszasságot okoz a gyermeket megillető gondoskodás és védelem jogával összefüggésben.

A gyermektartásdíj olyan speciális kötelezettség, melynek nem teljesítése esetén a tartásra szoruló közvetlenül és azonnal hátrányt szenved, az utólagos teljesítés csak kevésbé kárpótolja az esetlegesen elszenvedett nélkülözést.

Álláspontom szerint a nehéz helyzetben lévő, a tartásra kötelezett szülő mulasztása folytán tartásban csak részben részesülő gyermek mindenképp felett álló érdekét juttatná érvényre egy olyan szabályozás, mely a tanácsi rendelet szabályaihoz hasonlóan a költségek kielégítésére egy százalékos határt építene be.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszasság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § (2) bekezdése alapján felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy a tartással kapcsolatos ügyekben a joghatóságról, az alkalmazandó jogról, a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról, valamint az e területen folytatott együttműködésről szóló 4/2009/EK tanácsi rendelet 43. cikkében foglalt szabály mintájára illesszenek be egy garanciális szabályt a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvénybe, mely azt célozza, hogy a tartásdíj végrehajtási eljárásokban a végrehajtási költségek kielégítése ne előzhesse meg a tartásdíj-követelés kielégítését.

Budapest, 2012. november

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-2551/2012

A fogvatartottak foglalkoztatása és a kényszermunka tilalma

Előadó: dr. Farkas Zsuzsanna
dr. Berkes Lilla
dr. Tóth László
dr. Vass Vera
dr. Láposy Attila

Az eljárás megindítása

A fogvatartottak alapjogainak érvényesülését fókuszpontba állító projektem keretében 2012-ben – az egyes büntetés végrehajtási intézmények vizsgálata mellett – alapjogi szempontból tekintetem át a fogvatartottak foglalkoztatásával, valamint társadalombiztosítási jogviszonyával kapcsolatos gyakorlatot, valamint az alkalmazandó szabályozás kereteit.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból indított, átfogó jellegű ombudsmani vizsgálat egyrészt annak az elvi kérdésnek a tisztázására irányult, hogy a fogvatartottak foglalkoztatása kényszer vagy kötelező munkának minősül-e, másrészt részletesen elemeztem a fogvatartottak foglalkoztatásának releváns munkajogi és társadalombiztosítási kérdéseit.

A hivatalból elrendelt vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) és (2) bekezdése alapján megkereséssel fordultam a kérdéskörért felelős egyes szaktárcák vezetőihez, a közigazgatási és igazságügyi miniszterhez, a belügyminiszterhez, a nemzeti erőforrás miniszterhez, valamint a büntetés-végrehajtás országos parancsnokához.

Vizsgálatom során alapvető fontosságúnak tartottam nemcsak a hazai, hanem a nemzetközi jogi környezet áttekintését is, ennek keretében nemcsak az Európai Unió tagállamai gyakorlatát, hanem a legfontosabb nemzetközi egyezményeket, ajánlásokat is figyelembe vettem. A hazai jogi környezet tekintetében a vonatkozó törvényeken és rendeleteken túl az egyes büntetés-végrehajtási intézetek belső szabályzatait is megvizsgáltam és három intézet kiemelésével e szabályok gyakorlati megvalósulását is elemeztem. A kiválasztott intézetekben munkatársaim a fogvatartottakat kérdőívek kitöltésére kérték, melyek segítségével képet kaphattam arról is, hogy a fogvatartottak hogyan viszonyulnak a saját munkáltatásukhoz.

A megállapított tényállás

1. A **nemzeti erőforrás miniszterhez** intézett megkeresésemben a foglalkoztatott fogvatartottak **társadalombiztosítási jogviszonyainak áttekintése** érdekében a következő kérdésekről kértem tájékoztatást:

- 1) Mi annak az oka, hogy a büntetés-végrehajtási intézetekben költségvetési, illetve egyéb formájú munkáltatás – a büntetés-végrehajtási intézet által alapított gazdálkodó szervezet vagy külső szerződéssel más gazdálkodó szervezet – keretében foglalkoztatott fogvatartottak munkavégzésének nincs a nyugdíjjogosultságukra kiható társadalombiztosítási elismerésük?
- 2) A teljes munkaidőben foglalkoztatott elítélt részére havi munkadíjként a kifizetés évét megelőző év első napján a munkaviszonyban álló dolgozókra megállapított kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) összegének legalább egyharmada jár. Mi az indoka annak, hogy a fogvatartottak a munkájukért járó munkadíj alapján biztosítási jogviszonyba nem kerülnek?
- 3) A fogvatartottak munkadíja miért nem minősül járulékalapot képező jövedelemnek?

- 4) A dolgozó foglalkoztatott miért nem szerez a nyugdíjjogosultság szempontjából figyelembe veendő szolgálati időt?
- 5) A fogvatartott foglalkoztatása ellenére ugyanis szolgálati időt nem szerez, így például 5 év szabadságvesztés letöltése után az elítéltnak ezt az 5 évet „még egyszer” le kell dolgoznia ahhoz, hogy nyugdíjának megállapításakor, az 5 évet szolgálati időként figyelembe vegyék. Mire alapozza annak indokát, hogy a bírósági ítéletben foglalt büntetés letöltése után – még ha munkáltatásban részt is vett az elítélt – a jogrendszer még ugyanannyi idejű munkavégzési kötelezettséggel „szankcionálja” a volt elítélte?

A nemzeti erőforrás miniszter a megkeresésemet hatásköri okokra hivatkozva továbbította a belügyminiszternek.

2. A Belügyminisztérium szabályozási és koordinációs helyettes államtitkárától a fogvatartottak foglalkoztatásával kapcsolatban megfogalmazott kérdéseimre az alábbi válaszokat kaptam:

1) Mivel indokolható a fogvatartottak munkavégzésére vonatkozó szabályozás differenciáltsága a munkavégzésre irányuló jogviszonyokhoz képest?

A munkavégzésre vonatkozó szabályozás differenciáltsága a fogvatartottak jogi státuszából ered. Ennek fő jellemzője, hogy foglalkoztatásuk nem munkaviszonyban, hanem büntetés-végrehajtási jogviszonyban történik.

A jelenlegi szabályozási környezet [a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. tvr. 33. § (1) bekezdés d) pont (a továbbiakban: Bv. tvr.), valamint a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII.12.) IM rendelet (a továbbiakban: 6/1996. IM rendelet) 101-134. §] alapesetben az elítéltek kötelező munkavégzését írja elő.

A foglalkoztatás, munkáltatás lényegét a Bv. tvr. 44. § (1) bekezdése foglalja össze, amely szerint az elítéltek munkáltatása a szabadságvesztés végrehajtásának fontos része. Célja az, hogy elősegítse az elítélt testi és szellemi erejének fenntartását, lehetőséget adjon a szakmai gyakorlatosság megszerzésére és fejlesztésére, és ezáltal megkönnyítse, hogy szabadulása után a társadalomba beilleszkedjen.

A helyettes államtitkár felhívta a figyelmet arra, hogy a munkavégzési kötelezettség szabályozása, és gyakorlati alkalmazása összhangban van a kényszer- vagy kötelező munkáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1930. évi 14. ülészakán elfogadott 29. számú Egyezmény kihirdetéséről szóló 2000. évi XLVIII. törvény (a továbbiakban: ILO Egyezmény) előírásaival is.

A tájékoztatás szerint az elítéltek munkáltatása jelenleg három különböző formában történik:

- a) költségvetési munkáltatás, jellemzően az intézmény fenntartásában történő közreműködést jelenti (karbantartási, konyhai stb. munkálatok elvégzése),
- b) büntetés-végrehajtási gazdasági társaságoknál történő foglalkoztatás (mezőgazdasági, ruházati, fa- és vegyipari, vagy papíripari profillal rendelkező gazdasági társaságok),
- c) külső gazdálkodó szervezet által történő foglalkoztatás (a büntetés-végrehajtási intézet és külső vállalkozás szerződése alapján történhet).

2) Az elítélteket a munkáltatás keretében végzett munkájáért munkadíj illeti meg és nem munkabér. Mi ennek az oka?

A fogvatartottak munkáltatása nem munkaviszony, hanem a Bv. tvr.-ben meghatározottak alapján megvalósuló büntetés-végrehajtási jogviszony keretében történik, ugyanúgy, mint az alapfokú iskolai oktatás, a szakirányú képzés, a terápiás foglalkoztatás, a művelődési, a szabadidős, a sport, továbbá a személyiségfejlesztő és gyógyító, rehabilitációs programokon való részvételi lehetőség is. (6/1996. IM rendelet 73. §). A fogvatartottak munkadíját nem terheli adó- és járulékfizetési kötelezettség, ezért a jogalkotó más terminológiával illette az elítéltek fizetségét, ugyanis a munkabér az Mt. szerinti adóval és járulékokkal terhelt fogalom.

3) Az elítélteket munkájáért az általános bérezési elvek figyelembevételével kell díjazni. Mi annak az indoka, hogy a teljes munkaidőben foglalkoztatott elítélteket a munkavégzéséért csak a legkisebb munkabér (minimálbér) összegének legalább egyharmada illeti meg?

A büntetés-végrehajtásnál foglalkoztatottak munkáltatásával kapcsolatosan olyan sajátos többlet-költségek merülnek fel, ami már eleve jelentős terheket ró a büntetés-végrehajtásra, az állami költségvetésre. A költségvetési teherbírási korlátai mellett ez is indoka az alacsonyabb mértékű díjazásnak. Jelenleg a fogvatartottak által végzett munka eredménye nem fedezi a rá fordított költségeket, a munkáltatás esetleges nyereségét a termelés finanszírozására fordítja a büntetés-végrehajtási szervezet.

4) A foglalkoztatott a foglalkoztatott elítélt után köteles-e – a rendes munkaviszonyt terhelő – közterheket fizetni?

Nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely a foglalkoztatott a foglalkoztatott elítélt utáni közteher fizetési kötelezettségét előírja. Ez összefüggésben áll a fent vázoltakkal, amely szerint sem adó, sem járulékok nem terheli az elítéltek munkadíját, és ezáltal a nyugdíjjogosultság szempontjából szolgálati időként sem számolható el.

5) Miért nem biztosítják annak lehetőségét, hogy a fogvatartott foglalkoztatásának időtartama alatt nyugdíjjogosultságot szerezzen?

A jelenlegi szabályozás alapján az öregségi nyugdíjra jogosultság szempontjából a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. LXXXI. törvény 42. § (2) bekezdése alapján nem lehet szolgálati időként figyelembe venni az előzetes letartóztatás és a szabadságvesztés tartamát kivéve, ha – előzetesen letartóztatott esetében – a büntetőeljárást megszüntették, vagy ha a bíróság az elítélteket jogerősen felmentette.

Jelenleg a munkadíjból sem adót, sem járulékot nem vonnak. Jövedelemadó fizetési kötelezettség szempontjából a munkadíj a nyugdíjjal egy megítélés alá esik, ha a fogvatartottnak más jövedelme nincs, adómentes.

A helyettes államtitkár rámutatott arra, hogy a fogvatartottak teljes körű bevonása az általános társadalombiztosítási szabályokba jelentős többletkiadásokkal jár. A büntetés-végrehajtási jogviszony alapján történő munkavégzés termelékenység, hatékonysága az általános tapasztalat szerint nem hasonlítható össze a polgári életben történő munkavégzéssel. A munkában töltött idő *nyugdíjra jogosító időként történő beszámításának költségvonzatát* a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága már több alkalommal vizsgálta.

Ha a 2012-ben érvényes munkadíjat (ami a 2011-ben érvényes minimálbér 1/3 része) bruttószáttá, akkor ez a jelenleg hatályos adó-és járulékszabályokat alapul véve összesen 451,5 millió forint többletkiadást jelentene a jelenlegi munkáltatási szinten számolva. A részletes számítást a **jelentés 1. számú** melléklete tartalmazza. Abban az esetben, ha a munkadíjat felemelnék a kötelező legkisebb munkabér szintjére, akkor az a becslések szerint több milliárd forint többletköltséget eredményezne.

A fogvatartotti társadalombiztosítási költségeket bármelyik esetet tekintve a gazdasági társaságok érvényesíteni, kigazdálkodni nem tudják, a bevezetésük a foglalkoztatott fogvatartotti létszám számottevő, mintegy kétharmados csökkenését okozná, illetve növelné a társaságok veszteségét. Hasonló állítás igaz a költségvetési foglalkoztatásra is.

A helyettes államtitkár szerint a költségek bevezetése megkérdőjelezné a jelenleg érvényes kötelező foglalkoztatás intézményét. A jelenlegi tapasztalatokat (munkára való motiváció, szakképzettség, stb.) figyelembe véve a fogvatartottak munkáltatása csak a piacon eladható szakmákban és tevékenységekben lesz megvalósítható. A rendszer működtetéséhez szükségessé válik a nagyobb mértékű állami szerepvállalás, a költségvetési finanszírozás és a társaságok többletköltségeinek térítése tekintetében.

Kiemelte, figyelembe kell venni továbbá azt is, hogy a jelentős fluktuáció miatt (50-75%) a járulékok nyilvántartása és jelentése a munkáltatók által nehezen lenne követhető és biztosítható. Továbbá a fogvatartottak ilyen irányú visszavezetése a munka világába, felvetné a személyre szóló munkaszerződések kérdését is.

6) A bv. szerződés alapján az elítélt – írásban megadott hozzájárulásával – más gazdálkodó szervezetnél is végezhet munkát. Kérem, mutassa be, hogy a külső gazdálkodó szervezetnél történő foglalkoztatás hogyan és milyen keretek között történik. (Például, a munkavégzés a büntetés-végrehajtási intézetben vagy a büntetés-végrehajtási intézet által alapított gazdálkodó szervezetben vagy külső cégnél történik-e?) Ki biztosítja az elítéltek felügyeletét? Hogyan történik az elítéltek munkadíjának finanszírozása a foglalkoztatási típusnál?

A büntetés-végrehajtási intézet és külső gazdálkodó szervezet szerződése alapján az elítélt – hozzájárulásával – a külső vállalkozónál is végezhet munkát. Az elítélt ilyen formában történő foglalkoztatásához való hozzájárulása az ILO Egyezmény 2. Cikke miatt szükséges.

A munkáltatás során a büntetés-végrehajtási intézet a fogva tartásból eredő feladatokat, vagyis az őrzéssel kapcsolatos feladatokat látja el, míg a fogvatartottakat foglalkoztató vállalkozás biztosítja magát az elvégzendő munkát, gondoskodik annak szervezéséről, biztosítja az eszközöket, nyersanyagokat, végzi a minőség ellenőrzést és szakmai utasítást ad.

Az elítélt munkadíjának mértéke a szerződésben kerül rögzítésre, melyet a vállalkozó a büntetés-végrehajtási szerv részére utal át, és a büntetés-végrehajtási szerv abból fizeti ki az elítélt havi járandóságát.

A fogvatartottak munkáltatására vonatkozó kimutatást intézetenkénti bontásban a **jelentés 2. számú** melléklete tartalmazza.

A 6/1996. IM rendelet 124. § (2) bekezdése alapján a teljes munkaidőben foglalkoztatott elítélt részére havi munkadíjként (alapmunkadíj) a kifizetés évét megelőző év első napján (jelen esetben 2011. 01. 01.) a munkaviszonyban álló dolgozókra megállapított kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) összegének (78.000 Ft/hó, 541 Ft/óra) legalább egyharmada jár. A fogvatartottak munkáltatása során szerzett alapmunkadíjat – függetlenül attól, hogy a munkáltatás költségvetési, büntetés-végrehajtási gazdasági társaságban vagy külső vállalkozóval kötött szerződés alapján más gazdálkodó szervezetben történik – fenti szabályozás értelmében állapítják meg.

7) Előreláthatólag várható-e változás a fogvatartottak foglalkoztatása és társadalombiztosítási viszonya terén?

A helyettes államtitkár válaszában ismételtlen arról tájékoztatott, hogy a fent említettek szerint a fogvatartotti társadalombiztosítási költségeket a társaságok érvényesíteni, kigazdálkodni nem tudják, bevezetésük a foglalkoztatás számottevő csökkentését eredményezné, a társaságok veszteségének további növelése mellett. E költségek bevezetése megkérdőjelezné a jelenleg érvényes kötelező foglalkoztatás intézményét, valamint ennek működtetéséhez szükségessé válik a nagyobb mértékű állami szerepvállalás, a költségvetési finanszírozás és a társaságok többletköltségeinek térítése tekintetében, amelyekre nézve jelenleg költségvetési forrás nem áll rendelkezésre.

3. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium közigazgatási államtitkárának is feltettem a Belügyminisztérium szabályozási és koordinációs helyettes államtitkára által megválaszolt, a *fogvatartottak foglalkoztatásával kapcsolatos kérdéseimet*, amelyekre a következő válaszokat kaptam a Belügyminisztériummal és Nemzetgazdasági Minisztériummal történő egyeztetésüket követően:

1) Az elítéltek munkáltatásának sajátossága azzal indokolható, hogy a munkavégzés nem a munkáltató és a

munkavállaló szabad elhatározásából létrejött szerződésen alapul, hanem a jogszabálynak – a büntetőjogi szankció immanens részének tekintett – a kötelező munkavégzést előíró rendelkezésén. A fogvatartott jogait és kötelezettségeit a büntetés-végrehajtási jogviszony határolja be, és mivel a munkáltatás e jogviszony keretében történik az elítélt és a büntetés-végrehajtási szervezet, mint „munkáltató” között nem jön létre munkaviszony. Ugyanakkor garanciális szempontból lényeges, hogy e speciális jogviszony keretei igazodjanak a szabad életben munkaviszony keretében történő munkavégzésre általánosan irányadó elvekhez. Ezért fogalmaz úgy a szabályozás, hogy a munkajog általános rendelkezései az irányadóak, a büntetés-végrehajtás sajátosságaiból fakadó eltérésekkel.

A Bv. tv. 33. § (1) bekezdés d) és e) pontja rendelkezik az elítélt munkavégzési kötelezettségéről, miszerint az elítélt köteles:

- a jogszabályban meghatározott kivételtől eltekintve munkát végezni, a kijelölt munkát szakismereteinek és képességeinek megfelelően, fegyelmetten ellátni, a munkavédelemmel és a környezetvédelemmel kapcsolatos előírásokat megtartani;
- a büntetés-végrehajtási intézet tisztántartását és ellátását szolgáló munkában díjazás nélkül, alkalmasszerűen – a külön jogszabályban meghatározott mértékben – részt venni.

A Bv. tv. 44. § (1) bekezdése határozza meg az elítélt munkáltatásának célját, miszerint: az elítéltek munkáltatásának célja az, hogy elősegítse az elítélt testi és szellemi erejének fenntartását, lehetőséget adjon a szakmai gyakorlottság megszerzésére és fejlesztésére, és ezáltal megkönnyítse, hogy a szabadulása után a társadalomba beilleszkedjék.

Az államtitkár hangsúlyozta, hogy sem célját, sem a jogviszony jellegét tekintve *nem vonható egyenlőség a büntetés-végrehajtás során a foglalkoztatás keretében történő munkáltatás és a szabad élet viszonyai között létesített munkaviszony között*. További lényeges különbség, hogy a munkaviszony létesítésének célja a létfenntartás, míg a büntetés-végrehajtási jogviszony keretében az elítélt részére az állam teljes ellátást biztosít.

Az elítéltet munkával a büntetés-végrehajtási intézet vagy az e célra alapított gazdálkodó szervezet foglalkoztatja. A bv. szerv szerződése alapján az elítélt – írásban megadott hozzájárulásával – más gazdálkodó szervezetnél is végezhet munkát. Ez utóbbi foglalkoztatás feltételeként az elítélt hozzájárulásának szükségességét – az ILO Egyezmény 2. cikkére figyelemmel – az egyes büntető vonatkozású törvények módosításáról szóló 2011. évi CL. törvény iktatta be 2012. január 1-jei hatállyal.

Az ILO Egyezmény alkalmazásában a **kényszer- vagy kötelező munka kifejezés** vonatkozik minden olyan munkára vagy szolgálatra, amit valamilyen büntetés terhe alatt valakitől követeltek, és amire a munkára kötelezett személy nem szabad akaratából vállalkozott. A kényszer- vagy kötelező munka kifejezés nem vonatkozik minden olyan munkára vagy szolgálatra, amit bírói ítélet alapján követelnek valakitől, feltéve, hogy a munkát vagy szolgálatot a hatóságok felügyelete és ellenőrzése alatt kell végezni, és hogy a munkára kötelezett személyt nem bocsátják magánszemélyek, vállalatok vagy egyesületek rendelkezésére. Tekintettel arra, hogy a szerződések alapján külső gazdálkodó szerv által foglalkoztatott elítélt esetén bizonyos jogosítványok, a munkaszervezése, ellenőrzése esetén a munkáltatót illetik meg, indokolt volt a külső munkáltatást az elítélt hozzájárulásához kötni.

A hatályos szabályozás tehát a nemzetközi kötelezettségeinknek megfelel és a külföldi szabályozásoktól sem idegen, hogy a szabadságvesztés büntetéshez munkavégzési kötelezettség kapcsolódik. A szabadságvesztés büntetés fontos eleme ugyanis a munkával nevelés, márpedig a társadalmi beilleszkedés elősegítése érdekében. A rendszeres munkavégzés lehetővé teszi, hogy az elítélt kompetenciákra tegyen szert ahhoz, hogy a munka világában fennálló elvárásoknak is meg tudjon felelni.

Az államtitkár szerint a *külföldi példák* között is többféle megoldás található. Magyarország nem azon az úton indult el, hogy a büntetés-végrehajtási jogviszony keretében történő foglalkoztatás, munkáltatás társadalombiztosítási jogviszonyt keletkeztessen és nyugdíjra jogosító szolgálati időként kerüljön elszámolásra.

2) Az elítéltek foglalkoztatási jogviszonyának sajátos jellegéből és céljából következik, hogy az elítéltet nem munkabér, hanem **munkadíj** illeti meg. Azért is fontos a megkülönböztetés, mert az elítélt a munkadíj után nem fizet adót, sem járulékokat.

3) A minimálbér **egyharmadában megállapított díjazás** összefüggésbe hozható egyrészt a büntetés-végrehajtás keretei között történő *foglalkoztatás sajátos többletterheivel*, másrészt az *elítéltek sajátos életkörülményeivel*. Ugyanis többletköltséget jelent az, hogy a munkavégzés során is biztosítani kell a biztonsági rendszerek működtetését, az ellenőrzést és a felügyeletet, azért, hogy az elítélt ne szökhessen meg, illetve a végrehajtás rendjét se sérthesse más módon, valamint ne jelenthessen veszélyt a fogvatartottakra és a személyzetre.

Az elítéltek sajátos életkörülményeiből adódik, hogy az élelmezésük, a ruházódásuk, a tisztálkodásuk és lakhatásuk körülményei, illetve költségei nem nevezhetők szokványosnak. A 6/1996. IM rendelet szerint a tartási költségekhez való hozzájárulás napi összege nem lehet kevesebb az egyhavi alaplunkadíj 1%-nál. Havi viszonylatban legalább 30%-os hozzájárulással számolnak, így a munkavállaló által felhasználható összeg az alaplunkadíj legfeljebb 70%-a. Ez megfelel az országos minimálbér 23%-ának.

A sajátos többletköltségek abból adódóan is felmerülnek, hogy a többnyire szakképzetlen és kellő munkakultúrával nem rendelkező elítéltek gyakorta nem tudják az elvárt minőségi követelményeknek megfelelően végezni a munkájukat. Ebből következően nem igazán lehet nyereséget kitermelni.

Az elítélt munkájáért az előző évre irányadó minimálbér összegének egyharmadát kapja alaplunkadíjként, de ezután nem terheli sem adó, sem járulékfizetési kötelezettség. A szabályozási rendszerből ide tartozik továbbá az is, hogy az elítéltet terhelő, az eltartásához történő hozzájárulás mértéke is ehhez az összeghez igazodik és így a

valós költségekhez képest alacsonyabb összegben kerül meghatározásra.

A KSH legutóbbi, 2011. évre vonatkozó létminimum számításai szerint a szerény körülmények között élő háztartások a kiadások 31%-át költik élelmiszerre, csaknem ugyanennyit a lakhatásra. Egészségügyre, testápolásra 7%, ruházkodásra 4% jut. E tételek együtt hozzávetőleg a teljes kiadások legalább 70%-át teszik ki. A fennmaradó kiadásokra tehát legfeljebb 30% marad. Az elítélt szabad felhasználású keresménye (a minimálbér 23%-a) ugyan kevesebb a polgári életben az egyéb kiadásokra szolgáló 30%-os részaránynál, de az arányszámok viszonylag közelinek tekinthetők. Így az elítéltek munkadíjának minimálbérhez viszonyított konkrét mértéke ugyan vita tárgya lehet, de az objektív helyzetben meglévő különbségek miatt nehezen vitatható, hogy az elítéltek a rendes polgári munkabéknél kisebb munkadíj jár.

4) Jelenleg nincs olyan jogszabályi kötelezettség, amely közteherviselési kötelezettséget írna elő a munkáltató büntetés-végrehajtási intézet számára, mivel az elítélt munkadíja nem jövedelem és nem munkabér.

5) Az, hogy az elítélt nyugdíjra jogosító szolgálati időt szerezzen, a **konstrukció jellegével összeegyeztethetetlen**. A konstrukció lényeges eleme, hogy bár alacsonyabb a munkadíj összege, de azt nem terheli járulékfizetési kötelezettség, márpedig a nyugellátás fedezetére járulékot kellene fizetni, ez egyes társadalombiztosítási ellátások fő alapelve.

A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 42. § (2) bekezdése külön is rögzíti, hogy a szolgálati idő számításánál nem lehet figyelembe venni az előzetes letartóztatás, illetve a szabadságvesztés tartamát. A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 8. § d) pontja értelmében pedig szünetel a biztosítás az előzetes letartóztatás és a szabadságvesztés tartama alatt. Mindkét esetben kivétel ez alól, ha a letartóztatott az ellene emelt vád alól jogerősen felmentették, vagy a büntetőeljárását megszüntették, továbbá ha az elítéltet utóbb a bíróság jogerősen felmentette.

A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága több kimutatást is készített arról, hogy mennyibe kerül az államnak a közteher-fizetési kötelezettséget keletkeztető munkabér kifizetésére való áttérés.

A konstrukció átalakítása nehézségekbe ütközik. Megkérdőjelezhető egyrészt, hogy a jelenlegi költségvetési helyzetben az állami költségvetés teherbíró képessége mennyiben bírna el egy ilyen átalakítást. Másrészt nehézséget jelent az elítéltek magas fluktuációja egy intézetben belül. Mind a telítettségi mutató szinten tartása, illetve a telítettség kiegyenlítő program miatt szükségszerűsége miatt, mind egyéni kérelem alapján a szabadságvesztés végrehajtása során az elítélt számos esetben kerül más büntetés-végrehajtási intézetben áthelyezésre. Emiatt a nyilvántartási rendszer kialakítása is komoly kihívást jelent.

6) Az elítéltek külső gazdálkodó szervezetnél történő foglalkoztatásukra vonatkozó szerződéseket a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, vagy az egyes büntetés-végrehajtási intézetek kötik meg a külső gazdálkodó szervezettel. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium előtt nem ismertek a szerződési feltételek. Fő elhatárolási szempont lehet az, hogy az elítélt őrzése, a biztonsági szempontú felügyelet és ellenőrzés a szabadságvesztés végrehajtásához kötődő olyan állami feladat, amely annak immanens része. Vélhetően a munkafelügyelet és irányítás az, amely megoszlik, vagy külső gazdálkodó szervezetre hárul. Az elítéltek munkabérént a gazdálkodó szervezet a büntetés-végrehajtási intézet számlájára fizeti meg, és a büntetés-végrehajtási intézet fizeti azt ki az elítélteknek, ugyanis közvetlen jogviszony kizárólag az elítélt és a büntetés-végrehajtási intézet között áll fenn ez esetben is. Az ügyész törvényességi felügyeleti jogkörében e feltételeket is vizsgálhatja.

7) Az államtitkár szerint már többször felmerült azon kérdés, hogy megváltoztassák-e a fogvatartottak foglalkoztatására és társadalombiztosítási jogviszonyára vonatkozó szabályozást. Az egyes kormányzatok ezidáig nemleges döntöttek, ugyanis ez egy komoly költségvetési kihatással járó döntés. Az új Büntető Törvénykönyvhöz kapcsolódóan felülvizsgálják a Bv. tvr.-t is, az erre vonatkozóan kialakítandó koncepció körében vizsgálható e kérdés, de az átalakításról a Kormány hozhatja meg a döntést. E kérdésben azonban Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium kompetenciáján kívül lényeges a másik két szaktárca, a Belügyminisztérium és a Nemzetgazdasági Minisztérium szakmai álláspontja is. A kérdés eldöntése végletes kihatással lehet az elítéltek kötelező foglalkoztatására.

A munkavégzési kötelezettség ugyanis büntetés-végrehajtási szervezet részéről foglalkoztatási kötelezettségként merül fel. A rendszer átalakítása esetén, annak komoly költségvetési kihatása vélhetően olyan irányba terelné a foglalkoztatást, hogy a finanszírozhatóság érdekében azokat az elítélteket foglalkoztatná a büntetés-végrehajtási intézet, akik munkájukat magas színvonalon képesek ellátni. Ez pedig az általános reintegrációs célok ellen hatna.

4. *A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokától* (a továbbiakban: országos parancsnok) *a fogvatartottak foglalkoztatásának gyakorlati kérdéseiről* kértem tájékoztatást:

1) ***Az egyes büntetés-végrehajtási intézetekben – intézetenkénti bontásban és utalva a költségvetési, illetve egyéb formájú munkáltatásra is – a fogvatartottak hány százaléka dolgozik 2012. március 15-i állapot szerint?***

Az országos parancsnok e kérdésre válaszul intézetenkénti bontásban bocsátotta rendelkezésünkre a fogvatartottak foglalkoztatásának és társadalombiztosítási viszonyainak áttekintésére szolgáló táblázatokat, amelyek Belügyminisztérium által megküldött táblázatokkal azonos tartalmúak, a jelentés 2. számú mellékletét képezik.

2) ***Hogyan alakul az egyes intézetekben a fogvatartottak munkáltatásának százalékos aránya 2005-2011 között (évenkénti és a munkáltatás formájának feltüntetésével)?***

Az országos parancsnok a választ e kérdésre szintén a jelentés 2. számú mellékletét képező táblázattal adta meg.

3) Milyen körülmények figyelembevételével döntenek arról, hogy az elítélt milyen munkáltatási formában és milyen módon foglalkoztatható?

Az országos parancsnok válasza szerint a kérdésben irányadó a Bv. tv. 44. § bekezdése, mely szerint az elítéltek munkáltatása a szabadságvesztés végrehajtásának fontos része. Célja az, hogy elősegítse az elítélt testi és szellemi erejének fenntartását, lehetőséget adjon a szakmai gyakorlottság megszerzésére és fejlesztésére, és ezáltal megkönnyítse, hogy a szabadulása után a társadalomba beilleszkedjék. Az elítéltet nem terheli munkavégzési kötelezettség, ha tankötelezettsége áll fenn, terhessége a hatodik hónapot elérte, gyermekét a 36. § (4) bekezdése alapján a büntetés-végrehajtási intézetben gondozza, munkaképtelen vagy a reá irányadó nyugdíjkorhatárt betöltötte.

A Bv. tv. 44. § (2)-(4) bekezdése alapján pedig az elítéltet a büntetés-végrehajtási intézet adottságainak megfelelően kell társadalmilag hasznos munkával foglalkoztatni, a munka kijelölésénél figyelembe kell venni az elítélt testi és szellemi képességeit, lehetőség szerint a szakmai képzettségét és érdeklődését is. Az elítéltet munkával továbbá a büntetés-végrehajtási intézet vagy az e célra alapított gazdálkodó szervezet foglalkoztatja. A törvény előírja, hogy a bv. szerv szerződése alapján az elítélt - írásban megadott hozzájárulásával - más gazdálkodó szervezetnél is végezhet munkát. Ha az elítélt a hozzájárulást visszavonja, a Munka Törvénykönyve szerinti rendes felmondás szabályait kell alkalmazni azzal, hogy a felmondási idő harminc nap.

Az országos parancsnok kiemelte, hogy a fogvatartottak munkáltatásának lehetséges irányait egészségi állapotuk is befolyásolja: a munkaképesség elbírálása egészségügyi ellátásuk első mozzanata, melyre a befogadáskor kötelező orvosi vizsgálat keretében sor kerül, majd a konkrét munkába állítás előzetes, illetve a munkavégzés során időszakos munkaköri alkalmassági vizsgálatok történnek a foglalkozás-egészségügyi alapellátás keretében.

4) A befogadó bizottság milyen idő intervallumon belül dönt az elítélt munkába állításáról, illetve abból való kizárásról?

Az országos parancsnok a válaszban a 6/1996. IM rendelet 30. §-át jelölte meg irányadóként, mely szerint az intézetekben befogadási és foglalkoztatási bizottság (a továbbiakban: befogadási bizottság) működik. A befogadási bizottság a befogadástól számított nyolc napon belül, az elítélt személyes meghallgatását követően dönt a Bv. tv.-ben meghatározott szempontok szerinti csoportba sorolásról, a munkahely és a munkakör kijelöléséről, valamint az oktatásban és a képzésben való részvételről. A befogadási bizottság a parancsnok által meghatározott körben véleményezési, illetve javaslattevési feladatokat is elláthat.

Az országos parancsnok tájékoztatása szerint az IM rendelet kiemelt pontjaihoz kapcsolódik az 1-1/17/1999. (IK.Bv.Mell.3.) OP intézkedés a fogvatartottak munkáltatásának eljárási szabályairól. Az OP intézkedés 16. pontja alapján a fogvatartott írásban – indokolással – kérheti másik munkahelyre vagy munkakörbe az áthelyezését. A befogadási és foglalkoztatási bizottsághoz a fogvatartott nevelje továbbítja a kérelmet. A kérelmet a benyújtástól számított 14 napon belül a bizottságnak meg kell vizsgálnia és döntenie kell. Emellett az OP intézkedés 20. pontja rendelkezik arról, hogy a nem dolgozó elítéltek munkába állításának lehetőségét rendszeresen, de legalább háromhavonta meg kell vizsgálnia a bizottságnak.

5) Az elítéltet a munkáltatás keretében végzett munkájáért munkadíj illeti meg. A munkadíjat a teljesítmény, a ledolgozott idő, valamint az előzőek kombinációja alapján kell megállapítani:

– Hogyan alakul és milyen tételekből áll, továbbá milyen összegű a fogvatartottak munkadíja (a szerinti bontásban, hogy a munkáltatás költségvetési, a büntetés-végrehajtás gazdálkodó szervezetében vagy külső szerződés alapján más gazdálkodó szervezetben történik-e)?

– Az elítéltek többségét teljes munkaidőben foglalkoztatják-e? Az elítéltek hány százaléka foglalkoztatott teljes munkaidőben és csökkentett munkaidőben, büntetés-végrehajtási intézetenként lebontva?

– Az elítéltek jövedelme eléri-e, esetleg meghaladja-e az alapmunkadíjat?

– Előfordulhat-e, hogy az elítélt nem kapja meg az alapmunkadíjat, mert teljesítménye nem érte el a megkövetelt 100%-ot?

– Az egyes munkáltatók alkalmaznak-e anyagi ösztönzést a teljesítmény növelésére?

– A munkáltatók állapítanak-e meg pótlékokat, ha igen milyen?

A fogvatartottak munkadíjának 2012. január 1-jétől történő alakulását a 6/1996. IM rendelet szabályozza. A 124. § (2) bekezdés az elítéltek, az előzetesen letartóztatottak, az elzárást töltő személyek (a továbbiakban: fogvatartottak) a 133. § (3) bekezdése a terápiás foglalkoztatás pénzbeli térítéséről a 159. § (1) bekezdése a munkáltatás során a tartási költséghez való hozzájárulás napi összegéről rendelkezik. A büntetés-végrehajtás országos parancsnoka a 6/1996. IM rendelet értelmében a fogvatartottak pénzbeli térítéséről és a tartási költséghez való hozzájárulásáról, 2012. január 1-jén hatályba lépett, 1-1/54/2011. (XII.23.) OP számú intézkedést adott ki.

Az OP intézkedés meghatározza, hogy: A bv. intézeteknél költségvetési munkáltatás keretében, teljes munkaidőben foglalkoztatott fogvatartottak 2012. évi alapmunkadíja: 26 000Ft/fő/hó. A terápiás foglalkoztatás keretében foglalkoztatott fogvatartottak és kényszergyógykezelték pénzbeli térítésének alsó határa 2012. évben: 8667 Ft/fő/hó.

A díjkategóriák (kiemelt szakmunkás, betanított munkás, segédmunkás) alsó határainak megállapításait a vizsgált időszakban az Országos Parancsnok intézetparancsnoki (igazgatói) hatáskörbe utalta.

A 6/1996. IM rendelet 124. § (2) bekezdése alapján a teljes munkaidőben foglalkoztatott elítélt részére havi munkadíjként (alpmunkadíj) a kifizetés évét megelőző év első napján (jelen esetben 2011. 01. 01.) a munkaviszonyban álló dolgozókra megállapított kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) összegének (78.000 Ft/hó, 541 Ft/óra); legalább egyharmada jár.

A fogvatartottak munkáltatása során szerzett alpmunkadíj függetlenül attól, hogy költségvetési, bv. gazdasági társaságban vagy külső szerződés alapján más gazdálkodó szervezetben történik, a fenti szabályozás értelmében kerül megállapításra.

A személyi besorolásokat áttekintve a 100%-os teljesítmény, vagy a teljes munkaidő ledolgozása esetén az elítéltek jövedelme eléri az alpmunkadíjat, sőt a kategóriánkénti besorolás (segéd-, betanított-, szakmunkás), továbbá a 100%-nál magasabb teljesítmények miatt meghaladja azt.

A munkáltatás során a munkáltatóknál mind az időbéres (havi és óradíj), mind a teljesítménybéres díjazási forma alkalmazott, ez utóbbi inkább a gazdasági társaságoknál.

A költségvetésben "foglalkoztatottak esetében a havidíj, óradíjra történő váltása a következőképpen történik: Minden év első hónapjában meg kell vizsgálni az összes hónapban a várható munkanapok számát, figyelembe véve, a hónapok hosszúságát, munkaszüneti napokat és az ünnepnapokat. A vizsgált eredmény 19-23 munkanap között változik. Meg kell határozni 19, 20, 21, 22, és 23 munkanapra az alapidíj ismeretében az óradíj összegét.

Pl. 19 munkanap esetén:

$$\text{óradíj} = \frac{\text{Alpmunkadíj}}{19 \times 8}$$

Az aktuális munkanapban a vizsgált időszak alatti legkisebb besorolási munkadíj: vizsgált időszak alatti legkisebb besorolási munkadíj = óradíj * ledolgozott órák száma

„átlag munkadíj”: külön az intézet fenntartás a szabadkapacitás hasznosítása és a terápiás területeken munkáltatott fogvatartottak egy főre jutó havi keresete a ledolgozott munkaórák figyelembevételével. Külön a "teljes munkaidejű" és külön a "részmunkaidős" fogvatartottak esetén.

átlag munkadíj, teljes munkaidejű = 8 * a vizsgált időszak munkanapjainak a száma *

az adott területen a vizsgált időszak alatt teljes munkaidőben foglalkoztatott fogvatartottaknak összesen kifizetett bruttó összeg

az adott területen a vizsgált időszak alatt munkáltatott fogvatartottak összes ledolgozott munkaóráinak számával * fogvatartottak számával
tlag munkadíj, rész munkaidős = n * a vizsgált időszak munkanapjainak a száma *

az adott területen a vizsgált időszak alatt rész munkaidőben foglalkoztatott fogvatartottaknak összesen kifizetett bruttó összeg

az adott területen a vizsgált időszak alatt munkáltatott fogvatartottak összes ledolgozott munkaóráinak számával * fogvatartottak számával

Ahol, "n" a napi részmunkaórák száma.

Amennyiben több különböző hosszúságú rész munkaidős tevékenység folyik egy intézetben, akkor külön kell kiszámítani azokat majd átlagukat venni.

Például:

n1 = a raktárban a fogvatartottak napi 4 órát dolgoznak munkanapokon

n2 = a konyhában a fogvatartottak napi 6 órát dolgoznak

átlag munkadíj, rész munkaidős (raktári) = n1 * vizsgált időszak munkanapjainak a száma *

az adott területen a vizsgált időszak alatt rész munkaidőben foglalkoztatott fogvatartottaknak összesen kifizetett bruttó összeg

az adott területen a vizsgált időszak alatt munkáltatott fogvatartottak összes ledolgozott munkaóráinak számával * fogvatartottak számával

átlag munkadíj, rész munkaidős (konyhai) = n2 * vizsgált időszak munkanapjainak a száma *

az adott területen a vizsgált időszak alatt rész munkaidőben foglalkoztatott fogvatartottaknak összesen kifizetett bruttó összeg

az adott területen a vizsgált időszak alatt munkáltatott fogvatartottak összes ledolgozott munkaóráinak számával * fogvatartottak számával

átlag munkadíj, rész munkaidős (összesített) =

átlag munkadíj, rész munkaidős (raktári) + átlag munkadíj, rész munkaidős (konyhai)

A gazdasági társaságoknál az általános bérezési alapelvek szerint járnak el. Előfordul, hogy az elítélt teljesítménye nem éri el a 100%-ot ezért a munkadíja elmarad az alpmunkadíjtól. A fogvatartott jövedelme abban az esetben is elmarad az alpmunkadíjtól, ha az adott hónapban büntetés-végrehajtási vagy egészségügyi okok miatt nem a teljes munkaidőt tölti.

A 6/1996. IM rendelet 129. § (1) bekezdésében a munkáltató anyagi ösztönzést alkalmazhat a teljesítmény növelésére, illetve a végzett munka javításának érdekében.

Ennek formái:

- célfeladathoz kötött prémium,
- pénzbeli elismerés,
- tárgyjutalom.

Az anyagi ösztönzés munkahelyi rendjéről, szempontjairól az értékelés alapjául szolgáló feltételekről, (értékelési időszak, meghirdetett követelmények, juttatás mértéke és formája) az intézetek és a bv. gazdasági társaságok helyi sajtóságainak figyelembevételével előre tájékoztatják a fogvatartottakat.

Általánosságban a munkáltatóknak lehetőségük van meghatározott, ösztönzési lehetőségek alkalmazására, a használható lehetőségeket a munkáltatási szabályzatuk tartalmazza. A tényleges használatát az ösztönző eszközöknek a munkáltatók egyedi vizsgálata során lehet nyomon követni.

A munkáltatók, a Munka törvénykönyvében előírt pótlékok mellett, egyéb pótlékokat is alkalmaznak a munkavégzés szempontjából kulcsfontosságú fogvatartottaknak, vagy ösztönzésképpen. Pl.: A minőségi munkavégzés ösztönzésére minőségi pótlék jár a konfekcionálást végző munkahelyen.

- 100 %-os minőségi szint esetén a teljesítménybér 20 %-a,
- 95 %-os minőségi szint esetén a teljesítménybér 15 %-a,

amelyet a MEO jelentése alapján a termelési vezető aláírásával engedélyez az elszámolási lapon. (Ábránd-Textil Kft., Sátoraljaújhely)

A munkáltatók a 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 127. § (1) bekezdésében meghatározott külön pótlékokat és a Munka Törvénykönyve 146. §-a szerinti egyéb pótlékokat állapítják meg.

A 6/1996. IM rendelet 127. § (1) bekezdése szerint a munkáltató – szabályzatban – a végzett munka jellegére figyelemmel külön pótlékokat állapíthat meg, amelyek együttes összege legfeljebb a besorolás szerinti munkadíj 50%-áig terjedhet. A (2) bekezdés értelmében az állandó éjszakai munkarendben foglalkoztatott elítéltet 15 százalékos pótlék illeti meg. A (3) bekezdés szerint a pótlékok számításának alapja az elítélt által végzett munkára megállapított besorolás szerinti munkadíj.

6) A büntetés-végrehajtási intézetekben az elítéltek jövedelméből milyen címen és milyen összegeket vonnak le? Az elítélt a levonások után milyen összeggel tud rendelkezni?

Az elítéltek jövedelmét a következő levonások terhelik:

- a tartásra fordított költséghez való hozzájárulás napi összegét;
- a szükségleti cikkek vásárlására fordítható összeget;
- a szabadulás idejére kötelezően tartalékolandó összeget.
- a megállapított kártérítés összegét a 13/1996. IM rendelet alapján
- a bírósági végrehajtásról szóló törvényben meghatározottak alapján levonandó összegek.

7) Az egyes büntetés-végrehajtási intézetek megváltozott munkaképességű vagy egészségi állapotú elítélt számára biztosítanak-e munkavégzési lehetőséget? Amennyiben igen, milyen munkát végezhetnek a megváltozott munkaképességű elítéltek?

A fogvatartottak foglalkoztatására létrehozott gazdasági társaságoknál a tevékenységi körükből következően **csökkent munkaképességű** elítéltek foglalkoztatása nem jellemző, de egyes társaságoknál előfordul. A szellemi és fizikai megváltozott munkaképességűek rehabilitációjára általában terápiás foglalkoztatás keretei között kerül sor melyet az intézet biztosít.

A büntetés-végrehajtás szervezetében, jelenleg három intézetben van megváltozott munkaképességű vagy egészségi állapotú fogvatartott terápiás foglalkoztatás.

Terápiás foglalkoztatást munkáltató intézetek:

- Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet 108 fő
- Szegedi Fegyház és Börtön 5 fő
- Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet 1 fő

A megváltozott munkaképességű fogvatartottak részére a terápiás foglalkoztatás keretein belül, jelenleg segédmunkák és betanított munkák vannak alkalmazásban, az alábbiak szerint: mosogatás, ételosztás, vasalás, takarítás (öltözők, udvar, egyéb intézeti területek), varrás, könyvtári munka.

A gazdasági társaságok közül jelenleg a Pálhalmi Agrospeciál Kft. (Pálhalma) biztosít munkalehetőséget a könnyű fizikai munkára alkalmas kategóriában a megváltozott munkaképességű vagy egészségi állapotú elítéltek számára az alábbi munkakörökben:

- elektronikai hulladékbontó 22 fő

- parkosító 0 fő
- pályamunkás 0 fő
- éjszakai állatgondozó 7 fő
- szennyvíz-tisztítómű kezelő (derítős) 1 fő

Összesen: 30 fő

8) Az elítéltek szakképzését és továbbképzését elsősorban szakmában kell megszervezni, amelyek elősegíthetik a szabadulás után a társadalomba való beilleszkedést/visszailleszkedést. Az egyes büntetés-végrehajtási intézetek milyen szakképzést biztosítanak az elítéltek számára?

A fogvatartottak visszailleszkedését elősegítő primerfeltételek közül az egyik, a munkaerő-piaci elvárásoknak megfelelő képzettség megszerzése. A börtönben lévők és a szabad állampolgárok viszonylatában már több éve jellemző iskolázottsági mutató, az előbbieket érinti negatívan, amely tény hangsúlyosabbá teszi az e téren jelentkező hiátusok felszámolását. 2011. december 31-ei adatok alapján, az elítéltek végzettség szerinti megoszlása a következőképpen alakult:

Megnevezés	fő	%
analfabéta	170	1
Ált. iskola 8. osztály	8061	46,4
Szaktanulmányok iskolája	2491	14,4
Szakközépiskola	757	4,3
Gimnázium	588	3,4
Főiskola	275	1,6
Egyetem	163	0,9
Összesen	17210	100,0

A táblázatból kitűnik az általános iskolai végzettséggel bíró, de szakmát nem tanult elítéltek magas száma, akiknek nagy segítséget jelent a büntetési időhöz idomuló, rövid időtartamú tanfolyamokon és a hosszabb, iskolarendszerű oktatásokon való részvétel lehetősége. 2010-ben 20 OKJ-s végzettséget adó képzésre, 367 fogvatartottat iskoláztak be, míg 2011-ben 24féle szakmai oktatásban részesült 400 fő.

2011-ben az intézetek az alábbi önkormányzati-, vagy alapítványi iskolákkal dolgoztak együtt szerződéses formában:

Bv. intézet	Oktatást végző szervezet
Budapesti Fegyház és Börtön	Szent László Gimnázium és Szakközépiskola, Budapest Főváros X. kerület Kőbányai Önkormányzat Felnőttek Általános Iskolája
Pálhalmi Országos Bv. Intézet	Pannon Oktatási Központ, Kun László Középiskola és Szakiskola
Szegedi Fegyház és Börtön	Pannon Oktatási Központ
Váci Fegyház és Börtön	Pannon Oktatási Központ, Belvárosi Tanoda és Gimnázium, Európa Üzleti Politechnikum
Sopronkőhidai Fegyház és Börtön	Pannon Oktatási Központ
Sátoraljaújhegyi Fegyház és Börtön	Pannon Oktatási Központ
B-A-Z Megyei Bv. Intézet	Pannon Oktatási Központ
Tiszalöki Országos Bv. Intézet	Kossuth Lajos Általános Iskola, Teleki Blanka Gimnázium
Közép-dunántúli Országos Bv. Intézet	Europa Educatio Közhasznú Non-profit Kft.
Baranya Megyei Bv. Intézet	Budai Városkapu Általános Iskola, József Nádor Gimnázium
Kalocsai Fegyház és Börtön	Kalocsai Speciális Iskola Dolgozók Esti Iskolája, Pannon Oktatási Központ
Balassagyarmati Fegyház és Börtön	Kiss Árpád Általános Iskola, Szondi György Szakközépiskola, Montessori Alapítványi Általános Iskola és Gimnázium
Fiatalkorúak Bv. Intézete	Pannon Oktatási Központ
Szombathelyi Országos Bv. Intézet	Szombathelyi Oladi ÁMK
Márianosztrai Fegyház és Börtön	Pannon Oktatási Központ
Bács-Kiskun Megyei Bv. Intézet	Németh László Gimnázium és Általános Iskola

Felsőfokú tanulmányokban való részvételre is volt lehetőség, mint a korábbi években. Az ebben a képzési formában tanulók száma, szabadulás miatt, 16-ról (2011. év), 6 főre csökkent (Bács-Kiskun Megyei Bv. Intézet: 2 fő – Kecskeméti Főiskola, gépészmérnök – ifjúságsegítő szak), (Kalocsai Fegyház és Börtön: 4 fő – Tomori Pál Főiskola, logisztikai szakmenedzser –, idegenforgalmi szakmenedzser szak).

Kiegészítették a Váltó-sáv Alapítvánnyal már korábban rögzített együttműködési megállapodást (TÁMOP 6.1.21A-0911-KMR-20 10-0336. sz. „Egészségnevelés és fejlesztés, szemléletformálás a börtönben”). A programban a Márianosztrai Fegyház és Börtön, Váci Fegyház és Börtön Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet (női célcsoport), és a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézete (Tököl) vesz részt.

A „Társadalmi kohéziót erősítő bűnmegelőzési és reintegrációs programok módszertani megalapozása”

című, TÁMOP 5.6.2-1011-2010-0001 azonosító számú, kiemelt projekt végrehajtása, megkülönböztetett feladat a szakterület részére. A mellékelt táblázat mutatja, mely intézetben, milyen képzésben és mekkora létszámmal vesznek részt a fogvatartottak.

A dokumentációban rögzített indikátormutatók teljesítése megvalósult, az eddigi szakaszok tekintetében. 2011. december 15-én megkezdődtek a szakmaképzések (3. szakasz) is, melyek sikeres befejezése érdekében, a felügyeleti szerv a program hosszabbítását tervezi (2012. augusztus 31-ig).

A fogvatartottak részére egyes gazdasági társaságok is indítanak a betanító képzéseken túl szak- illetve továbbképzést. A szakmát adó képzéseket általában a főtevékenységi körükkel összefüggésben indítják. Például az Annamajori Kft. (Baracska) 2011-ben 16 fő részére kertész tanfolyamot, 26 fő részére pék tanfolyamot indított.

9) Az elítéltet nem terheli munkavégzési kötelezettség, ha terhesége a hatodik hónapot elérte vagy a reá irányadó nyugdíjkorhatárt betöltötte. Azonban e személyt nyilatkoztatni kell, hogy a munkáltatásban továbbra is részt kíván-e venni. Előfordul, hogy e személyi kör – a hatodik hónapot elért terhes nő vagy a reá irányadó nyugdíjkorhatárt betöltött személy – a munkáltatásban továbbra is részt kíván venni (intézetenkénti bontásban)?

Az országos parancsnok rámutatott, hogy az eddigi adatok szerint nem került sor a hatodik hónapot elért terhes nő vagy nyugdíjkorhatárt betöltött személy foglalkoztatására.

10) A büntetés-végrehajtási intézetek közül melyik állít elő terméket és melyik végez szolgáltatást a 9/2011. (III.23.) BM rendelet alapján, milyen kedvezményezett körnek?

A büntetés-végrehajtási intézetek nem állítanak elő termékeket és nem végeznek szolgáltatást a 9/2011. (III.23.) BM rendelet alapján. Ezt a fogvatartottak kötelező foglalkoztatására létrehozott társaságok végzik valamennyien a tevékenységi körük alapján.

11) Az egyes intézetek az előzetes letartóztatottnak tudnak-e biztosítani bármilyen foglalkoztatási formát, ha igen milyen, az ő munkabérük hogyan alakul?

Az előzetes letartóztatottnak foglalkoztatása a bv. gazdasági társaságoknál és költségvetési munka keretei között kerül végrehajtásra, az általános munkaszervezés keretei között. Az előzetes letartóztatottnak munkadíjának alakulását is a 6/1996. (VII.12.) IM rendelet szabályozza általános szabályokat alkotva.

Az érintett alkotmányos jogok és követelmények

- a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- az egyenlő bánásmód követelménye [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés: „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”];
- a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz, képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.”]
- az emberhez méltó munkafeltételekhez való jog [Alaptörvény XVII. cikk (3) bekezdés: „Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez.”];
- a szociális biztonsághoz való jog [Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”].

Alkalmazott jogszabályok

- 1) a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet;
- 2) a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII.12.) IM rendelet;
- 3) a kényszer vagy kötelező munkáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1930. évi 14. ülészakán elfogadott 29. számú Egyezmény kihirdetéséről szóló 2000. évi XLVIII. törvény;
- 4) az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1996. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendelet;
- 5) Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény az ahhoz tartozó kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény.

Megállapításaim

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosja a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint a rendvédelmi szerv az alapvető jogok biztosja által vizsgálható hatóságnak minősül. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdés d) pontja értelmében a büntetés-végrehajtási szervezettől rendvédelmi szerv, ugyanígy a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 1. § (1) bekezdése is kimondja, hogy a büntetés-végrehajtási szervezet állami, fegyveres rendvédelmi szerv, vagyis vizsgálati lehetőségem kiterjed a szervezetre.

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint jogszabályi hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. *A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalból indított eljárás keretében, éppen a konkrét alapjogsérelem és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.*

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam* Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Továbbra is irányadó alkotmánybírósági tézis álláspont szerint, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

2. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához*, valamint a vállalkozáshoz, képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. Az Alaptörvény XVII. cikk (3)-(4) bekezdése előírja, hogy minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát *tiszteletben tartó munkafeltételekhez*, a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.

Az Alkotmány korábbi rendelkezéseit értelmező, közel két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlatban a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette. A második generációs szociális jogok közé sorolható *foglalkoztatáshoz való jog* két elemből áll, az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglal magában, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog). A foglalkoztatáshoz való joghoz kapcsolódik a munkahelyi szervezkedés szabadsága, amely arra is kiterjed, hogy a munkavállalók kollektíven, gazdasági és szociális érdekeik érvényre juttatása érdekében sztrájkjoggal élhetnek. Az Alkotmánybíróság szerint a korlátozás más-más mérce alapján ítélandó meg aszerint, hogy a *foglalkozás gyakorlását* vagy annak *szabad megválasztását* korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. A munkához való jogot az alkotmánybírósági gyakorlat alapján az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az adott tevékenységtől *el van zárva, azt nem választhatja*.

A munkához és foglalkoztatáshoz való jog szociális jogi jellegéből következik, hogy valamennyi országban

szerves kapcsolatban áll az államok gazdaság- és szociálpolitikai karakterével, alkotmányos struktúrájával, hagyományaival. Az egyes európai országok szabályozása és gyakorlata jelentős mértékben eltérhet egymástól, így indokolt és célszerű az európai sztenderdek tanulmányozása: ideé tartozik az Európai Emberi Jogi Egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvei, a Szociális Charta, az Európai Unió Alapjogi Chartája, valamint az egyes más nemzetközi egyezmények és szerződések. Megjegyzendő, hogy a munkához és foglalkoztatáshoz joggal kapcsolatban lényegesen a kötelező erővel nem rendelkező, de megfontolandó elvek, ajánlások, javaslatok (pl. ILO ajánlások).

3. Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.

A két évtizedes, töretlen és álláspontom szerint az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem az alkotmányos alapjogok kapcsán áll fenn, a szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos helyzetű, azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között.

Az alkotmánybírói gyakorlat által kimunkált ún. *ésszerűségi teszt* alkalmazásával állapítható meg, hogy egy adott normatív szabályozás, jogalkalmazói gyakorlat vagy egyedi döntés ellentétes-e a hátrányos megkülönböztetés alkotmányi tilalmával. Az ésszerűségi teszt egyrészt egy *összehasonlíthatósági*, másrészt egy *indokolhatósági próbából* áll. Az összehasonlíthatósági próba során azt kell vizsgálni, hogy a megkülönböztetés azonos helyzetben lévő jogalanyok között merül-e fel, az indokolhatósági próba pedig annak vizsgálatát jelenti, hogy ha azonos csoportba tartozók között áll fenn a megkülönböztetésnek van-e tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka. A homogén csoport fogalmát az Alkotmánybíróság szűken értelmezte, de megállapította azt, hogy az összehasonlíthatósági próba nem csak arra a helyzetre vonatkozik, amikor azonos helyzetben lévő jogalanyok között tesznek különbséget, hanem ennek ellenkezőjére is, vagyis amikor *lényegesen eltérő helyzetben lévők esetén e körülményt figyelmen kívül hagyják*.

4. Az Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdésében úgy fogalmaz, hogy Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának *szociális biztonságot* nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg. Az Alaptörvény XIX. cikk (4) bekezdése továbbá tartalmazza, hogy Magyarország az időskori megélhetés biztosítását a társadalmi szolidaritáson alapuló egységes állami nyugdíjrendszer fenntartásával és önkéntesen létrehozott társadalmi intézmények működésének lehetővé tételével segíti elő. Törvény az állami nyugdíjra való jogosultság feltételeit a nők fokozott védelmének követelményére tekintettel is megállapíthatja.

Az Alaptörvény XIX. cikke fejezi ki az állami törekvést a szociális biztonság megteremtésére. Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem alapjog, hanem olyan állami kötelezettségvállalás, amelynek az állam eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a *társadalombiztosítás* és a szociális támogatás egyéb rendszereit. Az Alkotmánybíróság a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben mondta ki, hogy a szociális jogok megvalósítása a megfelelő intézmények létrehozása mellett az igénybevételükkel kapcsolatos alanyi jogok révén történik, amelyeket a törvényhozásnak kell meghatározni.¹ Az Alkotmánybíróság ezt az álláspontját egészítette ki annyiban, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtható olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósításához.² A korábbi alkotmánybírói gyakorlat alapján az egyedüli alkotmányos követelmény, hogy a társadalombiztosítási és a szociális intézményi rendszer a megélhetéshez szükséges ellátásra vonatkozó jogosultságot megvalósítsa. Ezen belül a jogalkotó maga határozhatja meg milyen eszközökkel éri el társadalompolitikai céljait. A társadalombiztosítási nyugdíjnak jellemzője, hogy vegyes rendszerű nyugdíj, amelyben egyaránt megtalálhatók a biztosítási és szolidaritási elemek. Lényeges felhívni ugyanakkor a figyelmet arra, hogy a töretlen alkotmánybírói gyakorlat a megélhetési minimum biztosításának kötelezettségével egyértelmű összefüggést állapított meg az emberi méltósághoz való jog érvényesülése és a szociális biztonság között, ez a jelentős, elvi kapcsolódási pedig álláspontom szerint az Alaptörvény alapján is igazolható.

III.A vizsgálat megállapításai

1. A fogvatartottak foglalkoztatásának története³

Az antik világban a rabokkal szemben bármikor lehetett testi fenyítést alkalmazni, és különösen nehéz munkát kellett végezniük pl. hajóvontatás, bányamunka. Az ókori görög és római jog is ismerte a kényszermunka intézményét, elfogadott volt az adórszolgálat. A középkorra inkább a halálbüntetés és a csonkítás volt a jellemző büntetési nemként, Franciaországban és Velencében azonban már ekkor is elterjedt volt, hogy az elítélteket gályákon dolgoztassák. Az elítéltek testi büntetése a 17. századtól kezdett visszaszorulni, ekkor kezdett elterjedni a hasznos közmunka.

A 18. század közepétől a fogvatartottak foglalkoztatásának alapja a dologházi eszme (a dologházak olyan intézmények voltak, amelyek segítséget nyújtottak a társadalom elesettjeinek, hogy becsületesebb polgári életet éljenek egy elsajátított szakma segítségével) átkerülése volt a büntetés-végrehajtás területére. Fontos szempontot jelentett, hogy a börtön felépítése és fenntartása igen drága volt, a tétlen rabok ellátásáról teljes egészében a költségvetés gondoskodott. Elsőként a cellában, elszigetelten történő munkáltatás vezeték be, ez azonban nem jövedelmezett kellő módon, így hamarosan felváltotta az elkülönítés és közös munkáltatás módszere. Az ún. hallgatós rendszerben az elítélteket éjjel lekülönítették, nappal viszont szigorú beszédtilalom mellett együtt dolgoztak. A 1. század második felében terjedt el az ún. angol, illetve ír modell, amelyek megszüntették a munka közbeni hallgatási kötelezettséget. Ekkortól jelent meg a munka ösztönző szerepének felismerése, mely során a magasabb fokozatba jutáshoz, végső soron a feltételes szabadság elnyeréséhez megfelelő munkateljesítmény és jó magatartás volt szükséges.

Az általánossá vált büntetés-végrehajtási munkáltatás három szervezeti formát ismert: a bérbeadási rendszert, a vállalkozási, illetve a házi kezelésű üzemeltetést. A bérleti rendszerben az elítélt munkaerejét az állam átengedi visztárszolgáltatás fejében a magánvállalkozónak, ilyenkor tehát a büntetést gyakorlatilag a bérlet hajtja végre, ő gondoskodik a rab elhelyezéséről, őrzéséről, ellátásáról, munkáltatásáról. Ennek fejében az állam fizet a bérletnek a rab eltartásáért, a bérlet pedig megtéríti a rab munkaerejét. Az általános bérbeadási rendszerben az állam tulajdonában levő és az állam által üzemeltetett intézetben állami feladat az őrzés és általában a végrehajtás felügyelete. A bérlet garantálja a munka megszervezését és vállalja az összes elítélt munkaerejének értékesítését. A részleges bérbeadási rendszer az előző munkaszervezeti forma egy változata, ebben az állami végrehajtás az elítéltek egy részét meghatározott feladatra bérbe adja a magánvállalkozónak, de fenntartja a munka ellenőrzésének jogát. A bérlet a szerződésben rögzített fejkvóta és munkanap szerint fizet az államnak. A vállalkozási üzemeltetés a magánvállalkozóval szemben fennálló szerződéses kapcsolat, amelyben a büntetés-végrehajtási intézet igazgatója valamely munkának elítéltek általi elvégzését vállalja. A vállalkozó adja a megmunkálandó anyagokat és fizeti a munka ellenértékét, cserében megkapja a készterméket. A termelő üzem irányítása, a munka megszervezése a bv. intézet feladata. A házi kezelésű üzemeltetés esetén pedig a börtönigazgató feladata a teljes termelési folyamat megtervezése, megszervezése, lebonyolítása. E megoldások kritikája, hogy elsikkad mellettük a büntetések közjogi jellege és a büntetési cél áldozatul esik a gazdaságossági szemléletnek.

A letartóztatott munkáltatását a Magyar Királyság területén központilag először az 1816. évi királyi rendelet szabályozta, ami kimondta, hogy ha a körülmények megengedik, a foglyok a nemükhöz illő kézimunkával foglalkozzanak, a kapott munkabér pedig „oly módon fordíttassék tartásukra, hogy abból a hatóság által megállapított részük félretételén, kiszabadulásuk után kézbesíttessék és amennyiben adakozásokból vagy más forrásokból számukra pénzek gyűltek be, azok hatóságilag közös tartásukra fordíttassanak”.

A hatósági fogházak szervezetéről 1863-ban kiadott rendelet szerint a jogerősen elítéltek intézetben kívüli munkát végezhetek többek között azzal a megszorítással, hogy országos vagy heti vásárok alkalmával az intézetből nem lehetett őket kiengedni, szigorú őrzést kellett biztosítani esetükben, magánházakban végzett munkára nem lehetett őket kiengedni. A munkabért a jogszabály nem rendezte, azonban előírták, hogy a fegyencek munkabérének a helyileg szokásos napszámnál mindenkor mérsékeltebben kellett lennie, a munkabért a munkaadónak előre kellett kifizetnie, annak kétharmad része a házipénztárba került, egyharmad részét pedig félretették a rabok szabadulásának idejére. Ez utóbbit a szabadulást követően kézbesítették a volt fegyencek, illetve szükség esetén az inségben hagyott család részére.

1869-től a házszabályok és szolgálati utasítások szerint a fegyencek foglalkoztatása javítási célt szolgált, amelyre az igazgatónak kellett a legmagasabb szinten figyelnie. Ő osztotta be az elítélteket valamely mesterséghez, illetve gondoskodnia kellett a betanításról. Figyelnie kellett arra, hogy az elítéltek ne maradjanak munka nélkül.

Az elítélt munkáltatásának fő formája a munkaerő külső vállalkozónak való bérbeadása volt, a bérletet, illetve azok megbízottjait az igazgató ellenőrizte, és ügyelnie kellett arra is, hogy az intézet és a büntetés céljai a bérleti viszonyok között is megvalósuljanak. A munkáltatás másik fő formája a háziipari, illetve a börtönön belüli ipari tevékenységben való foglalkoztatás volt. A háziipar vonatkozásában az volt a cél, hogy az intézet élelmi, ruházati és egyéb szükségletét lehetőleg az elítéltek készítsék azzal, hogy az igazgatónak minél több külső rendelt is szereznie kellett. Az igazgató egyszersmind személyes felelősséggel tartozott az intézet által készített áruk minőségéért.

Az elítéltek a felügyelők őrzése és a munkavezetők irányítása mellett dolgoztak. A munkavezetők feladata az volt, hogy kitanítsák bizonyos mesterségekre az elítélteket, továbbá az elítéltekben az oktatás során munkakedvet kellett ébreszteniük. Az elítéltek kötelesek voltak a kijelölt órákban folyamatosan és szorgalmasan dolgozni, a munka nemét az orvos, illetve bérlet esetén az igazgató határozta meg. A munkához való beosztásnál szem előtt kellett tartani, hogy az adott rab milyen mesterséghez ért és ha lehetett, abban, illetve az ahhoz hasonló munkában kellett foglalkoztatni. Az elítéltek a munkájuk után pénzbeli jutalmat kaptak, részben am unakadedvük ébren tartása, részben pedig a kiszabadulás utáni anyagi helyzetük javítása érdekében.

Háziipar esetén a munkadíjat három osztályba sorolták. Az első osztályba azok kerültek, akik valamely

mesterségben már annyira jártasak voltak, hogy önálló, hibátlan és jó munkát végeztek, továbbá a magaviseletük is kitűnő volt. A második osztály alapján kapták a munkadíjukat azok, akik valamely mesterségben még nem rendelkeztek kellő képzettséggel, de kellő útmutatás és felügyelet mellett elfogadható munkát végeztek, és a magaviseletük jónak mondható. A harmadik osztályba tartozott mindenki más, aki még nem érte el a második osztályt, vagy akit az igazgató rossz magaviselete miatt ide sorolt.

Minden elítélt a végzett munkája után, az abból származó tiszta jövedelemből, jogszabályban meghatározott hányad szerint részesült. E hányad az első osztályban egynegyed, a másodikban egyhatod rész volt, míg a harmadikban lévők nem kaptak jutalmazást. A házimunkások bérezése is így történt, csak havi fix összegben. Ahol az elítéltek munkaerejét bérbe adták, ott a bérleti szerződés határozta meg a munkadíjat. Az elítélt a keresményét csak a szabadulását követően kapta meg, addig takarékpénztárban tartották, a kamat azonban nem őt illette. Az elítéltek keresményéből semmilyen levonást, végrehajtást eszközölni nem lehetett, kivéve, amikor meg kellett térítenie a rá bízott munkaanyagban és eszközökben szándékosan okozott kárt. Jutalomként évente egyszer egy korlátozott összeget felhasználhattak az elítéltek a keresményükből, például az otthon lévő szegény család segélyezésére, a büntett által okozott kár önkéntes megtérítésére, vagy éppen jobb élelmiszerek vásárlására betegség után. A kamatokat olyan elítéltek felruházására fordították, akiknek szabadulásukkor semmijük sem volt, az elhunyt elítéltek temetésének költségeire, illetve olyan teljesen vagyontalan szabadulók életkezdésnek támogatására, akiknek megjavulása reálisan várható volt.

Az elítéltek munkakényszeréről egy 1874-ben életbe lépett I.M. utasítás rendelkezik, amely szerint „minden börtönre ítélt és munkaképes rab különbség nélkül munkára kényszerítetik”. Az utasítás két módját határozta meg a rabmunkának: házi kezelés, illetve bérlet útján történő értékesítés.

Elvként követték ekkor, hogy a fogházi ipar kerülje a szabadpiaci ipar megkárosítását, ugyanis tilos volt a kettő közötti verseny. A rabiparban gyártott termékek elsősorban az intézetek, az igazságügy saját szükségleteit elégítették ki, komoly szerepe volt az állami megrendeléseknek, továbbá külföldi termékekkel lehetett versenyezni, azokat ki lehetett szorítani a piacról, illetve szűk körben a külföldi piacon is meg lehetett jelenni a termékekkel.

A Csemegi-kódexhez kapcsolódóan 1880-ban megjelent, a fegyházbüntetés végrehajtásáról szóló 2106. számú I. M. rendelet kimondta, hogy minden fejező köteles a kijelölt órákban folytonosan és szorgalmasan dolgozni, a munka nemét az orvos meghallgatásával az igazgató határozta meg. A beosztásnál figyelemmel kellett lenni arra, hogy az elítélt milyen mesterséghez ért, és lehetőleg abban, vagy ahhoz hasonló munkában kellett foglalkoztatni. Ha erre nem volt lehetőség, értelmi és testi ereje függvényében kellett betanítatni egy olyan munkára, amelyet a szabadulását követően is folytathatott. A munkajutalom összegnek megállapítását a korábbi szabályoknak megfelelően rendezte a rendelet.

Az 1930-as években a büntetés jellegű kényszmunkát felváltotta a munkakényszer. A cél már nem a testi sanyargatás, hanem a legalapvetőbb erkölcsi kötelességekre, a szorgalomra és a becsületességre való nevelés lett. Megszűnt a vita a szabadpiaci foglalkoztatás és a rabmunka versenyéről. Már 1885-ben, a római börtönügyi kongresszus is kiemelte, hogy a rabmunkát elsősorban hatósági szükségletre pl. karbantartásra kell igénybe venni, a szabad piacon pedig ott, ahol munkahiány van, illetve a nem jövedelmező ágazatokban. Lehetőség szerint félkész termékeket kell előállítani, a reklám tilos, viszont kötelező a szabad termelők áraihoz hasonló áron való értékesítés. Az ellen érveltek, hogy a rabmunka veszélyezteti a szabad ipart. Kimutatták, hogy a rab munkások száma aránylag csekély a szabad munkásokéval szemben. A rabmunka akkor jelentett volna konkurenciát, ha az állam az összes elítélttel egyetlen iparágat végeztetne, és az így készített termékeket a szabad iparosok áránál olcsóbban értékesítené. Ilyen eset azonban sehol sem fordult elő, a börtönhatóságok céltudatosan törekedtek arra, hogy a börtönökbe minél többféle munkát vezessenek be, hogy így minden rab a képességei, képesítése és hajlamai szerint dolgozhasson. A konkurencia ellen ható tényező volt továbbá az is, hogy az állam a rabok által készített termékeket nem bocsátotta piacra, hanem állami intézmények számára készített szükséges tárgyakat, vagy végeztetett nélkülözhetetlen munkát.

A századvég tudományának álláspontja szerint a rabmunkának legyen javító-nevelő hatása, legyen alkalmas szakmai jártasság megszerzésére, legyen könnyen elsajátítható és produktív, elsődlegesen legyen izommunka, másodlagosan szellemi munka, de semmiképpen se legyen irodai munka, ne legyen káros és veszélyes az egészségre, ne legyen fárasztó, monoton, mechanikus, továbbá álljon összhangban a többi büntetés-végrehajtási céllal.

A rabmunka fontos kérdése maradt továbbra is a munkabér kérdése. Az 1930-as évek előtt elterjedt volt az a szemlélet, hogy az elítélteknek végzett munkájukért nincsen joguk munkabért igényelni. Az a pénz, amit a börtön juttat számukra a munkájuk után, csupán jutalom, vagy ajándék, amit célszerűségi és méltányossági okok indokolnak. Finkey Ferenc, a magyar büntetés-végrehajtási jog egyik sokat hivatkozott jogtudósa szerint ugyanakkor igaz ugyan, hogy az elítélt nem követelheti teljes munkabérét végzett munkája után, mert az államnak joga van levonni a rabtartási költségeket, de mindez nem jelenti azt, hogy az elítélt a maga teljes munkaerejével az állam rabszolgája lett, akit az állam tetszése szerint használhat fel bárminő munkára anélkül, hogy ezért köteles lenne az elítéltnak bárminő bért vagy munkajutalmat biztosítani.

1922-ben, miniszteri rendelet mondta ki mindezeket túl, hogy azt az ipari munkát, amit az országos büntető intézetben vagy törvényszéki vállalkozó részére rendszeresen végeznek, a képesítéshez kötött iparok önálló gyakorlásához megkívánt szakképzettség igazolása szempontjából, az előírt feltételek mellett, figyelembe kell venni. Ezzel az elítélt munkáját az iparjog szempontjából a szabad munkával egyenértékűnek ismerték el, a lehetővé vált,

hogy a börtönben töltött idő a tanonci, illetve segédi gyakorlat idejébe beszámítson, illetve az elítélt a börtönben segédi vizsgát is tehetett, hogy szabadulása után magát önállósíthassa.

A II. világháborút követően 1945. május 1-jén bevezették a munkatáborokban foganatosítandó kényszermunkát. A 320/1946. M. E. rendelet kimondta azt is, hogy az elítélteket az újjáépítés érdekében bármely közmunkára igénybe lehet venni. Az 1946. évi 21. tv. már a nevelést tette a büntetés-végrehajtás fő feladatává, majd a jelenleg is hatályos Bv. tv. is kimondta, hogy a munkáltatás eszköze a büntetés-végrehajtásnak, nevelésnek. Ekkortól a nevelés vált központi céllá, a gazdaságossági, termelési szempontok a háttérbe szorultak.

2. A fogvatartottak munkáltatására vonatkozó nemzetközi előírások

Az elítéltek foglalkoztatására vonatkozó gyakorlat és az azt meghatározó joganyag részletes áttekintésekor a Magyarország számára is irányadó releváns nemzetközi előírások rövid ismertetése nem mellőzhető. Mindenekelőtt alapvető fontosnak tartottam azon kérdés tisztázását, hogy a börtönmunka kényszer vagy kötelező munkának minősül-e, majd a börtönmunkára vonatkozó legfontosabb nemzetközi ajánlásokat tekintetem át.

2.1. A börtönmunka megítélése: kényszer vagy kötelező munka?

2.1.1 A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 8. cikke kifejezetten rendelkezik a rabszolgaság és a kényszermunka tilalmáról. A 8. cikk 3. a) pontja tartalmazza a kényszer vagy kötelező munka végzésének tilalmát. Azonban a 8. cikk 3. b) pontja azonban lehetővé teszi a kényszermunkával járó szabadságvesztés kiszabását azokban az országokban, ahol az az adott ország jogi rendelkezéseivel nem ellenkezik. Azaz a 8. cikk 3a) bekezdésében meghatározott kényszer vagy kötelező munka tilalma alapján nem lehet megakadályozni az illetékes bíróság által ítélettel elrendelt kényszermunka végrehajtását. A 8. cikk 3. c) pontja pedig a „kényszer vagy kötelező munka” kifejezést szűkíti le azzal, hogy meghatározza, hogy e kifejezés alatt mit nem kell érteni. A „kényszer-kötelező munka” kifejezés nem foglalja magába azt a 3. b) pontban nem említett munkát vagy szolgáltatást, amely rendszeresen megkövetelhető a törvényes bírói határozat alapján letartóztatásban lévő vagy az ilyen határozattal feltételesen szabadlábra helyezett személytől. Ez annyit jelent, hogy törvényes bírói határozat alapján szabadságvesztését töltő személytől e nemzetközi egyezmény megsértése nélkül lehet munkavégzést követelni.⁴

Az **Emberi Jogok Európai Egyezményének** 4. cikke is tartalmazza a kényszermunka tilalmát. E cikk 3. pontja ugyanúgy tartalmazza azt a szűkítést, mint a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 8. cikk 3. c) pontja, azaz meghatározza, hogy a „kényszer –vagy kötelező munka kifejezés” alatt milyen munkát vagy szolgáltatást nem kell érteni. Az Egyezmény 4. cikk 3a) pontja szerint kényszermunkának nem tekinthető bármely olyan munka, amelyet olyan személytől követelnek meg, akit az Egyezmény 5. cikke szerint jogerős bírói ítélettel tartanak fogva, vagy akitől a munkát feltételes szabadon bocsátás alatt követelnek meg. *A két említett általános emberi jogi egyezmény, az EJEE és a PPJE tehát tulajdonképpen kiveszi a kényszermunka köréből a kötelező börtönmunkát.*

Külön kiemelés érdemel az Emberi Jogok Európai Bíróságának irányadó döntése, amely szerint nem sérti az Egyezmény diszkrimináció tilalmára és a rabszolga-, illetve kényszermunka tilalmára vonatkozó rendelkezéseit, hogy a panaszos a börtönben végzett munkájával nem szerzett nyugdíjjogosultságot, és ezen időszak után nem kapott nyugdíjat.⁵

A panaszos Ernst Stummer osztrák állampolgár 1938-ban született, Bécsben él. Hosszú éveket töltött börtönben, ezen időszak alatt a konyhán, illetve a pékségben dolgozott. A börtönbüntetése alatt elvégzett munka után nem szerzett jogosultságot öregségi nyugdíjra. A panaszos kordkedvezményes nyugdíj iránti kérelmét azzal utasította el a nyugdíjbiztosítási hatóság (Pensionsversicherungsanstalt der Arbeiter) 1999 márciusában, hogy nem rendelkezik 240 biztosított hónappal, ami a nyugdíjjogosultság feltétele. A panaszos keresetet nyújtott be a hatóság ellen, arra hivatkozással, hogy 28 évig dolgozott a börtönben, ezeket a hónapokat álláspontja szerint be kellene számítani a biztosított időszakba. 2001 áprilisában a bécsi munkaügyi bíróság elutasította a keresetet, 2001 októberében a fellebbviteli bíróság, 2002 februárjában a Legfelsőbb Bíróság is.

A Bíróság 2010-es döntésével elfogadta az osztrák kormány álláspontját, miszerint a fogvatartottak munkavégzésének elsődleges célja a rehabilitációt és a reszocializációt szolgálja, ezen kívül pedig a börtönben végzett munka után nem vonnak le járulékokat, ezáltal nincs hozzájárulás a nyugdíj-alaphoz sem, ami indokolná a későbbi nyugdíj-jogosultságot. A Bíróság hangsúlyozta, hogy 1960 és 1990 között, amíg a panaszos börtönben volt, nem létezett egységes álláspont a tagállamok között a foglalkoztatott rabok társadalombiztosításával kapcsolatban. Megjegyzendő az ügygel kapcsolatban, hogy amíg az 1987-es Európai Börtön szabályok nem tartalmaztak ajánlásokat e kérdésre vonatkozóan, a 2006-os szabályok már felhívták a figyelmet a fogvatartottak bevonására a társadalombiztosítás rendszerébe, de nem tértek ki az öregségi nyugdíj kérdésére. Az osztrák jogszabályok a trendekre reagálva 1994 óta lehetővé teszik a fogvatartottak számára az egészség- és balesetbiztosításhoz, a munkát végző fogvatartottak számára pedig a munkánélküli juttatások rendszeréhez való hozzáférést.

2.1.2 A börtönmunka „kényszer vagy kötelező munkának” történő minősítéséhez szükséges áttekinteni a kényszer-vagy kötelező munkáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1930. évi 14. ülészakán elfogadott 29. számú egyezményt (a továbbiakban: ILO Egyezmény) is. Az Országgyűlés ezen egyezményt a 2010. évi XLVIII. törvénnyel hirdette ki.

Az ILO Egyezmény szempontjából, a *kényszer- vagy kötelező munka fogalma* „minden olyan munka vagy szolgáltatás, amit valamilyen büntetés terhe alatt valakitől követeltek, és amire a munkára kötelezett személy nem szabad akaratából vállalkozott.”⁶ A kényszer vagy kötelező munka fogalma tehát eszerint *három elemből tevődik* össze: a munka vagy szolgáltatás, büntetés terhe és szabad akarat.

Az Egyezmény rendelkezései alól kiveszi az olyan munkát vagy szolgáltatást, amit bírói ítélet alapján követelnek valakitől, feltéve, hogy a munkát vagy a szolgáltatást hatóságok felügyelete és ellenőrzése alatt kell végezni, és hogy a munkára kötelezett személyt nem bocsátják magánszemélyek, vállalatok vagy egyesületek rendelkezésére.⁷ Ez a kivétel az egyén viselkedése eredményeként kiszabott büntetés következménye. Az Egyezmény e rendelkezése alól kivett kötelező munka lehet kötelező börtönmunka vagy más büntetés kiszabását közvetlenül végzetett munka, mint például közösségi célú munkavégzésre vonatkozó büntetés.⁸

A *kikényszerítés kötelező formája* tömören került megfogalmazásra az ILO nyilatkozatban: „Néhány ritka esettől eltekintve, az elítélt kényszer alatt dolgozik. Nem tudja megválasztani a foglalkoztatását, mint ahogy a szabad munkavállaló teszi, és általában azt a munkát kell végeznie, amit kijelöltek számára. Az állam egyoldalúan határozza meg azokat a feltételeket, amelyek szerint az elítélt a munkát végzi, azaz az elítéltnél nincs szava a választásban és szabály szerint nincs jogorvoslati joga, ha törvénytelenység áldozatává válik.”⁹

A *börtönmunka kivétele az Egyezmény hatálya alól* általában a társadalom érdeke szempontjából előnyös. Ez az érdek lehet közvetlen, illetve közvetett. Közvetlen az érdek akkor, amikor az elítéltet köztevékenység során alkalmazták, mint börtönök, utak, közparkok építése és fenntartása, vagy egyéb közmunkák. A fogvatartottak foglalkoztatásából azonban közvetett társadalmi előnyök, valamint az elítéltek számára személyes előnyök is származnak.

Az ILO nyilatkozatban mindez a következőképpen szerepel: „Az elítélt munkateljesítménye fenntartásának legjobb módja, ha hasznos munkával foglalkoztatják. Az a gondolat, hogy a munka az elítélt számára minden körülmény között egy szerencsétlenség, azokból az időkből maradt meg, amikor a büntetés célja a bűnös teljes kiiktatása volt a társadalomból. Amíg nem értik meg, hogy a munka az elítélt hasznos elterelő tevékenysége, addig nem ismerik el a munkához való jogokat. Azonban e jog elismerése sürgető társadalmi szükségszerűség.”

Az elítélt személyek által végzett kötelező munka csak akkor jelent kivételt az Egyezmény hatálya alól, ha az Egyezményben meghatározott feltételeknek együttesen megfelel. Az Egyezmény által támasztott kritériumok a következők:

a) bíróság által hozott ítélet.

Az Egyezmény megállapítja, hogy csak „bírói ítélet alapján” követelhető munka. Ebből következik az, hogy a közigazgatási vagy más, nem bírósági testület vagy hatóság által kiszabott kötelező munka nem egyeztethető össze az Egyezménnyel.

b) hatóságok felügyelete vagy ellenőrzése

Az Egyezmény feltételei mellett, az elítélttől kikényszerített kötelező munka vagy szolgáltatás ki van zárva az Egyezmény hatálya alól, ha azt egy hatóság felügyelete és ellenőrzése alatt végzik. E követelménynek az az oka, hogy megakadályozzák, hogy a hatóságokon kívül más szervek is meghatározhassák az elítéltek munkavégzésének feltételeit. Ugyanis a hatóság felügyelete azért szükséges, hogy a munkavégzésre meghatározott „biztonságos” feltételek meghatározott korlátok között maradjanak akkor is, amikor az érintett személyek nem élvezik a szabad munkavállalók jogait.

c) a munkára kötelezett elítélt magánszemélyek, vállalatok vagy egyesületek rendelkezésére bocsátásának tilalma

Az Egyezmény továbbá arról rendelkezik, hogy az elítélttől megkövetelt kötelező munka vagy szolgáltatás csak akkor van kizárva az Egyezmény hatályából, ha az érintettet nem bocsátják „magánszemélyek, vállalatok vagy egyesületek rendelkezésére”.

A Bizottság megállapította, hogy az *előbb említett két feltétel* – a munkára kötelezett elítélt magánszemélyek, vállalatok vagy egyesületek rendelkezésére bocsátásának tilalma és a hatóságok felügyeletének vagy ellenőrzésének szükségessége – *konjunktív*, azaz együttesen kell fennállnia ahhoz, hogy kizárják az Egyezmény hatálya alól a kötelező börtönmunkát.

Az Egyezmény 2. cikk (2) bekezdés c) pontjának a megszővegezéséből egyértelműnek látszik, hogy a *két feltétel együtt alkalmazandó*: az a tény, hogy az elítélt mindig egy hatóság felügyelete és ellenőrzése alatt van, nem menti fel a kormányt az alól, hogy a második feltételnek eleget tegyen, azaz, hogy az elítéltet ne bocsássák, magánszemélyek vállalatok vagy egyesületek rendelkezésére. Ha a két feltétel bármelyikét nem veszik figyelembe, az eset nem zárható ki az Egyezmény hatálya alól és az elítélttől e feltételek alapján megkövetelt kötelező munka tilos az Egyezmény 1. cikkének 1. bekezdése alapján.

A Bizottság rámutatott e tárgyban végzett korábbi vizsgálataiban, hogy az egyes országokban az elítéltek különösen szabadulásukat megelőzően önkéntesen elfogadhatnak munkát magánszemélyeknél, vállalatoknál vagy egyesületeknél, feltéve, hogy vannak garanciák az általános munkabér és társadalombiztosítás megfizetésére. A Bizottság úgy véli, hogy ez a foglalkoztatás, akkor nem esik az Egyezmény hatálya alá, ha vannak megfelelő garanciák arra, hogy az érintett személyek magukat *önkéntesen ajánlják fel* a munkára anélkül, hogy nyomást gyakorolnának rájuk, vagy büntetéssel fenyegetnék. Azonban felmerül a kérdés, hogy az elítéltek fogva tartásuk ellenére olyan helyzetben vannak-e, hogy igazi önkéntes munkára önmaguk jelentkezzenek büntetéssel való fenyegetés nélkül – beleértve egy jog vagy privilégium (előny) elvesztésével való fenyegetést –, amennyiben igen, akkor az elítéltek magánfoglalkoztatása összhangban lesz az Egyezménnyel.

Megállapítható, hogy az Egyezménnyel való összhang érdekében az *elítéltek magánfoglalkoztatásának az érintett szabályos bejegyzésén kell alapulnia*. A Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy munkaszerződés hiányában – tekintettel arra, hogy az elítélt egyoldalúan meghatározott feltételek mellett vállalhat munkát – nehéz,

illetve lehetetlen a szabad munkajogi kapcsolat feltételeinek pontos megismétlése a börtönökben. Ezért a Bizottság arra a következtetésre jutott, hogy a szabad munkajogi kapcsolatokhoz való közelítés megfelelő indikátora a munka önkéntessége, azaz hogy az elítélt magánfelek számára végzett munkája önkéntes-e.

A rendelkezésre álló információk alapján a legtöbb országban az elítéltek munkájának számos rendszere *összhangban van az Egyezmény fent említett rendelkezéseivel*, és az elítélteket vagy egyáltalán nem bocsátják magánszemélyek, vállalatok vagy egyesületek rendelkezésére vagy ez csak önkéntes hozzájárulásukkal és olyan feltételekkel lehetséges, amelyek azonosak a szabad munkavállalóknak felajánlott feltételekkel. Az 1979-es előző Általános Vizsgálat óta a Bizottságnak volt alkalmja megfigyelni bizonyos rendelkezések visszavonását, melyek alapján az elítélteket magánszemélyek vagy vállalkozások rendelkezésére bocsátották. Néhány kormány jelezte, hogy a gyakorlatban az elítélteket nem bocsátják magánszemélyek vagy vállalkozások rendelkezésére, vagy intézkedéseket tettek vagy kívánnak tenni, hogy a jogszabályokat megváltoztassák. Egyre több országban az elítéltek magánvállalkozásoknak dolgoznak mind a börtön falain belül és kívül önkéntesen adott beleegyezésük alapján, szabad munkavállalókhöz hasonló feltételek mellett. Egyes országok módosították a belső jogukat: amennyiben az elítélt szabályos beleegyezését adja vagy javítják a helyzetüket tekintettel a munkabérré, a munkafeltételekre és a társadalombiztosításra. Sok más esetben a Bizottság kérte az érintett kormányoktól, hogy tájékoztassák a megtett vagy tervezett intézkedésekről, amelyek biztosítják, hogy az elítéltet csak akkor bocsátják magánvállalkozások rendelkezésére, ha beleegyeznek abba, és feltéve, ha a fent említett biztosítékok érvényesülnek.¹⁰

2.2. A börtönmunkára vonatkozó nemzetközi dokumentumok és ajánlások

2.2.1 A letartóztatott személyekkel való emberséges bánásmód minimum irányelveiről szóló ENSZ ajánlás pozitív megfogalmazását adja a **kötelező börtönmunkának**.

Az ENSZ Minimum-Irányelvek 71.2. pont szerint minden jogerős ítélettel elítélt munkára kötelezhető, amennyiben a börtönorvos fizikai és mentális állapota alapján arra alkalmasnak találja. Azonban a Minimum-Irányelvek a 71.1. pontban azt a megszorítást teszi, hogy a börtönmunka nem okozhat szenvedést, nem szabad sújtó jellegűnek lennie.

A 71. pontban a Minimum-Irányelvek megfogalmazzák továbbá, hogy gondoskodni kell a fogvatartottak számára elegendő hasznos munkáról a teljes munkanapra való aktív foglalkoztatás biztosítása érdekében. Lehetőleg olyan munkát kell biztosítani, amely megtartja vagy erősíti a fogvatartottnak azt a képességét, hogy szabadulását követően becsületes megélhetést keressen magának. Hasznos mesterségekben való szakképzést kell nyújtania azoknak az elítélteknek, akik annak hasznát látják, főképp fiataloknak. Az ésszerű munkairányításnak, valamint az intézet vezetésének és fegyelmének követelményei által szabott korlátokon belül az elítéltek számára lehetővé kell tenni, hogy maguk válasszák meg, milyen típusú foglalkoztatásban kívánnak részt venni.¹¹

A Minimum-Irányelvek 72. pontja szerint az intézetben belüli munkának, szervezésének és módszerének olyannak kell lennie, hogy az minél közelebb legyen az intézetben kívüli viszonyokhoz. A fogvatartottak érdekeit és szakképzését azonban nem szabad alárendelni az intézmény által végzett ipari tevékenységből származó üzleti nyereség céljainak.¹² „Itt nyilvánvalóan egymással versengő érdekek állnak egymással szemben. A börtönmunkáltatás és a gazdálkodás átszervezése során különös figyelemmel kell lenni az elítéltek érdekeinek, és a büntetés egyéb irányú reszocializációs céljainak megfelelő jogi és szervezeti garanciákkal való körülbástyázásra. Már csak azért is, mert a gazdasági, anyagi célok eléréséhez szükségszerűen elég komoly érdekelttség fűzi a személyzetet és a börtönigazgatást, míg a másik kettő könnyen megmarad képviselő nélküli igénynek, vagy jogalkotói óhajnak. Talán megfelelő szervezeti garanciát nyújthat a gazdálkodás igazgatásának és az intézet vezetésének szétválasztása, ugyanakkor kétségessé válhat, hogy a munkáltatás során hogyan érvényesülhetnek a reszocializációt szolgáló szempontok.”¹³

A 73. pont azt rögzíti, hogy célszerűbb, ha az intézetben belüli ipari vállalkozás irányítását a börtönigazgatás látja el, és nem magánvállalkozások keretében működtetik. „E szabály célja, hogy a fogva tartottak munkaerejét semmilyen tekintetben se zsákmányolhassák ki a külső vállalatok, akár szerződéses alapon, akár hivatalos engedéllyel végzik a foglalkoztatást.”¹⁴ E pont rendelkezik továbbá arról, hogy amennyiben a fogvatartottak foglalkoztatására nem a börtönben kerül sor, akkor állandó jelleggel biztosítani kell az intézmény személyzetének felügyeletét. A felügyeletet ellátó személyzetnek hasonló munkáért járó normál bért kell kapnia, tekintettel a fogvatartottak hatékonyságra, kivéve azt az esetet, ha a munkavégzésre más intézményben kerül sor.

A 74. pontnak célja, hogy a fogvatartottak munkakörülményeit illetően normális biztosítékot nyújtson az egészségvédelem és a balesetek terén. E pont kimondja, hogy az intézményekben a szabad munkavállalókra vonatkozóan lefektetett biztonsági és egészségügyi előírásokat kell alkalmazni. Gondoskodni kell valamint arról, hogy a fogvatartottakat munkabaleset, vagy munkával összefüggő megbetegedés esetén megfelelő kártalanítás illesse meg, nem rosszabb feltételekkel, mint amit törvény a szabad munkavállalóknak biztosít.

A fogvatartottak helyzetének védelmét, kizsákmányolásuk megakadályozását célozza a 75. pont. A fogvatartottak maximális napi és heti munkaidejét törvénynek vagy adminisztratív szabályozásnak kell rögzítenie, figyelembe véve a szabad munkavállalókra irányadó helyi törvényeket vagy szokásokat. Biztosítani kell heti egy pihenőnapot és megfelelő időt az oktatásra és egyéb olyan tevékenységekre, amikre az elítéltek rehabilitációs kezelésének részeként szükség van.

A 76. pont elismeri a megfelelő és igazságos bérezési rendszer fontosságát, rögzíti, hogy biztosítani kell a fogvatartottak munkavégzése méltányos díjazásának rendszerét. E díjazási rendszeren belül a fogvatartottak számára engedélyezni kell, hogy legalább a keresetük egy részét személyes szükségleteikre fordíthassák, és egy

részét elküldhessék a családjuknak. A rendszeren belül biztosítani kell, hogy a kereset egy részét az igazgatóság letétbe helyezze és így tartalékot képezzenek akkorra, amikor az elítél szabadul.

2.2.2 Az 1987-ben elfogadott *Európai Börtön szabályok* átdolgozása, aktualizálása szükségessé vált annak érdekében, hogy megfeleljen a gyakorlatban is bekövetkezett fejlődésnek. Az Európai Börtönügyi Együttműködési Tanácsot a szabályzat és a jelenlegi gyakorlat összehangolásával. Ennek következményeként 2006-ban megújultak az *Európai Börtön szabályok*, amely már számos olyan kérdéssel foglalkozik, amire az 1987-es szabályok nem térnek, illetve nem tértek ki ilyen részletességgel. A szabályzat külön részben taglalja az elítéltekre vonatkozó szabályokon túlmenő külön normákat, amelyek a munkáltatás kérdéskörére is kiterjed.

Az új Európai Börtön szabályok 26. szabálya a munkáról, a 105. szabálya az elítéltek munkáltatására vonatkozóan ad megfelelő útmutatást a tagállamok számára. Az Európai Börtön szabályzat szerint a börtönben folyó munkát a büntetés végrehajtási rezsim pozitív elemének kell tekinteni és a munka büntetésként sohasem róható fel. „A fogvatartottak munkavégzése minden esetben függ testi és mentális egészségi állapotuktól, így mindaddig, amíg az egészségi feltételek megengedik, a munkavégzés a nyugdíjkorhatárt el nem érő elítéltektől megkövetelhető.”¹⁵ A dokumentum külön kiemeli, hogy fel kell ajánlani a szakképzés lehetőségét azok számára, akik ezzel élni kívánnak, különösen a fiatalok számára. A normalizáció alapelveit követve tartalmaz a dokumentum számos olyan rendelkezést, amely a szabad élet munkáltatási normáihoz való közeledést szorgalmazza. Az ajánlásnak egyik ilyen rendelkezése előírja, hogy a munkát végző fogvatartottakat lehetőség szerint be kell léptetni a társadalombiztosítás nemzeti rendszerébe.

3. A börtönökben történő foglalkoztatás Európai Unió tagállamaiban

3.1 Az Európa Tanács 22 tagállama biztosít hozzáférést a fogvatartottak számára a nyugdíjrendszerhez: Albánia, Andorra, Azerbajdzsán, Horvátország, Ciprus, Csehország, Finnország, Franciaország, Írország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Norvégia, Portugália, Oroszország, Szlovákia, Szlovénia, Svájc, Macedónia, Törökország, Ukrajna és az Egyesült Királyság. 12 tagországban nem szereznek jogosultságot a dolgozó fogvatartottak az öregségi nyugdíjhoz: Belgium, Bosznia Hercegovina, Bulgária, Észtország, Grúzia Görögország, Magyarország, Málta, Montenegró, Hollandia, Románia, Szerbia. A harmadik csoport esetében a jogosultság megszerzése az elvégzett munka természetétől függ, attól hogy a munkát külső munkáltató számára végezték/ kaptak-e érte díjazást. Ezen országok: Németország, Luxemburg, Lengyelország, Spanyolország Svédország.

3.2 Az aktuális uniós gyakorlat áttekintése érdekében megkeresést intéztem az egyes európai ombudsmanokhoz, a hatályos nemzetközi gyakorlattal való összehasonlítás, illetve a már alkalmazott jó gyakorlatok megismerése érdekében. A kiküldött megkeresésekben az alábbi kérdésekre vártam választ:

- 1) Terheli-e a fogvatartottat munkavégzési kötelezettség, köteles-e a börtönben dolgozni?
- 2) A fogvatartottak foglalkoztatása milyen módon történik, milyenek a munkáltatás formái például magában a büntetés-végrehajtási intézetben vagy gazdálkodó szervezetben foglalkoztatják őket?
- 3) A fogvatartottak foglalkoztatására az adott országban hatályos munkajogi szabályok – ugyanazok, mint a szabad munkavállalókra– vonatkoznak, vagy sajátos jogi norma?
- 4) A fogvatartottak foglalkoztatásukért milyen munkabérbe részesülnek, milyen a javadalmazásuk? A szabad munkavállalókhoz hasonló a munkabérezésük vagy sajátos?
- 5) A fogvatartottak a foglalkoztatásukkal a biztosítási jogviszony részesei-e, azaz a foglalkoztatásukkal szereznek-e szolgálati időt, azon időtartam alatt, amíg a büntetés-végrehajtási intézet keretében dolgoznak?
- 6) Milyenek a fogvatartottak munkaideje, pihenőideje, pótlékai, munkabére?
- 7) Melyek a fogvatartottak munkavégzési jogai és kötelezettségei?
- 8) Milyen a fogvatartottak oktatása-szakképzése, hogyan valósul meg?

3.2.1 Szlovénia

A börtönbüntetésre ítélt elítéltek számára a büntetés-végrehajtásról szóló törvény rendelkezései értelmében, amennyiben képesek és szeretnének dolgozni, biztosítani kell a börtön kapacitásaival összhangban a munkavégzés lehetőségét. Azoknak a raboknak a számára, akik nem képesek a rendszeres munkavégzésre, a börtön lehetőségeihez képest foglalkozásterápiás lehetőséget kell biztosítani.

A büntetőeljárásról szóló törvény kimondja, hogy az előzetes letartóztatásban lévő fogvatartottaknak is dolgozniuk kell a cellájuk rendje és tisztasága érdekében, és egyéb a fogvatartottak mentális és fizikai állapotának megfelelő munkát is biztosítani kell, azzal a feltétellel, hogy ennek nincs kihatása a büntetőeljárásra. Ez utóbbiról a vizsgálóbíró, vagy a tanács elnöke dönt egyetértésben a börtön vezetésével. A fenti rendelkezések alapján a munkavégzés nem kötelező, de amennyiben a fogvatartott dolgozni szeretne, és egészségügyileg alkalmas fel kell ajánlani számára a munka lehetőségét.

A bv. törvény meghatározza, hogy a fogvatartott számára teljes munkaidőben biztosítani kell az általános munkaügyi szabályok szerinti jogokat, és a fogvatartottaknak a munka megkezdése előtt át kell esniük orvosi vizsgálaton. Az orvosi vizsgálat elhagyható, ha a fogvatartott már a börtönbüntetés megkezdése előtt dolgozik, és ha nem több mint hat hónap telt el a munkaviszony megszűnés óta. Munka közben, a fogvatartottnak joga van időszakos orvosi vizsgálatokhoz, amelyek megállapítására, hogy a sérülés vagy egészségügyi kockázattal jár munkavégzés orvosi és pszicho-fizikai feltételeinek megfelel-e. Az oktatásban résztvevő rabok jogosultak munkaidő-kedvezményre,

és részmunkaidőben is dolgozhatnak. A fogvatartottak munkájukért fizetésre és éves, teljes munkaidős foglalkoztatás esetén havi 2 nap szabadságra és betegszabadságra is jogosultak.

A bv. törvény alapján munkavégzésre a börtön gazdasági tevékenységeinek keretein belül, és munkaszerződés alapján te a börtönön kívül is van lehetőség. Amennyiben jogszabály másként nem rendelkezik, a fogvatartottak számára az általános munkaügyi szabályok szerint kell a munkafeltételeket biztosítani. A munkaidő 8 óra és az egészségbiztosítási jogviszony is az általános szabályok szerint fennáll. Általánosságban a fogvatartottak oktatása, képzése, foglalkoztatása kiemelt prioritásként kezelt.

3.2.2 Csehország

A fogvatartottak kötelesek dolgozni, azonban a munkalehetőségek korlátozottak, ami jelentős problémát jelent. A munkaidőre, munkakörülményekre, túlórára vonatkozó szabályozás az általánossal megegyező, a javadalmazást kormányrendelet szabályozza. Munkavégzésre mind a börtönön belül, mind pedig alkalmazottként van jogszabályi lehetőség. A foglalkoztatásra vonatkozó generálszabályokat a Munka Törvénykönyve határozza meg, a bv. törvény speciális rendelkezéseket tartalmaz. A munkaidő a z általánossal megegyezően 8 óra, míg a minimálisan és maximálisan adható bért is kormányrendelet szabályozza. Az oktatási, képzési lehetőségek börtönönként eltérőek.

3.2.3 Spanyolország

A fogvatartottak jogát a munkavégzéshez a spanyol alkotmány 25. cikke garantálja, ezzel a lehetőséggel fogvatartottak többsége él is. A munka semmilyen körülmények között nem minősülhet egyfajta ítéletnek, hiszen a kényszermunka tilos, egyúttal a fogvatartott köteles saját celláját takarítani. A fogvatartottak intézetben belüli produktív munkavégzésének szabályait, a jogokat és kötelezettségeket királyi rendelet állapítja meg. Munkavégzésre lehetőség mind az intézmény számára, mind magánvállalatok számára lehetséges, amelyek a fegyintézetben belül tartanak fenn üzemeket. A börtön-igazgatáson belül külön szervezeti egység felel a munkavégzésért és a kedvezményekért, többek között a munkaszerződések adminisztrációjáért. A munkavégzés szabályait a már említett rendelet állapítja meg, a munka törvénykönyve kiegészítő szabályként alkalmazható. a bérezés a nemzeti minimumbérhez igazodik, de függ attól, hogy a foglalkoztatás teljes-, vagy részmunkaidőben zajlik. A munkaidő az általános szabályokkal megegyező, a napközbeni pihenőidő vonatkozásában is. A rendelet biztosítja a fogvatartottak jogát a képzéshez és oktatáshoz, amelyre a munkaügyi központok közreműködésével minden intézetben van lehetőség.

3.2.4 Görögország

A görög alkotmány tiltja a kényszermunkát, ennek tükrében nem kötelező a munkavégzés a büntetés-végrehajtási intézetekben. A dolgozó fogvatartottakat a többiekkel azonos jogok és kötelezettségek illetik. A jogi szabályozás nem tiltja az intézetben kívüli munkavégzést, a gyakorlatban azonban erre a börtönökön belül van lehetőség. A fogvatartottak munkavégzésének szabályaira a BV törvény irányadó, a munka törvénykönyve nem. A dolgozó rabok büntetése mérsékelhető, bér vagy egyéb juttatások a munkavégzésért nem járnak, szakképzés a börtönben nincs.

3.2.5 Dánia

A fogvatartottak munkavégzése biztosított, de nem kötelező jelleggel a fogvatartottaknak joguk van a munkához, oktatáshoz, képzéshez, foglalkoztatáshoz a börtönben. A foglalkoztatás minden esetben a fogvatartott valamennyi körülményének a figyelembevételével történik. A munkavégzésért a fogvatartottat jövedelem illeti meg, ami jár azoknak is, akik számára nem lehetséges munkát felajánlani, vagy betegség miatt hiányoznak a munkából. Előbbi szabályokat az igazságügyi miniszter állapítja meg rendeletében. A fogvatartottakat főszabályként a börtönben foglalkoztatják, a szabaduló szakaszban lévő elítélteknek joguk van elhagyni a börtönt munkavégzés céljából. A foglalkoztatás formája lehet munkavégzés, oktatás, szakképzés, heti beosztás szerint kombináltan is, amennyiben a fogvatartott semmilyen aktivitásban nem kíván részt venni a napját a cellájában kell töltenie. A munkavégzés szabályait, munkaidőt stb. az általános munkajogi normák szerint állapítják meg, a jövedelem alacsonyabb, mint a minimumbér és adómentes.

3.2.6 Szlovákia

A foglalkoztatott fogvatartott és az intézet között nincs munkajogi jogviszony, az általános munkajogi szabályok részben alkalmazhatók. A fogvatartott köteles dolgozni kivéve, ha nyugdíjas, rokkantnyugdíjas, előrehozott öregségi nyugdíjas, vagy nappali rendszerű oktatásban vesz részt. A börtön-vállalatokban a foglalkoztatott elítéltek a saját és a büntetés-végrehajtásban dolgozók szükségleteire szolgáló termékeket állítanak elő, amennyiben külsős foglalkoztatásra kerül sor, akkor sem létesül munkajogi jogviszony. A fogvatartottak munkavégzésére az általános munkajogi szabályoktól eltérő, a büntetés-végrehajtási törvényben és más jogszabályokban meghatározott rendelkezések irányadók. A fogvatartottak díjazást és nem munkabért kapnak, a munkaidőre az általánossal megegyező szabályozás vonatkozik, az oktatás különböző formái (általános, középiskola, analfabétáknak írás-olvasás oktatása) a börtönökben biztosítottak, egyéni képzésre is van lehetőség.

3.2.7 Bulgária

A bv. törvény biztosítja a fogvatartottak jogát a munkavégzéshez, a fogvatartottaknak joguk van az

egészséges és biztonságos munkakörnyezethez, munkájukat kötelesek az előírások és utasítások szerint végezni. A fogvatartottak mind az intézményen belül, mind önálló vállalkozásoknál foglalkoztathatóak, a munkavégzés szabályait elsősorban a bv. jogszabályok határozzák meg. A munkaidő szabályozása a általános rendelkezésekhez igazodik. Az intézményeken belül elérhető oktatáshoz, képzéshez minden fogvatartott számára egyenlő hozzáférést kell biztosítani.

3.2.8 Luxemburg

Általánosságban elmondható, hogy valamennyi fogvatartottól elvárt a munkavégzés, vagy a tréningeken való részvétel, ez alól kivételt csak a fizikai vagy mentális alkalmatlanság jelent. A kényszermunka tilos, a munkáért a fogvatartottak díjazásban részesülnek. A foglalkoztatott fogvatartottak jogai és kötelezettségei megegyeznek a szabad munkavállalók jogaival és kötelezettségeivel, azonban nincs munkaszerződés, ezért az általános munkajogi szabályok nem vonatkoznak rájuk. A foglalkoztatásra mind a bv intézetben belül, mind önálló cégeknél sor kerülhet. Csak a fél-szabad státuszban lévő speciális intézetekben fogvatartottak létesíthetnek munkaszerződést normál külső cégekkel. A munkáért járó jövedelem a minimálbér fele, a munkaidő 20, kivételesen 30 óra egy héten. Az oktatás, szakképzés az intézetekben biztosított professzionális oktatók bevonásával.

3.2.9 Franciaország

Amennyiben lehetséges a fogvatartottak dolgoznak, a foglalkoztatásban részt vevő elítélteket mentális és fizikai állapotuk alapján választják ki. A foglalkoztatás az intézményen belüli szolgálatot, a belső szükségletekre szolgáló termékek előállítását és külsős vállalkozások számára végzett munkát is jelenthet. A fogvatartottakat nem védik a munkajogi szabályok, a bv. törvény szabályozza a munkavégzésük kereteit. A javadalmazás a munka jellegétől függően a minimálbér 20-45 százalékáig terjedhet, a munkaidő heti 28-37 óra lehet. A szakképzésben való részvétel korlátozott jelleggel biztosított.

3.2.10 Ausztria

Az osztrák gyakorlat szerint minden munkaképes elítélt munkára kötelezett, a kijelölt elítélteknek az előírt munkát el kell végezniük, a munka szabad megválasztására a fogvatartottak nem jogosultak. A foglalkoztatás mind az intézményen belül, a börtön vállalkozásaiban, mind magánvállalkozások számára, mind pedig külsős, felügyelet nélküli keretek között lehetséges. A kielégítő munkateljesítményt nyújtó rabok munkájukért díjazást kell, hogy kapjanak, annak nagyságát a ledolgozott munkaórákkal arányosan a bv. törvény határozza meg. A büntetés-végrehajtásban foglalkoztatottak javadalmazása nem igazodik a szabad életben foglalkoztatottak átlagbérezéséhez, vagy a minimálbérhez.

3.2.11 Németország

A német büntető törvények szerint a foglalkoztatás célja elsősorban, hogy az elítélt megőrizze a kereső tevékenységre irányuló képességét a szabadulását követő időre. A bv. intézménynek a jogszabály szerint gazdaságilag jövedelmező munkakörben kell foglalkoztatnia az elítélteket, képességeik, jártasságuk és érdeklődésük figyelembevételével. Az elítéltek számára a továbbtanulás, szakképzés lehetősége biztosított. A foglalkoztatott elítéltek a biztosított dolgozók átlagkeresetének 5 százalékát kapják jövedelmeként, a munkadíj egy részét szükségleteikre fordíthatják, egy részéből pedig az intézet a szabadulásig megtakarítást képez. A foglalkoztatottak számára lehetséges az intézetben kívüli munkavégzés, a szakképzés, vagy átképzés lehetősége. A munkavégzés nagyrészt ún. vállalkozói üzemekben zajlik, a helyszínt és felügyeletet a bv. intézet biztosítja, míg a vállalkozó a betanítást, a gépeket, eszközöket, alapanyagot. Ez esetben nincs munkajogi jogviszony a vállalkozó és a fogvatartottak között, a munkaidőt, teljesítményt, bért a bv. intézet számolja el.

3.2.12 Hollandia

A hangsúly az elítéltek társadalomban történő foglalkoztatására helyeződik, a munkavégzés kötelező, de az elítélt igényeit figyelembe veszik, korlátozottan érvényesül a szabad munkavállalás joga. A munkaidő az általános szabályokhoz igazodik, de a 4 órás munkaidő is lehetséges, amennyiben a napi egyéb foglalkozások ezt indokolják. A foglalkozások körébe tartozik a sportolás, látogatók fogadása, de a hivatalos pártfogóval, ügyvéddel való találkozás is. Amennyiben az elítélt visszautasítja a foglalkoztatást, egész napját a cellában kell töltenie és az igénybe vehető szolgáltatások is korlátozottak. Az intézményen belüli munkáltatásban a bérezés az átlagbér 40%-a, a külsős munkahelyen foglalkoztatottak normál munkabért kapnak. Fenti szabályozás a zárt intézményekre vonatkozik, mivel Hollandiában az intézetek lehetőleg félig szabad formában működnek, ahonnan a fogvatartottak szabad munkavállalóként járhatnak dolgozni.

3.2.13 Nagy-Britannia

Jellemzően nincs egységes foglalkoztatási rendszer az elítéltek számára, a munkavégzés jellege az intézmény jellegétől (nyitott, zárt) is függ. A foglalkoztatás két fő formája a börtönvállalatok keretében, vagy vállalkozásokkal kötött szerződések alapján a börtön területén belül végzett munka. A vállalkozások szakmai továbbképzéseket, tréningeket tartanak, a munkavégzésre való felkészítés érdekében, tradicionális tevékenységek esetén is legalább 6 hetes betanítási idő után léphet a fogvatartott munkába. Az elítéltek a szabadulást előkészítendő

vállalhatnak külső munkát, bérük ez esetben megegyezik a szabad munkavállalókkal, azonban a fizetést a börtönnek utalják, amely a tartási költségek levonását követően tartalékot képez a szabadulás esetére. A börtönvállalatok leginkább a saját szükségletek ellátására szolgáló termékeket állítanak elő. Mivel az ipari jellegű foglalkoztatás nem minden elítélt számára elérhető, jelentős szerepe van a tréningeknek, képzéseknek, egyéb foglalkozásoknak.

4. A fogvatartottak foglalkoztatásának hazai szabályozása

A vizsgálatom során áttekintettem a hatályos joganyagot a vizsgálattal érintett kérdések tisztázása érdekében, illetve kérdőíves felmérést végeztem a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet, Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet és Szeged Fegyház és Börtön munkát végző fogvatartottaival, valamint áttekintettem a kiemelt büntetés-végrehajtási intézetek munkáltatási szabályzatait.

4.1 A büntetés-végrehajtás országos parancsnoka az IM rendelet értelmében az elítéltek, az előzetesen letartóztatottak és az elzárást töltő személyek munkadíjáról, a terápiás foglalkoztatás pénzbeli térítéséről és a tartási költséghez való hozzájárulásról a 1-1/54/2011. (XII.23.) *OP számú intézkedést* adta ki.

Ezen intézkedés értelmében a bv. intézeteknél költségvetési munkáltatás keretében, teljes munkaidőben foglalkoztatott fogvatartottak 2012. évi alapmunkadíja: 26 000 Ft/fő/ hó; a terápiás foglalkoztatás keretében foglalkoztatott fogvatartottak és kényszergyógykezelték pénzbeli térítésének alsó határa 2012. évben: 8667 Ft/fő/hó. A munkáltatás során a tartási költségekhez való hozzájárulás napi összege 2012. évben: 300 Ft/fő/nap.

Az elítélt munkába állításáról befogadási bizottság dönt. A befogadási és foglalkoztatási bizottság ülése előtt a bv. kft ügyvezető igazgatója által megbízott személy, az intézet gazdasági vezetője vagy az általa megbízott személy írásban átadja a befogadási és foglalkozási bizottság vezetőjének a munkaerő igénylését. Az igénylés tartalmazza, hogy a munkáltató mely munkahelyre és munkakörbe kéri a munkaerő biztosítást.

A befogadási és foglalkoztatási bizottság megismeri a tagok véleményét, meghallgatja a fogvatartottat és dönt a munkahely és a munkakör kijelöléséről, az oktatásban és a képzésben való részvételről, és a Bv. tvr.-ben meghatározott szempontok szerinti csoportba sorolásról. A munkakör kijelölésére vonatkozó döntés csak akkor végleges, ha a munkaköri orvosi vizsgálat eredménye alapján a fogvatartott a munkakört betöltheti.

Ha a fogvatartott a befogadási és foglalkozási bizottság döntésével nem ért egyet, akkor a biztonsági csoportba sorolására vonatkozó döntés indokairól tájékoztatást kérhet, és a parancsnoknak az IM rendelet 44. § (2) bekezdésének rendelkezése szerint kell eljárnia, az oktatásban, képzésben való részvételről hozott döntés ellen panasszal fordulhat a parancsnokhoz. Amennyiben a fogvatartott az elsőfokú munkaköri orvosi alkalmassági véleménnyel nem ért egyet, kérelmi alapon indokai megjelölésével kérheti a munkaköri orvosi alkalmasság másodfokon történő megállapítását.

A fogvatartott írásban – indokolással – kérheti másik munkahelyre vagy munkakörbe az áthelyezését. A befogadási és foglalkoztatási bizottsághoz a fogvatartott nevelője továbbítja a kérelmet. A kérelmet a benyújtástól számított 14 napon belül a bizottságnak meg kell vizsgálnia és döntenie kell.¹⁶

4.2 Az egyes büntetés-végrehajtási intézetek gyakorlati tapasztalatai

4.2.1 Elsőként a *Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet* munkáltatási szabályzatát vizsgáltam, majd ahhoz képest ismertetem a másik két intézet szabályait. A fogvatartottak válaszaire az egyes intézeteknél utalok.

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet *szabályzata* az általános részben kimondja, hogy a fogvatartott munkával az intézet foglalkoztatja, nem minősül viszont munkának a fogvatartott az intézet tisztán tartásában és ellátásában való díjazás nélküli kötelező részvétele. A munkaerő elosztásánál biztosítani kell, hogy a fogvatartott elsősorban a szakképzettségének megfelelő munkakörben dolgozzon, ezen belül elsődleges azonban a bv. intézet folyamatos működéséhez szükséges munkaerő biztosítása. A befogadási és foglalkoztatási bizottság munkahely és munkakör betöltéséről való döntése csak akkor végleges, ha a munkaköri orvosi alkalmassági vizsgálat eredménye szerint a fogvatartott betöltheti az adott munkakört.

Az évi fizetett szabadságot legkésőbb a munkában töltött kétszázötvennegyedik munkanapot követő három hónapon belül kell kiadni. A fizetett szabadság kiadásának időpontját – a munkáltatóval történt előzetes egyeztetés alapján – az intézet határozza meg. A szabadság az elítélt kérelmére, vagy egyéb indokolt esetben, több részletben, a ledolgozott munkanapok arányában is kiadható. Az egyévi munkavégzés időtartamát a munkában töltött napok alapján kell megállapítani, egyévi munkavégzésnek kétszázötvennégy munkában töltött nap számít. Az ez után járó fizetett szabadság mértéke 20 munkanap, illetve kevesebb ledolgozott munkanap esetén annak időarányos része. A fizetett szabadság idejére járó díjazás mértéke az előző havi ledolgozott egy munkanapra járó munkadíj és a szabadság napok szorzatának összege.

A túlmunkáért a fogvatartottat a munkadíján felül 50%-os pótlék is megilleti.

A speciális rész szerint az intézetben a fogvatartottak költségvetési munkahelyeken dolgoznak, többek között a háziműhelyben mint vízvezeték szerelő, villanszerelő, festő, kőműves, asztalos, a rabkonyhán, szakácsként, hentesként, a büntetés-végrehajtási osztályon fodrász, felszerelési raktáros stb. A munkáltató elkészíti a munkakörökre vonatkozó munkaköri leírásokat és biztosítja, hogy a fogvatartottak megismerjék a tartalmukat. Minden hónap elseje és ötödike között munkavédelmi oktatást kell tartani.

A munkarend és a munkaidő az egyes munkahelyek szerint van meghatározva. A rabkonyhán

foglalkoztatottak 2 műszakban dolgoznak, a délelőttiök 05.30 és 13.30 között, a délutánosok 10.30 és 18.30 között. A varrodában egy műszakban dolgoznak, hétfőtől csütörtökig 7 és 16 óra között, pénteken 7 és 13 óra között. A könyvtáros hétfőtől péntekig, 8 és 16 óra között dolgozik.

A napi munka befejezése, és a másnapi munkakezdés előtt legalább 11 óra pihenőidőt kell biztosítani. A fogvatartottakat hetente két pihenőnap illeti meg, ami havonta összevontan is kiadható, de egy pihenőnap kiadása ekkor is kötelező.

A teljes munkaidő mértéke napi nyolc, heti negyven óra.

A dolgozó fogvatartottak besorolási munkadíját meghatározó parancsnoki intézkedést minden évben kiadják. A konkrét munkadíj megállapítása a gazdasági vezető feladata a végzett munka mennyisége, minősége figyelembe vételével, amit a munkáltató javaslata alapján hagy jóvá. Ha az elítéltet a munkáltató a működési körében felmerült okból nem tudja munkával foglalkoztatni – ide nem értve a büntetés-végrehajtási okokat – a kiesett munkaidőre az alapmunkadíj 50 százaléka jár. Csoportvezetői pótlékban részesül a mosó csoportvezető, illetve a szakvezető szakács. A pótlék mértéke a besorolási munkadíj 10 százaléka. Délutános pótlékban részesül a rabkonyhán délutáni műszakban foglalkoztatott, ebben az esetben a pótlék mértéke a besorolási munkadíj 15 százaléka.

A fogvatartottak munkáltatásra vonatkozó létszámadatairól, munkadíjáról a munkáltató adatszolgáltatást készít.

A szabályzat 12. számú függeléke határozza meg a munkáltató által más gazdálkodó szervezettel a fogvatartott foglalkoztatására kötött szerződés szempontjait, e szerint a szerződésnek tartalmaznia kell többek között az elvégzendő munka vagy szolgáltatást, az ahhoz szükséges eszközök és feltételek biztosítását és a térítés mértékét, a fizetett szabadság biztosítását, az elvégzett munka utáni térítés mértékét, a fizetési feltételeket, a biztonsági követelményeket.

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben harminc dolgozó fogvatartott töltötte ki kérdőívünket. A megkérdezettek mindegyike a büntetés-végrehajtási intézet falai között végez fizikai munkát, jellemzően takarítói és konyhai kisegítő munkákat. A megkérdezettek között senki sem volt, aki a büntetés-végrehajtási intézet által alapított gazdálkodó szervezetben vagy külső gazdálkodó szervezetnél dolgozna.

A válaszok alapján foglalkoztatásért járó munkabér kifejezetten kiegyenlített a fogvatartottak körében, átlagosan havi nettó 14.000 forintot tesz ki, egy esetben sem érte el a 31.000 forintot. Arra a kérdésre, hogy a munkabérből történt-e levonás a munka hibás teljesítése, a nem száz százalékos teljesítmény miatt, a válasz egyöntetűen nem volt. Levonható ebből tehát azt a következtetés, hogy a munkabérből levonás, mint szankció az intézet gyakorlatában egyáltalán nem érvényesül.

A díjazással a dolgozó fogvatartottak többsége nem elégedett, 17-en válaszolták azt, hogy nincsenek megelégedve, míg összesen 9-en fejezték ki elégedettségüket, 4-en nem válaszoltak a kérdésre. A válaszokból az is látható, hogy a munkabér összege nem túlságosan motíváló, 17-en válaszolták azt, hogy nem motíválja őket az elérhető jövedelem, 11 válaszoló szerint motíváló. Az előbbinél kicsit kiegyenlítettebb arány valószínűleg azt jelenti, hogy a fogvatartottak egy része az alacsony munkabér ellenére is értékeli a pénzkereseti lehetőséget.

A fogvatartottakat megillető fizetett szabadság átlagosan évi 18 nap (havi másfél nap), a kérdőívekben csak néhány esetben találtunk ettől való eltérést és akkor is felfelé. A szabadság felhasználása minden esetben a munkáltatóval való egyeztetést követően történik és lehetőség van az összevonásra is. Arra a kérdésre, hogy a büntetés-végrehajtási intézet biztosít-e valamilyen szakma elsajátítására irányuló képzést, a megkérdezettek döntő többsége (18) válaszolta, hogy nem, 11 válaszoló szerint azonban létezik ilyen lehetőség. Sokkal rosszabb képet mutat a tanulásra való hajlandóság vizsgálata, a válaszok nagyfokú passzivitást mutatnak. Arra a kérdésre, hogy szeretne-e valamilyen szakmát elsajátítani a büntetés-végrehajtási intézetben, a megkérdezettek közül 24-en válaszolták, hogy nem, mindössze 6-an válaszoltak igennel.

4.2.2 A Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet szabályzata az általános részben nagyrészt az előző szabályzathoz hasonló rendelkezéseket tartalmaz. Mindezeket túl kimondja, hogy a gazdasági vezető felügyeli, ellenőrzi, szakmailag irányítja a költségvetési munkáltatással, valamint a szerződés alapján más gazdálkodó szervezetnél történő munkáltatási tevékenységet. A munkahelyek munkaerő igényléseit minden hét első munkanapján adják le írásban.

A speciális részben munkahelyként költségvetési rendszerű munkáltatás során házi műhelyt, illetve egyéb ellátó, szolgáltató jellegű munkahelyeket különböztet meg. Ez utóbbiban az alábbi munkakörök láthatók el: körlettakarító, felszerelési raktáros, könyvtáros, garázsmeister, ételosztó, őri takarító, illetve kazánfűtő. A más gazdálkodó szervezettel kötött szerződés alapján létesített munkahely lehet intézet területén belüli, illetve a gazdálkodó szervezet telephelyén lévő munkahely (külső munkahelyek). A munkadíjat az intézetparancsnok szabályozza. A munkarend lehet általános, illetve általánostól eltérő. Általános munkarendben a munkavégzés egy műszakban általában hétfőtől csütörtökig 07.30 órától 16 óráig, pénteken 07.30 órától 13.30 óráig terjed. A munkaidőkeret heti 40 óra. Általánostól eltérő munkarendben a munkavégzés két, illetve három műszakos, osztott, vagy egyenlőtlenül beosztott napi munkaidőben történik, a munkaidőkeret szintén heti 40 óra. Egyenlőtlenül munkaidő-beosztásnál, a napi munkaidő négy óránál rövidebb és tizenkét óránál hosszabb nem lehet. A napi munkavégzés befejezése és a másnapi munkakezdés között tizenegy óránál rövidebb, de legalább nyolc óra pihenőidőt kell biztosítani a több műszakos munkarendben foglalkoztatott, továbbá idénymunkát végző elítélt esetén.

A fogvatartott munkadíja lehet havi díj vagy óradíj, a ledolgozott idő alapján és teljesítménydíjas a végzett

teljesítmény alapján. Ha a munkadíj a fogvatartott teljesítménye alapján kerül elszámolásra, a fogvatartott munkadíja a teljesítménykövetelmény százsázalékos teljesítése esetén az alapmunkadíjnál nem lehet kevesebb. Nem jár a fogvatartottnak munkadíj, ha saját hibájából nem végez munkát, továbbá, ha a termék az előírásoknak a fogvatartott hibájából nem felel meg. Ha a selejtes termék egészben vagy részben felhasználható, csökkentett mértékű munkadíjat kell fizetni. A munkadíjat havonta egy alkalommal, utólag kell elszámolni és azt a tárgyhót követő hó 10-ig letéti számláján jóvá kell írni. A munkaidő-beosztás szerinti napi munkaidőt meghaladóan, illetve ami munkaidőkereten felül végzett munka esetén túlóra pótlék jár, amelynek mértéke ötven százalék. Pótlék helyett szabadidő is adható. Többműszakos beosztásban foglalkoztatott fogvatartottnak délutáni, illetőleg éjszakai műszakpótlék jár, előbbi esetében a pótlék tizenöt százalék, utóbbi esetében pedig harminc százalék.

Más gazdálkodó szervezettel, a fogvatartottak külső munkahelyen történő foglalkoztatására szerződés akkor köthető, ha a kivonuló dolgozói létszám minimum 2 fő, azonos munkahelyen és munkarendben dolgoznak, és e feltételek bármikor ellenőrizhetők. A szabad kapacitás hasznosítására más gazdálkodó szervezettel kötött szerződés alapján a bv. szerv területén kívül történő munkavégzés előkészítésével kapcsolatos feladatokat a Gazdálkodási Osztály látja el.

A Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetbe eljuttatott kérdőívünket 24 dolgozó elítélt töltötte ki. Ebben az intézetben mindhárom foglalkoztatási forma működik, a legtöbben (14 válaszoló) a büntetés-végrehajtás rendszerétől független, külső gazdálkodó szervezetenél dolgoznak, ketten a büntetés-végrehajtási intézet által alapított gazdálkodó szervezetben, heten pedig a büntetés-végrehajtási intézeten belül. A munka kizárólag fizikai, a foglalkoztatottak többsége kertészeti munkát végez, többen mosodában dolgoznak, néhányan könnyű fizikai kisegítő munkát végeznek az intézeten belül. A külső foglalkoztatás előtt az esetek többségében kikérték a fogvatartott hozzájárulását.

A munkáért átlagosan 180 forintos órabért kapnak a foglalkoztatottak, ez havonta körülbelül 18-25 ezer forintot jelent attól függően, hogy mennyit túlórázik az adott dolgozó. A havi bér csak a legtrikább esetben éri el a 31 ezer forintot és akkor is csak jelentős mennyiségű túlóra vállalásával. A megkérdezettek közül senki sem számolt be arról, hogy levontak volna a béréből nem megfelelő minőségű munka miatt. A bérezéssel a többség elégedett (14 válaszoló), csak 9-en válaszolták azt, hogy nem elégedettek a munkabér összegével. A jövedelem motiváló erejével kapcsolatban sokkal kiegyenlítettebb eredményt kaptunk, a megkérdezettek fele találta motiválónak ezt az összeget. Az éves fizetett szabadság mennyisége 15-20 nap között van, viszont itt már több fogvatartott (5) számolt be arról, hogy szabadságát nem a munkáltatóval egyeztetve a saját kérése alapján veheti ki, hanem az intézet által kijelölt időpontban. A válaszolók közül csak öten tudtak arról, hogy a büntetés-végrehajtási intézet biztosítja valamilyen szakma elsajátítását, ezzel a lehetőséggel egyébként a többség (14 fő) inkább nem élne.

4.2.3 A Szegedi Fegyház és Börtönben ellátható munkaköröket a munkáltatási szabályzat 3. számú melléklete tartalmazza. Eszerint lehetőség van többek között asztalosként, kőművesként, lakatosként, hegesztőként, hentesként, pékként, cukrászként, könyvtárosként, stúdiókezelőként, fodrászként, szakácsként, raktárosként, terápiás segédmunkásként stb. való munkára. A munkaidő általános munkarendben hétfőtől péntekig napi nyolc óra, a munkaidőkeret heti 40 óra. Általánostól eltérő egyéni munkarendben a munkavégzés egyenlően vagy egyenlőtlenül beosztott napi munkaidőben történik, a heti munkaidőkeret 40 óra. Az egyes munkaköri kategóriákhoz a munka jellege, minősége szerint díjbesorolás tartozik. A munkaköri kategóriához tartozó bérbesorolás alsó és felső határán belül a fogvatartott egyéni besorolását a végzett munka mennyisége, minősége alapján kell megállapítani (egyéniesítés). A munkadíj lehet havi díj vagy óradíj, a ledolgozott idő alapján és teljesítménydíjas a végzett teljesítmény alapján. A havi díjas rendszerű költségvetési munkakörben teljes munkaidőben foglalkoztatott fogvatartottnak a besorolása szerinti havi díjat kell elszámolni. Ha a munkadíj a fogvatartott teljesítménye alapján kerül elszámolásra, a teljes munkaidő ledolgozása és a teljesítmény követelmény 100%-os teljesítése esetén az elítélt munkadíja az alapmunkadíjnál nem lehet kevesebb. Nem jár a fogvatartottnak munkadíj, ha saját hibájából nem végez munkát, továbbá, ha a termék az előírásoknak a fogvatartott hibájából nem felel meg.

Az intézet anyagi ösztönzést alkalmazhat a költségvetési keretek figyelembe vételével és a takarékosági szempontok szem előtt tartásával. Egyedi elbírálás alapján kiemelt teljesítményt végző dolgozó elítéltek kaphatnak esetenként pénzbeli jutalmat.

Más gazdálkodó szervezettel, a fogvatartottak külső munkahelyen történő foglalkoztatására szerződés akkor köthető, ha a csoport létszáma legalább három fő, azonos munkahelyen és munkarendben dolgoznak, és e feltételek bármikor ellenőrizhetők. A fogvatartottak a kijelölt munkahelyet semmilyen indokkal nem hagyhatják el.

A Szegedi Fegyház és Börtönben 39 fogvatartott töltötte ki kérdőívünket. Itt is mindenki fizikai betanított munkát végez, a legtöbben fa- és vasipari munkát, néhányan kosárfonással foglalkoznak. 24-en dolgoznak a büntetés-végrehajtási intézet által alapított gazdálkodó szervezetben, 9-en a büntetés-végrehajtási intézeten belül, 6-an külső gazdálkodó szervezetenél. Közülük ketten úgy nyilatkoztak, hogy a külső munkavégzéshez nem kérték a beleegyezésüket. Az elítéltek átlagosan 150 forintos órabéért dolgoznak, ez havonta átlagosan nettó 14.000 forint munkabért tesz ki. A jövedelem egyik megkérdezettnél sem érte el még soha sem a 31.000 forintot. Összesen négyen számoltak be arról, hogy a rossz teljesítményük miatt vontak már le a munkabérükből, hárman nem válaszoltak a kérdésre.

A megkérdezettek összességében nagyon elégedetlenek voltak a munkabérrel, mindössze hatan jelezték, hogy elégedettek az összeggel. Ezzel ellentétben a válaszolók fele motiválónak érzi a munkabérét. Néhányan azt is

hozzátették, hogy azért fontos nekik a munka, mert szeretnének magukról gondoskodni. Az éves fizetett szabadság 18-20 napot tesz ki, ezt a válaszolók többsége szerint a munkáltatóval egyeztetett időpontban lehet kivenni, csak ketten jelezték, hogy a munkáltató határozza meg a szabadságuk időpontját. Az intézeten belüli képzési lehetőségekkel kapcsolatban nagyon pozitív a kép, 30 fogvatartott tud róla, hogy indítanak az intézetben képzéseket, viszont csak 23-an válaszolták azt, hogy részt is vennének rajta. Ennek okaként egyesek azt jelölték meg, hogy már így is több szakmájuk van, mások szívesebben töltik az idejüket munkával, hogy jövedelemre tegyenek szert.

Összegzés

1. *Megállapítások abban a tekintetben, hogy a jelenleg hatályos szabályozás szerint a fogvatartottak foglalkoztatása kényszer vagy kötelező munkának minősíthető-e.*

1.1 A vizsgálati jelentésben már több alkalommal is kiemeltém, hogy a 2012. január 1-jén hatályba lépő módosítás következtében az elítéltet a Bv. tv. 33. § (1) bekezdés d) pontja értelmében *munkavégzési kötelezettség* terheli. Jelenleg a rabmunkáltatás három formáját különböztetjük meg: intézeten belül történő költségvetési; gazdálkodó szervezetnél végzett; illetve külső munkahelyen végzett munkáltatás. Az elítélt munkavégzésének alapja egyértelműen nem a felek ez irányú akarata, hanem az a *szabadságvesztés letöltéséből fakadó kötelezettség*. A jogviszony jogalapját a Bv. tv. adja, amely elrendeli, hogy az elítélt köteles a jogszabályban meghatározott kivételtől eltekintve munkát végezni.

A fogvatartotti foglalkoztatást a munkaviszonyoktól elsődlegesen az önkéntesség hiánya különböztetheti meg. Ez a fogvatartotti foglalkoztatás fogalmának legtöbbet vitatott pontja: az elítélt munkára kötelezésével összefüggésben ugyanis elvi alapjogi kérdés, hogy az ne legyen büntető vagy kényszermunka jellegű.

Ismételten ki kell emelni azt, hogy Magyarország is ratifikálta azon nemzetközi egyezményeket, amelyek e tilalmakat tartalmazzák, így az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát,¹⁷ az Európa Tanács által kezdeményezett Emberi Jogok Európai Egyezményét¹⁸ és az ILO Egyezményt¹⁹. Ezen egyezmények tulajdonképpen *kiveszik a kényszermunka köréből a szabadságvesztés keretében végeztetett munkát*.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a Nemzetközi Munkaügyi Hivatal (ILO) a fogvatartottak foglalkoztatására vonatkozó hazai szabályozása vonatkozásában a kényszer vagy kötelező munkáról szóló egyezmény 2. cikk 2. bekezdésének c) pontjával kapcsolatban *észrevételt tett*. A Bizottság kifogásolta a már többször is idézett IM rendelet 101. § (3) bekezdését, amely szerint az elítélt más gazdálkodó szervezetnél is végezhet munkát.

A Bizottság kifejtette, hogy az Egyezmény 2. cikk (2) bekezdésének c) pontja *kifejezetten megtiltja, hogy az elítélteket magánszemélyek, vállalkozások vagy egyesületek foglalkoztassák*. Az Egyezmény rendelkezése értelmében a bírósági ítélet eredményeként elítélt személytől kikényszerített munka vagy szolgáltatás csak két feltétel teljesülése esetén van kizárva az Egyezmény hatálya alól. *Ezek a feltételek* pedig a következők:

- 1) a munkát vagy szolgáltatást a hatóságok felügyelete és ellenőrzése alatt végzik;
- 2) az érintett személyt nem magánszemélyek, vállalkozások vagy egyesületek foglalkoztassák vagy vegyék igénybe.

A Bizottság hangoztatta, hogy e két feltételnek *együttesen kell érvényesülnie*, azaz az a tény, hogy az elítéltek egy büntetés-végrehajtási intézettel állnak jogviszonyban és harmadik fél nem közvetlenül foglalkoztatja őket, valamint a rendvédelmi szervek felügyelete és ellenőrzése mellett végzik munkájukat, nem mentesíti a Kormányt az alól, hogy a második feltételnek is eleget tegyen, vagyis az érintett személyt magánszemélyek, vállalkozások vagy egyesületek ne foglalkoztassák vagy vegyék igénybe.

A Bizottság rámutatott arra, hogy az elítéltek által magánvállalkozásoknak végzett munka csak akkor összeegyeztethető az Egyezmény kifejezett tilalmával, ha *megfelelő garanciák* biztosítják, hogy az *érintett elítéltek önként ajánlották fel munkájukat*, anélkül, hogy *kényszernek vagy büntetéssel való fenyegetésnek lettek volna kitéve*, ahogy azt az Egyezmény 2. cikkének 1. bekezdése előírja. Ilyen esetben az elítélt magánvállalkozás számára végzett munkája nem esik az Egyezmény hatálya alá, mivel nincs kényszerítés. A Bizottság úgy ítélte meg, hogy figyelembe véve fogvatartotti helyzetüket szükséges az elítéltek *formális beleegyezését beszerezni* a magánvállalkozás számára, a börtönön belül és kívül végzett munkához. Továbbá, mivel az ilyen beleegyezést szabadság hiányának összefüggésében korlátozott választási lehetőséggel adják, kell, hogy legyenek olyan *indikátorok*, amelyek *igazolják a szabad és tájékozott beleegyezést*. A Bizottság emlékeztetett arra, hogy a munka önkéntességének legmegbízhatóbb indikátora az, ha a munkát a szabad munkajogi viszonyhoz közelítő feltételek mellett végzik, *ilyen például a megfelelő összegű munkabér, a társadalombiztosítás, a munkahelyi biztonság és egészség*.

Ezen túl más tényezők is lehetnek, amelyeket *objektív és mérhető előnynek* kell tekinteni, amelyet az elítélt a munka elvégzésével nyer, és amelyeket figyelembe lehet venni annak megítélésékor, hogy a beleegyezést szabadon és kellő tájékoztatás alapján adta, például

- új szakértelem elsajátítása, amit az elítélt szabadulását követően is tud használni,
- ígéret, hogy a szabadulást követően ugyanazt a fajta munkát végezheti, vagy
- a lehetőség, hogy közösen dolgozzanak ellenőrzött környezetben lehetővé téve a csoport munka készségének fejlesztését.

A Bizottság tudomásul vette a Kormány – jelentésbe foglalt – tájékoztatását, miszerint a Bv. tv. készítése során az Egyezmény rendelkezéseit figyelembe veszik. Ezzel együtt határozott reményének adott hangot, hogy a Kormány a szükséges intézkedéseket megteszi, amelyek biztosítják, hogy a szabad és tájékozott beleegyezés szükséges az elítéltek magánvállalkozások számára, a börtön létesítményen belül és azon kívül végzett munkájához,

úgy, hogy a beleegyezés mentes a büntetéstől való fenyegetéstől és igazolva van a szabad munkajogi viszonyhoz közelítő feltételek meglétével, és egyéb az előzőekben említett objektív és mérhető tényezőkkel.²⁰

1.2 A hatályos joganyag áttekintése során megállapítottam, hogy a jogalkotó a Bizottság kérésének megfelelően az egyes büntető vonatkozású törvények módosításáról szóló 2011. CL. törvény 31. § (2) bekezdése módosította a Bv. tvr-t. A módosítás következtében a Bv. tvr. 44. § (1) bekezdése előírja, hogy az elítélt a bv. szerv szerződése alapján, *írásban megadott hozzájárulásával más gazdálkodó szervezetnél* is végezhet munkát. Ha az elítélt a hozzájárulását visszavonja, a Munka Törvénykönyve szerint rendes felmondás szabályait kell alkalmazni azzal, hogy a felmondási idő harminc nap.

Az elítélt beleegyezése a külső munkahelyen végzett munkáltatáshoz megvalósul az írásban megadott hozzájárulásával. A büntetés-végrehajtási intézetek által rendelkezésemre bocsátott dokumentumokból megállapítható, hogy az írásbeli hozzájárulás a külső munkavégzéshez *formanyomtatványon* keresztül történik. Megjegyzem, hogy a hozzájárulás megadásával kapcsolatban a gyakorlatban előfordulnak hiányosságok: a kérdőíves felméréssel érintett Szegedi Fegyház és Börtönben ugyanis a megkérdezett 39 fogvatartottból két fő úgy nyilatkozott, hogy a külső munkavégzéshez nem kérték beleegyezésüket.

Álláspontom szerint a külső munkavégzéshez történő hozzájárulás formálisan megvalósul ugyan az írásban megadott hozzájárulással, azonban a tartalmi értelemben vett valós beleegyezés nem igazolható: hiányoznak a szabad munkajogi viszonyhoz közelítő feltételek és egyéb objektív és mérhető tényezők.

A külső szerződés alapján más gazdálkodó szervezetnél foglalkoztatottak elítéltek – főszabály szerint – csak az IM rendelet 124. § (2) bekezdése alapján havi munkadíjként a kifizetés évét megelőző év első napján a munkaviszonyban álló dolgozókra megállapított kötelező legkisebb munkabér összegének legalább egyharmada illeti meg. Jelen pillanatban továbbá nincs olyan jogszabályi kötelezettség, amely közteherviselési kötelezettséget írna elő a munkáltató büntetés-végrehajtási intézet számára.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a szabályozás hiányosságára visszavezethető jogi helyzet sérti a külső munkahelyen dolgozó fogvatartottak önkéntes, szabad beleegyezésen alapuló munkavégzéshez való jogát.

2 Megállapításaim a foglalkoztatott fogvatartottak társadalombiztosítási jogviszonyai, illetve munkajogi kérdései vonatkozásában

2.1 A fogvatartott foglalkoztatásának munkajogi kérdései

2.1.1 Először az elítélteknek a **szabadságvesztés végrehajtása alatt érvényesülő munkavégzéssel** kapcsolatos alapjogait tekintetem át. Az Alaptörvény számos, munkához való joggal összefüggésben több részjogosultságot is nevesít, így például a munka szabad megválasztásának jogát, a munkavédelemhez való jogot. Lényeges arra is rámutatni ugyanakkor, hogy ezek a jogosultságok nem, vagy csak meghatározott korlátozással érvényesülnek a szabadságvesztés végrehajtása során.

Az alapvetésnek megfelelően az elítélt *munkához való joga átmenetileg, a munkába állítást akadályozó ok fennállásáig szünetel*, illetőleg nem gyakorolhatja a szabadságvesztés végrehajtása alatt a sztrájkhoz való jogát. Vannak olyan munkavégzéssel kapcsolatos jogok is, amelyek egyértelműen nem korlátozhatóak a büntetés-végrehajtás során sem, mint például a munkavédelemhez, pihenéshez vagy a bérezéshez való jog.²¹ A Bv. tvr. néhány alapjog korlátozásáról nem tesz említést, de előfordul, hogy azok a büntetés-végrehajtás jellegéből fakadóan mégis korlátozást szenvednek.

Álláspontom szerint az IM rendelet és a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának 1-1/17/1999. (IK. BV. Mell.3.) OP intézkedésnek a fogvatartottak munkáltatásának eljárási szabályairól szóló rendelkezései *nem biztosítják megfelelően a fogvatartottak esetében a foglalkozás megválasztásának szabadságának érvényesülését.* Álláspontom szerint ugyanis még a fogvatartottak számára is biztosítani kell azt, hogy a számára rendelkezésre álló munkavégzési lehetőségek, formák közül szabadon választhasson. Bár a befogadási és foglalkozási bizottság a tagok véleményét megismerve, a fogvatartottat meghallgatva dönt a munkahely és munkakör kijelöléséről, a rendelkezésekből nem következik, hogy az *elítélttel ismertetnék* az adott intézeten belül a munkavégzésre rendelkezésre álló lehetőségeket.

Ezzel kapcsolatban fontosnak tartom megjegyezni, hogy az említett Börtönsszabályok arra ösztönöznek, hogy az elítélt maga választhassa meg az általa végzett börtönmunka típusát, a különböző szakmai elvárások, az intézet rendje és a fegyelem megtartásának érvényesülése mellett. Az elítéltek számára a munka szabad megválasztásának joga értelemszerűen nem azt jelentené, hogy az elítélt akaratának megfelelő, tetszőleges munkát végezhet. Az államnak a foglalkozás szabad megválasztásához való jog érvényesülése érdekében ugyanakkor biztosítani kell, hogy az adott intézeten belül a munka szempontjából rendelkezésre álló lehetőségek közül a fogvatartottal minden esetben előzetesen ismertessék azokat, amelyek közül választhat. *Mindezek alapján megállapítom, hogy a feltétlenül érvényesülő, jogszabályban rögzített előzetes tájékoztatást hiányában felmerül a fogvatartottnak a munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jogának sérelme.*

2.1.2 A büntetés-végrehajtás keretében folyó munkáltatás jogi szabályozása tekintetében jelenleg *nem működik egységes rendszer.* A büntetés-végrehajtási jognak az elítéltek munkáltatására vonatkozó előírásai alapvetően a munka törvénykönyvének rendelkezéseire épülnek. Paradox helyzetet eredményez, hogy annak ellenére, hogy e törvény expressis verbis megjelölt háttérjogszabálya a munkáltatásnak, valamint az általánostól eltérő szabályok is a munkajog elveit követik, a szabadságvesztés végrehajtása alatt végzett munka *nem hoz létre*

munkaviszonyt. E furcsa kettőség számos olyan hátránnyal jár a fogvatartottakra nézve, amelyek nevelésük céljával, a társadalomba visszavezetésük törekvésével is ellentétesek.

Álláspontom szerint, míg az észlelhető hátrányok egy része a büntetés-végrehajtás rendszeréből és körülményeiből adódik, más részük éppen annak a feloldhatatlannak látszó ellentmondásnak a következménye, amely szerint a munkavégzés nem létesít munkaviszonyt, ugyanakkor az elítéltek munkáltatása elsősorban mégis a munkajog előírásai szerint történik. A feltárt ellentmondások közül a legkomolyabb és a munkavégzés nevelő jellegét leginkább csorbító az, hogy mindazon esetekben, amikor az eltöltött idő a szabad életben munkaviszonynak számít, azt a fogvatartott vagy volt fogvatartott esetén figyelembe venni nem lehet.²² A rendszerszintű, alapvető ellentmondásokat meglátásom szerint csak abban az esetben lehetne feloldani, *ha a jogalkotó büntetés-végrehajtási jog keretein belül – tekintettel annak speciális helyzetére – átfogóan és önállóan rendezné mindazokat a kérdéseket, rögzítené azokat az ebben a helyzetben is elvárható garanciális előírásokat, amelyek az elítéltek munkavégzésére, az elítélt és a büntetés-végrehajtási intézet közötti kapcsolatra vonatkoznak. Álláspontom szerint, mindezek hiányában a jelenlegi jogi helyzet nem felel meg a jogállamiság elvének.*

2.1.3 A munka díjazása az elítéltek külső munkáltatása során jelentős kérdésnek minősül, mivel a munkáltatás fogalmi elemei közé tartozik a *(munka) díj-fizetési kötelezettség.* Az általános szabályok szerint foglalkoztatott munkavállaló munkabért kap munkája ellentételezéseként, addig a fogva tartottak *munkadíjban* részesülnek. A belügyminiszter és közigazgatási és igazságügyi miniszter válasza szerint a fogalom meghatározás eltérésének az indoka az, hogy a fogvatartottak munkadíját nem terheli adó-és járulékfizetési kötelezettség, ezért a jogalkotó *más terminológiával* illetve az elítéltek fizetségét, ugyanis a munkabér az Mt. szerint adóval és járulékokkal terhelt fogalom.

A Bv. tv. 36.§ (1) bekezdés d) pontja annyit rögzít, hogy az elítélt jogosult a munka mennyiségének és minőségének *megfelelő* jövedelemre. Ha a *megfelelő jövedelem* meghatározásánál az alaplunkadíj megállapítására vonatkozó előírásokat vesszük figyelembe, akkor azonban egyértelműen relativizálódik a törvény által rögzített mérték-garancia. A szaktárcák egybehangzó válaszai szerint az alacsony mértékű díjazásnak az egyetlen tulajdonképpeni indokát a költségvetési teherbírási korlátai jelentik. Azzal érveltek, hogy a büntetés-végrehajtásnál foglalkoztatottak munkáltatásával kapcsolatban sajátos-többlet költségek merülnek fel: a fogvatartottak által végzett munka eredménye nem fedezi a rájuk fordított költségeket, a munkáltatás esetleges nyereségét pedig a termelés finanszírozására fordítja a nem profit-orientált büntetés-végrehajtási szervezet.

A hatályos előírások értelmében az elítélt fogvatartottaknak – főszabályként – kötelezően dolgozniuk kell(ene), munkájukat pedig jogszabályban tételesen meghatározott munkadíjért kell végezniük külső munkáltatónál is, úgy hogy a munkadíj összege lényegesen alacsonyabb, mint a mindenkori minimálbér összege. Az elítélt munkavállalók hátrányosabb helyzetben vannak szabadon lévő társaiknál, hiszen majdnem azonos munkáért lényegesen kevesebb bért kapnak. A nyilvánvalóan egyenlőtlen helyzet fenntartását azzal indokolja a jogalkotó, hogy maga a foglalkoztatás is számos költséggel, veszteséggel jár, továbbá az államnak nincsen kerete magasabb összegű fix munkadíj kifizetésére.

Álláspontom szerint önmagában a munkadíj összezszerúsége nem alkotmányossági kérdés, továbbá nem tekinthető aggályosnak a jogszabályban előírt fix munkadíj relatíve alacsony összege, a mindenkori jogalkotót ugyanis az állam teherbíró képességéből kiindulva jelentős mozgástér illeti meg a fogvatartottak „bérezésének” megállapításával kapcsolatban. A szabályozás szempontjából az értelemben nincsenek összehasonlítható helyzetben a nem fogvatartott munkavállalókkal, hogy a fogvatartottak foglalkoztatásának valóban lehetnek olyan elismert és világos költségei, amelyek levonása – az alacsonyabb munkadíj megállapításával – alkotmányosan indokolt lehet. A munkadíj megállapításának tervezésénél meglátásom szerint ugyanakkor az elvégzett munka értékét, nem pedig a munkával termelt értékét kellene a jogalkotónak figyelembe vennie: nyilvánvalóan nem eshet a fogvatartott munkavállaló terhére az, hogy az általa egyébként lelkiismeretesen végzett munka kevésbé jövedelmező vagy éppen veszteséges. Rá kell mutatnom továbbá arra is, hogy az eleve igen alacsony összegű munkadíjból a jogszabály alapján további összegeket is le kell vonni, a *tartásra fordított költségekhez való hozzájárulás* címén például naponta minimum a havi alaplunkadíj egy százalékát, ami összességében nem elhanyagolható összeg. A munkát vállaló elítéltek tehát ebből a szempontból a többi, munkát vállalni nem tudó vagy nem akaró fogvatartottal szemben indokolatlanul kerülnek hátrányosabb helyzetbe.

Megjegyezni kívánom továbbá, hogy a fogvatartottak foglalkoztatásának egyik legfontosabb, a kapott válaszokból is kirajzolódó célja a társadalmi reintegráció, ugyanakkor a munkáltatásuk magas költségeit az alacsony összegben megállapított munkadíjon keresztül lényegében a fogvatartottak viselik. Meglátásom szerint az elítéltek valódi reszocializációját, a „munkás életmódra nevelését” éppen az segítené elő, ha megtapasztalnák a munkavégzéssel szerzett jövedelem előnyeit, a munkavégzéssel járó előnyöket. Kérdéses, hogy a kifizetés évét megelőző év első napján a munkaviszonyban álló dolgozókra megállapított kötelező legkisebb munkabér összegének legalább egyharmada (2012-ben összesen 26 ezer forint), a nyugdíjminimumot el nem érő összeg – a további levonások után – mennyire tudja betölteni ezt az ösztönző funkciót.

2.2 A fogvatartottak társadalombiztosítási jogviszonyának kérdése

A társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 42. § (2) bekezdése szerint a szolgálati idő számításánál *nem lehet figyelembe venni az előzetes letartóztatás, illetve a szabadságvesztés tartamát.* A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997.

évi LXXX. törvény 8. § d) pontja értelmében pedig *szünetel a biztosítás* az előzetes letartóztatás és a szabadságvesztés tartama alatt. Kivétel ez alól, ha a letartóztatottat az ellene emelt vád alól jogerősen felmentették, vagy a büntetőeljárást megszüntették, továbbá, ha az elítéltet utóbb a bíróság jogerősen felmentette. *Az elítélt tehát nyugdíjra jogosító szolgálati időt nem szerez a szabadságvesztés végrehajtása alatt*, tekintet nélkül arra, hogy foglalkoztatják-e vagy sem. A belügyminiszter válasza szerint a fogvatartottak teljes körű bevonása az általános társadalombiztosításba az állam számára jelentős többletkiadásokkal járna.

A vizsgálatom során megállapítottam, hogy a Bv. tvr. szerint a fogvatartott munkához való joggal összefüggő jogosultságai, garanciális előírásai csak a munkába állítását akadályozó ok fennállásáig szünetelnek. Az állam ugyanakkor a fogvatartottak által végzett munkához, mint kvázi munkaviszonyhoz tapadó, a szociális biztonsághoz való jog érvényesülése szempontjából kulcsfontosságú, mögöttes jogosultságokat, így a társadalombiztosítás keretében a nyugellátásra való jogosultság megszerzésének a lehetőségét *lényegében elvonja*. Maga a Bv. tvr. nem tesz említést az elítélt a szociális biztonsághoz való jogáról, a szabadságvesztés végrehajtása alatt ugyanis ez a jog egyértelműen eleve érvényesül. Ugyanis a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény 16. §-a alapján a fogvatartott jogosult egészségügyi szolgáltatásra.

Alláspontom szerint mind a hátrányos megkülönböztetés tilalma, mind a szociális biztonsághoz való jog szempontjából aggályosnak minősül, hogy az eleve igen alacsony munkadíjért a büntetés-végrehajtási intézetben végzett munka a dolgozó fogvatartottak számára a törvény erejénél fogva nem eredményezhet semmilyen nyugdíj-jogosultságot. A kizárás megállapításával a jogalkotó indokolatlanul, önkényes módon valamennyi, a munkát végző és a munkát nem végző fogvatartottat egységesen kezeli, ami sért az egyenlő bánásmód követelményét. A miniszteri válasszal összefüggésben pedig arra kell rámutatnom, hogy a szabadságvesztésüket letöltő elítéltek jogszerzés és így öregkori (egyébként is igen alacsony) nyugdíj-jogosultság hiányában tovább terhelik a szociális ellátórendszert, azaz nem igazolható még az sem, hogy az alkotmányos megoldás összességében nagyobb költségekkel járna.

Mindezek alapján megállapítom, hogy azok a hivatkozott társadalombiztosítási törvényi szabályok, amelyek a jogszerzést a fogvatartásuk alatt munkát végző elítéltek esetében eleve kizárják a nyugdíj-jogosultság megszerzését, az érintett fogvatartottak egyenlő méltóságához, valamint szociális biztonsághoz való jogával összefüggő visszásságot okoznak.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert hogy az érintett szakminiszterekkel – így a nemzetgazdasági miniszterrel, a nemzeti erőforrás miniszterrel és a belügyminiszterrel - együttműködésben, a Bv. tvr. és a társadalombiztosítási törvények kapcsolódó rendelkezéseinek, valamint szükség esetén más kapcsolódó jogszabályok módosításának kezdeményezésével, az IM rendelet esetleges módosításával illetve más intézkedések megtételével

- 1) a joganyag felülvizsgálata keretében tegyen lépéseket a büntetés-végrehajtás keretében folyó munkáltatás jogi szabályozása egységes rendszerének kialakítása érdekében;
- 2) a foglalkozás szabad megválasztása érdekében biztosítsa, hogy – a fogvatartottak speciális helyzetét figyelembe véve – a fogvatartás időtartama alatti munkalehetőségek előzetes ismertetésére és a rendelkezésre álló munkalehetőségek megválasztására minden esetben sor kerüljön;
- 3) biztosítsa, hogy az ILO által előírt követelményeknek megfelelően a külső szerződés alapján történő foglalkoztatás körülményei az önkéntesség érvényesülése érdekében fokozatosan közelítsenek a szabad munkaerő-piaci viszonyokhoz;
- 4) teremtsen meg a fogvatartottak foglalkoztatásának nyugdíjra jogosító jogszerző ideje megszerzésének lehetőségét;
- 5) az elítéltek által végzett munka jogszabályban fixált díjának, valamint a díjból levonásra kerülő összegek megállapítására ne kizárólag az állam teherbíró képességére figyelemmel, hanem egy komplex és világos szempontrendszer alapján kerüljön sor.

Budapest, 2012. április 24.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ 28/1994. (V. 20.) AB határozat.

² 32/1998. (VI. 25.) számú határozat

³ A fejezet összeállításának alapjául a következő tanulmányok szolgáltak: Dr. Kövér Ágnes: Munkáltatás a büntetés végrehajtásban – történeti tapasztalatok és nemzetközi összehasonlítás – a jelenlegi honi reformtörvények tükrében. Kriminológiai és Kriminálisztikai Évkönyv 1994, 187-225 o., Dr. Kabódi Csaba-Dr. Mezey Barna: A munka szerepváltozásai a büntetés végrehajtásban – a kezdetektől a századfordulóig. Börtönügyi Szemle 1990/1. szám 49-61. o., illetve Jancsák Ramóna: A fogvatartottak munkáltatása. *Studia Iuvenum Iurispritorum* 2001, 303-340. o.

⁴ Dr. Kövér Ágnes: Munkáltatás a büntetésvégrehajtásban – történeti tapasztalatok és nemzetközi összehasonlítás –

a jelenlegi honi reformtörvények tükrében. Kényszer vagy kötelező munka kifejezés nem foglalja magába továbbá a) a katonai jellegű szolgálatot és olyan országokban, ahol a katonai szolgálat lelkiismereti okokból történő megtagadása lehetővé van téve, a köz javára végzett olyan szolgálatot, amelyet a törvény a katonai szolgálatot lelkiismereti okokból megtagadó személyektől megkövetel; b) a közösségi élet vagy jólét veszélyeztető szükséghelyzet vagy természeti csapás esetén megkívánt szolgálatot; c) minden olyan munkát vagy szolgálatot, amely a rendes polgári kötelezettségek része.

⁵ <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Stummer&sessionid=92928223&skin=hudoc-en>

⁶ Az Egyezmény 2. cikkének (1) bekezdése.

⁷ Az Egyezmény 2. cikke 2. bekezdésének c) pontja

⁸ Eradication of forced labour, Report III (Part 1 B) General Survey concerning the Forced Labour Convention, 1930 (No.29.), and the Abolition of Forced Labour Convention, 1957 (No.105) Third item on the agenda: Information and reports on the application of Conventions and Recommendations Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations. International Labour Office, Genova

⁹ ILO Börtön munkáról szóló nyilatkozat, Nemzetközi Munka Szemle, XXV. Kötet, 1932, p. 313-314.

¹⁰ Eradication of forced labour p. 24-31.

¹¹ Standard minimum rules for the treatment of prisoners . 71. pont

¹² Standard minimum rules for the treatment of prisoners . 72. pont

¹³ Dr. Kövér Ágnes: Munkáltatás a büntetés-végrehajtásban – történeti tapasztalatok és nemzetközi összehasonlítás– jelenlegi honi reformtörvények tükrében. Kriminológiai és Kriminológiai évkönyv 1994. p. 187-225.

¹⁴ uo. p. 209.

¹⁵ Juhász Zsuzsanna: A megújult Európai Börtön szabályok ismertetése. Acta Juridica et Politica, Tomus LXVIII. Fasc. 12., Szeged, 2006.

¹⁶ A büntetés-végrehajtás országos parancsnokának 1-1/17/1999. (IK.Bv.Mell.3.) OP intézkedése

¹⁷ Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülésén, 1996. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendelet.

¹⁸ Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény az ahhoz tartozó kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény.

¹⁹ a kényszer vagy kötelező munkáról szóló, a Nemzetközi Munkaügyi Konferencia 1930. évi 14. ülésén elfogadott 29. számú Egyezmény kihirdetéséről szóló 2000. évi XLVIII. törvény.

²⁰ Reported of The Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations International Labour Office Genova p. 242-244.

²¹ Bv. tvr. 45. §

²² A büntetés-végrehajtási munkáltatás fejlesztésének koncepciója és a koncepció megvalósítására vonatkozó intézkedési terve. Módszertani füzetek. 1987/1.

AJB-2575/2012

Önkormányzati bérlakás felújítása

Előadó: dr. Ottrok Viktória

Az eljárás megindítása

A panaszos Belváros-Lipótváros V. Kerület Önkormányzata (a továbbiakban: önkormányzat) tulajdonában lévő bérlakás felújításával, valamint lakásbérleti szerződésének módosításával kapcsolatos eljárásának elhúzódása miatt fordult a Hivatalomhoz.

A panasz alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvből levezethető jogbiztonsághoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján tájékoztatást kértem az önkormányzat polgármesterétől.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

– a jogállamiság elvből fakadó jogbiztonság követelménye. „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bek.)

Alkalmazott jogszabályok

– A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.)

– Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításairól szóló 2004. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Panasztv.)

A megállapított tényállás

Panaszos évek óta önkormányzati bérlakásban élt családjával, egy olyan épületben, amely műemléki védelem alatt áll. Az épület 2006-ban kezdődött renoválása miatt egy időre átmeneti bérlakásba kellett költözniük, melyet az önkormányzat biztosított számukra. A visszaköltözés előtt a beadványtevő több súlyos problémát – penészes falakat, rossz fűtésrendszert – tapasztalt és jelzett is az önkormányzat felé. Annak ellenére, hogy a tényleges visszaköltözésre csupán több hónappal ezt követően került volna sor, a hibákat nem javították ki. A panaszos a hibákra újra felhívta az átadó figyelmét, amelyről eleinte jegyzőkönyvet sem akartak felvenni. Számos alkalommal próbált egyeztetni az önkormányzattal a szükséges javítások elvégzése, vagy egy cserelakás esetleges rendelkezésére bocsátása érdekében. Jogi képviselő segítségét is igénybe vette, akinek szintén nem válaszolt érdemben az önkormányzat. A panasz jogosságát ugyan elismerték, de a javításokat nem végezték el. A probléma a beadvány benyújtásáig nem oldódott meg, a panaszos kiskorú gyermekével együtt a nedves, penészes, rossz fűtésrendszerű bérlakásban él, az egészségükre károsan ható körülmények között.

A panaszos 2011. április 20-án kelt levelel megkereste az önkormányzat jegyzőjét – mivel állítása szerint az személyesen nem fogadta –, végül az alpolgármesterrel tudott személyesen egyeztetni, aki felajánlott számára három cserelakást, de végül egyik lakás esetében sem döntött érdemben az önkormányzat.

A fentiekre tekintettel 2012. március 6-án kelt levelemben megkerestem az önkormányzat polgármesterét, és tájékoztatását kértem:

van-e tudomása az önkormányzatnak a fenti problémáról? Amennyiben igen, a beadványtevő mikor jelezte azt?

– Milyen lépések történtek eddig és milyen további intézkedéseket tervez az önkormányzat az ügyben, illetve azokra várhatóan mikor kerül sor?

Mivel a polgármestertől a válaszadásra nyitvaálló törvényes határidőn belül nem kaptam választ, 2012. május 11-én sürgetve azt, soron kívüli tájékoztatását kértem az ügy állásáról. Figyelemmel arra, hogy a választ továbbra sem kaptam meg, 2012. július 23-án harmadszor is felkértem a polgármestert, hogy szíveskedjék a tájékoztatását, valamint az annak alapjául szolgáló iratok másolatát postafordultával megküldeni, és egyúttal felhívtam a figyelmét az Ajbt. 25. § (1) bekezdésében foglaltakra, amely szerint *az alapvető jogok biztos vizsgálatainak lefolytatása, illetve a vizsgálat megtervezése érdekében a vizsgált hatóság, a vizsgált hatóság vezetője, a vizsgált hatóság felügyeleti szervének vezetője, a kért vizsgálat lefolytatására jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetője, valamint a vizsgált hatóság munkatársa a 21. § (1) bekezdésében meghatározott esetekben az alapvető jogok biztosával együttműködik.*

E szakasz (2) bekezdése értelmében pedig, ha a vizsgált hatóság az együttműködéssel kapcsolatos kötelezettségét megalapozott indok nélkül nem vagy késedelmesen teljesíti, az alapvető jogok biztos e tény jelentésében rögzíti, és azt az éves beszámolójában külön kiemeli.

A polgármester válasza azonban mind a mai napig nem érkezett meg a Hivatalomhoz.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Jelen ügyben megállapítható, hogy az önkormányzat az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján hatóságnak minősül, tehát az ügy vizsgálatára a hatásköröm kiterjed.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.* Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes

jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is (9/1992. (I. 30.) AB határozat). Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.]

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.[56/1991. (XI.8.) AB. hat] Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Kiemelte, hogy egy demokratikus jogállamban, ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és érthetősége.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény alkotmánybírósági értelmezésével kapcsolatban a testület megállapította, hogy „[...] Az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. [Vö. 22/2012. (V. 11.) AB határozat]

III. Az ügy érdeme tekintetében

A Panasztv. 141. § alapján: „(1) Az állami és helyi önkormányzati szervek a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket e törvény szerint kötelesek elintézni.

(2) A panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más - így különösen bírósági, államigazgatási - eljárás hatálya alá.

(3) A közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.

(4) Panasszal és a közérdekű bejelentéssel bárki – szóban, írásban vagy elektronikus úton – fordulhat a tárgykörben eljárásra jogosult szervhez. A szóbeli bejelentést az eljárásra jogosult szerv köteles írásba foglalni.

(5) Ha a panaszt, illetőleg a közérdekű bejelentést nem az eljárásra jogosult szervhez tették meg, azt nyolc napon belül oda át kell tenni. Az áttételről a bejelentőt egyidejűleg értesíteni kell.”

A Panasztv. rögzíti továbbá azt is, hogy a panaszokat és a közérdekű bejelentéseket a beérkezésüktől 30 napon belül kell elbírálni. Ha az elbíráláshoz szükséges, akkor az eljáró szerv a panaszost, illetve a bejelentőt meghallgatja. A vizsgálata eredményéről, a megtett intézkedésekről vagy azok mellőzéséről pedig köteles a panaszost vagy a bejelentőt értesíteni.

Az Ajbt. 20. § (1) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa a hozzá benyújtott beadvány alapján – a törvényben foglalt kivételekkel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza. [20. § (2) Az alapvető jogok biztosa a beadványt elutasítja, ha a) az nem felel meg a 18. § (1) bekezdésében, (3) bekezdésében vagy (5)-(7) bekezdésében meghatározott feltételeknek, b) az nyilvánvalóan alaptalan, c) az ismételtlen előterjesztett, és érdemben új tény, adatot nem tartalmaz, vagy d) a beadvány előterjesztője kérte, hogy kilitét ne fedjék fel, és anélkül a vizsgálat nem folytatható le. (3) Az alapvető jogok biztosa a beadványt elutasíthatja, ha a) azt névtelenül nyújtották be, vagy b) megítélése szerint a beadványban szereplő visszásság csekély jelentőségű.]

E felhatalmazással élve, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kértem a polgármestertől. Az Ajbt. 21. §-ának (2) bekezdése értelmében a megkeresett szerv a megkeresésnek az alapvető jogok biztosa által megállapított határidőn belül, amely 15 napnál rövidebb nem lehet, köteles eleget tenni.

Megállapítom, hogy a polgármester, miután megkeresésemnek nem tett eleget, akadályozza az alapvető jogok biztosát alkotmányos jogkörének gyakorlásában és ezzel önmagában idéz elő a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszasság megszüntetése és jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt. 21. §-a alapján felkérem Budapest Főváros Kormányhivatalának vezetőjét, hogy a polgármester mulasztását vizsgálja ki és tegye hatáskörében eljárva tegye meg a szükséges felügyeleti intézkedéseket.

Budapest, 2012. szeptember 10.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-2583/2012

A szolgáltatónál kezelt pénzösszegre vezetett végrehajtások

Előadók: dr. Dezső Adrienn
dr. Hajas Barnabás

Az eljárás megindítása

2012-ben „A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” címen alapjogi projektet indítottam, amelynek keretében – egyebek mellett – a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt pénzösszegre vezetett végrehajtásokat is vizsgálni kívánom.

Az OBH-4325/2004. számú jelentésben korábban már foglalkoztam a fenti kérdéssel. A jelentés kiadása óta eltelt hosszú idő alatt a vonatkozó szabályozás több ponton módosult, a jelentésben megfogalmazott kezdeményezések közül azonban többet nem fogadott el az érintett szerv. Az elmúlt években ugyanakkor jelentős számú panasz érkezett hozzám a hatósági átutalási megbízással, a bírósági végrehajtási eljárásról szóló 1994. évi LIII. törvény 74. §-a szerint a végrehajtás alól egyébként mentes pénzösszegek bankszámláról történő leemelésével kapcsolatosan, ezért ezzel a kérdéskörrel kiemelten kívánok foglalkozni.

A vizsgálatom eredményes befejezése érdekében tájékoztatást kértem a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumtól, a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumtól, az Emberi Erőforrások Minisztériumától, a Magyar Bírósági Végrehajtó Kamarától (továbbiakban: MBVK), és a Magyar Bankszövetségtől.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- *a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény B cikk) (1) „Magyarország független, demokratikus jogállam.”
- *tulajdonhoz való jog* (Alaptörvény XIII. cikk) (1) bekezdés)
- *hátrányos megkülönböztetés tilalma* (Alaptörvény XV. cikk) (2) bekezdés)
- *a gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jog* (Alaptörvény XVI. cikk) (1) bekezdés)

Alkalmazott jogszabály

- a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (továbbiakban: Vht.)

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint „Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság [18. § (1) bek.], illetve közszolgáltatást végző szerv [18. § (12) bek.] tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszasságot okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.”

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés k) pontja szerint az önálló bírósági végrehajtó hatóságnak minősül. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – közszolgáltatást végző szerv az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. A Vht. 5. § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy a bírósági végrehajtás során állami kényszerrel is el kell érni, hogy a pénzfizetésre, illetőleg az egyéb magatartásra kötelezett (a továbbiakban: adós) teljesítse a kötelezettségét. Úgy vélem, hogy e rendelkezés alapján a bírósági végrehajtás állami feladat volta nem kétséges. Álláspontom szerint, amikor a bankok az átutalási végzés teljesítésére vonatkozó törvényi kötelezettségüknek eleget téve ebben közreműködnek, maguk is állami feladatot látnak el, vagyis e tekintetben tevékenységük közszolgáltatásnak tekinthető, vagyis az ilyen eljárások vizsgálatára kiterjed a hatásköröm.

Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

Az Alkotmánybíróság a *tulajdonhoz való jog* korlátozásának megítélésére a közérdekűségi tesztet alkalmazza. A korlátozásánál az alkotmányossági vizsgálat egyik szempontja a másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, vagy a közérdek miatt fennálló szükségesség. A közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál az Alkotmánybíróság nem tekint elérésnek, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre, szabad hatósági mérlegelési jogkörben hagyva annak meghatározását, konkrétan milyen tulajdoni tárgyakra kell a korlátozást alkalmazni. A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse. A vizsgálat másik szempontja itt is az arányosság: a korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlyának összhangban kell állnia.²

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg.

A *gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát* az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése deklarálja. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam köteleességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére.³

A Vht. IV. fejezete szabályozza a munkabérré és egyéb járandóságra vezetett végrehajtások szabályait. Eszerint a végrehajtás során a munkabérből történő levonásnál azt az összeget kell alapul venni, amely a munkabért terhelő, abból a külön jogszabály szerint levonással teljesítendő adónak (adóelőlegnek), egészségbiztosítási és nyugdíjjáruléknak, magánnyugdíj-pénztári tagdíjnak, továbbá egyéb járuléknak a levonása után fennmarad. Ebből a csökkentett összegből általában legfeljebb 33%-ot, kivételesen legfeljebb 50%-ot lehet levonni.

A levonás során mentes a végrehajtás alól a havonta kifizetett munkabérnek az a része, amely megfelel az öregségi nyugdíj legalacsonyabb összegének. Ez a mentesség nem áll fenn a gyermektartásdíj és a szüléssel járó költség végrehajtása esetén. A családi pótlékból legfeljebb 33%-ot lehet levonni, de csak a jogalap nélkül felvett családi pótlék és anyasági támogatás fejében.

A Vht. 74. §-a szerint mentes a letiltás alól

- a nemzeti gondozási díj és a hadigondozottak pénzbeli ellátása, az életüktől és szabadságuktól politikai okból jogtalanul megfosztottak kárpótlásáról szóló törvény szerint járó életjáradék,
- az átmeneti segély, ideértve a meghatározott célra kapott segélyt is, az aktív korúak ellátására való jogosultság keretében megállapított pénzbeli ellátás, az időskorúak járadéka, a munkanélküliek jövedelempótló támogatása, az ápolási díj,
- anyasági támogatás,
- a rokkantsági járadék és a vakok személyi járadéka,
- az egészségkárosodásra tekintettel járó keresetkiegészítés, az átmeneti keresetkiegészítés, a jövedelemkiegészítés, az átmeneti jövedelemkiegészítés, a bányászok egészségkárosodási járadéka,
- a törvényen alapuló tartásdíj, ideértve a bíróság által előlegezett gyermektartásdíjat is, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvényen alapuló gyermekvédelmi pénzbeli ellátások,
- a nevelőszülő részére a gondozásába ideiglenes hatállyal elhelyezett, átmeneti vagy tartós nevelésbe vett gyermek, utógondozói ellátásban lévő fiatal felnőtt ellátását szolgáló nevelési díj, külön ellátmány és családi pótlék,
- az ösztöndíj, a tudományos továbbképzési ösztöndíjas munkabér jellegű ösztöndíjának kivételével [66. § d) pont],
- a kiküldetéssel, külszolgálatlaltal és munkába járással összefüggő költségtérítés,
- a meghatározott kiadás fedezésére szolgáló összeg,
- a fogyatékosági támogatás.

Ezzel szemben a Vht. 79/A. §-a szerint a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt, az adóst megillető pénzösszeg – két kivétellel – teljes összegben végrehajtás alá vonható. Az egyik ilyen kivétel a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt, természetes személyt megillető összegre vonatkozik. Eszerint az öregségi nyugdíj legalacsonyabb összegének négyszerese feletti összeg korlátlanul végrehajtás alá vonható, az ez alatti összegből pedig az öregségi nyugdíj

legalacsonyabb összege és az öregségi nyugdíj legalacsonyabb összegének négyszerese közötti rész 50%-a vonható végrehajtás alá. A másik kivétel értelmében a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt, természetes személyt megillető pénzösszegnek mentes a végrehajtás alól az a része, amely megfelel az öregségi nyugdíj legalacsonyabb összegének. Ha a végrehajtás gyermektartásdíj vagy szüléssel járó költség behajtására folyik, ennek az összegnek az 50%-a is végrehajtás alá vonható.

A Vht. 79/C. § (1) bekezdése szerint a pénzforgalmi szolgáltatónál több számlatulajdonos tulajdonában álló számlán kezelt pénzösszeg bármelyik számlatulajdonossal szemben fennálló követelés fejében teljes összegben végrehajtás alá vonható, a 79/A. § rendelkezéseit ebben az esetben is alkalmazni kell.

A megkeresett szervektől arra vonatkozóan kértem tájékoztatást,

- hogyan lehet biztosítani a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát, amikor az önálló bírósági végrehajtó a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (továbbiakban: Vht.) 79/A §-a alapján a bankszámlára érkező gyermekvédelmi pénzbeli ellátásokat végrehajtás alá vonja?
- hogyan érvényesül az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében megfogalmazott szociális biztonsághoz való jog, amikor a hatósági átutalási megbízással a végrehajtó a Vht. 74. §-ában rögzített jövedelmeket vonja végrehajtás alá a bankszámláról?
- a Vht. 74. § és a Vht. 79/A § rendelkezései összhangban állnak-e az Alaptörvény XV. cikk (1)-(2) bekezdésében megfogalmazott egyenlő bánásmód követelményével?
- a Vht. 79/C. § -ban foglalt rendelkezései hogyan biztosítják a nem adós számlatulajdonos tulajdonhoz való jogát?
- a közeljövőben a kormányzat tervezi-e a pénzügyi szolgáltatónál kezelt pénzösszegekre vezetett végrehajtás szabályainak felülvizsgálatát?

A közigazgatási és igazságügyi miniszter válaszlevelében az alábbiakról tájékoztatott: A Vht. 74. §-a pontosan szabályozza azon juttatások körét, melyek teljes egészében mentesek a letiltás alól. Ezek a juttatások többnyire szociális okból illetik meg a jogosultat, ezért indokolt a végrehajtás alól történő kivonásuk. A gyakorlati problémát a miniszter álláspontja szerint az okozza, hogy a Vht. 74. §-ában felsorolt juttatások más és más módon juthatnak el az adósokhoz. A pénzösszeg végrehajtás alá vonhatósága tekintetében ugyanakkor nem annak okán van különbség egyes esetek között, hogy postai úton vagy bankszámlán érkezik a végrehajtási eljárás adósához egy szociális juttatás, hanem abban a tekintetben, hogy a járandóságot folyósító szervtől tiltják le vagy pedig már az adós vagyonaiba került pénzösszegként. Ennek alapján lényegében három eset lehetséges: ha a járandóságot folyósító szervtől tiltják le, akkor még nem került az összeg az adós vagyonaiba, ilyen letiltás során pedig érvényesülnek a letiltás alóli mentesség szabályai (Vht. 74. §); ha a juttatást az adós részére postai úton kifizetik, akkor mint nála lévő készpénz (az összes többi készpénzzel együtt) teljes összegben végrehajtás alá vonandó; ha a juttatást az adós bankszámlájára utalják, akkor mint az adós számlapénze, a számlán lévő, más eredetű pénzösszegekkel együtt vonható végrehajtás alá ún. átutalási végzéssel vagy hatósági átutalási megbízással, ez esetben ugyancsak mentes a pénzösszeg egy része a végrehajtás alól a Vht. 79/A. §-a szerint. A különbségtétel indoka, hogy az adott pénzösszeg eredetére alapozott letiltási mentesség csak addig érvényesülhet, amíg az adós részére járó különböző juttatások összegei még nem olvadtak össze az adós egyéb vagyonával. A munkáltató által kifizetendő munkabér, folyósító szervtől származó járandóság, valamint a bankszámlán tartott összegek mentességére vonatkozó eltérő szabályokat az indokolja, hogy az utóbbi esetében a jogcím, eredet megállapítása technikailag lehetetlen, a számla egyenlege ugyanis nem ad információt arra vonatkozóan, hogy az azon lévő összegek milyen jogcímen kerültek a számlára és arra sem, hogy a különböző jogcímű összegek, illetve maradványaik milyen arányban képezik részét a számla egyenlegének. Ezzel a helyzettel a jogalkotó nem mehet szembe, alkotmányos kötelezettségét sértené meg ugyanis akkor is, ha végrehajthatatlan jogszabályt alkotna. Ezért tehát a mentesség biztosítására más eszközt kell alkalmazni; ez található a Vht. 79/A. §-ában, amely nem az adott pénzösszeg eredetére, hanem a számlaegyenleg összegére figyelemmel biztosít mentességet.

A miniszter álláspontja szerint a végrehajtási jog biztosítja az adós és ezáltal gyermeke létfenntartásához szükséges, bankszámlán kezelt összegek végrehajtási eljárás alóli, bizonyos mértékű mentesülését. A Vht. 79/A. §-a rendelkezik arról, hogy a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt, természetes személyeket megillető pénzösszegek mely része mentes a végrehajtás alól, így akkor sem marad segítség nélkül az adós, ha a bankszámláján lévő összegek végrehajtás alá vonásával hajtják be az őt terhelő tartozást.

Az ember erőforrások minisztere válaszlevelében jelezte, szakmailag egyetért azzal, hogy a végrehajtás szempontjából ugyanaz a mentesség érvényesüljön a postai úton kifizetett juttatásoknál, mint a bankszámlára érkező támogatásoknál. A Vht. ez irányú módosítását 2011 júliusában kezdeményezték is a közigazgatási és igazságügyi miniszternél. A közigazgatási és igazságügyi tárca válaszlevelében azonban arról tájékoztatta a minisztert, hogy pénzügytechnikailag nem látják biztosítottnak a bankszámlára beérkező összegek jogcím szerinti megbontását és ennek megfelelően a végrehajtás korlátozását. A Vht. érintett részeinek koncepcionális módosítására ezért mind ez ideig nem került sor. A miniszter jelezte azt is, hogy – mivel a Vht. módosítása tekintetében a tárca nem rendelkezik hatáskörrel, és a koncepcionálisabb jellegű módosításra irányuló kezdeményezésük sem került ez ideig elfogadásra – csupán tájékoztatást tudnak adni a hozzájuk forduló érintetteknek a postai úton kifizetésre kerülő és a pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt pénzösszegekre vezetett végrehajtásra vonatkozó hatályos jogszabályi rendelkezésekről. A nevelőszülők tekintetében javasolják, hogy a nevelőszülők lehetőleg nyissanak külön számlát a náluk elhelyezett

gyermek után járó juttatások fogadására, ezzel is elősegítve a gyermek után járó ellátások és a nevelőszülői jövedelem elhatárolását.

A nemzetgazdasági miniszter válaszlevelében tájékoztatott, hogy a megkeresésben felvetett kérdések, problémák orvosolására a közelmúltban több alkalommal is indultak kezdeményezések. A végrehajtási eljárás kapcsán valóban fontos – és kényes kérdésként merül fel az adós jogainak védelme. E tekintetben azonban több szempont figyelembevételére, összeegyeztetésére szükség van. A Vht. pénzügyi intézménynél kezelt összegre vezetett végrehajtás szabályait tartalmazó V. Fejezetének rendelkezései alapján nem kell azt vizsgálni, hogy a pénzügyi összeg, esetleg annak bizonyos része mentes-e a végrehajtás alól. Nem vizsgálható a mentesség mindenekelőtt arra való tekintettel, hogy ez a fizetési megbízásoknál kötelező jogcímezés bevezetését feltételezné, amely a kapcsolódó uniós jogszabályok előírásaival, valamint a fizetési forgalom általános nemzetközi szabványaival ellentétes volna. A pénzforgalmi szolgáltatónál kezelt pénzügyi összegekre vezetett végrehajtás során a nehézséget az okozza, hogy az adós különböző jogcímenek kapott összegei már egyetlen vagyonná olvadtak össze. A letiltás korlátait tehát e körben már nem lehet érvényesíteni. Több számlatulajdonos esetében, a Vht. 79/C. szerinti végrehajtás foganatosításával kapcsolatosan a miniszter jelezte, hogy a nem adós számlatulajdonos tulajdonhoz való jogának igényperben való érvényesítése valóban nehézségekbe ütközhet, de technikailag itt sincs lehetőség a számlán szereplő összegek elválasztására.

A Magyar Bírósági Végrehajtó Kamara elnöke az alábbiakról tájékoztatott: „(...) A jogszabályváltozások a megkeresésben felvetett problémát nem oldották meg, továbbra is sok panasz érkezik. A panaszok egy részében az adós azt sérelmezi, hogy a fizetési számláján kezelt teljes összeget zárolták. Az ilyen jellegű panaszok is két csoportra oszthatók. Az első esetben ténylegesen figyelmen kívül hagyták a mentesség szabályait és a teljes összeget levonták. A másik esetben nem ez történik, hanem egyszerűen csak annyi, hogy az adós bankkártya műveleteit, illetőleg internetes hozzáféréseit tiltják le, abból a célból, hogy a számla egyenlegét a hatósági intézkedés foganatosításának ideje alatt figyelemmel tudják kísérni és a levonásokat foganatosítsák. Amennyiben az adósnak nem korlátozzák ezeket a hozzáféréseit, nem tudják megoldani a feladatot, és a pénzforgalmi szolgáltató felelősséggel tartozik a foganatosításért. Az adósnak azonban nem korlátozzák abban, hogy a bankfiókban a mentes összegből pénzt vegyen fel. A probléma ebben az esetben tehát technikai természetű.”

A panaszok másik részében az az összeg is levonásra kerül, amely egyébként a munkabérré és egyéb járandóságra vezetett végrehajtás során mentesnek minősülne. A Kamara elnökének álláspontja szerint a probléma összetett, mert a pénzügyi intézmények számára technikai nehézséget okoz a mentesség szabályainak megfelelő alkalmazása. Ehhez hozzájárul a mentességi szabály bonyolultsága is, abban az esetben, ha a legkisebb öregségi nyugdíj összegét meghaladó egyenleg van, és nem egyszeri alkalomról van szó. Abban az esetben, ha nem áll rendelkezésre megfelelő összeg, a pénzügyi szolgáltatónak meghatározott ideig sorba kell állítani a teljesítésre váró megbízásokat, és naponta figyelemmel kell kísérni a számla alakulását. Megítélése szerint a pénzügyi intézményeket nem lehet tovább terhelni azzal, hogy még a beérkezett összegek jogcímét is nyomon kövessék, ha a jelenlegi szabályoknak sem tudnak minden esetben megfelelően eleget tenni. A Kamara elnöke válaszlevelében két megoldást tett a probléma orvoslására: „(...) Az első a német mintát követve az lehetne, ha természetes személyek esetén bevezetnék az ún. „mentes számla” intézményét, amely a fizetési számla egyfajta alszámlája lehetne. Az ilyen számlára kizárólag olyan összegeket lehetne utalni, amelyek mentesek a végrehajtás alól. A visszaélések megelőzése érdekében meg kellene határozni a számlán tartható összeg maximumát. Németországban ez valamivel több, mint 1000 euró. A megoldás hátránya, hogy bonyolult szabályozást és technikai feltételeket igényel, bevezetése mindeztől hosszadalmas és költséges. Kétségtelen tény azonban, hogy megvalósítása tiszta jogi helyzetet eredményez és kizárja a banki tévedések lehetőségét. A másik javaslat, hogy ha a mentes összeg a jelenleginél egyszerűbb módon kerülne meghatározásra. Célszerű lenne egy fix összeg megjelölése, olyan mértékben, amely biztosítja az adós megélhetését. Például ilyen lehet az öregségi nyugdíj háromszorosának, vagy akár négyszeresének megfelelő összeg. A pénzügyi intézményeknek nem okozhat nehézséget egy ilyen, viszonylag állandó mértékű mentes összeg kezelése.”

A Magyar Bankszövetség válaszlevelében jelezte, hogy álláspontjuk szerint a jogalkotó a Vht. 74. §-ában az ott felsorolt járandóságokat az alól mentesítette, hogy azokat még a kifizetésük előtt lefoglalhassa a végrehajtó. Megítélésük szerint akkor sem maradnak ezek az összegek védelem nélkül, ha a kifizetésük bankszámlára történő utalással történik, mert ebben az esetben a Vht. 79/A. §-ában rögzített korlátozások érvényesülnek. A Vht. módosítása nélkül a külön alszámlán történő kezelés sem mentesítené a végrehajtás alól az itt kezelt összegeket. Jelezték azt is, hogy az alszámla fogalmát a hatályos pénzforgalmi törvény nem ismeri, ezért ez utóbbi módosítása is szükséges lenne, ha a mentes összegeket azon tartanák nyilván. Felvetődhet még, hogy a bank a kedvezményezett kérésére egy olyan önálló bankszámlát nyitna, amelyen a számlatulajdonos kizárólag a végrehajtás alól mentes járandóságait fogadná. Ahhoz azonban, hogy a bank ne legyen köteles erről hatósági átutalásokat és átutalási végzéseket teljesíteni, ezt a számlát ki kellene vonni a számlatulajdonos szabad rendelkezése alól, illetve elő kellene írni, hogy a számlatulajdonos az ilyen számlán lévő összeget csak meghatározott — nyilván a megélhetéséhez közvetlenül kapcsolódó jogcímenek használatára fel. E jogcímeneket pedig a banknak kellene vizsgálnia, ami nagyon jelentős informatikai fejlesztést igényelne. Ebben az esetben is szükség lenne a pénzforgalmi törvény és a Vht. módosítására. Megítélésük szerint a hatályos szabályozás legalábbis – a Vht-nek a fenti összefüggésben vizsgált két §-a – kiegyensúlyozottan védi az adósok és a hitelezők (végrehajtást kérők) érdekeit.

A hátrányos megkülönböztetés tilalma:

Az Alkotmánybíróság által alkalmazott „önkéntes megkülönböztetés tilalma”⁴ tesztjét végeztem el a Vht. fent idézett rendelkezéseivel kapcsolatban. A teszt gyakorlatilag két elemből áll, az összehasonlíthatósági és az indokolhatósági próbából. Az összehasonlíthatóság próba azt jelenti, hogy csak az azonos helyzetben lévők között merülhet fel a hátrányos megkülönböztetés tilalmának megsértése. Alkotmányos visszásságot okozó diszkriminációról akkor van szó, ha ugyanazon homogén csoportba tartozó személyeket eltérően vagy, ha különböző homogén csoportba tartozókat – a lényeges különbségeket figyelmen kívül hagyva – azonosan kezelnek. Az Alkotmánybíróság a 30/1997. (IV.29.) AB határozatában rögzítette a jogegyenlőség követelményét, amely azt jelenti, hogy az állam, mint közhatalom – mint jogalkotó és jogalkalmazó – a jogok és kötelezettségek megállapítása során köteles az azonos helyzetben levő jogalanyokat indokolatlan megkülönböztetés nélkül, egyenlőként kezelni. Megvizsgáltam azt is, hogy az adósok között pénzeszközök kezelésének helye alapján történő megkülönböztetés kiállja-e az ésszerűségi tesztet, vagyis „kellő súlyú alkotmányos indoknak”⁵, illetve „tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoknak”⁶ minősíthető-e. Ennek során azt tekintettem át, hogy a jogalkotó kellőképpen mérlegelte-e a szabályozás mellett szóló érveket, megfelelően és ésszerű indokok alapján választotta-e ki a jogalanyok azon csoportjait, amelyekre kiterjedt, valamint az azonos helyzetben lévő jogalanyokat egyenlőként kezelte-e. *Álláspontom szerint az adós pénzeszközök kezelésének helye nem minősül tárgyilagossági mérlegelés szerinti ésszerű indoknak. A végrehajtási eljárás során az adósok homogén csoportot alkotnak, így közöttük – aszerint, hogy pénzeszközöket pénzügyi intézmény kezeli-e vagy pedig azokat otthon tartják-e, de semmilyen más, alkotmányosan indokolható ismérvtől sem – nem tehető különbség. Így az adósok közötti – pénzeszközök kezelésének helye szerinti – különbségtétel a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okoz.*

A gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jog:

Az Alaptörvény XIX. Cikk (1) bekezdése szerint Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Álláspontom szerint alkotmányos joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozza, ha a természetes személy, adós, pénzügyi intézménynél kezelt pénzeszközére vezetett végrehajtás alól nem mentesek a Vht. előzőekben idézett 74. §-ában felsorolt juttatások, mert így azokat hatósági aktussal más, az eredetivel ellentétes célra vonják el. Azok végrehajtás alóli mentességét az indokolja, hogy a juttatás a létfenntartást vagy a hátrányos helyzet enyhítését szolgálja. Számos panasz érkezett a Hivatalomhoz az elmúlt néhány hónapban azzal kapcsolatban, hogy a hivatásos nevelőszülő részére folyósított juttatásokat hatósági átutalási megbízás útján leemelték a számláról, ellehetlenítve a nevelt gyermekek gondozását. Mint ahogy korábban jeleztem a védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Álláspontom szerint a Vht. 74. §-a és 79/A. §-a között fennálló ellentét vagyis az, hogy pénzügyi intézménynél kezelt, egyébként végrehajtás alól mentes juttatás is gyakorlatilag korlátozás nélkül végrehajtás alá vonható, alkalmas arra, hogy a gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásság közvetlen veszélyét okozza.

A nem adós számlatulajdonos tulajdonhoz való joga:

A Vht. 79/C. § (1) bekezdésével⁷ kapcsolatban fel kívánom hívni a figyelmet a következőkre:

Álláspontom szerint a nem adós számlatulajdonos tulajdonhoz való joga sérülhet abban az esetben, amikor a tulajdonában álló pénzeszeget egy másik, adós számlatulajdonossal szemben fennálló követelés fejében teljes összegben végrehajtás alá vonják.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

Már több jelentésemben utaltam arra, hogy az egyes alapjogok korlátozhatóságával kapcsolatban az Alkotmánybíróság a szükségesség, alkalmasság, arányosság hármastételét határozta meg. „Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközeihez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az alapvető jog, vagy szabadság védelme, vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.”⁸ Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog korlátozásának megítélésére a fent említett, általános alapjog-korlátozási tesztnél enyhébb mércét alkalmaz, amíg ugyanis a szükségességi-arányossági teszt esetében alapjog-korlátozás céljaként más alapvető jog vagy alkotmányos érték szolgálhat, addig a tulajdonhoz való jog korlátozását a közérdek is alkotmányosan indokolhatóvá teheti.

Megítélésem szerint azonban a tulajdonhoz való joggal szemben nem áll másik alapvető jog, szabadság vagy alkotmányos érték illetve közérdek. Megjegyzem, hogy ha lenne is ilyen, nem vagyok meggyőződve arról, hogy annak

védelme más módon nem érhető el, a korlátozás az elérni kívánt cél fontosságával és a tulajdonhoz való jog sérelmének súlya megfelelő arányban állna egymással.

Az előzőkre tekintettel megállapítottam, a Vht. 79/C. § (1) bekezdése azzal, hogy a nem adós számlatulajdonos tulajdonában álló pénzüsszagra történő végrehajtást kötelezővé teszi, állandósítja a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásság bekövetkezése lehetőségének közvetlen veszélyét.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében, az Ajbt. 37. §-a alapján ismételten felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy

- kezdeményezze a Vht. olyan irányú módosítását, amely biztosítja, hogy – az adósok közötti hátrányos megkülönböztetés nélkül – valóban mentes legyen a végrehajtás alól a Vht. 74 § -ában felsorolt juttatások;
- kezdeményezze a Vht. módosítását illetve kiegészítését a nem adós számlatulajdonos tulajdonhoz való jogának biztosítása érdekében.

Budapest, 2012. október

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat

² Vö. 17/2008. (III. 12.) AB határozat

³ Vö. 21/19996. (V. 17.) AB határozat

⁴ Más néven: „általános racionalitási teszt” vagy „ésszerű indok követelménye”

⁵ Ld. pl.: 53/1992. (X. 29.) AB határozat; 54/1992. (X. 29.) AB határozat; 25/1993. (IV. 23.); 33/1993. (V. 28.) AB határozat; 10/2001. (IV. 11.) AB határozat; 45/2003. (IX. 26.) AB határozat stb.

⁶ 35/1994. (VI. 24.) AB határozat; 45/1995. (VI. 30.) AB határozat; 6/1997. (II. 7.) AB határozat; 20/1999. (VI. 25.) AB határozat; 27/2001. (VI. 29.) AB határozat

⁷ a pénzügyi intézménynél több számlatulajdonos tulajdonában álló számlán kezelt pénzüsszeg bármelyik számlatulajdonossal szemben fennálló követelés fejében teljes összegben végrehajtás alá vonható

⁸ 30/1992. (I.26.) AB határozat, ABH 1992. 167., 171.

AJB-2614/2012

Gyermekeket érintő eljárásban résztvevő személyek képzése

Előadók: dr. Györffy Zsuzsanna
dr. Bene Beáta
dr. Regényi Eszter
dr. Weinbrenner Ágnes

A vizsgálat megindítása

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) az alapvető jogok biztosa kiemelt feladatává teszi a gyermekek jogainak védelmét. E gyermekjogi szakombudsmani teendőket hivatalba lépésem óta speciális gyermekjogi projekt keretében látom el. 2012-ben gyermekjogi munkám középpontjába a gyermekbarát-központú igazságszolgáltatás egyes kérdéseinek vizsgálatát állítottam. Minderre figyelemmel hivatalból vizsgálatot rendeltem el a gyermekeket érintő eljárásokban részt vevő „hivatásos személyek” felkészültsége, képzettsége tekintetében.

A probléma teljes körű feltárása érdekében megkerestem az Országos Rendőr-főkapitányság (a továbbiakban: ORFK) vezetőjét, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Szolgálatának (a továbbiakban: KIMISZ) főigazgatóját, a fiatalok büntetés-végrehajtási intézeteinek parancsnokait, az Emberi Erőforrások Minisztériuma (a továbbiakban: EMMI) javítóintézeteinek igazgatóit, a fővárosi és a megyei kormányhivatalok vezetőit és a Nemzeti Család és Szociálpolitikai Intézet (a továbbiakban: NCSSZI) főigazgatóját.

A megkeresett szervezeteknek – az NCSSZI kivételével – ugyanazt a kérdéssort tettem fel. Tekintettel arra, hogy az NCSSZI az EMMI háttérintézményeként kutatómunkát is folytat, a főigazgatótól arról is tájékoztatást kértem, hogy az intézmény végez-e a gyermeki jogok, valamint a gyermekbarát szolgáltatások érvényesülésével kapcsolatos kutatásokat, ezzel összefüggésben készültek-e módszertani levelek, azok gyakorlati alkalmazásáról van-e tudomásuk.

Érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- az állam alapjogvédelmi kötelezettsége: *„Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődrendű kötelezettsége.”* (Alaptörvény I) cikk (1) bekezdés)
- a hátrányos megkülönböztetés tilalma, az esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettsége: *„A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely*

megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. A nők és a férfiak egyenjogúak. Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” (Alaptörvény XV. cikk)

- a tisztességes eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés)
- a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés)
- az anyanyelvhasználathoz való jog: *„A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz.”* (Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdés)

Alkalmazott jogszabályok

- 1991. évi LXIV. törvény a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: Gyermekek jogi Egyezmény)
- 1992. évi XXII. törvény a munka törvénykönyvéről (a továbbiakban: Mt.)
- 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban: Gyvt.)
- 1998. évi XXVI. törvény a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról (a továbbiakban: Fot.)
- 2003. évi CXXV. törvény az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról (a továbbiakban: Ebktv.)
- 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a továbbiakban: Ket.)
- 2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról (a továbbiakban: Szmtv.)
- 2007. évi LXXX. törvény a menedéjogról (a továbbiakban: Met.)
- 2007. évi XCII. törvény a fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről (a továbbiakban: ENSZ Egyezmény)
- 2011. CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól (a továbbiakban: Nektv.)
- 2012. évi LXXXVI. törvény a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény hatálybalépésével összefüggő átmeneti rendelkezésekről és törvénymódosításokról
- 2012. évi I. törvény a munka törvénykönyvéről (a továbbiakban: új Mt.)
- 1979. évi 11. törvényerejű rendelet a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról (a továbbiakban: Bv. tvr.)
- 9/1995. (II. 3.) Korm. rendelet a köztisztviselők képesítési előírásairól (hatályos 2012. március 10-éig)
- 321/2011. (XII. 27.) Korm. rendelet a helyi esélyegyenlőségi programok elkészítésének szabályairól és az esélyegyenlőségi mentorokról
- 29/2012. (III. 7.) Korm. rendelet a közszolgálati tisztviselők képesítési előírásairól (hatályos 2011. március 11-étől)
- 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól
- 2/2012. (VI. 5.) EMMI rendelet a helyi esélyegyenlőségi program elkészítésének részletes szabályairól
- 22/2011. (X. 21.) ORFK utasítás az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv és a roma kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködésről, kapcsolattartásról
- Az Európai Unió Miniszteri Bizottságának Európai Börtön szabályokról szóló Rec (2006) 2 ajánlása a tagállamok számára (a továbbiakban: Európai Börtön szabályok)

A megállapított tényállás

Nemzetközi keretrendszer a téma vonatkozásában

1. Az ENSZ Gyermekek jogairól szóló Egyezményének 42. cikke rendelkezéseket tartalmaz az Egyezmény széles körű megismertetése vonatkozásában: *„A Részes Államok kötelezik magukat, hogy az Egyezmény elveit és rendelkezéseit hatékony és arra alkalmas eszközökkel a felnőttek és a gyermekek széles körében ismertetik.”* Az ENSZ Gyermekek jogi Bizottsága 2003-ban kiadott 5. számú *„A Gyermekek Jogairól szóló Egyezmény általános végrehajtási intézkedései”* című Átfogó Kommentárjában azt javasolja az államoknak, hogy dolgozzanak ki átfogó stratégiát az Egyezménnyel kapcsolatos ismeretek társadalomban való terjesztése érdekében. *„Az Egyezménnyel kapcsolatos ismereteket be kell építeni a gyermekekkel és a gyermekekért dolgozók alap- és továbbképzésébe is...”* A Bizottság emlékezteti a részes államokat azokra az ajánlásokra, amelyeket az Egyezmény elfogadásának tizedik évfordulójára 1999-ben tartott, az általános végrehajtási intézkedésekkel kapcsolatos ülést követően fogalmazott meg, ezekben az ajánlásokban ugyanis úgy fogalmazott, hogy *„a gyermek jogaival kapcsolatos ismeretek terjesztése és a tájékoztatás akkor a leghatékonyabb, ha nem pusztán előadásként hangzik el, hanem a társadalmi változás, a*

kapcsolatok és a párbeszéd folyamataként jelenik meg. A tájékoztató kampányokba a társadalom minden rétegét be kell vonni, a gyermekeket is beleértve. „A Bizottság azt javasolja, hogy a gyermekek jogaival kapcsolatos képzés hatását és tartósságát gyakorlati, rendszerszerű és a szakmai képzésbe beépített oktatással biztosítsák. Az emberi jogi képzés módszerei épüljenek a részvételre és ruházzák fel a szakembereket olyan képességekkel és hozzáállással, amely a gyermekek és fiatalok jogait, méltóságát és önbecsülését tiszteletben tartva foglalkozik velük.”

A 2005-ben kiadott 7. számú Átfogó Kommentárban, majd megismételve a 2006-ban kiadott 9. számú Átfogó Kommentárban a Bizottság megfelelő képzést és tájékoztatást is javasol: „A részes államok lehetőleg szervezzenek rendszeres gyermekjogi képzéseket a gyermekeknek, a szülőknek és a gyermekekkel és gyermekekért dolgozó valamennyi szakembernek, különösen a parlamenti képviselőknek, a bírácoknak, az ügyvédeknek, a bűnüldöző szervek munkatársainak, a köztisztviselőknek, a gyermekekkel foglalkozó és a gyermekeket fogva tartó intézmények munkatársainak, a tanároknak, az intézményekben, gyermekotthonokban és előzetes fogvatartó helyeken dolgozóknak, az egészségügyi szakembereknek, a szociális munkásoknak és a helyi vezetőknek. Ezenkívül a Bizottság arra kéri a részes államokat, hogy a széles közvéleménynek szervezzenek tájékoztató kampányokat.”¹

2. Az Európa Tanács 2010-ben elfogadott Gyermekbarát Igazságszolgáltatásról szóló Iránymutatása külön foglalkozik a szakemberek szakirányú képzésével, 14. pontja kimondja, hogy „a különböző korú gyermekek jogairól és szükségleteiről, valamint a gyermekekhez igazodó eljárásról minden gyermekkel foglalkozó szakembernek interdiszciplináris képzést kell kapnia. Valamint 15. pontja szerint, „a gyermekekkel közvetlen kapcsolatban álló szakembereket képezni kell arra is, hogy koruknak és fejlettségi szintjüknek megfelelően tudjanak kommunikálni a gyermekekkel, különös tekintettel arra, amikor sebezhető állapotban vannak.”

I. A kérdésekre adott válaszok

1. A tizennyolcadik életévét még be nem töltött gyermekkel foglalkozó munkatársak tanulmányaik során részt vettek-e gyermeki jogokkal, illetve más kulturális háttérrel kapcsolatos képzésen?

A fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézményeiben dolgozók közül csak néhányan vettek részt ilyen irányú képzéseken, szervezetszerű, speciális képzés e téren azonban nincs.

A debreceni javítóintézet közép- és felsőfokú végzettséggel rendelkező munkatársainak 78 százaléka tanulmányai során szerzett a gyermeki jogokkal összefüggő ismereteket.

A Szőlő utcai javítóintézet igazgatójának meglátása szerint a szociális, illetve jogi végzettségű kollégái e téren felkészítettek, a pedagógus végzettségűek ismeretei azonban szerint felszínesek. A nem diplomás munkatársak csak a belső képzéseken kapnak információt a gyermeki jogokról.

Rákospalotán a munkatársak tanulmányaik során szerezték meg az ismereteket.

Az Aszódon dolgozók egy része esélyegyenlőségi képzésen vett részt.

Az ORFK vezetője olyan képzésről, amely a rendőri állományt célirányosan a gyermekekkel való differenciált bánásmódra készítendő fel, nem számolt be. Az alapképzés, valamint az egyéb képzések tematikájának része a gyermekkor, illetve a többségitől eltérő kulturális háttér miatti differenciált intézkedés szabályai és a tárgykört érintő egyéb ismeretek. (pl. A családon belüli erőszak, valamint a gyermekek védelme tárgykörében 3 órás előadás, amelyen a hallgatók – egyebek mellett – ismereteket szereznek a gyermeki jogokról, a családon belüli erőszak gyermekekre gyakorolt hatásairól. A határrendészeti szakterület hallgatói tanulnak a harmadik országbeli állampolgár gyermekkorú családtagjai előállító egységben való elhelyezésének szabályairól, a határforgalomban átlépésre jelentkező kísérő nélküli kiskorúakkal kapcsolatos intézkedésre irányadó szabályozásról.)

A KIMISZ Pártfogó Felügyeleti Osztályának tájékoztatása szerint a pártfogó felügyelők előzetes tanulmányaik, illetve a belépést követő továbbképzések során kapnak olyan képzést, amely alkalmassá teszi őket a gyermekbarát eljárások folytatására.

A megyei kormányhivatalok adatai alapján a gyermeki jogokkal kapcsolatos ismereteiket munkatársaik elsődlegesen tanulmányaik során szerezték.

A Baranya megyei adatszolgáltató megítélése szerint a szakirányú felsőfokú, illetve OKJ-s képzésen résztvevő hallgatók a gyermeki jogokat érintő alapvető ismeretekhez hozzájutnak.

Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves és Nógrád megyében a válaszadók mintegy fele, Bács-Kiskun, Tolna és Veszprém megyében többségük, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében kb. 40 százaléka tanulmányai során kapott gyermeki jogokkal, illetve más kulturális háttérrel kapcsolatos képzést.

Békés megyében a válaszolók 60 százaléka, Vas megyében pedig 75 százaléka válaszolt igennel a kérdésre. A Vas megyei adatszolgáltató azonban kiemelte, hogy az idősebb munkatársak tekintetében jelentősebb azoknak a száma, akik ilyen irányú tanulmányokat nem folytattak.

A fővárosban, Pest és Somogy megyében dolgozók tanulmányaik során kaptak e téren képzést. Többen jelezték, hogy lehetőségük van különböző tanfolyamokon, továbbképzéseken való részvételre.

Csongrád, Győr-Moson-Sopron, Hajdú-Bihar, Jász-Nagykun-Szolnok, Komárom-Esztergom megyében a városi gyámhivatalokban és a jegyzői gyámhatóságokon felsőfokú végzettséggel rendelkező munkatársak többsége úgy válaszolt, hogy tanulmányai során szerzett e téren ismereteket. A kistélepléseken – elsősorban a jegyzői hatáskörben eljáró – gyámhatóságok munkatársai jellemzően nemmel válaszoltak a kérdésre.

A Jász-Nagykun-Szolnok megyei kormány megbízott kiemelte, hogy a jegyzői gyámhatóságoknál dolgozók a feladatot általában többszörösen kapcsolt munkakörben, középfokú végzettséggel látják el, a munkatársak fele nem vett részt gyermeki jogokkal kapcsolatos képzésen.

A Fejér megyei válaszadók mintegy egyharmada, Zala megyében a jegyzői gyámhatóságok munkatársainak

33 százaléka, a gyámhivatalok munkatársainak 75 százaléka kapott e téren képzést.

Az NCSSZI főigazgatójának tudomása szerint a gyermekvédelmi területen dolgozók képesítési követelményei között szerepelnek a gyermeki jogok, illetve más kulturális háttérrel kapcsolatos ismeretek.

2. A munkatársak kiválasztásánál figyelmet fordítanak-e arra, hogy gyermeki jogokkal, illetve más kulturális háttérrel kapcsolatos képzésen részt vett-e, továbbá előképzettsége és tapasztalatai alkalmassá teszik-e gyermekbarát eljárások lefolytatására (gyermekközpontú szemlélet, a gyermekkel való kommunikációs képesség, pedagógiai, pszichológiai tanulmányok, szakmai tapasztalat)?

A fiatalok büntetés-végrehajtási intézményeiben a kiválasztás elsődleges szempontja az adott munkakör betöltéséhez szükséges szakirányú végzettség. Ezen túlmenően a Bács-Kiskun megyei intézményben a felvételnél előnyt jelent a jelentkező beállítottsága, tapasztalata. Tökölön a felvételi beszélgetésen tájékozódnak a leendő munkatárs gyermekközpontú szemléletéről. Baranya megyében a jelentkezők számának függvényében tudják a kérdésben szereplő speciális tényezőket figyelembe venni.

A javítóintézeteknél is elsődleges szempont a szakirányú végzettség megléte. Az aszódi intézmény igazgatója utalt arra, hogy az alkalmazásról döntő bizottság felméri a jelentkező kérdésben feltett képzettségét, alkalmasságát.

Az ORFK válasza szerint a személyi állományba való felvételkor győződnek meg a jelölt alkalmasságáról. A későbbiekben a rendszeres, vagy a beosztás változása miatt szükségessé váló vizsgálatok kerül sor a szolgálati viszonyból adódó kötelezettségek teljesítéséhez, illetve az adott beosztás ellátásához szükséges képességek ellenőrzésére.

A KIMISZ főigazgatója, a Baranya, a Somogy, a Tolna megyei és a fővárosi kormány megbízott a kérdésre igennel válaszolt.

Fejér és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a válaszadók fele nyilatkozott úgy, hogy a kiválasztásánál figyelembe vették a megadott szempontokat.

Borsod-Abaúj-Zemplén, Békés, Heves és Pest megyében a válaszadók több mint felének, Nógrád megyében 2/3-ának, Vas megyében 75 százalékának volt igenlő a válasza. Vas megyében a nemmel válaszolók indokként azt hozták fel, hogy erre vonatkozó előírás, feltétel nincs.

A Bács-Kiskun megyei kormány megbízott szerint sok helyen évek óta nem volt változás a munkavállalók személyében. Azokon a településeken, ahol új munkaerőt vettek fel, szóbeli beszélgetés során mérték fel a kompetenciákat. A kompetenciák felmérése Győr-Moson-Sopron megyében is szóban történik.

A Csongrád megyei válaszadó meglátása szerint azokon a kistélepüléseken, ahol a jegyző választja ki a munkatársakat, a megadott szempont nem érvényesül. A városokban a pályázók személyes meghallgatása során megkísérik felmérni a kérdésben említett képességeket (pl. esetmegoldással). Jó gyakorlatként említették, hogy az egyik városban egyhetes előzetes „ismerkedésen” vesz rész a kiválasztott jelölt. Ez idő alatt alkalmasságával, kompetenciájával kapcsolatban több információhoz lehet jutni.

Hajdú-Bihar, Komárom-Esztergom és Veszprém megyében a kiválasztás elsődleges szempontja a jogszabálynak megfelelő végzettség.

Jász-Nagykun-Szolnok megyében a városokban döntően, a kisebb településeken „jellemzően” figyelmet fordítanak az említett szempontokra.

Zala megyében a jegyzői gyámhatóságok munkatársai kiválasztásakor a munkáltatók 44 százaléka, a gyámhivatalok mindegyike figyelmet fordít az előképzettségre, tapasztalatra.

Több megye jelezte, hogy a területen dolgozó munkatársak közül többen 10-20 éve látják el feladatukat, erre tekintettel kiválasztásukkor a megadott szempont még nem érvényesülhetett, a kérdés ezért számukra értelmezhetetlen volt.

3. A munkatársak felvételekor az alkalmassági vizsga méri-e a szociális intelligenciát, toleranciát, empátiát?

A büntetés-végrehajtási intézményekben és a rendőrségnél a hivatásos állományba való felvételt megelőzően a betöltendő munkakörnek megfelelően pszichológiai alkalmassági vizsgálaton vesznek részt a jelentkezők, amelyen feltérképezik, mérik az egyén szociális intelligenciáját, toleranciáját, empátiás készségeit és egyéb kompetenciáit.

A javítóintézetekben direkt alkalmassági vizsga nincs. A felvételi eljárás során értékelik a szociális intelligenciát, toleranciát, empátiás készségeket. Aszódon ezeket a készségeket próbaszolgálat keretében is mérik.

Az NCSSZI-nek nincs rálátása a gyermekvédelemben szokásos felvételi módszerekre. Véleményük szerint a munkaadók kezében nincsenek olyan eszközök, amelyekkel a 2-3. kérdésben említett kompetenciákat, készségeket mérni tudnák. A munkatársak felvételének feltétele a szakirányú végzettség megléte, ami némileg megalapozza, hogy az előírt végzettséggel a szakemberek elsajátították a kívánt kompetenciákat.

A fővárosban, Baranya, Csongrád, Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom, Nógrád, Pest, Somogy, és Tolna megyében a felvételi eljárás keretében, személyes beszélgetés alapján igyekeznek feltárni a szociális intelligenciát, toleranciát, empátiás készségeket. A Csongrád megyei adatszolgáltató jelezte, hogy igény lenne olyan standardra, amellyel az említett készségek objektív módon mérhetők.

Bács-Kiskun, Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Hajdú-Bihar, Heves, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a válaszadók többsége szerint nem mérik ezeket a készségeket.

Fejér megyében a válaszadók 35 százaléka, Jász-Nagykun-Szolnok megyében 40 százaléka, Vas

megyében 51 százaléka szerint a felvételi beszélgetésen vizsgálják a kompetenciákat.

Zala megyében a jegyzők 29 százaléka, a gyámhivatalok 14 százaléka vizsgálja az alkalmasságot.

Kifejezett alkalmassági vizsgáról azonban egyetlen adatszolgáltató sem számolt be.

A Komárom-Esztergom megyei választadó jelezte, hogy a munkakör jellege nehézsége miatt viszonylag kevés – főleg a gyakorlattal is rendelkező – jelentkező.

4. Ki választja ki a munkatársakat (a vezető egyedül, vagy esetleg más személyt is bevon, ha igen, kit)?

A Borsod-Abaúj-Zemplén megyei büntetés-végrehajtási intézetben a munkatársak felvételi interjúztatásakor a személyzeti osztályvezetőn kívül a szakterület vezetője és a szakpszichológus is jelen van. A nevelői státuszra jelentkezők felvételi beszélgetésén az intézet vezetője is részt vesz, a munkatárs kiválasztásához pedig kikérik a szakpszichológus véleményét.

Tökölön a felvételtől team dönt, tagjai a személyügyi és szociális, a büntetés-végrehajtási osztály vezetője és a parancsnok.

A Bács-Kiskun és a Baranya megyei intézményben a felvételtől a szakterület és a személyzeti osztály vezetőjének bevonásával a parancsnok dönt.

A Rákospalotai javítóintézetben több vezető – esetenként a pszichológust bevonva – választja ki a munkatársakat.

A Szőlő utcai javítóintézetben a vezető, a helyettese és a pszichológus dönt a munkatárs felvételéről.

Az aszódi és a debreceni javítóintézetben a felvételi bizottság javaslatainak figyelembe vételével az alkalmazásról az igazgató dönt.

A rendőrségnél a személyi állomány kiválasztásáról a parancsnok – az alkalmasságot megállapítók, a képző intézmények, valamint az érintett szolgálati eljárási véleményét figyelembe véve – dönt.

A pártfogó felügyelők kiválasztását a megyei kormányhivatalok igazságügyi szolgálatainak vezetői, illetőleg a megyei kormányhivatalok kormány megbízottai végzik.

Budapesten a gyámhivatalok, a jegyzői gyámhatóságok munkatársainak kiválasztásának gyakorlata nem egységes. Az esetek többségében a munkáltatói jogkör gyakorlója döntéskor figyelembe veszi a jövőendő munkatárs közvetlen vezetőjének véleményét.

Baranya megyében a munkatársakat a vezető választja ki.

Békés megyében a munkatársak kiválasztása során 40 százalékos arányban a vezetők egyedül járnak el. A többi esetben jellemzően a jegyző választ.

Nógrád megyében a választadók 1/3-a, Vas megyében 67 százaléka, a Somogy és Tolna megyei választadók többsége nyilatkozott úgy, hogy a munkatársak kiválasztásáról kizárólag a vezető dönt.

Bács-Kiskun, Csongrád, Győr-Moson-Sopron megyében a jegyzői gyámhatóság munkatársainak felvételéről a jegyző és a polgármester közösen dönt.

Csongrád, Győr-Moson-Sopron megyében a gyámhivatal munkatársainak alkalmazásáról a hivatalvezető más személyekkel együtt dönt.

Borsod-Abaúj-Zemplén, Fejér, Hajdú-Bihar, Komárom-Esztergom és Veszprém megyében többnyire a jegyző és a polgármester – más személyek bevonásával – hozza meg a döntést.

Pest megyében a jegyzői gyámhatóságok munkatársait általában a jegyző és a polgármester együttesen választja ki, de van, ahol a jegyző egyedül dönt. Előfordul, hogy a jegyző a döntésébe a szervezeti egység vezetőjét és/vagy a személyzeti ügyekkel foglalkozó kollégát is bevonja. A gyámhivatalok többségében a munkáltatói jogkör gyakorlója a szervezeti egység vezetője véleményének figyelembe vételével dönt.

Heves, Jász-Nagykun-Szolnok, valamint Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a döntésbe a jegyző általában a polgármestert vonja be.

Zala megyében a jegyzői gyámhatóságok tekintetében az esetek 61 százalékában, a gyámhivataloknál 41 százalékában a jegyző egyedül választja ki a munkatársat.

5. A munkatársak felvételekor alkalmaznak-e esélykiegyenlítő intézkedéseket annak érdekében, hogy a hátrányos helyzetű csoportok közül minél többen kerüljenek be a szervezetbe?

A büntetés-végrehajtási intézetekben a felkészültség, a jelentkező személyisége és kompetenciái alapján döntenek a felvételtől, esélykiegyenlítő intézkedéseket nem alkalmaznak.

A javítóintézetek közül a debreceni intézmény jelezte, hogy a hatályos Esélyegyenlőségi terv tartalmaz esélykiegyenlítővel kapcsolatos intézkedéseket.

A rendőrség a személyi állomány felvételéhez esélykiegyenlítő intézkedéseket nem alkalmaz. A Belügyminisztérium támogatásával azonban célzottan igyekszik előmozdítani a cigány származású fiatalok rendőrré válását.

Az NCSSZI-nek arra vonatkozóan nincsenek adatai, hogy a szakemberek alkalmazásánál az esélykiegyenlítő szempontok mennyiben érvényesülnek. Tapasztalataik szerint az esélykiegyenlítő intézkedések alkalmazására Magyarországon a szociális ágazatban nincs bevett gyakorlat. A helyi közösségek, a helyben felmerülő problémákra reagálnak (pl. roma származású segítők alkalmazás, roma származású nevelőszülők képzése).

A kormányhivatalok többségének válasza szerint nem, vagy nem jellemző az esélykiegyenlítő intézkedések

alkalmazása.

Csongrád megye két településén a gyámhatósági feladatok ellátására megváltozott munkaképességű dolgozókat vettek fel.

Fejér és Győr-Moson-Sopron megye egyes településein a kisgyermeket nevelő munkatársaknak lehetőségük van rugalmas munkakezdesre, illetve a nőket – különös tekintettel az idősebbeket – a felvételnél előnyben részesítik.

Jász-Nagykun-Szolnok megyében a városokra jellemző az esélykiegyenlítő intézkedések alkalmazása.

Pest megyében a szociális és gyámhivatal három munkatársa közül ketten kisgyermekes édesanyák. Egyikük hetente két napot otthon dolgozhat, másikuknak a hivatal munkarendjétől eltérő munkakezdesi és befejezési időt engedélyeztek.

Nógrád, valamint *Heves megye* adatszolgáltatóinak 10 százaléka, *Vas megyében* az adatszolgáltatók 25 százaléka, *Zala megyében* a jegyzői gyámhatóságok 20 százaléka, a gyámhivatalok 42 százaléka adott a kérdésre igenlő választ.

6. *A munkatársak munkába állásuk előtt részt vesznek-e a gyermeki jogokról, a gyermekbarát eljárásokról, a többségi társadalomtól eltérő kulturális háttérű gyermekekről, és a velük való kommunikációról szóló felkészítésen?*

7. *Ha igen, milyen tematikára épül a képzés?*

8. *Ki tartja (külső, belső szakember)?*

9. *Milyen időtartamban?*

10. *Mikor került rá sor utoljára?*

A büntetés-végrehajtási intézmények válasza a kérdésekre nemleges volt.

A javítóintézetek közül az aszónai intézmény felvételi beszélgetésen, illetve a próbaidő alatt készíti fel munkatársait az esetlegesen eltérő szociokulturális háttérű fiatalok bűnelkövetőkkel való legmegfelelőbb bánásmódra. Az ilyen irányú képzés azonban nem kapcsolódik közvetlenül a munkába álláshoz.

A rendőri állomány tagjai a közép- illetve felsőfokú tanulmányaik során, illetve a továbbképzéseken kapnak felkészítést.

A KIMISZ véleménye szerint a *Pártfogó Felügyelői Szolgálat* munkatársait a gyermekbarát eljárások lefolytatására nem csak előképzettségük, gyakorlati munkájuk során szerzett tapasztalataik, hanem az alkalmazásukat követő két éven belül kötelezően leteendő ügyviteli vizsga is felkészíti.

A Kormányhivatalok többségének válasza ezen kérdésekre nemleges volt.

A Csongrád megyei adatszolgáltatók közül többen jelezték, hogy örömmel fogadnák, ha ilyen témájú, ingyenes képzésen részt vehetnének.

Fejér megyében mindössze három válaszadó vett részt – külső, és belső szakember által tartott – a gyermeki jogok megismertetésére szolgáló felkészítésen. A felkészítés időpontjáról azonban nem kaptam információt.

Hajdú-Bihar megye egy községe jelezte, hogy munkatársa gyermekbarát eljárásokkal kapcsolatos felkészítést kapott. Az egy napos képzést 2009-ben külső szakember tartotta.

Heves megyében a kérdésekre mindössze tízen válaszoltak. A tematikára, az időtartamra és az időpontokra vonatkozó kérdéseimre nem érkezett válasz.

Pest megyében a válaszadó jegyzői gyámhatóságok közül hét település, a gyámhivatalok közül pedig öt válaszolt a kérdésekre igennel. A tematikára irányuló kérdésre adott válaszok alapján csupán egy képzés volt gyermeki jogokkal kapcsolatos. A felkészítést 2009-ben belső szakember tartotta, időtartama fél nap volt. A többi településen a munkába állással a hatályos joganyagot ismertették, vagy felsőfokú képzés keretein belül szerezték ismereteiket. A gyámhivatalok munkatársaival a jogszabályi háttérrel, illetve azokat az eljárási cselekményeket ismertették, ahol a gyermek véleménye releváns. A felkészítést tavaly, illetve idén belső szakember tartotta, időtartama 1-2 munkanap volt.

Vas megyéből egy igenlő válasz érkezett. A tematikában esélyegyenlőségi, antidiszkriminációs, nemzetiségi jogi ismeretek, ügyintézési kultúra és az ügyfelekkel való bánásmód fejlesztése szerepelt. 2010-ben a kétnapos felkészítést külső szakember tartotta.

Zala megyében a jegyzői gyámhatóságok munkatársainak 5 százaléka válaszolt igennel arra a kérdésre, hogy munkába állása előtt részt vett-e a gyermeki jogokkal kapcsolatos képzésen. A gyermekbarát eljárások tekintetében 7 százalék, a többségi társadalomtól eltérő kulturális háttérű gyermekekről, és a velük való kommunikációról szóló felkészítés tekintetében 3 százalék volt az igennel válaszoló aránya. A képzés tematikájára, időjére, időtartamára, valamint a felkészítő szakember személyére vonatkozó kérdésekre választ nem kaptam. A Zala megyében működő városi gyámhivatalok munkatársai nem vettek részt ilyen irányú felkészítésen.

Az *NCSSZI* megítélése szerint ezen kérdések tekintetében a gyermekvédelemben a munkáltatók arra támaszkodnak, hogy a felsőoktatási, felnőttképzési intézmények minden, a munkakörük ellátásához szükséges témában felkészítik a hallgatókat. Az intézetnek tudomása van arról, hogy egy-két szervezet kidolgozott saját képzést, melyet a munkába állást megelőzően, vagy azt követően minden dolgozónak el kell végeznie. Annak időtartamát, tananyagát, mélységét azonban nem ismerik.

11. *Van-e lehetőség arra, hogy a munkatársak a gyermeki jogokkal, gyermekbarát eljárásokkal, eltérő kulturális háttérű gyermekekkel kapcsolatos képzésen, továbbképzésen vegyenek részt?*

12. *Kötelező a részvétel, vagy választható?*

13. *Mikor volt ilyen képzés utoljára?*

14. Milyen arányban vettek részt a munkatársak ezeken a tréningeken?

15. A képzések/továbbképzések tematikájában szerepelnek/tek-e esélyegyenlőségi, antidiszkriminációs, nemzetiségi jogi ismeretek, illetve az ügyintézési kultúra, az ügyfelekkel való bánásmód fejlesztésének szempontjai?

A Borsod-Abaúj-Zemplén megyei büntetés-végrehajtási intézet ezen kérdésekre nem válaszolt.

A tőkölí intézmény az ELTE Pedagógiai és Pszichológiai Karával már 3 éve közösen rendezi meg a „Zárt ajtók nyitott lelkek” című konferenciát, melyben fontos szerepet kap a gyermekvédelem, a gyermek-és ifjúságvédelemmel kapcsolatos bűnmegelőzési projektek, egészségmegőrzés, a drog, a bűnözés és társadalmi kapcsolat, a kisebbség, a roma és nem roma származású gyermekek lehetőségei és a diszkrimináció témái. A konferencián való részvétel önkéntes. Az intézet lehetővé teszi a konferencián az érdeklődők részvételét, azon a fiatalokúakkal foglalkozó munkatársak mintegy fele – jellemzően nevelők és pszichológusok – vesznek részt. A legutolsó konferencia 2012 májusában volt.

A Bács-Kiskun megyei büntetés-végrehajtási intézet adatszolgáltatása szerint a gyermeki jogokkal kapcsolatban nincs konkrét képzés, de a megyei gyámhivatal évente megrendezett konferenciáin munkatársaik részt vesznek. A részvétel nem kötelező, meghívás alapján történik. A legutóbbi konferencia 2011 júniusában volt, munkatársaik közül egy-két fő vett részt rajta.

A Baranya megyei büntetés-végrehajtási intézet válasza nemleges volt (a munkatársak az alapképzés során csak a fiatalokúakra vonatkozó szabályokkal ismerkednek meg).

Az aszódí és a debreceni javítóintézetben dolgozók az ötévenként kötelezően előírt továbbképzéseken vesznek részt.

A rákospalotai javítóintézetben igyekeznek a munkatársak részvételét lehetővé tenni a képzéseken, továbbképzéseken. Költségvetési okok miatt azonban elsősorban az ingyenes rendezvényeken tudnak megjelenni. A munkatársak részvétele önkéntes, néhányan tudnak elmenni.

A Szőlő utcai javítóintézet dolgozói a belső és külső képzéseken egyaránt részt vesznek. A részvétel nem kötelező jellegű, legutóljára 2012 márciusában volt, a nevelőtestület közel 30 százaléka volt ott.

A rendészeti szervek ügyeletén szolgálatot teljesítő állomány számára kommunikációs és konfliktuskezelési tréninget szerveznek. Ezek célja a többségitől eltérő kulturális jegyekkel jellemezhető közösségek tagjaival – elsősorban a roma gyermekekkel és fiatalokúakkal – szembeni diszkrimináció és az emberi jogvértések felszámolása. A rendőrség közterületi szolgálatot teljesítő tiszthelyettesi állományának konfliktusmegelőző-kezelő tréninget szerveznek. Célja az együttélési konfliktusok kezelésének érdekében meditatív, konfliktusmegelőző, konfliktuskezelő, illetve együttélést erősítő feladatellátásra való felkészítés, hatékony eszközök elsajátíttatása, a konfliktusok megelőzése, a kialakult konfliktushelyzet megoldása. A civil szervezetek rendszeresen szerveznek képzéseket, az eltérő kulturális háttérű emberekről. 2012. március 26-27-e között a Magyar Helsinki Bizottság szervezte a „Visszatérés emberi jogi garanciákkal” elnevezésű képzést, amelyen szó volt a menedékjogról, a gyermeki jogokról, az emberi jogok schengeni külső határokon való biztosításáról, a sérülékeny csoportokkal (nők, gyermekek, idősek) való bánásmódról. A képzéseken való részvétel – az adott téma iránt érdeklődő részvételi szándékának figyelembe vételével – vezénylés alapján történt. A megyénkénti részvétel 1-10 főig terjedhetett.

A KIMISZ az egységes jogalkalmazói gyakorlat érvényesítése, a szakmai színvonal emelése érdekében szervez képzéseket, amelyek rendjét és tematikáját az egyes évekre szóló képzési tervek határozzák meg (pl. Családi Döntéshozó Csoportkonferencia, Élménypedagógiai tréning, Mediáció, Szociális készségfejlesztés). A képzéseken túl lehetőség van nyílt konferenciákon és saját szervezésű, vagy külső szervezetek által indított továbbképzéseken való részvételre, illetve olyan speciális módszertani ismeretek megszerzésére, ami lehetővé teszi egyéni esetkezelési technikák elsajátítását és csoportfoglalkozások tartását. Finanziális okok miatt az elmúlt évben azonban nem volt szervezett képzés. A korábbi évek képzéseire a pártfogó felügyelők egyéni motivációjuk alapján jelentkeztek, illetve egyes esetekben a résztvevőket a megyei szolgálatok vezetői jelölték ki, azokon megyénként egy-két fő vett részt.

Baranya és Csongrád megyében – fedezet hiányában – kevés lehetőség van a továbbképzéseken való részvételre. 2010-ig a Gyámügyi Ügyintézők Balatoni Konferenciáján voltak továbbképzések. Baranya megyében a részvétel nem volt kötelező, a gyámhivatalok mintegy fele képviseltette magát a rendezvényen. Csongrád megyében az egész szervezetet érintő, többnyire helyben szervezett továbbképzések kötelezőek. A költségvetéses képzéseken a hivatalok egy-két munkatársa vesz részt. A képzés időpontjára vonatkozóan jellemzően az elmúlt öt évet jelölték meg a válaszadók, az utolsó képzés 2011-ben volt. A képzéseken résztvevők a 15. kérdésre igennel válaszoltak.

A Bács-Kiskun megyei adatszolgáltató hiányolta az ingyenes továbbképzéseket. A 15. kérdéssel kapcsolatban a válaszadók az Államreform Operatív Program keretében a nagyobb önkormányzatok hivatalában szervezett önismereti, személyiségfejlesztési, tárgyalástechnikai, esélyegyenlőségi képzést említették. A kormányhivatal vezetője példaértékűnek tartja Kiskunfélegyháza képzési gyakorlatát. A város módszertani gyermekjóléti szolgálat a megyében dolgozó család gondozók számára antidiszkriminációs, nemzetiségi jogi ismeretek, illetve az ügyintézési kultúra, az ügyfelekkel való bánásmód fejlesztése tekintetében folyamatos képzést nyújt.

A Békés megyei válaszadók fele látja úgy, hogy a munkatársaknak volt/van lehetőségük gyermeki jogokkal, gyermekbarát eljárásokkal, eltérő kulturális háttérű gyermekekkel kapcsolatos képzéseken, továbbképzéseken részt venni. Az elmúlt egy-két évben azonban jellemzően nem voltak ilyen képzések. A 14. és a 15. kérdésre a válaszadók többsége nemleges választ adott.

A *Borsod-Abaúj-Zemplén* megyei adatszolgáltatók túlnyomó része szerint a munkatársak többségének nincs lehetősége a gyermeki jogokkal, gyermekbarát eljárásokkal, eltérő kulturális háttérű gyermekekkel kapcsolatos képzésen, továbbképzésen való részvételre. A képzések időpontjáról, a résztvevők arányáról, az esélyegyenlőségi, antidiszkriminációs, nemzetiségi jogi ismeretekre vonatkozó képzésről a többség nem nyilatkozott.

Képzés, továbbképzés *Budapest*en a mindenkori költségvetés kereteinek függvénye, időpontról, a résztvevők arányáról ez esetben sem kaptam információt. A képzések tervezésénél figyelembe veszik a 15. kérdésben megfogalmazott szempontokat.

Fejér megyében az ügyintézők 40 százaléka nyilatkozott úgy, hogy lehetősége van képzéseken való részvételre, az esetek 1/3-ában az kötelező. Egy-egy képzésen a hivatal egy-két fővel képviselteti magát. Az időpontra vonatkozó kérdésre a többség nem válaszolt. A beérkezett válaszok nagy része szerint 2007 óta kevés képzés indult.

Győr-Moson-Sopron megyében a munkatársak 30 százaléka szerint van lehetőség képzéseken, továbbképzéseken való részvételre, amelyek 2006-2012 között voltak. Kötelező részvételt elenyésző számban írnak elő, ha lehetőség van rá, valamennyi munkatárs elmegy.

Hajdú-Bihar megyében a városi hatóságoknál dolgozóknak a képzéseken, továbbképzéseken való részvételre lehetőségük van. A községekben dolgozók többsége nemleges választ adott. Többen jelezték, hogy az elmúlt években nem volt képzés és arról sincs információjuk, hogy mikor lesz. Az időpontra és a részvételi arányra elenyésző számú válasz érkezett.

Heves megye hatóságainak többségénél nincs lehetőség a képzésekre. Az igennel válaszolók 2005-2011 közötti időpontban vettek részt azokon, a részvételi arány 39 százalékos volt.

Jász-Nagykun-Szolnok megye településeinek 60 százaléka válaszolt igennel a 11. kérdésre. A képzések a Regionális Operatív Program keretében 2006-2009 között zajlottak. A részvételi arányról nincs pontos információ.

Komárom-Esztergom megye is anyagi lehetőségei függvényében támogatja a képzéseken, továbbképzéseken való önkéntes részvételt. A képzések időpontjára, a részvételi arányra nem kaptam konkrét választ.

Nógrád megyében a munkatársak felének van lehetősége képzéseken, továbbképzéseken részt venni. A képzés időpontjára vonatkozó kérdésre az adatszolgáltatók mindössze 15 százaléka válaszolt. (2009-2011) A válaszadók többségénél minden munkatárs részt vett a képzésen, több mint felük a 15. kérdésre igenlő választ adott.

Pest megye jegyzői gyámhatóságainak túlnyomó részében nem volt képzés, továbbképzés. Ahol indult, ott minden munkatárs részt vett, időpontja 2006 és 2012. közé esett. Kisebbségi, nemzetiségi jogi ismeretekkel találkoztak a résztvevők, az ügyfelekkel való bánásmódról azonban nem volt szó. A gyámhivatali ügyintézők többsége csak térítésmentes képzésekre tud elmenni, ezek 2009-2012 közé estek, jellemzően a hivatalok 1-2 munkatársa vett részt rajtuk.

A *Somogy* megyei adatszolgáltatóknak a gyermeki jogokkal, gyermekbarát eljárásokkal, eltérő kulturális háttérű gyermekekkel kapcsolatos képzésekről, továbbképzésekről nincs tudomása.

A *Szabolcs-Szatmár-Bereg* megyei válaszadók közel felének van lehetősége képzéseken, továbbképzéseken részt venni, melyeket 2007-2012 között tartottak. Volt olyan hivatal ahonnan egy, de olyan is, amelyiktől minden munkatárs részt tudott venni. A 15. kérdésre a válaszadók fele válaszolt igennel.

A *Tolna* megyei adatszolgáltató szerint „amennyiben gyermeki jogokkal, gyermekbarát eljárásokkal kapcsolatos képzésre kerül sor, úgy azokon a gyámhatósági ügyekkel foglalkozó munkatársak részvételét biztosítják”. Képzés legutoljára 2010-ben volt.

Vas megyében a munkatársak szervezett képzéseken való részvételét lehetővé teszik. A képzések 2007-2011 között zajlottak. A 15. kérdésre az adatszolgáltatók 67 százaléka igennel válaszolt.

Veszprém megyében lehetővé teszik, hogy a szervezett képzéseken munkatársaik részt vegyenek. A munkakörhöz tartozó feladatok ellátását segítő képzéseken pedig kötelező a részvétel. Az utolsó képzés 2007-ben volt, a szociális és gyámhivatal minden munkatársa részt vett rajta.

A *Zala* megyei válaszadók 90 százaléka – ha lenne képzés – biztosítaná munkatársai részvételét. A megyében 2007-ben volt utoljára képzés.

A képzéseken való részvétel – kevés kivétellel – minden megyében önkéntes. Azok a válaszadók, akik a képzéseken részt vettek a 15. kérdésre többségében igennel válaszoltak. Heves megye adatszolgáltatói, valamint a Pest Megyei Szociális és Gyámhivatal erre a kérdésre túlnyomórészt nemmel válaszolt. Komárom-Esztergom megye válaszadói szerint nem jellemző, hogy a tematikában esélyegyenlőségi, antidiszkriminációs, jogi ismeretek, ügyintézési kultúra, az ügyfelekkel való bánásmód fejlesztésére irányuló ismeretek szerepeljenek.

Több adatszolgáltató szerint – bár igény lenne rá – hiányoznak az ingyenes képzések, továbbképzések. A piaci alapon működő, többnapos továbbképzésekre pedig nem tudnak elmenni az ügyintézők.

A *NCSZ* főigazgatójának válasza szerint a gyermekvédelemben dolgozók számára a gyermeki jogokkal, gyermekbarát eljárásokkal, eltérő kulturális háttérű gyermekekkel kapcsolatos képzés lehetőségét a 9/2000. (VIII. 4.) SzCsM rendelet teszi lehetővé. A szakmailag megfelelően kidolgozott képzési tematika a minősítési eljárás során akkreditálttá válhat. 2007-2012 között – többek között – a következő programok indultak: Jogvédelmi ismeretek, Emberi jogi nevelés a gyermekvédelemben a nem formális pedagógia eszközeivel, Minőségi ellátás – gyermeki jogok, Ellátottjogi és gyermekjogi ismeretek, A gyermekjogok fontossága és alkalmazása az alap- és szakellátásban, „Van jogod” gyermekjogi képzés. A szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szakemberek számára 2001 óta öt évenként

kötelező akkreditált továbbképzésen részt venni, a képzések tartalmára vonatkozó előírás azonban nincs.

A 2007 óta meghirdetett több képzés tematikájában szerepeltek esélyegyenlőségi, antidiszkriminációs és nemzetiségi jogi ismeretek (pl. Esélyegyenlőségi ismeretek, különös tekintettel a roma kisebbségre, Esélyegyenlőség, egyenlő bánásmód és hátrányos megkülönböztetés, Esélyegyenlőség című tréning az értelmileg sérült gyermeket nevelők számára, Antidiszkriminációs tréning – bánásmód, esélyegyenlőség, a szociális területen, a gyermekvédelemben).

16. Az elmúlt öt évben részt vettek-e olyan EU-s pályázatokon, melyek célja esélykiegyenlítő programok megvalósítása volt?

17. Ha igen, milyen változásokat eredményezett a program?

A Baranya megyei büntetés-végrehajtási intézetben a kábítószer fogyasztó szenvedélybetegek számára indult program, visszacsatolása azonban nem volt.

A Bács-Kiskun megyei büntetés-végrehajtási intézet válasza a kérdésekre nemleges volt.

A Borsod-Abaúj-Zemplén megyei büntetés-végrehajtási intézet két Társadalmi Megújulás Operatív Programban (TÁMPOP) vesz részt (A társadalmi kohéziót erősítő bűnmegelőzési és reintegrációs program, Az elítéltek visszavezetése a társadalomba képzési és foglalkoztatási, valamint egyéb reintegrációs programokon keresztül). Mindkét program megvalósítása folyamatban van.

A tőköli intézmény 2011-ben szerződést kötött a Nemzeti Fejlesztési Ügynökséggel a KEOP energiaracionalizálási pályázat témakörében. Ennek keretében vállalták a női alkalmazottak és a női vezetők arányának növelését. A női vezetői létszám a válaszadáskor megegyezett a férfi vezető beosztású munkatársakéval.

A debreceni javítóintézet 2005-2007 között részt vett a „Hátrányos helyzetű emberek alternatív munkaerőpiaci képzése és foglalkoztatása” című HEFOP pályázaton. Ennek keretében 36 javítóintézeti nevelt fiatal ács-állványozó, kőműves és parkgondozó képzésen vett részt. Közülük 34-en szakmunkás bizonyítványt szereztek, majd elhelyezkedtek a nyílt munkaerő piacon.

Rákospalotán folyamatban van az elítéltek visszavezetése a társadalomba képzési és foglalkoztatási, valamint egyéb reintegrációs (TÁMOP) program.

Az aszódi és a Szőlő utcai javítóintézet válasza a kérdésre nemleges volt.

A országos rendőrfőkapitánynak nincs tudomása a kérdésben megjelölt pályázat rendőrségi részvételéről.

Az Igazságügyi Szolgálat az elmúlt öt évben nem vett részt olyan pályázaton, amelynek célja kifejezetten az esélykiegyenlítő programok megvalósítása lett volna.

Baranya, Somogy, Veszprém megye az elmúlt öt évben esélykiegyenlítés megvalósítását célzó EU-s pályázaton nem vett részt.

A fővárosban és a többi megyében az adatszolgáltatók többsége a kérdésekre nemmel válaszolt. Azok a válaszadók, akik pályázatot nyertek eredményként említették egyes közintézmények akadálymentesítését, a hátrányos helyzetű emberek szakmaszerzésének, munkavállalásának elősegítését, a cigánytelepi önkormányzati lakások felújítását, az oktatási, szociális integráció segítését, családsegítő szolgálat épületének és szolgáltatásainak bővítését, a szemléletformálást.

18. Idegen nyelvi, nemzetiségi nyelvi, jelnyelvi képzések/továbbképzések folytak-e/folytak-e Önöknél, illetve tudomása szerint lesz-e erre lehetőség a jövőben (is)?

A Baranya megyei büntetés-végrehajtási intézetben a képzéseket központilag szervezik, a részvétel önkéntes és önköltséges.

Bács-Kiskun megyében és Tökölön nem volt és előreláthatólag nem is lesz ilyen képzés.

A Borsod-Abaúj-Zemplén megyei büntetés-végrehajtási intézményben az elmúlt öt évben egyszer – 70 óras időtartamban – angol nyelvi képzés volt.

A javítóintézetek közül Rákospalotán van lehetőség angol nyelv tanulására.

Az ORFK és a KIMISZ e kérdésekre nem válaszolt.

Baranya megyében több évvel ezelőtt voltak idegen nyelvi képzések, a jövőbeli szándékról nincs tudomásuk.

A fővárosi és a megyei adatszolgáltatók többségénél nincs és nem is volt lehetőség idegen nyelvi, nemzetiségi nyelvi, jelnyelvi képzésre.

Somogy, Vas és Veszprém megyében egyáltalán nem volt képzés, a Békés megyei válaszadók 15 százaléka igennel válaszolt a kérdésre.

Jász-Nagykun-Szolnok, Komárom-Esztergom, Csongrád megyében néhány település jelezte, hogy van jelnyelvet értő munkatársa.

Fejér megyében nyolc fő nyilatkozott úgy, hogy volt idegen nyelvi képzés, négy esetben került sor nemzetiségi nyelvi, két esetben pedig jelnyelvi képzésre.

Győr-Moson-Sopron megyében évekkal ezelőtt uniós forrásokból idegen nyelvi képzések voltak a köztisztviselők számára. A szociális és gyámhivatal munkatársai közül ketten, szabadidőben, saját költségén jelnyelvi tolmácsolásra járnak.

Hajdú-Bihar megye két városában van jelenleg is idegen nyelvi képzés, az egyik helyen román nyelvből. További egy városban volt és a jövőben is lehetőség lesz a nyelvtanulásra. Egyik városban támogatták az ügyintézők jelnyelvi tolmácsolásra való részvételét. Tanfolyam azonban megfelelő számú jelentkező hiányában nem indult.

Heves megyében a válaszadók 13 százaléka vett részt idegen nyelvi képzésen, 4,3 százaléka nemzetiségi nyelvi, és ugyancsak 4,3 százaléka jelnyelvi képzésben részesült.

Nógrád megyében két hatóságnál idegen nyelvi, két hatóságnál nemzetiségi nyelvi, egy hatóságnál pedig jelnyelvi képzés, továbbképzés volt.

Pest megye egyik településén három gyámhivatali ügyintéző 2005-ben jeltolmács képzést követően eredményes vizsgát tett. A kormányhivatal munkatársainak minden évben lehetőségük van német és angol nyelv tanulására.

Zala megyében a jegyzői gyámhatóságoknál nem volt képzés, azonban a gyámhivatalok 71 százalékánál volt lehetőség nyelvtanulásra.

Több adatszolgáltató jelezte, hogy anyagi erőforrás hiányában nyelvi képzésekre nincs és várhatóan nem is lesz lehetőség.

19. A nemzetiségi, idegen nyelvi és jelnyelvi nyelvhasználat feltételei biztosítottak-e a gyermekeket érintő eljárásokban?

A Baranya megyei büntetés-végrehajtási intézetben és az aszódi javítóintézetben ez idáig a gyermeket érintő eljárásokban nem volt szükség idegen, illetve jelnyelv használatára.

A Bács-Kiskun megyei, valamint a tököli büntetés-végrehajtási intézményben az idegen nyelvi és a jelnyelvi használat biztosított, nemzetiségi nyelvhasználatra ez idáig nem volt igény.

A Borsod-Abaúj-Zemplén megyei büntetés-végrehajtási intézetben a nemzetiségi, idegen nyelvi használat feltételei rendelkezésre állnak, a jelnyelvek nem.

A debreceni javítóintézet a kérdésre nemleges választ adott.

A rákospalotai javítóintézetben szükség esetén külső segítséget vesznek igénybe, jellemzően azonban nincs rá igény.

A Szőlő utcai javítóintézetben „részben, de szükség esetén mindenképpen.”

A fővárosban és Baranya megyében a nyelvhasználat feltételei részben a munkatársak nyelvismerete, részben hivatásos tolmács igénybe vételével biztosítottak.

A Békés és a Fejér megyei adatszolgáltatók mintegy felénél, Nógrád megyében harmadánál vannak meg a nyelvhasználat feltételei.

A Békés, a Bács-Kiskun, a Borsod, a Hajdú-Bihar, a Heves, a Jász-Nagykun-Szolnok, a Pest, a Tolna és a Szabolcs-Szatmár-Bereg, a Tolna és a Vas megyei adatszolgáltatók többsége a kérdésre nemmel válaszolt.

Győr-Moson-Sopron megye válasza „szükség esetén igen” volt.

Komárom-Esztergom, Veszprém megye válasza a kérdésre igen volt.

Somogy megye kirendelt tolmácsok útján teszi lehetővé a nyelvhasználatot.

Zala megyében a kérdésre a gyámhivatalok többsége igennel, a jegyzői gyámhatóságok jellemzően azonban nemmel válaszoltak.

Több adatszolgáltató közlése szerint nyelvhasználatra a gyakorlatban ritkán van igény.

20. A tolmácslistán szerepelnek-e a nemzetiségi nyelveket, illetve jelnyelvet ismerő tolmácsok?

A Baranya és a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei büntetés-végrehajtási intézmény tolmácslistáján nemzetiségi nyelveket ismerő tolmácsok vannak, de jelnyelvi tolmács nincs.

A Bács-Kiskun megyei büntetés-végrehajtási intézet tolmácslistáján nemzetiségi nyelvet beszélő nincs, jelnyelvi tolmács pedig egy van.

Tököl válasza a kérdésre igen volt.

Az aszódi, a debreceni és a Szőlő utcai javítóintézetnek nincs tolmácslistája. Rákospalotán az elmúlt években nem volt szükség tolmácslista használatára.

Az országos rendőrfőkapitány arról tájékoztatott, hogy központi szinten egységes tolmácslistát nem alakítottak ki. Minden rendőr-főkapitányság, illetve rendőrkapitányság a maga illetékességi területén működő tolmácscégeket bízta meg a feladat ellátásával.

A KIMISZ a 19-20. kérdés tekintetében – a vonatkozó jogszabályokra hivatkozva – csupán arról tájékoztatott, hogy ha a terhelt hallássérült, néma, vak, vagy a magyar nyelvet nem ismeri, a felmerülő költségeket a szolgálat viseli.

Baranya, Győr-Moson-Sopron, Jász-Nagykun-Szolnok megye a kérdésre érdemben nem válaszolt.

A Bács-Kiskun, a Borsod-Abaúj-Zemplén, a Csongrád, a Hajdú-Bihar, a Heves, a Nógrád és a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei válaszadók többsége a kérdésre nemmel, illetve úgy válaszolt, hogy nincs, vagy nem használnak tolmácslistát.

A Békés és a Komárom-Esztergom megyei adatszolgáltatók mintegy felének, a Vas megyei válaszolók 65 százalékánál tolmácslistáján szerepelnek a nemzetiségi nyelveket, illetve jelnyelvet ismerő tolmácsok.

A fővárosi adatok szerint nem mindenhol használnak tolmácslistát, de ahol alkalmazzák, ott igen volt a válasz.

Pest megye jegyzői gyámhatóságai közül 33, a gyámhivatalok közül 22 válaszolt a kérdésre igennel.

Somogy megye tolmácslistáján szerepelnek a nemzetiségi nyelveket, illetve a jelnyelvet ismerő tolmácsok.

A Tolna megyei települések többsége használ, Veszprém megyében pedig nem használnak tolmácslistát.

Zala megyében a jegyzői gyámhatóságok 28 százaléka, a gyámhivatalok 71 százaléka adott a kérdésre igenlő választ.

21. Van-e esélyegyenlőségi tervük, ha igen, tartalmaz-e a magyarországi nemzetiségekre, az itt élő külföldiekre, illetve más hátrányos helyzetű csoportokra vonatkozó rendelkezéseket?

A *Bács-Kiskun megyei büntetés-végrehajtási intézetnek* és a *Szőlő utcai javítóintézetnek* nincs esélyegyenlőségi terve.

Az *ORFK* és a *KIMISZ* rendelkezik esélyegyenlőségi tervvel.

Baranya megyében a Kormányhivatalnak van esélyegyenlőségi terve, a *Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatalnál*, valamint a *Veszprém Megyei Kormányhivatalnál* folyamatban van a kidolgozása.

Somogy megyében a szociális és gyámhivatalnak van esélyegyenlőségi terve.

Bács-Kiskun, Békés, Jász-Nagykun-Szolnok, Nógrád megyében az adatszolgáltatók közel felének van esélyegyenlőségi programja.

A *Békés megyei* adatok szerint a tervek/programok a magyarországi nemzetiségekre, az itt élő külföldiekre, illetve más hátrányos helyzetű csoportokra vonatkozó rendelkezéseket tartalmazzák. *Jász-Nagykun-Szolnok megye* válasza ez utóbbi kérdésre nemleges volt.

Borsod-Abaúj-Zemplén és *Szabolcs-Szatmár-Bereg* megyében a települések többségének nincs esélyegyenlőségi programja. Ahol van, ott általában tartalmazza a kérdésben feltett rendelkezéseket.

A válaszadó 21 fővárosi kerületből négy jelezte az esélyegyenlőségi terv/program hiányát.

Fejér és *Heves* megyében a válaszadók harmadának van esélyegyenlőségi programja. *Fejér megyében* a tervek többsége csak a hátrányos helyzetűekre fókuszál.

A *Hajdú- Bihar* megyében válaszadó városok több mint felének van esélyegyenlőségi programja, a községek többségének azonban nincs.

Komárom-Esztergom megyében a válaszadó települések 90 százaléka rendelkezik esélyegyenlőségi programmal. A tervek célcsoportja a nők, a romák, a negyven év feletti és a fogyatékossgal élők.

Pest, Tolna és *Zala* megyében az adatszolgáltató települések többségének van esélyegyenlőségi programja.

Vas megyében jellemzően nincsenek esélyegyenlőségi programok.

A megkeresett szervek – félreértésből adódóan – a települési esélyegyenlőségi programokat is rendelkezéseimre bocsájtották. A települési esélyegyenlőségi programok többsége nem felel meg a tartalmi követelményeket előíró jogszabályoknak. A megkeresett intézmények munkahelyi esélyegyenlőségi tervei is csak csupán részben feleltek meg a tartalmukat szabályozó jogszabálynak.

22. Alkalmazznak-e esélyegyenlőségi szakembereket, ha igen, mik voltak az eddigi tapasztalataik?

A *büntetés-végrehajtási intézetek* közül a *Baranya* megyei intézményben egy munkatársat bíztak meg a feladat ellátásával.

Az *aszódi javítóintézet* az esélyegyenlőségi feladatok elvégzésére külső szakembert szokott megbízni. A *debreceni* és a *Szőlő utcai javítóintézetben* esélyegyenlőségi szakembert nem alkalmaznak. *Rákospalotán* a munkatársak közül jelölnek ki esélyegyenlőségi felelőst.

Az *ORFK* válasza a kérdésre nemleges volt.

A *KIMISZ-nél* esélyegyenlőségi bizottság működik.

Baranya, Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom, Somogy és *Zala* megye szakembert nem alkalmaz.

Bács-Kiskun, Borsod-Abaúj-Zemplén, Fejér, Hajdú-Bihar, Heves, Jász-Nagykun- Szolnok, Nógrád, Pest, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Tolna, Vas és *Veszprém, megyékben* a válaszadó települések túlnyomó többsége nem alkalmaz esélyegyenlőségi szakembereket.

Békés megyében egy település válaszolt igennel a kérdésre.

A fővárosi kerületek közül öt jelezte, hogy alkalmaznak esélyegyenlőségi szakembert.

Csongrád megyében néhány településen csatolt munkakörben látja el a feladatot egy ügyintéző, két település alkalmaz esélyegyenlőségi szakembert. Van ahol konkrét feladatra (pályázat írás, esélyegyenlőségi terv készítése) bíztak meg szakembert.

A válaszadók többsége tapasztalatokról nem számolt be.

23. Tapasztalataikat hogyan hasznosítják az eljárás, a napi működés során?

Ezen kérdésre csak néhány megyéből érkezett válasz. *Borsod-Abaúj-Zemplén* megyében a tapasztalatokat a hátrányos helyzetű gyermekek felzárkóztatása és a szülők hozzáállásának megváltoztatása érdekében tudják alkalmazni. Beszámoltak arról is, hogy az ügyfeleket nagyobb toleranciával tudják kezelni. A tapasztalatok a fővárosban a napi problémák megoldását, *Hajdú-Bihar* megyében az egyenlő bánásmód gyakorlati alkalmazását, valamint az ügyfelekkel való kommunikációt segítik.

Heves megyében egymás kultúrájának megismerését, *Nógrád* megyében a pályázatok írásához való segítségnyújtást említették.

24. Munkájuk során találkoznak-e a többségi társadalomtól eltérő kulturális háttérű gyermekekkel?

A kérdésre a *büntetés-végrehajtási intézetek* mindegyike, a *javítóintézetek* közül három, az országos rendőrfőkapitány, a *KIMISZ* főigazgatója, a *Baranya*, a *Komárom-Esztergom*, a *Somogy*, a *Veszprém* és a *Zala* megyei adatszolgáltató igennel válaszolt. A *debreceni javítóintézet* nem adott választ.

Bács-Kiskun, Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Nógrád megyében az adatszolgáltatók megközelítőleg 2/3-a, *Szabolcs-Szatmár-Bereg* megyében fele találkozik munkája során a többségi társadalomtól eltérő kulturális háttérű gyermekekkel.

Csongrád megyében egy település jelzett gyakori találkozást, a többiek válasza, a „ritkán, de előfordul” volt.

Fejér megyében 1/3 volt a pozitív választ adók aránya.

Győr-Moson-Sopron megyében a városi gyámhivatalok esetében jellemző az eltérő kulturális háttérű

gyermekkel való kapcsolat. A jegyzői gyámhatóságok esetében elenyésző, a szociális és gyámhivatalban pedig még nem volt rá példa.

A Hajdú-Bihar, a Heves, a Jász-Nagykun-Szolnok, a Pest, a Tolna, és a Vas megyei adatszolgáltatók többségének válasza igenlő volt.

Az NCSSZI tapasztalatai szerint a gyermekvédelemben dolgozó munkatársak – attól függően, hogy az ország melyik területén dolgoznak – változó mértékben találkoznak a többségi társadalomtól eltérő kulturális háttérű családokkal, illetve gyermekekkel. A jelentős regionális gazdasági és társadalmi területi különbségek miatt, elképzelhető olyan szolgáltató, aki szinte kizárólag ilyen családokkal találkozhat.

25. Volt-e arra példa, hogy az eltérő kulturális háttér nehézséget, problémát, konfliktust okozott?

26. Ha igen, találtak-e megoldásokat a helyzet rendezésére, ha igen, mik voltak ezek?

27. Van-e tudomásuk arról, hogy intézményi szintű megoldások születtek-e a nehézségek enyhítésére (képzés, továbbképzés, jó gyakorlatok alapján módszertani iránymutatás kialakítása)?

A Baranya és a Bács-Kiskun megyei büntetés- végrehajtási intézet a fenti kérdésekre nemmel válaszolt.

A Borsod-Abaúj-Zemplén megyei büntetés-végrehajtási intézményben rendkívül magas azon fiatalok aránya, akik a többségi társadalomtól eltérő kulturális háttérrel rendelkeznek. A fogvatartottak problémamegoldó és konfliktuskezelő képessége is eltér a többségi társadalométól. Az intézmény igyekszik a fogvatartottaknak olyan programokat, illetve külső előadókat bemutatni, akik előadásukkal közelebb hozzák őket a többségi társadalom elvárásaihoz. Intézményi szinten nem született megoldás a nehézségek kiküszöbölésére.

A tőköli büntetés-végrehajtási intézet parancsnokának tapasztalatai szerint az egyes, szubkulturárból adódó esetleges hátrányok miatt a fogvatartottat társaik nehezen fogadják be. Ez főként azokkal a fiatalokkal fordul elő, akiknek higiénés szükséglete nincs. Ilyen helyzetekben a nevelőknek, felügyelőknek nehezebb a munkájuk, hiszen több konfliktushelyzetet kell megoldaniuk, amelyeket egyénre szabott nevelési tervvel, egyéni személyiség fejlesztéssel, gyakori egyéni és csoportos foglalkozással, szoros nevelői munkával sikerül megoldani. Az igazgató fontosnak tartotta annak hangsúlyozását, hogy a nevelői, pedagógusi munka célja a probléma megoldása olyan eszközökkel, melyek alkalmazásával a személyiség önmaga nem sérül, csak annak fejlődését szolgálja.

A nevelői állomány tagjai folyamatosan megosztják egymással tapasztalataikat, az osztályvezető irányításával többször esetmegbeszélő foglalkozásokat tartanak. Az intézet vezetése vezetői értekezlet keretében dolgozza fel a kiemelt eseteket.

Az aszói javítóintézetben az eltérő kulturális háttérből eredő konfliktusok száma minimális. Esetmegbeszélések, tréningek segítik a szakemberek munkáját.

A kérdésekre a debreceni javítóintézet nem válaszolt.

A rákospalotai és a Szőlő utcai javítóintézetben is van példa arra, hogy az eltérő kulturális háttér nehézségeket, konfliktusokat okoz. A rákospalotai igazgató – tekintettel arra, hogy az igazságszolgáltatás és a gyermekvédelem rendszeréhez igazodó intézmény munkájának lényege a különféle hátrányokkal küzdő gyermekek nevelése, oktatása – külön módszereket nem tudott kiemelni. A társintézményekkel való találkozásokon, közös szervezésű konferenciákon próbálnak megoldást keresni a felmerülő problémákra. A Szőlő utcában arra törekednek, hogy a bemutassák a más kultúrát, az eltérő viselkedés okát, ha szükséges változtatnak a kereteken, az étkezésnél, vallásgyakorlásnál, lehetővé teszik a csoportváltást.

Az országos rendőrfőkapitány az eltérő kulturális háttérből eredő konfliktushelyzetek megelőzése körében említést tett arról, hogy a rendőrség számos olyan programot szervez, illetve vesz részt olyan eseményen, melyek kifejezetten a rendőrség és a roma kisebbség közötti kapcsolat javítását, a roma fiatalok áldozattá, szenvedélybeteggé, illetve bűnelkövetővé válásának megelőzését, a rendészeti pálya roma fiatalokkal való megismertetését és ezen keresztül az előítéletek felszámolását, az érintett fiatalok számára perspektíva nyújtását célozza. Az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv és a roma kisebbségi önkormányzatok közötti együttműködésről, kapcsolattartásról szóló 22/2011. (X. 21.) ORFK utasítás 24. pontja értelmében a rendőrkapitányságok kezdeményezni kötelesek az illetékességi területükön működő roma kisebbségi önkormányzatok képviselőinél az olyan kapcsolatépítő, kulturális és sportprogramok szervezését, amelyek a rendőrség személyi állománya és a roma kisebbség közötti kölcsönös előítéletek felszámolását, mérséklését szolgálják.

A KIMISZ főigazgatójának tudomása szerint az elmúlt években a megyei kormányhivatalok Igazságügyi Szolgálatától nem érkezett arra utaló jelzés, hogy a többségi társadalomtól eltérő kultúrájú gyermek személye, viselkedése bármiféle olyan jellegű problémát vagy konfliktust okozott volna, amelyet azonnal ne tudtak volna megoldani a pártfogók. A pártfogó felügyelőknek havonta, illetve negyedévente mindenféleképpen lehetőségük van arra, hogy esetmegbeszélő csoporton beszéljék meg azokat a szakmai és emberi problémákat, amelyek fennakadást jelentenek számukra a hatékony munkavégzésben.

Az NCSSZI főigazgatójának véleménye szerint a családok egy részével, különösen az együttműködésre kötelezett családok esetében, nem mindig sikerül jó kapcsolatot kialakítani. A kérdés megoldása érdekében mind a szakemberek személyisége, mind az ellátottakkal való foglalkozás célzott módszerek alkalmazását teszi szükségessé a gyakorlatban. A hatékony segítő kapcsolat egyik alapvető szakmai feltétele a szakemberek szakmai személyiségének védelme és fejlesztése érdekében a szupervízió biztosítása. A szakember és az ellátott hatékony együttműködését segítik pl. a mediáció, családi csoportkonferencia, családtörténet-családi legendárium. Az igazgató szükségesnek tartja ezen módszerek szervezett képzéseken való megismertetését.

A Baranya, a Somogy, a Tolna, a Vas és a Veszprém megyei kormány megbízott a kérdésekre nemleges választ adott.

A Bács-Kiskun megyei válaszadók szerint a problémát nem a gyermek eltérő kulturális háttere okozza, azt inkább a szülők hozzáállásában, elutasító, bezárkózó, vagy másik végletként támadó viszonyulásában látják, ami viszont a település hasonló társadalmi helyzetű, többségi társadalomhoz tartozó polgáraihoz hasonló arányban jelentkezik, nem függ a kulturális különbségektől.

Békés megyében az adatszolgáltatók mintegy 15 százalékánál, Zala megyében 19 százalékánál fordul elő az eltérő kulturális háttérből adódó konfliktus. A megoldási módra vonatkozó kérdésre kevesen válaszoltak, ők roma koordinátor, családgyógyozó, pszichológus segítségét vették igénybe. Intézményi szintű megoldási módokról nincs tudomásuk.

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében a válaszadók mintegy 15 százalékának volt problémája, konfliktusa eltérő kulturális háttérű gyermekkel. Volt ahol a problémás helyzetet felvilágosítással, meggyőzéssel, nyugodt ügy- és ügyfélcentrikus ügyintézésel, érdekvédelmi egyesület létrehozásával oldották meg. Volt ahol rendőri intézkedést kértek, de arra is volt példa, hogy nem találtak megoldást.

A fővárosban az eltérő kulturális háttér megoldhatatlan nehézséget, problémát, konfliktust nem okoz. Az esetlegesen felmerülő problémák megoldását a válaszadók itt is a munkatársak empatikus képességében, toleranciájában, szociális intelligenciájában látják.

Csongrád megyéből Szeged jelezte, hogy a roma származású leánygyermekeknél tapasztalható a „házasságkötéssel” kapcsolatosan a többségi társadalomtól eltérő szokások miatti probléma. A saját szokásaik szerinti „házasságkötés” gondot jelent a szülői ház engedély nélküli elhagyása, a tankötelezettség nem teljesítése miatt. A gyámhivatal a helyzet jogi rendezése érdekében próbál segítséget nyújtani a szabályszerű házasságkötéshez. A védelemben vétel keretében a hatóság és a családgyógyozó együttes munkájával a gyermek hazatérése, illetőleg a tankötelezettség teljesítése érdekében a szülő és a gyermek meggyőzésével, illetőleg a család fokozott kontrolljával próbálják a helyzetet megoldani. A megye többi településen nem jellemző, hogy az eltérő kulturális háttér problémát okozna. Az esetlegesen előforduló konfliktushelyzetek feloldásra esetkonferenciát hívnak össze. Ha szükséges, figyelembe veszik a roma közösség vezetőinek véleményét, velük együttműködve határozzák meg az adott eset cselekvési tervét.

Az intézményi szintű megoldásokra vonatkozó kérdésre azt a választ kaptam, hogy a szegedi gyermekjóléti szolgálat családgyógyozói kaptak ilyen irányú továbbképzést, módszertani útmutatót.

Fejér, Győr-Moson-Sopron, Hajdú-Bihar, Heves, Komárom-Esztergom, Nógrád, Pest és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében sem jellemző, hogy az eltérő kulturális háttér problémát okozna. A felmerülő konfliktushelyzeteket Fejér megyében a gyermekjóléti szolgálat bevonásával oldják meg. Az általános vélemények szerint a konfliktusok kezelése az ügyintéző személyes meggyőző képességén múlik. Intézményi szintű megoldási módokról a válaszadók többségének nincs tudomása. Hajdú-Bihar megye három, Heves megye tíz adatszolgáltatója számolt be esetkonferenciákról, tapasztalatcserékről, előadásokon való részvételről, képzésről, továbbképzésről, a jó gyakorlatok alkalmazásáról, módszertani irányutatókról, roma koordinátor alkalmazásáról.

Jász-Nagykun-Szolnok megyében a konfliktusok jellemzően a roma lakossággal adódnak, azokat a Cigány Önkormányzat bevonásával próbálják feloldani.

28. Szükségnek tartják-e az ismeretbővítő tájékoztatást, képzést, módszertani irányutatót?

Ezen kérdésre az adatszolgáltatók egy része nem válaszolt. Akik válaszoltak, többségében szükségesnek tartják a képzéseket. Többen jelezték, hogy szívesen részt vennének – ingyenes – képzéseken, továbbképzéseken. Volt ahol a jó gyakorlatok összegyűjtését és módszertani ajánlásba foglalását javasolták. Vas megyében az egyes fogalmak (eltérő kulturális háttér, esélyegyenlőség, hátrányos helyzet stb.) értelmezésére irányuló ismeretbővítésre lenne igény.

A Baranya megyei büntetés-végrehajtási intézet igazgatója – bűnmegelőzés, a bűnismétlés elkerülése érdekében – azt javasolja, hogy az ismeretterjesztő foglalkozásokat, képzéseket az eltérő kultúrájú családok számára tartassák. Hajdú-Bihar és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében volt olyan település, ahol úgy vélték, hogy az ügyfelek, illetve „a hátrányos helyzetű csoportok” képzése lenne indokolt.

Heves megyében a válaszadók 57 százaléka szerint nincs szükség tájékoztatásra, képzésre, módszertani irányutatóra.

Az NCSSZI az eltérő kulturális háttérből eredő problémák enyhítése érdekében az elmúlt években több módszerrel próbálkozott. Például gyermekvédelem és esélyegyenlőség témakörben kutatási megbízást adott és a tanulmányt megjelentette a Kapocs című folyóiratban. Az intézet kisebbségi gyermekek származásának regisztrációjával kapcsolatos kérdésekben munkacsoportot működtet. Gyermekvédelmi szakemberek számára 120 órás diszkrimináció-ellenes, kapcsolatépítő programot dolgozott ki, több továbbképzést bonyolított le. Az intézet a családok, kisebbségi létük és ehhez fűződő stratégiájuk jobb megismerése érdekében képzési anyagot dolgozott ki „Családtörténet-családi fotók elemzésével” címen. Ennek ismertetése az ország minden régiójában megtörtént, a továbbképzések szervezése 2013. december 31-ig folyamatos.

29. Érkeztek-e bírálatok civil és nemzetközi emberi jogi szervezetektől, illetve állami szervektől?

30 Ezek alapján milyen változtatásokat hajtottak végre?

A Borsod-Abaúj-Zemplén megyei büntetés-végrehajtási intézetbe az elmúlt években negatív jelzés a fogvatartottak elhelyezésével kapcsolatban érkezett. Ennek megszüntetésére a zárkák egy részét felújították, „vandál

biztos” világítótesteket, mosdókagylókat, WC csészéket szereltek fel. A balesetveszély elhárítása érdekében a zárkákban megszüntették a konnektorokat. Az elhasználandó fektető anyagokat, evőeszközöket folyamatosan pótolják.

A javítóintézetek és a KIMISZ válasza a kérdésre nemleges volt.

A rendőrség idegenrendészeti eljárási mechanizmusát, az eljárás alá vont személyekkel történő bánásmódot a Magyar Helsinki Bizottság és az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának Regionális képviselője folyamatosan vizsgálja. Mindkét szervezet több alkalommal élt kritikai megjegyzéssel. Többek között e kritikai észrevételekre tekintettel került sor a multikulturális környezetben végrehajtott rendőri intézkedésekről szóló 27/2011. (XII. 30.) ORFK utasítás, illetve annak felhatalmazása alapján módszertani útmutató kiadására.

Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményének Tanácsadó Bizottsága (a továbbiakban: Bizottság) a rendőrség roma kisebbséggel szemben folytatott eljárásaival kapcsolatban fogalmazott meg kritikákat a Magyarországról készített harmadik véleményében. Eszerint a rendőrség állománya által elkövetett faji indíttatású visszaélésekről – főként a roma kisebbség képviselői részéről – rendszeresen érkeznek jelentések. Ez alapján a Bizottság azt állapította meg, hogy a rendőrség részéről tanúsított diszkriminatív magatartás továbbra is jelentős problémát jelent.

A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa a 2008-ban folytatott átfogó vizsgálatát lezáró jelentésében a rendőrség kisebbségekkel kapcsolatos egyenlő bánásmódjának biztosíték-rendszerével összefüggésben tárt fel visszasságokat.

A megyék közül Bács-Kiskun, Fejér, Hajdú-Bihar megye adatszolgáltatói közül egy-egy jelzett kritikai észrevételt, annak mibenlétét azonban nem részletezték.

Jász-Nagykun-Szolnok megyében gyermekbántalmazással kapcsolatban érkezett bírálat. Ezt követően a jelzőrendszer tagjai számára oktatást tartottak.

Az Egyenlő Bánásmód Hatóság 2011-ben a főváros III. kerületének önkormányzatát akadálymentesítés tárgykörében kötelezte bizonyos intézkedések megtételére. Az önkormányzat a határozatban foglaltaknak eleget tett.

Az NCSSZI gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézmények munkáját érintő bírálatoknál a 0-3 éves korú gyermekvédelmi szakellátásban nevelkedő gyermekek ellátása tárgyában folytatott ombudsmáni vizsgálat által feltárt visszasságokat említette.

Az Európai Roma Jogok Központja /ERRC/ 2011. júniusi – Roma gyermekek a magyar gyermekvédelmi rendszerben – jelentésében kifogásolta a roma gyermekek felülreprezentáltságát, különösen a különleges szükséglet (tanulásban akadályozottság, értelmileg akadályozottság) tekintetében.

Az MTA gyermekszegénység elleni programiroda megállapította, hogy a gyermekszegénység növekedését nem sikerült megállítani, a szociális és gyermekvédelmi juttatások mértéke 2008 óta nem emelkedett. „Az állami intézkedések a válság szegényeket sújtó hatását részben nem igyekeztek ellentételezni, részben pedig számos rendelkezéssel kifejezetten rontották a szegények helyzetét.”²

Az intézet – együttműködve a terület módszertani intézményeivel – módszertani támogatást nyújt a Gyvt.-ben deklarált gyermeki jogok minél magasabb szintű érvényre juttatásához. Mindezt vizsgálatok, helyzetelemzések, módszertani segédanyagok és az ellenőrzési tevékenység keretében végzi.

A szociális és gyermekvédelmi, egészségügyi és közoktatási ágazat több európai uniós projekt keretében vizsgálta annak a lehetőségét, hogy miként lehet a legkorábbi életkorban ágazatokon átívelő, szakmai együttműködésekben alapuló, komplex és célzott beavatkozásokat tenni a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok felzárkóztatására. Ennek keretében p1. a TÁMOP 5.2.1. kiemelt projekt a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben célzott programokat indított Biztos Kezdet Gyermekházak és Térségi Komplex Gyermekprogramok formájában. A programok célja, a lehető legkorábbi életszakaszban való beavatkozás a gyermekek esélyegyenlőségének, a gyermekszegénység hatásainak ellensúlyozása céljából.

31. Az elmúlt három évben hány diszkriminációt sérelmező panasz érkezett?

32. Mi volt ezek konkrét tárgya?

33. Mi az ilyen típusú panaszok kezelésének rendje?

34. A panaszok kivizsgálásának eredményeként milyen változtatásokra került sor?

A büntetés-végrehajtási intézményekhez, a javítóintézetekhez, a KIMISZ-hez diszkriminációt sérelmező panaszok nem érkeztek.

Az országos rendőr-főkapitánynak közvetlenül a rendőri szervekhez beérkezett, gyermekeket hátrányos megkülönböztetésben részesítő rendőri intézkedés elleni panaszról nincs tudomása.

Bács-Kiskun megyében egy diszkriminációt sérelmező panasz volt, annak konkrét tárgyáról azonban az adatszolgáltató nem adott információt.

Borsod-Abaúj-Zemplén megye öt panaszról számolt be. Az egyik esetben az önkormányzathoz bejelentés érkezett, miszerint a helyi általános iskola elkülöníti, hátrányos helyzetbe hozza a cigány gyermekeket (pl. az iskola nem nyújt ingyenes étkezést valamennyi halmozottan hátrányos helyzetű tanulójának, a sajátos nevelési igényű gyermekek a többiekől elkülönítve tanulnak, az emelt szintű oktatásban kevés volt a roma származású gyermek, ők az iskola tehetséggondozó programjába sem kerültek be). Az eljárás eredményeként megegyezés született az iskola és a jogvédők között.

A másik esetben egy ügyfél jogorvoslattal élt aktív korúak ellátása iránt benyújtott beadványa elutasítása miatt. A másodfokú eljárásban az ügyfél számára kedvező döntés született.

További két panasz érkezett gyermekek hátrányos megkülönböztetése, egy pedig nemzetiségi diszkrimináció miatt. Az egyik panasz megalapozatlan volt, a másik kettőben megoldás nem született. Egy településen a panaszok kezelésben a jogszabályi rendelkezések szerint járnak el. Két helyen a panaszt a vezető vizsgálja ki soron kívül, két helyen az eljárás nincs szabályozva.

A fővárosban két származás miatti diszkriminációra vonatkozó panasz volt. Mindkét ügyben ombudsmani vizsgálat indult, amely visszásságot nem tárt fel.

Egy másik esetben a válófélben lévő apa diszkriminatívnak tartotta az óvoda eljárását. Az esetet a jegyző vizsgálta ki, az óvónőt szóbeli figyelmeztetésben részesítette és felhívta valamennyi intézményvezető figyelmét arra, hogy tartózkodjanak az egyik, vagy a másik szülő mellett állást foglaló kijelentésektől.

A fővárosban a diszkriminációt sérelmező panaszok vizsgálatára nincs külön eljárási rend. A hatósági ügyben érkezett panaszokat a Ket. 141-143. §-a szerint vizsgálják ki. Ha a kerületben minőségirányítási rendszer is van, a panaszkezelés módját az ISO nemzetközi minőségirányítási rendszer alapján kidolgozott kézikönyv szabályozza. A fővárosi kormányhivatal a 43/2011. számú Kormány megbízott utasítás, valamint a szakigazgatási szervek vezetőinek ennek alapján kiadott utasításai rendelkeznek a közérdekű panaszok, bejelentések javaslatok intézésének rendjéről.

Csongrád megyében a nyári étkeztetéssel kapcsolatban volt egy panasz, amit a jegyző vizsgált ki, jogsértést nem állapított meg.

Hajdú-Bihar megyében két panasz volt. Az egyik esetben az átmeneti nevelésben lévő gyermek szülője azt sérelmezte, hogy gyermekét roma származású nevelőszülőhöz helyezte a gyámhivatal. A válaszadáskor a másodfokú eljárás folyamatban volt. A másik adatszolgáltató szerint a panaszos az ombudsmanhoz fordult, ennél bővebb tájékoztatás azonban nem adott.

Az eljárás rendjére itt is a Ket. illetve a minőségirányítási rendszer szabályai az irányadók.

Jász-Nagykun-Szolnok megyében három panasz vonatkozott a diszkriminációra. Egy szülő úgy vélte, hogy gyermekei azért kerültek átmeneti nevelésbe, mert nevelésükhöz nem kapott segítséget. A másik esetben az egyenlő bánásmódot vélték sérülni a közmunka létesítésénél. A harmadik ügy építéshatósági volt. Az eljárás itt is a Ket. szerint zajlik.

A Pest megyei adatszolgáltató három panaszról számolt be. Az egyik panaszos megítélése szerint kérelmét diszkriminációra visszavezethető okok miatt utasították el. A másodfokú hatóság a panaszt nem találta megalapozottnak. Egy szülő nemzetisége miatt érezte diszkriminatívnak az eljárást, kártérítési pert indított a gyámhivatal ellen, keresetét a bíróság elutasította. A harmadik esetben a szülő azt sérelmezte, hogy vallása miatt hátrányosan megkülönböztették és ezért vették védelembe a gyermekét. A védelembe vétel oka nem a szülő vallási hovatartozása, hanem az volt, hogy az óvodaköteles gyermek nem járt óvodába.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében egy panaszos politika véleménye miatti diszkrimináció miatt az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz fordult, de kérelmét elutasították.

Zala megyében egy ügyfél a szociális segély iránti kérelme elutasítását érezte diszkriminatívnak.

A többi adatszolgáltatóhoz diszkriminációra vonatkozó panasz nem érkezett, vagy a kérdéseket megválaszolatlanul hagyták.

35. Mi a véleménye, tapasztalata a gyermekbarát eljárásokról?

A Baranya megyei büntetés-végrehajtási intézet parancsnoka fontosnak tartaná a gyermekkor szakaszainak meghatározását (gyermekkor, fiatalkor) és a szabályozók korszakok szerinti megállapítását. Megfontolandó tartja a büntetés-végrehajtás során a fiatal felnőtt kategóriájának bevezetését is.

A Bács-Kiskun megyei büntetés-végrehajtási intézet parancsnokának meglátása szerint a médiumok híradásai alapján a köztudatban az él, hogy a gyermekbarát eljárás az igazságszolgáltatás keretében elsősorban arról szól, hogy a sértett gyermekek ne váljanak ismételt áldozatokká a büntető eljárás során. Ehhez megfelelően kialakított kihallgató szoba és személyzet szükséges. A parancsnok ezzel egyetért, de azt is szükségesnek tartja, hogy a gyermek lehetőleg minél előbb fel tudja dolgozni, ami vele történt, a történetek miatt fejlődésében, személyiségében ne legyenek zavarok. Gyakorlati tapasztalatai a büntető eljárás vonatkozásában nincsenek. A fiatalkorúak intézetében alapvető, hogy a rájuk vonatkozó jogszabályokat a velük foglalkozók betartsák, amit a büntetés-végrehajtási ügyész rendszeresen ellenőriz.

A Borsod-Abaúj-Zemplén megyei büntetés-végrehajtási intézet a gyermekbarát eljárásokkal kapcsolatban kevés tapasztalattal rendelkezik.

Tökölön a fiatalkorú fogvatartottak esetében az oktatás és a szabadidős programok, keretein belül igyekeznek olyan megoldásokat keresni, amelyek a gyermek lelki fejlődését segítik elő.

Az aszódi javítóintézet vezetőjének szakmai álláspontja szerint a javítóintézeti nevelés – tekintettel arra, hogy alapfeladata a 14-19 éves korú fiatalkorú bűnelkövetők pedagógiai módszerekkel való rehabilitációja és reszocializációja, társadalomba való beilleszkedésének, munkaerőpiaci elhelyezkedésének elősegítése – a gyermekbarát eljárások közé tartozik.

A rákospalotai javítóintézet igazgatója egyetért a gyermekbarát eljárások minél szélesebb körű megvalósulásával. Tapasztalata szerint a gyermekbarát igazságszolgáltatás (ide értve a gyermekek ügyében eljáró hatóságok eljárásait is) jogszabályi hátterét, hazai és nemzetközi szakirodalmát, illetve a nemzetközi gyakorlat megvalósulását Magyarországon kevesen ismerik, ezekről főként konferenciákon lehet hallani. Fontosnak tartja az elméleti hátteret, de meglátása szerint a gyermekvédelemben dolgozó munkatársak inkább azt szeretnék látni, hogy

az egyes eljárásokban a gyakorló szakemberek (rendőr, ügyész, bíró) hogyan járnak el, milyen problémákkal szembesülnek, mennyire tudnak megfelelni a kihívásoknak, hogyan lehetne együttműködni, stb. Véleménye szerint a jogszabályi előírások kellően szabályozzák a tájékoztatáshoz, illetve felvilágosításhoz kapcsolódó jogokat, de a gyakorlatban ezek megvalósulása inkább az egyedi lehetőségekhez, személyes kompetenciákhoz, az egyedi ügyben folytatott hatósági gyakorlathoz kötődik.

A kirendelt védői jogintézménnyel kapcsolatban – pl. a Helsinki Bizottság, a Magyar Ügyvédi Kamara által – feltárt anomáliákat az intézet oldaláról is érzékelik (nagyon különböző módon és mélységben valósul meg a védővel való kapcsolattartás).

Az igazgató álláspontja szerint a fiatalkorúakkal való eljárás során különös jelentősége van a sajátos – a fiatalkorúak személyiségét, tudásszintjét, empátiáját, nyelvezetét, stb. – figyelembe vevő nyomozástechnikának, tárgyalástechnikának, amely elősegítheti azt, hogy a fiatalkorú megértse mind az eljárás folyamatát, mind az ellene kiszabott intézkedés, büntetés lényegét. A „kvázi” bírói magyarázat egyrészt erősíti a belátást, másrészt segíti a jogkövetkezmények megértését.

A gyakorlat során gyakran tapasztalják, hogy az egyes szakterületeken egyre inkább a generális tudás, mint a specializáció érvényesül, így kevésbé jellemző, hogy speciálisan, a fiatalkorúakkal való sajátos foglalkozásra képzett szakemberek dolgoznának az igazságszolgáltatásban (rendőrség, bíróság, ügyészség). A speciális képzések megkönnyíthetnék a szakemberek munkáját, illetve ez adná az alapját a fenti kérdésben megfogalmazott jogok maradéktalan megvalósulásának.

Az intézmény vezetőjének az a véleménye, hogy az áldozati jogokkal kapcsolatos nemzetközi egyezményekben, ajánlásokban foglalt kötelezettségek és jogok, a gyermekekkel, mint különösen sebezhető áldozatokkal kapcsolatban jelentős fejlesztésre szorulnak a hazai gyakorlatban. Hiányokat lát a sértetti büntetőeljárás gyakorlatban is (p1. gyermekbarát meghallgatás, speciálisan képzett rendőrök, jogi védelem nem csak az elkövetői, de a sértetti oldalon, tárgyalási jelenlét mellőzése). Az igazgató kiemelte a gyermek pszichiátriai ellátás teljes hiányát, amely főként a bántalmazásos sértetti ügyekben az ellátatlanság, illetve minőségileg rendkívüli alacsony színvonalú ellátási lehetőségek miatt súlyos másodlagos károkat okoz.

Az országos rendőr-főkapitány meglátása szerint az egyes hatósági eljárások gyermekbaráttá tételéhez nagyban hozzájárulna a gyermekekkel kapcsolatba kerülő személyek vonatkozásában szükséges speciális képzettség előírása, illetve az ennek alapjául szolgáló egységes képzési rendszer megteremtése. A képzés-, illetve képzettségbeli esetleges hiányosságok ugyanakkor részben kiküszöbölhetőek részletes eljárási szabályok megteremtésével. A főkapitány példának hozta fel a családon belüli erőszak kezelésével és a kiskorúak védelmével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásáról szóló 32/2007. (OT. 26.) ORFK utasítást.

Az NCSSZI igazgatójának tapasztalatai szerint a gyermekjóléti alap- és szakellátás folyamatosan törekszik arra, hogy az ellátás során a gyermekek szükségleteihez, korához leginkább igazodó környezetet teremtsen, a gyermekek véleményét figyelembe vegye. Az intézet ellenőrzései során azt tapasztalja, hogy a szolgáltatók a gyermekeket jogaikról tájékoztatják, a velük kapcsolatos döntésekbe, életkorukhoz igazodóan bevonják őket. Egyre gyakoribb, hogy a szolgáltatók rendelkeznek gyermekbarát interjúszobákkal és a környezet is a gyermek életkorához igazodik. Az önkormányzatoknál gyermekvédelmi ügyben eljáró hatóságoknál azonban a legritkább esetben tapasztalhatók erre irányuló kezdeményezések.

A fővárosi és a megyei adatszolgáltatók egy része a tárgyi feltételek jelentőségét hangsúlyozta. Mások az eljárások során alkalmazott módszerekre, kommunikációra, hangnemre, testbeszédre helyezték a hangsúlyt.

A válaszadók többsége mind az igazságszolgáltatás, mind a hatósági eljárások során elengedhetetlennek tartja a gyermekbarát szemléletet. Az eljárások gyermekbarát módon való lefolytatása a gyermeki jogok érvényesülésének záloga, amelyre minden esetben törekednek. Az eljárás jogszerű lefolytatása mellett – többek véleménye szerint – a gyermekbarát eljárás garanciája az ügyintéző személyisége, empátiája, toleranciája lehet. Említették a barátságos tárgyi környezet szerepét, illetve az annak hiányából fakadó nehézségeket is. Az eljárások elhúzódásával nem érvényesülhet a gyermekbarát szemlélet. Volt olyan vélemény is, mi szerint a közigazgatási eljárásokban nincs meg a feltétele a gyermekbarát eljárásoknak. Van, akinek az a meglátása, hogy gyermekbarát eljárás csak gyermekbarát társadalomban lehetséges. Egyes adatszolgáltatók szerint viszont a gyermeki/szülői kötelezettségek teljesítésére kellene nagyobb hangsúlyt helyezni. Volt, aki azt hangsúlyozta, hogy a gyermekbarát eljárások humánusabbá teszik az eljárást, segítik a gyermek személyiségfejlődését és fontosnak vélik a gyermek emberi méltóságának tiszteletben tartását.

36. *Mit javasol annak érdekében, hogy az eljárások során a gyermek mindennekfelett álló érdeke, a gyermekbarát szemlélet mindinkább érvényesüljön?*

A Baranya megyei büntetés-végrehajtási intézet parancsnoka szerint a gyermekbarát szemlélet során rendkívül fontos az a társadalmi közeg, amelyben a gyermek él, felnő, szocializálódik. Véleménye szerint ezen körülmények változtatása lenne az első lépés a gyermekbarát szemlélet felé.

A Bács-Kiskun és a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei büntetés-végrehajtási intézmény vezetője, a KIMISZ főigazgatója a képzések, tréningek, tapasztalatcserék jelentőségét hangsúlyozta.

Az aszódi és a Szőlő utcai javítóintézet igazgatója kiemelt fontosságúnak tartja a fiatalkorúakkal szemben indult büntető eljárások lehető legrövidebb időn belüli befejezését. Az eljárás befejezése után elengedhetetlen, hogy azonnal megkezdődjön a fiatalok személyiségfejlődését szolgáló rehabilitáció, reszocializáció.

A rákospalotai javítóintézet igazgatója javasolja az igazságszolgáltatásban résztvevő intézmények,

hatóságok számára speciális képzéseket szervezését, tréningek tartását.

Az országos rendőr-főkapitány a szakemberek szemléletválttatása érdekében a gyermekekkel kapcsolatba kerülő szakemberek folyamatos képzését véli elengedhetetlennek. A főkapitány tájékoztatott arról is, hogy 2012 első felében kísérleti jelleggel két kiválasztott rendőrkapitányság illetékességi területén azoknak a kiskorú gyermekeknek, akinek rendőrség elé idézése válik szükségessé, a rendőrség az idézés mellé egy gyermeknyelven megfogalmazott tájékoztató anyagot is küld. Ennek célja, hogy a gyermekeket és törvényes képviselőjüket felkészítsék az eljárás során várható eseményekre. A tájékoztató anyag hasznosságáról véleményt nyilváníthatnak, melyről a magyarországi UNICEF munkatársai segítségével a rendőrség értékelést készít.

A megyei adatszolgáltatók javaslatai:

- megfelelő tárgyi feltételek; pelenkázó, játszósarok, kapcsolattartó szoba, barátságos iroda kialakítása,
- anyagi feltételek megteremtése, létszám növelése,
- államilag támogatott képzések, esetmegbeszélések,
- a gyermekekkel foglalkozó személyek képzésénél nagyobb hangsúlyt kell fektetni a gyermeki jogokra,
- módszertani tájékoztatók, előadások,
- gyermekkel foglalkozó szakemberek alkalmassági vizsgálata, empátiás készségükről való meggyőződés, a szemléletváltozás,
- a gyermekkel foglalkozók munkába állása előtt szükség lenne empátiát, toleranciát, és szociális intelligenciát mérő alkalmassági vizsgálatra,
- az ügyintézők meglévő ismereteinek kiegészítése ügyintézési, kommunikációs, gyermekismereti, családismereti, szociológiai elméleti és gyakorlati tudással,
- a gyámhivatalokban szociális munkás és/vagy terepmunkás alkalmazása,
- a munkatársak szupervízióval való megsegítése,
- prevenció,
- a gyermektől elvárt magatartások, kötelezettségek konkrét meghatározása, ezek következetes alkalmazása,
- a szülők tájékoztatása a gyermek jogairól, érdekeiről, a szülői felelősségtudat erősítése,
- szigorúbban büntessék azokat, akik kiskorúak ellen követnek el bűncselekményt,
- gyermekbántalmazás megelőzése érdekében nagyobb létszámú, széleskörű ismeretekkel rendelkező szakemberek alkalmazása,
- a gyermekekkel kapcsolatos döntések a lakóhelyükhöz minél közelebb szülessenek,
- a mérlegelési jogkörben meghozható döntésekhez a jogszabályok adjanak támpontokat, szempontokat a jogalkalmazónak,
- a gyermekbarát eljárásjogi jogszabályok épüljenek be a napi gyakorlatba,
- a gyermek meghallgatása, bevonása az őket érintő eljárásokba, emberi méltóságuk tiszteletben tartása,
- ha a gyermeket egy adott ügyben már meghallgatták (igazságügyi pszichológus szakértő, rendőrség, gyámhatóság), akkor újabb meghallgatása mellőzhető legyen,
- a gyermekeket érintő ügyekben minél hamarabbi döntéshozatal,
- az eljárások során közös erőfeszítéseket kell tenni a családok meggyőzésére a helyes életvitelről, egymás tiszteletéről, a megértésről,
- a szociális háló erősítése, a gyermekek számára különböző szabadidős programok szervezése,
- több pszichológus, pszichiáter és más szakember bevonása a gyermekeket érintő eljárásokba,
- párhuzamos eljárások megszüntetése, információáramlás felgyorsítása,
- a gyermekekkel foglalkozó gyámhivatalok szakmai és intézményi önállóságának megteremtése,
- a gyermekvédelmi rendszer közreműködőinek hatékony, magas szintű együttműködése,
- a gyermekbarát szemlélet szélesebb körű kommunikációja, a pályázati források növelése,
- a gyámhatósági ügyek maradjanak helyi szinten, a hatósági eljárások egyszerűsítése, ésszerűsítése,
- szoros együttműködés az oktatási intézmények, a gyámhatóság, a gyermekvédelmi szervezetek és a család között,
- a bíróságok a kapcsolattartások szabályozásánál annak végrehajthatóságára is legyenek tekintettel,
- jogszabály-változtatás, rugalmasabb szabályozás és eljárás,

Az NCSSZI igazgatójától az iránt is érdeklődtem, hogy az intézmény végzett-e a gyermeki jogok, valamint a gyermekbarát szolgáltatások érvényesülésével kapcsolatos kutatásokat? Ezzel összefüggésben születtek-e ajánlások, módszertani levelek? Van-e tudomása ezek gyakorlati alkalmazásáról?

Az intézet saját kutatásokat a gyermekbarát igazságszolgáltatás területén nem végzett, ellenőrzései, valamint a szakmai programok véleményezése során azonban különös figyelmet fordít a gyermeki jogok érvényesítésének elősegítésére.

Módszertani levelek konkrétan a gyermeki jogok érvényesítésére vonatkozóan nem születtek, ugyanakkor azok érvényesülésének egységes szemléletű és szempontú vizsgálatára igen. Az Országos Szolgáltatás-módszertani Koordinációs Központ ajánlásai minden esetben szerepelnek a szakmai ellenőrzések feljegyzéseiben, illetve a szakmai véleményekben. A TÁMOP 5.4.1. kiemelt projekt keretében a gyermekvédelmi terület egységes ellenőrzési rendszerének kidolgozása folyamatban van.

Az igazgató tudomása szerint a kormányhivatalokba megküldött ajánlásait az érintett fenntartók és

intézmények figyelembe veszik.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének 1) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosára a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A hivatkozott törvény 18. § (1) bekezdése értelmében a közigazgatási, valamint a közszolgáltatást végző szerv hatóság. Az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül. Mindezek alapján tehát megállapítható, hogy a megkeresett szervekre kiterjed vizsgálati hatásköröm.

II. Az érintett alapjogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam.* Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. [Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.] Ugyancsak az Alkotmánybíróság szerint, a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. [Vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat] Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely – a materiális jogállam értékrendjének megfelelően – a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybírósági tézisére, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címen *sem mellőzhetők*. [Vö. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat.]

Előzőekből következik, hogy jogállamot csak jogállami eszközökkel lehet szolgálni, az egyes jogsértésekre csak jogállami módon, a jogszabályi rendelkezések, az eljárási garanciák maradéktalan betartása mellett, az arra feljogosított szerveknek kell választ adnia.

Az Alaptörvény XV. cikkének (1) első bekezdése deklarálja a minden embert megillető *törvény előtti egyenlőséget*. A (2) bekezdés szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. A megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent a XV. cikk (4) bekezdése, amely alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. „E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett.”³ A hivatkozott rendelkezés alapján a társadalom egyes tagjai javára való pozitív diszkrimináció, az egyenlő feltételek, az esélyegyenlőség biztosítása nemcsak megengedett, hanem a modern alkotmányos államtól el is várható, mind a szociális, mind a testi és lelki különbségekből adódó hátrányok enyhítése terén.

A *gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát* az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése rögzíti. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom

fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére.⁴ A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermekeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

Az Alaptörvény szerint a Magyarországon élő *nemzetiségek részei* a politikai nemzetnek. A nemzetiséghez tartozó személyeket az általános alapvető jogokon kívül többletjogok, egyéni és kollektív jogok illetik meg. Ilyen az, hogy önazonosságukat szabadon megvallhatják, használhatják anyanyelvüket, ápolhatják kultúrájukat. Joguk van továbbá a saját nyelven való egyéni névhasználathoz és az anyanyelvű oktatáshoz. A hazai nemzetiségek autonómiaja abban nyilvánul meg, hogy saját szervezetet, helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

III. Az ügy érdemében

1. A gyermekbarát eljárás tartalma

Az Európa Tanács 2010. novemberi iránymutatása szerint az igazságszolgáltatás csak akkor lehet gyermekbarát, ha a gyerekek⁵ jogai érvényesülnek. Az Európai Bizottság 2011 februárjában közleményt adott ki az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának az EU gyermekjogi ütemtervről. Az *ütemterv bevezetése szerint* „A gyermekek jogainak előmozdítása és védelme azon uniós célkitűzések egyike, amelyekre a Lisszaboni szerződés fokozott hangsúlyt helyezett. Konkrétabban az Európai Unióról szóló szerződés jelenleg hatályos szövege 3. cikkének (3) bekezdése kifejezetten előírja az Unió számára a gyermekek jogainak előmozdítását és védelmét. Emellett a gyermekek jogait belefoglalták az Európai Unió Alapjogi Chartájába. A Charta 24. cikke elismeri, hogy a gyermekek függetlenül és önállóan rendelkeznek jogokkal. Úgy rendelkezik továbbá, hogy a hatóságoknak és magánintézményeknek is a gyermekek mindenek felett álló érdekét kell elsődleges szempontnak tekinteni.

A gyermekek jogainak előmozdítása a nemzetközi kötelezettségvállalásokból is következik. Valamennyi uniós tagállam ratifikálta a gyermekek jogairól szóló ENSZ-egyezményt (a továbbiakban: UNCRC). Az UNCRC normáinak és elveinek továbbra is iránymutatásul kell szolgálniuk a gyermekek jogait érintő uniós politikák és fellépések számára. A Bizottság 2006-ban „Az EU gyermekjogi stratégiája felé” című közleményével megteremtette annak alapját, hogy belső és külső politikáiban előmozdítsa és védje a gyermekek jogait. A Bizottság ennek révén olyan struktúrákat alakított ki, amelyek célja az uniós intézmények gyermekjogi kérdések kezelésére vonatkozó kapacitásainak megerősítése, megteremtve ezáltal a tényeken alapuló szakpolitikák alapjait, és fokozva az érdekeltekkel való együttműködést.

Figyelemmel a Lisszaboni Szerződés és az Alapjogi Charta gyermekjogok iránti határozott és megerősített elkötelezettségére, a Bizottság véleménye szerint eljött az ideje a gyermekjogok határozottabb érvényesülésének és a szakpolitikai célok cselekvésre váltásának [...] Célunk az összes uniós intézmény és tagállam abbeli határozott elkötelezettségének megerősítése, hogy valamennyi érintett uniós szakpolitikában előmozdítsák, megóvják és érvényesítsék a gyermekek jogait, és ez konkrét eredményekben öltson testet. A gyermekeket közvetve vagy közvetlenül érintő uniós politikákat a jövőben úgy kell kialakítani, végrehajtani és nyomon követni, hogy figyelembe vegyék a gyermek mindenek felett álló érdekének az EU Alapjogi Chartájában és az UNCRC-ban foglalt elvét.[...]

A gyermekjogok teljes körű elismerése azt jelenti, hogy a gyermekeknek esélyt kell adni arra, hogy hangot adjanak a véleményüknek és részt vegyenek az őket érintő döntések meghozatalában. A Charta 24. cikkének (1) bekezdése előírja az EU számára, hogy a gyermekeket érintő ügyekben vegye figyelembe a véleményüket az életkoruknak és érettségüknek megfelelően. A gyermekkel való konzultáció és véleményük meghallgatása terén a Bizottság eddigi lépései kiindulópontot jelentenek ahhoz, hogy lehetővé tegyék a gyermekek nagyobb mértékű részvételét az őket érintő intézkedések es politikák – pl. az oktatási, egészségügyi és környezetvédelmi politika – kidolgozásában es végrehajtásában.”

A Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózata (ENOC) 2011. szeptember 14-16-án án, Varsóban tartott éves Közgyűlésén úgy döntött, hogy 2012. évi kiemelt témájául a gyermekbarát igazságszolgáltatást választja.

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2011 novemberében e tárgykörben tartott konferenciáján az Európa Tanács Európai Ifjúsági Központjának igazgatója az Európai irányelvekről tartott előadásában – egyebek mellett – kifejtette, hogy az igazságszolgáltatás csak akkor lehet gyermekbarát, ha a gyerekek jogai érvényesülnek. Elmondta: mivel az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetei során egyértelművé vált, hogy a tagállamok nem mindig tartják tiszteletben a gyerekek jogait – különös tekintettel a büntetőjogra –, az államok igazságügy-miniszterei megállapodtak az irányelvek kidolgozásában. Mint hozzátette, nem jogszabályokról van szó, hanem arról, hogy meg kell változtatni a jogi szakértők és a gyerekekkel ténylegesen foglalkozók hozzáállását. A cél, hogy a gyerekek jogai védelmet élvezzenek, amikor döntés születik róluk. A dokumentum egyik alapelve a részvétel, ez azt jelenti, hogy az eljárások során figyelembe kell venni a gyerekek véleményét, a meghallgatásukat pedig a legfőbb érdekeiket figyelembe véve kell lefolytatni. Tekintettel kell lenni a gyerek környezetére, így családi hátterére, és esetlegesen arra is, ha az érintett fogyatékos vagy hátrányos helyzetű. Kitért arra: fontos, hogy a gyerek magánélete szigorúan védett legyen, s az eljárást a korának megfelelően válasszák ki.

A megkeresésekre érkezett válaszok alapján arra a következtetésre jutottam, hogy a gyermekekkel kapcsolatba kerülő szervek, hatóságok és intézmények szakterületeiknek megfelelően, egymástól eltérően értelmeznek bizonyos alapvető fogalmakat.

A gyermekbarát eljárás fogalma messze túlmutat azon, hogy az adott hatóság vagy intézmény teljesíti a jogszabályokban előírt kötelezettségeit a gyermekkorú ügyféllel végzett munkája során. Többet jelent annál is, mint biztosítani a gyermek számára a jogszabályokban előírt jogainak érvényesülését.

Gyermekbarát módon eljárni azt jelenti, hogy mindezeket az intézményre háruló kötelezettségeket és a gyermek számára biztosított jogokat a gyermek életkorának, fizikai, mentális, és lelki állapotának megfelelő módon érvényesítik a mindennapi munka során.

Az Európa Tanács gyermekbarát igazságszolgáltatásról szóló 2010-es irányelve úgy definiálja a fogalmat, hogy az „egy olyan igazságszolgáltatási rendszert jelent, amely garantálja, tiszteletben tartja és hatékonyan érvényre juttatja valamennyi gyermeki jogot az elérhető legmagasabb színvonalon, az alábbiakban rögzített alapelvek szem előtt tartásával és a gyermek fejlettségének, érettségi fokának és az ügy körülményeinek figyelembe vételével. Így a gyermekbarát igazságszolgáltatás jellemzői, különösen az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés, a gyermek életkorának megfelelő, gyors, az emberi méltóságot tiszteletben tartó, a gyermeki jogokat elismerő és figyelembe vevő rendszer, melyben érvényre jut a gyermek joga az eljárásban való részvételre, az eljárás megértésére, a magán- és családi életének tiszteletben tartására és a méltóságára.”⁶

Dr. Gyurkó Szilvia (UNICEF Magyar Bizottsága gyermekjogi igazgató) a gyermek oldaláról értelmezve az eljárási abúzus megelőzését, a gyermekbarát eljárást úgy határozza meg egyik tanulmányában, hogy az „azoknak a jogoknak, eljárási metódusoknak, protokolloknak és szakmai működéseknek, együttműködéseknek az összességét jelenti, amelyek révén egy eljárás az abban érintett gyermek számára nem traumatizáló, jogait és szükségleteit szem előtt tartó és érvényesítő. A gyermekbarát működés követelménye nem csak az igazságszolgáltatás rendszerében kell, hogy érvényesüljön (polgári, büntető- és peren kívüli eljárásokban), hanem minden olyan eljárásban, amiben – bármilyen eljárási pozícióban vagy szerepben – gyermek szerepel.”⁷

2. Felkészültség, oktatás, képzés, továbbképzés, kiválasztás

A fiatalok büntetés-végrehajtási intézményeiben dolgozók közül csak néhányan vettek részt gyermeki jogokkal, illetve a többségtől eltérő kulturális háttérrel rendelkezőkkel kapcsolatos képzésen, de szervezetszerű, speciális képzés nincs.

A javítóintézetek közép- és felsőfokú végzettséggel rendelkező munkatársainak majd 80%-a tanulmányai során szerzett a gyermeki jogokkal kapcsolatos ismereteket, ám volt olyan vezetői meglátás, mely szerint a szociális, illetve jogi végzettségű kollégái e téren felkészültebbek, mint a pedagógus végzettségűek. A nem diplomás munkatársak csak a belső képzéseken kapnak információt a gyermeki jogokról. Van olyan javítóintézet, ahol a dolgozók egy részének lehetősége volt esélyegyenlőségi képzésen részt venni.

Az ORFK vezetője nem számolt be olyan képzésről, amely a rendőri állományt célirányosan a gyermekekkel való differenciált bánásmódra készítene fel. Ugyanakkor előremutató, hogy az alapképzés, valamint az egyéb képzések tematikájának része a gyermekkor, illetve a többségtől eltérő kulturális háttér miatt szükséges differenciált intézkedés szabályai, és a tárgykört érintő egyéb ismeretek.

A pártfogó felügyelők előzetes tanulmányaik, illetve a belépést követő továbbképzések során részesülnek olyan oktatásban, amely a válaszadó megítélése szerint alkalmassá teszi őket gyermekbarát eljárások folytatására

A megyei kormányhivatalok munkatársai a gyermeki jogokkal kapcsolatos ismereteiket elsődlegesen tanulmányaik során szerezték.

A gyermekvédelemben dolgozók képesítési követelményei között mind a gyermeki jogokkal, mind a többségtől eltérő kulturális háttérrel kapcsolatos ismeretek szerepelnek.

A gyermeki jogokkal, a gyermekbarát eljárásokkal, valamint a többségi társadalomtól eltérő kulturális háttérű gyermekekkel, és a velük való kommunikációval kapcsolatos felkészítést a fiatalok büntetés-végrehajtási intézményeinek leendő munkatársai nem kapnak. Ilyen irányú felkészítésről a gyámhivataloknál és a jegyzői gyámhatóságoknál dolgozók is csak elvétve számoltak be.

A javítóintézetek közül egy jelezte, hogy a próbaidő alatt felkészíti munkatársait az eltérő szociokulturális háttérű fiatalok büntetés-végrehajtással való megfelelő bánásmódra.

A rendőri állomány tagjai pedig a közép-, illetve felsőfokú tanulmányaik, valamint továbbképzések során kapnak felkészítést.

A munkáltatók a gyermekvédelemben ugyancsak a munkavállalók korábbi (felsőoktatási, illetve felnőttképzési intézményben szerzett) ismereteire támaszkodnak. Jó gyakorlatként említhető Kiskunfélegyháza Város Módszertani Gyermekjóléti Szolgálatának antidiszkriminációs, nemzetiségi jogi ismeretek, illetve az ügyintézési kultúra, az ügyfelekkel való bánásmód fejlesztésére irányuló képzése.

Majd minden megkeresett intézmény találkozott már a *többségtől eltérő kulturális háttérrel rendelkező* gyermekkel vagy fiatallal, és volt példa arra, hogy az eltérő kulturális háttér nehézségeket, konfliktusokat okozott.

A gyermeki jogokkal, gyermekbarát eljárásokkal, eltérő kulturális háttérű gyermekekkel kapcsolatos, valamint esélyegyenlőségi, antidiszkriminációs, nemzetiségi jogi, illetve az ügyintézési kultúra fejlesztésére vonatkozó ismereteket is tartalmazó tematikájú képzéseken való kötelező részvételről sem a fiatalok büntetés-végrehajtási intézményei, sem a javítóintézetek tekintetében nem beszélhetünk. Mind a belső szervezésű, mind a külső

képzéseken a munkatársak egy része tud csak részt venni.

Jó gyakorlatként érdemes kiemelni a tököli intézmény az ELTE Pedagógiai és Pszichológiai Karával közösen megrendezett „Zárt ajtók nyitott lelkek” c. konferenciáját.

Említésre méltóak a rendészeti szervek ügyeletén szolgálatot teljesítő állomány számára szervezett kommunikációs és konfliktuskezelési tréningek, a rendőrség közterületi szolgálatot teljesítő tiszthelyettesi állomány konfliktusmegelőző-, és kezelő tréningjei, valamint a KIMISZ egységes jogalkalmazói gyakorlat megteremtése, a szakmai színvonal növelése érdekében szervezett képzései, továbbá a Magyar Helsinki Bizottság képzései.

Az országos rendőrfőkapitány az eltérő kulturális háttérből eredő konfliktushelyzetek megelőzése körében több programról, valamint az országos rendőr-főkapitányi utasításában foglalt kötelezettség teljesítéséről számolt be.

A képzéseken való részvétel – kevés kivétellel – a gyermekkel foglalkozó szakemberek számára minden területen önkéntes. A területen – kiemelten a gyámhivataloknál és a jegyzői gyámhatóságoknál – dolgozók hiányolják az ingyenes képzéseket, továbbképzéseket, néhányan a jó gyakorlatok összegyűjtését és módszertani ajánlásba foglalását javasolták.

A fiatalok büntetés-végrehajtási intézeteiben, a javítóintézetekben a munkatársak kiválasztásánál elsődleges szempont az adott munkakör betöltéséhez szükséges szakirányú végzettség megléte. A leendő kolléga gyermeki jogokkal, illetve más kulturális háttérrel kapcsolatos képzésen való részvétele, ismerete – a pártfogó felügyelők kivételével – nem szerepel a kiválasztás szempontjai között.

A büntetés-végrehajtási intézményekben és a rendőrségnél a kötelező pszichológiai alkalmassági vizsgálaton térképezik fel, mérik az egyén szociális intelligenciáját, toleranciáját, empátiás készségeit és egyéb kompetenciáit.

A javítóintézetekben a munkatársak felvételekor nincs a szociális intelligencia, tolerancia és az empátia vizsgálatára irányuló direkt alkalmassági vizsga. Figyelemreméltó gyakorlat azonban, hogy van olyan intézmény, ahol lehetőség van próbaszolgálat keretében mindezen készségek felmérésére, és nem utolsósorban a jelölt is kipróbálhatja magát éles helyzetekben.

Kifejezett alkalmassági vizsgáról egyetlen megyei adatszolgáltató sem számolt be és több megye jelezte azt is, hogy az évtizedek óta gyámhatósági munkát végző dolgozó munkatársak felvételekor az általam megadott szempont még nem érvényesülhetett.

A gyermekvédelemben a munkatársak felvételének feltétele a szakirányú végzettség megléte, ami feltételezi, hogy az előírt végzettségű szakemberek tanulmányaik során elsajátították a kívánt kompetenciákat.

Álláspontom szerint az oktatás, képzés, továbbképzés témája kiemelkedő figyelmet érdemel a gyermekeket érintő eljárásokban részt vevő hivatásos személyek felkészültsége, képzettsége és kiválasztása tekintetében is.

Megállapítom, hogy a gyermekeket érintő eljárásokban részt vevő, valamint a gyermekekkel közvetlenül foglalkozó szakemberek gyermeki jogokkal, gyermekbarát eljárásokkal, eltérő kulturális háttérű gyermekekkel kapcsolatos, valamint esélyegyenlőségi, nemzeti jogi, illetve az ügyintézési kultúra fejlesztésére vonatkozó képzésének, továbbá az alkalmasságukat mérő vizsga hiánya gátja/akadálya lehet a gyermeki jogok maradéktalan érvényesülésének, ezáltal az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében rögzített jog sérelmének közvetlen veszélyét keletkezteti.

3. Esélyegyenlőség

Az *esélyegyenlőség* egy olyan általános alapelv, amelynek leglényegesebb szempontjai az Európai Közösség alapító egyezményének 6. cikkelyében (tilalom nemzeti hovatartozás miatti diszkriminációról) valamint a 119. cikkelyében (a nők és férfiak egyenlő bérezése) vannak lefektetve. Ezek az alapelvek minden területen alkalmazandók, különös tekintettel a gazdasági, társadalmi, kulturális és családi életre. Ahhoz, hogy az esélyegyenlőség elve a gyakorlatban is érvényesülhessen, szükség lehet ún. pozitív megkülönböztető intézkedésekre is. Az Amszterdami szerződés hatálybalépésével egy új, a diszkrimináció tilalmáról szóló 6/A cikkely erősíti meg az esélyegyenlőség elvét. Ezen új cikkely célja, hogy a Tanács megtehesse a szükséges intézkedéseket mindennemű, a nembeli, a faji, az etnikai hovatartozáson, a koron, a vallási, a lelkiismereti, és a szexuális érdeklődésen alapuló diszkrimináció leküzdése érdekében.

Az Ebktv. 23. §-ában foglaltak szerint „Törvény, törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet, illetve kollektív szerződés a munkavállalók meghatározott körére – a foglalkoztatási jogviszonnyal vagy a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonnyal összefüggésben – előnyben részesítési kötelezettséget írhat elő.” Az idézett szakaszhoz fűzött magyarázat szerint „A törvény 23. §-a biztosítja annak a lehetőségét, hogy törvény, kormányrendelet, illetve kollektív szerződés a munkavállalók meghatározott körére – a foglalkoztatási jogviszonnyal vagy a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonnyal összefüggésbe – eltérjen az egyenlő bánásmód követelményétől, amennyiben ennek célja valamely hátrányosabb helyzetű csoporttal kapcsolatban előnyben részesítési szabályok meghatározása, pozitív diszkrimináció alkalmazása.”

E cél megvalósítása érdekében kell tehát az Ebktv. 63. § (4) bekezdése szerint „Az ötven főnél több személyt foglalkoztató költségvetési szervek és többségi állami tulajdonban álló jogi személyek kötelesek esélyegyenlőségi tervet elfogadni.”

Az Mt. 2012. június 30. napjáig hatályban volt 70/A. § (2) bekezdése szerint: Az esélyegyenlőségi terv tartalmazza a munkáltatóval munkaviszonyban álló, hátrányos helyzetű munkavállalói csoportok, így különösen a) a nők, b) a negyven évnél idősebb munkavállalók, c) a romák, d) a fogyatékos személyek, valamint e) a két vagy több,

tíz éven aluli gyermeket nevelő munkavállalók vagy tíz éven aluli gyermeket nevelő egyedülálló munkavállalók foglalkoztatási helyzetének – így különösen azok bérének, munkakörülményeinek, szakmai előmenetelének, képzésének, illetve a gyermekneveléssel és a szülői szereppel kapcsolatos kedvezményeinek – elemzését, valamint a munkáltatónak az esélyegyenlőség biztosítására vonatkozó, az adott évre megfogalmazott céljait és az azok eléréséhez szükséges eszközöket, így különösen a képzési, munkavédelmi, valamint a munkáltatónál rendszeresített, a foglalkoztatás feltételeit érintő bármely programokat.

A (4) bekezdés pedig kimondta, hogy „az esélyegyenlőségi tervnek rendelkeznie kell a fogyatékos személyek akadálymentes munkahelyi környezet megteremtését biztosító külön intézkedésekről, valamint a munkáltató szervezetén belüli, az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésével kapcsolatos eljárási rendről.”

Az Mt. szövegéhez fűzött magyarázat szerint „Egyes hátrányos helyzetű munkavállalói csoportok számára éppen az esélyegyenlőségük megteremtése érdekében szükséges bizonyos munkáltatói intézkedéseket megtenni. Erre biztosít lehetőséget jelen szakasz, miszerint az esélyegyenlőségi tervben lehet megfogalmazni azokat a programokat, amelyek e hátrányos helyzetű csoportok esélyegyenlőségét előmozdítják, biztosítják.”

A 2012. évi LXXXVI. törvény 90. § (1) bekezdése 2012. július 1. napjától hatályon kívül helyezte a hivatkozott szakaszt és az új Mt. sem szabályozza részletesen a munkahelyi esélyegyenlőségi tervek kérdését, csupán annyit említ, hogy „a munkáltató döntése előtt legalább tizenöt nappal kikéri az üzemi tanács véleményét a munkavállalók nagyobb csoportját érintő munkáltatói intézkedések és szabályzatok tervezetéről. Eszerint – többek között – munkáltatói intézkedésnek minősül különösen az egyenlő bánásmód követelményének megtartására és az esélyegyenlőség biztosítására irányuló intézkedés” [...].⁸

A megkeresett intézmények esélyegyenlőségi terveiben, mind a megyei gyámhivatalok által – félreértésből adódóan – megküldött települési esélyegyenlőségi programokban megfogalmazottak, illetőleg a megkeresettek válaszai alapján megállapítható, hogy a válaszadók mást és mást értenek az esélyegyenlőség biztosítása alatt.

A települési esélyegyenlőségi programok többségéről elmondható, hogy azok nem felelnek meg a tartalmi követelményeket előíró jogszabályoknak.⁹ A megkeresett intézmények munkahelyi esélyegyenlőségi tervei változatos képet mutattak, és csupán részben feleltek meg a tartalmukat szabályozó jogszabálynak.¹⁰

A rendelkezésekre bocsájtott iratok szerint léteznek olyan kormányhivatalok, büntetés-végrehajtási- és javítóintézetek, melyek nem rendelkeznek esélyegyenlőségi tervvel. A válaszadó 21 fővárosi kerület közül négy jelezte azt, hogy nincs esélyegyenlőségi terve. Több esélyegyenlőségi terv készítésére köteles szerv nem tett eleget törvényi kötelezettségének és vannak olyan megyék, ahol a települési önkormányzatok többségének nincs elfogadott esélyegyenlőségi programja.

Ezzel összefüggésben felmerül a kérdés, hogy a megkeresett szervek hogyan értelmezik az esélyegyenlőség fogalmát, illetve ebből következően az annak megvalósítására tervezett program elemeit hogyan kívánják felépíteni. Megfigyelhető volt, hogy az intézmények és hatóságok általában a jogszabályokban előírtak teljesítését, munkáltatói kötelezettségeik végrehajtását, illetőleg munkavállalóiknak jogszabályokban garantált jogai érvényesítését tekintik az esélyegyenlőség megvalósításának.

A támogató vagy esélykiegyenlítő intézkedések célja az élet különböző területein mindig az, hogy bizonyos adottságokkal rendelkező, az átlagosnál – akár önhibájából, akár a körülmények szerencsétlen alakulása folytán – hátrányosabb helyzetű csoportoknak támogató intézkedésekkel lehetőséget biztosítsanak arra, hogy a társadalmi életben megközelítőleg a többséggel azonos módon tudjanak részt venni. Ilyen intézkedésekre lehet szükség pl. a foglalkoztatás, lakhatás, szociális biztonság és egészségügy, oktatás és képzés, áruk forgalma és a szolgáltatások igénybevétele területén.¹¹

Arra a kérdésre, hogy a munkatársak felvételekor alkalmaznak-e esélykiegyenlítő intézkedéseket annak érdekében, hogy a hátrányos helyzetű csoportok közül minél többen kerüljenek be a szervezetbe, a büntetés-végrehajtási intézetek, a javítóintézetek, és az országos rendőr-főkapitány is nemleges választ adott, ugyanakkor az ORFK vezetője kiemelte, hogy a Belügyminisztérium célzottan támogatja a cigány származású fiatalok rendőrré válását.

A kormányhivatalok többségétől is nemleges választ kaptam. Az NCSSZI jelezte, hogy nincsenek adatai a szakemberek alkalmazásánál esélykiegyenlítő szempontokról. Tapasztalataik szerint az esélykiegyenlítő intézkedések alkalmazására Magyarországon a szociális ágazatban nincs bevett gyakorlat.

Esélykiegyenlítő intézkedések megvalósítására irányuló EU-s pályázatokon való részvétellel kapcsolatban a büntetés-végrehajtási intézetektől, a javítóintézetektől, a KIMISZ-től és az országos rendőr-főkapitánytól vagy nemleges válaszok érkeztek, vagy olyan pályázatokat jelöltek meg, melyek célja az intézmény alapfeladat ellátási körébe tartozik, így pl. az elítéltek számára reintegrációs programok szervezése.

Csupán a tököli büntetés-végrehajtási intézet jelölt meg valódi esélykiegyenlítő program megvalósítását célzó pályázati részvételt, mégpedig a női alkalmazottak és női vezetők arányának növelését az intézményben.

Esélyegyenlőségi szakemberek alkalmazására és azok tapasztalatainak hasznosítására irányuló kérdésekre, néhány kivételtől eltekintve nemleges válasz érkezett. A Baranya megyei büntetés-végrehajtási intézet, valamint az aszódi és a rákospalotai javítóintézetek jelezték esélyegyenlőségi szakemberek foglalkoztatását. A KIMISZ-nél pedig esélyegyenlőségi bizottság működik.

A települések túlnyomó többsége – öt fővárosi kerület kivételével – nem alkalmaz esélyegyenlőségi szakembert.

A válaszadók többsége nem számolt be az esélyegyenlőségi szakemberek tapasztalatairól, és e tapasztalatoknak a hatóságok, szervezetek eljárásában való hasznosításáról. Az információt nyújtók válaszaik pedig változatos képet mutattak. A többség az intézmény jogszabályi kötelezettségének teljesítését, a munkakörök jogszabályinak megfelelő ellátását tekintette esélykiegyenlítő intézkedésnek, ilyen válasz volt pl. *a hátrányos helyzetű gyermekek felzárkóztatása*. Csak néhány válasz tartozott ténylegesen az esélyegyenlőség témakörébe, pl. *egy másik kultúrájának jobb megismerése*. Volt ahol teljesen célt tévesztett a tapasztalat hasznosítása, mert *a szülők hozzáállásának* (nem pedig a saját szemléletüknek) *a megváltoztatására* kívánják hasznosítani.

Mindebből következően megállapítom, hogy az esélyegyenlőségi tervek és programok hiánya, az esélyegyenlőségi szakemberek alkalmazásának mellőzése, továbbá az egyes szervek eltérő fogalom értelmezése visszasságot okoz az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben, valamint sérti az esélyegyenlőség előmozdításának elvét.

4. Diszkrimináció

A vizsgálat során megkeresett szervek nem, vagy alig számoltak be diszkrimináció miatt hozzájuk érkezett panaszról. Ez jelenthetné akár azt is, hogy ezek az intézmények eljárásaik során maradéktalanul érvényesítik az egyenlő bánásmód elvét. A másfél évtizedes ombudsmani munka tapasztalatai alapján azonban a panasz hiánya nem a probléma hiányát jelenti. Sokkal inkább árulkodik arról a helyzetről, amelyben az alacsony érdekérvényesítési képességgel rendelkező személyek információ hiányában meg sem tudják fogalmazni panaszukat; nem tudják, hogy ami velük történik az adott esetben a törvény által tiltott hátrányos megkülönböztetés; és arról sincsenek ismereteik, hogy hova fordulhatnak sérelmeik orvoslása érdekében.

A büntetés-végrehajtási intézetek, a javítóintézetek, a KIMISZ és az országos rendőr-főkapitány nem számolt be hátrányos megkülönböztetést sérelmező panaszról.

Országos szinten húsz (!) panaszról számoltak be az adatszolgáltatók, melyek egyike sem érintette az igazságszolgáltatás területét.

A rendelkezéseimre bocsájtott információk szerint a fővárosban a diszkriminációt sérelmező panaszok kivizsgálására nincs külön eljárási rend. A hatósági ügyekkel kapcsolatban érkező beadványokat a Ket.-ben foglaltak szerint vizsgálják ki. Mindez több kérdést is felvetett. Egyrészt azt, hogy maguk az érintettek diszkriminációként élik-e meg az őket érő megkülönböztetést. Továbbá, ha tudják is azonosítani a hátrányos megkülönböztetést, rendelkezésükre állnak-e az arra vonatkozó információk, hogy ezekben az esetekben mely szervekhez, szervezetekhez fordulhatnak jogorvoslatért, illetve segítségért, valamint, hogy az ezen szervekhez való fordulásért nem érheti őket hátrány.

Álláspontom szerint a diszkrimináció elleni küzdelem egyik legfontosabb, előremutató, jövőt formáló eszköze az oktatás, nevelés lehet. Korunkban kiemelkedő jelentősége van ezen a területen a média által közvetített tartalomnak, meghatározó közéleti szereplők példaadó, köztudatot formáló viselkedésének, megnyilatkozásainak egyaránt.

Az oktatás, nevelés eszköze azért is alkalmas a cél megvalósítására, mert a mainstreaming elvének¹² megfelelően, a diszkrimináció elleni küzdelmet nem a társadalmi élet egy partikuláris területének tekinti, hanem az együttélés teljes spektrumát átszövő, az élet minden viszonylatában megvalósítandó feladatként kezeli a hátrányos megkülönböztetés visszaszorítását és az esélyegyenlőség megteremtését.

Mind a közoktatás keretében végzett oktató-nevelő munka, mind pedig a felnőttképzés, szakmai továbbképzés megfelelő a társadalmi érzékenyítésre és a diszkrimináció elleni küzdelemre.

Megállapítom, hogy a gyermekeket érintő eljárásokban részt vevő, valamint a gyermekekkel közvetlenül foglalkozó szakemberek antidiszkriminációs ismereteinek, továbbá a hátrányos megkülönböztetésre vonatkozó tájékoztató anyag hiánya, állandósítja a gyermekeket az állam és a társadalom részéről megillető védelemhez és gondoskodáshoz való jog sérelme bekövetkeztének közvetlen veszélyét.

5. Nyelvhasználat

A Nektv. 5. § (1) bekezdése értelmében a nemzetiséghez tartozók nyelvhasználatának feltételeit az állam biztosítani köteles. A jogszabály 7. §-a kimondja, hogy nemzetiséghez való tartozás miatt tilos az egyenlő bánásmód követelményének bármilyen megsértése.

A Fot. 6. §-a szerint a fogyatékos személy számára biztosítani kell az egyenlő esélyű hozzáférés lehetőségét a közérdekű információkhoz, továbbá azokhoz az információkhoz, amelyek a fogyatékos személyeket megillető jogokkal, valamint a részükre nyújtott szolgáltatásokkal kapcsolatosak. A 7. § (1) bekezdése előírja, hogy a kommunikációban jelentősen gátolt személy számára a közszolgáltatások igénybevételekor lehetővé kell tenni a tájékozódás és a személyi segítség feltételeit.

Az ENSZ Egyezmény 13. cikke értelmében a részes államok a fogyatékosággal élő személyek számára másokkal azonos alapon biztosítják az igazságszolgáltatáshoz való hatékony hozzáférést, beleértve az eljárás során az életkornak megfelelő alkalmazkodás biztosítását annak érdekében, hogy megkönnyítsék tényleges részvételüket mind közvetlen, mind közvetett formában, csakúgy, mint tanúként, minden jogi eljárásban, beleértve a nyomozati szakot és más előkészítő szakaszokat. A fogyatékosággal élő személyek igazságszolgáltatáshoz való hatékony hozzáférése biztosításának elősegítése érdekében a részes államok előmozdítják az igazságügyi igazgatás területén dolgozók – beleértve a rendőrségi és büntetés-végrehajtási alkalmazottakat – megfelelő képzését.

A Bv. tvr. 2. § (2) bekezdése alapján az elítélt jogosult az anyanyelvén vagy az általa ismert más nyelven megismerni a jogaira és a kötelezettségeire vonatkozó rendelkezéseket; a magyar nyelv nem tudása miatt nem érheti hátrány; jogosult továbbá a büntetés végrehajtása során anyanyelvének használatára.

A 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet is előírja, hogy az intézet köteles gondoskodni arról, hogy a fogvatartott a jogaira és kötelezettségeire vonatkozó rendelkezéseket az anyanyelvén vagy az általa ismert más nyelven megismerhesse. A tájékoztatás megtörténtét és annak tudomásul vételét írásban kell rögzíteni. A külföldi elítéltet az általa ismert nyelven tájékoztatni kell arról, ha nemzetközi egyezmény a szabadságvesztés végrehajtásának az átengedését lehetővé teszi. Elhelyezésénél lehetőség szerint biztosítani kell, hogy a vele együtt elhelyezett elítéltek között legyen az általa használt nyelvet, továbbá a magyar nyelvet ismerő és beszélő személy. A szabadságvesztés végrehajtásával kapcsolatban a külföldi elítélt jogainak és kötelezettségeinek gyakorlásával összefüggő tolmácsolási és fordítási költségek az intézetet terhelik.

Az Európai Börtönszabályok rögzítik, hogy a befogadáskor és a későbbiekben szükség szerinti gyakorisággal minden fogvatartottat írásban és szóban – azon a nyelven, amelyet ért – tájékoztatni kell a fegyelemről szóló szabályozásról, valamint jogairól és kötelezettségeiről a büntetés-végrehajtási intézetben. Az etnikai vagy nyelvi kisebbséghez tartozó fogvatartottak számára speciális megoldásokat kell kialakítani szükségleteik tekintetében. Amennyiben lehetséges, a különböző csoportoknak lehetőséget kell kapniuk arra, hogy a büntetés-végrehajtási intézetben is tiszteletben tartsák kulturális szokásaikat. A nyelvi igényeket szakképzett tolmácsok igénybevételével és az egyes büntetés-végrehajtási intézetekben beszélt különböző nyelveken fogalmazott tájékoztatófüzetek átadásával kell kielégíteni.

A gyámhatóságok hatósági eljárásaira a Ket. nyelvhasználati szabályai vonatkoznak. Ezek szerint Magyarországon a közigazgatási hatósági eljárás hivatalos nyelve a magyar. Ez azonban nem akadály a konzuli tisztviselő és a külpolitikáért felelős miniszter eljárása, valamint nemzetközi jogsegély során más nyelv használatának. A települési, a területi és az országos nemzetiségi önkormányzat testülete határozatában meghatározhatja a hatáskörébe tartozó hatósági eljárás magyar nyelv melletti hivatalos nyelvét. A nemzetiségi szervezet nevében eljáró személy, valamint az a természetes személy, aki a nemzetiségek jogairól szóló törvény hatálya alá tartozik, a közigazgatási hatóságnál használhatja az adott nemzetiség nyelvét. A nemzetiség nyelvén benyújtott kérelem tárgyában hozott magyar nyelvű döntést az ügyfél kérésére a kérelemben használt nyelvre le kell fordítani.

Ha a közigazgatási hatóság nem magyar állampolgárságú, a magyar nyelvet nem ismerő személy ügyében magyarországi tartózkodásának tartama alatt hivatalból indít azonnali intézkedéssel járó eljárást, vagy a természetes személy ügyfél azonnali jogvédelemért fordul a magyar közigazgatási hatósághoz a hatóság köteles gondoskodni arról, hogy az ügyfelet ne érje joghátrány a magyar nyelv ismeretének hiánya miatt. Ezekben az esetekben a fordítási és tolmácsolási költséget, továbbá a jeltolmácsolás költségeit az eljáró közigazgatási hatóság viseli.

Az Alapjogi Chartában foglalt megfelelő ügyintézéshez, az ún. „jó közigazgatáshoz” való jog mintájára fogalmazza meg az Alaptörvény a bíróságokon kívüln a közigazgatási hatósági eljárásokra vonatkozóan is a tisztességes eljárás követelményét, amely szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok tisztességes módon intézzék. A tisztességes eljárás előfeltétele, hogy a hatóságok eljárása során az ügyféllel való kommunikáció zavartalanul biztosított legyen.

A gyermekvédelmi eljárások során a gyermek mindenekfelett álló érdekének megfelelő döntések meghozatala a cél, amelynek elérése érdekében a Gyvt.-ben is megfogalmazottaknak megfelelően kulcsfontosságú a gyermek meghallgatása. Kiemelten fontos a gyermek személyes meghallgatása egy, a miénktől eltérő kultúrájú, idegen ajkú, esetleg a gyermekvédelem előtt korábban ismeretlen gyermek esetében, hiszen az ő érdekének legjobban megfelelő döntést csak a megismerése alapján lehet meghozni, amihez elengedhetetlen a személyes interakció.

A Gyvt. személyi hatálya a 4. § (1) bekezdése szerint mind a menedékkérőre, elismert menekültre, oltalmazottra, a Met. szerinti kísérő nélküli kiskorúra, befogadottra, bevándoroltra, letelepedettre, hontalanra és az Szmvtv.-ben meghatározottak szerint a szabad mozgás és a három hónapot meghaladó tartózkodási jogát Magyarország területén gyakorlóira kiterjed.

A Gyvt. tárgyi hatálya teljes egészében kiterjed a törvény személyi hatálya alá tartozó nem magyar állampolgárságú gyermekekre. Erre tekintettel a nyelvhasználathoz való jog, így az ingyenes tolmácsoláshoz való hozzáférés nem csak az azonnali intézkedést igénylő *hatósági* eljárásokban, hanem minden, a gyermeket érintő gyermekvédelmi eljárásban (pl. elhelyezési értekezlet) is indokolt.

Ebből következően a Ket. nyelvhasználati szabálya azon szűkítő rendelkezésének gyermekvédelmi eljárásokban való alkalmazása, amely e személyi kör számára csak az azonnali intézkedést igénylő ügyekben teszi lehetővé a tolmácsolás költségének állam általi viselését, visszásságot okoz a tisztességes eljáráshoz való joggal, a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogával összefüggésben.

Megjegyzem, hogy a tolmácsolási költség behajtása egyébként is komoly gyakorlati nehézségbe ütközhet, mert számos esetben előfordul, hogy kísérő nélkül itt tartózkodó gyermekeket érint az eljárás.

A munkatársak nyelvismeretére, illetve a nyelvi képzésekre/továbbképzésekre vonatkozó kérdésemre a többségében nemleges válaszok érkeztek.

Arra a kérdésre, hogy a gyermekeket érintő eljárásokban biztosítottak-e a nemzetiségi, idegen nyelvi, jelnyelvi nyelvhasználat feltételei, megosztottak voltak a válaszok. Voltak, akik a feltételek rendelkezésre állásáról írtak, de voltak olyanok is, akik nemleges választ adtak. Több esetben – az érdemi választ megkerülve – csak arról

tájékoztattak, hogy „*nincs rá szükség*”, tehát nem kaptam információt arról, hogy ha felmerül(ne) például a jelnyelv használat szükségessége, képesek lennének-e biztosítani az előírások érvényesülését. Szükségtelen hangsúlyozni, hogy amennyiben nincs, vagy elenyészően kis számban merül fel csupán egy jogosultság érvényesítése iránti igény, azt akkor is biztosítani kell. Sok esetben hasonló problémával szembesültem tolmácslistákkal kapcsolatban is. Egyes szervezeteknek nincs tolmácslistájuk, de – mint írták – „*nincs rá szükség*”; vagy van ugyan tolmácslistájuk, de azon pl. nemzetiségi, vagy jelnyelvi tolmács nincs, de „*az elmúlt években nem is volt rá szükség.*” Mindezek alapján feltételezhető, hogy a vizsgálat során megkeresett egyes szervek a nyelvhasználati jogokat meglehetősen hézagosan ismerik.

Az adatok szerint kevés az idegen, kisebbségi, vagy jelnyelvet használni kívánó fogvatartottak, javítóintézeti fiatalok és gyámhatósági eljárás által érintett gyermekek száma. Ez azonban nem lehet indok arra, hogy a tolmácslistákon ne szerepeltessék a nemzetiségi, illetve jelnyelvi tolmácsok adatait. Ezen adatok hiányában ugyanis a kivételesen felmerülő igények esetén a hatóság nem tudja biztosítani a nyelvhasználathoz való jog érvényesülését.

Azáltal, hogy a megkeresett szervek – az igény hiányára hivatkozva – mellőzik a tolmácsok adatainak beszerzését, visszasságot okoznak a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben, egyúttal az anyanyelvhasználathoz való jog sérelmének közvetlen veszélyét idézik elő.

6. A megkeresett szervek tapasztalatai, véleménye, javaslatai

A fővárosi és a megyei adatszolgáltatók egy része a tárgyi feltételek jelentőségét hangsúlyozta. Mások az eljárások során alkalmazott módszerekre, kommunikációra, hangnemre, testbeszédre helyezték a hangsúlyt. Voltak, akik a prevenció jelentőségét, a családok helyes életviteléről, egymás tiszteletéről, megértéséről való meggyőzését emelték ki és voltak, akik a rugalmasabb szabályozásban, eljárásban látták a megoldást.

A megkeresett szervek többsége szükségesnek tartja a gyermekekkel kapcsolatba kerülő szakemberek számára – ingyenes – speciális képzések, tréningek, tapasztalatcserék szervezését, a jó gyakorlatok összegyűjtését, közreadását. Sokan a gyermekbarát szemlélet mindinkább érvényesülésének zálogát a gyermekeket bármely szerepben érintő eljárások meggyorsításában látják.

Álláspontom szerint a gyermekekkel foglalkozó szakemberek elméleti felkészültségén túlmenően szükséges rendszeres szakmaközi megbeszéléseken, tréningeken tapasztalatcserére alkalmat adó konferenciákon való részvételük, melyek hiánya a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jog sérelmének közvetlen veszélyét idézi elő.

Intézkedéseim

A vizsgálat során feltárt alapjogokkal összefüggő visszasságok bekövetkezte lehetőségének jövőbeni elkerülése érdekében

1. Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem az emberi erőforrások miniszterét, hogy
 - a/ a helyi esélyegyenlőségi program megalkotásáról szóló szabályozáshoz hasonlóan határozza meg a hátrányos helyzetű munkavállalói csoportokra vonatkozó szabályokat,
 - b/ fontolja meg annak jogszabályban rögzítését, hogy a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény személyi hatálya alá tartozó nem magyar állampolgárságú gyereket érintő valamennyi eljárásban a szükséges fordítási és tolmácsolási költségeket az állam viselje.
2. Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem az emberi erőforrások miniszterét, hogy intézkedjen
 - a/ a helyi esélyegyenlőségi programok meglétének, jogszabályszerű tartalmának, illetve megvalósításuk felülvizsgálatának ellenőrzéséről,
 - b/ a munkahelyi esélyegyenlőségi tervek meglétének, jogszabályszerű tartalmának, illetve megvalósításuk felülvizsgálatának ellenőrzéséről,
 - c/ érdemi, mind a munkatársak felvételét, mind az előmenetelt átfogó esélykiegyenlítő programok civil szervezetek bevonásával való kidolgozásáról, és az intézkedések humánpolitikai stratégiákba történő beépítéséről az érintett intézmények és a szociális ágazat vonatkozásában,
 - d/ a javítóintézetek személyi állománya antidiszkriminációs oktatási tervének elkészítéséről, végrehajtásáról, és az ott elsajátítottak napi munka során való hatékony alkalmazásának rendszeres ellenőrzéséről, illetőleg a tematika rendszeres felülvizsgálatáról, és szükség esetén módosításáról,
 - e/ megfelelő tájékoztatóanyag kidolgozásáról a javítóintézetekben elhelyezett, hátrányos megkülönböztetést elszenvedettek számára elérhető jogorvoslati lehetőségekről; valamint a tájékoztató anyagok megfelelő hasznosulásának rendszeres ellenőrzéséről.
 - f/ a gyámhivatalok, a gyámhatóságok, valamint a javítóintézetek tolmácslistáinak kiegészítéséről olyan módon, hogy az idegen nyelv mellett minden esetben elérhetőek legyenek nemzetiségi és jelnyelvi tolmácsok is.
3. Az Ajbt. 31. § (1) bekezdésében foglaltak alapján felkérem a belügyminisztert, hogy az érintett intézmények vonatkozásában gondoskodjon
 - a/ érdemi, úgy a munkatársak felvételét, mint az előmenetelüket átfogó, esélykiegyenlítő programok civil szervezetek bevonásával való kidolgozásáról, és az intézkedések humánpolitikai stratégiákba történő beépítéséről,
 - b/ mind a büntetés-végrehajtási intézetek, mind a rendőrség személyi állománya antidiszkriminációs oktatási tervének elkészítéséről, végrehajtásáról, és az ott elsajátítottak napi munka során való alkalmazásának rendszeres ellenőrzéséről,

- c/ megfelelő tájékoztatóanyag kidolgozásáról a büntetés-végrehajtási intézetekben és a rendőrségi eljárások során hátrányos megkülönböztetést elszenvedettek számára elérhető jogorvoslati lehetőségekről; valamint a tájékoztató anyagok megfelelő hasznosulásának rendszeres ellenőrzéséről,
- d/ a fiatalok büntetés-végrehajtási intézetei tolmácsolásainak kiegészítéséről olyan módon, hogy az idegen nyelv mellett minden esetben elérhetőek legyenek nemzetiségi és jelnyelvi tolmácsok is.
4. Az Ajb. 31. § (1) bekezdésében foglaltak alapján felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy gondoskodjon
- a/ a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Szolgálatának személyi állománya antidiszkriminációs oktatási tervének elkészítéséről, végrehajtásáról, és az ott elsajátítottak napi munka során történő alkalmazásának rendszeres ellenőrzéséről,
- b/ megfelelő tájékoztatóanyag kidolgozásáról a szolgálathoz forduló hátrányos megkülönböztetést elszenvedettek számára elérhető jogorvoslati lehetőségekről; valamint a tájékoztató anyagok megfelelő hasznosulásának rendszeres ellenőrzéséről.
5. Az Ajb. 31. § (1) bekezdésében foglaltak alapján felkérem az emberi erőforrások miniszterét, a közigazgatási és igazságügyi minisztert, valamint a belügyminisztert, hogy – akár tárcaközi bizottság felállításával – gondoskodjanak
- a/ olyan – a meglévő képzési tervekbe beilleszthető, minden gyermekekkel és fiatalokkal foglalkozó munkatárs számára – ingyenesen hozzáférhető képzési tematikák külső szervek, szervezetek, szakmai intézmények bevonásával való kidolgozásáról, melyek gyermeki jogokkal, gyermekbarát eljárásokkal, eltérő kulturális háttérű gyermekekkel kapcsolatos, valamint esélyegyenlőségi, antidiszkriminációs, nemzetiségi jogi, illetve az ügyintézési kultúra fejlesztésére vonatkozó ismereteket tartalmaznak,
- b/ a képzések megfelelő, hatékony működésének monitorozásáról, szükség esetén a tematikák módosításáról,
- c/ olyan szövegek kidolgozásáról, és protokollba foglalásáról, melyek segítségével a szociális intelligencia, tolerancia, empátia objektív módon mérhető,
- d/ a protokollok érvényesítéséről a gyermekekkel hivatalos eljárások során kapcsolatba kerülő munkatársak felvételénél, illetve előmenetelük során végzett alkalmassági vizsgálatok alkalmával,
- e/ e protokoll megfelelő, hatékony működéséről, szükség esetén módosításáról,
- f/ a meglévő képzési tervekbe beilleszthető, minden gyermekekkel és fiatalokkal foglalkozó munkatárs számára ingyenesen hozzáférhető rendszeres szakmaközi, multidiszciplináris konfliktuskezelő és kommunikációs tréningek és tapasztalatcserére alkalmas konferenciák külső szervek, szervezetek, szakmai intézmények bevonásával történő megszervezéséről,
- h/ e tréningek és konferenciák gyakorlati hasznosulásának folyamatos nyomon követéséről, és szükség esetén időtartamának, gyakoriságának módosításáról.

Budapest, 2012. október

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

- ¹ Az ENSZ Gyermek Jogairól szóló Egyezményéhez kapcsolódóan számos tananyag, képzés áll rendelkezésre, így a Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózatának honlapján is: <http://www.crin.org/enoc/training/index.asp>; és a <http://www.uncrcletsgetitright.co.uk/ciwintroduction.aspx> honlapon. Magyarországon többek között a Család Gyermek Ifjúság Egyesület is kínál gyermekjogi képzést: <http://www.csagyi.hu/kepzesek/van-jogod>
- ² Ferge-Darvas 2011. Gyerekesélyek Magyarországon: A „Legyen jobb a gyermekeknek” Nemzeti Stratégia 2010. évi jelentése.
- ³ Magyarország Alaptörvényének XV. cikkéhez fűzött magyarázat
- ⁴ Vö. 21/19996. (V. 17.) AB határozat
- ⁵ Az Egyezmény vonatkozásában gyermek az a személy, aki tizennyolcadik életévét nem töltötte be, kivéve ha a reá alkalmazandó jogszabályok értelmében nagykorúságát már korábban eléri. (Gyermekjogi Egyezmény 1. cikk)
- ⁶ <http://gyermekjogikor.wordpress.com/2012/04/25/a-gyermekbarat-buntetoeljaras/>
- ⁷ <http://gyermekjogikor.wordpress.com/2012/04/25/a-gyermekbarat-buntetoeljaras/>
- ⁸ A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény 264.§ (1), (2) m)
- ⁹ Ebktv. CXXV. törvény IV. Fejezet A helyi esélyegyenlőségi program elkészítésének részletes szabályairól szóló 2/2012. (VI. 5.) EMMI rendelet A helyi esélyegyenlőségi programok elkészítésének szabályairól és az esélyegyenlőségi mentorokról szóló 321/2011. (XII. 27.) Korm. rendelet
- ¹⁰ Ebktv. 63.§ (4) bekezdés a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 2012. VI. 30. napjáig hatályban volt 70/A.§
- ¹¹ Ebktv. III. fejezet Ld. erről bővebben: Kovács Kriszta: Támogató intézkedések. In: Kovács Kriszta: Az egyenlőség felé – a hátrányos megkülönböztetés tilalma és a támogató intézkedések, L'Harmattan Kiadó, 2012., 165.o.
- ¹² a nemek közötti egyenlőség elvének érvényesítése minden közösségi és tagállami szakpolitikában a gazdasági és szociális szféra minden egyes szereplőjének ösztönzése a férfiak és nők esélyegyenlőségének érvényesítésére. http://euvoval.hu/index.php?op=kozossegi_politikak&id=10

AJB-2617/2012

Közigazgatási szervek áldozatvédelmi eljárása gyermekkorúak esetén

Előadók: dr. Bene Beáta
dr. Kozicz Ágnes

Az eljárás megindítása

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének értelmében az alapvető jogok biztosja tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít többek között a gyermekek jogainak védelmére.

Az alapvető jogok biztosja 2012. évi gyermekjogi projektmunkája középpontjába – illeszkedve az Európai Unió gyermekjogi tematikájához, valamint a Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózatának éves, továbbá a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium kiemelt ez évi hasonló témakörű programjához – a gyermekbarát igazságszolgáltatás kérdéseit helyezte. A témaválasztást különösen indokolja, hogy egy gyermek számos eljárási pozícióban megjelenhet hatóságok előtti eljárásban, akár áldozatként, sértettként, tanúként, veszélyeztetett vagy családból kiemelt gyermekként akár büntetendő cselekmény elkövetőjeként. A fentiekre tekintettel az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam az áldozatvédelmi rendszerben résztvevő egyes közigazgatási szervek *gyermekeket érintő bűnmegelőzési és áldozatvédelmi tevékenységével összefüggésben*.

Az átfogó vizsgálat érintette az ország valamennyi szociális és gyámhivatalát, megyei rendőr-főkapitányságát és az igazságügyi szolgálatok áldozatvédelmi feladatait. Továbbá tájékoztatást kértem a közigazgatási és igazságügyi minisztertől, a belügyminisztertől, az emberi erőforrások miniszterétől, az országos rendőr-főkapitánytól, az Országos Kriminológiai Intézet igazgatójától, a KIM Igazságügyi Szolgálatának a vezetőjétől, a fővárosi főügyésztől, valamint több civil szervezettől, összesen mintegy 70 szervtől.

Az érintett alapvető jogok

A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* [Alaptörvény XVI. Cikk (1) bekezdés]

Az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye: *„Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”* [Alaptörvény XV. Cikk (4) – (5)]

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] és *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény

A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény

A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rt.)

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.)

A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.)

A jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Jst.)

A bűncselekmények áldozatainak segítségéről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: Ást.)

A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Sztv.)

A büntetőeljárásban résztvevők, valamint az eljárást folytató hatóság tagjai személyi védelme elrendelésének feltételeiről és végrehajtásának szabályairól szóló 34/1999. (II. 26.) Korm. rendelet

A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyer.)

A gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet

A Rendőrség szerveiről és a Rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről szóló 329/2007. (XII. 13.) Korm. rendelet

A Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalról szóló 177/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet

A belügyminiszter irányítása alá tartozó nyomozó hatóságok nyomozásának részletes szabályairól és a nyomozási cselekmények jegyzőkönyv helyett más módon való rögzítésének szabályairól szóló 23/2003. (VI. 24.) BM-IM együttes rendelet

A rendőrség és a határőrség áldozatsegítő feladatairól szóló 17/2007. (III. 13.) IRM rendelet

Az áldozatsegítő támogatások igénybevételének részletes szabályairól szóló 1/2006. (I. 6.) IM rendelet

A rendőrség nyomozó hatóságainál létesítendő gyermekmeghallgató szobák kialakításáról szóló 32/2011. (XI. 18.) KIM rendelet

A megállapított tényállás

I. A megyei szociális és gyámhivatalok vezetőinek álláspontja a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése érdekében, különös tekintettel a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet 5/A. §-ában foglalt feladatok végrehajtásával összefüggésben:

1/ A szociális és gyámhivatal gyakorlata a helyi önkormányzatok, az állami, az egyházi és a nem állami szervezetek, illetve az általuk fenntartott intézmények által indított programokról

Baranya megyében évente a jegyzőktől kért adatszolgáltatással mérik fel az önkormányzatok és további más szervezetek, szervezetek által szervezett bűnprevenziós programokat. A 227 bűnprevenziós programból települési önkormányzat 12, civil szervezet 36, általános és középiskola 56, rendőrség 54, gyermekjóléti szolgálat 28, egyéb helyen 10, több szervezet összefogásával 31 programot szerveztek meg.

Bács-Kiskun megye gyámhivatal vezetője jelezte, hogy az önkormányzatoknak az intézményekben folytatott bűnprevenziós célú programokkal kapcsolatosan nincs a jogszabályban előírt jelentési kötelezettségük, ezért a bűnprevenziós programokkal kapcsolatos információkhoz a gyermekvédelmi intézmények, ezen belül a gyermekjóléti szolgálatoknál végzett hatósági ellenőrzések alkalmával jutnak. A gyermekjóléti szolgálatok jogszabályban előírt kötelező feladatai elvégzése mellett a szolgálatokban dolgozó családgyógyógyászok által szervezett preventív célzatú előadások, programok inkább eseti jellegűek, az önkormányzatok szűkös anyagi forrásaik miatt pedig azokat nem tudják támogatni.

Békés megye évente kér tájékoztatást a helyi önkormányzatoktól, a gyermekjóléti szolgálatoktól, a civil szervezetektől, a megyei rendőr-főkapitányságtól, az igazságügyi szolgálatoktól. 2011-ben 2474 alkalommal szerveztek bűnprevenziós programokat, ebből települési önkormányzat 65, civil szervezet 195, iskola 1085, rendőrség 256, gyermekjóléti szolgálat 502, egyéb hely 218, több szervezet közös szervezésében 153 programról számoltak be.

Borsod-Abaúj-Zemplén megye az előző évi jelentés elkészítésekor adatlapos tájékoztatást kér a gyermekjóléti szolgálatok által szervezett preventív jellegű programok számáról és tartalmáról.

Csongrád megyében a szociális és gyámhivatal az önkormányzatok által készített átfogó értékelések, a bűnprevenziós jelentéshez kért tájékoztatást, a gyermekvédelmi tanácskozásokról megküldött összegzések, valamint a hatósági ellenőrzéseink során felvett jegyzőkönyvek alapján szerez tájékoztatást, illetve vezet nyilvántartást.

Fejér megye a hatósági ellenőrzéseknél a szociális szakemberektől kér tájékoztatást.

Győr-Moson-Sopron megyében a szociális és gyámhivatal tájékoztatást kér az önkormányzatoktól, a megye 185 önkormányzatából 105 válaszolt, a programokat összesítve nyilvántartják és azt a hivatal honlapjára is szándékoztak kitenni.

Hajdú-Bihar megyében a szociális és gyámhivatal negyedévente tájékoztatást kér a programokról, amely alapján nyilvántartást vezet. A beérkezett adatokat éves jelentésükben használják fel, illetve azokban az esetekben, ha az adott program sikeres, felhívják rá a figyelmet, és más településeken is javaslatot tesznek a megvalósításra.

Heves megyében a szociális és gyámhivatal a programokat minden évben felméri az éves jelentés elkészítésekor. Összességében szabadidős-, bűnprevenziós programot kevés (17) gyermekjóléti szolgálat/önkormányzat szervez. Az önkormányzatok elsősorban a DADA és dropprevenziós programokat, valamint bűnprevenziós-, és közlekedésszabadsági programokat szerveztek. Jellemzőek az iskolákban tartott bűnprevenziós, dropprevenziós felvilágosító órák, az Egészségnap, valamint az Ovizsaru és az Iskola Rendőre program. Több iskola vonta be az ÁNTSZ munkatársait és a körzeti megbízottat a programokba, a védőnők tartottak preventív előadásokat, valamint közkedvelt a Kolibri színház dropprevenziós előadása.

Jász-Nagykun-Szolnok megyében a szociális és gyámhivatal a települési önkormányzatok által készített éves Értékelésből és a gyermekjóléti szolgálatok által készített éves beszámolókból jut adatokhoz, az értékesebb programokat elektronikus formában tárolja és ellenőrzéseikről azokról tájékoztatást nyújt a gyermekvédelmi szakembereknek.

Komárom-Esztergom megye minden évben, az éves bűnprevenziós jelentés elkészítésekor kér tájékoztatást a helyi önkormányzatok, illetve intézmények bűnprevenziós célú programjairól. A tapasztalatok alapján a rendőrség, illetve más bűnprevenziós szervezet által koordinált, központilag kidolgozott és a helyi viszonyokra adaptált programokban való részvétel a jellemző („Ovizsaru”, Biztonság szigete, KIABÁL, Ne tedd!, Tiszta fejjel).

Nógrád megyében 2010-ben 29 településen, 128 alkalommal, 2011-ben 30 településen, 141 alkalommal rendeztek bűnprevenziós kapcsolatos szabadidős programot. A gyermekek körében terjedő erőszakos (iskolai) cselekményekre tekintettel a szakemberek fontosnak tartják az önismereti, személyiségfejlesztő, konfliktuskezelő programok alkalmazását.

Pest megyében a korábbi közigazgatási hivatal átalakulását követően (mivel a korábban feladatot ellátó munkatárs a fővárosi Kormányhivatal állományába került) 2011 márciusában kezdődött meg a bűnprevenziós feladatok ellátása, ennek keretében az adatgyűjtés is.

Somogy megye arról tájékoztatott, hogy felmérést készítettek, amely alapján elkészült az elektronikus nyilvántartásuk és azt frissítik. A programokról együttműködő partnereiknek és a településeknek tájékoztatást adnak.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a gyermek és ifjúságvédelmi koordinátor a gyermekek sérelmére elkövetett célvizsgálat keretében jut információhoz arról, hogy a településeken milyen preventív tevékenységet végeznek, rendelkeznek-e bűnprevenziós koncepcióval.

Tolna megye minden év elején tájékoztatást kér a jegyzőktől a bűnelkövetés, illetve a bűnisméltés

megelőzése céljából indított programokról, az elektronikus nyilvántartás elkészítéséhez a jegyzők a hivatal által szerkesztett és e-mailben kiküldött adatlap kitöltésével szolgáltatnak adatot.

Vas megye évente a bűnmegelőzés érdekében elvégzendő feladatok megvitatása céljából egyeztető értekezletet tart, ennek keretében a résztvevők adatot szolgáltatnak programjaikról.

Veszprém megye 2003-ban alakította ki nyilvántartását, amikor még központi egységes értelmezés hiányában bizonytalanság volt az e körbe tartozó programokról. A programok felvételénél figyelembe vették, hogy azok milyen régóta működnek, a gyermekvédelmi rendszer szereplői, illetve a gyermekek számára adaptálhatóak és ingyenesek legyenek. A szociális és gyámhivatal nevesítette: az Ovizsaru, a megyei tapasztalatok alapján kifejlesztett „Szenvedélyes viszonyok” és az ÁNTSZ által szervezett programok. A nyilvántartást az éves jelentés elkészítését megelőző adatszolgáltatás alapján állítják össze.

Zala megyében évente a jelentés elkészítéséhez kérnek tájékoztatást a programokról, 2010-ben 66 bűnmegelőzési célzatú programot tartottak nyilván, ebből a legtöbbet a gyermekjóléti szolgálatok, illetve az iskolák szerveztek.

2/ A gyermekek védelmét szolgáló bűnmegelőzési pályázati felhívások figyelemmel kísérése és a pályázat benyújtásához és az elnyert támogatások felhasználáshoz való segítségnyújtás

Baranyában a szociális és gyámhivatal a honlapján tette közzé a pályázati felhívásokat, továbbá felhívta a figyelmet a Tett elnevezésű honlap elérhetőségéről, ahol a gyermekvédelemmel és bűnmegelőzéssel kapcsolatos pályázati kiírások folyamatosan elérhetőek. A pályázatokat továbbította, ugyanakkor a pályázat benyújtásával, illetve az elnyert támogatások felhasználásával összefüggő megkeresés a hivatalhoz nem érkezett.

Bács-Kiskun megyében a bűnmegelőzési koordinátor, illetve a sajtófigyeléssel megbízott szakreferens naponta figyelemmel kíséri a bűnmegelőzési pályázatokat tartalmazó honlapokat, a megyei rendőr-főkapitányságtól kapnak rendszeres tájékoztatást pályázati lehetőségekről. Az érintetteket a pályázati lehetőségekről külön tájékoztatják e-mailben, telefonon vagy postai úton, honlapjukon, illetve a jegyzői tájékoztató útján. A tapasztalatok szerint az önkormányzatok a pályázat figyelő, író feladatra külön szakembert alkalmaznak, a szociális és gyámhivatal munkatársai a helyi információk hiányában, érdemben nem tudnak közreműködni a pályázatok benyújtásában, elősegítik azonban a pályázati kedvet azzal, hogy a sikeres pályázatokról több fórumon keresztül biztosítanak információt.

A hivatalvezető meglátása szerint az önkormányzatok bűnmegelőzési pályázatokon való részvétele elmarad a kívánatostól, mivel a pályázatokban kiírt kötelező önrésszel legtöbbször nem rendelkezik, a pályázati pénzekkel történő elszámolás nehézségeket vet fel, valamint a sikeresen elnyert pályázati pénzek kifizetésére akkor kerül sor, mikor már a tényleges beruházás megvalósult, így a beruházás költségeit az önkormányzatoknak kell forrásátcsoportosításokkal megelőlegezniük, saját maguknak akár évekre meghitelezniük.

Békés megyében a szociális és gyámhivatal 2011-ben 28 pályázatra hívta fel az érintettek figyelmét és tájékoztatással segítette a pályázatok benyújtását. 2012-ben 25 olyan pályázati lehetőségről küldtek tájékoztatást (iskolák, múzeumok, gyermekjóléti szolgálatok, gyermekvédelmi intézmények, civil szervezetek, stb. részére), amelyek közvetve vagy közvetlenül a gyermekek egészséges testi, lelki, erkölcsi, értelmi fejlődését célozzák meg, ezáltal hozzájárulnak a bűnelkövetés megelőzéséhez.

Az elnyert támogatási összegek felhasználásában tanácsadással, előadások megtartásával, szervezéssel, információnyújtással segítettek.

Borsod-Abaúj-Zemplén megyei hivatalvezető jelezte, hogy az utóbbi években csekély számú bűnmegelőzési pályázat jelent meg a megfelelő internetes felületeken. Sem a pályázat benyújtásához, sem az elnyert forrás felhasználáshoz nem rendelkeznek a szükséges ismeretekkel (képzés hiányában), ezért e tevékenységet nem látják el.

Csongrád megyében 13 pályázati lehetőségre hívták fel az érintettek figyelmét, így pl. a kábítószerügyi egyeztető fórumok működési feltételeinek biztosításával, valamint a drogprobléma kezelését célzó helyi stratégiák megvalósításának előmozdításával, a szenvedélybeteg felépülési folyamatának támogatásával, a kábítószer prevenció programok támogatásával, az áldozattá válás megelőzésével, áldozatsegíttéssel kapcsolatos pályázatokra. A pályázatok benyújtását telefonos konzultációval, szakmai tanácsadással segítették.

Fejér megyében a szociális és gyámhivatal a célzottan kábítószerügyi és bűnmegelőzési pályázatokon túl a kiskorúak oktatását, felvilágosítását célzó programokat, pályázati lehetőségeket is figyelemmel követi. Pályázati lehetőségre hívta fel az elmúlt évek során az önkormányzatok, a gyermekvédelmi és az oktatási intézmények és a civil szervezetek figyelmét. E pályázatok az ifjúság hasznos szabadidő eltöltését, oktatását, továbbképzését, táboroztatását, felvilágosítását szolgálják.

A pályázatok elkészítéséhez közvetlenül a gyámhivaltól nem kértek segítséget, leginkább értelmezési kérdésekkel fordultak a gyermek- és ifjúságvédelmi koordinátorhoz. A szociális és gyámhivatal a Széchenyi Programiroda tevékenységéről tájékoztatta a megyében működő gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézményeket, ahol a pályázatok benyújtásához szakszerű segítséget kaphatnak.

Győr-Moson-Sopron megyében a szociális és gyámhivatal 2012-ben egy pályázatot talált, amelyről tájékoztatta az önkormányzatokat, a pályázat benyújtása érdekében segítségnyújtás iránti igény nem érkezett.

Hajdú-Bihar megye a feladat ellátásáról számolt be, ugyanakkor jelezte, hogy az elmúlt évekhez képest kevesebb számú, mindössze 5 pályázat kiírása történt meg. Az elnyert támogatásokról a hivatalhoz nem érkezett visszajelzés, így azok elkészítésében nem vettek részt. Tapasztalataik szerint azokon a településeken, ahol a nyári

szociális gyermekétkeztetés keretében megfelelő programokról gondoskodtak, a célzott korosztály körében visszaesett mind a bűnelkövetés, mind az áldozattá válás is, ezért ennek fontosságáról 2011-ben tájékoztattuk a települések gyermekjóléti szolgálatait.

Heves megyében a szociális és gyámhivatal 2004-től összesen 104 bűnmegelőzési pályázatról értesítette az érintett szerveket. Ezek között volt pl. bűnmegelőzési modellprojektek megvalósításáról, közösségi terek kialakításáról, önkormányzatok gyermek és ifjúsági feladatai ellátásának kiegészítő támogatásáról, hátrányos helyzetű csoportok integrációjáról, társadalmi kirekesztés elleni rendezvények támogatásáról szóló pályázat, amelyeket a hivatal elektronikusan továbbított, valamint honlapján is feltüntette őket. A pályázók nem kértek segítséget a pályázatok benyújtásához és annak cél szerinti felhasználásához sem.

Jász-Nagykun-Szolnok megye hivatalvezetője jelezte, hogy a pályázati lehetőségek gyakorlatilag elérhetetlenek. Tájékoztatási kötelezettségnek eleget tettek, a jegyzői gyámhatóságokon és gyermekjóléti szolgálatokon keresztül tájékoztatták az érintetteket. Megjegyezte továbbá, hogy folyamatos pályázás ellenére, rendre a vesztesek közé kerültek, ezért Hivatala 2010-ben megkereste az Igazságügyi Minisztérium Bűnmegelőzési Osztályát és tájékoztatást kért, hogyan lehetne eredményesebbé tenni a megye településeinek pályázatokban való részvételét.

Jelezte, hogy a gyermek- és ifjúságvédelmi koordinátor – az országban az elsők között – már 2005-ben lehetőséget kapott pályázatról tanfolyam elvégzésére.

Komárom-Esztergom megye hivatalvezetője feladatának ellátásáról számolt be két nyertes pályázatot említve, valamint arról, hogy a pályázók nem kértek segítséget a pályázatok benyújtásához és annak cél szerinti felhasználásához sem.

Nógrád megyében 2010-ben 6 település pályázott bűnmegelőzési program(ok) megvalósításához szükséges pénzforrásra, 4 esetben volt eredményes a benyújtott pályázat 2011. évben 5 település 6 esetben pályázott, ebből 2 volt eredményes.

Pest megyében a Belügyminisztérium 2011 decemberében kiírt, bűnmegelőzési projektek megvalósítására vonatkozó pályázatáról küldtek értesítést, de a nyertesek között nem volt pest megyei szervezet. 2012-ben is tájékoztatást adtak a Belügyminisztérium bűnmegelőzési pályázatáról, amelyet a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájában megjelölt feladatok közül a városok (települések) biztonságának fokozása prioritásainak megfelelő projektek kidolgozására, a közterületek biztonságának javítására, ennek érdekében a közterületi biztonság erősítésében érintett szervezetek együttműködésének javítására, élet- és vagyonvédelmi eszközök, módszerek kialakításának támogatására, a helyi biztonságerősítését célzó beavatkozások megvalósítására hirdettek meg.

Somogy megyében a pályázatokat közzéteszik a hivatal honlapján, illetve tájékoztatást nyújtanak elektronikusan úton és tanácskozásokon.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében fontosnak tartanak a gondozott gyermekek részére szervezett programokat. A gyermekjóléti szolgálatok nagyobb része önállóan nem szervez szabaddíós programokat, ezt a feladatot általában a település oktatási-nevelési intézményeivel közösen végzik. A bűnmegelőzési programok megvalósítására a pályázati lehetőségek nyújthatnak anyagi fedezetet, itt azonban komoly problémát jelent az önerő hiánya.

Tolna megye a bűnmegelőzési pályázati felhívásokat elsősorban a www.pafi.hu internetes oldalon kíséri figyelemmel, melyekről elektronikusan tájékoztatja az érintetteket, továbbá a pályázók nem kértek segítséget a pályázatok benyújtásához és annak cél szerinti felhasználásához sem.

Vas megye a csökkenő pályázati lehetőséget emelte ki, és utalt arra, hogy lehetőségeikhez mérten biztosítják a tájékoztatást. Válaszadásuk idején az alapellátásban és szakellátásban lévő gyermekek számára nyújtott nyári táborozáshoz kapcsolódó pályázatok kiküldése volt folyamatban.

A hivatalvezető – hasonlóan Bács-Kiskun megyéhez – kifejtette továbbá, hogy a pályázatok írásához speciális szakmai tudás szükséges, mellyel a hivatal munkatársai nem rendelkeznek. Problémát jelent az is, hogy amennyiben önrész biztosítását is előírja a pályázat, akkor a szűkös anyagi körülmények közt működő önkormányzatok, illetve azok szervezetei kevésbé jutnak hozzá a támogatáshoz.

Veszprém megye 2011-ben 90 pályázati lehetőséget közvetített az érintettek felé, amelyek túlnyomó többsége az oktatáshoz, kisebb része a bűn- illetve drogmegelőzéshez, valamint a gyermekjóléti, gyermekvédelmi ellátórendszer fejlesztéséhez kötődött.

A pályázatok benyújtásával összefüggésben elsősorban a speciális értelmezést, szakértelmet nem igénylő esetekben tudtak segítséget adni. Az érdemi segítségadást nehezíti, hogy a pályázati programok elkészítése, benyújtása, majd a támogatás cél szerinti felhasználása, a pénzügyi elszámolás egyre inkább speciális, összetett szakmai tudást igényel, amely külön szakma.

Zala megyében általánossá vált az a tendencia, hogy a városi önkormányzatok, valamint a kistérségek saját pályázatfigyelő rendszert alakítottak ki. A pályázatok benyújtásánál gondot okoz a pályázati határidő rövidege, illetve az önrész biztosítása. A szociális és gyámhivatal 2010-ben 5 bűnmegelőzési, illetve ehhez kapcsolódó pályázatot közvetített, míg 2011-ben erre egy alkalommal került sor. A szociális és gyámhivatal igény szerint segítséget nyújt a pályázati anyagok elkészítéséhez, amit a pályázók egyre kevésbé vesznek igénybe.

3/ A gyermekek számára indított bűnmegelőzési programok összehangolása

Baranyában a bűnmegelőzési programokról a szociális és gyámhivatal nyilvántartást vezet. A kialakult gyakorlat szerint a szervező intézmény meghirdeti programját és meghívja az érintett szakembereket a rendezvényre.

Bács-Kiskun megyében a szociális és gyámhivatal a településeken megvalósított programokról csak utólag szerez tudomást, azok ad-hoc módon valósulnak meg, ezért összehangoló tevékenység folytatására nincs mód. A szociális és gyámhivatal kezdeményezte, hogy az önkormányzatok bizonyos kiskorúakat veszélyeztető tényezőkre fókuszálva szervezzék a mindenkori bűnmegelőzést célzó preventív programjaikat, ez a kezdeményezés nem volt sikeres.

Békés megyében a gyermekjóléti szolgálatok nem csak szerveznek bűnmegelőzési programot, hanem más szervezetek által szervezett programok lebonyolításában is részt vesznek, valamint együttműködnek az oktatási intézményekkel, a rendőrséggel, amelynek következtében a jelzőrendszer tagjainak bevonása révén biztosított, hogy ezekről a rendezvényekről a kiskorúak és szülei is tudomást szereznek.

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében, ha a gyámhivatalhoz ilyen jellegű kérés érkezik munkatársaik készséggel állnak az intézmények/szolgáltatók rendelkezésére.

Csongrád megyében a hatósági ellenőrzések és a bűnmegelőzési tájékoztatók elkészítésekor, valamint a fenntartókkal kialakított munkakapcsolat alapján nyújtanak segítséget a programok összehangolásához.

Fejér megyében koordinációs feladatkörében a szociális és gyámhivatal szakmai konzultációs lehetőséget biztosított a középiskolák és egy drogmegelőzést folytató civil szervezet számára, melynek során egy komplex, egész tanévre szóló bűnmegelőzést, ártalomcsökkentést nyújtó programot ismerhettek meg.

Győr-Moson-Sopron megyében a gyámhivatalnak akkor van erre lehetősége, ha erre felkérés érkezik, ugyanis eszköztelenek.

Jász-Nagykun-Szolnok megyében minden kistérségben működnek bűnmegelőzési programok, melyeknek összehangolására nincs lehetőség. Gyámhatósági ellenőrzéseiknél mindig vizsgálják a bűnmegelőzési tevékenységgel együtt a bűnmegelőzési programok meglétét, azok tartalmi megvalósulását, amennyiben a település nem rendelkezik ilyen jellegű programmal, segítséget nyújtanak azok elkészítéséhez is.

Komárom-Esztergom megyében a bűnmegelőzés területén sok szereplő tevékenykedik, ezért a bűnmegelőzési programok összehangolása konkrétumok nélkül megfoghatatlan. A koordinátori munka legnagyobb hiányosságai közé tartozik, hogy nincs pontos nyilvántartás a megyében lévő bűnmegelőzési programokról, szervezetekről. Ezen hiányosság nehezíti a személyi feltételek hiánya, mivel a gyermek- és ifjúságvédelmi koordinátori feladatokat osztott munkakörben látják el.

Pest megyében a bűnmegelőzési tevékenységet a munkatárs osztott munkakörben látja el a gyermekjóléti alapellátások ellenőrzése és működési engedélyezése mellett. 2011-ben a gyermekjóléti szolgálatok helyszínen történő ellenőrzés alkalmával kérdeznék rá a bűnmegelőzési programokra.

Somogy megye a feladat ellátásáról tájékoztatott.

Vas megye jelezte, hogy e feladatát nem tudja ellátni, a programok összehangolása, menedzselése teljes munkakört igényelne és egyben arra is hivatkozott, hogy nincs is igény rá.

Veszprém megyében a szociális és gyámhivatal igény esetén közreműködött a programok összehangolásában, segítséget nyújtott több településre vonatkozó programok, illetve különböző intézményekben a gyermekek számára felvilágosító, interaktív jellegű programok megszervezéséhez.

Zala megyében a programok összehangolása és a programütközések elkerülése sajnos nem okoz problémát, mert egyre kevesebb ilyen program indul.

Heves, Nógrád, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Tolna megye e feladatával kapcsolatosan nem adott választ.

4/ Együttműködés

A Baranya Megyei Szociális és Gyámhivatal együttműködési megállapodást kötött a Baranya Megyei Rendőr-főkapitánysággal. A rendőr-főkapitányság, illetve a rendőrkapitányságok negyedévente tájékoztatják a gyámhivatalt a gyermekkorúak által elkövetett bűncselekmény megalapozott gyanújáról.

A Baranya Megyei Főügyészség 2010 júniusától nyújt tájékoztatást a kiskorú sérelmére elkövetett kiskorú veszélyeztetésének megalapozott gyanúját igazoló bűncselekményekről.

A kiskorúak veszélyeztetett helyzetének megszüntetése érdekében a szociális és gyámhivatal tájékoztatást kér a gyermekjóléti szolgáltatóktól, a Baranya Megyei Gyermekvédelmi Központtól, Igazságügyi Szolgálattól, illetve a jegyzőktől, körjegyzőktől. Kiemelten fontosnak tartják a veszélyeztetett kiskorúak élethelyzetének rendezése érdekében a szakmai segítségnyújtás után követését, a veszélyeztetés elhárítása érdekében megtett intézkedések köréről való tájékozódást, az elmaradt hatósági intézkedések szorgalmazását. A civil szervezetekkel, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatókat ellátó személyekkel és intézményekkel, közoktatási intézményekkel, a pártfogó felügyelői szolgálattal, a bírósággal a szociális és gyámhivatal együttműködik abban is, hogy minden évben meghívja a kiskorúakkal kapcsolatos bünelkövetés és bűnmegelőzés értékelése témakörében megrendezett Baranya Megyei Gyermek- és Ifjúságvédelmi Koordinációs értekezletre.

Bács-Kiskun megyében a Hivatalnak a legaktívabb kapcsolata a megyei rendőr-főkapitányság bűnmegelőzési osztályával, a kormányhivatal igazságügyi szolgálattal, a Twist Olivér Gyermek- és Ifjúságvédelmi Egyesülettel és az oktatási hivatallal van. A rendőr-főkapitánysággal együttműködési megállapodást kötöttek. Többször vettek részt meghívott vendégként vagy előadóként az általuk rendezett szakmai konferenciákon, valamint a Kecskeméti Tanítóképző Főiskolán „Általános bűnmegelőzési ismeretek” című tantárgy oktatásában is. A rendőrkapitányságok havi rendszerességgel rendelkezésre bocsátják azon adatlapokat, melyeken a rendőrség kiskorú veszélyeztetettségekor jelzéssel élt a gyermekjóléti szolgálatok felé.

A Bács-Kiskun Megyei Államigazgatási Kollégium Bűnmegelőzési Munkacsoportnak tagja a rendőrség, amelynek mindenkor feladatainak koordináló tevékenységét Hivatal vezetője látja el.

Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Igazságügyi Szolgálatával szintén kötöttek együttműködési megállapodást, a pártfogók a Hivatal munkáját a legátfogóbban az éves bűnmegelőzési jelentés elkészítésénél segítik. Az Ifjúságvédelmi Egyesület felvállalta a megye oktatási intézményeiben szolgálatot teljesítő gyermekvédelmi felelősök mindenkor munkájának figyelemmel kísérését, segítségét, az aktuális feladataik koordinálását. Az Egyesület által szervezett fórumokon több esetben nyílt lehetősége, hogy közoktatásban dolgozókat megszólítva a szociális és gyámhivatal munkájába betekintést kaphassanak. A kormányhivatal oktatási főosztályával is felvették a kapcsolatot, így lehetőség nyílik a megye közoktatási intézményeivel való kapcsolat kiépítésére is.

Békés megyében a szociális és gyámhivatal a megyei rendőr-főkapitányság bűnmegelőzési osztályával negyedévenként szakmai megbeszélést szervez, ahol a jogszabály-változások, a megyében vagy országos szinten jelentkező veszélyeztető tényezők, a gyermekvédelmi munka és a bűnmegelőzési tevékenység végzése során tapasztalt nehézségek, eredmények kerülnek megbeszélésre. A személyes ismeretségnek köszönhetően bizalmi viszony alakul ki, így a veszélyeztetettség gyanúja esetén megteszik a jelzést, a gyermekjóléti szolgálat pedig rövid időn belül felveszi a kapcsolatot a családdal.

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében az együttműködés leginkább a helyi önkormányzatokkal, a gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatást ellátó személyekkel és intézményekkel, a pártfogó felügyelői szolgálattal, a drogmegelőzést, illetve drogrehabilitációt végző intézményekkel és a rendőrséggel jellemző. A civil szervezetekkel, a közoktatási intézményekkel, az ügyészséggel, a bírósággal szorosabb munkakapcsolat nincs.

Csongrád megyében konferenciák, értekezletek, módszertani találkozók, helyszíni szemlék, hatósági ellenőrzések, szakmai tanácsadások során tartják a kapcsolatot az érintett szervezetekkel, valamint egyedi megkeresések alapján nyújtanak részükre szakmai segítséget.

Fejér megyében a szociális és gyámhivatal munkatársai a szakmai fórumokon, konferenciákon és továbbképzéseken vesznek részt mind a kábítószer fogyasztásának visszaszorítása, mind az iskolai erőszak kezelésének lehetőségei témakörben, valamint a szegénység és a bűncselekmény összefüggéseit vizsgáló országos konferencián. A szociális és gyámhivatal öt munkatársa részt vett a Pécsi Tudományegyetemen megrendezett Dél-dunántúli Gyermekjogi Konferencián, amelynek során többek között megismerhették az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának álláspontját a gyermeki jogok érvényesüléséről. A gyermek- és ifjúságvédelmi koordinátor a korábbi években a Kodolányi János Főiskola által szervezett bűnmegelőzési szabadegyetemen a gyermekvédelemben, oktatásban dolgozó munkatársak számára tartott előadást a gyermekvédelem állami és civil lehetőségeiről, feladatairól.

Győr-Moson-Sopron megyében a szociális és gyámhivatal együttműködése a jogszabályban nevesített szervekkel folyamatos és igény szerinti. A megyei rendőrkapitányság kezdeményezésére szervezték meg a rendőrség több osztálya (bűnmegelőzési, védőlkészítő, közrendvédelmi), a gyermekjóléti szolgálat, a jegyzői gyámhatóság, a városi gyámhivatal és az iskolák képviselőinek részvételével azt a szakmaközi egyeztető értekezletet, ahol konkrét ügyben általános megállapításokat tettek és felosztották a felmerülő feladatokat. A megbeszélés kiváló lehetőséget nyújtott a szervezeteknek arra, hogy a másik szerv munkájába és kompetenciahatáráiba bepillantást nyerhessen.

Hajdú-Bihar megyében a szociális és gyámhivatal együttműködik valamennyi jogszabályban megnevezett szervvel. A Hajdú-Bihar Megyei Rendőr-főkapitányság Bűnmegelőzési Osztályával való együttműködés keretében 14 fiatalos esetben vizsgálták meg a jelzőrendszer működését és megállapították, hogy a gyermekjóléti szolgálat 2, a jegyző 1 esetben nem tette meg a szükséges intézkedéseket.

Heves megyében a gyámhivatalnak a Kormányrendeletben nevesített szervekkel való kapcsolata folyamatos. A szociális és gyámhivatali képzéseken mind a rendőrség, mind az alap- és szakellátás, a gyámügyi szakemberek részt vesznek.

Egyeztető értekezletet szerveztek a rendőrség, bíróság és ügyészség kollegáinak részvételével a kiskorúak súlyos veszélyeztetettségével kapcsolatos feljelentések ügyében.

A jelzőrendszeri tagok részére szakmai napot tartottak, ahol védőnők, gyermekjóléti szolgálatok munkatársai, háziorvosok vettek részt. A civil szervezetekkel pedig együttműködési megállapodást írtak alá az áldozattá válás megelőzése, áldozatsegítés pályázat benyújtása érdekében.

Jász-Nagykun-Szolnok megyében az Esélyek Háza keretein belül megalakult a Megyei Gyermekvédelmi Kerekasztal, amelynek működésében ez évben már a szociális és gyámhivatal nem vesz részt, ugyanakkor a többi intézménnyel való korábbi személyes együttműködés formalizálódott, de mégis eredményesnek mondható. A hivatal a megyei rendőrséggel együttműködési megállapodást kötött, a Megyei Oktatási Fórumon pedig minden évben előadást tartanak a gyermek- és ifjúságvédelmi felelősöknek a közös munka eredményeiről, lehetőségeiről.

Komárom-Esztergom megyében a szociális és gyámhivatal kapcsolatban áll az Utcai Szociális Segítők Egyesületével, amelynek egyik célcsoportja az utcán csellengő gyermekek, fiatalok, akik részére a külön programokat működtet. Az egyesülettel Tatabánya Megyei Jogú Város Önkormányzata az általa fenntartott gyermekjóléti központ tekintetében feladatátvállalási szerződést kötött, így biztosítva az utcai, lakótelepi szociális munkát.

A jegyzők, a gyermekjóléti szolgálatok, a megyei igazságügyi szolgálat, a megyei főügyészség, a főkapitányság, illetve a tatabányai Kábítószerügyi Egyeztető Fórum kivételével az együttműködés a kérésekre adott válaszokra korlátozódik. A gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatást ellátó személyekkel, illetve személyekkel az

együttműködés folyamatos, ők ismertetik a gyermekkorú, illetve a fiatalok bűnelkövetők száma mellett azok okait, illetve a családgondozás és a védelemben vétel eredményét. A megyében működő „Názáret” Szociális Szolgáltató a gyermekotthonokban, illetve nevelőszülői hálózatban élő gyermekek tekintetében nyújt tájékoztatást a bűnelkövetőkről, illetve az intézmény bűnmegelőzési tevékenységéről.

A szociális és gyámhivatal 2008-ban együttműködési megállapodást kötött a rendőr-főkapitánysággal, amely alapján a családon belüli erőszak kezelésére, a kiskorúak védelmével kapcsolatos rendőri, gyámhatósági, illetve gyermekjóléti feladatok végrehajtásában összehangolt hatékony fellépésre nyílik lehetőség a gyermekjóléti szolgálat felé továbbított adatlapok másolatának a városi rendőrkapitányságtól való bekérésével és azok továbbításával a szociális és gyámhivatal felé. A jelzőlapok segítségével a bűnelkövető gyermekek ügyében megvalósult gyermekjóléti, gyermekvédelmi feladat megvalósulása célszerűbben vizsgálható az intézményi ellenőrzések során.

Nógrád megyében a szociális és gyámhivatal a rendőr-főkapitánysággal együttműködési megállapodást kötött, amelynek célja a gyakorlati munkamenet egységesítése, a célirányos együttműködés feltételeinek biztosítása, az előírt jelzésadási kötelezettség, a hatósági eljárást kezdeményező, valamint együttműködési kötelezettség teljesítése. Továbbá folyamatos munkakapcsolatot tartanak fenn az illetékességi területen dolgozó, bűnmegelőzési előadókkal és áldozatvédelmi referensekkel, a helyi önkormányzatokkal, civil szervezetekkel, pártfogó felügyelő szolgálattal, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatást ellátó személyekkel, intézményekkel, valamint drogmegelőzést végző intézménnyel.

Pest megyében az alapellátási osztály látja el a bűnmegelőzési tevékenységet, státusz hiány miatt osztott munkakörben. A gyermekjóléti szolgálatokhoz és a családsegítő szolgálatokhoz eljutott a Dipa Egyesület kiadványa, a „Ne bánts” című tájékoztató kiadvány az iskolai agresszióról.

Somogy megyében 2011-ben új együttműködési megállapodást kötött a szociális és gyámhivatal a rendőr-főkapitánysággal, amelynek megfelelően az ütemezett éves intézményi ellenőrzések keretében a gyermekjóléti szolgálatoknál vizsgálják a bűnelkövető és sértetté vált kiskorúak ügyében érkezett rendőrségi jelzések, adatlapok alapján tett gyermekvédelmi intézkedéseket, a visszajelzések megtörténtét. Az ellenőrzés éves tapasztalatairól főkapitányságnak a szociális és gyámhivatal írásbeli értékelőt továbbít. 2011-ben összesen 108 db adatlap, rendőrségi jelzés szűrőpróbaszerű ellenőrzése történt meg, amely 127 kiskorút érintett. A rendőrség jelzési kötelezettségéről szakmai segédanyagot készítettek.

Az ügyészség által kéthavonta megküldött 2011. évi jelzések, rendőrségi nyomozást megszüntető határozatok, vádiratok alapján vizsgálták 81 kiskorúnál a veszélyeztetésük elhárítása érdekében végrehajtott hatósági intézkedések megtételét, ill. kezdeményezték azokat. A soron kívüli ellenőrzés tapasztalatairól folyamatosan összegző feljegyzésekben tájékoztatták az ügyészséget.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében az Államigazgatási Kollégium Rendészeti és Rendvédelmi Bizottsága ez évben kiemelt feladatként határozta meg az érintett hatóságok, szervek együttműködésével az iskolakerülő, csellengők, szökésben lévők kiszűrését. A rendőr-főkapitányság, a fogyasztóvédelmi felügyelőség, a gyermekjóléti központ, a szociális és gyámhivatal és a legmagasabb iskolai hiányzást jelző közoktatási intézmények munkatársai rendőrségi kísérettel végeznek ellenőrzést azon helyeken, amelyeket a gyermek- és fiatalok oktatási időben felkeresnek.

A szociális és gyámhivatal évek óta jó együttműködést alakított ki a megye gyermekjóléti alapellátást és gyermekvédelmi szakellátást biztosító intézményeivel, gyámhatóságaival. A szakmai irányítás és felügyelet, valamint ellenőrzés során megállapítható, hogy a segítő jellegű kontroll pozitív hozadékaiként a szolgáltatók és a hatóságok gyakran kezdeményeznek szakmai egyeztetést.

Veszprém megyében a helyi önkormányzatokkal a bűnelkövetés, illetve bűnmegelőzés céljából indított programok, valamint a megyei bűnmegelőzési jelentés elkészítésével kapcsolatos feladatok keretében működött együtt, továbbá a gyermekjóléti és gyermekvédelmi feladatok átfogó értékelésével kapcsolatos feladatok ellátásánál.

Több irányú kapcsolata van a rendőrséggel, így a bűnmegelőzési jelentés elkészítésekor, a családon belüli erőszak jelzése területén (figyelemmel kíséri a rendőrségi adatlapokat) vagy a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távollattal kapcsolatos feladatoknál. A hivatalvezető álláspontja szerint megállapítható, hogy a hozzátartozói erőszakkal, illetve annak veszélyével kapcsolatban a jelzőrendszeri tagok többsége továbbra sem él jelzési kötelezettségével. A városi gyámhivatalok jelzése szerint a jelzést több alkalommal az eljárások lezárását követően kapták. Hiányolta a rendőrség visszajelzését, tájékoztatását, amely csak külön kérésre történik, amellyel akadályozza az érintett családokban élő gyermekek helyzetének figyelemmel kísérését, amely a későbbi hatósági eljárások megalapozását is kedvezőtlenül érinthetik.

A gyermekjóléti szolgáltatóktól évente tájékoztatást kér a gyermek és fiatalok bűnelkövetők számáról, bűncselekményekről.

A gyermekjóléti szolgálatok által szervezett tanácskozáson az ifjúságvédelmi koordinátor nem tud részt venni valamennyi település ülésén.

A szociális és gyámhivatal civil szervezetekkel, ügyészséggel, bírósággal, drogrehabilitációt végző intézményekkel való együttműködése kevésbé rendszere, tartalmában kevesebb területet érint.

Tolna, Vas, Zala megye válaszában az érintett szervezetekkel való folyamatos együttműködést jelezte

5/A kábítószerügyi egyeztető fórum (KEF) és a bűnmegelőzési tanács munkájában való részvétel

Baranyában a Pécsi Kábítószerügyi Egyeztető Fórum negyedévente ülészik, amelyre a szociális és

gyámhivatalt nem kap meghívást, a Mohács Kistérségi Kábítószerügyi Egyeztető Fórum ülésén pedig egy ízben vett részt a gyermek- és ifjúságvédelmi koordinátor.

Bács-Kiskun megyében a szociális és gyámhivatal nem kapcsolódott be bekapcsolódjon a helyi kábítószer egyeztető fórum és bűnmegelőzési tanács munkájába.

A Békés megyei szociális és gyámhivatal gyermek- és ifjúságvédelmi koordinátora tagja a Békés Megyei Kábítószer Egyeztető Fórumnak és részt vesz annak munkájában.

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében a gyermek- és ifjúságvédelmi koordinátor részt vesz a kábítószerügyi egyeztető fórum ülésein és a bűnmegelőzési tanács munkájában.

Csongrád megyében 3 kiemelkedően jól működő KEF található (Szentés, Szeged, Mórahalom), a szegedi és a szentesi fórumok példamutatóan aktív és kreatív munkát végeznek.

Fejér megyében a gyermek- és ifjúságvédelmi koordinátor részt vesz a Fejér Megyei Kábítószerügyi Egyeztető Fórum munkájában, az idei évtől pedig a Székesfehérvári Kábítószerügyi Egyeztető Fórum munkájában való részvételre is felkérést kapott.

Győr-Moson-Sopron megyében a szociális és gyámhivatal KEF ülésein részt vesz, ami általában évi egy ülést jelent.

Hajdú-Bihar megyei szociális és gyámhivatal munkatársa részt vesz a KEF munkájában.

Heves megyében kettő KÉF működik, a szociális és gyámhivatal az egri munkájában 2003 óta vesz részt, amely évente 8-10 alkalommal ülésezik.

Jász-Nagykun-Szolnok megyében nem működik bűnmegelőzési tanács, melynek működtetése érdekében a hivatalvezető mind a megyei rendőr-főkapitányság vezetőjét, mind a megyei közgyűlés elnökét, mind a megyei jogú város alpolgármesterét megkereste. A Szolnok Megyei Jogú Város által működtetett kábítószerügyi egyeztető fórum munkáját segíti a gyámhivatal.

Komárom-Esztergom megyében jelenleg két KEF működik (Tata és Tatabánya). A tatabányai KEF ülésein rendszeresen részt vesz a szociális és gyámhivatal.

Nógrád megyében Bátonyterenyé és térsége a drogfogyasztás és drogelosztás szempontjából a megye legfrekvenciáltabb területe, ezért a gyermek-és ifjúságvédelmi koordinátor rendszeresen részt vesz a Bátonyterenyei Kistérségi Egyeztető Fórum Drogprevenációs Munkacsoport ülésein.

Pest megyében a szociális és gyámhivatal képviselője részt vesz a kábítószerügyi egyeztető fórum ülésén.

Somogy megyében a szociális és gyámhivatal aktívan részt vállalt a kaposvári KEF, továbbá a Megyei Közbiztonsági és Bűnmegelőzési Bizottság munkájában.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megye e kérdésre nem adott választ.

Tolna megye a gyermek-és ifjúságvédelmi koordinátor a havonta megrendezésre kerülő, szekszárdi kábítószer egyeztető fórumon rendszeresen részt vesz. Jelenleg bűnmegelőzési tanács nem működik a megyében.

Vas megyében a gyermek- és ifjúságvédelmi koordinátora évente több alkalommal részt vesz Szombathely MJV Kábítószer Egyeztető Fórumának ülésein. A megyei önkormányzat nem működtet bűnmegelőzési tanácsot.

Veszprém megyében nem működik érdemben a megyei KEF, annak ellenére sem, hogy azt a hatékonyan működő Veszprém Megyei Bűnmegelőzési és Közbiztonsági Bizottság munkacsoportjához integrálták.

Zala megyében a szociális és gyámhivatal képviselője részt vesz a KEF ülésein, illetve a bűnmegelőzési tanács munkájában.

6/ A kapcsolati háló tartalma

A *Baranya* megyei szociális és gyámhivatal továbbította az érintett szakemberek felé az Országos Kríziskezelő és Információs Központ telefonszolgálat szóróanyagát. A gyermek- és ifjúságvédelmi koordinátor 2011 novemberében részt vett a KIM által szervezett megbeszélésen, mely az áldozatsegítésben való együttműködés, a szakemberek képzése, a pályázat szakmai programjának ismertetése, a részt vevő civil és állami szervezetek és intézmények feladatvállalásának egyeztetése érdekében szerveződött. A koordinátor ugyancsak a tavalyi évben részt vett a Narkomán Fialokat gyógyító- és Foglalkoztató Közalapítvány Tér Közösségi Szolgálat Prostitúáltügyi Egyeztető Munkacsoport ülésein.

Békés megyében az Áldozatvédelmi és Bűnmegelőzési Közhasznú Egyesület tanácskozásain a gyermek- és ifjúságvédelmi koordinátor képviseli a Szociális és Gyámhivatalt. A megye kapitányságai megküldik a bűnelkövetésben érintett gyermekekről a jelzéseket a gyermekjóléti szolgálatnak és a szociális és gyámhivatalnak is.

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében a hatékony bűnmegelőzési tevékenység érdekében a Hivatal rendszeresen kapcsolatot az áldozatvédelemben szerepet vállaló szakemberekkel.

Csongrád megyében a szociális és gyámhivatal kapcsolata a rendőrséggel elsősorban konferenciák és program bemutatók körében aktív. A rendőrség munkatársait a szociális és gyámhivatal vezetői értekezletre is meghívják.

Fejér megyében a szociális és gyámhivatal együttműködést folytat a Fejér Megyei Rendőr-főkapitánysággal, amelynek keretén belül negyedévente értesült a kiskorúakat érintő rendőrségi intézkedésekről akár sértetti, akár elkövetői oldalon szerepeltek a gyermekek. A szociális és gyámhivatal a bűnmegelőzés területén a civil szervezetek szerepvállalását is fontos feladatnak tekinti, ennek érdekében a jól működő programokat, szolgáltatásokat közvetíti a megyei intézmények, gyermekjóléti szolgáltatók felé.

Győr-Moson-Sopron megyében a gyámhivatalnak áldozatvédelemben szerepet vállaló civilszerveződésekről nincs tudomása. A rendőrség áldozatvédelmi referense részt vett a januári szakmaközi egyeztető értekezleten.

Heves megyében a gyámhivatalnak a rendőr-főkapitánysággal rendszeres és jó kapcsolata van, a bűnmegelőzési osztály a gyermekvédelemmel kapcsolatos szakmai napokon rendszeresen tart előadást a rendőrség működéséről.

Az áldozatvédelemmel foglalkozó civilszervezetek közül a Fehér Gyűrű Közhasznú Egyesülettel áll kapcsolatban a koordinátor, az egyesület a megyében Gyöngyösön és Hatvanban működik.

Jász-Nagykun-Szolnok megyében a rendőrség áldozatvédelmi referensével szoros szakmai kapcsolatban állnak. A megyei megelőzési alapítvánnyal a kapcsolatuk személyes és érdemi. Éveken keresztül minden Bűnmegelőzési Konferencián állandó meghívott előadók voltak. Közreműködtek az országban először a helyi rendőri szervek és oktatási nevelési intézmények közötti együttműködési megállapodás létrejöttében.

Komárom-Esztergom megyében a rendőrségek áldozatvédelmi feladatokkal megbízott munkatársai többletfeladatként látják el ezt a tevékenységet, amely csökkenti a munka hatékonyságát.

Nógrád megye folyamatos kapcsolatot tart az áldozatvédelmi referensekkel és civilszervezetekkel.

Pest megyében a szociális és gyámhivatal kapcsolatot tart a rendőrségi ifjúságvédelmi referensével, akit előadóként is felkérték a bűnmegelőzési évi konferencián.

Somogy a gyermek és ifjúságvédelmi koordinátor folyamatos kapcsolatot tart a rendőrség Bűnmegelőzési és Áldozatvédelmi Osztálya munkatársával.

Tolna megye a koordinátor szükség esetén, konkrét ügyekben felveszi a kapcsolatot a rendőrség áldozatvédelmi referensével.

Veszprém megyében a szociális és gyámhivatal a Fehérgyűrű Közhasznú Egyesülettel működött együtt, más áldozatvédelemben szerepet vállaló civil szervezetről nincs tudomása.

A rendőr-főkapitányság áldozatvédelmi referensével a szociális és gyámhivatal kapcsolatot tart, ennek keretében rendszeresen meghívják a megyei egyeztető értekezletre és tapasztalatcserékre.

Szabolcs-Szatmár-Bereg, Vas és Zala megye e kérdésre nem adott konkrét választ.

7/ Közvetítő és segítő gyakorlat

Baranyában a Szociális és gyámhivatal 2011-ben nem kapott felkérést országos szervezetek által kezdeményezett programok szervezésére. 2010-ben a Szociális és Munkaügyi Minisztérium Gyermekvédelmi Főosztályával együttműködésben a Mobilitás, a gyermekvédelemben dolgozó szakemberek számára „A nem formális tanulás módszerei, eszközei – Gyermekjogok, emberi jogok gyermekeknek a gyermekvédelemben” címmel a képzési folyamat szervezésében nyújtott segítséget.

A *Bács-Kiskun megyei* gyámhivatalhoz e programokról, képzésekről szóló információk, meghívók ritkán jutnak el. Az azokon való részvételt nehezíti, vagy lehetetlenné teszi, hogy a rendezvények, képzések általában nem ingyenesek, korlátozott számban fogadják a meghívottakat, valamint a helyszínre való eljutás sem oldható meg, mivel a hivatali autó a költségtakarékosság miatt erre nem vehető igénybe, illetve az egyéb utazással kapcsolatos költségeket a hivatal nem finanszírozza.

Békés megyében a koordinátor e-mailben tájékoztatja a jelzőrendszer tagjait a különböző programokról, képzésekről, a jelentkezés módjáról.

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében az országos szervezetek által kezdeményezett programokról, képzésekről amennyiben a hivatal munkatársa tudomást szerez, tájékoztatja a gyermekvédelmi intézményeket, valamint segítséget nyújt ezek igénybevételéhez.

Csongrád megyében a konferenciák, értekezletek, módszertani találkozók, helyszíni szemlék, hatósági ellenőrzések, szakmai tanácsadások során adnak tájékoztatást és igény esetén segítséget a programok igénybevételéhez.

Fejér megyében az országos hatáskörű szervtől érkezett megkeresés, valamint az általuk készített szakmai anyagoknak az érintett szervekhez, szervezetekhez történő eljuttatásáról a szociális és gyámhivatal gondoskodik. Ezen túl a szociális és gyermekvédelmi területen dolgozó szakemberek képzését szolgáló programokra, konferenciákra, kiadványokra folyamatosan felhívja a figyelmet, tájékoztatást nyújt jogszabályváltozásokról, módszertani útmutatókról.

Győr-Moson-Sopron megyében a gyámhivatalnak nincs a közvetítésre kapacitása, ugyanakkor véleménye szerint a mai informatikai rendszerek segítségével bárki tudomást szerezhet e programokról.

Heves megyében a megyén kívüli programok és képzések a pályázatokkal kapcsolatban kerültek kiközvetítésre pl. bűnmegelőzési modellprojektek megvalósításáról, közösségi terek kialakításáról, hátrányos helyzetű csoportok integrációjáról.

Jász-Nagykun-Szolnok megyében nagy problémának látják, hogy országos programok már évek óta nem kerültek megrendezésre.

Komárom-Esztergom megye utalt arra, hogy 2010-ben az ágazati minisztérium kiemelt célként határozta meg a családon belüli erőszak megelőzését és kezelését, az ebben érintett szakemberek együttműködését. Célvizsgálat útján vizsgáltuk a városi gyámhivataloknak, mint családvédelmi koordinációs szervezeteknek a távoltartási törvényből fakadó új, 2009 év végétől aktuális feladatellátását, továbbá a 2010. évi bűnmegelőzési értekezlet tárgya is kiemelten e téma köré összpontosult. Emellett sor került a megyei rendőr-főkapitányság szervezésében tartott szakmai konferencián előadás útján a témával kapcsolatos tapasztalatok továbbítására.

2011. évben a gyermekvédelmi ágazat stratégiai célja, az iskolán belüli erőszak megelőzése, kezelése, valamint új módszerek, programok kidolgozása volt a megyei bűnmegelőzési tanácskozás kiemelt témája, amelyre valamennyi

megyei alap- és középfokú oktatási intézmény is fenntartóján keresztül meghívásra került. Az értekezleten három meghívott szakember tartott előadást a témában: A gyermekjóléti szolgálat szerepe az iskolai erőszak megelőzésében, kezelésében, az iskolai erőszak rendőri szemmel, valamint iskolai erőszak a pedagógus szemszögéből.

Nógrád megyében a gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatást nyújtó intézményekben dolgozó szakembereket tájékoztatták TÁMOP-on keresztül kiírt „A társadalmi kohéziót erősítő bűnmegelőzési és reintegrációs programok módszertani megalapozása” kiemelt projekt keretében szervezett bűnmegelőzési képzésekről. 2010-ben 28 település, 2011-ben 42 település gyermekjóléti szolgáltatást ellátó szakember vett részt bűnmegelőzés témakörében tartott előadáson, továbbképzésen.

Pest megyében a feladattal összefüggő megkereséssel nem találkoztak.

Tolna megyében amennyiben a szociális és gyámhivatal a megyén kívüli programokról és képzésekről információhoz jut, akkor értesíti az érintetteket és segítséget is nyújt.

Vas megye gyámhivatala közvetíti a neki megküldött programokra, képzésekre vonatkozó ajánlatokat, országos szervezetek által kezdeményezett konferenciákon lehetőségeikhez mérten vesznek részt.

Veszprém megye részt vett az esztergomi „Ne tedd!” bűnmegelőzési program népszerűsítésében, az IRM Oktatási Főigazgatósága Rendészeti és Bűnmegelőzési Akadémia szervezésében zajló „A gyermekvédelmi jelzőrendszer helye és szerepe a fiatalok bűnözés megelőzésében” c. modellprojektben. Közreműködött a regionális szervezésű szakmai konferencia szervezésében a „Családon belüli erőszak –Válságkezelés Magyarországon” c. témában.

Zala megye országos szervezetek által kezdeményezett programot az elmúlt évben nem közvetített, mivel ezekről értesítés nem érkezett sem 2011-ben, sem 2012-ben.

Somogy megye és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye e kérdésre nem tért ki részletesen.

8/ Megyén belüli értékelés

A *Baranya Megyei Szociális és Gyámhivatal* a gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézmények bűnmegelőzési tevékenységét kérdőíves felméréssel végzi. A gyermeket veszélyeztető körülmények feltárására irányuló tevékenység elsősorban a jelzőrendszeren keresztül történik. 2011-ben – Pécsen kisebb fejlesztendő területet – kivéve a jelzőrendszer működése hatékony. Kisebb településeken az együttműködés már korábban csiszoltabbá vált, a helyi adottságok miatt kialakult személyesebb, emberi, szakmai kapcsolati rendszer létezése miatt, amelyről a hivatal a gyermekjóléti szolgálat által minden év március 31. napjáig megrendezett szakmai tanácskozáson tájékozik.

Bács-Kiskun megyében a gyermekvédelmi szolgálatok hatósági ellenőrzések célvizsgálatként szerepel a szolgálatnak a bűnmegelőzésben végzett tevékenység vizsgálata. Ezen kívül a szociális és gyámhivatal kijelölt szakreferense napi szinten figyeli a napilapokat, valamint a megyére vonatkozó elektronikus sajtót, ha tudomásukra jut kiskorú veszélyeztetett eset, felveszi a kapcsolatot az illetékes gyermekvédelmi intézménnyel és egyben vizsgálatot kezdeményeznek a megtett megelőző, preventív intézkedés foganatosításával összefüggésben.

Békés megyében a gyermekjóléti szolgálatok ellenőrzésekor, a veszélyeztetett gyermekek esetében vizsgálatra kerül, hogy a családok másik településre való költözésekor megküldik-e jelzésüket az új lakóhely szerint illetékes gyermekjóléti szolgálat részére. A szülők ugyanis gyakran költözéssel próbálták elkerülni a gyermekük védelembe vétele után meghatározott kötelezettségek teljesítését. Pozitívumként értékelhető, hogy a jelzések/visszajelzések tekintetében jelentős mértékű a növekedés. A megyében a gyermekeket veszélyeztető tényezők között első helyen szerepel az elhanyagolás, ezen belül is a lelki elhanyagolás, aminek a felismerése nem könnyű. A jelzőrendszer tagjai egyre több esetben teszik meg jelzésüket lelki elhanyagolás gyanúja esetén is.

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében éves ütemterv alapján vizsgálja a szociális és gyámhivatal a gyermekvédelmi szakellátás (lakásotthon, gyermekotthon) és alapellátás (gyermekjóléti szolgálatok) intézményeinek bűnmegelőzési tevékenységét, amikor is a rendszerben szereplő gyermekek esetenaplóit vizsgálják, valamint kitérnek arra is, hogy szervez-e az adott intézmény bűnmegelőzési programot a településen, vagy az adott intézményben.

Csongrád megyében az ellenőrzések és a gyermekvédelmi tanácskozások során hangsúlyt fektetnek a bűnmegelőzési tevékenységre, emellett a gyámhivatalok, jegyzői gyámhatóságok részére napi rendszerességgel nyújtanak eseti szakmai segítséget.

Győr-Moson-Sopron megyében a szociális és gyámhivatal éves munkaterv alapján a gyermekvédelmi szolgáltatást nyújtó intézmények ellenőrzésekor a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájában meghatározott célok elérése érdekében figyelembe veszi a gyermek- és fiatalok bűnözés, az áldozattá válás megelőzése, a városi bűnözés, a családon belüli erőszak csökkentése, a bűnismétlés megelőzése szempontjait.

Hajdú-Bihar megyében a szociális és gyámhivatal ellenőrzéseikor a gyermekek érdekeit sértő személyi és tárgyi hiányosságokat feltárja és kéri a fenntartók intézkedését.

Heves megyében az alapellátás esetén az ORFK utasítás szerinti rendőrségi adatlapok megküldését követően megtett intézkedések vizsgálják. A jegyzői gyámhatóságok kötelező, négyévente megvalósuló ellenőrzésének tapasztalata, hogy a jegyző minden esetben lefolytatta a szükséges hatósági eljárásokat. A szakellátási intézmények bűnmegelőzési tevékenységét évente a jelentés elkészítésekor mérik fel.

Jász-Nagykun-Szolnok megyében problémának tartják a serdülők ellátását biztosító pszichiátriák hiányát. A hivatalvezető megjegyezte továbbá, hogy a gyermekek védelembe vételi eljárásaiban nagy különbségek mutatkoznak, hiszen a veszélyeztetettség fogalmát eltérően ítélik meg az eljáró szervek, ugyanakkor megítélés függ a

település helyzetétől, lakosságának összetételétől.

Komárom-Esztergom megyében a tapasztalatok szerint a gyermekjóléti szolgálatok az elsődleges megelőzés keretén belül, prevencióssal jellemezhető intézményi keretekben önállóan szerveznek szabadidős programokat, melyek jellemzően szünidei táborok, játszóházi foglalkozások. A tapasztalatok szerint a gondozási, nevelési tervekben a bűnelkövetés egyéb – főként magatartási – problémákkal együtt jelenik meg és ennek a problémának a megoldására a terv külön nem tér ki, hanem együtt kezeli a fennálló egyéb problémákkal. A gyermekvédelmi gondoskodás e szakasza a másodlagos megelőzés körébe tartozik.

A szakellátásban probléma, hogy a bűnelkövető gyermekek körében egyre gyakoribbak a bűnisméltések és a gondozási hely nem tud megbirkózni a problémával, amelyet még tovább nehezít a megfelelő segítő szakemberek, a pszichológusi, mentálhigiénés ellátás hiánya. A tapasztalatok szerint a bűnelkövető gyermekeknél gyakoriak a gondozási helyváltások.

Nógrád megyében a rendőrség által nyújtott információ alapján vizsgálják a gyermekjóléti szolgálatok által megtett intézkedések szakmai szabályoknak történő megfelelését, illetve ellenőrzik a veszélyeztetettség megszüntetése érdekében végzett tevékenységet. Tapasztaljuk, hogy a megyében nőtt a magántanulói jogviszonnyal rendelkező tanulók száma, jellemzően a magatartási és tanulási zavarral rendelkező, túlkoros tanulók teljesítik tankötelezettségüket magántanulóként. A fennálló veszélyeztetettséget növeli, hogy e gyermekek kikerülnek az iskola látóköréből, napközben mozgásuk kontrolálatlan. A szociálisan hátrányos, deviáns családi környezetben élő gyermekek a család és az iskola felügyeletének hiányában könnyebben válhatnak bűnelkövetőkkel, vagy bűncselekmények áldozataivá.

Pest megyében 2011. augusztus és 2012. április között 24 gyermekjóléti szolgálatot ellenőriztek. A védelemben vételi iratok szűrőpróbaszerű ellenőrzésénél vizsgálták, hogy mi a gyermeket veszélyeztető körülmény, és annak mértékéhez elegendő-e a védelemben vétel vagy a gyermeket ki kell-e emelni a családból. 2012-ben a Nemzeti Erőforrás Minisztérium¹ Gyermekvédelmi és Gyámügyi Főosztálya stratégiai célkitűzései között határozta meg az ideiglenes hatályú elhelyezések okainak vizsgálatát, azaz a gyermekeket súlyosan veszélyeztető körülmények feltérképezését. A vizsgálat alapját képezték a fellebbezés vagy felügyeleti intézkedés okán felterjesztésre került határozatok, az összegző jelentés 2013. év januárjában készül el.

Somogy megyében tájékoztatást kérnek a gyámhatóságoktól és vizsgálták a védelemben vételi eljárás lefolytatását. Az eljárások eredményéről, a megtett intézkedésekről negyedévente írásban összegző feljegyzésben tájékoztatják az érintetteket.

Az év folyamán 8 db hatáskör hiányában történő rendőrségi jelzés és veszélyeztetettség jelzés elsőfokú gyámhatósághoz való áttételéről intézkedtek. 2011-ben összesen 21 helyszínen, 115 települést érintő gyermekvédelmi éves települési tanácskozáson vett részt a hivatal koordinátora, ahol tájékoztatást adott a jelzési kötelezettség fontosságáról, szükségességéről, elmulasztásának jogkövetkezményeiről, továbbá a kiskorúak bűnözési tendenciáinak megyei tapasztalatairól.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a szociális és gyámhivatal figyelemmel követi a médiában megjelenő, a megyét érintő kiskorú veszélyeztetettségével kapcsolatos híreket, információkat, és tájékoztatást kér az érintett hatóságtól, hogy megtett-e a szükséges intézkedéseket a veszélyeztetettség megszüntetése érdekében.

A hivatalvezető szerint a gyermekek családban történő nevelkedésének elősegítése körében megvalósítandó elsődleges prevencióval kapcsolatos feladatok tapasztalataik szerint a szolgáltatás létszámminimum követelményeinek értelmezése és túlságosan megengedő módja miatt háttérbe szorulnak, a szolgálatok elsősorban azon feladataikra koncentrálnak melyeket gondozási tervvel valósítanak meg, melyek hatósági eljáráshoz kapcsolódnak. A jelenlegi szabályozás a személyi feltételekre kizárólag irányszámot rögzít, amely szerint egy családgondozó 45 gyermek vagy 25 család gondozását láthatja el, míg a gyakorlatban ezek a számok jóval meghaladják az iránymutatást.

Tolna megyében a szociális és gyámhivatal 2011-ben 21 településen vizsgálta a gyermekjóléti szolgálatnál, illetve a gyámhatóságnál a bűncselekményt/szabálysértést elkövetett, a családon belüli erőszak áldozatává vált, valamint a tankötelezettséget nem teljesítő kiskorúakkal kapcsolatban megtett intézkedéseket, illetve az önkormányzatok bűnmegelőzési programját.

Vas megyében a szociális és gyámhivatal a gyámhatóságok hatósági munkáját négyévente ellenőrzik, amelynek során minden esetben megvizsgálják az adott település(ek) bűnmegelőzési tevékenységét, a gyermekek számára szervezett szabadidős tevékenységek hatékonyságát, a gyermekek veszélyeztetettségének okait. Amennyiben szükséges az adott ügyben a megfelelő gyámügyi eljárás megindítására tesznek javaslatot.

Veszprém megyében a gyámhatóságok ellenőrzésének kezdeti tapasztalati szerint a jegyzők nem mindig állapították meg helyesen, hogy miben áll a gyermek veszélyeztetettsége, illetve hiányzott a megszüntetésre alkalmas intézkedések elrendelése is. Az ellenőrzéssel feltárt hiányosságok alapján a jegyzők széleskörű tájékoztatása hozzájárult a szakszerű intézkedések megtételéhez. A gyermekjóléti szolgálatok ellenőrzésekor a családon belüli erőszak esetén gyakori volt, hogy a veszélyeztető körülmények feltárása megtörtént, de annak kezelése nem volt megfelelő. Sok esetben okozott gondot a gyermek magatartása, amikor a hiányok kompenzálására az intézmények szabadidős foglalkozásait, mediációs és alacsony küszöbű szolgáltatásokat bővítették.

A hivatal a vizsgált tárgykörben a családok átmentési otthonaiban és a gyermekvédelmi intézményekben is tartott ellenőrzéseket. Ezek alapján az áldozattá válás megelőzése érdekében speciális módszereket terveztek.

A hivatalvezető problémának látja, hogy a megyei fenntartású intézményekben lezajlott átszervezések

következményeként a megmaradt intézményekben egy több, súlyos magatartási, pszichés problémával küzdő, bűnelkövetővé vált, serdülőkorú gyermek nevelését kell megoldani, a többi gyermek érdekeinek védelme mellett.

Zala megyében a gyámhatóságok, a gyermekjóléti- és gyermekvédelmi intézményeknél végzett felügyeleti vizsgálatok során minden esetben ellenőrzik a bűnmegelőzési tevékenységet, a gyermekeket veszélyeztető körülmények feltárására irányuló tevékenységét, és a meghozott döntésről való tájékoztatást a gyermekjóléti- és gyermekvédelmi intézmények vezetői részére tartott értekezleten számolnak be.

9/ A segítség nyújtás gyakorlata

A Baranya megyei szociális és gyámhivatal a városi ügyészségektől érkezett 22 vádirat, illetve határozat alapján 52 kiskorú veszélyeztetése ügyében kereste meg a jegyzőket, illetve a gyermekjóléti szolgálat családgondozóját és kért tájékoztatást a gyermekvédelmi, vagy más egyéb hatósági intézkedések megtételéről. Ha a kiskorú veszélyeztetésének elhárítása érdekében nem történt hatósági intézkedés, akkor a hivatal kezdeményezte a kiskorú védelembé vétele iránti eljárás lefolytatását, és a meghozott döntésről való tájékoztatást.

Bács-Kiskun megyében a gyámhatóságok gyermek sérelmére elkövetett bűncselekmény gyanúja esetén csak ritkán keresik meg a szociális és gyámhivatal gyámügyekkel foglalkozó szakembereit, mivel a hatóságok 2011-ben 23 esetben éltek feljelentéssel kiskorú veszélyeztetése miatt, amelyből 5 ügyben született elmarasztaló ítélet.

A Békés megyei gyámhivatal felhívta a gyámhatóságok, gyámhivatalok, a gyermekvédelmi rendszerben működő szakemberek figyelmét a gyermekek sérelmére elkövetett bűncselekmény gyanúja esetén szükséges feljelentés megtételére. Gyermekek sérelmére elkövetett bűncselekmény/szabálysértés ügyében a koordinátor 2011. évben 85, gyermekkorú elkövető ügyében 148 esetben működött közre.

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében megyei gyámhivatalhoz a gyermekvédelmi rendszerben működő szakemberek részéről ilyen jellegű megkeresés nem érkezett.

Csongrád megyében a gyámhivatalok, jegyzői gyámhatóságok részére napi rendszerességgel nyújtanak eseti szakmai segítséget.

Fejér megyében az elmúlt években a szakembereknek nem volt szüksége ahhoz, hogy a feljelentéshez közvetlenül a szociális és gyámhivatal segítségét kérjék.

Győr-Moson-Sopron megyében a hivatal vezetője kifejtette, hogy igény esetén segítséget nyújtanak, valamint a negyedévente megrendezett a gyámhivatalok vezetői, jegyzői gyámhatóságok részére tartott értekezleteken konkrét ügyeket is megbeszélnek. Ugyanakkor „azzal is tisztában vannak, hogy a területen működő szakemberek sokkal tapasztaltabbak e téren náluk.”

Hajdú-Bihar megyében a gyermek sérelmére elkövetett bűncselekmény esetében szakmai támogatást nyújtanak a jegyzőnek és a gyermekjóléti szolgálatnak, továbbá kezdeményezik a szükséges gyermekvédelmi intézkedések megtételét és ezek végrehajtását ellenőrzik. Kevés ügyben fordulnak az önkormányzatok a megyei gyámhivatalhoz. A gyermekjóléti szolgálatok gyakrabban, évente mintegy 40 esetben kértek segítséget.

Heves megyében a megyei gyámhivatalnak nem kellett a feljelentés megtételében segítséget nyújtania.

Jász-Nagykun-Szolnok megyében a szociális és gyámhivatalnak az utóbbi időben már nem kellett ilyen jellegű segítő támogatást nyújtania. Segítséget akkor kérnek tőlük, ha a szakemberek nem tudják eldönteni, hogy az adott ügyben meg kell-e tenni a büntetőfeljelentést.

Komárom-Esztergom megyében a feljelentés megtételéhez a gyámhatóságok, illetve a gyermekvédelemben dolgozó szakemberek nem igényeltek segítséget.

Pest megyében telefonon 3 fő másodfokú gyámügyi ügyintéző segít a feljelentések ügyében, a büntető törvénykönyv szerinti tényállás megjelölésében és a feljelentés megfogalmazásában.

Tolna megyében a megyei gyámhivatal szükség szerint tud segítséget nyújtani, amelyre még konkrét igény nem merült fel.

Vas megyében ilyen jellegű kérés nem érkezett a megyei gyámhivatalhoz.

Veszprém megye a megyei gyámhivatalhoz a feljelentés megtételével kapcsolatos segítségkérés nem érkezett.

Zala megyében segítséget nyújtanak a gyámhatóságoknak és a gyermekvédelmi rendszerben működő szakembereknek a feljelentés megtételében. A szociális és gyámhivatal ellenőrzési jogkörében eljárva legalább négyévenként ellenőrzi a gyámhatóságok gyámügyi és gyermekvédelmi hatósági tevékenységének jogszerűségét. Ennek keretében kiemelten vizsgálják, hogy a gyermekek sérelmére elkövetett bűncselekmények esetén a hatóság eleget tesz-e a Be. 171. § (2) bekezdésében foglalt feljelentési kötelezettségének, illetve vizsgálják a családon belüli erőszak miatt indult eljárások jogszerűségét.

Nógrád, Somogy és Szabolcs-Szatmár-Bereg megye a kérdésre nem adott részletes választ.

10/ Támogatás a 14 év alatti elkövetők ügyében és a végrehajtás ellenőrzése

Baranyában a gyermek- és ifjúságvédelmi koordinátor a rendőrkapitányságoktól 49 ügyben 57 gyermekkorú által elkövetett bűncselekmény gyanújáról kapott tájékoztatást, illetve e határozatok alapján megkereste a gyermekjóléti szolgálat családgondozóját és tájékoztatást kért a gyermekvédelmi, vagy hatósági intézkedések megtételéről. A vizsgálatokról készült feljegyzéseket megküldték a rendőrkapitányságoknak, illetve 2011-től a megyei rendőr-főkapitányságnak is. A városi ügyészségektől, illetve a rendőrkapitányságoktól érkezett 206 gyermeket érintő 111 ügyből 23 esetben volt szükség a szociális és gyámhivatal közbenjárására kérve a jegyzői gyámhatóság intézkedését.

A hivatalvezető hangsúlyozta, hogy a 23/2003. (VI. 24.) BM-IM együttes rendelet 145. § (3) bekezdése

szerint a nyomozó szerv a *fiatalkorúval szemben indult büntető eljárásról* a megalapozott gyanú közlését követően értesíti a gyermekjóléti szolgálatot, továbbá a gyermek- illetve fiatalkorú lakóhelye szerint illetékes gyámhatóságot, ugyanakkor a gyermekkorú bűnelkövetők tekintetében ilyen kötelezettséget a jogszabály nem fogalmaz meg. Meggyőződése, hogy elodázhatatlan az ún. „megelőző pártfogás” jogintézményének kialakítása, hiszen nem csak a gyermek szorul támogatásra és odafigyelésre, hanem a szülő szülői feladatainak ellátásában is segítségre szorul.

Bács-Kiskun megyében a gyermekvédelmi intézményeknél lefolytatott hatósági ellenőrzések alkalmával a családgondozók ellátotti anyagából, úgy fajtánként, szűrőpróba-szerűen kiválasztott iratanyagot áttekintik. Továbbá a rendőr-főkapitányság által havi rendszerességgel küldött adatlapok feldolgozásakor a kirívóan súlyos ügyek, vagy visszaeső kiskorúak kapcsán felveszik a jegyzővel a kapcsolatot és tájékoztatást kérnek. Ha az adott településről rendszeresen és magas számban érkeznek kiskorú veszélyeztetésével kapcsolatos információk, akkor vizsgálják, hogy milyen preventív célú programokat valósítottak meg, vagy kívánnak megvalósítani a későbbiekben.

Békés megyében célvizsgálattal ellenőrzik, hogy a gyermek és családja megkapott-e minden szükséges támogatást a probléma megoldásához, enyhítéséhez. A rendőr-kapitányságok jelzését követően a gyermekjóléti szolgálat – a veszélyeztetettség súlyától függően – az érintett gyermeket gondozásba veszi, ha indokolt, javaslatot tesz a védelembe vételére vagy a gyermekvédelmi gondoskodás egyéb formájára.

Ha súlyos hiányosság tapasztalható a bűnmegelőzési tevékenységben a megyei gyámhivatal utóellenőrzés keretében vizsgálja azok pótlását, 2011-ben 1 alkalommal történt utóellenőrzés.

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében a jegyzők és a gyermekjóléti szolgálatok részéről érkező megkeresés esetén megteszik a szükséges intézkedéseket.

Győr-Moson-Sopron megyei tapasztalatok azt mutatják, „*hogyan alakult az ellátórendszer a megyében, a részt vevők tisztában vannak a szakmai kompetenciákkal, és kérdés esetén pontosan tudják, hogy a terepen dolgozó szakemberhez érdemes fordulniuk, nem pedig a szociális és gyámhivatalhoz. A kiskorú és családja részére nyújtandó segítségre vonatkozóan nehéz is lenne szakmai támogatást nyújtani megyei szinten, hiszen ehhez konkrét és gyakorlati pszichológiai ismeretekre lenne szükség.*” A gyermekjóléti szolgálatok ellenőrzésekor kiderült, hogy mindegyik szolgáltató kialakított már szakmai kapcsolatot olyan pszichológussal, ahová küldhet gyermeket és szülőt. A szociális és gyámhivatal a jegyzői gyámhatóságokra és a városi gyámhivatalokra vonatkozó másodfokú hatáskörében eljárva fellebbezés elbírálásakor, illetve a jegyzői gyámhatóságok ellenőrzésekor vizsgálja és ellenőrzi a megtett gyermekvédelmi intézkedések szükségességét és helyességét.

Jász-Nagykun-Szolnok megyében amennyiben a jegyzők a megyei gyámhivatal közreműködését igénylik, akkor az érvényes jogi szabályozás pontos betartása mellett kezdeményeznek eljárást. Jellemző inkább, hogy konkrét állampolgári panaszbeadványban foglaltak alapján valósul meg intézkedés.

Pest megyében a segítségnyújtás egyedi ügyekben történik, azonnal, közvetlenül, telefonon, szükség esetén az iratanyag felkérése mellett.

Tolna megyében a rendőrség a szabálysértést/bűncselekményt elkövetett 14 év alatti gyermeknél a nyomozást megszüntető határozat egy példányát, illetve 14-18 év közötti fiatalkorú esetén értesítést küld a szociális és gyámhivatal részére. A hivatal a jelzést követően értesíti az illetékes gyermekjóléti szolgálatot és egyben tájékoztatást kér a jelzést követően megtett intézkedésekről. Ha a szolgálat tájékoztatása szerint a gyermek a jelzéskor védelembe vétel alatt áll, akkor a hivatal az illetékes jegyzői gyámhatóságot is értesíti a gyermekkorú ügyében született nyomozást megszüntető határozatról és egyben megkéri a védelembe vételi határozat másolati példányát.

Ha a gyermekjóléti szolgálat a 0-18 év közötti gyermeket alapellátásba veszi vagy a jegyzői gyámhatóság a gyermek védelembe vételét rendeli el, akkor a megyei gyámhivatal a jelzést követő fél év elteltével „utánkövetést” végez, a gyermekjóléti szolgálattól tájékoztatást kér a gyermek ügyének alakulásáról és a jegyzői gyámhatóságtól megkéri a védelembe vétel felülvizsgálatáról szóló határozat másolati példányát.

2011-ben 80 jelzés érkezett a megye rendőrkapitányságaitól gyermek- és fiatalkorúak által elkövetett bűncselekmények tekintetében. A Tolna Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet pedig 5 esetben értesítette a megyei gyámhivatalt a fiatalkorú személy befogadásáról, három esetben pedig szabadításáról.

A Zala megyei szociális és gyámhivatal évenként értekezletet tart az ügyintézők részére, amelynek során értékeli a hatósági intézkedések, eljárások jogszerűségének tapasztalatait.

Komárom-Esztergom, Nógrád, Somogy megye, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Vas és Veszprém megye a feladat konkrét megvalósítását nem részletezte.

II. Megyei rendőr-főkapitányságok

1.) Az áldozat fogalma a rendőrség gyakorlatában

Az áldozat fogalmát valamennyi megyei rendőr-főkapitányság a büntetőjogi terminológia alapján értelmezi. Büntető anyagi értelemben ugyanis a 14. életévét be nem töltött személyt *gyermekkorúként*, míg a 14 – 18 év közöttit fiatalkorúként definiálják, aminek következtében eltérő jogkövetkezmények és eljárásjogi kötelezettségek vonatkoznak a gyermekkorú és a fiatalkorú elkövetőre, illetve más speciális szabályok alapján kell a rendőrségnek is eljárnia az említett esetekben. Így az eljárás során a gyermekkorú áldozat fogalmát a Büntető eljárásról szóló törvényben megfogalmazott „sértett”- fogalom, illetve az Ást-be foglalt „áldozat”- fogalom alapján határozzák meg a rendőrségek munkatársai.

2.) A rendőrség gyermekkorúakra vonatkozó áldozatsegítő intézkedései

A legtöbb rendőrkapitányság nem tesz különbséget a gyermekkorú személyek eljárási pozíciója alapján az áldozatsegítő intézkedéseiket illetően.

Az eljárásban résztvevő 18 év alatti személyekkel kapcsolatban valamennyi rendőrkapitányság munkatársa szem előtt tartja azt, hogy az eljárás során a gyermekkorú személy minél kevesebbet érintkezzen az eljárásban szereplő más személyekkel. A kihallgatását olyan részletességgel hajtják végre, hogy annak kiegészítésére lehetőleg ne legyen szükség a továbbiakban. Szükség esetén zárt adatkezelést rendelnek el. A rendőr-főkapitányok szerint gyakran kerül sor a gyermek nyomozási bíró általi kihallgatására, ugyanis az általa foganatosított kihallgatást követően a gyermeknek a bíróságon nem kell megjelennie.

A gyermekkorú áldozatok tekintetében a legtöbb rendőrség törekszik a gyermekbarát eszközök, módszerek és intézkedések alkalmazására az egész eljárás során. Elsősorban, speciálisan ilyen célra kialakított helyiségben hallgatják meg a 18 év alatti személyeket, amennyiben a rendőrkapitányság rendelkezik ilyen helyiséggel. A rendőrség törekszik arra, hogy a nyomozás teljes tartamára kiterjedően lehetőleg egy személy legyen az ügy előadója, és ez a személy legyen az, aki a gyermekkorúval végrehajtja a nyomozási cselekményeket, figyelemmel arra, hogy az adott előadó, megfelelő tapasztalattal, empátiával és készséggel rendelkezzen ezen a téren, valamint a bűncselekmény (jogsértés) tárgyára és a gyermekkorú személy nemére is. Mindezt a másodlagos, harmadlagos áldozattá válás megelőzése érdekében.

Baranya megyében a kiskorúak védelmét illetően 2003-ban bocsátották ki az utolsó főkapitányi utasítást. A norma teljes megújítását az elmúlt évek változásai indokolták. A módszertani útmutató egyebek mellett a családi összekötő tiszti rendszer felépítéséről és működéséről, a távollétéről, a gyermeki jogokról tájékoztat. Az intézkedésben résztvevő munkatársak részére konkrét, kézbe vehető segédanyagokat is készített a megyei főkapitányság, így például eltűnt kiskorúak feltalálása esetén a teendők sorrendje; együttműködő szervezetek listája; kapcsolattartási problémák megoldási lehetőségei; a gyermekek veszélyeztetettségének mértéke. Gyermekek veszélyeztetettségének mértéke évek óta visszatérő kérdés a főkapitányság gyakorlatában – vajon hol húzódik az a határ, amikor egy veszélyhelyzetet észlelőnek már tennie kell valamit, legyen az rendőr, pedagógus, családgondozó, bármilyen gyermekvédelmi szakember. Melyek azok a helyzetek, amikor a társzerveket haladéktalanul tájékoztatni kell? Mikor elég levélben, a szokásos úgymenet szerint eljárási? A főkapitányság intézkedései mögött rejlő szándék az egységes fellépésre való törekvés, valamint a jogtudatosság erősítése.

A rendőr-főkapitányságon a gyermekbarát kihallgató szoba kialakítása folyamatban van.

A Békés megyei rendőrség munkatársai az áldozatsegítői tevékenységet az Ást, valamint az Országos Rendőr-főkapitány 32/2007. (OT 26.) a családon belüli erőszak kezelésével és a kiskorúak védelmével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásáról szóló utasítása alapján látja el. A cselekmények természetéből fakadóan minden eset egyedi és más, így a jogszabályokban meghatározott feladatok minden ügyben külön mérlegelés tárgyát képezik. A gyermekekkel kapcsolatos intézkedéseket is ennek értelmében foganatosítják, így amennyiben gyermekkorú is érintett, az ilyen ügyekben kellő elméleti és gyakorlati ismeretekkel, tapasztalattal rendelkező, továbbá megfelelő empátiával bíró munkatárs jár el. A nyomozási cselekményeket a sértettek – ezen belül is kiemelt figyelemmel a gyermekkorúakra – kíméletével, jogainak, érdekeinek messzemenő figyelembe vételével hajtják végre annak érdekében, hogy az ügyvezető „másodlagos áldozattá válást”, valamint a „rendszer abúzust” elkerüljék, illetve a hatásuk legalább is minimalizált legyen.

A Békés Megyei Rendőr-főkapitányság illetékességi területén indult és gyermekkorút is érintő büntetőeljárások vizsgálatát jellemzően női munkatársak látják el. Az eljáró nyomozó a bűncselekmény áldozatait megfelelő bánásmódban és tanácsadásban részesíti.

A jogszabály előírásának megfelelően törekszenek arra, hogy a vizsgálat és a nyomozási cselekmények – az ügy jellegére is figyelemmel – során minél oldottabb légkört biztosítsanak. A gyermekkorú áldozattal való oldott és feszültségmentes légkör kialakítása, valamint a másodlagos viktimizáció és az újabb traumatizálódás negatív hatásainak minimalizálása, illetve elkerülése érdekében a Békés Megyei Rendőr-főkapitányság épületében 2003 óta működik gyermekbarát kihallgató, amely jelenleg nincs felszerelve technikai felszereléssel. Jogszabály alapján kérelmezik a gyermekkorú áldozatok (sértett tanú, tanú) nyomozási bíró előtti meghallgatását, tekintettel arra, hogy a bírósági tárgyaláson való megjelenésük károsan hatna a személyiségük fejlődésére. Amennyiben, családon belüli erőszak miatt indult eljárás, és a cselekmény elkövetője (feljelentett, gyanúsított) addiktív szenvedélybetegségben szenved (alkoholista, kábítószer-élvező, stb.), akkor az áldozatok védelme érdekében, az eljáró hatóság tagja szükség esetén – az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 199. § (1) bekezdése alapján – és amennyiben a törvényi feltételek is fennállnak, indítványozza a háziorvosnál az érintett személy (bántalmazó) pszichiátriai intézetbe történő szállítását.

A Borsod-Abaúj-Zemplén megyei rendőrség áldozatsegítő feladatait a rendőrség áldozatvédelmi hálózatról, az áldozatsegítéssel kapcsolatos általános és speciális feladatokról és a jelentéstételi kötelezettségekről szóló 50/2008. (OT. 29.) ORFK utasítás alapján végzi. A rendőr-főkapitány tájékoztatása szerint a gyermekbarát eszközök, módszerek, intézkedések alkalmazását illetően behatároltak a lehetőségeik. A céljuk az, hogy a kiskorúak meghallgatását – amennyiben nem nyomozási bíró végzi – olyan, lehetőleg jó pedagógiai érzékkel rendelkező kolléga végezze, aki megfelelő empátiás és pszichológiai képességekkel is rendelkezik. A lehetőségeikhez mérten igyekeznek olyan körülményeket teremteni, amelyek alkalmasak a gyermekek meghallgatására, esetleges pszichológiai vizsgálatok lefolytatására. Jelenleg a miskolci, encsi és tiszaujvárosi rendőrkapitányságon alakítottak ki olyan irodákat (gyermekkihallgató szoba), amelyeknek a festése, hangulata, berendezési tárgyai (játékok, kifestők)

alkalmasak gyermekkorúak meghallgatására, kihallgatására. A gyermekeket érintő nyomozati cselekményeknél és szakértői vizsgálatoknál igyekeznek soron kívül eljárni, hogy az őket ért trauma minél hamarabb feldolgozható legyen.

Csongrád megyében több rendőrkapitányság is rendelkezik ún. gyermekkihallgató helyiséggel, ezt nem csak az eljáró rendőrök, de az eljáró nyomozási bíró, továbbá a szakértők is használják. Ahol még nem áll rendelkezésre ilyen szoba, ott arra törekednek, hogy egy nyugodt, rendezett helyiségben hallgassák meg a gyermekeket.

A *Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság* munkatársai fokozott figyelmet fordítanak a büntetőeljárásban érintettek jogainak érvényre juttatására. A bűncselekmények áldozataival, a sértettekkel jellemzően a helyszínen, vagy a bejelentés, feljelentés felvételekor, illetve a tanú kihallgatásakor a rendőrkapitányságokon találkoznak először. Az első kapcsolatfelvételkor a rendőrség munkatársai szóban tájékoztatják az érintetteket az adott bűncselekménnyel kapcsolatos áldozatvédelmi kárenyhítés szabályairól, illetve átadják a tájékoztató nyomtatványt is, és nyilatkozatukat kérik, hogy a tájékoztatást megértették, és kéri-e az áldozatvédelmi igazolást. A nyilatkozatot az áldozatok minden esetben saját aláírásukkal hitelesítik. Mindezt 2007-től a feljelentési jegyzőkönyvben dokumentálják.

A *Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság* jelenleg egyetlen gyermekkihallgató szobával rendelkezik, amely a pszichológiai vizsgáló mellett került kialakításra. A szobát a gyermekek meghallgatásához, kihallgatásához megfelelő módon rendezték be különböző gyerekjátékokkal, barátságos faldíszítéssel, kelően nagy tér, szőnyeg és párna is rendelkezésre áll a játéktevékenységhez. A szomszédos irodában elérhető a rendőrségi számítógépes hálózat, így a meghallgatás, kihallgatás hivatalos módon dokumentálható.

Győr-Moson-Sopron megyében „ha az eset körülményei megkívánják”, akkor rendőrség munkatársai felveszik a kapcsolatot a jelzőrendszer tagjaival, és szükséges esetén eszmegbeszélésre kerül sor. A kiskorú súlyosan veszélyeztető ok esetén haladéktalanul hatósági eljárást kezdeményeznek a gyámhatóságnál, akkor is, amikor a rendőrség hatáskörébe tartozó cselekmény nem állapítható meg. Amennyiben a családon belüli erőszaknak a kiskorú is tanúja, úgy a rendszeresített adatlap megküldésével a gyermekjóléti szolgálatot értesítik. *Ha szükséges, intézkednek a kiskorú ideiglenes elhelyezéséről.* Amennyiben a rendőrség hatáskörébe tartozó cselekményt állapítanak meg, akkor soron kívül büntetőeljárást kezdeményeznek. A rendőrség bűnmegelőzési tevékenységéről szóló 20/2010. (OT. 10.) ORFK utasítás 36. pontja értelmében a gyermek és fiatalok között – többek között – az áldozattá válás szempontjából kiemelt kockázatú csoportnak tekintik. A rendőrség áldozatvédelmi feladatait az 50/2008. (OT. 29.) ORFK utasítás határozza meg, amelyben foglaltakat maradéktalanul végrehajtják, az elvégzett feladatokról pedig éves jelentést készítenek. A 32/2007. ORFK utasítás 19. pontja értelmében, „amennyiben a feltételei biztosítottak a lelkiileg traumatizált áldozat tanúvallomását, valamint a gyermekkorú meghallgatását pszichológus bevonásával, vagy speciális körülmények között, úgynevezett gyermekkihallgató szobában kell felvenni”. Jelenleg a Csornai Rendőrkapitányság biztosít ideiglenesen ilyen kihallgató szobát, amíg a Győri Rendőrkapitányságon a végleges gyermekbarát kihallgató szoba elkészül.

Hajdú-Bihar megyében alapkövetelmény a bűncselekmények áldozatainak kíméletes, adatvédelmi és személyiségi jogainak tiszteletben tartásával történő kihallgatása. Gyermekbarát meghallgató szobával két helyi szerv rendelkezik, ahol igény esetén a meghallgatás rögzíthető. *A főkapitányság kifejezetten a gyermek sértettek meghallgatására kidolgozott módszerrel nem rendelkezik.* A helyi szerveknél a gyermekkorú sértetteket – lehetőség szerint – pedagógiai, vagy szociálpedagógiai végzettségű női munkatárs hallgatja meg.

Heves megyében a rendőri szervek vezetői felelősek azért, hogy az áldozatsegítéssel kapcsolatos feladatok kiemelt figyelmet kapjanak az irányításuk alá tartozó szerveknél, a rendőrségi eljárások során az áldozati jogok maradéktalanul érvényesüljenek, és az áldozat megfelelő tájékoztatást, valamint segítséget kapjon. Gondoskodnak arról, hogy az áldozatok meg-, illetve kihallgatása kulturált és szakszerű körülmények között történjen, pl. Heves megyében sehol nem történik ablakon keresztül a panasz felvétel. Biztosítják, hogy a meg- vagy kihallgatás alkalmával a helyiségben csak azok tartózkodjanak, akik arra jogosultak, illetve azok, akiknek a jelenlétét az áldozat érdeke megkívánja és a jogszabályok nem tiltják.

A *Komárom-Esztergom Megyei Rendőr-főkapitányság* 2005-ben alakította ki gyermekbarát meghallgató szobáját. A szoba derűs hangulatú, gyermekbútorokkal és játékokkal rendezték be. A rejtett kamera és mikrofon segítségével felvett tudnak készíteni a meghallgatásról, így a büntetőeljárás későbbi szakaszaiban a gyermeket nem kell ismételtelen meghallgatni. A kapitányság munkatársai módszertani útmutatót is készítettek a szoba használatához. A Be. rendelkezései szerint 14 év alatti gyermeket csak különösen indokolt esetben nyomozási bíró hallgathat meg, akinek a döntésétől függ, hogy a gyermekbarát meghallgató szobában hallgatja-e meg. Mindezek következtében a rendőrség munkatársai felvették a kapcsolatot a Tatabányai Törvényszék elnökhelyettesével egyeztetés céljából, hogy minden érintett gyermeket a kialakított szobában hallgassanak meg. *Problémát jelent azonban, hogy sem a bírák, sem pedig a rendőrök számára nem szerveznek olyan speciális képzéseket, amelyeken a gyermekek meghallgatására vonatkozó speciális ismereteket és készségeket elsajátíthatnak.*

A *Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság* módszertani útmutatót dolgozott ki az áldozatok, sértettek védelmének erősítése, a biztonság növelése érdekében, amelynek előírásai szerint az adott ügy előadója a büntetőeljárás során legalább három alkalommal köteles személyesen vagy telefonon felvenni a kapcsolatot a sértettel, továbbá tájékoztatni a büntetőeljárás menetéről, állásáról, illetve befejezésének módjáról. Az által, hogy az áldozat az eljárás mechanizmusába tevőlegesen bekapcsolódik, csökken a pszichés és érzelmi terhelése. A kiskorú sértettek ügyeiben az előadó – lehetőség szerint – a hivatalos, számos figyelmeztetést tartalmazó idézés postai úton történő megküldése helyett személyesen vagy telefonon egyeztetési a kihallgatás időpontját, hogy ez által is csökkentse

az áldozat kiszolgáltatottságát.

A Nógrád megyei gyakorlat szerint az eljárási cselekményeket késedelem nélkül foganatosítják, illetve a társhatóságokat haladéktalanul értesítik. A soronkívüliség azokra az ügyekre is kiterjed, amikor a kiskorú sértett érdeke a büntetőeljárás mielőbbi befejezését teszi indokolttá, így például, ha a sértett testi, értelmi vagy erkölcsi fejlődését a bűncselekmény jelentősen veszélyeztette, vagy ha a terhelt az eljárás ideje alatt is ellátja a sértett nevelését, felügyeletét vagy gondozását. Számos esetben problémaként merült fel azonban, az eljárások a szükséges bizonyítékok (pl. igazságügyi orvosszakértői vélemények) beszerzésének időigényessége miatt még a soronkívüliség ellenére is hosszadalmasak.

A kiskorú áldozatok kímélete indokoltta teszi ugyan, hogy a büntetőeljárás során a gyermekkorú személyt csak abban az esetben hallgassák ki tanúként, ha a vallomásától várható bizonyíték mással nem pótolható. Az ügyek többségében azonban a gyermekkorú sértettek kihallgatásától nem tudnak eltekinteni a rendőrség munkatársai, tekintettel arra, hogy a kellő számú és megalapozott bizonyíték másképp nem szerezhető be. Különösen igaz ez azokra az esetekre, amelyekben a gyermeket bántalmazták.

A Nógrád megyei rendőrség munkatársainak tapasztalata szerint *az ügyészség részéről elvárás a gyermekkorú sértetti kör rendőri kihallgatása, sőt még a szembesítés lefolytatása is. A vizsgáló mindent megtesz annak érdekében, hogy a kiskorú kihallgatására az eljárás folyamán csupán egy alkalommal kerüljön sor, azonban ez gyakran nem valósítható meg.* Valamennyi nyomozó szerv törekszik arra, hogy a gyermekkorú kihallgatása, illetve meghallgatása a lehető legoptimálisabb körülmények között történjen mind a tárgyi, mind a személyi feltételeket illetően. A rendőrség nyomozó hatóságainál létesítendő gyermekmeghallgató szobák kialakításáról szóló 32/2011. (XI. 18.) KIM rendeletben előírt helyiség Nógrád megye rendőri szerveinél ez idáig nem került kialakításra. Két kapitányságon berendeztek egy-egy gyermekbarát irodát, ahol gyermekekhez közelálló szín- és formavilágú a festés és a bútorok, és játékok is rendelkezésre állnak. A helyiség hang- és képfelvétel rögzítésére alkalmas technikai eszközökkel nincs felszerelve, így a vallomás felvételét a szokásos módon, számítógépen rögzítik.

Valamennyi megkeresett rendőr-főkapitányság álláspontja szerint a 18 év alatti – fiatalos és gyermekkorú – elkövetők szempontjából áldozatvédelmi intézkedésnek lehet tekinteni a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényben meghatározott *jelzőrendszeri kötelezettséget*, amely során a lakóhely szerint illetékes gyermekjóléti szolgálat és gyámhivatal értesítést kap arról, hogy egy ebbe a 18 év alatti személy ellen eljárás indult, így indokolt esetben a védelembé vételi eljárást megindíthatják.

A Pest megyei rendőrfőkapitány válaszelevelében kiemelte, hogy a gyermekkorúak által elkövetett bűncselekmények esetében fontos és vizsgálendő kérdés, hogy a gyermeket milyen hatások érték, míg bűnelkövetővé vált. Meg kell nézni a gyermek családi, szociális környezetét, kiemelten a szülői-nevelői ráhatást. A rendőrség munkatársainak tapasztalata szerint sok esetben a már bűnözői múlttal rendelkező felnőttek tanítják ki a környezetükben lévő gyermeket – akár saját gyermeküket is – bűncselekmények elkövetésére, mivel tudják, hogy még nem büntethető. Ezen tények vizsgálata azért is fontos, mert ebből újabb bűncselekményekre derülhet fény, ahol a gyermekkorú már, mint sértett fog szerepelni.

Pest megyében a megyei rendőrkapitányságok munkatársai erőn felül küzdenek az 50/2008 ORFK utasítás rendelkezéseinek betartásáért, ugyanis a rendőrségi épületek zsúfoltak, általában legalább két személy dolgozik egy irodában, nem rendelkeznek külön kihallgató szobákkal és sok helyen gyermekbarát kihallgató helyiségeket sem alakítottak ki. Ez például olyan nemi erkölcs elleni bűncselekmények nyomozásakor okoz gondot, ahol az áldozat gyermekkorú. A lehetőségekhez képest a rendőrség munkatársai megpróbálják orvosolni a hiányosságokat, és igyekeznek a sértett érdekében megtalálni a legjobb megoldást. A rendőrségi épületekben mindig jól látható helyeken kifüggesztették a rendőrkapitányság áldozatvédelmi referensének nevét, beosztását és elérhetőségét, az áldozatok jogait ismertető plakátokat, az illetékes áldozatsegítő szolgálat tájékoztatóját. A járőröknél a rendőrségi gépjárműben minden esetben megtalálhatóak az áldozatsegítő szolgálat tájékoztatói.

A Pest Megyei Rendőr-főkapitányság a vonatkozó rendelet előírásainak megfelelően megkezdte a gyermekbarát kihallgató szoba kialakítását a Dunakeszi Rendőrkapitányság épületében. A helyiség kialakítása, illetve a berendezések beszerzése folyamatban van.

A Somogy megyei rendőr-főkapitányság munkatársai a meghallgatások körülményei során áldozatvédelmi szempontból kiemelt figyelmet fordítanak arra, hogy a gyermekkorú személyek ki-, illetve meghallgatását kellő empátiával, pedagógia ismeretekkel rendelkező kollégák, nyugodt környezetben folytassák, valamint arra, hogy az áldozatok személyiségi és emberi jogai ne sérüljenek.

Somogy megyében kifejezetten gyermek-meghallgató szobával jelenleg még egyetlen szervezeti egység sem rendelkezik. A Kaposvári Rendőrkapitányságon azonban kialakítottak egy gyermekbarát szobát, ahol a kisgyermekes anyukák gyermeküket tisztába tehetik, valamint a szobában gyermekbútorokat és játékokat is elhelyeztek. A szoba légköre egyaránt alkalmas kisgyermekkel érkező felnőtt kihallgatására, és gyermekkorú személy meghallgatására. A többi kapitányságon ilyen szobát még nem alakítottak ki, de a gyermekkorúak meghallgatása során a kapitányságok munkatársai törekednek a nyugodt légkör megteremtésére. Konkrét áldozatvédelmi intézkedéseik a gyermekkorúak jelentősben való meghallgatása, az eljárásban való többszöri kihallgatások elkerülése, valamint szükség esetén a pszichológus szakértő bevonása.

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőr-főkapitányság illetékességi területén jelenleg egy kihallgató szoba működik, a Mátészalkai Rendőrkapitányságon egy újabb szoba kialakítása jelenleg folyamatban van.

A Tolna Megyei Rendőr-főkapitányságon egy gyermekbarát kihallgató szoba kialakítása folyamatban van.

Veszprém megyében a főkapitányság áldozatsegítői tevékenysége elsősorban a vonatkozó jogszabályok betartásán alapszik. Az ügy előadójaként gyermekkorúak estében lehetőség szerint pedagógiai végzettséggel, empátikus készséggel rendelkező és tapasztalt munkatársat jelölnek ki. A gyermek meghallgatása esetén arra törekednek, hogy a meghallgatás időpontja, időtartama, helye és légköre megfeleljen a gyermek korának és érettségi szintjének. A rendőrség munkatársai minden esetben meggyőződnek arról, hogy a gyermek megértette-e, hogy miről van szó, és szükség esetén ismételt elmagyarázzák neki. Meghallgatás közben többször lehetőséget biztosítanak a gyermeknek pihenésre, vagy rajzolásra, oldva ezzel az esetleges szorongást.

Különösen fontos kiemelni a 2012 februárjában tartott megyei bűnügyi igazgatói vezetői értekezlet vizsgálatának összefoglalóját, amely a gyermekkorúaknak a büntetőeljárásban való kihallgatásának részlet szabályait tartalmazza.

A Zala megyei rendőrfőkapitány válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy véleményük szerint az áldozatvédelem – áldozatsegítő tevékenység és az áldozattá válás megelőzését szolgáló prevenciók tevékenység – tágabb kategória, mint az áldozatsegítés, a konkrét eljárások során az áldozatok részére nyújtott segítség.

A bűnmegelőzési területen dolgozó munkatársak, áldozatvédelmi referensek folyamatosan figyelemmel kísérik a hatóság tudomására jutott bűncselekmények jellemzőit, vizsgálják az áldozati magatartásokat, és kapcsolatban állnak a nyomozati, vizsgálati, elemző-értékelő tevékenységet folytató rendőri egységek munkatársaival is. A megyei áldozatvédelmi referens figyelemmel kíséri és segíti a rendőrkapitányságok áldozatvédelmi referenseinek tevékenységét. Az napi ügyeleti jelentésekben átnézi az újonnan keletkezett ügyeket és a probléma jellegét tekintve az áldozatsegítés szempontjából leginkább releváns esetek áldozatait a rendőrkapitányságok referensei útján tájékoztatja az áldozatsegítéssel kapcsolatos minden lehetőségről. Az elmúlt évben a helyi, valamint a megyei referenseket összesen több mint 500 ügyfél kereste fel személyesen, vagy telefonon. Az állampolgárok egy része az Igazságügyi Szolgálat tevékenységéről, szolgáltatásairól, illetve elérhetőségéről kért tájékoztatást. A kért információkat a hatályos jogszabályoknak megfelelően minden esetben megkapták. Szükség esetén, illetve az azonnali intézkedést igénylő esetekben az ügyfelet az áldozatvédelmi referensek az előadóhoz közvetítették. Amennyiben a bejelentő sérelmére olyan cselekményt követtek el, ami nem a rendőrség hatáskörébe tartozik, minden esetben megadták a szükséges tájékoztatást, valamint néhány esetben felvették a kapcsolatot az ügy elintézésében hatáskörrel rendelkező önkormányzattal, vagy társadalmi szervezettel.

Jó gyakorlatként kell kiemelni, hogy az állami kárenyhítésre jogosító bűncselekmények áldozatainak – az Igazságügyi Szolgálat áldozatsegítő osztályával való konzultációt követően – az áldozatvédelmi referens tájékoztató levelet küld (2011-ben 127 alkalommal). Egyes bűncselekmények esetében nehézséget jelentett eddig, hogy a cselekmény természeténél fogva nem a szokott módon, a panaszfelvevő ügyintézőnél jelentkeztek a sértettek és így indult meg az eljárás, hanem legtöbb esetben a súlyos sérülést követő kórházi jelzés indította meg az eljárást. Az újító jellegű gyakorlat beváltotta a hozzáfűzött reményeket, ugyanis a megyei áldozatvédelmi referenstől kapott tájékoztató levelek kapcsán havonta legalább 2-3 személy kereste meg az áldozatsegítő szolgálatot.

Nagykanizsai és a Lenti rendőrkapitányságon gyermekbarát módon, hangulatosan berendezett szoba áll rendelkezésre.

Külön kiemelendő továbbá, hogy a Keszthelyi Rendőrkapitányság gyakorlatára építve, elektronikus áldozatvédelmi naplót készítettek a főkapitányság munkatársai, amelyben az adatvédelmi szempontokra is figyelemmel nyomon követhető a nyomozások lezárásával kapcsolatos jelzési kötelezettség az Igazságügyi Szolgálat felé.

3.) Személyi és tárgyi feltételek, (gyermekbarát) eszközök, módszerek és intézkedések

Valamennyi rendőr-főkapitányság arról tájékoztatott, hogy gyermekkorú érintett esetében a rendőrség részéről a helyszínen intézkedő rendőrről, az ügyeletes nyomozó, bűnügyi vizsgáló, bűnügyi technikus vesz részt az eljárásban, illetve szükség esetén igazságügyi orvost, elmeorvost, pszichológust, kriminál-pszichológus szakértőt, igazságügyi gyermekpszichológust és szexuálpszichológus szakértőt is bevonnak, továbbá a bűncselekmény jellegétől függően más szakértők közreműködését is kérhetik.

A Békés Megyei Rendőr-főkapitányság állományában jelenleg két pszichológus (egyikjük gyermek és ifjúsági szakirányon végzett klinikai és mentálhigiéniai szakpszichológus, és igazságügyi szakértő is) végez bűnügyi munkát, segítő pszichológiai tevékenységet. Ennek keretében elsősorban gyermekkorú személyek meghallgatása és kihallgatása kapcsán segítenek a megye rendőreinek, szakmai konzultációt biztosítanak pszichológus szakértői, illetve szaktanácsadói kirendeléssel kapcsolatban; amennyiben szükség van rá szaktanácsadóként részt vesznek gyermekkorúak (elsősorban sértettek) kihallgatásán; lehetőség van a gyermekkorúak kihallgatását megelőző önálló pszichológus szaktanácsadói explorációra is; tanácsadást tartanak a bűncselekmények áldozatai, köztük a gyermekkorúak számára is. Segítik az egyes ügyek előadói, illetve a kihallgatást vezető munkatársakat a gyermekek feszültségének az oldásában, a kérdések megfelelő megfogalmazásában, valamint a gyermekek válaszainak, illetve egyéb (verbális és non verbális) reakcióinak a pontos értelmezésében.

Fejér megyében a pszichológusok nem tudnak jelen lenni minden gyermekkorú meghallgatásán illetve kihallgatásán, ezért különböző oktatások keretein belül készítik fel az érintett bűnügyi állományt arra, hogy a gyermekkorúakkal folytatott munkájuk és együttműködésük minél eredményesebb legyen. Minden megyei rendőrkapitányságon rendelkezésre áll néhány olyan munkatárs, akik szakmai, valamint pszichológiai szempontból is felkészültek a gyermekkorúak kihallgatására. A pszichológusok olyan rövid tájékoztató anyag – elsősorban gyakorlati útmutató – előkészítésében tevékenykednek, amely kifejezetten a gyermekkorúak kihallgatásában nyújt majd

segítségét a rendőrség munkatársainak.

Győr-Moson-Sopron megyében az eljárási cselekményeken csak azon személyek vesznek részt, akiknek jelenlétét a jogszabályok lehetővé teszik, vagy nem tiltják. Amennyiben pszichológus gyermekkorú sértett meghallgatásán vesz részt elsődleges feladata, hogy véleményét mondjon a gyermek által elmondottak élmény- és életszerűségéről. A szakember jelenléte és szaktudása lehetővé teszi továbbá, hogy a gyermekhez intézett kérdéseket számukra érthetően fogalmazzák meg, illetve, hogy az általuk adott válaszokat a hatóság is megfelelően értelmezze. A pszichológus jelenléte egyfajta garancia a másodlagos viktimizációval szemben a meghallgatáson, szakértőként pedig a tárgyaláson.

Amennyiben szükséges gyermekvédelemben jártas szakember (védőnő, családgondozó, családsegítő) segítségét is igénybe veszik.

A Heves megyei rendőrfőkapitány válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy a gyermekkorúakat, illetve fiatalkorúakat érintő ügyekben a meg- illetve kihallgatásukon kötelezően résztvevőket a nyomozó hatóság tagján kívül a Be. és a 23/2003.(VI.24.) BM-IM együttes rendelet határozza meg.

Kifejezetten kizárólag ifjúságvédelemmel foglalkozó egységgel, vagy önálló előadóval nem rendelkeznek, viszont mind a rendőrkapitányságokon, mind a főkapitányságon általában ugyanazok az előadók (vizsgálók, nyomozók, általában nők) kapják meg azokat az ügyeket, amelyekben gyermekkorúak, vagy fiatalkorúak érintettek. Pszichológust nem tudnak minden gyermeket érintő eljárásban biztosítani, „*a legtöbb esetben nincs is rá szükség, de ha igen, mert akár az ügy súlyossága, akár a kiskorú állapota indokolja, vagy ezt kívánja, akkor mindig lehetőség van arra is, hogy a gyermekkorút ne a rendőrség épületében hallgassák meg, hanem olyan helyszínen, ahol jobban biztonságban érzi magát*”. Gyermekbarát meghallgató szobával nem rendelkeznek, a kialakítása folyamatban van.

Jász-Nagykun-Szolnok megyében a bűncselekmények áldozataival a szakemberek, az áldozattá válás kezdeti szakaszától a vizsgálati munka befejezéséig folyamatosan kapcsolatot tartanak (szupervízió). Amennyiben az eset körülményei igénylik pszichológus szakértőt, szaktanácsadót vonnak be az eljárásba.

Nógrád megyében valamennyi bűnügyi osztály vezetője kiemelten kezeli azoknak az ügyeknek a vizsgálatát, amelyben kiskorú érintett szerepel. Kiskorú sértett esetén szinte minden ügyben kirendelnek pszichológust, mint szaktanácsadót vagy szakértőt. Elvileg lehetőség van a Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság állományába tartozó pszichológus bevonására adott bűncselekmény vizsgálata során, valójában azonban hely- és időegyeztetési nehézségek miatt ez ritkán valósul meg.

A Pest megyei kapitányságokon az áldozatvédelmi referens munkája során kiemelt figyelmet fordít a gyermekkorú, időskorú, hátrányos helyzetű vagy fogyatékosággal élő áldozatok ügyeire. Ha a konkrét ügy jellemzői illetve az áldozat érdekei a probléma több szempontú kezelését igényli, esetmegbeszéléseket kezdeményez, illetőleg részt vesz erre irányuló felkérés esetén más szerv által kezdeményezett esetmegbeszélésen.

A Veszprém megyei rendőrfőkapitány tájékoztatása szerint mind a törvényes képviselő, mind pedig a gondozó jelen lehet a kiskorú kihallgatásán, tényleges jelenlétük azonban a kihallgatás lefolytatásához nem szükséges. A hatóság kötelezettsége tehát az értesítés, azonban ha az érintettek nem jelennek meg, a kiskorú nélkülük is kihallgatható. A kihallgatás lefolytatása közben azonban adódhatnak olyan körülmények, amikor a törvényes képviselő nélkül nem folytatható a kihallgatás, így célszerű minden esetben gondoskodni a törvényes képviselő jelenlétéről.

A rendőrfőkapitány válaszában arra is kitért, hogy míg a „rég” Be. rendelkezései szerint a gyermek- és fiatalkorú személy tanúkenti kihallgatásánál – a hatóság belátása szerint – pedagógus, illetve nevelő is jelen lehetett, az „új” Be. ilyen rendelkezést nem tartalmaz, így tekintettel arra, hogy nyomozási cselekménynél csak az lehet jelen, akinek jelenlétét a törvény megengedi, a pedagógus és a nevelő részvétele nem megengedett.

Amennyiben a hatóság pszichológus szakértőt rendel ki, a szakértő a gyermekkorú kihallgatásán jelen lehet.

4.) A nem magyar anyanyelvű gyermekkorú áldozatok meghallgatásának módja és körülményei

A megkeresett rendőr-főkapitányságok gyakorlata egységesnek mondható a nem magyar anyanyelvű gyermekkorú áldozatok meghallgatását illetően, figyelemmel vannak a belügyminiszter irányítása alá tartozó nyomozó hatóságok nyomozásának részletes szabályairól és a nyomozási cselekmények jegyzőkönyv helyett más módon való rögzítésének szabályairól szóló 23/2003. (VI. 24.) BM-IM együttes rendelet IX. Fejezetében – a nem magyar anyanyelvűekre vonatkozó eljárás különös szabályai – foglaltakra.

A magyar nyelvet nem beszélő, az eljárásban érintett gyermekkorú személy esetén a meghallgatás menete abban különbözik a magyar anyanyelvű személy meghallgatásától, hogy annak során az általa beszélt, illetve értett nyelven beszélő tolmácsot vonnak be az eljárásba, továbbá felveszik a kapcsolatot a gyermek származási országának képviselői szervével, a konzulátussal. A nyomozásba bevont tolmács közreműködésével rögzítik a kihallgatott gyermek vallomását. Meghallgatást a gyermek szülője, vagy más törvényes képviselője jelenlétében folytatja le egy pedagógiai-pszichológiai végzettségű rendőr. A konzulátus képviselője részére is biztosítják a részvételt a külföldi elkövetővel kapcsolatos nyomozási cselekményeknél.

5.) A rendőrség gyermekkorúakat érintő tájékoztatói kötelezettsége

A Borsod megyei rendőr-főkapitányság gyakorlatában a gyermek törvényes képviselőjét minden esetben a lehető legrövidebb időn belül, személyesen vagy telekommunikációs eszköz útján értesítik. Elsősorban írásban ad tájékoztatást az eljárással érintett gyermekkorú személy állandó, vagy életvitelszerű tartózkodási helye szerinti illetékes első fokú jegyzői jogkörben eljáró gyámhatóságnak és az illetékes családsegítő szolgálatnak, családsegítő központnak vagy gyermekvédelmi szolgálatnak, központnak, illetve gondozási intézménynek. Erre az eljárás alá vont

gyermekkorú elkövetőnél, részletes személyes adatainak megjelölésével, a vele kapcsolatos eljárás történeti és törvényi tényállásának megjelölésével kerül sor. Amennyiben az eljárás alapját képező cselekmény tárgyi súlya, vagy az elkövetés módja és jellege indokoltá teszi, akkor az elkövető személyes adatain kívül a sértett személyek (áldozatok) adatait is megküldi tájékoztatásában a rendőrség.

Ha az ügy jellege megkívánja, akkor a fent megjelölt hatóságokon és szolgáltatókon kívül az érintett gyermekkorú személyek oktatási, nevelési intézményét is értesíti a rendőrség és kérelmezi a büntetőeljárásban az érintettek pedagógiai jellemzését. Szükség esetén a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartásról szóló 2009. évi LXXII. törvényben és az Országos Rendőrfőkapitány 32/2007. (OT. 26.) a családon belüli erőszak kezelésével és a kiskorúak védelmével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásáról szóló utasításban meghatározott jelzőrendszer tagjainak és a családvédelmi koordinációért felelős szervnek a rendőrség írásban jelez. Amennyiben szükséges és elengedhetetlen, a jelzőrendszer tagjainak soron kívül, telekommunikációs eszköz útján, elsősorban telefonon ad tájékoztatást.

A *Hajdú-Bihar megye utalt* arra, hogy a rendőrségnek, mint nyomozó hatóságnak a 23/2003. (VI. 24.) BM-IM rendelet 145. § (2) bekezdése alapján vizsgálnia kell, hogy jelzési kötelezettség teljesítését megalapozó Gyvt. szerinti körülmények adott esetben fennállnak-e. A 32/2007. (OT. 26.) ORFK utasítás és annak 1. és 2. számú melléklete rendelkezik arról, hogy mely esetben kell a gyermekjóléti szolgálatot, illetve a gyámhatóságot (jegyzőt) értesíteni és milyen tartalommal. Az adatlap egyébként tartalmazza a kiskorú gyermek személyi adatait, a cselekmény történeti tényállását, a veszélyeztető magatartás mibenlétét és a kiskorú személy viszonyát az eljárás alá vont személy(ek)hez. A Hajdú-Bihar Megyei Rendőr-főkapitányság 2011-ben a gyermekjóléti szolgálat felé 1060 alkalommal tett jelzést.

A *Heves megyei* rendőr-főkapitányság szintén hivatkozott a családon belüli erőszak kezelésével és a kiskorúak védelmével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásáról szóló 32/2007. (OT. 26.) ORFK utasításra. Amennyiben a rendőri intézkedés, illetőleg a büntető-, szabálysértési vagy közigazgatási hatósági eljárás során kiskorú veszélyeztetettséget állapítják meg (pl. kiskorú családból történő eltűnése), az utasítás mellékletét képező adatlap megküldésével haladéktalanul jeleznek a gyermekjóléti szolgálatnak.

A rendőrségnek a további esetekben van tájékoztatási kötelezettsége:

- megyei éves értékelés a megyei szociális és gyámhivatalok felé a kiskorúakat érintő ügyekről és a védelmükben tett intézkedésekről;
- megyei éves értékelés az áldozatvédelmi feladatok végrehajtásáról a megyei áldozatsegítő szolgálat felé (jellemzően ezeken az értékelő értekezleten részt vesznek a területükön működő gyermekjóléti szolgálatok is)
- nem kötelezően, évente legalább egyszer – szükség szerint többször – a főkapitányság és a megyeszékhelyi rendőrkapitányság egyeztető megbeszélést hív össze a megyei egységes gyermekvédelmi intézménnyel az intézményekből, gyermekotthonokból rendszeresen engedély nélkül távozó kiskorúak ügyeivel kapcsolatban;
- a rendszeresen engedély nélkül távozó kiskorúak ügyeiről írásban tájékoztatják az elhelyező gyámhivatalt.

A *Somogy Megyei* Rendőr-főkapitányság munkatársai gyermekkorú elkövető esetében mindig tájékoztatják a gyermekkorú lakóhelye szerint illetékes jegyzői gyámhatóságot (átmeneti vagy intézeti nevelt esetén a gyámhivatalt). A Főkapitányság Bűnmegelőzési és Áldozatvédelmi Osztálya és a Somogy Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala közösen, negyedévente visszaellenőrzi a jelzések megtörténtét, valamint az arra reagáló jegyzői intézkedéseket.

Gyermekkorú sértett esetében, ha a körülmények indokolják (p1. családon belüli erőszak, nemi erkölcs elleni bűncselekmény) szintén jelzéssel élnek a gyermekkorú lakóhelye szerint illetékes jegyzői gyámhatóságnak, valamint a gyermekjóléti szolgálatnak. Minden olyan esetben, amikor járóerik családon belüli erőszak bejelentésnél intézkednek, de a büntetőeljárás feltételei nem állnak fenn, vagy a gyermekkorú nem a klasszikus büntetőeljárású sértett, valamint gyermekkorú családból való többszöri eltűnése esetén, a Gyvt.-ben meghatározottak szerint jelzéssel élnek a gyermekkorú lakóhelye szerint illetékes jegyzői gyámhatóságnak. A jelzéseket minden esetben a rendőrségnél rendszeresített Robotzsaru Neo programban telepített adatlapon rögzítik. Az adatlap az érintett gyermekkorú személyes adatait és a cselekmény rövid ismertetését tartalmazza. Az adatok kizárólag konkrét ügyben, a gyermekvédelmi intézkedések foganatosításához szükséges mértékben továbbíthatók, és ez nem veszélyeztetheti az érintett áldozatok biztonságát.

6.) A rendőrség gyermekkorúakat érintő áldozatvédelmi tevékenysége

Baranya megye középiskoláiban, Pécs város általános iskoláinak 7-8. osztályaiban bűnmegelőzési előadásokat tartanak a rendőrség munkatársai, többek között büntethetőség, drog, prostitúció, családon belüli erőszak, vagyonvédelem. Az interneten elkövetett bűncselekmények számának emelkedése miatt prevenció előadásaikba ezt a témát is beépítették.

A megye iskolái rendszeresen kérik a rendőrség segítségét az egészségnap megszervezésének biztosításához, valamint egyre gyakrabban keresik fel őket szülők, pedagógusok egyénileg a látókörükbe került drogfogyasztó fiatalok kapcsán kérnek tanácsot, tájékoztatást. A nyári szünetben a családsegítő szolgálat

munkatársaival tartottak az esti, éjszakai órákban járőrszolgálatot az utcákon, tereken idejüket töltő diákok ellenőrzése céljából. Elektronikus úton terjesztett Általános Iskolai Hírlevelük kéthavonta nyújtott friss bűn- és baleset-megelőzési információkat, amelyet a pécsi önkormányzat e-mailben körlevélként juttat el valamennyi alapfokú oktatási intézményhez. Újabb célcsoportot értek el a Középfokú Oktatási Intézmények Hírlevellel, amely szintén kéthavonta olvasható a megye valamennyi középfokú oktatási intézményében.

Békés megyében áldozatvédelmi tevékenységként a rendőrség kéthetente hírleveleket juttat el minden önkormányzathoz, amelyek aktualitásokat, tendenciákat, következtetéseket tartalmaznak, és úgy fogalmazták meg őket, hogy az egyszerű állampolgár számára is könnyen érthető legyen. A megyei médiában folyamatosan jelentetnek meg bűnmegelőzéssel kapcsolatos tudnivalókat, amelyek hasznos információkat tartalmaznak az áldozattá válás megelőzésének lehetőségéről. Az áldozattá válás megelőzése érdekében a rendőrkapitányságok a helyi adatok elemzése alapján konkrét feladatok meghatározásával kiemelt figyelmet fordítanak a vagyoni elleni, valamint az időskorúak sérelmére elkövetett bűncselekmények visszaszorítására. A „Tanya-program” keretein belül ezen a területen is erősítik a civil szervezetekkel való együttműködést.

A helyi polgárőr szervezetek részére továbbképzést tartottak vagyonvédelem, környezetvédelem, áldozatvédelem, családon belüli erőszak, valamint a kiskorúak védelme tárgykörihez kapcsolódóan.

A megyében dolgozó D.A.D.A.² oktatók, iskolarendőrök az iskolai találkozások, foglalkozások alkalmával megismertetik a tanulókat azokkal a módszerekkel, amelyek segítségével elkerülhető az áldozattá válás. Ismertetik azokat a személyeket és szervezeteket, akiktől esetleges áldozattá válásuk esetén segítséget kérhetnek. Azon oktatási intézményekben, ahol nincs D.A.D.A. oktatás, kérésre bűnmegelőzési előadásokat tartanak a rendőrség munkatársai. A lakosság egészét a helyi médian keresztül folyamatosan tájékoztatják az elkövetési formákról, módszerekről, megelőzési és segítségnyújtási lehetőségekről. A gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjaival szoros kapcsolatot alakítottak ki a kapitányságok adott feladatot ellátó munkatársai, havi rendszerességgel kerek-asztal megbeszéléseken vitatják meg az aktuális feladatokat, problémákat, és közösen, egymást segítve keresik a megoldást. A jelzőrendszer részeként a házi orvos, a tanár, a védőnő, a családsegítő szolgálat, illetve a gyermekjóléti szolgálat munkatársai látogatják a családokat, valamint – a napi kapcsolat során – amennyiben gyermekbántalmazásra utaló nyomot észlelnek, értesítik a rendőrséget.

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében a tanintézetekben megtartott rendészeti osztályfőnöki órákon, bűnmegelőzési előadásokon kiemelt figyelmet fordítanak a sértetté válás elkerülésének lehetőségeire. A médiában (sajtó, rádió, televízió) visszatérően felhívja a rendőrség a lakosság figyelmét, hogy a jövőben is kiemelt hangsúlyt fordítanak a bűncselekmények sértettjeinek segítésére. Kiemelt feladat a családon belüli erőszak kezelésével és a kiskorúak védelmével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásáról készült ORFK vezetői intézkedésben foglalt végrehajtása. Az intézkedés értelmében a kapitányságok együttműködési megállapodásokat kötöttek az önkormányzatokkal, így még szorosabbá vált az egyébként is meglévő kapcsolat.

A különböző iskolai programok (Beccaria, D.A.D.A., Ellen-szer, Az iskola rendőre) oktatása, során szintén kiemelt figyelmet fordítanak a családon belüli erőszak kérdéskörére és a megelőzési szempontokra is. Mindemellett felhívják a diákok figyelmét arra, hogy a „Telefontanú” segítségével anonim bejelentéseket tehetnek esetleges bűncselekményekről és a családon belüli erőszak tényéről is. A telefonszámot az iskolákban elérhető helyen, a központilag biztosított matricákon tették nyilvánossá.

Az elmúlt évben a megye több településén tartottak tájékoztató előadásokat diákoknak, időskorúaknak, szakembereknek a rendőrség munkatársai az áldozatvédelemmel kapcsolatban. 2011 januárjában több miskolci általános és középiskolába elvitték a Rendőrség történeti Múzeum „Vigyázz magadra” című vándorkiállítását. Az intézményekben 5-7 napig volt lehetőségük a diákoknak a pedagógusok segítségével megismerni a különböző veszélyhelyzeteket és megoldásokat bemutató tablótákat.

2011 áprilisában a Tiszakeszi Református Általános Iskola nyílt napján, valamint a Miskolci Egyetem Hallgatói Önkormányzatának bűnmegelőzési rendezvényén vettek részt a rendőrség munkatársai.

A Miskolci Családsegítő Szolgálat Regionális Módszertani Központ és Gyermekjóléti Szolgálat Megyei Módszertani Központ, a Megyei Rendőr-főkapitányság Bűnmegelőzési Osztálya, a Miskolci Rendőrkapitányság Bűnügyi Osztálya, Megyei Kormányhivatal Fogyasztóvédelmi Felügyelősége bevonásával 2011-ben is folytatták a már sikeres *ifjúságvédelmi őrzőjáratot* Miskolc város területén. Az akció célja az iskolakerülésnek, egészségkárosító szerek fogyasztásának, a koldulásnak, a kéregetésnek, bűncselekmények elkövetésének, az áldozattá válásnak a megelőzése és megakadályozása. Az őrzőjárat 2011-ben is havonta 5 munkanapon működött biztosítva a folyamatos jelenlétet a városban; összesen 386 fiatal „ellenőrzésére” került sor. Az ellenőrzött diákok száma a 2010-es évhez viszonyítva (563 fő) 36,7%-os csökkenést mutat. Ennek okai között megemlíthető, hogy a fiatalok és az oktatási intézmények körében is ismeretűvé vált a szolgálat működése. A tanulók elmondják kortársaknak a családsegítő szolgálat és a rendőrség szakembereivel történő találkozás, beszélgetés tapasztalatait, ezzel kvázi „kortárs segítőként” hozzájárulnak a prevenció tevékenység sikeréhez. A csavargás, áruházakban, közterületeken történő bandázás olyan viselkedési formák, amelyek magukban hordozzák a kriminalizálódás veszélyét. Az iskolakerülő magatartás rendszeressé válása súlyosan veszélyezteti a gyermek értelmi, érzelmi fejlődését, így a probléma kezelése mindenképp szükséges.

Az áldozattá válás elkerülésére folyamatosan kisfilmeket vetítenek, a város központjában található Szinvapark oldalfelületén található LED falon, valamint az MVK Zrt. autóbuszain elhelyezett LCD monitorokon, amit naponta közel negyedmillió ember lát.

A megyei önkormányzat 2011 októberében Középtávú Közrendvédelmi Programot fogadott el, amelyben bűnmegelőzési feladatokat is meghatároztak. A program alapján a megye 10 rendőrkapitánysága kijelölt egy-egy veszélyeztetett települést, ahol a kapitányságok kijelölt munkatársai komplex bűnmegelőzési napokat szerveztek. A kapitányságok vezetése által kiválasztott településeken iskolai előadásokat és lakossági fórumokat rendeztek.

Hajdú-Bihar megyében a kapitányságok munkatársai a – megyei oktatási és kiképzési tervben foglaltaknak megfelelően – folyamatosan részt vesznek a megyei gyermekvédelmi tárgyú oktatásban (D.A.D.A., ideiglenes megelőző távoltartás, iskola rendőr program), valamint a napi eligazítások és beszámoltatások részét képezi a tárgykörhöz tartozó normák előírásainak ismertetése. „Gyermek-meghallgató” helyiség továbbra is két kapitányságon található, Balmazújvárosban valamint Berettyóújfaluban. Hajdúböszörményben a Debreceni Egyetem Hajdúböszörményi Pedagógiai Főiskolai Karral történt egyeztetés alapján bármikor igénybe vehetik a főiskolán e célra kialakított „Ludotékát” és szakember közreműködését. Évente megyei szinten mintegy 300 előadást tartottak a rendőrség munkatársai a megye oktatási intézményeiben, többnyire rendhagyó osztályfőnöki órák, illetve szülői- és tantestületi értekezletek keretében. Az Orvostanhallgatók Egyesületek, a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi kara, valamint Neveléstudományi Intézete is igényli a rendőrségi tapasztalatokról szóló előadásokat. Több iskola egész napos egészségvédelmi, diákönkormányzat által szervezett rendezvényen is részt vett a rendőrség prevenció programokkal. A www.police.hu/hajdu internetes oldalon valamennyi – a bűnmegelőzéssel kapcsolatos – hasznos tudnivalót megjelenítik, míg az elektronikus bűnmegelőzési információs rendszeren (ELBIR) keresztül havi rendszerességgel küldenek a megyében található összes oktatási intézmény, önkormányzat és más állami és civil szerv részére tájékoztató elektronikus levelet.

Csongrád megyében a rendőrségnek az áldozattá válás megelőzése érdekében végzett propagandamunkájának egyik alappillére a külső kommunikáció, a médiában való megjelenés. A bűnmegelőzési osztály havi rendszerességgel küldi meg a megye polgármesterei számára megelőzési hírlevelét, a Police Mail. „Ebadta” néven a települések oktatási irodáinak támogatásával elektronikus diák bűnmegelőzési körleveleket juttatnak el a megye oktatási intézményeibe. Az e-mailek a fiatalos stílusban az őket veszélyeztető különféle szituációkra, helyzetekre hívják fel a figyelmet.

Egyedi prevenció eszköz a „Zsarublog” amely a helyi médium online – www.delmagyar.hu – oldalán kapott felületet. A „Charlie angyalai” sajátos rendőrnapló, és a bűncselekményekre való azonnali reagálást tesz lehetővé. Témái között a Police Mail anyagok mellett felhívások, rendezvények és a megelőzési munka bemutatása is szerepelnek. Az aktuális témákat a Dél-magyarország című napilappal kötött szerződés alapján, kétheti rendszerességgel jelentetik meg a Bárka rovatban, az óvodás és kisiskolás korosztályt pedig a mellékletként megjelenő Breki c. gyermeklapban közzétett anyagaikon keresztül szólítják meg.

2011-ben a rendőrség bővítette kiadványsorozatát: több Bárka-kiadvány illetve a Bárka kártyák aktualizálása mellett különböző promóciós szóróanyagot gyártottak. Megelőzési anyagaik sora a családon belüli erőszak, lakásbetörések, gépjárműfeltörés, lopás, csalás, kerékpárbiztonság valamint a drog prevenció témakörökben kiadott szórólapokkal bővült. Júniusban átdolgozták a négy nyelven (magyar, angol, román, szerb) kinyomtatott Tourist Police kiadványukat, amelyben a legfontosabb bűnmegelőzési és közlekedési tudnivalók mellett a segélyhívó számok is megtalálhatók.

Fejér megyében a megyei rendőr-főkapitányság új áldozatvédelmi kiadványt, szórólapot 2011-ben nem készített. A nyári turisztikai szezonra sokszorosították az elmúlt évben már bevált háromnyelvű vagyonvédelmi kiadványt és a gépjármű feltörések témakörében kiadott szóróanyagot. Az áldozattá válás megelőzése érdekében folyamatosan elemzik és értékelik az elkövetett cselekményeket, különös figyelmet fordítva a gyakorivá váló, vagy ezzel a veszéllyel fenyegető deliktumokra.

A megyei és helyi lapokban rendszeresen közölnek olyan tájékoztatásokat és felhívást, amelyek mind az áldozattá válás megelőzését szolgálják és az elkövetett cselekményből levonható következtetéseket tartalmazzák.

Győr-Moson-Sopron megyében a kapitányság az áldozattá válás megelőzése érdekében több esetben írott és íratlan formában a média segítségével adott tájékoztatást a lakosság részére. A különféle bűncselekményekkel kapcsolatos elkövetési formákat és megelőzésük lehetséges módszereit taglaló cikkeket készítettek, amelyek a megyei és helyi nyomtatott sajtóban, valamint helyi célcsoportra irányuló on-line hírportálokban jelentek meg. A rendőr-főkapitányság együttműködik valamennyi helyi rádióállomással és regionális televízióval. Nagy tömegeket vonzó ünnepeket megelőzően külön figyelemfelhívó sajtóanyagokat készítenek és közölnek. Kiemelt figyelmet fordítanak azon nyomtatott helyi újságokra, amelyek ingyenesen jutnak el a települések minden lakójához.

Az országhatár közelsége és az autópálya miatti jelentős külföldi átmenő forgalom következtében egyes városok célállomásként is szerepelnek bizonyos bűnözői csoportoknak, így a rendőrség figyelmet fordít arra is, hogy lehetőségeikhez mérten szórólapjaikat, plakátjaikat idegen nyelven is elkészítsék és kihelyezzék. A mosonmagyaróvári kapitányság munkatársa rendszeresen ellátja szóróanyaggal az illetékességi területükön található autópálya benzinkútjait.

A D.A.D.A. programhoz csatlakozott iskolákban a gyermekek az életkoruknak megfelelő témájú ismeretanyagot tanítási óra keretében kapják meg. A megyében minden kapitányságon van D.A.D.A. oktató. A Győri Rendőrkapitányság, a Csornai Rendőrkapitányság és a megyei főkapitányság nyári táborainak programja a gyermek – és fiatalok áldozattá válásának megelőzését szolgálta.

Győrben tanítási időben közterületen csellengő tanköteles korú diákokat heti rendszerességgel ellenőrizték a Győri Rendőrkapitányság Bűnmegelőzési Alosztály munkatársainak részvételével. Az ellenőrzésekben részt vett az

igazságügyi szolgálat pártfogó felügyelője és a gyermekjóléti szolgálat utcai munkása. Sopronban és Csornán eseti jelleggel végeztek ellenőrzéseket délután és éjszaka szórakozóhelyeken, kaszinókban és a fiatalok által kedvelt közterületeken a gyermekjóléti szolgálatok munkatársaival közösen.

A szóróanyagok elkészítésének és utánnyomásának legnagyobb problémája, hogy a feladathoz nem rendelnek megfelelő anyagi forrást. A kapitányságok pályázatokból, önkormányzati támogatásokból próbálják a nyomdaköltségeket előteremteni. Ezek a megoldások esetlegesek és a támogatást biztosító intézmény elvárásaihoz kell igazodni.

Hajdú-Bihar megyében a rendőrkapitányságok áldozatvédelmi referensei – gyermek és ifjúságvédelem, a bűnmegelőzés érdekében – az illetékességi területükön 2011-ben összesen 41 alkalommal vettek részt különböző fórumokon, iskolákban és egyéb intézményekben.

A médiában rendszeresen jelentetnek meg sajtóközleményeket és rendőrségi felhívásokat, amelyek a rendőrség eredményeiről tájékoztatást, bűnmegelőzési tanácsokat tartalmaznak.

Hajdúnánáson a helyi önkormányzaton belül Bűnmegelőzési Tanács alakult, amelynek ülésein a rendőrség képviselteti magát. Az üléseken résztvevő partnerekkel közös megbeszéléseket tartanak a rendőrség munkatársai és együtt jelölik ki a bűnmegelőzési tevékenység irányait. A Püspökladányi Rendőrkapitányság illetékességi területén 2009-ben megalakult, és a Sárréti Kistérségi Társulás működési területén működik a Sárréti Közbiztonsági Egyeztető Fórum, amely havonta ül össze. Az értekezleten a felmerülő problémák mellett az áldozattá válás megelőzésének lehetőségeit is megvitatják. A Hajdúhadházi Rendőrkapitányság a bűnügyi és a közlekedési előadója 13 alkalommal tartott közösen előadást különböző iskolákban iskolai erőszak, drog, alkohol, bűnmegelőzés témában, illetve az iskola és a család szerepének vonatkozásában.

A Bűnmegelőzési Osztály 2011-ben a helyi buszjáratok reklám monitorain kisfilmeket jelenített meg, amelyek az utazókat az áldozattá válás lehetőségeiről, illetve elkerülésének esélyeiről tájékoztatták. Debrecen város buszpályaudvarán, a nagyobb közlekedési csomópontok buszmegállóiban plakátokat függesztettek ki hasznos vagyonsvédelmi tanácsokkal.

A *Heves megyei* főkapitányság és a rendőrkapitányságok is élnek a helyi írott és elektronikus sajtó nyújtotta lehetőségekkel. A kapitányságok mindenütt nagy hangsúlyt helyeznek a helyi polgárőrséggel történő együttműködésre, aktívan közreműködtek az új szervezet kialakításában is. Általános tapasztalat, hogy azokon a településeken, ahol szervezetten működnek a polgárőrök, javult a közbiztonság és csökkent a bűncselekmények száma.

Az áldozattá és bűnelkövetővé válás megakadályozását és visszaszorítását szolgálja a rendőrség bűnmegelőzési programjának oktatása a D.A.D.A. és az ELLENSZER. Ezen kívül rendszeresen tartanak belügyi osztályfőnöki órákat, illetve folyamatosan zajlik az iskola rendőre program, amelyben feldolgozandó az áldozattá válás elkerülése.

Hatvanban az önkormányzat támogatásával áldozatvédelmi munkacsoport tevékenykedik, példaértékű társadalmi összefogást sikerült megvalósítani, mind az áldozatok támogatása, mind az áldozattá válás megelőzése érdekében. Az áldozatvédelmi munkacsoport tagjai nyugalmazott bíró, ügyész, aktív ügyvéd, festőművész, nyugalmazott rendőr, a Heves Megyei Hírlap hatvani tudósítója, tevékenységét az egyházak képviselői is támogatják. Éves munkaterv alapján dolgoznak, díjat alapítottak, minden évben emlékplakettet adományoznak a „legjobb áldozatvédő” részére.

Jász-Nagykun-Szolnok megyében a főkapitányság TÁMOP program keretében az „Áldozatsegítő kapacitás fejlesztése Jász-Nagykun-Szolnok megyében” címmel pályázatot nyújtott be 2011-ben. Sikeres pályázás esetén, a projekt szakmai újításokat, egyedi kezdeményezéseket vezethet be. A projekt egyik célja az integrált áldozatközpontú beavatkozási rendszer kialakítása, a meglévő ellátó-segítő rendszerekkel való együttműködés szélesítése, hatékonyságának a növelése.

Komárom-Esztergom megyében megye 7 kapitányság munkatársai csatolt feladatként végzik az áldozatvédelmi tevékenységet. A rendőrkapitányságokon általában a jellemző eljárási mód, hogy az áldozatvédelmi feladatok ellátásával is megbízott kolléga a reggeli eligazítások alkalmával szerez tudomást az egyes intézkedést igénylő ügyekről. Amennyiben a sértett még nem kezdeményezte az áldozatsegítő szolgáltatás igénybe vételét, de a feltételeknek megfelel, a referens önállóan, vagy az ügy előadóján keresztül felveszi vele és párhuzamosan az Áldozatsegítő Osztállyal is a kapcsolatot. A Szolgálatnak a főkapitányságra eljuttatott tájékoztatóit rendszeresen továbbítják a rendőrkapitányságokra.

A főkapitányság Bűnmegelőzési Osztályának áldozatvédelmi feladatait is ellátó előadó folyamatosan nyomon követi a megye bűnügyi helyzetének alakulását, napi kapcsolatot tart az érintett szolgálati ágak képviselőivel. Információt, segítséget nyújt a hozzá forduló sértettek, áldozatok számára, közvetíti őket más szervezetek felé.

A „Gyermek – és ifjúságvédelem” tábor 2011-ben nem tudták megrendezni, de Tatabánya Megyei Jogú Város Bűnmegelőzési és Közbiztonsági Bizottsága támogatta kisebb összeggel azt a nyári programot, amelynek keretében hátrányos helyzetű gyermekeket egy napos kirándulásra vitték. A napi programnak részét képezte a résztvevőknek szóló tájékoztatók megtartása, hangsúlyt fektetve a biztonságra nevelésre, a bűnelkövetés megelőzésére, az áldozattá válás megelőzésére.

A 2010/11-es tanévben folytatódott a prevenciósi munka a megye oktatási intézményeiben, kollégiumaiban, lakóotthonaiban; 6 témában 342 előadást tartottak. A tájékoztatóknál kiemelt hangsúlyt kap az áldozattá válás megelőzése. A korábbi 5 állandó téma mellé a tavalyi évben beépítették az iskolai erőszak témakörét is a választható

témák közé.

Saját kidolgozású óvodai programjuk a „Picurka mese a biztonságodért” 18 óvodában zajlott. A program bábjátékra, szituációs feladatokra, és rendőrkutya megjelenésére épít. A programnak nagy sikere van az óvodák körében. A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság „Ovizsaru” elnevezésű programja 2010-ben a megyében is útjára indult 7 óvoda részvételével, 2011-ben pedig már 17 óvoda csatlakozott a programhoz.

Havonta megjelenik iskolai hírlevelük, amelyben mindig aktuális bűnmegelőzési témákkal foglalkoznak. 2011-ben tájékoztatást adtak többek között az iskolai és a családon belüli erőszakról, a drogok veszélyeiről, a fiatalok által leggyakrabban elkövetett bűncselekményekről, a jégen tartózkodás szabályairól és az egyes pirotechnikai eszközök használatáról. Folyamatosan jelen vannak a médiában.

Nógrád megyében a Lakosság Szubjektív Biztonságérzetének fokozására kidolgozott program (LSZBP) célkitűzéseivel kapcsolódva többek között az áldozatok, sértettek védelmének erősítésére rendőr-főkapitányság vezetőjének utasítása alapján módszertani útmutatót dolgozott ki. Ez alapján az ügy előadója a büntetőeljárás során legalább három alkalommal személyesen vagy telefonon felveszi a kapcsolatot a sértettel, tájékoztatja a büntetőeljárás menetéről, állásáról, illetve befejezésének módjáról. Az által, hogy az áldozat az eljárás mechanizmusába tevélegesen bekapcsolódik, pszichés és érzelmi szenvedése csökken.

TÁMOP felhívásra pályázatot nyújtott be az Országos Rendészeti Szakképzés-szervezési Társulás (főpályázó), a Nógrád Megyei Rendőr-főkapitánysággal és a Nógrád Megyei Kormányhivatal Igazságügyi Szolgálatával közösen (konzorciumi tagok). A projekt címe „PAJZS A BIZTONSÁGÉRT” program az áldozattá válás megelőzéséért Nógrád megyében. A pályázat célja az áldozatokkal kapcsolatba kerülő intézmények szakembereinek ez irányú ismeretbővítése, továbbá mindazon szervek, szervezetek együttműködésének hatékonyabbá tétele, amelyek az áldozatsegítésben feladatot látnak el. A megvalósítás érdekében együttműködési megállapodásokat kötöttek 12 megyei település önkormányzatával, valamint 8 polgárőr egyesülettel. A projekt kiemelt célként jelöli meg a lakosság – elsősorban az időskorúak és a fiatalok – minél szélesebb körű tájékoztatását az áldozattá válás megelőzése érdekében.

A Pest Megyei Rendőr-főkapitányság Bűnmegelőzési Osztályának áldozatvédelmi előadója minden évben jelentést készít Pest megye illetékességi területére vonatkozóan a bűncselekmények áldozatainak jellemzőiről, az elkövetők és elkövetési magatartások jellemzőiről, újfajta áldozati magatartásokról és bünelkövetési módszerekről, az áldozatok jogainak érvényesüléséről, és a megyében megvalósuló áldozatvédelmi feladatok végrehajtásáról.

A rendőrségi bűnmegelőzés egyik legfontosabb területe a gyermek-és ifjúságvédelem, amelyen belül prevenció interaktív előadásokkal, színes programokkal, vetélkedők szervezésével érik el a célközönséget, a fiatalokat annak érdekében, hogy megelőzzék a gyermekek áldozattá, illetve elkövetővé válását. Folyamatban vannak országos szintű rendőrségi programok, amelyek kifejezetten egy adott korosztályra irányulnak. Az Ovi-Zsaru program az óvodásoknak, a D.A.D.A., illetve az Iskola Rendőre program az általános iskolás korosztálynak, míg az ELLEN-SZER elnevezésű prevenció program a középiskolásoknak szól. A Pest Megyei Rendőr-főkapitányság Bűnmegelőzési Osztálya a 2011. évben indította útjára a „Vigyázzunk rátok” elnevezésű programját a Váci Cházár András Óvoda, Általános Iskola, Speciális Szakiskola növendékei részére, akik között hallássérült, tanulási nehézségekkel küzdő és értelmileg akadályozott, valamint halmozottan fogyatékos tanulók is vannak. A tanulók állapotára való tekintettel speciális tematikájú előadásokat tartanak annak érdekében, hogy kiszolgáltató helyzetükből adódóan ők se váljanak áldozattá esetleg elkövetővé.

A Bűnmegelőzési Osztály a középiskolás fiataloknak Krimis tud? elnevezésű prevenció vetélkedőt szervezett. A vetélkedő megszervezésének célja a biztonság tudatos életszemlélet kialakítása, bűnmegelőzési módszerek elsajátítása, a viselkedési panelek megismertetése volt. A korosztályukhoz kapcsolható negatív hatások játékos feldolgozásával próbálták meg elérni az áldozattá, elkövetővé válás lehetőségének csökkentését kábítószer prevenció, vagyonvédelem, ifjúságvédelem, áldozatvédelem, iskolán belüli erőszak és általános bűnmegelőzési témákban. A rendőrségi prevenció programok végrehajtása minden esetben az igények, a lehetőségek és a helyi sajátosságok figyelembevételével történik.

Somogy megyében a főkapitányságon és valamennyi rendőrkapitányságon kijelöltek egy fő áldozatvédelmi referenst, aki az áldozatsegítő feladatok mellett az áldozattá válás elkerülése érdekében is szervez bűnmegelőzési programokat. Bűnmegelőzési előadók napi kapcsolatban állnak az illetékességi területükön működő oktatási intézményekkel, gyermekotthonokkal, védőnői hálózattal, gyermekjóléti szolgálatokkal, közös esetmegbeszéléseken vesznek részt, és egyéb közös programokat szerveznek. Valamennyi kezdeményezésünk célja, hogy a gyermek- és fiatalok tudatosítsák a kriminalizáció veszélyét, valamint a potenciális áldozattá válás elkerülésének lehetőségeit.

A 2011-ben bűnmegelőzési célra kapott televízió és DVD-lejátszó üzembe helyezésével az ügyfelfogadási időszakban a KOMP filmek folyamatos vetítésével hívták fel az állampolgárok figyelmét az áldozattá válás megelőzésére. 2011 márciusában Nagyatádon és Csurgón folytatódott a Biztonságos böngészés! című program.

A nyári szezonban a siófoki Bűnmegelőzési Centrum irányításával – diákok közreműködésével – a pihenni vágyók figyelmét szórólapokkal hívták fel arra, hogy kis odafigyeléssel megelőzhető az, hogy bűncselekmény áldozatává váljanak. A szórólapok több nyelven készültek, így a külföldi nyaraló vendégek áldozattá válásnak megelőzése is cél volt.

A kaposvári rendőrkapitányság az előző évben is fontos feladatának tartotta az általános- és középfokú oktatási intézményekben tanuló diákok áldozattá válásának megelőzésében való részvételt. Az oktatási

intézményekben megtartott előadásokon a tanulók korosztályuknak megfelelő szinten ismerkedhettek meg a viktimológia kérdéseivel.

A Siófoki Rendőrkapitányság épületében tevékenykedik a Fehér Gyűrű Közhasznú Egyesület áldozatsegítő szolgálata, akikhez magyar és külföldi állampolgárok egyaránt fordulhatnak áldozattá válásuk esetén.

A kaposvári Eötvös Lóránd Szakközépiskola diákjainak bevonásával (110 diák) folytattak bűnmegelőzési tevékenységet a déli part frekvenciált strandjain. A diákok strandfigyelő szolgálatot teljesítettek, szórólapokat terjesztettek. Jelenlétükkel csökkent a strandlopások száma és több eltévedt gyermeket is megtaláltak. A nyári idegenforgalmi szezonban a nagy tömegeket vonzó rendezvényeken – Zamárdi Utcafesztivál, Balatonlellel Borhét – bűnmegelőzési standot állítottak fel.

Az Eötvös Szakközépiskola diákjai Bűnmegelőzés feliratú pólóban, láthatósági mellényben december 1-24. között szombat és vasárnap délutánonként a nagyobb kaposvári bevásárlóközpontokban (Corso, Tesco, Plaza) bűnmegelőzési célú tevékenységet végeztek. Feladatuk a potenciális „áldozatjelöltek” kiszűrése volt, és figyelmeztették a vásárlókat a nyitva felejtett táskákra, a kikandikáló pénztárcákra, mobiltelefonokra. Ha pulton felejtett tárcát észleltek, visszaszolgáltatták a felelőtlen tulajdonosnak. Kifejezetten erre a célra készítették szóróanyagokat is, amelyeket a diákok a vásárlók közt osztottak szét.

A helyi médiában folyamatosan jelen vannak felhívásaikkal, megelőző tanácsaikkal. Havonta vettek részt a Kapos Televízió Korzó című magazinműsorában aktuális bűnmegelőzési témákkal. Folyamatos kapcsolatban állnak a területükön működő oktatási és gyermekvédelmi intézményekkel, civil szervezetekkel az iskolai és a családon belüli erőszak megelőzése érdekében. Megkeresésekre esetmegbeszéléseken vettek részt, több iskolában pedig komplex bűnmegelőzési előadássorozatot tartottak a fiatalkorú bűnözés, a kábítószer-bűnözés és az internet veszélyei témákban.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a rendőrség helyi médiával való kapcsolata folyamatos és rendszeres. Minden alkalommal az aktuális eseményeknek megfelelően a hírek közzétételét követik az eseményhez köthető megelőzési tanácsok, amelyekkel nyomatékosan és hangsúlyozottan felhívják a lakosság figyelmét az áldozattá válás elkerülésének lehetőségére. Rendszeresen publikálnak a megyei sajtóban figyelembe véve az aktualitásokat: p1. a bái szezoni időszakában az alkoholfogyasztás, valamint a kihülés veszélyeire és azok megelőzésére, az ünnepekhez kapcsolódó vagyonvédelmi tanácsokra, az időseket érintő trükkös lopások megelőzésére hívják fel a figyelmet a rendőrség munkatársai.

A folyamatban lévő áldozatvédelmi pályázatuk szerves részét képezi a bűnügyi, közrendvédelmi és bűnmegelőzési területen dolgozó munkatársak oktatása és képzése, amely a kiemelt kockázatú csoportok áldozattá válásának megelőzését, és a hatékony fellépés fokozását célozza. A bűnügyileg fertőzött területeken bűnmegelőzési akciókat szervez a rendőrség, amelyek keretein belül a fokozott ellenőrzésekbe a közrendvédelmi, bűnügyi szolgálati ágak, valamint állami, önkormányzati és civil szervezetek munkatársait is bevonják.

Valamennyi helyi rendőrkapitányság részére megküldték a „GINA, az örök barát” című alkotást, amely az egyre terjedő legális drogok veszélyeire hívja fel a fiatalok figyelmét. A Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szerve 22 nyíregyházi oktatási intézménynek küldte meg a bűnmegelőzési osztály által ifjúságvédelmi témakörben készített DVD filmet.

A D.A.D.A., ELLEN-SZER és az OVI-ZSARU programok eredményességéről évről-évre pozitív visszajelzések érkeznek főkapitánysághoz.

A *Tolna megyei* főkapitányságon egy fő végzi az ELBÍR (Elektronikus Lakossági Bűnmegelőzési Információs Rendszer) program működtetését. A programon keresztül a lakosság havonta tájékoztatást kap bűnmegelőzési felhívások, ajánlások formájában, külön hangsúlyt fektetve a helyi sajátosságokra. Az ELBÍR tájékoztatóit megküldik a megye területén lévő minden önkormányzatnak, a bűnmegelőzésben érintett civil szervezeteknek, valamint a társszerveknek. Ezen kívül a <http://www.police.hu/tolna/bunmegelozes> internetes oldalon is bűnmegelőzési információkkal, tanácsokkal látják el a lakosságot, ezek között szerepel a trükkös lopások megelőzése.

A Bűnmegelőzési Osztály részt vesz az Európai Szociális Alap finanszírozásával megvalósuló TÁMOP kiemelt projekt „Áldozatsegítő szolgáltatások fejlesztése” alprojekt megvalósításában. A program célja többek között az áldozattá válás megelőzése. A programban önkéntesek vesznek részt, akiknek feladata az áldozatok tájékoztatása az ismételt sértetté válás megelőzésének lehetőségeiről. Az önkéntesek részére oktatást szerveztek a főkapitányságon, ahol első alkalommal a trükkös lopások megelőzéséről esett szó.

A 2011-től a megyei polgárőr továbbképzéseken a bűnmegelőzési osztály is részt vesz. A polgárőrvezetők az előadást követően a rendőrség által készített szóróanyagot megkapták, további igény szerint e-mail-ben is megküldték a megelőzési felhívások anyagát.

Vas megyében a gyermek- és fiatalkorúak áldozattá válásának megelőzése érdekében a bűnmegelőzési programok – D.AD.A. és „Ellen-Szer” – oktatásán kívül a rendőrség a „MegóvLak” óvodai bűnmegelőzési programmal 2009 őszétől jelen van a megye 9 óvodájának iskola-előkészítőin is.

A 2008/2009-es tanévben a főkapitányság kezdeményezésére indult középiskolai drog prevenciósi programban („LeSZERellek”) a tavalyi tanévben közel 3.000 szombathelyi, celldömölki, körmendi és kőszegi diák vett részt. Az idei tanévben a tervek szerint újabb 5 középiskola fog csatlakozni a programhoz.

A bűnmegelőzési feladatoknak megfelelően általános-, és középiskolák ifjúságvédelmi felelőseivel, illetve a pedagógusokkal a konzultáció rendszeres, így azonnal értesül a rendőrség a diákokkal szemben elkövetett jogsértő cselekményekről; az iskolában rendszeresen tájékoztató, felvilágosító előadásokat tartanak a rendőrség munkatársai

a tantestület részére.

Az iskolakerülés megelőzésére tanítási időben – a pártfogó felügyelőkkel közösen – 8 ifjúságvédelmi portyaszolgálatot szerveztek, célja az üzletközpontokban, szórakoztató intézményekben tartózkodó fiatalok ellenőrzése, amelyről az iskolákat tájékoztatták.

Továbbra is töretlen a rendőrség és a Körmendi Rendészeti Szakközépiskola közötti együttműködés, ahol az önként jelentkező, pályázat alapján kiválasztott másodéves (végzős) hallgatókat D.A.D.A. oktatóvá képzik, a tavalyi évben 27 rendőrhallgató tett sikeres vizsgát. Az áldozatvédelmi tananyag a főkapitányság kezdeményezésére önálló tantárgy a Körmendi Rendészeti Szakközépiskola tanrendjében.

A megyei közlekedésrendészeti osztály egész évben kiemelt hangsúlyt fektetett a közlekedési és a közlekedés körében elkövetett egyéb bűncselekmények áldozatainak segítésére és az áldozattá válás megelőzésére. Óvodásoknak, általános és középiskolások részére polgárőrök, rendőrök, cégek rendszeres közlekedésbiztonsági oktatásokat (Pindur-Pandur, Iskola Rendőre, Szuperbringa) tartottak.

Veszprém megyében az áldozatvédelmi propaganda területén a médiával való együttműködés egyre aktívabbá és rendszeresebbé vált. Visszatérő jelleggel jelentetett meg a rendőrség helyi és megyei sajtóban újságcikkeket, figyelemfelhívó tájékoztatókat. Ezekben röviden és érthetően igyekeztek tanácsot adni az áldozattá válás megelőzésére vonatkozóan.

A főkapitányság pályázatot nyújtott be „Az áldozattá válás megelőzését és az áldozatsegítést szolgáló Veszprém megyei komplex rendszer működtetése a társadalmi kohézió erősítésével”, amelynek elbírálása folyamatban van. Az iskolai erőszak okainak feltárása, és a jelenlegi helyzet javítása érdekében a szakemberek együttműködésének elősegítése és a kapcsolódási pontok feltárása érdekében regionális fórumot szerveztek, amelyre három megye – Komárom-Esztergom, Fejér és Veszprém megye – Kormányhivatalainak Szociális és Gyámhivatalai képviselőit, a megyei pedagógiai intézetek vezetőit és munkatársait, a megyei oktatási bizottságok képviselőit, valamint számos pedagógust hívtak meg.

2011-ben a strandokhoz kötődő vagyoneleli bűncselekmények megelőzésének módszereit felülvizsgálta a főkapitányság. Az eddigi gyakorlat, amely a prevenció más területeit is jellemzi, a következő séma: a rendőrség szakemberei általános érvényű magatartási szabályokat dolgoznak ki a társadalom egyes veszélyeztetett csoportjai számára, amelyeket interjúk, sajtóközlemények útján esetenként szórólapokra nyomtatva osztanak meg az érintettekkel, bízva abban, hogy szakmai tekintélyükre figyelemmel tanácsaikat megfogadják. A megyei főkapitányság álláspontja szerint a prevenció területén a hatékonyság növelése érdekében a rendőrségnek is túl kell lépnie eddigi megszokott kommunikációs gyakorlatán, és új elemekkel szükséges kombinálnia az eddigi repertoárt. Ezen kívül az is fontos, hogy az üzenetek tartalmát aktualizálják és hassanak az újdonság erejével, hiszen a közhelyek ismételtetése nem kelti fel senkinek a figyelmét.

Zala megyei rendőr-főkapitányság és a rendőrkapitányságok áldozatvédelmi referensei az Igazságügyi Szolgálat munkatársaival napi kapcsolatot tartanak. Az igazolásokat szkennelt formában elektronikusan küldik, vagy eredetiben adják át. Problémát jelent, hogy általában minden rendőrkapitányságon egy embert bíznak meg az igazolások kiállításával, és az ő esetleges szabadsága vagy távolléte esetén a helyettesítése nem minden szervnél megoldott, illetve a szkennelést több helyen informatikus végzi, így az ő munkaideje is meghatározó. A munkatársak és az Áldozatsegítő Szolgálat képviselői szükség esetén esetmegbeszélést is tartottak, és együttműködtek a rendőrségi megelőzési programokban (pl. vetélkedők: Veszélyvágta, Tied a pálya ,bemutatók, Őszi Kavalkád), a propagandamunkában.

A Zala Megyei Rendőr-főkapitányság bűnmegelőzési tevékenységének szélesítése érdekében a Zala Megyei Polgárőr Szövetség, a Zala Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság, a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara, a Zala Megyei Kormányhivatal Igazságügyi Szolgálat közreműködésével létrehozta a „Bűnmegelőzési Kerekasztalt”. A résztvevők a negyedévenkénti találkozóikon közös célokat és tevékenységeket határoznak meg, amelyek végrehajtásában partnerként együtt tudnak majd működni.

A főkapitányság illetékességi területén működő egyéb szervezetekkel (gyámhivatalok, családsegítő szolgálatok) a tanév kezdetén az iskolai erőszak, illetve az oktatási intézmények területén elkövetett bűncselekmények megelőzése érdekében a pedagógusoknak szerveztek előadássorozatot.

A Nagykanizsai Rendőrkapitányság minden szerdán fogadóórát tart a helyi Családsegítő és Gyermekejélté Szolgálatnál azok számára, akik valamilyen okból nem mernek/akarnak közvetlenül a rendőrséghez fordulni. Havi egy alkalommal az iskolák ifjúságvédelmi referenseivel találkoznak, ahol szintén lehetőség van a felmerülő áldozatvédelmi problémák megbeszélésére. A Keszthelyi Rendőrkapitányság jó kapcsolatot ápol a Vöröskereszt és a Máltai Szeretetszolgálat helyi szerveivel, így a hozzájuk forduló áldozatoknak komplexebb segítséget tudnak nyújtani.

Az önkormányzatok ifjúsági munkacsoportjának tevékenységében állandó tagként a főkapitányság szakemberei is részt vesznek. Iskolai előadások, bűnmegelőzési programok (Ovi- Zsaru, D.A.D.A., Ellen-szer, Iskola rendőre, Szülők akadémiaja, rendhagyó osztályfőnöki órák), vetélkedők (Egy hét gyermekeink biztonságáért, Veszélyvágta, Tied a pálya) alkalmával kiemelt figyelmet fordítanak az áldozatvédelemre. A nyári hónapokban táborokban kiképzett diákok közreműködésével Keszthelyen, Vonyarcvashegyen és Zalakaroson több éve Bűnmegelőzési Irodát működtet a rendőrség. A nyári szünetben kortárssegítők bevonásával, napi jelenlétet biztosítanak Zalaegerszeg térségében, elsősorban az Aquacity és a Gébárti üdülőközpont területén, valamint a városi fürdőhelyek parkolóiban a gépkocsi-feltörések megakadályozása érdekében. A fürdőhelyek üzemeltetőit ellátták figyelemfelhívó plakátokkal, többnyelvű, veszélyre figyelmeztető hangkazettákkal.

Az elmúlt év április, szeptember, október, november és december hónapjaiban is szerveztek áldozattá válás elkerülését célzó akciókat: szórólapokat osztottak szét, illetve plakátokat helyeztek el a főbb bevásárlóközpontokban, lakótelepeken, temetők környékén és a forgalmasabb üzletekben.

Az ELBIR hírlevelekben az áldozattá válás elkerülése érdekében havonta a legaktuálisabb veszélyekre, az aktuálisan divatos, szezonális bűncselekmények elkerülésére hívták fel az állampolgárok figyelmét. A felhívásokat minél szélesebb körben terjesztik, eljuttatták a megye valamennyi települési önkormányzatához, oktatási hírleveleiket a megye összes általános és középiskolájába, míg havi egyházi hírleveleiket az egyházak szervezeteihez továbbították.

7.) A megyei rendőr-főkapitányságoknál az elmúlt 3 évben a gyermekkorúakat érintő eljárások számának alakulását a jelentés 2. számú melléklete tartalmazza.

8.) A megyei rendőr-főkapitányság együttműködése és kapcsolattartása a társhatóságokkal (pl. az igazságügyi szolgálat, szociális és gyámhivatal, oktatási intézmények stb.), illetve a civil szervezetekkel

Bács-Kiskun megyében a családon belüli erőszak kezelésével és a kiskorúak védelmével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtására kiadott 32/2007. (OT. 26.) ORFK utasítás alapján az együttműködés a települési önkormányzat jegyzőjével, a gyermekjóléti szolgálattal és a gyámhivatallal a családon belüli erőszak kezelésével és a kiskorúak védelmével kapcsolatban folyamatos és rendszeres. A Családsegítő Szolgálattól több esetben érkezett visszajelzés arról, hogy a tudomásukra jutott családon belüli erőszak körébe tartozó ügyekben milyen intézkedéseket tettek. A társhatóságokkal meglévő kapcsolat kölcsönös és hatékony, így az áldozatsegítő szolgálattal, az oktatási intézményekkel, az ifjúságvédelmi felelősökkel, az iskolaorvosi hálózattal, a védőnői szolgálattal és a polgárőrséggel való kapcsolattartás folyamatos.

A Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság nyomozóhatóságai napi munkakapcsolatot alakítottak ki a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjaival. Évente beszámolnak a Baranya Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala által kezdeményezett gyermekvédelmi koordinációs értekezleten. Folyamatos kapcsolatot tartanak a Baranya Megyei Kormányhivatal Igazságügyi Hivatal Pártfogó Felügyelői Szolgálatával. Együttműködnek az ifjúságvédelem területén tevékenykedő civil szervezetekkel (Pl. Baranya Ifjúságáért Kht.), polgárőr egyesületekkel, oktatási intézményekkel.

A Békés Megyei Rendőr-főkapitányság és a társszervek (kormányhivatal, valamint iskolák és a civil szervezetek) együttműködése több évre visszatekintve kiváló. A kiskorúakat érintő jelzőrendszeri együttműködés kapitánysági szinten és a főkapitányság vonatkozásában hatékony és folyamatos.

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében a rendőrség elsősorban a megyei igazságügyi szolgálattal alakított ki együttműködést, illetve azon önkormányzatokkal, amelyek hozzájárultak áldozatvédelmi iroda létrehozásához és működtetéséhez. A városi önkormányzatok közül a sátoraljaújhelyi és az ózdi biztosított helyet az áldozatvédelmi irodának. A sárospataki, szerencsi, edelényi, encsi, tiszaujvárosi, mezőkövesdi, kazincbarcikai rendőrkapitányságok illetékességi területén egyelőre nincs lehetőség iroda létrehozására, mivel az önkormányzatok sem anyagi, sem egyéb segítséget nem tudnak nyújtani. Itt a családsegítő szolgálatokkal alakítottak ki munkakapcsolatot a referensek. Ezen kívül a rendőrség a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjaival – oktatási intézményekkel, gyermekvédelmi intézetekkel, gyámhivatokkal, gyermekjóléti szolgálatokkal – évek óta jó szakmai kapcsolatot alakított ki. A kapitányságok rendszeresen tartanak eszmegbeszéléseket a veszélyeztetett kiskorúakkal kapcsolatos eljárások során.

Nincs tudomásuk civil szervezet által szervezett áldozat segítői tevékenységről.

A Csongrád Megyei Kormányhivatal Áldozatsegítő Osztályával való együttműködés a vonatkozó jogszabályok alapján és a visszajelzések szerint hatékony. A Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság, a kormányhivatal munkatársai, valamint a társhatóságok között a kapcsolattartás közvetlen és rendszeres. A gyermekvédelmi háló, illetve az ennek részét képező jelzőrendszer hatékony működése, a felmerülő esetek, problémák megbeszélése érdekében az érintett szakemberek rendszeresen tartják a kapcsolatot, témától függően részt vesznek egymás rendezvényein. A munkájuk – így a bűnmegelőzési tevékenység – során számos társszervvel, intézménnyel, illetve civil szervezettel működnek együtt (pl. Csongrád Megyei Közgyűlés, Szeged és Térsége Bűnmegelőzési Tanács, Szegedi Kistérség Többcélú Társulása Humán Szolgáltató Központ, Családok Átmeneti Otthona, Szegedi Mentőállomás, Szegedi Polgárőr Szervezetek Szövetsége, AGOTA Alapítvány, Drogcentrum, a Hajléktalan Szakmai Műhely résztvevő).

A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság a Fejér Megyei Kormányhivatal Igazságügyi Szolgálatával, Szociális és Gyámhivatalával, a Gyermekvédelmi Központtal, a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálatokkal, Sziti Ifjúságvédelmi Irodával, civil szervezetekkel (Gyöngy Regionális Egyesület, Egyensúlyunkért Alapítvány, Vigyázó Kéz Gyermekvédelmi Alapítvány, SZETA – Szegényeket Támogató Alapítvány Székesfehérvári Kirendeltsége), a Kríziskezelő Központokkal és az Egészség-megőrzési Központtal van munkakapcsolatban.

A felsorolt szervezetekkel rendszeresen szerveznek megbeszéléseket és konferenciákat. Kiemelt esetekben, igény szerint külön megbeszéléseket tartanak. Információk átadásával, valamint jelzőrendszer működtetésével próbálják növelni a hatékonyságot, az áldozattá válás elkerülése, valamint az áldozatsegítés területén. A Bicskei Rendőrkapitányság, tekintettel arra, hogy illetékességi területén található a menekülteket befogadó Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Befogadó Állomása, a fenti szerveken kívül jó kapcsolatot tart fenn az érintett diplomáciai és konzuli képviselőkkel is.

Győr-Moson-Sopron megyében a rendőr-főkapitányság Bűnmegelőzési Osztályának munkatársa áldozatvédelmi referensi feladatokat lát el, amely szakirányítói tevékenységet jelent. A kapitányság közvetlen és személyes kapcsolatot tart fenn a megyei igazságügyi szolgálat igazgatójával, az áldozatvédelmi osztály vezetőjével és ügyintézőjével, együttműködési megállapodást is kötöttek. A kapcsolattartás elmélyítése, illetve a problémák feltárása és megbeszélése céljából keresszük a legalkalmasabb jellegű megbeszélést szerveztek.

Az egyéb intézményekkel is kapcsolatban vannak, de a velük való kapcsolattartás nem szoros. Civil szervezetekkel áldozatvédelem témakörben nem tartanak fenn kapcsolatot, mivel tudomásuk szerint a megyében nem működik ilyen jellegű szervezet.

A Hajdú-Bihar Megyei Rendőr-főkapitányság és a Hajdú-Bihar Megyei Igazságügyi Hivatal együttműködési megállapodást kötött, amelynek egyik célja a két szerv közötti munkakapcsolat intenzitásának növelése, a bűncselekményt elszervezett személyek társadalmi, erkölcsi és anyagi sérelmeinek enyhítése és az erre vonatkozó szakszerű és gyors ügyintézés elősegítése. A megállapodás meghatározza, hogy a szolgálat vezetője és az áldozatvédelmi referensek szükség szerint, de legalább félévente egy alkalommal közös értekezletet tartanak, az aktuális ügyeket és problémákat megbeszélik. Ezen kívül a főkapitányság és szervei rendszeres kapcsolatot tartanak a megyei gyermekvédelmi szervekkel, gyámhivatallal, jegyzővel, pedagógiai intézettel, oktatási intézményekkel.

Minden rendőrkapitányság együttműködési megállapodást kötött a helyi önkormányzattal (gyámhivatallal). A belső számítógépes hálózaton elérhetővé tették a megyében található segítő, gyermekvédelmi- és szociális intézményekről, szervezetekről készített kimutatást. Folyamatosan részt vesznek az említett szervek továbbképzéseiben, így a Megyei Szociális és Gyámhivatal, valamint a gyermekjóléti szolgálatok oktatási és képzési tematikájának állandó részét képezi a gyermekvédelem rendőrségi tapasztalatai című előadás és fórum.

Heves megyében mind a főkapitányság, mind pedig az irányítása alatt álló rendőrkapitányságok sokféle formában együttműködnek a társszervekkel, többségük együttműködési megállapodást is kötött. Az együttműködés keretén belül működik a jelzésadási kötelezettség teljesítése; az áldozat olyan szervezethez való közvetítése, amely a rendőrségi eljáráson kívül segítséget tud nyújtani számára; közös szakmai konferenciák, éves értékelő, munkaértekezletek, lakossági fórumok tartása; esetmegbeszéléseken való gyakoribb részvétel; pályázati programokban való közös részvétel; közös bűnmegelőzési programok; együttes szolgálatok teljesítése (p1. polgárőrséggel, halőrökkel, mezőőrökkel, erdőőrökkel, közterület felügyelőkkel, pedagógusokkal, gyermekjóléti szolgálat munkatársaival); éves beszámolók tartása, tájékoztatások megküldése.

Az igazságügyi szolgálatok áldozatsegítő szolgálatai csak a megyeszékhelyen működnek, a megyeszékhelytől távolabb eső területek ellátása érdekében a rendőrkapitányságok épületében elérhetőséget biztosítottak kihelyezett ügyfélfogadás formájában.

Jász-Nagykun-Szolnok megyében a főkapitányság és a rendőrkapitányságok munkatársai rendszeres és zökkenőmentes kapcsolatban állnak a gyermekek védelmében érintett szervek munkatársaival. A rendőrség munkatársai szakmáközi találkozókon (jelzőrendszeri értekezlet, esetmegbeszélés, esetkonferencia) rendszeresen részt vesznek és az adott ügynek megfelelően, személyre szabottan megtervezik a veszélyeztetett kiskorú számára a legmegfelelőbb intézkedést. A rendőrségi eljárások során a kiskorúak veszélyeztetettsége mindig vizsgálatra kerül. Amennyiben ilyen adat, vagy körülmény merül fel az eljárás során, minden esetben jelzéssel élnek a gyermekjóléti szolgálat, illetve gyámhivatal felé az erre a célra rendszeresített adatlapon. Az együttműködő szervezetek közül kiemelkedő szerepet játszik az Igazságügyi Hivatal Áldozatsegítő Szolgálat, amellyel a rendőrkapitányságok napi kapcsolatban állnak. A jelzőrendszeri tagok közül ki kell emelni az oktatási, nevelési intézmények szerepét. Az áldozatvédelmi referensek a hozzájuk került családon belüli erőszakkal kapcsolatban az áldozatok részére megadják a szükséges tájékoztatást, tanácsadást, és amennyiben szükséges, a megyei Áldozatsegítő Szolgálatához irányítják. Az eredményes együttműködés, a gyakorlati problémák kiküszöbölése érdekében a rendőrkapitányságok áldozatvédelmi referensei és a szolgálat munkatársai között folyamatos a konzultáció és a rendőrség végrehajtó állományának tájékoztatása.

Komárom-Esztergom megyében mind a főkapitányság Bűnmegelőzési Osztálya, mind a városi kapitányságok együttműködnek a társhatóságokkal, a jelzőrendszeri tagokkal. A Bűnmegelőzési Osztály számos olyan pályázatban együttműködő tag, amely a gyermekvédelem, áldozatvédelem, drogmegelőzés terét célozza. Az Áldozatsegítő Szolgálattal való kapcsolatuk nagyon jó, ezt bizonyítja az is, hogy 2006 óta, az áldozatsegítő szolgálatok létrejötte óta, minden évben Komárom-Esztergom megye az első a tekintetben, hogy a sértettek közül hányan kapnak segítséget tőlük. Mindez azt mutatja, hogy a sértettek megkapják a megfelelő felvilágosítást a rendőrségen. A Bűnmegelőzési Osztály elektronikus hírleveleket küld szét, amelyekben az aktuális bűnmegelőzési információk találhatóak. Az iskolai hírlevelet a Pedagógiai Intézet segítségével juttatják el valamennyi iskolába, a lakossági hírlevelet a sajtó számára, valamennyi önkormányzatnak és a nagy egyházaknak küldik el. A főkapitányság weboldalán is minden fontos információ, az eddig megjelent hírlevelek is megtalálhatóak a bűnmegelőzés menüpont alatt. A városi kapitányságok konkrét ügyekben dolgoznak együtt a gyermekvédelmi rendszer tagjaival, rendszeresen részt vesznek esetmegbeszéléseken is.

Nógrád megyében az Ást. hatályba lépése folyamatos napi munkakapcsolatot tartanak a megyei igazságügyi szolgálat áldozatsegítő osztályával. A Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányságon, továbbá a megye hat városi kapitányságán a speciális áldozatvédelmi feladatokat kinevezett referens látja el. Az áldozatvédelmi referens egyik kiemelt feladata – az 50/2008. (OT. 29.) ORFK utasítás 19. e) pontja alapján – a kapcsolattartás mindazon állami, önkormányzati, egyházi, társadalmi és egyéb civil szervezetekkel, amelyek az áldozatsegítésben közreműködnek. A

gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a rendőrség érintett munkatársai nagy gondot fordítottak arra, hogy személyesen megismerjék a fenti szervek szakembereit, amelynek következtében közvetlen és hatékony napi munkakapcsolat alakult ki közöttük, ennek eredményeként az áldozatokkal való bánásmód hatékonysága kiemelkedő és magas színvonalú.

Folyamatos munkakapcsolatban állnak a rendőrség munkatársai az illetékességi területükön működő gyámhivatalokkal, valamint a családsegítő és gyermekjóléti szolgálatokkal, közös esetmegbeszéléseket tartanak a jelzőrendszer további tagjainak (orvos, védőnő) bevonásával, kölcsönösen részt vesznek egymás értekezletein, továbbképzésein, beszámolókkal segítik egymás munkáját. A főkapitányság több alkalommal tartott előadást és konzultációt a kompetenciahatárok tisztázása és a jelzőrendszer működésének hatékonyabbá tétele érdekében. A Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság és a városi kapitányságok évek óta együttműködnek az illetékességi területükön lévő valamennyi oktatási intézménnyel az ifjúságvédelmi feladataik maradéktalan ellátása érdekében. Az oktatási intézmények számától függően – általános és középiskolákban is – osztályfőnöki óra keretében rendszeresen tartanak áldozatvédelmi előadásokat, továbbá tantestületi üléseken tájékoztatják a pedagógusokat. Igény szerint szülői értekezleteken is részt vesznek.

A Pest Megyei Rendőr-főkapitányság Bűnmegelőzési Osztályának, illetve a helyi rendőrkapitányságok munkatársai, napi szintű, szoros kapcsolatot gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjaival. A gyámhivatallal, illetve a családsegítő és gyermekjóléti szolgálatokkal sok esetben vesznek részt a társhatóságok által szervezett előadásokon, képzéseken, ahol akár előadóként vagy hallgatóként jelennek meg. Pest megye illetékességi területén az iskolák vezetői és ifjúságvédelmi felelősei készségesek a rendőrség felé, segítőkészek és együttműködők. Nagyon sok megkeresés érkezik a helyi rendőrkapitányságok, illetve a megyei Bűnmegelőzési Osztály felé bűnmegelőzési előadások megtartására, iskolai rendezvényeken való részvételre. Az ócsai Halász Károly Általános Iskola TÁMOP pályázaton támogatást nyert egészséges életmódra nevelő, szemléletformáló és kábítószerrel kapcsolatos prevenció programok szervezésére. Az iskola a megyei bűnmegelőzési osztályt kérte fel együttműködőnek, ezért több alkalommal tartottak kábítószer prevenció előadásokat a felső tagozatos diákok részére.

A Pest Megyei Rendőr-főkapitányság Bűnmegelőzési Osztálya már évek óta jól működő kapcsolatot épített ki a Pest Megyei Kormányhivatal Áldozatsegítő Szolgálat munkatársaival, akik minden évben ellátják a kapitányságokat az aktuális szóróanyagokkal, tájékoztatókkal és plakátokkal. A sértett figyelmét minden esetben felhívják az áldozatsegítés lehetőségeire, valamint arra, hogy az ezek igénybevételéhez szükséges igazolást az eljáró szerv – kérelemre, az Ást.-ben meghatározott határidőn belül – kiállítja.

A Konszenzus Alapítvány Budapesti Szervezte, a Magyar Vöröskereszt Pest Megyei Szervezete és a Pest Megyei Kormányhivatal Áldozatsegítő Szolgálat, illetőleg együttműködőként a Pest Megyei Rendőr-főkapitányság 2011 novemberében közös pályázatot nyújtott be, amelynek célja az áldozattá válás megelőzése, áldozatsegítés és ezen belül a civil szervezetek, valamint az áldozatsegítésben közvetve érintett állami szervezetek, intézmények bekapcsolása az állami Áldozatsegítő Szolgálat munkájába.

A rendőrség az egyházakkal is szoros kapcsolatot épített ki.

A Somogy Megyei Rendőr-főkapitányság és valamennyi rendőrkapitánysága évek óta szoros munkakapcsolatban áll az illetékességi területén működő társhatóságokkal, valamint több, gyermek- és ifjúságvédelemben érintett civil szervezettel. A legszorosabb és leghatékonyabb együttműködés a főkapitányság és a Somogy Megyei Kormányhivatal szakigazgatási szervei (Szociális és Gyámhivatal, valamint Igazságügyi Szolgálat) között van, velük együttműködési megállapodást is kötöttek. A rendőrkapitányságok illetékességi területükön napi szintű kapcsolatban állnak a helyi gyermekvédelmi szervekkel. Az oktatási intézményekkel való kapcsolattartás szintén rendszeres, közös esetmegbeszéléseken vesznek részt, valamint folyamatosan figyelemmel kísérik a közös pályázati lehetőségeket is. Közös projektek megvalósítása és hatékony együttműködés jellemzi munkájukat.

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőr-főkapitányságnak a társhatóságokkal való együttműködése, kapcsolattartása a bűncselekmények áldozatainak segítése érdekében kifejezetten jónak mondható. A főkapitányság 2012-ben megkezdte a csellengő fiatalok iskolaidőben történő feltérképezését egy ifjúságvédelmi akciósorozat keretében. Minden hónapban 2 akciót terveznek a társszervekkel (a szociális és gyámhivatal, a fogyasztóvédelmi felügyelőség, oktatási intézmények ifjúságvédelmi felelősei, területi gyermekvédelmi központ, gyermekjóléti központ, a rendőrség Bűnmegelőzési és Mélységi Ellenőrzési Szolgálat). Minden akció után értesítik azokat az iskolákat, amelyeket az igazoltatott csellengő fiatalok kerülnek, illetve jelzést küldenek az iskolának a további szükséges intézkedések megtétele céljából.

A Tolna Megyei Rendőr-főkapitányság a megyei igazságügyi szolgálattal jó kapcsolatot ápol, arra törekednek, hogy a problémákat a lehető legrövidebb időn belül megoldják.

A vas megyei főkapitányság áldozatvédelmi tevékenysége során napi kapcsolatban áll a Vas Megyei Kormányhivatal Igazságügyi Szolgálatával, a gyámhivatallal, valamint a gyermekjóléti és családsegítő szolgálatokkal, oktatási intézményekkel. A Gyermekvédelmi törvényben meghatározottak szerint a jelzőrendszer tagjaival aktívan együttműködnek. A megye valamennyi rendőrkapitányságán tevékenykedik áldozatvédelmi referens, aki meghatározott napokon fogadóórát tart, illetve részt vesz esetmegbeszéléseken és egyéb szakmai konzultációkon.

Veszprém megyében a főkapitányság munkatársai illetékességi területükön napi kapcsolatban vannak a társhatóságokkal, civil szervezetekkel, rendszeres találkozások, megbeszélések és közös képzések alkalmával segítik egymást. Szükség esetén esetmegbeszéléseket kezdeményeznek, illetve a gyermekvédelmi rendszer tagjaként részt vesznek azokon. 2004-ben indult a „Veszprém megye biztonságáért” integrált társadalmi bűn- és

baleset-megelőzési program, amelynek egyik fő irányvonala az áldozatvédelem, a gyermek- és ifjúságvédelem, illetve kiemelt célcsoportját képezik a gyermekek. Az illetékes munkacsoportok között szoros együttműködés alakult ki a témát illetően.

A Zala megyei főkapitányság és a rendőrkapitányságok áldozatvédelmi referensei az Áldozatsegítő Szolgálat munkatársaival napi kapcsolatot tartanak. A rendőrség munkatársai és a Szolgálat képviselői szükség esetén esetmegbeszélést is tartottak. Tevékenységükről több esetben tartottak tájékoztatást az egyes rendőrkapitányságokon a Szolgálat munkatársai. Együttműködtek továbbá a rendőrségi megelőzési programokban (vetélkedők pl. Veszélyvágta, Tied a pálya, bemutatók, Őszi Kavalkád), propagandamunkákban.

9.) A gyermekkorú, azaz 18 év alatti sértett törvényes képviselőjét gyakorló és a gyermekkorú személy közötti érdekellentét esetén alkalmazott rendőrségi gyakorlattal összefüggésben valamennyi rendőr-főkapitányság arról tájékoztatott, hogy amennyiben gyermekkorú, azaz 18 év alatti sértett esetén érdekellentét állna fenn a törvényes képviselőt gyakorló és a gyermekkorú személy között, a gyámhatóság értesítését és eseti gondnok kirendelését látják a megfelelő intézkedésnek.

10.) Javaslatok

Budapest rendőrfőkapitánya eljárásjogi anomáliának tekinti a Be. 183. §-át, amelynek értelmében a 14. életévét be nem töltött tanú kihallgatása alkalmával a jegyzőkönyv ismertetésénél hatósági tanút kell alkalmazni. Több esetben szexuális bántalmazást, vagy testi, lelki kizsákmányolást átélt fiatal – sok esetben 5-6 éves gyermeket – kell kihallgatni, akik számára az átélt események hivatalos körülmények között történő előadása, felidézése önmagában is traumát jelent, amelyet csak fokoz az a körülmény, hogy a kihallgatás befejezését követően egy kívülálló személy is megismeri a jegyzőkönyv tartalmát. Véleménye szerint a gyermek által előadottaknak egy idegen személy előtt történő felolvasása nagymértékben ellenkezik egy gyermekbarát és áldozat-centrikus eljárás szándékával.

A Hajdú-Bihar Megyei Rendőr-főkapitányság Bűnmegelőzési Osztálya indokoltan tartja kihallgató helyiségek kialakítását minden helyi szervnél, gyermek központú szabvány alapján és finanszírozással.

A rendőrfőkapitány arról is tájékoztatott, hogy az elmúlt évek tapasztalatai alapján, a gondozási helyéről engedély nélkül távollévő kiskorú rendőrség által történő felkutatása esetén, az ellátást nyújtó intézmény értesítését követően az esetek túlnyomó többségében még munkaidőben is úgy nyilatkozott, hogy nem áll módjában a kiskorú átvétele és szállítása. Kiskorú megtalálása esetén a tartózkodási helyet megállapító rendőri szerv gondoskodik: a gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló, gyermekotthonból vagy más gondozási helyről szökött kiskorú esetén a gyermekotthon, illetve a gondozási hely képviselőjének értesítéséről és a kiskorúnak a gyermekotthon, illetve a gondozási hely részére – az előállítás helyén – történő átadásáról.

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 31. § (3) bekezdése szerint a rendőrség az előállítással a személyi szabadságot csak a szükséges ideig, de legfeljebb 8 órán át korlátozhatja. Ha az előállítás célja még nem valósult meg, indokolt esetben ezt az időtartamot a rendőri szerv vezetője egy alkalommal, 4 órával meghosszabbíthatja. Az előállítás időtartamát a rendőri intézkedés kezdetétől kell számítani. Fentiek alapján az előállítást végző rendőri szervnek – amennyiben az ellátó nem tud gondoskodni a nevelt átvételéről – nincs más lehetősége, mint a legközelebbi befogadó otthonba átszállítani a kiskorút.

Az elmúlt évben a lakásotthonból történő eltűnések közül 760 esetben a rendőrség kutatta fel a kiskorút és a szállítás – annak ellenére, hogy nem jogszabályi kötelezettsége – ezekben az esetekben szinte mindig a rendőrségre hárult, amelynek az éves költsége kb. 4 millió forint. A szállítás mindemellett jelentős erőt von el a közterületi feladatok ellátásától.

Heves megyei rendőr-főkapitány a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartásról szóló 2009. évi LXXII. törvénnyel (a továbbiakban Hketv.) kapcsolatos problémát fogalmazott meg. A Hketv. célja az, hogy még azt megelőzően kezelje a családon belüli erőszak jelenségét, mielőtt egy súlyosabb helyzet, a sokszor helyrehozhatatlan következményekkel járó bűncselekmény bekövetkezne. A törvény rendelkezik a jelzésadási kötelezettségről, valamint a családvédelmi koordinációs szerv eljárásáról és hatásköréről is. A törvényalkotók szándéka, hogy „a családon belüli erőszak kezelése során komplex módon kell eljárni, így lehetőséget kell adni az állampolgárnak arra, hogy ne csak a rendőrségtől tudjon segítséget kérni”. Mindennek ellentmond az a rendelkezés³, hogy a családvédelmi koordinációs szerv az eljárásáról és a feltárt tényekről minden esetben köteles a rendőrséget tájékoztatni, amely alapján a rendőrségnek pedig haladéktalanul intézkednie kell. A rendőrfőkapitány álláspontja szerint így nem érvényesül az állampolgárnak az a joga, hogy a rendőrség kizárásával próbálja megoldani a problémáját, miközben feltehetően erre irányul a szándéka abban az esetben, amikor nem a rendőrséghez fordul első ízben. Figyelembe véve a társadalmi jelenség sajátosságait, lehetőséget kellene adni a bántalmazóval sokszor bonyolult érzelmi viszonyban álló bántalmazottnak, hogy úgy kérhessen segítséget, hogy eldönthesse, akar-e rendőrségi beavatkozást, intézkedést.

A gyakorlatban problémaként jelentkezik az is, hogy a „volt élettárs” esetében nem rendelhető el távoltartás, annak ellenére, hogy számottevő esetben a volt élettárs a bántalmazó. Ezekben az ügyekben a bántalmazott feltehetően meg tudta már szakítani élettársával a kapcsolatot, a törvény azonban a távoltartás elrendelését éppen amiatt nem teszi lehetővé, hogy már nem élnek élettársi kapcsolatban. A nem bejegyzett volt élettárs esetében véleménye szerint fontos lenne kiegészíteni az alanyi kört, különösen indokolt lenne, amikor a feleknek közös gyermekük is született.

Állandó problémát jelent a segítő szervezetek hiánya. Konkrét, a családon belüli erőszak kezelésére specializálódott segítő szervezetet vagy terápiát az erőszak elszenvetői és a bántalmazóik részére nem tud ajánlani

sem a rendőrség, sem a családvédelmi koordinációért felelős szerv.

A *Komárom-Esztergom megyei* rendőrőrkapitány véleménye szerint nagy szükség lenne arra, hogy a városi kapitányságokon önálló bűnmegelőzési előadókat nevezzenek ki, ezért biztosítani kellene a független bűnmegelőzési előadói státuszokat és hozzá az anyagi forrásokat is. A pályázati támogatások – amennyiben sikerül elnyerni ezeket – csak bizonyos ideig biztosítják a programok finanszírozását. Szükség lenne ifjúságvédelmi nyomozókra is, akik csak olyan ügyekkel foglalkoznának, ahol az elkövető, illetve a sértett kiskorú. Speciális képzést kellene számukra kidolgozni, és ugyanez lenne szükséges a nyomozási bírók esetében is. Továbbá nemcsak a gyermekmeghallgató szoba létrehozását, hanem annak használatát is kötelezővé kellene tenni.

A *Zala megyei* rendőrőrkapitány kiemelte, hogy a gyermekeknél és a fiataloknál kiemelten fontos az eljárási cselekmények nagyobb fokú racionalizálása annak érdekében, hogy a testi, vagy lelki sérülést elszenvedett fiataloknak minél kevesebb személynek és minél kevesebb alkalommal kelljen beszélniük az őket ért traumáról, és akkor is leginkább azzal a céllal, hogy az őket meghallgatók segíteni tudjanak neki az őt ért hatások feldolgozásában.

A főkapitányság álláspontja szerint hasznos lenne az igazságszolgáltatás rendszerét úgy átalakítani, hogy a rendőrségi, ügyészségi és bírósági eljárások során a gyermeket lehetőleg csak egyszer hallgassák ki barátságos környezetben, baráti légkörben, a gyermekre sem létszámában, sem személyében nem ijesztő olyan szakemberek által – az eljárásban nem ellenérdekelt hozzátartozóval együtt –, akik a gyermeknek segíteni tudnak a trauma feldolgozásában. A fiatalok áldozatvédelme és helyes irányba való terelése pedig nemcsak a rendőrség, hanem az igazságszolgáltatási rendszer valamennyi szereplőjének feladata.

III. Megyei igazságügyi szolgálatok

1.) Az áldozattá vált gyermekek ügyeinek eljutása a Szolgálathoz

Valamennyi Szolgálat arról tájékoztatott, hogy a gyermekek részére nyújtott azonnali pénzügyi segéllyel és az érdekérvényesítés elősegítésével a törvényes képviselő jár el, a gyermekek ritkán jelennek meg a Szolgálathoz. Egyéb esetben a gyermekkorú áldozatok, illetve a hozzátartozóként érintett gyermekek képviselőjük kíséretében jutnak el a Szolgálathoz. A munkatársak az eljárás során kiemelt figyelmet fordítanak arra, hogy a jelen lévő gyermek a fejlettségi szintjének megfelelően nyomon tudja követni az eljárást. Gyakori az is, hogy a törvényes képviselő egyéb úton (pl. telefon, postai út, e-mail) veszi fel a kapcsolatot a Szolgálat munkatársaival. A Szolgálatok eljárása az esetek elenyésző hányadában indul meg társhatóság jelzése alapján.

A *Heves*, a *Jász-Nagykun-Szolnok* és a *Vas megyei* Szolgálat vezetőinek tájékoztatása szerint a – gyermekkorú – áldozatok nagy része a rendőrségi tájékoztatás alapján kerül kapcsolatba a Szolgálattal.

Jász-Nagykun-Szolnok megyében a hozzátartozók közötti erőszakkal érintett családok esetében legtöbbször a társszervezettől (családsegítő szolgálat, családok átmeneti otthona) érkezik jelzés a Szolgálathoz.

A *Veszprém megyei* Szolgálat az áldozattá vált gyermekek ügyeiről általában a rendőrségtől és a családsegítő szolgálatoktól szerez tudomást. Az ügyek egy részében a Jogi Segítségnyújtó Osztályon személyesen jelennek meg az ügyfelek pl. ha kiskorú veszélyeztetése miatt büntetőeljárás van folyamatban és az eljárásban kérnek pártfogó ügyvédi képviseletet. Ezeket az eseteket az eljáró ügyintéző jelzi az Áldozatsegítő Osztály felé. Egy esetben a kiskorú gyermek bántalmazása – amely a híradásokban is szerepelt – hivatalból jutott a szolgálat tudomására.

A *Zala megyei* Szolgálat áldozattá vált gyermekekkel kizárólag okmánypótlás kapcsán, érdekérvényesítés céljából került kapcsolatba. A gyermekek szülei, mint törvényes képviselők vagy a rendőrségtől szereznek tudomást a Szolgálathoz, vagy olyan ismerőstől hallanak az áldozatsegítésről, akik korábban már kapcsolatba kerültek a Szolgálattal.

A jelzőrendszer hiányosságát mutatja, hogy hivatalból más bűncselekmények áldozataivá vált gyerekekről nem szereznek tudomást.

2.) A Szolgálathoz megjelenő gyermekkorú, valamint felnőtt áldozatok, illetve elkövető hozzátartozójaként áldozattá vált gyermekek száma és aránya

A felnőttkorú áldozatok számához viszonyítva elenyésző arányban jelennek meg a Szolgálathoz a gyermekkorúak.

A *Borsod-Abaúj-Zemplén megyei* Szolgálat igazgatója arról tájékoztatott, hogy a nyilvántartó program szerint a Szolgálat ügyfélforgalmának 99%-a felnőttkorú és 1%-a gyermekkorú. Külön nyilvántartással nem rendelkeznek arra vonatkozóan, hogy az elkövető hozzátartozójaként áldozattá vált gyermekek milyen arányban fordulnak a Szolgálathoz, gyakorlati tapasztalatok szerint körülbelül a Szolgálathoz forduló gyerekkorúak 50%-a tartozik ebbe a körbe.

Budapest Főváros Igazságügyi Szolgálathoz igazgatója szerint évente kb. 25-30 esetben érintett gyermek, vagy fiatalok sértettként a Szolgálathoz folyó eljárásokban, azonban az évi közel 5000 ügy kb. 50%-ában vannak gyermekek a bűncselekménnyel érintett családoknál, így ők nevesítés nélkül is, közvetve érintettek az ügyben.

A *Csongrád megyei* Szolgálat a gyermekkorú áldozatok pontos számát – az iktatórendszer hiányosságai miatt – számszerű pontossággal csak abban az esetben tudja kimutatni, ha 18 év alatti kérelmező személyesen jelenik meg. Tekintettel arra, hogy az iktatórendszerből kimutatható adatok nem tükrözik a tényleges adatokat, szükség volt a rendszeres adatszolgáltatás bevezetésére – 2012 januárjától havi rendszerességgel készít jelentést a

Szolgálat „A gyermekvédelmi és hozzátartozók közötti erőszakkal kapcsolatos jelzőrendszer működésére vonatkozó statisztikai táblázatban” KIMISZ felé a Szolgálat látókörébe került kiskorúak számáról, a kiskorú veszélyeztetése miatt megtett jelzésekről, az emiatt kezdeményezett eljárásokról, valamint a hozzátartozók közötti erőszak miatt megtett jelzésekről.

A *Fejér megyei Szolgálat* igazgatójának álláspontja szerint a pontos adatszolgáltatást megnehezíti, hogy gyermekkorúak esetében a törvényes képviselők jellemzően telefonon keresztül kérnek tájékoztatást arról, hogy gyermekük – a sérelmére elkövetett bűncselekménnyel összefüggésben – jogosultja lehet-e áldozatsegítő támogatásnak. Ugyanakkor az iktatórendszer pedig nem teszi lehetővé az olyan speciális keresést, amelyből megállapítható lenne az, hogy a tájékoztatások eseteiben gyermekkorú volt-e az áldozat. Hasonló körülményekről számolt be a *Heves és a Pest megyei Szolgálat* is.

A *Győr-Moson-Sopron megyei Szolgálat* iktatórendszeréből nem lekérdezhető, hogy az összes áldozattá vált személy közül hány fő gyermekkorú. 2012 márciusától azonban manuálisan vezetik a statisztikát, így márciusban 7 gyermek, áprilisban 6 gyermek került a szolgálat látószögébe, akik közvetve vagy közvetlenül áldozattá váltak.

A *Heves Megyei Szolgálat* Áldozatsegítő Osztályánál megjelent gyermekkorúak számára vonatkozóan pontos statisztikai adatszolgáltatásra nincs lehetőség, ugyanis az elektronikus nyilvántartás adataiból az áldozatok életkori bontását nem lehet lekérdezni, valamint erre irányuló nyilvántartást a Szolgálat nem vezet.

A *Komárom-Esztergom megyei Szolgálat* vezetőjének tájékoztatása szerint 2011-ben összesen nyolcvanöt bűncselekménnyel – valamilyen formában – érintett gyermek került a Szolgálat látókörébe. Közülük hét gyermek szülője a volt párja által sérelmükre elkövetett tartás elmulasztása vétsége miatt fordult a Szolgálathoz. Harmincnégy olyan kiskorúval kerültek a Szolgálat munkatársai kapcsolatba, akik – legtöbbször fül- és szemtanúként – családon belüli erőszak elszennvedői voltak, tíz gyermek pedig nagyon elhanyagolt állapotban került a Szolgálat látókörébe. Kettő ügyfél esetében a Szolgálat jelzése nyomán a kiskorú édesapja ellen kiskorú veszélyeztetése miatt indult eljárás; egy néhány hónapos csecsemő és édesanyja pedig úgy vált bűncselekmény áldozatává, hogy egy ittas elkövető megtámadta a babakocsiját toló édesanyját. Tíz, a látókörükbe került kisgyermek az édesanyjával, otthonából menekült el az őket otthon ért agresszió miatt. Egy csecsemő szülei a gyermek sérelmére elkövetett foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés miatt szorultak támogatásukra és két kiskorú gyermek fizikai bántalmazása, illetve két kiskorú szexuális bántalmazása miatt is szükség volt az áldozatsegítési támogatások valamelyikére. Egy édesanyja pedig arról számolt be, hogy általános iskolás gyermeke rossz társaságba keveredett és felmerült annak a gyanúja, hogy a tizenhárom éves fiú kábítószerrel áruul.

Gyakran találkozunk a Szolgálat olyan ügyekkel, ahol a kiskorú gyermeket nevelő szülő válik bűncselekmény áldozatává, és a szülő személyes irataival együtt a kiskorú gyermekek személyes iratait is elutaladjonítják ilyenkor a gyermekek iratainak pótlásában a szülőnek nyújtott érdekérvényesítés elősegítése szolgáltatás keretei között nyújtottak segítséget.

A kiskorúak elsősorban a szülei által előterjesztett áldozatsegítési támogatás iránti kérelmek, illetve a szülőknek nyújtott tájékoztatások kapcsán kerülnek a Szolgálat látókörébe. A tavalyi évben kérelmet előterjesztő személyek (összesen 539 fő) közül mindösszesen 9 fő (1,6%) volt 14 és 18 éves életkor közötti. *Gyermekkorú sértett a tavalyi évben nem terjesztett elő kérelmet.*

A *Nógrád megyei Szolgálat*nál 2011-ben jelentek meg első ízben új áldozati csoportként 14 év alattiak. A Szolgálat vezetője szerint ez a TÁMOP 5.6.2 kiemelt projekt megvalósításának köszönhető, amelynek keretében bővült az áldozatsegítő támogatások köre, illetve a nap 24 órájában hívható telefonos diszpécser szolgálatot indítottak el.

A *Somogy megyei Szolgálat* beszámolója szerint az áldozatok életkori megoszlása tekintetében kisebb volumenű változás történt: a 25-49 éves korcsoport aránya csökkent, a 14 év alattiak aránya növekedett.

3.) A nem magyar anyanyelvű gyermekek számára biztosított áldozatsegítés

A Szolgálatok idegen nyelvet (angol, német, francia, olasz) beszélő ügyintézőik segítségével, szükség esetén a kormányhivatal más osztályainak munkatársai bevonásával látják el az áldozatsegítési feladataikat a nem magyar anyanyelvű gyermekeknél. Amennyiben nem rendelkeznek ilyen munkatárssal, akkor tolmácsról gondoskodnak. *Jász-Nagykun-Szolnok megyei Szolgálat* a gyakorlatban használható nyelvismerettel rendelkező munkatársokról nyilvántartást készített.

A Szolgálatok működésük megkezdése óta nem magyar anyanyelvű gyermekekkel nem léptek kapcsolatba, csupán a *Hajdú-Bihar megyei Szolgálat* éves beszámolója tartalmazza, hogy a határon átnyúló szolgáltatás keretében a Szolgálat támogató hatósági feladatának ellátása érdekében szükségessé vált az Olaszországban alkalmazott kárenyhítési nyomtatványok szakszerű fordítása. A KIMISZ Áldozatsegítési Osztálya által – hazai és európai uniós jogszabályok alapján – kiadott állásfoglalás értelmében azonban nem volt arra lehetőség, hogy ennek költségeit a célleírányszat terhére elszámolják. Az ügyfél anyagi helyzete miatt a fordítási költségeket nem tudta vállalni, így a kérelmet a Szolgálat nem tudta megküldeni az olasz hatóságnak.

4.) A gyermekek egyedi szükségleteihez igazodó szükségsszerű áldozatsegítő intézkedések feltárása és biztosítása

A legtöbb Szolgálat a gyermek törvényes képviselőjén keresztül tárja fel a szükségsszerű áldozatsegítő intézkedéseket. Valamennyi Szolgálat jelezte, hogy a feladat-és hatáskörüket meghatározó törvény nem rendelkezik speciális, kifejezetten a gyermekkorú áldozatok szükségleteihez igazodó intézkedésekről és támogatásokról.

Egyes Szolgálatok áldozatsegítő munkatársai (pl. Borsod-Abaúj-Zemplén megyében) a tényállás

feltárásához minden esetben segítséget kérnek más jelzőrendszeri tagoktól (Gyvt. 17.§ (1) bekezdés)⁴, ugyanis az információk gyors átadása, a körülmények széles körű tisztázása az egyediséget és a célszerűséget segíti elő. Szükség esetén a civil szervezeteket (alapítványok, krízisotthonok) is bevonják az eljárásba, és így egyeztetnek az intézkedések során kívüli megtevéle érdekében.

Budapest Főváros Igazságügyi Szolgálatának gyakorlata szerint a személyesen megjelenő törvényes képviselővel, gyámmal, illetve kiskorú ügyféllel az ügyintéző interjút folytat, amellyel a kiskorú áldozat szükségleteire koncentrálna különböző személyre szabott támogatási formák felajánlásával nyújt segítséget. A bűncselekménnyel közvetlenül érintett kiskorút az életkorának megfelelő mértékben vonják be az eljárásba, számára érthető nyelven tájékoztatják jogairól, az eljárás menetéről, véleményét szem előtt tartják. Az ismételt áldozattá válást (másodlagos viktimizáció) igyekeznek elkerülni, így az interjúnál a bűncselekmény részleteire nem térnek ki, azt a rendőrségi iratokból ismerik meg. Ha a megfelelő támogatási forma kiválasztásakor a bűncselekmény körülményeinek részletesebb feltárása szükséges a kiskorú érdekeinek védelmében az ügyintéző a törvényes képviselővel, szülővel, gyámmal folytatja tovább az interjút.

A Veszprém megyei Szolgálat a gyermekek egyedi szükségleteihez igazodó szükségszerű intézkedéseket a rendőrségtől és a családsegítő szolgálatától kapott információk alapján tárja fel. A feltárt információk birtokában a törvényes képviselővel telefonon felveszi a kapcsolatot, és részletes írásbeli tájékoztatást küld. Szükség esetén a Szolgálat a családsegítő szolgálatot megkeresi (pl. hideg élelem azonnali biztosítása céljából), illetve ha szükséges, a családsegítő szolgálatnál rendelő pszichológussal is felveszi a kapcsolatot.

5.) Személyi feltételek, módszerek és intézkedések

A Bács-Kiskun megyei Szolgálat Áldozatsegítő Osztályán az áldozatsegítői feladatokat 1 fő osztályvezető (ügyintéző), 1 fő ügykezelő és 1 fő gazdasági ügykezelő személy látja el.

Baranya megyében az Áldozatsegítő Osztály 2010. január 1-jén minimális létszámmal dolgozott, 1 fő áldozatsegítő ügyintézővel – aki egyben az osztályvezetői feladatokat is ellátta – és 1 fő áldozatsegítő ügykezelővel. A Szolgálat beszámolója szerint 2011. június elejétől a humán erőforrás helyzete annyiban változott, hogy a Jogi Segítségnyújtó Osztály vezetője látta el az Áldozatsegítő Osztály vezetését is, a korábbi osztályvezető ettől az időponttól áldozatsegítő ügyintézőként dolgozott. Az ügykezelő időközben a pártfogás szakterületének ügykezelési és kézbesítési feladatait, valamint a gépjármű ügykezelésével kapcsolatos feladatait is ellátja.

Békés megyében az Áldozatsegítő Osztály osztályvezetői feladatait a Jogi Segítségnyújtó Osztály vezetője látja el, az áldozatsegítő ügyintézői feladatokat pedig az osztályvezető és a szakigazgatási szerv vezetője megosztva végzi. Munkájukat 1 fő irodai ügykezelő segíti.

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében az áldozatsegítői feladatokat egy fő ügyintéző és egy fő másik munkakörben is foglalkoztatott osztályvezető látja el. Áldozatsegítő Osztály vezetője egyben a Jogi Segítségnyújtó Osztály irányításáért is felel, vezetői valamint ügyintézői feladatokat is ellát mindkét területen. Az átszervezések következtében a munkafolyamatok átcsoportosításával további részmunkák (pl. a segély kifizetésével összefüggésben a pénzkezelési feladatok, postakönyv megírása) kerültek át az áldozatsegítő osztály feladatkörébe. A növekvő ügyszám mellett az alapfeladatok ellátása is egyre nehezebben biztosítható.

Budapest Főváros Igazságügyi Szolgálatánál az áldozatsegítői tevékenységet 5 fő, a kárenyhítés támogatást országos hatáskörrel 2 fő látja el. Az áldozatsegítő eljárásba a Szolgálat elsősorban pszichológust von be, de kiskorúak sérelmére elkövetett bűncselekmények esetén – illetve, amennyiben az ügyben kiskorú is érintett a gyermekjóléti szolgálatokkal, családsegítő szolgálatokkal, az anyatthonokkal, civil szervezetekkel is felveszi a kapcsolatot. Az áldozatsegítő támogatási eljárások során a Szolgálat kiemelt figyelmet fordít a bizalmas, nyugodt légkör megteremtésére. Az irodákban játékok, rajzeszközök találhatóak, annak érdekében, hogy a kiskorú gyermekek az interjú ideje alatt is jól érezzék magukat. A szülővel együtt érkező gyermekkel az ügykezelő munkatárs foglalkozik – a gyermek életkorának megfelelő játékokkal –, amennyiben nem célszerű, hogy hallja a történetek újbóli felidézését, az esetleg fennálló veszélyhelyzet ismertetését.

A Szolgálat munkáját 2011. március 1-jétől klinikai szakpszichológus segítette, és hatékony támogatást nyújtott az áldozatoknak. A pszichikai segítség iránti igényt jelzi, hogy már két hétre előre előjegyzései voltak. Az év során 91 fő részére nyújtották ezt a szolgáltatást, egy-egy komolyabb traumát átélő áldozat akár 3-6 alkalommal is igénybe vehette a szolgáltatást.

Az áldozatsegítő osztály munkatársai napi szinten mintegy 15-45 személyes ügyfél és ugyanennyi telefonos megkeresés ügyében járnak el. 2006. évtől, az áldozatsegítő szolgálatok felállításától problémát okozott, hogy a Fővárosi és a Pest Megyei Áldozatsegítő Szolgálat egy helyen működött, a XI. kerületi Hauszmann Alajos utcában, de teljesen eltérő szakmai gyakorlattal és az ügyfélfogadás terén elfogadhatatlan különbséggel. Az Ást. 10. § (1) bekezdése értelmében az ügyfél tájékoztatásáért, az áldozat tájékoztatásáért és érdekérvényesítés elősegítéséért bármely áldozatsegítő szolgálatához fordulhat, az áldozat azonnali pénzügyi segély, jogi segítségnyújtás és kárenyhítés iránti kérelmét bármely áldozatsegítő szolgálatnál előterjeszheti. A Pest megyei szolgálat ezt a szabályt folyamatosan figyelmen kívül hagyta, így az ügyintézők leterheltségében nagyfokú aránytalanság alakult ki.

A leterhelés csökkentésében segítséget jelentett, hogy az év során hét gyakornok (jogi asszisztens, jogász, szociológus, és szociális munkás hallgatók) a Szolgálatnál töltötte szakmai gyakorlati idejét. Mindemellett több szakember hospitált az osztályon, pl. a Belügyminisztérium TÁMOP pályázattal foglalkozó munkatársa két hetet töltött a Szolgálatnál, február és május közötti időtartamban több alkalommal látogatást tett az osztályon a Fehér Gyűrű Közhasznú Egyesület pszichológusa. Az osztály ügyiratszáma és ügyfélforgalma változatlanul többszöröse más

megyei szolgálatokénak. Az év első felében az ügyiratszámok alakulása nem állt arányban az ügyintézői létszámmal, a munkaterhekkel, az év második felétől azonban az üres státuszok betöltése révén a túlterheltség némileg csökkent. Az országos ügyfélforgalom 20%-át változatlanul a Szolgálat látja el.

A *Csongrád megyei* Szolgálat szoros kapcsolatban áll egy gyermek szakpszichiáterrel és egy pszichológussal, akik szükség esetén önkéntesen, anyagi térítés nélkül foglalkoznak a gyermekkel. A Szolgálat felkészült a gyermekek foglalkoztatására is, rajzolásához szükséges eszközök állnak rendelkezésre és a Szolgálat egyik munkatársa akkreditált képzésben elvégzett egy kétszáz órás élménypedagógiai tanfolyamot, amely kifejezetten a traumatizált gyermekek segítésére, gyógyítására helyezi a hangsúlyt.

Fejér megyében a Szolgálatnál ez idáig gyermekek kizárólag kisebb értékre elkövetett vagyoni elleni bűncselekmények áldozataiként és törvényes képviselővel jelentek meg, így ezek az ügyek nem igényelték szakértői bevonását az eljárásban.

Heves megyében a Szolgálat vezetője és egy áldozatsegítő ügyintéző látja el az áldozatsegítői feladatokat. A KIMISZ által működtetett TÁMOP 5.6.2. projekt „Áldozatsegítési” alprojekt keretében jelenleg egy pszichológus és egy önkéntes koordinátor segíti a Szolgálat munkáját. Heves megyében 21 önkéntes végez áldozatsegítői feladatokat, akik az ingyenesen hívható áldozatsegítő vonal diszpécserrei, vagy az Áldozatsegítő Osztály által kiközvetíthetők, így a helyszínen tudnak tájékoztatást adni az áldozatoknak a támogatási formákról, segíthetik az áldozatok ügyintézését. 2011. augusztus 15. napja óta 29 esetben került sor önkéntes segítő igénybe vételére.

2006 óta egy esetben fordult elő, hogy gyermekkorú sérelmére nemi erkölcs elleni erőszak büntette miatt nyújtott be állami kárenyhítés iránti kérelmet az áldozat törvényes képviselője. Az áldozat részére a Szolgálat pszichológusi segítségnyújtást biztosított.

Jász-Nagykun-Szolnok megyében két jogász végzettséggel rendelkező ügyintéző látja el a Szolgálat áldozatsegítői feladatait, általában szakértők bevonása nélkül. A Szolgálat eljárásaiban kiskorú személyen nem hallgatott meg a másodlagos viktimizáció elkerülése érdekében, másrészt mert munkatársaik nem rendelkeznek speciális szakképesítéssel, amely kompetensé tenné őket a bűncselekmény következtében traumatizálódott kiskorú meghallgatására.

A *Komárom-Esztergom megyei* Szolgálat igazgatójának véleménye szerint a gyermek életkorának, érettségi szintjének az eljárás lefolytatásakor – tekintettel arra, hogy a kommunikáció a törvényes képviselővel történik – kevésbé van jelentősége. Az egyes szolgáltatások biztosításakor azonban maximálisan figyelembe veszik a gyermek korából adódó speciális igényeket és szükségleteket, pl. azonnali pénzügyi segély biztosítása egy csecsemő ellátáshoz nélkülözhetetlen gyógyászattal, illetve étellemezéssel kapcsolatos kiadásokra, gyermekpszichológussal történő kapcsolatfelvétel, nevelési tanácsadóval történő kapcsolatfelvétel, eltulajdonított diákigazolvány pótlásában történő közreműködés.

Az áldozatok másodlagos viktimizációjának elkerülése érdekében a Szolgálat munkatársai az áldozatsegítési eljárásban a gyermekeket személyesen nem hallgatják meg. Az eljárás során a törvényes képviselő nyilatkozatait, a gyermeket érintő esetleges szakértői véleményeket, illetve esetlegesen a gyermek nyomozási bíró általi meghallgatását rögzítő jegyzőkönyvet alapul véve tárják fel a tényállást és az áldozat szükségleteit. A Szolgálat ügyfélfogadásán gyermekkel megjelenő szülők esetében az ügyintézés zavartalanságának biztosítása érdekében, a gyermek érdekeit szem előtt tartva az erre kijelölt munkatárs az ügyfélfogadás helyszínénél szolgáló irodától elkülönült helyiségben felügyeli a kiskorúakat.

Nógrád megyében a gyermek egyedi szükségleteihez igazodó áldozatsegítő intézkedéseket a gyermekjóléti szolgálattal, illetve a rendőrséggel együttműködve pszichológus és az általa szervezett eszmegbeszélő csoport tárja fel. A pszichológus szakembert már az ügyfélfogadáson bevonják az áldozatsegítés folyamatába.

Az eljárásban a Szolgálat munkatársa, egy-egy társhatóság szakembere, valamint a pszichológus vesz részt. A Szolgálatnál a TÁMOP 5.6.2 projekt jóvoltából a gyermekek meghallgatásához egy a hivatali helyiségtől elkülönített szoba áll rendelkezésre, amelyet a pszichológus kifejezetten a gyermekek igényeihez alakított ki. A Szolgálat a gyermekek számára a megnyugtató és biztonságérzetet növelő környezetet biztosít, ahol rajzeszközöket, bábokat, illetve az életkoruknak megfelelő eszközöket vehetnek igénybe.

A *Pest megyei* Szolgálatnál az áldozatsegítői tevékenységet egy fő ügyintéző látja el, saját adminisztrátor nélkül. A gyermekkorúak meghallgatásának nincs külön gyakorlata. Viszont a kollégák önszorgalomból pl. foglalkoztató füzetet, rajzeszközöket adtak a szülőkkel várakozó kisgyermeknek lefoglalásukra.

Somogy megyében két hivatali alkalmazott vesz részt az áldozatsegítési eljárásban; egy ügyben egy ügyintéző jár el. A gyermekbarát intézkedésként utalt a Szolgálat vezetője arra, hogy a munkaköri leírásában rögzítetten egy munkatársának a feladata a gyermekek foglalkoztatása arra az időre, míg a szülővel az interjú lefolytatják, a kérelmét felveszik. Mindehhez gyermekasztal székkel, rajzeszközök és kifestők állnak a rendelkezésre.

Szakértőt az eljárásba nem vonnak be, ugyanis a Szolgálat nem rendelkezik pszichológus végzettségű munkatárssal, külső szakember bevonására pedig anyagi eszközök hiányában nincs lehetőség. Az érdekérvényesítés áldozatsegítő szolgáltatás és az állami ellátórendszer keretein belül gyermekpszichiátriai gondozó, családsegítő pszichológus munkatársat vonnak be a pszichés segítségnyújtásba, előzetes időpont egyeztetést követően.

A *Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei* Szolgálat egy ügyintézőből és egy osztályvezetőből áll, aki egyidejűleg a Jogi Segítségnyújtó Osztályt is vezeti, mindketten jogász végzettségűek. A Szolgálatnak szükség esetén lehetősége van pszichológus-szakértői igénybe vételére.

A Szolgálat eddigi fennállása során még nem volt szükség arra, hogy a gyermekek egyedi szükségleteihez

igazodó intézkedést tegyenek. Amennyiben a gyermek veszélyeztetettségére vonatkozóan adat, körülmény merül fel, jelzéssel élnek a gyermekjóléti szolgálat vagy a gyámhivatal felé.

Tolna megyében a Szolgálat Jogi Segítségnyújtó Osztályán és Áldozatsegítő Osztályán is 2-2 fő ügyintéző dolgozik. Külső szakértőt eddig még nem kellett bevonni az ügyintézésbe. Az Áldozatsegítő Osztály vezetője szociális munkás diplomával rendelkezik, gyermek- és ifjúságvédelmi szakirányt végzett, ezenkívül a szociális szakvizsgát is letette. Korábban 10 évig dolgozott Szekszárd Megyei Jogú Város Önkormányzat Családsegítő Központjában. A Szolgálat munkatársainak eddigi munkája során kifejezetten „gyermekbarát” eszközöket, módszereket nem kellett alkalmazni, mert az ügyek jellege ezt nem kívánta meg.

Vas megyében a Szolgálat munkáját egy fő látja el, aki gyermekkorú áldozatnál a tényállás feltárásához szükséges esetben segítséget kér a jelzőrendszeri tagoktól. Egyes gyermekjóléti és családsegítő szolgálatoknál működő pszichológusok segítséget nyújtanak. Ezen túl gyermekjátékok segítségével oldják a gyermekeket közérzetét és teszik barátságosabbá a légkört.

Veszprém megyében a gyermekekkel kapcsolatos áldozatsegítő eljárásokban három jogász ügyintéző vesz részt. Szükség esetén pszichológust, közlekedés baleseti tanácsadót, ügyvédet vonnak be az eljárásba. A Szolgálat az ügyintézés ideje alatt gyermekbarát szolgáltatásokat nyújt pl. a gyermek részére kis játszósarkot alakítottak ki.

Zala megyében a Szolgálatnál jelenleg 1 fő áldozatsegítő dolgozik. A jogi segítségnyújtó osztályon munkatársai is részt vesznek minden áldozatsegítő képzésen, mert a helyettesítés így biztosítható.

6.) Az áldozatsegítő szolgálat tájékoztatási kötelezettségének teljesítése

Valamennyi megye áldozatsegítő Szolgálatnál a gyermekkorúakat érintő tájékoztatás a törvényes képviselő felé történik, amennyiben a gyermekkorú is jelen van és bevonható a tájékoztatásba, akkor az mindkét fél irányába történik, olyan formában és tartalommal, hogy azt a korának megfelelően a gyermekkorú is megérthesse. A Szolgálatok, ha munkájukban kiskorú veszélyeztetéséről szereznek tudomást, haladéktalanul jelzik azt a kiskorú tényleges tartózkodási helye szerint illetékes gyermekjóléti szolgálatnak, a veszélyeztetett kiskorú adatainak, valamint a veszélyeztetettség észlelési körülményeinek megjelölésével. A jelzéssel egyidejűleg a Szolgálat megkeresi az illetékes gyámhatóságot és a jegyzőt is⁵. Külön kiemelandő a *Bács-Kiskun megyei és a Csongrád megyei* Szolgálat, ugyanis munkatársaik gyermekkorúak esetében 2012 januárjától havi rendszerességgel készítene jelentést a KIMISZ áldozatsegítő szakreferense részére a „gyermekvédelmi és hozzátartozók közötti erőszakkal kapcsolatos jelzőrendszer működésére vonatkozó statisztikai táblázat” alkalmazásával. A jelentésben a Szolgálatok látókörébe került kiskorú veszélyeztetése, kiskorú súlyos veszélyeztetése miatt kezdeményezett gyámhatósági eljárások, hozzátartozók közötti erőszak miatt tett jelzéseket emelik ki.

7.) A Szolgálat nyomon követési tevékenysége

Bács-Kiskun, Békés, Csongrád, Győr-Sopron-Moson, Hajdú-Bihar, Nógrád és Somogy megyében a Szolgálatoknak nem áll módjában nyomon követni az áldozattá vált kiskorúak életkörülményeit

Baranya megyében ez egyes intézkedések után, amennyiben problémát észlelnek a Szolgálat munkatársai, jelzést tesznek az illetékes gyermekjóléti szolgálat, illetve gyámhatóság felé. Majd e szervek írásbeli visszajelzései alapján követik nyomon az áldozattá vált gyermekkorúak életkörülményeit.

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében a jelzőrendszeren belül megtett intézkedésekről a Szolgálat visszajelzést kér a társhatóságoktól. A civil szervezetek, alapítványok a Szolgálat munkatársainak tapasztalata szerint akkor jeleznek vissza, ha esetlegesen újabb segítségnyújtás biztosítása válik szükségessé, ez azonban jellemezően már a gyermekkorú hozzátartozója érdekkörében merül fel (pl. jogi segítség kérése házasság felbontása iránti per megindításához). A rendőrkapitányságok szinte minden esetben jelzéssel élnek az eljárás eredményéről, a jelzőrendszer egyéb tagjai kevés kivétellel szintén értesítést küldenek a megtett intézkedésekről.

A fővárosban a fővárosi, illetve megyei szinten működő igazságügyi szolgálatok az áldozattá vált gyermekek életkörülményeit oly módon követik nyomon, hogy az illetékes kerületi gyermekjóléti szolgálattal felveszi a kapcsolatot és érdeklődik az esetleges veszélyeztetettség körülményeiről, valamint az általuk nyújtott vagy nyújtható támogatási formákról, lehetőségekről.

Az Áldozatsegítő Osztály viszonylag ritkán él az Ást. 43. (2) bekezdésében meghatározott jelzési kötelezettségével, mivel mire a kiskorú áldozat eljut hozzájuk addigra általában már megtörtént a jelzés, illetve már korábban kapcsolatba kerültek a gyermekjóléti szolgálattal vagy a gyámhatósággal. Ennek tényére mindig rákérdeznek a Szolgálat munkatársai. Kiemelt feladatnak tartják a családon belüli bántalmazások során kialakult élethelyzetek megoldását, a bántalmazottak elhelyezését, új életükhöz való segítségnyújtást. Ennek körében rendszeresen segítenek a családok elhelyezésében, a törvényi feltételek megléte esetén a távollátás kezdeményezésében, a gyermekek új tartózkodási helyén az óvodai, iskolai felvételi ügyintézésében. Amennyiben a vagyon elleni bűncselekmény esetében kiskorúak is érintettek és észlelik a család súlyos anyagi helyzetét, felveszik a kapcsolatot az önkormányzattal (szociális, gyermekvédelmi osztállyal, gyermekjóléti szolgálattal) és a segítségüket kérik. Egy ügyben közel három évig segítették az ügyfelet – akinek két kiskorú gyermeke is érintett volt – a bűncselekmény következményeinek rendezésében, személyes problémáinak megoldásában.

Egy másik ügyben, kiskorú veszélyeztetése miatt folyó eljárás gyermekkorú sértettjének, nem csak a pszichológusi segítséget biztosította a Szolgálat, hanem az iskolai magatartászavar miatt valamennyi érintett részvételével zajló eszmegbeszélésen is képviselték a gyermek érdekeit. A Szolgálat jogi tanácsaival az életminőséget befolyásoló kérdésekben is segíthet. Egy özvegyemberrel elsődlegesen lakásbetörés miatt kerültek kapcsolatba, és kiderült, hogy az illető nem tudott arról, hogy milyen támogatásra lenne jogosult, így addig egyáltalán

nem igényelt sem özvegyi nyugdíjat, sem árvaellátást a háztartásában nevelt gyermek után.

Egy kiskorú sértett édesanyjának segített a Szolgálat olyan munkahelyet találni, amely mellett több szabadidővel rendelkezik (a gyermekével együtt töltött hasznos idő növekszik), és így gyermekét el tudja kísérni a pszichológusi kezelésekre.

Fejér megyei Szolgálat vezetőjének véleménye szerint az áldozattá vált gyermekek életkörülményeinek nyomon követése a társhatóságokkal való kapcsolattartás révén indokolt lehet, mivel, kiújulhatnak azok az okok, amelyek korábban a jelzést indokolták, illetve újabb okok is felmerülhetnek.

Heves megyében a Szolgálathoz forduló gyermek veszélyeztetésekor a jelzőrendszer részeként az illetékes gyámhivatalnak, továbbá gyermekjóléti szolgálatnak élnek jelzéssel. A gyámhivataltól és a gyermekjóléti szolgálattól minden esetben kérünk visszajelzést a megtett intézkedésekről

Jász-Nagykun-Szolnok megyében a jelzőrendszeren belül megtett intézkedésről a Szolgálat visszajelzést kér a társhatóságoktól. A visszajelzést a társhatóságok nem minden esetben teljesítik. Hozzá tartozók közötti erőszak, illetve kiskorú veszélyeztetésének jelzések a megkeresett szervek visszajelzési és tájékoztatási kötelezettségüket teljesítik, a Szolgálat tudomást szerez arról, hogy a kiskorú helyzete megnyugtatóan rendeződött-e. Az áldozatsegítő támogatások biztosításakor azonban az áldozatok életkörülményeinek hosszabbtávú alakulásáról a Szolgálat információkkal nem rendelkezik.

A Komárom-Esztergom megyei Szolgálat vezetője utalt arra, hogy bizonyos esetekben a pénzügyi támogatásban részesített áldozat a támogatás visszatérítésére kötelezett, így ezekben az ügyekben Szolgálatnak kötelessége nyomon követni a büntetőeljárások kimenetelét. Ezen kötelezettség teljesítésekor tudomásukra juthat olyan információ, mely a bűncselekménnyel érintett gyermeket is érintheti. Azokban az esetekben, amikor a gyermekjóléti szolgálat felé éltek jelzéssel kiskorú veszélyeztetésének észlelése miatt, az esetek egy részében az érintett családsegítő visszajelzést ad a családot érintő esetleges változásokról. Sok esetben a törvényes képviselő visszacsatolása alapján rendelkeznek információval a gyermekeket érintő további kérdésekről. Sajnos többször előfordult, hogy a Szolgálat munkatársai a tanúként történő idézésükből értesültek arról, hogy a korábbi jelzésük nyomán végül büntetőeljárás indult valamely kiskorú sérelmére elkövetett bűncselekmény miatt.

Pest megyében az áldozatsegítő szolgálat eleget tesz az együttműködési, jelzési kötelezettségének – az eset súlyától függően – a gyermekjóléti szolgálat, a gyámhivatal, ill. a jegyző felé. Írásban, levél útján, de párhuzamosan telefonon is szoktak jelzéssel élni, kérve a visszajelzést is, ez úton próbálják nyomon követni a gyermek sorsát. Többnyire rövid, írásos visszajelzést kapnak a Szolgálat munkatársai a jelzőrendszer tagjaitól, néha telefonon is.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében amennyiben a Szolgálat jelzéssel élt, a gyermekjóléti szolgálat vagy a gyámhivatal visszajelez a megtett intézkedésről, így nyomon követik a gyerekek életkörülményeit. Egyéb esetekben erre nincs mód és lehetőség, pl. személyesen kimenni a családhoz, mivel a Szolgálat nagyon minimális létszámmal dolgozik.

A Tolna megyei Szolgálat gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjaként szükség esetén azonnal eleget tesz jelzési kötelezettségének az illetékes gyermekjóléti szolgálat, gyámhatóság, illetve a rendőrség irányába. Az áldozattá vált gyermekek, fiatakorúak életkörülményeit az egyes intézkedések megtétele után is nyomon követik, rendszerint a családsegítő- és gyermekjóléti szolgálatok közreműködésével.

Vas megyében a jelzőrendszeren belül megtett intézkedésekről a Szolgálat visszajelzést kér a társhatóságoktól, amelyekre eseti jelleggel kerül sor. A rendőrkapitányságok szinte minden esetben jelzéssel élnek az eljárás eredményéről.

Veszprém megyében a szolgálat a családsegítő szolgálattól kapott információkból, egyes esetekben pedig a rendőrségtől kapott tájékoztatásból követi nyomon az áldozattá vált gyermekek életkörülményeit.

8.) A Szolgálat együttműködése és kapcsolattartása az Ást. 43. §-ában meghatározott szervezetekkel⁶

Valamennyi Szolgálat az áldozatsegítői tevékenységet akadályozó tényezőként ítélte meg az okmányirodáknak a költségmentességre vonatkozó eltérő gyakorlatát.

A Bács-Kiskun megyei Szolgálat Áldozatsegítő Osztálya és a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság Bűnmegelőzési Osztálya a jogszabályokban meghatározott feladatok végrehajtása érdekében 2011-ben több alkalommal is személyes találkozásokon informálták egymást. Az egyeztetések gördülékenyebbé tették a rendőrségi igazolások kiállítását, valamint az eljárások befejezéséről, eredményéről szóló tájékoztatások megküldése is rendszeressé vált. A Szolgálat együttműködési megállapodást kötött megyei polgárőr szövetséggel. Szoros kapcsolatot ápolnak a megyei kisebbségi önkormányzattal, egymás rendezvényein kölcsönösen részt vesznek.

A 2008-tól jól bevált gyakorlatként tartják számon a Jogi Segítségnyújtó Szolgálat *kihelyezett* – minden hónap utolsó péntekén Kalocsán és Kunszentmiklóson tartott – *ügyfélfogadását*, a Jogi Segítségnyújtó Szolgálat munkatársai ugyanis tájékoztatják a megjelenő áldozatokat, kéréseiket pedig továbbítják a Szolgálat felé.

Baranya megyei Szolgálat munkatársai a társszervekkel az együttműködést általában telefonon valósítják meg, a nyomozó hatósággal napi kapcsolatban vannak. Ezenkívül évente egy-két alkalommal írásbeli tájékoztatást adnak, valamint kölcsönösen részt vesznek évente pár alkalommal egymás szakmai megbeszélésein, rendezvényein.

Az illetékes gyermekjóléti szolgálatokkal, továbbá a gyámhatóságokkal, illetve a városi gyámhivatalokkal való munkakapcsolatot kiegyensúlyozottnak tartják. Az eredményesebb együttműködés érdekében a Szolgálat jelezte a megyében módszertani feladatokat is ellátó gyermekjóléti szolgálat felé, hogy a hatékonyabb információáramlás, kommunikáció érdekében a formális írásbeli visszajelzések mellett fontos lenne a közvetlenebb és gyorsabb telefonon

keresztüli személyes kapcsolattartás. A gyermekjóléti szolgálat vezetője a javaslatot elfogadta és a jelzőrendszeri tagok 2012. évi közös szakmai értekezletén azt a gyermekjóléti szolgálatok szakmai vezetőinek feladatává is tette.

A Szolgálat intézményközi együttműködés keretében folyamatos kapcsolatot tart a Pécsi Ügyvédi Kamarával, a mohácsi és a szigetvári kisebbségi önkormányzattal, a Szent Márton Caritas Alapítvánnyal, az Egyenlő Bánásmód Hatóság megyei referensével, továbbá az ügyészséggel, a bírósággal, a városi gyámhivatalokkal.

A Békés megyei Szolgálat vezetője az Áldozatsegítő Osztály kapcsolatát példaértékűnek tartja a megyében működő családsegítő szolgálatokkal, amelyek számos esetben közreműködtek a bűncselekmények áldozatává vált személyeknek az áldozatsegítő szolgáltatások igénybevételében, pl. segítséget nyújtottak a kérelem-nyomtatványok kitöltésében és annak a Szolgálathoz történő eljuttatásában. Az együttműködés keretében az idősebb, a Szolgáltatól távol élő áldozatoknak is segítséget tudtak nyújtani.

Az erőszakos bűncselekmények áldozatai – az előző évekhez hasonlóan – számos esetben vették igénybe a Békéscsabán működő Pszichológiai Tanácsadó segítségét a Szolgálat közreműködésével.

A Békés Megyei Rendőr-főkapitányság Bünt megelőzési Osztályával évek óta hatékonyan együttműködik a Szolgálat. Eredményesség szempontjából előrelépésként értékelendő, hogy a Szolgálat munkatársa hetente két alkalommal személyesen találkozik a Bünt megelőzési Osztály vezetőjével, ahol a rendőrség nyilvántartási rendszerére támaszkodva átbeszéli a legutóbbi találkozások óta a megyében elkövetett bűncselekményeket. Az áldozatsegítő ügyintéző által javasolt ügyekben az osztályvezető – adatvédelmi okokból – kapcsolatba lép a bűncselekményt szenvedett féllel és tájékoztatja az áldozatsegítés lehetőségéről. Súlyosabb bűncselekmények – pl. emberölés – esetén a Büntügyi Osztály a bűncselekmény elkövetését követő 24 - 48 órán belül igazolást küld telefax útján az elkövetett bűncselekményről. Ugyanakkor az is előfordult, hogy a rendőrség részéről az áldozatsegítő szolgáltatásokról történő tájékoztatás nem időben vagy egyáltalán nem történik meg, és ezáltal az áldozatok nem férnek hozzá az áldozatsegítő szolgáltatásokhoz vagy nem időben tudják igénybe venni az áldozatsegítő szolgáltatásokat.

A Borsod-Abaúj-Zemplén megyei Szolgálat működésének kezdeteitől törekedett arra, hogy lehetőség szerint személyesen felkeresse a feladatai ellátásánál jelentőséggel bíró intézmények vezetőit, és tájékoztassa az intézmények dolgozóit annak érdekében, hogy minél szélesebb körben ismertté váljon az áldozatsegítő tevékenység. Jelenleg a kapacitás hiány miatt írásban valósul meg a kapcsolattartás, a változásokról postai úton (e-mailen) értesítik a társszerveket.

Budapest Igazságügyi Szolgálatának kapcsolata a megyei áldozatsegítővel korábban kiváló volt, azonban a szervezeti átállás, illetve a regionális esetmegbeszélések szünetelése miatt az együttműködés lazult, ez leginkább a kárenyhítési kérelmek számának csökkenésében fedezhető fel. A kapcsolatot a nyomozó hatóságokkal, és a különböző önkormányzati és egyéb intézményekkel, civil szervezetekkel folyamatosan fenntartják és a lehetőség szerint szélesítik a kölcsönös együttműködést. Néhány kerületi kapitányságon gyakorivá vált az igazolások késedelmes kiállítása, ezért vezetőiket személyesen kereste meg a Szolgálat vezetője a gondok orvoslása érdekében.

A Csongrád megyei Szolgálat napi kapcsolatban áll a Csongrád Megyei Rendőr-főkapitánysághoz tartozó rendőrkapitányságokkal, rendőrőrsökkel. A Szolgálat hatékonyan együttműködik a karitatív civil és egyházi intézményekkel, a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjaival. Sikeresen pályáztak TÁMOP program keretében „Csongrád megyei összefogás az áldozattá válás megelőzése és az áldozatsegítés érdekében” címmel, a konzorciumi partnerek: Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság; Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara Csongrád Megyei Szervezete. Együttműködő szervezetek: Szeged-Csanádi Egyházmegye; Csongrádi Református Egyházmegye; Szegedi Tudományegyetem; Lakótelepi Emberek Érdekképviseleti Társulása Egyesület.

A Fejér megyei Szolgálat munkatársai 2011-ben több alkalommal is részt vettek a Gyermekjóléti Szolgálat által szervezett szakmai rendezvényeken. Az Áldozatsegítő Osztály több település – Pázmánd, Sárkeresztúr, Söréd, Dég, Perkáta – vezetőjének is felajánlotta a lakossági fórumon történő megjelenés lehetőségét, ahol a települések vezetőinek nyújtottak tájékoztatást, illetve postai úton tájékoztatókat is küldtek az Áldozatsegítő Osztály tevékenységéről, azonban csak Pázmánd Község meghívására vehettek részt ilyen rendezvényen.

Az Áldozatsegítő Osztály mindkét munkatársa részt vett a Kriminológiai Intézet által Székesfehérváron szervezett lakossági fórumon.

A szakmai rendezvények sorából kiemelkedik a Kodolányi János Főiskola Szociális Tanulmányok Tanszékének meghívása a Szabadegyetem rendezvényre, ahol a Szolgálat munkatársa az áldozatsegítés kialakulásáról, a jogszabályi háttérrel, valamint a nyújtható támogatásokról és szolgáltatásokról tartott előadást.

A Hajdú-Bihar megyei Szolgálat társszervekkel való együttműködésének főiránya a rendőrség, leginkább telefonos úton keresi egymást a két szerv. A 2011. évi tájékoztató anyagok elkészítésének elmaradása miatt a tárgyévben nem került sor az áldozatvédelmi referensekkel közös értekezletre.

Az Ást. szerinti igazolás kiadásával kapcsolatban a Szolgálat igazgatója örvendetesnek tartja, hogy az esetek mintegy kétharmadában az ügyfelek magukkal hozzák az igazolást, amely lehetővé teszi a gyorsabb ügyintézését. A Szolgálat által hivatalból megkért igazolásoknál azonban – ugyan arányaiban elenyésző számban – még mindig előfordul, hogy a kiállító hatóság határidőt mulaszt. A komolyabb határidőcsúszásoknál alkalmazott sürgető levelek az esetek többségénél viszont gyors eredményt hoztak.

A korábbi évekhez hasonlóan Debrecen, Berettyóújfalú és a Hajdúböszörményi Gyermekjóléti Szolgáltatástól

érkezett meghívás a Szolgálathoz a gyermekvédelemhez kapcsolódó jelzőrendszer működésével kapcsolatos értekezletekre, de a munkahelyi és egyéb elfoglaltságok miatt nem vettek részt ezeken. A hajdúböszörményi Gyermekjóléti Szolgálattal, a helyi rendőrkapitánysággal, családsegítő központtal és városi gyámhivatallal a Szolgálat kezdeményezésére közös esetmegbeszélésen tartottak egy családon belüli erőszakkal kapcsolatos ügyben. Ezen kívül még egy ügyben élt jelzéssel a Szolgálat kiskorú veszélyeztetettsége miatt, amely alapján gyámhatósági intézkedés történt.

A helyi önkormányzatoknál működő családsegítő szolgálatok a tárgyévben is több esetben nyújtottak segítséget olyan ügyfelek számára, akik többnyire egészségi vagy anyagi okok miatt nem tudták vállalni a személyes megjelentést az osztályunknál.

A Szolgálatot is érintő TÁMOP 5.6.2. kiemelt projekt keretében szakmai felkészítő konferenciákat rendeztek, amelyeken a Szolgálat munkatársai pénzügyi okok miatt nem tudtak részt venni. Február végén egyelőre próbaüzemben beindult a 24 órás diszpécser szolgálat, majd augusztus közepétől az önkéntes segítők is rendelkezésre állnak.

Heves megyében a 2011-ben a Szolgálat a tevékenysége megismertetése érdekében továbbra is fokozott propaganda tevékenységet folytatott – a helyi lapnak (Egri Magazin) adott interjút, az Egri Városi Televízió Fogadóóra című műsorában bemutatták a Szolgálat tevékenységét és a TÁMOP 5.6.2. program keretében bevezetett új szolgáltatásokat. Az egri Városi Televízió folyamatosan sugározza a képhírben a Jogi Segítségnyújtó és az Áldozatsegítő Szolgálat szolgáltatásairól való tájékoztatást, valamint a Szolgálat elérhetőségét.

A rendőrkapitányságokkal, a bíróságokkal, az ügyészségekkel, egyéb hatóságokkal, helyi és kistérségi önkormányzatokkal, civil szervezetekkel (p1: Fehér Gyűrű Közhasznú Egyesület) a Szolgálat igazgatója szerint jó a kapcsolat. A Szolgálat munkatársai a kapcsolatot az igazolás kiadása tárgyában a rendőrkapitányságok bünyügyi osztályvezetőivel tartják. Az igazolások kiadása a kezdeti nehézségek után ma már akadálymentesen működik. A tavalyi évben többször sikeresen együttműködött a Szolgálat a Katolikus Karitsz Egri Szervezetével. Heves megyében két civil áldozatvédelmi iroda is működik, mindkettő a Fehér Gyűrű Közhasznú Egyesület irodájaként Gyöngyösön és Hatvanban.

A *Jász-Nagykun-Szolnok megyei* Szolgálat igazgatója arról tájékoztatott, hogy hatékony és jó kapcsolatot ápolnak a társintézményekkel és szervezetekkel. Az eredményes segítségnyújtás érdekében együttműködési megállapodást kötöttek a helyi krízisközpont és családok átmeneti otthonával, amelynek keretében mindkét szerv kölcsönösen kiemelt figyelmet fordít a látókörébe került kiskorúakra. A Szolgálat szintén eredményesen együttműködik a Máltai Szeretetszolgálat helyei szervezetével, amely számos esetben élelmiszer-csomaggal, ruhaneművel, átmeneti elhelyezés biztosításával segítette az áldozatokat.

A Szolgálat tapasztalata szerint a jelzőrendszer nem minden tagja ismeri a Szolgálat nyújtotta támogatásokat. Sajnálatos tényként emelte ki az igazgató levelében, hogy a Szolgálat működésének megkezdése óta elenyésző számban érkezett jelzés háziiorvostól, gyermekorvostól, vagy a védőnői szolgálatról, oktatási intézményektől. Ez a hiányosság az igazgató szerint az információhiányból fakad, amelyet a Szolgálat tevékenységének szakmai fórumokon történő ismertetésével igyekszik orvosolni.

Ennek a problémának a jelentőségét válaszelevelében a *Komárom-Esztergom megyei* Szolgálat igazgatója is kiemelte. Az igazgató arról is tájékoztatott, hogy a Komárom-Esztergom Megyei Rendőr-főkapitányság kialakított egy jól felszerelt, jelenlegi előírásoknak megfelelő gyermekbarát meghallgató szobát. A nyomozó hatóság tapasztalatai szerint a szoba évek óta kihasználatlan, a nyomozási bíró nem élt annak használatának lehetőségével. A Szolgálat vezetője feltétlenül szükségét érzi a bírák és a nyomozók gyermekbarát igazságszolgáltatás jegyében történő képzésének. Az ügyfelek részéről többször találkoztak olyan panasszal, amely a rendőrség munkatársainak nem megfelelő hozzáállása miatt fogalmazódott meg az érintettekben. Gyakran előfordul, hogy a nyomozó hatóság munkatársai téves tájékoztatást nyújtanak a távollattás lehetőségeiről. Volt rá példa, hogy az ügyfél nevében a Szolgálat munkatársa által fogalmazott ideiglenes megelőző távollattási kérelmet nem fogadták be a kérelmezőtől, arra hivatkozással, hogy az nem megfelelő. Ugyanebben az ügyben az átfogalmazott kérelemre két nap múlva végül a bíróság rendelt el megelőző távollattást a jogszabályban megengedett maximális időtartamra.

Gyakori eset az is, hogy a hozzátartozók közötti erőszakos cselekmények – akár gyermekbántalmazás – miatt is csak a Szolgálat közreműködésével tud a sértett feljelentést tenni, mert a rendőrkapitányságtól a hasonló problémákkal a gyámhatósághoz vagy a családsegítő szolgálathoz irányítják őket.

A Szolgálat továbbra is problémaként értékeli, hogy bár a jelenség tabu-jellege az elmúlt években enyhülni látszik, más jelzőrendszeri tagokhoz hasonlóan továbbra is csak későn vagy egyáltalán nem értesülnek a sokak által magánügynek tekintett családon belüli problémákról. Az érintettek gyakorta már csak a legsúlyosabb helyzetben fordulnak segítségért, a bántalmazottak környezetében uralkodó közöny miatt, pedig sokszor esélytelen, hogy a látókörükbe kerüljenek olyan gyermekek, akik segítségre szorulnak.

A *Nógrád megyei* Szolgálat a megyei rendőr-főkapitánysággal és a városi kapitányságokkal korábban megkötött együttműködési megállapodásait 2011-ben felülvizsgálta, és helyenként új megállapodásokat kötöttek. A rendőrséggel az együttműködést az általános tájékoztatás, a feljelentést tevők egyedi tájékoztatása és a Szolgálathoz való irányítása, a bünyügyi igazolások kiállítása és törvényes határidőben történő rendelkezésre bocsátása, valamint a konkrét ügyekhez kapcsolódó esetmegbeszélések jelentik.

A Szolgálat 2011-ben is ún. „minitájékoztatókat” bocsátott a kapitányságok rendelkezésére, amely a Szolgálat pontos elérhetőségét, az ügyintézők nevét, valamint a szolgáltatások felsorolását tartalmazza. A tájékoztató

sokszorosítható, elfér a zsebben, így a bűncselekmény helyszínére kikerülő rendőr, és a kapitányság épületében a panaszt rögzítő kolléga is átadhatja a feljelentő/áldozat részére. A kölcsönös bizalom és az akadálymentes kommunikáció érdekében a kapitányságok és a Szolgálat munkatársai sort kerítenek a vezetők személyes találkozóira, ahol a személyi állomány változásairól, jogszabályi és eljárásbeli változásokról tájékoztatják egymást. Több egyedi esetben tartottak megbeszélést az ügygazdák a büntetőeljárás és az áldozatsegítő eljárás eredményessége érdekében.

Közös pályázatot nyújtott be a Szolgálat az „Áldozattá válás megelőzése, az áldozatsegítés” elnevezésű projekt megvalósítására a megyei rendőr-főkapitánysággal és az OR-TISZK Nonprofit Kft.-vel, Salgótarján Megyei Jogú Város Önkormányzatával konzorciumi partnerségben, a megyei polgárőr szervezettel, illetve Alsópetény Ifjúságáért, Értékmegőrzéséért és Fejlődéséért Alapítvánnyal együttműködő partnerként. Több településen civil kezdeményezésre bűnmegeelőző fórumokon vettek részt a Szolgálat munkatársai (pl. Somoskőújfalun).

A Szolgálat vezetője beszámolójában kitért arra is, hogy az Ást. gyors rendőrségi intézkedést írt elő, amelyet azonban a büntetőeljárás sajátosságai miatt nehéz teljesíteni. A megyei rendőrkapitányságokkal kialakított gyakorlatuk szerint, amennyiben az igazolás határidőre történő megküldése akadályba ütközik (pl. a nyomozást még nem rendelték el, az ügyintéző szabadságon van), haladéktalanul tájékoztatják a Szolgálatot. A Szolgálat munkáját nagymértékben megnehezíti, hogy 2010-től már nem a bűnmegeelőzési főelőadók/áldozatvédelmi referensek teljesítik a megkereséseiket, hanem minden ügyben az eljáró nyomozó állítja ki az igazolást. Véleményük szerint célszerű lenne az áldozatsegítő megkereséseket egy kézben összpontosítani, és azok kezelésére kapitányságonként egy személyt kijelölni.

Az áldozatsegítő munkatársak tapasztalatai szerint a rendőrség a jogszabályi kötelezettségein túl is segítséget nyújt pl.; telefonon megkeresik a Szolgálatot a bűncselekmény helyszínéről és tájékoztatást kérnek a legközelebbi ügyfélfogadás időpontjáról, a kérelemhez csatolandó mellékletekről.

A Pest megyei Szolgálat jogszabályban meghatározott társszervek javarészával szükség szerint az évek során írásban, illetve a főbb partnerekkel személyesen is felvette a kapcsolatot. A nyomozóhatóságokkal és a családsegítőkkal napi kapcsolatban vannak, tájékoztató előadások, konferenciákban való részvétel, írásos ismertető küldése, eseti megkeresések, helyi televízió műsoraiban való tájékoztatások formájában. A Szolgálat hatékonysága nagymértékben függ a nyomozóhatóság első alkalommal való tájékoztatási kötelezettségének teljesítésétől, amire hat év után is rendszeresen panaszok érkeznek az áldozatoktól, mert szóban nem kapták meg – csupán aláírták velük – a jegyzőkönyvbe foglalt tájékoztatót. Ugyanakkor egy éve a hivatal sem biztosítja a kötelező írásos tájékoztató anyagokat a rendőrségnek anyagi okokból.

A Somogy megyei Szolgálat megerősítette a Pest megyei gyakorlatot, tapasztalata szerint is a nyomozó hatóság egyfajta „előszűrés” végez saját belátása szerint a rászorultság tekintetében. A feljelentésről szóló rendőrségi jegyzőkönyv tartalmazza ugyan a tájékoztatás megtörténtének dokumentálását – amelyet az áldozat aláír –, az esetek túlnyomó többségében azonban a konkrét, szóbeli tájékoztatás elmarad. Ezen gyakorlat megváltoztatását szolgálja a kormányhivatal Igazságügyi Szolgálat és a Somogy Megyei Rendőr-főkapitányság konzorciuma által benyújtott TÁMOP „Az áldozattá válás megelőzése, áldozatsegítés” című és „Az áldozattá válás megelőzése, áldozatsegítés – különös tekintettel az iskolai erőszakra – Somogy megyében” alcímű pályázat szakmai koncepciója.

A Szolgálat munkájával 2011-ben is nagy hangsúlyt helyezett a szolgáltatás-jelleg kifejezésére, ezért a hatósági ügyintézésnél a jogszabályi kereteken belül maximálisan méltányosan, az áldozat érdekeinek, helyzetének megfelelően járnak el.

A Szolgálat területi irodáiban ügyfélfogadást 2011-ben nem tartottak, mivel az áldozatok főként akut krízishelyzetben fordultak a Szolgálatához, és annak intézése a bűncselekmény elkövetése után nem halasztható a következő kihelyezett ügyfélfogadásig. Az életellenes, súlyos bűncselekmények, illetve mozgásában korlátozott, időskorú áldozatok esetén a Szolgálat mobilizálódik, és ezekben az ügyekben az áldozat számára a legkedvezőbb lehetőséget biztosítják, amely általában lakóhelyén történő ügyintézészt jelent.

A 2010 közepén indult TÁMOP áldozatsegítési alprojekt megkísérel e fenti problémákra megoldást találni önkéntes szervezői hálózat létrehozásával, Somogy megye egyike azon megyéknek, amely az előző években részt vett az országban a projekt előkészítésében. A projekt eredménye azonban nem realizálható a végrehajtásban, ugyanis a pályázat megvalósítója (KIMISZ) és a régiók Kormányhivatalai között nem született megállapodás.

A Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei Szolgálat a nyomozóhatóságokkal működik együtt, a törvényben megjelölt más szervekkel pedig eseti jelleggel veszi fel a kapcsolatot. A megye nagyságából és hátrányos helyzetéből sok esetben még a megyeszékhelyen található Szolgálatához való bejutás is nagy anyagi terhet ró az ügyfelekre, illetve számtalan esetben még a Szolgálat telefonon való elérése is nehézséget okoz. A Szolgálat működésének megkezdésekor, annak első éveiben (2006-2007) ezért nagyon sok megkeresés már határidőn túl érkezett be a Szolgálatához.

A Tolna megyében működő öt rendőrkapitányság képzési napjain rendszeresen részt vesznek a Szolgálat munkatársai és megadják a naprakész tájékoztatást az áldozatsegítést érintő kérdésekről. Az Áldozatsegítő Osztály munkatársai rendszeresen konzultálnak a rendőrkapitányságok áldozatvédelmi referenseivel, illetve bűnügyi osztályvezetőivel. A napi együttműködésen túl az osztályvezető rendszeres kapcsolatot tart a rendőrkapitányságok bűnmegeelőzési- és áldozatvédelmi referenseivel, bűnügyi osztályvezetőivel, közrendvédelmi- és

közlekedésrendészeti osztályvezetőivel. Több alkalommal is jelezték a kapitányságvezetők felé, ha hiányosságokat, illetve olyan pontatlanságokat tapasztaltak, amelyek esetlegesen lassították a közös munkát (pl. feljelentés felvételének megtagadása, igazolás pontatlan, vagy határidőn túli kiállítás, a már lezárt ügyekről történő tájékoztatás elmulasztása).

A szociális intézmények által szervezett szakmai rendezvényeken rendszeresen jelen vannak a Szolgálat munkatársai, ilyenek voltak például a Tolna Megyei Bűnmegelőzési Koordinációs Bizottság, valamint a Civil Bűnmegelőzési Műhely, a Szekszárdi Kábítószer-egyeztető Fórum ülései, illetve a Családsegítő Központok és a Gyermekjóléti Szolgálatok által szervezett szakmai konferenciák. Lehetőségeikhez mérten részt vesznek a települési tanácskozásokon, kistérségi társulások ülésein. A fentiekben túl az Áldozatsegítő Osztály vezetője többször is tartott előadást a Tolna Megyei Vöröskereszt rendezvényein, a Tolna Megyei Balassa János Kórház szakdolgozói fórumán, valamint a Szekszárdi Humán Szolgáltató Központ képzési napjain és Tolna Megyei Civil Bűnmegelőzési Fórum által szervezett rendezvényeken.

Vas megyében az Ást.-ben meghatározott szervekkel való együttműködés megfelelő, a nyomozó hatóságokkal, valamint a gyermekjóléti és családsegítő szolgálatokkal pedig kiemelkedő, a civil szervezetekkel eredményesnek mondható; főbb civil kapcsolataik: Vas Megyei Polgárőr Szövetség, Mozgássérültek Vas Megyei Szervezete, Megyei Püspöki Hivatal, Magyar Védőnők Egyesülete, Máltai Szeretetszolgálat Vas Megyei Szervezete, Magyar Vöröskereszt Vas Megyei Szervezete.

Veszprém megyében a Szolgálat a rendőrség áldozatvédelmi hálózatával napi szintű kapcsolatban áll. A kapcsolattartás – az ügyintézés gyorsítása érdekében – általában telefon és fax útján történik. A rendőrség és a Szolgálat együttműködésének hatékonyságát mutatja a közös pályázatban, valamint a rendőrség által indított újszerű programokban való részvétel is. Az áldozatsegítő szolgáltatásokkal kapcsolatos tapasztalatok és friss információk továbbadása érdekében a Szolgálat kb. két havonta tájékoztatást tart a rendőrkapitányságok illetékes munkatársaitól. A szolgálat a családsegítő szolgálatokkal negyedévente esetmegbeszélést tart, amelynek keretében rendszeresen felmerülő téma a családon belüli erőszak, illetve a kiskorúak sérelmére elkövetett bántalmazás. Évi pár alkalommal felmerül a konzuli szolgálattal történő kapcsolatfelvétel szükségessége (pl. az áldozat külföldről történő hazatérésével kapcsolatos ügyintézés).

A Zala megyei Szolgálat igazgatójának véleménye szerint a gyermekbarát igazságszolgáltatás jegyében kialakítandó, „érzékenyítő” szemléletmódban helye van annak, hogy az eljáró bíró az ítélelhozatal mellett, az áldozatról is „gondoskodjon” – hiszen az állam a büntetőhatalom gyakorlása mellett felelős az áldozatról való gondoskodásért is, különösen a gyerekek esetében – azzal, hogy tájékoztatást ad a Szolgálatok áldozatsegítő tevékenységéről. A Zalaegerszegi Törvényszék és a Zala Megyei Kormányhivatal Igazságügyi Szolgálat által 2012 márciusában kötött együttműködési megállapodás is lehetőséget teremt arra, hogy a jövőben a bűncselekmény áldozata legkésőbb itt tudomást szerezzen és élhessen olyan segítségkéréssel, amire korábban az eljárás során nem volt lehetősége. Az áldozatoknak nemcsak anyagi, hanem mentálhigiénés segítségre is szükségük van, különösen a gyerekeknek, ahhoz, hogy a jövőben teljes életet élhessenek és az elszorított trauma minél előbb szakember által kezelésre kerüljön, hogy egészséges felnőtté válhassanak. Természetesen emellett az is fontos, hogy a gyermek korának, értelmi szintjének megfelelően kapjon tájékoztatást az eljárás során, erre a jövőben a Törvényszék Elnökével közös képzést megszervezését tervezi a Szolgálat, amelynek keretében az igazságszolgáltatás minden szegmensét terveznek megszólítani.

9.) A Szolgálat gyakorlata a gyermekkorú és a törvényes képviselőt gyakorló érdekelletéte esetén

Valamennyi Szolgálat – Nógrád megye kivételével – arról tájékoztatott, hogy munkájuk során nem találkoztak olyan esettel, amikor érdekelletét állt fenn a törvényes képviselőt gyakorló és a gyermekkorú sértett személy között. Amennyiben ilyen felmerülne, a Szolgálatok a gyámhatóság értesítését és eseti gondnok kirendelését látják a megfelelő intézkedésnek.

A Nógrád megyei Szolgálat két esetben járt el olyan 18 év alatti sértett ügyében, ahol érdekelletét állt fenn a törvényes képviselőt gyakorló és a gyermekkorú személy között. A biztonságot nyújtó megoldás feltárásában működött közre a Szolgálat a gyermekvédelmi intézményekkel. A családon belüli bántalmazás estében esetmegbeszélést tartottak a gyermekjóléti, a családsegítő szolgálat és az anyaotthon munkatársainak részvételével.

10.) A Szolgálat áldozatsegítő szolgáltatásainak gyermekkorúakra vonatkozó adatai

A Szolgálatok gyermekkorúak részére nyújtott áldozatsegítő szolgáltatások adatairól külön kimutatással nem rendelkeznek, a jelenlegi statisztikai rendszer nem teszi lehetővé ennek feldolgozását és külön kimutatását. Tapasztalataik szerint érdekvédelem elősegítése, azonnali pénzügyi segély illetve kárenyhítés szolgáltatásokat nyújtottak legtöbb esetben a Szolgálatokhoz forduló gyermekkorú áldozatoknak.

Budapest Főváros Igazságügyi Szolgálatának tájékoztatása szerint a 2011. évben a szolgálathoz fordult kiskorúak száma 27 fő volt.

11.) Kiemelt problémák

A Fővárosi Szolgálat beszámolója szerint 2010. december 15. óta nincs lehetőség a törvényi előírások ellenére készpénzes azonnali pénzügyi segély kifizetésére. Részben ennek következménye az azonnali pénzügyi segély kérelmek számának visszaesése, mivel a kifizetési lehetőségek megismerését követően (kb. 10-15 nap átutalással vagy postai úton) a kérelmeket nem is adják be az ügyfelek. A Hit Gyűlekezete által 2011. december hónapban biztosított 32 ételismiszer-csomag időlegesen megoldotta az ünnepek időszakában a készpénzes kifizetés hiányát. A csomagok tartalma tartós ételismiszer, higiéniai cikkek, plüss gyermekjátékok. A csomagokat a legnagyobb

gondban lévő családok részére adták át (átvételi elismervény ellenében) az érdekérvényesítés szolgáltatás keretében. Az ügyfelek nagyon hálásak voltak az ilyen módon biztosított segítségért.

Az érdekérvényesítés szolgáltatások száma 11%-os növekedést mutat, amelynek nagy része az iratpótláshoz köthető, de egyre több a kapcsolatfelvétellel, egyeztetéssel, részletes jogi tanácsadással nyújtott személyre szabott segítségnyújtás.

A kárenyhítési kérelmek számának csökkenéséhez vélhetően a szervezeti átállás — a megyei szolgálatok kormányhivatali struktúrába integrálódása — miatti együttműködés intenzitásának lanygulása nagymértékben hozzájárult. Ezen a területen nehézséget okoz a támogató hatóságok változatlanul eltérő, gyakran hibás joggyakorlata; aminek feloldására több tájékoztató anyagot is készített a Szolgálat és eljuttatta az érintett szervekhez. A Szolgálat vezetője szerint kárenyhítés speciális jellegére és az országos hatáskörben történő eljárásra tekintettel szükséges lenne a területen felmerült gyakorlati kérdések módszertani útmutatókban történő szabályozása és azok megyei kollégákkal való megismertetése.

IV. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Szolgálatának (KIMISZ) főigazgatójának álláspontja

Az áldozatok számának alakulása összefügg a bűncselekmények számával. Az Egységes Nyomozóhatósági és Ügyészségi Bűnügyi Statisztika adatai szerint 2011-ben az ismertté vált természetes személy sértettek száma 261.294 fő volt. Országos átlagban a sértettek 7,26%-át érte el a Szolgálat, kiemelkedőbb volt Komárom-Esztergom megye 16,4 %-kal, Zala megye 14,1%-kal, Vas megye 13,5%-kal, míg a legalacsonyabb hatékonyságot Pest 3,2%, Békés 4,6 % és Borsod-Abaúj-Zemplén 4,9% megyékben érték el.

A legtöbb áldozat kérelmet a lakóhelyén található Szolgálatnál nyújtja be, az áldozatok 77%-a városban él, míg kisebb településeken élő áldozatoknak csak 23%-uk fordult a Szolgálathoz.

A sértettek kor szerinti megoszlásában a gyermekkorúak a tényleges sértetti arányuknál kisebb arányban jelennek meg az ügyfelek körében, míg az idősebbek jóval felül reprezentáltak. Az előbbi oka, hogy nem maga a gyermek jár el az áldozatsegítő szolgálatnál, hanem törvényes képviselőjeként a szülő és ő jelenik meg a statisztikában is.

A Szolgálathoz forduló ügyfelek döntő többsége magyar állampolgár, 2011-ben országosan összesen 81 nem magyar állampolgár kért segítséget, a tavaly elért közel 19.000 ügyfélnek mindössze 0,4%-a, ebből a gyermekkorúak arányáról nem rendelkeznek adattal. Ugyanakkor összességében a Szolgálatot felkereső áldozatok életkor szerinti megoszlását tekintve 2011-ben az áldozatoknak kb. 3%-a volt 18 év alatti. A főigazgató az előzőekre tekintettel a nem magyar anyanyelvű gyermekkorú áldozatok meghallgatására speciális feltételek biztosítását nem tartja indokoltnak.

Nem áll rendelkezésre módszertani útmutató, a gyermekek egyedi szükségleteihez igazodó szükség szerű áldozatsegítő intézkedések feltárásáról és azok biztosításáról. A TÁMOP 5.6.2. projekt áldozatsegítési alprojektjében 2011-ben három megyében (Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves és Nógrád megyében) I-I fő pszichológust vettek fel az áldozatok pszichés-érzelmi támogatása céljából. A Szolgálat hosszú távú stratégiai célkitűzései között szerepel a pszichológusi segítségnyújtás országos bevezetése és biztosítása, ami összhangban áll az Európai Uniónak a bűncselekmények áldozatainak támogatására, védelmére, és jogaira vonatkozó minimumszabályok megállapításáról szóló új irányelv-tervezetével.

A főigazgató is megerősítette a területi szervek által jelzett létszám és szakember hiányt. Kifejtette, hogy az áldozatsegítő szakemberek száma jelenleg nem megfelelő, különös tekintettel arra, hogy a területi igazságügyi szolgálatok áldozatsegítőként szinte kizárólag csak jogász végzettségű munkatársakat alkalmaznak. Mindössze három megyében, valamint a fővárosi igazságügyi szolgálatnál foglalkoztatnak pszichológust. Ezen túlmenően hiányzik az áldozatsegítés rendszeréből a szociális munkások foglalkoztatása is (kivéve a fővárosi igazságügyi szolgálatot, ahol egy szociális munkás is dolgozik áldozatsegítő ügyintézőként). A területi igazságügyi szolgálatok között eltérés van az áldozatsegítő ügyintézők létszámában is: egyes megyékben 1 fő, más megyékben 2 fő, a fővárosban 7 fő főállású áldozatsegítő ügyintéző van, néhány megyében pedig az áldozatsegítő szolgálat a jogi segítségnyújtó szolgálattal összevontan működik. 2011 év utolsó napján (a KIMISZ-t is beleértve) csupán 56 fő (vezető, ügyintéző, ügykezelő) dolgozott országosan áldozatsegítőként. Ebből országszerte 12 fő volt az új belépő, a KIMISZ-ben pedig 3 fő nem rendelkezett áldozatsegítési gyakorlattal, mindez a szakterületen újonnan dolgozók 27%-át teszi ki, ami jelentős létszám.

Szakértők bevonására az Ást. az érdekérvényesítés elősegítése szolgáltatás keretein belül biztosít lehetőséget. A gyakorlatban mindez azt jelenti, hogy szükség esetén az Áldozatsegítő Szolgálat az egészségügyi, illetve a szociális ellátórendszerbe, a megfelelő szervhez vagy személyhez irányítja az áldozatokat, gyermekkorú áldozatok esetén ez például gyermekpszichológushoz, családsegítő vagy gyermekjóléti szolgálathoz való továbbításban valósulhat meg.

Az Áldozatsegítő Szolgálat tagja a gyermekvédelmi, illetve a hozzátartozók közötti erőszak megelőzését célzó jelzőrendszernek, ezért a KIMISZ 2011. november 22-én kiadta a 3/2011. számú módszertani állásfoglalást a gyermekvédelmi és hozzátartozók közötti erőszakkal kapcsolatos jelzőrendszeri tagságból fakadó kötelezettségek teljesítéséről. A módszertani útmutató célja, hogy ösztönözze a területi áldozatsegítő szolgálatokat és segítséget nyújtson nekik a jelzőrendszeri tagsággal összefüggő feladataik ellátásában. A módszertani iránymutatáson túlmenően, a jelzőrendszer működésével kapcsolatos megyei adatok rögzítése érdekében a KIMISZ 2012

januárjában havi adatszolgáltatásra kérte a területi áldozatsegítő szolgáltatásokat, amely adatai alapján a főigazgató úgy látja, hogy a Szolgáltatások a gyermekkorú áldozatok esetében eleget tudnak tenni jelzőrendszeri kötelezettségeiknek.

Az áldozatsegítő támogatások rendszere a krízis jellegű szolgáltatásokra épül, amelyek elsősorban a bűncselekmény elkövetését követő rövid időn belüli segítségnyújtást célozzák. Erre figyelemmel, továbbá az Áldozatsegítő Szolgáltatások jelenlegi személyi kapacitására tekintettel, a gyermekkorú áldozatok életkörülményeinek nyomon követésére jelenleg sajnos nincs lehetőség a gyakorlatban. Ez alól kivételt képeznek azok a fentebb említett megyék, ahol pszichológus is dolgozik a Szolgáltatónál, mivel a pszichológusi segítségnyújtás, a krízisintervenció jellege szerint lehetővé teszi az áldozattal való többszöri találkozást, és az áldozat sorsának — legalábbis egy ideig tartó — nyomon követését. A jelzőrendszeri feladatok ellátása körében az Áldozatsegítő Szolgáltatások minden esetben kérnek visszajelzést attól az illetékes szervtől, amely felé a veszélyeztetett kiskorú ügyében jelzéssel éltek.

Az Ást. több segítségnyújtási formát ismer. 2011-ben valamennyi támogatási forma esetén csökkent a benyújtott kérelmek száma, 2010-hez viszonyítva 11%-kal, 19%-ban az azonnali pénzügyi segély, 18%-ban a jogi segítségnyújtás, 17%-ban a kárenyhítési kérelmek száma csökkent. Míg tájékoztatást (2011-ben 8964 esetben) mindenki kaphat formai kötöttség nélkül, addig támogatásban az az ügyfél részesülhet, aki igazolhatóan bűncselekmény áldozata lett. A támogatásoknak két formája van az állami kárenyhítés, míg a másik csoportot a szolgáltatások képezik. Az állami kárenyhítési kérelmet a bűncselekmény elkövetésétől számított 3 hónapon belül kell benyújtani bármely áldozatsegítő szolgáltatónál, akik mint támogató hatóság nyújtanak segítséget a kérelem kitöltésében és továbbításában. A döntő hatóság feladata a kérelmek elbírálása, e hatáskört a fővárosi Igazságügyi Szolgálat látja el, ahová 2011-ben 353 kérelem érkezett. A csökkenő kérelmek ellenére nő az engedélyező döntések aránya, a tavalyi évben már a döntések több mint fele engedélyező volt. A jogerős határozatok alapján összesen 34,2 millió Ft-ot fizettek ki, az egyösszegű kártérítések 89%-ában a kárenyhítés összege 429.570 Ft, azaz az adható maximális összeg egyharmada alatt volt.

A szolgáltatások körében (2011-ben 11.602 kérelem alapján) az *azonnali pénzügyi segély* célja, hogy a bűncselekmények áldozata gyors, azonnali segítséget kapjon, ami abban az esetben indokolt, ha a kérelmező a lakhatással, ruházatokkal, étellel, utazással kapcsolatos, valamint gyógyászati és kegyeleti kiadásait a bűncselekmény következtében önerőből nem tudja fedezni. A segélyt a bűncselekmény elkövetésétől számított 5 napon belül kell igényelni. A megyei áldozatsegítő szolgálat a kérelmet méltányossági döntés keretében bírálja el. Az azonnal adható pénzügyi segélyek jelentős része (69%) a maximálisan adható összeg felénél is alacsonyabb, országos átlag alapján határozatonként 31.432 Ft.

A pénzbeli kifizetések gyakorlatával összefüggésben a rendelkezésemre bocsátott éves beszámoló szerint: A bűncselekmények áldozatainak kárenyhítése című, felülről nyitott célleírányzat kezelése az 1136/20110. (VI. 29.) Kormányhatározat értelmében a Belügyminisztérium feladat és hatáskörébe került. A pártfogó felügyelői, jogi segítségnyújtási, áldozatsegítési és kárpótlási feladatokat ellátó szervekről szóló 322/2010. (XII. 27.) Korm. r. 13. § c) pontja értelmében a célleírányzatot a KIMISZ kezeli. 2011 során összesen 139,3 millió Ft kifizetése történt meg, amely éves szinten a szolgálat 2006-os megalakulása óta a legalacsonyabb. A csökkenés visszavezethető, arra hogy a kifizetések biztosításának érdekében a KIMISZ és a 20 kormányhivatal között aláírandó megállapodások létrejötte hónapokat csúszott, a főváros esetében pedig létre sem jött.

A döntő hatóság előtti eljárásokban nincs jogszabályi lehetőség a készpénzes kifizetésre, csak postai kézbesítésre vagy banki átutalásra. A fővárosban ugyanakkor egész évben nem volt lehetőség készpénzes kifizetésre. A postai kézbesítésre vagy banki átutalásra valamennyi áldozatsegítő szolgáltatónál lehetőség volt, ennek ellenére Baranya megyében szinte nem éltek ezzel, míg Pest megyében a megítélt támogatások 94%-át csak e módokon fizették ki.

A szolgáltatások másik körébe tartozik az *érdekérvényesítés elősegítése*, amellyel a szolgálat az áldozatot a szükségleteinek megfelelő módon és mértékben hozzásegíti alapvető jogai érvényesítéséhez, amely szolgáltatások határidő nélkül kérhetők.

Az ügyfelek többsége az érdekérvényesítés elősegítése érdekében a bűncselekmény során eltulajdonított vagy megsemmisült irataik pótlásához kérnek segítséget. Ennek előzménye, hogy a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala Okmányfelügyeleti és Ellenőrzési Főosztálya (KEKKH), valamint az Áldozatsegítő Szolgálat között 2008-ban megkötött megállapodás, amelynek eredményeként a KEKKH az okmányirodákat felhívta, hogy az elveszett iratok pótlásakor, mint különös méltánylást érdemlő körülményt vegyék figyelembe eljárásuknál a szolgálat által kiállított igazolást és az iratokat költségmentes eljárás keretében pótolják. Hasonló megállapodást kötött a Szolgálat az Országos Egészségbiztosítási Pénztárral (OEP) is. A szolgálathoz érkező visszajelzések alapján az OEP szervei a megállapodás szerint járnak el, addig az okmányirodák gyakorlata nem egységes.

A Szolgáltatások döntéseivel szemben (az azonnali pénzügyi segélyről hozott döntések kivételével, mivel ott kizárt a fellebbezés) 34 jogorvoslati kérelem érkezett a KIMISZ-hez, amelynek túlnyomó többsége másodfokon az első fokú határozat helybenhagyásával zárult.

A területi szervek eljárásaival szemben a KIMISZ 2011-ben benyújtott összesen 6 panaszt elbírálta, egy esetben felügyeleti eljárást indított, 2 esetben jogszabálysértést állapított meg, 1 alkalommal más területi szervet jelölt ki eljárásra, míg 2 esetben a megyei szolgálatokhoz továbbította a panaszokat.

A KIMISZ szakmai módszertani tevékenysége keretében összegyűjtötte korábbi állásfoglalásait és munkatársai számára biztosította a hozzáférést. Elkészítette az Ást. kommentárját 2010-ben, amelynek

felülvizsgálatát kezdeményezte a BM 2011-ben. Továbbá 4 új módszertani állásfoglalást adott ki a vörösiszap katasztrófával kapcsolatos kérelmek egységes elbírálásáról, a magyar állampolgárokat külföldön ért bűncselekmények vizsgálatának szempontjairól, a jelzőrendszeri feladatok egységes ellátásáról, illetve az áldozatsegítő szolgáltatások jogszerűtlen igénybevételének kiszűréséről.

A jelzőrendszeri feladatainak ellátásakor 2011-ben 64 esetben élt jelzéssel, vagy kezdeményezett gyámhatósági eljárást. Létrehozta az ún. rendőrségi kapcsolattartói adatbázist, véleményezte a Budapest Ütemtervet, illetve egy pszichológus szakember felvételre került a KIMISZ állományába. Elkészítette a szakterület képzési tervét, ennek keretében 2011-ben regionális esetmegbeszéléseket tartottak, sor került országos szakmai vezetői értekezlet megtartására, valamint egy alkalommal az áldozatsegítő szakemberek továbbképzésére is Nagykovácsiban.

A megyei igazságügyi szolgálatoknál ellenőrzés lefolytatására nem került sor.

A KIMISZ éves beszámolója szerint az Ást. 41. § (2) bekezdésében rögzített kötelezettsége az áldozatsegítő szolgálatnak, hogy az áldozatok számára tájékoztatót készítsen és azt eljuttassa a velük kapcsolatba kerülő szervekhez (elsősorban a rendőrséghez), amely szervek kötelesek ezt a tájékoztatót minden áldozatnak átadni, akik ebből értesülnek a segítségnyújtás lehetőségéről és módjáról. Ezzel kapcsolatosan problémaként merült fel, a tájékoztatót a KIMISZ a jogszabály szerint elkészítette, azonban azokat a kormányhivataloknak kell sokszorozítaniuk. Ez költségvetési problémák miatt több helyen elmaradt vagy időben elhúzódott, miközben a korábbi tájékoztató anyagok már elfogytak. Emiatt a rendőrség sok helyen már nem, vagy csak részben tud eleget tenni tájékoztatói kötelezettségének, ami az ügyfélszámok csökkenését eredményezte.

V. A fővárosi főügyész álláspontja

A főügyészség nyomozás felügyeleti tevékenységének tapasztalatai szerint a büntető eljárás során eljáró nyomozó szervek minden esetben teljesítik az áldozatvédelemmel összefüggő jogszabályokban előírt kötelezettségeiket. A rendőrség a sértettnek a feljelentés megtételekor, illetve tanúkénti kihallgatásakor átadja az igazságügyi szolgálata által a rendőrségre eljuttatott tájékoztatót és felhívja figyelmüket az áldozat segítségének lehetőségére, mely tény a jegyzőkönyvben is rögzítik. Továbbá amennyiben a 2005. évi CXXXV. törvény 11 §-ában foglalt igazolást is kiállítják, ennek másolati példányát az iratban minden esetben elhelyezik. Panasz a rendőrség áldozatsegítő tevékenysége miatt egyetlen esetben sem érkezett a főügyészséghez.

A „gyermekkorú áldozat” fogalmán a főügyészség egységesen a kiskorú, tehát a cselekmény elkövetésekor 18. életévét be nem töltött személyt érti, akinek a sérelmére bűncselekményt, vagy szabálysértés követtek el. Az a kiskorú, aki elkövetőként szerepel a büntető, vagy szabálysértési eljárásban, életkorától függően gyermekkorú (a cselekmény elkövetésekor 14. életévét még nem töltötte be), vagy fiatalkorú (a cselekmény elkövetésekor 14. életévét már betöltötte, de a 18. életévét még nem). A büntetőeljárás, illetve a szabálysértési eljárás minden más kiskorú résztvevőjére, tehát a sértettre, és arra, akit tanúként hallgatnak ki, ez a két megjelölés nem használható. Hibásnak tartja az ettől eltérő rendőrségi gyakorlatot. Álláspontja szerint a 14. életévét be nem töltött kiskorú áldozatok nem egységes megnevezése ugyan nem befolyásolja az áldozatvédelmi tevékenységet ellátó szervek munkáját, de indokoltnak tartja az egységes megjelölést.

Véleménye szerint a rendőrség az áldozatvédelmi tevékenysége során nem tér el az általános szabályoktól, ha a bűncselekmény sértette a 18. életévét nem töltötte be, amennyiben a kiskorú sértett feljelentésének megtételekor, vagy tanúkénti kihallgatásakor törvényes képviselője jelen van a jogszabályban előírt tájékoztatást a törvényes képviselő is megkapja.

A nem magyar anyanyelvű kiskorú sértettek tanúkénti kihallgatásakor minden esetben biztosított az anyanyelv használata, a kihallgatáson tolmács működik közre. Amennyiben a nyomozás során a nem magyar anyanyelvű kiskorú szakértői vizsgálatát rendelik el, ez esetben a nyomozó hatóság gondoskodik arról is, hogy a vizsgálatkor a tolmács jelen legyen. Panasz, észrevétel egyetlen esetben sem érkezett amiatt, hogy a nem magyar anyanyelvű kiskorú sértett kihallgatásakor a konzul értesítése elmaradt volna.

A főügyész álláspontja szerint a rendőrség a tizennegyedik életévét be nem töltött kiskorú sértettek tanúkénti kihallgatásakor biztosítja a gyermekek mindenképp álló érdekeinek érvényesülését. A 23/2003. (VI. 24.) BM-IM együttes rendelet 22. §-a előírja a nyomozó hatóságok részére, hogy a tizennegyedik életévét meg nem haladó személy tanúkénti kihallgatását megelőzően be kell szerezni azokat a bizonyítékokat, amelyek elkerülhetővé teszik ezen kiskorúak kihallgatását. Ha a kihallgatása mégis elkerülhetetlen, azt a nyomozó szerv olyan tagjának kell végeznie, aki ilyen irányú felkészültséggel rendelkezik. Nincs azonban jogszabályi előírás, hogy a szükséges felkészültséget milyen végzettség, előtanulmány alapozza meg.

A rendőrségeken kialakított gyermekmeghallgató szobák használatával kapcsolatosan felhívta a figyelmet arra, hogy a 32/2011. (XI. 18.) KIM rendelet értelmében, ha a 14. életévét meg nem haladott személy kihallgatását a nyomozó hatóság indokoltnak tartja, a gyermekmeghallgató szoba egyidejű rendelkezésre bocsátásával a kiskorú nyomozási bírói kihallgatását kezdeményezi az ügyésznél. Amennyiben az ügyész a tizennegyedik életévét be nem töltött személy tanúkénti kihallgatását indítványozza a Be. 207. § (4) bekezdése alapján a nyomozási bírónál, a Be. 208. § (2) bekezdése alapján lehetőség van arra, hogy a nyomozási bíró a kihallgatást illetékességi területén kívül foganatosítsa. Ha azonban az ügyész a gyermekmeghallgató szobában történő kihallgatást indítványozza, az ennek történő helyt adás a nyomozási bíró mérlegelésétől függ. A gyermekbarát igazságszolgáltatás szempontjaira figyelemmel indokoltnak tartaná a Be. 207. § (4) bekezdésének módosítását annak érdekében, hogy amennyiben az ügyész ezt indítványozza, a nyomozási bíró a tizennegyedik életévét be nem töltött személy tanúkénti kihallgatását a

kialakított gyermekmeghallgató szobában fogatosítsa.

A rendőrség a kiskorú sértettek sérelmére elkövetett bűncselekmények miatt indult büntetőeljárás során, amennyiben a tényállás tisztázásához elengedhetetlenül szükséges, rendszerint pszichológus szakértőt von be.

A főügyész álláspontja szerint a hatósági tanú alkalmazása az eljárási cselekménnyel érintett személyek érdekét szolgálja, függetlenül attól, hogy a tizenegyedik életévüket betöltötték, vagy nem töltötték be. A bírósági eljárást megelőzően a hatósági tanú alkalmazása annak igazolására szolgál, hogy az ügyész, illetve a nyomozó hatóság a jegyzőkönyvben rögzítettek szerint járt el. Erre a garanciális szabályra figyelemmel a Be. 183. § (2) bekezdése rendelkezése nem összeegyeztethetetlen a gyermekbarát igazságszolgáltatás elvével.

A fővárosi főügyész szükséges tartaná, hogy a kiskorú sértettek sérelmére elkövetett bűncselekmények miatt indított büntetőeljárás során az eseti gondnok kirendelését a gyámhatóság helyett – az eljárás elhúzódása miatt –, a vádemelés előtt az ügyész legyen jogosult ideiglenes eseti gondnok kirendelésére a gyámhatóság határozatáig. Az ügyész számára biztosítani kellene, hogy az eseti gondnok kirendeléséig a kiskorú sértett nagykorú hozzátartozóját, vagy ügyvédet rendeljen ki ideiglenes eseti gondnokként. Véleménye szerint ezzel garantált lenne az eljárási jogi előírások időben történő, maradéktalan betartása.

A gyermekek védelméről szóló törvény az 1997. évi XXXI. törvény 72. § (1) bekezdése alapján a rendőrség, az ügyész és a bíróság is rendelkezhet kiskorú ideiglenes hatályú elhelyezéséről, ami nemcsak fiatalok terhelését, hanem kiskorú sértettet is érinthet. Amennyiben viszont az ideiglenes hatályú elhelyezést a büntetőeljárás során a kiskorú sértett érdekében a rendőrség rendeli el, fellebbezés esetén nem a büntetőeljárás szabályait kell alkalmazni, hanem a közigazgatási jogi rendelkezéseit. Ez azt jelenti, hogy a rendőrség határozata elleni panaszt a felettes államigazgatási szerv, és nem az ügyész bírálja el. Álláspontja szerint e kérdést az egységes jogorvoslati fórum érdekében a büntetőeljárás törvényben kellene szabályozni, hogy ilyen esetekben is a Be. rendelkezései az irányadók.

VI. Az országos-rendőrfőkapitány válasza

1.) A gyermekkorú áldozat fogalmának eltérő használata az egyes jogágakban

A rendőrfőkapitány álláspontja szerint az Ást., a Be. és a Szabálysértési törvény áldozat-sértett fogalomra vonatkozó rendelkezései összhangban vannak.

Válaszlevelében a rendőrfőkapitány arra is kitért, hogy büntető jogi és szabálysértési értelemben gyermekkorúnak a 14. életévét be nem töltött személyek, míg a gyermekvédelmi kötelezettség összhangban a nemzetközi jogi szabályozással és polgári jogi értelemben a 18. életévét be nem töltött személyek esetében terheli az érintett hatóságokat. Véleménye szerint azonban a rendőrség gyermekvédelemmel összefüggő jelzésadási kötelezettségének teljesítését nem hátráltatja a jelzett fogalmi eltérés.

2.) A rendőrség áldozatvédelmi tevékenységének hatékonysága, intézkedései, személyi feltételei és eszközei

A rendőrfőkapitány válaszában kiemelte, hogy az áldozatvédelmi eljárás nem a rendőrség hatáskörébe tartozik, hiszen a rendőrség csupán igazolást állít ki az áldozat vagy az áldozatsegítő szolgálat kérelmére a támogatás igénybevételéhez, illetőleg – ha az ügyben korábban igazolást állítottak ki – tájékoztatja az áldozatsegítő szolgálatot az eljárás eredményéről, valamint felvilágosítást nyújt az áldozatvédelmi eszközök igénybevételével kapcsolatban. Ezen feladatok ellátásával összefüggésben pedig szakértőt nem vonnak be az eljárásba.

Az Ást. valamint a rendőrség és a határőrség áldozatsegítő feladatairól szóló 17/2007. (III. 13.) IRM rendelet a gyermekkorúak (kiskorúak) tekintetében, a rendőrség által ellátandó, a szűkebb értelemben vett áldozatvédelem körébe tartozó feladatok vonatkozásában nem állapít meg többletkötelezettségeket. A rendőrség áldozatsegítő feladatairól szóló 50/2008. (OT 29.) ORFK utasítás (a továbbiakban: 50/2008. (OT 29.) ORFK utasítás) a vonatkozó feladatok végrehajtásának részletszabályait (p1. meghallgatás körülményei, tájékoztatás adása) szintén az áldozatok korára tekintet nélkül állapítja meg.

Az 50/2008. (OT 29.) ORFK utasítás 20. pontja értelmében a rendőrségi áldozatvédelmi feladatokat ellátó *áldozatvédelmi referens* a gyakorlati munkavégzés és az egyes szolgálati ágakkal, nyomozó szervekkel, valamint az áldozatsegítésben közreműködő állami, önkormányzati, egyházi, társadalmi és egyéb civil szervezetekkel folytatott együttműködés során kiemelt figyelmet köteles fordítani a gyermekkorú áldozatok ügyeire. Az áldozatvédelmi tevékenység megfelelő módon történő ellátása érdekében a rendőrség munkatársainak szolgálati gépjárműveiben rendelkezni kell az áldozatsegítő szolgálat tájékoztató anyagával, valamint minden rendőrkapitányság ügyeletén hozzáférhetővé kell tenni a sértettek és az elkövetők számára elérhető szállásokról tájékoztató anyagokat. Az áldozatsegítő szolgálat tájékoztató anyagát a rendőri eljárás során legalább két alkalommal át kell adni a sértettnek.

A gyermekkorú áldozatok meg-, illetve kihallgatására irányadó speciális szabályozást – az egyes eljárásokra vonatkozó törvényi szintű rendelkezéseken túl [Szabs. tv. 62. § (3)-(5) bekezdések, Be. 86. § (1)-(3) bekezdések] jelenleg a családon belüli erőszak kezelésével és a kiskorúak védelmével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásáról szóló 32/2007. (OT 26.) ORFK utasítás (a továbbiakban: 32/2007. (OT 26.) ORFK utasítás) tartalmaz, amely szerint törekedni kell az oldott légkör kialakítására, valamint abban az esetben, ha sértett vagy képviselője kéri, akkor a meghallgatást lehetőleg kellő empátiával rendelkező rendőrmőnek kell végeznie (17. pont). Az ORFK utasítás 19. pontja azt is rögzíti, hogy amennyiben a feltételek biztosítottak, a gyermekkorú vallomását pszichológus bevonásával vagy erőszak áldozatának a szükséges áldozatvédelmi segítséget meg kell adni. Tájékoztatni kell jogairól és kötelezettségeiről, a biztonsága érdekében alkalmazható lehetőségekről, ügyének állásáról (ügyszám,

eljáró szerv, ügyintéző stb.), az Ást. szerint igénybe vehető áldozatsegítő szolgáltatásokról, azok igénybevételének módjáról, valamint a segítő szervezetek elérhetőségeiről (21. pont). Minden szükséges intézkedéssel biztosítani kell a családon belüli erőszak áldozatainak fenyegetéseivel és bosszúval szembeni hatékony védelmét, így teljes körben alkalmazni kell a rendelkezésre álló tanúvédelmi eszközöket. Minden esetben fel kell hívni figyelmüket a személyi adatok zárt kezelésének lehetőségére (22. pont).

A gyermekbarát igazságszolgáltatás megvalósulásához kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi LXII. törvény 12-14. §-ában, valamint a rendőrség nyomozó hatóságainál létesítendő gyermekmeghallgató szobák kialakításáról szóló 32/2011. (XL 18.) KIM rendeletben (a továbbiakban: KIM rendelet) meghatározott feladatok végrehajtására az ORFK feladattervet készít. A belügyminiszter döntése alapján 2012. december 31-ig – ahol erre még nem került sor – ki kell alakítani minden rendőr-főkapitányság területén egy gyermekmeghallgató szobát a KIM rendeletben meghatározottak alapján. A feladatterv az ezzel kapcsolatos feladatok meghatározásán túl előírja egy olyan ORFK utasítás tervezetének előkészítését is, amely a gyermekmeghallgató szobák használatát, igénybevételét szabályozza, és e norma mellékleteként kell kidolgozni egy módszertani útmutatót is, amely részletes segítséget nyújt a gyermekek ki-, illetve meghallgatásához, a gyermekmeghallgató szobák szakszerű, a kiskorúak életkori sajátosságait alapul vevő használatához. A módszertani útmutatóban foglaltak helyes alkalmazása érdekében az érintett állomány oktatása a feladatterv értelmében ez év őszétől kezdődik el. Mindezen túl a feladatterv a bünyügyi szakterület kötelezettségeként rögzíti, hogy az UNICEF Magyar Bizottság munkatársainak bevonásával a magyar jogrendhez igazodva a kiskorúak korára, érettségére tekintettel, számukra érhető megszövegezéssel kell elkészíteni az idézéssel egyidejűleg megküldendő tájékoztatás, valamint a tanú, illetve a terhelt kihallgatása során elhangzó figyelemztetés mintáját, amelyeket a Robotzsaru integrált ügyviteli, ügyfeldolgozó és elektronikus iratkezelő rendszer iratmintái közé is el kell helyezni.

A tágabb értelemben vett áldozatvédelem körébe sorolható általános gyakorlat szerint a büntetőeljárás nyomozási szakaszában nyomozóként, vizsgálóként ugyanaz a személy jár el, így általában biztosított, hogy többszöri meghallgatás szükségessége esetén ugyanaz a személy hallgassa meg a gyermekkorút, fiatalkorút. Lehetőség szerint ez a nyomozó vagy vizsgáló kellő empátiával rendelkező rendőrnő vagy rendőr, akinek pedagógusi végzettsége van, figyelemmel a belügyminiszter irányítása alá tartozó nyomozó hatóságok nyomozásának részletes szabályairól és a nyomozási cselekmények jegyzőkönyv helyett más módon való rögzítésének szabályairól szóló 23/2003. (VI. 24.) BM-IM együttes rendelet (a továbbiakban: Nyer.) 22. § (2) bekezdésében foglaltakra.

A rendőr-főkapitány kiemelte, hogy a nyomozó hatóság igyekszik megteremteni annak feltételeit, hogy lehetőség szerint csak egy alkalommal kelljen meghallgatni a gyermekkorút, figyelemmel a Be. 86. § (1) bekezdésére, miszerint a gyermekkorút csak abban az esetben lehet tanúként kihallgatni, ha vallomásától várható bizonyíték mással nem pótolható. A nyomozó hatóság tehát törekedni köteles a kihallgatás lehetőség szerinti elkerülésére. Ezzel összefüggésben a Nyer. 22. §-ának (1) bekezdése kifejezetten rögzíti, hogy a gyermekkorú tanúként való kihallgatását megelőzően be kell szerezni azokat a bizonyítékokat, amelyek elkerülhetővé teszik a gyermekkorú kihallgatását. Amennyiben ennek feltételei fennállnak, a kiskorú helyett a törvényes képviselőt – mint közvetett tanút – hallgatják meg, illetve általános gyakorlat, hogy a nyomozó hatóság a gyermekkorú jelentésben történő meghallgatása mellett dönt annak érdekében, hogy a tanúként való kihallgatásra csupán a nyomozási bíró előtt kerüljön sor, amelynek kezdeményezését a Nyer. 22. § (3) bekezdése kifejezetten a nyomozó hatóság kötelezettségeként rögzíti.

A Be. 124. § (3) bekezdésében foglaltak betartásán túl gyermekkorú esetében a nyomozó hatóság szembeállítását csak különösen indokolt esetekben alkalmaz. Leány gyermekkorú személy kihallgatásánál a nemi erkölcs elleni bűncselekmények esetében az eljáró nyomozó hatóság részéről a sértettel azonos nemű személy vesz részt. A Nyer. részletszabályozást tartalmaz a bűncselekmény törvényi tényállását megvalósító gyermekkorúak kapcsán folytatandó eljárás tekintetében, rögzítve például, hogy kikérdezésére lehetőség szerint egy alkalommal kerüljön sor, amennyiben eseti gondok kijelölése szükséges, meghallgatásán – amennyiben lehetséges – egy olyan személy is legyen jelen, akit a gyermekkorú jól ismer, és aki iránt bizalommal van (Be. 168. §).

3.) A gyermekkorú áldozatok meg-, illetve kihallgatásának feltételei

A Be. 114. § (1) bekezdése értelmében, ha nem magyar anyanyelvű személy az eljárás során az anyanyelvét, – törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződés alapján, az abban meghatározott körben – regionális vagy nemzetiségi nyelvét kívánja használni, tolmácsot kell igénybe venni. Ha az anyanyelv használata aránytalan nehézségbe ütközne, a magyar nyelvet nem ismerő személy által ismertként megjelölt más nyelv használatát kell tolmács útján biztosítani. A Szabálysértési törvény 67. § (1) bekezdése ugyancsak rögzíti, hogy amennyiben a nem magyar anyanyelvű személy az eljárás során az anyanyelvét kívánja használni vagy e törvény szabályai szerint más nyelv használatát kéri, tolmácsot kell igénybe venni. Tolmács alkalmazására tehát a büntető - és a szabálysértési eljárásokban eljárási pozícióra és az érintett korára tekintet nélkül lehetőség van, a tolmács igénybevételéhez szükséges feltételek a rendőrség számára adottak.

A nem magyar állampolgárságú áldozatok vonatkozásában a rendőr-főkapitány kiemelte, hogy a rendőrség és a határőrség áldozatsegítő feladatairól szóló 17/2007. (III. 13.) IRM rendelet 3. § (1) bekezdése szerint a rendőrség áldozatsegítő feladatainak ellátása során köteles együttműködni – többek között – a Magyarországon működő diplomáciai és konzuli képviseletekkel.

4.) A rendőrség tájékoztatási kötelezettségének teljesítése

A Gyvt. 17. § (2) bekezdése értelmében a rendőrség köteles jelzéssel élni a gyermek veszélyeztetettsége esetén a gyermekjóléti szolgálatnál, hatósági eljárást kezdeményezni a gyermek bántalmazása, illetve súlyos elhanyagolása vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása, továbbá a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén. A jelzési kötelezettség teljesítésével összefüggésben a Ny. is tartalmaz szabályokat. 145. § (2) bekezdése szerint a nyomozó szerv a megalapozott gyanú közlésétől kezdődően köteles vizsgálni, hogy felmerülnek-e a Gyvt.-ben meghatározott jelzési kötelezettség teljesítését megalapozó körülmények. A nyomozó szerv a fiatakorúval szemben indult büntetőeljárásról, továbbá a szülő vagy törvényes képviselő által a gyermek- vagy fiatakorú sérelmére elkövetett bűncselekmény miatt indult büntetőeljárásról a megalapozott gyanú közlését követően értesíti a gyermekjóléti szolgálatot, továbbá a gyermek-, illetve fiatakorú lakóhelye szerint illetékes gyámhatóságot. A nyomozó szerv a fiatakorú ügyében a (Gyvt. alapján tett intézkedéséről az intézkedésről szóló irat másolatának megküldésével haladéktalanul értesíti az ügyészt.⁸

A jelzésadás konkrét formáját a 32/2007. (OT. 26.) ORFK utasítás 1. számú melléklete határozza meg. A jelzésadási kötelezettség megfelelő szinten történő teljesítését – a rendőrséghez hasonló módon, a rendelkezésre álló belső szabályozási eszközök igénybevételével – részletes módszertani útmutatók kidolgozásával lehetne elősegíteni. A rendszer hatékonyabb működését szolgálják különböző együttműködési protokollok kidolgozása is, amelyek részleteiben rendeznék pl. azt, hogy milyen esetekben, mely szervezetek, mennyi időn belül kell esetmegbeszélést tartani, milyen intézkedéseket kell megtenni, és azokat hogyan kell végrehajtani. Nem lehet ugyanakkor figyelmen kívül hagyni, hogy jelenleg hivatali munkaidőn túl – ügyeletén keresztül – kizárólag a rendőrség érhető el, így elmondható, hogy a gyermekvédelem többi szereplője esetében nincsenek meg a feltételei az azonnali beavatkozásának, döntéshozatalnak.

5.) A megyei rendőr-főkapitányságok kapcsolata a társhatóságokkal, illetve a civil szervezetekkel a bűncselekmények áldozatainak segítése érdekében

A gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjai közül a rendőrség főként a gyermekjóléti szolgálatokkal és a gyámhatóságokkal alakított ki hatékony együttműködést. A feladatkörükből adódóan e két szervezettel a legközvetlenebb a kapcsolat. A jelzőrendszer tagjai közötti kétirányú információáramlás – akár telefonon, akár személyesen – napi szinten zajlik, jelentős mértékben segítve ezzel a felmerülő feladatok végrehajtását. A 32/2007. (OT. 26.) ORFK utasítás 31. pontja alapján a megyei (budapesti) rendőr-főkapitányságok bűnmegelőzési egységei évente legalább egy alkalommal értékeli a területükön működő civil szervezetekkel, családsegítő és/vagy gyermekjóléti szolgálatokkal folytatott együttműködés formáit, módszereit és az így nyert tapasztalataikat felhasználják közös céljaik – p1. a családon belüli erőszak visszaszorítása – megvalósításához. Amennyiben indokolt, az érintett szervek, szervezetek a gördülékeny munkavégzés érdekében több alkalommal is találkozhatnak helyi, megyei és országos szinten egyaránt. Lehetőségeikhez mérten az előírt kötelezettségen túl, a rendőrség munkatársai részt vesznek a gyermekvédelmi hálóban tevékenykedő szervezetek rendezvényein, az érintett szervek segítik egymás oktatását, képzését. A hatékony együttműködést nagymértékben befolyásolja a személyes kapcsolatok kialakulása, ugyanis ahol ez valamilyen oknál fogva még nem történt meg, ott az együttműködés csak a törvényben meghatározottak végrehajtására szorítkozik.

A 32/2007. (OT. 26.) ORFK utasítás 28. pontja kifejezetten előírja, hogy a rendőri szervezetek erősíteniük kell együttműködésüket a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjaival, valamint a problémakörben érintett civil szervezetekkel, a konkrét feladatok ellátására pedig szorgalmazni kell együttműködési megállapodások megkötését. A gyermekjóléti szolgálatok és a gyámhatóságok mellett a rendőri szervek rendkívül jó munkakapcsolat kialakításáról számoltak be a megyei kormányhivatalok igazságügyi szolgálatai vonatkozásában. Jellemző, hogy a hatóságok együttműködésük alapvető szabályait kétoldalú megállapodásban rögzítik. Az oktatási intézményekkel való együttműködés terén jelentős aktivitás tapasztalható: a rendőrség szakemberei rendhagyó osztályfőnöki órák, szülői és tantestületi értekezletek, pedagógusok kezdeményezésére vagy részvételével megtartott esetmegbeszélések, bűnmegelőzési programok (D.A.D.A., Iskola Rendőre, ELLEN-SZER) vagy akár felsőoktatási intézmény által szervezett előadások keretein belül osztják meg tapasztalataikat. Több példa is említhető különböző bűnmegelőzési célú (TÁMOP) pályázatokon való oktatási és egyéb szervezetekkel közös részvétel vonatkozásában. A civil szervezetekkel való, az érintett szervek által általános jelleggel ugyancsak megfelelőnek minősített együttműködés terén – országos szinten – kiemelendő az UNICEF Magyar Bizottság szakemberképzésbe, illetve a gyermekbarát tájékoztatók és figyelmeztetések kidolgozásába való előzőekben leírtak szerinti bevonása.

6.) A tizennegyedik életévét be nem töltött személy esetén alkalmazott hatósági tanú

A Be. 183. § (1) bekezdésében meghatározott eljárási cselekmények során, ha az érintett gyermekkorú, kötelező a hatósági tanú igénybe vétele a Be. 183. § (2) bekezdése alapján. E rendelkezés mögött az a jogalkotói megfontolás áll, hogy a hatósági tanú jelenléte garanciát jelent az eljárási szabályok megtartására. Nem hagyható ugyanakkor figyelmen kívül, hogy a hatósági tanú jelenlétével még egy, az érintett gyermekkorú számára idegen személy van jelen az adott eljárási cselekmény helyszínén, ami a nyugodt bizalmi légkör kialakítását nehezíti. Ezzel összefüggésben a rendőr-főkapitány megjegyezte, hogy amennyiben p1. egy gyermekmeghallgató szobában kerül sor kép- és hangrögzítés igénybevétele mellett a gyermekkorú kihallgatására, a Be. fenti rendelkezése nem nyújt tényleges garanciát. Egyrészt a gyermekek mindenképpel álló érdeke nem az, hogy a nyomozati cselekmény utolsó

momentumaként egy, a gyermekkorú számára teljesen idegen ember előtt felolvasásra kerüljenek saját, valamint a szobában tartózkodók adatai. Az eljárás során arra kell törekedni, hogy minél kevesebb személy legyen jelen a gyermekkorú meghallgatásánál, valamint hogy ezek a személyek a gyermek számára védelmet, biztonságot nyújtsanak. Másrészt a gyermekmeghallgató szobákban történő meghallgatásról a jegyzőkönyv csupán annyit tartalmaz, hogy kik a jelen lévő személyek, valamint azt, hogy pontos időpont szerint mikor kezdődött el a kép- és hangrögzítés. Ezen kívül a jegyzőkönyv tartalmazza azt az információt, hogy mikor és miért kellett a meghallgatást megszakítani, valamint azt, hogy ez a megszakítás mennyi ideig tartott. Ezeket az információkat a kép- és hangfelvétel is tartalmazza, valamint azt is, hogy a szobában kik tartózkodnak, ezért a rendőr-főkapitány véleménye szerint a hatósági tanú nem nyújt semmiféle további biztonsági garanciát a gyermekkorúak érdekeinek védelme körében.

VII. Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Közigazgatási államtitkára tájékoztatásában rögzítette, a szociális és gyámhivatalok a Gyer. 5/A §-ában foglalt kötelezettségeiknek az ellenőrzések és a területről érkező visszajelzések alapján eleget tesznek, Ugyanakkor megállapítható, hogy azok a bűnelkövetés és bűnisméltés megelőzésére irányuló feladataikat jelentős nehézségekkel, túlmunkával tudják ellátni. Több hivatalban a korábban főállásban e szakterülettel foglalkozó koordinátorok részére kapcsolt munkaköröket állapítottak meg.

VIII. A belügyminiszter válasza megerősítette az országos rendőr-főkapitány által előadottakat. Továbbá részletesebben tájékoztatott arról, hogy a gyermekek és fiatalok áldozattá, illetve elkövetővé válását megcélzó programok széles palettán mozognak. Csongrád megyében 2003-ban indult az ún. KOMP (Korszerű Megelőzési Program), amelynek keretében Európa legnagyobb bűnmegelőzési kisfilmtárát hozták létre. Jelenleg 67 db 5-10 perces bűnmegelőzési kisfilm és 23 spot képezi ezt a médiatárát, amelynek epizódjai nagy részben az iskolás fiatalokat célozzák meg, és céljuk az elkövetővé és áldozattá válás megelőzése. A kisfilmekhez készült tananyag is. A rendőrség általános iskolai biztonságra nevelő programjának (D.A.D.A. program) oktatói a kisfilmekkel oktatnak nagy hatékonysággal. A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság dolgozta ki az ún. OVI-ZSARU programot, amely a neve alapján is az óvodás korosztály áldozattá válását hivatott megelőzni Rendőr Robi és Rosszcsont Ricsi kesztyűbábok segítségével. E két említett program országossá nőtte ki magát, bár a gondozásukat, működtetésüket, továbbra is a fent nevezett főkapitányságok végzik az önkormányzat, illetve civil szervezetek segítségével.

A BRFK az utóbbi 2 évben a Belügyminisztériumtól nyert bűnmegelőzési pályázati támogatás keretében széles körben fejlesztette a gyermekvédelmi jelzőrendszer tagjainak együttműködését, valamint pedagógusokat képzett, és szóróanyagokkal érzékenyítette az iskolásokat, a szüleiket és a pedagógusokat.

IX. A közigazgatási és igazságügyi miniszter válaszában megismételte és megerősítette KIMISZ főigazgatója által előadottakat.

X. A civilszervezetek

1.) Az *Amnesty International* elnöke hivatkozott a 2010 novemberében megjelent „Erőszakos támadások a romák ellen Magyarországon” című jelentésre, amely nem kifejezetten a gyermekekkel kapcsolatos eljárásokról szól, hanem a gyűlölet-bűncselekmények áldozatainak nyújtott segítségről, szolgáltatásokról, és azok esetleges hiányosságairól.

Az *Eszter Közhasznú Alapítvány* munkatársának véleménye szerint a legnagyobb problémát nem a joganyag, hanem annak érvényesülése jelenti Magyarországon. Ennek alapvető oka, hogy hiányzik az igazságszolgáltatásban dolgozó szakemberek számára egységes felkészültséget biztosító, a gyermekbarát igazságszolgáltatás követelményének megfelelő eljárást lehetővé tevő tréning, képzés, továbbképzés, rendszeres oktatás, strukturált felkészítés. Ennek hiányában a meghallgatás, a tájékoztatás, az információadás, a képviselő – azaz a gyermekbarát igazságszolgáltatás alapelvei – sérülnek.

Az áldozatvédelem területén a legnagyobb problémát az alábbiakban látják:

- szakemberhiány, speciális felkészítés és általános képzési rendszer hiánya,
- a differenciált működés hiánya,
- a holisztikus szemlélet és az integrált áldozatsegítés/támogatás hiánya,
- a szakmai és működési, módszertani protokollok hiánya,
- a területen dolgozó civil szervezetek szakmai kontrolljának megoldatlansága,
- az utánkövetés hiánya,
- az áldozatok az áldozatsegítő lehetőségekről való információhoz jutása esetleges és nem standardizált.

Véleménye szerint áldozatvédelmi rendszerben az áldozatok nem kapják meg a szükségleteiknek megfelelő ellátást, ugyanis az áldozatvédelmi rendszer nem képes az egyes bűncselekmények speciális áldozatainak speciális szükségleteihez igazodó speciális segítséget, ellátást biztosítani.

Az áldozatvédelmi rendszer hiába decentralizált, ez csak látszólag jelenti azt, hogy az áldozatok teljes körűen bárhol hozzájuthatnának segítséghez. Valójában a megyei kormányhivatalokba telepített funkciókat nehezen érik el a kistélepüléseken, megyeszékhelyektől távoli helyeken élők. Az áldozatsegítő rendszer további decentralizációja, a jelenlegi feladat koncentráció elveinek újragondolása szükséges.

A *Fehér Gyűrű Közhasznú Egyesület* elnöke szerint a hazai áldozatvédelmi rendszerrel kapcsolatos

ismeretek megszerzését az nehezíti, hogy az áldozatok számát illetően valós adatokkal nem rendelkeznek, csak arról vannak adataik, hogy hányan kerültek kapcsolatba a hatóságokkal áldozatként, illetve az áldozatvédelem állami és/vagy civil szervezeteivel.

Szükségesnek tartják, hogy rendszeres időközönként országos reprezentatív mintát alapul vevő viktimológiai vizsgálatokat folytassanak. A hazai első és egyetlen országos mintán végzett viktimológiai vizsgálat az Országos Kriminológiai Intézetben (OKRI) készült 2003-ban. Ennek eredményei szerint, a tényleges bűncselekmények száma az ismertté vált esetek mintegy kétszerese, továbbá a bűncselekmények áldozatainak kevesebb, mint a fele kerül csak kapcsolatba a hatóságokkal, a többi rejtve marad.

Tapasztalatuk szerint a gyermekek helyzetét az eljárás során sokkal inkább az eljáró hatósági személy attitűdje, személyisége befolyásolja, mint a jogszabályi környezet, legyen szó akár gyámügyi-, akár gyermekvédelmi-, akár büntetőeljárásról, vagy akár éppen a szociális igazgatás területéről. Éppen ezért pusztán a jogszabályi környezeten a gyermekbarát intézkedésekkel való megreformálásán túl szükséges speciálisan felkészített, lehetőség szerint csak ezzel a területtel foglalkozó nyomozókat, vizsgálókat, ügyészeket és bírókat alkalmazni. A felkészítésnek a tárgyismereten túl ki kellene terjednie a szociális, gyermekvédelmi, gyámügyi és igazságügyi szférában tevékenykedők közös képzésére is. Jelenleg ugyanis a szervezetek közötti kapcsolattartás és együttműködés nagymértékben függ a különböző szervezetekben dolgozók informális kapcsolatától.

Az eljáró hatóságok sok esetben nem tájékoztatják az áldozatokat a segítségnyújtási lehetőségekről (ennek oka lehet az is, hogy adott esetben maga a rendőr, a gyermekjóléti, vagy gyámhivatali előadó sem tájékozott). *A gyermekkorú áldozatok esetében nagy problémát jelent, hogy nincs egységes rendszer a rendőrségeken belül a gyermekvédelmi feladatok ellátására.* Egyes kapitányságokon a bűnmegelőzési osztály (vagy referens) látja el ezeket a feladatokat, míg máshol önálló osztályt hoztak létre, előfordul azonban az is, hogy nem jelöltek ki ilyen személyt vagy egységet.

Az áldozatvédelmi rendszer további problémája, hogy nem kellően differenciált, ezért lenne szükség egy differenciáltabb áldozatvédelmi rendszerre. A bűncselekmények áldozatai ugyanis különféle szükségletekkel bírnak, mind az elszenvedett cselekmény, mind pedig saját helyzetük (szociális, pénzügyi, jogi, stb.) nagyon különböző lehet.

Szintén probléma, hogy az áldozatvédelmi rendszer csak látszólag decentralizált. A kormányzati hivatalokhoz telepített ellátórendszer nem biztosítja azt, hogy az áldozatok automatikusan védelemben részesüljenek. Esetleges, hogy ki és hogyan jut segítséghez, arról nem is beszélve, hogy az integrált ellátás – az áldozat sajátos és egyedi szükségleteire reagáló ellátás egészségügyi, a jogi, a szociális, vagy a pszichológiai szolgáltatás egy helyen – sem létezik. A KIMISZ Áldozatvédelmi Szolgálat alapvetően kárenyhítéssel foglalkozik, ez azonban önmagában nem elégséges.

A Kék vonal Gyermekkrízis Alapítvány elnöke válaszelevelében arról számolt be, hogy a gyámhatóságok bevonása a legtöbb esetben a védelemben vételi eljárást, vagy a gyerek családjából való kiemelését jelenti. Ezek a pontokon az Alapítvány munkatársai már nem tudják utánkövetni az eseteket, mivel a szakmai partnerek elzárkóznak a további információszolgáltatástól, hivatkozva a személyes adatok védelmére. A legtöbb esetben azt a tájékoztatást kapták, hogy a gyermekvédelmi intézkedések folyamatban vannak.

Az Alapítvány munkatársai a gyermekvédelmi szakellátással leginkább a gondozásból szökő gyerek intervenciójánál kerülnek kapcsolatba (2011-ben hét ilyen eset fordult elő). A legtöbb eset olyan gyerekekkel kapcsolatos, akik már több alkalommal szöktek el a gyerekkotthonból, náluk már a speciális elhelyezés iránti intézkedést előkészítették. Két gyermek esetében, akik első alkalommal szöktek el, nagyon aktív és segítő együttműködést tapasztaltak. Egy 14 éves pszichiátriai kezelés alatt álló lány esetében plakátakcióba vonta be az Alapítvány az intézmény vezetőjét, munkatársait és a helyi (és környéki) rendőrséget, önkormányzatot, amelynek eredményeként lakossági bejelentés alapján megtalálták a lányt.

A rendőrséggel négy esetben vették fel közvetlenül a kapcsolatot, a többi esetben a gyermekjóléti szolgálat vonta be a rendőrséget az ügybe. A közvetlen kapcsolataiknál változatos együttműködési készséget tapasztalnak, az aktív, konzultációra és együttműködésre nyitott, az érintett gyerek érdekeit tiszteletben tartó attitűdtől egészen az együttműködéstől elzárkózó, vagy azt minimálisan megvalósító, gyerekközpontúnak egyáltalán nem nevezhető attitűdig.

Az Alapítvány elnökének álláspontja szerint a civil szereplőre marad az a feladat, hogy megfelelően tájékoztassa az érintetteket a kialakult helyzet jogi vonatkozásairól és következményeiről, az elérhető állami, önkormányzati szakmai szolgáltatásokról, a hatóságokról, a civil szervezetekről, illetve mindezek feladatairól, elérhetőségéről, és szolgáltatásairól, a gyermekek alapvető jogairól, szükségleteiről és a kapcsolattartás biztosításának fontosságáról, a megegyezés fontosságáról, a mediáció lehetőségéről. Mindezekkel együtt a civil szereplő feladata a megkereső érzelmi támogatása, az önbírászkodás megelőzése és a gyerek legfőbb érdekének képviselése.

Az Alapítvány munkatársai minden esetben közvetítenek az ügyfél és az illetékes hatóság, szakember között, ugyanis többször előfordul, hogy az ügyfél elakad valamelyik hatóság ügyfélszolgálatán és nem találkozik személyesen az előadóval. Gyakori jelenség, hogy a gyermekvédelmi aspektus háttérbe szorul, a hatóság nem tájékoztatja az ügyfelet arról, hogy, hova fordulhat, az illetékes szervek pedig nem működnek együtt.

Az Alapítvány javaslatai a következőkben foglalhatók össze: Nagyon fontos a megelőzés, amelyben kiemelt szerepe van azoknak a szervezeteknek, amelyek könnyen elérhető (anonim és/vagy 24 órás), ingyenes szolgáltatásokat nyújtanak a megkeresőknek, a veszélyben lévőknek, vagy a veszélyeztetett, magas kockázatú

csoportoknak. Az ilyen profilú szervezeteket célszerű lenne bevonni a hatósági szférába.

A gyermek – és fiatalok ügyében kiemelt jelentősége van az időtényezőnek: mennyi időn belül kap – megfelelő jogi – tájékoztatást, vagy szakszerű segítséget. Fontos az is, hogy a gyermekek értsék, mi és hogyan történik velük, milyen események várnak rájuk, miben dönthetnek ők maguk és kitől kaphatnak megbízható, szakszerű segítséget. Ugyanez vonatkozik a szülőkre, gondviselőkre, gyámokra is, hogy közérthető, világos információkat kapjanak, lássák át és értsék meg azokat a folyamatokat, amelyeknek hatásuk van a gyerekeikre, legyenek tisztában tetteik következményeivel és legyenek érdekeltek a gyerekjogok biztosításában (kapcsolattartás).

Szükséges lenne a feleket már a családsegítés, illetve a hatósági eljárások kezdetén a mediáció lehetőségéről és előnyeiről tájékoztatni. A mediáció módszere a bírósági szakaszban is folytatható, polgári és büntető eljárásokban egyaránt.

Kiemelten fontos lenne a gyerekekkel, fiatalokkal, szülőkkel kapcsolatba kerülő szakemberek, hatóságok érzékenyítése, speciális képzése az érintettekkel való kommunikációt, a gyermeki szükségleteket, és a jogi ismereteket illetően.

A közérthető és világos protokollok szintén nélkülözhetetlenek a szakemberek és a hatóságok számára az esetkezelésre vonatkozóan az eredményes és hatékony áldozatsegítési tevékenységhez.

A *Magyar Helsinki Bizottság* elnöke szerint az áldozatsegítő szolgálat nincs felkészülve és nem rendelkezik speciális ismeretekkel a kiskorú áldozatok támogatására, ilyen irányú képzést, felkészítést nem kapnak. A társhatóságokkal az áldozatsegítő szolgálatok kapcsolatban állnak. A civil szervezetekkel való együttműködés kizárólag az adott megyei áldozatsegítő szakember egyéni kezdeményezésén, motivációján, kapcsolatteremtő képességén múlik, hiszen véleménye szerint nem kötelező feladat a helyi nem állami szervezetekkel való együttműködés.

Az áldozatsegítő szolgálat hatékonyságát, szakmai fejlődését – álláspontja szerint – jelentősen gátolja az, hogy a korábbi központi szakmai irányítás intenzitása csökkent, a megyei szolgálat a kormányhivatalok alárendeltségében, adminisztratív irányítása alatt működnek, a központ hivatallal való szakmai kapcsolat, felügyelet jelentős mértékben gyengült. Tovább csökkenti az áldozatsegítés hatékony feladatellátását, hogy a szolgálat egyre kevesebb ügyintézővel működik, több megyében a jogi segítségnyújtó szolgálattal vonták össze. A Helsinki Bizottság általános jellegű tapasztalatai alapján kifejtette, hogy a hatóságok, a hatósági eljárásokban részt vevő szakemberek nincsenek felkészítve a gyermekekkel való megfelelő bánásmódok alkalmazására a 18 év alatti elkövetők és áldozatok számára nem állnak rendelkezésre valódi segítséget jelentő szolgáltatások (pl. pszichológiai, mentális segítségnyújtás, stb.) Tudomásuk szerint átfogó, több szakterületről érkező szakembert bevonó, multidiszciplináris képzések nem léteznek, — különösen szociális szférán kívül dolgozó — szakemberek szupervíziója, kiegészítés megelőzése, új gyermekközpontú technikák oktatása egyáltalán nem biztosított. Az eljárások rendszerint kevés eltérést mutatnak a felhívottakkal kapcsolatban alkalmazott eszközökhöz képest.

A *Magyar Ökumenikus Segélyszervezet* módszertani intézményvezetője arról számolt be, hogy a családvédelmi koordinációért felelős szervek hatékonysága az egyéb feladatok miatti túlterheltség miatt névleges, nem tudják hatékonyan betölteni szerepüket. A gyámhivatalok ez irányú feladatkör-bővítését nem követte kapacitásfejlesztés.

A bántalmazók az intézmények (gyermekjóléti szolgálatok, gyámhivatalok, családok átmeneti otthonai) munkatársaira számos esetben agresszivitásukkal olyan hatást gyakorolnak, hogy a szakmai döntések mögött a félelem áll, így több gyermek marad a bántalmazó környezetében. A hatékonyabb munka végzés érdekében ezért célszerű lenne átgondolni a gyermekvédelemben dolgozó munkatársak és intézmények védelmét, az ellenük elkövetett bűncselekmények minősítését.

A jelzőrendszeri feladatokat, az éves jelzőrendszeri „konferenciákat” tényleges és érdemi tartalommal kellene megtölteni. Aktív szerephez kell hozzájuttatni a jelzőrendszeri tagokat és konkrét célokat kellene megfogalmazni, hogy hova szeretnének eljutni egy – egy területen tevékenykedők. Kiemelten fontos lenne a jó gyakorlatokat összegyűjteni és terjeszteni, ösztönözni a gyakorlatban való alkalmazásukat.

Pozitív tapasztalatként számolt be az intézményvezető az igazságügyi szolgálatokkal és a rendőrséggel való együttműködésről.

Nők a Nőkért Együtt az Erőszak Ellen Egyesület elnöke az áldozatsegítés területén a Koordinált és integrált ügyféllátás megteremtésének fontosságát hangsúlyozta.

Az *UNICEF Magyar Bizottságának* tapasztalata szerint szakadék húzódik a jogszabályokban előírt követelmények és a mindennapi joggyakorlat között. Disszonancia van a gyermekek meghallgatása körül (mind a polgári, mind a büntető, mind pedig a közigazgatási eljárásokban), a gyermek képviselőinek területén (az eseti gondnok és ügygondnok kirendelésekben és ezeknek az eseti képviselőknél a működésében), a gyermek véleményének meghallgatásában és a gyermekek részvételében a róluk szóló döntésekben (amely különösen az államigazgatási – gyámhivatali – eljárásokban, és a polgári ügyekben értelmezhető komoly hiátusként). Az UNICEF szerint az ENSZ Gyermekjogi Egyezménye 3. cikke szerinti „gyermek legjobb érdekének” érvényesülése az ügyek döntő többségében nem érvényesül, vagy azért mert az eljáró szakemberek nincsenek tisztában azzal, hogyan lehetne azt biztosítani, vagy pedig azért, mert fel sem merül, hogy a gyermek saját önálló érdekekkel bír (és nem valamelyik szülője, gondviselője vagy egy intézményi érdek mögé sorolható be a gyermek szükséglete, érdeke).

Az UNICEF hiányolja gyermekközpontú igazságszolgáltatásnak, mint alapelvnek az általános érvényű megjelenését. További problémát jelent, hogy még a gyermekbarát igazságszolgáltatás fogalma nem jelenik meg

egyetlen hazai normában sem. Álláspontja szerint a gyermekközpontú igazságszolgáltatás egységes fogalmának és tartalmi jegyeinek meghatározására, a jogszabályokban alapelvi szintű megjelenítésére, ezzel párhuzamosan a joggyakorlat kritikai revíziójára és a képzési rendszer átalakítására lenne szükség ahhoz, hogy a szakemberek oldalán az igazságszolgáltatás gyermekbarát működéséről lehessen beszélni.

Az UNICEF Magyar Bizottsága 2012 első félévében empirikus kutatást végzett a gyermekek tapasztalatairól és elkészítette a „gyermekbarát igazságszolgáltatás” tájékoztatóját, amiben az egyes eljárások során érvényesülő gyermekjogokról és az eljárási szereplőkről, az ügyek menetéről ad közérthető nyelven tájékoztatást. Ezen túlmenően szorgalmazzák, hogy az egyes hatóságok, hivatalok és szervezetek is nyissanak a gyermekek felé, és az ő részvételükkel dolgozzanak azon, hogy az egyes eljárások jobban tiszteletben tartsák a gyermekek jogait és szükségleteit.

Az UNICEF szerint az áldozatvédelemben különösen erős a civil szervezetek jelenléte, amely reprezentáció ugyan nem látszik, a gyakorlatban mégis az tapasztalható, hogy főleg a különösen sérülékeny áldozati csoportok körében az állami intézményrendszer mellett az áldozatok a civilektől is segítséget kérnek. Ennek oka részben az állami ellátórendszerrel szembeni elégedetlenség, az állami áldozatsegítés korlátainak megtapasztalása (például a jogi képviselő és a jogsegély területén), másrészt, hogy a sérülékeny csoport tagjainak többsége nem tudja megfizetni magánintézmények vagy magánszolgáltatók által nyújtott segítséget (pszichológus, egészségügyi ellátás, fizetett ügyvéd, stb.).

Az áldozatsegítésben résztvevő civil részvétel ugyanakkor komoly aggályokat vet fel, mivel semmiféle szakmai kontroll, ellenőrzés, működési szupervízió nem létezik ma Magyarországon. További problémát jelent, hogy az áldozatsegítés és áldozattámogatás jelenlegi rendszerében nem biztosítható a holisztikus ellátás, azaz hogy a bűncselekmény áldozata egy helyen (vagy legalábbis egy diszpécser szolgálat igénybevételeivel) kapjon segítséget különböző (egészségügyi, szociális, családvédelmi, gyermekvédelmi, jogi, stb.) szükségleteire. Az áldozatok küldözgetése, utaztatása sok esetben eredményez ellátatlanságot, ill. nem ellenőrizhető, hogy valójában milyen segítségnyújtásban részesül az áldozat, illetve nincs statisztikai adat vagy információ áldozatsegítő/áldozatvédelmi intervencióban részesülőkről, és az igénybevett szolgáltatással az áldozatok mennyire elégedettek. Ennek következménye, hogy a látencia nem csak az egyes bűncselekményi csoportokban kiemelkedően magas, de magában az áldozatvédelemben is. Összességében elmondható, hogy adatokra, kutatásokra, erre épülő stratégiai tervezésre, a képzési rendszer reformjára, és azt kiegészítő jogalkotásra lenne szükség ahhoz, hogy a gyermekekkel kapcsolatba kerülő igazságszolgáltatási és áldozatvédelmi rendszer valóban hatékonyan, a gyermekjogok tiszteletben tartása mellett tudjon működni.

Az Országos Kriminológiai Intézet igazgatója levelében arra hívta fel a figyelmet, hogy az Sztv. 128.§-ának (5) bekezdése értelmében, ha a szabálysértési hatóság indokoltnak tartja, a fiatalkorú elkövető védelembé vételét kezdeményezheti a fiatalkorú lakóhelye szerint illetékes települési önkormányzat jegyzőjénél. Ugyanakkor a törvény a gyermekkorú elkövető tekintetében az esetleges gyermekvédelmi intézkedés megtétele érdekében hasonló - sem kötelező, sem mérlegelésen alapuló értesítési/kezdeményezési - kötelezettséget nem tartalmaz.

Az országos rendőrfőkapitány által a családon belüli erőszak kezelésével, valamint a kiskorúak védelmével kapcsolatos feladatok végrehajtására vonatkozóan kiadott 32/2007. (OT. 26.) ORFK számú utasításának VI. fejezete foglalkozik a gyermekvédelmi törvényből fakadó rendőri feladatokkal. Az utasítás 43. pontja alapján a rendőrség a kiskorú védelme érdekében értesíti a települési önkormányzat jegyzőjét, ha a fiatalkorú szabálysértést követett el, és a szabálysértési hatóság indokoltnak tartja a jogerős határozat megküldését.

A fentiekből következően sem maga a Gyvt. vonatkozó rendelkezése⁹, sem a rendőrség e törvénnyel összefüggő feladatainak belső szabályai nem nevesítik a szabálysértés tényállását megvalósító gyermekkorú elkövetőt, kizárólag a szabálysértést elkövető fiatalkorúak tekintetében tartalmaznak kötelező, illetve mérlegelést engedő szabályokat a gyermekvédelmi intézkedés kezdeményezése körében.

Ugyanakkor a Gyvt. 17.§-ának (1) bekezdése alapján a rendőrség, az ügyészség és a bíróság a törvényben szabályozott gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatot látnak el – többek között a gyermek veszélyeztetettségének a megelőzése és megszüntetése érdekében – a törvényben meghatározott alaptervesség keretében. Ezen intézmények kötelesek jelzéssel élni a gyermek veszélyeztetettsége esetén a gyermekvédelmi szolgálatnál.

E törvényben előírt jelzési kötelezettséggel látszik összhangot teremteni a 32/2007. (OT. 26.) ORFK utasítás 39. pontja, amely előírja, hogy ha a szabálysértési eljárás során kiskorú veszélyeztetettsége állapítható meg, a hatóság rendszeresített adatlap megküldésével haladéktalanul jelzést ad a gyermekjóléti szolgálatnak.

Az általános tapasztalatok szerint, a hiányos szabályozás ellenére is, országos viszonylatban a szabálysértési hatóságok a gyermekkorú elkövetőkkel szemben a gyermekvédelmi intézkedés kezdeményezése érdekében a szükséges intézkedéseket megteszik.

Az ügyész által vizsgált egyes szabálysértési hatóságok mindemellett a gyermekkorú védelembé vételét szinte sohasem kezdeményezik, míg mások az eljárást megszüntető határozatokat mérlegelés nélkül automatikusan küldik meg a jegyzőnek. Ez összefügg azzal, hogy a szabálysértési hatóságok a védelembé vétel alapvető feltételét, a gyermek veszélyeztetettségét még akkor sem vizsgálják, ha a gyermekkorú (és törvényes képviselője) meghallgatásával folytatják le a szabálysértési eljárást. Ez nem egyszer – különösen a tulajdon elleni szabálysértéseknél – az indokolt védelembé vételi eljárások elmaradásához, míg más esetekben – jellemzően a közlekedési szabálysértéseknél – indokolatlan gyámhatósági eljárásokhoz vezet (Pest megye).

Annak oka, hogy a szabálysértési hatóság a védelembe vételt nem szorgalmazza – ezzel szemben a gyermekjóléti szolgálatnak jeleznek tapasztalataikról – gyakorta abban keresendő, hogy a hatóság maga a szabálysértési eljárásban feltárt adatok alapján, nincs abban a helyzetben, hogy megalapozott állásfoglalást alakítson ki a gyermekkorú veszélyeztetettségének súlyosságáról és az esetleges védelembe vétel indokoltságáról (Jász–Nagykun–Szolnok megye).

Az igazgató álláspontja szerint az áldozatsegítés rendszere Magyarországon nem kellőképpen fejlett. A nyomozás során – nagyon sok esetben – általános elvként elhangzik az áldozatvédelmi szervezetek felsorolása, alkalmazásuk azonban limitált. Az áldozatsegítés átmeneti és tartós anyagi segítséget is tud nyújtani, azonban ritkán kerül sor a bűncselekmények lelki sérüléseinek feldolgozására.

Az Áldozatsegítő Szolgálat hatékonyság-vizsgálatával kapcsolatos kutatási beszámolóban¹⁰ is megállapították, hogy „elengedhetetlen, hogy az áldozattá válás pszichikai és mentális részét is képes legyen látni az áldozatsegítési ügyekben eljáró ügyintéző. A jelenlegi helyzetben tehát az áldozatsegítési eljárás formailag viszonylag jól szabályozott, a tartalmi kérdések azonban távolról sem megnyugtatóan rendezettek.” Javasolták, hogy a szociális ellátórendszer más területeivel intenzívebb kapcsolat kialakítását és lehetőség szerint a problémák jelentős részének nem az azonnali pénzügyi segély kifizetésével történő megoldását. Továbbá javasolták az ún. együttes szolgáltatások kialakítását az áldozatok számára, amely csak akkor lehetséges, ha a sértett-segítő szolgálat erőteljesebben vesz részt a partneri együttműködésekben. A cél elérését jelentős mértékben segíthetné egy szervezeti információáramlási protokoll kidolgozása. Megállapították, hogy „a krízisintervenciót, a mentális, illetve pszichológiai segítségnyújtást az áldozatsegítő szolgálat – szakembereinek ilyen irányú felkészültsége hiányában – nem tudja nyújtani.” Ezért javasolták, hogy „szükséges lenne a jogász végzettségű munkatársak mellett szociális munkás, pszichológus foglalkoztatása is az áldozatsegítő szolgáltatás keretében. Ha erre nincs mód, legalább megyénként egy áldozatokkal foglalkozó pszichológussal szoros kapcsolat kialakítása és a munkatársak szociális ismeretekkel történő kiképzése. A szociális érzékenység, és az empátiás készség elengedhetetlen alkalmazási kritériumként is megfogalmazható az áldozatsegítő munkakör betöltéséhez szükséges szellemi képességek között.”

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

1. *Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése* szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. A következő bekezdésben rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a *gyermekeket*, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. Az Alaptörvény tehát a *gyermekeket* gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. A Kommentár hangsúlyozza továbbá, hogy a megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény azon rendelkezése, amely alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett.

Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására.

Az alkotmánybírói gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. Nem vitatható ugyanakkor, hogy az esélyegyenlőség megvalósításának – az Alaptörvény által is nyomatékosítva – a legmesszebbmenőig eleget kell tenni a *gyermek*ek, különösen a *beteg gyermek*ek esetében.

2. *A gyermekek jogairól szóló ENSZ egyezményt* az ENSZ Közgyűlése 1989. november 20-án egyhangúan fogadta el és 1990. szeptember 2-án lépett hatályba. A következő évtizedben az ENSZ tagállamok – két ország kivételével – ratifikálták. Ezzel az Egyezmény a legszélesebb körben elismert nemzetközi emberi jogi szerződéssé vált. Magyarország, mint az Egyezményt ratifikáló országok egyike,¹¹ nemzetközi kötelezettséget vállalt, hogy érvényesíti a *gyermek*ek alapvető jogait és gyakorlatban alkalmazza az egyezmény előírásait.

Az Egyezmény legjelentősebb előrelépése, hogy a *gyermek*eket *személyeknek* és *állampolgároknak* ismeri el, akik képesek arra, hogy aktív szerepet játsszanak emberi jogaik megélésében. A *gyermek* ily módon sokkal inkább társadalmi szereplő, semmint erőtlén és hangtalan gyámoltottja a családnak és a társadalomnak. Az Egyezmény a *gyermek* jogairól bevezette és hangsúlyozza azt a felfogást, miszerint a *gyermek*ek jogokkal bíró személyek, átmenetet képezve a szükségletek kielégítésére alapozott politikától a jogok és az egyéni érdekek tiszteletén alapuló politika irányába.

Az Egyezményben részes államok, a dokumentum 24. cikkében elismerték a gyermeknek a lehető legjobb egészségi állapothoz való jogát, valamint, hogy orvosi ellátásban és gyógyító-nevelésben részesülhessen, és erőfeszítéseket tesznek annak biztosítására, hogy egyetlen gyermek se legyen megfosztva az ezeknek a szolgáltatásoknak az igénybevételére irányuló jogától.

A fenti jog teljes körű megvalósításának biztosítására, a részes államok vállalták, hogy alkalmas intézkedéseket tesznek különösen arra, hogy küzdjenek a betegség és az alultápláltság ellen, valamint tájékoztassák a társadalom valamennyi csoportját és különösen a szülőket és a gyermekeket a gyermek egészségére és táplálására.

3. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak legyenek a norma címzettjei számára.¹² Az irányadó alkotmánybíróági tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.¹³

III. Az vizsgált kérdéskör tekintetében

A korábban hatályban volt magyar Alkotmány 67. § (1) bekezdése rögzítette, hogy Magyar Köztársaságban minden gyermeknek joga van a családjá, az állam és a társadalom részéről arra a védelemre és gondoskodásra, amely a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges.

A 2012. január 1. napjától hatályos új Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése is tartalmazza ezt a jogot, igaz külön kötelezettek megjelölése nélkül: „*Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.*”

A gyermek jogainak sajátosságai az alanyban, tehát magában a gyermeki létben rejlenek. „*A gyermek ember, akit minden olyan alkotmányos alapvető jog megillet, mint mindenki más, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt felnőtté válásához.*” (995/B/1990. AB határozat).

A gyermeket tehát főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként került rögzítésre a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemre és gondoskodásra való jog. *E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat*, függetlenül attól, hogy az Alaptörvény külön kötelezetteket nem jelöl meg.

A gyermekek védelmének érdekében az államot terhelő kötelezettségek – ahogy ezt az Alaptörvény idézett rendelkezései és az Alkotmánybíróság által kifejtettek meghatározzák – megkívánják, hogy az igazságszolgáltatási és közigazgatási eljárások során is érvényesüljenek a gyermek életkorának megfelelő speciális követelmények. Ez a tisztességes eljáráshoz való jog követelményének megfelelő eljárás megvalósulásához szükséges feltétel, amennyiben gyermek is érintett. E speciális követelményeknek az említett eljárásokban is meg kell valósulnia, így erre tekintettel kell lenni mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás során. Gyermekek pedig alkotmányjogi szempontból az tekintendő, aki a 18. életévét még nem töltötte be.

A gyermeket ért veszélyeztető tényezők megelőzési érdekében a kérdéssel összefüggésben korábban már több átfogó vizsgálatot folytattam, különösen a gyermekvédelmi jelzőrendszer működésével kapcsolatos anomáliákra tekintettel lsd. AJB 2227/2010. számú, illetve a gyermekek kormeghatározásával kapcsolatosan az OBH 7120/2009. számú jelentésében.

1/ Vizsgálattal arra kerestem választ, hogy a megyei gyámhivatalok bűnelkövetéssel, illetve a bűnisméltés megelőzésével kapcsolatos feladatukat, amelyet a Gyer. 5/A. §-a határoz meg, a gyakorlatban miként valósítják meg.

a/ Valamennyi gyámhivatal *tájékoztatót kér a megye területén a szervezett bűnelkövetés, illetve a bűnisméltés megelőzése céljából indított programokról és vezet is róla nyilvántartást.* Több Hivatal is jelezte, nincs egységes értelmezés abban a kérdésben, hogy mi minősül bűnelkövetés, illetve bűnisméltés megelőzése céljából indított programnak. A gyakorlat pedig változatos képet mutat, míg a hivatalok egy része (pl. Borsod-Abaúj-Zemplén megye, Hajdú-Bihar megye) a Gyer. 5/A. § (2) bekezdésében meghatározott feladata keretében, az előző évre vonatkozó jelentés elkészítéséhez kért tájékoztatókból gyűjt információt az előző évben megszervezett programokról, más részük ad-hoc módon, pl. gyermekvédelmi, vagy gyermekjóléti szolgálatok ellenőrzésekor (Bács-Kiskun, Fejér megye), vagy szakmai értekezleteken (Vas megye) jut információhoz. Győr-Moson-Sopron megye számolt be arról, hogy e kérdéssel összefüggésben külön adatgyűjtést végeznek.

A megyei gyámhivatalok tájékoztatókérésében is elsősorban önkormányzatok, gyermekjóléti szolgálatok, megyei rendőr-főkapitányságok, iskolák, igazságügyi hivatalok szerepeltek, jellemzően más állami szervek, civilszervezetek, egyházak nem.

A programok szervezői között túlnyomórészt iskolák, majd gyermekjóléti szolgálatok és a rendőrség voltak, elenyésző számban jelentek meg szervezőként önkormányzatok, civil szervezetek, illetve egyházak.

A Gyer. alapján a Hivatalok nemcsak összegyűjtik a programokat, hanem azokról nyilvántartást is vezetnek. Néhány megye (Veszprém, Tolna, Somogy megye) jelezte, hogy a nyilvántartást elektronikus formában kezeli, és

abból nyújt információ. Győr-Moson-Sopron megye utalt arra, hogy a programokat honlapjukon kívánják közzé tenni, illetve pár Hivatal a szakmai tanácskozásokon, értekezleten vagy ellenőrzéseik során ad tájékoztatást a tudomásukra jutott bűnmegelőzési programról.

b) A megyei szociális és gyámhivatal folyamatosan figyelemmel kíséri a gyermekek védelmét szolgáló bűnmegelőzési pályázati felhívásokat, azokról tájékoztatja a helyi önkormányzatokat, az állami, az egyházi és a nem állami szervezetet, illetve az általuk fenntartott intézményeket és a civil szervezeteket.

Valamennyi Hivatal figyelemmel kíséri a pályázati felhívásokat, illetve a felhívásokról való tudomásszerzés érdekében együttműködnek a rendőr-főkapitányságokkal, továbbá különböző formákban (honlapjukon, e-mailben, tanácskozásokon), de eleget tesznek ezzel kapcsolatos tájékoztatási kötelezettségüknek.

E kérdésnél is visszatért az értelmezési probléma, miszerint mely felhívások tartoznak a bűnmegelőzési pályázati felhívások körébe. Fejér megye a gyermekek oktatásával, szabadidő eltöltésével, táboroztatással, továbbképzéssel kapcsolatos lehetőségeket is a bűnmegelőzésnek tekinti. Ebből is következhet az, hogy míg a hivatalvezetők egy része nagyobb számú felhívás továbbításáról szólt (Veszprém megye 90 pályázat), máshol csak elvétve találtak e cél megvalósítását szolgáló pályázati kiírást (pl. Győr-Moson-Sopron, Zala megye 1-1 pályázat). A Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei hivatalvezető pedig a gyermekvédelmi gondozásban lévő gyermekek számára szervezhető pályázati lehetőségeket hiányolta.

Szinte minden hivatalvezető kifejtette, hogy a pályázati lehetőségek beszűkültek, az önkormányzatok pályázati lehetőségét emellett hátrányosan befolyásolja a pályázat benyújtásához szükséges önerő biztosítása, a pályázatok utófinanszírozása. A Jász-Nagykun-Szolnok megyei hivatalvezető pedig a pályázási kedv csökkenését a sikertelenül benyújtott pályázatokban látja.

c) A megyei gyámhivatal segítséget nyújt az előző pont szerinti pályázatok benyújtásához és az elnyert támogatások cél szerinti felhasználásához

A megyei gyámhivatalok egy része arról számolt be, hogy a pályázatok benyújtásához érdemi segítséget nem tudnak nyújtani, hiányzik hozzá a pályázati szaktudás, csupán egy megye – Jász-Nagy-Szolnok megye – jelezte, hogy képzett pályázati szakembereket van.

A hivatalvezetők összességében megerősítették, hogy a pályázók jellemzően nem kérnek segítséget pályázatok benyújtásához, ha előfordul, akkor értelmezéssel, szaktanácsadással tudják őket segíteni Békésben, Csongrádban, Veszprémben és Zalában. Bács-Kiskun megye a pályázási kedvet a sikeresen lezajlott programokról való információbiztosítással segíti elő.

Az elnyert támogatások cél szerinti felhasználásához való segítségnyújtással összefüggésben valamennyi hivatalvezető arról tájékoztatott, hogy a sikeres pályázatokról általában nem szereznek információt, így a támogatási összegek felhasználásában sem tudnak segítséget nyújtani. Veszprém megye hangsúlyozta, hogy a támogatás cél szerinti felhasználása, a pénzügyi elszámolás speciális pénzügyi szaktudást is igényel, amivel a Hivatal apparátusa nem rendelkezik.

d) A megyei gyámhivatal illetékességi területén összehangolja a gyermekek számára indított bűnmegelőzési programokat

A feladat ellátásával összefüggésben a kérdésre válaszoló hivatalvezetők többsége problémát jelzett, gondot okoz ugyanis, hogy nincs pontos nyilvántartásuk a bűnmegelőzési programokról (Komárom-Esztergom megye), illetve az, hogy e feladatot ellátó munkatárs osztott munkakörben dolgozik (Pest, Vas, Komárom-Esztergom megye), vagy egyáltalán nem érkezett hozzájuk ilyen igény. Bács-Kiskun megye számolt be egy összehangolásra irányuló sikertelen kezdeményezéséről, illetve Veszprém megye működött közre több településre vonatkozó programok összehangolásában.

Álláspontom szerint e kérdés szorosan összefügg az a) pont alatt elemzett bűnmegelőzési programokról való tájékoztatáskéréssel és nyilvántartással, mivel csak azokat a programokat tudja összehangolni a gyámhivatal, amiről tudomást szerez. Ha azonban csak utólag az eseményeket követően, a következő évi beszámoló elkészítésénél gyűjtik össze az adatokat, akkor sem a megelőzési cél nem érvényesül teljes körűen, sem az azonos tartalmú rendezvények megtartását – még a szervezők esetleges egyetértése és támogatása mellett – nem lehet összehangolni.

e) A megyei gyámhivatal együttműködik a helyi önkormányzatokkal, civil szervezetekkel, gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatást ellátó személyekkel és intézményekkel, közoktatási intézményekkel, a pártfogó felügyelői szolgálattal, a rendőrséggel, az ügyészséggel, a bírósággal, valamint a drogmegelőzést, illetve drogrehabilitációt végző intézményekkel

A kapott tájékoztatások szerint legintenzívebb kapcsolatot a megyei gyámhivatalok a megyei rendőr-főkapitányságokkal és a megyei igazságügyi szolgálatokkal ápolnak, több megyében ennek kereteit együttműködési megállapodásban rögzítették, továbbá folyamatos együttműködésről számoltak be a gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatást ellátó személyekkel és intézményekkel.

Civilszervezetekkel való aktív kapcsolattartásról csupán Komárom-Esztergom megye, Bács-Kiskun és Heves megye számolt be, az utóbbiak közös bűnmegelőzési pályázat benyújtása érdekében együttműködési megállapodást is aláírtak.

Többségüknek az ügyészséggel, bírósággal, civilszervezettel, közoktatási intézményekkel nincs folyamatos munkakapcsolatuk, inkább szakmai tanácskozásokon, konferenciákon ismerik meg egymás munkáját.

Kért gyámhivatal vezetője (Bács-Kiskun, Fejér megye) kiemelte, hogy munkatársaik a helyi felsőoktatási

intézményekben tartottak előadásokat a gyermekvédelemről.

f) *A kábítószer egyeztető fórum ülésein* a megyei gyámhivatal munkatársa, általában a gyermek- és ifjúságvédelmi koordinátor részt vesz, ezzel ellentétes gyakorlatról Veszprém megyeszámolt be és jelezte, hogy nem működik megyéjükben a megyei kábítószerügyi egyeztető fórum, illetve a Baranya megyei hivatal nem kap meghívást a fórum üléseire. *A megyei gyámhivatalok részt vesznek az illetékességi területén működő bűnmegelőzési tanács munkájában*, három megye Jász-Nagykun-Szolnok, Tolna és Vas megye jelezte, hogy megyéjükben nem működik bűnmegelőzési tanács. Somogy megyében a megyei közbiztonsági és bűnmegelőzési bizottság működik, amelyben a hivatal részvétele biztosított.

A Gyer. fogalom használata szerint a megyei gyámhivatalok a bűnmegelőzési tanács munkájában vesznek részt, e jogszabály ugyanakkor nem részletezi a rendelkezés értelmében vélhetően megyei illetékességű bűnmegelőzési tanácsra vonatkozó további szabályokat.

A Nemzeti Bűnmegelőzési Tanácsról szóló 1087/2011. (IV. 12.) Korm. határozat pedig a nemzeti, azaz országos szerv létrehozásáról és annak rendeltetéséről rendelkezik, amely szerint a Tanács a magas szintű közbiztonság megteremtése és fenntartása, a bűnözés visszaszorítása, a bűnözést kiváltó jelenségek, a bűnalkalmak és a bűnelkövetők ellen történő következetes fellépés érdekében tett intézkedéseinek erősítésére, továbbá a bűnmegelőzés új modelljének hatékony működtetésére, valamint a bűnmegelőzés érdekében szükséges cselekvési tervek kidolgozásának és végrehajtásának koordinálására jön létre.

A Tanács funkciójához tartalmában hasonlítható megyei szerv létrehozatalának lehetőségéről ugyanakkor a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény tartalmaz előírásokat, amelynek 10. § (1) bekezdése értelmében a rendőrkapitány, a megyék (főváros) tekintetében a rendőrfőkapitány és az illetékességi területen működő önkormányzatok, a közbiztonsággal összefüggő feladatok ellátásának társadalmi segítésére és ellenőrzésére - a közbiztonság fenntartásában érintett állami és egyesületek bevonásával - bűnmegelőzési és közbiztonsági bizottságot hozhatnak létre. A bizottság elnökét, tagjait együttesen bízzák meg az önkormányzat képviselő-testülete megbízatásának időtartamára.

g) *A megyei gyámhivatal vezetője kapcsolatot tart az áldozatvédelemben szerepet vállaló civil szervezetekkel, illetve a rendőrség áldozatvédelmi referensével*

A gyámhivatalok (elsősorban a gyermek- és ifjúságvédelmi felelősök) szoros kapcsolatot tartanak fenn valamennyi megyében a rendőrség áldozatvédelmi referensével, kölcsönösen részt vesznek egymás szakmai megbeszélésein, előadásokat tartanak, szükség esetén egyedi ügyekben is egyeztetnek. Komárom-Esztergom megye ugyanakkor utalt arra, hogy a rendőrség áldozatvédelmi feladatokkal megbízott munkatársai pluszfeladatként látják el a tevékenységet, amely véleményük szerint csökkenti annak hatékonyságát.

Civil szerveződésekkel való kapcsolattartásról Baranya megye számolt be, aki részt vett a Narkomán Fialákat Gyógyító és Foglalkoztató Közalapítvány ülésein, Heves, Fejér és Veszprém megye a Fehér Gyűrű Közhasznú Egyesülettel való kapcsolatát emelte ki, míg Győr-Moson-Sopron megyei hivatalnak nincs tudomása a megyéjükben működő civilszervezetről.

h) *A megyei gyámhivatal közvetíti az illetékességi területén kívül működő vagy országos szervezetek által kezdeményezett programokat, képzéseket és segítséget nyújt ezek igénybevételéhez.*

A megyei gyámhivatalok illetékességi területükön kívülről érkezett programok szervezésében való részvételét kettő, a Baranya és a Veszprém megyei hivatal hozta tudomásomra. A hivatalok többsége ugyanakkor az egyre kevesebb országos képzést hiányolta, vagy az oda való eljutás nehézségeire hívta fel a figyelmet, azzal, hogy amennyiben ilyen képzés a tudomásukra jut, akkor azt továbbítják az érintetteknek. Zala megye jelezte, hogy az utóbbi két évben nem jutott el hozzájuk országos rendezvény híre, míg Győr-Moson-Sopron hivatalvezetője kifejtette, hogy Hivatalának nincs kapacitása a közvetítésre és egyébként is a mai informatikai környezet mindenki számára biztosítja a programokról való tudomásszerzést.

i) *A gyámhatóságok ellenőrzése során, a gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézményekben értékeli a bűnmegelőzési tevékenységet, különös tekintettel a gyermeket veszélyeztető körülmények feltárására irányuló tevékenységre.*

A megyei gyámhivatal vezetői utaltak arra, hogy a jegyző gyámhatóságokat és a gyermekvédelmi szakellátást és alapellátást nyújtó intézményeket éves munkaterv alapján 4 évente kötelezően ellenőrzik, amely ellenőrzésnek része a gyermeket veszélyeztető körülmények feltárása is. Békés megyében az ellenőrzés kiterjed a családok gyakori költözése esetén arra, hogy a veszélyeztetett gyermek esetén az új lakóhely szerinti gyermekjóléti szolgálat számára megküldik-e a védelembevétellel kapcsolatos jelzéseket. Borsod-Abaúj-Zemplén megyében a gyermekek esetenaplóit vizsgálják, miközben figyelembe veszik azt is, hogy van-e bűnmegelőzési program a településen és az intézményben. Több megyéből (Jász-Nagykun-Szolnok, Komárom-Esztergom, Veszprém) jelezték a szakellátás problémáit, hogy a bűnelkövető gyermekek körében a gyakoribb bűnisméltések miatt a gyermekek nevelését a gondozási hely nem tudja szakember hiány (mentálhigiénés, pszichológus) miatt sem megfelelően kezelni.

A megyék egy része kérdőíves felméréssel és azok eredményének ismertetésével végzi e feladatát (Baranya megye), van ahol cél vizsgálatot tartanak a gyermekvédelmi szolgálatok hatósági ellenőrzése keretében (Békés, Pest megye), illetve több helyen hatósági ellenőrzést rendelnek el a napi sajtó figyelés eredményeként (Békés, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye), és az is előfordul, hogy a rendőrségről érkező adatlapok (Nógrád, Heves megye) tartalmának megismerését követően kerül sor ellenőrzésre.

Az értékeléssel összefüggésben a megyei gyámhivatalok elvtelve adtak tájékoztatást, elsősorban a jelző rendszer működésének fontosságára hívták fel az ellenőrzött szervek figyelmét. A Veszprém megyei hivatalvezető számolt be csupán a tevékenység értékelését követő konkrét intézkedéseiről is, úgymint a gyermekjóléti szolgálatok ellenőrzésekor a hiányok kompenzálására az intézmények bővítették a szabadidős foglalkozásokat, a mediációs és alacsony küszöbű szolgáltatásokat, vagy a családok átmeneti otthonaiban és a gyermekvédelmi intézményekben folytatott vizsgálatok eredményeként speciális módszereket terveztek pl. élményterápiás foglalkozások, pszichiátriai gondozás.

A gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről szóló 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 14. §-a kimondja, hogy a szociális és gyámhivatal ellenőrzési jogkörében legalább négyévenként ellenőrzi a gyámhatóságok gyámügyi és gyermekvédelmi hatósági tevékenységének jogszerűségét, a gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók tevékenységét. Ellenőrzési jogkör gyakorlására a fővárosi és megyei kormányhivatal vezetőjével egyeztetett éves ellenőrzési terv és program szerint kerül sor, amely meghatározza a teljes körű, illetve céllenőrzés alá vont szerveket, valamint a célvizsgálati tárgyköröket. E Kormr. 15. §-a a megyei gyámhivatal feladataként rögzíti a bűnelkövetés, illetve a bűnisméltés megelőzését célzó programok indításának a veszélyeztetett, továbbá a bűncselekményt elkövetett, de nem büntethető, valamint a büntetőeljárás alá vont gyermekek számára való elősegítését és koordinálását.

Álláspontom szerint a Gyer. 5/A. § (1) bekezdés h) pontja és a 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 14. §-a között nincs összhang, hiszen a Gyer. azt rögzíti, hogy a gyámhatóságok ellenőrzése során, a gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézményekben értékeli a bűnmegelőzési tevékenységet a megyei gyámhivatal, ugyanakkor a 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 14. §-ában a megyei gyámhivatalok hatásköre megváltozott, és már 2011-től e szerv hatáskörébe tartozik a gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók ellenőrzése is.

j) A megyei gyámhivatal a gyermek sérelmére elkövetett bűncselekmény gyanúja esetén segítséget nyújt a tudomást szerző gyámhatóságoknak, valamint a gyermekvédelmi rendszerben működő szakembereknek a szükséges feljelentés megtételéhez.

A hivatalvezetők arról tájékoztattak, hogy a gyámhatóságok a feljelentés megtételéhez szükséges segítségkéréssel nem találkoztak, kivételt Baranya, Bács-Kiskun, Békés és Hajdú-Bihar megye jelentett. Győr-Moson-Sopron megye hivatalvezetője hangsúlyozta, hogy „a területen működő szakemberek sokkal tapasztaltabbak e téren náluk.” Zala megyében céllenőrzés keretében is vizsgálják, hogy a gyámhatóságok a szükséges feljelentéseket megtették-e a gyermek veszélyeztetettsége esetén.

k) A megyei gyámhivatal a büntetőjogi felelősségre nem vonható 14 év alatti elkövetők ügyében szakmai támogatást nyújt a települési önkormányzat jegyzőjének (a továbbiakban: jegyző) és a gyermekjóléti szolgálatnak a kiskorú, illetve családja részére nyújtandó segítségre vonatkozóan, továbbá kezdeményezi a szükséges gyermekvédelmi intézkedéseket, és ezek végrehajtását ellenőrzi

A jegyzői gyámhatóságok és a gyermekjóléti szolgálatok számára nyújtandó megyei gyámhivatali szakmai támogatással összefüggésben Baranya és Tolna megyei gyámhivatal vezető adott érdemi választ. A baranyai gyámhivatal vezetője kifejtette, hogy szerinte szükség van „megelőző pártfogás” intézményének bevezetésre, mivel a nyomozó szervek a 23/2003. BM-IM együttes rendelet 145. § (3) bekezdése alapján csak a fiatalokkal szemben indult büntetőeljárásról a megalapozott gyanú közlését követően értesítik a gyermekjóléti szolgálatot, továbbá a gyámhatóságot. Abban az esetben, ha a bűncselekményt gyermekkorú, azaz a Be. értelmében 14 év alatti személy követte el a nyomozószerveket hasonló értesítési kötelezettség nem terheli. Véleménye szerint ebben az esetben mind a gyermek, mind a szülő segítségre szorul, azonban a hatóságoknak nincs az esetről információjuk.

Tolna megye e kérdéssel összefüggésben a rendőrség gyakorlatáról számolt be, amely szerv ugyanis a 14 év alatti gyermekek esetén a nyomozást megszüntető határozat egy példányát megküldi a megyei gyámhivatal részére, amely alapján a hivatal értesíti a gyámhatóságot, illetve a gyermekjóléti szolgálatot és tájékoztatást kér az általuk megtett intézkedésekről.

A Hivatalok a rendőrségtől kapott jelzések alapján kezdeményeznek intézkedéseket, célvizsgálatot is tartanak, hogy a gyermek családja megkapta-e a megfelelő támogatást, ha indokolt utóvizsgálatokat is tartanak.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy valamennyi gyámhivatal ellátja ugyan a Gyer-ben rögzített bűnmegelőzés és bűnelkövetés megelőzését célzó feladatát, azonban annak módjában megyénként jelentős eltérések tapasztalhatóak. A különbségek egyrészt visszavezethetőek a feladat ellátás megyei sajátosságaira, így annak végrehajtásával kapcsolatos helyi attitűdökre, a hiányzó személyi állományra, a feladat ellátását akadályozó képzettségbeli hiányokra, valamint jogszabályi ellentmondásosságra és hiányosságokra, pályázati lehetőségek, országos képzések és programok beszükülésére. Az általam megismert helyzet visszasságot okoz a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával és az esélyegyenlőség előmozdításának követelményével, valamint a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével összefüggésben.

2/ A rendőrség minden sértettnek – akkor, amikor az adott ügyben a rendőrséggel először kerülnek kapcsolatba – átadja a fővárosi és megyei kormányhivatal igazságügyi szolgálata által a rendőrségre eljuttatott tájékoztatót, egyúttal szóban felhívja figyelmüket az áldozatsegítés lehetőségére és arra, hogy az Ást. szerinti áldozatsegítő támogatások igénybeviteléhez szükséges igazolást a rendőrség kérelmekre kiállítja. A tájékoztató átadásáról és a szóbeli figyelemfelhívásról feljegyzést kell készíteni, amit az ügyirathoz csatolni kell.¹⁴

A vizsgálatom során megállapítottam, hogy gyakori eset, hogy a rendőrkapitányságok munkatársai nem időben, vagy egyáltalán nem teljesítik az áldozatsegítő szolgáltatásokra vonatkozó tájékoztatási kötelezettségüket,

aminek következtében az áldozatok nem férnek hozzá az áldozatsegítő szolgáltatásokhoz, illetve nem időben tudják igénybe venni azokat. Mindez több okra is visszavezethető – egyrészt számos rendőrkapitányság munkatársa csatolt munkakörben látja el az áldozatvédelmi referens feladatait, illetve gyakran előfordul, hogy az igazolások kiállításával megbízott rendőrségi munkatárs helyettesítése sem megoldott. A gyakorlatban előfordult, hogy az igazságügyi szolgálat (Pest megye) nem készítette el időben a tájékoztatást a rendőrség részére. Arra is volt példa ugyanakkor, hogy a nyomozóhatóságok munkatársai egyfajta előszűrést végeztek (Pest, Somogy megye) a jegyzőkönyv tartalmazta a tájékoztatás megtörténtét, amelyre azonban a Szolgálatokhoz forduló segítségkérők elmondása szerint valójában nem került sor.

Az *áldozatvédelem* (...) az áldozattá válás megelőzését szolgálja, az *áldozatsegítés* pedig a bűncselekmény áldozatává vált személyek részére nyújtott szolgáltatás és kárenyhítés.¹⁵ A vizsgálat során világossá vált, hogy a két fogalmat az áldozatokkal kapcsolatos eljárásban résztvevő hatóságok nem egységesen használják és értelmezik a gyakorlatban. A fenti értelmezés alapján a rendőrség bűnmegelőzési (prevenációs) tevékenysége áldozatvédelmi tevékenység, míg a bűncselekmény elkövetését követően az áldozati jogok érvényre juttatását szolgáló intézkedéseik az áldozatsegítés körébe tartoznak. Itt kívánom megjegyezni, hogy a rendőrség Gyvt. 17. § (2) bekezdésében meghatározott jelzési kötelezettsége nem tekinthető kifejezetten és kizárólagosan áldozatsegítői intézkedésnek. A Rendőrség áldozatsegítő feladatairól szóló 50/2008. (OT 29.) ORFK utasítás részletesen rendelkezik a rendőrség valamennyi munkatársára kiterjedő áldozatsegítői feladatokról és intézkedésekről, amelyeknek teljesítése az áldozati jogok minél teljesebb érvényesülését biztosítja.

A Rendőrség bűnmegelőzési tevékenységéről szóló 20/2010. (OT. 10) ORFK utasítás értelmében a *rendőrségi bűnmegelőzés* a Rendőrség központi és területi bűnmegelőzési egységei által koordinált, az állami és önkormányzati szervekkel, társadalmi szervezetekkel, gazdasági társaságokkal, valamint az állampolgárokkal és azok közösségeivel együttműködve végzett olyan rendőri tevékenység, amely a bűncselekmények számának csökkentését, a lakosság szubjektív biztonságérzetének javítását, továbbá *az áldozattá és az ismételt áldozattá válás megelőzését szolgálja*.

A rendőrkapitányságok hatékony bűnmegelőzési (áldozatvédelmi) tevékenységét illetően nagy nehézséget okoz az anyagi források hiánya. Az egyes prevenációs intézkedések (pl. szórólap készítés, utánnomlás) költségeit pályázatokon keresztül, illetve önkormányzati támogatásokból törekednek fedezni, ezek a megoldások azonban időlegesen, a hosszú távú tervezést nem teszik lehetővé. A rendőrség nyomozó hatóságainál létesítendő gyermekmeghallgató szobák kialakításáról szóló 32/2011 (XI. 18.) KIM rendeletének 1. § (1) és (5) bekezdése értelmében 1. § (1) a rendőrség nyomozó hatósága a tizennegyedik életévét meg nem haladott személy meghallgatását az olyan gyermekmeghallgató szobában fogatosítja, amelyben a büntetőeljárás céljával összhangban biztosítható, hogy az eljárási cselekmény a gyermekkorú lehetőség szerinti kíméletével, a gyermek mindenképp felett álló érdekét szem előtt tartva valósuljon meg. A Budapesti Rendőr-főkapitányságnak és a megyei rendőr-főkapitányságoknak az illetékességi területükön legalább egy gyermekmeghallgató szoba kialakítását biztosítaniuk kell.¹⁶

Valamennyi nyomozó szerv arra törekszik, hogy a gyermekkorúak kihallgatására az eljárás során kizárólag egy alkalommal kerüljön sor, azonban ez gyakran nem valósítható meg. A rendőrségi munkatársak tapasztalata szerint az ügyészség részéről elvárás a gyermekkorú sértetti kör rendőri kihallgatása, sőt a szembesítés lefolytatása is. Véleményem szerint – a megfelelő anyagi források biztosítása mellett – indokolt és életszerű lenne a rendőr-főkapitányságok illetékességi területén kialakítandó gyermekmeghallgató szobák számának növelése, ugyanis a meghallgató szobával nem rendelkező kapitányságokon továbbra sem biztosított a gyermekbarát eljárás. Továbbá a Be. 86. § (1) értelmében a tizennegyedik életévét meg nem haladott személyt csak akkor lehet tanúként kihallgatni, ha a vallomásától várható bizonyíték mással nem pótolható.

E rendelkezés érvényesülése érdekében a Be. olyan irányú módosítását tartom szükségesnek, amelynek értelmében a gyermekek gyermekbarát szobában történt és videofelvételen rögzített meghallgatása bizonyítékként (kihallgatásként) használható lehessen a büntető eljárás során, ugyanis a jelenlegi szabályozás miatt a gyermekbarát meghallgató szoba nem tölti be eredeti rendeltetését. A fővárosi főügyész jelezte azt is, hogy indokoltnak tartaná, hasonló megfontolás alapján a Be. 207. § (4) bekezdésének – „*A nyomozási bíró a vádirat benyújtása előtt az ügyész indítványára kihallgatja a tizennegyedik életévét be nem töltött tanút, ha megalapozottan feltehető, hogy a tárgyaláson történő kihallgatása a fejlődését károsan befolyásolná. A tanú kihallgatásának indítványozását a törvényes képviselő, a gondozó és a tanú érdekében eljáró ügyvéd az ügyésznél kezdeményezheti.*” – módosítását, annak érdekében, hogy a nyomozási bíró is a 14 év alatti személy tanúkénti kihallgatását csak gyermekmeghallgató szobában lehessen fogatosítani.

További gyermekbarát intézkedésként, illetve a gyermekkorú áldozatok hatékony segítése érdekében szükség lenne a nyomozó hatóságok munkatársainak gyermek- és ifjúságvédelmi tárgyú speciális képzések szervezésére, amelyet mind az igazságügyi szolgálatok vezetői, mind a fővárosi főügyész megerősített.

A Be. 183. § (1) bekezdésében meghatározott eljárási cselekmények során, ha az érintett gyermekkorú, kötelező a hatósági tanú igénybe vétele a Be. 183. § (2) bekezdése alapján. Egyetértve az országos rendőrfőkapitánnyal és a belügyminiszterrel az eljárás során arra kell törekedni, hogy minél kevesebb személy legyen jelen a gyermekkorú meghallgatásánál, valamint hogy ezek a személyek a gyermek számára védelmet, biztonságot nyújtsanak. Ahogyan azt a fent szervek vezetői kifejtették a gyermekmeghallgató szobákban történő meghallgatásról a jegyzőkönyv csupán annyit tartalmaz, hogy kik a jelen lévő személyek, valamint azt, hogy pontos időpont szerint

mikor kezdődött el a kép- és hangrögzítés. Ezen kívül a jegyzőkönyv tartalmazza azt az információt, hogy mikor és miért kellett a meghallgatást megszakítani, valamint azt, hogy ez a megszakítás mennyi ideig tartott. Ezeket az információkat a kép- és hangfelvétel is tartalmazza, valamint azt is, hogy a szobában kik tartózkodnak. Álláspontom szerint a fentiek alapján a hatósági tanú jelenléte a gyermekkorú meg- és kihallgatásánál nem nyújt többletgaranciát a hatósági tevékenység megtörténtének igazolásáról, ugyanakkor nincs arányban a gyermekek mindennekfelett álló érdekeivel. A gyermeket megillető alapvető jogok vizsgálatakor és a gyermek fogalmának meghatározásakor az 1989. évi ENSZ Gyermekjogi Egyezmény 1. cikkének fogalom-meghatározását indokolt alapul venni – figyelemmel arra, hogy a nemzetközi jogi dokumentum kötelező a részes Magyarországra nézve –, amely szerint „*gyermek a 18. életévét be nem töltött személy*”, kivéve, ha a reá alkalmazandó jogszabályok értelmezésében nagykorúságát már korábban eléri.

A hatályos Ptk. 12. §-a alapján kiskorú az, aki a tizennolcadik életévét még nem töltötte be és házasságot nem kötött. Nagykorú személy, az, aki a tizennolcadik életévét már betöltötte. A nagykorú személy cselekvőképes, kivéve, ha a törvény cselekvőképességét korlátozza vagy kizárja.¹⁷ A Ptk. a tizennegyedik életévnek a cselekvőképesség terén tulajdonít jelentőséget: a Ptk. 12/A. § (1) bekezdése szerint korlátozottan cselekvőképes az a kiskorú, aki a tizennegyedik életévét már betöltötte és nem cselekvőképtelen, míg a Ptk. 12/B. § (1) bekezdése alapján cselekvőképtelen az a kiskorú, aki a tizennegyedik életévét nem töltötte be. A büntetőjog területén a hatályos Btk. 23. §-a szerint nem büntethető, aki a cselekmény elkövetésekor tizennegyedik életévét nem töltötte be. A büntetőjog a gyermekkor felső határát adja ily módon meg, míg a Btk. 107. § (1) bekezdése alapján fiatalkorú az, aki a bűncselekmény elkövetésekor tizennegyedik életévét betöltötte, de a tizennolcadikat még nem.

*Alkotmányjogi értelemben azonban a gyermeket mindenképpen olyan kiskorúként indokolt felfogni, aki nem töltötte be a 18. életévét és házasságot nem kötött. Belátható ugyanis, hogy a testi fejlődés és a személyiség érése legalább a 18. év betöltéséig folyik, a formálódásnak ez az időszaka tehát mindenképpen különleges védelmet igényel, nem utolsósorban azért is, mert meghatározó hatással lehet az egyén későbbi életére.*¹⁸

Mindezek alapján véleményem szerint a gyermekek mindenképp felett álló érdekeit sérti a Be. 86. § (3) bekezdésében meghatározott rendelkezés, miszerint *a tizennolcadik életévét meg nem haladott, valamint a (2) bekezdésben¹⁹ meghatározott tanú kihallgatásánál a tanú törvényes képviselője és gondozója jelenléte csupán lehetőségként rögzített.* Álláspontom szerint annak érdekében, hogy a gyermek érdekeinek védelme maradéktalanul érvényesüljön, illetve a lelki megterhelés mérséklése érdekében a gyermekkorú részére kihallgatása esetén feltétlenül biztosítani kell törvényes képviselője, vagy gondozója jelenlétét.

Mindezekre tekintettel megállapítottam, hogy a rendőr-főkapitányságok az áldozatsegítő szolgáltatásokra vonatkozó tájékoztatási kötelezettségüknek nem minden esetben tesznek eleget, a rendőrség munkatársai e feladatukat kapcsolt munkakörben, zömében gyermek és ifjúságvédelmi képesítés hiányában látják el, továbbá a hatékony bűnmegelőzési tevékenység megvalósítását feladatellátáshoz rendelni szükséges anyagi források hiánya nehezíti. Ezen belül a gyermek meghallgató szobák alacsony száma, elérhetősége, kihasználatlansága, illetve a meghallgatás képi és hangfelvétel bizonyítékként való felhasználhatóságának jogszabályi akadályai, a gyermek meghallgatása esetén hatósági tanú kötelező alkalmazása, továbbá a 18. életévét meg nem haladott gyermek törvényes képviselőjének, vagy gondozójának jelenléte nélküli meghallgatása a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával és az esélyegyenlőség előmozdításának követelményével, valamint a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével összefüggésben okoz visszásságot.

3/ Az állam áldozatsegítő szolgáltatásként elősegíti az áldozat²⁰ érdekeinek érvényesítését, azonnali pénzügyi segítyt ad, illetve jogi segítségnyújtást biztosít. A Kormány áldozatsegítő szolgálatokként a megyeszékhelyeken működő igazságügyi szolgálatokat, valamint a KIMISZ-t jelölte ki.²¹

Valamennyi Szolgálat az áldozatsegítői tevékenységet akadályozó tényezőként ítélte meg az okmányirodáknak a költségmentességre vonatkozó eltérő gyakorlatát. A problémakört hivatalból indított vizsgálat keretében az AJB 7315/2012. számon vizsgálok.

Több áldozatsegítő szolgálat jelezte az eljárásom során, hogy számos, a megyeszékhelytől távol eső kisebb településen élő áldozatnak – a távolság és a korlátozott közlekedési lehetőségek miatt – nehézséget jelent a Szolgálatok ügyfélfogadási időben való elérése. Mindennek következtében az áldozatsegítő szolgáltatásokat nem tudják igénybe venni, és az áldozatokat megillető jogait sem tudják megfelelően érvényesíteni. A probléma megoldásának egyik alternatívájaként szolgálhat a heves megyei gyakorlat, ahol több rendőrkapitányság is lehetőséget biztosított a Szolgálat számára kihelyezett ügyfélfogadás tartására a megyeszékhelytől távol eső településeken. A 2012. augusztus 16-tól hatályos Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalról szóló 177/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet 3. § (3) bekezdése értelmében az igazságügyi szolgálatok áldozatsegítési feladatokat ellátó szervezeti egységei a székhelyüktől eltérő településeken (kerületekben) *kihelyezett ügyfélszolgálati irodákat működtethetnek.* (...) A kihelyezett ügyfélszolgálatok és közösségi foglalkoztatók tevékenységének szakmai ellenőrzését a Hivatal látja el. Véleményem szerint a rendelkezés nem tekinthető a fenti probléma megoldásaként, ugyanis az egyébként is anyagi és emberi erőforrás hiányban szenvedő Szolgálatok számára jelentős nehézséget jelentene a kihelyezett ügyfélszolgálati irodák működtetése, figyelemmel a rendelkezés diszpozitív jellegére.

A Szolgálatok – a Komárom-Esztergom megyei Szolgálat kivételével – nem rendelkeznek arra vonatkozó nyilvántartással, hogy a gyermekkorú áldozatok, illetve az elkövető hozzátartozójaként áldozattá vált gyermekek milyen számban és arányban fordulnak a Szolgálatokhoz. Véleményem szerint a gyermekek egyéni szükségleteit is szem előtt tartó áldozatsegítő rendszer működtetésének minimumfeltétele egy adekvát nyilvántartás vezetése,

amelynek elemzésével további fejlesztő jellegű intézkedések vezethetők be és módszertanok dolgozhatók ki a gyermekkorú áldozatok jogainak minél teljesebb érvényesítése érdekében.

A hiányos nyilvántartási rendszerre vezethető vissza az is, hogy valamennyi Szolgálat arról tájékoztatott, hogy a nem magyar anyanyelvű gyermekkorú áldozat nem fordult a Szolgálathoz, a KIMISZ igazgatójának tájékoztatója szerint pedig 2011-ben országosan 81 nem magyar állampolgár – az összes ügyféllétszám 0,4%-a – kért segítséget a Szolgálattól. Arra vonatkozóan nem áll rendelkezésükre olyan adat, hogy ebből mennyi volt gyermekkorú, azonban a Szolgáltatokat felkereső áldozatok életkor szerinti megoszlását nézve 2011-ben az áldozatoknak kb. 3%-a lehetett 18 év alatti.

Valamennyi Szolgáltatnál csupán egy, illetve kettő munkatárs – a fővárosban összesen 7 – látja el az áldozatsegítő tevékenységet, és számos Szolgáltatnál előfordul – pl. Baranya megyében, Békés megyében, Borsod-Abaúj-Zemplén megyében, Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, Zala megyében –, hogy az ügyintézőknek párhuzamosan több munkakört is el kell látniuk (pl. a Jogi segítségnyújtó osztálynak besegíteni). Az emberi erőforrás hiánya miatt a szolgáltatások biztosítása – például más osztályok ügyintézőinek helyettesítésével – sok esetben kiélezett helyzetet idéz elő, a növekvő ügyszám mellett az alapfeladatok ellátásának megszervezése is egyre nehezebben biztosítható, az ügyintézők túlterheltsége pedig növeli a hibalehetőség esélyeit és a kimerülésükhöz vezet. Mindezek következtében az áldozatok számára bizonytalanná válhat a megfelelő szolgáltatás elérhetősége.

Tekintettel arra, hogy a gyermekek koruknál és szellemi fejlettségükönél fogva sokkal kiszolgáltatottabbak és sérülékenyebbek, mint a felnőttek, a gyermekek egyéni szükségleteihez igazodó módszerek és eszközök használata kifejezetten indokolt a hatékony és minél eredményesebb áldozatsegítő tevékenység megvalósítása érdekében. A Szolgáltatok feladatkörét meghatározó Ást. és más jogszabályok azonban nem rendelkeznek kifejezetten a gyermekkorú áldozatok segítségét szolgáló intézkedésekről, és a Szolgáltatok munkatársainak nem áll rendelkezésére olyan módszertani útmutató sem, amely meghatározza, hogy miként tájékoztassák a gyermekek egyéni szükségleteihez igazodó szükség szerű áldozatsegítő intézkedéseket. A legtöbb Szolgálat a gyermek törvényes képviselőjén keresztül, illetve a jelzőrendszeri tagoktól szerzett információk alapján próbálja megalapozni a gyermekkorú áldozatokkal kapcsolatos intézkedéseit.

A tényállás feltárta, hogy a döntő hatóság előtti eljárásokban nincs jogszabályi lehetőség a készpénzes kifizetésre, csak postai kézbesítésre vagy banki átutalásra. A fővárosban ugyanakkor egész évben nem volt lehetőség készpénzes kifizetésre, így az azonnali pénzügyi segítségnyújtás gyakorlatilag lehetetlenné vált, amely ellentétes az áldozatsegítési rendszer rendeltetésével. Ugyanakkor a Szolgáltatok gyakorlata is szélsőséges példákat mutat, hiszen a tavalyi évben a postai kézbesítésre vagy banki átutalásra valamennyi áldozatsegítő szolgálatnál lehetőség volt, ennek ellenére Baranya megyében szinte nem éltek ezzel, míg Pest megyében a megítélt támogatások 94%-át csak e módokon fizették ki.

Az áldozatsegítő Szolgáltatok anyagi forráshiány miatt jelenleg külsős szakértőket nem tudnak bevonni az eljárásukba. TÁMOP program keretében 2011-ben három megyében (Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves és Nógrád megyében) 1-1 pszichológus munkatársat vettek fel az áldozatok érzelmi és pszichés támogatása céljából; a munkatársak hatékony és eredményes együttműködésről számoltak be. A pszichológiai segítségnyújtás országos szintű kiépítése és alkalmazása a KIMISZ (2012. augusztus 16-tól Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal) hosszú távú stratégiai célkitűzései között is szerepel.

Tekintettel arra, hogy a jelenleg működő áldozatsegítő támogatások rendszere a krízis jellegű szolgáltatásokra épül – vagyis elsősorban a bűncselekmény elkövetését követő rövid időn belüli segítségnyújtást célozzák –, illetve arra, hogy a Szolgáltatok jelenleg személyi kapacitás hiánnyal küzdenek, a gyermekkorú áldozatok életkörülményeinek nyomon követésére a Szolgáltatok munkatársainak nincs lehetősége. A Szolgáltatok minden esetben kérnek attól az illetékes szervtől visszajelzést, amely felé a veszélyeztetett gyermekkorú ügyében jelzéssel éltek. A visszajelzések teljesítése azonban esetleges, és adott esetben egy-egy hatósági intézkedés teljesítésére korlátozódnak. Álláspontom szerint a pszichológusi segítőtevékenységnek az áldozatsegítő rendszerbe való stratégiai beépítésével, az önkéntes hálózat és a diszpécseri szolgálat országos szintű kiterjesztésével a nyomon követés gyakorlata is kivitelezhetővé válna, amely által a Szolgáltatok hosszú távon még eredményesebb és egyénre szabott áldozatsegítő tevékenységet végezhetnek.

Mindezekre tekintettel megállapítottam, hogy az igazságügyi szolgálatok áldozatsegítői szolgáltatásai kevés kivétellel csak a megyeszékhelyeken működnek, ezáltal a távolabbi helyeken élő áldozatok számára a szolgáltatások gyakorlatilag elérhetetlenek. A szolgálatok áldozatsegítői feladataikat kis létszámú ügyintézővel és/vagy kapcsolt munkakörben vezetőként látják el. A külső szakértők nélküli eljárások és a kifejezetten gyermekkorú áldozatok segítségére szolgáló jogszabályi rendelkezések, valamint a módszertani útmutatók hiánya, az azonnali pénzügyi segély készpénzes kifizetésének megyénkénti jelentősen eltérő gyakorlata, a gyermekkorú áldozatok életkörülményei, sorsa nyomon követésének elmaradása szintén a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával és az esélyegyenlőség előmozdításának követelményével, valamint a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével összefüggésben idéz elő visszásságot.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásságok lehetőségének kizárása érdekében

1/ az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem

a/ a belügyminisztert, hogy készítse elő a szükséges jogszabályok olyan módosítását, amelyek biztosítják a

- megfelelő számú gyermek meghallgató szobát, azok elérhetőségét, kihasználhatóságát; továbbá a meghallgatások képi- és hangfelvétele bizonyítékként való felhasználhatóságát, a gyermek meghallgatása esetén hatósági tanú kötelező alkalmazásának mellőzését, továbbá a 18. életévét meg nem haladott gyermek törvényes képviselőjének, vagy gondozójának jelenlétében való meghallgatását;
- b/ *az emberi erőforrások miniszterét*, hogy teremtse meg a Gyer. 5/A. § (1) bekezdés h) pontjában és a 331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 14. §-ában, továbbá a bűnmegelőzési tanácsra vonatkozó a Gyer. 5/A. § (1) bekezdés f) pontjában megfogalmazott rendelkezések tekintetében a jogszabályok összhangját;
- c/ *a közigazgatási és igazságügyi minisztert*, hogy kezdeményezze a szükséges jogszabályoknak – a feltételek megteremtésével párhuzamos – olyan irányú módosítását (önkéntes hálózat, diszpécser szolgálat országos kiépítésével), amelyek minden áldozattá vált személy számára biztosítják az igazságügyi szolgálatok áldozatsegítői szolgáltatásaihoz való hozzáférhetőséget, illetve tegye meg a gyermekkorú áldozatok segítésére szolgáló jogszabályi környezet kialakításához szükséges lépéseket;
- 2/ *az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem*:
- a/ *a belügyminiszternél*, hogy teremtse meg az áldozatvédelmi feladatok ellátását biztosító megfelelő személyi (önálló munkakörben végzett áldozatvédelmi tevékenység, gyermek- és ifjúságvédelmi képzésben való részvétel) és a hatékony bűnmegelőzési tevékenység megvalósításának feltételeit;
- b/ *az emberi erőforrások miniszterénél*, hogy a közigazgatási és igazságügyi miniszterrel együttműködésben, a megyei szociális és gyámhivataloknak a Gyer. 5/A. §-ban rögzített bűnmegelőzés és bűnelkövetés megelőzését célzó feladatának hatékonyabb ellátása érdekében dolgozzon ki módszertani útmutatót, biztosítsa a hiányzó személyi feltételeket, a feladat ellátását biztosító országos képzéseket;
- c/ *a közigazgatási és igazságügyi miniszterénél*, hogy biztosítsa az igazságügyi szolgálatok áldozatsegítői feladatainak hatékonyabb ellátása érdekében a feladat ellátását érdemben lehetővé tevő személyi feltételeket, szükség esetén a külső szakértők bevonását, a gyermekkorú áldozatok életkörülményei nyomon követését;
- d/ *a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal elnökénél*, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket, amelyek biztosítják a gyermekkorú áldozatok (és nem a helyettük a Szolgálatokhoz forduló törvényes képviselők) számának pontos nyilvántartását, dolgozza ki a gyermekkorúak számára nyújtott áldozatsegítői szolgáltatásokra vonatkozó módszertani útmutatót, továbbá vizsgálja meg az azonnali pénzügyi segély készpénzes kifizetésének megyénkénti jelentősen eltérő gyakorlatának okait, és intézkedjen a sérelmes gyakorlat felszámolásáról;
- e/ *az országos rendőrfőkapitánynál*, hogy a rendőrség munkatársai minden esetben tegyenek eleget az áldozatsegítő szolgáltatásokra vonatkozó tájékoztatási kötelezettségüknek.

Budapest, 2012. október

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet 1: Lábjegyzet

¹ 2012. májustól Emberi Erőforrások Minisztériuma

² A rendőrség biztonságra nevelő iskolai programja, egy olyan általános iskolás korosztálynak szóló képzési, nevelési projekt, amely a veszélyhelyzetek felismerésére, elemzésére és a döntési készség elsajátítására tanítja őket. Magyarországon 1992 óta működik.

³ Hktv. 3. § (7) bekezdés

⁴ 17. § (1) Az e törvényben szabályozott gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatot látják el – a gyermek családban történő nevelkedésének elősegítése, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése és megszüntetése érdekében – a törvényben meghatározott alaptevékenység keretében a) az egészségügyi szolgáltatást nyújtók, így különösen a védőnői szolgálat, a háziorvos, a házi gyermekorvos, b) a személyes gondoskodást nyújtó szolgáltatók, így különösen a családsegítő szolgálat, a családsegítő központ, c) a közoktatási intézmények, így különösen a nevelési-oktatási intézmény, a nevelési tanácsadó, d) a rendőrség, e) az ügyészség, f) a bíróság, g) a pártfogó felügyelői szolgálat, h) az áldozatsegítés és a kárenyhítés feladatait ellátó szervezetek, i) a menekülteket befogadó állomás, a menekültek átmeneti szállása, j) a társadalmi szervezetek, egyházak, alapítványok, k) a munkaügyi hatóság.

⁵ Ást. 43. § (2) – Gyvt. 17. § (2) bekezdés a) pont – jelzési kötelezettség

⁶ 43. § (1) Az áldozatsegítő szolgálat feladatai ellátása során együttműködik és kapcsolatot tart a rendőrség áldozatvédelmi hálózatával, a nyomozó hatósággal, az ügyészséggel, a bírósággal, a bevándorlási és állampolgársági hivatallal, a konzuli szolgálattal, a helyi és nemzetiségi önkormányzatokkal, az egészségügyi intézményekkel, az ifjúságvédelmi szervezetekkel, a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és gyermekvédelmi intézményekkel, a családsegítő szolgálatokkal, az alap- és szakellátást nyújtó szociális szolgáltatókkal és intézményekkel, a közoktatási intézményekkel, a polgárőrséggel, a civil szervezetekkel és az egyházakkal.

⁷ A Komárom-Esztergom megyei Szolgálat vezetője hasonló problémákról számolt be válaszelevelében.

- ⁸ Gyvt. 145. § (3)-(4) bekezdés
- ⁹ Gyvt. 68. § (2) bekezdés
- ¹⁰ Dr. Kerezi Klára és Kó József: Áldozatsegítő Szolgálat hatékonyság-vizsgálata. Második szakasz. Összefoglaló Jelentés, Kézirat. Budapest, 2008. URL: http://www.kriminologiaitdk.hu/download/Az%20Aldozatsegito%20Szolgalat%20hatekonysagvizsgalata_2008.pdf
- ¹¹ a Magyar Köztársaság az 1991. LXIV. törvényben hirdette ki a gyermekek jogairól szóló ENSZ Egyezményt
- ¹² 9/1992. (I. 30.) AB határozat
- ¹³ 56/1991. (XI. 21.) AB határozat
- ¹⁴ A rendőrség és a határőrség áldozatsegítő feladatairól szóló 17/2007. (III. 13.) IRM rendelet 1. §
- ¹⁵ Kerezi Klára, Kó József – Az áldozatsegítő szolgálat hatékonyságvizsgálata. Második szakasz. Összefoglaló jelentés. Budapest, 2008. 6. oldal
- ¹⁶ Az AJB 2324/2012. számú ügyben folytatott vizsgálat a gyermekmeghallgató szobák vizsgálatára is kiterjedt, részletesebb megállapításaimat lásd ott.
- ¹⁷ Ptk. 11. § (1) bekezdés
- ¹⁸ Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. 81. o.
- ¹⁹ Be. 86. § (2) bekezdés értelmében aki szellemi vagy egyéb állapota miatt korlátozottan képes megítélni a tanúvallomás megtagadásának jelentőségét, tanúként csak akkor hallgatható ki, ha vallomást kíván tenni, és a törvényes képviselője vagy a tanúként kihallgatandó által megjelölt hozzátartozó hozzájárul. A törvényes képviselő vagy a kihallgatandó által megjelölt hozzátartozó a tanú érdekében ügyvédet hatalmazhat meg.
- ²⁰ A bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. törvény 1. § (1) bekezdése értelmében áldozat a Magyarország területén elkövetett bűncselekmény és a Magyarország területén elkövetett tulajdon elleni szabálysértés természetes személy sértettje, valamint az a természetes személy, aki a Magyarország területén elkövetett bűncselekmény vagy a Magyarország területén elkövetett tulajdon elleni szabálysértés közvetlen következményeként sérelmet, így különösen testi vagy lelki sérülést, érzelmi megrázkódtatást, illetve vagyoni kárt szenvedett el, ha a) magyar állampolgár, b) az Európai Unió bármely tagállamának állampolgára, c) az Európai Uniót kívüli államnak az Európai Unióban jogszerűen tartózkodó állampolgára, d) Magyarország területén jogszerűen tartózkodó hontalan személy, e) emberkereskedelem áldozata, valamint f) az állampolgársága szerinti államnak Magyarországgal kötött nemzetközi megállapodása vagy viszonyosság alapján erre jogosult.
- ²¹ A pártfogó felügyelői, jogi segítségnyújtási, áldozatsegítési és kárpótlási feladatokat ellátó szervekről szóló 322/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet 11. § (1) bekezdés; a rendeletet a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalról szóló 177/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet 12. § a) pontja hatályon kívül helyezte, és a 13. § értelmében a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Szolgálat (KIMISZ) 2012. augusztus 15. napjával a Wekerle Sándor Alapkezelővel, mint általános jogutóddal történő egyesítés (beolvadás) révén megszűnt.

Melléklet 2: A Szolgálatokhoz forduló gyermekkorú áldozatok száma a felnőtt-korú áldozatok arányában 2011-ben

Megye	Ügyfelek száma	Ebből gyermekkorú áldozatok
Bács-Kiskun megye	351	6
Baranya megye	276	kb. 10%*
Békés megye	186	7
Borsod-Abaúj-Zemplén megye	838	kb. 1%*
Budapest Főváros	4662	kb. 25-30
Csongrád megye	783	9
Fejér megye	1111	12
Győr-Moson-Sopron megye	1150	kb. 10%
Hajdú-Bihar megye	509	6 (312)**
Heves megye	397	nincs adat
Jász-Nagykun-Szolnok megye	915	2%
Komárom-Esztergom megye	539	9
Nógrád megye	258	14
Pest megye	906	kb. 4-5
Somogy megye	723	23
Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	391	7
Tolna megye	597	15
Vas megye	679	kb. 1-2
Veszprém megye	252	kb. 5%
Zala megye	473	28

*Arra vonatkozó külön nyilvántartás nem áll rendelkezésre, hogy elkövető hozzátartozójaként áldozattá vált

gyermek milyen arányban fordulnak a Szolgálathoz, gyakorlati tapasztalatok szerint körülbelül a Szolgálathoz forduló gyerekkorúak 50 %-a tartozik ebbe a körbe.

**Az 509 főből mindössze 6 fő volt gyermekkorú, a kérelem három esetben érdekvényesítés elősegítésére, három esetben pedig azonnali pénzügyi segílyre irányult. A 6 fő gyermek ügyfél mellett további 2 fő szintén gyermek hozzátartozóként volt érintett. Az 509 főből 153 főnél, azaz a kérelmezők 30 százalékánál — az azonnali pénzügyi segílyhez becsatolt iratok tanúsága szerint — 312 fő gyermek volt érintett, hozzátartozóként

Melléklet 3: a gyermekkorú sértettek száma 2011-ben

2011. év	sértettek száma			gyk és fk. sértettek száma a felnőttkorú sértettek számához viszonyítva	
	gyk.	fk.	felnőtt	gyk.	fk.
Bács-Kiskun megye	302	717	8.572	3,52%	8,36%
Baranya megye	269	346	7.822	3,44%	4,42%
Békés megye	168	331	5.478	3,06%	6,04%
Borsod-Abaúj-Zemplén megye	494	719	9.745	5,06%	7,37%
Budapest	712	1.687	64.990	10,95%	2,59%
Csongrád megye	329	580	11.178	2,94%	5,18%
Fejér megye	2.216	201	3.984	5,56%	5,04%
Győr-Moson-Sopron megye	56	78	3.006	0,18%	2,59%
Hajdú-Bihar megye	268	-	12.891	2,07%	-
Heves megye	159	270	6.622	2,40%	4,07%
Jász-Nagykun-Szolnok megye	391	480	10.264	3,80%	4,67%
Komárom-Esztergom megye	250	275	7.033	3,55%	3,91%
Nógrád megye	389	500	11.577	3,36%	4,31%
Pest megye	790	663	24.237	3,25%	2,73%
Somogy megye	201	375	10.682	1,88%	3,51%
Szabolcs-Szatmár-Bereg megye	443	-	10.987	4,03%	-
Tolna megye	414	-	4.390	9,43%	-
Vas megye	129	221	4.673	2,76%	4,72%
Veszprém megye	688	-	7.266	9,46%	-
Zala megye	50	101	3.508	1,42%	2,87%

AJB-2618/2012

A fogyatékossgal élők foglalkoztatási helyzete

Előadók: dr. Kozicz Ágnes,
dr. Ottrok Viktória

Az eljárás megindítása

Az idei évben indított „A Munka Méltósága” című munkajogi projekt keretében a *fogyatékossgal élők foglalkoztatási helyzetét* is vizsgálom.

A demográfiai változások következtében az egyre zsugorodó munkaerőpiac problémájával szembesülve, az Európai Tanács 2006-os tavaszi ülésén rávilágított arra, hogy a lehető legjobban ki kell aknázni a munkaerőpiacról kirekesztett emberek kihasználatlan potenciálját és a fogyatékos személyeket ezen a téren a kiemelt fontosságú csoportok közé sorolta¹. A *fogyatékossgal élő emberek foglalkoztatási szintje Európa-szerte drámaian alacsony*, helyzetük javítása, és a fogyatékos emberek bevonása nélkül nem teljesíthető az Európai Unió Európa 2020 stratégiájának azon célkitűzése, hogy 2020-ra 75%-ra emelkedjen a 20 és 64 éves korosztály foglalkoztatási rátája².

Nem hagyható figyelmen kívül az a tény sem, hogy ugyan előrelépésekről számolhatunk be a fogyatékossgal ügyet érintő jogszabályok területén, a *fogyatékos embereket azonban továbbra is aránytalan módon kirekesztik a munkaerőpiacról*.

A vizsgálat során áttekinttem a fogyatékossgal élők esélyegyenlőségét előmozdító hazai szabályozást és gyakorlatot; valamint az eljárás kiterjedt arra, hogy mennyiben érvényesülnek Magyarországon az ENSZ Egyezményben előírt követelmények a munkavállalás, munkavégzés területén. A vizsgálat célja a fogyatékossgal

élők munkavállalási lehetőségeinek, a munkaerőpiacon „versenyképes” tudású fogyatékossgal élők munkáltatásának feltérképezése volt.

A fentiekre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból átfogó vizsgálatot indítottam. A vizsgálat során az Ajbt. 21. §-a alapján tájékoztatást kértem a Nemzeti Erőforrás Minisztériumtól, valamennyi kormányhivatal munkaügyi központjától, a Nemzeti Munkaügyi Hivaltól, az Egyenlő Bánásmód Hatóságtól, a fogyatékossgal élők érdekeit képviselő több civil szervezettől, a Türr István Képző és Kutató Intézettől, valamint megváltozott munkaképességű személyeket foglalkoztató munkaadók érdekképviseleti szervezeteitől.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog* Alaptörvény B) cikk (1) „Magyarország független, demokratikus jogállam.”
- *A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja* Alaptörvény Q) cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. (3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.
- *Emberi méltósághoz való jog* Alaptörvény II. cikk „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”
- *Hátrányos megkülönböztetés tilalma* Alaptörvény XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossg, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. (5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékossgal élőket.
- *A munka szabad megválasztásához való jog* Alaptörvény XII. cikk (1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. (2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.
- *Fogyatékossgal élők védelme* Alaptörvény XV. cikk (5) „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékossgal élőket.”

Alkalmazott jogszabályok

- A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény)
- Európai Szociális Charta (Magyarországon kihirdette az 1999. évi C. törvény)
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája
- A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Ft.)
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.)
- A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (Mmtv.)
- A szociális foglalkoztatás engedélyezéséről és a szociális foglalkoztatási támogatásról szóló 112/2006. (V. 12.) Korm. rendelet
- A megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjának, továbbá az akkreditált munkáltatók ellenőrzésének szabályairól szóló 176/2005. (IX. 2.) Korm. rendelet
- A megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásáról szóló 177/2005. (IX. 2.) Korm. rendelet
- A Társadalmi Megújulás Operatív Program 1. prioritás 1.1.2. konstrukció: „Decentralizált programok a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásáért”, valamint a Társadalmi Megújulás Operatív Program 1. prioritás 1.1.1. konstrukció: „Megváltozott munkaképességű emberek rehabilitációjának és foglalkoztatásának segítése” keretében nyújtható támogatásokról szóló 132/2009. (VI. 19.) Korm. rendelet
- A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivaltáról, valamint eljárásának részletes szabályairól szóló 331/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet
- A megváltozott munkaképességű személyek ellátásaival kapcsolatos eljárási szabályokról szóló 321/2011. (XII. 29.) Korm. rendelet
- A foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet
- A munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet
- A munkaerőpiaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet (GM rendelet)

- A megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatás megállapításának részletes szabályairól szóló 15/2005. (IX. 2.) FMM rendelet
- A START kártya felhasználásának, a járulékkedvezmény érvényesítésének, továbbá elszámolásának részletes szabályairól szóló 31/2005. (IX. 29.) PM rendelet
- 10/2006. (II. 16.) OGY határozat az új Országos Fogyatékosügyi Programról

A vizsgálat módszere

A vizsgálat a fogyatékossgal élők munkavállalási lehetőségeinek és foglalkoztatásának a feltárására irányult, különös tekintettel arra, hogy ugyan előrelépésekről számolhatunk be a fogyatékossgal kapcsolatos jogszabályok területén – az oktatási és rehabilitációs programok, az akadálymentesítést célzó intézkedések, a fogyatékos emberek támogató létesítmények, a helyi közösségi gondozás és az otthoni gondozás segítségével megvalósuló, a független életvitel érdekében hozott intézkedések, és azon jogorvoslati mechanizmusok tekintetében, amelyek révén biztosítható, hogy a fogyatékossgal élők személyek ténylegesen élhessenek jogaikkal – *a fogyatékos személyeket azonban továbbra is aránytalan módon kirekesztik a munkaerőpiacról.*

A munkaügyi központok a munkanélküli fogyatékossgal élők személyeknek a munka világába való belépését és beilleszkedését hivatottak biztosítani, közvetítő kapuként szolgálnak a munkaerőpiacra való bejutási esélyeiket illetően. A vizsgálat fókuszált arra is, hogy ezek a „közvetítő kapuk” – munkaügyi központok – mennyire elérhetők a fogyatékossgal élők álláskereső és dolgozni vágyó emberek számára, a jogszabályban biztosított munkaerőpiaci szolgáltatások hozzáférhető-e fogyatékossgal élők számára és használhatók-e általuk.

A vizsgálat nem tér ki a fogyatékossgal élők foglalkoztató munkáltatók és a foglalkoztatás körülményeinek vizsgálatára, így az ésszerű alkalmazkodás megvalósulásának vizsgálatára sem. Mindezeket a projekt folytatásának keretében a következő félévben tervezem vizsgálni a munkaügyi felügyelőségek eljárása, tapasztalata és gyakorlata, és a munkáltatóktól kért tájékoztatások alapján, tekintettel a hatásköri szabályokra.

A vizsgálat eredményessége érdekében megkerestem valamennyi megyei kormányhivatal munkaügyi központját, összesen 19-et, amelyek a központok és kirendeltségeik gyakorlatáról, a szolgáltatásaik hozzáférhetőségéről részletesen tájékoztattak.

Az álláskereső fogyatékos személyek azonban nem csak az állami közigazgatási szerveken keresztül kapcsolódhatnak be a munka világába, ugyanis számos civil érdekképviseleti szerv segíti – pl. naprakész tájékoztatási tevékenységgel, tréningekkel, vagy adott esetben maga a civil szervezet alkalmazásával – őket az elhelyezkedésben. Ezért a fogyatékossgal élők foglalkoztatási helyzetével és elhelyezkedési esélyeivel kapcsolatban tájékoztatást kértem a Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetségétől, a Siketek és Nagyothallók Országos Szövetségétől, a Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetségétől, az Értelmi Fogyatékossgal Élők és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetségétől, az Autisták Országos Szövetségétől, a Kék Madár Alapítványtól, a Salva Vita Alapítványtól, a Motiváció Mozgássérülteket Segítő Alapítványtól, a Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közalapítványtól, a Budapesti Nyílt Társadalom Intézet Alapítványtól, illetve a Down Alapítványtól, a Türr István Képző és Kutató Intézettől, a Magyarországi Akkreditált Munkáltatók Országos Érdekvédelmi Szövetségétől, a Védett Szervezetek Országos Szövetségétől.

A megállapított tényállás

A 2001. évi népszámlálásnak a fogyatékos emberek helyzetével kapcsolatos adatai – a teljesség igénye nélkül – a következőkben foglalhatók össze³.

A fogyatékos emberek létszáma az 1990. évi 368 ezer főről a 2001. évi 577 ezer főre emelkedett, arányuk a népességen belül 3,5 százalékról 5,7 százalékra változott. Mindkét adatfelvétel idején a fogyatékos és nem fogyatékos személyek korstruktúrája jelentősen eltért egymástól. A fogyatékossgal élők körében a nem fogyatékos emberekhez viszonyítva kisebb volt a gyermekek és jóval magasabb a 60 éves és idősebb személyek aránya.

Az iskolázottság szintje a fogyatékossgal tekintetében fontos differenciáló tényezőként értékelhető. Bár a népesség többségéhez hasonlóan a fogyatékos emberek körében is emelkedett az iskolai végzettség, de még így is 2001-ben a fogyatékos emberek iskolai végzettségének színvonala jóval alacsonyabb azokénál, akik a nem fogyatékos személyek csoportjába tartoznak.

A fogyatékos személyek alacsony iskolai végzettségének, illetve az alacsony foglalkoztatottsági szintnek következménye a társadalmi kirekesztettség. A beilleszkedést nehezíti, hogy a rehabilitációs szolgáltatások csak a nagyobb településeken hozzáférhetőek, az önálló életvitelt segítő eszközök beszerzése önerőből nem oldható meg⁴.

A településtípus szerinti adatok azt mutatják, hogy a fogyatékos emberek magasabb arányban élnek községekben és kevésbé a fővárosban, valamint más városokban, mint a nem fogyatékos népesség. Így társadalmi hátrányaikat a települési egyenlőtlenségből adódó nehézségek tovább súlyosbítják.

A fogyatékos emberek gazdasági aktivitás szerinti megoszlásából következik, hogy 2001-re az e körbe tartozóknak több mint fele olyan háztartásban élt, amelynek nem volt foglalkoztatott, viszont volt inaktív kereső és/vagy eltartott tagja. A fogyatékossgal élők nehéz helyzetét jelzi, hogy háztartásaikban a száz háztartásra jutó foglalkoztatottak száma csak 61, míg a fogyatékosok nélküli háztartásokban ez a szám 99.

Gazdasági aktivitás	1990			2001		
	összes	fogyatékos	nem fogyatékos	összes	fogyatékos	nem fogyatékos

		személyek			személyek	
Foglalkoztatott	43,6	16,6	44,6	36,2	9,0	37,8
Munka-nélküli	1,1	0,7	1,1	4,1	2,0	4,2
Inaktív kereső	25,6	57,5	24,5	32,4	76,7	29,8
Eltartott	29,7	25,2	29,8	27,3	12,2	28,2
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

A munkanélküliek aránya azonban a fogyatékos személyek körében kevésbé nőtt, mint a nem fogyatékos emberek között. Ennek talán részben az lehet a magyarázata, hogy a munkaerő-piaci szervezetrendszer kevésbé fogadta be a fogyatékos munkát keresőket, s az aktív korú fogyatékos emberek kevésbé tartják lehetségesnek, hogy munkát találjanak, és már az aktív munkakeresésről is lemondanak.

A 15 éves és idősebb fogyatékosokkal élő személyek döntő többsége a fentiek miatt, s egészségi állapotukra is tekintettel nem keres munkát, illetve nem tartozik a munkanélküliek közé. Ennek ellenére négy százalékuk, több mint 20 ezer fő, ezen belül 12 ezer fő munkanélküli nyilatkozott úgy, hogy munkát keres, megélhetése érdekében szívesen dolgozna. A munkát kereső fogyatékos személyek olyan fogyatékosok közül kerülnek ki, akiknek fogyatékosága kevésbé súlyos, és úgy gondolják, hogy még ilyen nehéz egészségi állapot mellett is tudnának dolgozni. Leginkább a mozgássérült és a bizonytalan kategóriájú egyéb fogyatékos személyek keresnek munkát, de a gyengénlátók és nagyothallók közül is többen jelezték munkába állási szándékukat.

A fogyatékos személyek gazdasági aktivitás és a fogyatékoság összevont típusa szerint

A fogyatékoság összevont típusa	Összesen	Foglalkoztatott	Munkanélküli	Inaktív kereső			Eltartott
				együtt	ebből:		
					saját jogú nyugdíjas, járadékos	rokkantsági nyugdíjas, baleseti járadékos	
Testi fogyatékos	100,0	7,0	1,5	85,7	42,0	37,1	5,8
Látássérült	100,0	13,0	2,9	72,3	44,1	18,8	11,7
Értelmi fogyatékos	100,0	7,0		47,2	8,5	33,1	44,6
Hallássérült	100,0	11,0	2,0	77,2	52,1	16,4	9,8
Egyéb fogyatékos	100,0	10,3	2,9	75,0	24,4	45,7	11,8
Összesen	100,0	9,0	2,0	76,7	35,9	34,1	12,2

A fogyatékos személyek fogyatékoság és legmagasabb befejezett iskolai végzettség szerint Százalék

Iskolai végzettség	Fogyatékos összesen
Általános iskola 8. évfolyamnál alacsonyabb	32,5
Általános iskola 8. évfolyam	38,3
Középiskola érettségi nélkül, szakmai oklevéllel	10,2
Középiskola érettségivel	14,1
Egyetem, főiskola stb.	4,9
Összesen	100,0

A foglalkoztatottak összevont nemzetgazdasági ág, foglalkozási főcsoport és fogyatékoság szerint, 1990, 2001

Megnevezés	1990			2001		
	összesen	fogyatékos	nem fogyatékos	összesen	fogyatékos	nem fogyatékos
		személyek			személyek	
Mezőgazdaság és erdőgazdálkodás	15,6	16,1	15,6	5,5	6,5	5,5
Ipar, építőipar	37,6	46,2	37,5	32,9	38,1	32,8
Szolgáltatási jellegű ágazatok	46,8	37,7	46,9	61,6	55,4	61,7
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Vezető, értelmiségi foglalkozású	16,4	12,4	16,4	20,5	18,3	20,5
Egyéb szellemi foglalkozású	17,1	14,5	17,2	20,3	18,7	20,4
Szolgáltatási foglalkozású	8,6	5,6	8,7	15,8	11,3	15,8
Mezőgazdasági foglalkozású	4,0	4,5	4,0	3,1	4,3	3,1

Ipari, építőipari foglalkozású	40,1	40,3	40,1	31,5	33,4	31,4
Egyéb foglalkozású	13,7	22,8	13,6	8,8	14,1	8,8
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

A nemzeti erőforrás miniszterhez intézett megkeresésben a következő konkrét kérdésekre vártam választ:

- Jelenleg milyen támogatási rendszer segíti a megváltozott munkaképességűek elhelyezkedését és foglalkoztatását? Tervezik-e a jövőben – tekintettel a rokkantsági rendszer átalakítására – a támogatási rendszer átszervezését?
- A munkaügyi központok milyen szakmai szempontok, szempontrendszer alapján állapítják meg a támogatás jogalapját? (Például azt, hogy gazdasági- vagy közhasznú tevékenységet végez egy szervezet, illetve munkavállaló?)
- A megváltozott munkaképességű embereket foglalkoztatók támogatása tekintetében mennyire kihasználtak az Európai Unió források?
- Valamennyi megváltozott munkaképességű ember számára egyenlő eséllyel hozzáférhetőek-e a munkaerőpiaci szolgáltatások az ország egész területén? (Például egy, a keleti országrészben kis településen élő megváltozott munkaképességű személy miként jut munkához, miként kerül be a munkaerőpiacra?)
- Mi a jogpolitikai indoka annak, hogy a rehabilitációs hozzájárulás fizetésének egyik feltételeként korábban meghatározott foglalkoztatási létszámot 20 főről, 25 főre emelték?
- Annak érdekében, hogy a támogatási rendszer betöltse a rendeltetését (minél nagyobb számban alkalmazzanak fogyatékossgal élő személyeket), indokoltnak tartja-e az egészségkárosodott és a fogyatékos személyek foglalkoztatását segítő támogatások mértékének differenciálását? (Ugyanis a gyakorlatban a rehabilitációs hozzájárulás megfizetése alól való mentesülés céljából és az ésszerű alkalmazkodás költségkímélőbb megvalósítása érdekében a munkáltatók – tekintettel arra, hogy azonosak a feltételek – inkább alkalmaznak például egy súlyosan cukorbeteg személyt fogyatékossgal élő személy helyett.)
- Mi a jogpolitikai indoka annak, hogy a közszolgáltatások vonatkozásában az egyenlő esélyű hozzáférés megvalósításának határidejét 2013. december 31-re módosították?
- A rokkantsági rendszer átalakítása következtében rehabilitálhatóvá nyilvánított személyeket milyen konkrét intézkedésekkel, programokkal, képzésekkel tervezik visszavezetni a munkaerőpiacra?
- Az új Országos Fogyatékosügyi Programban [10/2006. (II.16.) OGY határozat] kitűzött célok (különös tekintettel a komplex rehabilitációs rendszer kialakítására, minősítő eljárások egységesítésére és egyszerűsítésére) eddig mennyiben valósultak meg?
- A munkáltatók által fizetett rehabilitációs hozzájárulásból befolyt összeget mire fordítják? Mennyiben segíti ez a forrás az új Országos Fogyatékosügyi Program végrehajtását?

A munkaügyi központokhoz a következő kérdéseket intéztem:

- Milyen munkaerőpiaci szolgáltatásokat nyújtanak a központhoz forduló fogyatékossgal élő álláskereső számára?
- Alkalmaznak-e rehabilitációs mentort? Amennyiben igen, önálló vagy kapcsolt munkakörben látja el a feladatait?
- Milyen konkrét intézkedéseket tesznek a fogyatékossgal élő munkakereső jelentkezését követően annak érdekében, hogy mihamarabb elhelyezkedhessen a munkaerőpiacon? Tartanak-e az elhelyezkedést elősegítő, az egyes munkakörökre felkészítő képzéseket?
- Milyen gyakorlat szerint és milyen előírások alapján mérik fel azt, hogy a munkát kereső fogyatékossgal élő személyek mely munkakörök betöltésére alkalmasak?
- Milyen szempontok alapján állapítják meg, hogy a fogyatékossgal élő munkavállalót alkalmazó munkáltató milyen bértámogatásra jogosult?
- Teljes mértékben felkészültek-e valamennyi fogyatékossgal csoportba tartozó álláskereső fogadására? Például miként tájékoztatnak egy látás-, illetve hallássérült, vagy egy értelmi fogyatékossgal élő munkakeresőt? Akadálymentesített-e a központ épülete?
- Jelenleg hány akkreditált munkáltatóval állnak kapcsolatban?
- Az elmúlt 3 évben hány fogyatékossgal élő munkakereső fordult Önökhöz? Hányan tudtak elhelyezkedni a központ közreműködésével? A nyílt munkaerőpiacon vagy az akkreditált munkáltatóknál nagyobb az elhelyezkedés esélye a fogyatékossgal élők számára?
- Tájékoztatják-e az Önökhöz forduló fogyatékossgal élő munkakeresőket az elhelyezkedésben szívesen segítséget nyújtó civil szervezetek elérhetőségéről?
- Mennyire jellemző a központ és a civil szervezetek együttműködése, kommunikációja?
- A megyében milyen formában és hatékonysággal működik a Rehabilitációs Információs Centrum?

A civil szervezeteknek a következő kérdéseket tettem fel:

- Milyen támogatások, milyen források állnak a Szövetség rendelkezésére a fogyatékosokkal élők munkaerőpiacra juttatásának segítéséhez?
- Mennyire jellemző a Szövetség és a munkaügyi központok, valamint a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat együttműködése, kommunikációja?
- Véleménye szerint a jelenlegi szabályozás, illetve annak gyakorlati megvalósulása mennyiben nehezíti meg a fogyatékosokkal élők munkakeresését, munkába állását?
- Az ügyért felelős minisztériumok jogalkotási munkája során mennyiben tudják Önök érvényesíteni a véleményezési, együttműködési jogaikat/kötelezettségeiket?
- A Szövetségnek van-e kidogozott programja a fogyatékosokkal élők munkakeresésének segítésére?
- Az elmúlt 3 évben hány ember talált munkát az Önök segítségével?
- Milyen javaslatok lennének a jelenlegi szabályozás, gyakorlat javítására, megváltoztatására, az Ön által tapasztalt hiányosságok, problémák kiküszöbölésére?

A válaszok egyes kérdésekre adott rövid tartalmát összegezve, az egyes pontoknál részletezem.

1. A fogyatékosokkal élők számára nyújtott munkaerőpiaci szolgáltatások

Valamennyi munkaügyi központ válaszában rámutatott arra a problémára, hogy a megváltozott munkaképességű ügyfelekről nyilvántartást vezetnek, azonban a fogyatékosokkal élők – a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény 58. § (5) bekezdés m) pontja alapján – külön adatokkal nem rendelkeznek. Ugyanis e rendelkezés értelmében megváltozott munkaképességű személy, aki testi vagy szellemi fogyatékos, vagy akinek az orvosi rehabilitációt követően munkavállalási és munkahely-megtartási esélyei testi vagy szellemi károsodása miatt csökkennek. Emiatt a megkeresett munkaügyi központok által megküldött számadatokból nem mutatható ki egyértelműen a fogyatékosokkal élők munkaerőpiaci helyzete.

Kizárólag a *Fejér Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központjának* igazgatója tájékoztatott arról, hogy a székesfehérvári kirendeltségen álláskeresőként és közvetítés kérőként nyilvántartott megváltozott munkaképességű ügyfél (745 fő) közül 26 fő fogyatékosokkal élők. A fogyatékosokkal élők ügyfelek írásban járultak hozzá a személyes és különleges adataiknak (pl. egészségi állapotuk) a helyi munkaerő piaci segítő szolgálat általi kezeléséhez.

Az egyenlő bánásmód elve alapján valamennyi munkaügyi központ ugyanazon – egy-két sajátos szolgáltatást kivéve pl. rehabilitációs mentor – munkaerőpiaci szolgáltatásokat biztosítja a megváltozott munkaképességű ügyfelek részére, beleértve a fogyatékosokkal élőket is, mint bármely álláskereső számára. Ezek jellemzően a következők⁵:

- *munkatanácsadás* a munkavállalást elősegítő, illetve a korlátozó tényezők feltárására, az elhelyezkedési akadályok elhárítására, valamint a szükséges támogatási eszközök meghatározására irányul;
- *pályatanácsadás* célja, az azt igénybe vevő személy pályaválasztásának, pályamódosításának elősegítése, valamint az érdeklődésének, képességeinek és személyiségének, illetve munkaerőpiaci igényének megfelelő pályaterv kialakítása;
- *álláskeresési tanácsadás* célja az önálló elhelyezkedés elősegítése, illetve segítséget nyújt az álláskeresési folyamat lépéseinek megtervezéséhez; az álláskeresési tanácsadás formái: egyéni álláskeresési tanácsadás, álláskeresési technikák oktatása, álláskereső klub.
- *rehabilitációs tanácsadás* során a munkaügyi központ munkatársa feltárja a megváltozott munkaképességű személy munkavállalását és munkavégzését akadályozó egészségi tényezőket.
- *pszichológiai tanácsadás* segít feltárni az álláskeresők számára az életvezetésből, a személyiségproblémákból eredő, elhelyezkedést akadályozó körülményeket, illetve kiterjed a munkábaállást akadályozó személyes problémák megértésére, a munkanélküliség hatásaként jelentkező érzelmi krízis eredményes feldolgozására.

A fent meghatározott tanácsadások egyéni és csoportos formában a következő módon valósíthatók meg: egyéni tanácsadói beszélgetés, csoportos tanácsadás, strukturált csoportfoglalkozás, érdeklődés-, érték-, képesség-, valamint személyiségvizsgálat, pályaismeret bővítése.

- *Foglalkozási Információs Tanácsadó (FIT)* az álláskeresők tájékozódhatnak a képzőhelyekről, a munkaerőpiacról, pályakövetelményekről, munkavállalásról, ismereteket gyűjthetnek foglalkozási és szakmai választási döntésekhez; tanácsadásban vehetnek részt pályaválasztáshoz, pályamódosításhoz, álláskereséshez, munkahely megtartáshoz.
- *Rehabilitációs Információs Centrum (RIC)* a FIT keretein belül, pályázati forrásból működtetett központok, amelyek a FIT-ben fellelhető információkon túl a fogyatékosokkal élő és a megváltozott munkaképességű munkanélküliek munkaerőpiacra való beilleszkedését könnyítik meg, figyelembe véve speciális igényeiket. A központok információt szolgáltatnak foglalkozásokról, pályákról, foglalkozások egészségügyi tényezőiről, munkaerőpiaci képzésekről, az elhelyezkedési követelményekről, rehabilitációs foglalkoztatókról, civil szervezetekről, a munkaügyi központ által nyújtott támogatásokról és az igénybe vehető szolgáltatásokról.
- *mentori szolgáltatás* igénybevételel biztosíthatja a munkaügyi központ az álláskereső vagy a munkaügyi központ más szolgáltatását igénybevevő, illetőleg a munkaügyi központtól támogatásban részesülő személy számára, ha a személyes konzultáció alapján megállapítható, hogy az együttműködési

kötelezettség teljesítéséhez, a szolgáltatások, támogatások igénybevételéhez, az állami vagy más szervezetekkel való kapcsolattartáshoz, az önálló munkába álláshoz, vagy a munkahelyen történő beilleszkedéshez személyes segítségre van szüksége. A mentori szolgáltatást a mentor nyújtja. A rehabilitációs járadékban részesülő személy számára történő rehabilitációs mentor kijelölésének szabályairól külön jogszabály rendelkezik.

- *rehabilitációs mentor* a rehabilitációs tervben foglaltak végrehajtása érdekében a munkaügyi központ mentort rendelhet a rehabilitációs ellátásban részesülő személynek.

A beérkezett válaszok alapján megállapítható, hogy mind a fővárosi, mind a megyei munkaügyi központok biztosítják a hozzájuk forduló fogyatékossgal élő álláskeresők számára a GM rendeletben meghatározott munkaerőpiaci szolgáltatásokat.

A *Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központjának* igazgatója válaszában rámutatott arra, hogy a megváltozott munkaképességűek csoportjában jóval kevesebben vannak a fogyatékossgal élők, akik nem alkotnak homogén csoportot, ezért problémáikkal a megváltozott munkaképességűek jellegének és mértékének megfelelően foglalkoznak.

A *Fejér Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központjának* igazgatója válaszelevelében hangsúlyozta, hogy kiemelt figyelmet kell fordítani a bejelentett álláshelyek alapos, mindenre kiterjedő megismerésére, a munkakörülmények pontosítására. A munkaügyi központ által kialakított gyakorlat szerint a munkaközvetítés előtt a központ kapcsolattartója vagy a mentor felkeresi a leendő foglalkoztatót. Továbbá jó gyakorlatként emelte ki, hogy a fogyatékossgal élő munkavállalót próbamunkára mentor kísérelje el. Az igazgató álláspontja szerint különösen azért fontosak a fenti intézkedések, mert a fogyatékossgal élők elhelyezése gyakran a fogadó környezet hiányossága miatt hiúsul meg.

A munkaerőpiaci szolgáltatások keretében szervezhető fejlesztő irányú, a munkába való csatlakozást elősegítő képzések tekintetében a *Nógrád Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központjának* igazgatója válaszában kitért arra, hogy nem jellemző ugyan, de előfordult, hogy kizárólag fogyatékossgal élők számára hirdettek meg tanfolyamot (pl. 2003-ban a Szív a Szívért Alapítvány által megvalósított program részeként szervezett tanfolyamon 24 fő szerzett államilag elismert mézeskalács-készítő szakképesítést; számítógépes tanfolyamot szerveztek látássérülteknek Miskolcon, hallássérülteknek kosárfonó képzést tartottak Debrecenben). Tapasztalatuk szerint a képzések alkalmoszerű megszervezése egyrészt indokolható a képzésekhez szükséges tárgyi feltételek biztosítása a magas költségek okozta nehézségekkel, másrészt a képzések célcsoportjához tartozók érdeklődésének hiányával, amely nem az alacsony képzési hajlandósággal, hanem a lakóhely és a képzési hely közötti távolsággal, az utazási nehézségekkel függ össze.

A *Tolna Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központjának* igazgatójának válaszából kiderül, hogy a központ humán erőforrás és technikai feltételek hiányában nem tud elhelyezkedést segítő, munkakörökre felkészítő képzéseket szervezni.

A *Nemzeti Munkaügyi Hivatal* főigazgatójának tájékoztatása szerint a fogyatékossgal élő emberek nagyon kis létszámmal kapcsolódnak be a képzésekbe, amely azzal is indokolható, hogy 2011-ben csökkentek a képzési lehetőségek. A kialakult helyzet további indokai lehet a célcsoport tagjainak alacsony iskolai végzettsége, a mobilitási nehézségeik, és az esetleges motiválatlanság. Mindezek azt eredményezték, hogy a tavalyi év során a fogyatékossgal élő álláskeresők 1,8%-a vett részt valamely központ által szervezett képzésen.

A *Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetségének (MEOSZ)* elnöke tájékoztatott arról, hogy a Szövetség által létrehozott Oktatási, Továbbképző és Távmunka Intézet (OTTI) hallgatóinak létszáma az elmúlt tíz évben 6406 fő volt. A MEOSZ OTTI tevékenységei között az oktatás, továbbképzés (elsősorban távoktatási, illetve eLearning módszerekkel), munkaközvetítés, mentorálás, oktatásfejlesztés, módszertani fejlesztés, saját interaktív szolgáltató portál fejlesztése és üzemeltetése szerepel. Az intézet számos kurzust szervez, mint pl. A számítógép kezelés alapjai, Az internet felfedezése, Angol alapfokú nyelvtanfolyam, Dinamikus Weblap szerkesztés, Kép –és Hangfeldolgozás számítógéppel.

A *Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közalapítvány* ügyvezető igazgatója arról tájékoztatott, hogy az elmúlt tíz évben a munkaerőpiaci szolgáltatások a helyi szükségletekre, a célcsoportok speciális igényeire reagálva, rugalmasan eltérő módon fejlődtek. Az egyes szolgáltatások módszertani fejlettségében is jelentős szórás tapasztalható. Megbízható és egységes nyilvántartási és statisztikai rendszerük kialakulatlan. Az álláskeresők munkaerőpiaci helyzetének javítása érdekében – egyre nagyobb mértékben és arányban – komplex, hosszabb időtartamú munkaerőpiaci szolgáltatásokra van szükség. A szabályozás vonatkozásában az ügyvezető igazgató hangsúlyozta, hogy a döntéshozók nem rendelkeznek egységes tartalmú, országos szintű adatokkal az alternatív munkaerőpiaci szolgáltatók tevékenységére, eredményeire és hatékonyságára vonatkozóan, aminek következtében nem tudnak megfelelően hatékony beavatkozást kezdeményezni, és egységes fejlesztési stratégiát megvalósítani.

A FSZK munkatársainak tapasztalata szerint az alternatív munkaerőpiaci szolgáltató szervezetek általánosságban nem tudnak hatékonyan segíteni a pszichiátriai problémával élő személyeknek, mert speciális állapotukból eredően nem kezelhetők, mérhetők fel és helyezhetők el azokkal a módszerekkel és eszközökkel, amelyekkel más fogyatékossgal csoportokhoz tartozók. A pszichiátriai problémával élő személyek munkaerőpiaci szolgáltatásokhoz való hozzáférése országos szinten nem biztosított, illetve nincs olyan kifejlesztett szolgáltatás módszertan, amelyet az egységes szolgáltatási minőség alapján országosan alkalmazni lehetne.

Az *Autisták Országos Szövetségének (AOSZ)* elnöke válaszában kifejtette, hogy az autizmussal élő foglalkoztatottak általában nem iskolai végzettségüknek megfelelő munkát végeznek, többségük betanított munkásként dolgozik, jellemzően részmunkaidőben, és van, aki hetente két napnál is kevesebb időt tölt munkában. Az elnök kitér arra is, hogy erősen megoszlanak a vélemények a tekintetben, hogy mire és hogyan lehetne alkalmazni autizmussal élőket, azonban a legtöbben egyet értenek abban, hogy a megfelelő munkahely, feladat kiválasztásának egyénre szabottan kell történnie, egyéni munkakörre és munkarendre lenne szükség. Az érintettek véleménye szerint a védett foglalkoztatók tudnak megfelelő körülményeket biztosítani, az országban azonban kevés ezeknek a munkáltatóknak a száma.

Az elnök meglátása szerint szükséges lenne nagyobb hangsúlyt fektetni a munkába állásra való felkészítésre és a pályaorientációra már az iskolai évek alatt, ez által ugyanis elkerülhető lenne az, hogy az autizmussal élők elszigetelődjenek, a megszerzett képességeik leépüljenek. Az eredményes felkészítés segítségével az autizmussal élők is a képzettségüknek megfelelően és a szakmájukban dolgozhatnak, méltó fizetésért.

Az *Értelmi Fogyatékosággal Élők és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetségének (ÉFOÉSZ)* elnöke szerint az értelmi fogyatékosággal élők számára a nyílt munkaerőpiaci foglalkoztatás teljes mértékben hozzáférhetetlen, mert a munkáltatók inkább megfizetik a rehabilitációs hozzájárulást; vagy ha mégis fogyatékosággal élő személyt alkalmaznak, akkor legutolsóként esik a választásuk értelmi fogyatékosággal élő személyre. Álláspontja szerint az értelmi fogyatékosággal élő személyek munkavállalási és munkavégzési képességeinek felmérése nem megfelelő, mivel azt mindig egy konkrét munka kapcsán lehet és érdemes eredményesen vizsgálni. A munkaképesség felmérését végző bizottságok és a foglalkozás egészségügyi orvosok a képességek helyett gyakran a cselekvőképesség fokából indulnak ki és a cselekvőképtelen személyeket munkaképtelennek nyilvánítják⁶. További problémát jelent, hogy a szakképzésének nincs kapcsolata a munkaerőpiaccal, valamint az, hogy az értelmi fogyatékosággal élő személyek számára nincsenek hozzáférhető felnőttképzési programok, amelyhez hozzájárul az is, hogy a felnőttképzési programok támogatása 2010-ben megszűnt.

A fogyatékosággal élő munkavállalókat foglalkoztató állami támogatásban részesülő szervezetekre vonatkozó szabályok túlságosan bürokratikusak, és elsősorban a szegregált munkavégzést támogatják.

A *Down Alapítvány* munkatársának tájékoztatása szerint az értelmi fogyatékosággal élők munkaerőpiaci helyzete lényegesen rosszabb, mint a más fogyatékosági csoporthoz tartozóké, ugyanis *„Ők gyakorlatilag láthatatlanok, nincsenek bejelentve munkanélküliként, ha javaslatunkra és segítségünkkel bejelentkeznek, akkor a munkaügyi hivatalokban nem értik, hogy mit keres ott, hiszen esélye nincs munkát kapni és eleget sem tud tenni a hivatal követelményeinek. A hivatalokban nincs könnyen érthető ügyintézés, az ügyintézők nem vettek részt mentális akadálymentesítési képzésen, tehát még a látszatát sem próbálják tartani az esélyegyenlőségnek”*⁷.

Az értelmi fogyatékosággal élő személyek elhelyezkedési esélyeinek korlátait abban látja, hogy maga a fogyatékosággal élő ember sem rendelkezik a munkakereséshez és munkavállaláshoz szükséges képességekkel, emellett sem a piaci munkáltatók, sem a szociális intézmények, sem pedig a társadalom nincsen felkészülve a fogyatékosággal élők foglalkoztatására.

A *Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetségének (MVGYOSZ)* álláspontja szerint, a legutóbbi jogszabály-módosítások megnehezítik a fogyatékos személyek munkakeresését, munkába állását. Tapasztalataik szerint a rehabilitációs bértámogatás folyósítása bizonytalan, a szerződéseket a munkaügyi központok 2012. június 30-ig kötik. A bértámogatott munkatársat foglalkoztató a munkaügyi központtól ígértet kaptak új szerződés kötésére, azonban a központok rendszeresen kitolják azok megkötésének határidejét.

Az MVGYOSZ elnöke válaszában kiemelte, hogy a fogyatékos személyeket foglalkoztató cégeknél a fogyatékos munkavállaló bérének meghatározásánál alapvető szempont az államtól kapott bármilyen jellegű szociális támogatások összege és a fogyatékos munkavállaló állapotából adódó kiszolgáltatott helyzete.

A *Siketek és Nagyothallók Országos Szövetségének (SINOSZ)* ügyvezető igazgatója válaszában hangsúlyozta, hogy az Mmtv.-ben meghatározott a megváltozott munkaképességűvé minősítéshez szükséges feltételek⁸ jelentősen megnehezítik a siket és nagyothalló személyek megváltozott munkaképességüként történő álláskeresőket, valamint munkába lépését. Ugyanis megváltozott munkaképességűnek a legalább 40 % egészségkárosodással rendelkező személy tekinthető, ugyanakkor a pusztán hallószervi károsodást elszenvedők esetében maximum 35%-os össz-szervezeti egészségkárosodást (ÖEK) állapíthat meg a szakértői bizottság munkájában részt vevő orvosszakértő. Ez a 35%-os ÖEK azonban kizárólag a teljes siketségben élő személy részére adható meg.

A *Veszprém Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központjának* igazgatójától kapott válasz szerint a központ kirendeltségei azzal tudnak segíteni az elhelyezkedési esélyek növelésében, hogy ismerik a helyi munkáltatókat, a munkaerőpiac jellegzetességeit, illetve kapcsolatokat aknáznak ki.

Budapest Főváros Kormányhivatal Munkaügyi Központjának igazgatója arról tájékoztatott, hogy az egyéb szolgáltatások mellett a munkaerőpiacon meghatározó szereppel bíró munkáltatók részére (pl. MOL, BKV, Magyar Posta, OTP Bank, SPAR) kerekasztal beszélgetést szerveztek, amelynek célja elsődlegesen az „érzékenyítés”, a munkáltatók és a munkavállalók egymáshoz közelebb kerülése volt a cél.

A rehabilitációs mentori szolgáltatást a munkaügyi központok kivétel nélkül a TÁMOP 1.1.1. pályázati program⁹ keretében biztosítják. A kapott válaszok szerint a Veszprém megyei munkaügyi központ illetékességi területén a mentori szolgáltatás szünetel a pályázati időszak lejártá követően, a Fejér megyei központban a

mentori szolgáltatás a válaszadás idején közbeszerzés alatt állt, a tervezett teljesítési időszaként 2012. április 1-jétől 2013. február 28-ig tartó időszakot jelölte meg az igazgató.

A *Salva Vita Alapítvány*¹⁰ ügyvezető igazgatója válaszában rámutatott arra, hogy állandó problémát jelent a civil szervezetek számára, hogy a tevékenységük finanszírozása projekt alapú, amellett, hogy a szolgáltatásaikra folyamatosan igény van. Mindez rendkívül nehézséget tesz a tervezést, a működtetést és a hosszú távú fenntarthatóságot. Az ügyvezető igazgató véleménye szerint a 2011-2012. évi jogszabályváltozások segítik a fogyatékos emberek munkához jutását, egyrészt egységesebbé és a korábbinál egyszerűbbé, és kevésbé költségessé válik a fogyatékos emberek foglalkoztatásához igényelhető kedvezmények, támogatások igénybevétele. Mindezek mellett kérdéses az is, hogy a rokkantsági felülvizsgálatokat követően a rehabilitálhatóvá nyilvánítottak hol fognak tudni elhelyezkedni, az állam tervezi-e a támogatási rendszert átalakítani az új munkahelyek teremtése érdekében.

A *Kék Madár Alapítvány* ügyvezető igazgatója szerint a fogyatékoság mértékének megfelelően, annak súlyossága alapján való differenciálásnak a vonatkozó jogszabályokban is érvényesülnie kellene. Ugyanis nem lehet ugyanolyan módon kezelni pl. egy asztmás, vagy egy étkezési problémákkal küzdő embert, mint egy súlyosan fogyatékos embert, továbbá egyes esetekben elegendő a foglalkoztatást átmenetileg segíteni, míg mások esetében – pl. tartós akadályoztatás – indokolatlan újabb és újabb feltételekhez kötni a bértámogatást, hiszen az ő állapotuk nem javul, és termelékenységük mértéke sem fog jelentősen változni.

A *Vakok Állami Intézetének (VÁI)* igazgatójának véleménye szerint a fogyatékosággal élők elhelyezkedését nem feltétlenül a jogszabályi környezet nehezíti meg, hanem sokkal inkább a jelenleg zajló gazdasági folyamatok, a betöltetlen álláshelyek száma, valamint a munkáltatók attitűdje. Ugyanis a munkaadók még napjainkban is kevésbé ismerik fel a fogyatékos személyek foglalkoztatásában rejlő lehetőségeket, illetve tájékoztatlanok az igénybe vehető foglalkoztatáspolitikai eszközökkel kapcsolatban.

A Rehabilitációs Információs Centrumok (RIC)

A kapott válaszok szerint a RIC-ek eltérő hatékonysággal és kihasználtsággal működnek a központokban és kirendeltségeiken.

Pozitív példaként emelhető ki *Nógrád és Zala megye*, ahol 2002-ben (a munkaügyért felelős minisztérium kiírt pályázata alapján) hozták létre a RIC-et, és azóta is nagy mértékben hozzájárulnak a munkaügyi központoknak a fogyatékosággal élők számára nyújtott szolgáltatásaik eredményességéhez. A Nógrád megyei munkaügyi központ igazgatója kiemelte azt is, hogy a RIC épülete teljes mértékben akadálymentesített, és munkatársai rendkívül szoros kapcsolatot alakítottak ki a civil érdekvédelmi szervezetekkel, képző-, szociális és egészségügyi intézményekkel.

A *Veszprém megyei RIC* – a kapott tájékoztatás szerint – minimális kihasználtsággal működik, a fővárosban pedig mindössze egy Rehabilitációs Információs Centrum működik.

Somogy megyében a központban található centrumon kívül, a kirendeltségeken RIC irodák működnek. Hasonlóan *Tolna megyében* a központban található információs centrum, amely mellett minden megyei kirendeltségen egy-egy mini RIC található.

A *Bács-Kiskun megyei* munkaügyi központ igazgatója levelében megírta, hogy a központban kialakították a RIC-et, azonban a rendelkezésükre álló humán erőforrás szükségessége miatt rendszeresen nem tudják működtetni.

Az akkreditált munkáltatók

A megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjának, továbbá az akkreditált munkáltatók ellenőrzésének szabályairól szóló 176/2005. (IX. 2.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés b) pontja értelmében akkreditált munkáltató a rendelet szabályai szerint lefolytatott akkreditációs eljárás alapján kiadott akkreditációs tanúsítvánnyal (azaz alap vagy rehabilitációs, illetve kiemelt vagy feltételes tanúsítvánnyal) rendelkező munkáltató. Az akkreditáció célja, annak tanúsítása, hogy - az akkreditációs tanúsítványban meghatározott székhelyen, telephelyen, illetőleg fióktelepen - a munkáltató

– rendelkezik azokkal az akkreditációs követelményrendszerben meghatározott személyi és tárgyi feltételekkel, amelyek biztosítják az egészségkárosodással élő és fogyatékos személyek egészségi állapotának és fogyatékoságának megfelelő munkahelyi környezetben megvalósuló foglalkoztatást, és

– tevékenységével elősegíti a munkavállalók képességeivel elérhető legmagasabb szintű foglalkoztatás megvalósítását¹¹.

A munkaügyi központok válaszai alapján megállapítható, hogy valamennyi központ illetékességi területén számos akkreditált munkáltató foglalkoztat megváltozott munkaképességű személyeket. Kiemelendő Baranya megye 298 telephellyel, Borsod megye 95, Békés megye 85, Jász-Nagykun-Szolnok megye 159, Szabolcs-Szatmár-Bereg megye 74, Tolna megye 88 akkreditált munkáltatóval.

A *Nemzeti Munkaügyi Hivatal* igazgatójának tájékoztatása szerint, 2011. január 1-től a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (NRSZH) felügyelete alá került az akkreditáció, így a munkaügyi központok kirendeltségei közvetlen kapcsolatban nem állnak a munkaadókkal.

Az AOSZ *elnökének* álláspontja szerint a munkáltatók általában nem nyitottak az autizmussal élők foglalkoztatására, amelynek oka az autizmussal kapcsolatos információk hiánya, és az ebből fakadó előítéletek és félelmek. További problémát jelent, hogy a bértámogatás feltételeként megszabott akkreditációs tanúsítvány megszerzése bonyolult adminisztrációval jár.

Fogyatékosággal élő álláskereső a munkaügyi központban – a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központjának gyakorlata

A fogyatékosággal élő munkakereső jelentkezését követően a munkaügyi központ elsődleges feladata az ügyfél adatainak, életútjának megismerése. Fontos, hogy az ügyintéző pontos ismeretekkel rendelkezzen az ügyfél egészségügyi problémáinak munkavállalásra gyakorolt hatásáról, valamint azokról a kizáró és korlátozó tényezőkről, amelyek az elhelyezkedését befolyásolhatják¹². Ezenkívül lényeges felmérni, hogy az ügyfelet a környezete milyen mértékben támogatja a munkakeresésben, továbbá a munkaügyi központ munkatársai igyekeznek minél teljesebb képet kapni az ügyfél szociális helyzetéről és mobilitásáról.

A fogyatékosággal élő személyek esetében a betölthető munkakörök meghatározásánál az egészségügyi szakvélemények figyelembevételén kívül fontos felmérni az ügyfél iskolai végzettségét, munkatapasztalatát, inaktivitásból eltöltött időtartamot, korábbi álláskeresői próbálkozásait és azok sikerességét. Fontos elem lehet a megfelelő munkakör meghatározásában a foglalkozás-egészségügyi orvosi vizsgálat, annak érdekében, hogy megállapítsák, hogy az ügyfél alkalmas-e az adott szakma gyakorlására¹³.

A rendszeres találkozások során kialakult összkép alapján személyre szabott munkaerőpiaci információkat bocsátanak az álláskereső rendelkezésére pl. megváltozott munkaképességű személyeket foglalkoztató cégekről, civil szervezetekről, védett szervezetekről. Mindemellett tájékoztatják őket az egészségkárosodáson alapuló ellátások mellett végezhető kereső tevékenység szabályairól.

A munkáltatók figyelmét felhívják a fogyatékosággal élő és megváltozott munkaképességű személyek alkalmazásának előnyeire, az igénybe vehető támogatási formákra és a rehabilitációs hozzájárulás fizetési kötelezettségéről. Szükség szerint lehetőséget biztosítanak a munkáltatóknak, hogy személyesen konzultáljanak rehabilitációs szakemberekkel, illetve, hogy igénybe vegyék a központ munkatársainak a segítségét a kiválasztási folyamat során.

Amennyiben az ügyfél számára megfelelő állásajánlat érkezik, arról a központ munkatársai értesítik őt.

2. Egyenlő esélyű hozzáférés – akadálymentesítés

A fogyatékos személy számára a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (a továbbiakban Fot.) 7/A. § (1) bekezdése értelmében – figyelembe véve a különböző fogyatékosági csoportok eltérő speciális szükségleteit – biztosítani kell a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférést.

Az egyenlő esélyű hozzáférésnek az élet valamennyi területén érvényesülnie kell, így

– a szolgáltatás egyenlő eséllyel hozzáférhető akkor, ha igénybevétele - az igénybe vevő állapotának megfelelő önállósággal - mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára akadálymentes, kiszámítható, értelmezhető és érzékelhető,

– az épület egyenlő eséllyel hozzáférhető, ha mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára megközelíthető, a nyilvánosság számára nyitva álló része bejárható, vészhelyzetben biztonsággal elhagyható, valamint az épületben a tárgyak, berendezések mindenki számára rendeltetésszerűen használhatók,

– az információ egyenlő eséllyel hozzáférhető akkor, ha az mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára kiszámítható, értelmezhető és érzékelhető, az ahhoz való hozzáfutás pedig az igénybe vevő számára akadálymentes¹⁴.

A 2004. évi adatszolgáltatások alapján az önkormányzatok fenntartásában lévő középületek mintegy 13,3%-a volt akadálymentes. A minisztériumok fenntartásában lévő középületek tekintetében ez az arány igen eltérő annak függvényében, hogy az adott tárca fenntartásában hány középület van, átlagosan ez az arány 60-70%-os¹⁵.

Valamennyi munkaügyi központ válaszelevele szerint a megyei központok és kirendeltségeik a mozgáskorlátozottak részére akadálymentesítették. A más fogyatékosági csoporthoz tartozóknak – mint látás- illetve hallássérültek, értelmi fogyatékosok – a központok és azok szolgáltatásaikhoz való egyenlő esélyű hozzáférése eltérő mértékben biztosított.

A Békés Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központja igazgatójának válaszelevele szerint annak ellenére, hogy a központban és kirendeltségein látássérült és gyengénlátó ügyfelek számára több számítógéphez érintően beszélő és képernyő nagyító szoftvert vásároltak, az eszközök használatára nem mutatkozik igény. Fontos kiemelni, hogy hallássérült és nagyothalló ügyfelek számára a tájékozódásukat segítő eszközök (indukciós hurok és párna) használatára kirendeltségi tanácsadókat képeztek ki, és tíz munkatársuk alap- és középfokú jelnyelvi tolmácsolásban is részt vett. Az igazgató válaszelevelében arra is kitért, hogy a központ szinte teljes mértékű akadálymentesítésére ellenére a megváltozott munkaképességűek 99%-a nem igényli az említett eszközök használatát, és évente csupán egy-két fogyatékosággal élő keresi fel az ügyfélszolgálatokat.

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központja több, a megyei központ és kirendeltségeinek akadálymentesítését célzó programban, illetve pályázatban vett részt (pl. HEFOP 1.2 modernizációs program, Phare projekt, TIOP 3.3.1 program). Ezen fejlesztések ellenére a kirendeltségek komplex akadálymentesítése csak részben megoldott.

A Csongrád Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központjának igazgatója a fentiekhez hasonló tapasztalatokról számolt be, és hozzátette, hogy meglátása szerint a hallássérültek közül sokan nem ismerik a

jelnyelvet, és inkább a szájról olvasás technikáját alkalmazzák, valamint, hogy a fogyatékosokkal élők esetében nem jellemző az önálló ügyintézés, a legtöbbször kíséreléssel érkeznek az ügyfélszolgálatra. Az igazgató válaszában kiemelte, hogy a 2011. december 31-ig pályázhattak a munkáltatók TÁMOP programon kívüli, de ahhoz szorosan kapcsolódó adaptációs pályázat keretében a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatásához szükséges infokommunikációs akadálymentesítéshez szükséges támogatásra.

Budapest Főváros Kormányhivatal Munkaügyi Központjának igazgatója arról számolt be, hogy a központ és kilenc kirendeltsége fizikailag teljesen akadálymentesített, látás- és hallássérültek számára azonban csupán két-két kirendeltség rendelkezik az egyenlő esélyű hozzáférést biztosító eszközökkel.

A Pest Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központjának igazgatója arról tájékoztatott, hogy a központi épület valamint négy kirendeltség teljesen, további öt kirendeltség csak részben akadálymentesített, kettő kirendeltség esetében az egyenlő esélyű hozzáférés nem megoldott.

A Vas Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központjának igazgatója válaszelevelében megírta, hogy a megyeközpont és két kirendeltsége esetében a fizikai akadálymentesítés csak költözéssel megoldható. A megyeközpont várhatóan a nyár folyamán költözik, a kormányhivatal új épületébe, amely azonban nem akadálymentesített.

A Kék Madár Alapítvány ügyvezetője az egyenlő esélyű hozzáférés kapcsán válaszában kitért arra, hogy nagy gondot jelent az, hogy a munkahelyek akadálymentesítésére alig-alig, és csak ad hoc jelleggel lehet pályázni. Véleménye szerint a jelenlegi támogatási rendszer nem hatékony és nem szolgálja a foglalkoztatás ösztönzését. Adott esetben ugyanis a munkahely akadálymentesítését a foglalkoztatás kezdetekor kellene elvégezni, amelynek költsége ugyan több tíz-, vagy százezer forint, támogatásra pályázni azonban csak évente egy-két alkalommal és nagyságrendileg nagyobb összegekre lehet.

A nemzeti erőforrás miniszter tájékoztatása szerint az Országos Fogytékosügyi program végrehajtásának 2012-2013-as évekre vonatkozó intézkedési tervéről szóló 1056/2012. (III. 9.) Korm. határozat egy országos felmérés elkészítéséről rendelkezik, amelynek célja a közszolgáltatásokhoz való egyenlő esélyű hozzáférés megvalósulásának feltérképezése. A felmérés alapján feltárt hiány területek részére a minisztérium pályázati programot indít annak érdekében, hogy a törvényben rögzített kötelezettségek teljesítése teljes körűen megvalósulhasson.

3. A támogatások rendszere¹⁶

3.1. Nemzeti Foglalkoztatási Alapból nyújtható támogatások

Foglalkoztatás bővítését szolgáló támogatás

A megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásának elősegítésére, a nyílt munkaerőpiacra való visszavezetésük érdekében, valamint az állapotukból adódó foglalkoztatási hátrányok leküzdésére foglalkoztatás bővítését szolgáló támogatás nyújtható a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény, valamint a foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásokról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet alapján.

A munkaadó részére megváltozott munkaképességű személy munkaviszony keretében történő foglalkoztatásához a munkabér és járuléka, 2012. január 1-jétől a szociális hozzájárulási adó¹⁷ legfeljebb 60%-ának megfelelő összegű támogatás nyújtható legfeljebb egyévi, a legalább huszonnégy hónapja álláskeresőként nyilvántartott személy foglalkoztatásához legfeljebb kétévi időtartamra, ha a munkaadó

- köztartozásmentes,
- megfelel a rendezett munkaügyi kapcsolatok követelményének,
- az Ft. 8. § (6) bekezdés b) pontjában meghatározott kötelezettségének a kérelemben megjelölt munkakörökre vonatkozóan, annak benyújtását megelőző 6 hónapban eleget tett, valamint a munkaügyi központ által közvetített személy foglalkoztatását vállalja továbbá
- a támogatás iránti kérelem benyújtását megelőző 12 hónapban azonos vagy hasonló munkakörben foglalkoztatott munkavállaló munkaviszonyát a működési körében felmerülő okból rendes felmondással nem szüntette meg, és
- kötelezettséget vállal arra, hogy a munkaviszonyt a támogatás folyósításának időtartama alatt az előző pontban meghatározott okból nem szünteti meg,
- a foglalkoztatást legalább 12 hónapig vállalja,
- vagy ennél rövidebb idejű foglalkoztatás esetén azt arányosan kevesebb támogatással vállalja¹⁸.

3.2. Költségvetési előirányzatból nyújtható támogatás

A támogatások jogszabályi hátterét az 177/2005. (IX. 2.) kormányrendelet, illetve a 15/2005. (IX. 2.) FMM rendelet alkotja. A központi költségvetésből nyújtott támogatások közül a rehabilitációs foglalkoztatást elősegítő bértámogatás, valamint a költségkompenzációs támogatás 2007. július elsejétől *kizárólag akkreditációs tanúsítvánnyal rendelkező munkáltató részére nyújthatók*. A megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkaadók *akkreditációs rendszere* 2005 novemberétől új eleme a rehabilitációs foglalkoztatásnak¹⁹.

Az akkreditációs eljárás keretében a megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkaadók foglalkoztatási szempontú értékelésére, a megváltozott munkaképességű munkavállaló megfelelő alkalmazási feltételeinek minősítésére kerül sor, az akkreditáció alapja a kérelemben megjelölt telephelyek, fióktelepek minősítése. *A jogszabályok hatálya nem terjed ki a közigazgatási szervek, illetve az állami és helyi*

önkormányzati költségvetési szervek által alkalmazott megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatására, valamint a szociális intézményen belüli foglalkoztatásra.

A megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjának célja, annak tanúsítása, hogy az akkreditációs tanúsítványban meghatározott székhelyen, telephelyen, illetőleg fióktelepen a munkáltató

- rendelkezik azokkal az akkreditációs követelményrendszerben meghatározott személyi és tárgyi feltételekkel, amelyek biztosítják az egészségkárosodással élő és fogyatékos személyek egészségi állapotának és fogyatékoságának megfelelő munkahelyi környezetben megvalósuló foglalkoztatását, és
- tevékenységével elősegíti a munkavállalók képességeivel elérhető legmagasabb szintű foglalkoztatás megvalósítását²⁰.

A megváltozott munkaképességű munkavállaló foglalkoztatásához a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásáról szóló 177/2005. (IX. 2.) Korm. rendelet szabályai szerint a következő vissza nem térítendő támogatások nyújthatók:

- rehabilitációs foglalkoztatást elősegítő bértámogatás (a továbbiakban: bértámogatás),
- költségkompenzációs támogatások, illetőleg
- rehabilitációs költségtámogatás.

Költségkompenzációs támogatások a védett foglalkoztatók költségkompenzációs támogatása, valamint a munkahelyi segítő személy foglalkoztatásával kapcsolatos költségekhez nyújtott támogatás. Nem folyósítható a támogatás, ha a védett foglalkoztató a megváltozott munkaképességű munkavállaló foglalkoztatásához nyújtható, egyéb támogatásban²¹ részesül.

Bértámogatás az akkreditált munkáltató részére, az akkreditációs tanúsítványban megjelölt székhelyen, telephelyen, fióktelepen munkát végző megváltozott munkaképességű személy foglalkoztatásához állapítható meg. A megváltozott munkaképességű munkavállaló foglalkoztatásának elősegítése érdekében - kérelemre - bértámogatás nyújtható, ha a munkáltató

- a megváltozott munkaképességű munkavállalót egészségkárosodásának, illetőleg fogyatékoságának megfelelő munkahelyi környezetben, munkaviszonyban saját maga foglalkoztatja, vagy foglalkoztatni kívánja, és

- a foglalkoztatást a munkavállaló meglévő képességeinek megfelelő, olyan - külön jogszabályban meghatározott - rehabilitációs célú munkavégzés keretében biztosítja, amely a társasági szerződésében, alapító okiratában, alapszabályában, illetőleg az egyéni vállalkozók nyilvántartásában megjelölt tevékenységének kifejtéséhez kapcsolódik, továbbá

- az Ft. 41/A. § (1)-(2) bekezdésében foglalt kötelező foglalkoztatási szintet (rehabilitációs foglalkoztatási kötelezettség) teljesíti²².

A megváltozott munkaképességű új munkavállaló alkalmazása esetén foglalkoztatásához akkor állapítható meg támogatás, ha a munkáltató

- a foglalkoztatást legalább 12 hónapi időtartamban, olyan munkakörben vállalja, amelynek ellátására a munkavállaló az NRSZH, az ORSZI vagy az OOSZI szakvéleménye, szakhatósági állásfoglalása szerinti egészségi állapota, továbbá gyakorlata, képzettsége és megmaradt képességei alapján alkalmas, és

- kötelezettséget vállal arra, hogy a munkaviszonyt a támogatás folyósításának időtartama alatt a munkáltató működésével összefüggő okból nem szünteti meg, és

- a megváltozott munkaképességű munkavállaló alkalmazásával a munkavállalók létszámát a kérelem benyújtását közvetlenül megelőző 12 havi átlagos (statisztikai állományi) létszámhoz képest emeli, vagy

- a kérelem benyújtását közvetlenül megelőző 12 hónapban foglalkoztatott munkavállaló munkaviszonyát a működésével összefüggő okból, rendes felmondással nem szüntette meg²³.

A munkahelyi segítő személy foglalkoztatásához nyújtott támogatás nyújtható a munkáltató részére, amennyiben a megváltozott munkaképességű munkavállaló egészségkárosodása vagy fogyatékosága miatt, a munkavégzésükhöz segítő személy közreműködése szükséges, a vele munkaviszonyban álló munkavállaló vagy megváltozott munkaképességű munkavállaló foglalkoztatásával összefüggésben felmerülő költségekhez, akinek tevékenysége legalább 67 százalékban megváltozott munkaképességű, vagy legalább 50 százalékos mértékű egészségkárosodással rendelkező munkavállaló munkaköri feladatainak ellátásához, az egyes munkafázisokhoz, munkafolyamatokhoz közvetlenül kapcsolódik.

Megtéríthető a segítő tevékenység időtartamára járó munkabér és járulékainak együttes összege. A támogatás havi összege nem haladhatja meg a kötelező legkisebb munkabér másfélszeresének és az ahhoz kapcsolódó járulékok együttes összegét. Ha a segítségre fordított idő nem éri el a teljes munkaidőt, a támogatás összegének felső határaként meghatározott összeg arányos részét kell figyelembe venni.

A rehabilitációs költségtámogatás nyújtható a megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatónak, ha pályázati eljárás alapján kötött hatósági szerződésben (védett szervezeti szerződés) olyan személyek foglalkoztatását vállalja, akiknek – egészségi állapotuk, illetőleg fogyatékoságuk jellege miatt – nyílt munkaerőpiacon történő foglalkoztatására nincs lehetőség. *A védett foglalkoztatók költségkompenzációs támogatása, illetve a rehabilitációs költségtámogatás* pályázati eljárás útján nyerhető el. A pályázatot a Nemzeti Erőforrás Minisztérium írja ki, és a miniszter bírálja el, amennyiben van erre rendelkezésre álló szabad forrás.

A rehabilitációs foglalkoztatást elősegítő bértámogatás

A rehabilitációs foglalkoztatást elősegítő bértámogatás alanyai a megváltozott munkaképességű munkavállalókat munkaviszony keretében foglalkoztató, a Munka Törvénykönyve 73. §-a hatálya alá tartozó munkáltatók lehetnek, akik akkreditációs tanúsítvánnyal rendelkeznek, és teljesítik a rehabilitációs foglalkoztatási kötelezettségüket. Nem támogathatók a közigazgatási szervek, illetőleg az állami és helyi önkormányzati költségvetési szervek, valamint a szociális foglalkoztatásban foglalkoztatottak.

A foglalkozási rehabilitációhoz a megváltozott munkaképességű munkavállaló egészségkárosodásából, illetőleg fogyatékoságából következő alacsonyabb termelékenység kompenzálásaként, a munkabér és járuléki összegének 40-75 százaléka állapítható meg bértámogatásként a munkaképesség-csökkenés, vagy az egészségkárosodás mértéke, a rehabilitálhatóság, illetve a fogyatékoság ténye szerint, legfeljebb 36 hónapra, de a támogatás folyósítása meghatározott esetekben több alkalommal is meghosszabbítható.

A támogatás mértéke fogyatékos személyek foglalkoztatása esetén (ideértve a Fot. 23.§ (1) bekezdés d) pontja alapján a személyiség egészét érintő fejlődés átható zavarát is) 100 százalékos mértékű is lehet, amennyiben a munkáltató által végzett tevékenység nem minősül gazdasági tevékenységnek, illetve a támogatással érintett munkavállaló foglalkoztatására nem gazdasági tevékenység keretében kerül sor, (ide nem értve a gazdálkodó szervezetek önkéntes térítésmentes adományozási tevékenységét).

A támogatás összegét a munkakör ellátásához szükséges szakképzettség befolyásolja²⁴.

A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban Mmtv.) 23. §-a A munkaadó a megváltozott munkaképességű személyek foglalkozási rehabilitációjának elősegítése érdekében rehabilitációs hozzájárulás fizetésére köteles, ha az általa foglalkoztatott létszáma a 25 főt meghaladja, és az általa foglalkoztatott megváltozott munkaképességű személyek száma nem éri el a létszám 5 százalékát (kötelező foglalkoztatási szint, kvóta).

A támogatás szempontjából *megváltozott munkaképességű* az a munkaviszony keretében foglalkoztatott munkavállaló, akinek munkaszerződés szerinti napi munkaideje a napi négy órát eléri, és

- *munkaképesség-csökkenése 50-66 %-os mértékű, illetve az egészségkárosodása 40-49 %-os mértékű* vagy
- *munkaképesség-csökkenése 67-100 %-os mértékű, vagy*
- *egészségkárosodása - az ORSZI szakvéleménye/szakhatósági állásfoglalása vagy az NRSZH szakhatósági állásfoglalása szerint - 79 százalékot meghaladó mértékű, vagy*
- *egészségkárosodása - az ORSZI szakvéleménye/szakhatósági állásfoglalása vagy az NRSZH szakhatósági állásfoglalása szerint - 50-79 százalékos mértékű, és ezzel összefüggésben a jelenlegi, vagy az egészségkárosodását megelőző munkakörében, illetve a képzettségének megfelelő más munkakörben való foglalkoztatásra rehabilitáció nélkül nem alkalmas, azonban az ORSZI szakvéleménye/szakhatósági állásfoglalása vagy az NRSZH szakhatósági állásfoglalása alapján *rehabilitációja nem javasolt, vagy**
- *egészségkárosodása - az ORSZI szakvéleménye/szakhatósági állásfoglalása vagy az NRSZH szakhatósági állásfoglalása szerint - 50-79 százalékos mértékű, és ezzel összefüggésben a jelenlegi, vagy az egészségkárosodását megelőző munkakörében, illetve a képzettségének megfelelő más munkakörben való foglalkoztatásra rehabilitáció nélkül nem alkalmas és *rehabilitálható, vagy**
- *fogyatékos (látási fogyatékos, vagy vakok személyi járadékában részesül, vagy a személyiség egészét érintő fejlődés átható zavara miatt fogyatékosági támogatásban részesül, vagy súlyos értelmi fogyatékosnak minősül vagy siket, vagy súlyosan nagyothalló, vagy súlyos mozgáskorlátozottnak minősül), vagy*
- *legalább 50%-os mértékű munkaképesség-csökkenés, legalább 40 %-os egészségkárosodás, illetőleg fogyatékoság nem állapítható meg, azonban az OOSZI szakvéleménye, vagy az ORSZI szakvéleménye/szakhatósági állásfoglalása vagy az NRSZH szakhatósági állásfoglalása szerint jelenlegi munkakörében vagy tanult foglalkozásában, illetőleg más munkakörben vagy foglalkozás keretében *személyre szóló rehabilitáció megvalósításával foglalkoztatható tovább.**

A nemzeti erőforrás miniszter válaszlevelében kitért arra, hogy a szociális foglalkoztatás engedélyezéséről és a szociális foglalkoztatási támogatásról szóló 112/2006. (V. 12.) Korm. rendelet szerint *szociális foglalkoztatási támogatásban* részesülhetnek az intézményi jogviszonyban álló személyek intézményen belüli foglalkoztatását ellátó, szociális foglalkoztatási engedéllyel rendelkező foglalkoztatók. A szociális foglalkoztatás az ellátott állapotának megfelelően *munka-rehabilitációs vagy fejlesztő-felkészítő foglalkoztatásként* került biztosításra. A munka-rehabilitációs foglalkoztatás célja a szociális intézményben ellátott személy munkakészségének, valamint testi és szellemi képességeinek munkavégzéssel történő megőrzése, illetve fejlesztése, továbbá a fejlesztő-felkészítő foglalkoztatásra való felkészítés. A fejlesztő-felkészítő foglalkoztatás célja az önálló munkavégző képesség kialakítása, helyreállítása, fejlesztése, valamint az ellátott felkészítése védett munka keretében, illetve a nyílt munkaerőpiacon történő önálló munkavégzésre.

Arra a kérdésemre, hogy a rokkantsági rendszer átalakítása következtében rehabilitálhatóvá nyilvánított személyeket milyen konkrét intézkedésekkel, programokkal, képzésekkel tervezik visszavezetni a munkaerőpiacra, a miniszter azt válaszolta, hogy a végrehajtási rendeletek megalkotásával párhuzamosan pályázati forrásból kívánják megteremteni a rendszer szereplői közötti hatékony együttműködés feltételeit, létrehozni az egységes monitoring és

ellenőrzési rendszert, valamint minimalizálni a bürokratikus lépéseket. Ezek során a legfontosabb szempont a munkaerőpiacon foglalkoztatott fogyatékos és megváltozott munkaképességű munkavállalók számának, arányának növelése. Az új jogszabályok és a TÁMOP programok összhangban járulnak hozzá ahhoz, hogy a megváltozott munkaképességű személyek számára a szükséges támogatások, szolgáltatások, képzések személyre szabottan rendelkezésre álljanak.

3.3. Kötelezettség és egyéb támogatási formák

A kvótát teljesítő foglalkoztatás esetén a munkáltató mentesül a rehabilitációs hozzájárulás befizetése alól.

Az Mmtv. 23. §-a szerint minden 25 főnél több munkavállalót foglalkoztató munkaadó legalább 5%-ban (kötelező foglalkoztatási szint, kvóta) tartozik megváltozott munkaképességű munkavállalót foglalkoztatni, ennek hiányában rehabilitációs hozzájárulást köteles fizetni a hiányzó létszámra tekintettel. Rehabilitációs hozzájárulás 2012. évi mértéke 964.500 Ft/fő/év.

A megváltozott munkaképességű munkavállaló foglalkoztatásának támogatása az adótörvényekben

Az 1996. évi LXXXI. törvény (Tao.) 7.§ (1) bekezdés v) pontja alapján az adózás előtti eredményt csökkenti, legalább 50 százalékban megváltozott munkaképességű munkavállaló foglalkoztatása esetén személyenként, havonta a megváltozott munkaképességű munkavállalónak kifizetett munkabér, de legfeljebb az adóév első napján érvényes minimálbér, feltéve, hogy az adózó által foglalkoztatottak átlagos állományi létszáma az adóévben nem haladja meg a 20 főt.

A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény (Szja.) 21. § (1) bekezdése alapján a tételes költségelszámolást alkalmazó mezőgazdasági östermelő az e tevékenységéből származó bevételét csökkentheti, ha a legalább 50 százalékban megváltozott munkaképességű alkalmazott foglalkoztatása esetén személyenként havonta az alkalmazottnak fizetett bérrel, de legfeljebb a hónap első napján érvényes havi minimálbérral, a szakképző iskola tanulóival kötött – jogszabályban meghatározott – tanulószerveződés alapján folytatott gyakorlati képzés esetén minden megkezdett hónap után havonta a minimálbér 24 százalékával, ha a szakképző iskolával kötött együttműködési megállapodás alapján végzi a gyakorlati képzést, minden megkezdett hónap után havonta a minimálbér 12 százalékával; valamint 49/B § (6) bekezdés a) pontja szerinti kedvezmény érvényesíthető.

Piaci előnyben részesítési lehetőség a csoportos rehabilitációs foglalkoztatást végző munkaadók számára²⁵

Az ajánlatkérő a közbeszerzési eljárásban való részvétel jogát a külön jogszabályban meghatározottak szerint 2007. január elsejétől fenntarthatja, illetőleg köteles fenntartani az olyan, védett foglalkoztatónak minősülő szervezetek, védett szervezeti szerződést kötött szervezetek, továbbá szociális foglalkoztatási engedéllyel rendelkező szervezetek számára, amelyek 50 százalékot meghaladó mértékben megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztatnak. Illetőleg az olyan szociális foglalkoztatás keretében szociális intézményben ellátottakat foglalkoztató szervezetekre, amelyek 50 százalékot meghaladó mértékben fogyatékos munkavállalókat foglalkoztatnak.

Támogatások szociális intézményen belüli foglalkoztatáshoz

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény és a szociális foglalkoztatás engedélyezéséről és a szociális foglalkoztatási támogatásról szóló 112/2006. (V. 12.) Korm. rendelet alapján a szociális intézményekben gondozott személyek intézményen belüli foglalkoztatása, azaz a szociális foglalkoztatás után támogatás igényelhető (szociális foglalkoztatási támogatás). A szociális foglalkoztatási támogatást munkarehabilitációs díjra, bérjellegű kifizetésekre, valamint a foglalkoztatáshoz kapcsolódó személyi és dologi kiadásokra, valamint tárgyszerű beszerzésekre kell fordítani. A foglalkoztatás formája lehet *munkarehabilitáció*, amelynek elsődleges célja a foglalkoztatott munkavégző képességének, készségeinek fejlesztése, valamint a *fejlesztő-felkészítő foglalkoztatás*, amelynek célja a szociális intézményben ellátott személy számára munkafolyamatok betanítása és foglalkoztatása révén az önálló munkavégző képesség kialakítása, helyreállítása, fejlesztése, valamint az ellátott felkészítése védett munka keretében, illetve a nyílt munkaerőpiacon történő önálló munkavégzésre. A szociális intézményen belüli foglalkoztatás támogatása 2010. évtől pályázati rendszerben történik.

Valamennyi megkeresett civil szervezet a megkeresésünkre adott válaszában jelezte, hogy a rehabilitációs hozzájárulás összegének emelése ugyan növelte a munkáltatóknak a fogyatékosokkal élő foglalkoztatása iránti hajlandóságát, ugyanakkor a hozzájárulás fizetésére kötelezett munkáltatók köre szűkült azáltal, hogy a kötelező foglalkoztatási szintet 20-ról 25 főre emelték. Az FSZK ügyvezető igazgatója szerint a rehabilitációs hozzájárulás összegének emelése csak részben hozott eredményeket, ugyanis a munkáltatók egy részének hozzáállása továbbra sem változott, és inkább befizetik a közel 1 millió Forint összegű hozzájárulást foglalkoztatás helyett. További problémát jelent, hogy a 2009 szeptemberétől az akkreditált foglalkoztatók számára szünetel a bértámogatás iránti új kérelmek befogadása.

A Motiváció Alapítvány munkaerőpiaci szolgáltatás vezetőjének meglátása szerint a drasztikusan megemelt rehabilitációs hozzájárulás némileg megeléjénkítette a keresletet a fogyatékosokkal élő munkavállalók iránt, a munkaadók azonban tájékozatlanok ezen a téren, és olyan munkaköröket ajánlanak fel, amelyek betöltése a fogyatékosokkal élő, mint célcsoport által lehetetlen. Nagy problémát jelent a négy órában történő foglalkoztatás is – amely elegendő ugyan a rehabilitációs járulék megfizetése alóli mentesüléshez – több fogyatékosokkal élő személy – különösen azok, akik nem részesülnek semmiféle rendszeres ellátásban – vállalna azonban hat órás, illetve akár teljes munkaidőben való foglalkoztatást.

A *Salva Vita Alapítvány* munkatársainak tapasztalata az, hogy a hozzájuk fordulók kb. 50%-a számára egyre nehezebb az elhelyezkedés, mivel az értelmi fogyatékoság okán nem kapnak olyan minősítést, amellyel beleszámítanak a megváltozott munkaképességű kvótába.

A *Kék Madár Alapítvány* ügyvezető igazgatója a fentiek mellett kiemelte, hogy sajnálatos módon nem a nemzetgazdasági körülményeknek megfelelően kompenzálják a kötelező béremelés tényleges mértékét, és a kompenzációt a 2007. évi KSH által elfogadott nemzetgazdasági átlagkeresethez igazítják.

A *Türr István Képző és Kutató Intézet (TKKI)*²⁶ főigazgatója válaszelevelében megjegyezte, hogy főleg a nagyvállalati szférában tapasztalható, hogy inkább fizetik a rehabilitációs hozzájárulást, mint hogy alkalmazzanak fogyatékos embereket.

A *nemzeti erőforrás miniszter* arról tájékoztatott, hogy a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtott támogatások rendszerének átalakítását szolgáló szabályozás kidolgozása folyamatban van. A jelenlegi rendszerben a foglalkoztatás a támogatás elsődleges célja. A munkáltatók nem érdekeltek a foglalkozási rehabilitáció megvalósításában, a foglalkoztatottak nyílt munkaerő-piaci elhelyezésében. A támogatási rendszer átalakítása arra irányul, hogy a támogatási időszakban biztosított szolgáltatások és a foglalkozási rehabilitációt célzó munkavégzés révén a rehabilitálható személy képessé váljon a nyílt munkaerő-piacon történő elhelyezkedésre. A munkáltatót motiválni szükséges a sikeres rehabilitáció megvalósítására, indokolt a munkaerő-piaci kihelyezések sikerességének nyomon követése és a támogatási rendszerben a rehabilitáció eredményességének figyelembevétele. Az átalakítás alapelve tehát az, hogy a foglalkoztatás ne cél legyen, hanem a rehabilitáció eszköze.

Arra a kérdésemre, hogy mi a jogpolitikai indoka annak, hogy a rehabilitációs hozzájárulás fizetésének egyik feltételeként korábban meghatározott foglalkoztatási létszámot 20 főről, 25 főre emelték, a *nemzeti erőforrás miniszter* azt a választ adta, hogy a módosításra önálló képviselői indítvány elfogadásával került sor. Hozzátette továbbá, hogy a rehabilitációs hozzájárulás fizetési kötelezettség elkerülése érdekében több, megközelítőleg 20 főt foglalkoztató szervezet is létszámstopot alakított ki. Álláspontja szerint a módosítás kedvező változást jelenthet a foglalkoztatás bővítése szempontjából.

A befizetett rehabilitációs hozzájárulások összege a központi költségvetés bevételeit képezi, így az nem közvetlenül az Új Országos Fogyatékosügyi Program végrehajtására kerül felhasználásra. A miniszter kitért arra, hogy ugyanakkor az új Országos Fogyatékosügyi Program intézkedéseinek végrehajtásához a központi költségvetés is biztosít forrásokat.

A miniszter arra a kérdésemre adott válaszából, hogy indokoltnak tartja-e az egészségkárosodott és a fogyatékos személyek foglalkoztatását segítő támogatások mértékének differenciálását,²⁷ arra lehet következtetni, hogy a jogi szabályozás szempontjából fogyatékosággal élők a jövőben is megváltozott munkaképességű személynek számítanak majd.

4. Jó gyakorlatok és javaslatok

Az AOSZ elnöke szerint a védett foglalkoztatásban jó gyakorlatra példa az Autizmus Alapítvány nappali foglalkoztatója, illetve az autizmus specifikusan működő felnőtt ellátó helyeket tömörítő, lakhatási és foglalkoztatási lehetőséget biztosító Majorháló tagszervezetek tevékenysége.

A *Salva Vita Alapítvány* 1996 óta rendelkezik kidolgozott és levédett módszertannal a fogyatékos emberek munkába állásának segítéséhez. A „Támogatott Foglalkoztatás” elnevezésű módszertan megfelel a nemzetközi sztenderdeknek is. A módszertant 2011-ben adaptálták autizmussal élő emberek igényeire is az Autizmus Alapítvány segítségével. A *Munkahelyi Gyakorlat program* az Alapítvány szellemi terméke, szakmai sztenderdjeit a programot megvalósító szervezetekkel közösen dolgozták ki. Az elmúlt három évben kb. 90 fő talált munkát az Alapítvány segítségével, az igény ennél azonban jóval nagyobb, mind a fogyatékos ügyfelek, mind a munkáltatók számára hosszú várólistákkal rendelkeznek.

A *Kék Madár Alapítvány* több kidolgozott programmal rendelkezik a fogyatékosággal élők munkakeresésének és felkészítésének segítésére, ilyen pl. a „Támogatott Foglalkoztatás” szolgáltatás, a tranzit típusú foglalkoztatási programjuk, illetve a társadalmi vállalkozásuk fejlesztő- és felkészítő modulja, amely részletesen kidolgozott lépésekből áll. Az Alapítvány segítségével az elmúlt három évben tartós munkahelyet a nyílt munkaerőpiacon kb. 90 fő talált, amelyek közül 76 fő fogyatékosággal élő, 14 fő egyéb munkaerőpiaci szempontból hátrányos helyzetű volt. Az Alapítvány 2007-ben nyitotta meg az Ízlelő családbarát éttermet, ahol tíz fogyatékosággal élő ember foglalkoztatását biztosítják.

A *Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közalapítvány (FSZK)* az idei évet megelőzően évente több olyan programot (pl. Súlyosan-halmazottan fogyatékos személyeket nevelők munkavállalásának elősegítése, A hallássérült fiatalok eredményes munkába állítása érdekében a pályaeorientációt és a szakképzést segítő szolgáltatás csomag kidolgozásának támogatása) tudott elindítani, amely a fogyatékosággal élő személyek munkaerőpiaci integrációját célozta. A FSZK jelenleg azonban nem rendelkezik olyan forrással, amelyből a fogyatékos személyek munkaerőpiacra juttatását segítő programokat indíthatna. Az FSZK TÁMOP program keretében benyújtott pályázata – amelynek célja a megváltozott munkaképességű személyek nyílt munkaerőpiacon való elhelyezkedési esélyeinek javítása – jelenleg elbírálás alatt áll. A Közalapítvány szakmai koordinációs tevékenysége mellett került kidolgozásra két, célcsoport-specifikus munkaerőpiaci szolgáltatási módszertan: autizmus-specifikus támogatott foglalkoztatás, látássérült személyek elemi és foglalkoztatási rehabilitációja.

Az *MVGYSZ* megyei egyesületeinek tájékoztatása szerint az elmúlt három évben Győr-Moson-Sopron Megyében 36, Békés megyében 12, Veszprém megyében pedig 59 fő talált munkát az egyesületek segítségével.

A Szövetség egy hatékonyabb és kiterjedtebb munkáltatói kört érintő ösztönző-rendszer kidolgozását tartja szükségesnek, amely hosszú távon biztosítaná a rehabilitációs foglalkoztatók megtartását és fenntartását, különös tekintettel arra, hogy ezek a szervezetek állami feladatot vállalnak magukra.

A *VÁI* az intézmény működését megalapozó szakmai programmal, valamint az évente elkészülő szakmai munkatervvel rendelkezik, amelyekben részletesen kitér a foglalkozási rehabilitációs feladatkörére, a komplex rehabilitáció rendszerén belüli szerepére, külső és belső kapcsolatrendszerére. Az Intézet segítségével az elmúlt három évben 79 fő helyezkedett el sikeresen. A súlyosan fogyatékos személyek munkaerőpiaci esélyeinek javítását illetően az Intézet fontosnak tartja a szemléletformáló programok kidolgozását. A szakterület hatékony, rendszerszerű szabályozásának kialakítása érdekében fontosnak tartja az intézmény igazgatója a külföldi és a hazai jó gyakorlatok összegyűjtését, elemzését az érintettek széles körének bevonásával, a tapasztalatok adaptálhatóságának kísérleti projekteken keresztül történő kipróbálását.

A *SINOSZ* munkakeresést segítő programja a „Nyitás a Munka Világára” elnevezésű program. Az elmúlt három évben kb. 115 fő talált állást a Szövetségen keresztül.

A *MEOSZ* 2008-2010 között kialakított és a TÁMOP program keretében olyan munkaerőpiaci rendszert működtetett, amely rehabilitációs mentorok segítségével több ezer főt támogatott hét régióban, 46 településen. Támogatás hiányában az országos szolgáltatást nem tudták fenntartani, így létrehozták budapesti *Álláskulcs* irodájukat, amely munkaerőpiaci szolgáltatásokat nyújt. A két fős iroda 140 főt (67% Budapesten, 33% vidéken) helyezett munkába 20%-os eredményességgel, azok körében pedig, akik tréningen is részt vehettek, 42% volt az elhelyezési arány. Az iroda „*érzékenyítő tréningeket*” tart a munkáltatóknak, hogy nyitottabbak legyenek a fogyatékosokkal élő munkavállalók felé, és emberileg is felkészüljenek a fogyatékos alkalmazottak fogadására és foglalkoztatására. A Szövetséggel kapcsolatban álló több munkáltató meghaladta már a rehabilitációs hozzájárulás kiváltására szolgáló létszámot, ugyanis a közvetített álláskereső hatékonyak és alkalmasnak bizonyultak.

A Szövetség elnöke kiemelte, hogy az eredményes foglalkoztatáshoz elengedhetetlen a képzés, az oktatás és a munkaerőpiaci szolgáltatások összekapcsolása. Tapasztalataik szerint a számítógépes ismeretekkel rendelkezők nagyobb eséllyel térnek vissza a munkaerőpiacra, így az ilyen képzésekre – akár a távmunka megszervezhetősége érdekében is – nagyobb hangsúlyt lenne érdemes fektetni. Fontosnak tartja továbbá a visszakövetés, a közvetített személyek helyzetében, elhelyezkedésében bekövetkezett változások nyomon követése és rögzítése.

A *Motiváció Alapítvány* 1992-ben alakította ki Munkaközvetítő Szervezeti egységét (későbbi Speciális Munkaközvetítő Iroda) a nyugat-európai országokban ismert Önálló Életvitel Központok modelljének elemei alapján. A kilencvenes évek közepén az Országos Foglalkoztatási Közalapítvány (OFA) és a Fővárosi Munkaügyi Központ pályázati támogatásával kísérleti jelleggel indult meg a Komplex Munkaerőpiaci Szolgáltatás modelljének és módszertanának alkalmazása, dokumentálási és elszámolási rendszere. A szolgáltatásfejlesztést illetően kiemelkedő jelentőséggel bírt a módszertan országos telepítési lehetősége, amelynek során értékelhető volt, hogy az Alapítvány által kidolgozott program modellértékű-e. A modellt átvevő szervezetek közül három Budapesten kifejezetten egy célcsoporttal (pszichiátriai betegek, súlyos értelmi fogyatékosokkal élők és szüleik) foglalkozott, egy szervezet egy Pest megyei városban működött közre, míg egy másik szervezet Békés megye tizenhét kistépelését összefogó településén (Mezőkovácsháza) valósította meg a modell telepítését. A program sikerességét bizonyította, hogy az OFA a következő évben is kiírta a telepítési pályázatot, amelynek hat nyertese volt, így az ország különböző megyéinek székhelyén – Békéscsaba, Kaposvár, Szeged – működő szervezete, valamint egy kistépelés, Alsómocsolád, vállalta a telepítésben való részvételt.

Az alapítvány segítségével 2009-ben a nyílt munkaerőpiacon 52 fő, védett szervezetnél 5 fő, 2010-ben a nyílt munkaerőpiacon 77 fő, védett szervezetnél 17 fő, 2011-ben a nyílt munkaerőpiacon 78 fő, védett szervezetnél 25 fő talált munkát.

A *VSZOSZ* elnöke szükségesnek tartaná az EU egyes tagországainak példájára a rehabilitációs hozzájárulás fizetési kötelezettsége kiváltásának lehetőségét a rehabilitációs foglalkoztatótól megrendelt termék előállításával vagy szolgáltatás végzésével biztosítani. A saját árbevétel növelése biztosíthatná az éveken keresztül csökkenő állami támogatás kiegészítését. A nemzetközi tapasztalatok és a *VSZOSZ* számításai is azt igazolják, hogy az állam számára a leggazdaságosabb a társadalom és az egyén számára a legkedvezőbb, ha a fogyatékos és megváltozott munkaképességű személy foglalkoztatott, mert munkajövedelemhez jut, a munkaadó és munkavállaló által befizetett adók pedig az állami bevételt növelik.

A *TKKI* főigazgatója szintén azt az álláspontot képviseli, hogy elsősorban nem a jogszabályok nehezítik a fogyatékosokkal élők munkába állását. Tapasztalatai azt mutatják, hogy a foglalkozási rehabilitációs folyamat részeként képzésre, átképzésre kerülő emberek egy részénél a motivációs szint alacsony és jellemzően a „biztos” ellátás elvesztése miatti félelem érezhető. A képzéseik első szakaszában éppen ezért motivációs tréningeket is beépítenek a programba, sőt, gyakran már a pályakialakítási vizsgálatokat követően is foglalkoznak a motivációs szint növelésével. A munkáltatók fogadókészségét gyakran meghatározza az előítéletességből eredő viselkedés, amely a fogyatékos emberek munkateljesítményét alulértékeli, és a munkahelyi beilleszkedését túlzottan bonyolultnak és kockázatosnak vélelmezi.

Az Intézet a jogelőd intézmények által létrehozott modellértékű jó gyakorlatokat megtartva fejleszti tovább tevékenységét a képzési rehabilitáció területén is. A Székesfehérvári Igazgatóság Rehabilitációs Modellközpontjában egy német rehabilitációs modellt adaptálva kifejlesztett programot 1996 óta alkalmaznak.

A TKKI főigazgatója továbbra is problémának tartja az érintett emberek alulmotiváltságát és a foglalkoztatók hozzáállását is, ezért meglátása szerint nagyobb nyilvánosságot kellene kapniuk a közmédiában is a megváltozott munkaképességűek, fogyatékos emberek foglalkoztatásával kapcsolatos pozitív példáknak. Tapasztalata szerint ugyanis sajnos 2007-2009 között a rehabilitációs foglalkoztatással kapcsolatban inkább a visszaéléseket bemutató hírekkel lehetett találkozni és kevésbé azokkal a jó példákkal, amelyek véleményük szerint a fogyatékos embereket foglalkoztató szervezetek többségére jellemzőek.

A *Down Alapítvány* megalakulása óta foglalkoztatja értelmi fogyatékosággal élő ügyfeleit, illetve más szervezetekkel együttműködve igyekszik munkát találni számukra. Az intézményen belül kétféle foglalkoztatási forma valósul meg, munka-rehabilitáció és fejlesztő-felkészítő foglalkoztatás. Foglalkoztatási szabályzatukban részletes protokollokat dolgoztak ki minden egyes foglalkoztatási formához, amelyek lényege a fejlesztés, oktatás és a szakképzés, a dinamikus rendszer lépcsőzetességgel, átjárhatósággal, személyre szabott programmal és segítségnyújtással.

A támogatott foglalkoztatás keretében az elmúlt három évben ötven ember elhelyezkedésében segített az alapítvány, jelenleg tizenkét megváltozott munkaképességű személyt foglalkoztatnak. A foglalkoztatási lehetőségek és a támogatottság az elmúlt három évben azonban drasztikusan csökkent.

A *Pest Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központ* igazgatójának tapasztalata szerint kevés fogyatékosággal élő személy jelentkezik valós álláskeresési szándékkal kirendeltségeiken. Munkát jellemzően azok keresnek, akiknél a család megélhetése komoly veszélybe került, arra pedig már nincs lehetőségük, hogy újabb segélyezési formát találjanak. Akik valamiféle ellátást kapnak, bármilyen keveset is, azt biztosnak ítélik és ragaszkodnak hozzá. Ők már elszoktak attól, hogy közösségbe menjenek, rendszeres elfoglaltsággal rendelkezzenek, gyakorlatilag „menekülnek” a betegségtudatba. Esetükben befogadó munkahelyekre és csoportfoglalkozásokra lenne szükség, hogy lássák, sorstársaik is hasonló nehézségekkel küzdenek. Erősíteni kellene bennük a tudatot, hogy korlátaik ellenére értékes, hasznos munkát végezhetnek, ehhez azonban a foglalkoztatóknál, de a civil szférában is jelentős szemléletváltásra, empátiára, egyfajta nyitottságra lenne szükség. Meg kellene teremteni a lehetőséget arra, hogy kölcsönösen megismerjék egymást, ne a korlátokra, hanem a meglévő képességekre fókuszáljanak.

5. Együttműködés

A *munkaügyi központok* kivétel nélkül azon az állásponton vannak, hogy az illetékességi területükön működő civil szervezetekkel a kapcsolatuk jó, együttműködés jellemzi. A civil szervezetek tevékenységéről és elérhetőségéről tájékoztatják a hozzájuk fordulókat.

A *Pest Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központjának* igazgatója szerint az információáramlást nagyban megkönnyíti, hogy a civil szervezetek az általuk elkészített tájékoztató jellegű prospektusokat kirendeltségeikre eljuttatják. Legszorosabb kapcsolatban többek között a MEOSZ-szal és a Salva Vita Alapítvánnyal állnak.

A *Salva Vita Alapítvány* kezdettől fogva – több-kevesebb sikerrel – együttműködik a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálattal és a munkaügyi központokkal. Az együttműködés keretében információs anyagokat juttatnak el a munkaügyi központokhoz, és arra kéri őket, hogy az ügyfélkörükbe tartozó álláskeresőket irányítsák hozzájuk, hogy személyre szabott szolgáltatásaikkal segíthessék őket. Ugyanakkor az egyes ügyfelek ügyeiben az Alapítvány is gyakran fordul a munkaügyi központokhoz, továbbá az esetleges jogszabály-változásokról is a központoktól kérnek tájékoztatást. Az Alapítvány munkatársainak véleménye szerint az együttműködés változó intenzitású, eltérő mértékben hatékony, összességében azonban megfelelőnek találják.

A *Kék Madár Alapítvány* ügyvezető igazgatója arról tájékoztattott, hogy a Tolna megyei térségben sok éve kifejezetten jó és szoros a kapcsolat a munkaügyi központtal és Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálattal. Szinte minden programjukban együttműködő partnerként vesznek részt a kirendeltségek, akik elsősorban a náluk regisztrált, de az Alapítvány szolgáltatásainak célcsoportját képező emberek toborzását és továbbirányítását végzik. Ugyanakkor a Zala megyei munkaügyi központtal való együttműködésük sokkal nehezkesebb, véleményük szerint a mai napig nem fogadják el őket egyenlő partnerként, az adminisztrációt nagyobb előnyben részesítik, mint az érdemi szakmai munkát.

A *FSZK* jellemzően kiváló partnerségben dolgozik a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálattal, az elmúlt években több – valamely regionális vagy megyei munkaügyi központ közreműködésével szervezett – programot bonyolítottak le (pl. Súlyosan–halmozottan fogyatékos személyeket nevelők munkavállalásának elősegítése). Gyakori a rendezvényeken és képzéseken való kölcsönös részvétel, szakmai hírlevelek és lapok kölcsönös megküldése.

A *VÁI* munkatársai az egyéni esetkezelés során felmerült kérdéseket illetően veszik fel a kapcsolatot a munkaügyi központokkal. Emellett az Intézet munkatársai rendszeresen részt vesznek a központok által szervezett fórumokon, állásbörzéken és konferenciákon. A szervezetek közötti formális kapcsolatok tekintetében az egyes pályázati programok kidolgozása és megvalósítása során van lehetőség az együttműködésre.

Az *MVG YOSZ* megyei egyesületeinek a munkaügyi központokkal és a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálattal való együttműködése – a kapott tájékoztatás szerint – általában az akkreditációs bértámogatás során kötelező dokumentációban és az egymás rendezvényein való részvételben kimerül. A Békés megyei munkaügyi központtal

való együttműködést a azonban a megyei egyesület megfelelőnek ítélte, bármilyen problémájuk esetén készséggel álltak rendelkezésükre.

A SINOSZ tevékenysége során kizárólag az általuk foglalkoztatott, vagy foglalkoztatni kívánt munkavállalók ügyintézése kapcsán kerül kapcsolatba a munkaügyi központokkal. Terveik között szerepel azonban az együttműködés kiterjesztése.

A MEOSZ álláspontja szerint munkaügyi központokkal és a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálattal való együttműködés „barátságos, együttérző, de semmiképpen nem nevezhető kooperatívnak”. A tevékenységük során azt tapasztalták, hogy az állami eredményeket meghaladóan eredményes civil szolgáltatásokat az állami szervezetek konkurenciának, és nem segítő kiegészítésnek tekintik. Mindezek alapján úgy érzik, hogy a civilek bevonása csak formai módon történik meg, és érdemi módon nem támogatják a tevékenységüket. Véleményük szerint ez különösen érvényes a tevékenységükhöz szükséges források biztosítását illetően.

Az ÉFOÉSZ elnöke válaszában rámutatott arra, hogy az értelmi fogyatékossgal élő emberek és családjaik számára kevés és gyakran nem megfelelő formában állnak rendelkezésre a különböző munkaügyi, illetve az egyenlő bánásmód kérdéséről problémák megoldásához szükséges információk.

A *Motiváció Alapítvány* tájékoztatása szerint kapcsolatuk a munkaügyi központokkal mindig is jó volt. Budapest Főváros Kormányhivatalának Munkaügyi Központja által szervezett állásbörzéknek és egyéb rendezvényeknek, tájékoztató napoknak állandó meghívottai és résztvevői, továbbá az aktuális szolgáltatásvásárlási lehetőségekre is pályázatokat nyújtanak be.

Az *M-Sansz Kft.* ügyvezető igazgatója²⁸ levelében kitért arra, hogy tapasztalata szerint nem a munkaügyi központokkal való kommunikációval van probléma, hanem azzal, hogy a munkaügyi központok tájékozatlanok és nem rendelkeznek kellő információval. A jogszabályváltozások és az utasítások késve érkeznek hozzájuk, és nem jut elég idejük a felkészülésre. Az ügyvezető igazgató szerint szükség lenne „védett piacok”²⁹ kialakítására, illetve a szolgáltatásoknak a nyílt piacon való megjelenésének engedélyezésére. Kiemelten fontos lenne, hogy a jogszabályváltoztatásokat követően felkészülés céljából hosszabb idő álljon a jogalkalmazók rendelkezésére.

A MAÉSZ elnöke válaszelevelében kifejtette, hogy az utóbbi egy évben a munkaügyi központok tájékozatlanok, kevés információval rendelkeznek az NRSZH elképzeléseiről, kiszolgáltatva dolgoznak, amely a foglalkoztatókkal való kapcsolatukban is megmutatkozik. Tapasztalata szerint az NRSZH a hatósági szerződéseket késve, határidőn túl köti meg. Az új jogszabályok értelmezéséhez és az alkalmazásukra való felkészüléshez biztosított idő nagyon rövidnek bizonyul.

A VSZOSZ munkatársai első sorban az illetékes minisztériumokkal, azok szakmai fősztályaival, az NFSZ-szel,³⁰ és az NRSZH-val működik együtt. Az elnök fontosnak tartotta kiemelni, hogy a minisztériumok és országos szervezetek gyakori átszervezése, új szervezetek létrehozása folyamatosan szükségessé tették a korábbi szakmai kapcsolatok megújítását, újjászervezését, e szervezetek aktuális foglalkoztatási helyzetéről való rendszeres, reális tájékoztatását. Ez általában törést okozott a rendszer folyamatos működésében, a korábban kialakított, a gyakorlatban bevált módszerek eredmények megőrzésében.

Az elnök kitért arra is, hogy a rehabilitációs foglalkoztatáshoz nyújtott egy főre eső állami támogatás összege évről-évre csökken, ugyanakkor a minisztériummal kötött támogatási szerződések a munkaadóknak a létszám megtartását írják elő, amelynek az utóbbi időszakban csak úgy tudtak eleget tenni, hogy a munkavállalókkal történt közös megegyezés alapján – általában korábbi részmunkaidőben történő – foglalkoztatásuk napi munkaidejét tovább csökkentették. Ennek következménye, hogy a munkából származó jövedelmük is csökkent, megélhetési gondjaik viszont növekedtek.

Véleménye szerint a fogyatékossgal élők munkakeresését, munkába állását elsősorban nem a jelenlegi szabályozás akadályozza, hanem egyrészt a társadalmi szemlélet, a nem kellő motiváció a nyílt munkaerőpiacon, illetve a nagy arányú munkanélküliség. A közel egymilliárd forint összegű rehabilitációs hozzájárulás fizetési kötelezettség sem látszik eléggé ösztönzőnek, annak ellenére, hogy ebben korábban tapasztalhatóak voltak eredmények. A területileg illetékes munkaügyi központok pedig több esetben azokat az álláskeresőket tudták a foglalkoztatókhoz közvetíteni, akik a foglalkoztatóknál már megjelentek és ők irányították a munkaügyi központokhoz.

Mind a VSZOSZ, mind a MAÉSZ képviselőit bevonták a Kormány rehabilitációs foglalkoztatással kapcsolatos koncepciójának elkészítésébe, amely később a Széll Kálmán terv elfogadásának időszakában félbe maradt. Tudomásuk szerint a koncepció elkészült és azt a Kormány 2011. november 9-én elfogadta, azonban a végleges koncepcióról érdemi információval nem rendelkeznek.

A *Down Alapítvány* a munkaügyi központokkal jó kapcsolatot tart fenn, havi szinten történik kommunikáció és egyeztetés. A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálattal való kapcsolatot nem a közös törekvés, hanem a kiszolgáltatottság jellemzi. Naprakész tájékoztatást a munkaügyi központoktól nem minden esetben kapnak, mert gyakran maguk a központok sincsenek a megfelelő információ birtokában.

A *jogalkotóval való kapcsolatot* illetően a civil szervezetek kivétel nélkül arról tájékoztattak, hogy ritkán kéri ki a véleményüket, amennyiben arra mégis sor kerül, megküldik az érdemi javaslatokat a jogalkotónak, viszont azokat a legtöbb esetben figyelmen kívül hagyják, illetve a véleményezésre nyitva álló határidő rövidege miatt érdemben, szakmailag megfelelően kidolgozva nem tudnak reagálni a kezdeményezésekre. A Vakok Állami Intézetének igazgatója ezzel szemben arról számolt be, hogy – állami intézet lévén – napi szintű az együttműködés a Nemzeti Erőforrás Minisztérium több fősztályaival is, a jogszabálytervezetek véleményezésével folyamatosan támogatják az ágazati politika alakulását.

Az érintett alapvető jogok

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint a Magyarország független demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára.

Az irányadó alkotmánybírói tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket³¹. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

Az emberi méltósághoz való jog

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együjtjáró minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.

Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit³².

A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni³³.

Az I. cikk (3) bekezdése határozza meg az alapjog korlátozás kritériumait, amely szerint arra csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával kerülhet sor.

A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékossgal élők védelme

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossg, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosa számára az ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmét*, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére. A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak – különböző okok miatt – a *hajléktalanok, a fogyatékossgal élő személyek, az idősek, a betegek*, ezen belül pedig kiemelten a *pszichiátriai betegek, a fogvatartottak*, továbbá ide sorolhatóak a 18 év alatti *gyermekek*, sőt a 18 év feletti *fiatal felnőttek* is.

A felsorolt egyes társadalmi csoportok más és más okokból (például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek, a közös pont bennük az, hogy helyzetük miatt egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy

nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális.

A jogegyenlőség, az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése és az esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettsége, az egyes, kiemelten védett csoportok jogainak megfelelő biztosítása kiemelt fontosságú a foglalkoztatás területén, a munka világában. Az alapvető jogok biztosára, valamint a vizsgálati hatáskör terjedelmére tekintettel az egyenlő bánásmód követelményének előmozdítása érdekében, az egyes védett csoportba tartozó személyek munkavállalásával, munkáltatásával összefüggésben több irányban folytat majd átfogó jellegű vizsgálatot.

A munkához való jog

Az Alkotmány korábbi rendelkezéseit értelmező, közel két évtizedes alkotmánybíróági gyakorlatban a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette. Erre figyelemmel számos ombudsmani jelentés, valamint éves beszámoló is rögzítették a foglalkoztatáshoz való jog jellegadó sajátosságait.

A második generációs szociális jogok közé sorolható *foglalkoztatáshoz való jog* két elemből áll, az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglal magában, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog). A foglalkoztatáshoz való joghoz kapcsolódik a munkahelyi szervezkedés szabadsága, amely arra is kiterjed, hogy a munkavállalók kollektíven, gazdasági és szociális érdekeik érvényre juttatása érdekében sztrájkjoggal élhetnek. Az Alkotmánybíróóság szerint a korlátozás más-más mérce alapján ítélandó meg aszerint, hogy a *foglalkozás gyakorlását* vagy annak *szabad megválasztását* korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. A munkához való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az adott tevékenységtől *el van zárva, azt nem választhatja*.

Bár a 2012. január 1-jétől hatályos *Alaptörvény* számos alkotmányi elemet átvesz, érintetlenül hagy, a szociális jogokkal, ezen belül a foglalkoztatáshoz való joggal összefüggésben több figyelemreméltó változtatást hajt végre, ezek jelentősége azonban eltérő lehet. Az alaptörvény például nem tartalmazza az „egyenlő munkáért egyenlő bért” elvét, azonban az Alkotmánybíróóság értelmezésében az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése az általános diszkriminációtól mentes megfogalmazó rendelkezésnek (70/A. §) a munka világára való konkretizálása, így ez elvben nem okoz értelmezési problémát. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése lényegében, kisebb módosítással áttemelte az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdését, de nem tartalmazza annak első fordulatát, vagyis, hogy a „Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához”.

Mindez ugyanakkor nem jelent tartalmi változást, mivel az Alkotmánybíróóság gyakorlatában a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelenti. Az Alaptörvény XII. Cikk (1) bekezdésének második mondata ugyanakkor már egy teljesen új elemet és megközelítést foglal magában: jelentheti egyrészt a munkavégzési kötelezettség előírását a közösség gyarapítása érdekében a *képességek és lehetőségek* függvényében, másrészt a munkavégzéshez kapcsolódó arányos közteherviselés előírását egyaránt. Ezzel együtt államcélként jelenik meg a munkalehetőségek biztosítása. Azt is hozzá kell tenni, hogy ezen a területen (is) az alkotmányos mérce, szemlélet (esetleges) változása komplex csak más alaptörvényi szakasz (pl. emberi méltósághoz való jog, szociális biztonsághoz való jog) értelmezésével együttesen vázolható fel. A kötelező és irányadó majdani alkotmánybíróági határozatok megszületéséig ugyanakkor az európai sztenderdek (különösen a közösségi alapjogi normák) mellett – kizáró rendelkezés hiányában – az ombudsman számára továbbra is használhatóak a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat megállapításai.

Az Alaptörvény XVII. cikke ugyancsak kiemelendő rendelkezéseket tartalmaz: rögzíti az együttműködési kötelezettséget, amely szerint a munkavállalók és a munkaadók – a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára és más közösségi célokra is figyelemmel – együttműködnek egymással. Az Alaptörvény rendelkezik arról is, hogy minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez, a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.

Nemzetközi kötelezettségeink és követendő európai példák

*A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény*³⁴ 26. Cikke értelmében a részes államok megtesznek minden hatékony és szükséges intézkedést – ideértve a sorstársi segítségnyújtást is – annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek számára az élet minden területén biztosított legyen a legteljesebb függetlenség, a fizikai, mentális, szociális és szakmai képességek, valamint a teljes befogadás és részvétel elérése és megtartása. E célból a részes államok átfogó rehabilitációs és rehabilitációs szolgáltatásokat és programokat hoznak létre, erősítik és kiterjesztik azokat, különös tekintettel az egészségügy, a foglalkoztatás, az oktatás és a szociális szolgáltatások terén, oly módon, hogy a rehabilitációs és rehabilitációs szolgáltatások és programok:

a) a lehető legkorábbi szakaszban kezdődnek, és az egyéni igények és képességek multidiszciplináris értékelésén alapulnak;

b) támogatják a közösségben való részvételt és az abba való befogadást, önkéntes alapon működnek, és a fogyatékossgal élő személyek lakóhelyéhez - a vidéki régiókat is beleértve – a lehető legközelebb vannak.

Az *Egyezmény 27. Cikke* kimondja, hogy a részes államok elismerik a fogyatékossgal élő személyek munkavállaláshoz való jogát, másokkal azonos alapon; ez magában foglalja egy, a fogyatékossgal élő személyek számára nyitott, befogadó és hozzáférhető munkaerő-piacon szabadon választott és elfogadott munka révén nyerhető megélhetés lehetőségének jogát. A részes államok védik és segítik a munkához való jog érvényesülését - ideértve azokat is, akik a munkavégzés ideje alatt váltak fogyatékossgal -, azáltal, hogy megteszik a szükséges lépéseket, akár törvényalkotás útján is, annak érdekében, hogy többek között:

a) megtiltsanak mindennemű, a fogyatékossgal alapján történő, a munkavállalás bármely formájával kapcsolatos hátrányos megkülönböztetést, beleértve a munkaerő-toborzás, az alkalmazás és a foglalkoztatás feltételeit, a foglalkoztatás folytonosságát, a szakmai előmenetelt, valamint a biztonságos és egészséges munkakörülményeket;

b) a fogyatékossgal élő személyek méltányos és kedvező munkafeltételekhez való jogát másokkal azonos alapon védjék, beleértve az esélyegyenlőséget és az azonos értékű munkáért járó azonos díjazást, a biztonságos és egészséges munkakörülményeket, beleértve a zaklatás elleni védelmet és a sérelmek orvoslását;

c) biztosítsák, hogy a fogyatékossgal élő személyek másokkal azonos alapon gyakorolhassák munkaügyi és szakszervezeti jogaikat;

d) biztosítsák a fogyatékossgal élő személyek számára, hogy hatékonyan hozzáférjenek az általános szakmai és pályaválasztási tanácsadói programokhoz, a közvetítői szolgáltatásokhoz, valamint a szakképzéshez és továbbképzésekhez;

e) előmozdítsák a fogyatékossgal élő személyek elhelyezkedési és előrelépési lehetőségeit a munkaerőpiacon, valamint segítséget nyújtsanak a munkahely felkutatása, megszerzése, megtartása és a munkához való visszatérés során;

f) támogassák az önfoglalkoztatás, a vállalkozás, a szövetkezetek fejlesztésének és az egyéni vállalkozás elindításának lehetőségeit;

g) fogyatékossgal élő személyeket foglalkoztassanak a közszférában;

h) megfelelő politika és intézkedések révén elősegítsék a fogyatékossgal élő személyek magánszektorban történő alkalmazását, amelybe beletartozhatnak megerősítő programok, ösztönzők és egyéb intézkedések;

i) biztosítsák, hogy a munkahelyen ésszerű elhelyezés legyen biztosítva a fogyatékossgal élő személyek számára;

j) elősegítsék a fogyatékossgal élő személyek munkatapasztalat-szerzését a nyílt munkaerőpiacon;

k) támogassák a fogyatékossgal élő személyeknek szóló szakképzési és szakmai rehabilitációt, a munkában tartási és munkába való visszatérést segítő programokat.

2. A részes államok biztosítják, hogy a fogyatékossgal élő személyeket ne tarthassák rabszolgasorban vagy szolgaságban, valamint hogy - másokkal azonos alapon - részesüljenek a kényszer vagy kötelező munkával szembeni védelemben.

Az *Európai Szociális Charta 15. Cikke* szerint a fizikailag vagy szellemileg fogyatékos személyek szakmai képzéshez, rehabilitációhoz és újra-beilleszkedéshez való joga tényleges megvalósulásának biztosítása érdekében a Szerződő Felek kötelezettséget vállálnak arra, hogy

1. megfelelő intézkedéseket tesznek a képzési lehetőségek biztosítására, ahol szükséges, ott a köz- vagy magánjellegű speciális intézmények bevonásával is;

2. megfelelő intézkedéseket tesznek a fizikailag fogyatékos személyek munkába állására, mint speciális munkakereső szolgáltatások létrehozása, lehetőségek teremtése a védett foglalkoztatásra és a munkaadók ösztönzése fizikailag fogyatékos személyek alkalmazására.

Az *Európai Unió Alapjogi Chartájának 26. cikke* kimondja, hogy az Unió elismeri és tiszteletben tartja a fogyatékossgal élő személyek jogát az önállóságuk, társadalmi és foglalkozási beilleszkedésük, valamint a közösség életében való részvételük biztosítását célzó intézkedésekre.

Az *Európai Parlament Foglalkoztatási és Szociális Bizottságának* a fogyatékossgal élő személyek mobilitásáról és befogadásáról, valamint a 2010–2020 közötti időszakra vonatkozó *európai fogyatékossgal élő személyek stratégiájáról* szóló jelentése hangsúlyozza, hogy a valamilyen fogyatékossgal élő népesség bevonása nélkül semmiképp sem teljesíthető az Európai Unió Európa 2020 stratégiájának azon célkitűzése, hogy 2020-ra 75%-ra emeljék a 20 és 64 éves életkor közötti népesség foglalkoztatási rátáját.

A jelentés azt is kiemeli, hogy az államháztartási megszorító intézkedések közül nem lehet elfogadni azokat, amelyek célja a fogyatékossgal élő személyeknek nyújtott szolgáltatások, illetve társadalmi befogadásukat elősegítő projektek költségvetésének indokolatlan csökkentése, hiszen ez a fogyatékossgal élő emberek bizonyos alapvető és elidegeníthetetlen jogai biztosításának megszűnését eredményezné. Ezzel szemben határozottan növelni kell a befektetéseket ezen a téren, és a jelentés leszögezi, hogy az Európai Unióban minden egészségügyi szolgáltatásnak az egyetemesség, a minőségi ellátáshoz való hozzáférés, a méltányosság és a szolidaritás alapvető értékein kell alapulnia.

A stratégia kitér arra is, hogy jelenleg a tagállamokban nem vagy csak korlátozott mértékben állnak rendelkezésre átfogó, nemi szempontú bontás szerinti adatok a fogyatékossgal élő személyekről és a fogyatékossgal élő emberekkel kapcsolatos szolgáltatásokról, beleértve a bentlakásos intézmények és lakóotthonok mennyiségére és minőségére vonatkozó specifikus mutatókat és információkat is, valamint hogy az Eurostatnak³⁵ több nemi alapú éves adatot kellene nyújtania a fogyatékossgal élő emberekről és gondozóikról. A

jelentés szerint családottságra ad okot az átláthatóság hiánya és a fogyatékosokkal élő emberek korlátozott bevonása az adatgyűjtésbe és a konzultációba. Az Európai Bizottságnak ösztönöznie kell a fogyatékosokkal élő emberek konzultációs eljárásokban való részvételét, amelyeknek a nem kormányzati szervek tapasztalatai alapján teljes mértékben hozzáférhetőnek kell lenniük, és amelyeket úgy kell kialakítani, hogy lehetővé váljon a tényleges véleménynyilvánítás, és hogy hatékony tájékoztató kampányok kísérjék azokat.

Az Európai Parlament felhívja a Bizottságot és a tagállamokat arra, hogy a fogyatékosokkal élő személyek nagyobb mértékű munkavállalását elősegítő intézkedések részeként tegyék meg a munka- és lakóhelyek akadálymentesítésének előmozdításához szükséges lépéseket.

Az ügy érdemét érintő eddigi megállapításaim

Fogyatékos személy az, aki érzékszervi – így különösen látás-, hallásszervi, mozgásszervi, értelmi képességeit jelentős mértékben vagy egyáltalán nem birtokolja, illetőleg a kommunikációjában számottevően korlátozott, és ez számára tartós hátrányt jelent a társadalmi életben való aktív részvétel során³⁶.

Megváltozott munkaképességű személy, aki testi vagy szellemi fogyatékos, vagy akinek az orvosi rehabilitációt követően munkavállalási és munkahely-megtartási esélyei testi vagy szellemi károsodása miatt csökkennek³⁷.

Tekintettel arra, hogy a munkaügyi központok eljárásuk során a tágabb értelmezésű megváltozott munkaképességű személy fogalmát tekintik irányadónak, a hozzájuk forduló fogyatékosokkal élő személyekre vonatkozóan nem rendelkeznek külön adatokkal. A vizsgálatot mindez jelentős mértékben megnehezítette, és kifejezetten a fogyatékosokkal élő foglalkoztatási helyzetére vonatkozó adatokat a civil szervezetek, és a Vakok Állami Intézete tudott a rendelkezésemre bocsátani. Amellett, hogy a munkaügyi központok nem rendelkeznek a fogyatékos személyek foglalkoztatására vonatkozó számszerű adatokkal, a központok szinte kivétel nélkül arról számoltak be, hogy kevés fogyatékosokkal élő keresi fel őket, annak ellenére, hogy az info-kommunikációs akadálymentesítés valamennyi központban és kirendeltségen megtörtént, így ezek az eszközök kihasználatlanok.

Problémát jelent, hogy a hazai jogrendszerben nem létezik *egységes definíció* a „fogyatékos személy” meghatározására, a fogalmak sokfélesége az egyes jog és szakterületek különbözőségeiből fakad. A jelenlegi foglalkoztatási rendszer a fogyatékosokkal élő foglalkoztatását nem támogatja, ugyanis a „megváltozott munkaképességű személy” fogalomkör tág, és több homogén csoportot foglal magában, úgy mint az egészségkárosodottak és a fogyatékosokkal élőket. Véleményem szerint az egyes csoportokon belül is jelentős eltérések lehetnek az egészségkárosodás, illetve a fogyatékoság mértékét illetően. Ebből az következik, hogy az egészségkárosodott és a fogyatékosokkal élő személyek életminősége, a környezetükhöz való alkalmazkodási képessége, foglalkoztathatóságuk mértéke széles skálán mozog, így a munka világába való hosszú távon eredményes beilleszkedésük csak egy sokkal differenciáltabb és célcsoport-specifikusabb módszertanon alapuló foglalkoztatási és támogatási rendszerben biztosítható.

A fogyatékosokkal élő személyek foglalkoztatási helyzetét korlátozó további tényező, hogy a támogatásokról rendelkező 177/2005. (IX. 2.) Korm. rendelet 13/A. § (1) bekezdése szerint bértámogatás megállapítása iránti új kérelmet 2009. augusztus 31-ig lehetett benyújtani. *2009. szeptember 1-jétől bértámogatás iránti új kérelmek befogadása szünetel.* Bértámogatás iránti új kérelemnek kell tekinteni azt is, ha a munkáltató bértámogatásban részesül, és a támogatásra vonatkozó hatósági szerződésben meghatározott munkavállalói létszámon felüli létszámú munkavállaló foglalkoztatásához kér bértámogatást. *E korlátozó jogszabályi rendelkezés eredményeként a támogatási rendszer nem tölti be azon rendeltetését, amely a munkáltatók ösztönzését célozza.*

A támogatási rendszer hatékony működésében további fennakadást jelent, hogy a fenti Korm. rendelet 9. § (7) bekezdése értelmében a rehabilitációs költségtámogatásra kötött hatósági keretszerződés hatálya – pályázati eljárás lefolytatása nélkül – legfeljebb 2012. június 30-ig meghosszabbítható, ha a munkáltató a jogszabályban előírt kötelezettségeket a támogatás jogszabályi feltételeinek megváltozására tekintettel is vállalja. A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivataltól kapott tájékoztatás szerint a határidőnek az év végéig történő meghosszabbítására irányuló, valamint az új támogatási rendszerről szóló – a tervek szerint 2013. január 1-jétől hatályos – javaslat a közigazgatási államtitkári egyeztetés szakaszában van.

A fogyatékosokkal élő személyek foglalkoztatására vonatkozó jogszabályi háttér a közeljövőben várhatóan jelentős mértékben átalakul, tekintettel azonban a kérdés jelentőségére – véleményem szerint – az érintett állami és civil szervek alaposan kidolgozott stratégia alapján való tájékoztatására és felkészítésére van szükség.

A foglalkoztatók akkreditációjára vonatkozó eljárás bonyolultsága a munkáltatóknak a fogyatékosokkal élő foglalkoztatására való hajlandóságát inkább visszaveti, így a jogalkotói szándék³⁸ nem valósul meg. Álláspontom szerint ezért indokolt lenne az akkreditációs eljárás egyszerűsítése és átláthatóbbá tétele. Ezt támasztja alá a Revita Alapítvány által készített helyzetfeltáró tanulmány is, miszerint „az egyes tanúsítványok igénylésének pontos feltételei közötti eligazodás nehézkes, és egy járatlan személy számára nehezen követhető. Ez azért is jelent problémát, mert a foglalkoztatás bővítésében kiemelt szerepet játszó kis-, és középvállalkozások esetében nincs mindig lehetőség erre a célra külön alkalmazottat foglalkoztatni, illetve szolgáltatást vásárolni. Továbbá ezeknél a szervezeteknél hátráltató tényező a jelentős adminisztráció, ami az eljárás lefolytatásához szükséges dokumentumok beszerzésére irányul³⁹.”

A munkaerőpiaci szolgáltatások vonatkozásában az megállapítottam, hogy a munkaügyi központok eleget tesznek a munkaerőpiaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló

30/2000. (IX. 15.) GM rendelet előírásainak, és valamennyi a munkaügyi központokhoz forduló ügyfél részesül a jogszabályban meghatározott szolgáltatásban. A gyakorlati tapasztalatok azonban azt mutatják, hogy a munkaügyi központok által nyújtandó szolgáltatások a fogyatékossgal élő személyek részéről kihasználatlanok. Ennek oka vélhetően, hogy a fogyatékossgal élő emberek nagyobb bizalommal fordulnak a civil szervezetekhez, mint a munkaügyi központokhoz a hivatalokban és az eljárásokban való igazodási nehézségektől tartva.

A civil szervezetek és a munkaügyi központok szorosabb együttműködése eredményesebb, és jelentős mértékben költséghatékonyabb megoldás lenne a munkaerőpiaci szolgáltatásokat illetően. Mindezt alátámasztja a civil szervezetek által kidolgozott módszertanok és programok sikeressége, amelyek által több száz fogyatékossgal élő embert sikerült visszavezetniük a munka világába.

A komplex rehabilitáció rendszerének kidolgozásában kiemelt hangsúlyt kell fektetni a fogyatékossgal élők képzésére is az Országos Fogyatékosügyi Programban meghatározottakkal összhangban, miszerint a szakképzésbe bekapcsolható fogyatékos fiatalok esetében meg kell teremteni a képzés, a rehabilitáció és a foglalkoztatás összhangját. Mindezek ugyanis nélkülözhetetlenek ahhoz, hogy a fogyatékossgal élők foglalkoztatási integrációja megvalósuljon.

A fogyatékossgal élők foglalkoztatási helyzetének javítását célzó pályázati rendszer jelenlegi formában való működése kiszámíthatatlan és kaotikus, ezáltal nem teszi lehetővé a fogyatékossgal élők foglalkoztatását elősegítő hosszú távú stratégiák kidolgozását és végrehajtását. Ugyanakkor a stratégiák kidolgozását segítené a fogyatékossgal élők foglalkoztatására vonatkozó egységes, a foglalkoztathatóság szempontjából valamennyi releváns körülményre kiterjedő nyilvántartási rendszer kialakítása.

A fogyatékossgal élők foglalkoztatásától elzárkózó munkáltatói attitűd, a téves előítéletek és félelmek feloldása érdekében célszerű lenne nagyobb hangsúlyt fektetni a fogyatékossgal élő emberek foglalkoztatásának előnyeit megismertető érzékenyítő programok szervezésére.

Fentiek alapján megállapítom, hogy a jelenleg hatályos jogszabályi környezet nem felel meg teljes mértékben az Európai Unió által kidolgozott Európa 2020 Stratégiában foglaltaknak. Nem felel meg továbbá a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményben rögzített – és a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett – önálló életvitel és társadalmi részvétel normáinak. A jelenlegi kevésbé átlátható és nem kellő alapossgal kidolgozott foglalkoztatási és támogatási rendszer nem segíti elő a fogyatékossgal élő személyek számára a munka világába való bekapcsolódás és aktív részvétel lehetőségét. Ebből következően sérül a fogyatékossgal élő személyeket megillető emberi méltóságához és a munka szabad megválasztásához való jog, illetve nem valósul meg az Alaptörvényben deklarált fogyatékossgal élő személyek védelme és az egyenlő bánásmód követelménye sem. Továbbá a feltárt joggyakorlat, a jogalkalmazó szervek munkája során sok esetben felmerülő bizonytalanság a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz az érintettek vonatkozásában.

Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzésük érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a *nemzetgazdasági minisztert*, hogy együttműködésben az *emberi erőforrások miniszterével* fordítson kiemelt figyelmet a fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatására és kezdeményezzen határozott intézkedéseket – a jelentésemben tett megállapítások figyelembe vételével – arra vonatkozóan, hogy a fogyatékossgal élő személyek munkaerőpiaci integrációja minél hatékonyabban valósuljon meg.

Budapest, 2012. június 28.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ A fogyatékossgal élők helyzete az Európai Unióban: a 2008–2009-es európai cselekvési terv

² Jelentés a fogyatékossgal élő személyek mobilitásáról és befogadásáról, valamint a 2010–2020 közötti időszakra vonatkozó európai fogyatékossgügyi stratégiáról

³ Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség (European Agency for Safety and Health at Work) http://osha.europa.eu/hu/campaigns/hwi/topic_integration_disabilities/hungary/index_html/key_national_statistics_html honlapjáról (2012. április 19.)

⁴ 10/2006. (II. 16.) OGY határozat az új Országos Fogyatékosügyi Programról II. fejezet 5. pont

⁵ Figyelemmel a munkaerőpiaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet előírásaira

⁶ A cselekvőképtelen személyek foglalkoztatásával összefüggésben az Alkotmánybíróság a 39/2011. (V. 31.) számú határozatában megállapította, hogy az Országgyűlés mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet valósít meg azáltal, hogy nem teremtette meg a cselekvőképtelen nagykorú személyek munka- vagy egyéb jogviszonyon alapuló foglalkoztatásának törvényi feltételeit. Az Alkotmánybíróság ezért határozatában felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotási feladatának 2011. december 31-ig tegyen eleget. Hivatalomhoz beérkezett panaszbeadvány alapján az ügyben vizsgálatot indítottam.

⁷ Szó szerinti idézés a Down Alapítvány válaszeleveléből

⁸ Mmtv. 2. §, 22. §

⁹ A Társadalmi Megújulás Operatív Program 1. prioritás 1.1.2. konstrukció: „Decentralizált programok a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásáért”, valamint a Társadalmi Megújulás Operatív Program 1. prioritás 1.1.1. konstrukció: „Meváltozott munkaképességű emberek rehabilitációjának és foglalkoztatásának segítése” keretében nyújtható támogatásokról szóló 132/2009. (VI. 19.) Korm. rendelet

¹⁰ A Salva Vita Alapítvány 1993-ban jött létre azzal a küldetéssel, hogy hozzájáruljon az értelmi sérült emberek társadalmi esélyegyenlőségének megvalósulásához és egy sokszínű, befogadó társadalom felépítéséhez. Céljuk, hogy segítsék az értelmi sérült emberek önálló életvitelét, társadalmi beilleszkedését.

¹¹ A megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjának, továbbá az akkreditált munkáltatók ellenőrzésének szabályairól szóló 176/2005. (IX. 2.) Korm. rendelet 3. §

¹² A munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet előírásai alapján

¹³ A munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet 15. § (5) bekezdés

¹⁴ Fot. 4. § h) pont

¹⁵ 10/2006. (II. 16.) OGY határozat az új Országos Fogyatékosügyi Programról II. fejezet 6. pont

¹⁶ A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal ügyfél-tájékoztatója alapján <http://nrszh.hu/index43f9.html?ID=380> (2012. április 19.)

¹⁷ A társadalombiztosítási járulékot 2012. január elsejétől felváltotta a szociális hozzájárulási adó. Ez nem egyszerű elnevezésbeli különbséget jelent. A *társadalombiztosítási járulék* a jogszabályi definíció szerint: a foglalkoztatót az általa foglalkoztatott biztosított részére a *biztosítási kötelezettséggel járó jogviszonnyal összefüggésben* kifizetett (juttatott) járulékalapot képező jövedelem után fennálló fizetési kötelezettség volt. Ezzel szemben a szociális hozzájárulási adó a kifizetőt természetes személlyel fennálló egyes jogviszonyaira, az egyéni vállalkozót, a mezőgazdasági őstermelőt e jogállására tekintettel (saját maga után), más személyt a törvény külön rendelkezése alapján, a társadalmi közös szükségletek fedezetéhez való hozzájárulás kötelezettségének megfelelően terhelő, százalékos mértékű fizetési kötelezettség.

¹⁸ Flt. 16. §

¹⁹ A megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjának, továbbá az akkreditált munkáltatók ellenőrzésének szabályairól szóló 176/2005. (IX. 2.) Korm. rendelet, illetve a rehabilitációs akkreditációs eljárás és követelményrendszer szabályairól szóló 14/2005. (IX. 2.) FMM rendelet

²⁰ A megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjának, továbbá az akkreditált munkáltatók ellenőrzésének szabályairól szóló 176/2005. (IX. 2.) Korm. rendelet 3. §

²¹ A megváltozott munkaképességű munkavállaló foglalkoztatásához a megváltozott munkaképességű munkavállaló foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásáról szóló 177/2005. (IX. 2.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdés f) pontja értelmében megváltozott munkaképességű munkavállaló foglalkoztatására tekintettel nyújtott támogatás: fa) az adójogszabályok rendelkezései alapján az egyéni vállalkozót, valamint a társasági adóról és osztalékadóról szóló törvény hatálya alá tartozó munkáltatót a megváltozott munkaképességű munkavállaló foglalkoztatására tekintettel megillető, adóalapot csökkentő kedvezmények, fb) a pályakezdő fiatalok, az ötven év feletti munkanélküliek, valamint a gyermek gondozását, illetve a családtag ápolását követően munkát keresők foglalkoztatásának elősegítéséről, továbbá az ösztöndíjas foglalkoztatásról szóló 2004. évi CXXIII. törvény alapján járó kedvezmények, fc) az Flt. 16. §-a alapján nyújtható foglalkoztatás bővítését szolgáló támogatás, fd) az ellátottak szociális intézményen belüli foglalkoztatásához nyújtható szociálisfoglalkoztatási támogatás;

²² 176/2005. (IX. 2.) Korm. rendelet 4. §

²³ 176/2005. (IX. 2.) Korm. rendelet 6. §

²⁴ A költségvetési bértámogatás megállapítása iránti új kérelmek benyújtását a 168/2009.(VIII. 26.) Korm. rendelet felfüggesztette, a 2009. szeptember 1. előtt benyújtott kérelmek alapján megállapított támogatások esetében a kieső létszám a szerződésben foglalt mértékig pótolható és a ténylegesen foglalkoztatott és támogatásban részesülő létszám mértékéig a lejárt kötelezettség vállalás minden akkreditációs szinten megújítható.

²⁵ A közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. Törvény 17/A.§.

²⁶ A TKKI a Regionális Képző Központ hálózat jogutódjaként alakult meg 2011. július 1-jén.

²⁷ Ugyanis a gyakorlatban a rehabilitációs hozzájárulás megfizetése alól való mentesülés céljából és az ésszerű alkalmazkodás költségkímélőbb megvalósítása érdekében a munkáltatók – tekintettel arra, hogy azonosak a feltételek – inkább alkalmaznak például egy súlyosan cukorbeteg személyt fogyatékossgal élő személy helyett.

²⁸ Az ügyvezető igazgató a MAÉSZ és a VSZOSZ munkáltatói érdekképviseleti szervezeteknek egyaránt tagja.

²⁹ Ezt az álláspontot képviseli a VSZOSZ is.

³⁰ Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat

³¹ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

³² 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

³³ Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): i. m. 269. o., Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2004. 94. o. és Drinóczi Tímea (szerk.): i. m. 58. o.

³⁴ Kihirdette a 2007. évi XCII. törvény

³⁵ Az Európai Unió Statisztikai Hivatala, amely a tagországok nemzeti statisztikai adatait foglalja össze.

³⁶ Fot. 4. § a) pont; Az egyes fogyatékosági csoportok meghatározásáról a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/200. (VIII. 9.) Korm. rendelet

³⁷ Ft. 58. § (5) bekezdés m) pontja

³⁸ A megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjának, továbbá az akkreditált munkáltatók ellenőrzésének szabályairól szóló 176/2005. (IX. 2.) Korm. rendelet 3. § értelmében az akkreditáció célja annak tanúsítása, hogy - az akkreditációs tanúsítványban meghatározott székhelyen, telephelyen, illetőleg fióktelepen - a munkáltató a) rendelkezik az akkreditációs követelményrendszerben meghatározott személyi és tárgyi feltételekkel, amelyek biztosítják az egészségkárosodással élő és fogyatékos személyek egészségi állapotának és fogyatékoságának megfelelő munkahelyi környezetben megvalósuló foglalkoztatást, és b) tevékenységével elősegíti a munkavállalók képességeivel elérhető legmagasabb szintű foglalkoztatás megvalósítását.

³⁹ A megváltozott munkaképességű és fogyatékosággal élő emberek társadalmi és jogi helyzete Magyarországon és nemzetközi kitekintésben, Revita Alapítvány, Debrecen, 2008. február.

AJB-2619/2012

A fiatalok foglalkoztatási helyzete

Előadók: dr. Kozicz Ágnes
dr. Ottrok Viktória

Az eljárás megindítása

A 2012. évben indított „A Munka Méltósága” című munkajogi projekt keretében – számos egyéb kérdés mellett – a fiatalok foglalkoztatási helyzetét is vizsgálom.

A munkanélküliség aránya az elmúlt években az Európai Unió aktív népességének 10 és 11 százaléka között stagnált, a társadalom egyes csoportjai azonban jobban ki vannak téve a munkanélküliség veszélyének: ilyenek a nők, a fiatalok, a fogyatékosok és azok, akiket szociális nehézségek gátolnak a munkavállalásban. Az Európai Unióban a 15 és 24 év közötti fiatalok közül kb. minden ötödik hivatalosan munkanélküli. Ez a 22 százalék majdnem csaknem a kétszerese az egyébként is magas, 11 százalékos európai munkanélküliségi mutatónak. Magyarországon 2011 novemberében 78.000 fiatal munkanélkülit tartott számon a statisztika, a hazai ifjúsági munkanélküliségi ráta 25,9% volt.¹

A projekt keretében a fiatalok (15-24 éves korosztály) legális foglalkoztatási – munkavállalási lehetőségeit, valamint a munkaerőpiacon történő elhelyezkedési esélyeiket is – vizsgáltam. A vizsgálat kitért arra is, van-e lehetőség/mód az oktatás és a foglalkoztatás összekapcsolására, azaz arra, hogy az egyetemista ne csak szakképzettséget nem igénylő munkát végezhesen (pl. „borítékoljon”), hanem olyan munkahelyen dolgozhasson, amely megfelel annak a szakiránynak, amelyen tanul.

A vizsgálat kitért a fiatalok foglalkoztatásának jogszabályi hátterére, illetve a vonatkozó gyakorlatra. Fontosnak tartottam azt is megvizsgálni, hogy a jövőben milyen intézkedések várhatók a fiatalok munkavállalásának elősegítését illetően, tekintettel arra, hogy az oktatási rendszer átalakításával, és a munka-erőpiaci helyzet átrendeződésével a fiatalok egyre fiatalabb korban kerülnek kapcsolatba a munka világával.

A fentiekre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból átfogó vizsgálatot indítottam. A vizsgálat során az Ajbt. 21. §-a alapján tájékoztatást kértem az Emberi Erőforrások Minisztériumától, Nemzetgazdasági Minisztériumtól, a Nemzeti Munkaügyi Hivataltól, az Egyenlő Bánásmód Hatóságtól, valamennyi állami fenntartású felsőoktatási intézménytől, Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciájának elnökétől, a Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetségétől, a Magyar Kereskedelmi és Iparkamarától, Magyarországi Szülők Országos Egyesületétől.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja (Alaptörvény Q) cikk:
 - (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját.
 - (3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.)
- Hátrányos megkülönböztetés tilalma (Alaptörvény XV. cikk (1)-(2)-(5) bekezdés:
 - (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes.
 - (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

(5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.)

– *A munka szabad megválasztásához való jog* (Alaptörvény XII. cikk:

(1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.

(2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.)

Alkalmazott jogszabályok

- a társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultakról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.)
- a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény (Tny.)
- az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény (Art.)
- a pályakezdő fiatalok, az ötven év feletti munkanélküliek, valamint a gyermek gondozását, illetve a családtag ápolását követően munkát keresők foglalkoztatásának elősegítéséről, továbbá az ösztöndíjas foglalkoztatásról szóló 2004. évi CXXIII. törvény
- a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (Ftv.)
- a szakképzési hozzájárulásról és a képzés fejlesztésének támogatásáról szóló 2011. évi CLV. törvény (Szht.)
- a szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény (Szt.)
- a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Nftv.)
- a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.)
- a felsőoktatási alap- és mesterképzésről, valamint a szakindítás eljárási rendjéről szóló 289/2005. (XII. 22.) Korm. rendelet
- a szakiskolai tanulmányi ösztöndíjról szóló 328/2009. (XII. 29.) Korm. rendelet
- a Nemzeti Foglalkoztatási Alap képzési alaprészből a Kormány egyedi döntésével nyújtható támogatások részletes szabályairól szóló 149/2012. (VII. 6.) Korm. rendelet
- az Országos Képzési Jegyzékről és az Országos Képzési Jegyzék módosításának eljárásrendjéről szóló 150/2012. (VII. 6.) Korm. rendelet
- az alap- és mesterképzési szakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 15/2006. (IV. 3.) OM rendelet

A megállapított tényállás

A *Nemzeti Munkaügyi Hivatal* főigazgatójához, valamint a munkaügyi és munkavédelmi felügyelőségekhez a következő kérdéseket intéztem:

- A hatályos jogszabályi környezet miként biztosítja az elméleti és a gyakorlati képzések összehangolását a felsőoktatásban résztvevők számára?
- Milyen támogatások állnak a gyakorlati helyet biztosító munkáltatók rendelkezésére?
- Van-e kiépített nyilvántartási rendszere – a fogyatékkal élőket foglalkoztató akkreditált munkáltatókhoz hasonlóan – a gyakorlati helyet biztosító munkáltatóknak?
- Véleménye szerint a jelenlegi szabályozás alapján folyó elméleti és gyakorlati képzés eredményesen felkészíti-e a – mind a közép-, mind a felsőfokú végzettséggel rendelkező – fiatal munkavállalókat a munkaerőpiacon való helytállásra?
- A jelenlegi szabályozás, illetve annak gyakorlati megvalósulása mennyiben nehezíti meg a fiatalok munkakeresését, munkába állását?
- Álláspontja szerint a START kedvezmények rendszere milyen hatékonysággal szolgálja a fiatalok elhelyezkedési esélyeit? Az elmúlt három évben hány pályakezdő fiatal vette igénybe a START kártyát?
- Folytatnak-e a felméréseket annak érdekében, hogy az elméleti és a gyakorlati képzést a munkaerőpiac igényeihez igazítsák?
- Milyen szempontok figyelembe vételével történik az Országos Képzési Jegyzék összeállítása? Milyen vizsgálatokat folytatnak annak érdekében, hogy a hiányszakmákat felmérjék?
- Jelenleg hány pályakezdőként regisztrált fiatal szerepel álláskeresőként a nyilvántartásukban?
- Milyen munkaerő-piaci szolgáltatásokat nyújtanak a munkaügyi központok a hozzájuk forduló fiatal álláskeresők számára?
- Milyen nyomon követési rendszert dolgoztak ki annak felmérésére, hogy a munkaügyi központok szolgáltatásait igénybevevő fiatal álláskeresők milyen eredménnyel helyezkedtek el a munkaerőpiacon?

Az állami *felsőoktatási intézményeknek* a következő kérdéseket tettem fel:

- A hatályos jogszabályi környezet – megítélése szerint – miként biztosítja az elméleti és a gyakorlati képzések összehangolását a felsőoktatásban résztvevők számára?

- Véleménye szerint a felsőoktatási intézmények által szervezett állásbörzék milyen eredménnyel segítik a fiatalok munkaerőpiacon való elhelyezkedését?
- Állásbörzék szervezésén kívül milyen eszközök, lehetőségek állnak a felsőoktatási intézmény rendelkezésére a fiatalok elhelyezkedésének támogatására, segítségére?
- Amennyiben az intézményben duális (elméleti és gyakorlati oktatáson alapuló) képzés folyik, tapasztalatai szerint mennyire hatékony ez a képzési rendszer?
- Milyen nyomon követési rendszert dolgoztak ki annak felmérésére, hogy duális képzésben részt vevő fiatalok milyen eredménnyel helyezkedtek el a munkaerőpiacon?
- Érkezett-e Önhöz megkeresés a munkaadói oldalról ösztöndíjprogramok szervezésére?
- Tapasztalatai szerint milyen arányban helyezkednek el a tanulmányaikat befejező hallgatók a tanulmányi évek alatt gyakorlatot biztosító munkáltatónál?

A válaszok egyes kérdésekre adott rövid tartalmát összegezve, az egyes pontoknál részletezem.

1. Az elméleti és a gyakorlati képzések összehangolása a felsőoktatásban résztvevők számára – a hatályos jogszabályi környezet

A nemzetgazdasági miniszternek címzett megkeresésemre a *foglalkoztatáspolitikáért felelős államtitkár adott választ*. Levelében a kérdés kapcsán arról tájékoztattott, tekintettel arra, hogy a megkeresésemben feltett kérdések közül több a felsőoktatást is érinti, illetőleg az első kérdés kifejezetten a felsőoktatásra irányul, a felsőoktatásért felelős helyettes államtitkár a szakterületét érintő kérdésekben saját hatáskörben, külön válaszol. Tekintettel erre, a foglalkoztatáspolitikáért felelős államtitkár kizárólag a középfokú szakképzésre vonatkozóan tudott tájékoztatást adni.

Az *emberi erőforrások minisztere* válaszában a következőkről tájékoztattott. A felsőoktatás képzés rendszere az alap- és mesterképzést, a felsőfokú szakképzést, a szakirányú továbbképzést, valamint a doktori képzést foglalja magába. Az egyes képzések elméleti és gyakorlati elemekből tevődnek össze. A gyakorlati képzésre, valamint a gyakorlati képzés részeként szervezett szakmai gyakorlatra irányadó rendelkezéseket, szabályokat a képzési és kimeneti követelmények, továbbá a felsőfokú szakképzésben a szakképzési program, illetve a szakok tanterve tartalmazza. Szakterületenként és képzési szintenként az egyes képzési programokban eltérő a szakmai gyakorlat aránya.

A 2012. szeptember 1-jéig hatályos Ftv. a ciklusokra osztott képzési rendszerben az alapképzések között külön rendelkezett a gyakorlatigényes alapképzésről, amely az első képzési ciklusban féléves szakmai gyakorlat elvégzését követelte meg. Ez a képzési forma a korábbi főiskolai szintű képzés hagyományaira építve már kialakult gyakorlati tereppel rendelkezik (például tangazdaság, tanszálloda). A képzők közvetlen „megrendelés” alapján alakítják tananyagaikat (például pénzügyi, adó szakemberek vagy szociális szakemberek képzése).

Az Nftv. új képzésként határozta meg a *felsőoktatási szakképzést*, amely rövidciklusú, felsőfokú végzettséget nem adó képzésként épül a képzési rendszerbe. A magyar képzési rendszer sajátos képzési formája a felsőfokú végzettségi szintre épülő szakirányú továbbképzés, amely a munkaerő-piaci igények változásaihoz igazodva, intézményi hatáskörben létesülő képzési programokkal tud hozzájárulni adott szakterületen a szakemberképzés feladataihoz. A Nftv-ben meghatározottak szerint a felsőoktatási szakképzés rövid ciklusú, kizárólag a felsőoktatási képzési rendszer szakképzéseiként, a korábban az OKJ-ban szereplő felsőfokú szakképzés helyét veszi át. A felsőoktatási szakképzés újrafogalmazásának az elsődleges célja az volt, hogy növekedjen a magasan képzett szakemberek száma a még rugalmasabb tanulási utak felkínálásával, és hatékonyabbá váljanak az elméletigényes, gyakorlatorientált képzések, a felsőoktatás és a gazdaság szoros együttműködésével a gyakorlati képzés terén. Az új képzési forma a gazdaság magasan képzett szakemberigényének kielégítését szolgálja, felkészíti a hallgatót a munkaerő-piacra való kilépésre, de nem zárja be az alapképzésben történő továbbtanulás kapuját sem.

Azon képzési formák esetén (gyakorlat igényes alapképzés, felsőoktatási szakképzés), ahol a szakmai törekvés a képzés részeként a gyakorlat szervezése, az oktatáspolitikai céljai a következőekben foglalhatóak össze:

- a szakmai gyakorlatban részt vevők minőségi partnerségének megteremtése,
- jogszabály alapján a gyakorló helyek működési engedélyhez kötött nyilvántartása,
- a felsőoktatási szakképzésben a gyakorlóhelyek minősítésében a felsőoktatási intézmények együttműködésének erősítése a gazdasági kamarával és a területi szakmai kamarákkal.

A szakmai gyakorlat része a képzésnek és a szakmai gyakorlat általában intézményen kívüli terepen folyik (a gyakorlati képzés jellege miatt ilyennek tekintendő az intézmény által fenntartott gyakorló hely vagy a gyakorlóiskolai rendszer is). *A felsőoktatási szakképzésről és a felsőoktatási képzéshez kapcsolódó szakmai gyakorlat egyes kérdéseiről szóló, közigazgatási egyeztetésre váró rendelet tervezet szabályozná valamennyi képzést érintően a szakmai gyakorlat célját valamint a szakmai gyakorlat meghatározását*. Mind a két törvény szabályozása védi a hallgatót a szakmai gyakorlat alatt végzett hallgatói munka során.

Az Ftv. és az Nftv. alapján is a hallgató munkaszerződés keretében létrejött munkaviszonya alapján a Tbj. 5. §-ának a) pontja szerint biztosítottak minősül. A hallgatói munkaszerződés alapján létrejövő munkaviszony azonban annyiban speciális a Munka Törvénykönyvében szabályozott munkaszerződés alapján létrejövő munkaviszonyhoz képest, hogy az Nftv. kötelező jelleggel határozza meg a 6 hét időtartamot elérő egybefüggő gyakorlat esetére a hallgató díjazását, valamint annak mértékét. A 6 hét időtartamot elérő egybefüggő gyakorlat esetén a hallgatót díjazásának mértéke legalább hetente a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) tizenöt százaléka. Eltérő megállapodás hiányában a díjat a szakmai gyakorlatot biztosító gyakorlóhely fizeti.

Jelenleg – a hallgatói munkadíj és a munkaadó kedvezményezettségének megszűnése miatt – a munkáltató nem érdekelt ilyen összefüggő gyakorlat szervezésében. A gyakorlat ideje alatt olcsóbb munkaeerőt jelent a hallgató, ugyanakkor keresik a munkáltatók annak lehetőségét, hogy ne kelljen a 6 hetet biztosítani és így munkadíjat fizetni. Az új szabályozás szerint nemcsak a gazdasági társaságoknak kell munkadíjat fizetni, hanem egyéb, így a közszféra munkáltatóinak is, amelyhez a fedezetet biztosítani kell, ha gyakorlatihelyként kívánja a felsőoktatás igénybe venni.

A hallgató szempontjából fontos, hogy a munkaviszonnyal, mint biztosítással járó jogviszonnyal, valamint a járulékfizetéssel összefüggésben a Tny. 37. §-ának (1) bekezdése alapján, a szakmai gyakorlaton munkaviszonyban töltött idő szolgálati időnek számít, ha erre az időszakra előírt nyugdíjjáradékot a biztosítótól levonták.

A befejezett középfokú oktatásra (érettségire) épülő szakképzés Magyarországon 2012 szeptemberétől az alábbi formákban folyhat:

- a középfokú oktatási rendszer részeként, mint a befejezett középfokú tanulmányokat követő, döntően szakmai orientáltságú, az OKJ szerinti szakképesítést nyújtó képzés szakközépiskolákban,
- a felsőoktatás részeként, mint felsőfokú végzettséget még nem adó, rövid ciklusú képzés, felsőoktatási szakképzésként főiskolákon, egyetemeken.

2. A jelenlegi elméleti és gyakorlati képzés eredményessége

A foglalkoztatáspolitikáért felelős államtitkár válaszában rögzítette, hogy Magyarországon a foglalkoztatási ráta a 15-64 éves népesség körében 2010. IV. negyedévében 56,5% volt, az Európai Unió tagállamai között a legalacsonyabb, 8,4 százalékponttal maradt el a 27 tagországot átlagától.

Az általános iskolában tanulók száma 20 év alatt 32,4%-kal csökkent. A trend napjainkban sem változik, évről-évre kevesebb gyermek lép be az általános iskolába. A demográfiai változásokat az iskolarendszer kapacitásai nem követték, ezért – amint azt az egyes iskolatípusokban tanulók számának alakulása igazolja – a képzési szerkezet torzult. A szakmunkástanulók száma rövid stagnálási időszakoktól eltekintve folyamatosan csökkent, míg a gimnáziumban és a felsőoktatásban tanulóké dinamikusan nőtt.

Az elmúlt két évtizedben a szakképzés intézményrendszere és tartalma is folyamatosan változott, a reformok sorozata mégsem érte el célját. Az iskolarendszer kibocsátása szerkezetében és mennyiségében is egyre távolabb került a munkaerőpiac szakemberigényétől, ami a gazdálkodó szervezeteknél munkaerőhiányt, a pályakezdekők esetében pedig munkanélküliséget eredményezett. A kétkezi munka leértékelődött, egyes ágazatokban (építőipar, gépipar) szakmunkáshiány alakult ki, miközben – a felnőttképzést is beleértve – egyre többen szereztek a munkaerőpiac által nem igényelt szakképesítést, vagy szakmai végzettség nélkül hagyták el az iskolarendszert.

A magyar foglalkoztatási ráta egyrészt azért alacsony, mert a munkaképes korú népesség túlságosan nagy része alacsonyan iskolázott, ezért – akárcsak az Európai Unió országaiban – nehezen foglalkoztatható. Az eredmények azt is mutatják, hogy az alacsonyan iskolázott munkaeerő foglalkoztatási esélyei Magyarországon lényegesen rosszabbak, mint az Európai Unió országaiban. Magyarországon valamennyi iskolázottsági kategóriában erős negatív hatás mutatható ki. Eszerint oktatási rendszerünk nemcsak az alsó szinten, hanem az oktatási hierarchia bármely pontján rosszabbul működik, mint a nemzetközi standard.

Mindezek a problémák szükségessé tették a szakképzés rendszerének jelenleg is folyamatban lévő, radikális átalakítását.

A szakképzési rendszer és a szakképzési hozzájárulási rendszer átalakításáról szóló koncepciót 2011. május 24-én fogadta el a Kormány, egyúttal döntött az új szakképzési törvény és új szakképzési hozzájárulási törvény megalkotásáról is. A koncepció rögzítette az átalakítás fő céljait és elemeit. A „Széll Kálmán Terv – Magyar Munka Terv” című dokumentum szintén tartalmazza a szakképzési koncepciónak a szakképzésre és szakképzési hozzájárulásra vonatkozó főbb elemeit, valamint a felnőttképzésre vonatkozó átalakítási elemeket is rögzíti.

Az Szt.-t az Országgyűlés a 2011. december 19-i ülésnapon fogadta el, 2012. január 1-jén lépett hatályba, és a benne előírt változások fokozatosan lépnek életbe 2012-2013. években. Az új Szt. végrehajtási rendeleteinek többsége 2012-ben megjelenik, közülük elsőként az új OKJ-t kiadó kormányrendelet jelent meg.² Az Országgyűlés elfogadta továbbá az Szt.-t, amely 2012. január 1. napján hatályba lépett.

Összességében tehát az a speciális helyzet alakult ki, hogy a jelenlegi képzések a korábbi szabályozás alapján folynak még. Az új, kialakulóban lévő szabályozás alapján az első képzések pedig 2012 szeptemberében indulhatnak el. Ebből következően csak évekkel később jelennek meg az első szakmai vizsgák az iskolai rendszerben, ezért értékelni azt még nem lehetséges.

Az NMH főigazgatója a középfokú szakképzési rendszerrel kapcsolatban arról tájékoztatót, hogy annak jelentős átalakítása kezdődött meg 2006-ban az ún. moduláris szakképesítési rendszer kialakításával. Ennek lényege, hogy az addig osztatlan tartalmú és idejű képzések modulok alapján kompetenciák kialakítását célozzák meg. Ez az Európában is korszerűnek mondható szakképzési rendszer az elmúlt években az iskolai rendszerű szakképzésben is általánossá vált, és illeszkedik az Európai Unió által megfogalmazott életpályával kapcsolatos irányelvekhez. Az 1198/2011. (VI. 17.) Korm. határozattal elfogadott Szakképzés-fejlesztési koncepcióban foglaltak szerint a magyarországi szakképzés rendszerében – különösen a középfokú szakképesítések tekintetében – erőteljesen növelni kell a gyakorlati képzés súlyát, aminek érdekében a szakképzés-politika az ún. „duális képzés” megvalósítását és kiterjesztését a legfőbb prioritások között határozta meg. Ezen képzési forma lényeges eleme – a német szakképzési modellhez hasonlóan –, hogy a gyakorlati képzés a szakképesítések nagy részében gazdálkodó szervezeteknél, valós üzemi körülmények között folyik.

Az emberi erőforrások miniszterétől kapott tájékoztatás szerint összhangban a „Mozgásban az ifjúság” kezdeményezéssel, a magyar felsőoktatás az átjárható és átlátható felsőoktatási rendszer megteremtésének igényével Ftv. alapján döntött a képzési szerkezet átalakításáról, a többciklusú képzési szerkezet oktatási rendszerbe illesztéséről. Az első képzési ciklus a tömegesedő felsőoktatásban a nagyobb hallgatói kör rövidebb idő alatt történő oklevélhez juttatását biztosítja. A kritikák ellenére az a tapasztalat, hogy a legtöbb szakterületen Magyarországon is van munkaerő-piaci üzenete az első képzési ciklusban szerzett szakképzettségnek, amely a második ciklusban tovább építhető, illetve specializálható.

A felsőoktatásban a munkáltatói igények alakulásáról a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara korábbi felmérése és elemzése, a Felsőoktatási Tervezési Testület jogelődje, a Felsőoktatási és Tudományos Tanács ehhez kapcsolódó jelentése adott visszajelzést, amely szerint a *munkaerő-piacon a gyakorlatias, speciális szaktudást igénylő szakembereket keresik leginkább. A fiatal pályakezdőknél a munkatapasztalat, továbbá az idegennyelv-tudás hiánya jelenti az elhelyezkedésben a gondot.* A felsőfokú végzettségi szintű szakképzettségek megszerzéséhez vezető képzésben a szakmai pályára való szocializációnak, a munkatapasztalat megszerzésének, az elméleti és gyakorlati felkészítés munkakörnyezetben történő összekapcsolásának, a munkahely és a munkafolyamatok megismerésének fontos szerepe van a képzésben. A szakmai gyakorlat megszerzése azonban több szereplős feladat. Az átalakult gazdasági környezetben, a nagyvállalati rendszer megszűnésével a szakmai gyakorlatot végző képzőhelyekkel való együttműködés kialakítása az egyik fontos feladat a képzés eredményességének és a végzők elhelyezkedésének segítésében.

3. A gyakorlati helyet biztosító munkáltatók rendelkezésére álló támogatások

A foglalkoztatáspolitikáért felelős államtitkár tájékoztatása szerint a gazdálkodó szervezetek kétféle módon vehetnek részt a gyakorlati képzésben, nappali rendszerű oktatásban az iskolai rendszerű szakképzésben: az *iskola és a gazdálkodó szervezet között létrejövő együttműködési megállapodással* jellemzően csak a gyakorlati képzés egy kisebb részét végzi a gazdálkodó szervezet, míg a *tanuló és a gazdálkodó szervezet közötti tanulószerveződés alapján* a teljes gyakorlati képzést vállalnia kell a gazdálkodó szervezetnek.

Az Szht. alapján a *gyakorlati képzést folytató gazdálkodó szervezeteknek* lehetőségük van a szakképzési hozzájárulási kötelezettségük terhére elszámolni a gyakorlati képzéssel kapcsolatban felmerült költségeket, azaz a befizetési kötelezettséget csökkenteni.

Az együttműködési megállapodás esetén csak a költségek elszámolására van lehetőség. Ha az Szht. és végrehajtási rendelete alapján a kötelezett elszámolható költsége meghaladja a befizetési kötelezettségét, úgy a különbözetet egy meghatározott mértékig vissza is igényelheti a Nemzeti Fejlesztési Alap képzési alaprészből.

A 2012. január 1. napján hatályba lépett új törvény több ponton jelentősen változtatott a korábbi rendszeren. A gyakorlati oktatásnak, a szakképzési hozzájárulás megfizetésére kötelezettek által elszámolható, illetve visszaigényelhető költségeire vonatkozóan valamennyi, iskolai rendszerben oktatható szakképesítésre az eddigi adminisztrációigényes, költségnemenkénti elszámolási mód helyett *differenciált szakmacsoporthoz igazodó meghatározott kategóriák szerinti normatívát* (Ft/fő/év) vezettek be.³ A tanulószerveződéses tanulók után járó finanszírozás átlagos összege nem csökkent, a jelenlegi, szakmacsoportonkénti differenciált normatíva átlaga és egyben a számítás alapja 440 ezer Ft, ami megegyezik a korábbi évek átlagos elszámolási, visszaigénylési összegével. A hozzájárulási kötelezettség terhére ténylegesen elszámolható normatíva a szakmacsoportra meghatározott súlyszorzóval számítható ki. Ennek alapján a gyakorlat- és költségigényes szakmacsoportokban a tényleges normatíva lényegesen magasabb az alapszabványánál, például a gépészeti szakmacsoport esetében 567 ezer Ft évente.

Jelenleg előkészítés alatt áll – a rendszer finomítása és még igazságosabbá tétele érdekében – a szakmacsoportos normatíváról a szakmánkénti normatívára való áttérést és az alapszabvány-emelést lehetővé tevő szabályozás-módosítás.

A 2012. évre a gyakorlati képzés finanszírozására felhasználható előirányzott forrás (elszámolásra és visszaigénylésre összesen) mindösszesen 25,6 Mrd Ft, amelynek további emelése szükséges a szakképesítéskénti normatíva bevezethetősége érdekében.

Az Szt. értelmében 2013 januárjától a tanulószerveződést kiterjesztik azon szakmákra is, amelyeknek a gyakorlati képzését jellemzően a *szakképzési hozzájárulásra nem kötelezett munkáltatóknál lehet megszervezni (nonprofit szféra)*. Ezen munkáltatók ugyanolyan mértékű támogatásban részesülnek, mint amekkora a szakképzési hozzájárulásra kötelezett gyakorlati képzők által elszámolható és visszaigényelhető összeg.

A Kormánynak lehetősége van az általa indokoltnak vélt esetekben egyedi döntéssel képzési támogatást nyújtani a gyakorlati képzéssel foglalkozó gazdálkodó szervezetek számára. A Nemzeti Foglalkoztatási Alap képzési alaprészből a Kormány egyedi döntésével nyújtható támogatások részletes szabályairól szóló 149/2012. (VII. 6.) Korm. rendelet célja a magyarországi beruházásokhoz kapcsolódóan nyújtható képzési támogatások szakmai és pénzügyi szabályrendszerének megújítása, az egyértelmű szabályozás kialakítása, a támogatásról szóló döntési folyamat egyszerűsítése, illetve tanműhely létesítési és felszerelési támogatás bevezetéséhez szükséges részletszabályok kialakítása.

Ezen kívül – szintén a Nemzeti Foglalkoztatási Alap (a továbbiakban: NFA) képzési alaprésze terhére – *decentralizált támogatást* is igényelhetnek a gyakorlati képzés feltételeinek fejlesztésére a gyakorlati képzésben részt vevő gazdálkodó szervezetek (évente több milliárd forint értékű forrást terveznek erre a célra).

Az NMH főigazgatója arról tájékoztatott, hogy kérelem alapján normatív támogatás, illetve nyilvános pályázatokon elnyerhető anyagi eszközök állnak a gyakorlati helyet biztosító, tanulószervezős kötésére jogosult szerv, szervezet rendelkezésére. Mindezek forrásait a gazdálkodó szervezetek által fizetett szakképzési hozzájárulás, illetve az NFA képzési alaprészből biztosítják.

Az Szht. alapján a szakképzési hozzájárulás teljesítésének módja lehet:

– a szakképző iskola tanulója és a hozzájárulás megfizetésére kötelezett között létrejött *tanulószervezős kötés alapján folytatott gyakorlati képzés* – ideértve a szorgalmi idő befejezését követő összefüggő szakmai gyakorlatot is – szervezése;

– a gyakorlatigényes *alapképzési szak keretében folytatott gyakorlati képzés szervezése*, amennyiben a gyakorlati képzésre a felsőoktatási intézmény és a hozzájárulásra kötelezett a felsőoktatásról szóló törvény alapján együttműködési megállapodást kötött.

A gyakorlati helyet biztosító munkáltatók rendelkezésére az Szht. a további támogatásokat tartalmaz:

– a NFA képzési alaprésze (a továbbiakban: alaprész) éves költségvetési törvényben meghatározott „Szakképzési és felnőttképzési támogatások” elnevezésű eredeti kiadási előirányzata tartalmazza a hozzájárulásra nem kötelezett, az Szt. szerint tanulószervezős kötésére jogosult egyéb szerv, szervezet normatív támogatását szolgáló keretösszeget;

– a Kormány döntése alapján – erre irányuló kérelem esetén – támogatás nyújtható olyan tanműhely létesítéséhez, amelyben a hozzájárulás megfizetésére kötelezett az iskolai rendszerű szakképzés keretében gyakorlati képzés folytatását tervezi, továbbá támogatás adható a tanműhelyben folytatott gyakorlati képzés tárgyi feltételeinek fejlesztésére irányuló beruházáshoz, valamint a vagyoni értékű jogok közé sorolható szoftver felhasználási jogának a megszerzéséhez, és a szellemi jogvédelem alatt álló szoftvertermék beszerzéséhez;

– az alaprész pénzeszközeiből – központi keretből és a decentralizált keretből – nyilvános pályázat alapján támogatás nyújtható az Szht-ben meghatározott tanulószervezős kötésére jogosult szerv, szervezet részére, az általa kötött tanulószervezős kötés alapján folytatott gyakorlati képzés tárgyi feltételeinek a fejlesztésére. Az iskolai rendszerű képzéssel összefüggésben támogatható a tanulószervezős kötéssel a hozzájárulás megfizetésére kötelezettnél folyó gyakorlati képzés azon tanulók esetében, akiknek a térségi integrált szakképző központ iskolai rendszerű szakképzést folytató intézményeiben folyik az elméleti képzése.

4. A gyakorlati helyet biztosító munkáltatók nyilvántartási rendszere

A foglalkoztatáspolitikáért felelős államtitkár tájékoztatása szerint a középfokú, iskolai rendszerű szakképzésben ilyen nyilvántartás a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara (MKIK) által működtetett „Internet alapú Szakképzési Integrált Információs Rendszer” (ISZIIR). A rendszer kialakításának célja a területi kamarák szakképzéssel kapcsolatos számítógépes nyilvántartásainak egységes információs szervezetbe való foglalása volt, amely így lehetővé teszi a szakképzéssel összefüggő elemzések gazdagabb és mélyebb szintű elvégzését.

Az ISZIIR az alábbi szereplőkről tartalmaz információt: tanulók, oktatók, iskolák, vállalkozások, kamarai szakértők, tanácsadók, érdekképviseletek, vizsgálónökök, vizsgatagok, vizsgaszervezők. Emellett a rendszer a következő eseményeket tartja nyilván: tanulószervezős kötések, hallgatói szerződések, szintvizsgák, záróvizsgák, továbbképzések, akkreditációk, ellenőrzések, mestervizsgák.

2012. szeptember 1-jétől bővült az MKIK Szt.-ben meghatározott nyilvántartási kötelezettsége is. A nyilvántartásba vételt az Szt. hatályos rendelkezései szerint hatósági eljárás előzi meg a gazdasági kamara részéről, amely alapján közhiteles, hatósági nyilvántartás (a gyakorlati képzés folytatására jogosult szervezetek nyilvántartása) készül a gyakorlati képzésre jogosult gazdálkodó szervezetekről.

Ezen túl a gazdasági kamarának törvényi kötelezettsége van nyilvántartani és ellenjegyezni a külső (iskolán kívüli) képzőhelyekkel kötött szerződéseket – mind az együttműködési megállapodásokat, mind a tanulószervezős kötések.

Az NMH főigazgatója arról tájékoztatott, hogy a gyakorlati helyet biztosító munkáltatók nyilvántartási rendszerét a területileg illetékes gazdasági kamarák vezetik. Tanulószervezős kötés csak a nyilvántartásban szereplő munkáltatókkal köthető.

5. A gyakorlati képzési rendszer hatékonyabbá tételét célzó fejlesztő jellegű változtatások

A foglalkoztatáspolitikáért felelős államtitkár az adott kérdésre az Szt.-ben meghatározott változásokat részletezte, amelyek közül a gyakorlati képzést érintő legfontosabb elemek a következők:

– A hároméves szakiskolai szakképzés bevezetése, valamint a szakközépiskolák átalakuló funkciójának rögzítése, amely szerint az érettségivel együtt munkakör betöltésére jogosító szakmai érettségit is szereznek a fiatalok. Szakmai elméleti és szakmai gyakorlati képzés folyik kötelezően minden szakképző iskolában már az első évfolyamtól.

– Az Országos Képzési Jegyzék (a továbbiakban: OKJ), a szakmai és vizsgakövetelmények átdolgozása kereteinek megteremtése a korszerűbb tartalmi képzés érdekében. Az Szt. *egységes, kötelező kerettantervek kidolgozását* írja elő a szakiskolák és a szakközépiskolák szakmai képzési szakaszaira, valamint a gyakorlati képzés egységes megvalósítására. A tanulószervezős kötés keretében folytatott gyakorlati képzés is az egységes és kötelező szakképzési kerettantervek szerint zajlik majd.

– Az új szabályozás szerint a tanulószervezős kötés esetén a szakmai vizsgára történő felkészítés gyakorlati részének felelőse a gazdálkodó, nem pedig az iskola. A *hatósági nyilvántartás alkalmazása* átláthatóbbá teszi a

rendszer, ebben fontos szerep jut a gazdasági kamaráknak. A tanulószervezet kiterjeszti azon szakmákra is, amelyeknek a gyakorlati képzését jellemzően a szakképzési hozzájárulásra nem kötelezett munkáltatóknál lehet megszervezni.

– Erősíti a duális rendszeren (azaz az iskola és a vállalkozások közös feladatvállalásán) alapuló gyakorlati képzést, a gyakorlati képzés szakértők általi ellenőrzését, minőségének javítását. *Komplex szakmai és törvényességi ellenőrzési rendszert* rögzít a szakképzés egészére.

– Jelentősen kiterjeszti a gazdasági kamara szakmai és hatósági feladatait a szakképzésben.

Az Szht. legfontosabb, a gyakorlati képzési rendszert érintő elemei:

– Az új szabályozás megteremti annak lehetőségét, hogy a *Nemzeti Adó- és Vámhivatal* a hozzájárulásokat, illetve a bevallásokat *egységesen kezelje és szedje be*, így kiszűrhetők a jogosulatlan elszámolások. A befizetett hozzájárulásokat az NFA-ba befolyt teljes összegét pedig szak- és felnőttképzés támogatására fordítják.

– A gyakorlati oktatásnak a szakképzési hozzájárulásra kötelezettek által elszámolható, illetve visszaigényelhető költségeire vonatkozóan valamennyi, iskolai rendszerben oktatható szakképesítésre az eddigi adminisztrációigényes, költségnemenkénti elszámolási mód helyett *differentiált, szakmacsoporthoz igazodó meghatározott kategóriák szerinti normatíva* (Ft/fő/év) vezetnek be a szakképzési hozzájárulásra kötelezettek részére. Ez az elszámolásnál, visszaigénylésnél érvényesíthető.

– *Megszűnt a közvetlenül a szakképző iskoláknak nyújtott fejlesztési támogatás rendszere*, a felszabaduló forrással a decentralizáltan odaitélhető, továbbá a tanműhelyek fejlesztésére fordítható támogatási keretek emelkednek.

A gyakorlati képzés fejlesztését, szakmai színvonalának növelését szolgálja továbbá, hogy a *külső képzőhelyek szakoktatói esetében kötelezővé vált a mestervizsga megszerzése*, amelyhez uniós forrásból hamarosan támogatás is elérhetővé válik, illetve a továbbképzési támogatások az iskolai gyakorlati oktatók számára is hozzáférhetőek lesznek

6. Az Európai Unió források kihasználtsága

A foglalkoztatáspolitikáért felelős államtitkár tájékoztatása szerint számos konkrét hazai intézkedés célozza a fiataloknak az oktatásból a munkaerőpiacra történő átmenetének elősegítését uniós források felhasználásával. Az aktív munkaerő-piaci eszközök, a képzési programok egyik kiemelt célcsoportja a pályakezdők, különösen az alacsony iskolai végzettségűek, illetve a szakképzetlenek. 2011 májusa és decembere között a hátrányos helyzetűek foglalkoztatását elősegítő aktív munkaerő-piaci programokba közel 7 ezer fiatalot vontak be (ebből 28% tartozott a konkrét célcsoportba), akik nyílt munkaerőpiacra történő belépésüket elősegítő, személyre szabott, komplex munkaerőpiaci szolgáltatásokban, támogatásokban részesültek.

2012. január 1-jétől – ESZA társfinanszírozással – elindult a *START Bónusz program*, amelynek keretében a legalább 3 hónapja folyamatosan nyilvántartott álláskereső – beleértve a 3 hónapja álláskeresőként regisztrált fiatalokat is – foglalkoztatása esetén a munkáltatók a foglalkoztatás első évében 27%-os szociális hozzájárulási adókedvezményben részesülhetnek. A kedvezményt a minimálbér másfélszeresének megfelelő összeghatárig lehet érvényesíteni.

Mindezek mellett a fiatalok munkaerő-piaci integrációja elősegítésére a TÁMOP keretében folyamatosan indulnak, illetve kidolgozás alatt állnak további új programok. A 18-35 év közötti fiatalok vállalkozóvá válását elősegítő, 2012 júniusában megjelent konstrukció egyrészt a vállalkozói tudás, vállalkozói készségek (pénzügyi ismeretek, üzleti terv, marketing, jogszabályi környezet stb.) megszerzését, fejlesztését támogatja, másrészt a vállalkozás elindításához szükséges tőkét biztosítja a fiatal vállalkozó számára vissza nem térítendő tőketámogatás formájában. Ezen túl a vállalkozások elindítását követően a program tanácsadást és mentorálást is biztosítana a vállalkozás fenntarthatóságának segítése érdekében.

A tervek között szerepel továbbá a fiatalok munkaerőpiaci helyzetének javítását szolgáló civil foglalkoztatási programok támogatása is. A program célja civil szervezetek foglalkoztatási programjainak támogatása, amely a fiatalok, elsősorban a hátrányos helyzetű pályakezdők tartós munkaerőpiaci beilleszkedését szolgálja.

Megkezdődött továbbá az „Ifjusag.hu” projekt kidolgozása. A projekt uniós társfinanszírozással valósul meg, és célja a magyar ifjúsági korosztály igényeinek megfelelő, *egységes állami szolgáltatási rendszer kialakítása*, amely információnyújtással, ismeretek átadásával, közvetítésével, képzésekkel és tanácsadással, az iskolarendszerben elkallódó tehetségek felkutatásával hozzájárul az életpálya- és karrierfejlesztés támogatásához és az iskolai lemorzsolódás csökkentéséhez. Elsődleges célcsoportja a 12-29 év közötti fiatalok, különös tekintettel a hátrányos helyzetű rétegekre.

A fiatalokat kiemelten érintheti továbbá, hogy több kompetenciafejlesztésre irányuló felnőttképzési programot is indít a Kormány 2012-ben. A vállalkozások munkavállalóinak képzésére irányuló program keretösszegét megemelték, a munkaerő-piaci igényeknek megfelelő szakképesítés megszerzését célzó program indul a hátrányos helyzetűek számára, továbbá kiemelt kulcskompetenciák (idegen nyelv, informatika) fejlesztését támogató program is indul 2012-ben.

Szintén a TÁMOP 2 prioritásban indul hamarosan a fiatalok (25 év alattiak) munkatapasztalat-szerzését célzó „Gyakornoki program”. A konstrukció a vállalkozások statisztikai létszámának növelésével együtt járó új foglalkoztatásra irányul, összhangban a szakképzési koncepcióban foglaltakkal. A program elsődleges célja a

közvetlen munkahelyteremtés elősegítésén túl az iskolai rendszerű képzésben szerzett első szakképesítés hasznosításának elősegítése, a pályakezdekők korai munkahelyi tapasztalathoz segítése, ezzel a későbbi foglalkoztathatósági esélyeik növelése. A mintegy 8,5 Mrd Ft keretösszegű konstrukcióban mind a gyakornokok – frissen végzett, tanulószervezős keretében tanult, középfokú szakmai végzettséggel rendelkező fiatalok – foglalkoztatásához kapnak a munkáltatók (mikro-, kis- és középvállalkozások) közvetlen bér- és járulékutámogatást egy éven keresztül, mind az ő szakmai segítségük, fejlesztésük, mentorálásuk, értékelésük támogatott tevékenység lesz.

A fenti lépések a szakképzés átalakításával és a felsőoktatás modernizációjával hozzájárulnak ahhoz, hogy az oktatásból kikerülő fiatalok rendelkezzenek a munkaerőpiacon szükséges készségekkel és kompetenciákkal, illetve gyakorlati tapasztalattal. A TÁMOP felsőoktatási prioritásának keretében több intézkedés is célként határozta meg a felsőoktatási képzések munkaerő-piaci relevanciájának javítását. A programok többek között támogatták a diplomás pályakövetés rendszerének fejlesztését, amely által nagyobb összhang teremthető a képzés és a munkaerő-piaci igények között, valamint a felsőoktatási hallgatói karrierszolgáltatások fejlesztését.

Magyarországon a Tempus Közalapítvány (TKA) koordinálja az Európai Unió Egész életen át tartó tanulás programját (lifelong learning programme – LLP). A fiatal munkavállalók (a hivatkozott projekt a 18-25 év közötti korosztályokat érinti) szempontjából az LLP alábbi pályázattípusai a legjelentősebbek:

– az *Erasmus hallgatói mobilitás* (ez részben külföldi tanulmányi időszakot, részben külföldi szakmai gyakorlatokat tesz lehetővé)

– a *Leonardo mobilitás* (ezen belül a két releváns pályázattípus a szakmai alapképzésben résztvevők, illetve a fiatal munkavállalók / munkanélküliek szakmai gyakorlata).

Az *Egész életen át tartó tanulás program* egészéhez hasonlóan a fent említett pályázattípusok pénzügyi keretének a leköltése is lényegében teljeskörű, a projektek lezárultával a ténylegesen felhasznált, a beszámoló elfogadása után jóváhagyott források aránya az Erasmus esetében mintegy 99%, a Leonardo mobilitás esetében 91-95%. A pályázati keretek az elmúlt két év alatt jelentősen megnövekedtek, azonban ezzel együtt is sikerült a kereteket jó minőségű pályázatokkal teljes mértékben leköltetni. Mind a szakképzés, mind a felsőoktatás vonatkozásában azt prognosztizálja az emberi erőforrások minisztériuma, hogy akkora az igény a nemzetközi mobilitásra, hogy további források bevonása is kívánatos lenne (például Strukturális Alapok).

Az uniós források tekintetében a TÁMOP 4-es, „A Felsőoktatás tartalmi és szervezeti fejlesztése a tudásalapú gazdaság kiépítése érdekében” című prioritása koncentrálni a felsőoktatás fejlesztésére. A 2007-2013-as programozási periódusban több felsőoktatási konstrukció is tartalmaz olyan projektelemeket, melyek a fiatal munkavállalók számára teszik elérhetővé az uniós forrásokat.

– A Hallgatói és intézményi szolgáltatásfejlesztés a felsőoktatásban.

A konstrukció a felsőoktatás szervezetének, működésének, irányításának fejlesztéséhez, valamint a képzések munkaerő-piaci relevanciájának méréséhez, fejlesztéséhez járul hozzá a legfontosabb intézményirányítási és hallgatói szolgáltatások fejlesztésének támogatásával. A konstrukció projektelemei közül az intézményi szintű Diplomás Pályakövető Rendszer és a Komplex hallgatói humán szolgáltatások rendszerének fejlesztése, szolgálják a fiatal munkavállalókat. Az utóbbi projektelemnél kiemelő a hallgatói karrier-tanácsadási szolgáltatások fejlesztése, továbbá a végzettség elhelyezkedését segítő programok, szolgáltatások fejlesztése.

– Nemzeti Kiválóság Program Hazai hallgatói illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése Országos (A1) és konvergencia (A2) program.

A kiemelt konstrukció fő célja a hallgatók, fiatal kutatók, doktoranduszok, pre- és poszt doktorok munkába állását segítő támogatási rendszer kiépítése. A konstrukció lehetőséget biztosít ahhoz, hogy a K+F szektorban az utánpótlás, azaz a fiatal kutatók kinevelése, kiválasztása és megtartása is megvalósuljon, elhelyezkedésük biztosított legyen.

– Nemzeti Kiválóság Program K+F projektekhez és képzési programokhoz kapcsolódó nemzetközi hallgatói mobilitás személyi támogatási rendszerének fejlesztése országos (B1) és konvergencia (B2) program.

A program egy átfogó pályázati rendszer segítségével a kifelé történő mobilitási eszközök segítségével a felsőoktatási hallgatók számára nyújt támogatást a felsőoktatásban folyó külföldi részképzéshez, a tudományos tevékenységek folytatásához, kutatásokhoz, elősegítve ezzel a hallgató életpálya tervezhetőségét, a hallgatók tehetséggondozását.

7. „Mozgásban az Ifjúság” kezdeményezés alapján tett intézkedések⁴

Az Európai Bizottság, „Mozgásban az ifjúság” („Youth on the Move”) elnevezésű kezdeményezésében javaslatot tett egy, a fiatalok foglalkoztatására vonatkozó keretrendszer („framework for youth employment”) kialakítására. Ebben a Bizottság által tervezett új kulcsintézkedéseket, valamint néhány javaslatot határoztak meg a tagállamok számára a fiatalok foglalkoztatási helyzetének javítása és pozitív munkaerőpiaci átmeneteik biztosítása érdekében.

Ezek mellett a „Mozgásban az ifjúság” kezdeményezés nagy hangsúlyt fektet a fiatalok tanulási és foglalkoztatási mobilitására, amely elősegítheti szakmai, nyelvi, interperszonális és interkulturális kompetenciák és értékes tapasztalatok megszerzését, ezáltal javíthatja foglalkoztathatóságukat, és hozzájárulhat a munkaerő-piaci kínálat és kereslet jobb összeegyeztetéséhez.

Az Európai Unióban 2010. évben közel hétezer 18-30 év közötti fiatal vett részt az Európai Önkéntes Szolgálat tevékenységében, és végzett közel 33 országban önkéntes munkát. Magyarországon 130-150 főre becsülhető az EVS (Európai Önkéntes Szolgálat) projektben részt vevők száma 2010-ben. A tapasztalatszerzés, a mobilitás elősegítésében tevékeny szerepet játszik az EURES (Európai Munkaügyi Szolgálat), amelynek célja a munkavállalók szabad mozgásának elősegítése az Európai Gazdasági Térségben. A fiatalok arányát az EURES portálon álláskeresőik között nem mérte még kutatás, hozzávetőlegesen a portált használók között körülbelül 40% a fiatal, 30 év alatti.

EURES portálon keresztül külföldön munkát kereső magyarok nemek és iskolai végzettség szerint, %

Munkakeresők megoszlása összesen		Ebből végzettség szerint			
		Felsőfokú végzettségű	Középfokú végzettségű	Alapfokú végzettségű	Összesen
Férfi	56,3	48,7	63,5	73,5	57,7
Nő	38,8	49,4	34,8	24,4	40,5
Ismeretlen	4,9	1,9	1,7	2,0	1,8
Összesen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N fő	19030	5767	5508	1236	12511

Új igényként merült fel az EURES portállal kapcsolatban, hogy gyakornoki állásokat is tartalmazzon a kötelező szakmai gyakorlat külföldi teljesítése érdekében. Ez a lehetőség a közeljövőben valósulhat meg.

A „Mozgásban az ifjúság” elnevezésű kezdeményezésben megfogalmazott feladatok tekintetében eddig a következő előírásoknak tett eleget az Emberi Erőforrások Minisztériuma.

- A tanulmányi mobilitás lehetőségeivel kapcsolatos tájékoztatás és tanácsadás

Jelenleg szerződés előtt áll az a TÁMOP projekt, amely a felsőoktatási hallgatók nemzetközi mobilitása kapcsán koordináltabb és jobban látható kommunikációs tevékenységet eredményez majd.

- A transznacionális tanulmányi mobilitási tevékenységekben való részvétel ösztönzése
- A tanulmányi mobilitás lehetőségeinek előkészítése, különösen a nyelvtudással és az interkulturális érzékenységgel kapcsolatosan

- A külföldön töltött tanulmányi időszakok adminisztratív és intézményi kérdései
- A támogatások és kölcsönök hordozhatósága
- Minőség és tanulmányi mobilitás
- A tanulási eredmények elismerése
- Hátrányos helyzetű tanulók

A TKA évek óta törekszik arra, hogy valamennyi általa koordinált programban elősegítse a hátrányos helyzetű résztvevők bevonását. Ennek többféle eszköze is van, az adott pályázattípusok lehetőségeinek megfelelően (nemzeti prioritásként előnyben való részesítés a bírálat során, magasabb támogatási összeg).

- Partnerségek és finanszírozás

A TKA kommunikációs tevékenysége révén ösztönzi a regionális és helyi szereplők közötti hálózatosodást, az önkormányzatok, illetve a kamarák, gazdasági vállalkozások bevonását.

- A multiplikátorok szerepe

A TKA megkülönböztetett jelentőségűnek tartja a tanárok és oktatók mobilitás szervező tevékenységét, ezért komoly erőfeszítéseket tesz az intézményvezetők tájékoztatása és bevonása érdekében.

- A felsőfokú végzettségűek arányának növelése

Az Európa 2020 stratégia keretében a magyar kormány vállalta, hogy 2020-ra a 30-34 évesek körében a felsőfokú végzettségűek aránya 30,3%-ra növekszik. Időközi becslések szerint 2012-ben ez az arány elérte a 28%-ot. A Nemzeti Reform Programban megerősített kiemelt célkitűzés teljesítése az oktatáspolitikai kormányzat által meghatározott fejlesztéspolitikai irányokba foglalt intézkedések, programok folytatását, illetve beindítását igénylik. Ezek a következők: lemorzsolódás csökkentése, hallgatói egyéni felelősség ösztönzése a tanulmányok elvégzésére, idegen nyelvtudás szintjének emelése, karriertanácsadási szolgáltatások, tanulási utak tutorálása, társadalmi hozzáférés szelesítése a hátrányos helyzetűek kiemelt támogatásával, rugalmasabb képzési struktúra kialakítása stb. Az EU-s források a TÁMOP projektek keretében ösztönzik a felsőoktatási intézményeket a feladatok megoldásában.

8. A START kedvezmények rendszere

A foglalkoztatáspolitikáért felelős államtitkár arról tájékoztatót, hogy az adóhivaltól kapott statisztikai adatok alapján megállapítható, hogy mind a munkavállalók, mind a munkaadók részéről folyamatos az érdeklődés a kedvezmények iránt: a program keretein belül 2012 első negyedében átlagosan mintegy 28 ezer pályakezdő foglalkoztatása valósult meg.

A program kedvező tapasztalatai alapján a Kormány úgy döntött, hogy kiterjeszti a fiatalok munkaerő-piaci belépését szolgáló adókedvezmények sorát, és az adórendszer részévé teszi azt. A munkahelyvédelmi terv keretében megvalósuló új intézkedések következtében minden 25 év alatti munkavállaló bruttó bére után – 100.000 Ft bérig – a munkáltatói teher mértéke 14,5 százalékkal csökken.

Az NMH főigazgatójának álláspontja szerint a START kártyával történő foglalkoztatás előnyös mind a munkáltató, mind a munkavállaló számára. A START kártya a munkavállalóhoz kötődik, függetlenül attól, hogy a járulékkedvezményt a munkáltató élvezheti. A START kártya érvényességi idején belül több foglalkoztató – egy időben azonban csak egy – is érvényesítheti a kedvezményt abban az esetben, ha a kártyával rendelkező munkavállalót alkalmazza. A járulékkedvezmény igénybevétele nagyon egyszerű, a munkáltatókra a kártya használata plusz adminisztrációs terhet nem ró, a havi járulékvalláskor érvényesítheti a kártyával rendelkező munkavállaló utáni kedvezményt.

A START kártya kiváltása és igénybe vétele a kártya bevezetése óta (2005) egyenletes intenzitású, amelyben megfigyelhető az évenkénti ciklus ismétlődése. Ez azzal magyarázható, hogy a pályakezdők megjelenése a munkaerőpiacon nagymértékben igazodik az iskolai időszakokhoz. A START kártyát kiváltó fiatalok száma évente 35 ezer fő körül mozog, amelyben a 2008-as gazdasági világválság átmeneti csökkenést okozott. 2005 októberétől 218 623 db START kártyát adtak ki, és a legfrissebb adatok szerint 56 112 az érvényes START kártyák száma.

Elsősorban az idegenforgalomba tartozó illetve az export tevékenységű vállalkozások alkalmaztak START kártyával rendelkező fiatalokat. Ezen felül a szállítás, távközlés illetve az energiaipar területén volt jellemző a START kártyás foglalkoztatás.

10. A munkaerőpiac igényeinek felmérése

A szabályok előkészítése részben a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara (MKIK) feladata, részben a szakképzésért felelős minisztériumoké. A gazdasági kamara e feladatának ellátása keretében rendszeresen méri a gazdaság szereplőinek véleményét a szakképzésben végzettséget szerettek eredményességéről.

Az elméleti és gyakorlati képzés tartalmát meghatározó dokumentum az ún. szakmai és vizsgakövetelmény (SZVK), amelyet szakképzésenként az adott szakképzésért felelős minisztériumok adnak ki. A szakképzések nagyon jelentős körében az MKIK végzi a tartalmi fejlesztéseket az adott szakterület szakembereinek és oktatóinak bevonásával. Így mind az elméleti, mind a gyakorlati képzés tartalmi elemei közvetlenül a munkáltatók valós igényei, elvárásai alapján kerülhetnek kialakításra, rendszeres kutatások és elemzések alapján.

A jövőben fontos visszajelző eszköz lesz továbbá a bevezetésre kerülő, kötelező és egységes pályakövetési rendszer, ennek eredményei azonban csak évek múltán jelentkeznek. Az Szt. értelmében a pályakövetésre vonatkozó rendelkezések 2013. szeptember 1-jén lépnek hatályba, ezt megelőzően megjelenik a vonatkozó végrehajtási rendelet is.

11. Országos Képzési Jegyzék

11.1. Az Országos Képzési Jegyzék összeállításának szempontjai

A foglalkoztatáspolitikáért felelős államtitkár válaszlevelében kitért arra is, hogy az OKJ összeállítására vonatkozó átfogó szempontokat jogszabály nem írja elő, ugyanakkor az OKJ-t tartalmazó kormányrendeletben szereplő, az OKJ módosításának szabályait tartalmazó eljárásrend rögzít olyan követelményeket, amelyek az OKJ egészének változtatásakor figyelembe veendő szempontrendszer alapjául is szolgálhatnak. Ezen követelmények alapján elsősorban meghatározó szakmai indokok alapján vehető fel a szakképzés OKJ-be. Ilyen indok lehet az, ha országos mértékben jelentős számú egy adott szakképzéssel rendelkező munkavállalók száma és folyamatos országos igény is van ilyen munkavállalók foglalkoztatására (pl. kőműves, villanyszerelő) vagy munkaerőpiaci, gazdasági szempontból kedvező hatású lehet, ha egyre többen szerzik meg az adott szakképzést (például mechatronikus karbantartó, járműipari fémalkatrészgyártó). Ezen esetekben *nemzetgazdasági szempontból* fontos az országosan egységes, azonos szakmai színvonalú munkaerő utánpótlás, illetve a képzés folyamatos biztosítása, ezért indokolt az adott szakképzés állami rendszerben tartása.

Másik indok, amikor egy tevékenység, munkakör esetén fennáll a képzetlenségből fakadó jelentős vagyoni károkozás, vagy az ön- és közveszély okozás veszélye, ezért jogszabály kötelezően előírja az adott tevékenység végzéséhez állam által elismert szakképesítés megszerzését. Ebben az esetben szintén *gazdasági, de biztonságtechnikai, élet- és egészségvédelmi szempontokból* is fontos az államnak biztosítania, hogy az adott szakképesítés az OKJ-ban szerepeljen.

További indoka lehet egyes szakképesítések állami elismertségének, hogy *hozzájárulnak hazánk nemzeti értékeinek, kultúrájának megőrzéséhez*. Ezen indokok sok esetben nem választhatók el kategorikusan egymástól, mert például lehetséges, hogy a nemzeti érték, kultúra megőrzését célzó szakképesítéssel rendelkezők tevékenysége kedvező turisztikai hatást vált ki, amely gazdasági jelentőséggel bír vagy például a villanszerelő szakképesítés esetén mind a jelentős és folyamatos munkaerőigény, mind a szakképesítés jogszabályban előírt kötelező megszerzésnek előírása fennáll.

A felsorolt indokok mellett fontos szempont ugyanakkor az is, hogy az OKJ-ban szereplő szakképesítések esetén rendelkezésre álljon a *megfelelő mennyiségű és színvonalú képzési kapacitás* (szakképző iskola, felnőttképzést folytató intézmény), továbbá a foglalkoztatási szervek részéről pozitív előrejelzés szülessen a szakképesítést megszerzők munkaerőpiaci lehetőségeivel kapcsolatban.

Mindezekon túlmenően az OKJ legutóbbi felülvizsgálata során kiemelt jelentőséggel bír az a szempont, amely szerint az állam által elismert szakképesítések lehetőség szerint széles alapozásúak, több szak-, illetve tevékenységi területet átfedők legyenek annak érdekében, hogy a szakképzésből kilépők minél szélesebb körben foglalkoztathatók legyenek. Az OKJ átalakításának másik fontos szempontja volt, hogy megszüntesse a szakképesítések között meglévő (rejtett, illetve időről-időre kialakuló) átfedéseket, szakmai, tartalmi párhuzamosságokat. Ezen racionalizálási folyamatok következtében a szakképesítések iskolai rendszerű és iskolarendszeren kívüli oktatása költséghatékonyabbá válhat, a képzésből kikerülők a szélesebb körű szakmai ismereteiknek köszönhetően rugalmasabban foglalkoztathatóak, továbbá – rövidebb továbbképzések, átképzések révén – több szakirányba is lehetőségük nyílik a továbblépésre.

Az *NMH főigazgatója* arról tájékoztatót, hogy az OKJ átalakítása széles társadalmi egyeztetés keretében ment végbe. Az egyeztetést az MKIK koordinálta, reprezentálva a gazdaság hangsúlyos bevonását a szakképzés tartalmi fejlesztésébe. A fejlesztési folyamatban 121 szervezet és intézmény vett részt.

Az új szakképzési struktúrához igazodó OKJ kialakításának legfőbb szempontjai a következők voltak:

– Az adott szakképesítés bekerülése foglalkoztatási szempontból a foglalkoztatottak adatai és a becslült munkaerőpiaci trendek alapján indokolt (például ún. „hiányszakmák”). A kritériumok között szerepelt az is, hogy az adott szakképesítéssel legalább három, a Foglalkozások Egységes Osztályozási Rendszere (FEOR) által nyilvántartott munkakör betölthető legyen.

– A szakképesítés széles tudásbázisú, a Lifelong Learning stratégiához megfelelő alapot nyújt. Az iskolarendszerben is oktatható szakképesítések esetében ez különösen fontos szempont – többek között – a munkavállalók mobilitási hajlandóságának növelését illetően is.

– További fő szempont volt a költséghatékonyág, különösen az államilag finanszírozott képzések esetében. A gazdaságos képzés előfeltétele, hogy elegendő számú tanuló vegyen részt a képzésben, mivel ez nemcsak az oktatásban, hanem a kapcsolódó szakképzési rendszer működtetésében is alacsonyabb költségeket jelent. Ezzel összhangban a hosszabb képzési idejű szakképesítések elsősorban az iskolai rendszerű képzésben, a specializációk pedig rövid idejű (pl. akkreditált) felnőttképzésben érhetőek el. A fejlesztések során – a többi szempontot is szem előtt tartva – törölték a jegyzékből azokat a szakképesítéseket, amelyekben az elmúlt években egyáltalán nem, vagy csak nagyon kis számban folyt képzés, vizsgáztatás.

– Az OKJ kialakításánál tekintettel kellett arra is lenni, hogy mintegy 400, jogszabályban is meghatározott (ún. hatósági vagy szabályozott) szakmát adott szakképesítéssel betölthető munkakörként tartanak számon, ezért ezek a szakképesítések későbbi felülvizsgálatig továbbra is szerepelnek az OKJ-ban.

A fenti szempontoknak megfelelő fejlesztések után az OKJ a 150/2012. (VII. 6.) Korm. rendeletben jelent meg 2012. szeptember 1-jei hatálybalépéssel.

11.2. A hiányszakmák felmérése

A *foglalkoztatáspolitikáért felelős államtitkár* arról tájékoztatót, hogy a szakképzésről szóló 1993. évi LXXVI. törvény 48. (2)-(3) bekezdésében foglalt korábbi szabályozás úgy definiálta a *hiány-szakképesítést*, hogy az olyan szakképesítés, amelyben a nemzetgazdaság igényeinek megfelelő szakképzett munkaerő nehezen biztosítható. Ezen szakmák régiónkénti jegyzékét a szakképzésért és felnőttképzésért felelős miniszter a regionális fejlesztési és képzési bizottság javaslata alapján az OKJ-ról szóló miniszteri rendelet mellékletében tette közzé. Amennyiben egy tanuló a szakképzésben tanulószereződés alapján vett részt és hiányszakképesítést tanult, az alap tanulói juttatásán felül a minimálbér húsz százalékának megfelelő mértékű kiegészítő pénzbeli juttatást kapott. Ez, a régióként összesen öt hiány-szakképesítést tartalmazó jegyzék nem csak szakiskolai szakmákat foglalt magában, és háromévenként került felülvizsgálatra. *A hiány-szakképesítés alapján járó kiegészítő tanulói juttatás 2012. január 1-jétől megszűnt.*

A hiány-szakképesítések másik köre a szakiskolai tanulmányi ösztöndíjhoz kötődik. A 2011. december 31-ig hatályos szakképzési hozzájárulási törvény szerint a Regionális Fejlesztési és Képzési Bizottságok (RFKB) döntöttek a szakképzés regionális szükségletei alapján a gazdaság által az adott régióban igényelt szakképesítésekről. Ez

régióként tíz-tíz szakiskolai szakmát tartalmazó jegyzék volt, amelyben szerepelnie kellett az előző fogalom szerinti öt hiány-szakképesítésnek is. A tanulók ez utóbbi lista alapján kaphatnak szakiskolai tanulmányi ösztöndíjat a szakiskolai tanulmányi ösztöndíjról szóló 328/2009. (XII. 29.) Korm. rendelet értelmében.

A kétféle, a szakmai köznyelvben egyaránt hiányszakmaként emlegetett fogalom egyikének megszüntetése nem pusztán formálisan tisztította a rendszert. Az ugyanazon célra kétféle módon, párhuzamosan juttatott források által, létrejött egy részben kettős finanszírozású támogatási cél, így ezt a kettősséget is szükséges volt megszüntetni.

A hiány-szakképesítések fogalma a középfokú szakképzésben 2012. január 1-jétől a már részletezett jogszabályváltozások következtében változott, egyértelművé vált.

A hiányszakmákat régióként (5 db) az 1/2006. (II. 17.) OM rendelet tartalmazza, amelyet a Központi Statisztikai Hivatal elnökével egyetértésben határoz meg a szakképesítésért felelős miniszter. Ezen szakképesítések kiegészülnek a regionális fejlesztési és képzési bizottságok által meghatározott, régióként újabb 5 db szakképesítéssel. Ez a 10 db hiányszakmaként meghatározott szakképesítés az, amelyeket a gazdaság kiemelten, tanulói ösztöndíjak formájában támogat. Az RFKB-k döntéseinek előkészítéséhez a gazdasági kamarák szolgáltatnak adatokat és információkat, közvetlenül a gazdaság szereplőitől.

2012. október 1-től az RFKB-k feladatait a megyei fejlesztési és képzési bizottságok (MFKB) vették át, amelyek a jövőben már számszerűen, az egyes fenntartókra lebontva határozzák meg megyei szinten az államilag támogatott beiskolázási szakirányokat és arányszámokat. Az MFKB-k döntéseiket ugyancsak a gazdasági kamarák, munkaügyi központok adataira és felméréseire, azaz a gazdaság valós igényeire alapozva hozzák majd meg.

Az uniós finanszírozású projektek közül az alábbiak segítik a hiányszakmák felmérését az *emberi erőforrások miniszterének* álláspontja szerint.

– Képzés- és tartalomfejlesztés, különös tekintettel a hiányszakmák, új szakmák igényeihez kapcsolódó képzésekre és azok fejlesztésére

A konstrukció biztosítja munkaerő-piacon konkrétan azonosított kompetencia és képzettségi hiányok mérséklését felsőfokú végzettséghez kötött vagy felsőfokú szakképzettséget igénylő szakmák és feladatkörök esetében, amelyekkel a hiányszakmák száma is mérséklődhet.

– Hallgatói és intézményi szolgáltatásfejlesztés a felsőoktatásban

A fenti konstrukció esetében előnyt élveztek azok a pályázatok, amelyek olyan új gyakorlatorientált képzéshez kapcsolódó gyakorlati helyek és szolgáltatói feltételrendszer fejlesztését célozták, amelyek az ÚMFT megvalósításához szükséges hiányszakma területen kínáltak alapképzési, továbbképzési lehetőséget.

– Felsőoktatási szolgáltatások rendszerszintű fejlesztése I. és II. ütem

Diplomás Pályakövetési rendszer (DPR) alprojekt kiépítése és továbbfejlesztése, melynek fő célja a pályakövetés, munkaerő piaci kapcsolatok vizsgálata, diplomásokra vonatkozó munkaerő-piaci statisztikai rendszer továbbfejlesztése.

12. A képzések akkreditációja

A felnőttképzésben a képzési programok akkreditációja a felnőttképzésről szóló 2001. évi C1. törvény (továbbiakban: Fktv.), a felnőttképzést folytató intézmények és a felnőttképzési programok akkreditációjának szabályairól szóló 22/2004. (II. 16.) Korm. rendelet, valamint az akkreditációs eljárás és követelményrendszer részletes szabályairól szóló 24/2004. (VI. 22.) FMM rendelet alapján történik. Az Fktv. kimondja, hogy felnőttképzést csak képzési program alapján lehet folytatni. A képzési programokat a felnőttképzést folytató intézményeknek kell elkészíteniük az Fktv.-ben meghatározott keretjellegű követelményeknek megfelelően. A törvény lehetővé teszi a képzési programok akkreditálását is, amelynek célja, hogy – a képzésben részt vevő felnőttek és egyéb érintettek érdekében – a képzési program biztosítsa a megszerezni kívánt kompetenciának az akkreditációra vonatkozó külön jogszabályokban meghatározott magasabb minőségi követelmények szerint történő elsajátítását. A magasabb minőségi követelményeket az említett kormány-, illetve miniszteri rendeletben határozták meg.

A képzési program akkreditálását a képzési program tulajdonjogával rendelkező felnőttképzést folytató intézmény kezdeményezheti a Felnőttképzési Akkreditáló Testületnél (továbbiakban: FAT). A FAT független szakmai testületként működik. A képzési program akkreditációja iránti kérelemről – szakértők bevonásával – közigazgatási hatósági eljárás keretében két hónapon belül dönt, amely döntés ellen a miniszterhez lehet fellebbezést benyújtani (Fktv. 13. (1) bekezdés). A FAT jelenleg 7719 db akkreditált képzési programot tart nyilván.

Az *emberi erőforrások miniszterének* tájékoztatása szerint a felsőoktatásban a képzés indítása a hatályos és a 2011. évi CCIV. törvény alapján történik. A képzési programokat a kutatás háttere, munkaerő-piac igénye alapján a felsőoktatási intézmények kezdeményezik. Az új törvényben fontos szerepet szán a minisztérium a Felsőoktatási Tervezési Testületnek részben a szakok felülvizsgálatában, részben az új szaklétesítések társadalmi, gazdasági megítélésében, elsősorban az alapképzésben és a felsőoktatási szakképzésben. Az új szabályozás szerint a felsőoktatási intézmény az Oktatási Hivatalnál kezdeményezi a szakindítást. A hivatal szakértői véleményt kér a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottságtól és ezt követően az Oktatási Hivatal regisztrálja a képzést a felsőoktatási intézmény működési engedélyéhez igazodóan.

13. A fiatal álláskereső számára nyújtott munkaerőpiaci szolgáltatások

Az NMH főigazgatójának tájékoztatása alapján a legfrissebb, 2012. júniusi zárónapi adatok szerint országosan 54,8 ezer fő pályakezdő szerepelt az álláskeresők nyilvántartásában, amely az elmúlt hónaphoz képest 6,4%-kal, az elmúlt évhez képest 14,5%-kal emelkedett.

A legtöbb pályakezdő Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében található, míg a legkiugróbb relatív növekedés – az előző hónapoz hasonlítva – (13-14,4%) Komárom-Esztergom, Vas és Békés megyében realizálódott. Csökkenés Budapest (3,7%) és Fejér (1,6%) megyében volt. Egy év alatt Győr-Moson-Sopron megye kivételével nőtt a pályakezdők zárónapi létszáma.

Az NMH főigazgatójának véleménye szerint a fiatalok számára munkaerőpiaci előnyt jelent, ha kéri álláskeresőként történő nyilvántartásba vételüket. Ezáltal mind ők jogosulttá válhatnak különböző támogatásokra, szolgáltatásokra (pl. munka-, pálya-, álláskeresési és pszichológiai tanácsadás, TÁMOP programokba való bekerülés), mind pedig az őket foglalkoztató munkáltatók (pl. TÁMOP, Start kártya, munkatapasztalat szerzés támogatása, foglalkoztatás bővítő bértámogatás) részesülhetnek a különböző munkaerő-piaci lehetőségekből.

A foglalkoztatási törvény felhatalmazása alapján a munkaügyi központokban dolgozó tanácsadók regisztrált álláskeresők számára biztosítják a szervezet által nyújtott humán szolgáltatásokat, amelyet az ügyfelek egyéni és csoportos formában is igénybe vehetnek. A pályaválasztás előtt álló szakképzetlen álláskeresők részére *pályaaorientációs tanácsadást*, az elavult, nem piacképes szakképzettséggel rendelkezők számára pedig *pályamódosítási tanácsadást* nyújtanak.

Valamennyi megyeszékhelyen működik *Foglalkozási Információs Tanácsadó iroda*, amelynek igénybe vétele díjmentes, nemcsak az álláskeresőként nyilvántartottak, hanem valamennyi érdeklődő számára.

Az érdeklődők online módszereket is igénybe véve kaphatnak segítséget a teljes életpálya során felmerülő a pályaaorientációval kapcsolatos kérdésekben. Erre a TÁMOP 2.2.2 projekt keretén belül fejlesztésre került Nemzeti Pályaaorientációs Portál (<http://eletpalya.munka.hu>) teremt lehetőséget. A honlap az életpálya-tanácsadáshoz szükséges pályainformációs tartalmakat és módszereket, nyomtatott szakmai anyagokat és foglalkozásokat bemutató filmeket is tartalmaz.

Minden évben rendeznek *pályaválasztási kiállításokat*, ahol egyrészt a továbbtanulási lehetőségeket biztosító iskolák, másrészt a konkrét munkaerő-piaci igényekkel rendelkező munkáltatók bemutatására van lehetőség. A program valamennyi érdeklődő előtt nyitott és ingyenes.

Évente szerveznek *állásbörzétet*, ahol a munkalehetőséget kínáló munkáltatók és a munkaügyi központok együttesen mutatják be kínálatukat a munkát keresők számára.

Az NFSZ által nyújtott szolgáltatások lehetőséget biztosítanak minden érdeklődő – így az ellátásra nem jogosult fiatalok számára is – akár a képzések, akár a munkalehetőségek gyors és közvetlen elérésére.

14. A fiatal álláskeresők elhelyezkedésének nyomon követése

A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök monitoring vizsgálata keretében rendszeresen vizsgálja a különböző aktív munkaerőpiaci támogatásokban részesülők munkaerő-piaci helyzetét. A monitoring vizsgálatokról féléves gyakorisággal értékelést készítenek, amelynek során részletesen vizsgálják a különböző támogatásokból kikerülő stáuszát a programok befejeződését követő 180. napon. Az értékelés kulcsindikátora a munkában állók aránya. Az elhelyezkedés tényét egy adminisztratív adatbázisokon és kérdőíves vizsgálaton alapuló nyomon követéssel mérik fel. Azon személyek munkaerő-piaci stáuszának feltérképezéséhez pedig, akiket sem a nyilvántartásban, sem a foglalkoztatottak között nem találnak meg, kérdőívet küldenek. Az értékelések során külön kitérnek a foglalkoztatáspolitikai szempontból kiemelt célcsoportok, így a pályakezdő álláskeresők vizsgálatára is.

Az NFSZ-ben működik az ún. Megegyezéses Eredménycélokkal való Vezetési rendszer (MEV), amely elsősorban a kirendeltségek és a megyék vezetőinek nyújt segítséget a rendelkezésükre álló eszközök minél hatékonyabb felhasználásának eléréséhez. A MEV a korábbi időszakok eredményeihez viszonyítva és az ezeken alapuló vállalások teljesülése alapján az eredményesség mérését teszi lehetővé, így egyben teljesítményértékelési rendszerként is működik a szervezetben. A MEV keretében a szervezet fő céljain alapuló mutatókat (indikátorok) dolgozták ki, amelyek számát és tartalmát minden évben az adott évre, a foglalkoztatáspolitikáért felelős államtitkár által megfogalmazott foglalkoztatás-politikai célok, szakmai irányelvek határozzák meg.

A MEV rendszer keretében – kirendeltségi, megyei és országos szinten egyaránt – tervezésre és negyedévente értékelésre kerülnek az egyes indikátorok. Ezek sajátossága, hogy a kulcsindikátorok további alcsoportokra bonthatóak, amelyek egy-egy kiemelt célcsoportra vonatkoznak. A kiemelt célcsoportok között szerepelnek a 25 év alatti álláskeresők is.

A MEV legfontosabb, a fiatalok célcsoportja szempontjából releváns mutatói:

- a nyilvántartott álláskeresők érintett létszámából támogatással és támogatás nélkül foglalkoztatottá váltak száma és aránya;
- a nyilvántartott álláskeresők érintett létszámából munkaerőpiaci képzésbe bekapcsolódók száma és aránya;
- aktiváltak száma és aránya;
- a megelőzés indikátorai a 6 hónappal korábban bekerült 25 év alattiakra és a 12 hónappal korábban bekerült 25 év fölöttiekre; azok száma és aránya, akik a 6 illetve 12 hónap alatt érdemi szolgáltatást kaptak, ill. nem kaptak;

- az újrakezdés indikátorai a 6 hónappal korábban bekerült 25 év alattiakra és a 12 hónappal korábban bekerült 25 év fölöttiekre; azok száma és aránya, akik aktív eszköz támogatásban vagy sikeres munkába helyezésként részesültek, illetve nem részesültek.

15. A megkeresett állami fenntartású felsőoktatási intézmények válaszai

A Budapesti Gazdasági Főiskola (BGF) rektorától a következő tájékoztatást kaptam. A főiskola elsősorban gyakorlatorientált képzéseket folytat, meghatározó módon a gazdaságtudományok területén. Gazdaságtudományi alapképzési szakokon a záróvizsgára bocsátás feltétele egy féléves, összefüggő szakmai gyakorlat elvégzése. A rektor álláspontja szerint a szakmai gyakorlati félév fontos része a képzésnek és egyértelműen elősegíti a végzett hallgatók eredményes elhelyezkedését a munkaerőpiacon. Mindezekon felül törekszik az intézmény az elméleti oktatás féléveiben is az egyes szakmai tantárgyakba megfelelő mértékű gyakorlati ismeret beépítésére és a munkaerő-piaci szereplőket szervesen bekapcsolni - például vendégelőadóként - az oktatás folyamatába, a tantervek kidolgozásába. A főiskolán a szakmai intézetei mellett a gazdasági élet szereplőiből álló Szakmai Tanácsadó Testületek működnek. Mindezek alapján biztosítottnak látja a rektor a jelenlegi jogszabályi környezetben az elméleti és gyakorlati képzések összehangolásának lehetőségét.

A Főiskola mindhárom kara évente szervez állásbörzét a hallgatók részére. A vállalkozások érdeklődése növekvő, de egy-egy állásbörzén átlagosan 15-20 munkaadó vesz részt, így a hallgatóknak felajánlott szakmai gyakorlati helyek, illetve állások száma korlátozott.

A BGF karain európai uniós források felhasználásával (TÁMOP projekt keretében) Karrierirodákat hoztak létre, amelyek legfontosabb feladatai a tanácsadás, a hallgatók részére szakmai gyakorlati helyek feltérképezése és közvetítése, a hallgatók munkaerőpiacra történő belépésre való felkészítése, a munkáltatók által beérkezett állásajánlatok továbbítása a hallgatók felé.

A Budapesti Gazdasági Főiskola a 2012/2013. tanévben a tanulmányait gazdaság- és társadalomtudományi képzéseken, önköltséges formában megkezdő nappali munkarendű hallgatók számára létrehozta a *BGF Biztos Jövő Ösztöndíjprogramot*. A meghirdetést követően több vállalat, köztük elsőként a PriceWaterhousecoopers jelezte anyagi hozzájárulási szándékát a főiskola ösztöndíjprogramjához, felajánlva 1 millió Ft-ot.

Az Intézmény Diplomás Pályakövetési Rendszerének adatai szerint, a hallgatók 40 %-a már a záróvizsga időpontjában rendelkezik munkahellyel, közülük minden második hallgatónak az a vállalkozás, intézmény ajánlott fel állást, amelynél a hallgató szakmai gyakorlatát töltötte.

A Budapesti Corvinus Egyetem (BCE) rektorától kapott tájékoztatás szerint az egyetemen működő Karrier Iroda 16 éve szervez állásbörzét, ez idő alatt 36 állásbörzét rendeztek, hazai, nemzetközi és - saját újításuként - „fapados” állásbörzétet is, amelyek összesen több mint 100.000 látogatót vonzottak.

A BCE országos, integrált állásbörzéjére, a *KarrierExpora* rendszerint karriertámogató programokkal is várja az érdeklődőket. A KarrierExpo látogatói közül rendszerint körülbelül 1000 fő vesz részt CV Ambulancián, grafológiai tanácsadáson, helyszíni interjúkon, képesség- és kiválasztási vagy nyelvi szintfelmérő teszteken. 2011 tavasza óta a RapidRandi program keretében már egyre több látogató úgy érkezik az állásbörzére, hogy előzetesen vállalati partnereikkel „éles” interjú időpontokat egyeztetett számára az egyetem. 2012 tavaszán pedig arra nyújtott lehetőséget az egyetem, hogy a hallgatók a helyszínen, ingyenesen készíthették el a videó önéletrajzukat. Az állásbörzék jelentőségét, fontosságát mutatja a rektor álláspontja szerint, hogy a 2011. évi Friss Diplomások Álláskeresési Preferenciái felmérésben a kitöltők 67,7%-a jelölte meg általa használt álláskeresési forrásként az állásbörzétet, ennél nagyobb arányban (93,4%) csak az internetet jelölték meg.

Magyarországon először a BCE-n indult *Karriermenedzsment szeminárium*, amely kiscsoportos formában készíti fel a hallgatókat az álláskeresés fortélyaira. A Karrier Iroda nemcsak személyes tanácsadást nyújt, hanem rendszeresen publikál tanácsadó kiadványokat is. Hagyományossá vált karriertámogató rendezvények a Karrier Nap, a Te napod!, a KarrierExpo, szakmai programok, amelyeket szemeszterenként legalább egy-egy alkalommal rendeznek meg.

A *Karrier Nap* keretében szakképzett tanácsadók vezetésével egyéni önéletrajz-, karrier- és grafológiai tanácsadáson, önéletrajzíró workshopon, illetve szakmai előadásokon vehetnek részt a hallgatók, továbbá próbára tehetik magukat interjú szituációban, képesség- és kiválasztási teszteken. A Corvinus Karrier Iroda évente körülbelül 150-200 munkaadó 400-500 állás-, hazai és külföldi szakmai gyakorlat, illetve kötelező szakmai gyakorlat ajánlatát hirdeti meg a hallgatóinak. A munkaadói partnereik és a számukra megfelelő munkaerő egymásra találása érdekében végzett tevékenység az egyetem részéről nem merül ki a toborzási szolgáltatások biztosításában, szaktudásukkal a toborzási és a kiválasztási folyamat egészének megtervezésében és lebonyolításában állnak a partnereik rendelkezésére.

A Corvinus Karrier Irodán keresztül rendszeresen hirdetnek az egyetem vállalati partnerei és egyéb intézmények ösztöndíj programokat. 2012-ben meghirdetésre került a Deloitte Ösztöndíj Program, 2011-ben a Nemzetközi Közlekedési Hatóság Ösztöndíjas pályázati lehetősége, a Magyar Nemzeti Bank roma diákok számára létrehozott ösztöndíja, Szolnok Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatala „Szolnok Hazavár” elnevezésű ösztöndíj programja és a Magyar Közigazgatási Ösztöndíj Program. Mindemelllett a BCE által a költségtérítéses tanulmányok finanszírozására tervezett ösztöndíj alap (Corvinus Fund) támogatására számos vállalati partnerük jelentkezett.

A tavalyi évben – a 2008-ban és 2010-ben végzetek körében – szervezett karrierkövetéses vizsgálat válaszai alapján arról is tájékoztatott a rektor, hogy az egyetemen végzetek közel 52%-a rendelkezik egyetemi évek alatt szerzett, fele-fele arányban kötelező és választott szakmai gyakorlattal. A szakmai gyakorlati helyükön a hallgatók 38%-ának tettek ajánlatot további munkalehetőségre a munkaadók, és majd 1/5-ük el is fogadta az állást.

A *Debreceni Egyetem* rektorának álláspontja szerint a jelenlegi jogszabályi környezet alapvetően biztosítja az elméleti és a gyakorlati képzés összehangoltságát, mindemellett fontosnak tartotta kiemelni azt is, hogy az *orvos- és egészségügyi tudományi képzési terület szakjai esetében a jelenlegi finanszírozási rendszer nem biztosítja teljes mértékben a színvonalas gyakorlati képzés feltételeit, a jogszabályi előírások maradéktalan teljesítéséhez kiegészítő saját vagy pályázati forrásokat is fel kell használnia az intézménynek.* A bolognai képzési rendszerben, főként az alapképzésben, amely jogszabályilag gyakorlatigényes képzési formának tekintendő, a gyakorlati képzést jóval meghaladja az elméleti képzés aránya, így jelenleg még nem jut elegendő kapacitás a gyakorlatorientáltság további fokozására. Problémát jelent az új képzési szisztéma munkaadók általi megismertetése, véleménye szerint a munkaerő-piaci szereplők nehezen azonosulnak az új képzési rendszerrel.

Az állásbörzék rendszere a rektor szerint segíti a hallgatókat az elhelyezkedésben, ezt a növekvő érdekltség is alátámasztja. Természetesen a végzettség, a választott szakma nagymértékben befolyásolja az ilyen módon állást találók arányát, a gazdasági, a pénzügyi, a műszaki, az ipari szféra esetében nagyobb jelentőségük van és sikeresebbek az állásbörzék, mint a tanári, a jogi, az egészségügyi pályák esetében. Az állásbörzék szervezésén kívül karrieriroda működtetésével és gyakorlati képzőhelyek minél szélesebb körű biztosításával igyekszik az egyetem támogatni a hallgatók elhelyezkedését.

Az egyetem néhány karán működik munkaadói ösztöndíjprogram, így például az Állam- és Jogtudományi Karon a National Instruments Hungary Kft.-vel, az Egészségügyi Karon a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Egészségügyi, Szervezési és Szolgáltató Holding-gal, a LEGO Manufacturing Kft.-vel, a Gyógyszerésztudományi Karon a TEVA Gyógyszergyár Zrt.-vel, az Informatikai Kar az IT Services Hungary Kft.-vel, a Mezőgazdaság-, Élelmiszertudományi és Környezetgazdálkodási Karon a KITE Zrt.-vel. A karok keresik a lehetőséget, hogyan lehetne a munkaadói oldalt minél inkább bevonni az ösztöndíjprogramok kialakításába, hiszen több képzési területen az állami ösztöndíjas keretszámok radikális csökkentése miatt ettől a tanévtől önköltségessé válik a képzés a hallgatók többsége számára.

Az egyetem tapasztalatai szerint a gyakorlatot biztosító munkaadóknál – karonként eltérő arányban – jelentős számban helyezkednek el a tanulmányaikat befejezők, hiszen az ott töltött idő alatt a munkaadónak lehetősége nyílik a hallgató képességeit megismerni és elvárásainak megfelelően betanítani a munkakörhöz tartozó feladatokra, valamint a hallgató is tájékozódhat a potenciális munkalehetőségekről.

Az *Eötvös Loránd Tudományegyetem* rektorától kapott tájékoztatás szerint a jelenlegi szabályozás alapján nem kötelező minden szakon tantervi szakmai gyakorlatot végezni, így viszonylag sok hallgató juthat úgy diplomához, hogy korábban soha nem találkozott a munka világával. Ugyanakkor azt is tapasztalta a rektor, hogy a cégek sem mindig fogadókészek a hallgatókkal szemben. Ennek egyik legnagyobb akadálya az, hogy 6 hetes időtartam után a felsőoktatási törvény alapján fizetni kellene a hallgatóknak, ezt pedig sok vállalkozás, már nem hajlandó vállalni. Természetesen vannak olyan – elsősorban multinacionális – cégek, amelyek jól felépített, megfelelő anyagi erőforrásokkal ellátott szakmai gyakorlati programot vezetnek, ez azonban csak a gyakornoki helyet biztosító elenyésző számára jellemző. A cégek fizetési kötelezettségét ennek ellenére fontos biztosítéknak tartja a rektor, amelyhez az ELTE is ragaszkodik, mert így előzhető meg a hallgatók kizsákmányolása.

A rektor álláspontja szerint szükség lenne arra, hogy a jelenleg rendkívül szűk területet lefedő törvényi előírások bővítésre kerüljenek, és több szakon tegyék lehetővé (akár a szabadon felvehető kreditek terhére) a szakmai gyakorlat elvégzését. Ezáltal a hallgatókat is ösztönöznék a szakmai gyakorlat elvégzésére.

Kutatóegyetemként, illetve olyan egyetemként, amely elsősorban tanárképzéssel foglalkozik, az ELTE-nek viszonylag korlátozottak a lehetőségeik állásbörzék szervezésére. Ennek ellenére azok a hallgatók, akik ellátogatnak az egyetem állásbörzéire, alapvetően jó tapasztalatokat szereznek. Amennyiben van olyan cég a kiállítók között, aki a képzettségüknek megfelelő állást kínál, úgy akár el is tudnak helyezkedni. Hozzátette azonban azt is a rektor, hogy a *gazdasági válság miatt az állásbörzéken részt vevő cégek egyre kevesebb pozíciót kínálnak, inkább presztízsszempontról, illetve a gyakornoki programjaik népszerűsítése miatt vesznek részt a rendezvényeken.*

Az ELTE szervezeti egységeként működő Hallgatói Karrier- és Szolgáltató Központ (a továbbiakban: Karrierközpont) az állásbörzéken kívül is több módszerrel segíti a hallgatók elhelyezkedését. Ez két nagyobb kategóriára bontható: a képzésekre, illetve a hirdetési szolgáltatásokra. A Karrierközpont kiemelt célja, hogy a hallgatók minél könnyebben munkához jussanak, ezért többfajta álláskereső tréninget is tart az érdeklődők számára. A tréningeken a résztvevők megismerkedhetnek az álláskereső stratégiájával, az önéletrajzírás titkaival, próbainterjúkon vehetnek részt.

Az ELTE képzési portfóliójában viszonylag kevés szakon hirdet meg gyakorlatigényes képzéseket (az Informatikai, a Pedagógiai és Pszichológiai, a Társadalomtudományi, valamint a Természettudományi Karokon). A képzéseken pozitív tapasztalatként mindenhol elmondható, hogy a hallgatók a gyakorlatban is megismerik és elsajátítják az elméleti képzéseken tanultakat. A gyakorlati rendszer segíti a hallgatók elhelyezkedését, többségük (különösen a sporttudományi, illetve a társadalomtudományi területen) a gyakorlati helyen helyezkedik el az oklevél megszerzését követően.

Az ELTE-n a gyakorlatigényes képzések közül csupán a programtervező informatikus szakhoz kapcsolódik munkáltatói ösztöndíjprogram: a General Electric Healthcare cég Öveges ösztöndíja doktori hallgatók és mesterszakos diplomázók számára. Ugyanakkor több karon hirdetnek meg ad hoc jelleggel pályázatokat, támogatásokat a versenyszférába tartozó cégek, többek között az Audi, a BP, a Kalegran Ltd., valamint képzési hozzájárulását intézményünknek ajánlja fel többek között a Paksi Atomerőmű, a Deloitte. Budapest Főváros Önkormányzata pedig diplomatémákat és az azok kidolgozásához szükséges szakmai háttérrel biztosít.

A legutóbbi, 2011. évi felmérés alapján a 2008-ban és 2010-ben végzetek 5,9%-át alkalmazzák korábbi gyakorlati helyükön, a legmagasabb arányban a TáTK-n végzetek.

Az Eszterházy Károly Főiskolán 2010-ben megvalósult átfogó diplomás pályakövetési kutatás keretében az intézmény megvizsgálta a főiskolán végzett hallgatók munkaerő-piaci helyzetét, álláskeresési sajátosságait, elhelyezkedési esélyeit. A kutatás zárótanulmánya a javaslatok között első pontban említi a szakmai gyakorlati helyek számának növelését, amely elősegíti a hallgatók szakmai kapcsolódási lehetőségeinek gyarapodását.

A szakmai gyakorlatot teljesített egykori hallgatóik 17%-a helyezkedett el azon a munkahelyen, amelyen gyakorlatát végezte. Ugyanakkor a tanulmány kitér arra is, hogy csupán 47%-uk gondolja úgy, hogy tanulmányaihoz kapcsolódó munkatapasztalatot szerzett.

Az Eszterházy Károly Főiskolán a Karrier- és Gyakorlati Hely Koordinációs Iroda több mint 350 céggel, szervezettel áll kapcsolatban, amelyek fogadják szakmai gyakorlatokon hallgatókat. Az egyre növekvő kapcsolati háló nagyban segíti a hallgatók gyakorlati programjának teljesítését, állásajánlatok, frissdiplomás programok lehetőségeinek hallgatókhoz való eljutását. Összegyűjti a munkáltatóktól érkező állásajánlatokat, hírlevélben értesíti az álláskeresőket. Míg gyakorlati programot a legtöbb a főiskolával kapcsolatban álló cég hirdet, ösztöndíjprogramra való felkérés eddig nem érkezett.

A zárótanulmány ugyancsak megfogalmazza az állásbörzét valamint a karriertanácsadás jelentőségét, mint az elhelyezkedési gondok csökkentésének egyik fontos változóját. Az intézményi állásbörzék jó lehetőséget kínálnak a hallgatóknak arra, hogy megismerkedhessenek cégekkel, szervezetekkel, valamint személyesen bemutatkozhatnak a megjelent képviselőknek. A kapcsolódó szakmai programok pedig segítenek, hogy minél felkészültebben vehessen részt a hallgató a cégekkel való találkozáskor.

A rektor véleménye szerint a gyakorlati képzés minősége, a szakmai gyakorlati helyek számának növelése vitathatatlanul fontos alapköve a sikeres munkaerő-piaci részvételnek, ugyanakkor fontos, hogy alternatív pályakezdetést elősegítő eszközökkel egészüljön ki, mint a pálya- és karriertanácsadás, vagy a szakmai tapasztalatot jelentő önkéntes koordináció.

A Károly Róbert Főiskola rektorától kapott tájékoztatás szerint a fiatal pályakezdeők esetében sokszor a munkatapasztalat hiánya jelent az elhelyezkedésben gondot. *A munkaerőpiacon a gyakorlatias, speciális szakudással rendelkező szakembereket keresik leginkább, ezért egyre nagyobb jelentősége van a felsőoktatásban a gyakorlatorientált képzés megvalósításának.* Ennek a követelménynek a Károly Róbert Főiskola maximálisan igyekszik megfelelni. Képzési programjainkban valamennyi szakon, minden képzési szinten az ide vonatkozó hatályos jogszabályi rendelkezések, a képzési és kimeneti követelmények előírásainak megfelelően alakították ki az elméleti és a gyakorlati órák arányát.

A szakok tantervei rögzítik az elméleti órákkal összhangban a gyakorlati óraszámokat, amelyek között félévnyi üzemi gyakorlat, nyári gyakorlat és féléves gyakorlat, mint gyakorlati forma is megtalálható. A hallgatók üzemi gyakorlatainak teljesítésében minden segítséget megad a főiskola, a rendelkezésre álló képzési bázisokon pedig biztosítják az évközi gyakorlatok feltételeit.

A rektor tapasztalatai szerint a gazdálkodó szervezetek nem eléggé motiváltak abban, hogy fizetés ellenében foglalkoztassák a hallgatókat, pedig az érdemi munkavégzésnek ez is feltétele lenne. Véleménye szerint a gyakornokokat foglalkoztató munkavállalókat adó- és járulékfizetési kötelezettségeinek mérséklésével lehetne érdekelttőbbé tenni a hallgatók hosszabb távú foglalkoztatásában.

A főiskola évek óta szervez állásbörzét a hallgatók számára, amelyen elsősorban a végzősök vesznek részt, de érdeklődnek alsóbb évfolyamosok is. *A bemutatkozó vállalatok különböző területekről képviseltetik magukat, számuk azonban évről évre csökkenő tendenciát mutat, ami nehezíti a hallgatók elhelyezkedését.* A cégek zöme napjainkban tartózkodik ezektől a rendezvényektől, hiszen a kapacitásaik mind anyagi, mind humán területen korlátozottak. A hallgatók egy része részt vesz a fővárosban tartott állásbörzéken is, ahol nagyobb a merítési bázis a potenciális munkahelyek tekintetében.

A tájékoztatásból az is kiderül, hogy az intézményben számos szakmai rendezvényt szerveznek, amelyeken a hallgatóknak lehetőségük van találkozni különböző cégek szakembereivel, képviselőivel, így rajtuk keresztül információhoz juthatnak az adott vállalatról, cégcsoportról. Ilyen rendezvények a konferenciák, szakmai napok, előadások a szakkollégium és Magyar Közgazdasági Társaság rendezvényei. További fontos lehetőséget jelenthet a hallgatók számára a rektor szerint az összefüggő szakmai gyakorlatokon való részvétel, amely egyébként többeknek végzés utáni elhelyezkedési lehetőséget is jelent.

A főiskolán működő Diplomás Pályakövetési Rendszer adatai alapján a korábbi évekhez képest jellemző, hogy a tanulmányaikat befejező hallgatók a tanulmányi évek alatt gyakorlatot biztosító munkáltatónál helyezkednek el. Hozzávetette azonban azt is a rektor, hogy az ilyen típusú *elhelyezkedések száma növelhető lenne, ha a gazdálkodó szervezetek motiváltabbak lennének abban, hogy fizetés ellenében foglalkoztassák a hallgatókat, így érdemi*

munkavégzésre alkalmazzák a szakmai gyakorlaton résztvevőket. Egy területet tartott fontosnak kiemelni, ahol kifejezetten jól működik a rendszer, ez pedig a turizmus-vendéglátás szektora.

A Kaposvári Egyetem rektorától kapott tájékoztatás szerint a Kaposvári Egyetem gyakorlatorientált szakjain a hallgatók magas szintű gyakorlati ismereteket kapnak, a gyakorlati képzésre fordított szakmai órák száma a képzési és kimeneti követelményekhez igazodva teljesen megfelelő. A gyakorlatokon az együttműködési megállapodások alapján a gyakorló terepek a végzett hallgatók foglalkoztatásában is aktívan részt vesznek. Az állásbörzéken szervező és résztvevő szerepet töltenek be, valamint a beiskolázási időszakban lehetőséget biztosítanak az érdeklődők számára a szakmai munkák megtekintésére.

A Kaposvári Egyetem Karrier Irodája állásbörzét szervez évente két alkalommal. Az állásbörzéken elsősorban a régióban és annak vonzáskörzetében a lehetséges állás kínáló vállalatok, vállalkozások, valamint közintézmények is részt vesznek. A végzett hallgatók munkába állásának mutatóit 2007 óta egyetemi Diplomás Pályakövető Rendszer követi nyomon. A Karrier Iroda költségtérítés nélküli egyéni karrier-tanácsadást, valamint állást kereső tréningeket szervez és tart az érdeklődő hallgatók számára.

A Kecskeméti Főiskola rektora arról tájékoztatott, hogy az eddigi céges partnereik visszajelzése, illetve saját tapasztalataik szerint az egyik fő problémát, a szakmai gyakorlati idők rövidege jelenti. Egyes szakok esetében ez csak 3 hét, jobb esetekben pár hónap. Egyre több multinacionális cég próbál kidolgozni szakmai gyakorlonki programokat, amelyek keretében külön díjazás fejében, szerződéses keretek között, legtöbbször 6 hónapra fogadnak hallgatót. Mindez sajnos nem jellemző a kis- és középvállalkozói szektorra, ahol külön erőforrás erre nincs.

A Kecskeméti Főiskola 15 éve rendez állásbörzét minden évben. A rendezvény folyamatosan fejlődött bővült az elmúlt évek alatt, mind a kiállítók, mind a részt vevő hallgatók és az elérhető szolgáltatások tekintetében. A cégektől a kérdőíveken keresztül visszajelzéseket kap a főiskola, hogy melyek azok a hiányosságok a hallgatók részéről, amelyek még fejlesztésre szorulnak (pl.: nyelvtudás, személyes kompetenciák, szakmai gyakorlat hiánya). A hallgatók visszajelzése alapján pedig elmondható, hogy számos impulzus éri őket az állásbörzén keresztül arra vonatkozóan, hogy melyek azok a területek, ahol még fejlődésre szorulnak, milyen volt a fogadtatása az önéletrajzuknak, milyen benyomást keltettek a munkáltatóban.

A fiatalokat folyamatos tanácsadási lehetőségekkel, a munkáltatókkal való állandó kapcsolattartással, számukra hirdetett lehetőségek népszerűsítésével segíti a főiskola Hallgatói és Oktatói Szolgáltató Központja. A központ az állásbörze szervezésén, a folyamatos karrier tanácsadáson kívül, kurzusok szervezésében is részt vesz, céges látogatásokat, előadásokat szervez, ingyenes, tematikus kiadványokat terjeszt a hallgatók körében, foglalkozik tehetség gondozással, hallgatói versenyek menedzselésével, és öregdiákokkal való kapcsolattartással is. A főiskola partnercégei közvetlenül juttatják el az intézményhez az aktuális állás kínálatukat, melyeket több fórumon népszerűsítenek a hallgatók körében. Szükség esetén teljes körűen gondozni tudják az állás megpályázásának folyamatát: az önéletrajz elkészítésétől az interjúra való felkészítésig.

A Kecskeméti Főiskola Gépipari és Automatizálási Műszaki Főiskolai Kara 2012 őszétől indította el járműmérnök alapszakján a „duális” képzési formát, két multinacionális cég közreműködésével, így konkrét gyakorlati tapasztalatokról a rektor a válaszadás időpontjában még nem tudott beszámolni. Azt azonban hozzá tette, hogy a *képzési forma iránt nagy az érdeklődés a munkáltatók részéről*, a további partnerek bevonásának lehetőségét igyekeznek kidolgozni.

Ösztöndíj programok szervezésére már kevesebb megkeresés érkezik a főiskolához a korábbiaknál. Ennek oka a rektor szerint, hogy az ilyen lehetőségekkel rendelkező és élni tudó cégek saját szervezésben megvalósítják ezeket a programokat, és csak a népszerűsítésben kérik az intézmény segítségét. E kezdeményezést a főiskola vezetősége jónak találja, de szívesen vennék önálló – akár állami – ösztöndíjprogramok hirdetését, amely a kis- és középvállalkozói illetve nonprofit szektor számára nyújtana segítséget.

A Hallgatói és Oktatói Szolgáltató Központ a végzősök körében végzett kérdőíves felmérése alapján a végzősök 20-25%-ának van lehetősége tovább dolgozni korábbi gyakorlati helyén. A személyes tapasztalatok, és visszajelzések is ezt erősítik, a szakmai gyakorlaton való részvétel kiváló lehetőség a későbbi munkavállalásra, még ha nem is közvetlenül a gyakorlat elvégzése után kerül erre sor.

A Liszt Ferenc Zeneművészeti Egyetem – a kapott tájékoztatás szerint – nagy jelentőséget tulajdonít a hallgatói munkaerő-piaci nyomon követésének, illetve az ebből származó tapasztalatok összegyűjtésének. Az intézmény jelenleg komoly erőfeszítéseket tesz az alumni nyilvántartás elkészítése érdekében, amely valószínűleg alkalmas lesz arra is, hogy naprakész információkat szolgáltatson a Zeneakadémián diplomát szerzett előadóművészeknek, zenepedagógusoknak és zenetudósoknak a képzésen túli szakmai munkásságáról.

A zeneművészeti felsőoktatás szakirányainak nagy többségében alapvetően gyakorlatorientált képzési modellt követnek. A hatályos jogszabályi környezet világosan körülhatárolja, a működő szakirányok akkreditációs anyagai pedig tanegységi szinten szabályozzák az elméleti és a gyakorlati képzések helyét az intézmény oktatási struktúrájában. A zenei tanárképzés területén duálisnak mondható a képzés, tehát az elméleti és a gyakorlati oktatás egyensúlyán alapul. Ugyanakkor (különösen az összefüggő tanítási gyakorlatok esetében) az egyetem vezetősége szükségét látta, hogy – a jogszabályi környezet szabta kereteken belül – intézményi szintű szabályozással is rögzítse a követelményeket. A rektor véleménye szerint az elméleti és gyakorlati képzések összehangolása biztosított a Zeneakadémia hallgatói számára.

A felsőoktatási intézmények által szervezett állásbörzék a rektor szerint a Zeneakadémia hallgatói számára nem nyújtanak segítséget a munkaerő-piacon történő elhelyezkedésében. Az egyetem a magyar felsőoktatási rendszer

egészét tekintve is kiemelkedő helyen áll nemzetközi viszonylatban, így hallgatóinak jelentős része a hazai és a nemzetközi zenei életben, gyakran ún. próbajáték révén helyezkedik el. A zenepedagógiai diplomával rendelkezők a közalkalmazotti szféra irányába indulnak, mely területen kielégítő módon működnek az állás-portálok.

Az intézmény tapasztalatai szerint a tanulmányaikat befejező hallgatók elenyésző számban helyezkednek el a tanulmányi évek alatt gyakorlatot biztosító munkáltatónál. Az ilyen típusú munkáltató a zenei felsőoktatásban egy gyakorlóiskola, amely az üzleti szférától eltérően nem használja munkaerő-toborzásra a gyakorlati időt.

A Zeneakadémia 2011-ben – egy sikeres pályázat révén – kísérleti programot szervezett 15 tehetséges hallgató számára, amelytől azt várta, hogy az hatással lesz a hallgatók munkaerőpiacon való sikeres megjelenésére is. A program célja az volt, hogy a zenei tehetségen túli olyan képességeket fejlesszenek, olyan ismeretek megszerzését segítsék elő, amelyek lehetővé teszik azt, hogy a növendékek már egyetemi éveik alatt elkezdjék a felkészülést a nemzetközi zenei életben történő érvényesüléshez.

A duális képzés eredményeit jól mutató nyomon követési rendszer kiépítése az alumni portál építése kapcsán jelenleg is zajlik, annak teljes kiépülését követően azt egyben a minőségbiztosítás egyik fontos mérési pontjának is tekintik.

A Zeneakadémiát ösztöndíjprogramok szervezésére munkaadói oldalról nem keresték, ugyanakkor a Zeneakadémia jelentős nemzetközi felsőoktatási, vagy mecénási kapcsolatrendszere révén részt vesz ösztöndíjprogramokban.

A *Magyar Képzőművészeti Egyetem* rektorának meglátása szerint a hatályos jogszabályi környezet hatására javult a képzőművészeti képzésben kiemelt fontosságú gyakorlóléhen, műtermekben, szakműhelyekben folyó alkotó képzési tevékenység, valamint az elméleti oktatás feltételrendszere. Az infrastruktúra kialakítását, felújítását, fejlesztését és korszerűsítését azonban kizárólag pályázati forrásokból tudja finanszírozni az egyetem. Sajnos azonban a Közép-magyarországi régióban ezek a források jelenleg kiapadtak.

Az egyetem nem szervezett és nem vett részt állásbörzéken, a diplomás pályakövetés eredményei azonban azt mutatják, hogy a művészeti tevékenységet végző és oktató diplomás fiatalok speciális munkaerőt jelentenek, mert a munkavégzésükhöz művészeti végzettség és magas szintű szakmai-oktatási ismeretek szükségesek. Ezért – a rektor álláspontja szerint – a régió foglalkoztatási statisztikáit csak közvetetten érdemes vizsgálni, hiszen szellemi szabadfoglalkozásúként egy lényegesen szűkebb részét képezik a munkaerőpiacnak. A foglalkoztatás mérését az sem segíti, hogy nincs egy stabil, a frissen végzett művészeket felvevő munkaerőpiac, a tanulásba, képzésre fordított energiák, anyagi ráfordítások nem térülnek meg azonnal, azok hosszú távon hasznosulnak, mind az egyén, mind a társadalom számára.

A fiatalok elhelyezkedését segítheti, hogy bár az utóbbi éveket meghatározó, a művészeti felsőoktatás területén bekövetkezett folyamatok eredményeképpen az intézmény képzési kínálatában meglévő szakok más egyetemeken is megjelennek, de a restaurátor-, az intermédia-, a képzőművész-tanár-, valamint a képzőművészet elméleti képzéseknek jelenleg nincs magyarországi versenytársa.

A *Miskolci Egyetem* rektora a következőkről tájékoztatót. A jogszabályban rögzített képzési és kimeneti követelmények rögzítik az elméleti és gyakorlati képzés arányát és kapcsolódását, és ezen jogszabályi követelményektől a felsőoktatási intézmények nem térhetnek el. A Miskolci Egyetem által kínált képzési struktúra meglehetősen heterogén a tekintetben is, hogy ötvözi az elméleti és a gyakorlatorientált képzési módszerek megvalósítását. A rektor véleménye szerint valamennyi képzési területen alapvetően biztosított az elméleti és a gyakorlati képzések összehangolása, illetve a Miskolci Egyetem fontos célkitűzésének tekinti a gyakorlatorientált képzés biztosítását.

Az állásbörzékét nagyon hatékonyan tartja, mivel közvetlen kapcsolatot alakítanak ki a munkaerőt kereső cégek és az egyetem hallgatói között. Az állásbörzék programja túlmutat az egyszerű bemutatkozáson, lehetőséget ad a hallgatóknak a munkahely keresési folyamatba való betekintésre, és gyakran gyakorlati helyeket, ösztöndíjakat is szerezhetnek a hallgatók. Az állásbörze során önéletrajz készítő- és interjú tréningeket is szerveznek a hallgatók későbbi elhelyezkedési esélyeinek hatékonyabbá tétele érdekében.

A Miskolci Egyetem az állásbörzéken kívül folyamatos tréningekkel, tanácsadásokkal segíti a hallgatókat a munkakeresésben, illetve a kötelező szakmai gyakorlatok is lehetőséget teremtenek arra, hogy a hallgatók jó kapcsolatot alakítsanak ki a munkáltatókkal a későbbi elhelyezkedés reményében. A felsőoktatási intézmény oktatói törekednek arra, hogy tudományos kutatásokba, projektmunkákba a hallgatókat bevonják. Kiemelt fontosságúnak véli az egyetem vezetősége a hallgatók idegen nyelvi felkészültségének javítását, ennek érdekében számos nyelvtanfolyamot indítanak.

Tényleges duális képzés nem folyik az egyetemen, ennek ellenére majdnem minden képzéshez tarozik 3-6 hetes kötelező szakmai gyakorlat. A szakmai gyakorlat jelentőségét kiemelkedően fontosnak tartja a rektor.

Az intézmény Diplomás Pályakövetési Rendszert működtet, a végzés után egy, illetve három évvel történő felmérés eredményei közel azonosak. A hallgatók megítélése szerint gyakorlatorientáltak, a szakmai tárgyak jól megalapozottak, közepes mértékben segítik a szakmai fejlődést és használhatók a munka világában.

A munkaadói oldalról jellemzően a műszaki karokhoz (Gépészmérnöki és Informatikai Kar, Műszaki Földtudományi Kar, Műszaki Anyagtudományi Kar) érkeznek megkeresések ösztöndíjprogramok szervezésére (például Wanhua-BorsodChem Ösztöndíjprogram, Filtrona Filters Products Karrierprogram). A vállalatok legnagyobb motivációja ezen a téren az, hogy Európa szerte hiány van mérnökökből. Általánosságban külföldi tulajdonú

társaságok kéri az egyetem karainak közreműködését kis létszámú hallgatót érintő ösztöndíjprogramokban. A rektor tapasztalatai szerint a hazai társaságok és szakmai szervezetek inkább diplomatervezési díjakat írnak ki.

A *Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem* volt hallgatóinak jelentős része már a diplomaszerezéskor elhelyezkedett, és akik nem, azok is általában 2-6 hónapon belül munkát találnak. Emellett a végzett hallgatók közel kétharmada szerint a jelenlegi munkája során az egyetemen szerzett tudás elengedhetetlen vagy jól használható, és a végzetek több mint kétharmada szerint a munkája nagy mértékben kapcsolódik a végzettségéhez. Természetesen ugyanezen felmérések adatai alapján tisztában van az egyetem vezetősége a képzésekhez kapcsolódóan a végzetek részéről megfogalmazott igényekkel (gyakorlati ismeretek növelése, elhelyezkedést segítő kompetenciák, készségek fejlesztése, szakmai tapasztalatszerzés biztosítása), amelyeknek a képzésbe történő beépítése érdekében igyekeznek javítani a BME és a munkáltatók közti kapcsolatokat, fejlesztik karrierszolgáltatásait és a hallgatók számára tapasztalatszerzési lehetőségeket biztosítanak mind a képzés keretein belül, mind a képzéshez kapcsolódóan.

A BME által szervezett Műegyetemi Állásbörzén évente két alkalommal 100-120 munkáltató, valamint 2000-2500 hallgató és végzett találkozik, és ennek során az állásbörze keretein belül a hallgatók megismerhetik a munkáltatók által kiírt szakmai gyakorlatokat és munkalehetőségeket, illetve általánosan tájékozódhatnak a képzésüknek megfelelő gazdasági szektor, ágazat állapotáról, helyzetéről, perspektívájáról az adott ágazat prominens képviselőitől. Ennek megfelelően a rektor véleménye szerint a felsőoktatásban tanulók és a frissen végzetek esetén az állásbörze fontos szerepet tölt be mind a munkaerőpiac megismerése, mind az elhelyezkedés során.

A BME Karrier Iroda szakmai tapasztalatai alapján a munkáltatók által működtetett ösztöndíjprogramok (vagy egyéb hallgatói munkaerő-toborzást szolgáló, például gyakornoki programok) szervezését általában a munkáltató valamely egysége, részlege hajtja végre, ritkán ezt a feladatot más munkaerő-toborzással foglalkozó vállalattal végezteti el a munkáltató. Ennek megfelelően a Karrier Irodát a munkáltatók csak az ösztöndíjprogramjukban való részvétellel vagy egyes részfeladatok (főként előadástartás, hallgatók közti hirdetés) lebonyolításával keresték meg, amit a Karrier Iroda eseti megállapodások alapján általában meg is tett.

A *Nemzeti Közszerződési Egyetem rektora* válaszában leszögezte, tekintettel arra, hogy a Nemzeti Közszerződési Egyetem csak 2012. január 1-én jött létre és az egységes pályakövető rendszer kialakítása is folyamatban van, konkrét adatokat jelenleg csak a jogelőd intézmények vonatkozásában tud szolgáltatni.

A Közigazgatás - tudományi Kar álláspontja szerint a *hatályos jogszabályi környezet hatása az elméleti és gyakorlati képzések összehangolásában nem meghatározó*. Ennek megfelelően az egyetemi vezetés döntésén alapul, hogy az általános alapképzés mellett, beépülnek-e a gyakorlati elemek is az oktatásba.

A rektor kitért arra is, hogy az állásbörzék eredményessége az adott intézmény presztízsén, oktatási színvonalán múlik. A hallgatók elhelyezkedését nagyban segíthetik a közigazgatási szervekkel megkötött együttműködési megállapodások, amennyiben azok nem formálisak, és megfelelően érvényesülnek.

A *közigazgatási terület szakmai gyakorlati rendszere teljes átalakításra szorul*. A néhány hét időtartamú szakmai gyakorlat ugyanis nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. A közszerződésben eltöltött rövid idő a hallgatók számára egyáltalán nem, vagy csak alig tette lehetővé a tényleges tapasztalatszerzést: az augusztus végi szeptemberi munkavégzés, az őket foglalkoztató szervezetek számára egyáltalán nem volt ideális; a nyári szabadságolások miatt alig-alig volt, aki igazi szakmai mentorként segítette a diákok munkáját.

A szakmai gyakorlat megújulásának célja, hogy lehetőséget kínáljon tényleges közszerződési tapasztalatok megszerzésére, illetve lehetővé tegye a jövőbeli hivatás, munkahely megismerését, biztosítsa az addig szerzett elméleti ismeretek alkalmazását, a szakdolgozat elkészítéséhez szükséges kutatómunka elvégzését. Ezeknek a követelményeknek csak a képzés struktúrájába integrált, féléves, folyamatos monitoring alatt működő rendszer képes megfelelni.

A *Közigazgatás-tudományi Karon* önálló karrier tanácsadás 2012. január 1-e előtt nem működött. Ezt a feladatot a Budapesti Corvinus Egyetem Központi Karrier Irodája látta el. A Diplomás Pályakövető Rendszert ugyancsak a Központi Karrier Iroda működtette.

A *Rendészettudományi Kar jogelődjénél* a Rendőrtisztviselő Főiskolán valamennyi levelező hallgatót a rendvédelmi szervezetek foglalkoztattak. A nappali tagozatos hallgatók szintén ezeken a területeken helyezkedtek el az általuk kötött tanulmányi szerződéseknek megfelelően. Az Intézményben diplomás pályakövetési rendszer 2012. január 1-e előtt nem működött.

A *Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar jogelődjénél* a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen jelenleg is tevékenykedő Karrier Iroda látta el a karrier management tevékenységet, és működtette a Diplomás Pályakövető Rendszert. Állásbörzék szervezésére a Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen – a képzés jellegére is tekintettel – nem került sor.

A *Nyíregyházi Főiskola rektorhelyettesének válasza* szerint intézményükben a *duális képzés*, 2012-ben – kifutó jelleggel – teljes mértékben befejeződött. Ebben a képzési formában az elméleti képzés és gyakorlati képzés aránya 70 - 30%-ban volt meghatározva. A munkaerő piaci visszajelzés alapján megállapítható, hogy ezek a szakképzettségek egyértelműen befogadásra kerültek a megfelelő munkakörökbe.

A *bolognai rendszerű alapképzés* már a gyakorlatorientált képzésekre helyezte a hangsúlyt, magasabb gyakorlati ismeret arány meghatározásával. A duális képzésben a 13 - 15 hetes szorgalmi időszakot 5 hetes vizsgaidőszak követte és a gyakorlati képzést a szorgalmi időszakon belül vagy a nyári szünetben végezte a hallgató.

A bolognai képzésben a gyakorlati képzés során a hallgató a féléveken belül valamint összefüggő, legalább 6 hét időtartamtól egy egész szemeszteren keresztül friss, modern gyakorlati ismereteket szerezhethet. Megismerheti a szervezet, vállalat működését, részese a mindennapoknak. Valódi problémákkal és megoldásokkal találkozhat, friss diplomásként olyan tapasztalattal fog rendelkezni, ami kiváló lehetőséget biztosít a munkaerőpiacon történő elhelyezkedés során.

A főiskola minden év tavaszán megrendezi *állásbörzéjét*. Az érdeklődők többsége a Nyíregyházi Főiskola hallgatóiból tevődik össze. Az állás kínáló cégek elsősorban az IT, a pénzügy és a műszaki területről érkeznek. Az állásbörzék iránti érdeklődés csak koncentrált, kemény marketing- és kommunikációs tevékenységgel növelhető, ami évről-évre nagy kihívást jelent, nehéz megtalálni azt a motiváló tényezőt, ami a hallgatót arra sarkallja, hogy egyáltalán megjelenjen az állásbörzéken. Vannak tudatosan tanuló, jövőjüket építő hallgatók is, akik állandó résztvevői az állásbörzéknek, de sajnos ez az összes hallgatóhoz képest még nem képez jelentős arányt.

Az állásbörzék szervezésén kívül az alábbi tevékenységekkel segíti az intézmény a fiatalok elhelyezkedését, illetve az arra történő felkészülést: *a) karrier-tevékenységek*: állásbörze szervezése, munkaerő- közvetítés, munkaerő- kiválasztás, szakmai gyakorlati lehetőségek, karrier- tréningek szervezése, szakmai előadások, szakmai utak szervezése, céges előadások, gyárlátogatások, próbainterjúk, IQ teszt, grafológiai vizsgálat; *b) alumni-tevékenységek*: továbbképzési lehetőségek, szakmai rendezvények, találkozók, bálók szervezése, kedvezményrendszer működtetése, szakmai csoportok létrehozása, tapasztalatcsere, pályakövetéses vizsgálatok.

A Főiskolán 2010 évtől indult el a *pályakövetési vizsgálat* sorozat, ami három pillére épül: hallgatói pálya- és jövőkép vizsgálat, végzett hallgatók pályakövetése és munkaadói kutatás.

A felmérések egyértelműen igazolják, hogy azok a hallgatók tudnak a leghamarabb munkát találni, akik az oklevél átvételekor már gyakorlatot tudnak igazolni. Ennek egyetlen reális esélye a gyakornoki munka. E tekintetben jelentős előnyt élveznek azok a hallgatók, akik 7 féléves alapképzésbe járnak és egy teljes félévet gyakorlattal, munkahelyen tölthetnek el. Emiatt a legtöbb folyamatos szakmai munkát végző hallgató a Gazdasági és Társadalomtudományi Karról került ki. Sajnos kevés visszajelzést kapnak arról, hogy a gyakorlati képzés helyszínén munkát végző fiatalok milyen arányban tudnak elhelyezkedni, illetve ott maradni a képzés helyszínéül szolgáló munkáltatóknál, de a munkáltatók körében végzett adatfelvétel azt igazolja, hogy számos frissen végzett diplomást a gyakorlóhely már munkavállalóként foglalkoztatja. Eddigi tapasztalataik szerint ez az arány kb. 30%-ra becsülhető. A szakmai gyakorlatok helyszínét leggyakrabban maguk a főiskolai, egyetemi hallgatók választják ki, intézményi szinten ennek meghatározása nem jellemző.

A rektorhelyettes véleménye szerint a szakmai gyakorlat nagy jelentőséggel bír a munkaadó részéről, mert lehetőséget ad a potenciális munkavállaló kiválasztására, képességeinek feltérképezésére.

A rektorhelyettes válaszában kitért arra is, hogy sajnos Szabolcs-Szatmár-Bereg Megye munkanélküliségi mutatói igen rosszak, ami jelzi, hogy kevés a tőkeerős piaci szereplő. Ennek is következménye, hogy konkrét ösztöndíjprogram kialakítására megkeresés nem érkezett intézményük irányába, kivéve az állami és alapítványi ösztöndíjformákat.

A *Nyugat-Magyarországi Egyetem* a TÁMOP projekt keretében évente kiterjedt vizsgálatot folytat a végzett hallgatók munkaerő piaci elhelyezkedésének megismerésére. Ezt a tevékenységet a projekt lezárása (2011) után is folytatják, mivel alapvető fontosságúnak itéli a végzett hallgatók életpályájának követését.

A rektor arról tájékoztatott, hogy az elméleti és gyakorlati képzés összehangolása, annak színvonala szakonként jelentősen eltér. *Nehéz olyan gyakorlati helyeket találni, ahol a hallgató hasznosítható tudást és készségeket szerez szakmai profiljához illeszkedően.* A legjobb helyzetben ezen a téren a gazdaságtudományi szakok és a tanárképző és pedagógia szakok hallgatói vannak, az előbbieket a gazdasági érdekltség felismerése, az utóbbiak a tradíciók miatt.

Az intézmény rendszeresen szervez állásbörzéket, de ezeknek közvetlen befolyása az elhelyezkedésekre a hallgatók véleménye szerint minimális, a kapcsolati háló nagyobb jelentőséggel bír. Az állásbörzék és a korábbi szakmai gyakorlati helyek kapták a legalacsonyabb értékelést a végzett hallgatók véleményei alapján. Ötfokú skálán mérve az elhelyezkedésben betöltött szerepét az állásbörzék esetében 1,08-ra, a szakmai gyakorlati hely szerepét 1,24-re értékelték a végzett hallgatók. A legmagasabb értékelést a család, a rokonság és a baráti kapcsolatok kapták.

A rektor véleménye szerint *az egyetem a fiatalok elhelyezkedését döntően a munkaerő piaci kapcsolatai alapján tudja segíteni. Jelentős szerepet játszanak ebben az alumni szervezetek és adott esetben az oktatók is. A hivatalos intézmények szerepe elenyésző.*

Az egyetem a Diplomás Pályakövető Rendszer segítségével, valamint az alumni szervezetek útján szerzi információinak döntő részét a végzett hallgatók munkaerő piaci helyzetének alakulásáról.

Az egyetem különböző karai maguk kezdeményeznek ösztöndíj programokat a megváltozott finanszírozási rendszerből eredő nehézségek ellensúlyozására, és ehhez próbálják megnyerni a munkaadói oldal támogatását.

Az *Óbudai Egyetem oktatási főigazgatójának* álláspontja szerint a hatékony gyakorlati képzés megvalósításához az ipari partnerekkel történő szorosabb együttműködésre lenne szükség. Az elmúlt évek jogszabályi változásai sajnos növelték a távolságot a felsőoktatási intézmények és az ipari szereplők között. Különösen fontos változásokat hoztak a szakképzési hozzájárulás befizetésével kapcsolatos jogszabályi módosítások. Míg korábban a járulékfizetésre kötelezett vállalkozások a befizetendő szakképzési hozzájárulás egy részét a felsőoktatási intézmények gyakorlati képzéséhez szükséges eszközök fejlesztésére fordíthatták, addig a jelenleg érvényes szabályozás szerint ezt a központi költségvetésbe kell befizetniük. A korábbi gyakorlat sok

közvetlen kapcsolatot jelentett az ipari partnerekkel, akik megismerhették a felsőoktatásban folyó képzéseket és ezen keresztül könnyebben választhattak a végzett hallgatók között.

További fontos változás a szakképzési járulékokkal kapcsolatban, hogy a gyakorlati képzőhelyet létrehozó vállalkozások bizonyos költségeket számolhattak el a náluk foglalkoztatott hallgatók után. Mivel ez a lehetőség is megszűnt, a cégek nem érdekeltek abban, hogy gyakorlati képzésre hallgatókat fogadjanak.

Másik, az ipari partnerekkel történő kapcsolattartást érintő jogszabályi változás, az innovációs járulékokkal kapcsolatos. Korábban ennek a járuléknak a terhére a cégek kutatás-fejlesztési megbízásokat adhattak felsőoktatási intézményeknek. Mivel ez a lehetőség mára megszűnt, az ipar és a felsőoktatás kapcsolata tovább lazult, néhány partner esetében megszűnt.

Az állásbörzék nagyon hatékonyak, segítenek a fiataloknak megismerni az iparban megszerezhető pozíciókat, ráirányítják a figyelmet az ipar egyes szegmenseiben fontosabb kompetenciákra. A próbainterjúk során a hallgatók kommunikációs készsége javul, a HR (személyügyi) munkatársak rámutatnak a gyenge pontjaikra. Az állásbörzék segítenek abban is, hogy a hallgatók pontosabban behatárolhassák helyüket a munkaerő piacon, és reális bérigényeket fogalmazhassanak meg.

Az Óbudai Egyetem idén 14. alkalommal rendezte meg az *egyetemi állásbörzét*. A rendezvényen nemcsak az Óbudai Egyetem több ezer hallgatója vehet részt, hanem az ország bármely más műszaki jellegű felsőoktatási intézményéből is várják a rendezők a végzős, illetve alsóbb éves hallgatókat. A rendezvényen számos kiállító jelenik meg az egyetem képzési profiljához igazodó állásajánlatokkal, többek között a MOL, Nokia Siemens Networks, Bosch csoport, Ericsson Magyarország, Audi Hungaria Motor Kft., British American Tobacco, BIS Hungary Kft., Henkel, Magyar Honvédség, Vöröskereszt, SAP, Morgan Stanley stb.

A *kooperatív képzés* az egyetem nappali alapképzéséhez kapcsolódó, önkéntes, kiegészítő gyakorlati modul, amelyben az egyetem és valamely gazdasági társaság, vállalat, intézmény együttműködnek annak érdekében, hogy az egyetemi hallgatók – a képzési célban megfogalmazottak szerint – szakmai gyakorlatot szerezzenek. A kooperatív képzés során a hallgatók a képzést támogató cégeknél szakmai gyakorlatot (4 nap/hét), az egyetemen pedig speciális elméleti ismereteket szereznek (1 nap/hét), és a cég szakembereinek segítségével elkészítik szakdolgozataikat. A képzés időtartama 5 vagy 10 hónap, és elvégzése jelentős mértékben segíti a hallgatók munkaerő piaci elhelyezkedését.

Az egyetem szervezésében számos olyan tudományos és műszaki konferenciát és szakrendezvényt tartanak, ahol a legjobb hallgatók bemutatkozhatnak az ipar képviselői előtt. Ezek közül meg kell említeni a Magyar Tudományos Akadémia Természetes Polimerek Munkabizottságával közösen szervezett *Fiatal Diplomások Fóruma* rendezvényt, amelynek elsődleges célja, hogy a szakmai felsőoktatásban az elmúlt években végzett mérnökök és doktori képzésben résztvevő fiatal kutatók az ipar és a szaktudományok képviselői előtt is ismertethessék munkájukat. Egy további lehetőség az évi rendszerességgel megrendezett *szakmai napok*.

Az egyetem vezetősége fontosnak tartja a végzett hallgatókkal való kapcsolattartást, ezért rendszeresen tanár-diák találkozókat szerveznek, illetve az intézetek tartják a kapcsolatot a korábban végzettekkel. Intézeteik kiállítóként részt vesznek a hazai és nemzetközi szakkiállításokon melyekre lehetőségük szerint végzős hallgatóikat is eljuttatják. Itt közvetlen és személyes kapcsolatot alakíthatnak ki a végzés előtt álló mérnökhallgatók a cégekkel. A *mérnökhallgatók egyesülete* gyakornoki programokat szervez a hallgatóknak, akik ezen keresztül külföldi vállalatoknál tölthetnek el néhány hónapot.

Az oktatási főigazgató válaszelevelében kitért arra is, hogy az egyetemek jelentős részén, gyakran a hallgatói önkormányzatok szervezésében működik valamilyen *karrier központ*. Ezek a központok az állásajánlatok közzétételén kívül, az egyetem képzési profiljához illeszkedő, nagy foglalkoztatókhoz látogatásokat szerveznek, illetve kisebb kiállításokra, tanácsadásra hívják meg ezeket a cégeket.

Az egyetemen jelenleg nem folyik duális (elméleti és gyakorlati oktatáson alapuló) képzés, de a 2012/2013-as tanévben az intézmény szándékában áll ilyen jellegű képzés indítása. A cégek nagy számban érdeklődnek e képzési típus iránt, hiszen a műszaki, és az informatikai területen képzett szakemberek hiánya is érzékelhető a munkaerőpiacon. Az az elképzelésük, hogy a 7 féléves képzés 2. féléve utáni nyártól a hallgatók folyamatos kapcsolatban állnak majd a cégekkel; a 8-10 hetes nyári gyakorlaton, illetve a 3. félévtől heti 1 napot, 4. félévtől heti 2 napot, az 5. és 6. félévben heti 3 napot, majd a 7. félévben előre láthatóan heti 4 napot töltenek a cégeknél.

Az egyetemnek van egy ipari partnere, amely már több éve két hallgató tanulmányait támogatja havi ösztöndíjjal. Néhány, egyszeri díjazású programot finanszíroznak még ipari partnereik, többnyire diplomamunkákhoz vagy versenyeredményekhez kapcsolódóan. Egy alkalommal kereste eddig meg az egyetemet egy megyei önkormányzat olyan ösztöndíjprogrammal, amely azt célozta, hogy végzés után a megyéből származó környezetmérnök hallgatók a településeiken vagy a régióban helyezkedjenek el. Gyakran előfordul, hogy a levelező tagozatos, költségterítéses képzésben részt vevő hallgatók költségterítési díját részben vagy egészben a munkáltatójuk átvállalja.

Az egyetem nem rendelkezik arra vonatkozó számszerű adatokkal, hogy milyen arányban helyezkednek el a tanulmányaikat befejező hallgatók a tanulmányi évek alatt gyakorlatot biztosító munkáltatónál. Hallgatói visszajelzések alapján megállapítható, hogy a hallgatók jelentős része helyezkedik el a gyakorlati helyet, illetve diplomaterv témát és konzultációs lehetőséget biztosító munkáltatónál. Mivel a kreditrendszerben a hallgatók tanulmányai elhúzódnak, gyakran már a diploma megszerzése előtt elhelyezkednek ezeknél a cégeknél.

A Pannon Egyetem több kara a kötelező szakmai gyakorlaton kívül *kooperatív képzést* szervez hallgatóinak, ahol a karral szakmai kapcsolatban álló céges partnereknél – a tanulmányaikkal párhuzamosan – akár féléves gyakorlaton vesznek részt a legjobb hallgatók. Informatikai és mérnöki területeken olyan projekt feladatokba vonják be a hallgatóikat, ahol lehetőségük van a legújabb technológiák elsajátítására, csoportmunkában való részvételre, ipari feladatok és elvárások megismerésére, valamint további szakmai tapasztalatok, referenciák megszerzésére.

Az egyetem rektorának véleménye szerint a szakmai gyakorlatos hallgatót 6 hétnél hosszabb ideig alkalmazó vállalkozások munkabér fizetési kötelezettsége miatt a vállalkozások általában nem érdekeltek a hosszú ideig tartó szakmai gyakorlatokban. *Jogszabályokon kívüli probléma a vállalkozások esetén az is, hogy gyakran nincsenek felkészülve szakmai gyakorlatos hallgatók fogadására.*

Tapasztalatuk szerint az elhelyezkedettek kb. 10%-a a szakmai gyakorlatának helyén marad. A frissdiplomások visszajelzése alapján a hallgatók hasznosnak tartják a szakmai gyakorlaton megszerzett tapasztalatokat.

A rektor véleménye szerint kívánatos lenne egy olyan jogszabályi környezet kialakítása, amely valamilyen eszközzel (p1. adókedvezmény) motiválná a vállalkozásokat, hogy az egyetemekkel együttműködve szakmai gyakorlati helyeket alakítsanak ki, tanulmányokat segítő ösztöndíjakat ajánlanak fel.

Az állásbörze hatása nehezen mérhető, mivel a vállalatok többsége nem követi, hogy egy-egy munkavállalójuk honnan került a céghez, azt pedig végképp nem, hogy milyen úton jutott el hozzájuk az álláskereső önéletrajza (p1. fejelet a cég, HR osztályára az álláskeresőtől kapott önéletrajza alapján, állásbörzén keresztül). Az álláskeresői oldalt a diplomás pályakövetéssel tudják követni, de az is bizonytalanságokat tartalmaz, mivel az álláskeresők is több helyre elküldik a jelentkezésüket (pl. munkaközvetítő cég, országos állásportálok), és nem ítélik meg, hogy mi alapján hívják őket egy- egy állásinterjúra.

Az elhelyezkedést támogatja az álláskeresők számára működtetett *állásportál*, amely egy éve került kialakításra a Pannon Egyetemen, és egyre több cég ismeri meg, egyre növekszik a hirdetések száma.

Az elhelyezkedés támogatásának lényeges elemei azok a szolgáltatások, amelyeket órendi előadásokon kívül kaphatnak a hallgatók. Ennek jelentős része szakmai jellegű. A hallgatók részt vehetnek *projekt munkákban, tehetséggondozásban, tudományos műhelyek kutatómunkájában, szakmai előadásokon*, amelyeken keresztül megismerhetik azt, hogy milyen a munkahelyi légkör, kipróbálhatják saját képességeiket, megismerhetik a személyes határaikat. Egy másik része a felkészítésnek a *humán tanácsadás*, amelyen önismeretről, egyéni kompetenciákról, azok fejlesztéséről kaphatnak visszajelzést a hallgatók egy-egy az egyetemen elérhető tréningen, egyéni tanácsadásokon, on-line elérhető tanácsadó oldalon keresztül. Ez segíti a hallgatókat abban, hogy megtalálják a számukra leginkább illeszkedő szakmát, munkakört.

A Pannon Egyetemen elérhető nagyvállalatokkal szoros együttműködésben folytatott képzések, azonban egyik sem tekinthető duális képzésnek. A duális képzés bevezetésének a lehetőségét vizsgálják és az előkészítés fázisában van, de saját tapasztalatokkal még nem rendelkeznek.

Az Egyetem az országos módszertannak megfelelő *diplomás pályakövetési rendszerrel* rendelkezik, és szolgáltat adatot az Educatio Nonprofit Kft. számára a többi felsőoktatási intézményhez hasonlóan.

Bizonyos mérnöki területeken, ahol országosan kevés a végzett szakember, a cégek próbálják ösztöndíj programokkal támogatni és a céghez kapcsolni a hallgatókat, de ennek az aránya az összes képzésen belül nem jelentős. Tapasztalataik szerint az ilyen programok száma lassú növekedést mutat.

Egyéb, elhelyezkedéssel kapcsolatos tapasztalataik: az abszolutórium megszerzésekor végzős hallgatók közel 37%-a tartotta magát főállású dolgozónak és 45%-ának főállású munkahelye is volt. Az arányt jelentősen befolyásolja, hogy nappali, vagy levelező munkarendben folytatnak tanulmányokat a megkérdőzettek. A nappali munkarendben tanulók 90%-a főállású diák, a levelező munkarendben tanulók 90%-a főállású dolgozó. A Pannon Egyetem esetében az 1 és 3 éve végzettek körében 4-5% a munkanélküliségi arány a diplomás pályakövetés 2011-es mérése alapján

A Pécsi Tudományegyetem (PTE) rektorának álláspontja szerint az alapképzés időszaka alatt a hallgatók több elméleti ismeretet sajátíthatnak el, mint a korábbi főiskolai rendszerben, ugyanakkor a korábbi egyetemi szakokhoz képest több gyakorlatot is szerezhettek. Mivel a képzések minden képzési típus esetében kizárólag a kiadott, és rendelkezésbe bocsátott képzési és kimeneti követelmények, ill. szakmai és vizsgakövetelmények alapján szervezhetők, ezért minden tanterv a megadott elméleti és gyakorlati óraszámok betartásával készül.

Az *állásbörze* elsődleges célja a munkaerőpiacon szükséges ismeretek átadása, a tudatos karrierépítés hangsúlyozása. A rendezvényeken kitöltött kiállítói kérdőívek szerint a cégek 75-90%-ban eredményesnek ítélték a börzén való részvételüket. A munkáltatók leginkább a végzősöket/friss diplomásokat megfelelő nyelvtudásával voltak elégedettek, ezt követi a jelentkezők szakmai felkészültsége, és a hallgatók által leadott pályázati csomag (motivációs levél, önéletrajz) minősége.

Az intézményi karrieriroda egyik legfontosabb feladatai közé tartozik az álláskeresésre való felkészítés. Az Oktatási Igazgatóság Központi Hallgatói Szolgáltató Iroda, mint összegyetemi karrier központ, számos felkészítő programot kínál a PTE hallgatóinak.

A gyakorlatigényes alapszakok mellett legfőképpen a mesterképzésben, valamint a posztgraduális szakirányú továbbképzések esetében fontos a megfelelő elméleti megalapozás után az ismeretek gyakorlatban való alkalmazása. Emiatt főleg a mesterszakok esetében a képzési és kimeneti követelményekben előírt minimális gyakorlati ismeretek kreditaránya nagyobb mértékben kibővíthető.

Az *alapszakos tantervekben* a gyakorlatokat jórészt kiscsoportos foglalkozások keretében (szemináriumok formájában) tartják meg, néhány speciálisan gyakorlati képzési területet kivéve – orvos- és egészségügy, társadalomtudomány egyes szakjai, természettudomány képzési területek –, ahol nagyjából egyébként is a bolognai rendszerben általános 6 féléves képzésciklus helyett 7, illetve 8 féléves képzések jellemzők. A *mesterszakokon* már jórészt projektmunkák, csoportos gyakorlatok mellett szakmai gyakorlatok, terepgyakorlatok jellemzők a szemináriumokkal párhuzamosan, illetve helyett, azokat jóval meghaladó kreditmennyiséggel. Ez a módszer is egyértelműen azt tükrözi, hogy főleg az alapképzés elvégzését követően a mesterképzésben van különösen nagy jelentősége az elméleti ismeretekre épülő gyakorlati tudás elsajátításának.

A hallgatók elhelyezkedési esélyeit és később a munkaerőpiacon való érvényesülésüket elősegítő gyakorlatok kiemelt helyet kapnak a képzésszervezésben. Az Egyetemen létesített, a hallgatók karok közötti áthallgatásának elősegítésére létrehozott ún. Campus-csomag – számos egyéb ismeret mellett – gyakorlati tudáselemeket felvonultató kurzusokat is tartalmaz, amelyeket az érdeklődő hallgatók tantervi követelményeiken felül, vagy éppen szabadon választható kurzusként vehetnek fel.

A *Diplomás Pályakövető Rendszer (DPR)* országos kutatáshoz kapcsolódóan a Pécsi Tudományegyetem 2010-től évente tavasszal végez online kérdőíves vizsgálatot. A kutatás két részből áll: a *pályakövetési vizsgálat* során az 1 és 3 éve (2012-től még az 5 éve) végzett hallgatókat, a *hallgatói motivációs vizsgálat* során az adott félévben aktív jogviszonnal rendelkező hallgatókat keresik meg a kérdőívekkel. A 2011-es kutatást a 2008-ban és 2010-ben végzetek körében végezték, az ő eredményeik a következők voltak: az abszolútorium megszerzése után a munkát kereső végzetek 81,6%-a talált munkát; akik nem kerestek munkát (52%) azok többsége már vagy dolgozott (p1. levelező képzést végzők) (38,9%), vagy továbbtanulást tervezett (7,9%) mester szakon, doktori képzésben; csak saját szakterületén vagy a saját és ahhoz kapcsolódó területen a munkát végzők 78,4%-a dolgozik. A DPR kutatás eredményei alapján az abszolútoriummal végzett hallgatók 7,8%-a helyezkedett el a gyakorlati helyén (azok közül a válaszadók közül, akik munkát kaptak a végzést követően.)

Az Egyetem rektorának nincs tudomása arról, hogy érkezett-e megkeresés a munkaadói oldalról ösztöndíjprogramok szervezésére.

A *Semmelweis Egyetem* rektora arról tájékoztatót, hogy a hazai és a nemzetközi jogi szabályozás az Egyetemük által folytatott valamennyi képzési területen többnyire megfelelő, elegendő és részletes szabályozást nyújt, háttérrel biztosít a megfelelő színvonalú munkához. Az *elméleti és a gyakorlati képzés összehangolása azonban a megfelelő jogi háttér mellett is nehézségeket okozhat*, és különösen így van ez jelenleg az egészségügyi ágazatban. A jelenlegi orvos és szakdolgozó létszám a betegellátási feladatok mellett az oktatási, gyakorlati képzés feladatainak ellátásában a munkatársaktól rendkívüli erőfeszítést igényel.

Eddigi tapasztalataik azt mutatják, hogy az állásbörzéken és kari napokon beszerezhető információk komoly segítséget jelentenek a hallgatóknak, lerövidítik a munkahelyhez vezető utat, tudatosabb munkahelyválasztást tesznek lehetővé, ami a későbbi teljesítményben is kézzel fogható. Az Egyetem különböző karain ún. *karirodák* működnek, ahol gyakorlott munkatársak segítik a fiatalokat az álláskeresést hatékonyabbá, átgondoltabbá tenni, de lehetőséget biztosítanak arra is, hogy munkáltatók és munkavállalók egymásra találjanak. Amennyiben az egyén álláskeresési problémái mögött pszichoszociális okok lehetnek, akkor a karirodák az álláskeresőt a megfelelő segítségnyújtó szakemberhez (pszichológus, pszichiáter) irányítják.

Az Egyetemen folytatott szinte valamennyi képzés duális rendszerű. Különösen fontos az elmélet és a gyakorlat összekapcsolása, összehangolása az egészségügyi és sporttudományi képzések esetében. A *hatékonyabb leginkább az ágazatot, különösen az egészségügyet egészében sújtó problémák (szakember kivándorlás, forrás és eszközhány, leterheltség, túlórák, megterhelő adminisztratív kötelezettségek, apátia) csökkentik, nehezítik*. A betegellátás mellett végzendő oktatási feladatok ellátása az említett okok miatt meglévő szakemberhiány miatt csak jelentős túlórával, többletmunkával teljesíthető.

A Semmelweis Egyetemen 2009 óta működik a *Diplomás Pályakövető Rendszer*, amely megfelel az Educatio Nonprofit Kft. által működtetett országos Diplomás Pályakövetési Rendszer (DPR) követelményeinek. Ennek keretében évente online kérdőíves felméréssel vizsgálják a Semmelweis Egyetem aktív hallgatóit és minden évben az 1 és 3 éve végzett hallgatókat, illetve ebben az évben már az 5 éve végzetek között is folytattak kutatást. A hallgatói felmérések leginkább a munkaerő-piaci motivációkat mérik fel, a végzetek felmérése pedig a munkaerő-piaci elhelyezkedésre fókuszál, ezen belül is kiemelten foglalkoznak az álláskereséssel, illetve az oktatásból a munkaerőpiacra való átmenet vizsgálatával. Ezt a vizsgálatot 3 évente kiegészíti egy telefonos megkérdezéssel alapuló széleskörű reprezentatív felmérés, amely az Egyetemen 1-3 éve végzetek munkaerő-piaci helyzetét, terveit és tapasztalatait méri fel.

A munkaadói oldalról ösztöndíjprogramok szervezésére irányuló megkeresés az Egyetemen nem vált gyakorlattá, de néhány karra (pl. Gyógyszertudományi Kar) érkezett ilyen irányú megkeresés.

A 2012 tavaszán végzetek körében folytatott online felmérés adatai alapján a válaszadók 49,5%-a rendelkezett az abszolútorium megszerzésekor munkaviszonnal, akik közül 4,6% százalék a korábbi gyakorlati helyén helyezkedett el.

A *Széchenyi István Egyetemen* az elméleti és gyakorlat összehangolását kiemelt feladatként kezeli, amelyet a jogszabályok a következők szerint biztosítanak:

a) Az egyes szakok indításakor a képzési és kimeneti követelményekben (KKK) meg kell határozni. A szakindítást mindig megelőzi egy piaci felmérés, amely felméri a munkaerő-piaci igényeket, elvárásokat. Ez nagyban segíti a megfelelő tantárgystruktúra, illetve az elmélet és a gyakorlat közötti helyes arány megtalálását.

b) A szakok tantervein belül a tantárgyfelelősök feladata és felelőssége a tantárgyak frissítése (pl. új tananyag beépítése), hogy azok legjobban illeszkedjenek a korszerű technológiai és gazdasági igényekhez.

c) A jogszabályok előírják a BSc/BA és MSc/MA szakokon a kötelező szakmai gyakorlatot.

A *Műszaki Tudományi Kar* képzéseiben kiemelt szempont a gyakorlatorientáltság, így az Egyetem falain belüli laborhátter olyan alapot ad a hallgatóknak, hogy az ipari partnerek szívesen fogadják őket kihelyezett szakmai gyakorlatra. Gyakran a gyakorlat során szerzett tapasztalatok alapján születik meg a szakdolgozat, diplomamunka témája és sok esetben ez a későbbi munkahely-választás alapja is.

A *Kautz Gyula Gazdaságtudományi Kar* szakjain a hallgatóknak kötelezően előírt gyakorlaton kell részt venniük. A hallgatóknak lehetősége van arra, hogy saját maguk keressenek gyakorlati helyet, viszont amennyiben nem találnak, az intézmény keres számukra olyan partnert, aki fogadja őket. A gyakorlati helyek közvetítését, a szükséges dokumentáció kezelését a *Karrier és Öregdiák Iroda* végzi. 2011-ben közel 80 hallgató számára biztosított gyakorlati helyet, míg közel 200 olyan hallgató volt, aki maga talált fogadó intézményt. Utóbbi esetben a kar vezetésének jóváhagyása szükséges, szigorú kritériumok alapján.

A *Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Kar* alap- és osztatlan képzési szakjain a hallgatók a szakmai gyakorlatot általában a záróvizsga félévét megelőző nyáron, egybefüggően teljesítik. A tantervek lehetőséget engednek arra is, hogy a szakmai gyakorlatot félév közben végezhessek el, az ezzel a lehetőséggel élő hallgatók száma az elmúlt időszakban folyamatosan növekedett. A jogi asszisztens képzés esetében a hallgatók a szakmai gyakorlatot félév közben, heti 1-2 napon tudják teljesíteni.

A *Petz Lajos Egészségügyi és Szociális Intézet* az egészségügyi képzés új BSc képzésekkel történő bővítése során a hagyományos kapcsolatrendszeren túl számos egészségügyi és nem egészségügyi regionális és országos szervezettel alakított ki és tart fenn kutatási és együttműködési munkakapcsolatot. Győr-Moson-Sopron megye vezető egészségügyi intézményei (PAMOK, Erzsébet Kórház Sopron, Balfi Mozgásszervi és Rehabilitációs Központ, Megyei Alapellátási Szabadegyetem, Egészségügyi Alapellátás, Harris Otthonápolási Szolgálat, EESZI Győr) közvetlen partnerként akkreditált gyakorlóhelyei és hallgatói kutatóhelyei az Egyetem képzéseinek.

A gyakorlati és tudományos együttműködésen kívül további, elsősorban *tudományos konferenciákat és workshop-okat* szerveznek közösen a hallgatók, az oktatók és az intézmények. Az új szakok igényeinek megfelelően többek között a következő regionális intézmények kerültek gyakorló- és kutatóhelyként valamint potenciális munkaerő-piaci felvevőként partnereik sorába: Regionális Nyugdíjbiztosító Igazgatóság Győr, Regionális Egészségbiztosítási Pénztár Szombathely, Országos Rehabilitációs és Szakértői Intézet Győr, Allianz Hungária Biztosító, ING Biztosító.

A szociális képzés területén az Felső-Dunántúli térség szociális szolgáltatóival, önkormányzataival és civil szervezeteivel együttműködve továbbra is erősíteni kívánja a tanszék az ágazati és ágazat közötti innovációs tevékenységekben való részvételt, illetve igyekszik növelni a társadalom érzékenységét a társadalmi-szociális problémák és az azok megoldásában való állampolgári és közösségi szerep- és felelősségvállalás iránt. Az Egyesített Egészségügyi és Szociális Intézmény (EESZI-Győr) mint Regionális Szociális Módszertani Központ a tanszék partnere a nemzetközi EIPEN programban és két TÁMOP projektben is. Az együttműködés a módszertani- kutatási-képzési tevékenység szervezesebbé tételéhez tud a jövőben hozzájárulni.

Varga Tibor Zeneművészeti Intézetben a bolognai rendszerű zenetanár mesterképzésben résztvevő hallgatóknak az utolsó félévben egy féléves összefüggő zeneiskolai gyakorlatban kell részt venniük. A legtöbb hallgató a győri Richter János Zeneművészeti Szakközépiskolában teljesíti a szakmai gyakorlatát, ahol mind az alapfokú, mind a középfokú oktatási tapasztalatokra tehetnek szert

A Széchenyi István Egyetem *Karrier Irodája* évente két alkalommal rendez állásbörzét az egyetem főépületének aulájában. Az őszi félévben a regionális, míg a tavaszi félévben a győri állásbörzére látogathatnak el majd az érdeklődők. A szervezet legfontosabb feladata a hallgatók munkavállalásra való felkészítése, a karrier és életpálya tervezés tudatosítása. Több mint 700 céggel fennálló kapcsolata által a hallgatóknak gyakorlati helyeket és munkalehetőséget kínál, folyamatosan bővülő alumni, öregdiák szolgáltatásokat nyújt (hírlevelek, Alumni Magazin, öregdiák találkozók, Öregdiák Bál) és üzemelteti a Diplomás Pályakövető Rendszert. Az iroda részt vesz a Practing Alapítvány által gondozott szakmai gyakorlati rendszer működtetésében. A *Practing gyakorlati rendszerben* több mint 130 cég, minősített partner vesz részt, amely évente közel 100 kiválasztott hallgatónak nyújt kiemelkedő gyakorlati lehetőséget.

A Széchenyi István Főiskola Közlekedési és Gépészmérnöki Fakultása 1996 ősztől kezdődően az Európai Unió Phare programjának támogatásával a gépész, a közlekedésmérnök, a műszaki menedzser és a mérnök tanár szakokon tanuló hallgatók számára gyakorlatorientált mérnökképzést (Practing gyakorlat) indított, amelyben ma már részt vehetnek a gazdasági képzésben tanuló diákok is. A képzési konzorciumban az AUDI Hungaria Motor Kft., az OPEL Hungary Ltd., a RÁBA Rt. mellett a hazai és a nyugat-európai közlekedési, szállítási, szállítmányozási szakma meghatározó cégei vesznek részt. A cégek a pályázati kiírásban precízen meghatározzák, hogy mit várnak a Practingra jelentkező hallgatóktól, és annak teljesítését meg is követelik. A jó tanulmányi előmenetel mellett kiemelten a használható nyelvtudás, a szakmai téren elért eredmények számítanak a pályázatok elbírálásánál.

Ezen kívül az Iroda munkatársai karrier- és életpálya-tervezési tanácsadással, valamint önismereti tréninggel segíti a hallgatókat a készségeiknek, kompetenciáiknak és szakmai érdeklődésüknek megfelelően megtalálni a legideálisabb gyakorlati helyet.

Az Egyetemen a duális képzés alkalmazása 2012-től kezdődött meg pilot projektként. Tapasztalataik még nem tekinthetők jelentősnek a képzéssel kapcsolatban, hiszen nincs kifutott évfolyam és még csak az első félévüket töltik a hallgatók.

Az intézményben a duális képzést a gépészmérnöki szak Automobil Produktion szakirányán vezették be. Jelenleg 27 hallgatót képeznek ebben a formában, a számukra előírt gyakorlat minimális időtartama 54 hét. A képzés egyik része német nyelven történik, a projektbe nyolc vállalatot vontak be. A rendszer sajátossága, hogy interaktív e-learning alapú tananyagot is kidolgoztak, amely segíti a hallgatók felkészülését. A kísérleti projekt eredményei alapján szélesíteni kívánják a duális képzést más, döntően mérnöki szakokon.

2006 óta az Egyetem is részt vesz a hallgatók pályakövetési rendszerében.

Munkaadói oldalról ösztöndíjprogramok szervezésére irányuló megkeresések korábban is jellemzőek voltak, az utóbbi időben a számuk megnövekedett. Az évek során kialakult néhány vállalattal olyan kölcsönös együttműködési kapcsolat, amely során egyre több ösztöndíjat alapítottak a tehetséges hallgatók számára. Az intézmény kiemelten kezeli ezeket, közzé teszi minden fórumon (pl. hallgatói levelezőlisták, egyetemi hírlevél, papír alapú hirdetés, weboldalon), hogy a hallgatók számára elérhetőek legyenek. Az ösztöndíjprogramoknak két formája különböztethető meg: egyik az Universitas-Győr Alapítvány által összefogott ösztöndíjak, amelyek különböző oktatási területeket fednek le:

- A Waberer's Holding Logisztikai ZRt. céltámogatásának köszönhetően a vállalat évente adományoz 10 db ösztöndíjat a kiemelkedő tanulmányi eredményeket elérő logisztika szakirányos hallgatóknak;
- A Szemerey Transzport ZRt. céltámogatásának köszönhetően ösztöndíjpályázatot hirdet minden évben a Széchenyi István Egyetem nappali tagozatos, műszaki szakoktató illetve tanár-mérnök-tanár szakos hallgatói számára, amelyet 2 hallgató kaphat meg.
- A „Klatsmányi Tibor – Varga László” ösztöndíjat 2 fő építőmérnöki BSc vagy infrastruktúra-építőmérnöki MSc képzésben részvevő hallgató részére adományozzák.
- A Rába Járműipari Holding NyRt. volt vezérigazgatójának alapítványa, a Horváth Ede Emlékalapítvány évente 5 db hallgatónak adományoz egyszeri ösztöndíjat, akik kiemelkedő eredménnyel tanulnak, valamint gépész, mechatronikai mérnök, vagy műszaki menedzser területen tanulnak.

Az ösztöndíjprogramok másik csoportja a cégek hallgatói gyakorlati ösztöndíj programjai. Egyre többen keresnek és hirdetnek meg ilyeneket a munkavállalói utánpótlás biztosítására. Ilyen volt ez elmúlt években többek között az Audi Hungaria Motor Kft., a LUK Savaria Kft., a Mol és a Heineken ösztöndíjprogramjai is.

A Szegedi Tudományegyetem rektorának álláspontja szerint a hatályos jogszabályok alapján az elméleti és a gyakorlati képzést jól meg lehetett szervezni; vagy összefüggő féléves képzés keretében, vagy a szorgalmi időszakban biztosított keretek között. A szeptember 1-től hatályba lépő Nftv. alapján a gyakorlati képzés meglehetősen bizonytalanak tűnik.

Duális képzés Szegeden nem folyik. *Az egyetem rektora kitért arra is, hogy az Nftv. előírja, hogy amennyiben gazdálkodó szervezet (cég) a hallgatókkal szerződést köt, a minimálbér meghatározott %-át kell munkabéreként kifizetnie. A cégek azonban jelezték, hogy nem kívánnak szerződést kötni.* A gyakorló helyek vonatkozásában további probléma, hogy a cégek attól tartanak, hogy a hallgatók – akikkel szerződést kötnek – a létszámgazdálkodásukat is befolyásolják.

Az állásbörzék alkalmával bemutatkoznak az Egyetem hallgatói iránt érdeklődő munkaerő-piaci szereplők – elsősorban az üzleti szféra képviselteti magát, de a köz és civil szféra szereplői is jelen vannak, és több munkaerő-közvetítő cég is megtalálható a kiállítók sorában –, ahol széleskörű a gyakornoki és állás lehetőségek kínálata. *Sok hallgató a börzén szembesül azzal, hogy diplomáját egyéb képzettséggel vagy magasabb szintű nyelvtudással érdemes kiegészítenie* annak érdekében, hogy a végzőskor kellőképpen piacképes legyen, vagyis tudatosabb hozzáállást elősegítő hatása is van ezeknek a rendezvényeknek.

A Szegedi Tudományegyetem *Karrier Irodát* működtet a hallgatók elhelyezkedési lehetőségeinek támogatása érdekében. Az Karrier Iroda által nyújtott szolgáltatások köre széles. A szolgáltatások között megtalálhatók az álláskeresési tanácsadás, kompetenciafejlesztő tréningek, tanfolyamok, a kiválasztási módszerek szimulációja, így próbainterjúk, próba assessment center, lehetőség a kiválasztásban alkalmazott tesztek kitöltésére (pl. IQ-teszt, személyiség teszt), a munkaerő-piaci szereplők bevonásával megvalósított szakmai programok, rendezvények (Karrier Napok, Szakmai Gyakorlat Hete), az álláskeresést segítő kiadványok, gyakornoki és álláslehetőségek közzététele a Karrier Iroda honlapján, hírlevél rendszeren keresztül.

A Szegedi Tudományegyetem egy TÁMOP pályázattal 2010-ben csatlakozott az országos Diplomás Pályakövető Rendszerhez (DPR), de már korábban is folytak a végzettség pályáját követő kutatások.

A munkaadói ösztöndíjprogramok, illetve a gyakornoki programok az utóbbi években egyre nagyobb számban jelennek meg, ám az ilyen ösztöndíj lehetőségben részesülő diákok száma még mindig elenyésző a teljes hallgatói létszámhoz viszonyítva. Az Egyetemet, illetve annak Karrier Irodáját szervezésre nem, inkább az ösztöndíj lehetőségek meghirdetésére kérik fel a munkaadók.

A *Gödöllői Szent István Egyetem* rektorának véleménye szerint a jelenleg hatályos jogszabályi környezet lehetőséget biztosít a felsőoktatásban a gyakorlati képzés és az elméleti képzés összehangolására, de ennek színvonala és folyamatos fejlesztése az adott intézmény tevékenységétől függ.

Mivel a Szent István Egyetem képzési széles spektrumát fedi le az elméleti képzésnek, ezért a gyakorlati képzés összehangolása képzési helyenként más-más feltételek között valósul meg.

Több kar kötött *együtműködési szerződést* a szakmai gyakorlat megszervezésére és lebonyolítására különböző cégekkel, vállalatokkal, klinikákkal. Minden kar érdekelt abban, hogy napi kapcsolatban legyen a termelő vállalkozásokkal, hiszen ők fogadják be a hallgatókat gyakorlatra. Amennyiben jól sikerül a hallgató szakmai bemutatkozása, akkor később munkaadóként is alkalmazják a végzős fiatalot.

Valamennyi szakon az elméleti és gyakorlati képzés összehangolása a tantervben előírtak alapján, órarendben rögzített módon történik. A gyakorlatok előre egyeztetett időpontban – döntően a nyári időszakokban, illetve egy adott félévben teljesíthetők, az elméleti és gyakorlati képzés párhuzamosságainak elkerülésével.

A *hatályos jogszabályi környezet azonban kettős helyzetet teremt*. Azoknál a képzéseknél, ahol van 7. féléves gyakorlati képzés – ami nem igazán áll összhangban a bolognai rendszerrel – megvalósítható az elmélet és a gyakorlat egyensúlya a képzésekben, azonban a gyakorlat erőteljesen csak az utolsó félévre koncentrálódik. A hat féléves képzéseknél – amilyen például az andragógia is – a képzés teljes idejében szerepel a gyakorlat.

Problémaként merül fel, hogy a 6 hetet meghaladó szakmai gyakorlatok esetében a hallgatónak – a Ftv. 48. § (3) bekezdés alapján – munkadíjat kell fizetnie a gazdálkodó szervezetnek. Az alacsony profitrátával dolgozó ágazatok számára, mint például a mezőgazdaság, még ez a csekélynek számító teher is sok, ezért vagy csak 6 hétre vállalnak hallgatót és azután másik gyakorlati helyre kell átmennie a diáknak, vagy nem vállalnak hallgatót, illetve nem tudnak munkabért fizetni.

Az Egyetem munkatársai megfontolandónak tartják, hogy a költségvetés adókedvezmény formájában biztosítsa a gyakorlati képzési helyet biztosító cégeknek, gazdaságoknak, családi gazdaságoknak a szakmai gyakorlatot teljesítő bérének kifizetését. Kari javaslatként fogalmazódott meg, hogy saját gyakorlóbázisok fejlesztését kellene ösztönözni, ahol a gyakorlati képzés alapfeladatait („hetes” gyakorlatok) lehetne megvalósítani, ugyanakkor a féléves mérnöki gyakorlatok teljesítésére a külső szerződéses partnereknél kerüljön a jövőben is sor, a gazdasági élet szereplőinek megfelelő támogatásával.

Az Egyetem minden évben megrendezi székhelyén, Gödöllőn, a *Központi Állásbörzét*. Az intézmény képzési helyei (pl. Gyula, Szarvas, Békéscsaba, Budapest, Jászberény) közötti nagy távolságra tekintettel a hallgatók az ingyenes utazási lehetőség biztosítása mellett is igen eltérő mértékben élnek a részvétel lehetőségével. Az állásbörzét megelőzően képzési helyenként *Felkészítő Napok és programok* segítik a hallgatók álláskeresési ismereteinek bővítését. A 2010-ben végzetek körében folytatott felmérés statisztikai adatai azt támasztják alá, hogy az állásbörzék alacsony százalékban biztosítják a fiatalok munkaerőpiacon történő elhelyezkedését, mivel a kiállítók cégek tevékenységét népszerűsítik, tájékoznak a megjelenő fiatalok, frissdiplomások tudásáról, igényeiről, és inkább gyakornoki pozícióra keresnek szakembereket. *A cégek egyre inkább a fiatal, de már tapasztalattal rendelkező diplomásokat keresik, akik már valahol bizonyítottak, ismertek a képességeik, a szükséges (át)képzésük rövidebb ideig tart és jóval olcsóbb*. Problémát jelent az is, hogy az állásbörzéken általában olyan cégek tudnak megjelenni, akiknek a PR és marketing költsége ezt a fajta toborzást megengedi.

A Szent István Egyetemen a duális képzéshez hasonló a Gépészmérnöki Kar *Kooperatív Szakmai Gyakorlata*, amely több mint tíz éves múltra tekint vissza. A gyakorlat célja, hogy a hallgatók ipari környezetben bővíthessék a tudásukat, szerezhessenek szakmai tapasztalatot, gyakorlatot, miközben tanulmányaikat folytatják. A 10 hónapos gyakorlat alatt a hallgatók a vállalatok mérnökeinek irányításával mérnökgyakornoki feladatokat oldanak meg. Elhelyezkedésüket multinacionális, nagyvállalati, gyakran idegen nyelvi környezetben szerzett tapasztalat segíti. Sok esetben a diplomadolgozat témáját és konzultálását is a vállalat biztosítja. Bizonyos értelemben tehát a gyakorlati félév bevezetése egy-egy képzési területen a duális képzés megvalósítását jelenti.

Az Állatorvos-tudományi Karon bevezetett 11. gyakorlati félév tapasztalatairól még nagyon kevés ismeret áll rendelkezésükre, de a Záróvizsga Bizottságok véleménye alapján javult a végzett hallgatók gyakorlati ismerete.

A hatályos magyar jogszabályok előírják a gyakorlati képzést és tapasztalatot, annak minőségét, számonkérését azonban nem ellenőrzik. *A rektor véleménye szerint célszerű lenne a féléves gyakorlatok felsőoktatási intézmények részéről történő ellenőrzési lehetőségének jogszabályi háttérét megteremteni, mivel ehhez is anyagi erőforrások szükségesek (például útiköltség biztosítása)*.

Munkaadói oldalról érkeztek megkeresések ösztöndíjprogramok szervezésére, de képzésenként változóak az ösztöndíjas felajánlások. Míg az Állatorvos-tudományi Kar gyógyszerforgalmazó cégek megkereséséről számolt be, addig a Mezőgazdaság- és Környezettudományi Karon ilyen kezdeményezés nem történt. A Gépészmérnöki Kar hallgatói is pályázhatnak a cégek által felajánlott ösztöndíjakra. Ápolás és betegellátás képzésben tanuló diákok részére a megyei Önkormányzat irt ki pályázatot. Az építészképzést diplomadíjakkal támogatják a kamarák és a gazdasági élet szereplői.

A 2010-2011. évi DPR felmérés adatai szerint a hallgatók 28,7%-át alkalmazták, mint munkavállalót a korábbi gyakorlati helyén. A végzett állatorvosoktól kapott visszajelzések alapján a korábban végzett hallgatók körülbelül 33%-a olyan munkáltatónál talált munkát, akinek tanulmányai során szerzett gyakorlatot. Kiemelkedően magas a vízgazdálkodási területen végzők elhelyezkedési aránya szakmai gyakorlati helyükön, ez 67 %. A felmérésben részt vevő válaszadók gépészmérnöki képzés területén helyezkedtek el legkevesebbé szakmai gyakorlati

helyükön (12%). Ezt azonban a szakma keresettsége is indokolja, hiszen a kedvezőbb bérek felajánlásával máshol álltak munkába a fiatal mérnökök.

A *Színház- és Filmművészeti Egyetem* esetében az intézmény és az oktatás sajátos jellegére tekintettel a vizsgálat kérdései nem bírnak relevanciával.

A *Szolnoki Főiskola* rektorának tájékoztatása szerint a hatályos jogszabályi környezet a felsőoktatási intézmények számára megfelelő módon szabadságot enged a gyakorlati képzések megszervezését, illetve az elméleti és a gyakorlati képzések összehangolását illetően. A Szolnoki Főiskola a 2011/2012. tanévben – pályázati forrásból, megelőző kutatás alapján – megújította a szakmai gyakorlat rendszerét.

A *szakmai gyakorlat* keretében a hallgatók az adott alapképzési szak alapvető tevékenységeit a kontaktórákon kívül, szimulált szakmai környezetben, szakemberek vezetésével ismerik meg. Ennek helyszínét az intézmény biztosítja, ugyanis minden szak rendelkezik szakspecifikus szaklaborral, kabinettel, vagy tanműhellyel, amelyek infrastruktúráját folyamatosan fejlesztik. A fejlesztés költségeit uniós pályázatokból, szakképzési hozzájárulásból, vállalkozások által rendelkezésre bocsátott segédanyagokból, valamint saját forrásból fedezték. Az intézményben oktatói, tanári, szakoktatói munkakörben vállalati, vállalkozói szakmai gyakorlati tapasztalattal rendelkező munkatársak dolgoznak, akik képesek a hallgatók szakmai gyakorlatának irányítására. Ennek hiányában, vagy speciális téma esetén külső szakembert kérnek fel.

Az intézmény üzleti képzéseinél jelenleg 6 szaklabor, 1 kabinet biztosítja a fenti feladatok ellátását, valamint egy új szaklabor kivitelezési munkálatai folyamatban vannak. A szaklaborok korszerűen felszereltek, informatikai eszközökkel és internet eléréssel rendelkeznek, a szakmai gyakorlathoz szükséges szoftverek és eszközök rendelkezésre állnak. A Szolnoki Főiskola rendelkezik tangazdasággal, ahol az agrárképzési szakokon tanuló hallgatók részterületekhez kötődő gyakorlatot és komplex termelési, illetve gazdálkodási gyakorlatot is folytathatnak.

A vállalkozásoknál és a nonprofit szervezeteknél letöltendő szakmai gyakorlatok feltételeinek biztosítása érdekében *szakmai gyakorlóhely hálózatot, valamint bázis gyakorlóhelyeket* alakítottak ki. A szakmai gyakorlóhely hálózathoz tartozó szervezetek a rendszer kialakítása előtt együttműködési megállapodás alapján, vagy alkalmi jelleggel fogadták a hallgatókat, és biztosították a gyakorlat tárgyi és személyi feltételeit. Az új rendszerben arra törekednek, hogy a hallgatók olyan szakmai gyakorlóhelyeken dolgozzanak, amelyek hosszú távú együttműködési megállapodás keretében is vállalják ezeknek a feltételeknek a biztosítását.

Az új szakmai gyakorlati hálózat kialakításához jelentős támogatást jelent a *Munkaerő- és képzéspiaci Paktum*, amely a Szolnoki Főiskola és a Közép-Kelet-Magyarországi térség munkaerő-piaci és képzéspiaci szervezeteinek, szakmai szervezeteinek, kiemelt vállalkozásainak együttműködését magában foglaló dokumentum.

A *bázis gyakorlóhelyek* olyan vállalkozások, amelyekkel az intézménynek több éve együttműködési megállapodáson alapuló kapcsolata van, az intézmény tevékenységüket jónak ítélte meg, az elvárt kompetenciák elérését mindig aktívan és hatékonyan támogatták. A Szolnoki Főiskola jelenleg 8 bázis gyakorlóhellyel működik együtt, ahol a szakmai gyakorlat standard elemeinek megvalósulása a szakspecifikus sajátosságok mellett is biztosított. A bázis gyakorlóhelyeken a szakmai gyakorlat lebonyolítását mentorok és patrónusok támogatják. A *mentori tevékenység* célja, hogy segítse a főiskolával együttműködő szervezeteknél folytatott (külső) szakmai gyakorlatok főiskolai követelményrendszer szerinti eredményes lebonyolítását, különös tekintettel a hallgatói kompetenciák fejlesztésére, a szakképzési sajátosságok, valamint az egyes alapképzési szakok képzési és kimeneti követelményeiben megfogalmazott elvárások figyelembe vételére.

A *patrónus* a gyakorlatfelelősnél nagyobb felelősséggel és hatáskörrel irányítja, koordinálja és ellenőrzi a hallgató tevékenységét a szakmai gyakorlat során. A patrónusok feladataikat a munkahelyi vezető irányításával, a főiskola szakembereivel (gyakorlatszervező, főiskolai mentor) együttműködve végzik. Kapcsolatot tartanak az illetékes főiskolai kontaktszemélyekkel, egyeztetik a főiskolai gyakorlati tájékoztató szerinti gyakorlat megvalósításának lehetőségeit, a gyakorlornak számára programot állítanak össze és annak megvalósítását folyamatosan segítik.

A Szolnoki Főiskola *Hallgatói Szolgáltatások Központja* felelős a hallgatók és a végzett hallgatók munkaerő-piaci elhelyezkedését segítő szolgáltatások biztosításáért. A Központ feladatai közé tartozik a tehetséggondozás, a tanácsadás, a pályakövetés, a külső kapcsolatok építése, a főiskolai weblap hallgatói alportáljának tartalmi felügyelete. A központ minden év tavaszán állásbörzét szervez, amelyen kiállítóként főként a régió vállalatai vesznek részt. Alkalmanként az állásbörzét *képzési börzével* egészítik ki, amelyre – saját szakjaik és tanszékeik bemutatkozásán túl – más felsőoktatási intézmények jelentkezését is várják. Ez a fórum lehetőséget kínál a leendő munkavállalók és a munkaerő-piac első kapcsolatfelvételére, az elhelyezkedés első lehetőségét a szakmai gyakorlat teremti meg.

A végzett hallgatók munkaerő-piaci helyzete az elhelyezkedéshez szükséges idő alapján jónak, az átlagkereset alapján kedvezőtlennek, a munkahelyi stabilitása alapján szintén jónak tekinthető. A *végzettség megszerzése óta a válaszadók 43%-a már volt munkanélküli, amely nagyon magas számnak tűnik.* A végzettség megszerzése óta a válaszadók 9%-a tanult külföldön. A külföldi munkát végzők 24%-ánál a munkavégzés részben vagy egészben kapcsolódott a végzettséghez. A 2011. évben a 2010-ben végzett hallgatók túlnyomó többsége (82,5%) dolgozott alkalmazottként, 42,6%-uk beosztottként. A válaszadók 89 százaléka a kutatás évében is dolgozik. A hallgatók a diploma minősítését nem tartják túl fontosnak az elhelyezkedés szempontjából, azonban a nyelvtudást, a csapatmunkára való alkalmasságot, a szakmai gyakorlatot, a személyes ajánlást, a prezentációs készséget, az önálló munkavégzés képességét, az elméleti felkészültséget fontosnak vélik.

A Szolnoki Főiskola 2016-ig megfogalmazott jövőbeli célja, hogy az alföldi térségekben meghatározó felsőoktatási intézménnyé váljon, fókuszálva a gyakorlatorientált képzésre, a térségbeli igényeknek megfelelő szolgáltatásokra, a hátrányos helyzetű diákokra, valamint a tudáshoz való egyenlő esélyű hozzáférésre.

A Magyar Táncművészeti Főiskola rektora arról tájékoztatott, hogy az intézményük fő profilját meghatározó táncművészképzésben – annak jellegéből adódóan – a gyakorlati képzés bír kiemelt jelentőséggel. A táncművész szakot (BA) végzett hallgatók elhelyezkedését a főiskola minden rendelkezésére álló eszközzel segíti. A végzősök képesítővizsgájára és vizsgakoncertjére meghívják a legjelentősebb hazai táncgyűttesek vezetőit és a táncokkal is rendelkező színházak igazgatóit, valamint az utóbbi két évben néhány külföldi szakembert, társulatigazgatót is.

A szervezett állásbörzék a (tánc)művészet világában nem jellemzőek, de természetesen támogatják végzőseik hazai és külföldi próbatáncokon való részvételét, amelyekről a társulatok ma már jellemzően a világhálón adnak hírt.

A művészképzésben a mester-tanítvány viszony különösen személyes, és gyakran életre szóló kötődést eredményez. Ezért, valamint a képzésben résztvevők viszonylag kis száma miatt, a legtöbb esetben ismerik volt hallgatóik pályafutásának alakulását. Pályakövetést szervezett formában a Főiskola nem folytat.

A gyakorlati képzést a Főiskola az alapszakok – jelenleg táncművész, valamint táncos és próbavezető – esetében maga biztosítja, a hallgatók külső szakmai gyakorlaton – partnerintézményeknél végzett iskolai gyakorlat – csak a tánc tanár mesterképzésben vesznek részt. Arra vonatkozóan nem áll rendelkezésükre adat, hogy a végzett tánc tanárok milyen arányban helyezkednek el a partneri intézményeknél.

A munkaadói oldalról ösztöndíjprogramok szervezésére vonatkozó megkeresés az intézményhez nem érkezett. A hallgatóknak az Erasmus mobilitás keretében van lehetőségük külföldi képző intézményekben tanulni, illetve társulatoknál szakmai gyakorlatot teljesíteni.

A Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetségnek alelnöke véleménye szerint a fiatal korosztály alacsony foglalkoztatási mutatói a munkaerőpiac strukturális hiányosságaira vezethetők vissza. Ezeket önmagában a gazdasági növekedés – illetve az ezáltal teremtett több és jobb munkahely – nem lenne képes megoldani. A probléma a Szövetség álláspontja szerint összehangolt intézkedések sorozatán, egy átfogó munkaerő-piaci programon keresztül oldható meg.

Tapasztalataik szerint megfelelő alapképzéssel mellett a munkáltató – ha van annyira tökéletes – hajlandó a fiatal alkalmazottjának továbbképzését támogatni. A tőkével kevésbé rendelkező vállalkozói rétegeknek azonban nincs módja hasonló befektetésre, ezért ezek a munkáltatók már az idősebb és tapasztaltabb munkavállalót fogják keresni. Ebben az esetben jelenthet jelentős ösztönző erő lehetnek a fiatalok foglalkoztatására a bérköltségek csökkentését célzó pénzügyi intézkedések. A Szövetség álláspontja szerint a *képzettségnek, szakképesítésnek kiemelt szerepe van a fiatalok elhelyezkedési esélyeinek javításában, amit a munkáltató továbbfejleszteni tud, de a megfelelő kiindulási alap megteremtése az oktatási rendszer feladata.*

Az érintett alapvető jogok

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint a Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára.

Az irányadó alkotmánybírói tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket.⁵ A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

A hátrányos megkülönböztetés tilalma

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A

megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosá számára az ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz* tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére. A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak – különböző okok miatt – a hajléktalanok, a fogyatékossgal élő személyek, az idősek, a betegek, ezen belül pedig kiemelten a pszichiátriai betegek, a fogvatartottak, továbbá ide sorolhatóak a 18 év alatti gyermekek, sőt a 18 év feletti *fiatal felnőttek* is.

A felsorolt egyes társadalmi csoportok más és más okokból (például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek, a közös pont bennük az, hogy helyzetük miatt egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekvédelem biztosító képessége minimális.

A jogegyenlőség, az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése és az esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettsége, az egyes, kiemelten védett csoportok jogainak megfelelő biztosítása kiemelt fontosságú a foglalkoztatás területén, a munka világában. Az alapvető jogok biztosá minderre, valamint a vizsgálati hatáskör terjedelmére tekintettel az egyenlő bánásmód követelményének előmozdítása érdekében, az egyes védett csoportba tartozó személyek munkavállalásával, munkáltatásával összefüggésben több irányban folytat majd átfogó jellegű vizsgálatot.

A munka szabad megválasztásához való jog

Az Alkotmány korábbi rendelkezéseit értelmező, közel két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlatban a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette. Erre figyelemmel számos ombudsmani jelentés, valamint éves beszámolók is rögzítették a foglalkoztatáshoz való jog jellegadó sajátosságait.

A második generációs szociális jogok közé sorolható *foglalkoztatáshoz való jog* két elemből áll, az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglal magában, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog). A foglalkoztatáshoz való joghoz kapcsolódik a munkahelyi szervezkedés szabadsága, amely arra is kiterjed, hogy a munkavállalók kollektíven, gazdasági és szociális érdekeik érvényre juttatása érdekében sztrájkjogukkal élhetnek. Az Alkotmánybíróság szerint a korlátozás más-más mérce alapján ítélt meg aszerint, hogy a *foglalkozás gyakorlását* vagy annak *szabad megválasztását* korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. A munkához való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az adott tevékenységtől *el van zárva, azt nem választhatja*.

Bár a 2012. január 1-jétől hatályos *Alaptörvény* számos alkotmányi elemet átvesz, érintetlenül hagy, a szociális jogokkal, ezen belül a foglalkoztatáshoz való joggal összefüggésben több figyelemreméltó változtatást hajt végre, ezek jelentősége azonban eltérő lehet. Az Alaptörvény például nem tartalmazza az „egyenlő munkáért egyenlő bért” elvét, azonban az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése az általános diszkriminációtilalmat megfogalmazó rendelkezésnek (70/A. §) a munka világára való konkretizálása, így ez elvben nem okoz értelmezési problémát. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése lényegében, kisebb módosítással átemelte az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdését, de nem tartalmazza annak első fordulatát, vagyis, hogy a „Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához”.

Mindez ugyanakkor nem jelent tartalmi változást, mivel az Alkotmánybíróság gyakorlatában a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelenti. Az Alaptörvény XII. Cikk (1) bekezdésének második mondata ugyanakkor már egy teljesen új elemet és megközelítést foglal magában: jelentheti egyrészt a munkavégzési kötelezettség előírását a közösség gyarapítása érdekében a *képességek és lehetőségek* függvényében, másrészt a munkavégzéshez kapcsolódó arányos közteherviselés előírását egyaránt. Ezzel együtt államcélként jelenik meg a munkalehetőségek biztosítása. Azt is hozzá kell tenni, hogy ezen a területen (is) az alkotmányos mérce, szemlélet (esetleges) változása komplex csak más alaptörvényi szakasz (pl. emberi méltósághoz való jog, szociális biztonsághoz való jog) értelmezésével együttesen vázolható fel. A kötelező és irányadó majdani alkotmánybírósági határozatok megszületéséig ugyanakkor az európai sztenderdek (különösen a közösségi alapjogi normák) mellett – kizáró rendelkezés hiányában – az ombudsman számára továbbra is használhatóak a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat megállapításai.

Az Alaptörvény XVII. cikke ugyancsak kiemelendő rendelkezéseket tartalmaz: rögzíti az együttműködési kötelezettséget, amely szerint a munkavállalók és a munkaadók – a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára és más közösségi célokra is figyelemmel – együttműködnek egymással. Az Alaptörvény rendelkezik arról is, hogy minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez, a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.

Nemzetközi kötelezettségeink és követendő példák⁶

Tekintettel arra, hogy a munkanélküli fiatalok számát illetően lényeges változások nem várhatók 2012-ben, és arra, hogy a legtöbb régióknak a közeljövőben e téren nagy kihívásokkal szembe néznie, kiemelt figyelmet kell fordítani a fiatalok foglalkoztatására vonatkozó irányelvekre. A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet főként az alábbi pontokon sürget előrelépést:

- Makrogazdasági és növekedési politikák:* ahol gazdaságilag csak lehetséges, kiemelten fontos megtartani vagy továbbfejleszteni a foglalkoztatottság növelésére irányuló intézkedéseket. A fiatalok foglalkoztatás egyre nagyobb hangsúlyt kap a nemzeti politikákban, de gyakran a hatékony és széleskörű intézkedések elmaradnak, és az erre fordítható források korlátozottak.
- Hatékony munkaerőpiaci intézkedések:* közmunkaprogramokkal, bér- és képzéstámogatással, adókedvezmények bevezetésével ösztönözhetők a munkáltatók a fiatalok foglalkoztatására, ami egyben ellensúlyozza a fiatal munkavállalók túlkínálatát. Ugyanolyan fontosak azok az intézkedések, amelyek a fiatalok felkészültségében megmutatózó különbségeket hivatottak kiegyenlíteni, ilyen például a szakszervezetek és más intézmények közötti együttműködés a leghatékonyabb eszköze lehetne annak, hogy nemzeti és helyi szinten megfelelően támogassák a fiatalok munkavállalását.
- Alaposabban kidolgozott stratégiák* szükségesek a fiatalok szociális hálójának erősítéséhez, valamint ahhoz, hogy munkaerőpiaci reformokat a fiatalok sajátos igényeihez igazítsák. A foglalkoztatás nem csak a munkahelyteremtésről szól, hanem a kínált állások minőségének javításáról is.
- Társadalmi párbeszéd és széleskörű együttműködés* szükséges ahhoz, hogy a fiatalok foglalkoztatására vonatkozó kötelezettségvállalást a tagállamok megvalósítsák. A kormányok, a munkáltatói szervezetek, a szakszervezetek és más intézmények közötti együttműködés a leghatékonyabb eszköze lehetne annak, hogy nemzeti és helyi szinten megfelelően támogassák a fiatalok munkavállalását.
- Stabil, megbízható munkaerőpiaci információs és elemző rendszer* szükséges a munkaerőpiac monitorozásához és az intézkedések hatékony végrehajtásához.

Az ügy érdemét érintő megállapításaim

A *Mozgásban az Ifjúság Paktum* a tagállamok feladatai körében rögzíti, hogy valamennyi részes államnak feladata, hogy

- a nemzeti reformprogram részeként, a tárgyév áprilisának közepéig terveket dolgozzon ki a fiatalok munkavállalásának elősegítésére;
- megállapodást kössön a szociális partnerekkel a tanulószerveződéses gyakorlati képzések és szakmai gyakorlatok számának növeléséről;
- az iskola elhagyását követő négy hónapon belül minden fiatalnak munkahelyet, oktatást vagy szakképzést biztosítson;
- átprogramozza az EU Strukturális Alapjainak felhasználását oly módon, hogy prioritást kapjon az ifjúsági munkanélküliség ügye;
- kihasználja az EU meglévő támogatási programjait a fiatalok mobilitásának megkönnyítésére (uniós és/vagy nemzeti finanszírozással).

Azokban a tagállamokban, ahol az ifjúsági munkanélküliség jelentősen meghaladja az uniós átlagot

- a Bizottsággal együttműködő akciócsoportok felállítására, a tagállamokkal és a szociális partnerekkel a fiatalok munkához jutását segítő tervek kidolgozására van szükség;
- lehetővé kell tenni a szakképzést és a munkatapasztalatot szolgáló programok finanszírozását az EU Strukturális Alapjainak felhasználatlan forrásaiból.⁷

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság álláspontja szerint *az oktatás és a munkaerőpiac közötti korlátokat fel kellene oldani, és kerülni kellene a pénzügyi megfontolások túlsúlyát.* A tantervek kidolgozására és a jövőbeli igényekre való felkészülésre való tekintettel *el kellene mélyíteni a vállalkozások és az oktatás közötti partnerségeket.* A szakképzésnek foglalkoztatáshoz kellene vezetnie.

Növelni kellene a képzés és a gyakorlat duális rendszerét az oktatásban – beleértve a felsőoktatási képzést és a szakképzést is. A gyakorlati tevékenység és a munkahelyen való képzés, valamint az elméleti oktatás összehangolása erősíti a fiatalok foglalkoztathatóságát.

A duális képzési rendszerek ugyanis ugródeszkaként szolgálhatnak a fiatalok munkaerőpiacon történő jó és biztos elindulásához, és garantálhatják, hogy a megfelelő képzettségek álljanak a vállalkozások rendelkezésére. Az iskolai elméleti oktatás és a munkahelyen történő tanulás kombinációját szélesebb körben kellene terjeszteni.

A fiatalok zökkenőmentes pályakezdésének érdekében fontos lenne felszámolni azokat az akadályokat, amelyek hátráltatják a munkaadókat abban, hogy a fiatalokat megfelelő feltételek mellett foglalkoztassák.⁸

Ahogy azt az általam megkeresett felsőoktatási intézmények vezetői jelezték, a hatályos jogszabályi környezet nem akadályozza az elméleti és a gyakorlati képzés összehangolását, illetve azt, hogy a gyakorlati képzésre az eddigieknél nagyobb hangsúlyt fektessenek. Véleményük szerint az intézmény vezetőségének hozzáállása, együttműködési készsége és kapcsolati rendszere nagyban befolyásolja azt, hogy az adott oktatási intézmény hallgatói számára a gyakorlati képzés mennyiben és milyen minőségben hozzáférhető.

A vizsgálat megállapította, hogy valamennyi felsőoktatási intézmény működtet karrierirodát, amelyeknek elsődleges feladatai közé tartozik a gyakorlati helyek feltérképezése a hallgatók számára, valamint a pályakezdő fiatalok felkészítése a munkaerőpiacra való belépésre. Álláspontom szerint szükséges lenne a karrierirodák működésének hatékonyabbá tétele és intézkedéseik tartalmi fejlesztése, amelynek keretében a gyakorlati helyet biztosító munkáltatókkal való kapcsolattartásra kiemelt figyelmet fordítanának.

Az Nftv. 44. § (3) bekezdés szerint a képzési programban, illetve a képzés részeként megszervezett szakmai gyakorlaton vagy gyakorlati képzésen az intézményben, az intézmény által alapított gazdálkodó szervezetben vagy külső gyakorlóhelyen végzett *munkáért a hallgatót díjazás illetheti*, illetve a hat hét időtartamot elérő egybefüggő gyakorlat esetén *díjazás illeti*, melynek mértéke legalább hetente a kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) tizenöt százaléka, a díjat - eltérő megállapodás hiányában - a szakmai gyakorlóhely fizeti.

Álláspontom szerint a fenti szabályozás nem támogatja a hallgatók gyakorlati tapasztalatszerzését, mivel a jelenlegi nehéz gazdasági helyzetben lévő munkáltatók kiadásait csökkenteni igyekeznek, így egyre ritkábban alkalmaznak gyakornokokat 6 hetet elérő időtartamban, elkerülve ezzel a díjfizetési kötelezettséget. Ezáltal az alap- és mesterképzési szakok képzési és kimeneti követelményeiről szóló 15/2006. (IV.3) OM rendeletben, valamint az intézmények tantervében előírt gyakorlati idő megszerzése nehezebbé válik, és a hallgató arra kényszerül, hogy a gyakorlati idejét – akár több munkáltatónál, felaprózva – csupán kitöltse, amely azonban az érdemi tapasztalatszerzést nem biztosítja. Mindezeket az általam megkérdezett egyetemek és főiskolák vezetőinek tapasztalatai is alátámasztják. Célszerű lenne egy olyan alaposan kidolgozott támogató- és kedvezményrendszer kidolgozása, amely a munkáltatókra ösztönzőleg hat, és egyben a hallgatók érdemi gyakorlatszerzését, valamint későbbi elhelyezkedési esélyeit is támogatja.

Számos felsőoktatási intézmény jelezte, hogy az általuk szervezett állásbörzéken évről-évre kevesebb munkáltató vesz részt (jellemzően multinacionális cégek), illetve újabb munkáltatók nem jelennek meg. Álláspontom szerint a már említett hatékony támogató- és kedvezményrendszer kidolgozásával a hazai kis- és középvállalkozói réteg is érdekeltté válna a gyakornokok, valamint a pályakezdők alkalmazásában, és így az állásbörzéken való megjelenésben is.

Tekintettel arra, hogy duális képzéseket, csak néhány intézményben indítottak, és még egy duális képzésben részt vevő évfolyam hallgatói sem kerültek ki a nyílt munkaerőpiacra, az intézményvezetők az ezzel kapcsolatos tapasztalataikról nem tudtak beszámolni, azonban pozitív reményeket fűznek a képzés eredményességéhez és hatékonyságához. Ez a képzési modell több európai uniós tagállamban eredményesen működik, ezért kiemelt figyelmet kell fordítani arra, hogy Magyarországon is minél több hallgató számára elérhetővé váljon.

Az Art. szabályozza a START kártya igénybevételének a feltételeit. Alap- és középfokú végzettséggel rendelkező vagy végzettséggel nem rendelkező pályakezdő fiatal START kártyája két évig, a felsőfokú végzettségű pályakezdő fiatal START kártyája egy évig, de legfeljebb a kiállítás keltétől az igénylő huszonötödik életévének, felsőfokú végzettséggel rendelkező igénylő esetén a harmincadik életévének betöltéséig érvényes. Ezzel kapcsolatban problémaként merül fel, hogy a START kártya érvényességi ideje a kedvezményre jogosultak munkanélkülisége esetén nem szüneteltethető, így a pályakezdő fiatalok jelentős kedvezménytől esnek el, és a kártya sem tölti be az eredeti rendeltetését.

Fontosnak tartom pozitívumként kiemelni, hogy az új Szht. megteremti annak lehetőségét, hogy a Nemzeti Adó- és Vámhivatal a szakképzési hozzájárulásokat, illetve a bevallásokat egységesen kezelje és szedje be, így kiszűrhetők a jogosulatlan elszámolások. Ugyanis az Szht. 10. § (1) bekezdése szerint az állami adóhatóság a NFA-t megillető szakképzési hozzájárulást havonta, a tárgyhónapot követő hónap 20. napjáig átutalja a NFA Magyar Államkincstárnál vezetett számlájára. A befizetett hozzájárulásoknak az NFA-ba befolyt teljes összegét pedig szak- és felnőttképzés támogatására fordítják.

További előrelépésként értékelhető a Diplomás Pályakövetési Rendszer kidolgozása és működtetése, amelynek vezetéséről az általam megkeresett valamennyi felsőoktatási intézmény rektora beszámolt.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a jelenleg hatályos jogszabályi környezet alkalmas az elméleti és a gyakorlati képzés összehangjának megteremtésére, ugyanakkor nagyobb hangsúlyt kell fektetni a gyakorlati képzést biztosító munkáltatókkal való kapcsolatrendszer kiépítésére és fenntartására, valamint arra, hogy az érdemi tapasztalatszerzés lehetősége valamennyi fiatal számára elérhető legyen a tanulmányok ideje alatt. A jelenlegi támogatási- és ösztönző rendszer nem támogatja kellő hatékonysággal a hallgatók és a pályakezdő fiatalok elhelyezkedését, így elmaradt az Európai Unió által kidolgozott, és az Európa 2020 Stratégia részeként megfogalmazott, Mozgásban az Ifjúság programban rögzített kötelezettségvállalás teljesítése. Ebből következően sérül a fiatalokat megillető munka szabad megválasztásához való jog, valamint az Alaptörvényben deklarált egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése.

Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének megelőzése érdekében az Ajb. 31. § (1) bekezdése, valamint a 37. § alapján felkérem a *nemzetgazdasági minisztert, hogy*

- dolgozzon ki a jelenlegi munkaerőpiaci igényekhez igazodó, a fiatalok elhelyezkedését és tartós foglalkoztatását elősegítő támogatási- és ösztönző rendszert. Ennek részeként
- kezdeményezze a START kártya érvényességi idejének a munkajogviszonyban töltött időhöz való igazodása jogszabályi feltételeinek megteremtését.

Budapest, 2012. december

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ J.M. Barroso ismertetője az Európai Tanács 2012. január 30-i informális ülésére

² Az Országos Képzési Jegyzékről és az Országos Képzési Jegyzék módosításának eljárásrendjéről szóló 150/2012. (VII. 6.) Korm. rendelet

³ Ezt az elszámolásnál, illetve visszaigénylésnél érvényesíthető szakmacsoportonkénti normatívát jelenleg a 2012. január 1-je óta hatályos, a gyakorlati képzés költségeinek a szakképzési hozzájárulás terhére történő elszámolásánál figyelembe vehető gyakorlati képzési normatívák mértékéről és a csökkentő tétel számításáról szóló 280/2011. (XII. 20.) Korm. rendelet határozza meg.

⁴ A „Mozgásban az ifjúság” olyan átfogó szakpolitikai kezdeményezések összessége, amelyek témája az európai fiatalok oktatása és foglalkoztatása. A 2010-ben indított kezdeményezés részét képezi az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésre irányuló Európa 2020 stratégiának.

⁵ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

⁶ International Labour Office: Global Employment Trends for Youth 2012.

⁷ J.M. Barroso ismertetője az Európai Tanács 2012. január 30-i informális ülésére

⁸ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Fiatalok foglalkoztatása, szakmai képesítések és mobilitás (2012/C 68/02), Az Európai Unió Hivatalos Lapja, 2012.03.06.

AJB-2657/2012

Katonai lőterekre vonatkozó zajvédelmi szabályozás

(Kapcsolódó ügy: az AJB-3289/2012.)

Előadó: dr. Horváth Luca Kornélia

Az eljárás megindulása

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa 2010. szeptember 1-jén kelt, a Magyar Honvédség 25. Klapka György Lövészandár szomódi lőterén folytatott lögyakorlatok zajhatásairól szóló állásfoglalásában¹ megállapította, hogy a vonatkozó zajvédelmi jogszabály fogalmi meghatározása alapján a honvédelmi létesítmények, tehát többek között a lőterek, nem tekinthetők sem építési, sem közlekedési, sem szabadidős, sem pedig üzemi zajforrásnak. Ebből következően a zajforráscsoportok szerint előírt zajterhelési határértékek sem vonatkoztathatóak a lőterekre, és nem érvényesíthető a veszélyes mértékű zaj tilalmát előíró általános jogszabályi rendelkezés. A problémakör megfelelő megoldása érdekében a biztos szükségesnek tartotta, hogy az érintett szervek a jogalkotás és a konkrét ügy szintjén egyaránt megvizsgálják, hogy a katonai lőterek környezetének zajvédelme érdekében milyen intézkedéseket kell tenni. A fent bemutatott ügyön túl a csendes környezet megőrzését és megteremtését biztosító jogi szabályozás megalkotására 2011. december 14-én kiadott állásfoglalásban² ombudsmani javaslat született a katonai lőterekre irányadó zajvédelmi jogszabályok kidolgozására.

A vidékfejlesztési miniszter a kezdeményezésre adott válaszában nem értett egyet az egyedi és az átfogó vizsgálat keretében megfogalmazott jogi érveléssel. Álláspontja szerint a lőtereket is magában foglaló katonai létesítmények üzemi zajforrásnak minősülnek és a vonatkozó szabályozás azokra is alkalmazható.

A 2012. február 17-én érkezett AJB-2657/2012. számú állampolgári beadványban a panaszos – hivatkozva a korábbi ombudsmani javaslatokra – arra kért, hogy a lőterekre vonatkozó zajvédelmi szabályozás hiányosságai miatt fennálló mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességre tekintettel forduljak az Alkotmánybírósághoz és egyben kezdeményezzék jogalkotási intézkedést is.

Tekintettel arra, hogy az ügyben felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja, AJB-3289/2012. számon átfogó vizsgálatot indítottam az irányadó jogi szabályozás feltárására, annak érdekében, hogy a magyarországi lőterek működéséből eredő problémák megoldására javaslatot tegyek.

Érintett alapvető jogok és alkotmányos értékek

- Jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- Egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges

környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” (Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2) bekezdések)

- Nemzet közös öröksége: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” (Alaptörvény P) cikk)
- A szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jog: „Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.” (Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdés)

Alkalmazott jogszabályok

- a gazdasági tevékenységek statisztikai osztályozása NACE Rev. 2. rendszerének létrehozásáról és a 3073/90/EGK tanácsi rendelet, valamint egyes meghatározott statisztikai területekre vonatkozó EK-rendeletek módosításáról szóló 1893/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet
- a termékek tevékenység szerinti, új statisztikai osztályozásáról (CPA, magyarul: TESZOR) és a 3696/93/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 451/2008/EK Európai Parlamenti és Tanácsi rendelet
- a statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény
- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény
- az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény
- a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvény
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
- a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény
- az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet
- a fegyverekről és lőszeréről szóló 253/2004. (VIII. 31) Korm. rendelet
- a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet
- a zajkibocsátási határérték megállapításának, valamint a zaj- és rezgés kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet
- a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM rendelet
- az építésügyi hatósági eljárásokról és építésügyi hatósági ellenőrzésről szóló 193/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet
- Tata Város Önkormányzata Képviselő-testületének Agostyán városrész építési szabályzatáról és szabályozási tervéről szóló 18/2002. (IX.25.) KT. rendelete

Megállapított tényállás

A korábbi ombudsmani javaslatok, illetve a 2012. február 17-én érkezett panasz alapján a témakört érintően átfogó vizsgálatot indítottam, tekintettel arra, hogy álláspontom szerint az államot az Alaptörvényből levezethetően kettős, sok esetben egymással ütköző kötelezettség terhel. Egyfelől köteles garantálni a környezet és a természet állapotának fenntarthatóságát, megőrzését, másfelől el kell látnia a haza katonai védelmét és a nemzetközi szerződésekből eredő kollektív védelmi feladatokat³.

A vizsgálat keretében – ismervé a vidékfejlesztési miniszter a kérdésben korábban kifejtett álláspontját – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján a honvédelmi minisztertől az alábbiakról kértem tájékoztatást.

1. Az ország területén hány katonai lőtér működik, melyek ezek és milyen a kihasználtságuk? Az egyes helyszíneken mely fegyvernemeket, és milyen fegyvereket használnak?
2. Folyik-e az egyes katonai objektumokon belül olyan lövészet tevékenység, amely a környék lakosságának nyugalma zavarhatja, a lőterek milyen távolságban vannak a lakóterületektől?
3. Van-e olyan honvédségi lőtér, amelynek használatát a Magyar Honvédség magánszemélyek számára is lehetővé teszi?
4. A lőterek működésével, zajkibocsátásával kapcsolatban érkeztek-e lakossági panaszok, illetve azok megoldása érdekében milyen intézkedések történtek?
5. Amennyiben úgy látja, hogy a zaj- és rezgés elleni védelem szempontjából egyéb katonai létesítmény komolyabb problémákat okoz, kérem azt is jelezze.

A miniszter válasza szerint a Magyar Honvédség szervezetei (összesen 10 alakulat) több lö-, és robbanóterületet használnak, amelyeken a lövészeteket egyéni kézfegyverekkel, harci járművekkel, tüzérségi eszközökkel, illetve Gripen harcászati vadászpilóta gépekkel hajtják végre. A zajterhelés szempontjából a legjelentősebb – a korábbi vizsgálatban is érintett – a Magyar Honvédség 25. Klapka György lövészdandár (a továbbiakban: Lövészdandár) kezelésében álló *szomódi kombinált fegyvernemi lőtér*. A Lövészdandár a Magyar Honvédség egyik legnagyobb szárazföldi katonai szervezete, amely a Magyar Honvédség Összhaderőnemi

Parancsnoksága közvetlen irányítása alatt áll. A lőtér területének kiterjedése az elmúlt években nem változott, Tata-Agostyántól 1,1, Szomódtól 1,3, Dunaszentmiklóstól 3, Tatától pedig 4 km-re található. A lőtér hossza ~1500, szélessége ~500 méter, amelyet körülbelül 40 °-os szögben védőterület vesz körül, amelynek hét pontján biztonsági őrséggel lezárva akadályozzák meg, hogy idegenek bejussanak a területre. Ez az egyik olyan katonai objektum, ahol 125 mm-ig harcokci ágyúval is engedélyezett a lövészet. Emellett használnak a lőtéren gépkarabélyt, pisztolyt, géppuskát, kézigranátót, 82 mm-es aknavetőt, harcjárművet. Agostyán irányában már 1996-ban felmerült egy, a zaj csökkentését szolgáló véderdő telepítésének igénye, az azonban a pénzügyi források hiánya miatt nem valósult meg.

A közelmúltban több esetben érkezett lakossági bejelentés, illetőleg panasz a lőtér működéséből eredő zajhatások miatt a helyi önkormányzatokhoz, valamint az Észak-dunántúli Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséghez. Ezen szervek a hozzájuk címzett zajpanaszokat áttették a Közép-Tisza vidéki Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséghez (a továbbiakban: Felügyelőség), tekintettel arra, hogy első fokú hatóságként ez utóbbi jogosult eljárni. A Felügyelőség eljárása lezárásaként egy zajvizsgálati jegyzőkönyvet (a továbbiakban: Jegyzőkönyv) készített, amelyet valamennyi, az eljárásban érintett fél részére megküldött. A Jegyzőkönyv „A vizsgálat értékelése” c. része szerint „a lőtér üzemelése csak a nagy kaliberű fegyverek (harcokci ágyú) esetében ad kiugró hangnyomásszint értéket az M2 és M3-as mérési ponton. Tata-Agostyán újabb építésű ingatlanainál a megadott lövésszámokkal történő működtetése azonban már a PKM 7,62 mm-es géppuska, a BTR-80 PKT 7,62 mm-es géppuska, a BTR-80 KPVT 14,5 mm-es géppuska esetében is meghaladja az 50 dB-es értéket”.

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának – a korábbiakban már részben ismertetett – a szomódi lőtérre vonatkozó vizsgálata kiterjedt a Felügyelőség eljárására, a jogszabályi környezet feltárására, a zajprobléma kezelésének lehetőségeire. A biztos a 2010. szeptember 1-jén kiadott állásfoglalásában felkérte az érintetteket, hogy vizsgálják meg, milyen megoldás születhet a környezeti konfliktus rendezésére. Egyúttal a lőtér környezetében elhelyezkedő települések helyi önkormányzatai, és az első fokú építési hatósági jogkörrel rendelkező tatai jegyző felé ajánlást is megfogalmazott: a hatáskörrel rendelkező szervezetnek a jövőbeni településrendezési döntések, illetve építésügyi engedélyezési eljárások során fokozott figyelmet kell fordítaniuk arra, hogy a zajtól zavaró mértékben terhelt területeken ne létesüljön újabb védendő funkció, létesítmény, például lakóingatlan.

Az állásfoglalás nyomán 2011. július 14-én Tata Város Önkormányzatának (a továbbiakban: tatai önkormányzat) polgármestere (a továbbiakban: tatai polgármester) felterjesztési joga alapján kezdeményezte a Kormánytól, illetve a vidékfejlesztési miniszternél a katonai lőterek zajvédelmi szabályainak megalkotását, határértékek megállapítását. A miniszter válaszában a polgármester indítványát nem támogatta, tekintettel arra, hogy álláspontja szerint a hatályos szabályozás – zajkibocsátási határérték megállapításával, azok túllépése esetén zajbírási eljárás megvalósításával és intézkedési terv előírásával – jelenleg is lehetőséget biztosít a honvédelmi létesítmények zajvédelmi ügyeivel kapcsolatos eljárásokra.

A tatai önkormányzat képviselő-testülete – a Honvédelmi Minisztérium (a továbbiakban: HM) Honvéd Vezérkar Hadművelési Csoportfőnöksége (a továbbiakban: Hadművelési Csoportfőnökség) hozzájárulásával – 2002-ben elfogadta Tata-Agostyán városrész helyi építési szabályzatát⁴ (a továbbiakban: HÉSZ) és szabályozási tervét (a továbbiakban: SZT). Annak ellenére, hogy a 2002. június 14-én kelt állásfoglalás szerint az agostyáni lakóterületi fejlesztéseket a honvédelmi hatóság – tekintettel arra, hogy érintik a lőtér védőterületét – nem támogatta, egy hónappal később azok megvalósításához egyedileg meghatározott feltételek⁵ mellett, eseti eltérés engedélyezésével hozzájárult.

A településrendezési döntés alapján 2011-ben megkezdődött Agostyán lakóövezetének fejlesztése. Az építető Vastbouw International Holding, majd Vastbouw Magyarország Kft. a városrész 15 önálló helyrajzi számmal rendelkező – a HÉSZ szerint kertvárosias lakóterület besorolású – földrészletére⁶ vonatkozóan 39 építési engedély iránti kérelmét nyújtott be. A Hadművelési Csoportfőnökség ugyanakkor 2011. július 4-én kelt szakhatósági állásfoglalásában a lőtér felé eső településrész beépítésének növelésére kiterjedő beruházás megvalósításához nem járult hozzá, tekintettel arra, hogy az a lőtér védőterületébe esik. A hozzájárulás megtagadását a szakhatóság azzal indokolta, hogy a lőtér korlátozásmentes üzemeltetése honvédelmi érdek és az érintett területen fokozott a zajterhelés.

Figyelemmel arra, hogy a védőterület pontos kiterjedését a Hadművelési Csoportfőnökség nem határozta meg, a tényállás teljes körű tisztázása érdekében a tatai önkormányzat jegyzője belföldi jogsegély teljesítésére kérte fel. A honvédelmi hatóság 2011. július 27-én kelt levele mellékleteként csatolt térképmásolat szerint a lőtér védőterülete Agostyán szinte teljes területét érinti.

A fentiek miatt a jegyző a Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatalhoz (a továbbiakban: Kormányhivatal) fordult és a kormány megbízott állásfoglalását kérte a folyamatban lévő és a jövőben induló építési engedélyezési eljárásokról és fejlesztésekről. A 2011. augusztus 18-án kelt állásfoglalás szerint a Honvéd Vezérkar Főnöke az építésügyi hatósági eljárásokról és építésügyi hatósági ellenőrzésről szóló 193/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet 5. melléklete 17. pontja alapján akkor vesz részt szakhatóságként az építési engedélyezési eljárásokban, ha az építési munka a honvédelmi létesítmény működési- vagy védőterületén valósulna meg. Tekintettel arra, hogy az érintett ingatlanok magántulajdonban vannak, az első eset fogalmilag kizárt, védőterületet pedig egyetlen jogszabály sem állapít meg, így a vezérkari főnök az építési engedélyezési eljárásban nem szakhatóság⁷. A kormány megbízott az előző megállapítások alapján, a szakhatóság hatáskörének túllépése miatt a közigazgatási hatósági eljárás és

szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 45. § (3) bekezdés⁸ szerinti – a szakhatóság és az ügydöntő hatóság közötti – egyeztetés tartását javasolta.

Figyelemmel az állásfoglalásra, a jegyző a Honvédelmi Minisztérium Hatósági Hivatalához⁹ (a továbbiakban: Hatósági Hivatal) fordult és a fent megjelölt jogszabályhely alapján kezdeményezte a felek közötti egyeztetést, egyúttal pedig annak eredménytelensége esetére kilátásba helyezte a felügyeleti eljárás megindítását is. A Hatósági Hivatal felhívta a jegyző figyelmét arra, hogy a Ket. az egyeztetés kezdeményezésére, a felügyeleti eljárás megindítására, valamint a felügyeleti szerv döntésére pontos határidőket szab, amelyek ugyanakkor jelen esetben már lejártak. Rögzítette azt is, hogy a Honvéd Vezérkar már a 2002-ben és 2004-ben lefolytatott településrendezési eljárások során is megadta a lőtér védőterületét és kérte azok feltüntetését a településrendezési eszközökön. Mindezek alapján a hatóság úgy vélte, hogy az állásfoglalás felülvizsgálatát vagy visszavonását sem szakmai, sem pedig jogszabályi indokok nem igazolják.

A jegyző mindezzel ugyanakkor nem értett egyet és ismételt az építési engedélyezés során kiadott szakhatósági állásfoglalás felülvizsgálatát kérte, hiszen meglátása szerint a honvédelmi szervek által a településrendezési eljárások során 2002-ben tett nyilatkozatok, illetve a szakhatósági állásfoglalás egymásnak ellentmondanak. A Hatósági Hivatal vezetője a 2011. november 8-án adott válaszában továbbra is fenntartotta korábbi megállapításait, illetve idézte a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa 2010. szeptember 1-jén kelt állásfoglalását, amely szerint „a jegyző az Étv. rendelkezései értelmében a településrendezési feltételek megléte esetén sem adhat ki törvényesen építési engedélyt, amennyiben az egészséges környezethez való jogból fakadó követelmények a leendő lakosság számára nem biztosíthatók”.

A jegyző bár 2011. november 15-én – a több hónapja folytatott írásbeli egyeztetések eredménytelensége miatt – a honvédelmi miniszternél felügyeleti eljárás megindítását kezdeményezte, a miniszter – megerősítve a Hatósági Hivatal által korábban megfogalmazottakat – a szakhatósági állásfoglalást nem vonta vissza.

Az előzők alapján a jegyző az építési engedély iránti kérelmeket 2012. február 22-én kelt határozatával elutasította. Az építető fellebbezése nyomán eljáró kormányhivatal a határozatot helybenhagyta, így az 2012. június 12-én jogerőssé vált.

A tatai polgármester a szakhatósági hozzájárulás körül felmerült jogi és ténybeli kérdések tisztázása érdekében helyszíni bejárást kezdeményezett az ügyben érintettek, így többek között a HM, a Lövészdandár, a tatai önkormányzat főépítésze és az építéshatóság részvételével. Az egyeztetésre 2012. június 20-án került sor Tatán. A legfőbb vitás kérdés az ügyben, hogy van-e, illetve hol húzódik a lőtér védőterülete és meddig terjeszkedhet a település.

A 2012. november 13-án végrehajtott lövészen munkatársaim is részt vettek és egyeztetést folytattak a Lövészdandár parancsnokával, valamint agostyáni lakosokkal. A lövészen a T-72-es harckocsikat is alkalmazta az alakulat.

A szomodói lőtérén túl – az ország katonai felszereltségéhez viszonyítva – jelentős lövészeti tevékenység folyik a Magyar Honvédség Harckiképző Központja kezelésében működő *Központi Gyakorló- és lőtérén*, amely a hajmáskéri, táborfalvi-tatárszentgyörgyi és újdörögdi lőtereket foglalja magában. Ezek a területeken 7,62-30 mm kaliberig rendszeresített kézfegyverekkel, fedélzeti gépágyúval, 40 mm-es automata és kézi gránátvetővel, kézigránáttal, RPG 7 kézi páncéltörő rakétával, 60-120 mm-es aknavetővel, 110 mm-es irányított páncéltörő rakétával, 125 mm-ig harckocsival, 152 mm-es ágyúval, a légi eszközök fedélzeti fegyvereivel történik a lövészet. Nyílt területeken robbantás is folyik és egyedül itt lehetséges, hogy – a békeidőben kötelezően betartandó előírások mellett – a JAS-39 Gripen vadászpülőgépekkel akciókat hajtsanak végre. Éves szinten a hajmáskéri lőtérén 25, a várpalotain 32, a táborfalvi-tatárszentgyörgyin 72 lövészeti napot tartanak. A honvédelmi miniszter tájékoztatása szerint a lőtérhatár gyakran a lakosság által művelt területek közelében található. Tekintettel arra, hogy a mezőgazdasági területek nagysága megnövekedett, a biztonsági határok lecsökkentek. A tűzmgnyitási terepszakaszok, a tüzlőállások azonban a lőtér mélységében, a lakott területektől távol – a biztonsági távolságok maximális figyelembevételével – helyezkednek el.

Eljárásom részeként a honvédelmi miniszter által bemutatott katonai lőterek környezetében található települések önkormányzataitól a hozzájuk érkezett panaszokról kértem tájékoztatást.

Tatárszentgyörgy Község Önkormányzata Polgármesteri Hivatalának jegyzője (a továbbiakban: tatárszentgyörgyi jegyző) arról tájékoztatott, hogy a település környezetében elhelyezkedő, a Magyar Honvédség Bakony Harckiképző Központja kezelésében lévő lőtérén tartott lögyakorlatok alkalmával a Dabas felé vezető úton óránként 15 perc áll rendelkezésre a településről történő ki- és bejutásra. A sorompók nyitási és zárási idejét a honvédség esetenként nem tartja be pontosan, és ezért a lakosok szabad mozgáshoz való joga korlátozott. Mindemellett a zaj- és rezgésterhelés miatt is érkeztek panaszok az önkormányzathoz. A rendelkezésemre álló iratok szerint havonta 10-15 lövészeti napot tartanak a tatárszentgyörgyi lőtérén.

Az önkormányzat polgármestere, alpolgármestere és jegyzője részvételével 2012. november 14-én munkatársaim egyeztetést tartottak a helyszínen, amelynek során meggyőződtek a lögyakorlatok a települést érintő negatív hatásairól. A Tatárszentgyörgyről Dabas felé vezető utat a falu határában a lövészetek idején sorompóval lezárják. Az egyeztetésen elhangzott, hogy a 15 perces időkeretet a honvédség nem mindig tartja be; ezt a Dabas irányába tartó munkatársaim is tapasztalták. Bár a Dabasról érkezőket a lövészetek idején tábla figyelmeztetné az útzárra, az egyeztetés napján, a helyszínen (Dabason) táblát nem találtak. Az útzár elkerülésének egyetlen módja, ha a helyi lakosság Örkény felé kerül. A tatárszentgyörgyi polgármester az ügy szempontjából különösen

aggályosnak tartja, hogy az útzárra, illetve annak pontos idejére vonatkozó honvédségi tájékoztatás olyannyira nem megfelelő, hogy az a település mindennapjait, a munkába jutást, a foglalkozás szabad gyakorlását, a vállalkozáshoz való jogot lehetetleníti el és ezek kompenzálására egyáltalán nem került sor.

Hajmáskér, Sóly, Dóc, valamint Szentendre önkormányzatainak jegyzői arról számoltak be, hogy az elmúlt öt évben a lőterek működéséből eredő körülmények miatt lakossági panasz hozzájuk nem érkezett.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. A 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére¹⁰.

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maga a jogalkalmazó is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

Rámutatott a testület arra is, hogy a jogalkotónak mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít¹¹. *Hangsúlyozom tehát, hogy az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében az egészséges környezethez való jog alanyi jogon érvényesíthető elemei között szerepelnek az ügyféli jogok, az eljárási garanciák kikényszeríthetősége, s így pl. az Alaptörvény által önálló alapjogként is deklarált tisztességes eljáráshoz vagy a jogorvoslathoz való jog is.*

Az egészséges környezethez való jog alanyi oldalán álló alapjogok rendkívül szoros kapcsolatban állnak a *jogállamisággal, jogbiztonsággal*. Az Alkotmánybíróság több határozatában elvi érveléssel szögezte le, hogy a jogállam legfontosabb eleme a jogbiztonság¹². A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy nemcsak a jog egésze, de annak egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is. Alapvetőek tehát a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák betartása nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon¹³.

A *szabad mozgáshoz való joggal* kapcsolatban a következőkre hívom fel a figyelmet. Az Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.

A személyes szabadság és biztonság a legrégebbi múltra visszavezethető alapjogok közé tartozik, amely nem korlátozhatatlan. A *mozgásszabadság* fogalma szorosan kapcsolódik a személyes szabadsághoz, annak egyik fokozatáról van szó, hiszen az alapjog korlátozása a mozgásszabadság kisebb-nagyobb mérvű korlátozásával jár. Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a személyes szabadsághoz való jog és a mozgásszabadsághoz való jog egymásra vonatkoztatása alapján a személyes szabadsághoz való jog érdemben felhívható valamennyi, a mozgás és a helyváltoztatást is korlátozó jogszabály alkotmányossága megítélésénél.¹⁴

Az Alkotmánybíróság a 60/1993. (XI. 29.) AB határozatában kimondta, hogy „A szabad mozgáshoz való jog a helyváltoztatáshoz való jog szabadságát jelenti. A magyar Alkotmány a közlekedés szabadságát külön nem nevesíti, de a szabad mozgáshoz való jog magában foglalja a járművön vagy járművel és anélkül való helyváltoztatás, a közlekedés szabadságát”. Az Alkotmánybíróság 66/1991. (XII. 21.) határozatában az előzőek mellett azt is kifejtette, hogy a személyes szabadsághoz való alapvető emberi jogot – az Alkotmány garanciális 8. § (1) és (2) bekezdésére figyelemmel – csak törvényben lehet korlátozni, ugyanakkor ennek a korlátozásnak az elérni kívánt, alkotmányosan elismert célhoz képest szükségesnek és arányosnak kell lennie. Az arányosság értékeléséhez az is hozzátartozik, hogy a korlátozás folytán bekövetkező és eleve ki nem küszöbölhető sérelmek elfogadható enyhítésére garanciákat biztosítson a jogalkotó. Az Alkotmánybíróság ezt az álláspontját több későbbi határozatában is megerősítette¹⁵. Az Alkotmánybíróság 66/1991. (XII. 21.) AB határozatában kiemelte továbbá, hogy a személyes szabadság alkotmányos alapjogát törvény az Alkotmány megengedő rendelkezése folytán korlátozhatja. Az egyes korlátozható rendelkezések azonban csak akkor fogadhatók el alkotmányszerűnek, ha az általuk elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest a korlátozás szükségszerű és arányos. E megállapítások jelenleg az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésének és az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozását tiltó I. cikk (3) bekezdésének egymásra vonatkoztatásán alapulnak.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A Lövészdandár kezelésében lévő szomódi lőtér tekintetében

1.1. A lőtér elhelyezkedése és az agostyáni fejlesztéseket megalapozó településrendezési eszköz

A Lövészdandár a Magyar Honvédség egyik legnagyobb szárazföldi katonai szervezete, jogelődje a 17. Önálló Nehézharcocsi és Rohamlöveg Ezred, amelynek felállítására és a kiképzések megkezdésére 1950-ben került sor Székesfehérváron. 1953-ban Bajra, majd 1957-ben Tatára költözött az ezred. A lőtér közigazgatásilag Szomódhoz tartozik, de Tata-Agostyánhoz van a legközelebb. Az Országos Területrendezési tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény (a továbbiakban: OTvT) 3/11. számú melléklete alapján a lőtér kiemelt fontosságú meglévő honvédelmi területnek minősül. Tekintettel arra, hogy jogállásával, elhelyezkedésével kapcsolatban a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa 2010. szeptemberi állásfoglalása óta jogszabályváltozás nem történt, az abban foglaltak jelenleg is irányadók:

„Az OTvT 2. § 11. pontja értelmében „kiemelt fontosságú meglévő honvédelmi terület: az országos területrendezési tervben megállapított, kiemelt térségi és megyei területrendezési tervekben alkalmazott övezet, amelyben a Magyar Köztársaság védelmi képességeit alapvetően meghatározó, vagy a NATO-tagságból eredő, valamint a nemzetközi szerződéseiben vállalt kötelezései teljesítésére hivatott objektumok elhelyezésére szolgáló területek található. A fentiek alapján a törvény 3/11. számú mellékletében meghatározott kiemelt fontosságú meglévő honvédelmi területek, s így a szomódi lőtér létalapját is – többek között – nemzetközi szerződéses kötelezettségek képezik. Az OTvT 16/C. § (1) és (2) bekezdése szerint: (1) A kiemelt fontosságú meglévő honvédelmi terület övezetét a kiemelt térségi és megyei területrendezési tervekben a tényleges kiterjedésének megfelelően kell lehatárolni. (2) Az (1) bekezdésben kijelölt területeket a településszerkezeti tervben beépítésre szánt vagy beépítésre nem szánt különleges honvédelmi terület területfelhasználási egységbe kell sorolni. Komárom-Esztergom Megye Önkormányzatának Közgyűlése a 22/2005. számú, 2005. szeptember 29-én kelt rendeletével eleget tett ezen követelményeknek.”

Fontosnak tartom az előzőeken túl hangsúlyozni, hogy az OTvT. 4. § (1) bekezdése szerint az ország településein, az egyes térségekben a területfelhasználásra és az építésre vonatkozó szabályokat a törvény rendelkezéseivel összhangban kell kialakítani.

Tekintve, hogy a településrendezési eljárások keretében fogadják el a helyi önkormányzatok azokat a jogszabályokat, dokumentumokat, amelyek hosszú távon meghatározzák az adott település természeti és épített környezeti viszonyait, illetve a képviselő-testület ez irányú döntéseit követően indulhatnak meg a konkrét építési engedélyezési eljárások, a településrendezés a szomódi lőtér és az agostyáni fejlesztések vonatkozásában kiemelt jelentőséggel bír.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.) 8. § (1) bekezdésében hangsúlyozza, hogy a településrendezés során figyelemmel kell lenni arra, hogy a rendezés végrehajtásával bekövetkező változások az érintett lakosság életkörülményeiben (...) hátrányos következményekkel ne járjanak. Ennek során biztosítani kell többek között az egészséges lakó és munkakörülményeket, a népesség biztonságának általános követelményeit, a környezet- és természetvédelem összehangolt érdekeit, valamint a honvédelmi, nemzetbiztonsági szempontokat.

Mivel a településrendezés során az önkormányzatok elsődleges feladata az élhető környezet megteremtése és fenntartása, olyan döntéseket kell hozni, amelyek a jelen és a jövő generációk érdekeit egyaránt figyelembe veszik. Az érdekek megfelelő egyensúlyához elengedhetetlen a tudatos és körültekintő tervezés, figyelembe véve

valamennyi magasabb szintű jogszabályt, a településrendezési eszközök belső hierarchiáját és a fenntartható fejlődés követelményét.

A településrendezési eljárásokban, különösen – annak az előzőekben ismertetett jelentőségére, valamint a környezetet jelentősen alakító jellegére tekintettel – a közérdek érvényesítésének minden esetben elsődlegesnek kell lennie. A közérdeket, így az annak részét képező környezeti és honvédelmi szempontokat a legteljesebb mértékben figyelembe kell venni a döntéshozatal során, hiszen az nemcsak a jelen, de a jövő nemzedékek életminőségét is közvetlenül befolyásolja és érinti a haza védelmi képességet.

Amennyiben a közérdek egyes szegmenseinek összeütközése merül fel – így például a környezet védelme szemben áll a katonai, nemzetbiztonsági érdekekkel – akkor az adott eset összes körülményét egyedileg mérlegelve kell dönteni, figyelemmel természetesen az egészséges környezethez való jogból eredő intézményvédelmi kötelezettségre és annak korlátozhatósága feltételeire is.

A fenti megállapítások alapján, álláspontom szerint olyan településrendezési döntéseknek kell születniük, amelyek a lakófunkció elhelyezését a településen belül csak ott teszik lehetővé, ahol a jövőbeni lakosok számára az Étv. fent megnevezett kritériumai elérhetők és az egészséges környezethez való jog biztosítható.

Nem fogadható el olyan rendezési terv, amely a létező kedvezőtlen beépítettségi szinten és környezeti állapotban újabb lakóövezetet alakít ki, valamint újabb építési engedélyek kiadására és ezáltal a jelentős zajterhelésnek kitett lakosság számának növekedésére teremt lehetőséget. Az ilyen tervek súlyosan sértik az egészséges környezethez való jogot.

Amint azt a tényállásban bemutattam, a tatai önkormányzat képviselő-testülete az agostyáni városrészt érintő helyi építési szabályzatot és szabályozási tervet a 18/2002. (IX. 25.) KT. rendeletével fogadta el. Tekintettel arra, hogy a HÉSZ-ben szereplő, újabb lakófunkció elhelyezésére szolgáló beépítési lehetőségek a lőtér védőterületébe esnek¹⁶, a HM Hadművelési Csoportfőnöksége a településrendezési eljárás során adott állásfoglalásában – a jövőbeni építési engedélyezési eljárásokhoz kapcsolódva – kikötéseket fogalmazott meg, egyúttal pedig kérte az önkormányzatot, hogy a településszerkezeti terven a lőtér védőterületének kiterjedését is jelölje meg. A Hadművelési Csoportfőnökség ezen kérésének azonban a településrendezési terv kidolgozója nem tett eleget.

Álláspontom szerint – figyelembe véve a településrendezéssel kapcsolatban korábban megfogalmazottakat – a képviselő-testület rendelete, mivel egy meglévő, a zaj elleni védelem szempontjából kedvezőtlen adottságokkal rendelkező területen, érintve a honvédelmi lőtér védőterületét újabb beépítési lehetőséget kínál, és magát a védőterületet térképileg nem ábrázolja, nem felel meg az egészséges környezethez való jogból fakadó követelményeknek.

1.2. A lőtér védőterülete

A tényállásban bemutatottak szerint a Tata-Agostyán területére tervezett lakópark építési engedélyezési eljárásában a honvédelmi szakhatóságként eljáró Hatósági Hivatal a beruházás megvalósításához azért nem járult hozzá, mert az a kiemelt fontosságú meglévő honvédelmi terület védőterületén helyezkedne el. Az első fokú építéshatóság a hozzájárulás hiánya miatt az építési engedélykérelmeket elutasította.

Az eljárás során az ügydöntő és a szakhatóság között komoly vita keletkezett a lőtér védőterületének jogalapjával és kiterjedésével összefüggésben. A Hatósági Hivatal a két szerv között folytatott írásbeli egyeztetések alkalmával hangsúlyozta, hogy bár a 2002-ben és 2004-ben lefolytatott településrendezési eljárások során a Hadművelési Csoportfőnökség bemutatta a lőtér védőterületét és kérte annak feltüntetését a településrendezési eszközökön, a HÉSZ és a szabályozási terv a pontos adatokat továbbra sem tartalmazza. A tatai önkormányzat jegyzője ezzel szemben úgy vélte, hogy a honvédelmi szakhatóság által hivatkozott jogszabályhelyek nem alapozhatják meg az állásfoglalást. A jegyző szerint, tekintettel arra, hogy a védőterület koordinátáit egyetlen jogszabály sem rögzíti, a szakhatósági állásfoglalás felülvizsgálata és visszavonása indokolt lett volna, különösen azért, mert a védőterület érintettsége hiányában az építésügyi hatósági eljárásokról és az építésügyi hatósági ellenőrzésről szóló 193/2012. (IX. 15.) Korm. rendelet (a továbbiakban: építésügyi Korm. rendelet) 5. melléklete 17. pontja szerint a Hatósági Hivatal szakhatóságként nem vett volna részt az eljárásban.

Az országos településrendezési és építési követelményekről szóló 253/1997. (XII. 20.) Korm. rendelet (a továbbiakban: OTÉK) szerint a védőterület védőövezet (biztonsági övezet), illetőleg nyomvonal jellegű építmény esetén védősáv (biztonsági sáv) lehet. Az OTÉK 38. § (2) bekezdése alapján a védőterület kiterjedését, felhasználásának és beépítésének lehetőségét, módját és feltételeit a vonatkozó jogszabályok – ennek hiányában az illetékes hatóságok előírásai – alapján kell meghatározni.

Figyelemmel az OTÉK fent idézett rendelkezésére – azaz arra, hogy a védőterület meghatározására, és kijelölésére jogszabály rendelkezése hiányában a hatóság előírásai irányadóak –, valamint a Hadművelési Csoportfőnökség 2002-ben és 2004-ben a településrendezési eljárás során kiadott – a lőtér védőterületét térképen pontosan meghatározó – állásfoglalására, a jegyző kifogásai megalapozatlanok voltak.

Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy a 2012. január 1-jétől hatályos, a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény a 81. § (1) bekezdése q) pontjában felhatalmazta a Kormányt, hogy rendeletben állapítsa meg a szövetségi és honi védelmi infrastruktúra működésének biztosítása, fejlesztése érdekében a honvédelmi és katonai célú építmények, ingatlanok működési és védőterületei kijelölésének eljárási szabályait és az eljáró hatóságot. A törvény a szakmai szabályok

kidolgozására a honvédelmi miniszternek adott felhatalmazást.

A szomódi lőtér tekintetében keletkezett jogi vita alapján úgy vélem, hogy a fenti szabályokat az egészséges környezethez való jog érvényesülése és a honvédelmi kötelezettségek megfelelő teljesítése érdekében mihamarabb elő kell készíteni és el kell fogadni.

A védőterület kijelölésén túl felhívom a figyelmet arra is, hogy a Tata-Agostyánt érintő zajprobléma hatékony kezeléséhez az Étv-ben szabályozott, a településrendezési feladatok megvalósítását biztosító építésügyi tilalmak bevezetése is megoldást nyújthat. A jogszabály 20. § (1) bekezdése b) pontja alapján a tatai önkormányzat – a HÉSZ módosítása útján – az érintett területre építési tilalmat rendelhet el a természet-, illetve a környezet védelméről szóló törvényekben foglaltak érvényre juttatása, azaz a zaj- és rezgés elleni védelem érdekében.

Összefoglalás

A szomódi lőtér működése és a környékbeli települések elhelyezkedése, valamint a kialakított településkép folytán keletkezett környezeti és honvédelmi konfliktus tekintetében összességében három alapvető problémát észleltem.

Ezek közül elsőként a helyi, különösen *Tata Város Képviselő-testületének a felelősségét* szeretném kiemelni. Amint azt a jelentésem korábbi, 1.1. fejezetében hangsúlyoztam, a helyi döntéshozónak a településrendezés során kiemelt figyelmet kell fordítania a köz-, így a környezeti és a honvédelmi érdekek fokozott, megfelelő érvényesítésére, valamint a fenntartható fejlődés követelményrendszerére. Az önkormányzat nem hozhat olyan döntéseket, amelyek nem a megelőzést szolgálják, és figyelmen kívül hagyják az egészséges környezethez való jogból eredő intézményvédelmi kötelezettséget, a környezet elért objektív védelmi szintjétől való visszalépés tilalmát, valamint a honvédelmi szempontokat. A szükséges jogszabályi környezet megteremtésével a helyi önkormányzatnak össze kell hangolnia a honvédelmi érdekeket és a lakosság egészségét, nyugalmát szolgáló zajvédelmi, illetve környezetjogi követelményeket. Egyetértve a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa korábbi állásfoglalásában megfogalmazottakkal, ismételen felhívom a figyelmet a következőkre: „(...) a helyi képviselő testület felelőssége, ha a kiemelt fontosságú meglévő honvédelmi területet körülvevő településrészeket belterületbe vonja, illetőleg beépítésre szánt lakóterületté nyilvánítja. Így a helyi építési szabályzat, illetve szabályozási terv alapján a jegyző építési engedély kiadásáról dönthet. Hangsúlyozzuk ugyanakkor, hogy a jegyző az Étv. rendelkezései értelmében a településrendezési feltételek megléte esetén sem adhat ki törvényesen építési engedélyt, amennyiben az egészséges környezethez való jogból fakadó követelmények a leendő lakosság számára nem biztosíthatók.”

Az előzőek mellett hangsúlyozom, hogy a lőtér működése alatt a környező településeken építési, majd használatba vételi engedély iránti kérelmet benyújtó, majd a településre költöző *egyén is felelősséggel tartozik* tevékenysége következményeiért. Ez különösen akkor igaz, ha a lőtér már üzemel és az oda költöző személy tisztában van annak környezeti és egyéb hatásaival.

A környezeti-honvédelmi konfliktusban érintett harmadik fél, azaz a lőtér üzemeltetéséért felelős honvédségi szerv – jelen esetben a *Lövészdandár* – akkor jár el helyesen, ha megfelelő időben, kellő információt tartalmazó tájékoztatást nyújt a helyi lakosságnak a lögyakorlatokról. A lakosokat minden lövészeti tevékenység előtt olyan időpontban kell tájékoztatni, hogy azok nyugalmuk biztosítása érdekében megtehessek a szükséges lépéseket. Minden esetben ki kell térni arra, hogy az adott lögyakorlaton alkalmazzák-e a legnagyobb zajkibocsátással járó fegyvereket. A tájékoztatásokat nem csak az önkormányzatnak kell megküldeni, hanem azt a Lövészdandárnak saját honlapján is közzé kellene tenni.

2. A Tatárszentgyörgy területén felmerült problémák tekintetében

A tényállásban bemutatottak szerint Tatárszentgyörgy Község lakossága számára komoly problémákat okoz a település mentén elhelyezkedő lőtér működése. Az egyes lögyakorlatok alkalmával a Dabas felé vezető utat minden órában csak 15 perc erejéig vehetik igénybe a lakosok, amelyből következően csak a hosszabb, Örkény felé történő kerülés lehetősége biztosított számukra.

A honvédség által bevezetett korlátozások érintik a helyi lakosok szabad mozgáshoz való jogát, hiszen havi rendszerességgel, 10-15 napon korlátozottan tudnak közlekedni, mindennapi életvitelükben akadályozottak. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy az alapjog korlátozására honvédelmi, közbiztonsági érdekből kerül sor, hiszen a katonai kiképzés egyik legfontosabb eleme – a katonai szervezet alaprendeltetéséből adódó feladatainak maradéktalan és biztonságos ellátása érdekében – a lökiképzés.

A korábbiakban már utaltam arra, hogy az Alkotmánybíróság 66/1991. (XII. 21.) határozata szerint a személyes szabadsághoz való alapvető emberi jogot csak törvényben lehet korlátozni, ugyanakkor ennek a korlátozásnak az elérni kívánt, alkotmányosan elismert célhoz képest szükségesnek és arányosnak kell lennie. Az arányosság értékeléséhez az is hozzátartozik, hogy a korlátozás folytán bekövetkező és eleve ki nem küszöbölhető sérelmek elfogadható enyhítésére garanciákat kell biztosítania a jogalkotónak.

Fontosnak tartom felhívni a figyelmet az előzőeken túl a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában (a továbbiakban: Egyezségokmány) foglaltakra is. Az Egyezségokmány 12. cikkének 1. pontja szerint minden olyan személynek, aki törvényesen tartózkodik valamely állam területén, joga van e területen a szabad mozgásra és tartózkodási helye szabad megválasztására. E jogok korlátozásáról a 12. cikk 3. pontja rendelkezik, amely kiemeli, hogy a jog csak a törvényben meghatározott olyan korlátozásoknak vethető alá, amelyek az állam

biztonságának, a közrendnek, a közegészségügynek, a közerkölcsnek, valamint mások jogainak és szabadságainak a védelme érdekében szükségesek, és amelyek összhangban vannak az Egyezségokmányban elismert egyéb jogokkal.

Figyelemmel arra, hogy a táborfalvi-tatárszentgyörgyi lőtér működése nem csak a mozgásszabadságot érinti, de hatással van a helyi lakosság mindennapjaira is, kiemelendő az Egyezségokmány 8. cikke, amely szerint mindenkinek joga van arra, hogy magán- és családi életét tiszteletben tartsák. A jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott esetekben avatkozhat be, amikor az a demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy erkölcsök védelme, mások jogainak és szabadságjogainak védelme érdekében szükséges.

A honvédelmi, katonai érdekek miatt álláspontom szerint a lőtér működése miatt alkalmazott korlátozás szükségessége önmagában nem ellentétes a hazai és a nemzetközi alapjogi követelményekkel, ugyanakkor felmerül az arányosság kérdése, hiszen a honvédségi alakulat havonta legalább 10-15 alkalommal tart lögyakorlatot. Tekintettel arra, hogy hétvégén a lökiképzés szünetel, a hét szinte minden napján lehet számítani az út lezárására. Ezek a napok pedig az esetek többségében egy órából körülbelül 45 percre zárják le a településről ki, illetve befelé vezető 5202 számú utat. Amint azt munkatársaim is tapasztalták, a korlátozás feloldásának óránkénti időtartama nem minden esetben azonos, hiszen előfordul, hogy az útzárat csak később oldják fel, mint amire előzetesen számítani lehet. A szabad átjárás tehát a település életében bizonytalan tényező, sőt a tájékoztatás módja sem alkalmas arra, hogy a lakosság a korlátozás jellegére, időkeretére előzetesen felkészüljön. A tatárszentgyörgyi önkormányzatnak küldött tájékoztatás rendkívül általános, csupán a korlátozások kezdő és befejező időpontját tartalmazza, amely jellemzően reggel 8 órától késő estig tart. Ebből következően a helyiek egész nap számíthatnak az út lezárására.

Ehhez még hozzátenném, hogy bár az Alkotmánybíróság fent már idézett határozata értelmében a sérelmek enyhítésére megfelelő garanciákat kell nyújtani, a település, illetve az ott élők a bevezetett korlátozások tekintetében kompenzációt nem kapnak.

Az előző megállapítások alapján úgy vélem, hogy a táborfalvi-tatárszentgyörgyi lőtéren bevezetett a helyi lakosság mozgásszabadságát és magánélete sérthetlenségét érintő, évek óta fennálló korlátozás bár szükséges, – a tapasztalt körülmények miatt és a megfelelő kompenzáció hiányában – nem áll arányban a korlátozás súlyával. Álláspontom szerint ez az alapjogok tekintetében visszásságot okoz.

3. A lőterek és a honvédelmi létesítmények zajkibocsátásnak értékelése

A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa korábban már többször hivatkozott állásfoglalásban részletes jogi elemzés található a lőtér zajkibocsátásával kapcsolatban. A biztos először azt vizsgálta, hogy a hatályos, központi zajvédelmi szabályozás kiterjed-e a honvédelmi célú lőterek működésére, az milyen zajforrásnak minősíthető és végül a környezethasználat kezelésére alkalmazhatók.

A környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól a 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Zr.) rendelkezik. A Zr. azon túl, hogy hatálya kiterjed minden olyan tevékenységre, létesítményre, amelyek környezeti zajt, illetőleg rezgést okoznak vagy okozhatnak, expressis verbis meghatározza az alkalmazási körén kívül eső tevékenységeket. Tekintettel arra, hogy ezek¹⁷ között a honvédelmi célú létesítmények nem szerepelnek és egyik gyűjtőfogalom kategóriába sem sorolhatók, a Zr. alkalmazási kötelezettsége ezen zajforrásokra is fennáll.

A jogszabály zajvédelmi hatóságként egyrészt a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvényben meghatározott kistérség székhelye szerinti települési önkormányzat jegyzőt, másrészt a környezetvédelmi felügyelőségeket jelölte ki. A honvédelmi objektumok tekintetében speciális illetékességi terület alapján a Felügyelőség jár el.

A Zr. a környezeti zajt előidéző létesítményekre, illetve tevékenységekre az általános szabályon túl zajforrások szerinti csoportosításban tartalmaz rendelkezéseket. Mivel ezek eltérő követelményeket, szankciókat tartalmaznak, rendkívül fontos, hogy az egyes zajforrásokat objektív módon és azonos szempontok alapján minősítse az eljáró hatóság. A Zr. 2. § d) pontja szerint környezeti zaj- vagy rezgésforrás az üzemi, építési, szabadidős, közlekedési és egyéb létesítmény, gép, berendezés, illetőleg olyan tevékenység, amely a védendő környezetben környezeti zajt vagy környezeti rezgést okoz.

Tekintettel arra, hogy a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a Zr. alkalmazásában *egyéb*, a Vidékfejlesztési Minisztérium (a továbbiakban: VM) pedig *üzemi* zajforrásnak minősítette a lőtereket is magában foglaló honvédelmi tevékenységet, a kialakult, az egészséges környezethez való jogot is érintő jogbizonytalanság feloldása érdekében indokoltnak tartom a kérdéskör átfogó vizsgálatát.

A Zr. által meghatározott négy zajforrás-csoport a következő: *építési zaj- vagy rezgésforrás*: olyan építőipari tevékenység, amely környezeti zajt vagy rezgést okoz; *közlekedési zaj- vagy rezgésforrás*: közlekedési útvonal (közút, közforgalom elől el nem zárt magánút, vasúti pálya, vízi út, valamint a repülőtér) üzemeltetése, kezelése; (...) *szabadidős zaj- vagy rezgésforrás*: környezeti zajt, rezgést előidéző kulturális, szórakoztató, vendéglátó vagy sportlétesítmény, és az előbbi célú tevékenység, valamint az előbbi célra használt berendezés, gép; *üzemi zaj- vagy rezgésforrás*: az e), f) és h) pontokban felsorolt tevékenységek kivételével a környezeti zajt, rezgést előidéző, termelő, szolgáltató tevékenység, vagy az ilyen tevékenységhez használt, környezeti zajt, rezgést előidéző telephely, gép, berendezés, ideértve a termelő, szolgáltató tevékenységhez kapcsolódó, telephelyen belüli – közlekedési célú

tevékenységnek nem minősül – járműhasználat, járműmozgás, rakodás.

Az előzőekben ismertetett fogalmak alapján – ahogy azt a VM és a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa korábbi elemzései is igazolták – egyedül az üzemi vagy az „egyéb” zajforrás-kategória lehet irányadó a lőterekre. Az üzemi jelleggel kapcsolatban a VM arra hivatkozott, hogy: „A katonai lőtereken végzett tevékenység a honvédelmi tevékenység részét képezi, amely egyértelműen szolgáltatásnak minősül. Az előbbi állítást támasztja alá, hogy a Szolgáltatások Jegyzékéről szóló 9004/2002. (SK 7.) KSH közlemény helyébe lépő „a termékek tevékenység szerinti, új statisztikai osztályozásáról és a 3696/93/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről” szóló 451/208/EK Európai Parlamenti és Tanácsi rendelet a honvédelmet „84.22” számon „84.2” társadalmi közszolgáltatások között sorolja fel. A fent leírtakon túl a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM együttes rendelet 1. melléklete alatti megjegyzés is külön utal a „Lőterek zajkibocsátása és az okozott környezeti zajterhelés vizsgálata” című MSZ 15037:2000 szabványra (...).”

A VM álláspontjával kapcsolatban a következőkre hívom fel a figyelmet. A termékek tevékenység szerinti, új statisztikai osztályozásáról (CPA, magyarul: TESZOR) és a 3696/93/EGK tanácsi rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló 451/2008/EK Európai Parlamenti és Tanácsi rendelet (a továbbiakban: Rendelet) preambuluma szerint, mivel a belső piac hatékony működéséhez nélkülözhetetlen egy egységesen értelmezett és megbízható statisztikai adatokat tartalmazó gyűjtemény, jogalkotás útján létrehozták a termelésre, fogyasztásra, külkereskedelemre és szállításra vonatkozó, a megfelelően összehasonlítható biztosító referenciakeretet.

A Rendelet 1. cikk (3) bekezdésében külön kiemeli, hogy alkalmazási köre az egységes osztályozási rendszer statisztikai célú használatán túl nem terjedhet. Amennyiben tehát a referenciakeretet nem a statisztikai feladatok teljesítésére használják, a Rendelet nem alkalmazható.

A „statisztikai cél” fogalmát sem a Rendelet, sem pedig egyéb uniós aktus nem határozza meg. Ezzel szemben a magyar a statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény 1. §-a szerint a statisztika feladata és célja, hogy valósághű, tárgyilagos képet adjon a társadalom, a gazdaság, a tulajdonviszonyok, a környezet állapotáról és változásairól az államhatalmi és a közigazgatási szervek, valamint a társadalom szervezetei és tagjai számára. A cél elérése érdekében a törvény az adatok statisztikai módszerekkel történő felvételét, feldolgozását, tárolását, átadását, átvételét, elemzését, szolgáltatását, közlését, valamint közzétételét (a továbbiakban: statisztikai tevékenység) szabályozza. A Rendeletben és a törvényben megfogalmazottak alapján a statisztika elsődleges feladata, hogy objektív, tárgyilagos és egymással megfelelően összehasonlítható adatokat rögzítsen, tároljon, tegyen hozzáférhetővé.

Álláspontom szerint az a hatósági jogalkalmazó tevékenység, amely arra irányul, hogy egy adott zajforrást a szabályozásban megállapított kategóriák közé besoroljon, nem azt a célt szolgálja, hogy adatokat gyűjtsön, összehasonlítható módon kezeljen és közöljön, hanem azt, hogy eldöntse, mely szabályozási körbe esik a környezeti zajjal járó tevékenység. Tekintettel arra, hogy a Rendelet csak az osztályozási rendszer statisztikai célú használatára vonatkozik, rendelkezései nem dönthetik el, hogy egyes zajforrások üzemeltetése mely csoportba sorolható, s az alapján milyen rendelkezések alkalmazhatók.

Az előző megállapításokat figyelembe véve nem értek egyet a VM álláspontjával abban a tekintetben, hogy a honvédelmi tevékenység részét képező lőtérhasználat – egyedül a Rendelet rendelkezései alapján – üzemi zajforrásnak minősül.

A Zr. – ahogy arra a korábbiakban utaltam – első fokú zajvédelmi hatóságként egyrészt a kistérségi jegyzőt, másrészt a környezetvédelmi felügyelőséget jelölte ki. Az előbbi a Zr. 1. számú mellékletében szereplő tevékenységek esetén, valamint a 4. § b)-c)¹⁸ pontjaiban megállapított körben gyakorolja az első fokú hatósági hatáskört. A mellékletben felsorolt tevékenységeket a jogszabály a gazdasági tevékenységek statisztikai osztályozása NACE Rev. 2. rendszerének létrehozásáról és a 3073/90/EGK tanácsi rendelet, valamint egyes meghatározott statisztikai területekre vonatkozó EK-rendeletek módosításáról szóló 1893/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendeletben alkalmazott kategóriákra utalva határozta meg. Ezen nomenklatúrában a honvédelem szintén a társadalmi közszolgáltatások sorában szerepel. Fontosnak tartom azonban felhívni a figyelmet arra, hogy ez utóbbi uniós jogszabály is csak az osztályozási rendszer statisztikai célú használatára alkalmazható¹⁹, azaz szintén nem lehet irányadó a zajforrások egyedi besorolásánál.

Mindezzel szemben, tekintettel arra, hogy a Zr. az „egyéb” zajforráscsoportra rendelkezéseket nem tartalmaz, az egészséges környezethez való jog érvényesítéséhez szükséges megfelelő megoldás valóban az lehet, ha a hatóság a lőterekre mint „kvázi üzemi zajforrásokra” egyedi határértéket²⁰ állapít meg és azok túllépése esetén zajbírságra és intézkedési terv²¹ végrehajtására kötelezi az üzemeltetésért felelős honvédségi szervet.

A Zr. 10. § (1) bekezdésében előírja, hogy a környezeti zajt előidéző üzemi vagy szabadidős zajforrásra vonatkozóan a tevékenység megkezdése előtt az üzemeltető – a (3) bekezdésben foglalt kivétellel²² – köteles a környezetvédelmi hatóságtól környezeti zajkibocsátási határérték megállapítását kérni, és a határérték betartásának feltételeit megteremteni. A 17. § szerint, ha a környezetvédelmi hatóság azt állapítja meg, hogy a szabadidős vagy üzemi zajforrás által okozott zaj a zajkibocsátási határértéket túllépi, akkor a zajforrás üzemeltetőjét intézkedési terv benyújtására kötelezi. Amennyiben a környezetvédelmi hatóság az intézkedési tervet jóváhagyja, az üzemeltetőt határidő tűzésével a benne szereplő intézkedések megvalósítására kötelezi. A zajkibocsátási határérték – a hatóság által megállapított teljesítési határidőt követő – túllépése esetén a Zr. 26. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a hatóság további szankcióként zajbírsággal is sújtja az üzemi zajforrás üzemeltetőjét.

Megjegyzem ugyanakkor, hogy ezen kezelési eszközök a honvédelmi célú lőterek esetében – különös

tekintettel a zajforrás jellegére, az egyedi zajcsökkentési lehetőségek korlátozottságára és a kiemelt honvédelmi érdekekre – nehezen alkalmazhatók és végrehajthatók. A Felügyelőség által 2010. január készített zajvizsgálati Jegyzőkönyv szerint – amint azt a korábbiakban már idéztem – „a lőtér üzemelése csak a nagy kaliberű fegyverek (harckocsi ágyú) esetében ad kiugró hangnyomásszint értéket az M2 és M3-as mérési ponton. Tata-Agostyán újabb építésű ingatlanainál a megadott lövésszámokkal történő működtetése azonban már a PKM 7,62 mm-es géppuska, a BTR-80 PKT 7,62 mm-es géppuska, a BTR-80 KPVT 14,5 mm-es géppuska esetében is meghaladja az 50 dB-es értéket”.

Az előző megállapításokat figyelembe véve, amennyiben a kijelölt elsőfokú hatóság megállapítja, hogy a keletkező zaj a határértékeket túllépi, zajbírságot szab ki és intézkedési terv benyújtására kötelezi a honvédségi alakulatot. Tekintettel azonban arra, hogy – adott távolságban – már a kis kaliberű fegyverek esetén is tapasztalható határérték-túllépés, előfordulhat, hogy a havonta több alkalommal tartott lögyakorlatok mindegyikénél szükség lesz a jogkövetkezmények alkalmazására. Az intézkedési tervekben pedig csak a passzív akusztikai védelem eszközei nyújthatnak megoldást, hiszen a fegyverek egyedi zajkibocsátása nem csökkenthető. Emellett a honvédelmi tevékenység szervezésében érhető el további eredmények.

Különös tekintettel arra, hogy a katonai szervezet alaprendeltetéséből adódó feladatok maradéktalan és biztonságos ellátása érdekében a lövképzés kiemelt jelentőségű és elkerülhetetlen, a fent bemutatott jogi és technikai problémák megfelelő rendezése álláspontom szerint indokolt és szükséges. A lőterekre vonatkozó egyedi zajvédelmi szabályok kialakítása – a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa korábbi javaslatának megfelelően – a jogbiztonság és az egészséges környezethez való jog érvényesülése érdekében is elengedhetetlen.

Intézkedéseim

Az Ajbt. 37. §-a alapján

- felkérem *Magyarország Kormányát*, hogy a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény a 81. § (1) bekezdése q) pontjában kapott felhatalmazása útján alkossa meg a honvédelmi ingatlanok működési és védőterületei kijelölésének eljárási szabályait és jelölje ki az eljáró hatóságot. Ezzel összefüggésben felkérem a *honvédelmi minisztert*, hogy a szabályok elfogadását követően a törvény 81. § (2) bekezdése n) pontja alapján alkossa meg a védőterület kijelölésének szakmai szabályait;
- felkérem *Tata Város Önkormányzatának Képviselő-testületét*, hogy a 18/2002. (IX. 25.) Kt. rendeletének, az agostyáni városrészt érintő fejlesztéseket megalapozó rendelkezéseit helyezze hatályon kívül és a szabályozási terven jelölje meg a lőtér – a Honvédelmi Minisztérium Hadművelési Csoportfőnöksége által 2002-ben meghatározott – védőterületét. A jogalkotás eszközével – adott esetben a területre vonatkozó építési tilalom előírásával – biztosítsa, hogy településrendezési eszközök, azaz a helyi építési szabályzat és szabályozási terv megfeleljenek az egészséges környezethez való jogból eredő követelményeknek és honvédelmi érdekeknek;
- felkérem a *vidékfejlesztési minisztert*, hogy a jelentésemben kifejtett indokok és jogi elemzés figyelembevételével készítse elő a honvédelmi lőterekre vonatkozó speciális szabályokat és kezdeményezze a kormány előtt a környezeti zaj- és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet módosítását.

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján

- felkérem a Lövészdandár parancsnokát, hogy a szomódi lőtéren tartott lögyakorlatok előtt legalább 5 nappal az önkormányzatoknak küldött levélen túl, a dandár honlapján történő közzététellel tájékoztassák a környék lakosait a várható zajhatásokról. Térjenek ki arra is, hogy a tervezett lögyakorlaton alkalmazzák-e a T-72-es harckocsikat;
- felkérem a *honvédelmi minisztert*, hogy a Magyar Honvédség Harckiképző Központjának, valamint Tatárszentgyörgy Község Önkormányzata polgármesterének bevonásával intézkedjen a települést és a helyi lakosokat érő – a táborfalvi-tatárszentgyörgyi lőtér működéséből eredő – korlátozások alkotmányosságához szükséges arányos kompenzáció bevezetéséről.

Budapest, 2012. december

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ JNO-37/2010.

² JNO-157/2010.

³ OBH 3631/2003.

⁴ Tata Város Önkormányzata Képviselő-testületének 18/2002. (IX.25.) KT. rendelete Agostyán városrész építési szabályzatáról és szabályozási tervéről

⁵ A Hadművelési Csoportfőnökség 2586/3/2002. sz. állásfoglalása: „...a fejlesztések nem korlátozhatják a honvédségi ingatlan eredeti funkció szerinti használatát; az ingatlanok mindenkor tulajdonosai (üzemeltetői, lakói) tudomásul veszik, hogy a lő- és gyakorlótér rendeltetésszerű használatából eredő esetleges környezeti hatásokat (zaj, rezgés, por stb.) tűrni kötelesek és az ebből eredő károkért a HM tárca felé kártérítési igényrel

nem élhetnek; a beruházások megvalósításánál olyan technológiát alkalmazzanak, amely csökkenti a környezeti hatásokat; a szükséges korlátozásokat az érintett ingatlanok tulajdoni lapjaira is rá kell vezetni; a lő- és gyakorlótér rendeltetésszerű használatából eredő por és zaj hatások ellen a lakóterület védelmét a beruházások költségére biztosítani kell (pl.: véderdő, zajvédő faj stb).”

⁶ 10306/37-39, 10306/41-45, 10306/47-52, 10306/56

⁷ A kormány megbízott állásfoglalásában arra is kitért, hogy a Honvéd Vezérkar Hadművelési Csoportfőnöksége 2011. július 4-én kelt szakhatósági állásfoglalása nem felel meg a vonatkozó közigazgatási jogi normáknak.

⁸ Ket. 45. (3) Ha a hatóság megítélése szerint a szakhatóság a hatáskörét túllépte, vagy állásfoglalása ellentétes a 44. § (6) bekezdésében foglalt követelményekkel, a hatóság a szakhatósági állásfoglalás beérkezésétől számított nyolc napon belül egyeztet a szakhatósággal. Az egyeztetés eredménytelensége esetén a hatóság az eljárás egyidejű felfüggesztése mellett a szakhatóság felügyeleti szervénél felügyeleti eljárást kezdeményez. A felügyeleti szerv tizenöt napon belül dönt.

⁹ Az építésügyi hatósági eljárásokról és építésügyi hatósági ellenőrzésről szóló 193/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet 5. melléklete 17. pontját 2011. augusztus 26-i hatálybalépéssel módosította a 158/2011. (VIII. 11.) Korm. rendelet. Eszerint honvédelmi szakhatóságként nem a Honvédelmi Minisztérium Vezérkar Hadművelési Csoportfőnöksége, hanem annak Hatósági Hivatala jár el.

¹⁰ 996/G/1990. AB

¹¹ ABH 1994, 139-140.

¹² 75/1995. (XII. 21.) AB hat., 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65.

¹³ 2/1995. (XII. 15.) AB határozat

¹⁴ 46/1994. (X. 21.) AB határozat

¹⁵ 31/1997. (V. 16.) ABH, 63/1997. (XII. 11.) ABH, 5/1999. (III. 31.) ABH

¹⁶ A Hadművelési Csoportfőnökség 2015/3/2002., 2586/3/2002. és 3469/2/2002. számú állásfoglalásai

¹⁷ Zr. 1.§ (2) Nem terjed ki a rendelet hatálya: a) közterületi rendezvényre, b) a munkahelyi zaj és rezgés által okozott foglalkoztatási veszélyre, c) a magánszemélyek háztartási igényeit kielégítő tevékenységre, d) közlekedési járműveken belüli zajra és rezgésre, e) az egészségügyi mentési tevékenység, a tűzoltási feladatok, a műszaki mentés és bűnüldözési tevékenység által keltett zajra és rezgésre, valamint f) a vallási tevékenység végzésére.

¹⁸ Zr. 4. § (1) Zaj- és rezgésvédelmi ügyekben az elsőfokú hatósági jogkört – a (3)-(4) bekezdésekben foglalt kivételekkel – a kistérségekről szóló külön jogszabályban meghatározott kistérség székhelye szerinti települési önkormányzat jegyzője, a főváros esetében a kerületi önkormányzat jegyzője gyakorolja az alábbi esetekben: a) az 1. számú melléklet szerinti tevékenységek; továbbá b) a védendő épületek védendő helyiségeinek belső terére előírt zajvédelmi követelmények teljesítésére vonatkozó ügyekben; valamint c) a védendő épületek védendő helyiségeinek belső terére előírt rezgéskövetelmények teljesítésére vonatkozó ügyekben ca) valamennyi, az adott épületen belüli, illetve cb) az adott épületen kívüli rezgésforrás okozta rezgésterhelés esetén az 1. számú melléklet szerinti tevékenységeknél.

¹⁹ 1893/2006/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet 1. cikk (2) bekezdés

²⁰ Zr. 10-11. §

²¹ Zr. 17-18. §

²² Zr. 10. § (3) Nem kell környezeti zajkibocsátási határérték megállapítását kérni, ha a) a tervezett környezeti zajforrás hatásterületén nincs védendő terület, épület vagy helyiség, vagy b) a tervezett környezeti zajforrás hatásterületének határvonala a számítások, illetve mérések alapján a környezeti zajforrást magába foglaló telekingatlan határvonalán belülré esik és a telekingatlant a zajforrás üzemeltetőjén kívül más személy nem használja.

AJB-2710/2012

Zárt légtérű dohányzóhelyek kialakítása bentlakásos intézményekben

(Kapcsolódó ügy: AJB-3195/2012; 3873/2012; 4069/2012.)

Előadó: dr. Szabó-Tasi Katalin

Az eljárás megindulása

Több azonos, illetve hasonló tartalmú beadvány érkezett hivatalomhoz, melyben panaszosok a nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól szóló 1999. évi XLII. törvény azon rendelkezéseit kifogásolták, melyek alapján az egyes bentlakásos intézményekben az ott élők számára sem engedélyezett zárt légtérű dohányzóhelyek kialakítása.

A beadványokban felvetett probléma társadalmi jelentőségére tekintettel, az alapvető jogok biztosáról szóló 201. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam. Mindamelllett ugyanis, hogy nem vitatható a nemdohányzók lehető legszélesebb körben való védelmének jelentősége, meg kívántam vizsgálni azt, hogy a gyakorlatban, a szabályozás nyomán sérülhet-e az önrendelkezési jog vagy az egyenlő bánásmód követelménye. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdése alapján, tájékoztatást kértem a nemzeti erőforrás miniszterétől (2012. június 1-jétől emberi erőforrások minisztere).

Az érintett alapvető jogok és követelmények

- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”]
- A testi és lelki egészséghez való jog [Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”]
- A hátrányos megkülönböztetés tilalma [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés: „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”]

A jogszabályi háttér

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.);

A nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól szóló 1999. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Nvt.)

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szt.)

A megállapított tényállás

1. Az AJB 2710/2012. számon iktatott beadványban a Szombathelyen található, Fővárosi Önkormányzat Idősek Otthonában élő ellátottak közül 37-en sérelmezték, hogy az intézményen belül nem gyűjthetnek rá, mi több, az intézmény közelében sem, lévén ott egy buszmegálló van. Panaszosok között sokan mozgáskorlátozottak, nekik különösen nagy nehézséggel járna az otthont minden egyes dohányzás alkalmával elhagyni.

Az AJB 373/2012-es számú ügyben a szekszárdi Dr. Kelemen József Idősek Otthonának igazgatója adott hangot azon álláspontjának, mely szerint az Nvt. azzal, hogy csak a pszichiátriai intézetben a pszichiátriai betegek számára teszi lehetővé intézményen belül zárt légtérű dohányzóhely kialakítását, az egyéb bentlakást nyújtó intézményekben nem, sérti az ezen intézményben élők alapvető jogait.

AJB 4032/2012-es számon iktatott ügy panaszosa előadta, hogy a Debreceni Idősek Otthonának bentlakójaként az Nvt-ben meghatározott türelmi időben még engedélyezték az intézmény kertjén belüli szabadtéri dohányzást, de a türelmi idő lejártát követően már erre sincs lehetőség, a jogszabályra hivatkozással ugyanis az intézmény igazgatója megtiltotta az intézmény teljes területén a dohányzást. Az idős, mozgásukban akadályozott lakókat az ellátó személyzet nem tudja naponta többször az utcára kikísérni vagy kivinni, ezt sokan kiszolgáltatottságuk miatt többszörösen megalázó helyzetnek tartják.

Végül az AJB 4069/2012-es számú ügyben beadványt megfogalmazó sérelmezte a Fővárosi Önkormányzat Idősek Otthonában, Budapesten élő édesanyja helyzetét, aki, mivel gyámság alatt van, egyedül nem hagyhatja el az intézményt, ezért egyedül nem mehet ki az utcára dohányozni, a nővéreknek azonban nincs ideje kikísérni őt, és hasonló igényekkel rendelkező társait annyi alkalommal, ahányszor ezt szeretnék.

2. Megkeresésemre adott válaszában *emberi erőforrások minisztere* az egészségügyi intézmények területén való dohányzást érintő AJB-4749/2012. számú vizsgálatom során küldött tájékoztatással megegyező módon hangsúlyozta, hogy az Nvt. 2012. január 1-jén hatályba lépett módosítása az egészség- és szociálpolitikai szakmai érvek mentén, továbbá a nemdohányzók védelmét szolgáló népegészségügyi szempontok figyelembe vételével történt meg. A szabályozás célja a nemdohányzók és a dohányzók fokozottabb védelme a dohányzás egészségkárosító hatásaival szemben, figyelemmel a testi és lelki egészséghez való jog, valamint az egészséges környezethez való jog érvényesülésére is.

A szigorítás bevezetését kétségkívül indokolta, hogy a dohányzás a legjelentősebb – megelőzhető – halálok, így hatalmas népegészségügyi és gazdasági terhet jelent. A jó egészség önmagában is jelentős egyéni és társadalmi érték, ezzel együtt pedig erőforrás is: a fenntartható gazdasági növekedés záloga. A tüdőrákot, mint vezető halálokot tekintve hazánk világszerte, amely betegség 90 százalékát a dohányzás számlájára írhatjuk. Az idült hörghurut és a tüdőtágulás 80 százaléka, a szív- és érrendszeri betegségek 25 százaléka is a dohányzás következményének tekinthető.

A minisztérium az Országos Tisztifőorvosi Hivatallal és az Országos Egészségfejlesztési Intézet Dohányzási Fókuszpontjával együttműködve folyamatosan gyűjti az Nvt. módosításával kapcsolatban felmerült jogalkalmazói tapasztalatokat, kérdéseket, javaslatokat. A lakossági észrevételek, valamint az ellenőrzések során tapasztaltak alapján *szakmai mérlegelés alatt* áll az egészségügyi szolgáltatást nyújtó intézményeknél a nyílt légtérű dohányzóhelyek kijelölésének engedélyezésére vonatkozó, szigorú szabályozást tartalmazó módosítási javaslat összeállítására.

Válaszában a miniszter egyebek mellett az Alkotmánybíróság 37/2000. (X. 31.) AB határozatát is idézte, mely szerint „alapvető állami kötelesség a nemdohányzók védelme”.

A miniszter válasza nem tért ki arra, hogy álláspontja szerint sérül-e emberi méltóságuk azoknak, akik életvitelszerűen tartózkodnak ápolást, gondozást nyújtó intézményben, és tartózkodásuk speciális, intézményi jellegére tekintettel tilos a lakhelyükön dohányozni.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (4) lehetővé teszi a természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság hivatalbóli kivizsgálásának lehetőségét. Álláspontom szerint a dohányzás tiltásának és szankcionálásának, illetve a nemdohányzók védelmének kérdésköre valamennyi állampolgárt érinti. Hasonlóképpen, valamennyi olyan személy, aki ápolást, gondozást nyújtó intézményben él, az Ajbt. szerinti pontosan meg nem határozható, nagyobb csoport kategóriájába tartozik.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontja és a 18. § (2) bekezdésének e) pontja alapján az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak, ezen belül közszolgáltatást végző szervnek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet. Az Szt. 2. §-a szerint a szociális ellátás feltételeinek biztosítása - az egyének önmagukért és családjukért, valamint a helyi közösségeknek a tagjaikért viselt felelősségén túl - az állam központi szerveinek és a helyi önkormányzatoknak a feladata. Az Szt. 4. § (1) h) pontja szerint szociális intézmény az Szt.-ben meghatározott nappali, illetve bentlakásos ellátást nyújtó szervezet. Az Szt. szociális alapszolgáltatásokról rendelkező 57. §-ának (2) bekezdése a személyes gondoskodás keretébe tartozó szakosított ellátásként nevezi meg, az ápolást, gondozást nyújtó intézmény, a rehabilitációs intézmény, a lakóotthon, az átmeneti elhelyezést nyújtó intézmény (a továbbiakban együtt: bentlakásos intézmény), az egyéb speciális szociális intézmény által nyújtott szolgáltatásokat.

A fentiek alapján a korábbi ombudsmani gyakorlattal összhangban közszolgáltatást végző szervek körébe tartoznak a nappali, illetve bentlakásos ellátást nyújtó intézmények

Mindezek alapján megállapítottam, hogy az ápolást, gondozást nyújtó intézmények a dohányzás tiltását és a nemdohányzók védelmét érintő vizsgálatom szempontjából közszolgáltatást végző szervnek minősülnek, amelyekre az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed*.

II. Az alapvető jogok tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát.

2. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Az Alaptörvény II. cikke pedig arról rendelkezik, hogy az *emberi méltóság* sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.

A két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlat alapján állami szemszögből létezik az alapjogoknak *egy objektív intézményvédelmi oldala*: az egyén szubjektív (alanyi) jogának biztosításával, védelmével és érvényesülésével összefüggő tágabb értelemben vett pozitív állami kötelezettségeket összefoglalóan objektív állami intézményvédelmi kötelezettségeknek nevezzük. Az objektív intézményvédelmi kötelezettség a negatív és pozitív állami kötelezettségekhez képest komplementer jellegű, vagyis feltételezi a szubjektív jog meglétét. Lényeges azt is leszögezni, hogy az állami intézményvédelmi kötelezettség tipikusan nem keletkeztet az egyén oldalán alanyi jogokat, és az egyén részéről nem is kényszeríthető ki.

Az Alkotmánybíróság töretlen és álláspontom szerint továbbra is irányadó megállapítása szerint az állam részéről garanciális feladatai ellátásához szükséges, hogy az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal

kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket nemcsak önmagukban, az egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan védje, hanem a többi alapjoggal összefüggésben kezelje. Az intézményvédelmi kötelezettségnek az AB szerint az alapjogokhoz kapcsolódó értékekre is ki kell terjednie. [Lásd először 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.] Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az *életvédelmi kötelezettség* – bár az alaptörvény külön nem nevesíti – azonban a korábbi Alkotmány 8. § (1) bekezdésének és az 54. § (1) bekezdésének együttes értelmezéséből következik. Az állam elsőrendű és alapvető fontosságú kötelezettsége az emberi élet védelme: nemcsak egyedi szinten, hanem *általában az emberi életet és létfeltételeket kell védenie*. Az állam objektív életvédelmi kötelezettsége az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésének, illetve a II. cikkének együttes értelmezéséből továbbra is levezethető. Az Alkotmánybíróság a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatban kifejtette, hogy az állam az élethez való jogból következő objektív intézményvédelmi kötelezést összhangban teljesíti azokkal a hasonlóan objektív kötelezésekkel, amelyek az *egészséghez való jogból és az egészséges környezethez való jogból hárulnak rá*.

Az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy az állam a dohányzással összefüggésben nem csak a reklámkorlátozásokkal juttatja érvényre intézményvédelmi kötelezettségét. A nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól szóló 1999. évi XLII. törvény célja, hogy a dohánytermékek fogyasztásának szabályozásával, illetőleg forgalmazásának részleges korlátozásával védelmet nyújtson a nemdohányzók, valamint az életkoruk vagy egészségi állapotuk miatt egyébként fokozott védelmet igénylő személyek részére a passzív dohányzás káros hatásaival szemben. A dohányzás egészségkárosító hatásai miatt indokolt állami beavatkozás a jogalkotás különböző területein érvényesül, a dohányárak reklámozása mellett érinti a dohánytermékek előállítását, forgalmazását, továbbá az állami szerepvállalás megjelenik a fogyasztás korlátozásában is.

3. Az alkotmánybírói gyakorlat azt is kiemeli, hogy az *emberi méltósághoz való jog* az ún. *általános személyiségi jog* egyik megfogalmazásának tekinthető. Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alkotmányos alapjogok egyike sem alkalmazható. Az általános személyiségi jognak fontos elemét képezi az *önrendelkezés szabadsága*, az önrendelkezéshez való jog, amely – mint az összes ún. különös személyiségi jog – elsősorban az egyén autonómiáját, *döntési és cselekvési szabadságát* védi. Az Alkotmánybíróság felfogásában a személyi szabadság az egyén olyan autonómiáját jelenti, amely feltételezi a teljes akarati és cselekvési szabadságot a jog keretei között. A személyi szabadság joga mindenkivel szemben érvényesülő jog, amely minden embert megillet, ugyanakkor nem részesül abszolút védelemben, mivel törvényben meghatározott esetekben korlátozható.

Az Alkotmánybíróság 1996-os döntésében hangsúlyozta, hogy *önmagának mindenki árthat, s vállalhat kockázatot*, ha képes a szabad, tájékozott és felelős döntésre. A nagykorúaknak a jog be nem avatkozása széles lehetőséget ad erre, s az általános személyiségi jogból folyó jog az önmeghatározásra és cselekvési szabadságra garantálja ezt a lehetőséget. Az állam korlátozó gyámkodása csak a határesetekben alkotmányossági viták tárgya (a kábítószer élvezésének büntetésétől az eutanáziáig).

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

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* tartalmát, és mindezek az értelmezések álláspontom szerint – függetlenül attól, hogy „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is hivatkozhatóak maradnak. [56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 270., 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 297.] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az egészséghez való jog önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az Alkotmányba foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. Az Nvt. az Eütv. 3. § f) pontja szerinti egészségügyi szolgáltatóknak minősülő intézmények esetén a dohányzás tekintetében nyílt és zárt légtérre egyaránt teljes (abszolút) intézményi tilalmat vezetett be. Főszabályként zárt helyen megtiltja a dohányzást, dohányzóhely kijelölésére csak nyílt légtérben, a közforgalmú intézmény bejáratától számított ötméteres távolságon kívül van csak lehetőség. Szociális intézmény esetében nyílt légtérben (az udvaron) kijelölhető dohányzóhely, azonban amennyiben a szociális intézmény az Eütv. 3. § f) pontja szerinti egészségügyi szolgáltatóként is működési engedéllyel rendelkezik, az Nvt. 2. § (4) bekezdés c) pontja alapján *nyílt légtérben sem jelölhető ki dohányzóhely*.

Alláspontom szerint a korábbi rendelkezésekhez képest kétségtávolan szigorúbb, ha úgy tetszik „radikális” tilalom alapvetően a nemdohányzók életének és egészségének védelmét előmozdító, legitim jogalkotói szándékot tükröz.

Ahogy az azt korábbi, és már idézett jelentésemben megállapítottam, „[...] a dohányzáshoz értelemszerűen senkinek sincsen kikényszeríthető alanyi joga, a közterületeken, közintézményekben, közforgalmú helyeken dohányzás tiltása és szankcionálása *egyértelműen korlátozza a dohányzók önrendelkezéshez való jogát*. Az emberi méltósághoz való jogból, mint általános személyiségi jogból levezethető önrendelkezési jog ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján nem tekinthető korlátozhatatlan alapjognak. Az élethez és emberi méltósághoz való jog érvényesülésének része az állam intézményvédelmi kötelezettsége, amely, a dohányzás tekintetében magába foglalja a jogalkotó azon lehetőségét is, hogy a dohánytermékek fogyasztását korlátozza, bizonyos körülmények esetén, illetve meghatározott, elsősorban a közösségi lét szempontjából kiemelt területeken pedig megtiltsa.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. A dohányzás meghatározott, pontosan körülhatárolható helyeken való tiltása álláspontom szerint mások, különösen a nemdohányzók egészséghez való jogának védelme szempontjából *nem tekinthető szükségtelennek vagy aránytalannak*. Különösen igaz ez az *egészségügyi vagy éppen az oktatási intézmények esetében*, itt ugyanis a betegek, illetve a gyermekek jogainak fokozott érdekében szükséges a tilalom.

Megjegyzem ugyanakkor, hogy az egyéni autonómia védelme érdekében más megítélés alá esik az állampolgár lakása, otthona: a magánszférában a dohányzás tiltása a dohányzó saját életének és egészségének védelmében aránytalan korlátozás volna.” [AJB 4749/2012]

A jelenlegi vizsgálat során azt kellett feltárom, hogy az egyes bentlakásos intézményekben indokolt-e általánosságában megtiltani a dohányzást az intézményi jellegre tekintettel, vagy az emberi méltóságból eredő önrendelkezési jog érvényesülésére tekintettel a benttartózkodás jellegét, az életvitel szerűséget indokolt-e a szabályozás során meghatározó tényezőnek tekinteni.

Az Nvt. 2. § (5) bekezdése szerint zárt légtérű dohányzóhely is kijelölhető

- a 9. § alapján a kereskedelemről szóló törvény szerint szálláshelynek minősülő, jogszabály alapján szállodaként üzemeltetett közforgalmú intézményben [...] (a) pont),
- a büntetés-végrehajtási intézményekben és a rendőrségi előállító helyiségekben, fogdáknak és az őrzött szálláshelyeken a fogvatartottak - köztük a kóros elmeállapotúak – számára (b) pont),
- az Eütv. 188. § a) pontja szerinti pszichiátriai intézetben a pszichiátriai betegek számára (c) pont),
- a munkavállalók részére, ahol a munkahelyi klíma zárttéri munkahelyen a külön jogszabályban meghatározott korrigált effektív hőmérséklet a 24 °C-ot meghaladja (d) pont),
- azon munkavállalók részére a fokozottan tűz- és robbanásveszélyes, a tűz- és robbanásveszélyes, valamint a tűzveszélyes munkahelyeken, létesítményekben, ahol a nyílt légtérben a munka törvénykönyvében biztosított munkaközi szünettel, a tűzvédelmi szabályokkal, és a folytatott tevékenység jellegével összeegyeztethető dohányzóhelyet nem, vagy csak az élet- és vagyonbiztonságot, valamint a nemzetgazdasági érdekeket jelentősen veszélyeztetve lehetne kijelölni (e) pont).

Mind ezek alapján a zárt légtérű dohányzóhelyek kialakításának kivételes engedélyezése során a jogalkotó alapvetően két irányban tett kivételt. Egyrészt egy meghatározott munkavállalói kör tekintetében, akik a munkahely, munkakörnyezet, illetve a munkavégzésből adott speciális körülmények miatt nyílt légtérben való dohányzás esetén súlyosan veszélyeztetnék maguk vagy más élet- és vagyonbiztonságát (d) és e) pontok), másrészt pedig az érintettek egy bizonyos helyen való tartózkodásának okait figyelembe véve (a), b) és c) pontok). A büntetés-végrehajtási intézményekben és a rendőrségi előállító helyiségekben, fogdáknak és az őrzött szálláshelyeken a fogvatartottak, továbbá a pszichiátriai intézetben a pszichiátriai betegek esetében az érintettek tartózkodásának különleges jellemzője, életvitel-szerűsége – illetve esetlegesen a nyílt légtérben kialakított dohányzóhelyre történő kísérés, ellenőrzés, felügyelet problémájának megoldatlansága – indokolja a főszabálytól való eltérést. Bár az a) pontban felsorolt személyi kör esetében a személyi szabadságtól való megfosztást az állam büntetőhatalma, illetve nyomozati érdeke indokolja, míg a b) pont alá tartozó személyi kör esetében betegségük, illetve betegségük jellegének és gyógyíthatóságának speciális mivolta, az egy bizonyos helyen való tartózkodásukra az életvitel-szerűség az elsősorban jellemző.

Álláspontom szerint ugyanez elmondható az ápolást, gondozást nyújtó szociális intézményekben ellátottakról is. Függetlenül attól, hogy milyen okkal (idős kor, ápolásra szoruló állapot) tartózkodnak a bentlakók egy adott bentlakásos intézményben, tartózkodásuk alapvető jellegét elsősorban az adja meg, hogy ott életvitel-szerűen tartózkodnak, azaz az intézmény az otthonuk.

Magától értetődő, hogy az ember az otthonában főszabály szerint tetszése szerint élhet önrendelkezési jogával, bizonyos kivételek mellett (otthonában sem követhet el bűncselekményt, szabálysértést). A bentlakásos intézmények lakóinak magánszférája értelemszerűen nem lehet korlátlan, hiszen az ápolás, gondozás nyújtásának elsődlegesen megvalósítandó célja mellett ezen intézményekben törekedni kell a békés, nyugodt, konfliktusmentes együttélésre, továbbá a nemdohányzó ellátottak érdekeinek, egészségének védelmére is.

Mindemellett hangsúlyozom, hogy az ellátottak önrendelkezése a dohányzás tekintetében alkotmányosan teljes mértékben nem korlátozható.

Álláspontom szerint a jelenlegi szabályozás, amely a bentlakásos intézményekben nem teszi lehetővé az

ott életvitel-szerűen tartózkodók számára (akár zárt, akár, ha annak jogszabályi feltételei fennállnak, a nyílt légtérben való) önálló dohányzás lehetőségét, az emberi méltósághoz való jogból levezethető önrendelkezési jog sérelmét okozza.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság megszüntetése érdekében, az Ajbt 37. §-a alapján *felkérem az emberi erőforrások miniszterét*, hogy kezdeményezze a nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól szóló 1999. évi XLII. törvénynek a jelentésben feltárt jelenséget orvosló módosítását.

Budapest, 2012. augusztus 9.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-2723/2012

Hajléktalanok foglalkoztatása Budapesten

Előadó: dr. Csikós Tímea
dr. Tóth Livia

Az eljárás megindítása

2012. évben „A Munka Méltósága” címmel alapjogi projektet indítottam, amelynek célja a munkához való joggal kapcsolatban felmerülő visszásságok, a hazai foglalkoztatási viszonyok feltérképezése. A projekt keretein belül – különös tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének d) pontjában foglaltakra – kiemelten kívánok foglalkozni az egyes hátrányos helyzetű csoportba tartozó személyek, ezen belül is a hajléktalan személyek munkavállalási lehetőségeivel Magyarországon.

A téma áttekintése érdekében az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam, melynek célja: alapjogi szempontú helyzetképet adni a hajléktalan emberek elhelyezkedési lehetőségeiről, a munka világába történő be-, illetve visszavezetésük lehetőségeiről, dilemmáiról.

A vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértem a nemzeti erőforrás minisztertől,¹ a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójától, Budapest Főváros főpolgármesterétől, Budapest Főváros Kormányhivatalának Munkaügyi Központjától.

Az Ajbt. 26. § (2) bekezdése alapján tájékoztatásért fordultam továbbá a hajléktalan-ellátórendszer jelentősebb, foglalkoztatási kérdésekben is érintett civil szervezeteinek képviselőihez. Információt kaptam a Menhely Alapítvány, a Magyar Máltai Szeretetszolgálat, a Vöröskereszt, a Hajléktalanokért Közalapítvány, az Oltalom Karitatív Egyesület munkatársaitól, a Február Harmadika Munkacsoport tagjaitól, valamint a FEANTSA² magyar munkatársától.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”);
- Emberi méltósághoz való jog* (Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”);
- A munkához és a foglalkoztatáshoz való jog* (Alaptörvény XII. cikk: Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.”);
- Hátrányos megkülönböztetés tilalma* (Alaptörvény XV. cikk (1)-(2)-(5) bekezdés: (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. (5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”);
- A szociális biztonsághoz való jog* (Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdés: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.”).

Alkalmazott jogszabályok

- A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.);
- A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Ft.);
- A munka törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (továbbiakban: Mt.);
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szoc.tv.);

A megállapított tényállás

1. A megkeresésekre adott válaszok

Tekintettel arra, hogy a *nemzeti erőforrás miniszter* a kormány szociális ügyekért és a társadalmi esélyegyenlőség megteremtéséért felelős tagja, megkeresésemben a hajléktalan személyek munkaügyi helyzetével kapcsolatos általános álláspontjának ismertetésére, valamint az alábbi konkrét kérdések megválaszolására kértem:

- Milyen keretek között valósul meg jelenleg a hajléktalan emberek foglalkoztatása, és léteznek-e jelenleg futó, illetve tervezett projektek, pályázatok, kormányzati törekvések, amelyek a hajléktalan emberek foglalkoztatásának elősegítését célozzák?
- Léteznek-e a hajléktalan személyek foglalkoztatását ösztönző lehetőségek, illetve a munkaadók által e téren igénybe vehető kedvezmények?
- Melyek azok az akadályok, amelyek megnehezítik a hajléktalan emberek foglalkoztatását és milyen eszközök léteznek ezen akadályok kiküszöbölésére?

A miniszter válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy a hajléktalan emberek foglalkoztatása – természetesen az általános, munkaügyi és foglalkoztatási tárgyú jogszabályok adta lehetőségek mellett – jórészt a kifejezetten a hajléktalan célcsoportot célzó programokon, pályázatokon keresztül történik. A hajléktalan emberek foglalkoztatásának elősegítésére 2000 óta minden évben voltak olyan hazai pályázati programok, amelyek a Munkaerő-piaci Alap Irányító Testülete, vagy éppen a hajléktalanellátó-rendszer működtetéséért felelős minisztérium támogatásával valósultak meg. A 2004. évtől ezen túlmenően a hajléktalan-ellátás két közalapítványa is több esetben írt ki különböző pályázati programokat ilyen céllal.

Jelenleg az elbírálás tárca általi jóváhagyására vár az Összefogás a Budapesti Lakástalanokért és Hajléktalan Emberekért Közalapítvány által kiírt pályázat, melynek forrását a NEFMI biztosította. A program célja – 30 millió forintos keretösszeggel – a hajléktalan emberek jövedelemhez jutását segítő szervezetek forráspótló támogatása. Ennek keretében olyan programok támogatására nyílik lehetőség, melyek segítenek a hajléktalan emberek ellátáshoz jutásában, vagy éppen a munkanélküli ellátáshoz kapcsolódó együttműködési kötelezettségek és jogosultságok érvényesítésében.

A miniszter kiemelte, hogy a hajléktalan emberek munkaerő-piaci esélyeinek növelésére, foglalkoztatásuk, foglalkoztathatóságuk elősegítésére a legjelentősebb támogatást az európai uniós forrásból megvalósított, "az utcán élő hajléktalan személyek társadalmi visszailleszkedésének, foglalkoztathatóságának elősegítése, sikeres munkaerő-piaci integrációjának megalapozása" elnevezésű TÁMOP-5.3.3 program jelenti; melynek programját immár harmadik alkalommal hirdette meg a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség Humán Erőforrás Programok Irányító Hatósága. Utalt továbbá a Hajléktalanokért Közalapítvány vezetésével zajló TÁMOP-5.3.2 kiemelt programjára is, melynek célja a TÁMOP 5.3.3 program sikerének módszertani megalapozása, s amely így közvetett módon szintén hatással van a hajléktalan emberek foglalkoztatására.

A hajléktalan személyek foglalkoztatását ösztönző lehetőségekre, a munkaadók által e téren igénybe vehető kedvezményekre vonatkozó kérdésekre adott miniszteri válasz szerint „*A foglalkoztatási tárgyú jogszabályok nem tartalmazzak nevesítetten a hajléktalan emberek foglalkoztatására tekintettel járó (pl. a foglalkoztatásuk költségeit járulékkedvezmény útján csökkentő) kedvezményeket. A hajléktalan emberek ugyanakkor – amennyiben az előírt feltételeknek eleget tesznek – ugyanúgy jogosultak a különböző foglalkoztatást ösztönző lehetőségek igénybevételére, mint bárki más.*”

A hajléktalan emberek foglalkoztatását nehezítő körülményekkel és az ezek kiküszöbölésére alkalmas megoldási lehetőségekkel összefüggésben a miniszter azt válaszolta, hogy a hajléktalan emberek foglalkozáshoz jutását nehezítő akadályok jelentős részben azonosak azokkal az akadályokkal, amelyek megnehezítik a többi, a nyílt munkaerő-piacról távol lévő csoportba tartozó ember munkához jutását is. Ezen túlmenően az utcai lét gyakran jár olyan következményekkel, amelyek tovább nehezítik a munkavállalást, pl. a leromlott egészségi állapot, az álláskereséshez nem megfelelő ruházat, esetleg a munka elvégzéséhez szükséges egyéb feltételek hiánya (pl. a szemüveg hiánya, a rendezetlen külső, a hiányos fogsor stb.), illetve a munkavállalást nem támogató magatartásmód. Gyakran okoz gondot továbbá az első havi munkabér kifizetéséig szükséges jövedelem hiánya, illetve annak az egyszeri "kezdő" összegnek a hiánya, amellyel a munkavállaláshoz szükséges alapvető feltételeket (a megfelelő ruházatot, az utazási bérletet, a megfelelő élelmet, esetleg a pihenésre alkalmas környezetet stb.) biztosítani lehetne.

A fenti problémák megoldására, akadályozó tényezők kiküszöbölésére – a miniszteri válasz szerint –, elsősorban pályázati úton elnyerhető támogatásokkal nyílt lehetőség. Ezek egy része az ellátórendszerben működő közalapítványok által évente kiírt, a jogszabályokban szereplő szolgáltatásokat kiegészítő programokat támogató pályázatok keretében volt elérhető (pl. szemüvegpótlás, fogpótlás, egészségi állapot javítása, gyógyszerek, jogsegélyszolgálat, jövedelemhez jutást célzó programok működtetésének támogatása). Az elmúlt évek során kiírt és megvalósított foglalkoztatási programok hiába próbálták számos esetben tenni ezek felszámolására, de legalábbis oldására, a hajléktalan emberekkel szembeni előítéletek továbbra is érzékelhető mértékben léteznek. Hangsúlyozta ugyanakkor a miniszter, hogy a Menhely Alapítvány és néhány országosan is működő jogsegélyszolgálat is tanácsadási, ügyintézési, vagy akár perképviselési szolgáltatások nyújtásával törekszik a hajléktalan-létből eredeztethető hátrányok csökkentésére, a hajléktalan emberek kárára történt visszaélések orvoslására.

A Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójától az alábbi kérdésekre kértem választ:

- A munkaügyi központok számára – az álláskeresőként történő regisztráció, vagy az együttműködés során – kiderül-e, hogy az álláskereső hajléktalan, illetve tudomására jut-e a munkaügyi központnak, ha az álláskereső az együttműködés során időközben hajléktalanná válik? Amennyiben igen, milyen módon?
- Vannak-e olyan – már hajléktalanná vált – személyek, akik regisztrálják magukat, mint álláskeresők?
- Milyen keretek között valósul meg jelenleg a hajléktalan emberek foglalkoztatása, és léteznek-e jelenleg futó, illetve tervezett projektek, pályázatok, kormányzati törekvések, amelyek a hajléktalan emberek foglalkoztatásának elősegítését célozzák?
- Léteznek-e a hajléktalan személyek foglalkoztatását ösztönző lehetőségek, illetve a munkaadók által e téren igénybe vehető kedvezmények?
- Készült-e az elmúlt években a hajléktalan emberek munkavállalásával, álláskeresőként történő nyilvántartásával illetve elhelyezkedésükkel kapcsolatos statisztika?
- Melyek azok az akadályok, amelyek megnehezítik a hajléktalan emberek foglalkoztatását és milyen eszközeik vannak arra, hogy ezeket kiküszöböljék, illetve hogy a hajléktalanná vált álláskeresők munkába állását elősegítsék? Elsősorban élveznek-e az ilyen nehéz helyzetbe került emberek a többi álláskeresővel szemben?

A főigazgató arról tájékoztatott, hogy az álláskeresőként történő regisztrációkor, illetve az együttműködés során az ügyfél bejelentése alapján, illetve a személyes okmányok ellenőrzése során derül ki, hogy hajléktalan-e az ügyfél. A nyilvántartásba vételkor jelölésre kerül a hajléktalanság ténye, így az ügyintézők az együttműködés során figyelembe tudják ezt a tényt venni. Az a kirendeltség tudja nyilvántartásba venni a hajléktalan személyt, amely illetékes annak a településnek a vonatkozásában, ahol adott személy életvitelszerűen él; Budapest Főváros tekintetében a Haller utcai kirendeltség az illetékes a hajléktalanok nyilvántartására az egész városra kiterjedően. Budapest Főváros Kormányhivatal Munkaügyi Központja Haller utcai Kirendeltsége speciális kirendeltség: a jogi értelemben vett hajléktalanok ügyében jogosult eljárni a főváros egész területén, a speciális illetékességet pedig a 323/2011. (XII.28.) Korm. rendelet felhatalmazása alapján a 42/2012. (XII.02.) NGM rendelet melléklete határozza meg: „A hajléktalan álláskeresők ügyeiben – az ügyfél nyilatkozata alapján – a főváros egészére kiterjedően a Fővárosi Kormányhivatal Munkaügyi Központjának a mellékletben meghatározott kirendeltsége eljárhat.”

A magukat álláskeresőként regisztráló hajléktalanok rendszerbeli jelenlétével kapcsolatban a főigazgató utalt arra, hogy az álláskeresők nyilvántartásában szerepelnek hajléktalan személyek és vannak olyanok is, akik álláskeresési ellátásra is jogosultak, a rendelkezésemre bocsátott statisztikai adatokból, a regisztrált hajléktalan álláskeresők számarányát rögzítő táblázatból pedig kiolvasható, hogy a 2012. év folyamán országos átlagban 3259 fő regisztrálta magát hajléktalan álláskeresőként, ebből 2049 fő a fővárosban.

A hajléktalan emberek foglalkoztatásának elősegítését célzó programokkal, pályázatokkal, azt ösztönző lehetőségekkel, e tekintetben igénybe vehető kezdeményekkel összefüggésben – a NEFMI válaszával ellentétben –, a Munkaügyi Hivatal úgy tájékoztatott, hogy a többször módosított, foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény és a kapcsolódó jogszabályok alapján lehet ellátásokat és támogatásokat megállapítani (aktív és passzív eszközök). Az ügyfelek elhelyezkedése érdekében nyújtható humánszolgáltatás, képzési támogatás, vállalkozóvá válási támogatás, közfoglalkoztatási támogatás vagy foglalkoztatást elősegítő támogatás is. E támogatási formák program keretében (is) működnek, jelen az alábbi, kirendeltségi forrás keretében futó projektekben:

- **TÁMOP 1.1.1. "Megváltozott munkaképességű emberek rehabilitációjának és foglalkoztatásának segítése"**
- **TÁMOP 1.1.4. "A hátrányos helyzetűek foglalkoztatásáért a Közép-magyarországi Régióban"**
- **TÁMOP 1.1.2. " Decentralizált programok a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásáért (Decentralizált programok a konvergencia-régiókban)"**

Ezek olyan komplex programok, melyek a fent felsorolt szolgáltatásokat, támogatásokat egymásra épülve, a nyílt munkaerő-piacon történő elhelyezkedést célozva segítik az ügyfelek előbbre jutását. Vannak egyéb, olyan pályázatok is, amelyek a hajléktalanokat ellátó, segítő szervezeteket célozzák, ők pályázhatnak az érintett célcsoport társadalmi integrációjának, lakhatási, szociális problémák megoldásának, kezelésének, elhelyezkedésük elősegítésének érdekében. Ilyenek például a "Téli programok" (2011-2012-ben hajléktalan-ellátó szervezeteknek kiírt program), vagy a "Vissza az utcáról" című pályázat, az utcán élő hajléktalan emberek számának csökkentését célzó programok megvalósítására.

Mivel a hajléktalanok nyilvántartott országos létszámának kétharmada a fővárosban regisztrált, a Haller utcai kirendeltség kiemelten szoros és aktív kapcsolatot tart a hajléktalan-ellátó intézményekkel. Ennek mentén lehetőség van az ügyfelek komplex problémáinak kezelésére. (pl. nehéz elhelyezni azt az ügyfelet, akinek egyáltalán nincs szállása és elvárni, hogy időben, kipihten megjelenjen a munkahelyén stb.) Fontos az is, hogy a civil szervezetek által indított projektekbe minden kirendeltség – amennyiben szükséges – bekapcsolódjon, ezáltal nagyobb esélyt adva az ügyfelek élethelyzetének javítására, nyomon követésre, adott időszakban a megfelelő szolgáltatás, támogatás nyújtásával segítséget adva a továbblépéshez.

A foglalkoztatóknak nyújtott támogatások a bér és járulék akár 100 %-ban történő megítélésével, valamint kapcsolódó szolgáltatások nyújtásával (pl. a beilleszkedés elősegítő mentor biztosításával) segítik elő a hajléktalan emberek foglalkoztatási problémáinak megoldását.

A főigazgató válaszában kitért arra is, hogy főként a Haller utcai kirendeltség speciális helyzetének, kiemelt szerepének köszönhetően, a fővárosban igen részletes statisztika áll rendelkezésre a regisztrált hajléktalan

álláskeresőik közül sikeresen elhelyezkedők számának alakulásáról, az ismertett 2011. évi adatok szerint tavaly összesen 995 fő vált foglalkoztatottá, ebből támogatással 545 fő és támogatás nélkül vált foglalkoztatottá 450 fő.

A hajléktalan emberek foglalkoztatását akadályozó tényezők kiküszöbölésére alkalmas, lehetséges megoldásokra vonatkozó kérdésem kapcsán a főigazgató kifejtette, hogy a speciális illetékességgel rendelkező kirendeltségnek lehetősége van arra, hogy a rendkívül összetett, komplex problémákkal küzdő, dolgozni akaró ügyfelek ügyeit egyedileg kezelje. Ehhez szoros kapcsolatot kell kialakítani a hajléktalan-ellátó intézményekkel. Így a civil szervezetek, valamint a kirendeltség rendelkezésére álló eszközök együttes alkalmazásával, fokozott érzékenységgel (a hatósági tevékenység mellett), egy széleskörű szociális tevékenységgel lehetőség van az együttműködő ügyfelek esetén ezekről átlátható tájékoztatást adni, elősegíteni ezen eszközök, szolgáltatások, támogatások biztosításával a társadalmi integrációt, elhelyezkedést, élethelyzet javítását. Nagy hangsúlyt kell fektetni azonban arra, hogy ez csak akkor valósulhat meg, ha az ügyfél maga is tevékenyen részt vesz ennek megvalósításában. Ennek érdekében kiemelten fontos a széles körben alkalmazott humánszolgáltatás, szociális tevékenység folyamatos biztosítása. Első körben a szemléletváltás, a motiváció elérése a cél, ezt követően kerülhet sor az érdemi előrelépést nyújtó további lehetőségek igénybe vételére, biztosítására.

Hozzátette még, hogy amennyiben a cél a hajléktalanságból a társadalmi integráción keresztül, az élethelyzet javításán túl, a nyílt munkaerő-piacra történő elhelyezés, akkor célszerű lenne ennek mentén a jelenleg rendelkezésre álló forrásokat, eszközöket, támogatásokat, szolgáltatásokat számba venni és a meglévő intézményrendszer figyelembe vételével egy jól átgondolt, kidolgozott módszertan mentén, egyéni tervek készítésén keresztül megpróbálni ezt megvalósítani, ez azonban rendkívül nehéz és összetett feladat.

Végül a pozitív diszkrimináció jelenségére is kitérve (*"elsőbbséget élveznek-e az ilyen nehéz helyzetbe került emberek a többi álláskeresővel szemben?"*) megjegyezte, hogy a kirendeltség által kialakított jó munkáltatói kapcsolatokon, kommunikáción sok múlik. A kirendeltségnek lehetősége van valamennyi állásajánlatra közvetíteni, és ezt a belső források elosztásánál, az irányelvek, támogatási mértékek, időtartamok meghatározásánál a központi osztályok mindig figyelembe veszik. Elsősorban nem az a kérdés, hogy elsőbbséget élveznek-e a többi munkavállalóval szemben, hanem az, hogy a rendelkezésre álló eszközökkel lehetőség van-e arra, hogy olyan helyzetbe hozzuk a célcsoportba tartozókat, hogy egy előre meghatározott, egyéni terv mentén idővel felvegyék a "versenyt" más munkavállalókkal is a nyílt munkaerő-piacon. Nem szabad elfelejteni, hogy a célcsoport ügyeiben csak egyenként, az elhelyezkedést akadályozó igen összetett, és ügyfelenként eltérő problémák feltárásával, kezelésével, hosszú távú, összetett és együttműködést igénylő folyamat végén lehet csak eredményt elérni.

Budapest Főváros főpolgármesterétől a témakör fővárosi konkrétumaira vonatkozó tájékoztatás keretében, az alábbi konkrét kérdésekre vártam választ:

- Rendelkezik-e a Főváros hajléktalanok foglalkoztatását célzó, azt elősegítő programmal? Amennyiben igen, ez milyen keretek között, milyen forrásból működik, és ennek keretében milyen munkákra alkalmaznak hajléktalan személyeket?
- Ki biztosítja számukra a munkafeltételeket? Hány órás időtartamban kell dolgozniuk? A munkába állásuk előtt részt kell-e venniük kötelező orvosi – alkalmassági – vizsgálaton?
- Tapasztalataik szerint mennyire motiválhatók a munkavégzésre a hajléktalan emberek? Megjelennek-e a munkavégzésen? Milyen arányú a lemorzsolódásuk? Melyek a lemorzsolódás leggyakoribb okai? Milyen hosszú időtartamban tudják őket foglalkoztatni?
- A közfoglalkoztatásban foglalkoztatott emberek mekkora hányada hajléktalan?
- Előfordulhat-e, olyan eset a gyakorlatban, hogy a hajléktalan emberek csak akkor részesülhetnek a szociális ellátásokból, ha közmunkán vettek részt?

A főpolgármester tájékoztatása szerint a fővárosban regisztrált hajléktalan személyek közfoglalkoztatását, munkába segítségét a Fővárosi Önkormányzat nonprofit gazdasági társasága, a Budapest Esély Nonprofit Kft. (Továbbiakban: Társaság) útján, mindenkor éves foglalkoztatási terv szerint látja el. A Társaság feladatait a 2012. évre szóló foglalkoztatási tervének megfelelően végzi, melyet a Fővárosi Közgyűlés 357/2012. (II.29.) számú határozatával fogadott el.

A 2011. évi közfoglalkoztatotti adatokat figyelembe véve elmondható, hogy 75%-ban kertészeti és közterületi segéd, illetve betanított munkára, 15%-ban közterületi brigádvezető, 10%-ban pedig ügyviteli dolgozó, recepciós, műszaki betanított munkakörök betöltésére volt lehetőség. Ez munkaterületenkénti bontásban fővárosi közparkokban 30-50 státuszt, fővárosi közterületeken szintén 30-50 státuszt, a fővárosi strandfürdőkben 20-30 helyet, míg a Társaságnál 5-15 fős foglalkoztatotti csoportot jelent. A Társaság létszámadatait ismertető sorokból kiderül, hogy a 147 fős maximális dolgozói létszámhoz képest az évi átlaglétszám 100 fő; a munkára közvetítettek száma 851 fő, és 554 fő kötött közfoglalkoztatási munkaszerződést, további 99 fő számára pedig a fővárosi közüzemi vállalatok tartós státuszt biztosítottak (nem közfoglalkoztatás keretében):

- Fővárosi Közterület Fenntartó Zrt. 47 fő
- Fővárosi Csatornázási Művek Zrt. 11 fő
- Fővárosi Vízművek 10 fő
- Főkert Nonprofit Zrt. 5 fő
- BMSZKI Kft. 25 fő
- Vöröskereszt Szolgáltatóház 1 fő

A dolgozók közül sokan munkásszállást is kaptak, munkaszerződésüket határozott idejűről, határozatlan idejűre módosították. A Társaság költségvetésében a közfoglalkoztatás közvetlen, közvetett és általános költsége 2011. évben 93.561 Ft volt, ennek forrása 62%-ban a Munkaerő-piaci Alaptól, 38%-a pedig a Fővárosi Önkormányzat által került biztosításra.

A hajléktalan személyek nyílt munkaerő-piacra segítése érdekében a Társaság *egyéni tanácsadásán* 2011-ben 260 hajléktalan személy vett részt a humán szolgáltatásban. Ezen belül egyéni álláskeresési és munkatanácsadáson, pályatanácsadáson, pszichológiai és/vagy rehabilitációs tanácsadáson. Csoportos álláskeresési technikák tanítása történt 45 főnek, továbbá 3 hetes álláskereső klubbot működtettek. A tanácsadási folyamat végén 53 fő talált munkahelyet, közülük közfoglalkoztatásba 38 főt, nyílt piaci munkahelyre 18 főt vettek fel. Ezen túl 20 fő OKJ-s szakképzést kezdhetett.

A Társaság támogatásán kívül, a Fővárosi Önkormányzat a fenntartásában működő Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei (továbbiakban: BMSZKI) saját gazdasági szervezetével (BMSZKI Kft.) a hajléktalanok közvetlen foglalkoztatásának megszervezését is ellátja. Ennek keretében a fővárosi közszolgáltató szervezetekkel vállalkozási szerződést köt, az elvállalt munkák végrehajtására pedig hajléktalanokat alkalmaz. 2011-ben például a Budapesti Dísz és Közmű Világítási Kft. részére végeztek így festési munkálatokat, a feladat 147 nagy és 201 kis díszoszlop háromrétegű lefestése volt. A munkalehetőséget a BMSZKI összes telephelyén meghirdették, a hirdetésre huszonhatan jelentkeztek, a megbeszélésre 24-en mentek el, orvosi vizsgálaton pedig 20 fő jelent meg (1 fő alkalmatlan volt szervi problémák miatt).

A hajléktalanokat egyszerűsített *munkaszerződés keretében, teljesítménybérben foglalkoztatták*. A festés 2011. augusztus 15-én a munkaterület átvételével kezdődött, átlagosan naponta 14 hajléktalan dolgozott, a vállalt munkát 19 fő 170 napnyi munkával végezte el, a feladatok 2011. szeptember 14-én befejezésre kerültek. A hajléktalanok személyeknek bért heti elszámolással, csütörtökönként kifizetett nettó munkabér összesen 1.406.100 Ft volt, a legmagasabb napibér nettó 10.250 Ft, a legalacsonyabb pedig 3.750 Ft volt. A munkavégzés alatt baleset, konfliktushelyzet nem fordult elő. A siker és a további igény láttán 2012-ben e tevékenység folyamatos bővítését tervezi a BMSZKI.

A munkafeltételek biztosításával, kötelező orvosi-alkalmassági vizsgálatokkal kapcsolatban a főpolgármester úgy tájékoztatott, hogy a hajléktalan közfoglalkoztatás tervezését, szervezését és a munkáltatói feladatokat a Társaság látja el, a napi munkafeladatokat a fővárosi közüzemi vállalatok adják. A tartós státuszon (nem közfoglalkoztatás körében) foglalkoztatott munkavállalók esetében a fővárosi tulajdonú közüzemi vállalatok biztosítják a munkafeltételeket, a munkáltatói feladatok elvégzését. Természetesen mindkét fenti foglalkoztatási formában a foglalkoztatott személyek esetén a munkába lépés előtt mindenki számára biztosítva van a munkaköri alkalmassági vizsgálat, és amennyiben az adott munkakör betöltésére nem felel meg az adott személy, úgy (közfoglalkoztatás esetében) lehetőleg más munkakört keresnek számára.

A munkaidőre vonatkozó válaszrész szerint 2011-ben a közfoglalkoztatotti támogatott státuszok 84%-a 4 órás, és csak 15%-a volt normál, 8 órás munkaviszony. Azért, hogy a hajléktalan dolgozók tudjanak más jövedelmet is szerezni, előfordult, hogy a részmunkaidőt kétheti 8-8 órában szervezték, váltott műszakkal. Ez a többletszervezés mellett, többlet költséget is okozott; így a 2012. évi támogatási rendszer szerint már csak teljes munkaidős közfoglalkoztatás szervezésére van lehetőség. *A foglalkoztatásuk időtartamát érintően a főpolgármester azt írta, hogy a 2011. évi közfoglalkoztatásban elsősorban a rövid idejű (3-4 hónapos futamidejű) programokra lehetett támogatást kapni, ezért a szerződést kötött 554 főből 88% átlag 3,5 hónapot dolgozhatott és mindössze 5% dolgozhatott 6-7 hónapot folyamatosan (7%-uk pedig nem vette fel a munkát).*

A hajléktalan munkavállalók motiválhatóságát illetően a BMSZKI tapasztalatai azt mutatják, hogy az nem különbözik a hasonló szociális és munkaerő-piaci hátrányokkal bíró, de lakhatással rendelkező álláskeresőktől. A jövedelem és egy közösséghez való tartozás (mely esetükben gyakran csak a munkahelyen valósulhat meg) fontos húzóerő számukra. A Társaság tapasztalatai szerint, a munkavállalási készség tekintetében az utóbbi két-három évben erőteljes változás figyelhető meg. Az alkalmi munkák piacának szűkülése, a feketemunka rapszodikus fizetési hajlandósága miatt érezhetően nőtt az önként közmunkát vállalók aránya. Ennek a motivációnak még az sem szabott határt, hogy a közfoglalkoztatotti bér és a minimálbér közötti olló jelentősen szétnyílt. A 2012. évi induló 120 fős közmunkaprogramra, mintegy háromszoros volt a túljelentkezés. Ezt támasztja alá a BMSZKI-ban működő álláskereső irodák (1134 Budapest, Dózsa György út 152 és a 1087 Budapest, Könyves Kálmán krt. 84.) napi átlagos 180 fős forgalma is, különös tekintettel arra a tényre, hogy semmilyen megjelenési és együttműködési kötelezettséget nem támaszt a BMSZKI ügyfeleivel szemben. A motiváció a munkakeresésre tehát adott. Munkavégzési hajlandósággal kapcsolatos tapasztalatok szerint a közfoglalkoztatottak mintegy 90-95 % a kihasználja a közfoglalkoztatás nyújtotta lehetőséget és fegyelmzett munkavállalói attitűdöt mutat. Problémaként kiemeli ugyanakkor a főpolgármesteri válasz, hogy a tartalékok hiánya az első fizetési tartó (vagyis épp a legkritikusabbnak számító első 30 napban) időszakban komoly nehézségeket okoz számukra, valamint a tömegközlekedés használatára érvényes menetjegy vagy bérlet hiánya nehezíti mobilitásukat.

A hajléktalan munkavállalók lemorzsolódásának arányára, és ennek okaira vonatkozó kérdésekre válaszolva a főpolgármester arról számolt be, hogy a Társaság 2011. december 31-i statisztikai adatai szerint 2011. évben, a közfoglalkoztatási munkaszerződést kötött 554 fő 59%-a (327 fő) végig dolgozta a munkaszerződése szerinti határozott idejű munkaviszonyát. 41 fő nem vette fel a munkát, 58 fő felmondott, 23 főnek rendkívüli felmondással felmondtak, 8 fő munkaviszonya pedig közös megegyezéssel került megszüntetésre. 2011. december 31-én 97 fő

dolgozott a munkaszereződése szerint. A BMSZKI tapasztalata szerint annak ellenére, hogy a hajléktalan ügyfelek számos pszicho-szociális hátránnyal küzdenek, lemorzsolódásuk minimális arányban rosszabb csak a kiemelt hátrányokkal nem bíró munkavállalóknál. Helyzetükből adódóan a hajléktalanok a munkáltatók elvárásainak jóval nehezebben tudnak megfelelni, a kisebb hátráltató tényezők mellett (például az okmányok és igazolások hiánya, mely életvitelükből fakadóan gyakran elvész), nagyobb veszélyekkel és akadályozó tényezőkkel is meg kell küzdeniük. Ilyenek például:

Lakhatási problémák

A munka szempontjából, az egyik legnagyobb probléma. Éjjeli menedékhelyről, közterületről – a pihenés és tisztálkodás megoldatlansága miatt – nehéz a munkába járás. A hajléktalan munkavállalók munkából kimaradásának egyik leggyakoribb oka tehát, a lakhatás biztosításának "intézése".

Egészségi állapot

A hajléktalanság mentális és fizikai terhei előbb-utóbb kikezdehetik a fedél nélküli emberek egészségét, körükben jelentős a jövedelemszerzést akadályozó betegségben szenvedők aránya. Különösen a hajléktalan életformában több időt eltöltött személyek egészségi állapota veszélyeztetett. Mindezek a körülmények a munkaképesség, a munkavégzési esélyek ellen hatnak, megakadályozva a tartós munkavégzést. A hajléktalan ember szociálisan izolált helyzete, egyedülléte, magányossága táptalaja a különböző mentális megbetegedéseknek.

"Itt és most" állapot

A hajléktalan léthelyzet egyik legszembetűnőbb, legjelentősebb vonása a szélsőséges bizonytalanság, mely abból is adódik, hogy nincsenek tartalékaik, ám alapvető szükségleteiket naponta ki kell elégíteni. A központi kérdést a túlélés jelenti ebben a helyzetben. A túlélésre való berendezkedés viszont sajátos életformát diktál. Ez okozza azt a problémát, hogy az ügyfelek sok esetben nem tudnak, nem is akarnak havi fizetős, bejelentett munkát vállalni, mert nem tudják kivárni a fizetésig tartó harminc napos időszakot. Így napi esetleg heti kifizetésű munkákat vállalnak, mely sajnos azon túl, hogy a feketegazdaságot erősíti, még további létbizonytalanságot okoz a számukra (pl. munkahelyi baleset esetén nincs táppénz, pedig lehet, hogy hosszú hetekre képtelenné válik a jövedelemszerzésre).

A tartalék hiánya miatt érdemes megemlíteni azt a jelenséget is, mely szintén akadályozza a legális munkavállalást: a hajléktalan ügyfelek egy csoportja rendelkezik bizonyos munkakörökhöz szükséges végzettséggel, de az ehhez szükséges okmányok kiváltásához, érvényesítéséhez nincs pénze pl.: nem tudja kiváltani vagyondíri igazolványát. Ezen a problémán próbál segíteni jelen pillanatban az ún. „munkába-állási támogatás”, mely az első harminc nap túlélésére ad esélyt, bár az összege olyan alacsony (14.300 Ft), hogy reális értéke nem elegendő egy havi életvitel fenntartásához.

Függőségek (alkoholbetegség, játékgép)

Kétségtelen és beismerendő tény, hogy az alkoholbetegség, illetve az alkohol normasértő használata a hajléktalan ember munkavégzésének, munkavállalásának és megtartásának egyik legfőbb akadálya, mind közvetlenül a munkavállalás esetén, mind egészségkárosító hatása révén.

Infrastrukturális háttér

A hajléktalan álláskereső már az első munkához vezető lépésnél hátrányba kerülnek, hiszen elérhetetlenek számukra az álláskereső csatornák. Nincs pénzük hirdetési újságokat vásárolni, nincs lehetőségük számítógéphez jutni, ahol interneten meghirdetett állásokat kereshetnének, továbbá nem adott számukra telefon a kapcsolatfelvételhez, mert bár mobiltelefon készülékkel a többség rendelkezik, azon általában kimenő hívást nem lehet kezdeményezni. A fővárosban működő hajléktalan álláskereső irodák ezt az akadályt bizonyos mértékben el tudják hárítani, de leterheltségük és forgalmuk nagy.

Motiváció hiány

A munkaképesség-csökkenés egyik formája a motiváció gyengülése is, amely a kudarcok tapasztalatainak szubjektív feldolgozásán alapulva tanult tehetetlenséghez vezethet. A motivációs- vagy álláskereső tréningek sokat segíthetnek a „bebábozódásból” való kitörésen. Ezeket többnyire a már fent említett álláskereső irodákban szervezik, ám az idáig való eljutáshoz nagy szerep hárul az ügyfelekkel foglalkozó szociális munkásokra is.

Diszkrimináció

A hajléktalan emberek munkaerő piaci helyzetét erősen befolyásolja az az előítélet, negatív értékelés, amely a hajléktalansághoz tapad. Tapasztalatok szerint a hajléktalan embert a munkáltatók jelentős része előítélettel fogadja, amely megakadályozza a munkaerőpiacra való bejutásukat és bennmaradásukat. Visszajelzésekből ismert, hogy az ügyfelek több mint 90 %-a nem vallja be munkahelyén, hogy hajléktalan szállóról jár be dolgozni.

Munkaerő-piaci versenyképességet csökkentő egyéb tényezőként megemlítendő a hajléktalanságban jelen lévő és széles sávot képviselő veszélyeztetett, illetve az elmúlt években egyre fiatalodó korosztály helyzete is. Az előbbi esetében a szakmák vagy elavultak (szűcs, tímár, vágár, kohász) vagy az ügyfelek régen kiestek a gyakorlatból, esetleg nem követték a szükséges technikai fejlesztéseket (esztergályos – CNC-gépezelő). Az utóbbi csoport esetében pedig a friss szakmával rendelkező fiatalok nem szereztek elég gyakorlatot. Így mindkét jellemzően meghatározó csoport hátrányban van a munkaerőpiacon. A két csoport mellé sorolhatjuk az alacsonyan iskolázott ügyfeleket is, mivel az ügyfelek mintegy 40 %-a nyolc, vagy annál kevesebb osztályt végzett. Ők nem lesznek képesek jól fizető, biztos állásokhoz jutni és/vagy megtartani azt.

A közfoglalkoztatásra vonatkozó kérdéseimmel kapcsolatban a főpolgármester kifejtette, hogy a Társaság statisztikai adatai szerint a közfoglalkoztatásban foglalkoztatott emberek kb. 50%-a hajléktalan. Hozzátette, hogy a hajléktalanként regisztrált álláskeresőkre is vonatkoznak azon szabályok, amelyek a szociális ellátások folyósítását

feltételekhez, többek között 30 nap munkaviszonyhoz kötik. Ez nem feltétlen közmunkát jelent, viszont ha a segélyezett közmunkára kap közvetítést és megfelel a foglalkoztatás-egészségügyi vizsgálat kritériumainak, úgy számára a munka elfogadása az együttműködés részét képezi, tehát kötelező elvállalnia azt. A hajléktalan személynek tehát 2011. évben be kellett mutatni 30 ledolgozott munkanapot, hogy a 2012-es ellátás számára megállapítható legyen; megjegyzendő azonban, hogy ennek számításánál az önkéntes munkát és a bejelentett munkát is elfogadják. Mindezek miatt a BMSZKI megszervezte a fenti önkéntes munka lehetőségét és hivatalosan is regisztráltatta magát a szakminisztérium nyilvántartásába, és 2012. április 1-je óta jogosult ilyen igazolások kiállítására is.

Tekintettel arra, hogy az elsődleges megkeresésekre adott válaszokban a hajléktalan személyek foglalkoztatásában betöltött fontos szerepét, kiemelt jelentőségét hangsúlyozva többször is hivatkoztak rá, az alábbi kérdések megválaszolását kérve, megkereséssel fordultam *Budapest Főváros Kormányhivatala Munkaügyi Központjának Haller utcai Kirendeltségéhez* is.

- A Központhoz forduló álláskeresőök mekkora hányada hajléktalan személy, és közülük mekkora a munkaerőpiacon sikeresen elhelyezkedők aránya?
- Milyen akadályok nehezítik a munkaerőpiacon történő elhelyezkedésüket? Vannak-e eszközeik (pl.: képzési, munkaerő-piaci re-integrációt elősegítő programjaik) ezen akadályok elhárítására?
- Van-e arra lehetőség, hogy a hajléktalan embereket a közfoglalkoztatásba bevonják, illetőleg vannak-e speciális, kifejezetten a hajléktalanok foglalkoztatását célzó programok? Amennyiben igen, ezek milyen keretek között, milyen forrásból működnek, és a hajléktalan emberek honnan szerezhetnek minderről tudomást?
- Amennyiben indulnak ilyen programok, úgy milyen arányban vesznek részt/morzsolódnak le a hajléktalan munkavállalók a munkavégzés során?
- Milyen időtartamban, jellemzően milyen munkára alkalmazzák őket? Előzőleg részt kell-e venniük kötelező munka-alkalmassági vizsgálaton; amennyiben igen, ennek költségeit ki viseli?
- Milyen javaslata van a hajléktalanok foglalkoztatási helyzetének javítása érdekében?

Az igazgatónő kiemelte válaszában, hogy felmérések szerint 2010-ben az összes hajléktalan 41%-a a főváros területén élt. Ez indokolta, hogy Budapest Főváros Kormányhivatala Munkaügyi Központja a célcsoport elhelyezkedésének hatékony elősegítése érdekében létrehozta ezt a speciális kirendeltséget. *A kirendeltség ügyfélkörébe* a jogszabályi megfogalmazás szerint – azaz jogi értelemben – *kizárólag hajléktalan személyek tartoznak*. Ha szociológiai értelemben vizsgáljuk a hajléktalanság fogalmát (azaz figyelmen kívül hagyjuk az albérlésben lakó ügyfeleket), akkor 90 százalék ez az arány.

A foglalkoztatás alakulását, a sikeresen elhelyezkedők arányát bemutató 2010-2011-re vonatkozó statisztikai táblázat szerint:

Foglalkoztatottá válók száma és aránya	2010	2011
A nyilvántartott álláskeresők éves érintett létszáma	3 878	3991
Támogatással foglalkoztatottá válók száma	416	545
Támogatás nélkül foglalkoztatottá válók száma	420	450
Összes foglalkoztatottá válók száma	836	995
Támogatással foglalkoztatottá válók aránya (%)	10.73	13.66
Támogatás nélkül foglalkoztatottá válók aránya (%)	10.83	11.28
Összes foglalkoztatottá válók aránya (%)	21.56	24.93

A fenti táblázat tartalmazza az önállóan elhelyezkedők, a támogatás nélkül, közvetítéssel elhelyezkedők; a támogatással elhelyezkedettek és a közfoglalkoztatásba vont foglalkoztatást elősegítő támogatásban részesültek számát is.

A hajléktalan személyek munkavállalását, elhelyezkedését nehezítő körülményekkel összefüggésben az igazgatónő megjegyezte, hogy ezek a problémák az életvitelükből adódóan komplexen jelentkeznek, elsődleges cél a feltárásuk. A hajléktalan életformából adódó, munkavállalási esélyeket jelentősen csökkentő nehézségeket sorolva a munkaügyi központ vezetője szinte megismételte a főpolgármesteri választ, az egészségügyi problémáktól, a képzettségbeli hiányosságoktól, a jövedelem- és tartalék-hiány miatti napról-napra élésig ugyanazokat a tipikus problémaköröket emelte ki.

Megerősítve – és tovább is részletezve – a Munkaügyi Hivatal igazgatójának válaszát a Haller utcai kirendeltség-vezető is jelezte válaszában, hogy az *elhelyezkedés érdekében használható eszközöket* a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény és kapcsolódó jogszabályok tartalmazzák, melyek:

- *humánszolgáltatás* – a munkaerő-piaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet szerint ebbe a körbe tartozik a munkatanácsadás, a pályatanácsadás, az álláskeresési tanácsadás, a rehabilitációs tanácsadás, továbbá a tanácsadó tevékenységhez, valamint a munkaerő-piaci képzéshez kapcsolódó pszichológiai tanácsadás, a helyi (térségi) foglalkoztatási tanácsadás és munkaerő-piaci segítő (mentor) tevékenység

- *munkaerő-piaci képzés* - kereset kiegészítés vagy keresetpótló juttatás, valamint a képzéssel kapcsolatos költségek megtérítése (tanfolyami díj, utazási költség)
- *foglalkoztatást elősegítő támogatás* - munkabér és járulékainak támogatása 50–100%-ig, legfeljebb 12 hónap időtartamra; közfoglalkoztatás keretében a bér- és járulék támogatás mértéke 70-100 %.

Az igazgatónő kifejtette továbbá, hogy a jogszabály adta kereteken túl információt nyújtanak a civil szervezetek által kínált szolgáltatások köréről (étkezés, szállás, egyéb szolgáltatások igénybe vételének lehetőségéről); bekapcsolódnak más, civil szervezetek által indított programokba (ügyfelek szűrése, tájékoztatása, nyomon követés stb.) és lehetővé teszik, hogy minden az ügyfeleket segítő, számukra hasznos információ elhelyezésre kerüljön az ügyféléterben, illetve szükség szerint mindezekről személyes tájékoztatást is nyújtanak.

A munkaerő-piaci programokra vonatkozóan az alábbi tájékoztatást kaptam a Haller utcai munkaügyi kirendeltség vezetőjétől:

A Nemzeti Foglalkoztatási Alap közfoglalkoztatási támogatások előirányzata terhére hosszabb időtartamú közfoglalkoztatásra és országos közfoglalkoztatási programok megvalósítására nyújtható támogatás. A kirendeltség az ügyfelek elhelyezkedése érdekében a rendelkezésére álló keret mértékéig vállalhat kötelezettséget; 2012-ben eddig 15 szervezet nyújtott be támogatási kérelmet, összesen közel 220 munkakörre. A foglalkoztatók, mint "védett munkahelyek" funkcionálnak az ügyfelek szempontjából. A jelentősen átalakuló közfoglalkoztatási rendszerben kizárólag hosszúidejű közfoglalkoztatásba vonják be az ügyfeleket. Az országos közfoglalkoztatási programokba tavaly közel 200 főt közvetítettek ki a Haller utcából (pl. *"Fűtött utca program"*). A Nemzeti Foglalkoztatási Alap foglalkoztatási alaprész terhére 2011-ben megvalósult legjelentősebb, *"Esély az újrakezdéshez"* című munkaerő-piaci programot kifejezetten a speciális célcsoport részére indították. Ennek elemét képezte humánszolgáltatás; bútorasztalos képzés és a képzettség megszerzését követően a foglalkoztatás támogatása.

Válaszában az uniós források bevonásával megvalósuló munkaerő-piaci programokat is ismertette a kirendeltség-vezető. Ilyen, már lezárult projektek a TÁMOP 1.1.2-*"Decentralizált programok a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásáért"* elnevezésű program és a TÁMOP 1.1.3.-*"Út a munka világába"* című, a bérpótló juttatásban részesülő ügyfelek támogatására indított program. Megemlíti két folyamatban lévő projektet is, a TÁMOP 1.1.4.-*"Munkaerő-piaci program a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásáért"* elnevezésű, valamint a TÁMOP 1.1.1.-*"Meváltozott munkaképességű emberek rehabilitációjának és foglalkoztatásának segítése"* című programokat, amelyek keretében komplex terv mentén lehet valamennyi rendelkezésre álló eszközzel javítani az elhelyezkedés esélyeit. Hozzátette, hogy az uniós forrásból megvalósuló programok valamennyi megyében rendelkezésre állnak. A programba vont személyek fokozott nyomon követésével, civil szervezetek bevonásával (szociális munkás, képző intézmény referense stb.) és intenzív kapcsolattartással a program részét nem képező elemeket is (pl. szállás, étkezés, személyes mentori tevékenység) hatékonyan tudjuk felhasználni az eredmény elérése érdekében.

Az említett, már lezárult TÁMOP-programokat értékelő, a lemorzsolódást is prezentáló statisztikai adatok tanúsága szerint a két projektbe bevont összesen 160 főből 129 fő sikeresen befejezte a programot, szakképzettséget szerzett, és támogatott elhelyezésben részesült, 19 fő pedig nem teljes értékű, de azért pozitív eredményt elérve, a programból történő kilépését követő fél éven belül munkába állt; vagyis minden további regisztrált eredmény nélkül mindössze 12 fő morzsolódott le.

A hajléktalan személyek foglalkoztatásának jellemzői közül az igazgatónő kiemelte, hogy a foglalkoztatók elsősorban segédmunkás munkakörre nyújtanak be munkaerő-igényt a kirendeltségre. Az ügyfélkör képzettségi mutatói és az általuk keresett munkakör alapján az esetek többségében erre van igény. A támogatott foglalkoztatások alkalmával általában 6-12 hónapos *a foglalkoztatás időtartama*. Ez egyrészt függ a jogszabályban meghatározott mértéktől, a program időtartamától, attól, hogy mikor lép be az ügyfél a programba, illetve a rendelkezésre álló forrástól. Megjegyzendő ugyanakkor, hogy az előzőekben már bőven kifejtett ok(ok) miatt az ügyfelek részéről nagy az igény az alkalmi munkára.

A munka-alkalmassági vizsgálattal összefüggő kérdésekre adott tájékoztatás szerint, a vizsgálaton történő részvételt a foglalkoztatással kapcsolatos jogszabályok írják elő. *A vizsgálat költségeit a közfoglalkoztatásba vonás esetén téríti meg a kirendeltség. Az Ft. 48. §-a értelmében ugyanis "annak a személynek az esetében, akinek a települési önkormányzat közfoglalkoztatást ajánlott fel, a foglalkozás-egészségügyi vizsgálat térítési díját az állami foglalkoztatási szerv téríti meg – a 39. § (12) bekezdés d) pontjában meghatározott előirányzatból – a vizsgálatot végző szerv részére".* A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet 3. § (4) szerint *"A foglalkoztatásból eredő közvetlen költségként a foglalkozás-egészségügyi vizsgálat térítési díja, költsége számolható el."*

A foglalkozás-egészségügyi vizsgálatok díját egyéb esetekben is megtérítheti a munkaügyi központ a foglalkozás-egészségügyi szolgálatról szóló 89/1995. (VII. 14.) Korm. rendelet 2. § (2) bekezdése értelmében ugyanis *"Ha a szakmai alkalmassági vizsgálatra beutalt munkanélküli vizsgálata alkalmatlan minősítéssel zárul, és emiatt a foglalkoztathatóság vizsgálatára kerül sor, a munkaügyi központ eltérő megállapodás hiányában a foglalkoztathatóság vizsgálatának a megállapodásuk szerinti térítési díját köteles megfizetni."*

A hajléktalan emberek foglalkoztatási helyzetének javítására irányuló, a kirendeltség-vezető által megfogalmazott javaslat szerint: *„a célcsoport foglalkoztatásának elősegítése terén a számukra szolgáltatást, ellátást, támogatást nyújtó szervezetek tevékenységének összehangolásával, egy egységesen kialakított módszertan kidolgozásával és alkalmazásával lehetne nagyobb eredményt elérni. Ennek kidolgozásába célszerű az érintett szervezetek tapasztalattal rendelkező szakembereit bevonni, valamint a megvalósítás során különös figyelmet*

fordítani olyan esetmegbeszélések, szakmai fórumok, konferenciák rendszeres megtartására, melyek a szervezetek közötti hatékony kommunikációt segítik elő. A célcsoportra jellemző komplexitás miatt (problémák összetettsége) egy-egy problémát kiragadva, csak arra megoldást keresve, nem lehet tartós eredményt elérni. Szükséges a célcsoport számára rendelkezésre álló valamennyi eszköz, forrás feltérképezése, ésszerű és szakmai szempontú egymásra építése és egységes módszertan kialakítása és annak koordinált bevezetése, végrehajtása.”

2 .Civil szervezetek válasza, személyes konzultációk tapasztalatai

Tekintettel a hajléktalan-ellátásban betöltött nélkülözhetetlen szerepükre, gyakorlati tapasztalataik hasznosíthatóságára, a hajléktalansággal összefüggésben végzett valamennyi ombudsmani vizsgálatnak elengedhetetlen eleme a szociális segítő szakma képviselőinek megkeresése, a civil szervezetektől való információkérés. Ennek megfelelően az e jelentést megelőző átfogó vizsgálat során is több civil szervezethez fordultam tájékoztatásért írásban, és személyes konzultáció formájában egyaránt.

Oltalom Karitatív Egyesület

Munkatársaim 2012. február végén, a Dankó utcai hajléktalan-ellátó központ irodahelyiségében beszélgettek a központ egészségügyi részlegének vezetőjével, aki az alábbi skálán vázolta fel a hajléktalan emberek munka világával való találkozásának lehetséges, tapasztalt módjait:

Ha egy hajléktalan személy jelentkezik álláshirdetésre, minden esélyét elveszti, amint a munkáltató számára kiderül, hogy nincs bejegyzett lakcíme, vagy amint személyes meghallgatásra kerül sor. (Még ha az átlagos utcai állapotuknál jóval ápoltabban jelennek is meg, ruházatuk szedett-vedett állapota és jellegzetes dohossága, fogazatuk állapota eltüntethetetlen bélyegként árukodnak róluk).

Amennyiben a Munkaügyi Központokban keresnek álláslehetőséget, az általános tapasztalat szerint szintén diszkriminációval találkoznak. Az esetek nagy részében hajléktalan mivoltukra hivatkozással elküldik őket, hogy úgysem fognak munkát találni. Egyedüli kivétel ez alól a Haller utcai, – kifejezetten hajléktalan emberek megsegítésére létrehozott, a Menhely Alapítvány által működtetett –, munkaközvetítő iroda. Emiatt gyakori, hogy szociális munkástól kérnek segítséget, hogy keressen nekik állást. A hajléktalan személyek számára elérhető munkaerőpiac „legalsó lépcsőfoka” a pályaudvarok, piacok, nagyobb, forgalmas közterek „emberpiacai”, ahol a már kialakult gyakorlat szerint meghatározott helyre kiállnak a hajléktalan emberek, és a leendő munkaadóik „kiválogatják” őket. Jó esetben bizonyos vállalkozók olcsó munkaerőként, feketén alkalmazzzák, munkába viszik, majd visszahozzák őket, s bár a szokásos munkabér töredékéért, de talán ki is fizetik a munkájukat, ételt adnak nekik. Előfordulhat azonban, hogy nem adnak nekik ételt/italt munka közben és/vagy fizetséget a munka végén, sőt, arra is van ismert példa, hogy egyszerűen bezárják, és minden ellenszolgáltatás nélkül dolgoztatják, aktív rabszolgaként tartják őket. Lakcímkártya, regisztrált személyazonosság és emberi kapcsolatok hiányában a hajléktalan embereket ugyanis egyszerűen nem keresi, nem hiányolja senki, eltűnésük, de még haláluk esetén sem.

A Menhely Alapítvány Haller utcai munkaközvetítőjével kapcsolatban a doktornő hozzátette, hogy az ide regisztráló munkakereső hajléktalanoknak 3 hónapon keresztül folyamatos kapcsolatot kell tartaniuk az irodával, s amennyiben a szándékuk valódinak, kitarotnak bizonyul, általános iskolai végzettséggel is elvégezhető, állami tanfolyamokra jutatták be őket. (pl.: targoncás, árufeltöltő, csomagoló). Ez a gyakorlat is rendkívül megalázó lehet azonban egy olyan ember számára, aki magasabb végzettségű, (pl. műszerész, mérnök) és sorsának szerencsétlen alakulása miatt vált hajléktalanná; s e tény miatt szinte lehetetlen, hogy végzettségének megfelelő munkát találjon.

Az Oltalom Egyesület Hajléktalan-ellátójában indított „Kimászom a gödörből” című programmal kapcsolatban arról tájékoztattak, hogy ez egy önkéntes alapú, önfinanszírozással, önkéntes munkával működtetett kezdeményezés, melynek elsődleges célja és feladata „az életre nevelés”. A záróvizsgáló befejezésre kerülő programra 26 fő jelentkezett, célja egyfajta alapműveltséget adni a résztvevők számára. Bár ez a 12 hét kevés ahhoz, hogy csupán az itt megszerzett tudással valaki versenyképes legyen a munkaerőpiacon, de már a kezdeti tapasztalatok, sikertörténetek is igazolják, hogy a résztvevőknek önbizalmat ad, visszaadhatja az önértékelésüket, s lendületet adhat nekik, hogy elkezdjenek komolyan foglalkozni a továbbtanulással. A jelentkezők a tanfolyamon tanulnak többek között jogot, informatikát, kézművességet, zenét, valamint tánc- és illemtant.

A munkaerőpiaccal, foglalkoztatással kapcsolatos pályázati lehetőségekre vonatkozó kérdésre két negatív példával válaszolt a doktornő: egy uniós pályázathoz önkormányzati önrészre lett volna szükség, amelyről az illetékes polgármester nem tárgyalt velük; a Norvég Nagykövetség munkaügyi pályázata pedig kifejezetten munkáltatókat és nyugdíjas korúakat céloz, így a munkakereső hajléktalan személyeken való segítségnyújtásban nem jelent valódi lehetőséget.

A hajléktalan emberek munkához való hozzáállásáról szólva elmondta, hogy jellemzően megvan bennük a munkavégzési igény, a munkakeresésre, *munkavégzésre való hajlandóságuk azonban a szocializációs fokukkal párhuzamosan csökken.*

Véleménye szerint valódi hatékony megoldást az jelenthetne, ha 10-15 fős hajléktalan csoportokkal foglalkozhatna 1-1 szociális munkás; ha egy szociális segítő személyre szabott, egyéni megoldásokkal segíthetné az érintetteket a hajléktalan-létből való kivezetés, a társadalomba történő visszavezetés rögzös és minden érintett számára rendkívül nehéz útján. A szociális szakma szerint ez lenne az ideális megoldás, azonban - egyetértve a kormányzati oldallal – elismerik, hogy a hajléktalan-ellátás jelenlegi rendszere pazarló és legkevésbé sem (költés)g-hatékony.

A hazai hajléktalan-ellátórendszer különleges helyzetű ernyőszervezetének vezető munkatársaitól is konzultációs lehetőséget kértek munkatársaim, melyre végül márciusban az Alapítvány Budapest, Szobi utcai intézményében került sor.

A hajléktalan-ellátórendszer állandó problémáival, a rendszerrel szembeni elvárásokkal összefüggésben hangsúlyozták, hogy a hajléktalan emberek napi ellátására, kifejezetten az akut, mindennapi problémáik kezelésére kialakított ellátórendszernek nincsenek eszközei, lehetőségei a kivezetés végig-vitelére. *A hajléktalan személyek foglalkoztatását, munkaerő-piaci lehetőségeiket érintve pedig elmondták:* árkot ásni, utcát seperni is lehet méltósággal, ehhez olyan alapvető feltételek teljesülése lenne kívánatos, mint tisztességes (akár rövid távú, rugalmasan kezelt) munkaviszony igazolása, megfelelő munkakörülmények, munkaeszközök biztosítása számukra.

Kiemelték továbbá, hogy a hajléktalan emberek munkavállalásának legnagyobb gátja legtöbbször a foglalkoztathatóságuk hiányában keresendő: az (évek óta) utcán, semmiből élők mentális, és fizikai állapota csak alapos, körültekintő szociális segítséggel, mentálhigiénés kezelés eredményeként tehető alkalmassá munkavállalásra; akinek ez sikerül, és (újra) foglalkoztathatóvá válik, annak előbb-utóbb meg is lesz erre a lehetősége. Az viszont ekkor sem mindegy, hogy ez a lehetőség milyen. (lásd, munka méltósága)

Az alapítvány munkatársai kitértek a (szociális) *intézményen belüli foglalkoztatás jelentőségére, a védett foglalkoztatási formák bővítésének szükségességére* is; ezen felül, a hajléktalan-létből való kikerülés, a sikeres kivezetés nehézségeit, komplexitását jól ismerő szociális segítő szakemberekként a Közalapítvány munkatársai (is) a hajléktalan emberek munkavállalási lehetőségeiben, foglalkoztatási módszereikben a *fokozatosságot* látják a legfontosabb hatékonysági kritériumnak. *Fokozatos munkaterhelésük, rugalmasan kezelt munkaidő-beosztásuk, akár 2, 4, majd 6 órában történő foglalkoztatásuk megvalósíthatóságának* kérdését vetették fel.

Ahogy a *hajléktalan emberek foglalkoztatásának elméleti kereteit összefoglaló szakmai anyag* tartalmazza: „hasonló feladatokat jelent, mint a szociális törvényben nevesített többi ellátotti csoport (pszichiátriai betegek, fogyatékkal élők, szenvedélybetegek) foglalkoztatása, azaz segíteni kell a munkaerő-piacra való kilépésüket. Az erre pillanatnyilag vagy tartósan esélyteleneknek pedig lehetőséget kell nyújtani a transzfer vagy végleges védett foglalkoztatásra. A védett foglalkoztatás terepei a foglalkoztató intézményekben zajlik, vagy a szociális intézmények maguk, saját intézményi kereteiken belül szervezik meg ellátottjaik foglalkoztatását.

A munkaerő-piaci foglalkoztatás történhet az elsődleges vagy másodlagos munkaerő-piacon. Az elsődleges munkaerő-piac a tiszta (támogatásoktól mentes) piaci versenyben való munkavállalást jelent, míg a másodlagos munkaerő-piacon állami vagy önkormányzati támogatások enyhítik a foglalkoztatottak versenyhátrányait. A másodlagos munkaerő-piac jellemző formája a közfoglalkoztatás, de részben ide tartoznak az alkalmi foglalkoztatások (az adminisztrációs terhek lényeges csökkentésével), a munkavállalók egyes csoportjai után igényelhető bér-és járulékutalványok (pl. START-kártyák), az adókedvezményekkel foglalkoztatottak, a büntetés terhe mellett jogszabállyal kikényszerített foglalkoztatások (a fogyatékkal élők esetében) is.

Az intézményen belüli foglalkoztatást a szociális törvény szabályozza. A törvényben két formája létezik: a fejlesztő-felkészítő foglalkoztatás átmeneti jellegű, a nyílt munkaerő-piacra jutásra való felkészítést tűzi ki célul, a munka rehabilitáció pedig terápiás jellegű foglalkoztatás, amely a rehabilitálható munkaképességek fejlesztését tűzi ki célul.

A hajléktalan emberek foglalkoztatásának vannak a többi ellátotti csoporttól eltérő specialitásai is, olyan a hajléktalan emberekre jellemző erősségeik és gyengeségeik, amelyek figyelembe vétele elengedhetetlen a foglalkoztatásuk feltételeinek alakításához, fejlesztéséhez.

Összességében kiemelhető, hogy a jelenlegi képzési, támogatási formák mellett új, az atipikus foglalkoztatás terjedését elősegítő támogatások megjelenése célravezető lehetne az érintettek helyzetének, elhelyezkedési esélyeik jobbá tételére.

A hajléktalan emberek ERŐSSÉGEI a foglalkoztatásban	A hajléktalan emberek HÁTRÁNYAI a foglalkoztatásban	A hátrányok leküzdésének FELADATAI
1. Aktív korúak	1. 37 %-uk tartósan beteg és/vagy fogyatékos, ill. több mint 55 %-uk munkavállalásukat akadályozó fizikai és mentális állapotban van <input type="checkbox"/>	1. Egészségügyi és mentális terápiák, Szociális segítség, szociális munka
2. Hosszú, sokan több évtizedes munkaviszonnyal rendelkeznek	2. Elavult szakmák, megkopott munkarutinok, elveszett munkareleváns viselkedés	2. Munkagyakorlatok, képességek felelevenítésének szerzésének biztosítása, Szociális segítség, szociális munka
3. Döntő többségükben (78%)* dolgozni akarnak	3. Az elsődleges munkaerő-piacon nem versenyképesek külső megjelenésük, alkoholbetegségük, a biztos lakhatás hiány miatt. *Elvesztették motivációjukat mind a	3. Atipikus és védett foglalkoztatások, Szociális segítség, szociális munka,

**Február 3 kutatás,

2010.	tanulásra, mind a munkavégzésre. Kirekesztődtek nem csak a munkaerő- piacról, de ezen túlmenően az élet minden területén perifériára kerültek	
4. 30%-uk jelenleg is dolgozik <input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> Február 3 kutatás, 2011.	4. Döntően feketén és időszakosan foglalkoztatottak	4. Jogszabályi változásokkal és gazdasági kedvezményekkel foglalkoztatásuk kifehérítése és bővítése, Szociális segítség, szociális munka

A hajléktalan emberek fenti táblázatban felsorolt hátrányai miatt a hajléktalan-ellátó szervezetek a foglalkoztatás területén is jelen vannak. A foglalkoztatáshoz jutás segítségével (az álláskeresés segítése, Internet és telefon használata, álláslehetőségek gyűjtése, munkáltatók megkeresése, képzésekbe segítség és szükséges korrepetálások, képzések tartása); a piaci foglalkoztatásban tartás segítségével át (személyes kapcsolat a munkáltatóval, a munkahelyi beszkokás és konfliktusok személyes kísérése, próbamunkák szervezése); a szociális intézményen belüli foglalkoztatásig, sokrétű munkával igyekeznek támogatni őket.

Magyar Vöröskereszt

A Magyar Vöröskereszt Pest Megyei Szervezetének munkatársaitól a szervezet által megnyert, és lefolytatott TÁMOP-5.3.3 – „Pest megyei hajléktalanok társadalmi és munkaerő-piaci integrációja” elnevezésű pályázatról kaptam részletes tájékoztatást. A konstrukció célja a hajléktalan emberek komplex társadalmi és munkaerő-piaci integrációjának elősegítése. A foglalkoztathatóságuk fejlesztésével, foglalkoztatási, lakhatási, szociális helyzetük javításával, a projekt 2013-ig (országszerte) 3500 fő hajléktalan személy társadalmi és munkaerő-piaci beilleszkedését támogatja a 1034/2007. (V.31) Kormányhatározat alapján.

A Magyar Vöröskereszt Pest Megyei Szervezete 2010. évben nyerte meg ezt a pályázati lehetőséget, amely 2010. augusztus 1-től 2012. március 31-ig szól. A pályázat célcsoportját a Pest megyei hajléktalan személyek jelentették (Százhalombatta, Szigetszentmiklós, Cegléd, Dabas, Szentendre, Dunakeszi, Gödöllő vonzáskörzetéből bevonható személyek).

A pályázati kiírás szigorú részletességgel határozza meg a programba bevonható személyi kört. A Programba olyan 18. életévét betöltött, az öregségi nyugdíjkorhatárt még el nem ért személy volt bevonható, aki a projektbe történő bevonásakor legalább 120 napja folyamatosan, megszakítás nélkül

- hajléktalanok átmeneti szállásán, munkásszálláson, vagy családok átmeneti otthonában és/vagy anyaothonban lakik; vagy
- hajléktalanok éjjeli menedékhelyén töltött éjszakai száma a 120 napot eléri; vagy
- hajléktalan emberek tartós bentlakásos intézményében él a projektbe történő bevonását megelőzően utcán, közterületen, lakásként nem használható helyen él és valamelyik hajléktalan ellátóval (pl. nappali melegedővel, utcai gondozó szolgálattal) vagy családsegítő központtal legalább 30 napja dokumentált kapcsolatot tart. (Az intézményi kapcsolatok és a meghatározott időtartamú bentlakás intézmény általi, írásbeli igazolása szükséges volt.)

A program keretében a szociális munkások a 3. hónaptól kezdték bevonni a célcsoporttagokat, melynek keretében állapotfelmérés (szociális helyzet, egészségi állapot, családi környezet felmérése, képességek, készségek felmérése, stb.) és kiválasztás történt. Ezt követően az egyéni fejlesztési terv keretében meghatározásra kerültek azon szolgáltatások, amelyek a társadalmi és munkaerő-piaci integrációt elősegítik. Az előzetes igényfelmérés alapján a célcsoport számára a szociális munkások rendkívül széles körű szolgáltatásokat nyújtanak; a személyiség-fejlesztéstől kezdve, hiányzó iratok beszerzésén, foglalkoztatási lehetőségek felkutatásán, a munkába állás és munkába tartás támogatásán át; a célcsoport folyamatos mentorálásáig, nyomon követéséig.

A program részelemei a lakhatási támogatáshoz segítség, az önálló lakhatási forma fenntartásának segítése, a foglalkoztatási–foglalkoztathatósági támogatás feltételrendszerének megteremtése. Utóbbival kapcsolatban megjegyzendő, hogy foglalkoztathatósági-foglalkoztatási támogatás általánosságban annak a személynek nyújtható, aki a támogatással képes a munkaerő-piacon versenyképességét javítani, munkahelyet találni és munkahelyét megtartani és megfelel a pályázati útmutató előírásainak. Továbbá hangsúlyozandó, hogy a támogatás feltételrendszere szigorú követelményeket támaszt az elérendő eredmények tekintetében is; mind a képzettségi szint javítására, mind a munkavállalásra irányuló célmeghatározások esetén. A program által támogatott személynek a munkavállalás létesítésére és fenntartására irányuló eredményt legkésőbb a program zárásáig; a munkaviszony fenntartására irányuló eredményt pedig a projekt időszaka alatt kell teljesítenie.

Magyar Máltai Szeretetszolgálat

A Szolgálat hajléktalan ellátói tapasztalatai szerint kevesen, de vannak olyan hajléktalanságban élő munkavállalók, akik – leginkább a munkáltatók előtt – „titkolják” hajléktalan kilétüket, tartva a hátrányos megkülönböztetéstől. Vannak olyanok is, akiknek ugyan a személyi okmányaiban a korábbi lakcíme szerepel, de

valójában valamely ellátó intézménynek a lakói. Ők azok, akik a munkaügyi ellátórendszerben nem hajléktalanként szerepelnek, így nem a hajléktalanok állásközvetítő irodájának az ügyfelei (csak Budapest vonatkozásában). Ezek az emberek a kirendeltség munkatársait általában nem tájékoztatják a hajléktalan helyzetükről.

Természetesen vannak olyan hajléktalan emberek is, akik regisztrálják magukat álláskeresőként. A további együttműködés dinamikája azonban nagyban változik a későbbiek során, amelynek több összetevője van. Az egyik tényező, a sorozatos kudarcok után természetesen bekövetkező reménytelenség, lemondás és az együttműködés értelmetlenségének érzése, amely természetesen nem csak a hajléktalan sikertelenül munkát keresők sajátja. Másrészt a hajléktalanok munkavállalási szokásainak egyik fajsúlyos jellemzője, hogy leginkább az alkalmi, nem bejelentett, rövid ideig tartó munkafeladatokat keresik, amelyek nem járnak különösebben hosszabbtávú kötelezettségekkel, viszont rövidebb időn belül azonnal kézzel fogható-kézbe fogható keresettel járnak. Az ilyen jellegű munkák többek között az építőipari kiegészítő tevékenységek illetve a szolgáltatásokban felmerülő különböző munkafeladatok (takarítás, mosogatás). Többségük rendszeresen nem keresi fel a munkaügyi kirendeltséget.

Hajléktalan személyek foglalkoztatását célzó kezdeményezések és programok voltak és jelenleg is futnak. Elmondható, hogy az utóbbi években előtérbe került az a szemlélet, hogy a hajléktalanság problémáját komplexen kell szemlélni és a kezelésére irányuló törekvéseket is ennek megfelelően kell kialakítani. *A munkavállalásra ösztönzés, a munkavállalási hajlandóság és a foglalkoztathatóság javítása, azaz a szociális és hajléktalan ellátó rendszertől való függetlenedés az önálló életvitel – munka és önálló lakhatás – kialakításával kiemelten fontos területté vált.*

Ennek szellemében *kormányzati illetve szakmai oldalról is tapasztalható valódi törekvés az integrált munkaügyi és szociális megoldások keresésére.* Ezen célok megvalósítása érdekében több program is készült az elmúlt években. Előremutató tény, *hogy a foglalkoztatáspolitikát egyre szorosabban működik együtt a szociális szakmával a szociális problémák leküzdésében:* szociális munkásokat, szociális szakembereket egyre nagyobb arányban alkalmaznak a munka-erőpiaci szervezetek munkaközvetítői, munka-tanácsadói munkakörökben; valamint érzékelhető, hogy a munkaerő-piaci politikában is általánosabbá válnak a szociális munka gyakorlatában megszokott módszerek.

Megkeresésemre adott válaszában a MMSZ munkatársa felsorolta a témakör legjelentősebb pályázatait, programjait az elmúlt évekből:

- TÁMOP-1.1.1. – Megváltozott munkaképességű emberek rehabilitációjának és foglalkoztatásának segítése
- TÁMOP 1.1.2. – Decentralizált programok a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásáért
- TÁMOP.1.1.3. – „Út a munka világába”
- TÁMOP 1.3.1. – A foglalkoztatási szolgálat fejlesztése az integrált munkaügyi és szociális rendszer részeként
- HEFOP 2.2.2. – Központi program: A társadalmi beilleszkedés elősegítése a szociális területen dolgozó szakemberek képzésével, valamint a szociális és munkaügyi szolgáltatások együttműködési modelljének kidolgozásával.
- OFA HP/2006 – Hajléktalanok jövedelemszerző tevékenységének (átmeneti foglalkoztatásának) támogatása
- HEFOP/2.3.1-05/1 – Hátrányos helyzetű emberek alternatív munkaerőpiaci képzése és foglalkoztatása
- OFA HÁP/2008 – Hajléktalanok átmeneti foglalkoztatásának támogatása
- TÁMOP 5.3.1./08/01KMR – Első lépés” – alacsony foglalkoztatási eséllyel rendelkezők képessé tevő és önálló életvitelt elősegítő programjai támogatására
- TÁMOP - 5.3.3/08/1 – Hajléktalan emberek társadalmi és munkaerő-piaci integrációját segítő programok támogatása
- TÁMOP-5.3.3-11/1 – „Az utcán élő hajléktalan személyek társadalmi visszailleszkedésének, foglalkoztathatóságának elősegítése, sikeres munkaerő-piaci integrációjának megalapozása”

A hajléktalanok foglalkoztatásának általában jellemzője, hogy hajléktalan ügyfelek kerülnek a rendszerességgel és kötöttségekkel járó munkavállalást, zömében rendszertelenül és feketén dolgoznak, ezzel kiszolgáltatva magukat. Akik vállalnak hosszabb távú munkavégzést, ők sem tudják tartósan megőrizni munkavállalói pozíciójukat különböző személyes és objektív akadályok miatt. A hajléktalanok társadalmának egy vékony rétege az, amely a nyílt munkaerőpiacon is tartósan jelen tud lenni. Ők azok, akik a többségi társadalom polgári értékeihez ragaszkodnak, és ezt képesek is megtartani nehéz helyzetük ellenére is. Az éppen dolgozó – munkaviszonnal rendelkező – hajléktalanok 18-20%-a dolgozik önerőből (támogatás nélkül) a nyílt munkaerőpiacon. A kevesebb vagy gyengébb munkavállalási potenciállal rendelkező hajléktalanoknak, akik a munkavállalást reális célul tűzik ki maguk elé, általában csak támogatott foglalkoztatás vagy valamilyen munkaerő-piaci projekt keretében van lehetőségük dolgozni. A támogatott foglalkoztatás vagy munkaerő-piaci projekt befejeztével a többségük elveszti munkáját, illetve a munkavégzési lehetőségét. Töredékük képes megkapaszkodni és integrálódni a többségi társadalomba, kikerülni az ellátó rendszerből és munkában maradni. Az ilyen igazi sikértörténeteknek az aránya 4-5%. Sajnos vannak a hajléktalanlétbe mélyen „beágyazódott” emberek is, akiknek a munkavállalás, mint realitás nem elérhető, esetükben hosszú személyiséget formáló rehabilitációs folyamatok szükségesek az esélyek megteremtéséhez.

Az ösztönző lehetőséggel, elérhető kedvezményekkel összefüggésben az MMSZ azt válaszolta, hogy a komplex (akár támogatott képzést is tartalmazó) lakhatási és foglalkoztatási programok alkalmasak erre, viszont ahhoz, hogy ezek nagyobb hatásokkal érjék el céljukat, sokkal nagyobb hangsúlyt kell fektetni a programokon illetve projekteken belül a hajléktalan egyének személyiségfejlesztésére, saját munkavállalási képességük növelésére.

A munkáltatók által igénybe vehető támogatások zömében ugyanazok az általánosan igénybe vehető támogatások, melyek bármely más hátrányos helyzetű célcsoport foglalkoztatását hivatottak segíteni (bértámogatás, START Plusz kártya, TÁMOP 1.1.4).

A hajléktalanok munkavállalását meghatározó gátak és akadályozó tényezők részletező felsorolásában a MMSZ is azokat az elemeket emelte ki, amelyek korábban, másoktól kapott válaszok alapján már kiemelttem jelentésében. Külön is hangsúlyozandó viszont az MMSZ válaszából az, hogy ezeket a nehézségeket több szempont figyelembevételével lehet csak meghatározni, mindig szem előtt tartva az egyén sajátos, egyedi élethelyzetét, képességeit és motivációit. A nehézségek és akadályok jellegét és mélységét alapvetően meghatározza a hajléktalan lét megjelenési formája (tartósan utcán élő pl.), a támogató ellátás szintje és minősége is. Ezen túl meghatározó az iskolai végzettség, a (általában elavult) szakmai ismeretek, a munka-tapasztalat (hiánya), az életkor, az egészségi állapot, az addiktológiai-pszichés problémák, a személyiség-jellemzők, de a mikrogazdasági és földrajzi körülmények is. Ezek közül is különösen hangsúlyos az egészségi állapot, az addiktológiai probléma és a személyiség mibenléte.

Tovább nehezíti a munkavállalásukat, hogy – a többi munkakeresőhöz hasonlóan – hivatalos munkaközvetítés, az interneten vagy újságban megjelenő álláshirdetések által kevésbé jutnak álláshoz, mintsem személyes kapcsolatok, családi, baráti, volt szakmai kapcsolatok útján. A hajléktalan emberek túlnyomó többségének azonban pont ezek a szociális csatornái, emberi kapcsolatai szakadtak meg, szűkültek be.

A hajléktalanok foglalkoztatási helyzetének javítása érdekében konkrét teendőket is megfogalmaz a MMSZ válasza. A legtöbb esetben szükség van a fizikai-egészségügyi, mentális és strukturális jellemzők, állapotok felmérésére és fejlesztésére a fokozatosság és a személyre szabottság elvének megtartásával. Azon kevesek esetében is, akik azonnal és közvetlenül bevonhatóak a munkaerő-piaci szolgáltatásokba, elengedhetetlen a pszicho-szociális – mentális támogatás biztosítása, a munkaerő piaci kompetenciák fejlesztése az elhelyezkedés és munkahely megőrzése érdekében.

A hajléktalanok munkaerő-piaci helyzetének javítására való törekvések során kitüntetett szerepe lehet a szociális gazdaságnak, ezen belül a szociális szövetkezetekben effektíve biztosítható munkalehetőségeknek, hiszen a foglalkoztatási formában a diszkrimináció és egyéb veszélyek kikerülhetővé válnak. A sikeresség alapfeltétele egy jól átgondolt termelési struktúrához párosított képzési – fejlesztési – lakhatási alprojekt megvalósítása a hajléktalan célcsoport integrációja érdekében.

A gazdasági, szociális, strukturális feltételek alakításán, kedvezőbbé tételén túl, *legfontosabb fejlesztendő terület a hajléktalan egyén személyisége.* Hiszen maga a hajléktalan személy az, aki önmagáért a legtöbbet képes tenni, ebben kell őt támogatni és segíteni, meglévő képességeit, értékeit feltárni, illetve újabbak megszerzéséhez hozzásegíteni. Paradoxonnak tűnik, de abban is fejleszteni szükséges, hogy fejleszhető legyen. Szükséges elérni azt, hogy hajlandó legyen feladni a napi szintű, a „csak a most számít” szemléletet és vállalja a valós együttműködést, a kööttségeket, a kötelezettségeket. Ezeket a jellemzőket illetve állapotot a legnehezebb elérni bármely hajléktalan személy esetében. Ha már viszonylag tartósan sikerült stabilizálni ezeket, jöhet a továbblépés: az alapvető életviteli kompetenciák fejlesztése, a közösségi és kommunikációs készségek, stb. fejlesztése, a képezhetőség fejlesztése, majd ezt követően a munkaerő-piaci érvényesülést elősegítő fejlesztő foglalkozások. A külvilághoz való jobb alkalmazkodásán túl a befelé, önmaga felé fordulás, az önismeret valamint az önbizalom, önértékelés kifejtése is elengedhetetlen.

A MMSZ tapasztalatokon alapuló véleménye szerint a második legfontosabb tényező a hajléktalannal folyamatosan kapcsolatot tartó segítő személy, az esetkezelő szociális munkás. Ám a fenti célok kapcsán az ő személye csak abban az esetben lehet pozitív előjelű ebben a fejlesztési folyamatban, ha sikerült túllépnie „saját korlátain”. De nagy hatással, s így kiemelt jelentőséggel bíró körülmény a sorstársi közösség, a személyes kapcsolatok minősége is. E közösség általában az adott állapot fenntartására ösztönöz, jelentős visszahúzó erővel bír, nehéz a kitörés egy ilyen sorközösségből. Ha van rá lehetőség, akkor egy kisebb közösség együttesen is fejleszhető, ez némely esetben könnyebben kivitelezhető lehet, mint egy adott személyt kiemelni a közösségből.

További meghatározó körülmény maga az ellátó-rendszer, hiányos infrastruktúrájával, eszközeivel, szakembereivel, a már szinte állandósult forráshiányos problémáival együtt.

Észrevételeinek összegzéseként a MMSZ leszögezte, hogy a hajléktalan emberek munkába állásának segítéséhez elengedhetetlen lenne a szolgáltatók (munkaügyi központ, hajléktalan ellátó nappali intézmények) személyi és infrastrukturális fejlesztése az egyénre szabott munkaerő-piaci szolgáltatások biztosításához, valamint a munkáltatók hatékonyabb ún. érzékenyítése, a munkáltatói kapcsolatok kiszélesítése, önkormányzatok bevonása és ezek „módszertanának” kidolgozása. A jogszabályi háttérrel összefüggésben a hajléktalan munkavállalók kiszolgáltatottságára, illetve a foglalkoztatókat szigorúbban ellenőrző, megfelelő szabályozás kialakításának és a jogkövető magatartás serkentésének szükségességére utalva, kihangsúlyozták annak fontosságát, hogy a munkáltatókat hatékonyan motiváló jogszabályok kerüljenek bevezetésre.

Menhely Alapítvány

A hajléktalan-ellátórendszer egyik legnagyobb, legtöbb formában és módon szociális szolgáltatást nyújtó, s tapasztalatait a hiánypótlások, hibajavítások fejlesztések érdekében tudományos igénnyel összegző Menhely Alapítvány munkatársainak is megküldtem kérdéseimet. A mások válaszaiban is szereplő, fentiekben már ismertetett

információk megismétlésének elkerülésére törekedve, a kapott válaszból az egyedi és/vagy speciális részleteket emelem ki.

Az ügyfelek az illetékes Haller utcai Munkaügyi Központban történő regisztrációjuk során lakcímkártyájukkal „bizonyítják”, hogy jogi értelemben hajléktalanok. Ezzel összefüggésben problémás pontként megjegyzendő, hogy a *hatályos jogszabályok értelmében az ügyfél nyilatkozata alapján is befogadja a Haller utcai Munkaügyi Központ a kérelmet, annak ellenére, hogy lakcímkártyája szerint az ügyfél nem hajléktalan.*

A hajléktalan személyek foglalkoztatását ösztönző programokkal kapcsolatban a korábbi évekhez képest jóval kevesebb lehetőség adott, a pályázati lehetőségek beszűkültek; a civil kezdeményezések elenyészően kevés projektet tudnak megvalósítani elsősorban forráshiány miatt. „Permanens segítség”, a jelenleg is működő álláskereső irodák, melyek ugyancsak a korábbi „munkába-állási támogatás”, a „képzési támogatás” elapadásával mára szinte csak alapszolgáltatásokat nyújtanak.

A főváros területén a *Budapest Esély* hosszú és rövidtávú közcélú munkaprogramokat hirdet, ami leginkább az utcaseprést jelenti, szerződve a Köztisztasági szervezetekkel. Jelenleg 120 fő foglalkoztatására van lehetőség, ebből 5 fő középfokú végzettségű munkaerőre van igény, a többi segédmunkás. A Budapest Esély folyamatosan kereste a kapcsolatot az intézményekkel, szervezetekkel, így munkaerőket kölcsönöztek. Ennek az előnye, hogy a Budapest Esély kötött munkaszerződést a hajléktalan ügyfelekkel, így őket is terhelte az összes dokumentáció vezetése, a bérszámfejtés, kifizetés, ellenőrzés, stb. Problémát jelent azonban, hogy jelenleg a jogszabályok ezt nem teszik lehetővé. Minden szervezetnek önállóan kell pályáznia, amit nem szívesen vállalnak, hiszen az adminisztráció és az előzőekben felsorolt teendők (pl. heti kifizetés) nagyban megnehezítik a munkáltatást. *Szintén komoly aggályokat vet fel, hogy jelenleg azok az emberek is vállalják a közcélú munkát, akiknek az egészségi állapota nem megfelelő, mivel a jogszabály előírja pl. a foglalkoztatást helyettesítő támogatás továbbfolyósítására a 30 nap munkavégzést. Bár lehetővé teszi pl. az önkéntes munkát is, de csak olyan szervezetnél, akik megfelelnek a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. évi LXXXVIII. törvény rendelkezéseinek.*

A diszkriminációs attitűdből eredő nehézségek meglétét nyomatékosítva az alapítvány szakemberei kifejtették, hogy a hajléktalansághoz általánosságban tapadó negatív értékelés, előítélet a hajléktalan emberek munkaerő piaci helyzetét (is) erősen befolyásolja. Visszajelzésekben tudják, hogy ügyfeleik több mint 90 %-a nem vallja be munkahelyén, hogy szállóról jár be dolgozni. Az esetleges pozitív diszkriminációra utaló kérdésre válaszolva leszögezik, hogy nincs ilyen, leszámítva a kifejezetten erre a csoportra kiírt pályázatokat és programokat.

A problémák kiküszöbölésére alkalmas *megoldási lehetőségeket keresve, a Menhely munkatársai (is) a megfelelő számú segítővel végzett, személyre szabott, egyéni felkészítésben, a tanulási lehetőségek biztosításában, illetve a speciálisan hajléktalan emberek igényeire, korlátaira szabott projektek, munka-lehetőségek, védett munkahelyek megteremtésében látnak valódi, hatékony alternatívát.*

Február Harmadika Munkacsoport

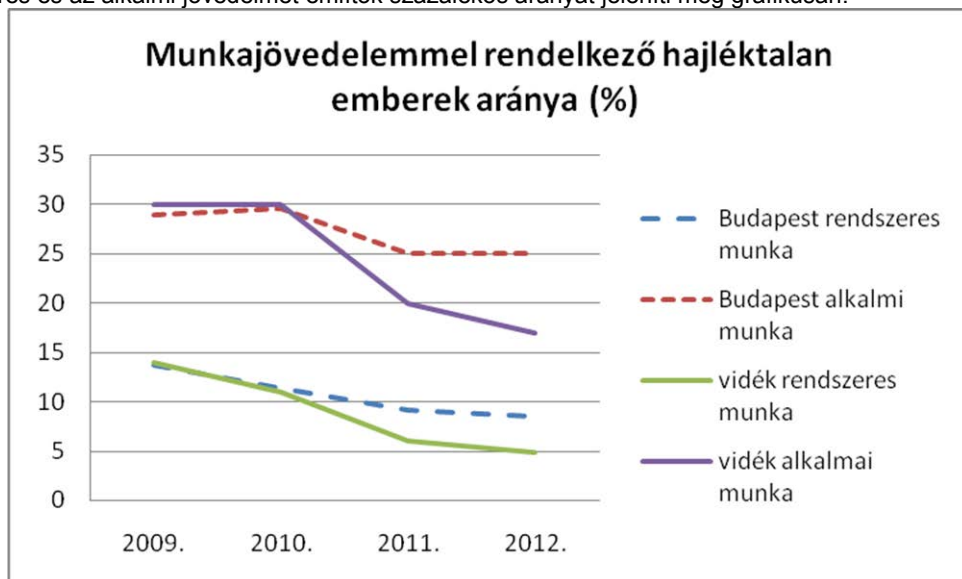
Tekintettel arra, hogy a minden év februárjában, az utcán élők körében, országsszerte kérdőíves adatgyűjtést végző munkacsoport rendkívül informatív adatokkal rendelkezik, megkeresésükkel vizsgálatom statisztikai jellegű alátámasztására is lehetőség adódott. Azzal a kérdéssel fordultam hozzájuk, hogy az utcán élő emberek mekkora hányada dolgozik rendszeresen / alkalmanként, illetve mekkora hányaduk nem dolgozik egyáltalán, illetve, hogy az utcán élők bevételi forrásainak mekkora hányadát teszi ki munkabér, vagy bér jellegű juttatás?

Tájékoztatásuk szerint *2011 februárjában a budapesti hajléktalan emberek alig egynegyede válaszolta azt, hogy dolgozó, saját munkájából él meg.* Ez radikális változás a néhány évvel ezelőttihez képest.³ A válaszadók közel fele (44%) munkanélkülinek vallja magát, a többiek vagy nyugdíjasok (18%), vagy szerény önkormányzati segélyen élnek (13%). Az egyes csoportokat összehasonlítva igen-igen jelentősek az eltérések. *A fedél nélküli emberek körében egészen kiemelkedően magas a munkanélküliek aránya (60%), csak minden tizedik ember kap saját jogon nyugdíjat, s hasonlóan alacsony az önkormányzati segélyben részesülők aránya is. Ezzel szemben a fizetős átmeneti szállókon lakók egy harmada dolgozik (32%), minden negyedik ember saját jogon nyugdíjat kap (26%), s minden hatodik ember szociális segélyben részesül (18%). A fizetős átmeneti szállókon élők körében a legalacsonyabb a munkanélküliek aránya (24%). Az éjjeli menedékhelyeken lakók összetétele az előző két csoport „közötti” képet mutatja, míg a speciális szállásokon élők körében elsősorban a saját jogú nyugdíjasok relatíve magas aránya miatt (32%) jellemző a „passzívok”, inaktívok túlsúlya.⁴*

A budapesti és a „vidéki” hajléktalan válaszadók fő jövedelemtípus szerinti megoszlása a lakhatás formája szerint – 2011-F3						
	Melyik csoportba sorolja magát?	Közterület	Éjjeli menedékhely	Átmeneti szálló	Egyéb, spec. szálló	Együtt
Budapest	dolgozó (alkalmazott, vállalkozó, segítő családtag, alkalmi munkás stb.)	200	137	303	105	745
		18%	18%	32%	24%	23%
	munkanélküli	669	419	227	119	1434
		60%	55%	24%	27%	44%

saját jogon nyugdíjas	117	94	242	139	592
	10%	12%	26%	32%	18%
hozzátartozói jogon nyugdíjas		3	8	1	12
	0%	0%	1%	0%	0%
gyermekgondozási ellátást (gyes, gyed, gyet) kap	6	2		1	9
	1%	0%	0%	0%	0%
eltartott, háztartásbeli	27	1	6	3	37
	2%	0%	1%	1%	1%
szociális segélyezett	103	105	148	65	421
	9%	14%	16%	15%	13%
Együtt	1122	761	934	433	3250
	100%	100%	100%	100%	100%

Az elmúlt négy év tendenciáját látványosan prezentálja az alábbi táblázat. A felmérés időpontja mind a négy évben február 3-a volt, az évenkénti esetszámok a vidéki és budapesti válaszadónál is, minden évben meghaladták a 3500 főt. Az utcán és szállón éjszakázó embereknek feltett kérdés így hangzott: „Miből élt meg (év) januárjában?”; az adatlap önkéntes, önkéntes és anonim volt, több választ is meg lehetett jelölni. A diagram a rendszeres és az alkalmi jövedelmet említők százalékos arányát jeleníti meg grafikusán.



A munkajövedelemmel rendelkező hajléktalanok arányának csökkenése egyértelmű, folyamatos és a települések mindegyikén megfigyelhető. A legjelentősebb mértékben (a 2009-es érték egyharmadára) a vidéken élő, rendszeres munkával rendelkező hajléktalan emberek aránya; a legkevésbé (30%-ról 25 %-ra) pedig a Budapesten alkalmi munkát végzők aránya esett vissza.

1. Javaslatok, példaértékű jó gyakorlatok

A Hajléktalanokért Közalapítványtól kapott szakmai anyag konkrét ötleteket, a hajléktalan emberek foglalkoztatásának bővítésére vonatkozó javaslatokat is tartalmaz, a következőkben ebből idézek néhány gondolatot. A hajléktalan emberek foglalkoztatásának bővítéséhez, a felvázolt javaslatok megvalósításához *a munkáltatók további jogszabályi és gazdasági ösztönzése szükséges*. Az ösztönzésekre azért van szükség, hogy a munkaerő-piacon jelentős versenyhátrányokkal induló hajléktalan embereknek esélyt teremtsünk, illetve, hogy a szociális foglalkoztatás piaci esélyeit növeljük.

A védett foglalkoztatás számára védett piac kialakítása

Mindazokat a szolgáltatásokat és termékeket, amelyeket az önkormányzati vagy állami szektor fel tud használni a szociális foglalkoztatók vagy intézményi szolgáltatók által végzett munkából, e két szektornak tőlük kellene elsődlegesen vásárolnia. A közbeszerzéseknél jelentős előnyben lehet részesíteni a védett foglalkoztatásban előállított termékeket és szolgáltatásokat, illetve a védett célcsoportokból munkavállalókat alkalmazó vállalkozásokat.

Adókedvezmények

Jelentős adókedvezményekkel, kötelező hozzájárulásokból nyújtott kedvezményekkel lehetne (kellene) támogatni azokat a piaci szereplőket, akik a védett foglalkoztatók termékeit és szolgáltatásait vásárolják, vagy a védett célcsoportokból munkavállalókat alkalmaznak. A termékvásárlás támogatására külföldi példánk van: német bankok kizárólag olyan gyümölcslevet kínálnak reprezentatív alkalmakon, amelyeket szociális foglalkoztatással termeltek, és cserébe kedvezményt vagy teljes engedélyt kapnak a kötelezően fizetendő rehabilitációs hozzájárulásból. A védett célcsoport foglalkoztatásának növelésére Magyarországon 2010 óta alkalmazzák azt a megoldást, hogy jelentős büntetést kell fizetnie annak a munkáltatónak, akinek alkalmazottai között a fogyatékkal élők aránya nem éri el az 5 %-ot. A hajléktalan emberek foglalkoztatásának növelésére a büntetés helyett inkább kedvezmények nyújtását javasoljuk.

Versenyelőnyök biztosítása

Piaci rések vagy szűk termék- ill. szolgáltatási keresztmetszetek estén hajléktalanok foglalkoztatásának támogatása pályázat keretében, az induló tőke, a működés kezdeteinek támogatásával, kedvezményes hitel biztosításával piaci szereplők részére.

Dániában a szociális foglalkoztatás adókedvezményeket élvez, ezért versenyelőnyben van a szabad piaci vállalkozásokkal szemben. Ezért annak érdekében, hogy a szabad piaci cégek ne menjenek a szociális foglalkoztatással szemben tönkre, a szociális foglalkoztatáshoz csak arra a területre adják ki az engedélyt, amely piaci résben jelenik meg, és viszont, a szociális szolgáltatók által végzett termelésre vagy szolgáltatásra szabad piaci szereplő nem kap önkormányzatától engedélyt. *Így Koppenhágában* az idős autók szervizelését csak szociális foglalkoztató végzi, és az engedély kiadásához a szervezetnek szüksége volt a környékén lévő autójavító műhelyek hozzájárulására, és az engedély megszerzése után más szerviz már nem kaphat engedélyt 5 évnél idősebb autók szervizelésére. *Szintén koppenhágai példánk* a karácsonyfatalpak gyártása: A hagyomány úgy hozta, hogy a fából készült karácsonyfatalpakat csak a szociális foglalkoztató készíti, senki más nem foglalkozik (ma már nem is foglalkozhat) vele. Karácsony előtt a szociális foglalkoztató alkalmazottai ki is települnek Koppenhága utcáira árusítani monopolizált terméküket.

Atipikus foglalkoztatási formák segítése

A munkarutinok és szaktudások megkopása, a rendszeres és tervezendő életvitelbe való visszaszokás atipikus foglalkoztatási formákat kíván. (Munkagyakorlat, próbamunka biztosítása, rövid idejű munkák elismerése). Akár napi 1 órás munkavégzés jogszabályi elismerése és díjazhatósága segíti a munka világtól eltávolodottak oda való visszatérését, illetve a fekete foglalkoztatás kifehéritését. Történhetne munkaviszonyként munkabérért, vagy nem munkaviszonyként egyéb díjazásért. *Dániában* 1 óra szociális foglalkoztatóban végzett alkalmi munkáért voucher-t lehet kapni, amelyet a cég ruhaboltjában, fodrászatában vagy éttermében lehet beváltani. Nálunk időnként 1 doboz cigarettával vagy étkezési jeggyel díjazták a hajléktalan-ellátó intézmények a kisebb, ház körüli munkákat (pl. az épület utcai része előtti takarítás, fűnyírás).

Mezőgazdasági termelés

A szociális földprogramok fontos eleme, hogy az egyénnek vagy családnak legyen saját használatú lakása, ahol saját háztartást vezethet. Mivel a hajléktalan embereknek nincsenek saját vezetésű háztartásai a saját fogyasztásra termelt élelmet nem tudják felhasználni. Egy szociális földprogram alapjaként állandó letelepülésüket, biztos és egyedileg használható lakhatásukat kell biztosítani.

Társadalmi felelősségvállalás

Állami cím, díj, kitüntetés, jutalom alapítása a hajléktalanok foglalkoztatásának segítéséért, hajléktalan emberek alkalmazásáért, hajléktalan foglalkoztatással előállított termék vagy szolgáltatás vásárlásáért.

Jó és már megvalósult példa, hogy az önkéntes munkavégzést szabályozó törvényen keresztül önkéntes munka végzésével, amellyel a hajléktalan-ellátó szervezetek is élnek, jogosultságot lehet szerezni a rendszeres szociális segélyre.

Tekintettel arra, hogy a hajléktalanság problémaköre nem kizárólag magyar jelenség, sőt, kifejezetten határok nélküli, és akárhol legyen is jelen, mindenütt mielőbbi probléma-kezelésre, megoldásra vár, *célszerű akár külföldi megoldási javaslatokra, tapasztalatokra is vetni egy pillantást.*

A FEANTSA⁵ magyar tagja rendelkezésemre bocsátotta a 2007. évben, *hajléktalanok foglalkoztatása témakörében végzett kutatásaikat összegző Európai Jelentést, amely átfogó képet adva a problémakörrel ajánlásokat is megfogalmaz.*

A jelentéshez fűzött megjegyzései szerint azok az országok, ahol a szociális szövetkezeteknek nagy hagyománya van, jó eredménnyel tudnak rendszeres jövedelmet biztosító munkalehetőséget biztosítani a hajléktalan emberek számára. Ott, ahol ez még (megfelelő összegű) garantált minimum jövedelem intézményével is megerősítést nyer, a támogatott lakhatás fenntarthatóságára is nagyobb esélye van az ügyfeleknek és az esetleges munkanélküli időszakokban némi féket jelentenek az újbóli lecsúszással szemben. Hozzátette még, hogy az eredményességhez a *foglalkoztatási palettának is olyan színésnek kell lennie, mint ahogyan pl. a szállásnyújtással kapcsolatos szolgáltatások is differenciálódtak az alacsony küszöbű, intézményi ellátástól a támogatott lakhatásig. Így az értelmes elfoglaltságtól indulva (meaningful occupation) a védett foglalkoztatáson keresztül a szociális gazdaságban történő foglalkoztatáson át a kevés hajléktalan ember számára elérhető elsődleges munkaerőpiacig kell(ene) érnie a „választéknak”.*

Tanulságos és aláhúzendó, hogy az európai szintű kutatáson alapuló ajánlások számos ponton összezsengenek a magyar civil szervezetek képviselőinek javaslataival.

Az Európai Jelentés is komplex módon, *holisztikus szemlélettel* tekint a kérdéskörre. A hajléktalanságot meg tapasztaló emberek többsége halmozottan hátrányos helyzetű, sokrétű szükségleteik vannak és több területen is támogatásra szorulnak annak érdekében, hogy közelebb kerüljenek a munka világához. Ennek megfelelően, együtt, párhuzamosan kell részesülniük különféle támogatási formákban: a lakhatás támogatása és egészségügyi támogatástól, a tanácsadáson és motiváción át a foglalkoztatási támogatásig. Ugyanakkor az *individuális szemlélet szempontjaira* is figyelemmel, annak érdekében, hogy személyre szabottan, az igényeikhez, lehetőségeihez és korlátaikhoz mértén kaphassanak támogatást, döntő fontosságú az igények és a vágyak, célok felmérése mind induláskor, mind a folyamat egésze alatt.

A FEANTSA meggyőződése szerint a holisztikus és individuális szempontú megközelítés az, amely növelheti a hajléktalan emberek foglalkoztatottságának arányát és segítséget nyújthat nekik a szegénységből és társadalmi kirekesztettségéből való kitöréshez. *Ezen célok elérése érdekében a FEANTSA az alábbi ajánlásokat teszi. (címszavakban)*⁶

- A hajléktalan személyek munkához való jogának elismerése
- A foglalkoztatás és a képzés javításának középpontba helyezése
- A holisztikus szemlélet
- Az egyéniesített szemlélet elsajátítása
- A munkavállalás ösztönzése, és egy minimum jövedelem garantálása
- A hajléktalan emberek szankcionálásának megszüntetése
- Az érintett résztvevők hatékony együttműködésének elősegítése
- Több évre szóló finanszírozási programok kidolgozása
- A szolgáltatás használók hatékony részvétele
- A jogosultságokról és a támogatási formákról szóló információkhoz való hozzáférés biztosítása
- A szolgáltatások földrajzi eloszlása és a közlekedéshez való hozzáférés
- A szociális gazdaság, mint „átmeneti munkapiac” szerepének erősítése
- Mutatók kidolgozása a nem mérhető eredmények felmérésére
- „Hajléktalan-adatbázis” létrehozása
- Kutatások elősegítése a hajléktalanság és munkavállalás területén

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a *hatóságok tevékenysége során felmerült*, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A munkaügyi központok a Nemzeti Munkaügyi Hivatalról és a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek feladat és hatásköréről szóló 323/2011. (XII. 28.) kormányrendelet 2. § (3) bekezdése szerint, a fővárosi és megyei kormányhivatal munkaügyi feladatokat ellátó szakigazgatási szerveként működnek. A kormányhivatalok pedig a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés g) pontja értelmében központi államigazgatási szervnek minősülnek. Ugyanezen törvény 1. § (2) bekezdés d) pontja szerint központi államigazgatási szervnek minősül a Nemzeti Erőforrás Minisztérium⁷ is. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének rendelkezése alapján a *megkeresett szervek tevékenységének vizsgálatára kiterjed a vizsgálati hatásköröm*.

A hivatalból indított eljárás *természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság* kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben a hivatalbóli vizsgálat elrendelésének feltételei fennálltak, tekintettel arra, hogy a hajléktalan személyek magyarországi munkavállalási lehetőségeinek vizsgálata, egy – pontosan a felmérési kísérletek ellenére sem meghatározható számú – de kétségtelenül nagyobb csoport alapvető jogait érinti.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az Alkotmány korábbi rendelkezéseit értelmező, közel két évtizedes alkotmánybíróági gyakorlatban a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette. Erre figyelemmel számos ombudsmani jelentés, valamint az éves beszámolók is rögzítették a foglalkoztatáshoz való jog jellegadó sajátosságait.

A második generációs szociális jogok közé sorolható *foglalkoztatáshoz való jog* két elemből áll, az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglal magában, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog).

Az Alkotmánybíróóság szerint a korlátozás más-más mérce alapján ítéendő meg aszerint, hogy a *foglalkozás gyakorlását* vagy annak *szabad megválasztását* korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. A munkához való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az adott tevékenységtől *el van zárva, azt nem választhatja*.

Bár a 2012. január 1-jétől hatályos *Alaptörvény* számos alkotmányi elemet átvesz, érintetlenül hagy, a szociális jogokkal, ezen belül a foglalkoztatáshoz való joggal összefüggésben több figyelemreméltó változtatást hajt végre, ezek jelentősége azonban eltérő lehet.

Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése („*Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz*”) lényegében, kisebb módosítással átemelte az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdését⁸, azonban nem tartalmazza annak első fordulatát, vagyis, hogy Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához.

Mindez ugyanakkor nem feltételez tartalmi változást, mivel az Alkotmánybíróság gyakorlatában a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelenti. Az Alaptörvény XII. Cikk (1) bekezdésének második mondata ugyanakkor – Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. – már egy teljesen új elemet és megközelítést foglal magában: jelentheti egyrészt a munkavégzési kötelezettség előírását a közösség gyarapítása érdekében a képességek és lehetőségek függvényében, másrészt a munkavégzéshez kapcsolódó arányos közteherviselés előírását egyaránt. Természetesen azt is hozzá kell tenni, hogy ezen a területen (is) az alkotmányos mérce, szemlélet (esetleges) változása komplex csak más alaptörvényi szakasz (pl. emberi méltósághoz való jog, szociális biztonsághoz való jog) értelmezésével együttesen vázolható fel. A kötelező és irányadó majdani alkotmánybírósági határozatok megszületéséig ugyanakkor az európai sztenderdek (különösen a közösségi alapjogi normák) mellett – kizáró rendelkezés hiányában – az ombudsman számára továbbra is használhatóak a korábbi alkotmánybírósági gyakorlat megállapításai.

Másik fontos változás, hogy az Alaptörvény nem tartalmazza az „egyenlő munkáért egyenlő bért” elvét sem {Alkotmány 70/B. § (2) }. Az Alkotmánybíróság értelmezésében azonban az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése az általános diszkriminációtilalmat megfogalmazó rendelkezésnek (70/A. §) a munka világára való konkretizálása, így ez elvben nem okoz értelmezési problémát.

Az Alaptörvény XII. cikkének (2) bekezdése szerint „*Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson*”.

Az *esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettsége* alapján (Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdés: „*Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti*”) a társadalom egyes tagjai javára történő pozitív diszkrimináció, az egyenlő feltételek, az esélyegyenlőség biztosítása nemcsak megengedett, hanem a modern alkotmányos államtól el is várható, mind a szociális, mind a testi és lelki különbségekből adódó hátrányok enyhítése terén.

Különösen hangsúlyos ez a követelmény a társadalom periferiájára szoruló – hajléktalan – emberek felé, akik számára a pozitív megkülönböztetés, a munkavállalásukat elősegítő intézkedések, támogatások esélyt jelenthetnek a társadalomba történő visszaintegrálódásba.

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint „*Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja*.”

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A beérkezett válaszok valamint a kutatásaimból származó információk az elméleti lehetőségek és a gyakorlati megvalósulásuk közötti, jelenleg áthidalhatatlannak tűnő különbséget igazolják. A jogszabályi minimum-követelmények adottak, a foglalkoztatási modell elviekben működőképes, ám valójában mégsem eredményes, hatékonysága nehezen bizonyítható. A probléma gyökerének egyértelmű megfogalmazásával azonban a megoldási irányok is meghatározhatóak.

A vizsgálat feltárta, hogy a hajléktalan személyek foglalkoztatásának már-már az ellehetetlenülésig fokozódó nehézségei részben az életvitelükből adódó, speciális problémáikra, és az ebből eredő diszkriminációs attitűdre, részben pedig a magyar munkaügyi rendszer merevségére, a foglalkoztatási lehetőségek korlátozottságára vezethetők vissza.

A vizsgálat eredményei egyértelműen igazolják, hogy *léteznek ugyan a hátrányos helyzetűek, rászoruló munkavállalási esélyeinek növelését, foglalkoztatásuk elősegítését célzó kedvezmények és programok, ezek azonban túl általánosak, és a gyakorlatban kevésbé érvényesülnek, eredményeik, hatékonyságuk nem érzékelhető*.

Különös tekintettel a fenti megállapításokra, indokoltnak tartom a jelentésben vázolt szempontrendszer és az ismertetett külföldi ajánlások együttes figyelembe vételével, a vonatkozó jogszabályi háttér szükséges módosításai és ezek mielőbbi gyakorlati alkalmazhatóságának elősegítése által a hajléktalan-lét speciális igényeire szabott, a nehézségek leküzdéséhez, a sikeres munkaerő-piaci (s ezáltal társadalmi) re-integrációhoz érdemi segítség nyújtására valóban alkalmas elemek beépítését a magyar munkaügy rendszerébe.

Álláspontom szerint a hajléktalan emberek elhelyezkedését elsősorban munkahelyteremtéssel, képzési, átképzési lehetőségek megteremtésével, az atipikus foglalkoztatási formák, valamint a munkáltatók által igénybe vehető kedvezmények széles körű elterjesztésével, illetve mindezek jogszabályi szintű támogatásával lehetne ösztönözni. A jelenlegi jogszabályi környezet ugyan nem teszi lehetővé, de az elhelyezkedést nagymértékben segítheti a hajléktalan munkavállaló részére biztosított rugalmas munkaidő, valamint a rugalmas (többször kevesebbet adó) bérfizetési mechanizmus széles körű alkalmazhatósága.

Szükségesnek tartom a méltó munkakörülmények biztosításának, valamint a munkavállalók kiszolgáltatottságával visszaélő munkáltatók tevékenységének szigorúbb és folyamatos ellenőrzését. Fontosnak tartom a képzéseket, tanfolyamokat, amelyek továbbtanulási, átképzési lehetőséget biztosítanak, valamint a regisztrált után-követést, melynek beiktatásával az elért kezdeti sikerek továbbiakat motiválhatnak.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a jelentésben feltárt körülmények (az atipikus munkavállalási formák, a munkáltatókat ösztönző támogatások hiánya, a személyre szabott megoldások elégtelensége, a szociális ellátórendszer alulf finanszírozottsága, stb.) a hajléktalan személyek elhelyezkedési esélyeit nagymértékben befolyásolják, szinte az ellehetetlenülésig megnehezítik a munkaerőpiacra való visszatérésüket. Ezzel állandósítják a munkához, munkavállaláshoz való joggal összefüggő visszásság bekövetkeztének közvetlen veszélyét; valamint közvetetten fenntartják a hajléktalan-lét következtében eleve fennálló, emberi méltósághoz való joggal összefüggő sérelmes helyzetet.

Megállapítom továbbá, hogy a szociális segítő szakma és a jogalkotói, jogalkalmazói szféra illetékeseinek valós, érdemi együttműködése nélkül, az érintettek számára elérhető továbbképzési, átképzési lehetőségek, reszocializációs- és mentor-programok hiányában a jelenlegi merev és erősen diszkriminatív struktúrában a hajléktalan személyek elhelyezkedési esélyei minimálisra csökkennek, munkaerő-piacra való visszakerülésük ellehetetlenül. Ez a helyzet pedig az emberi méltósághoz való joggal, a munkához és a szociális biztonsághoz való joggal, valamint a diszkrimináció tilalmával összefüggésbe hozható alapjogi visszásságot idéz elő.

A vizsgálat tapasztalatai (is) megerősítik azt a kétségtelen tény, hogy a hajléktalanságból való kivezető út legmagasabb, de legfontosabb – és egyetlen valóban hatékony – lépcsőfoka a munkavállalás, a társadalomba a munka világán keresztül történő visszailleszkedés. Kiszolgáltatottságukra, többszörösen hátrányos helyzetükre tekintettel a legtöbb, ami ennek sikeréhez elvárható tőlük, hogy a segítőkkel együttműködve, lelkiismeretesen kihasználják a rendelkezésre álló lehetőségeket. A speciális igényeikre szabott lehetőségek biztosítása, foglalkoztatásuk feltételeinek megteremtése pedig nem csak feladata, hanem belátható érdeke is a rászorulókról gondoskodni köteles államnak.

A hajléktalan-ellátórendszer fenntartásával és fejlesztésével kapcsolatosan korábbi jelentéseimben⁹ megfogalmazott álláspontomat nyomatékosítva, hangsúlyozom, hogy az alapvető jogok biztosaként a hajléktalanság problémakörének kezelésében kizárólag rendészeti elemektől mentes, szociális jellegű, *a hajléktalan személyek társadalomba történő visszailleszkedésének elősegítésére valóban alkalmas*, a megelőzést hatékonyan, eredményesen szolgáló programokat, intézkedéseket tartok elfogadhatónak.

Tekintettel arra, hogy *a speciális igényekhez igazodó, atipikus foglalkoztatási formákat a rendszerbe építő munkaügyi struktúra megteremtéséig*, az egyénre szabott megoldási lehetőségek elérhetővé válásáig *az élethez és az emberi méltósághoz, valamint a szociális biztonsághoz való alapjogokkal összefüggő visszásság közvetlen veszélye továbbra is fennáll, a jövőben is fokozott figyelemmel kísérem a hajléktalanok munkavállalási lehetőségeit érintő változtatások eredményeit, következményeit.*

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapjogokkal összefüggő visszásság megszüntetése illetve jövőbeni megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem az emberi erőforrások miniszterét¹⁰, hogy a jelentésben feltárt, akadályozó tényezőket a hajléktalan személyek munkaerő-piaci helyzetének javítására érdekében kidolgozandó javaslatában hangsúlyosan vegye figyelembe;
2. az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem az emberi erőforrások miniszterét, hogy a foglalkoztatás-politika finanszírozási hátteréért felelős nemzetgazdasági miniszterrel együttműködve, kezdeményezze a témakörre vonatkozó jogszabályok olyan irányú módosítását, amely lehetővé teszi a hajléktalan személyek speciális igényeit is figyelembe vevő atipikus foglalkoztatási formák megteremtését, védett munkavállalási lehetőségek elterjesztését, különleges munkavégzési körülmények alkalmazhatóságát, valamint mindezek ellenőrizhetőségét.

Budapest, 2012. május 30.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ 2012. május 14-től emberi erőforrások minisztere

² FEANTSA= The European Federation of National Organisations working with the Homeless /La Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri/ – Hajléktalan-ellátó szervezetek európai szövetsége [Február 3 kutatás, 2011. ** Február 3 kutatás, 2010.

³ Korábban lényegében évről-évre nőtt a munkabérral rendelkezők aránya, egészen a 2006. februári csúcsig, amikor a budapesti hajléktalanok 57 %-ának volt munkabérral. Azóta tart a radikális visszaesés, de még 2007 februárjában is közel 40%-uk rendelkezett munkabérral. (Győri Péter: Amit tudunk – 10 év...)

⁴ A táblázat dr. Győri Péter publikálás előtti kéziratából származik

⁵ FEANTSA= The European Federation of National Organisations working with the Homeless /La Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri/ – Hajléktalan-ellátó szervezetek európai szövetsége

⁶ Bővebben lásd: FEANTSA European Report 2007 - Multiple Barriers, Multiple Solutions: Inclusion into and through Employment for People who are Homeless

⁷ 2012. május 14-e óta Emberi Erőforrások Minisztériuma

⁸ Alkotmány 70/B. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához.

⁹ AJB-1834/2012.; AJB-4326/2011. és AJB-367/2011. számú ügyben kiadott jelentések

¹⁰ Mint a jelentést megalapozó vizsgálat során megszólított nemzeti erőforrás miniszter jogutódját

AJB-2730/2012

Szociális intézményekben dolgozók fizetésének elmaradása

Előadók: dr. Kozicz Ágnes
dr. Ottrok Viktória

Az eljárás megindítása

2012. február 21-i sajtóhírek szerint egyes szociális intézményekben dolgozók azért nem kaptak fizetést 2012 januárjában, mert hiányoznak az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvényhez kapcsolódó végrehajtási rendeletek.

Tekintettel arra, hogy fentiek alapján felmerült természetes személyek nagyobb csoportját érintő alapvető jogokkal összefüggő visszacsúszás gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam, melynek során – tájékoztatást kérve az probléma hátteréről – az Ajbt. 21. § (1) bekezdése alapján megkerestem a nemzeti erőforrás minisztert.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

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

Alkalmazott jogszabályok

- A jogalkotásról szóló 2010. CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.)
- Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.)
- A szociális foglalkoztatás engedélyezéséről és szociális foglalkoztatási támogatásról szóló 112/2006. (V. 12.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Szfr.)
- A támogató szolgáltatás és a közösségi ellátások finanszírozásának rendjéről szóló 191/2008. (VII. 30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Tkr.)

A megállapított tényállás

A nemzeti erőforrás minisztertől kért tájékoztatás keretében elsősorban, a következő kérdésekre vártam választ:

- **Milyen okokra vezethető vissza a kialakult helyzet?**
 - Hol tart a végrehajtási rendeletek kidolgozása és mikorra várható azok hatályba lépése?
 - Miként tervezik finanszírozni ez idő alatt a szociális foglalkoztatási rendszert?
 - Az érintettek mikor kapják meg az elmaradt munkabéreket?
 - Részesülnek-e bármiféle kompenzációban a kifizetések elmaradása miatt?
 - Milyen átmeneti ellátásban részesítik az érintetteket?

A nemzeti erőforrás miniszter 2012. március 24-én kelt válaszlevelében kifejtette, hogy a szociális intézményi foglalkoztatás és az egyes szociális szolgáltatások támogatása pályázat útján kiválasztott fenntartókkal történik, három évre kötött finanszírozási szerződés alapján. A tavalyi év végéig az e célt szolgáló, a minisztérium fejezeti költségvetésében szereplő fejezeti kezelésű előirányzatokat – Szfr. 16/B. § (1) bekezdése, illetve Tkr. 16. § (1) bekezdése alapján – átcsoportosították a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalhoz (NRSZH), amely az összeget, a szerződési kötelezettségeknek megfelelően átutalta a Magyar Államkincstár (MÁK) igazgatóságainak, amelyek aztán a támogatást a fenntartóknak folyósították. A 2012. január 1-jétől hatályos Áht. 41. § (2) bekezdése

szerint – törvény eltérő rendelkezése hiányában az államháztartás központi alrendszerébe tartozó költségvetési szerv költségvetéséből támogatás, adomány, és más ellenérték nélküli kötelezettség nem vállalható, valamint kifizetés nem teljesíthető – azonban a központi költségvetési szervek költségvetéséből támogatás nem fizethető ki. Ezért az Szfr.-ben és a Tkr.-ben szabályozott eddigi eljárási gyakorlat nem volt alkalmazható, hiszen az NRSZH a hozzá átcsoportosított forrást az Áht. fenti rendelkezése értelmében nem tudta továbbítani.

A miniszter álláspontja szerint a támogatások késedelmes folyósítását az új Áht. szabályozásának megfelelő támogatási mód kidolgozása és végrehajtása okozta. A minisztérium a probléma áthidalása érdekében az első negyedévi támogatási összeg közvetlenül a MÁK igazgatóságainak való átutalásáról intézkedett. A kapott válasz szerint – amennyiben egyéb nehézség nem merült fel – a MÁK igazgatóságai a válaszadás idején már folyósították a támogatások összegét a fenntartók részére.

Arra a kérdésre, hogy az érintettek részsülnek-e valamiféle kompenzációban azt a választ adta a miniszter, hogy a MÁK elnöke engedélyezte a támogatás kifizetését azoknak a fenntartóknak is, amelyek köztartozásaik miatt egyébként állami támogatást nem kaphattak volna.

A tárcának nincs tudomása arról, hogy az érintett szociális szolgáltatások nyújtásában az elmaradt kifizetések miatt jelentős fennakadások lettek volna. A miniszteri levél kitért arra is, hogy a vonatkozó jogszabályok összehangolása szükséges, és a módosításokat tartalmazó kormány-előterjesztések közigazgatási egyeztetési eljárás alatt vannak. Rövid úton történő megkeresésemre a NRSZH Szociális Főosztályának vezetője arról tájékoztatót, hogy a jogszabály-módosításokra vonatkozó egyeztetéseket követően megkezdődhetett a fenntartókkal való szerződéskötés, azt követően pedig a támogatások kifizetése.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosa számára feladat- és hatáskört, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A Nemzeti Erőforrás Minisztérium és a Magyar Állam Kincstár az Ajbt. 18. § (1) a) pontja szerint közigazgatási szervnek tekintendők, így tevékenységük vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

2. Az alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint a Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára.

Az irányadó alkotmánybírói tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. [56/1991. (XI. 8.) AB határozat]

A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

3. Az ügy érdeme tekintetében

Az Szfr. és a Tkr. A támogatások kifizetésének esedékessége időpontjában (2012. január) a következő rendelkezéseket tartalmazták:

Az Szfr. 16/B. § (1) bekezdése szerint a miniszter és a Hivatal főigazgatója a központi költségvetésről szóló törvény kihirdetését követő 3 munkanapon belül – figyelemmel a 16/E. §-ban foglaltakra – megállapodást köt a fejezeti kezelésű előirányzatnak a Hivatal részére történő átcsoportosításáról.

(2) A szociális foglalkoztatási támogatást a fenntartó részére a fenntartó székhelye szerint illetékes igazgatóság (a továbbiakban: folyósító igazgatóság) folyósítja.

(3) A támogatási szerződés megkötéséről, módosításáról és megszűnéséről a Hivatal haladéktalanul értesíti a folyósító igazgatóságot és a szociális és gyámhivatalt. A támogatási szerződés megkötéséről vagy módosításáról a folyósító igazgatóságnak küldött értesítéshez mellékelni kell a támogatási szerződés, illetve a módosítás másolatát.

(4) A szociális foglalkoztatási támogatások összegét a Hivatal a naptári negyedévet megelőző hónap 25. napjáig, az első negyedévben január 15-ig, év közben megkötött támogatási szerződés esetén a támogatási

szervezés megkötését követő hónap 5. napjáig utalja át a folyósító igazgatóságoknak, egyidejűleg elektronikus úton átadja a folyósításhoz szükséges adatokat.

(5) A folyósító igazgatóság a szociális foglalkoztatási támogatást negyedévenként, a naptári negyedév első hónapjának 15. napjáig, az első negyedévben január 25-ig folyósítja. Év közben megkötött támogatási szerződés esetén a szociális foglalkoztatási támogatás - támogatási szerződés szerinti - részletét a támogatási szerződés megkötését követő hónap 15. napjáig kell folyósítani.

A Tkr. 16. § (1) bekezdése értelmében a fejezeti kezelésű előirányzatnak a Hivatal részére történő átcsoportosításáról a miniszter és a Hivatal főigazgatója a költségvetési törvény kihirdetését követő 3 munkanapon belül megállapodást köt.

(2) A fenntartónak a működési támogatást a fenntartó székhelye szerint illetékes igazgatóság, magyarországi székhellyel nem rendelkező fenntartó esetén a Magyar Államkincstár Budapesti és Pest Megyei Igazgatósága (a továbbiakban együtt: folyósító igazgatóság) folyósítja.

(3) A finanszírozási szerződés megkötéséről, módosításáról és megszűnéséről a Hivatal elektronikus levélben haladéktalanul értesíti a folyósító igazgatóságot és a működést engedélyező szervezet. A finanszírozási szerződés megkötéséről vagy módosításáról a folyósító igazgatóságnak küldött értesítéshez mellékelni kell a finanszírozási szerződés, illetve a módosítás másolatát.

(4) A működési támogatások összegét a Hivatal a naptári negyedévet megelőző hónap 25. napjáig, az első negyedévben január 15-ig, év közben megkötött finanszírozási szerződés esetén soron kívül, a finanszírozási szerződés megkötését követő hónap 5. napjáig utalja át a folyósító igazgatóságoknak, egyidejűleg elektronikus úton átadja a folyósításhoz szükséges adatokat.

(5) A folyósító igazgatóság

a) a támogató szolgáltatás, a közösségi alapellátások és a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás tárgyévi alaptámogatását január 25-ig egy összegben,

b) a támogató szolgáltatás, a közösségi alapellátások és a jelzőrendszeres házi segítségnyújtás tárgyévi teljesítménytámogatását – ideértve a kiegészítő működési támogatást –, valamint az alacsonyküszöbű ellátás, az utcai szociális munka és a krízisközpont tárgyévi működési támogatását negyedévenként, a finanszírozási szerződésben meghatározott részletekben, a naptári negyedév első hónapjának 15. napjáig, az első negyedévben január 25-ig folyósítja. Év közben megkötött finanszírozási szerződés esetén a tárgyévi alaptámogatást és a tárgyévi teljesítménytámogatás első részletét, valamint az alacsonyküszöbű ellátás, az utcai szociális munka és a krízisközpont tárgyévi működési támogatásának első részletét soron kívül, a finanszírozási szerződés megkötését követő hónap 15. napjáig kell folyósítani.

A megkeresésemet követő, a közigazgatási egyeztetések eredményeként létrejött és 2012. április 2-től hatályos jogszabály-módosítások értelmében a kormányrendeletek szövege a következőképp változott:

Az Szfr. 16/B. § (1) bekezdése értelmében a fejezeti kezelésű előirányzat kezelő szerve a Hivatal. Az erről szóló szerződést a miniszter és a Hivatal főigazgatója a központi költségvetésről szóló törvény kihirdetését követő 5 munkanapon belül köti meg.

A Tkr. 16. § (1) bekezdése szerint a fejezeti kezelésű előirányzat kezelő szerve a Hivatal. Az erről szóló szerződést a miniszter és a Hivatal főigazgatója a központi költségvetésről szóló törvény kihirdetését követő 5 munkanapon belül köti meg.

Azáltal, hogy a módosítások következtében az NRSZH lett az érintett előirányzatok kezelője, az Áht. vonatkozó rendelkezései és azok végrehajtási rendeletei a támogatások kifizetésének tekintetében összhangba kerültek, ugyanis – ahogy arra válaszában a miniszter is rámutatott – így az előirányzatok nem kerülnek átcsoportosításra, mindez gyorsítja és egyszerűsíti az eljárást.

A kompenzáció tekintetében kifejtett miniszteri álláspont azonban – álláspontom szerint – nem releváns, ugyanis az az intézkedés, miszerint a köztartozással rendelkező intézmények is kifizetésben részesültek, nem áll összefüggésben a köztartozással nem rendelkezők jogsérelmeinek csökkentésével.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a Nemzeti Erőforrás Minisztérium azzal, hogy nem gondoskodott az Államháztartási törvény és végrehajtási rendeleteinek összhangjáról, természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintően a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot idézett elő.

Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § (4) bekezdése alapján felkérem a *nemzeti erőforrás minisztert*, hogy a minisztérium a jogalkotási tevékenysége során a Jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényben megfogalmazott elvek és alapvető követelmények szem előtt tartásával járjon el.

Budapest, 2012. április 24.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-2797/2012

A Paksi Atomerőmű lakosságfelkészítő tevékenysége

Előadó: dr. Tóth László

Az eljárás megindulása, előzményei

2011. évben – önálló projekt keretében – kiemelt figyelmet fordítottam a katasztrófák megelőzésével, valamint az azok hatásai felszámolásával kapcsolatos, az állampolgárokat közvetlenül érintő kérdésekre. E projekt keretében hivatalból folytattam eljárást a lakosság felkészítésével, riasztásával, katasztrófavédelmi tudatosságának fejlesztésével, továbbá a katasztrófavédelem teljes spektrumához kapcsolódó önkéntes szervezetek (tűzoltás, és polgári védelmi tevékenység) bevonása gyakorlatával kapcsolatban.

2012-ben az előző évi projekthez kapcsolódva – ugyancsak hivatalból - átfogó vizsgálatot indítottam a Paksi Atomerőmű működésével összefüggő katasztrófavédelmi témakörökben, kiemelten az erőmű és a katasztrófavédelmi hatóság lakosságfelkészítő tevékenysége vonatkozásában.

Vizsgálatom során az országos katasztrófavédelmi főigazgatótól és a Paksi Atomerőmű Zrt. vezérigazgatójától tájékoztatást és az annak alapját képező iratok megküldését kértem.

Az érintett alapvető jogok

- *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *a tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”)
- *az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettsége* (Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése: „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.”)
- *az élethez való jog* (Alaptörvény II. cikk „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”)
- *a testi és lelki egészséghez való jog* (Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”)

A vizsgálat megállapításai

Hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint rendvédelmi szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosja a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése értelmében a vizsgálattal érintett hivatásos katasztrófavédelmi szerv rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálatára kiterjed hatásköröm.

Az alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta a biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteseteket.

Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztja az Alkotmánybíróság 22/2012. (V. 11.) AB határozata, melyben a testület maga mutatott rá arra, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Magyarország Alaptörvényének B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállam klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. [Vö. 6/1998 (III.11) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB hat.]

Az ügy érdemében

Korábbi – AJB-810/2012 számú – jelentésemben megállapítottam, hogy a lakosságfelkészítésében – különösen a 2006. augusztus 20-i vihar idején tapasztaltnál képest – jelentős előrelépés történt, ezen a téren az elmúlt években a katasztrófavédelmi szervezet jelentős erőfeszítéseket tett.

A 2006. augusztus 20-i tűzijátékkal kapcsolatos OBH-3969/2006. számú ombudsmani jelentés rámutatott arra, hogy a lakosság különböző katasztrófa helyzetekre történő felkészítése nem elégséges, a lakosság alultájékozott a katasztrófa veszélye, a megelőzési és védekezési mechanizmusok, a lehetséges lakossági viselkedési formák tekintetében.

A vizsgálat során kétségek merültek fel azzal kapcsolatban is, hogy a Kat. és Pvtv. által szabályozott riasztás (légiriasztás, közszolgálati műsorszolgáltatók adásának megszakításával történő riasztás) a kívánt hatást érthette volna el, ugyanis ezeket – a lakosság felkészítésének hiányosságai miatt – az állampolgárok túlnyomó többsége nem ismeri.

Annak ellenére, hogy a vizsgálatkor hatályos szabályok pontosan meghatározták a lakosság felkészítésével kapcsolatos feladatokat, és a legfontosabb követendő magatartási szabályok elérhetőek is voltak az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság honlapján, a tűzijáték résztvevői (nézői) – feltehetőleg – a lakosságfelkészítés hiányosságai miatt nem az ilyen helyzetekben követendő magatartást tanúsították. A tömeg mozgásából megalapozottan lehetett következtetni arra, hogy a tömegnek - irányítás nélkül - fogalma sem volt például arról, hogy az orkán erejű szélben nagy valószínűséggel éppen az alsó rakparton voltak a legnagyobb biztonságban, amit a leghamarabb hagytak el.

A jelentés kitért arra is, hogy megfelelő lakosságfelkészítés esetén az állam már egy szakszerű riasztással teljesíthette volna objektív alapjogvédelmi kötelezettségét. A hazai szabályozás nem domborítja ki kellőképpen az önvédelmet/önmentést, illetve az érintett állampolgárok saját személyes felelősségét.

E tapasztalatok alapján az országos katasztrófavédelmi főigazgatótól és a Paksi Atomerőmű Zrt. vezérigazgatójától arról kértem tájékoztatást, hogy – álláspontja szerint – megfelelő-e a lakosságfelkészítés jelenlegi jogszabályi háttere, rendszere, illetve a jelenlegi lakosságfelkészítési rendszer átfogja-e a hivatásos szervek, önkéntes és civil szervezetek körét.

Tájékoztatást kértem arra vonatkozóan is, hogy a lakosságfelkészítés során megfelelően használják-e a modern tömegkommunikációs és információs technológia (mobilkommunikáció, internet stb.) lehetőségeit.

Választ kértem végül arra, hogy megfelelő prioritást kap-e a közoktatásban a katasztrófavédelmi ismeretek közvetítése, a pedagógusok felkészítése, illetve a lakosságfelkészítése során élnek-e nemzetközi összehasonlítással, a jó gyakorlatok átvételével?

1. A Belügyminisztérium Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság tevékenysége

A lakosságfelkészítés jelenlegi jogszabályi hátterét a katasztrófavédelemről és a hozzákapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény, ennek végrehajtásáról pedig a 234/2011. (XI. 10.) kormányrendelet és annak mellékletében meghatározott aktív és passzív lakosságfelkészítési követelmények, valamint a katasztrófa elleni védekezés egyes szabályairól rendelkező 62/2011. (XII. 29.) BM rendelet – a polgári védelmi szervezetek, a közigazgatási vezetők, a köznevelésben résztvevők és a lakosság katasztrófavédelmi felkészítése vonatkozásában – szabályozza.

A katasztrófavédelmi vonatkozású törvények, rendeletek figyelembevételével – a területi hivatásos katasztrófavédelmi szervek részére – a főigazgató belső normákban szabályozta a konkrét feladatokat, és határidőket. Ezek alapján a célcsoportok felkészítését egységesen hajtják végre.

A katasztrófavédelmi főigazgató kiadta a 7/2012. sz. főigazgatói intézkedést a közigazgatási vezetők, a polgári védelmi szervezetek, a köznevelésben és a felsőoktatásban résztvevők, a pedagógusok katasztrófavédelmi felkészítésének végrehajtásával kapcsolatos feladatokról. A 6/2012. sz. főigazgatói utasítás a közbiztonsági referensek tanfolyamszerű felkészítéséről, minősítéséről, munkájuk szakirányításáról, munkaokmányaikról szól, a 68/2011. sz. főigazgatói intézkedés pedig a Gyermekek- és Ifjúságfelkészítés 3x3-as Akciótervének végrehajtásával kapcsolatos feladatokat határozza meg.

A Nemzeti Alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló 110/2012. (VI.4.) kormányrendelet hatályba lépésével a tanuló ifjúság katasztrófavédelmi irányú felkészítése a korábbi eljárásokhoz képest konkrétan alapokon nyugszik. Mindezek alapján a lakosságfelkészítés jelenlegi jogszabályi háttere megfelelőnek tekinthető.

Az országos nukleárisbaleset-elhárítási rendszerről szóló 167/2010. (V.1 1.) Korm. rendelet alapján kerül sor

az országos nukleárisbaleset-elhárításban érintett részt vevők (a továbbiakban: ONER) képzésére és gyakoroltatására. A Képzési és Gyakorlatozási Munkabizottság évente elkészíti a Képzési és Gyakorlatozási Tervet, melyet a Katasztrófavédelmi Koordinációs Tárcaközi Bizottság (a továbbiakban: KKB) hagy jóvá. A Terv megadja a tárgyévra a főbb képzési és gyakorlatozási programokat, valamint a következő év főbb irányelveit. Tartalmazza a minimális képzési és gyakorlatozási tevékenységet. Figyelembe veszi a Hosszú Távú Képzési és Gyakorlatozási Tervet. A Terv elfogadásával a KKB meghatározza elvárásait az ONER központi, ágazati, valamint területi és helyi szervei részére. A tervben foglalt feladatokat az ONER szervek betervezik saját Képzési és Gyakorlatozási Tervükbe.

Az atomerőművel kapcsolatos lakosságfelkészítés elsősorban felkészítő fórumokon, a hivatásos katasztrófavédelmi szervek, önkormányzatok honlapjain, valamint a médiaszolgáltatók útján valósul meg. A helyi média közvetíti a lakossághoz a minden hónap utolsó hetében megjelenő, a Paksi Atomerőmű Zrt. és a Társadalmi Ellenőrző Információs Társulat által Paks 9 km-es körzetében mért sugárzási adatokat. A közvetlen elérhetőség széleskörűen biztosítja a lakosság tájékoztatását.

A passzív lakossághoz ismeretterjesztő kiadványokon, naptárakon keresztül biztosítják az alapvető, a lakosság biztonságkultúrájának fejlesztéséhez, az egyéni védelmi szinthez szükséges információkat. A kiadványok tartalmazzák a követendő magatartási formákat, a menekülőcsomag összetételét, a sziréna jeleket és a fontosabb telefonszámokat, tájékoztatói lehetőségeket. Az erőmű kiadásában jelenik meg a Paksi Atomerőmű című újság, amely az erőmű mindennapi életét mutatja be. Az erőmű honlapján további hiteles információkhoz juthat a lakosság az erőmű bővítésével és az üzemidő-módosítással kapcsolatban.

A civilizációs katasztrófákkal kapcsolatos ismeretek közvetítése megfelelő prioritást kap mind a pedagógusok, mind a közoktatásban résztvevők körében. A katasztrófák elleni védekezés egyes szabályairól szóló 62/2011. (XII. 29.) BM rendelet VIII. fejezete alapján a pedagógusok rendszeres katasztrófavédelmi képzésben részesülnek, amely alapjául szolgál a Nemzeti Alaptantervben (110/2012. (VI. 4) Kormányrendelet) meghatározott katasztrófavédelmi ismeretek átadásának. A jogszabályok által előírt katasztrófavédelmi felkészítést jól kiegészíti a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgató 68/2011. (IX. 1.) sz. intézkedése a Gyermekek és Ifjúságfelkészítéséről, amely a hivatásos katasztrófavédelmi szervek részére határoz meg felkészítési feladatokat. Annak célja a közoktatásban résztvevők rendszeres, és egymásra épülő ismereteinek bővítése. Tolna, Fejér, és Bács-Kiskun megyékben a helyi sajátosságokat figyelembe véve kiemelt hangsúllyal oktatják a nukleáris katasztrófavédelmi ismeretanyagot. Az ONER szervek a BM OKE koordinációjával a nemzetközi gyakorlatban alkalmazott lakosságfelkészítési metódusokat elemzik, értékelik, adaptálják a helyi sajátosságoknak megfelelően. A nemzetközi gyakorlatokon szerzett tapasztalatokat, a jó gyakorlatokat átveszik. Például a lakosság védelmére nem alkalmaznak egyéni védőeszközöket az óvintézkedési zónákban. Az ONER szervek – a KKB Feladatterv alapján – egységesen alkalmazzák a nemzetközi gyakorlatokon és konferenciákon szerzett tapasztalatokat. A 2012. január 1-jén hatályba lépett új katasztrófavédelmi jogszabályok rendszerbe foglalva, egységes terminológiában, az egyes célcsoportok sajátosságaira is tekintettel határozzák meg a lakosságfelkészítés feladatait.

A katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvényben meghatározott veszélyelhárítási tervezés, a polgári védelmi szervezetek életre hívása, a lakossági riasztó rendszerre fordított különös figyelem, valamint a védelmi igazgatás szereplőinek felkészítésekre vonatkozó kötelezettségei alapján a megelőzés időszakában, a kockázatbecsléseken alapuló veszélyeztetettség mértékének megfelelően kell végrehajtani a katasztrófavédelmi felkészítést. Az új jogszabály bevezeti a „veszélyhelyzeti tájékoztatás” fogalmát, valamint annak részletszabályait, így módon egyértelműen elválasztja a megelőzési-felkészítési időszak és a veszélyhelyzetben történő tájékoztatói tevékenységet, módszereket és eszközöket.

2. Az MVM Paksi Atomerőmű Zrt. működéséhez kapcsolódó nukleáris katasztrófavédelmi felkészítési- oktatási tevékenysége

Az atomerőmű működéséhez kapcsolódó nukleáris katasztrófavédelmi felkészítési-oktatási tevékenység alapvetően a telephelyre korlátozódik. Az atomerőműnek nincs közvetlen jogszabályi kötelezettsége a lakosság felkészítésével kapcsolatban, csak a lakosság riasztásának és tájékoztatásának biztosításában vesz részt a jogszabályi előírások alapján.

A lakosság felkészítése, a riasztási és tájékoztatói feladatok közvetlen végrehajtása a hivatásos katasztrófavédelmi szervezetek feladata, ez nem jelenti azonban, hogy az atomerőmű nem vesz részt a lakosság felkészítésében és nem támogatja ezt a tevékenységet. Évente az atomerőmű 30 kilométeres körzetében több mint 92000 háztartásba juttatják el térítésmentesen a lakosság veszélyhelyzeti feladatait tartalmazó lakossági tájékoztató naptárt.

Az atomerőmű területén munkát végzők, illetve más célból ott tartózkodók nukleáris katasztrófavédelmi felkészítési-oktatási tevékenységéért az atomerőmű felel. A feladat végrehajtása érdekében az erőmű egy balesetelhárítási felkészítési tevékenységért felelő szervezeti egységet hozott létre. A szervezeti egység feladata a veszélyhelyzeti tervek készítése, továbbá a munkavállalók felkészítése, oktatása és gyakorlatok végrehajtása. A részletes feladatokat a hatóságok által jóváhagyott Átfogó Veszélyhelyzet-kezelési és Intézkedési Terv (AVIT) tartalmazza. A terv része a Lakossági Tájékoztatási Terv, ami a lakosság tájékoztatásával kapcsolatos feladatokat tartalmazza.

Az MVM Paksi Atomerőmű Zrt. a tevékenységére irányadó jogszabályok — nukleáris, katasztrófa- és polgári védelmi vonatkozású — előírásai alapján köteles az azokban meghatározott esedékesség és terjedelem szerinti

tájékoztatási kötelezettségének eleget tenni. Ezen feladatai kiterjednek egyrészt a rendszeresen, másrészt pedig a jogszabályokban meghatározott események előfordulásakor történő eseti tájékoztatásra. A tájékoztatást normál időszakban (a felkészülési feladatok szakasza, amelyet az Országos Balesetelhárítási és Intézkedési Terv (OBEIT) 3. mellékletében megelőzési időszakként is azonosít) a vonatkozó követelményeket tartalmazó jogszabályok és egyéb iránymutatások szerint teljesítik. A jogszabályok az MVM Paksi Atomerőmű Zrt. tájékoztatási feladatai körében az alábbi fogalmakkal kapcsolatban állapítanak meg tájékoztatási kötelezettségeket:

- riasztás,
- tájékoztatás,
- értesítés,
- bejelentés,
- jelentési kötelezettség (nukleáris, környezetvédelmi),
- figyelmeztetés,
- felkészítés.

Az atomerőmű működtetése során szerzett tapasztalatok alapján a lakosságfelkészítés jelenlegi jogszabályi rendszere megfelelő, nemzeti, ágazati és létesítményi szinten is részletesen szabályozza a feladatokat. Kisebb problémaként azonosítható, hogy a jogszabályok nagy száma miatt több helyről kell a lakosság felkészítésével kapcsolatos feladatokat összegyűjteni és azonos feladatok több helyen is megjelennek.

Az atomerőmű mellett civil szervezetként működik a Társadalmi Ellenőrzési és Információs Társaság (TEIT), amely a rendszeres kapcsolattartás révén és minden fontos eseményről tájékoztatást kap. Kalocsán és Pakson az aktuális háttérsugárzásról tájékoztató monitorok üzemelnek, az erőmű a 30 kilométeres körzetben lévő települések polgármesterei részére mobiltelefonokat biztosít, melyekre központi automatizált rendszeren keresztül azonnali SMS üzenetet tudnak küldeni a bekövetkezett rendkívüli eseményekről. A nyílt tájékoztatás érdekében egy gyors tájékoztató rendszert is működtetnek, melyen a meghatározott állami és önkormányzati szervezetek vezetői részére nem csak a veszélyhelyzeti eseményekről, hanem a biztonságot nem érintő üzemzavarokról is tájékoztatást adnak.

Az atomerőmű internetes honlapot üzemeltet www.atomeromu.hu web címen, ahol minden fontos információt megjelentet és veszélyhelyzetben erre a honlapra kerülnek fel a legfontosabb információk az adott eseményről. Közvetlen telefonvonalakat üzemeltetnek az országos hatókörű (MR1KOSSUTH) és helyi rádiók (p1. FORTUNA) hírtúdíóhoz, melyeken keresztül azonnali tájékoztatást tudnak adni a bekövetkezett eseményekről.

A Lakossági Tájékoztató és Riasztórendszer lehetőséget biztosít az atomerőmű 30 kilométeres körzetében az azonnali riasztásra és tájékoztatásra. A rendszert nem csak nukleáris veszélyhelyzetben lehet alkalmazni, hanem más eseményeknél, vagy a napi normál életben is alkalmazható települési szinten. A lakosságfelkészítés területén egyre szélesebb körben alkalmazzák a modern tömegkommunikációs és információs technológiákat, a saját internetes honlapon túl riasztás és tájékoztatás során is alkalmazzák a legmodernebb eszközöket.

A közoktatási feladatok nem tartoznak az atomerőmű illetékességi körébe, de minden évben szerveznek tájékoztató előadásokat fizikatanárok részére. A katasztrófavédelemmel foglalkozó oktatási intézmények rendszeresen szakmai látogatásokat tesznek az atomerőműben, melyeken az általános programon túl, szakmai szervezetek konzultációs lehetőséget biztosítanak a hallgatók számára. Jelentős számú felsőoktatási hallgató tölti szakmai gyakorlatát az atomerőműben, illetve írja szakdolgozatát az atomerőmű működésével kapcsolatban, ilyen esetekben konzultációt is biztosítanak. Az atomerőmű rendszeresen gyűjti a nemzetközi tapasztalatokat, illetve a nemzetközi nukleáris szervezetekben való tagrészvétel eredményeként megkapja a más erőművekben használt jó gyakorlatokat. Az atomerőműben a nemzetközi szervezetek rendszeres ellenőrzéseket, felülvizsgálatokat hajtanak végre. 2012-ben a WANO (World Association of Nuclear Operators) tartott támogató vizsgálatot. A vizsgálatok tapasztalatait értékeli és beépíti tevékenységünkbe, részt vesznek ellenőrzéseken, benchmark, illetve támogató missziókban, külföldi atomerőművekben, feldolgozzák és hasznosítják az itt szerzett tapasztalatokat.

3. A lakosságfelkészítés részletszabályait meghatározó jogszabályok:

- a katasztrófavédelemről és hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény,
- a katasztrófavédelmi törvény végrehajtásáról szóló 234/2011. (XI. 10.) kormányrendelet VII. fejezete,
- a katasztrófák elleni védekezés egyes szabályairól szóló 62/2011. (XII. 29.) BM rendelet VI- IX. fejezetei,
- a 7/2012. sz. főigazgatói intézkedés a közigazgatási vezetők, a polgári védelmi szervezetek, a köznevelésben és a felsőoktatásban résztvevők, valamint a pedagógusok katasztrófavédelmi felkészítésének végrehajtásával kapcsolatos feladatokról,
- a 6/2012. sz. főigazgatói utasítás a közbiztonsági referensek tanfolyamszerű felkészítéséről, minősítéséről, munkájuk szakirányításáról, valamint munkaokmányaikról,
- a 68/2011. sz. főigazgatói intézkedés a Gyermekek- és Ifjúságfelkészítés 3x3-as Akciótervének végrehajtásával kapcsolatos feladatokról.

4. Összegzés

A kapott tájékoztatás szerint az elmúlt évek hazai és nemzetközi katasztrófavédelmi tapasztalatait hasznosítva, a lakossági riasztó rendszerek telepítésének jogi háttere rendeződött. A hatékony helyzetkezelés, a lakosság célirányos, a helyi sajátosságoknak megfelelő tartalommal feltöltött felkészítése és veszélyhelyzeti tájékoztatása érdekében sor került a települések katasztrófavédelmi osztályba sorolása folyamatának megújítására.

Ennek alapján az elégséges védelmi szint követelményei is meghatározhatóak. Az elégséges védelmi szint záloga a megfelelő módszerrel végrehajtott, a szükséges és elégséges tudás, valamint a riasztási jelek és a katasztrófa esetén tanúsítandó magatartásformák elsajátítását biztosító felkészítési rendszer kialakítása és fenntartása.

A meglévő háttérismereteket, tanulmányokat, tapasztalatokat a tanórákon és azokon kívüli foglalkozások keretében kialakított módszertani elvek biztosítják. Mindehhez a Nemzeti Alaptantervben definiált biztonságkultúra fogalma – „az egyéni és társadalmi létet veszélyeztető tényezők felismerése, az egyén felelőssége a vészhelyzetek kialakulásában, kialakításában, katasztrófavédelem (a tűz- és polgári védelem, tervezés, megelőzés, beavatkozás, értékelés)” – határoz meg oktatási támpontokat. A fiatakorúak felkészítéséhez hozzájárulnak továbbá a hivatásos katasztrófavédelmi szervek által meghirdetett, önkéntes jelentkezésen alapuló, évente megrendezésre kerülő, felmenő rendszerű Katasztrófavédelmi Ifjúsági Versenyek (7-8. és 9-10. osztályos tanulóknak), amelyek azonban a tanulóifjúság szűk szegmensét fedik le. Ezek a versenyek lehetőséget nyújtanak az iskolákkal való közvetlen együttműködésekre, amelyek napjainkban, a megújítás időszakában jelentős mértékben segítik az ifjúság megszólítását. A BM OKF jogelőd intézményei (BM Tűzoltóság Országos Parancsnoksága és a Polgári Védelem Országos Parancsnoksága) által készített, kifejezetten a 3-14 éves korosztálynak szóló kiadványok terjesztése jelenleg is zajlik, de fejlesztésükre, modernizálásukra, a XXI. századi veszélyeztető tényezőkkel való bővítésükre, mielőbb szükség van.

A széles körben értelmezett lakosságfelkészítési módszerek jelenleg főként a katasztrófavédelmi szerv közösségi rendezvényein, települési hagyományokhoz kapcsolható eseményeken jelennek meg. A kiemelten veszélyeztetett környezetben élők részére – pl.: Paksi Atomerőmű és környéke (167/2010. (V. 11.) Korm. rend. 1. § (4) bekezdés); veszélyes ipari üzemek környezete (18/2006. (I. 26.) Korm. rend. 8. melléklet) – a veszélyes tevékenységet folytató létesítmények és a területileg illetékes katasztrófavédelmi igazgatóságok a lakosságfelkészítés aktív és passzív módszereinek alkalmazásával, külön jogszabály és eljárási rend alapján biztosítják a megfelelő szintű felkészülést.

A katasztrófavédelem rendszerének új alapokra helyezésével a lakosságvédelem feladatrendszerében is egységes terminológiát és működési rendet alakítottak ki, amely révén a lakosság felkészítése az elégséges védelmi szint részeként értelmezendő. Már az Alaptörvényben is megjelenik az az alapelv, amely a megelőzés előtérbe helyezését, a felkészülés fontosságát hangsúlyozza. Az élthez és az egészséges környezethez való jog Alaptörvényben lévő meghatározása, valamint a katasztrófaveszélyek és irányadó védekezési szabályok megismeréséhez való jog katasztrófavédelmi törvényben található megfogalmazása által a lakosoknak joga van megismerni az őt körülvevő veszélyeztető tényezőket, a katasztrófaveszély és veszélyhelyzet során tanúsítandó magatartási formákat, a túlélés alapvető feltételeit. A katasztrófavédelmi törvény és a hozzá kapcsolódó rendeletek szabályozzák a fenti jogok érvényesítése biztosításának lehetőségét, a felkészítés megfelelő helyen kezelését, jelentőségét és célkitűzéseit. A jogszabályokon túlmenően a BM OKF már megkezdte a végrehajtást segítő, a megvalósíthatóság körülményeit megteremtő dokumentumok kidolgozását. Az új katasztrófavédelmi törvény szellemiségét követve a lakosságvédelem keretein belül új irányok és hatékonyabb, áttekinthetőbb lakosságfelkészítési tematika bevezetése van folyamatban.

Mindehhez nélkülözhetetlen lépés volt az ún. megyei lakosságfelkészítési mentorok országos hálózatának megújítása. A lakosságfelkészítési mentor minden egyes megyében, a megyei igazgatóság állományába tartozó személy, aki kapcsolattartóként funkcionál a helyi szervek, a köznevelési intézmények, a helyi önkormányzatok és a központi szerv között. Fő feladata a megyében jelentkező lakosságfelkészítési tevékenység összehangolása. Részükre évente két alkalommal szakmai továbbképzéseket tartanak, amelyek során folyamatosan nyomon követik a jogszabályi és módszertani változásokat és feldolgozzák a megszerzett tapasztalatokat. Az új típusú felkészítés középpontjába az ifjúság felkészítése került, tekintettel arra, hogy a lakosság biztonságkultúrájának kialakítását már fiatal korban célszerű elkezdni. A célcsoport ezért a 3-18 éves korosztály, melynek biztonságos életmódra és veszélyhelyzeti ismeretekre történő oktatása nélkülözhetetlen.

A BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság Polgári Védelmi Főfelügyelőség feladatkörébe tartozó lakosságfelkészítéssel kapcsolatos tevékenységek fő irányvonalát elsősorban az Emberi Erőforrások Minisztériuma (volt Nemzeti Erőforrás Minisztérium) oktatásért felelős államtitkárával folytatott egyeztetés határozta meg. A pedagógusok és tanulók katasztrófavédelmi felkészítésével kapcsolatban megfogalmazott feladatok alapján, az OKF már 2011 tavaszán megkezdte a lakosságfelkészítés jelenlegi helyzetének felülvizsgálatát.

A tudatos biztonságra és megelőzésre való neveléshez, a lakosság veszélyhelyzeti magatartási formákra történő felkészítéshez olyan felmenő rendszerű módszertan kialakítására és alkalmazására van szükség, amely a kisgyermekkoról egészen a felnőtt létig elkíséri az egyéneket, és folyamatosan – az életkori sajátosságoknak megfelelően – bővíthető ismereteket, alkalmazható – a „baj órájában” is hasznos – tudást biztosít a lakosság lehető legszélesebb körében. A lakosságfelkészítés különböző területeinek összefogása, a feladatok intézményesítése, a tudatos és egymásra épülő ismeretek rendszerbe foglalása érdekében került dolgozta ki a Gyermek- és ifjúságfelkészítés 3x3-as Akciótervet. Ennek fő célkitűzése a kisgyermek és fiatalok közvetlen megszólításán keresztül a katasztrófavédelmi ismeretek eljuttatása a családokhoz. Az Akcióterv 9. pillére egyedi feladatokat és kötelezettségeket határoz meg. A pillérek teljesítésével biztosítható a lehető legszélesebb körű ifjúsági felkészítés, a veszélyhelyzeti ismeretek kialakítása és felmenő rendszerű bővítése.

Az Akcióterv a lakosságvédelmi feladatrendszeren belül a szűk értelemben vett lakosságfelkészítést célozza meg, tekintettel arra, hogy célcsoportok szerinti felkészítéseken alapul. A pillérek mentén, a kidolgozott tanterv-minta

alkalmazásával készültek fel a 2011/2012. tanévre, melynek keretében ún. tesztintézményekkel történő együttműködés alapján kerül kidolgozásra egy átfogó, a köznevelésbe beilleszthető és alkalmazható módszer, a gyermekek és fiatalok felkészítésére.

A helyi sajátosságok és a Magyarországra jellemző általános veszélyhelyzeti ismeretek széles körű megismertetése, katasztrófavédelmi szervezetek, azok tevékenységének bemutatása e szakmai program alapján valósulhat meg, amely révén az elérni kívánt legfőbb cél, a védelmi szint emelése.

Az OKF a 2011/2012. tesztanév tapasztalatainak feldolgozásával olyan központi oktatócsomag és felkészítő kiadványok összeállítását és terjesztését tervezi, amelyek oktatási segédanyagokkal és szemléltető eszközökkel lehetővé teszik a helyi sajátosságoknak megfelelő felkészítések megvalósítását, valamint a felkészítések felmenő rendszerű kialakítását (a családok gyermekeken keresztül történő elérése!). Az OKF 2012. I. félévben célul tűzte ki egy központi oktatócsomag összeállítását, a *sajátos nevelési igényű* (értelmi fogyatékos, mozgáskorlátozott, vakok és siketek) személyek megszüntetésének lehetőségeit, a pedagógus felsőoktatásba történő integráció kidolgozását annak érdekében, hogy a pedagógus végzettséggel rendelkezők már a diploma megszerzésével rendelkezzenek a megfelelő katasztrófavédelmi ismeretekkel, így továbbképzésük kisebb ráfordítású lehet.

A köznevelési törvénnyel és a katasztrófák elleni védekezés egyes szabályairól szóló BM rendelettel összhangban – az Emberi Erőforrások Minisztériuma és az Oktatáskutató és Fejlesztő Intézet szakértőivel együttműködve – az OKF megkezdte a katasztrófavédelmi ismeretek Nemzeti Alaptantervbe történő integrálását. Ezzel a köznevelési intézményekben jelentősebb óraszámot, felkészítési lehetőséget biztosíthatnak a helyi és területi katasztrófavédelmi szervek részére, a szükséges és elégséges ismeretek átadására (BM rend. VIII. fejezet).

Az OKF saját katasztrófavédelmi képzési rendszerén kívüli, a felsőoktatási intézmények részére készülő módszer kidolgozását is megkezdte. Jelenleg eseti jellegű és személyes kapcsolatoktól függ az oktatás lehetősége, de már van olyan intézmény, amely foglalkozik a hallgatók katasztrófavédelmi célú felkészítésével. A katasztrófavédelmi szervezet hosszú távú célkitűzése, hogy minden intézményben felvehető tárgy legyen a katasztrófavédelmi ismeretek. Ezek közül az első lépés az együttműködés kialakítása a pedagógusképzéssel foglalkozó felsőoktatási intézményekkel.

A középiskolai és a felsőoktatási nevelésben az a cél, hogy felerősödjön az önkéntességre nevelés, amely révén a polgári védelmi kötelezettség korhatárának elérését követően a fiatalok nagyobb arányban vállalnak részt önként a katasztrófák elleni védekezésben. A lakosságfelkészítés eszköztárában jelenleg kiemelt szerepet kap a személyes, elsősorban a köznevelési folyamat részeként megvalósuló oktatás. Hosszú távon azonban az OKF kiemelt célja, hogy a lakosság teljes körét lefedő, a helyi sajátosságokat előtérbe helyező, kampányszerű, az idősebb korosztályokat megszólító felkészítéseket is kivitelezhessenek.

A hivatásos katasztrófavédelmi szerv szervezete valamennyi szintjén azonos megjelenésű weboldalakat működtet, ahol az aktuális információkon kívül az adott évszakra jellemző veszélyeztető tényezőkre is felhívják az olvasó figyelmét.

A felkészítés során fontos szerepe van azoknak a civil szervezeteknek, amelyek mérvadó szakmai tudásbázist képviselnek, önkéntes alapon, az állami rendszertől eltérő forrásokból, más csatornákon keresztül kerülnek kapcsolatba a lakossággal. A Magyar Polgári Védelmi Szövetség és a Magyar Tűzoltó Szövetség a katasztrófavédelmi ifjúsági versenyek szervezésében, ezáltal a fiatalok felkészítésében hagyományosan részt vesznek. A Magyar Vöröskereszt, a TIT Hadtudományi és Biztonságpolitikai Közhasznú Egyesület, valamint más helyi szerveződések (pl. polgárőrség) mind hozzájárulnak a lakosság önvédelmi képességének növeléséhez.

Tisztában vagyok azzal, hogy a lakosságfelkészítés-, és a lakosság tudatossági szintjének érdemi növelése csak hosszabb, több éves, esetleg évtizedig tartó, alapos és folyamatos tevékenységgel érhető el. Fel kell hívnom azonban a figyelmet arra, hogy – a korábbi tapasztalatokra is figyelemmel – a szükséges ismeretek és képességek jelenleg csaknem teljesen hiányoznak a lakosság tudatából. A tudatosság és felkészültségi szint kialakítása, illetve növelése rövidtávon is elengedhetetlen a katasztrófák elleni sikeres felkészülés, valamint azok következményeinek elhárításában.

Mindezek alapján a Paksi Atomerőmű Zrt. működésére vonatkozóan a lakosság katasztrófavédelmi felkészítésével, tudatossága növelésével kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszasságot nem tártam fel.

Intézkedésem

Figyelemmel arra, hogy vizsgálatom során alapvető joggal összefüggő visszasságot nem tártam fel, az eljárást külön intézkedés kezdeményezése nélkül zártam le.

Budapest, 2012. október 11.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-2798/2012

Felsőoktatási keretszámok – munkát vállalni kényszerülő fiatalok

Az eljárás megindulása

Előadó: dr. Zemplényi Adrienne

„A Munka Méltósága” címmel 2012-ben alapjogi projektet indítottam, amelynek keretében a tág értelemben vett munka világának jogilag releváns és megragadható elemeit, az állami szerepvállalást a foglalkoztatás területén, a „méltó” munkához való jog összefüggéseit kívánom áttekinteni. A projekt keretein belül – különös tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének d) pontjában foglaltakra – kiemelten kívánok foglalkozni az egyes védett csoportba tartozó személyek, ezen belül is a pályakezdő fiatalok munkavállalási lehetőségeivel, különös tekintettel a felsőoktatási reform következtében esetlegesen munkát vállalni kényszerülők elhelyezkedési esélyeinek, a munka világába történő bevezetésének lehetőségeire, dilemmáira.

A fentiekre tekintettel az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból átfogó vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) és (2) bekezdése alapján megkereséssel fordultam a nemzeti erőforrás miniszterhez (jogutódja emberi erőforrások minisztere), a Nemzetgazdasági Minisztérium foglalkoztatáspolitikáért felelős államtitkárhoz, valamint a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójához. A problémakör részletesebb megismerése érdekében emellett szakmai és civil szervezetekkel – a Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetségével, valamint a Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciájával – is felvettem a kapcsolatot, akiktől az ügygel kapcsolatban az Ajbt. 26. §-a alapján kértem tájékoztatást.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”);
- A *munka szabad megválasztásához való jog* (Alaptörvény XII. cikk (1) „Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. (2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.”

Az alkalmazott jogszabályok

- 1999. évi C. törvény az Európai Szociális Karta kihirdetéséről
- A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. tv. (FIt.)
- A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény
- A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (Fot.)
- A szakképzésről szóló 2011. évi CLXXXVII. törvény (Szt.)
- A felnőttképzésről szóló 2001. évi CI. törvény
- A Nemzeti Munkaügyi Hivatalról és a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek feladat és hatásköréről szóló 323/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet
- A munkaerő-piaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet
- A 2012-ben a felsőoktatásban felvehető, államilag támogatott hallgatói létszámkeretről szóló 1007/2012. (I. 20.) Kormányhatározat
- 1250/2010. (XI. 19.) Korm. határozat az Európa 2020 Stratégia végrehajtását megalapozó előzetes Nemzeti Intézkedési Terv elfogadásáról és a végleges Nemzeti Intézkedési Terv előkészítésével összefüggő további feladatokról

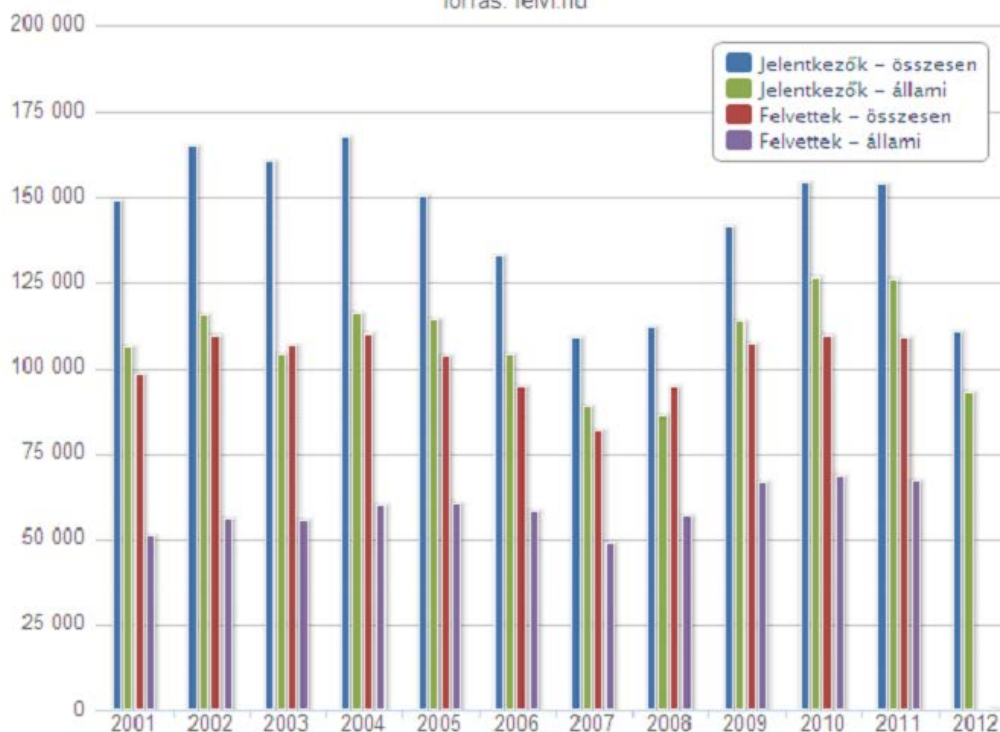
Előzmények

2012. január 5-én a Nemzeti Erőforrás Minisztérium oktatási államtitkára kormányzóvivői tájékoztatón ismertette a 2012-ben a felsőoktatásba felvehető, államilag támogatott hallgatói létszámkeretet. A 2011-ben meghatározott 53.450-es keretszámhoz képest 2012-ben az állam 39.087 fő felsőoktatási tanulmányait támogatja száz százalékban, 5550 fő pedig részösztöndíjjal tanulhat tovább, vagyis tanulmányait csak 50 százalékban támogatják¹.

Az intézményekre, képzési területekre és szakokra lebontott keretszámokat január 20-án hozták nyilvánosságra, a felsőoktatási felvételi tájékoztató kiegészítése pedig január 31-én jelent meg.

Az (emiatt) meghosszabbított jelentkezési határidő² – február 24 – lejártát követően közzétett adatok szerint *2012-ben az előző évihez képest 30 ezerrel kevesebben*, összesen 110.617-en jelentkeztek valamilyen képzésére; ebből államilag támogatott képzésre 93 ezren. Összehasonlításképpen 2010-ben 140.308-an, a 2011-es felvételi eljárásban pedig 140.954-en (a pótfelvételin további 13 ezren) felvételiztek³.

Jelentkezők és felvettek száma
forrás: felvi.hu



Vizsgálatom során arra kerestem a választ, hogy a felsőoktatási reform előkészítése és a felvételi keretszámok megállapítása során, az illetékes szakminisztériumok együttműködtek-e annak érdekében, hogy a megváltozott felsőoktatási finanszírozási rendszer következtében a felsőoktatásból kiszoruló és – esetlegesen – munkát vállalni kényszerülő szakképzetlen és gyakorlati tapasztalatokkal nem rendelkező fiatalok elhelyezkedési esélyeit, a munka világába történő bevezetésének lehetőségeit elősegítsék.

A megállapított tényállás

Eljárásom során először a felsőoktatási törvény előkészítésért felelős szaktárcát kerestem meg. *A nemzeti erőforrás miniszterhez intézett megkeresésben a következő konkrét kérdésekre vártam választ:*

- A felsőoktatási törvény előkészítése és a felvételi keretszámok megállapítása során egyeztettek-e a munkaügyi tárcával annak érdekében, hogy milyen képzési, szakképzési lehetőséget biztosítsanak azon középiskolából kikerülő diákok számára, akik nem jutnak be a felsőoktatásba?
- A tárca tett-e ezzel kapcsolatban javaslatot más minisztérium felé, kezdeményeztek-e, zajlottak-e ilyen irányú egyeztetések?
- Készítettek-e előzetes számításokat arra vonatkozóan, hogy várhatóan milyen létszámban szorulhatnak ki a fiatalok a felsőoktatásból, akiknek a munkaerő-piaci elhelyezését, szakképzését biztosítani kell?
- Elkülönítették-e ezekre a célokra külön anyagi forrásokat? Erre való tekintettel indítanak-e új, vagy nagyobb létszámú szakképzéseket?
- Van-e a tárcának arról tudomása, hogy a fiatalok kellően tájékozottak-e a szakképzési lehetőségekről, illetve azokról a munkaerő-piaci szolgáltatásokról, amelyekkel a munkaügyi szervek segíteni tudják az elhelyezkedésüket? Ezzel összefüggésben terveznek-e kiemelt tájékoztatói, vagy információs szolgáltatásokat a fiatalok „megszólítására” a szakképzési formákról?

A nemzeti erőforrás miniszter, kérdéseimmel kapcsolatban a következőkről tájékoztatott:

A felsőoktatási törvény előkészítése párhuzamosan zajlott a szakképzésről szóló törvény, valamint a köznevelési törvény előkészítésével. A szakképzésről szóló törvény tekintetében – annak érdekében, hogy a felsőfokú szakképzésekre a 2012/2013-as tanévben még jelentkezhesse a tanulók – folyamatos egyeztetések zajlottak a Nemzetgazdasági Minisztérium munkatársaival. Az államilag támogatott felsőoktatási létszámkeretről szóló kormányrendelet előkészítése folyamán pedig rendszeres tárcaközi egyeztetések voltak a Nemzeti Erőforrás Minisztérium és a Nemzetgazdasági Minisztérium munkatársai részvételével.

Tekintettel arra, hogy az új típusú, államilag támogatott (teljes és részösztöndíjas) férőhelyek száma az előző évi beiskolázáshoz viszonyítva csak 9 %-os csökkenést mutat, így – a demográfiai változásokat és az érettségizők számának fokozatos csökkenését figyelembe véve – álláspontja szerint nem várható, hogy jelentős létszámban

szorulnának ki fiatalok a felsőoktatásból.

Azon középiskolából kikerült diákok számára, akik a felsőoktatásba nem jutottak be – a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Nkt.) fokozatos hatályba lépéséig – a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kot.) lehetőséget biztosít az első szakképesítésük megszerzésére, amely elősegíti a munka világába történő bekapcsolódásukat.

A Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvény 2. § (1) bekezdés kb) pontja alapján a foglalkoztatáspolitikával, a szakképzéssel és felnőttképzéssel kapcsolatos feladatok a Nemzetgazdasági Minisztérium hatáskörébe tartoznak, így ezzel kapcsolatban a tárca csak szűk körben van eljárési jogosultsága. Tekintettel arra, hogy a szakképzésre vonatkozóan elkülönített anyagi forrással nem rendelkezik, ezért még a felelőségi köréhez tartozó feladatok elvégzéséhez – az Országos Képzési Jegyzék szerinti oktatási, közművelődési, kulturális, egészségügyi, szociális és sport területén lévő szakképesítések tekintetében – sincs meg a szükséges forrása. E tárgyban már javaslattal élt a Nemzetgazdasági Minisztérium felé, azonban támogató választ még nem kapott.

A pályaválasztással kapcsolatos kérdésekre arról tájékoztatott, hogy a tárca nem tervez kiemelt tájékoztatást a szakképzési formákról, mivel, a szakképzés központi irányítása és annak kommunikációja a nemzetgazdasági miniszter feladatkörébe tartozik.

Ezt követően a *Nemzetgazdasági Minisztérium Foglalkoztatáspolitikáért Felelős Államtitkárságához* fordultam, ahonnan *ugyanezen kérdéseimre a következő válaszokat kaptam*: Az oktatásért felelős államtitkárság a felsőoktatási keretszámok 2012. évi alakulásáról nem kezdeményezett külön egyeztetést a foglalkoztatáspolitikáért felelős államtitkársággal. Álláspontjuk szerint a felsőoktatásban továbbtanulni szándékozó fiatalok közül kevesen kényszerülnek arra, hogy szakmai végzettség nélkül, azonnal a munkaerőpiacon helyezkedjenek el önmagában amiatt, mert nem jutnak be államilag finanszírozott képzésbe a felsőoktatási intézményekben. Ha egy érettségizett fiatalnak nincs lehetősége tanulmányait a tervei szerint felsőoktatásban folytatni, külön kormányzati intézkedések nélkül is lehetősége van piacképes szakmai végzettséget szerezni, például érettségi után az Országos Képzési Jegyzék tetszőleges szintjén tanulhat tovább. A szakközépiskolák pedig 2012 szeptemberében még a korábbi szabályok szerint indíthatnak felsőfokú szakképzést, ahol az államilag támogatott létszámok vonatkozásában nincsenek a felsőoktatáshoz hasonló korlátozások. Tekintettel arra, hogy iskolai rendszerű képzésben az első szakképesítésre történő felkészítés ingyenes, így az érintett tanuló saját iskolájában vagy más középiskolában is folytathatja tanulmányait. Arra is lehetősége van, hogy többféle oktatási munkarendből válasszon, hiszen 22 éves kor alatt nappali oktatási munkarendben is tanulhat, de 18 éves kor felett más munkarendet is választhat.

A tárca – bár előzetesen nem végzett ilyen felmérést –, azon kérdésem megválaszolására érdekében, hogy várhatóan mekkora létszámú fiatal számára kellene biztosítani, hogy a tanulmányait a szakképzés keretein belül folytassa, és a szakképző intézmények rendelkeznek-e az ehhez szükséges szabad kapacitással, többféle módszertant is alkalmazott.

Megvizsgálták, hogy elsősorban az érettségire épülő iskolai rendszerű szakképzésben, azaz a *szakközépiskolák szakképzési évfolyamain országosan mekkora a szabad kapacitás*. Ennek vizsgálata során azzal kellett szembesülniük, hogy erre vonatkozóan *egyetlen olyan szerv sem gyűjt országosan adatokat, amelynek feladatkörébe tartozik az oktatással, ezen belül különösen az iskolai rendszerű szakképzéssel kapcsolatos adatok statisztikai célú gyűjtése*.

A másik nehézséget annak a módszertani kérdések tisztázása jelentette, hogy mi tekinthető szabad kapacitásnak. A meghatározható kapacitás határait elsősorban a fizikai korlátok jelentik: hány tanterem, eszköz, tanműhely vagy gyakorlati képzőhely áll rendelkezésre. Emellett az intézmény átszervezésre nyitva álló határidő (május 31.) után korlátozott lehetőségei vannak a fenntartóknak intézményeik kapacitásának növelésére. Az alapító okiratokban (nem állami, nem önkormányzati iskolák esetén a működési engedélyben) foglalt létszámkorlátok szűkebb értelemben vett kapacitást jeleznek. Amennyiben az alapító okirat szerinti létszám lényegesen nagyobb, mint az intézmény tényleges tanulólétszáma, úgy ez a kapacitás a gyakorlatban akkor tölthető fel, ha a megfelelő személyi feltételek a tanévkezdés előtt biztosíthatók. Létezik egy szűk értelemben vett szabad kapacitás is: a tényleges osztálylétszámok gyakran nem érik el még a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 3. mellékletében foglalt átlagléttszámot sem, azaz az elinduló osztályok keretein belül is van a rendszerben egy állandó szabad kapacitás.

Az iskolai rendszerű szakképzés szabad kapacitásainak feltérképezése céljából először a nyilvánosan hozzáférhető adatgyűjtéseket tekintették át. Ezek a Közoktatás Információs Rendszere: www.kir.hu KIR-STAT2009 aggregátor, valamint az ugyanazon, minden év októberi kötelező adatszolgáltatáson alapuló Statisztikai tájékoztató Oktatási évkönyv 2010/2011. (a továbbiakban Oktatási évkönyv 2010/2011. 1.) című kiadvány; illetve a KSH oktatási témájú adatai.

Ezt követően felvették a kapcsolatot az Oktatási Hivatal közoktatásért felelős szervezeti egységével, ahol azt a tájékoztatást kapták, hogy *a szakközépiskolák szakképző évfolyamaira vonatkozó adatokkal az Oktatási Hivatal nem rendelkezik*. Ennek oka, hogy az Oktatási Hivatal a középfokú felvételi eljárás révén teljes körű adatokkal csak a beiskolázási évfolyamokra vonatkozóan rendelkezik, a szakközépiskola 1/13. (szakképzési) évfolyama pedig nem beiskolázási évfolyam. A nem nappali rendszerben meghirdetett iskolai rendszerű képzések ugyancsak nem vesznek részt a központi középfokú felvételi eljárásban.

Ezt követően megkeresték az Emberi Erőforrások Minisztériuma (EMMI) Oktatásért Felelős Államtitkárságát, ahol szintén azt a tájékoztatást kapták, hogy az EMMI feladatkörében sem folyik olyan adatgyűjtés, amely közvetlen

választ nyújtana a szakközépiskolai szabad kapacitás kérdésére.

A tényleges helyzet megállapítása érdekében végül felvették a kapcsolatot több nagy szakképző iskolai fenntartóval (önkormányzatokkal) és a kormányhivatal Heves megyei oktatási főosztályával.

A megkeresett szervek megerősítették, hogy a szakközépiskolák általában nem működnek teljes kapacitással – pontos felmérések híján 85-90%-ra becsülték a szakközépiskolák kapacitáskihasználását, az általánosan képző évfolyamokkal együtt. Különösen a szakképzési évfolyamokon gyakori, hogy az intézményvezetők alacsony létszámú osztályok indítására kérik a fenntartó engedélyét, azaz a 10-15%-os aránynál magasabb a szabad férőhelyek száma. Tovább árnyalja a képet, hogy hány osztály indítására adnak a fenntartók engedélyt a beiskolázási döntéskor. (A 2012 szeptemberében induló tanévre vonatkozóan már 2011 szeptemberében meghozták a döntést!) A fenntartók nagy része egyébként nem tartotta szükségesnek, hogy külön intézkedéseket vagy vizsgálatokat folytasson a felsőoktatási keretszámok csökkenése miatt várható növekvő érdeklődés miatt. Ez véleményük szerint nem is indokolt, tekintettel a legalább 10%-osra becsült szabad kapacitásokra és a még ennél is jelentősebb mértékű túltervezésre. A szakközépiskolák nappali tagozatára járók 10%-a ugyanis országosan nagyságrendileg 20 ezer fő, ami azt jelenti, hogy valószínűleg a nappali rendszerű szakképzés is képes, vagy rövid idő alatt képessé tehető 15-20 ezer fővel több tanuló fogadására.

Mindezeket megerősíti a Budapest Főváros Önkormányzata által végzett felmérés eredménye is, amelynek keretében a tanulók továbbtanulási szándékát sikertelen felsőoktatási felvételi esetre mérték fel. A felmérésre nem valós kapacitásbővítési igény, hanem csupán a feladatok szervezése, az alapító okirat módosítása miatt volt szükség. A felmérés eredménye szerint a szakközépiskolák szakképző évfolyamain az engedélyezett létszám mindössze 60%-ára van igény a saját intézményen belülről, így megfelelő szabad kapacitás áll rendelkezésre.

Az alapítványi és egyéb magán fenntartású felnőttoktatási intézmények engedélyezett kapacitásairól – annak ellenére, hogy a kormányhivatalok adják ki a működési engedélyüket – *semmilyen kimutatás, összegzés nem áll rendelkezésre*, így az azokban lévő szakképzési lehetőségekről nem tudtak tájékoztatást adni.

Arra a kérdésemre, mely szerint hogyan látja a felsőoktatásból kiszoruló, illetve továbbtanulni nem kívánó szakképesítés nélküli fiatalok elhelyezkedési esélyeit, az államtitkár a következő választ adta.

Az iskolai rendszerű szakképző intézmények nappali képzéseinek többségét térségi integrált szakképző központok (ún. TISZK-ek) keretében indítják, a regionális fejlesztési és képzési bizottságok munkaerő-piaci alapú döntésének figyelembe vételével. A TISZK-en kívüli szakképző intézményekben, valamint nem nappali munkarendben indított képzésekre ez a döntés nem terjed ki. Előfordulhat emiatt, hogy amennyiben a felsőoktatásba be nem kerülő diákok a döntés által nem támogatott képzések közül a kellő körültekintés és pályaeorientációs segítség igénybe vétele nélkül választanak, úgy a munkaerőpiac által nem igényelt képzést választanak.

A szakképesítés nélkül elhelyezkedő, érettségizett fiatalok munkaerő-piaci esélyeit nem tartja biztatónak, azonban kiemelte, hogy az állam éppen azért tartja fontosnak az első iskolai rendszerű szakképesítés megszerzésére való ingyenes lehetőség biztosítását, mert a megfelelő szakmai végzettség jobb elhelyezkedési lehetőséget biztosít a fiataloknak.

Tekintettel arra, hogy a felnőttképzés és a szakképzés megszervezése a Nemzeti Munkaügyi Hivatal (a továbbiakban: NMH) feladatai közé tartozik ezért az *NMH főigazgatóját is megkerestem*. A főigazgatóhoz intézett kérdéseim a következők voltak:

- A munkaügyi szervek felkészültek-e arra, hogy megfelelő szakképzést, pályaeorientációt, állásközvetítést nyújtsanak a felsőoktatási reform következtében várhatóan a munkaerőpiacra kerülő nagyobb létszámú szakképzetlen, pályakezdő fiatal számára?
- Kidolgoztak-e valamilyen stratégiát annak érdekében, hogy a fiatalok megfelelő szakképzéshez jussanak vagy az álláskeresésük során hatékony segítségben részesüljenek a munkaügyi szervek részéről?
- Milyen források állnak rendelkezésükre az álláskereső fiatalok segítésére? Lehetőségük van-e többletforrásokat bevonni annak érdekében, hogy segítsék ezekben a fiataloknak a mielőbbi elhelyezkedését, képzését?
- Tájékoztódnak-e, s ha igen, milyen módon a munkaerőpiac szereplőinél annak érdekében, hogy a képzéseik a munkaerőpiac igényeihez igazodjanak? Történt-e ezzel kapcsolatban valamilyen felmérés, együttműködési megállapodás a munkáltatókkal?
- Van-e valamilyen statisztika, visszajelzés azzal kapcsolatban, hogy a képzések során szakmát szerző fiatalok milyen arányban tudnak elhelyezkedni a munkaerőpiacon?
- A fiatalok milyen módon tájékozódhatnak a munkaügyi szervek által számukra nyújtott lehetőségekről? Tervezik-e, hogy nagyobb hangsúlyt helyeznek a pályakezdő fiatalok „megszólítására”, megfelelő informálására a képzési és ellátási formákról?
- Lehetőségük van-e arra, hogy a középiskolások számára pályaválasztási tanácsadást, pályaeorientációt tartsanak?

A főigazgató tájékoztatása szerint a pályakezdők elhelyezkedésének elősegítésére a munkaügyi szervezet már 1996-ban elindította a PEP (Pályakezdők Elhelyezkedési Programja) programot. Ennek keretében hosszú évekre visszanyúló szakmai kapcsolatot ápolnak a térségük oktatási intézményeivel, s a pályaválasztási időszakban, a végzős diákok és tanáraik számára tájékoztatókat tartanak a térség munkaerő-piacáról, a munkaügyi szervezet támogatásairól, szolgáltatásairól, valamint egyéb lényegi kérdésekről, emellett a foglalkozási információk, illetve

pályorientációs tanácsadás lehetőségét is biztosítják.

A pályaválasztási döntés előtt álló fiatalok részére évente rendeznek pályaválasztási kiállításokat, melynek célja, hogy az érdeklődők megismerhessenek különböző szakmákat, és gazdag képet kapjanak az adott megye munkaerő-piaci szakmai szükségleteiről, a közép-, és felsőfokú oktatási intézményeiről, valamint az iskolarendszeren kívüli munkaerő-piaci képzésekről.

A teljes életpálya során felmerülő, valamint a pályorientációval kapcsolatos kérdésekben online módszereket is felhasználva nyújtanak segítséget minden érintett számára. Erre a TÁMOP 2.2.2 projekt keretén belül fejlesztésre került Nemzeti Pályorientációs Portál (<http://eletpalya.munka.hu>) teremt lehetőséget. A honlap az életpálya tanácsadáshoz szükséges pályainformációs tartalmakat és módszereket, nyomtatott szakmai anyagokat és foglalkozásokat bemutató filmeket is tartalmaz.

A kirendeltség munkatársai emellett a nyilvántartásába került álláskeresők számára heti rendszerességgel szerveznek csoportos tájékoztatókat, melyben kötött tematika mentén részletesen tájékoztatják a résztvevőket álláskeresőként történő nyilvántartásukhoz kapcsolódó jogaikról és kötelezettségeikről, a szervezet szolgáltatásairól, képzéseiről támogatási formáiról és az ellátási formákról.

A nyilvántartási rendszerükben jelenleg 3.041 fő 18 év alatti fiatal szerepel, amely hozzávetőleges csak egynegyede a 2000. év ugyanezen időszakában nyilvántartott adatoknak.

Jelenleg és a jövőben is több, az Európai Unió által támogatott program segíti a nyilvántartásukba vett pályakezdő fiatalokat, az alacsony, vagy szakképzettség nélküli álláskeresőket. Ilyen például:

- A TÁMOP 1.1.2 program, amely a Decentralizált programok a hátrányos helyzetűek foglalkoztatásáért címet viseli, és célja a hátrányos helyzetű álláskeresők munkaerőpiacra való belépésének segítése, komplex, személyre szabott, a helyi munkaerő-piaci lehetőségekhez és igényekhez igazodó szolgáltatásokkal és támogatásokkal.

- A TÁMOP 1.1.4 program, amely kifejezetten a Közép-magyarországi Régióban nyilvántartásba vett hátrányos helyzetű álláskeresők munkaerőpiacra való belépésének segítését célozza meg komplex, személyre szabott módon, a helyi munkaerő-piaci lehetőségekhez és igényekhez igazodó szolgáltatásokkal és támogatásokkal.

- A TÁMOP 2.1.6 „Újra tanulok” program a fiatalok számára is lehetőséget fog nyújtani első szakképesítésük megszerzéséhez.

A projektek célja, hogy a célcsoportjába tartozó személyeket a támogatás nélküli munkaerőpiacra segítse.

A fiatalok számára tehát munkaerő-piaci előnyt jelent, ha kéri álláskeresőként történő nyilvántartásba vételüket, hiszen ezzel mind ők jogosulttá válhatnak különböző támogatásokra, szolgáltatásra, (pl. munka-, pálya-, álláskeresési és pszichológiai tanácsadás, TÁMOP programokba való bekerülés), mind pedig az őket foglalkoztató munkáltatók (pl. TÁMOP, Start kártya, munkatapasztalat szerzés támogatása, foglalkoztatás bővítő bértámogatás).

A foglalkoztatási törvény felhatalmazása alapján⁴ a munkaügyi központokban dolgozó tanácsadók a regisztrált álláskeresők számára biztosítják a szervezet által nyújtott humán szolgáltatásokat, amelyet az ügyfelek egyéni és csoportos formában is igénybe vehetnek. A pályaválasztás előtt álló szakképzetlen álláskeresők részére pályorientációs tanácsadást, az elavult, nem piacképes szakképzettséggel rendelkezők számára pedig pályamódosítási tanácsadást nyújtanak. A szervezet pálya- és álláskeresési tanácsadási tevékenysége magában foglal olyan egyéni, illetve csoportos tanácsadási formákat, információs tanácsadásokat, öninformációs terekben és webes tájékoztató felületekről megszerezhető információkat, amelyek elősegítik a fiatalok tájékozódását, információgyűjtését.

A munkaügyi szervezet kirendeltségeinek munkatársai folyamatosan tartják a kapcsolatot a térségük munkáltatóival. Ezen együttműködés során tárják fel a betöltetlen álláslehetőségeket, térképezik fel a foglalkoztatni kívánt leendő munkavállalóval kapcsolatos igényeket. A munkáltatók oldaláról felmerült igényeket figyelembe véve biztosítják minden nyilvántartásunkba került álláskeresőnek a munkaerő-közvetítési szolgáltatásukat.

A kirendeltségek az éves képzési tervüket a munkaerő-piac igényeihez igazodva készíti elő, azaz kereslet vezérelt képzési rendszer alapján határozzák meg azokat a képzési irányokat, amelyekre a program keretében képzést kívánnak szervezni.

A Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat (NFSZ) az aktív foglalkoztatáspolitikai eszközök monitoringja keretében, a képzés befejezését követően, a munkaerő-piaci képzést befejezők elhelyezkedését is vizsgálja. Az elhelyezkedés tényét a képzés befejezését követő 180. napon, egy adminisztratív adatbázisokon és kérdőíves vizsgálaton alapuló nyomon követéssel vizsgálják.

Az NFSZ 2011-ben 35,6 ezer fő munkaerő-piaci képzését támogatta, ebből 11 ezer fő volt 25 év alatti. A fiatalok aránya a munkaerő-piaci képzésben túlerepresentált, 310%, ugyanakkor a regisztrált álláskeresők között 14,0% volt az arányuk.

A nyomon követéses vizsgálat adatai alapján 2010-ben a képzést befejezők körében a 25 év alattiak elhelyezkedési aránya 52,9% volt, amely 3,4 százalékponttal magasabb, mint az összes korcsoport együttes elhelyezkedési aránya. A képzést követő elhelyezkedés a 25 év alattiak esetében is elmarad azonban a bérjellegű támogatásokat befejezők elhelyezkedési (munkában maradási) arányától (amely megközelíti a 90%-ot).

A főigazgató végül arról is tájékoztatót, hogy a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat szakmailag fel van készülve arra, hogy nagyarányú beáramlást és tömeges munkanélküliséget kezelni tudjon.

Vizsgálatom során közvetlenül az érintett fiataloktól is tájékozódni szerettem volna azzal kapcsolatban, hogy az arra hatáskörrel rendelkező munkaügyi szervek szerveztek-e számukra pályorientációs tájékoztatást, van-e

információjuk a felnőttképzéssel, szakképzéssel, az őket megillető ellátásokkal kapcsolatban. Mivel azonban az idén érettségiző fiataloknak nincs szervezett érdekképviseleti szerve, ezért kérdéseimet a már felsőoktatásban tanulók érdekképviseleteit integráló, Hallgatói Önkormányzatok Országos Konferenciájának tettem fel.

A HÖÖK-hoz intézett kérdéseim a következők:

- Van-e tudomásuk arról, hogy a középiskolások számára a munkaügyi szervek – az iskolákban, vagy egyéb meghirdetett helyszíneken – szerveznek-e pályaválasztási tanácsadást, pályaeorientációt?
- A fiatalok „felkészültek-e” a tekintetben, hogy mit fognak tenni, ha nem jutnak be a felsőoktatásba? (Megpróbálnak elhelyezkedni, bekapcsolódnak valamilyen szakképzésbe, vagy jellemzően nem tudják, hogy mihez kezdjenek?)
- Tudomásuk szerint a most érettségiző fiatalok számára a munkaügyi szervek indítanak-e, meghirdettek-e megfelelő számú, piacképes szakképzési lehetőséget?
- A fiatalok ismerik-e ezeket a lehetőségeket, illetve milyen módon tudnak tájékozódni a számukra nyitva álló képzési formákról?
- Vannak-e javaslataik azzal összefüggésben, hogy hogyan lehetne már a középiskolában megfelelő pályaeorientációval hatékonyan tájékoztatni, felkészíteni a fiatalokat a különböző szakképzési lehetőségekről, felnőttképzési formákról?
- Vonzó-e a fiatalok számára, vagy piacképesnek tartják-e azokat a képzéseket, amelyeket az érettségi után szak-, vagy felnőttképzés formájában igénybe vehetnek? Álláspontja szerint a munkaügyi szervek milyen eszközökkel érhetnék el, ösztönözhetnék a fiatalokat, hogy bekapcsolódjanak az általuk szervezett képzési formákba?
- Hogyan látja a felsőoktatásból kiszoruló, illetve a továbbtanulni nem kívánó szakképesítés nélküli fiatalok elhelyezkedési esélyeit?

A HÖÖK elnöksége válaszelevelében arról tájékoztatott, hogy a középiskolákban folyó pályaeorientációs tevékenységről nem rendelkeznek megfelelő információkkal. Tudomásuk szerint ezt a tevékenységet nem a munkaügyi központok, hanem maguk a pedagógusok végzik. Azt az úrt tehát, amely a pályaeorientációs tevékenység, valamint a felnőtt- és a szakképzéssel kapcsolatos tájékoztatás hiánya okoz, maguk az oktatási intézmények igyekeznek betölteni. Éppen ezért ezen a területen fokozottabb állami jelenlétet várnának el.

Álláspontjuk szerint a szakképzési, felsőoktatási és felnőttképzési rendszer hiányosságai közül a legjelentősebb a munkahelyi gyakorlat hiánya az oktatás során. A képzés során – leszámítva a fiatalok szűkebb körét érintő duális képzést – lényegében alig kerülnek a munkáltatók közelébe a fiatalok, pedig elhelyezkedési esélyeiket jelentősen javíthatná, ha minden szakmai képzettséggel záruló oktatási formában (beleértve a felnőttképzést is) hosszabb, konkrét, munkahelyen eltöltött gyakorlat szerepelne követelményként.

Ráadásul tömegesen kerülnek ki a munkaerőpiacra a szakképzettség nélküli, vagy nem piacképes szakképzettséggel rendelkező fiatalok, mivel a középfokú képzésben még mindig nincs igazán korlátja a nem piaci képzések indításának.

Álláspontjuk szerint azok az elképzelések, mely szerint a pályakezdők foglalkoztatását úgy próbálná serkenteni a kormány, hogy az őket alkalmazó munkáltatónak meghatározott időtartamig csak a minimálbér 80%-át kell fizetnie munkabéreként, hibásak. Az ilyen irányú korosztályi diszkriminációt nem lehet a munkaerő iránti kereslet várható növekedésével indokolni, hiszen a fiatalok csökkenő foglalkoztatási arányának hátterében elsősorban nem bérezési, hanem ennél jóval összetettebb problémák húzódnak meg. Ezt alátámasztja az utolsó, 4 évvel ezelőtt készült nagymintás ifjúságkutatás (Ifjúság 2008 jelentés), amely szerint a megkérdezett fiatalok közül az alkalmazottaknak csupán 69 százaléka, az alkalmi munkavállalóknak pedig mindössze 37 százaléka jelentette ki, hogy teljes fizetését legálisan, a munkajogi szabályoknak megfelelően kapja. Ezek a számok valószínűsíthetően nem javultak, a feketegazdaság a fiatalok foglalkoztatása szempontjából továbbra is hatalmas méreteket ölt.

A fiatalok megkérdezése mellett fontosnak tartottam megismerni a munkáltatók, a munkaadói oldal véleményét is. A pályakezdő fiatalok elhelyezkedési esélyeivel, lehetőségeivel kapcsolatos kérdéseimmel összefüggésben ezért megkerestem a *Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetségét* (MGYOSZ).

Az MGYOSZ-hoz intézett kérdéseim a következők voltak:

- Álláspontja szerint a munkáltatók, a munkaerőpiac szereplői felkészültek-e arra, hogy munkahelyet biztosítsanak egy viszonylag nagy létszámú, pályakezdő, szakképzetlen munkaerőnek?
- Általánosságban a munkáltatók szívesen alkalmaznak-e pályakezdő fiatalokat?
- Vállalják-e a fiatalok képzését, biztosítanak-e számukra oktatási, vagy ösztöndíj programokat?
- Vannak-e olyan munkakörök, ahol kifejezetten pályakezdő fiatalokat keresnek?
- A munkaadók tervezik-e, hogy az elkövetkező években a felsőoktatási reform következtében a munkaerőpiacra kerülő, és szakmával, diplomával nem rendelkező fiatalok foglalkoztatása érdekében új foglalkoztatási stratégiát dolgozzanak ki?

Az MGYOSZ – a gazdasági oldal véleményének megismerése érdekében – felmérést készített a tagszervezeti körében. Az így szerzett információk alapján a következőkről tájékoztatott.

Általánosságban elmondható, hogy a vállalkozások nyitottak a fiatal munkavállalókra.

Annak ellenére, hogy gyakran a fiatalok irányából hiányzik az együttműködés készsége és hajlandósága. Sokszor

túlzott elvárásokkal érkeznek a munkaerőpiacra, amely megnehezíti a beilleszkedési, tanulási folyamatot, nincsenek tisztában a munkaerő-piaci értékükkel, az ott zajló folyamatokkal.

A munkáltatók tapasztalatai attól függően oszlanak meg, hogy milyen tényezők, munkáltatói elvárások meglétére irányul az új (fiatal) munkavállalók kiválasztási folyamata. Azoknál a munkáltatóknál, ahol a kiválasztás folyamatában a végzettségen, szakismereten és gyakorlottságon túl a motiváltságra, együttműködésre is figyelmet fordítanak, ott a tapasztalatok kedvezőek a fiatalokkal kapcsolatban: könnyen beilleszkednek mind a munkahelyre, mind a cég kultúrájába. Még ha a szakmai tudás nem az iskolában, hanem a kollégáktól a gyakorlatban megszerzett tudásra alapul, akkor is többségük szorgalmasnak bizonyul. Ehhez viszont elengedhetetlen az idősebb generációkkal való együttműködés, ami sokszor nehézkes vagy teljesen hiányzik. A gazdasági válság ugyanakkor azt is magával hozta, hogy a munkáltatók inkább a gyakorlattal rendelkező munkavállalókat részesítik előnyben.

Az iskolából hozott tudás minőségét gyakorlatilag minden válaszadó munkáltató kifogásolta. Sokszor ez még alapnak sem elég, vagy hiányos. A fiatalok tudása nem piacképes, vagy túlzottan elméleti síkon mozog.

A saját munkavállalók képzésével, a vállalati képzés és ösztöndíjrendszerekkel összefüggésben azonban élesen külön kell választani a tőkeerős, főként nagyvállalati körbe tartozó válaszadókat, és a forrással nem rendelkező kisebbeket.

Előbbieket vagy saját képzési rendszert működtetnek, vagy együttműködnek helyi képző intézményekkel a szakember utánpótlás biztosítására. A válaszadók közül mindössze egy volt, aki azt jelezte, hogy belső munkaszervezeti okból, illetve a cég hagyományainak továbbadása céljából kezdeményezi saját képzési rendszer kialakítását. A döntő többség indokként az állami képzési rendszer elégtelenségét jelölte meg.

A kisvállalati, illetve forráshiányos ágazatok képviselői azonban nem engedhetik meg maguknak a saját képzési rendszert, ezért a gyakorlattal rendelkező munkavállalókat keresik. A válaszadó munkáltatók egyre kevésbé terveznek foglalkoztatás bővítést, amennyiben igen, akkor is a gyakorlattal rendelkező munkavállalókat részesítik előnyben a fiatal, szakmai tapasztalattal nem rendelkező diplomásokkal szemben.

A diplomások közül eddig is sokan kényszerültek arra, hogy alacsonyan kvalifikált állásokban helyezkedjenek el, akár betanított munka, vagy jobb esetben, technikus munkakörben.

Véleményük szerint a felsőoktatásból kikerülő pályakezdő fiatalok jelenleg sem létszámukban, sem „minőségükben” nem felelnek meg a munkaerő-piaci keresletnek.

A felsőoktatási keretszámok csökkentése önmagában nem oldja meg ezt a problémát, annak együtt kellene járnia a felsőfokú képzések minőségének javításával, amely jobban alkalmazkodik a gyakorlat igényeihez. Erősíteni kellene a szakképzés, a technikusképzés rendszerét, mind számában, mind minőségében.

A munkaadók szerint az a jogszabályi módosítás mely szerint a saját munkavállaló képzését nem lehet a szakképzési hozzájárulás terhére elszámolni, hátrányosan érinti a fiatalokat is, hiszen a KKV-k számára ez volt az egyetlen forrás a munkavállalók képzésére. Ezért szükséges lenne új forrásokat biztosítani a munkavállalóit képezni szándékozó munkáltatók számára,

Álláspontjuk szerint a gazdasági élet szereplőinek, az érdekképviseleteknek, a képzőintézményeknek és az állami szereplőknek – így az egyes tárcáknak egymás között is – szorosan együtt kellene működniük a versenyképes oktatási rendszer kialakításában, hiszen csak így lehetséges a megfelelően képzett és motivált munkaerő megteremtése, a felsőoktatásból kimaradó fiatalok számára a megfelelő alternatíva biztosítása. E nélkül elképzelhetetlen a foglalkoztatás hosszú távú és fenntartható növekedése.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése emellett lehetőséget biztosít arra, hogy az alapvető jogok biztos a *hatóságok tevékenysége során felmerült*, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból* is eljárást folytasson. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben a hivatalbóli vizsgálat elrendelésének feltételei fennálltak, tekintettel arra, hogy felsőoktatási keretszámok időközbeni módosulása miatt kiszolgáltatott helyzetben lévő, kifejezetten gyenge érdekképviseleti lehetőséggel bíró fiatalok nagyobb csoportjának alapvető jogai – kiemelten a jogbiztonsághoz, a foglalkozás megválasztásához, valamint a művelődéshez való jogaik – tekintetében merülhet fel sérelmes helyzet.

A Nemzeti Munkaügyi Hivatalról és a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek feladat és hatásköréről szóló 323/2011. (XII. 28.) kormányrendelet 1. § (1) bekezdése szerint az NMH foglalkoztatáspolitikai, munkavédelmi, munkaügyi, szak- és felnőttképzési feladatokat ellátó központi hivatal, amely a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés g) pontja értelmében központi államigazgatási szervnek minősül. Ugyanezen törvény 1. § (2)

bekezdés d) pontja szerint központi államigazgatási szervnek minősül a Nemzeti Erőforrás Minisztériuma és a Nemzetgazdasági Minisztérium is. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének rendelkezése alapján tehát a *megkeresett szervek tevékenységének vizsgálatára kiterjed a vizsgálati hatásköröm.*

Ezen szervek mellett – a vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében – megkerestem a felsőoktatás, valamint a foglalkoztatás területén működő szakmai és civil szervezeteket is. Tekintettel azonban arra, hogy – az Ajbt. előzőekben ismertetett hatásköri szabályai alapján – ezek nem tekinthetők sem hatóságnak, sem közszolgáltatónak, így részükről csak az Ajbt. 26. § (1)-(2) bekezdése alapján, együttműködésükre építve kérhettem tájékoztatást.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

Az Alkotmánybíróság a jogszabály alkalmazására történő kellő felkészülési időt a jogállamiság elemeként alkotmányos védelemben részesíti. Megállapítása szerint a jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell meghatározni, hogy kellő idő maradjon a jogszabály szövegének megismerésére, a jogszabály alkalmazására való felkészülésre, valamint arra, hogy a jogszabállyal érintett szervek és személyek eldönthessék, miként alkalmazkodnak a jogszabály rendelkezéseire és előre láthassák a változások következményeit⁵.

3. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján a *munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való alapjog* a szabadságjogokhoz hasonló védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. Az Alkotmánybíróság már az 1994-es alaphatározatában kifejtette, hogy a korlátozások alkotmányossága azonban más-más mérce alapján minősítendő aszerint, hogy a foglalkozás gyakorlását vagy annak szabad megválasztását korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve az objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. A munkához, foglalkozáshoz való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja.

Ha nem lenne ez a jog nevesítve, az *általános személyiségi jog sérelme* alapján lehetne érvényesíteni. Az Alkotmánybíróság szerint a tárgyi jellegű korlátok alkotmányosságát, elsősorban annak szükségességét és elkerülhetetlenségét, azt, hogy a korlátozás valóban a legenyhébb eszköz-e az adott cél elérésére, a legszigorúbban kell vizsgálni. Arra is felhívta a figyelmet, hogy a szubjektív feltételek előírása is a választási szabadság korlátozása. Ezek teljesítése azonban elvileg mindenkinek nyitva áll (ha nem, akkor a korlát objektív), ezért a jogalkotó mozgásterében ebben az esetben *némileg* nagyobb, mint az objektív korlátozásnál. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a foglalkozás gyakorlásának korlátai jórészt szakmailag és célszerűségi szempontokból indokoltak, alapjogi problémát határesetekben okoznak⁶.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor megállapította azt is, hogy a munka és a foglalkozás megválasztásának szabadsága szoros összefüggésben van a művelődéshez való joggal, hiszen az egyre bonyolultabbá váló társadalmi munkamegosztás a munka és a foglalkozás végzésének előfeltételéül egyre gyakrabban szab meghatározott képzettséget. Megvalósítását tekintve ugyanakkor e két alapvető jog azonban eltér egymástól. A munkához és a foglalkozáshoz való jog az alapvetően nem állami foglalkoztatásra épülő társadalomban negatív módon érvényesül: nem lehet alkotmányellenes korlátja. A felsőoktatásban ezzel szemben jelenleg az állam jelentős túlsúllyal rendelkezik, így a művelődéshez való jogot közvetlenül, a felsőoktatás területén az általa fenntartott oktatási intézményekbe való bejutás lehetőségének biztosításával, pozitív módon valósíthatja meg⁷.

III. Nemzetközi kitekintés

Az Európai Unió egyes tagállamaiban 40 százalék körüli, vagy még ennél is magasabb a fiatalok munkanélküliségi rátája. Spanyolországban a 25 évesnél fiatalabb korosztály 48,7 százaléka, Görögországban 47,3 százaléka, Szlovákiában 35,6 százaléka volt munkanélküli, 2011 decemberében⁸. Az Európai Unió ezért célul tűzte ki fiatalok foglalkoztatásának javítását. Az „Európa 2020” stratégia – az Európai Unió 10 évre szóló növekedési stratégiája – 5 kiemelt célja között szerepel, hogy 2020-ig a 20–64 évesek körében a foglalkoztatottság aránya elérje a 75%-ot, az oktatás területén pedig el kell érni, hogy a 30 és 34 év közötti uniós lakosok legalább 40%-a felsőfokú végzettséggel rendelkezzen.

A Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (ILO) legfrissebb, „Globális foglalkoztatási trendek a fiatalok körében 2012” című jelentése szerint a képzés és az oktatás alapvető fontosságú a fiatalok számára annak érdekében, hogy sikeresen be tudjanak lépni a munkaerőpiacra, mivel javítja a foglalkoztathatóságukat és a potenciális termelékenységüket. A fejlett világban a képzettség védőernyőként is szolgálhat a munkanélküliség ellen – áll az ILO jelentésében – hiszen erős kapcsolat van az iskolai végzettség és a későbbi foglalkoztatottság között. Az adataik alapján megállapították, hogy válság idején általában az alapfokú vagy még alacsonyabb iskolai végzettségűek körében a legnagyobb a munkanélküliség és az arány sokkal rosszabb, mint a magasabb végzettségű munkavállalók körében.

Az Európai Szociális Karta I. rész 9. pontja kimondja, hogy mindenkinek joga van a pályaválasztáshoz szükséges tájékozódás megfelelő lehetőségeihez, annak érdekében, hogy az elősegítse a személyes adottságainak és az érdeklődésének megfelelő szakma kiválasztását. A 10. pont pedig rögzíti, hogy mindenkinek joga van a megfelelő szakképzéshez.

A Charta 9. cikke értelmében a pályaválasztási tanácsadáshoz való jog tényleges gyakorlásának biztosítására a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy szükség szerint olyan szolgáltatást hoznak létre vagy mozdítanak elő, amely a hátrányos helyzetűeket is beleértve, mindenkinek segítséget nyújt a pályájuk megválasztásával és a szakmai fejlődéssel összefüggő gondjaik megoldásához, kellő figyelemmel az egyéni tulajdonságokra és azoknak a foglalkoztatási lehetőségekhez való viszonyára. Ezt a segítséget fiataloknak – ideértve az iskolás gyermekeket is – és felnőtteknek egyaránt ingyenesen kell megadni.

A 10. cikk pedig rögzíti, hogy a szakképzéshez való jog hatékony gyakorlása érdekében a Felek vállalják, hogy:

1. biztosítják, vagy ha szükséges, a munkáltatói és dolgozói szervezetekkel konzultálva elősegítik minden ember műszaki és szakképzését, beleértve a fogyatékossgal élő személyeket is, és megteremtik a lehetőségét a felsőfokú műszaki és egyetemi tanulmányok folytatásának, ami kizárólag az egyéni képességektől függ;

2. biztosítják, vagy előmozdítják a ipari tanulórendszert és a fiatal fiúk és lányok rendszeres képzésének más rendszeres formáit a különböző foglalkozások terén;

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság (továbbiakban: EGSZB) a 2012. január 18–19-én tartott 477. plenáris ülésén elfogadta a – Fiatalok foglalkoztatása, szakmai képesítések és mobilitás (saját kezdeményezésű) véleményét.

A vélemény 1.4 pontja szerint az oktatás és a munkaerőpiac közötti korlátokat fel kellene oldani, és kerülni kellene a pénzügyi megfontolások túlsúlyát. A tantervek kidolgozására és a jövőbeli igényekre való felkészülésre való tekintettel el kellene mélyíteni a vállalkozások és az oktatás közötti partnerségeket. A szakképzésnek foglalkoztatáshoz kellene vezetnie.

Az EGSZB a következő ülésén elfogadta a tanácsi határozatra vonatkozó javaslatát a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról. A javaslat az 5.7 pontjában rögzítette a fiatalok munkanélkülisége elleni küzdelem alapelveit. Az 5.7.1 pont szerint az EGSZB intézkedéseket javasol a fiatalok munkanélküliségének kezelésére, mégpedig az alábbi alapelvek szerint: a fiatalok foglalkoztathatóságának javítása az oktatási rendszer olyan jellegű átalakítása révén, hogy az elsajátított készségek jobban megfeleljenek a munkaerőpiaci keresletnek – többek közt partnerségek létrehozása az oktatási intézmények, a gazdaság és a szociális partnerek között; aktív munkaerő-piaci intézkedések – többek közt a fiatalok jobb támogatása és ösztönzése arra, hogy munkába álljanak; a foglalkoztatás védelmi jogszabályok (employment protection legislation, EPL) hatásainak felmérése; valamint a vállalkozói szellem előmozdítása a fiatalok körében.

IV. A magyarországi helyzet áttekintése

Hazánkban a munkanélküliek 17,0 százaléka a munkaerőpiacon csak kis létszámban jelenlévő 15-24 éves korosztályból került ki. A korcsoport 27,9 százalékos munkanélküliségi rátája a 2012. április-június közötti időszakban 3,6 százalékponttal volt magasabb, mint a 2011. év ugyanezen időszakában⁹.

2010-ben 298 ezer 15-24 év közötti fiatal volt aktívan jelen a munkaerőpiacon, a 25-29 éves kor közöttiek közül pedig 528 ezren. Ez a megfelelő korú fiatal népesség 24,9, illetve 77,2%-át jelentette. A 15-19 évesek aktivitási aránya 1998 és 2010 között 15%-ról 3,7%-ra, a 20-24 évesek körében pedig 60,6%-ról 44,8%-ra csökkent, míg a 25-29 éveseké 72,8%-ról 77,2%-ra emelkedett. A 15-24 évesek munkaerő piaci aktivitása az oktatásban való növekvő részvételükből adódóan jelentősen visszaesett¹⁰.

Az Európa 2020 stratégia öt uniós szintű célja alapján minden egyes EU-tagállamnak nemzeti célokat kellett meghatároznia, figyelembe véve az egyes országok különböző helyzetét és a helyi viszonyokat. Magyarország az 1250/2010. (XI. 19.) Korm. határozatban az Európa 2020 Stratégia kiemelt céljainak eléréséhez nemzeti vállalásként a következő számszerű célkitűzések teljesítését vállalta 2020-ig: a felsőfokú vagy annak megfelelő végzettséggel

rendelkezők aránya a 30–34 éves népességben belül 30,3 százalékra nő, az oktatásban, képzésben nem részesülő, legfeljebb alsó középfokú végzettséggel rendelkezők aránya a 18–24 éves népességben belül 10 százalékra csökken¹¹.

A 2010. november 12-én kiadott „Az Európa 2020 Stratégia Végrehajtását Megalapozó Előzetes Nemzeti Intézkedési Terv” III. 5. pontja szerint kiemelt fejlesztési feladatként kell kezelni a felkészülést a felnőttléte szerepeire, amelynek egyik fontos eleme a pályaválasztás. Általános célja, hogy segítse a tanulók további iskola- és pályaválasztását.

A pályaválasztást, pályatanácsadást teljes körűen lehetővé kell tenni: fiatal és felnőtt korban egyaránt lehetővé kell tenni, hogy a tanulási lehetőségek iránt érdeklődők megkapják a szükséges információkat, tanácsadást, az egyéni képességeiknek, tudásuknak és érdeklődési körüknek, valamint a munkaerőpiac igényeinek megfelelő döntésük meghozatalához.

V. Az ügy érdeme tekintetében

A 2012 júniusában, hivatalból indított vizsgálatom eredményeképpen kiadott AJB-4965/2012. számú jelentésemben megállapítottam, hogy a felsőoktatási intézményekbe felvehető hallgatók létszámkeretének nagyarányú csökkentése során a Kormány nem tartotta be a hatályos felsőoktatási törvény rendelkezéseit, a létszámkeret előző évhez viszonyított plusz-mínusz 10 százalékos változást engedélyező, illetve korlátozó garanciális szabályát. A jelentés rögzíti, hogy a felsőoktatásról szóló törvény garanciális előírásai nem teljesültek a kormányhatározat megalkotása során, ami a jogállamiság, valamint a jogbiztonság elvével és ezen keresztül a művelődéshez való joggal összefüggő visszaeséseket okozott.

Jelen vizsgálatom arra irányult, hogy az új felsőoktatási törvény koncepciójának kidolgozása és elfogadása, a felsőoktatásba felvehető keretszámának kialakítása során – az európai trendeknek és vállalásainknak megfelelően –, az érintett tárcák együttműködtek-e egymással. Ennek során pedig végeztek-e előzetes számításokat, hatásvizsgálatot arra vonatkozóan, hogy azok a fiatalok, akik kiszorulnak a felsőoktatásból milyen egyéb képzésre, szakképzésre „irányíthatóak át”, elkülönítettek-e erre külön forrásokat, megfelelően tájékoztatták-e ezekről a lehetőségekről az érettségi előtt álló fiatalokat.

A megkereséseimre adott válaszokból megállapítottam, hogy – bár folyamatos egyeztetések zajlottak a nemzeti erőforrás és a nemzetgazdasági minisztérium között a felsőoktatási, szakképzési és köznevelési törvény előkészítésével kapcsolatban – a felsőoktatási keretszámok alakulásáról és arról a lényeges kérdéssel, hogy milyen módon lehet a felsőoktatásból kiszoruló fiatalokat egyéb képzésbe bevonni, illetve milyen eszközökkel lehetne segíteni a munkaerő piacon történő elhelyezkedésüket, nem történtek konkrét szakmai egyeztetések.

A tárcák álláspontja szerint ugyanis a hatályban lévő törvények lehetőséget biztosítanak a frissen érettségizettek számára, hogy az első szakképesítésüket – államilag finanszírozott formában – megszerezzék, s erre – feltételezésük szerint – a képző intézmények megfelelő szabad kapacitással rendelkeznek. Így ennek előmozdítása, illetve a képzés kiválasztásához és a jelentkezéshez szükséges tájékoztatások, információk fiatalokhoz történő eljuttatása érdekében külön intézkedést nem tettek.

Jelenleg mind a köz-, és felsőoktatás, mind a szakképzés rendszere átalakulóban van. A jelenleg még hatályos szabályozás szerint¹² az érettségizett fiatalok – amennyiben a felsőoktatásba nem nyertek felvételt, de valamilyen más, államilag finanszírozott formában szeretnének továbbtanulni – dönthetnek alapszakmákra irányuló képzés választása mellett, illetve folytathatnak felsőfokú szakképesítést biztosító tanulmányokat. Ezek az ún. Országos Képzési Jegyzék (OKJ) alapján indított képzések. Előbbiek a szakközépiskolák – érettségit követő – 13. évfolyamán,¹³ utóbbiak felsőoktatási intézményekben indulnak,¹⁴ ahová azonban már februárban be kellett adni a jelentkezési kérelmeket, ennek hiányában legfeljebb csak az augusztusi pótfelvételi eljárás keretében nyílik lehetőség újabb felvételi eljárásra. Emellett választhatnak a továbbtanulásra valamilyen felnőttképzési intézmény által meghirdetett képzést is, ezek azonban kizárólag piaci alapon működnek, azaz tanulmányaikat saját maguknak kell megfinanszírozniuk.

Az érettségit követően is van tehát lehetőség – akár államilag finanszírozott formában is – továbbtanulásra, ez azonban kizárólag azon diákok számára kínálhat értékes lehetőségeket, akik hatékonyan tisztázzák tudják szakmai céljaikat, és célirányosan, a munkaerő-piaci követelményeket is figyelembe véve egyénileg össze tudják állítani tanulmányi rendjüket. Ezért lenne szükség hatékony pályaválasztási szolgáltatásra, illetőleg olyan fórumra, ahol a fiatalok a szakképzési és felnőttképzési lehetőségekről tájékozódhatnak.

Az ezzel kapcsolatos kutatások szerint azonban a felvételi jelentkezést megelőző döntésben a fiatalok kevés információra támaszkodnak. Jellemzően elégedetlenek az intézményi oldalakon elérhető információk mennyiségével és minőségével. A tanáraik által közvetített információk minősége is bizonytalan, mivel azok forrása többnyire a tanárok korábban továbbtanuló tanítványainak csoportja¹⁵.

Ez annál is inkább aggályos, mivel az iskolából a munka világába történő zökkenőmentes átmenet a társadalmi beilleszkedés egyik legfontosabb feltétele. Gyakran hosszú távon meghatározza az egyén társadalmi pozícióját, munkaerő-piaci helyzetét, ezért gazdasági és szociális szempontból egyaránt fontos, hogy az iskolából kikerülő fiatalok szakmailag felkészülten jelenjenek meg a munkaerő-piacon, az iskolában elsajátított ismereteik összhangban legyenek a technológiai követelményekkel, a piaci igényeknek megfelelő szintű és szakirányú képzettséggel, konvertálható ismeretekkel rendelkezzenek.

Mindezek ellenére mind a nemzetgazdasági, mind a nemzeti erőforrás minisztériumtól egyértelműen

nemleges választ kaptam az azzal kapcsolatos kérdéseimre, hogy a megváltozott felsőoktatási keretszámok miatt esetlegesen más képzési formát választani kényszerülő fiatalok számára nyújtanak-e, vagy szükségesnek tartották-e, hogy segítséget nyújtsanak a pályaeorientációhoz, vagy a számukra megfelelő képzés kiválasztásához.

A Nemzeti Munkaügyi Hivatalról és a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek feladat és hatásköréről szóló 323/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet 21. § (1) bekezdés a) és o) pontja értelmében az NMH a szakképzéssel és felnőttképzéssel összefüggő feladatai keretében ellátja a szakképzési és felnőttképzési tevékenység szakmai és módszertani fejlesztését, valamint elemzési és értékelési feladatokat, a gazdasági kamarával együttműködve kialakítja és *működteti a pályaeorientációs rendszert*.

A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Ft.) 13/A. § (1) bekezdése értelmében az állami foglalkoztatási szerv és az állami felnőttképzési intézmény a munkahelykeresést, a munkához, valamint megfelelő munkaerőhöz jutást, továbbá a munkahely megtartását szolgáltatások nyújtásával is elősegíti. Az Ft. 13/A. § (2) bekezdése alapján a munkaerő-piaci szolgáltatások formája lehet munkaerő-piaci és foglalkozási információ nyújtása, illetve munka-, pálya-, álláskeresési, rehabilitációs, helyi (térégi) foglalkoztatási tanácsadás.

A vonatkozó jogszabály tehát a szak- és felnőttképzési feladatokat az NMH-hoz, a fiatalok számára nyújtandó pályaeorientációs feladatok ellátását pedig – az NMH mellett – a *munkaügyi szervezethez telepíti*. A Korm. rendelet 1. § (2) bekezdése szerint az NMH irányítását a *foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter* látja el. A szak- és felnőttképzések rendszerének áttekintése során megállapítottam, hogy *jelenleg nincs olyan hivatalos, központi fórum, ahol a középiskolás, vagy már érettségizett fiatalok egyszerű, érthető formában tájékoztatást nyerhetnének az előttük nyitva álló lehetőségekről. A felnőttképzési intézmények által indított képzésekről – tekintettel arra, hogy azok üzleti alapon működnek, s piaci alapon születik döntés az adott évfolyam indításáról – egyáltalán nem létezik központi statisztika, azaz a fiatalok nem tudnak tájékozódni arról, hogy egy már akkreditált képzés az adott évben elindul-e és ha igen, hol, hány fővel, melyik képző szerv szervezésében.*

Az adott évben induló, állam által elismert szakképzéseket az NMH Szakképzési és Felnőttképzési Igazgatósága a honlapján minden évben nyilvánosságra hozza, annak formátuma azonban a laikus számára nem alkalmas arra, hogy egyértelműen eligazodjon az iskolarendszerű képzések között.

A *pályaeorientációs* szolgáltatással kapcsolatban a főigazgató arról tájékoztatott, hogy a munkaügyi szervezet e feladatai ellátása érdekében szakmai kapcsolatot ápol az adott térség oktatási intézményeivel, évente pályaválasztási kiállításokat szervez és Nemzeti Pályaeorientációs Portált üzemeltet.

Vizsgálatom eredményeként, valamint az eddigi tapasztalataim és a rendelkezésemre bocsátott információk alapján azonban megállapítottam, hogy *a fiatalok – különös tekintettel a középiskolai tanulmányokat folytató, érettségi, pályaválasztás előtt állókra – a munkaügyi szervek ezen szolgáltatásait nem ismerik. Többségük sem a középiskolai tanulmányai ideje alatt, sem a pályaválasztás időszakában – mivel nem rendelkezik információval ezekről a lehetőségekről – nem tudja igénybe venni ezeket az – egyébként ingyenesen a rendelkezésére álló – szolgáltatásokat.*

A pályaválasztással kapcsolatos ismereteit a fiatalok többsége elsősorban családi, baráti körből, a tanáraiktól szerzi be. Nem kétlem, hogy van olyan munkaügyi kirendeltség, amely szorosan együttműködik az illetékességi területén lévő oktatási intézményekkel és pályaválasztási tanácsadásokat, kiállításokat szervez az ott tanulók számára, ez azonban inkább kivételnek, mint általánosságnak tekinthető.

Ez a tény annál is inkább aggályosnak tekinthető, mivel a Hivatal által 2010 óta működtetett Nemzeti Pályaeorientációs Portál {<http://eletpalya.munka.hu/nyitoldal>} számos hasznos információt tartalmaz az – akár tanulni, akár elhelyezkedni kívánó – fiatalok számára. Szükséges lenne ezért, hogy a fiatalok számára már a középiskola ideje alatt ténylegesen *széleskörű tájékoztatást biztosítsanak a pályaeorientációról és az egyéb munkaerő-piaci szolgáltatásokról*, a felsőoktatási intézmények melletti, gyakorlati tudást, szakmát adó képzésekről, a felnőtt- és szakképzési lehetőségekről.

A továbbtanulást választó fiatalok mellett valószínűleg nagy számban lesznek olyanok is, akik – akár önként, akár kényszerből – szakmai tudás és gyakorlati tapasztalatok nélkül kikerülnek a munkaerő-piacra. A szakképesítés nélkül elhelyezkedő, érettségizett fiatalok munkaerő-piaci esélyeivel kapcsolatban valamennyi megkérdezett szerv úgy nyilatkozott, hogy azok nem biztatóak, mivel a munkaadók elsősorban a gyakorlattal rendelkező, tapasztalt munkavállalókat kívánják foglalkoztatni. A munkanélküli fiatalok *helyzetét tovább nehezíti*, hogy a korábbi években biztosított, a pályakezdő fiataloknak nyújtott „pályakezdők munkanélküli segélyére” vonatkozó részt még a 1996. július 1-jével törölték az Ft.-ből, így jelenleg nem jogosultak ellátásra.

A fiatalok – amennyiben nem tudnak elhelyezkedni – jelenleg kétféle módon szerezhetnek ellátásra jogosultságot egyrészt a fiatal akkor kaphatja az aktív korúak ellátását, ha a munkaügyi szervezettel a kérelem benyújtását megelőző 2 évben legalább 1 év időtartamig együttműködik¹⁶. Másrészt, ha az álláskeresési járadék megállapításának feltételeinek megfelel (azaz a megállapítást megelőző 3 évben legalább 360 napos jogosultsági időt igazol). Ebben az esetben azonban már nem pályakezdőnek minősül, hanem álláskeresőként kerül nyilvántartásba¹⁷.

Összegzés

A felsőoktatási keretszámok megváltozása következtében összességében – az előzetes adatok alapján – az előző évinél 30 ezerrel kevesebben adták be valamely felsőoktatási intézménybe a jelentkezésüket. Jelen eljárásom során nem kívántam vizsgálni, hogy ez a csökkenés valóban a keretszámok megváltozásával magyarázható, vagy

mennyire vezethető vissza demográfiai vagy egyéb okokra. Vizsgálatom kizárólag arra irányult, hogy a keretszámok megállapítása során a jogalkotó számolt-e azzal a lehetőséggel, hogy azoknak a szakmai gyakorlattal nem rendelkező, pályakezdő fiataloknak a száma – akik az érettségi után közvetlenül lépnek a munkaerő-piacra – ezen változás következtében jelentősen, több (tíz)ezer fővel megnövekedjen.

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 17. § (1) bekezdése előírja, hogy a jogszabály előkészítője – a jogszabály feltételezett hatásaihoz igazodó részletességű – előzetes hatásvizsgálat elvégzésével felméri a szabályozás várható következményeit.

Vizsgálatom során megállapítottam, hogy ilyen előzetes számítások nem történtek, az érintett szaktárcák és az arra hatáskörrel rendelkező szervek sem akkor, sem az azóta eltelt időben nem tették meg a szükséges lépéseket annak érdekében, hogy a felvételi keretszámok megváltozása miatt esetlegesen a felsőoktatásból kiszoruló fiatalok számára kellő tájékoztatást nyújtsanak ahhoz, hogy a jövőjüket, továbbtanulásukat, pályamódosításukat illetően felelős döntést hozhassanak. A munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jog érvényesülésével kapcsolatban lényeges állami kötelezettség, hogy a pályakezdő fiatalok számára megfelelő segítséget és hozzáférhető információkat nyújtsanak ahhoz, hogy a későbbiekben el tudjanak helyezkedni.

Az érintett szervek mulasztása miatt, az érettségi előtt álló fiatalok számára nem álltak és ma sem állnak rendelkezésre olyan világos, könnyen hozzáférhető tájékoztatók, szakmai útmutatók, pályaelemzések, amelyek segítették volna őket abban, hogy amennyiben a megváltozott felsőoktatási keretszámok miatt más továbbtanulási lehetőséget, vagy foglalkozást kívánnak választani, döntésüket felelősen, a szükséges ismeretek birtokában tudják meghozni. A mulasztás okozta bizonytalan helyzet előidézte a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság sérelmének állandó és közvetlen veszélyét, továbbá magában hordozza a pályakezdő fiatalok munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jogával összefüggő visszasság bekövetkeztének ugyancsak állandó és közvetlen veszélyét is.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszasság jövőbeni megelőzése érdekében,

- az Ajbt. 32.§-a alapján felkérem a *nemzetgazdasági minisztert*, hogy fordítson kiemelt figyelmet a pályakezdő fiatalok foglalkoztatására és kezdeményezzen további határozott intézkedéseket annak érdekében, hogy az minél hatékonyabban valósulhasson meg.
- Az Ajbt. 32. §-a alapján kezdeményezem a *Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójánál*, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a pályaválasztás előtt álló fiatalok minél szélesebb körben ismerhessék meg a munkaügyi szervezet által nyújtott munkaerő-piaci szolgáltatásokat, pályaelemzési lehetőségeket, valamint a Nemzeti Pályaelemzési Portált, illetve
- hozza meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében is, hogy az NMH honlapján az érdeklődők teljes körűen tájékozódhassanak a különböző (közép-és felsőfokú) szakképzési, illetve felnőttképzési lehetőségekről.

Budapest, 2012. augusztus 30

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

- ¹ A 2012-ben a felsőoktatásban felvehető, államilag támogatott hallgatói létszámkeretről szóló 1007/2012 (I. 20.) Korm. határozat módosításáról szóló 1208/2012. (VI. 26.) Korm. határozatban található adatok alapján
- ² A határidő meghosszabbítására a 2012. február 5-én kiadott, „A felsőoktatási felvételi eljárás új jogszabályairól” című felhívó közleményem következtében került sor
- ³ http://www.felvi.hu/felveteli/ponthatarok_rangsorok/elmult_evek//!ElmultEvek/elmult_evek.php?stat=1
- ⁴ Az Ft. 13/A §. (1) bekezdése értelmében az állami foglalkoztatási szerv és az állami felnőttképzési intézmény a munkahelykeresést, a munkához, valamint megfelelő munkaerőhöz jutást, továbbá a munkahely megtartását szolgáltatások nyújtásával is elősegíti.
- ⁵ Lásd: 25/1992. (IV. 30.) AB határozat, 28/1992. (IV. 30.) AB határozat
- ⁶ Lásd 21/1994. (IV. 16.) AB határozat
- ⁷ Lásd először 1310/D/1990. AB határozat.
- ⁸ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-31012012-AP/EN/3-31012012-AP-EN.PDF
- ⁹ Forrás: <http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/gyor/mun/mun21206.pdf> KSH Munkanélküliség, 2012. IV-VI Gyorstájékoztató
- ¹⁰ http://www.ksh.hu/docs/hun/xftp/idoszaki/pdf/ifjusag_munkaero_piac.pdf
- ¹¹ 1250/2010. (XI. 19.) Korm. határozat az Európa 2020 Stratégia végrehajtását megalapozó előzetes Nemzeti Intézkedési Terv elfogadásáról és a végleges Nemzeti Intézkedési Terv előkészítésével összefüggő további feladatokról
- ¹² Jelen vizsgálatomnak nem tárgya, így nem is kívánok kitérni a köznevelési és a szakképzési törvénnyel összefüggő anomáliákra. Az azokkal kapcsolatos álláspontomat az AJB-2523/2012 és az AJB-2883/2012 számú alkotmánybírósági beadványomban fejtettem ki.
- ¹³ Lásd a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 29. §-a.

¹⁴ Lásd a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 32. §-a.

¹⁵ Forrás: Dr. Kiss István, Felsőoktatási hallgatók életvezetési, életpálya építési problémái (<http://eletpalya-folyoirat.munka.hu/>)

¹⁶ Lásd a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 33. § (1) bekezdés f) pontja.

¹⁷ Lásd Ft. 25. § (1) bekezdés b) pontja.

AJB-2801/2012

A Paksi Atomerőmű működése – munkavédelem, esélyegyenlőség

Előadó: dr. Dóczé Nikolett

Az eljárás megindítása

Magyarország egyik legismertebb ipari létesítménye a Paksi Atomerőmű, amely jelenleg az ország villamosenergia-termelésének mintegy 40%-át biztosítja.

Az atomenergiáról szóló 1996. évi CXVI. törvény preambuluma rögzíti az atomenergia alkalmazásának jelentőségét az emberiség életfeltételeinek javítása érdekében, ugyanakkor felhívja a figyelmet az alkalmazás kockázatára is. A Nemzeti Energiastratégia kiemeli, hogy az atomenergia békés célú alkalmazásánál és az atomenergiával kapcsolatos döntéseknél alapvető és legfontosabb szempont a magyar lakosság egészségének, életének és vagyonának biztonsága, ezért a nukleáris biztonság minden egyébben szemben elsőbbséget kell élveznie. A Paksi Atomerőmű működését, biztonságát és azokat a körülményeket, amelyek között az atomerőmű üzemel, továbbra is rendszeresen vizsgálni kell.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján a Paksi Atomerőmű Zrt-t érintő átfogó vizsgálatot rendeltem el, amelynek egyik területe a Paksi Atomerőmű Zrt. vonatkozásában felmerült munkajogi kérdések, ezen belül a munkavédelem, esélyegyenlőség, szakszervezeti jogok és esetleges többletjuttatások, lehetőségek feltárása.

A vizsgálat eredményes befejezése érdekében tájékoztatást kértem a Tolna Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központjától, a Nemzeti Munkaügyi Hivatal Munkavédelmi és Munkaügyi Igazgatóságától, a <http://www.omfi.hu/> Paksi Atomerőmű Dolgozóinak Szakszervezetétől, valamint a Paksi Atomerőmű Zrt-től.

Érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettsége: *„Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődrendű kötelezettsége.”* (Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése)
- a munkához való jog: *„Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.”* (Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése)
- a munkáltatók és a munkavállalók együttműködéshez való joga, illetve kötelezettsége: *„A munkavállalók és a munkaadók – a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára és más közösségi célokra is figyelemmel – együttműködnek egymással. Törvényben meghatározottak szerint a munkavállalóknak, a munkaadóknak, valamint szervezeteiknek joguk van ahhoz, hogy egymással tárgyalást folytassanak, annak alapján kollektív szerződést kössenek, érdekeik védelmében együttesen fellépjenek, vagy munkabeszüntetést tartsanak. Minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez. Minden munkavállalónak joga van a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.”* (Alaptörvény XVII. cikk (1)-(4) bekezdése)
- szakszervezethez való jog: *„Mindenkinek joga van szervezeteket létrehozni, és joga van szervezetekhez csatlakozni. Szakszervezetek és más érdekképviseleti szervezetek az egyesülési jog alapján szabadon alakulhatnak és tevékenykedhetnek.”* (Alaptörvény VII. cikk (2) és (5) bekezdése)

Alkalmazott jogszabályok

az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény

a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény

a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény és 5/1993. (XII. 26.) MüM rendelet

az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. A 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó,

önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbtt. 18. § (2) bekezdése értelmében közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, a közüzemi szolgáltató, az egyetemes szolgáltató, az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

Az Ajbtt. 18. § (4) bekezdése rögzíti továbbá, hogy az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból* is folytathat eljárást. A hivatalból indított eljárás természetesen személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Jelen vizsgálat sajátosságát az adja, hogy egy olyan szervezet működésének körülményeit igyekszem feltárni, amely az országban egyedülálló létesítmény.

Az ügy érdemében

Munkanélküliségi helyzet a paksi kistérségben

A Tolna Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központja Paksi Kirendeltségének tájékoztatása szerint 2012 márciusában 2.587 regisztrált álláskeresőt tartottak nyilván. Ez a létszám 0,5%-kal haladta meg az előző év azonos időszakában nyilvántartottak számát. Az álláskeresők közül 336 fő (12,9%) volt jogosult valamely munkaügyi ellátásra, ami a 2011. azonos időszakához képest 40,4%-os csökkenést jelent. Az előző évhez viszonyított, nagymértékű visszaesés – a kormányhivatal álláspontja szerint – javarészt az ellátási rendszer változására vezethető vissza. A nyilvántartott álláskeresők körében foglalkoztatást helyettesítő támogatásra 901 fő volt jogosult március 20-án, számuk előző évhez viszonyítva 26,5%-kal csökkent, arányuk így 34,8%-ot tett ki a tárgyidőszakban. Az álláskeresőknek több mint a fele sem munkaügyi, sem szociális ellátásra nem volt jogosult.

A Paksi Atomerőmű Zrt. munkaerőigényét mindazonáltal nem a munkaügyi szervezeten keresztül tölti fel. Egy-egy munkakörre jelentős túljelentkezés van, mivel – a Munkaügyi Központ tudomása szerint – a térségben működő cégekhez képest kiemelkedő jövedelmet biztosítanak. A munkaerőt jellemzően az MVM cégcsoport cégeitől veszik fel, a speciális tudást igénylő munkakörökben a betanulási időben pedig az ATOMIX Kft. alkalmazásában történik a foglalkoztatás.

A fentiekben túl a Tolna Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központja és a Paksi Atomerőmű Zrt. között azonban több területen is van folyamatos együttműködés. Az atomerőmű részese a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat rövid- és hosszú távú munkaerő-piaci prognózis felvételének, a cég továbbá alapító tagja a 2006-ban létrehozott Tolna Megyei Foglalkoztatási Paktumnak és tevékenyen részt vállal a Paktum Paksi ún. Alfóruma által létrehozott pályaválasztást segítő „Pályaválasztás és Szakmatúra” kistérségi programsorozatban: 2008 óta fogadja az általános és középiskolás tanulókat a szakmák megismertetésére. Az atomerőmű alapítványi iskolája, az ún. ESZI továbbá a munkaügyi szervezet felnőttképzési tanfolyamainak képzőhelye.

Munkavédelem a Paksi Atomerőműben

A Paksi Atomerőmű Zrt. tájékoztatása szerint a munkavédelemre vonatkozó belső szabályait az 1993. évi XCII. törvénynek (a továbbiakban Mvt.), az 5/1993. (XII.26.) MüM végrehajtási rendeletnek és az Atomerőműben végzett tevékenységekre, munkaeszközökre, a felhasznált veszélyes anyagokra, keverékekre vonatkozó további jogszabályoknak megfelelően készítette el. Az Atomerőmű munkavédelmi szabályozását – az egyéb belső szabályozásokkal összhangban – szabályzat és eljárásrendek írják le.

A munkavégzés tárgyi feltételei:

A munkavédelmi szabályzatban és egyéb eljárásrendekben a munkavégzés tárgyi feltételei néhány példán keresztül bemutatva a következők szerint valósulnak meg.

Megfelelő mennyiségű és minőségű ivóvizet biztosít az Atomerőmű a munkahelyeken elhelyezett hűtött és szénsavval dúsított, valamint forró vizet adó automatákkal. Az ellenőrzött zónán belüli „meleg” munkahelyek környékén, a sugár-egészségügyi előírások figyelembe vétele mellett hűtött vizes ivó kutakat létesítettek. Az ellenőrzött zóna és az azokon kívüli területeken munkát végzők számára az Atomerőmű öltözőket, a létszámnak megfelelő mennyiségű zuhanyt, az ellenőrzött zóna területén az előzőek mellett tisztálkodó szert, beépített hajszárítókat, törölközőt és adagolóból kézápolót biztosít. Minden vezető felelős az általa irányított szervezet területének rendjéért, a veszélyes anyagok központi gyűjtőhelyre történő szállításáért. A területi rend biztosítása érdekében minden vezető köteles a területét rendszeresen ellenőrizni és intézkedni a feltárt hiányosságok, rendellenességek megszüntetésére. Az Üzemi területen a technológiai berendezések kezelésének, ellenőrzésének, javításának biztonságos elvégzése érdekében le- és beesés ellen megfelelő védelmet nyújtó szilárd, biztonságosan megközelíthető kezelőállások vannak kialakítva. A berendezések karbantartása, javítása, vizsgálata miatt esetenként szükség van azok beállványozására. Az állványok építését, használatra történő átvételét, rendszeres ellenőrzését

külön eljárásrend szabályozza.

A munkavégzés tárgyi feltételeire vonatkozóan különleges munkavédelmi szabályozás nincs. Az ionizáló sugárzás okozta kockázatnak kitett munkavégzésre vonatkozó speciális szabályokat a sugárvédelmi szabályzat tartalmazza, ez azonban nem tárgya a munkavédelemnek.

A munkavégzés tárgyi feltételeiről a munkavállalók az első munkába állást megelőző elméleti és gyakorlati munkavédelmi oktatás keretében kapnak tájékoztatást, majd azt követően a fizikai munkakörben foglalkoztatottak félvévenként, míg a szellemi és adminisztratív munkakörben foglalkoztatottak évenként részesülnek oktatásban.

A munkafolyamatra, a technológiára, és az anyagra vonatkozó követelmények szabályozása

A belső szabályozásokban a munkafolyamatra, a technológiára és az anyagokra vonatkozó követelmények, továbbá azok közzététele néhány példán keresztül bemutatva a következők szerint valósul meg.

A veszélyes munkafolyamatoknál, technológiáknál a veszélyek megelőzése, illetve károsító hatásuk csökkentése érdekében a veszélyforrásokat és az ellenük való védekezés módját az új munkavállalóval a munkavédelmi gyakorlati oktatás keretében, valamint munkakezdés előtt az úgynevezett munkakezdés előtti eligazítás keretében ismertetni kell. Az egyéni védőeszközök kiválasztását munkavédelmi és foglalkozás-egészségügyi szakember végzi. Az egyéni védőeszközök biztosítása munkavállalók részére és használatuk megkövetelése, ellenőrzése a szervezeti egység vezetőjének a feladata. A munkahelyek biztonsági berendezésekkel – például figyelmeztető feliratok, piktogramok, hang és fényjelzések, vészvilágítás – vannak felszerelve. Ezek megfelelőségéért, üzemképességéért a területileg illetékes vezető felel. A munkahelyek el vannak látva a veszélyforrásoknak és a létszámnak megfelelő elsősegélynyújtó felszereléssel. Az elsősegélynyújtó felszerelések ellenőrzését a területért felelős vezető, a hiányok pótlását szerződés keretében az Atomerőmű területén üzemelő gyógyszerár végzi. Az Atomerőmű területén 24 órás szakszolgálatlal jól felszerelt eset kocsik áll rendelkezésre és minden műszakban, csoportban, területen biztosított legalább egy fő képzett elsősegélynyújtó. Azokon a munkahelyeken, ahol az alkalmazott technológia, felhasznált, alkalmazott anyag miatt vész-zuhanyt létesítettek és/vagy közömbösítő oldatot tartalmazó szemmosó készletet tartanak készenlétben, a vész-zuhany működőképességéről havi gyakorisággal kell meggyőződni és ellenőrizni a szemmosó készlet rendelkezésre állását.

A munkavégzés személyi feltételei

A munkavállaló csak olyan munkára és akkor alkalmazható, ha annak ellátására megfelelő élettani adottságokkal rendelkezik; foglalkoztatása az egészségét, testi épségét, illetőleg a fiatalok egészségét fejlődését károsan nem befolyásolja; annak ellátására megfelelő élettani adottságokkal rendelkezik; foglalkoztatása az utódaira veszélyt nem jelent; mások egészségét, testi épségét nem veszélyezteti és a munkára külön jogszabályban meghatározottak szerint alkalmasnak bizonyult.

Az egészségügyi megfelelőségről előzetes és időszakos orvosi munka-alkalmassági vizsgálat alapján kell dönteni. Az előzetes, az időszakos, valamint a munkaviszony megszűnésekor elvégzendő záró orvosi vizsgálatok rendjét a vonatkozó jogszabályokkal összhangban külön eljárásrend szabályozza. Tilos egyedül munkát végezni a forgácsoló műhelyben, faipari műhelyben; hidrogénüzemben, ha a hidrogénfejlesztő üzemel; a hermetikus tér helyiségeiben, a hermetizálást követően; a transzformátorok körüli kerítéssel elzárt területen; tilos egyedül munkát végezni olyan helyen, ahova beszállási engedély kell, valamint feszültség alatti és a feszültség közeli körülmények között.

Ha a munkát egyidejűleg két vagy több munkavállaló végzi, a biztonságos munkavégzés érdekében az egyik munkavállalót meg kell bízni a munka irányításával, és ezt a többiek tudomására kell hozni. A sérülékeny csoportba tartozó munkavállalók foglalkoztatására vonatkozó szabályozást a munkavédelmi szabályzat melléklete tartalmazza. Az Mvt. előírásain túlmenően különleges intézkedésként lehet megemlíteni az adott munkakörökben foglalkoztatottak felvételét megelőző és időszakos pszichológiai vizsgálatát. A munkavállalók a fentiekről a belépőképzés elméleti és gyakorlati munkavédelmi oktatása során, valamint a ciklikus munkavédelmi oktatások során értesülnek, kapnak tájékoztatást.

A munkavállalókra vonatkozó egységes és átfogó megelőzési stratégia kialakítása

Az Atomerőmű munkavállalókra vonatkozó egységes és átfogó megelőzési stratégiáját, összhangban a nemzetközi nukleáris energiaiparban alkalmazott gyakorlattal az Atomerőmű Biztonságpolitikája tartalmazza. A Biztonságpolitika az Atomerőmű biztonság, a biztonsági előírások szerinti üzemeltetés melletti elkötelezettségét nyilvánítja ki, amelyek az alapját adják a biztonságra – beleértve a munkabiztonságot is – vonatkozó belső szabályozásoknak, de nem tartalmazza tételesen a munkafolyamatokra, a munkaszervezésre, a munkafeltételekre, a szociális kapcsolatokra és a munkakörnyezeti tényezők hatására vonatkozó részeket.

Biztonsági felülvizsgálat és mentési terv az Atomerőműben

A veszélyes munkaeszközök időszakos biztonsági felülvizsgálatára legalább 5 évente sor kerül az Atomerőműben. Évente van továbbá ún. szerkezeti vizsgálat, valamint a villamos kéziszerszámok, hordozható biztonsági transzformátorok és a kábeldobos hosszabbítók szerelői ellenőrzése. A gázhegesztés és az ívhegesztés berendezéseit, biztonsági szerelvényeit pedig a 143/2004. (XII.22.) GKM rendelet (Hegesztés Biztonsági Szabályzat) szerint ellenőrzik.

Az Atomerőműben a munkavállalók kimenekítését, a veszélyhelyzet kezelését az Átfogó Veszélyhelyzetkezelési és Intézkedési Terv (AVIT) szabályozza.

Munkavédelmi oktatás

A Paksi Atomerőmű Zrt. tájékoztatása alapján minden felvett munkavállalót, valamint az erőmű területén munkát végző vállalkozás munkavállalóját munkavédelmi alapoktatásban kell részesíteni. A munkavédelmi alapoktatás gyakorlati és elméleti oktatásból áll.

Gyakorlati munkavédelmi oktatást a munkahelyen, a munkába állás első napja előtt meg kell tartani a saját, és az erőmű területén munkát végző vállalkozás munkavállalói részére. A gyakorlati munkavédelmi oktatás során az oktatást végző ismerteti a munkavégzés és/vagy a tartózkodás közvetlen környezetében, az ott található veszélyforrásokat, az ellenük való védekezés módját, a közlekedési útvonalakat és szabályokat, a vészkijáratokat és a menekülési útvonalakat, valamint az adott munkahelyre vonatkozó legfontosabb magatartási és viselkedési szabályokat. A gyakorlati munkavédelmi oktatás során az oktatást végző bemutatja és megtanítja a munkavállalót a védőeszközök használatára, szükség szerint begyakoroltatja annak használatát, ismerteti az egyéni védőeszköz megfelelőségének ellenőrzésére, tárolására, cseréjére és karbantartására vonatkozó munkavállalói feladatokat. Szintén a gyakorlati oktatás keretében mutatja be és ismerteti az oktatást végző a munkavállalóknak a biztonsági jelzések jelentését és a hozzájuk kapcsolódó kötelezettségeket.

Az elméleti oktatás a belépőképzés „A” modul képzési program keretében valósul meg. Az Atomerőmű területén történő önálló munkavégzésre való jogosultság megszerzéséhez a tanfolyam elvégzését követően, a betöltendő munkakörének megfelelő munkavédelmi vizsgát kell a munkavállalónak tennie.

Az Atomerőmű fizikai munkakörben foglalkoztatott munkavállalóinak ismétlődő munkavédelmi oktatását félévenként, hatósági jogosító vizsgával rendelkező munkavállalók ismétlődő munkavédelmi oktatását évenként a központi szinten tartó oktatás keretében kell megtartani. Az Atomerőmű vezető, műszaki és adminisztratív munkakörben foglalkoztatott munkavállalóinak ismétlődő munkavédelmi oktatását évenként a tűzvédelmi és az AVIT oktatással egy időben kell megtartani.

Munkahelyi balesetek az Atomerőműben az elmúlt három évben

Az Atomerőmű az elmúlt három évben bekövetkezett munkabalesetek vizsgálata során az állapította meg, hogy azokat elsődlegesen a munkavállaló figyelmetlensége, rossz vagy rosszul koordinált mozdulata idézte elő, de néhány esetben kiváltó és/vagy közreható okként a munkakörnyezet, a munkaeszköz, a munkavégzésre vonatkozó írásos dokumentáció, a megválasztott munkamódszer nem megfelelősége is megállapítható volt. A jelentésköteles munkabalesetek során a munkát végző kéz (felső végtag) és a közlekedésre használt láb (alsó végtag) sérült a leggyakrabban. Az elmúlt három év munkabaleseteinek vizsgálata során megállapították továbbá, hogy a sérülések (egészségkárosodások) jellege a felső végtagok esetében általában a munkavégzés során bekövetkező vágás, zúzódás, rándulás, húzódás és néha törés volt, míg az alsó végtagok esetében általában a lépcsőn, közlekedési útvonalakon történő közlekedés, fizikai felkészítő során bekövetkező húzódás, rándulás és néha törés volt. A munkabalesetek során bekövetkezett sérülések (egészségkárosodások) egyike sem okozott maradandó egészségkárosodást.

A munkaképtelenséggel járó munkabalesetek esetén a munkavállalók a vonatkozó jogszabály szerint baleseti táppénzben részesülnek és a munkabalesetek bejelentésével, kivizsgálásával foglalkozó eljárásrendnek megfelelően a benyújtott jogos kárigényüket szintén megtéríti az Atomerőmű.

A bejelentett munkabalesetek kivizsgálását az 5/1993. (XII.26.) MüM rendelet alapján a munkabalesetek bejelentésével, kivizsgálásával foglalkozó eljárásrend szerint munkavédelmi szakemberek végzik. A kivizsgálás során feltárják a munkabalesetet előidéző elsődleges és hozzájáruló okokat és meghatározzák a felelős és a határidő feltüntetésével szükség szerint azokat a műszaki, szervezési, oktatási és adminisztratív intézkedéseket, amelyek végrehajtásával, nagy valószínűséggel a munkabaleset megismétlődése elkerülhető. Ilyen intézkedések voltak például a következők: karbantartási utasítás kiegészítése, a karbantartáshoz használt munkaeszköz módosítása, korlát átalakítása, közlekedési útvonal akadálymentesítése, közlekedési út burkolatának javítása, a munkabaleset tanulságainak oktatása.

A Nemzeti Munkaügyi Hivatal tájékoztatása szerint ún. balesetvizsgálattal kapcsolatban a Paksi Atomerőmű Zrt.-t érintő olyan panasz érkezett a Tolna Megyei Kormányhivatal Munkavédelmi és Munkaügyi Szakigazgatási Szervének Munkavédelmi Felügyelőségéhez, amelyben a munkabaleset fogalmának értelmezésében állt fenn jogi vita: a sérültek panasszal éltek, melyben kérték a balesetük munkabalesetté nyilvánítását. A munkavédelmi felügyelő a balesetvizsgálatainak eredményeként a baleseteket munkabalesetnek nyilvánította.

Bejelentést foglalkozási megbetegedésről a vizsgáló orvos tett. A vizsgálatban döntéshozatalra – az akkor hatályos jogszabályok szerint – az Országos Munka-és Foglalkozás-egészségügyi Intézet (OMFI) volt jogosult. A bejelentéssel kapcsolatos döntésről sem az Igazgatóság, sem a Felügyelőség nem rendelkezik információval.

A Paksi Atomerőmű Zrt.-vel kapcsolatban az elmúlt 3 évben összesen 6 esetben történt felügyelői intézkedés, amelyből 5 munkabalesetre, 1 foglalkozási megbetegedés bejelentésére vonatkozott. A foglalkozási megbetegedés bejelentésének vizsgálatát a Felügyelőség elvégezte és döntéshozatalra – az akkori állapot szerint – az OMFI részére megküldte. Két esetben a balesetet a munkavédelmi felügyelő a sérült panasza alapján indított vizsgálatban munkabalesetté minősítette. A felügyelő a munkáltatói balesetvizsgálatot egy esetben hiányosnak találta

és újabb vizsgálatot rendelt el. Egyetlen esetben balesetvizsgálatot tartott a felügyelő, melynek eredményeként – a további balesetek elkerülése érdekében – szervezési intézkedéseket írt elő. A Paksi Atomerőmű Zrt.-től hiányos adatszolgáltatása miatt szintén egy esetben kellett tájékoztatást kérni.

A Nemzeti Munkaügyi Hivatal álláspontja szerint a munkavállalói létszámhoz és a tevékenységhez képest jellemzően kevés a munkabaleset, és általában ezeket is megfelelően kivizsgálják, valamint meghozzák a szükséges intézkedéseket. A Felügyelőség általános tapasztalata szintén az, hogy Tolna megye munkáltatóinak munkavédelmi helyzetéhez viszonyítva a Paksi Atomerőmű Zrt. munkavédelmi tevékenysége példa értékű. A jogi előírásokat betartják, a munkavállalók védelmét többek között részletes szabályozásokkal, vizsgálatokkal, rendszeres oktatásokkal és vizsgáztatásokkal, feltételekhez kötött beléptetésekkel, az egyéni védőeszközök maradéktalan biztosításával, munkavédelmi képviselői tanáccsal magas színvonalon biztosítják.

Esélyegyenlőség követelménye

A Paksi Atomerőmű Zrt. rendelkezik esélyegyenlőségi tervvel. A megkeresésemre küldött tájékoztatás szerint az egyenlő bánásmód betartása és az esélyegyenlőség elősegítése érdekében az előzetes képzéshez, betanuláshoz kötött munkakörök betöltésénél a negyven felettiiek pályázatát nem utasítják el arra hivatkozva, hogy a képzés és a betanítás korukból következően már nem kifizetődő befektetés. Az álláshirdetések megfogalmazásakor és a munkavállalók kiválasztásánál kor, nem, nemzetiség, családi és egészségügyi állapot szempontjából nem tesznek különbséget. Ennek érdekében az álláshirdetések megjelentetéséhez az Atomerőmű esélyegyenlőségi referens egyetértését kéri.

Az Atomerőmű az esélyegyenlőségi tervben kötelezettséget vállalt arra, hogy a nők, 40 év feletti, roma identitású, fogyatékkal élő és családos munkavállalók esélyegyenlőségének elősegítése érdekében támogató intézkedéseket hoz, különösen a bérezés, szakmai előmenetel, képzés, munkakörülmények és a gyermekneveléssel és a szülői szereppel kapcsolatos kedvezmények terén.

A munkáltató elkötelezett továbbá az iránt, hogy a foglalkoztatás során megelőzi és megakadályozza a munkavállalók hátrányos megkülönböztetését. Ez kiterjed a munkaerő-felvételre, az alkalmazásnál a munkabérek, a jövedelmek, a juttatások, a képzés, a továbbképzés és egyéb ösztönzések meghatározására, az áthelyezés, a felmondás és egyéb foglalkoztatással összefüggő esetekre. Kiterjed továbbá a munkavállalók bármilyen, különösen koruk, nemük, családi állapotuk, nemzetiségük, fajuk, származásuk, vallásuk, politikai meggyőződésük miatti diszkriminációra. Ez alól kivétel a foglalkoztatás jellegéből, vagy természetéből egyértelműen következő, szükséges megkülönböztetés esetei.

Szakszervezeti jogok

A Paksi Atomerőmű Dolgozóinak Szakszervezete (továbbiakban PADOSZ) a Paksi Atomerőmű Zrt.-ben, a Paksi Atomerőmű területén tevékenykedő, az atomenergetikához, az Atomerőmű működtetéséhez kapcsolódó és annak szolgáltató, valamint a Paksi Atomerőmű által fenntartott intézményben rendelkezik tagsággal. Meghatározó tagságát a Paksi Atomerőmű munkavállalói teszik ki 779 taggal, valamint még tíz társaságnál rendelkezik összesen 619 taggal. A nyugdíjas tagokat is beszámítva a PADOSZ-nak mindösszesen 1722 tagja van.

A PADOSZ a szakszervezeti jogait a Munka Törvénykönyvében, a Munkavédelmi Törvényben, Villamosenergia-ipari Ágazati Kollektív Szerződésben (továbbiakban VKSZ), az Atomerőmű Zrt. Kollektív Szerződésében, valamint az Atomerőmű és a Paksi Atomerőműben működő szakszervezetek között kötött megállapodásban rögzítettek szerint gyakorolhatja. A szakszervezeti jogok, úgymint a kollektív szerződéskötési jog, a tájékoztatási, a tájékoztató, a konzultációs, a véleményezési jogok a hivatkozott kollektív szerződésekben lefektetett módon biztosítottak, azokkal élnek, élhetnek. A PADOSZ tájékoztatása szerint a törvényeket és megállapodásokat az Atomerőmű betartja és biztosítja a szakszervezet működtetéséhez szükséges feltételeket is, mint például a megfelelő inkastruktúrát, munkaerőt az adminisztrációs feladatok ellátásához, a híradástechnikai és az informatikai rendszerekhez való ingyenes hozzáférést, és egyéb a működéshez szükséges technikai szolgáltatást. A Paksi Atomerőmű lehetővé teszi a szakszervezeti információk közzétételét a saját belső információs csatornáin (intranet, Atomerőmű újság, Hírlevél). A szakszervezeti képzésekre – a szakszervezet tagságával arányosan meghatározott módon – évenként rendelkezésre bocsátja a tulajdonában álló üdülők közül (Balatonfüredi Rekreációs Központ, Faddi Pihenőtelep) a szakszervezet által igényeltet. Az Atomerőmű ezen felül elismeri és biztosítja a szakszervezeti munkával kapcsolatos utazási költségeket, valamint szakszervezeti kulturális programokhoz biztosít autóbuzos szállítást.

Évenként van helyi bértárgyalás és bérmegállapodás. A szakszervezetnek külön megállapodása van a munkavállalókat érintő belső szabályzatokra, eljárásrendekre, amelyekkel kapcsolatban – amennyiben módosításra, vagy kiegészítésre kerülnek –, a munkáltató felkérésére gyakorolhatják a véleményezési jogukat. A PADOSZ tapasztalata alapján a munkáltató a konstruktív javaslataikat, illetve véleményüket figyelembe veszi, vagy legalábbis komoly megfontolás tárgyává tette.

Összességében megállapítható, hogy szakszervezeti jogokat a munkáltató a törvényi előírásoknak megfelelően biztosítja. A kollektív szerződésekben lefektetett, a szakszervezetek működését szabályozó pontok betartásra kerülnek. A kollektív szerződésen kívüli kétoldalú megállapodásokban rögzítettek biztosítják a szakszervezet működtetéséhez szükséges feltételeket.

Munkavállalói juttatások

A Paksi Atomerőmű Zrt. mint munkáltató, vállalkozási szerződések alapján, az abban foglaltaknak megfelelően biztosít foglalkozás-egészségügyi szolgáltatást a Nukleo-Med Kft.-vel – mint foglalkozás egészségügyi központtal – kötött szerződésen keresztül a paksi telephelyen dolgozó munkavállalók részére. A társasági foglalkozás-egészségügyi szolgáltatás fő részterületei az alábbiak.

A munkaköri alkalmassági vizsgálatok: minden munkavállaló köteles évente időszakos alkalmassági vizsgálaton részt venni. A munkaköri alkalmassági vizsgálat során kiemelt figyelemmel kell lenni arra, hogy az Atomerőmű speciális munkahely, ennek megfelelően a primer, szekunder, terciér prevenció érdekében az elvégzendő vizsgálatok és a szükséges szakorvosi vizsgálatok köre kerül meghatározásra.

Kiemelt figyelmet kap a munkahelyi egészségmegőrzés is. Az Atomerőmű rendelkezik pszichológiai szolgáltatással: a foglalkozás-egészségügyi szakorvos együttműködik a hatósági jogosító vizsgára kötelezett munkavállalók pszichológiai állapotfelmérését végző pszichológussal az állapotfelmérés során a minősítések meghatározásában. A pszichológus a munka-alkalmassági vizsgálatok során, valamint egészségmegőrzés céljából a foglalkozás-egészségügyi szakorvossal együttműködik továbbá a munkavállalóknál kivizsgált testi tünetek, illetve stresszre romló pszichoszomatikus tünetek alapján, egyedi (pl. munkahelyhez, stresszhez, családhoz kapcsolódó) lelki problémák feltárása esetén. Szakmai tevékenységével segítséget nyújt a munkavállalók részére a kritikus, nehéz élethelyzetből adódó tünetek, megbetegedések orvoslásában.

A foglalkozás-egészségügyi szolgáltató közreműködik a társaság munka-egészségügyi, -fiziológiai, -higiénés és ergonómiai munkáltatói feladatainak megoldásában, a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény 21. § (3) és a 23. § (2) bekezdéseiben előírtak szerint.

A Paksi Atomerőmű Zrt.-nek influenza alatt biztosítani kell az alaprendeltetéséből adódó villamos energiatermelési feladatait és a nukleáris biztonság folyamatos fenntartását. Az influenzára történő felkészülés ezért elengedhetetlen a megbetegedési és halálozási ráta minimalizálásának, az energiatermelés és a nukleáris biztonság fenntartásának és az üzletmenetben keletkező zavarok elkerülésének tekintetében. A munkavállalók egészségmegőrzése érdekében a kritikus munkakörökben alkalmazottak részére influenza elleni védőoltás igénybevételeire biztosítanak lehetőséget.

Az atomerőmű a munkavállalók kábítószermentes állapot ellenőrzését végeztet, pozitív eredmény esetén az igazságügyi orvos szakértői intézethez fordulnak, a vonatkozó belső szabályzat betartásával. Alkoholos vérvizsgálat elvégzése kapcsán a vonatkozó szabályozás szerint az előállított személytől, munkavállalótól vérmintát vesz a szolgáltató hatósági vizsgálat céljából, orvosi vizsgálatot végez az alkoholos befolyásoltág mértékének megállapítására, az előírás szerint lezárt vizsgálati anyagot a rendésznek átadja továbbítás céljából, a Rendészeti Osztály visszajelzése alapján az érintett személynél soron-kívüli alkalmassági vizsgálatot végez, és további utasításokkal látja el a munkavállalót.

A fentiekben túl a foglalkozás-egészségügyi központ végzi a társaság paksi telephelyén, üzemi területen előforduló balesetek, roszullétek ellátását négyoldalú megállapodásban – Paksi Atomerőmű Zrt., OMSZ, Nukleo-Med Kft., Atomix Kft., Tűzoltóság – rögzített keretek alapján. A foglalkozás-egészségügyi szolgáltatáshoz, egyéb jogszabályi kötelezettségekhez kapcsolódóan további vállalkozási, illetve egészségügyi szolgáltatások igénybevétele biztosított szerződéses jogviszony alapján, mint például rehabilitációs gyógytorna, gyógyszerműveg támogatás, allergológiai szakvizsgálat.

Végül a Paksi Atomerőmű Zrt. rendkívül széleskörű jutalmazási, valamint béren kívüli juttatási rendszerrel is rendelkezik. A huszonöt, negyven, ötven évet munkaviszonyban töltött munkavállalók részére például ún. jubileumi jutalom jár. A jubileumi jutalom a munkavállaló másfél havi személyi alapbére, melyet az esedékesség hónapjában kell kifizetni részére. A tárgyévi bérköltség terhére a május havi bérrrel együtt fizetik a 13. havi fizetést. A rendkívüli munkák elvégzésében kiemelkedő teljesítményt nyújtó munkavállalók munkájuk gyors elismeréseként „Vezérigazgatói Dicséret”-ben részesíthetők. Az elismerés formája névre szóló oklevél, valamint pénzjutalom. Az arra jogosult munkavállalók benyújthatnak ún. kölcsönigényt, mely a jogszabályban felsoroltak szerint fordítható vásárlásra, építésre, bővítésre, korszerűsítésre, valamint pénzügyi hitel csökkentésére. A jogszabályi feltételeken túl az Atomerőmű belső utasítása szabályozza a kölcsön igénybevételeinek feltételeit, amely kiemelt figyelmet fordít a több családtagot eltartó munkavállalók, letelepedni kívánó fiatal szakemberek támogatására is. A nehéz élethelyzetbe került, vagy fiatal, lakással nem rendelkező munkavállalóknak lehetőségük van arra is, hogy átmenetileg a munkáltatótól béreljenek lakást. Pótszabadság jár a társaságnál megszakítás nélkül üzemelő munkahelyeken rendszeresen folytonos, vagy folyamatos munkarendben rendes munkaidőben foglalkoztatott munkavállalóknak, ha munkaszüneti napon munkarendjük szerint ténylegesen munkát végeznek. A pótszabadságban részesülők a teljesítést követően jogosultak annak kivételére.

Felmerült hiányosságok

Rendszeres munkaügyi ellenőrzés

A Nemzeti Munkaügyi Hivatal tájékoztatása szerint rendszeresen, állandó jelleggel sem a Munkaügyi Hivatal, sem a Tolna Megyei Kormányhivatal Munkavédelmi és Munkaügyi Szakigazgatási Szervének Munkavédelmi Felügyelősége nem folytat munkaügyi ellenőrzést a Paksi Atomerőmű Zrt.-nél.

Tekintettel arra, hogy az országban egyedülálló létesítményről van szó, amelyben a munkavállalók többsége speciális körülmények és rendkívüli feltételek között látja el feladatait, álláspontom szerint nem elegendő, hogy a

Felügyelőség alkalmanként folytat ellenőrzést az atomerőműben. A megelőzés és a folyamatos jogkövetés érdekében jelen esetben az állandó kontroll elengedhetetlen.

Szakszervezeti tisztségviselők hátrányos megkülönböztetése

A PADOSZ beszámolója szerint a tisztségviselők negatív megítéléséről, vagy esetleges hátrányos megkülönböztetéséről csak szórványosan van tudomásuk. Ezek is jobbra feltételezésekből, illetve érzésekből fakadnak. Tény azonban, hogy jelzéseket kaptak arról: egyes munkahelyi vezetők ellenérzéssel vannak a szakszervezeti tisztségviselőkkel szemben. Ez talán a tisztségviselők jutalomban való részesülésében érezhető leginkább, bár ez nem bizonyított. A PADOSZ véleménye szerint különösen ott tapasztalható a hátrányos megkülönböztetés gyanúja, ahol autokratikus típusú a vezető, illetve a szakszervezetnek ellentétes véleménye van, vagy volt egy bizonyos kérdésben, mint amit az adott munkahelyi vezető képviselt. A jelenséget a szakszervezet mindazonáltal nem tartja általánosnak, sőt kifejtette, hogy összességében a munkahelyi vezetők és a tisztségviselők viszonya megfelelő.

Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 9. §-a alapján közvetett hátrányos megkülönböztetésnek minősül az a közvetlen hátrányos megkülönböztetésnek nem minősülő, látszólag az egyenlő bánásmód követelményének megfelelő rendelkezés, amely egyes személyeket vagy csoportokat lényegesen nagyobb arányban hátrányosabb helyzetbe hoz, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben lévő személy vagy csoport volt, van vagy lenne. A törvényben foglaltak szerint továbbá az egyenlő bánásmód követelményének sérelmét jelenti különösen, ha a munkáltató a munkavállalóval szemben közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetést alkalmaz, különösen a jogszabályban kiemelt rendelkezések meghatározásakor, valamint azok alkalmazásakor, mint például a foglalkoztatási jogviszony vagy a munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony alapján járó juttatások megállapításában és biztosításában, a tagsággal vagy részvétellel kapcsolatban a munkavállalók szervezeteiben, valamint az előmeneteli rendszerben.

A munkáltatónak tehát kiemelt figyelmet kell fordítania arra, hogy a szakszervezeti tisztségviselőket jutalmazásuk, előmenetelük, továbbá napi munkavégzésük során ne érhesse közvetlen vagy közvetett diszkrimináció, illetve ne merülhessen fel annak gyanúja sem. A Paksi Atomerőmű Zrt-nek alacsonyabb vezetői szinteken is kötelessége az egyenlő bánásmód követelményéről tájékoztatni minden munkavállalóját, valamint rendszeresen ellenőrizni annak betartását. A szakszervezet által képviselt véleménykülönbség nem hozhatja hátrányos helyzetbe a szakszervezeti tisztségviselőket a közvetlen feletteseiknél.

Szakszervezeti kifogások

A PADOSZ tájékoztatása alapján több olyan eset fordult már elő, amikor a munkáltató a munkavállalókat érintő megállapodásokat nem tartotta be, illetve egyoldalú intézkedést tett. Az elmúlt 3 évben előfordult „kifogás” eseteket két részre lehet bontani. Az egyik esetszoportnál a szakszervezet csak előkészítette a kifogást és annak benyújtásáig nem jutott el, illetve jelezték a munkáltatónak, hogy ha nem vonja vissza az intézkedését, akkor élnek ezzel az eszközzel, és annak a hatására a munkáltató megváltoztatta, vagy visszavonta az intézkedést. A másik csoportba azok az ügyek tartoznak, ahol benyújtották a kifogást, majd az arról folytatott tárgyalás eredménytelensége után bírósághoz fordultak. A PADOSZ kiemelte, hogy utóbbi esetekben jellemzően olyan ügyekről van szó, amelyek esetén jogszabályi változás, vagy egyéb felsőbb utasítás végrehajtása miatt keletkezett a probléma.

A szakszervezet válaszelevelében foglaltak szerint az ombudsmani megkeresést megelőzően, 2012 februárjában a Paksi Atomerőmű Zrt. – tulajdonosi utasításra – egyoldalú intézkedéssel felfüggesztette a jutalmak kifizetését. Ebben az esetben a szakszervezet kénytelen volt kifogást benyújtani, majd annak eredménytelensége után bírósághoz fordulni.

A szakszervezeti kifogások jelentősége abban is megfigyelhető, hogy rámutatnak arra: a munkáltató milyen gyakran nem tartja be a munkavállalókat érintő megállapodásokat, illetve tesz-e – a munkavállalókra hátrányos – egyoldalú intézkedéseket. A Paksi Atomerőmű esetében látható az együttműködési szándék, hiszen az esetek többségében a szakszervezetnek elegendő volt jelezni a problémát és a munkáltató megváltoztatta, vagy visszavonta az intézkedést. *Mindamellert az atomerőmű köteles különös figyelmet fordítani a munkabérek és jutalmak jogszerű, a munkavállalókat képviselő szervezetekkel kötött megállapodások szerinti teljesítésére.*

Munkavállalói nyilvántartás

A Paksi Atomerőmű Zrt. válaszelevele, valamint a szakszervezet tájékoztatása alapján a családi kötelezettségekkel rendelkező munkavállalók nyilvántartása céljából, a kedvezmények kihasználhatósága érdekében a munkáltató bevezette az ún. „eltartott gyermekek számáról” szóló nyilatkozatot.

A munkáltató a nyilvántartás vezetését azzal indokolta, hogy a családos munkavállalók számára külön kedvezményeket is biztosít az Atomerőmű, melyek az alábbiak. A rendes szabadságkeret terhére szabadságot biztosít a rendkívüli családi események, például gyermekszületés, gyermek ballagása esetére. Biztosítja a munkavállalók gyermekei számára szakmai gyakorlat, diplomamunka konzultáció lehetőségét. Karácsonyra képeslapot küld minden gyermekgondozási távolléten lévő munkavállaló számára, továbbá elérhető számukra is a cég belső Intranet hálózata, melyben értesülhetnek minden a cég életében fontos kérdésről, történésről. A Villamosenergia-ipari Ágazati Kollektív szerződés alapján a munkavállalót pótszabadság illeti meg, amely házasságkötés esetén 2 nap, gyermeke születése esetén – a törvényileg biztosított szabadságon felül – 3 nap. A

PADOSZ ugyanezeket a munkavállalói kedvezményeket sorolta fel.

A fentiek alapján azonban nem igazolt egy állandó, a munkavállalók családi állapotát tartalmazó nyilvántartás vezetése és fenntartása, hiszen a kedvezményekre – amikor azt a munkavállaló igénybe kívánja venni – egyedi esetenként is jelentkezhetne, sőt szükséges is az kedvezmény egyedi igénybevételének jelzése a munkáltató felé, például, ha családi okokból kíván szabadságot kivenni vagy a gyermeke szeretne a munkáltatónál szakmai gyakorlaton részt venni. Mindazonáltal állandó kedvezmények – például állandó munkaidő kedvezmény – esetén is a munkavállaló döntési joga az, hogy az adott kedvezménnyel kíván-e élni, egy családi állapotról vezetett nyilvántartás alapján az automatikusan nem adható. *Ezért a nyilvántartás fenntartása álláspontom szerint nem indokolt és nem szolgálja a munkavállalók érdekét. Az egyenlő bánásmód elvének tiszteletben tartása során annak megelőzése is rendkívül fontos, hogy a családos, gyermeket nevelő munkavállalókat se érhesse hátrányos megkülönböztetés.*

Intézkedéseim

Figyelemmel arra, hogy a vizsgálatom során alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel, azt külön intézkedés kezdeményezése nélkül zártam le. Felhívom azonban az érintett szervek figyelmét, fordítsanak kiemelt figyelmet a jelentésemben megállapított hiányosságokra és az azokból esetlegesen fakadó jövőbeni visszásságok megelőzése érdekében tegyék meg a szükséges lépéseket a megszüntetésükre,

Budapest, 2012. június 22.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-2801/2012

A Paksi Atomerőmű működése – munkavédelem, esélyegyenlőség

Előadó: dr. Barta Eszter

Az eljárás megindítása

Az alapvető jogok biztosához 2012. február 24. napján érkezett állampolgári beadvány szerint a panaszos a nyelvvizsga hiánya miatt nem kapja kézhez a diplomáját, ennek következtében elveszítette az állását. Három éve munkanélküli, a kialakult helyzet családjá megélhetését veszélyezteti.

A panaszos beadványában kifogásolta a diploma megszerzését nyelvvizsgához kötő jogszabályi előírásokat. Álláspontja szerint a szabályozás méltánytalan, mert nincs tekintettel arra, hogy nem mindenki alkalmas egyformán az idegen nyelvek elsajátítására. Sérelmezte továbbá, hogy 40. életéve betöltése ellenére nem vonatkozik rá a nyelvvizsga-kötelezettség alóli mentesség, továbbá méltányossági alapon sem sikerült hozzájutnia a diplomájához.

A beadványban foglaltak alapján felmerült a jogállamiság elvéből származtatható jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam az ügyben. A tényállás feltárása érdekében a panaszost a beadvány kiegészítésére hívtam fel, valamint megkerestem a Pécsi Tudományegyetem (a továbbiakban: egyetem) Felnőttképzési és Emberi Erőforrás Fejlesztési Karának dékánját.

A megállapított tényállás

A beadvány szerint a panaszos 1992-től dolgozott köztisztviselőként a székesfehérvári munkaügyi kirendeltségen. Egy vonatkozó kormányrendelet¹ szakirányú végzettség megszerzését írta elő, ezért 1997-ben beiratkozott a Pécsi Tudományegyetem Felnőttképzési és Emberi Erőforrás Fejlesztési Karának személyügyi szervező szakára. 2000-ben sikeres záróvizsgát tett, a diplomáját azonban a nyelvvizsga hiánya miatt nem adták ki részére. A panaszos munkáltatója az egyetem által a sikeres záróvizsga letételéről kiállított igazolást nem fogadta el a szakirányú végzettség igazolásául. Miután a panaszosnak többszöri próbálkozása ellenére sem sikerült az előírt nyelvvizsgát letennie, 2009-ben megszűnt a közszolgálati jogviszonya.² A panaszos több fórumon kérelmezte, hogy méltányosságából adják ki a diplomáját, a megkeresett szervek azonban a jogszabályokra hivatkozással nem teljesítették a kérelmét.

A panaszos 2011. december 10-én kérelemmel fordult az *Oktatási Hivatalhoz*, hogy engedélyezzék a diplomája méltányosságból történő kiadását. A kapott tájékoztatás szerint az Oktatási Hivatal elnöke a jogszabály által szabályozott kérdésben méltányossági jogkörrel nem rendelkezik, ugyanígy a miniszter, illetve az oktatásért felelős államtitkár sem. Méltányossági kérelem a felsőoktatási intézmény vagy annak kara vezetőjéhez nyújtható be, azonban a dékánt és a rektort is köti a törvényi szabályozás. A fentiek alapján az oklevél megszerzésének a hallgatói jogviszony létesítésekor meghatározott idegennyelvi követelményeit a panaszosnak ugyanúgy teljesítenie kell, mint bármely más állampolgárnak. Egyebekben tájékoztatták, hogy a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: 2005. évi Ftv.) 62. § (7) bekezdése értelmében, ha az oklevél kiadására azért nincs lehetőség, mert a nyelvvizsga-bizonyítványt nem tudták bemutatni, a felsőoktatási intézmény igazolást állít ki. Ez az igazolás azonban végzettséget és szakképzettséget nem igazol, csupán a záróvizsga eredményes letételét tanúsítja. A nyelvvizsga hiányában kiállítható igazolás közalkalmazotti jogviszony, munkaviszony létesítésére nem fogadható el.

A panaszos a *köztársasági elnöknek* írt, 2011. december 10-én kelt levelében szintén a diplomája

méltányosságából történő kiadásával kapcsolatban kért segítséget. A kérelmet elutasították, de másolatban megküldték a Nemzeti Erőforrás Minisztérium (NEFMI) oktatásért felelős államtitkárának. A *NEFMI Felsőoktatás Fejlesztési Főosztálya* válaszában a 2005-ös Ftv-re, illetve a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvényre (a továbbiakban: 2011. évi Ftv.) hivatkozva tájékoztatta a panaszost, hogy a törvény alapján sem a minisztériumnak, sem a köztársasági elnöknek nincs hatásköre egyedi esetekben mentességet adni a nyelvvizsga kötelezettség alól, hiszen azt jogszabály nem teszi lehetővé. A felsőfokú tanulmányok befejezését igazoló oklevél kiadásának feltételül szabott nyelvismeret nélkül az oklevél továbbra sem adható ki. A panaszos ezt követően 2012. február 22-én ismételt kérelemmel fordult a NEFMI Felsőoktatás Fejlesztési Főosztályához, amire (a 2012. március 21-ig bezárólag rendelkezésemre álló információk szerint) nem kapott választ.

A panaszos 2012. január 7-én levelet írt a *Pécsi Tudományegyetem dékánjának*, melyben kérte, hogy diplomáját a módosított (2011-es) felsőoktatási törvény alapján adják ki. Tudomása szerint ugyanis az új szabályozás értelmében mentesülnek a nyelvvizsga-követelmény teljesítése alól azok, akik a sikeres záróvizsga napjától számított három éven belül nem mutatták be a nyelvvizsga bizonyítványukat. A dékán válaszában arról tájékoztatta a panaszost, hogy a vonatkozó jogszabályok, a rendelkezésére álló dokumentumok, valamint az egyetemnek a kérdéses időtartamban hatályos Tanulmányi és Vizsgaszabályzata (TVSZ) alapján a személyügyi szervező főiskolai szakon, alapképzésben, levelező munkarendben a diploma megszerzéséhez a hallgatók egy élő nyelvből egy állami vagy annak megfelelő, egy- vagy kétnyelvű, alapképzésű „C” típusú nyelvvizsga követelményt kell, hogy teljesítsék. Tájékoztatta továbbá, hogy a TVSZ 14. § (1) bekezdése alapján a nyelvvizsgák ügyében méltányosság nem gyakorolható, ezért azoknak, akik a 2005. évi Ftv. 150. §-ában leírt, életkorhoz kötött kedvezményt nem vehetik igénybe, illetve akik a 61. §-ban a fogyatékkal élők számára meghatározott kedvezményekkel sem élhetnek, a szak képesítési követelményeiben előírt nyelvvizsgát kell teljesíteniük.

Felhívta a figyelmet arra is, hogy a 2011. évi Ftv. 107. §-a³ értelmében az oklevél megszerzéséhez előírt általános nyelvvizsga-követelmény teljesítése alól valóban mentesülnek azok a hallgatók, akik a sikeres záróvizsga napjától számított három éven belül nem mutatták be a felsőoktatási intézménynek az általános nyelvvizsgát igazoló okiratot, de csak abban az esetben, ha az általános nyelvvizsga-követelmény teljesítése helyett a felsőoktatási intézmény által szervezett külön nyelvi vizsgát tesznek. Erre a törvény értelmében akkor van lehetőség, ha a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzata így rendelkezik, vagyis az intézmények nem kötelesek élni ezzel a lehetőséggel. A dékán tájékoztatása szerint a jogszabályi lehetőség végrehajtásáról a felsőoktatási intézmények még nem hoztak nyilvánosságra információt, ezért a nyelvi követelmények alól jelen pillanatban kizárólag a jogszabályi feltételek teljesülése esetén adható mentesség.

Érintett alapvető jogok és értékek

- *jogállamiság elve, és az abból fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság (a törvényi felsorolás alapján ideértve a közszolgálatot végző szervezetet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A széles körű autonómiával bíró felsőoktatási intézmények vizsgálata minden esetben különös körültekintést igényel. Az eddigi gyakorlat értelmében, az alapvető jogok biztosának jogelődjei közül az állampolgári jogok országgyűlési biztosai az oktatással, képzéssel, vizsgáztatással és a vizsgán nyújtott teljesítmény értékelésével kapcsolatos panaszok alapján vizsgálatot nem folytatott.⁴ Azokban az esetekben azonban, amikor a panasz a felsőoktatási intézményen belüli jogorvoslati eljárással, szabályozási kérdéssel, vagy oklevél kiadásával kapcsolatosak, a jogelőd biztosok rendszerint folytattak alapvető vizsgálatot, ha annak egyéb feltételei fennálltak.

A konkrét ügyben a beadványozó nem kifejezetten a felsőoktatási intézmény eljárását, hanem sokkal inkább az oklevél megszerzését nyelvvizsgához kötő szabályozást kifogásolta. Az Ajbt. 37. §-a értelmében, hogy ha az alapvető jogok biztosai álláspontja szerint a visszasság valamely jogszabály felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszasság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra jogosult szervnél jogszabály módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

Az Ajbt. 2. § (3) bekezdése lehetőséget biztosít továbbá arra is, hogy az alapvető jogok biztosai kezdeményezze az Alkotmánybíróságnál a jogszabályok Alaptörvénnyel való összhangjának felülvizsgálatát abban az esetben, ha szakmai meggyőződése szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Ennek eldöntése érdekében áttekintettem az Alkotmánybíróság, valamint az országgyűlési biztosok felsőoktatási nyelvvizsga-követelménnyel összefüggő gyakorlatát.

A lefolytatott vizsgálat alapján az alábbi megállapításokat teszem.

II. Az ügy érdeme tekintetében

A panaszos 1997-ben kezdte meg tanulmányait, ezért – főszabály szerint – az akkor hatályos törvényi és egyéb előírásokat kell alapul venni az ügy megítélésénél. A vizsgálat során tehát elsősorban azt kellett megállapítani, hogy milyen jogszabályok, illetve belső, intézményi szabályzatok rendezték a diploma megszerzéséhez kapcsolódó nyelvi követelményeket a kérdéses időszakban. Ugyanakkor azt is áttekintettem, hogyan változtak a vonatkozó felsőoktatási szabályok napjainkig, a jogszabály kifejezett rendelkezése folytán ugyanis a rendelkezések visszaható hatályú alkalmazására is sor kerülhet.

A felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: 1993. évi Ftv.) a tárgyi időszakban az oklevél kiadása feltételeként nem írt elő általános nyelvvizsga kötelezettséget, az Ftv. 95. § (4) bekezdés b) pontjának 1996. szeptember 1-jétől hatályos rendelkezése alapján azonban a záróvizsgára bocsátás feltételei közé tartozott az intézmény által előírt nyelvismeret megszerzésének igazolása.

Az egyetemről kapott tájékoztatás szerint a kérdéses időszakban az intézmény által a személyügyi szervező főiskolai szakon előírt nyelvi követelmény egy alapfokú „C” típusú nyelvvizsga volt. Az egyetem által részemre megküldött TVSZ alapján megállapítható, hogy a nyelvi követelmények teljesítése az abszolutorium kiállításának feltétele volt, a panaszost tehát záróvizsgára sem bocsáthatták volna nyelvvizsga hiányában.

A korábbi ombudsmani jelentésekben⁵ kifejtettekre figyelemmel ez az eljárás önmagában is jogszabálysértő. Akármennyire is a hallgatók érdekében tette lehetővé az oktatási intézmény a záróvizsga letételét nyelvvizsga hiányában, mivel ez tartalmában ellentétes volt a felsőoktatási törvénnyel, ilyen döntést érvényesen – az erre felhatalmazó szabály hiányában – nem hozhatott, és nem alkalmazhatott volna. *Az Ajbt. 18. § (5) bekezdése alapján azonban – mivel a panasz előterjesztését megelőzően egy évnél régebben történt – az egyetem abszolutorium kiállítására irányuló döntését nem vizsgálhattam.*

A nyelvi követelményekkel kapcsolatos felsőoktatási szabályok alakulása

1. Az 1993. évi Ftv. 2003. július 1-jétől hatályos szabálya értelmében már nem volt elegendő az intézmény által előírt nyelvismeret megszerzésének igazolása, az oklevél kiadásának feltétele – amennyiben az Ftv. másként nem rendelkezett – az alapképzési szakok és szakirányú továbbképzési szakok képesítési követelményeiről szóló kormányrendeletben, illetve miniszteri rendeletben a záróvizsgára bocsátás előfeltételeként előírt államilag elismert vagy azzal egyenértékű nyelvvizsga követelmény teljesítése volt.⁶

Az egyetem honlapján közzétett tájékoztató szerint a személyügyi szervező szakos hallgatók számára a nyelvi követelményeket a 129/2001. (VII.13.) Korm. rendelet 1. számú melléklete tartalmazza. Eszerint a főiskolai szintű képzésben egy élő idegen nyelvből kell egynyelvű vagy kétnyelvű középfokú „C” típusú államilag elismert vagy azzal egyenértékű nyelvvizsgát tenni. *Ez a szigorúbb követelmény a panaszos esetében nem alkalmazandó, hiszen még a hivatkozott Korm. rendelet hatálybalépését megelőzően befejezte tanulmányait.*

A 2003-as módosítás nyomán bekerült a törvénybe, hogy amennyiben a 86. § (2) bekezdése szerint a képesítési követelmények általános nyelvvizsgát írnak elő, a követelmény teljesítése alól mentesülnek azok az egyetemi és főiskolai szintű képzésre felvett hallgatók, akik a beiratkozás évében legalább a 40. életévüket betöltik.⁷ A 2003. évi XXXVIII. törvény értelmében ezt a rendelkezést az alapképzésben, szakirányú továbbképzésben azon hallgatói jogviszonnyal rendelkezőkre is alkalmazni kellett, akik a megkezdett tanulmányaik során a szak képesítési követelményeiben meghatározott képzési idő alatt betöltik a 40. életévüket, valamint azokra a jelöltekre, akik az intézményi Szabályzatban foglaltak szerint időpont megállapításával engedélyt kaptak a nyelvvizsga követelményeinek záróvizsga-időszakot követő teljesítésére, és ezen időpontig betöltik 40. életévüket.⁸

2. A 2006. március 1-jén hatályba lépett új felsőoktatási törvény hatályon kívül helyezte az 1993. évi Ftv-t, valamint az azt módosító törvényeket, köztük a 2003. évi XXXVIII. törvényt. A 2005. évi Ftv. jelenleg is hatályos szabályai szerint a felsőfokú tanulmányok befejezését igazoló oklevél kiadásának előfeltétele a sikeres záróvizsga, továbbá – ha e törvény másképp nem rendelkezik – az előírt nyelvvizsga letétele. Ha a képzési és kimeneti követelmény szigorúbb feltételt nem állapít meg, az oklevél kiadásához a hallgatónak be kell mutatnia azt az okiratot, amely igazolja, hogy a) alapképzésben egy középfokú „C” típusú általános nyelvi, b) mesterképzésben a képzési és kimeneti követelményekben meghatározott államilag elismert vagy azzal egyenértékű nyelvvizsgát tett.⁹ Az előzőekben meghatározottakat a 2005. évi Ftv. alapján indított képzések és kiadott oklevelek tekintetében kell alkalmazni. A nyelvvizsga-bizonyítványt az 1993. évi felsőoktatásról szóló törvény rendelkezései alapján az oklevél kiadásának előfeltételeként akkor kell megkövetelni, ha a képzés indításakor annak meglétét előírták.¹⁰

A 2005-ös Ftv. az 1993. évi Ftv.-hez hasonlóan tartalmazza azt a szabályt, hogy ha az oklevél, illetve bizonyítvány megszerzésének az előfeltétele az általános nyelvvizsga megléte, a követelmény teljesítése alól mentesülnek azok a hallgatók, akik tanulmányaiknak első évfolyamon történő megkezdésének évében legalább a negyvenedik életévüket betöltik. Ez a rendelkezés azoknál alkalmazható utóljára, akik a 2015/2016. tanévben tesznek záróvizsgát¹¹. A korábbi szabályozással ellentétben ugyanakkor ez a rendelkezés nem alkalmazható azokra a hallgatókra, akik a képzési idő alatt, illetve a nyelvvizsga követelmény teljesítésére az intézmény által engedélyezett időn belül töltik be 40. életévüket.

A hatályos szabályokból tehát szintén az következik, hogy a panaszos esetében az oklevél kiadásának előfeltétele az intézmény által a tanulmányai megkezdésekor előírt nyelvismeret megszerzésének igazolása, vagyis egy alapfokú „C” típusú nyelvvizsga letétele. Megállapítható továbbá, hogy a panaszos mentességre nem hivatkozhat, hiszen a tanulmányai megkezdésekor a 40. életévét még nem töltötte be.

3. A 2011. évi Ftv. 2012. szeptember 1-jén hatályba lépő rendelkezései a nyelvvizsga követelmények,¹² illetve az azok alóli mentesség¹³ tekintetében lényegében megegyeznek a hatályos szabályozással. A mentesség szabályai ugyanakkor kiegészülnek azzal, hogy ha a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzata így rendelkezik, az oklevél, illetve a bizonyítvány megszerzéséhez előírt általános nyelvvizsga-követelmény teljesítése alól mentesülnek azok a hallgatók is, akik a sikeres záróvizsga napjától számított három éven belül nem mutatták be a felsőoktatási intézménynek az általános nyelvvizsgát igazoló okiratot és az oklevél, illetve a bizonyítvány megszerzéséhez előírt általános nyelvvizsga-követelmény teljesítése helyett a felsőoktatási intézmény által szervezett külön nyelvi vizsgát tesznek. Ez a rendelkezés azoknál alkalmazható utóljára, akik a 2012/2013. tanévben tesznek záróvizsgát.¹⁴

Ez utóbbi mentességi szabály az Oktatási, tudományos és kutatási bizottság módosító javaslata nyomán került be az Ftv. szövegébe. A módosító javaslat eredeti formájában – a felsőoktatási intézmény ilyen irányú döntése esetén – általános „amnesztiát” biztosított volna a nyelvvizsga-követelmény teljesítése alól azoknak a hallgatóknak, akik a sikeres záróvizsga napjától számított három éven belül nem mutatták be a felsőoktatási intézménynek az általános nyelvvizsgát igazoló okiratot. A nemzeti erőforrás miniszter zárószavazás előtti módosító javaslatára ez a szabály annyiban szigorodott, hogy ilyen esetben az intézmény által szervezett külön nyelvi vizsgát kell tenni a hallgatóknak.

A módosító javaslat indokolása értelmében a jogalkotó ezzel kezelni kívánta azt a társadalmi problémát, amely szerint számos volt hallgató azért nem kaphatja meg egyáltalán az oklevelét és nem dolgozhat a szakmájában, mert nem rendelkezik nyelvvizsgával. Az életkorhoz kötött mentesség mellett indokolt azokra is figyelmet fordítani, akik esetében – az időmúlásból következően – nem várható reálisan a követelmény teljesítése, de tudásuk ugyanezen okból avulhat. Társadalmi szempontból ugyanis kedvezőbb lehetővé tenni a nyelvvizsga nélküli munkavégzést, mint a teljes tiltást alkalmazni, mivel ez utóbbi esetben a tanulmányokba befektetett egyéni és társadalmi erőfeszítés egyáltalán nem hasznosulhat.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a panaszos által megfogalmazott kifogások az egyedi ügyön túlmutató jelentőségűek, az állampolgárok nagyobb csoportját érintő problémáról van szó. Alkotmányossági szempontból ugyanakkor senkinek nincs alanyi joga ahhoz, hogy diplomát szerezzen vagy mentesüljön az ehhez szükséges nyelvvizsga követelmény alól. Az Ajbt. 37. §-a értelmében jogszabály módosításának kezdeményezésére akkor van lehetőségem, ha a jogszabály hiányossága, illetve nem megfelelő rendelkezése folytán a panaszos alapvető joga sérül vagy annak közvetlen veszélye fennáll. Tekintettel arra, hogy a vizsgálat során a panaszos alapvető jogával összefüggő visszasságot nem tártam fel, nem áll módomban kezdeményezni az Ftv. vonatkozó szabályainak módosítását.

A diploma kiadását nyelvvizsgához kötő jogszabályok alkotmányossága

Az Alkotmánybíróság a nyelvvizsga és a diploma viszonyáról már többször is állást foglalt,¹⁵ mindig alkotmányosnak tekintve a diploma (oklevél) kiadásának állami(lag elismert) nyelvvizsgához kötését. Ezzel ellentétes vélemény tudomásom szerint egy esetben került megfogalmazásra, a 1025/B/2008. AB határozathoz fűzött *különvélemény*¹⁶ formájában. Eszerint a felsőoktatás tartalma meghatározott foglalkozásokhoz szükséges elméleti és gyakorlati ismeretek megszerzése, illetve átadása. A felsőoktatási törvény alapján az államilag elismert nyelvvizsga az oklevél érvényességének a szakképzettség megszerzéséhez járuló többletfeltétele. Ez a jogszabályi rendelkezés korlátozza a sikeres záróvizsgát tett és ezzel a törvény szerint a foglalkozás gyakorlásához a jogszabály szerint szükséges ismeretet és készséget megszerzett hallgatóknak a foglalkozás szabad megválasztásához fűződő alapjogát. A különvélemény szerint a vitatott korlátozás szükségtelen és aránytalanul súlyos, hiszen az egyik oldalon egy alapjog gyakorlásának jogi lehetetlensége áll, a másik oldalon egy általános és más módon is előmozdítható közérdek, a nyelvtudás előmozdítása.

Álláspontom szerint – az Alkotmánybíróság következetes gyakorlatára is tekintettel – a diploma megszerzését nyelvvizsgához kötő jogszabályi rendelkezések alaptörvény-ellenessége nem állapítható meg, ezért az Ajbt. 2. § (3) bekezdésében foglalt utólagos normakontrollra irányuló kezdeményezési jogommal nem kívánok élni. Felhívom azonban a figyelmet, hogy az alkotmánybírásról szóló 2011. évi CLI. törvény (Abtv.) 26. § (1) bekezdése alapján az egyedi ügyben érintett személy vagy szervezet alkotmányjogi panasszal fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha az ügyben folytatott bírósági eljárásban alaptörvény-ellenes jogszabály alkalmazása folytán az Alaptörvényben biztosított jogának sérelme következett be, és jogorvoslati lehetőségeit már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 26. § (2) bekezdése értelmében az Alkotmánybíróság eljárása kivételesen akkor is kezdeményezhető, ha az alaptörvény-ellenes jogszabály rendelkezésének alkalmazása vagy hatályosulása folytán közvetlenül, bírói döntés nélkül következett be a jogsérelem, és nincs a jogsérelem orvoslására szolgáló jogorvoslati eljárás, vagy a jogorvoslati lehetőségeit az indítványozó már kimerítette.

A panaszos által feltett, a jelentésben eddig meg nem válaszolt kérdések

1. Arra a kérdésre, hogy miért nem fogadta el a panaszos munkahelye azt, hogy az egyetem leigazolta a szakirányú végzettséget, az Oktatási Hivatal részben már megadta a választ. A 2005. évi Ftv. 62. § (7) bekezdése kimondja, hogy a felsőoktatási intézmény által nyelvvizsga-bizonyítvány hiányában kiállított, a záróvizsga eredményes letételét tanúsító igazolás végzettséget és szakképzettséget nem igazol, márpedig a köztisztviselők képesítési előírásairól szóló 9/1995. (II.3.) Korm. rendelet meghatározott szakképesítést írt elő a köztisztviselői kinevezéshez. A

rendelet hatálybalépésekor már közszolgálati jogviszonyban állók legalább 10 éves szakmai gyakorlat esetén mentesülhettek a képesítés megszerzése alól.

Meg kell jegyezni ugyanakkor, hogy a konkrét ügyben az egyetem 2000. július 26-án állította ki a kérdéses igazolást a panaszos részére, amikor a 2005. évi Ftv. értelemszerűen még nem volt hatályban. Az 1993. évi Ftv. pedig nem tartalmazott ilyen szabályt, hiszen általános nyelvvizsga kötelezettség még nem volt, az intézmény (illetve később a külön jogszabály) által előírt nyelvismeret igazolása pedig a záróvizsgára bocsátás előfeltétele volt, ebből következően ilyen igazolás kiállítására az egyetemnek – az akkor hatályos jogszabályok értelmében – egyáltalán nem lett volna módja.

2. A beadványozó álláspontja szerint rendes felmondással kellett volna megszüntetni a közszolgálati jogviszonyát, ehelyett azonban „rábeszélést” a közös megegyezésre, ami szerinte nem volt törvényes. Tekintettel arra, hogy a jogviszony megszűnése nem minősül hatósági döntésnek, illetve a kifogásolt munkáltatói intézkedés nem egy éven belül történt, így erre vonatkozóan érdemi vizsgálatot lefolytatni nem állt módomban. Általánosságban elmondható, hogy a közszolgálati jogviszony jogellenes megszüntetésével kapcsolatban a munkáltatói intézkedéstől számított 30 napon belül lett volna lehetősége a panaszosnak bírósághoz fordulni, a jelentős időmúlásra tekintettel tehát a helyzet utólagos korrigálására nagy valószínűség szerint nincs mód.

3. A panaszos tudni szerette volna, hogy hány éves korig vonatkozik rá a nyelvvizsga-kötelezettség, illetve miért nincs szabályozva azok helyzete, akik az iskola az iskola ideje alatt vagy az iskola befejezése után töltik be 40. életévüket. A jogszabályban előírt nyelvvizsga kötelezettség nem életkorhoz kötött, meghatározott életkor elérése csak akkor mentesít a nyelvvizsga követelmény teljesítése alól, ha a jogszabály kifejezetten így rendelkezik. A jelentésben szerepel, hogy az 1993. évi Ftv. 2003-as módosítása azoknak is mentességet biztosított, akik a képzési idő alatt, illetve a nyelvvizsga követelmény teljesítésére az intézmény által engedélyezett időn belül töltik be 40. életévüket, ezt a jogszabályt azonban a 2005. évi Ftv. hatályon kívül helyezte. A mentességgel kapcsolatos hatályos, illetve jövőben hatályba lépő rendelkezések a jelentésben részletesen kifejtésre kerültek.

4. A beadványozó egyik kérdése arra irányult, hogy ki az, aki a diploma kiadásával kapcsolatban méltányosságot gyakorolhat és milyen esetekben. Az intézmény által előírt nyelvismeret megszerzésének igazolását a záróvizsgára bocsátás feltételeként jogszabály írta elő, ezért csak a jogszabály biztosíthatott volna – méltányossági vagy egyéb alapon – mentességet ez alól a követelmény alól. A méltányosság gyakorlásának feltételeit egyebekben a felsőoktatási intézmény szabályzata tartalmazza, amely nem biztosít lehetőséget az oklevél méltányosságból történő kiadására. (Megjegyzem, hogy a rendelkezéseimre álló információk szerint a diploma visszatartása nyelvvizsga hiányában több tízezer hallgatót érint, az eseti méltányosság gyakorlása már csak ezért sem lenne összeegyeztethető az alkotmányos követelményekkel.)

5. A panaszos végül arra kereste a választ, hogy mi lesz azokkal, akik alkalmatlanok a nyelvtanulásra, de ez a felvételinél nem derülhetett ki, mert az egyetemre való bekerülésnek még nem volt feltétele a nyelvvizsga megléte. Az iskola tehet-e hátrányos megkülönböztetést emiatt? Az egyetem ezzel kapcsolatos tájékoztatását elfogadva a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal állapíthat meg alkalmatlanságot igazságügyi logopédiai szakértői vélemény alapján például diszlexia, diszgráfia esetén. Tekintettel arra, hogy a nyelvvizsga követelményt jogszabály írja (írta) elő, és a panaszosnak a tanulmányai megkezdésekor tudomása volt (lehetett) a fennálló nyelvvizsga követelményről, az egyetemmel szemben a hátrányos megkülönböztetés alkalmazása fogalmilag nem merülhet fel. Semmiképpen sem tekinthető továbbá hátrányos megkülönböztetésnek az, ha egy adott időszakban a jogszabály csak az oklevél megszerzéséhez írt elő nyelvvizsga kötelezettséget, a felvételihez nem.

Intézkedéseim:

Tekintettel arra, hogy a lefolytatott vizsgálat a panaszos alapvető jogaival összefüggő visszasságot nem tárt fel, intézkedést nem teszek.

Budapest, 2012. május 8.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ 9/1995. (II.3.) Korm. rendelet a köztisztviselők képesítési előírásairól

² A panaszos előadása szerint a jogviszony megszüntetése papíron közös megegyezéssel, valójában a munkáltató egyoldalú akaratából történt.

³ Ez a rendelkezés csak 2012. szeptember 1-jén lép hatályba, ezért az intézmények csak ezután fognak ilyen jellegű képzéseket és vizsgákat indítani.

⁴ A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztosa ugyanakkor rendszeresen vizsgálta a nemzetiségi oktatás tartalmi kérdéseit.

⁵ OBH 4251/2005., OBH 4765/2008.

⁶ 1993. évi Ftv. 95. § (7) bekezdés

⁷ 1993. évi Ftv. 123. § (10) bekezdés (beiktatta: 2003. évi XXXVIII. törvény 25. § (2) bekezdés)

⁸ 2003. évi XXXVIII. törvény 33. § (6) bekezdés

⁹ 2005. évi Ftv. 62. § (1) bekezdés

¹⁰ 2005. évi Ftv. 160. § (2) bekezdés

¹¹ 2005. évi Ftv. 150. § (1) bekezdés

¹² 2011. évi Ftv. 51. § (1) bekezdés

¹³ 2011. évi Ftv. 107. § (1) bekezdés

¹⁴ 2011. évi Ftv. 107. § (2) bekezdés

¹⁵ Pl. 870/B/1997. AB határozat, 782/B/2000. AB határozat, 1025/B/2008. AB határozat

¹⁶ Dr. Bragyova András alkotmánybíró különvéleménye, melyhez Dr. Lenkovics Barnabás és Dr. Trócsányi László alkotmánybírók is csatlakoztak

AJB-2859/2012

Az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára

Az eljárás megindulása

Az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára – illetve annak jogelődje (Történeti Hivatal) – létrehozása óta sem magánszemélyektől, sem kutatóktól nem érkeztek hivatalomba a Történeti Levéltárra háruló egyéni és kollektív információs kárpótlási igények teljesítésének gyakorlatát sérelmező panaszok.

Figyelemmel arra, hogy az intézmény működése – annak ellenére, hogy a Történeti Levéltár állampolgárok és kutatók részére végzett szolgáltatásai, a működésére vonatkozó jogszabályok és azok alkalmazásának gyakorlata több területen is érinti az alapvető jogokat – mindeddig nem képezte ombudsmani vizsgálat és értékelés tárgyát, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban Ajbt.) 18. § (4) bekezdésében biztosított jogkörömben eljárva – hivatalból – vizsgálatot rendeltem el.

Vizsgálatom során tájékoztatást kértem a Történeti Levéltár főigazgatójától és áttekintettem az irányadó jogszabályokat.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bek.)
- A tisztességes eljáráshoz való jog „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)
- A tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadsága: „Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát.” (Alaptörvény X. cikk (1) bek.)
- Az egyenlő bánásmód követelménye: „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.” (Alaptörvény XV. cikk (2) bek.)

Alkalmazott jogszabályok

Az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény (továbbiakban: levéltári törvény).

A köziratokról, a közlevéltárakról és a magánlevéltári anyag védelméről szóló 1995. évi LXVI. törvény (továbbiakban: közlevéltári törvény).

Az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény végrehajtásáról szóló 43/2003. (III. 31.) Korm. rendelet

A közlevéltárak és a nyilvános magánlevéltárak tevékenységével összefüggő szakmai követelményekről szóló 10/2002. (IV. 13.) NKÖM rendelet

A megállapított tényállás

A főigazgatót – megkeresésemben – különösen az alábbi kérdések megválaszolására kértem:

1. Az információs kárpótlás szempontjából releváns iratok hány százalékát őrzi jelenleg a Történeti Levéltár, van-e még átvételre váró irat?
2. Az átvenni kényszerülő iratok levéltári rendezése okoz-e, ha igen milyen problémát a gyakorlatban?
3. Az esetleg jelentkező probléma kihatással van-e a Történeti Levéltár szolgáltatását igénybevevő személyek „kiszolgáltatására”?
4. Volt-e bárkitől származó olyan kérelem, amit el kellett utasítani, ha igen azok száma, oka, az érintett állampolgár vagy kutató élt-e panasszal ellene, ha igen annak elbírálási módja?
5. Vannak-e olyan kötelezően alkalmazandó hatályos jogszabályok, melyek megítélése szerint negatívan befolyásolják/érintik a Történeti Levéltár szóban forgó szolgáltatói munkája eredményességét, hatékonyságát, illetve melyek veszélyeztetik az információs kárpótlást, a múlt feltárását, nem felelnek meg a jogállamiság követelményének?
6. A 2003. évi III. törvény által lehetővé tett ügynökazonosítás statisztikai adatai, 2003-2011. között (2010 és 2011 éveket külön-külön is feltüntetve):

- állampolgári ügynökazonosítási igények száma,
- az ügynökazonosításhoz szükséges összes fedőnév/irat, (állampolgári és kutatói külön-külön)
- állampolgári igényre azonosított ügynök,
- az igény számához képest a sikeres azonosítás aránya, (állampolgári és kutatói külön-külön)
- kutatói ügynökazonosítási igények száma (polgári és fedőnév együtt),
- kutatói igényre azonosított ügynök,
- állampolgári kérelmek és közülük az eredményes keresések (az eredményes keresés átlaga),
- állampolgároknak kiadott fénymásolatok száma,
- a sikeres keresések százalékaránya a beérkezett állampolgári kérvények között,
- kutatói megkeresések, illetve kutatási esetek száma,
- kutatóknak kiadott fénymásolatok száma,
- külföldi kutatók igényeinek teljesítése.

A főigazgató válasza szerint a Történeti Levéltár – 2011. december 31-i állapot szerint – mintegy 4000 folyóméternyi, az információs kárpótlás szempontjából releváns levéltári anyagot őriz. A még átvételre váró iratok mennyiségéről nincs megfelelő ismeretük, de a volt állambiztonsági szervek utódszerveinél kb. 300-350 folyóméter papíralapú irat és 19 db mágnesszalag lehet még. Nem rendelkeznek információval arról sem, hogy a még átvételre váró iratok milyen ügyekre és mely személyekre (kikre) vonatkoznak.

Az iratok átvételének szabályait a levéltári törvény, a közlevéltári törvény és azok végrehajtási rendeletei határozzák meg. Az iratokat megfelelő irattári rendben, a korabeli segédleteivel együtt, dobozolva, használható átvételi jegyzék kíséretében köteles átadni az iratképző szerv a Történeti Levéltárnak. Ez a gyakorlat azonban – az általános levéltárak nagyobb részével szemben – nem valósult meg. Ennek oka az, hogy a Korm. rend. az átadó szerveket olyan adattartalmú iratátadás-átvételi jegyzék kiállítására kötelezi, amely nem felel meg az elfogadott levéltári szakmai követelményeknek. A Történeti Levéltárba bekerülő iratanyagok feldolgozása során ezért – hagyományos és informatikai eszközökkel támogatott – komoly feldolgozó munkát végeznek. Az információs kárpótlás biztosításához az iratok oldalankénti névmutatózásától a korabeli nyilvántartási rendszer digitalizálásáig, többféle feldolgozó módszert követnek. Az állampolgári vagy a kutatói kérések teljesítése azonban olyan esetekben sérülhet, amikor korabeli segédletek hiányában a levéltári anyag feldolgozása nem jutott el ahhoz az irat-együtteshez, amelyben esetleg szerepelhet az érdeklődő állampolgár, vagy a kutatási témába tartozó irat. A tudományos kutatók számára helyben és interneten is hozzáférhető a Történeti Levéltár központi adatbázisának speciálisan csökkentett adattartalmú verziója.

A Történeti Levéltár a hozzá beérkező állampolgári (magánkutatási) kérelmek közül csak azokat nem teljesíti, melyben magának az intézménynek nincs intézkedési/döntési jogosultsága (pl. külföldön eltűnt személy hollétének felkutatása). Saját hatáskörben kérelmet még nem utasított el, jogosultság hiányában pedig a kérelmezőt tájékoztatják azon lehetőségeiről, hogy hová fordulhat segítségért kérelmével.

Évente kb. 1500-2000 állampolgári kérelem érkezik a Történeti Levéltárhoz. Ebből ritkán sérelmezi az állampolgár a nemleges választ, vagy az iratmásolatok hiányosságát. Ilyen esetben arról kap tájékoztatást az ügyfél, hogy az iratok feldolgozása folyamatos, később visszatérhetnek a kérése teljesítésére.

Tudományos kutatást az a természetes személy folytathat a levéltár anyagában, akinek a Történeti Levéltár főigazgatója kiadja a kutatási engedélyt. A tudományos kutatás a kutatási kérelem beadásával indul, amelyhez csatolni kell a tudományos kutatást rendeltetésszerűen végző, közfeladatot ellátó intézmény támogató állásfoglalását, és a kutató publikációs jegyzékét. Támogató állásfoglalást pl. múzeum, levéltár, könyvtár, egyetemi-, főiskolai tanszék, kutatóintézet vezetője adhat ki.

A 2012. június 1-ig működött Levéltári Kutatási Kuratórium – formai hiányosságok miatt – több esetben elhalasztotta a döntést, a kutatási engedélyt viszont az elmúlt 15 évben csak 3 esetben nem adta meg. Ez utóbbinak oka vagy az volt, hogy a kutatás érintette volna a kérelmezők korábbi hálózati tevékenységét, vagy az, hogy a kutatni szándékozó korábban az egykori állambiztonság hivatásos alkalmazottja volt. Az elutasítások miatt az érintettek panasszal nem éltek.

A tudományos kutatók alkalmanként kifogásolják, hogy egyes dokumentumokat csak bizonyos személyes adatok kitakarása mellett kapnak meg. Az általános levéltárakban ugyanis a tudományos kutatók minden szenzitív adatot megismerhetnek, a Történeti Levéltárban azonban az ún. intim szférába tartozó különleges adatot csak meghatározott idő letelte után.

A főigazgató tájékoztatott arról is, hogy a levéltári törvény több rendelkezése negatívan érinti alaptevékenységük gyakorlását. Például:

- az állampolgárok nem tudhatják meg, hogy elhunyt családtagjuk hálózati személyként együttműködött a volt állambiztonsági szervekkel, a tudományos kutatók viszont igen.
- kizárja a tudományos kutatásból a korszak iránt érdeklődő egyetemistákat, kezdő történészeket, politológusokat azzal, hogy anonimizálás nélküli megismerés csak akkor engedélyezhető, ha a megfigyelés célja összefüggésbe hozható a faji eredettel, a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozással, illetve a vallásos vagy más világnézeti meggyőződéssel, és a tudományos kutató igazolja, hogy korábban elkezdett, szakmai folyóiratokban megjelent publikációkkal alátámasztott kutatásához, ezen adatok megismerése elengedhetetlenül szükséges.
- a tudományos kutatáshoz szükséges engedély elbírálásakor nincs mérlegelési lehetőség.

- bizonyos szenzitív, olyan adatok (pl. az egészségi állapottal kapcsolatos információk) esetében, melynek ismerete a kutatás eredményességének előfeltétele lenne, ugyancsak hiányzik a Történeti Levéltár mérlegelési jogosultsága.

A főigazgató több ügykörből bocsátott a rendelkezésemre statisztikai adatokat:

1. Az állampolgári ügyek intézése köréből

2010-ben 1411, 2011-ben 1784 új állampolgári kérelmet vettek nyilvántartásba. Ez átlagosan az előző évben havonta közel 120, utóbbiban közel 150 ügyet jelentett.

2010-ben 1488, 2011-ben 1657 ügyben tájékoztatták az ügyfeleket az elvégzett kutatás eredményéről, ebből 635, illetve 772 esetben pozitív választ kaptak az érdeklődők, akiknek 2010-ben összesen 42365, 2011-ben 46241 oldalnyi másolatot bocsátottak a rendelkezésükre².

A főigazgató rámutatott arra is, hogy feladataik ellátására biztosított személyi állománnyal (közel 100 munkatárs), az állampolgárok kérelmeit – az időskorúak, valamint a munkaügyi és bírósági ügyek kivételével – mintegy 8-12 hónap várakozási idő után tudják teljesíteni.

2. A tudományos kutatók kérelmei köréből

2010-ben 442, 2011-ben 407 volt a kutatási kérelmek száma. Ez összesen 317 (ebből 11 külföldi), illetve 322 (ebből 12 külföldi) kutatót jelentett. A kutatási esetek száma 2010-ben 3419, 2011-ben 3574 volt³.

Egy kérelmet sem utasítottak el egyik évben sem.

A kutatók kérésére 2010-ben 60751, 2011-ben 64910 lap fénymásolatot készítettek, amely kiegészült 526, illetve 420 fotóval.

3. Az állampolgári ügynökazonosítási kérelmek köréből

Az állampolgári ügynökazonosítási kérelmek száma általában megegyezik a beadott kérelmek számával. Évente egy-két beadványban jelzi csak az állampolgár, hogy nem kívánja megtudni, ki volt a róla jelentő hálózati személy. Az eredményes állampolgári keresések száma 2010-ben 649, 2011-ben 829 volt. Valódi név alapján utóbbi évben 71, míg fedőnév alapján 834, előző évben 87, illetve 853 állampolgári ügynökazonosítást végeztek. A kérelmek alapján sikeresen azonosított ügynökök száma 2010-ben 454, 2011-ben is hasonló, 465 volt.

Közszereplő hálózati személyek azonosítására benyújtott kérelem 2010-ben 8, 2011-ben 4 volt.

Az ügynökök azonosításához a Történeti Levéltár munkatársai 2010-ben 3873, 2011-ben 4048 fedőnevet néztek át.

4. Tudományos kutatók ügynökazonosítási kérelmei köréből

A kutatók ügynökazonosítási kérelmei kétirányúak. Egyrészt a megismert levéltári anyagban olvasható ügynöki fedőnevek feloldását kérik, másrészt egy-egy terület, intézmény munkatársainak esetleges hálózati múltját kívánják megismerni, feltárni. 2010-ben kutató 1996 ügynökazonosítást kért fedőnév alapján és 1035 azonosítást polgári név alapján. Ezek a számok 2011-ben 1810, illetve 1200 volt.

A Történeti Levéltár dolgozói az ügynökök azonosításához 2010-ben 4810, 2011-ben 3010 fedőnevet néztek át.

A kutatásokat érintően 2010-ben 1452, 2011-ben 1305 ügynököt azonosítottak sikeresen.

A vizsgálat megállapításai

1. Hatásköröm tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv, ... vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdése pedig így szól: „Közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, a közüzemi szolgáltató, az egyetemes szolgáltató, az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.”

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése pedig lehetőséget biztosít arra, hogy az alapvető jogok biztosá – akár egy konkrét ügy, vagy általános probléma kapcsán – a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytasson. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A Történeti Levéltár jogszabályban, a 2003. évi III. törvényben meghatározott feladatait teljesíti a magánszemélyek felé és biztosítja a kutatói tevékenységet. Konkrétan: a volt állambiztonsági és államvédelmi szervek 1944 és 1990 között keletkezett iratanyagát őrzi, kezeli és dolgozza fel. E szolgáltatásokat kizárólag a Történeti Levéltár teljesíti, vagyis az Ajbt. alkalmazása során (köz)szolgáltatást végző szervezetnek minősül. Így e tevékenységével összefüggésben megállapítható vizsgálati hatásköröm. Ezen kívül jogszabály módosítására irányuló javaslat megtételének lehetőségét az Ajbt. 2. § (2) bekezdése biztosítja számomra.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alapjogi követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik, álláspontom szerint *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így az alapvető jogok biztosának is figyelemmel kell lennie.*

Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybírósági indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog, így például a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételekre, valamint az egyes alapjogi tesztekre – ideértve elsősorban a szükségességi-arányossági, az ésszerűségi és a közérdekeségi teszteket – vonatkozó alkotmánybírósági érvelések. Megjegyzem, hogy az alkotmánybírósági gyakorlat eredményeinek felhasználását és alkalmazását az is támogatja, hogy az ezekben lefektetett megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi sztenderdeknek. Fennmaradásukkal éppen az biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak. Ezen kívül az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában maga mutatott rá arra, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is⁴.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. „*A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*”⁵.

Az ombudsmani gyakorlat szerint e követelmények minden olyan eljárásra vonatkoznak, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói, közhatalom-gyakorlási tevékenysége által érintett, illetve azoknak akkor is érvényesülniük kell, ha a vizsgált szerv egy kérelmet nem az Alaptörvénynek megfelelő értelmezéssel bírál el.

Álláspontom szerint a jogállamiság és a tisztességes eljárás követelményének nemcsak szabályozási szinten, de a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

Az Alaptörvény X. cikk (1) bekezdése garantálja a *tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát*. A tudományos előrehaladás és a gazdag, sokszínű, értékteremtő kulturális élet jogi feltételeinek biztosítása érdekében tehát alaptörvényi védelemben részesül a tudományos, szakmai álláspontok kifejtésének, a művészi kifejezésnek, valamint az ismeretek megszerzésének és mások számára való átadásának szabadsága. E szabadság biztosítékeként kiemelten is rögzíti az Alaptörvény azt, hogy valamely tudományos tétel, felismerés vagy értékelés megalapozottságáról vagy helytállóságáról való döntésre az állam nem jogosult. A tudomány, a művészet kiemelt fontosságú intézményeinek szabad, külső befolyástól mentes működését külön is garantálja.

Az Alkotmánybíróság a kutatás szabadságával összefüggésben kimondta a következőket: „A tudományos élet szabadsága tehát magába foglalja a tudományos kutatáshoz és a tudományos igazságok és ismeretek terjesztéséhez való szabadságjogot, amely tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik, egyúttal tartalmazza az államnak azt a kötelezettségét, hogy tartsa tiszteletben és biztosítsa a tudományos élet teljes függetlenségét, a tudomány tisztaságát, elfogulatlanságát és pártatlanságát. A tudományos élet szabadságához fűződő jog elvileg ugyan mindenkit megillet, a szabadságjog tényleges jogosultjai azonban csak a tudomány művelői. Ebben a kérdésben viszont, ti. a tudományos minőség meghatározásában – a tudomány autonómiája folytán – ugyancsak egyedül a tudomány művelői jogosultak dönteni. Ezért az állam a tudományos alkotás és ismeretszerzés, továbbá a tudományos tanítás szabadságát csak olyan korlátozásoknak vetheti alá, amely a kommunikációs szabadságjogok korlátozásával szemben támasztott alkotmányos követelményeknek megfelel. Mivel tágabb értelemben a tudomány szabadsága általánosságban is a véleménynyilvánítási szabadsághoz tartozik, az a véleménynyilvánítás szabadságából eredő külön nevesített alanyi jogokkal azonos alkotmányos védelemben részesül az állami beavatkozások és korlátozások ellen. Történelmi tapasztalaton nyugvó igazság, hogy a tudomány

szabadsága a haladás alapvető biztosítója, és az az egyéni autonómiával is szorosan összefügg. A tudományos tételek, megállapítások és igazságok szabad keresése, továbbá a tudományos eszmék és nézetek szabad áramlása, így az egész társadalom, az emberiség, fejlődésének alapfeltétele és az individuum szabad kibontakozásának is egyik biztosítója.⁶

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.

Álláspontom szerint az Alaptörvény idézett rendelkezése szerint – figyelemmel az alkotmánybírói gyakorlatra – a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem az alkotmányos alapjogok kapcsán áll fenn, a szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos helyzetű, azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között.

Az alkotmánybírói gyakorlat által kimunkált ún. *ésszerűségi teszt* alkalmazásával állapítható meg, hogy egy adott normatív szabályozás, jogalkalmazói gyakorlat vagy egyedi döntés ellentétes-e a hátrányos megkülönböztetés alkotmányi tilalmával. Az ésszerűségi teszt egyrészt egy *összehasonlíthatósági*, másrészt egy *indokolhatósági próbából* áll. Az összehasonlíthatósági próba során azt kell vizsgálni, hogy a megkülönböztetés azonos helyzetben lévő jogalanyok között merül-e fel, az indokolhatósági próba pedig annak vizsgálatát jelenti, hogy ha azonos csoportba tartozók között áll fenn, a megkülönböztetésnek van-e tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka. A homogén csoport fogalmát az Alkotmánybíróság szűken értelmezte, de megállapította azt, hogy az összehasonlíthatósági próba nem csak arra a helyzetre vonatkozik, amikor azonos helyzetben lévő jogalanyok között tesznek különbséget, hanem ennek ellenkezőjére is, vagyis amikor *lényegesen eltérő helyzetben lévők esetén e körülményt figyelmen kívül hagyják*.

3. Nemzetközi vonatkozásban

Quintana-jelentés

1993-ban a Levéltárak Nemzetközi Tanácsának Mexikóban megtartott kerekasztal konferenciáján döntöttek arról, hogy szakértői csoportot hoznak létre, amely megvitatja a korábbi elnyomó rendszerek archívumaival kapcsolatos problémákat, és ajánlásokat fogalmaz meg arra, hogy mi legyen a sorsa az ilyen archívumoknak.

„Az archívumok fenntartásának indokai a következők voltak: az irattárak egyaránt fontosak a kollektív emlékezet és a történelmi kutatás számára; az embereknek az előző rendszerhez való érzelmi és tudati viszonyulása szemszögéből; továbbá a diktatúra törvénytelenégeit orvosoló jogi gyakorlat (rehabilitáció, jóvátétel, nyugdíj stb.) szempontjából. A legalapvetőbb közösségi jogok közé tartozik a politikai átalakuláshoz vezető út megválasztása, a választás szabadsága azonban az archívumok megőrzése nélkül valótlan volna. A nemzeteknek és a szűkebb közösségeknek egyaránt joguk van az igazság feltárását segítő írott emlékezet teljességéhez. A demokrácia megalapozott működése elképzelhetetlen a közélet megtisztítása és az emberi jogok ellen elkövetett bűnök felelőseinek azonosítása nélkül. A diktatúrák átélőinek pedig joguk van az információs önrendelkezéshez, vagyis a róluk összegyűjtött információk, valamint eltűnt hozzátartozóik sorsának megismeréséhez”⁷.

Az egykori állambiztonsági szervek által hátrahagyott iratokhoz való hozzáférés jogi szabályozásának fő típusai a volt szocialista országokban:

„Az egykori állambiztonsági szervek által hátrahagyott iratokhoz való hozzáférés jogi szabályozásában három fő típust különböztethetünk meg:

Első generációs alapjogi felfogáson alapuló jogalkotás – Németország.

Az információs jogok, az önrendelkezés és a kommunikációs alapjogok jelentik e megoldás vezéreszméjét. A harmadik generációs jogok körében megjelenő új jogon alapuló szabályozás – a többi volt szocialista ország, Magyarország kivételével.

A harmadik generációs jogokból „generálódott” kollektív jogok közé tartozik – amint azt a Quintana-jelentés bemutatja – a népek megkérdőjelezhetetlen joga írott emlékezetük megőrzéséhez.

Magyarország

Jognak látszó, de a jogalkotás alapelveit figyelmen kívül hagyó, politikai akarattal kiereszkolt szabályozás”⁸.

4. A Történelmi Levéltár feladatai tekintetében

A Történelmi Levéltárt a levéltári törvény hozta létre 2003. április 1-jei hatállyal. A Levéltár tevékenysége:

- szaklevéltárként őrzi és kezeli a levéltári törvényben meghatározott iratokat;
- a levéltári törvényben meghatározott feltételekkel biztosítja az érintettek számára személyes adataik megismeréséhez való joguk gyakorlását; vagyis az iratokban szereplő személyek számára adatot szolgáltat a volt állambiztonsági szervek által róluk készített iratokból;
- biztosítja az általa kezelt iratanyagban a kutatási tevékenység folytatását;
- levéltár- és történettudományi kutatásokat végez, közzéteszi a kutatás eredményeit, illetve a tudományos munkamegosztás keretében részt vállal az általa őrzött iratanyag publikálásában;
- ellátja a közlevéltári törvényben meghatározott feladatokat.

A Történeti Levéltár – vizsgálatom témaköréhez leegyszerűsítve – tehát szolgáltatást nyújt az arra jogosultak számára. Teljesíti egyrészt az állampolgári információk kárpótlást, másrészt a múlt feltárását végző kutatók igényeit. Az első esetben az állampolgár azért fordul a Történeti Levéltárhoz, hogy a pártállami titkosszolgálatok személyük iránti fürkészésének – vagy operatív eljárásainak – maradt-e nyoma. Figyeltették-e, regisztráltatták-e őket, akár eljárást indítottak-e ellenük. Az állampolgári jogon igénylők csak és kizárólag a személyesen rájuk vonatkozó iratokhoz juthatnak hozzá, minden más információ már más valakinek a személyes önrendelkezési körébe tartozó „saját” adat. A kutatók pedig történelmünk írott forrásainak a megismerhetőségét kívánják biztosítani a Történeti Levéltár szolgáltatásának igénybevételével. Tágabban értelmezve a múltfeltáró kutatások a társadalom információk kárpótlását szolgálják. A Történeti Levéltár működését az Országgyűlés elnöke felügyeli.

5. Az ügy érdemében

A) A Történeti Levéltár az egykori állambiztonsági szervek iratanyagainak őrzésére és feldolgozására, valamint az ún. információk kárpótlás végrehajtására és a tudományos kutatás lehetőségének biztosítására létrehozott állami szaklevéltár. A levéltári törvény minden egykori szolgálatot – beleértve a katonai hírszerzés és elhárítás anyagait is – iratainak levéltárba adására kötelez. Az iratokat átadás-átvételi jegyzékkel kell átadni, illetve csak azzal veszi át a Történeti Levéltár. A Korm. rendelet 2. és 3. számú melléklete szerint *az átadás-átvételi jegyzéknek tartalmaznia kell: iktatószám/dosszié szám, tárgy, példányszám, lapszám, készítő szerv, keletkezési év/évkör. Nemzetbiztonsági szolgálat minősített irata esetében ezeken kívül: minősítés érvényességi idejét, a külön jegyzékbe történő felvétel indokát.*

Ezzel szemben az NKÖM rend. 12. § (3) bekezdése szerint: *„A közlevéltár az ... irattári anyagot csak irattári rendben, ügyviteli segédleteivel, levéltári tárolásra alkalmas és a tartalomnak megfelelően feliratozott dobozokban (vagy az iratanyag jellegének megfelelő más tárolóeszközökben), továbbá a levéltári anyagot legalább raktári egységenként (dobozonként, illetve egyéb tárolóeszközök szerint) felsoroló jegyzékkel (átadás-átvételi jegyzékkel) együtt köteles átvenni. Az átadás-átvételt a közlevéltár helyiségében kell elvégezni”. A 12. § (4) bekezdése további rendelkezéseket tartalmaz: „A levéltár az átvett levéltári anyag megőrzéséért addig a levéltári egységig lemenően felelős, ameddig a levéltári anyagot az átadás-átvételi jegyzék részletezi. Az átvett levéltári anyaghoz kapcsolódó ügyviteli segédletek részletességéig lemenő felelősség csak abban az esetben hárul a levéltárra, ha alkalma volt az anyag teljességének az átadó szervvel közösen végzett, az ügyviteli segédletek részletességéig lemenő ellenőrzésére, és ennek során a hiányoknak az ügyviteli segédletekbe történő bejegyztetésére. A levéltár felelősségvállalásának mértékét az átadás-átvételi jegyzéknyelvben fel kell tüntetni”.*

Álláspontom szerint mind a jogbiztonság követelménye, mind a hátrányos megkülönböztetés tilalma szempontjából aggályosnak minősül, hogy a Történeti Levéltárra vonatkozó Korm. rendelet által kötelezővé tett iratátadás-átvételi jegyzék adattartalma nem azonos az NKÖM rendeletben előírtakkal. Az általános levéltárakra vonatkozó előírások – miszerint az iratokat megfelelő irattári rendben, korabeli segédleteivel együtt, dobozolva, használható átvételi jegyzék kíséretében köteles átadni az iratképző szerv – szerintem jobban megfelelnek az elfogadott levéltári szakmai követelményeknek, mint a Történeti Levéltárra vonatkozóak. Ez a hiányosság, amellyel, hogy indokolatlanul, önkényes módon, a jogbiztonság és az egyenlő bánásmód követelményét sértve, különbséget tesz a közlevéltárak és a Történeti Levéltár által átveendő iratok jegyzéke adattartalma között, nem teszi lehetővé azt sem, hogy a Történeti Levéltár az illetékességi körébe tartozó maradandó értékű iratok állapotát a helyszínen ellenőrizze és ezzel az iratokért való felelősségvállalásának mértéke ahhoz igazodjon.

B) Előző megállapításomhoz szorosan kapcsolódik, illetve annak következménye, hogy – figyelemmel a főigazgatói tájékoztatásra – mivel az általános levéltári átadás-átvételi szabályok a Történeti Levéltár eljárására nem vonatkoznak, az iratok átadás-átvétele nem mindig történik/történhetett korabeli segédleteivel együtt. Ez oda vezetett/vezethet még ma is, hogy a levéltári anyag teljes feldolgozása nem fejeződött be, illetve nem jutott el ahhoz az irat-együtteshez, amelyben szerepelhet egy ténylegesen érdeklődő állampolgárt érintő irat vagy a kutatási témához tartozó irat (vagyis nincs egy helyen, együtt kezelve az egymáshoz tartozó irat). Emiatt az állampolgárok és a kutatók vagy nem jutnak hozzá a kért dokumentumhoz vagy a rendelkezésükre bocsátott irat töredéke annak, amelyhez hozzáférhetnének. A legjobb esetben a Történelmi Levéltár arra tud hivatkozni, hogy az iratok feldolgozása folyamatos, és ha a hiányzó irat előkerülne, visszatérnek a kérés teljesítésére. Ezt *összeegyeztethetetlennek tartom a tisztességes eljárásához való joggal, mert közvetlenül veszélyezteti a kérés határidőben való teljesítéstét, vagyis a Történelmi Levéltár eljárásának (szolgáltatásának) időszerűségét. Ezen túl sérti a tudományos kutatás szabadságát, ami magába foglalja a tudományos kutatáshoz és a tudományos igazságok és ismeretek terjesztéséhez való szabadságjogot, amely tágabb értelemben a véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik, így tényleges*

jogosultjai a tudomány művelői (esetünkben a tudományos kutatók). Itt hangsúlyozni szeretném, hogy a *tudományos kutatás szabadsága* tartalmazza az államnak azt a kötelezettségét is, hogy tartsa tiszteletben és biztosítsa a tudományos élet teljes függetlenségét, a tudomány tisztaságát, elfogulatlanságát és pártatlanságát.

C) Megnyugtatónak tartom, hogy az előzőekben feltárt alapjogok sérelme ellenére a Történelmi Levéltár – eddigi működése során – intézkedési, döntési hatáskörébe tartozó állampolgári (magánkutatási) kérelmet még nem utasított el. Az is követendő példa, hogy ha az ilyen kérelem teljesítésére – hatásköre hiányában – nem jogosult, megfelelően tájékoztatja a kérelmező állampolgárt arról, hogy hová fordulhat segítségért. A magánkutatási kérelmek elintézésével kapcsolatban *nem merült fel alapvető jogok sérelmének vagy közvetlen veszélyének gyanúja*.

D) A tudományos kutatók kérelmeinek engedélyezése a Történelmi Levéltár főigazgatójának hatáskörébe tartozik. A levéltári törvény azonban pontosan felsorolja milyen feltételek együttes megléte mellett ismerhetőek meg anonimizálatlanul a Történelmi Levéltárban lévő dokumentumok szenzitív adatai⁹. E feltételek együttes meglététől a főigazgató nem tekinthet el, nincs mérlegelési jogköre sem a kutatási engedély megadására, ha valamelyik feltétel hiányzik, illetve akkor sem tagadhatja meg annak kiadását, ha valamennyi feltétellel rendelkezik a kérvényező kutató. *Mindebből arra a következtetésre jutottam, hogy a kutatási engedély kiadása tárgyában való mérlegelési lehetőség hiánya sérti a jogállamiság elvét, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogot*.

A kutatók bizonyos szenzitív adatot nem ismerhetnek meg¹⁰. Így csak bizonyos idő elteltével ismerhetik meg: az egészségi állapotra, kóros szenvedélyre és szexuális életre vonatkozó adatokat. Ugyanakkor nem tartok lehetetlennek egy olyan tudományos kutatást, illetve olyan kutatási témát, amely csak akkor lesz eredményes, ha bizonyos szenzitív adatot a kutató felhasználhat. Ennek hiányában a kutatás esetleg nemcsak eredménytelen, de hiteltelen is lenne. Ebből a szempontból fel szeretném hívni a figyelmet arra a történelmi tapasztalatra, hogy a tudomány szabadsága a haladás alapvető biztosítója, és az az egyéni autonómiával is szorosan összefügg. A tudományos tételek, megállapítások és igazságok szabad keresése, továbbá a tudományos eszmék és nézetek szabad áramlása, így az egész társadalom, az emberiség, fejlődésének alapfeltétele és az individuum szabad kibontakozásának is egyik biztosítója. Amíg a levéltári törvény minden kutatás esetében kizárja a szóban forgó szenzitív adatok kutatók általi megismerését, *sérül a jogállamiság elve és a tudományos kutatás szabadságához való jog*. Ezért elkerülhetetlennek tartanám, hogy a jogalkotó biztosítson mérlegelési jogkört a Történelmi Levéltárnak arra az esetre, ha egy szenzitív adat (pl. egészségi állapot) körébe tartozó konkrét információ megismerése alapvető feltétele a kutatás eredményességének.

E) A tudományos kutatási kérelemhez mellékelni kell a támogató állásfoglalást, a kutató publikációs jegyzékét és a részletes kutatási tervet. A faji eredetre, a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozásra vonatkozó különleges adatokhoz külön engedély alapján férhet hozzá a tudományos kutató, amennyiben a megfigyelés célja a faji eredettel, a nemzeti, nemzetiségi és etnikai hovatartozással, illetve a vallásos vagy más világnézeti meggyőződéssel összefüggésbe hozható, és a tudományos kutató igazolja, hogy korábban elkezdett, szakmai folyóiratokban megjelent publikációkkal alátámasztott kutatásához ezen adatok megismerése elengedhetlenül szükséges. Ez a követelmény tehát feltételezi, hogy a tudományos kutató már rendelkezik szakmai folyóiratokban megjelent publikációkkal.

Kérdésként merül fel, hogy a korszakok iránt érdeklődő egyetemista, kezdő történész, politológus a hivatkozott feltételrendszernek megfelelhet-e? Úgy gondolom, hogy ez kizárt. Az alkotmánybírói gyakorlat által a diszkrimináció tilalmával összefüggésben kimunkált ún. *ésszerűségi teszt* alkalmazásával állapítható meg, hogy egy adott normatív szabályozás, jogalkalmazói gyakorlat vagy egyedi döntés ellentétes-e a hátrányos megkülönböztetés tilalmával. Az ésszerűségi teszt egyrészt egy összehasonlíthatósági, másrészt egy indokolhatósági próbából áll. Az összehasonlíthatósági próba során azt kell vizsgálni, hogy a megkülönböztetés azonos helyzetben lévő jogalanyok között merül-e fel, az indokolhatósági próba pedig annak vizsgálatát jelenti, hogy ha azonos csoportba tartozók között áll fenn, a megkülönböztetésnek van-e tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka. Véleményem szerint, aki tudományos kutatást végez a Történelmi Levéltárban, legyen az már gyakorlott, vagy kezdő történész, politológus, illetve még „csak” egyetemista, azonos helyzetben lévő jogalanyok minősül, nem lehet, nem indokolt különbséget tenni köztük annak alapján, hogy rendelkezik-e már publikációval vagy nem. Ha ezt tennék, akkor egy kezdő történésznek, politológusnak soha nem lenne/lehetne tudományos kutatás eredményeként kiadott írása. Mindezek alapján megállapítom, hogy *a levéltári törvény hivatkozott rendelkezése ellentétes az Alaptörvényben biztosított diszkrimináció tilalmával*, melyből következik, hogy azonos feltételeket kell adni a tudományos kutatók számára az iratokhoz való hozzáféréshez.

F) Az állampolgár – például a feleség – megismerheti a Történelmi Levéltárban elhunyt családtagjáról – példánkban a férjéről – tárolt adatokat, kivéve azt, hogy hálózati személyként együttműködött a volt állambiztonsági szervekkel. A tudományos kutató ez utóbbit is megtudhatja, legfeljebb nem publikálhatja. Erre a szabályra az E) pontban hivatkozott ún. ésszerűségi tesztet alkalmazva, arra a következtetésre juthatunk, hogy a hozzátartozónak és a kutatóknak homogén csoportot kell alkotnia és nincs a megkülönböztetésnek tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka. *Ez a különbség tétel is hátrányos megkülönböztetést okoz¹¹*, nem beszélve egy olyan esetről, amikor a hozzátartozó elhunyt hozzátartozójának nyilvántartott adatait megismeri, kivéve annak hálózati személy (ügynöki) voltát, de a kutató később ez utóbbit is publikálja, nyilvánosságra hozza. Így nem csak a hozzátartozó, de bárki megismerheti azt. Ugyanez a helyzet a megfigyelt politikai elítélt esetében is, aki nem ismerheti meg saját anyagát.

G) A levéltári törvény nem rendelkezik arról, hogy a kutató mit publikálhat és mit nem. Emiatt lehetséges, hogy egy személyről a nyilvánosság megtudja, hogy ügynök volt, egy másiktól pedig soha ki nem derül ez a

minősége. *Álláspontom szerint ez összeegyeztethetetlen a jogállamiság elvével és az abból fakadó jogbiztonság követelményével.*

Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük megelőzése érdekében, az Ajbt. 37. §-a alapján, felkérem a Történeti Levéltár működését felügyelő *Országgyűlés elnökét*, fontolja meg az elmúlt rendszer titkosszolgálati tevékenységének feltárásáról és az Állambiztonsági Szolgálatok Történeti Levéltára létrehozásáról szóló 2003. évi III. törvény, jelentésben tett megállapítások alapján történő módosításának a kezdeményezését.

Budapest, 2012. június 29.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

- ¹ Megjegyzem 2012. június 1-jéig egy öttagú, az Emberi Erőforrások Minisztériuma Levéltári Kutatási Kuratóriuma adta ki a tudományos kutatási engedélyt.
- ² Megjegyzem, hogy az új kérelem és a pozitív válaszok közötti különbséget az okozza, hogy megismételt állampolgári kérelmet is intéztek mindkét évben a Történeti Levéltár munkatársai.
- ³ Egy kutató tehát többször is meglátogatta a Történeti Levéltár kutatótermét.
- ⁴ Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat
- ⁵ Lásd: 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat
- ⁶ Vö. 34/1994. (VI. 24.) AB határozat
- ⁷ Jobst Ágnes: www.natarch.hu/szemle/20014/jobst.htm (Irattári forradalom és demokratikus átalakulás, A Nemzetközi Levéltári Tanács által az UNESCO megbízásából készített jelentés, másként: Quintana jelentés, 1993.)
- ⁸ Trócsányi Sára: Forradalom az irattárban – Információs jogok a múlt feltárásában (Doktori értekezés tézisei, 21. oldal)
- ⁹ Levéltári törvény 4. § (1) bek.: „A Levéltár a tudományos kutatást akkor engedélyezi, ha a kutató eleget tesz az Ltv. 24. § (3) bekezdésében vagy 24/A. § (1) bekezdésében foglalt követelményeknek, továbbá a kérelméhez csatolja részletes kutatási tervét és – ha azzal rendelkezik – publikációs jegyzékét.” Közlevéltári törvény 24. § (3) bek.: „A közlevéltár ... tudományos célú kutatást akkor köteles engedélyezni, ha a kutató csatolja a tudományos kutatást rendeltetésszerűen végző, közfeladatot ellátó szervnek – a kutató részletes kutatási terve alapján megadott – támogató állásfoglalását.” 24/A. § (1) bek.: „A személyes adatok megfelelő szintű védelmét biztosító ország kutatója számára tudományos célból, a 24. § (1) bekezdésében meghatározott védelmi idő lejártá előtt is engedélyezhető a személyes adatot tartalmazó levéltári anyag kutatása, feltéve, hogy a 22. § (1) bekezdésében meghatározott 30, illetőleg 15 év már eltelt. A kutatás akkor engedélyezhető, ha a kutató bemutatja a Magyar Tudományos Akadémia kutatási téma szerint illetékes bizottságának vagy intézetének – a kutató részletes kutatási terve alapján megadott – támogató állásfoglalását és írásos nyilatkozatban vállalja, hogy a megismert és kigyűjtött személyes adatokat országa adatvédelmi szabályai szerint kezeli és használja fel.”
- ¹⁰ Levéltári törvény 4. § (2) bek.: „A tudományos kutató az egészségi állapotra, kóros szenvedélyre és szexuális életre vonatkozó adatokat az érintett halálozási évét követő harminc év után ismerheti meg. Ha a halálozás éve nem ismert, a védelmi idő az érintett születésétől számított kilencven év, ha pedig a születés és a halálozás időpontja sem ismert, a levéltári anyag keletkezésétől számított hatvan év.”
- ¹¹ Ezen nem változtat az olyan álláspont sem, amely szerint az házastársaknak is lehet egymással szemben fennálló magánszférája

AJB-2860/2012

Roma nemzetiségű fiatalok előállítása az iskolából

Előadó: dr. Regényi Eszter

Az eljárás megindítás

A médiából értesültem arról, hogy a sajkókazai Dr. Ámbédkar iskola épületét, 2012. február 23-án délelőtt, 8-10 rendőr körbevette, majd négy 14-16 éves cigány nemzetiségű fiatalkorút (3 lányt és egy fiút) intézkedés alá vontak és megbilincselve, előállítottak a rendőrségre.

Az iskolát fenntartó Dzsáj Bhím Buddhista Közösség vezetője szerint a fiatalokukat a rendőrség korábban már kihallgatta, mert két lány egy fiú miatt összekülönbözött. A rendőrök az iskola épületébe is bementek, és ott a pedagógusok jelenlétében „cigányozni” kezdtek. Az volt a gyanúja, hogy a rendőrök a népszámlálást érintő nyomozás sajtóvisszhangja miatt, „bosszúból” jártak el a fiatalokukkal szemben.

Az iskolaigazgató panaszt tett az ügyben a rendőrségen. Kifogásolta a bilincs használatát, mivel szerinte a diákok nem tanúsítottak ellenállást. Aránytalanak ítélte, hogy egy „diákcsínynek” mondható veszekedés miatt „mikrobusznyi rendőr” jelent meg az iskolában. Az esettől függetlenül panaszolta továbbá, hogy a rendőrség adatokat akart gyűjteni a cigány lakosságtól, a népszámlálásnál tett vallási nyilatkozataiknak rendőrség által történő felhasználásához.

Figyelemmel arra, hogy a rendelkezéseimre álló információk alapján az ügyben több alapvető jog sérelme veszélyének a gyanúja is felmerült, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18.§ (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében a Borsod–Abaúj–Zemplén megyei rendőrfőkapitánytól, és az iskola igazgatójától tájékoztatást, valamint a vonatkozó dokumentumok megküldését kértem. A diákok szülei panaszt tettek a Független Rendészeti Panasztestületnél (FRP), ezért a Testület ügyben kialakított állásfoglalását is bekértem.

Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy az Ajbt. 1. § (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmére is.

Az érintett alapvető jog(ok)

- a *jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- a *tisztes eljárásból való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”)
- a *személyes szabadsághoz való jog* (Alaptörvény IV. cikk „Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.”)
- az *élethez és az emberi méltósághoz való jog* (Alaptörvény II. cikk „Az emberi méltósághoz való jog sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”)
- a *gyermeki jogok* (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”)
- a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* (Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”)

Az alkalmazott jogszabályok

- a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban: Rtv.)
- a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet (továbbiakban: Szolgálati Szabályzat)
- a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Egyezmény)
- a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.)
- a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.)

A megállapított tényállás

1. Az iskola igazgatója az alábbi tájékoztatást adta:

A rendőrség szerint a 2012. február 13. napján a Dr. Ámbédkar Iskola sajkázai épületében történt incidens szolgálatot alapoz az előállításra. Az akkor történtek miatt a fiatalok sértett és édesanyja 2012. február 13-án feljelentést tett a Sajokazai Rendőrségen. Két pedagógus utánuk ment a rendőrségre, ahol hallották, hogy a rendőrök megkérdezték a sértettől, hogy ő magyar-e (vagyis hogy nem roma-e). A sértett azt válaszolta, hogy igen, magyar, erre a rendőrök azt mondták, hogy „Példát fogunk statuálni, mert nem elég, hogy az általános iskolában is verik a gyerekeket, most már a cigány iskolában is verik egymást”.

2012. február 14-én a telephelyvezető egyeztető tárgyalást hívott össze az érintettekkel. Annak során kiderült, hogy nem az iskola területén történt az előző napi verekedés, fegyelmi tárgyalás kitűzése nem indokolt. A diákok azonban szóbeli megrovásban részesültek, mert iskolaidőben elhagyták az iskola területét, megszegve az iskola házirendjét.

2012. február 18-i hétfőn egyenruhás rendőrök jelentek meg a sajkázai roma telep házaiban, és megpróbálták meggyőzni a lakosokat, hogy írjanak alá egy nyilatkozatot arról, hogy hozzájárulnak a népszámlálás során közölt vallási hovatartozásuk adatainak felhasználásához. Ezt követően az iskola igazgatója, a Dzsaj Bhím Közösség tagja és a helyi cigány kisebbségi önkormányzat elnöke 2012. február 20-án feljelentést tett a Kazincbarcikai Városi Ügyészségen, mert szerintük a Kazincbarcikai Rendőrkapitányság eljáró rendőrei megvalósították a Btk. 221. §-ba ütköző – visszaélés titkos minősített adattal – bűncselekményt.

2012. február 23-án, délelőtt ¼ 10 körül az órák közti szünetben, 8-10 rendőr érkezett az iskolaépületébe. Egy rendőr kint maradt az udvaron, egy pedig a bejáratnál. Három-négy rendőr a telephelyvezetőt kereste és négy szemkört szerettek volna vele beszélni. Közölték vele, hogy négy diákot szeretnének kihallgatni a február 13-án történtek miatt. A rendőrök semmiféle határozattal, idézéssel nem igazolták, hogy hova viszik a négy gyereket. A telephelyvezető elmondta a rendőröknek, hogy ezek a gyerekek kiskorúak, tankötelesek és iskolaidő van, kérte, hogy ne most vigyék el őket. Kérdezte a rendőröktől, hogy a szülőket értesítették-e, mert nem lehet kiskorút törvényes képviselő nélkül kihallgatni. A rendőröknek mindössze az volt a válaszuk, hogy ez egy hatósági intézkedés, jogilag el van intézve.

A rendőrök megvárták, amíg becsöngetnek, majd elküldték a telephelyvezetőt az érintett diákokért. Három tanuló megbilincseltek és kikísérték az épületből. Az intézkedés során kiderült, hogy a rendőröknél nincs elég bilincs. A negyedik intézkedés alá vont diák nyugalomban, ellenállás nélkül megvárta, amíg bilincset hoznak, majd őt is megbilincseltek és elvitték. Egyik gyerek sem tanúsított ellenállást a rendőri intézkedés ellen, még a kezüket is önként tartották a bilincselő rendőr elé.

Egy mikrobuszba ültettek be két gyereket öt rendőr kíséretében, a másik kettőt külön autókban szállították a kapitányságra. Az úton a rendőrök a Dr. Ámbédkar Iskoláról érdeklődtek a gyerekektől, a kérdések a következőkre irányultak: valóban van-e ott tanítás, milyen tanárok vannak, szoktak-e dolgozatot írni, és van-e az iskolában Buddha szobor.

Közben a rendőrkapitányságra megérkezett az iskolaigazgató és a fenntartó. Nem akarták őket a rendőrség épületébe beengedni, végül az igazgatót mégis beengedték. Az időközben megérkezett szülők a kapitányság folyosóján szintén hallottak nyomdafestéket nem tűrő szavakat, melyek a Dzsaj Bhím Közösségre irányultak.

A szülőknek nem küldtek semmiféle értesítést vagy idézést arról, hogy a gyermekeiket ki fogják hallgatni. Néhány gyerek elfutott az iskolából szólni az érintett szülőknek, így tudták meg, hogy a gyermekeik a rendőrségen vannak. Majd egy óra telt el úgy, hogy a diákok törvényes képviselő és védő nélkül voltak a rendőrkapitányságon.

Amikor a diákok a kapitányságra értek, levették róluk a bilincset, elvették mindenüket és előállítóhelyiségbe zárták őket. Megkezdődött kihallgatásuk védő és szülők nélkül.

Az egyik kiskorút aznap háromszor hallgatták ki. Először védő és szülő nélkül. Másodszor szülővel és harmadszor is szülővel, ám védő nélkül. Az ismételt kihallgatásra állítólag azért volt szükség, mert elromlott a számítógép.

Egyik kiskorú kihallgatásán sem volt jelen védő.

A törvényes képviselő nélkül foganatosított kihallgatásról nem készült jegyzőkönyv.

A kihallgatás után elengedték a diákokat, kivéve az egyiküket, akit még fél órára visszazártak az előállítóba, amíg el nem készítették a papírokat és vissza nem adták az elvett tárgyakat.

Az iskolaigazgató a Kazincbarcikai Rendőrkapitányságon még aznap panaszt tett a rendőri intézkedéssel szemben. Álláspontja szerint a bilincshasználat Rtv. szerinti feltételei nem álltak fenn, a kényszerítő eszköz alkalmazása jogellenes, így alapjogot sértő is volt.

Az igazgató szoros összefüggést látott a rendőrség két akciója (népszámlálással kapcsolatos adatgyűjtés, és a négy diák előállítása) között. Véleménye szerint az önkormányzat és a rendőrség egymással egyeztetve gyakorol nyomást a helyi cigány közösség szervezeteire, és magukra a közösség tagjaira (a diszkrimináció részben vallási, részben pedig etnikai alapú). Sajókazán komoly feszültségek forrása, hogy a település egyharmada rettenetes nyomorban él. A hatóságok rendészeti kérdésként kezelik a szociális nyomort, az állam huszonegynéhány állandó rendőrt és heti rendszerességgel további átvezényelt rendőröket foglalkoztat a területen. A társadalmi problémák valódi kezelésére mindössze két fő szociális munkás áll az önkormányzat rendelkezésére. A szociális problémák kriminalizálásának logikus folytatása a helyi cigányság szervezeteinek rendőri megfélemlítése.

2. A Borsod-Abaúj-Zemplén megyei rendőrfőkapitány a következőkről tájékoztatót:

Egy sajkózái kiskorú – törvényes képviselőjével – feljelentést tett ismeretlen tettesek ellen, mert 2012. február 13-án 9 óra 30 perc körüli időben a sajkózái, Sóllyom-telepen lévő Dr. Ámbédkar Iskolában az óráközi szünetben bántalmazták. Az egyik elkövető lefogta és visszatartotta, hogy egy korábbi nézeteltérésük miatt a többiek számon kérjék. Az elkövetők a sértettel kiabálni kezdtek, majd tetteleg bántalmazták. Nevezettek cselekménye alkalmas volt a Btk. 175. § (1) bekezdésbe ütköző és a (3) bekezdés első fordulata szerint minősülő - figyelemmel a (3) bekezdés e) pontjára - 18. életévét be nem töltött személy sérelmére elkövetett személyi szabadság megsértése büntetett megállapítására.

A Borsod-Abaúj-Zemplén megyei rendőr-főkapitányság 2012. február 16-án elrendelte a nyomozást, melynek lefolytatásával a Kazincbarcikai Rendőrkapitányságot bízta meg.

Nyomozás-taktikai okokból az elkövetőket – bűncselekmény elkövetésének gyanúja miatt – egy időben, 2012. február 23-án 9 óra 50 perckor előállították a sajkózái Sóllyom-telep 2. szám alatt található Dr. Ámbédkar Iskolából. Az előállított személyeket korábban nem hallgatták ki gyanúsítottként. Ez indokolta egy időben, egy helyről történő előállításukat, ami biztosította az összebeszélésük elkerülését is.

Az előállítást vezető parancsnokon kívül 9 rendőr vett részt az intézkedésben. A 4 személy előállított szállításához minimum 8 rendőrré volt szükség. Az iskola épületét az intézkedés során nem zárták be, a be- és kijárást a gyanúsítottakon kívül mindenki számára szabadon biztosították. A csoport vezetője az iskola igazgatóját kereste, de ő nem tartózkodott az épületben. Ezért a rendőri intézkedés célját a jelen lévő telephely vezetőjével közölte. Megadta továbbá az előállítandó személyek nevét és kérte, hogy a szünet végén, az óra kezdésekor hívja őket ki. Az előállítandó személyeket az intézkedés megkezdése előtt, a nyilvántartásból kinyomtatott személyes adatok és fényképek alapján azonosították. A tanulókkal közölték, hogy bűncselekmény elkövetésének gyanúja miatt a Kazincbarcikai Rendőrkapitányságra előállítják őket, melynek során kényszerítő eszközként, bilincset fognak alkalmazni. A kényszerítő eszköz alkalmazása a kezek előre bilincselésével valósult meg.

A személyes szabadság korlátozására az Rtv. 33. § (2) bekezdés b) pontja, míg a kényszerítő eszköz alkalmazására a 48. § c) pont alapján került sor. A rendőri intézkedés során sérülés vagy anyagi kár nem keletkezett.

A rendőri intézkedésről az előállítandó személyek törvényes képviselőit az egyik rendőr személyesen értesítette, majd szolgálati gépkocsival – képviseleti joguk gyakorlása érdekében – a rendőrkapitányságra szállították

őket.

Valamennyi előállított személyt – törvényes képviselőjük jelenlétében – gyanúsítottként hallgattak ki. A bűncselekmény elkövetését részben elismerték, azonban annak tárgyi súlyával nem voltak tisztában. A gyanúsítottak részére védőt is kirendeltek, de ők – egyéb elfoglaltságra hivatkozva – a kihallgatáson nem tudtak megjelenni.

Az előállított személyek és törvényes képviselőik a panasztételi jogukra történő kioktatást megkapták, azonban sem a rendőri intézkedés, sem a gyanúsítás ellen nem éltek panasszal. Ezen nyilatkozatukat a személyes szabadság korlátozásáról szóló jelentés, illetve a gyanúsított kihallgatási jegyzőkönyv tartalmazza. A törvényes képviselők később, a nyomozás során, a városi ügyészségen jelentettek be panaszt a védők kirendelésének elmaradása, illetve a gyermekekkel szemben alkalmazott bilincselés miatt. A gyanúsított kihallgatást érintő panaszt a Kazincbarcikai Városi Ügyészség, mint alaptalant 2012. március 23-án kelt határozatával elutasította, és a beadványt megküldte a kényszerítő eszköz alkalmazásának törvényességi vizsgálatára illetékes Kazincbarcikai Rendőrkapitányságnak. A rendőrkapitányság az eljárást a Független Rendészeti Panasztestülethez benyújtott panaszok jogerős elbírálásáig felfüggesztette.

Két gyanúsítottat az előállítás napján 12 óra 50 perckor, a harmadik diákot 13 óra 05 perckor, a negyediket pedig 14 óra 20 perckor szabadon bocsátották. Az intézkedést a rendőrök kulturáltan hajtották végre, megalázó, származásra utaló kijelentéseket nem tettek. A rendőrkapitány tájékoztatása szerint egyébként a fiatalok származását nem ismerték.

A főkapitány leveléhez mellékelte az előállítás végrehajtásáról, illetve a kényszerítő eszköz alkalmazásáról szóló jelentéseket is. Ezek szerint a fiatalokat az Rtv. 29. § (1) bekezdése alapján igazoltatták, majd az Rtv. 33. § (2) bekezdés b) pontja alapján, mint bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható személyeket, előállították. Az intézkedés során az Rtv. 48. § c) pontja szerint, a szökés megakadályozása érdekében, bilincset alkalmaztak. Az Rtv. 18. § (1) bekezdésének megfelelően, a fiatalok előállított törvényes képviselőit értesítették. Az erről szóló az igazoláson a törvényes képviselő neve és lakcíme szerepel. A 2012. február 23-án kelt parancsnoki vélemény és kivizsgálás szerint a fiatalok igazoltatása, előállítása, valamint velük szemben a kényszerítő eszköz alkalmazása jogszerű, szakszerű és arányos volt.

2012. február 23-án 11 óra 30 perc körüli időben a városi rendőrkapitányságon megjelent a Dr. Ámbédkár Iskola igazgatója, aki a szóban forgó rendőri intézkedéssel szemben panasszal élt, mert szerinte a rendőri intézkedés alapjául szolgáló cselekmény nem bűncselekmény, csak egy diákok közti veszekedés volt, és nem is az iskola területén történt. Egyébként a rendőri intézkedés időpontjában nem tartózkodott a helyszínen, arról csak hallomásból értesült. Panaszában kitért egy korábbi – 05040/1591/2011.bü. – folyamatban lévő büntetőügy (a népszámlálással kapcsolatban indult nyomozás) részleteire is. A rendőri intézkedés elleni panaszt érdemi vizsgálat nélkül elutasították, mivel az nem jogosultól származott. A 05040/1591/2011.bü számú ügyre vonatkozó panaszát ugyanezen ok miatt a Kazincbarcikai Városi Ügyészség utasította el.

2011. október 6-án Sajókaza község jegyzője tett büntető feljelentést, mert szerinte a községben a népszámlálás során jogsértés történt. Egyes népszámlálási kérdőívek internetes kitöltését ugyanis jogosulatlan személyek ellenőrizhetetlen módon végezték. A feljelentés szerint a cselekmény elkövetésének anyagi vagy más haszonszerzési célja (p1. a későbbiekben állami támogatások igénybevétele) lehetett.

2011. október 6-án a 05040-1591/2011. bü számon feljelentés-kiegészítés elrendelésére került sor a Btk. 278. § (1) bekezdésbe ütköző és a szerint minősülő hamis statisztikai adatszolgáltatás vétsége elkövetésének gyanúja miatt. A nyomozó hatóság megkereste a Központi Statisztikai Hivatal (KSH) Miskolci Igazgatóságát és kérte, vizsgálják meg, hogy az interneten leadott, a KSH rendszerében regisztrált előzetes adatok alapján megállapítható-e, hogy valamely vallási közösség tagjainak száma az előző népszámlálási adatokhoz képest irreálisan megnőtt volna. A válasz szerint két népszámlálási körzetben kiugróan magas volt a Dzsaj Bhím Közösséghez tartozók aránya. Az ügyben október 18-án nyomozást rendeltek el.

A rendőrség bekérte a KSH-tól a népszavazás során, interneten leadott sajkókazai statisztikai adatlapokat. A KSH válasza szerint a statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény 18. § (1) bekezdése szerint az adatszolgáltatóval kapcsolatba hozható egyedi adat csak statisztikai célra használható, mással csak akkor közölhető és abban az esetben adható át, valamint hozható nyilvánosságra, ha ehhez az adatszolgáltató előzetesen hozzájárul. Az adatlapok megküldésének tehát az volt a feltétele, hogy az érintett sajkókazai lakosok írásban hozzájárulnak annak közléséhez.

A nyomozóhatóság – ügyészi utasításra – megkereste a KSH által megküldött lakcímekeket és írásban nyilatkoztatta az ott lakókat arról, hogy hozzájárulnak-e ahhoz, hogy a számlálóbiztos által kitöltött kérdőíveket a nyomozó hatóság megkapja. A hozzájáruló nyilatkozatok birtokában ismét meg kellett keresni a KSH-t, és kérni az adatlapok kiadását.

A KSH azonban megtagadta azt arra hivatkozva, hogy a népszámlálásról szóló 2009. évi CXXIX. törvény 3. § (3) bekezdése szerint „a népszámlálás során gyűjtött adatok kizárólag statisztikai célra használhatók”. Ezen kívül a népszámlálás során gyűjtött adatok, az információs önrendelkezési jogról és információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (a továbbiakban Infotv.) alapján személyes adatnak, ezen belül a vallásra, világnézetre vonatkozó adatok különleges adatnak minősülnek, továbbá ugyanezen törvény leírja, hogy a statisztikai célra felvett, átvett vagy feldolgozott személyes adatok – ha törvény eltérően nem rendelkezik – csak statisztikai célra kezelhetők. Ebben az esetben speciális törvényi rendelkezésnek a népszámlálásról szóló 2009. évi CXXIX. törvény idézett szabálya minősül, ez pedig nem enged eltérést, vagyis a népszámlálási kérdőíven felvett adatok semmilyen más, az eredetétől

eltérő célra nem használtak fel, mivel egyéb eljárás esetén sérülne az Infotv. 4. §-ában szabályozott célhoz kötött adatkezelés elve.

Ezért a büntető eljárás során senkit sem gyanúsítottak meg bűncselekmény elkövetésével. Az ügyben az eljárási cselekmények nagy része ügyészi utasításra került végrehajtásra. Az ügy iratait a Kazincbarcikai Városi Ügyészség több alkalommal is felülvizsgálta. A nyomozást a Be. 190. § 1) bekezdés b) pontja alapján – mivel a nyomozás adatai alapján nem volt megállapítható bűncselekmény elkövetése és az eljárás folytatásától sem volt eredmény várható – megszüntették.

A 05040/1591/2011.bü. (népszámlálással kapcsolatos) és a 05040/238/2012.bü. számú (személyi szabadság megsértése) ügyek között semmiféle összefüggés nincs, azok egymástól teljesen elkülönülnek.

3. Az iskolaigazgató arról tájékoztatott, hogy a diákokkal szembeni intézkedést az iskolai kamera rögzítette, az így készült felvétel pedig két internetoldalon is megtalálható: http://petofitca.blog.hu/2012/02/25/nem_igazolja_a_rendoroket_a_biztonsagi_kamera_1
<http://www.youtube.com/watch?v=4GGtGycvUeg>

A felvételen látható, hogy több rendőr körüláll egy fiatal lányt. A lány és a rendőrök beszélgetnek, majd a diák önként nyújtja kezeit a rendőrök felé, olyan helyzetben, mintha a bilincs felhelyezését kívánná elősegíteni. A felvételen maga a bilincselés nem látszik.

Közben egy fiú megbilincselése is megtörténik, a felvétel szerint nyújtja a kezét a bilincs felhelyezéséhez. Feltehetően egy tanár előkísér egy másik lányt, akit szintén megbilincselnek.

Ellenállást egyik tanuló sem tanúsít, szökést nem kísérel meg, a felvételen szereplő valamennyi személy mozgása nyugodt. Az első lányt két rendőr elvezeti, két oldalán állva lekísérik a lépcsőn. A fiút egy rendőr, és feltehetően egy tanárnő kíséri. A második lányt szintén egy rendőr kíséri ki az épületből. (Ezek az események 1 perc 7 másodperc alatt zajlottak le.) Az iskolában marad két rendőr, egy tanárnő hozzájuk kíséri ki a negyedik gyanúsított lányt, aki nyugodtan várja meg a bilincselésre visszatérő két rendőrt. Társaihoz hasonlóan ellenállást nem tanúsítva, a rendőrökkel együttműködve nyújtja a kezét, hogy megbilincseljék. A négy rendőr kikíséri. A felvételen testi kényszer alkalmazása nem látható.

4. A Független Rendészeti Panasztestület 215/2012. (VI.19.) számú állásfoglalása az egyik fiatal ügyében – az alábbiakra tekintettel – megállapította, hogy alapjogot súlyosan sértő rendőri intézkedés történt.

Az előállítás tekintetében

A Testület elfogadta azt a rendőrségi álláspontot, hogy a panaszossal szemben fennállt a bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja, amelyre figyelemmel az Rtv. 33. § (2) bekezdés b) pontja kellő jogalapot biztosított a panaszos előállítására. Ugyanakkor az Rtv. 33. § (2) bekezdés b) pontja csupán lehetőséget teremt az előállításhoz, és az adott esetben a rendőrség diszkrecionális jogkörébe tartozik annak eldöntése, hogy valóban feltétlenül szükséges-e annak foganatosítása.

Azon kérdés megítéléséhez, hogy a rendőrség megalapozottan döntött-e a panaszos előállítása mellett, az Rtv. 15. §-ában előírt arányossági követelmény ad eligazítást. A rendelkezés értelmében „a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával”, továbbá „több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár”.

A rendőrség tájékoztatása szerint nyomozás-taktikai okai voltak annak, hogy a feltételezett elkövetőket 2012. február 23-án 9 óra 50 perckor egyszerre állították elő az iskolából. A kapitányságvezető által kifejtettek szerint, mivel a gyanúsítottakat az ügyben korábban még nem hallgatták ki, a legcélravezetőbb az volt, hogy – az összebeszélés megakadályozása érdekében – egy időben egy helyről állítsák elő őket.

Tényként rögzíthető, hogy a sértett még a bűncselekmény elkövetésének napján, 2012. február 13-án megtette feljelentését. A Kazincbarcikai Rendőrkapitányság 2012. február 14-én hatáskör hiányában a feljelentés áttételéről határozott, azonban 2012. február 16-án a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság mégis ezt a rendőrkapitányságot bízta meg a nyomozás lefolytatásával. A kapitányságvezető tájékoztatása szerint az ügy iratai a kapitányságra 2012. február 22-én érkeztek meg, az intézkedés foganatosítására pedig másnap reggel került sor.

A Testület az előállítás indoka kapcsán azon kérdést vizsgálta, hogy a kitűzött cél, az összebeszélés megakadályozása tükrében, arányban álltak-e egymással az előállítástól várható előnyök, valamint a személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedéssel a panaszosnak okozott joghátrányok. A Testület az arányosság megítélésékor – anélkül, hogy a rendőrség, mint nyomozó hatóság eljárását bírálta volna – egyebek mellett értékelte azt a tényt, hogy a bűncselekmény elkövetése és az előállítás foganatosítása között 10 nap telt el. Meggyőződése szerint az eltelt időtartamra, és arra való tekintettel, hogy a panaszosnak tudomása volt az ellene megtett feljelentésről, az összebeszélés megakadályozása nem olyan indok, amely az előállítás arányos voltát igazolhatná. Mivel a gyanúsítottaknak a rendőrség által megelőzni kívánt összebeszélésre 10 nap állt rendelkezésre, a Testület vélekedése szerint a megfelelő eljárás a Be. 67. § (2) bekezdése alapján a panaszos idézése lett volna. Erre való tekintettel aránytalan sérelmet okozott a fiatalok számára a nevelőtestület tagjai, és különösképpen társai előtt a vele szemben foganatosított előállítás.

A megismert összes körülményre tekintettel a Testület a panaszos előállítását aránytalanának, a panaszos személyes szabadságát súlyosan sértőnek ítélte meg. Tekintettel arra, hogy a panaszost többek szeme láttára, saját

oktatási intézményéből állították elő, a Testület megállapította, hogy az előállítás egyúttal a panaszos emberi méltósághoz való jogának sérelmét is megvalósította. A Testület ezen megállapításánál azt is figyelembe vette, hogy a szóban forgó településen a lakosság lélekszámánál fogva egy ilyen esemény rövid idő alatt és viszonylag széles körben elterjed, amely az emberi méltóság fokozott sérelmével jár.

A bilincs alkalmazása vonatkozásában

A kényszerítő eszközök alkalmazásának általános szabályait az Rtv. 16. §-a rendezi. E szerint a rendőr kényszerítő eszközt csak a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén, az arányosság elvének figyelembe vételével alkalmazhat úgy, hogy az nem okozhat aránytalan sérelmet az intézkedés alá vontnak. Nincs helye a kényszerítő eszköz további alkalmazásának, ha az ellenszegülés megtört, és a rendőri intézkedés eredményessége e nélkül is biztosítható.

Ezt a szabályt egészítik ki a Szolgálati Szabályzat 39. §-ában foglalt rendelkezések akként, hogy az Rtv. szerinti kényszerítő eszköz csak akkor alkalmazható, ha az intézkedés alá vont magatartása, ellenszegülésének mértéke annak Rtv. szerinti alkalmazását indokolja. A nagyobb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással járó kényszerítő eszköz akkor alkalmazható, ha a kisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással járó kényszerítő eszköz alkalmazása nem vezetett eredményre vagy sikere eleve kilátástalan.

Az Rtv. 48. §-a alapján a rendőr bilincset alkalmazhat a személyi szabadságában korlátozni kívánt vagy korlátozott személy a) önkárosításának megakadályozására, b) támadásának megakadályozására, c) szökésének megakadályozására, d) ellenszegülésének megtörésére.

A bilincs alkalmazásának szabályait a Szolgálati Szabályzat 41. § (1) bekezdése tovább részletezi. „Bilincs alkalmazása, az Rtv. 48.§-ában meghatározott esetekben különösen azzal szemben indokolt

- a) aki erőszakos, garázda magatartást tanúsít, és ennek abbahagyására testi kényszerrel nem készíthető,
- b) aki az intézkedő rendőrt, annak segítőjét, valamint az intézkedésben közreműködőt megtámadja,
- c) akinek az elfogására bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja miatt került sor, és szökése bilincs alkalmazása nélkül nem akadályozható meg,
- d) akinek a jogszerű intézkedéssel szembeni ellenszegülése testi kényszerrel nem törhető meg,
- e) ki önkárosító magatartást tanúsít vagy ilyen magatartás tanúsításával fenyeget,
- f) akinek fogvatartása során kísérését rendelték el, és a kísért személy veszélyessége azt indokolja, vagy
- g) akit egyedül intézkedő rendőr állít elő.”

A Testület rendelkezésére bocsátott, az előállítás végrehajtásáról, illetve kényszerítő eszköz alkalmazásáról szóló jelentés szerint, a panaszzal szemben 9 óra 50 perctől 10 óra 10 percig alkalmaztak bilincset az Rtv. 48. § c) pontja alapján, szökés megakadályozása érdekében. A kapitányságvezető beszámolója szerint a terheltekkel azt közölték, hogy bűncselekmény elkövetésének gyanúja miatt állítják elő őket a Kazincbarcikai Rendőrkapitányságra, és velük szemben kényszerítő eszközként bilincset fognak alkalmazni. A kényszerítő eszköz alkalmazása a kezek előre bilincselésével történt. Egyéb kényszerítő eszköz alkalmazására nem volt szükség, az intézkedés során sérülés vagy anyagi kár nem keletkezett.

A Testület az intézkedő rendőrök előadásában nem tudott feltárni olyan elemet, ami a konkrét esetben a szökés veszélyét, vagy bármely egyéb bilincselési ok alkalmazását megalapozta volna. A jelentésekben a rendőrök nem számoltak be sem szökésről, vagy arra utaló magatartásról, sem támadásról, és olyan aktív ellenszegülésről sem, ami legitím okot adott volna a bilincs használatára. A kapitányságvezető levelének megfogalmazása – miszerint a terheltekkel az intézkedés indokának megjelölésével egy időben közölték, hogy kényszerítő eszközként bilincset fognak alkalmazni velük szemben –, arra enged következtetni, hogy a bilincs alkalmazására egyfajta automatizmusként, az előállítás mintegy természetes velejárójaként került sor.

A Testület által megtekintett videofelvétel a rendőrségi dokumentumok által valószínűsített szökés veszélyét egyáltalán nem támasztja alá. A felvételen egyértelműen látszik, hogy a panaszoszt több rendőr állja körül – a panaszos életkorára és nemére tekintettel –, a rendőri túlerő mértéke különösen valószínűtlenné teszi, hogy a panaszos szökésétől alappal lehetett tartani. A felvételen látható, hogy a panaszos és a rendőrök beszélgetnek, majd a panaszos önként nyújtja kezeit a rendőrök felé. A felvételen semmiféle ellenállás nem figyelhető meg, valamennyi személy mozgása kifejezetten nyugodt.

Állásfoglalásában a Testület felhívja a rendőrség figyelmét arra a tényre, hogy amennyiben fenn is állt volna a szökés vagy a támadás veszélye, bilincs csak akkor lett volna alkalmazható – figyelemmel az Rtv. 15. §-ában és a 16. § (1) bekezdésben foglalt arányosság követelményére, illetve a Szolgálati Szabályzat 39. §-ában előírt fokozatosság elvére –, ha a testi kényszer alkalmazása nem vezetett volna eredményre, vagy már eleve kilátástalan lett volna annak sikere. Ilyen körülményről ugyanakkor az iratok nem tesznek említést, sőt, arról számolnak be, hogy „egyéb kényszerítő eszköz alkalmazása nem volt szükséges”.

A fentiek alapján a Testület álláspontja szerint súlyos mértékben sérült a panaszos emberi méltósághoz való joga, mivel a bilincs alkalmazására jogalap nélkül került sor.

A hátrányos megkülönböztetés tilalmának kérdése

A panaszbeadvány kifejezetten utal arra, hogy a panaszos megbilincselése sértette az Rtv. 13. § (2) bekezdésében rögzített részrehajlásmentes intézkedés kötelezettségét, mivel a rendőrök viselkedése, és a korábbi, 2012. február 14-én tett feljelentés alkalmával a rendőrök részéről elhangzott kijelentések a panaszos számára

egyértelművé tették, hogy vele és társaival szemben vélt roma származásuk miatt történt a jogellenes bilincshasználát.

A részrehajlásmentes intézkedés követelményét az Rtv. 13. § (2) bekezdése rögzíti, amely szerint „a rendőr köteles a törvény rendelkezésének megfelelően, részrehajlás nélkül intézkedni”. A rendőri fellépés e követelmény értelmében az érintettel szemben nem lehet hátrányosabb (vagy előnyösebb) pusztán azért, mert személye – akár a személyes körülményei, akár valamely társadalmi csoporthoz tartozása miatt – a rendőr számára ellenszenves (vagy rokonszenves). A Testület erre tekintettel megvizsgálta a panaszos által sérelmezetteket.

A rendőrt megillető törvényes jogosítványok esetleges részrehajló alkalmazását a Testületnek a fenti rendelkezésen kívül azért is vizsgálnia kellett, mert az Rtv. 92. §-a szerint a Testület az alapjogsérelem megállapításáról dönt, ebbe a körbe pedig az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében rögzített, hátrányos megkülönböztetést tilalmazó rendelkezés is beletartozik, vagyis követelmény, hogy a rendőrség jogtalan megkülönböztetés nélkül éljen a rendelkezésére álló jogszabályi felhatalmazásokkal.

Levelében a kapitányságvezető a Testület kérdésére kifejezetten kijelentette, hogy az intézkedés alá vont személyek származását nem ismerik, a bilincselés indokaként pedig valamennyi rendőrségről beérkezett irat egyértelműen az Rtv. 48. § c) pontját jelöli meg.

A fentiek alapján a Testület arra a következtetésre jutott, hogy a bilincs használatának indokát illetően a panaszos és a rendőrség álláspontja egymásnak teljes mértékben ellentmond, amely ellentmondás egyéb bizonyítékok hiányában megnyugtatóan nem oldható fel. Ennek okán a Testület úgy foglalt állást, hogy a részrehajlás Rtv. 13. §-ában foglalt tilalmának megsértése, és ez által a panaszos tisztességes eljáráshoz való jogának sérelme, illetve az egyenlő bánásmód követelményének megsértése nem állapítható meg.

A tisztességes eljáráshoz való jog tekintetében

A panaszbeadványban foglaltak szerint a panaszos és társai szüleinek a rendőrök nem küldtek semmiféle értesítést vagy idézést arról, hogy gyermekeiket kihallgatásra viszik. Az érintett szülők a gyermekek előállításáról úgy szereztek tudomást, hogy néhány gyermek elfutott az iskolából, hogy szóljon nekik.

Az Rtv. 18. § (1) bekezdése a következőket mondja ki: „A fogvatartott részére biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy egy hozzátartozóját vagy más személyt értesítsen, feltéve, hogy ez nem veszélyezteti az intézkedés célját. Ha a fogvatartott nincs abban a helyzetben, hogy e jogával élhessen, az értesítési kötelezettség a rendőrséget terheli. Ha a fogvatartott fiatalkorú vagy gondnokság alá helyezett, haladéktalanul értesíteni kell törvényes képviselőjét vagy gondnokát.” Ezen törvényhely kötelezően előírja tehát, hogy a fiatalkorú fogvatartott törvényes képviselőjét vagy gondnokát haladéktalanul értesíteni kell.

A panaszbeadványban sérelmezettekkel szemben a rendőrségi iratokból egyértelműen az tűnik ki, hogy az intézkedés tényéről az előállítandó személyek (köztük a panaszos) törvényes képviselőit egy rendőr értesítette, illetve ezt követően szolgálati gépkocsival képviselői joguk gyakorlása érdekében a rendőrkapitányságra szállította őket.

A Testület úgy véli, hogy a rendőrségi iratokban foglalt állításokat messzemenően alátámasztja az a rendőrkapitányságon kiállított igazolás, melyet a panaszos aláírásával látott el. Az igazolás tartalmazta a törvényes képviselő nevét, lakcímét, telefonos elérhetőségét is, valamint az arra való utalást, hogy a panaszos hozzátartozójának értesítése járőr segítségével, 2012. február 23-án 10 óra 20 perckor megtörtént.

A fentiek alapján a Testület megállapította, hogy a panaszos törvényes képviselőjének értesítése megtörtént, tehát a panaszos tisztességes eljáráshoz való joga e vonatkozásban nem szenvedett sérelmet.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint rendvédelmi szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése, továbbá a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 4. § (1) bekezdése értelmében a vizsgálatot érintett rendőrség rendvédelmi szerv, tevékenységének vizsgálatára tehát – figyelemmel az Ajbt. 18. §-ára – kiterjed hatásköröm.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes

részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes *jogintézmények működésének kiszámíthatóságát* is.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. „A *tisztességes eljárás* olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.” (6/1998. (III.11.) AB határozat és 14/2004. (V.7.) AB határozat)

Álláspontom szerint a jogállamiság és a tisztességes eljárás követelményének nemcsak szabályozási szinten, de a *jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában* is folyamatosan érvényesülnie kell. A tisztességes eljáráshoz való jognak fokozottan kell érvényesülnie olyan ügyekben, amelyekben az érintettek között van gyermek, különös tekintettel, ha éppen a gyermek az, akit eljárás alá vontak.

Az Alaptörvény II. cikke alapján az *emberi méltóság* sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit. [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991.] Az alkotmánybírói gyakorlat kiemeli, hogy az emberi méltósághoz való jog az ún. *általános személyiségi jog* egyik megfogalmazásának tekinthető. Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.

Az Alkotmánybíróság 66/1991. (XII. 21.) határozatában kifejtette, hogy a *személyes szabadsághoz való alapvető emberi jogot* törvény – a büntető jogszabály – az Alkotmány megengedő rendelkezése folytán [55. § (1) bekezdés] korlátozhatja. A személyes szabadságnak jogszerű („törvényes”) elvonása is okozhat alaptalan sérelmet. Az egyes korlátozó rendelkezések csak akkor fogadhatók el alkotmányszerűnek, ha az általuk elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest a korlátozás szükségszerű és arányos. Az arányosság értékeléséhez hozzátartozik az is, hogy a korlátozás folytán esetleg bekövetkező és eleve ki nem küszöbölhető sérelmek elfogadható mérvű enyhítésére garanciák legyenek. *Megfelelő garanciák* nélkül a szabadság-elvonásra lehetőséget adó jogszabályok alkotmányszerűsége válhat kétségesse.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti a *gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát*, e szerint „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”

Amint azt az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette „A gyermek ember, akit minden olyan alkotmányos alapvető jog megillet, mint mindenki mást, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté válásához.” Ezért az Alkotmány 67. § (1) bekezdése a gyermek alapvető jogairól szól, egyidejűleg a család (szülők) az állam és a társadalom kötelezettségeit is megszabva. A testület arra is rámutatott, hogy a felhívott alapjog és az Alkotmány 16. §-a (az ifjúság érdekeinek védelme) együttesen értelmezendő, amiből az következik, hogy a gyermekről való gondoskodás komplex feladat. [79/1995(XII.21.) AB határozat]

A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezmény preambulumban is, amely rögzíti, hogy „a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.” [1991 évi LXIV. törvény a Gyermkek jogiról szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény kihirdetéséről] Az Egyezmény kimondja azt is, hogy „az állam szerveinek minden, a gyermeket érintő döntésükben elsősorban a *gyermek mindenképp felett álló érdekét* kell figyelembe venniük”.

Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés rögzíti az *egyenlő bánásmód követelményét*, kimondja, hogy „az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.” Az Alkotmánybíróság már legelső döntéseinek egyikében megállapította, és azóta következetesen alkalmazza, hogy a diszkrimináció tilalma nem jelenti minden megkülönböztetés tilalmát. A megkülönböztetés tilalmából az következik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie; azonos tisztelettel és körültekintéssel, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és a kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. [9/1990. (IV. 25.) AB határozat, ABH 1990, 46, 48.] Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja szerint a diszkrimináció tilalma elsősorban az alkotmányos alapjogok terén tett megkülönböztetésekre terjed ki. Az alkotmánybírói gyakorlatban az emberi méltósághoz való jog és az egyenlő bánásmód követelménye szorosan összekapcsolódik: ha a megkülönböztetés nem alapvető jog tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor

állapítható meg, ha az az emberi méltósághoz való jogot sérti.

3. Az ügy érdemében

Az előállításról

A rendelkezésemre álló adatokból megállapíthatóan az előállítás 2012. február 23-án, ¼ 10 körül, tanítási időben történt, a sajkózái Dr. Ámbédkar Iskolából. A rendőrség a négy fiatal előállításának indokaként az Rtv. 33. § (2) bekezdés b) pontját jelölte meg. E rendelkezés értelmében a rendőr a hatóság vagy az illetékes szerv elé állíthatja azt, aki bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható. Az iskola igazgatója is beszámolt arról a 2012. február 13-án történt konfliktusról, ami után az egyik fiatal, törvényes képviselője segítségével feljelentést tett a Sajokzái Rendőrőrsön. A rendőr-főkapitányi tájékoztatás szerint egy sajkózái lakos tett feljelentést ismeretlen tettesek ellen, mert 2012. február 13-án iskolai órákői szünetben bántalmazták. A cselekmény alkalmas volt a Btk. 175. § (1) bekezdésbe ütköző és a (3) bekezdés első fordulata szerint minősülő – figyelemmel a (3) bekezdés e) pontjára – 18. életévét be nem töltött személy sérelmére elkövetett személyi szabadság megsértése büntett megállapítására, ezért elrendelték a nyomozást. Tehát fennállt a bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanúja, ami megfelelő jogalapot szolgáltatott az előállításra.

A büntetőjogi felelősség vizsgálata nem tartozik a hatáskörömbé, amennyiben azonban a nyomozás során tisztázódik, hogy a cselekmény nem bűncselekmény, a nyomozó hatóság megszünteti a büntetőeljárást.

Az FRP-nek az előállítás arányosságával kapcsolatban kifejtett álláspontjával teljes mértékben egyetértek. Az egy időben, egy helyszínről történt előállítás indokaként a rendőrség az összebeszélés veszélyének megakadályozását jelölte meg. A rendőri intézkedésre okot adó konfliktus megtörténtétől az előállításig azonban 10 nap telt el. Ezen kívül az előállított diákok tudtak az ellenük tett büntetőfeljelentésről, az iskolában pedig a telephelyvezető az esetet kivizsgálva, az összes érintett részvételével egyeztetést folytatott. A fiatalokat a büntetőeljárás törvény előírásai alapján gyanúsított kihallgatásra idézni és nem előállítani kellett volna. Az intézkedés nem állt arányban az elérni kívánt céllal. Aránytalan sérelmet okozott az intézkedés alá vont fiatalok számára, különösen azért, mert a velük szemben foganatosított rendőri intézkedések tanáraik és diákjaik előtt történtek. Ezen kívül alkalmas volt arra is, hogy az intézkedés sorozatot végig néző diákokban is félelmet keltsen.

Megállapítom, hogy az előállítás sértette az intézkedéssel érintett fiatalok emberi méltósághoz és személyes szabadsághoz fűződő alapjogát, valamint az intézkedés szemtanújaként jelenlévő diákok gyermeki jogait.

A bilincs alkalmazása

A Panasztestület értékelésével ebben a kérdésben is egyetértek. A rendelkezésemre álló dokumentumok nem tartalmaznak olyan körülményeket, illetve tényeket, amelyekből az eljáró rendőrök a fiatalok ellenszegülésére, támadására, illetve szökésére következtethettek volna. Az előállításról készült iskolai videofelvétel is – mind a négy előállított diák esetében – a rendőrséggel való teljes együttműködést bizonyítja. Az intézkedés során az eljáró rendőrök figyelmen kívül hagyták nemcsak az arányosság, de a fokozatosság elvét is és az adott körülmények mérlegelése nélkül, automatikusan alkalmazták bilincset.

Megállapítom, hogy a bilincs alkalmazása jogszerűtlen és aránytalan volt, a rendőrök e vonatkozásban is megsértették az intézkedés alá vont diákok emberi méltósághoz, illetve személyes szabadsághoz fűződő alapjogát.

A tisztességes hatósági eljárás kérdése

1. A törvényes képviselők értesítése és jelenlétük gyermekeik kihallgatásakor

Az FRP a hozzá forduló egyik fiatal ügyében megállapította, hogy a törvényes képviselők értesítése megtörtént, sőt, szolgálati autóval biztosították a szülők megjelenését a gyanúsított kihallgatásra.

Az iskola igazgatója szerint nem értesítették a szülőket arról, hogy gyermekeiket kihallgatják. Néhány gyermek az iskolából értesítette őket a történetekről, ami után bementek a rendőrségre. Egy óra telt el úgy, hogy a gyermekek törvényes képviselő és védő nélkül voltak a rendőrségen. Az egyik kiskorút aznap háromszor hallgatták ki, először védő és szülő nélkül, erről a kihallgatásáról azonban nem készült jegyzőkönyv.

A rendelkezésemre bocsátott rendőri jelentés szerint a szülőket rendőr értesítette a gyermekek előállításának foganatosítása közben, az előállítás tényéről és a tervezett nyomozati cselekményekről. A gyanúsított kihallgatásáról készült jegyzőkönyvek pedig tartalmazzák, hogy a törvényes képviselők jelen voltak a kihallgatásokon.

Az egymásnak ellentmondó bizonyítékok nem teszik lehetővé a tisztességes hatósági eljárásához való jog sérelmének megállapítását. Csupán az iskola igazgatójának állítására, valamint az azt cáfoló megyei rendőrfőkapitány által adott állásfoglalásra hagyatkozhatom, ezért a törvényes képviselők értesítése és gyermekeik kihallgatásán való jelenléte kérdésében *alapvető jogot érintő visszásságot nem állapítottam meg.*

2. Védő részvétele a fiatalokkal szembeni büntetőeljárásban

Az iskola igazgatója arról is tájékoztatott, hogy a fiatalok kihallgatásain nem volt jelen védő. A megyei rendőrfőkapitány állítása szerint minden gyanúsított részére kirendeltek védőt, azonban ők – egyéb elfoglaltságaikra tekintettel – nem tudtak részt venni a kihallgatásokon.

A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be) 450. §-a értelmében a fiatalkorúval szembeni büntetőeljárásban kötelező védő részvétele.

Az iratok alapján megállapítható, hogy a nyomozó hatóság valamennyi gyanúsított részére rendelt ki védőt, a védők értesítése is megtörtént a kihallgatásokat megelőzően.

A gyanúsított kihallgatási jegyzőkönyvek tartalmazzák azt is, hogy a fiatakorúakat tájékoztatták a kirendelt védők nevééről, illetve arról, hogy a védők egyéb elfoglaltságuk miatt nem tudnak megjelenni a kihallgatásokon.

A fentiek alapján megállapítom, hogy a rendőrség eleget tett védő kirendelési és értesítési kötelezettségének, így e tárgykörben nem sérült a tisztességes eljáráshoz való jog.

Az adott esetben is jól látható azonban, hogy a kirendelt védői rendszer jelen formájában nem tölti be a törvény által előírt feladatát. Ezért AJB 3107/2012. számon – hivatalból – átfogó vizsgálatot rendeltem el a kirendelt védői intézményrendszer működési dilemmáinak feltárása céljából.

A gyermeki jogok érvényesülése

Az Alaptörvény és nemzetközi egyezmények az állam kötelességévé teszi a gyermek fejlődési útjának megóvását. A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény, amelyet Magyarországon az 1991. évi LXIV. törvény hirdetett ki, általános alapelvként fogalmazza meg 3. cikkében, hogy „a hatóságoknak a gyermekeket érintő minden döntésükben a gyermekek mindenképp felett álló érdekét kell elsősorban figyelembe venniük.”

A gyermeki jogok, mint speciális alapjogok a jogrendszer egészét átfogják. A gyermek ember, akit minden olyan alkotmányos alapvető jog megillet, mint mindenki más, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. (995/B/1990. sz. AB határozat) A gyermek testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséről való gondoskodás a legkülönbözőbb állami kötelezettségteljesítésekben nyilvánul meg. A testi, értelmi, erkölcsi fejlődés előfeltétele a gyermekek zavartalan érzelmi, pszichés fejlődésének biztosítása.

A fiatalokat az iskolából állították elő, megbilincselésükre is az oktatási intézményben került sor. A rendőrök az adott napon óráközi szünetben jelentek meg az iskolában, intézkedésük a tanóra megkezdése után is folytatódott. Az érintett diákokat az iskola tanulói és tanárai előtt bilincseltek meg az iskola aulájában és kísérték ki az épületből. Az intézkedés következtében aznap nem tudtak részt venni az oktatásban.

Az előállítás kérdésénél már kifejtettem, hogy álláspontom szerint arra jogellenesen került sor. A tanulók összebeszélésének megakadályozására – jelentésem előállítását elemző részében részleteztem miatt – nem volt alkalmas az egy időben, egy helyszínről történt előállításuk. Ha az egy időben, egy helyszínről való előállításnak lett is volna megalapozott szakmai és jogi indoka, annak semmiképp, hogy ez a helyszín éppen az iskola, időpontja pedig tanítási idő legyen. Ezt semmilyen nyomozás-taktikai okok nem támaszthatják alá. A fiatalokat – véleményem szerint – előállíthaták volna otthonaikból is egy időben pl. a kora reggeli (iskolakezdést megelőző) időszakban.

Az iskolából történő előállításnak nem csupán az lett a következménye, hogy a gyermekek mulasztottak az iskolából. Az intézkedések egy kis település iskolájának szünetében történtek. Ezzel kapcsolatban az FRP is felhívta a figyelmet arra, hogy mivel a szóban forgó településen a lakosság lélekszámánál fogva egy ilyen esemény rövid idő alatt és viszonylag széles körben elterjed, az emberi méltóság fokozott sérelmével járt.

Álláspontom szerint azonban a rendőri fellépés nem csupán a kényszerintézkedéssel érintettek jogait sértette, hanem az iskola rendjét is megzavarta, továbbá – mint ahogy előzőekben már utaltam rá – alkalmas volt arra is, hogy az intézkedés szemtanúiban félelmet keltsen. Más lett volna a helyzet, ha egyes diákok az iskolában tanúsítottak volna olyan garázda magatartást, amelyet a tanárok nem tudtak volna megfékezni. Ilyen esetben a rendőrség fellépése, a randalírozók előállítása érthető lett volna, hiszen az a biztonságot, a tanuláshoz szükséges nyugalmat állította volna helyre. Az adott ügyben azonban az események szemtanúiként jelenlévő tanulók többsége nem érthette, hogy mi az oka a társaikat súlyosan megalázó rendőri intézkedésnek. Ez a kiszolgáltatottság érzését is kelthette bennük, valamint olyan légkört alakíthatott ki, amely akadályozta az oktatási intézmények alapfeladatának, az ismeretek átadásának teljesítését. Ezek miatt sem felelt meg a rendőri intézkedés a gyermekbarát igazságszolgáltatás követelményének.

Megállapítom, hogy a diákok iskolából történt előállítása sértette mind az intézkedéssel közvetlenül érintett, mind az intézkedést közvetve/szemtanúként figyelemmel kísérő gyermekeket megillető gyermeki jogokat.

A hátrányos megkülönböztetés kérdése

A sajtóban megjelent cikkek alapján az ügyel kapcsolatban felmerült a diszkrimináció kérdése is. A cikkek szerint a rendőrök az intézkedés során az előállítandó fiatalok nemzetiségére vonatkozó megalázó megjegyzéseket tettek. Az iskolaigazgató összetettebb jelenségről számolt be: a rendőrség és a helyi önkormányzat intézkedéssorozatáról (a népszámlálással kapcsolatos jegyzői feljelentés, a rendőrség azzal kapcsolatos nyomozása, a nagyszámú rendőri jelenlét a cigány telepen, a szociális problémák kriminalizálása, az iskolai előállítás és az intézkedés során tett megjegyzések), ami a sajkázai cigányság és a Dzsaj Bhím Közösség ellen irányult.

A megyei rendőrkapitány szerint a népszámlálással kapcsolatos és a személyi szabadság megsértése miatt indult büntetőeljárások között semmilyen összefüggés nem volt. Tagadta a község cigány lakossága ellen irányuló rendszeres aránytalan fellépést, a diszkriminációt, a zaklatás vádját, de állítását semmivel nem támasztotta alá.

Az FRP csupán a hozzáférhető egyik fiatal megbilincselése tárgyában vizsgálta a rendőri intézkedés részrehajlás-mentességét. Az ellentmondó állítások, valamint további bizonyítékok hiányában nem állapította meg az egyenlő bánásmód követelményének sérelmét.

Az intézkedő rendőrök megalázó kijelentései vonatkozásában el kell fogadnom az FRP álláspontját: az ellentmondó bizonyítékok alapján nem tisztázható, hogy történt-e „cigányozás”, hangoztak-e el sommás kijelentések a cigányságra, illetve a Dzsaj Bhím Közösségre vonatkozóan.

Vizsgálatom a konkrét rendőri intézkedésre (előállítás, bilincselés, kihallgatás) irányult, a korábbi rendőri intézkedéseket és az önkormányzat eljárását nem vizsgáltam, így a helyi hivatalos szervek eljárásainak esetleges diszkriminatív összegződését sem tudom megállapítani.

Az iskolaigazgató által elmondottak alapján ugyanakkor felmerül, hogy Sajókazán intézményes diszkrimináció valósul meg. Az intézményes diszkrimináció voltaképpen a társadalom egészében rejlő diszkriminatív attitűdöknek egy adott szervezetben való leképeződése. Azt jelenti, hogy egy adott szervezet kollektív módon nem nyújt megfelelő és professzionális szolgáltatást meghatározott nemzetiségű személyek számára. Az intézményes diszkrimináció gyakran nem egyetlen cselekedetben, tevékenységben ölt testet, hanem a szervezet tevékenységének, működésének egészét hatja át. A diszkrimináció az adott szervezet tagjainak kollektív magatartásmintái, előítéletei, tudatos és tudattalan attitűdjei következtében valósul meg. Ha az adott szervezet nem képes megfelelően felismerni és kezelni e jelenségeket, a diszkrimináció állandósulhat a működésében.

Az intézményes diszkrimináció nem feltétlenül tudatosan diszkriminatív eljárásból vagy gondolkodásmódból ered, hanem olyan intézményi működési módból, intézményi kultúrából, amely nem veszi figyelembe a társadalom gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkező tagjainak helyzetét, szempontjait. Az intézményi működés e sajátosságai elválaszthatatlanul összefonódnak a többségi társadalom előítéleteivel, a roma lakosságot sújtó hátrányok okozta helyi feszültségekkel.

Az intézményes diszkrimináció léte Sajókazán nem zárható ki, ugyanakkor a rendelkezésre álló adatok alapján nem is bizonyítható. Ezért az ügyben az *egyenlő bánásmód követelményének megsértését nem állapítottam meg.*

Intézkedéseim

Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján

– *felkérem az országos rendőrfőkapitányt*, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a jövőben közoktatási intézményben rendőri intézkedésre csak kivételesen – például halaszthatatlan nyomozati cselekmény, vagy az intézkedésre okot adó cselekmény jellege (pl. iskolai verekedés) miatt – kerüljön sor;

– *kezdeményezem a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei rendőrfőkapitánynál*, hogy ismertesse az alárendeltségében működő hivatásos állománnyal a jelentés tartalmát és hívja fel a figyelmüket arra, hogy a jövőben az arányosság követelményének, valamint a fokozatosság elvének figyelembevételével, alapjogsérelem nélkül járjanak el intézkedéseik – kiemelten előállítás és bilincs alkalmazása – során.

Az ügyben az egyenlő bánásmód sérelmét nem állapítottam meg. Az emberi tényező azonban kiemelt fontosságú, ha a társadalom kevésbé népszerű, sokak hallgatólagos egyetértésével „bűnbaknak” tekintett tagjait (cigány lakosságot) érintő rendőri intézkedést kell foganatosítani. Ezért felkérem a Borsod–Abaúj–Zemplén megyei rendőrfőkapitányt, fontolja meg, hogy – az átfogó és konzekvens szemléletformálás érdekében – antidiszkriminációs és érzékenyítő képzéseket szervezzen Sajókaza és Kazincbarcika – esetleg az egész megye – rendőrei részére.

Budapest, 2012. augusztus 10.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-2913/2012

A kábítószerrel való visszaélés és a gyermekek védelme

Előadó: dr. Tóth László

Az eljárás megindulása, előzményei

2011-es évben – gyermekjogi ombudsmanként – kiemelt gyermekjogi projekt keretében a *gyermekek legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jogának érvényesülését* állítottam vizsgálataim középpontjába. Egyebek mellett megvizsgáltam a *gyermekek drog- és alkoholfogyasztásának* jelenségét is. Megállapításaimat az AJB-1092/2011. számú jelentésben foglaltam össze.

Jelen vizsgálatom során az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján – hivatalból, utóvizsgálat keretében – a hivatkozott jelentésben tett ajánlásaim megvalósulását és az azóta elfogadott jogszabályi változásokat értékelem.

A gyermekjogi projekt idei vizsgálati témaköre a gyermekbarát igazságszolgáltatás, amely szintén foglalkozik a fiatalok alapvető jogainak érvényesülésével, ehhez kapcsolódóan a kábítószerrel visszaélés büntetőjogi szabályozásának változásaival.

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében tájékoztatást kértem a Magyar Addiktológiai Társaság és a Társaság a Szabadságjogokért Drogpolitikai Programja szakértőitől, az addiktológiai szakma képviselőitől, illetve áttanulmányoztam a korábbi jelentésemben tett ajánlásaimmal összefüggésben hatályba lépett, vagy elfogadni tervezett jogszabályokat.

Érintett alapvető jogok

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus

jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]

- A gyermek védelemhez való joga: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés]
- A testi és lelki egészséghez való jog: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő. [Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdések]

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény értelmében az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat (18. § (4) bekezdés).

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

1. Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy *Magyarország független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam [...] kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat]

2. Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát, e szerint „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”

Amint azt az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette „A gyermek ember, akit minden olyan alkotmányos alapvető jog megillet, mint mindenki mást, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté válásához. Ezért az Alkotmány 67. § (1) bekezdése a gyermek alapvető jogairól szól, egyidejűleg a család (szülők) az állam és a társadalom kötelezettségét megszabva. A testület arra is rámutatott, hogy a felhívott alapjog és az Alkotmány 16. §-a (az ifjúság érdekeinek védelme) együttesen értelmezendő, amiből az következik, hogy a gyermekről való gondoskodás komplex feladat. [79/1995(XII.21.) AB határozat]

A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

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

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* tartalmát (Alkotmány 70/D. §), és mindezek az értelmezések álláspontom szerint – függetlenül attól, hogy „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is hivatkozhatóak maradnak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az alkotmánybírósági gyakorlat utal arra is, hogy az államnak e jog megvalósulása érdekében meghatározott, az egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezésére irányuló kötelezettsége annyit feltétlenül jelent, hogy az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, azaz azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul. Az állam szabadsága nem terjed odáig, hogy anélkül üresítse ki az egyik legfontosabb garanciális intézmény tartalmát, hogy helyette nem építi ki az alapvető jog megvalósulásának azonos

súlyú biztosítékait. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor utalt arra is, hogy az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az Alkotmánybíróság olvasatában az ilyen szélső esetekben az állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. Az egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen. Az az Alkotmányba foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

Már korábbi vizsgálataim kapcsán kifejtettem, hogy – álláspontom szerint – a jogalkalmazási gyakorlatra fókuszáló ombudsmani jogvédelemnek az egészséghez való jog biztosításával összefüggő állami kötelezettségekkel kapcsolatban lehetősége van akár az Alkotmánybíróság által követettől eltérő, további alapjogi követelmények megfogalmazására és kibontására. Önmagában ugyanis az a tény, hogy az Alkotmánybíróság, annak alacsonyabb mércéje miatt valamely jogszabályi rendelkezést, jogi-szervezeti megoldást az egészséghez való jog érvényesülése szempontjából – a fenti gyakorlat alapján – nem minősít alkotmányellenesnek, még egyáltalán nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy e norma gyakorlati alkalmazásával, hatásával és következményeivel kapcsolatban az egészséghez való joggal, vagy ennek alanyi jellegű részjogosítványával, az egészségügyi ellátáshoz való jogosultsággal összefüggő visszasság megállapítására kerüljön sor. Értelemszerűen nem állapítható meg az egészséghez való joggal összefüggő visszasság pusztán egy intézmény megszüntetése, átalakítása, összevonása, feladatátadása miatt, egy ilyen szemlélet parttalanná és esetlegessé tenné az alapvető jogok biztosa által biztosított jogvédelmet. *(Más a helyzet, ha az egészségügyi intézményrendszeren belül, így például az autizmussal és egyéb fogyatékossgal élő beteg ellátás területén meghatározott helyeken, megyékben vagy régiókban bizonyos speciális szakellátások érdemben elérhetetlenné válnak és ez az állapot hosszú időn keresztül „stabilizálódik”.)*

III. A vizsgálat érdeme tekintetében

Vizsgálatom során a következő kérdésekre kerestem a választ:

- Megfelelő-e az úgynevezett designer-drogokra vonatkozó új szabályozás?
- Történt-e előrelépés a gyermek-addiktológiai ellátás megteremtése és a kapcsolódó gyermek és ifjúsági pszichiátriai ellátás megoldása területén?
- Milyen problémákat okoz a kábítószerügyi szakmának az új Nemzeti Drogstratégia és az ahhoz kapcsolódó akciótervek elfogadásának elhúzódnása, a drogstratégia hiánya?
- Hogy értékelhető a kábítószerrel való visszaélés büntetőjogi szabályozásának tervezett szigorítása, különös tekintettel a gyermek, illetve fiatalok elkövetőkre?

1. A korábban hatályos Nemzeti Drogstratégiát a kábítószer-probléma kezelése érdekében készített nemzeti stratégiai programról szóló 106/2009. (XII. 21.) OGY határozat melléklete tartalmazta. A 2010-től érvényes Nemzeti Stratégiához kapcsolódó cselekvési program azonban nem került a Kormány elé. A jogbiztonság követelménye érvényesülésével kapcsolatban megállapítottam azt is, hogy noha rendelkezésre állt a hatályos Nemzeti Drogstratégia, amelyet az Országgyűlés elfogadott, és amelynek egyik célkitűzéseként jelent meg a gyermek- és ifjúság addiktológia kialakítása, az erre vonatkozó cselekvési tervet nem fogadta el a Parlament.

A 2009 decemberében az Országgyűlés által elfogadott Nemzeti Drogstratégiát 2010 decemberében elfogadhatatlannak nyilvánította az akkori NEFMI Ifjúsági Főosztályának vezetője. Ezt, valamint azt, hogy a Kormány új drogstratégia készítését rendeli el, a Kormány képviselője jelentette be a Kábítószerügyi Koordinációs Bizottság esedékes ülésén.

Sem akkor, sem azóta nem vált ismertté ugyanakkor olyan, hivatalos jogi aktus (pl. Kormányhatározat), ami ezt a döntést hivatalosan is megalapozta volna: a korábbi stratégiát nem vonták vissza, s olyan új határozat sem született, amely elrendelte volna az új stratégia kimunkálását. Ilyen körülmények között indult el az új stratégia megalkotása, de abból a régi, ex-lex állapotban lévő stratégia kidolgozásában részt vevő szakemberek kimaradtak és a civil szakmai ernyőszervezetek is csak mint véleményező szerepeltek a folyamatban.

A készülő stratégia számos verziója vált ismertté, társadalmi vitája során élénk kritikát kiváltva a szakmai szervezetek körében. A Kormány által 2012 januárjában elfogadott stratégia végül nem került Parlament elé, ugyanis időközben napvilágot látott a 38/2012. (III. 12.) Kormányrendelet, ami előírja, hogy az ágazati stratégiák kimunkálása csak egységes szerkezetben és fejezet struktúrában történhet. A kidolgozott stratégia azonban ezeknek az elvárásoknak (sem a szerkezeti kívánalmaknak, sem pedig az elkészítés algoritmusának tekintetében specifikált kritériumoknak) nem tesz eleget. Mindez azzal a következménnyel jár, hogy a stratégia véglegesítése további hónapokat fog igénybe venni, tervek szerint csak az ősz folyamán kerülhet a Parlament elé. Sőt, több hónapot fog igénybe venni az akcióterv elkészítése is.

Mindebből következik, hogy immár 2 éve stratégiai útmutatás, egyértelműen kifejtett szakmai prioritások nélkül zajlik hazánkban a kábítószerügyi területén a munka.

Szakmai álláspontok szerint a stratégiai útmutatások hiánya helyrehozhatatlan károkat eredményezett a Kábítószerügyi Egyeztető Fórumok tevékenységében, amely szerveződések feladata a nemzeti stratégia helyi szintű érvényesítése lenne. Hasonlóképpen problematikus, hogy a pályázati prioritásokban sem lehet tükröztetni a stratégiai

céltételezéseket, ugyanis nincs hivatalos hivatkozási alap.

Sajnálatos módon a jelenlegi anyagi források, amelyek a kábítószerügyi koordináció közvetlen kontrollja mellett kerülnek felhasználásra, a 2010-ben még rendelkezésre állóknak mintegy ¼-ére csökkentek. A stratégia és a forrás hiánya következtében a területen bizonytalanság, fásultság és reménytelenség érződik. Több éven át jól működő szolgáltatások szűnnek meg, gyakorlatilag nincs prevenciósi tevékenység az iskolákban, a kábítószer-használatban beállt változásokat nyomon követő kutatások hiányoznak (az utolsó lakossági adatfelvétel 2007-ben volt, 2011-ben a tökéletesen előkészített, összehasonlítható adatokat produkálni képes vizsgálat lebonyolítására forráshiány miatt nem volt mód), semmilyen átgondolt intézkedés nem történik annak érdekében, hogy EU-s forrásokból finanszírozott (TÁMOP) fejlesztések biztosíthatóak legyenek.

Tapasztalatok alapján a stratégia hiánya helyrehozhatatlan károkat okozhat, a szakmai szervezetek tevékenységi lehetősége beszűkül, ami hamarosan éreztetni fogja hatását nem csak a kliensek ellátásában, a prevenciósi tevékenység biztosításában, de általában a kábítószer-helyzet alakulásában is.

Tekintettel arra, hogy eddig elmaradt az új Drogstratégia, valamint az annak végrehajtását szolgáló akciótervek elfogadása, nincs a területen tevékenykedő szervezetekre irányadó, általuk követhető szakmapolitikai stratégiai döntés. Ez a hiányosság a vizsgált területen kiszámíthatatlanságot, szabályozatlanságot, bizonytalanságot eredményez.

Megállapítom, hogy a keretnormák hiánya a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot idéz elő.

Megállapítom továbbá, hogy a gyermek és ifjúság addiktológia területén túlműködő szabályozatlan helyzet nemcsak a gyermek, hanem a felnőtt addiktológiai ellátást is negatívan érinti, ugyancsak visszásságot okozva a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben, sértve egyúttal a testi és lelki egészséghez fűződő alapvető jog érvényesülését is.

2. A kábítószerre és pszichotróp anyagokra vonatkozó szabályozás igen összetett, szerteágazó és a jogszabályok (beleértve a kábítószeres és pszichotróp anyagok beszerzésére, raktározására, forgalmazására vonatkozó szabályokat) a területen dolgozó szakértők szerint is nélkülözik az egyértelmű iránymutatást az alkalmazás, a követendő eljárás tekintetében.

Ennek ismeretében *ismételten fel kell hívnom a figyelmet arra, hogy jelenleg az egyébként más rendelkezéseiben hatályon kívül helyezett, az emberi felhasználásra kerülő gyógyszerekről szóló 1998. évi XXV. törvény – a korábbi Gyógyszertörvény – melléklete tartalmazza azon anyagok jegyzékét, amelyek nem a Pszichotróp Egyezmény alapján minősülnek kábítószerrel egy tekintet alá eső veszélyes pszichotróp anyagnak.*

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 3. §-a szerint az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételhető meg olyan jogszabály rendelkezése, amellyel a jogszabály az Alkotmány alapján nem lehet ellentétes.

Előzőekre, valamint az Alkotmánybíróság 9/1992. (I. 30.) AB határozatára figyelemmel a fragmentált szabályozás szintén a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz, hiszen a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.

3. A kábítószerrel és pszichotróp anyagokkal, az új pszichoaktív anyagokkal végezhető tevékenységről, valamint ezen anyagok jegyzékre vételéről és jegyzékeinek módosításáról szóló 66/2012. (IV. 2.) Korm. rendelet célkitűzéseivel egyetértek. Magam is fontosnak tartom, hogy az ún. dizájn drogok a tilalmazás szempontjából is egy megítélés alá essenek a kábítószerrel és pszichotróp anyagokkal.

A szabályozás mellékletét képező jegyzék tartalmazza azokat az új pszichoaktív anyagokat, amelyeknek a terjesztése, előállítása, exportja és importja, addig ameddig annak veszélyeit, addikciós potenciálját, a használat elterjedtségét (népegészségügyi kockázatait), stb. nem lehet biztonsággal megállapítani, tiltott cselekménynek minősül. Nemcsak a konkrét szerek, hanem szercsaládok is azonos elbírálás alá esnek (generikus szabályozás). Ezen intézkedés eredményeképpen – a megalapozott kockázatbecslés időszakára, ami egy év – ezek az új és veszélyes pszichoaktív szerek valójában karanténba kerülnek. Megítélésem szerint ez az intézkedés helyes és életszerű megközelítést képvisel a jogi szabályozás és a kockázatbecslés szabályozása szempontjából.

Ugyanakkor létezik olyan szakmai álláspont, mely szerint téves az a kormányzati kommunikáció, amelyik azt sugallja, hogy a 66/2012. (IV. 2.) Korm. rendelet melléklete biztosítja a probléma érdemi kezelését. Korábban a pszichoaktív szerek szinte mindegyikét tiltott volt fogyasztani (heroin, kannabisz, extasy, stb.), illetve a gyógyszerek esetében azok nem rendeltetészerű használatra (rendelvényköteles gyógyszerek orvosi javallat nélküli használata) volt a jellemző, s a jogi környezet érdemben nem befolyásolta azok fogyasztását.

A Korm. rendelet továbbra sem tartalmaz egyéb olyan intézkedéseket, amelyek előmozdítanák a keresleti oldal befolyásolását, hiszen nem nyújt sem tartalmi útmutatást, de nem biztosít érdemi költségvetési forrásokat sem, melyek hatással lennének a leginkább érintett, vagy kockázati helyzetben lévő populáció viselkedésére, választásaira. Általában fontos lenne annak felismerése, hogy a jogalkotás, elsősorban a büntető jogszabályok átalakítása közvetlenül nem befolyásolja a népegyes, különösen nem az ifjúsági korosztály viselkedését. Ezen a területen

különösen fontos lenne az un. környezeti (kontextus formáló) prevenciók technikák körébe tartozó más eszközök megismertetése és elterjesztése, azok tényleges szakmai tartalmának megismertetése a prevenciók szakemberekkel.

Fel szeretném hívni a figyelmet az AJB-1092/2011. számú jelentésemre, melyben már utaltam arra, hogy az egyes országokban különböző szabályozási módszerek alakultak ki az újonnan megjelenő szerek listára vétele tekintetében. Például az általános jellegű, standard eljárás; a rapid eljárás, amennyiben egy szert sürgősen kell listára venni; illetve az emergency procedure, amely eljárást követően a szer csak átmenetileg (ideiglenesen) kerül ellenőrzés alá, az átmeneti időszak alatt azonban szükséges a standard eljárás lefolytatása.

Megállapítottam azt is, hogy a veszélyes új szerek listára vételére hazánkban nincs gyors reagálást lehetővé tevő, sürgősségi eljárás, ami a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszasságot okoz. Az a döntési mechanizmus ugyanis, amely idő alatt a jogszabályok megfelelő módosítása a szükséges vélemények beszerzésével együtt megtörténhet, elhúzódó folyamatot eredményezhet. Mindezek alapján felkértem a nemzeti erőforrás minisztert, hogy fontolja meg – többek között – a sürgősségi eljárás bevezetését.

A dizájnerek drogokat szabályozó elfogadott kormányrendelet értelmében a jövőben az Országos Egészségfejlesztési Intézet Országos Addiktológiai Centruma (a továbbiakban: OAC) – a rendőrség, a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet (a továbbiakban: GYEMSZI), valamint a Kábítószerügyi Koordinációs Bizottság (a továbbiakban: KKB) előzetes megkeresését követően – megvizsgálja, hogy fennállnak-e a feltételek a feltételezett új pszichoaktív anyag jegyzékre vételéhez, ha igen kezdeményezi azt a miniszternél.

Álláspontom szerint ez a változtatás a korábbiakhoz képest mindenképpen gyorsítja az eljárást. Ugyanakkor összességében továbbra sem látok garanciákat arra, hogy nem fog hónapokig elhúzódni a listára vétel. Nem látható előre ugyanis, hogy mennyi időt vesz igénybe, amíg az említett szervek észlelik az új anyag megjelenését és az OAC-hez fordulnak, és az sem látható, hogy az OAC eljárását követően a miniszter milyen gyorsasággal cselekszik. Mindezek alapján változatlanul fenntartom a korábbi jelentésemben foglaltakat és továbbra is javaslom a sürgősségi eljárás bevezetését.

Az előzőek alapján megállapítom, az, hogy a veszélyes új szerek – így az úgynevezett dizájnerek drogok - listára vételére hazánkban nincs gyors reagálást lehetővé tevő, sürgősségi eljárás, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszasságot okoz.

4. Utalni szeretnék arra is, hogy a 2008 júniusában kiadott OBH 2464/2007. számú jelentésemben, majd a 2009. decemberében elkészült AJB 3536/2009. számú utójelentésemben elsősorban az OPNI megszüntetésével együtt járó ellátásszint-csökkenés ellensúlyozásának hiánya, bizonyos földrajzi területeken vagy speciális szakellátások tekintetében az ellátási szint kritikusra csökkenése vagy megszűnése, ennek nyomán pedig teljes mértékben kiszolgáltatott pszichiátriai betegek százaik egészségének, akár életének veszélybe kerülése miatt megállapítottam az egészséghez való jog sérelmét.

Jelen vizsgálat keretei részben túlmutatnak az intézményi háttér hiányosságainak feltérképezésén: a tapasztalt problémák, hiányosságok bemutatása mellett, teljesebb körű, alapjogi szempontú áttekintést kívánok adni a gyermeki alkohol és kábítószer fogyasztás, valamint az addiktológiai ellátás jelenlegi állapotáról és működéséről.

Tapasztalataim szerint – amit a megkereséseimre adott válaszok is megerősítettek – a gyermek és ifjúsági addiktológia, mint önálló ellátási forma továbbra sem épült ki Magyarországon. Az OAC 2010-ben előkészített egy komplex programot az addiktológiai problémával küzdő gyermekek és serdülők egészségügyi ellátása javításának érdekében. Annak részét képezte volna a hazai gyermek és ifjúság addiktológiai ellátás áttekintése, a kezelés szempontjából fennálló szükségletek feltérképezése, a hazai ellátás szakmai, intézményi környezetének fejlesztése, illetve a hazai intézményrendszer kialakítására vonatkozó javaslat. Sajnos a program megvalósítása adminisztratív okokból elmaradt.

Megoldatlan probléma a 16 év alattiak addiktológiai rehabilitációja, mivel a jelenleg szociális intézményként működő drogrehabilitációs intézetek csak ezen életkor felett vehetnek fel betegeket, és kapnak finanszírozást. 15 év alatti személy csak az állami gondozás rendszerébe kerülve és speciális lakásotthonban elhelyezve (Alsónémedi, Szedres), vagy gyermek, ifjúsági pszichiátriai osztályon, egészségügyi keretek között (mely kevésbé alkalmas a súlyos szerhasználók terápiájára) kezelhető.

Az Addiktológiai Módszertani Munkacsoport kidolgozott egy tanodaként működő, bentlakásos, terápiás jellegű kollégiumot és hozzátartozó iskolát, mely alkalmas lehetne az enyhén problémás (de környezetükből kiemelni szükséges) fiatalok kezelésére, míg a legsúlyosabb állapotú (inkább habilitációra, mint rehabilitációra szoruló) fiatalok – megfelelő finanszírozás biztosítása mellett – a jelenleg működő rehabilitációs intézményekbe kerülhetnének (intézményenként 2-4 fő).

A kábítószer-alkohol problémákkal küzdő gyermekek ambuláns egészségügyi- és szociális alapszolgáltatásba kerülése ugyan lehetséges, azonban kevés a megfelelő képzettségű szakember (gyermekpszichiáter, addiktológiai szakpszichológus stb.). Tehát ez az ellátási rendszer is komoly hiányosságokkal küzd.

Megállapítható az is, hogy nemcsak a rehabilitáció okoz gondot, hanem az akut ellátás is, és az ambuláns kezelési igény sem elégíthető ki megfelelően. Ez a megállapítás sajnálatosan az addiktológia minden területére

értendő, noha az alkohol tekintetében csak az akut intoxikáció ellátása problémás.

Az akut detoxikálás sürgősségi osztályokon, gyerek-intenzív osztályokon-részlegeken történik. Természetesen csak azokban az intézményekben, ahol ezek rendelkezésre állnak. Amennyiben nincs elérhető toxikológus szakorvos, felnőtt pszichiátereket hívnak konzíliumba (felnőtt pszichiátereknek gyógyszeres javaslatot elvileg nem adhat!). Megvonási tünetek kezelésére – kórházi osztályos kezelésre – “elvileg” szintén nincs lehetőség. Felnőtt pszichiátriai osztályok kényszerűségből, átmenetileg azonban kezelnek 14 év feletti fiatalt, akit, ha van fogadókészség át tudnak adni gyerekpszichiátriára.

Az ambuláns ellátás terén az előzőekhez hasonló a helyzet. Itt azonban probléma az is, hogy felnőtt pszichiáter-addiktológus – aki gyógyszeresen gyereket nem kezelhet, a gyerekpszichiáterek drogfogyasztó gyerekeket nem fogadhatnak terápiába –, illetve felnőtt addiktológus nem utasíthat el elterelésre jelentkezőt.

Megállapítható, hogy a jelenlegi visszás helyzetben elsősorban a gyerekorvosok, a gyerekpszichiáterek, a pszichológusok addiktológiai képességét kellene javítani. Fontos lenne érdekeltté tenni a szakembereket az addiktológiai szakvizsga megszerzésében, de legalábbis – átmeneti megoldásként – a gyermekgyógyász-pszichiáter-pszichológus képzettség követelményei közé be kellene iktatni az alapszintű addiktológiai szakismeretek megszerzését.

Az Egészségügyi Szakmai Kollégium Addiktológiai Tagozatának álláspontja szerint a gyermek- és ifjúsági ellátórendszer problémái – az állami egészségügyi ellátásban dolgozó szakemberek számára gondolva – elsődlegesen súlyos szakemberhiányból fakadnak. Ez gyakran kiegészül az optimális tárgyi feltételek hiányával.

Általános tapasztalat, hogy – addiktológiai szakmai szempontból – a mai kor igényeinek jobban megfelelné a betegek számára nagyobb szabadságot biztosító, alacsonyabb költségigényű, a társadalom által jobban elfogadott, kevésbé stigmatizáló, lakosság közele, ún. „nappali kórház” ellátási forma.

Megállapítható tehát, hogy a gyermek- és ifjúságpszichiátriai ellátás strukturális, szervezési, illetve humánerőforrás gondokkal küzd. A gyermekek ellátásában résztvevő egészségügyi, szociális és oktatási intézményrendszerek egymástól elszigetelten működnek, a rendszerek közti átjárhatóságot gyakran bürokratikus akadályok nehezítik, működésük alacsony határfokú.

A gyermek- és ifjúságpszichiátriai ellátás Magyarországon igen egyenetlen eloszlású. Gondot jelent a sürgősségi ellátás. A jelenleg érvényes gyermekpszichiátriai kórházi ellátási kötelezettség nem fedi a valós helyzetet. A közvetlen veszélyeztető magatartást mutató gyermekek egy része gyermekosztályra, a 14-18 éves korosztály felnőtt pszichiátriai osztályra kerül.

A Magyar Pszichiátriai Társaság véleménye szerint – hasonlóan a nagy gyermekgyógyászati centrumokhoz – gyakorlott gyermekpszichiáterek által tartott, intézményesített konzíliumokra, konzultációkra lenne szükség a gyermekgyógyászatra, illetve felnőtt pszichiátriai osztályra bekerülő pszichiátriai beteg gyermekek ellátásához.

A gyermekpszichiátriai járóbeteg-ellátást a megyénként létrehozott gyermek- és ifjúságpszichiátriai egységek biztosíthatnák. Komplex teamnek kellene működnie, amelybe integrálódhatnának a gyermekellátás területén működő hálózatok szakemberei (gyermekpszichiáter szakorvosok, klinikai gyermek szakpszichológusok, gyógypedagógusok, csoport- és családterapeuták, gondozónők, szociális munkások, stb.). Számos megyében még gyermekpszichiáter szakorvos sincs, vagy csak részállásban dolgozik. Ezeknek a csonka ambuláns ellátó helyeknek szakemberekkel való feltöltése elengedhetetlen lenne.

Tekintettel arra, hogy intézményesített gyermek addiktológiai ellátás jelenleg gyakorlatilag nem létezik hazánkban, az intoxikált gyermekeket és serdülőket a toxikológiai vagy sürgősségi gyermek-felnőtt osztályok látják el. Az ezt követő ambuláns vagy osztályos kezelésként viszont ad hoc jellegű. Ha az intoxikált gyermekek, serdülőknek van társuló pszichiátriai betegsége, a gyermekpszichiátrián (ha van ilyen!) látják el.

Az egyre emelkedő számú fiatal szerfüggők rehabilitációja sem megoldott. Néhány városban működik ugyan ifjúsági drog centrum, de ezek inkább a fiatal felnőttek (18-28 évesek) ellátására specializálódtak.

Az ifjúsági alkohol/drogambulanciák az eseteket 16 éves kor felett fogadják. Ugyanez vonatkozik a rehabilitációra. A 18 év alatti alkohol és drog intoxikált betegeket a gyermek/felnőtt detoxikálók, sürgősségi ambulanciák, osztályok látják el. Az azt követő gondozásuk azonban esetleges.

Fontos felhívni a figyelmet a gyerekkori drog és alkoholfogyasztás, szenvedélybetegségek felismerése terén a jelzőrendszer kiemelt szerepére. A gyermekvédelmi szakma tapasztalata szerint a jelzőrendszer működésének egyik sarkalatos kérdése a szubjektivitás. Egyes szakemberek néhány üveg elfogyasztott alkoholt, illetve egy-két kipróbált kábítószer drogproblémának tartanak, míg mások a visszatérő szerhasználatot is kamaszkori sajátosságként kezelik. Ezért a jelzések nagy különbözőséget mutatnak. Előfordul, hogy a kipróbáló fiatal kötelező elterelésre jár, míg a függőség felé haladó kamasz eltűnik a szakemberek elől és semmilyen segítséget nem kap.

Összességében: a gyermek- és ifjúság-addiktológiai ellátásra jelenleg egyik ellátórendszer sem alkalmas. A gyermekpszichiátriákon nem megoldott a szenvedélybeteg kiskorúak elkülönítése a többi gyermektől, a felnőtt addiktológiai osztályokon pedig a gyermekek elkülönítése a felnőttektől. A gyermekek, fiatalok ellátására sem szakmai protokoll, sem módszertani iránymutatások nem állnak rendelkezésre.

Amint azt az alapvető jogok jellemzésénél kifejtettem – az Alkotmánybíróság irányadó gyakorlata szerint –, az orvosi ellátás körében csak egészen szélső esetekre korlátozva határozható meg az állami kötelezettség. Ez azt jelenti, hogy egyértelműen alkotmányellenesnek csak az tekinthető, ha az ország valamely területén az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányzik. Meglátásom szerint az, hogy a gyermekpszichiátriának és az addiktológiának az ország jelentős területén egyáltalán nincs kialakított intézményrendszere, ennek megfelelően

az orvosi ellátás is teljes mértékben hiányzik, kimeríti az Alkotmánybíróság által megállapított szélső eset kategóriáját.

Az Állami Számvevőszék (továbbiakban: ÁSZ) a napokban ismertette annak az ellenőrzésének az eredményét, amelynek során azt vizsgálta, hogy 2006 és 2011 között hogyan változott a pszichiátriai betegellátás.

Az ÁSZ megállapította, hogy az egészségügyi ellátórendszer 2007-es átalakítása a pszichiátriai ellátás feltételeit kedvezőtlenül befolyásolta, az Országos Pszichiátriai és Neurológiai Intézet bezárása megfelelő szakmai előkészítés nélkül történt. Az átalakítás nem érte el a célját, a pszichiátriai ellátás nem lett sem költséghatékonyabb, sem magasabb színvonalú. Ezért javasolta az egészségügyért felelős miniszternek, hogy tegyen intézkedéseket a területileg egyenlő hozzáférést biztosító pszichiátriai ellátás kialakítására.

Szakmai vélemények szerint a gyermek-addiktológiai ellátások fejlesztése iránti igény legitimitása és indokoltsága a kormányzati szereplők előtt is ismert, amit EU-s (TÁMOP, ROP) forrásokkal kívánnak megvalósítani. A döntések még folyamatban vannak, illetve a fejlesztések éppen hogy elindultak.

Súlyos problémát jelent, hogy a már 2 éve folyamatosan tervezés-szervezés alatt álló Országos Pszichiátriai és Addiktológiai Intézet (továbbiakban: OPAI) még nem állt fel. Főleg helyi szintű kezdeményezések léteznek, amelyek ha az együttműködés jegyében jönnek létre, akkor ígéretesnek tekinthetők. Problémát elsősorban az jelent, hogy a területi egyenlőtlenségek rendkívül nagyok; a helyi kezdeményezések csak ott tudnak eredményre vezetni, ahol már korábban kialakult a szakértelem és az intézményközi kapcsolatok a kooperációt, nem a versenyt támogatják.

A Semmelweis Tervben kiemelt szakterületként fogalmazódott meg a gyermek- és ifjúságpszichiátriai ellátás fejlesztése, valamint az OPAI létrehozása, a gondozói és rehabilitációs hálózat finanszírozásának javítása. A Kormány elfogadta a meghatározott egészségügyi struktúraátalakítással járó feladatokról, a kiemelt feladatok végrehajtásához szükséges intézkedésekről szóló kormányhatározatot, amelyben – összhangban a főváros és vonzáskörzete egészségügyi ellátásának átalakítására szolgáló koncepcióval – elrendelte az OPAI megvalósíthatósági tanulmányának elkészítését. A gyakorlatban azonban az érzékelhető változások csekélyek.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy az aktív, nevesített gyermek-addiktológiai ellátás hiánya, továbbá a szenvedélybeteg kiskorúak elhelyezésének, valamint kezelésük szakmai szempontjai meghatározásának hiánya, az egészséghez, az egészségügyi ellátáshoz való joggal összefüggő visszasságot idéz elő.

A jogalkalmazási gyakorlatot, a jogi szabályozás hatályosulását irányadónak tekintő ombudsmani jogvédelem során – az egészséghez való jog biztosításával összefüggő állami kötelezettségekkel kapcsolatban – az alkotmánybírósági jogvédelemhez képest további alapjogi szempontok fogalmazhatóak meg. Az, hogy az alkotmánybírósági gyakorlat egy adott szabályozást nem minősít alkotmányellenesnek, még nem jelenti azt, hogy annak gyakorlati alkalmazásával, hatásával és következményeivel összefüggésben ne állapíthatók meg alapvető joggal összefüggő visszasságot. [Vö. A.JB 3536/2009. számú Jelentés]

5. Az új Büntető Törvénykönyv kábítószeres tényállásokkal összefüggő szabályozási tervezetét, vagyis a drogfogyasztás büntetőjogi szabályozását, büntetését a Magyar Addiktológiai Társaság nem támogatja, mert a drogfogyasztók ellátórendszerrel kapcsolatos bizonytalanságát, bizalmatlanságát növelheti. Annak elfogadása sajnálatos és kedvezőtlen következményekkel járhat, különös figyelemmel arra, hogy már a korábbi évek tapasztalatai is egyértelműen azt mutatják, hogy a problémás drogfogyasztóknak csak elenyésző kisebbsége jut el a szükségleteinek/állapotának leginkább megfelelő ellátási formákba. A szakirodalom szerint a drogfogyasztás kriminalizálása általában nem csökkenti a drogfogyasztás előfordulását, ugyanakkor rejtőzködőbbé, ezáltal ellátórendszer számára kevésbé elérhetővé teszi a fogyasztói népességet, és a kockázatvállalóbb fogyasztási formák elterjedéséhez vezet (pl: közös tű és eszközhasználat; az ártalomcsökkentő programok mellőzése, ezáltal a személyes konzultáció, a továbbirányítás elmaradása, a felépülésközpontú szemlélet érvényesülésének akadályozása).

A Magyar Addiktológiai Társaság is úgy tapasztalta és képviselői több alkalommal sérelmezték, hogy az igazságügyi orvos szakértői vélemények számos esetben problematikusak, szakmailag kevésbé megalapozottak. Ez a körülmény ugyanakkor nem alapozza meg a BTK tervezetében szereplő változtatásokat, vagyis, hogy a függőség – ami visszaesésekkel jellemezhető bio-pszichoszociális kórállapot -, s az ezzel összefüggő viselkedésmódok (esetünkben a kábítószer megszerzése, birtoklása, fogyasztása) ugyanolyan elbírálás alá esnek, mint az egészségesek által elkövetett jogszabálysértések,.

A Társaság szerint függők és problémás droghasználók kriminalizálása nem vezet a problémák enyhüléséhez, nem eredményez gyógyulást, sőt sokkal inkább elvezet a tünetek súlyosbodásához. A büntetés végrehajtó intézményekben sem állnak rendelkezésre a probléma kezelését lehetővé tevő ellátási modalitások. A jogszabálytervezet a mennyiségi határok megállapításánál (csekély mennyiség, jelentős és különösen jelentős mennyiség) nem értékeli a függő személyek viselkedési magatartását. A szabályozás jelen formájában életszerűtlen, továbbá kontraproduktív, ugyanis nem a problémák enyhülését, értő kezelését, hanem azok súlyosbodását, a szövődmények még inkább jelentékennyé válását vetíti előre.

A Magyar Addiktológiai Társaság indokoltnak tartja a függőkre vonatkozó eltérő (enyhébb) szabályozás megtartását, valamint – ezzel párhuzamosan – a függőség megállapításának, az orvos szakértői tevékenységnek a megalapozottabbá tételét.

Amennyiben a jelenlegi tervezetnek az elterelésre, illetve a függőséggel kapcsolatos jogszabályok megsemmisítésére vonatkozó rendelkezései hatályba lépnek, akkor éppen azok az elkövetők esnek el az elterelés

lehetőségétől, akiknek a leginkább szükségük lenne a kezelő-ellátó rendszerhez való hozzáféréshez. A szabályozás jelen formájában olyan elvárásokat fogalmaz meg burkoltan az elterelés valamennyi formájára, amelyek attól nem elvárhatóak. Az az üzenete, hogy az elterelés funkciója az elrettentés. Ezzel szemben az elterelés célja éppen az, hogy a büntető igazságszolgáltatással kapcsolatba kerülő érintettek számára a prevenció – a kezelésellátás eszközszerkezere révén –, a felépülés és a probléma eszkalációjának elkerülése érdekében, szakmailag megalapozott lépéseket tegyen.

Az elterelésnek soha nem volt az elrettentés a célja; már 1993-as létrehozása idején is megfogalmazott célkitűzése volt, hogy a túlnyomórészt fiatal (kb. 90%-ban 30 évnél fiatalabb) elkövetőket a büntető-igazságszolgáltatás rendszeréből az egészségügyi és szociális

ellátórendszerbe terelje, ugyanis ahhoz az államnak, illetve a társadalomnak nagyobb érdeke fűződik. A szervezet hangsúlyozza, hogy az eltereléssel szemben nem lehet kötelező érvényű elvárás az absztinencia elérése.

A Magyar Addiktológiai Társaság és a Társaság a Szabadságjogokért egyetért azzal, hogy az elterelés intézményrendszerre reformra szorul, de nem a büntetőjogi szabályozás szóban forgó tervezete szerint. A vonatkozó változtatásokat más meghatározó szakmai szervezetek (Magyar Drogprevenció és Ártalomcsökkentő Szervezetek Szövetsége, Magyar Drogterápiás és Rehabilitációs Intézmények Szövetsége) sem támogatják.

A Nemzeti Drog Fókuszpont 2011. évi jelentése beszámol arról a kutatásról, ami szerint az elterelésben részt vevő fiatalok jelentős (65%) része – saját bevallása szerint – valóban nem használt szert az elterelés alatt, és egyharmada az elterelést követően is csökkentette szerhasználatát. [2011-es ÉVES JELENTÉS az EMCDDA számára készítette: Nemzeti Drog Fókuszpont. 27-28. oldal]

Az Addikció Súlyossági Index (ASI) drogfogyasztás skáláján az elterelést befejezők jóval kedvezőbb értéket kaptak, mint amikor elkezdték a programot. A felmérések ugyanakkor világosan mutatják az elterelés korlátait is: körülbelül tízből kilenc elterelt alkalmi marihuána-fogyasztó, akinek sem saját belátása, sem pedig orvosi szempontok szerint nincs szüksége kezelésre, az elterelést kizárólag hatósági kényszerből választják – a motiválatlan kliensek kvázi-kényszerkezelése pedig nemcsak etikátlan, de kétes hatékonyságú is. A TASZ régóta hangoztatott álláspontja szerint az elterelés intézményét olyan módon kell átalakítani, ami lehetővé tenné a fogyasztók közötti hatékonyabb szűrést, és míg az alkalmi, nem-problémás szerhasználókat mind a büntetőjogi felelősség, mind a kvázi-kényszerkezelésben való részvételtől mentesítené, a problémás szerhasználók számára hatékony és önkéntes kezelést tenne elérhetővé.

A drogfüggők esetében a tervezett szabályozás az elzárás valószínűségének növekedéséhez vezet, az elzárást pedig számos nemzetközi szervezet, így az ENSZ Kábítószer- és Bűnüldözési Irodája (UNODC) is kontraproduktívnak tartja, és annak alternatíváit javasolja a tagállamok számára. A droghasználatnak a büntetőjog hatásköréből való kiemelése általános trend az Európai Unióban. [UNODC, Handbook of basic principles and promising practices on Alternatives to Imprisonment URL: http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/07-80478_ebook.pdf]

Álláspontom szerint az előzőekben hivatkozott, és a társadalmi vita során ismertté vált szakmai aggályok megalapozzák azt a következtetést, miszerint a kábítószerrel visszaélés büntetőjogi szigorítása nem alkalmas arra, hogy növelje a drogfogyasztók egészségügyi és szociális ellátórendszer keretein belül történő ellátásának hatékonyságát. Ellenkezőleg, különös kockázatot jelent a fiatalok drogfogyasztók és függőséggel küzdők számára, valamint felveti a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszasság bekövetkezéne közvetlen veszélyét.

Az államnak – véleményem szerint – olyan ésszerű kompromisszumot kell találnia a jogalkotás során a droghasználókkal, melyben jelzi a droghasználat helytelenítését a társadalom felé, a droghasználók pedig mentesülnek a kriminalizáció ártalmas hatásaitól. Az aránytalanul és szükségtelenül szigorú büntetőjogi szankcióval szemben, csak egy ilyen szabályozást tartom maradéktalanul összeegyeztethetőnek a jogállamiság elvével és az európai uniós követelményekkel. Nem tartom indokoltnak büntetőjogi szankció alkalmazását olyan személlyel szemben, aki közvetlenül csak a saját egészségét károsító magatartást tanúsít. A statisztikák szerint az illegális drogokat kipróbálók túlnyomó többsége alkalmi használó és rendezett körülmények között él, akiknek hatékony egészségügyi segítségre van szüksége, nem szabadságvesztés büntetésre. Sokkal hatékonyabb kezelésre, megelőzésre és ártalomcsökkentésre költeni azokat az anyagi javakat, amit az állam e területen felhasznál, mint a fogyasztók büntetőjogi üldözésére. Nem beszélve arról, hogy a problémás droghasználók a pénzhiány és egyéb korlátok miatt nem juthatnak olyan ellátási formákhoz, amelyek esetenként akár életmentők is lehetnek a számukra.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszasságok orvoslása érdekében, az Ajb. 37. §-a alapján felkérem Magyarországi Kormányát

- tegye meg a szükséges intézkedéseket a kábítószerrel kapcsolatos szabályozás egységesítése érdekében oly módon, hogy az a jogalkalmazók számára is egyértelműen követhető, átlátható iránymutatást adjon;
- fontolja meg az úgynevezett dizájn drogok listára vételét elősegítő sürgősségi eljárás szabályainak kidolgozását, és az érintett társadalmi szervezeteknek az eljárásba való aktív bevonását;
- tegye meg a szükséges intézkedéseket az ország egyes földrajzi területei és egyes speciális betegcsoportjai között tapasztalható jelenlegi ellátatlanság megszüntetése, illetve az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés kialakítása érdekében;

- megfontolva jelentésem megállapításait, egyidejűleg mérlegelve az orvos-szakmai, társadalompolitikai és költségvetési körülményeket, tegyen sürgős és hathatós lépéseket a gyermek-addiktológiai ellátás megteremtésére, valamint a kapcsolódó gyermek- és ifjúsági pszichiátriai ellátás problémáinak megoldására;
- a szükséges személyi, tárgyi és anyagi forrásokat felmérve, határidők és felelősök megjelölésével dolgozzon ki részletes végrehajtási ütemtervet, valamint gondoskodjon a végrehajtás ellenőrzéséről is;
- soron kívül kezdeményezze a Nemzeti Drogstratégia, valamint az ahhoz kapcsolódó akciótervek kidolgozását és elfogadását;
- tekintse át a teljes kábítószerügyi szabályozást;
- a kábítószerrel visszaélés BTK-beli szabályozására tegyen olyan indítványt az Országgyűlésnek, hogy az ne veszélyeztesse a fiatalok drogfogyasztók egészségügyi és szociális ellátórendszer keretein belül történő ellátásának hatékonyságát.

Budapest, 2012. június 20.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-2981/2012

Az uzsora-jelenség állami kezelése

Előadók: dr. Magicz András
dr. Szajbely Katalin
dr. Vass Veronika

A vizsgálat megindítása

Az uzsoraszerződés a mélyszegénységben élők számára gyakran az egyetlen útja annak, hogy legalább időlegesen készpénzhez vagy nélkülözhetetlen javakhoz jussanak. A rendkívül aránytalan megállapodások csapdájából azonban külső segítség nélkül szinte lehetetlen kitörni. Az uzsora áldozatainak sorsát ugyanakkor sokszor társadalmi közöny vagy akár nyílt, és gyakran az etnikai előítéletek által is erősített ellenszenv kíséri. Az elmúlt években az állam elsődlegesen büntetőjogi kérdésként próbálta kezelni az uzsorát, miközben e jelenség visszaszorítása ennél összetettebb megoldásokat kíván meg.

A „Válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projekt részeként az etnikai-szociális előítéletesség témakörében szükségesnek tartottam, hogy hivatalból indított vizsgálat keretében áttekintsem az uzsora-jelenséggel összefüggő problémákat, a bevezetett polgári jogi, büntetőjogi és szociális intézkedéseket, méghozzá az áldozatok alapjogainak érvényesülése, védelme szemszögéből. Hatáskörömből adódóan nem az uzsorakölcsönt nyújtó személyek cselekményeit vizsgáltam, hanem azon állami hatóságok tevékenységét ellenőriztem, amelyek feladata az uzsora áldozatainak védelme, jogérvényesítésük elősegítése vagy biztosítása.

A közzélekedés az uzsora körébe sorol minden olyan megállapodást, amely alapján az igénybe vett szolgáltatás ellenértékét aránytalanul kedvezőtlen feltételekkel kell megtéríteni. E vizsgálat keretében azonban az uzsorát szűkebb értelemben, kifejezetten a polgári jogi és a büntetőjogi meghatározásokat alapul véve vizsgáltam. Nem tartozott vizsgálatom tárgy körébe az egyes pénzügyi vállalkozások által felszámított magas kamat kérdése. E problémával ugyanis az elmúlt években több országgyűlési biztosi vizsgálat is foglalkozott, amelyek a pénzügyi intézmények ügyfelei megfelelő védelmének biztosítása, fogyasztói jogaik érvényesítése, valamint a pénzügyi ellenőrzés szerveinek hatékonyabb működése érdekében javaslatokat fogalmaztak meg a jogszabályok módosítására, kiegészítésére.¹

A megállapított tényállás

1. Az uzsora elleni fellépés jogtörténeti megközelítésben²

A magyar uzsora kifejezés a latin usura, vagyis kamat szóból ered. Ez a szóátvétel is azt mutatja, hogy az uzsora jogi megítélését az egyes történelmi korszakokban elsődlegesen a törvényes kamat engedélyezéséhez, illetve felső határának meghatározásához való viszonyulás befolyásolta.

A római jog – időleges tiltásoktól eltekintve – lehetőséget adott kamat kikötésére. A kamat mértékét azonban már a Kr.e. 5. században korlátozta a XII. táblás törvény, a Kr.u. 6. században összeállított Codex Iustinianus pedig az egyes ügyletfajták, illetve a kölcsönadó társadalmi státusza szerint rendelkezett a törvényes kamatról.

A kánonjog ezzel szemben a kamatot munka nélkülű szerzett jövedelemnek tekintette. Az 787. évi II. niceai zsinat általános érvénnyel kimondta a kamatszedés tilalmát, a második lateráni zsinat 1139-ben egyházi kiközösítéssel és az egyházi temetés megtagadásával fenyegette az uzsorásokat. A középkori Európában a világi uralkodók is tilalmazták a kamatszedést, ám nem tudták gátat venni az uzsora gyakorlatának.

A protestantizmus XVI. századi megjelenésével a kamat megítélése is ártérrelődött. Luther Márton bizonyos esetekben megengedhetőnek tartotta a kamatot, Kálvin János pedig csak akkor tartotta elítélendőnek a kamatszedést, ha az a szegények még hátrányosabb helyzetbe kerülésével járt együtt.

A XIX. században a hitelezés a gazdasági fejlődés alapjává vált, és elterjedt az a nézet, hogy a kamat mértékét nem az államnak kell meghatározni, hanem azt a pénzügyi szereplők megállapodása alakíthatja ki. A teljes szerződési szabadság következtében terjedő uzsora azonban számos európai országot a kamatkorlátozások

visszaállítására vezetett.

Magyarországon az Árpád-házi királyok nem hoztak rendelkezéseket az uszora ellen, amiben szerepe volt annak is, hogy egyes uralkodók maguk is jelentős kamattal terhelt kölcsönökre szorultak. Az uszora terjedését mutatja, hogy egy 1436-ban kelt uralkodói kiváltságleveléi heti két százalékban maximalta a kamat mértékét.

Az újkor első szakaszában több kamatot korlátozó törvény is született az adósok védelmében. Az 1647. évi CXLIV. törvény a hitelezők számára „minden száztól hattal számítandó” kamat érvényesítését tette lehetővé. Az 1715. évi LI. törvénycikk azonban már azt róttá fel, hogy „igen sokan, az üdvösségről s emberszeretetről megfélemedkezve, uszorás gonoszságnak s fősvénységnek hódolva” a törvényesnél nagyobb kamatot követelnek. Elrendelte ezért, hogy a tilalom ellen vétőket a bíró a kialakult kamat elvesztésében marasztalja. Az uszorások megfenyítéséről szóló 1723. évi CXX. törvénycikk a hat százalékon felüli kamat kikötését nem csak a kamat, hanem a tőke elvesztésével is szankcionálta. II. József eltörölte a kamat felső határát meghatározó rendelkezéseket, ám az uralkodó halálát követően sorra születtek az uszorakamat elleni törvények. Az uszoráskodás korlátozásáról szóló 1802. évi XXI. törvénycikk kimondta a törvényes kamatot sértő szerződések semmisségét, a jogosulatlan összeg visszafizetésének kötelezettségét, és a „bíró bölcs belátása szerint” lehetővé tette a pénz- vagy fogságbüntetés alkalmazását is.

A dualizmus kezdetén Magyarországon is a szabadpiactól várták az uszora megfékezését. Az 1868. évi XXXI. törvénycikk eltörölte a korábbi uszorátörvényeket. Kimondta, hogy a szerződési kamatlábat a felek írásbeli szerződésben tetszésük szerint állapíthatják meg. Rendelkezett arról is, hogy uszora miatt nem indítható büntetőeljárás, és kamat vagy a tőke sem követelhető vissza. A gazdasági fellendülés hatására az elkövetkező néhány évben a törvényi tiltás hiányában sem nőttek számottevően a kamatok, sőt a monarchia egyes területein még csökkentek is. Az 1870-es évek közepétől azonban az erősödő gazdasági válság hitelezési nehézségekhez, ezzel együtt az uszora terjedéséhez vezetett. Az 1877. évi VIII. törvénycikk ezért a bíró által megállapítható kamat legmagasabb mértékét nyolc százalékban állapította meg.

Az 1883. évi XXV. törvénycikk megteremtette az uszora elleni büntetőjogi fellépés lehetőségét. Büntetni rendelte azt, aki más rászorultságát, könnyelműségét vagy tapasztalatlanságát felhasználva, olyan kikötések mellett hitelez vagy ad fizetési halasztást, melyek alkalmasak az adósnak vagy a kezesnek anyagi romlását előidézni, fokozni vagy oly mérvűek, hogy az eset körülményeihez képest, a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás közt szembeötlő aránytalanság mutatkozik. Az uszora vétség alapesetben egy hónaptól hat hónapig terjedhető fogházzal, és pénzbüntetéssel volt sújtható. Minősített esetben nemcsak a fogház- és a pénzbüntetés tételei emelkedtek, hanem a törvény előírta a hivatalvesztést és a politikai jogok gyakorlásának felfüggesztését, valamint lehetőséget adott a kitiltásra is.

A szigorodó jogszabályi környezet azonban nem tudta visszaszorítani az uszorát, és terjedni kezdtek azok a megoldások, amelyek kijátszhatóvá tették a törvényi tilalmakat. A korszak neves jogtudósainak részvételével 1902. május 27-én tartott szaktanácskozás arra hívta fel a figyelmet, hogy büntethetővé kellene tenni a dologi uszorát is, mert e jogügyletek lényegileg ugyanazon tartalommal bírnak, mint a hitelezési uszora.

Az I. világháborút követő áruhiány időszakában az 1920. évi XV. törvény árdrágító visszaélésként büntette az áru-, valamint a munkabéruzsorát. Ez utóbbi vétséget a közszükségleti munkateljesítésre vonatkozó szerződés alapján mind a munkaadó, mind a munkavállaló elkövethette, ha a másik fél szorult helyzetének kihasználásával olyan ellenszolgáltatást követelt, kötött ki vagy fogadott el, amely a saját szolgáltatás értékét szembetűnően aránytalanul meghaladta.

Az uszoráról szóló 1932. évi VI. törvénycikk pontosította az uszorás szerződés fogalmát. Ilyen szerződésnek minősítette, ha valaki a vele szerződő fél szorult helyzetének, könnyelműségének, értelmi gyengeségének, tapasztalatlanságának, függő helyzetének vagy a nála elfoglalt bizalmi állásának kihasználásával kölcsön nyújtása és általában bármily szolgáltatás előlegezése vagy a másik felet terhelő bármilyen kötelezettség teljesítésére adott halasztás, továbbá a másik fél ellen fennálló valamely követelés módosítása vagy megszüntetése fejében olyan vagyoni előnyt köt ki vagy szerez, amely a saját szolgáltatásának értékét feltűnően aránytalan mértékben meghaladja. A törvény kimondta, hogy az uszorás szerződés semmis, valamint meghatározta annak magánjogi jogkövetkezményeit. Szigorította továbbá az uszora vétség esetében alkalmazható büntetőjogi szankciókat.

Az 1947 és 1954 között létrehozott uszorabírói különhatóságok elsődlegesen nem az uszora, hanem az árdrágítás és más gazdasági bűncselekmények esetében jártak el.

Az 1961. évi V. törvénnyel elfogadott Büntető Törvénykönyv uszora miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntette, aki más szorult vagy függő helyzetét, tapasztalatlanságát, könnyelműségét vagy értelmi gyengeségét kihasználva olyan ellenszolgáltatást köt ki vagy szerez meg, amely saját szolgáltatásának az értékét feltűnően aránytalan mértékben meghaladja.

Az uszora az államszocializmus éveiben, a kedvező kamatozású állami hitelezés ellenére is jelen volt a társadalomban. Az 1979. július 1-jén hatályba lépett Btk. a szocialista társadalmi viszonyok között mégsem látta indokoltnak az uszora önálló büntetőjogi tényállásként való meghatározását. A kikötött kamat mértékétől függetlenül azonban 1993-ig üzérkedésnek minősült, ha valaki üzletszerűen pénzt kölcsönzött.

A rendszerváltozást követően az uszora társadalomra veszélyessége meghatározódott, egyre inkább a szervezett bűnelkövetői csoportok biztos bevételi forrásává vált. Az akkori jogi szabályozás nem tette lehetővé az uszora elleni hatékony fellépést. Másfél évtizeden keresztül – 1994 és 2009 között – az uszora jogosulatlan pénzintézeti (pénzügyi) tevékenységként volt büntethető. E tényállás érvényesülését nehezítette azonban, hogy az nem önmagában volt alkalmazható, hanem a hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 1996. évi CXII.

törvény töltötte ki tartalommal. A büntetőjogi felelősségre vonásra így akkor kerülhetett sor, ha az elkövető engedély nélkül, ellenérték fejében, nyereség, illetve haszonszerzés céljából rendszeresen folytatott gazdasági tevékenység keretében pénzkölcsönzést. A bírói gyakorlat szerint a tényállásszerű elkövetéshez valamilyen legális vagy illegális szervezetségnek fenn kellett állnia. Erre utalt, ha a szerződési feltételeket előre rögzítették, meghatározták a nem teljesítés jogkövetkezményeit és nyilvántartást vezettek az ügyletek adatairól. Az engedély nélküli üzletszerű pénzkölcsönzést így csak az uszoracselekmények kis hányadában lehetett bizonyítani. A jogalkalmazás tapasztalatai már az 1990-es évek végétől felhívták a figyelmet arra, hogy az uszora visszaszorítására érdekében a polgári jogi és büntetőjogi szabályozás felülvizsgálata szükséges, ám erre csak 2008-tól kezdődően került sor.

2. A jogi szabályozás ismertetése

2.1. A polgári jog rendelkezései az uszora ellen

A Polgári Törvénykönyv (Ptk.) már hatálybalépésétől, 1960 májusától uszorás szerződésnek minősíti, ha a szerződő fél a szerződés megkötésekor a másik fél helyzetének kihasználásával feltűnően aránytalan előnyt köt ki.³ Az uszorás szerződés semmis, azonban az aránytalan előny megszüntetésével érvényes szerződéssé lehet tenni. Uszorás szerződés esetén a bíróság egészben vagy részben elengedheti a visszatérítést, ha az a sérelmet szenvedő felet részletfizetés engedélyezése esetén is súlyos helyzetbe hozná. A sérelmet okozó fél ugyanakkor köteles visszatéríteni a kapott szolgáltatásból az aránytalan előnynek megfelelő részt a sérelmet szenvedő félnek. A bíróság uszorás szerződés esetén a sérelmet okozó félnek visszajáró szolgáltatást az állam javára köteles megítélni.

Polgári jogi értelemben tehát akkor beszélhetünk uszoráról, ha a feltűnően aránytalan előny kikötése együtt jár a másik fél hátrányos helyzetének kihasználásával. Abban az esetben, ha az uszora konjunktív feltételei közül a szubjektív elem (a másik szerződő fél helyzetének kihasználása) nem állapítható meg, az objektív feltétel további vizsgálata szükségtelen, mert a Ptk. csak e két feltétel együttes fennállása esetén teszi lehetővé a szerződés semmissé nyilvánítását.⁴

Önmagában a magas kamat kikötése tehát nem alapozza meg a szerződés uszorás jellegét, ezért a bíróságnak a semmisségre hivatkozó fél személyi, családi és vagyoni körülményeit is vizsgálnia kell. Az uszora megállapításához a sérelmet okozó fél célzatos magatartása szükséges, ami csak akkor valósul meg, ha a szerződéskötéskor ismeri a másik félnek azt a helyzetét, amely az előnytelen szerződés megkötésére készíti. A szerződés tehát nem nyilvánítható semmissé, ha a bíróság bizonyítottan fogadja el, hogy a feltűnően aránytalan előnyt kikötő fél nem volt tisztában a másik fél kiszolgáltatott helyzetével, ezért nem is használhatta ki azt.

Az ítélkezési gyakorlat szerint a sérelmet szenvedett fél kényszerhelyzetét alátámasztó tényeknek a szerződéskötéssel kell összefüggésben állniuk. Ez különösen akkor állapítható meg, ha a fél saját vagy családja életfenntartására, gyógykezelésre vagy a kiszolgáltatott helyzetéből adódó más okból kényszerült megkötni a szerződést. Abban az esetben, ha a kölcsönt vagy annak egy részét befektetési céllal, a vagyoni gyarapodás reményében veszik fel, a bíróságok értelmezése szerint nem áll fenn uszora.

A kiugróan magas kamattal szemben nemcsak az uszora tilalmára hivatkozva, hanem a Ptk. más rendelkezései alapján is fel lehet lépni. A korábbi szabályozás alapján a Ptk., majd 2000. szeptember 1-jét követően a költségvetési törvények meghatározták a kamat mértékét, ám jogszabály vagy a magánszemélyek megállapodása ettől eltérhetett. 2012. április 1-jétől azonban a Ptk. a magánszemélyek egymás között kötött szerződéseiben – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a jegybanki alapkamat 24 százalékponttal növelt mértékében határozza meg az érvényesen kiköthető kamatlábat. Alapkamatként nem az aktuális, hanem az adott naptári félévet megelőző utolsó napon érvényes alapkamatot kell számításba venni.⁵ Ennek megfelelően 2012 második félévében legfeljebb 31 százalékos lehet a magánszemélyek közötti szerződésben meghatározott kamatláb. A kamat maximális mértékének túllépése – eltérően az uszorára vonatkozó rendelkezéstől – nem teszi az egész szerződést semmissé, ez kizárólag az érvényesen kiköthető kamat feletti részben következik be. További jogi lehetőség, hogy a túlzott mértékben megállapított kamatot a felek keresete alapján a bíróság mérsékelheti.⁶ A jogalkotó a bírói mérlegelés körébe utalta, hogy a szerződés minden sajátosságát figyelembe véve döntsön a kikötött kamat túlzott mértékéről, illetve mérsékléséről.

2.2. A büntetőjogi szabályozás

A Büntető Törvénykönyv (Btk.) uszorabűncselekmény⁷ miatt bünteti, aki más rászorult helyzetét kihasználva olyan különösen aránytalan mértékű ellenszolgáltatást tartalmazó megállapodást köt, amely alkalmas arra, hogy annak teljesítése a megállapodás kötelezettjét, a vele közös háztartásban élő hozzátartozóját, illetve a megállapodás kötelezettje által – jogszabályon, bírósági határozaton, hatósági határozaton vagy szerződésen alapuló tartási kötelezettség alapján – eltartott személyt súlyos vagy további súlyos nélkülözésnek tegye ki. E büntetett alapesete három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő és mellékbüntetésként kitiltásnak is helye van. A büntetés öt évig terjedő szabadságvesztés, ha az uszorabűncselekményt bünszövetségben vagy üzletszerűen követik el. Korlátlanul enyhíthető annak a büntetése, aki e bűncselekményt, mielőtt az a hatóság tudomására jutott volna, a hatóságnak bejelenti és az elkövetés körülményeit feltárja.

Az uszorabűncselekmény tényállása tehát nem az uszora Ptk. szerinti meghatározásán alapul, hanem önálló fogalom. A két definíció között vannak ugyan tartalmi azonosságok, a büntetőjogi terminológia azonban lehetővé teszi, hogy a büntetőbíróság önállóan minősíthesse a felek által kötött megállapodást, nem szükséges ehhez a polgári bíróság előzetes döntése. Lényeges különbség a két jogági szabályozás között, hogy a Btk. nem a szerződés

kifejezést alkalmazza, így a felek között létrejött bármilyen uzsorás elemeket tartalmazó megállapodásra kiterjedhet a büntetőjogi felelősség. Ennek azért van jelentősége, mert – amint arra a tényállás miniszteri indokolása is utal – bár az uzsoratevékenység jellemzően kölcsönügyletek révén valósul meg, ám gyakran más szerződésnek vagy megállapodásnak álcázzák.

A bűncselekmény sértettje rászorult helyzetben lévő személy lehet. A rászorultságot a jogalkotó nem definiálta, a bíróságok megítélésére bízta, hogy mely helyzeteket tekintik olyannak, amelyeknek a kihasználása már az uzsora körébe tartozik. A tényállás 2011. november 1-jei módosítása kivette az uzsorabűncselekmény alaptényállási elemei közül az üzletszerű elkövetési módot, és azt minősítő körülményként határozza meg. Így akár az egyszeri elkövetés is büntethető, ami egyrészt nagyobb visszatartó erőt jelent, másrészt pedig egyszerűbbé teheti a bizonyítást. E törvénymódosítás következtében az uzsora materiális bűncselekményből veszélyeztető bűncselekménnyé vált. Megvalósulásának tehát nem feltétele, hogy az uzsorás megállapodás teljesítésének eredményeképpen a sértett vagy a sértett hozzátartozója súlyos vagy további súlyos nélkülözése be is következzen. A szabályozás így ebben az elemében visszatért a jogtörténeti előzményekhez, az 1883. évi XXV. törvénycikkben foglaltakhoz.

A súlyos vagy további nélkülözés a – miniszteri indokolásban is hivatkozott – bírói jogértelmezés szerint az elemi szükségletek kielégítéséhez szükséges feltételek hiányát jelenti. Így akár az is kérdéses lehet, hogy megvalósul-e a súlyos nélkülözésnek való kitettség akkor, ha valaki uzsora következtében elveszti ingatlanát, ám lakhatását más módon (például hozzátartozójához költözéssel) megfelelő szinten meg tudja oldani.

Az uzsorabűncselekmény vagyon elleni bűncselekmény, tényállásának nem része az erőszak vagy az azzal való fenyegetés. Az elkövető azonban gyakran ilyen módon lép fel és az akaratot megtörve kényszeríti ki a teljesítést. Ebben az esetben az uzsorabűncselekmény mellett halmaztatban zsarolás is megállapítható lehet.⁸

A vizsgálat során megkeresett szervek által adott tájékoztatás

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében vizsgálatom során két fő kérdéskör kapcsán tájékoztam. Egyrészt az uzsora elleni közvetlen állami fellépés hatékonyságáról, másrészt pedig azon intézkedésekről kívántam információt szerezni, amelyek hosszú távon kiutat jelenthetnek az uzsorahitel felvételére kényszerítő élethelyzetből.

Vizsgálatom megindításával egyidejűleg megkerestem az országos rendőrfőkapitányt, a legfőbb ügyészt, a közigazgatási és igazságügyi minisztert, a Nemzeti Adó-és Vámhivatal elnökét valamint az Országos Bírósági Hivatal elnökét.

Az országos rendőrfőkapitánytól valamint a legfőbb ügyésztől arról kértem tájékoztatást, hogyan alakult az uzsorabűncselekmény miatti feljelentések, továbbá a feljelentések alapján vagy más módon megindult nyomozások száma az uzsorára vonatkozó speciális büntetőjogi tényállás 2009. március 1-jei hatálybelépése óta, valamint miként alakult a vádemelés gyakorlata ezen ügyekben. Tájékoztatást kértem továbbá a témával kapcsolatos névtelen bejelentések kezelésével összefüggésben, valamint az elrendelt előzetes letartóztatások ügyében is. A feljelentések visszavonásáról is adatokat kértem, ezzel összefüggésben a megindult eljárások hivatalból folytatásának gyakorlatáról is. A tényállás felderítésével kapcsolatban rákérdeztem a vagyongyarapodási vizsgálat kezdeményezésének gyakoriságára is. A megkeresett szerveket arra kértem továbbá, értékeljék a büntetőjogi szabályozás hatékonyságát, valamint fogalmazzák meg esetleges jogszabály-módosítási javaslatukat e bűncselekmény hatékonyabb üldözése érdekében. Véleményüket kértem továbbá azzal összefüggésben, hogy – tekintettel az uzsorabűncselekmények magas fokú látenciájára – milyen, a büntetőjogon túlmutató intézkedéseket tartanának célszerűnek az uzsora elleni hatékony fellépés érdekében.

Az *országos rendőrfőkapitány* arról tájékoztatt, hogy az uzsorás tevékenységgel összefüggő bűncselekményekkel (uzsorabűncselekmény, önbírászkodás, zsarolás) szembeni fokozott rendőrségi fellépés első eredményei már 2011 második felében érzékelhetőek voltak. Míg 2011 elején csupán mintegy 40, addig 2011. szeptember 1-én már 111 büntetőeljárás volt folyamatban. 2011 év végére a nyomozások száma 181-re emelkedett, ezzel párhuzamosan jelentősen bővült a sértetti kör is, amely elérte a 738 főt, míg a terheltek száma a 228-at.

Az uzsorabűncselekmény miatti feljelentések száma a rendőrség adatbázisából nem mutatható ki, mivel a büntetőeljárások megindítása időpontjában rendelkezésre álló információ alapján a cselekmény jogi minősítése még pontatlan. Ilyen esetben az ügyfeldolgozó rendszerben az érintett cselekmény főként valamely, az uzsorás tevékenységhez általában kapcsolódó egyéb – tipikusan önbírászkodás, zsarolás, esetleg testi sértés – bűncselekményként kerül rögzítésre. A feljelentések alapján uzsorabűncselekmény gyanúja miatt összesen 645 esetben került sor nyomozás elrendelésére, a nyomozásokat követően pedig összesen 115 ügyben élt a nyomozó hatóság vádemelési javaslattal. A nyomozások során elrendelt előzetes letartóztatások, valamint a tényleges vádemelések számáról a rendőrség adatokkal nem rendelkezik. A nyomozó hatóságok gyakorlatában több esetben is előfordult, hogy a büntetőeljárás nem feljelentésre, hanem egyéb módon, tipikusan az eljáró rendőri szerv észlelése vagy bejelentés alapján indult meg.

A rendőrség nyomozó hatóságai által uzsorabűncselekmény miatt, valamint az uzsorás jellegű cselekményekkel összefüggésben folytatott nyomozások tapasztalatait a szakirányításért felelős ORFK Bűnügyi Főigazgatóság Bűnügyi Főosztály Gazdaságvédelmi és Pénzhamisítás Elleni Osztálya 2010. július 1-jétől havi rendszerességgel összegzi és értékeli. A 2011 szeptemberében meghirdetett országvédelmi akciótervhez kapcsolódóan a rendőrség már napi szinten aktualizált kimutatást vezet az uzsorabűncselekmény miatti eljárások legfontosabb adatairól.

Az értékelő munka tapasztalatai alapján az ORFK bűnügyi szakterülete felkereste a leginkább érintett megyék (Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Jász-Nagykun-Szolnok, Hajdú-Bihar, illetőleg Baranya) területi és helyi nyomozó hatóságait, tájékoztatást kérve a nyomozások állásáról, a büntetőeljárások lefolytatását elősegítő, illetve akadályozó tényezőkről. A területi és helyi nyomozó hatóságokkal való együttműködés elősegíti az egységes nyomozó hatósági gyakorlat kialakítását.

A rendőrség módszertani útmutatót dolgozott ki, amely ismerteti az uzsorás jellegű cselekmények miatti eljárások legfontosabb jogszabályi kereteit, értelmezi a hatályos büntetőjogi tényállás neuralgikus pontjait, segítséget nyújt a halmazati és elhatárolási kérdések megoldásában, továbbá a kriminalisztikai sajátosságokon túl a jellemzően felmerülő bizonyítási nehézségeket is bemutatja, melyekkel összefüggésben megoldási javaslatokat fogalmaz meg.

Az áldozatok védelmével összefüggésben az ORFK arról tájékoztatott, hogy a büntetőeljárások során az uzsorabűncselekmény sértettjei összesen 13 alkalommal kértek védelmet a rendőrségtől fenyegetés vagy megtorlás veszélye miatt, egy további esetben pedig a nyomozó hatóság tartotta indokoltnak a személyi védelem elrendelését. Ezen esetekben a sértettek személyi adatainak és nevük zártan történő kezelése mellett a sértett lakóhelyének visszatérő ellenőrzésére, a kihallgatás nyomozási bíró által történt foganatosítására, a járőrtevékenység fokozására, illetve zaklatás vétség gyanúja miatt nyomozás elrendelésére került sor, továbbá egy alkalommal a sértett és családja az éjszakát az adott rendőrkapitányságon töltötte, majd intézkedtek a család elhelyezéséről, az illetékes kormányhivatal Áldozatsegítő Szolgálatánál pedig azonnali segély megállapítását kezdeményezték.

A nyomozások során összesen 90 esetben vonták vissza a feljelentést, további 4 alkalommal pedig a sértett olyan mértékben változtatta meg a vallomását, hogy a gyanúsítottal szembeni gyanút így nem erősítette meg. A rendőrségi tapasztalatok szerint a tanúvallomás visszavonása vagy megváltoztatása számos esetben arra vezethető vissza, hogy a sértettek és az elkövetők ugyanannak a kisközösségnek a tagjai, esetlegesen rokoni kapcsolatban is állnak, illetve nem ritka az uzsorástól való teljes mértékű egzisztenciális függés. Természetesen, amennyiben a nyomozás adott szakaszában rendelkezésre állt egyéb bizonyítékok összességükben a bűncselekmény gyanúját a terhelten szemben megalapozták, a nyomozás lefolytatására a vallomás megváltoztatása vagy visszavonása ellenére is sor került, ugyanakkor az eljáró szervek a bizonyítékok beszerzése során igyekeznek ezt megelőzni.

A rendőrfőkapitány válaszában megjegyezte továbbá: a tényállásszerű magatartás valamennyi elemének bizonyítása számos esetben egyéb okokból is rendkívül nehéz feladat elé állítja a nyomozó hatóságokat. Ezzel összefüggésben példaként említhetők a sértettek társadalmi-szociális helyzetéből fakadó, a megfelelő információk megszerzését nyilvánvalóan akadályozó jellemzők, így az írástudatlanság vagy a beszédképtelenség rendkívül alacsony foka. Figyelemmel az uzsorabűncselekmény nagyfokú látenciájára, a terhelő vallomások jelentőségére, illetve a sértettek elkövetőkkel vagy családtagjaikkal szemben tapasztalható féltelmére és kiszolgáltatottságára, a nyomozások eredményes lefolytatásának egyik legfontosabb előfeltétele a bűnüldözési munka hatékonyságának bemutatása. Mindezekben túl a rendőrség kiemelt hangsúlyt fektet a bűnmegelőzés területére is.

A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiához kapcsolódó kormányzati intézkedési tervben meghatározott feladatok végrehajtására készített BM/2658-2/2012. számú Intézkedési Tervben foglalt feladatok koordinálására az ORFK Rendészeti Főigazgatóság Közrendvédelmi Főosztálya ütemtervet készített, amely bűnügyi és rendészeti feladatokat is meghatároz, többek között a közösségek békéjét veszélyeztető ismétlődő bünelkövetések és atrocitások megelőzése érdekében.

A vagyongyarapodási vizsgálatokkal összefüggésben a rendőrfőkapitány arról tájékoztatott, hogy mivel az egyes nyomozási-bizonyítási cselekmények végrehajtásáról nem készül statisztikai kimutatás, így arról sem áll rendelkezésre adat, hogy hány esetben került sor a nyomozások során vagyongyarapodási vizsgálat kezdeményezésére. Mindazonáltal a hivatkozott módszertani útmutató is kifejezetten rögzíti, hogy ha a büntetőjogi felelősség megállapíthatósága érdekében indokolt, az ilyen vizsgálatok lefolytatásától nem lehet eltekinteni. A szabályozás hatékonyságát értékelve a rendőrfőkapitány hangsúlyozta, hogy az uzsorabűncselekmény tényállásának 2011. őszi módosításában a rendőrség szakmai véleménye is szerepet játszott.

A **legfőbb ügyész** tájékoztatása szerint az uzsorabűncselekmény tényállásának 2009. március 1-jével történt beiktatása óta e tényállás tekintetében 669 feljelentés érkezett a rendőrséghez, illetve az ügyészséghez. A vizsgált bűncselekmény miatt 427 nyomozást rendeltek el, a nyomozások mindegyikét a rendőrség folytatta, illetve folytatja le.

A rendelkezésére álló adatok szerint a feljelentők 49 esetben nyilatkoztak később úgy, hogy a feljelentésüket „visszavonják”, és mindössze 1 esetben merült fel, hogy ez a feltételezett elkövetői körtől származó kényszer vagy fenyegetés hatására történt. Esetenként azonban az elkövetői kör más módon – az érzelmekre hatva, illetve pénzt adva – igyekezett a sértetti nyilatkozatokat befolyásolni. Előfordult az is, hogy a sértettek nem a feljelentés „visszavonásáról” nyilatkoztak, hanem a terhelő tanúvallomásukat változtatták meg utóbb a terhelt javára. Hangsúlyozta: tekintettel arra, hogy a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) a feljelentés „visszavonásának” intézményét nem ismeri, a közbírákra üldözendő bűncselekmény miatt indult eljárást akkor is folytatni kell, ha a sértett vagy más feljelentő az eljárás indítása iránt előterjesztett igényét nem tartja fenn. Az ellentmondásos sértetti nyilatkozat azonban esetenként azt eredményezte, hogy a nyomozást bizonyíték hiányában meg kellett szüntetni.

A legfőbb ügyészi tájékoztatás szerint a terhelt (vagy terhelték) előzetes letartóztatására 77 ügyben került sor. Néhány esetben az előzetesen letartóztatott terhelt az uzsorabűncselekményen kívül további bűncselekményekkel is megalapozottan gyanúsítható volt. A nyomozás 76 esetben zárult vádemeléssel. Az ügyészség rendelkezésére álló adatok szerint a nyomozó hatóság 16 esetben kezdeményezett vagyongyarapodási

vizsgálatot az adóhatóságnál. A legfőbb ügyész tudomása szerint eddig 29 ügyben született ítélet, ezek közül 13 esetben a bíróság jogerősen megállapította a vádlott (vagy vádlottak) büntetőjogi felelősségét. Kifejtette azon álláspontját, amely szerint „az uzsorakölcsönök hatékony visszaszorítása érdekében elsősorban nem büntetőjogi, hanem olyan — a szociálpolitika területére tartozó — intézkedésekre lenne szükség, amelyek áttekintése, megfogalmazása nem az ügyészség hatáskörébe tartozik.”

A legfőbb ügyész hangsúlyozta, hogy bár a tényállás 2011. évi módosításának hatása átfogóan még nem elemezhető, a hatályos büntető anyagi jogi és eljárási szabályokat megfelelőnek tartja. A gyakorlati tapasztalatok szerint a hatékonyabb bűnüldözést elősegíthetné a rendőrségnek más szervekkel, elsősorban az önkormányzatokkal történő szorosabb együttműködése, a vagyongyarapodási vizsgálatok gyakoribb kezdeményezése, valamint a titkosszolgálati eszközök alkalmazása törvényi lehetőségének megteremtése az uzsorabűncselekmény alapesetére nézve is.

Az *Országos Bírósági Hivatal elnökétől* az uzsorabűncselekményekkel kapcsolatos bírósági statisztikai adatokról kértem tájékoztatást. A válaszlevél táblázati formában mutatta be a 2009-2011. években a bíróságokhoz e bűncselekmény miatt érkezett és befejezett büntetőügyek számát. Eszerint 2009-ben 1 ügy érkezett, amelyet az adott évben nem fejeztek be. 2010-ben 13 ügy került bírói szakba, és két ügy fejeződött be. 2011-ben elsőfokon 19, másodfokon 3 ügy érkezett a bíróságokra, 13 ügy fejeződött be. A kapott tájékoztatás értelmében az adatok tájékoztató jellegűek.⁹ 2011-ben e bűncselekmény miatt – a jogerős elítélésekről kiállított statisztikai lapok adatai szerint – 9 terheltet ítétek el.

A *Nemzeti Adó és Vámhivaltól* (a továbbiakban: NAV) arról kértem tájékoztatást, hogy az uzsorabűncselekménnyel összefüggésben a tényállás 2009. március 1-jei hatályba lépését követően az adóhatóságnál kezdeményeztek-e vagyongyarapodási vizsgálatot, ha igen, hány esetben, és milyen eredménnyel zárultak ezek a vizsgálatok.

A kapott válasz értelmében az uzsorabűncselekménnyel összefüggésben az adóhatóság 2009. évben nem, 2010-2011. években országosan 129 esetben folytatott vagyongyarapodási vizsgálatot.¹⁰ E vizsgálatokat közérdekű bejelentés, valamint társhatósági (rendőrség, ügyészség, Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyelete, polgármesteri hivatal) megkeresések alapján rendelték el.

A lezárult ellenőrzések során ebben az időszakban az adóhatóság összesen 301.636.000 Ft adókülönbötést tárt fel. E vizsgálatok kiemelten magas számban folytak az észak-magyarországi régióban, a feltárt adókülönbötés átlagos összege azonban alacsonyabb volt a többi régióhoz képest. Az adóhatóság weboldalán megtalálható a 4003/2012. számú NAV tájékoztatás, amely meghatározza az ellenőrzési irányokat a Nemzeti Adó- és Vámhivatal adóztatási- és vámszerve 2012. évi ellenőrzési feladatainak végrehajtásához. Ebben említés sincs az uzsorások illegális bevételeivel összefüggő ellenőrzésekről, mindössze az szerepel benne, hogy fokozottan kell vizsgálni a magánszemélyek jövedelmeinek és vagyongyarapodásának, illetve életvitelre fordított kiadásainak összhangját. A NAV a 2012. január 31-én kiadott tájékoztatóban az évi összes ellenőrzés 5.4 %-át tervezte vagyonosodási vizsgálat formájában lefolytatni.

A NAV-tól kapott tájékoztatás szerint nagyon nehéz feltárni az uzsorabűncselekmény és a vagyongyarapodás közötti összefüggést. Az uzsora-cselekmények esetében folytatott adóhatósági ellenőrzések eredményes lefolytatását hátrányosan befolyásolja, hogy a kölcsönökről szinte soha sem készül szerződés vagy egyéb okirat. A kölcsön nyújtói általában nem vallanak be jövedelmet az adóhatóság felé, a vagyonosodási vizsgálat során azonban egyértelműen megállapítható a kiadások és a bevételek összhangjának hiánya. A vizsgálatok során azonban csupán a vagyongyarapodás, jövedelemeltitkolás ténye állapítható meg, azonban az nem, hogy ennek forrása uzsorából, vagy más forrásból származott-e. Így csak a nyomozhatóságtól érkező megkeresések esetében, a már folyamatban lévő nyomozások során szerzett információk, illetve házkutatások alkalmával lefoglalt dokumentumokból állapítható meg, hogy az adózó nagy valószínűséggel uzsora tevékenységgel foglalkozik. Az eljárások eredményességét hátrányosan befolyásolja a kölcsönt igénybevevők megtorlásától való félelme, sőt gyakran előfordul az is, hogy visszavonják a tényfeltáró nyilatkozatukat.

Az uzsora kapcsán kifejtett adóhatósági álláspontnak némileg ellentmond, hogy vizsgálatom idején a NAV sajtóközleményben számolt be az uzsorakölcsönöket nyújtó magánszemélyekkel szemben indított vagyonosodási vizsgálatokat eredményéről, több millió forint összegű adóhiány feltárásáról.

A *közigazgatási és igazságügyi miniszternek* címzett megkeresésemben az uzsorabűncselekmény büntetőjogi szabályozásának hatékonyságával kapcsolatban fogalmaztam meg kérdéseket. Tájékoztatást kértem továbbá arról is, a büntető anyagi jogszabályok módosításán túl milyen intézkedéseket tartana szükségesnek a tárca az uzsora elleni hatékony fellépés érdekében. Az áldozatok védelmével összefüggésben megkérdeztem, hány alkalommal és jellemzően milyen problémával keresték meg a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Szolgálatát az uzsorabűncselekmények sértettjei, és milyen segítséget, illetve áldozatsegítő szolgáltatást tudtak nyújtani számukra.

A miniszter arról tájékoztattott, hogy az uzsorával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXXIV. törvény megalkotására jogalkalmazói észrevételek, felvetések alapján került sor. E törvény megalkotásának – és ennek keretében a Btk. módosításának – a célja az uzsorával szembeni fellépés hatékonyságának növelése, következetesebbé tétele és szigorítása volt. Ezt célozta az üzletszerűség minősítő körülményként való szabályozása, a törvényi tényállásban értékelt eredmény pontosítása és meghatározott feltételek esetén a büntetés korlátlan enyhítése lehetőségének biztosítása. A törvény 2011. november 1-jén lépett hatályba, az ez óta eltelt időszak

ugyanakkor nem volt elegendő arra, hogy statisztikailag annyi büntetőeljárás fejeződjön be, amely a tényállás módosításának utólagos hatásvizsgálatát lehetővé tenné. A 2013 júliusában hatályba lépő új Büntető Törvénykönyv ezt a törvényi tényállást fogja átvenni változatlan formában.

Az áldozatok védelmével összefüggésben a miniszter tájékoztatót a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Szolgálat Áldozatsegítő Szolgálatát által nyújtható szolgáltatásokról. A bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. törvény (Ást.) rendelkezései alapján az áldozatsegítő szolgálat elősegíti az áldozat érdekeinek érvényesítését, azonnali pénzügyi segílyt ad, illetve jogi segítségnyújtást biztosít. A rendelkezésére álló információk alapján 2011-ben összesen 13 alkalommal keresték meg a területi hivatalokat kifejezetten uzsorabűncselekmények áldozatai. A viszonylag alacsony szám a bűncselekmény jellegéből is adódik, ugyanis a sértettek többnyire egyáltalán nem, vagy csak jelentős idő elteltével mernek a hatóságokhoz fordulni. Általános tapasztalat, hogy az uzsora áldozatai a szigorú törvényi szabályok miatt sem azonnali pénzügyi segílyben, sem kárenyhítésben nem részesülhetnek, számukra jellemzően tájékoztatás formájában tud segílyt nyújtani a szolgálat.

Az áldozatsegítő szolgálat azonnali pénzügyi segílyt az áldozat bűncselekmény következtében kialakult helyzetére tekintettel adhat. A minisztérium álláspontja szerint, ha az áldozat megélhetési körülményei már a bűncselekményt megelőzően is kritikus voltak (és ezért kért uzsorakölcsönt), akkor már kétségessé válik a szolgáltatás nyújtásának lehetősége. Az uzsorabűncselekmény vagyon elleni bűncselekmény. A jelenleg hatályos Btk.-beli törvényi tényállásának megfogalmazása nem alkalmas arra, hogy az Ást. szerinti szándékos, személy elleni erőszakos (és ezért kárenyhítésre jogosító) bűncselekménynek minősüljön. Kárenyhítést megalapozó, személy elleni erőszakos bűncselekményről akkor beszélhetünk, ha tényállási elem a személy ellen irányuló erőszak, fenyegetés, kényszerítés, a sértett sanyargatása, illetve ha a bűncselekmény eredményében (személy elleni) erőszakos és az eredményt átfogja az elkövető szándéka. Az uzsorabűncselekménynek sem az alap-, sem a minősített esetei nem tartalmazzák ezen tényállási elemeket, és ezen a 2013. július 1-jén hatályba lépő új Büntető Törvénykönyv sem változtat. Ennek ellenére előfordulhat, hogy az uzsorabűncselekmény mellett vagy azzal összefüggésben más, állami kárenyhítésre jogosító bűncselekmény (p1. kényszerítés, zsarolás) is megvalósul halmazatban. Ilyenkor nincs akadálya, hogy az áldozat – az egyéb feltételek fennállása esetén – állami kárenyhítésben részesüljön. A kárt ekkor megfelelő módon igazolni kell, és a kárenyhítés alapja nem az uzsorabűncselekmény, hanem a kapcsolódó erőszakos bűncselekmény.

Az Ást. 32. § (3) bekezdése alapján egyösszegű kárenyhítés iránti igény esetén csatolni kell a kár mértékét igazoló iratokat (például. számla, nyugta vagy más bizonylat) is. Ilyen esetben sem lehet azonban elegendő és megfelelő bizonyíték a sértett nyilatkozata az okozott kár igazolására. A fentiek alapján a legtöbb esetben tényleges segílyt az érdekvérvényesítés elősegítése keretében átadott élelmiszer-csomag, az átfogó tájékoztatás, valamint a jogi segítségnyújtó szolgálathoz való átirányítás formájában tud biztosítani az áldozatsegítő szolgálat a hozzá forduló ügyfelek számára.

A miniszter arról is tájékoztatót, hogy jogi segítségnyújtást igénybe vevő támogatott ügyfél a bűncselekmény azon sértettje lehet, aki anyagi körülményei alapján rászorult. Az uzsorabűncselekmény esetében a rászorultság tényállási elemnek tekinthető. Ugyanakkor erre vonatkozó statisztikai adatok hiányában nem tehet pontosan meghatározni, hogy a 2011. évben büntetőügyek kapcsán hányan kívántak uzsorabűncselekménnyel kapcsolatos jogi segílyt igénybe venni.

Peren kívüli támogatási kérelmet előterjesztő ügyfelek sértettként az általános szabályoknak megfelelően tanácsadás, okiratszerkesztés és iratbetekintés céljából kaphatnak támogatást a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény (a továbbiakban: Jst.) rendelkezéseinek megfelelően. A peren kívüli jogi segílyt ingyenessége a sértett jövedelmén és személyes körülményein túl attól is függ, hogy a sértett az áldozatsegítő szolgálat által kiadott igazolás értelmében áldozatnak tekinthető-e. Tekintettel arra, hogy a jogi segítségnyújtás keretében biztosított szolgáltatások elsősorban a mindennapi megélhetéssel kapcsolatos jogi problémák megoldását szolgálják, az igazságügyi szolgálatok jogi segítségnyújtási osztályai elsősorban az uzsorabűncselekmények polgári jogi kapcsolódási pontjaival, következményeivel találkoznak. Így például az ügyfelek peren kívüli tanácsadás, okiratszerkesztés céljából kérnek segílyt oly módon, hogy az ügy tárgyaként lakossági hitelügyet, vagy végrehajtási ügyet jelölnek meg. A 2011. évi statisztikai adatok szerint lakossági hitelügyekben 416 peren kívüli és 46 peres támogatás biztosítására került sor, míg végrehajtási ügyekben 437 peren kívüli, és 42 peres támogatást vettek igénybe a kérelmezők. Ezen ügýtípusokban peren kívüli támogatás a büntetőügyeknél megjelölt rászorultsági feltételek mellett igényelhető. Pártfogó ügyvédi képviselőre pedig a büntető peres támogatásokhoz képest szélesebb rászorultsági küszöbértékek között, a Jst. 14-15.§-ában megjelölt határokon belül ingyenesen, vagy állam általi előlegezés mellett tarthatnak igényt a felek abban az esetben, ha ügyükben a jogi képviselő kötelező, illetve, ha az ügy bonyolultsága, vagy a kérelmező jogban való járatlansága megállapítható. Megjegyzendő, hogy az áldozatsegítő szolgálat által áldozatnak tekintett sértettek az előbb említett magasabb rászorultsági határ alatt is kizárólag állam általi megelőlegezéssel szerezhetnek jogosultságot a pártfogó ügyvédi képviselőre.

A *belügyminiszter* arról tájékoztatót, hogy tapasztalatai szerint az uzsorával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXXIV. törvény hatályba lépését követő jogszabályi változások segítik az e bűncselekmény elleni hatékony fellépést, különösen az elkövetőkkel szembeni bizonyítást. Megkeresésünkhöz kapcsolódóan a szabályozási és koordinációs helyettes államtitkárság jelentése alapján ismertette az uzsorabűncselekmény miatt elrendelt nyomozások tapasztalatait, a kapcsolódó bűnüldözési és bűnmegelőzési

tevékenységet, valamint a további szükségesnek tartott intézkedéseket.

Tájékoztatása szerint az uzorabűncselekmények üldözésében nagy nehézséget jelent, hogy a kiszolgáltattott helyzetben lévő, megfélemlíthető emberek csak utolsó lehetőségként fordulnak a rendőrséghez, mivel rettegnek a fenyegetésektől. Ráadásul a bizonyítás sem egyszerű: a kárvallottak ritkán mernek beszélni, a többnyire egyetlen sértetti vallomást a kölcsönadók pedig azzal igyekeznek visszaverni, hogy ők csak segíteni akartak pénzzavarba került embertársukon, és pusztán a baráti kölcsönként adott pénzüket szeretnék viszontlátni.

A jogalkalmazói tapasztalatok szerint az uzorabűncselekmény miatti büntetőeljárásokban a legfőbb probléma a bizonyíthatatlanság. A sértettek, a tanúk a szembesítések során elbizonytalanodnak, látszik rajtuk a riadalom, féltik a családjukat az uzorásoktól (vagy családtagaiktól), ezért sok esetben inkább vállalják a hamis tanúzás kockázatát. Általában azok az ügyek végződnek vádemeléssel, ahol a nyomozást házkutatással kezdik, ilyenkor ugyanis sikerülhet tárgyi bizonyítékokat találni (pl. feljegyzéseket az adósokról és adósságaikról). Egyébként előfordul az is, hogy nem pénz, hanem ingatlant vagy egyéb ingóságot (bútorokat, szerszámokat, állatokat, gazdálkodási eszközöket) kölcsönöznek a rászorulóknak, ezek értékét pedig maga az uzorás határozza meg, csakúgy mint az elvárt ellenértéket.

Az uzorával érintett települések jelentős részében nyílt titok az uzorakölcsönök léte. Ez a tevékenység a rendőrség nyomozó hatóságai számára – általában – akkor válik ismertté, ha a kölcsönadó a szokottnál is magasabb kamatot követel, vagy túlságosan agresszív módon próbálja behajtani a kölcsön kamatos összegét. Az adósok anyagi helyzetük miatt folyamatosan rászorulnak az újabb és újabb kölcsönökre, így elemi érdekük, hogy a pénz forrása ne szűnjön meg, ezért csak végső esetben fordulnak a hatóságokhoz segítségért.

Az uzorások már az első alkalommal számítanak arra, hogy az adósok nem lesznek képesek a felvett összeg visszafizetésére, ezért olyan extraprofitál járó feltételrendszert dolgoztak ki, amely hosszú távra, akár több évre is pénzügyileg függővé teszi őket. Ha az adós nem képes a meghatározott határidőre visszafizetni a kölcsönt, a következő hónapban akár a duplájára emelkedhet a követelés. Ennek a továbbgyűrűzése teljes mértékben elszegényíti és ellehetetleníti az érintett családokat. Az uzorakölcsönt nyújtó személyek kidolgoztak egy olyan fedezetrendszert is, amellyel bevételüket biztosítani tudják. Azokban az esetekben, amikor az adós nem tud, vagy nem akar fizetni, az uzorások elveszik a bankkártyáját vagy személyi igazolványát, illetve kényszerítik, hogy meghatalmazást írjon, amelynek birtokában felveszik a beérkező pénzküldeményét. Ebben a sajátos rendszerben a hitelezők egy erős és tekintélyes személyi háttérrel alakítanak ki maguk körül, önkéntes áldozataikra félelmet és öntörvényű szabályokat parancsolnak. Jellemző az elkövetői körre, hogy az adott településen vagy a közelben élnek, tevékenységüket pedig egy településre vagy egy kistérségre koncentrálnak. Az átlagtól eltérő, magas életszínvonalat biztosít e tevékenység számukra, esetenként nagy értékű ingatlanokkal és luxus gépjárművekkel rendelkeznek.

A rendőrség által kidolgozott módszertani útmutató részletesen tárgyalja a bizonyítékok megszerzésének módszereit az uzorabűncselekmények esetében. Az uzorás jellegű törvénysértések bizonyítása a gyakorlat alapján rendkívül nehézkes. Amennyiben a sértett feljelentést tesz, az esetek jelentős többségében fizikai vagy pszichikai kényszer hatására azt visszavonja, és a továbbiakban nem működik együtt a nyomozó hatóságokkal. A fenyegetések sokszor nem közvetlenül a feljelentőre, hanem hozzátartozóira irányulnak, és ez általában el is éri a célját. Ritkábban, de bekövetkezhet a sértett vagy hozzátartozójának fizikai bántalmazása is. Ezzel összefüggésben indokolt lehet az eljárásba pszichológus szakértő bevonása, a vallomások kép- és/vagy hangfelvevővel történő rögzítése, ha pedig az ügyészség partner, a kihallgatásban vegyen részt az ügyész is, így később elkerülhető a rögzített vallomások tartalmi hitelességével összefüggő anomáliák. A házkutatások során talált tartozásról szóló jegyzetek (közvetlen szem- vagy fültanúk hiányában) csak közvetett bizonyítékként használhatók fel, mert a felírt összegek mellett egy-egy kereszt- vagy ragadványnevű található csupán, amelyek beazonosítása adatgyűjtéssel (a körzeti megbízott bevonásával) és kihallgatásokkal történhet. Gyakran olyan bizonyítási eszközöket is igénybe kell venni, melyeket egyébként csak speciális (például fiatalkorú) sértett vagy gyanúsított esetén indokolt alkalmazni. Ilyen különösen a környezettanulmány, a szociális munkás vagy az önkormányzat dolgozójának kihallgatása, a háziorvos kikérdezése, esetleges kórtörténet feltérképezése, az iskola vagy az óvoda megkeresése.

A rendőrség szerepe az uzora kapcsán leginkább a bűnmegelőzés terén emelhető ki. A lakosság tájékoztatásával – nem csupán az uzorával elsősorban érintett régiókban – folyamatosan fel kell hívni a figyelmet arra, hogy a kölcsönre szoruló emberek kiszolgáltattott helyzetét az aránytalanul magas kamat mellett „segítségnyújtó” személyek az esetek többségében kihasználják. Gyakran olyan iratokat íratnak alá az – esetenként írni, olvasni sem tudó – adósokkal, amelyek nem a felek tényleges megállapodását rögzítik, így azokkal utólag visszaélhetnek, veszélybe sodorva ez által akár az adós vagy hozzátartozói testi épségét is. Sok esetben a kölcsönről írásbeli megállapodás sem készül, így utóbb a történések bizonyítása, és az esetleges büntetőjogi felelősség megállapítása is nehézségbe ütközik. A felvilágosító munkával összefüggésben szükség van a nemzetiségi önkormányzatokkal való szorosabb együttműködésre, illetőleg az ő tevékeny fellépésükre is, mivel a sértettek többsége az általuk képviselt közösség köréből kerül ki.

A felvilágosító munka keretében említhető példaként, hogy a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság 50 000 példányban plakátot készített, amely képregényes formában írja körül az uzora lényegét, és amelynek országos terjesztéséről is gondoskodott a rendőrség. Ezen túl naptár és falinaptár is készült, továbbá 1000 példányban egy 10 perces DVD is megjelent, amelyet tömegközlekedési eszközök arra alkalmas berendezéseinek vetítenek. Ezen felül az uzorás jelenségre történő figyelemfelhívás része az iskolai oktatásnak, amelyet a rendészeti-bűnmegelőzési órák keretében, 9. osztályban ismertetnek a rendőrség munkatársai.

A kormányzati intézkedések mind teljesebb megismerése érdekében további tárcavezetőket kerestem meg, így az emberi erőforrások miniszterét, a nemzeti fejlesztési minisztert valamint a nemzetgazdasági minisztert. A tárcavezetőktől különösen arra a kérdésre kívántam választ kapni, hogy melyek azok a jó gyakorlatok, rövid és hosszabb távú megoldási lehetőségek, amelyek reális alternatívát kínálhatnak az áldozatok részére egyoldalúan előnytelen uszora hitel felvétele helyett. Ugyanezen célból kértem tájékoztatást a mikrohitelzés terén gyakorlati tapasztalatokkal rendelkező Polgár Alapítványtól illetve a Kiútprogram Mikrohitel Közvetítő Közhasznú Nonprofit Zrt.-től is.

A nemzetgazdasági miniszter tájékoztatásában utalt arra, hogy a jövőben európai uniós szinten is kedvező változások várhatóak a mikrofinanszírozás területén. Az EU2020 Stratégia kialakításakor a szegénység csökkentése, ezzel összefüggésben a mikrofinanszírozási, mikrohitelzési programok indítása magas szintű céllá vált az Európai Unión belül, így a kísérleti kezdeményezések értékelése után a 2014-2020 közötti periódusban szélesebb körű beavatkozások várhatók az Európai Szociális Alap forrásából.

A Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM) tájékoztatása szerint a szociális földprogramot 2012-ben is meghirdették, a kapcsolódó pályázati felhívás 2012. június végén jelent meg. A felhívás előkészítését a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium szervezte a tárcák bevonásával, amelyben az NGM is közreműködött. A program végrehajtásához mindkét évben az NGM biztosította a fedezetet a közfoglalkoztatás támogatására szolgáló Nemzeti Foglalkoztatási Alap előirányzatából, amelynek felhasználását az elmúlt év közepétől a Belügyminisztérium szervezi. Ebben az évben a programra 170,5 millió forint áll rendelkezésre. A feladatok végrehajtásáról készített jelentés szerint a 2011. évi program 300 millió Ft keretösszeggel 168 pályázatot és 1590 fő bevonását támogatta.

Ezen túlmenően az NGM az egyik kiemelt foglalkoztatáspolitikai célja a szociális gazdaság fejlesztése. A szociális gazdaság kialakítását célzó programokat a minisztérium többek között a Társadalmi Megújulás Operatív Program (TAMOP) keretében támogatja. A szociális gazdaság a helyi lehetőségekre építve szervezi meg a munkanélküliek foglalkoztatását részben állami támogatásból, részben pedig saját bevételekből. Ez egy átmeneti foglalkoztatási forma, amelynek célja hosszabb távon az, hogy átvezessen a nyílt munkaerő-piaci foglalkoztatásba. A Kormány 2011 augusztusában 54 szociális szövetkezet számára 2,3 milliárd forint támogatást ítélt meg. E forrásból a hátrányos helyzetű munkanélkülieket foglalkoztató szövetkezetek kapnak lehetőséget célcsoportjuk foglalkoztatásához és képzéséhez, termékeik piacra juttatásához. A minisztérium 2012 III. negyedévében további 15 milliárd forint értékben tervez pályázatot széleskörű kormányzati együttműködéssel a szociális gazdaság fejlesztésére, kiemelten a szociális szövetkezetek, köztük foglalkoztatási szövetkezetek támogatására.

Az *emberi erőforrások miniszterének* címzett megkeresésemre a társadalmi felzárkózásért felelős helyettes államtitkártól kaptam választ. Az államtitkár hangsúlyozta, hogy az uszora bűncselekmények elleni hatékony és hatásos fellépés kizárólag komplex módon, több ágazat, valamint az állami és a nem állami szféra együttműködésében valósulhatnak meg hatékony módon. A rendvédelmi intézkedésekkel összehangoltan szükséges legális alternatívát találni az elmaradott térségek szegénységben élő lakosságának kritikus megélhetési biztonságának javítására. A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia prioritásának megfelelően a Kormány rendkívül fontosnak tartja a megfelelő hatékonyságú mikrohitel-programok kidolgozását. E programok kialakítása kapcsán lényeges a már működő projektek tapasztalataira való építkezés, az eredmények továbbvitele és fenntartása. További megoldást kínálnak az uszora bűncselekmények elleni védelemben a helyi szintű, különböző ágazatokat érintő, illetve komplex modellprogramok. E programok adaptálásával, illetve továbbvitelével a bűncselekményekhez legközelebb lévő szinten is hatékony preventív illetve cselekvő jellegű tevékenységek végrehajtására nyílik lehetőség.

A *nemzeti fejlesztési miniszter a Vidékfejlesztési Minisztériummal* egyeztetve tájékoztatott a szociális földprogramokkal összefüggésben. A mikrohitel programokról a Magyar Fejlesztési Bank Zrt.-vel konzultálva nyújtott számomra információt a miniszter.

A szociális földprogram keretében az állami tulajdonban lévő termőföldet a tulajdonosi joggyakorló Nemzeti Földalapkezelő Szervezet (NFA) az önkormányzat vagyionkezelésébe adja. A Nemzeti Földalap rendeltetése a szociálisan hátrányos helyzetű rétegek megélhetésének elősegítése érdekében szervezett mezőgazdasági munkavégzést szolgáló szociális földalap biztosítása. A földprogram célja a mezőgazdasági termelésre alkalmas állami földterületeknek a környezetben élő, azonban mezőgazdasági termelésre alkalmas feltételekkel nem, vagy azzal nem elégséges mértékben rendelkező és azt hatékonyan kihasználni nem tudó, szociálisan hátrányos helyzetű családok részére a megélhetés elősegítése és a célcsoport életminőségének javítása, valamint az önálló egzisztenciateremtés esélyeinek növelése. Az NFA által támogatott önkormányzati területigények kielégítésével megvalósul a fő mezőgazdasági kistermelésen keresztül a résztvevő családok megélhetési biztonságának növelése, a település népességmegtartó erejének növelése, a helyi erőforrások hasznosítása.

A földprogram keretében közzétett felhívás 80 települést érintett (506 földrészlet, közel 1159 hektár). A hirdetemnyre 22 önkormányzat nyújtott be kérelmet. A megpályázott terület mintegy 440 hektár. A földprogram megvalósítása céljából az NFA szakmai javaslatában nevesítette azon földrészleteket, melyeknek az önkormányzatok részére történő 5 évre szóló ingyenes vagyionkezelésbe adását javasolja. A földprogramban résztvevő települések: Alsómocsolád, Hajdúböszörmény, Mecsekpölöske, Mohács, Szarvas, Újkígyós.

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Wekerle Sándor Alapkezelő „a szociális földprogramok megvalósításának támogatására” pályázat meghirdetését tervezi. A Nemzeti Fejlesztési Minisztérium felvette a kapcsolatot a Magyar Fejlesztési Bank Zrt.-vel (MFB Zrt.) a mikrohitel programokat érintő kérdéssel összefüggésben.

Az Európai Unió Tanácsa a megnövekedett gazdasági, társadalmi és területi egyenlőtlenségek mérséklése céljából erősíteni kívánja a konvergenciát, a versenyképességet és a foglalkoztatást célzó intézkedéseket az egész Közösségben. A 2007-2013-as időszakban az Európai Bizottság kezdeményezésére a strukturális alapok egy részét a tagországok pénzügyi programokra fordíthatják, amelyek keretében visszatérítendő jellegű finanszírozási támogatások kerülnek meghirdetésre. A szóban forgó kezdeményezések egyik formája JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises) Program néven ismert. A JEREMIE Program kifejezett célja, hogy a kereskedelmi banki módszerekkel nem, vagy nem kellő mértékben finanszírozható, de hitelképes magyarországi székhelyű, illetve az Európai Gazdasági Térség területén székhellyel és Magyarország területén fiókteleppel rendelkező mikrovállalkozások számára a pályázat során közvetítőként kiválasztásra kerülő mikrofinanszírozó szervezetek (hitelszövetkezetek, vállalkozásfejlesztési alapítványok, takarékszövetkezetek, illetve pénzügyi vállalkozások) bevonásával vissza nem térítendő támogatást biztosítson. A programokra alokált forrás összesen 230 milliárd forint.

A kibővült Európai Unió gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségei csökkentését célzó Svájci-Magyar Együttműködési Program végrehajtásáról szóló Keretmegállapodás értelmében Svájc vissza nem térítendő pénzügyi hozzájárulást biztosít Magyarország számára. A magyar állam a fent leírt finanszírozási programok kidolgozására és működtetésére önálló, PSZÁF-engedéllyel rendelkező pénzügyi vállalkozást hozott létre 2007-ben. Az Magyar Vállalkozásfinanszírozási Zrt. (MV Zrt.) feladata, hogy visszatérítendő jellegű uniós támogatásokat közvetítsen a hazai mikro-, kis- és középvállalkozásoknak, ezek célja a kis-és középvállalkozások számára nyújtott hitelállomány növelése, hitelfelvételi lehetőségeinek javítása, valamint a befektetett kockázati tőke volumennövekedése. A jövőben az MV Zrt. további támogatott hitelprogramokat tervez kialakítani, amelyek keretében kifejezetten a halmozottan hátrányos helyzetű csoportok (így kisebbségek, segítséggel élők, nők) számára jönnek létre támogatott mikrohitel programok, amelyekkel a tervek szerint akár kezdő vállalkozások is finanszírozáshoz juthatnak.

A vizsgálat keretében az uszoraHITELEKŐL való kitérés eszközeként használható mikrohitel programokról is tájékoztottam. E tárgyban megkerestem a *Kiútprogram Mikrohitel Közvetítő Közhasznú Nonprofit Zrt-t*. Az elmúlt években több civil kezdeményezés (Autonómia Alapítvány, Mikrohitel Zrt., Kiút Program, hazai roma mikrovállalkozások mikrohitellel megvalósított beruházásainak támogatását szolgáló pályázat) is segítette a hátrányos helyzetű csoportok vállalkozóvá válására, vállalkozásaik fejlesztésére vonatkozó mikrohitel programokat. Az *Autonómia Alapítvány és a Mikrohitel Rt.* 2005-2007 között az Open Society Institute és az UNDP (az ENSZ Fejlesztési Ügynöksége) támogatásával bonyolított le egy mikrohitel programot, Magyarországon elsőként alkalmazva az ún. csoportHITELEZÉS módszerét. A program célja az volt, hogy megkíséreljék a Bangladesben működő, Muhammad Yunus közgazdász nevéhez fűződő Grameen-modellt a közép- és kelet-európai országok szegényeire, különösen pedig a nyomorban élő romákra adaptálni. Muhammad Yunus 1976-ban kezdte meg kísérleteit a mikroHITELEZÉS terén, viszonylag kis összegű, a jövedelemtermelő képesség megteremtését szolgáló hitelt nyújtva mélyszegénységben élő embereknek. A kezdeti próbálkozások eredményeit feldolgozva hozta létre 1983-ban a most is működő Grameen Bankot.

A Grameen-modell lényege, hogy pénzügyi szolgáltatások, alapvetően hitelek és információ nyújtásával lehetővé teszi mélyszegénységben élők számára, hogy saját erőforrásaikat mozgósítva kiemeljék magukat tartósan rossz helyzetükből. A hitel formájában nyújtott tőke mellett a siker alapvető feltétele a kölcsönös bizalom is. A hitelezési tevékenység alapja 5 hitelt felvevő tag önkéntesen, önkiválasztással létrehozott csoportja, melyben kölcsönös erkölcsi kötelezettségvállalással helyettesítik a hagyományos bankok által igényelt biztosítékokat. Az első hitel kizárólag vállalkozás indítására vehető igénybe. A programba való bekerülésnek előre rögzített felső vagyoni, jövedelmi határa van. Etnikai és vallási hovatartozástól függetlenül mindenki bekerülhet, aki az adott szegénységi szint alatt van. A hitelkihelyezés szekvenciális, a tagok egymást követően kapnak hitelt, ha a törlesztés rendben zajlik, utoljára a csoportvezető. Amennyiben valamelyik tag nem törleszt a megegyezés szerint, akkor kiesik a csoportból és a többieknek keresniük kell a helyére valakit. Amíg ez meg nem történik, addig nem kapják meg a hitelt. Az első hitel rendben történő visszafizetése esetén a hitelfelvevő a korábbinál nagyobb összegű hitelt kaphat. A modell fontos jellegzetessége, hogy abban döntő többségében (Bangladesben 95 százalékos arányban) nők vesznek részt.

A programot négy megyében, Békésben, Borsodban, Tolnában és Szabolcsban vezették be, összesen 23 csoporttal, ami 154 ügyfelet jelentett. A kiválasztásnál egy ügynevezett kliens-profil eszközt alkalmaztak, mely azt a két kritériumot tartalmazta, hogy az ügyfelek motiváltak legyenek és rendelkezzenek piacképes tervvel. A hitel maximális összege 300.000 forint/fő volt, maximum 12 hónapra, a szezonális termékeket előállítók türelmi időt kaptak. A program keretében összesen 50 millió forintot helyeztek ki. A belépéshez sem vállalkozói igazolványra, sem östermelői engedélyre nem volt szükség, hiszen ezek is költséget jelentettek volna. A cél az volt, hogy a csoportok olyan piaci területet célozzanak meg, ami az adott településen addig nem létezett, valamint cél volt a vállalkozás fenntarthatósága a program lejártaát követően is.

A modell magyarországi viszonylatba való átültetésében nagy nehézséget jelentett, hogy a hitelezési tevékenység nálunk a banktörvény hatálya alá tartozik, azt csak gazdasági társaságok folytathatják, nagyon szigorú szabályok szerint és állandó felügyelet mellett. A csoportos hitelezés célközönségét egyébként olyan emberek jelentik, akik a kereskedelmi bankok számára hitelképtelenek: nem rendelkeznek sem megfelelő fedezetformával, sem adminisztratív kapacitással, valamint kis összegű, gyors futamidejű hitelt igényelnének, ami a kereskedelmi bankok számára nem vonzó. További problémát jelent, hogy a kelet-európai országok adminisztratív terhei jóval magasabbak a csoportos hitelezésnél.

A program végül nem hozta meg a várt sikereket. A fentiek mellett nehézséget jelentett, hogy a Grameen-modellben tapasztalt csoporttagok közötti felelősségvállalás helyett itt az a mechanizmus működött, hogy amint az egyik tag elkezdte nem fizetni a részleteit, a többiek – a saját veszteségük minimalizálása érdekében – szintén abbahagyták a törlesztést. A visszafizetési hajlandóság pedig általában az első jelentősebb akadályok felmerülésekor (például betegség, temetés, termelőeszköz megromlás) azonnal megtorpant. A program munkatársai szerint az eredeti modellel ellentétben nálunk nem sikerült a résztvevőket meggyőzni a hitel szimbolikus jelentőségéről, arról, hogy ez nem pusztán egy kölcsön, hanem a felemelkedés lehetősége, sok esetben az egyetlen. Az első mikrohitelzési kísérlet legfontosabb tanulsága tehát az volt, hogy a magyar társadalmi-gazdasági jellemzők eltérőek a fejlődő országokétól, ezért nem lehet lényegi változtatások nélkül átvenni ugyanazt a hitelzési modellt.

Az első kísérlet tapasztalatai alapján a Kiútprogram ötletét 2008-ban a Polgár Alapítvány az Esélyekért (a továbbiakban: Polgár Alapítvány) vetette fel. Az Európai Bizottság 2010 márciusában pályázati támogatást nyújtott a program elindításához. A program a pályázat révén az EU Regionális Főigazgatóság kísérleti programja lett. A Kiútprogram Közhasznú Nonprofit Zrt. fő tulajdonosa a Polgár Alapítvány.

A Kiútprogram elsődleges küldetésének a társadalmi mobilitás és a roma integráció elősegítését tekinti. Célja, hogy szociális támogatással, pénzügyi szolgáltatások és információ nyújtásával lehetővé tegye mélyszegénységben élő emberek – elsősorban romák – számára, hogy önfoglalkoztatóvá válva javítsanak társadalmi helyzetükön, teremtsenek egzisztenciát maguk és családjuk számára. A program legfontosabb célkitűzése, hogy az ügyfelek olyan fenntartható vállalkozásokat hozzanak létre, amelyek bekapcsolódnak a helyi gazdaság normál vérkeringésébe. A pénzügyi szolgáltatások közül a legfontosabb eszköz a csoport alapú, fedezet megkövetelése nélküli mikrohitel nyújtása.

A program központi céljai a romákkal szembeni előítéletek és diszkrimináció csökkentése, és a legelmaradottabb térségekben élő romák életkörülményeinek javítása. Az egy évig tartó előkészítő munka (kutatás, megvalósíthatósági tanulmány készítése) eredményeként azonosították az adaptálást igénylő kockázati tényezőket. Arra a következtetésre jutottak, hogy a poszt-szocialista országok sajátos körülményei miatt az eredeti Grameen modelltől eltérő intézményi struktúrára van szükség, amelyben a szociális célok megvalósítása érdekében a terepmunkások sokkal nagyobb szerepet játszanak. A működési modell szerint a mikrohitelzési tevékenység egy több szereplőből álló intézményi konstrukción keresztül történik. A megvalósíthatósági tanulmány elkészítése, a társaság létrehozása kizárólag magánforrásból történt. A program forrásait elsősorban az Európai Unió Pan-European Coordination of Roma Integration Methods – Roma Inclusion: Self-employment and microcredit projektje biztosította.

Az első hónapok tapasztalatai alapján mind a célcsoport kiválasztásában, mind a program működtetésében változtatás történt. A modellmódosítást követően a program továbbra is a mélyszegénységben élőket célozta, de nagyobb hangsúlyt helyeztek egyéni szempontokra, így a személyiségre, a korábbi hiteléletre, a család támogató szerepére és a meglévő tapasztalatokra. A program lebonyolítását terepmunkások segítették, akinek feladata volt a kiválasztott település gazdasági, társadalmi viszonyainak elemzése, intézményi partnerek megkeresése, a megfelelő kontaktszemélyek felkutatása.

A kísérlet terepül 3 különböző jellegű területet választottak, melyet később bővítettek. A terepmunka Borsod-Abaúj-Zemplén és Szabolcs-Szatmár-Bereg megyék néhány településén, valamint Budapest 8. kerületében kezdődött. Összesen 202 települést kerestek fel, végül is 38 településen alakult meg csoport. (22 település Borsodban, 6 település Szabolcsban, 2-2 Bács-Kiskunban, Csongrádban és Pest megyében). Végül összesen 44 csoport alakult meg.

A vállalkozásokat meg kellett alapítani és minden szükséges lépést megtenni, hogy az ügyfelek a bankkal már bejegyzett egyéni vállalkozóként, illetve östermelőként köthessék meg a szerződést. A fehér gazdaságban való működés elindításához, a bürokráciában járatlan ügyfeleknek is végig kellett járni a hivatalokat (polgármesteri hivatal, adóhatóság) hogy a szükséges engedélyeket beszerezzék. Hivatalos iratokkal igazolni kellett a teljes köztartozás mentességet, a szakmai képesítést. Ekkor nyitották meg a vállalkozói számlát (ide került a hitel készpénz része), a vállalkozói óvadéki számlát és a csoportletéti számlát. Ehhez kapcsolódott a könyvelővel való kapcsolatfelvétel. Az ügyfeleknek külön füzetben, úgynevezett "hiteles könyvben" kellett vezetniük a visszafizetéseket, a bevételeket és kiadásokat napi szinten. A hitelfelvétel előkészítésével párhuzamosan a terepmunkások és az ügyfelek elkészítették a vállalkozóvá válási támogatáshoz szükséges pályázati anyagot és benyújtják. Összesen 138 ügyfél vett fel hitelt. Az átlagos hitelösszeg 500 ezer Ft volt. A Kiútprogramban résztvevő ügyfelek 80%-ának sikerült vállalkozó válási támogatást szereznie.

Az utolsó szakaszt jelentette a vállalkozás felépítése és fenntartása. A hitelből az egyszeri beruházási elemeket és a készleteket is meg kellett venni. Ebben a terepmunkás is részt vett, kísérte az ügyfelet, szükség esetén segítette a beszerzésben és értékesítésben. A terepmunkás közreműködésére gyakran a romákkal szembeni előítélet miatt van szükség, ilyenkor a terepmunkás katalizátori szerepet játszik. A beszerzésben való közreműködés során nagyon fontos a pénz beosztására való gyakorlati oktatás is. A tevékenység típusától függően szinte minden esetben szükséges bizonyos engedélyek megszerzése, amelyhez a terepmunkás segítséget nyújtott. A vállalkozást elindítók közül 75 fő lett egyéni vállalkozó – többségében kereskedő, és 63 fő östermelő.

Ideális esetben a futamidő lejártával az ügyfél rendezi tartozásait és folytatja a vállalkozását. A Kiútprogram összesen 1 évig biztosította az ügyfeleknek térítésmentesen a könyvelőt és fizette a vállalkozói járulékokat. A vállalkozás fenntartásából a terepmunkás fokozatosan kivonult, de ennek folyamatát és a vállalkozóra háruló

teendőket folyamatosan egyeztetve, kiszámíthatóvá tette. A kezdő vállalkozók számára a legnagyobb nehézséget a társadalombiztosítási járulékot és a személyi jövedelemadó megfizetése jelentette. A bevétel nélküli időszak átvészelését szolgálja az állam által adott úgynevezett vállalkozóvá válási támogatás, mely 6 hónapig adható, havi maximális nagysága a minimálbérnek megfelelő összeg. A támogatást abban az esetben, ha a vállalkozás 1 év múlva már nem él vissza kell fizetni. Vállalkozóvá válási támogatás nélkül az induló vállalkozások többsége nem életképes.

A Kiútprogram 27 hónapos működést követően 2012. szeptember 4-én zárult. A program értékelésére és ismertetésére több országban szerveztek workshopokat (Romániában, Macedóniában), továbbá záró konferenciát tartottak Brüsszelben. A Kiútprogram európai uniós kísérleti programként lezárult, azonban a Kiútprogram Mikrohitel Közvetítő Nonprofit Zrt.-nek szándékában áll a program folytatása.

A Program első két éves – kísérleti – fázisában viszonylag kisszámú résztvevőt kívánt elérni. A projekt lebonyolítói nem állítják, hogy minden, a strukturális mélyszegénységhez kapcsolódó problémát orvosolna, vagy minden mélyszegénységben élő család számára megoldást jelentene, csupán egyike lehet a számos támogatási, felzárkóztatási lehetőségnek.

Az érintett alkotmányos jogok és követelmények

- a jogállamiság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk „Az emberi méltóság sérthetetlen.”];
- az egyenlő bánásmóddhoz való jog, az esélyegyenlőség előmozdítása [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés: „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.” és XV. cikk (4) bekezdés „Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.”]

Alkalmazott jogszabályok

- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény
- a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény
- a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény
- az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény
- a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény
- a bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. törvény
- az uzsorával összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXXIV. törvény
- az áldozatsegítő támogatások igénybevételének részletes szabályairól szóló 1/2006.(I.6.) IM r.
- a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáról, valamint végrehajtásának a 2012-2014. évekre szóló kormányzati intézkedési tervéről 1430/2011. (XII. 13.) Korm. határozat
- a büntetőeljárásban résztvevők, valamint az eljárást folytató hatóság tagjai személyi védelme elrendelésének feltételeiről és végrehajtásának szabályairól szóló 34/1999. (II. 26.) Korm. rendelet

Megállapításaim

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít az Alaptörvény XXIX. cikkében meghatározott jogoknak (a továbbiakban: a Magyarországon élő nemzetiségek jogai), valamint a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok (e körben a közszolgáltatást végző szervek) tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az uzsora-jelenség kárvallottjai kétségkívül a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartoznak. Más, megfelelő megélhetési forrás hiányában, gyakran szociális szempontból is elszigetelten kerülnek az uzsorás-szerződések csapdájába a sértettek, köztük nagy számban hátrányos helyzetű roma személyek. Szükségesnek tartottam ezért, hogy az Ajbt. 18.§ (4) bekezdése alapján hivatalból indítsak vizsgálatot az uzsora-jelenséggel, annak állami kezelésével összefüggésben. A hatósági jogalkalmazói tevékenység mellett azt is vizsgáltam, hogy a jogszabályok mennyiben segítik elő az érintett alapvető jogok érvényesülését.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

1. Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak

megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajb.t. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.

A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is, így a jogszabályi tilalom tényleges érvényesülését, az alanyi jogok érvényesíthetőségét is. Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel és a tisztességes eljáráshoz fűződő joggal is.

Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Az Alaptörvény II. cikke pedig arról rendelkezik, hogy az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. „Az emberi méltósághoz való jog nem pusztán erkölcsi értékdeklaráció. Az, hogy az emberi méltóság a jog előtt és felett létező érték, amely a maga teljességében a jog számára hozzáférhetetlen, nem zárja ki azt, hogy ezt az értéket jogok forrásának tekintsük – mint a természetjogot követve számos nemzetközi egyezmény és alkotmány teszi – vagy hogy a jog a méltóság tiszteletben tartását és védelmét előírja, avagy hogy egyes aspektusait valóságos joggá formálja.”, írja Sólyom László a 23/1990. (X.31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában. Az emberi méltósághoz való jogból számos komparatív és nem komparatív követelmény ered. „Az emberi méltósághoz való jognak két funkciója van. Egyrészt azt fejezi ki, hogy van egy abszolút határ, amelyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő hatalma nem terjedhet túl, vagyis az autonómiának, az egyéni önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany maradhat és nem válik eszközzé vagy tárggyá. (...) A méltósághoz való jog másik funkciója az egyenlőség biztosítása. A „minden ember egyenlő méltósága” történelmi vívmánya az egyenlő jogképességet jelentette; azaz a formálisan egyenlő esélyt. (...) erre a jogra épülhetnek további jogok (pl. az egyenlő méltóság jogképességként instrumentálizálva további jogok szerzésének alapja); de elvenni belőle nem lehet. (...) Az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségéből és miért annyit.”

Az egyenlő méltóság alapjoga indokolja és tölti meg tartalommal az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt *megkülönböztetés-mentes bánásmóddal való jogot*, amelynek értelmében Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alkotmánybíróság ma is helytálló megállapítása értelmében „A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba. (...)”¹¹

Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése értelmében „Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.” Az Alkotmánybíróság az egykori Alkotmány 70/A. § (3) bekezdését értelmező, elvi tételeket megállapító első döntése (9/1990. (IV.25.) AB határozat) szerint „ha valamely – az Alkotmányba nem ütköző – társadalmi cél, vagy valamely alkotmányos jog csakis úgy érvényesíthető, hogy e szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni”. Az alkalmazási feltételeket is meghatározza a határozat, kimondva, hogy „a pozitív diszkrimináció korlátjának a tágabb értelemben leírt, tehát az egyenlő méltóságra vonatkozó megkülönböztetés tilalma, illetve az alkotmányban pozitívan megfogalmazott alapjogok tekintendők.”

Az Alkotmánybíróság később, a 32/1991. (VI.6.) AB határozatában megállapította, hogy a korábbi Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése a „jogegyenlőség érvényesülését segítő szabály és nem a kedvezőtlenebb, hátrányosabb anyagi, vagyoni helyzetűek esélyegyenlőtlenségének a kiküszöbölését célzó intézkedések kívánalmát jelenti”. E szabályban az államnak az a kötelessége jelenik meg, hogy polgárainak az igazságtalanul kialakult és állandósult hátrányos társadalmi helyzetét kiegyenlítsse.¹²

A fentiek alapján megállapítható tehát: esélyegyenlőségi intézkedések megtétele szükséges lehet a jogaik érvényesítésében strukturálisan gátolt csoportok jogérvényesítésének előmozdítására, illetve a jogbiztonság követelményének érvényesítésére annak érdekében, hogy az egyes jogágakhoz tartozó normák valóban hatályosuljanak.

III. A konkrét problémakör tekintetében

1. A jogi szabályozás hatékonysága

Az uzsorások, „a nyomor vámszedői” számos módszert alkalmaznak annak érdekében, hogy minél nagyobb vagyoni előnyt tudjanak kicsikarni a kényszerhelyzetükben velük megállapodó személyektől. Az uzsorát általában azzal azonosítják, amikor rászorult, mélyszegénységben élő emberek helyzetét kihasználva, kiugróan magas kamat kikötésével nyújtanak kölcsönt a mindennapi élet során jelentkező kiadások (élelem, közüzemi számlák stb.) biztosítására. Ebben az esetben a kölcsönvevő képtelen kikerülni a hitel- és kamatcsapdából, és gyakran további uzsorakamattal terhelt kölcsönt kénytelen felvenni, hogy törlessze egyre növekvő összegű adósságát.

Az uzsorának azonban van egy másik, hasonló elven alapuló változata is. Ekkor az uzsorás nagyobb összegű kölcsönt nyújt az annak felvételére kényszerült személynek, amelynek biztosítékeként jellemzően színlelt adásvételi szerződést kötnek. Az ilyen reáluzsora szerződéseknél a kölcsönbe vevő szándéka nem az, hogy eladja ingatlanát, sőt annak valós forgalmi értékéhez képest aránytalanul kicsi összeget kap kézhez. Ennek ellenére a jogügyletek eredményeként az ingatlan rendszerint az uzsorás tulajdonába kerül.

Az uzsorának terjedőben van egy olyan formája is, a „boltocskázás”, amikor nem történik pénzkölcsönzés, hanem valamilyen fogyasztási cikket vásárol meg a szükséges készpénzzel nem rendelkező rászoruló, amelyért a későbbiekben irreálisan magas vételárat kell fizetnie. Az uzsora a kívülállók számára gyakran nehezen érthető viszonyt hoz létre a két fél között. Miközben az uzsora áldozata tisztában van azzal, hogy a kölcsön, illetve áruhitel felvétele következtében még kiszolgáltatottabb helyzetbe kerül, mégis érdekelt ennek a kapcsolatnak a fenntartásában. Az uzsora ugyanis az egyetlen módja annak, hogy a rászoruló bizonyos, nem nélkülözhető termékeket megszerezzen, illetve esedékessé vált tartozásait rendezze, így ez számára az adott élethelyzetben mással ki nem váltható „segítséget” jelent.

A jognak tehát egy rendkívül bonyolult jelenségre kell választ adnia, amely jogállami keretek között nyilvánvalóan csak a tiltás és a szankcionálás lehet. Kizárólag polgári jogi és büntetőjogi eszközökkel azonban nem lehet felszámolni az uzsorát, ehhez az azt kiváltó élethelyzetet kellene először megváltoztatni.

A jogi eszközök hatékonyságát így annak előrebocsátásával kell értékelnem, hogy az elvi szinten megfelelő törvényi szabályozás sem érheti el célját akkor, ha azok, akik számára védelmet kíván nyújtani, rajtuk kívül álló okokból nem tudnak azzal a gyakorlatban élni.

A Ptk. megfelelő biztosítékokat fogalmaz meg annak érdekében, hogy az uzsoraszerződések következtében bekövetkezett sérelmeket a bíróság orvosolhassa. A szerződés semmissé nyilvánítása, a törvényesen kiköthető legmagasabb kamatláb meghatározása, illetve a túlzott mértékű kamat bíróság általi mérséklésének lehetősége olyan eszközök, amelyek egy valós szerződéses viszony esetében alkalmasak lehetnek a hátrányos feltételek kiküszöbölésére.

Az uzsoraszerződés azonban csak látszólag polgári jogi megállapodás, valójában ennek egyik alapvető eleme hiányzik, hiszen csak az egyik fél részéről van valós szerződési akarat. Ezt a jog is elismeri azzal, hogy lehetőséget ad a szerződések teljes vagy részleges semmissé nyilvánítására. Ennek következtében azonban, hogy az egyik fél kényszerhelyzetéből adódóan lényegében bármilyen hátrányos megállapodásba kész belemenni, a jogügyletek jelentős része mögött nincs is olyan szerződés, amely érvénytelenségének megállapítását kérni lehetne a bíróságtól. Itt nemcsak az írásba foglalás hiányára gondolhatunk, hanem arra is, hogy az egyik fél gyakran azzal sincs tisztában, pontosan milyen összeget vett fel az idők során, illetve milyen összeget követel tőle a másik fél. Miután a pénzmozgás ezekben az ügyletekben nem, illetve nagyon kevés esetben követhető nyomon – tipikusan akkor, ha elveszik az uzsorára szorult személy bankkártyáját – nemcsak a bíróság előtti bizonyítás, hanem már magának a polgári jogi igénynek a megfogalmazása is nehézségbe ütközik.

Abban az esetben, ha írásba foglalják a szerződést, elviekben megnyílhat az út a semmissé nyilvánítás iránti perhez. Ezek a szerződések azonban jellemzően nem a felek megállapodása szerinti tartalommal készülnek, így például nem a kölcsönbe kapott, hanem annál lényegesen nagyobb összeget tüntetnek fel vagy nem a szerződés szerinti összeget adják át, hanem annak egy részét visszatartják azonnal esedékessé vált kamat címén. Színlelt szerződéssel nemcsak az uzsora tilalma, hanem a legmagasabb érvényes kamatlábat meghatározó rendelkezések is kijátszhatóak.

A polgári jog általános – a római jogon alapuló – elve, hogy aki állít valamit, annak kell azt bizonyítania. A kedvező anyagi jogi szabályok ellenére így eljárásjogi szempontból lényegesen kedvezőtlenebb helyzetben van, aki a szóban vagy írásban kötött uzsoraszerződés semmisségének megállapítását kéri, mint az érvénytelenség jogkövetkezményeinek elhárításában érdekelt másik fél. A polgári jogi védelem eszközeire általában is jellemző, hogy a legszegényebb, leghátrányosabb helyzetű személyek nem jutnak el a jogérvényesítési fórumhoz. Ez még inkább jellemző az uzsora áldozataira, akik nemcsak anyagi helyzetüknél és társadalmi körülményeiknél fogva, hanem az uzsorástól való függés miatt sem képesek bírósághoz fordulni.

Feltételezhető lenne, hogy kedvezőbb végkifejletet hozhat, ha valaki nem polgári pert indít, hanem feljelentést tesz uzsorabűncselekmény miatt. Ekkor ugyanis nem egyedül – vagy legfeljebb ügyvédi segédlettel – kell szembeszállnia az uzsorással, hanem segítségére vannak ebben a nyomozó- és a vádhatóság képviselői is. Valójában a bűncselekmény esetében felmerülő bizonyítási nehézségek miatt nem elegendő önmagában a hatékony nyomozás, a büntetőeljárás eredményességét nagymértékben a sértetti kör együttműködési képessége határozza meg. A megkeresett szervek válasza egybehangzó abban a tekintetben, hogy az uzsorásokkal szemben sok eljárás meg sem indul, illetve azért szűnik meg, mert a sértettek vonakodnak terhelő vallomást tenni vagy azt utóbb visszavonják. Ennek számos oka lehet, így a kiszolgáltatottság, az anyagi függés az elkövetőtől, a hatóságokba vetett bizalom hiánya.

Az uzsorabűncselekmény elkövetői köre azonban gyakran attól sem riad vissza, hogy fenyegetéssel vagy akár erőszakkal vegye rá a sértetteket a feljelentés visszavonására. Sőt, miután olyan áldozatokról van szó, akik akár huzamosabb idő óta élnek az uzsorásoktól való rettegésben, nem is feltétlenül szükséges, hogy valóban előálljon egy ilyen kényszer, hanem a félelem és magárahagyatottság önmagában is kiválthatja annak érzetét. Ilyen helyzetben nem várható a tudatos, racionális döntés, így előfordult az is, hogy egyes családok a feljelentés megtételét követően ingatlanukat és ingóságukat hátrahagyva elmenekültek a településről.

Az áldozatok nyilvánvalóan akkor képesek terhelő vallomást tenni a büntetőeljárásban, ha biztonságban érzik önmagukat, családtagjaikat és lakóingatlanukat az uzsorástól. Személyi védelemre – beleértve rendszeres járőrszolgálat és az őrszemélyzet biztosítását is – elviekben ma is lehetőséget ad a Be., és a végrehajtásra kiadott kormányrendelet. A kapott tájékoztatás alapján azonban látható: az uzsora áldozatai az adatszolgáltatás időszakában ténylegesen csak 13 esetben kaptak kérelmükre valamilyen védelmet, és az intézkedések egy részében ez is csak adataik zárt kezelését jelentette.

A sértettek együttműködése szempontjából kiemelt jelentősége van annak is, hogy az állam egyes szervei – személyi védelmükön túlmenően – milyen módon segítik az uzsora áldozatait. A rendelkezésére álló információk alapján 2011-ben összesen 13 alkalommal keresték meg a megyei áldozatsegítő szolgálatokat uzsorabűncselekmény kapcsán.

A hatályos szabályozás alapján az uzsorabűncselekmény sértettjei általában nem jogosultak azonnali pénzügyi segély igénybevételére, ugyanis annak előfeltétele, hogy az áldozat rendkívüli – így különösen lakhatással, ruházkodással, étellelmezéssel összefüggő – kiadásait a bűncselekmény következtében nem képes megfizetni. Az uzsorabűncselekmény esetében ez az ok-okozati kapcsolat jellemzően másként alakul. A sértettek ugyanis már az uzsorással való kapcsolat felvétele idején is súlyosan rászorulóak, és nélkülözésüket nem kiváltja, hanem fokozza ez a viszony, illetve esetenként a kölcsönfolyósítás megszüntetése.

Jellemzően kárenyhítésben sem részesülhetnek, mert erre csak szándékos, a testi épség vagy egészség súlyos károsodásához vezető személy elleni erőszakos bűncselekmény sértettjei esetén van lehetőség.¹³ Az uzsora azonban vagyon elleni bűncselekmény, ami gyakran, de nem szükségképpen párosul személy elleni erőszakos cselekménnyel (például zsarolással). A szolgálatokhoz forduló ügyfelek tehát jellemzően csak tájékoztatást kaphattak, illetve átirányították őket a jogi segítségnyújtó szolgálatokhoz.

Összegezve a fentieket: a sértetteknek kulcsszerepük van az uzsora elleni fellépésben, amit az is jelez, hogy hivatalból folytatott büntetőeljárás keretében eddig egyetlen ügy sem került bíróság elé. A hivatkozott statisztikai adatok pedig egyértelműen azt mutatják, hogy a probléma nagyságrendje ellenére rendkívül kis arányban kerülnek ezek a bűncselekmények a hatóságok látókörébe. E téren a büntetőtényállás módosítása sem hozott áttörést, a látencia továbbra is rendkívül nagyfokú. Megállapítható tehát, hogy – jelentős részben a sértetti kör kiszolgáltatott helyzete, esélyegyenlőtlensége okán – nem érvényesülnek ténylegesen az uzsorabűncselekmény elleni fellépésre vonatkozó állami szabályok, ami a jogbiztonság elvével összefüggésben visszasszágót eredményezhet. A jogbiztonság követelménye ugyanis a fent részletesen kifejtettek szerint az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát, így a jogszabályi tilalom tényleges érvényesülését, az alanyi jogok érvényesíthetőségét is jelenti. Megítélésem szerint ezen a helyzeten több, egymással összehangolt intézkedéssel lehet változtatni, amelyek egyrészt a hivatalbóli eljárás sikerét segítik elő, másrészt pedig a sértettek pozíciójának javításával járulnak hozzá a hatékony jogérvényesítéshez. A személyi védelemért valamint az áldozatsegítő szolgáltatásokért folyamodó személyek alacsony számából is látható ugyanis, hogy a jelenleg biztosított áldozatvédelmi szolgáltatások nem kielégítőek.

Egyrészt a jogszabályok olyan módosítása szükséges, amely lehetővé teszi, hogy a hatóságok be tudják szerezni a büntetőeljárás eredményes lefolytatásához elengedhetetlen bizonyítékokat. E körben előrelépést hozhatna, ha a nemzetbiztonsági szolgálatok törvényben meghatározott feladatkörébe iktatnák – az e felsorolásban már szereplő más bűncselekmények mellett – az uzsorabűncselekményekről való információszerzést is. Ez azt jelenti, hogy az érintett szolgálatok nem maguk végeznének nyomozást, hanem a megszerzett információkkal segítenék a nyomozó szervek munkáját, adott esetben a büntetőeljárás megindításához szükséges tények rendelkezésre bocsátásával. Szükséges továbbá, hogy a NAV fokozott figyelmet fordítson a vagyonosodási vizsgálatok lefolytatása során az uzsora jellegű cselekmények feltárására, és az észlelt bűncselekményeket jelezzék a nyomozó hatóságoknak.

Másrészt a nyomozó hatóságoknak – amint arra a legfőbb ügyész is rámutatott – törekedniük kell arra, hogy megfelelő, a bizalomra épülő kapcsolatot építsenek ki a helyi önkormányzatokkal, a nemzetiségi önkormányzatokkal, civil szervezetekkel, helyi közösségekkel, a lakossággal. Nyilvánvaló azonban, hogy ezek a szervezetek csak akkor fogják felvállalni az uzsorások elleni fellépésben való közreműködést, ha azt tapasztalják, hogy a büntetőeljárások valóban eredményre vezetnek. Egyelőre azonban számos településen azzal szembesül a lakosság, hogy a megindult nyomozások jelentős része el sem jut a vádemelésig. Harmadrészt az uzsora áldozatainak helyzetükből adódóan a fentiekben leírtaknál szélesebb körű segítséget kellene nyújtaniuk az állami szerveknek a hatékony jogérvényesítés elősegítése érdekében. E körben elsődleges fontosságú a sértett és családtagjai, illetve lakóingatlana védelmének a jelenleginél hatékonyabb és hozzáférhetőbb módon történő rendőri biztosítása.

Az uzsora áldozatai jellemzően olyan krízishelyzetben vannak, amelynek kezelése nemcsak büntetőeljárás kérdése, hanem azon túlmutató mentális és anyagi támogatást is igényel. Szükségesnek tartom ezért, hogy az uzsora áldozataivá váló, jellemzően különösen veszélyeztetett csoportokhoz tartozó személyek egyenlő esélyekkel történő

jogérvényesítésének előmozdítása érdekében speciális, e bűncselekmény sajátosságaira tekintettel kialakított támogató-kríziskezelő szolgáltatást alakítson ki és működtessen az állam. E szolgáltatás keretében a különféle hatóságok, állami szervek bekapcsolásával egyszeri, illetve igény szerint folyamatos segítséget nyújtanának a bűncselekmény sértettjének. Így biztosítható lenne többek között a sértett és családja személyi védelme, a rövid távú anyagi segítségnyújtás, valamint a hosszabb távú életstratégia-tanácsadás, továbbá mentális-pszichológiai segítségnyújtása, egyénre szabott módon. Ez a szolgáltatás elősegítené, hogy az áldozatok a büntetőeljárás folyamán ne vonják vissza a vallomásukat, és ne „csúszanak vissza” az uzsorás függésébe kiszolgáltatottságból illetve magukra hagyottságukból adódóan. A „krízis-központ” kialakítható lenne a meglévő struktúrák felhasználásával, az összehangolt működés megteremtésével (például az áldozatsegítő szolgálat koordinálása mellett) vagy egy külön, e célra az Igazságügyi Hivatalon belül létrehozott új szervezet keretében is. Látható azonban, hogy a jogbiztonság, valamint az esélyegyenlőség elősegítésére vonatkozó alaptörvényi követelmények érvényesítéséhez a jelenleginél fokozottabb állami szerepvállalás szükséges.

A fenti intézkedések alkotmányos alapját jelenti – a jogbiztonság garantálására irányuló állami kötelezettségen túlmenően – az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésében foglalt követelmény is, amelynek értelmében „Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.” A II.2. pontban kifejtettek alapján tehát esélyegyenlőségi intézkedés megtétele válik szükségessé a jogaik érvényesítésében gátolt áldozatok jogérvényesítésének előmozdítására, ezáltal a jogszabályok érvényesülésének biztosítására.

2. Bűnös szegénység – bűnös másság

A jogérvényesítés hatékonyságának alapvető eleme a sértett és a hatóságok közötti bizalmi viszony. A részünkre megküldött válaszok több tekintetben azt mutatták, az uzsora áldozatait gyakran előítélet övezi a védelmüket ellátni hivatott hatóságok körében is. Egyes megfogalmazásokból az a szemléletmód tűnik ki, hogy védelemre szoruló áldozatok helyett olyan személyeket látnak bennük, akik önhibájukból kerültek függésbe az uzsorástól.

Ezt a megközelítésmódot jól példázza a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Rendőr-főkapitányság Bűnmegelőzési Osztálya „Nehéz út” településbiztonsági programja keretében készített 2009. évi uzsoranaptár. A falinaptár célja, hogy a „veszélyeztetett írni, olvasni nehezen tudó potenciális sértetti körnek az uzsorakölcsön felvételének szinte minden esetben tapasztalható következményeit” képregény formájában dolgozza fel.¹⁴

A naptár egyes képei ugyanakkor figyelemfelhívás helyett sokkal inkább az uzsora áldozataival szembeni előítéleteket erősítették. Az uzsora felvételére kényszerülőket úgy állították be, mintha luxuscikkekre (aranylánc, plazma-televízió) illetve a mindennapi életvitelhez nem szükséges élvezeti cikkekre vennék fel a kölcsönt.





Ez a kép azért is hamis, mert gyakran olyan élethelyzetben lévő emberek szorulnak uzsorára, akik napi megélhetés érdekében kénytelenek – a visszafizetés terhére sem mérlegelve – bármi áron pénzhez jutni. Az uzsoranaptár így eredeti céljával szemben nem az ismeretterjesztést, bűnmegelőzést szolgálta, hanem az áldozatok számára megalázó módon erősítette a felelőtlen, könnyelmű személyként való megbélyegzésüket.

Az általánosnak tekinthető társadalmi vélekedés szerint – amelyet eddig szociológiai kutatás nem igazolt – uzsora kölcsönt jellemzően roma nemzetiségűek vesznek fel. Így a meglévő etnikai előítéletek keverednek az uzsora áldozataival szembeni sztereotípiákkal, sőt egymást erősítik. Az előítéletesség kérdéséhez kapcsolódik az ún. „intézményes diszkrimináció”¹⁵ jelensége is. Az intézményes diszkrimináció nem feltétlenül tudatosan diszkriminatív eljárás következménye, többségében olyan intézményi kultúrából, működési módból ered, amely nem veszi figyelembe a rossz érdekvérvényesítési képességgel rendelkező hátrányos helyzetű személyek helyzetét. Az intézményes diszkrimináció elválaszthatatlanul összefonódik a többségi társadalom előítéleteivel, de az intézmények eszköztelensége, a társadalmi problémák kezelésének megoldatlansága is hozzájárulhat a kialakulásához. Az uzsora felvételére kényszerült személyekkel szemben a hatóságok részéről nyíltan vagy burkoltan megjelentett ellenérzések pedig ellentétesek az áldozatok egyenlő méltósághoz való jogával. Emellett az előítéletek és az intézményes diszkrimináció akadályozzák a valódi, hatékony bűnfelderítést és bűnmegelőzést biztosító együttműködést az eljáró hatóságok és a sértettek között, így csökkentik a jogérvényesítés hatékonyságát.

Az egyenlő méltóság elvének feltétlen érvényesülése és a jogbiztonság garantálása érdekében fontosnak tartom tehát, hogy a hatósági kommunikáció és jogalkalmazás mentes legyen a megbélyegző, az önhibát feltételező szemléletmódtól.

3. Az uzsora elleni fellépés a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiában

A megkeresett szervek válaszleveleikben megerősítik, hogy az uzsora jelenségével szembeni fellépés csak komplex módon, több ágazatot érintően valósítható meg. Ennek keretében fontos kiemelni a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiát (a továbbiakban: Stratégia), valamint az annak végrehajtásáról szóló 1430/2011. (XII. 13.) számú kormányhatározatot.

A Stratégia átfogó célként jelöli meg a szegénységben és társadalmi kirekesztettségben élők arányának csökkentését, különös tekintettel a roma népességre, munkaerő-piaci integrációjuk elősegítését, foglalkoztatottsági és képzettségi szintjük emelését. További célként jelöli meg a gazdaság- és vállalkozásfejlesztést a hátrányos helyzetű, alacsony iskolai végzettségű emberek foglalkoztatása érdekében. Ennek eléréséhez a Stratégia értelmében szükséges a munkaerő-piaci integrációt támogató munkaügyi és szociális ellátások, szolgáltatások elérhetőségének, minőségének, hatékonyságának fejlesztése, a közfoglalkoztatás rendszerének fejlesztése, bővítése, a

munkavállalásra ösztönző segélyezési rendszer kialakítása, valamint a munkahely és a család összeegyeztetése és az atipikus foglalkoztatási formák támogatása.

A Stratégia megállapítja, hogy a „hajléktalansággal és a lakhatási kirekesztettség más formáival (pl. önkényes lakásfoglalás, jogcím nélkül lakók) érintettek, illetve veszélyeztetettek problémáira jelenleg szintén nincs hathatós, a piaci kudarcokat enyhíteni képes szakpolitikai válasz”. Rögzíti azt is, hogy a Kormány a lakhatásból való kizáródás megelőzésére és a kezelésére rövid- és középtávú intézkedési tervet dolgoz ki.

Amint arra a hajléktalansággal kapcsolatos 2008 évi projektben már rámutattam, a végső soron akár hajléktalanságot eredményező elszegényedés egyik közvetlen kiváltó oka lehet, hogy az érintett személy nem tud kitörni az adósságspirálból.¹⁶ Ez a folyamat az uzsora áldozatai körében is megfigyelhető, sőt gyakran az is nehezíti helyzetüket, hogy lakóingatlanukat ajánlják fel a teljesíthetetlen összegű kölcsön biztosítékaként.

Számos korábbi vizsgálatom igazolta, hogy az adósságcsapda kapcsán felmerülő problémák gyakran a kölcsönt felvevő pénzügyi ismereteiből adódnak.¹⁷ Ez a megállapítás az uzsora áldozataira is vonatkoztatható, akik esetenként nemcsak azzal nincsenek tisztában, hogy egy idő után nem fognak tudni kitörni a kamatos kamat terhe alól, hanem a válsághelyzetben igénybe vehető szociális ellátásokat sem minden esetben ismerik.

E tárgyban azonban – kifejezetten az uzsora jelenségével kapcsolatban – javaslatot nem fogalmazok meg, figyelemmel arra, hogy már 2008-ban felkértem a Kormányt arra, hogy a lakosság pénzügyi kultúrájának fejlesztését tekintse kiemelt feladatának.

Korábbi javaslatommal összhangban a Stratégia kiemeli, hogy az adósságkezelés továbbfejlesztése mellett felvilágosító tájékoztatással, propagandával kell megelőzni a lakosság további eladósodását.

A Stratégia az uzsora kapcsán külön is kitér arra, hogy a vagyoni elleni bűncselekmények e típusát egyértelműen a tartós munkanélküliség, illetve az alacsony munka- és társadalmi transzferjövödelmek nyomán kialakuló rendszeres és súlyos megélhetési problémák miatt fellépő igény generálja. Kiszolgáltatott helyzetükben – legális alternatíva hiányában – az emberek hajlandóak az extrém magas uzsorakamatot is elfogadni.

A Stratégia megfogalmazza, hogy büntetőjogi eszközökön túlmutatóan legális alternatívát kell találni az elmaradott térségek szegénységben élő lakosságának kritikus megélhetési biztonságának javítására. Ezzel szemben a Stratégiát végrehajtó kormányhatározat az uzsora elleni fellépés kapcsán kizárólag a belügyminiszter hatáskörébe utalt célzott rendvédelmi intézkedéseket írt elő, és ezekre külön forrást nem biztosít. A kormányhatározat megfogalmazza ugyan, hogy az álláskereső és inaktív foglalkoztatását átmenetileg biztosító, társadalmi integrációjukat támogató szociális földprogramokat és egyéb szociális gazdaság típusú programokat, valamint mikrohitel programokat kell indítani, ezeket azonban nem hozza összefüggésbe az uzsora jelenségével.

Az alapvető jogok biztosának nem feladata, hogy a Stratégiát, illetve a végrehajtását szolgáló kormányzati intézkedéseket az alapjogi szempontokon túlmutatóan értékelje. Fontos azonban hangsúlyoznom, hogy az uzsora elleni állami fellépést nem lehet kizárólag rendvédelmi intézkedésekre korlátozni. Az uzsora-jelenség tartós visszaszorítására csak akkor van lehetőség, ha az azt kiváltó élethelyzetekre, problémákra talál érdemi megoldást a jogalkotó. Az Alaptörvény XV. cikkében meghatározott esélyegyenlőség mind teljesebb előmozdítása érdekében szükségesnek tartom, hogy a Stratégia végrehajtását szolgáló későbbi kormányhatározatokban komplexen, valamennyi érintett minisztérium közös feladatként jelenítsék meg az uzsora elleni állami intézkedéseket.

Az uzsora elleni állami fellépésre közvetlenül és közvetve is hatással lehetnek a civil szervezetek által kísérleti jelleggel megvalósított – részben a jelentésben is ismertetett – mikrohitelzési programok. A Stratégiához kapcsolódó további programok kidolgozása során ezért fontosnak tartom, hogy figyelembe vegyék a hazai és nemzetközi tapasztalatokat, jó gyakorlatokat, különös tekintettel az eddigi mikrohitelzési programok tanulságaira is.

Intézkedéseim

1. A jelentésben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. § (1) bekezdése alapján *felkérem*
 - 1.1. a *belügyminisztert*, hogy kezdeményezze a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény olyan módosítását, amely az Alkotmányvédelmi Hivatal feladatává teszi az uzsorabűncselekménnyel összefüggő információszerzést;
 - 1.2. a *közigazgatási és igazságügyi minisztert*, hogy – a belügyminiszterrel és az emberi erőforrások miniszterével együttműködve – kezdeményezzék az uzsorabűncselekmények áldozatait komplex módon segítő krízis-kezelő szolgáltatás létrehozását a meglévő intézményrendszer felhasználásával vagy egy külön, e célra az Igazságügyi Hivatalon belül létrehozott új szervezet keretében;
 - 1.3. az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia végrehajtását szolgáló kormányhatározatokban ne csak rendészeti kérdésként, hanem komplexen, valamennyi érintett minisztérium közös feladatként jelenítsék meg az uzsora elleni állami intézkedéseket.
2. A jelentésben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem*
 - 2.1. a *nemzeti fejlesztési minisztert*, hogy az érintett minisztériumok bevonásával a mikrohitelzési programok előkészítése és végrehajtása során az uzsora elleni fellépés érdekében hasznosítsák az eddigi hazai és külföldi civil programok tapasztalatait;
 - 2.2. az *országos rendőrfőkapitányt*, hogy tegye meg a szükségesnek tartott intézkedéseket annak érdekében,

hogyan az uzsorabűncselekményt érintő külső és belső rendőri kommunikáció és jogalkalmazás a jövőben mentes legyen a megfélemlítő, az önhibát feltételező szemléletmódtól;

- 2.3.** a *Nemzeti Adó- és Vámhivatal elnökét*, hogy az adóhatóság fordítson fokozott figyelmet a vagyonosodási vizsgálatok lefolytatása során az uzsora jellegű cselekmények feltárására, és az észlelt bűncselekményeket – a büntetőeljárás törvény rendelkezéseivel összhangban – jelezzék a nyomozó hatóságoknak.

Budapest, 2012. december

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ OBH 6048/2005. és OBH 1600/2008.

² Forrás: 1000 év törvényei, <http://www.1000ev.hu/> Szathmáry Zoltán: Az uzsorabűncselekmény értelmezése egykor és most. In: Jogtudományi Közlöny 65. évf., 9. szám (2010) pp. 454-460.

³ Ptk. 202. §

⁴ BDT 2003. 891

⁵ Ptk. 232. § (3) bekezdés

⁶ Ptk. 232. § (4) bekezdés

⁷ Btk. 330/A. §

⁸ BH 2009. 266

⁹ A bírósági lajstromrendszerben az ügyészi vádirat szerint kerül egy ügy lajstromozásra. Így, ha az ügyész pl. rablás büntette és más bűncselekmények miatt emel vádat, akkor az ügy tárgyaként a rablás jelenik meg, noha előfordulhat, hogy a „más” bűncselekmények között az uzsora-bűncselekmény is megtalálható.

¹⁰ Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 109. §

¹¹ 9/1990. (IV.25.) AB határozat

¹² Kovács Kriszta: A támogató különbségtétel és az Alkotmány. http://www.mjsz.uni-miskolc.hu/200902/3_kovacs_kriszta.pdf

¹³ Ást. 6. §

¹⁴ Forrás: Nehéz út településbiztonsági program, Módszertani útmutató halmozottan hátrányos helyzetűek felkészítésére, Miskolc 2009.

http://www.police.hu/data/cms602219/NEH_Z_T_m_dszertani_tmutat_doc

¹⁵ Az intézményes diszkrimináció fogalma 1999-ben az angol jogirodalomban jelent meg, egy fekete fiatal ember meggyilkolása ügyében folytatott nyomozás kapcsán (ún. Stephen Lawrence – ügy). Ennek lényege, hogy a rasszizmus gyakran nem egyéni magatartásokban, hanem szervezetek működésében, belső struktúrájában rejlik. Sir William McPherson of Cluny: The Stephen Lawrence Inquiry. Report of an inquiry. (Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty) February 1999 – www.archive.official-documents.co.uk

¹⁶ AJBH Projektfüzetek – A hajléktalan emberek alkotmányos jogainak érvényesülését feltáró projekt, 2008/2 – <http://www.obh.hu/allam/2008/pdf/hajlektalanugyi.pdf>

¹⁷ AJBH Projektfüzetek – Pénzügyi jogi projekt, 2011/3 – <http://www.obh.hu/allam/2010/pdf/penzugyi.pdf>

AJB-2986/2012

Mediáció és alternatív konfliktuskezelés a gyermeki jogokban

Előadók: dr. Bódis Cecília
dr. Gyórfy Zsuzsanna
dr. Lux Ágnes

A vizsgálat megindítása

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) az alapvető jogok biztosa kiemelt feladatává teszi a gyermekek jogainak védelmét. A gyermekjogi szakombudsmani teendőket hivatalba lépésem óta speciális, évről évre váltakozó fókuszú gyermekjogi projekt keretében látom el. A korábbi évek vizsgálatosorozatainak tapasztalatai alapján, 2012-ben a gyermekbarát/gyermekközpontú igazságszolgáltatással foglalkozom kiemelten.

Témaválasztásomat indokolja az is, hogy az idei év az Európai Unióban a gyermekbarát igazságszolgáltatás éve, amelynek programját a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium is meghirdette, felkarolta. A gyermek számos eljárási pozícióban megjelenhet az igazságszolgáltatásban. Áldozatként, sértettként, tanúként, veszélyeztetett vagy családból kiemelt gyermekként, vagy akár büntetendő cselekmény elkövetőjeként. A gyermek jogainak hatósági eljárásokban való védelmét rögzíti az ENSZ 1989. évi, a Gyermek jogairól szóló Egyezményén és az Európa Tanács 2010 novemberében elfogadott Gyermekbarát igazságszolgáltatásról szóló Iránymutatásán túl, számos egyéb nemzetközi dokumentum is. Magyarországon évente több mint százezer gyerek kerül valamilyen formában kapcsolatba hivatalos szervekkel, a hatóságokkal, a jogalkalmazókkal, az igazságszolgáltatás tágabban értelmezett rendszerével. A jelenlegi jogszabályi környezet alapvetően biztosítja azokat a jogokat, amelyekre a nemzetközi elvárások is fókuszálnak. Így: rendezi a képviselőt, a tájékoztatás, a meghallgatás szabályait és biztosítja a véleménynyilvánítás jogának érvényesülését is. Sokszor azonban mély szakadék húzódik az írott joganyag és a

joggyakorlat között. Tárgyévi projektben hivatalból vizsgálom a *mediáció és más alternatív konfliktuskezelés hazai alkalmazását a gyermeki jogok vonatkozásában*.

Elhatározásomban megerősített az is, hogy számos a Hivatalunkhoz érkező, gyermekeket érintő panaszügyben jelennek meg az őket ugyan közvetetten érintő, de nekik jelentős sérelmet okozó – olykor hosszadalmasan elhúzódó és bizonytalan kimenetelű – családjogi viták, jellemzően a kapcsolattartás szabályozása, illetve végrehajtása tárgyában indult eljárásokban. A probléma teljes körű feltárása érdekében megkerestem a közigazgatási és igazságügyi minisztert és az Emberi Erőforrások Minisztériumát vezető minisztert, a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát, az Országos Bírói Hivatal elnökét, a megyei kormányhivatalok szociális és gyámhivatalait, továbbá a civil szervezetek véleményének megismerése érdekében a Kapcsolat Alapítvány, az Országos Mediációs Egyesület, a Család, Gyermekek, Ifjúság Kiemelten Közhasznú Egyesület elnökét, valamint a Partners Hungary ügyvezető igazgatóját.

Az érintett alapvető jogok

– A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)

– A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés)

– A tisztességes eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés)

Alkalmazott jogszabályok

– Magyarország Alaptörvénye

– A házasságról, a családról és a gyámságról (Csjt.) szóló 1952. évi IV. törvény

– 1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)

– A büntetőeljárásról szóló (Be.) 1998. évi XIX. törvény

– A közvetítői tevékenységről szóló 2002. évi LV. törvény (Kvtv.)

– A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.) szóló 2004. évi CXL. törvény

– A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (Gyer.) szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet

– A személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet

– Az Országos Gyermekvédelmi Szakértői Névjegyzékről és az Országos Szociálpolitikai Szakértői Névjegyzékről szóló 25/2009. (XI. 13.) SZMM rendelet

– A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló (továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény) 1991. évi LXIV. törvény

(Az alkalmazott jogszabályok a mellékletben találhatóak.)

A megállapított tényállás

I. A gyermekbarát igazságszolgáltatás követelményei az alternatív vitarendezés kérdésében

1. **ENSZ** – A *Gyermekjogi Egyezmény* rendelkezik arról, hogy minden 18 év alatti személy gyermeknek minősül (1. cikk) és mint ilyen, fokozott védelemre és segítségre szorul. Továbbá arról is, hogy „a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek legjobb/mindenek felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban (3. cikk). A Gyermekjogi Egyezmény 40. cikke a fiatakorúak igazságszolgáltatása vonatkozásában rendelkezik alapvető garanciákról. 12. cikke pedig rendelkezik a *gyermek véleményének tiszteletben tartásáról*, amelyben kimondja – egyebek mellett – azt is, hogy „Az Egyezményben részes államok az ítélőképessége birtokában lévő gyermek számára biztosítják a jogot, hogy minden őt érintő kérdésben szabadon kinyilváníthassa véleményét; a gyermek véleményét figyelemmel korára és érettségi fokára, kellően tekintetbe kell venni. Ebből a célból nevezetesen lehetőséget kell adni a gyermeknek arra, hogy bármely olyan bírósági vagy közigazgatási eljárásban, amelyben érdekelt, közvetlenül vagy képviselője, illetőleg arra alkalmas szerv útján, a hazai jogszabályoknak megfelelően meghallgassák.”

A 12. cikk semmilyen alsó korhatárhoz nem köti a szabad véleménynyilvánítás jogát. Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága e cikk alkalmazása kapcsán, a 2006-ban „a gyermek meghallgatáshoz való jogáról” rendezett vitanapot követően részletes ajánlásokat fogadott el. A Bizottság javasolta, hogy minden érintett tegyen erőfeszítéseket a gyermek véleményének figyelembevételére, és minden őket érintő ügyben való részvételük előmozdítása érdekében, a családból való kiemelés és elhelyezési folyamat során csakúgy, mint a családon kívüli gondoskodás, az átmeneti folyamat és mindezek értékelése során. Javasolta továbbá, hogy a gyermekeket a védelembevételi folyamatban a döntés meghozatala előtt, annak alkalmazása közben, és utána is meghallgassák. *Ebből a célból a Bizottság olyan speciális eszközrendszer kialakítását javasolja, amely partnerként tekint a gyermekekre. Az egyik lehetséges módszer a Családi Csoport Konferencia.*

Az ENSZ 1985-ben elfogadott, a *Fiatakorúak Igazságszolgáltatásának Igazgatásáról* szóló *Minimum Szabályai („Pekingi Szabályok”)* 11. pontja kiemeli az elterelés intézményének jelentőségét a fiatakorúak

vonatkozásában.

Az ENSZ 1990-ben elfogadott a *Fiatalok bűnözés megelőzéséről* szóló ún. *Rijadi Irányelvei* a bűnmegelőzés (és bűnisméltés) érdekében hangsúlyozzák a közösségi alapú megoldások és a család segítését, mint a gyermek életének fontos központi egysége, kockázata esetén időben történő támogatás garantálására van szükség.

Az ENSZ *Gyermekjogi Bizottságának 2007-ben született, 10. Átfogó Kommentárja*¹, amely a fiatalok igazságszolgáltatásának gyermekjogi aspektusairól szól, kapcsolódva a Gyermekjogi Egyezmény vonatkozó 40. cikkében előírtakra úgy fogalmaz a bírósági eljárást nélkülöző beavatkozások kérdésében, hogy az államoknak a 40. cikk 3. bekezdése értelmében *bírósági eljárás nélküli intézkedéseket kell hozniuk, az emberi jogi és törvényi biztosítékok teljeskörű tiszteletben tartásával. A Bizottság véleménye szerint a kisebb jogsértéseket elkövetők és a büntetlen előéletűek esetében – de nem kizárólag ezekben az esetekben – az elterelést kell alkalmazni.*

2. **Európa Tanács** – Az Európa Tanács, 1996. január 25-én kelt, *A gyermekek jogai gyakorlásáról szóló Európai Egyezményének*² 13. cikke kimondja, hogy „A gyermeket érintő ügyek bírói útra terelésének megelőzése, a viták megelőzése és rendezése érdekében, a Részes Felek ösztönözzék a mediáció vagy más vitarendezési megoldás szabályozását és a Felek által megállapodott ügyekben való megegyezés ily módon történő elérését.”

Az Európa Tanács 1998-ban kiadott (98) 1. számú ajánlása részletezi a *családjogi kérdésekben lehetséges mediáció és az igazságügyi, illetve más hatóságok viszonyát*. Javasolja a mediáció autonómiájának elismerését, így annak lehetőségét is, hogy akár a bírósági eljárás előtt, alatt, után lehetséges legyen mediációs eljárás igénybe vétele. Az ajánlás a tagállamok számára olyan intézkedések meghozatalát indítványozza, melynek következményeként a bírósági eljárás a mediáció lefolytatása érdekében megszakítható. Az ajánlás kiemeli, hogy a mediáció családokkal kapcsolatos konfliktusok feloldására különösen alkalmas eszköz, mert képes

- a családtagok közötti kommunikációt javítani;
- a vitában álló felek közötti konfliktus csökkenteni;
- barátságosabb környezetet biztosítani az eljárásnak;
- a szülők és a gyermekek közötti személyes kapcsolatot folytonosságát javítani;
- a (külön)válás társadalmi és gazdasági költségeit csökkenteni;
- a konfliktus feloldásához szükséges idő lerövidíthető.

Az Európa Tanács (2002)10. számú ajánlása a *polgári ügyekben való mediációról* üdvözlő valamennyi alternatív vitarendezés terén történt előrelépést és a mediáció egyértelmű előnyeinek mind szélesebb körben történő megismertetésére szólít fel.

2005-ben az Európa Tanács állam-és kormányfői elfogadták a mediációs eljárásokkal foglalkozó korábbi ET ajánlások hatékony implementálására vonatkozó iránymutatást is, amelynek elősegítését kívánják erősíteni azzal is, hogy felállítottak egy Mediációs Munkacsoportot is.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 2010. november 17-én elfogadott *Gyermekbarát Igazságszolgáltatásról* szóló Iránymutatása kiemeli a *gyermekkel foglalkozó szakemberek képzése* tekintetében, hogy „a különböző korú gyermekek jogairól és szükségleteiről, valamint a gyermekekhez igazodó eljárásról minden gyermekkel foglalkozó szakembernek interdiszciplináris képzést kell kapnia (14. cikk). A gyermekkel foglalkozó szakemberek (pl. jogászok, pszichológusok, rendőrök, szociális munkások, mediátorok) számára a perekben vagy más eljárásokban közös értékelési keretrendszer kell létrehozni, amely biztosítja a gyermekek számára legkedvezőbb döntések meghozatalát, és a lehető legjobban figyelembe veszi a gyermekek érdekeit. (17. cikk)

Az Iránymutatás külön cikkeiben foglalkozik a bírósági eljárást megelőző kritériumokkal, így rögzíti, hogy „amennyiben azok jobban szolgálják a gyermekek érdekeit, ösztönözni kell a bírósági eljárás alternatíváit, a közvetítést, elterelést, valamint az alternatív vitarendezési módokat. (24.cikk) A gyermeket megfelelően tájékoztatni kell arról, hogy vagy bírósági eljárást, vagy a bírósági eljárás kívüli alternatívákat vehet igénybe. A tájékoztatásnak a választási lehetőségek lehetséges következményeire is ki kell terjednie. A gyermekek számára biztosítani kell, hogy a választási lehetőségek közötti döntéshez jogi tanácsot vagy más jellegű segítséget kaphassanak. A döntés meghozatalánál figyelembe kell venni a gyermek véleményét. (25. cikk) A bírósági eljárás alternatíváinak azonos szintű jogi garanciákat kell biztosítani. A gyermekek jogait – ezen iránymutatásban foglaltaknak megfelelően – tiszteletben kell tartani, azt valamennyi jogi eszköznek azonos módon kell garantálnia a bíróságon és azon kívül is. (26. cikk).

II. A mediáció és az alternatív vitarendezések gyermeki jogokhoz kapcsolódó modelljei

1. A *mediáció* a vitarendezésnek olyan formája, amelyben egy pártatlan harmadik fél, a mediátor segíti a feleket az érdekeiknek megfelelő és mindkét félnek elfogadható megállapodás létrehozásában. Vannak olyan közvetítési módszerek is – mint például tettes-áldozat mediáció, vagy a helyreállító igazságszolgáltatás egyéb módjai – ahol a folyamat lényege a megbékélés, az okozott kár valamilyen formájú megtérítése, a jóvátétel, a kompenzáció.

Az angolszász országokban már az 1950-es években elterjedt módszer és modell, látva a bírósági vagy más hatósági eljárások korlátait, költségességét és rendszerinti elhúzódó időtartamát, a joghoz való hozzáférés nehézségeit és az ebben megmutatózó esélyegyenlőtlenségeket, kezdett Európában is meghonosodni.

A nemzetközi tapasztalatok a modell bevezetésének és használatának sikerességét, elterjedtségét tekintve országonként eltérőek, ugyanakkor költséghatékonyasága, a felek által közösen kidolgozott megoldásközpontúsága, a gyermek legjobb érdekének szem előtt tartását és az őt érintő döntésekbe történő bevonását megvalósító módszerként egyértelműen pozitív és a gyermekekkel érintő ügyekben mind szélesebb körben alkalmazandó modell.

A hazai szabályozást tekintve a közvetítésről szóló törvény értelmében a *mediáció* olyan sajátos permegelőző, konfliktuskezelő, vitarendező eljárás, amelynek célja a vitában érdekelt felek kölcsönös megegyezése alapján a vitában nem érintett, harmadik személy (közvetítő) bevonása mellett a felek közötti vita rendezésének megoldását tartalmazó írásbeli megállapodás létrehozása. A közvetítő feladata, hogy a közvetítés során pártatlanul, lelkiismeretesen, legjobb tudása szerint közreműködjön a felek közötti vitát lezáró megállapodás létrehozásában.

Az *esetmegbeszélés* célja a segítő tevékenység tervezésével, az esetvezetéssel kapcsolatos problémák „teamben” való megbeszélése, azáltal, hogy a team segítséget adjon az esethez személyes érzelmeinek a megértéséhez, az adott probléma kreatív megoldásához.³

Az *esetkonferencia* célja pedig világos, nyílt, egyenrangú kommunikáció lehetőségének a megteremtése, megfelelő irányítással (moderátor), feljegyzés készítésével (írott, vagy hangfelvétel formájában), majd a megegyezés után írásbeli megállapodás megkötésével (felelősök, határidők pontos meghatározásával). A cél elérése érdekében nagyon fontos az előkészítő munka, a megfelelő szervezés. A konferencián a megfélelő irányítás, alapos és jól olvasható feljegyzés készítése, tiszta, mindenki számára követhető, betartható megállapodás kötése. A szerződés jól olvasható, minden jelenlévő számára értelmezhető, elfogadható legyen és írásos változatban készüljön el.⁴

III. Egyéb megoldások a gyermekvédelemben

A *Családi Csoport Konferencia* (Family Group Conferencing) a gyermekvédelemmel összefüggő családi ügyek megoldására, vagy legalább annak kísérletére szolgáló módszer. Lényege, hogy a család, a gyermek és az erre kiképzett szakértő találkoznak, hogy az adott probléma megoldása mellett a jövőbeni terveiket is közösen dolgozzák ki, mindeközben meghagyva a család számára az ún. privát időt, amelyben egymás között beszélhetik ki/meg a problémákat. A módszert Új-Zélandon, a nyolcvanas évek második felében vezették be, és a világ számos országában terjedt el azóta.⁵ Egyéni és családi konfliktusokra válaszokat adva, a szereplőket aktívan bevonva hatékony eszköz lehet a már kialakult szociális problémákhoz kapcsolódó felelősségi kör meghatározására. Mint közösségi típusú módszer, amely a döntéshozatal középpontjába a gyermeket, a szüleit és a tágra értelmezett családot, mint lehetséges segítőt helyez, javíthatja a gyermekvédelem családközpontúságát is, hiszen a következő alapvetéseken nyugszik:

- 1) a családnak joga van az őket érintő döntések meghozatalában való aktív részvételre;
- 2) a családok a legkompetensebbek a saját problémáik feltárásában és megoldásában;
- 3) a családban meghozott döntések elfogadása nyilvánvalóan sokkal eredményesebb és fenntarthatóbb, mintha külső hatóság hozza meg azokat.
- 4) a gyermek, mint a család egyik egyenrangú tagja szabadon elmondhatja véleményét az őt érintő kérdésekben, amelyet figyelembe kell venni.

Nem elhanyagolható pozitív tényező, hogy a klasszikus bírósági vagy más hatósági eljárásokhoz képest jelentősen költséghatékonyabb megoldást jelent, tehermentesítve az állam gyermekvédelmi-, szociális ellátó- és igazságszolgáltatási rendszert.

A *családi mediációt* igénybe lehet venni a családi konfliktus kialakulásakor. Ekkor azt kell eldönteni, hogy a felek közti kapcsolat végképp elromlott, vagy a konfliktus feloldásával még van remény a kapcsolat helyreállítására; hasonlóképpen alkalmazható a már eldöntött válási szándék esetén is, annak érdekében, hogy mindkét fél részére „nyertes” születhessen meg egy független, pártatlan, képzett mediátor közbeiktatása révén, biztosítva a feleknek, hogy valódi álláspontjukat, megegyezésre törekedve kifejhessék.

IV. Resztoráció a büntető-igazságszolgáltatásban⁶

Tekintettel arra, hogy fiatalkorúak büntető-igazságszolgáltatásának alapelve – a nemzetközi kötelezettségeknek megfelelően – a nevelési eszme érvényesítése, a reintegráció, a speciális prevenció előtérbe helyezése; amelyben a fiatalkorúak szabadságvesztése csak végső eszköz lehet, elsődlegesen fontos minden, a közösségben végrehajtható büntetés alkalmazása.

Magyarországon a *büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) 2006-os módosításával vált lehetővé a mediáció alkalmazása a büntetőeljárás keretein belül*, bizonyos korlátokkal: kizárólag személy elleni, közlekedési, illetve vagyon elleni, ötévi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő bűncselekmény miatt indult büntetőeljárás esetén alkalmazható. Amennyiben van lehetőség a közvetítői eljárás alkalmazására, az ügyész az eljárást felfüggesztheti az ún. *tevékeny megbánás* (Btk. 36§.) esetén. A mediáció sikeres utat járt be, hiszen nemcsak a felek, hanem az ügyész, és az I. fokú tárgyalás során a bíró is javasolhatja alkalmazását. Évente több mint 3000 esetben zárult sikerrel, mindemellett fontos megjegyezni, hogy többségében felnőtt elkövetők esetében, a fiatalkorúak részvétele körülbelül 12%.⁷ Ennek legfőbb oka a hivatkozott OKRI vizsgálat szerint az, hogy sem a bírák, sem az ügyészek nem tartják jó megoldásnak a fiatalkorúak körében, különös tekintettel az anyagi jóvátétel lehetetlenségére és arra, hogy a *mediáció során a törvény nem kívánja meg a pártfogó felügyelet elrendelését*. (Ezzel szemben például vádemelés elhalasztása esetén, amellyel, hogy magatartási szabályt állapít meg a bíró, elrendeli a pártfogó felügyeletet.)

Fontos változás, hogy *2012. július 24-i hatállyal, bírósági közvetítőként eljárhatnak az OBH elnöke által kijelölt bírósági titkárok is – a közvetítői szakmai képzés elvégzését követően*.

A közösségi szankcióknak a kontroll gyakorlása mellett az elkövető társadalmi integrációjának támogatása is fontos eleme. A közösségi büntetések végrehajtásáért a pártfogók felelősek Magyarországon.⁸ Külön magatartási szabályként olyan programokon való részvétel írható elő a fiatalkorú és fiatal felnőtt bűnelkövető számára, amely

hatékonyan csökkentheti a bűnismétlés kockázatát, illetve a sértett szükségleteire figyelemmel, a bűncselekménnyel okozott sérelem helyreállítására irányulnak. A fiatalok bűnelkövetők jellemzően „megtévedtek”, és esélye van a „jó útra” terelésüknek, amely támogatással, felelősségvállalásuk megerősítésével érhető el. Ehhez azonban a közösség és az érintettek támogató erejére is szükség van. *A helyreállító igazságszolgáltatási eszközök olyan konfliktuskezelési módszerek, amelyek a konfliktust elsősorban az érintett személyek konfliktusaként értelmezik, céljuknak a megsérült közösségi kapcsolatok helyreállítását tekintik;* e modellben alapelv, hogy az érintettek maguk hozzák a döntéseket (például: közösségi jóvátétel, viselkedéskorrekciót, társadalmi adaptációt elősegítő csoportos foglalkozások, munkaerő-piaci tanácsadás, tanulássegítés, stb.)

A fiatalok vonatkozásában az *elterelés* intézménye több előnyt is hordoz: megelőzi a megbélyegzést, eredményes a gyerekekre és a közbiztonságra nézve, valamint költséghatékony.

Az elterelés formái lehetnek: *közösségi alapú programok, például a közösségi munka, a szociális munkások vagy pártfogók felügyelete és irányítása alá vonás, a családi csoport konferencia és a helyreállító igazságszolgáltatás egyéb formái, többek között az áldozatok kárpótlása és a jóvátétel.*

A jóvátétel évszázadokon keresztül volt a büntető igazságszolgáltatási rendszerek kiemelkedően fontos része. Ám amióta az állam monopolizálta az igazságszolgáltatást, a büntető igazságszolgáltatási rendszerek az elkövetők büntetését tartják elsődlegesnek. Az áldozat érdekei nem kapnak szerepet az eljárásban. Tanúként kihallgatják ugyan őket, és bár a legtöbb büntető igazságszolgáltatási rendszer céljai közt tudja a jóvátételt, valójában nincs reális esélyük az okozott (lelki és anyagi) kár akár csak részleges helyreállítására. A társadalomnak okozott kár jóvátétele, és az elkövető életvitelének helyreállítása egy jogkövető formába szintén egy vágyott, de kevésbé elért cél a büntető igazságszolgáltatási rendszerekben. A resztoratív igazságszolgáltatás segíthet a büntető igazságszolgáltatási rendszernek elérni a fenti célokat. A klasszikus büntető igazságszolgáltatási rendszerektől eltérő rendszere széles skálán alkalmazható a kiegészítéstől az alternatíváig. A társadalomnak, az áldozatnak okozott kár jóvátétele, és az elkövető jogkövető életvitelének helyreállítása a resztoratív igazságszolgáltatás központi eleme. A resztoratív igazságszolgáltatás egyik alapelve az igazság kiegyensúlyozott megközelítése, amelyen belül egyetlen elem (mint a büntetés) sem kerekedhet a többi fölé.

Ezen elvek kiemelten fontosak a fiatalok vonatkozásában. Az ítélet előtti mediáció egyértelmű eredménye lehet, a jóvátétel, helyreállítás, megbocsátás az áldozati oldalon; a megbánás, belátás, az áldozat helyzetének, sérelmeinek megismerése az elkövetői oldalon (segítve ezzel az elkövető attitűdváltását, és a bűnismétlés megakadályozását is); maga a közvetítés azonnal, vagy gyorsan elindítható és ezzel a folyamat gyorsan lezárható; kimenetelét tekintve pedig sokkal gyorsabb, közvetlen hatás érhető el az érintettek és a közösség felé is. A nemzetközi jó gyakorlatokat a 4. számú melléklet tartalmazza.

II. A megállapított tényállás a kapcsolattartás vonatkozásában

1. A közizgatási és igazságügyi miniszter válasza a mediációról általában és a gyermekvédelmi mediációval összefüggésben

A közvetítésről (mediáció) általában elmondható, hogy a hazai jogrendszerben szervezeti és eljárási szempontból való megjelenése igen komplex. Létezik ugyan a közvetítői tevékenységről szóló 2002. évi LV. törvény (a továbbiakban: Kvtv.), amely generálisan szól a polgári-vagyonjogi vitákban történő közvetítői tevékenységről. E jogszabály alkalmazandó függetlenül attól, hogy a közvetítés konkrétan milyen ügytípussal/problémával kapcsolatban merül fel, ám emellett léteznek az egyes ügycsoportokra speciális ágazati szabályok is – ezek viszont nem tartoznak a Kvtv. hatálya alá (egészségügyi közvetítés, fogyasztóvédelmi békéltetés, választottbírói egyeztető-közvetítő eljárás stb.).

A Kvtv. szerinti közvetítés névjegyzékbe vételhez kötött; ezt az igazságügyért felelős tárca vezeti, a bekerüléshez büntetlen előélet, felsőfokú végzettség, öt éves munkatapasztalat és egy közvetítésről szóló 60 órás képzés elvégzése szükséges. A névjegyzékben maradáshoz a közvetítőknek továbbképzési kötelezettségnek kell eleget tenni; panasz esetén, vagy hivatalból a miniszter vizsgálatot rendelhet el, amely, ha szabálytalanságot állapít meg, legvégső szankcióként törölheti is a közvetítőt a névjegyzékből. A névjegyzékben jelenleg kb. 1600 fő közvetítő van országsszerte, általában nem főállású közvetítők, hanem valamilyen egyéb munka mellett közvetítést is vállalnak. Az éves ügyszám meghaladja a 2000 db-ot (kevesebb aktív, sok inaktív közvetítő van), az ügyek 70-75%-ban megállapodással zárulnak (mely arány megfelel a nemzetközi átlagnak).

Az általánostól bizonyos tulajdonságok miatt eltérő, speciális ügycsoportok szabályozása, fejlesztése egymástól függetlenül történik, adott esetben eltérő minisztériumi kompetenciák mellett (KIM, EMMI). A gyermekek szempontjából lényeges speciális közvetítés, az általános Kvtv.-s közvetítésen kívül a következő három ügycsoport tekintetében létezik: 1.) gyermekvédelmi és kapcsolattartási ügyekben való közvetítés (EMMI és KIM kompetencia), 2.) oktatásügyi közvetítés (EMMI kompetencia) és 3.) egy nem polgári, azaz a Kvtv. hatálya alá nem tartozó ügytípus, a büntetőjogi közvetítés (KIM kompetencia).

A miniszter válaszában vázolta a gyermekvédelmi közvetítés hazai szabályozását; valamint az EMMI kompetenciájába tartozó jogszabályokkal, illetve eljárással kapcsolatban is tájékoztatást nyújtott.

Kiemelte ezek alapján, hogy a gyermekek legjobb/mindenek felett érdekét minden olyan eljárás során védeni szükséges, ahol a gyermek hatósággal találkozik, így például a gyámhatósági eljárásokban, melyek eredményeként a gyermekek személyét és vagyonát érintő kérdésekben születik döntés. A gyámhatóságok gyakorlatában kiemelkedően fontos ügy a kapcsolattartás szabályozása és végrehajtása, melynek során figyelemmel kell lenniük az

ENSZ Gyermekjogi Egyezmény 9. cikkének 3. pontjára, mely szerint a gyermeknek joga van mindkét szülőjével rendszeresen személyes kapcsolatot és közvetlen érintkezést fenntartani, kivéve, ha ez a gyermek legjobb/mindenek felett álló érdekével ellenkezik. E fontos gyermeki jog érvényesülése érdekében a Gyer. 30/A-D. -a szabályozza a közvetítói eljárás igénybevételeének lehetőségét mind a kapcsolattartás szabályozása, mind a gyakran még problémásabbnak bizonyuló kapcsolattartás végrehajtására irányuló eljárás során. A személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 7/B.-a pedig meghatározza a kapcsolattartási ügyelet célját. Ez a cél a gyermek és a kapcsolattartásra jogosult szülő vagy más kapcsolattartásra jogosult személy számára a találkozásra, együttlétre alkalmas semleges hely biztosítása mellett a) konfliktuskezelő, segítő szolgáltatás nyújtása, vagy b) az érintettek kérésére, illetőleg a gyámhivatal kezdeményezésére gyermekvédelmi közvetítói eljárás (mediáció) biztosítása, melynek célja a felek közötti konfliktusok feloldásának segítése, közöttük a megállapodás létrehozása, és annak mindkét fél részéről történő betartása, vagy c) önálló szakmai módszertani programmal rendelkező kapcsolatfelületesi szolgáltatás nyújtása.

A kapcsolattartási ügyelet biztosításának kötelezettsége a 40 ezer fő feletti lakosságszámú települések számára került előírásra a gyermekjóléti alapellátások biztosítása körében. Az érintett települési önkormányzatoknak kötelező ügynevezett gyermekjóléti központot működtetniük. A 2010. évben több mint 10 ezer gyermek vette igénybe a kapcsolattartási ügyeletet szolgáltatásait, mely minden gyermekjóléti központot működtető településen megtalálható, ez jelenleg 45 központot jelent. Mivel a szolgáltatást önkéntesen is biztosíthatják a települési önkormányzatok, ezért a fentiek felül is elérhető a kapcsolattartási ügyelet, az ország számos pontján. A kapcsolattartási ügyekben igénybe vehető közvetítói eljárás gyakorlatának elterjesztése, segítése, a sikeres konfliktuskezelés érdekében a Gyer. 30/B § (1) bekezdése szerint a gyermekvédelmi közvetítói eljárás keretében a felek (általában a kapcsolattartásra jogosult és a kötelezett szülők) együttesen jelölik ki a közvetítőt (mediátort) a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal Országos Gyermekvédelmi Szakértői Névjegyzékébe (EMMI) vagy az igazságügyért felelős miniszter által vezetett közvetítói névjegyzékbe (KIM) felvett közvetítők közül (természetesen nem kizárt, hogy egy személy mindkét névjegyzéken szerepeljen). Utóbbi esetben tehát a Kvtv. szerinti eljárás kerül lefolytatásra. A névjegyzékek a gyámhivatal, valamint a gyermekjóléti szolgálat hivatali helyiségében tekinthetők meg.

Az igazságügyért felelős miniszter által vezetett közvetítói névjegyzékben szereplő közvetítők statisztikai adatbejelentésre kötelesek, amelyben – az Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program adatgyűjtéseiről és adatátvételeiről szóló 288/2009. (XII. 15.) Korm. rendelet alapján – *külön kerülnek feltüntetésre a családjogi ügyek. Ezekben az ügyekben belül nincs adatgyűjtés arra vonatkozóan, hogy gyermek érintett-e.* A statisztika alapján a kb. 2.000 ügy/év 30%-a családi, a közvetítés eredményessége ezen ügycsoportban (is) 70-75%-os.

Legújabb kodifikációs fejleményként elmondható, hogy az Országgyűlés részére a Kormány (közigazgatási és igazságügyi miniszter) 2012. július 11. napján benyújtotta a Polgári Törvénykönyvről szóló törvényjavaslatát. Ennek elfogadását, illetve kihirdetését követően (tervezett hatálybalépés: 2014. január 1.) a gyámhatóság és a bíróság is kötelezően elrendelhetné, hogy gyermek elhelyezési/kapcsolattartási ügyekben a szülők vegyék igénybe a közvetítói eljárást. Ennek megvalósítása felveti további finomítási igényeket, amely a mediáció kulcsfontosságú eleméhez, az önkéntességhez kapcsolódnak, a magasszintű képzés megteremtése mellett.

2. A szociális és gyámhivatalok vezetőitől adatszolgáltatást kértem a következőkről:

– 2009. január 1-je és 2011. december 31-e közötti időszakban a városi/fővárosi kerületi gyámhivataloknál hány esetben indult eljárás a kapcsolattartás szabályozása, illetve a kapcsolattartás végrehajtása tárgyában,
– ebből hány esetben hívták fel a felek figyelmét a Gyer. 30/A §-a szerinti gyermekvédelmi közvetítói (mediációs) eljárás igénybevételeének a lehetőségére,
– ebből hány esetben zárult sikerrel a mediáció,
– volt-e példa arra, ha igen hány esetben, hogy az egyik fél kért, vagy a felek közösen kérték a közvetítói eljárást,

– ha igen, hány esetben kezdődött el a mediáció,
– hány esetben volt sikeres?⁹

A rendelkezésemre bocsátott adatok szerint a vizsgált időszakban a kapcsolattartás szabályozása, illetve a kapcsolattartás végrehajtása tárgyában a legkevesebb eljárás Vas megyében (257), a legtöbb a fővárosi kerületekben (3985) indult. *Azonban csak a Hajdú-Bihar és a Nógrád megyei adatszolgáltató számolt be arról, hogy minden esetben felhívták a felek figyelmét a Gyer. 30/A §-a szerinti gyermekvédelmi közvetítói (mediációs) eljárás igénybevételeének a lehetőségére. Győr-Moson-Sopron megyében a kapcsolattartás végrehajtására irányuló eljárások mindegyikében hívták fel a felek figyelmét a mediációra, ugyanakkor a kapcsolattartás szabályozás iránti eljárás során csak akkor, ha „nyilvánvaló a felek nézeteltérése”. Két megyében figyelem felhívással csak akkor élnek a hatóságok, ha a felek nem tudnak egyezsége jutni.*

Az adatok szerint több megyében a megindult eljárásokhoz képest kevesebb, vagy lényegesen kevesebb esetben hívták fel a felek figyelmét a közvetítói eljárás igénybevételeének a lehetőségére.

Öt megyében vagy el sem indult a mediáció, vagy sikertelen volt. Négy megye a közvetítói eljárások kimeneteléről nem közölt adatokat. Az adatközlő megyék többségében pedig elenyésző a sikeresen zárult mediációs eljárás.

Azon kérdésemre, hogy hány esetben kérte az egyik fél, vagy a felek közösen közvetítói eljárást a legtöbb igenlő válasz (csak az egyik fél: 117, mindkét fél közösen: 36) Pest megyéből érkezett. Mediáció 30 esetben

kezdődött el és 16 esetben zárult sikerrel. A fővárosban hetvenen kérték a közvetítő eljárást, ebből 48 esetben indult meg a mediáció és 14 zárult sikeresen.

Bács-Kiskun megyében minden esetben csak az egyik fél szerette volna közvetítő segítségét igénybe venni, eljárás a másik fél hiánya miatt azonban nem indult.

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében 1616 esetben indult kapcsolattartás szabályozása és végrehajtása iránt eljárás, s a települések többsége esetében minden alkalommal felhívták a figyelmet a mediáció lehetőségére, azonban mindösszesen – és csak a nagyobb városokban (Kazincbarcika:1, Miskolc:3, Sárospatak:2, Tiszaújváros:3) – 9 esetben indult mediáció, melyből 1 volt sikeres.

Csongrád és Tolna megyében mindössze két esetben fordult elő, hogy a kért mediáció nem kezdődött el. *Tolna megyében* minden, *Csongrád megyében* pedig a közvetítői eljárások többsége sikeresen zárult (41 megindult mediációból 30 esetben sikerrel zárult)

Amellett, hogy a válaszadók jelentős része hatékony eszköznek tartja a mediációt, összességében a megyék többségében csekély számú az egyik, vagy mindkét fél által igényelt közvetítői eljárás, és kevés a megindult és sikerrel is zárult mediáció.

2. A mediáción kívül, más alternatív konfliktuskezelési módszerek ismeretére és alkalmazására (pl. családi csoportkonferencia; esetkonferencia) vonatkozó kérdésekre a válaszadók a következőkről tájékoztattak.

A fővárosi gyámhivatalokban kapcsolattartási ügyekkel foglalkozó munkatársak többsége ismer alternatív konfliktuskezelési módszereket. A szociális és gyámhivatal vezetőjének álláspontja szerint – tekintettel arra, hogy a hatóságoknak nem érdekvitákat, hanem jogvitákat kell eldönteniük – gyámhivataloknak nem az a szerepe, hogy segítőként támogassák az ügyfeleket saját döntésük meghozatalában. A hatóság, mint olyan, nem alkalmas a konfliktus érdekalapú (alternatív) kezelésére. Véleménye szerint azok az alternatív konfliktuskezelési módszerek (családi csoport konferencia, esetkonferencia), amelyek az abban résztvevőktől egyenrangú partneri viselkedést kívánnak, és az ügyfelek igényeihez szabják a szolgáltatásaikat, a segítő szakma eredményes módszerei, a hatósági eljárás jellegével kevéssé egyeztetethők össze. Kiemelte, hogy nem a hatósági eljárást folytató gyámügyi intéző feladata, hogy a felekkel mediáljon: nem összeegyeztethető, hogy aki a mediációs eljárást lefolytatja, az hozza meg a hatósági eljárást követően a döntést. „Erre a hatósági eljárás keretében egyébként nincs lehetőség, idő, megfelelő szakértelem.”

A mediációs eljárás segítséget jelenthetne mind az ügyfeleknek – az egymás közötti problémák feloldásában – mind a hatóságnak az eljárás lefolytatásában. Egyes esetekben a mediációt megelőzhetné családterápia, pszichológus bevonása is.

A kapcsolattartási eljárásokban – nemcsak a gyámhivatali, hanem a bírósági (gyermekelhelyezési-, kapcsolattartási szabályozások) eljárásokban is – kötelezővé tenni a mediációt abban az esetben, ha a felek nem tudnak egyezséget kötni, és a mediáció sikertelenségét a kellő szülői felelősség (elvárható magatartás) hiányában kell értékelni.

Baranya megyében ismert és alkalmazott alternatív módszerek: esetkonferencia, a kapcsolatügyelet, pszichológus szakember közreműködésével.

Bács-Kiskun megyében a hatósági eljárás során elbeszélgetnek a szülőkkel külön-külön és együtt is, a gyermekjóléti szolgálat bevonásával esetkonferenciát tartanak. Néhány ügyintéző saját költségén és szabadidejének terhére részt vett mediátor képzésen, amelynek tapasztalatait sikerrel hasznosítják munkájuk során, eredménye megmutatkozik a szülők közti egyezségek emelkedő számában is.

Békés megyében a városi gyámhivatalok közel fele nyilatkozott úgy, hogy a mediáción kívül más alternatív konfliktuskezelési módszereket ismernek és alkalmaznak. Több gyámhivatal említette az esetmegbeszélést, esetkonferenciát, tárgyalást. Ugyanakkor gyámhivatalonként eltérő, hogy minden alkalommal megadják-e a tájékoztatást a mediáció lehetőségéről vagy akkor, „ha úgy ítélik meg, hogy arra szükség van”.

Borsod-Abaúj-Zemplén megye huszonkét gyámhivatalából négy jelezte esetkonferencia tartását. Egy gyámhivatal alkalmazza a resztoratív konfliktuskezelést és a „szemtől-szembe” konfliktuskezelő módszert. Valamint a családi csoportkonferencia megtartását „csak nagyon problémás ügyekben”.

Csongrád megyében konferenciák, értekezletek, módszertani találkozók, helyszíni szemlék, hatósági ellenőrzések, szakmai tanácsadások során adnak tájékoztatást és igény esetén segítséget a mediációs, vagy más alternatív konfliktuskezelési eljárás igénybevételéhez.

Fejér megye kilenc gyámhivatala közül egyben szociálpedagógus, mentálhigiénikus, valamint szociális munkás végzettségű munkatársak ismernek és alkalmaznak alternatív konfliktuskezelési módszereket. Egy másik gyámhivatal a gyermekjóléti szolgálat segítségével és részvételével szokott esetkonferenciákat összehívni.

Győr-Moson-Sopron és Hajdú-Bihar megyében jellemzően a gyermekjóléti szolgálatnál, illetve annak közreműködésével esetkonferenciát tartanak, mely többnyire sikerrel is zárul.

Heves megyében a mediáción kívül, más alternatív konfliktuskezelési módszereket nem ismernek és nem alkalmaznak a gyámhatósági eljárásokban. A gyámügyi ügyintézők a „természetes empátiás képességüket és az emberismeretre vonatkozó szakmai tapasztalataikat használják fel”.

Jász-Nagykun-Szolnok és Komárom-Esztergom megyében a mediáción kívül más alternatív konfliktuskezelési módszert nem alkalmaznak

Nógrád megyében a gyámhivatalok munkatársai a konfliktuskezelési módszerek széles tárházát ismerik (p1. családi egyeztető tárgyalás, békekör, gyógyító kör, ítélő kör, esetkonferencia, családterápia), de „munkájuk jellegéből

adódóan ezeket a módszereket csak korlátozottan tudják alkalmazni”. Ha a felek nem fogadják el a mediációs lehetőséget, akkor leggyakrabban – az egyezség létrejötte érdekében – a meggyőzés, tájékoztatás módszerét alkalmazzák, továbbá nevelési tanácsadó, pszichológus, gyermekjóléti szolgálat által nyújtott segítség (p1. kapcsolatügyelet, családterápia, esetkonferencia) igénybevételét javasolják.

Pest megyében a gyámhivatalok egy részénél egyáltalán nem alkalmaznak alternatív konfliktuskezelési módszereket. Ennek oka a szakember-, illetve a megfelelő képzések hiánya. Azoknál a hivataloknál, ahol alkalmaznak a mediáción kívül más konfliktuskezelés módszert, ott a gyámhivatalok kivétel nélkül a helyi gyermekjóléti központ közreműködésével, valamint a helyi nevelési tanácsadó szakembereinek bevonásával tartanak családi csoportkonferenciákat és esetkonferenciákat is, valamint gyakorta igénybe veszik a szolgálat pszichológusát.

Somogy megyében két gyámhivatalnál fordult elő, hogy a gyermekjóléti szolgálat közreműködésével esetkonferenciát szerveztek, egy gyámhivatal pedig a nevelési tanácsadó pszichológusának szakvéleményét kérte, a többi gyámhivatal nem alkalmaz más módszert.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a városi gyámhivatali ügyintézők a mediáción kívül ismernek más alternatív konfliktuskezelési módszereket (p1. családterápia, esetkonferencia), de azokat nem igazán alkalmazzák. Több gyámhivatalban az ügyintézők végzettsége szociális munkás, szociálpedagógus, illetve pedagógus, így pszichológiai, pedagógiai tanulmányaik során megtanult, illetve más hasonló ismereteket nyújtó tantárgyak során elsajátított konfliktuskezelési módszereket alkalmazzák. A kapcsolattartás során felmerült konfliktusok megoldására családterápiát és az esetkonferenciát elsősorban a gyermekjóléti szolgálatok alkalmazzák.

A Tolna megyében működő kilenc városi gyámhivatal közül négy jelezte, hogy a közvetítő eljáráson kívül más alternatív konfliktuskezelési módszereket is ismer, közülük három hatóság alkalmaz esetenként esetkonferenciát, illetve javasolja a felek részére a gyermekjóléti szolgálatok illetve nevelési tanácsadók konfliktuskezelő szolgáltatásainak igénybevételét.

Veszprém megye 12 gyámhivatala közül 3 ismer és alkalmaz alternatív konfliktuskezelési módszert, mint például az esetkonferencia.

Vas megyében a gyámhivatalok csupán 30%-a – a családi esetmegbeszélést nevesítve – jelezte alternatív konfliktuskezelési módszer ismeretét és alkalmazását. Ugyanakkor azt minden adatot szolgáltató gyámhivatal elmondta, hogy az ügyfelek figyelmét felhívják a helyi nevelési tanácsadó szolgáltatásának igénybevételére.

Zala megyében a válaszadók mindössze 14 százaléka ismer és alkalmaz a mediáción kívül más, alternatív konfliktuskezelési módszereket, 86 százaléka nem ismer és/vagy alkalmaz ilyeneket.

3. A gyámhivatalok munkatársai mediáció és más alternatív konfliktuskezelési módszerek terén történt képzésre vonatkozó kérdésekre a következő tájékoztatást kaptam.

A fővárosi gyámhivatalok munkatársai közül többen részesültek mediációs alapképzésen, s szinte minden évben részt vesznek mediációs és konfliktuskezelési tréningen. Van okleveles kapcsolatügyeleti mediátor, kamaszmediációs, válási mediációs képesítésű munkatárs. Többen családjogi szakjogász képzés során sajátították el a konfliktuskezelési módszereket.

Baranya megyében összesen egyetlen városi gyámhivatal vezetője egy alkalommal részt vett egy 3 napos konfliktuskezelési tréningen.

Bács-Kiskun megyében hat gyámhivatali ügyintéző vett részt a Lege Artis Mediációs Központ által szervezett mediációs alapképzésen, kapcsolatügyeleti mediátor képzésen, konfliktus kezelési tréningen.

Békés megyében a városi gyámhivatalok 53%-a mediáció és más alternatív konfliktuskezelési módszerek terén semmilyen képzésben nem vett részt. A többi gyámhivatal két konferencián hallott a mediációról, vagy még 2006-ban részt vett a „Mediáció avagy fájdalommentes konfliktuskezelés” című alapképzésen. A 17 városi gyámhivatal valamennyi ügyintézője közül mindössze két fő számolt be arról, hogy részt vett mediációs szakképzésen, konfliktuskezelési tréningen vett részt, illetve egy fő hallott egy nyári egyetemen konfliktuskezelési módszerekről, egy ügyintéző pedig a kilencvenes években tanult róla. Jelzés érkezett az egyik gyámhivaltól, hogy több éve várnak mediációs képzésre, azonban „elegendő létszám híján az eddigi években nem indult meg”. Holott az ügyintézők részéről volna érdeklődés, mert tapasztalatuk szerint kedvezően hathat az ügyek intézésére.

Borsod-Abaúj-Zemplén megye 21 gyámhivatala közül csak a miskolci gyámhivatal munkatársai vettek részt helyben tartott előadáson, ők is autodidakta módon képzik magukat, és havi rendszerességgel szupervízió segítségével osztják meg tapasztalataikat egymással.

Csongrád és Hajdú-Bihar megyei megyében a gyámhivatali ügyintézők többsége nem részesült képzésben, ugyanakkor egyértelműen szükségesnek éreznék a lehetőség szerinti ingyenes képzést. Hajdú-Bihar megye 19 gyámhivatala közül egy hivatalvezető tudott beszámolni mediációs képzés elvégzéséről.

Fejér megyében a 9 gyámhivatal munkatársai közül összesen két ügyintéző önkéntesen vett részt mediációs képzésen a korábbiakban.

Heves megyében a nyolc városi gyámhivatal közül egynek ügyintézője rendelkezik kapcsolatügyeleti mediátor képesítéssel.

A Jász-Nagykun-Szolnok megyében működő gyámhivatalok munkatársai közül hárman vettek részt mediációs képzésen, (ketten „személyiségfejlesztő” tréningen).

Pest megye egyik gyámhivatalánál (Budaörs) a kapcsolattartási ügyekkel foglalkozó valamennyi gyámügyi ügyintézőnek alapfokon képzett mediátor, és rendszeresen részt vesz kommunikációs és konfliktuskezelési tréningen.

Somogy megyében egy gyámhivatal három munkatársa „Az emberi játszmák felismerése” című alternatív

képzésen vett rész, egy másik gyámhivatal ügyintézője 2 napos kommunikációs tréningen volt, a többi gyámhivatal úgy nyilatkozott, hogy nem részesültek képzésben.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a városi gyámhivatalok ügyintézői egy gyámhivatal kivételével nem részesültek képzésben. A nyíregyházi gyámhivatal néhány munkatársa részt vehetett a polgármesteri hivatal által szervezett konfliktuskezelési tréningen. Két ügyintéző saját érdeklődésből, önérből részt vett mediációs képzésen, ahol mindketten elméleti ismereteket szereztek, de a gyakorlati képzéseken nem vettek részt. Ismereteiket munkamegbeszéléseken, illetve csoportos megbeszélések keretében osztják meg a munkatársakkal. A szociális és gyámhivatal gyámügyi ügyintézői közül ketten vettek részt egy hat napos, „Resztoratív gyakorlatok” című facilitátor képzésen.

Tolna megyében a 9 gyámhivatal munkatársa közül összesen egy fő vett részt mediatori képzésben, a többi munkatárs ezirányú képzésben nem részesült.

Veszprém megyében a 12 gyámhivatalból mindössze négy gyámhivatal munkatársai, illetve egy-egy munkatársa vett részt konfliktuskezelő tanfolyamon, képzésen („Konfliktus- és stresszkezelés” című központi továbbképzési programban, illetve mediációs képzésen vettek részt).

Vas megyében öt gyámhivatali munkatárs jelezte, hogy a felsőfokú tanulmányi során részesült ilyen képzésben, illetve a munkáltató iskolázta be konfliktuskezelői és mediációs tréningre.

Győr-Moson-Sopron, Komárom-Esztergom, Nógrád és Zala megyében az ügyintézők egyáltalán nem vettek részt szervezett képzésen.

4. A közvetítői és más alternatív konfliktuskezelési eljárásokkal összefüggő tapasztalatok, javaslatok a következőképpen foglalhatóak össze:

A felek jelentős része már „elmérgesedett helyzetben” kezdeményez eljárást a gyámhivatalnál. A szülők jelentős része ennek okán nem nyitott az együttműködésre (sok esetben egymással sem óhajtának kommunikálni; jellemző az egyező akarat teljes hiánya, háborúként élik meg, a gyermeket eszközként használják, alacsony a kompromisszumkészség), kizárólag hatósági döntéssel látja biztosítva a kapcsolattartás megvalósulását;

A mediáció igénybevételét hátráltatja annak költségvonzata; fakultatív jellege, s a képzett mediátor elérésének nehézségei (gyakran csak a megyeszékhelyeken érhető el, a felek által viselt óradíj megfizetése mellett; illetve, hogy mediátorként csak az Országos Szakértői Névjegyzékben szereplő személy vehető igénybe, pedig lenne mediációt tanult munkatárs. *A hivatalos mediatori névjegyzékben csak töredéke szerepel azoknak a szakembereknek, akik részt vettek mediátor képzésben.* Több településen számos olyan személy tevékenykedik – családsegítő vagy gyermekjóléti szolgálat, illetve egyesületi keretek között, aki rendelkezik mediatori képzettséggel, azonban a hivatalos névjegyzékekben nem szerepel, ezért segítsége a gyámhatósági eljárás keretében nem vehető igénybe.

A kapcsolattartás szabályozása és végrehajtása során kevés olyan hatékony eszköz áll a gyámhivatal rendelkezésére, amely az ügyfeleket jogkövető megatartásra bírja, illetve azt elősegíti. A kiszabott bírságok sem jelentenek megoldást minden esetben a probléma kezelésére.

Az ügyfelek többsége a gyámhivatalban szerez tudomást a mediáció lehetőségéről, annak költségeit azonban többnyire nem tudják felvállalni. Amellett, hogy a gyámhivatalnak jogszabály által előírt feladata a szülők tájékoztatása a mediáció lehetőségéről, azonban kérdésként merül fel, hogy a gyámhivatali ügyintézők mennyire ismerik ezen eljárást vagy más alternatív vitarendezést, mennyire tudják azt megfelelő módon kommunikálni a felek részére, úgy, hogy a felek valóban belső késztetést érezzenek a mediációs eljárás iránt; ennek okán nincs is egységes gyakorlat az országban. Célszerű lenne a mediáció és más alternatív konfliktuskezelésről szóló képzés lehetővé tétele a gyermekvédelemben dolgozó szakemberek számára, valamint több gyakorlatorientált képzés bevezetése is.

A hatósági eljárások nem igazán alkalmasak hosszabb konfliktuskezelési eljárásokra, különös tekintettel a jogszabályban rögzített ügyintézési határidőkre, illetve az ügyintézők túlterheltségére.

A gyermekelhelyezés és kapcsolattartás tárgyában indult – gyámhivatali és bírósági – eljárásokban a mediáció kötelezővé kellene tenni, azokban az esetben mindenképpen, amikor a felek nem tudnak egyezséget kötni.

A mediáció igénybevételénél a költségek minimalizálását lehetővé kellene tenni (p1.: sikeres mediáció esetén a költségek részletekben való fizetése vagy állami átvállalása), ugyanakkor egyes válaszadók részéről megjelent az is, hogy a kapcsolattartási ügyekben az eljárás legyen illetékköteles, és csak kivételesen lehessen megengedni, hogy költségmentességet, illetékmentességet kapjanak az ügyfelek.

A mediatori hálózat kiterjesztésével a felek lakóhelyén vagy ahhoz elérhető közelségben igénybe vehető lenne a szolgáltatás.

Fontos hangsúlyozni, hogy a gyámhivatali munkatársak részére *rendszeres szupervízió* bevezetése kiemelten szükséges lenne a pszichésen is megterhelő munkájuk miatt.

III. A megállapított tényállás a büntetés-végrehajtás vonatkozásában

1. *A büntetés-végrehajtás országos parancsnoka* a resztoratív igazságszolgáltatás hazai modelljének alkalmazásával kapcsolatos kérdésekre arról tájékoztatott, hogy a büntetés-végrehajtás szakaszában olyan bűncselekményekkel összefüggésben jöhet szóba a módszer alkalmazása, amelyek esetében a társadalom nem tud eltakinteni az elkövető elzárásától. *A módszer hiányossága, hogy jogszabályi háttérrel nem rendelkezik, így az áldozat és elkövető közötti találkozásra, mediációra a büntetés-végrehajtás keretein belül nincs lehetőség.* A fogvatartottakkal, beleértve a fiatalokat is, gyakorlatilag a resztoratív módszerek alkalmazhatóak, amelyet a büntetés-végrehajtás igyekszik lehetőségeihez mérten beépíteni a fogvatartottak mindennapi életébe.

Több bv. intézet (Heves Megyei Bv. Intézet, Balassagyarmati Fegyház és Börtön, Fiatalkorúak Bv. Intézete /Tököl/) biztosított alkalmat az elkövetők részére jóvátételre. Ezek közösségben végrehajtott, helyreállító munkákat jelentenek, s a fogvatartottak a közösségnek nyújtottak valamilyen típusú helyreállítást. Ezt a formát ismeri a legtöbb magyar bv. intézet és az Országos Büntetőeljárás Bizottság pályázatai révén, ezen a területen értek el már eredményeket. („Börtön a városért” program¹⁰, temetők, közterületek karbantartása, játszótérek felújítása, árvízi védekezés-kárhelyreállításban részvétel, rászorulókat részére ételkészítés, stb.)

A Balassagyarmati Fegyház és Börtön, valamint a tököli Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézete részt vett a *“Mediáció és Helyreállító Igazságszolgáltatás a Büntetés-végrehajtásban”* (MEREPS – Mediation and Restorative Justice in Prison Settings)¹¹ elnevezésű nemzetközi pályázat alapján folytatott kutatásban. A két bv.intézet mellett a program magyarországi szakmai partnerei voltak az Országos Kriminológiai Intézet, Igazságügyi Hivatal, a Magyar Bíróképző Akadémia, a Közösségi Szolgáltatások Alapítványa Magyarország, a Büntetőeljárás és Börtönmissziós Alapítvány. A program nemzetközi partnerei a European Forum for Restorative Justice, Independent Academic Research Studies (Anglia), a Brémai Egyetem (Németország), a Brémai Mediációs Szolgálat (Németország).

A három éven keresztül zajló kutatásból egyértelműen kiderült, hogy a helyreállító szemlélet és a konstruktív konfliktuskezelés eszköztárának alkalmazása a fogvatartottak esetében is hatékony eszköz lehet. Az elítéltek és a személyi állomány körében végzett empirikus kutatási eredmények azt mutatták, hogy a sértett és elkövető találkozási körülmények között amellyel, hogy különösen kényes kérdés, azonban jelentős eredményeket hozhat mind az elkövető reintegrációja, mind pedig a sértett megnyugvási szempontjából. Elsősorban a felnőtt elítéltek körében javasolható azokban az esetekben, amikor a találkozás szándéka mögött őszinte megbánás húzódik meg – ennek felismerése a szakemberek feladata.

A MEREPS kísérleti börtönmediációs projektjének számos esete bizonyította, hogy a mediáció, vagy egyéb resztoratív technikák (Pl. konferencia-módszer), amelyek során egy pártatlan fél (általában egy külső szakember egy facilitátorral kiképzett börtönzselézet taggal párban) segíti a feleket a megbeszélésben, hatékonyan hozzájárul ahhoz, hogy az érintettek feltárják szükségleteiket, érdekeiket, felelősséget vállaljanak tetteikért, és közösen keressék a mindenki számára megnyugtató megoldást.

Több bv. intézetben tartanak családi döntéshozó csoport konferenciát, amely a fogvatartottak társadalmi reintegrációját segítő program, ennek során az elkövető által meghívott és a büntetés-végrehajtási intézet vezetése által jóváhagyott családtagok, barátok, közösen fogalmazzák meg a szabadulás utáni sikeres reintegráció szempontjából legfontosabb kérdéseket.

Alkalmazási lehetőségei például a büntetés-végrehajtási intézet elhagyásával együtt járó ideiglenes eltávolítás vagy adott fogvatartott szabadulásának előkészítéskor. A szabadlábba helyezéssel kapcsolatos döntéshozatali eljárás részeként meg lehet vizsgálni, hogyan viszonyul a fogvatartott az áldozathoz. A családi döntéshozó csoporton született döntés a pártfogó felügyelők részéről nyomon követhető és számon kérhető, amennyiben a bv. bíró magartartási szabályként ennek betartását írja elő.

Jelenleg Magyarországon elsősorban a börtön belső konfliktusaiban van helye a helyreállító szemlélet alkalmazásának (például a fogvatartottak közötti ún. zárkonfliktusok kezelésében), illetve a fogvatartottak családtagjaikkal való kapcsolatainak erősítésében, különös tekintettel a szabadulást megelőző időszakban.

Összességében megállapítható, hogy a fogvatartottak közötti konfliktushelyzet feloldására, valamint a tettes-áldozat mediációra jelenleg jogszabályi háttér hiánya miatt nincs lehetőség, ehhez szükséges a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet 42.§ és 121. § -nak, valamint a büntetés-végrehajtási intézetekben fogvatartottak fegyelmi felelősségéről szóló 11/1996. (X. 15.) IM rendelet módosítása, melyre a későbbiek folyamán a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága javaslatot készít.

2. A közigazgatási és igazságügyi miniszter a kérdés kapcsán arról tájékoztató, hogy Európa egyik legújabb büntetőpolitikai paradigmájának alapját a büntetőjogi közvetítés (és egyéb resztoratív igazságszolgáltatási modellek) elvei jelentik, amely a magyarországi Pártfogó Felügyelői Szolgálat (a továbbiakban: Szolgálat) működését is meghatározza. A büntetőügyekben folytatott közvetítői eljárásban mediátorként képzett pártfogó felügyelők járnak el, azonban a pártfogó felügyelők többi ügycsoportban végzett tevékenységét is áthatja a resztoratív érdekek érvényesítésének az igénye.

A büntetőügyekben alkalmazott közvetítői eljárás célja, hogy az elkövető szembesüljön tettének következményeivel, és hogy az áldozat, a megsértett közösség és a bűnelkövető közötti közvetítéssel a bűncselekmény okozta károk mérséklődjenek. *Mivel ez fiatalok elkövetők esetén különösen fontos, ezért a közvetítés e körben való alkalmazhatóságára az egyéb elkövetőknél általánosan meghatározottnál súlyosabban büntetendő cselekmények esetén is lehetőség van (a felső korlát 3 év helyett 5 év).*

A büntető ügyekben alkalmazható közvetítői tevékenységről szóló 2006. évi CXXIII. törvény megfelelő részletességgel szabályozza a büntetőeljárás során a mediációs eljárások részleteit. Erre alapozva a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Szolgálat (a továbbiakban: KIMISZ) az Ügymenetmodell egyik elemeként létrehozta a mediációs eljárás (módszertani útmutatót és képzési anyagot is magába foglaló) sztemdijét. A mediatori feladatok ellátására csak a képzési feltételeknek eleget tevő pártfogó felügyelők és a KIMISZ-szel szerződéses jogviszonyban álló ügyvédek jelölhetők ki, akik a mediációs mentori rendszer különböző szintjein továbbképzésben és szupervízióban részesülnek.

Fontosnak tartja a Minisztérium, hogy a büntető igazságszolgáltatás egyik legfontosabb diverziós

eszközéhez, a mediációhoz való hozzáférés – a törvényi feltételeknek megfelelő – sértettek és terheltek számára biztosított legyen, többek között az *ismertség növelésével*. Ezen a területen a jogintézmény bevezetése óta *igen jelentős eredményeket értek el*, az ügyszámok növekedése dinamikus. A mediációra utalt ügyek száma a 2007. évi bevezetése óta (2007-ben 2451, 2008-ben 3669, 2009-ben 3984, 2010-ben 4451, 2011-ben 5980 volt az éves ügyszám) folyamatosan emelkedett.

A büntetőügyi közvetítői eljárás ismertségének növelése érdekében gyakorlatorientált előadásokat, demonstrációkat, bemutatókat tart a KIMISZ. Ezek sorában kiemelkednek a büntetőügyi mediációt elrendelő bírák, ügyészek számára tartott tájékoztatók, amelyeknek a Magyar Bíróképző Akadémia adott helyszínt. Sikeresek voltak a rendőrök számára tartott képzések (rendőrtiszti és tiszthelyettesi szaktanfolyamok) is, amelyek a Bűnmegelőzési Akadémia, valamint az ORFK Oktatási Igazgatóságának szervezésében megyénként valósultak meg.

A tárca véleménye szerint a Kvtv. -nek a gyermek legjobb érdekeit szem előtt tartó részletszabályainak kidolgozása szükségtelen, ugyanis a gyermekvédelmi közvetítés EMMI-hez tartozó részét nem érintő Kvtv. megfelelő részletességgel szabályozza a közvetítői eljárást, ezért végrehajtási rendelet kiadását nem tartja indokoltnak. Az eljárás létalapját éppen az informális, kötetlen, s ezért a felek igényeihez igazítható módja teremti meg (emiat választják a felek ezt a vitarendezési módot és nem a bírósági pereskedést).

Családjogi ügyben gyermek több szempontból is lehet érintett (kivételesen a származás megállapítása és a szülői felügyelet megszüntetése iránti eljárásokat, amelyek tekintetében Kvtv. 1. § (3) bekezdése miatt nem folytatható a közvetítés). Az ügyek tárgya általában a kapcsolattartás helye, ideje/rendszeressége és ehhez kapcsolódó vagyoni jogi vonzatok (gyermektartásdíj összege), amelyben a szülők – a közvetítő segítségével – megegyezésre töreksenek. E kérdések a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (a továbbiakban: Csjt.) hatálya alá esnek, adott esetben explicit említve, hogy e kérdésekben a szülők megegyezhetnek. A Csjt. 1. § (2) bekezdése szerint „mindenkor a kiskorú gyermek érdekében figyelemmel, jogait biztosítva kell eljárni”, ami így a közvetítői eljárásban is feltétel, s az ezzel ellentétes megállapodás (szerződés) jogszabályba ütköző, vagyis semmis (Ptk. 200. §).

Bár az egyes szankciók kombinált alkalmazása a korszerű büntetőpolitika egyik leginkább támogatandó konstrukciója, arra a kérdésemre, hogy *segíthetné-e a mediáció során a kötelező pártfogó felügyelet a közvetítés hatékonyságának az emelését*, a miniszter azt válaszolta, hogy véleménye szerint ez a megoldás a közvetítői eljárás egyik legfontosabb alapelvét, az önkéntességet sértené. Az eljárásban kinyilvánított, átélt megbánás, a jóvátételi szándék önkéntessége, a sértett számára nyújtott jóvátétel perfektualódása válhatna kétségessé. A pártfogó felügyelet elsődlegesen az állami büntetőigény érvényesítése és a speciál-prevenációs célok eredményesebb megvalósulását szolgálja, elsősorban a terhelt reszocializációját hivatott támogatni, de nem hagyhatók figyelmen kívül az ellenőrzési feladatok sem. Ez a jogviszony tehát büntetés-végrehajtási jogviszony, amely hierarchiát feltételez, ezért álláspontom szerint összeegyeztethetetlen a közvetítői eljárás rendszerével. Értelemszerűen a speciál prevenációs célok és a helyreállító, konfliktus feloldó eszközök adott jogintézmény, így a vádemelés elhalasztása körében összeegyeztethetőek, amikor is speciális magatartási szabályok vagy kötelezettségek előírásával e célok egymás mellett is elérhetők, továbbá a közvetítői eljárás végrehajtási szakaszához is kapcsolódhat vádemelés elhalasztása, amikor a pártfogó felügyelő a megállapodás teljesítésének ellenőrzését is végzi. Tájékoztattam, hogy azonban – ha a kérdést fordítva nézzük – megjegyzendő, hogy a *Szolgálat igen eredményes gyakorlatot folytat, különösen fiatalkorúak és fiatal felnőttek ügyeiben*. Eszerint a pártfogó felügyelet alatt állók bizonyos eseteiben az elrendelő resztoratív programon való részvételre kötelezi a pártfogoltat, vagy a pártfogó felügyelő rendelkezik ekként. Arra is van pozitív példa, hogy a mediációt – mint büntetőjogi következmények nélküli módszert – alkalmazzák a pártfogó felügyelet végrehajtása során.

A miniszter tájékoztattam arról is, hogy a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáról, valamint végrehajtásának a 2012-2014. évekre szóló kormányzati intézkedési tervéről 1430/2011. (XII. 13.) Korm. határozat melléklete tartalmazza a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia végrehajtásának a 2012-2014. évekre szóló kormányzati intézkedési tervét. Ennek 9. pontja értelmében a nemzeti erőforrás miniszter (emberi erőforrások minisztere) és a közigazgatási és igazságügyi miniszter 2013. január 1-jéig kidolgozza a *megelőző pártfogás rendszerét. Az intézkedési terv feladatrendszere alapján be kell illeszteni a fiatalkorúak pártfogásának intézményét a gyermekvédelem rendszerébe a gyermekkorú és fiatalkorú szabálysértést, bűncselekményt elkövetők szocializációjának és reszocializációjának elősegítése érdekében*.

Arra a kérdésemre, hogy *van-e jogalkotói szándék a resztoratív igazságszolgáltatás modelljében alternatív szankcióként megjelenő elterelés büntetőjogi kodifikációjára* a miniszter tájékoztattam, hogy a bírói útról való elterelés a vádemelés elhalasztásának 1993. évi bevezetése óta széles körben rendelkezésre áll. Arra is van jogszabályi lehetőség, hogy bizonyos esetekben eredményességét közösségi szankcióval megerősítve fokozza a jogalkalmazó, fiatalkorúak esetében ez mellőzhető is. Az elterelés resztoratív tartalommal való megtöltése is lehetséges, ebben az esetben az ügyész jóvátételi típusú külön magatartási szabály teljesítését írja elő.

A családi döntéshozó csoportkonferencia egy olyan eszköz, módszer, amely alkalmas lehet arra, hogy akár a vádemelés elhalasztásához kapcsolódóan, akár a próbára bocsátás körében megállapítandó, a fiatalkorú helyes irányú fejlődését és a speciál prevenációs célokat szolgáló külön magatartási szabályok meghatározását megalapozza, támogassa, kiegészítse. Jelenleg az utógondozás körében folynak ilyen jellegű projektek a pártfogó felügyelői szolgálatoknál. Bűnmegelőzési szempontból hatékony eszköz lehet, de bevezetése komolyabb vizsgálatokat igényel.

A „Tett program az áldozatokért és a tettesekért” projekt resztoratív igazságszolgáltatás területén elért

legfontosabb innovációja, amelynek során mind a három megvalósított alprojekt erősíti a resztoratív igazságszolgáltatás elveinek és módszereinek alkalmazását. Válaszában a miniszter kimerítő tájékoztatást nyújtott a „Közérdekű munka büntetés végrehajtásának fejlesztése”, illetve „Az elítéltek többszakaszos, társadalmi és munkaerő-piaci reintegrációja és intenzív utóondozási modelljének kialakítása”, valamint a Közösségi Foglalkoztató fejlesztése alprojektek eredményeiről.

Az utógondozó koordinátorok 2011 februárja óta közel 1300 fogvatartottal kerültek kapcsolatba, akik számára valamivel több, mint 7000 alkalommal nyújtottak különböző segítő szolgáltatást. Különösen értékes eredménynek tartja a minisztérium, hogy 230 fő szerzett képzettséget a program adta lehetőségek kihasználásával.

2011. január 1. és 2012. június 30. között 42 fiatalos és 7 fiatal felnőtt vett részt jótét programban (Miskolci Állatkert és Kultúrpark, Miskolci Vadaspark, Szimbiózis Alapítvány, Állatsegítő Alapítvány számára történt munkavégzés). A programok során erdős területek megtisztítása, növények telepítése, erdőalj tisztítása, kertészeti munkák elvégzése, karbantartás, kaszálás, faültetés, növénytelepítés, kerítéskészítés, kő-zúzalékolás, karácsonyi kulturális műsorban való részvétel valósult meg többek között.

Újszerű resztoratív elem a Családi Döntéshozó Csoportkonferenciák megtartásának lehetősége. E program a fiatalok biztonságát, jólétét érintő döntések meghozatalát, valamint a gyermekvédelmi, támogató szervek és a család közötti párbeszéd megkönnyítését szolgáló konferencia modell. Várható eredménye, hogy a konfliktusok rendezésével aktivizálja az erőforrásokat, mozgósítja a családi és kisközösségi kapcsolatokat, megkönnyíti az intézmények és a család közötti egyeztetést, bevonja a családot a döntéshozatalba, elősegíti az önálló problémamegoldást. A munkatársak képzése (e program elemében 14 fő) 2012 májusában történt meg, így megvalósult programról a minisztérium beszámolni még nem tudott, az szervezés alatt áll. A minisztériumnak a módszer hatékonyságába vetett bizalmát erősíti, hogy a 2009. évben már lehetőség volt arra, hogy azt a pártfogó felügyelők elsajátítsák és a gyakorlatban sikeresen alkalmazzák.

V. A megállapított tényállás az igazságszolgáltatásban dolgozó szakemberek képzése tárgyában¹²

1. A közigazgatási és igazságügyi miniszter *arra a kérdésemre, hogy szükségesnek tartja-e a közvetítői szakmai képzésről és továbbképzésről szóló 63/2009. (XII. 17.) IRM rendeletnek az elmúlt évek tapasztalatai alapján történő módosítását, kiegészítését*, a miniszter arról tájékoztatott, hogy nincs tudomása arról, hogy lenne igény a rendelet módosítására.

Álláspontja szerint az IRM rendelet 3. § (1) bekezdése és 4. § (1) bekezdése alapján a képzés alábbi tartalmi körülrása, illetve annak elsajátítása megfelelő ahhoz, hogy a közvetítő gyermek érintettsége esetén is elláthassa feladatát.

Elmélet:

- a) konfliktuselméleti alapismeretek és készségek,
- b) tárgyalási alapismeretek és készségek,
- c) közvetítői technikai, módszertani ismeretek és készségek,
- d) folyamatvezetési, dinamikai ismeretek és készségek,
- e) kérdezőtechnikai ismeretek és készségek,
- f) különféle konfliktus-szintekhez illeszkedő közvetítői technikai ismeretek és készségek,
- g) problémás szereplők kezelésével kapcsolatos közvetítői technikai ismeretek és készségek,
- h) pszichológiai ismeretek és készségek, valamint
- i) a közvetítői tevékenységre vonatkozó jogszabályi ismeretek.

Gyakorlat:

- a) szimulált esetgyakorlat,
- b) mentorált esetgyakorlat,
- c) esetmegbeszélő csoportban való részvétel,
- d) esettanulmány készítése,
- e) módszer-specifikus szupervízió.

A Minisztérium rendelkezésére álló információk szerint a közvetítői szakmai képzést szervező intézmények jelentős része indít kifejezetten családi, ifjúsági, gyermekközpontú, gyermekvédelmi vagy kamasz mediációs képzést és készségfejlesztő tréninget. A névjegyzékbe bejegyzett közvetítők közel felének szerepel a szakterületei között a családi vitákban történő közvetítés, azon belül is nevesítve p1. a gyermekelhelyezési, kapcsolattartási, gyermekvédelmi ügyeket vagy a szülő-gyermek, iskola-gyermek közötti mediációt.

A gyermekvédelmi szakemberek továbbképzését továbbá jelentős mértékben elő fogja segíteni az *Új Széchenyi Terv* keretében várhatóan idén kiírásra kerülő *Szociális képzések rendszerének modernizációja* című kiemelt projekt.

2. Megkeresésemre az *Országos Bírósági Hivatal* (továbbiakban OBH) *elnöke* az alábbiakról tájékoztatott: a jogászképzés területén alapvetően a bíróképzésre van rálátása, mely a mediációt évek óta kiemelt területként kezeli. A Magyar Igazságügyi Akadémia keretei között 2012 októberében a börtön-mediáció témájában tartanak előadást, de korábban is több képzést, többnapos tréninget szerveztek az alternatív vitarendezés témájában, melyek több esetben gyakorlati blokkot is tartalmaztak.

Az OBH elnöke 2012. június 1.-én jogalkotási javaslattal élt a bírósági közvetítői tevékenység jogi kereteinek

megteremtése érdekében. Ennek megfelelően az Országgyűlés elfogadta a 2012. évi CXVII. törvényt, amely 2012. július 23. napjától lehetőséget biztosít arra, hogy bírósági titkárok közvetítőként kerüljenek kijelölésre és a közvetítésről szóló törvényben meghatározott tevékenységet folytassanak. A bírósági közvetítői szolgáltatás – mint díjmentes és helyben, a bíróságon igénybe vehető alternatív vitarendezési forma – az elnök szerint elsősorban a családjog területén hoz majd érezhető változásokat, emellett csökkenteni a bíróságok ügyterhét, egyúttal a jogviták hatékonyabb megoldását is jelenti majd. Az ügyviteli és eljárási részletszabályok folyamatos kidolgozás alatt állnak, melyről az elnök asszony további tájékoztatást ígért. Az Akadémián büntetőeljárás konferenciát is rendeztek, melynek egyik témája szintén a mediáció.

A mediációhoz kapcsolódó módszertani levélre, iránymutatásra vonatkozó kérdésekre adott válasz szerint, annak kidolgozása csak a jövőben várható. Mivel az alternatív vitarendezés hazai fejlesztését az elnök kiemelten fontos kérdésnek tartja, ezért munkacsoportot hozott létre, amely a mediáció polgári és büntető eljárás keretei között történő alkalmazásának lehetőségeit vizsgálja, a munkacsoport vezetője nagy tapasztalattal rendelkező bíró, de annak szociológus, ügyvéd tagjai is vannak. A munkacsoport foglalkozik jogszabály módosítási javaslatokkal, kísérleti programokkal és mediációs ismeretek terjesztésével és a jövőben iránymutatásokat is kidolgoz majd.

A pártfogó felügyelet és a mediáció kérdése már az OBH gyermekközpontú igazságszolgáltatást kidolgozó szakértői csoportjában is felmerült. Problémaként hangzott el, hogy a pártfogó felügyelet – mint intézkedés, azaz büntetőjogi szankció – nehezen kapcsolható össze az eljárás ítélelhozatal előtti szakaszaival. Mindazonáltal nagy szükség lenne arra, hogy a fiatalok terheltek esetében szakemberek már az eljárás kezdeti szakaszától nyomon követhessék és segíthessék a terhelt beilleszkedését, segíthessenek a bíróságnak a leghatékonyabb szankció kiválasztásában, illetve a közvetítői eljárás elérésében. A szakértői csoport egy átfogó kodifikációs javaslatot is kidolgoz.

A jelenlegi bírósági statisztikai rendszer sajnálatos módon nem teszi lehetővé az adatok olyan szempont szerinti gyűjtését, hogy mikor került egy büntetőügy eredményes közvetítői tevékenység miatt megszüntetésre és mikor más büntetethez vezetett megszüntető okból.

3. Az emberi erőforrások minisztere válaszában kifejtette, hogy egyetért megkeresésében foglalt megállapítással, mely szerint a családjogi viták, különösen a kapcsolattartás szabályozására és végrehajtására irányuló eljárások fokozottan érintik a gyermeki jogokat, valamint hogy a jogszabályi környezet jelenleg alapjaiban biztosítja ezen eljárásokban a gyermeki és ügyféli jogokat.

A mediáció minél szélesebb körben való alkalmazása szempontjából döntő kérdés a szakemberek képzése, továbbképzése. A Gyer. a gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltató tevékenységet ellátó állami és nem állami intézmény fenntartójának feladatává teszi a szakemberek képzéséről, továbbképzéséről való gondoskodást [104.§ (1) bek. j) pont]. A továbbképzésről való gondoskodás formáját a személyes gondoskodást végző személyek továbbképzéséről és a szociális szakvizsgáról szóló 9/2000. (VIII. 4.) SZCSM rendelet határozza meg, amelynek 15. §-a alapján a személyes gondoskodást nyújtó intézmény vezetője éves továbbképzési tervet köteles készíteni. Az éves továbbképzési terv tartalmazza mindazokat a továbbképzéseket, amelyekre az adott évben a munkavállalók jelentkezhetnek. A továbbképzési terv kialakítása során elsősorban az intézmény „szakember-szükségletét”, az intézményben nevelkedő ellátottak személyiségállapotát, szükségleteit veszik figyelembe, de igyekeznek szem előtt tartani a szakemberek érdeklődését, szakmai irányultságát is. A továbbképzési tervben meg kell jelölni a továbbképzésre fordítható forrásokat és azok felosztását. A továbbképzések sikeres elvégzése érdekében a továbbképzésen való részvétel idejére munkaidő-kedvezmény és távolléti díj illeti meg a munkavállalót, továbbá a munkáltató viseli a továbbképzés részvételi díját.

Mediációs és más alternatív konfliktuskezeléssel foglalkozó képzések is bekerülnek a képzési tervekbe. Nagyságrendjüket elsősorban az intézmény által kötelezően ellátandó feladatok köre és az intézmény földrajzi elhelyezkedése határozza meg. A gyermekjóléti szolgáltatót végző gyermekjóléti központoknak az általános szolgáltatási feladatokon túl többek között kapcsolattartási ügyeletet is kell működtetniük. Ezen intézményeknek feladatukból eredően alapvető érdeke, hogy amennyiben az intézmény pénzügyi helyzete azt lehetővé teszi, mediációs vagy más alternatív konfliktuskezeléssel foglalkozó képzést is betervezzenek a továbbképzési tervükbe.

Ugyanez az érdeke a szakellátási feladatokat ellátó területi gyermekvédelmi szakszolgálatoknak, gyermekotthonoknak, lakásotthonoknak a kapcsolattartás zavartalanosságának biztosítása érdekében. Tekintettel arra, hogy az egyes fenntartók állítják össze a továbbképzési tervet, egységes tematikáról, óraszámáról és finanszírozásáról nem lehet beszámolni.

Jelenleg előkészítés alatt áll a TÁMOP 5.4.10-12/1 kiemelt projekt a „Szociális képzések rendszerének modernizációja” címmel. A projekt alapvető céljai között szerepel a jelenlegi szociális, gyermekvédelmi képzési, továbbképzési rendszer megújítása, új képzések, továbbképzések fejlesztése, valamint egy szociális, gyermekvédelmi vezetőképző továbbképzési program kidolgozása, a szakemberek képzésének, továbbképzésének biztosítása. E célok annak érdekében kerültek megfogalmazásra, hogy az érintetteket jól felkészített szakemberek és hosszútávon fenntartható szolgáltató-hálózat fogadja, valamint segítse munkaerőpiaci integrációjukat. Ugyanilyen kiemelt cél a szociális és gyermekvédelmi szemlélet, a szakmai felkészítés modernizációja és a szakmai személyiség kiegészésének megelőzése is.

A projekt egyik célkitűzése a személyes gondoskodást végző személyek továbbképzéséről és a szociális szakvizsgáról szóló 9/2000. (VIII. 4.) SZCSM rendelet által szabályozott szociális továbbképzési rendszer megújítása, melytől a továbbképzési programok területenkénti kiegyenlítődése, valamint több – eddig hiánytémának számító –

továbbképzési program elindítása várható. E körbe beletartozhatnak a mediációs és más alternatív konfliktuskezeléssel foglalkozó továbbképzések is, amennyiben a továbbképzési jegyzékben minősítéssel rendelkező képzések feltérképezését végző szakemberek arra a következtetésre jutnak, hogy kevés az ilyen irányú továbbképzések száma.

A tárca emellett hasznosnak és támogatódnak tartja a jogász képzésben is a mediációval, alternatív konfliktuskezeléssel kapcsolatos ismeretek szerepeltetését. A tantervek összeállítása azonban a felsőoktatási intézményi autonómia körébe tartozik, így arra a minisztériumnak közvetlen ráhatása nincs.

A javítóintézetekben alkalmazott mediációs és alternatív konfliktuskezelési programokra vonatkozóan a miniszter arról tájékoztatott, hogy a javítóintézetekben folyó nevelés célja a fiatalok társadalmi beilleszkedésének elősegítése és a szabadulás utáni bűnismétlés megelőzése minden rendelkezésre álló eszközzel. Az egyéni foglalkozások mellett valamennyi javítóintézetben működnek terápiás csoportfoglalkozások, továbbá a Debreceni Javítóintézet szakvizsgázott drámapedagógus vezetésével drámapályázat is működik. A FICE Nevelőotthonok Nemzetközi Szövetségének Magyarországi Egyesülete, az EMMI Budapesti Javítóintézete és az EMMI Rákospalotai Javítóintézete LÉPÉS-VÁLTÁS című programjával uniós támogatást nyert. A programba bekerült 72 fő javítóintézetben élő fiatal részvételét az intézet pszichológusa, valamint nevelői is támogatták. A Budapesti Javítóintézetből 36 fiú, a Rákospalotai Intézetből 36 lány vesz részt a programban. A projekt célcsoportját - a fiataloknál túl - a Rákospalotai és a Budapesti Javítóintézetekben dolgozó szakemberek nyújtják. Közvetett módon pedig azok a más javítóintézetekben, társintézményekben, társterületen dolgozó szakemberek is a célcsoporthoz tartoznak, akik fiatalok bűnelkövetők integrálásában, az úgynevezett harmadlagos bűnmegelőzésben érintettek, illetve a speciális gyermekotthonok munkatársai, akiknek a prekriminális élethelyzetben lévő gyermek- és fiatalok nevelése során, az elsődleges és másodlagos bűnmegelőzés színterein van szükségük az új módszerek megismerésére. A LÉPÉS-VÁLTÁS című program elő kívánja segíteni, hogy a fiatalok minél hatékonyabb támogatást kapjanak ahhoz, hogy a javítóintézeti nevelés letöltése után beilleszkedhessenek a felnőtt társadalomba.

Ennek érdekében célként fogalmazódtak meg többek között az alábbiak:

- a javítóintézetek re-integrációs, re-szocializációs eszköztárának növelése úgy, hogy az egyéniesítést támogató módszerek, így az egyéni esetkezelés és csoportmódszerek együttes alkalmazása magasabb színvonalon jelenjen meg az intézmény szakmai programjában;
- a programba bevont fiatalok munkaorientációs és kulcsképeség-fejlesztő, kortárs-mediációs és élménypedagógiai foglalkozásokon keresztül olyan tapasztalatokra, ismeretekre tegyenek szert, amelyeket eredményesen tudnak használni konfliktus- és problémahelyzetekben, illetve amikor negatív kortárshatásoknak vannak kitéve;
- a fiataloknak nyíljon lehetőségük megtapasztalni a döntéseik következményeit, az egyes helyzetekben megjelenő érzelmeiket és a cselekedeteiket irányító értékeket;

4. A mediációval, alternatív vitarendezésekkel foglalkozó civil szervezetek tapasztalatai

A szakmai tapasztalatokkal rendelkező civil szervezetek véleménye megismerése céljából tájékoztatást kértem a Kapcsolat Alapítvány, az Országos Mediációs Egyesület, valamint a Család, Gyermek, Ifjúság Kiemelten Közhasznú Egyesület elnökétől, a Partners Hungary ügyvezető igazgatójától.

a.) A Kapcsolat Alapítvány elnöke kifejtette, hogy 40.000 feletti lélekszámú települések gyermekjóléti központjaiban működő „kapcsolattartási ügyelet” néven működő szolgáltatásokra az Alapítvány által kidolgozott szakmai protokoll nem vonatkozik, az ebből eredő szakmai hibák (képzetlen munkatársak, mediáció mellőzése) következtében lebonyolított kapcsolattartások nem segítik a szülő-gyermek kapcsolatot. Az elnök álláspontja szerint azáltal, hogy a mediáció nem kötelező ezeken a kapcsolattartásokon a szülők kezeletlen konfliktusa miatt a gyermek veszélyeztetett helyzete tovább nő. Nehezíti a helyzetet, hogy a gyámhivatalok gyakran nem kezelik partnereként a kapcsolatügyeket, és maguk akarják meghatározni azokat a körülményeket, amelyek a képzett kapcsolatügyi mediátorok kompetenciájába tartoznának. Ezáltal egyszerű végrehajtó szerepbe kényszerítik azokat a gyermekvédelmi gyakorlattal rendelkező szociális munkásokat, pedagógusokat, pszichológusokat, aki mediátorok is egyben. Így elmaradnak az előkészítő beszélgetések, a gyermek érdekét messzemenően figyelembe vevő, a kapcsolattartás minden apró részleteire kiterjedő szülők közötti megállapodások, a szülő-gyermek kapcsolatépítés szintjeinek a figyelembevétele. Az Alapítvány elnökének pozitív tapasztalata van azokban az esetekben, amikor az intézményvezetők, vagy gyámhivatal vezetők is részt vettek a kapcsolatügyi mediátor képzéseken. A képzés után tökéletes partneri kapcsolatok jönnek létre, amelyek megkönnyítik a kapcsolatügyelet működését az adott településen.

Problémát jelent, hogy a kapcsolatügyelet működésére szánt állami támogatás mértéke független a település nagyságától. Így a kisebb települések vállalkoznak kapcsolatügyi szervezésére és működésére, míg a nagyvárosok sokszor nem hívják le a központi támogatást, mert a többszörösét kellene hozzátenniük, ha kapcsolatügyeletet szeretnének működtetni. További gond, hogy 40.000 lélekszám alatti település nem kap állami támogatást, így a gyermek mindkét szülőhöz való jogának érvényesítése sok településen megoldatlan.

A kapcsolatügyi ügyeletnek megfelelő, gyermekbarát környezetet kell biztosítaniuk a találkozásokhoz. Ezzel szemben kevés a megfelelő játékokkal felszerelt gyermekjóléti központ, ahol ezek a kapcsolatügyi ügyelet működnek.

A kapcsolatügyi ügyelet szervezésére vállalkozók nem kapnak megfelelő jogi, szervezési segítséget a helyi, vagy az országos hatóságoktól. Kevés az ide vonatkozó információ, amely a különböző hatósági engedélyek, jogi feltételek

között eligazítást nyújtana. Sokat segítene, ha lennének olyan pályázati kiírások, amelyek támogatnak kapcsolatügyeletek szervezését, a tárgyi és személyi feltételek kialakítását.

Gondot jelent, hogy az *egyházak mereven elzárkóztak a mediációval és a láthatási ügyekkel való foglalkozás elől és nincsenek kapcsolatügyeletet működtető gazdasági társaságok sem*. Így a kapcsolatügyeletek nem érik el azokat a családokat, akiknek nagyobb bizalma lenne az egyház által működtetett, vagy a magánpraxisban található kapcsolatügyeletekhez.

Az elnök hiányolja, hogy az 1990 óta működő kapcsolatügyeleti mediációt szolgáltatást nem nevesíti az Új Polgári Törvénykönyv tervezete, ugyanakkor a kötelező mediáció bevezetése miatt bizakodva várja a Ptk. módosítását. A kötelező mediáció bevezetésétől a közvetítési ügyek számának megemelkedését, a gyermekvédelmi ügyek békésebb rendezését várja. Tapasztalatai szerint jelenleg még nagyon kevesen fordulnak mediátorhoz. Akiknek van pénzük, inkább ügyvédet fogadnak, akiknek nincs, azok nem tudják megfizetni a mediátorok ügyvédinél kisebb óradíját sem. A békés konfliktusmegoldást támogatása érdekében „nép mediátora” intézményének bevezetését javasolja.

Az elnök fontosnak tartaná a gyermekvédelmi szakértői listára való felkerülést egyik feltételét, a *gyermekvédelmi szakvizsga* eltörlését. Ebben az esetben több száz, talán ezer gyermekvédelmi mediátor tudna bejelentkezni. Az ország minden gyermekjóléti szolgálatánál vannak képzett családi mediátorok, de csak azok kerülhetnek fel a konfliktuskezeléssel, mediációval foglalkozó gyermekvédelmi szakértők listájára, akik a gyermekvédelmi szakvizsgát letették.

Az elnök véleménye szerint meg kellene vizsgálni azt is, hogy ki és mennyi *gyakorlat* után indított mediátorképzést. Álláspontja szerint meg kellene szüntetni azt a gyakorlatot, hogy gyermekvédelmi tapasztalat nélkül vállaljon valaki gyermekeket érintő családi konfliktusokban közvetítést.

b.) Az Országos Mediációs Egyesület elnökének véleménye szerint a családi konfliktusok (párkapcsolat, válás, gyermekelhelyezés stb.) terültén a mediáció akkor lehetne sikeresebb, ha az állam a családi viták esetében komolyan venné (nemcsak szavakban) feladatát és a konfliktusok kezelésében segítséget nyújtana a válsághelyzetben lévő családoknak. *Javasolta egy olyan állami finanszírozású konfliktuskezelő szolgálat létrehozását, amelynek igénybevétele a vitában álló feleknek költségmentes.* (Hazánkban már 16 éve működik ilyen, a Munkaügyi Közvetítési és Döntőbírói Szolgálat).

„Az egyik gond, amit most gyámhivatalnokként tapasztalok az, hogy a szülők nem ismerik, nem preferálják, felesleges időhúzásnak tartják a gyermekvédelmi mediációt, így hiába írja elő a Gyer., ez tényleg csak elvi lehetőség marad, a gyakorlatban nem kerül rá sor.” *Problémának látják továbbá, hogy míg a gyámhivatali eljárások költségeit az állam viseli, a gyermekvédelmi közvetítési eljárás önköltséges.* Ezzel szemben a büntetőjogi mediáció is költségmentes. *Javasolták, hogy jogszabályi szinten kellene egyfajta első lépcsőként beiktatni a gyermekvédelmi mediációt, a gyermekvédelmi mediátor, megszólítja a feleket, ha sikeres a mediáció, akkor a megállapodást határozatba foglalhatja a gyámhivatal (jogszabály szerint ez így működik most), ha nincs megállapodás, akkor visszakerül az ügy a gyámhivatalhoz.*

Tapasztalataik szerint a fiatalok esetében az *ügyészségek* ritkán élnek a mediáció lehetőségével, annak ellenére, hogy a prevenció, a bűnmegelőzés, az elkövetők reintegrációja állandó téma a büntetőpolitikában.

Problémának látják, hogy azokban az esetekben, ahol már „látta” *ügyvéd* a családi konfliktust, a két fél a kapcsolattartást leginkább egymás elleni fegyverként használta, ennek okát elsősorban abban látják, hogy az ügyvédek „meg akarnak dolgozni a pénzükért”, az ügyfelük győztes pozícióba juttatása jelenti. Több esetben sikerült a rosszul induló, konfliktusos válási folyamatot békéssé tenni a mediáció során, de ez nem egyszerű feladat, ha a felek már harcban állnak. A teljes egészében mediátori közreműködéssel zajló válások esetében az első pillanattól kezdve a gyermekek vannak a folyamat fókuszában, minden lépés, az egyezés minden eleme figyelembe veszi a gyermekek érdekeit. Tapasztalataik szerint a mediáció során kialakul egy olyan bizalmi viszony, ami lehetővé teszi, hogy az elvált felek utógondozása során a később felmerülő problémákra is találjunk megoldást.

c.) A Partners Hungary Alapítvány 1994-es megalakulása óta foglalkozik mediációval, azóta tekinti küldetésének az alternatív konfliktuskezelési technikák és a mediáció megismertetését és elterjesztését. Mediációval kapcsolatos tapasztalataikat alapvetően két forrásból szerzik, egyrészt 1996 óta részt vesznek a mediátorok, illetve a mediáció iránt érdeklődő szakemberek képzésében (az alapítvány képezte többek között a büntető ügyekben alkalmazható közvetítési eljárás pártfogó mediátorait is), illetve mediációs szolgáltatás nyújt, mely minden érdeklődő számára elérhető.

A mediáció iránt a kezdetektől fogva a legnagyobb érdeklődést a szociális és gyermekvédelmi szakemberek mutatták, munkájuk során nagyon jól tudják használni a módszert a felmerülő konfliktushelyzetek megoldásában.

Az Alapítvány mediációs programjának keretében több mint 1500 szociális szakember vett részt mediációs tréningjeiken, bizonyos helyeken a szolgáltatás kialakításában, biztosításában is együttműködtek a szociális intézmények, gyermekjóléti szolgáltatások szakembereivel.

Tapasztalataik szerint a mediáció elengedhetetlenül szükséges, nagyon hatékony módszer a gyermekeket érintő konfliktusok kezelésében, megoldásában, hiszen a gyermekeket is érintő családi konfliktus során elengedhetetlen a *szülők együttműködése* a probléma kezelése során, legyen szó akár családokról, vagy elvált családokról. Tapasztalataik szerint mediáció nélkül ez az együttműködés nagyon nehezen alakítható ki. Elvált, konfliktusban lévő szülők esetén együttműködési hajlandóság nélkül a bírósági végzés betartása, és így a

gyermekláthatás lebonyolítása az állandó játszmák területe, ahol az érintettek egymás helyzetét igyekeznek nehezíteni, aminek a legnagyobb kárvallottja(i) minden esetben a gyermek(ek). Ezen a helyzeten tud a tapasztalatok szerint a mediáció hatékonyan változtatni. A sikeres megállapodáshoz a szülők *önkéntessége* nagyon fontos elem, azonban a nemzetközi tapasztalatok is azt mutatják, hogy a gyakran a törvények, a *bíróságok által kötelezően előírt* mediáció során is születnek megállapodások. Ezekben az esetekben is önkéntes a megállapodás. A kötelező mediáció esetén alacsonyabb a megállapodások aránya, (a nemzetközi statisztikák szerint 50% körüli), ami még szintén elég magas szám ahhoz, hogy érdemes legyen megfontolni ezt a lehetőséget is. Kötelező mediációhoz viszont elengedhetetlenül szükséges a *megfelelő intézményrendszer, a jól képzett szakemberek, mediátorok* biztosítása. E nélkül a kötelező mediáció éppen az ellenkező hatást éri el, és csak újabb terhet ró mind az intézményekre mind pedig a konfliktus érintettjeire.

A gyermekek idejük jelentős részét *iskolában* töltik, és ott is konfliktusokba kerülnek, konfliktusok érintik őket. Az Alapítvány több kísérleti programot bonyolított le, melyben a mediációt használt a különböző iskolai konfliktusok megoldására.

A büntető ügyekben alkalmazható közvetítői eljárás tapasztalatai is jól mutatják, hogy a mediáció hatékonyan használható fiatalok által elkövetett bűncselekmények esetén is. Manapság, amikor a *büntethetőség korhatárának leszállítása* folyamatosan napirenden van, az Alapítvány elengedhetetlennek tartja, hogy a jogalkotók figyelme kiterjedjen arra is, hogy amikor gyermekek bűncselekmények elkövetőjeként jelennek meg az igazságszolgáltatásban, a *mediációt minden esetben alkalmazzák* a törvény adta keretek között.

A tapasztalatok azt mutatják, hogy a gyermekeket érintő, jellemzően családon belül előforduló *bántalmazások* esetében is nagyon fontos szerepe lehet a mediációnak. Ilyen esetekben véleményük szerint a mediáció *nem helyettesítheti* az egyéb felelősségre vonást és büntetést, azonban a helyzet megértéséhez, feldolgozásához, az elkövető felelősségvállalásához, a további bántalmazás megelőzéséhez fontos segítséget nyújthat. Nagyon körültekintően kell ilyen esetekben eljárni, biztosítani kell a gyermek maximális védelmét (a gyermeknek ilyen esetekben nem kell részt vennie a folyamatban).

d.) A mediatori képzéseket is szervező *CSAGYI elnöke* szerint, a kapcsolattartás szabályozása nem vizsgálható a válás és gyermekelhelyezés szabályozásának kérdései nélkül. Minden szempontból szükséges és hatékony lenne a *mediáció válást megelőző ajánlása, illetve erőteljes szorgalmazása*, és a válás során is a megegyezés nem formális, bírósági úton kívüli lehetőségeinek megerősítése. *Ennek alapvető feltétele, hogy az érintettek és a széles közvélemény ismerje a közvetítés, mediáció lehetőségét*, előnyeit, ismerje fel, hogy pozíciójából fakadóan érhető okoknál fogva „az ügyvéd adott esetben nem a megegyezésben, a nyertes-nyertes (vesztesmentes) megoldásban érdekelt”. A laikus közvélemény mellett a gyermekekkel foglalkozó szakemberek jó minőségű képzésére is nagy szükség lenne, *integrált, közös felkészítésük során* annak bemutatására kellene törekedni, hogy az alternatív vitarendezés nem gyengíti a pozícióikat, hanem hatékonyabbá, eredményessé, gyorsabbá és olcsóbbá teszi a munkájukat. A mediációs eljárás nagyon esetleges ma a láthatások szabályozása esetében, mert a gyámhatóság gyakran nem tudja/akarja azt ajánlani, mivel nem ismer mediátort illetve nem áll ingyenes eljárás, s nem kötelezheti a feleket az igénybevételre. A felek nem értik, miért lenne ez jó, mert a kapcsolat rendezetlen, győzni akarnak, bebizonyítani az „igazukat”.

A pénzbüntetés nem érdemi segítség a láthatás megvalósításához, hiszen ez nem segít megérteni, hogy a lezáratlan felnőtt kapcsolat, sérelem okozza a láthatási problémákat, illetve a megfelelő szakmai segítség hiánya a szülők, gyerekek részére.

A *klasszikus mediáció* csak akkor alkalmazható, ha egyenrangú felekről van szó, akik érdekeik mentén képesek megfelelő megállapodást kötni, ha bántalmazás, az erőviszonyok egyenlőtlensége, kiszolgáltatottság merül fel, akkor *tettes-áldozat mediáció, vagy családi csoportkonferencia a megoldás*, amely technikák védik a gyengébb felet, segítenek a gyermeknek és láthatóvá, feloldhatóvá teszik az ellentmondásokat. Számos nemzetközi kutatás, ajánlás támasztja ezt alá, és vannak sikeres magyarországi esetkezelések is.

Szabályozni kellene a mediációs szolgáltatásokat, a képzés mellett a szupervízió, az egyáltalán elérhető szolgáltatások értékelése elengedhetetlen. A jelenleg működő kapcsolatügyeletek sajnos gyakran jelentős felkészületlenségről és a mediáció teljes félreértéséről tanúskodnak. Tisztázatlan és rendezetlen a finanszírozás kérdése. A nemzetközi gyakorlatban a mediátort vagy a felek fizetik, és olyan alapítványi, gyámhivatali, bírósági forrás áll rendelkezésre, ami a rászorulókat is megfelelő szolgáltatáshoz juttatja. Az utánkövetés és eredményesség mérése, klienselégedettségi vizsgálatok pedig segítik a jogalkalmazót abban, hogy a mediátorok, facilitátorok munkájának színvonalát is mérhetővé tegye.

A *családi mediáció* kötelezővé tétele sok vitát vált ki, vannak országok, ahol ez jogszabályi előírás, ennek nyilvánvaló előfeltétele, hogy kellő ismeret, tájékoztatás és elérhetőség legyen biztosítva, és a felek értsék és érezzék a megállapodás jelentőségét, és ennek hosszútávú alkalmazhatóságát, szemben a bíróság által eldöntött, de nem betartott kérdésekkel.

A *helyreállító igazságszolgáltatás keretében végzett büntetőjogi mediáció* a szakmai érvek ellenére a 2006-os szabályozás értelmében a pártfogókhoz került (Igazságügyi Hivatal), és a lehetőségek mind az elkövetett bűncselekmények, mind pedig a mediációs technikák vonatkozásában nagyon korlátosak, a nemzetközi gyakorlatot figyelembe véve. Az osztrák gyakorlatban pl. a bűncselekmények több mint fele helyreállító tettes-áldozat mediáció keretében rendeződik, és nagyon jók az eredmények. A magyarországi adatok szerint a legalacsonyabb éppen a fiatalok esetében volt ennek a lehetőségnek a kihasználtsága. Ez egyértelműen arra vezethető vissza, hogy a

keretszabályozás bevezetésekor sem az ügyészek, sem a bírók nem részesültek képzésben, megfelelő szakmai tájékoztatásban, a jogalkotó maga sem ösztönözte a technika használatát, az OBH elődjeként működő OIT nem adott ki módszertani levelet sem, nem készült a magyar alapképzés számára szabályozás, tananyag, esetlegesen került be a téma és többnyire csak a továbbképzésekre. Ennek tudható be, hogy ismertsége, elfogadottsága ma is nagyon csekély és főképp értetlenség, elutasítás érzékelhető.

A gyermek- és fiatalok elkövetők esetében szinte kizárólagosan alkalmazhatóvá lehetne tenni e technikák alkalmazását, amihez jól képzett szakemberekre és megfelelő utánkövetésre is szükség van, hogy a kételkedők meggyőzhetőek legyenek, és a szükséges korrekciók végrehajthatók. Az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága, az Európa Tanács és más nemzetközi szervezetek kiemelten támogatják az elterelés, alternatív vitarendezés alkalmazását a punitív, represszív megközelítések helyett.

A közvélemény tájékoztatásának elmaradása, a jó színvonalú felhasználóbarát elkövető- és áldozat tájékoztatók, a civil szervezetek és szakértők bevonásának hiánya minimalizálta a meglévő lehetőségek kihasználását is.

A resztoratív technikák használatának kiemelt jelentősége lenne az iskolákban, drasztikusan csökkenhetne az iskolai erőszak, a gyerekek kizárása, eltanácsolása; nem lenne szükség iskolarendőrségre és más az erőszakot tovább erősíthető technikák alkalmazására, egyben a pedagógusoknak is eszközt teremtene a kortárs és felnőttek által vezetett vitarendezés bevezetése, széleskörű alkalmazása. Ha az iskolai mediáció, konferencia modellek használata elterjedne és általánossá válna, akkor „belenőnének” a gyerekek s fiatalok az erőszakmentes kommunikációs technikák ismeretébe és használatába, ami alapvetően megváltoztatná a konfliktus kezelést, segítene más, távolinak tűnő területek, így pl. a családon belüli erőszak kezelésében is. A jelenlegi helyzetben nincs érdeklődés és motivációja a legtöbb pedagógusnak, iskolavezetőnek e modellek alkalmazására, nem jutalmazza senki a sikeres, de a kirekesztésnél, elutasításnál fáradtságosabb megoldások alkalmazását.

A konferenciamodellek – családi csoport konferencia – a gyermekvédelem és családi konfliktusok, krízisek esetén, így a családon belüli erőszak kezelésére és megoldására alkalmas, olcsó, hatékony és rendkívül eredményes módszerek, nemcsak közvetlen, hanem közvetett hatásait tekintve is. A jelenlegi szabályozás nem ismeri ezt az intézményt, noha a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távollattartásról szóló 2009. évi LXXII. törvényben említésre kerül a családvédelmi koordináció. A távollattartás esetén kiemelkedő a jelentősége, mert abban az időben, amikor az elkövető nem mehet az áldozat közelébe, megszervezhető lenne konferencia, segítve az elkövetőt és áldozatot is abban, hogy értsék mi történt, milyen segítséget kaphatnak, igénybe tudják venni családtagjaik, barátaik támogatását. Ez nem csak biztonságos, eredményes, hanem jóval gyorsabb és olcsóbb beavatkozást tesz lehetővé, a szűkös szolgáltatásokat sokkal jobban lehet célozni. Egyben segíti a felek – és a többi résztvevő képességét a problémák feltárására, megvitatására, megoldások közös megtalálására, az erőforrásaik mobilizálására, a szakemberek és szolgáltatók célirányos és hatékony igénybevételére. Feltétlenül meg kellene próbálni ennek jogszabályba foglalását, támogatását, képzését, finanszírozását, mert a nemzetközi és hazai tapasztalatok szerint a családi konfliktusok nagy része nem kezelhető hatékonyan, ha a felek nem vonhatók be aktívan.

A szakellátásban élő gyerekek bekerülését és kikerülését megelőzően, az elhelyezés eldöntésére ugyancsak jól alkalmazható a családi csoport konferencia, segíti a biztonságos és jó döntést, megerősíti a gyereket, és a családot, ők is aktív résztvevők, nem elszorítottak a döntéseknek.

Kiemelt jelentősége van az erőszakmentes, megállapodáson, kölcsönös elégedettségben alapuló, nyertes-nyertes megállapodások, vitarendezés, büntető-igazságszolgáltatás támogatásának és erősítésének, ezzel is segítve az emberek közötti növekvő feszültség, harag, indulat és sértettség, elégedetlenség, életminőséget javító megoldások felé terelését. A gyerekek számára kiemelkedő jelentőségű az a minta, modell alkotás, hogy a felnőttek miképpen kezelik a konfliktusukat, veszteségeiket, nehézségeket, ebben ezek a módszerek adnak optimális lehetőséget.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének 1) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosára a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az Ajbt. az 1. § (2) bekezdés a) pontja fogalmazza meg a gyermekek jogainak fokozott védelmét, amelyre teljes mandátumom idején kiemelt figyelmet fordítottam. Mindezek alapján tehát megállapítható a megkeresett szervekre kiterjedő vizsgálati hatásköröm.

II. Az érintett alapjogok tekintetében

I. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az

Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.¹³

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Továbbra is irányadó alkotmánybírói tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. *Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.*

II. A gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése deklarálja. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkiel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére.¹⁴ A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében.

Ezt az alaptételt megtaláljuk az ENSZ Gyermek jogairól szóló Egyezményének Preambulumában is, amely rögzíti, hogy a gyermekeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

III. Az ügy érdemében

1. A hatályos jog ugyan törekszik a felek közötti megegyezés fontosságát elismerni, de ennek felhatalmazási és eljárási kérdései jobbra nincsenek kimunkálva. Számos törvény az egyezség, a megegyezés valamilyen formáját ismeri, sőt vannak esetek – így kiváltképpen a munkajog és a fogyasztóvédelem, - ahol a jogalkotó eljutott a részletek kidolgozásáig is, a gyakorlatban az egyezségteremtés lehetősége nem él annyira, amennyire szükség lenne rá. A felek (és a szélesebb közvélemény) nem ismerik kellően vagy egyáltalán a mediáció intézményét és alapvetően bizalmatlanok, éppen a megfelelő közvetítő hiányában, akinek szerepet kétségtelenül alapvetően erősítheti az eljárási keretek tisztázása, esetleg a mediáció lehetőségének – indokolt esetben – jogi követelmény rangjára emelése.¹⁵

„A szemléletváltás eléréséhez, mely növeli a mediáció alkalmazásának arányát és területeit, céltudatos állami szerepvállalás szükséges. (...) szükségesnek látszik a célzott, bírói hatalmi ágat kooperálva mentesítő, bizonyos esetcsoportok vonatkozásában kötelezővé tett permegelőző vagy permegszüntető hatású mediációt előíró tervszerű jogalkotói akarat, melynek nyomai – jogszabály-módosítások formájában – elszórtn már jelenleg is megmutatkoznak.”¹⁶

A Gyer. vonatkozó rendelkezése szerint a gyámhivatalnak, illetve a bíróságnak a kapcsolattartást elsősorban egyezség létrehozásával – tárgyalás megtartásával – kell rendeznie. Az egyezség létrehozása során törekedni kell a felek és a korlátozottan cselekvőképes gyermek közötti megegyezésre.¹⁷

Ha a felek a kapcsolattartás módjában vagy idejében nem tudnak egyezsége jutni, a gyámhivatal felhívja figyelmüket a gyermekvédelmi közvetítői (mediációs) eljárás igénybevételenek a lehetőségére. A közvetítői eljárásra a felek együttes kérelmére vagy a gyámhivatal kezdeményezésére a felek beleegyezésével kerülhet sor.¹⁸ Egyezség hiányában a kapcsolattartásról – a gyermek legjobb érdekét figyelembe véve – a gyámhivatal dönt.

Ha a jogerős határozatban foglaltakat a kapcsolattartásra jogosult, vagy kötelezett nem tartja be a végrehajtásról – kérelemre – a gyámhivatal gondoskodik. A végrehajtási szakaszban is a szülő meggyőzése a cél. A határozott, de emberségesen megválasztott végrehajtási mód segíti elő ezeknek a jogi szempontból egyszerű, de emberi oldalról tekintve nehéz ügyek megoldását.¹⁹

Ha kapcsolattartásra jogosult vagy a kapcsolattartásra kötelezett végrehajtást elrendelő végzésben foglalt kötelezettségének nem tesz eleget – a meghatározott cselekmény végrehajtása esetén igénybe vehető eszközökön túl – a gyámhivatal a gyermekjóléti központ kapcsolatügyeletének, illetve a gyermekjóléti szolgálatnak a közreműködését vagy a védelembe vétel elrendelését kezdeményezheti. Erre akkor van lehetőség, ha a kapcsolattartás gyakorlása konfliktusokkal jár, folyamatosan akadályokba ütközik, illetve a felek között kommunikációs zavarok állnak fenn. A gyámhivatal kezdeményezheti továbbá a gyermekvédelmi közvetítői eljárás igénybevételét.²⁰

Ha a kapcsolattartás szabályozására irányuló eljárás alatt vagy a végrehajtási eljárás során a felek bejelentik a gyermekvédelmi közvetítői eljárás igénybevételére vonatkozó szándékukat, a gyámhivatal tájékoztatást ad

számukra a közvetítői eljárás helyéről, menetéről, és egyidejűleg elrendeli az előtte folyamatban lévő eljárás négy hónapra való felfüggesztését. Ha a közvetítői eljárás 4 hónap alatt nem vezet eredményre, erről a közvetítő tájékoztatja a gyámhivatalt. Ilyen esetben a gyámhivatal az eljárást hivatalból folytatja.

Amennyiben a közvetítői eljárás valamelyik fél együttműködésének hiánya miatt nem vezet eredményre, a másik fél kérelmére a gyámhivatal az eljárást 4 hónapon belül is folytatja.²¹

Az érdemi döntés meghozatalára a kapcsolattartás szabályozása, illetve végrehajtása tárgyában indult eljárásokban egyaránt 30 nap az irányadó ügyintézési határidő. Az eljáró hatóság vezetője az ügyintézési határidőt annak letelte előtt kivételesen indokolt esetben egy alkalommal, legfeljebb harminc a nappal meghosszabbíthatja. A végzésben a határidő-hosszabbítás indokait kifejezetten meg kell jelölni. Az ügyintézési határidőbe az eljárás felfüggesztésének időtartama nem számít be.²²

Az idézett jogszabályi rendelkezések alapján a gyámhivatalnak a kapcsolattartás szabályozás és végrehajtása tárgyában indult eljárás során, a Ket.-ben meghatározott határidőn belül jogvitát kell eldöntenie, illetve – ha az a gyermek legfőbb érdekének megfelel – a kapcsolattartásra jogosult és kötelezett közötti egyezséget kell jóváhagynia. Az eljárás felfüggesztésére csak a gyermekvédelmi közvetítői eljárás igénybevételekor van lehetőség és a 30 napos ügyintézési határidő meghosszabbítása is csak egy alkalommal lehetséges. A felek között elmérgesedett viszony, a közöttük fennálló kibékíthetetlen ellentét jogi eszközökkel többnyire nem oldhatók fel, ezért az eljárások rendkívül hosszú ideig elhúzódhatnak.

A Gyer 30/A. § (1) bekezdése szerint ha a szülők, illetve a jogszabályban meghatározott más kapcsolattartásra jogosultak a kapcsolattartás módjában vagy idejében nem tudnak egyezsége jutni, a gyámhivatal felhívja a feleket a gyermekvédelmi közvetítői (mediációs) eljárás igénybevételének a lehetőségére. Közvetítői eljárás a végrehajtási eljárás során is igénybe vehető. A közvetítői eljárásra a felek együttes kérelmére vagy a gyámhivatal kezdeményezésére a felek beleegyezésével kerülhet sor.

Jelenleg a közvetítői eljárásra vonatkozó tájékoztató felhívás kérdésében nincs egységes gyakorlat. A jogszabály szerint a gyámhivatalnak – egyezségkötés kivételével – a kapcsolattartás szabályozása, újrászabályozása tárgyában indult eljárásokban nem lehetősége, hanem kötelezettsége a mediációs eljárás lehetőségének igénybevételére vonatkozó figyelemfelhívás. Álláspontom szerint azokban az esetekben, amikor az eljárás megindulásakor nem egyértelmű a felek egyezségkötési szándéka, a kapcsolattartás végrehajtás tárgyában folytatott eljárásokban pedig mindig indokolt a közvetítői eljárásról való tájékoztatás megadása.

Megállapítom, hogy a figyelemfelhívás elmaradása visszásságot okoz az Alaptörvény B) cikke (1) bekezdésében rögzített, a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben.

2. Három megye gyámhivatali munkatársai nem ismernek és nem alkalmaznak a mediáción kívül más alternatív konfliktuskezelési módszereket. A fővárosban és további három megyében a munkatársak ismernek alternatív konfliktuskezelési módszereket, de azokat nem alkalmazzák. Az adatszolgáltatók többsége az alternatív konfliktuskezelő módszerek közül az esetmegbeszélést, esetkonferenciát említette. Vannak olyan hatóságok, amelyek az ismert módszereket maguk, vagy a gyermekjóléti szolgálat bevonásával, alkalmazzák. Többségük a segítő szervezetekhez irányítja az ügyfeleket.

A városi gyámhivatalok munkatársai – fővárosban dolgozók kivételével – a mediáció és más alternatív konfliktuskezelési módszerek terén jellemzően nem részesülnek képzésben, de a (lehetőség szerint ingyenes) képzésre jelentős számban igény tartanak.

Többen jelezték a képzés szükségességét, amelynek szervezett hiányát, önképzéssel, szakkönyvek olvasásával, alaptanulmányaikban elsajátítottakkal, valamint a szakmai megbeszélések, esetkonferenciák alkalmával szerzett ismereteik bővítésével igyekeznek autodidakta módon pótolni.

Az ENSZ Gyermekjogi Egyezményének egyik meghatározó alapelve a gyermek mindenképp felett álló érdekének figyelembe vétele (best interest of the child). A gyermek legfőbb érdekének értelmezése vagy az elv használata nem ütközhet egyetlen más, az Egyezmény egyes cikkeiben biztosított joggal sem. A 3. cikk 1. bekezdése hangsúlyozza, hogy a kormányok, illetve a köz- és a magánszervezetek kötelesek megismerni intézkedéseik gyermekekre gyakorolt hatását annak érdekében, hogy a gyermek legfőbb érdeke elsődleges szempont maradjon. Ugyanezen cikk 3. bekezdésében a részes államok kötelezettséget vállaltak a gyermekkel foglalkozó és védelmükre hivatott hivatalokban foglalkoztatottak szakértelmének biztosítására.

A képzés vonatkozásában fontos megjegyezni, hogy jelenleg a jogász egyetemi alapképzésben a mediáció nem jelenik meg. Bár az ügyvédeknek a rá vonatkozó szabályok alapján alapvetően az ügyfelek részére tájékoztatási kötelezettségük van a jogszabályokról, ahogy azt a már idézett tanulmány, valamint a megyei gyámhivataloktól kapott válaszok is tükrözik, a gyakorlatban ez aggályokat vet fel; hiszen egészen addig, amíg a közvetítés nem kötelezően igénybe veendő eljárás, az ügyvédek egy más szakma, más szakember ajánlásában nem érdekeltek, sem anyagi sem szakmai szempontból, sőt konkurenciát látnak benne.²³

Amennyiben az ügyvédek közvetítői ismeretekkel is rendelkeznének, maguk alkalmazhatnák a megfelelő technikákat a felek közötti konfliktusok rendezésére. „Külföldi tapasztalatok szerint azokban a mediációs eljárásokban, ahol az ügyvédek aktívan közreműködnek, a mediációs eljárások magasabb százalékában születik megegyezés.” A jó mediáció tehát a bírók, mediátorok, ügyvédek közös munkája.

Javasolható lenne, hogy a mediátorképzés egyes elemei az állami oktatásban az egyetemi alap- és posztgraduális képzéseken is szerepeljenek. A bíró-, ügyvédképzés és általában a jogászképzés keretében is ez elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogi- és vitakultúra fejlődjön.²⁴

A humánus, gyermek legjobb/ mindenképp felett álló érdekét szem előtt tartó eljárás kétségkívül megkívánja, hogy az ügyintézők ismerjék az alternatív konfliktus kezelési módszereket és azokat – a hatósági eljárással összeegyeztethető módon – alkalmazzák. A gyámhivatali ügyintéző azonban nem veheti át a segítő szakember szerepét. Erre tekintettel elengedhetetlennek tartom a jogalkalmazói és a segítő tevékenység elhatárolása mellett mindkét szakma számára megeremteni a megfelelő képzés lehetőségét.

Jogszály szerint a kapcsolattartás szabályozása, újraszabályozása tárgyában indult eljárásokban a gyámhivatal kötelezettsége a mediációs eljárás lehetőségének igénybevételére vonatkozó figyelemfelhívás. Álláspontom szerint a mediációs és/vagy más alternatív konfliktuskezelési módszerekről a gyámhivatali ügyintéző csak akkor tud teljes körű információt, tájékoztatást adni az ügyfeleknek, ha kellő mélységben ismeri ezen módszerek előnyeit, korlátait. A felek számára többnyire ismeretlen módszer ajánlása akkor járhat eredménnyel, ha az hiteles és minden kérdésre, részletre szükség szerint kiterjed. Ez csak akkor valósulhat meg, ha a gyámhivataloknál olyan ügyintézők foglalkoznak kapcsolattartási ügyekkel, akik mediációs alapképzésen, tréningben vettek részt.²⁵ A hiányos tájékoztatás is okozhatja, hogy a szülők a békés, megegyezésre törekvő, egyértelműen a gyermek legjobb érdekét szolgáló konfliktuskezelési módszerek igénybevétele helyett a hatóság kötelező erejű döntésétől várják a megoldást.

Mindebből következően az igénybe vehető konfliktuskezelési módszerekről való – az ügyintézők ismereteinek hiányára is visszavezethető – tájékoztatás elmaradása állandósítja a gyermeket megillető gondoskodás és védelem jogával összefüggő visszásság bekövetkezésének közvetlen veszélyét.

3. A hazai szabályozás és a nemzetközi dokumentumok egyaránt a gyermeki jogként deklarálják a gyermek különélő szülőjével való kapcsolattartását. A különélő szülőnek nem csupán joga, hanem kötelezettsége is a kapcsolattartás. Vizsgálati tapasztalataim szerint mind a kapcsolattartás szabályozása, mind annak végrehajtása tárgyában indult – olykor éveken át húzódó hatósági – eljárások a gyermeket súlyosan megterhelik. A gyermek a szülei közötti konfliktusokat sokszor szakember segítségével sem tudja feldolgozni, olykor életre szóló pszichés sérüléseket szenved. Fennáll a veszélye annak is, hogy egyik, vagy mindkét szülőjétől elidegenedik.

A hazai és a külföldi szakirodalmi adatok azt bizonyítják, hogy a felek által közösen megfogalmazott egyezségeket nagyobb számban tartják be az érintettek, mint a bírói, gyámhivatali döntéseket.²⁶ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a családi közvetítésről szóló több mint tíz éves (R) 98 1. számú ajánlásának megfelelően az új Ptk. tartalmazza, hogy a bíróság indokolt esetben kötelezheti a szülőket, hogy a szülői felügyelet megfelelő gyakorlása és az ehhez szükséges együttműködésük biztosítása érdekében – ideértve a különélő szülő és a gyermek közötti kapcsolattartást – közvetítői eljárást vegyenek igénybe. Továbbá rendelkezik arról is, hogy a gyámhatóság kérelemre vagy a gyermek érdekében hivatalból, a szülői felügyeletet gyakorló szülő és a gyermekétől különélő szülő közötti megfelelő együttműködés kialakítása, a különélő szülő jogainak biztosítása – ideértve a különélő szülő és a gyermek közötti kapcsolattartást – érdekében a szülők számára közvetítői eljárás igénybevételét rendelheti el.²⁷

Mindezekre tekintettel az új Polgári Törvénykönyv azon javaslatát miszerint a kapcsolattartási ügyekben a bíróság és a gyámhatóság a szülőket kötelezheti a közvetítői eljárás igénybevételére, támogatom.

A Kvtv. gyermek legjobb érdekeit szem előtt tartó részletszabályainak kidolgozása, illetve a közvetítői eljárás végrehajtási rendelet kiadása véleményem szerint indokolt, hiánya visszásságot okoz a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával, valamint a jogállamiság elvével összefüggésben.

4. Az a települési önkormányzat, fővárosban a kerületi önkormányzat, amelynek területén negyvenezernél több állandó lakos él, a megyei jogú város pedig lakosságszámától függetlenül köteles gyermekjóléti központot működtetni. A gyermekjóléti központ speciális szolgáltatásai közé tartozik a kapcsolattartási ügyelet. A kapcsolattartási ügyelet célja a gyermek és a kapcsolattartásra jogosult szülő vagy más kapcsolattartásra jogosult személy számára a találkozásra, együttlétre alkalmas semleges hely biztosítása mellett konfliktuskezelő, segítő szolgáltatás nyújtása, vagy az érintettek kérésére, illetőleg a gyámhivatal kezdeményezésére gyermekvédelmi közvetítői eljárás biztosítása. A kapcsolattartási ügyelet ezen túlmenően önálló szakmai módszertani programmal rendelkező kapcsolatügyeleti szolgáltatást is nyújt.

A kapcsolatügyeleti szolgáltatás a Gyvt. 40. § (4) bekezdése értelmében 2011. december 31-éig térítésmentesen volt igénybe vehető. A Gyvt. hivatkozott rendelkezése 2012. január 1-jétől hatálytalan.

A negyvenezernél kevesebb lakosságszámú, valamint a nem megyei jogú városok tehát nem kötelesek kapcsolattartási ügyeletről, illetve a gyermekvédelmi közvetítői eljárás biztosításáról gondoskodni és az elérhető szolgáltatások ingyenességét sem garantálja már a Gyvt. a közvetítői tevékenységről szóló törvény alapján pedig a közvetítő tevékenységéért díj jár, amelynek összegében a mediátor és az ügyfél szabadon állapodhat meg.

A Gyer. 30/B. § (1) bekezdése szerint, ha a kapcsolattartás szabályozására, vagy végrehajtására irányuló gyámhivatali eljárásban a felek igénybe kívánják venni a gyermekvédelmi közvetítői eljárást a mediátort a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal Országos Gyermekvédelmi Szakértői Névjegyzékébe vagy az igazságügyért felelős miniszter által vezetett közvetítői névjegyzékbe felvett közvetítők közül közösen kell kijelölniük.

Az igazságügyért felelős miniszter által vezetett névjegyzékbe való felvétel feltétele a felsőfokú végzettség és a végzettség megszerzésétől számított – annak megfelelő –, legalább öt éves igazolt szakmai gyakorlat, valamint a közvetítői szakmai képzés elvégzése. *A névjegyzékbe való eljárás díjköteles.*

A gyermekvédelmi szakértői névjegyzékről szóló rendelet szerint a névjegyzékbe való felvételt kérelmezőnek rendelkeznie kell a választott szakterület tekintetében a rendelet 1. számú mellékletében előírt szakképesítéssel, valamint ugyanezen mellékletben a szakterülethez előírt szakvizsgálóval. A szakvizsgálóval egyenértékű, ha a kérelmező szakirányú tudományos fokozattal rendelkezik.

Az NM rendelet 7/B. § (3) bekezdése alapján gyermekvédelmi közvetítést az a személy végezhet, akit a szociális továbbképzések rendszerében minősített konfliktuskezelő vagy mediációs programon kiképeztek, illetve az ilyen program tréner. Kiképzettnek kell tekinteni azt a személyt is, akiről a programot minősítő személy, illetve szervezet igazolja, hogy olyan programon szerzett tanúsítványt, amelyet később, de még e rendelet hatálybalépése előtt minősítettek.

Az NM rendelet szerint gyermekvédelmi közvetítést végezhető személyt a felek a kapcsolattartás szabályozása, vagy végrehajtása tárgyában folyamatban lévő eljárásban azonban nem kérhetnek fel mediátornak, csak az említett névjegyzékekbe felvett szakemberek közül választhatnak.

Ebből következően a mediációs eljárást vállaló feleknek akkor is vállalniuk kell az utazással járó időkiesést és költségeket, ha a lakóhelyükön működő gyermekjóléti szolgálatnál dolgozik képzett mediátor.

Felhívom a figyelmet továbbá arra, hogy az Országos Gyermekvédelmi Szakértői Névjegyzék 350 tagja közül összesen 29 személy esetében van feltüntetve mediátori képesítés.

Megállapítom, hogy az NM rendeletben meghatározott gyermekvédelmi közvetítést folytatható személyek kizárása a kapcsolattartás szabályozására, vagy végrehajtására irányuló gyámhivatali eljárásban igénybe vehető közvetítói eljárásból visszásságot okoz a jogállamiságból eredő jogbiztonsághoz fűződő joggal összefüggésben.

Álláspontom szerint továbbá szükség volna a két minisztérium (KIM, EMMI) kompetenciájába tartozó névjegyzék széles körben való elérhetővé, megismerhetővé tételére, valamint a két névjegyzék közötti szakmai követelményrendszer közelítésére, a szabályozás egységesítésére a hozzáférés érdekében.

5. Ahogy már említettem, a fiatalok büntető-igazságszolgáltatásának alapelve a nemzetközi kötelezettségeknek megfelelően a nevelési eszme érvényesítése, a reintegráció, a speciális prevenció előtérbe helyezése. A fiatalok szabadságvesztése csak végső eszköz lehet, elsődlegesen fontos minden, a közösségben végrehajtható büntetés alkalmazása. A helyreállító szemlélet és a konstruktív konfliktuskezelés eszköztárának alkalmazása a fogvatartottak esetében is hatékony eszköz lehet, de ezen *módszerek alkalmazásának hiányossága, hogy jogszabályi háttérrel nem rendelkezik, így az áldozat és elkövető közötti találkozásra, mediációra a büntetés-végrehajtás keretein belül nincs lehetőség.*

A fogvatartottak közötti konfliktushelyzet feloldására, valamint a tettes-áldozat mediációra jelenleg *jogszabályi háttér hiánya miatt* nincs mód, ehhez szükséges a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet 42. § és 121. §-nak, valamint a büntetés-végrehajtási intézetekben fogvatartottak fegyelmi felelősségéről szóló 11/1996. (X. 15.) IM rendelet módosítása, melyre a későbbiek folyamán a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága javaslatot készít.

A fentiek alapján megállapítom, a jogi szabályozás hiányára vezethető vissza, hogy a resztoratív technikák – nemzetközi és hazai kutatási eredményekre támaszkodóan hatékonyak prognosztizált – alkalmazása elenyésző, ezért feltétlenül támogatom és előremutatónak tartom a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokának a vonatkozó jogszabályok módosítására vonatkozó javaslatát.

6. *Előremutatónak tartom, ezért kiemelem, hogy a büntető ügyekben alkalmazható közvetítói tevékenységről szóló 2006. évi CXXIII. törvény szabályai alapján a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Közigazgatási és Igazságügyi Hivatala (korábban Szolgálat) az Ügymenetmodell egyik elemeként létrehozta a mediációs eljárás (módszertani útmutatót és képzési anyagot is magába foglaló) szunderdjét és a mediátori feladatok ellátására csak a képzési feltételeknek eleget tevő pártfogó felügyelők és a KIMISZ-szel szerződéses jogviszonyban álló ügyvédek jelölhetők ki, akik a mediációs mentori rendszer különböző szintjein továbbképzésben és szupervízióban részesülnek. A büntetőügyi közvetítói eljárás ismertségének növelése érdekében szervezett gyakorlatorientált előadásokat, demonstrációkat, bemutatókat, képzések tartását is pozitív eredményeknek tartom és a továbbiakban is fontosnak tartom ezek folytatását.*

7. *A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáról végrehajtásának a 2012-2014. évekre szóló kormányzati intézkedési terve szerint az emberi erőforrások minisztere és a közigazgatási és igazságügyi miniszter 2013. január 1-jéig kidolgozza a megelőző pártfogás rendszerét. Az intézkedési terv feladatszabása alapján be kell illeszteni a fiatalok pártfogásának intézményét a gyermekvédelem rendszerébe a gyermekkorú és fiatalok szabálysértést, bűncselekményt elkövetők szocializációjának és reszocializációjának elősegítése érdekében.*

Ennek kidolgozását a megelőzés érdekében kiemelten fontosnak tartom és támogatom.

Intézkedéseim

A vizsgálat során feltárt alapjogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni elkerülése érdekében

1. az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem az *emberi erőforrások miniszterét*, fontolja meg

a/ a kapcsolattartási ügyekkel foglalkozó gyámügyi ügyintézők

– (ingyenes) mediációs alapképzésen, továbbképzésen, egyéb szakmai tréningen való részvételre való kötelezésének lehetőségét,

– ehhez kapcsolódóan a számukra elérhető képzések biztosítását,

– valamint a mediáció és más alternatív vitarendezési módokról a közvélemény széles körben történő tájékoztatását;

b/ a gyámhivatalok illetékességi területén működő gyermekjóléti szolgálatok számára

– gyermekvédelmi közvetítést végezhető személy alkalmazásának kötelezővé tételét; valamint,

– ezen mediátorok szolgáltatásai a kapcsolattartás szabályozása, illetve végrehajtása tárgyában folyamatban

lévő gyámhivatali eljárásokban – a felek jövedelmi viszonyai függvényében – akár térítésmentesen is – igénybe vehető legyen.

c/ a gyermekvédelemmel foglalkozó szakemberek, de legalább a jogász alapképzés számára a mediáció és más alternatív vitarendezésekkel kapcsolatos ismeretek beépítését a tematikákba

d/ elegendő gyakorlat kidolgozását arra nézve, hogy az Országos Gyermekvédelmi Szakértői Névjegyzékben szereplő mediátorok mellett, az egyébként igazolt mediátori képesítéssel rendelkező szakemberek közvetítésre való felkérésének lehetősége megtörténhessen, elősegítve a területi esélyegyenlőség csökkentését a szolgáltatáshoz való hozzáférés tekintetében.

e/ a gyermekvédelmi közvetítői eljárás kötelezővé tételét azokban az esetekben, amikor a kapcsolattartásra jogosult felek közötti megegyezés más módon sem várható.

2. Az Ajbt. 37. § alapján *felkérem a belügyminisztert*, hogy – mivel a fogvatartottak közötti konfliktushelyzet feloldására, valamint a tettes-áldozat mediációra a büntetés-végrehajtásból jelenleg jogszabályi háttér hiánya miatt nincs lehetőség – a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága bevonásával kezdeményezze a szükséges jogszabály módosítások kidolgozását.

3. az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem a megyei kormányhivatalok szociális és gyámhivatalainak a vezetőit*, hogy a mulasztásban lévő első fokon eljáró gyámhivatalok figyelmét hívják fel a Gyer. 30/A. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségük teljesítésére, részükre a mediációról történő kellő szakmai tájékoztatás megadása mellett, annak garanciális jelentőségére tekintettel.

4. az Ajbt. 32. § alapján *felkérem az Országos Bírói Hivatal elnökét*, hogy támogassa a mediációhoz kapcsolódó módszertani levél és iránymutatás kidolgozását.

Budapest, 2012. november

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok

1952. évi IV. törvény, a házasságról, a családról és a gyámságról (Csjt.)

92. § (1) A gyermeknek joga, hogy különélő szülőjével személyes és közvetlen kapcsolatot tartson fenn. A gyermekétől különélő szülő joga és kötelessége, hogy gyermekével kapcsolatot tartson fenn, vele rendszeresen érintkezzen (a kapcsolattartás joga). A gyermeket nevelő szülő vagy más személy köteles a zavartalan kapcsolattartást biztosítani.

(2) A szülőnek – kivéve, ha a külön jogszabályban meghatározott ideiglenes megelőző távoltartó határozat, megelőző távoltartó határozat, illetve ha gyermek sérelmére elkövetett cselekmény miatt a büntetőeljárásban elrendelhető távoltartás kényszerintézkedés hatálya alatt áll – joga van gyermekével kapcsolatot tartani akkor is, ha szülői felügyeleti joga szünetel.

1991. évi LXIV. törvény a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló (Gyermekjogi Egyezmény)

3. cikk 1. „A szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenek felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban. ...3. Az Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények, hivatalok és létesítmények működése megfeleljen az illetékes hatóságok által megállapított szabályoknak, különösen a biztonság és az egészség területén, valamint ezek személyzeti létszámával és szakértelmével, továbbá a megfelelő ellenőrzés meglétével kapcsolatban.

9. cikk 3. Az Egyezményben részes államok tiszteletben tartják a mindkét szülőjétől vagy ezek egyikétől külön élő gyermeknek azt a jogát, hogy személyes kapcsolatot és közvetlen érintkezést tarthasson fenn mindkét szülőjével, kivéve, ha ez a gyermek mindenek felett álló érdekeivel ellenkezik.

1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)

7. § (5) A gyermeknek joga van ahhoz, hogy mindkét szülőjével kapcsolatot tartson abban az esetben is, ha a szülők különböző államokban élnek.

40. § (3) Gyermekjóléti központnak minősül az az önálló intézményként, illetve szervezeti és szakmai szempontból önálló intézményegységként működő gyermekjóléti szolgálat, amely az általános szolgáltatási feladatain túl a gyermek családban nevelkedésének elősegítése, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése érdekében a gyermek igényeinek és szükségleteinek megfelelő önálló egyéni és csoportos speciális szolgáltatásokat, programokat nyújt. [gy. [...]] b) kapcsolattartási ügyeletet...[...]] biztosít.

(4) Az (1)-(3) bekezdés szerinti gyermekjóléti szolgáltatás térítésmentes. [hatálytalan 2012. 01. 01-jétől]

94. § (3) Az a települési önkormányzat, fővárosban a kerületi önkormányzat, amelynek területén

d) negyvenezernél több állandó lakos él, az a)-c) pontokban meghatározottak mellett gyermekjóléti központot [40. § (3) bek.] köteles működtetni.

(4) A megyei jogú város lakosságszámtól függetlenül köteles gyermekjóléti központot működtetni.

2002. évi LV. törvény a közvetítői tevékenységről

1. § (1) E törvény célja, hogy elősegítse a természetes személyek és más személyek személyi és vagyoni jogaival kapcsolatban felmerült azon polgári jogviták rendezését, amelyekben a felek rendelkezési jogát törvény nem korlátozza.

2. § A közvetítés e törvény alapján lefolytatott olyan sajátos permegelőző, konfliktuskezelő, vitarendező eljárás, amelynek célja - összhangban az 1. § (1) bekezdésében foglaltakkal - a vitában érdekelt felek kölcsönös megegyezése alapján a vitában nem érintett, harmadik személy (a továbbiakban: közvetítő) bevonása mellett a felek közötti vita rendezésének megoldását tartalmazó írásbeli megállapodás létrehozása.

3. § A közvetítő feladata, hogy a közvetítés során pártatlanul, lelkiismeretesen, legjobb tudása szerint közreműködjön a felek közötti vitát lezáró megállapodás létrehozásában.

4. § (1) Az igazságügyért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) a közvetítőkről és a közvetítőket foglalkoztató jogi személyekről vagy jogi személyiség nélküli gazdasági társaságokról (a továbbiakban: jogi személyekről) közvetítői névjegyzéket (a továbbiakban: névjegyzék) vezet.

5. § (1) A közvetítői tevékenység folytatását a miniszter – a névjegyzékbe való felvétel útján – annak a természetes személynek engedélyezi, aki a) felsőfokú végzettséggel és a végzettség megszerzésétől számított, annak megfelelő legalább ötéves igazolt szakmai gyakorlattal rendelkezik, b) igazolja a miniszter rendeletében meghatározott közvetítői szakmai képzés elvégzését, c) büntetlen előéletű, és nem áll a közvetítői tevékenység folytatását kizáró foglalkozástól eltiltás hatálya alatt, d) nem esik a (2) bekezdésben vagy egyéb jogszabályban foglalt kizáró ok alá.

(3) A névjegyzékbe kérelemre fel kell venni azt a jogi személyt, amelynek a) létesítő okiratában a közvetítői tevékenység feltüntetésre került, és b) van közvetítői tevékenység folytatására feljogosított tagja, vagy munkaviszony, továbbá munkavégzésre irányuló egyéb jogviszony keretében ilyen személyt (a továbbiakban együtt: alkalmazott) foglalkoztat, és ennek az alkalmazottnak közvetítői tevékenysége nem szünetel.

(4) A kérelmező az (1) és (3) bekezdésben foglalt feltételek mellett köteles igazolni a névjegyzékbe történő felvételi eljárás lefolytatásáért megállapított díj megfizetését.

(5) A természetes személy a miniszter rendeletében meghatározott módon köteles igazolni, hogy a közvetítői tevékenységhez szükséges elméleti és gyakorlati ismereteket a közvetítői szakmai képzés elvégzésével elsajátította.

27. § (1) A közvetítő tevékenységéért díj jár és igényt tarthat a felmerült és igazolt költségei megtérítésére, továbbá a díj és költségek előlegezésére is.

(2) Az egyes ügyekben felszámítandó díj összegében a természetes személy vagy jogi személy és a felek szabadon állapodnak meg.

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)

33. § (1) A határozatot, az eljárást megszüntető végzést, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az első fokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését az (5) bekezdésben meghatározott időponttól számított harminc napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. Ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig törvény vagy kormányrendelet állapíthat meg. [...]

(2) Kiskorú ügyfél érdekeinek veszélyeztetettsége esetében, továbbá ha életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet elhárítása indokolja, vagy ha a hatóság ideiglenes biztosítási intézkedést rendelt el, vagy ha a közbiztonság érdekében egyébként szükséges, az ügyet soron kívül kell elintézni.

(3) Ha jogszabály ezt nem zárja ki, az ügyintézési határidőbe nem számít be: a) a hatásköri vagy illetékességi vita egyeztetésének, valamint az eljáró hatóság kijelölésének időtartama, b) a jogsegélyeljárás időtartama, továbbá a 36. § (2) bekezdése alapján adatnak a nyilvántartásból történő beszerzéséhez szükséges idő, c) a hiánypótlásra, illetve a tényállás tisztázásához szükséges adatok közlésére irányuló felhívástól az annak teljesítéséig terjedő idő, d) a szakhatóság eljárásának időtartama, e) az eljárás felfüggesztésének időtartama, f) a 70. § (1) bekezdésében szabályozott eljárás időtartama, g) a hatóság működését legalább egy teljes napra ellehetetlenítő üzemzavar vagy más elháríthatatlan esemény időtartama, h) a kérelem, a döntés és egyéb irat fordításához szükséges idő, j) a szakértői vélemény elkészítésének időtartama, k) a hatósági megkeresés vagy a döntés postára adásának napjától annak kézbesítéséig terjedő időtartam, valamint a hirdetményi, továbbá a kézbesítési meghatalmazott és a kézbesítési ügygondnok útján történő közlés időtartama.

(7) Az eljáró hatóság vezetője – ha azt jogszabály nem zárja ki – az ügyintézési határidőt annak letelte előtt kivételesen indokolt esetben egy alkalommal, legfeljebb harminc, a (2) bekezdésben meghatározott esetekben legfeljebb tizenöt nappal meghosszabbíthatja. A végzésben a határidő-hosszabbítás indokait kifejezetten meg kell jelölni.

149/1997. (IX. 10.) Korm. Rendelet a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (Gyer.)

30. § (1) A gyámhivatal, illetőleg a bíróság a kapcsolattartást elsősorban egyezség létrehozásával - tárgyalás megtartásával - rendezi. [...]

(2) A gyámhivatalnak és a bíróságnak az egyezség létrehozása során törekednie kell a felek és a korlátozottan cselekvőképes gyermek közötti megegyezésre. Nem lehet az egyezséget jóváhagyni, ha az ellen az ítélőképessége birtokában lévő gyermek kifejezetten tiltakozik.

30/A. § (1) Ha a szülők, illetve a 28. § (1) bekezdése szerinti jogosultak a kapcsolattartás módjában vagy idejében nem tudnak egyezsége jutni, a gyámhivatal felhívja a feleket a gyermekvédelmi közvetítői (mediációs) eljárás igénybevitelének a lehetőségére. Közvetítői eljárás a végrehajtási eljárás során is igénybe vehető. A közvetítői eljárásra a felek együttes kérelmére vagy a gyámhivatal kezdeményezésére a felek beleegyezésével kerülhet sor.

(2) Ha a kapcsolattartás szabályozására irányuló eljárás alatt vagy a végrehajtási eljárás során a felek bejelentik a gyermekvédelmi közvetítői eljárás igénybevitelére vonatkozó szándékukat, a gyámhivatal tájékoztatást ad számukra

a közvetítói eljárás helyéről, menetéről, és egyidejűleg elrendeli az előtte folyamatban lévő eljárás négy hónapra történő felfüggesztését.

(3) Ha a közvetítói eljárás 4 hónap alatt nem vezet eredményre, erről a közvetítő tájékoztatja a gyámhivatalt. Ilyen esetben a gyámhivatal az eljárást hivatalból folytatja.

(4) Amennyiben a közvetítói eljárás valamelyik fél együttműködésének hiánya miatt nem vezet eredményre, a másik fél kérelmére a gyámhivatal az eljárást 4 hónapon belül is folytatja.

30/B. § (1) A gyermekvédelmi közvetítói eljárás keretében a felek együttesen jelölik ki a közvetítőt a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal Országos Gyermekvédelmi Szakértői Névjegyzékébe vagy az igazságügyért felelős miniszter által vezetett közvetítói névjegyzékbe felvett közvetítők közül. A névjegyzékek a gyámhivatal, valamint a gyermekjóléti szolgálat hivatali helyiségében is megtekinthetők.

(2) Ha a felek a közvetítő személyében megállapodtak, a gyámhivatal értesíti a közvetítőt a kijelölésről. A közvetítő az értesítéstől számított nyolc napon belül írásban nyilatkozik a kijelölés elfogadásáról vagy visszautasításáról, valamint a kijelölés elfogadása esetén arról is, hogy nem elfogult, illetve vele szemben a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvényben meghatározott kizáró okok nem állnak fenn.

30/C. § (1) A közvetítő a kijelölés elfogadásától számított 15 napon belül a feleket megbeszélésre hívja meg. Az első megbeszélésen a közvetítő tájékoztatja a feleket az eljárás menetéről, annak lényeges elemeiről és a titoktartási kötelezettségről.

(2) A közvetítő a feleket, valamint a 12 éven felüli gyermeket minden esetben meghallgatja, az ítéliképessége birtokában lévő gyermeket pedig csak a felek, illetve a gyámhivatal javaslata esetén hallgatja meg.

(3) Egy ügyben szükség szerint több megbeszélés is tartható.

30/D. § (1) Ha a felek között egyezség jön létre, azt a közvetítő írásba foglalja, melyet a közvetítő és a felek is aláírnak.

(2) A közvetítő az aláírt egyezséget 8 napon belül megküldi a kapcsolattartást szabályozó gyámhivatalnak. A gyámhivatal a felek kérelmére az egyezséget jóváhagyja.

33. § (5) Ha a kapcsolattartásra jogosult vagy a kapcsolattartásra kötelezett a (4) bekezdés szerinti végrehajtást elrendelő végzésben foglalt kötelezettségének nem tesz eleget, a meghatározott cselekmény végrehajtása esetén igénybe vehető eszközökön túl a gyámhivatal kérelemre, a kérelem beérkezését követő naptól számított harminc napon belül végzéssel

a) a gyermekjóléti központ kapcsolatügyeletének, illetve a gyermekjóléti szolgálatnak a közreműködését vagy a védelemben vétel elrendelését kezdeményezheti, ha a kapcsolattartás gyakorlása konfliktusokkal jár, folyamatosan akadályokba ütközik, illetve a felek között kommunikációs zavarok állnak fenn,

b) a gyermekvédelmi közvetítói (mediációs) eljárás igénybevételét kezdeményezheti azzal, hogy amennyiben a felek bejelentik a gyermekvédelmi közvetítói eljárás igénybevételére vonatkozó szándékukat, a 30/A. § (2) bekezdése alapján felfüggeszti a végrehajtási eljárást.

15/1998. (IV. 30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (NM rendelet)

7. § A gyermekjóléti központ a gyermekjóléti szolgáltatás alapfeladatain túl speciális szolgáltatásokat, így utcai és lakótelepi szociális munkát, kapcsolattartási ügyeletet, kórházi szociális munkát és készenléti szolgálatot biztosít.

7/B. § (1) A kapcsolattartási ügyelet célja a gyermek és a kapcsolattartásra jogosult szülő vagy más kapcsolattartásra jogosult személy számára a találkozásra, együttlétre alkalmas semleges hely biztosítása mellett

a) konfliktuskezelő, segítő szolgáltatás nyújtása, vagy b) az érintettek kérésére, illetőleg a gyámhivatal kezdeményezésére gyermekvédelmi közvetítói eljárás (mediáció) biztosítása, melynek célja a felek közötti konfliktusok feloldásának segítése, közöttük a megállapodás létrehozása, és annak mindkét fél részéről történő betartása, vagy

c) önálló szakmai módszertani programmal rendelkező kapcsolatügyi szolgálatok nyújtása,

d) – a felügyelt kapcsolattartást elrendelő szervvel történt előzetes egyeztetést követően – a felügyeletet ellátó szakember biztosítása, vagy más felügyeletet ellátó szakember jelenlétének lehetővé tétele, valamint a felügyelt kapcsolattartáson történekről és a szülő-gyermek kapcsolat alakulásáról a gyámhivatal tájékoztatása.

(2) A kapcsolattartási ügyelet feladatát ellátó intézmény a nevelőszülői hálózat működtetőjével kötött külön megállapodás alapján a szolgáltatást a nevelőszülőnél elhelyezett gyermek és a kapcsolattartásra jogosult vér szerinti szülő vagy más kapcsolattartásra jogosult személy között is biztosíthatja.

(3) A felek – hatósági eljárást mellőző – kezdeményezése esetén gyermekvédelmi közvetítést az a személy végezhet, akit a szociális továbbképzések rendszerében minősített konfliktuskezelő vagy mediációs programon kiképeztek, illetve az ilyen program trénerre. Kiképzettnek kell tekinteni azt a személyt is, akiről a programot minősítő személy, illetve szervezete igazolja, hogy olyan programon szerzett tanúsítványt, amelyet később, de még e rendelet hatálybalépése előtt minősítettek.

25/2009. (XI. 13.) SZMM rendelet az Országos Gyermekvédelmi Szakértői Névjegyzékről és az Országos Szociálpolitikai Szakértői Névjegyzékről (SZMM rendelet)

1 § (2) Az Országos Gyermekvédelmi Szakértői Névjegyzék szakterületei: [...] konfliktuskezelés, gyermekvédelmi közvetítés, mediáció. [...]

2. § (1) A kérelmezőnek rendelkeznie kell a választott szakterület tekintetében az 1. számú mellékletben előírt szakképesítéssel, valamint – a (2)-(4) bekezdés szerinti kivétellel – az 1. számú mellékletben a szakterülethez előírt

szakvizsgával.

(2) A szakvizsgával egyenértékű, ha a kérelmező szakirányú tudományos fokozattal rendelkezik, ideértve – az egyetemi végzettséget igazoló doktori címek kivételével – a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény 149. §-a szerinti doktori címeket.

1. számú melléklet a 25/2009. (XI. 13.) SZMM rendelethez

a) Gyermekjóléti szolgáltatás szakterület

Elfogadható szakképesítés: a 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet 2. számú mellékletében a gyermekjóléti szolgáltatás vezetője, illetve a család gondozó számára előírt szakirányú szakképzettség, illetve szakirányú szakképzettség hiányában elfogadható szakképesítések.

Elfogadható szakvizsga: szociális szakvizsga, jogi szakvizsga, közigazgatási szakvizsga, orvosi szakképesítéssel megszerezhető szakirányú szakképesítés, pedagógus-szakvizsga, szakpszichológusi szakvizsga.

T/7971. törvényjavaslat a Polgári Törvénykönyvről

4:181. § [Közvetítés a szülői felügyelet gyakorlásának rendezése iránti perben]

A bíróság indokolt esetben kötelezheti a szülőket, hogy a szülői felügyelet megfelelő gyakorlása és az ehhez szükséges együttműködésük biztosítása érdekében – ideértve a különélő szülő és a gyermek közötti kapcsolattartást – közvetítői eljárást vegyenek igénybe.

4:186. § [Közvetítés a gyámhatósági eljárásban]

A gyámhatóság, kérelemre vagy a gyermek érdekében hivatalból, a szülői felügyeletet gyakorló szülő és a gyermekétől különélő szülő közötti megfelelő együttműködés kialakítása, a különélő szülő jogainak biztosítása – ideértve a különélő szülő és a gyermek közötti kapcsolattartást – érdekében a szülők számára közvetítői eljárás igénybevételét rendelheti el.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.10.pdf>

² <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/160.htm>

³ Az Országos Módszertani Családsegítő Munkacsoport által 2010. január 27-én elfogadott Módszertani ajánlás az esetmegbeszélés folyamatára vonatkozóan.

⁴ Esetkonferencia a gyakorlatban (Tolna Megye Módszertani Gyermekjóléti Központjának ajánlása, Szekszárd, 2010.)

⁵ Skócia: www.children1st.org.uk; USA: <http://www.americanhumane.org/children/programs/family-group-decision-making/>; Kalifornia állam: <http://www.f2f.ca.gov/team.htm>. Lásd erről még Békés és fájdalommentes megoldások – családsegítő mediációszolgáltatások Magyarországon (tanulmánykötet) (Szerk.: Herczog Mária) kiadó: Család Gyermek Ifjúság Egyesület; Megbékélés és jóvátétel (Szerk.: Herczog Mária); kiadó Család Gyermek Ifjúság Egyesület.

⁶ A kérdéskört elemzem a gyermekjogi projekt keretében folytatott AJB-2324/2012, valamint az AJB-2485/2012. számú vizsgálataimat lezáró jelentéseimben is.

⁷ Felelősségvállalás, kapcsolat és helyreállítás. Szerk: Barabás Tünde-Fellegi Borbála-Windt Szandra. 2011. Budapest. OKRI. 29. oldal.

⁸ A pártfogó felügyelettel, különös tekintettel a fiatalok vonatkozásában, külön foglalkoztam az AJB 2987/2012. számú jelentésben.

⁹ Az összesített adatokat a jelentés 2. számú melléklete tartalmazza

¹⁰ A Heves Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet kezdeményezésére egy város környéki illegális személtelakó felszámolásában segítettek az elítéltek. A 20 fős takarító brigád kíséretéről és szakszerű őrzetéről a munka ideje alatt a büntetés-végrehajtási intézet gondoskodott. A Tolna Megyei Bv. Intézet is bekapcsolódott ebbe a programba, amelynek célja a büntetés-végrehajtási intézet és az elítéltek közösségi szerepvállalásának erősítése; hozzájárulás Szekszárd Város tisztaságának megőrzéséhez, a börtönről kialakult közgondolkodás átalakítása illetve annak bemutatása, hogy börtön is integráns része a város közösségi életének. A fogvatartottak egészséges önértékelésének, környezettudatos gondolkodásának kialakítása, a fogvatartotti reszocializáció elősegítése. A program során a következőket végezték el: a Prantner János utcai Madárbarát Park sétaösvény tükrének kialakítása, és későbbi karbantartása, az UFC pálya lelátójának festése és gyommentesítése, a Kelemen Endre Szakközép Iskola kerítésének festése; 14 m³ illegális hulladék gyűjtése a Csörge- tónál.

¹¹ Ez a magyar vezetés (Foresee) alatt álló nemzetközi konzorcium által végrehajtott európai projekt a mediáció és a többi resztoratív eljárás szerepét és lehetőségét vizsgálja, azonban nem a büntetés kiszabása előtt, hanem börtönkörnyezetben, a súlyos bűncselekmények elkövetőit és áldozatait fókuszba állítva. A legutóbbi két évtizedben a resztoratív igazságszolgáltatás és intézményei széles körben kerültek befogadásra az európai jogrendszerben, és számos projekt vizsgálta hatásukat az áldozatokra, elkövetőkre, és közösségekre. Azonban ezen projektek többsége a resztoratív igazságszolgáltatás ítélethozatal előtti szerepére koncentrált, mint lehetséges elterelő módszerre a kevésbé súlyos bűncselekmények esetében, annak ellenére, hogy kutatások bizonyították, hogy a resztoratív intézmények a súlyos bűncselekmények esetében képesek leginkább pozitív hatásukat kifejteni és látványos eredményt elérni. A projekt az érintett országok kutatói, szakemberei, jogalkotói, bünygyi jogászai bevonásával interszektorális, interkulturális, interdiszciplináris párbeszédet és közös munkát igyekszik létrehozni. A projekt egyaránt magában foglal elméleti és gyakorlati kutatást, valamint helyszíni

vizsgálatokat. Mint az a fentiekben is kifejtésre került, a projekt fő célja feltérképezni a mediáció és a resztoratív gyakorlatok börtönökön belüli alkalmazásának lehetőségét. A további célok között szerepel annak vizsgálata, hogy ezek az eljárások hozzájárulnak-e az áldozatok segítéséhez, az elkövetők felelősségvállalásához, a bv. személyzet és az elítéltek konfliktusainak hatékonyabb feloldásához, és az elítéltek társadalmi reintegrációjához szabadulásuk után. A helyreállító igazságszolgáltatás eszközeinek börtönkörnyezetben történő tesztelése lehetőséget nyújt hatékonyságuk vizsgálatára a legsúlyosabb bűncselekmények esetében is.

¹² A szakemberek képzésének témáját részletesen az AJB-3070/2012. számú, szintén a Gyermekjogi Projekt részét képező jelentésben elemzem.

¹³ Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat

¹⁴ Vö. 21/1996. (V. 17.) AB határozat

¹⁵ Bándi Gyula: A közvetítés (mediáció) jogi szabályozásának továbbfejlesztése Jogtudományi Közlöny 2000./1.

¹⁶ Lsd: A mediáció és a bírósági eljárások kapcsolata Magyarországon. Tanulmány a Mediációs Kísérleti Programról 2010. március 17. Szerkesztette: Fürjes Balázs, Dr. Krémer András, Dr. Somodi Éva 10. oldal

¹⁷ Gyer. 30. § (1) és (2) bek.

¹⁸ Gyer. 30/A. § (1)-(4) bek.

¹⁹ Somfai Balázs: A Kapcsolattartás, mint a gyermek emberi joga hvgorac Lap-és Könyvkiadó Kft. 2008. 149. o.

²⁰ Gyer. 33. § (5) bek.

²¹ 30/A § (2) bek.

²² Ket. 33. § (1). (3) és (7) bek.

²³ Lsd. A mediáció és a bírósági eljárások kapcsolata Magyarországon. Tanulmány a Mediációs Kísérleti Programról 2010. március 17. Szerkesztette: Fürjes Balázs, Dr. Krémer András, Dr. Somodi Éva 51. o.

²⁴ Lsd. A mediáció és a bírósági eljárások kapcsolata Magyarországon. Tanulmány a Mediációs Kísérleti Programról 2010. március 17. Szerkesztette: Fürjes Balázs, Dr. Krémer András, Dr. Somodi Éva 75. o.

²⁵ Somfai Balázs: A Kapcsolattartás, mint a gyermek emberi joga hvgorac Lap-és Könyvkiadó Kft. 2008. 113. o.

²⁶ Somfai Balázs: A Kapcsolattartás, mint a gyermek emberi joga hvgorac Lap-és Könyvkiadó Kft. 2008. 116. o.

²⁷ (<http://www.parlament.hu/irom39/07971/07971.pdf>) T/7971. számú törvényjavaslat a Polgári Törvénykönyvről 4:181. § és 4:186. §

AJB-2987/2012

Fogvatartottak után-követése

Előadók: dr. Berkes Lilla

dr. Horváth-Egri Katalin

dr. Lux Ágnes

Az eljárás megindulása, előzményei

A fogvatartottak alapvető jogainak érvényesülését fókuszpontba állító projekt keretében külön hangsúlyt fektettem annak feltérképezésére, hogy a büntetésüket letöltő elítéltek milyen esélyekkel indulnak a társadalomba való visszailleszkedés terén, milyen ezt segítő, illetve hátráltató tényezőkkel találkoznak. Noha számtalan kérdésre ki lehet térni a témakörben, alapvetően három területet tekintettem át. Ezek: a pártfogó felügyelet és az utógondozás, valamint a munkaerő-piaci lehetőségek kérdése. Ezeken a területeken külön figyelmet szenteltem a fiatalok számára.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a gyermekvédelmi törvény felhatalmazása alapján eddig is védte sajátos eszközeivel a gyermeki jogok érvényesülését. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) azonban már elsődlegesen kiemelt feladatává teszi az alapvető jogok biztosának a gyermekek jogainak védelmét. E gyermekjogi szakombudsmeni teendőket hivatali időm alatt, speciális gyermekjogi projekt keretében látom el. Mindezek alapján 2012-ben az e területet érintő vizsgálataim fókuszába a gyermekbarát központú igazságszolgáltatás egyes kérdéseinek vizsgálatát állítottam, így kiemelten fontosnak tartottam a fiatalok büntetés-végrehajtási intézményből való szabadulását követő utánkövetés vizsgálatát.

Vizsgálatomat az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján, hivatalból rendeltem el.

A vizsgálat során megkerestem a Legfőbb Ügyészséget, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium volt Igazságügyi Szolgálatát (a továbbiakban: KIMISZ), az Emberi Erőforrások Minisztériumát, a Nemzetgazdasági Minisztériumot, a Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetségét, a Vállalkozók Országos Szövetségét, illetve az Országos Kriminológiai Intézetet.

Az érintett alapvető jogok

– A jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]

– Az élethez és az emberi méltósághoz való jog: *„Az emberi méltósághoz való jog sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”* [Alaptörvény II. cikk]

– A munka szabad megválasztásához való jog: *„Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességének és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. Magyarország törekszik megteremteni annak*

feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson” [Alaptörvény XII. cikk (1) és (2) bekezdés]

– Az egyenlő bánásmód követelménye: *„Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.” [Alaptörvény XV. cikk (2) és (4) bekezdés]*

– A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés]*

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény értelmében az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja szerint a közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés d) pontja értelmében a minisztérium, g) pontja értelmében pedig a központi hivatal központi államigazgatási szervek. A pártfogó felügyelői, jogi segítségnyújtási, áldozatsegítési és kárpótlási feladatokat ellátó szervekről szóló 322/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése szerint a KIMISZ központi hivatal. A vizsgálat megindulását követően, a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalról szóló 177/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet 13. § (1) bekezdése értelmében a KIMISZ más szervekkel egyetemben általános jogutódlással történő egyesítés (beolvadás) révén megszűnt, ezzel létrejött a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal, amely az 1. § (1) bekezdése szerint központi hivatal. A Legfőbb Ügyészséget, az Országos Kriminológiai Intézetet, illetve a Vállalkozók Országos Szövetségét, valamint a Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetségét a kérdés átfogó vizsgálata érdekében kértem fel közreműködésre.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény) B) cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy Magyarország független demokratikus jogállam.

Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatban kimondta, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdése „a köztársaság alapértékeit nyilvánítja ki: a függetlenséget, a demokráciát és a jogállamiságot. A jogállamiság elvét az alaptörvény további rendelkezései részletezik, e szabályok ugyanakkor nem töltik ki teljes egészében ezen alapértékek tartalmát, ezért a jogállam fogalom értelmezése az Alkotmánybíróság egyik fontos feladata. [...] Noha az Alkotmánybíróság a jogszabályok alkotmányossági felülvizsgálata során a vizsgált rendelkezésnek elsősorban az Alkotmány valamely konkrét rendelkezésével való összhangját vizsgálja, ez nem jelenti azt, hogy az általános rendelkezéseket formális deklarációnak tekinti, s az alapelveknek pusztán kiegészítő, másodlagos szerepet szánna. Az Alkotmányban tételesen szereplő jogállam alapértékének sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét.” (ABH 1992, 59, 64-65.)

Az Alkotmánybíróság a későbbiek során több határozatában is kiemelte, hogy a bűnmegelőzés a jogállamiságból levezethető alkotmányos cél. A 20/1997. (III. 19.) AB határozatban úgy foglalt állást, hogy a bűncselekmény megvalósulása, illetőleg az arra való felhívás megelőzéséhez fontos állami, társadalmi és egyéni érdek fűződik. Ennek alapján nem állapította meg annak alkotmányellenességét, hogy az ügyész indítványára a bíróság az olyan sajtótermék vagy sajtóterméknek nem minősülő nyilvános közlését megtiltsa, illetőleg az ügyész a közlést felfüggeszse, amelyben bűncselekmény vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívás valósul meg (ABH 1997, 85., 92.). Ugyanitt emelte ki azt is, hogy a bűnmegelőzés eredményességének fokozása közérdek.

Hasonlóképpen, a pénzmosás megakadályozása és a banktitok kapcsán is a jogállamiságból levezethető alkotmányos célként ismerte el a bűnmegelőzés érdekét (24/1998. (VI. 9.) AB határozat, ABH 1998, 191., 195.). Az Alkotmánybíróság egyszersmind azt is megállapította, hogy a bűnmegelőzési érdek olyan alkotmányos cél, amelynek biztosítása érdekében még egyes alapjogok korlátozása sem zárható ki. Minden esetben hangsúlyozta ugyanakkor, hogy ezen alkotmányos cél megvalósítása érdekében sem adható fel a jogállamiság, a jogbiztonság követelményrendszerre és az állam szervei nem kaphatnak túl széles, bizonytalan tartalmú felhatalmazásokat az általános, elvont értelemben vett bűnmegelőzés érdekében [47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525., 533.]. A bűnmegelőzés, mint alkotmányos cél megköveteli a közrend, közbiztonság védelmében eljáró szervek együttműködését. [47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525., 539.].

Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság „az állam [...] kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák

egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetők a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények” [9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 53., 65.]. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376., 383.].

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.

A munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jog nem garantál alanyi jogot meghatározott foglalkozás folytatásához, tevékenység végzéséhez [327/B/1992. AB határozat, ABH 1995, 604.] A munka és foglalkozás szabad megválasztásához való jog az alanyi jogokra jellemző módon kikényszeríthető, ettől azonban meg kell különböztetni a munkához való jogot, mint szociális jogot, s annak intézményi oldalát, az állam kötelezettségét megfelelő foglalkoztatáspolitikára [21/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 117., 120-121.]. Az Alkotmánybíróság – főként a kedvezmények és mentességek alkotmányossági megítélése során – több ízben hangsúlyozta, hogy az államnak a gazdaságpolitikai, foglalkoztatáspolitikai és szociálpolitikai kérdésekben viszonylag nagy szabadsága van. E széleskörű mérlegelési jog alapján az állam nemcsak az Alkotmányból közvetlenül levezethető célkitűzéseit valósíthatja meg, hanem ezen túlmenően érvényre juttathat az Alkotmányból közvetlenül nem következő, esetenként rövidtávra irányadó célkitűzéseket is. [61/1992. (XI.20.) AB határozat, ABH 1992, 280., 281.]

A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként – egyenlő méltóságú személyként – kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. Fontos hangsúlyozni, hogy a jogegyenlőség megteremtése, az egyenlő méltóságú személyként kezelés biztosítása elsődleges állami kötelezettség, míg az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít. Ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendő és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. A speciális, objektíve hátrányos helyzetben lévő jogalanyok számára ugyanis csak az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó állami kötelezettségvállalás, többletjogok biztosítása teremthet lehetőséget az egyenlő esélyekre.

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát, e szerint „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” Amint azt az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette: „A gyermek ember, akit minden olyan alkotmányos alapvető jog megillet, mint mindenki más, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté válásához. Ezért az Alkotmány 67. § (1) bekezdése a gyermek alapvető jogairól szól, egyidejűleg a család (szülők) az állam és a társadalom kötelezettségét megszabva” (995/B/1990. AB határozat, ABH 1990., 515., 524.). A testület arra is rámutatott, hogy a felhívott alapjog és az Alkotmány 16. §-a (az ifjúság érdekeinek védelme) együttesen értelmezendő, amiből az következik, hogy a gyermekről való gondoskodás komplex feladat. (1091/B/1999. ABH 2002., 1081., 1085.)

A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Ez az alaptétel megtalálható az ENSZ Gyermek jogairól szóló 1989. november 20-án született Egyezménynek preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

3. A vizsgálat érdeme tekintetében

A büntetésüket letöltő elítéltek társadalomba való visszaailleszkedésének elősegítése a humánumon túl, – bűnmegelőzési szempontból – fontos érdeke az államnak és a társadalomnak is. Ez aktív magatartást, és bizonyos áldozatok meghozatalát követeli mindkét oldalról a közrend és a közbiztonság biztosítása érdekében. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a bűnmegelőzés alkotmányos cél, amely levezethető a jogállamiság elvéből. Ebből egyértelműen levonható az a következtetés, hogy egy jogállamban az államnak tennie kell a bűnmegelőzésért és az elkövetők ismételt bűnelkövetése ellen. Az eszközöket az állam szabadon választja meg, de tevékenysége semmiképpen sem merülhet ki a büntetőpolitika szigorításában, a bűnelkövetők társadalomból való kitaszításában, legtöbbször ugyanis hosszabb vagy rövidebb idő múlva szabadulnak, és mint tapasztalható, segítség nélkül, önerőből egyedül képtelenek a társadalom tevékeny és hasznos tagjaivá válni. Az állam nem tekinthet el ettől a kötelezettségétől, nem támaszkodhat kizárólag a civil szervezetek tevékenységére, a feladat ugyanis komplex és annak alkotmányos kötöttsége miatt az állam nem vonulhat háttérbe.

A szabadulás utáni körülmények az elítélt jövőjét erősen determinálják. Az elítéltek - különösen azok, akik hosszútartamú szabadságvesztésből szabadultak- segítségre szorulnak a prizonizációs ártalmak, az elzárás miatti anyagi-szellemi hátrányok, a társadalmi elítéltek miatt. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy az elkövetők jelentős része eleve rosszul szocializált: az alacsony iskolai végzettség, a munkanélküliség, a lakáshelyzet, az alkoholizmus, a biztos családi háttér hiánya, a baráti csoportosulás hozzájárul a(z) ismételt) bűnelkövetéshez, ráadásul e tényezők gyakran együtt jelennek meg. A szabadságvesztés-büntetés következtében még azok is, akik korábban nem voltak feltétlenül hátrányos helyzetben, szabadulásukkor komoly problémákba ütköznek. Büntetésük letöltése ideje alatt ugyanis sok esetben felbomlanak korábbi társadalmi kapcsolataik, melyek helyét a fogvatartott társakkal való kapcsolat veszi át. A jelenlegi gazdasági helyzet sem segíti elő többek esetében a normakövető magatartást. Az ismételt bűnelkövetők esetében a többszöri elkövetés arról tanúskodik, hogy vagy a büntetés volt hatástalan, vagy a büntetés utáni viszonyok maradtak kriminogén jellegűek. Általános következtetéseket nehéz levonni, az azonban a kriminológiai szakirodalmat olvasva megállapítható, hogy a visszaesők jelentős része a vagyon elleni bűncselekmények elkövetéséért elítéltek közül kerül ki, míg a közlekedési bűncselekményeket elkövetők túlnyomó többsége büntetlen előéletű.

Vizsgálatom elsődleges célja annak feltárása volt, hogy milyen lehetőségeket kínál az állam az említett csoport számára, milyen eszközökkel igyekszik elősegíteni társadalmi visszailleszkedésüket. Vizsgálatom fókuszpontjába – amint már említettem - a *pártfogó felügyeletet és az utógondozást, illetve a munkaerő-piaci lehetőségeket állítottam, külön figyelmet szentelve a fiatalok számára.*

A kriminológiai szakirodalom különbséget tesz alkalmi, karrier és krónikus elkövetők fogalma között és ezeken belül is különböztet a kisebb súlyú vétségeket és a veszélyes, súlyos bűntetteket elkövetők csoportjai között. Visszaesőnek azt a bűnismétlőt tekintik, aki konok bűnözői tulajdonságokkal rendelkezik, akinek újabb bűncselekménye a cselekmény motívuma, célja, elkövetési körülménye szempontjából hasonló, mint az előzőleg elkövetett bűncselekményé. Megállapítható, hogy az ismételt bűnelkövetés, illetve a visszaesés száma folyamatosan növekszik. A családi állapotot tekintve legmagasabb a kriminalitás a hajadonok, a nőtlenek, az elváltak és a különváltan élők körében. A bűnelkövetés és különösen az ismételt elkövetés szoros kapcsolatot mutat az alacsonyabb iskolai végzettséggel is. A visszaesők magatartását három alapvető tényező determinálja: a személyiség, a pszichés sajátosságok rendszere és állapota, a biológiai adottságok és sajátosságok, illetve a környezeti tényezők, ezen belül is elsősorban a társadalmi viszonyok. A visszaesés okait e tényezők között, ezek kölcsönhatásában kell keresni. A statisztikai adatok és kutatási eredmények azt mutatják, hogy a visszaesők bűnözése szoros kapcsolatban van a fiatalkorban elkövetett bűncselekményekkel, a bűnözői pályafutás nagyon gyakran a fiatalkorban, vagy a gyermekkorban kezdődik. Az első bűntény elkövetése sok esetben a bűnöző életmód megalapozójává válik, a fiatalkorban elkezdődő bűnözői karrier később, különösen idősebb korban pedig már aligha állítható meg vagy fordítható vissza.

Előzőeken túl a halmozottan hátrányos társadalmi helyzet is szoros kapcsolatot mutat a bűnözéssel. A pártfogoltak közel fele három vagy több hátrányos faktor (alacsony iskolai végzettség, alacsony jövedelem, szakképzettség hiánya, magas gyermeklétszám, alkoholizmus stb.) szerint hátrányos helyzetű. Igen gyakran jelenik meg együtt a büntettség, az alkoholizmus, az alacsony iskolai végzettség, a segédmunka vagy munkanélküliség és a hátrányos lakáshelyzet, mint hátrányos faktor. Látható azonban az is, hogy a családon belüli négy vagy több gyermek léte a jelenlegi társadalmi feltételek mellett olyan szociális faktor, amely rendszerint együtt jár az alacsony végzettséggel, jövedelemmel, és ezekkel együtt olyan létformát alkot, amely nagy arányban szüli a bűnözést. Több kutatás is arra mutat rá ezzel összefüggésben, hogy a fiatalok elkövetők 80%-a hátrányos helyzetű családokból kerül ki. Külön problémát jelent az alacsony iskolai végzettség: ha a tudás megszerzése terén jelentős esélyegyenlőtlenség mutatkozik, akkor a hátrányos helyzet szükségképpen újratermelődik. Ha a társadalomban nincs meg a megfelelő érdekelttség a nagyobb tudás megszerzése iránt, ha a tudás kellő anyagi és erkölcsi elismerése hiányzik, konzerválódnak a helytelen tradíciók. A szakemberek önmagában a büntetett előéletet nem tekintik hátrányos tényezőnek, de a visszaesést már igen. Ez a lényeges különbség a visszaesők, különösen a többszörös visszaesők életmódjában. A többszöri szabadságvesztés-büntetés következtében a korábbi pozitív társadalmi kapcsolatok fellazulnak, vagy eltűnnek, az elmagányosodás, a bűnelkövető társakkal való kapcsolat válik jellemzővé. A pártfogoltak körében végzett vizsgálatok rámutattak, hogy a visszaesők egy része korábban nem volt hátrányos helyzetben, csak később, igen gyakran csak az első bűncselekmény elkövetését követően vált hátrányos, halmozottan hátrányos helyzetűvé.¹

A bűncselekmény elkövetéséhez vezető okok rendszerét az alábbi táblázat szemlélteti:²

Szubjektív okok	Objektív okok	
	Aktuálisan ható, krízis jellegű objektív okok	Múltbeli vagy hosszantartó objektív okok (eredeti)
kóros elmeállapot; erős felindulás; bosszú, féltékenység; agresszivitás; a bűncselekménnyel kapcsolatos téves, helytelen nézetek; társadalomellenes tudati beállítottság; a cselekmény társadalom-ellenességének fel nem ismerése, bűnözői létezési szemlélet; anyagi	családi probléma; lakóhelyi konfliktus; rossz baráti környezet; munkahelyi, munkával	alacsony jövedelem; rossz lakáshelyzet; négy vagy több gyermek a családban; dezorganizált családi élet; kimaradás az iskolából; osztályismétlés,

haszonszerzés; önző szemlélet; szexuális vágy, kalandvágy; egyéb vágy, szenvedély; mánkézés; felbujtás; félelem; csábítás; befolyásolhatóság; ellenséges politikai beállítottság; járművezetői gyakorlat hiánya; fáradtság, kialvatlanság; forgalmi viszonyok hibás értékelése; figyelmetlenség; fegyelmezetlenség; rosszullet; iszákos életmód; munkakerülő életmód; kábítószer-függőség; egyéb.	kapcsolatos gond; iskolai konfliktus; átmeneti pénzzavar; más bűncselekmény leplezése; egyéb.	bukás; gyenge tanulmányi eredmény; durva szülői (nevelői) bánásmód; helytelen szülői (nevelői) nevelés; alkoholista családi környezet; bűnöző családi környezet; egyéb.
---	---	---

„A reintegráció módszereinek keresése során felmerül a kérdés, hogy milyen is az a társadalom, ahová integrálni akarjuk a bűnelkövetőket? Ha a társadalmi integráció főbb irányait vizsgáljuk, látjuk, hogy ezek éppen azokhoz a társadalmi intézményekhez kapcsolódnak, amelyek felbomlására vagy gyökeres átalakulására a társadalomtudományok régóta figyelmeztetnek. (...) Az ipari társadalom szociális szövődését az osztályhelyzet, a hivatás, a kiscsalád, a nemi szerepek alkotják, ezek azonban a késő modernitásban szétfűződnek. A kereső munka szabványosított rendszere felbomlik, az élethossziglani egész napos munka normája megdő, általánossá válik a foglalkoztatási bizonytalanság, új kockázatokkal teli foglalkoztatottsági módok jönnek létre. A munkaerőpiacot a rugalmas, plurális alulfoglalkoztatottság jellemzi, és egyúttal a tömeges munkanélküliség, amely az individualizációnak köszönhetően már nem osztály- vagy marginális csoporthelyzet, hanem egyéni kudarc és probléma. (...) Az oktatás már nem garantálja a munkaerőpiacon való elhelyezkedés biztos esélyét, viszont nélkülözhetetlen az álláskereséshez. Az iskolai végzettség tehát egyre kevésbé elégséges, egyúttal viszont egyre szükségesebb. A legesélytelenebbek azok, akik csak az általános iskolát végzik el.”³

Súlyos problémát jelent, hogy a családi kapcsolatok a modernizáció során megváltoznak, „az élethossziglani egységes család – ahogy az élethossziglani munka – megszűnik az emberi élet alapkövének lenni, (...) az együttélés új formái jelennek meg.”⁴ A társadalmi befogadást ezen túl nehezíti a befogadó közeg ellenállása, az állami intézmények sok esetben rugalmatlansága, amelyek nincsenek tekintettel a társadalom előzőekben vázolt változására és még a régi kategóriákban gondolkodnak: az általuk elképzelt „normális” életút olyan elemekből áll, amelyek már felbomlóban vannak és ennek megfelelően eszközeiket is ezekhez a kategóriákhoz igazítják.⁵

A Legfőbb Ügyész a részemre küldött tájékoztatásában reszocializációs törekvések ellen ható tényezők között nevesítette az alacsony, vagy nem piacképes képzettséget, az intoleráns társadalmi környezetet, a börtönből szabadultakkal szemben megnyilvánuló előítéletességet, illetve a munkaerő piaci helyzetet. Kiemelte, hogy a családi kapcsolatok hiánya, a hozzátartozói-, baráti környezet visszahúzó ereje, a börtönben megismert negatív minták követése az intézményrendszer által nehezen korrigálható hátrányt jelent. Különösen megnehezíti a beilleszkedést a lakhatási feltételek teljes hiánya vagy azok igen alacsony színvonala, a szabadult elítéltek számára adható társadalombiztosítási juttatások korlátozottsága, végül a személyes okmányok pótlásához szükséges anyagi fedezet hiánya és az ügyintézésben való járatlanság.

Az említettekre is tekintettel a bűnmegelőzés terén a szakirodalom rövid-, közép- és hosszútávban gondolkodik, és a következő beavatkozási területeken tartja szükségesnek a továbblépést:

– nevelés, különösen a családi és iskolai, mindenekelőtt az alapfokú nevelés hatékonyabbá tétele, a felelősségteljes magatartás begyakorlata, felnőttkorban a társadalmi követelmények és kötelezettségek tudatosítása,

– a büntetőjogon kívüli, kisebb súlyú normasértések következetes értékelése, a felelősség fokozása,

– a társadalom és az állam elítélteknek való fokozott segítségnyújtása, különösen azoknak, akik ezt igénylik, a közbiztonságnak, közrendnek ugyanis ára van, amit a lakosságnak kell megfizetnie, továbbá fontos az elítéltekkel szembeni előítéletesség csökkentése is, hiszen az elítéltek nagy többsége őszintén keresi a társadalmi beilleszkedés lehetőségeit,

– a normakövető magatartások fokozott elismerése, amelynek nemcsak a különleges, hanem az átlagos magatartásokra is ki kell terjednie, pozitív megerősítést kell nyújtania.⁶

3.1. Nemzetközi keretrendszer

A nemzetközi keretek körében különösen a fiatalokékat érintő dokumentumokat érdemes kiemelni.

Számos garanciális rendelkezés, az ENSZ és az Európa Tanács keretei között kialakított jogintézmények hivatottak biztosítani azon alapelvek érvényesülését, miszerint a fiatalok ne csak kötelezettségekkel terheltek, hanem jogokkal felruházott alanyai legyenek az igazságszolgáltatásnak. Mérföldkőnek tekinthető az ENSZ Közgyűlésének 1985. november 29-i ülésén, a 40/33/1985. számú határozattal elfogadott, a fiatalokékat igazságszolgáltatására vonatkozó minimum szabályok („Pekingi szabályok”); valamint fontos ehelyütt is hivatkozni az 1990-ben elfogadott, a szabadságelvonás alatt álló fiatalokékat védelméről szóló ún. *Rijadi Irányelvekre*, és a szintén 1990-ben elfogadott, a szabadságelvonás alatt álló fiatalokékat védelméről szóló ún. *Havannai Szabályokra*.

1. A gyermekjogok nemzetközi keretrendszerének alapjául szolgáló, az 1989. november 20-án elfogadott ENSZ *Gyermek jogairól szóló Egyezmény* 1. cikkének megfelelően, minden 18 év alatti személy gyermeknek számít, akit különös védelem és speciális garanciák illetnek meg, kivétel nélkül minden esetben.

Fontos megemlíteni a 3. cikk rendelkezéseit is, amely kimondja, hogy „a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben *elsősorban a gyermek mindenekfelett álló érdekét veszik figyelembe.*

Kifejezetten a fiatalkorúak igazságszolgáltatására vonatkozik a meglehetősen részletes 40. cikk, amely úgy rendelkezik, hogy „1. Az Egyezményben részes államok elismerik a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított, vádolt vagy *abban bűnösnek nyilvánított* gyermeknek *olyan bánásmódhoz való jogát, amely előmozdítja a személyiség méltósága és értéke iránti érzékének fejlesztését, erősíti a mások emberi jogai és alapvető szabadságai iránti tiszteletét, és amely figyelembe veszi korát, valamint a társadalomba való beilleszkedése és abban építő jellegű részvétele elősegítésének szükségességét.*”

Ennek következetes végrehajtásának elősegítésére dolgozta ki az ENSZ Gyermekjogi Bizottsága 2007-ben, 10. számú Általános Észrevételeit, amelyben ismételt felszólítja a Részes Államokat, hogy dolgozzanak ki egy, az Egyezmény szellemiségével megegyező, átfogó igazságszolgáltatási rendszert a fiatalkorúak számára, kiemelt helyet szentelve a fiatalkorúak bűnmegelőzése kérdésének, valamint ehhez szorosán kapcsolódva az alternatív intézkedések előtérbe helyezésének is. Az Egyezmény 40. cikkéhez kapcsolódó 13. - az emberi méltóság alapelvét részletező - pontban kiemelik a gyermek korát figyelembe vevő bánásmód általános követelményét, s az eljárás egésze alatt szem előtt tartandó elvárást, amely a gyermek reintegrációjának elősegítésére vonatkozik annak érdekében, hogy a későbbiekben a társadalom alkotó tagjává váljon.

A Bizottság teljes mértékben támogatja a Rijadi Irányelveket, és egyetért azzal, hogy elsősorban a megelőző programok támogatandók, az eredményes (re)szocializáció érdekében, és a valamennyi gyermeket megillető (re)integráció elérésében. Ez a család, a kisközösség, a kortárs csoportok, az iskolák és szakképző intézmények, végül a munka világához vezető intézmények bevonását és támogatását is igényli. A megelőző programoknak - többek között - elsősorban

- a különösen védtelen, rászoruló családok támogatására (ideértve a tanácsadást, tájékoztatást a "pozitív szülőségről")
- az iskolák bevonására, amellyel az alapvető jogok és kötelezettségekről való tájékoztatást már kiskorban biztosítani lehet,
- a veszélyeztetett gyermekek speciális gondoskodásának és védelmének kiterjesztésére, valamint
- a közösségi segítségnyújtás formáinak megerősítésére kell fókuszálni.

A fentiek mellett a Bizottság kiemeli egy nagyon fontos elemet a büntetés célja vonatkozásában. Ez a következő: a jogsértésre adott reakciónak a cselekmény körülményei és súlya mellett minden esetben arányban kell állnia - többek között - a gyermek korával, körülményeivel és szükségleteivel, emellett *figyelembe kell venni a társadalom különböző, különösen a hosszú távú érdekeit.*

A *Pekingi Szabályok* olyan általános elveket rögzítenek, mint a fiatalkorúak jólétének elősegítése, a jogi beavatkozások csökkentése - az alternatív szankciók, a bírói útról való elterelés szélesebb körű és a szabadságvesztés büntetés ultima ratio jellegű alkalmazása érdekében -, a tisztességes, egyenlő és humánus bánásmód érvényesítése, az emberi méltósághoz és személyi biztonsághoz fűződő jogok tiszteletben tartása. Az elsődleges prevenció körében olyan társadalmi feltételeket és infrastrukturális háttérrel kell kialakítani, amely biztosítja a fiatalkorúak anyagi és szellemi jólétét. *Biztosítani kell a szocializációs helyszínek, például a család, az iskola megfelelő működési feltételeit, mert leginkább ebben az életszakaszban fogékonyak a fiatalok a deviáns viselkedésminták eltanulására.* A megfelelő szocializáció és szociálpolitika azonban a minimumra csökkentheti a bűnelkövetést és a fiatalkorúak igazságszolgáltatási rendszerének beavatkozását „és így csökkenti azt az ártalmat, amit a beavatkozás okozhat.”

A dokumentum az intézményi elhelyezés körülményeivel és az ehhez kapcsolódó elvárásokkal foglalkozó 5. részében megfogalmazza, hogy a fiatalkorúak intézményekben történő elhelyezése során, a védelmen és gondoskodáson túl, a tanulás és képzés biztosítására kell törekedni, s hogy a fiatalok minden segítséget megkapjanak ahhoz, hogy a társadalom konstruktív, alkotó tagjaivá válhassanak.

2. Az *Európa Tanács* 2010 őszi elfogadott Gyermekbarát Igazságszolgáltatásról szóló Irányzatát meghatározza a *gyermekközpontú igazságszolgáltatás* definícióját. Eszerint: az a gyermekek jogait és legfőbb érdekeit a – hozzáférhető-, gyors lefolyású-, gyermekközpontú – eljárások (közigazgatási, büntető- és polgári igazságszolgáltatás részeként) minden szakaszában az ügy körülményeit mérlegelve, a legmesszebb menőig figyelembe veszik, kiemelt hangsúlyt helyezve a gyermek érettségére, korára, értelmi képességeire.

Az Irányzat az azon túlmenően, hogy alapvetésként hangsúlyozza: a szabadságelvonás valamennyi formáját a gyermekekkel szemben csak kivételes eszközként és a lehető legrövidebb ideig lehet alkalmazni; a szabadságuktól megfosztott gyermekeket, mint különösen sebezhetőeket, speciális védelem illeti.

A családi kapcsolatok és a társadalmi integráció biztosítása érdekében a hatóságoknak tiszteletben kell tartaniuk és aktívan védeniük a gyermekek jogait. Egyéb jogok mellett különösen biztosítani kell

- a szülővel, családdal, barátokkal való kapcsolattartás, a látogatás, a levelezés korlátozása során csak a gyermek legjobb érdeke szerint és az igazságszolgáltatás védelme érdekében lehet eljárni; ezen jogok korlátozása soha nem alkalmazható büntetésként;
- biztosítani kell a megfelelő oktatásban, pályaválasztási tanácsadásban, szakképzésben, egészségügyi ellátásban való részvételt;

- *hozzáférést kell biztosítani olyan programokhoz, amelyek a gyermekeket előre felkészítik a közösségbe való visszatérésre*, teljes figyelmet kell fordítani a lelki és fizikai szükségleteire, a családi kapcsolataira, a lakhatására, az oktatására, a foglalkoztatására és társadalmi-gazdasági helyzetére.

3. Az *Európai Bizottság* 2011. áprilisában nyilvánosságra hozott Gyermekjogi Ütemtervében rögzítette, hogy az Európai Unió – a polgári és büntetőjogi jogérvényesülési politikai keretében, az Alapjogi Charta hatékony végrehajtására vonatkozó stratégiájával összhangban – hozzájárul az Unión belüli igazságszolgáltatás gyermekbarátabbá változtatásához, különösen azért, hogy előmozdíja az Európa Tanács gyermekbarát igazságszolgáltatásról szóló 2010. november 17-i iránymutatásának alkalmazását, és azt figyelembe veszi a jövőbeni jogi aktusok megalkotásakor a polgári és büntetőjogi jogérvényesülés terén.

4. A *felnttkorúak* tekintetében a *Miniszeri Bizottság* CM/Rec (2010) 1. sz. Ajánlása a tagállamok számára, az Európa Tanács Pártfogási Szabályairól rögzít számos kritériumot a pártfogó felügyelet működésével kapcsolatban.

Az Ajánlás az alapelvek között rögzíti többek között az alábbiakat:

A pártfogó felügyelői szolgálatok elsődleges célja a bűnisméltés megelőzése, melynek eszköze az elkövetővel kiépített támogató kapcsolat (amely a szükséges ellenőrzést is magában foglalja), a segítségnyújtás, a sikeres társadalmi beilleszkedésük elősegítése. A pártfogó felügyelői szolgálatok tiszteletben tartják az elkövetők emberi jogait, az általuk végrehajtott intézkedések nem sérthetik az elkövetők méltóságát, egészségét, biztonságát, jólétét. A szolgálatok legyenek figyelemmel az egyének személyiségére, egyedi körülményeire, szükségleteire, tilt mindennemű diszkriminációt. Az általuk foganatosított szankciók és intézkedések nem lehetnek szigorúbbak a hatósági határozatban megjelölötnél, továbbá azok legyenek arányban az elkövetett cselekmény súlyával, illetve az egyedi esetben felmért bűnisméltési kockázattal. A bűnösséget megállapító határozat jogerőre emelkedését megelőzően foganatosított intézkedések végrehajtásának elengedhetetlen feltétele a terhelt kiiktatása és beleegyezése, továbbá az ártatlanság vélelmének megfelelően kell eljárni. A pártfogó felügyelet végrehajtása közhatalmi szerv feladata abban az esetben is, ha egyes kapcsolódó szolgáltatásokat önkéntesek vagy egyéb szervezetek nyújtják. A szolgálatok számára megfelelő pozíciót, elismerést és a feladatukkal arányos költségvetést kell biztosítani. Az elkövetők társadalmi beilleszkedése érdekében a szolgálatok működjenek együtt egyéb állami intézményekkel, illetve magánérdekeltségű vagy helyi szervezetekkel. Az elkövetők sokrétű igényeinek kielégítése, továbbá a közbiztonság növelése érdekében tudatosan irányított intézményközi együttműködés és interdiszciplináris munka szükséges. A pártfogó felügyelői szolgálatok tevékenységéhez kapcsolódóan működjön egy hozzáférhető, pártatlan és hatékony jogorvoslati eljárás. A pártfogó felügyelői szolgálatok rendszeres ellenőrzését és felügyeletét állami vagy független szervezet biztosítsa.

A szervezettel kapcsolatban: a pártfogó felügyelői szolgálatok felépítése, szervezete, státusa és felszereltsége álljon összhangban a szolgálat által ellátott feladatok mennyiségével, továbbá tükröznie kell az általuk ellátott közfeladatok fontosságát. Elfogadható a pártfogói feladatokat ellátó közhatalmi, illetve a nem közhatalmi szervezetek is, ugyanakkor a nem közhatalmi szervek működését a nemzeti jogi szabályozásnak megfelelően az illetékes hatóság hagyja jóvá.

A munkatársakkal kapcsolatban: megfelelő számú munkatársat kell alkalmazni, annak érdekében, hogy a szolgálatok hatékony munkát tudjanak végezni. Az esetszámot úgy kell meghatározni, hogy az egyes munkatársak hatékonyan és egyben humánusan tudják segíteni, támogatni és felügyelni az elkövetőket, és amennyiben lehetséges, úgy fel tudják venni a kapcsolatot a családjukkal, és az áldozatokkal. Túlzottan nagy esetszám esetén a vezetőség feladata a megoldás keresése, és a prioritást jelentő feladatok meghatározása. A vezetőség feladata, hogy biztosítsa a pártfogói felügyelői munka megfelelő minőségét is, azzal, hogy motiválja, felügyeli, támogatja a szervezet munkatársait. A vezetőségnek törekednie kell a társszervezetekkel, partnerszervezetekkel, önkéntesekkel, hatóságokkal, a médiával és a közvéleménnyel való jó kapcsolat kiépítésére és fenntartására. A pártfogó felügyelői munka egyes feladatai ellátásához önkénteseket is be lehet vonni. Az önkénteseket megfelelően kell kiválasztani, támogatni és a számukra a megfelelő munkafeltételeket kell biztosítani.

A pártfogó felügyelői szervezetek feladataik hatékony ellátása érdekében együttműködnek az igazságszolgáltatás intézményeivel, civil szervezetekkel, egyéb támogató szervezetekkel. A büntetés-végrehajtási szervezetnek és a pártfogó felügyelői szolgálatoknak – függetlenül attól, hogy külön szervezethez tartoznak-e vagy sem – szoros együttműködésben kell dolgozniuk annak érdekében, hogy sikeres legyen a szabadulás és az azt követő időszak, ahol lehetséges, intézményközi megállapodásokat kell kötni.

A terhelt felügyeletét illetően: a nemzeti jognak megfelelően, a pártfogó felügyelői szolgálatok ellátják a terhelt felügyeletét az ítélet, illetve a határozat meghozatalát megelőzően, a tárgyalási szakasz során, és az ítélet vagy határozat meghozatalát követően. A felügyelet eredményes végrehajtása érdekében, a felügyelet során teljes mértékben figyelembe kell venni az elkövetők sokféleségét és különféle szükségleteit. A felügyelet nem tekinthető pusztán az ellenőrző funkció gyakorlásának, ki kell terjednie az elkövető támogatására, segítésére és motiválására is. Szükség esetén össze kell kötni más, a pártfogó felügyelői vagy egyéb szolgálatok által végzett beavatkozásokkal, mint például tréningek, készségfejlesztő foglalkozások, foglalkoztatási lehetőségek, kezelés.

A nemzeti joggal összhangban: a pártfogó felügyelői szolgálatok közvetlenül vagy más partnerszervezeteken keresztül az elkövetők családjainak támogatást, tanácsot és információt nyújtanak.

A társadalomba való visszailleszkedés támogatása kapcsán: ha a pártfogó felügyelői szolgálatok felelősek a büntetés-végrehajtási intézetből szabadult elkövetők szabadulás utáni felügyeletéért, a pártfogó felügyelői szolgálatoknak a büntetés-végrehajtási szervezettel, az elkövetőkkel, a családjaikkal és a közösséggel

együttműködésben kell dolgozniuk a szabadulás előkészítése és a társadalmi reintegráció érdekében. A pártfogó felügyelői szolgálatok számára – a gondozás folyamatosságának biztosítása érdekében – engedélyezni kell, hogy az elítélttel kapcsolatba léphessenek, és segítsék a szabadulás előkészítését, a visszailleszkedés megtervezését, építve a büntetés-végrehajtási intézetben megkezdett konstruktív munkára. A feltételes szabadságra bocsátást követő felügyeletnek olyan, az elkövető visszailleszkedéshez kapcsolódó szükségletek kielégítésére kell irányulnia, mint a munkába állás, lakhatás, tanulás, és biztosítani kell a szabadságra bocsátás feltételeinek megvalósulását a bűnismétlés és a súlyos sérelem okozása kockázatának csökkentése érdekében.

Az utógondozás kapcsán: ha a szabadult minden, a szabadulást követő kötelezettséget teljesített, és ha a nemzeti jog lehetőséget biztosít rá, a pártfogó felügyelői szolgálatok önkéntesen igénybe vehető utógondozási szolgáltatásokat ajánlhatnak fel az egykori elkövetőknek, hogy segítség a jogkövető életvitel fenntartását.

A felügyelet folyamata a felméréssel kell, hogy kezdődjön, amely magában foglalja az eset rendszerezett és alapos elemzését, beleértve a kockázatok, a pozitív tényezők és szükségletek, a szükségletek kezelését célzó beavatkozások és az elkövetőnek a beavatkozások iránti fogékonyságának értékelését. Ha lehetséges, az elkövetők számára lehetővé kell tenni, hogy aktívan hozzájáruljanak a felmérés elkészítéséhez. Ez magában foglalja az elkövető nézeteinek, személyes törekvéseinek és erősségeinek, a további bűnelkövetés elkerülése iránti felelősségének a kellő hangsúllyal való megjelenítését. Az elemzés pontosságát és érvényességét rendszeres időközönként felül kell vizsgálni. Felmérés elvégzése ajánlott a megfelelő büntetés vagy intézkedés meghatározása vagy a formális büntetőeljárástól való elterelés időpontjában, a felügyelet időszakának megkezdésekor, az elkövető életében bekövetkező, lényeges változások idején, a felügyelet szintje vagy jellege megváltoztatásának mérlegelése idején, a felügyelet befejezésekor.

A felmérést a tervezés követi, amely során a büntetések és az intézkedések végrehajtásához az illetékes hatóságok kezelési tervet készítenek, és az eset nyilvántartásába foglalják. A terv iránymutatást nyújt a pártfogó felügyelői szolgálat munkájához, és lehetővé teszi, hogy a pártfogó felügyelők és az elkövetők a számukra kitűzött célok elérésének folyamatát nyomon kövessék. A kezelési tervet meg kell vitatni az elkövetővel és lehetőség szerint ahhoz egyetértést meg kell nyerni.

A végrehajtás során alkalmazható beavatkozások a rehabilitációt, a bűnelkövetés megszűnését szolgálják, ezért konstruktívnak és a kiszabott büntetéssel és intézkedéssel arányosnak kell lenniük. Az elkövetőket a javasolt beavatkozás megvalósítása előtt arról teljes körűen tájékoztatni kell, mindent meg kell kísérelni az elkövetőknek a beavatkozásokban való aktív részvétele biztosításának érdekében.

Az egyes elkövetők értékelését rendszeres időközönként el kell végezni, és annak eredményeit a kezelési tervben érvényesíteni kell a felügyelet hátralévő időszakában. Arra is ki kell terjednie, hogy az elfogadott kezelési terv mennyire valósult meg és érte el a szándékolt következményeket. A felügyelet tartamának végén záró értékelést kell készíteni. Az elkövetőkkel ismertetni kell, hogy ez az értékelés a nyilvántartás részét képezi, és a jövőben hivatkozási alappá válhat.

A pártfogó felügyelői szolgálatoknak törekedniük kell arra, hogy biztosítsák az elkövetők aktív részvételét a felügyelet szabályainak, és a meghatározott kötelezettségeknek a teljesítésében. Az elkövetők együttműködésének megnyerése nem alapulhat kizárólag a szabályok megszegésének esetére kilátásba helyezett szankciók ismertetésén. Az elkövetők számára teljes körűen ismertetni kell a velük szemben támasztott elvárásokat, a pártfogó felügyelő kötelezettségeit és felelősségét, a szabályszegés következményeit. Az elkövető szabályszegésére a pártfogó felügyelőnek haladéktalanul és tevőlegesen kell reagálnia. A pártfogó felügyelőnek válaszlépése során teljes körűen figyelembe kell venni a szabályszegés körülményeit.

A pártfogó felügyelői tevékenységgel kapcsolatban: a nemzeti jogszabályoknak egyértelmű, elérhető és hatékony eljárásokat kell biztosítaniuk a pártfogó felügyelői gyakorlattal kapcsolatos panaszok kivizsgálására és megválaszolására. Ezeknek az eljárásoknak tisztességesek és pártatlanok kell lenniük. A panaszost minden esetben megfelelően kell tájékoztatni a folyamatról, és a vizsgálat megállapításairól. A pártfogó felügyelői szolgálatok biztosítják, hogy megbízható rendszerek állnak rendelkezésre a saját gyakorlat ellenőrzése és javítása, és a megfelelő színvonalú működés biztosítása érdekében. A pártfogó felügyelői szolgálatok felelősséggel tartoznak az illetékes hatóságok felé, és rendszeres kormányzati és/vagy független ellenőrzésnek vethetők alá, valamint kötelesek maradéktalanul együttműködni minden ilyen vizsgálatnál. A független ellenőrző szervek vizsgálati megállapításait nyilvánosságra kell hozni.

3. 2. A megkeresett szervek által adott tájékoztatás

3. 2. 1. Legfőbb Ügyészség, Országos Kriminológiai Intézet (OKRI)

A legfőbb ügyész válaszában kiemelte, hogy a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. tvr. (a továbbiakban: Bv. tvr.) 8. § (1) bekezdése szerint a feltételes szabadságra bocsátásról a büntetés-végrehajtási bíró a büntetés-végrehajtási intézet előterjesztése alapján, a feltételes szabadságra bocsátás lehetséges időpontja előtt, az elítélt meghallgatása után határoz. A határozat meghozatala előtt a büntetés-végrehajtási bíró – feltéve, hogy a feltételes szabadságra bocsátás lehetséges időpontjáig rendelkezésre álló idő legalább kettő hónap – elrendelheti a pártfogó felügyelői vélemény beszerzését. A szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII.12.) IM rendelet (a továbbiakban: R.) 200. §-ának rendelkezései alapján, ha a pártfogó felügyelet elrendelésének van helye, a büntetés-végrehajtási intézet az erre irányuló

előterjesztést a feltételes szabadságra vonatkozó előterjesztéssel együtt teszi meg, és lehetősége van javaslatot tenni külön magatartási szabályok előírására is.

Mindezekből következően a feltételes szabadságra bocsátás mellett elrendelhető pártfogó felügyelet előkészítése körében az ügyészség aktív jogosítványokkal nem rendelkezik, a pártfogó felügyelői vélemény beszerzését pedig a büntetés-végrehajtási bíró eljárásában sem írja elő a Bv. tvr.

A javítóintézeti nevelésből történő ideiglenes elbocsátás vonatkozásában a Bv. tvr. sem a büntetés-végrehajtási bíró, sem pedig az ügyész számára nem írja elő a pártfogó felügyelői vélemény beszerzését. A 112/A. § (1) bekezdése szerint ugyanakkor a javítóintézet a fiatalok ideiglenes elbocsátásának várható időpontjáról értesíti a fiatalok lakóhelye szerint illetékes pártfogó felügyelőt, és a pártfogó felügyelővel együttműködve előkészíti az ideiglenes elbocsátást. Az ideiglenes elbocsátás kérdésében való döntésre tehát elsősorban a javítóintézeti vélemény alapján kerül sor, ez azonban már tartalmazza a pártfogó felügyelővel való együttműködés keretében beszerzett adatokat, információkat, valamint a külön magatartási szabályok előírására vonatkozó javaslatot is. A Bv. tvr. és az R. rendelkezéseinek alapuló eljárásrend szerint a feltételes szabadságra bocsátásra irányuló előterjesztést a fogva tartó intézmény a büntetés-végrehajtási bírónak továbbítja, a továbbiakban pedig az ő mérlegelésétől függ annak eldöntése, hogy elrendeli-e a pártfogó felügyelői vélemény beszerzését.

Az országosan is egységesnek tekinthető gyakorlat szerint a büntetés-végrehajtási bíró rendszerint nem szerez be pártfogó felügyelői véleményt, a pártfogó felügyelet elrendeléséhez, illetve a magatartási szabályok előírásához a büntetés-végrehajtási intézet előterjesztése szolgál alapul.

Az R. 79. § (2) bekezdése szerint az elítéltről a feltételes szabadságra bocsátás kapcsán készítendő bv. intézeti értékelés az elítelt személyi és büntetés-végrehajtási adataira, a végrehajtás során a vele kapcsolatos fontosabb eseményekre: viselkedésére, tanulására, munkavégzésére, jutalmazási és fegyelmi adatokra, szabadidő eltöltésének módjára, kapcsolattartásra, szabadulásra való felkészítés érdekében tett intézkedésekre terjed ki.

A tapasztalatok szerint az R. rendelkezéseinek megfelelő tartalmú büntetés-végrehajtási intézeti értékelés jól szolgálja a bírói döntés megalapozottságát.

Az idézett jogszabályi rendelkezésekből következően az ügyész a feltételes szabadságra bocsátás körében hozott bírói határozatról – fő szabályként – csak annak kézbesítését követően szerez tudomást, figyelemmel arra, hogy a Bv. tvr. 6. § (2) bekezdés b) pontja szerint az ügyész a bv. bíró által tartott meghallgatáson jelen lehet, de nem kötelező.

A legfőbb ügyész kiemelte azt is, hogy 2011. évben a feltételes szabadságra bocsátás körében az ügyészek 6443 esetben (az összes ilyen bv. bírói eljárás közel 70%-a) vettek részt a meghallgatáson, a törvény kötelező előírásának hiányában is. A meghallgatáson való ügyészi részvétel lehetőséget biztosít arra is, hogy az eljáró ügyészek a pártfogó felügyelet elrendelésével kapcsolatos álláspontjukat megjelenítsék, indítványukat előterjessék. [Az ügyész indítványa nyomán került sor a pártfogó felügyelői vélemény beszerzésére és a pártfogó felügyelet elrendelésére például a Heves Megyei Főügyészség B. 1798/2011. számú ügyében és a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Főügyészség is hasonlóan járt el a 17 év fegyházbüntetést töltő elítelt feltételes szabadságra bocsátása során.]

A magatartási szabályok alkalmazása bár nem példa nélküli, de külön magatartási szabályok előírására az ügyek túlnyomó többségében nem kerül sor. Azokban az esetekben, amikor a büntetés-végrehajtási bíró külön magatartási szabályokat is meghatározott, a felnőtt korú elítéltek esetében az alábbi magatartási szabályok előírása a jellemző:

- tartózkodjon meghatározott nyilvános helyek látogatásától,
- nyilvános helyen ne fogyasszon szeszes italt,
- meghatározott személyekkel ne tartson kapcsolatot,
- meghatározott gyógykezelésnek vesse alá magát,
- lehetőség szerint folytasson kereső tevékenységet.

Fiatalkorú elítéltek feltételes szabadságra bocsátása, illetve a javítóintézetből történő ideiglenes elbocsátása során, a fentiekben túlmenően az elítelt életkori sajátosságaihoz igazodóan a büntetés-végrehajtási bíró meghatározza, hogy az elítelt:

- képessége szerint folytassa tanulmányait, rendszeresen járjon iskolába,
- tartsa be az oktatási intézmény házirendjét,
- korábbi büntársaival ne tartson kapcsolatot,
- szülői felügyelet nélkül ne látogasson szórakozóhelyeket,
- vegyen részt konfliktuskezelő tréningben.

A pártfogó felügyelet megszüntetésére – illetve annak ügyész általi indítványozására – általában akkor kerül sor, ha az elítelt a pártfogóval való kapcsolattartásra vonatkozó szabályokat megszegi, lakcímének változását nem jelenti be, a pártfogó felügyelő felhívásaira, megkereséseire nem válaszol, jelentkezési kötelezettségének szándékosan nem tesz eleget és ezzel kivonja magát az intézkedés végrehajtása alól.

Fiatalkorú elítelt esetén a tanulmányok folytatására vonatkozó előírás megszegése is alapul szolgálhat a pártfogó felügyelet megszüntetésére – és ennek nyomán a szabadságvesztés vagy a javítóintézeti nevelés

végrehajtásának folytatására – figyelemmel arra is, hogy a javító-, illetve büntetés-végrehajtási intézetben az iskolarendszerű oktatás megfelelően biztosítható.

Csak kisszámú ügyben született olyan bírósági határozat, amely egyéb magatartási szabály vagy jogszabályi kötelem megszegése miatt szüntette meg az elítélt pártfogó felügyeletét. [Így például az egyik elítélt feltételes szabadságra bocsátását azért szüntette meg a büntetés-végrehajtási bíró, mert a pártfogó felügyelet tartama alatt a külföldre utazásról szóló 1998. évi XII. törvény 16. § (1) bekezdés d) pontjában foglalt tilalom ellenére külföldre utazott és ott huzamosabb ideig tartózkodott, s így megjelenési kötelezettségének sem tett maradéktalanul eleget.]

Az elítéltek társadalomba való visszailleszkedését számos állami- és önkormányzati intézmény, egyházi-, karitatív- és civil szervezet segíti, ezek együttes hatékonysága azonban - a legfőbb ügyész megítélése szerint - korántsem tekinthető optimálisnak.

A reszocializációs törekvések ellen ható tényezők körében – a jogalkalmazói tapasztalatok alapján – a társadalomba való visszailleszkedést jelentősen megnehezíti az a körülmény, hogy az elítéltek jelentős hányada alacsony, vagy nem piacképes képzettséggel rendelkezik. E komparatív hátrányt a jogszabályi környezet, számos intézményi kezdeményezés, TÁMOP és más oktatási projekt igyekszik csökkenteni, de a helyenként intoleráns társadalmi környezet, a börtönből szabadultakkal szemben megnyilvánuló előítéletesség és nem utolsósorban a munkaerő piaci helyzet még a versenyképes képzettséget – a büntetés végrehajtása alatt – megszerző elítélt beilleszkedését is megnehezíti.

A szabadult elítéltek foglalkoztatását előmozdító jogszabályi rendelkezések hatékonysága is alacsony, vagy azok alkalmazására ismerethiány miatt nem kerül sor. Így például a gyakorlatban csak ritkán érvényesül a személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény 496/B.§ (6) bekezdés b) pontjában írt rendelkezés, amely szerint a szabadságvesztésből 6 hónapon belül szabadult személy alkalmazása esetén a vállalkozói jövedelemadó a foglalkoztatott után 12 hónapig fizetett társadalombiztosítási járulék összegével csökkenthető.

Említést kell tenni arról is, hogy a családi kapcsolatok hiánya, a hozzátartozói-, baráti környezet visszahúzó ereje, a börtönben megismert negatív minták követése az intézményrendszer által nehezen korrigálható hátrányt jelent. Különösen megnehezíti a beilleszkedést a lakhatási feltételek teljes hiánya vagy igen alacsony színvonala, a szabadult elítéltek számára adható társadalombiztosítási juttatások korlátossága, valamint a személyes okmányok pótlásához szükséges anyagi fedezet hiánya és az ügyintézésben való járatlanság.

A legfőbb ügyész mindezekén túl csatolt statisztikai adatokat is, melyek tagozódása a következő: büntetett előéletű elkövetők számának alakulása, illetve a bűnelkövetők előélet szerinti megoszlása bűncselekmény-csoportonként és egyes kiemelt bűncselekményekben. A vonatkozó statisztikát a jelentés melléklete tartalmazza.

Az OKRI-t a gyermekjogi projekt keretében kerestem meg, mely érintette a fiatalok bűnelkövetők társadalmi visszailleszkedésének kérdéseit is.

A kapott tájékoztatás szerint az 1997-et megelőző időkben a pártfogó felügyeleti szolgálat hajtotta végre az ún. előgondozást is, mely arra teremtett lehetőséget, hogy a büntető eljárás bármely szakaszában belépessen a pártfogó, illetve ellássa a kriminálisan veszélyeztetett helyzetben levő kiskorúak ún. védő-óvását is. E lehetőség következménye volt, hogy éveken keresztül foglalkoztak a bűncselekményt elkövető gyermekkorúakkal is. A „profilisztizáló” törvénykezés következtében a pártfogók feladatköréből kikerült ez a tevékenység, s tagadhatatlan, hogy a megoldás megosztotta a szakmai közvéleményt. Egy miniszteriumi előterjesztés ezt írta: „szakmai ellentmondást jelent az is, hogy a védelemben vételhez kapcsolódó családgondozást, a sikertelen alapellátás után ugyanazon szociális munkások látják el, illetve, hogy nem rendelkeznek az ”igazságügyi szociális munka” speciális módszereivel, és eszközeivel. A gyermekkorú elkövetők esetében indokolt lenne újragondolni a „gyermekkorúak megelőző pártfogó felügyelete” intézményét a regionális (területi) szociális és gyámhivatalok keretén belül. (Korábban ugyanis a gyermekvédelmi rendszer része volt a fiatalok pártfogó felügyelete mellett a gyermekkorúak megelőző pártfogása is.)”⁷

Kétségtelen, hogy a pártfogó szolgálat 2003. évi reformja nagyléptékű szervezeti változást indukált. Határozottan elválasztotta a bűncselekményt elkövető gyermekkorúakat, illetve a szabálysértést elkövető gyermek- és fiatalok kezelését és befolyásolását a gyermekvédelem rendszerének. Ez a helyzet azonban csak a hazai gyakorlatban jelentette a falak felhúzását a gyermekvédelem és a büntető igazságszolgáltatás között. A jogalkotó azon kívül, hogy a szétválasztást – elsősorban garanciális indokokra hivatkozással – megtette, nem ösztökölte a gyermekvédelem megfelelő eszközökkel való felruházását a feladat ellátására. Az elválasztás azzal az indokkal is történt, hogy a gyermekvédelem eszköztelen a deviáns útra éppen sodródó kiskorúak kezelésében. A gyermekvédelem rendszere számos feladatot képes ellátni, feltéve, ha megfelelő források állnak a rendelkezésére. Ezek a források nem csupán anyagi erőt, de szakmai tudásbázist jelentő felkészültséget is jelentenek a szakemberek számára. Ha az erőforrás nem egyéb, mint a speciális felkészültség nélküli gyermekvédelmi szakember, mindenfajta egyéb segítő eszköz nélkül, akkor hathatós eredmény valóban kevésbé várható.

Elképzelhető, hogy igény lenne az ún. előzetes pártfogói rendszerre⁸, tekintettel arra, hogy a gyermekkorú elkövetők gyakran válnak a későbbiek során fiatalok elkövetővé. Ennek a megelőzésében hatékonyan járhatnának el – a büntetőjogi rutinnal – rendelkező pártfogók. A fiatalok büntetőigazság-szolgáltatási rendszerében a legnagyobb problémát azonban éppen az okozza, hogy a fiatalok terhelt – bűncselekményen kívül felmerülő – krízishelyzetei a gyermekvédelem rendszerén belül várnának megoldásra, a gyermekvédelem azonban nem képes a

probléma orvoslására. Ekkor – részben helyeseltető módon – a büntetőeljárás megpróbálja a gyermekvédelem mulasztásait korrigálni, vagy a gyermekvédelem helyébe lépve eljárni.

Az OKRI felhívta a figyelmet arra, hogy a fiatalok között két jól elhatárolható elkövetői kört lehet megkülönböztetni: a kvázi „egyszeri elkövetők” és a már gyermekkorukban is sorozatos kriminális magatartást tanúsító fiatalok körét.

Az előbbiek körébe tartozik az a klasszikus fiatalkori elkövető, akinek a cselekménye egyszeri „stikli”. Velük kapcsolatosan a pártfogó felügyelői rendszer, illetőleg az ügyészségi diverziós megoldások köre jól működik, hatékony visszatartó erővel bír a további devianciáktól.

Az az elkövetői kör viszont, amely – a kilátástalansága miatt – gyakrabban téved a bűnelkövetés útjára, és előbb vagy utóbb szembe találja magát a klasszikus büntető igazságszolgáltatással ami – jellegénél fogva – alkalmatlan a gyermekvédelem hiányosságainak pótlására. Azok a gyermekkorú elkövetők tehát, akik nagyon sokszor halmozottan hátrányos helyzetűek – családjuk szociális és mentális krízishelyzetben van, vagy a gyermek gyermekotthonban él – többszörös gyermekvédelmi támogatásra szorulnának, amit a forráshiányos és legtöbbször automatizmusok alapján működő rendszer nem tud hatékonyan biztosítani.

A gyermekek megelőző (büntető) pártfogó felügyeletére tehát abban az esetben mutatkozik igény, ha a döntéshozók továbbra is kitartanak amellett a – téves – koncepció mellett, hogy a büntető-igazságszolgáltatásnak kell a szociálpolitika helyébe lépni, vagy az általa elmulasztott lépéseket megtenni. Példa: A fiatalok terhelte bolti lopást követ el. Önmagában e cselekménye miatt az ügyészség megrovást alkalmazna vele szemben, azonban egyszer már – más ügyesség – megszüntette az eljárást garázd bűncselekménye miatt, és megrovásban részesítette. A gyanúsított ezt a cselekményét a megrovás kihirdetése után 3 hónappal követi el, úgy, hogy a megrovás kihirdetésénél az ügyészség felhívja a figyelmet arra, hogy a jövőben ne kövessen el bűncselekményt stb. Az eljárás során mind a sértett (az üzlet képviselőjében eljáró személy), mind a gyanúsított indítványozza az ügy közvetítői eljárásra utalását, azonban a környezettanulmányban a pártfogó felügyelő felhívja a figyelmet arra, hogy a gyanúsított személyiségfejlődését hatékonyabban szolgálja egy olyan szankció, amelyben a fiatalok pártfogó felügyelet alatt áll. Ezért az ügyészség a vádemelés elhalasztás mellett dönt, hiszen a fiatalok érdekeit és a specializáció szempontját ez szolgálja leginkább. Abban az esetben azonban, ha a gyermekvédelem szignalizációs rendszere és effektív támogatása hatékonyan és eredményesen működne, elegendő lenne az egyszeri mediáció és a gyermekvédelem felügyeleti funkciója (pl. védelembe vétel) a fiatalokkal szemben. Ehelyett a büntetőeljárás – a pártfogó felügyeletre hagyatkozva – kvázi átvette a gyermekvédelem szerepét.

Érdemesnek tartaná az OKRI a gyermekvédelem fejlesztésének olyan megoldási formáira koncentrálni, mint amelyet a következő finn projekt mutat.⁹ Az „Icehearts” című projekt egy 6 lépcsős, 12 éven átívelő, veszélyeztetett fiatalok támogató – módszereit és hatékonyságát tekintve is – komplex program. „Az Icehearts projekt 1996 óta működik Finnországban, és 174 fiatal sorsának alakulását kísérte végig 5-6 éves kortól egészen 18 éves korig, a középiskola befejezéséig. A korai beavatkozás (early intervention) módszerét használó projekt azokat az óvodás gyermekeket támogatja, akik halmozottan hátrányos helyzetűek (anyagi veszélyeztetettség, egyszülős család, esetleges bevándorló háttér) és pszichológiai problémákkal (hiperaktivitás, magatartás-zavarok) is küzdenek. A projekt kulcsa a mentor, aki – gyakorlatilag – a támogatott egész gyermekkorát figyelemmel kíséri, és folyamatosan támogató, segítő szerepet tölt be életében. Említést érdemel, hogy a kiválasztott gyermekek csak szülői hozzájárulással válhatnak a program részeseivé. A mentor működése területi alapú: az önkormányzat szociális és oktatási-nevelési kompetenciájú munkatársai által azonosított, a problémás gyermekek nagy számával jellemezhető földrajzi területen látják el feladataikat. Egy mentor legfeljebb egy 20 fős vegyes csoport mentorálásáért felelős: a csoportba maximum 10, az óvodai munkatársak által problémásként azonosított gyermek kerülhet be, és az, további 10 kevésbé problémás gyermekkel egészülhet ki, utóbbiak az előbbieik számára pozitív példaként hivatottak szolgálni. Ez a csoport az alapja a 12 éves mentori támogatásnak. A mentor feladata az első év folyamán arra korlátozódik, hogy heti egy-két alkalommal találkozzon a gyermekkel, illetve szüleivel a bizalmi kapcsolat, a valódi elkötelezettség és együttműködés kialakítása céljából. A második lépcsőben a mentor az iskolai beilleszkedésben segíti a gyermeket a tanulás támogatásával, valamint hasznos és felügyelt szabadidős programok megszervezésével a csoport keretében. A további 2-3 év az első év rutinjának megfelelően folytatódik a különbséggel, hogy a strukturált délutáni programokról fokozatosan és tudatosan áttevődik a hangsúly a gyermek számára megfelelő csapatsport kiválasztására, amely legtöbbször futballt vagy jégchokit jelent. A mentor a sportprogramok lebonyolításán kívül folyamatosan tartja a kapcsolatot a gyermek szüleivel, és olyan kiscsoportos oktatási programokat szervez, amelyek a tanulási nehézségek fejlesztése mellett a szociális készségek javítását is célozzák. 11 és 13 éves kor között megkezdődik a tanuló felkészítése a következő oktatási szintre, vagyis a középiskolába való bekerülésre, amelynek keretében a mentor felveszi a kapcsolatot a leendő iskola személyi állományával, hogy felmérje, hogy minden támogatási lehetőség adott lesz-e a fiatal számára, ha megkezdí középiskolai tanulmányait. A 13-15 éves korosztályban folytatódnak az alpprogramok, kiegészülve a tinédzsereket érintő kérdések elemzésével: a drog- és alkohol-prevencióval, valamint a szexuális felvilágosítással és neveléssel. A befejező fázisban – a mentorált 16. és 18. életéve között – a munkára vagy az esetleges továbbtanulásra való felkészítés zajlik, amelyben hangsúlyos szerepet kap az egyéni készségek és adottságok személyre szabott elemzése, illetve annak tudatosítása is, hogy a projekt keretében megismert barátok és segítők támogatására a gyermek a későbbiekben is számíthat, még ha nem is szervezett formában. Ebben a szakaszban intenzív együttműködés van a mentor és a szülők, a felsőoktatási intézmények, a munkaügyi központok és szociális intézmények között a fiatal komplex támogatása céljából.”¹⁰ Ez a

beavatkozási rendszer tökéletesen szolgálja a bűnmegelőzési szempontokat, oly módon, hogy nem „várja be”, hogy a gyermek már 14 éves kora alatt elkövetővé váljon.

A pártfogó felügyelet nevezhető a fiatalok eljárásaiban a büntetőeljárás tengelyének. Abban az esetben, ha a pártfogó felügyelet hatékonyan működik, ez az intézmény képes tartalommal megtölteni az eljárást, és a specializációs törekvéseket valóban érvényesíteni. Míg a közvetítői eljárás folyamán az állam lemond a büntetőhatalmáról, és – alkalmanként – „kénytelen” akár abba is beletörődni, hogy az eljárás színtiszta anyagi kompenzációvá váljon; a pártfogó felügyelet a vádemelés elhalasztása során és a próbára bocsátás tartama alatt is képes külön magatartási szabályok alkalmazásával egyéniesíteni az egyébként uniformizált szankciót. Optimális esetben a pártfogó pártfogol és felügyel, vagyis egyszerre látja el a fiatalok elkövetőknél kiemelt prioritást élvező felügyeletet és a pártfogolt segítségét is.

A külön magatartási szabályok effektív biztosításához azonban hatékonyan működő társadalmi szervezetek szükségesek, amelynek keretében a magatartási szabályok végrehajtása biztosítható. A társadalmi szervezetek azonban – mint minden területen – forráshiányosak, és kevés a pályázat, amellyel a létfenntartásukhoz szükséges pénzügyi feltételeket biztosítani tudnák.

A pártfogó felügyelet speciális magatartási szabályai körében végzett kutatást az OKRI 2004-ben.¹¹ A vizsgálati minta kiválasztása teljes körű volt, azaz teljes számban magába foglalta a 2003. július 1-je és 2004. december 31. között a pártfogó szolgálathoz érkezett olyan ügyeket, amelyekben az ügyészség vagy a bíróság a pártfogó felügyelet elrendelése mellett további speciális magatartási szabályt állapított meg. Az empirikus adatfelvétel két szakaszban megvizsgált 839 aktát, és 352 interjú készítették pártfogás alatt álló személyekkel. A vizsgálati mintát életkori megoszlás szempontjából fiatalok „túlsúly” jellemezte, mely sajátosság az alkalmazott magatartási szabályok jellegzetességeit is befolyásolja. Ha a minta életkori megoszlásait az ismertté vált bűnelkövetőkkel vetjük össze, kitűnik, hogy a jogalkalmazók a speciális magatartási szabályokat elsősorban a fiatalokkal szemben alkalmazzák, ugyanakkor a fiatal felnőtt korosztály előfordulása a mintában igen hasonló az ilyen életkorú ismertté vált bűnelkövetők előfordulásához.

A magatartási szabályokat három nagy kategóriába osztották:

- (1) Az erkölcsi és a büntetőjogi szabályok megerősítése (13,1%), melyek elvárásokat fogalmaznak meg a pártfogolttal szemben.
- (2) Korlátozó magatartási szabályok (42,4%)
- (3) Egészségügyi, szociális és a munkavégzéssel kapcsolatos szabályok (44,1%).

A kutatás eredményei alapján úgy tűnik, hogy a speciális magatartási szabályok alapvetően más célt szolgálnak a fiataloknál, mint a felnőttnél. A speciális magatartási szabályok a fiataloknál jellemzően a segítő beavatkozás eszköztárába tartoznak, erre utal, hogy a vizsgált mintában a fiatalok 95,4 %-a elsőbűntényes, mégis a speciális magatartási szabályok alkalmazása már az eljárás korai szakaszában (jellemzően a vádemelés elhalasztása keretében) alkalmazott pártfogó felügyeletnél a jellemző. A felnőttnél a személyek ¼-e volt elsőbűntényes és ¼-e bűnismétlő. Feltehetően ez a magyarázata annak is, hogy esetükben az eljárás későbbi szakaszában alkalmazott határozatokkal elrendelt pártfogó felügyeletnél is nagyobb gyakorisággal alkalmazott a bíróság speciális magatartási szabályt. Ezt támasztja alá, hogy a fiataloknál a speciális magatartási szabályok alkalmazására szinte kizárólag elsőbűntényeseknél kerül sor. A fiataloknál alkalmazott magatartási szabályok jellemzően a képzettség növelése, az oktatási hiányosságok pótlását szolgálja. Ilyen tartalmú magatartási szabályt rendeltek el a vizsgált 468 fiatalok pártfogoltak 37,2 %-ánál. Ezt követik a rendszerességre szoktatást célzó magatartási szabályok 14,5%-kal, illetve a mozgás-korlátozást jelentő szabályok 13,7%-kal.

A kutatás eredményei alapján megállapítható volt, hogy az alkalmazott speciális magatartási szabály tartama jellemzően nem tér el az alapul szolgáló pártfogó felügyelet tartamától. Ez a jellegzetesség – még a speciális magatartási szabályok tartalmi vizsgálata nélkül is – arra utal, hogy elenyésző számban alkalmaz a hatóság ún. programokon történő részvétellel kapcsolatos magatartási szabályt. A speciális magatartási szabályok alkalmazásának és a pártfogó felügyelet tartamának egybeesése jelzi azt is, hogy a pártfogó felügyelet végrehajtási gyakorlatában – de a speciális magatartási szabályt elrendelő jogalkalmazó gondolataiban is – a speciális magatartási szabály végrehajtása csak ún. egyéni esetkezelés körében lehetséges. Ezzel szemben számos olyan probléma van, amelyet ún. csoportfoglalkozás keretében célszerű kezelni, nem is beszélve azokról az önszorgó csoportokról, amelyek szervezése hatékonyan segíthetné az azonos problémával küzdő pártfogoltak visszailleszkedését és a további bűncselekmények elkövetésétől történő visszatartását. A kutatás adatai megerősítették, hogy szükség lenne a pártfogó felügyelők munkaformái között az ún. csoportos problémakezelés eszközeinek meghonosítására.

Az aktavizsgálat során inkább arra voltak kíváncsiak, hogy mi történik a szabályszegésnél, hogyan kezeli a pártfogó ezt a helyzetet. A fiatalok esetében a szabályszegések több mint felét nem követi reakció, s ha mégis, ezek jelentős hányadában a pártfogó a saját hatáskörében tartja a magatartási szabály megszegésének kezelését. Mindössze 9,9%-ban indul formális eljárás a szabályszegés következtében, részben a pártfogó kezdeményezésére, részben más hatósági eljárás megindulása következtében. Más szavakkal ez azt jelenti, hogy a fiataloknál a bekövetkezett szabályszegések 90%-a informális, vagy fél-formális következményekkel jár.

A kutatók kezdeti álláspontja az volt, hogy a speciális magatartási szabályok köre az a terület, ahol „viragozzék száz virág”, alakítsa ki a gyakorlat a bűncselekményhez, az elkövetőhöz és a helyhez illeszkedő magatartási szabályokat. A gyakorlat elemzése alapján úgy érezték, hogy szükség lenne valamilyen iránymutatásra a felsőbb bíróságok, illetve a felsőbb ügyészségek részéről, amellyel orientálni tudják a speciális magatartási szabályok

alkalmazását. Ezért lenne szükség a pártfogók és az ügyészség, illetve bíróság szorosabb együttműködésére, adott esetben konkrét esettanulmányok közös értékelésével, hogy megfelelően konkrét, alkalmazható és ellenőrizhető magatartási szabályokkal terheljék a pártfogoltat.

Vádemelés elhalasztására

– 2009. évben	1110 ügyben	1703,
– 2010. évben	1309 ügyben	2098,
– 2011. évben	1331 ügyben	2046

fiatalkorú terhelttel szemben került sor. A pártfogó felügyelet szabályainak megszegése miatt a feltételes szabadság megszüntetésével kapcsolatban a Legfőbb Ügyészség nem rendelkezik statisztikai adatokkal. A pártfogó felügyelet hatékonyságával kapcsolatban feltett kérdésre az OKRI a Fővárosi Főügyészség, valamint a megyei főügyészségek által készített összefoglalókat is megküldte, melyek túlnyomó többségükben a pártfogó felügyelők munkájának hatékonyságát emelték ki.

Fővárosi Főügyészség

Budapest területén az elmúlt években fiatalkorúval szemben alkalmazott vádemelés elhalasztása esetén a pártfogó felügyelet szabályainak megszegése miatt nem került sor vádemelésre. Ugyanezen okból az ügyész a próbára bocsátás megszüntetése, illetve a felfüggesztett szabadságvesztés utólagos elrendelése iránti különleges eljárás lefolytatására évente csupán néhány ügyben tett indítványt, míg a pártfogó felügyelet szabályainak súlyos megszegése miatt a javítóintézetből történt ideiglenes elbocsátás megszüntetése iránt több éve nem indult eljárás.

A pártfogó felügyelők hatékony segítséget nyújtanak a fiatalkorú terheltek szociális helyzetének javítása, iskolai tanulmányaik folytatása és a munkába állásuk elősegítése érdekében. Több programot indítottak a pártfogó felügyelet alatt álló fiatalkorúak számára, többek között az agresszió kezelésére és közösségi munkavégzésre. E programokon a terheltek részvételét a külön magatartási szabályok előírásával biztosítja az ügyészség.

Borsod–Abaúj–Zemplén Megyei Főügyészség

Évente csekély számban kerül sor fiatalkorú terhelttel szemben a próbára bocsátás megszüntetése és a felfüggesztett szabadságvesztés végrehajtásának elrendelése iránti különleges eljárás kezdeményezésére a pártfogó felügyelet szabályainak súlyos megszegése miatt. Elenyésző a javítóintézetből történt ideiglenes elbocsátás megszüntetésére tett indítványok száma is. A különleges eljárás lefolytatásának szükségessége részben arra volt visszavezethető, hogy a terhelt kivonta magát a pártfogó felügyelet alól, nem mutatott hajlandóságot a pártfogó felügyelővel való együttműködésre és a magatartási szabályok betartására. A fiatalkorú terheltek törvényes képviselői lakcím-bejelentési kötelezettségüknek gyakorta nem tesznek eleget, amely ugyancsak jelentősen hátráltatja a pártfogó felügyelők munkáját. Sok esetben sem az ügyészség, sem a bíróság nincs abban a helyzetben, hogy előzetesen tájékozódják a megszabott magatartási szabály adott lakókörnyezetben történő végrehajthatóságáról.

Hajdú–Bihar Megyei Főügyészség

A kirendelt pártfogó felügyelő és a fiatalkorú terhelt, sőt annak családja között a kapcsolatfelvétel már a vádemelés elhalasztását megelőzően megtörténik. A pártfogó figyelemmel kíséri a fiatalkorú magatartását, gyakorta segítséget nyújt a tanulás, továbbtanulás, munkavégzés során felmerült problémák megoldásához, mintegy „szülői felügyeletet ellátó” szerepe folytán rendkívül hatékony tevékenységet fejt ki.

A Debreceni Törvényszék büntetés–végrehajtási bírója évek óta következetes gyakorlatot folytat a javítóintézetből ideiglenesen elbocsátott fiatalkorúak esetében a külön magatartási szabályok előírásában

2011. évben a javítóintézetből 37 fiatalkorú terhellet bocsátottak el ideiglenesen. Az ügyész a pártfogó felügyelői szolgálat jelzése nyomán két fiatalkorú terhelttel szemben indítványozta az ideiglenes elbocsátás megszüntetését a bíróság előtt, mert a terheltek az oktatási intézményben huzamosabb ideig igazolatlanul elmulasztották a tanórákat.

Jász–Nagykun–Szolnok Megyei Főügyészség

A pártfogolás minden fiatalkorú terhelt esetében egyénre szabott, a pártfogó és a terhelt között kialakult közvetlen és jó kapcsolaton alapul, a pártfogók gyakran segítséget nyújtanak az iskola kiválasztásában, a munkához jutásban. Csekély az azon fiatalkorú terheltek száma, akikkel szemben a pártfogó felügyelet magatartási szabályainak megszegése miatt vádemelésre lett volna szükség. A pártfogók a bírósági szakban is hatékonyan működnek. A fiatalkorúak ügyeiben eljáró bírák igénylik, hogy a pártfogó felügyelők tájékoztassák a fiatalkorú vádlott magatartásáról, a pártfogók a tárgyaláson sokszor értesítés nélkül is megjelennek, hogy nyomon kísérjék a pártfogolt ügyeit.

Bács–Kiskun Megyei Főügyészség

A megyében 2011. évben 5 ügyben került sor fiatalkorú terhelttel szemben vádemelésre a vádemelés elhalasztásának eredménytelensége, a pártfogó felügyelet magatartási szabályainak súlyos megszegése miatt. A bíróság által alkalmazott próbára bocsátásra ugyanezen okból 8 ügyben tett indítványt az ügyész annak megszüntetésére és büntetés kiszabására. 4 fiatalkorú terhelttel szemben rendelték el a felfüggesztett szabadságvesztés végrehajtását, 1 esetben a külön magatartási szabály megszegése, 3 esetben pedig amiatt, mert a fiatalkorú a pártfogóval a kapcsolatot nem tartotta.

Csongrád Megyei Főügyészség

Az ügyészség és a pártfogó felügyelői szolgálat munkakapcsolatát évek óta szoros együttműködés jellemzi. A nyomozás során olyan egyedi környezettanulmányok készülnek, amelyek az eljárások érdemi befejezését minden esetben döntően befolyásolják. Ennek köszönhetően 2011-ben a korábbi évhez képest 25%-al nőtt a fiatalkorú elkövetőkkel szemben alkalmazott vádemelés elhalasztások száma, de az együttműködés eredményessége az időszerűség javulásában is megfigyelhető. Mindezeket túl a pártfogó felügyelői szolgálat 2011. évben a fiatalkorú terheltek ügyeiben nemcsak egyéni, hanem csoportfoglalkozásokat is szervezett, 2012-ben pedig bekapcsolódott az előzetes letartóztatásban lévő fiatalkorúak személyiségfejlesztő foglalkozásainak és iskolai oktatásának a megszervezésébe is.

Somogy Megyei Főügyészség

Somogy megyében 2011. évben 229 fiatalkorú elkövető került intézkedés vagy büntetés nyomán pártfogó felügyelet alá. Újabb bűncselekmény elkövetése miatt 32 ügyben, a pártfogó felügyelet magatartási szabályainak megszegése miatt 9 ügyben vált indokolttá a pártfogó felügyelet megszüntetése. A pártfogó felügyelők 10 vádemelés elhalasztásával érintett ügyben tettek javaslatot a magatartási szabályok megszegése miatt súlyosabb intézkedés alkalmazására. Ezek alapján az ügyész 6 ügyben vádat emelt, 1 ügyben az előírt külön magatartási szabályokat módosította, 3 esetben pedig a pártfogói javaslatot nem tartotta megalapozottnak. A bíróság az ügyészi indítvánnyal egyezően 1 esetben rendelte el fiatalkorú terheltekkel szemben az általános magatartási szabályok megszegése miatt a felfüggesztett szabadságvesztés végrehajtását, mivel a terheltek kivonták magukat a pártfogó felügyelet alól.

Heves Megyei Főügyészség

Heves megyében 2011. évben a pártfogó felügyelet alatt álló fiatalkorúak összesen megközelítőleg 7%-a esetében volt eredménytelen az intézkedés. Összesen 773 fiatalkorú állt pártfogó felügyelet alatt. A magatartási szabályok megszegése miatt 24 terheltekkel, újabb bűncselekmény elkövetése miatt 6 terheltekkel szemben emeltek vádat. A próbára bocsátottak közül 17 fiatalkorúval szemben újabb bűncselekmény elkövetése, 1 esetben a magatartási szabályok súlyos megszegése miatt bizonyult eredménytelennek a pártfogó felügyelet, mely számadatok a próbára bocsátással érintett fiatalkorú elkövetők mintegy 6,1 %-át jelenti. A felfüggesztett szabadságvesztésre ítélték közül 5, a feltételes szabadságra bocsátottak közül pedig 1 fiatalkorú ellen rendelték el a szabadságvesztés, illetve a hátralévő részének végrehajtását, mindegyik esetben újabb bűncselekmény elkövetése miatt.

Fejér Megyei Főügyészség

Az ügyészi szakban a fiatalkorú elkövetőkkel szemben vádhalasztással zárult ügyek mintegy háromnegyedében az intézkedés tartama általában eredményesen eltelik, és az eljárást megszüntetik. Az intézkedés végrehajtása során a pártfogó felügyelők jogszabályi kötelezettségeiken túlmenően is igyekeznek a fiatalkorú terheltek helyes irányú fejlődését elősegíteni. A kábítószerrel visszaélés vétsége miatt alkalmazott vádhalasztások esetén – külön magatartási szabályok előírása mellett – gyakorta veszik fel a kapcsolatot a megelőző-felvilágosító szolgáltatást nyújtó intézménnyel és kísérik figyelemmel a vállalt kötelezettség teljesítését.

Baranya Megyei Főügyészség

2011. évben az ügyész 140 fiatalkorú elkövetővel szemben halasztotta el a vádemelést, utóbb 31 terheltek ellen vált szükségessé a határozat hatályon kívül helyezése és vád emelése: ebből 15 esetben azért, mert a fiatalkorú újabb bűncselekményt követett el, 3 ügyben pedig a magatartási szabályokat súlyosan megszegte, illetve kötelezettségét nem teljesítette.

Próbára bocsátás megszüntetése és büntetés kiszabása iránti különleges eljárás lefolytatását 4 ügyben indítványozta az ügyész a bíróságnál, mert a terheltek egyik esetben sem tett eleget kapcsolattartási kötelezettségének, ezért az intézkedés végrehajtása lehetetlenné vált. Ugyanezen okból rendelte el egy ügyben a bíróság a felfüggesztett szabadságvesztés végrehajtását.

Nógrád Megyei Főügyészség

A gyakorlatban a fiatalkorú terheltek döntően felfüggesztett szabadságvesztés és próbára bocsátás, illetve vádemelés elhalasztása miatt állnak pártfogó felügyelet alatt. A magatartási szabályok súlyos megszegése legtöbb esetben a pártfogoltat terhelő jelentkezési kötelezettség elmulasztását jelenti, emellett számolni kell a kortárs csoport domináns befolyásával is. A vádemelés elhalasztásának eredménytelensége nem, avagy nem kizárólag a pártfogó felügyelet hatástalanságára vezethető vissza.

Tolna Megyei Főügyészség

A 2009–2011 években a fiatalkorú terheltek és a vádemelés elhalasztásával érintett ügyek száma folyamatos növekedést mutatott. 2011-ben az ügyész 32 fiatalkorú terheltekkel szemben halasztotta el a vádemelést.

A fiatalkorúak ügyészei a pártfogó felügyelőktől rendszeres tájékoztatást kapnak a pártfogás alakulásáról. A pártfogó és a pártfogolt közötti kapcsolattartás általában megfelelő, a szolgálat rendszeres ellenőrzésekkel és motivációs beszélgetések szervezésével hatékony segítséget nyújthat ahhoz, hogy a magatartási szabályok betartása

a helyes irányú fejlődést valóban szolgálja. A három év alatt a pártfogó felügyelői szolgálat 5 esetben tett javaslatot az ügyésznek a felfüggesztett szabadságvesztés végrehajtása, 1 esetben pedig a javítóintézetből történt ideiglenes elbocsátás megszüntetésére a magatartási szabályok súlyos megszegése miatt. A bíróság 8 terhelttel szemben rendelte el a felfüggesztett szabadságvesztés végrehajtását, míg a próbára bocsátást kimondó rendelkezés hatályon kívül helyezésére, az intézkedés megszüntetésére és büntetés kiszabására 36 fiatalkorúval szemben került sor, a próbaidő tartama alatti újabb bűnelkövetés miatt.

Vas Megyei Főügyészség

A megye területén az elmúlt években nem volt arra példa, hogy fiatalkorú terhelt a pártfogó felügyelet szabályait megszegte volna. A pártfogó felügyelők messzemenőig együttműködnek az ügyészséggel, az esetek zömében akár konkrét feladatokra, tevékenységekre utalással tesznek javaslatot - az ügyész által rendszerint el is fogadott - magatartási szabály megállapítására. A megyében a fiatalkorú terhelttel szemben a vádemelés elhalasztásával érintett ügyek tekintetében 2009-ben 27 ügyből 4 esetben, 2010-ben 41 ügyből 7 esetben, míg 2011-ben 24 ügyből 1 esetben került sor vádemelésre.

Győr–Moson–Sopron Megyei Főügyészség

A megyében az elmúlt öt évben a fiatalkorúval szemben alkalmazott vádemelés elhalasztása az érintett ügyek mintegy 83%-ában bizonyult eredményesnek, átlagban évente egy alkalommal tettek indítványt a pártfogó felügyelők az ügyésznek a magatartási szabályok súlyos megszegése miatt próbára bocsátás megszüntetése iránt. A próbára bocsátás, illetve a szabadságvesztés felfüggesztésének próbaideje alatt újabb bűncselekményt elkövető fiatalkorúak számaránya 23,3% volt.

Veszprém Megyei Főügyészség

Veszprém megyében a fiatalkorú bűnelkövetők pártfogó felügyeletét hat pártfogó felügyelő látja el. Egy pártfogó felügyelő 70–80 fiatalkorú pártfogó felügyeletét látja el egyidejűleg. A fiatalkorúak az általános és különös magatartási szabályokat betartják, a pártfogóval együttműködnek. A rendőrség által ellenőrzött magatartási szabályok tekintetében a rendőrség és a pártfogó felügyelők együttműködése megfelelő, a magatartási szabályok megszegésén való tettenérésről a rendőrség haladéktalanul értesíti a pártfogót.

Békés Megyei Főügyészség

2011. szeptember 1. napjáig – ameddig a megyei bíróság székhelyén lévő helyi ügyészség kizárólagos illetékességgel járt el a fiatalkorúak ügyeiben – a Gyulai Városi Ügyészségen pártfogó felügyelő nem kezdeményezte a próbára bocsátás megszüntetése és büntetés kiszabása iránti indítvány benyújtását a magatartási szabályok súlyos megszegése miatt. 2010 és 2011 években ezen okból 2 ízben rendelték el fiatalkorú terhelttel szemben a felfüggesztett szabadságvesztés végrehajtását, pártfogó felügyelői javaslata alapján. 2 ügyben, de ugyanazon fiatalkorú terhelttel szemben viszont – a pártfogó nem járt el kellő körültekintéssel a fiatalkorú körülményeinek tisztázása során – megalapozatlannak bizonyult a pártfogó felügyelő javaslata a felfüggesztett szabadságvesztés végrehajtásának az elrendelésére, a magatartási szabályok súlyos megszegése okából.

Pest Megyei Főügyészség

A megyei főügyészség tapasztalatai alapján a pártfogó felügyelet intézményének hatékonyságát nagymértékben befolyásolja, hogy a pártfogó milyen eredményességgel tudja szembesíteni a fiatalkorú elkövetőt az általa okozott sérelemmel, és fel tudja-e tártani a személyiségében, illetve a környezetében jelen lévő azon kockázatokat, amelyek enyhítésével, felszámolásával csökkenhet az újabb bűnelkövetés veszélye.

A pártfogók javaslata alapján külön magatartási szabályként írhatják elő a konfliktus megoldási problémák és az agresszióra való hajlam kezelésére a Budapesten működő Jóvá–Tett–Hely Közösségi Foglalkoztató foglalkozásainak látogatása. A csoportos foglalkozásokon heti rendszerességgel 8-10 hasonló korosztályú fiatal vesz részt, akik tréner irányításával a mindennapi életben előforduló nehéz helyzetek, konfliktusok kezelését és a szociális készségek elsajátítását szituációs játékok keretében tanulják és gyakorolják.

Komárom–Esztergom Megyei Főügyészség

2011 évben 12 fiatalkorú terhelt ellen kellett vádat emelni a vádemelés elhalasztásának eredménytelensége okán, 16 fiatalkorú elkövető esetében pedig az eljárást megszüntették.

A megyében sem a pártfogó felügyelői szolgálat, sem a közhasznú szervezetek nem szerveznek olyan bűnmegeelőzési, önismereti programokat, klubokat, konfliktuskezelő tréningeket vagy csoportfoglalkozásokat, amelyekben való részvételre a fiatalkorú elkövetők kötelezhetők lennének. A családsegítő szolgálatoknál az általában heti egy-két napon működő pszichológusok túlterheltségük okán nem rendelkeznek kapacitással a konfliktuskezelés, avagy az agresszió leküzdésének hatékony elősegítésére. Ennek nyomán az ügyész a vádemelés elhalasztásának idejére kötelező magatartási szabályt alig-alig tud előírni.

A fiatalkorúak eredményes nevelését szolgáló intézkedések közül a próbára bocsátás, annak szükségképpen további időbeni elhúzódása miatt, és a javítóintézeti nevelés a speciális életkor betöltése folytán már

nem alkalmazható. Ezzel szemben előtérbe kerül a szabadságelvonással nem járó büntetések (pénzbüntetés, közérdekű munka, felfüggesztett szabadságvesztés), végső soron a szabadságvesztés kiszabása. A hasonló tárgyi jellemzőkkel bíró cselekmények miatt alkalmazott joghátrányok tekintetében nagyfokú aránytalanság mutatkozhat a jelentős időmúlás mellett folytatott eljárásban elítélt terhelt javára.

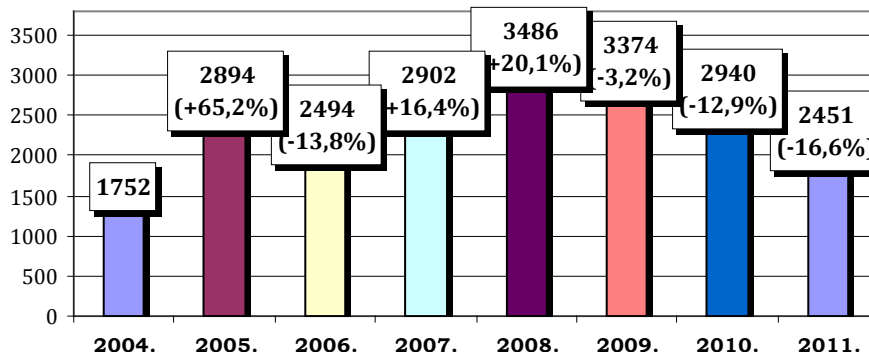
A pártfogó felügyelet nyilvánvalóan akkor lehet a leghatékonyabb, ha végrehajtásának megkezdésére a bűncselekmény elkövetésének időpontjához képest a lehető legközelebbi időben kerül sor. Adott esetben, ha az elkövetés és a joghátrány alkalmazása között hosszú idő telik el, a pártfogó felügyelet indokolatlanul terhet is jelenthet a már felnőtt korba lépett és rendezett életviszonyok között élő elkövető számára, míg a bűnismétlővé vált terheltek esetében az intézkedés ténylegesen súlytalan és eleve céltalannak bizonyulhat.

3. 2. 2. KIMISZ

A KIMISZ válaszában kiemelte, hogy a modernkori pártfogó felügyelői tevékenység történeti gyökerei Európában, így Magyarországon is a rabsegélyezésben, rabgondozásban, utógondozásban keresendők. Az utógondozás jelentőségét a több évszázados hagyományokra építkező tapasztalat is emeli, de napjainkban súlya ezt meghaladóan, különösen megnövekedett. Egyrészt a különböző államokban rendkívüli erőfeszítéseket tesznek a közösség biztonságának javítása, a bűnmegelőzés fokozott érvényesülése érdekében, főként a bűnismétlők és a visszaesők számára működtetett intenzív utógondozói programokkal. A statisztikai adatok szerint¹² az elkövetett bűncselekmények jelentős részéért ők a felelősek. Másrészt napjainkra általánossá vált az az elvárás, hogy a büntető igazságszolgáltatás működése minél takarékosabb legyen, ha lehetséges, ne haladjon meg a bűncselekmény elkövetésével okozott kárt, csökkenjen például a szabadultakkal kapcsolatos tevékenységre fordított forrás is. Ennek a célnak az elérése érdekében szükséges, hogy az utógondozás megfelelő programok szervezésével hatékony (ami alatt a szükséges intenzitás is értendő) és célorientált legyen, más alrendszerek költségvetéséből a lehetőség szerint ne kelljen ilyen célok megvalósítására áldozni.

Az utógondozás számszerű adatait tekintve mindezek ellenére a legkisebb ügycsoport a KIMISZ-en belül, ami főként a Pártfogó Felügyelői Szolgálat (a továbbiakban: Szolgálat) szűk kapacitásának a következménye. Például a 2011. évben összesen ellátott 96 011 ügynek mindössze 3%-át tette ki az ebben az ügykörben keletkezett 2 451 ügy. Az utógondozási ügyek 2004. és 2011. évek közötti ügyforgalmi adatainak a változását az alábbi diagram szemlélteti:

**Folyamatban volt utógondozás ügyszámainak változása
2004-2011. között**



Magyarországon az elítéltek és a szabadultak önkéntességén alapuló, kérelmükre biztosított utógondozói tevékenység ellátásáért a Szolgálat felel. Végrehajtása a Bv. tvr. elítéltek utógondozásáról, illetve a Szolgálat tevékenységéről, valamint ehhez kapcsolódóan az egyes igazságügyi miniszteri rendeletek módosításáról szóló 17/2003. (VI. 24.) IM rendelet (a továbbiakban: Pfr.) utógondozásra vonatkozó rendelkezései alapján történik. Az utógondozói tevékenységre vonatkozó módszertani útmutatásokat a Szolgálat „Ügymenetmodell” c. kiadványa tartalmazza.

Az utógondozás tartalmilag két szakaszból áll:

A) A bv. intézetből való szabadulás előtt hat hónappal, a javítóintézetből való elbocsátás előtt két hónappal kezdődő börtönpártfogás, amely jobban értelmezhető lenne „előgondozás” néven nevesíteni a jogszabályokban. Az utógondozó támogatását – az előzetes letartóztatásba helyezettek kivételével – a bv. intézeten keresztül kérhetik a fogvatartottak.

B) A szabadulástól/elbocsátástól számított egy éven belül is részesülhetnek utógondozói támogatásban a szabadultak.

A szabadultakra vonatkozóan a Szolgálat direkt módon statisztikai adatokat nem gyűjt, figyelemmel arra, hogy ebbe a csoportba részben az utógondozottak, részben a pártfogoltak tartoznak az alábbiak szerint¹³:

– bv. intézetből feltételesan szabadultak, akiknek a pártfogó felügyeletét a bíróság megállapította/elrendelte (a 2011. évben: 5943 pártfogolt),

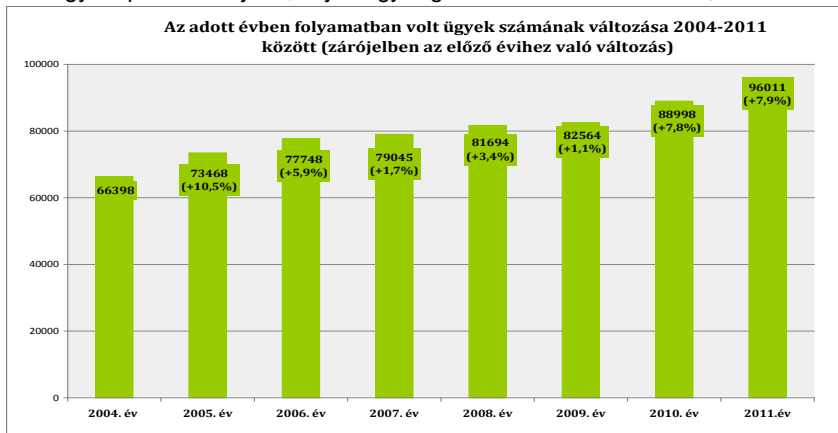
- javítóintézetből ideiglenesen elbocsátottak, akik minden esetben pártfogó felügyelet alatt állnak (a 2011. évben: 167 pártfogolt),
- a by. intézetekből kitöltve szabadultak, vagy azok a feltételeken szabadítottak, akik nem állnak pártfogó felügyelet alatt¹⁴ (a 2011. évben: 121 utógondozott).

A 2003. július 1-jén megalakult Szolgálatot 2010. január 1-jétől két irányban átszervezte az igazságügyért felelős minisztérium:

A) A pártfogó felügyelői ügycsoportok, így az utógondozás feladatait is ellátó pártfogó felügyelők a megyei/fővárosi kormányhivatalok igazságügyi szolgálataiba integrálódtak.

B) A központi módszertani irányítás előbb a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Szolgálatára elnevezésű, a korábbi Igazságügyi Hivatal jogutódjaként működő szervezetben, 2012. augusztus 16-tól a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal osztályaként működik.

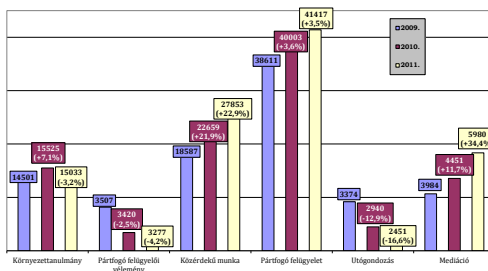
Jelenleg 364 pártfogó felügyelő látja el a jogszabályban meghatározott, hat ügycsoport szerinti pártfogó felügyelői feladatokat, ebből 168 fiatalok, 196 felnőtt korú ügyében járnak el. A központi szinten jelentkező módszertani feladatok ellátását 1 fő osztályvezető és 7 fő referens végzi, amely utóbbiból 5 státusz nincs betöltve. A Szolgálat hat ügycsoportra kiterjedő, teljes ügyforgalma évek óta emelkedik, amit az alábbi diagram illusztrál:



A szervezeti átalakulást követő első teljes év, 2004 és 2011. évek között tendenciaszerűen, összesen 44,6%-kal nőtt az ügyek száma. A növekedés 2004-2005 között kiugróan magas (10,5%-os volt), majd a 2006-2009. évek között egyenletesen emelkedett (1,1% és 5,9% között változott). A 2010-2011. évek között az ügyszámok emelkedése ismét kiugróvá vált (7,8-7,9%).

Az alábbi diagram azt szemlélteti, hogy a fenti növekedésben az egyes ügycsoportok eltérő mértékben reprezentáltak. Látható, hogy az „Utógondozás” ügycsoportban keletkezett ügyek száma alacsony és évről évre csökkenő tendenciát mutat.

Az adott évben folyamatban lévő ügyek száma, ügycsoport szerinti bontásban
2009 és 2011 között



Az ügyszámok növekedése 2012-ben is folytatódik. 2011. év első félévéhez képest 2012. év első félévében 5 182 üggyel több érkezett a megyei/fővárosi kormányhivatalok igazságügyi szolgálataihoz (a továbbiakban: igazságügyi szolgálat), mint az elmúlt év ugyanezen időszakában, ami 7,4%-os növekedést jelent. Így már most bizonyosra tehető, hogy 2012. évben a Szolgálat teljes ügyforgalma meg fogja haladni a 100 ezret.

Mindezeket a változásokat a pártfogó felügyelői létszámadatok nem követték. A szervezeti integrációt megelőzően (2010. december 31-én) összesen 392 pártfogó felügyelő látta el a feladatokat, számuk 2011. december 31-re 356-ra csökkent, majd 2012. április 30-ra némileg (2,2%-kal) növekedett, azonban ez nem enyhíti a leterheltséggel járó nehézségeket. A létszámadatokat és változásukat az alábbi táblázat mutatja be :

	Összesen	Fk.	<b b="" fn.<="">	Leterheltség	Fk. Fn. bontásban
2010. 12. 31.	392 fő	185 fő	207 fő	106 ügy/pf (41.533 ügy)	Fk.: 61 ügy/pf (11.247 ügy) Fn.: 146/ügy/pf (30.286 ügy)
2011. 12. 31.	356 fő	162 fő	194 fő	137,2 ügy/pf (48.841 ügy)	Fk.: 76,3 ügy/pf (12.357 ügy) Fn.: 188/ügy/pf (36.484 ügy)
2012. 04. 30.	364 fő +2,2%	168 fő +3,7%	196 fő +1%	137,3 ügy/pf (49.995 ügy)	Fk.: 72,3 ügy/pf (12.153 ügy, -1,6%) Fn.: 193 ügy/pf. (37.842 ügy, +3,7%)

Jelenleg 364 pártfogó felügyelő látja el a Szolgálat hatáskörébe utalt feladatokat. (A 2003-ban megreformált Szolgálat működésére vonatkozó koncepció 2009-re 900 fős pártfogói szervezetet irányzott elő, de érdemi létszámbővítésre 2006 óta nem került sor.)¹⁵ Ez a létszám kifejezetten alacsony. Figyelemmel az utóbbi évek bemutatott ügyszámbéli változásaira, és az ország gazdasági teherbíróképességére, legalább 10%-os létszámnövekedés lenne indokolt, főként azért is, mert eközben új hatáskörök gazdagították a Szolgálat tevékenységét (pl. a közvetítői eljárás bevezetése) és az eljárási sztenderdek, módszertani útmutatók is igényesebbé váltak.

2011-ben a Szolgálat 356 pártfogó felügyelője összesen 6 231 szabadulttal foglalkozott, ami azt jelenti, hogy egy pártfogó felügyelőhöz átlagosan és évente 17 szabadult tartozott. Az átlagérték számítása mindig torzít, de ez erre az esetre különösen igaz, hiszen a szabadultak jelentős része felnőtt korú (5 726 fő, 92%). Egy, felnőtt korúak ügyeit ellátó pártfogó felügyelőhöz tehát 29, egy, fiatalok ügyeit ellátó pártfogó felügyelőhöz 3 szabadult tartozik. Természetesen figyelembe kell venni, hogy a szabadultak mellett a pártfogó felügyelőnek a többi ügycsoportban keletkezett ügyeket is el kell látnia. Tovább torzítja az átlagolt számokat, hogy pl. a megyék bűnkibocsátó jellege és a bv. intézetek elhelyezkedése sem egyenletes.

A szabadultak száma az elmúlt három év alapján összességében nő, amely a kötelező elrendelések (1-2. sor) gyarapodásával függ össze. Ezzel szemben a szabadultak által önkéntesen igénybe vett utógondozások száma csökken (3. sor).

2009.			2010.			2011.		
1. feltételes	fn	4 545	1. feltételes	fn	5 181	1. feltételes	fn	5 608
	fk	256		fk	299		fk	335
2. ideiglenes	fk	171	2. ideiglenes		182	2. ideiglenes		167
3. utógondozott	fn	237	3. utógondozott		192	3. utógondozott		118
	fk	10			6			3
Összesen:		5 219			5 860			6 231

Az Ügymenetmodellben szereplő szakmai szabályok szerint a pártfogókkal (a szabadulóknak több mint 92%-a ilyen státuszú, csak 8% az önkéntes, utógondozott) való kapcsolattartás gyakoriságát sok szempont határozza meg, ilyen például:

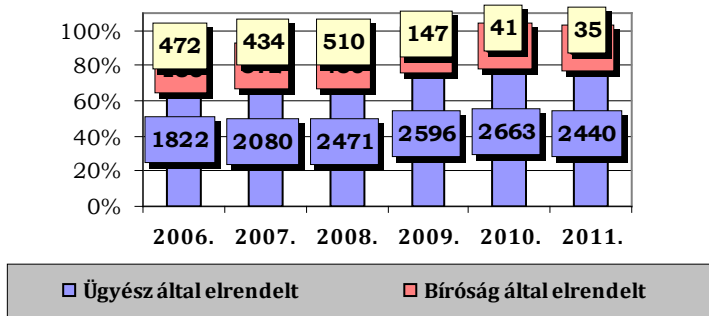
- az elrendelő erre vonatkozó külön magatartási szabálya,
- az elkövetett bűncselekmény jellege, veszélyessége,
- a bűnismétlés szempontjából kockázati tényezőt jelentő körülmények és azok intenzitása, stb.

Mindezen szempontok szerint határozza meg a pártfogó felügyelő a kapcsolattartás módját, ütemezését. Például egy felnőtt korú, minden problémától mentes, kiegyensúlyozott életvezetésű, első bűntényes, kisebb normaszegést elkövető, tehát alacsony kockázatú szabadult esetében megengedhető a háromhavonkénti kapcsolattartás, egy krízis helyzetben lévő, rendezetlen életvitelű, instabil fiatalok esetében napi gyakoriságú is lehet. Általánosnak a havonkénti ellenőrzés, támogatás és kontroll biztosítása tekinthető. A találkozás időtartama is összefügg a leírt klasszifikációs szempontokkal, és a szabaduló életviszonyainak, viselkedésének a jellegével. Nyilván a kapcsolattartás gyakorisága, a probléma és a beavatkozás határozza meg a ráfordított időt, amely negyed órától, akár egy teljes napi munkaidőre is kiterjedhet (például a lakhatás, a munkába állás, a családi viszonyok és az egészségügyi állapot egyszerre jelent problémát, amely szélsőséges esetben olyan mérvű lehet, hogy a veszélyes

állapotban lévő pártfogolt azonnali elhelyezése, szoros kontroll alá vonása válik szükségessé). A kapcsolattartás átlagos időtartamának fél óra tekinthető.

Ha az ügyész (vagy kisebb részben a bíróság) pártfogó felügyelői véleményt kér, azt általában teljes mértékben figyelembe veszi. Ilyenre elsősorban a vádemelés elhalasztását megelőzően, egyébként rendkívül ritkán kerül sor a szakértői vélemény beszerzésére, különösen a szabadulók esetében. Az egyes évek során készült pártfogó felügyelői vélemények – elrendelők szerinti – megoszlását az alábbi diagram mutatja be:

Az adott évben elrendelt pártfogó felügyelői vélemények száma, az elrendelő szerinti megoszlásban 2006-2011



A szabadulók ügyeiben döntést hozó bv. bírók alacsony aktivitása a külön magatartási szabályok előírása terén annál is inkább érthető, mert pl. a büntetőügyekben hozott határozatok végrehajtása során a bíróságokra és egyéb szervekre háruló feladatokról szóló 9/2002. (IV. 9.) IM rendelet (a továbbiakban: Bhr.) szerint: „A bv. bíró feladatai a pártfogó felügyelet végrehajtása kapcsán” című 123. § (2) bekezdése kimondja, hogy „*Fiatalkorú esetében magatartási szabályok előírása csak akkor mellőzhető, ha a fiatalkorú személyiségére és környezetére vonatkozó adatok szerint ez feleslegesnek mutatkozik. A külön magatartási szabályokra a bv. intézet és az intézeti tanács az előterjesztésben, illetve a pártfogó felügyelő tehet javaslatot.*”

Az alacsony esetszám miatt ritkán kerül sor javaslatételre a külön magatartási szabályok megváltoztatása érdekében, ha mégis, a bv. bíró a 30 napos határidőt jellemzően tartja a Bhr. 126. §-a szerinti eljárásban:

„126. § (1) *Ha az ügyész, a pártfogó felügyelő vagy a rendőrség javaslatot tesz a bíróság határozatában előírt magatartási szabályok megváltoztatására, illetőleg azt a pártfogolt kéri, a bv. bíró harminc napon belül határoz. A meghallgatás időpontjáról értesíti az ügyészt és a pártfogó felügyelőt. A pártfogoltat idézi vagy értesíti, a fiatalkorú pártfogoltat és pártfogó felügyelőjét, valamint a meghallgatni kívánt más személyeket megidézi.*

(2) *Ha a bv. bíró a bíróság határozatában előírt magatartási szabályokat megváltoztatja, a határozatát az első fokon eljáró bíróságnak megküldi.*

(3) *A bv. bíró a határozatát a meghallgatáson jelenlevők előtt kihirdeti és indokolja. A határozat egy kiadmányát a pártfogoltnak, a pártfogó felügyelőnek és az érdekelt szervezeteknek megküldi.*

(4) *Ha a bíróság a Be. 572. §-a szerinti eljárásban a büntetés végrehajtását nem rendeli el, de a magatartási szabályokat módosítja [Bv. tv. 101. § (3) bekezdés], határozatának jogerős és végrehajthatósági záradékkal ellátott kiadmányát annak a pártfogó felügyelői szolgálatnak küldi meg, amely a pártfogó felügyelet végrehajtja.”*

A jelenleg folyamatban lévő, szabadultakat érintő ügyekben az alábbi külön magatartási szabályok előírására került sor:

Szabály	Feltételesen szabadított	Ideiglenesen elbocsátott
Álláskeresőként való regisztráció	5	-
Bejelentkezés közmunkára	1	-
Csoportos foglalkozáson való részvétel	2	1
Gyógykezelés igénybevétele	7	-
Jelentkezési kötelezettség	8	-
Kapcsolattartás tilalma	-	2
Közösségi jóvátétel	1	-
Nyilvános hely látogatásának a tilalma	-	7
Pszichológiai tanácsadáson való részvétel	4	3
Szeszes ital fogyasztásának a tilalma	5	6
Tanulmányok folytatására való kötelezés	2	9
Tartási kötelezettség teljesítése	1	-
Összesen	36	28

A hatályos szabályok felváltva használják a pártfogó felügyelet szabályai megszegésének és súlyos megszegésének a fogalmát anélkül, hogy definiálva lenne: mi tekinthető annak, a mulasztás mértéke és a

következmény arányban állna-e. Ezért a Szolgálat Ügymenetmodellje részletes iránymutatást tartalmaz a definícióra. Súlyosnak tekintik a szabályszegést, ha ismételt kioktatás és figyelmeztetés után, visszatérően következett be, a mulasztást kirívó hanyagság, szándékosság, gondatlanság stb. jellemzi. Az egyszeri, kisebb súlyú mulasztásokra a pártfogó felügyelő a saját eszközeivel reagál (pl. szóban/jegyzőkönyvben figyelmeztet, fokozza a kontrollt, egyéb rendelkezéseket hoz stb.). A Szolgálat értelmezését az ügyészek és a bíróságok általában nem kifogásolják, bár éppen a javítóintézetből való ideiglenes elbocsátás esetén a jogszabály szó szerinti értelmezése szerint a pártfogó felügyelőnek semmilyen mérlegelési jogköre nincs, a legkisebb mérvű szabályszegés (pl. a jelentkezési kötelezettség egyszeri elmulasztása) esetén is javaslatot kellene tennie. Ezt a Szolgálat méltánytalannak tartja, különösen arra figyelemmel, hogy a súlyosabb kihatású feltételes szabadságra bocsátás esetében a pártfogó felügyelő megkülönböztetheti az enyhe és súlyos fokozatot.

A büntetett előéletűek foglalkoztatását tekintve – a KIMISZ szerint – a foglalkoztatási problémákat csak kismértékben generálják a büntetett előélettel összefüggő joghátrányok. A szabadulók jelentős része alacsony, vagy nem piacképes iskolai végzettségű, megfelelő munkatapasztalattal nem rendelkező, szociális skilljeit tekintve hátránnyal rendelkező ember. A jelenlegi munkaerőpiac nem kínál számukra álláslehetőséget, ahogy a hasonló státuszú, de nem büntetett előéletűeknek sem.

Pusztán az a tény, hogy büntetett előéletű a jelentkező, nem lenne kizáró körülmény, például egy építőiparban jelentkező állásajánlat betöltésénél, a szorgalom és a tudás hiánya azonban teljes mértékben kizáró ok.

Más a helyzete a magasabb iskolai végzettségű, de esetleg foglalkozásának a gyakorlásától eltiltott szabadultnak. Mindenekelőtt enyhíti a problémát, hogy az ő jelentkezésük nem tömeges, és munkába állításukat egy tipikusan magyar jelenség is elősegíti, sajnos a kedvezőtlenebb helyzetű csoport rovására. Ennek az a lényege, hogy az általános iskolai képzés színvonala mára olyan alacsony szintű lett, hogy a munkaadók felülképzett munkaerőt keresnek, sokszor akkor is érettségizett munkavállalót alkalmaznak, ha elvileg az alapképzés megszerzése is elegendő lenne az állás betöltéséhez.

A pártfogó felügyelő személyesen kutatja fel a szállás biztosítását is felvállaló munkáltatókat, ezekkel pártfogoltjai érdekében kapcsolatot tart és eseti szinten egyeztetni vele az igényeket. A szabadulók beilleszkedését szervesen támogató munkáltatók száma nagyon alacsony, az igények kielégítésében néhány eseti megoldást tudnak nyújtani, amit a pártfogó felügyelők munkáját nagymértékben támogatja.

A Szolgálat számára jogszabály (Pfr.) lehetővé teszi, hogy a súlyos krízishelyzetben lévő utógondozottnak és pártfogoltnak segínyt biztosítson, ennek pénzügyi fedezetét a kormányhivatalok költségvetésének kellene tartalmaznia. Mértékére a KIMISZ tesz évente javaslatot. Azonban a kormányhivatalok költségvetése olyan szűkre szabott, hogy néhány kivételtől eltekintve már nem tudnak segítyezésre forrást biztosítani. Ahol erre még van lehetőség, ott sem lehet érdemi támogatásról beszélni, hiszen évente, két részletben, legfeljebb 7 ezer forintot kaphat egy kérelmező. Ez arra alkalmas, hogy például hazajuthasson, vagy az életét fenyegető krízishelyzetből megmeneküljön.

A pártfogó felügyelő tevékenysége révén válik a szabadságvesztés kiváltására alkalmas alternatív szankció közösségi jellegűvé, tehát működésük szerves része a kisközösség valamennyi szereplője részéről az aktivitás felkeltése. Ennek formája lehet az együttműködési megállapodás keretében végzett tevékenység, de az utóbbi évek tapasztalata egyre inkább a Családi Döntéshozó Csoportkonferenciák (CsDCs) megszervezése irányába mozdította el az érdeklődést.

A CsDCs egy alternatív, resztoratív szemléletű konferenciamodel, ami főként a fiatalok és fiatal felnőttek konfliktusainak a rendezését, valamint kritikus élethelyzeteiben, minden érdekelt fél számára elfogadható, vállalható és végrehajtható döntés elősegítését tűzi ki célul. A CsDCs külső, a megbeszélést moderáló semleges személy (facilitátor) irányításával zajló megbeszélés, amely biztonságos körülmények között lehetőséget nyújt az ügyfél, a családja és az általuk megnevezett támogatók számára az együttes problémafeltárára, megoldási alternatívák keresésére, az addig nem ismert erőforrások aktivizálására.

A Szolgálat megalakulása óta kiemelt feladatának tekinti a pártfogás legmodernebb eszközeinek, innovációinak a bevezetését, amelyek sorában a legfontosabbak az egyéni esetkezelést kiegészítő csoportos foglalkozások, és resztoratív technikák, valamint az azoknak koncentráltan helyszínt biztosító közösségi foglalkoztatók. 2003. július 1-je óta elérték, hogy valamennyi megyében és a fővárosban sikerült pártfogó felügyelőket kiképezni csoportos és resztoratív technikák alkalmazására (pl. CsDCs, ART agressziókezelő tréning). Saját fejlesztésben sikerült létrehozni egy kifejezetten pártfogói területre specializálódott szociális készségfejlesztő tréninget. Így valamennyi megyében és a fővárosban van elvi lehetőség arra, hogy legalább évente kétszer csoportot tudjanak indítani a külön magatartási szabályok és a pártfogó felügyelői rendelkezések teljesítése érdekében.

Ennél sokkal nehezebb a közösségi foglalkoztatók hálózatának a létrehozása, figyelemmel a magas költségekre. Források hiányában mindössze két intézmény működik, mindkettő pályázati forrásból valósult meg. (Jóvá-Tett-Hely Közösségi Foglalkoztató, Budapest 1994. OBmB makro pályázat, Zöld Pont Közösségi Foglalkoztató, 2010. TÁMOP 5.6.2. kiemelt projekt).

A Jóvá-Tett-Hely Közösségi Foglalkoztató lehetőségei az elmúlt években beszűkültek, de a Zöld Pont működése felívelő szakaszában van.

A közösségi foglalkoztató egy olyan pártfogó felügyelői háttérintézmény, amely az ügyészség/bíróság/bv. bíró határozata alapján pártfogó felügyelet alá helyezett ügyfelek szociális készségeinek fejlesztését, társadalmi reintegrációját segíti elő az alábbiakkal:

- személyre szabható külön magatartási szabályok ajánlásával és végrehajtásával (csoportfoglalkozások/tréningek, egyéni – pl. pszichológiai – tanácsadások/ közösségi jótételi programokkal,
- önkéntesen igénybe vehető támogató szolgáltatásokkal (hivatalos ügyek intézésében való közreműködés, munkaerő-piaci érvényesülés elősegítése, képzési információk, tanulássegítés stb.)
- strukturált szabadidő eltöltésére irányuló preventív programokkal, védett környezetben (éjféli sportbajnokság, könyvtár, internet, kreatív foglalkozások stb.).

A szabadultak szállásproblémáinak megoldására intézményes lehetőségek nincsenek, a Szolgáltatnak ugyanis nem rendelkezik szálláshellyel. A magas költségek Magyarországon lehetetlenné teszik, hogy pl. az angol, holland minta szerinti pártfogó felügyelői szálló létrejöhessen, és akár a szállón való tartózkodást (különböző napszakokban és tartamban) is elő lehessen írni külön magatartási szabályként. Ennek hiányában minden pártfogó felügyelői körzetben maguk a pártfogó felügyelők derítik fel, pl. a hajléktalan ellátás lehetőségeit. Korábban arra is volt példa, hogy néhány helyet béreltek az egyik ilyen fővárosi szállón.

Az önkéntesek pártfogói munkában való részvétele hagyományosnak tekinthető. Az ún. társadalmi pártfogók kiterjedt hálózata a rendszerváltás idejére felbomlott, korszerű alapokon való újjászervezése csak a közelmúltban kezdődött meg. Az önkéntesek pártfogó felügyelői területen való bevonása leginkább a középiskolások és az egyetemi, főiskolai hallgatók körében sikeres. A folyamatot segíti, hogy pl. sok középiskolában már kötelező a közösségi munka végzése.

A téma iránti elkötelezettséget növelte egy pályázati lehetőség is. A MOMIE (Models of Mentoring for Inclusion and Employment – Sorstárs mentor program a társadalmi beilleszkedés és foglalkoztatás elősegítésére) projektet az Európai Unió foglalkoztatási és társadalmi szolidaritás programja (PROGRESS 2007-2013) támogatta. Az Igazságügyi Hivatal, mint megvalósító partner az önkéntes sorstárs segítői modell hazai viszonyokra történő alkalmazását és vizsgálatát tűzte ki célul.

Az utógondozás lehetőségéről kapcsolatos tájékoztatásról azt a választ kaptam, hogy a pártfogó felügyelők a feltételes szabadságra bocsátást, ideiglenes elbocsátást megelőzően az intézetekben csoportos tájékoztatókat és egyéni meghallgatásokat tartanak. Elkészítettek továbbá egy részletes tájékoztató anyagot, amelyet a szabadulók által látogatott helyeken tettek hozzáférhetővé. A Szolgálat különös jelentőséget tulajdonít az utógondozásnak, különösen a bűnismétlők és a visszaesők vonatkozásában. Ezért a TÁMOP 5.6.2. kiemelt projekt egyik elemeként az intenzív utógondozás módszertanának kidolgozását és kipróbálását tervezték el. Az „Elítéltek több szakaszos, társadalmi és munkaerő-piaci reintegrációja, az intenzív utógondozási modelljének kialakítása” alprojekt célja a fogvatartottak társadalmi visszailleszkedésének előmozdítása. A Tett program reintegrációs alprojektje a Belügyminisztérium szakmai irányítása mellett, a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságának, a Baranya Megyei és a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatalok Munkaügyi Központjainak, valamint a Hivatal (jogelődei) részvételével valósult meg a projekt által érintett kilenc megye, tizenegy bv. intézetében, illetve a szabadulás utáni utógondozás során az érintett megyei kormányhivatalok igazságügyi szolgálatainál.

A program során utógondozó koordinátorok, intézeti projektfelelősök, reintegrációs tanácsadók és részben önkéntesek hajtottak végre egy többszakaszos, bv. intézetben belül és azon kívül megvalósuló, egymásra épülő reintegrációs tevékenységsorozatot. Ez egyaránt magába foglalta a fogvatartottak igényeinek felmérését, motiválásukat és a személyre szabott tanácsadást (pl. munkaerő-piaci információk átadását). A fogvatartottak tréningeken és képzéseken kaptak lehetőséget készségeik fejlesztésére (pl. agressziókezelő, kommunikációs, konfliktuskezelő, önismereti, életvezetési tréningek), valamint sor került munkaerő-piaci képzésekre (OKJ-s vagy betanító tanfolyami jellegű szakma-képzések), a szabadulásra való felkészítésükre és a szabadulás utáni beilleszkedésük támogatására is, amelyet „kapcsolt szolgáltatások” erősítettek.

A programba mindezidáig mintegy 2 200 fogvatartottat vontak be, akik közül közel ezren vettek részt különböző készségfejlesztő tréningeken, több mint százan pedig szakképesítést is szereztek.

Az utógondozó koordinátorok, valamint a munkájukat segítő önkéntesek és sorstárs segítők 2011 februárja óta közel 1 300 fogvatartottal kerültek kapcsolatba, akik számára bő 7000 alkalommal nyújtottak különböző segítő szolgáltatást. Munkájuk legnagyobb részét a szociális ügyintézésben való segítségnyújtás tette ki (pl.: iratpótlás, szociális és társadalombiztosítási ellátáshoz való hozzájutás elősegítése), ami a munkavállaláshoz, a társadalombiztosítási ellátások igénybeviteléhez, illetve a mielőbbi visszailleszkedéshez elengedhetetlen. A munkatársak szintén jelentős mértékben végeztek egyéni esetkezelést és az egyéni szükségletekre épülő komplex segítségnyújtást, amiből külön érdemes kiemelni a családi kapcsolatok helyreállítását és a szabadulás utáni motiváció fenntartását. A program eredményessége a TÁMOP 5. 6. 3. program keretei között országos kiterjesztését teszi lehetővé.

A munkára való szocializációval kapcsolatban kiemelték, hogy a pártfogó felügyelői tevékenység lényegében a behaviorista szemléleten nyugvó, viselkedés korrekciós hatású beavatkozások összessége. Mint ilyen, hiányzó szociális szkillik kialakításával, erősítésével a legfontosabb proszociális emberi tevékenységek stabilizálását tartja elsőrendű céljának. Ezek sorában a legfontosabbak a munkavégzéssel kapcsolatosak, amelyek direkt bűnmegelőző erővel rendelkeznek. Így a pártfogó felügyelők közül számosan végeztek munkaerő-piaci tréninget, képesek csoportos és egyéni munkaerő-piaci tanácsadásra.

Az álláskereső szabadultak ügyeinek intézése speciális felkészültséget és szemléletet igényel a munkaügyi szervezet munkatársaitól. Ezért azt a gyakorlatot támogatják, hogy – jellemzően együttműködési megállapodás keretében – jelöljék ki a munkaügyi és a pártfogó felügyelői szervezetek koordinátorai, sikerüljön kialakítani, hogy a

szabadulókkal a lehetőség szerint mindig ugyanaz a munkatárs foglalkozzon. A szabadulók ugyanis nehezen létesítenek kapcsolatot, problémáik elmondásában akadályozza őket (akár olyan mértékben is, hogy a jogszabályban biztosított kedvezményt is veszni hagyják), ha a velük foglalkozó személyek változnak.

A KIMISZ az ismertetekkel kapcsolatban több jogszabály-módosítási javaslatot tett, de javasolataik egy része a jogintézmény elnevezésére vonatkoztak. Nem tartják ugyanis szerencsésnek, hogy a volt elítéltek és az egykor állami nevelésben lévők esetében ugyanazt a fogalmat használják a jogalkotók. Célszerűnek tartanák a szabadulás/elbocsátás előtti segítő tevékenységet és az azt követőt másképpen nevezni. Mindezekben túl érdemesnek ítélnék meg a jogszabályokban külön magatartási szabályok megszegésének enyhe és súlyos eseteit differenciálni. A Csemegi Kódex mintájára helyes megoldásnak tartanák továbbá, ha a befolyt pénzbüntetések bizonyos százaléka a szabadulók/elbocsátottak reszocializációjára lenne minden évben fordítható (segélyek, programok finanszírozása).

3. 2. 3. Emberi Erőforrások Minisztériuma

A javítóintézetekben folyó nevelés célja a fiatalok társadalmi beilleszkedésének elősegítése és a szabadulás utáni bűnisméltés megelőzése. Mindezekhez elengedhetetlen, hogy a fiatalok a szabadulásukat követően a munkaerőpiacon keresett szakmával és az elhelyezkedéshez szükséges készségekkel rendelkezzenek. Ennek érdekében valamennyi javítóintézet szakmai programjában prioritást élvez a növendékek iskolázottsági hiányának pótlása, szakképzésben való részvételük elősegítése, a munkavégzéshez szükséges készségek, képességek fejlesztése.

A belső iskolával rendelkező Aszódi Javítóintézet általános iskolát, valamint szaktanfolyami képzést, továbbá munkafoglalkoztatási részleget működtet. Az általános iskolai oktatás célja a fiatalok személyiségéhez, képességeihez, ismeretszintjéhez, illetve igényeihez igazodó oktatás, nevelés, szakmai képzés biztosítása speciális iskolai kereteken belül. A szakképzés, szaktanfolyami képzés az általános iskolát végzett, 16-19 éves fiatalok részére nyújt szakmunkás, illetve betanított munkás képzést. A képzéssel az intézet lehetőséget biztosít a társadalomba való sikeres beilleszkedésre, a munkaerő-piaci esélyek növelésére. A megszerzett képesítéssel továbbá lehetőség nyílik magasabb szintű képzésben való részvételre is. Azok a növendékek, akik szakképzésben, szaktanfolyami képzésben nem részesülnek, munkafoglalkoztatási programban vesznek részt, melynek célja képessé tenni a fiatalokat a munkavállalásra, az ezzel járó felelősségre. A rendszeres munkavégzés hozzájárul a növendékek ismereteinek gyarapodásához, értelmi képességük fejlődéséhez, ezáltal a komplex fejlesztés részét képezi. A különböző készségek elsajátítása és a munka erkölcsi, anyagi értékének megismertetése lehetőséget ad a fiatalok esélyegyenlőségének megteremtésére a nyílt munkaerőpiacon.

A munkafoglalkoztatás keretében a következő szakmák, ismeretek sajátíthatók el: kőműves, szerkezetlakatos, esztergályos, forgácsoló, faipari gépi fafeldolgozó, festő, kosárfonó, kerti munkás, állatgondozó, művészetterápia.

A belső iskolával nem rendelkező Rákospalotai, Debreceni és Budapesti Javítóintézet is biztosítja a növendékek számára az általános iskola elvégzését, oly módon, hogy az oktatási intézmény vizsgáira való felkészítést az intézetek pedagógusai napi rendszerességgel végzik. Emellett minden javítóintézet nagy hangsúlyt fektet a szakképzési, munkafoglalkoztatási programok megvalósítására, általában az előzőekben felsorolt szakmák elsajátításával, illetve a foglalkozások szakoktatóval történő biztosításával. A tanműhelyi foglalkozások lehetőséget adnak arra, hogy a fiatalok oktatási programját munkára neveléssel, alkotó-, kézműves programokkal, terápiás csoportfoglalkozásokkal egészítsék ki.

A javítóintézetekben élő fiatalok munkafoglalkoztatásáról, mint terápiás tevékenységről összességében elmondható, hogy az elősegíti a rendszeres, mindennapos, hasznos tevékenységre nevelést, fokozza a fiatalok kitarását, állhatatosságát, növeli önbecsülésüket, sikerorientálttá teszi őket, elősegíti a fiatalok fegyelemre, az idősebbekkel, feljebbvalókkal való tiszteletre nevelését, illetve szabadulásuk után segíti társadalmi beilleszkedésüket, szocializációjukat és munkához jutásukat.

A munkára való szocializáció és a munkaerő-piaci esélyek növeléséhez kapcsolódik a TAMOP 5.6.1.A-11/3. pályázati kiírás keretében a Budapesti és Rákospalotai Javítóintézet közreműködésével megvalósuló LEPES-VALTAS program. A hetvenkét, javítóintézetben nevelkedő fiatalok részvételével megvalósuló program célja a prizonizáció megelőzése és a szabadulás után jelentkező negatív hatások csökkentése. A projekt megvalósítása 2012. január 1-jétől 2013. június 30-ig tart, és többek között tartalmaz kulcsképeség-fejlesztő és munkaorientációs képzést is 60 órában. A résztvevők a képzés és a kapcsolódó egyéni foglalkozások során olyan ismereteket szerezhetnek, amelyek támogatják a foglalkoztatás esélyének növelését, segítik a munkaerő-piaci megjelenésüket. A program eredményességének nyomon követését a részt vevő fiatalok beilleszkedésének 6 hónapos utánkövetése biztosítja.

A bűnisméltés megelőzése, a társadalomba való beilleszkedés érdekében a javítóintézeti nevelt fiatal a javítóintézeti nevelés befejeződését követően is kap segítséget a családjába való visszatéréshez vagy az önálló élet megkezdéséhez. A javítóintézetek rendtartásáról szóló 30/1997. (X. 11.) NM rendelet 53. §-a értelmében az utógondozó már a javítóintézetből történő elbocsátás előkészítése során tájékoztatást kér az intézet illetékes munkatársaitól a fiatalok magatartásáról, iskolai eredményéről, munkavégzéséről, személyiségállapotáról, valamint továbbtanulásra, munkavégzésre való alkalmasságáról, és meghallgatja a fiatalok utáni terveiről. Az utógondozó felkeresi a fiatalok családját, a gyermekjóléti szolgálatot, valamint a területileg illetékes pártfogó felügyelőt annak érdekében, hogy megismerje a fiatalok számára az elbocsátás után rendelkezésre álló lakhatási,

munkavégzési vagy továbbtanulási lehetőségeket. Az utógondozó — a gyermekjóléti szolgálat és a pártfogó felügyelő segítségével — előkészíti, megszervezi és segíti a fiatalok családjaiba való visszatérését, vagy ha ez nem lehetséges, önálló életének megkezdését. A családjába visszatérni nem tudó fiatalok részére az utógondozó lakhatási lehetőséget keres. Az utógondozó felveszi a kapcsolatot a munkaügyi központtal a fiatalok munkába állítása vagy átképzése ügyében. Ha a fiatalok folytatni kívánja tanulmányait, felkeresi azt az oktatási vagy szakképzési intézményt, ahol lehetőség látszik a fiatalok beiskolázására.

A fentiek mellett a javítóintézet utógondozó részleget működtethet azon elbocsátott fiatalok számára, akik a családjukba nem térhetnek vissza, és az elbocsátás idejére nem sikerült számukra lakhatási lehetőséget és megélhetési feltételeket teremteni. Az utógondozó részlegben helyezhető el továbbá az a fiatalok is, aki tanulmányait szeretné befejezni az intézeti oktatásban, képzésben. Az intézetből elbocsátott fiatalokról az intézet nyilvántartást vezet, és a pártfogó felügyelő jelentései alapján figyelemmel kíséri életkörülményeinek alakulását. A fiatalok kérésére az intézet segítséget nyújt – a pártfogó felügyelővel együttműködve – problémái megoldásában.

3. 2. 4. Nemzetgazdasági Minisztérium

A minisztérium Foglalkoztatás-stratégiai Főosztálya nyújtott tájékoztatást a szabadságvesztésből szabadultak munkaerő-piaci és társadalmi beilleszkedésének lehetőségeiről, kérdéseiről.

A büntetett előélethez foglalkoztatása előtt több akadály is mutatkozik. Tudomásuk szerint a büntetett előéletű személyek munkaerő-piacon történő elhelyezkedésének elősegítésére rendelkezésre állnak eszközök, habár valószínűleg tartják, hogy ezek az eszközök nem széles körben ismertek vagy az alkalmazásukkal szemben egyéb indokok jelentkeznek. Tekintettel arra, hogy a versenyszférában történő elhelyezkedésről van szó, egyes munkaadók, többnyire gazdasági társaságok, vállalkozók esetében megfontolás tárgyát képezi, hogy a jogszabályok által biztosított valamelyik kedvezménnyel hogyan élnek vagy élnek-e azzal, ugyanis konkurrálnak egymással a különböző hátrányos helyzetű személyek vagy társadalmi csoportok részére nyújtható támogatások (pl. adókedvezmény, munkáltatói járadék fizetésével kapcsolatos kedvezmény vagy a bértámogatás, amely sokkal jobb bérkonstrukciót kínálhat adott esetben.). Így a versenyszféra szereplői gazdasági szempontok alapján mérlegelnek a szabadságvesztésből szabadult személy foglalkoztatása kapcsán. A munkaadók a rendelkezésre álló, államilag nyújtott kedvezményekről a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat honlapján, a www.munka.hu honlapon tájékozódhatnak.

A munkaerő-kínálatot tekintve megállapítható, hogy munkaerőből túlkínálat van, mely szintén lehetőséget nyújt még a támogatások ellenére is a munkáltató számára, hogy olyan személyt alkalmazzon, aki nem rendelkezik büntetett előélettel, hiszen a munkavégzést további tényezők nehezíthetik, ilyen a visszailleszkedés személyi nehézségei. Korábban a munkaügyi központok a büntetés-végrehajtási intézeteken belül felkészítést tartottak a szabadságvesztésből szabadulók számára, mellyel egy kapcsolat, ismeretség és elismert szakmai tudás jött létre. Manapság a büntetett előéletű személyek többsége esetében nem lehet beszámolni a korszerű, alkalmazható, megfelelő szakmai képzettségről vagy annak megszerzéséről, mely szintén nehezíti munkaerő-piaci be- vagy visszailleszkedésüket.

A főosztály bemutatta a tartós álláskeresőket segítő programjukat, mely a társadalmi kohéziót erősítő bűnmegelőzési és reintegrációs programok módszertani megalapozása TÁMOP 5.6.2-10/1-2010-0001 kiemelt projektben, az Elítéltek többszakaszos, társadalmi és munkaerő-piaci reintegrációja és intenzív utógondozási modelljének kialakítása alprojektben valósult meg. A program kiemelte, hogy a kriminalitás mértékének jelentős csökkentésére a visszaesők általi bűnelkövetés, ezért jelentős szerepe van a bűnelkövetőkkel, különös tekintettel a fogvatartottakkal való foglalkozásnak. Szakemberek szerint a szabadulás utáni első 6 hónap a legkritikusabb, legtöbbször ekkor dől el, hogy az illetőnek sikerül-e visszailleszkednie a társadalomba vagy bűnismétlő lesz. Már egy pár hónapos szabadságvesztésre ítélt számára is nehéz a társadalomba történő visszailleszkedés, ugyanis a bebörtönzés szinte azonnal megváltoztatja a környezet magatartását vele szemben. Ez is oka a szabadulás utáni rendkívül nehéz munka- és lakáskeresésnek, a szociális kötelek elsorvadnak. A probléma kezelésének egyik lehetséges útja a másodlagos, harmadlagos prevenció erősítése, vagyis a szabadultak reintegrációs esélyeinek növelése. Az alprojekt célja volt olyan komplex szolgáltatáscsomag kialakítása, amely elősegíti a fogvatartottak sikeres társadalmi és munkaerő-piaci visszailleszkedését és csökkenti az elítéltek bűnismétlési kockázatát. Az alprojekt megvalósításában négy konzorciumi partner vett részt: az Észak-alföldi és a Dél-dunántúli Regionális Munkaügyi Központ, az Igazságügyi Hivatal, a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága és az alprojekt koordinátora a volt Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium. A megvalósítás helyszíne az érintett három régió (Dél-dunántúli, az Észak-alföldi, valamint az Észak-magyarországi régió) büntetés-végrehajtási intézetei voltak¹⁶.

A fogvatartottak számára kialakítandó szolgáltatáscsomag öt egymásra épülő szakaszból állt. Az első szakaszban az önkéntesen jelentkező fogvatartottak egy motivációs foglalkozáson vettek részt, ahol részletes tájékoztatást kaptak a program keretében igénybe vehető szolgáltatásokról. Azon elítéltekkel, akik jelentkeztek a programokban való részvételre, egy motivációs kérdőívet vettek fel, amely felmérte a szükségleteiket, kompetenciáikat és motivációjukat. A felmérés alapján készült el az egyéni fejlesztési terv. A második szakaszban készség- és képességfejlesztő (kommunikációs, agressziókezelő, konfliktuskezelő, önismereti, életvezetési stb.) tréningeken vettek részt az elítéltek. A tréningek típusát az adott büntetés-végrehajtási intézetben élő fogvatartottak szükségleteinek figyelembevételével választották ki. A csoportos foglalkozások mellett a szakmai érdeklődést feltáró egyéni interjúk is készültek a programban résztvevőkkel. Az egyéni fejlesztési terv kiegészült egy úgynevezett

jövőtervvel, amely tartalmazta az elítélt szabadulás előtti és szabadulás utáni terveit, vállalásait. A második szakaszból a fogvatartott tovább léphetett a harmadik szakaszba, illetve, ha már volt szakmája és/vagy munkatapasztalata és kevesebb, mint hat hónapja volt a szabadulásig, akkor közvetlenül a negyedik, vagyis a kivezetés szakaszba léphetett. A harmadik – leghosszabb – szakaszban került sor a szakmaképzésekre. A képzés típusát és hosszát a jelentkező fogvatartottak jövőtervétől, képzettségi szintjétől és szabadulásuk várható időpontjától, illetve a munkaerő-piaci igényektől függően határozták meg. A szakmaképzések mellett a résztvevők rendszeres egyéni motivációs beszélgetéseken is részt vettek a motiváció fenntartása, illetve szükség esetén krízisintervenció céljából. A negyedik szakasz további két alszakaszra oszlott; egy úgynevezett kivezetés szakaszra, aminek a célja a fogvatartottak szabadulásra való felkészítése, és egy szabadulás utáni szakaszra. A szabadulásra való felkészítés keretében egyrészt álláskereső technikákat sajátítottak el a résztvevők, másrészt elkezdtek az utógondozási tevékenységet (hiányzó iratok pótlása, kapcsolatfelvétel a fogvatartott családjaival, szálláslehetőség felkutatásában és álláskeresésben való segítségnyújtás). A szabadulás után az utógondozó mellett önkéntes mentorok is segítettek a szabadulót. Az önkéntesek elsősorban a szociális és jogi felsőoktatás hallgatói, illetve az ezeken a szakterületeken végzettséget szerző pályakezdők, továbbá - kísérleti jelleggel - intézetenként 1-3 fő volt bűnelkövető.

A családi kapcsolatok helyreállításában nagy segítséget nyújthat a családi döntéshozó csoportkonferencia módszerének¹⁷ alkalmazása, amely szintén elkezdődhet a bv. intézet falain belül. A szabadulás után a programban részt vevő volt fogvatartottakat az utógondozói koordinátor 6 hónapig követte nyomon.

A már megvalósult reintegrációs és bűnmegelőzési programok tapasztalatai illetve a TÁMOP 5.6.2 projekt előkészítő szakaszában, a bűnmegelőzés területén lefolytatott kutatás eredményei szerint a reintegrációs programok hatékonyságát leginkább az gátolja, hogy az érintett szakemberek, illetve intézmények között nincs, vagy esetleges az együttműködés, illetve az érintett szakemberek gyakran nem rendelkeznek korszerű szaktudással. Ezért a programot megvalósító szakemberek, akik nagyon eltérő kultúrájú, hagyományú intézményekből érkeznek, közös képzéseken, felkészítő tréningeken, esetmegbeszélő csoportokban és szupervízióon vesznek részt. A modellprojekt megvalósítása során szerzett tapasztalatok összegzéseként módszertani útmutatók és protokollok is készülnek.

A minisztérium újabb támogató programok indítását jelenleg - a szűkös anyagi források miatt - nem tud tervezni.

3. 2. 5. Vállalkozók Országos Szövetsége

A Vállalkozók Országos Szövetsége (VOSZ) álláspontja szerint a büntetett előéletek elhelyezkedése a kereskedelemben, a vendéglátásban a legnehezebb, mivel ezekben az ágazatokban nagyon sok az anyagi felelősséggel (leltári felelősséggel) járó munkakör (pénztáros, pultos, raktáros stb.). Az e területeken működő vállalkozók/munkáltatók szinte kivétel nélkül elvárják a büntetlen előéletet. Az álláskeresők magas száma miatt globális értelemben nagy a munkaerő túlkínálat, így érdekelté válik az oldalról nem jelentkező törekvések büntetett előéletű személyek foglalkoztatására. Külön akciótervvel a helyzet javítására a VOSZ nem rendelkezik. A kérdéskört leginkább pályakezdők vonatkozásában tartják kiemelten fontosnak, hiszen ezek a fiatalok a büntetésük letöltése előtt nem kerültek kapcsolatba a munkaerőpiaccal (nem volt még munkahelyük, munkaviszonyuk). Álláspontjuk szerint a munkaügyi központoknak elő kellene segíteni, hogy a büntetés letöltése alatt olyan szakmát tanuljanak a szabadságuktól megfosztott fiatalok, amellyel esélyesen elhelyezkedhetnek. A VOSZ-nak nincs kapcsolata a Pártfogó Felügyelői Szolgálattal.

3. 2. 6. Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetsége

A Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetsége szerint a legfontosabb kérdés a foglalkoztathatóság, és a munkakör bizalmi jellege. Ha a munkahely, a munkakör, a munka jellege bizalmi jellegű – legyen az bank, egyszerű pénzkézeli tevékenység vagy akár hivatal, bármilyen pozíció, ahol a munkáltató gazdálkodására vonatkozó adatokat, információkat kezel a munkavállaló – a munkáltatók nem szívesen alkalmaznak büntetett előéletű munkavállalót. Amennyiben az illető személy piacképes szaktudással, tapasztalattal vagy ismerettel rendelkezik, előfordulhat, hogy alkalmazják büntetett előélete ellenére, ha egyáltalán tudomást szerez erről a munkáltató.

Vannak olyan munkahelyek, melyek szervezetten foglalkoznak büntetésüket töltő, vagy már szabadult állampolgárok foglalkoztatásával, de ilyenről a Szövetség tagszervezetei között nincs tudomásuk, így tapasztalatuk sem.

Kiemelték, hogy ma Magyarországon képzetlen munkavállalók tömegei állnak munka nélkül a munkaerőpiacon. Ezért a szakmai alkalmasság jelenthet előnyt egy büntetett előéletű álláskereső számára a munkaerőpiacon, de ha ilyenrel nem rendelkezik, akkor a büntetlen előéletűek között hátrányból indul. Ezért meghatározó lehet az, hogy a börtönbüntetés tartama alatt szerez-e a fogvatartott piacképes ismeretet/szakmai tapasztalatot. A munkára való szocializáció abszolút fontos az elhelyezkedés sikerességének szempontjából, de önmagában nem elegendő.

A Pártfogó Felügyelő Szolgálattal nincs semmilyen együttműködésük. A munkaügyi központokkal való együttműködésről sincs tapasztalatuk, a megkérdezett tagvállalataik sem tudnak ilyesmiről.

Álláspontjuk szerint önmagában jogszabály módosítás révén nem fog növekedni a büntetett előéletű munkakeresők piaci helyzete.

4. Pártfogó felügyelet

„A pártfogoltak jellemzően a társadalom olyan hátrányos helyzetű csoportjainak a tagjai, akik esetében a marginalizációs tényezők (munkanélküliség, hajléktalanság, szenvedélybetegségek, anyagi problémák) és a személyiségbeli problémák (bizonyos készségek, képességek hiánya) együttesen vezetnek a különböző súlyú bűncselekmények elkövetéséhez. Sokuk esetében az igazságszolgáltatás rendszerébe való bekerülés tovább fokozza a társadalmi kirekesztődés veszélyét. Különösen igaz a büntetés-végrehajtási intézetbe kerülőkre. Az ő szabadulásukat követő társadalmi reintegrációt nagymértékben nehezítik a hosszan tartó elszigeteltség és a börtön-szocializáció következményei, valamint a társadalomban élő – egykori elítéltekkel szembeni – előítéletek. Jellemzően a pártfogoltak munkaerő-piacra történő belépése esetén többszörös depriváció jelentkezik: képzettség hiánya vagy nem megfelelő volta, az önérvényesítés nonkonform módja, kommunikációs-, konfliktuskezelési problémák, információbefogadási- és kezelési problémák, szociális és szocializációs deficit. A pártfogónak nem elsődleges feladata a pártfogolt életében jelentkező összes szociális probléma megoldása, de amennyiben az a bűncselekmény elkövetéséhez hozzájárul vagy bűnismétléshez vezethet, akkor törekednie kell a kompetencia határain belül történő megoldásukra. A pártfogó speciális feladata lehet a változás/változtatás motivációjának kialakítása, közvetítő/generáló szerep betöltése az adott problémára szakosodott intézmény és a terhelt között. Itt is, mint általában a segítő szakmákban, a pártfogó feladata egyrészt, hogy az egyén képességeit erősítve, alkalmassá tegye a társadalmi együttélésre, másrészt, hogy a befogadó környezetet, a társadalmat is alakítsa, elfogadóbbá tegye. Kiemelten fontos szerepe van annak, hogy az alternatív szankciók jelentőségét és az elkövetők társadalmi reintegrációjának fontosságát a társadalommal, a szűkebb és tágabb közösséggel is el tudjuk fogadtatni.”¹⁸

4. 1. A pártfogó felügyelet története Magyarországon

A 19. század második felében, a régi és kegyetlenné vált vagy embertelenné minősített büntetések megszűnését követően, a javító jellegű büntetések elterjedésével jelent meg a pártfogolás. A patronálás intézménye többnyire társadalmi alapon szerveződött, a hajdani egyházi (és civil) szervezetek tevékenységeiből alakult ki. Az első magyar rabsegélyező egyesület 1873-ban alakult meg, amely segélyekkel támogatta a szabadulókat, feladatuk lényegében ebben merült ki. A patronázs keretein belül helyezkedett el a fogházmisszió, mely során a fogvatartottakat időközönként pártfogók látogatták meg, és erkölcsi támogatásban részesítettek, a letartóztatottak családtagjainak támogatása, a szabadultak esetében ellátott munkaközvetítés, illetve természetbeni segélyezés, illetve kiterjedt a patronázs a bűnelkövető gyermekekre és fiatalkorúakra is, végül más személyekre pl. feltételesen elítéltekre, alkoholistákra, prostituáltakra. Az első világháború alatt és azt követően a patronázs egyesületek jelentős része felbomlott. 1933-ban ugyan 33 taggal megalakult a Patronázs Szövetségek Magyar Egyesülete, de fejlődését a világháború derékba törte. A II. világháborútól egészen az 1950-es évekig az utógondozási tevékenység szinte teljesen megszűnt, pusztán a szabadulást megelőző beszélgetések, illetve ételmisszer- és ruhatámogatások léteztek. 1954-től állami feladattá vált a szabadlábra helyezettek foglalkoztatásáról való gondoskodás, melynek hatékonyságát 1960-tól a társadalmi szervezetek – főként a szakszervezetek – bevonásával próbálták megvalósítani. Az 1971. évi 20. törvényerejű rendeletben meghatározott legfőbb cél a reszocializáció volt, amelyet a bíróságok mellett működő pártfogó felügyelői szervezet hajtott végre. Ekkor jött létre a professzionális pártfogói munka, amit az 1976-tól külön rendszerként működő fiatalkorú és a felnőtt korú elkövetőkkel foglalkozó pártfogói tevékenység váltott fel. Az 1975. évi 20. törvényerejű rendelet a szabadságvesztésből szabadult személyek utógondozásával kapcsolatos rendelkezéseket tartalmazta, mely egységes irányítás alatt működő utógondozás- és pártfogási rendszert hozott létre. Lényeges változás volt, hogy a bíróságok feladataikat határozták meg az utógondozás és a pártfogolás összehangolását. A fiatalkorúakkal kapcsolatos pártfogolás 1998-ban a gyermek – és ifjúságvédő intézetektől a megyei közigazgatási hivatalok gyámhivatalaihoz került át. Egészen 1997-ig államigazgatási elrendelésre ügynevezett előgondozás is megvalósult, mely nem csak a felnőtt korú, hanem a gyermekkorú bűnelkövetőkre is kiterjedt. Az 1995. évi XLI. törvény építette be a büntetőeljárás törvénybe a vádemelés elhalasztásának lehetőségét, először a fiatalkorú terheltet, majd 1999-től a felnőtt korúak vonatkozásában is. A 2003-ban hatályba lépő reformok eredményeként egységessé vált a Pártfogó Felügyeleti Szolgálat, az Igazságügyi Minisztérium fennhatósága alá integrálták, illetve bővültek a tevékenységi körei. 2003. július 1-től a pártfogói intézményrendszer a felnőttkorú és fiatalkorú bűnelkövetőkkel egyaránt foglalkozott. A 2003. évi XIV. törvény a pártfogó felügyelői tevékenységét komplex tevékenységként határozta meg, amely „a büntetőeljárásban magában foglalja a terheltről mintegy szakértőként készítenő, a nyomozói, az ügyészi vagy a bírói döntéshez segítséget nyújtó pártfogó felügyelői véleményt vagy környezetanulmányt; a büntetés-végrehajtás körében a közérdekű munka és a pártfogói felügyelet végrehajtását, a büntetés végrehajtását követően a terhelt beleegyezése esetén az utógondozói, szociális jellegű tevékenységet, s mindez kiegészülhet a felek egyetértése és a hatóság döntése esetén a terhelt és a sértett közötti mediációval.”¹⁹

4. 2. A pártfogó felügyelet elrendelésének esetei, magatartási szabályok

A magyar jogban elsődlegesen a pártfogó felügyelet intézménye hivatott szolgálni az elítéltek rehabilitációját, reszocializációját. A Bv. tv. 92. § (1) bekezdése szerint a pártfogó felügyelet célja, hogy az elkövető ellenőrzésével és irányításával elősegítse annak megakadályozását, hogy ismételt bűncselekményt kövessen el, és segítséget nyújtson a társadalomba való beilleszkedéséhez, az ehhez szükséges szociális feltételek megteremtéséhez.

Pártfogó felügyeletet mérlegelés, vagy törvény kötelező rendelkezése alapján kell elrendelni. Elrendelhető a vádemelés elhalasztásának tartamára, a feltételes szabadság tartamára, a próbára bocsátás idejére, illetve a

szabadságvesztés felfüggesztésének próbaidejére, ha annak eredményes elteltéhez az elkövető rendszeres figyelemmel kísérése szükséges [Btk. 82. § (1) bekezdés]. Kötelező a pártfogó felügyelet, ha az elkövető visszaeső és feltételes szabadságra bocsátották, próbára bocsátották, vagy vele szemben a szabadságvesztés végrehajtását felfüggesztették [Btk. 82. § (2) bekezdés]. Kötelező az elrendelés továbbá a felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt, a próbára bocsátott, a feltételes szabadságra bocsátott, a javítóintézetből ideiglenesen elbocsátott és azon fiatalokorúval szemben, akivel szemben a vádemelést elhalasztották (Btk. 119. §).

Vádemelés elhalasztása esetén az ügyész, bírósági szakaszban – vagyis a próbára bocsátás, illetve a szabadságvesztés felfüggesztése eseteiben – a bíró, végrehajtási szakaszban – feltételes szabadságra bocsátás, javítóintézetből történő ideiglenes elbocsátás esetében - pedig a büntetés-végrehajtási bíró jogosult a pártfogó felügyeletről dönteni.

A pártfogó felügyelet, mint büntetési alternatíva leginkább a felfüggesztett szabadságvesztés és a próbára bocsátás mellett kerül alkalmazásra, de pártfogó felügyelet kérhető a büntetés-végrehajtási intézetből való végleges szabadulás után is (ez az ún. önkéntesen igénybe vehető utógondozás). Magyarországon a pártfogó felügyelet járulékos jellegű, valamely más büntetéshez vagy intézkedéshez kapcsolódik.

Az előírt magatartási szabályok egy része jogszabályban meghatározott (általános magatartási szabály), de lehetőség van arra is, hogy az ügyész, illetve a bíró az ügy és a terhelt körülményeihez igazodva, a pártfogó felügyelő által jogkövetkezmények terhe mellett számon kérhető külön magatartási szabályt írjon elő.

„Az általános magatartási szabályok elsősorban a kontroll megvalósítását segítik elő, megtartásuk valamennyi pártfogott számára kötelező. (...) A pártfogó felügyelet valódi alternatív jellegét és az individualizáció megvalósulását a külön magatartási szabályok elrendelésének lehetősége teremti meg, ebben a körben írhatók elő ugyanis a speciálisan az elkövető személyéhez és az elkövetett bűncselekményhez igazodó kötelezettségek. A jogszabályok példálózó jelleggel sorolják fel a terhelt számára előírható speciális szabályokat. Ezek részben tiltó jellegűek (...). Más szabályok a társadalmi beilleszkedést segíthetik elő, így például előírhatják, hogy a terhelt vegye fel a kapcsolatot az állami foglalkoztatási szervvel, vagy az önkormányzatnál közmunkára jelentkezzen be (...). A helyreállító igazságszolgáltatási szemlélet érvényesülését segíti elő a jóvátételi jellegű magatartási szabályok előírásának lehetősége.”²⁰

Általánosan kötelező szabályként a pártfogó felügyelet alatt álló személy köteles a jogszabályban és határozatban előírt magatartási szabályokat megtartani, a pártfogó felügyelővel rendszeres kapcsolatot tartani, és részére az ellenőrzéshez szükséges felvilágosítást megadni [Btk. 82. § (4) bekezdés].

A pártfogott köteles:

- a pártfogó felügyeletet elrendelő határozat jogerőre emelkedése, illetve a szabadságvesztésből szabadulása után a jogszabályban meghatározott időben az állandó lakóhelye szerint illetékes rendőrkapitányságon és a pártfogó felügyelőnél jelentkezni;

- ha munkaképes - a jogszabályban meghatározott kivétellel, a lehetőségekhez képest - munkaviszonyba állni, vagy egyéb kereső foglalkozást folytatni;

- a munkahelyének és a lakóhelyének megváltoztatására irányuló szándékát a pártfogó felügyelőnek előzetesen bejelenteni;

- a pártfogó felügyelőnek a magatartási szabályok megtartására és ellenőrzésére vonatkozó rendelkezéseit teljesíteni;

- a jogszabályban vagy a bíróság határozatában előírt egyéb kötelezettséget megtartani;

- a pártfogó felügyelet tartama alatt a pártfogó felügyeletet elrendelő határozatot magánál tartani, és ha a rendőrség igazoltatja, a határozatot a személyazonosító igazolvánnyal együtt bemutatni. (Bv. tvr. 96. §)

Külön magatartási szabályt a bíróság, illetve az ügyész állapíthat meg, a pártfogó felügyelet céljának elősegítése érdekében, különböző kötelezettségek és tilalmak formájában. A bíróság, illetve az ügyész elrendelheti, hogy a pártfogott

- a bűncselekmény elkövetésében részt vett, meghatározott személlyel ne tartson kapcsolatot;

- a bűncselekmény sértettjétől, illetőleg annak lakásától, munkahelyétől vagy attól a nevelési-oktatási intézménytől, ahová a sértett jár, tartsa távol magát;

- meghatározott jellegű nyilvános helyeket és nyilvános rendezvényeket, továbbá meghatározott közterületeket ne látogasson,

- nyilvános helyen ne fogyasszon szeszes italt;

- meghatározott helyen és időközönként, meghatározott szervnél vagy személynél jelentkezék;

- vegye fel a kapcsolatot az állami foglalkoztatási szervvel, vagy az önkormányzatnál közmunkára jelentkezzen be;

- meghatározott tanulmányokat folytasson;

- hozzájárulása esetén meghatározott gyógykezelésnek vagy gyógyító eljárásnak vesse alá magát.

A külön magatartási szabályok példálózóak, bíróság, illetve az ügyész más magatartási szabályokat is előírhat, különös tekintettel a bűncselekmény jellegére, az okozott kárra és az elkövető társadalmi beilleszkedésének esélyeire. [Btk. 82. § (5)-(6) bekezdés]

A KIMISZ adatai szerint a jelenleg folyamatban lévő, szabadultakat érintő ügyekben az alábbi külön magatartási szabályok előírására került sor: álláskeresőként való regisztráció, bejelentkezés közmunkára, csoportos foglalkozáson való részvétel, gyógykezelések igénybevétele, jelentkezési kötelezettség, kapcsolattartás tilalma,

közösségi jóvátétel, nyilvános hely látogatásának tilalma, pszichológiai tanácsadáson való részvétel, szeszes ital fogyasztásának tilalma, tanulmányok folytatására való kötelezés, illetve tartási kötelezettség teljesítése. Ez jelenleg - felnőtt- és fiatalok esetében – összesen 64 ügyet jelent, amely kevésnek mondható. A KIMISZ szerint a bv. bírók aktivitása meglehetősen alacsony e téren, csak ritkán kerül sor pártfogói vélemény készítésére és külön magatartási szabályok előírására.

2006-ban folyt egy kutatás a speciális magatartási szabályok érvényesülésének gyakorlatáról, amely során a kutatók arra a következtetésre jutottak, hogy a szabályoknak gyakran nem egyértelmű a tartalma, nem elég konkrétak, nehezen ellenőrizhetőek. Jellemző a passzív magatartást elváró szabályok előírása az aktív cselekvésre ösztönzés helyett. A kutatás eredménye alapján a pártfogó felügyelők konkrétabb javaslatok megfogalmazására törekcsenek véleményükben.²¹

Fontos kiemelni, hogy a pártfogó felügyeletnek kettős funkciója van: támogatást nyújt az egyébként társadalmi előítéletek miatt hátrányos helyzetbe kerülő elkövetőknek, továbbá ellenőrzést végez, így egy olyan büntetőjogi intézkedés, amely kényszer a pártfogoltra nézve.²² Célja az ismételt bűnelkövetés megakadályozása, illetve a társadalomba való beilleszkedéshez való segítségnyújtás, így az egyes külön magatartási szabályok meghatározásakor csak olyan tilalom alkalmazható, amely nem jelent a törvényi célokkal összeegyeztethetetlen beavatkozást a pártfogolt magánéletébe.

4. 3. A pártfogó felügyelő feladatai

A pártfogó felügyelet funkciója kettős, kontroll és támogató elemeket is magában foglal. A cél az elkövető aktivitásra készítése: szembesülnie kell tette következményeivel. A pártfogó egyik feladata ezzel összefüggésben azon kockázati elemek feltárása, amelyek kiküszöbölése csökkentheti az újabb bűnelkövetés esélyét.

„A pártfogói munka alapvető célja minden esetben a közösség és az egyén védelme érdekében a társadalommal összeütközésbe került személy integrálása: támogatása abban, hogy életét, magatartását az általános normák szerint tudja irányítani. A pártfogó feladata egyrészt, hogy az egyén képességeit erősítve alkalmassá tegye a társadalmi együttélésre, másrészt, hogy a befogadó környezetet, a közösséget is alakítsa, elfogadóbbá tegye, és mindkét oldalról aktivizálja az esetleg fel nem merült kapacitásokat.”²³

A pártfogó által ellátott feladatok ugyanakkor ennél tágabbak, környezettanulmányt, pártfogó felügyelői véleményt készít, közérdekű munka végrehajtásával kapcsolatos feladatokat lát el, részt vesz az utógondozásban, illetve büntetőügyekben a közvetítői eljárás lefolytatásában. A KIMISZ által adott tájékoztatás szerint e feladatokat jelenleg 364 pártfogó felügyelő látja el, ebből 168-an a fiatalok, 196-an a felnőtt korúak ügyeiben járnak el. A teljes ügyforgalom évek óta emelkedik, az utógondozással kapcsolatos ügyek száma ugyan folyamatosan csökken, de már most biztosnak tűnik, hogy 2012-ben a Szolgálat teljes ügyforgalma meg fogja haladni a 100 ezret. A magas ügyszám erősen determinálja a pártfogolttal való kapcsolattartás gyakoriságát és a kapcsolattartás időtartamát is.

A pártfogó felügyelő tervet készít, amely tartalmazza a bűncselekmény elkövetéséhez vezető okok feltárását, a bűnisméltés vonatkozásában fennálló, a terheltet veszélyeztető körülményeket, a megszüntetésükhöz szükséges teendőket, a pártfogolt, a pártfogó felügyelő és a közreműködő intézmények vonatkozásában.

A pártfogó felügyelet végrehajtása során a pártfogolt nincs kezdeményező helyzetben, szerepe alárendelt, a bírói/ügyész határozatban foglaltakat akkor is végre kell hajtani, ha a pártfogolt nem együttműködő.

A pártfogó felügyelő probléma-meghatározásának középpontjában az áll, hogy milyen körülmények vezetnek a bűncselekmény elkövetéséhez, mi a teendő a megelőzésük, megszüntetésük érdekében. „A pártfogó felügyelet egyik legfontosabb célja a további bűncselekmények elkövetésének megelőzése, a bűnelkövető viselkedés módosítása, korrekciója. Ehhez fel kell tárni a bűncselekmény elkövetéséhez vezető okokat, illetve a terv készítésekor is fennálló, a bűnisméltés szempontjából a terheltet veszélyeztető körülményeket. A kriminalitás okainak, mint lehetséges kockázati tényezőknél az alapos meghatározása, elemzése a jó akcióterv alapja, hiszen ennek függvényében lehet a beavatkozási pontokat, a megfelelő módszereket és eszközöket tervezni.”²⁴

Az állapotfelméréshez és a kockázati tényezők értékeléséhez a pártfogó felügyelő az alábbi szempontok alapján is adatgyűjtést végez:

- nem, nemi identitás és életkor;
- korábbi büntetendő cselekmények; gyermekkori bűnelkövetés adatai;
- iskolai végzettség, képzettségi szint; tanulmányok folytatása, erre vonatkozó tervek, motiváció;
- munkaerő-piaci megjelenés, foglalkoztatottság, erre vonatkozó tervek, motiváció, alkalmazás jellege, jövedelemszerző tevékenység, megélhetés, havi jövedelem, vagyoni helyzet, munkakultúra, munkaalkalmasság, monotoniatűrés, fegyelem, instruálhatóság, egzisztenciális problémák, adósság és kezelése;
- a személyiség jellemzői, beállítódás, viselkedés, impulzivitás, befolyásolhatóság, dyslexia, szociális készségek fejlettsége, szükségletek kielégítésének képessége, morális szint, motiváció, realitás funkció működése;
- életmód, életkörülmények, életvezetés, napi időtöltés, napirend;
- családi állapot, családstruktúra, mintakövetés, szocializáció, családi konfliktusok, izoláció;

- drog-, alkohol-, gyógyszerhasználat, egyéb szenvedélybetegségek, függőségek, egészségi, fizikai, mentális, pszichés állapot;
- lakhatási körülmények (hajléktalanság, intézményes elhelyezés), településforma, a különböző szolgáltatások elérhetősége;
- kortárs csoport, baráti kör, referencia csoport, partnerkapcsolat;
- szubkultúra, szegregált helyzet.²⁵

A pártfogó felügyelő a végrehajtás teljes folyamatában érvényesíti kontroll és segítő funkcióját. Elsősorban az egyéni esetkezelésben szokásos módszereket (interjú, környezettanulmány, családlátogatás, családgondozás, konfliktus-kezelés, tanulmányi teljesítés elősegítése, elszámoltatás, tanácsadás, személyes közbenjárás stb.), másodsorban a csoportos technikákat alkalmazza. Fenntartja és építi a pártfogolt motivációját az együttműködésre, folyamatosan látókörében tartja. Arra törekszik, hogy a pártfogolt szociális státusza javuljon a folyamatba történő belépéséhez képest (kiemelten a beiskolázás, munkába állítás, szállás problémák vonatkozásában) különösen annak érdekében, hogy a büntetési célok megvalósuljanak, a pártfogolt eleget tegyen az előírt magatartási szabályoknak és kötelezettségeknek.²⁶

A pártfogó felügyelői esetkezelés legfontosabb reintegrációs irányai:

- munkaerő-piaci (re)integráció;
- képzés;
- drog- és alkoholproblémák;
- pénzügyek.

Munkaerő-piaci (re)integráció: a pártfogó felügyelők intenzíven együttműködnek a munkaügyi ellátórendszer különböző szervezeteivel, de a hazai körülmények jelenleg nem kedveznek a munkaerő-piacon való megjelenés rövidtávon való javulásának. Így a pártfogó felügyelők esetkezelésében jelentős szerepe van annak is, hogy a munkanélküliség másodlagos kedvezőtlen hatásait mérsékeljék. A tartós munkanélküliség okozta kilátástalanság kifejezett krízisintervenció beavatkozást igényel. A pártfogó felügyelői tevékenység középpontjában áll a pártfogoltak képzésbe juttatása, az ahhoz szükséges motiváció felkeltése is.

A tartós otthonatlanság alapvetően megnehezíti a reszocializációs törekvések sikerét, így a munkába állás, képzésbe juttatás, drog- és alkoholproblémák kezelése, az áldozattá válás, a bűnismétlés kockázatának mérséklése is ellehetetlenül. További probléma, hogy a pártfogó felügyelet végrehajtása rendszeres kapcsolattartáson alapul, amit a hajléktalan pártfogoltak folyamatos mozgása és hosszabb-rövidebb ideig tartó elérhetetlensége sokszor nem tesz lehetővé.

Az addikciós problémák esetében fontos a tünetek korai felismerése, és a kezelőhelyre történő irányítás, illetve nagyon fontos a beteg környezetének (elsősorban családjának) a gondozása is.

A pénzügyek kezelésében a magyar népesség általánosságban is járatlan, és különösen igaz ez a pártfogoltakra. Jelentős részük olyan családban nőtt fel, ahol nem volt lehetőség a vagyongyarapodásra, a bevételek kisösszegű munkabérekéből, illetve segélyekből álltak, amelyek felhasználása az elemi szükségletek kielégítése érdekében történt, jellemző volt a máról holnapra élés, a forrásokat általában a nők kezelték, a gyermekeket a tervezésbe egyáltalán nem vonták be. Következésképpen jellemző az eladósodás, az irreális vásárlási szokások kialakulása. Az esetkezelésben a pártfogó a pártfogottal együtt számba veszi a bevételi és a kiadási oldalon jelentkező tételeket, a szükséges megtakarítási célokat, és az adósságkezelés szempontjait. Segít a pártfogottnak a reklámok és a „kedvező” vásárlások feltételeinek értelmezésében, növeli a tudatosságát. Különösen nagy szerephez jut ez akkor, amikor a pártfogolt nagyobb összeghez jut (pl. megkapja az első munkabérét).²⁷

A fiatalkorúak pártfogó felügyeletének sajátosságai közé tartozik az életkori sajátosságoknak megfelelő eljárás és módszer. Ebben az életkorban még nem rögzültek az egyes viselkedésformák, így korrekciójukra több lehetőség van. A fiatal modellt keres, aki optimális esetben akár a pártfogó felügyelő is lehet. Az esetkezelés maga sokkal intenzívebb, a fiatalkorú életviszonyainak kialakulatlansága, nagyfokú mobilitása, a változások gyakorisága, a befolyásolhatóság indokolja, hogy gyakori legyen a kapcsolattartás. Fiatalkorúak esetén gyakori, hogy olyan családban élnek, ahol már a szülők sem dolgoznak, nincs, aki velük együtt keljen és pontosan az iskolába indítsa őket. Többek között ezzel is magyarázható, hogy korán elkezdődik a mulasztás, a sorozatos kudarcélmények megjelenése, a tanulmányok idő előtti megszakadása. A pályakezdő munkanélküliek számának növekedésével egyre kevesebb az esély a munkatapasztalatok megszerzésére is. Mindezekre tekintettel a pártfogók arra töreksenek, hogy a pártfogoltakat megtartsák vagy visszaintegrálják a nappali tagozatos képzésbe. Az iskolából már kimaradt vagy nem tanköteles korúak képzése a munkaügyi szervezetek programjaiban a legeredményesebb, de szinte teljesen megoldatlan azoknak a felzárkóztatása, akik a nyolc általános iskolai végzettséggel sem rendelkeznek.

A fiatalkorúak egyre korábbi életkorban kerülnek olyan helyzetbe, amikor valamilyen addikció kialakul. A pártfogó egyrészt a függőségek korai felismerésével, a megfelelő kezelőhelyre való juttatással, és a megromlott kapcsolatok rendezésével segíthetik elő az életmódjavulást. Ennek érdekében a Szolgálat kiterjedt együttműködést folytat a különböző prevenció, gyógyító és rehabilitációs intézményekkel, illetve szervezetekkel.

13-15 éves korban megnő a jelentősége a kortársak csoportjához való tartozásnak, amely jelentős szerepet tölt be a szocializációs folyamatban. A pártfogó felügyelők sokszor nemcsak az adott fiatalkorút, de az egész

csoportot is, amelyhez tartozik, egy időben fogadja, vagy maga szervez külön csoportokat, szabadidős tevékenységeket. Különös jelentősége van a kortárssegítők munkájának, amit főleg a felsőoktatásban résztvevő hallgatók bevonásával valósítanak meg.²⁸

4. 4. Csoportos esetkezelés, közösségi foglalkoztatók

A pártfogó felügyelet 2003-as reformját követően az addig kizárólag egyéni esetkezelésben megnyilvánuló tevékenység mellett megjelent a csoportos technikák iránti igény is. „A csoportos esetkezelési technika előnyei közé tartozik, hogy

- a különböző valós, szociális tanulási helyzetekben számos szerep kipróbálására ad lehetőséget;
- az összetartozás élménye a szociális biztonságot, empátiát növeli, a résztvevők egymást sikeresen el tudják fogadni, támogatni (kompetenciaélmény átélése, saját erőforrások mozgósítása);
- a kliens és problémái szociális térbe integráltak, közösségi jellegűen kerülnek kezelésre, csökken a kizártság, a „csak én vagyok ilyen helyzetben”, a „kizárólag nekem van ilyen problémám” érzése. A módszer hatékony a marginalitás kezelésére, a társadalmi befogadás növelésére;
- mellérendelt kapcsolatok modellálására van lehetőség;
- a széleskörű verbális és nonverbális kommunikáció egyaránt megjelenik, amelynek felismerése, megértése, tudatos kinyilvánítása és fejlesztése egyaránt fontos;
- eredményességét növeli a színes társas kapcsolatokban rejlő dinamika, a hiteles referenciacsoport pedig erősíti a pozitív értékek, társadalmi szabályok rögzülését, érvényesül a csoportkontroll;
- növeli a bűncselekményekhez vezethető helyzetek felismerését, megértését, alternatív megoldási módszereket tanít és gyakoroltat be a résztvevőkkel, növeli a problémamegoldó készséget;
- költséghatékony.²⁹

A csoportos foglalkozások legelterjedtebb módszere a kognitív-behaviorista viselkedésterápia, amely egyfelől a hibás viselkedési elemeket tárja fel és korigálja, másrészt a hiányzó helyzetmegoldó képességeket tanítja meg. „A csoportos foglalkozások kulcsszavai: „részt vesz”, „átgondol”, „megbeszél”, „tanul”, „figyelembe vesz”, „gyakorol”. Az első, tagadás utáni fázist követően a tartós pozitív változás elérése érdekében alapvető, hogy a kliens eljusson a beismeréshez, amely után következhet csak a változás szükségességének belátása, majd az új viselkedés begyakorlása. Lényeges, hogy az elkövető megértse, és megfelelő válaszokat tudjon adni a jellegzetes rizikóhelyzetek elemeire (pl. hely, idő, társak/kollégák, hangulat, alkohol/drogok használata stb.). Néhány foglalkozás esetében részletes megelőzési és vészhelyzet-tervet is kidolgoznak a résztvevők. Ebben leírják, hogy ha a tanultak ellenére mégsem tudnák elkerülni a kritikus helyzetet, milyen megoldást fognak alkalmazni annak érdekében, hogy ne következzen be bűncselekmény (...).³⁰

A kognitív-behaviorista módszer egyik példája az agresszió-helyettesítő tréning, amely három komponensből áll:

- szociális készségfejlesztő modul (fő komponensei a mintaállítás, a viselkedési gyakorlat, a szociális megerősítés és a transzfer-tréning);
- az indulatkontroll-tréning modul (célja az önkontroll javítása, az indulat/agresszió csökkentése és kontrollálásának javítása az „indulatkezelési lánc” lépéseinek megismerésével);
- erkölcsi érvelés modul (erkölcsi dilemmákkal szembesíti és megpróbálja magasabb érvelési szintre emelni a résztvevőket).³¹

A Btk. külön magatartási szabályként nevesíti a Szolgálat pártfogó felügyelői programja szerinti foglalkozáson való részvétel előírhatóságát. Az országban két foglalkoztató működik, a Jóvá-Tett-Hely Közösségi Foglalkoztató Budapesten és a Zöld Ház Közösségi Foglalkoztató Miskolcon. Mindkét foglalkoztató a Szolgálat szervezetének részét képezi. A foglalkoztatók elsődleges célcsoportja a fiatalok, illetve a fiatal felnőttek csoportja és számukra dolgozott ki programokat: szociális készségek fejlesztésére szolgáló csoportos foglalkozások, a munkába állás, álláskeresés, a tanulás segítésére, a szabadidő hasznos eltöltésére irányuló programok, kábítószer-használók számára megelőző-felvilágosító szolgáltatás, pszichológiai tanácsadás. A foglalkoztatók az elkövetők reintegrációs szükségleteivel komplex módon tudnak foglalkozni, illetve számos olyan szolgáltatást tudnak nyújtani, amit a pártfogó felügyelők leterheltségük miatt nem. A foglalkoztatókban egyes szolgáltatásokat külső szakemberek, civil szervezetek, önkéntesek is nyújthatnak.³²

A Jóvá-Tett-Hely Közösségi Foglalkoztató feladata a fiatalok és fiatal felnőtt kliensek kriminogén szükségleteinek kezelését célzó, külön magatartási szabályként előírható programok biztosítása, részvétel a közösségi büntetések végrehajtásában, a büntető igazságszolgáltatáson kívüli, közösségi szereplők bevonásával. Elsősorban csoportos és/vagy egyéni foglalkozásokat folytat a szociális készségek fejlesztése céljából, helyreállító igazságszolgáltatási, tanulást segítő, munkaerő-piaci érvényesülést elősegítő, illetve strukturált szabadidő eltöltésre szolgáló programokat alkalmaz. Működésének alapelvei közé tartozik a közösség védelme, a személyközpontú bánásmód (az ügyfelek élethelyzetéhez, képességeihez, készségeihez igazodó szolgáltatások, programok nyújtása), a büntetés passzív eltérése helyett az elkövetők aktív hozzáállását megkivánó szankcionálási formák alkalmazása, a sértettek érdekeinek érvényesítése, érzelmi szükségleteinek figyelembevétele a programok kialakítása során, a közösségi részvétel ösztönzése, partnerségen alapuló működés.

A csoportos foglalkozások célja a konfliktuskezelési készség, a felelősség, az empátia, a problémamegoldás, a kommunikáció, illetve az önbizalom fejlesztése. A konfliktuskezelési készség fejlesztése során

előtérbe helyezik a proszociális viselkedésminták megtanulását, begyakorlását, az adaptív viselkedés, hasznos és szociálisan értékes konfliktuskezelő technikák befogadását és gyakorlását, a frusztráció tolerancia szintjének az emelését, a kontrollált viselkedés megtanulását. A programok célja emellett a társak iránti és környezeti felelősségtudat, az együttműködés, a kölcsönös megértés és elfogadás, a segítőkészség, az egyéni és csoportos problémamegoldó, helyzetfelismerő és döntési képesség fejlesztése, kommunikációs technikák tanulása, önismereti élmény megszerzése stb. E szociális készségek fejlesztésére szociális készség fejlesztő, élménypedagógiai, illetve ART tréning csoportos foglalkozás szolgál.³³

A Zöldpont Közösségi Foglalkoztató célja a fiatalok, illetve a fiatal felnőtt bűnelkövetők sajátos szükségleteit, az esetükben előforduló leggyakoribb bűnismétlési kockázatokat és a sértettek érdekeit figyelembe vevő beavatkozási formák kialakítása és személyre szabott alkalmazása. Programjai közé tartoznak a szociális készséget fejlesztő csoportos foglalkozások, pszichológiai tanácsadás, közösségi jóvátétel, a családi döntéshozó csoportkonferencia, munkaszerzés, munkaszerzési tanácsadás, álláskeresés, ingyenes internet hozzáférés biztosítása, szociális ügyintézés, hivatalos iratok pótlása, illetve szabadidős programok szervezése.³⁴

5. Utógondozás

Azon elkövetők részére, akik esetében nem rendelték el a pártfogó felügyeletet, lehetőség van az utógondozásban való részvételre. Az utógondozás célja, hogy a szabadságvesztésből szabadulónak, illetve a javítóintézeti nevelésből elbocsátottnak a társadalom védelme érdekében, az ismételt bűnelkövetés megelőzése céljából segítséget nyújtson a beilleszkedéshez és az ehhez szükséges szociális feltételek megteremtéséhez. Az utógondozás keretében pártfogó felügyelői segítséget kérhet:

- a bv. intézetben szabadságvesztés büntetését töltő elítélt;
- a javítóintézeti nevelt;
- a szabadságvesztésből feltételes szabadságra bocsátással pártfogó felügyelet elrendelése nélkül szabadult;
- a szabadságvesztés tartamának kitöltésével szabadult;
- a javítóintézetből véglegesen elbocsátott.

A javítóintézetből véglegesen elbocsátottak elsődlegesen a javítóintézetek utógondozói részlegét és szolgáltatásait vehetik igénybe, de emellett pártfogó felügyelői segítséget is kérhetnek.

A pártfogó felügyelő az utógondozott számára elsősorban az alábbi területeken nyújt segítséget:

- családi, társas kapcsolatok helyreállítása;
- iratok pótlása;
- pénzügyi ellátásokhoz való hozzáférés;
- tájékoztatásellátásokról, szolgáltatásokról;
- lakhatási kérdések;
- munkába állás, pályaorientáció;
- megkezdett tanulmányok folytatásának támogatása;
- megkezdett gyógykezelések folytatásának támogatása;
- készség- és kompetenciafejlesztés; konfliktuskezelés, agressziókezelés.³⁵

A pártfogó felügyelő egy személyben hatósági és segítő szakember, a tevékenysége mindig valamilyen büntetőjogi szankció végrehajtása mellé rendelődik a jogalkalmazók által. Ezzel szemben az utógondozás kizárólag támogató elemekből épül fel. A két tevékenység közötti további különbségek:

- az utógondozás büntetés-végrehajtási jogintézmény, míg a pártfogó felügyelet büntetőjogi intézkedés;
- az utógondozás az elkövetők, szabadultak meghatározott köre által, önként igénybe vehető, szemben a pártfogó felügyelettel, amelynek végrehajtására az ügyész vagy a bíróság határozata kötelező;
- az utógondozás során nincs előírva, nem kell végrehajtani magatartási szabályokat, míg a pártfogó felügyelet végrehajtása során minden esetben érvényesülnek legalább az általános magatartási szabályok;
- a börtönpártfogolás, az utógondozás végrehajtásához hátrányos jogkövetkezmény nem kapcsolódik, szemben a pártfogó felügyelet végrehajtásával, ahol a büntetőjogi szankcióval fenyegetettség minden esetben jelen van.³⁶

Az utógondozás magában foglalja a szabadulás előtt végzett börtönpártfogolást, illetve a tényleges szabadulás után végzett utógondozást is. A nemzetközi és a hazai gyakorlatban a szabadulók beilleszkedését célzó tevékenységek széles skálán mozognak. Ezek egy része jogszabályi kötelezés alapján, más része speciális (kísérleti) programok keretében valósul meg. Bizonyos esetekben a bűnismétlés megelőzése az elsődleges szempont, míg máskor a büntető igazságszolgáltatási célok helyett a segítségre szoruló emberek szükségleteinek kielégítése, illetve a társadalmi kirekesztettség vagy a börtönártalmak csökkentése kerül előtérbe. A kockázatalapú utógondozói modell alapfeltevése, hogy az elítélt veszélyt jelent a társadalom számára, ezért szükség van a szabadulás utáni különféle kontrollra (pl. drogteszt, elektronikus monitorozás). Ezt a formát szinte kizárólag az állam gyakorolja, és általában a különösen veszélyes elkövetők körében, külön bírói döntés alapján. A kockázatalapú ellentéte az elkövető szükségleteire fókuszáló modell, napjainkban általánosan elterjedt. A kielégítetlen szükségleteket (pl. hajléktalanság, munkanélküliség) a szakirodalom általában kriminogén tényezőként értékeli. A szükségletalapú modellnek megfelelő beavatkozások az elkövető társadalmi beilleszkedését segítik elő. A modell hátránya egyrészt az, hogy könnyen

eredményez rövid távú megoldásokat, másrészt az, hogy az elítélt szükségleteit egy külső személy határozza meg, ahelyett hogy beilleszkedéséért saját maga viselne felelősséget. Az egyéni erőforrás alapú modell jelenleg még inkább elméleti konstrukció. Ez a modell a volt elkövető társadalmi hozzájárulására fókuszál, azaz arra, hogy miként lehet az elkövető a társadalom hasznos és megfontolt tagja. Azt hangsúlyozza, hogy az elkövető akkor tud beilleszkedni, ha a jóvátételnek köszönhetően mentesül a stigmatizáció alól, így a helyreállító igazságszolgáltatási szemléletet érvényesíti. Ez a megközelítés az elkövető aktív részvételére, a folyamat iránti elköteleződésére épít.³⁷

A segítő beavatkozás:

- a beilleszkedés objektív feltételeinek megteremtésére, p1. szociális szolgáltatások biztosítására irányul, vagy az elkövető magatartásának megváltoztatására fókuszál;
- praktikus segítséget nyújt, vagy az önálló problémamegoldáshoz szükséges készségeket és motivációt fejleszt;
- az elkövető önkéntes részvételén, vagy kötelezésen alapul;
- rövid távú problémamegoldásra, vagy a hosszabb távú fenntarthatóság támogatására törekszik;
- civilek, önkéntesek, vagy az állam által valósul meg;
- a büntetés-végrehajtási intézetben, vagy a szabadulás után, illetve közvetlenül a szabaduláskor nyújt segítséget, vagy ezek kombinációjában realizálódik.³⁸

A hazai gyakorlatban az utógondozás az elítélt, illetve a szabadult önkéntes igénybevételén alapul. A szabadulás utáni beilleszkedés segítségét döntően az állami szervezetek végzi, a területre szakosodott civil szervezetek tevékenysége eseti és csekély. Az utógondozás jellemzően a szükségletalapú modell szerint működik, ezen belül elsősorban a beilleszkedéshez nélkülözhetetlen objektív szükségletek kielégítésére fókuszál. Az utógondozás legfontosabb elemei a közös problémafeltárás, az erőforrások feltérképezése és az önálló problémamegoldásra való felkészítés célkitűzése. Az egyéni módszerek skálája felöleli a tájékoztatást, az egyéni esetkezelést, a szociális ügyintézkedést. A motivációs interjú célja, hogy az érintett a saját ambivalenciáját maga fedezze fel annak érdekében, hogy a viselkedés változásának folyamatában ez segítse. A dinamikus motiváció koncepcióra épülő módszer hozzásegíti az egyént ahhoz, hogy felismerje, milyen értékeket, minőséget kíván elérni, illetve, hogy döntéseket hozzon a saját életéről. A csoportos foglalkozások közül különösen kedvező hatásúak az agressziókezelő, a munkaerő-piaci, valamint a szabadulás utáni életre közvetlenül felkészítő, tematikus csoportos foglalkozások.³⁹

A reintegráció olyan folyamat, amelynek során a beilleszkedés objektív és szubjektív feltételei az egyéni erőforrásokra alapozva, külső segítséggel, szolgáltatás igénybevételével alakulnak az egyén és a közösség számára elfogadható irányba. Az utógondozás célja, hogy a további bűnelkövetéstől tartózkodva az egyén beilleszkedjen, reintegrálódjon a helyi közösségbe, a társadalomba. A szabadulás utáni időszak feltételezi az egyén pozitív viszonyulását a helyi közösség, a társadalom irányába. A beilleszkedést értelemszerűen ugyanazok a körülmények nehezítik, mint a pártfogoltak esetében.

A lakhatással kapcsolatban a pártfogó felügyelői szolgálat egyik célja, hogy a jövőben legyenek a szabadultak számára fenntartott speciális férőhelyek egyes hajléktalanszállókon. A lakhatási problémák megoldásának másik lehetséges útja az ún. félutas házak működtetése vagy igénybevétele lenne. A félutas házak a zártintézeti körülmények közül érkező szabadultak (vagy pl. gyógyult függők) elhelyezését szolgálják, védeltséget és támogatást biztosítva a szabad életbe való átmenet fokozatosságához. A félutas házakban a szabadulók elszállásolása bizonyos feltételekhez kötött, így pl. a szabadultnak munkába kell állnia akár a félutas ház által fenntartott vagy ajánlott, illetve külső munkahelyen, továbbá különböző, a szociális készségeit fejlesztő foglalkozásokon kell részt vennie.⁴⁰

6. Munkaerő-piaci (re)integráció

A szabadságvesztésből szabadultak foglalkoztatása (a közfoglalkoztatás kivételével, mellyel az AJB-4162/2012. számú ügyben készült jelentés foglalkozik) jellemzően a versenyszférában valósul meg, gazdasági érdekektől vezérelve, korlátokat az általános és szektorspecifikus jogszabályok szabhatnak. A szabadult személy saját szuverén döntésén, motivációján múlik, hogy szabadulását megelőzően részt vesz-e visszailleszkedését segítő akár munkavállalással, akár egyéb programokban. Rajta múlik, hogy szabadulása után igénybe veszi-e a pártfogó utógondozási segítségét, az egyéb rendelkezésre álló támogató szervezetek (pl. civil szervezetek, egyházak) segítségét, de legfőképpen az múlik rajta, hogy munkát vállal-e és milyen munkát hajlandó vagy képes elvégezni. Helyzetüket tekintve többnyire hátránnyal indulnak a munkaerő-piacon.

Hatásköröm korlátai miatt a vizsgálat során a munkához való jog és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog érvényesülésével összefüggésben csak azon aspektusokra térhettem ki, amelyek állami kötelezettség- és felelősségvállalással vannak összefüggésben, illetve a munkaerő-piaci tapasztalatokat, trendeket gyűjthettem csak, amelyek alapján megfogalmaztam javaslataimat.

A vizsgálatom során felszínre kerültek azok a tényezők, amelyek a szabadságvesztésből szabadultak munkavállalása, társadalmi visszailleszkedésük ellen hatnak: munkaerő túlkínálat, foglalkoztatási lehetőségek korlátozottsága, nem feltétlenül korszerű szakmai ismeret, tapasztalat, gyakorlat, munkatapasztalat, munkamorál hiánya, személyi visszailleszkedési nehézségek, hátrányos szociális helyzet, büntetett előélet, munkavégzés körülményeinek különbözősége a büntetés-végrehajtás intézeteihez képest (különösen: munkavégzésnek nincs kényszer jellege, önfenntartás, öngondoskodás, felelős magatartás hiányosságai). A pályakezdemők, javítóintézetből szabaduló fiatalok esetében a munkaerő-piacon számításba vehető munkatapasztalatról, szakismeretéről,

felelősségvállalásról még kevésbé lehet következtetéseket levonni. A területen tevékenykedő társadalmi szervezetek, egyházak, állami szervek számára nem jelentenek újdonságot a megállapítások, számos tanulmány értékelte már a tárgyalt témát.

Különös hangsúly és felelősség helyeződik az állami intézményekre, illetve a szabadulást megelőző időszakra a munkába és a társadalomba történő be- vagy visszailleszkedés segítése érdekében. Ennek egyik színtere maga a büntetés-végrehajtási intézet. A munkára való szocializálás terén a szabadságvesztés eltöltése alatt a szakképzések, oktatások, ugyanígy a munkával szerzett gyakorlat, tapasztalat hasznosan készíthetik fel a fogvatartottakat a kinti életre.

A börtönpártfogolásnak a szabadulást megelőző hónapokban szintén komoly megerősítő jellege van: különösen a tájékoztatás nyújtása (ideértve az utógondozás lehetőségét és érdemét), felkészítés a kinti életre, motiválás stb.

Másik oldalon a vizsgálat eredményei igazolják, hogy léteznek a szabadságvesztésből szabadulók munkavállalási esélyeinek növelését, foglalkoztatásuk elősegítését célzó kedvezmények és programok, a minisztériumok, az Igazságügyi Hivatal, a pártfogói felügyelői szolgálat erőfeszítéseket tesznek arra, hogy viszonylag szűkös forrásokból támogató, segítő programokat szervezzenek. A támogató programok, gyakorlati kezdeményezések azonban nem országszerte elérhetők, illetve több esetben a pályázat futamidejéhez kötötten rendelkeznek anyagi forrással, így az adott projekt elérhetősége is időszakos.

A sikeres re/integráció hatékony lépés lehet a bűnmegelőzés irányába. Nem szervezeti, jogszabály-módosítási kezdeményben látom a szabadságvesztésből szabadultak munkaerő-piaci és társadalmi be/visszailleszkedésének esélyeit. Sokkal inkább a képzési, szocializációs, kriminálpedagógiai szempontból értékes támogató programok, eszközök és infrastruktúra folyamatos, könnyen hozzáférhető, megbízható módon történő működésének biztosításában, melyhez megfelelő képzettségű és szakértelmű humán erőforrás áll rendelkezésre. Ugyanakkor a projekteknek, képzéseknek a munkaerő-piac elvárásait is szem előtt kell tartaniuk, elengedhetetlen az együttműködés és a kapcsolat a versenyszféra szereplőivel.

7. A börtönpártfogolással kapcsolatos tapasztalataim

A Márianosztrai Fegyház- és Börtönt érintő vizsgálatomat lezáró A JB-5189/2012. számú jelentésemben külön kitértem a börtönpártfogolás intézményére. A főbb megállapításaimat indokoltan tartom itt is összefoglalni.

A büntetés-végrehajtási intézetben büntetésüket töltő elítéltek látogatása a büntetés-végrehajtási intézet székhelye szerint illetékes fővárosi, megyei igazságügyi szolgálat kijelölt pártfogó felügyelőjének a feladata (börtönpártfogolás). Az elítélt szabadulása után a lakóhelye (tartózkodási helye) szerint illetékes fővárosi, megyei igazságügyi szolgálat végzi az utógondozást. A börtönpártfogolás célja, hogy a büntetés-végrehajtási intézetből szabadlábra helyezés várható időpontja előtt legalább hat hónappal elkezdődjön az elítélt tájékoztatása az esetleg elvesztett iratai pótlásának, ha szükséges, egészségügyi, szociális intézményi ellátásának vagy elhelyezésének, munkavégzési, illetve tanulmányok folytatásának, letelepedésének, szállásának vagy lakhatásának, tanácsadó vagy felvilágosító programokon való részvétele lehetőségeiről és szabályairól, valamint az elítélt családjának, gondozójának a felkészítése az elítélt lehetőség szerinti visszafogadására.

A pártfogóknak tehát kulcsszerepük van a szabadulásra felkészítésben, a szabaduló elítéltek társadalomba való visszailleszkedésének elősegítésében, az elítéltek szabadulás utáni létviszonyainak rendezésében. Emiatt is különösen sajnálatos, hogy a pártfogó felügyelők létszáma 2011-ben drasztikusan csökkent, amely miatt börtönpártfogó nem tudja látogatni megfelelő időközönként az intézményt.

Az állandó börtönpártfogás hiánya különösen a hosszabb szabadságbüntetést töltő elítélteknél jelent problémát, akik a büntetéssel járó többelhátrányok miatt már jórészt elvesztették képességüket az önálló életvitelre. A stigmatizáció miatt is támogatásra szorulnak a társadalomba való visszailleszkedésben. A pártfogó az emberi méltóság részét képező önbecsülés erősítését, helyreállítását segítheti, illetve a változtatás irányába terelheti a szabaduló fogvatartottat.

A márianosztrai bv. intézetben – a parancsnok tájékoztatása szerint – az utóbbi évekig jól működött a pártfogói munka, de napjainkra háttérbeszorult, illetve megszűnt. Az elítélt szabadulásra való felkészítése a nevelőre marad, aki egyéb feladatai mellett végzi azt. A nevelő által esetleg folytatott utánkövetés eredménye szerint család nélkül nincs esélye a társadalomba való visszailleszkedésnek.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a szóban forgó intézet fogvatartottjainak élethez és emberi méltósághoz való jogát, valamint a jogbiztonság követelményének érvényesülését közvetlenül veszélyezteti a börtönpártfogók hiánya, feladataik nevelők által való ellátása.

Álláspontom szerint fent említett megállapításaimat a jelen vizsgálat tapasztalatai is megerősítik, úgy vélem tehát, hogy a probléma megoldása nem tűr halasztást.

8. A felmerült problémák, javaslatok összegzése

A Legfőbb Ügyészség által rendelkezésemre bocsátott statisztikák (ld. melléklet) szerint 2011-ben az összes bűnelkövető 28%-a, vagyis valamivel több mint a negyedük volt büntetett előéletű. Különösen a vagyon elleni bűncselekményekre jellemző a büntetett előélet, pl. a betöréses lopás büntetett elkövetők esetében 52,6 %-os az arányuk. Ahogyan azt már jelentésemben hangsúlyoztam, az állam felelőssége és kötelessége a(z ismételt) bűnelkövetés megakadályozása, mely a jogállamiságból fakadó alkotmányos cél, és mint olyan, komplex

megoldásokat igényel. *A jelenlegi helyzetet áttekintve megállapítható, hogy a bűnmegelőzés érdekében, a bűnelkövetők társadalomba való visszailleszkedését elősegítő rendszer nem kellően hatékony, ami a jogállamisággal összefüggő visszasságot okoz.*

Nem elhanyagolható, hogy a szabadságvesztésből szabadultaknak csak kis része áll kötelező pártfogó felügyelet alatt, a többiek számára az önkéntesen igénybe vehető – azonban csak elenyészően igénybe vett – utógondozás nyújthat segítséget a társadalomba való visszailleszkedésben, nagy többségük azonban semmilyen külön segítséget sem kap, illetve nem kíván igénybe venni.

E fejezetben – tekintettel a jelentés terjedelmére és szerteágazó vizsgálati területeire – indokoltnak tartom összefoglalni a megkeresett intézmények által kiemelt problémákat, nehézségeket, illetve megoldási javaslatokat, külön felhívva azokra a jogalkotó, illetve a jogalkalmazó szervek figyelmét.

A magatartási szabályokkal kapcsolatban felmerült, hogy ritkán kerül sor külön – tehát egyéniesített, speciális – magatartási szabályok meghatározására a bírósági eljárásban. Ez különösen indokolt kellene, hogy legyen a fiatalok esetében. Hasonlóképpen felmerült az is, hogy a bv. bíró eljárásában az országosan is egységesnek tekinthető gyakorlat szerint rendszerint nem kerül sor pártfogó felügyelői vélemény beszerzésére, a pártfogó felügyelet elrendeléséhez, illetve a magatartási szabályok előírásához a büntetés-végrehajtási intézet előterjesztése szolgál alapul. Tekintettel arra, hogy *a bíróságok tevékenységének vizsgálata nem tartozik az ombudsman hatáskörébe, ezzel kapcsolatban lehetőségem csak a figyelemfelhívás.*

A pártfogók tevékenységével kapcsolatban probléma, hogy folyamatosan növekszik az esetszám, amelyhez egyáltalán nem illeszkedik a pártfogó felügyelők létszáma. 2012-ben előre láthatólag a pártfogók által ellátandó ügyek száma meg fogja haladni a 100 000-t, amit összesen 364 fő kezel. Egyértelműen megállapítható, hogy az ügyteher miatt nem jut elég idő a szabadságvesztésből szabadultak társadalmi integrációjának elősegítésére. További – szintén a szűkös erőforrásokra visszavezethető – probléma, hogy a csoportos esetkezelés nem elég elterjedt, összesen két közösségi foglalkoztató működik az országban, de ezek támogatása is csökken. Mindezekon túl a súlyos krízishelyzetben lévő pártfogoltak számára a pártfogó felügyelet által nyújtható segély mértéke is gyakorlatilag jelképes: évente két részletben 7 000 Ft adható ilyen jogcímen. A javaslatok között megjelent az önkéntesek számának növelése pl. középiskolások közösségi munkája révén. Felmerült az is, hogy a befolyt pénzbüntetések egy részét kötelezően a reszocializációra kellene fordítani, ami részben megoldaná a szűkös erőforrások miatti hatékonyságvesztést. A források növelése iránti igénnyel ugyanakkor szemben áll az az elv, mely szerint a büntetőigazság-szolgáltatás működése legyen minél takarékosabb.

A jogszabályok szintjén az érintettek szükségesnek tartanak a pártfogó felügyelet szabályai megszegésének, illetve súlyos megszegésének definiálását, illetve e két fogalomnak az egyes jogszabályokban való felváltva történő használatának megszüntetését. Méltánytalan csekély jelentőségű szabályszegések estén a javítóintézetből való ideiglenes elbocsátás megszüntetésére irányuló kötelező javaslattétel. Felmerült ismételten az előgondozás bevezetésének igénye is a kriminálisan veszélyeztetett helyzetben levő kiskorúak, bűnelkövető gyermekek esetében.

A szabadultak szállásproblémáinak ideiglenes rendezésére megoldás lehetne a hajléktalanszállásokon speciálisan számukra helyek fenntartása, az iratok hiányának megoldására pedig – a büntetés-végrehajtási intézeteken belül – mozgó okmányirodák létrehozása.

A reintegrációs programok hatékonyságával kapcsolatos gátló tényezőként merült fel, hogy az érintett szakemberek, illetve intézmények között nincs, vagy esetleges az együttműködés, illetve az érintett szakemberek gyakran nem rendelkeznek korszerű szaktudással.

A munkavállalással kapcsolatos problémák közé tartozik, hogy a munkáltatók nagy része vélhetőleg nem tud az Szja. tv. által biztosított azon kedvezményről, mely szerint a szabadságvesztésből 6 hónapon belül szabadult személy alkalmazása esetén a vállalkozói jövedelemadó a foglalkoztatott után 12 hónapig fizetett társadalombiztosítási járulék összegével csökkenthető. A támogató programoknak, eszközöknek és infrastruktúrának folyamatos, könnyen hozzáférhető, megbízható módon kell rendelkezésre állniuk, melyhez elengedhetetlen az együttműködés és a kapcsolat a versenyszféra szereplőivel.

Mindazokon túl, hogy az itt felvetett megoldási javaslatokat támogatom, magam is teszek javaslatokat. Álláspontom szerint a pártfogó felügyelők között tapasztalható létszámihiány enyhítésére rövidtávon a legsúlyosabb leterheltséggel küzdő pártfogó felügyelői intézményekhez való státuszátcsoportosítás is jelenthet némi segítséget. Az utógondozotti létszám csökkenésének okait szükséges lenne kivizsgálni és megfelelő intézkedéseket tenni annak érdekében, hogy a szabadságvesztésből szabadultak vonzó támogatási lehetőséget lássanak az intézményben. Ennek kapcsán érdemes lenne megvizsgálni annak a lehetőségét, hogy volt fogvatartottakat is bevonjanak az utógondozói – de akár az elrendelt pártfogói – munkába, amely növelhetné az érintettekben az intézmény iránti bizalmat. A munkaerő-piaci integráció alapjaként a szabadultaknak a közmunkaprogramban való részvétele szolgálhat, amely elősegíthetné a szabadpiaci rendszerben működő munkára való szocializációjukat. Mindenképpen indokolt a reintegrációban résztvevők (pártfogó felügyelők, az érintett minisztériumok, bíróságok, ügyészségek, szállást nyújtó intézmények, munkaügyi központok, civil szervezetek, egyházak stb.) közötti szorosabb együttműködés, kommunikáció. Az önkéntesek nagyobb számban való megjelenése érdekében szükség lenne a közép-, illetve felsőoktatási intézményekkel való szorosabb együttműködésre. A külön magatartási szabályok nagyobb elterjedése érdekében megfontolandó annak bevezetése, hogy azt utólagosan is meg lehessen határozni a

pártfogó felügyelő előterjesztésére. A javítóintézetben, illetve a büntetés-végrehajtási intézetben megkezdett tanulmányok folytatása pedig prioritást kell, hogy élvezzen.

Intézkedéseim

Az Ajb. 32. § (1) bekezdése, illetve 37. §-a alapján felkérem a *közigazgatási és igazságügyi minisztert, a belügyminisztert, a nemzetgazdasági minisztert, és az emberi erőforrások miniszterét* hogy a reintegráció előmozdítása érdekében – lehetőség szerint közösen, esetleg tárcaközi bizottság felállításával – vizsgálják meg a jelentésben foglalt felvetéseket, javaslatokat és tegyék meg a szükséges – jogalkotási és egyéb, általuk szükségesnek tartott intézkedéseket.

Ugyancsak az Ajb. 32. (1) bekezdése alapján – fenntartva és megerősítve az Ajb-5189/2012. számú jelentésben foglaltakat – felkérem a *közigazgatási és igazságügyi minisztert* a pártfogó felügyelői állomány létszámának emelésére, a pártfogók tevékenységének áttekintésére és a börtönpártfogás eredményesebb, hatékony működése biztosítása érdekében általa is szükségesnek tartott intézkedések megtételére.

Budapest, 2012. október

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

- ¹ Vigh József: Bűnismétlők, visszaesők, veszélyes bűnözők. In: Gönczöl-Korinek-Lévai: Kriminológiai ismeretek. Bűnözés. Bűnözéskontroll. Corvina 281-289.
- ² Bogschütz Zoltán – Kóta Tünde – Velez Edit: A pártfogó felügyelet mint közösségi büntetés. In: Borbíró Andrea – Kiss Anna – Velez Edit – Garami Lajos: A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve II. Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium 2009 197-241., 214.
- ³ Velez Edit – Garami Lajos (szerk.): Bűnelkövetők reintegrációja. In: Borbíró – Kiss – Velez – Garami 155-357., 157-158.
- ⁴ Uo. 158.
- ⁵ Uo. 159.
- ⁶ Vigh József: Kriminológiai alapismeretek. Nemzeti Tankönyvkiadó 215-216.
- ⁷ Lásd: Tájékoztató a gyermekkorú és fiatalok elkövetőit érintő gyermekvédelmi és igazságszolgáltatási reform lehetséges változásairól. Tervezet. Szociális és Munkaügyi Minisztérium Gyermek és Ifjúságvédelmi Főosztálya, Budapest, 2008. február 6.
- ⁸ Az Ajb-2986/2012. számú vizsgálatom során azt a tájékoztatást kaptam a KIM-től, hogy a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáról, valamint végrehajtásának a 2012-2014. évekre szóló kormányzati intézkedési tervéről 1430/2011. (XII. 13.) Korm. határozat melléklete tartalmazza a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia végrehajtásának a 2012-2014. évekre szóló kormányzati intézkedési tervét. Ennek 9. pontja értelmében a nemzeti erőforrás miniszter (emberi erőforrások minisztere) és a közigazgatási és igazságügyi miniszter 2013. január 1-jéig kidolgozza a megelőző pártfogás rendszerét. Az intézkedési terv feladatszabása alapján be kell illeszteni a fiatalok pártfogásának intézményét a gyermekvédelem rendszerébe a gyermekkorú és fiatalok szabálysértését, bűncselekményt elkövetők szocializációjának és reszocializációjának elősegítése érdekében.
- ⁹ A finn projektet, a 2011. évi ECPA (European Crime Prevention Award – az EUCPN európai bűnmegelőzési verseny) nemzetközi zsűrije „Leginnovatívabb projektjének” járó különdíjjal jutalmazta. A legjobb bűnmegelőzési gyakorlatokról részletesebb információt lehet találni az European Crime Prevention Network – Európai Bűnmegelőzési Hálózat – honlapján (www.eucpn.org)
- ¹⁰ dr. Sárk Eszter – dr. Gyökös Melinda: Sport, tudomány és művészetek a bűnmegelőzés szolgálatában – a fiatalok bűnelkövetés megelőzése, 2011 legjobb gyakorlatai Európában (megjelenés alatt, a kézirat leadva: Belügyi Szemle)
- ¹¹ Kerezi Klára - Kó József: A pártfogó felügyelet speciális magatartási szabályai, Budapest: Országos Bűnmegelőzési Bizottság, 2006. 146 p.
- ¹² A Legfőbb Ügyészség és a Belügyminisztérium „Tájékoztató a 2011. évi bűnözésről” című kiadványa szerint a 2011. évben regisztrált, összesen 112 895 bűnelkövető 28%-a volt büntetett előéletű, és 10,8%-a visszaeső.
- ¹³ A válaszban szereplő ügyforgalmi adatokat az Országos Statisztikai Adatgyűjtő Program (OSAP) keretében összesítették.
- ¹⁴ A javítóintézetből kitöltve szabadulók utógondozását a javítóintézetek látják el, a javítóintézetek rendtartásáról szóló 30/1997. (X. 11.) NM rendelet 53. § (2) és (3) bekezdése alapján, de abban a pártfogó felügyelő közreműködhet.
- ¹⁵ A Pártfogó Felügyelői Szolgálat felállításának és működésének szabályozási elveiről szóló 1183/2002. (X. 31.) Kormány határozat
- ¹⁶ Baranya Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet, Fiatalok Regionális Büntetés-végrehajtási Intézete-Pécs, Tolna Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet –Szekszárd, Somogy Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet – Kaposvár, Jász Nagykanizsa-Szolnok Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet – Szolnok, Hajdú-Bihar Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet –Debrecen, Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet –

Nyíregyháza, Tiszalöki Országos Büntetés-végrehajtási Intézet –Tiszalök, Heves Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet –Eger, Borsod- Abaúj –Zemplén Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet –Miskolc, Fiatakorúak Regionális Büntetés-végrehajtási Intézete –Szirmabesenyő, Sátoraljaújhegyi Fegyház és Börtön, Balassagyarmati Fegyház és Börtön.

- ¹⁷ A család és az ügyében érintett szakemberek részvételével így például a bértámogatás el tartott megbeszélés, amelynek célja, hogy a család képessé váljon a saját problémáira megtalálni a számára legmegfelelőbb megoldást, döntéseket tudjon hozni, valamint képes legyen a céljai megvalósítására felhasználni a szakemberek által nyújtott szolgáltatásokat. A módszer alkalmazási területei: családtag bűnelkövetővé válása, családtag drog és/vagy alkohol fogyasztása, visszaesés gyermekotthonból, javítóintézetből, bv. intézetből kikerüléskor, gyámhatósági eljárások, szülők válása, iskolai beilleszkedés, iskolakerülés, iskolai konfliktusok stb.
- ¹⁸ Hatvani Erzsébet: A Pártfogó Felügyelői Szolgálat és a bűnelkövetők társadalmi reintegrációja. 29. <http://www.bvop.hu/download/bsz0601-pfsz.pdf/bsz0601-pfsz.pdf>
- ¹⁹ Szabó Róbert: A szociális munka helye és lehetséges szerepe a pártfogó felügyelet rendszerében. 2009, 7-10. http://static.saxon.hu/websys/datafiles/N/23/23904_partfogyofelugyelet.pdf, illetve Kerezsi, K. – Hatvani, E. – Kóta, T. – Bogschütz, Z.: A pártfogó felügyelői szolgálat Magyarországon. www.kimisiz.gov.hu/data/cms19359/A_Partfogas_Magyarorszag.pdf
- ²⁰ Bogschütz – Kóta – Velez i. m. 211.
- ²¹ Uo. 211-212.
- ²² Korinek László: Kriminológia
- ²³ Hatvani Erzsébet: A magyar Pártfogó Felügyelői Szolgálat szervezete és feladatai. In: Borbíró – Kiss – Velez – Garami 187-197., 189.
- ²⁴ Bogschütz – Kóta – Velez i. m. 213-214.
- ²⁵ Uo. 214-215.
- ²⁶ Folyamatára a pártfogó felügyelet végrehajtásához http://www.kimisiz.gov.hu/data/cms2362/Folyamatabra_pf_vegrehajtas.pdf
- ²⁷ Bogschütz – Kóta – Velez i. m. 218-220.
- ²⁸ Uo. 221-223.
- ²⁹ Uo. 224.
- ³⁰ Uo. 225.
- ³¹ Uo. 226.
- ³² Uo. 231-232.
- ³³ Bővebben ld. <http://jovattethely.hu/hu/programok-szolgáltatások/szociális-keszsegfejleszto-csoportos-foglalkozások>
- ³⁴ Bővebben ld. http://www.tettprogram.hu/uploads/kf_szakmaiszoro_leporello_0719.pdf
- ³⁵ Kása Karolina: Börtönpártfogolás és utógondozás. In: Borbíró – Kiss – Velez – Garami 241-251., 241-242.
- ³⁶ Uo.
- ³⁷ Uo. 243-244.
- ³⁸ Uo. 244.
- ³⁹ Uo. 246.
- ⁴⁰ Uo. 248., illetve a félutas házakról részletesen ld. Csáki Anikó, Frühauf Attila, Giba András, Kovács Éva, Mészáros Mercedes: Megvalósítási terv ún. félutas ház létrehozására fogvatartásból szabadultak számára. Budapest, 2006 http://www.valtosav.hu/szakmai_anyagok/feasibility_study_magyar.pdf

AJB-2990/2012

Fogyatékossgal élő hallgatók helyzete a felsőoktatásban

(Kapcsolódó ügy: AJB-125 /2012, 129/2012, 155/2012, 8045/2012)

Előadó: dr. Bácskai Krisztina
dr. Bene Beáta

Az eljárás megindítása

A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény fogyatékossgal élő személyeket negatívan érintő következményeit kifogásolva és a 2012. január 1-jétől megváltozott jogszabályi környezet miatt, több civil szervezet fordult hozzám azzal, hogy értelmezve a hatályos jogot, és összevetve azt a fogyatékossgal élő egyébként is kiszolgáltatott helyzetével, továbbá a szociális biztonságot jelentő állami gondoskodás visszalépései miatt, indítványozzam az Alkotmánybíróságnál a sérelmezett jogszabály utólagos normakontrollját.

Mindebből következően szükségessé vált a fogyatékossgal fogalmának definitív felülvizsgálata, valamint a fogyatékos emberekkel megillető különböző kedvezmények (felsőoktatás-hozzáférés, diploma-nyelvvizsga feltétel), szociális transzferek, illetve állami támogatások, kötelezettségek egyensúlyának vagy egyensúlya hiányának a feltérképezése.

2012-ben több panaszbeadvány is érkezett a Hivatalomhoz a felsőoktatásban a fogyatékossgal élő hallgatókat megillető kedvezményekkel, mentességekkel kapcsolatban. A beadványok alapján felmerült a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének, a művelődéshez való jog és az esélyegyenlőség

előmozdítása követelményének sérelme, illetve sérelmük bekövetkezte közvetlen veszélyének a gyanúja.

A panaszokban felmerült kérdésekkel összefüggésben, és korábbi, fogyatékosügyi projektem folytatásaként vizsgálatot indítottam, annak érdekében, hogy feltárjam, hogy az *állami felsőoktatási intézmények* miként biztosítják a fogyatékosággal élő hallgatókat megillető jogokat.

Tekintettel a vizsgált panaszügyek tényállásának hasonlóságára és a hivatalból indított vizsgálat irányaira a fogyatékosággal élő személyek helyzetével kapcsolatos megállapításaimat és intézkedési javaslataimat átfogó jelentésben foglalom össze.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján az átfogó vizsgálat keretében tájékoztatást kértem 17 állami egyetemről, 9 állami főiskoláról és a panasszal érintett 2 állami egyetemről, valamint egy nem állami főiskoláról arról, hogy az intézmények, a doktori iskolák a fogyatékosággal élő hallgatók nyelvvizsga-mentességre és az egyéb mentességekre vonatkozó kérelmeinek elbírálásakor hogyan járnak el, milyen módon tartják nyilván e hallgatókat, milyen dokumentumok benyújtása szükséges a fogyatékoság igazolásához. A vizsgálat az érintett hallgatóknak járó kedvezmények elbírálásának módjára, a részleges vagy teljes mentesség megadásának és a mentességek elutasításának konkrét eseteire, az elbírálás szempontjainak és indokainak megismerésére is kitért. Felmértem továbbá, hogy az egyetem nyilvántartása alapján hány fogyatékosággal élő hallgató tanul az adott intézményben és tájékoztattam arról is, hogy e hallgatók ügyeinek intézését ellátó munkatárs, hogyan segíti a hallgató beilleszkedését, előrehaladását, milyen módon vesz részt a hallgatók kérelmeinek nyilvántartásában, elbírálásában, hogyan tart velük kapcsolatot, valamint az egyes felsőoktatási intézményekben milyen személyi és technikai segítségnyújtást, szolgáltatásokat, segédeszközöket vehetnek igénybe az érintett hallgatók.

Megkeresésemre a Liszt Ferenc Zeneművészeti Egyetem kivételével valamennyi intézmény válaszolt.

Az érintett alapvető jogok

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]

Művelődéshez való jog *„Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát.”* [...] *Művészeti Akadémia tudományos és művészeti szabadságát. A felsőoktatási intézmények a kutatás és a tanítás tartalmát, módszereit illetően önállóak, szervezeti rendjüket és gazdálkodásukat törvény szabályozza.* [Alaptörvény X. cikk (1), (3) bekezdés]

„Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. [Alaptörvény XI. cikk (1)-(2) bekezdés]

Az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye: *„Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”* [Alaptörvény XV. Cikk (4) – (5) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- A nemzeti felsőoktatásról 2011. évi CCIV. törvény (új Ftv.)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A Fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről 2007. évi XCII. törvény (CRPD)
- A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (rég. Ftv.)
- Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebktv.)
- A fogyatékos személyek jogairól szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.)
- A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról, valamint a szakmai irányítása alá tartozó rehabilitációs szakigazgatási szervek feladat- és hatásköréről szóló 95/2012. (V. 15.) Korm. rendelet
- A felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 79/2006. (IV. 5.) Korm. rendelet (Ftv. Vhr.)

A megállapított tényállás

I. Az egyes ügyekben megállapított tényállások

Az *AJB 125/2012. számú ügyben* a Gábor Dénes Főiskola súlyosan mozgáskorlátozott hallgatója fordult hozzám, mivel az intézmény nyelvvizsga követelmény alóli mentességet nem engedélyezett a számára.

Az *AJB 129/2012. számú ügyben* a Debreceni Egyetem doktori iskolájának eljárását sérelmezve fordult hozzám az egyetem fogyatékosággal élő hallgatója, tekintettel arra, hogy a Gazdálkodástudományi és Vidékfejlesztési Kar, Kerpely Kálmán Doktori Iskolája nyelvvizsga-követelmény alóli felmentésről szóló döntést nem hozott, holott a felsőoktatási intézmény – a szükséges szakértői vélemények alapján – diszlexia, diszgráfia okán megadva a mentességet, nyelvvizsga hiányában kiadta diplomáját.

Az *AJB 155/2012. számú ügyben* az Eötvös Loránd Tudományegyetem (továbbiakban ELTE), diszlexia-

diszgráfia szakértői diagnózissal rendelkező hallgatója fordult hivatalomhoz több ponton sérelmezve az intézmény eljárását.

A hozzámmal forduló középiskolai tanulmányai során, szakértői javaslat alapján, az igazgató felmentette a helyesírás és idegen nyelv osztályozása alól, továbbá mentesítést kapott érettségi vizsgán az idegen nyelvből történő vizsga alól, a magyar nyelv és irodalom érettségi vizsga írásbeli része alól is.

A beadványozó felvételt nyert az ELTE levelező tagozatos, költségtérítéssel, igazságügyi igazgatási szakos alapképzésére. Az Oktatási Hivatal határozatában a többletpontoknál feltüntette, hogy a fogyatékosára tekintettel 50 pontot kap. A felsőoktatási intézménybe történő beiratkozás után – állítása szerint – pár nappal a Tanulmányi Hivatalban az illetékes ügyintézőnek leadta fénymásolatban a fogyatékoságát igazoló okiratokat. A záróvizsgája letétele után derült ki – mivel a felsőoktatási tanulmányai során semminemű fogyatékosoknak járó kedvezményt nem vett igénybe – hogy ezen okiratok alapján az egyetem nem regisztrálta fogyatékos hallgatóként.

A hallgató sikeres záróvizsgát tett, azonban a nyelvvizsga kötelezettségének akkor még nem tett eleget, ezért az oklevelet az intézmény nem adta ki. Az igazolás külön is tartalmazza, hogy az előírt nyelvvizsga teljesítésének igazolását követő 30 napon belül a felsőoktatási intézmény kiállítja és kiadja az oklevelet a jogosult számára.

A panaszos időközben – bár fogyatékosága indokolta volna a nyelvvizsga kötelezettség alóli teljes mentesítését – erőfeszítések árán, többszöri próbálkozás után, angol nyelvből középfokú szóbeli „A” típusú nyelvvizsgát szerzett. A nyelvvizsga letételét igazoló oklevelet még nem küldték meg számára. Előzetesen tájékozódott az ELTE Tanulmányi Hivatalában, hogy mi a szakképzettséget igazoló oklevél kiadásának eljárási rendje, a kapott tájékoztatás szerint az egyetem hallgatói jogviszonnal nem rendelkező hallgatót nem menthet fel (részben sem) a nyelvvizsga kötelezettség alól, erre csak a hallgatói jogviszony fennállása alatt van lehetőség. Azt, aki a tanulmányait már befejezte, vagyis nem áll hallgatói jogviszonyban a speciális szükségleten/fogyatékoságon alapuló előnyben részesítés joga nem illeti meg. Az ügyintéző kifogásolta, hogy a beadványozó nem regisztrált fogyatékos hallgatóként, továbbá, hogy a regisztráción túl nyelvvizsga alóli mentesség iránti kérelmet sem adott le.

A panaszos – állítása szerint – az ügyintézés során jelezte, hogy a beiratkozás után pár nappal a Tanulmányi Hivatalban leadta a fogyatékoságát igazoló okiratokat, de a beiratkozásakor a nagyszámú beiratkozó miatt nem tudnak foglalkozni a fogyatékos tanulók ügyeivel. Az ügyintézők a fogyatékos hallgatót a fogyatékosügyi koordinátorhoz küldik regisztrációra, a beadványozó beiratkozásakor, 2008-ban azonban még nem volt fogyatékosügyi koordinátor, esetében a Tanulmányi Hivatal fogadta be a regisztrációhoz szükséges okiratokat. A panaszos egyben tudomásomra hozta, hogy nagyszámú fogyatékosággal élő társa került hasonló helyzetbe, mivel őket sem regisztrálta fogyatékosként az ELTE, utólagosan pedig megtagadta a nyelvvizsga letétele alóli mentesség (részleges mentesség) biztosítását.

Az *AJB-8045/2012* számú ügyben a beadványozó állásfoglalásomat kérte a doktori iskolákba bemeneti feltételként meghatározott nyelvvizsga kötelezettség alóli mentesítésre vonatkozóan. Amennyiben ugyanis a fogyatékosággal élő fogyatékosára tekintettel felmentést kap a felsőoktatási tanulmányai során a nyelvvizsga követelmények alól és a diploma megszerzéséhez ilyen módon nem kell nyelvvizsgát tennie, akkor a tudományos fokozat megszerzésekor emiatt hátrányba kerül, hiszen a bemeneti feltételként meghatározott nyelvi követelményeknek nem tud megfelelni. Ugyanezen helyzet áll fenn abban az esetben, amennyiben egy hallgató életkorára tekintettel kap mentesítést felsőoktatási tanulmányai alatt a nyelvvizsga követelmények alól, tekintettel arra, hogy a tudományos fokozat megszerzéséhez szükséges nyelvvizsgákkal nem rendelkezik.

II. A megkeresett szervek, intézmények válaszai

A. Az egyedi ügyek tekintetében

Az egyedi ügyekben panasszal érintett szervezeteknek a hivatalból vizsgálat irányára tekintettel ugyanazon kérdéseket tettem fel, ezen kérdésekre kapott válaszokat a hivatalból indított vizsgálat keretében kapott válaszközlő ismertetem.

1. Az *AJB 125/2012.* számú ügyben a **Gábor Dénes Főiskola** a mozgáskorlátozott panaszos nyelvvizsga mentességi kérelmével kapcsolatban tájékoztatott, hogy a szóban forgó hallgató az intézménynek nem jelezte fogyatékoságát, így a nyelvvizsga mentességi kérelme elbírálása során állapotát nem tudta figyelembe venni és a hatályos jogszabályok alapján hozta meg a Tanulmányi Bizottság az elutasító határozatát.

2. Az *AJB-129/2012.* számú ügyben a **Debreceni Egyetem** rektora tájékoztatott, hogy mint kiemelt kutatóegyetem, doktori képzésében a legmagasabb szintű, nemzetközi normáknak megfelelő elvárásokat támasztja a doktoranduszokkal, doktorjelöltekkel szemben. A tudomány művelése csak nemzetközi szinten képzelhető el, amelyhez elengedhetetlen a megfelelő nyelvtudás. A doktori fokozat megszerzésének törvényi feltétele két idegen nyelv – a tudomány műveléséhez szükséges – ismerete¹. Az Egyetem doktori szabályzata az egyik idegen nyelvből államilag elismert, legalább középfokú (az Európa Tanács Közös Európai Referenciakeret B2 szintjének megfelelő), komplex (szóbeli és írásbeli készséget is igazoló, korábban „C” típusú) vagy azzal egyenértékű honosított nyelvvizsga, vagy nyelvszakos vagy szakfordítói oklevél meglétét írja elő. Ez alól felmentés nem adható². A második idegen nyelvre vonatkozóan a szabályzat az egyes szakterületekre bízta a követelmények meghatározását. A doktori képzés a tudományterület sajátosságaihoz és a doktorandusz igényeihez igazodó egyéni vagy csoportos felkészítés keretében folyó képzési, kutatási és beszámolási tevékenység, amelynek nem része a nyelvi képzés. Éppen ezért a doktori képzésre való felvételnek már követelménye az államilag elismert, legalább középfokú vagy azzal egyenértékű

honosított nyelvvizsga³.

A rektor álláspontja szerint sem a felsőoktatásról szóló hatályos törvény (Ftv.), sem annak végrehajtási rendelete nem tesz lehetővé mentességet a doktori fokozat nyelvi követelményei alól. Mérlegelésre csak az alap- és mesterképzésben van lehetősége a felsőoktatási intézményeknek.

3. Az *AJB 155/2012. számú ügyben az ELTE* rektora a panasz kapcsán tájékoztatott, hogy a beadványozó oklevél kiadása iránti kérelmét a Tanulmányi Hivatal iktatta, amely az Állam- és Jogtudományi Kar (továbbiakban: ÁJK) Tanulmányi Hivatalának (továbbiakban: TH) vezetője és a panaszos édesanyja között 2011 októberében zajlott telefonbeszélgetés és e-mail váltások nyomán született meg. A telefonbeszélgetés során a TH vezetője – aki egyben a Kar fogyatékosügyi koordinátora – jelezte, hogy az érintett hallgató nem regisztrált, mint fogyatékos hallgató, és fogyatékoságát semmilyen módon nem igazolta. A beiratkozáskor leadott valamennyi dokumentum a hallgató személyi iratgyűjtőjébe kerül, ahonnan azok feldolgozása során a fogyatékosággal kapcsolatos minden dokumentáció a koordinátorhoz kerül, aki gondoskodik a hallgatóval való kapcsolatfelvételtől. Az ÁJK fogyatékosügyi koordinátora részt vesz a beiratkozáson is, illetve rendes félfogadási idején túl, soron kívül fogadja a Kar speciális szükségletű hallgatóit.

Az érintett hallgató személyi iratgyűjtőjében – az egyetem rektorának álláspontja szerint – nem volt a fogyatékoságával kapcsolatos semmilyen dokumentum. A beadványozó kérelmében ezzel ellentétben azt állítja, hogy a tanulmányi előadónak adta le az igazolását az iratkozás után pár nappal. A rektor szerint az ügyintéző – ahogyan a Tanulmányi Hivatal valamennyi tanulmányi előadója is – a hozzá érkező speciális szükségletű hallgatókat minden esetben megkéri, hogy fáradjon át a szomszédos irodába, ahol a fogyatékosügyi koordinátor nyomban regisztrálni tudja a fogyatékoság tényét, illetve lehetőség nyílik a segítségnyújtás módjainak megbeszélésére. A rektor álláspontja szerint azonban az érintett hallgató nem járt a szóban forgó ügyintézőnél ilyen célból.

A panaszos oklevél kiadása tárgyában írt kérelmét első fokon elutasította a Kar, arra való hivatkozással, hogy nevezett hallgatói jogviszonya megszűnt. Az e határozat elleni fellebbezés *benyújtását követően a Kar saját hatáskörében az elsőfokú határozatot visszavonta és a diploma kiadásáról döntött, így a panaszos átvehette oklevelét.*

Az Egyetem álláspontja alapján a régi Ftv. és az Ftv. Vhr.-ben meghatározott kedvezmények a felsőoktatási intézményekbe felvételizők és/vagy már az intézménnyel jogviszonyban lévő hallgatók számára szólnak. Amennyiben a hallgatói jogviszony a régi Ftv. 76. (1) bekezdés d) pontja alapján megszűnt, ezt követően nem nyújtható tanulmányi követelmények alóli mentesség, továbbá a hallgatói jogorvoslatok tárgyában eljáró személy vagy testület sem rendelkezik törvényes hatáskörrel.

A *doktori képzésben* problémát jelent, hogy speciális jogszabályi rendelkezés sincs a nyelvvizsga követelmény alól adható mentesség kérdésében, a fő szabályokat rögzítő törvényi és az ahhoz igazodó egyetemi szintű szabályozás pedig megköveteli a nyelvismeretet. Az Ftv. 68. § (5) bekezdés b) pont közens feltételként írja elő a doktori fokozat megszerzésének feltételei között két idegen nyelv – a tudományterület műveléséhez szükséges – ismeretének a doktori szabályzatban meghatározottak szerinti igazolását. Az Egyetemi Doktor Szabályzat (a továbbiakban: EDSz) 48. § (1) bekezdés e körben akként rendelkezik, hogy a doktori fokozat megszerzésének feltétele egy idegen nyelvnek államilag elismert legalább középfokú (B2) komplex típusú nyelvvizsgával igazolt ismerete, és egy másik idegen nyelv a kari doktori szabályzatban meghatározott feltételek szerinti ismerete. Ezért még abban az esetben is, ha a hallgató az oklevél kiadását lehetővé tevő mentességet igazoló iratokkal rendelkezik, kétséges, hogy törvényesen megkezdheti-e illetve befejezheti-e doktori képzését.

A rektor kiemelte, hogy a legtöbb doktori iskolába még nem jelentkezett nyelvvizsga letételében akadályozott fogyatékosággal élő személy. Az *ÁJK* doktori iskolába nem jelentkezett fogyatékos hallgató, a *Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Karon* (továbbiakban: BGGyK) nincs önálló doktori program, gyógypedagógiai alprogram fut. Ennek igen rövid fennállása óta nem merült még fel nyelvvizsgával kapcsolatos felmentési igény. A *Bölcsészettudományi Kar* (továbbiakban: BTK) figyelembe veszi, ha a jelentkező azért nem rendelkezik a feltételként meghatározott nyelvvizsgákkal, mert korábban fogyatékoságának igazolása alapján felmentést kapott a nyelvvizsga-kötelezettség alól, és a jelentkezést befogadja. Az egyes doktori iskolák a felvételi eljárás során szakmai szempontokat érvényesítenek és döntenek arról, hogy alkalmasnak tartják-e a jelöltet. A BTK Doktori iskolai hallgatótól sem kérvény, sem panasz nem érkezett, az *Informatikai Kar* (továbbiakban: IK) doktori iskolájában sem merült még fel nyelvvizsga mentességi üggyel kapcsolatos panasz. A *Pedagógiai és Pszichológiai Karon* (továbbiakban: PPK) a hallgató méltányossági kérelmet adhat be, amely tárgyában a dékán dönt a tanulmányi bizottság javaslatának figyelembe vételével. A kari fogyatékosügyi koordinátor a doktori iskola vezetője, illetve a jelentkező kérésére személyes konzultációt tart és segíti a kommunikációt. A *Természettudományi Kar* (továbbiakban: TTK) Kari Doktori Tanácsának következetes álláspontja szerint a régi Ftv. és a doktori szabályzat alapján, miszerint a felvételi eljárásnál a karon vizsgálni kell a jelentkezők nyelvtudását, nem lehet eltekinteni a nyelvvizsga követelményétől doktori képzésben.

Emellett a doktori szabályzat⁴ kimondja, hogy a jelentkezőnek a meghatározott nyelvek szerinti legalább középfokú komplex típusú, illetve legalább alapfokú komplex államilag elismert, vagy azzal egyenértékű, komplex nyelvvizsgával a fokozatszerzési eljárásra való jelentkezéskor rendelkeznie kell. Fenti rendelkezések alapján a doktori iskolák által meghatározott idegen nyelvek írott és szóbeli ismeretét a Kari Doktori Tanács a természettudományos kutatóknál alapvető követelménynek tekinti a nemzetközi tudományos és publikációs tevékenységben való aktív és passzív részvétel szakterületre jellemző szükségszerűségéből kifolyólag.

Mindezeket összegezve a rektor kifejtette multhatatlanul szükségesnek érzi a fogyatékosággal élőket

megillető kedvezmények – ide értve a nyelvvizsga kérdését is – jogalkotói szinten való rendezését.

B/ Hivatalból indított vizsgálat keretében kapott válaszok

1. *A felsőoktatási intézményekben tanuló fogyatékossgal élő hallgatók száma, a fogyatékossgal igazolásának dokumentumai, a hallgatók nyilvántartásba vétele és regisztrációja.*

Egyetemek

A **Budapesti Corvinus Egyetemen** (Corvinus Egyetem) regisztrált fogyatékossgal élő hallgatók száma 70 fő.

Minden felvett hallgató a Tanulmányi Osztály által kiküldött információs csomaghoz csatolva megkapja a fogyatékos hallgatók számára összeállított tájékoztató levelet, továbbá beiratkozásakor központi tájékoztatón hívják fel figyelmüket az őket megillető kedvezményekre és a regisztráció fontosságára. A regisztrációhoz az egyetemi honlapról is letölthető, majd kitöltött adatlap és a szakértői vélemény szükséges, mely lehet már középiskolában megállapított, vagy a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal szakértői véleménye.

Regisztrációra egész évben lehetőség van, az egyetemi szabályzatban megadott időhatárokat a központi statisztikai kötelező adatközlés miatt határozták meg. Aki ezt követően jelentkezik Ő a következő félévtől részesülhet támogatásban, de a rendelkezésre álló erőforrásból mégis azonnal segítséget biztosítanak számára. Többször fordult elő, hogy a regisztráció lehetőségével csak akkor élt a hallgató, amikor tanulmányaihoz valamilyen felmentésre, kedvezményre volt szüksége.

A fogyatékos hallgatók nyilvántartása kari szinten a koordinátoroknál, egyetemi szinten az egyetemi fogyatékosügyi koordinátornál történik a személyes adatlap és a szakértői vélemények másolatával.

A **Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetemen** 135 fogyatékossgal élő tanuló, akik regisztrálására egyrészt a felvételi eljárásnál, a fogyatékossgal kapcsolatos adatok NEPTUN rendszerben való megadásával, másrészt a hallgató saját kérésére a jogszabályban előírt szakvélemények bemutatásával történik.

A felvett hallgatók a minden évben megjelenő kiadványból (Csatlakozó) értesülhetnek az esélyegyenlőséghez kapcsolódó legfontosabb információkról, elérhetőségekről. Az elsőévesek figyelmét a Támpont Iroda munkatársai a gólyatáborokban és a beiratkozásakor is felhívják. A kéthetente megjelenő ingyenes és az egyetem minden épületében elérhető egyetemi újságban (Műhely) a Támpont Iroda rovatában állandó hirdetésként jelenik meg az esélyegyenlőségi felhívás, illetve az esélyegyenlőséggel kapcsolatos pályázati lehetőségek.

Az egyetem esélyegyenlőségi koordinátora a nem fogyatékossgal élő speciális szükségletű hallgatót is nyilvántartásba veszi az intézményi szabályzat alapján. Ez esetben az orvosi igazolás(ok) megfelelőségét az Esélyegyenlőségi Bizottság állapítja meg. Az egyetem véleménye szerint jogi szabályozás és szemléletmód nem áll összhangban, mivel a fogyatékossgal és a megváltozott munkaképesség fogalma nem fedi le egymást, így van olyan hallgató, aki a szabályozás értelmében nem fogyatékos, ugyanakkor speciális szükségletű, vagy megváltozott munkaképességű. Álláspontja szerint a fogyatékossgal kétség kívül hátrányt jelent a hallgató számára, de ugyanúgy akadályt, hátrányt jelent a krónikus testi és lelki betegség is. A szabályozás következményeként azonban a kedvezmények köréből kizsorzolnak azon hallgatók, akik valamely komoly egészségi problémájuk következtében speciális szükségletűek, de nem fogyatékosok: pl. szív és keringési rendszeri problémák, gyomor-bélrendszeri problémák, légzőszervi problémák, cukorbetegség, mentális problémák. Példaként hozta fel az egyetem, hogy az adózással kapcsolatos szabályozás⁵ kiterjed a súlyos fogyatékossgal, amely részletezve, betegségcsoportokra lebontva tételesen is megjelenik, addig az oktatással kapcsolatos szabályozásban ennél jóval szűkebb körre vonatkozik.

A **Debreceni Egyetemen** regisztrált fogyatékossgal élő hallgatók létszáma összesen 201 fő, ebből 26 látássérült, 32 hallássérült, 49 mozgáskorlátozott, 89 kommunikációban akadályozott, 4 autizmussal élő.

Az egyetemen tanulmányokat folytató fogyatékossgal élő hallgatók a tanév elején – az egyetem honlapján mindig frissített – az ún. Esélyegyenlőségi adatlap kitöltésével és leadásával (a szükséges igazolásokkal együtt) regisztráltathatják magukat az egyetem esélyegyenlőségi programjába. Az egyetem az új tanév elején az első éveseknek felhívással él a fogyatékossgal élő hallgatók támogatásával kapcsolatosan, írásos formában és szóban egyaránt a nekik szóló tájékoztatóban. A felsőbb évesek figyelmét a Neptun Tanulmányi Rendszeren keresztül és plakátok segítségével hívják fel a regisztrációra, mellékelve a regisztrációhoz szükséges formanyomtatványt, amelyhez mellékelni kell a szakvéleményeket. A beérkezett regisztrációs adatlapok alapján szolgáltatnak statisztikai adatokat a fogyatékossgal élő hallgatók létszámáról, ami természetesen nem egyezik meg a való fogyatékossgal élő egyetemen tanuló hallgatók létszámával, mivel a regisztráció önkéntes.

Az **Eötvös Loránd Tudományegyetem** rektora tájékoztatót, hogy a felvételi eljárás tekintetében a különböző képzési szintek esetében különböző jogkörökkel rendelkeznek a felsőoktatási intézmények, illetve a jelentkezők különböző céllal igazolják speciális szükségletüket.

A felsőfokú szakképzések és az alapképzések esetében a speciális szükséglet többletpont jogosultságot biztosít, illetve egyes szakok esetében (p1. tanító) a felvételt kizáró tényezőt jelenthet. A kizáró tényezők megállapítására a felsőoktatási intézmény jogosult, a többletpontokat a pontszámítás részeként viszont az Oktatási Hivatal ítéli meg. A mesterképzési szakok, a szakirányú továbbképzések és a doktori képzések esetében a felsőoktatási intézmények nagyobb autonómiával rendelkeznek. A mesterképzések esetében az adható többletpontok körét szintén a felsőoktatási intézmények felvételi eljárásairól szóló 237/2006. (XI. 27.) Korm. rendelet szabályozza,

szakirányú továbbképzések és doktori képzések esetében az intézmények maguk állapítják meg az eljárás minden elemét, így erre nincsen kötelező előírás. Mindhárom szinten az adott szak bemeneti feltételeit részben a felsőoktatási intézmények állapíthatják meg, így például a kizárás eseteit és a (speciális szükségletű hallgatók számára nehézséget jelentő) nyelvvizsga-követelményt is.

Az ELTE-én a hallgatók a beiratkozáskor kötelesek bemutatni a felvételi eljárás során nem eredeti példányban beküldött, bemutatott dokumentumokat, beleértve a speciális szükséglet igazolására alkalmas anyagokat is. A korábban át nem tekintett, be nem küldött, újonnan felmerülő igazolásokat a kari fogyatékosügyi koordinátor ellenőrzi.

Az ELTE beiratkozáskor, félévkezdéskor elektronikusan, a kari honlapokon és az elektronikus tanulmányi rendszerben (a továbbiakban: ETR) és papír alapon kihelyezett tájékoztató anyagokkal és a tanulmányi előadók szóbeli tájékoztatásával is felhívják a hallgatók figyelmét a regisztrációra, a speciális szükségletű hallgatók előnyben részesítési szabályaira és a segítségnyújtás lehetőségeire, valamint közlik a fogyatékosügyi koordinátor és a hallgatói önkormányzatok esélyegyenlőségi felelőseinek elérhetőségeit. A tájékoztatás arra is kitér, hogy a Szervezeti és Működési Szabályzat I. kötetében, a Hallgatói Követelményrendszerben (a továbbiakban: HKR) rögzített segítséget akkor tudja biztosítani az Egyetem, ha a hallgató az ott meghatározottak szerint regisztrál a fogyatékosügyi koordinátornál. Az igazolás módja, és a benyújtandó igazolások kiadmányozóinak listája — fogyatékoság-típusok szerint csoportosítva — minden tájékoztatásnak része.

Egyes karok a beiratkozás során külön tájékoztatást is tartanak:

A BGGYK a Tanulmányi Osztály vezetője megküldi a kari fogyatékosügyi koordinátornak azon hallgatók e-mail címét, akik fogyatékoság, vagy tartós betegség miatt többletpontot kaptak a felvételi eljárás során. A koordinátor augusztus utolsó hetében külön levélben hívja fel az érintett hallgatók figyelmét a honlapon lévő tájékoztatóra, személyes találkozót ajánl fel és bekéri az igazolásokat. Ezen túlmenően a kari fogyatékosügyi koordinátor minden hallgatóval személyesen is találkozik október 15-ig, amikor a hallgatók átadják az igazolásokat és a koordinátorral megbeszélik az egyéni igényeket. A koordinátor ún. igazolást állít ki minden hallgató számára, amiben rögzíti a hallgatót megillető kedvezményeket és a hallgató egyéni tanulási szükségleteit. Fel kell hívni azonban a figyelmet arra, hogy a BGGYK képzési sajátosságaira tekintettel a többi karhoz képest jelentősen magasabb számú fogyatékos hallgató vesz részt a képzésben, ami indokolja a jelzett speciális eljárást.

A BTK a fogyatékosügyi koordinátor a rendelkezésére álló adatok alapján személyesen is felveszi a kapcsolatot az orvos szakértői dokumentumot bemutató beiratkozott fogyatékos hallgatóval, és felhívja a figyelmét a regisztrációra, nem megfelelő dokumentum esetén bekéri a szükséges igazolást.

Az IK az első beiratkozás alkalmával a jelen lévő fogyatékosügyi koordinátor által felolvasásra és egyben vetítésre is kerül a kari tájékoztató, mely tartalmazza a régi Ftv. és az Egyetem által a fogyatékkal élő hallgatók számára biztosított jogokat, a hallgatókat segítő szolgáltatásokat, a kari fogyatékosügyi koordinátorok elérhetőségét. A beiratkozás alkalmával lehetőség van a koordinátorokkal való személyes találkozásra is. A hallgatóval történő személyes találkozáskor kerülnek megbeszélésre az egyéni igények.

A TáTK minden szemeszterben az ún. hétfői hírlevél keretében részletes tájékoztatót küldenek e-mailben, amit a kar összes hallgatója megkap.

A TTK a regisztrációs határidő lejártá előtt a fogyatékosügyi koordinátor megkeresi azon hallgatókat, akik még nem regisztráltak ismételt felhívva a figyelmüket a speciális szükségleteikből fakadó jogaikra, illetve az azzal járó, az eredményesebb tanulást segítő előnyökre. A jelzést követően személyes kapcsolatba lép a fogyatékosügyi koordinátor a hallgatóval, s ettől kezdve a segítő kapcsolat folyamatossá válik. Ebben a segítő kapcsolatban részt vesz a HÖK esélyegyenlőségi koordinátora is, ha annak felkérésére a rászorult az oktatót felhatalmazza.

A speciális szükségletű hallgatók elsődleges, az érintett hallgatók hozzájárulását jelentő, napi szintű használatra alkalmas nyilvántartása a kari fogyatékosügyi koordinátornál történik.

A regisztrált fogyatékosággal élő hallgatók száma azonban nem fedi le a tényleges kört, mivel a rektor álláspontja szerint több hallgató habár fogyatékosággal küzd, nem kívánja ezen az identitáson keresztül azonosítani önmagát, melyet a kötelező regisztráció akaratlanul is megerősít. A segítségnyújtás feltétele a regisztráció, ami egy olyan státusz elfogadását jelenti (jogi és pszichológiai értelemben egyaránt), aminek hátrányos következményei vannak (p1. diszkrimináció, önértékelési zavarok) miközben paradox módon a segítségnyújtás éppen ezeknek a hátrányoknak a kiküszöbölésére, felszámolására irányul. Ugyanakkor a nyelvvizsga-mentességi kérelem az az eset, amikor a hallgatók gyakorlatilag tanulmányaik végéhez közeledve, vagy éppen befejezve azt, igazolják speciális szükségletüket. Ennek egyik oka, hogy a felvételi eljárás során a hallgatók egy része nem volt tisztában speciális szükségletével (főleg a diszlexiás, diszgráfiás, diszkalkuliás hallgatók), arra a felsőoktatási tanulmányainak nehézsége (többszöri sikertelen vizsga és sikertelen nyelvvizsga) világít rá, és ekkor vetik alá magukat a szakértői vizsgálatnak és szerzik meg a regisztrációhoz szükséges igazolást. Másik oka, hogy a speciális szükségletű hallgatók egy része nem kíván élni a kedvezményekkel, illetve saját belátása és korábbi negatív tapasztalatai alapján a bizalmas adatkezelés ellenére sem kívánja nyilvánosságra hozni fogyatékosága tényét, típusát, mértékét. Bizonyos esetekben – az adott eset összes körülményei figyelembe vételével – azonban nem zárható ki a nyelvvizsga-mentesség visszaélésszerű igénylése sem.

A rektor szerint a bizonytalanságot fokozza a nem egyértelmű jogszabályi környezet, valamint az egyetemről független központi igazgatási szervek (hivatalok) eltérő, ellentmondásos gyakorlata is. Közben utalt arra is, hogy a fogyatékosággal élő hallgatókkal kapcsolatos hazai jogszabályi környezet és annak alkalmazása is eltér a 2006-ban

aláírt ENSZ fogyatékosügyei egyezmény definícióitól. Míg itthon a hazai jogszabályok fogyatékoság definícióit használjuk, melybe például nem tartoznak bele a pszichiátriai problémával élők, addig az egyezmény értelmében ezek a problémák pszicho-szociális fogyatékoság néven 2006 óta a fogyatékoság körébe tartoznak. Tekintve, hogy itthon a szűkebb (régibb) definíciókat használjuk, a pszicho-szociális fogyatékosággal élő egyetemi hallgatók kimaradnak a támogatási lehetőségekből, esetükben a fogyatékos hallgatók után járó normatíva nem vehető igénybe.

A felvételi eljárásor benyújtott igazolások alapján a jogosultság általában megállapítható, ám egyes esetekben a statisztikai adatszolgáltatáshoz szükséges információk hiányoznak, illetve további igazolások benyújtása szükséges a probléma mértékének és ehhez mérten a kedvezmények meghatározásának pontos megállapításához. Például a felsőfokú szakképzésben és alapképzésben az Oktatási Hivatal (továbbiakban OH) által elfogadott dokumentumok nem minden esetben felelnek meg az igazolással kapcsolatban előírt követelményeknek. Így például az OH elfogadja a Szakszolgálatok által kiállított szakvéleményeket is, miközben a mentességekhez, kedvezményekhez csak Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal által kiállított szakértői véleményt vehető figyelembe. Az Egyetem Hallgatói Követelményrendszer 215. §-a is eszerint fogadja el a felvételi eljárás szakaszában, illetve a már felvett hallgatók különböző kérelmeinek esetében a fogyatékoság igazolását

Az Egyetem a fogyatékoság regisztrációjához a következő igazolásokat fogadja el: Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézet (a továbbiakban: ORSZSZT), illetve jogutódjaként a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (a továbbiakban: NRSZH) és ennek a Látásvizsgáló-, a Hallásvizsgáló-, a Mozgásvizsgáló- és a Beszédivizsgáló Országos Szakértői és Rehabilitációs Bizottsága, Tanulási Képességet Vizsgáló Szakértői és Rehabilitációs Bizottságai szakvéleményét (a továbbiakban: ORSZSZI-NRSZH szakvélemény); valamint a logopédiai igazságügyi szakértő szakvéleményét; a Vadaskert Ambulancia, vagy Autizmus Alapítvány szakértői véleményét; krónikus betegség igazolására bármelyik szakorvos által kiadott igazolást; diszlexia esetén a nevelési tanácsadók mellett működő logopédiai szakszolgálatok szakvéleményét is, ha azon megtalálható a megfelelő BNO kód (ha ez a szakvélemény két évnél régebben készült, nincs kötelezve a hallgató új szakvélemény beszerzésére tekintettel a szakértői vizsgálat költségeire és bonyolultságára).

A beiratkozáskor a fogyatékos hallgató a kari tanulmányi hivatal munkatársának, egyes karokon (pl. TáTK, TTK) közvetlenül a fogyatékosügyi koordinátornak bemutatja a többletponthez szükséges dokumentumokat, aki azokról másolatot készít, majd – ha nem maga a koordinátor járt el – átadja a kari fogyatékosügyi koordinátornak.

A regisztrációs lapokat a kari fogyatékosügyi koordinátor őrzi és nyilvántartást vezet a kapcsolattartás és a segítségnyújtás érdekében.

A **Kaposvári Egyetemen** 59 fogyatékosággal élő hallgató tanult a 2011/2012-es tanévben, akik folyamatosan vették fel a kapcsolatot a fogyatékosügyi koordinátorral. A hallgatók a fogyatékoság típusát és súlyossági fokát a Tanulási Képességeket Vizsgáló Szakértői és Rehabilitációs Bizottság, vagy az Országos Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézet (továbbiakban ORSZI) szakvéleményével igazolták.

A **Magyar Képzőművészeti Egyetemen** 5 fő fogyatékosággal élő tanul. A fogyatékoság megállapításának és igazolásának rendjét az SZMSZ II. részének X. fejezete határozza meg, amely szerint, ha a jelentkező fogyatékosága már a közoktatási tanulmányai során is fennállt a közoktatásról szóló törvény szerinti bizottság által kiállított szakvéleménnyel igazolja. Ha a fogyatékoság később jelentkezett, akkor a fogyatékoság jellege szerinti egészségügyi intézmény szakfőorvosának, illetve szakértő szakvéleményét kell bemutatni, másodfokként eljáró szervként a szabályzat a Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Főiskolai Kart nevesítette.

A **Miskolci Egyetemen** 61 fő fogyatékosággal élő hallgató tanul. Az egyetemi szakmai koordinátor félevenként a beiratkozás/bejelentkezés alkalmával nyilvántartásba veszi a fogyatékosággal élő hallgatókat, amely a Neptun Egységes Tanulmányi Rendszer „Egyéb státuszok” részén történik meg.

A fogyatékosággal élő hallgató fogyatékoságának típusát és mértékét, annak végleges vagy időszakos voltát jogszabályban foglaltak szerint meghatározott szakvéleménnyel igazolja.

A **Nemzeti Közszolgálati Egyetem** sajátos képzései – a katonai és rendészeti képzések – miatt a fogyatékosággal élő jelentkező a felvétel feltételeinek nem felel meg, mert olyan fizikai-pszichikai alkalmassági vizsgálatok⁶ teljesítéséhez kötött, amelyet a fogyatékosággal élők nem tudnak teljesíteni. A rendészeti képzések esetében ugyanakkor két „civil” szakirány létezik, ahol a speciális alkalmassági felvételi követelmények nem érvényesülnek, az egyik a rendészeti igazgatási alapképzési szak – biztonsági szakirány, ahol a munkaköri alkalmasságot bizonyító orvosi igazolást kell a jelentkezőnek benyújtania. A másik lehetőség pedig a 2012 szeptemberében indult rendészeti igazgatási alapképzési szakon a migrációs szakirány.

A felsőoktatási felvételi eljárásban a fogyatékoságra tekintettel kapott többletpontok, illetve ennek okai a felsőoktatási intézmények tanulmányi rendszereibe automatikusan nem kerülnek át, azok jellege miatt, ezért a fogyatékosággal kapcsolatos igények csak külön kérés alapján teljesíthetők. Az egyetem Neptun rendszerben 12 fogyatékos hallgatót tart nyilván, akik kérelmét továbbította a HHK Esélyegyenlőségi és Döntést Előkészítő Bizottsághoz. A felmentési kérelmek indoka „*súlyos csipő elváltolás, vakság, diszlexia, diszgráfia, diszkalkulia*”.

A fogyatékoság igazolására — annak jellegétől függően — a Hallásvizsgáló Országos Szakértői és Rehabilitációs Bizottság, a Látásvizsgáló Országos Szakértői és Rehabilitációs Bizottság, a Mozgásvizsgáló Országos Szakértői és Rehabilitációs Bizottság, a Beszédivizsgáló Országos Szakértői és Rehabilitációs Bizottság, autisták esetében a fővárosi és megyei Tanulási Képességet Vizsgáló Szakértői és Rehabilitációs Bizottságok, Autizmus Alapítvány és Kutatócsoport, Vadaskert Kórház és Szakambulancia, Budapesti Korai Fejlesztő Központ, megismerés és viselkedési fejlődési rendellenességgel élők esetében pedig a fővárosi és megyei Tanulási

Képességet Vizsgáló Szakértői és Rehabilitációs Bizottságok szakvéleményének másolati példányát kell benyújtani.

A Nyugat-Magyarországi Egyetemen 2011/12-es tanévben 104 fogyatékossgal élő hallgató tanult, számuk az előző évekhez viszonyítva folyamatosan emelkedett, míg 2008-ban 44 főt, 2009-ben 72 főt, 2010-ben 100 főt tartottak nyilván. Az egyetem doktori iskolájában nincs fogyatékossgal élő hallgató.

Az Óbudai Egyetemen 2010-ben 84 fő, 2011 októberében pedig 131 fő fogyatékossgal élő hallgatót regisztráltak. Doktori képzésben fogyatékos hallgató nincs.

A fogyatékossgal élő hallgatókra vonatkozó speciális szabályokat „A fogyatékossgal élő hallgatók tanulmányainak folytatásához szükséges esélyegyenlőséget biztosító feltételek” szabályzata tartalmazza.

A kedvezmények igénylésekor a hallgatónak az egyetem által összeállított nyomtatványt, írásos kérvényt, középiskolai bizonyítványt, érettségi bizonyítványt, legújabb vizsgálatok eredményei, korábbi vizsgálatok leleteit kell benyújtania a fogyatékossgal és a kért kedvezményeknek megfelelően. A kérelmet a regisztrációs héten az adott tárgy(ak) felvételekor a kari tanulmányi osztályra kell beadni a „Fogyatékossgal élő hallgatók kedvezményeit elbíró Bizottság” részére címzett kedvezmény-igénylőlapon. A tanulmányi osztály a kérelmeket, a csatolandó dokumentumok hiánytalan meglétét, az eredetivel való egyezését ellenőrzi, aláírással igazolja és legkésőbb az első oktatási hét elején továbbítja az Oktatási Főigazgatóságra. Az egyetemen külön nyilvántartásban szerepelnek azok a hallgatók, akik már a felvételi eljárás során kedvezményben részesültek, valamint azon hallgatók, akik az egyetemen külön kérték kedvezményt.

A Pannon Egyetem megkereséseimre csak a sürgetést követően válaszolt, amelyben a speciális szükségletű hallgatókat segítő szabályzatot és a tanulmányi tájékoztatót küldte meg.

A szabályzat értelmében a hallgatók a fogyatékossgal igazoló dokumentumokat, illetve azoknak – az intézmény által hitelesített – másolatát az Oktatási Igazgatóságnak nyújtják be.

A Pécsi Tudományegyetem 10 karán 2012 márciusában 342 fogyatékossgal élő hallgató tanult, a nyilvántartás szakvélemény alapján személyes regisztrációval, illetve az Elektronikus Tanulmányi Rendszer (továbbiakban: ETR) adatlapon történő önkéntes válaszadás alapján történt.

A Semmelweis Egyetemen 86 fő (5 mozgássérült, 1 végtaghiányos, 5 hallássérült, 5 látássérült, 1 halmozottan fogyatékos, 69 diszlexiás) fogyatékossgal hallgató tanul.

A regisztrációra a hallgatói jogviszony létrehozása után, a hallgatói információs rendszerben kiküldött általános tájékoztató alapján, jelentkezés útján kerül sor, azzal, hogy a regisztráció nem kötelező. A regisztráció személyes találkozó alkalmával adatlap kitöltésével, jogszabályban meghatározott igazolások egyidejű bemutatásával történik, amellyel egy időben a tanulmányokhoz szükséges technikai és egyéb segítségnyújtásra vonatkozó igényeket is felméri. A Fogyatékossgal élő hallgatók esélyegyenlőségének biztosításáról szóló szabályzat a fogyatékossgal típusának megfelelő szakfőorvosi szakvéleményeket követeli meg.

A Szegedi Tudományegyetemen regisztrált fogyatékossgal élő hallgatók száma a 2011/2012-es tanévben összesen 276 fő volt, 36 mozgássérült, 24 látássérült, 9 hallássérült, 4 autista, 112 diszlexiás, 70 diszgráfiás, 21 diszkalkuliás.

A regisztráció adatlap kitöltésével kezdődik, amelyhez szükség van a BNO kódot tartalmazó szakvélemény másolatára, valamint igazolni kell az aktív hallgatói jogviszonyt. Az esélyegyenlőségi szabályzat 9.2 pontja a szakvélemény kiadásának speciális esetét szabályozza. Az SZTE Esélyegyenlőséget Biztosító Bizottsága olyan esetekben, amikor a fogyatékossgal élő hallgató akadályoztatva van a szakvélemény megszerzésével kapcsolatban, akkor a területileg illetékes pedagógiai szakszolgálatot vagy egészségügyi intézményt kérheti fel a szakvélemény kiadására.

A Szent István Egyetemen 94 fő fogyatékossgal élő hallgató tanult az elmúlt tanévben. A fogyatékos hallgatók nyilvántartása a karok között eltérő. A fogyatékossgal résztben a Gólya programban rögzítik, majd innen a Neptun hallgatói nyilvántartó rendszerbe kerülnek az adatok. A másik lehetőség, ha a beiratkozásakor, a beiratkozási lapon a hallgató feltüntetett fogyatékossgalát, vagy tanulmányai megkezdése után például a szemeszterenként igénybe vehető rendszeres szociális támogatás igénylésekor nyújtja be az igazoló dokumentumokat. A nyilvántartásba vételre a fogyatékossgal típusonként meghatározott egészségügyi intézmények szakfőorvosai által kiállított eredeti igazolások bemutatása után kerül sor.

Az egyetem három képzési helyén, ÁOTK (4 fő), ABPK Szarvas (1 fő) és GK Gyula (2 fő) nem történik meg az adatok rögzítése a hallgatói nyilvántartási rendszerben, mivel ott kis létszámban vannak fogyatékossgal élő hallgatók, illetve a legtöbb szakra a felvételtkor alkalmassági vizsgálat van, azonban a fogyatékossgal élő hallgatók adatait itt is nyilvántartják a Tanulmányi Osztályok.

A Széchenyi István Egyetemen 26 fő fogyatékossgal élő hallgatót regisztráltak, 6 fő látássérült, 2 fő hallássérült, 8 fő mozgássérült, 9 fő diszgráfiás-diszlexiás, és 1 fő diszkalkuliás. Az önkéntes regisztrációnak feltétele a hallgató fogyatékossgalát igazoló szakvélemény.

A Színház- és Filmművészeti Egyetemen 1 fogyatékossgal élő – mozgássérült – hallgató tanul az színházi dramaturg szakon. A hallgató a felvételi jelentkezésekor csatolta a Mozgásvizsgáló Országos Szakértői, Rehabilitációs Bizottság és Gyógy pedagógiai Szolgáltató Központ által kiállított orvos szakértői véleményt, melyből másolatot az egyetem is kapott a hallgató beiratkozásakor.

Az egyetem esélyegyenlőségi tervének 2. sz. melléklete értelmében a fogyatékossgal élő hallgató fogyatékossgalának típusát és mértékét, annak végleges vagy időszakos voltát a fogyatékossgal típusonként meghatározott egészségügyi intézmények szakfőorvosai által kiállított szakvéleménnyel igazolja. Továbbá rögzíti,

hogy olyan esetekben, amikor a fogyatékossgal élő hallgató akadályoztatva van a szakvélemény megszerzésével kapcsolatban, akkor a területileg illetékes pedagógiai szakszolgálatot vagy egészségügyi intézményt kérheti fel a szakvélemény kiadására.

Főiskolák

A **Budapesti Gazdasági Főiskolának** (BGF) az elmúlt tanévben 75 fő fogyatékossgal élő hallgatója volt.

A Karokon a Tanulmányi és Vizsgaszabályzat (továbbiakban TVSZ) 69. § (2) és (3) bekezdése alapján a Kar vezetősége által kijelölt koordinátor a Tanulmányi és Oktatásszervezési Hivatal közreműködésével regisztrálja a fogyatékossgal élő hallgatókat. A koordinátor a felvételi eljárás során benyújtott dokumentumokból (többletpontok alapján) tájékozódik a fogyatékossgal élő hallgatókról, akikkel a Tanulmányi és Oktatásszervezési Hivatal közreműködésével e-mailben is felveszi a kapcsolatot. A TVSZ 68. §-ában meghatározott – a felsőoktatási felvételi eljárás során elfogadott – dokumentumokkal igazolt adatokat a koordinátor, illetve a Tanulmányi és Oktatásszervezési Hivatal munkatársa rögzíti a Főiskola elektronikus tanulmányi és nyilvántartási rendszerében, valamint a hallgató törzslapján a fogyatékossgal kapcsolatos adatokat, feltüntetve a szakvéleményt kiállító szakértő, bizottság nevét, címét, a szakvélemény keltét.

A rektor tájékoztatása szerint: ha a hallgató fogyatékossgát a középfokú tanulmányai ideje alatt nem diagnosztizálták, illetve ezt követően keletkezett a fogyatékossg a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal, vagy annak jogelődje által kiállított dokumentummal igazolhatja azt, ilyen igazolás hiányában elfogadható szakfőorvos vagy igazságügyi szakértő által kiállított, fogyatékossgot igazoló szakvélemény is. Mindegyik esetben az igazolásnak, határozatnak tartalmaznia kell a fogyatékossg megnevezését – a betegségek nemzetközi osztályozására szolgáló BNO kóddal együtt.

A BGF tanulmányi és vizsgaszabályzatának 68. §-a ugyanakkor úgy rendelkezik, „*ha a hallgató fogyatékossgát később állapították meg hallássérültek esetében a területileg illetékes audiológiai állomás szakfőorvosa, látássérültek esetén a területileg illetékes szemészeti klinika szakfőorvosa, mozgássérült esetén a területileg illetékes klinika, kórház, szakrendelő szakfőorvosa, beszéd fogyatékossg és pszichés fejlődés zavarai miatt a nevelési, tanulási folyamatban tartósan és súlyosan akadályozottak esetén igazságügyi szakértő a hallgató vizsgálata alapján 30 napon belül jogosult.*” Nem magyar állampolgárok esetén a fogyatékossgot igazoló Magyarországon kiállított igazolás, szakvélemény fogadható el.

A **Dunaújvárosi Főiskolán** 27 fő fogyatékossgal élő hallgató tanul. Az intézmény a Neptun tanulmányi információs rendszer segítségével regisztrálja és tartja nyilván a fogyatékossgal élő hallgatókat. A fogyatékossg megállapításának és igazolásának rendjét a főiskola TVSZ-e a Ftv. Vhr-nek megfelelően határozza meg, a hallgatóknak a szakvéleményt kell benyújtaniuk, a Neptun tanulmányi információs rendszerben hozzáférhető „méltányossági” jellegű kérvény mellékleteként.

Eötvös József Főiskola (Bajai Főiskola) fogyatékos hallgatóinak száma 12 fő, fele a Neveléstudományi Karon, fele pedig a Műszaki és Közgazdaságtudományi Karon tanul. A fogyatékossgal élő hallgatók regisztrációjára, nyilvántartására a félévenként a beiratkozási lapokkal egyidejűleg átadott lap kitöltésével lehet, amelyen a hallgató jelezheti fogyatékossgát, elérhetőségeit, esetleges kérését az intézmény alkalmazásában álló Esélyegyenlőségi Bizottság elnökéhez. A regisztrációhoz a jogszabályban meghatározott orvosi igazolások benyújtása szükséges, melyek az elbírálást követően archiválásra kerülnek. A nyilvántartást az Esélyegyenlőségi Bizottság elnöke gondozza, aki minden szemeszterben a Főiskola tanulmányi osztályvezetővel egyeztetve fenti hallgatók státuszát, valamint a félévenkénti beiratkozások kapcsán aktualizálja a fogyatékossgal élő hallgatók listáját.

Az **Eszterházy Károly Főiskolán (Egri Főiskola)** tanuló fogyatékos hallgatók létszáma a 2011/2012. tanévben 61 fő volt. A hallgatók a beiratkozáskor a beiratkozási lap utolsó pontjában megjelölhetik fogyatékossgukat, amelyet a Neptun rendszerben is regisztrálnak, erre a Tanulmányi és Információs Központ dolgozói személyesen is felhívják a hallgatók figyelmét, egyúttal tájékoztatják a szakmai koordinátor személyéről és elérhetőségéről. A fogyatékossg igazolásához szükséges dokumentumokat is ekkor kell a hallgatóknak benyújtaniuk. Igazolásként a Tanulási Képességeket Vizsgáló Szakértői Bizottságok szakvéleményét, hivatalos jegyzékben szereplő igazságügyi szakértő szakvéleményét, érzékszervi fogyatékosok esetében a területileg illetékes megyei vagy országos rendelőintézetek főorvosa által kiállított szakvéleményt, ill. az ORSZSZI, és az NRSZH Szakértői Bizottságainak szakvéleményét/diagnózisát fogadják el.

A főiskola a fogyatékossgal élő hallgatók esélyegyenlőségét biztosító feltételekről és kedvezményekről szóló szabályzatának 4. § (1) bekezdése rögzíti azt is, hogy „*a súlyosan fogyatékos állapot megállapítását az Országos Orvosszakértői Intézet illetékes bizottsága végzi. Az intézet a felsőoktatási intézmény kérésére is elvégzi a fogyatékossg mértékének meghatározását.*”

A **Gábor Dénes Főiskola** (város) NEPTUN tanulmányi rendszere 106 fő fogyatékossgal élő hallgatót tart nyilván. A fogyatékossgot az érintett hallgató jelzi a Tanulmányi Hivatal munkatársainak beiratkozáskor/bejelentkezéskor, illetve bármely időpontban, ha a fogyatékossgot eredményező egészségi állapot romlás tanév közben merül fel. A fogyatékossgot a hallgatók a „Szabályzat a fogyatékossgal élő hallgatók esélyegyenlőségét biztosító feltételekről” elnevezésű szabályzat 3. bekezdése szerint igazolják. A fogyatékossg, illetve annak mértékének megállapítása a hallgató által benyújtott szakvélemény alapján történik. Amennyiben a jelentkező fogyatékossga már a közoktatási tanulmányai során is fennállt, és erre tekintettel tanulmányi és érettségi

vizsga során kedvezményben részesült, a fogyatékosága típusa szerint illetékes Szakértő és Rehabilitációs Bizottság vagy a területileg illetékes Tanulási Képességet Vizsgáló Szakértői és Rehabilitációs Bizottság jogosult igazolni a fogyatékoságot. Amennyiben a fogyatékoság később keletkezett hallássérültek esetében a területileg illetékes audiológiai állomás szakfőorvosa; látássérültek esetében a területileg illetékes szemészeti szakrendelő szakfőorvosa; mozgássérültek esetében a területileg illetékes klinikák, kórházak, szakrendelők főorvosa; beszéd- és más fogyatékos hallgató esetében igazságügyi szakértő jogosult igazolni a fennálló fogyatékoságot.

A **Károly Róbert Főiskolán (Gyöngyösi Főiskola)** az elmúlt félévben 38 fogyatékosággal élő hallgató tanult. Kérelmeiket az Oktatási Igazgatóság esélyegyenlőségi újszámon iktatja, amelyet a jogszabályban meghatározott igazolásokkal támasztják alá.

A **Kecskeméti Főiskolán** az elmúlt félévben 8 mozgássérült és 14 beszéd fogyatékos (diszlexia, diszgráfia), aktív jogviszonnal rendelkező hallgató volt.

A felvételi jelentkezéskor a fogyatékosággal rendelkező hallgatók a felvételi döntés után a hallgatókat (a jogszabályban előírt igazolások ellenőrzése után) nyilvántartásba veszik. Amennyiben a fogyatékoság a tanulmányok alatt derül ki (következik be), akkor a hallgató (a jogszabályban előírt hatóságok által kiállított igazolások csatolásával) kérvényt adhat be a Főiskolai Hallgatói Esélyegyenlőségi Bizottsága részére. A kérvény előterjesztője az Oktatási Iroda Kari referense. A kérvény kitöltésében a „Hallgatói és Oktatói Szolgáltató Központ” (HOSZK) segíti a hallgatókat.

A **Magyar Táncművészeti Főiskolán** a táncos és próbavezető szakon a tanulmányi osztályon rendelkezésre álló adatok alapján jelenleg 4 fő fogyatékosággal élő hallgatóval rendelkezik aktív hallgatói jogviszonnal. Valószínűsíthető, hogy a fogyatékosággal élő hallgatók tényleges száma ennél nagyobb, mivel jellemzően a hallgatók a nyelvvizsga kötelezettség alóli felmentést javasoló szakvéleményt csak tanulmányaik befejezését követően nyújtják be.

A **Nyiregyházi Főiskola** fogyatékosággal élő hallgatóival való kapcsolatfelvételre már a jelentkezést megelőzően, a főiskolai „nyíltnapokon” és azt követően is lehetőséget biztosít az Esélyegyenlőségi Iroda Tanulmányi Osztály Felvételi Csoportjával közösen.

A hallgatói jogviszony létrejötte előtt, a felvételi jelentkezés benyújtását megelőzően az Esélyegyenlőségi Iroda munkatársai tanácsokkal látják el a jelentkezőket. Kiemelten kezelik a fogyatékosággal élő pályázókat, megismertetik őket az intézmény által kínált lehetőségekkel (szállás, akadálymentesítés, tantervi követelmények eltérő teljesítése, stb.).

A felvételt követően az Esélyegyenlőségi Iroda munkatársai és a kari koordinátorok évek óta jelen vannak a Hallgatói Önkormányzat által szervezett Gólyatábor és Gólyanapok rendezvényein tájékoztató, információkat nyújtó előadások, kötetlen beszélgetések formájában. A minisztérium által kért létszámadatok lejelentéséig (minden év október 15-ig) igyekeznek személyesen kapcsolatba lépni a beiratkozott fogyatékosággal élő hallgatókkal. A főiskola honlapján a NEPTUN rendszeren keresztül megkeresik azokat a hallgatókat, akik a felvételi eljárás folyamán fogyatékosággal élőknek járó kedvezményben részesültek. A regisztrációhoz adatlapot készítettek, mely megtalálható honlapon.

A **Szolnoki Főiskolán** 2011/2012. tanévben összesen 14 fő fogyatékosággal élő hallgató tanult. A főiskola Tanulmányi és Oktatásszervezési Központja szemeszterenként regisztrálja a fogyatékosággal élő hallgatókat, önkéntes bejelentés alapján. A fogyatékoságot akkor kell a hallgatónak igazolnia, amikor kedvezményt vagy mentességet igényel a fogyatékoságára tekintettel, amit a Neptun rendszerben az erre a célra kialakított formanyomtatvány kitöltésével, és jogszabályban előírt igazoló dokumentumok beszkenelt elektronikus és a Bizottságnak bemutatott eredeti példányával nyújthat be a szemeszter kezdő napjától számított 15 napon belül. A kérelemről a bizottság javaslata alapján a rektor dönt.

2. A felsőoktatási intézményben a fogyatékosággal élő hallgatók ügyeit vivő munkatárs, képzettsége, kiválasztási szempontjai

Egyetemek

A **Budapesti Corvinus Egyetemen** 2004 óta foglalkoznak a fogyatékosággal élő hallgatók ügyeinek intézésével és kialakították a fogyatékos hallgatók tanulmányi ügyeivel foglalkozó kari koordinátori hálózatot. A kari koordinátorok munkáját az egyetemi fogyatékosügyi koordinátor integrálta, aki egyben a Diáktanácsadó Központ vezetője (és kari koordinátor) is. Az egyetemi fogyatékosügyi koordinátor kiválasztásában végzettsége – pszichológus, klinikai szakpszichológus, mentálhigiénés és individuálszociológiai tanácsadó, pszichoterapeuta – játszott döntő szerepet.

A kari koordinátorokat a karok dékánjai bízták meg, kiválasztásukban egységes szempontok nem érvényesültek, a végzettség mellett, inkább a vélt személyes alkalmasság, a fogyatékos hallgatók iránti érzékenység feltételezése érvényesült. A karok többségénél a kari adminisztratív dolgozók közül választottak, ebben az esetben praktikus szempontként említhető, hogy a munkatárs munkakörénél fogva is napi kapcsolatban áll a hallgatókkal, és kötött munkaidőben, napi 8 órában elérhető számukra. A Kertészeti Karon – ezzel szemben – mindig egy oktató kapta a kari koordinátori megbízást.

A kari koordinátori megbízás nem szerepel a munkaköri leírásokban és külön díjazásban sem részesülnek a munkájukért.

A **Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem** 1997-től létrehozta a Látássérülteket Segítő Központot, amely a tanulmányi segítséget nyújtott a vak hallgatók számára. A fogyatékosokkal élő hallgatók ügyeinek intézése 2000-től a hallgatói tanácsadó iroda működéséhez kapcsolódott, amely a Diákközpont keretein belül működik Támpont Iroda néven. 2002. szeptember 1-jével az egyetem a Diáktanácsadó Irodában új ügyintézői státuszt hozott létre fogyatékosügyi koordinátori munkakörben a sérült hallgatók tanulmányainak támogatására. Majd 2009-től a koordinátor elnevezése esélyegyenlőségi koordinátorra változott. A koordinátori munkakört eddig betöltők többsége műegyetemen szerzett mérnöki diplomával és pszichológia szakos végzettséggel rendelkeztek, illetve rendelkeznek. Az esélyegyenlőségi koordinátor kiválasztási szempontjai között feltételként szerepel a felsőfokú végzettség, jó kommunikációs és tanácsadói képesség, valamint empátia, és nyelvtudás.

A **Debreceni Egyetemen** a fogyatékosügyi koordinátor kiválasztásánál pszichológusi végzettség és több éves szakmai tapasztalat volt az alapkövetelmény. A fogyatékosügyi koordinátor kezdetektől a Debreceni Egyetem Mentálhigiénés Programjának vezetője, jelenleg a Debreceni Egyetem Mentálhigiénés és Esélyegyenlőségi Központ vezetője. Végzettségét tekintve pszichológus, mentálhigiénikus, klinikai szakpszichológus, addiktológiai szakpszichológus és szervezetfejlesztő-szupervízor. 2010-ben elvégezte az ILO A befogadó és sokszínű munkahelyért című tananyagra épülő „Esélyegyenlőségi referens” képzési programot és 2011-től esélyegyenlőségi és akadálymentesítési szakoktató.

A Debreceni Egyetem Mentálhigiénés és Esélyegyenlőségi Központ referense 2012-ben elvégezte a rendezvény szervezői képzést, melyet a Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közalapítvány szervezett.

Az **ELTE-n** az egyetemi fogyatékosügyi koordinátorról a 22/2009. (XII. 7.) számú rektori utasítás rendelkezik, ami rögzíti, hogy a rektor a kari koordinátorok közül megfelelő szakértelemmel és tapasztalattal rendelkező egyetemi fogyatékosügyi koordinátort nevez ki.

Az egyetem fogyatékosügyi koordinátora — egyebek mellett — rendszeresen, de legalább negyedévente (a gyakorlatban havonta) egyeztető megbeszélést tart a kari koordinátorok számára. Évente fórumot szervez az Egyetem fogyatékos hallgatói, az őket segítő koordinátorok és bizottságok, a hallgatói önkormányzatok és a fogyatékosügyi érdekvédelmi szervezetek részvételével, a speciális szükségletű hallgatók megismerkedése, a felkínált lehetőségek jobb megismerése, a problémák közös megoldása érdekében.

Fogadóórákat tart, melyeken akár hallgató, akár oktató személyes kéréssel, problémával jelentkezhet, amennyiben az adott kérdéskör nem megoldható kari szinten, vagy a kari fogyatékosügyi koordinátor nem kompetens a probléma kezelésében. Igény esetén segít a kari koordinátoroknak speciális, gyógypedagógiai jellegű kérdések, problémák megoldásában (pl. a hallgatói igazolások elfogadhatósága, eszközök, személyi segítő feladatok, adaptáció, tanulássegítő módszerek stb.) A karok koordinátorainak közreműködésével gondoskodik egy új módszertani kiadvány megírásáról, amely kifejezetten a fogyatékos hallgatók hatékony és akadálymentes egyetemi oktatásáról szól.

A karokon működő fogyatékosügyi koordinátorok esetében nincs egységes szabályozás, minden esetben szempont a fogyatékosügyi adminisztrációhoz szükséges tapasztalatok, ismeretek, szabályok magas szintű birtoklása. Az egyetemi fogyatékosügyi koordinátor (gyógypedagógus szakember) állásfoglalása szerint a kari fogyatékosügyi koordinátoroknak nem feltétlenül kell gyógypedagógusi végzettséggel rendelkezniük.

Az **ÁJK-n** 2008 augusztusa óta a Tanulmányi Hivatal vezetője a fogyatékosügyi koordinátor. A koordinátor kiválasztásánál fontos szempont volt, hogy a hallgatók ügyeit és a tanulmányi rendszert jól ismerő kolléga lássa el a feladatot. A koordinátor jogász végzettségű.

A **BGGYK-n** a fogyatékosokkal élő hallgatók megsegítésére 2000 óta van kinevezett fogyatékosügyi koordinátor és ugyanekkor alakult meg a fogyatékos és krónikus megbetegedésben szenvedő hallgatók ügyeivel foglalkozó Speciális Szükségletű Hallgatók Segítő Testülete (továbbiakban: SHST). A nyolc főből álló SHST tagjai olyan oktatók, akik valamennyi fogyatékosági területnek megfelelő gyógypedagógus szakemberek, így az érintett hallgatók közvetlenül fordulhatnak hozzájuk probléma esetén. Ezáltal a kar bármilyen fogyatékos vagy krónikus betegségben szenvedő hallgató fogadására felkészült. Az SHST-nek tagja egy könyvtári dolgozó és egy speciális szükségletű hallgató is. Az SHST vezetését a Kar fogyatékosügyi koordinátora látja el. Az SHST vezetője és tagjai munkájukat önkéntesként, anyagi juttatás nélkül végzik. A testület munkáját és a speciális szükségletű hallgatókat megillető jogokat a 2003-ban elfogadott szabályzat rögzíti. A kari fogyatékosügyi koordinátor több testületnek is tagja a BGGYK-n (SHST, Könyvtári Bizottság, Kreditáviteli Bizottság). Az Oktatási Bizottság minden esetben kikéri az SHST és a koordinátor véleményét, a hozzájuk forduló fogyatékos hallgatókkal kapcsolatos ügyekben. A kari koordinátorhoz rendszeresen érkeznek közvetlenül a hallgatóktól felmentés iránti kérelmek (akár tantárgyak, akár a nyelvvizsga kapcsán).

A **BTK-n** 2003 óta van kinevezett felsőfokú végzettségű fogyatékosügyi koordinátor, aki sem juttatást, sem munkaidő-kedvezményt nem kap, a kar nemzetközi menedzsereként teljes állásban, a koordinátori feladatokat munkaköre mellett látja el. Kinevezésénél fontos szempont volt, hogy a fogyatékosügy iránt elkötelezett személyről legyen szó, aki hivatása gyakorlása során sokat tett az egyenlő esélyű hozzáférésért (látássérültek számára taktilis térképet készített Budapest közlekedéséről) és egyben a tanulmányi hivatal munkatársaként hatékonyan részt vett a fogyatékos hallgatók tanulmányi ügyeinek intézésében.

A **BTK-n** emellett 2007-ben megalakult a kari esélyegyenlőségi bizottság. Tagjai nem gyógypedagógus végzettségűek, a jelenlegi elnök esélyegyenlőségi infokommunikációs szakoktató. A bizottság feladatköre a kari esélyegyenlőségi feladatok koordinálása, kapcsolattartás az esélyegyenlőségi munka egyetemi szintű szereplőivel,

javaslattétel a kar rendelkezésére álló normatív támogatás felhasználására, az esélyegyenlőségi célú beszerzésekre; kérvények, beadványok és panaszok elbírálására. A speciális igényű hallgatók, oktatók, egyéb munkatársak számára ún. Esélyegyenlőségi szobát működtet, amely eszközökkel és szolgáltatásokkal segíti az egyetemi életben való egyenlő esélyű részvételt; a speciális igényűek számára számítógépet, szkennert, nagyító berendezést helyez ki a kar könyvtári egységeibe, intézeteibe; kölcsönöz tanulást, tudományos munkát segítő eszközöket regisztrált speciális igényű hallgatók és dolgozók számára; tájékoztató és tapasztalatszerzésre alkalmas programokat, esélyegyenlőségi rendezvényeket szervez; nehezen megoldható helyzetekben közvetít a speciális igényű hallgató vagy a vele kapcsolatban álló személyek kérésére. A bizottság kidolgozta a kar esélyegyenlőségi tervét, melyet a Kari Tanács elfogadott. A terv két évente kerül felülvizsgálatra.

Az *IK-n* a fogyatékosokkal élő hallgatókkal két fő foglalkozik, munkájukat folyamatos egyeztetéssel végzik. Egy oktató mestertanár, akinek feladata a tanulmányokkal kapcsolatos tanácsadás, aki programtervező matematikus, számítástechnika szakos tanár és a Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közalapítvány szakértője, esélyegyenlőségi szakoktató, valamint az „Informatika a látássérültekért” Alapítvány Felügyelő Bizottságának tagja. A másik munkatársuk a tanulmányi osztályvezető, aki a fogyatékos hallgatókkal kapcsolatos adminisztrációt végzi, illetve a tanulmányi ügyekhez kapcsolódó adminisztratív tudnivalókban ad tanácsot. Képzettsége oktatásszervező, művelődésszervező (andragógus). 2008 óta intézi a fogyatékkal élő hallgatók ügyeit.

A *PPK-n* a fogyatékosügyi koordinátor személyét a kari tanács választja meg a dékán javaslata alapján. A kari tanácsban a Kari Speciális Bizottság (Kari Tanulmányi Bizottság) tagjai is képviselik magukat, különös tekintettel az elnökre, mely tisztséget az oktatási dékánhelyettes tölti be. A karon 2003 óta dolgozik fogyatékosügyi koordinátor a speciális szükségletű hallgatók tanulásának támogatása érdekében. 2011 februárjától a koordinátori munka a stratégiai dékán helyettes felügyeletével és a jogi referens támogatásával működik.

A PPK fogyatékosügyi koordinátora kiválasztásának legfontosabb szempontjai, hogy megfelelő empátiával, és szolidaritással rendelkezzen a fogyatékos személyekkel szemben, olyan végzettsége legyen, ami segíti a fogyatékos személyekkel kapcsolatos munkát; jó problémamegoldó, szervezőképességű és kommunikációs képességgel bírjon. Fontos a megfelelő kreativitás a speciális hallgatók részére szervezendő programok területén. Az előző két koordinátor gyógypedagógiai végzettséggel rendelkezett, a jelenlegi kari fogyatékosügyi koordinátor a kar egyik végzett hallgatója, aki neveléstudományi MA, kommunikáció és művelődésszervező szakos végzettségekkel, valamint demonstrátori feladatellátása alapján oktatás szervezési tapasztalatokkal is rendelkezik. Az előző két koordinátorhoz hasonlóan ő is specializálódott, akkreditált jelnyelvi tolmácsolásban vesz részt.

A *TáTK-on* szociális munkás végzettségű, az adott területen tapasztalattal bíró, a témában oktató és kutató szakemberek kerültek kiválasztásra, a megbízás nem jelent formális státuszt, javadalmazást önkéntes tevékenységről van szó.

A *TTK-n* 2002 óta van fogyatékosügyi koordinátor. Jelenleg tanulmányi előadóként dolgozik és e munkát többletfeladat-elrendelés alapján végzi. Középszintű tanári szakképzettséggel rendelkezik.

A *TÓK* 2003 óta biztosítja a speciális szükségletű hallgatók megsegítését. 2003-2007-ig a Neveléstudományi Tanszék pedagógia szakos diplomával rendelkező oktatója koordinálta, majd 2008-tól oktató, aki gyógypedagógusi diplomával rendelkezik. A fogyatékosügyi koordinátori feladatok ellátására nincs külön munkakör.

A **Kaposvári Egyetemen** az elmúlt években több oktató látott el intézményi koordinátori feladatot, 2012 januárja óta gyógypedagógus végzettségű oktató tölti be e funkciót.

A **Magyar Képzőművészeti Egyetemen** 2000-től a tanulmányi osztályvezetője látja el az intézményi koordinátori feladatokat, aki andragógus. A koordinátor neve és elérhetősége az intézmény tájékoztatójában feltüntetésre került. Az SZMSZ II. rész X. fejezet 11. § (1) bekezdése szerint a koordinátori feladatok végrehajtására művészstanár vagy pedagógiai felsőfokú végzettséggel rendelkező személyt bíz meg 2 évre, amely megbízás folyamatosan ismételtető, díjazásban is részesíthető.

A **Miskolci Egyetemen** 2011 februárjától három személy vesz részt a fogyatékosokkal élő hallgatók ügyeinek intézésében, munkájukat a tanulmányi rektor-helyettes ellenőrzi. (Ezt megelőzően a Központi Tanulmányi Osztály vezetője koordinálta a fogyatékkal élő hallgatók ügyeit.) Az egyetemi szakmai koordinátor filozófia, magyar nyelv és irodalom, politológia, valamint pedagógiai egyetemi diplomával rendelkezik. A gazdasági koordinátor az Egyetemi Ügyfélszolgálati Központ vezetője, ő gondoskodik arról, hogy a kiegészítő normatív támogatás a fogyatékosokkal élő hallgatók képzésnek segítésére, az oktatásukra alkalmas feltételek megteremtésére, illetve fenntartására fordítható. A Központ egyik ügyvivő szakértője pedig a hallgatóknál kint lévő eszközök nyilvántartásával, a fogyatékosokkal élő hallgatók számára kialakított pihenőszoba felügyeletével, a szerződések megkötésével — pl. szállítás — foglalkozik.

Az Egyetemi Ügyfélszolgálati Központ beiratkozáskor (az Intézményi Tanulmányi Tájékoztató általános részében) tájékoztatja a fogyatékosokkal élő hallgatókat az egyetemi szakmai koordinátor nevével és elérhetőségéről.

A **Nemzeti Köszolgálati Egyetem** jogelőd intézményeiben a Közigazgatás-tudományi Karon 2001-től fogyatékos ügyi koordinátor segítette a fogyatékos hallgatókat. A fogyatékos ügyi koordinátor a kollégiumigazgató volt.

A Hadtudományi és Honvédtisztképző Karon 2012-ben megalakult az Esélyegyenlőségi és Döntést Előkészítő Bizottság, melynek elnöke a rektor által határozatlan időre megbízott intézményi koordinátor, tagja még a Kar jogásza és további két oktató, akik saját munkakörük mellett látják el a feladatokat, illetve a HÖK is delegált egy

tagot.

A **Nyugat-Magyarországi Egyetemen** a Hallgatói Követelményrendszer 54. §-a szerint a rektor 3 évre jelöli ki – külön díjazás ellenében – az egyetemi fogyatékosügyi koordinátort, akit mindennapi munkájában a kari fogyatékosügyi koordinátorok segítenek. A kari koordinátorok részben oktatók (gyógypedagógiai alapképzéssel és gyakorlattal is rendelkeznek), akik az oktatói tevékenységük mellett látják el a koordinátori feladatokat, részben a kari tanulmányi osztályok ügyintézői, akik empatikus és humánus attitűddel rendelkeznek. A koordinátorok minden esetben egyetemi vagy főiskolai végzettségűek. A fogyatékosági állapottal kapcsolatos ismereteiket az évente megrendezett összegyetemi koordinátori szakmai nap keretében bővíthetik.

Az **Óbudai Egyetem** és jogelődje a Budapesti Műszaki Főiskola a kiegészítő normatív támogatás bevezetése óta foglalkoztat külön megbízással fogyatékosügyi koordinátort. A fogyatékosügyi koordinátort a rektor az oktatói munkakörben közalkalmazottként foglalkoztatottak közül jelöl ki. Jelenleg ezt a tevékenységet egyetemi docens beosztású munkatárs látja el, aki 38 éves oktatói tapasztalattal, mérnöki és pszichológusi diplomával rendelkezik, az Egyetem folyamatait és munkatársait is jól ismeri, ezért hatékonyan segíti a rászorulókat. Kutatási területe az életvitelt segítő info-kommunikációs megoldások kutatása, ezért naprakész ismeretekkel rendelkezik. A kapcsolattartás módja: személyes, e-mail, telefon.

Az egyetem a kedvezmények elbírálására a „Fogyatékkal élő hallgatók kedvezményeit elbíráló Bizottságot” hozott létre, amely a bizottság tagjai közül választott elnökből, a karok és központok részéről I-I fő oktatóból és a rektor által kijelölt intézményi koordinátorból áll.

A **Pannon Egyetem** felvételi tájékoztatója tartalmazza a fogyatékosügyi koordinátor megnevezését és elérhetőségét, akit a Szabályzat értelmében az oktatási és akkreditációs rektor-helyettes biz meg határozatlan időre. Az egyetem karain kari koordinátorok működnek, akik hetente egy alkalommal fogadóórát tartanak a speciális szükségletű hallgatók és az őket oktató kollegák számára.

A **Pécsi Tudományegyetem** 1999 óta működik fogyatékosügyi koordinátor, kiválasztási szempontként szerepet játszott a pedagógia szakos végzettség, a hallgatók körében végzett tevékenységek, szervezőkészség, empátia, jogérzékenység, széles körű kapcsolatrendszer az egyetem karain, kórház-pedagógiai tájékozottság.

Az Egyetem általános és kari tájékoztatóiban a fogyatékosügyi koordinátor neve és elérhetősége nem lelhető fel.

A **Semmelweis Egyetem** 2008-tól alkalmaz egyetemi fogyatékosügyi koordinátort a Stratégiai, Működésfejlesztési és Igazgatásszervezési Főigazgatóság, majd 2011. november elsejétől a Rectori Hivatal égisze alatt. Az egyetemi fogyatékosügyi koordinátor közalkalmazottként, ügyvivő-szakértői munkakörben, részmunkaidőben látja el feladatát. A kiválasztásnál alapvető szempont volt a korábbi kari fogyatékosügyi koordinátorként végzett munka (az egyetemi fogyatékosügyi koordinátor 2006 márciusától volt a Testnevelési és Sporttudományi Kar önkéntese), az érintettség (hallássérült), a felsőfokú végzettség, valamint az érintettekkel és érdekvédelmi szervezeteikkel való szoros együttműködés. Az egyetemi fogyatékosügyi koordinátor edzői és rekreáció szervezői főiskolai diplomával rendelkezik, emellett testnevelő tanári szakon, valamint közigazgatás-szervezői szakon végzős hallgató. Az egyetemi fogyatékosügyi koordinátor munkáját, továbbá a hallgatókat az Egészségtudományi Karon kari mobilitási, illetve fogyatékosággal élő hallgatókkal foglalkozó koordinátor segíti.

Az egyetemi szabályzat 8. §-a alapján az oktatási és informatikai rektor-helyettes koordinátort jelöl ki a fogyatékos hallgatók tanulmányainak segítésére, *aki egy köztiszteletben álló, hosszabb pedagógiai tapasztalattal rendelkező vezető oktató lehet.* Feladatának ellátásáért díjazásban részesül, forrása a fogyatékosággal élő hallgatók után adott kiegészítő normatív támogatás.

A **Szegedi Tudományegyetemen** az esélyegyenlőségi koordinátort, aki egyben az SZTE Esélyegyenlőséget Biztosító Bizottság elnöke, a rektor nevezi ki 3 évre 2002 óta. Munkáját részmunkaidőben végzi, végzettségét tekintve szakpszichológus, PhD fokozattal rendelkező oktató. Feladata többek között az Egyetem szabályzata szerint a Bizottság munkájának irányítása, esélyegyenlőségi ügyek koordinálása, részvétel a fenti bizottság munkájában, kapcsolattartás a fogyatékos hallgatókkal és azok személyes segítőivel, a fogyatékos hallgatók tanulmányai, vizsgái során alkalmazható segítségnyújtási lehetőségek biztosítása, az általuk igényelt konzultációs lehetőségek megszervezése, a normatív támogatás felhasználására vonatkozó javaslatlétel.

A **Szent István Egyetem** két karán (GTK-án és az YMÉK-en) a fogyatékosággal élő személyek ügyeinek intézésével megbízott munkatárs foglalkozik. A kiválasztásnál irányadó szempont volt, hogy az illető tisztában legyen az esélyegyenlőségi emberi erőforrás menedzsmentjének alapjaival, illetve magas empatikus készséggel bírjon. Emellett Állatorvos-tudományi Karon két oktató, egy fogyatékosügyi referens és egy „ombudsman” is részt vesz a fogyatékos hallgatók ügyei intézésében. A többi karon a tanulmányi előadók közösen segítik a hallgatókat ügyeik intézésében.

Az Egyetem honlapján (a válaszban hivatkozott intézményi tájékoztatóban megjelölt helyen) a fogyatékosügyi koordinátor neve és elérhetősége nem lelhető fel.

A **Széchenyi István Egyetem** rektora 2002-ben jelölte ki az egyetem fogyatékosügyi koordinátorát, aki gyógy- és pszichopedagógus, diplomás szociális munkás és M.Sc. szupervizor.

Az Egyetem gondoskodott a fogyatékos ügyi koordinátor személyének és elérhetőségeinek (telefonszám, e-mail) nyilvánossá tételéről: az Egyetem honlapján, tanulmányi tájékoztatóban, tanulmányi osztályon, a különböző karokon, intézetekben és tanszékeken. A koordinátor közvetlen kapcsolatban áll a tanulmányi osztály munkatársaival.

A **Színház- és Filmművészeti Egyetemen** fogyatékosággal élő hallgató ügyeivel foglalkozó munkatárs a

Tanulmányi Osztály munkatársa, aki 3 éve végzi koordinátori munkáját. Kiválasztásánál szempont volt, hogy pedagógus diplomával rendelkezik és tanulmányai alatt — többek között — pszichológiai (pl. szociálpszichológia, fejlődéslélektan, mentálhigiéne) tárgyakat hallgatott. Személyiségére jellemző az empátia, odafigyelés, a hallgatók segítése, szociális érzékenység, kreativitás, nyitottság.

Főiskolák

A **BGF-en** 2006 óta az intézményi szintű koordinátor és a karokon a Tanulmányi és Oktatásszervezési Hivatal munkatársai, illetve egy kijelölt oktató tartja a kapcsolatot a hallgatókkal. A koordinátorok, ügyintézők kiválasztásánál a szakmai hozzáértés, valamint az empátikus készség, konfliktuskezelési és probléma megoldási készség játszik fontos szerepet. Így van köztük jogász, kommunikátor szakképzettségű, valamint oktatói munkaköri betöltő munkatárs.

A koordinátorokat feladatuk ellátásában az intézményi mentorközpontban dolgozó hallgatók is segítik, akik szintén készséggel állnak a fogyatékosokkal élő, illetve hátrányos helyzetű társaik rendelkezésére tanulmányi nehézségeik megoldásában.

A BGF egyes karainak képzéseiről kiadott tájékoztató kiadványok közül egyedül a Kereskedelmi, Vendéglátó-ipari és Idegenforgalmi Kar kiadványában lelhető fel a fogyatékosokkal élők intézményi koordinátorának neve (a kar oktatási dékán helyettese) és elérhetősége.

A **Dunaujvárosi Főiskola** 2006-tól biztosítja intézményesített formában az érintett hallgatók ügyeinek intézését. A szakfeladat ellátását egy fő főiskolai oktató jogtanácsos bevonásával látja el.

A munkatársak kiválasztásának alapvető szempontjai az oktatási folyamat átfogó rendszerszintű ismerete mellett, a vonatkozó jogszabályok alkalmazásának képessége, valamint az empátia és a szociális érzékenység.

A TVSZ szerint a főiskola rektora a fogyatékosokkal élő hallgatók segítésére a főállású oktatók közül koordinátort nevez ki, ugyanakkor a *főiskola nem bocsátotta rendelkezésemre az éves tájékoztató kiadványát, így a koordinátor személyével és elérhetőségével kapcsolatos információk nem állnak a rendelkezésemre.*

Eötvös József Főiskola főtitkára fenti kérdésemre nem válaszolt.

Az **Eszterházy Károly Főiskolán** az 1999/2000-es tanév óta van a fogyatékos hallgatókat szakmai koordinátor segíti. 2005-től a neveléstudományi tanszék adjunktusa látja el a feladatokat, 2012 januárjától külön díjazás nélkül, oktatói feladatai mellett, aki oligofénpedagógia – pszichopedagógia szakos gyógypedagógiai tanár, biológia – pedagógia szakos általános iskolai tanár, fejlesztőpedagógus, pedagógia szakos bölcsész és tanár,

A főiskola a fogyatékosokkal élő hallgatók esélyegyenlőségét biztosító feltételekről és kedvezményekről szóló szabályzatának 7. §-a értelmében a fogyatékos hallgatók támogatásnak szakmai felelőse a szakmai koordinátor, akit az oktatók köréből a főiskola rektora bíz meg, *aki feladatainak ellátásáért díjazásban részesül.* Munkáját a fogyatékos hallgatók évente véleményezik. E szabályzat rendelkezik a gazdasági koordinátorral is, aki a fogyatékos hallgatók képzésének normatív támogatására rendelkezésre álló összeg szakszerű felhasználásáért és a támogatás elszámolásáért a gazdasági főigazgató által megbízott személy.

A **Gábor Dénes Főiskola** a fogyatékosokkal élő hallgatók ügyeinek intézését az 1998/99-es tanévtől kezdődően biztosítja szervezett formában. 2002-től napjainkig a fogyatékosügyügi belső/külső koordinációval megbízott főtitkár irányítja a tevékenységet, valamennyi szervezeti egység bevonásával.

A fogyatékosügyügi koordinátor személyének kiválasztására a szakmai végzettsége, (okleveles pedagógiai szakos tanár) ez irányú gyakorlata, folyamatos célképzése, valamint a főiskolai szintű, munkakörbe épített szervező kapacitás szempontjainak érvényesülésével kerül elő sor. A fogyatékosügyügi koordinátor személye és elérhetősége a Tanulmányi Tájékoztatóban feltüntetésre kerül, így bármelyik érintett hallgató által felkereshető a heti rendszerességgel megtartott fogadóórán, előzetes időpont egyeztetéssel ezen kívül is. A koordinátor a beiratkozást, illetve a fogyatékos bejelentését/igazolását követően felkeresi az érintett hallgatókat (és segítőiket), a hallgatók képzésében közvetlenül érintett oktatókat, a Hallgatói Információs és Szolgáltató Központ munkatársait, a HÖK-öt és a kortárs segítőket a tanulmányok támogatási lehetőségeinek/formáinak egyeztetésére.

A hallgatóknak ezen kívül lehetőségük van a koordinátoron keresztül a Főiskola Esélyegyenlőségi Bizottsághoz, illetve a Bizottság tagjaiként is közreműködő esélyegyenlőségi megbízotthoz is fordulni. Az intézmény személyi központú jellegéből adódóan a hallgatók közvetlenül a rektort is felkereshetik fogadóóráján, vagy e-mailben és oktatóikon, hallgató társaikon keresztül segítséget kérhetnek.

A **Gyöngyösi Főiskolán** 2006-tól működik Esélyegyenlőségi Bizottság, mely első fokon intézi az esélyegyenlőségi ügyeket. A bizottság 6 tagból és titkárból áll, a nem hallgató 3 tagot és a titkárt a Szenátus választja. A bizottság három hallgató tagját a Hallgatói Önkormányzat delegálja, akik közül egyikük fogyatékosokkal élő hallgató. Elnöke a fogyatékosokkal élő hallgatók főiskolai koordinátora, oktató. A titkár jogi végzettséggel rendelkező közalkalmazott, aki az esélyegyenlőségi bizottsági munka mellett más területen is részt vesz az első fokú hallgatói ügyek intézésében és az oktatásban.

A **Kecskeméti Főiskolán** a HOSZK egyik munkatársának feladatkörébe tartozik, hogy a hallgató jelzése alapján megszerveze a segítséget. A tanulmányi munka segítését, pedig az Oktatási Iroda kari referense szervezi.

Az intézményi koordinátor megbízásával kapcsolatos szabályokról a Hallgatói Követelményrendszer mellékletét képező tanulmányi és vizsga szabályzat rendelkezik, kimondva, hogy a fogyatékosokkal élő hallgatók esélyegyenlőségének elősegítése érdekében tanulmányaik folytatását a rektor által megbízott intézményi koordinátor

segíti. A főiskola tanulmányi tájékoztatója nem tartalmazza az intézményi koordinátor nevét és elérhetőségét.

A **Magyar Táncművészeti Főiskolán** a hallgatók ügyeinek intézésére az érintettek alacsony száma miatt külön munkatársat a főiskola nem foglalkoztat, a feladatokat a tanulmányi előadók végzik.

A **Nyíregyházi Főiskolán** a Fogyatékosokkal Élő Hallgatókat Segítő Bizottság és az Esélyegyenlőségi Iroda koordinálja a fogyatékosokkal élő hallgatók ügyeit. A bizottságnak 8 tagja van; intézményi koordinátor, karonként egy-egy kari koordinátor, egy fő a fogyatékkal élő hallgató és egy fő a Hallgatói Önkormányzat által delegált hallgatói képviselő. Az intézményi koordinátor (egyben irodavezető) 2002-ben kapott megbízást a feladatra, aki gyógypedagógiai antropológusként évek óta az elméleti és a gyakorlati fogyatékosügy területén szerzett jártasságot.

A **Szolnoki Főiskola** Szenátusának (korábban a Főiskolai Tanács) állandó bizottságaként 2004 óta működik az Esélyegyenlőségi és Fogyatékosügyi Bizottság, amelynek feladata egyrészt a fogyatékosokkal élő hallgatók ügyeinek intézése, másrészt a dolgozók esélyegyenlőségének elősegítése. A hatékonyabb munkavégzés céljából a rektor mindkét feladatra intézményi koordinátort bíz meg. A fogyatékosügyi koordinátor 2004 óta segíti a fogyatékosokkal élő hallgatókat, aki jelenleg a Tanulmányi és Oktatásszervezési Központ munkatársa. *A tanulmányi tájékoztatóban neve és elérhetősége nem szerepel.* Az Esélyegyenlőségi és Fogyatékosügyi Bizottság (EFB) SZMSZ-ének 3. § (5) bekezdése értelmében „a jogszabályban meghatározott intézményi fogyatékosügyi koordinátor személyét a rektor bízza meg.”

3. *A fogyatékosokkal élő hallgatók ügyeinek intézését ellátó munkatárs részvétele a döntéshozatalban és a kapcsolattartás formái*

Egyetemek

A **Budapesti Corvinus Egyetemen** a regisztráció a koordinátorral történő személyes találkozáskor történik. A regisztráció alkalmával kitöltött adatlap másolatát – a koordinátor aláírásával — megkapja a hallgató, így az egyszerűbb ügyeket egymaga intézheti. A bonyolultabb ügyekben a koordinátor veszi fel a kapcsolatot az érintett oktatóval, szükség szerint a kar vagy az egyetem illetékes vezetőjével, ha kollektív fellépés szükséges, az említett kapcsolatfelvétel a Fogyatékosügyi Bizottságon (FOB) keresztül történik.

A hallgatók tanulmányi idejük alatt bármikor és bármilyen formában (személyesen, e-mailben, telefonon) fordulhatnak a kari koordinátorhoz. A koordinátortól a hallgató irányába az információáramlás leginkább alkalomhoz kötődik: a friss információkat, az új lehetőségekről, támogatási formákról szóló híreket legtöbbször e-mailen juttatnak el a hallgatókhoz, ügyelve a személyes adatok védelmére („rejtett másolat” címzettjeként kapják meg a levelet).

A kérelmek elbírálása a FOB feladata, amely a kari fogyatékosügyi koordinátorokból és 2009 óta egy fogyatékos hallgatóból áll. A Bizottság átlagosan évi 4 alkalommal ülésezik. A FOB összehívását az egyetemi fogyatékosügyi koordinátor kezdeményezi, sok esetben a kari koordinátorok javaslatára. A határozatok meghozatalához, mentességek, kérelmek elbírálásához egyszerű többség szükséges.

A **Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetemen** a felvételi során igazolt fogyatékoság esetében az esélyegyenlőségi koordinátor tájékoztató e-maillal keresi meg az érintett hallgatókat, tájékoztatást adva az új eszközökről, igényfelmérésről, egyetemen belüli és kívüli pályázati lehetőségekről, programokról, fejlesztési lehetőségekről. Személyes kapcsolattartásra a Támpont Iroda fogadási idejében, valamint e-mailben és telefonon nyílik lehetőség, konzultáció a hallgató kezdeményezésére történik. Személyi segítőkkel való kapcsolattartás e-mailben és havonta egyszer személyesen zajlik.

Az Esélymentes munkájának nyomán követése e-mailben és on-line, önkéntes nyilvántartás formájában valósul meg. A személyi segítői feladatok egy részét a 2010-es évet megelőzően az esélyegyenlőségi koordinátor felhívására jelentkező hallgatók, valamint a koordinátor és a Támpont Iroda munkatársai látták el. A fogyatékos hallgatók létszámbeli növekedése, a feladatok megszorodása miatt szükségessé vált egy segítő hálózat kialakítása, jelenleg minden karon van olyan önkéntes hallgató (töbnyire a kari hallgatói képviselő), akihez a kar fogyatékos hallgatói nehézségeikkel fordulhatnak.

Az **ELTE-n** a kari fogyatékosügyi koordinátorok részt vesznek a fogyatékos hallgatók regisztrációjában, nyilvántartásában.

A fogyatékos hallgatók ügyeinek intézésben alapvetően azonos módon működnek közre: legfőbb szerepük a hallgatók és a kari döntéshozó személyek és testületek közötti kapcsolat, információáramlás biztosítása. A regisztráltan fogyatékos, vagy a nem regisztrált, de eseti kérelmében fogyatékoságra, tartós betegségre hivatkozó hallgatók esetében egyrészt szakértői segítséget nyújtanak a döntéshozó számára, másrészt a hallgatót is segítik további ügyeinek intézésében.

A fogyatékosügyi koordinátorok elérhetősége nyilvános, felkereshetőek rendszeres fogadóórájukon, illetve elektronikus levélben is. A hallgatók számára segítenek a személyi segítő biztosításának, valamint a technikai segítség megszervezésében. Az egyes karokon azok szervezeti, szerkezeti sajátosságaikból, illetve a részben ezzel összefüggő nem egységes hallgatói igényekből adódóan a fogyatékosügyi koordinátorok eljárása specializálódott.

Az **ÁJK-n** — mivel a fogyatékosügyi koordinátor a Tanulmányi Hivatal vezetője is egyben — a speciális szükségletű hallgatókkal való kapcsolattartás a rendkívül hatékonyan valósul meg. A koordinátor a fogyatékos hallgatókat soron kívül is fogadja személyesen, ezen kívül aktív e-mail kapcsolatot tart fenn hallgatóival. A személyes kapcsolattartás során a koordinátor tájékoztodik a hallgatók tanulmányi helyzetéről, bármilyen probléma

megoldásában felajánlja segítségét, rendszeresen tájékoztatja az aktuális fogyatékos hallgatóknak szervezett programokról, rendezvényekről, szakmai gyakorlati- és álláslehetőségekről. A HKR 207. § (2) bekezdése alapján ülésező speciális bizottság tagja a fogyatékosügyi koordinátor, így részt vesz a bizottság elé terjesztett kérelmek elbírálásában.

A BGGYK-n a fogyatékos hallgatók megsegítésében a fogyatékosügyi koordinátor rendkívül széles spektrumú közreműködést nyújt: felméri a speciális igényeket, megbeszéli azokat a hallgatóval, megszervezi a technikai segítségnyújtást; speciális eszközök kölcsönzésében segítséget nyújt, fókuszcsoportos megbeszéléseket, sorstársi találkozókat, differenciált idegen nyelvtanítást, egyéni számítástechnikai felkészítést szervezés, digitalizált tananyagot az érintett hallgatókhoz eljuttatja, pályázati lehetőségekről információt küld.

A BTK a fogyatékosügyi koordinátor és a kari esélyegyenlőségi bizottság útján esélyegyenlőségi szobát működtet, amely eszközökkel és szolgáltatásokkal segíti az egyetemi életben való egyenlő esélyű részvételt; a speciális igényűek számára számítógépet, szkennert, nagyító berendezést helyez ki a kar könyvtári egységeibe, intézeteibe; kölcsönöz tanulást, tudományos munkát segítő eszközöket regisztrált speciális igényű hallgatók és dolgozók számára; esélyegyenlőségi rendezvényeket szervez. A fogyatékos hallgatókkal való kapcsolattartás a fogyatékosügyi koordinátor és testületek együttműködésében zajlik.

A kérvényeket, beadványokat a hallgatók a kar dékánjának címezik (de előfordul a kérvényt közvetlenül a fogyatékosügyi koordinátornál, ill. a BTK esélyegyenlőségi bizottsága számára adják le), aki a fogyatékos hallgatók ügyeivel, illetve esélyegyenlőségi kérdésekkel kapcsolatos kérvényeket és beadványokat a BTK esélyegyenlőségi bizottságához juttatja el véleményezésre, állásfoglalást kérve. A BTK esélyegyenlőségi bizottság rendszeres ügyeletet tart a már említett esélyegyenlőségi szobában, amely egyben speciális szükségletűek számára berendezett nyelvi labor is. A hallgatók speciális igényeiket az esélyegyenlőségi bizottsághoz vagy a hallgatói képviselőknél és az egyetemi hatókörrrel bíró Kortárs Segítő Csoport személyi segítséget szervező vezetőjénél jelenthetik be. A segítő szolgálat önkéntes alapon szerveződik, de a fogyatékos hallgatók normatív támogatásának egy részét személyi kiadásra tervezik, és a személyi segítséget végzők között a segítségnyújtás arányában kerül elosztásra. Előfordul, hogy a segítségnyújtást a kar nem tudja megadni, ilyenkor megszervezik, hogy a hallgató eljusson a megfelelő szakemberhez.

Az IK-n a fogyatékos hallgatók a koordinátorokkal személyesen, telefonon vagy e-mailben tartják a kapcsolatot. Ezeket a csatornákon a hallgatók kéréseikkel, a koordinátorok felhívásokkal, ismertetőkkel folyamatosan tartják a kapcsolatot. Személyi segítőt ez idáig senki sem kért a karon. A tanulmányi előadók is teljes körű ismerettel rendelkeznek a fogyatékosok jogaival kapcsolatban, közreműködnek a koordinátorokkal való kapcsolat kialakításában, fenntartásában. Minden munkatársnál tapasztalható a fogyatékos emberek iránt megmutató érzékenység, ők is aktívan részt vesznek a hallgatókat megillető jogok, a segítség módozatainak megismertetésében. A hallgatói kérelmeket elbírálásra az osztályvezető készíti elő, – ha szükséges koordinátor társával egyeztet – döntést a kar dékánja vagy az oktatási dékán helyettes hoz.

A PPK-n a speciális szükségletű hallgatók ügyeinek intézésében, a megfelelő tanulási környezet biztosításában a három pedagógus-képző kar (BGGYK, PPK, TOK) közös adminisztrációját biztosító Pedagógikum Központ (a továbbiakban: PK) Főosztályának PPK tanulmányi referatúrája, a Kari Tanulmányi Bizottság, valamint a kari Dékáni Hivatal (stratégiai dékán helyettes, jogi referens) működik közre. A munkában a kapcsolattartás szintjén részt vesz a kari Hallgatói Önkormányzat Diákjóléti Bizottsága is a hallgatói esélyegyenlőségi referens által. A HKR. 207. § értelmében a kari fogyatékosügyi koordinátor a speciális szükségletű hallgatók részére segítséget nyújt a hallgatói jogviszonyból eredő jogok gyakorlására és kötelezettségek teljesítésére vonatkozóan, illetve döntése alapján személyi segítő lehet kijelölni a hallgató mellé. A kari fogyatékosügyi koordinátor egyrészt a PK Főosztályának PPK tanulmányi referatúrája, valamint a Kar Intézeteinek és központjának kérésére tájékoztatja a hallgatókat a tanulmányi ügyekkel kapcsolatban. A kari fogyatékosügyi koordinátor szakmai belátása szerint figyelemmel kíséri a regisztrált hallgatók részvételét a képzésben (pl. igények feltérképezése, segítségre vonatkozó javaslat stb.).

A kari fogyatékosügyi koordinátor a speciális szükségletű hallgatók felsőoktatási tanulmányokban való részvételének egyenlő esélyű biztosítása érdekében kapcsolatot tart a kari Hallgatói Önkormányzat esélyegyenlőségi referensével, akihez szintén érkeznek kérdések, kérések a speciális szükségletű hallgatóktól. Fogadóórát tart heti két alkalommal, ettől eltérően egyeztetés alapján is lehetőséget biztosít a konzultációra, fogadóórái keretében, illetve azon kívül személyesen is segíti a hallgatókat (pl. látássérült hallgató kísérése), kérésre jelen van az ügyintézés során. A személyi segítség tartalmát az érintett speciális szükségletű hallgatóval és a hallgató által választott személyi segítővel egyezteti.

A TáTK esetében a fogyatékosügyi koordinátor tevékenységének főáramát a segítségnyújtás megszervezése képezi. A hallgatók jelzésének nincs formai követelménye, sokszor a fogadóórán történő személyes konzultáció során egyeztetnek a felek, ezek a konzultációk bizalmi jellegűek, azokról feljegyzés, nyilvántartás nem készül. Amennyiben olyan segítségnyújtásra kerül sor, melynek anyagi vonzata is van (pl. személyi segítő igénybevétele, vizsgára felkészítés stb.) akkor az ezekre irányuló szerződések megkötésének megszervezésében és nyilvántartásában is közreműködik. A nyilvántartás pontosan rögzíti az elvégzett tevékenységet, annak időtartamát és az érte fizetett megbízási díjat. Ezen felül a koordinátor évente részletes szakmai és a gazdasági hivatal segítségével pénzügyi beszámolót készít tevékenységéről. A konkrét segítségnyújtás módját a koordinátor mindig a hallgatóval történt egyeztetése alapján határozza meg. Rendszerint a segítségnyújtást kérő hallgató maga megnevezi azt a csoporttársát, valamely felsőbb éves hallgatót vagy oktatót, akit szívesen látna személyes segítőjének, és a

koordinátor a továbbiakban vele köt szerződést.

A *TTK-n* a hallgatók személyesen, telefonon, e-mailben is kérhetnek segítséget, a személyes, telefonos megkeresés lehetősége nincs fogadódídhöz kötve. A fogyatékosügyi koordinátor a benyújtandó igazolások alapján állapítja meg a jogosultságot.

A *TÓK-on* az érintett hallgatók kérelmeiket vagy a PK Főosztályának TÓK tanulmányi referatúrájára vagy a Tanulmányi Bizottsághoz vagy az illetékes tanszék vezetőjéhez nyújtják be. A fogyatékosügyi koordinátort a hallgatók bármely időpontban felkereshetik, kérhetik tanácsát, segítségét.

A **Kaposvári Egyetemen** fogadóóra áll a hallgatók rendelkezésére, valamint elektronikusan mindig elérhető a fogyatékosügyi koordinátor. Indokolt esetben előre egyeztetett időpontokban is kérhető konzultációs időpont.

A **Magyar Képzőművészeti Egyetem** SZMSZ-e szerint a koordinátor dönt a személyi segítő kijelöléséről, biztosítja a vizsgáknál az egyes fogyatékossgal élő hallgatók számára a szükséges személyi (pl. jelnyelvi tolmács) és tárgyi feltételeket (speciális eszközök), javaslatot tesz a speciális szükségletű hallgatók tanulmányainak segítségét szolgáló normatív támogatás felhasználására, folyamatosan kapcsolatot tart velük.

A **Miskolci Egyetem** szakmai koordinátora valamennyi félév elején legelőször e-mailben juttatja el a regisztrált fogyatékossgal élő hallgatók számára az aktuális információkat, tudnivalókat. Ezen túlmenően heti rendszerességgel biztosít számukra állandó konzultációs lehetőségeket, valamint valamennyi elérhetősége (e-mail cím, mobiltelefonszám is) eljut a fogyatékossgal élő hallgatók számára, akik egyéb, egyeztetett időpontban is felkereshetik. A fogyatékossg ténye, súlyossági foka alapján a normatív támogatásra való jogosultságot szintén ő állapítja meg.

A **Nemzeti Közszolgálati Egyetem** tájékoztatása szerint a fogyatékos hallgatók kérelmeit a HHK Esélyegyenlőségi és Döntést Előkészítő Bizottsághoz továbbítják, ahol a megalapozott dékáni döntés érdekében előkészítik az anyagot. A hallgatóval személyesen többször is találkozhatnak kérelmének megfelelő döntés előkészítése érdekében. Amennyiben szükséges akkor még különböző okiratokat kérnek, vagy szakértői véleményt is. A fogyatékos hallgató vezetőjének javaslatát is bekérik a felmentés megalapozottságához. Az előkészített felmentési javaslatról vagy az esetleges elutasításról HHK dékánja a bizottság javaslata alapján dönt. Ugyanakkor az Esélyegyenlőségi Szabályzat 8. §-a alapján a Bizottság a kérelmekről október 15-ig, illetve március 15-ig dönt. Az év közben benyújtott kérelmekről a Bizottság a kérelem benyújtásától számított 30 napon belül határoz. A hallgató a félév elején, de legkésőbb a Bizottság határozata kézhezvételétől számított 15 napon belül köteles tájékoztatni oktatóit a számára adható és az általa igénybe venni kívánt kedvezményekről.

Az Egyetem esélyegyenlőségi szabályzatának 4. §-a értelmében az intézményi koordinátor: ellátja a Bizottság elnöki teendőit, irányítja a Bizottság munkáját, vezeti üléseit; felelős az Esélyegyenlőségi Terv végrehajtásáért; felügyeli és ellenőrzi az esélyegyenlőségi tárgyú jogszabályok és szabályzók betartását az Egyetemen; kapcsolatot tart a Bizottság tagjai és a magasabb vezetők között; tájékoztatja a karok oktatóit a fogyatékossgal élő hallgatók előadásokkal és gyakorlatokkal kapcsolatos igényeiről; javaslatot tesz a gazdasági főigazgatónak a fogyatékossgal élő hallgatók tanulmányainak segítségét szolgáló normatív támogatás felhasználására, a segítségnyújtáshoz szükséges tárgyi eszközök beszerzésére; minden tanév végén beszámol a Szenátusnak a Bizottság munkájáról.

A fogyatékos hallgatókkal a honvéd tisztjelölteknél a tancsoportvezető tartja a kapcsolatot és kíséri figyelemmel tanulmányait. A polgári fogyatékos hallgatókkal a szakcsoportvezető tartja a kapcsolatot és nyújt segítséget részére. A mindketten saját munkájuk mellett látják el a feladatukat.

A **Nyugat-Magyarországi Egyetemen** a hallgatóval a fogyatékosügyi koordinátor a beiratkozást követően az első hetekben személyesen, levélben vagy on-line felveszi a kapcsolatot. Tájékoztatja a hallgatót a fogyatékossgból adódó jogairól, a tanulmányukat segítő lehetőségekről, valamint megbeszéli a személyes igények alapján a sikeres integráció feltételeit. A hallgatók szükségleteinek feltérképezése, számbavétele a képzés indulásának kezdetén megtörténik, az egyéni igények figyelembe vételével a koordinátorok a hallgatóval együtt alakítják ki a tanulási feltételeket (konzultáció szervezés, a vizsgáztatás és más számonkérési forma egyeztetés a hallgató és a vizsgáztató között).

A hallgatói segítségnyújtás formái nagyon változatos képet mutatnak, hiszen a koordinátorok az egyéni szükségleteket és helyzeteket figyelembe veszik, és a személyre szabott, adekvát beavatkozásra törekednek. A koordinátorok a hallgatói igények alapján konzultációk keretében az egyéni, személyes problémákat, ha szükséges személyi segítő bekapcsolásával kezelik. A személyi segítők feladatainak rögzítése, a segítség realizálásának nyomon követése (pl. nem látó hallgató számára felolvasás, siket hallgató számára jeltolmács biztosítása) is a koordinátorok feladata. A hallgató sajátos problémáit ismerve a koordinátor javasolja sok esetben a mentességgel, kedvezménnyel kapcsolatos kérelmek megírását, továbbítja a megfelelő hivatal, bizottság felé.

Az **Óbudai Egyetemen** a fogyatékosügyi koordinátor munkáját mentorok bevonásával végzi. A kapcsolat az esetek döntő többségében a rászoruló hallgatók, esetenként családtagjaik kérésére, kivételes esetben kérés nélküli külön megkeresés alapján jön létre. A személyes beszélgetések során tisztázódnak az igények és ezek alapján szervezi meg a koordinátor a mentorokat. A mentorokkal az Egyetem megbízási szerződést köt, ami rögzíti a feladat típusát, mennyiségét (óránkénti bontásban) valamint díjazását. Mentorként zömében hallgatókat, esetenként oktatókat foglalkoztatnak. A mentori megbízásokra félévenként a koordinátor írásban tesz javaslatot az Oktatási Főigazgatónak a szerződés megkötésére.

A támogatottakkal és személyes segítőikkel a koordinátor személyes kapcsolatot tart fenn. A munkájukat

rendszeresen ellenőrzi, szükség esetén segíti. A kapcsolat kezdetén minden érintett megkapja a koordinátor és a mentor mobilszámát is, így bármikor kapcsolatba lehet lépni velük.

A **Pannon Egyetemen** a fogyatékosügyi koordinátor irányítja az Speciális Szükségletű Hallgatókat Segítő Bizottság munkáját. Gondoskodik a testület üléseinek megszervezéséről, valamint arról, hogy az üléseken emlékeztető készüljön, melyet eljuttat az oktatási és akkreditációs rektor-helyetteshez és – a pénzügyi vonatkozásokkal járó döntések előkészítése esetén – a gazdasági vezetőhöz is.

A hallgatók kérése és a Bizottság javaslatai, döntése alapján minden tanulmányi félév negyedik hetének végéig tájékoztatja az érintett kar oktatóit a speciális szükségletű hallgatók előadásokkal és gyakorlattal kapcsolatos igényeiről. Kapcsolatot tart Bizottság tagjaival, az Oktatási Igazgatóság vezetőjével, illetve az Egyetem gazdasági vezetőjével és az oktatási és akkreditációs rektor-helyettesével. Minden szorgalmi időszak második hetének végéig összesíti képzési helyenként illetékes oktatási egység közlése alapján a speciális szükségletű hallgatók létszámát, adatait, és beosztja őket a Bizottság arra illetékes kari oktatójához. Továbbá minden tanév végén beszámolókat készít a testület munkájáról és a munka során szerzett tapasztalatokról, ellenőrzi és felügyeli az felsőoktatási törvény végrehajtásának maradéktalan betartását. Egyéni konzultációk során megismeri a speciális szükségletű hallgatókat és az Oktatási Igazgatóság vezetőjével közösen ellenőrzi, hogy a speciális szükségletű hallgatók anyagaiban megjelenjenek a hallgatóról rendelkezésre álló információk, a hallgatót érintő határozatok.

A **Pécsi Tudományegyetemen** a fogyatékosokkal élő hallgatók kérelmeinek elbírálásáról a TVSZ rendelkezik. A felmentésre irányuló kérelmet a dékánhoz címezve a fogyatékosügyi koordinátornál kell leadni, melyhez mellékelni kell a fogyatékoság típusát és mértékét igazoló szakvéleményt. A kérelmet elbíráló bizottság legalább 3 tagból áll, aminek állandó tagja a fogyatékosügyi koordinátor, további tagjait a dékán nevezi ki. A koordinátor – amennyiben addig nem történt meg – a kérelem elbírálásával egyidejűleg regisztrálja a fogyatékosokkal élő hallgatót. A fogadó órákra a Támogató Szolgálat helyiségében kerül sor.

A **Semmelweis Egyetemen** a fogyatékos hallgatók ügyeinek intézése – beleértve a nyilvántartást is – erre a célra fenntartott akadálymentesen megközelíthető irodában történik, mely a hivatalos munkaidőn kívül is elérhető, tekintettel az érintett hallgatók leterheltségére is. Az egyetemi fogyatékosügyi koordinátor segíti a hallgatókat a szükséges kérelmek megfogalmazásában, az illetékes döntéshozók elé terjesztésben. A kapcsolattartás írásbeli (email, körlevél) és személyes közreműködés útján valósul meg hallgatói, koordinátori, valamint oktatói kezdeményezésre. A segítségnyújtási és konzultációs lehetőségek biztosítása az illetékes oktatóval – szükség esetén az adott oktatási szervezeti egység vezetőjével – történő közös egyeztetés után kerül sorra.

Az egyetem vonatkozó szabályzata alapján a bizottság dönt a fogyatékos hallgatók felmentés vagy más engedmény iránti kérelmeinek elbírálásáról, amelynek elnöke a koordinátor. A bizottság munkájával összefüggő adminisztrációs feladatokat a Rektori Hivatal Oktatási Csoportja látja el. A bizottság döntésével szemben az oktatási és informatikai rektor helyettes bírálja el.

A **Szegedi Tudományegyetemen** a hallgatói referens mindennap 9 és 15 óra között érhető el személyesen, telefonon és e-mailben.

A **Szent István Egyetemen** a tanulmányi előadók veszik fel a kapcsolatot a fogyatékos személlyel és közvetlen segítséget nyújtanak beadványaik elkészítésében, illetve más kéréseik megoldásában.

A **Széchenyi István Egyetemen** a fogyatékos ügyi koordinátor évente egy alkalommal hívja össze a bizottságot és tájékozik egyrészt a más karokon, intézetekben és szakokon tanuló fogyatékos hallgatók helyzetéről, kéréseiről, szükségleteiről, másrészt várja a bizottsági tagok normatív támogatás elosztására vonatkozó javaslatait.

A koordinátor *személyes tapasztalata* szerint az érzékszervi és mozgássérült hallgatók nem élnek a számukra biztosított 30 %-os felkészülési időkezdvezménnyel, nem szívesen tünnek ki nem fogyatékos hallgató társaik közül, „beállnak a sorba”, minden követelményt ugyanolyan feltételek mellett teljesítenek. A regisztrált hallgatók bátran fordulhatnak kéréssel oktatóikhoz, oktatói elutasításra még nem volt példa. Néhány alkalommal kellett koordinátori minőségben, írásban kérni az oktató segítségét, továbbá mind a tanulmányi osztályon, mind a pénzügyi területen dolgozó kollégák kiemelten fontos ügyként kezelik a fogyatékos hallgatóinkkal kapcsolatos adminisztratív feladatokat.

A **Színház- és Filmművészeti Egyetemen** a segítségnyújtási és konzultációs lehetőség a tanulmányi osztály nyitva tartásához igazodik

Főiskolák

A **BGF-en** a kérelmek elbírálására a bizottsági üléseket a kari koordinátor kezdeményezésére hívják össze, szükség szerinti időközönként. A kari koordinátorok e-mailen keresztül és személyesen tartják a kapcsolatot a hallgatókkal, teljes munkaidőben, oktatói munkakört betöltő munkatárs esetén személyes fogadó órában.

A **Dunaújvárosi Főiskolán** a koordinátor e-mailben, telefonon valamint személyesen vagy segítőjük útján, fogadóórán ad lehetőséget konzultációra.

Az **Eötvös József Főiskolán** a fogyatékosokkal élő hallgatók ügyeivel összefüggésben működik az Esélyegyenlőségi Bizottság, amely 5 főből áll, az elnökből két oktatóból, egy hallgatóból és a koordinátorból. Ezzel szemben a főtitkár által rendelkezésemre bocsátott szabályzat kivonata értelmében a fogyatékosokkal élő hallgatók kérelmeit az Esélyegyenlőséget Biztosító Bizottság bírálja el, amelynek összetétele: a bizottság elnöke, aki egyben az intézményi koordinátor, két fő pedagógus, akiket a főigazgató nevez ki, illetve a bizottságnak 2 fő HÖK képviselő is

tagja.

Az **Egri Főiskolán** a koordinátor a fogyatékos hallgatókkal a beiratkozás után törekszik a kapcsolatfelvételre. A rektor szerint ugyanakkor nem mindegyikük él a regisztráció lehetőségével. A Tanulmányi és Információs Központ évközben is lehetőséget biztosít az utólagos regisztrációra, bár ebben az esetben a fogyatékos hallgatók után járó normatíva már nem illeti meg ezeket a hallgatókat az adott tanévre. A nem regisztrált hallgatók felderítésében a Hallgatói Önkormányzat tagjai is segítséget nyújtanak.

A fogyatékos hallgatók igazolásait a koordinátor ellenőrzi. A fogyatékos hallgatók felmentési kérelmeiket az oktatásfejlesztési rektor-helyettesnek nyújtják be, amelyeket a koordinátor írásban véleményez.

A koordinátor hetente tart fogadóórát, ennek helyszíne akadálymentesített. A hallgatókkal és a személyi segítőikkel a személyes kapcsolat mellett az email-en vagy telefonos kapcsolattartás rendszeres.

Az érintett hallgató igénylésekor a koordinátor igazolást állít ki számára, amely tartalmazza a fogyatékos hallgató ténye mellett a hallgatót megillető kedvezményeket is. Ezen kívül az érintett tanszékekkel, ill. oktatókkal is felveszi a kapcsolatot, tájékoztatva őket a hallgató segítségének különböző módjairól. Az utóbbi években a fogyatékos hallgatók közül 1-2 fő kért ilyen igazolást, a személyes kapcsolatfelvételt ők is fontosabbnak tartották.

A koordinátor minden esetben tájékoztatja a hozzá forduló hallgatókat (és hozzátartozóikat) az őket megillető kedvezményekről és a pályázati lehetőségről, felhívja figyelmét az írásos dokumentumok elérhetőségére, biztosítja számukra a nyomtatott formájú tájékoztató füzetet is „Segítsünk közösen! Fogyatékos hallgatók a felsőoktatásban” címmel.

A **Gyöngyösi Főiskolán** a hallgatók kérelmeiket az Oktatási Igazgatóság tanulmányi ügyintézőnél adhatják le, de megkereshetik személyesen a bizottság titkárát, elnökét is. Az iktatott kérelmek a bizottság titkárához kerülnek, aki előkészíti azokat. A kapcsolattartás általában hallgatói kezdeményezésre történik, személyesen, e-mailben, postai úton és telefonon is elérhetők a bizottsági tagok. Főként hiánypótlás, hivatalból történő eljárás esetén keresi a főiskola a hallgatókat. Legtöbbjüket már személyesen ismerik a bizottsági tagok, közvetlen, bizalmi kapcsolat alakult ki közöttük.

A **Kecskeméti Főiskolán** a kari referens az általa előkészített kérvényeket terjeszti a megfelelő döntéshozóhoz (Tanulmányi Bizottság, Diákjóléti Bizottság esetleg dékán) és ellenőrzi annak végrehajtását.

A **Nyíregyházi Főiskolán** a beiratkozást követően a fogyatékos hallgatóknak a Tanulmányi és Felvételi Osztály és az Esélyegyenlőségi Iroda munkatársai nyújtanak segítséget tanulmányi ügyeik intézésében. A kérelmek elbírálásában, a Fogyatékos hallgatókat Segítő Bizottság javaslata, véleményezése minden esetben szerepet játszik. A döntést a főiskola TVSZ-e alapján a Tanulmányi és Kreditátviteli Bizottság hozza, amely ellen a jogorvoslati jog biztosított. A fogyatékos hallgatók esetében, „méltányossági” határozat gyakrabban fordul elő, melyhez minden esetben, az intézményi koordinátor véleménye ad alapot.

A bizottság tagjai és az iroda munkatársai folyamatosan törekszenek a hallgatókkal való személyes kapcsolattartásra, az egyedi esetek megoldására, melyet fogadóórák alkalmával, esetleg egyéni időpont egyeztetés útján valósítanak meg. A bizottság tagjai évek óta az Esélyegyenlőségi Iroda munkájában is közreműködnek (heti egy-egy alkalommal az irodában is ügyeletet tartanak), jó alkalmat teremtve ezzel a hallgatókkal való személyes kapcsolattartásra.

A **Szolnoki Főiskolán** a fogyatékos hallgatók kérelmeit az Esélyegyenlőségi és Fogyatékosügyi Bizottság bírálja el. A hallgatóknak szóló tájékoztatást az intézmény honlapján, valamint Neptun üzenetben szemeszterenként megküldik. A hallgatókkal a Bizottság titkára tart kapcsolatot személyesen, e-mailen, telefonon. Amennyiben személyes segítségnyújtási igényt jelez a hallgató, a titkár a fogyatékosügyi koordinátorhoz irányítja.

4/ Az intézményben a hallgatók által igénybe vehető személyi és technikai segítségnyújtás, szolgáltatások, segédeszközök

Egyetemek

A **Budapesti Corvinus Egyetemen** személyes segítő(ke)t vehetnek igénybe súlyos fogyatékos hallgatók, akik többnyire egyetemi hallgatók és a fogyatékos hallgató csoporttársai, vagy akik a szükséges tantárgyakból magas szinten képesek segítséget nyújtani (pl. demonstrátor).

A szolgáltatások körében biztosított a fénymásolási és szakkönyvvásárlási keret, amely automatikusan megillet minden regisztrált fogyatékos hallgatót, ezért a félévben megállapított összeghatárig külön kérni sem kell. (2011/2012-es tanév 2. félévében a keret összege: fénymásolási keret 20 ezer Ft, szakkönyvvásárlási keret 20 ezer Ft).

Lehetőség van laptop és netbook tartós kölcsönzésére, ha a rendelkezésre álló keretet az igények meghaladják a FOB dönt félévente rászorultság alapján.

Van rekreációs szoba a Budai karokon, nyelvtanfolyamokat szerveznek diszlexiásoknak, és a nyelvtanulás személyes nyelvtanárral is biztosított a tanári óradíj kifizetésével. Mindkét nyelvtanulási lehetőség feltétele, hogy utána a hallgató nyelvvizsgára jelentkezzen és azzal megpróbálkozzon.

A hallgatók hozzáférnek digitalizált oktatási anyagokhoz, megtörtént az infokommunikációs akadálymentesítés, az egyetem együttműködik a munkáltatókkal. A pszichológiai tanácsadás a Diáktanácsadó Központban bejelentkezés alapján, valamint a karrier tanácsadás is elérhető.

Biztosítottak a technikai és egyéb segédeszközök is, tartós használatra (amíg a hallgatói jogviszony tart) kölcsönözhetőek szkennerek, nyomtatók, diktáfonok, számítógépes programok: JAWS, ABBYY Fine Reader, tablet PC könyvolvasó, adó-vevő készülék, fényképezőgép+állvány. Vissza nem térítendő támogatásként kaphatók: pendrive-ok, elemek (hallókészülékbe), 3D-s papír, festékkazetta, fénymásoló papír, hallgatók által vásárolt szakkönyvek stb.

A **Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetemen** a személyi segítség a közlekedésben való segítséget jelenti, illetve korrepetálást bármely fogyatékos esetében. A személyi segítségi feladatok ellátásának szervezése diákmunka keretein belül valósul meg. A kiegészítő normatívához kötődő pénzügyi szabályozás ugyanakkor nem teszi lehetővé a segítő hallgató juttatásának segítői ösztöndíjként való kifizetését. A személyi segítői feladatok ellátásában nehézséget jelent a kreditrendszer más szempontból előnyös flexibilitása, mivel így a hallgatók külön tanulmányi utakat járnak be, így a legkritikább esetben lehet olyan hallgatótársat találni, aki „állandó” segítőként vehető igénybe.

Az egyetemi beilleszkedésben, ügyintézésben való segítségnyújtásban az Esély Mentor Program önkéntesei vállalnak szerepet. Esetenként személyi segítői feladatokat is ellátnak, de szerepük inkább a közvetítő feladatokban — segítő keresése, a hallgató támogatása, képviselése — lényeges.

Az esélyegyenlőségi koordinátor a külső segítséghez való hozzájutás megszervezésében is feladatot vállal, pl. kapcsolattartás jelnyelvi tolmácsszolgálatokkal, tolmács vagy jegyzetelő tolmács megkeresése hallássérült hallgató esetében. Siket hallgató esetében hasonló igény nem merült fel.

A hallgatói igényeknek megfelelően feltérképezik a különféle szolgáltatásokat, információkat: (pl. beszédfejlesztés, sportolási lehetőségek, speciális nyelvoktatás stb.) Követik az egyes egyesületek, alapítványok információszolgáltató felületeit. Kapcsolatot tartanak munkaadókkal és munkaerő- közvetítő cégekkel.

A technikai segítségnyújtás feltételei között a Támpont Irodában a fogyatékos hallgatók rendelkezésére áll az internet-hozzáféréssel rendelkező számítógépes munkaállomás, amely a látássérült hallgatók igényeinek megfelelően nagyméretű síkképernyős monitorral lett felszerelve. Itt lehetőségük van a hallgatóknak tanulmányi ügyeiket intézni, illetve tananyagokkal kapcsolatos teendőik elvégezni, mivel térítésmentesen nyomtathatják, és fénymásolhatják az oktatók, vagy hallgatótársak által kiadott jegyzeteket.

A Támpont Irodán igényelhető belépőkártya, amely térítésmentes parkolási lehetőséget biztosít a mozgáskorlátozott egyetemi polgárok számára az egyetem parkolóiban. Továbbá a hallgatók számos eszközt kölcsönözhetnek térítésmentesen: laptop, digitális diktáfon, e-book olvasó, külső memória, fényképezőgép, speciális (tanár-diák) adóvevő hallássérült hallgatóknak, táblagép (tablet PC) szájjal író mozgássérült hallgató számára, értelmező szótárak állnak a hallgatók rendelkezésére. A kölcsönzés adott tanulmányi évre szól, és évente megújítható.

Az eszközigényekkel kapcsolatban minden tanévben igényfelmérést végeznek a hallgatók között. A technikai eszközök beszerzése mellett igyekeznek nyomon követni azokat a fejlesztéseket, kutatásokat is, amik hasznosak lehetnek hallgatók számára, pl. beszédfelismerő és leíró program fejlesztése, hallássegítő eszközök változása.

A segítségnyújtás anyagi forrását a kiegészítő normatív támogatás biztosítja, melynek kezelése a Diákközpont vezetőjének feladata az Esélyegyenlőségi Bizottság szakmai elképzeléseinek és javaslatainak figyelembe vételével.

A Műegyetemi Hallgatókért Alapítvány több mint tíz éve rendszeresen (általában évente az őszi szemeszterben) meghirdeti esélyegyenlőségi pályázatát. Az itt pályázott összegeket a hallgató olyan eszközökre tudja fordítani, amelyek tanulmányaihoz szükségesek, de nem kölcsönözhetőek, mivel egyénre szabottak (pl. jó minőségű digitális hallókészülék és elemek, speciális tollkészlet kézsérült hallgatóknak, kerek járókeret), illetve olyan szolgáltatásokra, szükségletekre, amelyek a hallgató életminősége és tanulási képessége szempontjából fontosak (üzemanyagköltség, speciális élelmiszerek liszt- vagy laktóz érzékenyeknek, hidegterápia, gyógytorna, speciális nyelvoktatás stb.).

Az érintett oktatók és hallgatók érdekében a jövőre kialakítják azt a térképet, mely részletes információkat tartalmaz az akadálymentességről. Folyamatban van továbbá egy egyetemi kiadvány (füzet) készítése, amely az egyes fogyatékoságokról nyújt információkat: mind az érintett hallgatók lehetőségeiről, mind a szükséges hozzáállásról, szemléletmódról.

2012 februárjában megrendezésre került a Diákközpont szervezésében az „Esélyek a házunk táján” című házi konferencia, amely tematikája a fizikai és információs akadálymentesség, a megváltozott munkaképesség és karrierépítési lehetőségek köre csoportosult. A konferencia előadói az egyetem e területeken szakértő oktatói voltak, a hallgatók soraiban pedig oktatók és hallgatók vettek részt.

Hosszú távú terveik között szerepel egy Esély-nap szervezése, melyen a fogyatékos hallgatók különféle lehetőségekkel ismerkedhetnek meg, akár segédeszközök, akár szolgáltatások terén; valamint kapcsolatba kerülhetnek munkáltatókkal, munkaközvetítő cégekkel; mindemellett pedig az egyetemi polgárok figyelmét is ráirányíthatják, hogy milyen akadályokkal kell megküzdniük megváltozott munkaképességű társaiknak, és milyen segítséget tudnak nyújtani számukra.

A **Debreceni Egyetemen** a fogyatékkal élő hallgatók ügyeinek intézését több munkatárs látja el, az Egyetem 15 karán kari fogyatékosügyi koordinátorok tanulmányi ügyintézésben segítik a hallgatókat, míg az életvezetéssel kapcsolatos feladatokat a Lelkierő Fiatalon a Fiatalokért Egyesülettel kötött megállapodás alapján a Támpont Iroda végzi. Az egyetemi koordinátor feladata a kari koordinátorokkal való kapcsolattartás, ill. ha kari szinten nem sikerül megoldást találni a hallgató ügyeinek intézésében, akkor felveszi a kapcsolatot az illetékes szervezeti egység

képviselőjével, illetve összehívja a Fogyatékossgal Élő Hallgatók Ügyeinek Bizottságát.

A Debreceni Egyetem komplex szolgáltatásokat nyújt a fogyatékossgal élő hallgatók számára. A Támpont Támogató Szolgálat célja, küldetése, hogy saját otthonában, lakókörnyezetében segítse a fogyatékkal élő fiatalok önálló életvitelét személyi segítség keretein belül, valamint segítse őket mobilitásukban, a társadalmi életben való aktív részvételben szállító szolgálat működtetésével; információt szolgáltatson a fogyatékkal élőket érintő szolgáltatásokról, jogszabályokról, intézményekről.

A Támpont Irodában lehetőség van fénymásolásra, nyomtatásra, szkennelésre, spirálozásra, tanulást segítő technikai eszközök kölcsönzésére. Az Iroda diáksegítő szolgáltatást nyújt speciális szükségletű hallgatók számára, akiknek a mindennapi teendőjükben segítenek hallgató társaik. Segítséget nyújtanak a tanulmányi ügyintézésben, kérvények, űrlapok, kérelmek, felmentések megírásában. A segítő hat órás képzésen köteles részt venni, akikkel szerződést kötnek és megelégedés alapján díjazásban részesülnek a félév alatt.

Az intézményben szállító szolgálat működik, szállító autót biztosítja a fogyatékossgal élők számára a közszolgáltatásokhoz, az egészségügyi, szociális ellátásokhoz való hozzájutást. A szállító szolgáltatást igénybe lehet venni szabadidős és kulturális tevékenységhez, intézményekhez való hozzájutáshoz is.

A személyi segítő szolgáltatás segítséget nyújt a fogyatékos ember személyi higiéniés, életviteli, életfenntartási szükségleteinek kielégítéséhez, alapvető gondozási-ápolási feladatok ellátásához, vészhelyzetek kialakulásának megelőzéséhez, annak elhárításához, otthoni felügyelet ellátásához, közreműködik az ellátást igénybe vevő háztartásának vitelében.

Az országban elsőként a Debreceni Egyetemen vezették be a „Rochesteri” mintára épülő jegyzetelő szolgáltatást, amit a Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közalapítvány és a Debreceni Egyetem Mentálhigiénés és Esélyegyenlőségi Központ közösen indított el. Az egyetemen tanulmányokat folytató, önálló jegyzetelésre nem vagy csak akadályozottan képes diákok számára az órán (előadásokon, osztálytermi megbeszéléseken, vitákon, gyakorlatokon, tanulmányok keretében bemutatásra kerülő filmvetítések) elhangzott főbb és kiegészítő információk írásbeli rögzítése, amelyet a jegyzetelő szolgáltatásra felkészített és megbízott személy végez. A jegyzetelővel szerződést kötnek, díjazásban részesülnek a teljesített jegyzetelt órák száma alapján. Az elkészült jegyzeteket a Támpont Irodában lefénymásolják és ott át is vehetik a hallgatók.

Klubfoglalkozások is rendelkezésre állnak a speciális igényű hallgatók számára: Ablak szabadidős klub kézműves foglalkozásokat, filmvetítést, önismereti és társasjátékokat, színházlátogatásokat és kirándulásokat szervez.

A Közel-Eb kutyaterápiás klub több éves közös együttműködés keretében, félévente 5 alkalommal a „Segít A Négylábúak Szeretete Közhasznú Alapítvány” állapot-asszisztált terápia módszereivel fejlesztik a speciális szükségletű hallgatókat.

Az **ELTE** valamennyi karán megoldott a személyi segítő közreműködése. A PPK valamennyi hallgatója számára mentálhigiénés, illetve pszichológiai tanácsadási szolgáltatást nyújt az Életvezetési Diáktanácsadó, melyet a PPK Pszichológia Intézetének egyik oktatója vezet. A szolgáltatást a többi kar hallgatója is igénybe veheti.

A speciális szükségletű hallgatók az ELTE Kortárs Segítő Csoporthoz fordulhatnak, akik vállalják a látás- és mozgássérült hallgatók kísérését. Az ELTE Kortárs Segítő Csoport szintén az Életvezetési Diáktanácsadóban tart ügyeletet. Maguk a fogyatékos hallgatók is lehetnek kortárs segítő. A fogyatékos hallgatók segítése karközi együttműködések alapján is megvalósul, így a BTK és TÁTK is fogadja a többi kar speciális szükségletű hallgatóit.

Az épületek rekonstrukciójakor, átalakításakor az akadálymentesítés kiemelt szempont. Sajnos egyes épületek műemléki jellege, vagy belső kialakítása ezt nem, vagy csak rendkívüli költségekkel teszi lehetővé, de ma már minden campuson megvalósulnak ezek a beruházások: braille írásos tájékoztató és helyiségtáblák, hangoslift, illetve a campusok jelentős részében vezetősávok, mozgáskorlátozottak számára lift, lépcsőn járó segíti a közlekedést.

A tanuláshoz akadálymentesített tanulóhelyiségek, illetve speciálisan kialakított könyvtári állomások nyújtanak segítséget, amelyek felszerelésre kerültek a fogyatékos hallgatók számára kifejlesztett speciális multimédiás eszközökkel, illetve szoftverekkel. Ezen eszközpark sorában külön is kiemelt érdemel a BTK esélyegyenlőségi szobája, illetve a TTK Médiatárban kialakított speciális labor, amelyet valamennyi hallgató igénybe vehet.

Az eszközök beszerzése részben a fogyatékos hallgatók normatív támogatása terhére, valamint az EHÖK-, illetve központi beszerzés útján valósult meg, de kiemelkedő részt képeznek az eszközök közül az IBM-támogatásból beszerzett eszközök.

A rektor válaszában részletes tájékoztatást adott az egyes karokon biztosított eszközökről. Az *AJK-n* elérhető szolgáltatások, eszközök; akadálymentes könyvtár; lapscanner; képernyőolvasó szoftver; képernyőnagyító szoftver beszéd-támogatással ellátott notebook; olvasókészülékek; dombornyomtató készülék speciális papírral; erősítő rendszer; diktafon-kölcsönzési lehetőség.

A speciális szükségletű hallgató személyes segítő kérhet fel a hallgatótársai közül (akinek a kar megbízási díjat fizet), valamint korlátlan fénymásolási lehetőség áll a rendelkezésükre. A látássérült hallgatóknak a kurzusfelvétel, illetve vizsgák versenyjelentkezésében segítségnyújtás, az ún. diszes hallgatóknak az írásbeli vizsgákon való hosszabb felkészülési idő, illetve szóbeli vizsgalehetőség biztosítása, illetve a hallgató egyéni igényeit figyelembe véve – az oktatókkal is egyeztetve – egyedi igazolás kiállítása segíti a tanulást.

BGGYK-n a személyi segítségnyújtás két formája létezik: az egyik a HÖK által szervezett mentorprogram, a

másik a fogyatékosügyi koordinátoron keresztül szerződéses jogviszonyú személyes segítő rendszer. A személyi segítő a legtöbb esetben hallgatótárs, de vidéki, levelező tagozatos hallgatók esetén gyakran olyan családtag, akivel a hallgató együtt él. A személyi segítő munkáját a fogyatékos hallgató és a koordinátor közösen véleményezik. Ha bármelyik fél elégedetlen a munkával a szerződést felbontják. A karon eszközkölcsönző szolgálat működik.⁷

A kar fizikailag teljesen akadálymentes (minden fogyatékosági csoportot beleértve), a nagyobb előadókban indukciós hurok van telepítve, a kisebb szemináriumi termekben dinamikus hangerősítő berendezés található. A kari könyvtárban speciális munkaállomást alakítottak ki látássérült és diszlexiás hallgatóknak.⁸

Ezen felül a fogyatékosággal élő hallgatók előnyt élveznek a kurzusfelvétel és a vizsgajelentkezés során.

A *BTK-n* esélyegyenlőségi szoba működik, amelyet a regisztrált speciális igényű hallgatók használhatnak önállóan vagy segítővel, az ott fellelhető speciális eszközökkel.⁹

Mivel több épületben és több szakon tanulnak hallássérültek, indukciós hurok telepítésénél ésszerűbb megoldás volt adó-vevő készülékek beszerzése, ebből hat áll rendelkezésre, továbbá a Sound Field rendszer együttesen kielégíti a karon jelentkező igényeket. A campusról hangostérkép készült, ennek feltöltése a kari honlapra folyamatban van. Az esélyegyenlőségi szobában lehetőség van számítógép-, internethasználatra, szkennelésre, fénymásolásra, nyomtatásra, domborításra. A Kortárs Segítő Csoport és a kar önkéntes segítői kísérik az egyetemre az arra rászorulókat és segítik a campuson belüli közlekedésben, és az egyetemi tanulmányokhoz kapcsolódó feladatokban, például a könyvtárhasználatban. Lehetőség van segítő családtag megbízásos alkalmazására is, illetve volt, hogy külső (egyházi fenntartású) segítő szolgálat látta el ezt a feladatot (a hallgató kérésére).

Tárgyfelvétel idején a BTK esélyegyenlőségi bizottsága intézi a tanulmányi hivatallal közösen a hallgatók adminisztrálását a választott kurzusokra. Az órarend összeállításához hasonló segítséget kapnak az ezt kérvényező krónikus beteg hallgatók is.

Szintén a tanulmányi hivatallal egyeztetve a BTK esélyegyenlőségi bizottsága külön levélben hívja fel azoknak a regisztrált speciális igényű hallgatók a figyelmét a teendőkre és a jogokra, lehetőségekre, akik valamilyen okból figyelmeztetést kapnak kézhez. A nyelvi labor ad otthont a SINOSZ A1-es kihelyezett jelnyelvi tanfolyamainak, amelyen a kar hallgatói és dolgozói térítésmentesen vesznek részt. A HÖK Esélyegyenlőségi munkacsoportja minden évben esélyegyenlőségi napot szervez kulturális, sport- és érzékenyítő programok széles kínálatával várva az egyetemi polgárokat. Jeltolmácsot a kar vizsgán vagy egyetemi rendezvényen biztosít. Jelenleg nincs olyan hallgató vagy kolléga, aki ezt igényelné, de mindig van jeltolmács, ha tudomást szerez a kar arról, hogy a rendezvényre siket személy érkezik. A karon általában a csoporttársak közül kérnek fel a speciális igényű hallgatók számára jegyzetelőt.

Az *IK* a félévi csoportbeosztások elkészítésekor a fogyatékos hallgatók kéréseit soron kívül teljesíti, így optimalizálhatják az órarendjüket, másrészt egy közös csoportba kerülhetnek azon társaikkal, akikkel együtt szoktak tanulni. A kar többször vásárolt laptopokat, melyeket a fogyatékos hallgatók a tanulmányuk idejére állandó használatra megkapnak, ennek feltétele, hogy minden aktív félévben a regisztráció hetében be kell mutatni a gépet. Az *IK* területén, az épület több pontján vezeték nélküli hálózat segíti az internetkapcsolatot. Ezen felül egy állandó laptop is a fogyatékos hallgatók rendelkezésére áll, igény esetén a siket hallgatók részére jelnyelvi tolmácsot az országos szolgáltatótól igényel a kar. A vakok és alig látók részére külön labort¹⁰ alakítottak ki, ahol akár egy segítőtárral együtt nyugodt körülmények között tudnak tanulni. A karon lehetőség van eszközkölcsönzésre is.¹¹

A speciális szükségletű hallgatók a HKR 207. § (5) bekezdése alapján igényelhetnek személyi segítőket. Személyi segítő bárki (csoporttárs, családtag, ELTE közalkalmazott stb.) lehet, akit a fogyatékos hallgató választ. A személyi segítővel szerződést köt az intézmény. A személyi segítő szkenneli a kötelező irodalmakat, hogy azok digitális formában a felolvasó program számára felismerhetőek legyenek és a vak hallgatók ez alapján tudják teljesíteni a tantárgyi követelményeket. A siket hallgató személyi segítségét a hallgató kérésére az ELTE egy másik karán dolgozó előadó látja el többletfeladat keretében. A PPK-n folyamatosan történik a fizikai akadálymentesítés. A kar az által is igyekszik támogatni a speciális szükségletű hallgatók tanulmányait, hogy előnyben részesítse őket a kurzusfelvételnél: a HKR 59.§ (4) bekezdése értelmében kurzusfelvétel során a speciális szükségletű hallgató a kurzusra rangsorolástól függetlenül felvételt nyer.

A *TÁTK* tanulást segítő speciális eszközök igénybevételét biztosítja az IBM-ELTE nyelvi laborban, az órai jegyzeteket, tankönyveket soron kívül elérhetővé teszi fogyatékosággal élő hallgatók számára. Speciális vizsgáztatási körülményeket biztosít: vak, gyengénlátó hallgatók számára szóbeli vizsga, tesztlapok esetén nagyobb betűmérettel nyomtatott dokumentáció. A karon is megszervezték a személyi segítségnyújtást. A kar különórákat, felzárkóztató, felkészítő órákat is biztosít, továbbá speciális szükségletű hallgatók számára angol nyelvtanfolyamot szervez.

TTK-n mód van személyi segítő megbízására, egyéni tanácsadásra, akadálymentes nyelvtanulást segítő labor működik, emellett a speciális eszközök kölcsönzése, akadálymentes számítógépes munkaállomások, olvasókészülékek is biztosítottak.

A *TÖK* biztosítja a fogyatékos hallgatók számára az egyéni tanácsadást, az oktatók az általuk az előadásokon használt diákat, fóliákat megküldik elektronikus formában a fogyatékos hallgatók számára, az órán elhangzottak diktafonon történő rögzítése biztosított. A karon a számonkérés módját, idejét a hallgató speciális szükségleteihez igazítják. A könyvtári tanuláshoz személyi és tárgyi segítségként speciális munkaállomást került kialakításra látássérülteknek.¹² A kar biztosít személyi segítő, ingyenes fénymásolást és különféle technikai eszközök is rendelkezésre állnak a fogyatékosággal élő hallgatók számára.¹³

A **Kaposvári Egyetemen** személyi segítői feladatokat ellát: a fogyatékosügyi koordinátor, a hallgatói

önkormányzat segítői, kortárssegítők, a mentálhigiénés szakember, a pszichológus szakember, a jelnyelvi tolmács, továbbá minden oktató (dolgozó) segítőként a fogyatékossgal élő hallgatókkal szemben.

A hallgató az oktatónál előre bejelentett módon az előadásokról hangfelvételt készíthet, amelyet saját tanulmányainál használhat fel.

Technikai segédeszközök: diktafon, laptop, számítógép, szótárak (értelmező és helyesírási), indukciós hurok (folyamatban a megvalósítás), félévente 100 oldal ingyenes fénymásolás, nyomtatás. Megvalósult az intézményi akadálymentesítés: lift, Braille feliratok, Braille térkép elkészítése folyamatban, akadálymentes mosdó, kollégium.

Folyamatosan elérhető könyvtári eszközök személyes támogató szolgáltatással; órai jegyzetek, tankönyvek soron kívüli elérhetővé tétele fogyatékossgal élő hallgatók számára;

A **Magyar Képzőművészeti Egyetem** e kérdéssel összefüggésben válaszát nem fejtette ki.

A **Miskolci Egyetemen** rendelkezésre áll a fogyatékossgal élő hallgatóknak kialakított számítógépes pihenőszoba, ahol 2 db speciális programokkal ellátott számítógép, nyomtató, szkennel és internetezési lehetőség várja az ide érkezőket.

Vizsgáknál a fogyatékossgal élő hallgatók jelnyelvi tolmács segítségét, valamint a következő segédeszközöket vehetik igénybe: (hordozható) számítógép, írógép, értelmező szótár, kalkulátor, helyesírási szótár, értelmező szótár, szinonima szótár. A fentiekén túl lehetőség van különböző eszközök és programok kölcsönzésére is: p1. számítógép, laptop, monitor, videónagyító, digitális kézi nagyító, nyomtató, diktafon, speciális szoftverek.

Az eszközöket a hallgatók egy tanulmányi félévre kölcsönözhetik, amely idő meghosszabbítható a kölcsönvett eszközök bemutatásával, a nyári időszakra hosszabbítás írásban kérhető.

Mozgáskorlátozott hallgatók számára külső vállalkozó bevonásával a szállítási szolgáltatás az egyetem és a lakóhely között biztosított.

Néhány évvel ezelőtt a Miskolci Egyetem a Fizikai- és infokommunikációs akadálymentesítés terén végzett fejlesztő tevékenységéért Minőségi Díjban részesült.

A **Nemzeti Közszolgálati Egyetem** biztosítja a fogyatékossgához igazodó felkészítést, vizsgáztatást. Az oktatók hosszabb időt biztosítanak vizsgán a felkészülésre, siket hallgatóknak jelnyelvi tolmács segít, vak hallgatóknak szóbeli vizsgákat biztosítanak. Azoknál a hallgatóknál, akik szakvéleménnyel igazoltan diszlexiások, tanulási nehézségekkel küzdenek, az adott szak képzési és kimeneti követelményében rögzített nyelvvizsga megszerzése alóli mentességet adhat az illetékes bizottság, illetve lehetőség van — indokolt esetben — egyes tantárgyak, tantárgyrészek tanulási vagy beszámolási kötelezettség alóli mentesítésre is.

A könyvtár a gyengén látó fogyatékos hallgató számára igénybe vehető és pályázat útján arra törekednek, hogy azt a vak fogyatékkal élő hallgató is igénybe tudja venni.

A **Nyugat-Magyarországi Egyetem** törekszik a komplex akadálymentesítésre (térbeli, kommunikációs, érzékelési, kapaszkodók) pl. személyfelvonó lift, vagy sínlift működik néhány egyetemi épületben, biztosítják a jeltolmácsot, illetve jel adó-vevő erősítőket, mozgássérülteknek útiköltséget, látássérültek számára internetet, beszélő program alkalmazását. A tanuláshoz szükséges technika hozzáférhető és kölcsönözhető (laptopok, diktafonok, pen-drivek, projektor, digitális fényképezőgép, laser nyomtató), ingyen fénymásolási lehetőség van a tananyag elsajátítása érdekében, diszlexiások számára speciális idegennyelv oktatást részben finanszírozzák, személyi segítőt biztosítanak a súlyos látás- és mozgásfogyatékos számára.

Az **Óbudai Egyetem** a kiegészítő normatív támogatásból beszerezte a gyengén látó hallgatóknak az egyetem minden könyvtárában rendelkezésre álló korszerű olvasó nagyítót, a nagyothalló hallgatók rádiós egyéni mikrofont igényelhetnek, a látássérült hallgatók órai jegyzetelőket és az együtt tanuláshoz hallgatói segítőket vehetnek igénybe. A hallássérült hallgatók (az Állami Jelnyelvi Tolmácsszolgálat lehetőségein túl) jegyzetelőket, valamint saját jelnyelvi tolmácsot/mentort is igénybe vehetnek, mivel az Egyetem egyik informatikus mérnök végzettsége munkatársa jelnyelvi tolmács vizsgával is rendelkezik.

Az Óbudai Egyetem több mint tíz éve rendszeres és térítésmentes tanfolyamokat szervez a látássérült és hallássérült hallgatóknak, a Neumann János Informatikai Karon berendezett egy fejlesztő laboratóriumot, ahol a látássérült hallgatókat látássérült tanár szerződéses megbízással, a hallássérült hallgatókat pedig a jelnyelvet és az orális nyelvet párhuzamosan beszélő egyetemi alkalmazott tanítja. A tanfolyamok célja az ECDL vizsgára való felkészítés és a vizsga megszerzése.

A **Pannon Egyetemen** a Speciális Szükségletű Hallgatókat Segítő Bizottság a normatív támogatás összegének ismeretében a Gazdasági és Műszaki Főigazgatóság előzetes tájékoztatására, valamint a hallgatói és oktatói igényekre alapozva tervet készít, és javaslatot tesz az adott tanévben a speciális szükségletű hallgatók tanulmányait segítő támogatás felhasználásáról, a dologi kiadásról, eszközbeszerzésekről. A Bizottság javaslata alapján a támogatás felhasználásáról az oktatási és akkreditációs rektorhelyettes dönt, és erről tájékoztatja az Egyetem gazdasági vezetőjét. Folyamatosan figyelemmel kíséri az épületek fizikai és kommunikációs akadálymentességét, javaslatokat tesz a környezet akadálymentességének javítására, a szükséges eszközök, felszerelések beszerzésére, korszerűsítésére, karbantartására.

A Bizottság minden tanév elején leírást készít a kölcsönözhető, illetve más módon hozzáférhető tanulást segítő eszközökről, s erről valamint a kölcsönzés módjáról tájékoztatja a speciális szükségletű hallgatókat. Az Egyetem folyamatosan bővíti, korszerűsíti a speciális formában elérhető tankönyvek, oktatási segédletek (pl. domború ábrák, stb.) körét és ezeket a könyvtár állományába kölcsönzésre, nyilvántartásra átadja. Továbbá minden tanév

elején önkénteseket toboroz a hallgatók közvetlen, illetve közvetett (pl. tananyag előállítás) segítésére, együttműködve a Mentálhigiénés Hallgatói Csoporttal.

A **Pécsi Tudományegyetem** tanulmányokkal kapcsolatos szolgáltatásai: segítségnyújtás tanulmányokkal kapcsolatos ügyintézésben (órarend módosítás); órai jegyzetek felolvasása, vagy hanghordozóra rögzítése (látássérülteknek); speciális eszközök kölcsönzése; könyvtárhasználat segítése; segítségnyújtás írásos anyagok (dolgozatok) gépelésében, formázásában, nyomtatásában; képi információk szóbeli megjelenítése, táblázat felolvasása (látássérülteknek); szóbeli anyagok, információk írásba foglalása (hallássérülteknek); kísérés az egyetemen belül és kívül, nyelvtanulási lehetőség (önállóan vagy tanárral, nyelviskolában, vagy egyetemi csoportokkal) biztosítása, fénymásolás, írott szövegek nagyítása, egyéb felolvasás, emelés-mozgatás (mozgássérülteknek), szállítószolgálat. A Szolgálat mikrobusza a fogyatékossgal élő hallgatók rendelkezésére áll: az egyetemre történő bejutásban, a közszolgáltatások (kórház, könyvtár, hivatalok, stb.) elérésében, a hazaszállításban, egyéb szállításokban.

Mentális gondozás keretében lehetőség van a környezettel való kapcsolattartásban (beszélgetések, közös programok, szállítás, stb.) segítségnyújtásra, esetleges lelki sérülések megfelelő gondozására (szükség esetén megfelelő szakember kiválasztásának segítésére), a krízishelyzet kialakulásának megelőzésére, aktuális krízishelyzetek kezelésére.

Foglalkozások keretében van klubdelután, kirándulás, úszási lehetőség, a világ aktuális híreiről szóló újságok felolvasása, beszélgetések, szabadban történő séta segítséggel, kulturális, művelődési, sportolási lehetőségekre kísérés.

A hallgatók tanulmányainak segítése a 2009-ben felépített, mindenki számára nyitva álló épületrészben történik, ami egyben a Támogató Szolgálat helye is, itt közösségi terem, tárgyaló, pihenőszoba és akadálymentes mosdó áll a hallgatók rendelkezésére. A speciális képzési igényű hallgatók csoporttársaikkal, vagy a Támogató Szolgálat munkatársaik segítségével tanulnak, vagy kapcsolódnak ki a helyiségekben. Ebben az épületrészben indukciós hurok, speciális számítógépesztalon található számítógépek, fénymásoló-nagyítógép, és projektor segíti a hallgatókat. Laptop, diktafon és elektromos kerekesszék kölcsönzésére is lehetősége van a rászorultaknak. A nem akadálymentesített épületekben történő közlekedést a Támogató Szolgálat speciális lépcsőjáró berendezéssel segíti.

A fenti szolgáltatások a Pécsi Tudományegyetem speciális képzési igényű aktív féléves hallgatói számára térítésmentesek.

A **Semmelweis Egyetemen** a regisztrált fogyatékossgal élő hallgatók igényeinek felmérése a regisztrációkor megtörténik. A korábbi évek szükségletei alapján összeállítottak egyfajta „alapcsomagot”, hogy minél több fogyatékossgal élő számára tudjanak segítséget nyújtani. Az alapcsomag tartalma: hordozható számítógép (netbook, illetve laptop), digitális diktafon, adathordozó eszközök. Jelenleg 46 netbook és pendrive, valamint 17 diktafon van mindennapi használatra kiadva hallgatóknak, míg 2 laptop és 2 projektor oktatási szervezeti egységekhez került látássérült hallgatók vizsgáztatásához felolvasó programmal ellátva. Ezen kívül laptop dokkoló, speciális monitor, karakter felismerő szoftverrel ellátott szkener, papír és cd alapú nagyszótárak, idegen nyelvű értelmező szótárak, kerekesszék, valamint mobilrámpa állnak rendelkezésre. Szolgáltatások vonatkozásában jelnyelvi tolmácsok szolgáltatását 6 siket személy vette igénybe, hangostérkép elkészítését 2 fő részére biztosítottak, valamint engedélyezték látássérült számára a segítőkutya használatát, amelyet eddig 2 személy vett igénybe. Tananyagokat az oktatók a szükségletnek megfelelően elektronikusan és papír alapon is biztosítják az érintettek számára.

A **Szegedi Tudományegyetemen** igénybe vehető technikai feltételek: képernyőolvasó szoftver, felolvasó gép, nagyító. A szolgáltatások körében masszázst és gyógytornát biztosít, ehhez rendelkezésre áll a fit-ball, dynair ülő párna, csukló-boka súlyzók, rugalmas gumisalagok. A foglalkozások egyéniek, személyre szabottak a maximális, hatékonyság érdekében.

A **Szent István Egyetemen** a fogyatékos hallgatók számára könyvek, számítástechnikai eszközök, mozgáskorlátozottak részére speciális információs terminál, felolvasó programok, indukciós hurok állnak rendelkezésre. A GK-n és ABPK Szarvasi Campusán jelnyelvi tolmács segíti a siket hallgatóval történő kommunikációt.

A **Széchenyi István Egyetemen** a látássérült hallgatók rendelkezésére áll laptop, olvasógép, nagyító. Siket hallgató jelnyelvi tolmácsot vesz igénybe az órákon. Mozgássérült hallgatók részére évente egy alkalommal útiköltség hozzájárulást biztosítanak. Diszlexia-diszgráfias hallgatók oktatókkal egyeztetve élhetnek írásbeli-szóbeli vizsga választási jogukkal, valamint a diploma átvétele előtt a nyelvvizsga kötelezettség alóli felmentéssel.

A **Színház- és Filmművészeti Egyetem** fogyatékossgal élő hallgatója ugyanazokat a szolgáltatásokat (pl. könyvtár, hallgatói számítógép szoba) veheti igénybe, mint az egyetem többi hallgatója. Mozgásában segítséget jelent a lift és mozgáskorlátozott wc használata. A hallgató osztályterme átkerült egy földszinti terembe, ezáltal annak ellenére, hogy lépcsőn önállóan közlekedik könnyebbé vált a terem megközelítése. A felvételi vizsgán akadálymentes teremben írhatta a felvételi tesztet laptopján, és kétszer olyan hosszú ideig, mint a többi felvételiző. A félévi írásbeli vizsgákat is lehetősége van laptopján megírni.

Az egyetem rendelkezik 2011. szeptember 1. – 2013. augusztus 31. közötti időszakra vonatkozóan esélyegyenlőségi helyzetelemzéssel és tervvel, amely mind a munkavállalói csoportok, mind a szolgáltatást igénybevétele szempontjából veszélyeztetett csoportokra nézve tartalmaz megállapításokat és szabályokat. E dokumentum szerint, a fogyatékos hallgatók tanulmányi lehetőségeit behatárolják az Egyetemen folyó képzések alkalmassági feltételei, amelyek objektív akadályokat jelentenek bizonyos esetekben (pl. színészképzés), de azokon a

szakokon, ahol erre lehetőség nyílik, ott az Egyetem biztosítja a fogyatékos hallgatók bekapcsolódását az oktatásba. Ezt követően a dokumentum a fogyatékos hallgatók előnyben részesítése érdekében az oktatásban való részvételük támogatását fogyatékoságtípusonként rögzíti.

A dokumentum rögzíti továbbá, hogy a fogyatékos hallgatók segítségét személyi segítők látják el. A személyi segítők mindazok a személyek, akik az önrendelkező életfilozófiát szem előtt tartva támogatják a fogyatékos hallgatókat tanulmányi idejük alatt a különböző hátráltató tényezők megoldásában. Szakmai felkészültségüket és munkájukhoz szükséges feltételeket az Egyetem garantálja. A fogyatékos hallgató használhatja a speciális jegyzet, illetve jegyzetet helyettesítő, más módszerű felkészülést segítő technikai eszközök esetén a speciális tankönyv- és jegyzettámogatást. Speciális esetekben az Egyetem Szenátusa (az esélyegyenlőségért felelős munkatárs előterjesztése alapján) külön eljárásban dönthet a fogyatékos hallgatók kérelmeiről, figyelembe véve az előnyben részesítés követelményeit és a szabályzatban foglaltakon túl többlettámogatást adhat.

A helyzetelemzés feltárta azt is, hogy az Egyetem könyvtárának belső terei nem akadálymentesek, a speciális igényű csoportok számára használható könyvtári egységek választéka kicsi. A feltételek javítása érdekében az egyetem folyamatosan figyelemmel kíséri a vonatkozó pályázati kiírásokat.

Főiskolák

A **BGF Gazdálkodási Karán** az Infocentrum teljes akadálymentesítéssel, az EU szabványnak megfelelően biztosítja a fogyatékos hallgatók teljes körű kiszolgálását: mozgáskorlátozottaknak rámpa, illetve lift, külön vizesblokk, hallássérülteknek indukciós hurok, gyengén látóknak vezetősávok, illetve Braille-írással készült feliratozás segíti a tájékozódást. A fentiekben túl a Kar valamennyi épületének bejárata akadálymentesített. A számítógépeket fogyatékos hallgatók is megfelelően igénybe vehetik. A diszgráfiasok jegyzetelésének megkönnyítésére diktafont biztosítanak.

A *Kereskedelmi, Vendéglátó-ipari és Idegenforgalmi Karon* a fogyatékos hallgatók számára biztosított a lift használata, órarend készítésénél a terem elhelyezkedésének figyelembevétele; siket hallgatóknál a jelynyelvi tolmács jelenlétének biztosítása; diszlexia esetén egyeztetés az oktatóval a számonkérést illetően.

A *Külkereskedelmi Karon* a fogyatékos hallgatók tanulmányaik segítésére kérelmet nyújthatnak be az Esélyegyenlőségi Bizottságnak, amit a tanulmányi és vizsgaszabályzat alapján bírálják a kérelmüket.

Személyi segítséget nyújt továbbá a 2011-ben alakult DISZ PONT, ahol a nyelvi, tanulási nehézségekkel küzdő hallgatóknak segítenek az intézmény munkatársai, technikai segítséget a Számítástechnikai Osztályon dolgozók adnak. A Karon az épület akadálymentesítése megtörtént. A honlap kialakításánál tekintettel voltak a gyengén látó hallgatókra, így biztosított, hogy az aktuális információk hozzájuk is eljuttak.

A *Pénzügyi és Számviteli Kar* 2011/2012. tanévben egy hallgatónak biztosította a hallókészülékéhez szükséges elemeket (1 tanévre). Korábban a hallgató igényére a közreműködő jeltolmácsot fizette. Ugyanakkor az adó jogszabályok nem teszik lehetővé, hogy a fogyatékos hallgatók részére személyes jellegű segítő eszközöket (p1. hallókészülék) vásároljon az intézmény, mivel olyan eszközök vásárlására van elsősorban lehetőség, amely valamennyi az adott fogyatékosági csoportba tartozó hallgató helyzetét könnyíti. Erre vonatkozó igények azonban nem jelentkeztek.

A *Dunaújvárosi Főiskola* a hallgatók számára személyi és technikai segítséget biztosít, így pl. az épületek kivételi terei tartalmazták az akadálymentesítési műleírást, a Campus épületében lifet építettek, az Informatikai Intézet épületében a fő elágazási pontokon a látássérültek számára technikai segédeszközök találhatóak. 2006-tól a könyvtár kialakításánál és a többi új épület kialakításához hasonlóan figyelembe vették a fogyatékos hallgatók speciális igényeit. A főiskola könyvtára 2008-óta rendelkezik 1 db Braille kijelzővel, valamint a JAWS felolvasó szoftverrel. 2011-től a könyvtár önálló honlapja a vakok és gyengén látók számára is elérhető. Továbbá igény esetén értelmező szótár, kalkulátor, helyesírási szótár, szinonima szótár, a kérdések, a tételek hozzáféréseinek biztosítása hangkazettán, lemezen egyaránt történhet.

Az *Eötvös József Főiskolán* a fogyatékos hallgatók könyvtár-használata, beilleszkedése, tanulmányi előrehaladását szolgálja az akadálymentesített épület, akadálymentesített honlap, Braille-könyv, hangos könyvek rendelkezésre állása, nagyító készülékek gyengén látók számára.

Az *Egri Főiskola* épületei részben akadálymentesítettek. Az épületekben van rámpa, lift, lépcsőjáró lift, akadálymentesített mosdó. A gyakorlóiskola látás- és mozgássérültek számára is akadálymentesített. Speciális eszközökkel az intézmény nem rendelkezik, de minden hallgató kap saját laptopot.

A fogyatékos hallgatók a számunkra szükséges speciális eszközöket pályázati úton szerezhetik be. Minden félévben a főiskola erre a célra a fogyatékos hallgatók számára pályázatot ír ki, amiből a hallgatók átlagosan 30-40 000 Ft értékben vásárolhatnak eszközöket (p1. diktafon, számítógéphez speciális programok és egyéb kellékek, nyomtató, stb.), valamint ebből a keretből fedezik a személyi segítő díjazását, személyszállító szolgálat igénybevételét.

A *Gábor Dénes Főiskolán* segítséget valamennyi körülmény mérlegelésével, a jogszabályban foglaltakat is figyelembe véve tervezetten, illetve szükség esetén ad hoc jelleggel biztosítja az intézmény.

A főiskola személyi és technikai jellegű segítséget minden felmerült igényre biztosít. A fogyatékos hallgatókkal történő kommunikációt minden esetben az adott hallgató fogyatékoságához igazodva nyújtja, például

nagyothalló hallgató esetében a kommunikáció tanulmányi ügyekben és vizsgákon is írásban (e-mailben, levélben, írásbeli vizsga formájában) történik. A tanulást segítő speciális technikai eszközöket (szoftverek) a gyengénlátó hallgatók esetében biztosítja az intézmény. Az ezen túl felmerülő egyedi igényeknek a fogyatékos szervezeteken keresztül eszközbeszerzés útján tesz eleget a főiskola. Szakszerű személyi segítő közvetítésére (pl. jelnyelvi tolmács, jegyzetelő) eddig még nem merült fel igény. Az érintett hallgatók fokozottan igénylik a többszörös személyes kapcsolatfelvételt, konzultációt, tanulmányi ügyintézésben való segítségnyújtást (gyengénlátó hallgató esetében adminisztratív segítségnyújtást például kérelmek, adatlapok kitöltéséhez, mozgáskorlátozottak esetében az épületben való közlekedéshez) melyet minden esetben kortárs segítők bevonásával megad az intézmény a rászoruló hallgatóknak.

A Gyöngyösi Főiskolán legtöbbször anyagi támogatást (diákotthoni lakhatás támogatása, személyi segítők igénybevétele) és nyelvvizsga kötelezettség teljesítése alóli mentességet kértek, továbbá a vizsgák módjának megválasztására (szóbeli helyett írásbeli vizsgázás és írásbeli helyett szóbeli vizsgázás lehetőségének az igénylése) és a vizsgáknál a jogszabályokban meghatározott segédeszközök használatának engedélyezésére volt igény.

Ezen túlmenően a hallgatók kértek laptopot és diktafont, súlyosan hallássérült hallgató hallókészüléket, mely kéréseket az Esélyegyenlőségi Bizottság a korábban beszerzett eszközökből teljesítette. Újjonnan beszerzett eszköz a négyülékes várópad.

Az Esélyegyenlőségi Bizottság határozata alapján évente egyszeri anyagi támogatásban részesülnek a súlyosan mozgássérült, a hallássérült és a látássérült hallgatók. A mozgáskorlátozott hallgatók személyi segítőinek munkáját díjazták.

A Kecskeméti Főiskola hallgatók által használt épületei mind, a többi épület kb. 80%-ban akadálymentesített. Jelenleg más technikai segédeszközre nincs igény.

A Magyar Táncművészeti Főiskolán a táncos és próbavezető szakon egy beszédzavarral küzdő hallgató szakvéleménnyel alátámasztott kérelmére biztosítják az írásbeli számonkérés lehetőségét.

A Nyíregyházi Főiskolán a fizikai akadálymentesítés mára már csaknem teljes. Az infokommunikációs akadálymentesítés a TÁMOP 4.1.1 pályázat révén folyamatosan valósul meg (hangoslift, Braille írásos feliratok stb.). Az Iroda 2006-ban kialakította a nappali pihenőszobát, amely alkalmas pihenésre, tanulásra, tréningekre és egyéni foglalkozásokra. A szoba kulcsos rendszerrel működik, s az itt elhelyezett informatikai eszközöket (számítógép, internet, szkennert) napi rendszerességgel használják a hallgatók.

A „B” tanulmányi épület alagsorában kialakították a speciális tornatermet, mely a főiskolán fogyatékos hallgatók egyéni és csoportos mozgási lehetőségének biztosítását szolgálja. A „tornaterembe” folyamatosan kerülnek beszerzésre a speciális mozgásfejlesztő, rehabilitációs eszközök. 2011-ben pályázati segítséggel vásároltak egy Viofor mágnes terápiai készüléket, mely több területen alkalmazható prevenció és rehabilitáció jelleggel. A mozgássérült, látássérült (tartósan beteg) hallgatók szívesen veszik igénybe a gyógytornász által vezetett úszásfoglalkozásokat is.

2011 őszén alakították ki a többfunkciós relaxációs és tréningtermet, ahol helyet kapott a masszázsrész, speciális masszázsfotel, olvasósarok, stb. Az itt elhelyezett multimédiás eszközökkel — számítógép, internet elérés, nyomtató, TV, DVD lejátszó, visual tábla — a különböző tréningekhez kötődő szemléltetés is megoldott.

A fogyatékos hallgatók körében egyre nagyobb az igény a kölcsönözhető multimédiás eszközökre (laptop, diktafon, projektor, Pen-drive, stb.), melyeket előzetes pályázat benyújtása után, hivatalos átvételi bizonylattal bocsátanak a hallgatók rendelkezésére.

A fogyatékos hallgatók élő regisztrált hallgatók jegyzeteinek, tanulmányi segédanyagainak másolását, digitalizálását térítésmentesen biztosítják.

A fogyatékos hallgatók *személyi segítése érdekében* kapcsolatot építettek ki a különböző fogyatékos csoportokat képviselő alapítványokkal, egyesületekkel, szervezetekkel: Down Egyesülettel, Vakok és Gyengénlátók Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Szervezetével, Siketek és Nagyothallók Országos Szövetségével, RIDENS Szakképző Iskola Speciális Szakiskola és Kollégiummal.

A szolgáltatásoknak két főbb területe különül el az egyéni és csoportos tanácsadások és az eszközkölcsonzés. Egyéni és csoportos tanácsadások: az egészségmegőrzés- egészséges életmóddal, a speciális tanulás-módszertani technikák elsajátításával, prevenció és terápiás szolgáltatással kapcsolatosak. A szolgáltatások igénybevétele a fogyatékos hallgatók számára térítésmentes, hasonlóan az eszközkölcsonzéshez. Az igénybevitelhez és az elbíráláshoz benyújtott kérelmeket az irodavezető és az egyes karok koordinátorai véleményezik.

A kari koordinátorok az Esélyegyenlőségi Iroda keretein belül egyéni, illetve kiscsoportos foglalkozásokat is tartanak a regisztrált hallgatóknak térítésmentesen, amelyek jó lehetőséget nyújtanak a hallgatók testi és mentálhigiénéjének állapotának fejlesztésére.

A Szolnoki Főiskolán a hallássérült fogyatékos csoport részére a könyvtárban az olvasó és a kölcsönző pultnál a kommunikáció javítása érdekében erősítőket építettek be, amelyet a könyvtári személyzet vezeték nélküli mikrofonokkal, a könyvtárlátogató pedig a hallókészüléke segítségével tud használni.

A látássérült fogyatékos csoport segítésére a könyvtár bejáratát jelölő világító kültéri táblát készítették, a beltéri feliratot pedig megvilágítják. A vakok részére elkészített Braille feliratos táblákat a könyvtár előterében, információs pultjainál és a mellékhelyiségekben helyezték el, illetve számukra a könyvtár területéről hangos térkép készült.

A hagyományos és az elektronikus információkat a látássérültek speciális számítógépes munkaállomás segítségével érik el. A modern multimédiás számítógépre az operációs rendszer mellett képernyőolvasó, valamint képernyőnagyító programot telepítettek. A munkaállomáshoz nagyítógépet illesztettek, amelynek segítségével hagyományos dokumentumok jeleníthetők meg a képernyőn többszörös nagyításban. A számítógéphez Braille váltható kódkészletű billentyűzet, valamint egy Braille magyar karakteres nyomtató tartozik. A munkaállomás segítségével közvetlen jegyzetek készíthetők és nyomtathatók Braille írással.

A Könyvtár 2007-ben megalapozta hangoskönyv-gyűjteményét. A hangzóanyagon túl lehetőség nyílik a gyűjtemény helyben történő használatára a látássérült olvasók által is könnyen kezelhető audio-berendezések és fejhallgatók segítségével.

5. A tanterv előírásaitól részben vagy egészében eltérő követelmények teljesítésének lehetőségei

Egyetemek

A **Budapesti Corvinus Egyetemen** a tanterv előírásaitól részben vagy egészben eltérő követelmények teljesítését az egyetem a nyelvvizsgák alóli részleges vagy teljes felmentések megadása kapcsán engedélyezte. 2004 óta összesen 35 esetben adtak részleges nyelvvizsga alóli felmentést és 41 esetben teljes felmentést. Amennyiben a szakértői vélemény javasolja a részleges vagy teljes mentesség megadását és azt az egyetemi szabályzat is lehetővé teszi, akkor a döntéshozatalban a szakértői vélemény ajánlását követik.

2011-ben engedélyezték egy beszéd fogyatékkal élő hallgatónak, hogy diplomamunkáját írásban védhesse meg és felmentették a szóbeli védés alól. Ugyanebben az évben egy kommunikáció szakos hallgató kapott felmentést a statisztika tárgy teljesítése alól (nem szaktárgy, nem főtárgy), miután kiderült, hogy diszkalkuliás. Felmentésre vonatkozó kérelmet – regisztrált hallgató kapcsán – az Egyetem egy esetben sem utasított el.

Nyelvvizsga hiányában az egyetem jogelődje 2006-ban 1 alkalommal nem adta ki a hallgató diplomáját, melyet azonban az állampolgári jogok országgyűlési biztosának felhívását követően megkapott. Többször fordult elő ugyanakkor, hogy valaki nyelvvizsga hiányában nem kapta meg a diplomáját. Ezekben az esetekben azonban csak később derült ki, hogy a hallgató diszlexiás, vagy diszgráfiás és emiatt nem tudta teljesíteni a követelményeket. Miután a szakértői véleményét bemutatta az Egyetemnek, megkapta a részleges vagy teljes felmentését és a diplomáját.

A **Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetemen** nyelvvizsgamentességet 2003 és 2012 között 43 hallgató kapott. A mentességeknél az Esélyegyenlőségi Bizottság a szakértői vélemény javaslata alapján járt el. Két esetben (gazdálkodási szakos közgazdászok esetében) az előírt két szakmai vagy egy szakmai és egy felsőfokú nyelvvizsga követelményét az Esélyegyenlőségi Bizottság egy szakmai nyelvvizsgára csökkentette, mivel a szakmai nyelv ismerete ezen a képzésen előírt, és a teljes mentesség ellentmondana a szakmai alapkövetelmények teljesülésének. A követelményszint csökkentése középfokú helyett alacsony fokú nyelvvizsgára a legtöbb esetben már meglévő nyelvvizsga elégséges feltételként való elfogadására vonatkozott.

Az Esélyegyenlőségi Bizottság 4 esetben nem megfelelő igazolás miatt a nyelvvizsgával kapcsolatos döntést későbbre halasztotta, mivel a döntés érvényes szakértői vélemény ismeretében hozható meg. Egy esetben (diszlexia maradványtünetek) az Esélyegyenlőségi Bizottság a szakértői vélemény alapján a kérést nem tartotta indokoltnak, a hallgató nyelvoktatásban való részvételét javasolta. A hallgató sem fellebbezési jogával (15 napon belül a BME Hallgató Jogorvoslati Bizottságnál), sem későbbi kérelemmel nem élt.

Az egyéni finanszírozási idő meghosszabbítását a felsőoktatási törvény értelmében 12 esetben kérte hallgató, melyet az Esélyegyenlőségi Bizottság minden esetben indokoltnak minősített. Egy esetben született elutasító határozat, mivel a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal szakvéleménye a fogyatékoság minimális maradványtünetét igazolta, de kedvezmény megadását nem javasolta. Azokban az esetekben, melyekben a törvény nem tette lehetővé a hosszabbítást, az Esélyegyenlőségi Bizottság javasolta, hogy a TVSZ értelmében erre illetékes Kari Tanulmányi Bizottság a hallgató költségtérítését a lehető legnagyobb mértékben csökkentse.

A számítógép-használatot minden olyan esetben támogatják, amikor a hallgató teljesítését megkönnyíti. A gyakorlati követelmények alóli felmentést csak két hallgató kért, mindkettejük esetében súlyos fogyatékoságuk indokolta a felmentést, és a csoportos gyakorlatban megfigyelőként való részvétel elősegítette, hogy szakmai felkészültségükben ez ne jelentsen hátrányt.

Két esetben diszkalkuliás hallgató számára az Esélyegyenlőségi Bizottság a számítási tárgyakból a mentességet a szakmai alapkövetelmények miatt nem látta elfogadhatónak, ezért számukra a számonkérésnél többletidő (30%) biztosítását határozta meg.

A számonkérések halasztására vonatkozóan a törvény nem tartalmaz rendelkezést, ezért a Bizottság indokolt esetben mérlegelési jogkörben engedélyezte a halasztott vizsgázást, illetve ha a lassabb teljesítés a fogyatékoságból adódóan előrelátható volt, javasolta, hogy a TVSZ értelmében az erre illetékes Kari Tanulmányi Bizottság a hallgató számára kedvezményes tanulmányi rendet tegyen lehetővé. A számonkéréseken többletidőt (30%) igénylő hallgatók száma 76 fő. Egy esetben (súlyosan mozgássérült hallgató, spasztikus bénulás, beszédében is érintett, így az írásbeli/szóbeli követelmény cseréje nem vezet a hátrány kompenzációjához) a Bizottság a többletidő mértékét a számonkérés idejéhez viszonyítva 50%-ban határozta meg.

Az Esélyegyenlőségi Bizottság mérlegelési jogkörben két esetben engedélyezte az elbocsátási feltétel alóli

mentességet ez első év végén, illetve egy súlyosan látássérült hallgató esetében a teljes tanulmányi idő alatt. Súlyos fogyatékoságok esetén a tapasztalatok szerint bizonyos esetekben indokolt lehet az elbocsátás, vagy átsorolás alóli mentesség, különösen akkor, ha a hallgató lassan, de jó eredményekkel halad előre, illetve egyenletes teljesítményt mutat.

A **Debreceni Egyetemen** az **ÁJK¹⁴**-n 10 fogyatékos hallgatót regisztráltak, ezek közül egy hallgató jogosult nyelvvizsga felmentésre fogyatékosága alapján, ez a hallgató kérelmezte még tanulmányai alatt a kedvezményes vizsgarendet és tanrendet. A Karon nem volt olyan hallgató, aki jogosult fogyatékosága miatt nem kapott diplomát nyelvvizsga hiányában.

A **BTK¹⁵**-n az elmúlt négy évben 19 hallgató kért nyelvvizsga mentességet, ebből 7 hallgatót mentesített az egyetem a nyelvvizsga letétele alól, 12 hallgató pedig könnyítést kapott a komplex nyelvvizsga helyett szóbeli, vagy írásbeli nyelvvizsgát kellett tenniük.

A **GYFK¹⁶**-n az elmúlt nyolc évben 23 többnyire nyelvvizsga letétele alóli mentesség iránti kérelem érkezett, melyek többnyire pozitív elbírálásban részesültek, kivéve azt a néhány esetet, melynél az ORSZI szakvélemény hiánya miatt az egyetem nem adta meg a kedvezményt.

A **IK¹⁷**-n a kari gyakorlat szerint, azok a hallgatók, akik valamilyen fogyatékosággal élnek, és emiatt nem tudják teljesíteni a megadott vizsgakövetelményeket, közvetlenül az adott tárgy oktatójához fordulnak, akik például diszlexiás hallgató esetében lehetővé teszi számukra azt, hogy szóban vizsgálózzanak. Ezekről az esetekről nincs a Tanulmányi Csoportnak konkrét nyilvántartása, mert ezek az ügyek nem is jutnak el sem a Tanulmányi Csoporthoz, sem az oktatási dékán helyetteshez. A rektort véleménye szerint ez azt jelenti, hogy eddig sikerült az oktatóval egyeztetve megoldani a felmerült kérdéseket. Egyetlen olyan eset fordult elő, amikor egy fogyatékos hallgató egy tárgyból mentességet kért írásban és ezt elutasították, mivel az igazolásként benyújtott ambuláns kezelőlap a szabályzat által előírt szakvéleményre vonatkozó követelményeknek nem felelt meg. Három olyan hallgató kapott diplomát nyelvvizsga hiányában, akik megfelelő orvosi igazolással tudták igazolni, hogy nem képesek teljesíteni a nyelvvizsga követelményeket.

A **KTK¹⁸**-n kevés számú fogyatékos hallgató tanul, elenyésző számú felmentési kérelmet adtak be. Az, aki az ORSZI által kiadott szakvéleménnyel igazolta fogyatékoságát és nyelvi követelmény alóli felmentést kér, annak minden esetben megadja az intézmény. Nyelvvizsga hiányában egy fogyatékos hallgátónak sem tartották vissza a diplomáját, amennyiben igazolta fogyatékoságát.

Az **MK¹⁹**-n Tanulmányi Osztály adatai szerint egyetlen hallgató sem fordult kérelemmel a Karhoz, hogy tanulmányi kötelezettségein könnyítsenek. Félévente 2-3 hallgató kéri felmentését diszlexia és diszgráfia miatt a szóbeli és írásbeli nyelvvizsga kötelezettség alól. Amennyiben a kérelmeket a megfelelő szakértő állásfoglalással alátámasztották, nem utasították el a kérelmet.

A **TTK²⁰** minden támogatást megad és figyelembe veszi a hallgató egészségi állapotát, adottságait, fogyatékoságát. A 2011/2012-es tanévben a nyilvántartott fogyatékkal élő hallgatók közül 8 hallgató számára biztosított kérelem alapján valamilyen kedvezményt, *1 fő depresszió, figyelemzavar, hiperaktivitás, elmezavar diagnózis nyelvvizsga mentesség iránti kérelmét elutasította az intézmény, tekintettel arra, hogy a nyelvvizsga alóli mentességet a szövegértési nehézséggel küzdők (diszlexia, diszgráfia) kérhetik.*

A **ZK²¹**-n 1 hallgató kapott felmentést a nyelvórák látogatása alól és mentességet a diploma kiadásához szükséges nyelvvizsga letétele alól, kérését szakértői véleménnyel alátámasztotta.

Az **DEOEC²²** hallgatói mentességek, kedvezmények iránti kérelmeiket a DEOEC Fogyatékkal Élő Hallgatók Ügyeinek Albizottságához adják be, a kari tájékoztatók minden esetben tartalmazzák az albizottság és a DE Mentálhigiénés és Esélyegyenlőségi Központjának elérhetőségét. 2006 óta 20 hallgató kapott valamilyen kedvezményt az intézményben, többnyire nyelvvizsga letétele alóli mentességet vagy hosszabb felkészülési időt vizsga esetén.

A **GVK²³**-n és a **Mék²⁴**-en a záróvizsga letételét követően is elfogadják a fogyatékkal élő hallgatók igazolásait!

Az **ELTE** rektora a fogyatékosággal élő hallgatóknak adott mentességeket és a mentességi kérelmek elbírálására vonatkozó kérdést – annak statisztikai jellege okán – az egyes karok szerinti bontásban adta meg:

Az **ÁJK**-n regisztrált 20 hallgató közül egy hallgató sem kért tanulmányai alóli részleges vagy teljes mentességet. Szemeszterenként 4-5 olyan eset fordul elő, amikor a fogyatékosággal élő hallgató írásbeli vizsga helyett szóban kíván vizsgázni vagy hosszabb felkészülési időt kér. Ilyen esetekben kérelem, és határozat nem születik, hiszen a hallgatóval és oktatókkal való személyes és gördülékeny együttműködés ezt szükségtelenné teszi. A hallgató számára a koordinátor kiállít egy igazolást, amelyben a személyes adatait és a speciális szükségleteihez igazodó felmentést rögzíti.

Nyelvvizsga-követelmény alóli mentességre irányuló kérelmek elbírálása során két kérdéskör merült fel. A rektor hivatkozott a régi Ftv. és az Ftv. Vhr.-ben meghatározott kedvezményekre, amelyek szerinte a felsőoktatási intézményekbe felvételizők és/vagy a már az intézményekkel jogviszonyban lévő hallgatók számára szólnak.

Az Ftv. Vhr. 18. § (5) bekezdés b) pontja szerint a diszlexiás – diszgrafiás hallgató „ha fogyatékosága miatt nem képes” az államilag elismert „C” típusú nyelvvizsga szóbeli írásbeli követelményeinek teljesítésére, akkor szóbeli/írásbeli vagy mindkét részvizsga alól felmentést kaphat. A 20.§ (1) bekezdése szerint a hallgató kérheti a tanulmányi kötelezettségek teljesítése, illetve a vizsgák alóli felmentését, valamint a (2) bekezdés alapján a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak szerint bírálja el a fogyatékosággal

élő hallgatók segítségnyújtásra, mentességre és kedvezményekre irányuló kérelmeit. E kérdésben a rektor álláspontja szerint az intézmény erre rendelt bizottságának a fentiek alapján mérlegelési jogköre van.

A BGGYK-án hat hallgató kért és kapott egyes tantárgyak teljesítése alól teljes mentességet,²⁵ a hallgatók nyelvvizsga alól teljes mentességet 12 esetben kértek. Közülük nyolc hallgató diszlexiás volt, a mentességet megkapták, diplomájukat kiadta a kar. Két esetben fordult elő, hogy látássérült hallgató a nyelvvizsga írásbeli részéről kért mentességet, ezeket a kérelmeket is pozitívan bírálta el a kar, a hallgatók megkapták diplomájukat. Egy siket és egy siket-vak hallgató kért a nyelvvizsga alól teljes mentességet, ők is megkapták és diplomás gyógypedagógusként dolgoznak.

A kar a fogyatékosággal élő hallgatóknak járó kedvezményeket minden alkalommal automatikusan megadja. Csak a nyelvvizsga alóli mentességet kell kérvényezniük a hallgatóknak a dékánnál, amely kérvényhez a fogyatékosügyi koordinátor javaslatát is csatolni kell.

A BTK-n a fogyatékosággal élő hallgató személyre szóló nyomtatványt kap arról, hogy őt milyen speciális jogok illetik meg a tanulmányai során, ez kiegészül a hallgató indokolt egyéni kéréseivel, azt a fogyatékosügyi koordinátor és a bizottság elnöke aláírja.

A BTK-n nem fordult elő, hogy fogyatékos hallgató nem kapta meg a diplomáját azért, mert nem volt nyelvvizsgája vagy nyelvvizsga alóli felmentése, holott az utóbbit fogyatékosága indokolta volna. A felmentést a megfelelő dokumentumok bemutatása esetén a hallgatók mindig megkapják, nem volt példa ennek elutasítására (függetlenül attól, hogy mikor igazolták a fogyatékoságot, illetve mikor adták be a kérvényt). Az ilyen esetekben a felmentés megadása a dékáni méltányosság körébe tartozik. A kérvényeket a hallgatók a kar dékánjának címzik, aki a fogyatékos hallgatók ügyeivel, illetve esélyegyenlőségi kérdésekkel kapcsolatos kérvényeket és beadványokat a BTK esélyegyenlőségi bizottsághoz juttatja el véleményezésre, állásfoglalást kérve. Az állásfoglalás után a kar dékánja és/vagy (ügytől függően) tanulmányi bizottsága hoz döntést.

A BTK többször hozott kérelmet támogató döntéseket.²⁶ Az egyetlen eset, amikor elutasító döntés született egy beszéd fogyatékosággal élő hallgató 12 félévi tandíjmentesség után a tandíjmentesség meghosszabbítása iránti kérelme volt. A hallgatókat megillető, jogszabályokban rögzített jogokat minden regisztrált speciális igényű hallgató gyakorolhatja.

Mérlegelési jogkört gyakorol a kar dékánja (a BTK esélyegyenlőségi bizottság állásfoglalását figyelembe véve) azokban az esetekben, amikor a jogszabályi háttér a kedvezményt vagy mentességet „adható”-nak határozza meg. Ilyen módon dékáni méltányosság alá esik a nyelvvizsga alóli részleges vagy teljes mentesség is. A kérvényt az esélyegyenlőségi bizottság megvizsgálja, és az orvos-szakértői javaslatot figyelembe véve foglal állást, teljes mentességet csak akkor ad, ha a szakértői vélemény is ezt javasolja.

A speciális igényű hallgatóknak kérvényt kell beadnia többletfélév igénybevételéhez is, de ez nem tartozik mérlegelési jogkörbe, az előírt többletet minden kérelmező megkapja.

A bizottság a kérelmekről és beadványokról 30 napon belül dönt, de indokolt esetben a kérelmező írásos tájékoztatása mellett ezt további 30 nappal meghosszabbíthatja. A döntés jogi háttérét a jogszabályok és a HKR alkotja. A bizottság által a hallgatókat érintő ügyekben hozott elsőfokú határozat ellen a kérelmező a kézhezvételtől számított 15 napon belül (az egyenlő bánásmód követelményeit sértő döntés esetén korlátlan ideig) felülbírálati kérelemmel fordulhat a kar dékánjához. Az eljárási rend a felülvizsgálattal a Hallgatói Jogorvoslati Bizottságot bízta meg (HKR 207. §).

Az IK-n a tanterv előírásaitól való eltérést fogyatékkal élő hallgató még nem kért. Záróvizsga letételét követően 1 fő kérte fogyatékoságára hivatkozva utólag — szakértői vélemény bemutatásával — az oklevél kiállítását. Számára 30 napon belül kiadta a kar az oklevelét. Záróvizsgát tett, de nyelvvizsga hiányában ki nem adott oklevél regisztrált fogyatékkal élő hallgató esetében a karon nincs. A fogyatékosági csoportnak Ftv-ben szabályozott teljesítendő nyelvvizsga részt meghaladó további nyelvvizsga rész alóli felmentést (szakértői vélemény alapján), illetve a speciális szükségletű hallgatóknak adható további államilag finanszírozott félévek iránti kérelmeket bírál el mérlegelési jogkörben a kar. Az eddig benyújtott ilyen irányú kérések megalapozottak voltak, a hallgatók számára mindig pozitív döntés született.

A PPK-án nem fordult elő, hogy a záróvizsga letételét követően, nyelvvizsga hiányában — erre hivatkozással a kar ne adta volna ki a diplomát. A beadott hallgatói kérelmek jellemzően a nyelvvizsga-követelmény alóli mentességre vonatkoznak. A speciális szükségletű hallgatóknak járó egyéb kedvezményt (törvény által biztosított plusz félévek igénybevétele, kurzusfelvétel könnyítése, számonkérés könnyítése) a legtöbb hallgató egyáltalán nem kéri a kari tanulmányi bizottságtól.

A nyelvvizsga-mentességi kérelmekhez a kari fogyatékosügyi koordinátor igazolás formájában véleményt ad a kari tanulmányi bizottság számára, segítve ezzel a döntéshozatalt. Az igazolásban — melyet a megismert kérelem, a hallgatóval való kapcsolatba lépés, a szakértői vélemény és egyéb melléletek birtokában készít el — kitér arra, hogy mely jogszabályi rendelkezés alapján illeti meg a kérelmező hallgatót a mentesség, a kérelmező hallgató a jogszabály szerint elfogadható szakértői véleménnyel rendelkezik-e, a szakvéleményben részleges vagy teljes mentességre vonatkozó javaslat szerepel-e, a hallgató próbálkozott-e nyelvvizsgát tenni vagy szándékában áll-e, rendelkezik-e és milyen típusú, fokú nyelvvizsgával, korábbi felsőoktatási tanulmányai során milyen döntés született a nyelvvizsga mentességére vonatkozóan. Nyelvvizsga követelmény alóli mentességre vonatkozó kérelmet ez ideig, 2006 óta a PPK nem utasított el.

A TÁTK az eltelt 3 évben azt a megoldást választotta, hogy pusztán a fogyatékoság ténye alapján

automatikusan nem ad felmentést a nyelvvizsga kötelezettség alól, abban az esetben sem, ha a tanulási zavarokról diagnózissal rendelkezik a hallgató. A szakmai kompetenciával rendelkező kar szerint ez az automatizmus jelentősen rontaná a hallgatók munkaerő-piaci esélyeit, ráadásul a tanult tehetetlenség rehabilitációs szempontból igen kártékony üzenetét hordozná magában. A kar a nyelvvizsga megszerzéséhez számos eszközzel és segítségnyújtási lehetőséggel járul hozzá. A kar épületében külön nyelvi labor működik, mely lehetővé teszi a speciális igényű hallgatóknak a nyelvtanulást, illetve más jellegű tananyagok feldolgozását. Emellett a kar immár harmadik éve speciális nyelvi felkészítést tart, amely az érintett hallgatók számára ingyenes és teljes képzésük ideje alatt igénybe vehetnek. Több alkalommal volt már példa arra, hogy a hallgató ugyan rendelkezett papírral tanulási nehézségeiről, értékelhető nyelvi kompetenciákra tett szert, részben vagy egészben sikeres nyelvvizsgát tett. Amennyiben a nyelvi felkészítés sikertelen, a hallgató úgy érzi, hogy habár tett próbálkozásokat, de ez nem vezetett eredményre, úgy a koordinátor írásbeli támogatásával kérvényt adhat be és megkapja a nyelvvizsga alóli felmentést. A korábbi évek felmentéseinek és elutasításainak nyilvántartása a tanulmányi bizottságnál történik.

A *TTK-n* a mentességi kérelmekről és ezek elbírálásáról kimutatás még nem készült, a kar csak olyan esetben adott nyelvvizsga alóli mentességet, ha a hallgató fogyatékosága ezt érintette.

A *ŐK* a 2008-as tanévtől 8 regisztrált hallgató közül 7 fő számára tette lehetővé az eltérő követelmények teljesítését.²⁷ Nem volt olyan eset a karon, amikor kar a záróvizsga letételét követően nyelvvizsga hiányában, erre hivatkozva nem adott ki diplomát.

A **Kaposvári Egyetemen** a hallgatók beadványaikban tantárgyrészek alóli felmentéseket kérnek pl.: nyelvvizsga elfogadásakor a szóbeli nyelvvizsga megléte elegendő; matematika tantárgynál minimum szint követelménye, zh kiváltása szóbeli felelettel, akadálymentes gyakorlóhelyek keresése. 2008 óta 19 határozatot hoztak a különböző mentességek biztosításának megadásáról, így többek között két alkalommal a testnevelés tantárgy felmentéséről (kórházi ambuláns lap alapján, illetve a Kaposvári Kórház szakvéleménye). A kérések közül nem mindegyik jut el a beadvány megfogalmazásáig, mert sok közülük oktatói hatáskörben megvalósítható (zárthelyi dolgozat helyett szóbeli felelet; akadálymentes gyakorlóhely).

A **Magyar Képzőművészeti Egyetem** e kérdéssel összefüggésben válaszát nem fejtette ki.

A **Miskolci Egyetemen** 12 mozgáskorlátozott és 7 látássérült (vak, gyengénlátó) hallgatónak biztosítják a gyakorlati követelmények teljesítése alóli részleges vagy teljes felmentést, illetve azoknak más formában történő kiváltását. A hallgatók mentesülnek a geometriai, szerkesztési feladatok alól, ha nem tudják a szükséges eszközöket használni, de szóban a szabályok ismerete ekkor is megkövetelhető.

A diszkalkulációs hallgatók (2 fő) a számítási feladatok megoldása alól felmentést kapnak. A hallássérült- (2 fő), a beszéd- és más fogyatékosággal élő hallgatók (38 fő) szintén megkapják a szabályzatban rögzített kedvezményeket, ez azonban nem érinti a tanterv előírásaitól történő részleges vagy teljes eltérést.

A 2011/2012. tanévben 11-en kaptak a beszéd- és más fogyatékkal élő hallgatók nyelvvizsga alóli részleges vagy teljes mentességet.

A kérelmezett mentességek egyetlen esetben sem kerültek elutasításra: a kérelmek valamennyi esetben igazoltak, megalapozottak, a jogszabályi előírásoknak megfelelőek voltak.

A **Nemzeti Közszolgálati Egyetem** két korábbi jogelődjének (Rendőrtiszti Főiskola és Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem) speciális képzéseivel összefüggésben adatot nem tudott adni. Az Egyetem Közigazgatás-tudományi Kara a Budapesti Corvinus Egyetem karaként működve 2009/2010-es tanévben 10 fogyatékosággal élő hallgatójának kedvezmény megadására vonatkozó kérelmét 8 esetben elfogadta, 2 alkalommal elutasította, illetve 7 nyelvvizsga felmentésre vonatkozó kérelmet 6 esetben kedvezően bírálta el. A 2010/2011-es tanévben 26 kedvezmény iránti kérelemből 18-at bírálta el kedvezően a többi elutasította, a 15 nyelvvizsga alóli mentességi kérelemből pedig egyet utasított el. A 2011/2012-es tanévben 9 kedvezményre vonatkozó kérelemből 7 kérelmet fogadott el, illetve a nyelvvizsga felmentéssel kapcsolatos 9 kérelemből hétnek adott helyt. Az egyetem az elutasításról szóló döntéseinek indokait nem közölte.

A *Hadtudományi és Honvédtisztoképző Karon* hat olyan polgári szakos hallgató van, akiket fizikai okok vagy egyéb fogyatékoság miatt (csipődegeneráció, vakság, diszgráfia és diszlexia) felmentettek.

A **Nyugat-Magyarországi Egyetemen** 2011-ben a nyelvvizsga alól teljes vagy részleges felmentést kapott 26 fő, míg 2 alkalommal hoztak elutasító döntést. A nyelvvizsga mentességgel kapcsolatos elutasítás indoka a fogyatékoság igazolásából adódó hiányosságok, mentességre nem jogosító dokumentációk voltak.

A fogyatékoságból adódó kedvezmények elsősorban a számonkéréseknél érvényesülnek (plusz idő vizsgán, írásbeli vagy szóbeli az igények alapján), amelynél a jogszabályok adta lehetőség alapján a hallgatók egyéni igényeit helyezik előtérbe, ezért a mozgássérült hallgató erdei terepen történő gyakorlat alól felmentést kapott, de más jellegű feladattal teljesítette a tantárgyat. A súlyos hallássérült hallgató szociálpedagógiai gyakorlatát hallássérült gyermekeket oktató-nevelő intézményben töltötte le, a súlyos látássérült vak hallgató szociálpedagógiai gyakorlatát olyan intézményben töltötte, ahol a látássérüléssel nem számazott hátránya.

Az **Óbudai Egyetem** a fogyatékosággal élő hallgatók esetében is igyekszik az elfogadott, érvényes tanterv szerint haladni. A tantárgyi felmentések helyett inkább a mentori támogatással, többlet felkészülési idő biztosításával törekszik hozzásegíteni a fogyatékosággal élő hallgatókat, hogy társaikkal egyenértékű tudást és diplomát szerezhessenek. Mindez az egyéni tanrend és órarend, valamint a számonkérési körülmények személyre szabásában jelenik meg. Az egyetem példaként hozta fel, hogy az informatika szakon tanuló látássérült hallgatónak a vizuális programozás című tárgyban a feladatmegoldást (a kép elemeket nem igénylő) gépi kódú programozási

feladatokkal helyettesítették. E hallgató a 2012-es év januári vizsgaidőszakban (részben az eredményes mentori munkának is köszönhetően) matematikából jeles szigorlatot tett, ami a látó hallgatók esetében is csak rendkívül ritkán fordul elő.

A tanulási nehézségekkel küzdő hallgatók (döntő többségben diszlexia, diszgráfia) nyelvi felmentés iránti kérvényeinek elbírálásánál a törvény által nyújtott keretek között javasolták az írásbeli, szóbeli vagy teljes mértékű felmentést. 2010/2011-es tanévben 38 kérelem érkezett a Bizottsághoz, amelyből 7 kérelmet elutasított, majd a jogorvoslati eljárásban további két esetben a kérelmezett kedvezményt megadták. Az elutasítás indokai között szerepelt tényezők: a benyújtott dokumentumok alapján nem igazolható, hogy a hallgató a középiskolai tanulmányok alapján kedvezményben részesült, a bizottság álláspontja szerint az igazolásként benyújtott szakvélemény alapján az idegen nyelv alól a felmentés nem indokolt, vagy a meglévő nyelvvizsga ellentmond a felmentés lehetőségével és a szakvélemény nem felel meg az előírásoknak, továbbá a bizottság nem adhat felmentést szakmai tárgyak (matematika) teljesítése alól. 2011/2012-es tanévben 43 kérelem érkezett a bizottsághoz, amelyből 9-et utasított el az előzőekkel megegyező indokokkal.

A **Pannon Egyetem** e kérdéssel összefüggésben sem tájékoztattot, Szabályzata a fogyatékoság típusainak megfelelően tartalmazza a kedvezményeket.

A **Pécsi Tudományegyetemen** 2011/2012. tanévben 28 fő nyújtott be a kedvezmény érvényesítésére vonatkozó kérelmet, így szóbeli vizsga helyett írásbeli vizsga lehetőségének biztosítására, nyelvvizsga alóli teljes vagy részleges mentességre, hosszabb felkészülési időre, számolási feladatok alóli felmentésre. A Bölcsészettudományi Karon nyelvvizsga követelmény alóli felmentésre irányuló kérelmet 1 esetben utasítottak, mivel a hallgató kérelméhez nem nyújtott be igazolást.

A **Semmelweis Egyetemen** 2006-tól 78 fő számára biztosítottak a tanterv előírásaitól részben eltérő követelményeket, melyből 76 fő kapott részleges, vagy teljes felmentést nyelvvizsga alól, 2 mozgáskorlátozott hallgató pedig a gyakorlati követelményeket teljesíthette a tantervtől eltérő módon. Elutasított kérelem egyetlen esetben fordult elő, amikor is hallgató fogyatékoságát (diszlexia) nem tudta igazolni. Az egyetem egy alkalommal határozatot visszavonta és szakmai nyelvvizsga letételére kötelezte hallgatóját, miután a döntéshozónak hitelt érdemlően tudomására jutott, hogy a hallgató korábban sikeres államilag elismert „C” típusú nyelvvizsgát tett.

Fogyatékoságára hivatkozván eddig 3 hallgató (1-1 fő mozgáskorlátozott, látássérült és hallássérült) kérelmezte az államilag támogatott többlet félévek felhasználását.

A **Szegedi Tudományegyetemen** 2011/2012 tanévben 132 hallgató adott be kérvényt. Nyelvvizsga alól teljes felmentést 53 fő kért, amelyből elutasítottak 13 főt szakvélemény hiányában, később 10 fő a szükséges szakvéleményt benyújtotta és kérelmüket elfogadták. Nyelvvizsga alól részleges felmentést 38, akadálymentesítést 6, igazolás kiállítását 45, plusz félév igénybevételét 9. tantárgy alóli felmentést 15 hallgató kért. Ez utóbbiból elutasítottak 5 főt, mivel a kérelmező „hallgató állapota nem indokolta az adott tantárgy alóli mentességet”.

A **Szent István Egyetemen** a hallgatók számos esetben közvetlenül az oktatóhoz fordulnak kérésükkel, akik a szabályzatban foglaltakat megadják a hallgatót illető kedvezményt. Az egyetem 42 esetben hozott döntést a kedvezmények biztosításáról, a kérelmeket csak akkor utasította el, ha a hallgató teljes mentességet kért a nyelvvizsga alól, viszont a szakértői rehabilitációs bizottság csak a részleges felmentést javasolta.

A **Széchenyi István Egyetem** e kérdéssel összefüggésben nem adott tájékoztatást.

A **Színház- és Filmművészeti Egyetemen** a fogyatékosággal élő hallgatók számára kedvezmények biztosítása eddig nem volt indokolt.

Főiskolák

A **BGF-en** a Gazdálkodási Karról, a Kereskedelmi, Vendéglátó-ipari és Idegenforgalmi Karól 2011/2012. tanévben újabb hallgatói kérelem nem érkezett, a korábbi években megadott nyelvi órák látogatása, az értékelés és a nyelvvizsga alól teljes vagy részleges mentességeket érvényesíthették a fogyatékosággal élő hallgatók.

A Külkereskedelmi Karon 28 regisztrált fogyatékkal élő hallgató tanul, akik kérelmeikkel az Esélyegyenlőségi Bizottsághoz fordultak, 2 fő diszkalkuliás hallgató kérelmezte a szóbeli beszámolás lehetőségét statisztika, illetve mikroökonómia tantárgyból, amelyet engedélyeztek. 1 mozgáskorlátozott hallgató utazási nehézségekre hivatkozva, felmentést kért a külső cégnél letöltendő szakmai gyakorlat alól, a bizottság e helyett szakszöveg fordítási feladatok elvégzését engedélyezte. 1 diszlexiás hallgató nyelvtanulási nehézségek miatt adott be kérelmet az oklevélhez szükséges komplex („C” típusú) nyelvvizsga alóli felmentésre, a bizottság részére szóbeli („A” típusú) nyelvvizsga megszerzését engedélyezte.

A Pénzügyi és Számviteli Karon a 2011/2012. tanévben 15 fő részesült kedvezményben, elsősorban megnövelt felkészülési időre volt igény, továbbá a nyelvi órák látogatása, az értékelés és a nyelvvizsga alól teljes vagy részleges mentesítést adott a Kar, elutasított kérelem nem volt.

A **Dunaújvárosi Főiskola** a hallgatók által kérvényezett 27 esetből 7 kérelmet utasított el, mert 1 alkalommal a hallgató nem csatolta a dokumentumokat, 3 alkalommal, mivel a mentesítés az oklevél által tanúsított szakképzettség, illetve felsőfokú szakképzésben a bizonyítvány által tanúsított szakképesítés megszerzéséhez szükséges alapvető tanulmányi követelmények alóli felmentést eredményezte volna. Két alkalommal, mert a hallgatók annak ellenére, hogy mintatanterv szerinti ütemben jó-kiváló eredménnyel teljesítették főiskolai tanulmányaikat, a záróvizsgát követően tanulási zavarra hivatkozva kezdeményezték a nyelvvizsga kötelezettség alóli mentességet,

azonban a sikertelen nyelvi tanulmányokat, vizsgakísérleteket igazolni nem tudták, ebben a két esetben az oklevél kiadása nem történt meg. Egy alkalommal a szakvélemény a kért kedvezményre nem tartalmazott javaslatot.

Az **Eötvös József Főiskolán** a kötelezően előírt nyelvvizsgák alól a hallássérült hallgatók a nyelvvizsga szóbeli részének teljesítése alól mentesültek, továbbá a félév során előírt vizsgakötelezettségük is írásban történt. A diszgráfiás hallgatók számára a szóbeli vizsgázás biztosított, valamint a mozgássérült hallgatók mentesülnek a testnevelés órák látogatása alól.

Az **Egri Főiskolán** az elmúlt tanévben 1 súlyos hallássérült hallgató kapott 2 tantárgy teljesítése alól felmentést, a tanegységek helyett mást választott. 2 diszlexiás-diszgráfiás hallgató felmentést kapott a kötelező idegen-nyelvi órák látogatása alól, illetve a szaknyelvi órák teljesítése alól is. A fogyatékos hallgatók minden esetben megkapták zárthelyi dolgozat írásakor és vizsgákon is a hosszabbított felkészülési időt, valamint választhattak a számukra kedvezőbb teljesítési módban (szóbeli vagy írásbeli). Személyi segítőt ebben a tanévben 1 látássérült hallgató, jelnyelvi tolmácsot 2 siket hallgató vett igénybe. A nyelvvizsga alól teljes felmentést a megelőző tanévben 36 fő kért, amelyből 3 kérelmet elutasítottak, mivel szakvélemények nem voltak szabályosak, illetve hiányosak voltak. Részleges mentességet kapott 6 fő, írásbeli, illetve szóbeli vizsga alól 6 főt mentettek fel.

A főiskolának 9 olyan fogyatékossgal élő hallgatója van, aki sikeres záróvizsgát tett, de nyelvvizsga hiányában még nem kapott oklevelet. A nyelvvizsga alól felmentési kérelmet egyikőjük sem nyújtott be. Közülük látásfogyatékos 2 fő, hallásfogyatékos 3 fő, mozgásfogyatékos 2 fő, diszgráfiás 1 fő, halmozottan fogyatékos (látás és mozgássérült) 1 fő.

A **Gábor Dénes Főiskolán** a fogyatékossgal élő hallgatók a fogyatékossgukra tekintettel szakvélemény alapján kérhetik a főiskola engedélyét a tanulmányi kötelezettségek teljesítése, illetve a vizsgák alóli részleges vagy teljes felmentésre, vagy annak más módon történő teljesítésére, valamint a vizsgákon alkalmazható segítségnyújtásra. Fogyatékossgra tekintettel egyéni tanulmányi rendre vonatkozó kérelmet (párhuzamos szemeszterek végzése, egyéb egyéni tanulmányi rend) nem nyújtott be hallgató.

Az intézmény nyilvántartása alapján nincs olyan hallgató, akinek fogyatékossga miatt utasították volna el a kérelmét, kérését. Az intézmény a vonatkozó jogszabályokra való utalással tájékoztatott az intézményben a fogyatékossgal élő hallgatóknak adható kedvezményeiről, mentességeiről.

A **Gyöngyösi Főiskolán** az Esélyegyenlőségi Bizottság 2006 óta közel száz esetben tette lehetővé hallgatóknak a tanterv előírásaitól részben vagy egészben eltérő követelmények teljesítését, adott részleges vagy teljes felmentést, kérelmet csak az igazolások hiányosságai miatt utasítottak el. Az egyes kedvezmények és mentességek számának tényleges alakulásáról és az elutasításokról részletes tájékoztatást nem nyújtott a főiskola, csupán az egyes fogyatékossgal élő hallgató csoportok számára biztosított kedvezményeket és mentességeket ismertette.

A **Kecskeméti Főiskola** felmentette a mozgássérült hallgatókat a sportorvosi vélemény alapján testnevelés tantárgyból, a laboratóriumi gyakorlatoknál ügyelnek arra, hogy fizikai terhelésnek ne legyen kitéve a hallgató. A beszéd-fogyatékossg esetében (a szakmai javaslat alapján) az írásbeli vagy a szóbeli számonkérés alól mentesítették a hallgatókat. Nem fordult elő hogy fogyatékossgal élő hallgató számára a főiskola a záróvizsga letételét követően, nyelvvizsga hiányában nem adta ki a diplomát.

A **Magyar Táncművészeti Főiskolán** a táncos és próbavezető szakon a négyből három fő nyelvvizsga követelmény teljesítése alóli mentességet tartalmazó szakvéleménnyel rendelkezik, egy fő pedig súlyos beszédritmus zavart igazoló szakvélemény birtokában kérte a szóbeli vizsgáztatás alóli mentességet. Kérelmezett és szakvéleménnyel alátámasztott mentesség elutasítására nem volt példa intézményben. A *főiskolai képzésben* (bármely szakon) záróvizsgát tett, de a jogszabályban előírt nyelvvizsgával nem rendelkező, fogyatékossgal élő hallgatóknak az oklevelet minden esetben kiadták, ha az előzőleg benyújtott szakértői véleményben a nyelvvizsga kötelezettség alóli teljes felmentés megadására vonatkozó javaslat szerepel.

A **Nyíregyházi Főiskolán** fogyatékossgal élő hallgató tanulmányi ügyben benyújtott kérelmét nem utasították el, 2002-től 38 fő teljes és 50 fő részleges mentességet kapott a nyelvvizsga kötelezettség teljesítése alól.

A **Szolnoki Főiskola** Esélyegyenlőségi és Fogyatékosügyi Bizottsága 2011 májusától 2012 áprilisáig 18 kérelmet bíralt el, 11 esetben a kérelmezőt felmentette a nyelvvizsga kötelezettség alól, egy főt az írásbeli nyelvvizsga letétele alól mentesített, míg 1-1 fő számára hosszabb vizsga előtti felkészülési időt biztosított, valamint az írásbeli feladatoknál a nyelvhelyességi hibák figyelmen kívül hagyására kérte a szaktanárt.

Összesen 5 kérelmet utasított el, mivel nem állt rendelkezésre a szükséges vélemény. Az elutasító és a kérelemnek helyt adó főiskola határozat „mintája” az alábbi szövegrészt tartalmazza: „A Bizottság a fent nevezett hallgató kérelmét (ikt.) megvizsgálta, a szakvélemény nem találta megalapozottnak / a szakvéleményt a törvényes előírásoknak megfelelőnek találta....”

A főiskolán eddig nem fordult elő, hogy fogyatékossgal élő záróvizsgát tett hallgatóknak nyelvvizsga hiányában nem kaptak diplomát.

6. A fogyatékossgal élő hallgatóknak járó kedvezmények elbírálása és mérlegelési jog gyakorlása a felsőoktatási intézményekben

Egyetemek

A Budapesti Corvinus Egyetemen az Egyetemi Tanulmányi és Vizsgaszabályzat 2. sz. melléklete a Fogyatékkal élő hallgatók tanulmányainak folytatásához szükséges esélyegyenlőséget biztosító feltételekről szóló szabályzatban felsorolt lehetőségek és igénybe vehető kedvezmények külön elbírálás nélkül megilletik a hallgatót, kivéve a felmentések és mentességek köre. A nem említett kedvezmények p1. magán nyelvtanár, nagy értékű eszköz tartós használatba vételénél a bizottság mérlegeli a körülményeket: mennyire indokolt a tanulmányokhoz, mennyire rászorult a hallgató. Bizottság dönt a nyelvvizsgák alóli részleges vagy teljes felmentés esetében és a rendelkezésre álló pénzeszközök felhasználásáról.

A Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetem a kérelmet az esélyegyenlőségi koordinátornál lehet benyújtani, amelyet a háromtagú Esélyegyenlőségi Bizottság bírál el, tagjai egy oktató-kutató, egy egyetemi hallgatói képviselő és az esélyegyenlőségi koordinátor. A hallgató a kedvezményeket az oktatónál a határozattal önmaga érvényesíti.

A döntést megkönnyíti, ha az Esélyegyenlőségi Bizottság a fogyatékoságról részletes szakvéleménnyel találkozik. Az egyetem gondnak tartja, hogy a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal szakvéleményei sok esetben nem tartalmaznak részletes diagnózist és javaslatokat, valamint az érvényessége sincs feltüntetve. A részletesebb diagnózis előnyösebb lehet abból a szempontból, ha belőle megállapítható lenne a hallgató nyelvtanulási képessége milyen mértékben, milyen területeken érintett. Nehézséget jelent a segítségnyújtás kialakításában, ha a hallgató a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal megváltozott munkaképességről szóló határozatával rendelkezik, mivel ezen csak az össz-szervezeti károsodást tüntetik fel, sok esetben még diagnózis, vagy a fogyatékoság típusának feltüntetése sem jelenik meg, így sem a munkavégzés körülményeire (ami jelen esetben a tanulás) való javaslattevéssel, vagy az annak kialakításához szükséges részletes állapotleírás sem található.

A Debreceni Egyetemen a kedvezménnyel kapcsolatos jogkört a dékánok gyakorolják, a hallgatók a kérelmeiket a dékánnak nyújtják be.

Az **ELTE-n** a fogyatékosággal élő hallgatókat megillető tanulmányi kedvezmények és az egyetem által biztosított tanulmányi támogatások nyújtásáról a HKR. XIII. fejezet (207 – 215. §) tételesen rendelkezik.

A Kaposvári Egyetemen a fogyatékosággal élő hallgatók kérelmének elbírálása az egyetem szervezeti és működési szabályzatának 137. §-a alapján történik. A segítségnyújtásra, mentességekre és kedvezmények megállapítására létrehozott kari bizottságok a szakvélemények alapján döntenek a fogyatékos hallgatókat megillető kedvezmények, illetve a tanulmányi kötelezettségek részleges- vagy teljes mentességére irányuló kérelmek elbírálásáról. A kari bizottság, illetve a kar vezetőjének döntése ellen a hallgató 15 napon jogorvoslati kérelemmel fordulhat a Hallgatói Jogorvoslati Bizottsághoz.

Az egyes kedvezmények igénybevételével (pl. hallássérült, látássérült hallgató szóbeli vizsgáját megelőzően, mozgáskorlátozott hallgató esetén a speciális eszközök biztosítása) összefüggésben az SZMSZ 4 nappal korábbi bejelentést ír elő a hallgató számára. A vizsgán való felkészülési időt az SZMSZ 144. §-a 10 %-kal engedi meghosszabbítani.

A Magyar Képzőművészeti Egyetem e kérdéssel összefüggésben válaszát nem fejtette ki.

A Miskolci Egyetemen a fogyatékosággal élő hallgatóknak a jogszabály alapján járó kedvezmények elbírálását a Fogyatékosággal Élő Hallgatók Előnyben Részesítésével Foglalkozó Bizottság végzi, döntésével szemben a rektorhoz lehet fordulni. Az egyetemen 5 nappal a vizsga előtt a fogyatékos hallgató által kérelmezhető, hogy a fenti bizottság egy tagja legyen jelen vizsgáján.

A Nemzeti Közszolgálati Egyetemen a fogyatékosággal élő hallgatók kérelmeit az Esélyegyenlőségi Bizottság bírálja el. A Bizottság mérlegelési jogkörébe tartozik a nyelvvizsga, a nyelvvizsga szintje vagy annak egy része alóli mentesség megadása, valamint az egyes tantárgyak, tantárgyrészek tanulása vagy beszámolási kötelezettség alóli mentesítés. A Bizottság az Esélyegyenlőségi Szabályzat alapján és a fogyatékoságot igazoló szakvéleményben leírtak szerint jár el.

A Nyugat-Magyarországi Egyetemen a rektor által létrehozott öttagú bizottság a Fogyatékosággal Élő Hallgatók Esélyegyenlőségét Biztosító Bizottság bírálja el a fogyatékosággal élő hallgatók kérelmét. A Bizottság tagjait a rektor nevezi ki és bízza meg három éves időtartamra. A Bizottságnak a koordinátor hivatalból tagja, két tag a kérelmek elbírálásához szükséges szakmai ismeretekkel rendelkező oktató, további két tagja hallgató. A döntést a hallgató által benyújtott orvosi szakvélemény, igazolások, a kar véleménye, illetve szükség esetén a hallgató személyes meghallgatása után írásban hozza meg. A Bizottság határozatában a kedvezmények jövőbeni igénybevételére jogosítja fel a hallgatót, a kedvezmények biztosítása tekintetében azonban a kérelemhez nincs kötve. A hallgató a Bizottság döntése ellen a közléstől számított 15 napon belül fellebbezéssel élhet a rektornál, melyet 30 napon belül bírál el.

Az **Óbudai Egyetemen** az Oktatási Főigazgatóság a kérvényeket eljuttatja az illetékes bíráló Bizottsághoz, amely döntéséről írásban értesíti az Oktatási Főigazgatóságot. A hallgató a Bizottság határozata ellen a kézhezvételtől számított 8 napon belül az Oktatási Főigazgatóhoz fordulhat, a fellebbezéssel kapcsolatos döntésről az Oktatási Főigazgatóság értesíti a hallgatót.

A fogyatékosághoz kapcsolódó kedvezmények elbírálásánál a koordinátor javaslatára a karok vezetői eddig csak kivételes esetekben alkalmaztak a tanrendtől való eltérést. Ilyen eltérés az egyéni tanrend, vagy a tanulmányok végzése során megszabott kreditpont elérési küszöb. Ez utóbbi néhány hallgató esetében az elbocsátást eredményezte volna, ezért a nehezített tanulási adottságok miatt a kar dékánja engedélyezi, hogy súlyosan fogyatékos hallgatók a kreditküszöb elérése nélkül is folytathassák tanulmányaikat.

A **Pannon Egyetemen** a fogyatékossgal élő hallgatók kedvezmény iránti kérelmeiket a Speciális Szükségletű Hallgatókat Segítő Bizottság bírálja el, amelynek állandó tagjai az egyetemi koordinátor, 1-1 fő kari koordinátor, 2 főt a HÖK delegál és egy fő speciális szükségletű hallgató. A Bizottság a kérelem esetleges elutasítása esetén útmutatással szolgál az alternatív megoldási lehetőségekről.

A **Pécsi Tudományegyetemen** a fogyatékossgal élő hallgatók kedvezményeit a dékán által kijelölt 3 tagú bizottság bírálja el, amelynek tagja a koordinátor. Az elbírálás a Tanulmányi és Vizsgaszabályzat 27. fejezete alapján történik. A kérelmet a dékánnak kell címezni és a koordinátornál kell benyújtani. A kérelem elbírálásával egyidejűleg regisztrálják fogyatékossgal élő hallgatót. A főtárgyak alóli felmentésre nincs lehetőség, melléktárgyak esetében a kurzus tartalmának módosítása, más kurzus teljesítése, vagy teljes felmentés lehetséges.

A **Semmelweis Egyetemen** az eltérő képzési sajátosságokra tekintettel a tanterv (ami a részletes oktatási és tanulmányi követelményeket, továbbá a képzés részletes szabályait határozza meg) előírásaitól részben vagy egészben eltérő követelményekre vonatkozó kedvezmények elbírálása kari hatáskör, fellebbevitel esetén már egyetemi szintű döntés születik. A kedvezmények elbírálása minden esetben szakspecifikusan, a képzési és kimeneti követelményekben meghatározott kompetenciákra, ismeretkörökre tekintettel történik, figyelemmel arra, hogy a mentesítés kizárólag a mentesítés alapjául szolgáló körülménnyel összefüggésben biztosítható és nem vezethet alap- és mesterképzésben az oklevél által tanúsított szakképzettség, illetve felsőfokú szakképzettségben a bizonyítvány által tanúsított szakképesítés megszerzéséhez szükséges alapvető tanulmányi követelmények alóli felmentéshez. További szempont, hogy a számonkérés eltérő formájának biztosíthatósága (szervezési és technikai feltételek időben történő kivitelezése), valamint az egészségügyi dolgozók alkalmasságáról szóló rendelkezések²⁸.

A **Szegedi Tudományegyetem** oktatási rektor-helyettesének tájékoztatása szerint a Hallgatói Esélyegyenlőséget Biztosító Bizottság (HEBB) javaslattétele alapján az illetékes Tanulmányi Osztály hozza meg a határozatot a hallgatói kérelmek elfogadásáról vagy elutasításáról. A megfelelő döntésekhez szükséges igazolások, orvosi vizsgálati eredmények hitelességének, megfelelő minőségének elbírálása szintén a HEBB jogköre. Szükség esetén levélben és telefonon egyeztetések zajlanak annak érdekében, hogy a legmegfelelőbb döntés születessen. Az eljárásrendet a Hallgatói Esélyegyenlőséget Biztosító Bizottság Működési Szabályzata és az Esélyegyenlőségi Terv is rögzíti.

A hivatkozott szabályzat szerint a HEBB az érintett kar javaslata és a szükséges orvosi vélemény alapján a kérelemről 8 napon belül dönt, amely ellen a fellebbezési jog biztosított.

A **Szent István Egyetemen** a kérelmeket a Tanulmányi Bizottság, illetve az oktatási dékán-helyettes bírálja el. Az oktatási rektorhelyettes jelezte, hogy a GK három Campusának 2011-ben történt integrációját követően alakult meg a kari Fogyatékkal Élő Hallgatók Ügyeit Intéző Bizottság.

Az egyetem által rendelkezésemre bocsátott szabályzatokban nem leltem fel a rektor-helyettes által hivatkozott Tanulmányi Bizottságot és Fogyatékkal Élő Hallgatók Ügyeit Intéző Bizottságot, az SZMSZ rendelkezik az Oktatási Bizottságról és az Egyetemi Esélyegyenlőségi Bizottságról. Ez utóbbi bizottság feladata figyelemmel kísérni az egyetemen a nők és férfiak arányos képviseletét. Az Oktatási Bizottság feladata például: részvétel az oktatás és képzés minőségének fejlesztésében, közreműködés az oktatást és képzést elősegítő és gátló tényezők feltárásában, állásfoglalás és véleménynyilvánítás. Ugyanakkor az SZMSZ-ben a hivatkozott döntést hozó szervezet nem leltem fel.

A **Széchenyi István Egyetemen** a Fogyatékossgal Élő Hallgatók Előnyben részesítéséről szabályzat értelmében az Egyetemi Fogyatékossgügyi Bizottság (EFB) munkájában való közreműködésre a karok és intézet egy-egy oktatót bíznak meg, illetve a HÖK is karonként és intézetenként delegál egy-egy főt. Az EFB elnöke a koordinátor. Az EFB jogosult dönteni a fogyatékos hallgatók kérelemben, a normatív támogatás felhasználásáról. A kérelmeket előzetesen a koordinátor véleményezi és ő terjeszti a bizottság elé.

A **Színház- és Filmművészeti Egyetemen** speciális esetekben az Egyetem Szenátusa (az esélyegyenlőségért felelős munkatárs előterjesztése alapján) külön eljárásban dönthet a fogyatékossgal élő hallgatók kérelméről, figyelembe véve az előnyben részesítés követelményeit és a szabályzatban foglaltakon túl többeltárgyat is adhat.

Főiskolák

A **BGF-en** a Tanulmányi és vizsgaszabályzat 67. §-a rendelkezik egyes fogyatékossgai típusok esetén adható kedvezményekről, mentességekről, amelyek azonosak a jogszabály szerint adható kedvezményekkel.

A hallgató kérelmére az oktatási dékánhelyettes a tanterv előírásaitól részben vagy egészében eltérő követelményeket állapíthat meg, illetve azok teljesítésétől eltekinthet a jogszabályban rögzített megkötésekkel.

A **Dunaújvárosi Főiskola** a Tanulmányi Bizottság döntése előtt, a főiskolai koordinátor valamint a jogtanácsos előzetesen véleményezi a kérelmeket. A kérelmek elbírálásakor a benyújtott dokumentumok alapján a koordinátor közvetlenül jár el és szakmai ajánlást fogalmaz meg, a törvényességi felügyeletet a jogtanácsos látja el.

Az **Egri Főiskolán** a hallgatók a nyelvvizsgát érintő kérelmeiket az oktatásfejlesztési rektor-helyettesnek nyújthatják be. A kérelmet a koordinátor is véleményezi. Tantárgyi felmentésekről a koordinátor az illetékes tanszékvezető, ill. a szakfelelősök bevonásával dönt.

A **Gábor Dénes Főiskolán** a fogyatékossgal élő hallgatókat jogszabály szerint megillető súlyozott kedvezmények, mentességek körét a GDF Szervezeti- és Működési Szabályzata III. kötete (Tanulmányi és Vizsgaszabályzat Térítési és Juttatási Szabályzata) alapján biztosítja az érintettek számára. Mérlegelési jogkört a

Tanulmányi Bizottság gyakorol a hallgatói kérelemre megállapított rendszeres szociális ösztöndíjak tekintetében, melyet a rendelkezésükre álló hallgatói normatíva jogszabályban meghatározott mértékén belül tud az intézmény nyújtani az érintett hallgatóknak. Rendszeres szociális ösztöndíjban a jelenlegi félévben 4 hallgató részesült fogyatékoságára tekintettel.

A támogatás további formájaként azok a fogyatékosággal élő hallgatók, akik ugyanazon tantárgy követelményét elsősre nem tudják teljesíteni, mentességet kapnak a tárgyfelvételi díj befizetése alól, amennyiben erre kötelezettek lennének.

A **Gyöngyösi Főiskolán** mérlegelés a támogatás mértéke kérdésében merül fel, mely kérdésben segítség a Bizottság Gazdasági és Műszaki Igazgatóság által delegált tagja, aki a rendelkezésre álló támogatási keretről, felhasználható összegről tájékoztatja a Bizottságot.

A mérlegelési kérdések közé tartozott annak az államilag támogatott fogyatékosággal élő hallgatónak az ügye, aki képzési támogatási idejének meghosszabbítását kérte fogyatékoságára tekintettel. Ügyében a rektor-helyettes járt el és a hallgató kérelmének helyt adva a támogatási idő 2 félévvel történő megnöveléséről döntött.

A **Kecskeméti Főiskolán** a *rendkívüli szociális támogatás* megítélése mérlegelési körbe tartozik, ahol a döntéshozó (Diákjóléti Bizottság) a fogyatékkal élő hallgatók esetében is vizsgálja a szociális helyzetet.

A TVSZ 8. § (5) bekezdése értelmében „a fogyatékosággal élő hallgatók fogyatékoságuk jellegének függvényében, külön kérelemre részben vagy egészben mentesülnek bizonyos gyakorlati jellegű, illetve speciális képességeket igénylő feladatok teljesítése alól. A mentesítés mindenkor egyéni elbírálás, az ezzel a feladattal megbízott bizottság határozata alapján történik a fogyatékosággal élő hallgatók segítésére kijelölt intézményi koordinátor közreműködésével.”

További mérlegelésre ad lehetőséget a Kollégiumi jelentkezések elbírásának eljárási és szervezeti rendjéről szóló szabályzat 2. § (2) bekezdése, ami kimondja, hogy „a kollégista jogosult a lehetőségek mértékében személyes adottságának, esetleg fogyatékoságának leginkább megfelelő elhelyezést kapni.”

A **Magyar Táncművészeti Főiskolán** a Hallgatói Tanulmányi és Vizsgarend 37. §-a tartalmazza a fogyatékosággal élő hallgatókra vonatkozó speciális szabályokat tartalmazza. „(1) Hallássérült, látássérült és mozgáskorlátozott jelentkező a képzési ág sajátos követelményei miatt nem vehető fel a MTF-ra. Amennyiben a különleges szükségletű élethelyzet a hallgatói jogviszony fennállása során alakul ki, a tanulmányok folytatásáról a Tanulmányi Bizottság dönt. (2) Különösen súlyos beszédhiba, diszlexia, díszgráfia, diszkalkulia esetén a gyakorlati tárgyak tekintetében speciális szabályok nem alkalmazhatóak; az elméleti tárgyak esetében az oktató a hallgató kérésére, egyedi számonkérési formát alkalmazhat, alapul véve a vonatkozó jogszabályban leírt kedvezményeket. Ennek feltétele, hogy a hallgató fogyatékoságát orvosi szakértői véleménnyel igazolja. (3) Az oklevél kiadásához előírt nyelvvizsga-követelmény alóli felmentést a hallgató írásbeli kérelme alapján a Rektor adhatja meg, alapul véve a jogszabályban leírt kedvezményeket.”

A **Nyiregyházi Főiskolán** a költségtérítéssel képzésben részt vevő hallgatók minden szemeszter elején pályázatot nyújthatnak be a félévi költségtérítés mérséklésére, a fizetési határidő átütemezésére. A pályázatokat a következő szorgalmi időszakot megelőzően három héttel kell benyújtani. A bírálat során a szociális helyzetet, az előző félévi tanulmányi eredményt veszik figyelembe. A fogyatékosággal élő hallgatók kérelmeit is ennek az eljárásnak a keretében kezelik. A fogyatékosággal élő hallgatók kedvezményeikhez az intézményi koordinátor támogató javaslatot tesz, melyben megindokolja a személyi kapcsolattartásnál megismert, speciális körülményeket, mely alapot nyújthat a kérelem reális elbírálásához.

A nyelvvizsga teljesítése alóli mentességet a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Szakértői Intézet szakvéleménye és a Hallgatói Esélyegyenlőségi Iroda vezetőjének javaslata alapján az oktatási rektor-helyettes engedélyezi a Tanulmányi és Vizsgaszabályzatban meghatározottak szerint. A Képzési és Kimeneti Követelményekben meghatározott feltételeket teljesítő fogyatékosággal élő hallgatók kézhez kapták oklevelüket.

A nyelvvizsga részleges vagy teljes mentességének megadásánál az intézményi koordinátor véleményezését követően kerül a Tanulmányi és Kreditátviteli Bizottság elé.

A **Szolnoki Főiskolán** a fogyatékosággal élő hallgatók kérelmeiben Esélyegyenlőségi és Fogyatékosügyi Bizottsága véleménye alapján a rektor dönt. A fogyatékosággal élő hallgatók számára a Bizottság — eddigi gyakorlata szerint — a mérlegelhető kérdésekben a megfelelő igazoló dokumentumok megléte esetén a jogszabályban rögzített kedvezményeket biztosítja.

7. A hallgatók beilleszkedéséhez és előrehaladásához, karriertervezéséhez nyújtott segítség

Egyetemek

A **Budapesti Corvinus Egyetemen** a kari koordinátor „információ- és problémakezelő központként” működik a hallgató számára. A személyes segítők nemcsak a tanulmányokban, hanem a kortárs közösségbe történő beilleszkedésben is tudnak segíteni. Ezen a területen azonban rendszeres és szervezett támogatás még nem alakult ki.

A fogyatékosággal élő hallgatók igénybe vehetik a Diáktanácsadó Központ szolgáltatásait, úgy, mint: tanulmányi tanácsadás, mentálhigiénés- és életvezetési tanácsadás. Most kezd kialakulni a munkaadókkal való kapcsolat, akik speciálisan fogyatékkal élőknek kínálnak gyakornoki – ill. munkalehetőséget, ezt az együttműködést

elősegíti, hogy meghatározott %-ban köteles a munkáltató fogyatékossgal élőt alkalmazni.

Karriertervezésükben a Karrier Iroda szolgáltatásait vehetik igénybe (pl. próbainterjúk, önéletrajzírás, karrier tanácsadás, grafológiai elemzés, stb.).

A Nemzetközi Iroda a külföldi pályázatokat és a külföldi tartózkodásokat koordinálja, de még nem kezelik megkülönböztetett figyelemmel a fogyatékkal élőket (pl: a pályázati úrlapon nem szerepel fogyatékossgal kapcsolatos, speciális igényre utaló kérdés).

A fogyatékossgal élők kérhetik a TEMPUS Közalapítvány támogatását és közreműködését.

A **Budapesti Műszaki és Gazdaságtudományi Egyetemen** (továbbiakban: BMGE) a Támpont Irodában pszichológiai tanácsadás is a hallgatók rendelkezésére áll, melyet nehézségek esetén a fogyatékossgal élők hallgatók is igénybe vesznek. Az egyetem tervei között szerepel tanulásmódszertani-önismereti csoport indítása a fogyatékos hallgatók számára, mivel sikeres életpályát, karriert csak jó önismerettel, a fogyatékossgal felvállalásával, de emellett az erősségek felismerésével, megfelelő kompenzációs technikák kialakításával lehet elérni.

A fogyatékos hallgatók is sok esetben veszik igénybe a Támpont Iroda tanulmányi tanácsadóinak szakértelmét is egyetemi ügyekkel kapcsolatban.

A Támpont Iroda folyamatosan bővíti „házikönyvtárát”, melyből olyan a fogyatékossgal kapcsolatos praktikus tudnivalókról tájékozódhatnak az érintett hallgatók, amely tanulmányaikban vagy karriertervezésük hasznos lehet számukra.

A Támpont Iroda kapcsolatot tart olyan cégekkel, akik érdeklődnek megváltozott munkaképességű hallgatók gyakornokként, vagy dolgozóként való fogadására; valamint olyan munkaerő-közvetítő vállalkozásokkal is, akik ezen a területen dolgoznak. Így ezen cégek ajánlatait közvetítői díj nélkül továbbítják a hallgatók irányába e-mail levelezőlistán. Igény esetén a Támpont Iroda munkatársai segítséget nyújtanak a hallgató számára önéletrajz-tanácsadás formájában, illetve jó szakmai kapcsolatnak köszönhetően a Diákközpont Karrier Irodájának tanácsadóit is megkereshetik.

A cégekkel való kapcsolatban nehézséget jelent, hogy sok esetben a fogadó valójában nincs felkészülve a fogyatékos munkavállalóval való együttműködésre, különösen a nehézségekre, a megváltozott munkavégzési feltételek kialakítására, így az állásinterjú nem feltétlenül hoz elégedettséget a felek számára. Munkavállalási szempontból sok esetben tanácsolják, hogy még nyelvvizsga-mentesség esetén is próbáljanak eljutni a nyelvtudás általuk elsajátítható legmagasabb szintjére, mivel az egyetem képzéseikhez kapcsolódó munkaterületeken hátrányt jelent a nyelvtudás hiánya.

A **Debreceni Egyetem** jelnyelvi tanfolyamokat hirdet a fogyatékossgal élők hallgatóknak, az egyetemi oktatóknak, dolgozóknak. 2014-től a jelnyelvi törvény alapján biztosítani kell a bilingvális oktatást, a Debreceni Egyetem fontosnak tartja, hogy a törvényben szereplő követelményeknek megfeleljen és a hallássérült emberekkel az egyetemek dolgozói és tanulói képesek legyenek kapcsolat létesíteni.

Az intézményben lehetőség van speciális angol nyelvtanulásra, a 2012-ben indult új szolgáltatást a diszlexiás, diszgrafiás és diszkalkuliás hallgatók vehetik igénybe.

A Kutatók éjszakája program keretében megrendezték a „Mit tud segíteni a tudomány a fogyatékossgal élőknek”c. rendezvényt, melynek célja volt a fogyatékossgal élőket segítő innovatív eszközök bemutatása.

A TÁMOP 4.1.1.-08/1-2009 003 számú pályázat keretében „Számokra is van esély” címmel a fogyatékossgal élők hallgatók számára álláskeresői 60 órás tréninget tartott az intézmény.

Az **ELTE-n** 1999-től működik az ELTE Kortárs Segítő Csoport, amely pszichológus hallgatókból álló önkéntes szervezet, ami az Életvezetési- és Diáktanácsadó, valamint a FETA (Felsőoktatási Tanácsadó Egyesület) partnerszervezeteként, ifjúsági tagozataként működik. Az ELTE Kortárs Segítő Csoport fő tevékenységi köre: több karon is működtetett életvezetési tanácsadás, kísérés, tananyag sokszorosítás. Aktívan közreműködik a beilleszkedés megkönnyítésében. Egyébként életvezetési tanácsadást a TTK is működtet (szakképzett pszichológussal). A speciális szükségletű hallgatók részt vehetnek az Erasmus Programban, a kari fogyatékosügyi koordinátor és a kari külügyi referens segíti a fogyatékos hallgató pályázatának benyújtását személyes, részletes tájékoztatás és szükség esetén (p1. látássérült hallgató) elektronikus úrlap kitöltésével.

Az ELTE nagy sikerrel vett részt az ERASMUS Exchange Ability programjában, amelynek köszönhetően több fogyatékos hallgató mobilitása valósulhatott meg.

Az ELTE a fogyatékos hallgatókat fogyatékossgal csoportjuk és egyéni nehézségeik szerint különböző segítői módokkal támogatja. Tanácsadó koordinátorok személyesen megbeszélnek az oktatókkal, esetlegesen szakmai tanácsot adva a segítés módjáról (p1. szóbeli felelet írásbeli vizsga esetén, hosszabb felkészülési idő, segédeszköz használata, plusz konzultációk). A tárgyfelvételnél, órarend összeállításnál is figyelembe veszik az egyéni igényeket. A kari mentorprogram keretében a koordinátorok mellett a hallgatók közül kikerülő mentorok is folyamatosan figyelemmel kísérik tanulmányi előmenetelüket.

A kari fogyatékosügyi koordinátorok buzdítják az érintett hallgatókat a hallgatói, kari rendezvényeken és közösségi munkákban való részvételre. Tájékoztatást kapnak a karon kívüli pályázati lehetőségekről, rendezvényekről, valamint a speciális szükségletű hallgatók munkavállalási lehetőségeiről. Az Egyetem a speciális szükségletű hallgatók számára folyamatosan küld szakmai gyakorlati felhívásokat, pályázati-, illetve álláslehetőségeket. A karriertervezés alapja a megfelelő önismeret, ezt az ELTE Kortárs Segítő Csoport és a BTK esélyegyenlőségi bizottsága együttműködésében a fogyatékos hallgatóknak indított önismereti csoportok szolgálják, valamint az ELTE Kortárs Segítő Csoport által nyújtott tanácsadás. Az ELTE Hallgatói Karrier- és Szolgáltató Központ

elsődleges feladata a hallgatók segítése a képzettségüknek megfelelő életpálya tervezésében. Célja segíteni a hallgatók felkészülését „a diploma megszerzése utáni szakmai pályára, szolgáltatásai szintén nyitottak a fogyatékos hallgatók számára is, a honlapon pedig elérhető a karriertervezéssel kapcsolatos kiadványok.

A **Kaposvári Egyetemen** a gyogyepedagógiai tanszék keretében valósul meg a tanulmányi ügyekkel és az egyetemi étellel kapcsolatos problémás ügyekben való közvetítés, segítségnyújtás. A már végzett speciális helyzetű hallgatókkal való kapcsolattartásra az egyetemi ALUMNI-n keresztül és tapasztalatcseréken való részvétellel van lehetőség. A hallgatókat az egyetem folyamatosan tájékoztatja a végzettségek nyújtotta elhelyezkedési lehetőségekről.

A **Magyar Képzőművészeti Egyetem** e kérdéssel összefüggésben válaszát nem fejtette ki.

A **Miskolci Egyetemen** létrehozták a diáktársak mentalitás-formálásának érdekében az „Esélyért Díjat”, amely az ép hallgatók „érzékenyítését” is hivatott szolgálni. (A díjjal az esélyegyenlőség témakörében és/vagy fogyatékkal élő hallgató által készített legjobb TDK-dolgozatokat tüntetik ki.) Az egyetem Esélyegyenlőségi Terve magában foglalja a diszkrimináció hatékony felszámolásának kötelezettségét, illetve a hátrányos helyzetűek esélyének növelésére irányuló támogató segítséget. Mindezek az Esélyegyenlőségi Bizottság tevékenységi körét érintik.

A Diák Iroda, mint karrieriroda célja, hogy a végzős, ill. az Egyetemen már végzett hallgatók karrierkezdését megkönnyítse. Ennek érdekében szakemberek bevonásával folyamatos munkaerőpiaci tanácsadást végez, valamint állásajánlatok, szakmai gyakorlati lehetőségek felkutatásával és meghirdetésével közvetlenül is elősegíti a frissdiplomások elhelyezkedését.

Az információ-szolgáltatás terén kiemelték a következőket: állásajánlatok, szakmai gyakorlatok, külföldi tanulmányok és ösztöndíjak, munkalehetőségek, nyelvtanulás, hallgatóknak szóló hasznos kiadványok, magán munkaközvetítés; a cégek számára potenciális munkavállalók ajánlása hallgatói adatbázisból. A „hagyományos” tanácsadó szolgáltatások szintén fontosak: életpálya-tervezés, grafológiai, önéletrajzi, adó- és vállalkozási, jogi, munkajogi, külföldi tanulmányok, ösztöndíjak. Komplex hallgatói tanácsadó szolgáltatásokat is biztosítanak: karrier plusz, humán tanácsadó szolgáltatás, életvezetés, személyiségfejlesztés, pályaorientáció. A fenti karrier-tanácsadáshoz kapcsolódó módszerek: online tesztkitöltés, értékelő beszélgetés, személyes tanácsadás, workshop.

A **Nemzeti Közzolgálati Egyetemen** a fogyatékkal élő hallgatókat a mentorok segítik felsőfokú tanulmányaik előrehaladásában, a tanulmányi- és vizsgakötelezettségek teljesítésében. A karriertervezésben az Egyetemen működő karrieriroda nyújt segítséget.

A **Nyugat-Magyarországi Egyetemen** a Hallgatói Szolgáltató Központ és diáktanácsadás keretében a fogyatékossgal élő hallgatók mentorálása folyamatos, az egyetem a hallgatók munkaerő piacon történő sikeres érvényesülését a munkalehetőségek figyelemmel kísérésével segíti.

Az **Óbudai Egyetemen** a fogyatékossgal élő hallgatók számára a legfontosabb a fokozott figyelem és személyi segítők biztosítása. A kiegészítő normatív támogatásnak köszönhetően ezt eddig még minden segítséget igénylő hallgatóknak biztosítani tudták. Az érzékszervi fogyatékkal élő hallgató esetében a jegyzetelő és együtt tanuló évfolyamtárs működő modellként értékelhető.

Több esetben sikerült ERASMUS tanulmányúttal és állás ajánlással segíteni fogyatékkal élő, kiváló teljesítményű hallgatóikat. ERASMUS programban látássérült és mozgássérült hallgatók is vett már részt eredményesen.

Pszichológiai tanácsadás, mint szolgáltatás intézményben és jogelődeiben 2004-óta folyik, melynek területei: életvezetési tanácsadás, tanulási nehézségek feldolgozása, tanácsadás személyes ügyekben, krízisintervenció. A tanácsadás heti egy alkalom, krízis esetén heti két alkalom, 3-6 hétig tartó tanácsadói foglalkozások keretében történik. Különösen indokolt esetekben ennél több találkozás is lehetséges. Hallgatók az egyetemi és intézeti honlapról, hirdetőtábláról informálódhatnak a szolgáltatásról. Folyamatos kapcsolatot tartanak a Karrier Irodával, előadásokkal, tréningekkel segítik munkájukat, valamint a hallgatói önkormányzatok, a kollégiumok, és szakkollégiumok is rendszeresen támaszkodnak szakértelmükre.

Az Egyetem megalkotta a Hallgatói Követelményrendszer részeként a Tehetséggondozás és mentorprogramot, amely magában foglalja a fogyatékossgal élők támogatását. A mentorok feladata többek között kapcsolattartás a fogyatékkal élő hallgatókkal és azok személyes segítőivel, segítségnyújtási lehetőségek felmérése és megszervezése, javaslattétel a normatív támogatás felhasználására, eszközök beszerzésére és kihelyezésére, részvétel a felmentési kérelmek elbírálásában.

A **Pannon Egyetemen** a Bizottság feladata a HÖK-kel és a segítő hallgatói csoportok tagjaival elősegíteni a speciális szükségletű hallgatók egyetemi életbe (szabadidős, kulturális, sport programok) való bekapcsolódást.

A **Pécsi Tudományegyetem** több módon is segíti a speciális képzési igényű hallgatók beilleszkedését. A középiskolás érdeklődők számára információt nyújtanak személyesen, illetve telefonon, email-en. Beiratkozáskor tájékoztatón esik szó a segítség lehetőségeiről, EHOK, mentorok, PTE honlapja, UNIV Pécs (egyetemi újság), gólyatáborok további alkalmakat jelentenek a hallgatók informálására, közös rendezvényekre, a beilleszkedésre.

A szülőkkal való kapcsolattartás (Fogyatékosügyi Koordinátor) is segíti a hallgatók beilleszkedését.

A hallgatók karrierjének tervezését önismeretük folyamatos fejlesztésével támogatja a koordinátor és a Támogató Szolgálat.

Nagy jelentőséggel bír a szállítói szolgáltatás, mely megkönnyíti a fogyatékossgal élő hallgatók számára az előadásokon, szemináriumokon történő részvételt. Az egészséges hallgatókkal történő közös tanulás és a

kulturális lehetőségeken való részvétel biztosítása csökkenti a mindkét oldalon megtalálható előítéleteket. A hallgatók csoporttársakkal történő közös tanulását a Támogató Szolgálat helyiségeiben meglévő infrastruktúra segíti.

A **Semmelweis Egyetem** az érdeklődők számára nyílt napokon biztosítja a mindennapi egyetemi életbe való betekintés jogát, mely alkalmakkal lehetősége van a felvételizni szándékozó fogyatékos hallgatók számára is érdeklődni. A felvételt követően a hallgatók tájékoztatást kapnak a tantárgyi követelmények számonkérésének módjairól, a fogyatékos hallgatók számára a szorgalmi és vizsgaidőszakban biztosított technikai segítségnyújtás igénylésének módjáról, mely szaktól és finanszírozási formától függetlenül igénybe vehető az érintettek számára. A karriertervezésben is ugyanezen elvek érvényesülnek, kiegészülve a sérülés-specifikus érdekvédelmi szervezetekkel való együttműködéssel, akik a támogatott munkahelyek vonatkozásában nagyobb tapasztalattal rendelkeznek.

A **Szegedi Tudományegyetem** Életvezetési Tanácsadó Központja tanulásmódszertan tréningeket szervez, melynek célja, a diákok tanuláshoz való viszonyának tudatosítása és pozitív irányú megváltoztatása. Az egyéni problémakörök átvilágítása, segítése így a program része, a fogyatékkal élő diákok felzárkóztatása is. A Központ által igénybe vehető tanácsadás típusok: életvezetési tanácsadás, tájékoztatás tanulmányi esélyegyenlőséget biztosító ügyekben, tanulás-módszertani tanácsadás, karrier tanácsadás, egyéb információs tanácsadás, online tanácsadás.

Az Egyetemi Esélyegyenlőséget Biztosító Bizottság támogatja a beszéd- és más fogyatékkal élő hallgatók idegen nyelv tanulását diszlexiás nyelvi kurzusok indításával. A nyelvtanárok az Esélyegyenlőségi Bizottság kezdeményezésére külön felkészítésben részesültek, mely alkalmassá teszi őket a különleges nyelvre lebonyolítására.

A **Szent István Egyetem** tanárai, illetve tanulmányi előadói kiemelten odafigyelnek a fogyatékos hallgatók tanulmányi előmenetelére. A hallgatók karriertervezését az Egyetem 8 képzési helyén működött Karrier Iroda hálózat végzi. Karik egyedi módon is segítik a fogyatékos hallgatók előrehaladását. Gépészmérnöki Karon „Speciális kollégium” segíti a rászoruló hallgatók beilleszkedését. Az YMÉK a hallgatók részére kommunikációs tréningben való részvételt biztosít, mentálhigiénés szakember segítségével egyéni felkészítésben vesznek részt. 2012 őszétől Mentálhigiénés Szolgálat bevezetését tervezi a kar. A GK Tessedik Campuson az idén megrendezett Kari Napon a Mozgássérültek Aktív Egyesülete Komplex Esélyórákat tartott.

A végzett hallgatók elhelyezkedését a Tanulmányi Osztályok folyamatosan figyelemmel kísérik, követik a hallgató életútját évfolyam találkozó szervezésével, kérdőíves megkérdezések, képzések, programok ajánlatával.

A **Széchenyi István Egyetem** e kérdéssel összefüggésben nem adott tájékoztatást.

A **Színház- és Filmművészeti Egyetem** a színházi dramaturg hallgatóinak tanulmányainál biztosítja a színházi gyakorlatot, valamint az egyetem osztályvezetői – akik a színházi élet aktív szereplői – is segítik a karriertervezésben.

Főiskolák

A **BGF-re** felvételt nyert fogyatékos hallgatók tanulmányaik alatt a Hallgatói Önkormányzat, a Mentorközpont, DISZ PONT, Karrier Iroda, Diákcentrum, valamint a fogyatékos hallgatók koordinátorainak segítségét vehetik igénybe. A nyelvi nehézséggel küzdő hallgatók számára külön nyelvi kurzust hirdetnek a Karok angol másképp címmel, ahol speciális tudással rendelkező nyelvtanár segíti a rászoruló hallgatókat a nyelvtanulásban.

Az intézmény a kollégiumi elhelyezésnél, illetve a szociális támogatások odaítélésénél különös tekintettel van a fogyatékos hallgatókra.

A Mentorközpont hallgatói tagjai önkéntesen vesznek részt a fogyatékos hallgatók, illetve hátrányos helyzetű hallgatók támogatásában, szakmai-támogatói kapcsolatok építésében, a tehetséggépzésben. Segítik az elsőévesek beilleszkedését, tanulóköröket szerveznek, együttműködnek a Kar más segítő szolgáltatást nyújtó szervezeti egységeivel.

Karriertervezésben a Karrier Irodák nyújtanak segítséget, többek között a minden évben megrendezett Karrier nappal.

A **Dunaujvárosi Főiskolán** tanulmányokat folytató fogyatékos hallgatók beilleszkedésének, valamint előrehaladásának segítése érdekében egyéni konzultációkat biztosít a hallgatók számára a diáktanácsadó, valamint a Karrier Iroda munkatársaival. A konzultációk biztosítják a hallgatók megismerését, az érintett hallgatók egyéni szükségleteinek számbavételét, tájékoztatását.

Az **Eötvös József Főiskola** főtitkára e kérdésre nem válaszolt.

Az **Egri Főiskolán** a fogyatékos hallgatók beilleszkedésében és karriertervezésében a Hallgatói Centrum és a Karrieriroda nyújthat segítséget, de adataik szerint még ilyen kéréssel nem fordult hozzájuk speciális szükségletű hallgató.

A **Gábor Dénes Főiskolán** 1998-ban pályázati támogatással hozták létre a ma már Hallgatói Információs és Szolgáltató Központot, a Központ munkatársai a fogyatékos hallgatókat mentorálják a tanulmányuk teljes ideje alatt, ide értve a pályaelemzést, a karriertervezést, valamint az első munkahelyre helyezést. A hallgatók, az oktatók és az adminisztratív munkatársak számára érzékenyítő tréningeket szerveznek a Tanácsadó Központ és az Ability Park munkatársaival. A főiskola 2011-ben elnyerte a „Sokszínű szervezet TOP 10” elismerést az esélyek kiegyenlítésében évek óta mutatkozó eredmények alapján.

A **Gyöngyösi Főiskolán** a fogyatékos hallgatók beilleszkedését és tanulmányi előrehaladását is segíti a Hallgatói Tanácsadó Központ, amely munkája az Oktatási Igazgatóság munkáján túl – mely a hallgatókkal

kapcsolatos tanügyi, igazgatási, nyilvántartási feladatokat látja el –, kiterjed a tanulmányi rendszerben való eligazodásra, a tanulmányokra vonatkozó szabályzatok, jogszabályok értelmezésére. A központ feladatait annak vezetője, a karrier- és tanulmányi tanácsadóval és a jogi tanácsadóval végzi.

A hallgatók egészséges, káros szenvedélyektől mentes életvitelének elősegítését a főiskolán működő foglalkozás-egészségügyi üzemorvoson által igénybe vehető egészségügyi tanácsadás segíti. Pszichológus nyújt segítséget a hallgatóknak az intézményi közösségbe történő beilleszkedésben, krízishelyzetek kezelésében pszichológiai- és mentálhigiénás tanácsadás révén. Ahogy a tanulmányokkal kapcsolatosan, úgy a gyakornoki-és álláslehetőségekkel kapcsolatosan is a főiskola a honlapján és a hirdetőtábláján folyamatosan tájékoztatást ad a hallgatóknak. A Hallgatói Tanácsadó Központ karrier tanácsadó szolgáltatást lát el, ennek keretében munkaerő-piaci előadás sorozatot, a hallgatói kompetenciák fejlesztése, az elhelyezkedés elősegítése érdekében személyiségfejlesztő tréningeket, cégbemutatókat szervez, évente állásbörzét tart és folyamatban van munkaerő-piaci portáljának kialakítása, a hallgatók, végzett hallgatók és az állást kínáló cégek közötti kapcsolatfelvétel megkönnyítése érdekében.

A **Kecskeméti Főiskolán** a HOSZK folyamatosan figyeli a hallgató beilleszkedését, mentálhigiénés segítséget is nyújt és támogatja a karriertervezésben.

A **Magyar Táncművészeti Főiskolán** az érintett hallgatók tanulmányokban való előrehaladását egyénre szabottan segíti elő.

A **Nyíregyházi Főiskolán** végzett fogyatékossgal élő hallgatókkal folyamatosan tartják a kapcsolatot. A karriertervezésben és követésben jelentős szerepe van a főiskola Alumni és Karrier Irodája által működtetett diplomás pályakövető rendszernek, az „öregdiák” találkozónak.

A **Szolnoki Főiskolán** a fogyatékossgal élő hallgatók számára biztosítják az életvezetési és mentálhigiénés, a tanulmányi és életviteli, az életmód- és a karrier-tanácsadást. A Szolnoki Főiskola Hallgatói Szolgáltatások Központja által szervezett programok a fogyatékossgal élő hallgatók számára is nyíltak.

A felsőoktatási intézmények közül a tanulmányi tájékoztatást nem bocsátotta rendelkezésemre a Nemzeti Közszolgálati Egyetem, a Nyugat-magyarországi Egyetem, az Óbudai Egyetem, a Semmelweis Egyetem, valamint a Szegedi Egyetem.

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság (a törvényi felsorolás alapján ideértve a közszolgáltatást végző szervezet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A fentiek szerint az ombudsman nemcsak a panaszos kérelme alapján járhat el, hanem az Ajbt. 18. § (4) bekezdése értelmében a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból is eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az új Ftv. 1. §-ának értelmében a törvény célja a felsőoktatás színvonalának emeléséhez, a versenyképes tudás átadásához és megszerzéséhez szükséges feltételrendszer megteremtése, az Alaptörvényben meghatározott keretek között a nemzeti felsőoktatási intézményrendszer működésének biztosítása. Kimondja továbbá azt is a 2. § (2) bekezdésében, hogy a felsőoktatás rendszerének működtetése az állam, a felsőoktatási intézmény működtetése a fenntartó feladata. A 4. § (4) bekezdése pedig rögzíti, hogy az állam nevében a fenntartói jogokat – ha törvény másként nem rendelkezik – az oktatásért felelős miniszter gyakorolja.

A fentiek alapján megállapítom, hogy a felsőoktatási intézmények az állami feladat ellátásban vesznek részt, ezért ők az Ajbt. alapján közszolgáltatást végző szervnek minősülnek. Ugyanakkor figyelembe vettem, hogy a felsőoktatási intézmények széleskörű autonómiával rendelkeznek, ezért vizsgálatom nem terjed ki az oktatás, a képzés, a vizsgáztatás és a vizsgán nyújtott teljesítmény oktatás-szakmai kérdéseire. A felsőoktatásra vonatkozó jogszabályok érvényesülésének vizsgálata azonban hatáskörömbe tartozik.

Hatásköröm mind az egyedi panaszok, mind a hivatalbóli eljárás megindítása feltételeinek megfelel, hiszen a felsőoktatási intézmények az állami feladat ellátásában résztvevő közszolgáltató szervek, továbbá a hallgatói jogviszonnyal rendelkező fogyatékossgal élők hallgatók száma pontosan nem meghatározható.

Az érintett alapvető jogok tekintetében

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

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az

Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Kiemelte, hogy egy demokratikus jogállamban, ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvart kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és érthetősége. A fentiekkel összhangban az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése külön is rögzíti, hogy a jogszabályok mindenkire, így az állami szervekre nézve is kötelezőek.

2. Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak joga van a *művelődéshez*. E cikk (2) bekezdése szerint Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. Az Alkotmánybíróság határozatában kifejtette, hogy „az oktatáshoz való jognak az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdésében található megfogalmazása a felsőoktatás tekintetében a megfelelő képességgel rendelkezők számára biztosítja a felsőoktatási intézményben felsőfokú tanulmányok folytatásához való jogot. Ennek alapján az államra sokirányú szabályozási, szervezési és ellátási feladatok hárulnak az állami és a nem állami felsőoktatási intézmények működési feltételeinek kialakításában”[...] b) Az oktatáshoz való alapjog és azon belül a megfelelő képességű magyar állampolgároknak a Fot. által a hazai felsőoktatási intézményekben érvényesíthető felsőfokú tanulmányok folytatásához biztosított alanyi joga is közvetlenül kapcsolódik az emberi méltóság általános személyiségi jogának ahhoz az ugyancsak általános összetevőjéhez, amely az ember önrendelkezési jogával és magánszférájának érvényesülésével együtt a személyiség kibontakozását, a személyi adottságok és törekvések nem alkotmányellenes kifejlészhetőségét, illetve érvényesíthetőségét garantálja. Az emberi méltósághoz való jog abszolút jellegű lényeges tartalmát minden ember egyenlő méltósága testesíti meg. Az emberi méltóság általános személyiségi jogának a személyiség szabad kibontakozását lehetővé tevő második összetevőcsoportjába tartozik az a nevesített jog is, amely a megfelelő képességű magyar állampolgárokat felsőoktatási intézményben felsőfokú tanulmányok folytatására jogosítja.²⁹ Az államnak a felsőoktatással kapcsolatos alkotmányos feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező polgár számára biztosítsa.

3. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az *esélyegyenlőség* megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. A következő bekezdésben rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a *fogyatékkal élők*et. Az Alaptörvény tehát fogyatékkal élőkét külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. A Kommentár hangsúlyozza továbbá, hogy a megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény azon rendelkezése, amely alapján Magyarország az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőtlenség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett.

Az *esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettségével* kapcsolatban érdemes kiemelni, hogy „a társadalom egyes tagjai javára történő pozitív diszkrimináció, az egyenlő feltételek, az esélyegyenlőség biztosítása nemcsak megengedett, hanem a modern alkotmányos államtól el is várható, mind a szociális, mind a testi és lelki különbségekből adódó hátrányok enyhítése terén. Ebben a folyamatban az egyenjogúsági célokhoz tilalmak társulnak: a nemzetközi dokumentumok, s az államok belső jogszabályai tehát nemcsak kinyilvánítják a nemek, vallásfelekezetek stb. közötti egyenjogúság követelményét, hanem ennek biztosítékaként – gyakran büntetőjellegű – diszkrimináció-tilalmakat is felállítanak. Más szóval tehát mára az egyenjogúság fogalmának egyrészt bizonyos társadalmi csoportok előnyös megkülönböztetése, illetőleg annak elvárhatósága, másrészt pedig a hátrányos megkülönböztetés tilalma ad korszerű tartalmat”.

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

A *hátrányos megkülönböztetés tilalma* és az *esélyegyenlőség biztosítása, előmozdítása* az állam számára eltérő jellegű, de szorosan összekapcsolódó feladatot, kötelezettséget jelent. A jogegyenlőség megteremtése, az egyenlő méltóságú személyként kezelés biztosítása elsődleges állami kötelezettség, míg az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít. Lehetőséget, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve

hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. A speciális, objektív hátrányos helyzetben lévő jogalanyok számára ugyanis csak az esélyegyenlőség kiküszöbölését célzó állami kötelezettségvállalás, többletjogok biztosítása teremthet lehetőséget az egyenlő esélyekre.

Az alkotmánybírói gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. Éppen erre figyelemmel a fogyatékossgal élő személyek valódi esélyegyenlőségének megteremtése ezért elsősorban hosszú távú, fokozatos, de folyamatos és következetes feladatként írható le a jogalkotás és a jogalkalmazás valamennyi szereplője számára.

Az ügy érdemében

1. A CRPD vonatkozó megállapításai

A preambulum szerint az Egyezmény részes államai elismerik, hogy bárkinek a fogyatékossgal alapján történő hátrányos megkülönböztetése az emberi személy veleszületett méltóságának és értékének megsértése. A fogyatékossgal alapján történő hátrányos megkülönböztetés a *fogyatékossgal alapuló bármilyen különbségtételt, kizárást vagy korlátozást jelent*, amelynek célja vagy hatása valamennyi emberi jog és alapvető szabadság másokkal azonos alapon történő elismerésének, élvezetének vagy gyakorlásának csorbítása vagy semmibe vétele a politikai, a gazdasági, a szociális, a kulturális, a civil élet terén, vagy bármely egyéb területen. Ez a hátrányos megkülönböztetés minden formáját magában foglalja, egyebek között az ésszerű alkalmazkodás megtagadását.

A részes államok továbbá kötelezettséget vállaltak arra, hogy biztosítják és elősegítik valamennyi alapvető emberi jog és szabadság teljes megvalósulását valamennyi fogyatékossgal élő személy számára, a fogyatékossgal alapján történő bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül. Vállalták, hogy *meghoznak minden megfelelő jogalkotási, közigazgatási és egyéb intézkedést* az Egyezményben foglalt jogok végrehajtása érdekében; megtesznek minden megfelelő intézkedést, ideértve a jogalkotási lépéseket a *fogyatékossgal élő személyek hátrányos megkülönböztetését tartalmazó törvények, rendelkezések, szokások és gyakorlat módosítása vagy eltörlése érdekében*; kutatásokat és fejlesztéseket valósítanak meg vagy segítenek elő az egyetemesen tervezett áruk, szolgáltatások, eszközök és létesítmények vonatkozásában, amelyek a *lehető legkisebb változtatással és anyagi ráfordítással megfelelnek a fogyatékossgal élő személyek speciális igényeinek, elősegítve felhasználhatóságukat és használatukat, valamint elősegítik az egyetemes tervezést a szabványok és irányelvek kidolgozása során*.

A hozzáférhetőséggel kapcsolatban az Egyezmény rögzíti, hogy a fogyatékossgal élő személyek önálló életvitelének és az élet valamennyi területén történő teljes körű részvételének lehetővé tétele érdekében a részes államok megfelelő intézkedéseket tesznek, hogy *másokkal azonos alapon biztosítsák a fogyatékossgal élő személyek számára a fizikai környezethez, a közlekedéshez, az információhoz és kommunikációhoz, beleértve az információs és kommunikációs technológiákat és rendszereket, valamint más, nyilvánosan hozzáférhető vagy rendelkezésre álló lehetőségekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférést, mind városi, mind vidéki területeken*. Ezek az intézkedések, amelyek *magukban foglalják a hozzáférési akadályok és korlátok beazonosítását és felszámolását*.

A Fot. az alapelveknél kifejezetten rögzíti, hogy a tervezési, döntési folyamatok során kiemelten kell kezelni a fogyatékos személyek sajátos szükségleteit, és figyelemmel kell lenni arra, hogy a fogyatékos személyek a bárki által igénybe vehető lehetőségekkel csak különleges megoldások alkalmazása esetén élhetnek. Az állam köteles gondoskodni a fogyatékos személyeket megillető jogok érvényesítéséről, a fogyatékos személyek hátrányait kompenzáló intézményrendszer működtetéséről a nemzetgazdaság mindenkorai lehetőségeivel összhangban. A fogyatékos személyek az őket mindenki mással egyenlően megillető jogaikkal állapotukból fakadóan kevésbé tudnak élni, ezért indokolt, hogy minden lehetséges módon előnyben részesüljenek.

A Fot. 4.§ hc) pontja értelmében az információ egyenlő eséllyel hozzáférhető akkor, ha az mindenki, különösen a mozgási, látási, hallási, mentális és kommunikációs funkciókban sérült emberek számára kiszámítható, értelmezhető és érzékelhető, az ahhoz való hozzájutás pedig az igénybevevő számára akadálymentes. A törvény 6. §-a alapján a fogyatékos személy számára biztosítani kell az egyenlő esélyű hozzáférés lehetőségét a közérdekű információkhoz, továbbá azokhoz az információkhoz, amelyek a fogyatékos személyeket megillető jogokkal, valamint a részükre nyújtott szolgáltatásokkal kapcsolatosak.

Mindenekelőtt rögzíteni kell, hogy a vizsgálat megindításakor a felsőoktatásban a fogyatékossgal élő személyeket megillető előnybe részesítési követelményekre vonatkozó szabályokat a régi Ftv. tartalmazta, mivel azonban a vizsgálat időtartama alatt hatályba léptek az új Ftv. vonatkozó szabályai, amelyek tartalmilag megegyeznek a régi Ftv. tárgyra vonatkozó szabályaival, a vizsgálat érdemi lefolytatását ez a jogszabályváltozás nem érinti.

A hallgató joga, hogy a jogszabályokban és az intézményi szabályozásban meghatározottak szerint teljes körű, pontos és hozzáférhető formában információt kapjon a tanulmányai megkezdéséhez és folytatásához, kialakítsa tanulmányi rendjét, igénybe vegye a felsőoktatási intézményben elérhető képzési lehetőségeket, kapacitásokat; állapotának, személyes adottságainak, fogyatékossgának megfelelő ellátásban részesüljön.

A fogyatékossgal élő hallgatót – hallgatói jogain túl – megilleti, hogy állapotának, személyes adottságának, fogyatékossgának megfelelő ellátásban részesüljön³⁰. A felsőoktatásban mind a felvételi, mind a tanulmányok teljesítésével összefüggésben biztosított az előnyben részesítés. A felvételinél a vizsgálat megindításakor hatályos

régi Ftv. 44. § (1) bekezdése mondta ki, ha a felsőoktatási intézmény a felvételi kérelem elbírálásához e törvény felhatalmazása alapján vizsgán való részvételt ír elő, fogyatékossgal élő jelentkező esetén a középiskolai tanulmányok során nyújtott mentesítést, a vizsgázás sajátos formáját biztosítani kell. Megilleti ez a jog azt is, akinek a középiskolai tanulmányai során nem biztosítottak ilyen lehetőségeket, de igazolja, hogy fogyatékossgal élő. A fogyatékossgal megállapításának és igazolásának rendjét a Kormány határozza meg.

A új Ftv. 49. § (8) bekezdése³¹ értelmében a fogyatékossgal élő hallgató részére biztosítani kell a fogyatékossgalhoz igazodó felkészítést és vizsgáztatást, továbbá segítséget kell nyújtani részére ahhoz, hogy teljesíteni tudja a hallgatói jogviszonyából eredő kötelezettségeit. Indokolt esetben mentesíteni kell egyes tantárgyak, tantárgyrészek tanulása vagy a beszámolás kötelezettsége alól. Szükség esetén mentesíteni kell a nyelvvizsga vagy annak egy része, illetőleg szintje alól. A vizsgán biztosítani kell a hosszabb felkészülési időt, az írásbeli beszámolón lehetővé kell tenni a segédeszköz (írógép, számítógép stb.) alkalmazását, szükség esetén az írásbeli beszámoló szóbeli beszámolóval vagy a szóbeli beszámoló írásbeli beszámolóval történő felváltását. Az e bekezdés alapján nyújtott mentesítés kizárólag a mentesítés alapjául szolgáló körülménnyel összefüggésben biztosítható és nem vezethet alap- és mesterképzésben az oklevél által tanúsított szakképzettség, illetve felsőfokú szakképzettségben a bizonyítvány által tanúsított szakképesítés megszerzéséhez szükséges alapvető tanulmányi követelmények alól felmentéshez.

Az új Ftv. 110. §-ának több pontja³² pedig a Kormányt hatalmazza fel a felvételi eljárás azon feltételeinek meghatározására, amelyek fogyatékossgal élő jelentkezők csoportjához tartozók esélyegyenlőségét biztosítja, továbbá a hallgatók esélyegyenlőségének előmozdítása érdekében az előnyben részesítés követelményeit; a mentorprogram megszervezésének szabályait, a fogyatékossgal megállapításának és igazolásának rendjét, a fogyatékossgal élő hallgatók tanulmányaival kapcsolatos elveket, az előnyben részesítési szempontokat és eljárási szabályokat.

Ugyanakkor jelenleg az előnyben részesítési szempontokat és eljárási szabályokat a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 79/2006. (IV. 5.) Korm. rendelet (Ftv. Vhr.) tartalmazza.

2. Egyedi ügyek tekintetében

A nyelvvizsga mentesség elfogadásának intézményi körülményeit kifogásoló *AJB 125/2012. és az AJB-155/2012.* számú ügyekben adott intézményi válaszok értékelésénél a panaszos állítása és a megkeresett szervek álláspontja között ellentmondást tapasztaltam. Ezen ellentmondásokat ombudsmani eszközökkel nem állt módomban feloldani, tekintettel arra, hogy a hatáskörömet meghatározó jogszabályi rendelkezések értelmében olyan alakszerű bizonyítási eljárást, amely a bíróság illetve más hatóság előtt lehetséges, nem végezhetek, csak a rendelkezésemre bocsátott dokumentumok alapján folytathatok vizsgálatot. Ezért ezen egyedi ügyek tekintetében álláspontomat nem alakítom ki és intézkedést nem kezdeményezek.

Az *AJB 129/2012.* számú ügyben a doktori iskola nyelvvizsga mentességi kérelem tárgyában lefolytatott eljárása és a mentességi kérelmek elbírálása tekintetében folytatott gyakorlatát, valamint az *AJB-8045/2012.* számú ügyben a beadványozó által kifogásoltakat általánosságban, szélesebb összefüggésben vizsgáltam, ezért intézkedést nem a konkrét egyedi ügyben, hanem általánosságban teszek.

3. Hivatalból vizsgált kérdések tekintetében

a) A felsőoktatási intézményekben tanuló fogyatékossgal élő hallgatók száma, a fogyatékossgal igazolásának dokumentumai, a hallgatók nyilvántartásba vétele és regisztrációja.

A vizsgált felsőoktatási intézmények mindegyikének van fogyatékossgal élő hallgatója. Jellemző, hogy a felsőoktatásban a fogyatékossgal élő hallgatók száma folyamatosan emelkedik. Néhány felsőoktatási intézmény – a Nemzeti Közszolgálati Egyetem és a Színház- és Filmművészeti Egyetem – jelezte ugyanakkor, hogy a felsőoktatási intézményi képzésében való részvétel speciális fizikai-pszichikai alkalmassági feltételekhez kötött, amelynek nem tudnak eleget tenni a fogyatékossgal élő személyek.

Az ELTE rektora is utalt arra, hogy a fogyatékos hallgatókkal kapcsolatos hazai jogszabályi környezet és annak alkalmazása eltér az ENSZ Egyezménytől, mivel 2006 óta bővült a fogyatékossgal Egyezmény szerinti fogalma, az Egyezmény e körbe tartozónak tekinti a pszicho-szociális fogyatékossgal is. Ugyanakkor a pszicho-szociális fogyatékossgal élő emberek Magyarországon nem jutnak kedvezményekhez, mivel idehaza jogszabályok a fogyatékossgal fogalmát szűkebben szabályozzák.

Elsőként annak tisztázása szükséges, hogy ki tekinthető fogyatékossgal élő hallgatónak. A kiinduló pontot a CRPD 1. cikke jelenti, amely értelmében *fogyatékossgal élő személy* minden olyan személy, aki hosszan tartó fizikai, értelmi, szellemi vagy érzékszervi károsodással él, amely számos egyéb akadállyal együtt korlátozhatja az adott személy teljes, hatékony és másokkal egyenlő társadalmi szerepvállalását.

A Fot. 4. § a) pontja értelmében *fogyatékos személy*: az, aki érzékszervi – így különösen látás-, hallásszervi, mozgásszervi, értelmi képességeit jelentős mértékben vagy egyáltalán nem birtokolja, illetőleg a kommunikációjában számottevően korlátozott, és ez számára tartós hátrányt jelent a társadalmi életben való aktív részvétel során.

Az alanyi kört mind az új Ftv., mind a régi Ftv.³³ azonos szövegezéssel az alábbiak szerint határozza meg: *fogyatékossgal élő hallgató* (jelentkező): az a hallgató (jelentkező), aki testi, érzékszervi, beszéd-fogyatékos, autista, megismerés és viselkedés fejlődési rendellenességű.

Összevetve a fenti jogszabályi rendelkezéseket a fogyatékos, illetve a fogyatékossgal élő „ember” megjelölése és a fogalom által lefedett személyi kör – különösen a CRPD és a Fot. szabályait figyelembe véve – sem egységes, ugyanígy a régi és az új Ftv. fogalom használata is eltér a CRPD által használt definíciótól, hiszen a CRPD sokkal szélesebb körben határozza meg az e csoportba tartozhatók körét. Ebből következően az Ftv. taxatív felsorolása nem nevesíti a pszicho-szociális fogyatékossgal élőket, amely álláspontom szerint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság, valamint az esélyegyenlőség biztosításának követelményébe ütközik és egyben a művelődéshez való joggal összefüggő visszásságot okoz.

A fogyatékossgal élők körének meghatározásával összefüggő további kérdések problematikáját önállóan, a hazai joggyakorlatban használatos fogyatékossgal fogalom felülvizsgálatára irányuló vizsgálatomban³⁴ fejtettem ki.

A fogyatékossgal megállapításának és igazolásának rendjét az Ftv. Vhr. szabályozza, kimondva, hogy a fogyatékossgal élő hallgató fogyatékossgának típusát és mértékét, annak végleges vagy időszakos voltát szakvéleménnyel igazolja.

A szakvélemény kiadására jogosult szervek köre eltér attól függően, hogy a fogyatékossgal megállapítására mikor került sor. Amennyiben a jelentkező fogyatékossga már a közoktatási tanulmányai során is fennállt, és erre tekintettel tanulmányai és az érettségi vizsga során kedvezményben részesült akkor 2008. január elsejétől a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvényben meghatározott szakértői és rehabilitációs bizottság hatáskörébe tartozik a szakvélemény kiadása. 2008. évet megelőzően e körben a szakvélemény kiadására a jogszabályban meghatározott munkamegosztás szerint – a szakértői és rehabilitációs bizottság vagy a nevelési tanácsadó volt jogosult.

Akik már középfokú tanulmányaik alatt is fogyatékossgukra tekintettel részesültek mentességben, e hallgatók a felsőoktatási intézmény szabályzatában meghatározott módon nyújtják be azoknak a közoktatási intézmény által kiállított dokumentumoknak – az intézmény által hitelesített – másolatát, melyek igazolják, hogy fogyatékossguk a középfokú tanulmányai során fennállt és emiatt kedvezményben részesültek.

Ha a fogyatékossgal nem állt fenn a középfokú tanulmányok ideje alatt, akkor a hatályos szabályozás szerint a rehabilitációs szakigazgatási szerv jogosult a szakvélemény kiállítására. Utalnom kell ugyanakkor – a felsőoktatási képzés időtartamára figyelemmel – arra is, hogy e szabály 2012. július 1-jén lépett hatályba, azt megelőzően a szakvélemény kiadása a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal hatáskörébe tartozott. 2007. december 31-ig pedig a fogyatékossgal igazolására lehetőség volt hallássérültek esetében a területileg illetékes audiológiai állomás, látássérültek esetében a területileg illetékes szemészeti szakrendelő, mozgássérültek esetében a területileg illetékes klinika, kórház, szakrendelő szakfőorvosa által kiadott, a beszéd fogyatékossgal és pszichés fejlődés zavarai miatt a nevelési, tanulási folyamatban tartósan és súlyosan akadályozottak esetén igazságügyi szakértő által kiállított szakvéleménnyel. Továbbá 2008. január 31-ig amennyiben a hallgató nem fogadta el a fenti szervek megállapítását, annak felülvizsgálatát kérhette hallás-, látás- és mozgássérült az igazságügyi szakértőtől, a beszéd fogyatékossgal tekintetében pedig az Eötvös Loránd Tudományegyetem Bárczi Gusztáv Gyógypedagógiai Főiskolai Kar Gyakorló Gyógypedagógiai Szolgáltató Intézetétől.

A vizsgálatom során áttekinttem a felsőoktatási intézmények által rendelkezésemre bocsátott a fogyatékossgal igazolásának rendjét meghatározó szabályzatokat, illetve tájékoztatást kértem az intézmények által folytatott gyakorlatról. Megállapítottam, hogy a szabályzatok jelentős része (pl. Magyar Képzőművészeti Egyetem, Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Semmelweis Egyetem, Szent István Egyetem, Színház és Film-művészeti Egyetem, Budapesti Gazdasági Főiskola, Eszterházy Károly Főiskola) a feltárt tényállás szerint még a 2008. évi jogi környezetnek megfelelő szabályokat tartalmazták, azok nem követték az időközben bekövetkezett jogszabályváltozásokat.

Az intézményeknek problémát jelent, hogy a szakvélemények sok esetben nem tartalmaznak részletes diagnózist, javaslatokat, valamint annak érvényessége sincs feltüntetve. Néhány felsőoktatási intézmény (ELTE, SZTE, BGF) válaszában arról tájékoztatott, hogy a szakvéleményt csak akkor tudja elfogadni, ha az tartalmazza a Betegségek Nemzetközi Osztályozásának (BNO) kódját.

A szakvélemény tartalmát a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról, valamint a szakmai irányítása alá tartozó rehabilitációs szakigazgatási szervek feladat- és hatásköréről szóló 95/2012. (V. 15.) Korm. rendelet 20. § (1) bekezdése határozza meg. E rendelet értelmében a rehabilitációs szakigazgatási szerv és a Hivatal által kiadott szakvélemény tartalmazza: az érintett személy azonosítására szolgáló, törvény alapján kezelhető azonosító adatokat, az érintett személy egészségi állapotára vonatkozó, törvény alapján kezelhető egészségügyi adatokat, a szakvélemény kiállításának helyét, időpontját, a szakvéleményt kérő szerv megnevezését, a kért vizsgálat típusát, a feltett kérdéseket, az azokra adott válaszokat, a szakértői vizsgálat során felhasznált dokumentumok és az elvégzett vizsgálatok megjelölését, személyes vizsgálat és meghallgatás esetén annak időpontját és helyszínét, valamint a felülvizsgálat szükségességét, időpontját, a szakvélemény időbeli hatályát.

Az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi XLVII. törvény (Eü. tv.) 4. § (2) bekezdése értelmében az egészségügyi és személyazonosító adatot – törvényben meghatározott esetekben – az alábbi célból lehet kezelni: p) közoktatás, felsőoktatás és szakképzés céljából az oktatásra, illetve képzésre való alkalmasság megállapítása. Ettől eltérően az érintett, illetve törvényes vagy meghatalmazott képviselője (a továbbiakban együtt: törvényes képviselő) – megfelelő tájékoztatáson alapuló – írásbeli hozzájárulásával egészségügyi és személyazonosító adatot kezelni. A (4) bekezdés szerint a fenti adatkezelési célokra csak annyi és olyan egészségügyi, illetve személyazonosító adat kezelhető, amely az

adatkezelési cél megvalósításához elengedhetetlenül szükséges.

Az Alkotmánybíróság a 29/2009. (III. 20.) AB határozatában leszögezte, hogy törvényben kell rögzíteni az adatkezeléssel elérni kívánt célt, valamint az ehhez szükséges személyes adatok körét. Az Alkotmánybíróság a különleges személyes adatokkal összefüggésben hangsúlyozta, hogy „az alapjog korlátozására az adatminőségre tekintettel szigorú követelmények vonatkoznak. Az adatkezelési műveletek, az elvégzésükre való feljogosítás, a célhoz kötöttség szabályainak az adatigénylő oldalán való megléte, az adatfeldolgozók pontos körének és az igényelhető adatkörnek a meghatározása közvetlen kapcsolatban állnak az alapjog lényegével és speciális garanciákat igényelnek. Ezért nem lehetséges az adatigénylésre való jogosultság és az adatkör feladathoz igazított meghatározása bármilyen szintű jogforrásban, az kizárólag csak törvényben történhet.”

Álláspontom szerint a vonatkozó jogszabály egyértelműen meghatározza a szakvélemény tartalmát, így a felsőoktatási intézmény nem teheti függővé a szakvélemény elfogadását, attól hogy az arra kiállításra jogosult hatóság feltüntette-e a szakvéleményen a Betegségek Nemzetközi Osztályozásának kódját, vagy sem. Különösen úgy, hogy a személyre vonatkozó BNO kód az EüK. alapján egészségügyi adatnak minősül, és az a törvény szerint a felsőoktatásban az oktatásra, illetve képzésre való alkalmasság megállapítása céljából használható fel. Ezt erősíti meg az is, hogy a Ftv. Vhr. 15/B. § (7) bekezdés g) pontja értelmében a hallgató személyes és tanulmányi adatainak nyilvántartására szolgáló törzslap részét képezik a fogyatékossgal kapcsolatos adatok, azaz a szakvéleményt kiállító szakértő, bizottság neve, címe és a szakvélemény kelte.

A fentieket összefoglalva megállapítható, hogy a fogyatékossgal élő hallgatónak a fogyatékossga típusát (pl. hallás, látás, mozgás, beszéd fogyatékossg) és ennek mértékét kell igazolnia, valamint azt, hogy ez az állapot végleges vagy időszakos. A felsőoktatási intézményt pedig e vonatkozásban törvény nem jogosítja fel adatkezelésre, másrészt az EüK. tv. 4. § (2) bekezdés g) pontjában meghatározott cél elérése érdekében a szakvéleményen a BNO kód feltüntetése nem elkerülhetetlenül szükséges.

A fogyatékossga igazolásának módjával összefüggésben a Szegedi Tudományegyetem, és a Színház- és Filmművészeti Egyetem szabályzatában rögzítette, hogy amikor a fogyatékossgal élő hallgató akadályoztatva van a szakvélemény megszerzésében, akkor a felsőoktatási intézmény felkérheti az illetékes szervet a szakvélemény kiadására, továbbá az Eszterházy Károly Főiskola szabályzata azt is tartalmazza, hogy a súlyosan fogyatékos állapot megállapítását az Országos Orvosszakértői Intézet illetékes bizottsága végzi. Az intézet a felsőoktatási intézmény kérésére is elvégzi a fogyatékossga mértékének meghatározását. E két szabályozási mód további kérdéseket is felvet.

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 3. § 3. pontja értelmében különleges adat b) az egészségi állapotra vonatkozó személyes adat. Az 5. § (2) bekezdése értelmében ezen adat a jogszabályban meghatározott esetben kezelhető, így ha az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárul, vagy azt törvény közérdeken alapuló célból elrendeli. Továbbá a 6. § (1) bekezdése értelmében, ha az érintett hozzájárulásának beszerzése lehetetlen vagy aránytalan költséggel járna, és a személyes adat kezelése az adatkezelőre vonatkozó jogi kötelezettség teljesítése céljából szükséges, vagy az adatkezelő vagy harmadik személy jogos érdekének érvényesítése céljából szükséges, és ezen érdek érvényesítése a személyes adatok védelméhez fűződő jog korlátozásával arányban áll.

Álláspontom szerint a fent idézett felsőoktatási intézményi szabályzatok esetén egyik feltétel sem áll fenn, és a különleges adat kezelésére (amely megában foglalja az adatok felvételét, gyűjtését is) e formában nem rendelkeznek jogosultsggal.

Több intézmény (ELTE-BGYK, BMGE, Szent István Egyetem, Semmelweis Egyetem, BGF, Dunaújvárosi Főiskolán, Kecskeméti Főiskolán, Nyíregyházi Főiskolán) is jelezte, hogy azon leendő hallgatóikkal, akik a felvételinél a fogyatékossgakra tekintettel többlet pontra voltak jogosultak, még a beiratkozás előtt, vagy a beiratkozást követően mielőbb kapcsolatba lépnek, akár személyesen, akár a hallgatói információs rendszeren keresztül, annak érdekében, hogy e hallgatók jogaikkal mihamarabb élni tudjanak.

A kérelmeket a szemeszter megkezdésének első heteiben kell leadni, amelynek elmulasztása az anyagi támogatástól való eleséssel járhat, ugyanakkor a regisztrációra egész évben folyamatosan van lehetőség. A Szolnoki Főiskolán elég csak az önkéntes bejelentés, az igazolásokat később kell csatolni, mikor a kedvezményeket kívánja a hallgató igénybe venni.

A fogyatékossgal élő hallgatók regisztrálása az egyes intézményekben eltérő, arra általában a tanulmányi ügyekkel foglalkozó szervezeti egységeknél vagy a fogyatékosügyi koordinátornál egy adatlap – amely többnyire az intézmény honlapjáról is letölthető – kitöltésével és a szakvélemény bemutatásával, vagy annak másolata benyújtásával van lehetőség.

A fogyatékossgal élő hallgatók nyilvántartására a regisztrációt követően kerül sor, amelyet az esetek többségében a fogyatékosügyi vagy kari koordinátor vezet, vagy a Neptun Egységes Tanulmányi Rendszerben Egyéb státuszok részén kerülnek rögzítésre. Olyan is előfordul (Óbudai Egyetem), hogy külön nyilvántartást vezetnek a középiskolai tanulmányok alatt már fenn állott, illetve az azt követően megállapított fogyatékossgal élőkéről. Míg a Szent István Egyetem 3 karán nem rögzítik a fogyatékossga vonatkozó adatokat a hallgatói nyilvántartási rendszerben, hanem csak a tanulmányi osztály vezeti azt.

b) A felsőoktatási intézményben a fogyatékossgal élő hallgatók ügyeit vivő munkatárs képzettsége, kiválasztási szempontjai, a döntéshozatalban való részvétele és kapcsolattartás formái

A Ftv. Vhr. 20. § (2) bekezdése értelmében a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési

szabályzatában meghatározottak szerint látja el feladatát és kerül megbízásra a fogyatékossgal élő hallgatók segítségét intézményi részről irányító koordinátor.

Az intézmények válaszai alapján – a Magyar Táncművészeti Főiskola kivételével – valamilyen formában van olyan munkatárs, aki ellátja az intézményi koordinátori feladatokat. E feladatot a szervezeti és működési szabályzatok, vagy az ahhoz valamilyen formában hozzá tartozó (melléklet, függelék) formában, illetve külön szabályzatban meghatározva a rektor, a rektor-helyettes, illetve kari koordinátor esetében a dékán által határozott (2-3 évre), vagy határozatlan időre megbízott munkatárs látja el. E munkatársnak az egyetemen betöltött státusza is jelentősen eltér, egyes intézményekben (pl. BME) önálló munkakörként végzi feladatát, a *jellemző inkább azonban, hogy csatolt munkakörként külön díjazás ellenében vagy anélkül biztosítják a többlet feladatok ellátását.*

A koordinátorokkal szemben támasztott intézményi szakmai követelményekkel összefüggésben is részben hasonlóan kialakított gyakorlatról számoltak be a válaszadók. Minden felsőoktatási intézmény előnyként emelte ki a választott személy empatikus, jó kommunikációs képességét, segítő attitűdjét. Az intézmények egy részében (pl. Corvinus Egyetem) a koordinátori feladatokat ezen előnyökkel rendelkező kari adminisztratív dolgozók látják el, akik egésznap elérhetőek a hallgatók számára. Más intézményekben így a Magyar Képzőművészeti Egyetemen a tanulmányi feladatokat ellátó szervezeti egység andragógus végzettségű vezetője, a Színház és Filmművészeti Egyetem tanulmányi osztályán pedagógus végzettségű munkatárs, illetve a Szolnoki Főiskolán szintén a tanulmányi osztály egyik munkatársa látja el e feladatokat.

Az intézmények jelentős részében intézményi koordinátorként egy oktató tevékenykedik, a válaszok szerint ők mérnök-pszichológus, több diplomás bölcsész, pedagógus, szakpszichológus, gyógy-pszichopedagógus, gyógypedagógiai tanár végzettségű oktatók. Egyedül a Semmelweis Egyetem jelezte, hogy felsőfokú végzettségű intézményi koordinátora maga is fogyatékos, hallássérült.

A koordinátor munkáját több helyen jogász segíti, így a Dunaújvárosi és az Eszterházy Károly Főiskolán. Két felsőoktatási intézmény a fogyatékossgal élők ügyeinek intézésével foglalkozó külön munkatársként jelölte meg, hogy az ún. intézményi koordinátor, mint szakmai koordinátor jár el, és mellette a gazdasági ügyekkel más munkatársa a gazdasági koordinátor foglalkozik (Miskolci Egyetem és Eszterházy Károly Főiskola). A Miskolci Egyetem rajtuk kívül a technikai teendők lebonyolításával kapcsolatosan ügyvivőt foglalkoztat.

A több karral működő felsőoktatási intézmények az összintézményi koordinátor mellett kari koordinátori feladatok ellátására is kijelöltek munkatársakat, akik jellemzően e munkájukat többi feladatuk mellett látják el. A kari koordinátorok képzettsége és az egyetemen betöltött munkaköre esetén szintén az összintézményi koordinátornál már bemutatott sokféleséggel találkoztam.

A Ftv. Vhr. 22. § (2) bekezdése értelmében a felsőoktatási intézményeknek tájékoztató kiadványt kell összeállítani, amelynek az intézményre vonatkozó általános tudnivalókat tartalmazó részével összefüggésben követelményként fogalmazta meg a jogalkotó, hogy abban többek között *fel kell tüntetni a fogyatékossgal élő hallgatók ügyeivel foglalkozó koordinátor nevét és elérhetőségét.* Vizsgálatom során figyelemmel voltam e követelmény végrehajtásával összefüggő gyakorlatra is. A rendelkezésemre bocsátott tanulmányi tájékoztatók közül a Pécsi Tudományegyetem, Szent István Egyetem, Kecskeméti Főiskola és a Szolnoki Főiskola e kötelezettségének nem tett eleget, illetve a BGF-nek csak egy karán volt fellelhető a koordinátor elérhetősége.

A fogyatékossgal élő hallgatók segítségét intézményi részről irányító koordinátor³⁵ a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak szerint látja el feladatát. A Ftv. Vhr.³⁶-ben nevesített feladata alapján részt vesz a fogyatékossgal élő hallgatók által a hallgatók segítségnyújtásra, mentességre és kedvezményekre irányuló benyújtott kérelmek elbírálásában és nyilvántartásában, kapcsolat tart a fogyatékossgal élő hallgatókkal, azok személyes segítőivel, biztosítja a fogyatékossgal élő hallgatók tanulmányai, vizsgái során alkalmazható segítségnyújtási lehetőségeket, illetve megszervezi a szorgalmi időszakban a fogyatékossgal élő hallgatók által igényelt konzultációs lehetőségeket, valamint javaslatot tesz a fogyatékossgal élő hallgatók tanulmányainak segítségét szolgáló normatív támogatás felhasználására, a segítségnyújtáshoz szükséges tárgyi eszközök beszerzésére.

A felsőoktatási intézmények mindegyikében részt vesz a fogyatékosügyi koordinátor az egyéni kérelmek elbírálásán folyamatában, az intézmények egy részében a kérelmek tartalmától függően a koordinátor maga is döntést hozhat pl. személyi segítő kijelöléséről (Magyar Képzőművészeti Egyetem). Általánosságban jellemző, hogy a *koordinátor szervező, közvetítő és döntés előkészítő funkciókat lát el. Amennyiben a kérelmekről bizottság dönt, több esetben a koordinátor maga is tagja, esetleg elnöke, vagy titkára a bizottságnak. Amennyiben a döntésre jogosult az egyetem valamely felelős vezetője, abban az esetben a koordinátor véleményezi a kérelemben foglaltakat.*

A fogyatékossgal élő hallgatókkal és személyes segítőikkel való kapcsolattartás érdekében a válaszadók minden lehetséges eszközt megragadnak, így a személyes találkozást, írásbeli megkeresést, telefonon való elérhetőséget biztosítanak, a leggyakrabban hivatkozott kapcsolattartás formája az elektronikus levelezés. A kapcsolattartás mindkét irányból (a hallgató, illetve a koordinátor) megvalósul.

AZ ELTE, az Óbudai Egyetem, az Egri és a Gyöngyösi Főiskola jelezte, hogy személyi segítőkkal, mentorokkal szerződést kötnek, és a segítők munkáját a fogyatékossgal élő hallgatók tanulmányainak segítségét szolgáló normatív támogatási keretből díjjazzák.

A Miskolci Egyetemen pedig a koordinátor az a személy, aki dönt a hallgatót megillető a normatív támogatás megítéléséről a fogyatékossgal típusának, mértékének ismeretében.

Összességében megállapítom, hogy az intézmények az intézményi koordinátorok és – a jogszabályban nem

nevesített – kari koordinátorok munkajogi státuszát eltérő módon szabályozzák, foglalkoztatási körülményeik (bérezés, munkaidő) sem azonosak, illetve több esetben a jogszabályban előírt módon nem teszik közzé az irányító koordinátorok elérhetőségeit, továbbá a döntéshozatal folyamatában – igazolás kiadásában, javaslattevésben, véleményezésben, döntésben – betöltött szerepük is eltérő. A gyakorlatban megmutatkozó különbségek mind az intézmények között, mind az intézményeken belül, az egyes karok tekintetében fennállnak.

Az intézmények jelentősen eltérő gyakorlata a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság, valamint az esélyegyenlőség biztosításának követelményébe ütközik és egyben a művelődéshez való joggal összefüggő visszasságot idéz elő.

c) A hallgatókat megillető esélyegyenlőségi követelmények érvényesülése (személyi és technikai segítségnyújtás, szolgáltatások, segédeszközök, mentességek, a tanterv előírásaitól részben vagy egészében eltérő követelmények, kedvezmények elbírálása)

Amint arra már korábban utaltam³⁷ a fogyatékossgal élő hallgató részére biztosítani kell a fogyatékossgához igazodó felkészítést és vizsgáztatást, továbbá segítséget kell nyújtani részére ahhoz, hogy teljesíteni tudja a hallgatói jogviszonyából eredő kötelezettségeit. Indokolt esetben mentesíteni kell egyes tantárgyak, tantárgyrészek tanulása vagy a beszámolás kötelezettsége alól. Szükség esetén mentesíteni kell a nyelvvizsga vagy annak egy része, illetve szintje alól. A vizsgán biztosítani kell a hosszabb felkészülési időt, az írásbeli beszámolón lehetővé kell tenni a segédeszköz – így különösen írógép, számítógép – alkalmazását, szükség esetén az írásbeli beszámoló szóbeli beszámolóval vagy a szóbeli beszámoló írásbeli beszámolóval történő felváltását. Az e bekezdés alapján nyújtott mentesítés kizárólag a mentesítés alapjául szolgáló körülménnyel összefüggésben biztosítható és nem vezethet az oklevél által tanúsított szakképzettség megszerzéséhez szükséges alapvető tanulmányi követelmények alóli felmentéshez. Továbbá³⁸ a fogyatékossgal élő hallgató támogatási idejét a felsőoktatási intézmény legfeljebb négy félévvel megnövelheti.

A részletszabályokat az Ftv. Vhr. határozza meg a 18. §-ában, így a felsőoktatási intézménynek a tanterv előírásaitól részben vagy egészében eltérő követelmények megállapíthatóságát fogyatékossg típusonként, amelyek a fogyatékossgal élő hallgató kérelmére nyújthatók az alábbiak szerint:

Mozgáskorlátozott hallgató esetében lehetővé kell tenni – a szabályzatban foglaltak alapján – a gyakorlati követelmények teljesítése alóli részleges vagy teljes felmentést, illetve annak más formában történő teljesítését, helyettesíteni lehet az írásbeli vizsgát szóbelivel, a szóbeli vizsgát írásbelivel, a hallgató mentesíthető a geometriai, szerkesztési feladatok alól, ha nem tudja a szükséges eszközöket használni, de szóban a szabályok ismerete megkövetelhető. Lehetővé kell tenni az írásbeli feladatok megoldásához szükséges speciális eszközök (különösen speciális füzetek, írógép, számítógép), valamint kerekesszékekkel, továbbá más segédeszközzel is megközelíthető, dönthető, állítható csúszásmentes felülettel ellátott asztallap használatát. Szükség esetén a nem fogyatékossgal élő hallgatókra vonatkozóan megállapított felkészülési időnél hosszabb felkészülési időt, illetve személyi segítséget kell biztosítani.

Hallássérült (siket, nagyothalló) hallgató esetében a szóbeli vizsga helyett biztosítani kell az írásbeli vizsgalehetőséget, a súlyosan hallássérült (siket) hallgató az államilag elismert nyelvvizsga követelménye alól is felmentést kaphat, aki fogyatékossga miatt nem képes az államilag elismert „C” típusú nyelvvizsga szóbeli követelményeinek teljesítésére, felmentést kaphat az „A” típusú (szóbeli) nyelvvizsga letétele alól. A hallgató kérésére a szóbeli vizsgáztatás esetén jelnyelvi tolmácsot kell biztosítani, az érthetőség és a megértés szempontjából a feltett kérdéseket, utasításokat egyidejűleg szóban és írásban is meg kell jeleníteni a hallgató részére, minden vizsgáztatás alkalmával szükséges a segédeszközök (pl. értelmező szótár, kalkulátor), a vizuális szemléltetés biztosítása, szükség esetén a nem fogyatékossgal élő hallgatók esetében megállapított felkészülési időnél hosszabb felkészülési időt kell biztosítani.

Látássérült (vak, gyengénlátó) hallgató esetében az írásbeli vizsgák helyett a szóbeli vizsga lehetőségét, illetve az írásbeli számonkérés esetén speciális technikai eszközök használatát biztosítani kell, aki fogyatékossga miatt nem képes az államilag elismert „C” típusú nyelvvizsga írásbeli követelményeinek teljesítésére, felmentést kaphat a „B” típusú (írásbeli) nyelvvizsga letétele alól. A hallgató a fogyatékossga miatt egyes gyakorlati követelmények teljesítése alól felmentést kaphat, illetve a gyakorlati követelmények teljesítése megfelelő (nem gyakorlati) követelmények teljesítésével helyettesíthető. A hallgató mentesíthető a geometriai, szerkesztési feladatok alól, de szóban a szabályok ismerete megkövetelhető, a kérdések, tételek hangkazettán, lemezen, pontírásban vagy nagyításban történő hozzáférhetőségét, megfelelő világítást, személyi segítséget, illetve szükség esetén a nem fogyatékossgal élő hallgatók esetében megállapított felkészülési időnél hosszabb felkészülési időt kell biztosítani.

Beszéd- és más fogyatékos hallgatónak járó kedvezmények körében a *súlyos beszédhibás* hallgató a szóbeli vizsga helyett írásbeli vizsgát tehet valamennyi vizsgatárgyból; amennyiben a hallgató a szóbeli vizsgalehetőséget választja, úgy számára a nem fogyatékossgal élő hallgatók esetében megállapított felkészülési időnél hosszabb felkészülési időt kell biztosítani.

A *diszlexiás – diszgráfiás* hallgató, ha fogyatékossga miatt nem képes az államilag elismert „C” típusú nyelvvizsga írásbeli követelményeinek teljesítésére, felmentést kaphat a „B” típusú (írásbeli) nyelvvizsga letétele alól, ha fogyatékossga miatt nem képes az államilag elismert „C” típusú nyelvvizsga szóbeli követelményeinek teljesítésére, felmentést kaphat az „A” típusú (szóbeli) nyelvvizsga letétele alól, továbbá ha fogyatékossga miatt nem képes az államilag elismert „C” típusú nyelvvizsga szóbeli és írásbeli követelményeinek teljesítésére, felmentést kaphat a nyelvvizsga letétele alól. A hallgató az írásbeli vizsga helyett szóbeli vizsgát vagy szóbeli helyett írásbeli

vizsgát tehet, valamint az írásbeli vizsga esetén a nem fogyatékossgal élő hallgatók esetében megállapított felkészülési időnél hosszabb felkészülési időt kell biztosítani. Az írásbeli beszámolóknál a számítógép használata megengedett, részére a vizsga esetén a szükséges segédeszközöket (pl. írógép, helyesírási szótár, értelmező szótár, szinonima szótár) biztosítani kell.

A *diszkalkulációs* hallgató a számítási feladatok alól felmentést kaphat, esetében a vizsgák alkalmával engedélyezhető mindazon segédeszközök használata, amelyekkel a hallgató a tanulmányai során korábban is dolgozott (táblázatok, számológép, konfiguráció, mechanikus és manipulatív eszközök), továbbá hosszabb felkészülési időt lehet számára biztosítani.

Az *autista* hallgató esetében az előírt szakvélemény birtokában és a kérelme alapján a fentiekben meghatározott kedvezmények alkalmazhatók.

A fogyatékossgal élő hallgatók számára a felkészüléshez biztosítható hosszabb felkészülési idő a nem fogyatékossgal élő hallgatók esetében megállapított időtartamhoz képest legfeljebb 30%-kal hosszabbodhat meg.

A hallgató fogyatékossgára tekintettel szakvélemény alapján kérheti a tanulmányi kötelezettségek teljesítése, illetve a vizsgák alóli részleges vagy teljes felmentését³⁹ vagy azok más módon történő teljesítésének engedélyezését. A felsőoktatási intézmény e kérelmeket a szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak szerint bírálja el.

c.a. A hallgatók kérelmeinek elbírálására jogosult szerv intézményenként, *sőt esetenként karonként is változik*, összességében a döntéseket vagy egy, a fogyatékossgal élők ügyeinek, illetve esélyegyenlőségi ügyek elbírálására létrehozott bizottság(ok), vagy a felsőoktatási intézmény valamely felelős vezetője (pl. dékán, rektor-helyettes) jogosult. Több intézmény jelezte azt is, hogy a bizottság munkájában aktívan részt vesznek fogyatékossgal élő hallgatók is. Az intézmények egy részében a fogyatékosügyi koordinátor is véleményezi a kérvényeket, aki néhány intézményben az illetékes tanszékvezető, ill. a szakfelelősök bevonásával alakítja ki álláspontját.

A fogyatékossgal élő hallgatók egy része nem, vagy csak tanulmányai végéhez közeledve kérelmezi a kedvezményeket. A felsőoktatási intézmények döntéshozói a benyújtott kérelmek jelentős hányadát pozitívan bírálják el. Elutasítási okként jelent meg, ha szakmai tárgyak teljesítése alól kértek felmentés, figyelemmel arra a rendelkezésre, miszerint a mentesítés kizárólag a mentesítés alapjául szolgáló körülménnyel összefüggésben biztosítható és nem vezethet alap- és mesterképzésben az oklevél által tanúsított szakképzettség, illetve felsőfokú szakképzésben a bizonyítvány által tanúsított szakképesítés megszerzéséhez szükséges alapvető tanulmányi követelmények alóli felmentéshez.

Az elutasítások leggyakoribb indoka, hogy a hallgató nem csatolta a szükséges dokumentumokat, vagy azok alapján nem igazolható, hogy a hallgató a középiskolai tanulmányok során kedvezményben részesült, illetve az igazolásként benyújtott szakvélemény nem felelt meg az előírásoknak, a szakvéleményt kiállító szerv a mentesítést csak részlegesen vagy egyáltalán nem javasolta, holott a hallgató teljes mentességet igényelt.

Az intézményi válaszokból kitűnik, hogy nem egységes a gyakorlat a tekintetben, miszerint az intézmények egy része eljárásában figyelembe veszi a kiállított szakvéleményt és az alapján automatikusan megadják a kért mentességeket, kedvezményeket, míg más intézmények nem fogadják el szakvéleményeket, vagy adott esetben azt felülbírálják, sőt előfordult olyan vélemény is, amely szerint egy már meglévő nyelvvizsga után a szakvélemény ellentmond a nyelvvizsga alóli felmentés lehetőségének.

A vizsgálat feltárta, hogy egyes intézményeknél csak a nyelvvizsga alóli mentességet kell kérvényezniük a hallgatóknak, addig más intézmények mindenfajta kérelem esetében ezt előírják. Ugyanakkor arra is volt példa, hogy a fogyatékossgal élő hallgatók mentességekre, kedvezményekre vonatkozó igényeiben sem kérelem, sem formalizált döntés nem született, mivel az érintett hallgatók és oktatók között kialakult személyes kapcsolat miatt az intézmények a formalizált eljárást sokszor mellőzik és a hallgatók kérelmeiket az oktatókkal közvetlenül egyeztetik.

A speciális szükségletű hallgatóknak járó egyéb kedvezményt (törvény által biztosított plusz félévek igénybevétele, kurzusfelvétel könnyítése) a hallgatók ritkán kérelmezik, ennek megadásával összefüggésben sincs egységes gyakorlat, az egyes intézmények mérlegelési jogkörben járnak el, más intézmények pedig mérlegelés nélkül megadják a kedvezményt.

Felmerült a számonkérés elhalasztásának igénye is, tekintettel azonban arra, hogy az adható mentességek körében a törvény erről nem rendelkezik, az adott intézmény azt mérlegelési jogkörben engedélyezte.

A mentességek és a kedvezmények szabályozásával összefüggésben áttekinttem az intézmények által megküldött és a fogyatékossgal élő hallgatók jogaival kapcsolatos belső intézményi dokumentumokat, szabályzatokat, amelyeknél azt tapasztaltam, hogy az Ftv. rendelkezéseire való hivatkozások pontatlanok.

c.b. A fogyatékossgal élő hallgató számára kérelemre, a felsőoktatási intézmény a tanterv előírásaitól részben vagy egészben eltérő követelményeket állapíthat meg, illetve azok teljesítésétől eltekinthet. E kérelmek egy részét – a korábban már részletesen ismertetett az Ftv. Vhr. 18. § (2) bekezdése értelmében – pusztán a fogyatékossgal szakvéleménnyel való igazolásának ténye alapján *biztosítani kell*. Ilyenek a speciális technikai eszközökre vonatkozó kérelmek pl. mozgássérült számára az írásbeli feladatok megoldásához szükséges számítógép, hallássérült, diszgráfias-diszlexiás hallgatók esetén a vizsgáztatásnál pl. az értelmező szótár, kalkulátor biztosítása, látássérült számára speciális technikai eszközök használatát. E körbe tartozik a személyi segítő biztosítása is mozgássérültek, látássérültek esetében a személyi segítő, hallássérült esetén a jelnyelvi tolmács biztosításának kötelező volta. Továbbá ide értendő mozgássérült esetén a gyakorlati követelmények teljesítése alóli

mentességek, hallássérült esetén a szóbeli vizsga helyett írásbeli vizsga lehetőségének biztosítását, vagy látássérült hallgatónál az írásbeli vizsga helyettesítését szóbeli vizsgával, valamint minden fogyatékos típus esetén a hosszabb felkészülési idő biztosításának automatikus megadását.

A felsőoktatási intézmények mindegyikében az általuk nyújtott tájékoztatások értelmében a hallgatók igényei szerint biztosítják a technikai eszközöket, illetve a személyi segítőket is. E megállapítás alól kivételt a Kecskeméti Főiskola képez, mivel a 8 mozgássérült és 14 beszéd-fogyatékos aktív hallgatói jogviszonnyal rendelkező hallgató részéről a főiskola tájékoztatása szerint az *épület fizikai akadálymentesítésén kívül nem merült fel más technikai segédeszközre vonatkozó igény.*

Az intézményi válaszok alapján a fogyatékoságból adódó kedvezmények elsősorban a számonkéréseknél érvényesülnek, úgymint plusz idő biztosítása a vizsgán, vagy írásbeli helyett szóbeli, illetve szóbeli helyett írásbeli vizsga lehetősége.

c.c. A jogszabályban rögzített mentességek másik körének megadása a hallgató kérelme alapján az intézmény *mérlegelési jogkörébe* tartozik. Ilyen pl. a mozgássérült esetében a geometriai, szerkesztési feladatok alól adható mentesítés, az írásbeli vizsga helyettesítése szóbeli vizsgával, hallássérült, látássérült, beszéd- és más fogyatékos esetén adható különböző nyelvvizsga mentességek vagy pl. a diszkalkulációs hallgató számára a számítási feladatok alól adható felmentés.

Összességében megállapítható, hogy az intézmények számára nem egyértelmű, hogy a benyújtott mentességi kérelmeket milyen módon kell elbírálni. Ez a probléma különösen a nyelvvizsga mentesség iránti kérelmek esetén súlyos. Az intézményi válaszokból egyértelműen kitűnik, hogy míg egyes intézmények a kérelmeket mérlegelési jogkörben bírálják el, más intézmények szerint a benyújtott kérelmeket, amennyiben a jogszabály által előírt igazolások rendelkezésre állnak automatikusan pozitív elbírálásban kell részesíteni. Ugyanakkor egyes intézmények megkövetelik a sikertelen nyelvvizsga kísérletek igazolását is és ezen igazolás, valamint a szakértői vélemény javaslata alapján adják meg a nyelvvizsga letétele alóli mentességet. De arra is volt példa a Semmelweis Egyetemen, hogy az intézmény a szakmai nyelvvizsga letételére való kötelezés mellett visszavonta korábbi mentesítésre vonatkozó határozatát, miután az illetékes döntéshozóknak hitelt érdemlően tudomására jutott, hogy a hallgató korábban már sikeresen államilag elismert „C” típusú nyelvvizsgát tett.

Az Ftv. Vhr. 20.§ (1) bekezdése szerint a hallgató kérheti a tanulmányi kötelezettségek teljesítése, illetve a vizsgák alóli felmentését. A (2) bekezdés alapján a felsőoktatási intézmény szervezeti és működési szabályzatában meghatározottak szerint bírálja el a fogyatékosággal élő hallgatók segítségnyújtásra, mentességre és kedvezményekre irányuló kérelmeit.

A vizsgálat feltárta, hogy a nem kötelezően biztosítandó kedvezmények – mérlegelési jogkörben való – megadásának elbírálására jogosult felsőoktatási szerveknek (bizottságnak, egyszemélyi felelős vezetőnek) egy a szakértői szakvéleményben foglalt orvos-szakmai tárgykörben tett javaslat alapján kell meghoznia a döntést. A szakvélemény pl. abban foglal állást, hogy a hallgató a fogyatékosága alapján képes, vagy nem képes, illetve mennyiben képes nyelvvizsgát tenni. Ennek ismeretében a felsőoktatási intézménynek abban kell döntést hoznia, hogy a hallgató kérelmére a szakvéleményben foglaltak figyelembevételével megadja-e a kért mentességet. A szakvélemény orvos-szakmai kérdésben alakít ki álláspontot, amely ugyanakkor egy javaslat és nem bír kötelező erővel, azt az elbírálásra jogosult szervnek nem kell feltétlenül elfogadnia. Felmerül ugyanakkor az a kérdés, hogy az abban foglalt orvos-szakmai álláspontot a döntés meghozatalára jogosult intézmény milyen szempontok szerint ítélheti meg, és esetleg milyen körülmények fennállásakor alakíthat ki az abban foglaltakkal ellentétes álláspontot és dönthet úgy, hogy a felmentésre vonatkozó javaslat ellenére mégsem biztosítja a mentességet. A döntést hozó az esetek többségében nem rendelkezik a szakvéleményben foglaltak megítéléséhez szükséges orvosi szakkérdésekben való jártassággal, így nem rendelkezik megfelelő képesítéssel és nem is az ő feladata annak eldöntése, hogy a hallgató fogyatékosága mennyiben indokolja a kötelezettség alól történő mentesítést.

Az Alkotmánybíróság már több döntésében, elvi jelleggel hívta fel a figyelmet a jogállamiságnak arra az alkotmányos követelményére, hogy – mivel a jogbiztonság szorosan a jogállamisághoz kapcsolódik – a jogbiztonság „az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára előre láthatóak legyenek” A 75/1995. (XII. 21.) AB határozat pedig rámutatott arra, hogy „a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is”. A mérlegelési joggal összefüggésben rá kell mutatnom arra is, hogy az Alkotmánybíróság a 19/1999. (VI. 25.) AB határozatában részletesen kifejtette: „a mérlegelést kívánó esetekben az előzetesen elhatározott és mindenki által megismerhető szempontok nélküli döntési jogkör önmagában is a jogbiztonság jelentős sérelmét eredményezi.”

A törvény a mentességek megadásánál figyelembe veendő szempontként meghatározta, hogy a mentesítés kizárólag a mentesítés alapjául szolgáló körülménnyel összefüggésben biztosítható és nem vezethet az oklevél által tanúsított szakképzettség megszerzéséhez szükséges alapvető tanulmányi követelmények alóli felmentéshez.

A mentesítésről való döntéskor tehát figyelemmel kell lenni arra, hogy mentesítésre kizárólag az annak alapjául szolgáló körülmények (pl. fogyatékos típusa) fennállásakor kerüljön sor. E kérdésre a szakvélemény ad választ, tehát arra, hogy a mentesítés visszavezethető-e a fogyatékosággal összefüggő körülményre. A másik vizsgálandó kérdés, hogy a mentesítés nem vezet-e a szakképzettség megszerzéséhez szükséges alapvető tanulmányi követelmények alóli felmentéshez. E kérdésben az adott szakképzettség kimeneti követelményeinek ismeretében lehet érdemben állást foglalni, amelyben kompetenciával a felsőoktatási intézmény rendelkezik.

A feltárt gyakorlat azonban arra mutatott rá, hogy a felsőoktatási intézmények egy része nem a szakképzettséggel összefüggő kérdések okán, hanem az orvos szakmai szakvéleményben foglaltak alapján bírálta el a mentesség megadására vonatkozó hallgatói kérelmeket.

Álláspontom szerint a felsőoktatási intézmények számára a mentességek és kedvezmények elbírálására vonatkozó mérlegelési jogkör – a mérlegelési irányok jogszabályi meghatározása nélküli – biztosítása vezetett ahhoz a gyakorlathoz, miszerint a szakvéleményekben foglalt javaslatok tartalmát arra szakképesítéssel nem rendelkező személyek értékelik úgy, hogy nem a szakképzettséghez kötött kimeneti követelményekkel összefüggésben vizsgálják azokat. Ez a gyakorlat alkalmat teremt az önkényes döntések meghozatalára, továbbá az intézményen belüli és intézmények közötti eltérő joggyakorlat kialakulására, amely a jogállamiság követelményéből fakadó jogbiztonság és az esélyegyenlőség előmozdításának követelményével, valamint a művelődéshez való joggal összefüggésben idéz elő visszasságot.

A nyelvvizsga követelmény alóli mentességre vonatkozó kérelmek kapcsán további problémát vet fel az intézmények gyakorlatában e kérdés akkor, ha a fogyatékossgal élő hallgató tanulmányai alatt nem regisztrált és fogyatékossgára tekintettel kérelmet sem terjesztett elő. *A fogyatékossgal élő hallgató számára állapotával kapcsolatos regisztráció tanulmányai során önkéntes, a jogszabály a regisztrációra folyamatosan lehetőséget biztosít,* ez alapján a hallgató nem feltétlenül él tanulmányai ideje alatt az őt a meglévő szakvélemény alapján megillető kedvezményekkel és mentességekkel. Előfordulhat olyan eset is, hogy a hallgató már befejezte tanulmányait, záróvizsgát tett, de oklevelét még a nyelvvizsga hiányban nem kaphatta meg, de személyi státuszában időközben – a záróvizsgát követően – fogyatékossgal összefüggő változás állt be, amelyet értelemszerűen a záróvizsgát követően tud szakvéleménnyel igazolni kérve ez alapján a nyelvvizsga követelmény alóli mentesség megadását és oklevelének kiadását.

Az egyes intézmények válaszaiból egyértelműen kikristályosodik, hogy nem egységes a felsőoktatási intézmények jogértelmezési gyakorlata a fogyatékossgal élő hallgatóknak járó kedvezmények tekintetében alkalmazandó eljárásra vonatkozóan, különösen *a záróvizsgát követően benyújtott kérelmek* tekintetében. Az intézmények jelentős része ugyan eljárásával pozitívan bírálta el a záróvizsgát követően benyújtott nyelvvizsga mentességi kérelmeket, azonban – tekintettel arra, hogy a diszlexia/diszgráfia típusú fogyatékossg az elmúlt években rendkívüli módon emelkedett – az intézményeknek egyre nagyobb problémát jelent ezen kérelmek elbírálása, annak tömegessé válásával. A felsőoktatási intézmények másik részének értelmezése szerint a felsőoktatásra vonatkozó jogszabályok alapján az Ftv. Vhr-ben meghatározott kedvezmények a felsőoktatási intézményekbe felvételizők és/vagy a már az intézményekkel jogviszonyban lévő hallgatók számára szólnak. A felsőoktatási intézmények az ilyen típusú kérelmek érdemi vizsgálata nélkül arra hivatkoznak, hogy a régi Ftv. 76. § (1) bekezdés d) pontja szerint megszűnik a hallgatói jogviszony az adott képzési ciklus, illetve a szakirányú továbbképzés esetén az utolsó képzési időszakot követő első záróvizsga-időszak utolsó napján. Ezen időszakot követően pedig a felsőoktatási intézmény a vele hallgatói jogviszonyban nem álló személyre vonatkozóan nem hozhat döntést.

A tényállás feltárta azt is, hogy a mentesítési gyakorlat az egyes felsőoktatási intézményeken belül a különböző karokon (pl. ELTE, Debreceni Egyetem) sem egységes.

A vizsgálat egyik hangsúlyos kérdésköre, tehát a nyelvvizsga alól adható mentességek kérdése. Vizsgálatom során figyelemmel voltam arra, hogy a felsőoktatásban oklevelet szerzők a társadalom fiatal, felnövekvő értelmiségi rétege, mely számára mind a globalizációs gazdaság és kultúra, mind az élet valamennyi terét átszövő információs technológiai környezet nélkülözhetetlenné teszi az idegen nyelvek és kultúrák ismeretét. Ennek elengedhetetlen feltétele a nyelvtudás.

Utalni szeretnék arra, hogy a nyelvvizsga követelményt – hasonlóan a régi Ftv.-hez – az új Ftv. 51. § (1) bekezdése határozza meg, amely szerint a felsőfokú tanulmányok befejezését igazoló oklevél kiadásának előfeltétele a sikeres záróvizsga, továbbá – ha e törvény másképp nem rendelkezik – az előírt nyelvvizsga letétele. Ugyanakkor az új Ftv. 49. § (8) bekezdése⁴⁰ is többek között rögzíti, hogy a fogyatékossgal élő hallgatót, szükség esetén mentesíteni kell a nyelvvizsga vagy annak egy része, illetőleg szintje alól.

E kérdéssel összefüggésben fel szeretném hívni a figyelmet a régi Ftv. vonatkozó szabályaira is, amely [73. § (9) bekezdés] a hallgatói jogorvoslat szabályai között rögzítette, hogy e rendelkezések alkalmazásában hallgatói jogviszonyra vonatkozó rendelkezések jogszabályban, valamint az intézményi dokumentumokban található olyan rendelkezések, amelyek a hallgatóra jogokat és követelményeket állapítanak meg. Ez alapján álláspontom szerint az oklevél megszerzésének a hallgatói jogviszony létesítésekor meghatározott idegen nyelvi követelményei alól mentességet, a fogyatékossgal élő hallgató igazolás benyújtásával kérelmezhet és kérelmezhetett a korábbi törvény szabályozása szerint is jogszerűen a felsőoktatási intézménynél. A felsőoktatási intézménynek pedig a kérelem alapján akkor is vizsgálnia kell a mentesség lehetőségét, ha a hallgató a hallgatói jogviszony megszűnése után élt a kérelemmel.

Az új Ftv. 43. § (1) bekezdése a hallgató jogaként rögzíti, hogy a jogszabályokban és az intézményi szabályozásban meghatározottak szerint teljes körű, pontos és hozzáférhető formában információt kapjon a tanulmányai megkezdéséhez és folytatásához, kialakítsa tanulmányi rendjét, igénybe vegye a felsőoktatási intézményben elérhető képzési lehetőségeket, kapacitásokat; állapotának, személyes adottságainak, fogyatékossgának megfelelő ellátásban részesüljön. Ezek megsértése esetén [57. § (1) bekezdés] a hallgató többek között jogorvoslati kérelmet terjeszthet elő, melyet a felsőoktatási intézmény a jelen törvényben írtak szerint köteles

elbírálni. Az új Ftv. már az 58. § (3) bekezdés c) pontjában külön nevesíti, hogy e szabályt kell alkalmazni az időközben megszűnt hallgatói jogviszonnyal rendelkező hallgatót érintő döntésekre, illetve mulasztásokra.

A fent kifejtettek alapján, *álláspontom szerint azok a fogyatékossgal élő hallgatók, akik az adott felsőoktatási intézményben már záróvizsgát tettek és erre tekintettel hallgatói jogviszonyuk megszűnt, de oklevelüket a nyelvvizsga követelmény teljesítésének hiányában nem kapták meg, mind korábban, mind a jelenleg hatályos szabályok értelmében jogszerűen fordulhattak/nak volt felsőoktatási intézményükhöz és kérelmezhatték/tik a szükséges szakvélemény birtokában nyelvvizsga követelmény alóli felmentésüket. E kérelmet pedig a felsőoktatási intézmény annak tartalma szerint, érdemben kell, hogy elbírálja, és nem hivatkozhat a hallgatóval időközben megszűnt hallgatói jogviszonyra. Az ezzel ellentétes joggyakorlat a jogállamiságból fakadó jogbiztonság, valamint az esélyegyenlőség előmozdításának követelményébe ütközik és egyben a művelődéshez való joggal összefüggő visszasságot idéz elő.*

c.d. A doktori iskolák mentességi kérelmeinek elbírálására jellemzően igen ritkán került sor a felsőoktatási intézményekben. Az intézmények Doktori Szabályzatukban többnyire előírják két idegennyelv különböző szintű igazolt ismeretét és nem tekintenek el az előírt nyelvvizsga követelmények alól. Azonban *vannak olyan doktori iskolák is kisebb számban, amelyek figyelembe veszik, ha a jelentkező azért nem rendelkezik a feltételként meghatározott nyelvvizsgákkal, mert korábban (még a graduális képzés alatt) fogyatékossgának igazolása alapján felmentést kapott a nyelvvizsga-kötelezettség alól.* Következésképpen látható, hogy a felsőoktatási intézmények e tekintetben sem egységesen járnak el.

Az intézményeknek széles körű mérlegelési lehetősége van annak eldöntésében, hogy valamely kérdést – a Ftv. rendelkezéseivel összhangban – milyen részletességgel rendeznek belső szabályzatukban. Mindazonáltal a felsőoktatási intézményeknek saját belső szabályzatukat az Ftv.-vel összhangban kell megalkotniuk és alkalmazniuk.

A Doktori iskolák eljárására nincs külön jogszabályi rendelkezés, a mentességek, kérelmek megadásáról az egyetemi autonómia keretében a felsőoktatási intézmények rendelkezhetnek doktori szabályzatukban. Azt azonban az új Ftv. 53. § (5) bekezdés b) pontja a korábbiakhoz hasonlóan,⁴¹ felvételi követelményként írja, hogy doktori képzésre az vehető fel, aki többek között legalább egy a jogszabályban meghatározott szintű nyelvvizsgával rendelkezik, továbbá a doktori fokozat megszerzésének feltételei között két idegen nyelv – ideértve a nem magyar jelnyelv elfogadásának a lehetőségét siket doktorjelölt esetében, valamint a tudományterület műveléséhez szükséges – ismeretének a doktori szabályzatban meghatározottak szerinti igazolása.

A hasonlóan az új Ftv. szabályaihoz a vizsgálat alatt hatályos jogszabályok alapján a régi Ftv. 76. § (1) bekezdése értelmében megszűnik a hallgatói jogviszony a doktori képzés képzési idejének⁴² utolsó napján. A törvény 68. § (1) szerint a doktori képzés⁴³ egységes, harminchat hónapos képzési időből áll, amely felosztható beszámoltatási szakaszokra. A törvény 68. § (3) bekezdése előírja, hogy a doktori képzést követően a doktori fokozatot külön fokozatszerzési eljárás⁴⁴ keretében lehet megszerezni. A doktori fokozatszerzési eljárásban részt vevő a doktorjelölt. Doktorjelölt lehet az is, aki nem vett részt a doktori képzésben, a fokozatszerzésre egyénileg készült fel, feltéve, hogy mesterfokozatot szerzett, és teljesítette a doktori képzés követelményeit. Ha a doktorandusz a képzési időn belül megkezdi a fokozatszerzési eljárást, akkor a hallgatói jogviszonya mellett egyidejűleg doktorjelölt is. Az régi Ftv. 68. § (4) bekezdése pedig tartalmazza, hogy *a doktorjelölti jogviszony megszűnik⁴⁵ a fokozatszerzési eljárás lezárásával,* illetve akkor is, ha a doktorjelölt a jogviszony létesítésének napjától számított két éven belül nem nyújtotta be a doktori értekezését.

Az Ftv. fenti rendelkezéseiből megállapítható, hogy a törvény megkülönböztet hallgatói és doktorjelölti jogviszonyt, *a doktorandusznak hallgatói jogviszonya, a doktorjelöltnek doktorjelölti jogviszonya van.* A fentiekből következően, ahogy arra már korábban felhívtam a figyelmet⁴⁶ a doktorjelölt jogaira és kötelezettségeire – *függetlenül attól, hogy hallgatói jogviszonyban áll-e vagy sem – ha jogszabály másként nem rendelkezik, a hallgatói jogokra és kötelezettségekre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.*

A régi Ftv. semmilyen utalást nem tartalmaz a doktori iskolák eljárására a mentességek, kedvezmények tekintetében, ugyanakkor a törvény 68. § (4) bekezdésének 5. mondata rögzíti, hogy a doktorjelölt jogaira és kötelezettségeire – ha jogszabály másként nem rendelkezik – egyebekben a hallgatói jogokra és kötelezettségekre vonatkozó rendelkezéseket kell alkalmazni.

Amint azt korábban már kifejtettem,⁴⁷ álláspontom szerint a doktorjelöltnek nincs hallgatói jogviszonya, esetükben *egy speciális doktorjelölti jogviszonnyól* beszélhetünk, amely alapján a doktorjelöltet bizonyos hallgatói jogosultságok is megilletik. Az Ftv. a doktorjelölti jogviszonyt tartalommal tölti meg, ugyanis a fokozatszerzési eljárásban résztvevők hallgatói jogokkal és kötelezettségekkel (nem jogviszonnyal) rendelkeznek, tehát például használhatják az egyetemi infrastruktúrát, részesülhetnek intézményi ösztöndíjakban, stb. *A fentiek alapján álláspontom szerint – még a hallgatói jogviszony fennállása alatt benyújtott és pozitívan elbírált mentességi kérelmek – megfelelő alapot nyújtanak arra, hogy ezen mentességi kérelmeket a doktori iskolák eljárásuk során figyelembe vegyék, tekintettel arra, hogy az Ftv. mentességekre, kedvezményekre vonatkozó rendelkezéseit az ő esetükben is alkalmazni kell.*

Itt szükséges azonban megjegyezni, hogy azokon a szakterületeken, ahol alapvető követelmény a nemzetközi tudományos és publikációs tevékenységben való aktív és passzív részvétel, a legmagasabb szintű értelmiségi képzés leendő oktatóinak és a tudományos kutatás szakember utánpótlására nézve elengedhetetlen követelmény a magas szintű nyelvtudás, így ezeken a szakterületeken a doktori iskolák szigorúbb nyelvi követelmények szem előtt tartásával bírálhatják el a mentességi kérelmeket.

c.e. A Ftv. Vhr. további feltételek biztosítását a felsőoktatási intézményre bízta, amelyeket az intézmény szervezeti és működési szabályzatában meghatározott rend⁴⁸ szerint vehet igénybe a fogyatékossgal élő hallgató. Ennek körében a hallgató jogosult lehet – a fogyatékossga típusa és mértéke szerint – az intézmény által biztosított, illetve az intézmény által nem biztosított, de más módon rendelkezésre álló személyi és technikai segítségnyújtásra és szolgáltatásokra, illetve használhatja fel a fogyatékossgal élő hallgató a speciális jegyzet, illetve jegyzetet helyettesítő, más módszerű felkészülést segítő technikai eszközök esetében a tankönyv- és jegyzettámogatást.

A felsőoktatási intézmények jelentős része széleskörű szolgáltatással próbálja könnyíteni a fogyatékossgal élő hallgatóik tanulmányait. Több intézmény biztosít szállítási szolgáltatást – intézményi kereten belül vagy külső szolgáltató megbízásával –, útiköltség térítést, speciális nyelvi képzést, pihenő szobát, akadálymentesített könyvtári szolgáltatásokat, speciális sportolási lehetőséget, gyógytornát, informatikai oktatást. Több egyetem nyújt fogyatékossgal élő hallgatója számára tankönyv- és jegyzettámogatást, amely akár meghatározott keret összegig automatikusan is kifizetésre kerül, több helyen digitalizálták a tananyagot, vagy a hallgató felveheti az előadásokon elhangzottakat (pl. ha előre bejelentette). Továbbá eszközökölcsönzést szerveztek, vagy egyes technikai eszközök vissza nem térítendő támogatásként juttatásként biztosítottak, sok helyen (adott esetben a térítésmentes) a fénymásoláshoz nyújtanak segítséget, vagy a jegyzetelők bízhatók meg, valamint biztosították a jelnyelvi tolmácsot.

c.f. Az új Ftv. 11. § (1) bekezdés c) pontja 2012. szeptember 1-jén lépett hatályba, amely rögzítette, hogy a felsőoktatási intézmény tájékoztató és tanácsadó rendszerével segíti a – különös figyelemmel a fogyatékossgal élő – hallgató beilleszkedését és előrehaladását a felsőfokú tanulmányok idején, illetve a tanulmányok alatt és befejezését követően segítséget nyújt a karriertervezésben⁴⁹. Ehhez hasonló szabályozást tartalmazott a régi Ftv., ugyanis kimondta, hogy a felsőoktatási intézmény az esélyegyenlőség előmozdítása érdekében szolgáltatásaival hozzájárul a hallgatók lakhatási feltételeinek, egészséges, káros szenvedélyektől mentes életvitelének biztosításához, *tájékoztató és tanácsadó rendszerével segíti a hallgató beilleszkedését a felsőfokú tanulmányok idején, illetve szakmai előmenetelét a tanulmányok befejezését követően.*

A vizsgálat feltárta, hogy az intézmények nagy részében működtek olyan szervezetek, melyek életvezetési tanácsadás, kísérés, álláskeresési tréning keretében segítették a fogyatékossgal élő hallgatókat, közreműködtek a beilleszkedés megkönnyítésében, szakmai gyakorlati felhívásokról, pályázati-, illetve álláslehetőségekről való tájékoztatással.

A legtöbb intézményben a kari fogyatékosügyi koordinátor segíti a hallgatókat a karriertervezésben.

Több intézmény is működtet *Támpont Irodát*, ahol pszichológiai tanácsadás is a hallgatók rendelkezésére áll, melyet nehézségek esetén a fogyatékossgal élő hallgatók is igénybe vehetnek, valamint a tanulmányi tanácsadóinak szakértelmét is igényelhetik. Vannak intézmények melyeket a Támpont Iroda kapcsolatot tart olyan cégekkel, akik érdeklődnek megváltozott munkaképességű hallgatók gyakornokként, vagy dolgozóként való fogadására, valamint olyan munkaerő-közvetítő vállalkozásokkal is, akik ezen a területen dolgoznak. Így ezen cégek ajánlatait közvetítői díj nélkül továbbítják az intézmények a hallgatók irányába. A Támpont Iroda munkatársai segítséget nyújtanak a hallgató számára önéletrajz-tanácsadás formájában.

A megkeresett intézmények többségében működik *Karrier Iroda* a végzős, már végzett hallgatók karrierkezdését megkönnyítendő munkaerő-piaci tanácsadást végez, valamint állásajánlatok, szakmai gyakorlati lehetőségek felkutatásával és meghirdetésével közvetlenül is elősegíti a friss diplomások elhelyezkedését, próbainterjúkkal, önéletrajzírásban segítik a rászoruló hallgatókat, valamint karrier tanácsadást, grafológiai elemzést is végeznek.

Kiemelendők e körben a „*hagyományos*” *tanácsadó szolgáltatások*: életpálya-tervezés, grafológiai, önéletrajzi, adó- és vállalkozási, jogi, munkajogi, külföldi tanulmányok, ösztöndíjak. *Komplex hallgatói tanácsadó szolgáltatásokat* is biztosítanak az intézmények, ilyen a humán tanácsadó szolgáltatás, életvezetés, személyiségfejlesztés, pályaaorientáció.

Több intézményben a fogyatékossgal élő hallgatók *mentorálása* folyamatos, a legtöbb helyen biztosított a személyi segítők jelenléte. A mentorok feladata többek között kapcsolattartás a fogyatékos hallgatókkal és azok személyes segítőivel, segítségnyújtási lehetőségek felmérése és megszervezése, javaslatot tesznek a normatív támogatás felhasználására, eszközök beszerzésére és kihelyezésére, részt vesznek a felmentési kérelmek elbírálásában, segítik az elsőévesek beilleszkedését, tanulóköröket szerveznek, együttműködnek más segítő szolgáltatást nyújtó szervezetekkel.

Az intézmények egy része *pszichológus* szakembert alkalmaz, aki segítséget nyújt a hallgatóknak az intézményi közösségbe történő beilleszkedésben, krízishelyzetek kezelésében pszichológiai- és mentálhigiénias tanácsadás révén.

IV. Összegzés

Az Alaptörvény XV. Cikk (4)-(5) bekezdései rögzítik az esélyegyenlőség előmozdításának követelményét, miszerint: *„Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékossgal élőket.”* Az előnyben részesítés követelménye a társadalom valamennyi területén érvényesítendő elv, amelynek értelmében fogyatékos személyt nem érhet hátrányos megkülönböztetés, nem részesülhet rá nézve sérelmes elbírálásban, kirekesztésben, *fogyatékossga*

miatt nem lehet korlátozott a más emberek számára elérhető közjavakhoz való hozzáférésben. Miután a fogyatékos személyek az őket mindenki mással egyenlően megillető jogaikkal állapotukból fakadóan kevésbé tudnak élni, számos akadállyal kénytelenek szembesülni társadalmi életük és joggyakorlásuk során, ezért indokolt, hogy előnyben részesüljenek. Az *egyenlő esélyű hozzáférés* elve azt jelenti, hogy a fogyatékos emberek a többségi társadalom tagjaival azonos minőségben és mennyiségben tudják igénybe venni a közszolgáltatásokat. Ehhez a közszolgáltatásokat a fogyatékos személyek különböző csoportjai eltérő szükségleteire figyelemmel kell megszervezni.

Az Alaptörvény a pozitív diszkriminációt, mint esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését szolgáló intézkedéseket, állami feladatként határozza meg. Ebből egyértelműen következik, hogy a pozitív diszkrimináció meghatározott formájára alanyi jogként hivatkozni nem lehet, arra alkotmányosan követelés, vagy igény nem alapítható.⁵⁰ Ugyanakkor az Alaptörvény konkrét intézkedéseket sem határoz meg, ennek alapján a jogalkotó az alkotmányos keretek között szabadon válogathat az esélyegyenlőség előmozdítására alkalmas eszközök között.⁵¹ Ezen eszközök lehetnek a jog eszközei, arra alkalmas normarendszerrel, pl. az ágazati jogszabályok így a felsőoktatás is.

Nem elég azonban az előnyben részesítés követelményeit a jog eszközeivel meghatározni, hanem azok tényleges érvényesülésének feltételeit is biztosítani kell a jogalkalmazó szervek részéről. A vizsgálat a fogyatékosággal élő hallgatók felsőoktatásban való jogainak érvényesülésével összefüggésben számos ellentmondásra mutatott rá. Az egyes felsőoktatási intézmények, vagy egyes esetekben az intézményeken belül a karok egymástól jelentősen eltérő joggyakorlata egyrészt visszavezethető arra, hogy az intézmények nem vagy nem teljesen a jogszabályokban foglaltaknak megfelelően alakították ki eljárásrendjüket, illetve a fogyatékosággal élők jogainak biztosítása egy-egy a felsőoktatási intézmény tekintetében nem egységes szemlélettel, eljárásrenddel jött létre. A felsőoktatási intézmények nem egységes joggyakorlata egyben a nem egyértelmű vagy hiányos jogi szabályozásra is enged következtetni.

Intézkedéseim

A jelentésbenm feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszasságok jövőbeni elkerülése, illetve jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének a megelőzése érdekében,

1/ az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy a nemzeti felsőoktatásra vonatkozó jogszabályok módosításával

- teremtsék meg a felsőoktatásra vonatkozó jogszabályokban a fogyatékosággal élő hallgató fogalmának az ENSZ Egyezményvel összhangban történő használatát;
- tegye egyértelművé és kiszámíthatóvá e hallgatókat megillető kedvezmények és mentességek igénybevételének a lehetőségét, az elbírálásának módját mind az alap-, mind a mester-, mind a doktorképzés területein.

2/ az Ajbt. 32. §-a alapján kezdeményezem a *felsőoktatási intézmények vezetőinél*, hogy:

- összhangban a felsőoktatásra vonatkozó jogszabályokkal, intézményi szinten teremtsék meg a fogyatékosággal élő hallgatók egységes regisztrációját, nyilvántartását és vizsgálják felül az intézményi fogyatékosügyi koordinátor munkajogi státuszára vonatkozó szabályzataikat;
- biztosítsák a megfelelő foglalkoztatási körülményeket, továbbá elérhetőségeiket a tanulmányi tájékoztatókban tegyék közzé,
- a fogyatékosággal élő hallgatókat megillető kedvezmények érvényesülése érdekében – a hatályos nemzeti felsőoktatásra vonatkozó jogszabályok alapján – vizsgálják felül és pontosítsák a kedvezmények elbírálásának rendjével, az elfogadható igazolásokkal kapcsolatos intézményi szabályzataikat;
- a felsőoktatási intézményekben a hatályos jogszabályoknak és az intézményi szabályzatokban foglaltaknak megfelelően egységesen járjanak el a mentességek és a kedvezmények elbírálása tekintetében, valamint a záróvizsgát követően benyújtott, és a doktori képzésre jelentkezők mentességre vonatkozó kérelmeinek érdemi elbírálása során a jelentésben meghatározott szempontok figyelembe vételével járjanak el.

Budapest, 2012. december

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Ftv. 68.§ (5) bekezdés b) pont

² DE doktori szabályzat 16. § (2) bekezdés

³ DE doktori szabályzat 4.§ (4) bekezdés

⁴ EDSZ 9/6. sz. mellékletének 9.§ (2) bekezdése

⁵ 335/2009. (XII. 29.) Korm. rendelet az összevont adóalap adóját csökkentő kedvezmény igénybevétele szempontjából súlyos fogyatékoságnak minősülő betegségekről

⁶ Az egyes rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasságáról,

közalkalmazottai és köztisztviselői munkaköri egészségi alkalmasságáról, a szolgálat-, illetve keresőképtelenség megállapításáról, valamint az egészségügyi alapellátásról szóló 57/2009. (X. 30.) IRM-ÖM- PTNM együttes rendelet, továbbá a hivatásos és szerződéses katonai szolgálatra, valamint a katonai oktatási intézményi tanulmányokra való egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasság elbírálásáról, továbbá az egészségügyi szabadság, a szolgálatmentesség és a csökkentett napi szolgálati idő engedélyezésének szabályairól szóló 7/2006. (III.21.) HM rendelet

⁷ A kölcsönözhető eszközök listája: hordozható számítógép JAWS-zal, digitális diktafon; Opál, Aukey és Eye-Q hordozható videonagyítók; távcsövek; adó-vevő készülék (My Link); braille írógépek; hosszú botok; elektromos kerekesszék (Vogue)

⁸ képernyőolvasó szoftver; szkener; Braille nyomtató; olvasó TV-vel és Poet Compact felolvasó készülékkel

⁹ személyi számítógépek és tartozékok; web-kamerák, fejhallgatók; dönthető tetejű asztal; Smart Board interaktív tábla; olvasótévé; Plustek OpticBook Omnipage szoftverrel; Focus 40 cellás Braille-kijelző; Expert Mouse Trackball; Text Help Read aud Write program; Poet Compact felolvasó készülék angol szoftverrel; nyelvtanulást segítő szoftverek; tollszkener; nyelvkönyvek, szótárak cd-melléklettel; speciális olvasólámpa; olvasótábla; laptopok; videokamera; digitális fényképezőgép; Emprint Spotdot Braille-nyomtató; digitális diktafonok; domborító gép; német szövegfelismerő szoftver; erősítő telefontekercses hallókészülékhez; hangoskönyvek, cd, dvd; pendrive; Mano és Eye-Q kézi nagyító; kerekesszék; AMX VGA olvasókészülék; Sound Field erősítő rendszer; szótárak; Jaws for Windows 11.0

¹⁰ A labor felszereltsége; multimédiás asztali számítógép, beszélő (képernyőolvasó) programmal (Jaws for Windows), internet kapcsolattal; braille-írógép, hagyományos pontírásához; beszélő számítógéphez csatlakoztatott Braille nyomtató; a beszélő számítógéphez csatlakoztatott könyvszkener, lapolvasó program és karakterfelismerő program; dombornyomtató; a kerekesszékes diákok részére vezeték nélküli billentyűzettel és egérrel ellátott asztali számítógép

¹¹ diktafon; hordozható hangrendszer; közös eseményekre terembe beszerelhető, mobil dinamikus hangerősítő rendszer; hordozható, kamerával ellátott videó nagyító; a gyengénlátó tanulókat segítő négy darab képernyőnagyító program; egy darab hordozható kézi nagyító; a vak tanulókat segítő négy darab képernyőolvasó program; számítógéphez csatlakoztatott könyvszkener, lapolvasó program és karakterfelismerő program; képernyőnagyító programmal is használható könyvtári gép; két darab TOPAZ asztali nagyító; kerekesszékekkel is megközelíthető asztal

¹² braille szkener; fülhallgató; képernyő nagyító program; nagyító A karon a következő technikai eszközök állnak rendelkezésre: digitális diktafonok; video-nagyító; kézi olvasókészülék nagyítóval; dombornyomtató; Soundfield erősítőrendszer; Maylink rendszer vevővel, fejhallgatóval; Jaws for windows képernyőolvasó; rádiós frekvenciás vevő indukciós hurokkal; laptop; hangkazetta

¹³ digitális diktafon, video nagyító, kézi olvasókészülék nagyítóval, dombornyomtató, Soundfield erősítőrendszer, Maylink rendszer vevővel, fejhallgatóval, képernyőolvasó, rádiófrekvenciás vevőindukciós hurokkal, laptop, hangkazetta, floppyk

¹⁴ Állam- és Jogtudományi Kar

¹⁵ Bölcsészettudományi Kar

¹⁶ Gyermeknevelési és Felnőttképzési Kar

¹⁷ Informatikai Kar

¹⁸ Közgazdaság- és Gazdaságtudományi Kar

¹⁹ Műszaki Kar

²⁰ Természettudományi és Technológiai Kar

²¹ Zeneművészeti Kar

²² Debreceni Egyetem Orvos- és Egészségtudományi Centrum

²³ Gazdaságtudományi- és Vidékfejlesztési Kar

²⁴ Mezőgazdaság-, Élelmiszertudományi és Környezetgazdálkodási Kar

²⁵ Egy *mozgáskorlátozott* hallgató a testnevelés tanítás módszertana tárgy alól kapott felmentést, helyette azonos kreditértékben másik tárgyat vett fel. Egy másik *mozgáskorlátozott* hallgató a testnevelés tárgy alól kapott felmentést. Egy *látássérült* hallgató a testnevelés tárgy látogatása alól kapott teljes mentességet, mivel látássérülése miatt ún. veszélyeztetett látású. A kari HOK szociális támogatásával egy 15 alkalmas uszodabérletet vásárolt a hallgató, mivel az úszás nem veszélyezteti a retináját és így a rendszeres testmozgása is biztosított volt. A hallgató a testnevelés tanárnak a szemeszter végén bemutatta a lepecsételt bérletet és megkapta az aláírást. Két másik látássérült hallgató veszélyeztetett látása miatt a testnevelés tárgy látogatása alól kapott teljes mentességet, mindketten jóga órákra jártak és 15 alkalomról hoztak igazolást, amit a testnevelő tanárnak bemutatottak, megkapták az aláírást. Egy vak hallgató a vizuális kultúra tárgy teljesítése alól kért és kapott teljes mentességet, helyette a zenei kultúra tárgyat vette fel.

²⁶ *Mozgásszervi fogyatékos* élő hallgató írásbeli nyelvvizsga alóli felmentést kért. *Diszlexia, beszéd- és mozgászavar fogyatékos* élő hallgató nyelvvizsga alóli teljes felmentést kért. *Tartósan beteg hallgató* az egyharmadot meghaladó távollét esetén a jegyadás megtagadására vonatkozó rendelkezés alóli felmentést kért. *Látássérülés (vakság) fogyatékos* élő hallgató egy harmadik egybefüggő félév halasztását kérte a doktori képzésben. *Mozgásszervi és hallássérült* fogyatékos hallgató az egyharmadot meghaladó távollét esetén a

jegyadás megtagadására vonatkozó rendelkezés alóli felmentést kért. *Diszlexiás* hallgató írásbeli nyelvvizsga alóli felmentést kért. *Mozgásszervi* (a beszédszerveket is érintő) fogyatékosággal élő hallgató nyelvvizsga alóli teljes felmentést kért.

²⁷ Egy mozgássérült hallgató részleges felmentése a zárthelyik alól, számonkérése szóban történt, az előadások látogatása alóli felmentés. Egy vak hallgató vizuális jellegű tárgyak alóli felmentést kapott, az ismeretekről szóban történt számonkérés, emellett angol nyelvtanulás alól felmentést kapott. Öt diszlexiás hallgató közül 1 fő teljes felmentést kapott az angol nyelvtanulás alól, azt követően, hogy a szaktanári és fogyatékosügyi koordinátor szakmai döntését megfellebbezte. 4 fő számára – a szakértői vélemények és a középiskolai nyelvtanulási előélet alapján – a könnyített nyelvtanulást engedélyezett a kar, amely az Írott nyelvtanulás alóli teljes felmentést, valamint könnyített beszélt nyelvtanulást, számonkérést tett lehetővé.

²⁸ az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény, az egészségügyi tevékenység végzésének egyes kérdéseiről szóló 2003. évi LXXXIV. törvény, egészségügyi tevékenység végzéséhez szükséges egészségi alkalmasság vizsgálatáról és minősítéséről szóló 40/2004. (IV. 26.) ESzCsM rendelet

²⁹ 35/1995. (VI. 2.) AB határozat

³⁰ Új Ftv. 43. § (1) bekezdés

³¹ Régi Ftv. 61. § (1) bekezdése

³² Új Ftv. 110. § 9-11. pontjai

³³ Régi Ftv. 147. § 8. pont, új Ftv. 108. § 6. pont

³⁴ AJB 1152/2012. számú jelentés

³⁵ Fot. Vhr. 20. § (2) bekezdés b) pont

³⁶ Fot. Vhr. 20. § (3) bekezdés

³⁷ Új Ftv. 49. § (8) bekezdés

³⁸ Új Ftv. 47. § (4) bekezdése

³⁹ Ftv. Vhr. 20. § (1) – (2) bekezdései

⁴⁰ Új Ftv. 49. § (8) bekezdés

⁴¹ a régi Ftv. 68. (5) bekezdés b) pont

⁴² Új Ftv. 59. § (1) bekezdés d) pont

⁴³ Új Ftv. 16. § (1) bekezdés

⁴⁴ Új Ftv. 52. § (2) bekezdés

⁴⁵ Új Ftv. 52. § (4) bekezdés

⁴⁶ AJB-2235/2011. számú ügy

⁴⁷ AJB-2235/2011. számú ügy

⁴⁸ Ftv. Vhr. 20. § (2) bekezdés

⁴⁹ A régi Ftv. 2. § h) bekezdése

⁵⁰ Vö. 650/B/1991. AB. határozat

⁵¹ Vö. 422/B/1991. AB. határozat

AJB-2994/2012

Hulladékgyűjtési projekt lezárása

Előadó: dr. Kéri Szilvia
dr. Litkey-Juhász Orsolya

Az eljárás megindítása

A 2012. évben a „*Válság vesztesei – a paragrafusok fogságában*” elnevezésű projektet indítottam a jelenleg is tartó válságfolyamat következményeinek feltérképezésére, tanulmányozására, a tanulságok levonására. A válság és az ebből fakadó megszorítások nemcsak az egyes embereket, a családokat érintik, de hatást gyakorolnak az államra, az önkormányzatokra, és az önkormányzat által kiépített és működtetett közszolgáltatásokra is.

A projekt keretében az alapjogok és alkotmányos elvek érvényesülését szem előtt tartva az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból több környezeti tárgyú vizsgálatot folytattam.

Hivatalomhoz évek óta folyamatosan számos panasz érkezik a kötelező települési szilárd hulladékkezelési közszolgáltatás tárgyában. A hulladékkezelés rendkívül összetett problémakörén belül – lényegében függetlenül a helytől, az ország valamennyi részéből – a panaszok jellemzően a kérdéssel foglalkoznak, hogy indokolt-e, illetve mennyiben megengedhető a lakosság fizetési kötelezettséggel való terhelése. A hazai lakosság fizetőképessége ugyanakkor közismerten egyre több területen romlik, a megélhetési nehézségekkel küzdő állampolgároknak már most is nagy problémát okoz a hulladékdíj megfizetése. A hulladékkezeléshez kapcsolható nem kívánatos lakossági attitűdök (kommunális hulladékok égetése, ingatlanokon belüli felhalmozása és engedély nélküli kezelése, továbbá azok elhagyása) az egyedi beadványokban ugyancsak gyakran megfogalmazott problémakörök, amely ellen – tapasztalataim szerint – a hatóságok nem tudnak érdemben fellépni.

A települési szilárd hulladék-szállítási közszolgáltatás a teljes lakosságot érinti, ezért kiemelt figyelmet érdemel a terület alapjogi szempontú vizsgálata. A fentiekkel összefüggésben a projekt keretében hivatalból vizsgálatot indítottam „*A válság megjelenése a települési szilárd hulladékkezelésben*” címmel, tekintettel arra, hogy a települési szilárd hulladékkezelési közszolgáltatással összefüggésben felmerült az egészséges környezethez való jog,

a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, és a jogorvoslathoz való jog sérelmének a gyanúja.

A vizsgálat elsődleges célja annak feltárása, hogy a gazdasági-pénzügyi válság milyen problémákat okoz a települési szilárd hulladékkezelési közszolgáltatás terén, annak ellátását veszélyezteti-e, illetve miként tükröződik az abban résztvevők magatartásában.

A vizsgálat célja továbbá áttekinteni, hogy a fenti problémakörrel összefüggésben mit mutatnak a hozzánk érkező panaszok, valamint feltárni, hogy a konfliktusok jogalkotási, jogalkalmazási, illetve jogértelmezési, valamint az intézményi rendszer működésének/működtetésének zavaraira, esetleg az érdek-motivációk hiányára vezethetők-e vissza.

A vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pont alapján kérdéseimmel megkerestem a Vidékfejlesztési Minisztériumot, az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökséget, a Nemzetgazdasági Minisztériumot, a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóságot, a közszolgáltatást nyújtó cégek közül a Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt-t, az AVE Zöldfok Településgazdálkodási és Kommunális Zrt-t, a Saubermacher-Magyarország Kft-t, és a Remondis Kft-t.

Az Ajbt. 26. § (2) bekezdése alapján kérdésekkel fordultam a témakörben érintett Országos Környezetvédelmi Tanácshoz, a Köztisztasági Egyesüléshez, a Humusz Szövetséghez, a Környezetvédelmi Szolgáltatók és Gyártók Szövetségéhez, a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségéhez, a Községek, Kistérségek és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetségéhez, a Magyar Önkormányzatok Szövetségéhez, valamint a Jegyzők Országos Szövetségéhez.¹

Érintett alapvető jogok és alkotmányos értékek

- *a nemzet közös öröksége* (Alaptörvény P) cikk: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”)
- *az egészséges környezethez való jog* (Alaptörvény XXI. cikk (1)-(3) bekezdések: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni. Elhelyezés céljából tilos Magyarország területére szennyező hulladékot behozni.”)
- *a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *jogorvoslathoz való jog* (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”)

Alkalmazott jogszabályok

- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.),
- az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény,
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.),
- a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (Fgytv.),
- a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.),
- a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.),
- az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény,
- a hulladékról szóló T/5538. számú törvényjavaslat.
- a települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 213/2001. (XI. 14.) Korm. rendelet,
- a hulladékkezelési közszolgáltató kiválasztásáról és a közszolgáltatási szerződésről szóló 224/2004. (VII. 22.) Korm. rendelet
- a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet.

A megállapított tényállás

A megkeresésekre adott információkból levonható következtetések jobb átláthatósága érdekében a válaszokat témakörök szerinti csoportosításban ismertetem, és ezen belül tüntetem fel, hogy mely megkeresett szervezettől érkezett a válasz. A kérdéseket a megkeresett szervezettől függően tettem fel.

1. A gazdasági-pénzügyi válság miként érinti a közszolgáltatás folyamatos ellátását, azt meglátása szerint veszélyezteti-e?

A *Vidékfejlesztési Minisztérium* válasza szerint a közszolgáltatás jelenleg zavartalanul működik, azonban aggasztó, hogy a közszolgáltatók –jelentős díjhátralék miatti –kintlévősége számottevően növekszik. Ennek összege elérte a 4 Mrd forintot, és továbbra is növekszik. A kintlévőség különösen egyes kistérségeken veszélyeztetheti a későbbiek folyamán a közszolgáltatás folyamatos ellátását.

A kintlévőség rendezésére két megoldás lehetséges. Ezek közül az egyik az állami forrás igénybevétele,

amelyet azonban nem támogat a szaktárca. A másik a közszolgáltatás díjában költségelemként történő elismerés, amely azonban méltánytalan lenne a fizetési kötelezettséget teljesítőkkel szemben. Megemlíti ezzel összefüggésben, hogy az eddigi szabályozás szerint a jegyző rendelkezik hatáskörrel a díj köztartozás módjára történő behajtására, és ez éveken át nagyon alacsony hatékonysággal működött, ezért a Törvényjavaslat szerint a meg nem fizetett díjak végrehajtása a nemzeti adó- és vámhivatalhoz fog kerülni.

Az **Országos Hulladékgyűjtési Ügynökség** úgy fogalmazott, hogy a válság ellenére a közszolgáltatásban nincs fennakadás. Szintén említi, hogy a közszolgáltatók kintlévőségei egyre jobban nőnek. Véleménye szerint, mivel a közszolgáltatás megszervezése és működtetése kötelező önkormányzati feladat, fennakadás veszélyéről nem lehet beszélni, *viszont a közszolgáltatás színvonalát ronthatja.*

A **Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt.** szerint a fővárosban nem veszélyeztetni jelenleg a válság a folyamatos ellátást. Ezzel összefüggésben a díjhátralék adók módjára történő behajtás problémakörét elemezte. Budapest viszonylatában alakult ki a jegyzők általi behajtás rendje, illetve az még most is formálódik. *Álláspontja szerint a rendszer nem megfelelően működik, így a közszolgáltatás folyamatos és biztonságos ellátását biztosító funkcióját nem tudja betölteni.*

A behajthatatlan díjhátralék esetében a folyamatos feladatellátás érdekében javasolja – a 2005 előtt hatályban lévő törvényi szabályozás analógiájára -, hogy az eredménytelen behajtás tényének megállapítását követően a közszolgáltatás ellátására kötelezett önkormányzatnak vagy esetleg az államnak a díjhátralékokért fennálló mögöttes felelősségét szükséges lenne bevezetni.

Az **AVE Zöldfok Településgazdálkodási és Kommunális Zrt.** kifejtette, hogy a válság hatásai érzékelhetőek, hiszen a költségek folyamatosan emelkednek, a fogyasztói magatartás változik, vagyis a fizetési hajlandóság csökken, és ezáltal a kintlévőségek növekedése tapasztalható. A rendelkezésre állást ezek ellenére is a közszolgáltatónak a helyi rendeletben szabályozottak szerint teljesítenie kell. Ismertette, hogy mely –nem kizárólagosan a válság által generált –tényezők miatt egyre növekvő finanszírozási gondot jelent a közszolgáltatás ellátása: növekvő üzemanyagárak, a forint romlása, az adóterhek növekedése, az eljárási illeték növekedése, a közszolgáltatók hatósági ellenőrzése és fokozott bírságolása, a kintlévőség növekedése és a behajtás eredménytelensége, és egyes jogszabályváltozások.

A közszolgáltatók hatósági ellenőrzése és fokozott bírságolása kapcsán megjegyzi, hogy ezzel párhuzamosan szükség lenne arra, hogy a növekvő hatósági szigor az illegális hulladékkezelés ellen is megnyilvánuljon, és nemcsak a könnyebben ellenőrizhető nagy társaságokra terjedjen ki.

Az adók módjára történő behajtással összefüggésben kiemelte, hogy a jogalkotó a díjfizetés és a hulladékgyűjtési rendszer összefüggését felismerve azt elősegítendő minősítette a meg nem fizetett díjat köztartozássá, a gyors és hatékony behajtás érdekében. A célt azonban nem sikerült elérni, így *jelenleg nincs megfelelő igényérvényesítési eszköz a behajtásra. Az önkormányzati adóbehajtás nem működik jól, az önkormányzatok jogértelmezésétől függ a gyakorlat. Jellemzően a behajtás egyszerű megkísérlése után nem tesznek több kísérletet a behajtás eredményessége iránt, öt év elteltével pedig a követelés elévül. Véleménye szerint az is közrejátszik, hogy az önkormányzat nem rendelkezik a behajtáshoz szükséges „apparátussal” és motiváltsággal.*

A **Saubermacher-Magyarország Kft.** szerint a válság közvetlenül nem veszélyeztetni a közszolgáltatás ellátását, a lakossági és önkormányzati kintlévőségek, a nem fizetések azonban igen.

Az **Országos Környezetvédelmi Tanács** úgy véli, hogy a válság okozta jelenségek már jelentős problémákat okoznak a közszolgáltatásban, és ha a folyamatok nem változnak, komolyan veszélyeztetni az ellátás biztonságát.

A **Köztisztasági Egyesülés** válaszában kifejtette, hogy a válság közvetlenül és közvetlenül érinti a közszolgáltatást.

A közvetlen érintettség azt jelenti, hogy csökken a lakosság részéről a fizetési hajlandóság, ezzel együtt növekszik a közszolgáltatók kintlévősége, és a behajtásra irányuló eredménytelen eljárások száma. A 4 Mrd forint kintlévőség térségenként eltérő mértékben súrolja a működőképesség határát. Megemlíti ezzel kapcsolatban, hogy ezen okból kifolyólag szükséges az állami beavatkozás, amit az is alátámaszt, hogy a közszolgáltatás „végső megrendelője” az állam azáltal, hogy kötelezővé teszi a közszolgáltatás megszervezését és annak igénybevételét. *Véleménye szerint ezért az államnak intézményi és anyagi mögöttes felelőssége is van.* Hozzáteszi azt is, hogy növekszik az illegális hulladéklerakás és elhagyás nagysága, a hulladék gyűjtő szigetek fosztogatása, rongálása. Közvetett formában érinti a szabályozási rendszeren keresztül, például a 2011. év végén a Hgt. módosításával bevezetett, a közszolgáltatásért megállapított díjra vonatkozó „díjstop” szabályozásban, amely a szektor számára – megfogalmazása szerint – „komoly hátrányt jelent”².

A **Környezetvédelmi Szolgáltatók és Gyártók Szövetsége** szintén arról tájékoztató, hogy a közszolgáltatók kintlévősége folyamatosan nő, a lakosság fizetőképessége csökken, a közszolgáltatók pénzügyi veszteségei nőnek, és mindez meglátása szerint veszélyeztetni a közszolgáltatás folyamatos üzemeltethetőségét. Szintén elemzi az adók módjára történő behajtás kérdéskörét. Véleménye szerint a jogalkotó ezzel megteremtette a közszolgáltatás finanszírozhatóságának feltételeit, azonban a végrehajtás nem egységes és alacsony hatékonyságú. Véleménye szerint megoldást jelentene, ha az önkormányzati adóhatóság érdekeltségét a behajtás során megteremtenék, például azáltal, hogy a behajthatatlan hátralék közvetlenül az önkormányzatnál jelentkezzen. Vagyis, a behajthatatlanság tényének megállapítását követően a díjhátralékokat a közszolgáltató részére köteles lenne megfizetni. A Szövetség jogértelmezése szerint a Hgt. jelenlegi szabályozása is ezt támasztja alá, hiszen a 21. § (1)

bekezdése szerint a települési önkormányzat kötelezően ellátandó közszolgáltatásként hulladékkezelési közszolgáltatást szervez és tart fenn. A lakosok esetében pedig anyagi rászorultság esetében kellene támogatást nyújtani a díj megfizetése érdekében.

A Humusz Szövetség meglátása szerint a válságnak kettős hatása van a háztartások hulladéktermelésére, mert egyrészt fokozott takarékosagra (a fogyasztás csökkentésére) ösztönzi a lakosságot, másrészt az inferior, gyenge minőségű termékek felé tolják el a keresletet, amelyeknek többnyire a csomagolása is olcsó, nem szempont esetükben a környezettudatosság, továbbá nem tartósak, nem javíthatók, gyorsan hulladékká válnak. *A közszolgáltatásra tehát a hulladékképzés pontján van hatással a válság.*

A közszolgáltatás folyamatos ellátását nem veszélyeztetheti egy gazdasági válság, ugyanis az komoly népegészségügyi következményekkel járna.

Az emelkedő díjak részben a szűkülő, így dráguló energiaforrások következményei, részben az erősen centralizálódó hulladékgazdálkodásnak, *amely többnyire a legelmaradottabb, legkisebb és legkevesebb érdekérvényesítő képességgel rendelkező kistelepüléseket sújtó* növekvő szállítási költséget okoz, harmadrészt a túlméretes, jelenleg is sokhelyütt kihasználatlan uniós nagyberuházások terhei.

A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége válasza szerint a válság *alapjaiban véve nem veszélyezteti a folyamatos ellátást.* Véleménye szerint több az adók módjára történő behajtási eljárás, a piacok bővülése és a közszolgáltatást nyújtó kis cégek „kiszorítása” történik.

A Községek, Kistelepülések és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetsége által küldött véleménye szerint a gazdasági-pénzügyi válság vesztese a lakosság, így *a közszolgáltatás folyamatos ellátása is veszélyben van.* A lakosok nagy része a víz, villany, és gázszámláit nem tudja kifizetni. Azok, akiknél kikapcsolják valamelyik szolgáltatást, rendszerint esélyt sem látnak arra, hogy valaha is visszakapcsolják, általában egyik szolgáltatást követi valamelyik másik korlátozása. Mivel ezek a szolgáltatások a mindennapi létfenntartáshoz nélkülözhetetlenek, olyan szolgáltatásoknál keresik a számlák fizetése alól a kibúvót, amely érezhetően nem okoz minőségi romlást a család életében. Így a kéményseprés és a hulladékszállítás után járó díjat nem fizetik ki a megszorulók legelőször.

A Magyar Önkormányzatok Szövetsége szerint a közszolgáltatás folyamatos ellátása *nincs közvetlen veszélyben, de a közép és hosszú távú feladatellátás színvonala csökkenni fog.* A társaságok műszaki színvonala csökken, az eszközök pótlásának üteme lelassult, a lakossági kintlévőség állomány növekszik.

2. A válság hatásai miként befolyásolják a települési szilárd hulladékkezelési közszolgáltatásban résztvevők (települési önkormányzat, közszolgáltató, illetve ingatlanulajdonos) magatartását?

Van-e kimutatható kapcsolat a közszolgáltatás díjának mértéke és a nem kívánt lakossági magatartások között? Van-e összefüggés a hulladékkezelés terén elérhető mérőszámok alapján a termelő hulladékok eredete, összetétele, illetve sorsa között a válsággal kapcsolatban?

A Vidékfejlesztési Minisztérium válasza szerint *a kiadásai mérséklésére törekszik az önkormányzat, a közszolgáltató és az ingatlanulajdonos, illetve bevételei növelésére a közszolgáltató.* A díjemelkedés és egyes nem kívánt lakossági magatartások között természetesen összefüggés van. A minisztériumhoz érkező lakossági beadványok alapján álláspontja szerint levonható az a következtetés, hogy különösen azok körében gyakori a közszolgáltatás elutasítása, akiknek a kedvezményét elvonták, vagy úgy alakították át, hogy az számukra jelentős díjnövekedést eredményez (például ha egy egyedülálló vagy időskorú lakos kedvezményét megvonták, de cserében választhatja a 70 literes gyűjtőedényt, ha ez összességében számára díjemelkedést okoz).

A díj emelkedése összefüggésben áll a kintlévőség növekedésével. Ezzel összefüggésben megjegyzi, hogy a többi közszolgáltatás díja is emelkedik, *azonban a várható jogkövetkezmények ismeretében a díjhátralékot nem kiegyenlítő lakos inkább renanzi a villanyszámlát, vízdíjat, gázszámlát, mint a hulladékszállítás díját.*

A hulladék mennyiségére vonatkozóan a 2012. május-június időszakában az alábbiakról számolt be. A szilárd hulladék mennyisége 2006-ig növekedett, majd azóta folyamatosan csökken. A szelektíven gyűjtött hulladék mennyisége egy év kivételével minden évben növekedett. Az éves összes mennyiségből a szelektíven gyűjtött mennyiséget levonva, és a 2006-os év adatát a 2010-es évvel összevetve véleménye szerint az látszik, hogy a lakosságtól és a gazdasági társaságoktól elszállított *szilárd hulladék mennyisége ezen időszak alatt 15%-kal csökkent.*

Felhívja a figyelmet arra is, hogy a települési hulladék szállításért a többi kiadásához képest nagyobb összeget kell a lakosoknak fizetnie a válság időszaka alatt, miközben az általa átadott hulladék mennyisége csökkent. Ezt a következtetést a KSH adataiból vonta le, amely szerint a fogyasztói ár-indexek az egyéni fogyasztás rendeltetés szerinti osztályozása című kimutatás alapján a hulladékszállítás indexe a 175-ös értékre nőtt a 2006-2010-es években, miközben a lakossági fogyasztói ár-index összes értéke 127 volt.

A hulladék összetevőire vonatkozóan a köztisztasági tevékenységet végző gazdasági szervezetektől a KSH részére szolgáltatott adatokból összeállított adatsora alapján arról tájékoztatott, hogy a 2006-2010 években a lakosság körében a papír, textil és műanyag összetevők aránya majdnem egynegyedével nőtt, annak ellenére, hogy a szelektív gyűjtés is főleg ezeket a csomagolási eredetű hulladékokat célozza meg.

Az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség meglátása szerint *az önkormányzat fokozottan ellenáll a díjemeléseknek.* Nehezen fogadja el a szigorodó környezetvédelmi szabályok, és az abból fakadó környezetvédelmi fejlesztések által generált növekvő díjakat, bár ez a válság megjelenése előtt is így volt.

A közszolgáltató kapcsán kiemeli, hogy az *folyamatosan végzi a közszolgáltatást, az ellátás biztonságát nem érintheti a válság*, a hulladékot mindenhol kötelezően elszállítják.

Az ingatlan tulajdonosoknál romlik a fizetési morál, és növekszik az illegális hulladéklerakás veszélye. A lakosság nehezen fogadj a díjemelkedést.

A hulladék mennyisége csökken, amelynek oka, hogy a fogyasztás is csökken.

A **Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt.** válaszában kifejti, hogy a *kezelt hulladék mennyiség visszaesésében mutatkozik meg elsősorban a gazdasági válság, amely tendencia 2008 óta folyamatosan megfigyelhető.*

A lakosság fizetési hajlandóságával összefüggésben érdemben nem tud nyilatkozni, tekintettel arra, hogy a díjkövetelést értékesítik. A lakosság költségérzékenysége oka lehet a *növekvő illegálisan elhagyott, és lerakott hulladék mennyiségnek.* Továbbá növekvő ügyfélmegkeresés érkezik a társasághoz a kihelyezett gyűjtőedények számának és fajlagos ürméretének csökkentésére, valamint a közszolgáltatást szabályozó fővárosi közgyűlési rendeletben foglalt 50%-os díjkedvezmény igénybevétele.

Társaságuk forrásainak szűkülése elsősorban a *fejlesztések, beruházások elhalasztását eredményezte.*

Az **AVE Zöldfok Településgazdálkodási és Kommunális Zrt.** is a fentiekhez hasonlóan arról számolt be, hogy a *lakosságnál a fizetési hajlandóság csökken, az illegális hulladéklerakás növekszik.*

Az *önkormányzatot*, mint a közszolgáltatás megszervezésére kötelezettet, eddig is az motiválta, hogy lehetőleg probléma nélkül, elfogadható áron működjön a közszolgáltatás. A válság hatására részükről szűkült az igénybe vehető kedvezmények köre, így a lakosság terhei nőttek.

A *közszolgáltatóknál a tartozásállomány nő, és a havonta változó elképzelések a jogszabályalkotás területén bizonytalanságot okoznak.*

Véleménye szerint nem a válság hatására, de a *begyűjtött hulladék mennyisége folyamatosan csökken, az illegális elhelyezés pedig folyamatosan nő.* Összefüggés van a begyűjtött hulladék mennyiségével arányos díjrendszer és az illegálisan kirakott hulladék mennyisége között is. Az illegális hulladék elhelyezéssel összefüggésben tovább növeli a problémát annak felderítetlensége, és a joghátrány hiánya. Példaként hozza, hogy 84 településen működteti a közszolgáltatást, de 2009-ben csak négy hulladékgazdálkodással kapcsolatos szabálysértési eljárás indult a szolgáltatási területén, és szankció alkalmazására egyetlen alkalommal sem került sor. Másik példa, hogy a Siófokról származó, lerakón ártalmatlanított hulladék mennyisége az utóbbi években nem csökkent, azonban a lakosság által igénybe vett edényméretek évek óta folyamatosan csökkennek, így kérdés, hogy a kettő közötti mennyiségi különbség hova lesz.

Az **Országos Környezetvédelmi Tanács** meglátása szerint a *közszolgáltató az EU-s követelmények hatására egyre növekvő műszaki elvárások teljesítése érdekében kénytelen emelni a díjat, ugyanakkor a kintlévőségei egyre jobban növekszenek, amely a Tanács véleménye szerint már a rendszer működőképességét befolyásolja.* A kintlévőségek kapcsán a Tanács is okként említi, hogy hiányoznak a jogi mechanizmusok a hatékony behajtáshoz, így a közszolgáltató magára marad a deficitjével, ugyanakkor a közszolgáltatást akkor is nyújtania kell, ha annak ellenértékét nem kapja meg. *A jelenlegi rendszer nem garantálja, hogy az elvégzett szolgáltatás ellenértéke megfizetésre kerüljön.*

A lakosság magatartásában a pénzügyi terhek csökkentése a fő cél. Álláspontja szerint megállja a helyét az a lakossági igény, hogy arányos, méltányos díjat, az egyénre szabott megoldásokat (például kisebb gyűjtőedény, kevesebb ürítés) kapjon. További viselkedési forma, hogy „alternatív megoldásokat” keresnek a hulladéktól történő megszabaduláshoz, illetve igénybe veszi a lakos a közszolgáltatást, de nem egyenlíti ki a díjat. A fő problémát abban látja a Tanács, hogy a *lakosság nem kapja meg az egyénre szabott és jogosan követelt megoldásokat, nincs tisztában azzal, ha illegális megoldásokat alkalmaz, vagy nem fizet, ennek a többlet költségei megjelennek a személyi általános költségeiben, amit a többi, rendszeren fizető lakosra terhelnek.*

A Tanács véleménye szerint az *önkormányzat részéről minden jogi eszköz megvan ahhoz, hogy a lakosság és a közszolgáltató gondjait orvosolja, az esetek többségében ezt mégsem teszi meg, általában akkor, ha nincs megfelelő szakmai apparátusa hozzá (részletekbe menő, megalapozott közszolgáltatási szerződés kidolgozása, amely valóban a helyi lakosság érdekeire lenne szabva, vagy hatékony megoldás kidolgozása a díjak behajtására).* Az *önkormányzatok egy része nem tud, vagy nem akar hatékonyan közreműködni a közszolgáltatási rendszer kialakításában, a működtethetőség fenntartásában.*

A *környezetvédelmi hatóság az ellenőrzési funkcióját képtelen betölteni az évek óta tartó forráselvonás miatt, ezért nem képes fellépni az illegális tevékenységekkel szemben.* A hulladékelhagyást csak tettenérés esetén lehet büntetni, így összességében az illegális hulladékelhagyók számára nincs semmilyen visszatartó erő.

A nem kívánt lakossági magatartások számának növekedése véleménye szerint összefüggésben van a díj emelkedésével, de hangsúlyozza, hogy az ilyen magatartásnak nem kizárólag a magas díj az oka, hanem *„sokkal inkább a köztudott következmény-nélküliség”.* A hulladékelhagyás régi problémának számít.

A *hulladék mennyiséggel kapcsolatban kifejti, hogy a válság hatására csökkent a hulladékok összes mennyisége, de ez elsősorban az ipari, mezőgazdasági, és az építési hulladékokra igaz, a termelési ágazatok visszaesése miatt.* A települési hulladékok mennyisége mérhetően nem csökkent, mivel az élelmiszerekre és fogyasztási cikkekre a csomagolás jellemző, és a csomagolás teszi ki a lakossági hulladék legnagyobb részét.

A **Köztisztasági Egyesülés** meglátása szerint az önkormányzatok nem, vagy csak kismértékű díjemelésre hajlandóak, a lakosság fizetőképessége csökken, a közszolgáltatók pedig igyekeznek a szolgáltatás színvonalának megtartása mellett a költségeiket csökkenteni.

Felhívja a figyelmet arra, hogy ezek a folyamatok kumulatív hatásként azonban *elindíthatnak egy negatív spirált, amelynek következménye pár éven belül negatív környezeti hatásként jelentkezhet* (drága és csökkenő színvonalú közszolgáltatás, az eszközállomány cseréjének és rekonstrukciójának hiánya miatt).

Véleménye szerint negatív magatartás inkább a lakosság egyébként is nehéz helyzetben lévő rétegei körében, illetve a deviáns magatartást értékek tekintők – anyagi helyzetétől függetlenül – körében jellemző.

A *hulladék mennyiségével* kapcsolatban ismertette, hogy a válságtól függetlenül a lakossági eredetű hulladék mennyisége stagnál, illetve kismértékű csökkenést mutat.

A Környezetvédelmi Szolgáltatók és Gyártók Szövetsége általánosságban megállapítja, hogy a válság hatására valamennyi szereplő pénzügyi helyzete romlott. A lakosság a munkanélküliségtől, a közszolgáltatók a behajthatatlan kintlévőségtől szenvednek, az önkormányzatok forrásai is évről évre csökkennek. A lakos, mivel nem tud fizetni, megpróbál kibújni a kötelezettsége alól, mivel tudja, hogy a közszolgáltatást ettől függetlenül is meg kell kapnia. A közszolgáltató, mivel tudja, hogy neki mindenképpen szolgáltatnia kell, megpróbál egyedi megoldásokat találni a veszteségei csökkentésére. Az önkormányzatok pedig sokszor magukra hagyják a feleket, és nem képesek a probléma kezelésére.

Véleménye szerint a válság hatásai kárt okoztak a termelési szektorban, csökkent a termelés, szűkültek az értékesítési piacok, a hitel lehetőségek. Ezért nőtt a munkanélküliség, amely hozzájárul a lakossági fizetőképesség romlásához. Összességében a környezetipar mindkét jelentős megrendelője (az ipar és a társadalmi szektor) törekszik a környezetvédelmi kiadásait leszorítani.

A **Humusz Szövetség** szerint is az emelkedő díjak várhatóan az illegális lerakás gyakoribbá válását okozzák majd. Ezek elkerülésére szolgálna a hulladékudvarok sűrű hálózata, továbbá *a sokkal szigorúbb hatósági ellenőrzés és szankcionálás*. A települési önkormányzat nyomás alatt van az emelkedő díjak miatt, de a tényleges teherviselő a lakos. A közszolgáltató problémája a rendkívül magas kintlévőség, amit a szolgáltatás megtagadás révén nem képes behajtani (mint ahogy egy gáz- vagy áramszolgáltató tenné).

Tapasztalatuk szerint az áremelkedés miatt több figyelmet kap a szemétszállítás, és számosan keresik fel a Szövetséget azzal, hogy hogyan lehetne csökkenteni a költséget, ám a települések többségén nem alkalmazzák a differenciált, kéttényezős szemétdíjat, így nincs tényleges választási lehetősége az igénybevevőnek.

A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége válaszában röviden arra utalt, hogy ártárgyalásokra és költségnövelésekre került sor az elmúlt időszakban. A szolgáltatási minimum lejjebb helyeződött. Az önkormányzatoknak pedig nagy megterhelést jelent az igazolt költségek elszámolása, hiszen a nagy cégeknél ez szinte átláthatatlan.

A Községek, Kistépülések és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetsége tagjának tapasztalata szerint a válság hatásai miatt megnőtt az önkormányzatra, mint adóhatóságra áthárított hulladékkezelési díjhátralékok miatt beérkezett ügyiratok száma. A településen a 2012. év első negyed éve után 81 ügyben érkezett megkeresés az önkormányzathoz. A hivatal alacsony létszámú, így az ügyintéző feladatait megterheli. Gyakorlati problémaként említi, hogy a lakos munkahelyéről csak részben rendelkezik információval, így ha az ügyfél nem jelez vissza, hogy rendelkezik-e és hol munkahellyel, a letiltásra nincs lehetőség. Szintén nincs esély a letiltásra a segélyt igénybe vevők körében, ezen lakosok általában nem fizetik a közszolgáltatási díjat. Az egyetlen behajtható tartozás a nyugdíjasok tartozása.

Probléma az idős emberek, egyedülálló hulladékkezelése, akik valóban kevés hulladékot „termelnek”, azt rendszerint saját háztartásukban újrahasznosítják, elégetik. Hulladékszállító-edényeik hónapok alatt sem telnek meg egyszer sem, mégis rendszeresen kell fizetniük a törvényi rendelkezések alapján. Van olyan ügyfelük, aki az önkormányzatot perli az elképzelhető összes helyen azért, mert „nem vesz az önkormányzat számára kukát”, illetve nem kötött szerződést a szolgáltatóval, az önkormányzatot pedig nem hatalmazta meg arra, hogy a nevében szerződést kössön. Az adott önkormányzatnak 340 ingatlanra van szerződése a közszolgáltatóval. Több alkalommal megszámozták a kihelyezett kukákat alkalmazottaikkal. A kihelyezett edények száma sosem haladta meg a 250 darabot, így méltánytalannak érzi a díj egy részét az önkormányzat.

A közszolgáltatás díjának emelése minden régióban növelte a terheket. A megemelkedő terheken túl, a közszolgáltató élt azzal a lehetőséggel, hogy minőségi csökkentést is végrehajtott a szolgáltatásban. Míg eddig a díj tartalmazta az évi kétszeri zöldhulladék-szállítás költségét, valamint az évi egyszeri lomtalanítás költségét, a 2012. év folyamán előterjesztett költségekben ezek a szolgáltatások már nem szerepeltek.

Az egyik véleményt adó tag szerint a díjhátralék behajtása sok gondot jelent, és feszültséget okoz a lakosság és az önkormányzat között.

A Magyar Önkormányzatok Szövetsége válaszában kifejti, hogy *nem lehet egységes képet adni a közszolgáltatók, önkormányzatok és a lakosság viszonyáról*, mert a közszolgáltatás ellátása, valós műszaki tartalma, a fizetendő ára, és jövedelmezősége között komoly különbségek vannak. Egyes településeken például máig szociális kérdésként kezelik, máshol – főleg a Kohéziós Alap hulladékgazdálkodási projektek révén – komoly ár- és színvonalváltozás következett be.

A válságnak a *hulladék összetevőire és mennyiségére* gyakorolt hatása nehezen mutatható ki. Megfigyelhető, hogy a hulladékok keletkezésének tendenciája mennyiségi értelemben csökkent, de a fogyasztói szemlélet térnyerése mellett inkább a folyamatos mennyiségi emelkedés ütemének stagnálása következik be.

3. Szűkült-e a válság hatására országos szinten az önkormányzatok által biztosítható

díjkedvezmények/mentességek alkalmazása?

A települési önkormányzatokat megillető állami támogatás(ok) elérhetőségére és kihasználtságára rendelkezésre áll-e adat, azokban történt-e visszalépés az elmúlt időszakban?

A **Vidékfejlesztési Minisztérium** meglátása szerint az utóbbi időben a kedvezmények alkalmazása csökkent. A *díjmentesség* kapcsán megjegyzi, hogy az az arányosság követelményével nem biztos, hogy összeegyeztethető, azonban a kedvezmények kedvező hatással bírnak a közszolgáltatás működése szempontjából.

A *személyes kedvezmények közül a leggyakoribb az időskorúak és egyedülállók* részére nyújtott, amely egyszerre szociális és hulladékgazdálkodási alapú, hiszen ebben a két esetben jóval kevesebb hulladék keletkezik az ilyen a háztartásokban. Kistélepüléseken jellemző inkább, hogy a házi komposztálás választása esetén kedvezmény érhető el.

Önkormányzattól függően lehetőség van a *szolgáltatás szüneteltetésére* az önkormányzati rendeletben foglaltak szerint a tartósan üresen álló ingatlanok esetében.

Az állami támogatással összefüggésben ismertette, hogy a 2007-2013 időszakra vonatkozóan EU forrásból hulladékgazdálkodási beruházásokra a Környezet és Energia Operatív Program keretében a települési szilárd hulladékgazdálkodási rendszerek fejlesztésére és a települési szilárd hulladéklerakókat érintő térségi szintű rekultivációs programok elvégzésére volt lehetőség pályázni.

Az **AVE Zöldfok Településgazdálkodási és Kommunális Zrt.** szerint a szolgáltatási területükön a kedvezmények köre szűkül, például 2010-2012 között 15 önkormányzat tért át a korábbi önkormányzati fizetésről a lakossági díjfizetésre.

A **Köztisztasági Egyesülés** is arról számol be, hogy *szűkült az önkormányzatok által nyújtott kedvezmények, mentességek köre*, de nem lehet általánosítani, mert térségenként, közszolgáltatónként, önkormányzatonként eltérő mértékben alakult. Megfigyelhető azonban, hogy néhány önkormányzat, amely korábban helyi adóként (kommunális adó) szedte be a díjat és közvetlenül fizette meg azt a közszolgáltatónak, ezzel a gyakorlattal felhagyott, és közvetlen díjfizetésre tért át.

A **Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége** szerint is a *kedvezmények és mentességek köre szűkült*, sok esetben az eddig alkalmazott kommunális adó helyett a lakosság közvetlenül fizeti meg a díjat a közszolgáltatónak. A támogatások kapcsán megemlíti, hogy ebben a szegmensben csak beruházásra vonatkozó állami támogatások vannak, amelyek szinte csak a nagy szolgáltatókra vannak kiírva.

A **Községek, Kistélepülések és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetsége** tagjának beszámolója szerint a válság hatására szűkült az önkormányzati díjkedvezmények köre. Az önkormányzat több évig kommunális adóként hajtotta be a hulladékszállítási díjakat. A kommunális adó mértéke megegyezett családonként a hulladékszállítási díj 70%-val, a maradék 30%-ot az önkormányzat önerőből teremtette elő. Először ez a rendelkezés szűnt meg. Nőtt a kommunális adó mértéke, minden lakosnak a hulladékszállítási díj 100%-át ki kellett fizetnie. A fizetési morál romlása miatt 2008-ban a közszolgáltató által kiállított számla kiegyenlítéséhez az önkormányzatnak önerőből 3 millió forintot kellett hozzá tennie. 2008-ban a képviselő-testület ezért a kommunális adót megszüntette, és a hulladékszállítási díj beszedését áthárította a közszolgáltatóra, bár így a szolgáltatás ára növekedett. Jelen pillanatban az önkormányzat anyagi lehetőségeit figyelembe véve sincs lehetőség arra, hogy díjkedvezményt adjon.

Egy másik szövetségi tag szerint az önkormányzat díjkedvezményt eddig sem biztosított a lakosok számára.

A **Magyar Önkormányzatok Szövetsége** is említi, hogy a *kedvezmények és mentességek köre folyamatosan szűkül*. A helyi lerakók megszűnésével a lakosság általi közvetlen és ingyenes hulladék elhelyezés lehetősége szűkült, majd az olcsóbb díjlehetőségek, és végül a szociális támogatási lehetőségek is csökkentek.

4. *A közszolgáltatás jelenlegi rendszere elméleti, illetve gyakorlati szinten alkalmas-e a díjak differenciálásra?*

A differenciált (a fogyasztással, valamint a keletkezett hulladékmennyiséggel arányos) szolgáltatási díj jelen helyzetben nagyobb sikerrel ösztönözheti-e az ingatlantulajdonosokat fizetési kötelezettségeik teljesítésére, ezzel együtt a közszolgáltatás „kötelezőségének” elfogadására?

Ennek alkalmazása erősítheti-e a lakosság és a közszolgáltató közötti együttműködést? A leírt szempontokat is figyelembe vevő díj irányába milyen lépés tehető?

A **Vidékfejlesztési Minisztérium** álláspontja szerint a *jelenlegi rendszer alkalmas* a differenciált díj megállapításra a Hgt. 23. § f) pontja alapján³. A települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg az esetleges kedvezmények eseteit. Megjegyzi, hogy sajnálatos módon ez a gyakorlatban sokszor elmarad. *Egyértelmű ösztönző tényező a szolgáltatással arányos díjfizetési kötelezettség*. Az arányosság megvalósításának legegyszerűbb módja a *gyűjtődények közötti választási lehetőség biztosítása*⁴, a *szelektív gyűjtés biztosítása*, és a *kedvezmények megállapítása*.

Az **Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség** véleménye szerint is *alkalmas a rendszer a díjak differenciálására*. Meglátása szerint azonban a rossz fizetési morál nem a szolgáltatás kötelező jellegéből adódik. A mennyiséggel bizonyos *mértékben arányos díj ösztönözheti* a fizetési kötelezettség teljesítésére, és a szelektív gyűjtésben való részvételre. Azonban a lakosság nem környezettudatos részét *arra is ösztönözheti, hogy a hulladékot illegálisan helyezze el* (erdőszelelen, közterületen). Ezzel összefüggésben felhívja arra a figyelmet, hogy a *közszolgáltatás ráfordításainak jelentős része a hulladék mennyiségétől független, állandó költség* (például a járatos gyűjtés üzemeltetése, beruházások amortizációja, hulladékkezelő üzemek őrzése, ügyfélszolgálat

fenntartása).

A Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt. válaszában ismerteti, hogy a fővárosban a közszolgáltatás több, az alapszolgáltatáson túlmutató elemet is tartalmaz (szelektív hulladékgyűjtés, házhoz menő szelektív zöldhulladékgyűjtés, fenyőfagyűjtés, lomtalanítás), melyek elkülöníthetőek és a költségeik is jól kalkulálhatóak. *Ezért ez elvi szinten alkalmassá teszi a jelenlegi rendszert a díjak differenciálására.* A társaságnál azonban nagyon magas az állandó költségek szintje, amely a hulladékkezelés eszközigényes jellegéből és járatszerű működtetéséből adódik. Emiatt véleményük szerint a rendelkezésre állási díjak arányaiban magas szinten kellene tartani, ekkor viszont a díj mennyiségarányos része már nem jelentene jelentős ösztönző erőt a jogkövető magatartás érdekében.

A mennyiség szerinti díjazás megvalósításával kapcsolatban felhívta a figyelmet arra, hogy az a hulladék súlyának ürítéskori mérését igényelné, amihez a járműveket hiteles mérőeszkővel kellene felszerelni. Problémát jelentene azonban, hogy az ürítésnél az ingatlantulajdonos jellemzően nincs jelen, így a mennyiséggel kapcsolatos esetleges problémák jogvitára adhatnak okot.

Az AVE Zöldfok Településgazdálkodási és Kommunális Zrt. szerint a jelenlegi rendszer részben alkalmas a differenciálásra. Kifejti, hogy elméletben kellene átgondolni azt a kérdést, hogy kell-e egyáltalán differenciálni, vagy olyan egységes díjrendszert kell országosan kialakítani, amely megfelel a hulladékgazdálkodási céloknak, és nem az egyes települési önkormányzatok döntésétől függ. Jelenleg a közszolgáltatás tartalmát és díjának meghatározását a település szintjén, annak adottságait és jellegét figyelembe véve állapítják meg. Ebben megjelenik a közösségi érdek, és tipizálható egyedi sajátosságok alapján egyes fogyasztói csoportok érdekei (például üdülőlakosság). Kedvezményt, mentességet jelenleg csak az önkormányzat biztosíthat.

Álláspontja szerint azonban többféle mentesség és kedvezmény nem kívánatos, mivel a díjat mindenképpen viselni kell, és minél többen veszik ki a részüket ebből, annál inkább megoszlik a teherviselés.

A mennyiségarányos díjrendszer egy ponton túl nem segít, inkább nehezíti a hulladékgazdálkodási célok elérését, a hulladék legális csatornába jutását. *A tényleges mennyiségarányos rendszer az illegális lerakás kockázatát megsokszorozná.*

A témakörrel kapcsolatban felhívta a figyelmet arra is, hogy jelenleg nincs olyan országosan elfogadott normatíva, amely alapján kötelező lenne a minimálisan képződő hulladékmennyiség meghatározása az önkormányzati rendeletekben, illetve, hogy *törvényi szinten nincs megszabva az igénybe vehető gyűjtődény méretének minimuma.* Szakmai felmérések azt mutatják, hogy egy személy naponta átlagosan 6,8 liter szemetet termel, ami hetente 47,9 liter, vagyis, heti egyszeri szállítás esetén szükséges a minimum 50 literes kapacitású gyűjtődény használata.

Véleménye szerint átgondolása szorul a *szennyező fizet elv értelmezése*. Célravezetőbb lehetne, ha a termékek árában jelenne meg a hulladékgazdálkodás költsége (amely bizonyos körben a termékárakban már megvalósult), amely sokkal inkább tükrözné a fogyasztással arányos hulladékgazdálkodási költségeket. Ekkor központilag lehetne finanszírozni a hulladékgazdálkodási céloknak megfelelő megoldásokat, megszűnne a kintlévőségek problémaköre is.

A Saubermacher-Magyarország Kft. beszámolója szerint a szolgáltatási területükön a díjak differenciálását az önkormányzati rendeletben megállapított, választható edény űrméretek jelentik. A díjfizetés egyéb módon történő differenciálása álláspontja szerint nem jelentene nagyobb ösztönző hatást sem a díjfizetési hajlandóság, sem a kötelező igénybevétel elfogadását illetően. Szintén megemlíti, hogy például a súly alapú rendszer kialakítása és üzemeltetése többletköltségekkel járna, ami megjelenne a közszolgáltatás díjában, az edények súlya alapján meghatározott díj pedig kedvezhet a díjfizetést kerülő lakosoknak, amennyiben saját hulladékát illegális módon helyezi el.

Az Országos Környezetvédelmi Tanács véleménye szerint is *a jelenlegi szabályozásban benne van a lehetőség a differenciálásra.* Az önkormányzat köthet olyan közszolgáltatási szerződést, ami figyelembe veszi a lakosok szempontjait, amelyben elő lehet írni a differenciált szolgáltatás megteremtését, és az ahhoz tartozó differenciált díjszabást. Meglátása szerint ez építi a bizalmat a résztvevők között, azon keresztül, hogy a lakos érzi, mindent megtesznek azért, hogy a lehető legalacsonyabb díjat fizesse.

A Köztisztasági Egyesülés megfogalmazása szerint a díjak kismértékű differenciálására lehetőséget ad a rendszer, de ez valójában nem tényleges különbség. Felhívja a figyelmet továbbá arra, hogy *a közszolgáltató felé a kedvezményeket az önkormányzatnak meg kell térítenie, tehát itt csupán a díjviselés átterheléséről van szó.*⁵ Álláspontja szerint *a túlzott differenciálás nem is szerencsés, mert ellentmond a szennyező fizet elvnek.*

Kifejti továbbá, hogy a jelenlegi rendszerben is a hulladék mennyiségével arányosan kell megállapítani a díjat, mivel a szolgáltatás ellenszolgáltatás arányosságán alapul. *A különböző méretű gyűjtődény megválasztásának a joga segíti a jogkövető magatartást, de ez nem abszolutizálható, mert a lakosság egy része szerint nem keletkezik nála hulladék, viszont az illegális elhelyezés is megtörténik. A legkisebb igénybe vehető edény méretét a település szerkezetéhez és a gyűjtési rendszerhez igazodva kell megállapítani.*

A Környezetvédelmi Szolgáltatók és Gyártók Szövetsége szerint is a rendszer alapján lehetőség van a differenciálásra, azt az önkormányzatnak kell megállapítania.

A differenciált díj ösztönző a díj megfizetése szempontjából, javítja a méltányosság érzését, ezzel elősegíti a közszolgáltató és a lakosság együttműködését.

A kérdéskörrel kapcsolatban röviden ismertette, hogyan került sor a közszolgáltatás megszervezésére kezdetben.

A Hgt. elrendelte⁶, hogy az önkormányzatoknak 2002. év végéig meg kell szervezniük a közszolgáltatást. Ugyanakkor forrásokat sem akkor, sem azóta az éves költségvetési törvényben nem biztosítottak erre, *így az akkori számítások szerint eleve, mintegy 15 Mrd forint veszteséggel indult a rendszer.*

A díjak megállapításáért az önkormányzatok lettek felelősek. Egyes önkormányzatok a szennyező fizet elv alapján igyekeztek a tényleges költségeket beépíteni a díjba, ezáltal a díjak folyamatosan, de kis léptékben emelkedtek, és ezek az akkori alacsony műszaki és környezetvédelmi követelmények miatt még így sem voltak túl magasak. Más önkormányzatok azonban tudatosan alacsonyan tartották a díjat, és más forrásból igyekeztek pótolni a költségeket.

Már ekkor is ismert volt *az EU 1999/31/EK irányelve, amely elrendelte, hogy legkésőbb 2009. július 15-ig be kell zárnai a korszerűtlen lerakókat, és csak szigetelt lerakót lehet üzemeltetni*, amely rendelkezik megfelelő műszaki védelemmel. Ezek üzembeli helyezése és működtetése megdrágította a közszolgáltatás díját. Ehhez adódik még, hogy a szállítási távolságok is nőttek, hiszen a követelményeknek megfelelő, műszaki megoldással rendelkező lerakókat csak több település összefogásával lehetett létrehozni – EU-s források felhasználásával – és működtetni, így alakultak ki a regionális lerakók. A technológiára történő átállás azt eredményezte, hogy 2009-re az egy háztartásra jutó éves díj 18.000.-32.000. forint körül volt országosan. Legnagyobb problémát azokon a területeken jelentett ez, ahol az átállást a 2008-2009. évre hagyták, mert ezek az évek már összecsúsztak a válság első éveivel.

Mindezzel összefüggésben a Szövetség válaszában kitért a sokat vitatott, a Törvényjavaslattal bevezetendő „lerakóadó”, vagyis a hulladéklerakási járulék kérdésére is⁷. Véleménye szerint támogatandó a lerakási díj bevezetése, mivel az mindinkább – hosszú távon – a hasznosítás irányába tereli a hulladékokat.

Azonban az intézkedés önmagában nem elegendő, *további kapcsolatos intézkedések is szükségesek a járulék bevezetéséhez*, mint például azt csak fokozatosan, több éven keresztül lehet bevezetni a fizetőképesség figyelembe vétele mellett. A lakosság csökkenthesse a vegyesen gyűjtött hulladék mennyiségét azzal, hogy a szelektíven gyűjtött hulladékát más csatornákon elviszük. Ezzel összefüggésben a lakosság csak a vegyes hulladék közszolgáltatási költségeit fizesse meg, a szelektíven gyűjtött hulladék költségeit ne terheljük rá. *Jelenleg a vegyesen gyűjtött hulladék díjába beépítik a szelektív összegyűjtésének költségeit is, ami köztudott, hogy sokkal költségesebb.* Így minél inkább szelektíven gyűjt a lakos, annál jobban emelkedik a díja. Szükséges lenne előírni, hogy a vegyes hulladék szállításának költségeit elkülönítetten kezelje a szelektív gyűjtés költségeitől a közszolgáltató, és a szelektív gyűjtés költségeinek fedezetére más forrásokat kellene találni (például a termékdíj bevételeket).

A Humusz Szövetség szerint szükség van technológiai fejlesztésre. Az edényeket egyértelmű módszerrel azonosíthatóvá kell tenni (pl. vonalkód), és legjobb esetben mérőrendszert tenni a szállítójárművekre, legrosszabb esetben több edényzetet rendelkezésre bocsátani, és az ürítési gyakoriságot testre szabni. Elméletben a kéttényezős díjképzés megengedésével a 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet lehetővé teszi most is a rendszer bevezetését, néhány közszolgáltató már most is él ezzel a módszerrel, és csak pozitív visszajelzés érkezett tőlük az alkalmazhatóságot illetően. *A differenciált díj mindenképpen ösztönözne egy anyagtakarékosabb, környezettudatosabb szemléletmódot a lakosság körében; a kötelező jelleg elfogadását is megkönnyítené.* Önmagában nem járul hozzá a szorosabb kapcsolat kialakulásához a változó díj bevezetése, ahhoz megfelelő kommunikáció is szükséges.

A Települési Önkormányzatok Országos Szövetség véleménye is az, hogy *a jelenlegi rendszer alkalmas a differenciálásra*, de csak kis mértékben, mivel az állandó költségek teszik ki a költségek 75 %-át. Az arányos díj érdekében be kellene vezetni a kötelező minimum szolgáltatás meghatározását.

A Községek, Kistérségek és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetsége tagjának véleménye szerint a differenciált szolgáltatási díj esetén kevesebb díjhátralék lenne, igazságosabb lenne a szolgáltatás igénybevétele és a díjfizetés közötti rés. A közszolgáltatónak németországi példát javasoltak, ahol az ingatlan előtt érzékelő van elhelyezve, ami jelzi, hogy lett-e kitéve edény vagy sem, és valóban az elszállított hulladék után fizet a lakos. Javasolták azt a megoldást, hogy az egyéb közszolgáltatókhoz hasonlóan állapítson meg a közszolgáltató rendelkezésre állási díjat. Ennek a megoldásnak akkor van értelme, ha a havi szolgáltatási díj és a rendelkezésre állási díj között jelentős különbség van.

Többet említik, hogy a társadalom nagyobb rétege számára elfogadhatóbb lenne, ha bevezetnék az egyéni mérést. Ezzel növelni lehetne az elfogadottságát is a közszolgáltatásnak.

A Magyar Önkormányzatok Szövetsége meglátása szerint a díjak mainál összetettebb differenciálására *elméleti és gyakorlati szinten is van lehetőség*, mert léteznek olyan mérési (súlymérési) és azonosítási (például tárolóedény azonosítás, leolvasás) rendszerek, melyek ezek végrehajtására alkalmasak. Az ezen alapuló differenciált mérési, és ösztönzési rendszer bevezetése javítaná a környezettudatos lakosság együttműködési készségét. *Az összetett méréstechnikai, hitelesítési, informatikai szempontból azonban a szolgáltatás összes költségéhez képest drága, és sérülékeny.* Ezekben a hulladékgazdálkodási rendszerekben a hulladék mennyiségétől független állandó költségek aránya egyre magasabb. A közszolgáltatás szinte teljes egészében a lakossági befizetésekkel tartja fenn magát, az alaplíj megfizetése elkerülhetetlen. Az alaplíj megállapítása során tekintettel kell lenni arra, a közszolgáltatás biztos gazdasági háttere, fenntarthatósága ne sérüljön, így az ezen elvek mellett kialakított állandó költségek és magas alaplíj mellett kérdéses, hogy a kisebb díjrész drága szétosztása mennyire célravezető.

5. *Az EU más országaiban folynak-e jelen vizsgálatomhoz hasonló vizsgálatok, ha igen, milyen eredménnyel?*

Az EU más országaiban a települési szilárd hulladék szállítás díját miként határozzák meg, az központilag

kerül-e meghatározásra hatósági árként, vagy a települések a helyi adottságokhoz igazodva maguk határozzák meg azt?

Egyetlen válaszadónak sem volt tudomása arról, hogy lenne az EU-ban a jelenlegi vizsgálathoz hasonló vizsgálat.

Az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség – a Vidékfejlesztési Minisztérium adatai alapján – az alábbi kitekintést bocsátotta a rendelkezésekre a díjnak az EU területén történő megállapítását illetően.

Belgium: létezik külön környezetvédelmi adó (háztartási hulladékadó). A vegyes hulladéokra magas díjat állapítanak meg, a szelektív hulladéokra alacsonyabbat, ezzel ösztönzik a lakost a szelektív gyűjtésre. *A rendszer előnye:* növelni tudja a hasznosítható hulladék arányát, és környezetvédelmi szempontból ösztönzőleg hat a lakosra. *A hátránya:* növelheti az illegális hulladéklerakás mértékét.

Dánia: több önkormányzatnál létezik súly alapú gyűjtési rendszer. A hulladék elszállításakor lemérik a súlyát, és tényleges tömege alapján határozzák meg a díjat. *Előnye:* ahol tömeg alapú gyűjtést vezetnek be, ott jóval kisebb volt a vegyes hulladék aránya, és jelentősen növekedett a szelektíven gyűjtött hulladék mértéke. Nyugat-Európában ez az egyik legelterjedtebb díjfizetési rendszer, ami gazdaságos, ezért hosszú távon olcsóbb, mint a lerakók építése. *Hátránya:* a szolgáltatás minősége önkormányzatonként eltérő lehet. A rendszer hatékonysága attól is függ, hogy a lakos városi vagy vidéki környezetben él, mennyire folytat környezettudatos életmódot, milyen anyagi körülmények között él. Eltérítheti az illegális hulladéklerakás irányába a rendszert a vegyes hulladék elszállításának megnövekedett díja miatt. A kiépítése költséges, de hosszútávon megtérül.

Olaszország: önkormányzattól függően van olyan rendszer, ahol a díj két részből áll, egy állandó és egy változó díjtételből. Az állandó hányad a lakos által lakott ingatlan méretéhez és a benne élők számához aránylik, míg a változó hányad a gyűjtőedényben elhelyezett zsákok számához. Minden háztartás rendelkezik egy mágneskártyával, és az ahhoz tartozó kóddal, amivel a háztartás beazonosítható. A gyűjtőzsákok kihelyezéskor a lakos felcímkézi, így a gyűjtőjárat során a címkén található kód alapján leolvasható, hogy kitől származik a hulladék. A zsák tömege, és az állandó hányad alapján azonnal megjelenik a fizetendő díj összege a számítógépes nyilvántartásban. Továbbá a fizetendő díj összege 20%-kal csökkenthető, ha a lakos meghatározott mértékben komposztál biohulladékokat. *Előnye:* csökken a vegyes hulladék mennyisége, nő a hasznosítható hulladék aránya. *Hátránya:* előfordulhat, hogy a zsákokra erősített címke leesik, sok az adminisztráció, a rendszer drága, kiépítése költséges. Hatékonysága függ attól, hogy a lakos városi vagy vidéki környezetben és milyen anyagi körülmények között él, mennyire folytat környezettudatos életmódot.

Luxemburg: a fentiekhez hasonló rendszerek vannak. Két városban is tesztelték új kalkulációs módszert. A gyűjtőedényeket chippel látták el, így ezzel is könnyen be lehet azonosítani az ingatlantulajdonosokat, és meghatározni a díj mértékét. *Előnye:* a díjat az egyes hulladékfajtához eltérő mértékben meg lehet állapítani. *Hátránya:* ez a rendszer is drága, és kiépítése költséges, sok adminisztrációval jár.

Svédország: itt is több helyen is súly alapú a rendszer, a gyűjtőjárműre szerelt berendezéssel mérik a hulladék mennyiségét. A gyűjtőedényzet rendelkezik beépített chippel az ingatlantulajdonos azonosítására.

A Humusz Szövetség szerint a differenciált díj számos nyugat-európai országban működik, és nem csupán a hulladékmennyiségre vonatkozóan, hanem hulladékfajtánként is eltérő díjtételeket alkalmaznak sokhelyütt.⁸

A Magyar Önkormányzatok Szövetsége szakmai tapasztalata az, hogy Európában a települési önkormányzatok szintjén történő díjmegállapítás nem gyakori, általában a szervezett szolgáltatási egység területére terjednek ki, így az lehet nagyváros és vonzáskörzete, esetleg tartományi jellegűek.

6. *A közszolgáltatás díjával kapcsolatos legfrissebb változtatás – Id. a díjak 2012. április 15-től történő normatív maximalizálása – miként befolyásolja a közszolgáltatási díjak mértékét az ország különböző régióiban, az várhatóan hol, és mennyiben növeli a lakossági terheket?*

A bevezetett módosításokat megelőzték-e szakmai szervezetekkel történő egyeztetések, illetve a díjjal kapcsolatos módosítások felvetnek-e jogértelmezési kérdéseket?

Tekintettel arra, hogy a díjra vonatkozó önkormányzati rendeleteket a települési önkormányzatoknak 2011 év végén kellett elfogadniuk, mikor lesz hasznosítható a jogszabály módosításban meghatározott díjmaximum?⁹

A Vidékfejlesztési Minisztérium álláspontja szerint a törvényi maximalizálás nem növeli a lakosság terheit, mert az nem jelent kötelező emelést. A módosítást megelőzték szakmai egyeztetések. A díj hatályos maximalizálását megelőzte egy tavaly – vagyis 2011 – év végi módosítás, amely miatt a közszolgáltatók napi szinten jelezték kérdéseiket, felvetéseiket a tárca felé. Ezekre válaszként alakította ki a tárca azt az álláspontját, melynek eredménye a Hgt. hatályos díj maximalizálása.

A Hgt. a 2012. évi időszakról rendelkezik, és a módosítás április 15-től alkalmazható, azaz ekkortól állapítható meg a díjtétel az ott szabályozott módon. Felhívja a figyelmet arra, hogy a közszolgáltató a „veszteségeit” 2012. január 1-jére visszamenő hatállyal nem érvényesítheti. A közszolgáltató új díjkalkulációjának befogadását az önkormányzat visszautasíthatja. A 2012. évre vonatkozó díjkalkulációban megadott árat állapíthatja meg az önkormányzat, ha az nem éri el a 120 literes edény esetében a nettó 650 forintot. A díjkalkuláció tehát nem, de a díjtétel módosulhat.

Az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség válaszában kifejtette, hogy a díjak 2012. április 15-től történő normatív maximalizálása nem befolyásolja a szolgáltatás színvonalát, és a díjak mértékét az ország legtöbb régiójában, mivel ez a maximált összeg nagyon kevés helyen jelent meg eddig is, az átlagos díjak jóval ez alatt

vannak. A közszolgáltatók oldaláról vizsgálva, a maximált díj is fedezetet nyújt a szükséges szolgáltatás ráfordításaira.

Felhívja a figyelmet arra is, hogy ha az önkormányzat nem kívánja a teljes díjat a lakosságra hárítani, lehetősége van alacsonyabb díjat megállapítani, de ebben az esetben a különbséget a közszolgáltatónak köteles megtéríteni.¹⁰

A Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt. ismertette, hogy az április 15-én hatályba lépett normatív maximalizálás a fővárosban nem befolyásolja számottevően a díj mértékét, mivel a maximált díj csupán 2,8 %-kal magasabb a hatályos díjnál. *A társaság tényleges finanszírozási igényeire tekintettel az új maximumra hivatkozva azonban kezdeményezi a Fővárosi Közgyűlésnél a díj emelését.*

A díjemeléssel összefüggésben megemlíti, hogy *jelentősebb változást a Törvényjavaslat hozhat*, amely több olyan elemet is tartalmaz, amelyek jelentősen megnövelnék a közszolgáltatók költségeit, ezért nagyságrendileg nagyobb díjemelést tennének szükségessé. Példának hozza fel a *hulladéklerakási járulékot*, és azt a környezetpolitikai elképzelést, miszerint *az elkülönített gyűjtési rendszerek létesítésének és üzemeltetésének a költségei a jövőben semmilyen formában nem terhelhetik a közszolgáltatási díjat*, nem lehet díjképzési elem. Tehát az elkülönített gyűjtési rendszernek önellátónak kellene lennie, miközben a lakossági szelektív gyűjtés Európa szerte veszteséges.

Az AVE Zöldfok Településgazdálkodási és Kommunális Zrt. válasza szerint a díjjal kapcsolatos utóbbi jogszabály módosítások komoly jogértelmezési kérdéseket vetnek fel. *A módosítások a közszolgáltató azon jogát korlátozták, hogy a 2012-es évre vonatkozó, a képviselő-testület által elfogadásra kerülő díjat emelheti-e, és ha igen, milyen mértékben.* A Hgt. 57. §-ának két, egymás utáni módosítása azt jelenti, hogy 2012. április 14-ig díjként maximum a 2011. évre megállapított díjat lehetett alkalmazni, 2012. április 15-től azonban december 31-ig lehetőség van a díj nettó 650 forintos emelésére.

A Hgt. 57. §-ának módosításával párhuzamosan módosították a 64/2008. (III. 28.) Korm. rendeletet is oly módon, hogy *korlátozásra került a díjkompenzáció igénylésére vonatkozó, a 3. § (5) bekezdésben rögzített közszolgáltatói jogosultság*¹¹. A Zrt. értelmezése szerint a 2012. 01. 01.-2012. 03. 28-ig terjedő időszakra vonatkozóan a közszolgáltató jogosult a 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet 3. § (1)-(4) bekezdéseiben számított, és az önkormányzat által alacsonyabb mértékben megállapított díj különbözetének felső határ nélküli teljes megtérítésére, míg a 2012. 03. 29-től 2012. 04. 14-ig terjedő időszakra díjkompenzációra maximum a 2011. évre megállapított díj legmagasabb mértékéig, 2012. 04. 15-től pedig a nettó 650 forintos díjplafonig jogosult. *Ezzel az értelmezéssel azonban nem értenek egyet az önkormányzatok és a kormányhivatalok, ezért a Zrt. a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumhoz fordult iránymutatásért.*

A Saubermacher-Magyarország Kft. szolgáltatási területén nem jelentett befolyásoló tényezőt a maximalizálás, a díj mindenhol a megszabott maximális érték alatt van.

A Köztisztasági Egyesülés úgy fogalmazott, hogy a „díjstop” 2012. január 1. napjával, majd annak korlátozott feloldása 2012. április 15. napjával komoly teher. *Az önkormányzatok és a közszolgáltatók adminisztratív terhei a szabályozás előre kiszámíthatatlan változásai miatt jelentősek, sőt, a szabályozás egyértelműségének hiánya miatt jogviták prognosztizálhatók.* Megjegyzi, hogy a szabályozás előtti egyeztetés mechanizmusa a korábbi gyakorlattól lényegesen eltér, és ha egyeztetésre kerül sor, akkor nagyon rövidek a határidők, szóbeli egyeztetés pedig gyakran elmarad. A Hgt. 57. §-ának a módosított rendelkezése már most alkalmazható, hiszen az az általános előírásokat megelőzi.

A Humusz Szövetség sajtóértesülésre támaszkodva kifejti, hogy a felülről limitált díj bőven hagyna teret az esetleges áremeléseknek a legdrágább közszolgáltatók esetében is. A kiinduló ár határozza meg az eredményt: a limit közelébe kerülnének előbb-utóbb a díjak, *vagyis a most olcsóbb területeken jobban meg fogják emelni, és abból fogják ún. keresztfinanszírozni a nagyobb távolság miatt a szállítási költséggel jobban terhelt területeket, ahol viszont már nem lehet tovább emelni.* Ez azonban tüneti kezelés, hiszen így a tényleges hulladéktermelés megint elszakad a szállítási díjtól (csakúgy, mint a kommunális adóba vagy a társasházi közös költségbe épített szemétdíjak); ezáltal egy értékes motivációs eszköz vész el. A helyzeten segíthet a hulladékgazdálkodás mostaninál decentralizáltabb megoldása.

A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége szerint a legfrissebb módosítás, vagyis a 2012. április 15-től alkalmazandó díjtétel befolyásolja a díjak mértékét, amely *megadta a lehetőséget arra, hogy jelentős díjemelések történhettek.* Az önkormányzatok tisztában vannak azzal, hogy az elmúlt évi díjkalkulációt fogadhatják el, de számítani lehet arra, hogy 2013-ban szinte mindenhol a Hgt. 57. §-ban elfogadott díj fog érvényesülni.

Véleménye szerint jogértelmezési kérdéseket vet fel, hogy a díj egy évre szól, és ebbe a díj megállapítási rendszerbe a Hgt. év közbeni módosításával „belenyúltak”. Hozzáfűzi, hogy *„Az első negyedéves veszteséget az államnak kell állnia, ha per lesz.”*

A Magyar Önkormányzatok Szövetsége is úgy nyilatkozott, hogy a díjak átlátható, jól értelmezhető szabályozása *jelenleg nem adott.* Komoly bizonytalansághoz vezetett a 2011 decemberben bevezetett „díjstop”, majd az áprilisi „díjplafon”, amit tovább növel a törvényjavaslat átmeneti rendelkezései között szabályozott 4,2 %-os díjemelési lehetőség, és a közszolgáltatókat érintő új adók, járulékok, biztosítások tervezett bevezetése. Szintén említi, hogy a kormányhivatalok törvényességi felügyeleti jogkörben eljárva bekapcsolódtak – esetenként állampolgári kezdeményezésre – a díj megállapítási, rendeletalkotási kérdésekbe.

7. Indokolt-e, és bevezethetők-e olyan ösztönzők (például támogatások, illetve bizonyos támogatások visszatartása addig, amíg az illegális hulladékkezelést végző lakos nem hagy fel a jogellenes magatartással), melyek alkalmasak a hátrányosabb helyzetű területeken élők számára a jogkövető magatartás elősegítésére?

Egyéni szinten a személyes kedvezmények módszerével lehet-e ellensúlyozni a lakossági terheket a hátrányosabb régiókban?

A Vidékfejlesztési Minisztérium a kérdéssel kapcsolatban ismerteti, hogy szakértők szerint a hátrányosabb helyzetűek részére a közműdíj rendszeres fizetése érdekében az egyetlen megoldás az előre fizetés rendszere, mivel ekkor a család napi szinten kénytelen szigorúan gazdálkodni bevételeivel, kiadásaival. Ennek érdekében vezette be a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény az előre fizetős kártyás mérőt, amelyhez az ún. védendő fogyasztók térítésmentesen juthatnak.

Kitért arra is, hogy megoldás lehetne a közszolgáltatási díj befizetésének elérésére –a nemzetközi tapasztalatokra is figyelemmel -, ha ezt a díjat a vízszolgáltatás és/vagy a villamos energia szolgáltatás díjával együtt vetnék ki, és nemfizetés esetén a két szolgáltatás közül valamelyik visszatartásra kerülne. Véleménye szerint minden egyéb módszer esetében számolni kell azzal, hogy *kellő visszatartó erő hiányában az utolsók között fizeti be ezt a díjat a lakos*. Álláspontja szerint az *egyéni kedvezmények rendszerével orvosolni lehet a helyzetet*. A kevés hulladékot termelők, a házi komposztálást vállalók jellemzően kistelepüléseken élnek, ott, ahol a lakosság vagyoni, jövedelmi viszonyai is elmaradnak az átlagostól. Annak sincs akadálya, hogy a közszolgáltató üzleti alapú mérséklést adjon azoknak, akik folyamatosan és tartósan eleget tesznek díjfizetési kötelezettségeiknek.

Az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség indokoltnak és bevezethetőnek látja az ösztönzést és szankcionálást. Megemlíti, hogy az Ügynökség egyik kiemelt feladata a *lakossági tudatformálás, amely az ösztönzés egyik eszköze*. Az egyéni szinten a kedvezményekkel lehet ellensúlyozni a lakossági terheket, de a kedvezmények forrását elő kell teremteni, másrészt a kedvezmény formája megfelelő kell, hogy legyen a kívánt eredmény eléréshez.

A Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt. az illegális hulladékkezelés visszaszorítására hatékony, jól működő hatósági feladatellátásban látja a megoldást.

A fenti véleményekkel ellentétben az **AVE Zöldfok Településgazdálkodási és Kommunális Zrt.** szerint a *jogkövetés elősegítésére a kedvezmények biztosítása csekély mértékben alkalmas, a kedvezmények biztosítása pedig nemkívánatos jelenség, amelyet lehetőleg a legszűkebb körben szükséges alkalmazni*. A hátrányos helyzetű ügyfelek problémáinak kezelésére nem a kedvezmények rendszerének a bővítése a megfelelő megoldás. A nehézségeket – tekintettel a szociális körülmények, és a kibocsátás ellenőrzésének nehézségeire is – *nem a hulladékgazdálkodás, hanem a szociálpolitika területén kellene kezelni*. Példaként említi, hogy a Zrt. szolgáltatási területén van olyan szabályozás, amely szerint az önkormányzat csak abban az esetben nyújt részbeni támogatást, ha a díjfizető a rászorultsága igazolása mellett befizeti a díj egy részét.

Álláspontját az Állami Számvevőszék 0920 számú jelentésével (2009. július) támasztotta alá, mely dokumentum számos megállapításából idézett a válaszában.¹²

Véleménye szerint az *illegális lerakási tevékenység kiszűrése egyáltalán nem működik*, mivel a környezetvédelmi hatóságnak nincs nyomozati hatásköre, a tettenérés esélye pedig rendkívül kicsi.

A Saubermacher-Magyarország Kft. is a legfontosabbnak a társadalmi szemléletváltást tartja az illegális hulladéklerakás megelőzésével kapcsolatban.

Az Országos Környezetvédelmi Tanács meglátása szerint az *illegális hulladékkezelés problémájának a megoldása a hatékony felderítéssel kezdődik*, amelynek sikere az önkormányzat, a hatóság és a helyi közösség együttműködésén múlik. Megoldást jelenthetne a rendszeres járőrözés, az önkormányzat által szervezett felvilágosító kampány, amelynek során kommunikálni kellene a lakosság felé, hogy csak a bejelentéseik alapján lehet föllépni ez ellen a jelenség ellen, illetve világossá kellene tenni a lakosok előtt, hogy az illegálisan *elhagyott hulladék felszámolásának és kezelésének költségeit végeredményben a díjfizető lakosok fizetik meg a közszolgáltatási díjon keresztül*, tehát érdekük segítséget nyújtani.

A Környezetvédelmi Szolgáltatók és Gyártók Szövetsége válaszában kifejti, hogy tudatosítani kell a lakosságban, hogy a hulladék kezelése költségekkel jár. Fontosnak tartják az oktatást is annak érdekében, hogy a lakos változtatni tudjon szokásain, azért, hogy kevesebb hulladék keletkezzen. *Ha szociálisan valóban rászorul, támogatás nyújtásával kell biztosítani, hogy képes legyen megfizetni ennek költségeit*.

Megjegyzi, hogy az illegális hulladék elhelyezés nem új probléma, nem köthető közvetlenül a válsághoz, *de az kétségtelen, hogy a díjak emelkedésével erősödött a folyamat*. A közterületen elhagyott hulladék összegyűjtése az önkormányzat feladata, amit általában a közszolgáltatóval végeztet el, így ennek költségei is beépíthetők a díjba, és a lakos általában nincs tisztában azzal, hogy ezeket a költségeket is ő fizeti. *Jelenleg csak tettenérés esetén járhat el a hatóság, amely így a gyakorlatban nem valósul meg, ezért semmilyen visszatartó erő nincsen az illegális hulladéklerakók felé*.

A Humusz Szövetség elképzelhetőnek tart olyan kedvezményeket, támogatás visszatartást, amelyek elősegítik a jogkövető magatartást. Az illegális lerakás környezeti hatásainak és a kármentesítésnek a költsége a társadalmat sújtja. Nem támogatható, hogy olyan személyeknek biztosítsanak kedvezményeket, akik közben annak valószínűleg sokszorosát eredményezik a költség oldalon.

A Községek, Kistelepülések és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetsége tagjának beszámolója szerint illegális hulladéklerakással a településen élők nagy része foglalkozik. Egyrészt a lakosság bizonyos körében a hulladék mennyisége nem fér bele az egy edényzetbe, másrészt az építkezési törmelékkel a

lakosság nem tud mit kezdeni. Hiába rekultiválták uniós program keretén belül a település szemétklerakóját, a lakók új lehetőséget kerestek szemétklerakásra. A terület kontrolálására a településnek anyagi lehetősége nincs. A lakók más része, viszont „guberál” a telepen, újrahasznosítható dolgokat gyűjt, azt az udvarában elhelyezi. Amennyiben ezt felfedezi az önkormányzat egy udvarban, testületi határozattal alátámasztva az illető foglalkoztatást helyettesítő támogatásban, illetve lakásfenntartási támogatásban nem részesülhet.

Az illegális hulladék elsősorban a szegény, elmaradott térségekben termelődik. Itt leginkább nem a díj mértéke, hanem a hozzáállási problémák miatt jönnek létre az illegális hulladéklerakó telepek.

Egy másik tag meglátása szerint indokolt a támogatás bevezetése, mivel a településen élők így érdeküknek fogják tartani a hulladékkezelés fontosságát. *A terhek csökkentéséhez szorosabb kapcsolat szükséges a szociális ellátások és a közszolgáltatást végzők között (például lakásfenntartási támogatás).*

Egy másik álláspont szerint nem vezethető be a különböző támogatások visszatartása addig, amíg az illegális hulladékkezelést végző lakos nem hagy fel a jogellenes magatartással. A település a leghátrányosabb települések közé tartozik, társadalmi-gazdasági és infrastrukturális szempontból is elmaradott, illetve az országos átlagot jelentősen meghaladó munkanélküliséggel sújtott. A lakosság korösszetétele szerint magas az átlagéletkor, így sok a nyugdíjas egyedül élő. A lakosság kb. 70%-a alacsony jövedelemmel rendelkezik (munkanélküli segély, foglalkoztatást helyettesítő támogatás, GYES, GYED, nyugdíj). Ezeket az ellátásokat nem lehet megvonni, mert veszélyeztetné a családok, háztartások megélhetését, fenntartását.

A Magyar Önkormányzatok Szövetsége bevezetendőnek tart ésszerű támogatáspolitikai, szociális intézkedést, mivel a hulladékgazdálkodás a környezeti és közegészségügyi kultúra része, mely az egész ország megítélése szempontjából fontos. Ennek része lehet kritikus esetben olyan intézkedés is, mely támogatás visszatartását rendeli el, az alapvető emberi együttműködési szabályok nem teljesítése miatt.¹³

8. A lakosok a náluk képződő háztartási hulladékot megszabadulni való anyagnak, vagy értékes nyersanyagnak tekintik-e?

Hol és miért hiányoznak a közszolgáltatásban résztvevők magatartását befolyásoló ösztönzők, ezek érdekében milyen intézkedések tehetők?

A Vidékfejlesztési Minisztérium beszámolt arról, hogy a Környezet és Energia Operatív Programokhoz kapcsolódóan készültek közvélemény kutatások. Megállapítható, hogy hazánkban a lakosság szelektív gyűjtéssel kapcsolatos tudatossága nagyon magas. Az utóbbi években generációk nőttek fel úgy, hogy már az óvodában szelektíven gyűjtöttek. A lakosság jelentős részének a hulladékképződés megelőzésének fontosságáról is tudomása van.

A közszolgáltatás ösztönzőivel kapcsolatban kiemelte, hogy az elmúlt időszakban a termékdíj szabályozását átalakították, az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség tavasszal a visszagyűjtéshez kapcsolódó közbeszerzési eljárásokat megindította, egy részüket lefolytatta, és több, mint száz közszolgáltatóval szerződést kötött a lakossági szelektív hulladékgyűjtéssel kapcsolatban.

Az elkövetkező évekre az egyik legfontosabb feladat a gyűjtőszigeteken történő gyűjtésről a házhoz menő gyűjtésre történő áttérés, ezzel párhuzamosan pedig a hulladékképződés megelőzésének a segítése, a betétdíjas rendszerek újraindítása.

Az **Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség** álláspontja szerint a haszonanyagok szelektív gyűjtésének arányát jelentősen növelni kellene, melyhez szükséges a lakosság anyagi motiválása. *A cél az lenne, hogy csak a maradék (vegyes) hulladék mennyiségével legyen arányos a díj.* Ilyen rendszerek már működnek hazánkban (például Keszthely, Győr és térsége), ehhez azonban nagy beruházásokra, elsősorban a nyilvántartási és elszámolási rendszerek fejlesztésére lenne szükség, amire a közszolgáltatóknál sem forrás, sem érdekeltség nincsen.

A Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt. véleménye szerint a lakosság jelentős része a háztartási hulladékot a mai napig nem tekinti nyersanyagforrásnak, amin a Zrt. PR eszközökkel próbál változtatni. Ösztönző lehetne, ha a vegyes hulladék lakosságot terhelő kezelésének a költsége magas lenne és magában foglalná az állami vagy önkormányzati támogatásokat, és –a szelektíven gyűjtött hulladékok értékesítéséből befolyó bevételeket leszámítva – az elkülönített gyűjtési rendszerek létesítési és üzemeltetési költségeit is. Vagyis a lakos minél több hulladékát adná át elkülönítetten gyűjtve, úgy annál kevesebb, a vegyes települési hulladékok mennyiségére vetített díjat fizetne meg.

Az AVE Zöldfok Településgazdálkodási és Kommunális Zrt. véleménye szerint is a lakosság döntő része a hulladékot szemétkerakónak tartja, amelytől meg kell szabadulni minél olcsóbban, ellentétben az EU álláspontjával, amely szerint a hulladék új nyersanyag. Alapvető szemléletváltásra van szükség, a szelektív gyűjtés elterjesztésére, és a hulladéktermelés csökkentésére.

Jelenleg azonban a szelektív gyűjtés koncepciója hazánkban hibás, mivel úgy kell működtetni a rendszert, hogy a másik oldalon részben hiányzik a megfelelő hulladékhasznosítási kapacitás, mert az így begyűjtött hulladékokat csak jelentős nehézséggel tudják a szolgáltatók értékesíteni. Példának hozza fel, hogy a kiépült új technológiának köszönhetően, jelentős beruházási ráfordítással a szelektív rendszerek égetőkben hasznosítható tüzelőanyagot állítanak elő, azonban ennek megvalósítása nem lehetséges, mivel különböző okokból nem épülhet hulladékégető mű hazánkban. Hulladékgazdálkodási feladat, hogy a biológiailag lebomló hulladék ne kerüljön hulladéklerakóba, hanem abból komposzt vagy biogáz készüljön, azonban az így nyert komposztnak –részben szabályozási okból –sintén nincs piaca ma hazánkban.

A Saubermacher-Magyarország Kft. véleménye szerint is a lakosok többsége a hulladékot használhatatlan

anyagának tekinti, viszont növekvő tendenciát mutat azon személyek száma, akik a szelektív gyűjtésben részt vesznek.

Az Országos Környezetvédelmi Tanács szerint *területenként nagyon változó a lakosság hozzáállása a hulladék, mint nyersanyag kérdéseéhez. Mivel általában az ár- és költségérzékenység a jellemző, és nem a környezettudatosság, a szelektív gyűjtésre való hajlandóságot nagy tömegben akkor lehet motiválni, ha annak előnyét a lakos a saját pénztárcáján érzi. Szükséges a folyamatos oktatás, tájékoztatás is. Megemlíti, hogy néhány felmérés szerint a megkérdezett lakosok nagy százaléka azt vallotta magáról, hogy szelektíven gyűjt, azonban az országos szelektív gyűjtési adatok ezt nem igazolják vissza.*

A szelektív gyűjtésre való motivációs eszköz lehetne az, ha a lakosság ténylegesen csak a vegyes hulladék szállítás költségeit fizetné meg, a szelektíven gyűjtött hulladék költségeit nem. Jelenleg a szelektív gyűjtés költségeit beépítik a vegyes hulladék díjába, ami egyébként sokkal költségesebb, így minél inkább szelektíven gyűjt a lakos, a díj annál jobban nő. A szelektív gyűjtés fedezetére az értékesíthető anyagból származó bevételén kívül forrás lehetne például a termékdíj bevétel. Az ez évi bevételek várható mértéke a termékdíjból kb. 60 Mrd forint, míg a költségvetés ebből csak mintegy 15 Mrd forintot biztosít a hulladékok hasznosítására.

A Tanács álláspontja szerint is megoldandó feladat a *szerves hulladékok feldolgozásához szükséges kezelő kapacitások országos hálózatának kiépítése* (körzeti komposztáló, biogáz üzemek), ahol a lakossági lebomló és zöld hulladékok kezelése megtörténhet.

Megemlíti a „lomizás” problémakörét is. A szabad határok miatt a hulladékok nemzetközi szállításának szabályai szerinti rendszeres közúti ellenőrzéseket kellene tartani a határon. Ehhez azonban a hatóságok szoros együttműködésére és forrásokra lenne szükség.

A Köztisztasági Egyesülés kifejti, hogy a lakosságnak a hulladék státusához való hozzáállása országrészenként, településenként, sőt, családon belül is teljesen eltérő, ezért nem lehet általánosan választ adni arra, hogy miként áll a lakosság a hulladékhoz. *Egyes hulladékok gyűjtése a lakosság egy rétegének kiegészítő, vagy alapvető jövedelemteremtő tevékenysége, a hulladék értéknek tekintése egyre szélesebb körű.*¹⁴ Ez megnyilvánul a hulladékok eltulajdonításában is.

Az ösztönzők hiányának oka egyrészt szabályozási, másrészt a forráshiány, így a forrásteremtés az elsődleges.

A Humusz Szövetség szerint nagy a különbség a megítélésben a hagyományos vidéki környezetben és a nagyvárosi lakosok között. Előbbinél még tapasztalható az „örökölt” takarékos szemlélet, a háztartásban minden anyagnak van helye, semmi nem kerül a kukába. *A nagyvárosban élők ezzel szemben fokozott hulladéktermelők. A természettől való elszakadás miatt kevésbé érzékelik az életmódjukkal arra gyakorolt hatást, valamint lehetőségük is jóval kevesebb van a csomagolásmentes, környezettudatos, friss, helyi termékek vásárlására. A közszolgáltatásban résztvevők megnevezésük ellenére erősen érdekeltek a nyereségtermelésben. A közszolgáltató valójában nem érdekelt abban, hogy kevesebb hulladék keletkezzen, miközben ez a társadalmi és a jog által is előírt cél.*

A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége szerint a szelektív gyűjtésnek akkor van értelme, ha az ebből származó bevétel csökkenti a díjat. Szintén felhívja a figyelmet arra, hogy *jelenleg ilyen másodlagos piac nincs, ehhez pedig állami feladatvállalásra és újrahhasznosítási kvótára lenne szükség.*

A Községek, Kistelepülések és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetség több tagjának véleménye szerint a háztartási hulladék felhasználását, újrahhasznosítását az otthonról hozott minta alapján végzik a lakosok. Ott ahol már a nagyszülői generáció is kukoricacsutkával tüzelt télen, divat az újrahhasznosítás, kevés háztartási hulladék keletkezik. Ezek a családok jellemzően kevesebb műanyag csomagolású terméket vásárolnak. Más családoknál az udvaron található szemétdombon halmozódik a fel nem használt, el nem szállított hulladék. A probléma megoldását az alsóbb fokú oktatásban kellene elkezdni. Az egész társadalmat érintő szemléletváltásra lenne szükség.

A Magyar Önkormányzatok Szövetsége is arról számolt be, hogy a lakosok, családok hulladékkal kapcsolatos értékszemlélete – a környezetileg tudatos kisebbség kivételével – gazdaságilag determinált és jobbára a család, egyén anyagi helyzetéhez kapcsolódik. A szegényebb családok a hulladékok szabadon értékesíthető köréből is igyekeznek pénzt keresni, míg a tehetősebbek kevésbé tekintik értéknek és kidobják.

Az ösztönző rendszer hiányának okai közül az alábbiakat emelte ki: környezetközpontú szemlélet hiánya, alacsony szinten lévő oktatás és tudatformálás, a közszolgáltatás gazdasági hátterének szerkezete, jogi szabályozások alkalmatlansága.

9. Nagyszámú, a kötelező igénybevételt el nem fogadó panaszokból az a következtetés vonható le, hogy a lakosoknak minimális a kapcsolata a közszolgáltatóval és az önkormányzattal.

A közszolgáltatás kötelező igénybevételének elfogadhatóságát miként, milyen intézményekkel lehetne elérni, illetve támogatni?

Megfelelő – az önkormányzatok és a szolgáltatók által végzett – felvilágosító munkával el lehetne érni, hogy a lakosság megértse, nincs lehetősége arra, hogy a szolgáltatást „lemondja”, és ne halmozzon fel ilyen módon díjhátralékot?

A Vidékfejlesztési Minisztérium válaszában kifejtette, hogy az önkormányzat és a közszolgáltató tájékoztatása akkor lehet eredményes, ha a lakosok a magukénak érzik a működtetett hulladékgazdálkodási rendszert. Ismertette, hogy a szelektív gyűjtés szempontjából az egyik legeredményesebb településen a háznál

történő gyűjtés bevezetése előtt nyílt napokat szerveztek, bevonták a lakosságot, felkérték a rendszer segítésére azokat, akiknek a véleményére ad a közösség, így például a pedagógusokat, háziorvosokat. Ismertették a rendszer előnyeit, melyet a helyiek elfogadtak. A képviselő-testület rendelete szerint kedvezmények igénylése esetén környezetanalízist tartanak, és évenként felülvizsgálják a kedvezmény jogosságát. A tapasztalatok alapján az elfogadottság mértéke az üdülőterületeken, és főleg a Balaton déli részén a legkisebb.

Az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség álláspontja szerint a panaszok számának mértékét csak az összes igénybevevő számához viszonyítva lehet minősíteni, országos adatok pedig nem állnak rendelkezésre. Azonban szakmai tapasztalatuk az, hogy *manapság a lakosság elenyésző része az, aki nem érti meg a kötelező igénybevétel fontosságát*. Véleménye szerint az önkormányzatok és a közszolgáltatók részéről folyamatos a tájékoztatás, a probléma inkább abból fakad, hogy *a nehéz, vagy eredménytelen díjbehajtást látva növekedhet a lakosság nem fizető része*.

Az AVE Zöldfok Településgazdálkodási és Kommunális Zrt. beszámolója szerint a panaszok döntő többsége nem a szolgáltatás ellátásának minőségével, hanem *a kötelező igénybevétellel és kötelező díjfizetéssel kapcsolatos*.

Felhívta a figyelmet arra, hogy *helytelen az az állampolgári és ombudsmani felfogás, amely szerint a közszolgáltatás kötelező igénybevétele egy egyoldalú közhatalmi kényszer*. Nem közvetlenül a válsággal összefüggésben, hanem *általánosan a lakosság részéről kifejezetten érzékelhető, hogy a kötelező igénybevétel jogszabályi előírása egy olyan külső, az állampolgárra ráerőltetett közszolgáltatás, amelynek szükségességét nem érzik olyannyira, mint amilyen megerhelőnek érzik a költségei megfizetését*.

Összehasonlította az energia vagy vízellátással, és megállapította, hogy a víz és az energia az ember mindennapjaihoz hozzátartozó, nélkülözhetetlen erőforrások. Ezzel szemben a hulladék elszállítására irányuló igény napi szinten nem jelentkezik, ennél fogva nem is kézzelfogható a hiánya, rövidtávon a közszolgáltatás hiánya nem eredményez kiemelkedő hátrányt, *hosszútávon azonban egészségügyi és környezetkárosító következményekhez vezet*. Megjegyzi, hogy a lakosságnak csak egy igen kis részét motiválja környezetének a tisztasága. Egy 2009-es szociológiai kutatásból pedig az derül ki, hogy a felnőtt magyar lakosság valamivel több, mint 10%-a gondolja azt, hogy az emberek odafigyelnek arra, hogy a mindennapi életük során védjék a környezetet, ugyanakkor saját környezettudatosságukat kifejezetten magasra értékelik. *Ezért az egészséges környezethez való alapjog érvényesüléséhez szükséges a kötelező igénybevétel jogszabályi előírása*.

Tekintettel arra, hogy a közszolgáltatás igénybevételét jelenleg szükséges rossznak ítéli a közvélemény, annak elfogadottságát csak rendkívüli erőfeszítések árán lehet növelni. Megoldás lehetne a közszolgáltatás kötelező jellege okainak és jelentőségének több csatornán (nemcsak kényszer formájában) keresztül történő kommunikációja a lakosság irányába, a pozitív fogyasztói magatartások reklámozása (jelenleg a „Te zedd!” típusú kampányon kívül nincs hirdetés a médiában), az egyén motivációjának kialakítása, a környezeti érdekek és a hulladékgazdálkodás céljainak ismertetése, annak tudatosítása, hogy az egyén hogyan tud tudatosan részt venni a hulladékgazdálkodás céljának elérésben, és hogy miként tud ebben a helyi lakosság többi tagjával együttműködni.

Megemlíti még, hogy míg az EU részéről a hulladék új nyersanyag, addig hazánkban a lakosság szerint valami, amitől meg kell szabadulni, a lehető legolcsóbb módon.

A Saubermacher-Magyarország Kft. álláspontja, hogy a hulladékkezelés lakosság általi elfogadottságának előmozdítása nem az önkormányzat, vagy a közszolgáltató feladata, hanem az oktatásé, a családé, a lakossági tudatformálásé. *Nem a megtűrést, hanem annak igényét kell, hogy elérje a társadalom, hogy tiszta környezetben éljen, és ennek elengedhetetlen eszköze a közszolgáltatás*.

Az Országos Környezetvédelmi Tanács és Környezetvédelmi Szolgáltatók és Gyártók Szövetsége álláspontja szerint az *elfogadottságot elsősorban az önkormányzat tudja megteremteni azáltal, hogy a közszolgáltatóval a lakosok igényeihez illeszkedő tartalmú szerződést köt*. Ha a lakos azt érzi, hogy az önkormányzat kellően fellép annak érdekében, hogy ő a legméltányosabb szolgáltatást és árat kapja, akkor bizalma lesz a rendszer iránt. Ehhez szükséges, hogy az önkormányzat kész legyen az egyedi esetek kezelésére és megoldására.

Az önkormányzatnak kellene nagyobb erőfeszítéseket tenni annak érdekében, hogy a nem fizetők közül kiszűrje azokat, akik azért nem teljesítik kötelezettségüket, mert hanyagok, vagy azért, mert pénzügyi probléma áll a háttérben. Első esetben pedig arra kell törekedni, hogy a díj behajtásra kerüljön, a második esetben viszont azt szociális alapon támogatással szükséges orvosolni.

A Köztisztasági Egyesülés meglátása szerint a kötelező igénybevételt *el nem fogadó panaszosok a „hangos kisebbség”, elsősorban az üdülőterületeken*. A panaszok száma és a közszolgáltató, az önkormányzat, és a lakosság kapcsolatának színvonala között álláspontja szerint nincs közvetlen kapcsolat. A közszolgáltatók többsége jó és magas színvonalú kapcsolatot tart a lakossággal szóróanyagok, hirdetések, ügyfélszolgálat útján.

A Humusz Szövetség civil szervezetként látja ennek a szférának az összekötő szerepét. *A helyes, elvárható magatartás eléréséhez jóval több kommunikációra van szükség*. Nem elegendő azt megfogalmazni a lakosság felé, hogy mit hogyan gyűjtsön – többnyire ugyanis idáig jut el a tájékoztatás -, a környezettel szemben felelős magatartáshoz egy hosszú távú, komplex szemléletformálásra van szükség, amelyre a civil szervezetek fel vannak készülve, segíteni tudják a munkát. A közszolgáltatók addig a pontig fognak kommunikálni, amíg az érdekük, de a megelőzés, újrahasználat már nem területük a hulladékos prioritások között. A közszolgáltatók hulladékgazdálkodók, de a hulladékpiramis ezen két fokán még nem is lehet beszélni hulladékról. A teljes spektrumot a társadalmi, környezeti szempontokat is figyelembe vevő civil szervezet tudja lefedni az önkormányzattal együttműködésben.

A lakosság akkor fogja megérteni, hogy nincs lehetősége lemondani a szolgáltatást, ha azt a differenciálás révén igazságosnak, arányosnak fogja érezni, ha komoly szankciót helyeznek kilátásba (ami értelemszerűen nem a szolgáltatás „lemondása”, hanem alternatív módszerekre van szükség) végül, ha megéri a rendszer szintű összefüggéseket a hulladékképződéstől az ártalmatlanítás környezetre gyakorolt hatásáig.

A Községek, Kistérségek és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetségének tagja alapvető problémának véli, hogy a panaszosok nincsenek tisztában a vonatkozó törvényi rendelkezésekkel, újra és újra el kell számukra magyarázni a vonatkozó rendelkezéseket. Az elérhető ügyfélszolgálati iroda, ahová panaszaikkal személyesen fordulhatnak (például számlázási ügyekben) szintén megoldás lehet a probléma kezelésére.

Hasonlóan számol be egy másik tag, amely szerint a közszolgáltató csak a körzetközpontban működik, a lakosság anyagi helyzete az utazást nem teszi lehetővé. Az önkormányzat csak összekötő kapocs a szolgáltató és az ingatlantulajdonos között. Az idős emberek nem értik meg a hulladékkezelés lényegét, a szolgáltatást nem lehet lemondani, ezért halmoznak fel hátralékot.

A Magyar Önkormányzatok Szövetsége sem látja kirívóan magasnak azon lakosok számát, akik a kötelező igénybevétel tényét nem fogadják el. Véleményük szerint a hulladékgazdálkodás regionális rendszereinek fejlődésével, és a helyi hulladéklerakók bezárása révén lazult a lakosok kapcsolata a helyi önkormányzatokkal, közszolgáltatókkal. A kötelező igénybevétel megértésének ügyében egységes kommunikációval, és több szinten indítandó oktatással és szemléletformálással lehet további jelentős javulást elérni (közszolgálati média, óvodák, iskolák, közszolgáltatók). Mindez elkerülhetetlen lesz, mert ennek hiányában hazánk hulladékgazdálkodási vállalásait nem lehet majd elérni.

10. Az állami közhatalommal szemben a hulladékgazdálkodásról szóló törvény vagy egyéb jogszabályok elegendő garanciát nyújtanak-e a tisztességes eljáráshoz való jog gyakorlásához az ingatlantulajdonosok védelmében?

A fogyasztóvédelem szabályozási rendszerébe illeszkedik-e a hulladékkezelési közszolgáltatás, vagy sem?

Az ingatlantulajdonosokat megillető fogyasztói jogok érvényesítésére a gyakorlatban hogyan kerül sor, jogaik érvényesítése céljából az ingatlantulajdonosok hova fordulhatnak a közszolgáltatóval szemben jogvédelemért (pl. számlareklamációikkal) a polgári peres út igénybevételén kívül?

Rendelkezik-e a fogyasztóvédelmi hatóság hatáskörrel a hulladékszállítással kapcsolatos panaszok kivizsgálására, érdemi intézkedések megtételére? Lenne-e hatáskörük ebben a kérdésben, de a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekből ez nem egyértelmű? Ha igen, mely jogszabályi rendelkezések azok, amelyek nem értelmezhetőek világosan?

A fogyasztóvédelmi törvényben a fogyasztóvédelmi hatósági eljárások közül melyeket lehetne alkalmazni a hulladékszállításra vonatkozó közszolgáltatás esetében?

Hogyan történik a közszolgáltatóknál az első és az ismételt előterjesztett panasz kezelése? A panaszkezelésnek van-e kialakult gyakorlata, rendelkezik-e arról valamilyen belső szabályzat, vagy előírás, esetleg egy „jó, bevált gyakorlat”, ami a közszolgáltatók számára minta lehetne? Mennyire működik, hatékonyan, eredményesen az ügyfélszolgálat? A panaszkezelés során együttműködnek-e a települési önkormányzattal?

A Vidékfejlesztési Minisztérium válaszában kifejtette, amennyiben a szolgáltatás minőségét a lakos kifogásolja, a jegyzőhöz fordulhat annak érdekében, hogy a jegyző kivizsgálja, hogy a közszolgáltató tevékenysége megfelel-e a közszolgáltatási szerződésben, a jogszabályokban és a helyi rendeletben foglaltaknak.

A miniszter szerint az ingatlantulajdonos jogkövető magatartás esetében a közszolgáltatóval és nem közvetlenül az állami közhatalommal kerül szembe, illetve kapcsolatba, mivel a közhatalom gyakorlás a rendeletalkotást és a teljesítés ellenőrzését jelenti, illetve az esetleges végrehajtást.

A rendeletalkotással összefüggésben kifejtette, hogy a rendelet kalkulációja dönti el, hogy megalapozott lesz-e a szabályozás. Példának hozta fel azt az esetet, amikor az üdülő ingatlan tulajdonosok sérelmezik, hogy az üdülő szövetkezetre nincs külön fogalom, és ezért számukra előnytelen a helyi rendelet, mivel az így kötelezővé tett gyűjtődény hátrányos. Ekkor a díjkalkuláció a rendelet módosítás alapjául szolgáló legfontosabb dokumentum, amelynek a megalapozottságát a kormányhivatal vizsgálhatja, és ez jelenti a megfelelő garanciát. A helyi rendeletalkotás előnyei és hátrányai az elmúlt tíz évben egyaránt megmutatkoztak. A szubszidiaritás elve az önkormányzati rendeleti szabályozás fenntartása mellett szól.

Véleménye szerint a végrehajtással összefüggésben nem merül fel az ingatlantulajdonosok hátrányos helyzete, tekintettel arra, hogy – a közszolgáltatók egybehangzó véleménye szerint – alig kezdeményezik a jegyzők az adók módjára történő végrehajtást, illetve az eredménytelenség első jele után sokszor nem tesznek további lépést.

Összességében megállapítja, hogy az ingatlantulajdonos az állami közhatalommal szemben nincs hátrányban.

Az Fgytv. 2. § h) pontja szerint: „közüzemi szolgáltatás: külön törvény alapján termékértékesítési vagy szolgáltatásnyújtási kötelezettség hatálya alá tartozó vállalkozás által e kötelezettség alapján nyújtott közszolgáltatás”. A 45/A. § (2) bekezdése pedig úgy rendelkezik, hogy „A fogyasztóvédelmi hatóság ellenőrzi a külön jogszabályban fogyasztóvédelmi rendelkezésként meghatározott rendelkezések betartását, és –ha a fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló törvény eltérően nem rendelkezik –eljár azok megsértése esetén.”

A miniszter álláspontja szerint a hulladékkezelési közszolgáltatás megfelel a közüzemi szolgáltatás

ismérveinek, azonban a Hgt. kiutalása hiányában a fogyasztóvédelmi hatóság nem rendelkezik hatáskörrel ezen közszolgáltatás terén. Egyúttal felhívta a figyelmét a Fgytv. módosítására (2012. évi LV. törvény), amely a hulladékkezelési közszolgáltatást külön is nevesíti a közszolgáltatás fogalma alá tartozó felsorolásban.

Kiemelte, hogy a hulladékokról szóló törvényjavaslat erősíteni fogja a fogyasztóvédelem szerepét.

A Fgytv. 47. § (1) bekezdés a) pontja kerülhetne a leggyakrabban alkalmazásra.¹⁵

Az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség tapasztalata szerint a szolgáltatással kapcsolatos panaszokat lehet a fogyasztóvédelemnél is kezelni, ha azt a közszolgáltató vagy az önkormányzat nem oldja meg.

A **Nemzetgazdasági Minisztérium** (a fogyasztóvédelmi szabályozásért felelős szaktárca) válasza szerint a fogyasztóvédelem egyik komoly hiányossága volt, hogy a közszolgáltatások közül – többek között – a hulladékgazdálkodás területén nem voltak megfelelő fogyasztóvédelmi előírások.

A tárca ismertette, hogy a kormány a 1011/2012. (I. 23.) Korm. határozattal jóváhagyta Magyarország IV. középtárvú, 2014-ig szóló fogyasztóvédelmi politikáját és az annak megvalósulásához szükséges kormányzati intézkedéseket tartalmazó feladattervet. A kormányhatározat előírta a fogyasztóvédelmi előírások bevezetését és a fogyasztóvédelmi hatóság hatáskörének biztosítását azokon a területeken, ahol eddig ez még nem történt meg, így a hulladékgazdálkodás területére is. Ennek megfelelően a Törvényjavaslat a gazdasági tárca kezdeményezésére tartalmaz fogyasztóvédelmi rendelkezéseket és biztosítja a fogyasztóvédelmi hatóság hatáskörét.

További előrelépést jelent, miszerint a Fgytv. 2012. május 14-i ülésnapon elfogadott módosítása újra definiálta a közszolgáltatások fogalmát oly módon, hogy a fogalom taxatív felsorolást ad az ebbe a körbe tartozó szolgáltatásokról. Így ide tartozik a települési szilárd és folyékony hulladék összegyűjtése és kezelése.

A **Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság** először is azt emelte ki, hogy a közszolgáltatási díj megállapításával összefüggésben nincs hatásköre. A fogyasztóvédelmi hatóság hatásköre a hulladékgazdálkodást érintően jelenleg rendkívül szűkre szabott, a hatáskört a Hgt. 45/A. §-a rögzíti.

A Hatóság megkeresésekre eseti országos adatgyűjtést végzett, amelynek eredményéről összességében az alábbiakat ismertette.

A 2011. január 1. és 2012. április 30. közötti időszakban országosan 165 fogyasztói beadvány érkezett a fogyasztóvédelmi hatósághoz. Ez más közszolgáltatásokkal összevetve, jóval kevesebb fogyasztói panaszt jelent. A beadványokban jellemzően a szolgáltatás díjának mértékét, növekedését, indokoltságát, annak miért kifogásolják. Jellemző kérdés, hogy miért kell díjat fizetni akkor is, ha nem veszik igénybe a szolgáltatást, miért nincs mód a szüneteltetésre, a nyaralóingatlanokat csak időszakosan veszik igénybe, vagy, hogy a díj nem arányos a keletkezett hulladék mennyiségével.

A Törvényjavaslat fogyasztóvédelmi rendelkezései kapcsán azonban felhívta a figyelmet néhány lehetséges jogalkalmazási nehézségre és hatásköri rendelkezéssel kapcsolatos aggályra. Az egyik, hogy ahogyan a Hgt is, a Törvényjavaslat is a települési önkormányzat kötelezettségévé teszi a közszolgáltatás megszervezését, és ehhez az önkormányzatnak rendeletet kell alkotnia, melyben meghatározza a közszolgáltatás számos részletszabályát. A Törvényjavaslat nem tartalmaz konkrét és egységes anyagi jogi rendelkezéseket például a számlázással, elszámolással, díjfizetéssel összefüggő legfontosabb kérdésekben, mivel ezeket az önkormányzati rendeletek határozzák meg. A fogyasztóvédelmi hatóság tapasztalatai szerint azonban gyakran az önkormányzati rendeletek sem tartalmazzák a részletszabályokat. Így a számonkérés kétségessé válhat.

Számos önkormányzat esetében a közszolgáltatást nonprofit gazdasági társaság látja el. A gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény alapján a nonprofit gazdasági társaság nem jövedelemszerzésre irányuló közös gazdasági tevékenység folytatására alapítható. A fogyasztóvédelmi hatóság eljárása során erre figyelemmel kell, hogy legyen, amikor jogkövetkezményt állapít meg.

Problémát jelenthet az is, hogy egyes önkormányzatoknál adó formájában kerül megfizetésre a közszolgáltatás fedezetét biztosító összeg.

A **Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt.** tájékoztatása szerint két panasztípust különböztetnek meg, az egyik a közérdekű bejelentés és panasz, amelyek kezelését az érintett szakterület és a PR iroda végzi. A másik a szolgáltatás ellátásával kapcsolatos panaszok, ezeket az ügyfélszolgálati szabályzat alapján az ügyfélszolgálat kezeli. Az ügyfélszolgálat az összes panaszt nyilvántartja, a kivizsgálást igénylő ügyeket továbbítják az érintett szakterület részére, majd az eredményről értesítést kap a benyújtó. 2011-ben a válaszadás átlagos határideje 2 munkanap volt. Amennyiben az ügyfél többszöri megkeresés után is elégedetlen, további panaszával a Zrt. tulajdonosához, illetve a felügyeletet ellátó Fővárosi Önkormányzat Főpolgármesteri Hivatalához fordulhat. További jogérvényesítési lehetőség a Budapesti Békéltető Testülethez való fordulás.

Az AVE Zöldfok Településgazdálkodási és Kommunális Zrt. ezzel összefüggésben ismét felhívta a figyelmet arra, hogy nem ért egyet azzal az ombudsmani megközelítéssel – amelyet véleménye szerint számos állampolgár is oszt – hogy a közszolgáltatás igénybevételére kötelezett polgár közhatalmi kényszerrel fenyegetett és jogorvoslattal nem rendelkező áldozat. Kiemeli, hogy az igénybevételre való kötelezés és a közszolgáltatás fenntarthatóságának biztosítása szükséges és elengedhetetlen feltétele annak, hogy az egészséges környezethez való alapjog érvényesüljön.

A fogyasztói jogok érvényesítésének platformjai a közszolgáltató ügyfélszolgálat, a települési önkormányzat jegyzője, az illetékes kereskedelmi és iparkamara mellett működő békéltető testületek, a nemzeti fogyasztóvédelmi hatóság területi szervei, és a bíróságok.

Az ügyfélszolgálat működtetése jogszabályi kötelezettsége a közszolgáltatónak a Fgytv. alapján. Az

önkormányzattal megkötött közszolgáltatási szerződés is tartalmaz rendelkezéseket az ügyfélszolgálat működtetésére, a panaszkezelésre. A Zrt. hangsúlyt fektet az ügyfélszolgálat működésére, az utóbbi években bővítették az ügyfélszolgálati időt, az ott dolgozó munkatársak létszámát, oktatást tartanak részükre. Kiemeli, hogy a fogyasztói panaszok kezelésére vonatkozóan a követendő eljárást pénzügyi vezérigazgató-helyettesi utasítás tartalmazza, amely arról is rendelkezik, hogy a válaszelevélben a panaszost a jogorvoslati lehetőségeiről tájékoztatni kell, amely tartalmazza mind a fogyasztóvédelmi hatóság, mind a békéltető testület megjelölését és elérhetőségét.

Az ügyfélnek lehetősége van arra, hogy *közvetlenül az önkormányzathoz forduljon* panaszával. Számos esetben előfordul, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság a díjfizetéssel kapcsolatos panaszt átteszi az önkormányzathoz, mivel az ezzel kapcsolatos kérdések vizsgálatára a hatásköre nem terjed ki. A jegyző ellenőrzési jogkörét a jegyző hulladékgazdálkodási feladat- és hatásköréről szóló 241/2001. (XII. 10.) Korm. rendelet alapozza meg, amely szerint a jegyző a települési önkormányzat hulladékkezelési feladataival kapcsolatban rendszeresen ellenőrzi a hulladékgazdálkodásra vonatkozó jogszabályok és hatósági előírások megtartását.

A békéltető testület ingyenesen igénybe vehető alternatív vitarendezési mód, független testület. Hatáskörébe tartozik a termék minőségével, biztonságosságával, a termékfelelősségi szabályok alkalmazásával, a szolgáltatás minőségével, a szerződés megkötésével és teljesítésével kapcsolatos vitás ügyek rendezése. Megjegyzi, hogy részükről az utóbbi években jelentősen megnőtt azon ügyek száma, amelyben az ügyfél igénybe vette ezt a vitarendezést, 2007-től 40 ilyen eljárásban vett részt a Zrt. és végül valamennyi eljárás megszüntetésre került, a panasz alaptalansága miatt. A panaszokban jellemzően az arányosság kérdése, az üdülőingatlanok, a szállítással kapcsolatos technikai kérdések és a díjfizetés merül fel.

A fogyasztóvédelmi hatóság az Fgytv. keretei között vizsgálja a panaszvizsgálás módját, a válaszadás határidejét, a jogorvoslati fórumokról való tájékoztatást. Ismét megemlíti, hogy legtöbb esetben a hatóság – mivel a panaszok jellemzően a díjazással vagy a szolgáltatás ellátásával kapcsolatosak – az önkormányzathoz teszi át a panaszt.

Fentebb említett pénzügyi vezérigazgató-helyettesi utasítás tartalmazza a panaszkezelési eljárást. A panaszokat szóban és írásban fogadják, azok kivizsgálása 15 nap alatt történik. Az első és ismételt panaszok vizsgálata egyformán történik.

A Saubermacher-Magyarország Kft. ismertette, hogy az ügyfél a számlapanasszal az ügyfélszolgálathoz fordulhat személyesen, telefonon, e-mailben. Az ügyfelek egyedi azonosítóval rendelkeznek, és ügyféli adatlappal, amely tartalmazza a számlázáshoz szükséges adatokat, a kiszámlázott és megtérített számla összegét, vagyis az egyenleget, és egyéb küldeményeket. Ezen az elektronikus adatlapon rögzítik a panaszt. A panaszok többségét házon belül megoldják, amennyiben viszont jellegénél fogva (például a szolgáltatás tartalma, módja) szükséges az önkormányzat bevonása, akkor erre is sor kerül.

A Köztisztviselési Egyesülés szerint is a közszolgáltatók által fenntartott ügyfélszolgálathoz, a jegyzőhöz, a vita jellegétől függően a fogyasztóvédelmi hatósághoz, végső soron pedig a bírósághoz fordulhat panasszal az ingatlantulajdonos. Véleménye szerint *a Hgt. és a kapcsolódó jogszabályok megfelelő garanciát nyújtanak a tisztességes eljáráshoz való jog gyakorlása tekintetében, a fogyasztóvédelmi hatóság megfelelő hatáskörrel rendelkezik a közszolgáltatással kapcsolatos panaszok kivizsgálására.* Felhívta azonban a figyelmet arra, hogy a jogalkalmazóktól függ a jogszabályi rendelkezések érvényesülése. A jogsértő állapot megszüntetésének az elrendelése az, amit leggyakrabban lehet(ne) alkalmazni fogyasztóvédelmi eljárásban.

A Környezetvédelmi Szolgáltatók és Gyártók Szövetsége a kérdésre adott választ a *közszolgáltató és az önkormányzat közötti jogviszonyból* vezette le. Kifejtette, hogy a közszolgáltató kiválasztását az önkormányzat végzi pályázati alapon. Ebben a jogi helyzetben *az önkormányzatnak kellene képviselni a lakosság elvárásait, és a pályázati feltételekben, illetve a közszolgáltatási szerződésben kellene azt meghatározni, hogy milyen kiegészítő szolgáltatásokat (például ügyfélszolgálat rendje, módja) kell a közszolgáltatónak nyújtania. Amennyiben ezek a feltételek a közszolgáltatási szerződésben jól meg vannak határozva, az önkormányzatnak, mint szerződő félnek joga lenne ezeket ellenőrizni, számon kérni.*

Továbbá ha a helyi rendelet tartalmazza, a lakosság a panaszával fordulhat az önkormányzathoz, vagy a jegyzőhöz. Véleményük szerint a megkeresésben jelzett panaszos esetek elsősorban azokon a településeken fordulhatnak elő, ahol az önkormányzat nem elég gondosan jár el a közszolgáltató kiválasztása során, nem határozza meg teljes körűen az elvárt szolgáltatások mértékét, és nem gondolja megfelelően a szerződésese jogviszonyt, nem kéri számon a szerződött partner teljesítését. A közszolgáltatót szerződési kötelelem köti, azt kell végrehajtania, amit a szerződésben vállalt.

Fentiekből következően meglátásuk szerint ez *nem fogyasztóvédelmi kérdés*, mivel a szolgáltatás nyújtására az önkormányzat szerződik a közszolgáltatóval, ezért a közszolgáltatással összefüggő panaszok kivizsgálására is az önkormányzat jogosult. Ez azért is fontos, mert csak így tudja megítélni, hogy a közszolgáltató ténylegesen teljesíti-e a szerződéses feltételeket.

A Humusz Szövetség szerint a lakosok leggyakrabban a helyi önkormányzatnál jelzik panaszukat, gyakran a civil szervezetektől kérnek tanácsot, ezt követően fordulnak az ombudsmani hivatalhoz, fogyasztóvédelmi hatósághoz.

A Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége szerint a rendelet megalkotója az önkormányzat, utána jön a bíróság, amelynek kicsi az ereje, hiszen mindjárt „visszadobják a labdát” a rendelet megalkotójának.

A Községek, Kistérségek és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetsége tagjának

tapasztalata szerint a lakosok a kifogásaikkal az önkormányzathoz fordulnak, illetve peres útra viszik ügyeiket. Egy másik tag tapasztalata szerint az ingatlanulajdonosokat megillető fogyasztói jogok érvényesítésére a gyakorlatban csak abban az esetben van lehetőség, ha a településtől kb. 13 km-re levő közszolgáltató hivatalába elutazik.

Egy másik tag szerint is a közszolgáltató messze van a településtől, csak telefonon van lehetőség az elérésre, ügyintézésre. Az ingatlanulajdonosok panaszait legtöbbször azzal hátrítják el, forduljanak az önkormányzathoz, mely viselkedés az önkormányzat szerint inkorrekt. A legtöbb panasz azért érkezik, mert a közszolgáltató nem kötött szerződést a lakosokkal. A panaszt a közszolgáltató rendszerint azzal hátrítja el, hogy az önkormányzatnak keretszerződése van a közszolgáltatóval, ez érvényes minden lakóra.

A Magyar Önkormányzatok Szövetsége is a közszolgáltatási szerződés felől közelíti meg a kérdést, és ismerteti, hogy általános gyakorlat, hogy a lakosok panaszai a helyi önkormányzatokhoz kerülnek első körben, és az önkormányzatok legtöbb esetben eljárnak. Következő fórumként a fogyasztóvédelmi felügyelőségeket említi, és azt, hogy tapasztalataik szerint több ügyben folytatnak eljárást.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a *hatóságok tevékenysége során felmerült*, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás *természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság* kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben fennálltak a hivatalból történő vizsgálat elrendelésének feltételei, tekintettel arra, hogy a települési szilárd hulladék szállítási közszolgáltatás kétségtelenül nagyobb csoport alapvető jogait érinti.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdése pedig úgy fogalmaz, hogy a biztos tevékenysége során, különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával, megkülönböztetett figyelmet fordít az Alaptörvény P) cikkében meghatározott jogoknak, vagyis a jövő nemzedékek érdekeinek.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdése szerint *közszolgáltatást végző szerv* – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, a közüzemi szolgáltató, az egyetemes szolgáltató, az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés I) pontja és a 18. § (2) bekezdésének e) pontja alapján az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságoknak, ezen belül közszolgáltatást végző szervnek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet.

A Hgt. 21. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat kötelezően ellátandó közszolgáltatásként az ingatlanulajdonosoknál keletkező települési hulladék kezelésére hulladékkezelési közszolgáltatást szervez, és tart fenn. *Mindezek alapján megállapítottam, hogy a települési önkormányzatok, valamint a hulladékkezelési közszolgáltatás ellátásában közreműködő közszolgáltatók az ombudsman által vizsgálható közszolgáltatást ellátó (annak megszervezésében felelős) szervnek minősülnek.*

II. Az érintett alapvető jogok és alapelvek tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.* Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.*

Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Az Alkotmánybíróság már korai határozatában¹⁶, az élethez való joggal összefüggésben kiemelte, hogy *„Az egyes emberek alanyi joga saját életük biztosítására szolgál. Az élethez való jog objektív oldalából ugyanakkor az államnak nem csupán az a kötelessége következik, hogy az egyes emberek élethez való alanyi jogát ne sértse meg, és hogy annak védelméről jogalkotással és szervezési intézkedésekkel gondoskodjék, hanem ennél több. Ez a kötelesség nem merül ki az egyes emberek egyedi életvédelmében, hanem általában az emberi életet és létfeltételeit is védi. Ez utóbbi feladat minőségileg más, mint az élethez való egyéni alanyi jogok védelmének*

összeadása; „az emberi élet” általában – következőképp az emberi élet mint érték – a védelem tárgya. Ezért az állam objektív, intézményes életvédelmi kötelessége kiterjed a keletkezőben lévő emberi életre is, csakúgy, mint a jövő generációk életfeltételeinek biztosítására.”

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) AB határozatában megállapította, hogy az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

A környezet védelmére és a fenntartható fejlődés elvére az Európai Unió is kiemelt figyelmet fordít. A lisszaboni szerződés kihirdetéséről szóló törvény 2. cikke szerint az Unió Európa fenntartható fejlődéséért munkálkodik, amely olyan piacgazdaságon alapul, amely a környezet minőségének magas fokú védelmével és javításával párosul. A törvény 2. számú mellékletét képezi az Európai Unió Alapjogi Chartája, amely a 37. cikkében kimondja, hogy „A magas színvonalú környezetvédelmet és a környezet minőségének javítását be kell építeni az uniós politikákba, és a fenntartható fejlődés elvével összhangban biztosítani kell megvalósulásukat.”

Az elkövetkező évtizedek gazdasági, társadalmi fejlődését várhatóan éppen a természeti erőforrások (ivóvíz, energia, termőtalaj stb.) szűkössége befolyásolja majd a legmarkánsabban. Az Alaptörvény P) cikke nemcsak a magyar környezetvédelmi jognak, hanem jogrendszerünk összes, a nemzedékek közötti igazságosság szempontjából releváns jogszabályának tartalmához ad egységes iránymutatást.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is. Az Alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog immanens tartalma az érdemi határozatokkal szemben más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége.¹⁷

A jogorvoslathoz való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről, vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is, a jogorvoslatról való tájékoztatás nem mulhat az egyes hatóságok mérlegelésén, belátásán. Több esetben is rámutattam arra, hogy közigazgatási eljárásokon kívül eső eljárások esetében is ki kell térni a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatásra. A jogorvoslati jog szempontjából problematikus lehet minden olyan eset, amikor a panasz alapján nem magától értetődő, vagy a panaszos kifejezetten sérelmezi, hogy valamely hatóság nem biztosította számára a jogorvoslat – egyébként az adott ügytípusban létező – lehetőségét, ideértve azt is, ha a hatóság jogszabályi kötelezettsége ellenére nem tájékoztatta a jogorvoslat lehetőségéről. Az ombudsmani gyakorlat úgy tekinti, hogy amikor a hatóság nem támasztja alá, hogy a jogorvoslat biztosítása körében eleget tett az ügyféllel szemben fennálló tájékoztatási kötelezettségének, a jogorvoslati lehetőség tartalmilag nincs biztosítva.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A Hgt. 4. §-a meghatározza a hulladékgazdálkodás alapelveit. A közszolgáltatással összefüggésben közülük az alábbiakra szeretném felhívni a figyelmet:

„a) a megelőzés, ezen belül az integrált szennyezés megelőzés elve alapján legkisebb mértékűre kell szorítani a képződő hulladék mennyiségét és veszélyességét, a környezetterhelés csökkentése érdekében;

e) az elvárható felelős gondosság elve alapján a hulladék mindenkori birtokosa köteles a lehetőségeinek megfelelően mindent megtenni annak érdekében, hogy a hulladék környezetet terhelő hatása a legkisebb mértékű legyen;

g) a szennyező fizet elv alapján a hulladék termelője, birtokosa vagy a hulladékká vált termék gyártója köteles a hulladékkezelési költségeit megfizetni, vagy a hulladékot ártalmatlanítani; a szennyezés okozója, illetőleg előidézője felel a hulladékkal okozott környezetszennyezés megszüntetéséért, a környezeti állapot helyreállításáért és az okozott kár megtérítéséért, beleértve a helyreállítás költségeit is;

k) a fokozatosság elve alapján a hulladékgazdálkodási célokat ütemezett tervezéssel, egymásra épülő lépésekben, az érintettek lehetőségeinek és teherviselő képességének figyelembevételével kell elérni;

l) a példamutatás elve alapján az állami és helyi önkormányzati szervek a munkájukban érvényesítik a törvény céljait és elveit;

m) a költséghatékony elve alapján a hulladékkezelés szabályainak kialakítása, a hulladékgazdálkodás szervezése során érvényesíteni kell, hogy a gazdálkodók, felhasználók által viselendő költségek a lehető legnagyobb környezeti eredménnyel járjanak.”

A Hgt. rendelkezései alapján az ingatlantulajdonos kötelezettsége az ingatlanán keletkező települési szilárd hulladékot a külön jogszabályok szerint gyűjteni, továbbá az annak begyűjtésére feljogosított hulladékkezelőnek átadni. A települési önkormányzat kötelezően ellátandó közszolgáltatásként az ingatlantulajdonosoknál keletkező

települési hulladék kezelésére hulladékkezelési közszolgáltatást szervez, és tart fenn. A *közszolgáltató feladata* az önkormányzati rendeletben előírt módon a települési hulladék ingatlantulajdonosoktól történő begyűjtése, elszállítása a hulladékkezelő telepre, illetőleg a települési hulladék kezelése, kezelő létesítmény üzemeltetése, a szolgáltatás folyamatosságának biztosítása.¹⁸

Ebben a közszolgáltatási rendszerben annak három szereplője, vagyis az önkormányzat, a közszolgáltató, és az ingatlantulajdonos kölcsönösen függnek egymástól, az egyikük által tanúsított magatartás kihat a másik szereplő helyzetére. Ezért ebben a rendszerben mindhárom résztvevő oldaláról szoros együttműködésre lenne szükség. Mindezt pedig befolyásolja a jogalkotónak a rendszerre vonatkozó szabályozása, az elérendő célok, prioritások felállítása. A közszolgáltatással elérendő végső cél egyrészt közegészségügyi, másrészt környezetvédelmi. Közérdek fűződik a köztisztaság, településtisztaság megteremtéséhez, a járványok elkerüléséhez, és a környezeti elemek (a föld, a levegő, a víz, az élővilág, és az épített környezet)¹⁹ védelméhez. Ezek megteremtésén keresztül érvényesülhet ugyanis az egészséges környezethez való alapjog.

1. A közszolgáltatás folyamatos ellátásának egyes kérdései

A feltett kérdéseimre adott válaszokból levonható az a következtetés, hogy a közszolgáltatási rendszerben fellépő nehézségek – ha nem is közvetlenül a válság következtében tűntek fel – *a válság hatására tovább mélyültek. Az egyén szintjén a fizetőképesség romlásával párhuzamosan a díj kiegyenlítésre vonatkozó jogkövető magatartás csökkent, ezzel összefüggésben a közszolgáltatók kintlévőségei növekedtek, amit a díjak behajtására irányuló eredménytelen adóhatósági eljárások tovább fokoznak.* A közszolgáltatás folyamatos fenntartása egyelőre nincs veszélyben, de a szolgáltatás minősége a közszolgáltatók szűkülő forrásai miatt – az elmaradó műszaki fejlesztéseken, beruházásokon keresztül – közép- és hosszútávon csökkenni fog.

Megválaszolandó kérdésként merül fel, hogy miközben *a közszolgáltatónak a Hgt. előírásán alapuló kötelezettsége a szolgáltatás folyamatos ellátása* a települési önkormányzat rendeletében előírt módon, amennyiben a közszolgáltatásért járó, az annak fenntartását fedező díjbevételekhez nem jut hozzá, hogyan üzemeltesse azt?²⁰ Már több jelentésemben²¹ felhívtam arra a figyelmet, hogy a közszolgáltatás anyagi hátterét elsősorban az ingatlantulajdonosok részéről fizetendő közszolgáltatási díj képezi –*ez következik a szennyező fizet elvből* –, ezért *a közszolgáltatás fenntartása szempontjából kiemelt jelentőségű a díjhoz történő hozzájutás.*

A hulladékgyűjtő edényzetre feragasztható matricával összefüggő jelentésemben²² pedig megállapítottam, hogy magasabb szintű jogszabályi előírás hiányában a közszolgáltató akkor sem tagadhatja meg a hulladék elszállítását, ha a díjfizetési kötelezettségének az ingatlantulajdonos nem tett eleget.

A jogalkotó elméletileg gondoskodott a szabályozás szintjén az ingatlantulajdonost terhelő díjhátralék mielőbbi behajtásáról az adók módjára behajtható köztartozássá minősítéssel²³, annak érdekében, hogy a közszolgáltató lehetőség szerint minél egyszerűbb módon és gyorsan hozzájuthasson. *A gyakorlatban azonban nem teljesül a szabályozás célja.*

A Hgt. 3. § h) pontja szerint a hulladékgazdálkodás fogalmába tartozik „*a hulladékkal összefüggő tevékenységek rendszere, beleértve a hulladék keletkezésének megelőzését, mennyiségének és veszélyességének csökkentését, kezelését, ezek tervezését és ellenőrzését, a kezelő berendezések és létesítmények üzemeltetését, bezárását, utógondozását, a működés felhagyását követő vizsgálatokat, valamint az ezekhez kapcsolódó szaktanácsadást és oktatást.*” A közszolgáltatás kiterjed a gyűjtődényben, a közterületen vagy az ingatlanon összegyűjtött és a közszolgáltató rendelkezésére bocsátott települési szilárd hulladék elhelyezés céljából történő rendszeres elszállítására, és a települési hulladék ártalmatlanítását szolgáló létesítmény létesítésére és működtetésére, illetve kiterjedhet a begyűjtőhelyek, az előkezelő és hasznosító telepek létesítésére és működtetésére is.²⁴

Vagyis a települési szilárd hulladékszállítási közszolgáltatás a hulladékgazdálkodás részét képezi.

A Hgt. célja többek között az emberi egészség védelme, a természeti és az épített környezet megóvása, a környezet hulladék által okozott terhelésének minimalizálása, a vissza nem forgatható hulladék környezetkímélő ártalmatlanítása.²⁵ Ezen célok elérésének egyik eszközét jelenti tehát a közszolgáltatás megszervezése és folyamatos működtetése.

Amennyiben a közszolgáltatás finanszírozását nagyrészt biztosító díjbevételekhez a közszolgáltató nem jut hozzá, fennáll annak a veszélye, hogy nem tudja a hulladékgazdálkodási, környezetvédelmi, közegészségügyi követelmények szerint teljesíteni a feladatát, ezáltal sérülhet az egészséges környezethez való alapjog.

1.1. Adók módjára történő díjbehajtás, a behajthatatlan díjak elszámolása

Kérdésként merül fel, hogy a díjak nem kellően hatékony *behajtása jogalkotási, vagy jogalkalmazási okokra vezethető vissza?*

A szaktárca válasza szerint a helyzet orvoslása érdekében a Törvényjavaslat az adók módjára történő behajtást jegyzői hatáskörből a nemzeti adó- és vámhivatal hatáskörébe telepíti. A Törvényjavaslat benyújtását megelőző közigazgatási egyeztetés során az előterjesztés véleményezésekor felhívtam a szaktárca figyelmét arra, hogy az nem mutatta be, hogy a nemzeti adó- és vámhivatal biztosítani tudja-e a tervezett változtatás személyi, illetve tárgyi feltételeit.

A válaszadók szerint a gyakorlatban az elégtelen végrehajtás oka lehet, hogy az önkormányzat nem rendelkezik kellő motiváltsággal, személyi kapacitással az adóigazgatási eljárás eredményes lefolytatásához, illetve

nincs egységes jogértelmezési gyakorlat sem az elsőfokú adóhatóság részéről.

Az A/B-1783/2012. számú ügyben már vizsgáltam a díjhátralék behajtásával kapcsolatos egyes problémákat. *Megállapítottam, hogy a Hgt. nem tartalmazza a szükséges, a díjbehajtási eljárás eredményességét és a kiszámíthatóságot elősegítő garanciális szabályokat, amelyek révén elkerülhetővé válna a tartozások felgyülemzése. Ezért javasoltam a vidékfejlesztési miniszternek, hogy tekintse át a díj behajtása során felmerülő jogszabályi, és jogértelmezési kérdéseket, és szükség szerint az új hulladékgazdálkodási törvény kiegészítésével a díjbehajtás módszerének garanciális elemeit építse be a keretszabályok közé.*

Több válaszadó felvetette annak a lehetőségét, hogy a *behajthatatlan díjak* esetében az államnak vagy az önkormányzatnak kellene a *mögöttes felelősség elve* alapján helytállnia, azonban a szaktárca ezt a felvetést határozottan elutasítja. Álláspontom szerint abban az esetben is, ha a közszolgáltató az igazoltan behajthatatlan követelés értékéhez nem jut hozzá, szintén az *egészséges környezethez való alapjog sérelmének* a lehetőségét eredményezheti, mivel a hulladékszállítási közszolgáltatás működtetése, mint a hulladékkezelés céljainak egyik eszköze kerülhet veszélybe. *Ezért szintén garanciális jelentősége van annak, hogy a szaktárca megoldást dolgozzon ki erre vonatkozólag is.*

A Jat. 21. § (1) bekezdése szerint „*A miniszter folyamatosan figyelemmel kíséri a feladatkörébe tartozó jogszabályok hatályosulását, és szükség szerint lefolytatja a jogszabályok –a 17. § (2) bekezdésében meghatározott szempontok szerinti –utólagos hatásvizsgálatát, ennek során összeveti a szabályozás megalkotása idején várt hatásokat a tényleges hatásokkal.*” A 22. § (1) bekezdés d) pontja szerint „*A jogalkalmazás és az utólagos hatásvizsgálat tapasztalatait is figyelembe véve a miniszter gondoskodik arról, hogy a tárgykört érintő új jogi szabályozás vagy módosítás megalkotása során, ennek hiányában e célból kiadott jogszabály keretében (...) a normatív tartalom nélküli, tartalmilag kiüresedett vagy egyébként alkalmazhatatlan, a feladatkörébe tartozó jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezésére, illetve megfelelő módosítására kerüljön sor.*”

Összességében a köztartozás adók módjára történő behajtása során *jogalkalmazói* oldalról nem érvényesült az elsőfokú adóhatósági feladatokat ellátó jegyzők részéről a példamutatás elve. A *jogalkotó* részéről pedig nem teljesült sem a jogszabályra vonatkozó utólagos hatásvizsgálat lefolytatása, sem a jogszabály tervezet előkészítése során az előzetes hatásvizsgálat kellő lefolytatása.

Mindaddig, amíg erre nem kerül sor, fennáll az *egészséges környezethez való jog sérelmének a veszélye* azáltal, hogy a közszolgáltatás finanszírozása nem megfelelően biztosított, így a hulladékgazdálkodás céljainak megvalósulása bizonytalanra válik.

1.2. A közszolgáltatási díj megállapítása és a 2012. évre vonatkozó „díjstop” hatásai

A közszolgáltatásért fizetendő, az alkalmazható díj legmagasabb mértékét *önkormányzati rendeletben* kell meghatározni.²⁶ A közszolgáltatás díját meghatározó önkormányzati rendelet elfogadását megelőző, a Kvt. 43. §-a szerinti vizsgálati elemzés részeként a közszolgáltatás rendjére és módjára tekintettel részletes *költségelemzést* kell készíteni. A költségelemzést a közszolgáltató által készített javaslat alapján a *jegyző*, Budapesten a főjegyző terjeszti elő.²⁷ Tehát a közszolgáltató köteles a közszolgáltatási díj megállapítása érdekében *díjkalkulációt* készíteni.²⁸ Ha a közszolgáltatási díjat az önkormányzat az 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet meghatározott szempontok alapján számított díjnál *alacsonyabb mértékben állapítja meg, a különbséget díjkompenzáció formájában köteles a közszolgáltatónak megtéríteni.* Továbbá, ha az önkormányzat *díjkedvezményt, mentességet, vagy ingyenességet* állapít meg, a felmerülő költségeket a közszolgáltató számára az *önkormányzat szintén köteles megtéríteni*.²⁹ A közszolgáltatási díjat legalább egyéves díjfizetési időszakra kell meghatározni.³⁰ A díj meghatározásának szempontjait a Hgt. 25. § (1) bekezdése és a 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet 3. §-a tartalmazza.

A *díj megállapításához szükséges díjkalkuláció elkészítése tehát a közszolgáltató feladata.* Ennek során a Hgt. 25. § (1) bekezdése és a 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet 3. §-a alapján kell eljárnia, vagyis a díjat úgy kell meghatározni, hogy az a közszolgáltatás hatékony működéséhez szükséges folyamatos költségek és ráfordítások megtérülésének, valamint a közszolgáltatás fejleszthető fenntartásához szükséges költségek és ráfordítások fedezetének biztosítására alkalmas legyen, és ösztönözzön a közszolgáltatás biztonságos és legkisebb költségű ellátására, a közszolgáltató kapacitásának hatékony kihasználására, valamint a hulladékkezelés csökkentésére és a hatékony hulladékgazdálkodásra.

A díjkalkuláció alapján az önkormányzati rendelet elfogadását megelőzően költségelemzést kell készíteni, méghozzá szigorú szabályok szerint, mivel arra vonatkozik a Kvt. 43. §-a: „(1) *A környezetvédelemmel összefüggő törvényjavaslat és más jogszabály, valamint országos és regionális jelentőségű koncepciók előkészítője –a (4) bekezdés hatálya alá tartozó tervek, illetve programok kivételével –köteles az intézkedés környezetre gyakorolt hatásait vizsgálni és értékelni, és azt vizsgálati elemzésben (a továbbiakban: vizsgálati elemzés) összefoglalni.*” Mindezt legalább egy éves díjfizetési időszakra kell vetíteni.

A közszolgáltatókat védő szabály, hogy ha az általuk betervezett díjkalkulációhoz képest az önkormányzat a díjat annál alacsonyabb mértékben állapítja meg, a különbséget díjkompenzáció formájában köteles a közszolgáltatónak megtéríteni.

A 2011. évi CCl. törvény 196. § (2) bekezdése módosította a Hgt. 57. §-t, amelynek során bekerült a szabályozásba az úgynevezett „díjstop” szabály, amely 2012. I. 1-től hatályos. A 2011. évi CCl. törvényt az Országgyűlés 2011. december 23-i ülésnapján fogadta el, és azt december 30-án hirdették ki.

Ezt követően a T/6361. számú képviselői önálló indítvány folyamánként 2012. április hónapban részben

feloldották a „díjstoppot”, a Hgt. 57. §-ának ismételt módosításával. Az indítvány indokolása szerint „A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény rendelkezéseit az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény 196. § (2) bekezdése 57. §-sal egészítette ki. E rendelkezés teljes díjmelési tilalmat jelentett a települési hulladékkezelési közszolgáltatás tekintetében. A módosítás a települési szilárd hulladékkezelési közszolgáltatás jelenlegi rendszerét, színvonalát rendkívül jelentős mértékben és minden szempontból hátrányosan befolyásolja (pl. a szelektív gyűjtés eddigi színvonalának csökkenése, vagy megszűnése, az ürítési gyakoriság csökkenés, az illegális hulladék elhelyezés növekedése). Emellett gazdasági, versenyjogi, költségvetési és foglalkoztatáspolitikai szempontból is hátrányos. Ugyanakkor az is közpolitikai cél, hogy a lakosság terhei minél kisebb mértékben növekedjenek, ezért a központi díjszabályozásra szükség van, de a közszolgáltatási szempontok figyelembevételével.”

A T/6361. számú képviselői önálló indítvány 2012. március 13-án érkezett az Országgyűlés Hivatalába. Ezzel párhuzamosan a Vidékfejlesztési Minisztérium már előkészítette a kapcsolódó 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet az indítvánnyal összefüggő módosítását, amely a 48/2012. (III. 28.) Korm. rendelettel megvalósult. Az előterjesztésnek a Vidékfejlesztési Minisztérium honlapján elérhető indokolása szerint³¹ „a hulladékkezelési közszolgáltatási díj befagyasztása miatt kormányrendelet szabályozza, hogy az önkormányzatoknak csak abban az esetben kell díjkompenzációt fizetniük a közszolgáltatóknak, ha a tavalyinál kevesebb hulladékkezelési közszolgáltatási díjat kérnek a lakosságtól. Ha az idei hulladékkezelési közszolgáltatási díj összege kisebb, mint a tavalyi, akkor az önkormányzatnak meg kell térítenie a két ár közti különbséget a közszolgáltatóknak.”

Az árak befagyasztása kifejezetten a válságra adott reakció volt, célja, hogy a lakosság érdekeit szolgálja a válság időszakában, azért, hogy költségeik ne növekedjenek. A teljes „díjstop” bevezetése azonban szakmailag nem volt átgondolt lépés, mert egyrészt ellentétes a közszolgáltatás fenntarthatóságára nézve, másrészt az egymást követő gyors, a díj emelésére vonatkozó tiltások előre tervezhetetlenné tették a díjkalkulációt, így a közszolgáltatás finanszírozása nem kiszámítható, és ez szintén az egészséges környezethez való jog sérelmének közvetett veszélyét okozza.

A beérkezett válaszokból az is egyértelmű, hogy a jogalkalmazó közszolgáltatók körében egyrészt a díjkalkuláció miatt okoz problémát a fenti módosítási hullám, másrészt a rendszert nehezen értelmezhetővé és átláthatatlanná teszi.

A Jat. 2. §-a a jogalkotás alapvető követelményei között rögzíti, hogy „(1) A jogszabálynak a címzettek számára egyértelműen értelmezhető szabályozási tartalommal kell rendelkeznie. (...) (3) A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. (4) A jogszabályok megalkotásakor biztosítani kell, hogy a jogszabály a) megfeleljen az Alaptörvényből eredő tartalmi és formai követelményeknek, b) illeszkedjen a jogrendszer egységébe, c) megfeleljen a nemzetközi jogból és az európai uniós jogból eredő kötelezettségeknek és d) megfeleljen a jogalkotás szakmai követelményeinek.”

A Jat. 16. §-a szerint „(1) A jogszabály előkészítőjének feladata – a 2. § (4) bekezdésében foglalt követelmények figyelembevételével – a jogszabály szakmai tartalmának kialakítása. (2) A 2. § (4) bekezdésében foglalt követelmények érvényesítéséről a kormányzati jogszabály-előkészítő tevékenység során a Kormány az igazságügyért felelős miniszter útján gondoskodik. E követelmények érvényre juttatása érdekében a jogszabály előkészítéséért felelős miniszter a) a törvény és a kormányrendelet tervezetét az igazságügyért felelős miniszterrel egyetértésben terjeszti a Kormány elé.”

A 2011. évi CCI. törvénynek a Hgt. módosítása nem teljesíti a Jat-nak a jogszabály alkalmazására történő felkészülési időre vonatkozó követelményét, és nem illeszkedett a jogrendszer egységébe sem. A 64/2008. Korm. rendelet módosítása pedig nem felel meg a Jat. egyértelmű értelmezhetőségi követelményének.

Fenti módosítások során a vidékfejlesztésért, és az igazságügyért felelős miniszterek mulasztása folytán sérült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye.

2. Az ingatlantulajdonosok érdekeinek a védelme

A projekt a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmét tűzte ki célul, így a közszolgáltatásra irányuló, a válság környezeti ártalmait feltáró vizsgálatban is előtérbe került, hogy ezen védelem –illetve általában az ingatlantulajdonosok védelme –milyen módon érvényesülhet a közszolgáltatásban.

2.1. Az arányos és differenciált közszolgáltatási díj, díjkedvezmények és szociális támogatások biztosítása

Az előző fejezetben megállapítottam, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesüléséhez szükséges, hogy a közszolgáltatók hozzájussanak a díjakhoz, és a közszolgáltatási díjfizetési kötelezettség alapja a szennyező fizet elv. A másik oldalon, vagyis az ingatlantulajdonosok oldalán ugyanolyan fontos, hogy a díj megfizethető legyen, a díj arányban álljon a szolgáltatással, ösztönözzön a jogkövető magatartásra, ez pedig a fokozatosság elvéből következik.

A megkeresésekre kapott válaszok egy része szerint a hulladék mennyiségével bizonyos mértékben arányos díj ösztönözhet a fizetési kötelezettség teljesítésére, azonban a lakosság nem környezettudatos részét arra ösztönözheti, hogy a hulladékot illegálisan helyezze el. A súlymérésen alapuló rendszer kialakítása költséges, és a rendszer működtetésével járó állandó költségek is magasak.

Figyelembe véve a fokozatosság elvét, véleményem szerint szükséges a díjak bizonyos mértékű differenciált megállapítása. Az arányosság kérdésével számos korábbi jelentésemben foglalkoztam³², az Alkotmánybíróság gyakorlatát szem előtt tartva.

Az AJB-688/2011. számú jelentésemben az időlegesen használt ingatlanok kapcsán elemeztem a kérdést. A Ptk. 201. § (1) bekezdése szerint a szerződéssel kikötött szolgáltatásért – ha a szerződésből vagy a körülményekből kifejezetten más nem következik – ellenszolgáltatás jár. A Ptk. 201. § (2) bekezdése továbbá előírja, hogy ha a szolgáltatás és ellenszolgáltatás között anélkül, hogy az egyik felet az ajándékozás szándéka vezetné, a szerződés megkötésének időpontjában feltűnően nagy az értékkülönbség, a sérelmet szenvedő fél a szerződést megtámadhatja.

A Hgt. 23. §-a szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg – többek között – az ingatlantulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget, az alkalmazható díj legmagasabb mértékét, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények eseteit vagy a szolgáltatás ingyenességét.

A Hgt. 25. § (1) bekezdése külön is rögzíti, hogy a *közszolgáltatás díját az elvégzett közszolgáltatással arányosan kell meghatározni*, külön jogszabályban meghatározottak szerint, figyelembe véve az e paragrafusban felsorolt tényezőket.

Az Alkotmánybíróság 54/1998. (XI. 27.) AB határozatában felhívta a figyelmet arra, hogy *„szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűségének tiszteletben tartása olyan alapvető követelmény az önkormányzatokkal szemben, amelyet a személyszállítási díj meghatározására irányuló rendeletalkotásuk során maradéktalanul érvényesíteniük kell”.*

Az arányosság követelménye a díj differenciálásán keresztül valósulhat meg.

A differenciált díjra vonatkozó kérdéseimre adott válaszokból egyértelmű, hogy a hatályos Hgt. 23. §-a alapján elméletileg lehetőség van a differenciálásra, a gyakorlatban a képviselő-testület döntésétől függ a megvalósulása. *A differenciálás megvalósulhat a különböző méretű gyűjtőedény közötti választási lehetőséggel – és a mérethez kapcsolódó differenciált díjmegállapítással – amelynek biztosítása egyébként kötelező a képviselő-testület számára.*³³ Eljárásaimban gyakran tapasztalom és minden esetben intézkedést kezdeményezek, ha egy önkormányzatnak a települési szilárd hulladékkezeléssel kapcsolatos rendelete nem biztosítja különböző nagyságú gyűjtőedényzetek használatát az ingatlantulajdonosoknak, hanem csak egyfajta edényzet kötelező használatát rendeli, általában 120, ritkább esetben 110 litereset. Több alkotmánybírói határozatra tekintettel³⁴ az AJB-1624/2011. számú jelentésemben már megállapítottam, hogy *„a különböző méretű edényeknek a helyi rendeletekben előírt választhatósága garanciális jelentőségű a szolgáltatás-ellenszolgáltatás érvényesülése szempontjából.”*

Az Alkotmánybíróság az 506/B/2001. számú AB határozatában azt is kimondta, hogy a környezetvédelmi és közegészségügyi érdekekre tekintettel a legkisebb méretű gyűjtőedény igénybevételének előírása nem idézi elő a szolgáltatás-ellenszolgáltatás egyenértékűségének a sérelmét. *A hatályos jogszabályok azonban nem határozzák meg, hogy mekkora ez a legkisebb gyűjtőedény méret.* A Törvényjavaslatot megelőző közigazgatási egyeztetés során már többször jeleztem annak szükségességét, hogy *szabályozni kell a legkisebb kötelezően igénybeveendő edényméretet*, így egyetértek azon szervek véleményével, amelyek kiemelték, hogy ennek kérdését jogszabályi szinten szükséges rendezni. Több jelentésemben levontam azt a következtetést is, miszerint ha a legkisebb választható méret a 110/120 literes edény, a kevesebb hulladék elszállítását igénylő lakosok számára nem biztosítja az arányos díjfizetés lehetőségét, illetve a túlzott nagyságú gyűjtőedény nem képes ösztönözni a kevesebb hulladéktermelésre.³⁵ *Az ilyen tartalmú önkormányzati rendelet a jogállamiság és az abból eredő jobbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz, mert az arányosság követelménye nem teljesül, vagyis az önkormányzati rendelet nem felel meg a magasabb szintű jogszabályokban, a Hgt-ben, Ptk-ban foglalt szolgáltatás-ellenszolgáltatás arányosságának.*

A kedvezmények megítélése sem egységes a beérkezett válaszok alapján. Egyesek szerint a kedvezmény nyújtása esetén csak arról van szó, hogy a díj egy részét nem a lakos viseli, hanem az önkormányzat (mivel a közszolgáltató felé a kedvezményeket az önkormányzatnak meg kell térítenie). Mások szerint előnyös abból a szempontból, hogy az egyénre szabott megoldás erősítheti a közszolgáltatás iránti lakossági elfogadottságot és igényt. Egyes vélemények szerint anyagi rászorultság esetén kellene támogatást nyújtani, ami elsősorban nem hulladékgazdálkodási kérdés, hanem szociális támogatási koncepció kialakítása szükséges hozzá. Az időskorúak és egyedülállók részére nyújtott kedvezmény viszont egyszerre szociális és hulladékgazdálkodási alapú is lehet. *Az egyértelműen megállapítható, hogy jelenleg a nyújtott kedvezmények köre egyre szűkül, miközben annak az igénybevétele egyre nő.*

A hozzám forduló ingatlantulajdonosok között sok az idős, egyedül élő, akik jellemzően a közszolgáltatás kötelező igénybevételét, illetve a díj mértékét kifogásolják. Számos helyi önkormányzat rendeletében példaértékűen kezeli az idősek, egyedülállók, illetve a kevesebb hulladékot termelők helyzetét, és különféle kedvezményeket, mentességeket alakítottak ki ezek kezelésére. A hatályos jogi szabályozás és a Törvényjavaslat szerint is a képviselő-testület számára a kedvezmény meghatározása lehetőség, nem köteles ennek a biztosítására. A Törvényjavaslatot megelőző közigazgatási egyeztetés során szintén jeleztem annak a szükségességét, hogy *a kedvezmények, mentességek körében egységesebb szabályozásra van szükség, az egyes társadalmi csoportok (pl. nyugdíjasok) és élethelyzetek (pl. egyszemélyes háztartás, üresen álló ingatlan, környezettudatos magatartást folytatók, szociális alapon rászoruló) esetében kívánatos, hogy kedvezőbb hulladékdíj fizetési lehetőségre nyíljon mód.*

Egyetértek az Országos Környezetvédelmi Tanács azon álláspontjával, amely szerint a települési önkormányzat az a szerv, ami egyszerre képviseli az ingatlantulajdonos és a közszolgáltató érdekeit. Ehhez

elsősorban az szükséges, hogy a helyi rendelet és a közszolgáltatóval kötött közszolgáltatási szerződés kellően részletesen meghatározza a közszolgáltatás minden elemét, és a felek jogait és kötelezettségeit. *Vagyis, az ingatlanulajdonosok esetében tartalmazzon kellően egyéniesített megoldásokat, ezzel is elősegítve a kötelező igénybevétel lakossági elfogadását.* Például rendelkezzen az egyszemélyes háztartások vagy nyugdíjasok által igénybe vehető kedvezményekről, a számlázási eljárás részletes szabályairól. A közszolgáltató gyakorlatát, teljesítését pedig –mint szerződéses partnerét – ellenőrizze. A közszolgáltató felé pedig garantálja –szabályalkotási és behajtási szinten -, hogy a feladatellátáshoz szükséges, az ingatlanulajdonos által fizetendő díj megfizetésre kerüljön.

Az ingatlanulajdonosok és a hátrányosabb helyzetben lévők védelme is elősegíthető a közszolgáltatási díj egyénre szabott, arányos, differenciált megállapításával, és kedvezmények nyújtásával. Szociális alapon nyújtott támogatással segíthetők azon állampolgárok, akik valóban anyagi helyzetük révén nem tudnak teljesen vagy részben eleget tenni díjfizetési kötelezettségüknek. A Törvényjavaslat koncepciója szerint a jövőben a közszolgáltatási díj számításának módját az állam fogja meghatározni, a díjat pedig a Magyar Energia Hivatal javaslatának figyelembevételével a miniszter rendeletben hirdeti ki.³⁶ *Véleményem szerint a hatósági díj megállapítása során különös tekintettel kell lenni az ország hátrányos helyzetű kistérségeire, illetve állami díjmegállapítás esetén megfontolásra érdemes, hogy ebben az esetben milyen központi, szociális alapú támogatási formákat lehet bevezetni a díj megfizetése érdekében.*

2.2. Kötelező igénybevétel, jogorvoslathoz való jog

Az AVE Zöldfok Településgazdálkodási és Kommunális Zrt. felhívta a figyelmet arra, hogy helytelen az az állampolgári és ombudsmani felfogás, amely szerint a közszolgáltatás kötelező igénybevétele egy egyoldalú közhatalmi kényszer, és arra, is, hogy az egészséges környezethez való jog érvényesülése érdekében szükséges a kötelező igénybevétel előírása.

Mind a települési szilárd, mind a települési folyékony hulladék szállítási közszolgáltatásra vonatkozó eddigi vizsgálataim során már többször állást foglaltam jelentéseimben amellyel, hogy az ingatlanulajdonos jogszabályon alapuló kötelezettsége a hulladék gyűjtése és átadása a közszolgáltató részére. Így abban az esetben, ha a lakos nem veszi igénybe a kötelező közszolgáltatást, a díj megfizetése alól akkor sem mentesül. *A kötelező igénybevétel előírása álláspontom szerint is szükséges a környezetvédelmi és közegészségügyi követelmények teljesülése érdekében.*³⁷

Hivatalomhoz számos olyan tartalmú panasz is érkezik³⁸, amely szerint a lakos nem látja át, hogy nincs választási lehetősége arra vonatkozóan, hogy a közszolgáltatást igénybe kell-e vennie, vagy ez számára csak egy lehetőség, egy olyan szolgáltatás, amit ha akar, nem használ. *Az állampolgárok egy része tehát nincs tisztában azzal a kötelezettségével, hogy szervezett módon, a közösséggel együttműködve kell részt vennie a hulladékgazdálkodásban.* Ezért kérdésem pontosan arra irányult, hogy a kötelező igénybevétel elfogadását milyen intézményekkel lehetne elérni, a jogkövető magatartás elősegítése érdekében.

A közszolgáltatók tevékenységével összefüggésben a hivatalomhoz érkezett beadványok az elmúlt években –többek között –kifogásolták a közszolgáltatók számlázási gyakorlatát, a panaszügyek kezelését.³⁹ *A válság az egyének fizetőképességét nagyban befolyásolja, ezért ilyen körülmények között kiemelten fontos a jogorvoslathoz való jog érvényesülése a lakos szempontjából.* A közüzemi számlákon kívül számos, még kifizetendő, egyes esetekben nagy összegű fizetési kötelezettséget kell teljesítenie az állampolgárnak⁴⁰, ezért az egyén részéről nem mindegy, hogy például egy elszámolási vita esetében, kisebb összeg esetén is, azt a közszolgáltató, a jegyző, a bíróság, a békéltető testület, vagy a közszolgáltatás összes szereplőjétől független, külső, és kötelező erejű döntést hozó hatóság vizsgálja meg.

Az állam a közszolgáltatás megszervezésén keresztül akarja elérni a településtisztaság és köztisztaság megtartását, erős kényszer mellett (kötelező igénybevétel, a díjhátralék adók módjára történő behajtása). *Erre tekintettel – különösen a gazdasági válság idején –azonban kiemelt jelentősége van az ingatlanulajdonosok védelmének.*

A Fgytv. úgy fogalmaz, hogy a panasz elutasítása esetén a vállalkozás köteles a fogyasztót írásban tájékoztatni arról, hogy panaszával annak jellege szerint mely hatóság vagy a békéltető testület eljárását kezdeményezheti, és meg kell adni az illetékes hatóság és békéltető testület levelezési címét.⁴¹ Ez összhangban áll azzal az ombudsmani állásponttal, amely szerint a jogorvoslathoz való alapvető jog lényeges tartalma kiterjed a jogorvoslati lehetőségről, vagy annak hiányáról való tájékoztatásra is.

Az AVE Zöldfok Településgazdálkodási és Kommunális Zrt. tájékoztatása, és a mellékelt panaszkezelésre vonatkozó pénzügyi vezérigazgató-helyettesi utasítás szerint a Zrt. által követett panaszkezelési gyakorlat megfelel a fenti követelménynek, mivel előírás, hogy a panaszra adott válaszlevélben a jogorvoslati jogról egy formaszöveggel tájékoztatni kell az ügyfelet. Ennek tartalma szerint az ügyfél fogyasztóvédelmi fordulhat a lakóhelye, illetve a szolgáltató székhelye szerint illetékes megyei békéltető testülethez, vagy a nemzeti fogyasztóvédelmi hatóság illetékes regionális felügyelőségéhez.⁴²

Álláspontom szerint a közszolgáltatóknak Alaptörvényből származó kötelezettsége, hogy a fogyasztói panaszok kezelése során tájékoztatást nyújtsanak a többi, jogorvoslati eljárás lehetőségéről, biztosítva ezzel a jogorvoslathoz való alapjog érvényesülését.

A megkeresésemre beérkezett válaszokból levonható az a következtetés, hogy nem egyértelmű annak a

megítélése, vajon a fogyasztóvédelmi hatóság rendelkezik-e hatáskörrel a települési szilárd hulladék szállítás terén. Abban sincs egyetértés, hogy egyáltalán szükséges-e, hogy hatáskörrel rendelkezzen.

A Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóság honlapján a panaszügyek elintézésére vonatkozó tájékoztatóban rögzítik: „Tájékoztatjuk, hogy a fogyasztóvédelmi hatóság a helyi szemétszállítással kapcsolatban nem rendelkezik hatáskörrel a panaszok kivizsgálására, érdemi intézkedések megtételére, csak tájékoztatást tud nyújtani a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekről, a fogyasztó jogairól és kötelezettségeiről. Tájékoztatjuk, hogy szerződéses jogviták kötelező jogi erővel történő eldöntésére bíróságnak van hatásköre. A polgári bírósági eljárás alternatívájaként lehetőség van a békéltető testület segítségét igénybe venni a vita eldöntésében.”⁴³

A vizsgálat indulásakor az Fgytv. 2. § h) pontja definiálta a közüzemi szolgáltatás fogalmát. *Közüzemi szolgáltatás tehát a „külön törvény alapján termékértékesítési vagy szolgáltatásnyújtási kötelezettség hatálya alá tartozó vállalkozás által e kötelezettség alapján nyújtott közszolgáltatás.”*⁴⁴ A Hgt. 21. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat kötelezően ellátandó közszolgáltatásként az ingatlanulajdonosoknál keletkező települési hulladék kezelésére hulladékkezelési közszolgáltatást szervez, és tart fenn. A Hgt. 27. § (1) bekezdése szerint közszolgáltatást ellátó közszolgáltató feladata a hulladék begyűjtése, elszállítása, kezelése, a kezelő létesítmény üzemeltetése, a szolgáltatás folyamatosságának biztosítása. *Ez véleményem szerint megfelel a közüzemi szolgáltatás definíciójának.*

A DVD Jogtárban elérhető törvényhez fűzött indokolás szerint „A törvény a korábbi tételes felsorolás helyett definíciót ad a közüzemi szolgáltatásra. Eszerint a közüzemi szolgáltatás körébe tartozik minden –külön törvény alapján –termékértékesítési vagy szolgáltatásnyújtási kötelezettség hatálya alá tartozó vállalkozás által e kötelezettség alapján nyújtott szolgáltatás. Így közüzemi szolgáltatásnak minősül például a villamosenergia-, gáz-, hő-, víz-, szennyvíz- és hulladékkezelési, köztisztasági, az egyetemes elektronikus hírközlési vagy az egyetemes postai szolgáltatás.”

A Ptk. 387. §-a szabályozza a közüzemi szerződést. A közüzemi szerződés alapján a szolgáltató köteles meghatározott időponttól a felhasználó számára folyamatosan és biztonságosan a felhasználó igénye szerint meghatározott közüzemi szolgáltatást –így különösen gázt, villamos energiát és vizet –nyújtani, a felhasználó pedig köteles időszakonként díjat fizetni.⁴⁵

Az 1990. évi LXXXVII. törvény 1. § (2) bekezdése szerint „a) a jogszabályok alapján kötelezően igénybe vett szolgáltatások díjára;” a törvény hatálya nem terjed ki. A 7. § (1) bekezdése szerint „A mellékletben felsorolt termékekre, szolgáltatásokra (a továbbiakban együtt: termék) az ott feltüntetett miniszter, illetve a helyi önkormányzat (a továbbiakban együtt: hatósági ár megállapítója) legmagasabb árat vagy legalacsonyabb árat (a továbbiakban együtt: hatósági ár) állapít meg.”

A melléklet azonban nem sorolja fel a szemétszállítást, és a Hgt. 20. § (1) bekezdése szerint az ingatlanulajdonos köteles a hulladékát gyűjteni és a hulladékkezelőnek átadni, vagyis a közszolgáltatás nem hatósági áras tevékenység.

A Ptk. és az Fgytv. szövegszerű rendelkezései alapján véleményem szerint a közüzemi szolgáltatás, illetve közüzemi szerződés körébe tartozik a települési szilárd hulladék elszállítása és annak ártalmatlanítása. A vonatkozó jogszabályokat és a kommentárt együtt értelmezve azonban értelmezésbeli kétségek vetődnek fel, hiszen a szemétszállítás nem hatósági áras tevékenység, és a Hgt. nem határozza meg a fogyasztó fogalmát. A fogyasztóvédelmi törvény kommentárjában említett „hulladékkezelési szolgáltatás” körébe a Hgt. rendelkezései alapján⁴⁶ azonban a hulladék szállítása is beletartozik.

Megállapítom, hogy az Fgytv. hatálya alá tartozik az ingatlanulajdonosoknál keletkező települési hulladék kezelésére működtetendő hulladékkezelési közszolgáltatás – az ügyfélszolgálaton és a Hgt. 45/A. §-n kívül -, a fogyasztóvédelmi hatóság azonban nem rendelkezik hatáskörrel, mert a hatályos Hgt. nem tartalmaz erre vonatkozó rendelkezést.

A 224/2004. (VII. 22.) Korm. rendelet szerint a közszolgáltató kiválasztására vonatkozó eljárás során már a felhívásban meg kell követelni az ajánlattevőtől, hogy gondoskodjon az ügyfélszolgálat létrehozásáról, és az ügyeleti rendszer működtetéséről. A közszolgáltatási szerződésben pedig a közszolgáltató kötelességeként kell meghatározni a fogyasztók számára könnyen hozzáférhető ügyfélszolgálat és tájékoztatási rendszer működtetését, és a fogyasztói kifogások és észrevételek elintézési rendjének megállapítását.⁴⁷

Az ügyfélszolgálatra vonatkozó szabályokat az Fgytv. 17/A. §-a, külön a közszolgáltatási tevékenységet folytató vállalkozásokra vonatkozóan pedig a 17/B. §-a tartalmazza. A szabályozás a panasz elintézésének eljárását határozza meg, illetve az ügyfélszolgálat működtetésére vonatkozó rendelkezéseket. Magát a benyújtható panaszt oly módon definiálja, hogy a fogyasztó a vállalkozásnak, illetve a vállalkozás érdekében vagy javára eljáró személynek az áru fogyasztó részére történő forgalmazásával, illetve értékesítésével közvetlen kapcsolatban álló magatartására, tevékenységére, vagy mulasztására vonatkozó panaszát terjesztheti elő. A fogyasztóvédelmi hatóság hatáskörébe jelenleg csak az tartozik, hogy ellenőrizi a fogyasztói panaszok intézésére, és tájékoztatására vonatkozó rendelkezések betartását.⁴⁸ *Fentiek alapján a fogyasztóvédelmi hatóság tartalmilag nem vizsgálja a panaszt, csak az annak kivizsgálására megtett intézkedéseket tekintheti át.*

Egyetértek a Környezetvédelmi Szolgáltatók és Gyártók Szövetség azon megállapításával, amely szerint fontos, hogy az önkormányzat is jogosult – a közszolgáltatói szerződés alapján, a közszolgáltató és a képviselő-testület közötti kötelmi viszony alapján – a panaszok kivizsgálására, mert csak így tudja megítélni, hogy a közszolgáltató ténylegesen teljesíti-e a szerződéses feltételeket. Ennek némileg ellent mondó megállapításnak tűnik a

Szövetség részéről, hogy a panaszos közvetlenül csak akkor fordulhat az önkormányzathoz, ha ezt a lehetőséget a helyi rendelet tartalmazza, illetve további kérdés, hogy ha a helyi rendelet szabályozásának hiányában a lakos nem fordulhat az önkormányzathoz panaszával, akkor az honnan szerez tudomást a panaszról, és hogyan tudja kivizsgálni azt.

A Hgt. 23. §-a , és a 224/2004. (VII. 22.) Korm. rendelet 12. § (1) bekezdés i) pontja alapján mind a helyi rendeletnek, mind a közszolgáltatói szerződésnek részletesen tartalmaznia kell a panaszkezelésre vonatkozó eljárási rendet. Gyakorlatom során talákoztam olyan közszolgáltatói szerződéssel, illetve helyi rendelettel, amely például sorrendet állított fel a közszolgáltató és az önkormányzat között, miszerint, ha a közszolgáltató válaszával az ügyfél nem elégedett, akkor fordulhat az önkormányzathoz.

Fentiekből azonban álláspontom szerint az következik: indokolt, hogy a helyi rendeletek és a közszolgáltatói szerződések részletesen szabályozzák mind az önkormányzat, mind a közszolgáltató részéről a kifogások elintézésének rendjét úgy, hogy azok tartalmazzák azt a lehetőséget, hogy a lakos kifogásával az önkormányzathoz is fordulhat.

Ennek a jogorvoslati lehetőségnek az érvényesülése tehát függ az önkormányzattól, és a közszolgáltatótól is.

Az Fgytv. 18. § (1) bekezdése határozza meg a békéltető testület hatáskörét: „A békéltető testület hatáskörébe tartozik a fogyasztó és a vállalkozás közötti, a termék minőségével, biztonságosságával, a termékfelelősségi szabályok alkalmazásával, a szolgáltatás minőségével, továbbá a felek közötti szerződés megkötésével és teljesítésével kapcsolatos vitás ügy (a továbbiakban: fogyasztói jogvita) bírósági eljáráson kívüli rendezése: e célból egyezség létrehozásának megkísérlése, ennek eredménytelensége esetén pedig az ügyben döntés hozatala a fogyasztói jogok egyszerű, gyors, hatékony és költségkímélő érvényesítésének biztosítása érdekében. A békéltető testület a fogyasztó vagy a vállalkozás kérésére tanácsot ad a fogyasztót megillető jogokról és kötelezettségekről.”

Az eljárás előfeltétele, hogy azt megelőzően a fogyasztó már kezdeményezte a vállalkozásánál a vitás ügy rendezését, és ezt követően a fogyasztó kérelmére jár el a békéltető testület. Az eljárás során a tanács egyezséget kísérel meg létrehozni.⁴⁹ Egyezség hiányában, amennyiben a panasz megalapozott, és a vállalkozás a testület döntését magára nézve kötelezőnek ismerte el, a testület kötelezést tartalmazó határozatot hoz. Ajánlást tesz abban az esetben, ha a kérelem megalapozott, de a vállalkozás kötelezőként nem ismeri el a testület döntését.⁵⁰

Ha a vállalkozás az ajánlásnak nem tesz eleget, ezt a békéltető testület nyilvánosságra hozza az eset rövid leírásának és az eredmény ismertetésével. Ha a kötelezést tartalmazó határozatot vagy a jóváhagyott egyezséget nem teljesíti a vállalkozás, a fogyasztó kérheti a bíróságtól a határozat végrehajtási záradékkal történő ellátását.⁵¹

Megállapítom, hogy a békéltető testület eljárásakor a jogorvoslatihoz való jog érvényesülése függ a vállalkozás alávétési nyilatkozatától.

A bírósági jogérvényesítés csak peresíthető követelés esetén lehetséges, és kis értékű követeléseknél a peres eljárás, annak esetleges költségei és elhúzódása visszatartó erő lehet annak megindítására vonatkozóan az ügyfél részéről.

A vizsgálat során módosult az Fgytv. közüzemi szolgáltatás fogalma. Eszerint: „(...) közszolgáltatás: külön törvény alapján termékértékesítési vagy szolgáltatásnyújtási kötelezettség hatálya alá tartozó vállalkozás által e kötelezettség alapján nyújtott víziközmű-szolgáltatás, távhőszolgáltatás, települési szilárd és folyékony hulladék rendszeres begyűjtésére, gyűjtésére, elszállítására és elhelyezésére irányuló szolgáltatás, (...)”. A Törvényjavaslat pedig már megalapozza a fogyasztóvédelmi hatóság hatáskörét, tartalmaz fogyasztóvédelmi rendelkezéseket.⁵²

Mindezek ismeretében megállapítom, hogy történtek előremutató lépések abba az irányba, hogy az ingatlanulajdonos érdekeit egy külső, független, kötelező erejű döntést hozó hatóság is érvényesíteni tudja, azonban a Törvényjavaslatnak e tartalommal történő elfogadásáig a jogorvoslatihoz való jog sérelme bekövetkezetténe állandó és közvetlen veszélye fennáll.

Tekintettel arra, hogy a fentiek alapján a közszolgáltatás rendszere egy „önfenntartó” rendszer (szennyező fizet elv), ha a díj nem kerül be a rendszerbe, annak előbb-utóbb hibás működéséhez vezet. *Koncepcionális szinten szükséges áttekinteni, hogy a rendszerbe hol és milyen –egymást támogató –módon épít be a jogalkotó garanciákat annak érdekében, hogy a közszolgáltatás finanszírozása biztosított legyen.* A fokozatosság elve alapján, az érintettek lehetőségeinek és teherviselő képességének figyelembevételével eszköz lehet az arányos, differenciált díjmegállapítás, a kedvezmények megállapítása, és a szociális alapon nyújtott támogatási forma. Ha ezen a ponton nem sikerül elősegíteni a díj megfizetését, előtérbe kerül a meg nem fizetett díj köztartozásá minősítése és adók módjára történő behajtása, amennyiben ez sem jár sikerrel, rendezni kell az igazoltan behajthatatlan díj megtérítését.

3. Lakossági tudatformálás, tájékoztatás és a szelektív hulladékgyűjtés egyes kérdései

A kérdéseimre beérkezett válaszokból egyértelműen levonható az a következtetés, hogy a lakossági tudatformálás, a tájékoztatás és az oktatás kiemelt jelentőséggel bír a hulladékgazdálkodási célok, ezen belül a közszolgáltatás céljainak elérésében, *tágabb értelemben pedig az egészséges környezethez való jog érvényesüléséhez.* Az Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség válasza szerint a lakossági tudatformálást kiemelt feladatuknak tekintik.

A Törvényjavaslat benyújtását megelőző közigazgatási egyeztetés során is utaltam arra, hogy az aktív szemléletformálási tevékenységre is szükség van a tudatos fogyasztás, a hulladéktermelés csökkentése, a szelektív

hulladékgyűjtés és az újrahasznosítható szerves hulladék komposztálásának előmozdítása, illetőleg a kötelező közszolgáltatás által képviselt célok elfogadása érdekében.

A tényállásban ismertetett közvélemény kutatások eredményei rámutattak arra, hogy a lakosság valamilyen szinten tudatában van annak, hogy hulladékgazdálkodási szempontból fontos a szelektív gyűjtés, vagy a hulladék képződésének a megelőzése. Ugyanakkor a számadatok egyelőre nem igazolják vissza, hogy ennek megfelelően cselekednének a lakosok, *vagyis a környezettudatosság jelenleg nem jelent kellő motivációt.*

Társadalmi szemléletváltás szükséges például az illegális hulladéklerakás megelőzéséhez. Egyrészt azért, hogy az egyén felismerje, az ilyen cselekedet milyen környezeti következményekkel jár, ennek hiányában nem érvényesül az *elvárható felelős gondosság elve.* Másrészt, hogy a lakos tudatában legyen annak, hogy az illegálisan elhagyott hulladék begyűjtésének és ártalmatlanításának költségeit is a díjfizető lakos finanszírozza végső soron, ezért érdekelt abban, hogy együttműködjön az illegális elhelyezés megelőzésében.

Társadalmi szemléletváltás szükséges ahhoz is, hogy a lakos elfogadja, a hulladékkezelés költséggel jár, illetve ahhoz, hogy a lakos változtasson a fogyasztói szokásain annak érdekében, hogy kevesebb hulladék keletkezzen (megelőzés elve), mint ahogyan ahhoz is, hogy a közszolgáltatás kötelező igénybe vételének kényszerű tudomásul vétele helyett annak igénye alakuljon ki az állampolgárban. Ismételten szükséges azonban hangsúlyozni: önmagában a szemléletformálásnak csupán azon fogyasztók esetén lehet valódi hatása, akik önjelöltől képesek a közszolgáltatás díjának megfizetésére. A rászoruló fogyasztók esetén ehhez támogatásra, a díj teljes vagy részleges átvállalására is szükség van.

A háztartási hulladékot a lakosság nagyobb része – térségtől és anyagi helyzetétől függően –nem újrahasznosítható anyagnak, hanem szemétnek tekinti, amitől olcsón szeretne megszabadulni. *A szelektív gyűjtés elősegítése érdekében tehát elsősorban anyagi motivációra van szükség.* Jelenleg a szelektív hulladékgyűjtés költségei a közszolgáltatási díj részét képezik. A kívánatos valójában az lenne, hogy csak a szelektív gyűjtésből visszamaradó vegyes hulladék elszállítása után fizessen díjat a lakos, a szelektív rendszer költségeit pedig más forrás(ok)ból finanszírozzák.

A szelektív gyűjtéssel kapcsolatban felmerült az a kérdés, hogy annak másik oldalán részben hiányzik a megfelelő hulladékhasznosítási kapacitás, mert az így begyűjtött hulladék értékesítése nehézségekbe ütközik, illetve a másodlagos nyersanyag felvevő piaca nincs kialakítva. *Igy nem érvényesül a költséghatékonyság és fokozatosság elve.*⁵³

A tudatformálás eszközeinek és módjának megválasztása mindezek alapján komplex, abban részt kell vállalniuk a közszolgáltatás szereplőinek (önkormányzat, közszolgáltató), az oktatásnak (óvoda, iskola), a médiának, és a civil szervezeteknek egyaránt. *A hulladékgazdálkodási célok a megfelelő ismeretátadás, szemléletformálás nélkül nem tudnak hosszú távon érvényesülni. Ennek elmaradása, továbbá a szelektív gyűjtésből származó másodlagos nyersanyagok felvevő piacának hiánya az egészséges környezethez való jog sérelmét idézi elő és tartja fenn.*

Összegzés

A hulladékgazdálkodás rendszere igen összetett, *komplex szemléletet és kezelést igénylő, több szakterület – például oktatás, szociális ellátások – együttműködését igénylő szakágazat.* A jogalkotónak az érintettek lehetőségeinek és teherviselő képességének a figyelembevételével kell megvalósítania a hulladékgazdálkodás céljait, így a veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozók érdekei is érvényesülhetnek. A hulladék státusához, az azzal való bánásmóddhoz való lakossági hozzáállás egyben szociális szempontból is képet adhat az állampolgárok helyzetéről. *Az ország különböző régióit, településeit nem lehet egyformán kezelni, azok eltérő adottságai miatt (kisvárosias vagy nagyvárosias jellegű település, lakosságszám, a hátrányos helyzetűek aránya a lélekszámon belül, településszerkezet, infrastruktúra).* A beérkezett válaszokból így nem lehet egyöntetű és általános következtetéseket levonni. Az azonban egyértelmű, hogy vannak hátrányosabb helyzetben lévő régiók, és ott a válság hatásai erősebben érzékelhetőek.

Az egészséges környezethez való alapjog sérelmét idézheti elő, ha a hulladékgazdálkodás egyik eszközét jelentő települési szilárd hulladékszállítási közszolgáltatás finanszírozási alapja bizonytalan. Ennek vizsgálata során a korábbi vizsgálataim eredményére támaszkodva kérdésként vettem fel, hogy az ingatlan tulajdonos által meg nem fizetett közszolgáltatási díjak nem kellően hatékony behajtása jogalkotási, vagy jogalkalmazási okokra vezethető vissza. Megállapítható, hogy abban mind a szaktárca, mind a jogalkalmazó adóhatóság oldaláról hiányosságok tapasztalhatóak. A jogalkotó nem végezte el kellő időben a jogi szabályozás hatályosulásának a vizsgálatát, a jogalkalmazók pedig nem követték a példamutató hulladékgazdálkodás elvét.

Az egészséges környezethez való jog, illetve a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság sérelmét idézte elő a Hgt. egymás utáni, gyors ütemben történő módosítása, amely először a közszolgáltatási díjra vonatkozóan teljes „díjstop” rendelkezést vezetett be, amelyet azonban nem sokkal később részlegesen feloldottak. A módosítások során a jogalkotás szakmai alapelveit nem érvényesítette kellően a jogalkotó. A „díjstop” szabályozás, vagyis a közszolgáltatási díj befagyasztása kifejezetten a válságra adott reakció volt, célja, hogy a lakosság költségei ne növekedjenek. A teljes „díjstop” bevezetése azonban szakmailag nem volt átgondolt lépés.

Korábbi vizsgálataim során, és a Törvényjavaslatot megelőző közigazgatási egyeztetés alkalmával is kifejtettem azon álláspontomat, amely szerint a növekvő közszolgáltatási díjakat egyre kevesebben fogják tudni megfizetni. Úgy vélem, ez a folyamat a lakosság egyes csoportjainak pénzügyi támogatásokkal való kisegítését teszi

szükségessé. A jelenlegi tendencia indokolta teszi annak megfontolását, hogy milyen központi támogatással, valamint szabályozással lehetne a közzolgáltatás utáni díjfizetési kötelezettség körében kedvezményeket, mentességeket alkalmazni, ezek országosan egységes bevezetését elősegíteni.

A jogorvoslatihoz való jog érvényesülését is vizsgáltam, tekintettel arra, hogy a válság időszakában az ingatlanulajdonos érdekeit védő garanciáknak is kiemelt jelentősége van. Megállapítottam, hogy a közzolgáltatók Alaptörvényen alapuló kötelezettsége az ügyféli kifogások megválaszolása során a jogorvoslati lehetőségekről való tájékoztatás nyújtása. Vizsgáltam továbbá, hogy a hatályos szabályozás milyen jogorvoslati lehetőséget biztosít a közzolgáltatással összefüggésben az ingatlanulajdonosok részére. Megállapítottam, hogy több szervezet is hatáskörrel rendelkezik a kifogások bizonyos szempontú vizsgálatára, azonban a Törvényjavaslat elfogadásáig nincs olyan külső, független, kötelező erejű döntést hozó szerv, amely kellően hatékonyan tudná érvényesíteni a fogyasztók jogait.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszasságok jövőbeni elkerülése érdekében:

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a vidékfejlesztési minisztert, hogy*

- hívja fel a települési szilárd hulladékszállítást ellátó közzolgáltatók figyelmét arra, hogy az Alaptörvényből eredő kötelezettségük a panaszkezelési eljárás során a jogorvoslati eljárások lehetőségéről történő – teljes körű – tájékoztatás;
- a hulladékról szóló T/5538. számú törvényjavaslat elfogadását követően gondoskodjon a kihirdetett törvény hatékony utólagos hatásvizsgálatáról, kísérelje figyelemmel és érvényesítse az eddigi ombudsmani jelentésekben, a jogszabályalkotásra tett javaslataimat, továbbá a közigazgatási egyeztetés során kifejtett ombudsmani véleményét;
- a helyi önkormányzatokért és az államháztartásért felelős miniszterek bevonásával dolgozzon ki szakmai koncepciót arra vonatkozólag, hogy az igazoltan behajthatatlan települési szilárd hulladék szállítási közzolgáltatási díjkövetelés fedezetét hogyan lehet biztosítani a közzolgáltatók részére;
- a fejlesztéspolitikáért felelős miniszter bevonásával a fokozatosság elvét szem előtt tartva dolgozzon ki szakmai koncepciót a szelektív hulladékgyűjtésből származó másodlagos nyersanyag felvevő piacának megteremtése érdekében;
- az emberi erőforrások minisztere bevonásával vizsgálja felül és hangolja össze az anyagilag rászorulóknak esetében a szociális alapon történő támogatási formák nyújtásának lehetőségeit;
- gondoskodjon a hulladékról szóló T/5538. számú törvényjavaslat elfogadását követően a miniszteri rendeletben kihirdetett díj differenciált megállapításáról.

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a vidékfejlesztési minisztert és a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy gondoskodjon a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényben előírt jogalkotási szakmai szabályok maradéktalan érvényesítéséről.*

Budapest, 2012. október

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ A megkeresésre nem érkezett válasz a Remondis Kft. és a Jegyzők Országos Szövetsége részéről. A Községek, Kistérségek és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetsége a tagjai által megküldött válaszokat bocsátotta a rendelkezésemre.

² A Hgt. 57. §-a szerint: „(1) A hulladékkezelési közzolgáltatási díj legmagasabb mértéke 2012. évben nem haladhatja meg a települési önkormányzat képviselő-testülete által rendeletben 2011. évre megállapított hulladékkezelési közzolgáltatási díj legmagasabb mértékét. (2) Ha az egységnyi díjtétel mértéke nem éri el 2011. évre a települési önkormányzat képviselőtestülete által rendeletben megállapított közzolgáltatási díj legmagasabb mértékét, a közzolgáltatási díj legmagasabb mértéke 2012. évben nem haladhatja meg a 2011. december 31-én alkalmazott díjat.” Ez a rendelkezés 2012. január 1-jén lépett hatályba.

³ Hgt. „23. § A települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg: (...) f) az ingatlanulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget, az alkalmazható díj legmagasabb mértékét, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények eseteit vagy a szolgáltatás ingyenességét;”

⁴ A 213/2001. (XI. 14.) Korm. rendelet alapján ez a kötelezettség is: „5. § (2) A települési szilárd hulladék vegyesen történő gyűjtéséhez vagy szelektív hulladékgyűjtés bevezetése esetén a maradék hulladék ingatlanon belüli gyűjtéséhez biztosítani kell az ingatlanulajdonos számára, hogy az ürítési gyakoriság egyidejű meghatározása mellett, különböző ürméretű gyűjtőedények közül választhasson. A válaszható edényméreteket és ürítési gyakoriságot úgy kell meghatározni, hogy az háztartásonként közelítse a fajlagos hulladékmennyiségnek és a közzolgáltatást igénybe vevőknek a szorzatát a külön rendeletben meghatározott szállítási gyakoriság figyelembevételével.”

⁵ 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet 3. § „(5) Ha a közzolgáltatási díjat az önkormányzat az (1)-(4) bekezdés alapján számított díjnál alacsonyabb mértékben állapítja meg, a különbséget díjkompenzáció formájában köteles a közzolgáltatónak megtéríteni. Abban az esetben, ha az önkormányzat díjkezdményt, mentességet, vagy ingyenességet állapít meg, a felmerülő költségeket a közzolgáltató számára az önkormányzat köteles

megtériteni."

⁶ Hgt. közlönyállapot (2000. VI. 2.), „56. § (1) Azokon a településeken, ahol a törvény hatálybalépésekor nem működik települési szilárd hulladék kezelési közszolgáltatás, ott ennek megszervezését – a település állandó népessége függvényében – a következő határidőn belül kell megtenni: a) 2000 fő és a fölötti állandó lakos esetén 2002. január 1. napjáig; b) 2000 fő állandó lakos alatt 2003. január 1. napjáig.”

⁷ A Törvényjavaslat „63. § (1) A hulladéklerakó üzemeltetője a lerakóban elhelyezett hulladék mennyisége és fajtája alapján a hulladék hulladéklerakótól történő eltérítése, valamint az e törvényben meghatározott hasznosítási arányok teljesítése érdekében hulladéklerakási járulékot fizet.”

⁸ Konkrét példák: <http://humusz.hu/onkormanyzat/>

⁹ A kérdés alapját a következő két Hgt. módosítás jelenti. „57. § (1) A hulladékkezelési közszolgáltatási díj legmagasabb mértéke 2012. évben nem haladhatja meg a települési önkormányzat képviselő-testülete által rendeletben 2011. évre megállapított hulladékkezelési közszolgáltatási díj legmagasabb mértékét. (2) Ha az egyszernyi díjtétel mértéke nem éri el 2011. évre a települési önkormányzat képviselőtestülete által rendeletben megállapított közszolgáltatási díj legmagasabb mértékét, a közszolgáltatási díj legmagasabb mértéke 2012. évben nem haladhatja meg a 2011. december 31-én alkalmazott díjat.” A 2011. évi CCI. törvény módosította a Hgt-t, így került bele ez a „díjstopra” vonatkozó rendelkezés, amely 2012. I. 1-től hatályos. Ezt követően a 2012. évi XXVIII. törvény részben feloldotta a „díjstop” rendelkezést, az alábbiak szerint: „57. § (1) A hulladékkezelési közszolgáltatási díjként fizetendő egyszeri üritési díj mértéke 2012. évre, ha 2011. évre az egyszeri üritési díj mértéke a) meghaladta a 120 l méretű tárolóedény esetében a nettó 650 Ft-ot, vagy ennek más ürmértékű tárolóedényhez viszonyított arányos összegét, nem haladhatja meg a 2011. évre megállapított egyszeri üritési díj mértékét, b) nem haladta meg a 120 l méretű tárolóedény esetében a nettó 650 Ft-ot, vagy ennek más ürmértékű tárolóedényhez viszonyított arányos összegét, legfeljebb 650 Ft-ig, vagy ennek arányos mértékéig emelhető. (2) Ha 2012. évre a közszolgáltatási díj alapdíj (rendeletre állási díj) és üritési díj megállapításával történik, a közszolgáltatási díj egyszeri üritésre eső mértéke nem haladhatja meg az (1) bekezdésben meghatározott összeget. 58. § Az 57. §-ban meghatározott rendelkezéseket a 2012. április 15-től fizetendő közszolgáltatási díjak tekintetében kell alkalmazni.” Ez a rendelkezés 2012. IV. 7-től hatályos.

¹⁰ 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet 3. § (5) bekezdés

¹¹ 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet „11. § (...) (2) A 2012. évben a 3. § (1)-(4) bekezdésben foglaltakat a Hgt. 57. §-ában foglalt rendelkezésre tekintettel kell alkalmazni. (3) Ha az önkormányzat a 2012. évben a közszolgáltatási díjat a (2) bekezdésben foglaltak alapján számított díjnál alacsonyabb mértékben állapítja meg, akkor a 3. § (5) bekezdésében foglalt díjkompenzáció alkalmazása során az önkormányzat legfeljebb a (2) bekezdés alapján meghatározott díj mértékéig köteles a közszolgáltató részére a 2012. évre díjkompenzációt fizetni.” A 48/2012. (III. 28.) Korm. rendelet módosította ily módon a kormányrendeletet, 2012. III. 29-i hatállyal.

¹² „Az ellenőrzött önkormányzatok a közszolgáltatás díjának megállapítása során nem követték azt az elvárást, hogy a költségek áthárításával érdekeltté tegyék a lakosságot a keletkező hulladékmennyiség csökkentésében és a szelektív gyűjtésben. A szolgáltatási területen belül a lakossági és a közületi ellátásban differenciált szolgáltatási módozatot, illetve egyes ingatlanfajtákra (lakókörnyezet, üdülőtérlet, stb.) speciális szabályozást, a közszolgáltatás önként vállalt területeire (szelektív gyűjtés) vonatkozó előírást az ellenőrzött önkormányzatok egyharmada határozott meg. Közszolgáltatási díjkezdményt vagy mentességet 59%-uk adott a település lakossága részére. Ezen túlmenően a szociális juttatások rendszeréhez és a lakosság teherbíró képességéhez is kapcsolódott lakossági támogatás.” 0920 számú ÁSZ jelentés 28. o. „A hulladékgazdálkodási közszolgáltatás megszervezése során az önkormányzatoknak olyan megoldási módozatokat kellett választaniuk és működtetniük, amely közvetíti a „szennyező fizet” elv érvényesítését, érvényesíti azt az elvárást, hogy a hulladék kezeléséért – a további kezelést lehetővé tevő gyűjtéséért, hasznosításának és ártalmatlanításának megoldásáért – alapvetően a hulladék termelője, illetve annak mindenkori birtokosa a felelős.” 0920 számú ÁSZ jelentés 93. o. „A közszolgáltatás díjának fedezetet kell biztosítania a szolgáltató tartós működését biztosító nyereség fedezetére is. Az önkormányzatok körében tudatosult ugyan ez az elvárás, többségében a hulladékgazdálkodás célértékei is ismeretesek voltak, azzal a fejlesztési igények tekintetében azonosultak is, azonban a lakosság díjfizetéssel kapcsolatos elvárásait a szükségesnél jobban tolerálták.” 0920 számú ÁSZ jelentés 94. o. „A szolgáltatás ingyenességének, a megfizetendő közszolgáltatási díjak és kedvezményének különböző formáiról az ellenőrzött önkormányzatok 59%-ánál (23 településen) döntöttek.” 0920 számú ÁSZ jelentés 94. o. „A közszolgáltatási díj megfizetése során a szociális juttatások rendszeréhez, a lakosság teherbíró képességéhez kapcsolódóan a vizsgált önkormányzatok 41%-a érvényesített kedvezményeket. Ennek keretében az alacsony jövedelmű, többgyermekes családok, illetve egyedülálló időskorúak részére biztosítottak támogatást a szolgáltatási díjak megfizetéséhez, illetve igénybeviteléhez.” 0920 számú ÁSZ jelentés 95. o. „A hulladékkezelési közszolgáltatás díjmegállapítására vonatkozó szabályozás a költségek fogyasztóra való áthárításával kívánja megteremteni az érdekeltséget a keletkező hulladékmennyiség csökkentésében és a szelektív gyűjtés kiterjesztésében.” 0920 számú ÁSZ jelentés 97. o. „Az önkormányzatok közszolgáltatás finanszírozásában való részvétele, – különösen a közvetlen, „szennyező fizet elv” érvényesítésétől teljesen elszakadt díjtámogatási forma – nem ösztönözte a keletkező hulladékmennyiség csökkentésére, és nem támogatta a szelektív gyűjtés kiszélesítését sem, annak ellenére, hogy mind a hazai mind pedig az Unió források jelentős hányadát szánták annak technológiai fejlesztéseire. A települési szilárdhulladék gazdálkodási

feladatok támogatásra szánt hazai források 87,1%-át a szelektív gyűjtés feltételeinek javítására fordították.” 0920 számú ÁSZ jelentés 102. o.

¹³ V.ö. AJB-2132. számú ügy. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 33. § (7) bekezdése: „A települési önkormányzat rendeletében az aktív korúak ellátására való jogosultság egyéb feltételeként előírhatja, hogy a kérelem benyújtója, illetve az ellátás jogosultja a lakókörnyezete rendezettségének biztosítására vonatkozó, a rendeletében megállapított feltételeket teljesítse. A lakókörnyezet rendezettségének biztosítása körében a kérelmező vagy jogosult által életvitelszerűen lakott lakás vagy ház és annak udvara, kertje, a kerítéssel kívül határos terület, járda tisztán tartása, az ingatlan állagának és rendeltetészerű használhatóságának, valamint higiénikus állapotának biztosítására irányuló kötelezettség írható elő. A rendeletben megállapított feltételek teljesítésére a kérelmezőt, illetve a jogosultat megfelelő, de legalább ötnapos határidő tűzésével a jegyzőnek – az elvégzendő tevékenységek konkrét megjelölésével – fel kell szólítani.” Tehát álláspontom szerint az aktív korúak ellátása esetében az önkormányzat értelmezésétől függően ezen támogatás feltételül szabható a közszolgáltatás igénybevételének igazolása.

¹⁴ V.ö. AJB-2014/2012. számú ügy, AJB-3622/2012. számú ügy

¹⁵ Fgytv „47. § (1) Ha a fogyasztóvédelmi hatóság eljárása során megállapítja a 45/A. § (1)-(3) bekezdésében meghatározott fogyasztóvédelmi rendelkezések megsértését, az eset összes körülményeinek – így különösen a jogsértés súlyának, a jogsértő állapot időtartamának, a jogsértő magatartás ismételt tanúsításának, illetve a jogsértéssel elért előny – figyelembevételével és az arányosság követelményének szem előtt tartásával az alábbi jogkövetkezmenyeket állapíthatja meg: a) elrendelheti a jogsértő állapot megszüntetését,”

¹⁶ V.ö. 64/1991. (XII. 17.) ABH

¹⁷ V.ö. 5/1992. (I. 30.) ABH, 22/1995. (III. 31.) ABH

¹⁸ Hgt. 20. § (1) bekezdés, 21. § (1) bekezdése 27. § (1) bekezdés

¹⁹ Kvt. 4. § (1) bekezdés

²⁰ Hgt. „27. § (1) A települési hulladékkezelési közszolgáltatást ellátó közszolgáltató feladata a környezetvédelmi előírások megtartása mellett – az önkormányzati rendeletben előírt módon – a települési hulladék ingatlantulajdonosoktól történő begyűjtése, elszállítása a települési hulladékkezelő telepre, illetőleg a települési hulladék kezelése, kezelő létesítmény üzemeltetése, a szolgáltatás folyamatosságának biztosítása. (2) A közszolgáltatás teljesítése csak törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott esetekben szüneteltethető, illetőleg korlátozható.”

²¹ AJB-1360/2011. számú jelentés, AJB-1783/2012. számú jelentés

²² AJB-1360/2011. számú jelentés

²³ Hgt. 26. § „(1) A hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételéért az ingatlantulajdonost terhelő díjhátralék és az azzal összefüggésben megállapított késedelmi kamat, valamint a behajtás egyéb költségei adók módjára behajtható köztartozásnak minősülnek. (2) A díjhátralék keletkezését követő 30 napon belül a közszolgáltató felhívja az ingatlantulajdonos figyelmét a díjfizetési kötelezettségének elmulasztására és felszólítja annak teljesítésére. (3) A felszólítás eredménytelensége esetén a díjhátralék keletkezését követő 90. napon követően a közszolgáltató – a felszólítás megtörténtének igazolása mellett – a díjhátralék adók módjára történő behajtását a települési önkormányzat jegyzőjénél kezdeményezi. (4) A települési önkormányzat jegyzője – a kezdeményezés kézhezvételétől számított nyolc napon belül – a külön jogszabályban meghatározottak szerint intézkedik a díjhátralék, késedelmi kamat és a felmerült költségek behajtása érdekében. A behajtott díjhátralékot, késedelmi kamatot, valamint a közszolgáltatónak az ezzel kapcsolatban felmerült és behajtott költségeit a települési önkormányzat jegyzője nyolc napon belül átutalja a közszolgáltatónak. (5) Ha a közszolgáltatást igénybe vevő díjhátralékos nem tulajdonosa az ingatlannak és a vele szemben lefolytatott behajtás eredménytelen, a díjhátralékot, késedelmi kamatot és a felmerült költségeket az ingatlan tulajdonosától, illetve vagyonkezelőjétől kell behajtani. Közös tulajdonban álló ingatlan esetében a tulajdonosok felelőssége egyetemleges. (6) A behajthatatlan díjhátralék esetében ennek tényéről és okáról a települési önkormányzat jegyzője – a behajtás eredménytelenségét követő nyolc napon belül – igazolást ad a közszolgáltatónak.”

²⁴ Hgt. 21. § (3) bekezdés a) és c) pont, (4) bekezdés.

²⁵ Hgt. 1. §

²⁶ Hgt. 23. § f) pont

²⁷ Hgt. 25. § (4) bekezdés

²⁸ 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet 5. §

²⁹ 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet 3. § (5)

³⁰ 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet 2. § (1)

³¹ <http://www.kormany.hu/hu/dok?page=9&source=5&type=302#!DocumentBrowse>

³² AJB-2038/2012. számú jelentés, AJB-4054/2012. számú jelentés, AJB-1053/2012. számú jelentés

³³ 213/2001. kr 5. § (2) bekezdésére: „A települési szilárd hulladék vegyesen történő gyűjtéséhez vagy szelektív hulladékgyűjtés bevezetése esetén a maradék hulladék ingatlanon belüli gyűjtéséhez biztosítani kell az ingatlantulajdonos számára, hogy az ürítési gyakoriság egyidejű meghatározása mellett, különböző űrméretű gyűjtőedények közül választhasson. A választható edényméreteket és ürítési gyakoriságot úgy kell meghatározni, hogy az háztartásonként közelítse a fajlagos hulladékmennyiségnek és a közszolgáltatást igénybe vevőknek a szorzatát a külön rendeletben meghatározott szállítási gyakoriság figyelembevételével.”

³⁴ Vö. 48/2000. (XII. 18.) ABH, 52/1998. (XI. 27.) ABH, 932/B/2005. ABH, 506/B/2001. ABH

³⁵ AJB-1187/2010. számú jelentés, AJB-7481/2010. számú jelentés, AJB-3272/2012. számú jelentés

³⁶ Törvényjavaslat 36. §, 44. § (4)-(10) bekezdések

³⁷ AJB-3637/2012., AJB-1360/2011., AJB-1783/2012., AJB-7481/2010. számú jelentések

³⁸ AJB-900/2012., AJB-2195/2012., AJB-2792/2012., AJB-3145/2012., AJB-3621/2012., AJB-4144/2012. számú ügyek. Jellemző érvelés a panaszosok részéről, hogy a panaszosnál nem keletkezik szemét, nem rendelkezik gyűjtőedénnyel, nem kötött szerződést a közszolgáltatóval, lemondta a közszolgáltatást, és a szolgáltató mégis követeli a panaszostól a díjat.

³⁹ AJB-2713/2012., AJB-3272/2012., AJB-4625/2012., AJB-4483/2012. számú ügyek. A panaszok tartalma összefoglalva arra irányult, hogy a panaszos szerint a közszolgáltató nagyobb méretű edény után számláz, mint amit a panaszos valójában használ, vagy a panaszos véleménye szerint a közszolgáltató rosszul értelmezi a helyi rendeletet, és nem annak megfelelően teszi lehetővé a lakos számára a gyűjtőedény vagy konténer használatát.

⁴⁰ Ilyen lehet például – főleg vidéken – a csatornahálózat kiépítése esetén a víziközmű társulati kötelező tagság, amelynek a tagja érdekeltségi hozzájárulást köteles fizetni, ami általában 100.000.-200.000. forintig terjedő összeg is lehet.

⁴¹ Fgytv. 17/A. § (8) bekezdés

⁴² Megjegyzendő, hogy a Nemzeti Fogyasztóvédelmi Hatóságról szóló 225/2007. (VIII. 31.) Korm. rendelet 7. § (2) bekezdése szerint első fokon a felügyelőségek járnak el megyei illetékességgel, vagyis nem regionális illetékességgel.

⁴³ http://www.nfh.hu/magyar/hasznos/szolg/szolg_szemet.html „A fogyasztóvédelmi hatóság kizárólag abban az esetben jogosult eljárni, ha a gyártó a termék, valamint annak csomagolása hulladékgazdálkodási szempontból lényeges tulajdonságairól, elhasználódásuk vagy hulladékká válásuk esetén kezelésüknek lehetőségeiről a fogyasztót nem tájékoztatja, illetve a terméken, vagy annak csomagolásán nem jól látható módon jelöli a termék, illetve csomagolás hulladékszegény, tartós vagy újrafelhasználható voltát, hulladékgazdálkodási szempontból lényeges anyagi összetételét, betétdíjas vagy letéti díjas forgalmazását. A fogyasztóvédelmi hatóság jogosult eljárni a forgalmazóval szemben, amennyiben a forgalmazó azt a használt terméket, csomagolást vagy hulladékot, amely után a felhasználó betét- vagy letéti díjat fizetett nem veszi vissza és részére a díjat nem téríti meg. Továbbá, amennyiben a forgalmazó nem gondoskodik azon termékek, illetőleg csomagolásuk, illetve azok hulladékának felhasználóktól történő visszafogadásáról, szelektív gyűjtéséről és a gyártónak vagy az arra feljogosított hulladékkezelőnek történő átadásáról, amelyek forgalmazását végzi. (Kizárólag abban az esetben, ha erről a gyártóval megállapodást kötött.)”

⁴⁴ 2012. I. 1.-2012. VII. 28. hatály

⁴⁵ A DVD Jogtárban található kommentár az alábbiakat tartalmazza a Ptk. 387-388. §-ra vonatkozóan: „A közüzemi szolgáltatás a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 2. §-a szerint a külön törvény alapján termékértékesítési vagy szolgáltatásnyújtási kötelezettség hatálya alá tartozó vállalkozás által e kötelezettség alapján nyújtott közszolgáltatás. A közüzemi szerződés alanyai a felhasználó és a szolgáltató. Felhasználó az lehet, aki a közüzemi szolgáltatást igénybe veszi. A felhasználókra (fogyasztókra) vonatkozó fogalom-meghatározást az egyes közüzemi szolgáltatásokra vonatkozó külön jogszabályok tartalmazzák pl.: 2007. évi LXXXVI. törvény; 2003. évi XLII. törvény 3. § stb. A szolgáltató: a villamos energia szolgáltatással, a gázzolgáltatással és a távhőszolgáltatással kapcsolatos törvény fogalom-meghatározást ad a szolgáltató tekintetében is. Az lehet szolgáltató, aki az adott tevékenység ellátására engedélyt kap. A szolgáltatás díja: A közüzemi szolgáltatásoknak hatósági ára van, amelyet rendelet határoz meg. Lásd például a földgázpiaci egyetemes szolgáltatáshoz kapcsolódó árszabások megállapításáról szóló 28/2009. (VI. 25.) KHEM rendeletet. A szolgáltatás tárgya szerint külön jogszabályok tartalmazzák a közüzemi szerződés részletes tartalmi elemeit, a szolgáltatók és a fogyasztók kötelezettségeit és jogait, a szerződésszegések körét, a szerződésszegések jogkövetkezményeit, az igénybejelentés módját, a közüzemi szerződés megkötésére vonatkozó szabályokat, az elszámolás módját stb. A közüzemi szolgáltatás jellege szerint közszükségletet elégít ki, ez az oka annak, hogy a szolgáltató a szerződő partnerét főszabály szerint nem választhatja meg szabadon és a legtöbb esetben szerződéskötési kötelezettsége van. Kizárólag jogszabály (törvény, kormányrendelet, valamint törvény felhatalmazása alapján önkormányzati rendelet) határozhatja meg azokat az eseteket, amikor a szerződés megkötését a szolgáltató megtagadhatja, illetőleg azokat a feltételeket is, amelyekről függővé teheti a szerződés megkötését. A szolgáltató nem jogosult arra, hogy a jogszabály ellenére határozzon meg szerződési feltételeit, illetőleg hogy a jogszabályban meghatározott eseteken kívül megtagadja a szerződés megkötését. A szolgáltató a közüzemi szerződésre vonatkozó jogszabályban meghatározott okból tagadhatja meg, szüneteltetheti vagy korlátozhatja a teljesítést. A szerződés felmondásának eseteit is jogszabály határozza meg. A 2002. évi XXXVI. törvény 2003. július 1-jei hatállyal a most tárgyalt § (3) bekezdését annyiban módosította, hogy a szerződés egyik alanyaként már nem a fogyasztót, hanem a felhasználót nevesíti. A változtatást az indokolta, hogy a fogyasztó fogalmát a törvény 2003. július 1-jétől eltérő tartalommal a Ptk. 685. § d) pontjában nevesített fogyasztási szerződés körében használja.”

⁴⁶ A Hgt. a következő definíciókat tartalmazza: „3. § E törvény alkalmazásában (...) g) hulladékkezelő: aki a hulladékot gazdasági tevékenysége körében a hulladék birtokosától átveszi, kezeli; (...) l) kezelés: a hulladék

veszélyeztető hatásainak csökkentésére, a környezetszennyezés megelőzésére és kizárására, a termelésbe vagy a fogyasztásba történő visszavezetésére irányuló tevékenység, valamint a kezelést megvalósító eljárás alkalmazása, beleértve a kezelőlétesítmények utógondozását is; (...) o) szállítás: a hulladék telephelyen kívüli mozgatása, beleértve a szállítmányozást és a fuvarozást is;”. „14. § (1) Hulladékkezelési tevékenységnek minősül a hulladék gyűjtése, begyűjtése, szállítása, előkezelése, tárolása, hasznosítása, ártalmatlanítása.”

⁴⁷ 224/2004. (VII. 22.) Korm. rendelet 2. § (4) bekezdés, 12. § (1) bekezdés h) és i) pontok.

⁴⁸ Fgytv. 17/A. § (2) bekezdés, 45/A. § (3) bekezdés d) és g) pontok.

⁴⁹ Fgytv. 27. §, 28. § (1) bekezdés, 30. § (1) bekezdés

⁵⁰ Fgytv. 32. §

⁵¹ Fgytv. 36. § (1) és (3) bekezdések

⁵² Törvényjavaslat „42. § (3) A közszolgáltató által az elszámolással, számlázással, díjfizetéssel kapcsolatban, illetve a díjhátralék esedékességét követően megtett intézkedésekre, valamint a hulladékgazdálkodási közszolgáltatást érintő értesítési kötelezettségre vonatkozó rendelkezések fogyasztókkal szembeni megsértése esetén a fogyasztóvédelmi hatóság jár el. A fogyasztóvédelmi hatóság eljárására az Fgytv.-t kell alkalmazni azzal, hogy a társasházakról szóló törvény szerinti társasházi közösség az Fgytv. alkalmazásában fogyasztónak minősül. (4) A hulladékgazdálkodási közszolgáltatást érintő értesítési kötelezettségre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén az Fttv.-ben meghatározott hatóság jár el, ha a jogsértés az Fttv. értelmében vett fogyasztót érint. A hatóság az Fttv.-ben meghatározott szabályok szerint jár el azzal, hogy a társasházakról szóló törvény szerinti társasházi közösség az Fttv. alkalmazásában fogyasztónak minősül. (5) A (3) és (4) bekezdésben meghatározott rendelkezések az Fgytv. Alkalmazásában fogyasztóvédelmi rendelkezések. (6) A fogyasztó a fogyasztóvédelmi hatósági előtti eljárásban igazolja, hogy a fogyasztóvédelemmel kapcsolatos és az eljárás alapjául szolgáló panaszt az érintett hulladékgazdálkodási közszolgáltató felé megtette.”

⁵³ A Községek, Kistelepülések és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetsége hívta fel a figyelmemet a Régiók Bizottságának egy, a kérdéskörrel foglalkozó dokumentumára. A „Régiók Bizottsága véleménye Erőforrás-hatékony Európa – az Európa 2020 Stratégia keretébe illeszkedő kiemelt kezdeményezés” c. dokumentumban (ENVE-V-011, 2011. október 11-12.) konkrét fellépést javasol a Bizottság a hulladékképződés megelőzésének optimalizálására, és a hulladékoknak egy körkörös anyaggazdálkodás keretében erőforrásként

AJB-3008/2012

Közoktatási intézmény átszervezése

Előadó: dr. Bene Beáta

Az eljárás megindítása

A panaszos a kaposvári Toldi Lakótelepi Általános Iskola és Gimnáziummal (továbbiakban: Toldi Iskola) kapcsolatos fenntartói eljárást sérelmezte, mely szerint a fenntartó megsértette a közoktatási intézmény átszervezésre vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket.

A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelménye sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Az alapvető jogok biztosa az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

Az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján Kaposvár MJ Város polgármesterétől tájékoztatást kértem a sérelmezett eljárással összefüggő körülményekről, a panasszal kapcsolatos álláspontjáról. Választ vártam arra nézve is, hogy a véleményezési joggal érintettek részére mikor nyílt meg a lehetőség véleményük kialakítására és arra mennyi időt biztosítottak, valamint a közoktatási szakértő mikor készítette el a szakvéleményét, és ezt követően az önkormányzat mikor kezdeményezte a Somogy megyei önkormányzatnál a szakvélemény megadását, továbbá azt mikor juttatták el a megyei önkormányzathoz.

Kértem továbbá az intézmény megszüntetésével összefüggésben Kaposvár MJ Város közgyűlése által tárgyalt előterjesztéseket, az ügyben hozott döntéseket, valamint az iskola megszüntetésével kapcsolatosan az intézmény alkalmazotti közössége, az iskolaszék, az iskolai szülői szervezet, a diákönkormányzat által megfogalmazott véleményeket, továbbá a megyei önkormányzat fejlesztési tervre épített szakvéleményéről szóló döntését, valamint a közoktatási szakértő véleményét.

A polgármestertől kapott tájékoztatás szerint az ügyben a Somogy Megyei Kormányhivatal is eljárást folytatott, ezért a kormány megbízottat is tájékoztatásra kértem az oktatási intézmény átszervezésével összefüggésben folytatott vizsgálatának eredményéről.

Az érintett alapvető jogok

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] és „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Új Ötv.)

A közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Kotv.)
A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban Ötv.)

A megállapított tényállás

A fenntartó 2011. március 28-án készítette el a Toldi Iskola átszervezéséről szóló előterjesztést, amely 4. oldalán rögzíti, hogy az *„átalakítással kapcsolatos közoktatási szakértői véleményt az előterjesztéshez mellékletként csatoltuk.”* Az előterjesztés aláírásának napján kelt levelében azt kérte a megyei oktatási hivataltól, hogy tegyen javaslatot a szakértő megbízására az intézmény átszervezésével kapcsolatos független szakértői vélemény kialakítása érdekében.

A fenntartó 2011. április 13-án intézményvezetői értekezletet hívott össze, amelynek témája az intézményi integráció volt. Az értekezleten felvetették¹, hogy *„a Kötv. 102. §-ában megjelenő „beszerzi az intézmény” szövegrészben található intézmény szó kötelezi-e a fenntartót arra, hogy a megszűnő (tagiskolaként beolvadó) iskola véleményei mellett a befogadó iskola véleményét is kikérje. Véleményünk, hogy a törvényben az átszervezés fogalma továbbra sem egyértelmű. A megszűnés biztosan véleményköteles, de a befogadó központi iskola esetében, a törvény szellemének megfelelő véleményköteles intézkedés nem történt. A hivatkozott jogszabályhely ráadásul azt írja elő, hogy véleménykikérés elmulasztása vonhatja magával a döntés érvénytelenné nyilvánítását. Hivatalunk részéről a 2011. április 13-án tartott megbeszélés során minden jelenlévő intézményvezetőt a vélemény beszerzésére szólítottunk fel. A Kodály Központi Iskola főigazgatónője úgy ítélte meg, hogy a fent leírtak alapján az egyes tagiskolai szervezetek véleményét beszerezni nem szükséges.”*

A jegyzőkönyvek tanúsága szerint, a Toldi Iskola átszervezésével kapcsolatos véleményeket a felkért szervek (a Toldi szülői szervezete 2011. április 14-én, az iskola alkalmazottai április 15-én, a diákönkormányzat április 20-án) szóbeli tájékoztatások alapján fogalmazták meg.

A Toldi Iskola megszűnő általános iskolai osztályainak jogutódja a Központi Általános Iskola (továbbiakban Központi Iskola) Közalkalmazotti Tanácsa április 27-én fejtette ki véleményét. A Központi Iskola szerveinek további véleményeiről (iskolaszék vagy szülői szervezet, diákönkormányzat) szóló dokumentumokat a megkeresett szervek nem bocsátottak a rendelkezésemre. Az iratok között ugyanakkor fellelhető a Központi Iskola főigazgatójának nyilatkozata a diákönkormányzat, illetve a szülői szervezetek képviseleti jogáról. *„A tanulóközösségek és a diákkörök a tanulók érdekeinek képviselőjére diákönkormányzatot hozhatnak létre. A diákönkormányzat tevékenysége a tanulókat érintő valamennyi kérdésre kiterjed. A diákönkormányzat akkor járhat el az intézmény egészét érintő ügyekben, ha megválasztásában a tanulók több mint 50 %-ának képvisellete biztosítva van. Valamennyi tagintézményben önálló diákönkormányzat működik.”* A szülői szervezetekkel kapcsolatos rendelkezés: *„A közoktatási törvény alapján a szülők meghatározott jogaik érvényesítésére és kötelességük teljesítésére szülői szervezetet (közösséget) hozhatnak létre. A szülői szervezet dönt saját szervezeti és működési rendjéről, munkatervének elfogadásáról, tisztségviselőinek megválasztásáról és képviselőteréről. Székhely- és tagintézményenként önállóan működik a Szülői Munkaközösség, amely képviseleti úton választott szülői szervezet. A szülői Munkaközösséget a tanulók szüleinek több mint 50%-a választotta meg, ezért ez a szülői szervezet jogosult eljárni valamennyi szülő képviselőjében, illetve a tagintézmény egészét érintő ügyekben.”*

A gimnáziumi osztályok jogutód intézménye, a Munkácsy Mihály Gimnázium részéről az alkalmazotti értekezlet április 19-én fogalmazta meg a véleményét. A jegyzőkönyv szerint *„az előterjesztés még nem született meg, írásbeli anyag nem készült. A korábbi szóbeli ismertetés alapján kell véleményezni a tervezetet.”* A gimnázium szülői választmánya április 27-i véleményét tartalmazó irat rögzítette, hogy az átszervezéssel kapcsolatos írásos előterjesztés 2011. április 22-én került nyilvánosságra. A gimnáziumban működő iskolaszék szintén április 27-én kelt véleményében ugyanakkor azt rögzítette: hogy azt a fenntartó szóbeli tájékoztatása alapján alakította ki. A diákönkormányzat szintén április 27-én fogalmazta meg véleményét.

A Somogyi Kereskedelmi és Iparkamara április 19-én kelt levelében a gimnáziumi beiskolázási létszám csökkentésének szükségességét hangsúlyozta.

A fenntartó 2011. április 20-án kelt és a megyei önkormányzatnak címzett levelében megfogalmazottak szerint: *„A Kötv. 88. § (6) bekezdése alapján megküldjük az Iskola átszervezésével kapcsolatos előterjesztés kivonatát és a hozzá kapcsolódó szakértői véleményt a közgyűlés illetékes bizottságának szakvéleményét kérve.”*

Az Oktatási Hivatal április 22-én kelt levelében javaslatot tett 3 fő szakértőre. A fenntartó még aznap kelt levelében felkérte a javaslatban szereplő, általa választott szakértőt.

A közoktatási szakértő véleményét 2011. április 27-i dátummal készítette el, melynek értelmében: *„Az intézményátszervezés megfelel a Kt. 88. § (6) bekezdésében foglaltaknak, amely szerint a helyi Önkormányzat a közoktatási intézményét, illetve egyes szolgáltatásait – részben vagy egészben akkor szüntetheti meg, közoktatási intézményét akkor szervezheti át, ha az adott tevékenységről, szolgáltatásról továbbra is megfelelő színvonalon gondoskodik oly módon, hogy annak igénybevételére a gyermeknek, tanulóknak, szülőnek nem jelent aránytalan terhet. Az intézményfenntartó önkormányzatnak az érintett intézmények fenntartása-működtetése megváltoztatásának szándéka megalapozott, ennek előkészítése és folyamatban lévő megvalósítása a jogszabályi előírásoknak megfelel. [...] A fentiek alapján összességében megállapítható, hogy a tervezett intézkedések nem okoznak zavart Kaposvár Megyei Jogú Város feladatellátásában sem szakmailag, sem finanszírozás szempontjából. A jogszabályok betartásával átalakított intézményrendszerrel az Önkormányzat továbbra is megfelelő színvonalon, aránytalan tehernövekedés nélkül, a tanulók érdekeit szem előtt tartva tudja közoktatási feladatait ellátni.”*

A Somogy Megyei Közgyűlés Humán Erőforrás Bizottsága 2011. április 28-ára összehívott nyilvános, rendkívüli bizottsági ülésén tárgyalta a szakvéleményének megadásáról. A bizottsági ülésen a napirend előadója, a megyei önkormányzat közoktatási referense szóban ismertette az előterjesztést. Az előadó a jegyzőkönyv szerint elmondta, hogy „Az OM azonosító megszüntetése miatt az intézményt, mint önálló intézményt szüntetik meg. Az önkormányzatok által küldött dokumentumok a bizottság tagjai által megtekinthetőek, de igény szerint kiküldik e-mailben is”. A bizottság elnöke zárszavában megjegyzi, hogy „a közoktatási törvényből adódóan úgy látja, hogy a településeken történő átszervezéshez kért vélemény formális.” A Somogy Megyei Közgyűlés Humán Erőforrás Bizottsága a 42/2011. (IV. 28.) sz. határozatával az alábbi döntést hozta: A Somogy Megyei Közgyűlés a szervezeti és működési szabályzatáról szóló 20/2010. (X. 29.) ÖR. 6. sz. melléklet III. fejezet 1.13. pontja alapján, átruházott hatáskörben eljárva jóváhagyja többek között a Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata fenntartásában működő Toldi Lakótelepi Általános Iskola és Gimnázium intézményének megszüntetését. Az általános iskolai tagozat jogutódként a Kodály Zoltán Központi Általános Iskola intézményéhez, a gimnáziumi tagozat a Munkácsy Mihály Gimnáziumhoz kerül 2011. július 31-i hatállyal, tekintettel arra, hogy az összhangban van a Somogy Megyei Közoktatási Feladat-ellátási és Intézményhálózat-működtetési és Fejlesztési tervben megfogalmazottakkal.

Kaposvár Megyei Jogú Város Közgyűlése a Somogy Megyei Közgyűlés bizottságával azonos napon 2011. április 28-án ülésezett, az előterjesztések megvitatását reggel 8 órakor kezdte meg, a jegyzőkönyvben rögzített időpontok szerint az Iskola átszervezésével kapcsolatos napirend tárgyalásába az előző napirend 8 óra 14 perckor történő szavazásának lezárása után kezdett. Az iskola átszervezéséről szóló napirend vitáját lezáró érdemi döntését 9 óra 35 perckor hozta meg és a közgyűlés a 76/2011. (IV.28.) számú határozatával a Toldi Lakótelepi Iskola megszüntetéséről döntött. Az intézmény általános iskolai tagozata jogutódjaként a Kodály Zoltán Központi Általános Iskolát, gimnáziumi tagozatának jogutódjaként a Munkácsy Mihály Gimnáziumot jelölte ki 2011. augusztus 1-jei hatállyal.

A Somogy Megyei Kormányhivatal a Toldi Iskola átszervezését – mind a fenntartó döntését, mind a döntést megelőző előkészítő eljárást – az Ötv. 98. §-ában biztosított törvényességi ellenőrzési jogkörében vizsgálta. Megállapította, hogy az általános iskolai feladatellátás területén az önkormányzat a csökkenő tanulólétszámhoz folyamatosan hozzáigazította az osztályok számát és az ebből következő pedagóguslétszámot, de ezzel együtt is további átszervezési intézkedések váltak szükségessé. A korábban végrehajtott általános iskolai integrációnak már csak a Toldi Iskola nem volt része. A gimnáziumi feladatellátás területén az önkormányzat vizsgálta a fenntartott intézményeiben az érettségi eredményeket, az emelt szinten érettségizők arányát, a nyelvvizsgák szintjét és számát, az országos kompetenciamérések eredményességét, a továbbtanulási mutatókat, valamint az országos tanulmányi versenyeken elért eredményeket. Ezek alapján a gimnáziumi feladatellátás területén a Toldi Iskolában folyó középfokú oktatás átszervezését indokoltnak tartotta. A kormányhivatal véleménye szerint a város alap- és középfokú oktatás-szervezési intézkedései megalapozták a független külső szakértők szakmai felmérései és tanácsai.

A hivatal véleménye szerint az önkormányzat lefolytatta a Kotv. 102. § (3) bekezdésének megfelelően a Toldi Iskola megszüntetését (átszervezését) megelőző előkészítő, egyeztető eljárást. Egyben kifejtette, ha egy oktatási intézmény átszervezése más oktatási intézménybe való beolvadásával valósul meg, mindkettő intézmény esetében szükséges a vélemények beszerzése. A hivatal megállapította, hogy a fenntartó a döntést megelőzően beszerezte a közoktatási szakértő szakvéleményét és a megyei önkormányzat megyei fejlesztési tervre épített szakvéleményét is. Az átszervezésről szóló előterjesztést, a közgyűlési döntés meghozatalát megelőző véleményezési eljárásban a Közgyűlés oktatási, tudományos és kulturális bizottsága, valamint Költségvetési Intézmények Érdekegyeztető Tanácsa is véleményezte. Megállapította a kormányhivatal továbbá azt is, hogy a kérdésben állást foglalt a Somogyi Kereskedelmi és Iparkamara is, amely kifejtette a gimnáziumi beiskolázási létszám csökkentésének szükségességét.

A fentiek alapján a kormányhivatal álláspontja szerint a fenntartó döntése, valamint a döntést megelőző előkészítő eljárás felülvizsgálata során az Ötv. 99.§ (1) bekezdésben foglalt intézkedés megtétele nem vált szükségessé.

Az Oktatási Jogok Biztosa – a kormányhivatal által megküldött iratában – hivatkozott a művelődéshez való jogra, valamint az átszervezéssel kapcsolatos szabályokra. A biztos kifejtette, hogy „a fenntartó – a jogszabályok keretei között – nagyfokú önállósággal rendelkezik az intézményi struktúra kialakításában, szervezésében. A közszolgáltatás megvalósítására hozott döntései kizárólag törvényességi okokból vizsgálhatóak felül, célszerűségi szempontból felülbírálni azokat egyetlen szervezetnek sincs joga. [...] Önmagában nem tekinthető jogellenes magatartásnak egy intézmény átszervezése, összevonása, megszüntetése, ha a fenntartó betartja az arra vonatkozó garanciális szabályokat. Az intézménymegszüntetés törvényességének ellenőrzése e garanciális szabályok megtartásának megvizsgálásából állhat. [...] Jelen ügyben az intézményátszervezés körülményeinek vizsgálata során oktatási jogsérelmet kimutatni nem tudtam, így az ügyben kezdeményezés megfogalmazását nem tartom indokoltnak”.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság (ideértve a közszolgáltatást végző szervet is) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy

a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 18. § (2) bekezdése a) pontja alapján a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

A helyi önkormányzatról szóló 1990. évi LXXIX. törvény (továbbiakban Ötv.) – a vizsgálat időpontjában hatályos – 8. § (1) bekezdése értelmében a települési önkormányzat kötelező feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen az óvodáról, az alapfokú nevelésről, az oktatásról, a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás.

A fentiek alapján az egyedi ügy tekintetében az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

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

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Kiemelte, hogy egy demokratikus jogállamban, ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműségre, a követhetőségre és érthetőségre. A fentiekkel összhangban az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése külön is rögzíti, hogy a *jogszabályok mindenkire, így az állami szervekre nézve is kötelezőek*.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. „*A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.*”²ⁿ Álláspontom szerint a jogállamiság és a tisztességes eljárás követelményének nemcsak szabályozási szinten, de a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

III. Az ügy tekintetében

A települési önkormányzatok kötelező feladata az általános iskolai oktatásról és nevelésről való gondoskodás, az Ötv. és a Kotv. nem határozza meg a feladat ellátás módját, e kérdésben az önkormányzat önállóan dönt. Dönthet úgy, hogy e feladatának ellátása érdekében iskolát alapít, illetve tart fenn, intézményeit átszervezheti, megszüntetheti. Ez utóbbi döntéseit a feladatellátás biztosítása érdekében csak a jogszabályban meghatározott korlátokkal gyakorolhatja, a szabályok a döntés meghozatalához időbeli feltételeket állítanak, széleskörű egyeztetési kötelezettséget követelnek meg, továbbá jogszabály az eljárás egyéb garanciális elemeit is meghatározza.

A Kotv. 11. § (7) bekezdése ugyanakkor azt is rögzíti, hogy az „*e törvényben meghatározott jogokat és kötelezettségeket rendeltetésüknek megfelelően kell gyakorolni, illetőleg teljesíteni. A jogok rendeltetészerű gyakorlása során kiemelt figyelmet kell fordítani a gyermeki és tanulói jogok érvényesítésére. A jog gyakorlása akkor nem tekinthető rendeltetészerűnek, ha az e törvényben és a szakképzésről szóló törvényben, illetve az e törvények végrehajtására kiadott jogszabályokban biztosított jogok csorbítására, érdekérvényesítési lehetőségek korlátozására, a véleménynyilvánítás elfojtására, a tájékoztatói jog korlátozására irányul, vagy erre vezet.*”

III.1. A fenntartói döntések korlátai

a/ *Az időbeli korlátot* a Kotv. 102. § (9) bekezdése a) pontja határozza meg, amely szerint a fenntartó tanítási évben (szorgalmi időben), továbbá – a július-augusztus hónapok kivételével – nevelési évben iskolát nem indíthat, továbbá iskolát nem szervezhet át, nem szüntethet meg, fenntartói jogát nem adhatja át. E szakasz (11) bekezdése az átszervezéssel kapcsolatos fenntartói döntés meghozatalának idejéről rendelkezik, ennek értelmében a fenntartó legkésőbb az intézkedés tervezett végrehajtása éve májusának utolsó munkanapjáig hozhat döntést a nevelési-oktatási intézmény fenntartói jogának átadásával, átalakításával, megszüntetésével, az egyéb átszervezésre vonatkozó döntések határideje július utolsó munkanapja.

A megállapított tényállás szerint a fenntartói döntés a jogszabályban meghatározott időbeli korlátok között történt, a fenntartó döntését 2011. április 28-án hozta meg, amellyel a következő nevelési évet megelőző augusztus hónapban megvalósítandó átszervezésről döntött.

b/ Ezt követően az *egyeztetési kötelezettségre* vonatkozó keret szabályokat tekintettem át. A Kotv. 102. § (3) bekezdése alapján „*a fenntartó a közoktatási intézmény megszüntetésével, átszervezésével [...] összefüggő döntése előtt beszerzi az intézmény alkalmazotti közösségének, az iskolaszéknek, az iskolai szülői szervezetnek (közösségnek), az iskolai diákönkormányzatnak, a nemzeti vagy etnikai kisebbségi nevelésben-oktatásban részt vevő intézmény esetén – ha nem rendelkezik egyetértési joggal – a fenntartótól függően a települési vagy a területi kisebbségi önkormányzat, illetőleg ennek hiányában az adott kisebbség helyi egyesületének, szakközépiskola és szakiskola esetén a fővárosi, megyei gazdasági kamara véleményét. Az e bekezdésben meghatározott vélemény kialakításához minden olyan információt hozzáférhetővé kell tenni a véleményezési joggal rendelkezők részére, amely a fenntartói döntés meghozatalához rendelkezésre áll. A vélemény kialakításához – az információk hozzáférhetővé tételének napjától számítva – legalább tizenöt napot kell biztosítani az érdekeltek részére.*”

A Toldi Iskola jogutódlással történő átszervezése több intézményt is érint, így a beolvadó Toldi Iskolát, annak általános iskolai osztályait átvevő Központi Iskolát (amely egy székhely intézményből és 8 tagiskolából áll), illetve a gimnáziumi osztályait átvevő Munkácsy Mihály Gimnáziumot. Amint azt a kormányhivatal is kifejtette, az intézkedéssel érintett mindhárom intézményben szükséges a véleményezésre jogosult szervek – az alkalmazotti közösség, az iskolaszék (ha működik), az iskolai szülői közösség, az iskolai diákönkormányzat – véleményének a beszerzése.

A Toldi Iskola és a Munkácsy Mihály Gimnázium esetében valamennyi szerv véleményének beszerzése megtörtént.

A rendelkezésemre álló iratok alapján megállapítottam, hogy a Központi Iskola szervei közül az átszervezést a Közalkalmazotti Tanács véleményezte, a nyilatkozatokat a Központi Iskola és tagiskolái képviselőjében eljáró közalkalmazotti tanácsstagok tették. A Közalkalmazotti Tanács egyben arról is nyilatkozott, hogy mint Tanács „*a tagintézmények alkalmazotti közösségeit erről tájékoztatta.*”

Ezt követően a „közalkalmazotti tanácsnak” és az „alkalmazotti közösségnek”, mint jogintézmény funkciójának a meghatározását láttam szükségesnek. A *közalkalmazotti tanácsról* a közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvény 14. §-a rendelkezik, mint a munkavállalói érdekképviselői fórum egy fajtájáról, amikor is a részvételi jogokat a munkáltatóval közalkalmazotti jogviszonyban álló közalkalmazottak közössége nevében az általuk közvetlenül választott közalkalmazotti tanács, illetve közalkalmazotti képviselő gyakorolja. E szakasz (2) bekezdése alapján annál a munkáltatónál kell közalkalmazotti tanácsot választani, ahol a közalkalmazottak létszáma a tizenöt főt eléri, a tizenöt főnél kevesebb közalkalmazottat foglalkoztató munkáltatónál közalkalmazotti képviselőt kell választani. A munkáltató pedig a törvényben meghatározott esetekben véleményeztetni a tervezett intézkedését, pl. a közalkalmazottak nagyobb csoportját érintő munkáltatói intézkedés tervezete esetén.

Az *alkalmazotti közösség* a Kotv. 121. § (1) bekezdés 2. pontjában foglaltak alapján a közoktatási intézményben közalkalmazotti jogviszony, munkaviszony keretében foglalkoztatottak közösségét jelenti. E szervet illeti meg pl. az oktatási-nevelési intézmények minőségirányítási programjának elfogadása.

A fentiek alapján tehát a közalkalmazotti tanács a közalkalmazotti jogviszony keretében foglalkoztatott munkavállalók érdekképviselői szerve, amely választott képviselőkből áll, ezzel szemben az alkalmazotti közösség az oktatási-nevelési intézményben „foglalkoztatottak” összességéből áll és a Kotv-ben nevesített feladatokat látja el. A két jogintézménynek egymástól eltérő funkciója, összetétele és feladata van, ezért álláspontom szerint a két jogintézmény a tagság (látszólagos) azonossága ellenére sem láthatja el ugyanazon feladatokat. A közalkalmazotti tanács, mint munkavállalói érdekképviselői fórum véleményezheti a közoktatási intézmény átszervezését, azonban e vélemény nem válthatja ki az alkalmazotti közösség véleményének kikérését.

Mindezekre tekintettel a rendelkezésemre álló adatok alapján megállapítom, hogy a fenntartó nem kérte ki a Központi Iskola arra jogosult alkalmazotti közösségének véleményét az átszervezéssel kapcsolatban.

Szükségessé vált annak vizsgálata is, hogy meghatározott székhely és több tagintézményből álló iskola esetén mely szervek jogosultak az egész intézmény nevében véleményt nyilvánítani. A szülői szervezetekkel kapcsolatos rendelkezéseket a Kotv. 59. § (2) bekezdése tartalmazza, amely szerint, „*ha az iskolában több szülői szervezet (közösség) működik, az a szülői szervezet (közösség) járhat el az iskola valamennyi szülőjének a képviselőjében, amelyiket az iskolába felvett tanulók szüleinek több mint ötven százaléká választott meg. Ilyen szülői szervezet (közösség) hiányában a szülői szervezetek (közösségek) a nevelési-oktatási intézmény egészét érintő ügyek intézésére közös szervezetet hozhatnak létre, vagy megbízhatják valamelyik szülői szervezetet (közösséget) a képviselő ellátására (a továbbiakban: óvodai, iskolai, illetve kollégiumi szülői szervezet).*”

Ennek ismeretében elsőként azt kell megállapítani, hogy van-e az egész intézményben olyan szülői szervezet, amelyet az egész intézménybe felvett tanulók szüleinek több mint 50 %-a választott meg. Az iratok között erre vonatkozó megállapítást nem leltem fel, ugyanakkor a főigazgató arról nyilatkozott, hogy a tagiskolák szülői szervezetei egymástól függetlenek és mind a székhely, mind a tagintézményekben önállóan működnek. A főigazgató ugyanakkor az intézményvezetői értekezleten kifejtett álláspontja szerint elegendő a Központi Iskola, mint székhely intézmény egyes szervei véleményének a beszerzése, a tagiskolák véleményének kikérése nem szükséges. Hivatkozott a Központi Iskola SZMSZ-ének Szülői Munkaközösséggel kapcsolatos szabályára is, amelynek első mondata arról szól, hogy *székhely- és tagintézményenként önállóan működik a Szülői Munkaközösség, amely képviselői úton választott szülői szervezet.* Álláspontom szerint e rendelkezés szerint mind a székhely, mind a tagiskolai szülői munkaközösségek egymástól függetlenül dolgoznak, és mindegyik munkaközösség csak a saját tagiskolájának a képviselőjére jogosult, ugyanakkor, ha a Szülői Munkaközösség tagiskolánként működik, akkor

értelmezhetetlen a képviseleti úton történő választás. Ugyanez az értelmezési probléma tér vissza az SZMSZ további rendelkezéseiben, miszerint „a Szülői Munkaközösséget a tanulók szüleinek több mint 50%-a választotta meg, ezért ez a szülői szervezet jogosult eljárni valamennyi szülő képviseletében, illetve a tagintézmény egészét érintő ügyekben”. E szabály alapján továbbra sem egyértelmű, hogy van-e az egész intézményre nézve egy olyan szülői szervezet, amelyet az egész intézménybe járó tanulók szüleinek 50%-a választott meg.

Mivel a Kotv. értelmében a szülői közösség maga határozza meg működési rendjét, ez alapján csak is az egyes szülői szervezetek dönthetnek arról, hogy ha nincs olyan szülői közösség, amelyet az iskolába felvett tanulók szüleinek több mint ötven százaléka választott meg, akkor az egész intézményt érintő esetekben milyen módon biztosítják a közös fellépést, a több tagiskolai szerv közül megbiznak egyet, vagy e célra létrehoznak egy „csúcs” szervet.

Hasonló problémákat vet fel az egész intézményt érintő kérdésben a vélemény nyilvánításra jogosult diákönkormányzat szerepe is. A Kotv. 63. § (2) bekezdése értelmében „ha az iskolában, kollégiumban több diákönkormányzat tevékenykedik, az járhat el a nevelési-oktatási intézmény egészét érintő ügyekben, amelyik megválasztásában a legtöbb tanuló vett részt, feltéve, hogy ily módon a tanulók több mint ötven százalékának képvisellete biztosított. Ilyen diákönkormányzat hiányában az iskolában, kollégiumban működő diákönkormányzatok a nevelési-oktatási intézmény egészét érintő ügyek intézésére közös szervezetet hozhatnak létre, vagy megbízhatják valamelyik diákönkormányzatot (a továbbiakban: iskolai, kollégiumi diákönkormányzat).” E kérdésben a főigazgató a Kotv. ismertetett szabályaival azonos, az SZMSZ-ben is megfogalmazott szabályokról nyilatkozott, ugyanakkor nem vált ismertté, hogy a jogutód szervnél mely diákönkormányzat jogosult véleményt nyilvánítani és az sem, hogy véleményét a fenntartó kérte volna.

A rendelkezésemre álló iratok alapján megállapítom, hogy a jogutód Központi Iskola szervei részéről nem áll rendelkezésemre sem a diákönkormányzat, sem az iskolaszék, sem a szülői közösség véleménye, ennek hiányában olyan tartalmú iratot sem leltem fel, amely e szervek véleményének a beszerzésére irányult volna. Ebből következően, nincs adat arról, hogy a vélemény nyilvánítására jogosult szervek valóban élhettek-e jogukkal.

c/ Az egyeztetési kötelezettség további lényeges, törvényben rögzített követelménye, hogy a fenntartónak a vélemény kialakításához minden olyan információt hozzáférhetővé kell tenni a véleményezési joggal rendelkezők részére, amely a fenntartói döntés meghozatalához rendelkezésére áll. A vélemény kialakításához pedig – az információk hozzáférhetővé tételének napjától számítva – legalább tizenöt napot kell biztosítani az érdekeltek részére.

A feltárt tényállás szerint az iskola átszervezéséről szóló előterjesztés a rajta szereplő dátum szerint 2011. március 28-án elkészült. Ugyanakkor a véleményezésre jogosultaknak az írásos előterjesztésről – a Munkácsy Mihály Gimnázium szülői választmányának kivételével, akinek tudomása szerint az előterjesztés április 22-én vált ismerté – nem volt tudomásuk, az átszervezésről minden fórum olyan szóbeli információk alapján alakította ki véleményét, amelyet az aktuális egyeztetésen az iskolák vezetőitől, illetve Kaposvár Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalának illetékes vezetőjétől kaptak.

Mindezzel szorosan összefügg az egyeztetésre vonatkozó határidő betartásának vizsgálata, hiszen a vélemény kialakításához – az információk hozzáférhetővé tételének napjától számítva – legalább tizenöt napot kell biztosítani az érdekeltek részére. A helyszíni szóbeli tájékoztatás tehát azt jelenti, hogy az arra jogosultaktól úgy kérték véleményüket az átszervezéssel kapcsolatban, hogy előzően nem álltak rendelkezésre az álláspontjuk kialakításához szükséges információk. E megállapítást támasztják alá az intézményvezetői értekezleten elhangzottak is, amikor a fenntartó az április 13-i értekezleten utasította a jelenlevő intézményvezetőket a véleményeztetés megkezdésére. Az értekezletet követő napon, április 14-én a Toldi Iskola szülői közössége fogalmazta meg elsőként véleményét, a közgyűlés döntését megelőző napon, április 27-én pedig 4 fórum véleményezte az átszervezést.

Az egyeztetési kötelezettséggel összefüggő eljárásáról megállapítom, hogy a fenntartó nem biztosította a véleményezésre jogosultak számára sem a rendelkezésére álló információkat, sem az információk hozzáférhetővé tételének napjától számított, véleményezésre meghatározott 15 napos határidőt. Rögzíteni szeretném azt is, hogy – a rendelkezésemre álló iratok szerint – a fenntartó nem kérte ki valamennyi véleményezésre jogosult szerv álláspontját (Központi Iskola szülői közössége, diákönkormányzata), valamint a Központi Iskola alkalmazotti közössége nem nyilváníthatott véleményt. A Kormányhivatal tájékoztatása szerint, a véleményezési eljárásban részt vevő Somogyi Kereskedelmi és Iparkamara véleménye pedig, – amelyben gimnáziumi osztályok és az ott tanuló diákok számának csökkentéséről értekezik – a Toldi Iskola gimnáziumi osztályát érintő átszervezésére vonatkozó véleményezési eljárásában nem releváns, hiszen a kamara közoktatási intézmény átszervezésénél csak akkor rendelkezik véleményezési joggal, ha az átszervezés szakközépiskolát vagy szakiskolát érint³.

d/ A helyi önkormányzat, mint fenntartó a Kotv. 88. § (6) bekezdése értelmében köteles beszerezni tervezett intézkedésének véleményezése céljából a közoktatási szakértő véleményét. A független közoktatási szakértő személyére – a helyi önkormányzat megkeresésére – a közoktatási feladatkörében eljáró Oktatási Hivatal tesz javaslatot.

A közoktatási szakértő személyével kapcsolatosan a fenntartó kérte az Oktatási Hivatal javaslatát, amely szerv 3 fő szakértőre tett javaslatot. A fenntartó az általa kiválasztott és a javaslatban szereplő szakértőt április 22-én felkérte. A szakértő szakvéleményét április 27-i dátummal elkészítette és ez idő alatt állást foglalt a jogszabályban meghatározott valamennyi kérdésben. Így tehát arról, hogy a javasolt megoldás, az átszervezés biztosítja az adott tevékenység, szolgáltatás 88. §-ának (6) bekezdésében meghatározottak szerint történő további ellátását, vagyis az átszervezést követően a fenntartó a szolgáltatásról továbbra is megfelelő színvonalon⁴ gondoskodik oly módon, hogy

annak igénybevétele a gyermeknek, tanulónak, szülőnek nem jelent aránytalan terhet⁵.

Álláspontom szerint a közoktatási szakértőnek a szakvéleményben e két fenti kérdéshez tartozó körülményről kell a véleményét kifejteni, ugyanakkor a szakvéleményben megjelölt feladatával szemben, nem része a véleményezésnek az átszervezéssel járó pedagógiai, szakmai, gazdasági előnyök és hátrányok vizsgálata, a közoktatási intézmény működtetése, átszervezésének indokai és különösen nem tartoznak a szakértő által vizsgált kérdéskörbe, hogy a fenntartó a döntések előkészítésekor a jogszabályi követelményeknek megfelelően járt-e el.

A szakértő szakvéleményét az önkormányzat által szolgáltatott dokumentumokra és adatokra, a Toldi Iskola működésének átszervezéséről szóló előterjesztésre, a Kaposvár Megyei Jogú Város Közoktatás-feladatellátási, intézményhálózat működtetési és fejlesztési tervére, valamint a helyi önkormányzat minőségirányítási programjára alapozta. A szakvélemény ugyanakkor nem tartalmaz utalást arra, hogy a szakértő az átszervezéssel érintett intézményt, illetve annak tervezett jogutód intézményeit, az ott folyó közoktatási tevékenységet ismerte-e, vagy annak megismerését milyen módon tette meg, pl. járt-e a helyszínen.

e/ A Somogy megyei önkormányzat a megye területén működő helyi önkormányzatok véleményének kikérésével és közreműködésével – a közoktatási feladatok megszervezéséhez szükséges önkormányzati döntés előkészítését szolgáló – feladatellátási, intézményhálózat-működtetési és fejlesztési tervet (a továbbiakban: fejlesztési terv) a törvényben meghatározott szervek közreműködésével készíti. A megyei fejlesztési terv jelentősége, hogy az oktatási feladatok ellátása tekintetében tartalmazza az önkormányzatok együttműködésének alapelveit, az oktatási intézményrendszer átjárhatóságának biztosítékait és feltételeit. Éppen emiatt a Kotv. 88. § (6) bekezdése az átszervezés további feltételként határozza meg, hogy a helyi önkormányzat a közoktatási intézményét akkor szervezheti át, ha az adott tevékenységről, szolgáltatásról továbbra is megfelelő színvonalon gondoskodik oly módon, hogy annak igénybevétele a gyermeknek, tanulónak, szülőnek nem jelent aránytalan terhet. Ennek eldöntéséhez be kell szerezni a fővárosi, megyei önkormányzat – fejlesztési tervre épített – szakvéleményét.

A Kotv. 88. § (6) bekezdése továbbá arról is rendelkezik, hogy a megyei önkormányzat részére – a szakvélemény megkérésével egyidejűleg – meg kell küldeni a közoktatási szakértő véleményét.

A fenntartó a megyei önkormányzat *szakvéleményét 2011. április 20-án kelt levelében* kérte, amely szerint a kérelemmel együtt küldik a közoktatási szakértői véleményt is. Miközben az Oktatási Hivatal csak két nappal később április 22-én jelölte ki a szakértőt és a fenntartó is csak azt követően kérte fel őt szakvéleményének elkészítésére. Az előzőek ismeretében *a közoktatási szakértő szakvéleménye (amely április 27-i dátummal készült el) a megyei önkormányzattól való szakvélemény megkérésével egy időben nem állt rendelkezésre, tehát azt a kérelmező a levelében foglaltak ellenére sem küldhette meg a jogszabályban előírtaknak megfelelően a szakvélemény kiadására jogosult szervnek.*

A megyei önkormányzat szakvélemény megadásával kapcsolatos hatáskörében – annak szervezeti és működési szabályzata szerint – a közgyűlés humán erőforrás bizottsága jár el. A bizottság 2012. április 28-ra összehívott rendkívüli ülésének napirendjére tűzte az előterjesztést. A jegyzőkönyv tartalma szerint nem állt minden dokumentum a bizottsági tagok rendelkezésére, hiszen a bizottság titkára arra utalt, hogy amennyiben szükséges, a rendelkezésre álló dokumentumokat a tagoknak e-mailben megküldik. Az előzőekben tett megállapítások alapján további kérdésként merül fel, hogy a döntést meghozó bizottsághoz a közoktatási szakértő szakvéleménye, amely feltétele a bizottsági döntés meghozatalának *mikor és milyen formában jutott el. Erre irányuló kérdésekre megkeresésemben foglaltak ellenére sem kaptam választ.*

III.2. A fenntartó döntése

A fenntartó az átszervezésről szóló előterjesztés tárgyalását 2011. április 28-án reggel – az időpontokat is tartalmazó jegyzőkönyv adatai szerint – 8 óra 15 perc körül kezdte meg. Ekkor még nem állt rendelkezésére a megyei önkormányzat szakvéleménye, a jegyzőkönyv szerint azonban a napirend előadója nem tájékoztatta a közgyűlés tagjait a szakvélemény hiányáról, illetve annak esetleges időközbeni megszületéséről és kihirdetéséről.

Összességében megállapítom, hogy a Toldi Iskola átszervezésével kapcsolatos döntést megelőző eljárás során a fenntartó Kaposvár MJ Város Önkormányzata, eljárásával akadályozta a Kotv-ben biztosított jogok rendeltetésszerű gyakorlását⁶, azzal, hogy egyeztetési kötelezettsége körében nem, illetve nem megfelelően biztosította a rendelkezésére álló információkat a véleményezési joggal rendelkezők számára. Eljárása a jogszabályokban biztosított jogok csorbítására, érdekérvényesítési lehetőségek korlátozására, a véleménynyilvánítás elfojtására, a tájékoztatói jog korlátozására vezetett. Megállapítom továbbá, hogy eljárása során a fenntartó sajátosan értelmezte a vonatkozó garanciális szabályokat, azokat több alkalommal megsértette, mellyel a jogállamiságból fakadó jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelményének sérelmét idézte elő.

III.3. A törvényességi ellenőrzés

Az Ötv. 98. § (1)-(2) bekezdéseiben foglaltak értelmében a kormányhivatal a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzéséért felelős szerv, amely ellátja a helyi önkormányzatok törvényességi ellenőrzését, a mérlegeléssel hozott önkormányzati döntésnek kizárólag a jogszerűségét vizsgálhatja. A törvény 99. § (1) bekezdése kimondja, hogy a kormányhivatal a törvényességi ellenőrzés körében – határidő tűzésével – felhívja az érintettet a törvénysértés megszüntetésére. A kormányhivatal e hatáskörét tovább erősíti a Kotv. 84. §-ának (10) bekezdése, amely arról rendelkezik, ha a döntést helyi önkormányzat, illetve szervei hozták, a kormányhivatal az Ötv. 98. §-a (2) bekezdésének a) pontja alapján a törvényességi ellenőrzési jogkörében állapíthatja meg a semmisség fennállását. Ha

a kormányhivatal eljárása nem vezetett eredményre, a döntést az Ötv. rendelkezései alapján megtámadhatja a bíróság előtt és kérheti a bíróságtól a semmisség megállapítását és a Kotv-ben meghatározott jogkövetkezmények alkalmazását.

A kormányhivatal fenti hatáskörében eljárva vizsgálta a fenntartó döntését és az azt megelőző előkészítő eljárást, álláspontja szerint azonban intézkedés megtétele nem vált szükségessé.

A fenntartói döntések megtámadhatóságát a Kotv. 84. § (12) bekezdése szabályozza, amely alapján „*ha jogszabály a fenntartói irányítás körébe tartozó valamely döntés meghozatalát előzetes vélemény, egyetértés, szakvélemény beszerzéséhez köti, az ennek elmulasztásával hozott döntés megtámadható. A sikeresen megtámadott döntés a meghozatalának időpontjától kezdődő hatályal érvénytelenné válik. Megtámadásra a sérelmet szenvedett fél és az jogosult, akinek a megtámadáshoz törvényes érdeke fűződik. A megtámadást három hónapon belül írásban kell közölni, majd a közlés eredménytelensége esetében tizenöt napon belül érvényesíteni. Az érvénytelenség megállapítását a (8) és (10) bekezdésben meghatározottak szerint lehet kezdeményezni. A három hónapos határidő a döntésnek az érdekelt részére történő közlésének napján kezdődik. Ha ez a nap nem állapítható meg, a közlés napja a döntés meghozatalát követő tizenötödik munkanap. A megtámadáshoz biztosított határidő jogvesztő, igazolásnak helye nincs.*”

A jelentésem III.1. és III.2. pontjában kifejtettekre tekintettel megállapítom, hogy a törvényességi ellenőrzésre jogosult Somogy Megyei Kormányhivatal érdemi felülvizsgálatot az ügyben nem folytatott le és ezzel a jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelményének sérelmét idézte elő.

A Toldi Iskola átszervezésével összefüggésben a fenntartó által okozott alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslására, a fenntartói döntés megtámadhatóságára vonatkozó rendelkezésekre, valamint a közoktatási/köznevelési intézmények fenntartásával kapcsolatos szabályok⁷ 2013. január 1-jei változására tekintettel a fenntartó döntése, illetve az átszervezés megtörténte óta eltelt tanévre, külön intézkedést nem kezdeményezek.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszasságok jövőbeni bekövetkeztének megelőzése érdekében azonban, az Ajb. 31. §-a alapján felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy a Somogy Megyei Kormányhivatal érdemi törvényességi felülvizsgálata elmulasztásával összefüggő körülményeket vizsgálja meg, és megállapításai alapján tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Budapest, 2012. augusztus 9.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ A Kaposvár Polgármesteri Hivatalnál 2011. július 26-án kelt OKS/87/2011. számú kormányhivatalnak címzett iratban foglaltak alapján

² 6/1998. (III.11.) AB határozat és 14/2004. (V.7.) AB határozat

³ Megjegyzem ugyanakkor, hogy a fenntartó önkormányzatának szervezeti és működési szabályzata lehetővé teheti az egyes döntéseinek meghozatalát megelőzően a kamara véleményezési jogát, azonban e kérdés, mivel nem a Kotv. szerinti véleményezési eljárás része nem képezte vizsgálatom tárgyát.

⁴ A Kotv. 121. § (1) bekezdés 22. pontja értelmében megfelelő színvonalon való további gondoskodás: ha az új feltételek között folyó óvodai nevelés, iskolai oktatás, kollégiumi nevelés személyi és tárgyi feltételei megfelelnek a szabványoknak, a közoktatási törvény 1. és 3. számú mellékletében meghatározott előírásoknak, s továbbra is biztosítottak a meglévő pedagógiai szolgáltatások (pl. a nemzeti vagy etnikai kisebbségi óvodai nevelés, iskolai nevelés és oktatás a nyelvi környezetben; nem szűnik meg tagozatos oktatás, sajátos nevelési igényű gyermekek, tanulók sajátos nevelése és oktatása, tanulási nehézséggel küzdők nevelése, oktatása) igénybevétele.

⁵ A Kotv. 121. §-a (1) bekezdésének 3. pontja értelmében aránytalan teher: ha a gyermek, tanuló az óvodai nevelést, iskolai nevelést és oktatást lényegesen nehezebb körülmények között vagy jelentős költségnövekedés mellett tudja igénybe venni, figyelembe véve a gyermek, tanuló életkorát, sajátos nevelési igényét (pl. a változás miatt a nevelési-oktatási intézmény eléréséhez szükséges időtartam jelentősen megnövekszik; a nevelési-oktatási intézményt csak tömegközlekedési eszközzel, többszöri átszállással lehet megközelíteni).

⁶ Kotv. 11. § (7) bekezdése

⁷ A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény 74. § (1) bekezdése és 95. § (2) bekezdése

AJB-3012/2012

Gyermekjogok érvénysülése a Károlyi István Gyermekotthonban

Előadók: dr. Bene Beáta
dr. Györffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) a biztos kiemelt feladataként nevesíti a gyermekek jogainak védelmét. A gyermekjogi szakombudsmeni teendők jelentős részét, az évről-évre változó fókuszpontú gyermekjogi projekt keretében látom el.

A gyermekjogi projekt súlyponti kérdésköre 2009-ben – ideértve az erőszakos cselekmények elkövetésének megelőzését is – a gyermekek erőszakkal szembeni védelme volt. Erre tekintettel hivatalból vizsgáltam¹ a szociális tárca² által, a legsúlyosabb problémákkal küzdő gyermekek számára fenntartott esztergomi, rákospalotai, kalocsai és zalaegerszegi speciális gyermekotthonokban elhelyezett kiskorúak jogai érvényesülését. Figyelemmel arra, hogy a Károlyi István Gyermekközpont Speciális Gyermekotthonát (továbbiakban: gyermekotthon) vizsgálatom lezárását követően – 2010 novemberében – adták át, az intézményben élő gyermekek jogai érvényesüléséről ugyancsak hivatalból indított vizsgálat keretében kívántam meggyőződni.

A gyermekotthonban helyszíni vizsgálatot rendeltem el, melyre 2012. március 20-án került sor. Vizsgálatom eredményes befejezése érdekében áttanulmányoztam az intézmény alapító okiratát, működési engedélyét, szakmai programját, szervezeti és működési szabályzatát, házi- és napirendjét, jutalmazási és büntetési rendszerét, a speciális gyermekotthonról készült tájékoztató füzetet. Ezen kívül a fenntartói, valamint a szociális és gyámhivatali ellenőrzés jegyzőkönyvének rendelkezésemre bocsátását is kértem.

Az érintett alapvető jogok

– A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „Magyarország független, demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]

– Az állam alapjogvédelmi kötelezettsége: „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait. Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.” [Alaptörvény I. cikk (1)-(3) bekezdés]

– A személyi szabadsághoz való jog „Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz. Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.” [Alaptörvény IV. cikk (1)-(2) bekezdés]

– A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga. „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

1991. évi LXIV. törvény, a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény)

1993. évi LXXIX. törvény, a közoktatásról (Kt.)

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)

2011. évi CXLIII. törvény, a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről

149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (Gyer.)

259/2002. (XII. 18.) Korm. rendelet, a gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltató tevékenység engedélyezéséről, valamint a gyermekjóléti és gyermekvédelmi vállalkozói engedélyről (Gymr.)

331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet, a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről (a továbbiakban: Gyszr.)

15/1998. (IV. 30.) NM rendelet, a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (a továbbiakban: NM rendelet)

(A vizsgálatban alkalmazott jogszabályi rendelkezéseket a jelentés melléklete tartalmazza.)

A megállapított tényállás

1. Az intézmény kialakítása, tárgyi feltételei, a helyszíni vizsgálat tapasztalatai

Az Emberi Erőforrások Minisztériumának fenntartásában álló, súlyos pszichés tünetet mutató fiúknak gyermekvédelmi szakellátást nyújtó intézményt 2010. november 26-án adták át, gyermekeket 2011. január 1-jétől fogadnak.

A gyermekotthon 32 fős (4 csoportos), a vizsgálat idején 25 fiúról gondoskodott.

A Nemzeti Fejlesztési Ügynökség a gyermekközpont részére 137.527.227 Ft támogatást ítelt meg a Közép Magyarországi Operatív Program keretén belül „A bentlakásos intézmények korszerűsítésére” kiírt pályázaton. A Főti Gyermekváros 16 tantermes iskoláját 192 millió forintos beruházással alakították át speciális gyermekotthonná. A falak gipszkartonból készültek, több helyen sérültek, repedezettek, pattogzott a festék.

A speciális gyermekotthonban kötelezően kialakítandó biztonsági elkülönítő fala ugyancsak gipszkarton, alatta szivacsburkolat van. Az elkülönítő mosdója és a WC-je porcelánból készült. Az intézmény megnyitása óta az elkülönítőt 5-10 alkalommal – esetenként mintegy ½ óra időtartamban – használták, amikor a gyermek agressziója a társa, vagy a nevelője ellen irányult. A helyszíni vizsgálat idején az elkülönítőt nem lehetett használni, ugyanis azt

legutóbb egy gyermek szétverte, átalakítása folyamatban van.

Az épület minden nyílászáróján rács található. Az egyes épületrészeket, termeket zárva tartják, azok kulccsal, illetve a szakasz határok mágnes kulccsal nyithatóak. A szakmai program szerint „A speciális gyermekotthon problémamentes működése érdekében a kialakítás során fokozottabb hangsúlyt kapott a különböző típusú biztonsági rendszerek kiépítése, melyek célja a működést és a gondozottak épségét veszélyeztető tényezők gyors és szakszerű elhárítása, az esetleges engedély nélküli eltávozások megakadályozása.”

A földszinten van az orvosi szoba, a pszichológus, a fejlesztő pedagógus, a család- és utógondozó szobája, a foglalkoztató helyiségek, a konyha és étterem, valamint a kondicionáló és a tornaterem. A kondicionáló termet a gyermekek jutalmából – a külön jutalmazási és büntetési szabályzatban elért pontszámok alapján – felügyelettel használhatják. A jutalmazási rendszer lényege, hogy tanórai munkájukért, csoportbeli viselkedésükért a gyermekek pontokat (trabantokat) kapnak és meghatározott számú kisautó ér egy sportkocsit, amelyből összesen öt gyűjthető össze. A sportkocsik válthatók be különböző jutalmakra, amelyek között szerepel pl. a parkban való séta (kísérővel), zsebpénzből való vásárlás az intézet területén (kísérővel), a gyermekközpont klubjának látogatása (kísérővel). Öt sportkocsi összegyűjtése esetén támogatható egyszeri hétvégi, vagy szünidei hazautazás.

Minden egyes csoporthoz tartozik tanterem, nappali és étkezőhelyiség, valamint 2 lakrész, kétszer 2 ágyas hálószoba, fürdőszobával. Az egyes lakóhelyiségekben a gyermekek csak felügyelet mellett tartózkodhatnak, az éppen használt tantermeken kívüli helyiségek kulcsra voltak zárva. A szobák nincsenek egyénre szabva, sivarak, kevés bennük a személyes használati tárgy. A nappalokban van televízió, számítógép. A lakóhelyiségbe a gyermekek csak 18 óra után mehetnek be. Az étkezésben étkezni csak születésnapokon, esetleg hétvégén szoktak. A mosást és a takarítást a szakdolgozók és a gyermekek közösen végzik.

A konyha a hét minden napján két műszakban üzemel, azonban a létszámleépítés miatt kétséges, hogy a továbbra is tudják-e munkarendet biztosítani. A napi étkezési normatíva 685 Ft. Az ötszöri étkezésben az ebéd és hetente egy-két alkalommal a vacsora is meleg étel. A heti étlap szerint az uzsonna zöldség, vagy gyümölcs. A vacsorához heti három alkalommal zöldséget, tízórára hetente kétszer natúr tejterméket kapnak a gyermekek.

A gondozottak az intézménybe való felvételükkor a gyermekotthon földszintjén lévő két, 2 ágyas befogadó helyiség valamelyikébe kerülnek. Ezt követően gyermekorvos és pszichológus vizsgálja őket, és állapotuktól függően születik döntés arról, hogy mikor és melyik csoportba kerülnek. A befogadó szobák ablakait törésbiztos fóliával fedték le, amely már szakadozik. A befogadó szobákhoz fürdőhelyiség és WC is tartozik. A vizsgálat idején az egyik befogadó helyiségben egy fiatal aludt, aki maga kérte elkülönítését.

A speciális gyermekotthon munkáját bemutató kiadvány „A felvétel rendjére” vonatkozó része arról ad tájékoztatást, hogy a már gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermek gyámja mely esetekben kérheti a gondozási hely megváltoztatását, arról mely szerv javaslata alapján dönt a gyámhivatal. A fejezet vége arra vonatkozó kérelmet is tartalmaz, hogy a beutalt gondozott rendelkezzen az NM rendelet 77. § (1) bekezdésében felsorolt ruházattal.

Az intézményben 24 órás porta és külön biztonsági szolgálat van. E feladatokat az intézmény közalkalmazottai látják el. Az udvari sportpályát és az otthon sportpályára néző első emeletének magasságáig a falakat szögesdróttal vették körül.

Az épület rendelkezik tűzvédelmi jelzőrendszerrel, annak működésbe lépése esetén az épület elhagyására szolgáló lezárt ajtók automatikusan nyílnak.

Az gyermekotthon összességében büntetés-végrehajtási intézményre emlékeztet.

A Fóti Gyermekközpont Gyermekéiért Alapítványtól rendszeresen kapnak élelmiszer, édesség és ruhaadományt. Az alapítvány támogatásával tudják kiegészíteni az étkezéseket. Negyedévente „börzét” tartanak, ahol a gyermekek az adományok közül kiválaszthatják a nekik tetsző tárgyakat pl. ruhákat. Az alapítvány segítségével felszerelték a kondicionáló termet és elkészült a terápiás célokat szolgáló állatsimogató.

A BRFK „Bűnstopp” programját elviszi az intézménybe. A gyermekeknek szabadidejükben lehetőségük van a gyermekotthon területén lévő konyhakert művelésére, állatgondozásra, sportolásra, az ifjúsági klub szakköreinek való részvételre.

2. Személyi feltételek

A helyszíni vizsgálaton az igazgató elmondta, hogy az Emberi Erőforrások Minisztériuma döntése alapján 2012. január 1-jével a minisztériumi fenntartású speciális gyermekotthonok gazdasági önállósága megszűnt. A pénzügyi-gazdasági feladatok ellátására a fenntartó az Esztergomi Gyermekotthon, Általános Iskola gazdasági szervezetét jelölte ki. A 30342-6/2011. számú, 2011. december 28-án kelt módosított alapító okirat tartalmazza a változást.

A hivatkozott intézkedés alapján a fóti gyermekvédelmi központban 154 fős személyi állományából 20%-os létszámcsökkentést hajtottak végre, az intézmény jelenlegi létszáma 120 fő. A leépítés elsősorban a gazdasági, technikai, ügyviteli feladatokat ellátó munkatársakat érintette, de szakmai dolgozókat is el kellett bocsátani. A rekreációs programokról eddig a szabadidő szervező gondoskodott, de a létszámleépítés őt is érintette. Az intézményben – munkaterápiás célból – kialakítottak egy fa és egy fémmegmunkáló műhelyt, de nem használják, mert a szakokat is el kellett küldeni.

A speciális otthonban a váci kórház felnőtt pszichiátriai osztályának egyik orvosát megbízási szerződéssel heti 4 órában foglalkoztatják. Az orvos azonban telefonon a nap 24 órájában elérhető, szükség esetén a gyermeket beutalja a kórházba.

A munkatársakat 120 jelentkezőből választották ki, törekedtek arra, hogy a jövő kollégáik már rendelkezzenek gyermekvédelmi gyakorlattal. A szakdolgozókat 2010 decemberében négy héten keresztül készítették fel a munkára. A képzés elméleti volt, azt felkért előadók tartották.

Az igazgató véleménye szerint a szakmai létszám – az elbocsátások ellenére – megfelel az NM rendelet előírásainak. A speciális gyermekotthonban négy féllású fejlesztőpedagógus, egy pszichológus, egy védőnő, egy család- és utógondozó dolgozik, végzettségük a NM rendelet előírásainak megfelel. A növendékügyi előadó szociálpedagógusi végzettséggel rendelkezik.

A csoportokban az ötfős szakmai létszám biztosított. Minden csoporthoz tartozik egy gyermekfelügyelői beosztású rendész is. A szakképzettségre vonatkozó kimutatásban a rendészeket nem tüntették fel. A 21. csoportban nincs gyermekvédelmi asszisztens, az egyik gyermekfelügyelő végzettsége pedig fémforgácsoló és rendőr. A 22. csoportban csak egy nevelő van, az egyik gyermekfelügyelőnek pedig nincs szakirányú végzettsége. A 23. csoportban a gyermekvédelmi asszisztens (viselkedésemelőzői főiskolai) végzettsége nem felel meg az előírásoknak. A 24. csoportban csak egy (esztergályos, valamint személy- és vagyonőr végzettségű) gyermekfelügyelő van, a két gyermekvédelmi asszisztens pedig nem rendelkezik szakirányú végzettséggel. A gyermekotthon három diplomával rendelkező vezetője korábban katonai laktanyában dolgozott.

A szakmai programban szerepel, hogy a gyermekotthon vezetése a dolgozók kiválasztásakor fokozott figyelmet fordított arra, hogy a munkatársak a szakirányú végzettség mellett rendelkezzenek a feladatellátáshoz nélkülözhetetlen kompetenciákkal (pl. tolerancia, empátia). A munkatársak kiválasztásához segítséget nyújt a gyermekközpont pszichológusa által kidolgozott kompetencia mérésvizsgálat eredménye.

3. A tankötelezettség teljesítése

A gyermekek iskolai lemaradása átlagosan három év. Tankötelezettségüknek az aszódi javítóintézet iskolájában, magántanulói jogviszonnyal tesznek eleget. Középsiskolába járó gyermek nincs. A vizsgákra a gyermekotthon pedagógusai napi oktatással készítik fel a gondozottakat (délelőtti tanteremi órák vannak, délután a következő nap órára tanulnak). A vizsgáztatást az aszódi iskola pedagógusai végzik a gyermekotthonban.

A gyermekközpont 2011. december 28-án módosított alapító okirata szerint az általános iskolai tanulók nappali rendszerű nevelése és oktatása (1-4. és 5-8. évfolyamon), valamint a sajátos nevelési igényű tanulók nappali rendszerű nevelése (1-4. és 5-8. évfolyamon) az intézmény alaptevékenységébe tartozik. Az igazgatóhelyettes tájékoztatása szerint a fenntartónak többször, így az alapító okirat legutóbbi módosításakor is jelezték, hogy iskolát nem működtetnek. A jelzés ellenére a fenntartó az alapító okiratból ezt a tevékenységet nem vette ki.

A 2010. december 2-án kelt Szakmai Program VI., Oktatási feladatokról szóló fejezete rögzíti, hogy *„Jogállását tekintve a speciális gyermekotthon oktatási feladatokat ellátó egysége (belső iskola) csak részben önálló – kétoldali megállapodásban rögzített feltételek alapján – a szintén minisztériumi fenntartású Aszódi Javítóintézet tagiskolájaként működik a Gyermekközpont Igazgatóhelyettesének irányításával. A belső iskola pedagógusainak munkáltatója a Gyermekközpont Igazgatója, a tanulók vizsgáztatási joga és a bizonyítványok kiállítása az Aszódi Javítóintézet igazgatójának hatáskörébe tartozik. Az intézményben valamennyi beutalt tanulói jogviszonnyal nyer elhelyezést, amelyet a belső iskola biztosít. [...] Az oktatómunka tervezése munkatervben, illetve tantárgyi tanmenetekben történik. [...] Az iskola ellátja valamennyi tanköteles korú beutalt gondozott oktatását. [...] A tanulók teljesítményének értékelése folyamatos az egyes tanév értékelését lezáró bizonyítványt az anyaiskola állítja ki. [...]”*

4. A kapcsolattartás

A gyermekek többsége fővárosi, de van gondozott Baranya, Bács-Kiskun, Borsod, Csongrád, Szabolcs és Veszprém megyéből is. Két gyermeknek nincs rendszeres kapcsolata a hozzátartozóival. Telefonos kapcsolattartásra (az intézmény telefonján, vagy az erre az időszakra visszaadott a gyermekek tulajdonát képező mobiltelefonokon) naponta 19-20 óra között van lehetőség. A telefonköltségből a gyermekotthon havonta ezer forintot visel.

A kapcsolattartás időpontjai rögzítettek. A szülők intézményi felügyelet mellett a kapcsolattartás céljára kialakított aulában látogathatják gyermekeiket, négy szemközti találkozásra a pszichológus szobája áll rendelkezésre. A gondozottak többsége – a gyámhivatal határozata szerint – csak az intézmény területén látogatható. A hétvégi kapcsolattartások idején az ügyeletes nevelőn kívül a család gondozó is az intézményben van, olykor az igazgató és/vagy helyettese is jelen van. A távolabb lakókhöz időnként a népesebb család is ellátogat. A szülők elszállásolására nincs lehetőség, arra ez ideig nem is volt igény.

Két Budapesten lakó gyermek mehet haza hétfőeken, öten a szünetekben és a többnapos ünnepeken. Vannak olyan gyermekek is, akiket szünetekben volt gondozási helyük fogad. Ha szükséges a gyermeket az intézmény gépkocsijával hazaviszik. Előfordul az is, hogy a lakóhelyük szerinti gyermekjóléti szolgálat segíti az utazást. A befogadásról a család gondozó levélben értesíti a kapcsolattartásra jogosultakat.

A szakmai program szerint a gyermekek a befogadó csoportban felvételüket követő 3 naptól 2 hétig terjedő időt töltenek. Ezen idő alatt „kimenő kapcsolataik” nincsenek.

A szakmai program VII., Kapcsolattartás című fejezete tartalmazza, hogy *„A speciális gyermekotthonba történő beutalás nem zárja ki a gondozott – illetékes gyámhivatali határozatban megjelölt személyekkel való – kapcsolattartását.”* A házirend a következőket rögzíti: *[...] „A látogatás alkalmanként, maximum 2 óráig tarthat. [...] „Az a gondozott, aki valamilyen okból fegyelmi büntetés alatt áll nem fogadhat látogatót. [...] A telefonbeszélgetések maximális időtartama alkalmanként 5 perc. [...]”*

5. A gyámi feladatok ellátása, a gyermeki jogok érvényesítésének segítése

A Békés és Veszprém megyei gyermekeket havonta, a fővárosi és Pest megyei gyermekeket 3-4 havonta látogatják a hivatásos gyámok. Az otthonvezető elmondása szerint előfordul, hogy a gyámok telefonon is nehezen érhetők el. A fővárosi, Pest és Nógrád megyei gyámi-gondozói tanácsadók rendszeresen járnak az intézménybe. A gyermekjogi képviselő 2011 decemberéig rendszeresen látogatta a gyermekeket. A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal szervezeti átalakulása miatt a feladatot 2012 januárjától ellátó képviselővel azonban a vizsgálat időpontjáig még nem találkoztak. A volt gyermekjogi képviselő elérhetőségét a csoportokban kifüggesztették, házirend a vizsgálatkor azonban az épületben nem volt látható.

6. Ellenőrzés

A speciális gyermekotthonban eddig nem folytattak sem fenntartói, sem gyámhivatali ellenőrzést. Ez utóbbit – az igazgató tájékoztatása szerint – a hatóság határozatlan időre elhalasztotta. Az intézménynek a fenntartó által még 2003. december 10-én jóváhagyott szervezeti és működési szabályzata van. A speciális gyermekotthonra vonatkozó rendelkezéseket is tartalmazó új – a záradék szerint a nevelőtestület által 2011. március 30-án egyhangúlag elfogadott – szervezeti és működési szabályzatot a minisztériumba többször felterjesztették, de még nem hagyták jóvá.

7. Problémák, felvetések

Az igazgató szakmai álláspontja szerint a gyermekvédelmi törvény és a végrehajtási utasítások szerint a nevelési felügyelet nem hajtható végre, pedagógiai hatása pedig nincs. Ezért nevelési felügyelet elrendelését ez idáig nem kérték.

Problémát jelent a 14 éven felüliek pszichiátriai ellátásának megoldatlansága, őket ugyanis csak felnőtt osztályon lehet elhelyezni, így sokszor speciális gyermekotthonba utalják a kamaszkorúakat. A pszichiátriai kezelésre szoruló gyermek adekvát szükségleteihez igazodó ellátást azonban a gyermekvédelmi intézmény nem tud nyújtani. Az igazgató tudomása szerint kevés olyan pszichiátriai gyógyszer van, ami a 18 év alattiaknak felírható. A pszichiáterek nem szívesen vállalják a felnőttek számára felírható gyógyszerek alkalmazását.

Bár az intézményt súlyos pszichés problémákkal küzdő gyermekek ellátására hozták létre, az Országos Gyermekvédelmi Szakértői Bizottság javaslatára már helyeztek ide fegyveres rablást elkövető gyermekkorút, és pszichiátriai kezelésre szoruló gyermeket is. Volt arra is példa, hogy a 18. életévét januárjában betöltő fiút az előző év novemberébe utalták az otthonba. Nehézséget okoz az is, hogy a bűncselekménnyel gyanúsított, vádolt fiatalokat az ország különböző pontjaira kell kihallgatásra, tárgyalásra vinni, amihez gépkocsit, kísértőt kell biztosítani.

Az igazgató problémaként jelezte továbbá, hogy nincs szakmai protokoll arra, hogy ha a gyermeket megyei fenntartású speciális gyermekotthonból helyezik minisztériumi fenntartású gyermekotthonba, mely elhelyezési időponttól számítandó a speciális ellátást nyújtó intézményben maximálisan eltölthető idő.

Gondot jelent, hogy a speciális ellátásban eltöltött idő lejártakor a gyámhivatalok késedelmesen hozzák meg a határozatot a gondozási hely megváltoztatásáról. Ennek oka – az igazgató véleménye szerint – a gyámhivatalok túlterheltsége mellett az is, hogy a gyermekotthonok nem szívesen fogadják, a minisztérium gyermekotthonaiból érkező gondozottakat. Aggályos, hogy a gondozási hely megváltoztatásakor a gyámhivatal többször elmulasztja az új gyám kirendelését.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A hivatkozott szakasz (4) bekezdése alapján a biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Közszolgáltatást végző szervnek minősül a törvény 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv. A hivatkozott szakasz alapján a gyermekvédelmi szakellátás intézményei közszolgáltatást végeznek, így tevékenységük vizsgálatára kiterjed a hatásköröm.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek. [Jellemzően az ún. szükségességi-arányossági tesztet, a nem alapvető joggal összefüggő hátrányos megkülönböztetés esetén az ésszerűségi tesztet, a tulajdonjog korlátozása esetén pedig közérdekűségi tesztet.]

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is³.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Továbbra is irányadó alkotmánybírósági tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

Az alapvető jogok érvényesülésének garanciája az Alaptörvény 1. cikkében rendelt, az állam alapvető intézményvédelmi kötelezettsége, mely szerint „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait. Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható”.

A gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése deklarálja. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermek védelemre és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. Az államnak ez a védelmi kötelessége a gyermek alapjogainak korlátozásához is vezethet⁴.

A személyi szabadsághoz való jogot az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdése garantálja. Az Alkotmánybíróság több korábbi határozatában foglalkozott a személyi szabadsághoz fűződő jog tartalmának kibontásával⁵. Ezek lényege, hogy az Alaptörvény hivatkozott rendelkezése a törvénynek csak úgy teszi lehetővé a személyes szabadság elvonása okainak és az azzal kapcsolatos eljárásnak a szabályozását, hogy ez a szabályozás nem korlátozza szükségtelenül és aránytalanul a személyes szabadsághoz való jogot.

III. Az ügy érdemében

1/ Az intézmény – annak ellenére, hogy a nagy beruházással elkészült speciális gyermekotthon 2010 novemberében adták át – felújításra szorul. Az NM rendelet 126. § (9) bekezdése csak a biztonsági elkülönítőre tartalmaz rendelkezést, mikor kimondja, hogy a biztonsági elkülönítő úgy kell kialakítani, hogy az abban tartózkodó, nevelésbe vett gyermek magában kárt ne tehessen. A biztonsági elkülönítő lakóterének gipszakarton falai alá ugyan szivacsot helyeztek, de a könnyen sérülő anyagból készülő burkolat, a porcelán mosdó és WC kagyló balesetveszélyes, lehetőséget ad arra, hogy az ott elhelyezett gyermek kárt tegyen magában. A speciális gyermekotthon további helyiségeinek kialakításakor használható építőanyagokra, berendezési tárgyaira, elhelyezésére ugyanakkor sem jogszabályi előírás, sem szakmai protokoll nincs.

A hatáskörömet szabályozó törvény nem teszi lehetővé a pályázati, fenntartói erőforrások célszerű és megfelelő felhasználásának ellenőrzését, ezzel összefüggésben alapvető jogokkal összefüggő visszasság feltárását. Ezért jelentésem ilyen irányú megállapítást nem tartalmaz. Megállapítottam viszont, hogy – álláspontom szerint – a

biztonsági szempontok figyelmen kívül hagyásával elkészült elkülönítő a speciális ellátást igénylő gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való alapvető jogával összefüggő visszásságot okoz.

A tárgyi feltételek között az NM rendelet meghatározza azokat a helyiségeket, amelyeket a speciális gyermekotthonban ki kell alakítani. Így a lakóterre vonatkozó szabályokon túl rendelkezik – a 126. § (8) bekezdésével és a 124. § (6) bekezdés b/ pontjával közösen – a látogatók fogadására alkalmas helyiség kialakításának szükségességéről.

A vizsgálat feltárta, hogy a kapcsolattartásra az otthon aulájában és egy más célra használt helyiségben van lehetőség. Az otthon aulája közvetlenül a bejáratnál és a portaszolgálat mellett található, és mind a csoportok lakóterétől, mind az igazgatási helyiségektől ajtókkal lezárt nagyméretű terem. A helyszíni vizsgálat idején e nagyméretű teremben semmiféle bútorzat (szék, asztal stb.) nem volt. A látogatások idejére itt padokat helyeznek el.

Álláspontom szerint az aula jelen formájában nem tölti be a látogatók fogadására alkalmas helyiség funkcióját, hiszen mind az intimítást, mind a gyermek és a kapcsolattartásra jogosult közötti személyes kapcsolat közvetlenségét akadályozza a terem ad-hoc jelleggel való rendszeres átrendezése.

Megállapítom, hogy a speciális gyermekotthon aulája jelenlegi formájában nem minősül a látogatók fogadására alkalmas helynek és ezzel a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való alapvető jogával összefüggő visszásságot okoz.

2/ A Gyermekjogi Egyezmény részes államként Magyarországnak gondoskodnia kell a gyermekekkel foglalkozó és védelmükre létrehozott intézmények szabály szerinti működéséről, személyzeti létszámáról és szakképzettségéről. Az NM rendelet 1. és 2. számú melléklete részletesen szabályozza az alkalmazottak körét, létszámát és képesítési követelményeit. Gyermekcsoportonként 5 fő alkalmazását határozza meg, általános szabályként 2 nevelő, 1 gyermekvédelmi asszisztens, illetve 2 gyermekfelügyelő munkakör betöltésével. Ugyanakkor, ha a nevelők száma magasabb, akkor, a gyermekvédelmi asszisztensek, illetve a gyermekfelügyelők száma csökkenthető, de az összlétszám 5 alá nem kerülhet. Az intézmény több csoportjában (lásd 21., 22., 24. csoportok) – bár az összes álláshely betöltött – nem vették figyelembe, hogy csak akkor lehet a gyermekfelügyelői, illetve a gyermekvédelmi asszisztensi létszámot csökkenteni, ha a nevelői helyek számát emelik, továbbá sem a felügyelői, sem az asszisztensi munkakör egymással nem cserélhető fel.

A képesítési előírások szerint gyermekvédelmi asszisztens munkakör betölthető a következő OKJ-s képesítésekkel: gyermekotthoni asszisztens, gyermek- és ifjúsági felügyelő I., gyógypedagógiai asszisztens, mentálhigiénés asszisztens, pedagógiai asszisztens, szociális asszisztens. Gyermekfelügyelő az lehet, aki rendelkezik gyermek- és ifjúsági felügyelő II., dajka, gyermek- és ifjúsági felügyelő, óvodai dajka OKJ-es képesítéssel. A növekedésküldő előadói munkakörben pedig jogász, igazgatásszervező vagy szociális szervező, humánszervező vagy személyügyi szervező végzettség kell. Ezeknek a feltételeknek nem felel meg az intézményben e munkakörben alkalmazott szociálpedagógusi végzettséggel rendelkező munkatárs.

Megállapítottam, hogy a vizsgálat során feltárt személyi feltételek hiányosságai visszásságot idéznek elő a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jogaival összefüggésben.

3/ Az NM rendelet 112. §-a értelmében a gyermekotthon belső életének rendjét, a gyermek, fiatal felnőtt jogai gyakorlásának és kötelességei teljesítésének szabályait a házirend tartalmazza. E szakasz (3) bekezdése szerint a házirend egy példányát a gyermekotthonban jól látható helyen ki kell függeszteni. A feltárt tényállás szerint a meglátogatott csoport helyiségeiben a házirend nem volt kifüggesztve.

A házirend kifüggesztésnek hiánya visszásságot okoz a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben, valamint veszélyezteteti a gyermekvédelmi gondoskodásban nevelkedő gyermekek védelemhez és a gondoskodáshoz való jogát.

4/ Az alapjogok korlátozása a súlyos személyiségfejlődési zavarokkal küzdő, illetve súlyos pszichotikus vagy neurotikus tüneteket mutató gyermekek esetében – önmaguk védelme érdekében – indokolt lehet. A gyermekvédelmi törvény a nevelési felügyelet körében rögzíti, hogy a speciális ellátást igénylő gyermekek személyes szabadságát korlátozó intézkedésre csak feltétlenül indokolt esetben önmaguk, vagy mások veszélyeztetése esetén kerülhet sor. Ehhez a törvényi felhatalmazást a Gyvt. 81/A. §-a adja. E szakasz (2) bekezdése alapján a gyermek önmagát, vagy másokat veszélyeztető magatartása elhárítása érdekében a gyermekotthon vezetője a gyermeket kötelezheti arra, hogy az otthon területét ne hagyja el, illetve a kijelölt helyiségekben tartózkodjon. A korlátozás elrendeléséről legkésőbb harminchat órán belül értesíteni kell a gyermekjogi képviselőt, a megyei, fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottságot, valamint a gyámhivatalt, ezzel egyidejűleg – ha a személyes szabadság korlátozása előreláthatólag a negyvennyolc órát meghaladóan szükséges – a gyermek nevelési felügyeletének elrendelése kezdeményezhető.

A gyámhivatalnak a nevelési felügyelet elrendeléséről határozatban kell döntenie, annak időtartama a két hónapot nem haladhatja meg, fenntartásának szükségességét – a szakértői bizottság véleménye alapján – havonta felül kell vizsgálni.

A hatályos jogi szabályozás szerint tehát a gyermek 48 órát meghaladó személyi szabadságának korlátozásáról csak a gyámhivatal rendelkezhet. A személyi szabadsághoz fűződő alapjog korlátozásának törvényi garanciája, hogy az eljárásban a gyermekeket, a gyermekjogi képviselőt, a gyámi tanácsadót is meg kell hallgatni, annak a szakértői bizottság szakvéleményén kell alapulnia. A gyámhivatal határozatát a bíróságnak kell jóváhagynia.

A nevelési felügyeletet – annak szükségessége esetén, a szakértői bizottság véleménye alapján – a

gyámhivatal a gondozási hely kijelölésekor is elrendelheti.

Nevelési felügyelet elrendelését az intézmény ez idáig nem kérte, de a szakmai dokumentumokban rögzítettek, valamint a helyszínen tapasztaltak alapján megállapítható, hogy a gyermekotthon a Gyvt.-ben meghatározott veszélyeztető magatartás hiányában is alkalmaz a gondozott gyermekek személyi szabadságát korlátozó intézkedéseket.

Álláspontom szerint az intézmény büntetés-végrehajtási intézethez hasonló körülményei, valamint személyi szabadságot korlátozó intézkedései visszásságot okoznak a személyi szabadsághoz fűződő, valamint a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogokkal összefüggésben.

5/ A Gyvt. az átmeneti, vagy tartós nevelésbe vett gyermek különös jogaként nevesíti a személyes kapcsolatok ápolását. A NM rendelet 87. § (1) bekezdése szerint a kapcsolattartásra jogosult és a gondozott gyermek kapcsolattartását a gyámhivatal határozata alapozza meg. Az ellátást nyújtó kötelessége a gondozott gyermek folyamatos kapcsolattartásának elősegítése. A kapcsolattartásra jogosult a gyermeket a gondozási helyén a gyámhivatal döntésének megfelelően látogathatja, a gyermek kapcsolattartásának helyszínéről és idejéről a gyámhivatal dönt. A gondozási hely kötelezettsége pedig a határozatban foglaltak végrehajtása, attól önkényesen (szakmai programban, házirendben) nem térhet el, a kapcsolattartási jogot büntetésből nem vonhatja meg.

Megállapítottam, hogy a kapcsolattartás büntetésből való megvonása, a kapcsolattartás időtartamának egységes – nem feltétlenül a gyámhivatal által szabályozottak szerinti – meghatározása visszásságot okoz a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggésben.

6/ A Gyvt. rendelkezése alapján a minisztérium speciális gyermekotthonának vezetője az otthonban elhelyezett gyermekek gyámjával nem rendelhető. Törvényes képviseletükre és a vagyonkezelési feladatok ellátására a gyámhivatal a gyermek lakóhelye szerint illetékes gyermekvédelmi szakszolgálat hivatásos gyámját rendeli. Arra vonatkozó rendelkezést a jogszabály nem tartalmaz, hogy a hivatásos gyámnak milyen gyakorisággal kell gyámoltjával találkoznia. Álláspontom szerint a feladat – a gyermek legjobb érdekét figyelembe vevő – ellátásához szükséges a gyermekkel való rendszeres, személyes találkozás, továbbá elengedhetetlen, hogy a gyámok – munkaidőben – a gyermek nevelését gondozását ellátó intézmények számára elérhető legyenek.

Megállapítottam, hogy a rendszeres személyes találkozás, valamint a gyámok elérhetőségének hiánya a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének közvetlen veszélyét idézi elő.

A Gyvt. 11/A. §-a alapján a gyermekjogi képviselő feladata a gyermekvédelmi gondoskodásban részesülő gyermekek jogainak védelme, munkája során kiemelt figyelmet kell fordítania a különleges vagy speciális ellátást igénylő gyermek védelmére. A gyermekjogi képviselők az e célra létrehozott szervezet keretében működnek⁶, őket a gyermekekkel való személyes találkozással jogszabály nem kötelezi. A gyermekjogi képviselők tevékenységét korábban már vizsgáltam⁷. Megállapítottam, hogy a gyermekvédelmi törvényben meghatározott feladatokat a képviselők nem tudják maradéktalanul ellátni, ami a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jog sérelmének közvetlen veszélyét hordozza magában. Minderre tekintettel az AJB 457/2011. számú jelentésben felkértem a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal főigazgatóját, vizsgálja meg a gyermekjogi képviselők létszáma bővítésének lehetőségét.

A főigazgató a képviselők létszámának bővítésére nem látott lehetőséget. Álláspontja szerint azonban a gyermekek jogvédelmét nagymértékben erősíteni fogja, hogy az Emberi Erőforrások Minisztériumának tervei között szerepel a hivatásos gyám jogintézményének felülvizsgálata, bővítése. A főigazgató tájékoztatását a szakminiszter is megerősítette. A miniszter 2011. június 20-án kelt levelében arról informált, hogy a tárcánál megkezdődött – a gyermek ellátási helyétől független – a gyermekvédelmi gyám jogintézményének létrehozására irányuló szakmai munka. A szakminiszter álláspontja szerint a független gyermekvédelmi gyám jogintézményének bevezetése mindennemű érdekütközés lehetőségét kizárná a gyermek jogos érdeke és az ellátórendszer között. A gyermekvédelmi gyámság bevezetése az egész gyermekjogi képviselői rendszer átgondolását teszi szükségessé. Ha egy gyermekvédelmi gyám legfeljebb 20 gyermek vonatkozásában látna el gyámi feladatokat, akkor a szakellátásban a gyermekvédelmi gyám akár ki is válthatná a gyermekjogi képviselő jogintézményét.

A folyamatban lévő jogszabály-módosításra tekintettel, a gyermekjogi képviselői feladatoknak a vizsgált intézményben való ellátásával kapcsolatban intézkedést nem teszek.

7/ Az Országos Gyermekvédelmi Szakértői Bizottság nem csupán a gondozási hely megváltoztatására irányuló, hanem már a nevelésbe vételi eljárás során is javaslatot tehet⁸ a minisztérium gyermekotthonaiba való elhelyezésre. A Gyvt. és az NM rendelet előírása szerint az otthont nyújtó ellátás keretében a gondozott gyermekek számára teljes körű ellátást kell biztosítani. A teljes körű ellátás részeként minimális nyújtandó ruházatot az NM rendelet 77. §-ának (1) bekezdése határozza meg, és e szakasz (3) bekezdése alapján az ellátás nyújtó kötelezettsége, hogy a gondozott gyermek szükségletei, valamint a ruházat elhasználódása szerint gondoskodjon a ruházat beszerzéséről, illetve cseréjéről. Megjegyzem a már gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermeknél indokolt és költségtakarékos, hogy a gondozási hely megváltozásakor személyes ruháit magával vigye. Jogszabályi előírás szerint azonban a ruházat beszerzése, valamint pótlása az ellátást nyújtó kötelezettsége.

Mindebből következően azáltal, hogy a speciális gyermekotthon tájékoztató füzeté hiányos és megtévesztő információkat tartalmaz, visszásságot okoz, a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben.

8/ Az érvényes alapító okirat szerint az intézmény alaptervevényességébe tartozik az általános iskolai és a sajátos nevelési igényű általános iskolai tanulók oktatása, nevelése. A szakmai programban már a gyermekotthon

„belső iskolája” az Aszódi Javítóintézet tagiskolájaként működő oktatási feladatokat ellátó egységeként szerepel. Az Aszódi Javítóintézet alapító okiratában telephely nincs feltüntetve, erre tekintettel tagiskolaként a Károlyi István Gyermekközpont nem működhet. Nem vitatható, hogy a gondozott gyermekek érdekét szolgálja, a rendszeres, tantárgyi tanmenet szerinti oktatás, azonban a Kt. vonatkozó rendelkezései szerint a tanuló (magántanuló) az iskolával áll tanulói jogviszonyban, a jogszabály szerint felkészítéséről az aszódi iskolának kell(ene) gondoskodnia⁹.

Bár a javítóintézetek a gyermekvédelmi rendszer részeként működnek, javítóintézeti nevelést csak a bíróság – a bűncselekményt elkövetett fiatalok eredményes nevelése érdekében, illetve előzetes letartóztatás céljából – rendelhet el. A gyermek speciális ellátási igényéről pedig a gyermekvédelmi szakértői bizottság dönt, a gondozási helyről a gyámhivatal határoz. Az, hogy a súlyos pszichés tüneteket mutató gyermekek a javítóintézet iskolájával állnak tanulói jogviszonyban azt sugallja, mintha a gondozottak büntetésüket töltenék.

Megállapítottam, hogy az alapító okirat oktatási tevékenységre, valamint a szakmai program, „VI., Oktatási feladatok” című fejezete a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményébe ütközik.

9/ A gyermekotthonok ellenőrzésére több szerv is rendelkezik hatáskörrel. A Gyvt. 104. § (1) bekezdése a fenntartói ellenőrzést rögzíti, kimondva, hogy – egyebek mellett – a gyermekvédelmi intézmény szervezeti és működési szabályzatának jóváhagyása, valamint a szolgáltató tevékenység, a szakmai munka eredményességének, a szakmai program végrehajtásának, valamint a gazdálkodás szabályszerűségének és hatékonyságának évenkénti ellenőrzése és értékelése a *fenntartó* feladata.

A Gyvr. 14. § (1) bekezdése a működést engedélyező szerv ellenőrzési feladatát határozza meg, amely – helyszíni ellenőrzés keretében – legalább évente köteles ellenőrizni az otthont nyújtó ellátást biztosító intézmény jogszabályokban és a működési engedélyben foglaltaknak megfelelő működését.

A feltárt tényállás szerint az intézmény több mint egy éve működik és ezen időtartam alatt az ellenőrzésre kötelezett egyik szerv (sem a fenntartó, sem a működést engedélyező szerv) nem tett eleget ellenőrzési kötelezettségének.

Megállapítottam, hogy a jogszabályban rögzített engedélyezői, illetve fenntartói kötelezettség elmulasztása, visszásságot okoz a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményével összefüggésben, továbbá sérti a gyermekvédelmi gondoskodásban élő gyermekek védelemhez fűződő jogát is.

10/ Az NM rendelet 131. § (2) bekezdése szerint a Minisztérium gyermekotthona a speciális ellátás keretében a gyermek állapotához, szükségleteihez igazodó terápiát nyújt a súlyos neurotikus, illetve pszichotikus állapotú, vagy súlyos erőszakos cselekményeket elkövetett, vagy pszichoaktív szereket rendszeresen használó, vagy szerzett immunhiányos tünetegyüttesben való megbetegedése miatt különleges szakértelmet igénylő terápiára szoruló gyermekek számára. E szakasz (3) bekezdése garanciális szabályként rögzíti, hogy a gyermekek elhelyezéséről az előzőekben meghatározott problémátípusok szerint elkülönítetten kell gondoskodni.

Megállapítható, hogy a vizsgált intézményben különböző problémátípusú gyermekeket gondoznak. A minisztériumi fenntartású gyermekotthonokban folytatott vizsgálatomat lezáró AJB 4883/2009. számú jelentésben megállapítottam, hogy a gyermekek problémátípusok szerinti elkülönített elhelyezésének kötelező előírása – a tünetek együttes előfordulása és a gyakorlati megvalósíthatatlansága miatt – a gyermekek kiemelt védelemhez és gondoskodáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz. Ezért a szociális tárca vezetőjének az NM rendelet felülvizsgálatára tettem javaslatot.

A kérdés szakmai szempontú vizsgálatára a szaktárca munkacsoport létrehozását kezdeményezte. A tervek szerint a jogszabály-módosításokat megalapozó javaslatokat a szakmai munkacsoportnak 2011. második félévében kellett kidolgoznia, a módosítására azonban jelen jelentésem írásba foglalásáig nem került sor.

11/ A Gyvt. 58. § (2) bekezdése alapján a speciális gyermekotthonban vagy a gyermekotthon speciális csoportjában a gyermek teljes körű ellátásának időtartama csak kivételesen indokolt esetben haladhatja meg a két évet. A törvény és a végrehajtási szabályok nem rendelkeznek arról, hogy a gondozási hely megváltoztatása esetén ezen időtartam mikor kezdődik. Ebből következően a gondozási hely megváltoztatásáról döntő gyámhivatalok a törvényi rendelkezést eltérően értelmezhetik és gyakorlatuk sem lehet egységes.

Megállapítottam, hogy a jogi szabályozás hiányosságából eredő eltérő jogértelmezés és gyakorlat visszásságot okoz a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményével összefüggésben.

12/ Az intézmény igazgatója jelezte az ifjúsági pszichiátriai ellátás hiányosságait. Az e tárgyban folytatott vizsgálataimat¹⁰ lezáró jelentésekben – az ellátórendszer hiányossága tekintetében – az egészséghez fűződő és az egészségügyi ellátáshoz való jogokkal összefüggő visszásságot állapítottak meg. Az AJB 1298/2011. számú jelentésben felkértem a tárca minisztert, hogy tegyen határozott és összehangolt lépéseket a gyermekpszichiátriai fekvőbeteg- és sürgősségi ellátáshoz való hozzáférés jelenlegi hiányának megszüntetése érdekében. Kértem, továbbá, hogy tegyen intézkedéseket a gyermekpszichiátrerek számának növelését eredményező feltételrendszer kialakítása, a jelzett szakterület hiányszakmává minősítése érdekében.

Jelen vizsgálatom tapasztalatai alapján, a gyermeki jogok védelméért felelős ombudsmanként, elengedhetetlennek tartom felhívni az emberi erőforrások miniszterének figyelmét a jelzett intézkedések haladéktalan megkezdésének szükségességére és jelentőségére.

Összegzés

A speciális gyermekotthonba a súlyos személyiségfejlődési zavarokkal küzdő, illetve súlyos pszichotikus vagy neurotikus tüneteket mutató, speciális szükségletű gyermekek helyezhetők. Az NM rendelet 126. § (3)

bekezdése rögzíti a speciális gyermekotthon feladatkörét, amelybe beletartozik a gyermekről való gondoskodás, szocializáció, reszocializáció, rehabilitáció és rehabilitáció is, ha a speciális gondozás más gondozási helyen nem biztosítható, illetve ha a gyermeknek a speciális gondozást nem igénylő gondozott gyermekektől való külön elhelyezése szükséges, és állapota nem indokolja a szociális bentlakásos intézményben való elhelyezését, vagy elhelyezése férőhely hiányában nem lehetséges.

A gyermekek állapota e feladatok ellátásakor indokolhatja felnőtt állandó jelenlétét. Elfogadhatatlan ugyanakkor minden egység folyamatos kulcsra zárása, továbbá, hogy a gondozott gyermekek csak a késő délutáni órákban mehessenek lakóhelyiségükbe, ott csak különleges alkalmakkor étkezhessenek, egyedül még az intézmény területén belül is csak ritka kivétellel közlekedhessenek. A befogadás, a jutalmazási és büntetési rendszer, a kapcsolattartás intézményi szabályai, az Aszódi Javítónevelő Intézet iskolájával való „együttműködés” is inkább a javítóintézeti rendtartás szabályaira emlékeztet. Az, hogy gyermekfelügyelői beosztásban vagy onőr és rendőr is dolgozik, a csoportokhoz rendszerek is tartoznak, ugyancsak a javítóintézeti/büntetés-végrehajtási jellegét erősíti.

Utalni kívánok a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló 2011. évi CXLI. törvény 4. cikk (2) bekezdésére, amely leszögezi, hogy „a szabadságelvonás mindennemű *fogva tartást* vagy bebörtönzést jelent, valamint *egy személy elhelyezését olyan állami vagy magántulajdonú, őrizetbe vételi környezetben, amelyet az illető valamilyen bírói, közigazgatási vagy más hatóság utasítására önként nem hagyhat el.*”

A rácsokat, a szögesdróttal körülvett sportudvar otthont nyújtó ellátásra álláspontom szerint nem alkalmas, és inkább hasonlít egy fogvatartási helyre, mint gyermekotthonra. A törvényben meghatározott feladatok ellátásával ellentétben, hogy az intézmény pedagógiai módszerek helyett az engedély nélküli eltávozást szögesdróttal, rácsokkal és elektronikus zárral kívánja megakadályozni.

Intézkedéseim

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem

a) *az építésügyért felelős minisztert*, hogy – az emberi erőforrások minisztere szakmai javaslatának figyelembe vételével – fontolja meg a biztonsági elkövetők kialakítására vonatkozó építésügyi szabályok megalkotását;

b) *az emberi erőforrások miniszterét fontolja meg*

– a Gyvt. 58. § (2) bekezdésében foglalt időtartam kiegészítését oly módon, hogy egyértelművé váljon, ha a gyermek korábbi, speciális otthoni elhelyezését a gyámhivatal megváltoztatja és új gondozási helyre a hatóság ugyancsak speciális ellátást nyújtó más intézményt jelöl ki, a gondozási helyeken töltött idő együttesen, vagy külön számítandó-e,

– annak jogszabályban való rögzítését, hogy a hivatásos gyám milyen időközönként köteles személyesen találkozni gyámoltjával,

– a nevelési felügyelet szabályainak felülvizsgálata;

2. az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem:

a) *az emberi erőforrások miniszterét, hogy*

– haladéktalanul tegyen eleget a Gyvt. 104. § (1) bekezdésében foglalt kötelezettségének, annak eredményéhez képest tegye meg a szükséges intézkedéseket,

– gondoskodjon az intézmény valós állapotokat tükröző alapító okiratának jóváhagyásáról,

– tájékoztasson a speciális szükségletű gyermekek problémátípus szerint elkülönített elhelyezésével kapcsolatos tervezett intézkedéseiről;

b) *a Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalának vezetőjét*, hogy tájékoztasson a speciális gyermekotthon ellenőrzése elhalasztásának okáról, az ellenőrzés tervezett időpontjáról;

3. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján a gyermekotthon igazgatójánál kezdeményezem:

– intézkedjen a szakmai program, a házirend és a tájékoztató füzet tartalmának felülvizsgálatáról, a dokumentumok alapjogokat sértő rendelkezéseinek módosításáról,

– intézkedjen a házirend – a gyermekek számára jól látható helyen való – kifüggesztéséről,

– a látogatók fogadására alkalmas helyiség kialakításáról.

Budapest, 2012. június 11.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

1. számú melléklet: Az alkalmazott jogszabályok

1991. évi LXIV. törvény a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (Gyermekek jogi Egyezmény)

18. cikk. 2. Az Egyezményben említett jogok biztosítása és előmozdítása érdekében a részes államok megfelelő segítséget nyújtanak a szülőknek és a gyermek törvényes képviselőinek a gyermek nevelésével kapcsolatban

reájuk háruló felelősség gyakorlásához, és gondoskodnak gyermekjóléti intézmények, létesítmények és szolgálatok létrehozásáról.

1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról (Kt.)

11. § (1) A tanuló joga különösen, hogy *n*) magántanuló legyen, továbbá, hogy kérje a tanórai foglalkozásokon való részvétel alóli felmentését;
52. § (13) Az e törvény 120. §-ának (1) bekezdése alapján, vagy súlyos betegsége miatt magántanulóként tanulmányokat folytatók egyéni foglalkozás keretében történő felkészítésére az iskolának tanulóként a kötelező és a nem kötelező tanórai foglalkozás megszervezésére rendelkezésre álló órakereten felül - átlag - heti tíz óra áll a rendelkezésre. Az időkeret az egyes hetek és tanulók között átcsoportosítható.
66. § (1) A tanuló (magántanuló) az iskolával tanulói jogviszonyban áll. A tanulói jogviszony felvétel vagy átvétel útján keletkezik. A felvétel és az átvétel jelentkezés alapján történik. A felvételtől vagy átvételtől az iskola igazgatója dönt a 42. § (1)-(2) bekezdésében és a 46-47. §-ban meghatározottak alapján. Általános iskolában felvételi vizsga nem szervezhető.
120. § (1) Ha a sajátos nevelési igényű tanuló, illetve a beilleszkedési, tanulási nehézséggel, magatartási rendellenességgel küzdő tanuló szakértői vélemény alapján - tanulmányait magántanulóként folytatja, illetve - a szülő otthoni ellátás keretében tesz eleget a fejlesztő felkészítésben való részvételi kötelezettségének, az önkormányzati feladatellátás keretében, a szakértői véleményben megjelölt szakember biztosításáról - külön jogszabályban meghatározottak szerint - az iskolának, a fejlesztő felkészítést nyújtó, illetve a szakértői véleményt készítő intézménynek kell gondoskodnia.

1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)

9. § (1) Az átmeneti vagy tartós nevelésbe vett gyermek joga különösen, hogy életkorához, egészségi állapotához, fejlettségéhez, valamint egyéb szükségleteihez igazodóan. [...] *i*) személyes kapcsolatait ápolhassa [...]
- 11/A. § (1) A gyermekjogi képviselő ellátja a gyermekvédelmi gondoskodásban részesülő gyermek e törvényben meghatározott jogainak védelmét, és segíti a gyermek jogai megismerésében és érvényesítésében, valamint kötelességei megismerésében és teljesítésében. A gyermekjogi képviselő kiemelt figyelmet fordít a különleges vagy speciális ellátást igénylő gyermek védelmére.
45. § (1) A gyermekek átmeneti gondozása keretében - kivéve, ha a gyermek átmeneti gondozását családok átmeneti otthona biztosítja - a gyermek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését elősegítő, az életkorának, egészségi állapotának és egyéb szükségleteinek megfelelő étkeztetéséről, ruházattal való ellátásáról, mentálhigiénés és egészségügyi ellátásáról, gondozásáról, neveléséről, lakhatásáról (a továbbiakban: teljes körű ellátás) kell gondoskodni.
53. § (1) Otthont nyújtó ellátás keretében biztosítani kell az ideiglenes hatállyal elhelyezett, az átmeneti és a tartós nevelésbe vett gyermek számára *a*) a 45. § (1) bekezdése szerinti teljes körű ellátást [...] (2) Az otthont nyújtó ellátás keretében [...] *b*) speciális ellátást kell biztosítani *ba*) a súlyos személyiségfejlődési zavarokkal küzdő, illetve súlyos pszichotikus vagy neurotikus tüneteket mutató (a továbbiakban együtt: súlyos pszichés tüneteket mutató) gyermek, *bb*) a súlyos beilleszkedési zavarokat vagy súlyos antiszociális magatartást tanúsító gyermekkorú elkövető (a továbbiakban: súlyos disszociális tüneteket mutató) [*a ba*] és a *bb*) pont a továbbiakban együtt: súlyos pszichés vagy disszociális tüneteket mutató gyermek], *bc*) az alkohol, drog és egyéb pszichoaktív szerekkel küzdő (a továbbiakban: pszichoaktív szerekkel küzdő) gyermek számára. (3) A speciális ellátás kiterjed a gyermek korához, állapotához és szükségleteihez igazodó oktatásra, szakképzésre, foglalkoztatásra, valamint ápolására, szocializációjára és reszocializációjára, továbbá rehabilitációs és rehabilitációs kezelésére is.
58. § (1) A speciális gyermekotthon vagy a gyermekotthon speciális csoportja az ideiglenes hatállyal elhelyezett, az átmeneti vagy tartós nevelésbe vett súlyos pszichés vagy disszociális tüneteket mutató, illetve pszichoaktív szerekkel küzdő gyermekeknek nyújt gondoskodást, szocializációt és reszocializációt, valamint rehabilitációt és rehabilitációt. (2) A speciális gyermekotthonban vagy a gyermekotthon speciális csoportjában a gyermek teljes körű ellátásának időtartama csak kivételesen indokolt esetben haladhatja meg a két évet. (3) A speciális gyermekotthon a szükséges személyi és tárgyi feltételek megléte esetén bentlakásos ellátás keretében végezheti a megyei, fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottság felkérésére a gyermek személyiségvizsgálatát.
- 81/A. § (1) Ha az ideiglenes hatállyal elhelyezett, átmeneti vagy tartós nevelésbe vett gyermek egészségi vagy pszichés állapota következtében saját vagy mások életét, egészségét közvetlenül veszélyeztető magatartást tanúsít és ez csak teljes körű ellátásának azonnali, zárt körű körülmények közötti felügyeletével hárítható el, a speciális gyermekotthon vezetője a gyermeket személyes szabadságában korlátozhatja. (2) Az (1) bekezdés szerinti korlátozás keretében a gyermek a speciális gyermekotthon területét nem hagyhatja el, illetve köteles a gyermekotthon vezetője által kijelölt helyiségekben tartózkodni. A korlátozás elrendeléséről a speciális gyermekotthon vezetője haladéktalanul, de legkésőbb harminchat órán belül értesíti a gyermekjogi képviselőt, a megyei, fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottságot, valamint a gyámhivatalt. (3) A gyámhivatal értesítésével egyidejűleg a speciális gyermekotthon vezetője kezdeményezi a 4. § (3) bekezdésében meghatározott eljárással érintett ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermek, az átmeneti vagy tartós nevelésbe vett gyermek nevelési felügyeletének elrendelését, ha előreláthatólag a személyes szabadság korlátozása negyvennyolc órát meghaladóan szükséges. A gyámhivatali határozat meghozataláig elsősorban a gyermek kivizsgálására, a

veszélyeztető magatartás megszüntetésére, illetve a gyors állapotromlás megelőzésére kell törekedni.

81/B. § (1) A gyámhivatal hivatalból vagy kérelemre a) a speciális gyermekotthonban elhelyezett átmeneti vagy tartós nevelésbe vett, b) a 4. § (3) bekezdésében meghatározott eljárással érintett ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermek, továbbá a 77. § (1) és a 80. § (1)-(2) bekezdésében meghatározott átmeneti vagy tartós nevelésbe vételi eljárással érintett speciális szükségletű gyermek nevelési felügyeletét rendeli el, ha a gyermek egészségi vagy pszichés állapotának zavara következtében olyan magatartást tanúsít, amely - saját vagy mások életére, testi épségére - jelentős veszélyt jelenthet, illetve közvetlen és súlyos veszélyt jelent, feltéve, hogy ez csak zárt körülmények között biztosított teljes körű ellátással, kivizsgálással és terápiával hárítható el. (2) A nevelési felügyelet időtartama nem haladhatja meg a két hónapot. (3) A gyámhivatal a nevelési felügyelet céljának elősegítése érdekében elrendelheti, hogy az (1) bekezdésben meghatározott gyermek a) a speciális gyermekotthon meghatározott helyiségeiben tartózkodjék, b) meghatározott ideig hozzátartozóival a kapcsolattartását csak korlátozott módon gyakorolhatja, c) a gyám (hivatásos gyám) egyetértésével meghatározott gyógykezelésnek vagy gyógyító eljárásnak vesse alá magát. (4) A gyámhivatal a határozathozatal előtt - a gyermek állapotát figyelembe véve - meghallgatja a gyermeket, törvényes képviselőjét, a gyermekjogi képviselőt, a gyámi tanácsadót, a speciális gyermekotthon vezetőjét, valamint kikéri a megyei, fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottság véleményét. A meghallgatást szükség esetén a gyámhivatal hivatalos helyiségén kívül is meg lehet tartani. (5) A gyámhivatal a nevelési felügyelet kérdésében a megyei, fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottság véleményétől csak kivételesen indokolt esetben térhet el. (6) A gyámhivatal a gyermek nevelési felügyeletéről 8 napon belül határoz. (7) A gyámhivatal a nevelési felügyeletet szükség szerint, de legalább havonta felülvizsgálja a megyei, fővárosi szakértői bizottság véleménye alapján.

81/C. § (1) A gyámhivatal nevelési felügyeletet elrendelő vagy azt felülvizsgáló határozata ellen fellebbezésnek helye nincs. A gyámhivatal a határozatát - annak közlésétől számított három napon belül - felülvizsgálat végett a bíróságnak megküldi. (2) A bíróság nemperes eljárásban, a határozat megküldésétől számított tizenöt napon belül határoz a nevelési felügyelet fenntartásáról vagy megszüntetéséről. (3) Ha e törvényből, illetve az eljárás nemperes jellegéből más nem következik, a bírósági eljárásban a Polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény (a továbbiakban: Pp.) szabályait megfelelően kell alkalmazni. (4) A bírósági eljárásban biztosítani kell a gyermek megfelelő képviselétét. A gyermek képviselőjére a gyermekjogi képviselő is jogosult. Ha a gyermeknek az eljárás során nincs képviselője, részére a bíróság ügygondnokot rendel ki. (5) A bírósági eljárásban hozott érdemi határozat ellen fellebbezésnek helye nincs.

81/D. § A nevelési felügyelet megszűnik a bíróság erre irányuló döntése alapján, a meghatározott idő elteltével, továbbá hivatalból vagy - a gyermek, a gyermekjogi képviselő, a gyermekotthon vezetője általi - kérelemre. A nevelési felügyelet megszüntetése iránti eljárás során minden esetben ki kell kérni a megyei, fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottság véleményét.

82. § (1) A gyámhivatal az ideiglenes hatállyal elhelyezett, az átmeneti és tartós nevelésbe vétel iránti eljárással érintett gyermek gondozási helyét - a gyermek és az átmeneti nevelésbe vett gyermek szülőjének meghallgatása után - a (6) bekezdésben meghatározott megyei, fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottság, valamint a 132. § (1) bekezdésében meghatározott szerv vagy személy szakvéleményének segítségével határozza meg.

83. § (1) A gyámhivatal a nevelésbe vétel évenkénti - a három éven aluli gyermek esetében félévenkénti - felülvizsgálata során dönt az egyéni elhelyezési terv fenntartásáról vagy módosításáról, illetve a gyermek gondozási helyének esetleges megváltoztatásáról, melyhez szükség szerint kikéri a megyei, fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottság véleményét.

84. § (2) Gyámi feladatokat lát el a nevelőszülő - feltéve, ha a gyámságot vállalja - továbbá a gyermekotthon vezetője. A minisztérium speciális gyermekotthonának vezetője az otthonban elhelyezett gyermekek gyámjával nem rendelhető.

101. § (1) A miniszter ellátja a gyermekek védelmét biztosító feladatok ágazati irányítását. [...] h) gondoskodik az országos gyermekvédelmi szakértői bizottság működéséről,

104. § (1) A gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltató tevékenységet ellátó állami és nem állami intézmény fenntartója a) dönt az intézmény alapító okiratáról, gazdálkodási köréről, átszervezéséről, megszüntetéséről, tevékenységi körének módosításáról, nevének megállapításáról, [...]. d) jóváhagyja az intézmény szervezeti és működési szabályzatát, szakmai programját, e) ellenőrzi és évente egy alkalommal értékeli a szakmai munka eredményességét, a szakmai program végrehajtását, valamint a gazdálkodás szabályszerűségét és hatékonyságát, (2) Az állami és nem állami intézmény fenntartója a szervezeti és működési szabályzat jóváhagyását akkor tagadhatja meg, ha az jogszabályt sért. A szakmai program jóváhagyását akkor tagadhatja meg, ha az nem felel meg az e törvényben, valamint a szakmai jogszabályokban előírt követelményeknek.

2011. évi CXLI. törvény a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről

4. cikk. 2. 2. A jelen jegyzőkönyv alkalmazásában a szabadságelvonás mindennemű fogva tartást vagy bebörtönzést jelent, valamint egy személy elhelyezését olyan állami vagy magántulajdonú, őrizetbe vételi környezetben, amelyet az illető valamilyen bírói, közigazgatási vagy más hatóság utasítására önként nem hagyhat el.

149/1997. (IX. 10.) Korm. Rendelet a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról

(Gyer.)

- 30/E. § (1) A kapcsolattartás szabályozása során figyelemmel kell lenni a gyermek családi kapcsolatainak ápolásához való jogára, a gyermek véleményére, mindennekeftől álló érdekére, a gyermekjóléti alapellátás, gyermekvédelmi szakellátás igénybevételének okára, a kapcsolattartásra jogosult magatartására, körülményeire.
- 30/H. § (1) Az átmeneti nevelésbe vétel és különösen indokolt esetben a tartós nevelésbe vétel elrendelésével, illetve felülvizsgálatával egyidejűleg - a gyermek és lehetőség szerint a szülő véleményét figyelembe véve - a gyámhivatal a) hivatalból szabályozza a gyermek szüleinek, nagyszüleinek, testvéreivel való kapcsolattartását, és ennek keretében aa) meghatározza a kapcsolattartás formáját, gyakoriságát, időtartamát, ab) dönt a gyermek gondozási helyén történő meglátogatásáról, vagy ha annak feltételei fennállnak, az elvitel formájában történő kapcsolattartásról, ac) a gyermek biztonsága érdekében felügyelt kapcsolattartást rendelhet el, meghatározva a kapcsolattartás helyszínét és kijelölve a felügyeletet biztosító szakembert, így különösen a nevelőszülői tanácsadót, a gyermekotthon családgyógyozóját, a nevelőszülői hálózatot működtető családgyógyozóját, a gyermekvédelmi szakszolgálat gyámi, gondozói tanácsadóját, ad) meghatározza a kapcsolattartás egyéb formáit (levelezés, elektronikus levelezés, telefonkapcsolat, ajándékozás, csomagküldés), b) felhívja a szülő figyelmét, hogy ba) a gyermek családba való visszakerülésének feltétele a rendszeres kapcsolattartás, bb) a kapcsolattartás megvalósulásához rendkívüli gyermekvédelmi támogatást kérhet a települési önkormányzattól, c) felhívja a kapcsolattartásra jogosult és a kapcsolattartásra kötelezett figyelmét a kapcsolattartás elmaradására vonatkozó - írásban, elektronikus levélben, telefonon vagy szóban történő - kölcsönös értesítési kötelezettségükre, d) felhívja a gyám figyelmét, hogy jeleznie kell a gyámhivatalnak, ha a kapcsolattartás végrehajtása során közte és a kapcsolattartásra jogosult között vagy a kapcsolattartásra jogosult és a gyermek között vita keletkezik. (2) A gyámhivatal a kapcsolattartás szabályozására vonatkozó határozatában dönt a gyermeknek a gondozási helyéről legfeljebb két napra történő eltávovása és a két napnál hosszabb szabadsága gyám által történő engedélyezésének lehetővé tételéről vagy annak a gyermek érdekében történő mellözéséről. (3) A gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló gyermek gyámja - a gyermek érdekében és a gyermek testvéreivel való kapcsolat ápolása céljából, különösen, ha azt a gyermek is kéri - biztosíthatja, hogy a gyermek személyes kapcsolatait a 28. § (1) bekezdésben felsorolt személyeken kívül mással is ápolhassa. A gyám köteles jelezni a gyámhivatalnak, ha az ítélőképessége birtokában lévő gyermek és közte vita áll fenn a személyes kapcsolatok ápolása kérdésében. A gyám és a gyermek közötti vita esetén a gyámhivatal dönt.

259/2002. (XII. 18.) Korm. rendelet a gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltató tevékenység engedélyezéséről, valamint a gyermekjóléti és gyermekvédelmi vállalkozói engedélyről (Gymr.)

14. § (1) A működést engedélyező szerv gyermekjóléti szolgáltató, gyermekek napközbeni ellátása és gyermekek átmeneti gondozása esetén legalább két évente, otthont nyújtó ellátás, utógondozói ellátás és területi gyermekvédelmi szakszolgálatok esetén pedig legalább évente ellenőrzi, hogy a szolgáltató (intézmény, hálózat) a jogszabályokban és a működési engedélyben foglaltaknak megfelelően működik-e. (2) A működést engedélyező szerv éves ellenőrzési tervet készít, amelyet minden év január 31-éig megküld a felügyeleti szervnek és annak a hatóságnak, amelyet a 14/A. § (2) bekezdése alapján meg kell keresnie.

331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről (Gysr.)

14. § (1) A szociális és gyámhivatal ellenőrzési jogkörében legalább négyévenként ellenőrzi a) a gyámhatóságok gyámügyi és gyermekvédelmi hatósági tevékenységének jogszerűségét, b) az egészségügyi szakfelügyelet kivételével a Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet vagy a kijelölt módszertani feladatokat ellátó intézmény, illetve az Országos Gyermekvédelmi Szakértői Névjegyzékbe felvett szakértő szükség szerinti bevonásával - a külön jogszabályban meghatározottak szerint - a gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltatók tevékenységét.

15/1998. (IV. 30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (NM rendelet)

74. § A szakellátás keretében az ideiglenes hatállyal elhelyezett, átmeneti vagy tartós nevelésbe vett gyermek (a továbbiakban: gondozott gyermek) számára biztosítani kell az otthont nyújtó ellátást, illetve a szakellátást más okból igénylő gyermek teljes körű ellátását, valamint a fiatal felnőtt utógondozói ellátását, gondoskodni kell továbbá a területi gyermekvédelmi szakszolgáltatásról.
75. § (1) Az otthont nyújtó ellátásban részesülő gondozott gyermek számára a) teljes körű ellátást [Gyvt. 45. § (1) bekezdés] [...] kell biztosítani. (2) A teljes körű ellátás keretében a gondozott gyermek számára a) lakhatási lehetőséget, valamint legalább a 76-82. §-okban meghatározott ellátást, továbbá b) testi, értelmi, érzelmi, erkölcsi fejlődését elősegítő, életkorának, egészségi állapotának és egyéb szükségleteinek megfelelő - a 83-84. §-okban meghatározott - nevelést, gondozást kell nyújtani.
76. § (1) A gondozott gyermek számára naponta, az életkorának megfelelő, legalább ötszöri, legalább egy alkalommal meleg, az egészséges táplálkozás követelményének megfelelő étkezést kell biztosítani, az energia- és tápanyagbeviteli, illetve étel-miszer-felhasználási ajánlásokat tartalmazó jogszabályban foglaltaknak megfelelően. A napi ötszöri étkezésre fordított költség összege naponta nem lehet kevesebb az öregségi nyugdíj mindenkori

legkisebb összegének 2,4%-ánál.

77. § (1) A teljes körű ellátás részeként nyújtott ruházat gyermekeként legalább 6 váltás fehérneműt, valamint 3 váltás hálóruhát, továbbá az évszaknak megfelelő legalább 2 váltás hétköznapi (otthoni és utcai) felsőruhát és cipőt, valamint alkalmi és sportruházatot tartalmaz. A ruházattal kapcsolatos költségek éves összege nem lehet kevesebb az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 250%-ánál. (2) A ruházat tisztításáról, javításáról az ellátást nyújtó gondoskodik, amelybe olyan mértékben vonja be a gondozott gyermeket, amely életkorának megfelelően tőle elvárható. (3) Az ellátást nyújtó a gondozott gyermek szükségletei, valamint a ruházat elhasználódása szerint gondoskodik a ruházat beszerzéséről, illetve cseréjéről.
87. § (1) A kapcsolattartásra jogosult (a továbbiakban: hozzátartozó) és a gondozott gyermek kapcsolattartását a gyámhivatal határozata alapozza meg. Az ellátást nyújtó elősegíti a gondozott gyermeknek hozzátartozójával való folyamatos kapcsolattartását. (3) A kapcsolattartásra jogosult hozzátartozó kérelmére - kivéve, ha az ő tekintetében a gyámhivatal felügyelt kapcsolattartást rendelt el - az egy napra történő eltávozás és a két napnál nem hosszabb időtartamú szabadság alkalmankénti időpontját és módját a gyermekotthonnal, a gyermeket ellátó bentlakásos szociális intézménnyel (a továbbiakban: más bentlakásos intézmény) vagy a nevelőszülői hálózat működtetőjével történt előzetes megállapodás határozza meg a gyermek érdekének és a kapcsolattartásra jogosult lehetőségeinek figyelembevételével. A hozzátartozó köteles a gondozott gyermekért a megjelölt időpontban megjelenni, és őt a megadott időben visszavinni. (4) A gyermekotthon, más bentlakásos intézmény, valamint a nevelőszülői hálózat működtetője a gondozott gyermek, illetve a hozzátartozó kérésére indokolt esetben gondoskodik a gyermeknek a hozzátartozóhoz történő el- és visszakíséréséről. A szülővel való kapcsolattartást elő kell segíteni abban az esetben is, ha a szülő előzetes letartóztatásban van, vagy szabadságvesztés büntetését tölti, feltéve, hogy ez megfelel a gyámhivatal döntésének. (5) A gondozott gyermeket a kapcsolattartásra jogosult hozzátartozója a gyámhivatal, illetve a bíróság döntésének megfelelően látogathatja a gondozás helyszínén. A kapcsolattartás megvalósulásáról a nevelőszülő és a gyermekotthon a 8. számú melléklet szerinti kapcsolattartási naplót vezeti. A látogatás alkalmával gondoskodni kell arról, hogy a gondozott gyermek és a hozzátartozó találkozására, valamint a látogatás alatti együttlétre kulturált formában és zavartalan körülmények között kerüljön sor. (6) A levelezés és a telefonkapcsolat lehetőségének biztosítása során az ellátást nyújtó a levéltitkokhoz, illetve a magántitkokhoz való jog biztosításával jár el. (7) A hozzátartozó a kapcsolattartás során köteles az ellátást nyújtó személlyel, illetve az ellátást nyújtó intézmény munkatársaival a gondozott gyermek érdekét szolgáló módon együttműködni, és az intézmény házirendjét betartani. (8) Ha a kapcsolattartás végrehajtása során a kapcsolattartásra jogosult és a gyermek vagy a kapcsolattartásra jogosult és a gyám között vita keletkezik, a gyám köteles azt jelezni a gyámhivatalnak.
88. § (1) Az ellátást nyújtó a kapcsolattartás során folyamatosan tájékoztatja a hozzátartozót a gondozott gyermek neveléséről, fejlődéséről és a vele kapcsolatos fontosabb eseményekről. (2) A gondozott gyermek továbbtanulásának, képzésének, életpályájának kijelölése előtt a gyám kikéri a szülő véleményét. (3) A gondozott gyermek és a hozzátartozó kapcsolattartásának alakulásáról, a szülőnek az ellátást nyújtóval való együttműködéséről a) a gyermekotthon rendszeresen - de legalább félévente - írásban tájékoztatja a gyámhivatalt, b) a hivatásos gyám legalább félévente írásban tájékoztatja a gyámhivatalt, c) a nevelőszülő folyamatosan beszámol a szakszolgálatnak, hivatásos gyámnak, illetve megkeresésre a gyámhivatalnak, feltéve, hogy a hozzátartozóval közvetlen kapcsolatot tart. (4) Az ellátást nyújtó jelzi a gyámhivatalnak, ha megítélése szerint a hozzátartozó a kapcsolattartás során a gondozott gyermek személyiségfejlődését hátrányosan befolyásolja, illetve ha kapcsolattartási jogával a gondozott gyermek vagy az ellátást nyújtó sérelmére visszaél.
89. § (1) A gondozott gyermek érdekében - a családjával való kapcsolat ápolása céljából - a gyermekotthon, a nevelőszülői hálózat működtetője és a szakszolgálat, továbbá - a családnak a gyermek visszafogadására alkalmassá tétele céljából - a szakszolgálat családgyámogatója együttműködik a gyermek szülőjével és az illetékes gyermekjóléti szolgálat családgyámogatójával. A családgyámogató a gyermekvédelmi nyilvántartás XX. számú adatlapja alapján kell megtervezni. (2) A családgyámogató a gyermek befogadását követően két hónapon belül személyesen felkeresi a gyermek egyéni elhelyezési tervében megjelölt szülőt vagy más hozzátartozót, valamint az illetékes gyermekjóléti szolgálatot. A nevelésbe vétel időtartama alatt a családgyámogató folyamatosan kapcsolatot tart az illetékes gyermekjóléti szolgálattal. (3) A családgyámogató feladata különösen a) a gondozott gyermek és családja közötti folyamatos és egymás elfogadására irányuló kapcsolat elősegítése, szükség esetén javaslattevés a kapcsolattartás formájának, helyszínének és időtartamának megváltoztatására, b) a gondozott gyermek felkészítése a családdal való találkozásra, szükség esetén a gyermeknek a kapcsolattartás helyszínére kísérése, és ha a gyermek és a szülő közötti kapcsolat helyreállításához szükséges, a találkozásokon való részvétel, c) az okok mielőbbi felderítése és azoknak a gondozott gyermekkel való közlése, ha a szülő nem jelentkezik a szakos módon és időben, d) a gondozott gyermek felkészítése a családba való visszakerülésre, e) a hazakerülést követő teendők és életvitel - a gondozott gyermekkel és a szülőkkel közös - megtervezése.
112. § (1) A gyermekotthon belső életének rendjét, a gyermek, fiatal felnőtt jogai gyakorlásának és kötelességei teljesítésének szabályait a házirend tartalmazza. A házirendben kell megállapítani különösen (3) A házirend egy példányát a gyermekotthonban jól látható helyen ki kell függeszteni.
124. § (1) A gyermekotthonnak legalább 12, de legfeljebb 40 fő ellátására alkalmasnak kell lennie. (2) A gyermekotthonban a gondozott gyermek nevelését, gondozását a szakmai programban meghatározott elvek szerint kialakított kisközösségekben (a továbbiakban: csoport) kell biztosítani. Egy csoportban legfeljebb 12 fő

helyezhető el, kivéve a 126. § (5) bekezdésében, a 128. § (1) bekezdésében és a 128/A. § (2)-(4) bekezdésében foglalt eseteket. (3) A csoport kialakításánál figyelemmel kell lenni arra, hogy a csoportok nemek és életkorok szerint vegyes összetételűek legyenek, kivéve, ha ez nem szolgálja a gondozott gyermek egészséges személyiségfejlődését. Testvéreket csak kivételesen indokolt esetben lehet különböző csoportban elhelyezni. A kiskorú elhelyezését, valamint az utógondozói ellátásban részesülő szülők és gyermekük együttes elhelyezését - a 128. § (4) bekezdésének c) pontjában foglaltak figyelembevételével - erre a célra kialakított helyiségben kell biztosítani. (4) A csoport számára - a 128. § (2) bekezdésében meghatározott kivételekkel - önálló lakóteret kell biztosítani, amely hálósobákból, közös nappali szobából, konyha/étkezőből, valamint fürdőszobából és nemenkénti WC helyiségekből áll, továbbá a mindennapi életvitelhez szükséges bútorokkal, berendezési tárgyakkal, eszközökkel felszerelt. Egy hálósobában legfeljebb 4 gondozott gyermek helyezhető el. A minimálisan biztosítandó lakóterület-igényt a 6. számú melléklet tartalmazza. (5) A gondozott gyermek személyes használati tárgyait és ruházatát a csoport lakóterében, társaiétól elkülönítetten kell elhelyezni. (6) A több csoport elhelyezésére szolgáló gyermekotthonban ki kell alakítani a) sportolásra alkalmas termet, illetve udvart, b) látogatók fogadására alkalmas helyiséget, c) a terápiás célú foglalkozásokhoz (pszichológiai, gyógynevelési), korrepetáláshoz szükséges csoportszobát. (7) A gyermekotthoni csoportban a gondozott gyermekekkel foglalkozó munkatársak (nevelő, gyermekfelügyelő, gondozó) számára a csoport lakóteréhez kapcsolódó önálló helyiséget kell biztosítani, ahol a gyermekkel szükségessé váló egyéni beszélgetéseket lefolytathatja, adminisztrációs feladatait végezheti, és éjszaka tartózkodhat. (8) A befogadó gyermekotthonban a csoportok számától függetlenül ki kell alakítani a (6) bekezdés b) és c) pontjában megjelölt helyiségeket. A szakszolgálat keretében működő befogadó gyermekotthonban a csoport elhelyezésére szolgáló lakóteremben nem kell konyhát/étkezőt kialakítani, amennyiben az elhelyezést biztosító épületben a gyermekek étkeztetése megoldható. (9) Az utógondozói ellátásban részesülő fiatal felnőtt számára külső férőhelyen biztosított lakhatás esetében a gyermekotthon, utógondozó otthon vezetője lakásbérleti szerződést köt az ingatlan tulajdonosával. A külső férőhelynek száraznak, világosnak, jól fűthetőnek kell lennie, és rendelkeznie kell a mindennapi életvitelhez szükséges alapvető berendezési, valamint használati tárgyakkal. A minimálisan biztosítandó lakóterület-igényt a 6. számú melléklet tartalmazza.

125. § (7) A speciális gyermekotthonban, illetve gyermekotthon speciális csoportjában a gondozott gyermekek elhelyezésére szolgáló lakóterre a 124. § (4) bekezdésében foglaltak, a munkatársak számára biztosítandó önálló helyiségre vonatkozóan a 124. § (7) bekezdésében foglaltak az irányadók.

126. § (1) A speciális gyermekotthon a szakellátás keretében a) a súlyos pszichés tüneteket mutató, b) a súlyos disszociális tüneteket mutató, c) a pszichoaktív szerekkel küzdő 12. életévét - kivételesen indokolt esetben 10. életévét - betöltött gondozott gyermek számára kötelezően ellátandó alapfeladatként a gyermek állapotához igazodó speciális ellátást biztosít. (2) A speciális gyermekotthonban legfeljebb 40 fő helyezhető el. (3) A speciális gyermekotthon vagy a gyermekotthon speciális csoportja feladatkörébe tartozik a gyermekről való gondoskodás, szocializáció, reszocializáció, rehabilitáció és rehabilitáció is, ha a speciális gondozás más gondozási helyen nem biztosítható, illetve ha a gyermeknek a speciális gondozást nem igénylő gondozott gyermekektől való külön elhelyezése szükséges, és állapota nem indokolja a szociális bentlakásos intézményben való elhelyezését, vagy elhelyezése férőhely hiányában nem lehetséges. (4) A gondozott gyermek elhelyezéséről az (1) bekezdésben meghatározott problématípusok szerint elkülönítetten kell gondoskodni. (5) A speciális ellátást igénylő gondozott gyermekek közül legfeljebb 8 helyezhető el egy csoportban. A csoportban csak azonos nemű gyermekek helyezhetők el. (6) A speciális gyermekotthonban, illetve gyermekotthon speciális csoportjában egy hálósobában legfeljebb 4 gondozott gyermek helyezhető el. (7) A speciális gyermekotthonban, illetve gyermekotthon speciális csoportjában a gondozott gyermekek elhelyezésére szolgáló lakóterre a 124. § (4) bekezdésében foglaltak, a munkatársak számára biztosítandó önálló helyiségre vonatkozóan a 124. § (7) bekezdésében foglaltak az irányadók. (8) A speciális gyermekotthonban a gyermekcsoportok számától függetlenül ki kell alakítani a 124. § (6) bekezdésének b) és c) pontjában meghatározott helyiségeket. (9) A speciális gyermekotthonban ki kell alakítani olyan, a lakóterhez kapcsolódó, de attól zárhatóan elválasztott, önálló lakószobából, fürdőszobából és WC-ből álló biztonsági elkülönítőt, amelyben a Gyvt. 81/A. §-ának (1) és (2) bekezdése, valamint a Gyvt. 81/B. §-ának (3) bekezdése alapján személyes szabadságában korlátozott átmeneti vagy tartós nevelésbe vett (a továbbiakban: nevelésbe vett) gyermek tartózkodhat. A biztonsági elkülönítőt úgy kell kialakítani, hogy az abban tartózkodó nevelésbe vett gyermek magában kárt ne tehessen. (10) Amennyiben a speciális gyermekotthon a Gyvt. 58. §-ának (3) bekezdése alapján bentlakásos ellátás keretében a nevelésbe vett gyermek személyiségvizsgálatát végzi, biztosítani kell a vizsgálandó gyermeknek a speciális gyermekotthonban lévő többi gyermektől elkülönítetten történő elhelyezésének lehetőségét.

126/A. § (1) A Gyvt. 81/A. §-ának (1) bekezdésében körülírt magatartást tanúsító gondozott gyermek személyes szabadságának korlátozását a felügyeletét ellátó munkatárs vagy az intézmény pszichológusa vagy orvosa kezdeményezésére a speciális gyermekotthon vezetője, illetve annak távollétében az ügyeletes vezető írásban rendelheti el, kijelölve a helyiséget, ahol a gondozott gyermeknek tartózkodnia kell. (2) A személyes szabadság korlátozásának elrendeléséről, valamint annak okáról a speciális gyermekotthon vezetője a Gyvt. 81/A. § (2) bekezdésben megjelöltekén kívül tájékoztatja a gondozott gyermeket is. A speciális gyermekotthon vezetője biztosítja, hogy a gyermekjogi képviselő a személyes szabadságában korlátozott gyermekkel találkozhat, ügyében tájékozódjon. (3) Amennyiben a személyes szabadság korlátozása során a speciális gyermekotthon

vezetője a gondozott gyermek tartózkodási helyeként a biztonsági elkülönítőt jelöli ki, a személyes szabadság korlátozásának elrendelésével egyidejűleg intézkedni kell a gondozott gyermek haladéktalan orvosi vizsgálatáról. (4) A gondozott gyermek a biztonsági elkülönítőben az orvos által szükségesnek tartott ideig, de legfeljebb 24 óráig tartózkodhat. Amennyiben a gondozott gyermek magatartása ezt követően sem rendeződik, kezelését fekvőbeteg-ellátó intézményben kell folytatni. (5) Személyes szabadsága korlátozásának időtartama alatt a gondozott gyermek nem hagyhatja el a speciális gyermekotthon területét, illetve köteles a speciális gyermekotthon vezetője által kijelölt helyiségben - szükség szerint a biztonsági elkülönítőben - tartózkodni. (6) A nevelési felügyelet alatt a speciális gyermekotthon vezetője gondoskodik a Gyvt. 81/B. § (3) bekezdésén alapuló gyámhivatali határozatban foglaltak végrehajtásáról.

- 129/A. § (1) Az Országos Gyermekvédelmi Szakértői Bizottság (a továbbiakban: országos bizottság) feladata a) szakvéleményt készíteni a nevelésbevételi eljárás, illetve a gondozási hely megváltoztatására irányuló eljárás során, ha a gyermek gondozási helyeként a megyei, fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottság (a továbbiakban: megyei bizottság), illetve a gondozási hely megváltoztatását javasoló szerv vagy személy a gyermek gondozási helyeként a Minisztérium gyermekotthonát javasolja, b) felülvizsgálni a megyei bizottságnak a gyermek gondozási helyének meghatározása tárgyában született szakvéleményét, ha azt az érdemi határozat elleni fellebbezési eljárásban kérték, c) a gyámhivatal felkérésére szakvéleményt készíteni az új elhelyezési tervhez a Gyer. 106. § (4) bekezdésében foglaltak szerint. (2) Az országos bizottság szakvéleménye tartalmazza, hogy a gyermek állapota igényli-e a Minisztérium gyermekotthonában történő elhelyezését, továbbá az egyéni elhelyezési terv elkészítésére, illetve annak módosítására vonatkozó javaslatot. (3) Az országos bizottság különösen annak a speciális ellátást igénylő gyermeknek javasolja a Minisztérium gyermekotthonában történő elhelyezését, aki a) súlyos neurotikus, pszichotikus állapota, b) súlyos erőszakos cselekmények elkövetése, c) pszichoaktív szerek használata miatt olyan különleges szakértelmet igénylő terápiára szorul, amelyet a lakóhelyén, gondozási helyén nem tudnak biztosítani a számára, illetve akinek kiemelése eddigi környezetéből a saját érdekében feltétlenül indokolt.
130. § (1) A Minisztérium országos illetékességgel speciális gyermekotthonokat működtet. (2) A Minisztérium gyermekotthonának működésére a speciális gyermekotthonra vonatkozó rendelkezéseket a 131-135. §-ban foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.
131. § (1) A Minisztérium gyermekotthona annak a 12. - kivételesen indokolt esetben 10. - életévét betöltött gondozott gyermeknek biztosít speciális ellátást, akinek gondozási helyéül a gyámhivatal az országos bizottság szakvéleménye alapján - a Minisztérium gyermekotthonát jelölte meg. (2) A Minisztérium gyermekotthona a speciális ellátás keretében a gyermek állapotához, szükségleteihez igazodó terápiát nyújt azon gyermek számára, aki a) súlyos neurotikus, illetve pszichotikus állapota, vagy b) súlyos erőszakos cselekmények elkövetése, vagy c) pszichoaktív szerek rendszeres használata, vagy d) szerzett immunhiányos tünetegyüttesben való megbetegedése miatt különleges szakértelmet igénylő terápiára szorul. (3) A gyermekek elhelyezéséről a (2) bekezdésben meghatározott problématípusok szerint elkülönítetten kell gondoskodni. (4) A Minisztérium gyermekotthona az üres férőhelyeiről folyamatosan tájékoztatja az országos bizottságot. (5) A Minisztérium gyermekotthona nyilvántartást vezet azokról a gyermekekről, akiknek az elhelyezésére az országos bizottság javaslatot tett, de férőhely hiányában elhelyezésükre csak későbbi időpontban kerülhet sor (várakozó lista). A Minisztérium gyermekotthona haladéktalanul értesíti a várakozó listán szereplő gyermek ügyében illetékes területi gyermekvédelmi szakszolgálatot és a törvényes képviselőt, ha a gyermeket fogadni tudja.
132. § Ha a gyám a nevelésbe vett gyermeknek a Minisztérium gyermekotthonában történő elhelyezését tartja indokoltnak, javaslatot tesz a gyámhivatalnak a gyermek gondozási helyének megváltoztatására.
133. § (1) A gyámhivatalnak a gondozási helyet kijelölő, vagy a gondozási hely megváltoztatását elrendelő határozata alapján a gyám gondoskodik a nevelésbe vett gyermeknek a Minisztérium gyermekotthonába történő kíséréséről. (2) A Minisztérium gyermekotthonában elrendelt nevelési felügyelet végrehajtására a 126/A. §-ban foglaltak az irányadók.
134. § (1) A Minisztérium gyermekotthonában a nevelésbe vett gyermek az ott történő elhelyezését szükségessé tevő ok megszűnéséig, de legfeljebb 2 évig tartózkodhat. (2) Az igazgató, amennyiben a nevelésbe vett gyermeknek a Minisztérium gyermekotthonában való elhelyezését már nem tartja indokoltnak, javasolhatja a gyámhivatalnak a nevelésbe vett gyermek gondozási helyének megváltoztatását. (3) Ha a gyámhivatal - az országos bizottság véleményének figyelembevételével - határozatot hoz a gyermek gondozási helyének megváltoztatásáról, a gyám gondoskodik a nevelésbe vett gyermeknek a gyámhivatal határozatában megjelölt új gondozási helyére való kíséréséről.
135. § (1) Ha a nevelésbe vett gyermeknek a Minisztérium gyermekotthonában történő tartózkodása a gyermek speciális szükségleteihez, állapotához igazodó terápia, vagy tanulmányainak befejezése érdekében nagykorúvá válását követően is indokolt, a gyermekotthon igazgatója a nevelésbe vett gyermek nagykorúságának elérése előtt 3 hónappal javaslatot tesz a gyámnak a gyermek utógondozói ellátásra történő felterjesztésére. A Minisztérium gyermekotthonának igazgatója a javaslattal együtt megküldi a nevelésbe vett gyermek utógondozói ellátásra való befogadásáról szóló nyilatkozatot. (2) Ha a Minisztérium gyermekotthonában elhelyezett, utógondozói ellátott fiatal felnőtt speciális szükségleteihez, állapotához igazodó terápia befejeződött, vagy tanulmányait befejezte, de utógondozói ellátása továbbra is indokolt, ez irányú kérelmét az utógondozást elrendelő gyámhivatalnál terjesztheti elő.

150. § (1) A szakszolgálat gyámi gondozói tanácsadója a gyermeki jogok érvényesülése érdekében szakmailag folyamatosan segíti és ellenőrzi a gondozott gyermek gyámjának, gondozójának nevelői, gondozói, illetve gyámi tevékenységét, az egyéni gondozási-nevelési tervben foglaltak végrehajtását, az egyéni elhelyezési terv megvalósulását. (2) A gyámi gondozói tanácsadó az (1) bekezdésben foglaltak megvalósítása érdekében szükség szerinti gyakorisággal, de legalább 2 havonta egyszer a kijelölt gondozási helyen találkozik a gondozott gyermekkel, a gondozóval és a gyámmal.

2. számú melléklet: Lábjegyzet

¹ Lásd AJB 4883/2009. számú jelentés

² Korábban Szociális és Munkaügyi Minisztérium, jelenleg Emberi Erőforrások Minisztériuma

³ Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat

⁴ Vö. 21/19996. (V. 17.) AB határozat

⁵ Vö. 723/B/1991/6. AB. határozat, ABH 1991. 632; 31/1997 (V. 16.) AB határozat, ABH 1997. 154; 63/1997. (XII. 11.) AB határozat, ABH 1997 365.)

⁶ A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatalról, valamint eljárásának részletes szabályairól szóló Kormányrendelet rendelkezése szerint 2011. január 1-jétől, illetve 2011. április 30. után a Betegjogi, Ellátottjogi és Gyermekjogi Közalapítvány általános és egyetemes jogutódja a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal. A hivatkozott jogszabály 10. §-ának értelmében a hivatal látja el gyermekjogi képviselők foglalkoztatása vonatkozásában a jogszabályban meghatározott feladatokat.

⁷ Lásd AJB 849/2010. és AJB 457/2011. számú jelentés

⁸ Lásd NM rendelet 129/A. § (1) bek.

⁹ Lásd Kt. 52. § (13) bek., 66. § (1) bek., 120. § (1) bek.

¹⁰ Lásd OBH 3536/2009., AJB 1092/2011., AJB 1298/2011. és AJB 797/2011. számú jelentések

AJB-3017/2012

A közlekedési bírságolás alóli mentesülés szabályai

(Kapcsolódó ügy: AJB-206/2012., 2019/2012., 3591/2012.)

Előadó: dr. Bassola Eszter

Az eljárás megindulása

A közigazgatási bírság kiszabására irányuló eljárással kapcsolatban született legutóbbi AJB 5221/2010. számú jelentésem óta is számtalan beadvány érkezik Hivatalomhoz, melyben a panaszosok az első fokú eljárás lefolytatására illetékességgel rendelkező Vas Megyei Rendőr-főkapitányság (továbbiakban: rendőr-főkapitányság), illetve a másodfokú eljárás lefolytatására illetékességgel rendelkező Budapesti Rendőr-főkapitányság eljárását sérelmezték.

Az AJB 3017/2012. számú ügyben a panaszost olyan helyen való parkolásért kötelezték 30.000 Ft összegű közigazgatási bírság megfizetésére, ahol a járdán történő várakozást engedélyező közlekedési táblát eltulajdonították, tehát továbbra is megengedett volt az adott helyen, meghatározott módon a járdán történő parkolás. Az ellenőrzést végző rendőrök azonban ennek ellenére indítottak eljárást a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet (továbbiakban: KRESZ) várakozási szabályainak megsértése miatt. A panaszost úgy kötelezték továbbra is a 30.000 Ft megfizetésére, hogy levelében jelezte a rendőr-főkapitányságnak, hogy az adott helyen jelzőtábla engedélyezi a parkolást és ennek alátámasztásául fényképfelvételeket is csatolt beadványához.

Az AJB 206/2012. számú ügyben a panaszost egyazon helyen és időben történt szabálytalan várakozás miatt kötelezték kétszer 30.000 Ft közigazgatási bírság megfizetésére. Az ellenőrzések egymáshoz képest 40 perc eltéréssel történtek és annak ellenére, hogy a panaszos levelében jelezte a Baranya Megyei Rendőr-főkapitányságnak a kétszeres bírságolás tényét és csak az egyik összeget fizette be, továbbra is fenntartották követelésüket a teljes összegre vonatkozóan. A panaszos ezt követően fordult Hivatalomhoz.

Az AJB 2019/2012. számú ügyben a panaszos 2011. november 11-én 15 óra 01 perckor Budapest Hungária körút 202. szám előtt a KRESZ járművel történő megállásra és várakozásra vonatkozó szabályainak megsértésével várakozott, amely miatt a rendőr-főkapitányság 30.000 Ft közigazgatási bírság megfizetésére kötelezte. Fellebbezést nyújtott be a rendőr-főkapitányság elsőfokú határozata ellen, mivel ekkor kislányát súlyos mérgezéssel szállította a Bethesda Gyermekkórházba, ahonnan a gyermeket azonnal mentővel szállították tovább a Heim Pál Gyermekkórház Toxikológiai Osztályára. A Budapesti Rendőr-főkapitányság a kérelmet elutasította.

Tekintettel arra, hogy a beadványokban foglaltak felvetették a jogállamiság elve és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a jogállamiság elvéből következő tisztességes eljárásról való joggal [Alaptörvény B) cikk 1) bekezdés] összefüggő visszásság, vagy annak közvetlen veszélye gyanúját, vizsgálatot rendeltem el. Ezzel egyidejűleg az egyes ügyekben megkerestem az elsőfokú eljárásra illetékes Vas megyei rendőr-főkapitányt, illetve a másodfokú eljárás lefolytatására illetékes Budapesti rendőr-főkapitányt, és az ügyekben vizsgálat tartását, illetve tájékoztatást kértem.

A megállapított tényállás

1. Az AJB 3017/2012. számú ügyben a beadvány és mellékletei szerint a panaszos 2012. február 16-án 11 óra 07 perckor a KRESZ járművel történő megállásra és várakozásra vonatkozó 40. § (8) bekezdés a) pontban foglalt

előírás megszegésével várakozott gépjárművel Budapest, XIX. kerület, Vécsey u. 8. szám előtt, ezért a rendőr-főkapitányság 30.000 Ft közigazgatási bírság megfizetésére kötelezte. A beadvány előterjesztője azért tartotta aggályosnak a rendőr-főkapitányság eljárását, mert álláspontja szerint nem a határozatban szereplő helyen, hanem a Vécsey u. 10-12. szám előtt, és nem a várakozási szabályok megsértésével parkolt, hiszen a Vécsey u. 8. szám előtt elhelyezett közlekedési tábla engedélyezi a járdán történő parkolást.

A beadvány alapján indított vizsgálatom során tett megkeresésemre a rendőr-főkapitány a következő tájékoztatást adta.

A Vas Megyei Rendőr-főkapitányság Közigazgatási Hatósági Szolgálatánál (továbbiakban: Szolgálat) eljárás indult a panaszossal szemben, mivel az üzemben tartásában lévő gépjárművel 2012. február 16-án 11 óra 07 perckor Budapesten a Vécsey utca 8. szám előtt a KRESZ járművel történő megállásra és várakozásra vonatkozó 40. § (8) bekezdése a) pontjában foglalt előírást megszegve várakoztak. A szabályszegésről három darab információs csíkkal ellátott fényképfelvétel készült. Ennek alapján a Szolgálat 2012. február 24-én harmincezer forint összegű közigazgatási bírság kiszabásáról hozott határozatot, melynek közlésére 2012. március 1-jén került sor.

A rendőrfőkapitány tájékoztatása szerint az ügyfél 2012. március 2-i beadványában előadta, hogy a gépjárművel Budapesten nem a Vécsey u. 8. szám előtt, hanem a Vécsey u. 10. szám előtt parkolt, valamint leírta, hogy a szabályszegés helyszínén jelzőtábla engedélyezi a járdán történő parkolást. Beadványához állításának igazolására két fényképfelvételt is csatolt.

A Szolgálat a helyszín tisztázása érdekében 2012. március 27-én megkereste a Budapesti Rendőr-főkapitányság Közlekedésrendészeti Főosztályát.

A BRFK Közlekedésrendészeti Főosztályának válasza 2012. április 4-én érkezett meg a Szolgálathoz. A helyszín tisztázása során megállapították, hogy a gépjárművel a szabálysértés elkövetésének időpontjában Budapesten a Vécsey u. 10. szám előtt várakoztak, illetve azt, hogy Budapest, XIX. kerület Vécsey u. 2-12. szám előtt „Várakozóhely személygépkocsik részére járdán” jelzőtábla engedélyezi a parkolást.

Újabb rendőrségi megkeresés alapján a közlekedési táblák kihelyezésére jogosult Budapesti Közlekedési Központ Közút Zrt. azt a tájékoztatást adta, hogy 2012. február 15-én bejelentés érkezett hozzájuk a Budapest, XIX. Vécsey u. 2-12. közötti parkolást engedélyező, „Várakozóhely személygépkocsik részére járdán” jelzőtábla hiányáról, amelynek pótlására 2012. február 17-én intézkedtek. Amint az a kapott tájékoztatásban szerepel, a Budapest, XIX. kerület Vécsey u. 2-12. közötti parkolást engedélyező „Várakozóhely személygépkocsik részére járdán” jelzőtábla hiányának ideje alatt került 2012. február 16-án sor a Budapesti Rendőr-főkapitányság munkatársa részéről a zártan működő Traffic Point rendszeren keresztül a szabályszegés fényképpel történő dokumentálására, ennek alapján az eljárás megindítására, annak lefolytatására és a közigazgatási bírság kiszabására.

A rendőrfőkapitány álláspontja szerint a Szolgálathoz érkezett fényképfelvételek alapján jogszerűen került sor a szabályszegés megállapítására és a bírság kiszabására, figyelemmel a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködés feltételeiről szóló 410/2007. (XII.29.) Korm. rendelet (továbbiakban: R.) 4. számú mellékletének 1. pontjára. Ugyanis a fényképfelvételek készítésének pillanatában a Vécsey utcában nem volt olyan jelzőtábla, amely az inkriminált módon történő parkolást várakozást megengedte volna. Így tehát a Szolgálat a „törvény betűje szerint” jogszerűen hozott határozatot a bírság kiszabásáról.

A rendőrfőkapitány tájékoztatását azzal folytatta, hogy az eddig leírtak alapján be is fejezhetné válaszadását, azonban az ügy részleteinek megismerése és az iratok áttanulmányozása alapján úgy véli, nem járnának el helyesen, ha „csak a törvény betűjéhez” ragaszkodnának. A történet egészéből ugyanis azt valószínűsíti, hogy a panaszos jóhiszeműen, mintegy rutinszerűen parkolt lakóhelye közelében, talán fel sem tűnt neki, hogy az utca elejéről hiányzik a járdán történő parkolást engedélyező jelzőtábla, amely talán már évek óta ott volt. A rendőr-főkapitány megjegyezte, hogy persze ez önmagában nem adna felhatalmazást arra, hogy a korábban megszokott módon várakozzon gépkocsijával. A Budapesti Közlekedési Központ Közút Zrt. válaszából azonban az vélelmezhető, hogy a parkolást engedélyező táblát eltulajdonították. Ebből az is következik, hogy a közlekedési táblák kihelyezésére és visszavonására jogosultsággal rendelkező Budapesti Közlekedési Központ Közút Zrt.-nek a szóban forgó időszakban sem volt szándékában a gépjárművekkel járdán történő várakozás megtiltása. A rendőrfőkapitány megjegyezte, hogy amennyiben ezt tényként elfogadja, úgy álláspontja szerint más jogsértő magatartása (vagyis a jelzőtáblák eltulajdonítása) nem róható a várakozást gépjárművel mintegy szokásjogi alapon megvalósító személy terhére.

A válasz szerint a közigazgatási hatósági eljárásban a panaszos ugyan jogorvoslati jogosultságával nem élt, a rendőrfőkapitány azonban arról tájékoztatott, hogy ennek ellenére a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 114. § (1) bekezdésére figyelemmel intézkedett a közigazgatási bírság megfizetését elrendelő döntés felülvizsgálatára.

A vizsgálat során a Rendőr-főkapitányság azt is megállapította, hogy a jelzőtábla hiányának időszakában, tehát február 15. és 17. napja között a Vécsey utcai parkolások miatt hét ügyben indult a Szolgálathoz közigazgatási hatósági eljárás. A rendőrfőkapitány a tájékoztatása szerint ebben a hét ügyben is elrendelte a döntés felülvizsgálatát.

2. Az AJB 206/2012. számú ügyben a panaszos gépjárművel 2010. január 12-én-Kaposvár, Kaposi Mór utcában a közlekedési szabályok megszegésével parkolt, amely miatt a Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság közigazgatási bírság megfizetésére kötelezte. 2010. február 10-én vette kézhez a Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság 2010. január 14-én kelt levelét, amely szerint 2010. január 12-én 08 óra 24 perckor a közlekedési

szabályok megszegésével parkolt. 2010. március 10-én a Rendőr-főkapitányság 2010. február 24-én kelt levelét kapta meg, amely szerint 2010. január 12-én 7 óra 47 perckor parkolt a közlekedési szabályok megsértésével. A panaszos sérelmezte, hogy egyazon helyen és időben történt szabálytalan várakozás miatt – a szóban forgó időtartamban kórházban volt röntgen vizsgálaton – a Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság kétszer 30.000 Ft összegű közigazgatási bírság megfizetésére kötelezte. Ezért az egyik fizetési felszólításban szereplő összeget – 30.000 Ft-ot – befizette, azonban a másik levél szerinti ugyanekkora összegű követelést nem tartotta jogosnak és nem fizette meg.

A beadvány alapján megkerestem az országos rendőrfőkapitányt és az ügy kivizsgálására kértem. Egyidejűleg tájékoztatást kértem arról is, hogy mi indokolta a Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság azon eljárását, hogy egyazon helyen és időben történt parkolás miatt kétszer szabott ki közigazgatási bírságot a panaszossal szemben.

Az országos rendőrfőkapitány válasza szerint a szabályszegést először 2010. január 12-én 07 óra 47 perckor dokumentálták, az intézkedő rendőr által használt fényképezőgép azonban nem volt alkalmas az adatok azonnali továbbítására, ezért a képi bizonyítékot az eljárás érdekében csak később, a rendőr szolgálati helyéről továbbították az eljárásra hatáskörrel rendelkező rendőri szervhez. Az eljáró rendőri szerv 2010. február 24-én kelt értesítésével tájékoztatta az ügyfelet a közigazgatási eljárás megindításáról, aki azt 2010. március 16-án vette kézhez.

A szabályszegést másodszor dokumentáló rendőr 2010. január 12-én 08 óra 24 perckor rögzítette a szabályszegést olyan technikai eszközzel, amely az adatokat elektronikus úton azonnal továbbította az eljárásra hatáskörrel rendelkező rendőri szervhez. Ebben az ügyben 2010. február 15-én küldték meg az értesítést az ügyfélnek, aki azt 2010. március 31-én vette kézhez.

Amint az az országos rendőrfőkapitány válaszában szerepel, a fentiek szerint a később rögzített szabályszegéssel összefüggő határozatot korábban hozták meg, mint a korábban rögzített szabályszegéssel összefüggőt. A két rendőr egymástól függetlenül látta el szolgálatát, egymás tevékenységéről nem tudtak, így fordulhatott elő, hogy egyazon szabályszegés miatt párhuzamosan indult két közigazgatási eljárás.

Az országos rendőrfőkapitány a rendelkezésre álló adatok alapján megállapította, hogy a panaszos a korábban kézhez kapott határozatban kiszabott bírságot megfizette, a később kézhez kapott határozatban kiszabott bírságot viszont nem, ezért vele szemben végrehajtás kezdeményezésére került sor.

Mindezekre tekintettel az országos rendőrfőkapitány arról tájékoztatót, hogy felügyeleti hatósági jogkörében intézkedett arról, hogy az ügyfél által még meg nem fizetett bírsággal összefüggő közigazgatási és végrehajtási eljárást szüntessék meg. Azt is megállapította, hogy a panaszos a sérelmezett határozattal szemben nem élt fellebbezési jogával, ugyanakkor a második közigazgatási eljárás megindításáról szóló értesítés kézhezvételét követően a fenti körülményekre írásban felhívta az eljáró hatóság figyelmét, amely azt jogilag nem helyesen értékelte és ezért nem szüntette meg a később indított eljárást.

Az országos rendőrfőkapitány azt is megjegyezte, hogy a vizsgált esettel összefüggésben, abból fakadóan, hogy a megállási és várakozási tilalmakra vonatkozó szabályok megszegése kapcsán a jármű elhelyezése hosszabb időn át is fennállhat, más esetekben is előfordult, hogy egy jogsértés miatt különböző rendőri szerv állományába tartozó rendőrök észlelése alapján több közigazgatási eljárás is indult. Ennek elkerülése érdekében a közigazgatási eljárások során jelenleg alkalmazott rendszert alkalmassá tették arra, hogy a közel azonos időben ugyanazon járművel elkövetett jogsértések miatt indított eljárásokat jelezze az ügyintézőnek.

3. Az AJB 2019/2012. számú ügyben a panaszos gépjárművével 2011. november 11-én 15 óra 01 perckor Budapest Hungária körút 202. szám előtt a KRESZ járművel történő megállásra és várakozásra vonatkozó szabályainak megsértésével várakozott, amely miatt a Vas Megyei Rendőr-főkapitányság 30 000 Ft közigazgatási bírság megfizetésére kötelezte. Fellebbezést nyújtott be a Vas Megyei Rendőr-főkapitányság elsőfokú határozata ellen, mivel ekkor kislányát súlyos mérgezéssel szállította a Bethesda Gyermekkorházba, ahonnan a gyermeket azonnal mentővel szállították tovább a Heim Pál Gyermekkorház Toxikológiai Osztályára. A Rendőr-főkapitányság a kérelmet elutasította.

A beadvány alapján megkerestem az országos rendőrfőkapitányt és az ügy kivizsgálására kértem.

A Vas Megyei Rendőr-főkapitányság hivatalból indított közigazgatási eljárást az ügyben, mivel a gépjárművel 2011. november 11-én, Budapest XIV. kerület, Hungária körút 202. szám előtt megszegték a KRESZ 40. § (8) bekezdés a) pontja szerinti, a járművel történő megállásra vonatkozó rendelkezést.

Az első fokú határozattal szemben 2011. november 25-én a bírság megfizetése alóli mentesülése érdekében a panaszos kérelmet terjesztett elő, amelyben kérte az eljárás megszüntetését is.

Az első fokon eljáró hatóság 2011. december 7-én kelt határozatában, a beadványra tekintettel módosította a bírságot kiszabó határozatának indokolási részét. A döntés tartalmazta, hogy a járművel elkövetett jogsértés esetén a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről szóló jogszabályok alapján a határozatban szereplő összegű bírságot kell megfizetni.

Az első fokon eljáró hatóság módosító döntése tartalmazta továbbá, hogy a vonatkozó kormányrendelet tételesen meghatározza az egyes jogsértő cselekményekért kiszabható közigazgatási bírság mértékét, mérlegelési lehetőséget az azt kiszabó első- és másodfokú hatóság számára nem biztosít, és nem teszi lehetővé annak elengedését sem.

A panaszos a rendőrfőkapitány tájékoztatása szerint a módosító határozatot 2011. december 14-én vette át,

amely döntés ellen a közléstől számított 15 napon belül Budapest Rendőrfőkapitányának címzett fellebbezést terjeszthetett volna elő, azonban ezzel nem élt. A hatóság által kiszabott közigazgatási bírságot 2012. január 11-én megfizette.

Az országos rendőrfőkapitánytól arról is tájékoztatást kértem, hogy a beadványban szereplő egészségügyi szükséghelyzetre tekintettel van-e lehetőség a bírság megfizetése alóli mentesülésre. Az országos rendőrfőkapitány az egészségügyi szükséghelyzettel kapcsolatban arra hívta fel a figyelmet, hogy a Ket. nem ismeri a méltányosság intézményét. A közigazgatási bírságot szabályozó másik jogszabály, a vonatkozó kormányrendelet szerint a szóban forgó jogsértés esetén a jármű üzemtartóijával szemben a mellékletben meghatározott összegű közigazgatási bírságot kell kiszabni.

Tekintettel arra, hogy a hatáskörömet szabályozó jogszabály alapján abban az esetben van lehetőségem vizsgálatot indítani, ha a beadvány előterjesztője a jogorvoslati lehetőséget – a bírósági felülvizsgálat kivételével – kimerítette, a konkrét beadvány alapján további intézkedést nem tehettem, hiszen a panaszos az elsőfokú hatóság határozatával szemben fellebbezést nem terjesztett elő, a közigazgatási bírságot megfizette.

Figyelemmel azonban a beadványban szereplő egészségügyi szükséghelyzetre, a közigazgatási bírsággal kapcsolatban Hivatalomhoz érkezett beadványok együttes vizsgálata során, indokoltnak tartom a probléma ezen jelentés kereteiben történő vizsgálatát.

Érintett alkotmányos jogok

- *jogállamiság elve és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* [Alaptörvény B) cikk 1) bekezdés – Magyarország független, demokratikus jogállam.]
- *jogállamiság elvéből következő tisztességes eljáráshoz való jog* [Alaptörvény B) cikk 1)]
- *jogorvoslathoz való jog* [Alaptörvény XXVIII. Cikk (7) bekezdés – Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.]
- *élethez és az emberi méltósághoz való jog* [Alaptörvény II. cikk – Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.]

Alkalmazott jogszabályok

- A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.);
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény;
- A közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet;
- A közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködés feltételeiről szóló 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszaállítás), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket - ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát - már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Elsőként azt vizsgáltam, hogy az ügyben érintett szerve kiterjed-e a hatásköröm. A Kkt. 21. § (3) bekezdése szerint a közigazgatási bírsággal kapcsolatos eljárás lefolytatására a Kormány által kijelölt hatóság jogosult, a R. 9. § (2) bekezdése pedig eljáró hatóságként első fokon, országos illetékességgel, a budapesti rendőrfőkapitányt jelöli meg. A vizsgálattal érintett közigazgatási feladatot ellátó rendőrség az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja szerinti rendvédelmi szervnek tekintendő, így tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

II. Az érintett alkotmányos jogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A *jogbiztonság* az állam [...] köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. (9/1992. (I. 30.) AB határozat).

Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. (75/1995. (XI. 21.) AB határozat).

Az Alkotmánybíróság a 72/1995. (XII. 15.) AB határozatban a jogbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. A testület értelmezésében jogbizonytalanságot teremt, ha a közigazgatási szerv az állampolgárokat a jogszabály túlbuzgóságából vagy hibás értelmezésből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki. (49/1995. (VI. 30.) AB határozat).

A tisztességes eljárásról való jog az Alaptörvényben, korábban az Alkotmányban explicit módon nem nevesített, de az alkotmánybírói gyakorlatban az Alkotmány 57. § (1) bekezdésébe foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog [Alaptörvény XXVIII. Cikk (1) bekezdés], illetve a 2. § (1) bekezdéséből [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog (315/E/2003. AB határozat). Noha a tisztességes eljárásról való jog a gyakorlatban elsősorban a közigazgatási hatóságok eljárása során nyer értelmet, az ügyfelekkel, szerződéses partnerekkel, utasokkal kapcsolatos eljárásai során a közszolgáltatást végző szervektől is elvárható.

Az Alkotmánybíróság a *tisztességes eljárásról való jog* lényegéről kialakított álláspontját elvi jelentőséggel a 6/1998. (III. 11.) AB határozatban foglalta össze. Az Alkotmánybírói határozatban rögzített megállapításokat utóbb több határozat is megerősítette. Eszerint a tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság a határozatban utalt arra, hogy a tisztességes eljárásról való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérleghető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérleghetés eredménye. (6/1998. (III. 11.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat)

A jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljárásról való jog – a közhatalmi tevékenység korlátaiként – önálló alkotmányjogi normaként érvényesülnek: gátját képezik a garanciális szabályok szándékolt félreértelmezésének, a kiszámíthatatlanság okozta jogsérelmek bekövetkezésének. Sokrétű követelmény-rendszert foglalnak magukba, amelynek kereteit és alapjait – elsődlegesen a jogalkotásra vonatkozó követelményként – a már idézett alkotmánybírói esetjog alakította ki, de amelyet – a jogalkalmazás ellenőrzése során – a bírósági és az ombudsmani gyakorlat tölt ki további tartalommal, fejleszti tovább.

Az Alkotmánybíróság a 60/2009. (V. 28.) AB határozatban (a továbbiakban: Abh.) kifejtett határozott álláspontja szerint a *Ket. szabályait, ideértve az ügyfelek tisztességes (fair) eljárásról való jogának védelmét szolgáló törvényi alapelveket, a Kkt. által szabályozott közigazgatási bírság kiszabására irányuló eljárásban alkalmazni kell*. Ennek értelmében a rendőrség, mint a bírságot kiszabó hatóság hatáskörét a jogszabályokban előírt célok (jelen esetben a közlekedésbiztonság) megvalósítása érdekében gyakorolja [1. § (1) bekezdés], a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni [1. § (2) bekezdés], az eljárása során minden bizonyítékot súlyának megfelelően értékel, döntését valósághű tényállásra alapozza [2. § (3) bekezdés]. A Ket. alapján az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez való jog [4. § (1) bekezdés], valamint azt is, hogy a közigazgatási hatóság előmozdítja az ügyféli jogok gyakorlását [5. § (1) bekezdés].

Indokolt rámutatni, hogy a Ket. szabályainak egy önálló rétegét jelentik az alapelvek. Az alapelvek olyan általános szabályokat tartalmaznak, amelyek a Ket. alkalmazása – a közigazgatási hatósági ügy elintézése – során mindvégig, az eljárás minden fázisában és minden szereplő által követendőek, ha tetszik, egy olyan *feltétlenül érvényesítendő* normatív keretet alkotva, amely az egyes eljárási cselekményekre vonatkozó minden egyes szabállyal együtt alkalmazandó.

A Ket. alapelveinek sajátja, hogy olyan alapvető *alkotmányos jogokra* utalnak, amelyek tiszteletben tartása és védelme az állam – Alkotmány 8. § (1) bekezdésében meghatározott – elsőrendű kötelessége. Ebből pedig az következik, hogy az alapelvek az Alkotmány mindenkire kötelező rendelkezéseinek, azon belül is az alapvető jogok egyfajta leképződései a közigazgatási hatósági eljárásra. *Ezek a rendelkezések tehát tartalmilag is megelőzik a részletes eljárási szabályokat, azok alkalmazási korlátait hordozzák.* Különös jelentőségük pedig abban ragadható meg, hogy, hogy a közigazgatási eljárás és az Alkotmány között közvetlen kapcsolatot teremtenek. Ebből – az ombudsmani eljárásra vonatkozóan – pedig az is következik, hogy alkalmas az alapvető joggal összefüggő visszasság megállapítására. Mindebből pedig az is következik, hogy az alapelvek olyan kiemelt fontosságú rendelkezései a Ket.-nek, amelyek valódi normatív tartalommal és erővel bírnak, ezért pedig megsértésük a törvény bármely más rendelkezéseinek megsértéséhez hasonlóan következményekkel kell, hogy járjon. Ez pedig végső soron azt jelenti, hogy az alapelvek megsértése önmagában is kihat a hatóság döntésének törvényességére, jogorvoslati kezdeményezés alapjául szolgálhat, és eljárási következménnyel jár².

III. A korábbi ombudsmani gyakorlat megállapításai

1. A Hivatalomhoz érkezett állampolgári panaszok alapján, 2008 végén indítottam OBH 4750/2008. számon hivatalbóli átfogó vizsgálatot³ a közúti közlekedés szabályainak megszegésével szembeni objektív felelősség elvével, illetve közigazgatási bírság alkalmazását előíró szabályozással kapcsolatban. A Kkt. módosítása ugyanis 2008. elején vezette be az ún. [objektív felelősség](#) elvét, melynek célja az volt, hogy a járművek üzemeltetői fokozott felelősséget érezzenek, illetve hogy a járművet használó személy a közúti közlekedési szabályokat maradéktalanul betartsa.

A szabályozás alapjogi szempontú áttekintését követően megállapítottam, hogy a gépjárművek üzemeltetőivel szembeni ún. objektív felelősség elve, valamint a közigazgatási bírsággal kapcsolatos szabályozás alapvető hiányosságai komoly alkotmányos aggályokat vetnek fel. A jogbiztonság és az alkotmányos

büntetőjog követelményével nem összeegyeztethető az alkalmazott objektív felelősségi forma, mivel olyan közlekedési szabályszegésekért, ahol a közigazgatási jog és a büntetőjog dogmatikájának megfelelően, a hagyományosan a felróhatóságon alapuló felelősségnek és a represszív jellegű, jogsértéssel arányos szankciónak kellene érvényesülnie, a törvény objektív felelősségen alapuló, inkább reparatív jellegű, rögzített összegű bírság kiszabását rendeli el.

A jelentés szerint alapjaiban ellentétes a jogbiztonság követelményével az a jogalkotói megoldás, amely szerint amennyiben a gépjármű vezetőjétől a bírság nem behajtható, úgy – a tényleges szabályszegő személyének ismeretében is – a hatóság külön határozatban – az egyébként nem vétkes – üzembentartót szankcionálja. Legalább ennyire aggályos az is, hogy a törvény rendelkezései alapján egyazon közlekedési jogsértés miatt két, különböző hatósági szankcióval fenyegető eljárás (szabálysértési és közigazgatási) is indulhat párhuzamosan, illetve a törvény nem zárja ki azt, hogy a szabálysértési szankció (járművezetéstől eltiltás) és a közigazgatási bírság egyazon személlyel szemben alkalmazható.

A jogbiztonság követelményét súlyosan sértő helyzetet eredményez továbbá, hogy kétséges az objektív felelősség következményei alóli mentesülés az üzembentartó számára, ha a gépjármű a szabályszegést megelőzően jogellenesen kerül ki a birtokából, azonban önhibáján kívül nem volt módja a megfelelő hatóság eljárását kezdeményezni. A jelentésben hangsúlyoztam, hogy a közúti közlekedésről szóló törvény és a közigazgatási eljárásról szóló törvény viszonya, összefüggései alkotmányosan nem kellően rendezettek. Problémát okoz, hogy közigazgatási eljárási törvény nem ismeri az objektív felelősség fogalmát, ezáltal elvben kizárt például, hogy a közigazgatási bírság a közigazgatási hatósági eljárás hatályos szabályainak megfelelően kerülhessen kibocsátásra.

A jelentésben megállapított visszasságok orvoslása érdekében a Kkt. 21. §, 21/A. §, valamint a 21/B. § alkotmányellenességének megállapítását és megsemmisítését kértem az Alkotmánybíróságtól, arra hivatkozással, hogy e rendelkezések az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében foglalt jogbiztonság, illetve az alkotmányos büntetőjog követelményeivel, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal [Alkotmány 57. § (1) bekezdés] ellentétesek.

Az Alkotmánybíróság a 60/2009. (V. 28.) AB határozatában az ombudsmani indítvány érvelését részben megalapozottnak találta, és megállapította, hogy a Kkt. 21/A. § (3) bekezdése⁴, valamint a 21/A. § (5) bekezdése⁵ alkotmányellenes, ezért azokat a határozat kihirdetése napjával megsemmisítette⁶. Az AB emellett két koncepcionális jellegű kérdésben – hivatalból eljárva – mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet is megállapított. Megállapította azt is, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdését és az 57. § (5) bekezdését sértő, mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet áll fenn amiatt, hogy az Országgyűlés a közúti közlekedésről szóló törvény 21/A. §-ában *nem szabályozta megfelelően a felelősség alóli mentesülés eseteit*. Megállapította továbbá, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdését sértő, *mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzet áll fenn amiatt is*, hogy az Országgyűlés a közúti közlekedésről szóló törvény 21/B. §-ában *nem szabályozta megfelelően a közigazgatási eljárás és a szabálysértési eljárás egymáshoz való viszonyát*. Az Alkotmánybíróság ezért felhívta az Országgyűlést, hogy e jogalkotási kötelezettségének 2009. december 31-éig tegyen eleget.

Az alkotmánybírósági határozat megszületését követően közleményben hívtam fel a figyelmet arra, hogy az AB döntése alapján a hatályos szabályozásban meglévő kiszámíthatatlanság – így például a szabálysértési eljárás és közigazgatási eljárás nem kellően szabályozott kapcsolata – aggályosnak minősül. Álláspontom szerint a határozatban megfogalmazottak kifejezetten óvnak attól, hogy a „kényelem szülte egyszerűsítésbe” (például a tényállás felderítésének hiánya, a mentesülés szűk köre) forduljon, a balesetek megelőzése helyett az állami „pénzbegyűjtés” eszközévé váljon a szabályozás. Alapvető tétel a büntető- és a szabálysértési jogban, hogy a szankciónak a szabályszegés elkövetőjét (a gépjármű tényleges vezetőjét) kell sújtania. Az AB határozat indoklásából pedig az következik, hogy a szabályszegés elkövetője helyett más személy (így a gépjármű üzembentartójának) mögöttes felelősségen alapuló megbüntetésére csak kivételes esetben, szigorú eljárási garanciák érvényesülése mellett kerülhet sor.

2. Ezt követően panaszok nyomán még 2009-ben indítottam AJB-3688/2009. számon átfogó vizsgálatot⁷, amely feltárta, hogy a hatóság az eljárási határidőket nem tartotta be, több hónapos csúszás volt a határozatok kézbesítésben, határidőn túl szabtak ki bírságokat és ellentmondásosnak mutatkozott a rendőrségi gyakorlat a kérelmek kezelésében. A panaszok szerint tömeges mértékben fordult elő, hogy a közigazgatási bírságot kiszabó elsőfokú határozat meghozatala és annak postára adása között akár egy-két, de volt, hogy három hónap is eltelt. Ezt a tényt maga az országos rendőrfőkapitány is elismerte. A jelentésben hangsúlyoztam, hogy a postára adás és – ennek következtében – a kézbesítés indokolatlan, több hónapos elhúzódása kifejezetten alkalmas arra, hogy az eljárási határidők garanciális szerepét kiüresítse, ez pedig a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét okozza.

Az AJB-3688/2009. számú jelentés tartalmazza, hogy önmagában nem tekinthető alapjogi szempontból visszásnak az olyan tartalmú jogi szabályozás, ahol a jogalkotó akár jelentős mértékű, fixált bírságösszegeket határoz meg egyes szabályszegések elkövetésének esetére, és az adott közlekedési szabályszegés elbírálása során a jogalkalmazó nem mérlegelheti sem a jogsértés súlyát, sem az elkövető személyes körülményeit. Mindezzel együtt egy ilyen típusú eljárás során a garanciális szabályoknak fokozott a jelentősége. A megállapított visszasságok orvoslása érdekében felkértem az országos rendőrfőkapitányt, hogy intézkedjen annak érdekében, hogy a közigazgatási eljárásban, a közúti közlekedésről szóló törvény⁸ alapján hozott határozatokat az ügyben eljáró rendőri szervek haladéktalanul postázzák a gépjárművek üzembentartói számára; a közúti közlekedésről szóló törvényben⁹ meghatározott, a szabályszegés elkövetésétől számított 60 napos eljárási határidőn túl ne kerülhessen sor közigazgatási bírságot kiszabó határozat meghozatalára. Felkértem továbbá, hogy a gépjárművek üzembentartóit a

közigazgatási eljárás megindításáról, a kimentési lehetőségekről, továbbá a képfelvételek és más bizonyítékok megismerésének lehetőségéről előzetesen, az elsőfokú határozat meghozatalát megelőzően tájékoztassák.

Az országos rendőrfőkapitány az ajánlásaimra adott válaszlevelében kifejtette, hogy az ombudsmani ajánlások nyomán a rendőrség több szervezési intézkedést és technikai fejlesztést hajtott végre a határozatok postázásának gyorsítása érdekében (ide sorolható pl. az automatizált döntéshozatali, ügyviteli rendszer felállítása). A jelentésben megállapítottak nyomán a Kormány 2010. április 1-jén módosította a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről szóló kormányrendeletet, ennek értelmében pedig az eljáró hatóságnak immár hatvan napja van arra, hogy a bírságról szóló jogerős határozatot kézbesítse, a módosítás eredményeképpen így kiszámíthatóbbá válik és jelentősen lerövidül a szabályszegéssel kapcsolatos ügyintézés. A kormányrendelet 2010. március 1-jétől hatályos szövege pedig rögzítette azt is, hogy a bírsággal kapcsolatos eljárás során az ügyfél részére az eljárás irataiba való betekintés lehetőségét az ügyfél lakcíme vagy székhelye szerint illetékes rendőrfőkapitányságon kell biztosítani, sőt az ügyfél a képfelvételeket elektronikusan, egyedi azonosításra alkalmas módon is megtekintheti.

3. Legutóbbi, A/B 5221/2010. számú jelentésemben összességében megállapítottam, hogy a korábbi években tapasztaltakhoz képest pozitív irányú előrelépések figyelhetők meg a rendőrségi jogalkalmazásban. A panaszok ugyanakkor azt mutatják, hogy az automatizált eljárás, a központosított, professzionizált ügykezelés ellenére, a vizsgált esetek egy részében az eljárási határidőket a hatóság nem tudta megtartani, ez pedig önmagában alkalmas arra, hogy a panaszosok tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozzon. A panaszok kapcsán felmerült problémák túlmutatnak a jogalkalmazással kapcsolatban felmerülő, eseti jellegű mulasztásokon, az eljárást megalapozó jogi szabályozással kapcsolatos aggályokat vetnek fel.

A jelentésben többek között azt is megállapítottam, hogy a közigazgatási bírság kiszabására irányuló eljárás ugyan egyértelműen a Ket. hatálya alá tartozó eljárásnak minősül, világos szabályozás híján a közigazgatási eljárási törvény garanciális szabályai nem, vagy részben nem érvényesülnek a gyakorlatban. A Kkt. és a Ket. garanciális szabályai viszonyának rendezetlensége, a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével, továbbá az eljárás alá vont személyek tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz.

Ugyancsak lényeges megállapítást tettem azzal kapcsolatban, hogy a Kkt. és a Sztv. által szabályozott eljárások viszonyának szabályozatlanságából adódó, jogi helyzet a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével és a ne bis in idem alapelvével, továbbá ezzel összefüggésben az egyes eljárások alá vont személyek tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz. Az Országgyűlés az Alkotmánybíróság felhívása ellenére sem orvosolta a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet.

IV. Az ügy érdeme tekintetében

A Kkt. 21. § (1) bekezdése szerint a gépjármű üzemben tartója, illetve a gépjárművet használatra átvevő személy felel azért, hogy az általa üzemeltetett, illetve használt gépjárművel

- a) a megengedett legnagyobb sebességre,
- b) a vasúti átjárón való áthaladásra,
- c) a járműforgalom irányítására szolgáló fényjelző készülék jelzéseire,
- d) a járművel történő megállásra és várakozásra,
- e) az autópálya leálló sávjának igénybevételére,
- f) a behajtási tilalomra, a korlátozott övezetre (zóna), a kötelező haladási irányra,
- g) a természet védelmére

vonatkozó – külön jogszabályban meghatározott – egyes előírások betartásra kerüljenek.

Ha az (1) bekezdés szerinti egyes előírásokat megszegik, az üzemben tartóval, illetve bizonyos esetekben a gépjárművet használatra átvevő személlyel szemben főszabály szerint 30.000 forinttól 300.000 forintig terjedő közigazgatási bírságot *kell kiszabni*. Az egyes rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegét a Kormány rendeletben határozza meg. Amennyiben egy cselekménnyel több előírást szegnek meg és azt egy eljárásban bírálják el, a kiszabandó bírság összegét az egyes szabályszegésekhez rendelt bírságösszegek összegeként kell megállapítani.

A bírsággal kapcsolatos eljárás lefolytatására a Kormány által rendeletben kijelölt hatóság jogosult. A hatóság a szabályszegés miatt hozott határozatát az ügyfél részére az előírás megszegését követő 90 napon belül kézbesíti. A szabályszegés miatt indult első fokú eljárást az előírás megszegését követő hat hónapon belül be kell fejezni.

A 21. § (5) bekezdése szerint a Kormány – az (1) bekezdésben foglaltakra figyelemmel – rendeletben állapítja meg azon szabályszegések körét, amelyek esetén az érintett gépjármű üzemben tartója, illetve a gépjárművet használatra átvevő személy közigazgatási bírsággal sújtandó.

A 21/A. § (1) bekezdés alapján az üzemben tartó mentesül a 21. § (2) bekezdése alapján kiszabott közigazgatási bírság megfizetése alól, ha a gépjármű – a szabályszegés időpontját megelőzően – jogellenesen került ki a birtokából és igazolja, hogy a jogellenességgel összefüggésben – a bírságot kiszabó határozat kézbesítését megelőzően – kezdeményezte a megfelelő hatóság eljárását.

Ha a gépjárművet az üzemben tartó a szabályszegést megelőzően más természetes személy vagy nem természetes személy használatába adta, és ezt a használatba vevő személy teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt, meghatározott adatokat tartalmazó nyilatkozatával igazolja, vagy – azon gépjárművek esetében, amelyek

külön jogszabály alapján a közúti forgalomban menetlevéllel, illetve fuvarlevéllel vehetnek részt – olyan menetlevéllel, illetve fuvarlevéllel igazolja, amelyek a jogszabályban meghatározott adatokat tartalmazzák, a közigazgatási bírságot a használatba vevő személlyel szemben kell kiszabni.

Az üzemben tartó mentesül a 21. § (2) bekezdése alapján kiszabott közigazgatási bírság megfizetése alól, ha számára a szabályszegést más törvény lehetővé teszi.

A R. 9. § (1) bekezdése szerint a Kormány a Kkt. 21. §-a szerinti bírságolással kapcsolatos eljárás lefolytatására a Rendőrséget jelöli ki. A R. szerint a Kkt. 21. §-a szerinti bírságolással kapcsolatos

a) első fokú eljárás lefolytatására országos illetékességgel a Vas megyei rendőrfőkapitány,
b) másodfokú eljárás lefolytatására országos illetékességgel a budapesti rendőrfőkapitány rendelkezik hatáskörrel.

A Ket. 94/A. § (1) bekezdése szerint, ha jogszabály bírság kiszabását teszi lehetővé – ide nem értve a 61. § szerinti eljárási bírságot –, a hatóság az eset összes körülményeire tekintettel dönt a bírság kiszabásáról és a bírság összegének meghatározásáról. Ennek keretében – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – mérlegeli különösen:

a) a jogséttel okozott hátrányt, ideértve a hátrány megelőzésével, elhárításával, helyreállításával kapcsolatban felmerült költségeket, illetve a jogséttel elért előny mértékét,

b) a jogséttel okozott hátrány visszafordíthatóságát,

c) a jogséttel érintettek körének nagyságát,

d) a jogsértő állapot időtartamát,

e) a jogsértő magatartás ismétlődését és gyakoriságát,

f) a jogsértést elkövető eljárást segítő, együttműködő magatartását, valamint

g) a jogsértést elkövető gazdasági súlyát.

(2) Ha jogszabály eltérően nem rendelkezik, nem indítható a jogsértés megállapítására és bírság kiszabására eljárás, ha a jogsértő magatartásnak a bírság kiszabására jogosult hatóság tudomására jutásától számított egy év, vagy az elkövetéstől számított öt év eltelt. Az ötéves határidő kezdő napja

a) az a nap, amikor a jogsértő magatartás megvalósul,

b) jogellenes állapot fenntartása esetén az a nap, amikor ez az állapot megszűnik.

Amint azt az Alkotmánybíróság 60/2009. (V.28.) számú határozata rögzíti, a közigazgatási bírság, mint új jogintézmény, eljárási mód és szankció fajta megalkotásának háttérében az állt, hogy „az utóbbi években előre soha nem látott mértékben növekedett meg a közúti közlekedésben részt vevők száma, mellyel a gépjárművek napi rendszerességgel történő használata állandósult. Ezzel arányosan növekedett meg és vált sajnálatos módon tömeges jelenséggé a közúti közlekedési szabályszegések száma is, melyek szükség szerint súlyos személyi és vagyoni károk bekövetkezéséhez vezethetnek. Ezen új társadalmi tömegjelenség káros hatásainak kiküszöbölésére, illetve megelőzésére az eddig bevett és megfelelően alkalmazott jogi megoldások elégtelennek és kevésbé hatékonyak bizonyultak. A jogalkotó feladata és kötelezettsége a társadalmi viszonyok adekvát leképezése, az új negatív jelenségekkel szembeni jogállami fellépés. Ezen kötelezettségének nemcsak a hagyományos jogintézmények módosításával, hanem új jogintézmények bevezetésével is eleget tehet”. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint önmagában az úgynevezett „objektív felelősség” intézménye [Kkt. 21. § (1) bekezdés], azaz a jogsértés üzemben tartó általi elkövetésének vélelme – biztosítva a vélelem megdöntésének lehetőségét – az alábbi indokok miatt nem ellentétes a jogállamisággal.

A Kkt. 21. § (1) bekezdésében felsorolt magatartások túlnyomó részének megvalósítása esetén a közúti közlekedésben szükségszerűen olyan veszélyhelyzetek következnek be, melyek nemcsak közvetve, de közvetlenül is alkalmasak arra, hogy súlyos károkat okozzanak, adott esetben a közlekedésben részt vevő „törvényisztelő” személyek életét, testi épségét fenyegetse (megengedett legnagyobb sebesség túllépése, a vasúti átjárón való áthaladás szabályainak megszegése, a járműforgalom irányítására szolgáló fényjelző készülék jelzéseinek figyelmen kívül hagyása, az autópálya leálló sávjának igénybevitelére vonatkozó szabályok megszegése, a behajtási tilalommal, a kötelező haladási iránnyal kapcsolatos szabálysértés). Azonban még a megállásra (fényjelző készülék észlelésének akadályozása; útkanyarulatban, bukkanóban, útkereszteződésben, gyalogátkelőhely közvetlen környezetében történő megállás) és a várakozásra (három külön úttesttel rendelkező út középső úttestjén történő várakozás; a szabályosan várakozó másik jármű megközelítésének vagy elindulásának akadályozása) vonatkozó közlekedési szabályok megszegése esetén is előállhat veszélyhelyzet, illetve a természet védelmével kapcsolatos rendelkezések megszegése is károsodás veszélyét okozhatja. A veszélyhelyzetek és károk megelőzése érdekében nyomós közérdek fűződik a közlekedési szabályok minden egyes közlekedő általi betartásához és az állam általi szigorú, következetes betartatásához. A közlekedési jogi normák (mint a közlekedési morál minimuma) tényleges érvényesítéséhez nélkülözhetetlenek a jogérvényesítő szankciók, azok kilátásba helyezése és tényleges – kikerülhetetlen – kiszabása, már a szabályszegés tényére alapozva. Ehhez pedig elengedhetetlenül szükséges, hogy valaki a szabályszegő magatartásért felelősséget viseljen, hogy se a felelős személy, se a felelősség ne „tűnhesse” el.

Ebben az esetben az Alkotmánybíróság a közigazgatási bírság jogintézményével kapcsolatban azt a kérdést vizsgálta tehát, hogy az objektív felelősség, a jogsértés üzemben tartó általi elkövetésének vélelme önmagában ellentétes-e a jogállamiság elvével.

Az AJB 3688/2009. számú jelentésében megállapítottam, hogy önmagában nem tekinthető alapjogi szempontból visszásnak az olyan jogi szabályozás, amelynek során a jogalkotó egyes szabálysértések elkövetésének

esetére fix összegű bírságokat határoz meg és annak kiszabása során az eljáró hatóságnak nincs mérlegelési lehetősége az elkövető személyes körülményei, valamint a jogsértés súlyát illetően. Ugyanakkor nagyon fontosnak tartom kiemelni, hogy - amint azt a szóban forgó jelentésemben is megjegyeztem – mindezzel együtt egy ilyen típusú eljárás során a garanciális szabályoknak fokozott a jelentősége.

Amint azt az egyes ügyekben kapott válaszok során ismertettem, az országos rendőrfőkapitány álláspontja szerint a közigazgatási bírság kiszabására irányuló eljárások során az egészségügyi szükséghelyzetre tekintettel nincs lehetőség a bírság megfizetése alóli mentesülésre. Az országos rendőrfőkapitány ezzel kapcsolatban arra hívta fel a figyelmet, hogy a Ket. nem ismeri a méltányosság intézményét. A közigazgatási bírságot szabályozó másik jogszabály, a vonatkozó kormányrendelet szerint a szóban forgó jogsértés esetén a jármű üzembentartójával szemben a mellékletben meghatározott összegű közigazgatási bírságot kell kiszabni.

Ezzel kapcsolatban rögzíteni szükséges, hogy maga a méltányossági eljárás 2009. október 1-jétől került ki a Ket.-ből, amely annak 113. §-ában szabályozott, kérelemre induló jogorvoslati eljárás volt. A Ket. 1. § (1) bekezdésében azonban továbbra is szerepel alapvetően a méltányos eljárás követelménye. Eszerint a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja. A Ket. 72. § (1) bekezdésében a határozat egyes tartalmi elemeinek felsorolása között szintén szerepel, hogy a mérlegelési, méltányossági jogkörben hozott határozat esetén a mérlegelésben, a méltányossági jogkör gyakorlásában szerepet játszó szempontokat és tényeket is tartalmaznia kell a hatóság döntésének.

Amint azt már fentebb kiemeltem, nyilvánvaló, hogy a közigazgatási bírság intézményének bevezetésével a jogalkotó célja az egyszerű megítélésű közlekedési szabályszegésekkel szemben gyors és hatékony fellépés a balesetek visszaszorítása érdekében. Nem lehet azonban önkényes ezen igény érvényesítése, nem lehet teljes biztonsággal állítani, hogy minden esetben kizárólagos lehet a felróhatóságot nem vizsgáló szempontrendszer.

Az objektív felelősség és a felróhatóságot kizáró közúti közlekedési közigazgatási bírság kiszabása iránti eljárás esetén pedig nem valamely alapvető jog áll védelem alatt, hanem az az állami érdek, hogy az egyes egyszerűbb megítélésű közlekedési szabálysértések esetén a szankciók minél gyorsabbak, hatékonyabbak és a bírságok minél hamarabb behajthatóak legyenek.

Előfordulhat azonban olyan eset, mint amilyen az AJB 2019/2012. számú ügyben, amikor olyan szükséghelyzet áll elő, ahol az emberi élet mentése érdekében, következtében történik a közlekedési szabály megsértése. A konkrét esetben az édesapa a súlyos mérgezés tünetei miatt szenvedő gyermekét vitte a kórházba, amikor nem figyelt arra, hogy a közlekedési szabályok megsértésével állt le autójával. Itt is meg kell jegyezni, hogy mivel a konkrét esetben a panaszos nem merítette ki jogorvoslati eszközeit, nem állt módomban az ügyben ombudsmani intézkedést tenni, azonban annak jellegére és a Hivatalomhoz érkezett panaszok számára tekintettel ezt a kérdéskört is vizsgálatom tárgyává tettem. Hiszen előfordulhat olyan eset is, hogy valaki hozzátartozója, ismerőse rosszullete miatt a sürgős orvosi ellátás érdekében sérti meg a megengedett legnagyobb sebességre vonatkozó szabályokat és gyorsan hajt. Ilyen esetekben az élethez és a testi, lelki egészséghez való jog, illetve a közigazgatási bírság minél gyorsabb behajtása iránti állami érdek áll összeütközésben, ahol nyilvánvalóan az emberi életnek és testi épségnek, az alapvető jogok védelmének, mintsem a gyors behajtáshoz fűződő állami érdeknek kell elsőbbséget élveznie.

Mindezekre figyelemmel, mivel a vonatkozó jogszabályi rendelkezések alapján nincs mód méltányosság gyakorlására a szükséghelyzetre tekintettel, és a hatóságnak nem volt lehetősége mérlegelni követelését, összességében megállapítottam, hogy a lefolytatott eljárás a jogállamiság követelményéből következő tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Az AJB 3017/2012. számú, valamint az AJB 206/2012. számú ügyekben a jogorvoslati rendszer egyfajta automatizmusa mutatkozott meg, hiszen a panaszosok hiába jelezték írásban az illetékes rendőrfőkapitányságnak a követelésük megalapozatlanságát, a hatóság a kérelem érdemi vizsgálata nélkül továbbra is fenntartotta azt. Az AJB 3017/2012. számú ügyben a panaszos hiába adta elő, hogy az adott helyen közlekedési tábla engedélyezte a járdán történő parkolást és igazolta azt fényképfelvételekkel, a rendőrség továbbra is követelte a 30.000 Ft megfizetését és csak az ombudsmani megkeresés hatására vizsgálta felül érdemben álláspontját. Az AJB 206/2012. számú ügyben pedig a Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság annak ellenére szólította fel továbbra is a beadvány előterjesztőjét további 30.000 Ft megfizetésére, hogy ő levélben megírta a rendőr-főkapitányságnak, hogy a szóban forgó események egyazon helyen és időben történt szabálytalan várakozások voltak és az utóbbi ellenőrzés 40 perccel később történt. Ez utóbbi ügyben ugyancsak az ombudsmani megkeresések hatására fogadta el a panaszos által előadott körülményeket a hatóság és csak vizsgálatom hatására vizsgálta felül érdemben addigi álláspontját és állt el követelésétől, illetve az előző esetben egyik követelésétől.

Az AJB 3017/2012., valamint az AJB 206/2012. számú ügyekben a feltárt tények és körülmények alapján megállapítottam, hogy az illetékes hatóságok a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a panaszosok, ügyfelek jogorvoslatához való jogával összefüggő visszásságot okoztak.

Álláspontom szerint az eljáró rendőr-főkapitányság akkor járt volna el helyesen, ha az ügyfelek jelzésére haladéktalanul felülvizsgálja a meghozott döntést és nem csak az ombudsmani megkeresés hatására tárja fel az eset körülményeit, helyt adva az objektív körülményekre hivatkozó panaszosi álláspontnak.

Az AJB 2019/2012. számú ügy alapján azt is megállapítottam, hogy a Kkt. és a R. olyan szabályozása,

amely a közigazgatási bírság megfizetése alóli mentesülés körében a gépjármű birtokból való kikerülését, használatba adását, illetve a szabálysértési felelősség alóli, jogszabály alapján történő mentességet határozza meg, sérti a norma világosság elvét mellyel a jogállamiság elvéből fakadó tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozhat.

Álláspontom szerint ugyanis mindamellett, hogy az objektív felelősség bevezetésének jogalkotói célja, a szabálysértések és közlekedési balesetek számának visszaszorítása okán indokolt, nem lehet kizárni azt sem, hogy adódhat olyan helyzet, amikor valakinek az élet, testi épség mentése, egészség megőrzése érdekében kell megszegnie bizonyos közlekedési szabályokat és ezt a körülményt objektíven – megfelelő hiteles orvosi dokumentumokkal – igazolni is tudja¹⁰.

Fontos kiemelni tehát, hogy természetesen a méltányosság gyakorlására és ennek keretében a közigazgatási bírság összegének mérséklésére vagy elengedésére csak nagyon szűk körben, szigorú feltételek alapján szükséges lehetőséget biztosítani, hiszen egyébként a jogalkotói cél nem teljesülhetne, azonban ennek meglétét alapvető jellegűnek tartom az objektív felelősségi rendszerű közigazgatási bírság kiszabására irányuló eljárás során is. Amint azt fentebb már említettem, az állami érdek áll összeütközésben egy alapvető joggal, itt az élethez, testi épséghez, egészséghez való joggal, ahol az utóbbi szükségképpen védelmet élvez. Álláspontom szerint, amennyiben tehát igazolhatóan az élet mentése, vagy személy egészségi állapotát érintő súlyos veszély miatt történik szabályszegés, a jogállami normáknak lehetőséget kell biztosítania az egyébként jogszerűen kirótt bírság megfizetése alóli mentesülésre, méltányossági eljárás keretében.

Intézkedéseim

I. A jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkeztének megelőzése érdekében, az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a kormányzati tevékenység összehangolásáért és az igazságügyért, ezen belül a jogalkotás minőségének fejlesztéséért felelős *közigazgatási és igazságügyi minisztert*, hogy – a közlekedésrendészetért felelős belügyminiszterrel, valamint a közlekedésért felelős nemzeti fejlesztési miniszterrel együttműködésben – kezdeményezze a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvényben szabályozott közigazgatási bírság kiszabására irányuló eljárást, valamint a Kkt. olyan tartalmú módosítását, amely alapján a szabályozás kiegészül azzal, hogy a hatóságnak meghatározott egészségügyi dokumentációk alapján, a jelentésben szereplő egészségügyi szűkítőhelyzetben lehetőséget biztosít a követelés méltányossági eljárás keretében történő elengedésére, illetve a bírság összegének csökkentésére.

II. A jelentésben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkeztének megelőzése érdekében, az Ajbt. 31. §-a alapján *felkérem az országos rendőrfőkapitányt*, hogy intézkedjen annak érdekében, hogy az eljáró hatóságok az első fokú határozatok ellen benyújtott jogorvoslati kérelmeket minden esetben azok tartalma szerint, érdemben bírálják el, hogy ezáltal a jogorvoslati rendszer automatizmusából fakadó visszásságok elkerülhetőek, vagy mielőbb orvosolhatóak legyenek.

Budapest, 2012. július 25.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Vö. 60/2009. (V. 28.) AB határozat, ABK 2009. május, 559, 564.

² A Ket. eljárási alapelveinek, ezen belül a törvényesség alapelveinek és a hivatalbóliság elvének érvényesülésével kapcsolatban részletesebben lásd az AJB-2180/2010. számú jelentés megállapításait.

³ OBH 4750/2008. számú ügy, a jelentés kiadásának időpontja: 2008. március.

⁴ A Kkt. 21/A. § (3) bekezdése szerint, ha a gépjárművet használatba vevő személy a bírság fizetésére kötelezett, és a jogerős határozatban megállapított bírságot határidőig nem fizette meg és azt tőle nem lehet behajtani, a bírság megfizetésére az üzemen tartót külön határozattal kell kötelezni.

⁵ A Kkt. 21/A. § (5) bekezdése alapján az [...] igazolást az üzemen tartó a közigazgatási bírságot kiszabó határozat kézbesítését követő 8 munkanapon belül küldheti meg a hatóságnak.

⁶ Az Alkotmánybíróság ugyanakkor a szabályozással kapcsolatos koncepcionális ellenérveket, így például a közigazgatási bírságolás alkalmazását és a párhuzamos eljárás lehetőségével kapcsolatos kifogásokat elutasította.

⁷ AJB-3688/2009. számú jelentés

⁸ A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.) 21. §

⁹ A Kkt. 21. § (4) bekezdés.

¹⁰ Az egészségügyi szűkítőhelyzettel kapcsolatban utalnom kell az állampolgári jogok országgyűlési biztósának 2004-ben született OBH 1597/2004. számú jelentésére, amelyben annak kapcsán indított vizsgálatot, hogy az egyik klinika előtti fizető parkolóban kerékbilincset raktak egy család autójára azalatt, míg a szülők a gyermeket bevitték a kórházba. Az országgyűlési biztos vizsgálata során a felhívott jogszabályok – többek között az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.) figyelembe vételével, és az Alkotmánybírósági határozatokkal összhangban megállapította, hogy azokban az esetekben, amikor a beteg azonnali egészségügyi ellátásra szorul, továbbá állapotánál fogva az egészségügyi ellátás elérhetősége csak gépjárművel biztosítható, és az egészségügyi szolgáltató közvetlenül a közútról érhető el, az intézmény előtti közterületen elrendelt megállási és várakozási

tilalom a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való alkotmányos jog sérelmének a közvetlen veszélyét idézheti elő.

AJB-3025/2012

Közfoglalkoztatási rendszer vizsgálata – átfogó jelentés

Előadó: dr. Láposy Attila
dr. Rajzinger Ágnes
dr. Zemplényi Adrienne

Az eljárás megindítása

2012-ben egyre növekvő számban érkeztek – és mindezidáig folyamatosan érkeznek – Hivatalomhoz olyan állampolgári beadványok, amelyekben a panaszosok a közfoglalkoztatási rendszer működésével kapcsolatban fogalmaznak meg kifogásokat.

A panaszbeadványokban felvetett egyes problémák kapcsán a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével, az emberi méltósághoz való joggal és az egyenlő bánásmód követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján átfogó vizsgálatot rendeltem el. Az átfogó közfoglalkoztatási vizsgálat elrendelését indokoltá tette az is, hogy a 2012-es évben a „Munka Méltósága” címmel alapjogi projekt fókuszában a munkavégzéssel, a foglalkoztatással összefüggő alkotmányossági-alapjogi problémák feltérképezése, a szabályozással, illetve a jogalkalmazói gyakorlattal kapcsolatban felmerülő egyes visszásságok áttekintése áll. A projekt keretén belül önálló és kiemelt vizsgálati területté vált a közfoglalkoztatási rendszerrel, illetve – mindezzel szoros összefüggésben – a szociális támogatások elmaradásával kapcsolatban felmerülő alapjogi problémák áttekintése.

A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) és (2) bekezdése alapján, több települést érintő helyszíni vizsgálatosorozatot indítottam és számos megkereséssel is éltem az érintett hatóságok, minisztériumok irányába. Négy, jellemzőnek tekinthető állampolgári panasz kapcsán munkatársaim helyszíni vizsgálatot folytattak, az ezek során tapasztaltak nyomán pedig szükségessé vált egy előzetes jelentés összeállítása, mivel több olyan probléma és visszásság is felmerült, amely sürgős reagálást igényelt. E jelentésben a helyszíni vizsgálatok alapján csak néhány, a panaszokban is megjelenő problémakört – így különösen a közfoglalkoztatotti *bérfizetési* anomáliákat, a közfoglalkoztatásból való *kimaradás következményeit*, a *képzés elmaradását*, valamint az *együttműködési kötelezettség ellenőrzésével* kapcsolatos problémákat – emeltem ki. A további panaszokat érintően pedig egyrészt közvetlenül a közfoglalkoztatóhoz fordultam, másrészt – szükség szerint – felkertem az illetékes szakigazgatási szervek – így például a területileg illetékes munkavédelmi és munkaügyi szakigazgatási szerv – vezetőjét, hogy folytassák le a hatáskörükbe tartozó felülvizsgálati eljárást, amelyek eredményéről külön tájékoztatást kértem. Külön jelentésben foglalkoztam egy csoportos létszámleépítés kapcsán azzal a panaszolt problémával, hogy – megfelelő garanciális szabályok híján – az elbocsátott munkavállalók helyét a lényegesen alacsonyabb bérű közfoglalkoztatottakkal töltötték be.

A jelenlegi, átfogó jelentésben egyfelől ismételtén áttekintettem az előzetes jelentésben ismertetett problémákat, a megállapított visszásságok nyomán pedig az arra adott válaszok tapasztalatait. Másfelől az újabb panaszok, a helyszíni vizsgálatok és a megkeresésekre beérkező válaszok alapján az eddigi jelentésben még nem érintett további területekre – így például a közfoglalkoztatási programok ellenőrzésére és koordinálására, illetve a közfoglalkoztatási bér összegére és folyósítására, a szabadság és a betegszabadság kérdésére – is kiterjesztettem a vizsgálatomat és ennek kapcsán külön tájékoztatást kértem a Belügyminisztérium közfoglalkoztatásért felelős helyettes államtitkárától.

Az átfogó vizsgálat és az egyedi jelentések mellett, külön is vizsgáltam az egészséges környezethez való jog védelmével összefüggésben az értékteremtés és a fenntarthatóság szempontjainak, valamint a nemzetiségek jogainak védelmével összefüggésben az egyenlő bánásmód elvének, valamint az esélyegyenlőség követelményének érvényesülését a közfoglalkoztatás területén, ezen vizsgálataim eredményeit külön tematikus jelentések összegzik. Az első jelentés kiindulópontja azt volt, hogy a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos-helyettes a projekttel összefüggésben javaslatot nyújtott be a közfoglalkoztatás rendszerén belül, a jövő nemzedékek érdekeit elősegítő fenntartható, értékteremtő közmunka programok vizsgálatára. Mindennek figyelembevételével kiemelt figyelmet fordítottam arra, hogy a mezőgazdaság területén működik-e olyan értékteremtő közmunkaprogram, amely az abban résztvevő települések számára gazdálkodási, illetőleg energiaellátási előnyökkel jár. A másik jelenésben azt tekintettem át, hogy közfoglalkoztatási rendszernek vannak-e olyan, az esélyegyenlőség megvalósulását támogató elemei, amelyek elősegítik a roma nemzetiségű lakosok foglalkoztatási integrációját.

Az érintett alkotmányos jogok és követelmények

- a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”]
- az egyenlő bánásmód követelménye [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés: „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti

különbségtétel nélkül biztosítja.”];

- a szociális biztonsághoz való jog [Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”].

Az alkalmazott jogszabályok

- 1) a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.);
- 2) a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Kftv.);
- 3) a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.);
- 4) a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ft.);
- 5) a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: Ötv.);
- 6) a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. évi LXXXVIII. törvény;
- 7) a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény;
- 8) az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény;
- 9) a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet;
- 10) a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet;
- 11) a pénzbeli és természetbeli szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet;
- 12) Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázisról szóló 169/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet;
- 13) a foglalkozás-egészségügyi szolgálatról szóló 89/1995. (VII. 14.) Korm. rendelet;
- 14) a Nemzeti Munkaügyi Hivatalról és a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek feladat és hatásköréről szóló 323/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet;
- 15) a területi felzárkózási koordinációs központi és felnőttképzési feladatot ellátó regionális képző központok irányításáról, feladatairól szóló 3/2011. (II. 11.) KIM rendelet;
- 16) az álláskeresőként való nyilvántartásba vételről, valamint a nyilvántartásból való törlésről szóló 2/2011. (I. 14.) NGM rendelet.

A vizsgálat módszere

Ezen jelentésem célja, hogy a közfoglalkoztatással összefüggő vizsgálatosorozatomban lezárásaként, a panaszbeadványok, a helyszíni vizsgálataim, az érintett szervek megkeresésemre adott válaszai alapján, országos helyzetképet nyújtsak a közfoglalkoztatás rendszeréről, annak anomáliáiról, szabályozási, gyakorlati problémáiról, de az elért eredményeiről is. Éppen ezért szükségesnek tartom, hogy ezen átfogó jelentésemben áttekintsem, összegezzem mindazokat a megállapításokat, amelyeket a korábbi jelentéseimben már megfogalmaztam, de a nyilvánosság elé tárjam azokat a meghozott intézkedéseket is, amelyeket az érintett tárcák a jelentésemben megfogalmazott ajánlások alapján megtettek.

Így először röviden ismertetem az átfogó vizsgálatomat megelőzően kiadott jelentéseim lényegét, majd összefoglalom azokat a kérdéseket, amelyeket a közfoglalkoztatás rendszerében közreműködő szervekhez intéztem. Az egyes megkeresett szervek kérdéseimre adott válaszainak részletes ismertetését azért tartom szükségesnek, mert azok által lehetőség nyílik azoknak a gyakorlati problémáknak, jogalkalmazási bizonytalanságoknak a közvetlen megismerésére, amelyekkel az egyes szervek a közfoglalkoztatási programok lebonyolítása során szembesülnek. A kérdéseim és az azokra adott válaszok felölelik a közfoglalkoztatás valamennyi aspektusát nemcsak a közfoglalkoztatottak szemszögéből (bekerülés, kikerülés, bérezés, szabadság, táppénz, stb), hanem a közfoglalkoztatók és az érintett hatóságok (munkaügyi központ, munkaügyi-, munkavédelmi felügyelőség, önkormányzatok, stb.) szempontjából is. A szakigazgatási szervek mellett megkerestem az érintett szaktárcákat is, így a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Helyettes Államtitkárságát és a Nemzeti Erőforrás Minisztériumot is. A hozzájuk intézett kérdéseim és az azokra adott válaszok részletes ismertetése után kívánom összegezni vizsgálati megállapításaimat és megfogalmazni azokat az intézkedéseket, amelyeket a feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok megelőzése érdekében szükségesnek tartok.

Az átfogó vizsgálatához szorosan kapcsolódó előzmények összefoglalása

1. A JB 4162/2012. Az előzetes jelentés megállapításai elsődlegesen a helyszíni vizsgálatok tapasztalataira épültek, amelyekre valamennyi településen *egységes módszertan* alapján került sor. Munkatársaim előzetesen információkat kértek arról, hogy adott napon éppen hol folyik a településen közmunkavégzés, ahol megfigyelhették a munkavégzés körülményeit és személyes interjúkat készítettek a közfoglalkoztatottakkal. Az interjúkészítés során különös figyelemmel jártak el annak elkerülése érdekében, hogy a közfoglalkoztatottakat a válaszadás miatt semmiképpen se érhesse hátrány. Ezt követően egy előre összeállított, részletes kérdéssor alapján az önkormányzat jegyzőjétől, illetve polgármesterétől kértem tájékoztatást a településen zajló közfoglalkoztatási programok

működéséről, valamint meghallgatták a helyi roma lakosság nemzetiségi képviselőit is. A vizsgálatok utolsó elemeként felkeresték az illetékes munkaügyi kirendeltséget, ahol az adott település és kistérség vonatkozásában kértek információkat, illetve a megyei munkaügyi központ közfoglalkoztatásért felelős vezetőjétől a megyei közfoglalkoztatási programokról is képet kaphattak. A közfoglalkoztatási munkacsoport tagjai összesen *négy olyan településre* látogattak el, amelyről panasz érkezett: Jászkarajenőre, Bátorfőnyégyre, Gyöngyösre és Mányra. Emellett a fenntartható fejlődés témakörében megismerlették a Mátraverebélyen indított közfoglalkoztatási programokat is.

A megkérdezett közfoglalkoztatottak minden helyszínen hangsúlyozták, hogy a méltatlanul alacsony bérezés ellenére *örülnek és fontosnak tartják* a közfoglalkoztatási munkalehetőséget. A hat órában foglalkoztatottak minden esetben jelezték, hogy a nyolc órás foglalkoztatásban szeretnének részt venni a nagyobb bérezés érdekében. Elmondásuk szerint a teljes összegű közfoglalkoztatotti bérből a köztartozásokat folyamatosan nem lehet kifizetni, a rész munkáért kapott bér azonban már a megélhetésüket veszélyezteti. A megkérdezettek nagy része a helyi, önkormányzatok által szervezett közfoglalkoztatásból – megpályázható álláshelyek hiányában – nem látta a kiutat, valamennyien a hosszabb időtartamra szóló, ezáltal nagyobb biztonságot jelentő, országos programokban szeretnének újra, illetve továbbra is dolgozni.

A bekerüléssel kapcsolatban felvetett problémákkal összefüggésben – miszerint a programokba csak a polgármesterek által már ismert személyek kerülhetnek be – a felelősségáthárítást érezték munkatársaim. A helyi közfoglalkoztató önkormányzatok ugyanis azt állították, hogy a munkaügyi központok közvetlenül döntenek a közfoglalkoztatott személyek kiválasztásáról, a munkaügyi központokban kapott információ szerint azonban – bár a kiközvetítést valóban ők végzik –, a kiválasztás az önkormányzat és a munkaügyi kirendeltség közötti alkufolyamat eredménye. A végső döntést minden esetben a közfoglalkoztatók hozzák. A közfoglalkoztatottakkal való beszélgetések megerősítették, hogy a *kiválasztás* leginkább szubjektív megítélésen alapul. A közfoglalkoztatók gyakran a már bevált, előző programokban is résztvevő munkavállalók közül választanak. Bár a munkaügyi központokban felállított prioritási sorrend szerint a hosszabb ideje állás nélkül lévők, a foglalkozást helyettesítő támogatásban részesülők elsőbbséget élveznek, maga a döntés a munkáltató kezében van.

Általános problémaként jelezték, hogy a kiközvetített álláskeresők közül nagyon sokan *egészségügyi okból alkalmatlanok*, de egyes esetekben a hozzáállásuk sem megfelelő. Kb. 10 fő alkalmazásához a kirendeltségeknek 30-40 főt is értesíteniük kell, akik közül kb. 15-20 fő el sem megy az egészségügyi vizsgálatra, további 5-10 fő pedig alkalmatlan a munkavégzésre. A jelentkezők leromlott mentális, egészségügyi állapota nehezíti elhelyezkedésüket a nyílt munkaerőpiacon.

A helyszíni vizsgálat során egyöntetű véleményként fogalmazódott meg az önkormányzatok részéről, hogy a *heti bérkifizetés* helyett a hónap végi kifizetés lenne a megfelelőbb. Egyidejűleg szabályozni kellene azt is, hogy közfoglalkoztatott személy szükség szerint előleget vehessen fel a havi béréből. A jelenlegi heti bérkifizetés jelentős adminisztratív terhet ró a közfoglalkoztatókra. Hangsúlyos probléma, hogy akinek nincs középfokú *iskolai végzettsége*, de rendelkezik OKJ-s szakképesítéssel, nem adható meg a *garantált közfoglalkoztatási bér*. Így a szakmunkás végzettségű kőműves garantált bért kaphat kőművesi feladatok ellátása esetén, de aki csak a munkaügyi központ OKJ-s képzésén szerzett képzettséget, annak ez nem jár, ami bérfeszültséget eredményez. Gyakori probléma, hogy szakképesítéssel rendelkező személyeket csak szakmunkára tudják alkalmazni, azonban a megüresedő, magasabb bérrrel járó munkakörökbe újabb személyeket vesznek fel.

1.1 Az előzetes jelentésben a fentiek alapján külön is foglalkoztam a *bérkifizetéssel összefüggő problémákkal*. A közfoglalkoztatottak részéről ugyanis általánosan az a vélemény hangzott el, hogy *követhetetlen és átláthatatlan* a heti bérkifizetés eljárási rendje. Az új szabályozás bevezetése óta fennálló bizonytalanság még a 2012 nyarán lefolytatott helyszíni szemlék során is érezhető volt. A közfoglalkoztatók – megfelelő szakmai útmutató hiányában – nem tudták, hogy a helyi szinten kialakított gyakorlatuk valóban jogszerű-e. A Kincstár elnökének tájékoztatása pedig megerősítette a megkeresett szervek válaszait, mely szerint a közfoglalkoztatók és a Kincstár számára egyaránt jelentős adminisztrációs többletterhet jelent a heti bérkifizetés alkalmazása.

Több településen is sérelmezték a közfoglalkoztatottak, hogy nem minden hónapban kaptak *bérelszámolási lapot*, illetve a bérrészlet kifizetéséről szóló igazolást. Előzetesen számos esetben nem adtak számukra megfelelő tájékoztatást arról, hogy a hét melyik napján történik a bér kifizetése, így az kiszámíthatatlanná vált. Mivel szinte minden alkalommal más összeg érkezett a számlájukra, így nem tudják *követni, hogy adott hónapban mekkora bérezésben részesültek*. Annak érdekében, hogy követni tudják a munkabérrészletük és az esetleges levonásaik alakulását, külön lapon vezették, hogy adott héten milyen összeg került kifizetésre. A helyszíni vizsgálat során volt olyan település is, ahol a közfoglalkoztatottak azt sérelmezték, hogy a közfoglalkoztató a *bérkifizetést* bankszámlára történő utalással teljesíti, amivel jelentős anyagi hátrányt okoz számukra. Figyelemmel arra, hogy a banki tranzakció a heti bérkifizetésnél a számlára érkező bérhányadhoz viszonyítva valóban komoly anyagi terhet jelent a közfoglalkoztatásban dolgozóknak, külön is hangsúlyoztam a jelentésben, hogy a törvény alapján a munkabér kifizetése a munkavállaló részére *költséget nem okozhat*. A *pénztári kifizetés* lehetőségének biztosítása minden közfoglalkoztató számára kötelezettség, amelynek a közfoglalkoztatottak esetében – külön figyelemmel a heti bérrészletek alacsony összegére – kiemelten fontos, garanciális szerepe van.

Az előzetes vizsgálati jelentésben *megállapítottam*, hogy a közfoglalkoztatotti bérkifizetések ütemezésének követhetlensége, a bérkifizetés időpontjáról szóló előzetes tájékoztatás esetlegessége, a pontos eljárási rend szabályozatlansága sérti a jogbiztonság követelményét, továbbá a közfoglalkoztatottak tisztességes eljáráshoz való

jogával összefüggő visszásságot okoz. A visszásságok megelőzése érdekében a – közfoglalkoztatás területéért felelős – belügyminiszterhez fordultam és felkértem, hogy vizsgálja felül a heti közfoglalkoztatotti bérkifizetés szükségességét és módját, figyelemmel a gyakorlatban okozott jelentős problémákra, továbbá, hogy az összes közfoglalkoztató figyelmét hívja fel a bérkifizetéssel összefüggésben tett ombudsmani megállapításokra, különösen a pénztári kifizetés lehetőségének biztosítására. Emellett azzal a kérelemmel fordultam a vizsgálattal érintett önkormányzatok jegyzőjéhez, hogy tegyék meg a szükséges intézkedéseket, hogy időben megtörténjen a bérkifizetés időpontjáról szóló tájékoztatás, biztosított legyen a közfoglalkoztatottak számára – választásuknak megfelelően – a közfoglalkoztatási bér pénztári kifizetése, valamint, hogy az érintett közfoglalkoztatottak akár visszamenőlegesen is megkapják a kifizetett munkabér, illetve bérrészletek elszámolásáról szóló igazolásokat.

1.2 A jelentés kitért a közfoglalkoztatási képzés elmaradására is, miután az összesen négy megyét érintő helyszíni vizsgálatok során a vizsgálatot végző munkatársaim azt tapasztalták, hogy a felkeresett településeken, illetve az érintett megyékben a közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódóan nem indultak el a szükséges képzések. Az ügyben megkeresett Türr István Képző és Kutató Intézet (TKKI) főigazgatójának válaszából szintén az derült ki, hogy 2012-ben csak néhány megyében szerveztek közfoglalkoztatásokhoz kapcsolódó képzési programokat, ami a közfoglalkoztatottak elenyésző hányadát érintette.

A jelentésben rámutattam, hogy a hagyományos, hosszabb tartamú önkormányzati közfoglalkoztatási programok esetében nem jogszabályi kötelezettség a képzések indítása, de a közfoglalkoztatók szervezhetnek a munkaügyi központokkal, valamint a szakmai segítséget nyújtó felnőttképzési intézményekkel együttműködve, ahhoz kapcsolódóan képzési programokat. Az országos közfoglalkoztatási programok esetében azonban a közfoglalkoztatóknak a munkavégzéshez kapcsolódóan foglalkoztatást elősegítő képzés lehetőségét kell biztosítani.

Ellentmondás mutatkozott abban, hogy a képzés megszervezése során milyen kötelezettsége van a közfoglalkoztatóknak, a munkaügyi központoknak és a felnőttképzést végző TKKI-nak. A helyszíni szemlék során az is elhangzott, hogy a képzések azért maradtak el, mert a TKKI olyan feltételekhez kötötte az elindításukat, amelyeket a közfoglalkoztatók *forrás hiányában nem tudtak vállalni*. Egyes településeken az önkormányzatnak kellett volna a képzés helyszínét biztosítani és a környező településekről a közfoglalkoztatottakat beszállítani. Mivel azonban ezeket a feladatokat előzetesen nem tervezték be a közfoglalkoztatási programjukba, így nem volt forrásuk azok megvalósítására. Többeket visszatartott emellett az az állítólagos felvetés is, amely szerint szombati napra kerültek volna a képzések, és később ehhez a szombati képzéshez kapcsolódott volna a heti bérek kifizetése.

Mindezek alapján azt állapítottam meg, hogy a jogszabályi kötelezettségek figyelmen kívül hagyása, a *képzési programokkal kapcsolatos mulasztások*, a szükséges képzések elmaradása, azok megszervezésével kapcsolatos hiányosságok nyomán előállt jogi helyzet a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz. Hangsúlyoztam továbbá, hogy a visszás helyzetet az időközben megtörtént rendeletmódosítás sem tudja orvosolni, mivel továbbra sem rendezettek egyértelműen a képzések megszervezésével kapcsolatos alapkérdések, így különösen az anyagi háttér, szakmai-jogi monitoring megléte.

A jelentésben utaltam emellett arra is, hogy a közfoglalkoztatók éppen azzal az előzetes, a jogszabály által rögzített feltétellel vállalták a speciális szaktudást is igénylő országos közfoglalkoztatási és a Start Mintaprogramok megszervezését, hogy megfelelő szakmai segítséget kapnak a szakmai képzések beindításához és megvalósításához. A képzések elindításával kapcsolatos mulasztások itt még inkább megnehezítették, sőt számos esetben lehetetlenné tették a közfoglalkoztatók számára előírt kötelezettség teljesítését. *A képzések hiánya kézzelfogható hátrányt okozott: nem egyszer komoly veszteségekhez vezetett, hogy a közfoglalkoztatottak szakértelme és szaktudása nélkül kellett a START mintaprogram keretében a mezőgazdasági programokat folytatniuk.* A közfoglalkoztatók és a programban résztvevők egymástól vagy éppen a megtalált szakkönyvekből, esetenként az internet szakmai oldalairól szereztek információt a rájuk háruló feladatok megfelelő minőségű ellátásához.

A képzések elmaradása a közfoglalkoztatottak elsődleges munkaerő-piacra történő visszakерülésének esélyeit csökkentette, így álláspontom szerint az állam foglalkozáspolitikai kötelezettségével összefüggő mulasztást eredményezett. Mindezek nyomán azzal a kérelemmel fordultam a belügyminiszterhez, hogy a szaktárca folytasson vizsgálatot az országos közfoglalkoztatási programokhoz kapcsoló, a 2012-es évben kötelezően megszervezendő képzések elmaradásával kapcsolatban, továbbá kísérelje fokozott figyelemmel a 2013-as országos közfoglalkoztatási programok előkészítése során a kapcsolódó képzések szakmai, jogi és anyagi háttérének megteremtését. Arra is kértem a minisztert, hogy intézkedjen arról, hogy az országos közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódó képzések 2013. évi megszervezésének feltételeiről, menetéről, igénybevételi lehetőségéről, ütemtervéről, valamint monitorozásáról készüljön és valamennyi érintetthez jusson el egy azokat ismertető útmutató.

1.3 A jelentésben kiemelt figyelmet szenteltem a közfoglalkoztatásból való kimaradás következményeivel kapcsolatos kérdésekre. A helyszíni vizsgálatot érintett települések közül ugyanis három helyen is arról számoltak be a panaszosok, hogy a *szociális támogatást megvonták tőlük*, ami összefüggött azzal, hogy a *közfoglalkoztatásból kimaradtak*. Emiatt ugyanis nem rendelkeztek a támogatás megállapításához szükséges 30 napos jogosító idővel. A szociális törvény 2011. szeptemberi módosítása alapján ugyanis meg kell szüntetni az ellátására való jogosultságát annak a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülő személynek, aki a felülvizsgálat időpontját megelőző egy évben nem tud igazolni legalább 30 napos kereső tevékenységet. A szociális törvény tételesen felsorolja, hogy – a foglalkoztatási jogviszonyok mellett – mi tekinthető kereső tevékenységnek: *így a közfoglalkoztatás, az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló törvény szerint létesített munkaviszony, a háztartási munka, valamint a munkaügyi központ*

által szervezett munkaerő-piaci programban, vagy képzésben történő részvétel, továbbá a közérdekű önkéntes tevékenység időtartama.

A jelentésben megállapítottam, hogy mind a helyszíni vizsgálattal érintett településeken, mind országos szinten jelentős számban vannak olyan rászoruló személyek, akik a törvényi feltétel nem teljesítése miatt kiszorulnak az ellátásából. A szociális, család- és ifjúságügyért felelős államtitkárnak a biztos megkeresésére adott tájékoztatása szerint 2012. első félévében mintegy 6000 embernek kellett megszüntetni az aktív korúak ellátását a 30 napos tevékenység nem teljesítése miatt.

A helyszíni vizsgálatok során mindezek alapján kiemelt figyelmet kapott annak áttekintése, hogy az érintett önkormányzatok tettek-e, s amennyiben igen, milyen intézkedéseket annak érdekében, hogy az ellátottak mielőbb megismerjék a jogszabály-módosítással járó kötelezettséget. Ennek hiányában ugyanis – amennyiben nem jutnak munkalehetőséghez – módjuk sem volt arra, hogy elkerülhessék az ellátásból való kiszorulást. Arra is kiterjedt a vizsgálat, hogy maguk az önkormányzatok milyen intézkedéseket tettek annak érdekében, hogy – az ellátásra jogosultság biztosítása érdekében – *legalább a közérdekű önkéntes tevékenységet lehetővé tegyék a rászorultak számára.* A helyszíni interjúk alkalmával általános tapasztalat volt, hogy az önkormányzatok nem tekintették feladatuknak, hogy ilyen irányú segítséget nyújtsanak. A 30 napos „aktivitás” igazolását kizárólag az ellátásban részesülő „kötelességként” értékelték és e vonatkozásban csak az igazolás meglétének ellenőrzését tekintették önkormányzati feladatnak. Mivel a másodfokú hatóság kizárólag a jogosító idő meglétét vizsgálhatta, méltányosságra egyáltalán nem volt lehetősége, ezért a jogorvoslati lehetőség ebből a szempontból formálisnak számított.

A jelentésben részletesen kifejtett álláspontom szerint az önmagában nem tekinthető alkotmányosan aggályosnak, hogy ha a szociális támogatást az állam feltételekhez köti, együttműködési kötelezettséget határoz meg. Az együttműködési feltételek azonban *nem lehetnek önkényesek* (azaz kapcsolódniuk kell a jogintézmény céljához) és nem lehetnek a *jogosultak számára teljesíthetetlenek sem.* Ez ugyanis sértené az érintettek emberi méltóságához és a szociális biztonsághoz való jogát. Az évi 30 napos kereső tevékenység előírása abban az esetben teljesíthető feltétel, ha az nem a jogosulttól független külső körülménytől vagy döntéstől függ. Ellenkező esetben a jogosult önhibáján kívül veszítené el a megélhetéshez szükséges támogatást. Munkalehetőség hiányában kizárólag a közfoglalkoztatásba történő „bekerüléssel”, illetve más „munkavégzési formákkal”, ezen belül a közérdekű önkéntes munkavégzéssel szerezhető jogosító idő. Kulcskérdés tehát, hogy a közfoglalkoztatásban való részvétel mellett – amely a vizsgálat tapasztalatai szerint messze nem mindenki számára adott – *a további munkavégzési formák alkalmasak-e és a gyakorlatban hozzáférhetőek-e az érintettek számára.*

A vizsgálat rávilágított arra, hogy a helyszíni szemlék alapján a településeknek *egyáltalán nem voltak ismereteik* a közérdekű önkéntes munkavégzés megszervezéséhez szükséges feltételekről, még arról sem, hogy ahhoz előzetesen regisztráltatniuk kell hivatalukat. A minisztérium szerint 2012 szeptemberéig nem érte el a *kilencszázat* azon önkormányzatok száma, akik regisztrálták magukat. Az önkormányzatokat egyrészt semmi nem kötelezi az önkéntes munka szervezésére, másrészt nem rendelkeznek kellő ismeretekkel arra vonatkozóan, miképpen kell a közérdekű önkéntes munkavégzést megszervezni és igazolni. A biztos szerint mindez sérti a jogbiztonság követelményét, valamint a rászoruló szociális biztonsághoz való jogával összefüggésben is visszasságot okoz.

A megfigyelt hiányosságok mellett azonban a jelentés *további rendszerszintű problémákra és ellentmondásokra* is felhívja a figyelmet az önkéntes közérdekű munka intézményének alkalmassága kapcsán. Rámutattam a jelentésben arra, hogy a közérdekű önkéntességnek fogalmi eleme, hogy ellenszolgáltatás nélkül, szabad elhatározás alapján végezzék. Nem vitattam ugyan a jogalkotó szándékának pozitív voltát, amikor a jogosító idő körébe bevonta a közérdekű önkéntes munkavégzést, de kiemelte, hogy a szabályozás *ellentétes* az önkéntesség elvével és visszaélésekre adhat okot. Nem világos, hogy mennyiben tekinthető önkéntesnek az a munkavégzés, amit a rászoruló kizárólag azért végez, hogy megszerezze az ellátáshoz szükséges jogosító időt. Kérdéses mindezek alapján, hogy nem eredményezi-e a *rászoruló még nagyobb kiszolgáltatottságát* az önkormányzattal szemben, hogy az önkéntes tevékenység keretében a jelentkezők olyan munkát is ellátnak, amiket a közfoglalkoztatottak végeznek. Így míg egyesek közfoglalkoztatottként munkabérért dolgozhatnak és ezzel egyben meg is szerezhetik a jövőbeni ellátáshoz szükséges jogosító időt, addig másoknak, akik kiszorultak a közfoglalkoztatásból – és talán semmilyen ellátásra sem jogosultak – mindenféle ellentételezés nélkül vállalniuk „kell” az „önkéntes” tevékenységet, hogy jogosultságot szerezzenek egy jövőbeni ellátásra.

Ráadásul az önkéntes közérdekű munkához hasonlóan *komoly bizonytalanság tapasztalható* a vizsgált szerveknél arra vonatkozóan is, hogy hogyan, *milyen dokumentumok bemutatásával igazolható* az egyszerűsített foglalkoztatás keretében végzett munka, illetve a háztartási munka. A helyszíni szemlék alkalmával munkatársaim nem tapasztalták, hogy bárki e munkavégzési formákban teljesített 30 napos jogosító idővel tudta volna fenntartani jogosultságát. Mindez pedig arra enged következtetni, hogy az önkéntes munkához és a további munkavégzési formákhoz való hozzáférés hiánya, azok gyakorlatban való alkalmatlansága oda vezethet, hogy a teljes ellátatlanságba „taszthatja” azt, aki – akár önhibáján kívül – nem tudja teljesíteni a 30 napos kereső tevékenységet.

A visszasságok orvoslása érdekében az emberi erőforrások miniszterétől kértem, hogy fordítson kiemelt figyelmet arra, hogy a települési önkormányzatok részleteiben is megismerjék az önkéntes közérdekű munkavégzés szervezésének szabályait és lehetőségét, valamint ennek érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket. Javasoltam továbbá a miniszternek, hogy tekintse át és vizsgálja meg, hogy a szociális törvényben szereplő „munkavégzési formákra”, ezen belül különösen a közérdekű önkéntes munkavégzésre vonatkozó szabályozás a

gyakorlatban alkalmas-e arra, hogy általa azok az állástalan személyek is szerezhessenek 30 napos jogosító időt ellátásra, akik egyébként – önhibájukon kívül – nem kerültek be a közfoglalkoztatásba. Felkértem a vizsgált önkormányzatok jegyzőit, hogy az érintett személyek – az ellátatlanság megelőzése érdekében – teljes körű tájékoztatást kapjanak a 30 napos jogosító idő megszerzésének alternatív lehetőségeiről, továbbá, hogy gondoskodjanak arról, hogy az önkéntes munkavégzésre lehetőség legyen a településen.

1.4 Tekintettel arra, hogy a közfoglalkoztatásba való bekerülés, illetve kikerülés, valamint a szociális támogatások kérdése a jogi szabályozás szintjén és a gyakorlatban is elválaszthatatlanul összekapcsolódott, a helyszíni szemlék során munkatársaim érintették az együttműködési kötelezettség ellenőrzésével, illetve ezzel összefüggésben az *aktív korúak ellátásának megvonásával kapcsolatos helyi szabályozást és gyakorlatot*. Rákérdeztek arra, hogy a településen született-e olyan rendelet, amely a *lakókörnyezet tisztántartásával összefüggésben* lehetőséget biztosít az aktív korúak ellátásának megvonására. Tájékoztatást kértek azzal kapcsolatban, hogy hány esetben vonták meg a támogatást a településen a lakókörnyezet rendezettségének valamely hiányossága miatt, milyen szempontrendszer alapján döntött az önkormányzat arról, hogy tiszta-e, rendben van-e a lakókörnyezet, valamint, hogy kik, milyen gyakorisággal és hogyan végzik az ellenőrzést.

A helyszíni vizsgálatokon az volt az általános tapasztalat, hogy az érintett önkormányzatok megalkották a lakókörnyezet tisztántartásának követelményével és annak ellenőrzésével kapcsolatos szabályokat. Az önkormányzatok a környezettanulmány keretében elsődlegesen a családi házak kertjeinek, illetve a házak előtt található közterületek tisztaságát és rendezettségét ellenőrizték: a hulladékok, a parlagfű vagy más gyomnövény eltávolítására, az esetleges fertőzésveszély megszüntetésére figyelmeztetnek. Az önkormányzatoktól kapott tájékoztatás szerint külön hatósági felszólításra csak néhány esetben, míg a jogosultság megvonására egyáltalán nem került sor.

Gyöngyösön emellett a környezettanulmány elkészítése során a lakókörnyezet ellenőrzését „kiszervezték”, a jegyző ezzel a feladattal magánszemélyeket, összesen 4 főt bízott meg. Nem cáfolták azt sem, hogy a megbízottak a jogosultak lakókörnyezetének ellenőrzése mellett, akár a magánlakásokba is beléphetnek, vagyis azon belül is ellenőrzik a rendet és a tisztaságot. A jelentésben ennek nyomán azt emeltem ki, hogy az önkormányzat hatósági feladatot lát el akkor, amikor ellenőrzi, hogy fennállnak-e a jogosultság feltételei: ezt pedig kizárólag az önkormányzat megfelelő jogviszonyban álló és felhatalmazással rendelkező munkatársai folytathatják le. Határozott álláspontom szerint a lakókörnyezet ellenőrzésével kapcsolatos hatósági feladat megbízási jogviszony keretében történő ellátása a kérelmezők tisztességes eljáráshoz, a magánszférához és a személyes adatok védelméhez való joga szempontjából visszas. Ennek nyomán felkértem a jegyzőt, hogy haladéktalanul intézkedjen a jogsértő önkormányzati gyakorlat felülvizsgálatáról és megszüntetéséről.

A törvényi felhatalmazással összefüggésben a jelentésben arra mutattam rá, hogy a jogosultság feltételeként csak olyan együttműködési kötelezettség állapítható meg, amely összhangban van a jogintézmény céljával: azonos szempontok alapján a társadalmi együttélési szabályok betartásával. Az együttműködési kötelezettséget nem lehet kiterjesztően, különösen nem zaklató módon értelmezni. A magánszférához való jog szempontjából aggályosnak tartom azt a gyakorlatot, amely során a hatóság – a lakókörnyezet fogalmát tágan értelmezve – nemcsak az ingatlan előtti területet és meghatározott szempontok alapján az udvart, kertet, hanem a ház vagy lakás belsejének tisztaságát, rendezettségét is ellenőrzi. Megállapítottam, hogy a szociális törvény felhatalmazása nyomán a jelenlegi jogi helyzet a jogbiztonság követelményével összefüggésben is visszas, nem zárja ki az önkényes, zaklató jellegű hatósági jogalkalmazást. Az emberi erőforrások miniszterét ezért arra kértem fel, hogy a szociális törvény módosításának kezdeményezésével tegye egyértelművé, hogy az együttműködés keretében végzett lakókörnyezet ellenőrzése nem terjedhet ki a magánház, illetve magánlakás belseje tisztaságának, illetve rendezettségének vizsgálatára.

1.5 A *belügyminiszter* válaszában arról tájékoztatott, hogy a jelentésben foglaltakat – a heti bérkifizetés szükségességének, módjának felülvizsgálatára vonatkozó javaslat kivételével – elfogadja. A vitatott elemmel összefüggésben rámutatott arra, hogy „a havi bér heti bérrészekben, készpénzben történő teljesítésének célja, hogy takarékoskodásra ösztönözzön a nagyobb összegű kiadások teljesítése érdekében. A heti bérkifizetéssel a közfoglalkoztatottak folyamatosan meg tudják oldani a felmerülő életvezetési problémáikat, így például a rendszeres élelmiszervásárlást, vagy a napi szükségleti cikkek beszerzését. Egyszeri nagy összegű élvezeti cikkek – alkohol, cigaretta – vásárlása, illetve szerencsejáték szenvedély miatt nem kényszerítik a családjukat több heti éhezésre, nélkülözésre.”

A válaszhoz mellékelten megküldött intézkedési tervben pedig a következők szerepeltek. Vizsgálat az országos közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódó képzések elmaradásának, csúszásának feltárására. A vizsgálat jelentése alapján kockázatkezelési lépések kerülnek kijelölésre a képzések megvalósításáért felelős intézmények számára (felelős: BM, EMMI, NGM, határidő: 2012. december 10.). Ellenőrzési terv készítése az Országos közfoglalkoztatási programok és a kistérségi startmunka mintaprogramok mezőgazdasági képzései monitoring tevékenységének vizsgálatára (felelős: BM, EMMI, NGM, határidő: 2012. december 17.). Útmutató készítése az országos közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódó képzések 2013. évi megszervezéséhez kapcsolódóan (felelős: BM, EMMI, NGM, határidő: 2013. január 14.). Tájékoztató megjelenítése a Belügyminisztérium honlapján a közfoglalkoztatási bérkifizetés könnyítésével kapcsolatos eljárásokról, és a pénztári kifizetés lehetőségéről (felelős: BM, határidő: 2012. november 30.). A jelentés lényegi tartalmának, továbbá a jelentés ajánlásaival összefüggésben megtett és tervezett belügyminisztériumi intézkedések megjelentetése az

Önkormányzati Hírlevélben.

A vizsgálattal érintett települések önkormányzatai az ombudsmani ajánlásokat és kezdeményezéseket elfogadták, tájékoztatásuk szerint megtették a kért intézkedéseket.

Gyöngyös Város jegyzője válaszában elismerte, hogy a lakókörnyezet ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat az önkormányzat valóban megbízási jogviszonyban foglalkoztatottak bevonásával látta el, holott a környezettanulmányok végzésével megbízott munkatársak nem vitásan hatósági feladathoz kapcsolódó munkát láttak el. Kiemelte, hogy a „kiszervezés” oka egyértelműen az volt, hogy a Polgármesteri Hivatal meglévő apparátusával a feladat nem volt ellátható. A jegyző felhívta a figyelmet arra, hogy az önkormányzat képviselő-testülete nem támogatta a szükséges létszámbővítést, dacára annak, hogy igen nagy hangsúlyt kapott, és rendeleti szabályozás is készült a lakókörnyezet ellenőrzésének bevezetésére. Jelezte azt is, hogy a járási rendszer kialakításával összefüggő személyi változásokra, és a jövő évtől várható, a bérjellegű kiadásokra előirányzott, csökkenő állami finanszírozásra tekintettel a jegyző létszámbővítésre továbbra is csekély esélyt lát, ezzel együtt a jogszerű joggyakorlás érvényesítése érdekében folyamatosan keresik az optimális és jogszerű megoldást.

Az együttműködési kötelezettség ellenőrzésével összefüggésben a jegyző válaszában hangsúlyozta, hogy az önkormányzat is indokoltnak tartja a törvényi szabályozások összehangolását, és szükségesnek a központi jogalkotást, ugyanakkor úgy látják, hogy a szociális törvény jelenlegi felhatalmazása egyértelműen kiterjed a „lakás” ellenőrzésére, így a helyi szabályozás nem tekinthető jogilag aggályosnak. A jegyző ennek kapcsán megjegyezte, hogy a lakás ellenőrzése másképp, mint a belső rész vizsgálatával meg sem történhet, hiszen a leggyakrabban társasházban lévő lakásokról van szó, ahol a lakókörnyezet rendben tartása közös, és nem egyéni feladat. A válasz azt is tartalmazta, hogy az ellátatlanság megelőzése érdekében az érintettek számára az önkormányzat bevezette az önkéntes munka intézményét, amely jelenleg jól működik, rendszere szabályozott. Az utóbbi hónapokban az érintettek részéről több olyan jellegű munkavégzési lehetőség igénye merült fel, amelyre jelenleg nem rendelkezik még jogosultsággal, ezért vizsgálják az önkéntes foglalkoztatás keretében végezhető tevékenységi formák kibővítésének módját, területeit. Ezzel egyidejűleg egyeztetést kezdeményeztek a településen működő, közérdekű önkéntes foglalkoztatásra jogosult egyéb szervezetekkel is, a 30 napos munkalehetőségek kibővítése érdekében.

Az emberi erőforrásért felelős miniszter válaszában a következőkről tájékoztatott. A közfoglalkoztatásért felelős Belügyminisztériummal, illetve a Nemzetgazdasági Minisztériummal való együttműködés érdekében – amennyiben erre felkérést kapnak – részt vesznek a tárcaközi egyeztetéseken. A jelentésben megfogalmazott ajánlásokkal összefüggésben tájékoztatást kaptam arról, hogy a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Helyettes Államtitkársága 2012 októberében valamennyi települési önkormányzat polgármestere számára megküldött egy tájékoztató levelet a foglalkoztatást helyettesítő támogatás megítélésének feltételeiről. Ebben a dokumentumban részletesen kifejtették azokat a tevékenységeket – közte a közérdekű önkéntes foglalkoztatást – melyek végzése esetén fennáll a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultság.

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma Család- és Esélyteremtési Politikáért Felelős Helyettes Államtitkárságának szervezetén belül működő, közérdekű önkéntességgel kapcsolatos regisztrációt végző Esélyegyenlőségi Főosztály készséggel ad tájékoztatást, információt és segítséget a hozzá forduló szervezetek számára.

Jelenleg is folyik a vonatkozó törvény felülvizsgálata, melynek célja a közfoglalkoztatás és a közérdekű önkéntes tevékenység kapcsolatának tisztázása, az esetleges anomáliák és visszaélések megszüntetésére, felszámolására.

A Magyar Zoltán Közigazgatás-fejlesztés Program Egyszerűsítési Programjának keretében végrehajtandó jogszabály-módosításokat tartalmazó előterjesztés a közérdekű önkéntesség alkalmazását elősegítő javaslatot is tartalmaz. A pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III.27.) Korm. rendelet kiegészítésre kerül annak érdekében, hogy a Sztv. 36.§ (2) bek. e) pontjában előírt kötelezettség tekintetében meghatározásra kerüljön az önkéntes tevékenységgel, egyszerűsített foglalkoztatással, illetve háztartási munkával töltött időtartam igazolásának lehetősége.

A miniszter tájékoztatott továbbá arról, hogy az ágazati államtitkárságoktól érkezett álláspont szerint az Sztv. 36.§ (2) bek. e) pontjában előírt 30 nap időtartamú foglalkoztatási kötelezettség fontos eszköz a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülő személyek nyílt munkaerő-piacra történő visszatérésének elősegítése érdekében. A törvényalkotó igyekezett minden olyan lehetőséget foglalkoztatási, képzési formát felsorolni, amelyek az általuk szerezhető gyakorlat révén elősegítik a támogatottak munkavállalását, egyben erősíthetik az ellátásban részesülők önmagukért és családjukért viselt felelősséget. A 30 napos tevékenységi kötelezettség teljesítésére nyitva álló foglalkoztatási, képzési formák körének csökkentésével azon személyek helyzete válna nehezebbé, akik jelenleg a közérdekű önkéntes tevékenység révén tettek eleget a kötelezettségnek.

Az önkormányzati rendeletek felhatalmazási körükön túlterjeszkedő, jogsértő szabályozási gyakorlatával összefüggésben tett ajánlásomra, - miszerint az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésben foglaltakra tekintettel az együttműködés keretében végzett lakókörnyezet ellenőrzése nem terjedhet ki a magánház, illetve magánlakás belseje tisztaságának, illetve rendezettségének vizsgálatára – adott válaszában a miniszter kifejtette, hogy a javaslat irányával egyetért. A miniszteri álláspont szerint azonban nem szükséges az Sztv. vonatkozó szabályainak a módosítása, mivel a törvényhely értelmezésének pontosítása megoldható a pénzbeli és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet módosításával.

A közfoglalkoztatással összefüggő vizsgálatosorozatot – a helyszíni vizsgálatok során, közvetlenül szerzett tapasztalataim mellett – kiegészítették az egyéni panaszbeadványok alapján, egyes, konkrét ügyekben folytatott vizsgálataim.

2. A JB-1559/2012. Egy foglalkoztatást helyettesítő támogatás megvonását sérelmező állampolgári panasz alapján azt állapítottam meg, hogy alapjogsértő, hogy költséges szolgáltatások igénybe vételétől tegyék függővé kifejezetten rossz anyagi helyzetben lévő emberek létfenntartó szociális ellátásra való jogosultságát. A vizsgálat feltárta, hogy Bába Község Önkormányzatának rendelete szerint kizárólag az részesülhet bérpótló juttatásban, akinek az udvara és ingatlanának külső környezete tiszta, rendes, gyommentes, parlagfű-mentes, a zöldfelület karbantartott, a vízelvezető árok kitakarított és az ingatlan karbantartott állapotú (pl. meszelés, festés, mázolás), az ingatlanról nem folyik ki háztartási folyadék, hulladék vagy szennyvíz, a háztartási szemetet zárt hulladékgyűjtő edényben tárolják. Amennyiben a kérelmező, illetve bérpótló juttatásban részesülő lakókörnyezete nem felel meg ezeknek a feltételeknek, a jegyző felszólítja az elvégzendő tevékenységek megjelölésével, és a 10 napos határidő lejárta után a lakókörnyezetet ismétellen ellenőrzi. Amennyiben a felszólítás eredménytelen marad, a kérelmet el kell utasítani, az ellátást meg kell szüntetni.

A jegyző a panaszos lakóhelyét többször ellenőrizte és azt tapasztalta, hogy a fürdőszobából az udvarra, onnan az utcára folyik a szennyvíz. A tulajdonos a jegyző felszólításának eleget téve a szennyvizet a házból az udvaron lévő emésztőgödörbe vezette. A saját kezűleg végzett házi csatornázás munkálatáról azonban a tulajdonos értelemszerűen nem tudott számlát bemutatni. A számla hiányában pedig a jegyző úgy döntött, hogy a lakókörnyezet higiéniai állapota továbbra sem megfelelő, és megszüntette a panaszos aktív korúak ellátására való jogosultságát. A fellebbezést a Tolna Megyei Kormányhivatal elutasította és a jegyző határozatát jóváhagyta. A jelentésben megállapítottam, hogy a jegyző és a kormányhivatal eljárása nem tisztázta a tényállást olyan mértékben, ami megalapozhatta volna a döntéshozatalt. A helyszíni szemlék tanúsága szerint a szennyvízelvezetés megtörtént és a jogszabályok egyike sem írja elő, hogy az aktív korúak ellátására jogosult személy saját maga nem végezheti el a higiénikus lakókörnyezetet megteremtő munkálatokat, hanem azzal mindenképpen valamilyen szolgáltatót kell megbízni. Mindezek alapján arra jutottam, hogy az eljárás sérti a tisztességes eljáráshoz és a szociális biztonsághoz való jogot. A kifejezetten rossz anyagi helyzetben lévő emberektől ugyanis nem lehet elvárni azt, hogy a lakókörnyezetüket ne saját kezűleg tartsák rendben, és a létfenntartó szociális ellátásra való jogosultságot költséges szolgáltatások igénybe vételétől tegyék függővé. Mindezek alapján a Tolna Megyei Kormányhivatal vezetőjéhez fordultam azért, hogy vizsgálják felül az ügyben hozott határozatát és a jegyző elutasító határozatát.

3. A JB-5630/2012. Egy másik beadvány nyomán áttekintettem a *Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság (FKI) közfoglalkoztatási gyakorlatát*. Az eljárás megindítására azért került sor, mivel a hozzám forduló panaszos sérelmezte, hogy 2012. március elsejétől – csoportos létszámleépítés következtében – az FKI valamennyi takarítóját elbocsátotta, majd helyettük takarítói munkakörben közfoglalkoztatott alkalmazott. A panaszos tudománya szerint az elbocsátott munkavállalók feladatának ellátására a munkáltatók nem alkalmazhatnák közfoglalkoztatottakat, ezért vizsgálatot kért.

A vizsgálat középpontjában az a konkrét kérdés állt, hogy *jogszerűen járt-e el az FKI* a közfoglalkoztatás megszervezése és a létszámleépítés lebonyolítása során, vagy valóban a közfoglalkoztatottak alkalmazása miatt került sor valamennyi takarító státuszának megszüntetésére. A vizsgálat feltárta, hogy az FKI 2012. január 16-án nyújtott be kérelmet a Budapest Főváros Kormányhivatala Munkaügyi Központjához országos közfoglalkoztatási program támogatása érdekében. A program keretében 22 fő közfoglalkoztatottat kívánt alkalmazni nyolc óras munkaidőben, takarító, udvari munkás munkakörben. 2012. február 14-én megkötötték a közfoglalkoztatási programra irányadó hatósági szerződést 22 fő takarító 2012. február 15. napjától – 2012. december 31. napjáig tartó foglalkoztatására. Ezt követően, 2012. március 1-jétől 18 fő, március 12-től további 1 fő – korábban határozatlan idejű, közalkalmazotti jogviszonyban álló – takarító elbocsátására került sor.

A vizsgálat alapján készített jelentésemben megállapítottam, hogy – egyrészt – a *megkötött hatósági szerződés nem felelt meg az országos közfoglalkoztatási programra vonatkozó jogszabályi követelményeknek*, így nem tett eleget sem a jogszabályban megjelölt céloknak, sem a képzési előírásoknak. Másrészt a közfoglalkoztató FKI sem tett eleget a kérelemben foglalt – és elvárható – létszám bővítési követelménynek, valamint annak sem, hogy a közfoglalkoztatottak alkalmazását megelőző három hónapban, illetve a közfoglalkoztatás időtartama alatt azonos vagy hasonló munkakörben foglalkoztatott munkavállalók munkaviszonyát ne szüntessék meg. Megállapítottam, hogy az FKI azon eljárása, mely szerint takarító és udvari munkás munkakörben közfoglalkoztatottak alkalmazását kezdte meg, majd nem sokkal később a korábban takarító munkakörben foglalkoztatott munkavállalói határozatlan idejű jogviszonyát megszüntette, a jogbiztonság követelményét, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmét idézte elő. A garanciális szabályokat megkerülve, azokat önkényesen átértelmező eljárást összeegyeztethetetlennek tartottam az állam munkához való joggal kapcsolatban fennálló kötelezettségeivel is.

Jelentésemben hangsúlyoztam, hogy a közfoglalkoztatás céljával alapvetően ellentétes, ha azt az elsődleges munkaerőpiacon meglévő álláshelyek megszüntetésére, mintegy azok „kiváltására” kívánják használni. A közfoglalkoztatottak alkalmazásának nem lehet „következménye”, hogy évek óta fennálló, határozatlan idejű jogviszonyokat, meglévő munkahelyeket szüntessenek meg, s az így felszabaduló státuszokat lényegesen alacsonyabb bérezésben részesülők, a közfoglalkoztatás jellegéből és határozott idejéből adódóan kiszolgáltatott helyzetben lévő közfoglalkoztatottakkal töltsék be.

A jelentésemre adott *válaszában a belügyminiszter* arról tájékoztattott, hogy a rendészeti szervek országos közfoglalkoztatási programjának támogatásáról szóló döntésre 2012. január 20-án került sor, míg az FKI létszámának megállapításáról 2012. január 30-án született döntés. A létszámcsökkentést tehát a katasztrófavédelmi szervezet átalakítására és a tárgyévi költségvetési előirányzatok megállapítására vonatkozó jogi szabályozásnak egy utólag ismertté vált hatása okozta. A belügyminiszter arról is tájékoztattott, hogy *egyértéktől azon megállapításommal, mely szerint a közfoglalkoztatás nem szolgálhat arra, hogy azt az elsődleges munkaerőpiacon meglévő álláshelyek megszüntetésére, és az érintettek közfoglalkoztatottakkal történő felváltására használják fel ezért a munkavállalók védelme és a jelentésemben feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszasság jövőben megelőzése érdekében a jövőben – a döntés előkészítése és az ellenőrzés során – fokozott figyelmet fordítanak a jogi előírások betartására. Ennek érdekében módosították a program támogatása iránti kérelem, valamint a hatósági szerződés szövegezését. A munkaadónak a közfoglalkoztatás támogatását kérő dokumentumban nyilatkoznia kell, hogy a közfoglalkoztatottak alkalmazását megelőző három hónapban a Munka Törvénykönyvében (Mt.) meghatározott egyes felmondási okok alapján nem bocsátott el azonos, vagy hasonló munkakörben, határozott, vagy határozatlan idejű munkaviszonyban dolgozókat. A hatósági szerződésben emellett vállallnia kell azt is, hogy ezeknek a munkavállalóknak a munkaviszonyát ugyanezen okokból a közfoglalkoztatottak alkalmazásának időtartama alatt sem szünteti meg. A garanciák körét a minisztérium kiegészítette azzal is, hogy megvonják a támogatást attól a munkaadótól, aki megszegi az álláshelyek megtartásának előírását.*

A *belügyminiszternek írt válaszlevelemben* egyrészt üdvözöltem azon jogi garanciák beépítését, amelyek hozzájárulnak a munkahelyek védelméhez, ugyanakkor arra is felhívtam a szaktárca vezetőjének figyelmet, hogy e szabályok csak részleges védelmet tudnak nyújtani. Elviekben továbbra is lehetősége marad arra a munkáltatónak, hogy az Mt.-ben foglalt egyes felmondási okok (pl. a munkavállalók képességeivel összefüggő ok) alapján elbocsásson egy dolgozót és helyére közfoglalkoztatottat vegyenek fel. Mindezek miatt további tájékoztatást kértem arról, hogy a felmondási tilalom miatt csak az Mt. bizonyos szakaszaira terjed ki, illetve miért építettek be eltérő szabályokat a határozott és a határozatlan idejű munkaszerződéssel foglalkoztatott munkavállalók esetében.

A megállapított tényállás

1. Az idei évben beérkezett állampolgári panaszok

Előre bocsátom, hogy a hivatalomhoz érkezett beadványok panaszosai retorziótól, a közfoglalkoztatási jogviszonyuk megszüntetésétől való félelmüknek hangot adva néhány kivételtől eltekintve minden esetben nevük elhallgatását kérték. Jellemző volt épp ezért, hogy érdekképviseleti szervükön keresztül, illetve csoportosan nyújtották be beadványukat, kérve az ombudsmani vizsgálatot. A helyszíni vizsgálatok tapasztalatai is a közfoglalkoztatásban dolgozók fokozott kiszolgáltatottságát erősítették, a közfoglalkoztatottak minden esetben hangsúlyozták, hogy a polgármester jóindulatától függően, szubjektív megítélés alapján kerülhettek be a közfoglalkoztatásba.

A panaszosok által leírt sérelmek a közfoglalkoztatás egész spektrumára kiterjedtek. Vázták a közfoglalkoztatásba való *bekerülés* nehézségeit. Sérelmezték, hogy a programokra *nem jellemző a fluktuáció*, mindig ugyanazokat a személyeket veszik fel, ezáltal más, alternatív lehetőség hiányában – önhibájukon kívül – nem tudják megszerezni a jogosító időre vonatkozó foglalkoztatási igazolást. Számos panaszbeadvány érkezett a *bér összegszerűségét* panaszolva, illetve a *kifizetés rendjével és anomáliáival* összefüggésben. Tartalmazták a panaszok a közfoglalkoztatottakkal szemben alkalmazott *rossz, megalázó bánásmódot*, a *munka alkalmassági vizsgálatokkal* szembeni jogorvoslati lehetőség gyakorlati hiányát, illetve a *rossz munkakörülményeket*, és a *munkavédelmi szabályok figyelmen kívül hagyását*. Több beadvány érintette, hogy a *bekerüléskor megkülönböztetik az idős, roma álláskeresőket*, illetve jellemzően férfiak által ellátott, *megterhelő fizikai munkára nőket alkalmaznak*.

2. A hazai közfoglalkoztatási rendszer átfogó ismertetése

Lényegesnek tartom, hogy rövid, átfogó képet adjak a hazai közfoglalkoztatási rendszer felépítéséről. Figyelemmel arra, hogy bár a közfoglalkoztatás a közfigyelem homlokterében áll, a nemrégiben újraformált struktúra kevesek számára ismert. A gyakorlatban jelenleg *három szinten* valósul meg hazánkban közfoglalkoztatás:

A) A hosszabb időtartamú, ún. hagyományos közfoglalkoztatás

A program indítására irányuló közfoglalkoztatási kérelmet a közfoglalkoztatóknak kell benyújtaniuk a foglalkoztatás helye szerint illetékes munkaügyi központhoz, aki a támogatás odaítéléséről mérlegelési jogkörében dönt. A program megvalósításához nyújtott állami támogatás mértéke a közfoglalkoztatási bér és az ahhoz kapcsolódó járulékaik mértékének *70-100 százalékáig* terjedhet. Ezen túlmenően támogatás nyújtható a ténylegesen foglalkoztatottak után meghatározott közvetlen költséghez, amelynek mértéke nem haladhatja meg a közfoglalkoztatási bérhez és az ahhoz kapcsolódó járulékhöz nyújtott támogatás 20 százalékát. A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet 4. §-ban foglaltak szerint a támogatás a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személy és a kirendeltség által kiközvetített álláskereső 2-12 hónap időtartamra szóló, napi 6-8 órás munkaidőben történő foglalkoztatására nyújtható. A közfoglalkoztatás e típusában a hangsúly a hosszabb időtartamú, 6 órás közfoglalkoztatásra helyeződik a Belügyminisztérium BM/13521-4/2011. számú tájékoztató levele szerint.

B) Az országos közfoglalkoztatási programok

A program szintén kérelem benyújtásához kötött, azonban a támogatás odaítéléséről közvetlenül a közfoglalkoztatásért felelős miniszter – az Országgyűlés vagy a Kormány által meghatározott cél eléréséért felelős miniszter, a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter, az egyenlő bánásmód biztosításáért és társadalmi felzárkózásért felelős miniszter véleményének figyelembevételével – mérlegelési jogkörben dönt.

A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet rendelkezik arról továbbá, hogy a támogatás a közfoglalkoztató részére abban az esetben nyújtható, ha

- a) a közfoglalkoztató a munkavégzéshez kapcsolódóan foglalkoztatást elősegítő képzés lehetőségét biztosítja,
- b) a közfoglalkoztatottak számával a foglalkoztatás megkezdését megelőző havi átlagos statisztikai állományi létszám bővül, és
- c) a képzés, a szociális földprogram, továbbá a megváltozott munkaképességű személyek közfoglalkoztatása kivételével a közfoglalkoztatási jogviszony létesítéséhez más központi költségvetési előirányzatból támogatásban – ide nem értve a közfoglalkoztató alapfeladatainak ellátásához nyújtott támogatást – nem részesül.

A támogatás mértéke a közfoglalkoztatási bér és az ahhoz kapcsolódó szociális hozzájárulási adó mértékének *100 százalékáig*, valamint a ténylegesen foglalkoztatottak után meghatározott közvetlen költségek tekintetében az előbbi támogatás 20 százalékáig, továbbá legalább száz fő foglalkoztatása esetén a szervezési költségek 3 százalékáig terjedhet. A támogatás legfeljebb 12 hónapra nyújtható.

C) **A kistérségi START mintaprogramok**

A Korm. rendelet a 7/B. § (1)-(2) bekezdésében taglalja, hogy a közfoglalkoztatásért felelős miniszter az egyes támogatási formákra közfoglalkoztatási mintaprogramokat indíthat. A közfoglalkoztatási mintaprogramok *beruházási és dologi költségei és kiadásai teljes összegben* támogathatóak. A kedvezményezett térségek besorolásáról szóló 311/2007. (XI. 17.) Korm. rendelet 2. számú melléklete által felsorolt 94 hátrányos helyzetű kistérségből 28 hátrányos helyzetű kistérségben és a Gyöngyösi kistérség 5 kiemelt településén 2011-ben kezdődtek a kistérségi mintaprogramok, amelyek 2012-ben tovább folytatódtak, kiegészülve 3 (Devecser, Tét, Pécs) egyedi döntés alapján kiválasztott, illetve a jogszabályban felsorolt további 66 hátrányos helyzetű kistérségben indított mintaprogrammal.

A mintaprogramokban végrehajtandó tevékenységek az alábbi hat plusz egy pillér mentén történnek:

1. mezőgazdasági projekt
2. belvízelvezetés
3. mezőgazdasági utak rendbetétele
4. közúthálózat javítása a települések belterületén,
5. illegális hulladéklerakó helyek felszámolása, valamint
6. téli és egyéb értéktartó közfoglalkoztatás.

+1 bio- és megújuló energiafelhasználás

A támogatások odaítélését követően a hosszú időtartamú közfoglalkoztatási program esetében a munkaügyi kirendeltségek, az országos programok, illetve a Start Mintaprogramok esetében pedig a megyei munkaügyi központok hatósági szerződést kötnek a támogatott közfoglalkoztatókkal, amelyben részletesen szerepelnek a program keretein belül vállalt kötelezettségek, támogatási összegek, határidők.

3. Az átfogó vizsgálat elemei

Az átfogó vizsgálatom alapját – ahogyan azt előzetes jelentésemben is kifejtettem – a hivatalomhoz érkezett panaszbeadványok képezték. A joggyakorlattal összefüggő rendszerszintű, illetve a szabályozási anomáliákat, problémákat felvető panaszbeadványok alapján összesen hat kormányhivatal munkaügyi központját, munkavédelmi és munkaügyi, illetve törvényességi felügyeletet ellátó szakigazgatási szerveit kértem fel tájékoztatás adására. A megkeresésekben az országos helyzetképek megrajzolására, a különböző régiók problémáinak összevetésre is alkalmas statisztikai adatokat is kértem. Az átfogó vizsgálati jelentésemben beépítettem az előzetes vizsgálat helyszíni szemléinek tapasztalatait is.

Számos panaszbeadvány alapján egyedi vizsgálatot folytattam le, melyekben egyrészt közvetlenül a közfoglalkoztatóhoz fordultam, illetve – szükség szerint – felkértem a területileg illetékes munkavédelmi és munkaügyi szakigazgatási szerv vezetőjét, hogy folytassa le a hatáskörükbe tartozó felülvizsgálati eljárást, amelyek eredményéről külön tájékoztatást kértem. Az átfogó vizsgálat során felmerült újabb kérdéseket érintően pedig ismételt megkerestem a Belügyminisztérium közfoglalkoztatásért felelős helyettes-államtitkárát, illetve tájékoztatást kértem a foglalkoztatási és közfoglalkoztatási informatikai rendszer működtetésével megbízott Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat Nemzeti Munkaügyi Hivatal (NFSZ-NMH) főigazgató-helyettesétől.

4. A megkeresésekre adott válaszok

4.1. A megkeresett hat Kormányhivatal *Munkaügyi Központjától* – az illetékességi területét átfogóan – a következőkről kértem tájékoztatást:

1. Az idei évben mennyi rövid, illetve hosszabb időtartamú közfoglalkoztatási kérelem érkezett a Kormányhivatalhoz a közfoglalkoztatóktól? Ezek közül hány esetben hozott a munkaügyi központ pozitív döntést és mennyi esetben – milyen indokra hivatkozva – utasították el a kérelmeket?

2. A Kormányhivatal illetékességi területén belül a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülők közül – az idei évben – hány fő közfoglalkoztatására nyílik lehetőség? Ezen belül a közfoglalkoztatás melyik ágában (országos munkaprogram, start-munkaprogram, önkormányzati közfoglalkoztatás) sikerült az ideiglenes munkalehetőséget felajánlani?
3. A közfoglalkoztatási programokon belül milyen arányban vesznek részt olyan álláskereső, akik nem részesülnek a szociális ellátórendszerből?
4. A közfoglalkoztatási hatósági szerződést milyen munkarendben, milyen hosszú időszakra kötötték az érintett közfoglalkoztatottakkal? Alapvetően mi határozza meg, hogy egyes esetekben mennyi ideig alkalmazzák a közfoglalkoztatottat?
5. A Szocvtv. 36.§ (2) bekezdése szerint meg kell szüntetni az aktív korúak ellátására való jogosultságát annak a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülő személynek, aki a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultságának éves felülvizsgálata során, a felülvizsgálat időpontját megelőző egy évben a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultságának fennállása alatt legalább 30 nap időtartamban közfoglalkoztatásban nem vett részt, vagy kereső tevékenységet nem folytatott, vagy munkaerőpiaci programban nem vett részt, illetve az Ft. szerinti és legalább hat hónap időtartamra meghirdetett képzésben nem vett részt vagy ilyen képzésben való részvétele nincs folyamatban. Az illetékességi területükön milyen egyéb lehetőségeket kínáltak fel a 30 napos munkaviszony igazolására?
6. Egységes gyakorlat alapján történik-e a közfoglalkoztatás koordinálása, tervezése az egyes munkaügyi központokban?
7. Hány fő foglalkozik az egyes munkaügyi központokban kifejezetten a közfoglalkoztatás szervezésével, koordinálásával?
8. Kérem, ismertesse a döntési mechanizmusukat, ki dönt a közfoglalkoztatásba bevont személyekről? Alkalmazznak-e a megfelelő szakértelem, képzettség vizsgálatán kívül egyéb prioritási szempontokat a résztvevő személyek kiválasztásakor?
9. A döntés előtt a munkaügyi központok folytatnak-e egyeztetést a helyi önkormányzatok illetékes munkatársaival?
10. A közfoglalkoztatott személyeknél a munka megkezdése előtt minden esetben, automatikusan megtörténik-e a foglalkoztatás-egészségügyi orvosi vizsgálatra utalás? Milyen gyakorisággal, mely esetekben tartanak a közfoglalkoztatottak részére betanítást, munka-tűz és balesetvédelmi oktatást?
11. A munkaügyi központtal való együttműködési kötelezettség mit jelent a gyakorlatban? Egységes követelményeknek kell-e megfelelniük a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban résztvevőknek?
12. Milyen típusú munkák elvégzésére kötöttek közfoglalkoztatási szerződéseket? (munkakör/feladat és a személyenkénti végzettség lebontásában)
13. A közfoglalkoztatás munkarendjének kialakításánál figyelemmel vannak-e a közfoglalkoztatott egyéb tevékenységére (képzés, álláskereső, munkaerő-piaci szolgáltatások)?
14. Rendelkeznek-e kimeneti mutatókkal, statisztikai adatokkal arra vonatkozóan, hogy az álláskereső, ezen belül kifejezetten a közfoglalkoztatottak közül mennyien helyezkedtek el sikeresen a munkaerőpiacon?

A Kormányhivatalok *Munkavédelmi és Munkaügyi Szakigazgatási Szervének Munkavédelmi Felügyelőségét* a következő pontokban kérem válaszadásra:

1. Milyen gyakran került sor a közfoglalkoztatással összefüggésben ellenőrzés lefolytatására? Mely esetben indult kérelemre eljárásuk, és milyen indokokra alapozottan, illetve mely esetekben végeztek hivatalból ellenőrzést?
2. Az ellenőrzések eredményeként milyen megállapításokra jutottak, milyen észrevételeket tettek, esetleg intézkedéseket fogantatosítottak?

Végül a Kormányhivatalok *Törvényességi Ellenőrzési és Felügyeleti Főosztálya* tájékoztatását kérem azzal összefüggésben, hogy hány esetben végeztek törvényességi felülvizsgálatot a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 33.§ (7) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján megalkotott helyi önkormányzati rendeletek ügyében, illetve a törvényességi felülvizsgálatok során milyen megállapításokra jutottak.

A kormányhivatalok határidőben beérkezett válaszai a *2012. év első félévéről* adtak – illetékességi területükre vonatkozóan – teljes körű tájékoztatást.

Valamennyi munkaügyi központtól beérkezett válasz megerősítette, hogy 2012. évben a hagyományos (rövid és hosszú időtartamú) közfoglalkoztatás keretében a hangsúly a hosszabb időtartamú, 6-8 órás közfoglalkoztatásra helyeződött, a rövid, 4 órás közfoglalkoztatást nem preferálták. Erről az év elején a munkaügyi központok – munkáltatói fórumok keretében – a leendő közfoglalkoztatókat tájékoztatták. Ennek megfelelően 2012. évben rövid időtartamú közfoglalkoztatási program támogatása céljából nem is érkezett be kérelem hozzájuk, hivatkozással az Ft. 39/A. § (2) bekezdésére, miszerint „a meghatározott irányzat fő felhasználási céljait [...] a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter és a közfoglalkoztatásért felelős miniszter együttesen határozza meg.” A 2012. évi közfoglalkoztatás tervezésével, az egyes programok főbb jellemzőivel, illetve a Nemzeti Foglalkoztatási Alap decentralizálásának

elveivel kapcsolatos prioritásokat a belügyminiszter által 2011. december 30-án kibocsátott BM/13521-4/2011. iktatószámú tájékoztatás tartalmazta.

A munkaügyi központok hangsúlyozták ugyanakkor, hogy tapasztalataik alapján a 4 órás közfoglalkoztatás sem a közfoglalkoztatóknak, sem a közfoglalkoztatottaknak nem volt optimális megoldás. A közfoglalkoztatók számára többet adminisztrációt és túlmunkát jelentett, különös tekintettel a heti bérkifizetésre, emellett a visszajelzések alapján érdemi munkavégzés nem igazán volt teljesíthető 4 óra alatt. A közfoglalkoztatottak is szívesebben dolgoznak 6-8 órában, magasabb bérért. A rövid idejű közfoglalkoztatás esetén ugyanis nem érezték a különbséget a foglalkoztatást helyettesítő támogatás összege és a napi 4 órás foglalkoztatásért járó közfoglalkoztatási bér között.

A közfoglalkoztatási kérelmek nagy részében pozitív döntés született [1.sz. melléklet], kis hányadukat utasították el a munkaügyi központok, számottevően forráshiányra hivatkozva. Némely esetben pedig maguk a közfoglalkoztatók vonták vissza kérelmeiket.

A közfoglalkoztatási jogviszony a Kft. 2.§ (2) bekezdése alapján *csak határozott időre* létesíthető, mely nem lehet hosszabb, mint a közfoglalkoztatás támogatásáról szóló jogszabály alapján nyújtott támogatásról szóló hatósági szerződésben előírt időtartam. Épp ezért a gyakorlatban a közfoglalkoztatási szerződések javarészt a hatósági szerződésben foglalt időtartamra kötöttek. (min. 2 hónap – max. 10 hónap) A foglalkoztatás munkarendje általában állandó délelőtti, egy műszakos munkarend. Elsősorban az önkormányzati intézmények esetében fordul elő, hogy két műszakban, vagy havi/heti munkaidőkeret alapján történik a közfoglalkoztatás. Több településen a téli időszakban, 2012. február-márciusban, összesen két hónapra szociális segítők foglalkoztattak napi 8 órás munkaidőben. A foglalkoztatás napi időtartama a kistérségi startmunka mintaprogramokban, az országos közfoglalkoztatási programban minden esetben napi 8 óra, míg a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatásban 6, illetve 8 óra.

Jogosító idő megszerzése – 30 napos szabály

Az előzetes jelentésemben kiemelten foglalkoztam a közfoglalkoztatásból való kimaradás következményeivel. Különösen, mivel a hatályos törvényi szabályozás folytán a *foglalkoztatás (ezen belül a közfoglalkoztatás) és a szociális támogatások rendszere szorosan összekapcsolódott*: a (köz)foglalkoztatásban való részvétel teljes hiánya könnyen a támogatások elvesztéséhez vezethet. Mivel a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban (22.800.- forint) részesülők a társadalom legkiszolgáltatottabb rétegéhez tartoznak, ezért kiemelt figyelemmel tekintettem át, hogy az érintett önkormányzatok tettek-e, s amennyiben igen, *milyen intézkedéseket hoztak annak érdekében, hogy az ellátottak mielőbb megismerjék a jogszabály ilyen irányú módosulását*. Az átfogó vizsgálat során ugyanakkor a 30 napos jogosító idő teljesíthetőségére vonatkozóan a munkaügyi központok vezetőitől, tájékoztatást kértem arra vonatkozóan, hogy milyen lehetőségeket tudnak felkínálni az érintett szociális ellátásban részesülők számára.

Egybehangzó válasz volt, hogy a szóban forgó jogszabályi rendelkezés feltételének teljesíthetősége érdekében a munkaügyi kirendeltségek a meglévő eszközeiket használják. Így az ellátás továbbfolyósításának érdekében – ahogyan az álláskeresőként regisztrált ügyfeleknek – elhelyezkedési lehetőségeket kínálnak fel az elsődleges munkaerő-piacon, Európai Unió és a Nemzeti Foglalkoztatási Alapból finanszírozott támogatott munkalehetőségeket, munkaerő-piaci képzéseket ajánlanak, valamint a közérdekű önkéntes tevékenységek végzésének lehetőségéről (pl. Magyar Máltai Szeretetszolgálat, Vöröskereszt), vállalkozóvá válási támogatásról, egyszerűsített foglalkoztatási lehetőségekről tájékoztatják az FHT-ban részesülőket.

Szakmai irányítás

A közfoglalkoztatás szakmai irányítását 2011. július 1-jétől a Belügyminisztérium látja el. Az országos programokban résztvevő közfoglalkoztatókat a munkaügyi központok célzottan keresték meg. A beérkezett válaszok szerint ahol az lehetséges, a szakmai felügyeleti szervén keresztül a *Belügyminisztérium koordinálja a program működtetését*.

A munkaügyi központok a belügyminisztériumi utasításnak megfelelően a megyei összlétszám 50%-ának megfelelő munkatársat jelöltek meg, akik – többen közülük más jellegű feladataik ellátása mellett, csatolt munkakörben – a közfoglalkoztatással kapcsolatos feladatok ellátását végzik.

Kiválasztási mechanizmus

A bevont személyek kiválasztásának tekintetében a kirendeltségek között némileg eltérő a gyakorlat, de összességében elmondható, hogy a kirendeltségek az önkormányzatokkal, illetve a foglalkoztatókkal szorosan együttműködve végzik a feladatot.

A munkaügyi központ illetékes kirendeltsége a közfoglalkoztató által benyújtott munkaerőigény bejelentőlap alapján leválogatja a nyilvántartásukból a munkakör betöltéséhez szükséges feltételekkel (szakképesítés, munkatapasztalat) rendelkező álláskereső személyeket. A munkaerőigény formai és tartalmi szempontból is ellenőrzésre kerül (illetékesség, teljesség, egyértelműség, jogszabályi megfelelés, diszkriminatív tilalom). E tekintetben fontos kiemelni, hogy diszkriminatív jelleget hordozó korlátozásokat (pl. csak férfi álláskereső felvétele) csak abban az esetben fogadhatja el a kirendeltség, ha az a munka jellegéből, természetéből fakadó speciális követelmény vagy körülmény. Az így leválogatott álláskereső listáját megküldi a közfoglalkoztatók (önkormányzatok)

számára.

Az érintett közfoglalkoztatók döntésüket több szempont figyelembevételével hozzák meg. Mivel a hagyományos programok során a helyi önkormányzatok az elsődleges közfoglalkoztatók, így ismerik a településen elvégzendő feladatok jellegét és többnyire a kiközvetített álláskeresőket is. Elsődlegesen a helyi lakosok közül választják ki a feladat végrehajtására leginkább alkalmas munkavállalókat.

A munkaügyi központok álláspontja szerint minél nagyobb egy-egy támogatási szerződéshez kapcsolódó létszám, annál nagyobb a valószínűsége, hogy nem kizárólag a foglalkoztató által előzetesen „megjelölt”, alkalmazni kívánt személyek kerülhetnek be, hanem a kirendeltségek mozgástere is nagyobb a közvetítés során. Ilyenkor szem előtt tartják, hogy lehetőség szerint a leghátrányosabb álláskeresők kapjanak nagyobb számban és arányban lehetőséget a munkavállalásnál.

A megfelelő szakértelem, képzettség vizsgálatán kívül, a résztvevők kiválasztásánál a közfoglalkoztató és a munkaügyi központ igyekszik a következő szempontokat is figyelembe venni:

- a) szakmai gyakorlat, tapasztalat megléte,
- b) dolgozott-e korábban közfoglalkoztatásban,
- c) szociális helyzet (megélhetési) körülmények, halmozottan hátrányos helyzet, egy családban több álláskereső, tartós munkanélküli),
- d) családi körülmények (p1. egyedülálló, gyermekét egyedül nevelő),
- e) az FHT-ban részesülők megszerezzék a 30 napos jogszerző időt az FHT további folyósításához,
- f) munkamorál,
- g) a közfoglalkoztatottak folyamatosan cserélődjenek, ne mindig ugyanazok a személyek kapjanak munkalehetőséget, így minél több álláskereső juthasson legalább átmeneti munkalehetőséghez, jövedelemhez,
- h) a szakképzett álláskeresők szaktudását és szakmai tapasztalatát kihasználva a kötelező feladataikat minél könnyebben elvégezhesék az önkormányzatok,
- i) megbízhatóság, amely abban nyilvánul meg, hogy az önkormányzatok szívesebben alkalmazzák azokat az álláskereső személyeket, akik korábban már bizonyították rátermettségüket.

Az országos programokra történő kiválasztás során (vízügyi programok, erdőgazdálkodás, katasztrófavédelem) azonban eltérő kiválasztási szempontok is érvényesülhetnek, mint a hagyományos, önkormányzati közfoglalkoztatás esetén. A beérkezett válaszok között példaként említették, hogy 2012. május 8-tól október 10-ig tartott a népszámlálási adatfeldolgozás, melyet szintén közfoglalkoztatottak láttak el. A munkakör betöltéséhez feltétel volt a szakmai végzettség és a büntetlen előélet meghatározásán túl három írásbeli teszten és szóbeli interjúval való megfelelés. A kirendeltség ekkor felhívta a közfoglalkoztató figyelmét arra, hogy indokolatlan ilyen szigorú felvételi eljárást kikötni, a közfoglalkoztató azonban a munka jellegére hivatkozással fontosnak tartotta a felvételi tesztek és a szóbeli interjú alkalmazását.

Együtműködés a közfoglalkoztatókkal

A munkaügyi központok egybehangzóan arról tájékoztattak, hogy nemcsak a munkaerőigény felvételekor folytatnak előzetes egyeztetést a közfoglalkoztatókkal, hanem a kiközvetítést követően a programok megvalósítása során is további egyeztető tárgyalásokat tartanak (pl.: igazodva a programok előrehaladásához, újabb közfoglalkoztatottakra lehet szükség, közvetlen költségek felhasználása esetében átcsoportosításra kerülhet sor). Ezen kívül a közfoglalkoztatók által benyújtott havi elszámolások miatt is többször történik egyeztetés.

A közfoglalkoztatottak együtműködési kötelezettsége

Fontos hangsúlyozni, hogy a közfoglalkoztatási programokba történő bekerülésnek elengedhetetlen feltétele, hogy az álláskereső – függetlenül attól, hogy részesül-e szociális ellátásban, vagy sem – eleget tegyen a jogszabályban foglalt együtműködési kötelezettségének. A foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülők együtműködési feltételeiről az Ft. 54.§ -a rendelkezik. A nyilvántartott álláskeresők álláskeresési megállapodást kötnek a munkaügyi kirendeltséggel. Az együtműködés keretében az álláskeresőnek rendszeresen eleget kell tennie jelentkezési kötelezettségeinek, aktívan kell állást keresnie, a felajánlott képzési lehetőséget, szolgáltatást, vagy munkalehetőséget el kell fogadnia. Ez utóbbi a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülők esetében a felajánlott közfoglalkoztatásban való részvételt is jelenti.

Ahhoz, hogy az álláskereső számára foglalkoztatást helyettesítő támogatást állapítsanak meg, az igénylőnek be kell mutatnia a munkaügyi központtal történő egy éves együtműködésről szóló igazolást. Miután az álláskereső benyújtotta az igényét az önkormányzathoz, és megkapta az annak döntéséről szóló értesítést, arról 8 napon belül tájékoztatnia kell a kirendeltséget. A foglalkoztatást helyettesítő támogatás folyósítása alatt az álláskeresőknek 3 havonta kell jelentkezniük a kirendeltségen. Amennyiben olyan esemény következik be, melyből kifolyólag az ügyfél elveszíti jogosultságát (például munkaviszonyt létesít) a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra, azt köteles a kirendeltségen jelezni. A támogatás időtartama alatt az álláskeresőnek a számára felajánlott munkalehetőséget el kell fogadnia (kivéve, ha például egészségügyi állapota ezt nem teszi lehetővé), különben elveszíti jogosultságát a támogatásra.

Foglalkozás-egészségügyi vizsgálat, munkavédelmi oktatás

A foglalkozás-egészségügyi vizsgálatok esetében a 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet alapján járnak el a közfoglalkoztatottak, azaz azon munkavállaló esetében, akit azonos munkakörben, ismételt foglalkoztatás és munkakörénél fogva időszakos munkaköri alkalmassági vizsgálatra nem kötelezett, az előzetes munkaköri alkalmassági vélemény a munkaviszony megszűnését követő 6 hónapig érvényes, ha az alkalmassági vizsgálat időpontja egy éven belüli, és amennyiben egészségi állapotában ezalatt változás nem történt. Amennyiben nem rendelkezik a kiközvetített álláskereső érvényes alkalmassági véleménnyel a közfoglalkoztató minden esetben beutalja vizsgálatra, melynek költségeit a munkaügyi központnál elszámolhatják.

A közfoglalkoztató, a munkaügyi központ és az egészségügyi szolgáltatást végző intézmény *háromoldalú megállapodást* kötnek, mely meghatározza az elkülönülő feladatokat, jogokat, kötelezettségeket, így például a szolgáltatás díjának megfizetését.

A vizsgálatok elvégzését követően a munkaügyi központ/kirendeltség a Nemzeti Foglalkoztatási Alap közfoglalkoztatási támogatások előirányzatából – a háromoldalú megállapodás értelmében, az önkormányzat által leigazolt és benyújtott számla alapján – a foglalkozás-egészségügyi szolgáltatóról szóló 89/1995. (VII. 14.) Korm. rendeletben meghatározott 1900.- forint összegű térítési díjat megfizeti az egészségügyi szolgáltató részére.

A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény alapján a munkáltató felelős azért, hogy minden munkavállaló megismerje az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzésre vonatkozó szabályait, mindezek alapján a munka- és balesetvédelmi oktatás valamint a betanítás felelőssége a közfoglalkoztatót terhelik. A munkaügyi központ a munkaerő-piaci ellenőrei által végzett vizsgálatok alkalmával győződik meg az előírt kötelezettség betartásáról. Az ellenőrzések tapasztalatai alapján a közfoglalkoztatók betartják az előírásokat, a munka- és balesetvédelmi oktatás mindenütt megtörtént. A kormányhivatalok válaszaikban azt hangsúlyozták, hogy nincs különbség az együttműködési kötelezettség tekintetében az FHT-ban részesülő és más, álláskeresési segélyre nem jogosult álláskeresők között, mindenkire ugyanazok a feltételek vonatkoznak.

Közfoglalkoztatási munkakörök

A közfoglalkoztatás keretén belül az önkormányzatok jellemzően segéd, illetve betanított munkás munkakörre vesznek fel munkavállalókat. A munkák jellegéből adódóan azonban jelentős számban szakmunkás végzettséggel rendelkezők foglalkoztatására is sor kerül. A munkavállalók többségükben a települések kommunális feladatait, a startprogramban pedig a 7 projektábrához kapcsolódó, szakképzettséget nem igénylő munkát végzik el.

Szakképzettséget nem igénylő munkakörök jellemzően: takarító, konyhai kisegítő, segédmunkás, adminisztrátor, általános ügyintéző, növényápoló, közterület karbantartó, erdészeti munkatárs, kisegítő, portás, telepőr.

Szakképzettséget igénylő munkakörök: brigádvezető, kőműves, műszaki irányító, szakács, asztalos, műszaki és ügyviteli ügyintéző, szociális gondozó, munka és termelésvezető. A kormányhivatalok válaszaikban kiemelték, hogy a közfoglalkoztatottak képzési programeleme még nem indult el.

Az elsődleges munkaerőpiacon elhelyezkedett közfoglalkoztatottak száma

A munkaügyi központoknak nem áll rendelkezésükre adat az elsődleges munkaerőpiacon történt elhelyezkedések számát illetően.

A kormányhivatalok válaszaikban ugyanakkor jelezték, hogy a szakképzetlenek esetén jellemző a munkaerő-kölcsönzésen keresztül, határozott idejű, operátor/gyártósori szezonális foglalkoztatás, továbbá a nyári szezonban mezőgazdasági munkavégzésben történő elhelyezkedés. Amennyiben a közfoglalkoztatott megfelelően bizonyul, némely esetben a közfoglalkoztatók alkalmazzák őket a továbbiakban támogatás nélkül. A szakképzettséggel rendelkező álláskeresők közül jellemzően azok tudnak elhelyezkedni az elsődleges munkaerőpiacon, akik 1-2 éve kerültek ki a foglalkoztatásból, *megfelelő mentális állapotban* vannak, tehát a hosszú munkanélküliség még nem okozott esetükben mentálhigiénés problémákat (szervenélybetegségek, életvezetési gondok).

Munkavédelmi és munkaügyi szakigazgatási szervek válasza

A tájékoztatások alapján megállapítható, hogy a *munkavédelmi ellenőrzések* túlnyomórészt egyéni panaszbeadványok, ún. *közérdekű bejelentések alapján* indultak. A bejelentések egyéni védőeszközök biztosításának hiányát, kockázatértékelés, orvosi alkalmassági vizsgálatok hiányát, képzések csúszását, elsősegélynyújtás feltételeinek, pihenőhelyek hiányát jelezték. Több esetben előfordult, hogy a közfoglalkoztatottak részére a munkavégzésükhöz kézi szerszámokat nem biztosítottak, megkövetelték a foglalkoztatottaktól saját szerszámok használatát.

Az egyedi panaszokban több esetben megállapították, hogy a közfoglalkoztatással érintett munkafeladatok vonatkozásában, a közfoglalkoztató kockázatértékelése nem volt teljes körű, és ezzel összefüggésben az egyéni védőeszköz juttatás rendjéről szóló szabályozás is hiányos volt.

Olyan is előfordult, hogy a közfoglalkoztató a közfoglalkoztatásban tervezett munkafeladatokhoz szükséges munkaeszközök, védőeszközök beszerzését **közbeszerzési eljárás** keretében megindította, azonban a közfoglalkoztatás megkezdésekor a közbeszerzési eljárás még nem zárult le, így a munkaeszközök, egyéni védőeszközök beszerzése még nem történt meg. A munkavédelmi hatósági eljárások során a tapasztalt hiányszempontokkal arányos intézkedések történtek, azonban nem minden esetben azon hiányszempontok megállapítására

került sor, vagy nem teljes mértékben azokra, amelyek a bejelentésben szerepeltek. Alapvetően a munkavédelmi szabályok betartására, a védőfelszerelés, munkaeszköz biztosításának kötelezettségére irányultak a kötelező határozatok. A munkavédelem felfüggesztő határozat a feltárt balesetveszély megszüntetéséig kötelezte a foglalkoztatót, munkavédelemről eltiltő határozat kiadására pedig jellemzően azért került sor, mert a munkáltató a védőfelszerelés biztosítására vonatkozó kötelezettségét ismételtelen nem teljesítette.

A *munkaügyi felügyelőségek* szintén bejelentés alapján tartottak vizsgálatot. A panaszosok főleg a *heti bérkifizetéseket kifogásolták*, valamint a *munkaszerződés nélküli foglalkoztatás, munkaidő-nyilvántartás meghamisítása, munkabér kifizetési határidejének be nem tartása* (heti rendszeresség helyett havi kifizetés), *megszűnt jogviszonyú közfoglalkoztatott részére az előírt igazolások kiadásának elmulasztása* miatt folytattak le ellenőrzést.

A munkaügyi központok hangsúlyozták, hogy a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódóan érzékelhető volt, hogy a közfoglalkoztatók *nem készültek fel maradéktalanul* ezen foglalkoztatási formára a megelőző intézkedések tekintetében. A közfoglalkoztatásban történő foglalkoztatás munkavédelmi megfelelősége attól is függ, hogy a közfoglalkoztatók felkészültek-e és rendelkeznek-e a munkavédelem tárgyi, személyi, munkaszervezési, stb. feltételeivel, amelyeket a foglalkoztatónak már a közfoglalkoztatást *megelőzően* szükséges vizsgálnia, illetve a szükséges megelőző intézkedéseket meg kell tennie. Szintén a jelentés mellékleteként, táblázatba szedve ismertetem a munkavédelmi és munkaügyi szakigazgatási szervek által rendelkezésemre bocsátott statisztikai adatokat. [2.sz. melléklet]

Törvényességi ellenőrzési és felügyeleti főosztályok válaszai

Az Sztv.-t átfogóan módosította a 2010. évi CLXXI. törvény. A módosítás egyik leglényegesebb eleme az volt, hogy a helyi önkormányzatok rendeletalkotási felhatalmazást kaptak a következők szerint. „A települési önkormányzat rendeletében a bérpótló juttatásra való jogosultság egyéb feltételeként előírhatja, hogy a kérelem benyújtója, illetve az ellátás jogosultja a lakókörnyezete rendezettségének biztosítására vonatkozó, a rendeletében megállapított feltételeket teljesítse. A lakókörnyezet rendezettségének biztosítása körében a kérelmező vagy jogosult által életvitelszerűen lakott lakás vagy ház és annak udvara, kertje, a kerítéssel kívül határos terület, járda tisztán tartása, az ingatlan állagának és rendeltetészerű használhatóságának, valamint higiénikus állapotának biztosítására irányuló kötelezettség írható elő. A rendeletben megállapított feltételek teljesítésére a kérelmezőt, illetve a jogosultat megfelelő, de legalább ötnapos határidő tűzésével a jegyzőnek — az elvégzendő tevékenységek konkrét megjelölésével — fel kell szólítania.”

Utóbb a 2011. évi CVI. törvény 20. §-a az Sztv. 33. §-t a következő (7) bekezdéssel egészítette ki: „A települési önkormányzat rendeletében az aktív korúak ellátására való jogosultság egyéb feltételeként előírhatja, hogy a kérelem benyújtója, illetve az ellátás jogosultja a lakókörnyezete rendezettségének biztosítására vonatkozó, a rendeletében megállapított feltételeket teljesítse. A lakókörnyezet rendezettségének biztosítása körében a kérelmező vagy jogosult által életvitelszerűen lakott lakás vagy ház és annak udvara, kertje, a kerítéssel kívül határos terület, járda tisztán tartása, az ingatlan állagának és rendeltetészerű használhatóságának, valamint higiénikus állapotának biztosítására irányuló kötelezettség írható elő. A rendeletben megállapított feltételek teljesítésére a kérelmezőt, illetve a jogosultat megfelelő, de legalább ötnapos határidő tűzésével a jegyzőnek – az elvégzendő tevékenységek konkrét megjelölésével – fel kell szólítania.”

Az Sztv. 35.§ (2) bekezdésében szabályozott lakókörnyezet tisztántartására vonatkozó rendelkezés átkerült az „aktív korúak ellátása” jogszabályi szerkezeti egységben szabályozott általános feltételek közé. Ennek alapján nemcsak a – korábban bérpótló juttatásra – a hatályos szabály szerint foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultak, hanem valamennyi aktív korúak ellátására jogosult személy tekintetében is alkalmazhatóvá vált a rendeletalkotási felhatalmazás.

A törvényszöveg feltételes módú megfogalmazása is arra utal, hogy a képviselő-testület szabadon dönti el, hogy kíván-e élni a jogszabály-alkotási lehetőségével. Amennyiben rendeletet alkot a tárgykörben, figyelemmel kell lennie arra, hogy a felhatalmazás szabályozási körén túl nem terjeszkedhet, azaz a lakókörnyezet rendezettségének biztosítására vonatkozó feltételrendszer meghatározásakor kizárólag a törvényben taxatív felsorolt kategóriák között szabályozhat.

Mindez – a tájékoztatások szerint – összhangban áll a feltételekhez kötendő segélyezés elvével, hiszen kiszélesíti a lakókörnyezet rendezettségének biztosítására vonatkozó kötelezettség rendeletben történő szabályozásának lehetőségét. Bár az ombudsmani vizsgálat nem érintette a lakásfenntartási támogatást, mégis fontos megemlíteni, hogy az Sztv. 33.§ (7) bekezdésben írt, lakókörnyezet tisztántartási kötelezettség rendeletben történő szabályozására ennél az ellátási formánál is lehetőséget ad az Sztv. a 38. §. (9) bekezdésében.

A törvényességi felügyeleti eljárások során feltárt *jogszabálysértések túlnyomó része* abból adódott, hogy a helyi jogalkotás viszonylag lassan igazodik a magasabb szintű jogszabályok változásához, a törvénysértések kisebb része a megfogalmazott feltételek tartalmával kapcsolatos.

A jogszabályértések és a megtett intézkedéseink az alábbiak voltak:

Számos önkormányzati rendelet esetében a magasabb szintű jogszabályok módosulását nem követte a helyi rendeletalkotás, azaz a rendeletekben a korábbi, Sztv. 35. § (2) bekezdése alapján megfogalmazott szöveg van hatályban, és nem az Sztv. 33. (7) bekezdésén alapul a rendelkezés. A jogsértések orvoslása céljából a

Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi. CXXXIX. törvény 132. 5 (1) bekezdés k) pontja alapján szakmai segítség keretében *körlevélben* hívták fel a jegyzőket a szociális rendeletek felülvizsgálatának szükségességére. Jogszabály szerkesztési hiba volt továbbá, hogy a szerkezeti egységeket nem megfelelően jelölték, a hatálybalépésre vonatkozó rendelkezéseket, illetve a szövegcsere módosításra irányadó rendelkezéseket nem megfelelően alkalmazták a helyi önkormányzatok.

Jellemző hiba, hogy a helyi jogalkotó túlterjeszkedett a rendeletalkotási felhatalmazáson, azaz olyan feltételek teljesítésére kötelezte a jogosultat, vagy a szociális ellátások olyan körére állapította meg a lakókörnyezet rendezettségének biztosítására vonatkozó kötelezettséget, amelyre az önkormányzatnak nincs rendeletalkotási joga.

A felülvizsgálatok során feltártak közül néhány példa:

a.) A rendelet arra kötelezte a jogosultat, hogy fél évenként legalább 15 napos önkéntes munkát végezzen, napi nyolc órán keresztül. A törvénytől rendelkező orvoslása céljából törvényességi felhívással élt a felülvizsgálati szerv, amelynek a képviselő-testület eleget tett és módosította a rendeletét.

b.) A rendelet szerint az átmeneti segély megállapításához a lakókörnyezet rendezettségének vizsgálata írható elő, *amennyiben a szervezési osztály információja alapján az adott ügyintéző úgy látja, hogy a kérelmezőnél mentális problémák vannak.*

c.) A rendelet feltételként írta elő, a lakóingatlan jogszerű (jogcím szerinti) használatának igazolását, az utcafronti kerítésnek (az utcaképbé illeszkedő rendezettség szerinti megjelenésnek is eleget tevő) meglétét, az ingatlanban lakó összes személy vonatkozásában a személyi higiénia biztosítását rendszeres tisztálkodás által, valamint a személyi ruházat folyamatos, napi szintű tisztán tartását. A jogsértés megszüntetése céljából törvényességi felhívással éltek.

d.) A rendelet egyéb feltételként előírta a személyszállítást végző szolgáltató céggel kötött szerződés alapján a szolgáltatási díj – lakás esetében a szolgáltatási díjat is magában foglaló közös költség – folyamatos megfizetését, 2 hónapon túli díjhátralék megszüntetését, az ingatlanhoz tartozó utcafronti kerítés meglétét, az ebtartásra és az ahhoz kapcsolódó védőoltások meglétére vonatkozó szabályok betartását. A rendelet módosítása érdekében szakmai segítséget nyújtott a felügyeleti szerv, amelynek eredményeként a képviselő-testület a jogsértő rendelkezéseket hatályon kívül helyezte.

e.) A rendelet szerint a különböző fertőző betegségek kialakulásának és elterjedésének megelőzése céljából gondoskodni kell az ingatlanban lakó összes személy vonatkozásában a személyi higiénia biztosításáról rendszeres tisztálkodás által, valamint a személyi ruházat folyamatos, napi szintű tisztántartásáról, továbbá az ebtartásra és ahhoz kapcsolódó védőoltások meglétére vonatkozó szabályok betartásáról. A jogsértés megszüntetése céljából szintén törvényességi felhívással éltek.

f.) Előfordult, hogy a kötelezettségek teljesítésének ellenőrzésére külön bizottságot hoztak létre, vagy meglévő önkormányzati bizottságot, polgármesteri hivatal dolgozóját, családsegítő szolgálat alkalmazottját ruháztak fel ilyen hatáskörrel.

A jogsértések orvoslása céljából a felülvizsgálati szervek jellemzően szóbeli egyeztetéseket, észrevételeket tettek, valamint törvényességi felhívással éltek. Egy önkormányzat nem fogadta el határidőben a felhívásban foglaltakat, melynek következtében a kormányhivatal a Kúriához fordult és az önkormányzati rendelet jogszabályokkal történő összhangjának biztosítása érdekében indítványt terjesztett elő.

Mindezek mellett a tapasztalatok azt mutatják, hogy az Sztv. 33.§ (7) bekezdésének értelmezése komoly nehézséget okoz, és előfordulhat olyan szabályozás is, amelynek végrehajtása során nem a kívánt joghatás érvényesül. A lakókörnyezet rendezettségének biztosítását a kérelmező vagy jogosult által életvitelszerűen lakott lakás vagy ház és annak közvetlen környezetére lehet előírni. Problémát jelenthet, ha a lakóingatlanban *bérlőként él* a kérelmező, jogosult. Ebben az esetben nem várható el tőle az, hogy többlet teherként (plusz kiadás révén) gondoskodjon az ingatlan állagának, rendeltetésszerű használatának biztosításáról.

A *Bács-Kiskun Megyei kormányhivatal* munkaügyi központjától érkezett válasz szerint sok esetben *mérlegelessel állapítható meg az*, hogy melyek azok a helyi szabályok, amelyek még „beleférnek” a keretjellegetű rendeletalkotási felhatalmazásba. Ez a kérdés, azért is érzékeny, mert egyrészt a jogosultak *intim szféráját* érinti a szabályozás, pl. az illemhely rendeltetésszerű használatának előírása, másrészt az állagmegóvás és a rendeltetésszerű használat az esetek nagy részében anyagi áldozatokkal jár, vagy egyébként külső segítség nélkül nehezen megoldható munkákat jelent (pl. a födém szerkezet karbantartása körében, a sérült cserepek cseréjének biztosítása). Ez utóbbi különösen nagy teher a szabályozással érintett rászorulóknak esetében, hiszen ők éppen a pénzühiány miatt szorulnak rá az aktív korúak szociális ellátására.

A kormányhivatal utalt arra, hogy a szociális ellátások ellentételezéseként az emberi méltósághoz és a magánlakás sérthetlenségéhez való jog maximális érvényesülésének biztosításával megfogalmazhatóak elvárások a jogosultakkal szemben. A kormányhivatal tapasztalatai szerint a legtöbb problémát azok a szabályozások jelentik, amelyek lehetővé teszik azt, hogy a hatóság a kérelmező legszűkebb környezetében a lakásban, illetve a házban a rendet és a tisztaságot ellenőrizze. Elismerte, hogy az Sztv. 33. § (7) bekezdése olyan keretszabály, amely súlyos visszaélésekre adhat alapot, ennek hiányában akár alapjogokat, így az emberi méltósághoz való joggal, illetve a magánlakás sérthetlenségének elvével ellentétes. Megfontolandónak tartja mindezek alapján egy olyan módosítás bevezetését, amelyben a lakókörnyezet rendezettségének biztosítása körében a kérelmező vagy jogosult által életvitelszerűen lakott lakás vagy ház *belső terére nem terjedne ki a szabályozás.*

A kormányhivatal válaszában kitért arra is, hogy az önkormányzati szabályozások másik részében a rendeletekben állagmegóvási feladatokat írtak elő. A törvényalkotói akarat nyilvánvalóan nem azt célozta, hogy a rászorulókat teljesíthetetlen feltételek elé állítsák. A szociális ellátásra szorulóknak nehéz anyagi helyzetét is tükrözné a szabályozás olyan módosítása, amely szerint a *költségigénnyel nem, vagy csekély költségigénnyel járó rendeltetéseszerű használat* lenne előírva teljesítendő feltételként.

Az esetleges két módosítással a szabályozás alkalmassá tehető arra, hogy megfelelő módon kezelhető legyen az az élethelyzet, amikor a kérelmező illetve a jogosult a lakóingatlan bérlője. Ebben az esetben a bérlő lakik életvitelszerűen a lakóingatlanban, ezért, ha a lakókörnyezet tisztán- és rendben tartási kötelezettsége nem terjed ki a lakás- és ház belső terére, akkor semmi akadálya annak, hogy e feltételeket az ő terhére írják elő, kivéve azt az esetet, amikor a lakásbérleti szerződés nem terjed ki a ház udvarára és kertjére. A költségigénnyel nem vagy csekély költségigénnyel járó állagmegóvási kötelezettségnek a bérlő terhére történő előírásának ugyancsak nem lenne jogszabályi akadálya.

A fentiek mellett a beérkezett válaszokban a kormányhivatalok kiemelték, hogy az önkormányzati rendeletek szabályozásának végrehajtása során rendkívül lényeges az, hogy az *érintett ügyintéző kulturált, empatikus magatartást tanúsítson*. A legjobb szabályozás is romboló erejű lehet, és a szabályozási céllal ellentétes hatást válthat ki, ha a végrehajtásban részt vevő munkatárs alkalmatlan a feladat ellátására. Ezért fontos a megfelelő ügyintéző kiválasztása, esetleg a tárgyban szakmai konzultációk, továbbképzések tartása.

Bérfizetés

A kormányhivatalok tárgykörrel összefüggő álláspontjuk ismertetésekor kitértek arra, hogy a közfoglalkoztatási rendszer 2011. szeptember 1-től történt megváltozásával kapcsolatban a kötelezően előírt heti bérfizetési rendszer sok problémát okoz, ezért átgondolásra javasolják. A közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet 1. § (4) bekezdés alapján a havi közfoglalkoztatási bér kifizetése heti bér-részletekben történik. A közfoglalkoztatottól és közfoglalkoztatottaktól egyaránt negatív visszajelzéseket kapnak a munkaügyi központok az új rendszerrel kapcsolatban. Jelentősen növeli az adminisztrációt mind időben, mind papír mennyiségben, megsokszorozza a tévesztés, tévedés lehetőségét, aminek korrigálása tovább növeli az adminisztrációt és az ügyintézők leterheltségét. A munkavállalóknak is probléma a heti bérfizetés, hiszen hétről-hétre élnek, gazdálkodni nem tudnak, számláikat a heti bérből nem tudják kifizetni.

Készpénzes kifizetés esetén gondot okoz, hogy a megfelelő összegnek mindig rendelkezésre kell állnia. A számfeltérési szerinti pénzigényt címetlenkénti bontásban küldik meg a bank részére. A nettó fizetések összege a legritkább esetben kerek összeg, így rengeteg aprópénzre van szükség, hogy mindenkit pontosan ki tudjanak fizetni. Ezt nem mindig sikerül a bankon keresztül beszerezniük, így egyéb lehetséges aprópénz váltók (pl. szódás, tejautomata üzemeltető) segítségét kénytelenek igénybe venni.

Számlára történő utalás esetén banki költség jelentkezik (számlavezetési díj, készpénzfelvétel díja) ami csökkenti a közfoglalkoztatási bért, valamint nem tudják felvenni az őket megillető teljes összeget, mivel a bankautomata ezrekre kerekítve biztosít rá lehetőséget. A közfoglalkoztatási bér kifizetésénél az önkormányzatok a munka szervezését, a jelenléti ívek vezetését és a keletkezett iratok adminisztrálást végzik, míg a Magyar Államkincstár a benyújtott iratok alapján a bérszámfeltérést végzi. Az önkormányzatok jelzése alapján a kétszereplős heti bérszámfeltérés az alábbiak miatt igényelne korrekciót:

- az igazolt és igazolatlan távollétek tisztázása, dokumentálása,
- a betegszabadság, táppénzeses állományba kerülés késedelmessé váló bérszámfeltérése,
- a MÁK a hó végi zárását (általában tárgyhó 20-a körül) követő időszakra „feltételezett jelenlétre” számfeltér,
- a korrekciós tételek levonása csak folyamatos munkaviszonyban megoldott, munkaviszony végén – sokszor behajthatatlan – visszaköveteléseket eredményez,
- a hó végi „maradvány hét” dupla számfeltérést eredményez.

A kormányhivatalok mellett, az átfogó ombudsmani vizsgálat előmozdítása érdekében megkerestem a Belügyminisztérium *közfoglalkoztatási helyettes államtitkárát* is, akitől az alábbi kérdések kapcsán kértem részletes tájékoztatást:

1. Figyelemmel arra, hogy a közfoglalkoztatás három szaktárcához tartozik, kérem, tájékoztasson arról, hogy milyen gyakori és milyen szintű az együttműködés a minisztériumok között? Kérem, ismertesse azt is, hogy az egyes minisztériumok milyen feladatokat látnak el a közfoglalkoztatás szervezésével, lebonyolításával, ellenőrzésével kapcsolatban.
2. Milyen szakmai protokoll szerint végzik az egyes közfoglalkoztatási programok ellenőrzését? Azonos vagy eltérő szempontok alapján történik az ellenőrzés az egyes programok (hagyományos, Start-Mintaprogram, országos programok) ellenőrzése során? Milyen gyakorisággal történnek a különböző ellenőrzések?
3. Milyen feladatok hárulnak az ellenőrzéssel összefüggésben a munkaügyi kirendeltségekre, a munkaügyi központokra, illetve a belügyminisztérium ellenőrzési feladatokat ellátó munkatársaira?
4. Az ellenőrzések során szembesültek-e olyan kirívó gondokkal, amelyek jogszabály módosítást vagy azonnali szakmai iránymutatás kiadását igényelték. Ha igen, melyek voltak ezek a problémák, és milyen

- intézkedések történtek azok orvoslása érdekében?
5. Tekintettel arra, hogy a közfoglalkoztatási programok sok esetben nagy volumenű és összetett szakmai feladatok (pl. mezőgazdasági növénytermesztés, állattenyésztés) ellátását igénylik, a Belügyminisztérium dolgozott-e ki a programok megindítását, tervezését elősegítő szakmai sztemerdekereket? A különböző speciális szakértelmet igénylő feladatok ellenőrzéséhez igényelték-e külső, szakértői segítséget? Milyen háttérintézmények segítik a szakma specifikus feladatok ellátását?
 6. Az idei évben milyen rendszerességgel és formában, jellemzően milyen tárgykörökben volt szükség a Belügyminisztérium részéről a közfoglalkoztatási programok zökkenőmentes lebonyolítását előmozdító iránymutatás, állásfoglalás, belső utasítás kiadására? Kérem, hogy amennyiben készültek ilyen belső dokumentumok, úgy azok másolati példányát – a június-augusztus közötti időszakra vonatkozóan, válaszához mellékelten – megküldeni szíveskedjen. Jellemzően mely szervek fordultak a Belügyminisztériumhoz tájékoztatást kérve?
 7. A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (a továbbiakban: Mt.) 130. § (1) bekezdés – 2013. január 1-jéig hatályos rendelkezése szerint – a munkavállalót minden munkaviszonyban töltött naptári évben rendes szabadság illeti meg, amely alap- és pótszabadságból áll. Az alapszabadság mértéke húsz munkanap. Az alapszabadság mértéke a munkavállaló huszonötödik életkorától tovább növekszik akként, hogy negyvenötödik életévtől már eléri a harminc napot. A munkavállalókat a tizenhat évesnél fiatalabb gyermekek után további pótszabadság illeti meg. Ezzel szemben a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Kftv.) szerint a közfoglalkoztatottat megillető szabadság mértéke naptári évenként 20 munkanap, amelynek mértéke az elért életévek számával nem növekszik, ezen túl a közfoglalkoztatottak részére pótszabadság sem adható. Mi az indoka annak, hogy különbséget tesz a jogalkotó a közfoglalkoztatási jogviszonyon alapuló munkaviszonyban igénybe vehető szabadság mértéke, és az Mt. hatálya alá tartozó munkaviszony esetén igénybe vehető szabadás mértéke között?
 8. Ahogyan azt az előzetes jelentésemben jeleztem, a közfoglalkoztatottak számára a minimálbérnél jelentősen alacsonyabb közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér összegéből – a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 65. § alapján – történő levonások, különös figyelemmel a heti bérkifizetés alkalmazására, nagy arányban okoznak a közfoglalkoztatottak számára megélhetési problémákat. Mindezek alapján kérem, tájékoztasson arról, hogy tervezik-e a közfoglalkoztatási bérből/garantált bérből levonás alá hajtható, illetve a *levonás alól védett összegnek* a generális szabálytól eltérő megállapítását?
 9. Tervezik-e a következő évtől a közfoglalkoztatási bér emelését, a minimálbérhez történő fokozatos közelítését?
 10. A Kftv. 2. § (4c) bekezdése – az Mt. szabályozását alapul véve – rendelkezik arról, hogy a közfoglalkoztatottakat a betegszabadsága tartamára a közfoglalkoztatási bér, illetve közfoglalkoztatási garantált bér 70 százaléka illeti meg. Tekintettel arra, hogy a közfoglalkoztatási bér/garantált bér összege a minimálbérnél jelentősen alacsonyabb összeg, kérem, tájékoztasson arról, hogy tervezik-e a betegszabadság alatt a közfoglalkoztatottakat megillető bérhányad, az elsődleges munkaerőpiacon megszerezhető betegszabadság ideje alatt járó összeghez történő arányosítását?
 11. Az idei évben indultak-e olyan közfoglalkoztatási programok, amelyekben nagy létszámú közfoglalkoztatott utaztatása történt, áthidalva ezáltal azt a jellemző problémát, hogy a munkaerő keresleti és kínálati oldala gyakorta a nem kielégítő infrastrukturális ellátottság miatt eltérő képet mutat a különböző országrészekben? Amennyiben indultak ilyen programok, vagy még az idén terveznek ilyet indítani, úgy kérem, tájékoztasson arról, hogy hány fő, milyen távolságra történő utaztatásáról – esetleg elszállásolásáról – kell gondoskodniuk és ennek milyen költség vonzata van. A közfoglalkoztatottak elszállásolását milyen időtartamban, illetve milyen módon kívánják megoldani?
 12. A Nemzeti Munkaügyi Hivatal által vezetett foglalkoztatási és közfoglalkoztatási adatbázis működtetése mennyiben segíti elő a közfoglalkoztatási programok lebonyolítását? Az adatbázisban tárolt adatok, statisztikák megfelelően elősegítik-e a közfoglalkoztatással összefüggő munkájukat?
 13. Mennyi közfoglalkoztatást érintő panasz érkezett hivatalukhoz az idei évben? Milyen panaszkezelési metódust, eljárásrendet dolgoztak ki a gyors és hatékony tájékoztatás érdekében? Amennyiben az egyes programra vonatkozóan megalapozott panasz érkezett Önökhöz, úgy milyen intézkedéseket tettek/tehettek annak érdekében, hogy a közfoglalkoztatás a jogszabályoknak megfelelően valósuljon meg?
 14. A közbeszerzési eljárások egyszerűsítésével kapcsolatban tettek-e javaslatokat a közfoglalkoztatási programok gyorsabb és hatékonyabb megindítása, ellátása érdekében?
 15. Az idei év tapasztalatai alapján milyen jelentős sikereket értek el, illetve milyen megoldandó problémákkal szembesültek?
 16. Kérem, tájékoztasson arról, hogy milyen módon kívánják megoldani a közfoglalkoztatási programokban előállított növényi vagy állati eredetű termékek értékesítését? Milyen terveket, célokat tűztek ki a jövő évben induló programok tekintetében?

17. Mivel indokolható, hogy a közfoglalkoztatási támogatás a 2012. január 1-étől hatályos az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 2. § (1) bekezdésének n) pontja alapján nem minősül költségvetési támogatásnak, így kívül esik az Áht. garanciális szabályain?

A Belügyminisztérium közfoglalkoztatási helyettes államtitkára kérdéseimre a következő *tájékoztatót* adta.

Az érintett minisztériumok közfoglalkoztatás szervezésével, lebonyolításával, ellenőrzésével kapcsolatos feladatai

Az államtitkár-helyettes válaszában ismertette, hogy az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 37. § w) pontja a belügyminiszter szakpolitikai feladat- és hatáskörébe utalta a közfoglalkoztatást, ennek megfelelően a Belügyminisztériumban létrejött a Közfoglalkoztatási Helyettes Államtitkárság. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium és a Nemzetgazdasági Minisztérium 2011. évben megállapodott a fővárosi és megyei kormányhivatalok munkaügyi szakigazgatási szerveinek egységes struktúrájában, és ennek részeként a közfoglalkoztatásért és koordinációs feladatokért felelős igazgató-helyettesi pozíció létrehozásában, valamint a munkaügyi központok állományában azon referensek kijelölésében, akik – a belügyminiszter szakmai irányításával – területi, illetve helyi szinten látják el a közfoglalkoztatással kapcsolatos feladatokat.

A közfoglalkoztatás hatékony megvalósítása érdekében a közfoglalkoztatással kapcsolatos egyes intézkedésekről szóló 1294/2011. (VIII. 24.) Korm. határozat 1. b) pontjában foglaltak alapján a belügyminiszter a Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottság közreműködésével elkészítette a közfoglalkoztatás középtávú (2012-2014) koncepcióját.

A Nemzetgazdasági Minisztérium a munkaügyi szervezetrendszer szakmai irányítójaként és a Nemzeti Foglalkoztatási Alap kezelőjeként, míg a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium a fővárosi és megyei kormányhivatalok irányítójaként fontos szerepet tölt be a közfoglalkoztatás rendszerének működtetésében. A nemzetgazdasági miniszter feladatkörét a közfoglalkoztatás támogatására fordítható előirányzat (a továbbiakban: előirányzat) tekintetében a közfoglalkoztatásért felelős miniszterrel megosztva gyakorolja. Az előirányzat fő felhasználási céljait a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter és a közfoglalkoztatásért felelős miniszter együttesen határozza meg. Az előirányzat felhasználási céljainak és felosztásának meghatározására a Belügyminisztérium és a Nemzetgazdasági Minisztérium között 2012. január 11-én együttes miniszteri megállapodás került aláírásra.

A *belügyminiszter feladata* a munkaügyi központok, valamint a munkaügyi kirendeltségek közfoglalkoztatási feladatai tekintetében történő törvényességi, szakmai, hatékonysági és pénzügyi ellenőrzés. A közigazgatási és igazságügyi miniszter – a Kormányhivatalon keresztül – hatékonysági és pénzügyi szempontból ellenőrzi a munkaügyi központokat és munkaügyi kirendeltségeket. A Nemzeti Munkaügyi Hivatal (a továbbiakban: NMH) ellenőrzi törvényességi és szakszerűségi szempontból – kivéve azok közfoglalkoztatási feladatai tekintetében – a munkaügyi központokat és munkaügyi kirendeltségeket. A fent leírtakra tekintettel a Belügyminisztérium együttműködése a közfoglalkoztatásban érintett minisztériumokkal és azok háttérintézményeivel folyamatos és zökkenőmentes.

A Belügyminisztérium ellenőrzési tevékenysége

A *Belügyminisztérium* kiemelt figyelmet fordít a közfoglalkoztatási támogatás szabályszerű felhasználásának, a közfoglalkoztatási jogviszonyra vonatkozó feltételek teljesítésének ellenőrzésére. A Közfoglalkoztatási Helyettes Államtitkárság kijelölt, megbízó levéllel ellátott munkatársai 2012. április 16-tól országos ellenőrzést folytatnak a közfoglalkoztatási programok vonatkozásában.

Az ellenőrzésre a felhatalmazást a 7/2010. BM utasítás (BM SZMSZ), a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény és a Nemzeti Munkaügyi Hivatal és a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek feladat- és hatásköréről szóló 323/2011.(XII. 28.) Korm. rendelet adta. A szakmai végrehajtás egységességét a helyettes államtitkár által jóváhagyott „a közfoglalkoztatási programok monitorozásának protokollja” biztosította.

Az ellenőrzések a közfoglalkoztatási helyettes államtitkár által *jóváhagyott havi ellenőrzési terv* szerint, általános szempontok alapján folynak. Az ellenőrzésekről hetente készül feljegyzés. Az ellenőrzések célja a közfoglalkoztatási kérelmek alapján megítélt támogatások felhasználásának szabályszerűségi és hatékonysági értékelése, továbbá annak vizsgálata, hogy az alkalmazott gyakorlat mennyiben felel meg a jogszabályi előírásoknak, minőségi elvárásoknak, emellett cél a befektetett értékek és megvalósulási értékek arányának vizsgálata.

2012. április 16. és 2012. október 30. napja között 1267 közfoglalkoztatási program ellenőrzését látták el, mely 45 429 közfoglalkoztatottat érintett.

Az ellenőrzések elsősorban a kistérségi startmunka mintaprogramokra fókuszáltak, kiemelten az egyes – elsősorban mezőgazdasági jellegű – programok önfenntartóvá válásának felmérésére. Ezen túlmenően a közfoglalkoztatás keretében végzett tevékenységek szervezettsége, annak dokumentáltsága, a jelenlét, a napi teljesítmény nyilvántartása, az eszközök kiadása-visszavétele, a heti bérkifizetések gyakorlata voltak az ellenőrzések fő területei.

Kiemelten ellenőrizték, hogy a közfoglalkoztatásban résztvevők munkaköri leírásai kiegészültek-e a parlagfű irtási kötelezettséggel, illetve ennek a gyakorlatban történő megvalósulását is. Az ellenőrzések során nagy hangsúly került a munka-, és védőruházat meglétének és használatának, valamint a programokhoz szükséges gépek,

eszközök beszerzésének, illetőleg a nagy melegre tekintettel a pihenő idő kiadása és a védőitallal történő ellátottság helyzetének vizsgálatára.

2012. évben sor került az országos közfoglalkoztatásban részt vevő vízügyi igazgatóságok illetőleg vízgazdálkodási társulatok ellenőrzésére, melyek az év második felében befejeződtek.

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium a fővárosi és megyei kormányhivatalok 2012. évi ellenőrzési terve alapján 2012. évben négy megye (Csongrád, Fejér, Hajdú- Bihar és Győr-Moson-Sopron megye) átfogó ellenőrzésére, és négy megye (Békés, Borsod-Abaúj-Zemplén, Somogy és Veszprém megye) céll ellenőrzésére került sor.

Az ellenőrzést a fővárosi és megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 4.§ (2) bekezdése alapján a belügyminiszter hatáskörében a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Helyettes Államtitkárságának meghatározott szervezeti egységei folytatták le, a Korm. rendelet 7. §-a, valamint 1. számú melléklete alapján.

A munkaügyi központok és a kirendeltségek ellenőrzési feladatai

A Nemzeti Munkaügyi Hivatalról és a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek feladat és hatásköréről szóló 323/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet 8. §. (3) bekezdése alapján a munkaügyi központ megyei (fővárosi) szervezete ellenőrzi a közfoglalkoztatási munkavégzés *közfoglalkoztatási szerződésben foglaltak szerinti teljesítését*, amelynek szakmai felügyeletét az 5. § (5) bekezdés szerint a közfoglalkoztatásért felelős miniszter látja el.

A megyékben folyó, közfoglalkoztatással kapcsolatos helyszíni ellenőrzéseken a munkaügyi kirendeltségek munkatársai részt vesznek ugyan, azonban ez irányú feladataikat a fentebb említett jogszabály külön nem nevesíti. A kirendeltség a közfoglalkoztatási támogatási eljárással kapcsolatos hatósági és pénzügyi feladatok körében ellenőrzési feladatokat is végez.

Az ellenőrzések által feltárt hiányosságok – megerősítve a kormányhivatalok által rendelkezésemre bocsátott adatokat – jellemzően a következők voltak:

- nem készült munkaköri leírás a közfoglalkoztatottak számára, illetve a közfoglalkoztató nem egészítette ki a parlafű irtási kötelezettséggel;
- havi bérfizetés történik a jogszabályi előírásokkal ellentétes módon;
- a munkanapló vezetése nem szabályszerű, a munkavégzés és a napi teljesítmény nem dokumentált, illetőleg hiányos;
- a közfoglalkoztatottak a részükre kiadott munkaruhát és védőfelszerelést nem, vagy csak részben viselik.

Azokban az esetekben, ahol az ellenőrzés a program eredményes végrehajtását negatívan befolyásoló visszasságot tárt fel, megtörtént az utóellenőrzés kezdeményezése az NMH Főigazgatójánál. *A helyettes államtitkár tájékoztatása szerint az ellenőrzések nem tártak fel olyan kirívó gondokat, amelyek jogszabály módosítást, vagy azonnali szakmai iránymutatás kiadását igényelték volna.*

Tudományos, szakmai háttér

A kistérségi mintaprogramok indításának előkészítése, ellenőrzése témakörében a tudományos-szakmai együttműködőkről adott tájékoztatásában az államtitkár-helyettes ismertette, hogy a 2011. évben az új típusú mezőgazdasági mintaprogramok szakmailag megalapozott és költséghatékony megszervezéséhez tudományos és szakmai háttérrel az alábbi szervezetek biztosítottak számukra:

- o a Vidékfejlesztési Minisztérium;
- o a Magyar Gazdakörök és Gazdaszövetkezetek Szövetsége (MAGOSZ);
- o a Szent István Egyetem, Gödöllő;
- o a Keleti Háromhatár-Szeglet Kutató-Fejlesztő Központ;
- o a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága (BVOPK).

A 2011. évi tapasztalatok alapján a Belügyminisztérium Módszertani útmutatót készített a munkaügyi kirendeltségek munkatársai számára a kistérségi mintaprogramok indításához kapcsolódó feladatokról. A mintaprogramok előkészítésének hangsúlyos része a beérkezett igények nyilvános tertárgyalása, amelyen részt vesznek a támogatást igénylő önkormányzatok, a munkaügyi központok és a Belügyminisztérium munkatársai.

A Belügyminisztérium által végzett helyszíni ellenőrzések során megállapítást nyert, hogy az egyes településeken az alapvetően szükséges állattartási, állategészségügyi feltételek biztosítottak, az önkormányzatok felvették a kapcsolatot a helyileg illetékes állatorvosokkal, akik folyamatosan figyelemmel kísérik a programok végrehajtását. Számos helyen rendelkezésre áll megfelelő számú szakmai segítő, ahol nincs ilyen személy, ott a végzettséget a már korábban megszerzett rutinnal és tapasztalattal igyekeznek pótolni. Mindezzel szemben az ombudsmani helyszíni vizsgálatok több helyen nagymértékű szakmai hiányosságokat tártak fel, melyek a közfoglalkoztatók elmondásai szerint is akadályozták a közfoglalkoztatási szerződésben vállaltak hatékony megvalósulását.

Döntési mechanizmus és a közfoglalkoztatási programok megvalósításának szabályozása

A közfoglalkoztatás zökkenőmentes lebonyolítása, a feladatok pontos, szabályos és szabályozott elvégzése

érdekében a Belügyminisztérium a 2012. év folyamán rendszeresen adott ki útmutatókat, iránymutatásokat, eljárásrendeket, iratmintákat és a felmerülő kérdésekkel kapcsolatos állásfoglalásokat.

A Belügyminisztérium átfogó, a programok egészére vonatkozó útmutatást általában félévente adott ki a megyei, illetve fővárosi kormányhivatalok munkaügyi központjai, valamint a Nemzeti Munkaügyi Hivatal számára. A programokhoz kapcsolódó pénzügyi eljárásrendet a Nemzetgazdasági Minisztérium dolgozta ki a Belügyminisztérium jóváhagyásával 2012 márciusában, amely a jogszabályi változások átvezetését követően 2012 októberében módosításra került.

Állásfoglalások elsősorban a megyei, illetve fővárosi kormányhivatalok munkaügyi központjai, a közfoglalkoztatók, egyéb szervezetek, illetve sajtómegkeresések alapján készülnek. A kiadott állásfoglalások hivatottak rendezni azokat a nem egyértelmű, a szabályozás korlátai miatt esetlegesen nem pontosított részleteket a közfoglalkoztatással kapcsolatban, amelyek a mindennapi munkavégzés során felmerülnek a munkaügyi központokban, vagy kirendeltségeken. Rendezik azon egyedi ügyeket, amelyek egy-egy programhoz, vagy közfoglalkoztatóhoz kapcsolódnak.

Az útmutatók, irányelvek, és állásfoglalások kialakításakor minden esetben kiemelt szempont a jogszabályi környezetnek való megfelelés, és emellett a közfoglalkoztatás sikeressége, a programok megvalósulása, a közfoglalkoztatottak minél nagyobb számban történő munkaerő-piaci reintegrációja. Mindezek érdekében olyan átfogó eljárások kialakítása, valamint alapelvek meghatározása szükséges, mellyel biztosítható a közfoglalkoztatás középtávú koncepciójának sikere. A programok széles társadalmi rétegek javát szolgáló, a hátrányos helyzetű települések fellendülését elősegítő elvek mentén segíthetik az ország társadalmi, gazdasági fellendülését, a recesszió hatásának enyhítését.

A június–augusztus közötti időszakban az alábbi témakörökben született állásfoglalás:

- szociális szövetkezetek által termelt zöldség felhasználása a közétkeztetésben (a HACCP rendszer előírásai a közfoglalkoztatás keretében),
- közfoglalkoztatási bér és közfoglalkoztatási garantált bér megállapítása, a heti bér-részlet fizetés gyakorlata a Magyar Államkincstár számféjtési rendszerében,
- a szociális hozzájárulási adóból érvényesíthető részkedvezmény alkalmazása.

Az állásfoglalásokon felül *számtalan további megkeresés* érkezik a Belügyminisztérium részére, melyekben tájékoztatást kérnek a közfoglalkoztatás egészére, vagy valamely szegmensére vonatkozóan. Ezek a tájékoztatáskérések lehetnek állampolgári megkeresések, közfoglalkoztatók, leendő közfoglalkoztatók, a Belügyminisztérium társszervei, a közfoglalkoztatással érintőlegesen, vagy ténylegesen foglalkozó egyéb minisztériumok (p1. NGM, NFM), önkormányzatok, civil szervezetek, sajtó és egyéb médiumok képviselői.

A közfoglalkoztatási programok megvalósításával kapcsolatban kivizsgálásra került valamennyi ügyfél által tett panaszbejelentés, sajtóhírben és parlamenti interpellációban jelzett probléma. A bejelentések, problémafelvetések kivizsgálását a Belügyminisztérium és a megyei munkaügyi központok ellenőrzési feladatokat ellátó munkatársai jellemzően helyszíni ellenőrzés során végezték el a dokumentumok és a munkavégzés helyének vizsgálatával, több esetben a panaszos meghallgatásával.

A közfoglalkoztatási jogviszonyra, mint foglalkoztatásra irányuló speciális jogviszonyra a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.) rendelkezéseit a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvényben (a továbbiakban: Kftv.) meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni. *Eltérő szabályokat kell alkalmazni* többek között a közfoglalkoztatottat megillető szabadság, bér és betegszabadság időtartamára járó ellátás összege tekintetében is. A beérkezett válasz szerint az eltérő szabályozást a felsorolt tárgykörökben a közfoglalkoztatási jogviszony alábbi sajátosságai teszik indokolttá.

A közfoglalkoztatás olyan átmeneti megoldás, amelynek legfontosabb feladata a tartósan munka nélkül lévők aktivizálása. A közfoglalkoztatás célja tehát, hogy a közfoglalkoztatott számára hasznos tevékenységgel járó kereseti lehetőség biztosítása mellett elősegítse, sőt kifejezetten ösztönözze a közfoglalkoztatottnak a munkaerőpiacra történő visszatérését.

A közfoglalkoztatási jogviszonyban foglalkoztatottakra érvényesülő eltérő szabályok, így például a közfoglalkoztatottak bérezése, azt a célt is szolgálják, hogy az álláskereső ne ragadjanak bent hosszú távon a közfoglalkoztatásban, legyen számukra motiváció a versenyszférában létrehozott munkalehetőségek elvállalásához. A közfoglalkoztatási bér összegét oly módon állapították meg, hogy magasabb legyen, mint a szociális rászorultság alapján igénybe vehető ellátás összege, de alacsonyabb legyen a minimálbérnél. (Az OECD országok tapasztalatai azt támasztják alá, hogy az állami támogatással létrehozott, állami szektorban történő munkavállalási programok súlyos bennragadási hatást válthatnak ki.)

A közfoglalkoztatási jogviszonyban a követelmények csak közelítenek az elsődleges munkaerőpiacon a munkavállalókkal szemben támasztott követelményekhez. Erre figyelemmel sem tekinthető aránytalan hátránynak az, hogy a közfoglalkoztatottakat megillető szabadság, bér és a betegszabadság idejére járó ellátás mértéke alacsonyabb a munkavállalók számára biztosítottnál. A munkavállalókat megillető szabadság, bér és a betegszabadság idejére járó ellátás biztosítása a közfoglalkoztatásban nem motiválná kellően a közfoglalkoztatottat az elsődleges munkaerőpiacon történő elhelyezkedésre, az önálló álláskeresőre. Éppen ellenkező hatást fejtene ki, ami nem egyeztethető össze a közfoglalkoztatás jogintézményének céljaival.

A közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.)

Korm. rendelet 1. § (6) bekezdése értelmében a heti bérrésztlet fizetése esetén a bérből letiltást, levonást arányosan kell végrehajtani. A belügyminisztérium tervei között nem szerepel a közfoglalkoztatási bér és közfoglalkoztatási garantált bér vonatkozásában a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 65. §-ában rögzített eljárási szabálytól eltérő rendelkezés megalkotása.

Az eltérő szabályozás ugyanakkor nem csak a munkavállalókra vonatkozó szabályoknál hátrányosabb rendelkezésekben nyilvánul meg. Valamennyi foglalkoztatásra irányuló jogviszony közül kizárólag a közfoglalkoztatásban érvényesülő sajátosság, hogy e jogviszony keretében a *közfoglalkoztató köteles fizetés nélküli szabadságot biztosítani határozott idejű munkaviszony létesítése céljából.*

A közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó közbeszerzési eljárások

A 2011. évi közfoglalkoztatási programok tapasztalatai alapján, elsősorban a kistérségi startmunka mintaprogramokhoz kapcsolódó beszerzések vonatkozásában elkerülhetetlenné vált, hogy lehetősége legyen a közfoglalkoztatóknak arra, hogy a feladat ellátásához szükséges feltételeket minél hatékonyabban, gyorsabban biztosítani tudják, ugyanakkor a közbeszerzés elveinek megfelelően ne sértsék a verseny tisztaságát, átláthatóságát és nyilvánosságát.

A fentiek érdekében a belügyminiszter az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszterrel egyetértésben - a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 182. § (4) bekezdése alapján - felhatalmazást kapott, hogy rendeletben szabályozza a közfoglalkoztatók részéről a közfoglalkoztatás ellátásához szükséges, az uniós értékhatárt el nem érő beszerzéseknek a Kbt.-től eltérő sajátos szabályait. A fenti jogszabály alapján a belügyminiszter kiadta a közfoglalkoztatáshoz szükséges beszerzések sajátos szabályairól szóló 18/2012. (IV. 5.) BM rendeletet.

A közfoglalkoztatási támogatás megállapításának szabályai

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) 2. § (1) bekezdés n) pontja a közfoglalkoztatási támogatás mellett számos más támogatási forma – így például a pénzbeli és természetbeni szociális és gyermekvédelmi ellátások, a foglalkoztatást elősegítő képzési támogatások, jogszabály alapján nyújtott jövedelempótló és jövedelemkiegészítő szociális támogatások – esetében is alkalmazza azt a szabályozási megoldást, hogy a *támogatási formát nem tekinti költségvetési támogatásnak.* A felsorolt támogatások esetében általánosan elmondható, hogy az Áht.-ban a költségvetési támogatásra vonatkozóan meghatározott rendelkezések alkalmazása esetén e támogatási formák működésképtelenné válnának.

A közfoglalkoztatási támogatás a hatályos szabályozás alapján valóban kívül esik az Áht. garanciális szabályain, ez azonban nem jelent egyúttal szabályozatlanságot. A közfoglalkoztatási támogatásra vonatkozó szabályokat az Ft., valamint az annak felhatalmazása alapján kiadott, a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet tartalmazza.

Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 73. § b) pontja értelmében a Kormány államháztartásért felelős tagja a nemzetgazdasági miniszter, melynek megfelelően az Áht. szabályozási rendszerével összefüggő kérdéssel kapcsolatban a nemzetgazdasági szakértő tud felvilágosítást adni.

A közfoglalkoztatási programok megvalósítása, eredményei, hatása

A közfoglalkoztatottak nagy távolságra történő utaztatása

A közfoglalkoztatók és a közfoglalkoztatottak részéről 2011. és 2012. évben sem érkezett olyan igény, amely a közfoglalkoztatott lakóhelyétől távoli, nagy távolságra való utaztatással (ott lakással) járó közfoglalkoztatásra irányult volna.

A közfoglalkoztatási adatok nyilvántartása

Az NMH által működtetett Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázis (a továbbiakban: FOKA) az adatok nagy részét az NMH másik, operatív nyilvántartásából veszi át. Ezen adatbázis szolgálja ki a munkaügyi kirendeltségek és munkaügyi központok ügykezelési munkáját a nyilvántartásba vételtől az ellátások, támogatások kifizetéséig bezárólag. Lehetővé teszi továbbá az adatok sokirányú és sok szempontú lekérdezését, kimutatások készítését. A Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Helyettes Államtitkársága is nagyrészt ebből az Adattárházból tudja a közfoglalkoztatás tervezéséhez, működtetéséhez szükséges adatokat lekérdezni.

A FOKA alapvetően a munkaügyi kirendeltségek és a települési önkormányzatok közötti információcserét biztosítja elektronikus formában, az egyes egyének foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultsági időszakai tekintetében, amelyet a jegyzőknek kell rögzíteniük és folyamatosan karbantartaniuk. Az egyének álláskeresőként való nyilvántartásának, valamint a közfoglalkoztatásban való részvételének adatait a munkaügyi kirendeltségek a saját operatív nyilvántartásukban vezetik, abból kerülnek át automatikusan a jegyzők számára is látható módon az adatbázisba.

Ami a közfoglalkoztatás tervezéséhez felhasználható – az Ft. 57/B § (3) bekezdés 3. alpont g) pontjában meghatározott – *infrastrukturális adatokat* (felajánlható munkaeszköz, szállítóeszköz, elhelyezés) illeti, az NMH megoldotta ezek aktuális értékeinek rögzíthetőségét és karbantarthatóságát is. A mai napig nem készült azonban olyan célirányos kimutatás készítő funkció, amely ezen adatok tervezésben való felhasználását biztosítaná. A

jegyzők, a belügyminisztérium tapasztalata szerint ezeket az adatokat nem is töltik ki, feltehetően a valós idejű nyilvántartás vezetésének jelentős munka-ráfordítási igénye miatt. Emiatt egy másik önkormányzat felajánlott infrastruktúrájának lekérdezése nem lehetséges. A Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázisról szóló 169/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet 10. § (3) bekezdése szerint az adatokhoz való teljes körű betekintési jogosultságot az NMH, a munkaügyi központ, valamint a Belügyminisztérium részére kell biztosítani.

A munkavállalást ösztönző hatás

Az idei év első felében **7647** fő utasította el a felajánlott közfoglalkoztatást, mert más munkahelyre helyezkedett el (közülük 4745 fő foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult), és **4627** fő szüntette meg közfoglalkoztatási jogviszonyát, mert munkaviszonyt létesített.

Az elmúlt évben a közfoglalkoztatási rendszer átalakításával megkezdődött egy olyan szemléletváltás, amely a közfoglalkoztatást több tekintetben is a versenyszféra irányába mozdította el. A munkavégzés követelmény-rendszerének közelítése az elsődleges munkaerőpiacon elvárt teljesítményhez növeli az érintett álláskeresőket az álláskeresésből való kilépés utáni versenyszférában való munkavállalásra.

A 2011. évi adatokhoz viszonyítva jelentős javulás tapasztalható a közfoglalkoztatást követően elhelyezkedett személyek létszámát tekintve is. (ld. 3. számú melléklet)

Értékteremtő közfoglalkoztatás

Az önkormányzatok a kistérségi startmunka mintaprogramok megvalósításával a korábbi években forráshiány miatt elmaradt beruházásaikat, beszerzéseiket és feladataikat igyekeztek pótolni. Elsősorban a nagy értékű, speciális gépek (pl. árokásó gép, talajgyalu, stb.) beszerzése és használata esetében hiányzott azonban a települések között az együttműködési szándék. Az együttműködések hatékony költségfelhasználást, gépkihasználatú programmegvalósítást eredményeztek volna.

A kistérségi mintaprogramok projektjei nyújtják a legjobb példát az önálló, önfenntartó települések működésére. A mintaprogramokon belül kiemelkednek a mezőgazdasági projektek. A helyben megtermelt zöldség, gyümölcs felhasználásra kerül a közétkeztetésben, szociális juttatásként kiosztják a hátrányos helyzetű rászorulóknak, valamint a bevétel hozzájárul a projekt önfenntartóvá válásához. A mezőgazdasági projektek sikeres megvalósítását érzékelte az azok a visszajelzések is, amelyek szerint *szociális boltokat* hoztak létre, vagy ilyen intézmény létrehozását tervezi több önkormányzat. Ezek az árbevétel hozó szolgáltatási jellegű tevékenységek a későbbiekben kisebb támogatási intenzitással működtethetőek, illetve megteremthetik az önfenntartóvá válás alapjait.

Számos példa található arra, hogy a rendszeres munkavégzés, a biztos jövedelem jó irányban változtatta meg az emberek, családok mindennapjait. Több család, aki korábban nem foglalkozott növénytermesztéssel, most elkezdte saját kertje megművelését is, hiszen a közfoglalkoztatásban gyakorlatot, tapasztalatot szereznek és láthatják annak eredményét is.

A környezettudatosság jegyében a lakókörnyezethez közel eső, de ugar területek is megművelésre kerültek, mely nem csupán mezőgazdasági termékek előállítását eredményezte, hanem csökkentette a parlagfűvel veszélyeztetett belterületek nagyságát.

Néhány önkormányzat, figyelembe véve a hosszú távú programban való gondolkodást, fűrt kutakat, természetű berendezéseket (fóliasátor, növényház, stb.) létesített, valamint a külterületek megközelítését segítő közlekedési eszközöket vásárolt.

A hátrányos helyzetű álláskereső közfoglalkoztatásba vonása

A közfoglalkoztatási program egyik alapvető célja, hogy növelje a munkaerőpiacon hátrányban lévők, köztük az alacsony iskolai végzettségűek foglalkoztatását. 2012. I. félévében a közfoglalkoztatásba bevont álláskereső 53%-a alapfokú, vagy annál alacsonyabb, 31%-a szakiskolai vagy szakmunkás végzettségű volt.

A 2012. évi közfoglalkoztatási programokba a Belügyminisztérium 30 ezer roma nemzetiségű álláskereső bevonását tervezte. A roma közfoglalkoztatottak a munkaügyi központok és a helyi nemzetiségi önkormányzatok együttes döntése alapján kerültek kiválasztásra és bevonásra. A tavalyi sikeres együttműködés alapján 2012. január 31-én az Országos Roma Önkormányzat (ORÖ) roma koordinátorokat jelölték ki, akiknek feladatai közé tartozik a roma célcsoport felkutatása, elérésének biztosítása, a munkahelyekről történő tájékoztatása.

Az ORÖ-val folytatott egyeztetések eredményeképpen országos közfoglalkoztatási program indult segítő hálózat kiépítése céljából a roma lakosság közfoglalkoztatásba történő minél szélesebb körű bevonása érdekében.

A megyei/fővárosi kormányhivatalok munkaügyi központjainak beszámolója alapján megállapítható, hogy a roma koordinátorok és a munkaügyi kirendeltségek munkatársai között eredményes együttműködés alakult ki, amelynek köszönhetően 2012. I. félévében a közfoglalkoztatásba bevont álláskereső (179 006 fő) mintegy 27%-a (47 629 fő) roma nemzetiségű. Az álláskereső adatai között a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat nem tarthatja nyilván a nemzetiséget, ezért az adatszolgáltatás a roma koordinátorok és a munkaügyi központok becslése alapján történik.

Munkaerő-piaci képzés a közfoglalkoztatás keretében

A közfoglalkoztatás rendszeréből a munkaerőpiacra történő visszakörnyezés egyik meghatározó feltétele, hogy a közfoglalkoztatottak a közfoglalkoztatási, továbbá a piaci igényeknek megfelelő képzésben részesüljenek. Az egyik

legfontosabb feladat a mezőgazdasági mintaprogramok és az országos közfoglalkoztatási programok résztvevői képzéseinek megkezdése. A TÁMOP 2.1.6. „Újra tanulok” program ezen közfoglalkoztatottak képzésének támogatására mintegy 9,3 milliárd forintot biztosít.

A képzés célja a közfoglalkoztatási programba került emberek mezőgazdasági orientációjának erősítése, a kis beruházási igényű mezőgazdasági tevékenység, háztáji gazdálkodás alapjainak megismertetése. A résztvevőközpontú képzések módszertanilag igazodnak a felnőtt ember személyiségéhez, figyelembe veszik a hátrányosságból eredő speciális elvárásokat. A programba bevontak tervezett létszáma eléri a **13 852** főt. A képzések **2012. szeptember, október hónapban** indultak a TKKI szervezésében.

A rendelkezésre álló pénzügyi forrás hatékony felhasználása

A közfoglalkoztatók számára 2012. I. félévében bérköltségre (közfoglalkoztatási bér és szociális hozzájárulási adó) **38,3** milliárd Ft, a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó közvetlen költségekre **2,8** milliárd Ft támogatást utaltak át.

A közfoglalkoztatási programokban előállított növényi vagy állati termékek értékesítése

Közfoglalkoztatás a Kftv.-ben meghatározott feladatokra, alapvetően állami vagy közfeladatok ellátására szervezhető. Ebből következően a *közfoglalkoztatás nem piacorientált*. 2011 októberében indult a kistérségi startmunka mintaprogram mezőgazdasági programeleme, melynek keretében előállított mezőgazdasági termékek, termények legfőképpen valamilyen közösségi szükséglet kielégítését szolgálják.

A helyben megtermelt termékek felhasználása elsősorban a közösség szociális szükségleteinek kielégítését szolgálja;

- közvetlen felhasználás az önkormányzat által fenntartott intézmények ellátásában, közétkeztetés keretében,
- feldolgozott (p1. fagyasztás, konzerválás) termény felhasználása az előzőek szerint,
- a közösség szociálisan rászoruló tagjai részére szociális juttatásként történő felhasználás,
- más közfoglalkoztató önkormányzatokkal együttműködve a felesleges termékek, termények cseréje útján a közösségi igények hatékonyabb kielégítése.

A fenti lehetőségek kimerítését követően lehet indokolt – a hatályos jogi szabályozás nem zárja ki – a program során keletkezett, a saját célú felhasználást meghaladó többlet termelés piaci értékesítése, amely nem eredményezi a közfoglalkoztatási támogatás megvonását.

A tervek szerint a programot sikeresen végrehajtó közfoglalkoztatók esetében, ahol a mezőgazdasági program alapvető feltételei – a megfelelő nagyságú földterületek, művelési eszközök – rendelkezésre állnak, kiemelten vizsgálni fogják:

- a törvényben részletezett közfeladat megvalósításán túl van-e reális esélye annak, hogy a tevékenységet a közfoglalkoztatáson túlmutatóan végezzék,
- melyek azok az önkormányzatok, amelyek 2013-2014 években alkalmasak lehetnek önálló, központi költségvetési forrás nélküli gazdasági tevékenységre, szociális szövetkezeti formában,
- a várható hozam és a felhasználási lehetőségek illeszkedését a helyi igényekhez.

Közfoglalkoztatottak bérezése

A közfoglalkoztatási bérekre vonatkozóan a Belügyminisztérium év elején kiadott Útmutatója az irányadó. Egy adott közfoglalkoztatott bérét a végzettségén kívül befolyásolja az is, hogy az *adott munkakör* betöltéséhez szükséges végzettséggel rendelkezik-e.

Az Útmutatóban foglaltak szerint a munkaügyi központ az elszámolások esetében csak akkor igazolhatja a teljesítést, ha a benyújtott dokumentumok hiánytalanok, a bérkifizetések, számfejtések, és maga a foglalkoztatás a jogszabályoknak megfelelő. Amennyiben a 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendeletről eltérő bérezést alkalmazott a közfoglalkoztató, jogszabályellenesen történtek kifizetések, a munkaügyi központ *visszatartatja* a kifizetéseket, ha az a közfoglalkoztatási szerződésekben is a szabályoktól eltérően került rögzítésre. Amennyiben a magasabb bérek nem szerepelnek a közfoglalkoztatási szerződésekben, csak egyfajta jutalomként számfejtette a közfoglalkoztató, úgy a kifizetés megtagadása nem indokolt. Ebben az esetben a 71 800, vagy a 92 000 Ft-os bér után járó támogatás kifizethető, a további rész a közfoglalkoztatót terheli.

A közfoglalkoztatási bér és közfoglalkoztatási garantált berről szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 1.§ (1) bekezdése szerint a teljes munkaidőben foglalkoztatott közfoglalkoztatott részére megállapított közfoglalkoztatási bér a szakképesítést és középfokú iskolai végzettséget nem igénylő munkakör betöltése és teljes munkaidő teljesítése esetére határozza meg a közfoglalkoztatási bér összegét.

A Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése a garantált bér megállapíthatóságát *legalább középfokú végzettséget, szakképesítést igénylő munkakörökre* rendeli el.

A két jogszabályi hely egybevetésével, továbbá arra való figyelemmel, hogy sem a törvény, sem pedig a Korm. rendelet a közfoglalkoztatási béren és a közfoglalkoztatási garantált béren kívül további bérezési kategóriákat nem ismer, egyértelmű, hogy *együttes feltétel a szakképesítés és a középfokú végzettség*.

Középfokú iskolai végzettség vizsgálatánál minden esetben az iskolai végzettséget kell vizsgálni (pl. gimnázium, szakiskola, szakmunkásképző, szakközépiskola, technikum, főiskola, egyetem). Szakképesítés vizsgálatánál a szakképzésről szóló 1993. évi LXXVI. törvény által meghatározott szakképesítések vehetőek

figyelembe. Szakképesítésnek minősül a szakközépiskolai, szakmunkásképzői, szakiskolai, technikai, OKJ-s és főiskolai, egyetemi szakképesítés. Például gimnáziumi érettségivel és OKJ-s szakképesítéssel egyidejűleg rendelkező közfoglalkoztatott közfoglalkoztatási garantált bér (92.000 Ft) illeti meg. Amennyiben alapfokú iskolai végzettséggel rendelkezik az OKJ-s szakképesítése mellett, úgy közfoglalkoztatási bér (71.800 Ft) illeti meg.

Az Ft. 20. § (6) bekezdése alapján, ha a foglalkoztatást elősegítő támogatás mértékének meghatározása – jogszabály alapján – a foglalkoztatott közfoglalkoztatási bérének/közfoglalkoztatási garantált bérének alapulvételével történik, a támogatást annak teljes időtartama alatt a megállapításkor figyelembe vett közfoglalkoztatási bér/közfoglalkoztatási garantált bér alapulvételével kell folyósítani.

Ez azt jelenti, hogy a 2011. évről áthúzódó közfoglalkoztatás keretében a közfoglalkoztatónak 2012. január 1. napjától a magasabb közfoglalkoztatási bért kell a közfoglalkoztatott részére folyósítani. A munkaügyi központ a közfoglalkoztató kérelmére a támogatás összegét megemelheti, vagy változatlanul folyósíthatja tovább, de a támogatás százalékos mértéke nem változhat.

A közfoglalkoztatási bér, közfoglalkoztatási garantált bér esetében a rendelet az irányadó. Amennyiben a brigádvezető, csoportvezető, irányító legalább középfokú iskolai végzettséggel és szakképesítéssel rendelkezik, ebben az esetben a közfoglalkoztatási garantált bért kell számára biztosítani. Amennyiben nem rendelkezik középfokú iskolai végzettséggel és szakképesítéssel, számára a közfoglalkoztatási bérrel kell számolni.

A munkavezetők bérezése estén a Korm. rendelet 1. § (2) bekezdése alapján a teljesítménybérezéshez hasonlóan kell eljárni, azaz bére magasabb is lehet, mint a közfoglalkoztatási bér, de többlettámogatás nem nyújtható hozzá.

Amennyiben a közfoglalkoztatott a munkakör betöltéséhez szükséges legalább középfokú iskolai végzettséggel nem rendelkezik, csak OKJ-s szakképesítéssel, akkor csak a közfoglalkoztatási bér illeti meg.

A közfoglalkoztatási bértől a közfoglalkoztató nem térhet el, csak teljesítménybérezés esetében. A bérezését csak *béren kívüli juttatással* növelheti a munkáltató (pl. étkezési hozzájárulás, tűzifa, ruhapénz, stb.), de ezek összegét a munkaügyi központ nem támogathatja.

Vizsgálatom előmozdítása érdekében a *Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat Nemzeti Munkaügyi Hivatal* (a továbbiakban: NFSZ MH) főigazgató-helyettesétől a következő kérdések kapcsán kérem részletes tájékoztatást:

1. Az idei év tapasztalatai szerint az adatbázis működtetésével megvalósul-e az Ft. 57/B.§ (1) bekezdésében megfogalmazott cél? Kérem, tájékoztasson arról, hogy milyen szinten hasznosul az adatgyűjtési tevékenység?
2. Kérem, vázolja részletesen, hogy nyilvántartásuk ténylegesen milyen adatokat tartalmaz? A rendelkezésükre álló adatok szerint – 2012. január 1-e és 2012. október 1-je között – országos szinten mennyi a közfoglalkoztatottak száma? A közfoglalkoztatottak közül hányan részesülnek foglalkoztatás helyettesítő támogatásban?
3. Kérem, szíveskedjen tájékoztatni arról, hogy a közfoglalkoztatottak tekintetében a prioritási szint körében vizsgálendő szempontokra – hátrányos helyzetű, súlyosan hátrányos helyzetű, fogyatékossgal élő, megváltozott munkaképességű munkavállalókra – vonatkozóan milyen adatokkal rendelkeznek? Hogyan történik a jelzett szempontok szerinti adatok nyilvántartásba vétele, milyen nehézségek merültek fel azok felvétele és kezelése során?
4. Kérem, tájékoztasson arról, hogy folyamatos-e a jegyzők, illetve a munkaügyi hatóság részéről az adatszolgáltatási kötelezettség megtartása?
5. Készült-e előzetesen módszertani útmutató az informatikai rendszer kezeléséhez, illetve a jegyzők és a munkaügyi hatóságok adatszolgáltatási kötelezettségének teljesítéséhez?
6. Bizonyos adatok a közfoglalkoztatott, illetve korlátozottan cselekvőképes személy esetén törvényes képviselője írásbeli kérésére, önkéntes adatszolgáltatása alapján vehetők fel csak az adatbázisba. Rendelkezésre állnak-e formanyomtatványok a közfoglalkoztatottak önkéntes adatszolgáltatásának felvételéhez? Milyen módon történik a közfoglalkoztatottak önkéntes adatszolgáltatása? Milyen önkéntes adatszolgáltatáson alapuló adatokkal rendelkeznek? Az adatok önkéntes módon történő beszerzése milyen nehézségekbe ütközik, hogyan küszöbölhetők ki a felmerült problémák?
7. Kérem, tájékoztasson arról, hogy az adatokból leszűrhető-e a közfoglalkoztatásból kikerülő, elsődleges munkaerőpiacon elhelyezkedők száma?
8. Kérem szíves információját arra vonatkozóan, hogy a jelenlegi adatbázis alapján megállapítható-e és ha igen, mekkorára tehető a roma nemzetiségű közfoglalkoztatottak aránya?
9. Kérem, tájékoztasson arról, hogy zökkenőmentes-e a foglalkoztatási és közfoglalkoztatási adatbázis működése? Esetlegesen előforduló technikai leállás esetén milyen hatékonysággal, mennyi idő alatt sikerült helyreállítani a folyamatos elektronikus kapcsolatot?

A főigazgató-helyettes tájékoztatása szerint a Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázist (a továbbiakban: FOKA) kezelő rendszer 2011 októberétől működik. Az Ft. 57/B. § (5) és (6) bekezdése pontosan meghatározza, hogy mely adatokat rögzít az adatbázisba a jegyző, illetve az állami foglalkoztatási szerv. A 169/2011. (VIII.24.) Korm. rendelet 1.§ (2) bekezdése kimondja, hogy a jegyző a hivatal által működtetett webes felületen történő adatrögzítéssel teljesíti az adatszolgáltatást az állami foglalkoztatási szerv felé. Az állami foglalkoztatási szerv által szolgáltatott adatok az állami foglalkoztatási szerv központi adatbázisából (Ft. 57/A. § (2) bekezdés) kerülnek megjelenítésre a FOKA-ban. Sajnos a tapasztalatok azt mutatják, hogy nem minden önkormányzat szolgáltat adatot,

de 70-80% folyamatosan használja a rendszert. Mivel a használat nem 100%-os, az NFSZ MH ismételt felhívta az érintett önkormányzatok figyelmét az adatszolgáltatás szükségességére.

Az előzőekben leírtak miatt a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülő személyek nyilvántartása nem teljes körű. A szociális ellátás tekintetében egyszerűsödött, és gyorsabb lett az ellátásra való jogosultság vizsgálata az önkormányzatok szempontjából. Az állami foglalkoztatási szerv részéről elektronikus formában kerülnek átadásra az ellátásra való jogosultság vizsgálatához szükséges adatok. Szintén elektronikus formában kerül átadásra az önkormányzatok által hozott határozatok adattartama is. Az elektronikus adatforgalom mellett mellőzhető a papíralapon, postai úton történő iratküldés.

Az önkormányzatok által átadott adatok alapján a kirendeltségnek is van információja arról, hogy kik részesülnek foglalkoztatást helyettesítő támogatásban. Ezt az információt hasznosítani tudják a közfoglalkoztatás szervezésénél, a munkaközvetítések alkalmával. Az állami foglalkoztatási szerv központi adatbázisában szereplő összes álláskereső, mint potenciális közfoglalkoztatott megjelenik a FOKA rendszerben.

Az Ft. által meghatározott szervek számára a FOKA-ban biztosított a potenciális közfoglalkoztatottak/álláskereső Ft. 57/B. §-ában meghatározott adataiba történő betekintési lehetőség. A Hivatalnak nincs információja arról, hogy azon szervek, amelyek betekintési jogosultsággal rendelkeznek, milyen hatékonysággal használják fel ezeket az adatokat.

A FOKA az egyszerűsített foglalkoztatásra vonatkozó adat kivételével — ezzel nem rendelkezik az állami foglalkoztatási szerv központi adatbázisa — minden adatot tartalmaz, amit az Ft. 57/B. (3) bekezdése előír. A Hivatal által készített statisztikák az állami foglalkoztatási szerv központi adatbázisából készülnek, mivel a FOKA csak megjeleníti azokat az adatokat, amelyeket az Ft. előír. Az állami foglalkoztatási szerv központi adatbázisa alapján 2012. január 1-je és 2012. október 1-je között **289 453 fő** (érintett létszám) vett részt közfoglalkoztatásban, ebből **188 651 fő** részesült *foglalkoztatást helyettesítő támogatásban*.

A prioritási szint megállapításához vizsgálandó szempontokhoz kapcsolódó adatokat nem rögzítettek a FOKA-ban, mivel ezt a jogszabály nem írja elő. Az álláskeresőkre vonatkozó adatok rögzítése minden esetben személyes megjelenés alkalmával történik az állami foglalkoztatási szerv központi adatbázisában és a prioritási szint ezen adatfelvétel során kerül meghatározásra. *A központi adatbázis az Ft-ben meghatározott szempontok egy részét tartalmazza, az állami foglalkoztatási szerv ugyanakkor az Ft. 57/B. § (4) bekezdés 1. alpontjának d) pontjában, e) pontjában, f) pontjában meghatározott adatok nyilvántartására nem jogosult.*

A prioritás megállapításakor, amennyiben az ügyfél rendelkezik valamilyen dokumentummal, akkor azzal igazolja a munkaerő-piaci részvételét befolyásoló különleges helyzetét, vagy szóbeli nyilatkozatot tesz. Az álláskeresőként történő nyilvántartásba vétel során általában nem okoz gondot azon adatok feltárása, amelyek befolyásolják az egyének munkaerő-piaci helyzetét. *A közfoglalkoztatásra történő munkaközvetítés az állami foglalkoztatási szerv központi adatbázisából történik és nem a FOKA-ból.* A közvetítés során a munkaközvetítő ügyintéző figyelembe veszi a központi adatbázisba rögzített munkavállalást korlátozó tényezőket (pl. ügyfél fogyatékoságával, megváltozott munkaképességével kapcsolatos tényezőket, a tartós munkanélküliséget).

A munkaügyi hatóságok adatszolgáltatása folyamatos. Az önkormányzatok jegyzői közül azonban nem mindenki használja a FOKA-rendszert. A rendszert használó önkormányzatok aránya kb. 70-80%-os.

A kirendeltségek napi kapcsolatban vannak az önkormányzatokkal. Kistérségi fórumokat szerveznek, kikérik az önkormányzatok véleményét a startmunka mintaprogramok tervezése kapcsán, valamint részt vesznek az önkormányzatok testületi ülésein is, ha a közfoglalkoztatással kapcsolatosan egyeztetés szükséges.

2011 szeptemberében a jegyzők és a kirendeltség-vezetők részére egy általános tájékoztatót küldtek, elektronikus formában. A kirendeltség-vezetőknek küldött levélben kérte az NFSZ MH, hogy a tájékoztatót szíveskedjenek eljuttatni minden jegyzőhöz, mivel a hivatal nem rendelkezik teljes elektronikus címlistával. A kiküldött levél tartalmazta a rendszer hozzáférési jogosultságához kapcsolódó változások bejelentésére vonatkozó felhívást is.

A FOKA rendszer 2011 októberében indult el részleges működéssel. Az indulásról tájékoztatást kaptak a jegyzők és a kirendeltség-vezetők is. A tájékoztatóval együtt kiküldésre került a rendszer felhasználói kézikönyve, amely a FOKA nyitó oldalán is elérhető. A FOKA teljes funkcionalitással 2012 márciusában indult el. Az elindulásig a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult ügyfelek adatait az önkormányzatok folytatólagosan a Foglalkoztatási és Szociális Adatbázisba rögzítették. Erre a folytatólagosságra minden egyes tájékoztatóban felhívta a hivatal a jegyzők figyelmét. A FOKA indításával a Foglalkoztatási és Szociális Adatbázisból áttemelésre kerültek az adatok az új rendszerbe. A teljes körű elindításról a Foglalkoztatási és Szociális Adatbázis és a FOKA indító felületén elhelyezett tájékoztatóból értesülhettek a jegyzők és a kirendeltségek.

Az álláskeresőként történő nyilvántartásba vétel önkéntes alapon történik. A nyilvántartásba vételre az ügyfél kérelmet nyújt be. Abban az esetben, ha az ügyfél korlátozottan cselekvőképes azt az ügyintéző regisztrálni tudja a központi adatbázisban. Amennyiben szükséges a törvényes képviselő nyilatkozata, hozzájárulása, azt a kirendeltségi ügyintéző szerzi be. Erre külön kialakított formanyomtatvány nincs. Az álláskeresőként történő nyilvántartásba vétel minden esetben személyes megjelenéshez kötött. Abban az esetben, ha a törvényes képviselővel jelenik meg a korlátozottan cselekvő képes személy, akkor általában nem okoz nehézséget az adatok, információk beszerzése.

Az elsődleges munkaerőpiacon elhelyezkedő közfoglalkoztatásból kikerülő személyek számáról az állami foglalkoztatási szerv tud adatot szolgáltatni a FOKA-ból. Ugyanakkor az NFSZ MH a *4. számú mellékletben* feltüntetett táblázatban szereplő adatokkal szolgált.

Kizárólag azokat az adatokat tartják nyilván, amelyekre az Ft. 57/A. (1)-(2) bekezdése lehetőséget biztosít

számunkra, nemzetiségre vonatkozó adatot az állami foglalkoztatási szerv nem tart és nem is tarthat nyilván.

A FOKA rendszer folyamatosan használható, a működés során felmerülő problémákat kezeli az NFSZ MH. Jellemzően a felmerülő problémák hosszabb időtartamú leállást nem eredményeztek. Az adatbázis több mint egy éves működése alatt egy alkalommal fordult elő hosszabb technikai leállás. 2012. április 2-4. között részleges leállás volt, majd április 5-én teljes leállás. A hibaelhárítás még aznap sikeresen lezajlott. A szükséges javítások elvégzését követően helyreállt a kapcsolat, újra indult a rendszer. A felhasználók részéről beérkező észrevételeket, javaslatokat összegyűjtik. A kapott tájékoztatás szerint a hivatal munkatársai jelenleg is dolgoznak az ügyintézők által tett javaslatok megvalósításán a fejlesztésre rendelkezésre álló korlátozott pénzügyi forrás mértékéig.

Megállapításaim

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) és b) pontja alapján a közigazgatási szerv, valamint a helyi önkormányzat az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak minősül. Mindezek alapján megállapítottam, hogy az egyes települési önkormányzatok, valamint az érintett megyei kormányhivatalok (munkaügyi központjai) és a munkaügyi kirendeltségek a vizsgált közfoglalkoztatási terület szempontjából hatóságnak minősülnek, így rájuk az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed*. A közfoglalkoztatással szoros összefüggésben mind a munkaügyi kirendeltségek és központok, mind pedig az önkormányzatok jegyzői ellátnak hatósági feladatokat, például az egyes szociális ellátásokra, támogatásokra való jogosultság hiányának megállapítása, vagy éppen a munkaügyi és munkavédelmi ellenőrzés lefolytatása során.

Mindemellett ugyanakkor az Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontja és a 18. § (2) bekezdésének e) pontja alapján az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak, ezen belül *közszolgáltatást végző szervnek* minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet. Az ombudsmani gyakorlat eszerint továbbra is közszolgáltatónak tekint valamennyi állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szervet, különösen azokat, amelyek esetében a kérelmezőnek nincs lehetősége annak megválasztására, hogy az általa igényelt szolgáltatás igénybevételére kivel szerződjön, tekintettel arra, hogy azt csak korlátozott számú vagy kizárólag egyetlen szervtől veheti igénybe.

A közfoglalkoztatás szorosan kapcsolódik az állami (önkormányzati) feladatok ellátásához, másfelől pedig a kérelmezőnek nincs választási lehetősége abban, hogy mely intézménynél kíván elhelyezkedni, sőt a felkínált közfoglalkoztatást – amennyiben az egészségi állapota miatt kizáró ok nem áll fenn – köteles elfogadni. Függetlenül tehát attól, hogy állami szervről, önkormányzatról vagy önkormányzati szervről, gazdasági társaságról vagy civil szervezetről van szó, álláspontom szerint *közszolgáltatást végző szervek körébe tartozik valamennyi közfoglalkoztató is e minőségében*, így rájuk az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *ugyancsak kiterjed*. Nem elhanyagolható továbbá, hogy a munkaügyi kirendeltségek – hatósági feladataik ellátása mellett – ugyancsak közszolgáltatást ellátó szervnek minősülnek, ugyanis a kirendeltségek látják el a közfoglalkoztatók felé történő kiközvetítést is a közfoglalkoztatási programok esetében, amely egyértelműen szolgáltató tevékenységnek minősül.

Lényeges felhívni a figyelmet arra is, hogy az alapvető jogok biztosá a hagyományos munkaviszonnyal (ideértve a közszolgálati és a szolgálati jogviszonyokat) összefüggésben felmerült érdek- illetve jogi konfliktusokat a hatásköri szabályok alapján nem vizsgálhatja: ezek eldöntése nem az ombudsmanra, hanem a bíróságra tartozik. Jelen pillanatban a magyar *közfoglalkoztatási modellben* ugyanakkor egy olyan specifikus, hatósági elemekkel is bővített, ezáltal még kevésbé mellérendeltségen alapuló jogviszonyról van szó, ahol a közfoglalkoztatott a szokottnál kiszolgáltatottabb helyzetben van. Az ombudsmani hatáskörnek a *közfoglalkoztatás rendszerére való kiterjesztését* indokolta, hogy szorosan, intézményesen kapcsolódik össze a szociális segélyezéssel: a közfoglalkoztatás visszautasítása vagy az érintett részéről nem igazolt kellő időtartamú munkaviszony ugyanis a szociális transzferek megvonását jelentheti. Az alapvető jogok biztosaként emellett a közfoglalkoztatással összefüggésben nem vizsgáltam és nem is vizsgálhattam a szigorúan foglalkoztatáspolitikával összefüggő kérdéseket, így különösen a rendszer hatékonyságával, illetve a pénzügyi-gazdasági célszerűségével összefüggő kérdéseket. Ez utóbbi ugyanis az Állami Számvevőszék feladatkörébe tartozik.

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint jogszabályi hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. *A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

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

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján *az emberi méltóság sérthetetlen*, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján *az emberi méltóság* az emberi léttel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.

Az alkotmánybírósági gyakorlat kiemeli, hogy az emberi méltósághoz való jog *az ún. általános személyiségi jog* egyik megfogalmazásának tekinthető. Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. Az AB gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezi meg, például a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az örendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként. *Az Alaptörvény VI. cikke az általános személyiségi jog egyes aspektusainak megfogalmazásaként is értékelhető*. Eszerint „mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.”

3. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához*, valamint a vállalkozáshoz, képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. Az Alkotmány korábbi rendelkezéseit értelmező, közel két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlatban a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette. A szociális jogok közé sorolható *foglalkoztatáshoz való jog* két elemből áll, az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglal magában, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog). A közfoglalkoztatási rendszer működésével kapcsolatos kérdések értelemszerűen az állami foglalkoztatáspolitikával állnak kapcsolatban.

A munkához és foglalkoztatáshoz való jog szociális jogi jellegéből következik, hogy kapcsolatban áll az egyes államok gazdaság- és szociálpolitikai karakterével, alkotmányos struktúrájával, hagyományaival. Az állam nemcsak elismerni köteles a munkához való jogot, hanem megfelelő feltételek megteremtésével köteles elősegíteni az érvényesülését. Ez a gyakorlatban olyan aktív magatartást, olyan cselekvési kötelezettséget jelent az állam számára, amely előmozdítja a széles körű foglalkoztatás megvalósítását. Az állami kötelezettség megvalósulhat munkahelyteremtő gazdaság-, foglalkoztatás-, oktatáspolitikai kialakításával, átképzésekkel, megfelelő jogalkotási tevékenység folytatásával, munkahelyteremtő beruházásokkal, illetve más egyéb módokon. Alkotmányosan teljes mértékben támogatható az olyan állami törekvés, amely a rászoruló polgárok számára – a segélyezett állapotból „kimozdítva” – lehetőséget ad a munkaerő-piacra való visszatérésre. A munkavégzés és az abból származó

munkabér megléte, az államtól való anyagi függetlenség éppen az egyéni autonómia, önrendelkezés kiteljesedése irányába hat.

4. Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.

A szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság 1995-ben kimondta, hogy annak elbírálásánál, hogy a ténylegesen élvezett szolgáltatásokból mit és hogyan lehet alkotmányosan megvonni, a szociális jogok annyiban játszanak szerepet, hogy az elvonások folytán a *szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá*. A 32/1998. (VI. 25.) AB határozatban követelményként azt állapította meg, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtható olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az *emberi méltósághoz való jog megvalósulásához*. 2000-ben pedig elvi élel mondta ki, hogy az Alkotmány a szociális biztonsághoz való jog kimondásával a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimumnak az állami biztosítását állapítja meg. A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető követelmény az emberi méltóság védelme: *az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni*. A megélhetési minimum garantálásából azonban konkrét részjogok, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. A határozat indokolásában kiemelte az AB, hogy a szociális biztonság alapjogánál az alkotmányossági mérce az *ellátás minimális mértékének meghatározásával konkrétá vált*: „a szociális intézményrendszer keretében nyújtható ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását. Az ezt a minimumot el nem érő mértékű szolgáltatás esetében a szociális biztonsághoz való jog érvényesüléséről nem lehet beszélni”.

Az alkotmánybírói gyakorlat szerint a szociális ellátásnak az a feladata, hogy mindazoknak, akik nehéz helyzetbe jutottak, és más intézményrendszer (így különösen a társadalombiztosítás) révén nem képesek a létfenntartásukat biztosító jövedelemre szert tenni, állami segítséget nyújtson. A szociális ellátás rendszere nem különböztet aszerint, hogy ki milyen okból (önhibájából vagy önhibáján kívül) szorul szociális szolgáltatásra. A szociális ellátás kiegészítő, kiegészítő jellegű. Mindaddig tehát, amíg valaki megfelelő jövedelemmel rendelkezik, vagy más ellátási rendszerben szolgáltatásra jogosult, szociális ellátást nem, vagy indokolt esetben kiegészítő jelleggel kap. A közösség által biztosított támogatás ott lép be a rászoruló eltartásába, ahol az öngondoskodás lehetősége már nem áll fenn.

Az alkotmánybírói gyakorlatból következik, hogy a szociális biztonsághoz való jog jellemzően nem tekinthető alanyi jogi természetű alkotmányos alapjognak, így nem is kényszeríthető ki az államtól az egyes állampolgárok számára a megfelelő életszínvonal, vagy éppen konkrét juttatások biztosítása. Másrésztől mégiscsak létezik a szociális biztonsághoz való jognak egy olyan magja, amely – meghatározott, kivételes esetben – alanyi joghoz hasonlóvá válik: ez a megélhetési minimum biztosítása. Az összességében ugyan meg nem határozható, de megfelelő mutatószámokkal (például az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének százaléka) körülhatárolható megélhetési minimum biztosítására a polgárnak akkor van alanyi joga, ha maga semmilyen módon nem képes azt előteremteni. A „megélhetési minimumhoz való jog” az élethez és emberi méltósághoz való jogból következik, azonban nem abszolút jellegű, tehát nem korlátozhatóan.

A szociális támogatások, segélyek, transzferek megállapításának, folyósításának teljesíthető feltételekhez kötése *önmagában nem vet fel alkotmányossági aggályokat*, mint ahogy az sem, hogy bizonyos esetekben sor kerülhet a segély csökkentésére, vagy éppen annak megvonására is. Ahogyan arra egy korábbi jelentésemben is felhívtam a figyelmet, nem okoz alapjoggal összefüggő visszásságot, hogy a rendszeres szociális segély folyósítása során a segélyezettnek meghatározott szervekkel együtt kell működnie, beilleszkedési programban kell részt vennie. Az alkotmánybírói gyakorlat is kiemeli, hogy az együttműködési kötelezettség alapvető célja a tartós munkanélküliségből eredő életvezetési nehézségek, illetve mentális problémák kezelése. Alkotmányosan indokolt annak elősegítése, hogy a szociális támogatásban részesülő személy esetében csökkenjen a tartós munkanélküliségből eredő kedvezőtlen hatás, illetve összefüggésben ne rosszabbodjon az egyén munkaerőpiaci helyzete. Amikor az állam a foglalkoztatási igényekre tekintettel az önkormányzatok számára lehetővé teszi, hogy a tartós munkanélküliek elhelyezkedését is segítő szolgáltatás igénybevételéhez kössék az ellátást, akkor azzal éppen a munkához való jog szociális tartalmának megvalósítását is szolgálja.

III. A vizsgálat megállapításai

1. A közfoglalkoztatási jogviszony sajátosságairól és a jogvédelmi garanciákról

A projekt keretében a közfoglalkoztatással összefüggésben folytatott valamennyi vizsgálatom során elvi élel hívtam fel a figyelmet a közfoglalkoztatottak „*halmozottan kiszolgáltatott*” helyzetére. A munkajog annak a felismeréséből született, hogy az államnak a kiszolgáltatott munkavállalók jogainak védelme érdekében – mivel a mellérendeltség inkább csak látszólagos – indokolt beavatkozni az eredendően magánjellegű, szerződéses munkajogviszonyokba.

Amint arra már korábban is rámutattam, a jelenlegi magyar közfoglalkoztatási modellben a közfoglalkoztatási jogviszony egy olyan specifikus, hatósági, közhatalmi elemekkel bővített, nem a mellérendeltségen, illetve az önkéntes szerződéskötésen alapuló jogviszony, amely során a közfoglalkoztatott a szokottnál kiszolgáltatottabb

helyzetben van. Egyszerre jelenik meg a munkáltatói, illetve a hatósági önkényes jogalkalmazás lehetősége, amelyre további, például adminisztrációs, illetve adatvédelmi jellegű problémák is rakódhatnak. Ismételtén utalnom kell arra ezzel összefüggésben, hogy a közfoglalkoztatás ma intézményesen összekapcsolódik az – eleve eltérő alkotmányos funkciójú – szociális ellátórendszerrel: a felkínált közfoglalkoztatás visszautasítása, illetve a jogviszony megszűntetése további, az egyén élete, megélhetése szempontjából súlyos jogkövetkezményekkel, így a szociális transzferek megvonásával járhat.

A kiszolgáltatottság eleve *többoldalú*: helyzeténél fogva kiszolgáltatott az a személy, aki közfoglalkoztatottként dolgozik, de az a munkanélküli is, aki nem tud bekerülni a közfoglalkoztatás rendszerébe. A közfoglalkoztatás *tömegessé válása* pedig felnagyítja, még erőteljesebbé teszi a már eddig is jelentkező, meglévő problémákat és anomáliákat.

Jelenlegi átfogó jelentésemben (tovább) vizsgáltam a közfoglalkoztatásba való bekerüléssel és az abból való kikerüléssel, a programok működésével, az adatkezeléssel és adminisztrációval, a programok megfelelő működésének ellenőrzésével, szakmai irányításával kapcsolatos alapvető alkotmányossági kérdéseket, a közfoglalkoztatási bérezéssel, illetve a munkajogi garanciák hiányával kapcsolatos alapjogi problémákat. A szoros kapcsolat okán ismételtén kitértem a *szociális segélyezés megvonásával* kapcsolatos két, az előzetes jelentésemben is vizsgált területre: a 30 napos munkaviszony igazolásával kapcsolatos szabály alkalmazásával, valamint az együttműködési kötelezettség ellenőrzésével, az ún. „tisztá udvar, rendes ház” szabály betartásával összefüggő legfontosabb kérdésekre.

2. A közfoglalkoztatásba való bekerülés prioritási szempontjairól

Figyelembe véve, hogy a közfoglalkoztatás valójában egy állami, foglalkoztatáspolitikai eszköz az elsődleges munkaerő-piaci szektorba történő vissza-, illetve bejuttatásra, kiemelkedő jelentősége van annak, hogy a szociális ellátórendszerben megjelenők számától lényegesen kevesebb személyt foglalkoztatni tudó közfoglalkoztatási programok a legrászorultabbak számára is elérhetővé váljanak. Éppen ennek megvalósítása, elősegítése érdekében tette kötelezővé a vonatkozó szabályozás a FOKA létrehozását, valamint írta elő, hogy az adatbázisban rögzíteni kell azokat a tulajdonságokat, prioritási szinteket, amelyek figyelembe vétele alapján, az egyes álláskereső személyek vonatkozásában, a kirendeltségeknek a közvetítést végeznie kell.

A munkaügyi kirendeltségek a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően a kiközvetítéskor *különböző prioritási szempontokat vizsgálnak*. Az Ft. 57/B. § (4) bekezdésében felsorakoztatott prioritási szint körében vizsgálandó szempontok a következők:

1. *Hátrányos helyzetű munkavállaló, aki*
 - a) az előző 6 hónapban nem állt munkaviszonyban, munkavégzésre irányuló egyéb jogviszonyban, vagy
 - b) nem szerzett középfokú végzettséget vagy szakképesítést (ISCED 3), vagy
 - c) 50 éven felüli személy, vagy
 - d) egy vagy több eltartottal egyedül élő felnőtt, vagy
 - e) valamely tagállam olyan ágazatában vagy szakmájában dolgozik, amelyben 25%-kal nagyobb a nemi egyensúlyhiány, mint e tagállam valamennyi gazdasági ágazatára jellemző átlagos egyensúlyhiány, és ezen alulreprezentált nemi csoportba tartozik, vagy
 - f) egy tagállam nemzetiséghez tartozik, és akinek szakmai, nyelvi képzésének vagy szakmai tapasztalatának megerősítésére van szüksége ahhoz, hogy javuljanak munkába állási esélyei egy biztos munkahelyen;
2. *Súlyosan hátrányos helyzetű munkavállaló, aki legalább 24 hónapja munkanélküli;*
3. *Fogyatékkal élő munkavállaló, aki*
 - a) a nemzeti jog szerint fogyatékosnak elismert, vagy
 - b) elismerten fizikai, elméleti vagy pszichológiai károsodásban szenved;
4. *Megváltozott munkaképességű munkavállaló, aki*
 - a) rehabilitációs ellátásban részesül,
 - b) aki 2011. december 31-én III. csoportos rokkantsági, baleseti rokkantsági nyugdíjban, rendszeres szociális járadékban részesült.

Az elektronikus nyilvántartás célja az FHT-ra jogosult személyek, rehabilitációs ellátásban részesülő személyek, valamint a közfoglalkoztatásban résztvevő személyek munkaerő-piaci helyzetének javítása, a közfoglalkoztatásban való részvételük biztosítása, a közfoglalkoztatás megszervezése, a közfoglalkoztatás feltételeinek biztosítása.

Mind ezek alapján az FHT-ra jogosult személyek személyes adatait és a munkaerő-piaci helyzetükkel összefüggő adatokat – a jegyzők által kötelezően előírt adatszolgáltatás kivételével – az *állami foglalkoztatási szerv rögzíti* az adatbázisban.

A fogyatékosra vonatkozó adatok, valamint a megváltozott munkaképességű munkavállalók helyzetére vonatkozó adatok, illetve az egyedülállóságra, tagállami nemzetiséghez való tartozásra vonatkozó adatok a közfoglalkoztatott, illetve korlátozottan cselekvőképes személy esetén törvényes képviselője írásbeli kérésére, kizárólag *önkéntes adatszolgáltatása* alapján vehetők fel az adatbázisba.

A kiközvetítés rendje szerint elsődlegesen a közfoglalkoztatók szakképzésre vonatkozó igényeit mérik fel a munkaügyi kirendeltségek, majd a prioritási szempontokra is figyelemmel ajánlják a kiválasztott személyeket.

Egyértelműen kirajzolódik ugyanakkor, hogy a végső döntést minden esetben a közfoglalkoztató hozza meg,

ezáltal a rászorultabb személyek közfoglalkoztatása végső soron nem a munkaügyi kirendeltségek kiválasztási eljárásán múlik. Ellentétes érdekek ütköznek tehát. A munkaügyi kirendeltségek próbálják előmozdítani a hátrányos helyzetűek kiválasztását, míg a közfoglalkoztatók gazdasági érdekeik, illetve a közfoglalkoztatási szerződésben foglalt kötelezettségvállalásuk megtarthatósága érdekében a jobb mentális állapotban lévő, nagyobb munkatapasztalattal rendelkező, esetlegesen a már előző programban megismert és jól teljesített munkavállalókat választják ki.

A kormányhivatalok válaszaiból ismert, hogy miután a közfoglalkoztatással betölteni kívánt munkakörök nagyobb része segéd-, illetve betanított munka, a szakértelem/szakképzettség vizsgálata sok esetben nem is szükséges. Az országos és start- mintaprogramokban a képzések szerepe épp a közfoglalkoztatásra jelentkezők alulképzettségét kívánja kiküszöbölni. A prioritási szempontok figyelembevétele azonban elengedhetetlen fontosságú lenne, a közfoglalkoztatással elérni kívánt cél megvalósításához.

A közfoglalkoztatásra történő munkaközvetítés az állami foglalkoztatási szerv központi adatbázisából történik és nem a FOKA-ból. A központi adatbázis pedig az Ft-ben meghatározott prioritási szempontoknak csak egy részét tartalmazza. Így az Ft. 57/B. § (4) bekezdés 1. alpontjának d) pontjában, e) pontjában, f) pontjában meghatározott adatokat - az álláskereső nemére, nemzetiségére az általa eltartottak számára vonatkozó adatokat az állami foglalkoztatási szerv nem jogosult nyilvántartani.

Mivel, – a beérkezett válaszok szerint – a prioritási szempontok felmérésének, rögzítésének nincsenek egyértelmű szabályai, így a munkaügyi kirendeltségeken dolgozó ügyintézők lelkiismeretességén múlik, hogy a hátrányos helyzetű, illetve súlyosan hátrányos helyzetű, megváltozott munkaképességű álláskeresőkről megfelelő, a valós állapotot tükröző adatokat vegyenek fel. Mindez – a munkaügyi kirendeltségek leterheltségét is figyelembe véve – a prioritási szempontú kiközvetítés kiüresedésének veszélyét rejti magában.

Külön felhívom a figyelmet a közfoglalkoztatási helyettes-államtitkár által jelzett problémára, miszerint a közfoglalkoztatás tervezéséhez felhasználható – az Ft. 57/B § (3) bekezdés 3. alpont g) pontjában meghatározott – infrastrukturális adatok (felajánlható munkaeszköz, szállítóeszköz, elhelyezés) aktuális értékeinek rögzíthetőségét és karbantarthatóságát az NMH megoldotta, azonban a mai napig nem készült olyan célirányos kimutatás készítő funkció, amely ezen adatok tervezésben való felhasználását biztosítaná. A jegyzők többnyire ezeket az adatokat nem is töltik ki, feltehetően a valós idejű nyilvántartás vezetésének jelentős munka-ráfordítási igénye miatt. Betekintési jogosultság hiányában jelenleg egy másik önkormányzat felajánlott infrastruktúrájának lekérdezése nem lehetséges. A Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázisról szóló 169/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet 10. § (3) bekezdése szerint ugyanis az adatokhoz való teljes körű betekintési jogosultságot kizárólag az NMH, a munkaügyi központ, valamint a Belügyminisztérium részére kell biztosítani.

A kormányhivataloktól, az NFSZ MH-tól beérkezett válaszok megerősítették a helyszíni vizsgálatok során tapasztaltakat, miszerint az egyes települések jegyzői nincsenek tisztában a pontos adatszolgáltatási kötelezettségükkel. Azokon a településeken, ahol ismert volt a rendszer, ott annak nehézkes működéséről számoltak be. Az NFSZ MH válaszában szintén kiemelte, hogy a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülő személyek nyilvántartása nem teljes körű a FOKA-ban.

Mindebből következően megállapítom, hogy az álláskereső – így különösen a nehéz szociális helyzetben lévő, fogyatékossgal élők – prioritási szempontjaival összefüggésben a pontos eljárási rend hiánya miatti kiszámíthatatlanság sérti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét, továbbá nehezíti és akadályozza az esélyegyenlőség előmozdításával összefüggő állami kötelezettségek hatékony teljesítését.

3. A munka-alkalmassági vizsgálat problémáiról a közfoglalkoztatásban

A helyszíni vizsgálataim során is tapasztaltam, valamint több panaszos is sérelmezte, hogy a közfoglalkoztatás során komoly feszültséget okoz annak az eldöntése, hogy a konkrét munkavállaló egészségügyileg alkalmas-e, illetve képes-e az adott feladat ellátására. A beadványokban arról számoltak be, hogy bár a foglalkozás-egészségügyi vizsgálaton alkalmasnak minősítették őket az adott munkakör betöltésére, valójában az egészségügyi állapotuk nem tette lehetővé a rájuk bízott feladatok elvégzését. Más panaszosok pedig azt jelezték, hogy alkalmatlannak minősítették őket, bár véleményük szerint az adott feladatot el tudták volna látni. Mindezek miatt szükségesnek tartottam áttekinteni a foglalkozás-egészségügyi, munkaköri alkalmassági vizsgálatokra vonatkozó szabályozást.

A dolgozók alkalmassági vizsgálatra küldéséért minden esetben a munkáltató a felelős. A munkáltató a munkaköri orvosi alkalmassági vizsgálat elvégzését és a véleményezést a "Beutalás munkaköri orvosi alkalmassági vizsgálatra" elnevezésű nyomtatvány pontos kitöltésével és cégszerű aláírásával kéri. A vizsgálat napján a vizsgálatra kötelezett dolgozó a megadott időpontban köteles megjelenni. Ha a dolgozó a vizsgálaton saját hibájából nem jelenik meg, munkába nem állítható. Ha pedig a már foglalkoztatott dolgozó nem jelenik meg a számára kötelezően előírt vizsgálaton, a munkakörében való további munkavégzéstől a vizsgálat elvégzéséig el kell tiltani.

A munkaköri alkalmasság véleményezése kizárólag a munkáltató által megjelölt konkrét munkakörre történik. Ha a dolgozó, vagy a munkáltató a döntéssel nem ért egyet, joga van a másodfokú foglalkozás-egészségügyi szervhez fellebbezni. A másodfok döntéséig a már kiadott első fokú munkaköri orvosi alkalmassági vélemény szerint kell eljárni.

A foglalkozás-egészségügyi orvos a dolgozó vizsgálata után a „Munkaköri orvosi alkalmassági vélemény” megnevezésű nyomtatványon alkalmas, nem alkalmas, vagy ideiglenesen nem alkalmas véleményt ad. Az orvos az adott munkakör ellátására vonatkozó korlátozásokat is előírhat, továbbá a vizsgálati eredmények alapján a

rendeletekben javasoltaknál rövidebb érvényességi időt is megállapíthat.

Az alkalmassági vélemény egy példányban készül a munkaügy számára, melyet az egészségügyi szolgáltató a munkavállalónak ad át. A munkáltató az orvosi alkalmassági vizsgálatok érvényességi idejéről köteles nyilvántartást vezetni és ennek alapján a dolgozókat időszakos orvosi vizsgálatra küldeni. Azon munkavállaló esetében, akit azonos munkakörben ismételt foglalkoztatnak, az alkalmassági vélemény a munkaviszony megszűnését követően 6 hónapig érvényes, ha a dolgozó egészségi állapotában nem állt be változás.

A munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet szerint, ha a munkavállaló vagy a munkáltató a munkaköri alkalmasság, a munkaügyi központ és az álláskereső a szakmai alkalmasság első fokú véleményével nem ért egyet, az orvosi vélemény kézhezvételétől számított *15 napon belül* a 10. számú melléklet szerinti „Beutalás másodfokú munkaköri orvosi alkalmassági vizsgálatra” elnevezésű nyomtatványon kérheti a munkaköri, illetve szakmai alkalmasság másodfokon történő orvosi elbírálását az első fokozaton.

A szakmai alkalmasság másodfokú véleményezését az álláskeresőknél a munkaügyi központ telephelye szerint *foglalkozás-egészségügyi szakellátó hely* végzi. *A másodfokú egészségügyi szerv döntéséig az első fokú egészségügyi szerv véleménye szerint kell eljárni.*

Mindezt összevetve a szociális ellátás folyósítására vonatkozó szabályozással – mely szerint az FHT-ra jogosult személynek a számára felajánlott közfoglalkoztatási lehetőséget *kötelező* elfogadnia, egyedüli kimentési lehetőség, ha a munkakörre vonatkozóan az orvos-szakmai vélemény szerint alkalmatlan – látható, hogy az orvosi alkalmassági vélemény döntő befolyással lehet a szociális ellátás megszüntetésére. Fontos kiemelni továbbá, hogy amennyiben alkalmatlan az ellátásban részesülő az adott munkakör betöltésére, az éves felülvizsgálat során az ellátás feltételül szabott *30 napos jogosító időt* – egészségügyi állapotára tekintet nélkül – igazolni szükséges, a jogalkotó ebben az esetben nem biztosít mérlegelési lehetőséget.

A hatályos jogi szabályozás alapján tehát megvan az *elvi* lehetősége a közfoglalkoztatottnak arra, hogy jogorvoslattal éljen a szerinte nem megfelelő munkaköri alkalmassági orvosi véleménnyel szemben, a gyakorlatban azonban mindez nem mentesíti őt az alól, hogy a jogorvoslati eljárás ideje alatt – kötelezően – ellássa az (esetleg) egészségi állapotának nem megfelelő munkakört, a jogorvoslati eljárás befejezéséig ugyanis az elsőfokú szerv véleménye az irányadó.

Ahogy *nem életszerű az sem*, hogy a munkára „alkalmatlan” minősítést kapott személy esetében a közfoglalkoztató megvárja a jogorvoslati eljárás végét, és esetlegesen pozitív döntést hozzon a pályázó személyre vonatkozóan.

A szabályozás alapján további kérdésként merül fel, hogy amennyiben „alkalmas” minősítést kap az FHT-ban részesülő, de a jogorvoslati eljárás során alkalmatlanságát állapítják meg, *automatikusan megszüntetik-e a szociális ellátását azért, mert az elsőfokú döntés szerint fel kellett volna vennie a munkát, orvosi alkalmatlanságra hivatkozva azonban azt megtagadta.* Nem elfogadható az a körülmény, ha a kimentési lehetőség, a jogorvoslati jog gyakorlása csupán de iure, jogszabályi szinten érvényesül. Az érdemi és hatékony jogorvoslatot ugyanis – figyelemmel az érintettek kiszolgáltatott helyzetére, valamint a következményekre – a gyakorlati megvalósulására alkalmas, világos eljárásrenddel kell elősegíteni.

4. A működéssel összefüggésben kiemelt problémapontok

4.1 A közfoglalkoztatási programok tervezésének, végrehajtásának szakmai háttérével kapcsolatos hiányosságok

A megkeresett kormányhivatalok munkaügyi központjaitól és munkavédelmi felügyelőiségeitől, valamint az egyes közfoglalkoztatóktól kapott tájékoztatásban egyöntetűen a megfelelő időben és szakszerűséggel elvégzett tervezés *hiányát* nevezték meg a működés során feltárt hiányosságok, jogsértések indokaként. Mindennek oka az volt, hogy az önkormányzatok számára nem állt rendelkezésre elegendő idő az egész éves közfoglalkoztatási program megtervezésére. Különösen kirívó esetként említhető az, amikor az érintett önkormányzatoknak mindössze két napja volt arra, hogy pályázatát kidolgozza és benyújtsa a szakminisztériumnak. Holott egyes programok esetében a pályázati kiírásban olyan feltételek is szerepeltek, amelyek teljesítésére a kisteleplülések önkormányzatainak nincsen megfelelő szakapparátusa.

A fenntartható fejlődést vizsgáló külön jelentésben kiemeltem, hogy a START mintaprogramok esetében a program sikeressége a szakmai ismereteken múlik, így elengedhetetlen és nélkülözhetetlen szakmai ismeretekkel rendelkező személy részvétele a program tervezése, irányítása során. Mindezeket nemcsak a mintaprogramok esetében, illetve nemcsak a fenntarthatóság szempontjából, hanem általában, valamennyi közfoglalkoztatási program esetében lényeges szempontnak tartom. A közfoglalkoztatók számára ugyanis minden esetben nélkülözhetetlen, hogy a programok és pályázatok megtervezéséhez *elegendő idő és megfelelő szakmai segítség* álljon a rendelkezésükre. E nélkül ugyanis lehetetlen a megalapozott, felelősségteljes tervezés és maga a közfoglalkoztatási program sikeressége kerülhet veszélybe.

Az előzetes jelentésben kiemelt problémaként foglalkoztam az országos programok és a START mintaprogramok esetében tételes jogszabályi kötelezettségként előírt *képzések elindulásának elmaradásáról*. A Belügyminisztérium válaszában elismerte a mulasztásokat, valamint jelezte, hogy a legtöbb megyében a képzések *2012. szeptember és október hónapban* indultak el a TKKI szervezésében. Megjegyzem, hogy ez a jövőre nézve megoldást jelenthet, de az ebben az évben indult közfoglalkoztatási programokban résztvevők szempontjából a képzések elmaradása hátráltatta a megvalósítás sikerességét és kézzelfogható gyakorlati problémákat,

veszteségeket is okozott. Mindez rávilágít arra, hogy nem csupán a programok *szakmai sikerességét* mozdítja elő, hanem a közfoglalkoztatás *célja*, az elsődleges munkaerő-piaci részvétel elősegítése szempontjából is kulcsfontosságú a programokhoz kapcsolódó képzések tervezhetősége és lebonyolítása.

4.2 A munkaügyi, munkavédelmi szabályok megtartása kapcsán

A tervezés, a szakszerű felkészülés hiányával függ össze szorosan a munkavédelmi és munkaügyi jogsértésekkel kapcsolatban tapasztaltak. A munkaügyi központok hangsúlyozták, hogy a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódóan érzékelhető volt, hogy a közfoglalkoztatók *nem készültek fel maradéktalanul* a foglalkoztatási formára a megelőző intézkedések tekintetében. A közfoglalkoztatásban történő foglalkoztatás munkavédelmi megfeleléssége attól is függ, hogy a közfoglalkoztatók felkészültek-e és rendelkeznek-e a munkavédelem tárgyi, személyi, munkaszervezési, stb. feltételeivel, amelyeket a foglalkoztatónak már a közfoglalkoztatást megelőzően szükséges vizsgálnia, illetve a szükséges megelőző intézkedéseket meg kell tennie. Szintén a jelentés mellékleteként, táblázatba szedve ismertetem a munkavédelmi és munkaügyi szakigazgatási szervek által rendelkezésemre bocsátott statisztikai adatokat. Bár a helyszíni szemléken munkatársaim nem tapasztaltak súlyos, szembeötlő hiányosságokat a munkavédelem területén, ugyanakkor a Hivatalomhoz érkező beadványokban a panaszosok – főleg az év első felében – több lényeges, a munkavégzés és a munkavállaló személyes biztonságát is veszélyeztető jogsértésről, mulasztásokról számoltak be. A kormányhivatalok által megküldött adatokból összeállított *2. számú mellékletben* található táblázatból látható, hogy valamennyi munkavédelmi vizsgálat közérdekű bejelentés nyomán indult, emellett azonban – a jogsértéseket megelőzendő – a munkavédelmi felügyelőségek hivatalból csupán elenyésző számban, mindössze egy vizsgált megyében indítottak ellenőrzéseket. A helyszíni tapasztalatok alapján ennek *okai összetettek*, egyrészt jellemző volt a személyi és anyagi erőforrások hiánya, a hatóságok általános leterheltsége, valamint az ellenőrzési folyamatok során tapasztalt párhuzamosságok, továbbá a szakmai irányítás következetlenségei.

Általános panaszként jelent meg mind az önkormányzatok, mind a hatóságok részéről az, hogy a programok elindításának csúszásában és a munkavédelmi hiányosságok bekövetkeztében komoly szerepet játszott a *közbeszerzési eljárások elhúzódnása*. Mindezek alapján előremutatónak tartom, hogy a probléma kezelése érdekében a belügyminiszter az állami vagyon felügyeletéért felelős miniszterrel egyetértésben – a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény (a továbbiakban: Kbt.) 182. § (4) bekezdése alapján – felhatalmazást kapott, hogy rendeletben szabályozza a közfoglalkoztatók részéről a közfoglalkoztatás ellátásához szükséges, az uniós értékhatárt el nem érő beszerzéseknek a Kbt.-től eltérő sajátos szabályait. A fenti jogszabály alapján a belügyminiszter kiadta a közfoglalkoztatáshoz szükséges beszerzések sajátos szabályairól szóló 18/2012. (IV. 5.) BM rendeletet.

4.3 A bérkifizetési problémákkal kapcsolatban

4.3.1 A közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér összege

Már az előzetes vizsgálati jelentésben is jeleztem, hogy a helyszíni szemléken maguk a közfoglalkoztatottak az egyik elsődleges problémaként a közfoglalkoztatási bér – a minimális megélhetéshez szükséges legalacsonyabb munkabérhez képest is – *méltatlanul alacsony mértékét* említették. Különösen azok, akik nem nyolcórás, hanem hatórás közfoglalkoztatási programban vettek részt. A hatályos szabályok tételesen rögzítik a közfoglalkoztatási bér, illetve a közfoglalkoztatási garantált bér összegét. Elméletileg lehetséges ugyan a közfoglalkoztatásban a teljesítménybérezés alkalmazása és a teljesítmény-követelmények száz százalékot meghaladó teljesítése esetén magasabb bér kifizetése, de ilyet a vizsgálatok során munkatársaim nem tapasztaltak. A közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet 1. § (2) bekezdése alapján a közfoglalkoztató a megítélt támogatásból csak az egyes munkakörhöz tételesen rögzített bért fizetheti ki, attól eltérnie legfeljebb csak saját költségvetése terhére lehet.

A Kftv. 2. § (4) bekezdése azt rögzíti, hogy a közfoglalkoztatottat megillető munkabér összege megegyezik a teljesítményhez kötött tevékenységek kivételével a közfoglalkoztatási bérrel, a legalább középfokú iskolai végzettséget, szakképesítést igénylő munkakör betöltése esetén a közfoglalkoztatási garantált bérrel, azzal, hogy

- a) a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér el kell, hogy érje a közfoglalkoztatott számára a közfoglalkoztatást közvetlenül megelőzően folyósított álláskeresési járadék, rehabilitációs ellátás, illetve a foglalkoztatást helyettesítő támogatás havi összegét, és
- b) közfoglalkoztatási bér, közfoglalkoztatási garantált bér összegét a közfoglalkoztatottat megillető munkabér csak többlet teljesítés esetében haladhatja meg.

A Kftv. 53. §-a pedig arra hatalmazza fel a Kormányt, hogy a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér mértékét rendeletben állapítsa meg. A felhatalmazás alapján megalkotott, a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése alapján a teljes munkaidőben foglalkoztatott közfoglalkoztatott részére megállapított *közfoglalkoztatási bér* a szakképesítést és középfokú iskolai végzettséget nem igénylő munkakör betöltése és teljes munkaidő teljesítése esetén havibéreként 71.800 forint, a hetibéreként 16.525 forint, a napibéreként pedig 3.305 forint. A kormányrendelet 2. § (1) bekezdése pedig arról rendelkezik, hogy a legalább középfokú iskolai végzettséget, szakképesítést igénylő munkakör betöltése esetén a közfoglalkoztatottat megillető *garantált közfoglalkoztatási bér* teljes munkaidő teljesítése esetén havibéreként 92.000 forint, a hetibéreként 21.175 forint, napibéreként 4.235 forint. A közfoglalkoztatási bér megállapítása a minimálbérré vonatkozó szabályozás logikáját követi, de a bérek összegét alacsonyabban állapítja meg.

A kötelező legkisebb munkabér (minimálbér) és a garantált bérminimum megállapításáról szóló 298/2011.

(XII. 22.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése alapján a teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállaló részére megállapított alapbér kötelező legkisebb összege a teljes munkaidő teljesítése esetén 2012. január 1-jétől havibér alkalmazása esetén 93.000 forint, hetibér alkalmazása esetén 21.400 forint, napibér alkalmazása esetén 4.280 forint. A kormányrendelet 2. § (2) bekezdése azt tartalmazza, hogy a legalább középfokú iskolai végzettséget, illetve középfokú szakképzettséget igénylő munkakörben foglalkoztatott munkavállaló garantált bérminimuma a teljes munkaidő teljesítése esetén 2012. január 1-jétől havibér alkalmazása esetén 108.000 forint, hetibér alkalmazása esetén 24.850 forint, napibér alkalmazása esetén 4.970 forint.

Jelenleg tehát a közfoglalkoztatási bér a teljes munkaidőben foglalkoztatott munkavállaló részére megállapított alapbér kb. 77%-a, míg a közfoglalkoztatási garantált bérben részesülők – legalább középfokú iskolai végzettséget, szakképzettséget igénylő munkakörben foglalkoztatottak – minimálbérének 85%-ára jogosultak.

Kérdés, hogy a közfoglalkoztatotti bér, illetve a jogszabály által megállapított kötelező bérminimum közötti különbségnek milyen ésszerű, alkotmányos indoka van. Alkotmányosan nem értékelhető elem, hogy a közfoglalkoztatási bér, illetve a garantált közfoglalkoztatási bér magasabb, mint a rászorultsági alapon járó szociális transzferek, hiszen ezek eltérő funkciójú jogintézmények: jelen esetben munkaberről, nem pedig segélyről van szó. Az indokokkal összefüggésben a közfoglalkoztatásért felelős helyettes államtitkár arra mutatott rá, hogy a „közfoglalkoztatási jogviszonyban a követelmények csak közelítenek az elsődleges munkaerő-piacon a munkavállalókkal szemben támasztott követelményeknek”. Azt azonban a válasz nem tartalmazza, hogy az előírt követelmények különbözősége miben áll, ilyenre sem a hatályos jogi szabályozás, sem pedig a helyszíni vizsgálati tapasztalatok nem utalnak.

Ellentmondás mutatkozik azonban a fentebb részletezett belügyminisztériumi álláspont és aközött, hogy a szaktárca a közfoglalkoztatás során elért eredmények között említette, hogy „a munkavégzés követelményrendszerének közelítése az elsődleges munkaerőpiacon elvárt teljesítményhez növeli az érintett álláskereső esélyét a közfoglalkoztatásból való kilépés utáni versenyszférában való munkavállalásra.” Amennyiben tehát a követelményrendszert közelítik a nyílt munkaerőpiacon alkalmazotthoz, véleményem szerint elvárható, hogy a közfoglalkoztatási bér, illetve a közfoglalkoztatási garantált bér összegét is közelítsék a minimálbér összegéhez.

Megjegyzem, hogy nem segíti az elsődleges munkaerő-piacra való visszatérést az sem, hogy a munkakörhöz kapcsolódó bérezés alacsony összege és merevsége miatt még kiváló munkateljesítmény esetén sincs lehetőség magasabb bérkifizetésre, ezzel pedig a közfoglalkoztatott megfelelő motiválására, érdekeltté tételére a jobb munkavégzés tekintetében.

Az Alkotmánybíróság több határozatában elvi jelentőséggel emelte ki, hogy a *munkajog védelmi jog*. A függő munka speciális, közjogi elemekkel átszőtt szabályozása, azon jogviszonyoké, amelyekben a jogviszonyban álló felek közül a munkavállaló a kötelelem másik alanyával szemben gazdaságilag lényegesen gyengébb, kiszolgáltatott helyzetben van, mint a más részére történő munkavégzést szabályozó klasszikus polgári jogviszonyokban álló, munkateljesítésre szerződő jogalanyok. A munkajogviszonyban álló felek közti *egyensúlyi helyzet megteremtése érdekében*, alapvetően a munkavállalók szociális biztonságát elősegítendő, a munkajogi szabályozásban számos jogintézmény korlátozza a munkáltató döntési hatalmát, vagy ír elő a munkáltató számára többlet-gondoskodási kötelezettséget. Hasonló indokokon alapul, hogy az állami beavatkozás a *bérszabályozás* területén is szélesebb körű, mint a polgári jog munkavégzésre irányuló jogviszonyai alapján kikötött díjazások meghatározásánál irányadó szabályozásban.

Az alkotmánybírói gyakorlat alapján – a korábbi Alkotmány 70/B. §-ában megfogalmazott – „*egyenlő munkáért egyenlő bér*” elve nem értelmezhető úgy, hogy bármely munkáltatónál alkalmazott minden munkavállalónak azonos munkáért azonos bért kellene kapnia. A testület töretlen gyakorlata alapján ezen elv helyes értelme szerint az *általános diszkrimináció-tilalmat megfogalmazó rendelkezésnek a munka világára vonatkoztatott konkretizálása*. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kifejtette azon álláspontját is, hogy az Alkotmányból nem következik az, hogy az „egyenlő munkáért” kifejezés olyan megegyező jellemzőkkel meghatározott, munkavégzés jellegű tevékenységeket foglalna magában, amelyekért a jogviszony személyi és tárgyi körülményeitől függetlenül, minden esetben azonos mértékű szolgáltatás, munkabér járna.

Az Alkotmánybíróság szerint az Alkotmány az azonos tárgyi tulajdonságokkal meghatározható munkavégzésekért az eltérő mértékű díjazás kikötésének vagy éppen előírásának jogszabályi lehetőségét nem gátolja, ha az tiltott megkülönböztetést nem valósít meg. Az Alkotmánybíróság arra is rámutatott, hogy az egyenlő munkáért egyenlő bér elve a munkavállalók tulajdonságai, illetve státusza alapján való, *a munkavégzéstől teljesen független körülményeken alapuló megkülönböztetését tilalmazza*, nem zárja ki azonban azt, hogy jogszabály, vagy akár közvetlenül a munkáltató a munkavállalás, a munkateljesítés szempontjából *objektív és releváns tényezők alapján* differenciáljon a munkavállalók között. Nem minősül alkotmányellenes megkülönböztetésnek az Alkotmánybíróság szerint, ha a bérkülönbség az alkalmazó munkáltatók személyének különbözőségén, a foglalkoztatás eltérő rendeltetésén és feltételrendszerén, ehhez kapcsolódóan a munkavállalók olyan egyéb helyzetén alapul, amelybe az érintettek például – rugalmas foglalkoztatásuk iránti igényeik, munkaerő-piaci elhelyezkedési esélyeik, munkavállalási lehetőségeik által befolyásoltan, de – *végző soron szabad választásuk eredményeként kerülnek*.

A hatályos Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében általánosan megfogalmazott egyenlő bánásmód követelményére figyelemmel álláspontom szerint az alkotmánybírói gyakorlat fenti megállapításai a vizsgált alkotmányossági kérdés megítélésére szempontjából továbbra is irányadónak tekinthetők.

A közfoglalkoztatottaknak nincs döntési, választási lehetősége abban, hogy részt kíván-e venni a közfoglalkoztatásban, illetve abban sem, hogy mely közfoglalkoztatóhoz kerül. A kiválasztásra – a kiközvetítés alapján – a közfoglalkoztató jogosult. A közfoglalkoztatásra vonatkozó hatályos törvényi szabályok – a hagyományos munkajogviszonytól eltérő – rendelkezéseiből nem olvasható ki olyan elem, amely alátámasztaná azt, hogy a határozott időtartamú jogviszonyban álló, napi 8 órát dolgozó – nem egyszer nehéz fizikai munkát végző – közfoglalkoztatottak számára miért járna lényegesen kevesebb bér, mint az országosan megállapított bérminimum. A közfoglalkoztatott e jogviszonyból adódó kötelezettségei alapvetően megegyeznek ugyanis a munkavállalóéval.

A minimálbér megállapítása a munkavállalót védő garancia, a szabályozás alapján azonban a munkajogviszonyban álló személyek közt a közfoglalkoztatottakat a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet egyéb tulajdonságuk alapján hátrányosan különbözteti meg akkor, amikor esetükben a kötelező munkabér összegét alacsonyabban állapítja meg, ennek a megkülönböztetésnek pedig nincs ésszerű indoka. A jogalkotó nem hagyhatja figyelmen kívül a minimálbérré vonatkozó szabályokat pusztán azért, mert a közfoglalkoztatotti jogviszonyt külön kezeli: az alkotmányossági vizsgálatban a szabályozás funkcióját kell figyelembe venni. Külön is ki kell emelni, hogy az alacsony bér kihatással van a *betegszabadság és a táppénz összegére* is, hiszen azt a közfoglalkoztatotti bér alapján kell kiszámítani.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a közfoglalkoztatottak esetében az eltérő kötelező bérminimumok előírása, ennek következtében pedig az alacsonyabb összegben meghatározott betegszabadság és táppénz sérti az egyenlő bánásmód követelményét.

Az Alaptörvény N) cikk (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy Magyarország a kiegyensúlyozott, átlátható és fenntartható költségvetési gazdálkodás elvét érvényesíti, az N) cikk (3) bekezdése értelmében pedig az Alkotmánybíróság, a bíróságok, a helyi önkormányzatok és *más állami szervek* – így az alapvető jogok biztosa is – feladatuk ellátása során ezt az elvet kötelesek tiszteletben tartani. Az alkotmányos jogséremlnek orvoslása során alapesetben a költségvetési szempontok nem számítanak, ugyanakkor jelen esetben az adekvát megoldás, azaz a közfoglalkoztatotti béreknek a minimálbér szintjére hozása azonnal jelentős költségvetési forrásokat igényelne. Mindezek alapján a *fenntartható költségvetési gazdálkodás elvének tiszteletben tartásával* fogalmaztam meg az intézkedéseimet, a béremelés fokozatos, lépcsőzetes teljesítését javasolva az államháztartásért felelős miniszternek.

A közfoglalkoztatotti bérek mértékével kapcsolatban megjegyzendő, hogy a helyszíni vizsgálatok során azzal szembesültek munkatársaim, hogy ugyanazon munkát adott esetben egymás mellett végzi a közfoglalkoztatott és a *közérdekű munkát végző személy*. A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény alapján ugyanis a meg nem fizetett pénzbírság és helyszíni bírság közérdekű munkával is megváltható. A közérdekű munka azonban nem csak a végrehajtás egyik módja, hanem önálló büntetésként is alkalmazható. Az elkövető köteles azt a munkát elvégezni, amelyet közérdekű munka formájában számára kiszabtak. Az új szabályozás a közérdekű munkát, mint önálló büntetést is engedi alkalmazni, ennek megfelelően a közérdekű munka mértékét órákban határozza meg. Az elkövető a közérdekű munka során dönthet úgy, hogy a hátra levő részt megváltja - *hat óra munka ötezer forintnak felel meg* -, vagy dönthet úgy is, hogy nem folytatja a közérdekű munkát. Ebben az esetben a hátra levő idő alapján a közérdekű munka helyett elzárás kerül alkalmazásra, melynek során hatórányi közérdekű munka helyébe egy napi elzárás lép. Abban az esetben, ha a hátra levő közérdekű munka időtartama nem osztható maradéktalanul hattal, vagy a hátra levő idő kevesebb, mint hat óra, akkor a töredék, valamint a hat óránál rövidebb időtartamú közérdekű munka nem kerül átváltoztatásra. Mindez pedig „bérfeszültséget” eredményezhet a különböző jogcímen dolgozók között, hiszen míg az egyik esetben napi hat órás munkavégzésben napibéreként 3.305, illetve 4.235 forintot keres, addig a másik esetben – *szankcióként kiszabott munkavégzés esetén* – 5.000 forintot dolgozik le az adott személy.

4.3.2 A heti bérfizetés problémája

A közfoglalkoztatottakat a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet 1. § (4) bekezdése előírja, hogy a havi közfoglalkoztatási bér kifizetése – kivételt nem engedve – kizárólag heti bér-részletekben történhet. Tipikus közfoglalkoztatotti panasz volt, hogy az eleve alacsony összegű béruket, különösen a hatórás foglalkoztatás esetén – esetenként kiszámíthatatlan időközönként – heti bontásokban kapták meg. A helyszíni szemléken a közfoglalkoztatottak arról számoltak be, hogy a gyakran a kettő-ötezer forintot el nem érő bérrészeltek miatt nehézséget okoz, különösen a családok esetében a vásárlás és a havi közüzemi számlák befizetése. Az előzetes vizsgálati jelentésemben szerepel, hogy a közfoglalkoztatotti bérfizetések ütemezésének követhetlensége, a bérfizetés időpontjáról szóló előzetes tájékoztatás esetlegessége, a pontos eljárási rend szabályozatlansága sérti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét, továbbá a közfoglalkoztatottak tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszasságot okoz, mivel a jogséremlnek bekövetkezének állandó és közvetlen veszélyét hordozza magában. A heti bérfizetési kötelezettség jelentős adminisztrációs feladatokat – és emiatt bekövetkező adminisztrációs problémákat –, illetve indokolatlan többletköltséget keletkeztet, miközben az érintettek – a közfoglalkoztatók és a közfoglalkoztatottak – jelentős része számára többletterheket okoz. Mindezek alapján kezdeményeztem a belügyminiszternél, hogy vizsgálja felül a *heti bérfizetés szükségességét* és módját, figyelemmel a gyakorlatban okozott jelentős problémákra.

Az előzetes jelentés megállapításait megerősítik a kormányhivataloktól és az önkormányzatoktól érkezett válaszok, amelyekben hasonló problémákról számoltak be és szinte egyöntetűen a heti bérfizetés indokolatlansága mellett foglaltak állást. A belügyminiszter válaszában ehhez képest arról tájékoztatott, hogy „a havi bér heti

bérrészekben, készpénzben történő teljesítésének célja, hogy takarékoskodásra ösztönözzön a nagyobb összegű kiadások teljesítése érdekében. A heti bérkifizetéssel a közfoglalkoztatottak folyamatosan meg tudják oldani a felmerülő életvezetési problémáikat, így például a rendszeres élelmiszervásárlást, vagy a napi szükségleti cikkek beszerzését. Egyszeri nagy összegű élvezeti cikkek – alkohol, cigaretta – vásárlása, illetve szerencsejáték szenvedély miatt nem kényszerítik a családjukat több heti éhezésre, nélkülözésre.” A belügyminiszter álláspontját ugyanakkor nem támasztotta alá érvekkel vagy adatokkal, így nem derült ki, hogy mindezt mire alapozza, miközben ennek ellentmondanak mind a helyszíni szemléken tapasztaltak, mind a megkeresett szervektől beérkezett válaszok.

A hosszabb időtartamú önkormányzati közfoglalkoztatás például jellemzően 6 órás munkaidőben történik, itt – az iskolai végzettséget nem igénylő foglalkoztatás esetén – a közfoglalkoztatási bruttó bér kb. 54.000 forint. Ennek az igen alacsony bérösszegnek a nem egyszer bizonytalan időközönként, körülbelül heti bontásban történő kifizetése nehezítheti, indokolatlan többletköltséget eredményezhet a családi költségvetés szempontjából (rezi fizetése, élelmiszervásárlás). A szociális biztonsághoz való jog kapcsán érdemes utalni arra is, hogy sok esetben a családból egy személy vesz részt a közfoglalkoztatásban és minimális vagy esetleg semmilyen bevételük nincs e jövedelem emellett.

Fontos kiemelni, hogy a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet 1. § (6) bekezdése értelmében a heti bérrészlet fizetése esetén a bérből *letiltást, levonást arányosan kell végrehajtani*. Mindez tehát azt jelenti, hogy a maximum 16.525, illetve 21.175 Ft. heti bérből kell kigazdálkodniuk a családoknak a – minimálbérez viszonyított arányokkal számított – tartozásaik levonása után az újabb közüzemi számláik kifizetését, valamint a létfenntartásuk költségeit.

Amint azt az előzetes jelentésemben jeleztem, a minimálbérnél jelentősen alacsonyabb közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér összegéből – a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (Vht.) 65. § alapján – az elmaradt közüzemi és adótartozások miatt történő levonások – különös figyelemmel a heti bérkifizetés alkalmazására – nagy arányban okoznak megélhetési problémákat a közfoglalkoztatottak számára. A belügyminiszter tájékoztatása szerint ugyanakkor a terveik között nem szerepel a közfoglalkoztatási bér és közfoglalkoztatási garantált bér vonatkozásában a Vht. 65. §-ában rögzített eljárási szabálytól eltérő rendelkezés megalkotása.

Ilyen alacsony bérösszeg esetében a heti kifizetésnek álláspontom szerint nincsen alkotmányos indoka, az „életvezetési” szabályok általános, mindenkire vonatkozó megállapítása álláspontom szerint az érintettek emberi méltóságát és önrendelkezési jogát sértő megoldás.

Bár a bérkifizetés rendszere alapvetően nem alkotmányossági, hanem technikai kérdés, jól látható, hogy a heti bérfizetési kötelezettséggel szemben, a választhatóság megteremtése mellett nemcsak – a szaktárca kivételével – valamennyi résztvevő egyetértése és támogatása, praktikus, gyakorlati és gazdasági megfontolások, hanem alapjogi érvek is állnak. Nem elhanyagolható az a tény sem, hogy a választhatóság megteremtésével a bérkifizetés terén az ellenőrzési kapacitások átcsoportosíthatóak a valódi jogsérelemek orvoslása felé.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a közfoglalkoztatottak számára a – közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendeletben előírt – kötelező heti bérkifizetés rendszere – az adminisztrációs nehézségek miatt – ellentétes a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal, a megélhetést megnehezítő hatása okán pedig az érintettek szociális biztonsághoz való jogával összefüggésben a jogsérelem közvetlen veszélyét jelenti, valamint – annak az életvezetést befolyásoló indoklásával – kifejezetten sérti az emberi méltósághoz és az önrendelkezéshez való jogot is.

4.4 A szabadság mértékének és kiadásának eltérő szabályairól

A közfoglalkoztatottakat megillető szabadság mértékére valamint kiadására vonatkozó új szabályozás – a 2012. évi LXXXVI. törvény 74. § (5) és (6) bekezdése alapján – 2012. július 1. napjától hatályos. A Kftv. 2. § (4a) bekezdése szerint a közfoglalkoztatottat megillető szabadság mértéke naptári évenként – pótszabadság alkalmazása nélkül – maximum 20 munkanap. Ezen túl kimondja, hogy a közfoglalkoztatási jogviszony esetén az Mt. szabadság kiadására vonatkozó szabályai nem alkalmazhatók.

A Kftv. által meghatározott 20 munkanap szabadság a közfoglalkoztatotti jogviszonyban foglalkoztatott munkavállalókra nézve jelentős hátrányt jelent az Mt. alapján létrehozott munkaviszonyban foglalkoztatott munkavállalókat megillető szabadság mértékéhez képest. A hatályos munkajogi szabályozás szerint ugyanis a munkavállalókat az alapszabadságon túl életkorukra, gyermekeik számára stb. tekintettel pótszabadság illeti meg.

Másrészről az Mt. jelenleg is hatályban lévő rendelkezése szerint a szabadság kiadásának időpontját – a munkavállaló előzetes meghallgatása után – a munkáltató határozza meg. Az *alapszabadság egynegyedét* – a munkaviszony első három hónapját kivéve – a munkáltató a *munkavállaló kérésének megfelelő időpontban köteles kiadni*. A munkavállalónak erre vonatkozó igényét a szabadság kezdete előtt legkésőbb tizenöt nappal be kell jelentenie. Ha a munkavállalót érintő olyan körülmény merül fel, amely miatt a munkavégzési kötelezettség teljesítése számára személyi, illetőleg családi körülményeire tekintettel aránytalan vagy jelentős sérelemmel járna, a munkavállaló erről haladéktalanul értesíti a munkáltatót. Ebben az esetben a munkáltató az alapszabadság egynegyedéből összesen *három munkanapot* – legfeljebb három alkalommal – a munkavállaló kérésének megfelelő időpontban, a tizenöt napos bejelentési határidőre vonatkozó szabály mellőzésével köteles kiadni. A munkavállaló a munkáltató felszólítása esetén a körülmény fennállását a munkába állásakor haladéktalanul igazolni köteles.

A Mt. fenti rendelkezéseivel szemben a közfoglalkoztatottak esetén a *szabadság teljes mértékéről a közfoglalkoztató rendelkezik*. A szaktárca álláspontja szerint ezúttal – ahogyan a bérezés esetében is – az eltérő

szabályozás indoka az, hogy a közfoglalkoztatás átmeneti megoldás, és az eltérő szabályozás épp azt a célt szolgálja, hogy a közfoglalkoztatottakat „ne ragadjanak benn” a közfoglalkoztatási rendszerben. Ismételten rá kell mutatnom ugyanakkor arra, hogy pusztán az a tény, hogy a közfoglalkoztatási jogviszony egy speciális munkajogviszony, alkotmányosan nem alapozza meg a Munka Törvénykönyvében rögzített garanciáktól hátrányosan eltérő szabályok alkalmazásának lehetőségét. Nem látható alkotmányos indoka annak, hogy a közfoglalkoztatotti jogviszony esetében milyen speciális sajátosság indokolná a garanciális szabályoktól való eltérést. Különösen arra tekintettel, hogy a közfoglalkoztatottak különösen kiszolgáltatottak a közfoglalkoztatókkal szemben, így – még élő garanciák mellett is – nehézkes a jogorvoslás, a jogérvényesítés ezen a területen.

A jogszabály módosítás hatásaként ismét kirajzolódik a sajátos munkaviszonyon belül egymással szemben fellépő és egyben az államilag kitűzött cél megvalósításának gátat szabó *érdekellentét*, miszerint a foglalkoztatót a közfoglalkoztatási szerződésben vállalt kötelezettség teljesítése mellett, szigorú gazdasági érdekek is motiválnak. Így a közfoglalkoztatott kikerülését és az elsődleges munkaerőpiacra történő belépését (pl. az ehhez szükséges állaspályázatokon való részvételét) épp a rendszer merevsége, illetve a közfoglalkoztató ellenérdekeltsége hiúsíthatja meg. A munkavállalók jogait és egyenlőségét védő szabályok lebontása, csökkentése a kitűzött alkotmányos cél megvalósítása ellen hat.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a közfoglalkoztatottak esetében a szabadság kiadásával, illetve mértékével kapcsolatban a többi munkavállalóhoz képest, a rájuk vonatkozó garanciális szabályoktól ésszerű indok nélkül eltérő rendelkezések sértik az egyenlő bánásmód követelményét.

5. Az ellenőrzés tekintetében

5.1 A közfoglalkoztatási programok ellenőrzése több szinten történik. Kifejezetten a közfoglalkoztatási programok ellenőrzését látja el egyrészt a Belügyminisztérium, másrészt a közfoglalkoztatási szerződések tekintetében az egyes munkaügyi központok, munkaügyi kirendeltségek van ellenőrzési feladata. Emellett a munkaügyi, munkavédelmi szabályok megtartását – ahogyan a többi foglalkoztatási jogviszony esetében, úgy közfoglalkoztatási programoknál is – a munkaügyi és munkavédelmi szakigazgatási szervek ellenőrzik.

Mindezen túl a programok gazdasági felülvizsgálatára (pl. értékesítés megfelelő lebonyolítására) az Állami Számvevőszék jogosult. A közfoglalkoztatási programok (jellemzően a Start-mintaprogramok és az országos közfoglalkoztatási programokban) produktumaival összefüggésben felmerült, az értékesítés rendjét érintő eljárési kérdéseket a fenntartható fejlődést vizsgáló jelentésemben vizsgáltam.

A kapott tájékoztatás alapján a Belügyminisztérium kiemelt figyelmet fordít a közfoglalkoztatási támogatás szabályszerű felhasználásának, a közfoglalkoztatási jogviszonyra vonatkozó feltételek teljesítésének ellenőrzésére. A minisztériumi ellenőrzések a közfoglalkoztatási helyettes államtitkár által *jóváhagyott havi ellenőrzési terv* szerint, általános szempontok alapján folynak, azokról hetente készülő feljegyzés. Az ellenőrzések célja a támogatások felhasználása szabályszerűségének és hatékonyságának értékelése, továbbá annak vizsgálata, hogy az alkalmazott gyakorlat mennyiben felel meg a jogszabályi előírásoknak, minőségi elvárásoknak, emellett cél a befektetett értékek és megvalósulási értékek arányának vizsgálata. A helyettes államtitkár tájékoztatása szerint az ellenőrzéseik nem tártak fel olyan kirívó gondokat, amelyek jogszabály módosítást, vagy azonnali szakmai iránymutatás kiadását igényelték volna. Vizsgálatom során rendelkezésemre állt a Közfoglalkoztatási Helyettes Államtitkárság által BM/5715/2012. számon kiadott, a közfoglalkoztatási programok monitorozásának protokolljáról szóló útmutató. Ebből kiderül, hogy a minisztérium ellenőrzése elsősorban a START Mintaprogramokat érintette.

A munkaügyi központ megyei, illetve fővárosi szervezete emellett ellenőrzi a közfoglalkoztatási munkavégzés *közfoglalkoztatási szerződésben foglaltak szerinti teljesítését*. A közmunkaprogramok ellenőrzése során azonban problémaként jelentkezett, hogy az egyes programok elbírálása és megvalósulása során azokat szakmai szempontból értékelni nem tudják, mivel ehhez nem rendelkeznek megfelelő szakértelemmel. A közfoglalkoztatási helyettes államtitkár tájékoztatása szerint a közfoglalkoztatással kapcsolatos helyszíni ellenőrzéseken a munkaügyi kirendeltségek munkatársai részt vesznek ugyan, azonban ez irányú feladataikat a fentebb említett jogszabály külön nem nevesíti.

Az ellenőrzés rendszerén belül problémát jelent a *párhuzamos feladatellátás*, mindez pedig – figyelemmel a munkaügyi központok és kirendeltségek szűkös anyagi és emberi erőforrásaira – nemcsak csökkenti a hatékonyságot az egyes programok esetében, hanem a hatáskörgyakorlás tekintetében jogbizonytalanságot is okoz. Így előfordulhat, hogy bizonyos típusú programok – jellemzően a START Mintaprogramok – esetében többszörös ellenőrzésre kerül sor, míg más közfoglalkoztatási programok kieshetnek az ellenőrzési folyamatból.

5.2 A közfoglalkoztatási támogatások felhasználásának ellenőrzésével összefüggésben hívták fel a figyelmemet az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Áht.) azon rendelkezésére, amely alapján a közfoglalkoztatási támogatások nem minősülnek költségvetési támogatásnak.

A 2012. január 1-jétől hatályos Áht. 2. § (1) bekezdés n) pontja arról rendelkezik, hogy e törvény alkalmazásában költségvetési támogatásnak minősülnek a társadalombiztosítás pénzügyi alapjai kivételével az államháztartás központi alrendszeréből ellenérték nélkül, pénzben nyújtott támogatások, ide nem értve – többek mellett – a közfoglalkoztatási támogatásokat. A törvény részletes indokolása alapján a költségvetési támogatások fogalmának hatálya alóli kivételt az indokolja, hogy alanyi jogú jellegük miatt rájuk a törvényben megfogalmazott szabályok nem lennének alkalmazhatók. Mindez azzal a következménnyel jár, hogy a közfoglalkoztatási támogatásra

annak ellenére nem vonatkoznak az Áht. VI. fejezetében meghatározott garanciális szabályok, hogy nem minősülnek nem alanyi jogi jellegű, természetes személyeknek járó támogatásnak. Mindezek alapján kértem tájékoztatást arról, hogy mivel indokolható, hogy a költségvetési támogatások fogalma alóli kivétel a közfoglalkoztatási támogatások esetében.

A közfoglalkoztatásért felelős helyettes államtitkár válaszában rögzítette, hogy az Áht. 2. § (1) bekezdés n) pontjában felsorolt támogatások esetében általánosan elmondható, hogy a költségvetési támogatásra vonatkozó rendelkezések alkalmazása esetén e támogatási formák működésképtelenné válnának. *Elismerte, hogy a közfoglalkoztatási támogatás a hatályos szabályozás alapján valóban kívül esik az Áht. garanciális szabályain,* de ezzel együtt arra is felhívta a figyelmet, hogy ez nem jelent egyúttal szabályozatlanságot. A közfoglalkoztatási támogatásra vonatkozó szabályokat részben törvény, részben kormányrendelet tartalmazza; az Ft., valamint az annak felhatalmazása alapján kiadott, a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet. A helyettes államtitkár azt is jelezte, hogy elsősorban az államháztartásért felelős nemzetgazdasági miniszter jogosult az Áht. szabályozási rendszerével összefüggő kérdéssel kapcsolatban felvilágosítást adni.

A miniszter válasza alapján áttekintettem a közfoglalkoztatási támogatásokra vonatkozó jelenlegi szabályrendszert. A 2011. január 1-jétől hatályos közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet végrehajtási rendelet, amelyet a Kormány a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Ft.) 43. § (4) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján alkotott meg, ebben a Kormány arra kapott felhatalmazást, hogy a Munkaerő-piaci Alapból finanszírozható további, törvényben nem szabályozott támogatásokat rendeletben állapítsa meg. Az Ft. 43. § (4) bekezdését azonban az Országgyűlés 2011. január 1-jével hatályon kívül helyezte, így *jelen pillanatban hiányzik a törvényi felhatalmazás a rendeleti szabályozás mögül.*

Maga az Ft. emellett a közfoglalkoztatási támogatással kapcsolatban viszonylag kevés előírást tartalmaz, jelenleg a szabályozás főként kormányrendeleti szintű, amelynek nem tisztázott a viszonya az Áht. költségvetési támogatásokra vonatkozó garanciális rendelkezéseivel. Az Áht. nem tartalmaz semmilyen előírást a közfoglalkoztatási támogatásokra vonatkozóan, hanem kiveszi a hatálya alól annak ellenére, hogy nem alanyi jogú támogatásról van szó. Kétségtelen, hogy a közfoglalkoztatási támogatásoknak számos olyan eleme van, amely miatt indokolt lehet eltérő, külön szabályok megalkotása, álláspontom szerint ugyanakkor – az átlátható költségvetés elvét követve – mindezt törvényi szinten, az államháztartásra vonatkozó szabályokkal összhangban, egyértelműen és világosan kell meghatározni, hiszen mindez az ellenőrzések szempontjából is komoly jelentőséggel bír.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a közfoglalkoztatási támogatásokra, mint – tartalmi értelemben – költségvetési támogatásokra vonatkozó szabályrendszerben fellelt problémák összességében a jogállamiság elvével és a jobbiztonság követelményével, valamint a közpénzek átlátható kezelésének elvével [Alaptörvény 39. cikk (2) bekezdés] összefüggő visszásságot okoz, mivel az alapelvek sérelmének közvetlen veszélyét hordozza magában.

6. A közfoglalkoztatási programok irányítása, a döntési mechanizmusok

A helyszíni vizsgálatok alkalmával, illetve a közfoglalkoztatással összefüggő egyedi vizsgálataim során azt tapasztaltam, hogy kiemelkedően magas számban születtek a közfoglalkoztatásban közreműködő szervek munkáját – adott esetben közvetlen iránymutatást is tartalmazó – *irányító, jogértelmező állásfoglalások.* A közfoglalkoztatás rendszerének működtetése eredendően *összetett feladat,* amely több szaktárca felelősségi területét is érinti: feladatai vannak a belügyi, a nemzetgazdasági, az emberi erőforrásokért felelős minisztériumnak is. A jogalkalmazási anomáliák jelentős számából kiindulva, mindezek alapján szükségesnek tartottam áttekinteni a programok szakmai irányítását és a döntési mechanizmusát. A közfoglalkoztatásért felelős helyettes államtitkár válaszában részletesen ismertette az év közben a közfoglalkoztatási programokkal összefüggésben született iránymutatások számát, adott esetben a jogértelmezést támogató, a jogalkalmazó szervek, így különösen a munkaügyi központok eljárását és döntéseit alapvetően befolyásoló útmutatások rendjét.

A jelentős számú útmutató, illetve állásfoglalás már eleve arra enged következtetni, hogy az eljárásra vonatkozó szabályozás számos helyen *nem kellően egyértelmű,* így pedig komoly jogalkalmazói bizonytalanság kíséri a programok végrehajtását. Időközben a Közfoglalkoztatásért Felelős Helyettes Államtitkarság a rendelkezésére álló irányítási eszközökkel igyekezett kellő iránymutatást nyújtani, ugyanakkor ezek *jelleghűknél fogva* nem pótolhatják a súlyosabb szabályozási hiátusokat. Kétségtelen, hogy szükség van egységes jogalkalmazási szempontokra, továbbá nem minden gyakorlatban felmerülő kérdésnek kell maga után vonnia jogalkotási feladatot. Mindaddig tehát alkotmányos kereteken belül marad a szakmai irányítás, amíg a kiadott állásfoglalások a jogszabály *értelmezését* segítik elő, *nem pedig pótolják vagy kiegészítik a jogi szabályozást.* A szakmai irányítás keretében kiadott, a gyakorlatban nem egyszer utasításként „viselkedő” állásfoglalások *nagy száma, túlburjánzó gyakorlata* ugyanakkor azzal a veszéllyel járhat, hogy nem enyhíti, hanem fokozza a bizonytalanságot. Például a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet 3. § (1) bekezdése alapján lehetőség van a rövid időtartamú (4 órás) közfoglalkoztatás támogatására, azonban azt a 2011. december 30-án kibocsátott BM/ 13521-4/2011. iktatószámú tájékoztatás szerint az idei évben a Belügyminisztérium nem preferálta. Ennek kapcsán több panaszban szerepelt kifogásként, hogy az ápolási díjban részesülők számára a jogszabály csak négy órában történő foglalkoztatást enged, így a panaszosok a rövid időtartamú közfoglalkoztatás elmaradása miatt kiszorultak a programokból.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a közfoglalkoztatási programokkal kapcsolatban felmerülő

szabályozási hiányosságokat, illetve bizonytalanságokat közvetlen és közvetett irányítási eszközökkel, elsősorban jelentős számú állásfoglalás és útmutatás kiadásával kitölteni, illetve feloldani kívánó gyakorlat a jogállamiság és jogbiztonság követelményének sérelmét hordozza magában.

7. A szociális ellátórendszer és a közfoglalkoztatás kapcsolata

7.1 A (köz)foglalkoztatásból való kimaradás következményeivel kapcsolatban

Az előzetes jelentésemben kiemelten foglalkoztam a közfoglalkoztatásból való kimaradás jogkövetkezményeivel. A vizsgálat középpontjába – a panaszok nyomán – a szociális törvények az a rendelkezése került, amely alapján meg kell szüntetni az ellátására való jogosultságát annak, aki a felülvizsgálat időpontját megelőző egy évben nem tud igazolni legalább 30 napos kereső tevékenységet. A törvény alapján a 30 napos kereső tevékenységet teljesíteni lehet – a foglalkoztatási jogviszonyok mellett – közfoglalkoztatással, egyszerűsített foglalkoztatás keretében végzett munkával, háztartási munkával, valamint a munkaerő-piaci programban, képzésben történő részvétellel, illetőleg a közérdekű önkéntes tevékenységgel is. A jelentésben szerepel, hogy munkalehetőség hiányában a rászorulókat a közfoglalkoztatásba történő bekerüléssel, illetve az említett „munkavégzési formákkal”, így például a közérdekű önkéntes munkavégzéssel szerezhetnek „jogosító időt” az ellátásra.

Ahogy arra már az előzetes jelentésemben is utaltam, az emberi méltósághoz és a szociális biztonsághoz való jog védelme szempontjából elfogadhatatlan, ha valakit azért zárnak ki a jogosultság igénybe vételéből, taszítanak a teljes ellátatlanságba, mert *önhibáján kívül nem tud teljesíteni* egy előírt feltételt, a 30 napos kereső tevékenységet. Önmagában az még nem alkotmányosan aggályos, hogy ha a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülők számára a jogalkotó munkavégzési kötelezettséget ír elő. Az Alaptörvény XIX. cikk (3) bekezdése azt rögzíti, hogy törvény a szociális intézkedések jellegét és mértékét a szociális intézkedést igénybe vevő személynek a közösség számára hasznos tevékenységéhez igazodóan is megállapíthatja. Az „*alapjogi minimum*” azonban, hogy ilyen esetekben a munkavégzési lehetőség adott és minden érintett számára hozzáférhető legyen. Az előzetes jelentés tapasztalatai, valamint az azóta beérkezett válaszok is azt támasztják alá, hogy tömegesen estek ki teljesen a szociális ellátórendszerből olyan személyek, akik nem tudták igazolni a 30 napos kereső tevékenységet. A helyszíni vizsgálatok, illetve a beérkezett válaszok elsődlegesen arra engednek következtetni, hogy ebben szerepet játszott az érintett szervek, az önkormányzatok mulasztása, a tájékoztatás elégtelen volta, így pedig a közérdekű önkéntes munkavégzési lehetőségek korlátozottsága.

Hivatalomhoz érkezett egyedi panaszbeadványból az is tudomásomra jutott, hogy például *Nagykanizsa Megyei Jogú Város* közgyűlése helyi rendeletében lehetővé teszi, hogy azok részére, akik a jogosultság megállapításához feltételül szabott kötelezettségüknek azért nem tudnak eleget tenni, mert legalább két alkalommal „nem alkalmas” minősítést kaptak a foglalkozás-egészségügyi vizsgálaton, *rendszeres szociális segélyt folyósítanak*.

Előrelépésnek tekintem, hogy az emberi erőforrásokért felelős miniszter válaszában jelezte, hogy a közfoglalkoztatásért felelős államtitkár 2012 októberében részletes tájékoztató levelet küldött a települési önkormányzatok számára a közérdekű önkéntes munkavégzés feltételeiről. Üdvözlendő emellett, hogy a szaktárcák további lépéseket tettek az egyszerűsített foglalkoztatással és a háztartási munkával való igazolás területén.

A korábbi helyszíni vizsgálataim során azt tapasztaltam, hogy a kirendeltségek nincsenek tisztában az egyszerűsített foglalkoztatás, vagy a háztartási munka keretében teljesített 30 napos munkavégzés igazolásának feltételeivel. Az előzetes jelentésem kiadását követően így örömmel tapasztaltam, hogy e mulasztás orvoslása érdekében *Budapest Főváros Munkaügyi Központ szakmai útmutatót készített az illetékességi területén működő munkaügyi kirendeltségek részére*.

Mindezek alapján bízom abban, hogy rövidtávon az egyik *legsúlyosabb emberi jogi probléma*, a szociális ellátórendszerből való tömeges kiesés a jövőben megelőzhető lesz, a hagyományos foglalkoztatás és a közfoglalkoztatás hiánya esetében az alternatívák ténylegesen mindenki számára hozzáférhetőek lesznek. Lényegesnek tartom, hogy a munkaerő-piacra való visszatérés elősegítése érdekében tett intézkedések sem közvetlenül, sem közvetve nem eredményezhetnek munkakényszert, hanem értelmes és társadalmilag, a kisebb közösség számára hasznos munkát. Hosszabb távon ezzel együtt összességében kérdéses, hogy milyen szerepe lehet a társadalmilag rendkívül hasznos önkéntes munkavégzésnek. Fenntartom ugyanis, hogy ellentmondások figyelhetők meg a közérdekű önkéntes munka *alkalmasságával* összefüggésben, ennek fogalmi eleme, hogy ellenszolgáltatás nélkül, szabad elhatározás alapján végezzék, ami jelen esetben – feltételként kikötve – nyilvánvalóan hiányoznak. Mindezek alapján a jövőben is nyomon követem ezen a területen a szabályozást és a jogalkalmazói gyakorlatot.

7.2 Az együttműködési kötelezettség ellenőrzésével kapcsolatban

Az előzetes jelentésben a helyszíni vizsgálatok, valamint a jogvédő civil szervezetektől kapott jelzések alapján külön is kitértem az együttműködési kötelezettség kapcsán az ún. „tiszta udvar, rendes ház” szabály ellenőrzésére, az önkormányzati rendeletalkotásra és gyakorlatra. A szociális törvény 33. § (7) bekezdésében kapott felhatalmazás, továbbá az ennek alapján alkotott önkormányzati szabályozás nyomán ugyanis kérdésként merült fel, hogy a lakókörnyezet ellenőrzése kiterjedhet-e magának a kérelmező magánlakása rendjének belső ellenőrzésére is. Az Sztv. maga úgy fogalmaz, hogy az önkormányzat rendeletben a lakókörnyezet rendezettségének biztosítása körében a kérelmező vagy jogosult által életvitelszerűen lakott lakás vagy ház és annak udvara, kertje, a kerítéssel kívül határos terület, járda tisztán tartása, az ingatlan állagának és rendeltetésszerű használhatóságának, valamint

higiénikus állapotának biztosítására irányuló kötelezettség írhat elő. A feltételek teljesítésére a kérelmezőt megfelelő, de legalább ötnapos határidő tűzésével a jegyzőnek – az elvégzendő tevékenységek konkrét megjelölésével – fel kell szólítania. A szociális törvény 132. § (4) bekezdés a) pontja pedig felhatalmazást ad a települési önkormányzat számára, hogy rendeletben szabályozza, hogy az aktív korúak ellátására jogosult személyek részére a lakókörnyezet rendezettségének biztosítása körében előírt részletes szabályokat.

A jelentésben megállapítottam, hogy az érintettek magánszférához való joga szempontjából aggályos az olyan gyakorlat, amely során a hatóság – a lakókörnyezet fogalmát tágan értelmezve – nemcsak az ingatlan előtti területet és meghatározott szempontok alapján az udvart, kertet, hanem a ház, illetve lakás belsejének tisztaságát és rendezettségét is ellenőrzi. A felhatalmazás alapján álláspontom szerint a jelenlegi jogi helyzet a jogállamiság és jogbiztonsággal összefüggésben is visszás, mivel a *törvény nem zárja ki ennek kapcsán az önkényes, zaklató hatósági jogalkalmazást*. A kormányhivataloktól kapott tájékoztatás egyértelműen megerősítette a törvény felhatalmazó rendelkezésével kapcsolatos alkotmányos aggályokat, mivel számos olyan esetet emeltek ki, amelyben az önkormányzat túlerjeszkedett a rendeletalkotási felhatalmazáson és olyan feltételek teljesítésére kötelezte a jogosultat, vagy a szociális ellátások olyan körére állapította meg a lakókörnyezet rendezettségének biztosítására vonatkozó kötelezettséget, amelyre az önkormányzatnak nem lett volna joga.

Elrettentő példaként említhetőek azok az esetek, amelyeknél az ellenőrzés során a kérelmező mentális problémáira hivatkozással írtak elő többletkötelezettséget, a lakóingatlan utcafronti kerítésnek meglétét ellenőrizték, a személyszállítást végző szolgáltató céggel kötött szerződés alapján a szolgáltatási díj, lakás esetében a szolgáltatási díjat is magában foglaló közös költség folyamatos megfizetését követelték, illetve a személyi higiénia biztosítását és rendszeres tisztálkodást, a személyi ruházat folyamatos napi szintű tisztán tartását írták elő.

Lényegesnek tartom, hogy a kormányhivatalok törvényességi ellenőrzési és felügyeleti főosztályai felléptek a példákban jelzett egyes önkormányzati „túlkapások” ellen, a rendeleti szabályozásban, illetve a gyakorlatban megfigyelhető jelentős számú, súlyos visszaélés már önmagukban alátámasztja a felhatalmazás szövegével kapcsolatos kifogásokat. A kormányhivatalok szerint jellemző probléma, ha a lakóingatlanban *bérlőként él* a kérelmező, mert ilyenkor nem várható el, hogy többlet teherként, plusz kiadás révén gondoskodjon az ingatlan állagának, rendeltetésszerű használatának biztosításáról. A visszajelzések alapján nem világosak a felhatalmazás határai és korlátai, az ellenőrzések egyrészt a jogosultak *intim szféráját* érinthetik, másrészt az állagmegóvás és a rendeltetésszerű használat az esetek nagy részében *anyagi áldozatokkal jár*, külső segítség nélkül nehezen megoldható munkákat jelent.

Utóbbira rávilágít az A JB-1559/2012. számú ügyben, egy foglalkoztatást helyettesítő támogatás megvonása kapcsán folytatott ombudsmani vizsgálat és a feltárt visszásságok is. Mindez nagy teher a rászorulóknak, hiszen ők éppen a pénzhiány miatt szorulnak rá az aktív korúak ellátására. A gyakorlatból kiindulva több kormányhivatal is megfontolandónak tartja egy olyan módosítás bevezetését, amelyben a lakókörnyezet rendezettségének biztosítása körében a korlátozó által életvitelszerűen lakott lakás vagy ház *belső terére nem terjedne ki az ellenőrzés, továbbá a költségigénnyel nem, vagy csekély költségigénnyel járó rendeltetésszerű használatot* lehetne teljesítendő feltételként az önkormányzatoknak előírnia.

Az emberi erőforrásért felelős miniszter válaszában jelezte, hogy egyetért az előzetes jelentésben megfogalmazott ajánlással, amely szerint az együttműködés keretében végzett lakókörnyezet ellenőrzése nem terjedhet ki a magánház, illetve magánlakás belseje tisztaságának, illetve rendezettségének vizsgálatára. A miniszter ugyanakkor jelezte, hogy nem tartja szükségesnek a törvénymódosítást, mivel a rendelkezés értelmezésének pontosítása megoldható a pénzügyi és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet módosításával.

Üdvözlöm a szakminiszter egyetértő válaszát, ugyanakkor álláspontom szerint – a fent ismertetett gyakorlati tapasztalatokra figyelemmel – az emberi méltósághoz való joggal, a magánszférához való joggal, valamint a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságok megelőzése érdekében *nélkülözhetetlen a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 33. § (7) bekezdésének megfelelő módosítása, annak világossá tétele*, hogy lakás vagy ház belsejét érintően nincs helye ellenőrzésnek, illetve jelentős költségigényű feladat e körben nem írható elő. Ezek ugyanis indokolatlan, önkényes, zaklató, az egyenlő bánásmód követelményét is sértő jogalkalmazáshoz adnak alapot, túlmutatnak az alkotmányosnak tekinthető ellenőrzés, az elvárható együttműködés keretein. A szükséges törvénymódosítással összhangban pedig értelemszerűen indokoltá válhat a kormányrendeleti szabályozás áttekintése és módosítása is, de ez nem képes kezelni a gyakorlatban kialakult problémákat.

8. Összegzés

Már korábbi jelentéseimben is kiemelttem, hogy a közfoglalkoztatás – egyetértve a közfoglalkoztatásért felelős helyettes államtitkárral – nem öncél, hanem eszköz. A foglalkoztatáspolitikai egyik eszköze, amely alkalmas lehet arra, hogy elősegítse elsősorban a hátrányos helyzetben lévő munkavállalók esetében – megfelelő képzések nyújtásával – az elsődleges munkaerő-piacra való visszatérést. E funkciót szem előtt tartva ugyanakkor lényeges, hogy a közfoglalkoztatásban résztvevő személyek számára, halmozottan kiszolgáltatott helyzetükből adódóan rendelkezésre álljanak az alapvető jogaikat védő, illetve az egyenlő bánásmód követelményét szavatoló garanciák úgy a szabályozásban, miként a gyakorlatban. Esetükben tehát nem a munkavállalók jogait és egyenlőségét védő szabályok lebontása, csökkentése, hanem éppen *ellenkezőleg további, többlet garanciák beépítése az*

alkotmányosan elvárható. Különösen azért, mert a kellő és a gyakorlatban is számon kért, ellenőrzött jogi garanciák révén a közfoglalkoztatás álláspontom szerint alkalmassá tehető arra, hogy az esélyegyenlőség előmozdítását, illetve a fenntartható fejlődést is elősegítse.

A hatályos törvényi szabályozás alapján a *közfoglalkoztatási jogviszony egy sajátos munkajogviszonynak minősül.* A közfoglalkoztatási jogviszonnal összefüggő alapvető szabályokat tartalmazó Kftv. 2. § (1) bekezdése ennek megfelelően arról rendelkezik, hogy a közfoglalkoztatási jogviszonyra alapvetően az Mt. szabályai alkalmazandók, de csak a Kftv. 2. § (2)-(5) bekezdésben meghatározott eltérésekkel: a törvény alapján számos munkavállaló jogait védő garanciális szabály nem vagy csak részben érvényesül. A Belügyminisztérium álláspontja szerint az eltérő szabályozás indoka az, hogy a közfoglalkoztatás átmeneti megoldás, a bérezéssel, illetve a szabadságolással összefüggő szabályozás pedig azt a célt szolgálja, hogy a közfoglalkoztatottakat motiválja, a versenyszférában is keressenek állást, ne ragadjanak benn a közfoglalkoztatási rendszerben. A jelzett indoknak ugyanakkor éppen a Kftv. azon szabálya mond ellent, amely szerint közfoglalkoztatási jogviszony csak *határozott időre* létesíthető, ami nem lehet hosszabb, mint a közfoglalkoztatás támogatásáról szóló jogszabály alapján nyújtott támogatásról szóló hatósági szerződésben előírt időtartam, ez pedig jelen pillanatban maximálisan egy év.

Következésképpen a *törvényi szabályozás maga zárja ki a bennragadás lehetőségét* egyfelől, másfelől pedig a garanciális szabályok, így a bérösszegre és a kifizetésre, a szabadság mértékére és kiadására, a betegszabadságra és a táppénzre vonatkozó rendelkezések „lerontása” nem lehet sem alkalmas, sem pedig szükséges eszköze ennek a jogpolitikai célnak. Kétségtelen, hogy a gyakorlatban előfordulhat az, hogy valakit újra és újra közfoglalkoztatottként alkalmaznak, de erre a problémára az adekvát megoldás a közfoglalkoztatásba való bekerülés rendszerének átgondolása lehet annak érdekében, hogy a fluktuáció növelhető legyen, mindenki megkaphassa az esélyt a bekerülésre. Mindezek alapján az a határozott álláspontom, hogy a közfoglalkoztatási jogviszonyra vonatkozó szabályok szempontjából a *mércét a határozott időtartamú munkavállalói jogviszony jelenti*, így a garanciális, a munkavállalót védő szabályok *visszaállítása indokolt.*

Önmagában az a tény, hogy a törvényalkotó speciális jogviszonyként kezeli a közfoglalkoztatási jogviszonyt, nem alapozza meg alkotmányosan a hátrányosan eltérő szabályok alkalmazásának lehetőségét. Ellenkezőleg: szükség van további garanciákra, amire jó példa a 2012 júliusától bevezetett fizetés nélküli szabadság lehetősége. Egy vagy több kedvező szabály megléte ugyanakkor nem orvosolja, nem is orvosolhatja a más területekre jellemző hiányosságokat. *Az emberi méltósághoz való jogból, az egyenlő bánásmód követelményéből, illetve a szociális biztonsághoz való jogból következő szempontok képezik a rendszer kialakításának alkotmányos alapját és korlátait is egyben.*

Intézkedéseim

1. A jelentésemben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő alapjogi visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem*

1.1 a *belügyminisztert*, hogy – a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködésben –

- a) gondoskodjon arról, hogy a közfoglalkoztatási programok előzetes tervezése során minden program esetében rendelkezésre álljon a szükséges szakértelem és a megfelelő időkeret a sikeres megvalósítás érdekében;
- b) biztosítsa azt, hogy a szakmai irányítási jogkörben kiadott állásfoglalások és útmutatók kizárólag csak a szükséges jogértelmezési kérdésekre terjedjenek ki;
- c) végezze el a közfoglalkoztatási programok ellenőrzési metódusának átfogó szakszerűségi, hatékonysági szempontú felülvizsgálatát az eddigi tapasztalatok, valamint a jelentésemben foglalt megállapításokra figyelemmel;
- d) a helyi önkormányzati jogalkalmazás jogszerűségének előmozdítása érdekében, a rendelkezésére álló eszközökkel segítse elő, hogy a jelentés tartalmát az egyes települési önkormányzatok megismerhessék;

1.2 az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy – a belügyminiszterrel együttműködésben

- a) továbbra is fordítson kiemelt figyelmet és kövesse nyomon a települési önkormányzatoknál az önkéntes közérdekű munkavégzés szervezését, annak hozzáférhetőségét, ennek érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket;
- b) gondoskodjon arról, hogy a foglalkozás-egészségügyi alkalmassági vizsgálatok nyomán hozott döntésekkel szemben a tényleges jogorvoslás lehetősége – figyelemmel a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 36. § (2) bekezdés a) pontjára – egyértelmű és a jogalkalmazási gyakorlatban ténylegesen is biztosított legyen;
- c) hívja fel a települési önkormányzatok jegyzőinek figyelmét a pénzületi és természetbeni szociális ellátások igénylésének és megállapításának, valamint folyósításának részletes szabályairól szóló 63/2006. (III. 27.) Korm. rendelet 17. § (3) bekezdésében foglalt, a Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázisban történő adatszolgáltatási kötelezettségeik maradéktalan betartására.

2. A jelentésemben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő alapjogi visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem*

2.1 a *belügyminisztert*, hogy – a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködésben –

2.1.1 a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény megfelelő módosításának kezdeményezésével teremtse meg, hogy – az egyenlő bánásmód követelményének megfelelően – a közfoglalkoztatottakra is a munkavállalókat megillető garanciák vonatkozzanak a szabadsággal és a betegszabadsággal kapcsolatosan;

2.1.2 a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet megfelelő módosításának kezdeményezésével

- a) az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése érdekében több lépcsőben végrehajtott, fokozatos emeléssel teremtse meg, hogy a közfoglalkoztatotti bérek elérjék a kötelező legkisebb munkabér mértékét;
- b) biztosítsa a választás és annak megfelelően a havi bérfizetés lehetőségét, amennyiben ezt a közfoglalkoztatott kéri.

2.2 az *emberi erőforrásokért felelős minisztert*, hogy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 33. § (7) bekezdése módosításának kezdeményezésével tegye egyértelművé, hogy a lakókörnyezet ellenőrzése nem terjedhet ki a magánház, magánlakás belső rendezettségének vizsgálatára, továbbá a rendeltetésszerű használat biztosítása a jelentős költségigényű feladat megvalósítására nem terjedhet ki;

2.2 a *nemzetgazdasági minisztert*, hogy tekintse át a közfoglalkoztatási támogatásokra, mint költségvetési támogatásokra vonatkozó szabályrendszert és kezdeményezze a megfelelő törvény-, illetve más jogszabálymódosításokat annak érdekében, hogy az összhangban legyen az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvényben megfogalmazott garanciális szabályokkal, illetve az alkotmányos elvekkel és követelményekkel.

3. Az Ajbt. 36. §-a alapján felkérem a *Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökét*, hogy tekintse át – az AJB-5317/2012. számon írt jelentésben foglaltakon túl – az e jelentésben megfogalmazott megállapításokra figyelemmel a foglalkoztatás elősegítéséről szóló 1991. IV. törvénynek az állami foglalkoztatási szervek adatkezelésére vonatkozó felhatalmazó rendelkezéseit.

Budapest, 2012. december

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-3069/2012

A környezetvédelmi intézményrendszer átalakítása

Előadók: dr. Horváth Luca Kornélia
dr. Kovács Anikó
dr. Rigó Anett

Az eljárás megindítása

A 2012. évben a „Válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” címmel kiemelt projektet indítottam a jelenleg is tartó több dimenziós – gazdasági, pénzügyi, társadalmi, környezeti, politikai – válságfolyamat következményeinek feltérképezésére, tanulmányozására, a tanulságok levonására. A projekt keretében az alapjogok és alkotmányos elvek érvényesülését szem előtt tartva az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból több környezeti tárgyú vizsgálatot is folytatok.

A válság és az ebből fakadó megszorítások nemcsak az egyes embereket, a családokat érintik, de hatást gyakorolnak az államra és az állam által kiépített és működtetett intézményrendszerre is. Különösen érzékenyen érintett terület a jelenben hosszú távú érdeket szem előtt tartó, s nem a pillanatnyi gazdasági hasznot előmozdító környezetvédelem és ezen keresztül az egészséges környezethez való jog. A projekt keretében azt vizsgálom, hogy a közvetlenül vagy közvetve a válság hatására tett állami intézkedések miként befolyásolták a környezetvédelmi intézményrendszert és annak hatékony működését.

Tekintettel arra, hogy a környezetvédelmi szervek (környezetvédelmi felügyelőségek, vízügyi szervezetek, nemzeti park igazgatóságok) finanszírozásának és a környezetvédelmi állami feladatok ellátásának kérdésével összefüggésben felmerült az egészséges környezethez való jog sérelmének veszélye, a projekt keretében a témát érintően vizsgálatot indítottam. A céloom természetesen nem a bekövetkezett szervezeti és intézményi változások önmagában való értékelése, hiszen a mindenkori szervezetrendszer kialakítása a döntéshozó hatáskörébe tartozó kérdés. Vizsgálatom során mindvégig arra fókuszáltam, hogy a változások milyen hatással voltak a védendő alapjogok és alkotmányos értékek érvényesülésére, különös figyelemmel a már elért védelmi szinthez képest való visszalépés tilalmára.

Érintett alapvető jogok és alkotmányos értékek

- Jogállamiság, valamint a jogállamiság elvből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- Egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt - törvényben meghatározottak szerint - helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” (Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2) bekezdések)
- Nemzet közös öröksége: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös

örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” (Alaptörvény P) cikk)

Alkalmazott jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök

- az Európai Unió működéséről szóló szerződés
- a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 1990. évi XXX. törvény
- a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 1994. évi LVI. törvény
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény
- a vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény
- a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény
- a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 1998. évi XXXVI. törvény
- a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetéről szóló 1999. évi LXXIV. törvény
- a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2002. évi XI. törvény
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
- a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2006. évi LV. törvény
- a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvény
- a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény
- a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény
- a 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény módosításáról szóló 2011. évi CXIV. törvény
- Magyarország 2012. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXVI. törvény
- a víziközmű szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény
- a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény
- az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás részletes szabályairól szóló 193/2001. (X. 19.) Korm. rendelet (2006. január 1-től hatálytalan)
- a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet
- a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet
- a szakterületek ágazati követelményeiért felelős szervek kijelöléséről, valamint a meghatározott szakkérdésben zárólagosan eljáró és egyes szakterületeken szakvéleményt adó szervekről szóló 282/2007. (X. 26.) Korm. rendelet
- egyes miniszterek, valamint a miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet
- a vízügyi igazgatási szervek irányításának átalakításával összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 300/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet
- a vízrajzi feladatok ellátásáról szóló 146/2011. (XII. 23.) VM rendelet
- a fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának rendjéről szóló 27/2012. (V.30.) BM rendelet
- a 2009. évi havi kereset-kiegészítés forrásigényének biztosításához szükséges intézkedésekről szóló 1001/2009. (I. 13) Korm. határozat
- a 2009. évi államháztartási egyensúly megőrzéséhez szükséges intézkedésekről szóló 1033/2009. (III. 17.) Korm. határozat
- a 2010. évi költségvetéssel összefüggő egyes feladatokról szóló 1132/2010. (VI. 18.) Korm. határozat
- az államháztartási egyensúly megőrzéséhez szükséges intézkedésekről szóló 1025/2011. (II. 11.) Korm. határozat (hatályon kívül helyezve)
- az egyes kormányhatározatok módosításáról szóló 1282/2011. (VIII. 10.) Korm. határozat
- a Magyar Program Egyszerűsítési Programjának elfogadásáról szóló 1304/2011. (IX. 2.) Korm. határozat
- a vállalkozói adminisztratív költségek csökkentésére irányuló, Egyszerű Állam című középtávú kormányzati programról szóló 1405/2011. (XI. 25.) Korm. határozat (visszavonva 2012. október 1-jével)
- a vállalkozói adminisztratív költségek csökkentésére irányuló, Egyszerű Állam című középtávú kormányzati programról szóló 1416/2012. (X. 1.) Korm. határozat
- a Vidékfejlesztési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 7/2012. (IV. 21.) VM utasítás
- a Belügyminisztérium Szervezeti és Működési szabályzatáról szóló 7/2010. (IX. 2.) BM utasítás
- a fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának rendjéről illetve annak végrehajtásáról szóló 23/2012. (V. 31.) BM utasítás

A vizsgálat háttere

A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi feladatok ellátásáért egyaránt felelős Környezetvédelmi Minisztériumot a rendszerváltást követően – a kormány előterjesztésének megfelelően – az első szabadon választott országgyűlés hozta¹ létre.

Bár az önálló minisztériumi szervet a későbbi kormányok is megőrizték, 1994. és 2002. között a Környezetvédelmi és Területfejlesztési², majd Környezetvédelmi Minisztérium³ vízügyi feladatokat nem látott el, azok a Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium hatáskörébe tartoztak. A víz minőségi és mennyiségi kezelésének egy tárca felelősségi körében történő összpontosítása céljából a két területet 2002-ben ismételtén összevonva felállították a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztériumot⁴ (a továbbiakban: KvVM).

A katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetéről szóló 1999. évi LXXIV. törvény 2000. január 1-jei hatálybalépésével az árvízi védekezés irányítására két döntési központot hoztak létre, 9 döntési szinttel. Az árvizek káros következményeinek elhárítását ettől kezdve egyrészt a Belügyminisztérium felügyelete alatt álló katasztrófavédelmi igazgatóságok, másrészt a KvVM felügyelete alatt álló vízügyi igazgatóságok látták el. Ez a kettős irányítás azonban megnehezítette a kárelhárítási tevékenységet, különös tekintettel arra, hogy a két intézményrendszer eltérő illetékességi területtel rendelkezett. A katasztrófavédelmi igazgatóságok a megyei szintekhez igazodtak, míg a vízügyi igazgatóságok területi szintű kialakítása a folyók vízgyűjtő területeihez kapcsolódott.

A környezetvédelmi ágazat miniszteriális integrációját követően a hatósági feladatokat egyetlen szervhez, a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségekhez (a továbbiakban: felügyelőség) telepítették. 2005-ben létrejött tehát az egységes zöldhatósági rendszer. E mellett működtek tovább a természetvédelmi területek hatékony védelme, megőrzése, fejlesztése érdekében – az elsősorban gazdálkodási, vagyonkezelési állami funkciókat ellátó – nemzeti park igazgatóságok⁵, illetve a környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok, amelyek környezetvédelmi és vízügyi operatív szakmai feladatokat, valamint a vízgazdálkodás területi feladatait látták el, gondoskodva egyúttal a vizek kártételei elleni védelemről.

2010. május 29-én lépett hatályba a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2010. évi XLII. törvény, amely – a kormányzati szerkezet-átalakítás eredményeként – megszüntette a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium önálló minisztériumi jogállását, és a környezetvédelmet a vidékfejlesztési ágazatba integrálta⁶. Az új Vidékfejlesztési Minisztériumon (a továbbiakban: VM) belül az eredetileg 396 főt foglalkoztató KvVM, jelenleg a Környezetügyért Felelős Államtitkársággént, lényegesen alacsonyabb létszámmal⁷ látja el a környezetvédelmi feladatokat. A vidékfejlesztési területet három államtitkárság⁸ fogja össze.

A Kormány 2011. februárjában a VM tekintetében – a tárca teljes költségvetésének 9,5%-át képező – közel 19 Mrd Ft zárolásáról döntött⁹. A vidékfejlesztési miniszter által tett javaslat alapján a zárolt összeg több mint fele a környezetvédelmi szervezetrendszer költségvetését érintette. Ez a nemzeti park igazgatóságoknál a 2011. évre tervezett költségvetési keret 44,6%-át (1,35 Mrd Ft), a felügyelőségeknél 37,4%-át (3,34 Mrd Ft), a környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságoknál 44,8 %-át (5 Mrd Ft) tett ki.

A Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetését módosító 2011. évi CXIV. törvény 2011. július 31-én hatályba lépett, amely a nemzeti park igazgatóságok vonatkozásában a zárolást elvonásként véglegesítette. A pénzügyi nehézségek orvoslásaként azonban a felügyelőségek és a vízügyi igazgatóságok tekintetében a törvénymódosítás a zárolt 3,34 és 5 Mrd Ft-ból 1,9, illetve 3 Mrd Ft-ot visszajuttatott költségvetéseikbe.

További kormányzati döntés eredményeképpen, a Magyarország 2012. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2011. CLXVI. törvény 2012. január 1-jei hatálybalépésével a környezetvédelmi bírságokból származó bevételek a felügyelőségek költségvetése helyett a központi költségvetésbe kerülnek.

A pénzügyi elvonások, zárolások mellett a környezetvédelmi intézményrendszer működését a környezetvédelmi és vízügyi igazgatási szervek irányításának átalakítása is érintette. Az átszervezés következtében – a közmunka programok összehangolásának és egységes irányításának elősegítése érdekében – 2012. január 1-jétől a vízügyi igazgatóságok szakmai felügyeletét bár továbbra is a vidékfejlesztési tárca látja el, azok a Belügyminisztérium (a továbbiakban: BM) szervezeti irányítása alá tartoznak.

A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet környezetvédelmi igazgatási szervként a felügyelőséget és a – VM háttérintézményeként 2012. január 1-jével létrehozott – Nemzeti Környezetügyi Intézetet (a továbbiakban: NeKI) jelölte ki.

A vizsgálat lefolytatása

A fenti intézményi és pénzügyi előzmények ismeretében az eredményes vizsgálat érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértem a belügyminisztertől és a vidékfejlesztési minisztertől, az Országgyűlés Fenntartható fejlődés bizottságától (a továbbiakban: FFB), az Országos Környezetvédelmi Tanácstól (a továbbiakban: OKT), az Országos Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőségtől (a továbbiakban: főfelügyelőség), a 10 nemzeti park igazgatóságtól, valamint több környezetvédelmi civil szervezettől.

A beérkezett válaszokat az alábbiakban foglalom össze.

A *vidékfejlesztési minisztertől* a következőkről kértem tájékoztatást:

1. Milyen intézményi és szervezeti változások történtek a 2008. év óta napjainkig a környezet- és természetvédelemben, amelyek érintették a főfelügyelőséget és az egyes felügyelőségeket (pl. a környezetvédelmi önálló minisztérium megszűnése, feladatátcsoportosítások, feladatok megszűnése stb.)?
2. Hogyan változott a 2008. év óta a felügyelőségek, a vízügyi igazgatóságok és a nemzeti park igazgatóságok költségvetése, létszámkerete, személyi állománya?

3. A költségvetési források 2011 februárjában történt zárolása vajon miért a környezetvédelmet sújtotta leginkább? A zárolt összegeket végleg elvonták a környezetvédelmi ágazattól?
4. A forráshiány eredményezett-e működési zavart vagy voltak-e nehézségek a feladatellátásban?
5. A felügyelőségek korábbi költségvetésében milyen bevételi arányt képezett a környezetvédelmi bírság?
6. Milyen következményekkel járt, hogy a környezetvédelmi bírság teljes összege a központi költségvetésbe került? Milyen célokra használták fel ezt a bevételt, és a kiesett bevételi forrást hogyan pótolták/tervezik pótolni?

A fenti kérdéseket az egyes felügyelőségekre vonatkoztatva a főfelügyelőségnek is megküldtem. A főfelügyelőség 2012. június 26-án kelt levelében arról tájékoztatót, hogy miniszteri döntés értelmében a koordinált válaszokat a Környezetügyért Felelős Államtitkárság készíti el.

A vidékfejlesztési miniszter a *környezetvédelmi ágazatot érintő szervezeti változásokat* a következők szerint foglalta össze:

A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi feladatok integrációjával 2005-ben létrejött az egységes zöldhatósági rendszer, amelynek következtében – könnyítve az ügyfelek terhein – megvalósulhatott az „egyablakos” ügyintézés és az egyes ügyek holisztikus vizsgálata. Gazdasági és szakmai szempontokra tekintettel a hatóságok számát 2007-ben 12-ről 10-re, a felügyelőségek mellett működő – az engedélyezésben, ellenőrzésben és az egyes ügyek független megítélésében szerepet játszó – laborok számát 7-re csökkentették. További szervezet-átalakítást jelentett minden felügyelőség esetében, hogy kettéválasztották az engedélyezési és ellenőrzési feladatokat.

A KvVM 2010-ben, a VM szervezetében, a Környezetügyért Felelős Államtitkárság keretén belül folytatta munkáját. Az összevonást követően több, korábban a szakállamtitkárok irányítása alatt működő környezetvédelmi főosztály jelentős strukturális, feladat-átcsoportosítást is magában foglaló változáson ment keresztül. Ennek eredményeként például a Vízügyért Felelős Helyettes Államtitkárságon (a továbbiakban: VHÁT) összesen 15 fős létszámleépítésre került sor, amely az összlétszám 20 %-át jelentette.

A vízügyi szervezetrendszer átalakításával kapcsolatban a vidékfejlesztési miniszter kiemelte, hogy a Kormány foglalkoztatáspolitikájának meghatározó eleme a Startmunka program, amelynek jelentős része a vízgazdálkodás területén valósul meg. A területi vízgazdálkodás feladatainak végzése során jelentős számú közmunkást foglalkoztatnak a vízfolyások környezetének rendezése, a hullámtéri véderdők ápolása, a vízi létesítmények fenntartási és fejlesztési munkáinak ellátása, valamint az ár- és belvízvédekezés területén. A közfoglalkoztatás új rendszerének kialakítása során, a Közfoglalkoztatási Program eredményes végrehajtása érdekében 2012. január 1-jei hatállyal oly módon alakították át a vízügyi igazgatás szervezetrendszerét, hogy a továbbiakban a vízgazdálkodás szakmai irányításáért a vidékfejlesztési miniszter, a vízügyi igazgatási szervek irányításáért a belügyminiszter felelős.

A VHÁT-on 2012-ben – az új SZMSZ hatálybalépésével – a korábbi 3 főosztály helyett 2, a Vízügytő-gazdálkodási és Vízvédelmi Főosztály, valamint a Vízgazdálkodási Koordinációs Főosztály¹⁰ működik. A vidékfejlesztési miniszter tájékoztatása szerint a vízügyi ágazat irányításának megosztása miatt a VHÁT-hoz tartozó főosztályok és ezzel együtt a szakemberek száma csökkent, a feladatok ugyanakkor megnövekedtek, tekintettel arra, hogy mind a szabályozási, mind a nemzetközi feladatok koordinációját a BM-hez került szakterületi feladatok vonatkozásában is VHÁT-nak kell ellátni.

A vidékfejlesztési miniszter az átalakítást követően arról tájékoztatót, hogy: „A két minisztérium közötti, a vízügyi szakterületre vonatkozó hatékony együttműködés rendjét még ki kell alakítani”.

A BM szervezetén belül, a vízügyi területen a Vízügyi Koordinációs Főosztály¹¹ működik. A belügyminiszter közvetlen irányítása alatt áll a Vízügyi és Környezetvédelmi Központi Igazgatóságból (a továbbiakban: VKKI) egyik jogutódként kivált – országos hatáskörű középírányító szervként funkcionáló – Országos Vízügyi Főigazgatóság (a továbbiakban: OVF) és a 12 vízügyi igazgatóság.

A vízgazdálkodásért felelős vidékfejlesztési miniszter irányítása alá tartozik a vízügyi feladatokat is ellátó, a VKKI másik jogutódként létrejött NeKI, amely önállóan működő és gazdálkodó központi költségvetési szerv. A központi szervből és 12 kirendeltségből álló NeKI működési területe megegyezik a vízügyi igazgatóságokéval.

A *környezeti intézmények költségvetését és létszámkeretét illetően* a vidékfejlesztési miniszter az alábbiakat emelte ki:

A nemzeti park igazgatóságok (a továbbiakban: NPI) tekintetében a 2008-2011. közötti időszakban a kiadások növekedése mellett jelentősen csökkent a költségvetési támogatás mértéke. A teljesítési adatokat vizsgálva megállapítható, hogy a költségvetési támogatás 2008-ban a törvény szerinti kiadások 52,2%-át, 2011-ben a 15,9%-át tette ki. A felügyelőségek esetében szintén csökkent a költségvetési támogatás mértéke (70%-ról 35,6%-ra), és az a vizsgált időszakban egyik évben sem fedezte a személyi jellegű kiadásokat. Ezzel együtt azonban a törvény szerinti kiadások is csökkentek. A vízügyi szerveknél a költségvetési támogatás mértéke 2010-ben – az akkori rendkívüli időjárási körülményekre tekintettel bekövetkező ár- és belvíz helyzet miatt – kiugróan magas volt, amelynek túlnyomó részét a központi költségvetésből finanszírozták. A 2008. és 2010. között nyújtott költségvetési támogatás teljes egészében fedezte a személyi jellegű kiadásokat, a 2011-ben bekövetkezett zárolás miatt ez azonban már nem volt tartható. Meg kell említeni a fentiek mellett azt is, hogy a törvény szerinti kiadásokhoz képest a dologi kiadások hányada is megnőtt.

A KvVM¹² költségvetésében 2009-ben a kormány 5662,6 millió Ft-ot zárolt, majd vont el¹³. A 2010. év során a környezetvédelmi ágazat intézményeinek dologi kiadásait zárolták, összesen 263,8 millió Ft összegben¹⁴.

Tekintettel arra, hogy a zárolást később a kormány nem oldotta fel, az tényleges elvonást jelentett. Az előző évekhez képest 2011-ben válságos helyzet állt elő, hiszen a zárolások az intézmények költségvetésének közel felét érintették¹⁵. A nemzeti park igazgatóságok költségvetéseiben ez 45%-os, a felügyelőségeknél 37%-os, a vízügyi igazgatóságoknál 45%-os csökkenést eredményezett. Figyelemmel a későbbi kormányhatározatokra¹⁶ és jogszabálymódosításokra¹⁷ a zárolások tényleges elvonásokká váltak. Megjegyzendő, hogy a vízügyi igazgatóságoknál a korábbi adatokhoz képest 3 milliárd Ft-tal alacsonyabb zárolás történt. A felügyelőségek költségvetésében jelentős kiesést (1-1,5 milliárd Ft) okoz a környezetvédelmi bírságbevételek elvonása is.

Abban a kérdésben, hogy a források hiánya eredményezett-e működési zavart vagy a feladatok teljesítésének elmaradását, a vidékfejlesztési miniszter hangsúlyozta, hogy bár az államtitkárság szervezeti egységeinek létszáma 2011. év vége és 2012. február 1-je között 25%-kal, 191 főről 144 főre csökkent, a főosztályok a nehézségeket munkaszervezéssel, túlmunkával és a feladatok súlyozásával próbálják áthidalni. A 2012-ben bekövetkezett 15%-os létszámcsökkentésre tekintettel a felügyelőségi szakemberek is hasonlóan járnak el. A miniszter szerint: „A nemzeti park igazgatóságok a (...) forráselvonások nyomán számos megtakarítást eredményező intézkedést tettek az elmúlt években, így működésük és az állami alapfeladataik ellátása továbbra is biztosított. A 2011-ben jelentkező zárolások következtében az igazgatóságok költségvetési támogatása valóban nagymértékben csökkent, (...) a 2012. évi költségvetés keretében azonban ismét emelkedést mutat.”

Vizsgálatom során a *belügyminisztertől* a vízügyi szervezeti rendszer átszervezésével összefüggésben, a következő kérdésekben kértem tájékoztatást:

1. Álláspontja szerint szakmailag mi indokolta, hogy a Belügyminisztérium alá kerüljenek a vízügyi igazgatóságok, a vízügygel kapcsolatos jogalkotás, a szakmai felügyelet pedig a vidékfejlesztési tárcánál maradjon?
2. Jutott-e többletforráshoz a tárca a vízügyi igazgatóságok átszervezésével, ha igen, mekkora összeghez?
3. Nem látja-e annak veszélyét, hogy egy esetleges természeti katasztrófa (árvíz, belvíz) esetén a kármentés ellehetetlenül a vízügyi szervezetrendszer átalakítása miatt?

A belügyminiszter a kérdéseimre – szó szerint idézve a teljes szöveget – a következő választ adta:

„Az országot 2010 tavaszán sújtó ár- és belvíz okozta védekezési feladatok végrehajtása a Belügyminisztérium koordinációja mellett zajlott. A vízügyi igazgatási szervek más tárcához tartozása együttműködési zavarokat okozott. A 12 vízügyi igazgatóság ár- és belvízi védekezési tevékenységével, valamint az azt támogató vízügyi igazgatással kapcsolatos, a jövőbeli gyakorlati feladatok egységes irányítása, illetve a feladatok eredményes, magas és biztonságot nyújtó színvonalú végrehajtása indokolta elsősorban a vízügyi igazgatás a Belügyminisztériumba való integrálását. A fenti integráció eredményeként kell értékelni azt is, hogy a közfoglalkoztatás új rendszerének kialakításával a feladatok jelentős része a vízgazdálkodás területén valósul meg.

A vízügyi közfeladatok 2012. évi biztonságos ellátásának pénzügyi fedezetét a Belügyminisztérium költségvetése keretén belül biztosítja.

Egy esetleges katasztrófavédekezéssel összefüggésben végzett operatív feladat eredményes végrehajtásához elengedhetetlen a Belügyminisztériumhoz tartozó, védekezési feladatban szerepet vállaló szervek összehangolt, egységes irányítása.”

Tekintettel arra, hogy a kapott válaszok ismeretében újabb kérdések merültek fel, ezek megválaszolására is a belügyminisztert kértem, a következők szerint:

1. Korábbi levelében arra mutatott rá, hogy a 2010. évi ár- és belvízi védekezés során együttműködési zavarok keletkeztek. Kérem, részletesen – példákon keresztül – számoljon be arról, hogy mik voltak azok a zavarok, amik a rendszer átalakítását indokolták?
2. Kérem, részletesen tájékoztasson arról, hogy a közfoglalkoztatás új rendszere szerint a vízgazdálkodás mely feladatait tudják ellátni a közfoglalkoztatás keretében?
3. Kérem, pontos számadatokkal mutassa be, hogy a Belügyminisztérium 2012. évi költségvetéséből mekkora összeget fordított eddig, és mennyit tervez fordítani a vízügyi feladatok ellátására?

A belügyminiszter részletes válaszában kifejtette, hogy veszélyhelyzetben a kettős irányítás, a döntéselőkészítéssel¹⁸, a védelmi eszközökkel és az anyagellátással¹⁹, valamint a speciális védekezéssel²⁰ összefüggő problémák kockázatot jelentenek a sikeres védekezés végrehajtásában. Az irányítási nehézségekkel összefüggésben a belügyminiszter hangsúlyozta, hogy a hagyományos – a 2012. január 1-jét megelőző – rendszer szerint az állami kezelésű főműveken az ún. térségi ár- és belvíz elleni védekezés a Vidékfejlesztési Minisztérium irányítása alatt állt. Ezzel szemben az önkormányzati kezelésű műveken, az ún. önkormányzati védekezésben elsősorban – a Belügyminisztérium felügyeleti jogkörébe tartozó – katasztrófavédelem erői működtek közre. A folyamat szereplői²¹ a regionális, illetve helyi védelmi bizottságok ülésein vitatták meg az elvégzendő feladatokat. Ez azonnali, illetve gyors beavatkozást igénylő védekezésnél irányítási problémákat okozott.

A belügyminiszter rögzítette, hogy a vízgazdálkodás területén a vízügyi szervek a közfoglalkoztatás rendszerében elsősorban a kézi munkával elvégezhető, tömeges igénylő feladatokat látják el: vízkárelhárítási művek fejlesztése, fenntartása, különösen a véderdők ápolása, az állami tulajdonú árvízvédelmi fővédvonalakon, a belvízvédelem és a vízrendezés területén kaszálás, gaztalanítás, burkolt részsűk tisztítása, töltéskoronák fenntartása, kátyúzása és helyi domborítása, műtárgyak, illetve szivárgó csatornák karbantartása, vízfolyást gátló akadályok eltávolítása, kisebb mederelfajulások helyreállítása, mederszabályozása.

Bár a folyógazdálkodás területén a közfoglalkoztatás lehetőségei a környezet- és természetvédelmi védeltségi előírások miatt korlátozottabbak, a közfoglalkoztatás keretében elsősorban a helyi medertisztítási feladatok, illetve a hajózást irányító és tájékoztató jelzések karbantartási feladatai végezhetőek el.

A vízügyi feladatok ellátására szánt fejezeti kezelésű előirányzatokat érintő harmadik kérdésre adott válasz szerint a vízügyi szervek jóváhagyott feladatterve alapján az előirányzat átadása az intézmények részére támogatási megállapodások útján történik. Az előirányzatok felhasználását a fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának rendjéről szóló 27/2012. (V. 30.) BM rendelet és a fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának rendjéről, illetve annak végrehajtásáról szóló 23/2012. (V. 31.) BM utasítás (a továbbiakban: eljárási utasítás) szabályozza.

A Belügyminisztérium tájékoztatása szerint a fejezeti kezelésű előirányzatok 2012. első félévi pénzügyi felhasználása az eljárási utasítás betartásával történt. A „vízkárelhárítási művek fejlesztési feladatai” fejezet előirányzatából 24,62%-ot használtak fel, a „vízkárelhárítási művek fenntartása” fejezet és a „vízügyi feladatok támogatása” fejezetek terhére 2012. első felében kifizetés nem történt. A vízitársulatok vonatkozásában a támogatási szerződések megkötése 2012 júliusában még folyamatban volt, így 2012. első félévében az előirányzatból még nem történt felhasználás.

A létszámkeret változásával kapcsolatban a belügyminiszter arról tájékoztattott, hogy az OVF, illetve a vízügyi igazgatóságok 2012. évi működési költségei a Belügyminisztérium fejezetében eredetileg biztosítottak, valamint az 1155/2012. (V. 16.) Korm. határozattal módosított forrásokból finanszírozhatók. A vízügyi ágazat létszáma összességében ez évben várhatóan nem csökken.

A VM-nek küldött kérdéssort elküldtem az OKT-nak és az FFB-nek is azzal, hogy a feltett kérdésekkel kapcsolatban fejtsek ki szakmai álláspontjukat.

Az OKT mint a Kormány önálló tanácsadó szerve, a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény rendelkezése szerint, megtárgyalja és véleményezi a környezetvédelemmel összefüggő törvényjavaslatokat és más jogszabályokat, valamint az országos és regionális jelentőségű koncepciókat, gazdasági szabályozó eszközöket, illetve az ezekhez készített ún. vizsgálati elemzéseket.

A vizsgálat tárgyát érintően az OKT főtitkára arról tájékoztattott, hogy a tanács a környezet- és természetvédelem, valamint a vízgazdálkodás egy minisztériumban történő tartását javasolta és nem értett egyet a vízügyi igazgatás megosztásával sem. Szintén aggályosnak ítélte meg a területi környezet- és természetvédelmi intézményrendszer – humán és pénzügyi – forrásainak nagyarányú csökkentését, különös tekintettel arra, hogy időközben az egységes környezetvédelmi engedélyezési eljárás szabályai is változtak, komolyan túlterhelve az intézményrendszert. Az OKT főtitkára szerint a környezetvédelmi intézményrendszerrel kapcsolatos állásfoglalásaikban megfogalmazott aggályaik – sajnálatos módon – megalapozottak voltak.

Az FFB elnöke²² – utalva arra, hogy a környezet- és természetvédelmi intézményrendszer leépülése az utóbbi évek egyik legaggasztóbb fejleménye – felhívta a figyelmet arra, hogy a problémák megjelenése nem lehet egyedül a válság következménye. A negatív folyamat már az előző kormányok működése alatt megindult, és a jelenlegi kormányzati időszakban pedig drámaian felgyorsult. Az FFB elnöke a környezetvédelmi szektort a kormányzati költségvetési megszorítások legnagyobb áldozatának tekintette.

A bizottság elnöke 2011. május 23-án kelt beadványával a korábbiakban már említett, az államháztartási egyensúly megőrzéséhez szükséges intézkedésekről szóló 1025/2011. (II. 11.) számú kormányhatározat alapján végrehajtott zárolások miatt panasszal fordult az Európai Bizottsághoz, különös tekintettel arra, hogy véleménye szerint a leépülés már az állam környezetvédelmi feladatainak ellátását és az állampolgárok alkotmányos környezeti jogainak biztosítását is veszélyezteti.

Az FFB elnöke hangsúlyozta, hogy 2005-höz képest 2011-ben a környezetvédelmi hatóságok költségvetése 45%-kal, a vízügyi igazgatóságoké 30%-kal, a nemzeti park igazgatóságoké pedig 15%-kal csökkent²³.

Az elnök szerint „A tágabban értelmezett környezetvédelmi intézményrendszer költségvetésének radikális lecsökkentése a következő várható, illetve már tapasztalt következményekkel jár:

- az intézményrendszer (köztük a hatósági rendszer) személyi állományának csökkenése;
- a hatósági ellenőrzések számának további csökkenése;
- a hatóságok által a környezethasználók felett gyakorolt kontroll gyengülése;
- az előírásokat megsértő környezethasználók, kibocsátások gyakoriságának növekedése, ezáltal a környezet állapotának érdemi romlása;
- a természetvédelmi, természetmegőrzési célkitűzésektől való elmaradás, a biodiverzitás csökkenésének megállítása érdekében folytatott munka lelassulása;
- a vízminőség védelme, a jó ökológiai állapot elérését célzó tevékenységeknek az Unió Víz Keretirányelvének 4. cikk (1) a) (i-iv) pontjaiban foglalt környezeti célkitűzésekkel ellentétes visszaszorulása.”

A nemzeti park igazgatóságoktól az alábbiakról kértem tájékoztatást:

1. Milyen intézményi és szervezeti változások történtek 2008. év óta napjainkig a környezet- és természetvédelemben, amelyek érintették a nemzeti park igazgatóságot (pl. az önálló környezetvédelmi minisztérium megszűnése, feladatátcsoportosítások, feladatok megszűnése, stb.)?
2. Hogyan változott 2008. év óta az igazgatóság költségvetése, létszámkerete, személyi állománya?
3. A költségvetési források hiánya miatt bekövetkezett-e működési zavar vagy a feladatellátás hiánya az igazgatóságon?

A *Bükki Nemzeti Park Igazgatóság* igazgatója a megkeresésre adott válaszában rögzítette, hogy az egységes zöldhatósági rendszer létrehozását követően az igazgatóságok továbbra is számos természetvédelmi hatósági eljárásban vesznek részt szakértőként vagy adat, illetve tény szolgáltatójaként. A korábbi szabályozással ellentétben a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 2012. április 15-én hatályba lépett módosítása alapján az igazgatóságok a továbbiakban nem minősülnek szabálysértési hatóságnak. 2012. január 1-jétől az igazgatóságok természetvédelmi hatóságként a természetvédelmi örök hatósági szolgálati igazolványa kiállításával, nyilvántartásával és visszavonásával kapcsolatos feladatokat látják el.

Az igazgató részletesen – számadatokkal alátámasztva – bemutatta az igazgatóság költségvetését és létszámkeretét a 2008-tól 2012-ig terjedő időszakra vonatkozóan. Ezek alapján megállapítható, hogy a költségvetési támogatás 2008 óta folyamatosan csökkent, illetve 2011-ben és 2012-ben költségvetési zárolás is történt. Az igazgató külön kiemelte, hogy: „a területen való jelenlét (országoltat, szakreferensi állomány) a kilométerek csökkenése miatt alacsonyabb szintűre vált. Ez csökkentette a területi hatóságok ellátásának hatékonyságát, valamint a területek állapotának ellenőrzését is (felmérések, élőhelyek állapotváltozásának nyomon követése, védett/fokozottan védett fajok állományának figyelemmel kísérése). Elemi költségvetésből finanszírozott élőhely-rekonstrukciós programjaink gyakorlatilag megszűntek (helyi rétek, fás legelők kezelése, invazív fajok visszaszorítása), elemi költségvetésből finanszírozott rekonstrukciós rétekezési feladataink csaknem teljes mértékben leálltak. Nagy problémát jelent, hogy akác-visszaszorítási programjaink szakadtak félbe, az akác irtása utáni erőteljes sarjazása miatt, mely további két-három éves kezelést igényelt volna. Ezen feladatokat Európai Uniói pályázatok bevonásával próbáljuk orvosolni. Állapot-felmérési, kutatási programjaink finanszírozása jelentős mértékben csökkent, így a kezelési tervek, védetté nyilvánításokat megalapozó dokumentációk elkészítése is nehezebbé vált. A kutatási programok hiányában kevesebb információ van a területfajok állapotváltozásáról, kezeléseink, illetve a gazdálkodói beavatkozások hatásairól is. Kezelési tervek készítésére fordított forrásaink gyakorlatilag teljesen megszűntek. A Nemzeti Biodiverzitás-monitorozó Rendszer működtetésére fordított keretünk csökkent. A közhiteles nyilvántartások elkészítésére fordított forrásaink jelentősen csökkentek. Így az egyedi tájérték kataszterezésével leálltunk. A földtani természeti értékek megóvása (...) kisebb ütemben folyik. Jelentősen csökkent a forráskataszterezési munka hatékonysága is. A barlangkataszterezési munkák (...) lassultak. A normál működést biztosító informatikai rendszerünk jelentősen korosodik, (...) ennek helyreállítása a közeljövőben nagyobb forrásbevonást igényel. (...)”

A válság hatásainak kompenzálása már lassan a működőképességünk határát feszegeti. Igazgatóságunk esetében előremenekülségi útvonalként az EU pályázatok maximális kihasználása a cél, mellyel segítjük a feladatellátásunk során elmaradt környezet- és természetvédelmi monitoring, kutatási, táj-rehabilitációs tevékenységeink pótlását.”

Az *Órségi Nemzeti Park Igazgatóság* igazgatója arról tájékoztatót, hogy a 2002-ben alapított nemzeti parkot 2007. január 31-i hatállyal megszüntették, majd beolvasztották a Fertő-Hanság Nemzeti Park Igazgatóságba. Önálló költségvetési szervként 2008. április 1-je óta működhet. Létszámkerete nem változott, ugyanakkor több ízben is veszélyeztetve volt a bérfizetés, az elvonások, zárolások miatt takarékosági intézkedéseket vezettek be. Kiemelte, hogy „a vészhelyzetet az előrehozott agrártámogatással, illetve állatellátással tudtuk megoldani. A működési költségvetés folyamatos csökkentése következtében a szakmai feladatellátásokra, kutatásokra minimális összeget tudunk fordítani, a természetvédelmi célokra fordítható keretünk évről-évre csökken.”

A *Duna-Dráva Nemzeti Park Igazgatóság* igazgatója megkeresésre adott válaszában az előzőkhöz hasonlóan a költségvetési források csökkenéséről, zárolásokról és elvonásokról számolt be. Rögzítette, hogy az elmúlt évek költségvetési megszorításai miatt a bevételeket és a kiadásokat felül kellett vizsgálniuk. Ennek következtében „Több szakmai feladat elhalasztásra került, egyes feladatok közmunkával lettek kiváltva, az intézmény saját bevétele növelését áremeléssel és egyes tevékenységek volumenének növelésével értük el.”

A *Balaton-felvidéki Nemzeti Park Igazgatóság* (a továbbiakban: Balaton-felvidéki NPI) igazgatója felhívta a figyelmet arra, hogy a Környezet- és Természetvédelemért felelős Helyettes Államtitkárság feladat-hatásköre az elmúlt években csökkent, pl. a vízügyi igazgatást megosztották, az önálló barlangtani osztály megszűnt és a kijelölt természetvédelmi hatósághoz került át.

Tekintettel arra, hogy 2007. december 31-től jogutód nélkül megszűnt az Állami Privatizációs és Vagyonkezelő Zrt., jogai és kötelezettségei pedig a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt-re (a továbbiakban: MNV Zrt.) szálltak át, a NPI-k az állami vagyonkezeléssel összefüggő feladataik ellátása során az MNV Zrt-vel kerültek kapcsolatba. A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény 2010. szeptember 1-jén lépett hatályba, emiatt a nemzeti földalap részét képező ingatlanvagyon tekintetében a NPI-k a Nemzeti Földalappal is kapcsolatba kerültek. Ez a kettősség – figyelemmel arra, hogy a két vagyoni körre eltérő rendelkezések vonatkoznak – a gyakorlatban számos problémát vet fel a vagyonkezelés, illetve az ahhoz kapcsolódó nyilvántartási, jelentés, pályázattal kapcsolatos kötelezettség stb. terén.

Az igazgató megjegyezte, hogy mióta a NPI-k természetvédelmi hatósági hatáskörrel nem rendelkeznek, különösen a jegyzői hatáskörbe tartozó, a védett területeket érintő hatósági eljárásokba – bár a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 15. §-a alapján ügyfélnek minősülnek – nem vonják be őket, és nem biztosítják számukra az ügyféli jogokat. A szabálysértési hatósági jogkörök megszűnése tekintetében az igazgató komoly problémaként értékelte, hogy „a Kormányhivatalok nem rendelkeznek a természetvédelmi szabálysértések jogszerű elbírálásához szükséges anyagi jogszabályismerettel, természetvédelmi szakmai tapasztalattal.”

A Balaton-felvidéki NPI költségvetésében 2009. és 2012. között minden évben zároltak, illetve elvontak bizonyos forrásokat, amelyek jelentősen megnehezítették a finanszírozás zavartalanságát, 2011-ben a nem pályázati forrásból megvalósuló fejlesztéseket leállították.

A *Duna-Ipoly Nemzeti Park Igazgatóság* igazgatója számadatokkal alátámasztva arról tájékoztatót, hogy a költségvetésből szakmai kiadásokra előirányzott összeg jelentősen csökkent, a szervezet költségvetésében és szakmai munkájában egyre nagyobb arányt képviselnek a nemzetközi pályázatok, illetve programok által biztosított források. „A Nemzeti Biodiverzitás-monitoring kötelező kutatásai közül 2011-ben jellemzően már csak a saját munkatársakkal történő adatgyűjtések valósultak meg, az alvállalkozói szerződések mennyisége és mértéke lecsökkent, a specialisták bevonását igénylő témakörök nem vagy csak részben lettek teljesítve és ez a folyamat 2012-ben várhatóan erősödni fog. A természetvédelmi kezelési tervek korábbi években fordított keretösszeg folyamatosan csökkent, tervezési tevékenységet kizárólag saját munkaként, sürgető esetekben és elsősorban pályázatokból finanszírozható adatvásárlások lehetősége esetén végezzük. (...) A Balatoni Intézkedési Terv részeként a Velencei-tó biológiai állapotmonitorozására elkülönített, átvett pénzeszköz folyamatosan csökkent, végül a finanszírozás megszűnt. A finanszírozás elmaradása egyúttal a monitoring program megszűnését is jelenti, ugyanis az állapot felmérési kutatásokat jelenleg nem tudjuk más eszközökkel megoldani. A Természetvédelmi Őrszolgálat folyamatos területi jelenléte, az azonnali intézkedés lehetősége a gépjárművek üzemanyagkeretének csökkenése és a benzináremelés miatt sokszor adott hónap közepétől feladat-ellátási problémákba ütközik. A különféle projektekből vagy korábbi költségvetési forrásokból létesített oktatóközpontok, tanórák, kilátók, illetve irodai és gazdálkodási épületek fenntartását a felújítási keret jelentős csökkenése akadályozza, hiszen a karbantartáshoz, napi működéshez kötődő kiadások nem finanszírozhatók fejlesztési pályázatokból sem.”

A *Körös-Maros Nemzeti Park Igazgatóság* (a továbbiakban: Körös-Maros NPI) igazgatója kiemelte, hogy az igazgatóságot a minisztériumi szintű változások csak közvetetten, irányítási szempontból érintették, amiatt sem szervezeti, sem személyi változások nem történtek. A feladatok volumene ugyanakkor az évek során az EU társfinanszírozású projektekben való részvétel, valamint a Natura 2000 hálózathoz kapcsolódó monitoring és jelentési feladatok miatt jelentősen megnövekedett. A Körös-Maros NPI személyi állományában 2008. óta változás nem történt. Az igazgató megjegyezte, hogy „kétségtelenül jelentős szervezési és irányítási erőfeszítést igényelt, hogy a kedvezőtlen körülmények között megőrizzük az intézmény működőképességét és a természetmegőrzési munka színvonalát, eddigi eredményeit.”

Az *Aggteleki Nemzeti Park Igazgatóság* (a továbbiakban: Aggteleki NPI) igazgatója is arról tájékoztatót, hogy a költségvetési támogatás jelentősen csökkent, így a működési zavarokat az átvett pénzeszközök bevonásával próbálták feloldani. Különös tekintettel arra, hogy az üzemanyagár jelentősen emelkedett és a tömegközlekedés visszafejlesztése indult meg, a barlangtúrákból származó bevételek 2008. óta számottevően csökkentek, az idegenforgalom visszaesett. A kieső bevételeket egyéb területeken, pl. erdőgazdálkodással, területek hasznóbéradásával igyekeztek pótolni. Az Aggteleki NPI igazgatója hangsúlyozta: „gondot okozott, hogy a bázis szemléletű tervezés következtében a működési támogatás alakulása nem vette figyelembe a létszámstruktúra változását [közmunaprogramban való részvétel, közhasznú foglalkoztatás] így a működési támogatás az engedélyezett létszám bér és járulék költségének csak a háromnegyedét fedezi. Az elmúlt években fellépő gondjainkon sok esetben csak nagy nehézségekkel tudtunk úrrá lenni: támogatási keret előrehozása, pályázati források bevonása, beszállítóinkkal fizetési átütemezés.” Az igazgató a fentiek mellett kiemelte, hogy a forráshiány miatt a fejlesztések elmaradtak, a szakmai keret csökkent, a saját bevételeiket pedig a működési költségek felemésztik. Az országban jelentkező problémák a térségben hatványozottabban jelentkeznek, amelyek a nemzeti park működtetését hátrányosan érintik.

A *Hortobágyi Nemzeti Park Igazgatóság* (a továbbiakban: Hortobágyi NPI) részletes tájékoztatásában arra hívta fel a figyelmet, hogy „az állami természetvédelem mai helyzetét az elmúlt 10 év változásainak tükrében lehet értékelni. (...) Alapvető szervezeti és funkcionális változást hozhatott volna a 2005. január 1-jétől, kapkodva, érdemi előkészítés nélkül megvalósított átszervezés, melynek eredményeként a természet- és tájvédelmi hatósági, szakhatósági hatáskörök a környezetvédelmi természetvédelmi és vízügyi felügyelőséghez kerültek úgy, hogy a döntések megalapozásához szükséges szakudás a NPI-knél maradt.”

Az igazgató utalást tett továbbá a NPI-k ügyféli jogállásával kapcsolatos problémákra is, illetve, hogy 2002 és 2010 között a költségvetési támogatás nominál értékben a felére csökkent. A fentiekén túl a Hortobágyi NPI igazgatója arra a komoly nehézségre is rámutatott, hogy a bevételek és kiadások eltérő időben keletkeznek, illetve merülnek fel. „Kiadásaink nagy része (bér, járulék, gépek, épületek üzemeltetése, összesen 89 %-a) rendszeresen, időben és összegben egyenletesen merül fel. Ezzel szemben a bevételeink a költségvetési támogatás kivételével egyenletlenül, időszakonként érkeznek. Mindez a pályázatok elszámolási rendszeréből, haszonbérleti szerződések és agrártámogatások mezőgazdasági szezonálisából adódik. Pályázatok esetén az utófinanszírozott tételeknél időben elvállik egymástól a kiadás és a bevétel, és ez likviditási problémához vezet. (...) Az igényelt agrártámogatások kifizetése ugyanakkor kiszámíthatatlan. (...) Éppen ezért nagyon nagy jelentősége van a költségvetési támogatásnak, mert ez a forrás, amely az időbeli kilengéseket csillapítani tudja. Tavaly a zárolás, majd elvonás következtében erre a forrásra márciustól nem számíthattunk, és három alkalommal kerültünk válságos likviditási helyzetbe (azaz veszélybe került a bér kifizetés) a kiadások és a bevételek időbeli eltolódása miatt. (...) szállítóink körében jó hírnevünk jelentős csorbát szenvedett az elmúlt években.”

A *Fertő-Hanság Nemzeti Park Igazgatóság* (a továbbiakban: Fertő-Hanság NPI) igazgatója arról tájékoztatót, hogy az engedélyezett létszámmal a következő alaptevékenységet kell ellátni: védett természeti területek és természeti értékek bemutatása, megőrzése, fenntartása; a környezetvédelem és természetvédelem területi igazgatása és szabályozása. A természetvédelmi területkezelések, a megemelkedett állatállomány és a turisztikai feladatok növekedése miatt, illetve, hogy azok ellátását már csak határozott idejű munkaszerveződések munkavállalók foglalkoztatásával tudta biztosítani az igazgató, 2011-ben a létszámkeret emelését kezdeményezte. Bár a létszámkeretet a kérelemnek megfelelően módosították, az költségvetési támogatással nem párosult, és emiatt a finanszírozást saját forrásból kellett megoldani. „Így azonban a személyi juttatások támogatásának csökkenő mértéke mellett a bérköltségre egyre nagyobb hányadot kell fordítani az intézmény saját költségvetéséből. Mindez a feladatok elmaradását eredményezi a beruházások és felújítások esetében.”

Az Fertő-Hanság NPI 2011. évi gazdálkodását alapvetően meghatározta, hogy költségvetési támogatásának közel felét a kormány először zárolta, majd elvonta. Ennek következtében a személyi juttatások előirányzatait saját forrásból kellett kiegészíteni, elmaradtak az ingatlanokon az állagmegőrző felújítások, illetve fejlesztő beruházások. A költségvetésben itt is fontos szerepet játszanak az Európai Unió forrásból származó támogatások.

A Fertő-Hanság NPI igazgatója hangsúlyozta, hogy 2008-tól egyedüli fejlesztési lehetőséget a pályázati források jelentenek számukra. „Ezek azonban zömében utófinanszírozottak, ezért hosszabb időre lekötik a szűkös pénzeszközöket. A megvalósult beruházások, eszközbeszerzések a továbbiakban újabb személyi és dologi költségeket, a későbbiekben pedig felújítási költségeket generálnak majd. A 2012. évi elemi költségvetésben a csökkentett 2011. évi támogatási összeg jelentette a bázist. A véglegesen csökkentett költségvetési támogatás összegéből nem finanszírozhatók a megvalósított beruházások, évek óta nem került sor a fizikai munkavállalók bérfejlesztésére sem. Korábban kezelésünkbe adott vagyon esetében is egyre nehezebben tudunk színvonalasan megfelelni a védett természeti területek és természeti értékek fenntartásának és bemutatásának, illetve annak, hogy teljes egészében szakmai alapfeladatunk végrehajtása legyen számunkra az elsődleges.”

A *Kiskunsági Nemzeti Park Igazgatóság* (a továbbiakban: Kiskunsági NPI) az előzőekhez hasonlóan szintén utalt arra a 2005. január 1-jén bekövetkezett átszervezésre, amelynek eredményeként az érdemi hatósági és szakhatósági hatáskörök az egységes zöldhatósághoz kerültek. Az ellátandó feladataik közül az igazgató külön kiemelte a védett és fokozottan védett természeti területek állapotára, továbbá a tájvédelemre vonatkozó szakkérdéseket érintő szakvélemények elkészítését²⁴, valamint a hatósági eljárásokban a belföldi jogsegélyek teljesítését. Jelentős nagyságrendű új feladatok 2008-tól kezdődően jelentkeztek az igazgatóságnál: Natura 2000 területek lehatárolása²⁵, az ott lévő erdők körzeti erdőtervnek felülvizsgálata²⁶, kormányhatározat alapján az állami erdészettől átvett 3000 hektár vagyonkezelése, illetve közreműködés a Natura 2000 területeken lévő vízjogi engedélyek felülvizsgálatában²⁷. Az igazgató tájékoztatása szerint ezen új feladatok ellátásához sem plusz pénzügyi forrást, sem létszámot nem kaptak. További nehézséget jelent az igazgatóság számára, hogy az elkövetkezendő időszakban esedékes feladatok ellátásához szintén a létszám bővítésére lenne szükség.

A költségvetési források hiánya kapcsán az igazgatóság az egyik legnagyobb problémának azt tekinti, hogy a legfőbb bevételnek számító agrártámogatások feltételei nincsenek összhangban a természetvédelmi szempontú kezeléssel. Az agrártámogatásokkal járó előírások jelentős része ellentétes az alapító okiratban és az ennek végrehajtását szolgáló természetvédelmi kezelési tervben szereplő célkitűzésekkel.

A témakör komplex szemlélete és a vizsgálat eredményes befejezése érdekében a fentiekben túl, 17 környezetvédelmi civil szervezettől²⁸ az alábbiakról kértem tájékoztatást:

1. Látnak-e el állami feladatot, ha igen, milyen feladatot végeznek?
2. Hogyan változott a 2008. év óta a szervezet költségvetése?
3. Miből biztosítják a szervezet működését, milyen bevételi lehetőségek állnak a szervezet rendelkezésére? Amennyiben állami feladatot látnak el, hogyan változott a 2008. év óta ezen feladat ellátásához biztosított forrás?
4. Hogyan látja a szervezet a környezet- és természetvédelem jelenlegi és jövőbeni helyzetét hazánkban?
5. Milyen konkrét tapasztalatokat szereztek munkájuk során a környezet- és természetvédelem kapcsán a mindennapok vonatkozásában?

A megkeresett szervezetek közül hat adott a feltett kérdésekre választ.

Az *EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület* (a továbbiakban: EMLA) igazgatója bemutatva a szervezet küldetését hangsúlyozta, hogy 1994. október 1-je óta közérdekű környezetvédelmi jogi irodaként működnek, és 2011-től kezdve szerepelnek a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Szolgálat jogi segítői nyilvántartásában. Tájékoztatója szerint a szervezet tevékenységében kiemelkedő fontosságú a magánszemélyeknek és társadalmi szervezeteknek adott jogi tanácsadás és képviselés. A közigazgatási ügyekben költségmentesen, a polgári perekben pedig mérsékelt ügyvédi díjért járnak el. Az igazgató szerint a fenti megállapításokból következően „magasan specifikált területen” látnak el állami feladatot.

A környezet- és természetvédelem jelenlegi és jövőbeni helyzetét illetően az igazgató szerint a környezeti jogalkotás mennyiségileg és minőségileg is visszaesett. Ennek alátámasztásaként kiemelte, hogy a környezeti ágazatban a 2000. év óta nem született törvény, a hulladék keretirányelv átültetése már közel másfél éve csúszik, emiatt kötelezettségzegési eljárás is indult az Európai Unió Bizottsága kezdeményezésére. Alapvető problémaként értékelte az igazgató, hogy az elmúlt időben számos olyan jogszabályváltozás történt, amely az „egyszerű állam” vagy „a vállalkozások terheinek csökkentése és megsegítése” jelszavak alatt született.

Az igazgató meglátása szerint a területi felügyelőségek szinte lehetetlen helyzetben működnek, hiszen az egyre csökkenő anyagi és személyi erőforrások mellett óriási mennyiségű munkát kell ellátniuk, és a beruházások elősegítése érdekében folyamatosan csökkenő ügyintézési határidő miatt ez szinte lehetetlen feladatnak bizonyul. A tényleges környezeti kérdések átgondolására nincs idő, a környezetkárosításokkal szemben nem tudnak hatékonyan fellépni.

A *Levegő Munkacsoport* (a továbbiakban: LMCS) elnöke a szervezet tevékenysége körében több – álláspontja szerint állami feladatnak is minősülő – célt fogalmazott meg. Ezek között szerepelt: a lakosság és a döntéshozók felvilágosítása, tudatformálása; a környezet állapotával kapcsolatos adatok megszerzése és terjesztése; rendezvények, társadalmi megmozdulások szervezése; tudományos kutatások és fejlesztések szervezése, támogatása; kormányzati és önkormányzati döntések meghozatalát elősegítő javaslatok kidolgozása; segítségnyújtás a jogalkotási folyamatban; kapcsolattartás különböző állami és önkormányzati, valamint ezekről független szervekkel, mozgalmakkal; környezetvédelmi nevelés, tanácsadás; a környezet védelmét segítő gazdasági tevékenységek előmozdítása; különböző kiadványok megjelentetése.

Az LMCS elnöke felhívta a figyelmet arra, hogy honlapjukon számos, a témával kapcsolatos anyag található, a környezet- és természetvédelmi civil szervezetek pedig 2012 nyarán értékelték a jelenlegi kormány eddigi tevékenységét és azt nyilvánosságra is hozták. Az egyesület vezetése úgy látja, hogy a környezetvédelmi hatóságok feladatellátása bár némileg javult, súlyos visszaélések a mai napig tapasztalhatók.

A *Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület* (a továbbiakban: MME), mint kiemelt közhasznú szervezet többek között elősegíti a természeti értékek és természetvédelmi célkitűzések megismertetését és népszerűsítését, növeli a természetvédelem támogatóinak körét, környezeti nevelési programokat, természetvédelmi kutatásokat szervez, hazai és nemzetközi szinten érdekérvényesítési tevékenységet végez. Az MME elnöke rögzítette, hogy a szervezet a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény rendelkezése alapján olyan közfeladatot lát el, amely állami feladatnak minősül. Az egyesület 1974-es alapítása óta kiemelten foglalkozik fajvédelmi programmal, madártani és természetvédelmi monitoringgal, valamint a madárgyűrűzés hazai koordinációjával.

Az elnök szerint „a környezet- és természetvédelem helyzete az elmúlt években drasztikusan romlott”, a KVVM megszüntetésével, „az integrált Vidékfejlesztési Minisztériumban az ágazat érdekérvényesítő képessége soha nem látott mélységekbe zuhant”. A gazdasági problémák, a válság miatt hozott megszorító intézkedések kiemelten érintették a környezetvédelmi ágazatot (40 %-os forráscsökkenés). A válság, ahelyett, hogy ráirányította volna a figyelmet a fenntarthatóságra, a természeti rendszerek értékére, még inkább háttérbe szorította a természet- és környezetvédelmi szempontokat.

Az *Életfa Környezetvédő Szövetség* (a továbbiakban: Életfa) elnöke a feltett kérdésekre adott válaszában kiemelte, hogy a szervezet jelenlegi jogállása szerint kiemelten közhasznú tevékenységet végez és a következő állami feladatok ellátásában vesz részt. Környezeti Tanácsadó Irodát, s azon belül Zöld Telefon Szolgálatot működtet, amelynek keretében 2011-ben körülbelül 100 esetben konkrét tanácsadással, 30 esetben hatósági intézkedés elősegítésével járultak hozzá a környezeti, természeti problémák megoldásához. Az EU 2011 programmal a magyar elnökség tájékoztatási munkáját segítette a szövetség. Ezen túl környezeti nevelési programokat, képzéseket szerveznek és bonyolítanak le, illetve felelősek az Egri Civil Hálózat fennállásáért.

A környezet- és természetvédelem jelenét és jövőjét illetően az Életfa igazgatója hangsúlyozta, hogy az önálló környezetvédelmi minisztérium megszűnése következtében kevesebb figyelem irányul tevékenységükre, és a források is csökkentek, alaptevékenységüket pedig csak jelentős erőfeszítéssel tudják megvalósítani. Tekintettel a hatóságok működése során bekövetkezett átalakításokra, átszervezésekre, létszámleépítésekre, az egyesület vezetése úgy látja, hogy a környezetvédelmi szervekkel való együttműködés, az ügyintézés akadozik, az ügyekben nincs érdemi előrelépés. A környezetvédelmi programok megvalósítása pedig nem elég hatékony.

A *Magyar Hidrológiai Társaság* (a továbbiakban: MHT), mint a vízzel foglalkozó tudomány- és szakterület szakembereinek önkéntes tagsága alapján működő, a kormányzattól, a politikai pártoktól és egyéb csoportosulásoktól független közhasznú civil szervezet elnöke részletes tájékoztatásában átfogó képet mutatott be a hazai vízvédelmet ellátó hatósági és igazgatás szervezetrendszeréről. A MHT álláspontja szerint a környezet- és természetvédelem területén súlyos gondok és működési zavarok álltak elő mind az intézményrendszer felépítése, mind pedig a finanszírozás tekintetében. A vízügyi feladatok ellátásában rendkívül súlyos helyzetet teremtett, hogy az állami operatív vízgazdálkodási feladatait ellátó környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok költségvetési támogatása 2011-ben 40-45%-kal csökkent. Ez a létszám elkerülhetetlen csökkentésével is járt, az ágazat a gyakorlott, helyismerettel rendelkező szakszemélyzet egy részét elvesztette. Bár az állami kezelésű művek állapotától függ elsősorban az ország negyedének árvízi biztonsága, a belvíz elleni védekezés, a vízi élővilág állapota, a pénzügyi források hiánya miatt állapotuk folyamatosan romlik, amely beláthatatlan degradálódáshoz, pusztuláshoz vezethet.

Amikor a MHT tudomására jutott, hogy a Kormány a vízügyi intézményrendszer és feladatmegosztás gyökeres átalakítását tervezi, a Magyar Mérnöki Kamara szakmailag illetékes tagozatával közösen – javaslatokat megfogalmazva – levelet írtak a miniszterelnöknek, valamint a környezetvédelem-vízgazdálkodás irányításában, működésében érintett minisztereknek, államtitkároknak. Leveleikre választ nem kaptak.

Tekintettel arra, hogy 2010-től kezdve – a korábbi kormányzati gyakorlattal ellentétben – a vízügyi ágazatot érintő jogalkotási folyamatba egyedileg már nem vonják be a társaságot, az csak a kormányzati portálon keresztül értesülhetett a komoly átalakítások tervezetéről. Az ezzel összefüggésben írott levelükben részletesen kifejtették

aggályait, különösen azt, hogy feladatirányítás és a szervezetrányítás tervezett szétválasztása elfogadhatatlan, súlyos veszélyeket rejt magában az ország vízkárokkal szembeni biztonságára, a víziközmű-ellátása zavartalanságára. A levélben a MHT – a kritikák megfogalmazása mellett – közreműködését is felajánlotta az új jogszabály-tervezet előkészítésével kapcsolatban. Mindennek ellenére ezen levélre sem kaptak választ, sőt a jogszabály-módosítás a sürgős tárgyalás igényével az országgyűlés napirendjére került. A társaság ezt követően bár nyílt levélben fordult az országgyűlési képviselőkhez, az is eredménytelennek bizonyult.

A MHT elnöke fentiek mellett aggasztónak tartotta azt is, hogy a vízgazdálkodás és a környezetvédelem kutatóbázisaként non-profit társaság formájában működő Vízgazdálkodási Tudományos Kutató Intézet (VITUKI) 2012 tavaszán megszűnt, s így kérdéssé vált az ott nyilvántartott hidrológiai és egyéb adatbázis sorsa, közérdekű hozzáférhetősége.

A Védegyelet a környezet- és természetvédő civil szervezetek mindennapi munkájával kapcsolatban kifejtette, hogy a 2008. óta bekövetkezett legkárosabb változás azon szemlélet elterjedése, hogy a közvélemény – adófizetőként, választópolgárként és lakosságként egyaránt – a zöld szervezeteket jó esetben feleslegeseknek (és így a támogatási pénzek pazarlóinak), rosszabb esetben a beruházások kerékkötőinek, azaz kártevőknek látja. A civilek által képviselhető zöld szempontok delegitimálása megkönnyítette annak indokolását, hogy miért nehezítik meg – a jogi és pénzügyi feltételek megváltoztatásával – azt, hogy a civilek a hatósági eljárásokban felléphessenek a törvények által alkalmazandóként előírt zöld szempontok gyakorlati érvényesülésének biztosítása érdekében.

A káros változások sorrendjében másodikként a végrehajtó szervek attitűdjéből a demokratikus és jogállami vonások rohamosan lezajló eltűnését emelte ki a Védegyelet. A kormány és a minisztériumok vezetése szintjén ez legfőképp abban jelentkezik, hogy a jogszabályok, illetve programok tervezeteit vagy egyáltalán nem bocsátják társadalmi véleményezésre, vagy csupán 1-2 napot biztosítanak a véleményezésre; a kért közérdekű adatokat nem adják ki, perre kényszerítve a civil szervezeteket.

További aggodalomra ad okot, hogy a zöld és nem zöld civil szervezetek magatartásában a fenti hatások folytán változás következett be. A Védegyelet szerint mára gyakorlatilag nem maradt a civilségnek olyan ágazata, amely a fennmaradása érdekében ne a másikkal harcolna, ahelyett, hogy képviselné vagy számon kérné a harmadik generációs emberi jogokat.

A fenti szervezetek tájékoztatása szerint költségvetéseikben egyértelműen nyomon követhetők a válság okozta változások: az állami támogatás csökkent, kevesebb a pályázati lehetőség, az újabb kiírások elmaradtak, a korábbi pályázati források „elapadtak”. Működőképességük biztosításában a külföldi alapok részéről érkező támogatás jelentős szerepet tölt be. A pénzügyi nehézségek miatt a szervezetek által foglalkoztatottak száma csökkent, egyes tevékenységeket fel kellett függeszteniük.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az 1.§ (2) bekezdésének b) pontja értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a jövő nemzedékek érdekeinek a védelmére. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az ombudsmanok következetesen, zsinórmértékként támaszkodtak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazták az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált egészséges környezethez való jog értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el²⁹. A testület e döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelezései teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére,

beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.³⁰

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maga a *jogalkalmazó* is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

Figyelemmel arra, hogy a környezet nem kimeríthetetlen, illetve az abban okozott károk véges javakat pusztítanak, továbbá az ember sok esetben visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg, az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzés elvén alapuló jogintézmények alkalmazásának elsőbbsége van. Az Alkotmánybíróság rámutatott tehát arra, hogy a környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé.

Az Alkotmánybíróság szerint a környezet elért objektív védelmi szintjétől való visszalépésre akkor van lehetőség, ha az más alapjog vagy más alkotmányos érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A fentiek mellett pedig, tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog alapjogi jellegét az Alkotmánybíróság több határozatában megerősítette, annak korlátozása alkotmányosságának megítélésénél – a minden alapjog korlátozására irányadó mércét – a szükségességi/arányossági tesztet is alkalmazni kell. A szükségességi/arányossági teszt szerint az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközeihez, ha másik alapvető jog, szabadság vagy érték védelme vagy érvényesülése más módon nem érhető el, és a korlátozás megfelel az arányosság követelményeinek, azaz az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban van egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

Ahogy az a fentiekből következik, az Alkotmánybíróság határozataiban az egészséges környezethez való jogot elsősorban intézményvédelmi kötelezettségként értelmezte. Ezzel ugyanakkor csak a közvetlen alapjogi védelem alanyi oldalát zárta ki és nem azt, hogy az egészséges környezethez való jognak ne lennének alanyi jogon érvényesíthető elemei is. Rámutatott a testület arra is, hogy a jogalkotás garanciális szerepe nem egyszerűen csupán fontosabb a környezetvédelemben, mint az olyan alkotmányos jogoknál, ahol a bíróság (Alkotmánybíróság) közvetlen alapjogvédelmet adhat vagy alanyi jogi igényeket ismerhet el, hanem – a dogmatikai lehetőségek határai közt – mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít³¹. *Hangsúlyozom tehát, hogy az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében az egészséges környezethez való jog alanyi jogon érvényesíthető elemei között szerepelnek az ügyféli jogok, az eljárási garanciák kikényszeríthetősége, s így pl. az Alaptörvény által önálló alapjogként is deklarált tisztességes eljáráshoz vagy a jogorvoslathoz való jog is.*

Az egészséges környezethez való jog alanyi oldalán álló alapjogok rendkívül szoros kapcsolatban állnak a *jogállamisággal, jogbiztonsággal*. Mérföldkőnek tekinthető az Alkotmánybíróság 11/1992. (III.5.) AB határozata, melyben a testület a jogállamra vonatkozó elvi tételeit fejtette ki. Eszerint: „Magyarország jogállammá minősítése ténymegállapítás és program egyszerre. A jogállam azáltal valósul meg, hogy az Alkotmány valóban és feltétlenül hatályosul. Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valósággá.” Az Alkotmánybíróság több határozatában elvi élel szögezte le, hogy a jogállam legfontosabb eleme a jogbiztonság³². A jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, s ebből eredően meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy nemcsak a jog egésze, de annak egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is. A jogállam céljainak és feladatainak megvalósulása érdekében az államnak megfelelő intézményeket kell létrehoznia és az érintett alapjogokat garantálnia.

A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye alapján az egészséges környezethez való jog érvényesülését biztosító jogszabályok megalkotása és alkalmazása, valamint a környezetvédelmi intézményrendszer működése során a kiszámíthatóság és az előreláthatóság elvének is érvényesülnie kell, valamint biztosítani kell azt is, hogy a szabályozás világos és egyértelmű legyen.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. Az intézményi, szervezeti átalakítások

1.1. Az önálló környezetvédelmi minisztérium megszűnése

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V.20.) AB határozatában kimondta, hogy „a környezethez való jog intézményes védelmének mértéke nem tetszőleges,” az a megelőzés elvén alapulva nem függhet társadalmi, gazdasági körülményektől. Az elért védelmi szintet költségvetési megfontolásoknak nem lehet alárendelni.

A 996/G/1990. AB határozat értelmében bár az állam a környezetvédelem elvi alapjainak és módszereinek megválasztásában szabad, s szabad annak meghatározásában is, hogy a környezethez való jog tartalmát adó sajátos állami kötelezettségből milyen konkrét jogalkotási és kormányzati teendők származnak, nem engedheti meg, hogy a környezet állapotában romlás vagy annak veszélye következzen be. Felelősséggel tartozik azért, hogy egy adott, a környezetet döntően befolyásoló állami feladat teljesüljön, illetve, hogy azt a kiépített intézményrendszer maradéktalanul megvalósítsa.

Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jogot érintő határozataiban tárgyi oldalról nem definiálta a környezetvédelem ügyét, nem foglalt állást abban, hogy egy adott feladat vagy tevékenység környezetvédelminek minősül-e. Ugyanakkor a már hivatkozott 996/G/1990. AB számú határozat 3. pontjában utalást tett a testület arra, hogy az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét, ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére, a környezettel kapcsolatos információhoz jutás és az érintetteknek a döntések előkészítésében való részvétele biztosítására. Figyelemmel arra, hogy a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.) deklarálta célja a környezetvédelem, illetve az egészséges környezethez való jog kereteinek megteremtése³³, a „környezetvédelmi ügy” fogalmának meghatározásakor a törvény rendelkezéseiből kell kiindulni.

A Kvt. 4. §-ában meghatározza a környezeti elem, a környezet és a környezetvédelem fogalmát is. A környezetvédelem körébe tartozik így az olyan tevékenységek és intézkedések összessége, amelyek célja a környezet veszélyeztetésének, károsításának, szennyezésének megelőzése, a kialakult károk mérséklése vagy megszüntetése, a károsító tevékenységet megelőző állapot helyreállítása. A fogalmakat még árnyaltabbá teszi a Kvt. tárgyi hatályát megfogalmazó 2. § (1) bekezdés, amely szerint a törvény hatálya kiterjed az élő szervezetek (életközösségek) és a környezet élettelen elemei, valamint azok természetes és az emberi tevékenység által alakított környezetére; a törvényben meghatározottak szerint, a környezetet igénybe vevő, terhelő, veszélyeztető, illetőleg szennyező tevékenységre.

Egyértelmű tehát, hogy környezeti ügynek tekintendő a környezeti elemekre (föld, levegő, víz, élővilág, épített környezet és ezek összetevői), továbbá a környezet terhelésére (anyag vagy energia kijuttatása) vonatkozó tevékenység, jogalkotás, intézkedés. A tágran értelmezett környezetvédelmi jog fogalmi kibontásához ad eligazítást – az ugyancsak a Kvt. hatályát megállapító – 3. §, amely szélesebb értelemben meghatározza a környezetvédelem tárgykörébe tartozó, a törvénnyel összhangban szabályozandó társterületeket³⁴.

A fentiekkel összefüggésben utalnék az Európai Unió működéséről szóló szerződés 11. cikkére is, amely alapelveként rögzíti, hogy a környezetvédelem szempontjait valamennyi ágazati közösségi politika meghatározásába és végrehajtásába integrálni kell. Hangsúlyozom továbbá, hogy a szerződés alapján a környezeti kérdésekben a magas fokú védelmet biztosítani kell.

Kiindulva az Alkotmánybíróság döntéseiből, felhívom a figyelmet arra, hogy az állam a Kvt. alapján definiált környezeti ügyekre vonatkozó feladatokat és az Európai Unió tagságból eredő kötelezettségeket az elért objektív védelmi szintet biztosítva – többek között a kialakított intézményrendszeren keresztül – társadalmi, gazdasági körülményektől függetlenül teljesíteni köteles.

A tényállásban bemutatottak szerint 2010-ben a KvVM-et és a Földművelésügyi- és Vidékfejlesztési Minisztériumot a VM keretében összevonták. Az újonnan megalakult szervezet három államtitkársága közül egy, a környezetügyért felelős államtitkárság foglalkozik – a korábbi KvVM összeállításához képest komoly létszámcsökkentés mellett – a szoros értelemben vett környezetvédelmi, természetvédelmi és vízvédelmi kérdésekkel³⁵. Az eredetileg egy minisztérium feladatkörébe tartozó, a környezetvédelemmel közvetlen kapcsolatban álló, illetve a környezeti szempontok fokozott érvényesítését igénylő szakterületek más-más minisztériumokhoz kerültek.

Bár a legfontosabb környezeti ügyek, így különösen az erdő-, a vad-, a halgazdálkodás, a levegővédelem, az integrált és az országhatáron áterjedő szennyezés megelőzése, a hulladékgazdálkodás, a természetvédelem³⁶ a maguk teljességében a vidékfejlesztési miniszter hatáskörében maradtak, az egyes miniszterek, valamint a miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat-, és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet (a továbbiakban e fejezetpontban: Korm. rendelet) rendelkezései szerint a víz mennyiségi és minőségi védelme már nem egy kézben összpontosul.

A vízügyi ágazatért összességében – ahogy azt a későbbiekben részletesen bemutatom – több miniszter felelős. Ezzel kapcsolatban fontos hangsúlyozni, hogy a 2012. január 1-jei szervezetátalakítás miatt a vizekkel, vízi létesítményekkel összefüggő állami feladatok végrehajtása megváltozott. A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (a továbbiakban: Vgtv.) 2. § (1), illetve (2) bekezdése szerinti feladatokat 2012. január 1-je előtt a Kormány, valamint a vízgazdálkodásért felelős miniszter (vidékfejlesztési miniszter) önállóan, illetve az érintett miniszterekkel együttesen látta el. A jogszabály-módosítások hatálybalépését követően ezen feladatok teljesítéséért a Kormány, a vízgazdálkodásért felelős miniszter, illetve a vízügyi igazgatási szervek irányításáért felelős miniszter felel. Ezen miniszterek körét ki kell egészíteni a nemzeti fejlesztési miniszterrel, aki a Korm. rendelet 2012. június 27-től hatályos szövegváltozata értelmében a víziközmű szolgáltatás biztosításáért is felelős.

A Korm. rendelet 84. §-a alapján a *nemzeti fejlesztési miniszter* a Kormány energiapolitikáért felelős tagja. A miniszter ebben a feladatkörében – az energiastratégiával és *klíma-politikával*, az energiahatékonysággal és energiatakarékossággal, a fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtésével, valamint a fenntartható energiagazdálkodással kapcsolatos feladatok ellátása során – egyebek mellett az Európai Unió kibocsátás kereskedelmi rendszere vonatkozásában ellátja az üvegházhatású gázok európai kibocsátási egységeinek kiosztására, elszámolására, az emisszió-kereskedelmi rendszer működtetésére vonatkozó feladatokat. Kidolgozza az Energia Stratégiát, az alapján a Cselekvési Tervet, az energiapolitikai programokat, az energiahatékonysági, energiatakarékossági célkitűzések elérését szolgáló Stratégiát és az annak megfelelő Nemzeti Energiahatékonysági Cselekvési Tervet, a Klímapolitikai Cselekvési Tervet és felülyeli mindezek végrehajtását.

A fejezet bevezetőjében tett megállapításokon alapulva a következőkre hívom fel a figyelmet. Függetlenül attól, hogy a környezetvédelem a kormányzaton belül önálló minisztériumi szerv égisze alatt jelenik meg, vagy több minisztérium látja el a feladatot, az állam – figyelemmel az Európai Unió által is kinyilatkoztatott integráció és a környezet magas szintű védelmének elvére, illetve az Alkotmánybíróság által rögzített intézményvédelmi kötelezettségére – nem engedheti meg, hogy a környezet elért védelmi szintje csökkenjen, vagy, hogy annak kockázata felmerüljön.

Az önálló minisztériumi szint megszünése és a hatáskörök szétdarabolása nem vezethet a környezetügy alárendeltségéhez, a kapacitás csökkenéséhez, a környezetvédelemnek magas kormányzati súllyal kell rendelkeznie. A mindenkori kormánynak biztosítania kell, hogy a környezeti érdekek az ágazati politikákba megfelelően beépüljenek, az ágazatok között hatékony koordináció, a szervek között megfelelő együttműködési rendszer alakuljon ki. Ellenkező esetben veszélybe kerül az állam intézményvédelmi kötelezettségének teljesítése, és sérülhet az egészséges környezethez való jog.

1.2. A vízügyi szervezet átalakítása

A Vgtv., illetve a kapcsolódó végrehajtási rendeletek alapján a vízügyi igazgatóságok látják el a vízgazdálkodás területén az állami feladatokat. E szervezetrendszer felelős többek között az ár-, és belvízi védekezésért, az állami tulajdonban lévő vizek és egyes vízilétesítmények kezeléséért, fenntartásáért, karbantartásáért. Gyűjti a vízgazdálkodáshoz szükséges adatokat, ellátja a vízrajzi tevékenységeket, közreműködik a vízgűjtő-gazdálkodási tervek (országos és részvízgűjtő) elkészítésében, az ezzel kapcsolatos konkrét feladatok ellátásában. A Startmunka program keretében a közmunkások jelentős részét a vízgazdálkodás területén foglalkoztatják. A közmunkások részvételével rendezik a vízfolyások környezetét, ápolják a hullámtér véderdeit, fenntartják és fejlesztik a vízi létesítményeket, valamint végzik az ár- és belvíz elleni védekezést.

A 2011. október 19-én nyilvánosságra hozott kormány-előterjesztés³⁷ szerint 2012. január 1-jétől a vízüggyel kapcsolatos törvény- és rendeletalkotás, a vízgazdálkodásért való szakmai felelősség, valamint a nemzetközi feladatok a Vidékfejlesztési Minisztérium hatáskörében maradtak, ugyanakkor az ezen feladatok döntő többségét ellátó vízügyi igazgatási szervek³⁸ feletti felügyeleti jogokat a belügyminiszter gyakorolja. Az irányítás, valamint az ellátott feladatok átszervezésére az előterjesztésben megfogalmazott célkitűzések alapján azért volt szükség, hogy a vízgazdálkodás szakterületén a közmunka program hatékonyabb legyen.

A szervezetátalakítást érintő jogszabályok módosítására két lépésben, először 2011 októberében, majd 2011 novemberében került sor. A legfontosabb törvénymódosításokat³⁹ a végrehajtási rendeletek⁴⁰ módosítása követte.

Ezzel összefüggésben felhívom a figyelmet arra, hogy az októberi, a törvénymódosításokat érintő előterjesztéshez hatásvizsgálat nem készült, a novemberihez csatolt hatásvizsgálati lap pedig a környezeti és egészségi követelményeket nem tartalmazta, holott a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.) 17. § (2) bekezdés ab) pontja előírja, hogy a szabályozás várható következményeinek felmérésére kiterjedő hatásvizsgálat során ezen kérdéseket is vizsgálni kell.

A Kvt. 43. § (1) bekezdése szerint a környezetvédelemmel összefüggő törvényjavaslat és más jogszabály, valamint országos és regionális jelentőségű koncepciók előkészítője – a (4) bekezdés hatálya alá tartozó tervek, illetve programok kivételével – köteles az intézkedés környezetre gyakorolt hatásait vizsgálni, értékelni, és azt vizsgálati elemzésben összefoglalni. A Kvt. 43. § (2) bekezdése a vizsgálati kötelezettség hatálya alá tartozó jogszabályok körét határozza meg. Eszerint a környezetvédelemmel összefüggő jogszabály az a törvény, kormányrendelet, miniszteri rendelet, illetőleg döntés, amely a környezeti elemekre, a környezet minőségére, vagy a környezettel összefüggésben az emberi egészségre hatást gyakorol.

A fentiek értelmében megállapítható, hogy a vízgazdálkodási feladatok ellátásáért felelős intézményrendszer irányításában bekövetkező jogszabály-módosítások, tekintettel arra, hogy súlyosan érintik a víz mennyiségi és minőségi védelmét, környezeti tárgyúak és azok kidolgozója – a vizsgálati elemzés elkészítésével és értékelésével – köteles eleget tenni a Kvt. fent idézett előírásainak.

A Kvt. 44. § (2) bekezdése további eljárási kötelezettségként előírja, hogy a tervezeteket, valamint a vizsgálati elemzést a döntésre jogosult szervhez történő benyújtás előtt – legalább a kézhezvételtől számított 30 napot biztosító véleménynyilvánítás céljából – meg kell küldeni az OKT-nak.

A Jat. 19. (3) bekezdése alapján a kormányzati jogszabálytervezetek véleményezésére a Kormány ügyrendje további rendelkezéseket állapíthat meg. A 1144/2010. (VII. 7.) Korm. határozat 29. pontja kimondja, hogy Kormány által meghatározott esetben, vagy ha ezt fontos ok feltétlenül szükségessé teszi, a határidők öt munkanapnál nem rövidebb tartamban is megállapíthatók (soronkívülség).

Az OKT 2011. november 16-án kelt, „a vízügyi igazgatási szervek irányításának átalakításával összefüggésben egyes Korm. rendeletek módosításáról” szóló állásfoglalása szerint az előterjesztésre két napon belül kellett észrevételeket tennie⁴¹.

A Kormány tehát saját ügyrendje alapján is köteles lett volna legalább öt munkanap határidőt biztosítani az OKT számára véleményezésére.

A fentiek összegzéseként megállapítom, hogy a szervezetátalakítást megalapozó jogszabályok kidolgozásának folyamatában az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszasságot eredményezett, hogy a jogszabályok előkészítője nem tett eleget a Kvt. és a Jat. rendelkezéseinek. Hatásvizsgálat a törvénymódosítások esetén nem készült, a végrehajtási rendeletek módosításakor pedig nem terjedt ki a környezetvédelmi következményekre. Az előterjesztő egyik esetben sem vizsgálta meg az átszervezés környezetre gyakorolt hatásait, azokat nem értékelte, illetve a vizsgálati elemzést sem készítette el. További, a jogalkotásban biztosítandó társadalmi részvételt – így a jogállamiság elvét – sértő körülményként értékelem, hogy a rendelkezésekre álló iratok szerint a végrehajtási rendeletek módosítására vonatkozó előterjesztés és az annak részét képező hatásvizsgálati lap véleményezésére az OKT-nak érdemben összesen két nap állt a rendelkezésére.

A korábbiakban már részben bemutatam, milyen intézményi változások történtek a vízügyben. Rögzítettem, hogy a vízgazdálkodási feladatok végrehajtását ellátó szervek feletti felügyeleti jogkört a belügyminiszter gyakorolja, a vízgazdálkodás szakmai irányításáért pedig a vidékfejlesztési miniszter felelős. Tekintettel arra, hogy a szervezet átalakítás következtében a vízügyi ágazatban kialakult valamennyi probléma bemutatása meghaladná a jelentés kereteit, azok közül csupán a legfontosabbakat emelem ki. E körben – álláspontom szerint – a vízügyi igazgatási szervek kijelölése, a víziközmű szektorral, a vízrajzi tevékenységgel kapcsolatos feladatok ellátása, valamint a nemzetközi kötelezettségek teljesítése vált problémássá.

A vízügyi igazgatási feladatot ellátó szervek irányítása

A környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban e fejezetpontonban: Korm. rendelet) szerint a vidékfejlesztési miniszter által irányított államigazgatási szervek között szerepel a NeKI, a Főfelügyelőség, az egyes felügyelőségek, valamint a NPI-k. A belügyminiszter az OVF-t és a vízügyi igazgatóságokat irányítja. A Korm. rendelet vízügyi igazgatási szervként az árvízi tározók és a nagyvízi mederben történő beavatkozások tekintetében az OVF-t, egyéb esetben a vízügyi igazgatóságot jelölte ki. Megjegyzem ugyanakkor, hogy a NeKI a környezetvédelmi igazgatási feladatai mellett, az azokhoz kapcsolódó – a Korm. rendelet 33/A. §-ban szereplő – vízügyi igazgatási feladatokat is ellátja. Ezek között szerepel többek között, hogy a NeKI alaptevékenysége körében ellátja a miniszter feladat-hatáskörébe tartozó vízgűjtő gazdálkodással, közműves szennyvízelvezetéssel kapcsolatos nemzeti és regionális programok előkészítésével, a vizeink állapotértékelésével, a központi és területi vízügyi nyilvántartásokat tartalmazó vízgazdálkodási információs rendszer üzemeltetésével, fejlesztésével kapcsolatos feladatokat. A NeKI továbbá – ugyancsak alaptevékenysége körében – részt vesz különösen az országos vízgazdálkodási koncepció és az egyéb ágazati koncepciók szakmai megalapozásában, illetve üzemelteti és fejleszti a víziközmű online adatszolgáltató és információs rendszert is.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a jogszabály⁴² a vízügyi igazgatási szervek irányításáért felelős kormánytagként a belügyminisztert jelölte ki, ugyanakkor számos vízügyi igazgatási feladattal a vidékfejlesztési miniszter által irányított NeKI is rendelkezik.

A víziközmű ágazat szervezeti keretei

Ahogy arra az önálló környezetvédelmi minisztérium megszűnésével kapcsolatban utaltam, a vízügy intézményrendszere 2012. január 1-jével átalakult, az ágazatot érintő feladatok ellátása ezen időponttól négy minisztérium felelősségi körébe tartozik.

Vizsgálva a víziközmű kiépítésétől egészen a víziközmű-szolgáltatás nyújtásáig terjedő folyamatot, az alábbiakat állapítottam meg.

A víziközmű-szolgáltatásról szóló 2011. évi CCIX. törvény (a továbbiakban: víziközmű szolgáltatásról szóló törvény) általános rendelkezései között az 1. § (1) bekezdés c) pontjában rögzíti az ellátási felelősség elvét, amely alapján az állam vagy a települési önkormányzat⁴³ kötelessége és joga, hogy gondoskodik a közműves ivóvízellátással, a közműves szennyvízelvezetéssel és -tisztítással kapcsolatos víziközmű-szolgáltatási feladatok elvégzéséről.

A vízügy átszervezése következtében ez a következők szerint alakul.

A Vgtv. 4. § (2) bekezdés b) pontja szerint a települési önkormányzat közfeladata, hogy gondoskodik a 2000 lakosegyenértékkel jellemezhető szennyvízkibocsátás feletti szennyvíz-elvezetési agglomerációt alkotó településeken a keletkező használt vizek (szennyvizek) szennyvízelvezető művel való összegyűjtéséről, tisztításáról, a tisztított szennyvíz elvezetéséről. A helyi önkormányzatnak kell tehát biztosítania – a közfeladat ellátásához szükséges – szennyvízelvezető, -tisztító és -elhelyezést biztosító létesítmények megvalósítását, bővítését, működtetését és fenntartását.

A települési önkormányzat fent bemutatott feladatát – a Vgtv. 7/A. §-a szerint – a kormány által készített Nemzeti Települési Szennyvízelvezetési és -tisztítási Megvalósítási Program keretében kijelölt és lehatárolt szennyvíz-elvezetési agglomerációk keretében látja el. Az agglomerációk szükség szerinti módosítását a program

kétévente történő felülvizsgálata keretében szintén a kormány végzi el. A felülvizsgálathoz a Települési Szennyvíz Információs Rendszer (a továbbiakban: TESZIR) elemi adatait használja fel, amely adatbázis 2007-ben a települési szennyvíz kezeléséről szóló 91/271/EGK irányelv által előírt szakterületi adatszolgáltatási kötelezettség teljesítése érdekében készült el. A TESZIR-rendszer adatait annak területi adatfelelősei (a víz- és csatornaszolgáltatók) jelentik be – a NeKI koordinációja mellett – a *NeKI területi kirendeltségeinek* és a *felügyelőségeknek* (mint a vízi létesítményeket engedélyező hatóságnak). A NeKI koordinatív feladatain túl az alapító okiratában foglaltak szerint a Program kétévenkénti felülvizsgálatát tartalmazó kormányrendeletet megalapozó szakmai anyagot és tájékoztató kiadványt is elkészíti. Emellett, a korábbiakban rögzítettek szerint a NeKI üzemelteti és fejleszti a víziközmű online adatszolgáltató és információs rendszert is.

A víziközművek kiépítése az esetek többségében *víziközmű társulatok* létrehozásával valósul meg, amelyek közfeladatként a Vgtv. 38. §-a szerint a település, az együttesen ellátható települések belterületi, illetve lakott területi részének közműves vízellátását, szennyvízelvezetését, szennyvíztisztítását, a belterületi vízrendezést és csapadékvíz elvezetést szolgáló vízellétesítményeket hozzák létre, illetve fejlesztik.

A víziközmű társulat létrejöttét előkészítő szervező bizottságnak a vízgazdálkodási társulatokról szóló 160/1995. (XII. 26.) Korm. rendelet alapján a társulattal érintett érdekeltségi terület meghatározásához be kell szereznie a *BM irányítása alatt álló vízügyi igazgatóság* javaslatát. A vízügyi igazgatási szerv további feladatként ellátja a víziközmű társulat feletti törvényességi felügyeletet, amely a Vgtv. 39. § (1) bekezdése szerint magában foglalja a közfeladatok ellátásával kapcsolatos, a szakmai követelményeknek megfelelő törvényes megalakulás és működés ellenőrzését.

A víziközmű mint közcélú vízellétesítmény létesítését és üzemeltetését – a vízügyi hatósági hatáskört gyakorló szerv – a vidékfejlesztési miniszter irányítása alatt álló környezetvédelmi *felügyelőség* engedélyezi⁴⁴.

A víziközmű szolgáltatásról szóló törvényben meghatározott hatósági feladatokat a *Magyar Energia Hivatal* (a továbbiakban: MEH) látja el, ezen kívül számos esetben jóváhagyási, illetve kijelölési jogkörrel is rendelkezik, és kezeli a víziközmű-szolgáltatóval szemben felmerült panaszügyeket⁴⁵. A MEH felügyeleti szerve a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium. A *nemzeti fejlesztési miniszter* és a MEH egyik legfontosabb új feladata a víziközmű szolgáltatásról szóló törvény 65. § (1) bekezdése alapján, hogy a miniszter a MEH javaslatának figyelembevételével rendeletben határozza meg a közműves ivóvízellátás és közműves szennyvízelvezetés és -tisztítás hatósági díját.

A víziközmű-szolgáltatással összefüggő, a törvényben meghatározott fogyasztóvédelmi rendelkezések megsértése esetén a *nemzetgazdasági miniszter* irányítása alá tartozó *fogyasztóvédelmi hatóság* jár el⁴⁶.

A vízgazdálkodásért felelős *vidékfejlesztési miniszter feladata*, hogy előkészítse a víziközmű-szolgáltatás gazdálkodói tevékenységen kívüli, illetve a közcélú vízi létesítményekre és a víziközmű társulatra vonatkozó jogszabályokat. Emellett a vidékfejlesztési miniszter közreműködik a víziközmű társulatokkal kapcsolatos szakterületi feladatok ellátásában is. Mint ahogy arra korábban utaltam, a víziközmű-szolgáltatást érintő jogszabályalkotásért való felelősség is megoszlik a *nemzeti fejlesztési miniszter* és a vízgazdálkodásért felelős vidékfejlesztési miniszter között. A fentiekben bemutatott folyamat összegzéseként úgy vélem, tartani kell attól, hogy a rendkívül széttagolt szervezetrendszer, amelyet a különböző szervek, intézmények közötti hatékony együttműködés hiánya jellemez, a jogilag tisztázott felelősségi körök ellenére sem lesz képes a hatékony működésre.

Egyes vízrajzi feladatok ellátásával összefüggő problémák

A vízrajzi feladatok ellátásáról szóló 146/2011. (XII. 23.) VM rendelet (a továbbiakban: VM rendelet) 1. § (1) bekezdése szerint a vízrajzi feladat magában foglalja a vízrajzi tevékenységet, a vízrajzi adatok tárolását, a vizek állapotértékelését és kutatását, valamint a nemzetközi vízrajzi együttműködést. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése a vízrajzi feladatok ellátásban résztvevő szerveket sorolja fel. Ezek között szerepel a vízgazdálkodásért felelős vidékfejlesztési miniszter és az irányítása alatt álló NeKI, ennek kirendeltségei, továbbá a vízügyi igazgatási szervek irányításáért felelős belügyminiszter, az irányítása alatt álló OVF, valamint a vízügyi igazgatóságok.

Bár a VM rendelet az előző szervek sorában megemlíti és a későbbi jogszabályhelyekben feladatokat is előír a „VITUKI” Környezetvédelmi és Vízgazdálkodási Kutató Intézet Nonprofit Kft. számára, a rendelkezésemre álló iratok szerint az 2012 áprilisa óta tevékenységét nem képes ellátni, tekintettel arra, hogy végelszámolási eljárása a cégbíráson folyamatban van, és a dolgozók több mint felét elbocsátották⁴⁷. A jogszabályt ugyanakkor azóta nem módosították, és nem egyértelmű, hogy feladatait mely szerv veszi/vette át. A VM rendelet 2. §-ában külön kiemeli, hogy a teljes *vízrajzi tevékenység működési feltételeinek (személyi és tárgyi) biztosításáért a belügyminiszter* felelős.

A vízrajzi feladatellátással kapcsolatosan a VM rendelet 3. §-a szerint a *vidékfejlesztési miniszter* feladata ugyanakkor a vízügyi igazgatás vízrajzi feladatainak szabályozása, a vízrajzi feladatokkal összefüggő nemzetközi kapcsolatok alakítása, a felszín alatti vizek vizsgálatának egyes szabályairól szóló, valamint a felszíni vizek megfigyelésének és állapotértékelésének egyes szabályairól szóló miniszteri rendeletben meghatározott víztest monitoring végrehajtásához szükséges, a vízrajzi tevékenység részét képező észlelőhálózat fejlesztésének meghatározása.

A fentiek tekintetében hangsúlyozandó, hogy bár a vízrajzi tevékenység valamennyi működési feltételét – beleértve a humán és a pénzügyi kérdéseket – a belügyminiszter köteles biztosítani, az annak részét képező észlelőhálózat fejlesztési irányairól – a konkrét pénzügyi forrásokra történő rálátás nélkül – a vidékfejlesztési miniszter dönt.

További nehézséget jelent, hogy a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet szerint a *belügyminiszter irányítása alá tartozó vízügyi igazgatóság* feladata, hogy a vízrajzi észlelőhálózatot és az annak részét képező víztest monitoringot fenntartsa, üzemeltesse és fejlessze, a vízrajzi adatokat gyűjtse és feldolgozza, valamint a Vízgazdálkodási Információs Rendszer rendelkezésére bocsássa az annak működtetéséhez szükséges – feladatkörével összefüggő – és a külön jogszabályokban meghatározott egyéb adatokat. Mindemellett a VM rendelet további vízrajzi feladatokat is megállapít az igazgatóságok számára.

A feladatellátás áttekinthetősége és egyértelműsége szempontjából problémát okoz az is, hogy a jogszabály⁴⁸ alapján a *vidékfejlesztési miniszter irányítja* a vizek állapotának figyelemmel kísérése érdekében a mérő-, megfigyelő és ellenőrző rendszerek létrehozását, fejlesztését, működtetését, valamint az adatok értékelését. A felelősségi körök és a feladatellátás előzőekben bemutatott rendszerében és gyakorlatában szintén aggályos, hogy bár a Korm. rendelet 109. § (7) bekezdése alapján a vizek állapottal kapcsolatban nemzetközi feladatok ellátásáért a vidékfejlesztési miniszter a felelős, ugyanakkor a vízrajzi feladatok ellátásához szükséges források felett a belügyminiszter rendelkezik, azok felhasználására vonatkozó döntés-előkészítésben, illetve a döntések meghozatalában a vidékfejlesztési miniszter nem vesz részt. Ennek eredményeként olyan helyzet állhat elő, hogy az Európai Unió irányába történő adatszolgáltatást a VM nem tudja teljesíteni, mert a vízügyi szervezet a rendelkezésére álló forrásokat adott esetben más feladatok ellátására fordította.

Tekintettel arra, hogy a vízügyi igazgatási szervek költségvetésének tervezése nem a VM hatásköre, a vidékfejlesztési miniszter nem vagy nem feltétlenül lesz képes arra, hogy a környezetvédelmi célkitűzéseket és az azoknak megfelelő elvárásokat a szakfeladatok finanszírozása során érvényesítse.

A VITUKI helyzetével kapcsolatban megjegyzem, hogy a szervezet honlapján, 2012 nyarán a következő nyilatkozat állt: „Munkaszervezési okok miatt 2012. június 5-étől az Országos Vízelző Szolgálat tájékoztatási és közreadási kötelezettségének átmenetileg nem tud eleget tenni.”⁴⁹ A szolgáltatás 2012. július 5-én bár korlátozottan, de újra elérhető volt, 2012. augusztus 1-jétől kezdődően pedig az Országos Vízelző Szolgálat az OVF keretein belül látja el feladatait⁵⁰. Figyelemmel arra, hogy a folyók és tavak vízállásával kapcsolatos adatok közérdekű információk, az azokhoz való hozzáférést folyamatosan biztosítani kell⁵¹.

A vízvédelemmel kapcsolatos problémák összegzése

Összefoglalóan megállapítom, hogy a felügyeleti jogkör, a feladatok és a felelősségi körök fent bemutatott megosztása, kétségessé teszi a vízügyi ágazat áttekinthetőségét, a hatékony és a költségtakarékos feladatellátást és ebből következően az egészséges környezethez való jog érvényesülését. Az érintett szervek közötti megfelelő koordináció és kooperáció nélkül pedig a szektorban súlyos működési zavarok keletkezhetnek.

Mindezt figyelembe véve különösen aggályos, hogy a vidékfejlesztési miniszter az intézményi változásokat követően több mint fél évvel, 2012. június 26-án kelt – a tényállásban részletesen bemutatott – levelében arról tájékoztatott, hogy a két minisztérium közötti, a vízügyi szakterületre vonatkozó hatékony együttműködés rendjét még ki kell alakítani. Álláspontom szerint a koordináció folyamatát már a jogalkotás során, a jogszabályok elfogadását és hatályba lépését megelőzően kellett volna tisztázni.

Komoly problémaként értékelem továbbá, hogy a vidékfejlesztési miniszter részemre küldött, a korábbiakban már idézett tájékoztatása szerint „(...) a VHÁT-hoz tartozó főosztályok feladatai megnövekedtek, tekintettel arra, hogy mind a szabályozási, mind a nemzetközi feladatok koordinációját a BM-hez került szakterületi feladatok vonatkozásában is innen kell ellátni.” A fentiekben leírtak alapján megállapítom, hogy a vízgazdálkodás, a vízügy kétközpontú irányítása a környezetvédelmi ágazat további gyengülését, az egységes környezetvédelmi igazgatás megszüntetését, a víz mesterséges, a többi környezeti elemtől való elválasztását eredményezte.

2. Az anyagi és személyi forráshiány okozta problémák

A tényállásban ismertetett megkeresésemre a vidékfejlesztési miniszter részletes tájékoztatást adott a környezetvédelmi ágazat egyes intézménycsoportjait érintő, a 2008-2011. évben végrehajtott zárolásokról és elvonásokról. Ezzel szemben a környezetvédelmi bírságra vonatkozó kérdésekre nem adott teljes körű választ. Az anyagi és személyi forráshiány okozta problémák tekintetében a szakirodalom és a jogszabályok elemzése, valamint a tájékoztatás alapján, a következőket állapítottam meg.

Költségvetési támogatás volumenének változása

A jelentés első részében bemutatott számadatok alapján a *környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi hatósági szervek, valamint a nemzeti park igazgatóságok* 2008-2011. évi teljesítési adatait vizsgálva megállapítható, hogy a kérdéses időszakban az intézmények költségvetési támogatásának volumene közel 30%-al csökkent, és nem nyújtott megfelelő fedezetet a személyi jellegű kiadásokra. Emellett utalnék arra, hogy a dologi kiadások hányada megnőtt. A környezetvédelmi intézményrendszer részét képező szervek közül külön kiemelendő, hogy az *Országos Meteorológiai Szolgálat* (a továbbiakban: OMSZ) költségvetési támogatása 2006. óta 52%-kal csökkent, miközben feladatkörét számos jogszabály kibővítette⁵².

Elvonások, zárolások

A 2011-ben végrehajtott zárolások a környezetvédelmi ágazatot jelentős mértékben érintették⁵³, amelynek részletes, számadatokkal alátámasztott bemutatását a jelentés bevezető része tartalmazza. Illés Zoltán környezetügyért felelős államtitkár 2011 márciusában a közszolgálati rádióban arról beszélt⁵⁴, hogy a kormány a VM 190 milliárd forintos költségvetéséből 10%-ot, azaz 19 milliárdot zárolt az államháztartás stabilitása céljából. A környezet- és természetvédelem, valamint a vízügy területén a csökkenés 40%-os volt. A minisztérium költségvetésében szereplő 90 milliárd Ft európai uniós forrást nem lehetett zárolni, ezért a kérdéses összeg a fennmaradó részt érintette. Az államtitkár arról is tájékoztatást adott, hogy vidékfejlesztési miniszter döntése értelmében az állatállomány támogatására előirányozott pénz nem csökkenthető, emiatt a zárolás az átlagosnál nagyobb mértékben érint más területeket. Figyelemmel arra, hogy csak a minisztériumhoz tartozó intézmények egy részénél – a vízügyi igazgatóságoknál, környezetvédelmi felügyelőségeknél és a nemzeti parkoknál – van bevételi lehetőség, a zárolás itt 40-45%-ra emelkedett, az előírt bevételeket pedig 100%-kal kellett növelni. Az államtitkár rögzítette, hogy: „A hagyományos, évenkénti 5%-os létszámcsökkentésen túl senkit sem bocsátanak el a zárolások miatt. Az érintett felügyelőség-vezetők azt mondták, hogy tudják teljesíteni a bevételeket, például a bírságok megemelésével.”

A Kormány 2011-ben hatályon kívül helyezte a zárolásokra vonatkozó rendelkezéseket⁵⁵. Ezzel egyidejűleg – több esetben átrendezve a korábbi zárolási kötelezettségeket – módosította az előirányzatokat, így a felügyelőségek és nemzeti park igazgatóságok vonatkozásában a zárolt összegeket elvonta⁵⁶. A vízügyi igazgatóságok esetében a februári zároláshoz képest 3 milliárd forinttal alacsonyabb összegű elvonás történt.

Mindezek alapján megállapítható, hogy a környezetvédelmi ágazat intézményeit érintő zárolások és elvonások volumene a 2008-2011. közötti időszakban – a jelenleg a Vidékfejlesztési Minisztérium irányítása alá tartozó többi intézményhez képest – aránytalanul nagy mértékben nőtt.

Személyi állomány, létszámkeret változása

A környezetvédelmi és természetvédelmi felügyelőségek, továbbá a nemzeti park igazgatóságok 2008-tól kezdődően a köztisztviselői törvény, jelenleg pedig a közszolgálati tisztviselőkről szóló 2011. évi CXCV. törvény hatálya alá tartoznak, ezért létszámkereteiket kormányhatározat rendezi⁵⁷. 2008 februárjában intézményenként átlagosan 10 fős létszámemelkedés következett be. A 2008. május közepén hatályba lépett újabb kormányhatározat⁵⁸ a februárban elfogadott és engedélyezett létszámokat deklarálta.

A nemzeti park igazgatóságok összlétszámáról általánosságban elmondható, hogy az 2008 júliusától egészen 2010-ig nem változott⁵⁹, illetve kis mértékben, 26 fővel nőtt.

A 2012. évi előírt létszámcsökkentést minden intézmény végrehajtotta, a VM-től 742 fő, a főfelügyelőségtől és az egyes felügyelőségektől összesen 236 fő, az OMSZ-től 34 fő távozott⁶⁰.

A közalkalmazotti jogviszonnyal rendelkező környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok létszámát az államháztartási törvény, valamint az éves költségvetési törvények végrehajtását szolgáló kormányrendeletek határozzák meg, tekintettel arra, hogy a költségvetési szervek az éves költségvetés alapján a jogszabályokban meghatározott feltételek mellett gazdálkodnak. A környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok létszáma a 2008-2011. közötti időszakban számottevően nem változott. A már részletesen bemutatott vízügyi ágazat intézményeit érintő átalakítással összefüggésben azonban az igazgatóságok szervezetrendszere és ezáltal felügyelete is átalakult⁶¹, és a 2012. év elejei létszámcsökkentés a Vízügyi és Környezetvédelmi Központi Igazgatóság jogutód szerveit (OVF, NeKI) a Belügyminisztérium fejezetével közösen 14 fővel érintette.

A fentiek alapján kiemelendő tehát, hogy a környezetvédelmi és vízügyi igazgatóságok, valamint a nemzeti park igazgatóságok személyi állománya a 2008-2012 közötti időszakban számottevően nem módosult. Az OMSZ-nél és környezetvédelmi felügyelőségeknél⁶² ugyanakkor jelentős mértékű volt a létszámcsökkentés. Az államtitkárságon és a felügyelőségeken a közfeladatokat hatékonyabb munkaszervezéssel, a feladatok megfelelő súlyozásával és rendszeres túlmunka-végzéssel tudják ellátni.

A környezetvédelmi bírság

A környezetvédelmi bírságokból származó bevételek jelentős hányada a környezetvédelmi intézmények kezében volt, s hozzájárult azok működési költségeihez. A központi költségvetési szervként működő hatóságok által kiszabott bírságok azonban 2012-től kezdve a központi költségvetés bevételeit képezik, tovább nehezítve ezzel az egyes szervek gazdálkodását.

A Kvt. általános alapelvként rögzíti, hogy a környezet állapotát befolyásoló tevékenység nem szennyezheti, károsíthatja a környezetet. Ezen rendelkezés megszegése esetén a szennyező, károsító, vagy azzal veszélyeztető (az okozó) köteles a tevékenység megszüntetésére, illetve a károk helyreállítására. A Kvt. 9. §-a szerint a környezethasználó az e törvényben és más jogszabályokban szabályozott módon felelősséggel tartozik tevékenysége környezetre gyakorolt hatásaiért. A Kvt. 101. § (1) bekezdése alapján a környezethasználó az e törvényben meghatározott és más jogszabályokban szabályozott módon büntetőjogi, polgári jogi és közigazgatási jogi felelősséggel tartozik tevékenységének a környezetre gyakorolt hatásaiért.

A környezeti felelősségről szóló fejezetben a Kvt. 106. §-a rendelkezik a környezetvédelmi bírságról. Ezek szerint, aki jogszabályban, hatósági határozatban, közvetlenül alkalmazandó közösségi jogi aktusban megállapított, közvetlenül vagy közvetve a környezet védelmét szolgáló előírást megszeg, illetve határértéket túllép, a jogsértő magatartás súlyához – így különösen az általa okozott környezetszennyezés, illetőleg környezetkárosítás

mértékéhez, időtartamához és ismétlődéséhez – igazodó környezetvédelmi bírságot köteles fizetni. A környezetvédelmi bírságot a környezet igénybevételi járulékon és a környezetterhelési díjon felül kell megfizetni. A környezetvédelmi bírság nem mentesít a büntetőjogi, továbbá a kártérítési felelősség, valamint a tevékenység korlátozására, felfüggesztésére, tiltására, illetőleg a megfelelő védekezés kialakítására, a természetes vagy korábbi környezet helyreállítására vonatkozó kötelezettség teljesítése alól.

A környezetvédelmi bírság a közigazgatási jogi szankciók körébe tartozik. Tipikusan anyagi természetű, az anyagi jogszabályok megsértése esetén alkalmazandó, és az állam javára szóló pénzbefizetést jelent. A bírságok további jellemzője, hogy főként objektív szankciók, vagyis a jogellenes magatartás már önmagában is megalapozza azok kiszabását. Az esetek többségében pedig olyan jogsértésekre reagálnak, amelyeknél a jogsértő anyagi előnyhöz jut. A bírságok egyszerre több funkciót tölthetnek be, így jogérvényesítő és repressziós szerepükön kívül lehetnek kártérítési funkcióik, szolgálhatják a speciális és generális prevenciót, a jogsértés „áraként” is működhetnek.

A környezetvédelemmel kapcsolatos bírságok közé azokat a bírságokat soroljuk, melyek közvetlenül környezetvédelmi érdekeket szolgálnak. Ennek megfelelően a környezetvédelmi bírság alkalmazására olyan jogellenes magatartások esetén kerülhet sor, amelyek egyrészt jogszabályok, másrészt egyedi hatósági határozatok által előírtaknak nem felelnek meg, ugyanakkor környezetvédelmi érdekeket sértenek, illetve veszélyeztetnek.

A környezetvédelmi bírságot a környezet igénybevételi járulékon és a környezetterhelési díjon felül kell megfizetni. A Kvt.-ben említett igénybevételi járulék és környezetterhelési díj olyan két díjazási forma, amely a gazdasági ösztönzés általános elemei közé tartozik, míg a bírság felelősségi elemet is hordozó intézmény, amelynek többek között gazdasági ösztönző szerepe is van. A Kvt. fenti szabályai nem határozzák meg a bírság személyi hatályát, erre tekintettel az mind természetes, mind jogi személyekkel szemben is kiszabható.

A környezetjogi felelősség komplex rendszerét erősíti – és egyben ismétlést is jelent – az a fentiekben már ismertetett szabály, miszerint a környezetvédelmi bírság nem mentesít a büntetőjogi, a szabálysértési, továbbá a kártérítési felelősség, valamint a tevékenység korlátozására, felfüggesztésére, tiltására, illetőleg a megfelelő védekezés kialakítására, a természetes vagy korábbi környezet helyreállítására vonatkozó kötelezettség teljesítése alól.

A környezetvédelmi bírságnak számos fajtája létezik, ezek közül a legfontosabbak: hulladékgazdálkodási, vízszennyezési, vízvédelmi, veszélyes hulladék, légszennyezési, zaj- és rezgés, növényvédelmi, kémiai terhelési, természetvédelmi, földvédelmi, talajvédelmi, csatorna, illetve a felszíni és felszín alatti vizek védelmével kapcsolatos bírság. Az ezekről szóló részletes szabályokat a Kvt. felhatalmazása alapján kiadott kormányrendeletek, illetve miniszteri rendeletek tartalmazzák.

A Kvt. 106. § (3) bekezdését – miszerint a környezetvédelmi bírság adók módjára behajtandó köztartozás – a Magyarország 2012. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2011. CLXVI. törvény 38. §-a 2012. január 1-jével hatályon kívül helyezte. A központi költségvetési szervként működő hatóságok által kiszabott bírságok tehát ettől kezdve a központi költségvetés bevételeit képezik. A törvény indokolása szerint az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény (régi Áht.) 100/E. § (3) bekezdése alapján a hatósági eljárás alá vont természetes vagy jogi személlyel, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettel szemben a hatóság által kiszabott és beszedett bírság a hatósági feladatot ellátó központi államigazgatási szervnél és területi szerveinél személyi juttatásra nem használható fel. A módosítással a jogalkotó elsődleges célja az volt, hogy a hatóságok közvetlen érdekeltsége a bírság kiszabásában megszűnjön, elkerülve ezzel a szakmailag indokoltnál jelentősebb mértékű és sűrűbb bírságolást⁶³. További cél volt az állami bevételek folyamatos biztosítása, és az érintett intézmények zökkenőmentes feladatellátása.

Annak köszönhetően, hogy 2012. előtt a bírságbevételek jelentős hányada a hatóságnál maradt, a környezetvédelmi bírság szerepe a környezetvédelmi intézményrendszer finanszírozásában számottevő volt, s hozzájárult annak működési költségeihez. Ezt a modellt sok bíráló érte, mert azzal, hogy a bírság meghatározott hányadát az eljáró hatóságnál hagyta, arra ösztönözte ezeket a szerveket, hogy minél többször és minél nagyobb összegben szabjanak ki bírságot, mert így biztosíthatják a működésükhöz szükséges feltételeket⁶⁴. A környezetügyért felelős államtitkár egy 2011. márciusában készült interjúban⁶⁵ a közszolgálati rádióban arról beszélt, hogy azért érintette a környezetvédelmi ágazatba tartozó intézményeket (nemzeti park igazgatóságok, felügyelőségek, vízügyi igazgatóságok) a zárolás és forráselvonás olyan nagy mértékben, mert a környezetvédelmi bírságok kiszabása révén ezeknél az intézményeknél van bevételi lehetőség. 2011-ben így a környezetvédelmi bírságot kiszabó hatóságok működőképessége biztosított maradt.

Nem meglepő tehát, hogy a VM tájékoztatása szerint a felügyelőségek költségvetésében – az elvonások, zárolások mellett – jelentős kiesést jelent a bírságbevételek központosítása. Bár a miniszter szerint a tárca törekszik a források pótlására, a hatóságok zökkenőmentes működése veszélybe került, hiszen 1-1,5 milliárd Ft hiányzik költségvetéseikből. Sajtóhírekből értesültem arról, hogy pl. az Észak-Dunántúli Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség közel 30 millió Ft-os köztartozást halmozott fel, a környezeti vészhelyzet bejelentésére szolgáló telefonvonalak korlátozottan működnek, a hatósági ellenőrzések száma soha nem látott szintre csökkent⁶⁶. A VM tájékoztatása szerint a bírságbevételeket az igazgatási szolgáltatási díj emelésével kívánják kompenzálni. Ez szintén nem elfogadható megoldás, hiszen ezzel az állam lényegében az állampolgároknak kívánja hárítani a kiesett bevételek pótlását, aminek egyik következményeként az önkéntes jogkövetés kerülhet veszélybe.

Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, a jogalkotó szervek kötelesek a környezeti érdekek képviselőit ellátó hatóságok tevékenységét, érdemi működését és hatékony feladatellátását úgy jogi, mint finanszírozási oldalról biztosítani.

3. A válsággal összefüggő és a környezet védelmét is érintő intézkedések

A pénzügyi válság érzékenyen érintve az emberek vállalkozási, beruházási kedvét, jelentős hatással volt a vállalkozások és a beruházások működésére is. A problémakör orvoslása érdekében a Kormány kiemelt célként fogalmazta meg, hogy a vállalkozások adminisztratív terheit 500 milliárd forinttal enyhíti. A tavalyi év végén ennek megfelelően elfogadta a vállalkozói adminisztratív költségek csökkentésére irányuló, Egyszerű Állam című közép-távú kormányzati programról szóló 1405/2011. (XI. 25.) Korm. határozatot, amelyet 2012 októberében módosított és – változatlan célokkal és feladatokkal, ugyanakkor egyes pontokban módosított határidőkkel – megalkotta az 1416/2012.(X.1.) Korm. határozatot (a továbbiakban: Korm. határozat).

A Korm. határozat alapvető célkitűzései között szerepel: versenyképes szabályozás, egyértelmű elvárások, kettősségek megszüntetése, elektronizálás, bizalom a tisztességnek, minimálisan szükséges védelem és maximálisan szükséges garancia, valamint torz ösztönzők kikapcsolása.

Egyetértek a kormányzati programmal abban, hogy a vállalkozások adminisztratív előírásainak és költségeinek csökkentése elengedhetetlen a hazai versenyképesség javításához, ugyanakkor a versenyképesség növelése – ahogy azt a jelentés alapjogi fejezetében is rögzítettem – nem járhat a környezet elért, a jogszabályok és az intézmények útján garantált objektív védelmi szintjének csökkenésével. Ismételt felhívom a figyelmet arra, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg nem változhat.

Az alábbiakban a Korm. határozat 1. sz. mellékletében szereplő konkrét intézkedések azon elemeit mutatom be, amelyek megvalósulása esetén valószínűsíthető a visszalépés tilalmának sérelme, a környezetromlás bekövetkezése.

A *hatósági tevékenységek adminisztrációs terheinek csökkentése* címszó alatt található célkitűzés szerint, a fővárosi és megyei kormányhivatalon belül intézendő ügyek esetében az ügyintézési határidő foglalja magába a szakhatósági állásfoglalások idejét, ezáltal a vállalkozások, ha csak a kormányhivatallal állnak kapcsolatban, 30 napon belül megkaphatják az engedélyeket⁶⁷. A kormány tervezett intézkedései között meg kell említenem, hogy 2014-re az általános, 30 napos ügyintézési határidőt 21 napra kívánják csökkenteni⁶⁸.

Hangsúlyozni szeretném, hogy a környezeti kérdéseket érintő és a szakhatóságok aktív részvételét igénylő eljárások – az esetek többségében – a jogszabályoknak megfelelően még 30 nap alatt sem folytathatók le. Úgy vélem, hogy az ügyintézési határidők csökkentésével összefüggésben veszélybe kerül a szakszerű és alapos hatósági munka, valamint emiatt az egészséges környezethez való jog érvényesülése.

További céltként szerepel, hogy megerősítsék az ügydöntő hatóság felelősségi körét⁶⁹, vagyis meghatározott ügycsoportok esetén a hatóság mérlegelési jogkörében maga dönti majd el, melyik szakhatóságot keresi meg és a beérkezett vélemények alapján – anélkül, hogy hosszadalmasan egyeztetne a szakhatóságokkal – meghozza az eljárást lezáró határozatot. Ezen kitűzött célt valósítja meg a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 2012. február 1-jétől hatályos módosításával beiktatott 44. § (1a) bekezdése, amely szerint törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott ügyekben és szempontok alapján a hatóság mérlegelheti a szakhatóság megkeresését és maga dönthet a szakkérdésben. A jogszabályhely indokolásában szerepel, hogy az új rendelkezés alapvetően az ügydöntő hatóság koordinációs szerepének és felelősségi körének erősítése érdekében került a Ket.-be.

Ezzel összefüggésben megjegyzem, hogy az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás részletes szabályairól szóló 2006. január 1-jéig hatályos 193/2001. (X. 19.) Korm. rendelet 7. §-a – annak 4. számú mellékletére utalva – határozta meg a bevonandó szakhatóságok körét. A 4. számú melléklet elkülönítette a minden esetben kötelezően, illetve a hatásköri érintettség esetén, az eljáró hatóság mérlegelésétől függően bevonandó szakhatóságok körét. A MAL Zrt. Ajkai Tímfoldgyára vonatkozó egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban a Közép-dunántúli Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség az előbbi Korm. rendelet és az eljárás során hatályba lépett a környezeti hatásvizsgálati és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet előírásának megfelelően az eljárásba bevonta az Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat illetékes megyei intézetét, mérlegelési jogkörben pedig építésügyi hatóságként Ajka Város Jegyzőjét. Ugyanakkor bár a jogszabályok szerint lehetséges lett volna, a katasztrófavédelmi szakhatóság bevonására nem került sor.⁷⁰ Az AJB-843/2012. számú a vörösiszap katasztrófa háttérét vizsgáló jelentésemben megállapítottam, hogy összeegyeztethetetlen az egészséges környezethez való joggal, az emberi életek és a vagyon védelemével, hogy a katasztrófavédelmi hatóság az eljárásban nem vett részt, illetve szakhatósági részvétele jelenleg nem biztosított.

Ismerve a vörösiszap katasztrófa következményeit, komoly környezeti kockázatot jelent, valamint hatóságokként eltérő, kazuisztikus joggyakorlathoz vezethet és az ügyfelek visszaélészerű magatartását eredményezheti, ha a jogalkotó az eljáró ügydöntő hatóság mérlegelési jogkörébe utalja, hogy az mely szakhatóságokat keresi meg és, hogy azok véleménye közül – a szakkérdés ismeretének hiányában – melyiket veszi figyelembe. Szintén aggályos, hogy a Ket. új szabálya lehetővé teszi a hatóság számára, hogy speciális szaktudást igénylő kérdésekben önállóan döntsön.

A környezetvédelmi és a termékfejlesztés szabályozás egyszerűsítése címszó alatt a kormány további intézkedésként bizonyos esetekben megszüntetné a természetvédelmi szakhatóság közreműködését⁷¹. Tekintettel arra, hogy a megfogalmazott cél ebben a formában kidolgozatlan, csupán általánosságban jegyzem meg, hogy a természetvédelmi szakhatóság már így is igen kevés eljárásban vesz részt, tevékenységének további visszaszorítása esetén a környezetvédelmi érdekek súlyos sérelme várható.

Fontos kiemelni, hogy az elmúlt évek során a környezeti jellegű közigazgatási eljárások leegyszerűsödtek, a szakhatósági eljárások száma jelentősen csökkent. Ez a tendencia nem fogadható el, hiszen a szakhatóságok részvétele a megalapozott döntéshozatalhoz nélkülözhetetlen. Hangsúlyozni szeretném, hogy egy eljárásban számos olyan, a jogszabályokban meghatározott követelményt és érdeket is érvényesíteni kell, amelynek megítélésére az eljáró ügydöntő hatóság szakértelemmel nem rendelkezik. Ezekben az ügyekben csak akkor lehet összehangolt, egyeztetett és a gyakorlatban is végrehajtható határozatot hozni, ha a kijelölt – az ügydöntő hatósággal azonos fontosságú – szakhatóság a hatáskörébe tartozó kérdésekben véleményt alkot, állást foglal. Ezen szervek részvétele nem egy egyszerűsítést gátló és az adminisztrációs terheket növelő elem, hanem a jogszabályokban meghatározott hatáskör alapján az eljárás szakszerű gyorsítását szolgálja, különös tekintettel arra, hogy az ügyfelek és a hatóságok számára is egyaránt nehézséget okozna, ha a szakhatóságok eljárásaikat külön-külön folytatnák le.

Úgy vélem, hogy a fent bemutatott intézkedések a környezeti értékek védelme szempontjából újabb veszélyt jelentenek és esetenként akár komoly környezeti károkat is okozhatnak. Az előzőeken túl, a hatósági tevékenység adminisztrációs terheinek csökkentését szolgálja az ellenőrzési rendszer újragondolása⁷². Álláspontom szerint a Korm. határozat ebben a körben több olyan intézkedést is megfogalmaz, amely visszalépést jelentene a környezet elért objektív védelmi szintjétől.

A kérhető hatósági ellenőrzés koncepciója szerint a vállalkozások kérelmére a hatóság ellenőrzést tart.⁷³ Az önállóan – a vállalkozás saját hitelességének megerősítése érdekében – kezdeményezett ellenőrzések során a hatóság a feltárt mulasztások megszüntetésének előírása mellett csak kirívó esetekben szabna ki bírságot vagy alkalmazná a működést korlátozó retorziót. Hasonló jellegű intézkedés az elsőre figyelmeztetés elve, amely a jogsértő magatartás megszüntetésén túl szintén minimalizálná az azonnali büntetések kiszabásának esetköreit és a hatóság először csak az önkéntes jogkövetésre szólítaná fel a vállalkozásokat.

A Korm. határozat által kifejtett megközelítés álláspontom szerint a környezeti ügyekben tanúsított jogsértő magatartásokra nem nyújt megoldást, mert az „elsőre figyelmeztetés” és a mulasztások megszüntetésének előírása mint szankciók, nem visszatartóak, a későbbi visszaélések megelőzésére alkalmatlanok.

Az Alkotmánybíróság környezetvédelmi alaphatározatában⁷⁴ nemcsak nemet mond a visszalépésre, a környezetromlás kockázatára, hanem az állami intézkedések tartalmára is nevesít egy fontos szempontot: eszközei megválasztásakor az államnak elsősorban olyan jogintézményeket kell alkalmaznia, amelyek a megelőzést, s nem elsősorban a szankcionálást szolgálják, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot.

Szintén az alapjogi visszasság veszélyét rejti magában, hogy a kormány a már így is igen ritkán lefolytatott ellenőrzések számát tovább kívánja csökkenteni.

További tervezett intézkedésként szerepel a Korm. határozatban, hogy – egyes esetekben a bejelentés jogintézményének bevezetésével – egyszerűsítsék a vízjogi engedélyezési eljárásokat⁷⁵. A kitűzött céllal kapcsolatban arra hívom fel a figyelmet, hogy néhány más – a környezeti kérdéseket részben felvető – területen (pl.: építésügy, telepengedélyezés, üzletek működésével kapcsolatos szabályok stb.) a jogalkotó már bevezette az engedélyezési eljárások helyett a bejelentést – mint eljárást egyszerűsítő elemet – ugyanakkor az átgondolatlanul megalkotott szabályok számos panasz és környezeti probléma forrásává váltak⁷⁶. A kormány emellett az egységes környezethasználati engedélyezési eljárás szabályait is egyszerűsíteni kívánja, különösen az engedély érvényességi idejének meghosszabbítására⁷⁷.

Nemcsak a jelen fejezetben részletesen ismertetett Korm. határozat, de a Magyar Program Egyszerűsítési Programjának elfogadásáról szóló 1304/2011. (IX. 2.) Korm. hat. (a továbbiakban: Egyszerűsítési Program) is számos olyan, a környezetvédelmi eljárások egyszerűsítését célzó elképzelést fogalmaz meg, amelyek tekintetében felmerül az egészséges környezethez való jog sérelmének közvetlen veszélye. Az Egyszerűsítési Program a környezetvédelmi vagy társterületi eljárások döntő többségére kiterjedve előírja, hogy az eljárások egyszerűsítését az ügy megszüntetésével, más ügyekkel való összevonásával vagy az ügyintézési határidő csökkentésével kell megoldani. Rendkívül aggályosnak tartom, hogy az 1. számú mellékletben felsorolt eljárások között szerepel a környezeti hatásvizsgálati, az egységes környezethasználati, az összevont és az összekapcsolt környezetvédelmi eljárás, a fakivágási kérelem.

A Korm. határozatban a vállalkozások adminisztratív terheinek csökkentésére tervezett intézkedéseinek sorát a beruházások engedélyezésének gyorsabbá és kiszámíthatóbbá tételét szolgálók követik. Ezek körében különös aggodalomra ad okot azon elképzelés, hogy a települések a helyi településrendezési előírások alkalmazásával csökkentsék a beruházásokhoz szükséges egyedi hatósági eljárások számát és idejét⁷⁸. A hatóságok (pl. régészeti, környezetvédelmi, földvédelmi, erdővédelmi) a településrendezési előírásokat hagynák jóvá, és így szerepük jelentősen csökkenthető lenne az engedélyezési folyamat végső szakaszában. Az intézkedés, amely szerint a helyi önkormányzat határozná meg egy beruházás engedélyezési feltételeit, olyan mérvű visszalépést jelentene a környezet védelmének szintjében, amely beláthatatlan következményekkel járna. Fennáll a veszélye, hogy a helyi önkormányzatok a helyi adóbevételek növelése céljából, egy-egy adófizető vállalkozás településen történő

letelepedése érdekében egymás alá ígérnének a környezetvédelmi követelmények gyengítése érdekében. Egy településrendezési eszköz sosem lehet olyan pontos és egyéniesített, mint egy engedély, ezért a településrendezési előírások nem helyettesíthetik az engedélyezési eljárást.

A Korm. határozat következő pontja szerint meg kell vizsgálni a gazdasági tevékenységet szolgáló beruházások megvalósítása érdekében az önálló – környezetvédelmi, természetvédelmi, és földvédelmi – hatósági eljárások helyettesítésére, továbbá a régészeti vizsgálat integrálására alkalmas, azok szakmai és garanciális elemeit biztosító és magába foglaló településrendezési hatósági eljárás bevezetésének lehetőségét⁷⁹.

A beruházások engedélyezésének gyorsabbá és kiszámíthatóbbá tétele tekintetében megfogalmazott intézkedések között az önálló hatósági eljárások összevonása mellett – már visszatérő elemként – újra szerepel a szakhatósági közreműködés gyengítése, a szakértelem visszaszorítása⁸⁰. Eszerint a beruházásokhoz kapcsolódó engedélyezési eljárások elhúzódásának megelőzése érdekében maximalizálni és radikálisan csökkenteni kell a részt vevő szakhatóságok számát, rövidíteni kell a döntéshozatalukra rendelkezésre álló időt, továbbá meg kell erősíteni az integrált engedélyezési eljárások alkalmazását, valamint az engedélyező hatóság szerepkörét, felelősségét erősíteni kell.

A Korm. határozat hangsúlyos elemeként jelenik meg és több intézkedés is érinti a jogorvoslathoz való jogot, a jogosultak körét, a jogorvoslat gyakorlásának visszaszorítását. Az intézkedések szerint, a korábban engedélyezési keretszabályokban megengedett elemek alapján az érintettek nem léphetnek fel az engedélyezés ellen⁸¹, az érintettek engedélyezés elleni fellépése csak indokolt esetben akadályozza meg az engedélyek jogerőre emelkedését, a többi esetben pedig csak kártérítési igényre adhat jogalapot⁸², valamint lehetőség szerint a kérelmezőn kívül a beruházás egyéb érintettje ügyféli jogait akkor gyakorolhassa, ha az elsőfokú eljárásban nyilatkozatot tesz vagy kérelmet nyújt be⁸³.

A megfogalmazott intézkedések a részvételi, ügyféli jogok, különösen a jogorvoslathoz való jog olyan mértékű csorbítását eredményeznék, amelyek mind az Aarhusi Egyezményvel, mind az európai uniós joggal, mind az Alaptörvénnyel ellentétesek és ütköznenek a visszalépés tilalmába. A magyar környezetjogban a hatásterület és az ott élők ügyféli joga nem újkeletű jogintézmény, az érintettséget a környezeti hatás általi érintettséggel azonosítja. Megjegyzem, hogy a korábban hivatalban lévő országgyűlési biztosok által vizsgált ügyek tapasztalatai szerint is, a környezeti és egyéb zavaró hatások az esetek többségében nem csak a telekhatáros ingatlanokat érintik, hanem azok jóval szélesebb körben fejtik ki káros következményeiket, érintve akár a távoli lakókörnyezet jogát, jogos érdekét⁸⁴. *Az előzőekben bemutatott, a Korm. határozatban és a Magyar programban szereplő tervezett és időközben megvalósított intézkedések – súlyosan érintve a környezet elért, a jogszabályok maradéktalan betartásáért felelős intézményrendszer útján is biztosított objektív védelmi szintjét – az egészséges környezethez összefüggő visszasság veszélyét hordozzák magukban.*

Összegzés

Az előző fejezetekben ismertetettek alapján úgy vélem, hogy a környezetvédelmi szervezetrendszer érintő átszervezések és átalakítások, a költségvetési források elmúlt időszakban tapasztalható folyamatos csökkentése, a területet elhagyni kényszerülő szakemberállomány hiánya fokozatosan gyengítette a környezetügyi igazgatás szervezetrendszerét. Az elégtelen pénzügyi források következményeként a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási szervezetrendszer feladatellátásának hatékonysága folyamatosan csökkent, a környezethasználók feletti kontroll gyengült. A hatósági ellenőrzési tevékenység, amely alapvetően szükséges a jogszabályi, illetve a hatósági határozatokban foglalt előírások teljesítésének ellenőrzéséhez, a finanszírozási nehézségek miatt szinte teljesen visszaszorult. Emiatt – álláspontom szerint – prognosztizálható, hogy az előírásokat megsértő környezethasználatok, kibocsátások gyakorisága megnő, a környezet állapotában érdemi romlás következik be. A jelentésben bemutatott anomáliák hatásainak összessége álláspontom szerint az egészséges környezethez való jog sérelmét idézi elő⁸⁵.

Az egészséges környezethez való jog érvényesüléséhez elengedhetetlen a megfelelő intézményrendszer, valamint az, hogy az állam az Alaptörvényből eredő intézményvédelmi kötelezettségének – a megelőzés elvén alapuló jogi és szervezeti kereteken alapulva – eleget tegyen. Fontos, hogy a mindenkori kormányzat felismerje a környezetvédelem fontosságát és ennek megfelelően alakítsa ki az intézmények rendszerét a miniszteriális szinttől a területi szervekig, érvényesítse a döntések meghozatala során a környezetvédelmi érdekeket, és ne a gazdasági fejlődés akadályának, háttérbe szorítandó, leépítendő ágazatnak tekintse e területet.

Megfelelő presztízsű, elegendő költségvetési forrással gazdálkodó környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi intézmények nélkül elképzelhetetlen a jövő generációk érdekeinek figyelembe vétele, kiüresedik az egészséges környezethez való jog tartalma.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapjogi visszasságok orvoslása érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése és 37. §-a értelmében felkérem Magyarország Kormányát, hogy – eleget téve az egészséges környezethez való jogból eredő intézményvédelmi kötelezettségének –

1. a szakpolitikák kialakítása, illetve az azok végrehajtását szolgáló jogalkotás és döntés meghozatala során, az integráció elve alapján biztosítsa a környezetvédelmi szempontok megfelelő érvényesülését, a környezetvédelmi intézmények hatékony és zavartalan működését és az ahhoz szükséges forrásokat;

2. minden a Kvt. 43. § (2) bekezdése hatálya alá tartozó jogszabály, közjogi szervezetszabályozó eszköz, döntés vagy ezek módosításának elfogadása előtt gondoskodjon arról, hogy az érintett minisztériumok érdemben vizsgálják meg tervezett intézkedések környezetre gyakorolt hatásait, készítsenek a Kvt-nek megfelelő vizsgálati elemzést és értékeljék az abban foglaltakat;
3. ügyeljen a Jat. rendelkezéseinek betartására, a jogszabályok előkészítése során gondoskodjon arról, hogy a hatásvizsgálat megfelelő tartalommal készüljön el, a társadalmi részvétel ne sérüljön, a véleményezésre jogosultak számára kellő idő álljon rendelkezésre;
4. a vízügyi intézményrendszer tekintetében, a víz mennyiségi és minőségi kérdéseinek egységes kezelése érdekében dolgozzon ki átlátható, hatékony, költségtakarékos, a szervek közötti megfelelő koordinációt biztosító együttműködési mechanizmus(oka)t; a szervezeti átalakítást lehetővé tevő jogszabályok hatálybalépését követő évben, 2013-ban vizsgálja meg a rendszer környezetvédelmi szempontú hatékonyságát, a felülvizsgálat során vonja be az érintett társadalmi szervezeteket;
5. intézkedjen, hogy a vidékfejlesztési miniszter hatásköre a vízügyi igazgatóságok költségvetésének tervezése során biztosított legyen;
6. tegyen javaslatot a Ket. 44. § (1a) bekezdésének hatályon kívül helyezésére;
7. tekintsen el a vállalkozói adminisztratív költségek csökkentésére irányuló, Egyszerű Állam című középtávú kormányzati programról szóló 1416/2012. (X. 1.) Korm. határozat jelentésben kifogásolt tervezett intézkedéseitől; a Korm. határozatban kitűzött célokat más módon valósítsa meg.

Budapest, 2012. november

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

- ¹ 1990. évi XXX. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról
- ² 1994. évi LVI. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 1990. évi XXX. törvény módosításáról (Környezetvédelmi és Területfejlesztési Minisztérium, Közlekedési, Hírközlési és Vízügyi Minisztérium)
- ³ 1998. évi XXXVI. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról
- ⁴ 2002. évi XI. törvény a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról, 2006. évi LV. törvény a Magyar Köztársaság Minisztériumainak felsorolásáról
- ⁵ Az egységes zöldhatósági rendszer kialakítása előtt valamennyi természetvédelmi hatósági hatáskört a nemzeti park igazgatóságok gyakorolták. Ezek közül az igazgatóságoknál 2005. év után egyedül a szabálysértési hatósági hatáskör maradt. A szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 2012. április 15-én hatályba lépett módosítása alapján az igazgatóságok a továbbiakban nem minősülnek szabálysértési hatóságnak.
- ⁶ A Vidékfejlesztési Minisztérium a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium és a Földművelésügyi és Vidékfejlesztési Minisztérium összevonásával jött létre.
- ⁷ Mindenképpen utalnom kell arra, hogy környezetvédelmi feladatokat az új kormányzati szervezetben a Környezetügyért Felelős Államtitkárságon kívül más minisztériumon belül is ellátnak.
- ⁸ Agrárgazdaságot Felelős Államtitkárság, Vidékfejlesztésért Felelős Államtitkárság, Élelmiszerlánc-felügyeletért és Agrárigazgatásért Felelős Államtitkárság
- ⁹ Az államháztartási egyensúly megőrzéséhez szükséges intézkedésekről szóló 1025/2011. (II. 11.) Korm. határozat 1. számú melléklete alapján a Vidékfejlesztési Minisztérium zárolási kötelezettsége 18.749 millió Ft-ot jelentett.
- ¹⁰ A Vidékfejlesztési Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 7/2012. (IV. 21.) VM utasítás
- ¹¹ A Belügyminisztérium Szervezeti és Működési szabályzatáról szóló 7/2010. (IX. 2.) BM utasítás
- ¹² Az egyes intézmények vonatkozásában a VM 2009-es adatokat nem tudott rendelkezéseimre bocsátani.
- ¹³ A 2009. évi államháztartási egyensúly megőrzéséhez szükséges intézkedésekről szóló 1033/2009. (III. 17.) Korm. határozat, valamint a 2009. évi havi kereset-kiegészítés forrásigényének biztosításához szükséges intézkedésekről szóló 1001/2009. (I. 13) Korm. határozat alapján.
- ¹⁴ A 2010. évi költségvetéssel összefüggő egyes feladatokról szóló 1132/2010. (VI. 18.) Korm. határozat alapján
- ¹⁵ 2011. évben az államháztartási egyensúly megőrzéséhez szükséges intézkedésekről szóló 1025/2011. (II. 1.) Korm. határozat alapján.
- ¹⁶ Az egyes kormányhatározatok módosításáról szóló 1282/2011. (VIII. 10.) Korm. határozat hatályon kívül helyezte a 1025/2011. (II. 1.) Korm. határozat zárolásokra vonatkozó rendelkezéseit.
- ¹⁷ A 2011. évi költségvetésről szóló 2010. évi CLXIX. törvény módosításáról szóló 2011. évi CXIV. törvény módosította az előirányzatokat, átrendezve a korábbi zárolási kötelezettségeket.
- ¹⁸ „A műszaki döntés-előkészítés általában a vízügyi szervezeteknél valósul meg, a térség egészét áttekintő elvek figyelembevételével. Az önkormányzatok esetenkénti védekezési tevékenységét, a csatlakozó ár- és belvízvédelmi öblözetekre gyakorolt hatás vizsgálata nélkül hajtja végre. A vízügyi szervek a térségi védelmi tervekkel hiánytalanul rendelkeznek. A katasztrófavédelmi védelmi tervek egyeztetése folyamatban van. Ebbe a rendszerbe kell beilleszteni, illetve elkészíteni az önkormányzati védelmi terveket is, amelyek jelenleg nem teljes körűek, esetenként csak részfeladatokra vonatkozóan állnak rendelkezésre (pl. mentés-kiürítési tervek). A

Belügyminisztérium az egységesítést elrendelte, az önkormányzati védelmi tervek elkészítése ugyancsak folyamatban van.”

- ¹⁹ „A térségi ár- és belvíz elleni védekezési feladataira tekintettel a vízügyi szervek szabályozottan, az OMIT [Országos Műszaki Irányító Törzs] rendelkezései szerint, védekezési eszköz-, gép-, anyagkészleteket tartanak fenn (országos-, illetve védvonalai készletek). Az ár- és belvíz elleni védekezéshez a katasztrófavédelem eddig nem, illetve az önkormányzatok ezt elsősorban szűkös forrásaik miatt, csak részben és általában elégtelen mennyiségben biztosították. Következésképpen, hogy kritikus helyzetben csak a vízügyi készletek, eszközök, gépek felhasználását lehet elrendelni, például önkormányzati védekezések esetén is. Ekkor a vízügy mintegy „zsákelosztó raktárként” működik, elvonva erőit az egyébként alapfeladatként meghatározott, térségi védekezés irányításától.”
- ²⁰ „A jég-, illetve jeges árvíz elleni védekezési feladatoknál a jégtörő hajókkal történő jégrombolást, és a jég levezetését a vízügyi szervek biztosítják, az esetlegesen szükségessé váló jégrobbantás feladatait, központi vízügyi szakmai irányítás mellett, a hivatásos szervek jégrobbantó egységei, robbantójárőrei tudják elvégezni. Ennek a feladatnak a maradéktalan végrehajtása is az egységes irányítást követeli meg.”
- ²¹ Elsősorban a vízügyi, katasztrófavédelmi, rendvédelmi szervek, a honvédség, az önkormányzatok, a vonalas infrastruktúra kezelői, illetve más üzemi szereplők.
- ²² Az FFB részéről hivatalos válasz nem érkezett, az elnök elektronikus úton, dátum és aláírás nélkül küldte meg a feltett kérdésekre vonatkozó választát.
- ²³ Reálértékben az inflációs adatokkal korrigált 2005-ben megállapított költségvetéshez viszonyítva.
- ²⁴ A szakterületek ágazati követelményeiért felelős szervek kijelöléséről, valamint a meghatározott szakkérdésben kizárólagosan eljáró és egyes szakterületeken szakvéleményt adó szervekről szóló 282/2007. (X. 26.) Korm. rendelet alapján.
- ²⁵ Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 28.) Korm. rendelet 5. § (3) bekezdése
- ²⁶ Az erdőkről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény 113. § (15) bekezdése
- ²⁷ Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X. 28.) Korm. rendelet módosításáról szóló 23/2010. (II. 11.) Korm. rendelet 5-6. §-a
- ²⁸ WWF Világ Természeti Alap Magyarország Alapítvány, Humusz Szövetség, E-misszió Természet- és Környezetvédelmi Egyesület, Greenpeace Magyarország, Zöld Kör, Ökoszolgálat Alapítvány, Reflex Környezetvédő Egyesület, EMLA Környezeti Management és Jog Egyesület, Védegylet, Környezeti Tanácsadó Irodák Hálózata, Levegő Munkacsoport, Magyar Hidrológiai Társaság, Magyar Madártani Egyesület, BOCS Alapítvány, Csalán Környezet- és Természetvédő Egyesület, Csemete Természet- és Környezetvédő Egyesület, Életfa Környezetvédő Szövetség, Magyar Természetvédők Szövetsége
- ²⁹ Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.
- ³⁰ 996/G/1990. AB
- ³¹ ABH 1994, 139-140.
- ³² 75/1995. (XII. 21.) AB hat., 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65.
- ³³ Kvt. 1. § (1) és (2) bekezdés
- ³⁴ Kvt. 3. § (1) E törvény rendelkezéseivel összhangban külön törvények rendelkeznek, különösen a nukleáris energiáról és a radioaktivitás felhasználásáról, a bányászatról, az energiáról, az erdőkről, az épített környezet alakításáról és védelméről, a termőföldről, a halászatról, a közlekedésről, közlekedési alágazatonként, a katasztrófák megelőzéséről és következményeik elhárításáról, a területfejlesztésről, a vadgazdálkodásról, a vízgazdálkodásról, a hulladékokról, a veszélyes anyagokról.
- ³⁵ Az egyes miniszterek, valamint a miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat-hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 94. § A vidékfejlesztési miniszter (e fejezet alkalmazásában a továbbiakban: miniszter) a Kormány (...) e) erdőgazdálkodásért, h) földügyért, j) vadgazdálkodásért, j) halgazdálkodásért, k) környezetvédelemért, l) természetvédelemért és m) vízgazdálkodásért felelős tagja.
- ³⁶ A természetvédelem számára ez az intézményi változás komoly veszteséget jelentett, hiszen képvisellete főosztályi szintűvé vált, amely lényegesen kisebb érdekérvényesítő képességet biztosít az addigi szakállamtitkársági szinthez képest.
- ³⁷ A vidékfejlesztési, a belügy-, valamint a közigazgatási és igazságügyi miniszter által a Kormány részére tett VM/JF/2271/2011. számú előterjesztés.
- ³⁸ Ide tartozik 12 környezetvédelmi és vízügyi igazgatóság és a Vízügyi és Környezetvédelmi Központi Igazgatóság jogutódjaként létrejövő országos vízügyi középírányító szerv, az Országos Vízügyi Főigazgatóság.
- ³⁹ A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény, a víztársulatokról szóló 2009. évi CXLIV. törvény, a hajókról történő szennyezés megelőzéséről szóló 1973. évi nemzetközi egyezmény és az ahhoz csatolt 1978. évi Jegyzőkönyv („MARPOL 1973/1978.”) kihirdetéséről szóló 2001. évi CXII. törvény, a Tisza-völgy árvíz biztonságának növelését, valamint az érintett térség terület- és vidékfejlesztését szolgáló program (a Vásárhelyi terv továbbfejlesztése) közérdekűségéről és megvalósításáról szóló 2004. évi LXVII. törvény, valamint az erdőkről, az erdő védelméről és az erdőgazdálkodásról szóló 2009. évi XXXVII. törvény módosítására került sor.

- ⁴⁰ A közalkalmazottak jogállásáról szóló 1992. évi XXXIII. törvénynek a vidékfejlesztési miniszter irányítása alá tartozó költségvetési szerveknél történő végrehajtásáról szóló 70/2011. (VII. 26.) VM rendelet, a folyók mértékadó árvízszintjéről szóló 11/2010. (IV. 28.) KvVM rendelet, a vízgazdálkodási tanácsokról szóló 5/2009. (IV. 14.) KvVM rendelet, a vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó műszaki szabályokról szóló 30/2008. (XII. 31.) KvVM rendelet módosítása, a felszín alatti vízkészletekbe történő beavatkozás és a vízkútfúrás szakmai követelményeiről szóló 101/2007. (XII. 23.) KvVM rendelet, az egyes kiemelt jelentőségű vízellátási létesítmények rendszeres műszaki megfigyeléséről szóló 97/2007. (XII. 23.) KvVM rendelet, a Lampl Hugó-emlékplakett alapításáról szóló 2/2007. (I. 18.) KvVM rendelet, a felszín alatti vizek vizsgálatának egyes szabályairól szóló 30/2004. (XII. 30.) KvVM rendelet, a víziközművek üzemeltetéséről szóló 21/2002. (IV. 25.) KöViM rendelet, az ivóvízkivételre használt vagy ivóvízbázisnak kijelölt felszíni víz, valamint a halak életfeltételeinek biztosítására kijelölt felszíni vizek szennyezettségi határértékeiről és azok ellenőrzéséről 6/2002. (XI. 5.) KvVM rendelet, a vízügyi igazgatási szervezet vízgazdálkodási nyilvántartásáról szóló 23/1998. (XI. 6.) KHVM rendelet, az Állat-egészségügyi Szabályzat kiadásáról szóló 41/1997. (V. 28.) FM rendelet, a földmérési és térképészeti tevékenységről szóló 1996. évi LXXVI. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 21/1997. (III. 12.) FM-HM együttes rendelet, az árvíz- és a belvízvédekezésről szóló 10/1997. (VII. 17.) KHVM rendelet, a mezőgazdasági vízszolgáltató művek üzemeltetéséről szóló 2/1997. (II. 18.) KHVM rendelet, a Lesencetomaji láprét Természetvédelmi Terület, az Erdőbényei fás legelő Természetvédelmi Terület létesítéséről, valamint a Tihanyi Tájvédelmi Körzet bővítéséről és az Órtilos Vasút-oldal Természetvédelmi Területen védelem részleges feloldásáról szóló 8/1990. (VII. 17.) KöM rendelet, a Székesfehérvári homokbánya Természetvédelmi Terület létesítéséről és a Hansági Tájvédelmi Körzet bővítéséről, valamint természetvédelmi kezelők kijelöléséről szóló 2/1990. (XI. 21.) KTM rendelet, a víz- és környezeti károk elleni védekezésnél foglalkoztatottak járandóságáról szóló 6/1989. (V. 13.) KVM rendelet módosítása. A vízügyi igazgatási szervezet vízrajzi tevékenységéről szóló 22/1998. (XI. 6.) KHVM rendelet felváltása új jogszabállyal.
- ⁴¹ Az OKT 2011. november 16-án kelt állásfoglalása „A vízügyi igazgatási szervek irányításának átalakításával összefüggésben egyes Korm. rendeletek módosításáról”: „A környezet védelméről szóló törvény vonatkozó szabálya szerint az OKT-nak 30 nap áll rendelkezésére, hogy – a döntés előtt – a Kormány számára véleményét, javaslatát kialakítsa. A november 14-én kelt fölkérő levélben olvasható információ szerint azonban, észrevételt tenni valójában két napon belül, november 16.-ig van mód. Az Országos Környezetvédelmi Tanács fennállása óta – szakbizottságai állandó foglalkoztatásával is – igyekszik alkalmazkodni a kormányzásnak a Tanács működésétől eltérő ritmusához. A jelen esetben is, jöhet a rendelkezésre álló rendkívül rövid idő alatt nem volt lehetőség a vízügyi igazgatási szervek irányításának átalakításával kapcsolatos valamennyi összefüggést, harmincegy rendelet módosítását részletesen elemezni és értékelni, az OKT belső egyeztetési mechanizmusa mozgósításával, a Tanácsot alkotó szakmai civil szervezetek, valamint a gazdaság és a tudomány képviselőinek közös álláspontját az alábbiakban fogalmazza meg.”
- ⁴² az egyes miniszterek, valamint a miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 37. § x) pontja
- ⁴³ A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat a helyi közszolgáltatások körébe tartozó feladata a vízrendezés és vízvezetés, csatornázás. A 8. § (4) bekezdése alapján az egészséges ivóvízellátásról való gondoskodás kötelező helyi önkormányzati feladat.
- ⁴⁴ Vgtv. 28. § (1) bekezdés, Vgtv. 1. sz. melléklet 26. a) pont; 72/1996. (V. 22.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés
- ⁴⁵ A víziközmű szolgáltatásról szóló törvény szerint a MEH feladata például a 6. § (6) bekezdés szerint a víziközművé minősítési eljárás lefolytatása; ha a víziközmű rendszerben több ellátásért felelős is tulajdonnal rendelkezik, a 9. § (3) bekezdés szerint az ellátásért felelős önkormányzatot bizonyos esetben a MEH jelöli ki; a 32. § értelmében a víziközmű-szolgáltatás nyújtására közérdekű üzemeltetőt jelöl ki; a 15. § (2) bekezdés alapján a MEH hagyja jóvá az ellátásért felelős és a víziközmű-szolgáltató között létrejött vagyionkezelési, koncessziós vagy bérleti-üzemeltetési szerződést; víziközmű-szolgáltatást a törvény 35. § (1) bekezdése szerint a MEH által kiadott engedély alapján lehet végezni.
- ⁴⁶ A víziközmű szolgáltatásról szóló törvény 3. § (2) és (3) bekezdése
- ⁴⁷ http://www.hirado.hu/Hirek/2012/06/08/06/Megszunik_a_Vituki.aspx
http://index.hu/belfold/2012/06/06/terdre_imahoz_megszunt_a_vizallasjelentes/
<http://www.greenfo.hu/hirek/2012/06/01/elszall-a-hajo-a-vituki-vegnapjai>
- ⁴⁸ az egyes miniszterek, valamint a miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat-hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 109. § (7) bekezdés q) pontja
- ⁴⁹ A problémával összefüggésben 2012. június 12-én panasz is érkezett hivatalomba, ügyszám: AJB-5042/2012
- ⁵⁰ <http://www.hydroinfo.hu/>
- ⁵¹ A környezeti ügyekben az információhoz való hozzáférésről, a nyilvánosságnak a döntéshozatalban történő részvételéről és az igazságszolgáltatáshoz való jog biztosításáról szóló, Aarhusban, 1998. június 25-én elfogadott Egyezmény, valamint a kihirdetéséről szóló 2001. évi LXXXI. törvény 3. pontja; Kvt. 12. § (2) és (3) bekezdés
- ⁵² A szakszerű és biztonságos feladat ellátás 2 milliárd forint éves költségvetéssel és 220-230 fős létszámmal lenne biztosítható. Ehhez adódnak még a meteorológiai szolgálat működéséhez elengedhetetlenül szükséges

nemzetközi szervezeteknek fizetendő tagdíjak, melyek éves szinten további 700-800 millió forintot tesznek ki. Jelenleg mintegy 1,1 milliárd forint hiányzik az OMSZ költségvetéséből.

- ⁵³ Az államháztartási egyensúly megőrzéséhez szükséges intézkedésekről szóló 1025/2011. (II.1.) Korm. határozat
- ⁵⁴ Forrás: <http://www.mr1-kossuth.hu/hirek/gazdasag/illeszoltan.html>
- ⁵⁵ Az egyes kormányhatározatok módosításáról szóló 1282/2011. (VIII.10.) Korm. határozat hatályaon kívül helyezte a 1025/2011. (II.1.) Korm. határozat több pontját, így a zárolásokra vonatkozó pontokat is.
- ⁵⁶ A Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény módosításáról szóló 2011. évi CXIV. törvény
- ⁵⁷ A Miniszterelnökségen, a minisztériumokban, valamint az igazgatási és igazgatási jellegű tevékenységet ellátó központi költségvetési szerveknél foglalkoztatottak létszámáról szóló 1166/2010. (VIII. 4) Korm. határozat. A Miniszterelnöki Hivatalban, a minisztériumokban, az igazgatási és igazgatási jellegű tevékenységet ellátó központi költségvetési szerveknél foglalkoztatottak létszámáról szóló 2229/2007. (XII 5.) Korm. határozat 2. számú melléklete tartalmazza a környezetvédelmi intézmények 2008. év eleji létszámát.
- ⁵⁸ A Miniszterelnöki Hivatalban, a minisztériumokban, az igazgatási és az igazgatási jellegű tevékenységet ellátó központi költségvetési szerveknél foglalkoztatottak létszámáról szóló 205 7/2008. (V 14.) Korm. határozat
- ⁵⁹ Összesen 693 fő.
- ⁶⁰ A kormányzati létszámcsökkentésről szóló 1004/2012. (I. 11.) Korm. határozat
- ⁶¹ Az egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 300/2011. (XII. 22.) Korm. rendelet
- ⁶² 2012-ben 236 fővel, 15%-kal csökkent a felügyelőségek személyi állománya.
- ⁶³ A vállalkozásokat érintő hatósági tevékenység adminisztratív terhei csökkentésének címszava alatt a Korm. határozat 21. pontjában 2013. január 31-i teljesítési határidő megjelölésével kitűzött célként szerepel a bírságbevételek központosítása: „A bírságbevételek ne jelenjenek meg sem közvetlenül, sem közvetetten a hatóságok költségvetésben, hanem központosított bevételt képezzenek, ezáltal a hatóságok működésének finanszírozása és a bírságolási politikája közti összefüggés teljesen megszűnik.”
- ⁶⁴ A Közép-Dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség például összesen mintegy 135,140 milliárd forint hulladékgazdálkodási bírságot szabott ki a MAL Zrt.-re 2011-ben a vörösiszap-katasztrófa kapcsán, ami a közigazgatási bírságok között rekord összegnek számít.
- ⁶⁵ Forrás: <http://www.mr1-kossuth.hu/hirek/gazdasag/illeszoltan.html>
- ⁶⁶ http://nol.hu/belfold/vegyszerre_telefonra_sot_buszjegyre_sincs_penze_mar_a_gyori_zoldhatosagnak
- ⁶⁷ Korm. határozat 1. sz. melléklet 18. pont
- ⁶⁸ Korm. határozat 1. sz. melléklet 22. pont
- ⁶⁹ Korm. határozat 1. sz. melléklet 23. pont
- ⁷⁰ A szakhatósági rendszer jelenlegi szabályozását vizsgálva megállapítható, hogy a környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 4. számú melléklete kilenc szakhatóság bevonására ad lehetőséget. A bevonandó szakhatóságok között azonban sem az építészeti hatóság, sem a településrendezési követelmények érvényesítéséért felelős jegyző, sem a katasztrófavédelmi hatóság nem szerepel. A katasztrófavédelmi hatóság tehát az új szabályozás szerint átkerült az értesítendő hatóságok körébe, így jelenleg nincs jogszabályi lehetőség arra, hogy az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban részt vegyen.
- ⁷¹ Korm. hat. 1. számú melléklet 61. pont
- ⁷² Korm. hat. 1. számú melléklet 19., 20., 24., 25. pont
- ⁷³ Korm. határozat 1. sz. melléklet 29. pont
- ⁷⁴ 28/1994.(V.20.) AB határozat
- ⁷⁵ Korm. határozat 62. pont
- ⁷⁶ AJB-863/2012. számú jelentés
- ⁷⁷ Korm. hat. 55. pont
- ⁷⁸ Korm. határozat 80. pont
- ⁷⁹ Korm. határozat 81. pont
- ⁸⁰ Korm. határozat 85. pont
- ⁸¹ Korm. határozat 83. pont
- ⁸² Korm. határozat 84. pont
- ⁸³ Korm. határozat 91. pont
- ⁸⁴ AJB-863/2012
- ⁸⁵ A vörösiszap katasztrófa bekövetkezésének is egyik alapvető oka volt a hatósági szervezetrendszer működésének elégtelensége, az ellenőrzési feladatok ellátásának hiánya.

AJB-3070/2012

Gyermekbarát igazságszolgáltatás – nemzetközi kötelezettségek

Előadó: dr. Regényi Eszter
dr. Weinbrenner Ágnes

A vizsgálat megindítása

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) bekezdésében foglaltak szerint: „Az alapvető jogok biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.” A gyermekek jogainak védelmére hivatalba lépésem óta kiemelt figyelmet fordítok. Az évente változó fókuszpontú gyermekjogi projektünk keretében 2012. évben – különös figyelemmel arra, hogy az Európai Unió az idei évet a gyermekbarát igazságszolgáltatás tematikus évének szentelte – az igazságszolgáltatást, illetve a hivatalos eljárások gyermekbarát jellegének feltérképezését állítottam a vizsgálataim középpontjába.

A gyermekbarát igazságszolgáltatásra vonatkozó nemzetközi kötelezettségek hazai érvényesülésének jelen vizsgálata során megkerestem a közigazgatási és igazságügyi minisztert – úgy is, mint a Gyermekbarát Igazságszolgáltatásért Munkacsoport koordinációjáért felelős tárca vezetőjét –, az EMMI Rákospalotai Javítóintézet és Speciális Gyermekotthonának, az EMMI budapesti, debreceni, aszódi javítóintézeteinek, a fiatalok büntetés-végrehajtási intézeteinek (Tököl, Kecskemét, Pécs és Szirmabesenyő) vezetőit, valamint több civil szervezetet (Magyar Helsinki Bizottság, Társaság a Szabadságjogokért, Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda, Eszter Közhasznú Alapítvány, Váltó-sáv Alapítvány). A megkeresett szervezetekhez ugyanazt az Európa Tanács Gyermekbarát Igazságszolgáltatásról szóló iránymutatása alapján összeállított kérdéssort juttattam el.

Az érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye „Magyarország független, demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- az állam alapjogvédelmi kötelezettsége „Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége.” [Alaptörvény I) cikk (1) bekezdés]
- az emberi méltósághoz való jog „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.” [Alaptörvény II. cikk]
- a tisztességes eljáráshoz való jog „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]
- a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés] „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” [Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés]
- a nemzetközi jog általánosan elismert szabályai elfogadásának követelménye „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.” [Alaptörvény Q. cikk (3) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- 1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)
- 1991. évi LXIV. törvény, a Gyermek jogairól New Yorkban 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről
- 2004. évi CXL. törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)
- 2007. évi LXXX. törvény, a menedékjogról (Metc.)
- 1994. évi LIII. törvény, a bírósági végrehajtásról (Vht.)
- 1997. évi CLIV. törvény, az egészségügyről (Eütv.)
- 2007. évi II. törvény, a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról (Harmtv.)
- 1995. évi CVII. törvény, a büntetés-végrehajtási szervezetről
- 2002. évi LV. törvény, a közvetítói tevékenységről
- 2011. évi CXII. törvény, az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról (Infotv.)
- 2012. évi II. törvény, a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről (Szabs.tv.)
- 1952. évi III. törvény, a polgári perrendtartásról (Pp.)
- 1952. évi IV. törvény, a házasságról, a családról és a gyámságról (Csjt.)
- 1959. évi IV. törvény, a Polgári Törvénykönyvről (Ptk.) és az új Ptk. tervezetének Családjogi Könyve
- 1978. évi IV. törvény, a Büntető Törvénykönyvről (Btk.)
- 1998. évi XIX. törvény, a büntetőeljárásról (Be.)
- 2003. évi LXXX. törvény, a jogi segítségnyújtásról (Jst.)
- 2005. évi CXXXV. törvény, a bűncselekmények áldozatainak segítéséről és az állami kárenyhítésről (Ást.)
- a gyermekbarát igazságszolgáltatás megvalósulásához kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló T/6577. számú törvényjavaslat (Törvényjavaslat)¹
- 1979. évi 11. törvényerejű rendelet, a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról
- 114/2007. (V.24.) Kormányrendelet, a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról (Harmtvhr.)
- 149/1997. (IX.10.) Kormányrendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi

- eljárásról (Gyer.)
- 301/2007. (XI.9.) Kormányrendelet, a menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény végrehajtásáról (Metvhr.)
- 11/1996. (X.15.) IM rendelet, a büntetés-végrehajtási intézetben fogvatartottak fegyelmi felelősségéről
- 32/2011. (XI.18.) KIM rendelet, a rendőrség nyomozó hatóságainál létesítendő gyermekmeghallgató szobák kialakításáról
- 30/1997. (X.11.) NM rendelet, a javítóintézetek rendtartásáról (Rendtartás)
- 1/2002. (I.17.) IM rendelet, a bírósági végrehajtási ügyvitelről és pénzkezelésről
- 42/2008. (XI.14.) EüM-SZMM együttes rendelet, a kábítószer-függőséget gyógyító kezelés, kábítószer-használatot kezelő más ellátás vagy megelőző- felvilágosító szolgáltatás szabályairól
- 52/2006. (XII.28.) EüM rendelet, a sürgős szükség körébe tartozó egyes egészségügyi szolgáltatásokról
- 6/1996. (VII.12.) IM rendelet, a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól
- 32/2007. (OT.26.) ORFK utasítás, a családon belüli erőszak kezelésével és a kiskorúak védelmével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásáról (Utasítás)
- 4/2009. (III.20.) IRM utasítás, a fogvatartottak számára kábítószer-függőséget gyógyító kezelés, kábítószer-használatot kezelő más ellátás vagy megelőző-felvilágosító szolgáltatás biztosításáról
- 3/2011. számú módszertani állásfoglalás, az áldozatsegítő szolgálat számára a gyermekvédelmi és hozzátartozók közötti erőszakkal kapcsolatos jelzőrendszeri tagságból fakadó kötelezettségek teljesítéséről

A hivatkozott nemzetközi jogi dokumentumok

- az ENSZ gyermek jogairól szóló 1989. november 20-án kelt Egyezménye (továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény)
- a fiatalkorúak igazságszolgáltatásában alkalmazandó általános minimumkövetelményekről szóló 1985. november 29-én kelt, 40/33-as ENSZ közgyűlési határozat (továbbiakban: ún. Pekingi Szabályok)
- a szabadságuktól megfosztott fiatalkorúak védelmének szabályairól szóló 1990. december 14-én elfogadott, 45/113-as számú ENSZ közgyűlési határozat (továbbiakban: ún. Havannai Szabályok)
- a fiatalkori bűnözés megelőzéséről szóló 1990. december 14-én elfogadott, 45/112-es számú ENSZ közgyűlési határozat (továbbiakban: ún. Rijádi Iránymutatások)
- a szabadságelvonnással nem járó szankciók minimumszabályairól szóló, 1990-ben született, 45/110-es számú ENSZ közgyűlési ajánlás (továbbiakban: ún. Tokiói Szabályok)
- az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának „Gyermeki jogok a fiatalkorúak igazságszolgáltatásában” című, 10. Általános Kommentárja
- az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2010. november 17-én elfogadott, Gyermekbarát Igazságszolgáltatásról szóló Iránymutatása (továbbiakban: Iránymutatás)
- az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (továbbiakban: Emberi Jogok Európai Egyezménye)

A megállapított tényállás

A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda arról tájékoztattott, hogy az elmúlt években egyáltalán nem jártak el gyermekeket érintő ügyekben, így nem rendelkeznek a témát érintő tapasztalatokkal, a kérdésekre nem tudnak válaszolni. A Váltó-sáv Alapítvány sem foglalkozik gyermekekkel, legfiatalabb ügyfeleik tizenhat évesek, de az igazságszolgáltatás jogi kérdései nem tartoznak a kompetenciájukba. Megjegyzem, hogy a Gyermekjogi Egyezmény minden 18 év alatti személyt gyermeknek tekint.

A multidiszciplináris megközelítés érvényesülése tekintetében

1. A *közigazgatási és igazságügyi miniszter* szerint a gyermekbarát igazságszolgáltatás alapkövetelményként határozza meg a gyermek jogainak tiszteletben tartását, védelmét és érvényesülésük elősegítését, figyelemmel a gyermek mindenek felett álló/legfőbb érdekének elvére. Ez összhangban áll az ENSZ Gyermekjogi Egyezményével is. A gyermek legfőbb érdekének elvét minden olyan eljárás során alkalmazni kell, amikor a gyermek hatósággal találkozik. A Gyvt. 2. § (1) bekezdése kifejezetten lehetőséget biztosít arra, hogy a multidiszciplináris megközelítés megvalósuljon: A gyermekek védelmét ellátó helyi önkormányzatok, gyámhivatalok, bíróságok, rendőrség, ügyészség, pártfogó felügyelői szolgálat, más szervezetek és személyek e törvény alkalmazása során a gyermek mindenek felett álló érdekét figyelembe véve, törvényben elismert jogait biztosítva járnak el. A Gyvt. alapelvei biztosítják az eltérő területeken dolgozó szakemberek számára a közös szempontokat, illetve a Gyvt. 11. § (1) bekezdése mintegy kötelezettségükké teszi a gyermeki jogok védelmét. Közös értékelési keretrendszerrel a miniszter nem tudott, de javasolni fogja létrehozását az általa koordinált Gyermekbarát Igazságszolgáltatásért Munkacsoportnak.

2. A megkeresett *büntetés-végrehajtási intézetek* sem tudtak a gyermekekkel foglalkozó szakemberek számára készített közös értékelési keretrendszerrel. Ugyanakkor a *Baranya Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet* kiemelte, hogy a befogadás során érvényesül a multidiszciplináris megközelítés, amely megalapozza a fiatalkorú fogvatartottak nevelési tervének kidolgozását.

3. A *Budapesti, és a Rákospalotai Javítóintézet egyaránt* multidiszciplináris megközelítésben dolgozza ki az

egyéni nevelési, fejlesztési terveket. Az intézményi rendtartás alapján működő szakértői team tagjai (orvos, pszichológus, gyógypedagógus, nevelő, tanár, szükség szerint pszichiáter) a saját protokolljaik szerint elvégzett vizsgálatok alapján javasolnak fejlesztési irányokat, amelyek meghatározzák a fiatalokkal való foglalkozást. Ehhez – lehetőség szerint – figyelembe veszik a gyermekről más intézmények által készített véleményeket, dokumentumokat; így különösen a hatósági döntéseket, a gyermekjóléti alapellátás és a gyermekvédelmi szakellátás előzményiratait, a pártfogó felügyelői szolgálat által készített dokumentumokat, egészségügyi iratokat stb. Ugyanakkor teljesen egységes kritériumrendszer és gyakorlat nincs, problémát okoz – a főleg egymástól távolabb eső – szakterületek közötti egyeztetés (hiánya).

4. Az *ESZTER Alapítvány* szerint a multidiszciplináris megközelítés rendszerszinten nem érvényesül. Ennek hátterében egyrészt a gyermekvédelmi jelzőrendszer működésének problémái, másrészt a gyermekvédelmi törvényben előírt kooperációs lehetőségek elégtelen gyakorlati megvalósulása (lásd: esetmegbeszélés, esetkonferencia hiánya) áll. A szakemberek közötti együttműködés legtöbbször esetleges, ismeretségeken alapul.

5. A *Magyar Helsinki Bizottság* általános tapasztalatai szerint a hatósági eljárásokban részt vevő szakemberek nincsenek felkészítve a gyermekekkel való megfelelő bánásmód alkalmazására. Sem a 18 év alatti elkövetők, sem az áldozatok számára nem állnak rendelkezésre valódi segítséget jelentő szolgáltatások (pl. pszichológiai segítségnyújtás, stb.). Átfogó, több szakterületről érkező szakembert bevonó, multidiszciplináris képzések nem léteznek, különösen a szociális szférán kívül dolgozó szakemberek szupervíziója, kiégésük megelőzése, új, gyermekközpontú technikák oktatása egyáltalán nem biztosított. Az eljárások, a hatóságok és a szakemberek közel sem „gyermekbarátak”. Az eljárások rendszerint kevésbé térnek el a felnőttekkel szemben folytatottaktól.

Kiemelten problémásnak tartják a gyermeki jogok érvényesülése szempontjából, hogy tapasztalataik szerint a menekültügyi és idegenrendészeti eljárásokban az *életkor meghatározás során* nem minden esetben érvényesül a multidiszciplináris megközelítés. A menedékkérők életkorának meghatározására akkor kerül sor a gyakorlatban, ha a hatóság (rendőrség, Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal) szerint kétséges a menedékkérő hatóságokkal közölt életkora. Ha a hatóságok szerint kétséges, hogy a menedékkérő valóban kiskorú, akkor elvégzik az életkor meghatározást, ilyen feltételezés hiányában azonban nem. Az életkor meghatározás röntgenvizsgálatot, kulcsfontosságú kéztőcsont röntgent jelent a gyakorlatban. Pszichológus és szociális munkás által végzett vizsgálatokat azonban – szemben a nemzetközileg is irányadó szakmai állásponttal² – nem végzik. Az életkor meghatározását első alkalommal általában a menedékkérő elhelyezését szolgáló idegenrendészeti fogda orvosa, vagy a rendőrséggel egyébként szerződésben álló általános orvos végzi el. A Helsinki Bizottság szerint ezen orvosok egyike sem rendelkezik az életkor meghatározáshoz szükséges komplex szakértelemmel, és nem részesültek külön képzésben sem. A közelmúltban számos olyan eset volt, amikor a Magyar Helsinki Bizottság ügyvédeknek ismételt vizsgálatot kellett kérniük az életkor meghatározása érdekében. Az ismételt vizsgálat kezdeményezését az indokolta, hogy nem látták garantálni, hogy a hatóságok azt külön intézkedés nélkül elvégeztetik, holott ezt a Harmtvhr. 128/A.§ (1)-(2) bekezdései³ kötelezővé teszik. Az ismételt vizsgálatoknak köszönhetően derült ki, hogy volt olyan ügy, amelyben valószínűsíthetően 18 év alatti személyeket tartottak fogva jogellenesen.

A Helsinki Bizottság tudomása szerint a hatóságok a Fóti Károlyi István Gyermekközpontba bekerülő menedékkérőknél valamennyi esetben megkérdőjelezték a gyermek életkorát, amennyiben a kérelmező kiskorúnak vallotta magát. Ha a szakértő a menedékkérő nagykorúságát állapította meg, rövid időn belül átszállították a felnőttek számára fenntartott befogadó állomásra vagy idegenrendészeti fogdára.

A Helsinki Bizottság határmegfigyelő programja keretében végzett idegenrendészeti iratbetekintés során fény derült arra, hogy a rendőrség rendszeresen utasít ki kísérő nélküli kiskorúakat Szerbiába anélkül, hogy ott a megfelelő intézményi gondoskodáshoz vagy a család egységéhez való jog biztosított lenne. Mindezt úgy teszik, hogy Szerbia vonatkozásában fennáll az ún. lánc-refoulement⁴ veszélye. Ez az eljárás sérti a Harmtv. 45.§ (5) bekezdését⁵ és egyben az Emberi Jogok Európai Egyezménye 3. cikké⁶ sérelmét veti fel.

Az interdiszciplináris képzés tekintetében

1. A *közigazgatási és igazságügyi miniszter* szerint a Gyermekbarát Igazságszolgáltatás Évének keretében 2012-ben a magyar állam nagy hangsúlyt fektet arra, hogy a gyermekkorúakat érintő igazságszolgáltatással foglalkozó szakemberek képzésében fokozott szerepet kapjon a gyermeki jogokkal kapcsolatos ismeretek oktatása, a gyermekeket jellemző életkori, fejlődési sajátosságok, kommunikációs és kérdezői technikák stb. ismertetése. A közigazgatási és igazságügyi miniszter, a belügyminiszter, és a nemzeti erőforrás miniszter 2012. december 31-ig tartja fenn a Gyermekbarát Igazságszolgáltatásért Munkacsoportot, amelynek éves munkatervében szerepel az érintett szakemberek oktatását végző szervezetekkel való konzultáció, és a konzultáció eredményeképpen kialakított oktatási terv előkészítése. (Megjegyzem, hogy a Munkacsoport munkájában a jelentés elkészítésének időpontjáig e feladat ellátására nem került sor).

2. A *Magyar Bíróképző Akadémia* 2012. január 1-jétől 2012. július 15-ig tartó bírósági központi oktatási tervében – a bírák számára tartott kötelező képzéseken – szerepelnek többek között olyan előadások, mint pl. a családjogi ítélkezés kérdései egy-egy pertípus esetében, a mediáció lehetőségei és tapasztalatai a házassággal összefüggő jogvitákban, a fiatalokkal kapcsolatos speciális szabályok kriminológiai, anyagi jogi és eljárásjogi jellegzetességei, valamint a 14. életév alatti tanúk meghallgatása. A családjogi ügyeket tárgyaló bírák számára kétnapos képzést szerveztek a családjogi ítélkezés uniós joggyakorlatának áttekintésére, valamint a családjogi

jogalkalmazás kérdéseinek megvitatására. Emellett a civilisztikai ügyeket tárgyaló bírák számára szintén két napos képzés során családügyi jogeseteket feldolgozó kiscsoportos gyakorlatot is szerveznek. A nyomozási bíránál fő témaként szerepel a kiskorú tanúk meghallgatása. Egy különálló kétnapos továbbképzés fő témáját képezi a fiatalok bűnelkövetőkre vonatkozó anyagi- és eljárásügyi szabályok felrészítése, fókuszálva az ilyen ügyeket tárgyaló bírák számára szükséges ismeretekre. A kiskorú veszélyeztetéséről szóló egynapos képzésen szerepel a vonatkozó bírói gyakorlat, de a középpontban a cselekmény áldozatait érintő kérdések állnak, pszichológus, orvosszakértő és családvédelemmel foglalkozó szakemberek képzésbe történő bevonásával.

A *Budapesti Ügyvédi Kamara és a Magyar Ügyészképző Központ* központi oktatásán az idei évben több alkalommal is foglalkoztak a gyermek- és ifjúságvédelem témakörével, valamint a kiskorúakra és fiatalokra vonatkozó különös szabályok ismertetésével.

3. A *rendőri állomány* ugyanakkor nem részesül olyan speciális képzésben, mely célirányosan a gyermekekkel való bánásmódról készítene fel. Valamennyi rendészeti oktatási intézmény több tantárgy keretében (kriminalisztika, kriminológia, egyes jogi tantárgyak, társadalomtudományok) azonban kiemelt figyelmet fordít a rendőri állomány felkészítésére e területen. A gyermekek jogkövető magatartásának kialakítása, biztonságuk megőrzése és az alapvető jogaikkal történő megismertetés céljából az alapfokú oktatási intézményekben 1992-től jelen van a rendőrség általános iskolásoknak szóló biztonságra nevelő bűnmegelőzési programja, a DADA program. Az oktató rendőrök egy speciális, 30 órás elméleti és gyakorlati képzésen vesznek részt, és csak sikeres vizsga, valamint pszichológiai megfelelés után taníthatnak az iskolákban. A tananyagot 2011-re teljesen megújította a rendőrség, így az illeszkedik a kompetencia-alapú iskolai oktatásba.

A rendészeti szakközépiskolák alapképzése, illetve az egyéb képzések tematikájának részét képezik a gyermekek, illetve a többségitől eltérő kulturális háttér miatti differenciált intézkedés szabályai, valamint a tárgykört érintő egyéb ismeretek:

- a) a személyes szabadságot korlátozó intézkedéseknél a jogsértő cselekményt elkövető gyermekkorú személlyel kapcsolatos szabályok;
- b) kényszerítő eszközök használatával kapcsolatos korlátozások gyermekkorúval szemben;
- c) eltűnt személyek körözésére, biztonsági intézkedések során a gyermekkorú személyek elhelyezésére vonatkozó szabályok;
- d) családon belüli erőszakkal kapcsolatos rendőri intézkedéseknél a gyermek sérelmére elkövetett jogsértő cselekmények kezelésére irányadó szabályozás, távoltartás intézménye.

A *családon belüli erőszak, valamint a gyermekek védelme tárgykörben* 3 órás előadáson vesz részt az ügyeletes munkakört ellátó állomány, amelyből 2 órát az ORFK Bűnügyi Főigazgatóság Bűnügyi Főosztály Bűnmegelőzési és Áldozatvédelmi Osztály ifjúságvédelmi referense tart, míg 1 órát a Bűnügyi Szakértői és Kutatóintézet pszichológus munkatársa. Az *áldozatvédelem témakörében* 2 órás előadást tart az ORFK Bűnügyi Főigazgatóság Bűnügyi Főosztály Bűnmegelőzési és Áldozatvédelmi Osztály áldozatvédelmi referense, illetve 2 órás előadást a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Szolgálatának munkatársa, akik beszélnek a másodlagos áldozattá válás elkerülésének fontosságáról is. A *határrendészeti szakterület* vonatkozásában az alapképzési tematika releváns elemei az alábbiak:

- a) harmadik országbeli állampolgár gyermekkorú családtagjának előállító egységben történő elhelyezésének szabályai;
- b) a határforgalomban átlépésre jelentkező kísérő nélküli kiskorúakkal kapcsolatos intézkedésekre irányadó szabályozás;
- c) emberkereskedelem témakörében a gyermekek sérelmére elkövetett jogsértésekkel, elkövetői módszerekkel, a felfedés lehetőségeivel és a megelőzéssel kapcsolatos útlevelkezelői feladatokkal kapcsolatos ismeretek.

A *bűnügyi szakterület* vonatkozásában az alapképzési tematika releváns elemei:

- a) a kiskorúakra vonatkozó eljárásügyi szabályok;
- b) áldozatvédelem-viktimológia, valamint a családon belüli erőszak bűnügyi vonatkozásai;
- c) a kiskorúakra vonatkozó eljárásügyi szabályok, gyermekkorú személy kihallgatására vonatkozó speciális büntetőeljárás szabályok (bűnügyi szaktanfolyam);
- d) a családon belüli erőszak során végrehajtandó intézkedések, büntetőeljárás vonatkozásos (körzeti megbízotti szaktanfolyam).

Az *igazgatásrendészeti szakterület* vonatkozásában az alapképzési tematika releváns elemei az alábbiak:

- a) gyermekkor, mint felelősséget kizáró ok;
- b) a gyermekkorú tanúként való kihallgatásának szabályai;
- c) gyermekkorú sérelmére elkövetett szabálysértés miatt indult eljárás szabályai;
- d) az elkövető gyermekkorúsága, mint felelősséget kizáró ok fennállása esetén alkalmazandó speciális szabályozás.

Az *esélyegyenlőséggel kapcsolatos alapképzésben* a tananyag felöleli az emberi jog fogalmától kezdve, a kisebbségi jogok védelméről, az adott életkornak megfelelő intézkedés-végrehajtás, a multikulturális társadalom és annak problémáin át, a kisebbségi és etnikai kérdés történeti alakulását és helyzetét.

További program a konfliktusmegelőző- és kezelő tréning, melynek célja az együttélési konfliktusok kezelése érdekében a rendőrség közterületi szolgálatot teljesítő teljes tiszthelyettesi állományának mediatív,

konfliktusmegelőző- és kezelő; illetve együttélést erősítő feladatellátásra történő felkészítése, hatékony eszközök elsajátíttatása a konfliktusok megelőzése, valamint a kialakult konfliktushelyzet megoldása érdekében tréning módszerrel.

Civil szervezetek rendszeresen szerveznek képzéseket az eltérő kulturális háttérű emberekről, az érintett csoportokhoz, közösségekhez tartozó gyerekekről is. Megemlíthetők az idegenrendészeti képzések (pl. a 2012. március 26-27. között a Magyar Helsinki Bizottság szervezésében megvalósult „Visszatérés emberi jogi garanciákkal” című képzés, melyen a menedékjogról, a gyermekek jogairól, az emberi jogok schengeni külső határokon történő biztosításáról, a sérülékeny csoportokkal (nők, gyermekek, idősek) való bánásmódról, továbbá interkulturális kommunikációról szóló előadások hangzottak el.

A rendőrségre irányadó munkajogi szabályozásból adódóan a képzéseken való részvétel vezénylés alapján történik, figyelembe véve természetesen az adott téma iránt érdeklődő személyek részvételi szándékát. E képzéseken az állomány a keretszámoknak megfelelően tud megjelenni, így a megyénkénti egy-két főtől akár több tíz főtől.

A rendőrség tervei szerint a TÁMOP-5.6.1.B-12 „A bűnmegelőzés szempontjából kiemelten fontos, bűnelkövető vagy bűnelkövetés szempontjából veszélyeztetett gyermek- és fiatalkorúak segítése” című pályázat keretében az UNICEF Magyar Bizottság együttműködésével az ORFK pályázatot nyújt be szakemberképzésre. A képzésen a büntető igazságszolgáltatás résztvevői, rendőrök, ügyészek és bírók kapnának egyfajta alapképzést a gyermeki lét sajátosságairól, és magyarázatot arra, hogy miért kell a gyermekekkel másként foglalkozni az intézkedések foganatosítása során.

A bűnmegelőzés és a bűnözés elleni speciális programon belül a „Képzés az áldozatvédelem és a családon belüli erőszak területén” elnevezésű Európai Unió pályázat országos megvalósítása során 2010. október 27-29-én, a megyei rendőr-főkapitányságok állományából kijelölt 60 mentort - jeles hazai és külföldi szakemberek segítségével - képezték ki, amelyben nagy hangsúlyt kapott a gyermeki jogok ismertetése, a gyermekek védelme, a gyermekek bántalmazása és elhanyagolása felismerésének elősegítése. Több megyében évente egy alkalommal szerveznek – a meglévő tematika alapján, a helyi sajátosságok figyelembevételével – képzéseket. Az idei év második felében – első alkalommal – szakemberképzést szerveznek a gyermekbarát igazságszolgáltatással kapcsolatban.

4. A *Debreceni Javítóintézet* rendelkezik a munkatársakra vonatkozó képzési tervvel. A gyermekvédelmi ágazatban elfogadott képzések jegyzékét minden év januárban közzéteszik, ebből lehet választani. Kevés képzés foglalkozik a gyermeki jogokkal és a gyermekbarát igazságszolgáltatással.

Az *Aszódí Javítóintézet* válasza szerint a javítóintézeti nevelők személyes gondoskodást nyújtó szakemberként regisztráltak, így előírt számukra az öt évenkénti kötelező továbbképzés teljesítése. A továbbképzési tervben figyelemmel vannak arra, hogy ezek a képzések sokszínűek legyenek, megtartva az elmélet és a gyakorlat megfelelő arányát. Ezen túlmenően belső továbbképzések, módszertani délelőttök keretében valósul meg a szakemberek képzése.

A *Budapesti Javítóintézetben* időnként nyílik csak lehetőség a képzésre, főleg összevont formában: külső képzés, esetleg pályázati forrásból belső képzés formájában.

A *Rákospalotai Javítóintézet* álláspontja szerint is kevésbé a jogszabályi feltételek, mint inkább az intézmény gyakorlata, a képzések és a források hiánya jelenti a hatékony megvalósítás gátját. Az intézet a lehetőségek és a források függvényében próbál képzéseket szervezni, illetve képzésekre eljuttatni dolgozóikat.

5. Az *ESZTER Alapítványnak* nincs tudomása képzési programról. A *Magyar Helsinki Bizottság* tudomása szerint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal néhány, a kisértő nélküli kiskorúak menedékkérelmeivel foglalkozó munkatársának eseti jelleggel volt lehetősége a gyermeki jogokkal kapcsolatos képzésen részt venni. Ez a képzés azonban nem rendszeresített.

6. A *Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet* örvendetesnek tartaná, ha az igazságszolgáltatásban gyermekekkel foglalkozó szakemberek számára folyamatos lehetőség nyílna az ismeretszerzésre, tapasztalatcserére. Jelenleg ezek a képzések csak rendkívül szűk körben és a szabadidő terhére érhetőek el. A *Baranya Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet* szerint a képzés biztosított. Részben szakterületi képzések, részben integrált képzések kerülnek megrendezésre, amelyek más állami szervek, hatóságok, társadalmi szervezetek bevonásával zajlanak (lásd TÁMOP, szupervízió stb.). A *Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet* szerint a gyermeki jogokkal kapcsolatos konkrét képzési lehetőség jelenleg nincs a büntetés-végrehajtási szakemberek számára, azonban a megyei gyámhivatal által évente megrendezett megyei konferenciákon rendszeresen részt vesz az intézmény. A *Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézete* az ELTE Pedagógiai és Pszichológiai Karának közreműködésével idén már harmadik éve rendezi meg a „Zárt ajtók, nyitott lelkek” című szakmai konferenciát a fiatalokkal foglalkozó szakemberek számára. A rendezvényt évente egy alkalommal tartják, célja, hogy a kriminalizálódott gyermek- és fiatalkorúak ügyeiben érintett szakemberek együttműködése erősödjön. Ugyanakkor szervezett kereteken belüli speciális oktatásról az intézetnek nincs tudomása. A fiatalkorú fogvatartottak jogaival és kötelezettségeivel kapcsolatosan a büntetés-végrehajtási szervezet oktatási rendszerébe beépített tananyag szerepel, amely büntetés-végrehajtási jogi, büntetőjogi és büntetés-végrehajtási nevelés tantárgyak keretén belül valósul meg.

A gyermek tájékoztatáshoz való jogának érvényesülése tekintetében

1. A *közigazgatási és igazságügyi miniszter* válaszában rámutatott, hogy a gyermekbarát

igazságszolgáltatás tematikus éve során az első lépések között szerepelt a polgári eljárásjogi rendelkezések módosításának, illetve kiegészítésének előkészítése. A polgári eljárásjog területén bevezetni kívánt változtatások célja, hogy hatékonyabban, szélesebb körben biztosítsák a kiskorúak érdekeinek védelmét, és jogaik érvényesülését az igazságszolgáltatásban. A Törvényjavaslat számos eljárási törvény szabályozását e célkitűzésnek megfelelően pontosítja.

A Törvényjavaslat a Pp-t több ponton kívánja módosítani, illetve kiegészíteni annak érdekében, hogy a gyermekek polgári peres eljárásban való részvétele és az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférése a gyakorlatban jobban érvényesüljön.

A Törvényjavaslat alapján a Pp. idézésre vonatkozó szabályozása a jövőben kiegészül a gyermekekre vonatkozó speciális tájékoztatási kötelezettség előírásával. Ebben az írásbeli, speciálisan gyermekeknek szóló tájékoztató anyagban a bíróság a gyermek számára is érthető módon leírja azt, hogy mi vár rá az eljárás során, mi fog történni a bíróságon, kik lesznek ott, mire kell felkészülnie stb. Az előzetes felkészítésnek egyrészt az a célja, hogy csökkentse a gyermekben kialakuló esetleges félelmeket, rossz érzéseket a polgári peres eljárásban való részvétellel kapcsolatban, másrészt, hogy a gyermeket megismertesse az igazságszolgáltatás menetével.

A Törvényjavaslat külön rendelkezik a kiskorú tanú, a fél, valamint az érdekelt meghallgatásáról és idézéséről is.

A jelenleg is hatályos Pp. előírja, hogy a bíróság a felet – ha nincs jogi képviselője – perbeli eljárási jogairól és kötelezettségeiről köteles tájékoztatással ellátni [Pp. 7.§ (2) bekezdés]. A Pp. a tanúk kihallgatása esetén is előírja, hogy a bíróságot milyen tájékoztatási, illetve figyelmeztetési kötelezettségek terhelik [Pp. 168.§ (1) bekezdés, 172.§ (2) bekezdés].

A Törvényjavaslattal kiegészítésre kerülő Pp. hangsúlyosan biztosítja a kiskorúak közvetlen tájékoztatáshoz való jogát azzal, hogy külön kiemeli, hogy speciális, a korukra, érettségükre figyelemmel megfogalmazott tájékoztatásokkal kell ellátni őket.

A jelenlegi Csjt. 74.§ -a szerint mind a gyámhatósági, mind a bírósági eljárás során a szülői felügyelettel kapcsolatos ügyekben indokolt esetben (így akkor is, ha a gyermek maga kéri), közvetlenül vagy szakértő útján meg kell hallgatni a gyermeket is. A gyermek meghallgatására, illetve álláspontjának figyelembevételére vonatkozó szabályozás eltérő a tizenégy év alatti és a tizenegyedik életévét betöltött gyermek esetén. A Csjt. tizenégy év alatt nem állapít meg olyan életkort, amelynek betöltése után a gyermeket mindenképpen meg kell hallgatni. Ez az ügy jellegétől, a gyermek fejlettségétől is függ (ítélőképessége birtokában lévő gyermek). Más a helyzet tizenegyedik életévét betöltött korlátozottan cselekvőképes gyermek esetén: ebben az esetben az elhelyezésére vonatkozó döntés csak egyetértésével hozható, kivéve, ha az általa választott elhelyezés fejlődését veszélyezteti. Ezzel összefüggésben a Pp. 279. § (4) bekezdése is arról rendelkezik, hogy a bíróság a kiskorú gyermeket nem tanúként, hanem, mint érdekeltet hallgatja meg.

Az új Ptk. tervezetének Családjogi Könyve új elemként tartalmazza, hogy bizonyos kérdésekben a szülővel közös döntést biztosít, melynek során a gyermek véleményét megfelelő súllyal figyelembe kell venni. Ugyanígy biztosítani kell a gyámnak, hogy az ítéletképes birtokában lévő gyermek véleményét nyilváníthasson. A korlátozottan cselekvőképes és cselekvőképtelen kiskorú véleményének figyelembevétele megjelenik a kiskorú személyét és vagyonát érintő jognyilatkozat megtétele során. Új elem továbbá, hogy az apai elismerő nyilatkozat teljes hatályához szükséges az anyának, a kiskorú gyermek törvényes képviselőjének és – ha a gyermek a tizenegyedik életévét betöltötte – a gyermeknek a hozzájárulása. Ha az anya a gyermek törvényes képviselője, a hozzájárulást e minőségében is megadhatja, kivéve, ha az anya és a gyermek között érdekellentét áll fenn. Ebben az esetben a gyámhatóság a kiskorú gyermek törvényes képviselőjére eseti gyámot rendel.

A Szabs.tv. a 18. életévet be nem töltött személyek tájékoztatása vonatkozásában tartalmaz speciális szabályozást, azaz a tájékoztatásokat a tizennyolcadik életévét be nem töltött tanú korára és érettségére figyelemmel, számára érthető módon kell megfogalmazni. A 14. életévét be nem töltött személy meghallgatása esetén – figyelemmel a büntethetőséget kizáró ok fennállására – mellőzni kell a hamis tanúzás és a hamis vád jogkövetkezményeire való figyelmeztetést. A Szabs.tv. emellett kifejezetten előírja, hogy a 14. életévét be nem töltött személyt csak akkor tehet tanúként meghallgatni, ha a vallomásától várható bizonyíték más bizonyítási eszközzel nem pótolható [Szabs.tv. 62.§ (4) bekezdés].

A Be. a tanúként történő kihallgatás vonatkozásában a figyelmeztetések esetében kifejezetten nem írja elő a kor, illetve az érettség figyelembevételét. A Be. – a Szabs.tv.-vel azonos módon – úgy rendelkezik, hogy a 14. életévét meg nem haladott személyt csak akkor lehet tanúként kihallgatni, ha a vallomásától várható bizonyíték mással nem pótolható, a hamis tanúzás következményeire való figyelmeztetést pedig mellőzni kell [Be. 86.§ (1) bekezdés]. Emellett rögzíti azt is, hogy aki szellemi vagy egyéb állapota miatt korlátozottan képes megítélni a tanúvallomás megtagadásának jelentőségét, tanúként csak akkor hallgatható ki, ha vallomást kíván tenni, és a törvényes képviselője vagy a tanúként kihallgatandó által megjelölt hozzátartozó hozzájárul. A törvényes képviselő vagy a kihallgatandó által megjelölt hozzátartozó a tanú érdekében ügyvédet hatalmazhat meg. A 18. életévét meg nem haladott, valamint az előzőekben meghatározott tanú kihallgatásánál a tanú törvényes képviselője és gondozója jelen lehet [Be. 86.§ (2)-(3) bekezdések]. A Be. 207.§ (4) bekezdése elrendeli, hogy a vádirat benyújtása előtt a 14. életévét be nem töltött személyt a nyomozási bíró hallgatja ki, ha alaposan feltehető, hogy a tárgyaláson való kihallgatása a fejlődését veszélyeztetné; e rendelkezéssel biztosítható, hogy a kiskorú tanút szakavatott személy hallgassa ki, és ezáltal elkerülhető, hogy a továbbiakban a tárgyaláson is szükséges legyen a jelenléte. A Be. 280.§

(1) bekezdése alapján az a 14. életévét be nem töltött személy, akit a nyomozás során a nyomozási bíró kihallgatott, a tárgyalásra nem idézhető. A Be 280.§ (2) bekezdése szerint, ha az ilyen személyt a nyomozás során nem hallgatták ki, de vallomása mégis szükséges, tárgyalásra nem idézhető, csak kiküldött, vagy megkeresett bíró útján hallgatható ki.

A Törvényjavaslat érinti a Be. szabályainak a pontosítását is, így mindazok a követelmények, amelyek a polgári eljárás során a jövőben érvényesülni fognak, a büntetőeljárás során is irányadóak lesznek.

A közigazgatási hatósági eljárásokban is érvényesül a gyermekbarát elv, noha ezek nem elsődlegesen az általános szabályok között, hanem a speciális – elsődlegesen a gyermekeket érintő eljárásokban – jelennek meg. A gyermek tájékoztatáshoz való jogát erősíti például a Gyvt.-ben a gyermekjogi képviselő jogintézménye, valamint a gyermekjóléti és gyermekvédelmi szolgáltató tájékoztatási kötelezettsége. A gyermek közvetlen meghallgatására – és ennek következtében tájékoztatására – vonatkozó rendelkezést tartalmaz a Gyer. 11. §-a, valamint a Ket. 51. § (2b) bekezdése.

2. A *Debreceni Javítóintézet* vezetője arról tájékoztatott, hogy a Rendtartás II., a befogadásról szóló fejezetében a 15. § (1)-(3) bekezdései tartalmazzák a befogadaskor az intézet részéről fennálló tájékoztatási kötelezettséget. Emellett a Növekedéskügyi Iroda nyújt segítséget a fiataloknak az őket érintő eljárások során jogaikról, jogorvoslati lehetőségeikről. A fiatalok ügyészének két hetenkénti látogatása során a fiataloknak lehetőségük van az ügyükkel kapcsolatos személyes tájékoztatásra, valamint az ügyvédjükkel történő személyes vagy telefonos egyeztetésre is. Az *Aszódi Javítóintézet* rendtartásának megfelelően a növendékek tájékoztatása az előírásoknak megfelelő. A *Budapesti Javítóintézetben* a befogadás pillanatában elkezdik a gyermekek tájékoztatását személyiségállapotuknak megfelelő szinten, és ez gyakorlatilag az intézetben tartózkodásuk során folyamatosan. A megfelelő tájékoztatás megvalósulása érdekében a növendékügyi munkatárs részletes magyarázattal adja át a büntetőeljárással kapcsolatos ügyeket, a nevelőotthoni órarendbe jogi ismereteket építettek be, a fiatal bármikor felveheti ügyvédjével a kapcsolatot, az intézményben ügyészi panaszláda működik, és az ügyészi ellenőrzések alkalmával közvetlenül is felvehetik a fiatalok a kapcsolatot az ügyésszel. A *Rákospalotai Javítóintézetben* elhelyezett gyermekek ügyében lehetőségeikhez mérten folyamatosan biztosítják a tájékoztatást. A növendékügyi és szociális iroda alaptevékenységei közé tartozik a gyermekek tájékoztatása a folyamatban lévő ügyekről, ami nem csak az iratok átadását jelenti, hanem azok magyarázatát, megbeszélését, a közös vagy saját döntést igénylő kérdésekben való támogatást. Az intézmény tapasztalatai szerint a jogszabályi előírások kellően szabályozzák a tájékoztatáshoz, illetve felvilágosításhoz kapcsolódó jogokat, de a gyakorlatban ezek megvalósulása inkább az egyedi lehetőségekhez, személyes kompetenciákhoz, az egyedi ügyben folytatott hatósági gyakorlathoz kötődnek. A Helsinki Bizottság, a Magyar Ügyvédi Kamara által a *kirendelt védői jogintézménnyel kapcsolatosan feltárt anomáliákat az intézet is érzékeli*, vagyis nagyon különböző módon és mélységben valósul meg a védővel való kapcsolattartás. Álláspontjuk szerint a fiatalokúakkal szemben folytatott eljárások során különös jelentősége van a sajátos, a fiatalokúakkal személységi, tudásszintjét, empátiáját, nyelvezetét figyelembe vevő nyomozástechnikának, tárgyalástechnikának, amely elősegítheti azt, hogy a fiatalokú megértse mind az eljárás folyamatát, mind a kiszabott intézkedés, büntetés lényegét. A „kvázi” bírói magyarázat egyrészt erősíti a belátást, másrészt segíti a jogkövetkezmények megértését. Gyakori, hogy az egyes szakterületeken egyre inkább a generális tudás, és nem a specializáció érvényesül, így kevésbé jellemző, hogy speciálisan a fiatalokúakkal való sajátos foglalkozásra képzett szakemberek dolgoznának az igazságszolgáltatásban. A speciális képzések megkönnyíthetnék a szakemberek munkáját, illetve ez adná az alapját a kérdésben megfogalmazott jogok maradéktalan érvényesülésének.

Egyik intézménynek sincs tudomása tájékoztatással kapcsolatos panaszról.

3. A *büntetés-végrehajtási intézetek* válaszaikban egységesen abban, hogy a jelenlegi jogszabályok konkrétan meghatározzák, hogy a fogvatartottakat milyen formában és milyen tájékoztatás illeti meg, milyen jogorvoslati lehetőségekkel élhetnek. A szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII.12.) IM rendelet a fiatalokú fogvatartottak esetében egyértelműen rendelkezik a szülő, illetve a törvényes képviselő irányában teljesítendő tájékoztatási kötelezettségről. A fiatalokú fogvatartott közvetlenül is kérhet tájékoztatást a büntető eljárás állásáról, annak irataiba betekintést nyerhet, a nevelési terv elkészítésekor nevelőjével együttműködve javaslattal élhet. Az intézetekben pszichológus áll a fiatalok rendelkezésére, szociális jellegű problémáik kezelésében nevelők (egyéni-, csoportfoglalkozások során), pártfogók és egyes intézetekbe rendszeresen bejáró karitatív/civil szervezetek segítségét vehetik igénybe. A büntetés-végrehajtási ügyészek jellemzően havi két alkalommal végeznek ellenőrzést az intézetekben, ahol személyes találkozás keretében tájékoznak a fogvatartottak elhelyezési körülményeiről, problémáiról. A fiatalokúakkal tájékoztatásának elmaradásával kapcsolatban az elmúlt három évben nem volt panasz.

Az intézetekben tájékoztatással kapcsolatban panasz nem volt.

4. Az *ESZTER Alapítvány* szerint a gyermek életkorának megfelelő tájékoztatás nem biztosított. Tapasztalataik szerint a tájékoztatásra kötelezett szakemberek nem ismerik az egyes gyermek-csoportok kognitív képességeit, fejlettségét és pszichés jellemzőit. A tájékoztatás az esetek döntő többségében formális. A szakemberek nem bizonyosodnak meg arról, hogy az érintett gyermek valóban érti-e a neki szóló tájékoztatást. Az Alapítvány a tájékoztatási jog sérelmét eddig nem panaszolta. Ennek oka elsődlegesen az, hogy az érintett gyermekek szülei, illetve törvényes képviselői sincsenek tisztában azzal, hogy valójában milyen jogaik vannak. Még a szükséglet szintjén sem fogalmazódik meg bennük, hogy ennek másképpen kellene történnie, saját maguk próbálják meg a hiányzó információkat, tudást pótolni. A gyermek közvetlen tájékoztatása elmaradásának elsődleges oka, hogy maguk

a tájékoztatásra kötelezettek sincsenek felkészülve arra, hogyan és miként mondják el a gyermekeknek a jogaikat. Ez teljes mértékben hiányzik a szakembereket felkészítő intézmények tanrendjéből. Egyéni érzékenységen, odafigyelően múlik, ha esetlegesen egy-egy gyerek mégis közvetlenül is tájékoztatást kap(hat).

A *Magyar Helsinki Bizottságnak* nincs arra vonatkozó információja, hogy a gyermekek életkorának, és szellemi érettségének megfelelő formában tájékoztatnák őket a hatósági eljárások menetéről. A tájékoztatás jellege rendszerint az ügyintézőn vagy a bírón múlik, erre vonatkozó konkrét előírások nincsenek. Az alkalmazott formanyomtatványok rendszerint igen bonyolultak és nehezen értelmezhetők. Éppen erre tekintettel készített a Helsinki Bizottság egy kilenc nyelven elérhető tájékoztató füzetet kísérő nélküli menedékkérő kiskorúak számára.⁷

A gyermek magánéletének, személyes adatainak nyilvánosságtól való védelme tekintetében

1. A *közigazgatási és igazságügyi miniszter* szerint a személyes adatok kezelésére vonatkozóan az eljárási jogszabályok speciális szabályozást nem tartalmaznak, vagyis az érintett korára tekintet nélkül kell gondoskodni a személyes adatok védelméről. A szabályozással kapcsolatban mindezidáig nem merült fel probléma. Az eljárási szabályok biztosítják a kiskorú felek védelmét. Ez a védelem egyrészt megjelenik az eljárási iratok kezelésében (adatok zárt kezelése), továbbá a nyílt eljárások zárttá tételében. A Be. 207. § (4) bekezdése szerint pl. a nyomozási bíró a vádirat benyújtása előtt az ügyész indítványára kihallgathatja a 14. életévét be nem töltött tanút, ha megalapozottan feltehető, hogy a tárgyaláson történő kihallgatása fejlődését károsan befolyásolná, biztosítva ezzel a gyermekkorú tanú nyilvánosságtól való védelmét. A Pp. rögzíti, hogy a fél személyiségi jogainak védelme érdekében a bíróság a tárgyalásról a nyilvánosságot kizárhatja [Pp. 5.§ (2) bekezdés]. Az iratok védelme ugyancsak valamennyi eljárásban biztosított.

2. A *fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézetei* szerint a hatályos szabályok kellően biztosítják a gyermek magánéletének, személyes adatainak nyilvánosságtól való védelmét. A minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény betartását országos parancsnoki és helyi intézkedések megfelelően szabályozzák. A nyilvánosság csak előzetes országos parancsnoki engedéllyel rendelkező média útján kaphat információt. Az esetleges interjúk fiatalok alanyai csak a szülő írásos beleegyezése után szólalhatnak meg.

3. A *javítóintézeteknek* nincs tudomása ilyen tárgyú panaszról, az alkalmazott adatvédelmi szabályok megfelelően védik a gyermekek érdekeit.

4. Az *ESZTER Alapítvány* nem tapasztalta az adatvédelmi szabályok megszegését saját ügyeiben. A nyilvánosságot legtöbb esetben maguk a gyermek törvényes képviselői veszik igénybe, mert nem tartják kellőképpen hatékonyak a hivatalos eljárást.

A gyermek másodlagos viktimizációtól való védelme tekintetében

1. A *közigazgatási és igazságügyi miniszter* válaszában kifejtette, hogy a jelenlegi szabályozás számos garanciát tartalmaz, így többek között: a Be. 218. § (2) bekezdése szerint, amennyiben a vádlott a gyermeke sérelmére szándékos bűncselekményt követett el, az ügyész a vádiratban indítványozhatja, hogy a bíróság a vádlott szülői felügyeleti jogát szüntesse meg. A Be. 336. § (1) bekezdése értelmében a bíróság az ügyész indítványára a vádlott szülői felügyeleti jogát megszünteti, ha a vádlottat a gyermekének sérelmére elkövetett szándékos bűncselekményben bűnösnek mondja ki, és megállapítja a Csjt. 88. § (1) bekezdésében⁸ meghatározott feltételek fennállását. A bíróság a szülői felügyeleti jog megszüntetése iránti igény érvényesítését egyéb törvényes útra utasítja, ha az indítvány elbírálása a büntetőeljárás befejezését jelentősen késleltetné, vagy az indítványnak a büntetőeljárásban való érdemi elbírálását más körülmény kizárja [Be. 336.§ (3) bekezdés].

A Szabs.tv. 134. § (6) bekezdése szerint, amennyiben az eljárás alapján a szabálysértési hatóság indokoltnak tartja, a fiatalkorú védelemben vételét kezdeményezheti az erre hatáskörrel rendelkező szervnél.

A Ket. 51. § (2b) bekezdése rögzíti, hogy ha az ügyfél és törvényes képviselője között érdekellentét van, a törvényes képviselőnek a (2a) bekezdésben⁹ meghatározott jogait a gyámhatóság gyakorolja. Ha az ügyfél a törvényes képviselőjével szemben terjeszt elő kérelmet, az érdekellentét fennállását meg kell állapítani. A gyámhatóság a cselekvőképtelen személyt törvényes képviselője jelenléte nélkül is meghallgathatja, ha az a cselekvőképtelen személy érdekében áll. Ez a rendelkezés védi a gyermeket a másodlagos viktimizációtól, megtorlástól is, hiszen ha a gyermek a törvényes képviselőjével szemben terjeszt elő kérelmet, az érdekellentét fennállását az eljáró hatóságnak meg kell állapítania és a törvényes képviselő helyett a gyámhatóság vagy a kirendelt eseti gondnok vesz részt az eljárásban.

A Pp. 74.§-a értelmében, ha a cselekvőképtelen félnek nincs törvényes képviselője, a bíróság a fél részére ügygondnokot rendel. A kiskorú érdekeltkénti meghallgatása során a bíróság a kiskorú részére indokolt esetben szintén ügygondnokot rendel [Pp. 279.§ (4) bekezdés]. Ha a szülő, a gyám vagy a gondnok akár jogszabály vagy a gyámhatóság rendelkezése folytán, akár érdekellentét vagy más tényleges akadály miatt nem járhat el, a gyámhatóság eseti gondnokot rendel [Ptk. 225.§]. Eseti gondnokul elsősorban ügyvédet kell kirendelni.

A családon belüli erőszak kezelésére és a kiskorúak védelmére vonatkozó Utasítás kifejezett szabályozást tartalmaz a gyermekek ilyen jellegű cselekményekkel összefüggésben felmerülő áldozattá válásával kapcsolatban. Az Utasítás 16. pontjában foglaltak szerint törekedni kell a másodlagos áldozattá válás, valamint a családon belüli erőszak jellegzetességeit figyelmen kívül hagyó megközelítés elkerülésére. Ha indokolt, az eljárásba szaktanácsadóként, illetve szakértőként pszichológust vagy a családon belüli erőszak témájában jártas más szakembert is be kell vonni. Ha az eset összes körülménye azt kívánja, a gyermekvédelmi együttműködés keretében

fel kell venni a kapcsolatot a jelzőrendszer tagjaival [Utasítás 20. pont].

A nyomozás során a családon belüli erőszak áldozatának a szükséges áldozatvédelmi segítséget meg kell adni. Tájékoztatni kell jogairól, kötelezettségeiről, a biztonsága érdekében alkalmazható lehetőségekről, ügyének állásáról (ügyszám, eljáró szerv, ügyintéző stb.), az Ást. szerint igénybe vehető áldozatsegítő szolgáltatásokról, azok igénybevételének módjáról, valamint a segítő szervezetek elérhetőségeiről [Utasítás 21. pont]. Minden szükséges intézkedéssel biztosítani kell a családon belüli erőszak áldozatainak fenyegetésekkel és bosszúval szembeni hatékony védelmét, így teljes körben alkalmazni kell a rendelkezésre álló tanúvédelmi eszközöket. Minden esetben fel kell hívni a figyelmet a személyi adatok zárt kezelésének lehetőségére [Utasítás 22. pont].

Az áldozatvédelmi tevékenység megfelelő módon történő ellátása érdekében a rendőrség szolgálati gépjárműveiben elhelyezték az Áldozatsegítő Szolgálat tájékoztatóanyagát, valamint a rendőrkapitányságok ügyeletein az áldozatok számára elérhető szállásokról szóló tájékoztató anyagot. Az Áldozatsegítő Szolgálat tájékoztató anyagát a rendőrség nyomozó, valamint szabálysértési hatóságai által folytatott eljárások során legalább két alkalommal át kell adni a sértettnek.

A kiskorút súlyosan veszélyeztető ok miatt, továbbá a kiskorú önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén haladéktalanul közigazgatási hatósági eljárást kell kezdeményezni a gyámhatóságnál, ha a jelzett körülmények miatti eljárás nem a rendőrség hatáskörébe tartozik [Utasítás 40. pont].

Az Utasítás 41. pontja kifejezetten előírja, hogy haladéktalanul büntető- vagy szabálysértési eljárást kell indítani a kiskorú bántalmazása, súlyos elhanyagolása, illetőleg egyéb más, a kiskorút súlyosan veszélyeztető ok (pl. ha a kiskorú családon belüli erőszak tanúja) fennállása esetén, ha annak kezelése a rendőrség hatáskörébe tartozik. Ha a gyermek felügyelet nélkül marad, vagy testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését családi környezete vagy önmaga súlyosan veszélyezteti, és emiatt azonnali elhelyezése szükséges, a rendőrség a kiskorú ideiglenes hatályú elhelyezéséről határozhat [Gyvt. 72. §¹⁰, Utasítás 42. pont].

2. A megkeresett büntetés-végrehajtási intézetek a hatályos szabályozásnak megfelelően, amennyiben a fogvatartottat az eljárás során vagy a fogvatartás alatt ért megfélemlítésről, megtorlásról szereznek tudomást, haladéktalanul értesítik az illetékes ügyészséget. Panaszról nincs tudomásuk. A büntetés-végrehajtási intézeteken belüli egyes eljárások során igyekeznek megóvni a fiatalkorúakat a viktimizációtól és a megfélemlítéstől. Ennek érdekében azokat a fiatalokat, akik nagyobb valószínűséggel válhatnak áldozattá, külön, úgynevezett pszichoszociális zárkában és körletrészen helyezik el, megóvva őket a többi fogvatartottól. Ennek is köszönhető, hogy jelentősen csökkentek az egymás sérelmére elkövetett intézetben belüli fogvatartotti bántalmazások, bűncselekmények a fiatalkorúak körében.

Kiemelték annak fontosságát is, hogy a fiatalkorúak bírósági tárgyalásán legyenek pedagógus ülnökök, az ítélet meghozatalába gyermekvédelmi szakértőket és pszichológusokat határozottabban vonjanak be. *Ezen kívül szükségesnek tartják, hogy mind a bírósági eljárás, mind pedig a büntetés-végrehajtás során komolyabb részvételt biztosítsanak a segítő szakma képviselői számára.*

3. A *Budapesti Javítóintézet* szerint az intézmény zártságából adódóan mind a kívülről érkező, mind a házon belüli ilyen jellegű hatás kizárható. Egyebekben nincs rálátásuk a gyakorlatra. Néhány panaszt regisztráltak csak, amelyekben az étkeztetést kifogásolták, illetve bántalmazást jeleztek.

A *Rákospalotai Javítóintézet*nek sincs tudomása panaszról. A hatályos szabályok formálisan védik a gyermeket, illetve az intézmény zárt, illetve félzárt jellege, a munkatársak szakértelme nagyobb védelmet tud biztosítani, mint a nyitott környezet. A gyermekek esetében az áldozattá és az elkövetővé válás nem minden esetben különül el, hanem szoros összefüggésben van, és bár az elmúlt években történtek lépések a gyermekek sérelmére elkövetett bűncselekmények nagyobb arányú felderítésére és az eljárás során a másodlagos viktimizáció elkerülésére, ezek a kezdeményezések korántsem elegendők. A családon belüli erőszak, bántalmazás – különösen a szegény, több problémával küzdő családok körében – még mindig alacsony számban válik ismertté. Tapasztalataik szerint, mind a javítóintézetben, mind a speciális gyermekotthonban elhelyezett fiatal lányok esetében a bűnelkövetővé válás hátterében magatartási, illetve pszichés problémák állnak, melyeket feltételezhetően évekkorábban történt, sokszor következmények nélkül maradt bántalmazások, szexuális erőszak váltott ki. Az áldozati jogokkal kapcsolatos nemzetközi egyezményekben, ajánlásokban foglalt kötelezettségek és jogok érvényesítése, a gyermekekkel, mint különösen sebezhető áldozatokkal kapcsolatos eljárások jelentős fejlesztésre szorulnak a hazai gyakorlatban. *Hiányosságok tapasztalhatók a sértetti büntetőeljárás gyakorlatban:* pl. a gyermekbarát meghallgatás, speciálisan képzett rendőrség, jogi védelem, tárgyalási jelenlét mellőzése, stb. *A sértetti jogok és a másodlagos viktimizáció kapcsán kiemelendő a gyermekpszichiátriai ellátás teljes hiánya,* amely főként a bántalmazásos ügyekben az ellátatlanság, illetve a rendkívüli alacsony színvonalú ellátás miatt súlyos másodlagos károkat okoz.

4. Az *ESZTER Alapítvány* a hatályos Be. szabályozást ismertette¹¹, s felhívta a figyelmet az ENSZ Egyezménynek megfelelő elvárásokra is, amely szerint „A gyermek közvetlen vagy szakértő útján történő meghallgatásakor a gyermek egészséges fejlődéshez való jogát, és az ismételt áldozattá válástól (másodlagos viktimizációtól) való védelem követelményét is szem előtt kell tartani, ezért a büntetőeljárásokban a 14 éven aluli gyermek meghallgatásának szabályai speciálisan alakulnak:

– Tárgyalásra tanúként nem idézhető, és a tárgyaláson nem hallgatható ki az annak időpontjában 14. életévét be nem töltött személy. Ha a gyermek már betöltötte a 14. életévét, akkor a tárgyaláson kihallgatható, ha az különösen indokolt és a gyermeket korábban a nyomozási bíró kihallgatta. Ha nyomozási bíró korábban nem hallgatta ki, akkor különös indokoltság hiányában is kihallgatható a gyerek a tárgyaláson [Be. 280.§ (1)-(2) bek.].

– A nyomozóhatóság a 14. életévét be nem töltött személyt meghallgathatja, ha a vallomástól várható bizonyíték mással nem pótolható [Be.86.§ (1) bek.].

– A 14 éven aluli gyermeket a tárgyaláson kihallgatni csak kiküldött vagy megkeresett bíró útján, illetve zártcélú távközlő hálózat útján tartott tárgyaláson lehet. A 14 éven aluli gyermek kihallgatása akkor is korlátozott a tárgyaláson, ha adott esetben őt a nyomozási bíró korábban már kihallgatta. [Be. 280.§ (2) bek., Be. 244/A-244/D.§, a 14. életévét be nem töltött személy tanúkénti kihallgatásának törvényi lehetőségeiről szóló 68. Büntető Kollégiumi vélemény, 2008. E1. II. B. 3/6. szám (a továbbiakban: BKv. 68.)].

– A 14. életévét be nem töltött gyermekkel együtt gondozóját és törvényes képviselőjét is beidézik. A Be. 86.§ (2) bek. szerint a gyermek tanúként csak akkor hallgatható ki, ha vallomást kíván tenni, és a törvényes képviselője hozzájárult.”

„A gyermek meghallgatására vonatkozóan jelenleg nincs olyan módszertani útmutató vagy képzési rendszer, ami az igazságszolgáltatási szakembereknek megfelelő tájékoztatást adna arról, hogy hogyan lehet, kell egy gyermeket a legfőbb érdekének és szükségleteinek szem előtt tartásával, a tehető legkevesebb ártalom előidézésével jól és sikeresen meghallgatni. Hiányoznak továbbá a gyermekkel az eljárásokban kapcsolatba kerülő szakértők (pszichológus, tolmács stb.) egységes szakmai protokolljai, képzései is. Ezek a hiátusok különösen problematikusá teszik a súlyos bántalmazást elszenvedett gyermekek esetében indult büntetőeljárásokat – aránytalanul megnövelve az ismételt áldozattá válás (másodlagos viktimizáció) esélyét.”

A Magyar Helsinki Bizottság az utóbbi években kevés fiatalokú fogvatartottól vagy javítóintézeti neveltől kapott panaszt. Meglátásuk szerint a panaszok hiánya nem arra vezethető vissza, hogy a fiatalokúak szabadságelvonnását végrehajtó intézetekben – különösen a börtönökben és fogházakban ne fordulnának elő jogsértő vagy kifogásolható események, hanem arra, hogy a panaszok hivatalos formában nem jutnak el a Helsinki Bizottsághoz /vagy adott esetben más jogorvoslati szervhez.

A gyermek jogi képviselete tekintetében

A Magyar Helsinki Bizottság kifejtette, hogy a kísérő nélküli kiskorú menedékkérők elhelyezésére is szolgáló Fóti Gyermekközpontban az ott foglalkoztatott jogász látja el az eseti gondnoki feladatokat, akinek gyermekvédelmi tapasztalata van. A munkatársnak azonban tudomásuk szerint nincs menekültügyi vagy idegenrendészeti képzettsége, illetve tapasztalata. Arra vonatkozó információval nem rendelkezik a Helsinki Bizottság, hogy a menekültügyek bírósági felülvizsgálata során nyújt-e jogi képviseletet az eseti gondnok. Korábban, amikor a kísérő nélküli kiskorúak a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal bicskei Menekülteket Befogadó Állomásán kialakított Kísérő Nélküli Kiskorúak Otthonában kerültek elhelyezésre, több alkalommal előfordult, hogy a kirendelt ügygondnok nem nyújtott be felülvizsgálati kérelmet a bíróságra a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal menedékkérelmet elutasító határozatával szemben, holott a gyermek ezt szeretne volna. A mulasztás oka rendszerint az volt, hogy a kirendelt ügygondnok értelmezése szerint a mandátuma nem terjedt ki a bírósági eljárásra.

Több válaszó jelezte, hogy a fiatalokúak gyakran fejezik ki elégedetlenségüket a kirendelt védőkkel kapcsolatban. A fiatalok álláspontja szerint a jogi képviseletüket ellátó rendszer működése nem hatékony, büntető ügyeik elhúzódnak, a kirendelt védők ritkán látogatják meg védenőiket. Gyakori, hogy a fogvatartottak befogadásukkor a kirendelt védőjük nevét sem tudják megmondani.

A bírósági eljáráson kívüli alternatív megoldások alkalmazása tekintetében

1. A közigazgatási és igazságügyi miniszter kifejtette, hogy a hatályos közvetítői tevékenységről szóló 2002. évi LV. törvény célja, hogy elősegítse a természetes és jogi személyek személyi és vagyoni jogaival kapcsolatban felmerült azon polgári jogviták rendezését, melyekben a felek rendelkezési jogát törvény nem korlátozza. A magyar szabályozás nem írja elő kötelező jelleggel a közvetítők igénybevételét polgári jogviták rendezésére, ennek megfelelően a közvetítés az érdekelt felek kölcsönös megegyezése alapján egy olyan sajátos permegeelőző, konfliktuskezelő, vitarendező eljárás, melynek célja a vitában nem érintett, harmadik személy, a közvetítő bevonásával a felek közötti vita rendezésének megoldását tartalmazó írásbeli megállapodás létrehozása.

A hatályos Pp. egyes előírásai ösztönözni kívánják a feleket arra, hogy vegyék igénybe a közvetítői eljárást, illetve amennyiben igénybe vették, az annak során kötött megállapodást tartsák be. Erre tekintettel a Pp. 148.§ (2) bekezdése rögzíti, hogy a bíróság – amennyiben annak sikerére esély mutatkozik, különösen, ha a felek bármelyike kéri – tájékoztatja őket a közvetítői eljárás lényegéről, igénybevételének lehetőségéről, és ezzel összefüggésben az eljárás szünetelésének szabályairól. Ha a felek a közvetítői eljárás során egyezséget kötnek, és azt hat hónapon belül (ennyi ideig szünetelhet a per, hat hónapi szünetelés után a per megszűnik, ha a felek nem kérik az eljárás folytatását) a bírósághoz jóváhagyás végett benyújtják, a bíróság az eljárást folytatja, és ha az egyezés megfelel a jogszabályoknak, a bíróság azt végzéssel jóváhagyja. Ellenkező esetben a jóváhagyást megtagadja, és az eljárást folytatja.

Az új Ptk. tervezete tovább kíván lépni a hatályos szabályozásnál, és a szülői felügyelet gyakorlásának rendezésére irányuló perekben előírja, hogy a bíróság indokolt esetben kötelezheti a szülőket, hogy a szülői felügyelet megfelelő gyakorlása és az ehhez szükséges együttműködés biztosítása érdekében – ideértve a különélő szülő és a gyermek közötti kapcsolattartást – közvetítői eljárást vegyenek igénybe. Emellett a gyámhatósági eljárásban a szülői felügyeletet gyakorló szülő és a gyermekétől különélő szülő közötti megfelelő együttműködés kialakítása és a különélő szülő jogainak biztosítása érdekében a gyámhatóság is elrendelheti a szülők számára a

közvetítói eljárásban való részvételt. A házastársak pedig akár a házassági bontóper megindítása előtt vagy az alatt is igénybe vehetnék ezt az eljárást.

2. A *büntetés-végrehajtási intézeteknek* nincs közvetlen kapcsolata, vagy tudomása azokról az esetekről, melyekben a bírósági eljáráson kívüli, alternatív megoldásokat alkalmazták. A társadalom számára is kevésbé ismertek, szakmai körökben is jelentős a tájékozatlanság e területen. A resztoratív igazságszolgáltatás a büntetés-végrehajtás keretein belül kialakulóban van, központi szabályozás előtt áll. Büntetőügyekben a pártfogó felügyelők foglalkoznak alternatív megoldásokkal (mediáció, családi döntéshozó konferencia, szemtől-szembeni jóvátételi konferencia). A Fővárosi Kormányhivatalban sikeresen működik az Ágyszínház (balesetek, sérülések okozása esetén), Lánglovagok (bombariadó, gyújtogatás esetén), Modul Close To (közlekedési ügyek esetén) program a fiatalok bűnelkövetők esetében.

3. A *javítóintézetek* szerint a fiatalok esetében nem jellemző a bírósági eljáráson kívüli alternatív megoldások igénybevétele, általában a fiatalokékat érintő eljárásokban az elterelés, vádelhalasztás és a közösségi szankciók jelentős számban jelennek meg. Ezek sikerének kulcsa, hogy a szankciók végrehajtásakor mennyire valósulnak meg a külön magatartási szabályok, ezek közül is különösen az Európa Tanácsi Ajánlásokban módszertani ajánlasként megjelenő ún. bizonyítottan hatékony intervenciók (pl. kognitív programok, helyreállító igazságszolgáltatás alkalmazása stb.).

Kiemelték az alternatív módszerek alkalmazása bővebb hazai kutathatóságának megteremtése lehetőségét. Álláspontjuk szerint az alternatív konfliktuskezelés kérdése úgy is értelmezhető, hogy mennyire van lehetőség egyes konfliktusok megelőzésére, mielőtt azok az igazságszolgáltatásban jelennének meg, így pl. iskolai, közösségi bűnmegelőzésre. Ennek keretében pedig számos kísérleti program indult, amelyek rendszerszintű alkalmazása még várat magára. *A sok esetben bűncselekménnyé váló iskolai konfliktusok, iskolai erőszak alternatív kezelését segítő az iskolai szociális munka, az iskolai pszichológusi hálózat megerősítése, az iskolai-, közösségi bűnmegelőzés, valamint az alternatív konfliktuskezelési-, és vitarendezési módok rendszerszintű alkalmazásának megteremtése.*

4. Az *ESZTER Alapítvány* tapasztalatai szerint az alternatív konfliktus-rendezési eljárások a jogellenes gyermekelviteli ügyekben egyre nagyobb teret nyernek. Ugyanakkor a megfelelő felkészülés és tapasztalat nélkül kezdeményezett mediáció, vagy más resztoratív technika alkalmazása kifejezetten kontraproduktív, esetenként akár káros is lehet. Ez ugyanakkor nem a módszert minősíti, hanem arra hívja fel a figyelmet, hogy a szakmai felkészültség ezen a területen is alapvető fontosságú és jelenleg erősen hiányos.

A *Magyar Helsinki Bizottság* szerint a hatályos büntetőjogi szabályok kevésbé ösztönzik az alternatív megoldások alkalmazását. A 2013. július 1-jén hatályba lépő Btk. nem erősíti meg a szabadságelvonással nem járó jogkövetkezményeket (kivételem a jóvátételi munka, ami azonban kevésbé különbözik a közérdekű munka büntetéstől, melynek elméletileg ugyancsak van jóvátételi funkciója), hanem például bevezeti a rövid tartamú szabadságelvonást, az elzárást, amely fiatalokkal szemben is alkalmazható. Ezzel kapcsolatban kifejtették azon kifogásukat, hogy a jogintézmény ellentétes a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségekkel, és nem szolgálja a gyermekek érdekeit.

Az alternatív büntetések eredményességének mérése nagyon fontos lenne, ugyanakkor hazánkban a hagyományos büntetések eredményességét sem vizsgálják. Ebben a tekintetben legfeljebb külföldi kutatások állnak rendelkezésre. Meglátásuk szerint az alternatív büntetések, és azok alkalmazása nem ismert a nyilvánosság előtt.

A gyermek meghallgatáshoz, véleménynyilvánításhoz való jogának érvényesülése, valamint a gyermekbarát kommunikáció, a gyermek meghallgatásának módszerei, eszközei, és környezete tekintetében

1. A *közvizsgatási és igazságügyi miniszter* kifejtette, hogy a hatályos Pp. külön rendelkezéseket nem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy a bíró milyen módon kommunikáljon a kiskorúval. Az eljáró bírónak azonban a hatályos szabályok alapján is kötelezettsége a különböző tájékoztatások megadása.

A Törvényjavaslat e területen számos új szabályt iktat be a Pp-be: A kiskorút érdekeltként a tanács elnöke hallgatja meg. A meghallgatás során azokat a kérdéseket, amelyek a gyermeket a független véleménynyilvánításban befolyásolnák, vagy érzelmileg megterhelnék, az elnök – mérlegelést követően – mellőzi.

A Pp. eddig nem tartalmazott kifejezett szabályokat a kiskorú tanú kihallgatására vonatkozóan, ezért kívánja a Törvényjavaslat a Pp-be beiktatni a kiskorú gyermek tanúként történő kihallgatásának részletes szabályait. A Törvényjavaslat a 14. életévét be nem töltött kiskorú tanúként való kihallgatását kivételként szabályozza, ezzel is biztosítva azt, hogy a gyermeknek csak végső esetben, akkor kelljen részt vennie egy peres eljárásban, ha azt fontos eljárási érdek indokolja, továbbá, ha a vallomásától várható bizonyíték másként nem pótolható. A Törvényjavaslat szerint a kiskorú tanú kihallgatásánál a törvényes képviselője jelen lehet, és számára a figyelmeztetéseket és a tájékoztatásokat érthető módon kell közölni. Ezért kiemelten fontos a gyermekkor értelmi és érzelmi sajátosságait megfelelően ismerő, felkészült szakemberek részvétele a kihallgatáson, és a megfelelő kérdezési technikák alkalmazása. A 14. életévét be nem töltött gyermek tanúként való kihallgatása esetén a hamis tanúzás törvényes következményeire történő figyelmeztetést mellőzni kell, helyette az igazmondás követelményéről kell a kiskorú gyermeket korára és érettségére figyelemmel lévő tájékoztatással ellátni. Esetükben nem alkalmazhatók a tanúkkal szembeni kényszerítő eszközök, így nem lehet őket az okozott költségek megtérítésére kötelezni, nem sújthatóak pénzbírsággal, és nem lehet elrendelni elővezetésüket sem.

A Pp. eddig is biztosította azt a lehetőséget, hogy a perbíróság – indokolt esetben – illetékességi területén lakóhellyel rendelkező kiskorúval szemben eljárjon, azaz akár az otthonában, a megszokott környezetében foganatosítsa a kiskorú meghallgatását. Az új szabályok ezen túlmenően – a Pp. megfelelő rendelkezéseinek

kiegészítésével – azt is lehetővé teszik, hogy erre a kiskorú gyermek érdekében a perbíróóság illetékességi területén kívül is sor kerülhessen.

2. A *rendőrség* esetében az Utasítás szerint törekedni kell az oldott légkör kialakítására, valamint abban az esetben, ha a sértett vagy képviselője kéri, a meghallgatást lehetőleg kellő empátiával rendelkező rendőrnek kell végeznie [Utasítás 17. pont]. Az Utasítás 19. pontja azt is rögzíti, hogy amennyiben a feltételek biztosítottak, a gyermekkorú vallomását pszichológus bevonásával, vagy úgynevezett gyermekmeghallgató szobában kell felvenni. A rendőrség nyomozó hatóságainál létesítendő gyermekmeghallgató szobák kialakításáról szóló 32/2011. (XI.18.) KIM rendelet 1. § (5) bekezdése és 2. § (1) bekezdése értelmében, 2014. január 1-jéig minden rendőr-főkapitányságnak rendelkeznie kell egy gyermekbarát meghallgató szobával, amelyben egyidejűleg kép- és hangfelvétel készítésére is lehetőség van. A szobák felszereltségével, berendezésével összefüggő egyéb szakmai követelményeket is e rendelet határozza meg. E kérdést alaposan az A JB-2324/2012. számú jelentésben véleményeztem.

Az általános gyakorlat szerint a büntetőeljárás nyomozási szakaszában nyomozóként, vizsgálóként ugyanaz a személy jár el, így általában biztosított, hogy többszöri meghallgatás szükségessége esetén ugyanaz a személy hallgassa meg a büntetendő cselekményt megvalósító gyermekkorút, fiatalkorú gyanúsítottat, továbbá a kiskorú sértettet vagy tanút. Lehetőség szerint ez a nyomozó vagy vizsgáló kellő empátiával rendelkező rendőr vagy rendőr, akinek pedagógus végzettsége van. A nyomozó hatóság igyekszik megteremteni annak feltételeit, hogy lehetőség szerint csak egy alkalommal kelljen meghallgatni a gyermeket.

Egyetlen nyomozó, vagy szabálysértési hatóság sem alkalmaz egységes gyermekbarát kikérdezési technikát. Ezzel szemben elmondható, hogy valamennyi rendészeti oktatási intézményben a krimináltaktika tantárgy keretében megismerkednek a hallgatók a 18 éven aluliak kihallgatásának speciális ajánlásaival, amelynek éppen az a célja, hogy az eredményesség biztosítása mellett a fiatalokat a lehető legkisebb hátrány, vagy negatív befolyás érje egy-egy büntető-, vagy szabálysértési eljárás során. Ilyen taktikai ajánlás, hogy a 18. évet be nem töltött sértett kihallgatását lehetőség szerint a nyomozó hatóság pedagógiai ismeretekkel és megfelelő adottságokkal rendelkező tagja végezze. Mindazonáltal a kihallgatási taktikai ajánlások nem lehetnek egységesek, mivel nagyban függenek a kihallgatott fiatalkorú eljárásjogi helyzetétől, életkorától, személyes tulajdonságaitól. Mindezek mellett az ORFK Dunakeszi Oktatási Központjában az ügyeletes tisztí és tiszthelyettesi szaktanfolyamokon folyik olyan képzés, amelyben a kiskorúak kérézése a tematika része.

Annak érdekében, hogy az eljárások a gyermek legfőbb érdekét szolgálják, ez év első felében – kísérleti jelleggel, két rendőrkapitányságon, azoknak a kiskorúaknak, akiknek rendőrség általi idézése mellőzhetetlen volt – a rendőrség az idézés mellé a gyermekek által jobban érthető szavakkal megfogalmazott tájékoztató anyagot küldött. Így készítettek fel őket és törvényes képviselőjüket az eljárás során várható eseményekre.

3. A *büntetés-végrehajtási intézetek* kifejtették, hogy az eljárásban szereplők (bíró, ügyész, majd pl. az intézetben a nevelők) a jogszabályoknak megfelelően tájékoztatják a fiatalkorút az eljárásról, a döntés indokolásáról. A bv. nevelők többsége pedagógus, gyógypedagógus, szociálpedagógus, vagy büntetés-végrehajtási nevelő diplomával rendelkezik. Képzésük során azonban nem volt tananyag a gyermekbarát nyelvezet. Az intézetekben mindennapos az „egyszerű nyelvre fordítás”, azaz a bonyolult jogi környezet érthető formába öntése. *A továbbképzés e tárgykörben a büntetés-végrehajtási intézet szakemberei számára nem megoldott.* A központi képzési rendszerbe történő bevezetéssel kapcsolatban nem tudtak tájékoztatást adni. Van azonban olyan intézmény, mely együttműködési megállapodást kötött a megyei gyámhivatallal a képzésekről. A *Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet* válasza szerint a hatályos jogszabályok – az eljárásokban résztvevő szereplők életkori és értelmi fejlettségétől függetlenül – a vezetékneven, és magázó formában történő megszólítást írják elő.

4. A *jávitóintézetek* szerint – pedagógiai, módszertani szempontból – a kommunikáció tartalma és stílusa alapvetően meghatározza a folyamatok eredményességét. A nevelők és a gyermekfelügyelők jellemzően szakképesítéssel rendelkeznek, így készségszinten képesek a növendéket életkorának és értelmi fejlettségének megfelelően tájékoztatni valamennyi vele kapcsolatos témakörben. Álláspontjuk szerint a megfelelő kommunikáció nem jogszabályi, sokkal inkább emberi tényező. Ezért a munkatársak kiválasztásánál törekszenek arra, hogy a szigorú következetesség és a gyermekközpontú szemlélet megfelelően ötvöződjön. Nincs összefüggés a képzés-képzettség és az adott pillanatban megfelelő kommunikáció megválasztása között.

A gyermeket érintő eljárások gyors lefolytatása, a sürgősség és a soron kívüliség elvének érvényesülése tekintetében

1. A *közigazgatási és igazságügyi miniszter* válaszában kifejtette, hogy a Be. 64/A.§-a a büntetőeljárás soron kívüli lefolytatását rendeli el, amennyiben az ügyben a sértett kiskorú, és a bűncselekmény jellege, vagy a sértett testi, értelmi vagy erkölcsi fejlődése indokolja az eljárás mielőbbi lefolytatását.

A Pp. 302.§ (2) bekezdése értelmében a szülői felügyeleti jog megszüntetése iránti perben a bíróság soron kívül jár el. A tárgyalást – ha egyéb intézkedésre nincs szükség – legkésőbb a keresetlevél bírósághoz érkezésétől számított nyolcadik napra kell kitűzni. A Pp. 333.§ pedig a kiskorúakat érintő közigazgatási ügyek elbírálásában teremti meg a soron kívüli eljárás kötelezettségét. E szakasz kimondja a kiskorú ügyfél ügyében született közigazgatási határozatok bírósági felülvizsgálata iránt indult polgári peres eljárások körében az ügy befejezésének meggyorsítása érdekében a soron kívüli eljárás kötelezettségét. A 333. § felsorolja azokat az ügytípusokat, amelyekben soron kívül kell a bíróságnak eljárnia¹², és meghatározza ezekben az ügyekben az egyes eljárási cselekmények megtételére irányadó határidőket is. Ilyen ügyek tipikusan a gyámhivatal által a gyermek védelme érdekében hozott határozatok.

A Ket. 33.§ (2) bekezdése szerint a kiskorú ügyfél érdekeinek veszélyeztetettsége esetében, továbbá ha életveszéllyel vagy súlyos kárral fenyegető helyzet elhárítása indokolja, vagy ha a hatóság ideiglenes biztosítási intézkedést rendelt el, vagy ha a közbiztonság érdekében egyébként szükséges, az ügyet soron kívül kell elintézni.

A gyámhatóság gyermek érdekében való soron kívüli eljárását, haladéktalan intézkedését írja elő a Gyer. számos esetben [8.§ (5) bekezdés, 37.§, 39/A.§, 43.§, 62.§, 66/A.§, 68/F.§, 91/M.§, 91/O.§, 91/P.§, 114.§, 160.§, 167.§], melyek biztosítják a gyors eljárást, a sürgősség elvének érvényesülését.

2. A *büntetés-végrehajtási intézetek tapasztalata* az, hogy a gyermeket érintő eljárások lefolytatása nem élvez elsőbbséget, egyes esetekben az eljárások akár évekig is elhúzódhatnak. A fiatalok bűnelkövetők előzetes letartóztatásban eltölthető idejéről szóló korlátozás mutat csupán némi előrehaladást

3. A *javítóintézetek* kifejtették, hogy a hatályos jogszabályok mind a büntetőeljárásokban, mind a családjogi kérdésekben (gyermekelhelyezés, apaság megállapítása, stb.) előírják a soron kívüliséget, a gyermeket érintő eljárások minél gyorsabb lefolytatását, de a gyakorlatban ez jellemzően nem valósul meg: *a gyakorlatban elhúzódó ítélezés és az előzetes fogvatartás ugyanakkor nehezíti a nevelési célú intézkedés hatékony megvalósítását*. A Be. 136.§ alapján a hatóságoknak törekedniük kell arra, hogy az előzetes letartóztatás a lehető legrövidebb ideig tartson, és az eljárást soron kívül kell lefolytatni, ha a terhelt előzetes letartóztatásban van. Ennek a fiatalok esetében fokozottan kellene érvényesülnie, ami többségében nem valósul meg.

4. Az *ESZTER Alapítvány* szerint „a fiatalok ellen folytatott ügyek időszerúsége körüli problémák (a büntetőeljárás lassúsága) már 2007-ben magára vonták a Legfőbb Ügyészség figyelmét.¹³ A Gyermek és Ifjúságvédelmi Önálló Osztály által készített összefoglaló jelentés szerint az esetek csaknem felében (43,5 százalék) a büntetőeljárás teljes tartama meghaladja a két évet, míg az ügyek 18 százalékában csak a nyomozás elrendelésétől számított három éven túl született jogerős döntés. A vizsgálat azonban nem a bírósági szakban detektálta a problémát, az ügyek többsége a bírósági szakban 6 hónapon belül lezárul: „Tekintettel arra, hogy a fiatalok terhelt ügyeiben az egyszerű megítélésű és kisebb tárgyi súlyú cselekmények miatt is gyakran előfordultak hat hónapot meghaladó tartamú nyomozások, ezért fokozott figyelmet kell fordítani az ilyen ügyekben a nyomozás időszerúségének javítására. Már a nyomozás ideje alatt indokolt: bátrabban élni az eljárás gyorsítására alkalmas lehetőségekkel. Célszerű mellőzni az olyan bűncselekmények miatti nyomozást, amelyeknek a jelentősebb tárgyi súlyú bűncselekmény mellett a felelősségre vonás szempontjából nincs jelentősége.”¹⁴

A 2010. évi CLXXXIII. törvény előkészítő Magyar Bírói Egyesület (továbbiakban: MBE) is az időszerűség követelménye betartásának fontosságával indokolta a jogszabályban megfogalmazott Be. módosításokat: „A fiatalok vonatkozó bíráskodást érintő változásokat szinte csak technikai jellegűnek tekinthetjük. Ezek az ügyek jogi szempontból általában nem túl bonyolultak: 80%-uk viszonylag egyszerű vagyon elleni bűncselekmény, és a vádlottak többsége vallomást is tesz az eljárás során. *Annak viszont pozitív hatása lesz, hogy ösztönöz bármelyik bíróság illetékes fiatalok ügyében, hiszen így az egyenletesebb ügyteher miatt gyorsulhatnak az eljárások, vagyis csökken az átlagos ítélezési idő, ami mindenkinek jó.*”

Az MBE előterjesztése alapvetően arra a hipotézisre épült, mely szerint a fiatalokkal kapcsolatos eljárások semmiféle különös szakértelmet nem kívánnak az eljáró bírótól, kvázi az ilyen ügyeknek nincsenek speciális jellemzői. Ez a gondolatmenet nem csak a Be. és Btk. fiatalok vonatkozó speciális (a büntetés céljára és a büntetőeljárás mikéntjére vonatkozó korábban már idézett) szabályait relativizálja, hanem a BH-kban, a bírói joggyakorlatban és nem utolsósorban az ENSZ Gyermekjogi Egyezményének 40. cikkében előírt kötelezettséget is, mely szerint: „Az Egyezményben részes államok minden erejükkel azon lesznek, hogy előmozdítsák különleges törvények és eljárások elfogadását, a hatóságok és intézmények létrehozását a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított, vádolt vagy abban bűnösnek nyilvánított gyermekek számára”.

„Az ENSZ Gyermekjogi Egyezményéhez fűzött 10. számú Átfogó Kommentár az időmúlásról is rendelkezik, amit azért fontos külön is elemezni, mert a 2010. évi CLXXXIII. törvény fő célja az eljárások gyorsítása. A Kommentár kimondja: *„Nemzetközi konszenzus alakult ki azzal kapcsolatban, hogy a törvénnyel konfliktusba kerülő gyerekek esetében a lehető legrövidebb idő teljen el a bűncselekmény elkövetése és a cselekménnyel kapcsolatos végső ítélet között. Minél hosszabb idő telik el, annál valószínűbb, hogy az ítélet elveszti a kívánt pozitív pedagógiai hatását és megbélyegzi a gyereket.*”¹⁵ Az eljárások időszerúsége tehát fontos alapelv és mindenképpen szükséges érvényre juttatni a fiatalok ügyeiben is. Tagadhatatlan, hogy jelenleg komoly gondot jelent az ügyek elhúzódása, aminek káros következményei (akár kontraproduktivitása) egyértelművé teszi, hogy előlépésre van szükség. Ezek a lépések azonban nem jelenthetik a fiatalok jogainak sérelmét, és az irányadó magyar és nemzetközi normákban foglalt alapelvek csorbítását: *„A gyerekekre vonatkozó határidő legyen sokkal rövidebb, mint a felnőttek esetében. Ugyanakkor a késedelem nélküli döntés olyan folyamat eredményeképpen szülessen meg, amely teljes mértékben tiszteltetben tartja a gyermek emberi jogait és a Jogi biztosítékokat.*”¹⁶

A Magyar Helsinki Bizottság leírta, hogy a kiskorú nélküli kiskorúak menekültügyében az eljárást soron kívül kell lefolytatni. Tapasztalataik szerint a rövidebb határidőt a hatóságok rendszerint betartják, ám ennek ellenére az eljárások 4-5 hónapig is elhúzódhatnak. Ezen túl előfordult a bírósági felülvizsgálati szakban, hogy a bíróság fél éven túli időpontra tudott csak tárgyalást tűzni, ami – akár további 6-9 hónappal is – elnyújtotta az eljárást.

A 18 éven aluliakra vonatkozó külön eljárási és anyagi büntetőkódex létrehozása, és elkülönült szervezetrendszer működtetése tekintetében

Az ezzel kapcsolatos állásfoglalás megismerése elengedhetetlen volt e vizsgálat során is, hiszen az ET

Iránymutatása egyértelműen fogalmaz a speciális eljárás- és intézményrendszer tekintetében. Jelen jelentésben azonban csak említést teszek e kérdésről, mivel azzal összefüggő megállapításaimat részletesen az AJB 2324/2012. jelentésem tartalmazza.

1. A *közigazgatási és igazságügyi miniszter* szerint a 18. életévüket be nem töltött személyekre vonatkozó külön eljárási és anyagi kódex igénye mindezidáig nem fogalmazódott meg; tekintettel arra, hogy mind a Be. mind a Btk. tartalmaz a fiatakorúakra vonatkozó rendelkezéseket. Indokolatlanul bontaná meg a logikai és dogmatikai rendszert egy külön törvény, aminek háttérjogszabálya minden esetben a szóban forgó két norma lenne, melyekre szinte minden szakaszban utalni kellene. Ez veszélyeztetné az átláthatóságot és megnehezítené a jogszabály alkalmazását. Mindemellett azzal, hogy mind a Be., mind a Btk. külön fejezetet szentel a fiatakorúaknak, megfelelően hangsúlyozza ezen eljárások különbözőségét és fontosságát. Kiemelte továbbá, hogy a magyar büntetőjogi szabályozástól – szemben például a német büntetőjogi szabályozással – idegen a több kódex alkalmazása. Hazánkban az 1878. évi V. törvény cikk (Csemegi Kódex) óta egyetlen törvényben szabályozott a büntető anyagi jog, mely magába foglalja a fiatakorúakra vonatkozó különös – enyhébb – rendelkezéseket. A rendelkezésre álló tapasztalatok alapján elmondható, hogy a jogalkalmazási problémákra, illetve a vonatkozó nemzetközi kötelezettségvállalásokra tekintettel szükségessé váló jogszabályi változtatások (pl. a gyermekprostitúció fiatakorú elkövetőivel összefüggésben) a jelenlegi jogszabályok módosítása útján is keresztülvihetőek. Külön szervezetrendszer felállítása helyett pedig gazdaságosabb és célravezetőbb megoldásnak tűnik az egyes hatóságok részéről eljáró állomány megfelelő, egységes képzésének megszervezése.

2. Az *egyik büntetés-végrehajtási intézet szerint nem szükséges az elkülönült szervezet kiépítése, mivel a jelenlegi rendszer egyébként is leterhelt.*

Ugyanakkor három büntetés-végrehajtási intézet szerint – tekintettel arra, hogy a fiatakorú fogvatartottak kezelése, gondozása a büntetés-végrehajtás egyik kiemelt feladata – a speciális foglalkozást a fiatakorúak eltérő biológiai-, személyiség-fejlődésbeli státusza indokolná. A tizenévesek érzelmi-érzemi fejlettsége még korosztályukon belül is nagy szórást mutat. Kommunikációs képességük, konfliktuskezelési technikájuk, agressziókezelésük fejlesztésre szorul. *Mindezt mindenképpen szükséges lenne a 18 éven aluliakra vonatkozó külön eljárási és anyagi büntetőkódex létrehozása, elkülönült szervezetrendszer működtetése.* A csak fiatakorúakkal foglalkozó bíróságok bevonhatnák a gyermekekkel foglalkozó egyéb szakembereket a munkába, jobban figyelembe vehetnék a fiatalok még éretlen személyiségét, életkorukból adódó sajátos igényeit. Megfelelő intézményi háttér létrehozásával nagyon sok fiatal a letöltendő szabadságvesztés büntetés helyett érettségének, fizikai és szociális helyzetének megfelelő, személyre szabott képzésben, fejlesztésben, vagy egyéb alternatív megoldásban részesülhetne. Mindezekre egy integrált rendszerben – objektív okok miatt – kevesebb lehetőség van. Hozzá tették, noha szakmailag indokolt lenne az elkülönült büntetőkódex és szervezetrendszer létrehozása, az elmúlt évek azt mutatják, hogy a növekvő kriminalitáshoz egyelőre nem igazodott kellően a büntetés-végrehajtás szervezetrendszere. A férőhelybővítés kizárólag a végrehajtást érintette, míg az előzetes letartóztatásban érintett megyei intézetek zsúfoltsága a korábbiakkal azonos képet mutat. Csak akkor van értelme fiatakorúakra vonatkozó elkülönült büntetőkódex és szervezetrendszer létrehozásának, ha annak minden szükséges eleme és feltétele biztosított. Ugyanakkor az elkülönült szervezetrendszer a kisebb fogvatartotti létszámú regionális intézeteknél egyértelműen gazdaságtalan.

3. A *javitóintézetek* sem képviselnek egységes álláspontot: akár a külön kódexben való szabályozást, akár az egységes szabályozást elképzelhetőnek tartják. Volt olyan intézmény, amely amellett érvelt, hogy szakmai körök, oktatási és gyermekvédelmi szakemberek évtizedek óta szorgalmazzák a fiatakorúakra vonatkozó önálló büntető kódex létrehozását. Igényként merült fel a fiatakorúakkal foglalkozó bírói szervezet fejlesztése is a kialakulatlan személyiség, a szocializációs tényezők hangsúlyos figyelembevételének szükségessége miatt. Erre vonatkozóan számtalan szakmai tanulmány és javaslat született. A tavalyi évben kiterjesztették a fiatakorúakkal kapcsolatos bírói intézkedési hatáskört, így minden bíró tárgyalhatja a fiatakorúak ügyeit. Az elkülönült bírói szervezet működtetése mégis célszerűbb lenne az alábbi érvek miatt:

a) differenciált és a gyermek legfőbb érdekét biztosító, a gyermekbarát eljárásokat alkalmazó bírói kar végezhetné a fiatakorúak büntető ügyeinek tárgyalását, ítélethozatalát;

b) közvetlen tapasztalattal és ismerettel rendelkezhetnének a különböző intézménytípusok működéséről és azok büntetési- vagy intézkedés célú, a gyermek érzelmi, értelmi fejlettségét figyelembe vevő alkalmazásáról;

c) a kriminalizálódás folyamatát, a bűnismétlést jelentősen lassítaná és csökkentené, ha a bűncselekmény elkövetése után a lehető legrövidebb idő alatt megszülethetne az intézkedés, vagy ítélet.

Kiemelték, hogy a fiatakorúakkal való foglalkozás nem csak egy generális szaktudást igénylő feladat az igazságszolgáltatás területén, de a fiatakorúakra vonatkozó speciális szaktudás jelenleg nem elégséges. A külön kódex segíthetné ennek hangsúlyossá tételét. (Számos európai országban a fiatakorúak ügyeiben való bíraskodás külön szakmai képzettséget igényel, hazánkban inkább a formalitás dominál a kijelölésben, míg a szakmai többlettudás megszerzése, alkalmazása már inkább az egyéni szándékon, erőfeszítéseken múlik.) Hangsúlyozták azt is, hogy a fiatakorúakkal való speciális bánásmód a hatékony igazságszolgáltatás és a harmadlagos prevenció (ismételt bűnmegelőzés) egyik kulcskérdése.

4. Az *ESZTER Alapítvány* kifejtette, hogy „az önálló, fiatakorú terheltek esetén eljáró bíróság intézménye 1951-ig létezett, amikor is az 1954. évi 34. tvr. hatályon kívül helyezte a korábbi szabályozást, és megszüntette a fiatakorúak bíróságát. Ez a változás „*határozott visszalépést jelentett, egyben hosszabb időre megtörte az európai fejlődéssel harmonizáló fejlesztés lehetőségét*”.¹⁷ A jelenleg hatályos Btk. fiatakorúakra vonatkozó fejezete

megfogalmazza a büntetés lényegeként a nevelést, és a társadalomba való visszailleszkedést, mindennek okán nemcsak a bíróság, de valamennyi igazságszolgáltatási szereplő úgy kell, hogy eljárjon a fiatalok terhelte ügyében, hogy maga az eljárás is a fiatalok okulására szolgáljon. Ehhez nem elegendő a joganyag, az anyagi jogi normák és a releváns bírósági gyakorlat ismerete, hanem *szükséges a fiatalokra jellemző pszichológiai, lélektani, szociológiai és kognitív jellemzők tudása is.*

A rendőrségtől az ügyészségen át a bíróságig, valamennyi eljáró szakember és intézmény alapvető célja, hogy arra tanítsa (arról győzze meg) a fiatalot, hogy a társadalmi normák megszegése nem lehet az érdeke. Alapvető annak a konfliktusnak a megértése, feloldása és jóvátétele is, amivel a szabályszegést elkövette. Akkor végzi jól a munkáját az igazságszolgáltatási rendszer, ha a fiatal azt érzi, hogy az ő oldalán állnak, és miközben felelnie kell azért, amit tett, mindenki azon munkálkodik (vele együtt), hogy fejlődését elősegítse, további életpályáját rendezze.¹⁸

A Magyar Helsinki Bizottság szerint *szakmailag indokolt lenne a fiatalokra vonatkozó elkülönült eljárási és anyagi jogi büntető kódex és szervezetrendszer létrehozása.* Ennek megteremtésével biztosítható lenne a gyermekekre vonatkozó eltérő bánásmód követelményének érvényesítése, valamint az, hogy a hatályos Btk. által is megfogalmazott cél, a fiatalok fejlődésének helyes irányba való terelése, ne csak deklaráció, hanem a gyakorlatban is megvalósítható legyen. A Helsinki Bizottság irányadónak tekinti dr. Ligeti Katalin a fiatalok büntető igazságszolgáltatására vonatkozó koncepcióját.¹⁹

A gyermeket érintő bírósági határozatok végrehajtása tekintetében

A kérdést részletesen tárgyaltam az AJB-2324/2012. számú jelentésemben. Ezért jelen esetben csak az akkor még nem keresett – Eszter Alapítvány – választ rögzítem.

Az *ESZTER Alapítvány* a végrehajtás alapvető problémáját a hatályos illetékességi szabályokban és a végrehajtásban résztvevő szakemberek felkészültségének hiányosságaiban látja. A vonatkozó szabályok gyermek lakóhelyéhez való kötöttsége gyakran jelenti a végrehajtás elhúzódását. Az ellenérdekelt fél ugyanis a rendszeres költözéssel, a gyermek lakóhelyének eltolásával akár évekig meg tudja akadályozni a jogerős bírósági döntés végrehajtását. Ez különösen a határon átnyúló ügyeknél jelent súlyos problémát a gyermeki jogok érvényesítésében (ahol a különélő szülőktől való elválasztás, a kapcsolattartás akadályozottsága később, a kényszervégrehajtást követően, komolyan aláássa a harmonikus szülő-gyermek kapcsolatot). A szakemberek felkészítésével kapcsolatban problémát jelent, hogy a végrehajtók és a végrehajtásban közreműködő rendészeti szakemberek nem rendelkeznek információval és tudással a gyermekek helyzetéről. Így előfordulhat, hogy kényszervégrehajtásnál bilincselés, kommandósok által alkalmazott fizikai erőszakot alkalmaznak. Az Alapítvány közvetlen információval ilyen végrehajtási visszasságról az ún. Fiona-ügy²⁰ kapcsán rendelkezik.

A bűncselekmények áldozatainak rehabilitációja tekintetében

1. A *közigazgatási és igazságügyi miniszter* válaszában kitért arra, hogy a hatályos egészségbiztosítási jogszabályok az erőszak vagy bűncselekmény áldozatainak ellátotti körére nem fogalmazzak meg speciális szabályokat, tehát esetükben is az általános elvek szerint történik az ellátás. Az ellátásra való jogosultságot a biztosítási jogviszony, vagy a jogosulti státusz határozza meg. Ha az áldozat jogosult vagy biztosított, térítésmentesen veheti igénybe a természetbeni egészségügyi ellátásokat. Emellett az Eütv. 142. § (2) bekezdése meghatározza azokat az ellátásokat, amelyeket az igénybevétel alapjául szolgáló jogviszony előzetes igazolása nélkül, az alapsomag részeként kell biztosítani a Magyarország területén tartózkodó személy részére (ilyen pl. sürgős szükség esetén a külön jogszabályban meghatározott ellátások, avagy bizonyos mentési feladatok). Az Eütv. 3. § i) pontja szerint sürgős szükség az egészségi állapotban bekövetkező olyan változás, amelynek következtében azonnali egészségügyi ellátás hiányában a beteg közvetlen életveszélybe kerülne, illetve súlyos vagy maradandó egészségkárosodást szenvedne. A sürgős szükség esetén igénybe vehető ellátásokat a sürgős szükség körébe tartozó egyes egészségügyi szolgáltatásokról szóló 52/2006. (XII. 28.) EüM rendelet tartalmazza. Az Eütv. szerint, ha a külön jogszabályban meghatározott ellátások, illetve a meghatározott mentési feladatok máshonnan nem térülnek meg, úgy ezek fedezetét a központi költségvetésből kell biztosítani.

Annak érdekében, hogy a bűncselekmények áldozatává vált személyek mielőbb ingyenesen hozzájuthassanak a bűncselekmény következtében szükségessé váló egészségügyi ellátásokhoz, illetve rehabilitációjuk terápiás programokon keresztül biztosítottá válják, az állami áldozatsegítő szolgálat elsősorban az érdekvédelem elősegítésében nyújt segítséget (Ást. 25-26.§) Az Ást. 25.§-a szerint az áldozatsegítő szolgálat az eset összes körülményének mérlegelése után köteles az áldozatot tájékoztatni az igénybe vehető egészségügyi, egészségbiztosítási ellátásokról, a beutalóval, illetve beutaló nélkül igénybe vehető egészségügyi szolgáltatásokról, az ellátásokat nyújtó intézmények címéről, elérhetőségéről, a betegek jogairól és kötelezettségeiről, a betegjogi képviselő szerepéről, nevével és elérhetőségéről, az egészségügyi közvetítési eljárás tartalmáról, és az egyéb jogérvényesítési lehetőségekről. Az áldozat kérelmére az áldozatsegítő szolgálat segítséget nyújt az egészségügyi szolgáltatás lehető leggyorsabb igénybevételéhez és az egészségbiztosítási ellátással kapcsolatos panaszjog érvényesítéséhez. Annak érdekében, hogy az áldozat a lehető leggyorsabban igénybe vehesse a számára legmegfelelőbb egészségügyi szolgáltatást, az áldozatsegítő szolgálat az illetékességi területén működő egészségügyi szolgáltatóval együttműködési megállapodást köthet. Az áldozatsegítő szolgálat az áldozatot – beleegyezése esetén – egészségügyi szolgáltatóhoz irányítja, elsődlegesen ahhoz az egészségügyi szolgáltatóhoz, amellyel együttműködési megállapodást kötött.

A szociális szolgáltatásokra vonatkozóan az Ást. 26. §-a tartalmaz rendelkezéseket. Eszerint az áldozatsegítő szolgálat az eset összes körülményének mérlegelését követően köteles az áldozatot tájékoztatni a pénzben és természetben nyújtott szociális ellátások és a szociális szolgáltatások, a nyugdíj-biztosítási ellátások, a munkanélküli-ellátások és a foglalkoztatást elősegítő támogatások, a családtámogatási ellátások, a gyermekjóléti alapellátások, a gyermekvédelmi szakellátás és a gyermekvédelmi gondoskodás formáiról, a jogosultság feltételeiről, az igénylés módjáról, valamint az ellátásokat és szolgáltatásokat nyújtó intézmények címéről, elérhetőségéről. Az áldozat kérelmére az áldozatsegítő szolgálat segítséget nyújt az ellátások, szolgáltatások igénybevételéhez, az ellátásokkal, szolgáltatásokkal kapcsolatos panaszjog érvényesítéséhez. A tájékoztatásnak személyre szabottan, az áldozat helyzetére figyelemmel kell megtörténnie. A szolgáltatás térítésmentesen, a rászorultság vizsgálata nélkül biztosított az áldozatoknak, és célja, hogy az áldozat a bűncselekmény jellegére és személyes szükségleteire tekintettel az áldozatsegítő szolgálat segítségével, illetőleg rajta keresztül jusson hozzá azokhoz a szociális, egészségügyi, valamint egyéb támogatásokhoz, amelyek hozzásegíthetik a bűncselekmény okozta sérelem csökkentéséhez.

Az érdekérvényesítés elősegítése keretében nyújtott szolgáltatás megvalósulására vonatkozó statisztikák szerint 2010. évben összesen 6676 alkalommal segítették elő az érdekérvényesítést. 583 alkalommal tájékoztatás nyújtására, 206 esetben más szervekkel történt kapcsolatfelvételre került sor. 49 ügyfél szociális, 19 ügyfél pedig egészségi problémával fordult a hivatal szerveihez. A 2011. évben az érdekérvényesítés elősegítésének össz-száma 6682, melyből 742 alkalommal tájékoztatás, 207 esetben más szervekkel való kapcsolatfelvétel történt. A tavalyi évben 38 fő szociális, 10 fő pedig egészségi problémával fordult az áldozatsegítő szolgálatához.

A fentiekben túl Magyarországon jelenleg a TÁMOP 5.6.2/10-I kiemelt projekt keretében három észak-magyarországi megyében (Nógrád, Heves, Borsod-Abaúj-Zemplén) biztosított a bűncselekmények áldozatainak pszichológiai ellátása is az áldozatok rehabilitációjának elősegítése érdekében. Ezen kívül ugyanezen projekt keretében – a pályázatban érintett kilenc megyében – önkéntes hálózatot hoztak létre. Az önkéntesek egyik kiemelt feladata: alapvető lelki támogatás nyújtása. E területen a feladatok megvalósításában – törvényen alapuló kötelezettségei folytán is – domináns szerepe van az államnak. Fontos azonban kiemelni a civil szervezetek, mindenekelőtt a Fehér Gyűrű áldozatsegítésben vállalt munkáját.

2. A *büntetés-végrehajtási intézetek válaszaiból* kiderült, hogy valamennyi fogvatartott már a befogadás napján egészségügyi vizsgálaton vesz részt, melyet nevelői és pszichológusi meghallgatás követ. Így elvben biztosított, hogy valamennyien ellátásban részesüljenek, s ha szükséges speciális terápiás programba (pl. gyógyító-nevelő csoport) bekapcsolódjanak. A intézetek szükség esetén felveszik a kapcsolatot civil szervezetekkel is. Ezen kívül kielégítő és rendszeres a családsegítő szolgálatokkal, a drogambulanciákkal, a pártfogó felügyelővel való együttműködésük.

A jogszabályok előírják a büntetés-végrehajtási intézetben fogvatartott fiatalok számára a térítésmentes orvosi ellátáshoz, a szükséges egészségügyi beavatkozásokhoz és gyógyszerekhez való jogot. Ugyanakkor az intézményekben – a személyi feltételek korlátozottsága miatt – a pszichológiai terápia elérhetősége nem teljes mértékben biztosított, mint azt számos jelentésemben²¹ korábban megállapítottam.

3. A *Javítóintézetekben* valamennyi egészségügyi ellátás térítésmentes, és a lehető legrövidebb időn belül biztosítható. A *Rákospalotai Javítóintézet* szerint ugyan a kérdés nem tartozik szakterületükhöz, számos esetben találkozhatnak a befogadott gyermekek esetében ezek közvetlen vagy közvetett hatásaival, amelyeket a rendelkezésre álló eszközökkel próbálnak meg kezelni (nevelői, fejlesztő-pedagógusi, pszichológusi munka), azonban ezek csak az intézet falain belül biztosítottak, és nem elégségesek. A 2006 óta létező állami áldozatsegítési rendszer területén egyelőre nem látható e specialitás megjelenése. A rehabilitációs, terápiás programok inkább a gyermekjóléti és gyermekvédelmi ellátások keretében működnek. Néhány civil szervezet is foglalkozik a kérdéssel, és bár szakmai kompetenciájuk vitathatatlan, az általuk ellátott esetszámok kapacitásai miatt nem túl magasak. Nem elégséges az erőszak áldozatainak támogatása, különösen az egészségügy (pszichiátria, speciális programok) területén.

4. Az *ESZTER Alapítvány* szerint az egészségügyi ellátást szét kell választani (1) trauma/ambuláns ellátásra, és (2) egyéb egészségügyi szolgáltatásokra. Az előbbihez való hozzáférés inkább az egészségügyi szolgáltatás minőségétől függ, és kevésbé a bűncselekmény áldozatává váló gyermekkel kapcsolatba kerülő más szakemberektől (az ő jelzésüktől és „betegirányításuktól”). Mivel a látélet felvétele számos esetben a bizonyítási eljárás része, ezekben az esetekben az egészségügyi szolgáltatáshoz való hozzáférés jobban biztosított. Komoly problémák vannak azonban a pszichoterápiás ellátáshoz való hozzáféréssel. Sok esetben fel sem merül a gyermekkel kapcsolatba kerülő szakemberben, hogy egyáltalán szükség van ilyen típusú ellátásra. A másik probléma, hogy a felkészült szakemberek nem érhetőek el az ország egész területén. Nincs elegendő gyermekpszichológus, megfelelő tapasztalattal és felkészültséggel rendelkező klinikus pszichológus, krízisellátással foglalkozó szakember. Szimbolikus, hogy a szexuálisan bántalmazott gyermekek ellátását húsz éve egyetlen civil szervezetként végző ESZTER Közhasznú Alapítvány négy szakpszichológus és egy jogász munkatárssal dolgozik az egész országban. Ez nyilvánvalóan nem tekinthető elegendő ellátási kapacitásnak. Mindenképpen szükség lenne az állami szerepvállalásra, a stabil finansziális működés biztosítására a területen dolgozó civil szervezetek számára, és természetesen arra is, hogy a civil szervezetek szakmai munkáját megfelelően nyomon lehessen követni.

A *Magyar Helsinki Bizottság* kutatásai, tapasztalatai szerint az áldozatsegítő szolgálat nincs felkészülve a kiskorú áldozatok támogatására, e téren nem rendelkezik speciális ismeretekkel. Az áldozatsegítők nem kapnak ilyen irányú képzést, felkészítést. A szolgálatok kapcsolatban állnak a társhatóságokkal, különös tekintettel az ombudsman

vizsgálata alapján kiadott módszertani állásfoglalásra, amely felhívta a figyelmet arra, hogy a szolgálat tegyen eleget a gyermekvédelmi jelzőrendszerben meghatározott feladatainak. A civil szervezetekkel való együttműködés kizárólag az adott áldozatsegítő szakember egyéni kezdeményezésén, motivációján, kapcsolatteremtő képességén múlik, hiszen nem kötelező fenntartani együttműködést. Az áldozatsegítő szolgálat hatékonyságát, szakmai fejlődését jelentősen gátolja, hogy a korábbi központi szakmai irányítás intenzitása csökkent, a megyei szolgálatok a kormányhivatalok alárendeltségében, adminisztratív irányítás alatt működnek, a központi hivatallal való szakmai kapcsolat jelentős mértékben gyengült. Tovább csökkenti az áldozatsegítés hatékonyságát, hogy a szolgálat egyre kevesebb ügyintézővel működik, több megyében a jogi segítségnyújtó szolgálattal vonták össze.

Az ingyenes és kötelező rehabilitációs és reintegrációs programok tekintetében

1. A *közigazgatási és igazságügyi miniszter* arra világított rá, hogy a fiatalok bűnelkövetőkre vonatkozó modern igazságszolgáltatási rendszerek nagy hangsúlyt helyeznek a társadalmi felzárkózás támogatására és a bűnismétlési kockázatként jelentkező problémák (pl. tanulmányi-, szocializációs elmaradás) célzott kezelésére. A fiatalok bűnözésére vonatkozó nemzeti büntetőpolitikai irányzatok alakulását meghatározzák az ENSZ és az Európa Tanács dokumentumaiban megfogalmazott igazságszolgáltatási koncepciók.

Magyarországon a kezelési programok elsősorban a kábítószerrel összefüggő bűncselekményeket elkövető, elterelésben résztvevő terheltek számára állnak ingyenesen rendelkezésre a kábítószer-függőséget gyógyító kezelés, kábítószer-használatot kezelő más ellátás vagy megelőző- felvilágosító szolgáltatás szabályairól szóló 42/2008. (XI.14.) EüM-SZMM együttes rendelet alapján.

A jogszabályok ennél szélesebb körben is támogatják a kezelési programok alkalmazhatóságát. A Btk. 82. § (5) bekezdés h) pontja rögzíti, hogy a pártfogolt hozzájárulása esetén külön magatartási szabályként előírható a meghatározott gyógykezelésnek vagy gyógyító eljárásnak való alávetés kötelezettsége. Ezek a kötelezően igénybe veendő rehabilitációs programok ingyenesek.

A Pártfogó Felügyelői Szolgálat – 2003. évi létrejötte óta – legfontosabb célkitűzésének tartja a reintegrációs programok egyre szélesebb körű megteremtését, különösen a fiatalok elkövetők számára. Ahhoz, hogy ez teljes mértékben megvalósuljon, nincs elegendő forrás. Emiatt egyelőre két helyszínen: Miskolcon és Budapesten működik közösségi foglalkoztató. Továbbá a forrás hiány miatt a Btk. 82. § (5) bekezdés i) pontja még nem is hatályos. A későbbiekben külön törvénnyel hatályba léptetendő szabály alapján a bíróság vagy az ügyész rendelheti majd el, hogy a pártfogolt vegyen részt a pártfogó felügyelő által szervezett csoportos foglalkozáson vagy a Pártfogó Felügyelői Szolgálat közösségi foglalkoztatójának programja szerinti más foglalkozáson.

A pártfogó felügyelők az egyes civil szervezetek pl. a gyermekvédelem intézményeinek igénybe vehető szolgáltatásairól aktualizált térképet készítenek annak érdekében, hogy az ügyfelek reintegrációs programokba való beillesztése széles körben megtörténhessen. A szolgálat továbbá sokszínű resztoratív programokat is szervez.

A szociális készségek fejlesztése többféle technika, módszer alkalmazásával érhető el. A Pártfogó Felügyelői Szolgálat jelenleg háromféle módszert alkalmaz kiemelten: szociális készségfejlesztő, élménypedagógiai és ART tréning csoportos foglalkozások. A szociális készségek fejlesztése mindhárom foglalkozástípus alkalmazásával megvalósítható. Ha a csoportos foglalkozáson való részvételnek kizáró oka merül fel – pszichiátriai betegség, súlyos egészségi probléma, fogyatékoság – vagy utóbb, a csoportos foglalkozáson derül ki, hogy a pártfogolt nem alkalmas a csoportos foglalkozáson való részvételre, a szociális készségek fejlesztése egyéni pszichológiai tanácsadással való részvétellel folyik. A strukturált tanulási terápia szemléletű, kognitív-behaviorista alapokon nyugvó módszer célja, hogy a szociális készségek elsajátításával növelje a résztvevő autonómiáját, asszertivitását, belső kontrollját, megfigyelési és kommunikációs pontosságát, frusztrációtolerancia szintjét és ambícióit, illetve, hogy a fiatal jobban boldoguljon a hétköznapi kihívásaival. Alkalmazott módszerei: mintaállítás, viselkedési gyakorlatok, szociális megerősítések és transzfer-tréningek. A tréner erre a feladatra kiképzett pártfogó felügyelők. A Pártfogó Felügyelői Szolgálatnál a gyermekbarát igazságszolgáltatást elvileg szervezeti és jogszabályi garanciák biztosítják. A fiatalok ügyeit ellátó pártfogó felügyelők speciális képzésben részesülnek, külön osztályon végzik a munkájukat, szakmai vezető irányításával. A 2011. évi szervezeti integráció és létszámleépítés erre a rendszerre sem hatott kedvezően, több szervezeti egységnél kényszerűen át kellett térni az ún. „vegyes” rendszerre.

A 2012. április 15-én hatályba lépett Szabs.tv. lehetővé teszi, hogy a pénzbüntetés megfizetése helyett akár a fiatalok elkövető is közhasznú munkát teljesítsen. A 2013. július 1-jén hatályba lépő új Btk. pedig bevezeti a közhasznú munka mellett a jóvátételi munka intézményét is.

2. A *Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben* a rehabilitációs és reintegrációs programokon való részvétel ingyenes. A programok jelentős része civil közreműködéssel, pályázat keretében valósul meg. Az intézetben pszichológus segíti a fiatalok beilleszkedését, aki jelentős szerepet játszik a szabadulás utáni életre való felkészítésben is. Az intézet biztosítja pl. a kábítószer függőséget gyógyító-kezelő programokon való önkéntes és kötelezően előírt részvételt, erre külön körletrészt tart fenn speciális foglalkozások és terápiák alkalmazása mellett. A *Baranya Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet* szintén a kábítószer-prevenációs programokat emelte ki, amely legtöbbször mintegy előzetes kötelezettségként jelenik meg (pl. elterelés). Később a büntetés során a fogvatartottnak prevenációs foglalkozásokon kell részt vennie, melyek civil szakemberek bevonásával zajlanak (drogambulancia). A feladatvállalás döntően állami intézetek, intézmények bevonásával valósul meg. A *Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet* kifejtette, hogy a fiatalok elkövetők számára biztosított ingyenes és kötelezően

igénybe veendő rehabilitációs és reintegrációs program keretében működik az elterelés, amelynek ellátására a fogvatartottak számára kábítószer-függőséget gyógyító kezelés, kábítószer-használatot kezelő más ellátás vagy megelőző-felvilágosító szolgáltatás biztosításáról szóló 4/2009. (III.20.) IRM utasítás kijelölte az intézetet.

A *Fiatalok Bűntetés-végrehajtási Intézete tököli intézet* az ELTE PPK-val együttműködve kidolgozta az É.R.T.E.D. reintegrációs programot, amelynek elemei: iskolai képzés, munkába állás/pályaorientáció segítése, szociális kompetencia fejlesztése, kommunikációfejlesztés, egészséges életmódra nevelés. A fiatalok a Pannon Oktatási Központ Általános és Szakképző Iskola kihelyezett tagozatán, az alapképzés után, nappali tagozatos felzárkóztató szakiskolai képzésben, gimnáziumi oktatásban, valamint a 2012/2013. tanévtől festő-mázoló, tapétázó szakképzésben vehetnek részt. A 2011/2012. tanévben indított OKJ-s képzés keretében 14 fiatalok tanul. Ők 2013 júniusában sikeres vizsgát követően népi fazekas bizonyítványt kapnak. A Váltó-sáv Alapítvány érettségire felkészítő programjában jelenleg négy fiatal vesz részt, közülük ketten néhány tárgyból már sikeres elővizsgát is tettek. Az elmúlt években a Váltó-sáv Alapítvány szakemberei több alkalommal tartottak a fiatalok fogvatartottak számára szociális készségfejlesztő csoportfoglalkozást. A foglalkozásokon helyet kapott az egymás közötti kommunikáció fontossága, a munkaerő-piacra való bejutás feltételeinek ismertetése, az ügyintézéshez szükséges jártasság elsajátítása. Szabadulásuk után a sikeres álláskereséshez is közvetlenül kaphattak segítséget azok, akik igényelték. Az intézet szoros munkakapcsolatban áll a Pest Megyei Kormányhivatal munkatársaival is. Az intézetbe rendszeresen bejáró pártfogó felügyelő szükség esetén egyéni esetkezelés, tanácsadás formájában tud segíteni a fiatalnak. A fogvatartottak több alkalommal kértek segítséget a Jogi Segítségnyújtó Szolgálattól. A drogfogyasztó fiataloknak lehetőségük van a kábítószer-használatot kezelő más ellátáson, vagy megelőző-felvilágosító szolgáltatáson való részvételre is. A foglalkozásokat a T+T Humán Szolgáltató és Oktató Központ szakembere vezeti, amit havonta két alkalommal tartanak. A fiatalok pszichés egyensúlyának fenntartásában három (2012. október 15-től négy) főállású pszichológus nyújt segítséget. A szabadidő hasznos eltöltése érdekében a nevelők rendszeresen szerveznek kulturális, sport, ismeretterjesztő, karitatív és szórakoztató programokat, szakköröket, melyek minden fogvatartott számára hozzáférhetőek.

3. Az *Aszódi Javítóintézet* növendékei közül évente három-négy fő vesz részt elterelési programban. A növendékek megjelenését nevelői felügyelettel biztosítják. A *Budapesti Javítóintézet*ben számtalan programot próbálnak a mindennapi munkába beemelni, melyek saját finanszírozással és pályázat útján valósulnak meg. A *Rákospalotai Javítóintézet* álláspontja szerint a javítóintézetek és a pártfogó felügyelet, illetve gyermekjóléti szolgálatok megfelelő programokat – így az összes befogadott fiatalok számára rehabilitációs és reintegrációs ellátást – biztosítanak.

A gyermekbarát igazságszolgáltatás rendszeres monitorozása tekintetében

1. A *közigazgatási és igazságügyi miniszter* kifejtette, hogy a gyermekbarát igazságszolgáltatással kapcsolatos konkrét követelmények megfogalmazására az idei évtől kerül sor. A rendszeres ellenőrzést 2012 májusában kezdte meg a rendőrség, melynek keretében először a gyermekmeghallgató szobák kialakítását vizsgálják. A későbbiek során a használatba vételt, valamint a gyermekbarát technikák alkalmazását is ellenőrzik.

2011. november 22-én kiadták a gyermekvédelmi és hozzátartozók közötti erőszakkal kapcsolatos jelzőrendszeri tagságból fakadó kötelezettségek teljesítéséről szóló 3/2011. számú módszertani állásfoglalást az áldozatsegítő szolgálat számára. A jelzőrendszer működésében elért országos eredmények mérése, valamint a megyei adatok rögzítése érdekében a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Szolgálat (jogutódja a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal) 2012-től havi adatszolgáltatásra kéri a területi áldozatsegítő szolgálatokat. Az adatszolgáltatás az erre a célra rendszeresített táblázatban történik. A beérkezett adatokat havonta összesítik. Az így frissülő országos adatokat megküldik a területi áldozatsegítő szolgálatoknak, ami lehetőséget nyújt az egyes megyék eredményeinek összehasonlítására, illetve a jelzőrendszeri feladatok hatékonyabb teljesítésére. A tapasztalatok szerint az adatkérés, valamint az adatok visszacsatolása eredményeként az áldozatsegítő szolgálatok nagyobb érzékenységgel tesznek eleget jelzőrendszeri kötelezettségeiknek. Több megye jelezte, hogy eszmegbeszéléseket tart szükségesnek a gyakorlati ismeretek megvitatása és bővítése érdekében.

Válaszához a miniszter hozzáfűzte, támogatja, hogy a Gyermekbarát Igazságszolgáltatásért Munkacsoport hozzon létre egy komplex monitoring rendszert.

2. A *bűntetés-végrehajtási intézetekben* a gyermekbarát igazságszolgáltatás monitorozását a törvényességi felügyeletet ellátó büntetés-végrehajtási ügyész végzi havonta két alkalommal, amelynek keretében ellenőrzi a fogva tartást, az ellátást, az oktatást, a bánásmódot, szabadidős és egyéb programok biztosítását. A szükséges változtatásokat az észrevételek alapján az intézetek végrehajtják. Ezen túlmenően jogérvényesülést vizsgáló szervek is látogatják az intézményeket (pl. ombudsman, Helsinki Bizottság).

3. A *javítóintézetekben* a gyermekbarát igazságszolgáltatás monitorozása szintén az ügyészek látogatása révén biztosított. A látogatásokra kéthetenként kerül sor. Amennyiben az ügyész kifogást emel és azzal az intézetek egyetértenek, a szükséges változtatásokat végrehajtják.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló törvény határozza meg.

Mint arra már előzőekben utaltam, az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek jogainak védelmére.

A törvény értelmében az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására, vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat (18. § (4) bekezdés).

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint a rendvédelmi szerv hatóságnak minősül, melynek vizsgálatára kiterjed hatásköröm. A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 1. § (1) bekezdése szerint a büntetés-végrehajtási szervezet állami, fegyveres rendvédelmi szerv, így vizsgálati lehetőségem fennáll a szervezetre.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontban megjelölt közszolgáltatást végző szerv általam szintén vizsgálható. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. E szakasz alapján a gyermekvédelmi szakellátás intézményei közszolgáltatást végeznek, így tevékenységük vizsgálatára szintén van hatásköröm.

II. Az érintett alapjogok tekintetében

1. Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és semleges módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta a biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, és amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadóknak tekintem a testület eddigi megállapításait.

Az alapvető jogok érvényesülésének garanciája az állam alapvető intézményvédelmi kötelezettsége, amelyről az Alaptörvény 1. cikke így rendelkezik: Az EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait. Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.

2. Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam.* Amint az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam [...] kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Kizárólag formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhethet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.²² Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.²³

3. Az Alaptörvény II. cikke alapján *az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.* Az irányadó alkotmánybírósági gyakorlat e joggal kapcsolatban kiemeli, hogy a méltóság az emberi léttel eleve együttjáró minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, így minden emberre nézve egyenlő.

4. Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése kimondja a *gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát: Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.* Az Alkotmánybíróság érvelése szerint: „A gyermek ember, akit minden olyan alkotmányos alapvető jog megillet, mint mindenki mást, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté válásához. Ezért az Alkotmány 67. § (1) bekezdése a gyermek alapvető jogairól szól, egyidejűleg a család (szülők) az állam és a társadalom kötelezettségét megszabva.”²⁴ A testület arra is rámutatott, hogy „a felhívott alapjog és az Alkotmány 16. §-a (az ifjúság érdekeinek védelme) együttesen értelmezendő, amiből az következik, hogy a gyermekről való gondoskodás komplex feladat.”²⁵ Erre tekintettel fogalmazza meg az Alaptörvény a gyermek jogaként a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat, így e jog megalapozza az állam számára a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmének kötelezettségét.²⁶

A gyermek életkorából adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezmény preambulumban is, mely rögzíti, *hogy – amint azt a Gyermek Jogairól Szóló Nyilatkozat is említi – „a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi*

érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után” egyaránt.

5. Az Alaptörvény Q. cikkének indoklásában foglaltak szerint „az Alaptörvény külkapcsolati alapelvként fogalmazza meg Magyarország törekvését a világ valamennyi népével és országával való együttműködésre.

A nemzetközi jogi kötelezettségek jóhiszemű teljesítésének érdekében előírja a Magyarországra kötelező nemzetközi jogi szabályok és a magyar jog közötti összhang biztosításának kötelezettségét. Ez a rendelkezés összefüggésben áll azzal a nemzetközi jogi követelménnyel, amelynek értelmében a nemzetközi jogi kötelezettségek megsértését nem lehet a hazai jogszabályi rendelkezésekre hivatkozással igazolni. Az összhang megteremtésének konkrét módjait a törvény értelmében az Alaptörvény részletesen nem rögzíti, de az Alkotmánybíróság hatáskörei között a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata az összhang megteremtését is szolgálja.

A nemzetközi jog általánosan elismert szabályai – ide értve az általános nemzetközi szokásjogot és az általános jogelveket is – külön jogszabályi rendelkezés nélkül is a magyar jogrendszer részét képezik. Ehhez képest fogalmazza meg az Alaptörvény azt, hogy a nemzetközi jog egyéb, Magyarországra kötelező szabályai – ide értve mindenekelőtt a nemzetközi szerződéseket – csak jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé, és lesznek alkalmazhatók a magyar jogalkalmazó szervek eljárásában. Mindez nem jelenti azt, hogy a nemzetközi jognak az általánosan elismert szabályokon kívül eső valamennyi normáját – például a nemzetközi szervezetek belső eljárási szabályait is – jogszabályban minden esetben kötelezően ki kell hirdetni, csupán azt, hogy enélkül nem tekinthetők a magyar jogrendszer részének. [...]

III. A nemzetközi jogi keretrendszer

A gyermekbarát igazságszolgáltatás témaköre európai viszonylatban is kiemelt, aktuális téma. A Gyermekjogi Ombudsmanok Európai Hálózata (ENOC) 2011. szeptember 14-16-án, Varsóban tartott éves Közgyűlésén az idei év kiemelt témájává a gyermekbarát igazságszolgáltatást választotta.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2010. november 17-én elfogadott – a Gyermekbarát Igazságszolgáltatásról szóló Iránymutatásnak megfelelően –, az Európa Tanács 2012-től 2015-ig tartó hároméves gyermekjogi programjában is kiemelt figyelmet szentel e területnek. A dokumentum szerint az igazságszolgáltatás csak akkor lehet gyermekbarát, ha a gyermek jogai érvényesülnek az eljárások során.

A gyermekkor megalapozza az állam védelmi kötelezettségét, és számos olyan különleges garancia érvényesülését megköveteli, melyeknek minden gyermekkel szemben folytatott eljárás során érvényesülniük kell. Így az eljárások alá vont kiskorúak esetében is elsődlegesnek gyermek voltuk kell, hogy legyen, az eljárás előtt, alatt és azt követően is a gyermek legfőbb érdeke kell, hogy meghatározza a döntéseket és intézkedéseket.

A magyar uniós elnökség során, 2011. február 25-én tették nyilvánossá az Európai Bizottság gyermekjogokkal kapcsolatos, tizenegy pontból álló ütemtervét, melynek kapcsán a Bizottság igazságügyért felelős biztosa hangsúlyozta, hogy „a gyermekek jogai alapvető jogok... az Uniónak és a 27 tagállamnak gondoskodnia kell a védelmükről, és arról, hogy a gyermek legfőbb érdeke legyen irányadó a számukra. A *gyermekbarát igazságszolgáltatásnak biztosítania kell a gyermekek jogainak szem előtt tartását, amikor sértettként, gyanúsítottként, vagy szüleik válása, illetve az elhelyezésükkel kapcsolatos nézeteltérése miatt kapcsolatba kerülnek az igazságszolgáltatással.*” A bizottsági közlemény – a gyermekbarát igazságszolgáltatás kérdéskörét, konkrét uniós gyermekvédelmi fellépéseket tartalmazó blokkjában – tartalmazza, hogy az EU gyermekjogi ütemterven belül az igazságszolgáltatás gyermekbarát jellegének erősítése az egyik legfontosabb intézkedés.

A nemzetközi gyermekjogi dokumentumok alapjául szolgáló Gyermekjogi Egyezmény meghatározó alapelve a *gyermek legfőbb érdeke* (3. cikk 1. pontja: a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek legfőbb érdekét veszik figyelembe elsősorban.)

A 3. cikk 1. pontja tartalmazza, hogy: „az Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy a gyermekkel foglalkozó és védelmét biztosító intézmények, hivatalok és létesítmények működése megfeleljen az illetékes hatóságok által megállapított szabályoknak, különösen a biztonság és az egészség területén, valamint ezek személyzeti létszámával és szakértelmével, továbbá a megfelelő ellenőrzés meglétével kapcsolatban.”

Az Egyezményben foglalt általános gyermeki jogok büntető igazságszolgáltatási rendszerben való érvényesítése érdekében megfogalmazott irányelvek közül kiemelkedik a gyermekközpontú eljárás követelménye, valamint a gyermekkorú elkövetők mellett a gyermekkorú áldozatok, és büntetőeljárásokban tanúk gyermeki jogai érvényre juttatásának célja.²⁷

Az Egyezmény 12. cikke rögzíti, hogy „az Egyezményben részes államok az ítélőképessége birtokában lévő gyermek számára biztosítják azt a jogot, hogy minden őt érdeklő kérdésben szabadon kinyilváníthassa véleményét, a gyermek véleményét, figyelemmel korára és érettségi fokára, kellően tekintetbe kell venni.” Ebből a célból lehetőséget kell adni a gyermeknek arra, hogy bármely olyan bírói vagy közigazgatási eljárásban, amelyben érdekelt, közvetlenül vagy képviselője, illetőleg arra alkalmas szerv útján, a hazai jogszabályokban foglalt eljárási szabályoknak megfelelően meghallgassák.

A fiatalok igazságszolgáltatására vonatkozó 37. cikkben foglaltak szerint:

Az Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy

a) gyermeket ne lehessen sem kínzásnak, sem kegyetlen, embertelen, megalázó büntetésnek vagy

bánásmódnak alávetni. Tizennyolc éven aluli személyek által elkövetett bűncselekményekért sem halálbüntetést, sem szabadságra helyezés lehetőségét kizáró életfogytiglan tartó szabadságvesztést ne legyen szabad alkalmazni;

b) gyermeket törvénytelenül vagy önkényesen ne foszsanak meg szabadságától. A gyermek őrizetben tartása vagy letartóztatása, vagy vele szemben szabadságvesztés-büntetés kiszabása a törvény értelmében csak végső eszközként legyen alkalmazható a lehető legrövidebb időtartammal;

c) a szabadságától megfosztott gyermekkel emberségesen és az emberi méltóságnak kijáró tisztelettel, életkorának megfelelő szükségleteinek figyelembevételével bánjanak. Különösképpen el kell különíteni a szabadságától megfosztott gyermeket a felnőttektől, kivéve, ha a gyermek legfőbb érdekében ennek ellenkezője tűnik ajánlatosabbnak; a gyermeknek, rendkívüli körülményektől eltekintve, joga van levelezés és látogatások útján kapcsolatban maradni családjával;

d) a szabadságától megfosztott gyermeknek joga legyen igen rövid idő alatt jogsegély vagy bármely más alkalmas segítséget igénybe venni, valamint joga legyen arra is, hogy szabadságelvonásának törvényességével kapcsolatban bírósághoz vagy más illetékes, független és pártatlan hatósághoz forduljon, és hogy az ügyben sürgősen döntsenek.

A 40. cikk előírja, hogy

1. Az Egyezményben részes államok elismerik a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított, vádolt vagy abban bűnösnek nyilvánított gyermeknek olyan bánásmóddhoz való jogát, amely előmozdítja a személyiség méltósága és értéke iránti érzékének fejlesztését, erősíti a mások emberi jogai és alapvető szabadságai iránti tiszteletét, és amely figyelembe veszi korát, valamint a társadalomba való beilleszkedése és abban építő jellegű részvétele elősegítésének szükségességét.

2. Ebből a célból, valamint figyelemmel a nemzetközi okmányok erre vonatkozó rendelkezéseire, az Egyezményben részes államok különösen gondoskodnak arról, hogy

a) a gyermeket ne lehessen bűncselekmény elkövetésével gyanúsítani, vádolni vagy abban bűnösnek nyilvánítani, olyan cselekmény vagy mulasztás miatt, amely az elkövetés idején sem a hazai, sem a nemzetközi jog értelmében nem volt bűncselekmény;

b) a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított gyermeknek legalább az alábbi biztosítékokra legyen joga:

(i) mindaddig ártatlannak tekintésük, ameddig bűnösségét a törvény szerint be nem bizonyították;

(ii) a legrövidebb határidőn belül közvetlenül vagy szülei, illetőleg adott esetben törvényes képviselői útján tájékoztatásuk az ellene emelt vádokról, és védelme előkészítéséhez és benyújtásához jogsegélyben vagy bármely más alkalmas segítségben részesüljön;

(iii) ügyét késedelem nélkül illetékes, független és pártatlan hatóság vagy bíróság a törvény értelmében igazságos eljárás során, ügyvédjének vagy egyéb tanácsadójának, valamint – hacsak különösen koránál vagy helyzeténél fogva ez nem mutatkozik ellentétesnek a gyermek legfőbb érdekével – szüleinek vagy törvényes képviselőinek jelenlétében bírálja el;

(iv) ne lehessen kényszeríteni arra, hogy maga ellen tanúskodjék vagy beismerje bűnösségét; kérdéseket intézhessen vagy intéztethessen az ellene valló tanúkhöz, és a mellette valló tanúk ugyanolyan feltételek mellett jelenhessenek meg és legyenek meghallgathatók, mint az ellene valló tanúk;

(v) ha bűncselekmény elkövetésében bűnösnek nyilvánítják, e határozat és az ehhez fűződő bármely intézkedés ellen a törvénynek megfelelően, jogorvoslattal élhessen illetékes, független és pártatlan felsőbb hatóságoknál vagy bíróságnál;

(vi) díjmentesen vehessen igénybe tolmácsot, amennyiben nem ért vagy nem beszél a tárgyaláson használt nyelven;

(vii) magánéletét teljes mértékben tartsák tiszteltben az eljárás minden szakaszában.

3. Az Egyezményben részes államok minden erejükkel azon lesznek, hogy előmozdítsák különleges törvények és eljárások elfogadását, hatóságok és intézmények létrehozását a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított, vádolt vagy abban bűnösnek nyilvánított gyermekek számára és különösen

a) olyan legalacsonyabb életkort állapítsanak meg, amelyen alul a gyermekkel szemben bűncselekmény elkövetésének vétele kizárt;

b) minden lehetséges és kívánatos esetben tegyenek intézkedéseket e gyermekek ügyének bírói eljárás mellőzésével való kezelésére, annak fenntartásával, hogy az emberi jogokat és a törvényes biztosítékokat teljes mértékben be kell tartani.

4. Rendelkezések egész sorát, így különösen a gondozással, az irányítással és a felügyelettel, a tanácsadással, a próbára bocsátással, a családi elhelyezéssel, általános és szakmai oktatási programokkal és nem intézményes megoldásokkal kapcsolatban rendelkezéseket kell hozni annak érdekében, hogy a gyermekek számára jólétüknek megfelelő, valamint helyzetükhöz és az elkövetett bűncselekményhez mért elbánást lehessen biztosítani.

Az ENSZ Gyermekjogi Bizottságának (továbbiakban: Bizottság) 10. számú Átfogó Kommentárja²⁸ szerint a jogsértésre adott reakciónak a cselekmény körülményei és súlya mellett minden esetben arányban kell állnia többek között a gyermek korával, körülményeivel és szükségleteivel, emellett figyelembe kell venni a társadalom különböző, különösen a hosszú távú érdekeit. A Bizottság álláspontja szerint a fiatalkorúak igazságszolgáltatása kapcsán a gyermek legfőbb érdekének figyelembe vétele azt jelenti, hogy a hagyományos kriminálpolitikai célkitűzések mellett – mint például a büntetés vagy a megtorlás – teret kell biztosítani olyan céloknak is, mint a jóvátétel és a kárhelyreállítás. A jogsértő cselekményeket elkövető gyermekek esetében az államoknak szorgalmazniuk kell a bírói

út elkerülését, és az Egyezményben részes államok e kötelezettsége legalább a kis súlyú cselekményekre, így a bolti lopásra vagy egyéb, kisebb mértékű kárt okozó tulajdon elleni cselekményekre; illetve az első bűnelkövető gyermekekre mindenképpen kiterjed, de nem korlátozódik erre a körre. A Bizottság kiemelte, hogy az államoknak a fiatalkorúak tekintetében átfogó igazságszolgáltatási rendszert kell létrehozniuk és működtetniük. Ez azt jelenti, hogy mind a rendőrségen, mind a bíróságokon és az ügyészségen erre kiképzett, speciális egységek létrehozásával és szakértők bevonásával kell biztosítani a gyermeki jogok érvényesülését és a gyermekek érdekeinek képviselését.²⁹

A Bizottság az 10. Átfogó Kommentárjában is megerősíti, hogy „a fiatalkorúakat illető igazságszolgáltatást rendszerben érintett gyermekekkel foglalkozók számára – akár a tervezésben és a végrehajtásban, akár az intézményekben és a programokban vesznek részt – megfelelő képzést kell biztosítani, különös tekintettel az Egyezmény elveire és rendelkezéseire és az ENSZ vonatkozó szabályaira és iránymutatásaira.”³⁰

A Bizottság rámutatott továbbá arra, hogy fiatalkorúak elhelyezésénél a felnőttektől való elkülönítés azt jelenti, hogy a szabadságától megfosztott gyermekek nem lehet a felnőttek fogvatartására szolgáló büntetés-végrehajtási intézetben, vagy más, felnőttek számára létrehozott intézményben elhelyezni. Leszögezte azt is, hogy bizonyított, hogy a gyermekek elhelyezése a felnőttek elhelyezésére szolgáló intézetekben veszélyezteti a gyermekek biztonságát és jövőbeli reintegrációjukat, illetve növeli a visszaesés veszélyét. Így a részes államoknak külön intézményeket kell létrehozniuk a szabadságuktól megfosztott gyermekek számára, ez egyben azt is jelenti, hogy ott a gyermek érdekét előtérbe helyező személyzetet kell alkalmazni, és biztosítani kell a szabadságmegvonás speciális, gyermekközpontú végrehajtását.

Az ENSZ fiatalkorúak igazságszolgáltatására vonatkozó szabályrendszernek négy pillére: az 1985-ös Pekingi Szabályok, az 1990-es Havannai Szabályok, az 1990-es Rijádi Iránymutatások, és az 1990-es Tokiói Szabályok.³¹

A **Pekingi Szabályok** rögzíti azokat az elveket, melyeken a fiatalkorúak igazságszolgáltatásának alapulnia kell. Fiatalkorúak esetében elsődleges cél a prevenció, széles körű szociális biztonság megteremtésével, úgy, hogy lehetőség szerint a büntető igazságszolgáltatás szükségessége és az annak alkalmazása által okozott érdeksérelem minimális legyen. Az igazságszolgáltatás beavatkozása esetén nem csupán a tett körülményeire és súlyosságára kell figyelemmel lenni, hanem a fiatalkorú körülményeire és szükségleteire, valamint a társadalmi érdekre is.

A fiatalkorú személyes szabadságának korlátozására csak gondos mérlegelés után van lehetőség, és időtartamát a lehetséges minimumra kell szorítani, az alternatív szankciók lehető legszélesebb körű alkalmazását szorgalmazzák. A pusztán büntető jellegű megközelítés nem elfogadható. A felnőttek és fiatalkorúak legsúlyosabb cselekményei esetében elfogadható lehet a szigor, de fiatalkorúak más cselekményei esetében a fiatal jólétének és jövőjének biztosítása mindig fontosabb érdek kell, hogy legyen a pusztán megbüntetésnél.

A Pekingi Szabályok alapján nem lehet a fiatalkorú személyes szabadságától megfosztani; az egyedüli kivétel ez alól, ha súlyos, személy elleni, erőszakos bűncselekményt követett el, vagy ha ismétlődően követ el más súlyos bűncselekményeket, de ezekben az esetekben is csak akkor, ha nem mutatkozik más, alkalmasabb eszköz. Így tehát követelmény, hogy alternatív intézkedések széles körét kell biztosítani, hogy a hatóság a lehető legrugalmasabban, az adott eset körülményeinek megfelelően tudjon intézkedést hozni, és hogy a szabadságelvonás elkerülhető legyen.³²

A Pekingi Szabályokhoz fűzött kommentár leszögezi továbbá, hogy a kriminológiai tapasztalatok szerint az elzárás semmivel sem hatékonyabb eszköz, mint az elzárás mellőzése. Sőt, azon negatív hatásokat, amelyek az egyént egy zárt intézményben szükségszerűen érik, egyáltalán nem lehet neveléssel ellensúlyozni. Különösen igaz ez a fiatalkorúakra, akik fokozottan érzékenyek a negatív impulzusokra. A kommentár megjegyzi azt is, hogy a szabadságtól való megfosztás negatív hatásai nem csupán a szabadságmegvonás, de mind a megszokott társadalmi közegből való kiemelés, mind kiforratlan személyiségük miatt is érzékenyebben érintik a fiatalkorúakat, mint a felnőtt elkövetőket.³³

A **Havannai Szabályok** – a Pekingi Szabályokkal összhangban – kimondja, hogy a szabadságvesztés fiatalkorúak esetében csak végső esetben, kivételesen alkalmazható, a legrövidebb szükséges időtartamra. A szabadságkorlátozásról szóló döntést minden esetben bíróságnak kell meghoznia – oly módon – hogy lehetőség legyen az eredeti bírósági döntésben foglaltnál korábbi szabadlábra helyezésre is.³⁴

A **Rijádi Iránymutatások** a fiatalkori bűnözés megelőzésével kapcsolatban tartalmaz szabályokat, és a prevenció szükségességének hangsúlyozásán túl arra hívja fel a figyelmet, hogy a fiatalkori bűnözés kezelésekor kiemelt fontosságú a megfelelő szociális környezet és az oktatás megteremtése. A határozat elismeri, hogy a fiatalok esetében egyes társadalmi normák megszegése általános jelenség, és a felnőtté válási folyamat része, így a szabályszegő magatartás legtöbbször a megfelelő érettség elérésével magától megszűnik – ezért kifejezetten káros és kontraproduktív a fiatalkorút a társadalomban megbélyegző szankcióval stigmatizálni (például a szabadságelvonással járó büntetéssel vagy már önmagában a büntetőeljárással deviánsnak vagy bűnelkövetőnek minősíteni), ez ugyanis hozzájárul az ismételt bűnelkövetéshez, a visszaeséshez, a kriminális életpálya kialakulásához.³⁵

A **Tokiói Szabályok** rendelkezik, meghatározva egy sor alapvető irányelvet, a szabadságelvonással nem járó intézkedések alkalmazásának előmozdításáról. Kimondja, hogy a rendelkezéseket a minimális beavatkozás elvének alapulvételével kell alkalmazni. „Ez azt jelenti, a fiatalkorúak büntető igazságszolgáltatási rendszerében el kell mozdulni a punitivitástól az általános dekriminálizálás, azaz büntetésközpontú kriminálpolitika helyett a büntetőjogi jogkövetkezmények csökkentése/felszámolása a cél. Ezen túlmenően a fiatalkorúakat érintő igazságszolgáltatási

rendszernek gondoskodnia kell a fiatal és a közösség lehető legjobb kapcsolatáról, és minimálisra kell csökkentenie az erőszakos, kényszerítő jellegű intézkedések alkalmazásának lehetőségét (például szabályszegések esetén). A közösségbe visszatérés a szabályszegő fiatal számára alapvető fontosságú, ezért a lehető legteljesebb módon támogatni kell őt a reszocializációs folyamatban, az oktatási rendszerben való részvételben, a családi kapcsolatok ápolásában, a közösségre vonatkozó felelősség vállalásában. Mindezeknek a céloknak az elérésére a közösségi alapú, helyreállító igazságszolgáltatási szemléletű jogkövetkezmények nyújtják a legjobb lehetőséget.

[...] 1997-ben az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa irányelvet fogadott el a büntető igazságszolgáltatási rendszerbe kerülő gyermekek helyzetéről. Ennek következtében alapelvként jelent meg a fair eljárás, a gyermekek lehető legteljesebb körű és érthető tájékoztatása az eljárás menetéről, az őket megillető jogokról, az eljárás céljáról. Az irányelv kimondja, hogy az érintett gyermek szakmai segítségre és támogatásra jogosult az eljárásban mindvégig (ami magában foglalja nemcsak a jogi, hanem a lelki, szociális gondoskodást is).

Az ENSZ-szabályokban foglaltak és a nemzetközi követelmények megvalósításához regionális és nemzeti jogalkotásra és hatékony, jól képzett, tájékozott nemzeti jogalkalmazásra van szükség, amely ismeri és tiszteletben tartja a gyermek jogait – akármilyen szerepben jelenjenek is meg a büntető igazságszolgáltatás rendszerében.³⁶

Európában, regionális jelleggel az Európa Tanács fogalmazott meg ajánlásokat a fiatalkorúak büntető igazságszolgáltatási rendszerére vonatkozóan. A fiatalkorú bűnelkövetőket érintő szankciókról és intézkedésekről szóló (2008) 11. sz. MB ajánlás, melyet **Európai Szabályoknak** is nevezünk, a legfontosabb alapelveket rögzíti a fiatalkorú bűnelkövetőkre vonatkozóan alkalmazható szankciók és intézkedések tekintetében. „Az ajánlás szerint a jogkövetkezmények megállapításánál a fiatal legfőbb érdekét és az arányosság elvét kell elsősorban szem előtt tartani. A fiatal életkora, fizikai és mentális jólléte, fejlődése, személyes körülményei, belátási és beszámítási képessége, valamint az elkövetett cselekmény súlya kell, hogy meghatározza a fiatalra kiszabott szankciót.

Az Európai Szabályok a „minimumintervenció” elvét rögzíti, e szerint a fiatal személyére szabott, lehető leggyorsabb eljárásban megállapított jogkövetkezmény az intézmények közötti együttműködés és a fiatalkorú bűnelkövetés holisztikus megközelítése révén, nem stigmatizál, és a lehető legteljesebb visszatérést engedi a társadalomba.

A fiatal elkövetővel kapcsolatba kerülő szakembereknek megfelelően képzetteknek kell lenniük, és megfelelő információval kell rendelkezniük a fiatalról, a fiatalkorú bűnözés okairól és jellemzőiről, a szankció várható hatásairól. A fiatalra vonatkozóan alkalmazott intézkedéseket és az igénybe vett segítő, támogató szolgáltatásokat rendszeresen monitorozni kell. Az Európai Szabályok mindezeket túlmenően kitér az őrizetbe vett, letartóztatott fiatal fogva tartásának körülményeire és annak nemzeti szabályozási minimumára is.³⁷

„Az Európa Tanács az Európai Szabályok előtt két másik dokumentumban is foglalkozott a fiatalkorú bűnözéssel, valamint a bűnmegelőzéssel. A (2003) 20. sz. MB ajánlás a fiatalkorú bűnözéssel való foglalkozás új irányairól és annak szerepéről a fiatalkorúak igazságszolgáltatásában, a fiatalkorú bűnmegelőzés stratégiai megközelítéséről szól. A dokumentum a megelőzésre (és a visszaesés megelőzésére), a reszocializációra és reintegrációra, valamint az áldozatok érdekeire és szükségleteire helyezi a hangsúlyt. Az ajánlás új válaszokat keres a fiatalkorú bűnözés kezelésére, amit a közösségi alapú és helyreállító igazságszolgáltatási technikákban, az alternatív konfliktuskezelésben, a fiatalkorú elkövetőkkel kapcsolatba kerülő szakemberek képzésében, az alkalmazott jogkövetkezmények és alternatív eljárások monitorozásában, a szankciók és elkövetők utánkövetésében talál meg.

Az ajánlás szövege szerint a fiatalkorú elkövető elítélésének első napjától a reintegrációra kell helyezni a hangsúlyt. A másik releváns dokumentum pedig a (2000) 20. sz. MB ajánlás a korai pszichoszociális beavatkozásról a bűnmegelőzésben. Az ajánlás szerint a korai pszichoszociális beavatkozást a bűnmegelőzésben a gyermek legfőbb érdekének szem előtt tartásával, a családok és a társadalom, valamint a fennálló jogrendszer védelme érdekében kell végrehajtani. A beavatkozásnak tiszteletben kell tartania a gyermek és családja magánélethez való jogát, integritását, és arányosnak, valamint nem stigmatizálónak és az esélyegyenlőséget szem előtt tartónak kell lennie.

A korai pszichoszociális beavatkozás célcsoportja a gyermek életterei – a család, az iskola (napközbeni ellátás), a kortárs csoportok és a helyi lakókörnyezet. Ezeket az élettereket a programok során védelmi faktorokként is figyelembe kell venni.

A kockázati tényezők közül a beavatkozások a következőkre fókuszálnak:

- tanulási nehézségek, hiperaktivitás,
- bántalmazás/válás a családban/állami gondoskodásban nevelkedő gyermek,
- zaklatás, kiközösítés, szegényes iskolai környezet,
- nemzetiségi-faji alapon való diszkrimináció/szülők munkanélkülisége, a család hosszú ideje tartó depriváltsága,
- csatlakozás deviáns kortárs csoportokhoz, szerhasználat (függőség), gyermekprostitúció, koldulás.³⁸

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Gyermekbarát Igazságszolgáltatásról szóló Iránymutatás (Iránymutatás) 2010. november 17-én fogadták el a tagállamok képviselői. Ebben ismételtlen rögzítették, hogy minden 18 év alatti személy „gyermeknek” tekintendő (II. szakasz, Definíciók). A gyermekbarát igazságszolgáltatás tartalmi elemeiről szóló fejezet külön pontban (6. pont) tartalmazza a szabadság korlátozására vonatkozó megállapításokat, így azt is, hogy *a gyermekek szabadsága korlátozásának valamennyi formája kizárólag az utolsó eszköz lehet és akkor is a lehető legrövidebb ideig tarthat.* Ezen túlmenően a szülővel való kapcsolattartásról, a gyermek korának és érettségének megfelelő nyelven és módon történő tájékoztatásról, a védelemhez való jogról, fogvatartás esetén a

felnőttektől való elkülönítésről fogalmaz meg alapelveket.

Külön szakasz (C. szakasz 27-33.pontok) foglalkozik a gyermekek és a rendőrség viszonyával; így a gyermek személyes jogainak és emberi méltóságának tiszteletben tartása érdekében tanúsítandó rendőrségi kötelezettséggel, a gyermek korának, érettségének, képességének megfelelő tájékoztatási és szülővel való azonnali kapcsolat felvételi kötelezettséggel.

Az Iránymutatás hivatkozik az Európa Tanács Kínzás és Más Embertelen Bánásmód Elleni Egyezményének a gyermekek fogvatartására irányadó alapelveire, továbbá az Emberi Jogok Európai Bíróságának két ítéletére is. Utóbbiakban a Bíróság elmarasztalta Törökországot egy 12 és egy 17 éves gyermek rendőrségi fogvatartása során tanúsított nem megfelelő bánásmód miatt (lásd: ECHR (Second Section) judgement of 17 November 2006, (Okkali v. Turkey, No. 52067/99, paras 69 et seq.) és ECHR (Grand Chamber), judgement of 27 November 2008, Salduz v. Turkey, No. 36391/02, para 55.)

IV. Az ügy érdemében

Az Európa Tanács gyermekbarát igazságszolgáltatásról szóló 2010-es irányelve úgy definiálja a gyermekbarát igazságszolgáltatás modelljét, hogy az *„egy olyan igazságszolgáltatási rendszert jelent, amely garantálja, tiszteletben tartja, és hatékonyan érvényre juttatja valamennyi gyermeki jogot az elérhető legmagasabb színvonalon, az alábbiakban rögzített alapelvek szem előtt tartásával és a gyermek fejlettségének, érettségi fokának és az ügy körülményeinek figyelembe vételével. Így a gyermekbarát igazságszolgáltatás jellemzői, különösen az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés, a gyermek életkorának megfelelő, gyors, az emberi méltóságot tiszteletben tartó, a gyermeki jogokat elismerő és figyelembe vevő rendszer, melyben érvényre jut a gyermek joga az eljárásban való részvételre, az eljárás megértésére, a magán- és családi életének tiszteletben tartására és a méltóságára.”*³⁹

A vonatkozó nemzetközi előírások szerint a szabadságelvönás valamennyi formáját a gyermekekkel szemben csak kivételes eszközként és a lehető legrövidebb ideig lehet alkalmazni. Jelen vizsgálat során nem tértem ki erre, a témában írt jelentéseim megállapításait az alábbiakban ismertetem.

A fiatalok szabálysértési elzárása, a büntethetőségi korhatár leszállítása bizonyos bűncselekmények elkövetése esetén, illetve az iskolakerülés rendszeti eszközökkel történő akadályozása álláspontom szerint nem felel meg a gyermekbarát igazságszolgáltatás elvének, nem szolgálja a gyermek legfőbb érdekének érvényesülését, és sértik a vonatkozó nemzetközi előírásokat.

Az AJB-3298/2012. számú ügyben megállapítottam, hogy a fiatalok esetében a szabálysértési elzárás és a szabálysértési őrizet alkalmazásának lehetősége szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a gyermekek személyes szabadsághoz, valamint védelemhez és gondoskodáshoz való jogát, nem szolgálja a gyermek legfőbb érdekét. Ezért indítványoztam az Alkotmánybíróságnál, hogy semmisítse meg a vonatkozó jogszabályhelyeket.

A büntethetőségi korhatár leszállításának törvénytől való elmozdításával kapcsolatban korábban közleményben fejeztem ki aggodalmamat⁴⁰. A közleményben hangsúlyoztam, hogy az ENSZ Gyermekjogi Egyezményből és a kapcsolódó Kommentárokból az a szemlélet és egyértelmű irány következik, hogy a gyermekközpontú igazságszolgáltatás célja – a gyermek legfőbb érdekét szem előtt tartva – a nevelés, a segítség, a társadalmi visszaailleszkedés. Eszerint a szabadság elvonása csupán végső eszközként, és a lehető legrövidebb ideig alkalmazható. A deviáns gyermekek problémáját nem elsődlegesen büntetőjogi szankciókkal, hanem a gyermekekkel foglalkozó szakmákkal (gyermekvédelem, oktatás, egészségügy) összefogva, a megelőzést és a gyermekek jogait előtérbe állítva kell kezelni. A Btk. ez irányú módosítását a nemzetközi egyezmények szellemiségéből fakadó kötelezettségeken, és az igazságszolgáltatás gyermekbarátá tételének szándékán túl különösen nem indokolja a kiskorúak által elkövetett bűncselekmények száma, jellege, és az életellenes cselekmények kriminálstatisztikai száma sem. Az AJB-2324/2012. számú jelentésemben megállapítottam, hogy az új Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 16.§-ának rendelkezése ellentétben áll a nemzetközi emberi jogi sztenderdekkel, és a magyar alkotmányossági követelményekkel.

A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 34/A.§ (1) és (2) bekezdése az iskolakerülést rendszeti eszközökkel kívánja akadályozni. Az AJB-6980/2012. számú ügyben indítványoztam az Alkotmánybíróságnál, hogy semmisítse meg az Rtv. idézett szabályozását, mivel az álláspontom szerint ellentétes a jogállamiság elvével, sérti az emberi méltósághoz való jogot, a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát, és a szülők jogát gyermekük nevelésének megválasztásához.

A multidiszciplináris megközelítés tekintetében

Az ENSZ irányelvek és az Európa Tanács ajánlásai is egyértelműen megfogalmazzák, hogy komplex, szakmaközi, holisztikus szemlélet szükséges a gyermek- és fiatalkori problémás viselkedés, bűncselekmény elkövetés kezeléséhez. A büntető igazságszolgáltatás csak az egyik, de nem a legfontosabb eleme annak az összetett rendszernek, amelyben a problémát kezelni lehet.⁴¹ A fiatalkori bűnözés ellen nem lehet önmagában a fiatalkorú bűnelkövetőkre vonatkozó igazságszolgáltatási rendszerrel fellépni. Elkerülhetetlen az egészségügyi, a nevelési, a szociális és jóléti szolgálatok valamint az igazságszolgáltatási rendszer együttműködése.⁴² Az érintett szakmáknak jogszabály által előírt kötelezettsége is az együttműködés: a Gyvt. szerint a gyermekek védelmét ellátó helyi önkormányzatok, gyámhivatalok, bíróságok, rendőrség, ügyészség, pártfogó felügyelői szolgálat, más szervezetek és személyek a gyermek legfőbb érdekét figyelembe véve, törvényben elismert jogait biztosítva járnak el.⁴³ A Gyvt. alapelvei között előírja az eltérő területeken dolgozó szakemberek számára a közös szempontokat.

A holisztikus megközelítés alapfeltétele lenne a közös nyelv, közös megközelítés, közös értékrend. Ezzel szemben a különböző szakmákban dolgozók jellemzően nem „beszélnek azonos nyelven”, nem értik egymás szakzsargonját, nem képesek holisztikusan gondolkodni. Ez a gyermekkel kapcsolatos ügyekben rendre tetten érhető, a jogszabállyal is megerősített együttműködési kötelezettség nagyon nehezen működik, pedig elméletileg mindenkinek a gyermek érdekeit kellene képviselnie orvosként, védőnőként, pedagógusként, szociális munkásként, rendőrként, ügyészként, bíróként.⁴⁴

Az ombudsmani vizsgálatok több esetben⁴⁵ mutattak rá arra a tényre, amit a megkeresett civil szervezetek és szakértők is alátámasztottak: a gyermekvédelmi jelzőrendszer működése, a büntetőeljárásban részvevő hatóságok, intézmények közötti kapcsolat, információáramlás esetleges. Dr. Gyurkó Szilvia szerint a jelzési kötelezettség többnyire egyoldalú „aktatovábbítást” jelent a gyámhatóság, a gyermekjóléti szolgálat, az iskola, a rendőrség között.⁴⁶

Nincs összhang a gyermekvédelem eszközei és a fiatalkorúak büntetőjoga között. A gyermekvédelem eszközei elsősorban a veszélyeztetett, elhanyagolt, elhagyott gyermekek problémáinak kezelésére irányulnak, és nem alkalmasak a deviáns gyermekekkel való törődésre.⁴⁷ A gyermekjóléti szolgálatok, iskolák nincsenek felkészülve bűnmegelőzési, és -kezelési feladatokra.⁴⁸

Álláspontom szerint az eljárások és a hatósági döntések végrehajtása során a gyermek életkorának, mentális és fizikai állapotának leginkább megfelelő intézkedések foganatosításának és körülmények kialakításának biztosításához elengedhetetlen a multidiszciplináris közös értékelési keretrendszer kialakítása a gyermekekkel foglalkozó jogász, pszichológus, rendőr, szociális munkás stb. szakemberek számára, amelynek hiánya a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének közvetlen veszélyét idézi elő

Multidiszciplináris megközelítés – a gyermek legfőbb érdeke – életkor meghatározás

A kísérő nélkül hazánkba érkezett külföldi kiskorúak életkor meghatározásával kapcsolatban felhívom a figyelmet arra, hogy a Gyermekjogi Egyezmény 8. cikkében foglaltak alapján a részes államok kötelezik magukat, hogy törvénysértő beavatkozás nélkül tiszteletben tartják a gyermeknek saját személyazonossága – ideértve állampolgársága, neve, családi kapcsolatai megtartásához fűződő, a törvényben elismert jogát. Ha a gyermeket törvénytelen módon megfosztják személyazonossága alkotó elemeitől vagy azoknak egy részétől, az Egyezményben részes államok megfelelő segítséget és védelmet nyújtanak ahhoz, hogy személyazonosságát a lehető legrövidebb időn belül helyreállítsák. Ugyanezen egyezmény 1. cikke a gyermekkor a 18. életév eléréséhez köti, így az életkor nyilvánvalóan a gyermek személyazonosságának lényeges eleme.

A Metv. rendelkezéseinek alkalmazása során a gyermek mindenkifelellő érdekének és jogainak figyelembevételével, valamint a család egysége elvének szem előtt tartásával kell eljárni⁴⁹ – a Gyermekjogi Egyezmény előírásainak megfelelően. Így a Metv., és a Metvhr. speciális szabályok alkalmazását írja elő kísérő nélküli kiskorúak esetében a menedékjogi eljárás és a befogadási feltételek⁵⁰ tekintetében egyaránt.⁵¹

E speciális rendelkezések⁵² alkalmazása szempontjából is lényeges kérdés, hogy a kérelmező különleges bánásmódban részesített⁵³ kísérő nélküli kiskorú-e⁵⁴, illetve kiterjed-e rá a Gyvt. személyi hatálya⁵⁵. Amennyiben a menedékjogot kérelmező a Gyvt. személyi hatálya alá tartozik, a menedékjogi eljárás megindulásától gyermekvédelmi szakellátásba kerül, ami lehetőséget teremt későbbi utógondozására, melynek keretében 24. életéve betöltéséig otthont nyújtó ellátásban részesülhet⁵⁶. Ez az ellátás megelőzi a nemzetközi védelmi státuszt elnyertek hajléktalanná válását, mely súlyos problémára az AJB-1692/2010. számú ügyben írott jelentésemben⁵⁷ is felhívtam a figyelmet.

A kiskorúak tekintetében az idegenrendészeti jogszabályok is tartalmaznak speciális előírásokat.⁵⁸

Minderre tekintettel a kísérő nélküli kiskorúak helyzetének vizsgálata során rendre kiemelt figyelmet fordítottam a gyermekek életkorának megállapításával kapcsolatos kérdésekre.

Korábbi jelentéseimben is felhívtam a figyelmet arra, hogy a vonatkozó nemzetközi elvárás szerint „az életkor meghatározása fizikai, fejlődési, pszichikai és kulturális tényezőket foglal magában. Amennyiben az életkor meghatározása szükségesnek tűnik, az eljárást olyan független szakértőnek kell lefolytatnia, aki megfelelő szaktudással és a gyermek etnikai, ill. kulturális közegének megfelelő ismeretekkel rendelkezik.”⁵⁹

Az AJB-7120/2009. számú jelentésemben, valamint az ahhoz fűzött kiegészítő jelentésemben megállapítottam, hogy a kísérő nélküli kiskorú pszichikai, etnikai és kulturális adottságai vizsgálatának mellőzése veszélyeztette az Alkotmány 7.§ (1) bekezdésében biztosított, a nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja, valamint az Alkotmány 67.§ (1) bekezdésében biztosított, a gyermekek különleges védelemhez és gondoskodáshoz való joga érvényesülését.⁶⁰ Ezért kezdeményeztem, hogy a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (BÁH) főigazgatója intézkedjen annak érdekében, hogy a kísérő nélküli kiskorú kormeghatározása „általános benyomás, a fogazat megtekintése, a másodlagos nemi jegyek fizikális vizsgálata (inspekció)” módszerén túl, a gyermek pszichés érettségére, valamint az etnikai és kulturális tényezőkre is terjedjen ki. Javasoltam továbbá, hogy az igazságügyi és rendészeti miniszter intézkedjen a Metv. 44.§ olyan tartalmú kiegészítése érdekében, amely biztosítja, hogy a kísérő nélküli kiskorú életkorának meghatározása a fiziológiai jellemzőkön túl, a gyermek pszichés érettségének, valamint az etnikai és kulturális tényezők vizsgálatára is kiterjedjen.⁶¹ Az igazságügyi és rendészeti miniszter egyetértett azzal, hogy a kísérő nélküli kiskorúak életkor meghatározásának hazai gyakorlata fejlesztésre szorul, azonban úgy vélte, hogy azt nem a Metv.-ben, hanem a Metvhr.-ben kellene szabályozni. A BÁH főigazgatójának álláspontja szerint a Hivatal életkor megállapítással kapcsolatos gyakorlata teljes mértékben megfelelt az Európai Unió Tanácsa 97/C 221/03 számú állásfoglalása 4. cikk (3) bekezdésében megfogalmazott

elvárásnak, amely szerint „az életkor meghatározásnak objektívnek kell lennie”.

Korábbi jelentésemhez fűzött kiegészítő jelentésemben a BÁH válaszát nem fogadtam el, és felhívtam a figyelmet arra, hogy a Gyermekjogi Egyezmény 8. cikkében foglaltak értelmében az életkor a gyermek személyazonosságának szerves részét képezi; mely nemzetközi emberi jogi dokumentumok védelme alatt áll. A Gyermekjogi Egyezményben részes államok kötelezik magukat arra, hogy tiszteletben tartják a gyermek saját személyazonossága megtartásához fűződő jogát. Ezen túlmenően ismét rámutattam arra, hogy az ENSZ Gyermek Jogainak Bizottsága a Gyermekjogi Egyezményhez fűzött 6. számú Általános Magyarázata 31. pontja (i) bekezdésében foglaltak szerint a – személyazonosításra alkalmas iratokkal nem rendelkező – gyermek, kísérő nélküli kiskorúként történő azonosítása az életkorának meghatározására is ki kell, hogy terjedjen, amelynek során a személy fizikai megjelenésén túl, a pszichológiai érettségét is figyelembe kell venni.⁶²

Minderre tekintettel fenntartottam azon álláspontomat, hogy a pszichológiai érettséget figyelmen kívül hagyó hazai gyakorlat veszélyezteti az alapvető jogok tiszteletben tartásához és védelméhez, valamint a gyermeki jogok védelméhez fűződő jogok érvényesülését. Fenti kezdeményezésemet és javaslatomat megismételtem a BÁH főigazgatójának és az igazságügyi és rendészeti miniszternek.⁶³

Az idei évben az AJB-733/2012. számú ügyben folytatott vizsgálatom során arról értesültem, hogy az életkor megállapítását egy igazságügyi orvosszakértő végzi Greulich-Pyle módszer alapulvételével. A módszer lényege, hogy a bal csuklóról készült röntgenfelvételt összehasonlítják a módszert kidolgozók ötvenes években ezer középosztálybeli fiú és lány csuklójáról készített röntgenfelvételeket tartalmazó referenciaatlással. Ezen túlmenően fogászati panoráma felvételt és medence röntgent is készítenek. Az orvosszakértő szerint a megállapított életkor legfeljebb 1-2 évvel térhet el a valóságostól. Az orvos arról is tájékoztatott, hogy a pszichés érettséget, az etnikai és kulturális tényezőket nem veszi figyelembe az életkor meghatározása során, ugyanakkor elmondta, hogy a hibahatár csökkentése érdekében a kulcsosontról készített röntgen-felvétel értékelését tartaná célszerűnek.

Az ügyben írott jelentésemben megállapítottam, hogy ez a gyakorlat előrelépést jelent a három évvel korábban alkalmazotthoz képest és a kísérő nélküli kiskorúak életkor megállapításával kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszasságra utaló körülmény nem merült fel.⁶⁴

A Magyar Helsinki Bizottság jelen vizsgálatomhoz tárgyban megküldött válaszában foglaltak szerint a menekültügyi és idegenrendészeti eljárásokban az életkor meghatározása során nem minden esetben érvényesül a multidiszciplináris megközelítés. A menedékkérők életkorának meghatározására akkor kerül sor a gyakorlatban, ha a hatóság (rendőrség, BÁH) szerint kétséges a menedékkérő közölt életkora. Ha a hatóságok szerint kétséges, hogy a menedékkérő valóban kiskorú, akkor elvégzik az életkor meghatározását, ilyen feltételezés hiányában azonban erre nem kerül sor. Az életkor meghatározás röntgenvizsgálatot, kulcsosont vagy kéztőcsont röntgent jelent a gyakorlatban. Pszichológus és szociális munkás által végzett vizsgálatokra azonban – szemben a nemzetközileg is irányadó szakmai állásponttal⁶⁵ – nem kerül sor. Az életkor meghatározását első alkalommal általában a menedékkérő elhelyezésére szolgáló idegenrendészeti fogda orvosa, vagy a rendőrséggel egyébként szerződésben álló általános orvos végzi el. A Helsinki Bizottság szerint ezen orvosok egyike sem rendelkezik az életkor meghatározásához szükséges komplex szakértelemmel, és nem részesültek külön ilyen irányú képzésben. Számos olyan eset volt a közelmúltban, amikor a Magyar Helsinki Bizottság ügyvédeknek ismételt vizsgálatot kellett kérniük az életkor meghatározása érdekében. Az ismételt vizsgálat kezdeményezésére azért volt szükség, mert nem látták biztosítottnak, hogy a hatóságok azt külön intézkedés nélkül elvégeztetik, holott ezt a Harmtvhr. 128/A.§ (1)-(2) bekezdésel⁶⁶ kötelezővé teszik számukra. Az ismételt vizsgálatoknak köszönhetően derült ki, hogy volt olyan ügy, amelyben valószínűsíthetően 18 év alatti személyeket tartottak fogva jogellenesen.

*Az AJB-7120/2009. és az AJB-733/2012. számú jelentéseimben foglaltakra, valamint a Magyar Helsinki Bizottság jelen vizsgálatomhoz tárgyban megküldött válaszában foglalt újabb jelzésekre figyelemmel megállapítom, hogy a kísérő nélküli kiskorúak életkorának megállapítása során a nemzetközi gyakorlatnak megfelelő, pszichés érettséget, és az etnikai, kulturális szempontokat is figyelembe vevő; pszichológus és szociális munkás bevonásával végzett vizsgálatok mellőzése, sérti a gyermek mindenekfelett álló érdekének érvényesülését, illetve az Alaptörvény Q) cikk (3) bekezdésének a nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak elfogadásáról szóló rendelkezését; valamint a XVI. cikk (1) bekezdésében foglalt, a gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogának érvényesülését.*⁶⁷

A Magyar Helsinki Bizottság hozzám érkezett jelzése nyomán külön vizsgálatot indítottam AJB-6621/2012. számon a jelen vizsgálatomhoz megküldött válaszlevélben is említett, kísérő nélküli kiskorúak Szerbiába történő kiutasításával kapcsolatban.

Az interdiszciplináris képzés tekintetében

Az ET Iránymutatás szerint minden gyermekekkel foglalkozó szakembernek interdiszciplináris képzést kell kapnia a különböző korú gyermekek jogairól és szükségleteiről, valamint a gyermekekhez igazodó eljárásról.⁶⁸

A bírósági gyakorlat szerint „... a fiatalkorú kritikai, erkölcsi, értelmi fejlődése még ebben az életszakaszban is kialakulóban van, a polgári jogi szabályok szerint korlátozottan cselekvőképes személynek tekintendő, aki még viszonylag csekélyebb élettapasztalattal rendelkezik, nem minden esetben képes maradéktalanul felismerni cselekménye összes társadalomra hátrányos következményeit. A szankciók kiválasztása során a fiatalkorúakkal szemben kevésbé a megtorlás, ehelyett főként a nevelés eszközeit kell alkalmazni.” (BH 1981. 272.) Ez speciális szakértelmet, tudást és tapasztalatot kíván az eljáró bírótól. A Be. 447.§ (1) bekezdése szerint: „A fiatalkorúval

szemben az eljárást az életkori sajátosságainak figyelembevételével, és úgy kell lefolytatni, hogy az elősegítse a fiatalok számára a törvények iránti tiszteletét.” Ennek értelmében – nem csak a bíróság, de valamennyi igazságszolgáltatásban dolgozó szakember – úgy kell, hogy eljárjon a fiatalok terhelt ügyében, hogy maga az eljárás is a fiatal tanúságára szolgáljon. A rendőrségtől az ügyészségen át a bíróságig valamennyi eljáró szakember és intézmény alapvető célja az, hogy arra tanítsa (arról győzze meg) a fiatalot, hogy a társadalmi normák megszegése nem érdeke, és alapvető annak a konfliktusnak a megértése, feloldása és jóvátétele, ami a szabályszegéshez vezetett és ami a szabályszegés következtében kialakult. Ehhez pedig nem elegendő a joganyag, az anyagi jogi normák és a releváns bírósági gyakorlat ismerete, hanem a fiatalok jellemző pszichológiai, lélektani, szociológiai és kognitív jellemzőkkel kapcsolatos felkészültség is szükséges. A speciális tudás, szakismeret és tapasztalat szükségessége tehát nem megkérdőjelezhető.⁶⁹

A megkérdőjelezett javítóintézetek és büntetés-végrehajtási-intézetek többsége források hiányára, a szűkülő költségvetésre utalva nem tartja elégségesnek a gyermekbarát igazságszolgáltatással kapcsolatos képzéseket. Tapasztalataik szerint inkább konferenciák keretein belül van lehetőség szakmaközi találkozókra. Hiányként említették a tréning típusú képzéseket, melyek nem csupán elméleti ismeretek passzív elsajátítását tennék lehetővé, hanem konkrét esetek feldolgozásán keresztül nyújtanak a gyakorlatban jól hasznosítható ismereteket.

A Magyar Bírőképző Akadémia 2012-es oktatási tervében szerepelnek az adott témakörben kötelező képzések és továbbképzések is. Interdiszciplináris elem ugyanakkor a felsorolt képzések közül csupán egyben található (a pszichológus, orvos és családvédelemmel foglalkozó szakemberek bevonásával szervezett áldozatvédelmi téma esetén), a többi képzés vonatkozásában jellemzően a jogi megközelítés dominál. Igaz ez az Ügyészsképző oktatási tervéről írottakra is.

2011. szeptember 1-jével megszűnt a korábban a fiatalok (fk.) ügyeiben eljáró tanácsok kizárólagos illetékessége (kvázi különbíróságok), azóta a fiatalok ügyeiben addig tapasztalatot nem szerzett szakembereknek kell ezen a területen dolgozniuk. Ezzel megszűnt az a tapasztalat-átadási mechanizmus is, ami korábban működött, és kérdésessé vált a korábbi gyakorlat során kialakított kapcsolatrendszer működése a bíróságok, a javítóintézetek, pártfogó felügyelők és a fk. ügyészek között. Aggályos, hogy az ismertetett képzések képesek-e a korábbi tapasztalat-átadási mechanizmusokat és a kizárólagos illetékességhez is kapcsolódó speciális tudást pótolni.

A rendőri képzés tekintetében a válasz a rendészeti alapképzés tematikájára utal, amely szerint kriminológia, kriminalisztika, stb. tárgyak keretében tanulnak a jövőendő rendőrök az érintett témáról. A családon belüli erőszak és áldozatvédelem témákban ismertetett képzés úgy tűnik interdiszciplináris megközelítést alkalmaz, ugyanakkor az előadások időtartama (kettő illetve három óra), valamint a tréning-jelleg hiánya miatt felmerülhet az a kérdés, hogy az így elsajátított ismeretek mennyiben tudnak ténylegesen segítséget nyújtani az előadásokon részt vett állományok konkrét esetek megoldásában. A Képzés az áldozatvédelem és a családon belüli erőszak területén elnevezésű EU-s program megvalósítása során – a leírás alapján – érvényesült az interdiszciplináris megközelítés, ugyanakkor országos szinten csupán 60 mentort, a végrehajtói állományból pedig csak 630 főt érintett.

Megállapítom, hogy a gyermekekkel foglalkozó szakemberek (rendőrök, ügyészek, bírók, védők, igazságügyi szakértők, pártfogó felügyelők, javítóintézeti nevelők, büntetés-végrehajtási intézeti alkalmazottak) rendszeres, interdiszciplináris (kommunikációs, jogi, pszichológiai, gyermekvédelmi, szociológiai) képzésének hiánya, vagy részben történő megvalósítása akadály a gyermeki jogok maradéktalan érvényesülésének, ezáltal az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében rögzített jog sérelmének közvetlen veszélyét idézi elő.

A gyermek tájékoztatáshoz való jogának érvényesülése tekintetében

Az ET Iránymutatás előírja az igazságszolgáltatási szervek és más hatóságok részére a gyermekek korának és érettségének megfelelő tájékoztatást az eljárás kezdetekor és annak folyamán is.⁷⁰

A Be. és a Pp. 2012. június 29-től hatályban lévő módosításai⁷¹ alapján a tizennyolcadik életévet meg nem haladott tanú és terhelt, valamint a kiskorú fél tájékoztatása esetén „korára, érettségére figyelemmel, számára érthető módon kell” fogalmazni. Az új Szabs.tv. is használja ezt a fordulatot a 18. életévet be nem töltött személyek tájékoztatásának vonatkozásában. A büntető, szabálysértési és polgári eljárásokban tehát előírás a gyermek életkorának, fejlettségének megfelelő tájékoztatás nyújtása.

A civil szervezetek és egyes javítóintézetek ugyanakkor beszámoltak arról, hogy a bírósági eljárás során kapott tájékoztatások legtöbb esetben nem a gyermek- és fiatalok életkorának figyelembevételével történnek. A tájékoztatás formális, a szakemberek nem győződnek meg arról, hogy a gyermekek valóban értik-e a nekik szóló tájékoztatást. Tapasztalataik szerint a szakemberek nem ismerik az egyes gyermekcsoportok kognitív képességeit, pszichés jellemzőit, nincsenek felkészülve arra, hogy miként beszéljenek a gyermekekkel. Állításuk szerint ez teljes mértékben hiányzik a szakembereket felkészítő intézmények tanrendjéből.

A KIM-től a szakemberek képzésére vonatkozó tájékoztatás alapján – különös tekintettel arra, hogy 2011. szeptember 1-től, a kizárólagos illetékesség megszüntetésével bármely bíróságon tárgyalhatnak fiatalokat érintő ügyeket – aggályos, hogy a gyermekekkel foglalkozó szakemberek kapnak-e olyan átfogó képzést és továbbképzést, amelyek alapján képesek a jogszabályi előírásnak eleget tenni: a gyermek korára, érettségére figyelemmel lenni, és annak megfelelő tájékoztatást nyújtani.

Álláspontom szerint a gyermek korának, érettségének megfelelő tájékoztatás biztosításához elengedhetetlen az érintett szakemberek átfogó, kötelező gyakorlati megközelítést is tartalmazó képzése és továbbképzése, melynek hiánya, vagy részben történő megvalósítása a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének

közvetlen veszélyét idézi elő.

A gyermek magánéletének, személyes adatainak nyilvánosságtól való védelme tekintetében

Az ET Iránymutatás fontos elvként írja elő a különböző eljárásokban érintett gyermek magánéletének és személyes adatainak védelmét.⁷² Ez azt jelenti, hogy – különösen a sajtóban – semmilyen információt vagy személyes adatot nem lehet közzétenni vagy nyilvánosságra hozni, amelyből közvetlenül vagy közvetve megállapítható a gyermek személyazonossága, ideértve a fényképeket, a gyermekről vagy a családjáról szóló részletes leírásokat, hang- és videófelvételeket.

A hatályos szabályok előírásai alapján a sajtó tájékoztatáshoz való joga mindig együtt kell megvalósuljon a személyes adatok védelméhez, mint személyhez fűződő joggal. Az Infotv. szerint a bűnügyi személyes adat különleges adatnak minősül, kezelésére szigorú törvényi feltételek fennállása esetén kerülhet sor.⁷³ A Pp. rendelkezik a nyilvánosság kizárásának lehetséges indokairól – ezek között a kiskorú védelméről – (5.§), az iratbetekintésről (119.§), a tárgyaláson való felvételkészítés szabályairól (134/A.§). A Be. külön fejezetben szabályozza a felvilágosítás adást, a nyilvánosság tájékoztatását (74/A.§, 74/B.§), a tárgyalás nyilvánosságát (237-238.§)⁷⁴.

A fenti szabályokkal összhangban rendelkezik a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény is.⁷⁵

Az emlékezetes Simek Kitti ügy⁷⁶ tanulságait hasznosítva az ORTT 2003-ban ajánlást adott ki a médiumok számára a fiatalok és gyermekek médiabeli megjelenítése, szerepeltetése vonatkozásában. Az ajánlás külön szabályokat fogalmaz meg a bűncselekmények áldozataivá, elkövetőivé és gyanúsítottáivá vált, illetve ezek során tanúként meghallgatott kiskorúak médiumokban történő ábrázolásával kapcsolatban.

A szabályozás megléte ellenére a Médiatanács honlapján több 2012-es eset is foglalkozik kiskorú áldozatok, vagy bűnelkövetők olyan médiabeli nyilatkozatásával, bemutatásával, ami az emberi méltóságot súlyosan sértette. A Médiatanács minden esetben részletesen elemezte a jogsértést és megfelelő szankciót alkalmazott.⁷⁷

Tekintettel arra, hogy a kereskedelmi médiaszolgáltatók tevékenységének vizsgálata nem tartozik a hatáskörömbé, ezért azok tevékenységével kapcsolatban csupán javaslattevételekre van lehetőségem.

A gyermek másodlagos viktimizációtól való védelme tekintetében

A másodlagos viktimizációra vonatkozó kérdésre⁷⁸ többségében olyan válaszokat kaptunk, amelyek a fogalom félreértéséről tanúskodnak. A másodlagos viktimizáció azt jelenti, hogy a gyermek védelmére, támogatására, segítségére létrehozott ellátórendszer és intézményei nem látják el megfelelően a feladataikat, illetve tovább súlyosbítják a gondozásra, ellátásra, segítségre szoruló gyermekek problémáit, elmulasztják, vagy nem jól végzik feladataikat.⁷⁹ E fogalmi körbe tartoznak azok az esetek például, amikor az intézményrendszer különféle okok miatt nem, vagy csak késve avatkozik be a veszélyeztetettség elhárítása vagy megszüntetése érdekében. Másodlagos viktimizációs hatást válthat ki a felderítési-bizonyítási tevékenység. A gyermek újra és újra átéli, felidézi a cselekményt, számára teljesen idegen személyek hallgatják, kérdezik, számoltatják be, adott esetben meg is kérdőjelezzik állításait. Az úgynevezett másodlagos viktimizáció tehát eredhet a gyermekvédelmi intézményrendszerrel csakúgy, mint az egészségügyi vagy igazságszolgáltatási rendszertől.

A válaszok között több szervezet is megemlíti a gyermekpszichiátriai és gyermekpszichológiai ellátás hiányosságait, a bántalmazásos ügyekben a sértettek ellátatlanságát. A gyermekpszichiátriai ellátás hiányáról korábban AJB-1298/2011. számú átfogó jelentésemben már állást foglaltam.

Korábbi vizsgálataim eredményeként is több esetben rámutattam a gyermekvédelmi jelzőrendszer működésének hiányosságaira.⁸⁰ Az AJB-1140/2012. számú ügyben megállapítottam, hogy a rendőrkapitányságok nem mindegyike ismeri a 32/2007. (OT.26.) ORFK utasításban foglaltakat, a rendőrség nem minden esetben tesz eleget jelzési kötelezettségének.⁸¹ A jelenlegi gyermekjogi projekt keretében az AJB-2485/2012. számú jelentés foglalkozik részletesen a gyermekvédelmi jelzőrendszer kérdéseivel.

A gyermek meghallgatására vonatkozóan jelenleg nincs olyan módszertani útmutató vagy képzési rendszer, ami az igazságszolgáltatási szakembereknek megfelelő tájékoztatást adna arról, hogy hogyan lehet, kell egy gyermeket az ő mindennek felett álló (legfőbb) érdekének és szükségleteinek szem előtt tartásával, a lehető legkevésbé ártalom előidézésével jól és sikeresen meghallgatni. Hiányoznak továbbá a gyermekkel az eljárásokban kapcsolatba kerülő szakértők (pszichológus, tolmács stb.) egységes szakmai protokolljai, képzései is. Ezek a hiátusok különösen problematikusá teszik a súlyos bántalmazást elszenvedett gyermekek esetében indult büntetőeljárásokat – aránytalanul megnövelve az ismételt áldozattá válás, másodlagos viktimizáció esélyét.⁸²

Álláspontom szerint a másodlagos viktimizáció veszélyét magában hordozó jogalkalmazási, és felkészültségbeli problémák, valamint a gyermekpszichiátriai és gyermekpszichológiai ellátás hiányosságai a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének közvetlen veszélyét idézik elő.

A gyermek jogi képviselője tekintetében

Magyarország Alaptörvényének XXVIII. cikke biztosítja az ET Iránymutatásban is előírt⁸³ védelemhez való jogot. A Be. 450.§-a értelmében a fiatakorúval szembeni büntetőeljárásban kötelező a védő részvétele. Amennyiben a terheltnek nincs meghatalmazott védője, a nyomozó hatóság, az ügyész illetőleg a bíróság védőt rendel ki számára.⁸⁴

A jogi képviselőt ellátó rendszerrel kapcsolatban több megkérdéztet intézmény, szerv, szervezet is arról számolt be, hogy a fiatalok gyakran elégedetlenek kirendelt védőkkel. A büntető ügyek elhúzódnak, a kirendelt védők nem minden esetben képviselik a fiatalok valódi érdekeit, gyakran meg sem jelennek a tárgyalásokon, nehezen érhetőek el.

A válaszokból is jól látható, hogy a kirendelt védői rendszer jelen formájában nem tölti be a törvény által előírt feladatát. Ezért AJB-3107/2012. számon – hivatalból – átfogó vizsgálatot folytattam a kirendelt védői intézményrendszer működési dilemmáinak feltárása céljából. Megállapítottam, hogy a védő kirendelésének jelenlegi rendszere nem felel meg annak a követelménynek, mely szerint az alkotmányos alapjogoknak hatékonyan kell érvényesülniük. A kirendelés során – a bíróságon kívül – a *vád sikerességében érdekelt hatóságok választanak a terhelt számára védőt*. Ez a megoldás lehetőséget teremt arra, hogy a nyomozó hatóság és a védő között olyan függőségi viszony alakuljon ki, amely akadályozhatja a terhelt védelemhez való alapjogának hatékony érvényesülését.

Ezt a bizonytalanságot erősíti, hogy a védelmet ellátó ügyvédek egy része a kirendelésekből kénytelen megélni, így felvetődik annak *lehetősége*, hogy a védő még szükség esetén sem fog szakmailag konfrontálódni a megélhetését kirendelésekkel segítő hatóságokkal. A „fegyverek egyenlőségének” feltárt hiányosságai pedig önmagukban is ellentétesek a tisztességes eljáráshoz fűződő alapjog tartalmával.

A fentiek alapján megállapítottam, hogy a kirendelt védő jogintézményének jelenlegi szabályozása visszasságot okoz a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a védelemhez való joggal, valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő alapjoggal összefüggésben. A visszasság megszüntetése érdekében azt javasoltam a közigazgatási és igazságügyi miniszternek, hogy a Magyar Ügyvédi Kamara, a Magyar Helsinki Bizottság és az Alapvető Jogok Biztosa javaslatainak figyelembevételével tekintse át a védők kirendelésére vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket és kezdeményezze a bemutatott szempontoknak megfelelő módosításukat. *E javaslatomat továbbra is fenntartom, mivel jelen vizsgálatom is alátámasztja a probléma fennállását és megoldásának sürgető szükségességét.*

A bírósági eljáráson kívüli alternatív megoldások alkalmazása tekintetében

Az ET Iránymutatás szerint az államoknak – amennyiben azok jobban szolgálják a gyermekek érdekeit –, szorgalmazniuk kell a bírói út elkerülését, és ösztönözniük kell a bírósági eljárás alternatíváit, a közvetítést, elterelést, valamint az alternatív vitarendezési módokat. A gyermeket tájékoztatni kell arról, hogy vagy bírósági eljárást, vagy a bírósági eljáráson kívüli alternatívákat vehet igénybe.⁸⁵ A tájékoztatásnak a választási lehetőségek lehetséges következményeire is ki kell terjednie. A gyermekek számára biztosítani kell, hogy a választási lehetőségek közötti döntéshez jogi tanácsot vagy más jellegű segítséget kaphassanak. A döntés meghozatalánál figyelembe kell venni a gyermek véleményét.

A fiatalokorú elkövetők tekintetében alkalmazható közvetítői eljárás szabályai és a vádemelés elhalasztására vonatkozó szabályok megegyeznek a felnőttkorúak tekintetében alkalmazhatókkal (közvetítői eljárás, vádemelés elhalasztása: Be. 221/A-226.§-ok).⁸⁶ A fiatalokorú elkövetők vonatkozásában a tevékeny megbánás jogszabályi feltételeinek megvalósulása büntethetőséget kizáró okot eredményez.⁸⁷

A KIMISZ (feladatait jelenleg a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal látja el) honlapjának adatai szerint: 2007 eleje óta több mint 13.000 ügyben folyt közvetítői eljárás. A résztvevők nagyon elégedettek, mert

- önként vehetnek részt a mediációs eljárásban,
- aktív részesei, alakítói a folyamatnak,
- a sértett gyorsabban és egyszerűbben juthat a neki megfelelő jóvátételhez,
- az elkövető szembesül tettének következményeivel, bocsánatot kérhet és saját vállalásának megfelelő jóvátételt nyújt,
- a sértett számára az elkövetővel való találkozás segít a bűncselekmény traumájának feldolgozásában, megszűnik, vagy csökken a félelemérzet,
- a sértett megismerheti a bűncselekmény elkövetésének okait, ez segíti az újabb áldozattá válás megelőzését,
- az elkövető vagy elkerülheti az eljárás folytatását, és nem válik büntetett előéletűvé, vagy a kiszabandó büntetése korlátlanul enyhíthető,
- a közvetítői eljárás átlagosan 3 hónapot vesz igénybe, és a büntetőeljárás a mediációt követő kb. 3 hónapon belül befejeződhet.⁸⁸

Az egyik megkeresett büntetés-végrehajtási intézet jelezte, hogy a resztoratív igazságszolgáltatás a büntetés-végrehajtás keretein belül kialakulóban van, központi szabályozás előtt áll. A mediációról szóló AJB-2986/2012. számú jelentésemben részletesen vizsgáltam a mediáció és más alternatív konfliktuskezelési technikák hazai alkalmazását a gyermeki jogok vonatkozásában. Megállapítottam, hogy a helyreállító szemlélet és a konstruktív konfliktuskezelés eszköztárának alkalmazása a fogvatartottak esetében is hatékony eszköz lehet, ugyanakkor a hatályos jogszabályok nem biztosítják, hogy az áldozat és az elkövető között mediációra kerüljön sor a büntetés-végrehajtás keretein belül. A közvetítői eljárás alkalmazását levetővé tevő jogszabályi környezet kialakítása érdekében támogattam a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokának a vonatkozó jogszabályok módosítására megfogalmazott javaslatát.

Az AJB-2324/2012. számú jelentésemben arra mutattam rá, hogy szükség lenne a gyermek átadására

irányuló bírósági végrehajtási eljárásokban a mediáció intézményének gyakoribb és eredményesebb alkalmazására. Ezért felkértem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, vizsgálja meg, hogy ilyen eljárásokban milyen módon biztosítható az eddigieknél hatékonyabban a mediációs eljárások lefolytatásának lehetősége.

A resztoratív szemlélet alkalmazhatóságának további korlátai is vannak. A bűncselekményeknél a társadalomra lényegesen kevésbé veszélyes szabálysértések esetében a mediáció nem alkalmazható. Jó pár azonos tényállású szabálysértés és bűncselekmény között kizárólag az elkövetési értékhatár jelent különbséget. A hatályos szabályok alapján „megéri” nagyobb értékre elkövetni például a lopást, bűncselekményt elkövetni, hiszen abban az esetben lehetőség van a helyreállító igazságszolgáltatás eszközeinek igénybevételére, míg kisebb érték esetén nincs lehetőség közvetítésre, és végeredményként sokkal súlyosabb szankcióval jár a lopás szabálysértésének megvalósítása. Ez az aránytalanság a fiatalkorúakat nagyobb mértékben sújtja, hiszen a fiatalok jogsértései jellemzően kisebb súlyú vagyon elleni cselekmények. Az ET Iránymutatás szerint az államoknak szorgalmazniuk kell a bírói út elkerülését, a gyermekek esetében a rehabilitációt és a resztoratív megközelítést kell előtérbe helyezni, ami a hatályos szabálysértési eljárás során nem biztosított. A gyermekek jogai, megfelelő nevelésük és fejlődésük elősegítése érdekében éppen a tömegesen előforduló, kisebb súlyú jogsértések esetén kellene különösen alkalmazni a helyreállítást is biztosító jogintézményeket.

A Pekingi Szabályok is kiemelik, hogy a helyreállítás különleges nevelési értékkel bír, amennyiben a fiatalkorút – szembesítve őt a sértettel – elgondolkodtatja saját vétkességéről, és visszatarthatja attól, hogy a jövőben hasonló cselekményt kövessen el. Ezért ideális modell a fiatalkorúakra vonatkozó igazságszolgáltatási rendszer számára: megbélyegző hatása elenyésző, pedagógiai értéke magas.

Az AJB-3298/2012. számú ügyben megállapítottam, hogy a fiatalkorúak esetében a szabálysértési elzárás és a szabálysértési őrizet alkalmazásának a lehetősége szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a gyermekek személyes szabadsághoz, védelemhez és gondoskodáshoz való jogát, nem szolgálja a gyermek mindenek felett álló érdekét. Ezért indítványoztam az Alkotmánybíróságnál, hogy semmisítse meg a vonatkozó jogszabályhelyeket. Az indítványban arra is rámutattam, hogy a hatályos szabálysértési törvény nem biztosítja a jogsértést legsúlyosabban megtorló, represszív, szabadságelvonó büntetés helyett alkalmazható alternatív jellegű szankciókat és intézkedéseket, valamint a közvetítői eljárás alkalmazásának hiánya nem teszi lehetővé a fokozatosság és a nevelés elvének érvényesítését, az okozott sérelem vagy kár helyreállítását, a 18 éven aluli fiatalkorú elkövetők valódi reszocializációját.

Az Iránymutatás preambuluma is hangsúlyozza, hogy a tagállamoknak azonosítaniuk kell azokat a területeket, ahol a gyermekbarát igazságszolgáltatás elveit és gyakorlatát be kell vezetni. A mediáció kiterjesztése a szabálysértésekre nem csupán a fiatalkorúak esetében járulna hozzá hatékonyan a társadalomba való visszailleszkedéshez, hanem megteremtené a koherenciát a helyreállító igazságszolgáltatás tekintetében a szabálysértési és a büntető eljárások között, valamint gyorsítaná az eljárásokat, csökkentené a bírák leterheltségét, és hozzájárulna a sértett kárának gyors megtérüléséhez is.

Álláspontom szerint a helyreállító igazságszolgáltatás elemeinek hiánya a szabálysértési eljárások során, sérti a gyermek mindenek felett álló érdekének alapelvét, és a védelemhez és gondoskodáshoz való jog sérelmének közvetlen veszélyét idézi elő.

A gyermek meghallgatáshoz, véleménynyilvánításhoz való jogának érvényesülése, valamint a gyermekbarát kommunikáció, a gyermek meghallgatásának módszerei, eszközei, és környezete tekintetében

A Gyerekjogi Egyezmény 12. cikkén túl, az ET Iránymutatás is fontos elvként rögzíti a véleménynyilvánításhoz, meghallgatáshoz való jogot is.⁸⁹ Előírja a gyermek életkorának és értelmi fejlettségének megfelelő nyelv, ún. gyermekbarát nyelv használatát, a gyermekbarát környezet biztosítását, a gyermekbarát kérdésközi technikák alkalmazását, a minél kevesebb alkalommal történő meghallgatást, és a meghallgatást végző szakemberek lehető legalaposabb képzését.

A meghallgatáshoz való jogot a hatályos eljárási szabályok is előírják. A családjogi törvény szerint a bíróságnak és a gyámhatóságnak a szülői felügyelettel, illetve a gyermek elhelyezésével, valamint az elhelyezés megváltoztatásával kapcsolatos eljárása során indokolt esetben, így akkor is, ha azt a gyermek maga kéri, meg kell hallgatnia a gyermeket is. Ha a gyermek a tizennegyedik életévét betöltötte, az elhelyezésére vonatkozó döntés csak egyetértésével hozható, kivéve, ha az általa választott elhelyezés fejlődését veszélyezteti.⁹⁰ Ha a gyermek nem töltötte be a 14. életévét, az ügy jellegétől és a gyermek fejlettségétől függ, hogy meghallgatja-e a bíróság. A Csjt. 74.§-nak idézett rendelkezése és az ennek alapján kialakult gyakorlat az Alkotmánybíróság 1143/B/1998. AB határozata értelmében nem alkotmányértő, tehát nem jelenti a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogának aránytalan korlátozását, ha az elhelyezésére vonatkozó jogvitában nem hallgatja meg minden esetben a bíróság, mert ez bírói mérlegelés tárgya.

Ugyanakkor nemzetközi szinten ezzel ellentétes tendenciát jelent a házassági ügyekben és a szülői felelősségre vonatkozó eljárásokban a joghatóságról, valamint a határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló 2201/2003. EK rendelet 23. cikke, melynek értelmében az egyik tagállamban hozott, a szülői felelősséget érintő határozat a másik tagállamban nem ismerhető el, ha a határozatot úgy hozták meg, hogy nem adtak lehetőséget a gyermek meghallgatására, megsértve ezzel annak a tagállamnak az eljárási alapelveit, ahol az elismerést kéri.

A Kúria szerint „célszerűnek látszik a magyar bírói gyakorlat olyan irányban történő elmozdulása, amely a megfelelő ítélőképességgel, érettséggel rendelkező gyermekek bírósági meghallgatását az említett perekben

gyakrabban alkalmazza.⁹¹

Az új Ptk. tervezetének Családjogi Könyvében is több helyen szabályozzák a gyermek véleménynyilvánításhoz való jogát.

A Pp. 2012. június 29-től hatályban lévő módosításai külön rendelkeznek a kiskorú tanú, a fél, valamint az érdekelt meghallgatásáról és idézéséről. A Pp. 65/B.§ (1) bekezdése szerint a kiskorú érdekelt meghallgatásának megfelelő légkörben, a gyermek számára érthető módon kell megtörténnie. A meghallgatás kezdetén a kiskorútól – a korától és érettségétől függően – meg kell kérdezni a nevét, születési helyét, idejét, anyja nevét, lakóhelyét, majd tájékoztatni kell arról, hogy a meghallgatás során a valóságnak megfelelő előadásokat kell tenni és arról, hogy a nyilatkozattételt, illetve az egyes kérdésekre a válaszadást megtagadhatja. A kiskorút az elnök hallgatja meg.

A kiskorú gyermek tanúként történő kihallgatásának részleteit a Pp. 167/A.§-a szabályozza: A tizennegyedik életévét be nem töltött kiskorút csak akkor lehet tanúként kihallgatni, ha a vallomásától várható bizonyíték másként nem pótolható. A kiskorú tanú kihallgatásánál a törvényes képviselője jelen lehet. A kihallgatáskor a figyelmeztetéseket és tájékoztatásokat a kiskorú tanú korára, érettségére figyelemmel, számára érthető módon kell közölni. A kihallgatásnak megfelelő légkörben, a kiskorú számára érthető módon kell megtörténnie.

A Pp. új szabályai közé tartozik az is, hogy a perbíróóság illetékességi területén kívül, pl. a kiskorú lakóhelyén is eljárhat, azaz akár az otthonában, a megszokott környezetében hallgathatja meg a kiskorút.⁹²

A büntető ügyekben az eljárási törvény számos helyen lehetőséget ad az eljáró bírónak arra, hogy a 18. év alatti személyek meghallgatása során védelmüket biztosítsa. A tizennegyedik életévét meg nem haladott személyt csak akkor lehet tanúként kihallgatni, ha a vallomásától várható bizonyíték mással nem pótolható. A tizennegyedik életévét meg nem haladott tanú kihallgatásánál a tanú törvényes képviselője és gondozója jelen lehet.⁹³

A bíróság a nyilvánosságot az egész tárgyalásról vagy annak egy részéről indokolt határozattal kizárhatja (zárt tárgyalás) az eljárásban részt vevő kiskorú védelme érdekében.⁹⁴

Az elsőfokú bíróságon a tanács egyik ülnöke pedagógus.⁹⁵

A nyomozási bíró a vádirat benyújtása előtt az ügyész indítványára kihallgatja a tizennegyedik életévét be nem töltött tanút, ha megalapozottan feltehető, hogy a tárgyaláson történő kihallgatása a fejlődését károsan befolyásolná.⁹⁶ Ha a tanú a tizennegyedik életévét nem töltötte be, és a nyomozás során a bíróság kihallgatta, a tárgyalásra nem idézhető. Ha az ilyen tanú a tárgyalás időpontjában a tizennegyedik életévét betöltötte, a tárgyalásra különösen indokolt esetben idézhető. A tárgyalás időpontjában tizennegyedik életévét be nem töltött személyt, akit a nyomozás során a bíróság tanúként nem hallgatott ki, de tanúkénti kihallgatása szükségessé vált, kiküldött bíró vagy megkeresett bíróság útján kell kihallgatni.⁹⁷

Szakértők véleménye szerint ugyanakkor nem a véleménynyilvánításhoz való jog sérelme jelenti a legfőbb problémát, hanem ennek a jognak bizonyos esetekben – többszöri vallomástétel formájában – kötelezettségként való megjelenése.⁹⁸

A többszöri meghallgatás elkerülése érdekében is született meg a gyermekmeghallgató szobák kialakításáról szóló 32/2011. (XI.18.) KIM rendelet. A rendelet 1.§ (1) és (5) bekezdései értelmében a rendőrség nyomozó hatósága a tizennegyedik életévét meg nem haladott személy meghallgatását olyan gyermekmeghallgató szobában fogatosítja, amelyben a büntetőeljárás céljával összhangban biztosítható, hogy az eljárási cselekmény a gyermekkorú lehetőség szerinti kíméletével, a gyermek mindenképp felett álló érdekét szem előtt tartva valósuljon meg. A bíróságot azonban nem kötelezi jogszabály a felvételek igénybevétele, a rögzített anyag bizonyítékként való elfogadására. A gyermekbarát szobában történt meghallgatást tehát hiába rögzíti videófelvétellel, ez nem garantálja, hogy a büntető eljárás során nem hallgatják meg újra a gyermeket. Ezért az A JB-2617/2012. számú vizsgálatom keretében – többek között – megállapítottam, hogy *a meghallgatás képi és hangfelvétel bizonyítékként való felhasználhatóságának jogszabályi akadályai a gyermek védelméhez és gondoskodáshoz való jogával és az esélyegyenlőség előmozdításának követelményével, a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okoznak. Ugyanezen jelentésemben a gyermekmeghallgató szobák alacsony számát, elérhetőségét, kihasználtságát is visszásságnak találtam.*

A szóban forgó szobákat a rendőrségi kihallgatás során használják, a bíróság, az ügyészség, az orvos, a pszichológus nem itt hallgatja meg a gyermeket. A Kúria jelzése szerint a bíróság épületei túlnyomórészt alkalmatlanok a megfelelően barátságos, nyugodt helyiségek biztosítására.⁹⁹

A gyermekbarát nyelvezettel és a gyermekbarát kérdezési technikákkal kapcsolatos képzések tekintetében a bíróságok vonatkozásában két releváns képzés található a Bírőképző Akadémia 2012-es oktatási tervében: a kötelező képzések között: *a 14. életév alatti tanú meghallgatása* és a továbbképzéseknél: a nyomozási bírák számára szervezett *kiskorú tanú meghallgatása*.

A KIM-től kapott információk szerint jelenleg a rendőrség nem alkalmaz egységes gyermekbarát kérdezési technikát. Az ORFK Dunakeszi Oktatási Központjában az ügyeletes tiszt és tiszthelyettesi szaktanfolyamokon jelenleg is folyik a képzés, melynek keretében a gyermekkorúak kérdezése is a tematika része. A rendőrség egészére vonatkozó képzés várhatóan az év második felében kezdődik.

Szakértők véleménye szerint a szakemberek nem rendelkeznek kellő ismeretekkel, képzettséggel a gyermek elkövetők/áldozatok kihallgatásához, nincsenek tisztában a gyermekek szükségleteivel. A gyermekek meghallgatására vonatkozóan nincs megfelelő módszertani útmutató vagy képzési rendszer, ami az igazságszolgáltatási szakembereket felkészítené arra, hogy hogyan lehet a gyermekeket másodlagos viktimizáció okozása nélkül meghallgatni. A képzés és egységes szakmai protokoll hiánya különösen az igazságügyi szakértők

tekintetében jelentős.¹⁰⁰

Álláspontom szerint a gyermekbarát nyelv használatához, a gyermekbarát kérdezési technikák alkalmazásához, a minél kevesebb alkalommal történő meghallgatás biztosításához elengedhetetlen az érintett szakemberek átfogó, kötelező, gyakorlati megközelítést is tartalmazó képzése és továbbképzése, melynek hiánya, vagy részben történő megvalósítása a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének közvetlen veszélyét idézi elő.

A gyermeket érintő eljárások gyors lefolytatása, a sürgősség és a soron kívüliség elvének érvényesülése tekintetében

Az ET Iránymutatás hangsúlyozza az indokolatlan késedelem elkerülésének fontosságát minden gyermeket érintő eljárás során.¹⁰¹ A jogállamiság tiszteletben tartása mellett törekedni kell arra, hogy az ilyen ügyek a lehető leggyorsabban megoldódjanak, és ezáltal is védjék a gyermek érdekeit. A késedelem nélküli döntés tehát olyan folyamat eredményeképpen kell, hogy megszülessen, amely teljes mértékben tiszteletben tartja a gyermek emberi jogait és a jogi garanciákat.

A hatályos eljárási jogszabályok mindegyike vagy konkrétan előírja a soronkívüliséget; vagy rögzít olyan elveket, amelyekből következik a sürgősség elvének alkalmazása a gyermeket érintő eljárás során. A Be. és a Szabs.tv. is előírja, hogy a fiataikorúval szemben a szabálysértési, illetve büntető eljárást az életkori sajátosságainak figyelembevételével és úgy kell lefolytatni, hogy elősegítse a fiataikorú törvények iránti tiszteletét.¹⁰² A Be. soron kívüli eljárást rendel el, ha az ügyben a sértett kiskorú és a bűncselekmény jellege, vagy a sértett testi, értelmi vagy erkölcsi fejlődése indokolja az eljárás mielőbbi lefolytatását.¹⁰³ A Pp. a szülői felügyeleti jog megszüntetése iránti perekben, a kiskorúakat érintő közigazgatási ügyek elbírálásában, illetve a helyi illetékességgel eljáró gyámhivatal által a gyermek védelme érdekében hozott határozatok felülvizsgálata iránt indított perekben ír elő soronkívüliséget.¹⁰⁴ A Ket. a kiskorú ügyfél érdekeinek veszélyeztetettsége esetén írja elő a soron kívüli eljárás kötelezettségét.¹⁰⁵ A Gyer. számos esetben ír elő haladéktalan intézkedést, soron kívüli eljárást a gyámhatóságok részére a gyermek érdekében.¹⁰⁶

A jogi szabályozás érvényesülésével kapcsolatban a szakemberek kifogásolják az elhúzódó eljárásokat.¹⁰⁷ A fiataikorúak büntetés-végrehajtási intézeteitől és a javítóintézetektől kapott válaszok is többségében megemlítik, hogy az általuk figyelemmel kísért fiatalok esetében jellemzően nem valósul meg a soronkívüliség. Egyes eljárások akár évekig is elhúzódnak. Az elhúzódó ítélezési idő és az előzetes fogvatartás nehezíti a nevelési célú intézkedés hatékony megvalósítását.

A Legfőbb Ügyészség tájékoztatása szerint a nyomozás elrendelésétől a jogerős bírósági határozat meghozataláig eltelt idő alapján 2011. évben a fiataikorú terheltek 36,89%-a, míg a vádemeléstől az első fokú bírósági határozat meghozataláig eltelt időt figyelembe véve a terheltek 65,58%-a tekintetében fejeződött be egy éven belül az eljárás.¹⁰⁸

A Legfőbb Ügyészség részletesen kifejtette milyen hátrányokkal jár az eljárások elhúzódása:¹⁰⁹

Próbára bocsátás alkalmazásakor, illetve felfüggesztett szabadságvesztés kiszabásakor a pártfogó felügyelet akkor lehet a leghatékonyabb, ha végrehajtásának megkezdésére a bűncselekmény elkövetésének időpontjához képest a lehető legközelebbi időpontban kerül sor. Ha az elkövetés és a joghátrány alkalmazása között hosszú idő telik el, a pártfogó felügyelet indokolatlan terhet is jelenthet a már felnőttkorba lépett és rendezett életviszonyok között élő egykori elkövető számára, míg a bűnisméltóvá vált terheltek esetében az intézkedés ténylegesen súlytalanok és eleve céltalannak bizonyulhat.

Bizonyos esetekben az eljárás elhúzódása következtében a fiatal a fiataikorúak esetében alkalmazandó többlet garanciákat, a nevelő, a társadalomba való visszailleszkedést segítő lehetőségeket veszíti el. Ha a fiataikorúként megvalósított bűncselekmény miatti ügyben a tárgyalás kitűzése és megkezdése elhúzódik, és bírói szakban olyan ügygel kerül egyesítésre, amely felnőttkorúként elkövetett cselekmény miatt van folyamatban, a továbbiakban a fiataikorúakra vonatkozó különös anyagi jogi és eljárási szabályok nem érvényesülnek, az ügyeket egységesen az általános szabályok szerint kell elbírálni.

A büntetőeljárás elhúzódása a végrehajtandó szabadságvesztésre ítélt fiataikorúak esetében is jelentőséggel bír, mert ha az elítélt a szabadságvesztés megkezdésekor a huszonegyedik életévét betöltötte vagy a végrehajtás alatt tölti be, a bíróság a törvény rendelkezése folytán a szabadságvesztés végrehajtásának fokozatát a felnőtt korúakra irányadó anyagi jogi szabályok alapján állapítja meg.

Az elhúzódó eljárásokban a joghátrány alkalmazására tett ügyészi indítvány is kényszerűen igazodik az időmúláshoz, a lényegesen jobb nevelési lehetőségekkel rendelkező javítóintézeti nevelés intézkedés helyett a végrehajtandó/felfüggesztett szabadságvesztés kiszabásának veszélyét is eredményezheti.

Gyakran előfordul, hogy bár a vádemeléskor még fennállnak a javítóintézeti nevelés alkalmazásának törvényi feltételei, az ügödöntő határozat meghozatalakor e joghátrány indítványozására és alkalmazására az eljárás alatt – a tizenhatalcadik életév betöltése miatt – már nem kerülhet sor.

A fiataikorúak kvázi különbíráskodása megszüntetésének egyik indoka az volt,¹¹⁰ hogy az egyenletesebb ügyeloszlás gyorsítani fogja az eljárásokat. Álláspontom szerint azonban az eljárási idő rövidítésének célját nem lehet a szakszerűség kárára megvalósítani. *A fentiek értelmében megállapítom, hogy a fiataikorúakat érintő büntetőeljárások elhúzódása sérti a gyermek mindenek felett álló érdekét, a védelemhez és gondoskodáshoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogot.*

A kísértő nélküli kiskorúak ügyében a menekültügyi eljárást soron kívül kell lefolytatni.¹¹¹ A Magyar Helsinki

Bizottság tapasztalatai szerint a rövidebb határidőt a hatóságok rendszerint betartják, ám ennek ellenére az eljárások 4-5 hónapig is elhúzódhatnak. A bírósági felülvizsgálati szakban előfordult, hogy a bíróság fél éven túli időpontra tudott csak tárgyalást kitűzni, ami akár további 6-9 hónappal is elnyújtotta az eljárást.

Ezek alapján a kísérő nélküli kiskorúak menekültügyi eljárásának időszerűségével kapcsolatban megállapítom, hogy menekültügyi eljárások elhúzódása sérti a gyermek mindenek felett álló érdekét, a védelemhez és gondoskodáshoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogot.

Az AJB-2324/2012. számú jelentésemben a bírósági végrehajtási eljárásokkal kapcsolatban is megvizsgáltam a soron kívüliség elvének érvényesülését. Megállapítottam, hogy a kapcsolattartás végrehajtására vonatkozó szabályokban meghatározott, a gyámhatóság rendelkezésére álló ügyintézési határidő a gyakorlatban nem teszi lehetővé az ügy jellegével, a gyermek érintettségével összefüggésben a gyors és adekvát eljárást. Ezért felkértem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy a kapcsolattartás végrehajtása tekintetében vizsgálja meg, lehetséges-e soron kívüli, az eddigieknél rövidebb eljárási határidőket előírni ilyen ügyekben a gyámhatóság számára.

A bírósági végrehajtási ügyvitelről és pénzkezelésről szóló 1/2002. (I.17.) IM rendelet nem tartalmaz előírást arra nézve, hogy az eljárást soron kívül kell végeznie az önálló bírósági végrehajtónak. Ezért felkértem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy fontolja meg a vonatkozó IM rendelet olyan módosításának lehetőségét, amely gyermek átadására irányuló végrehajtási eljárásban is előírja, hogy az eljárást soron kívül kell végeznie az önálló bírósági végrehajtónak.

A gyermeket érintő bírósági határozatok végrehajtása tekintetében

A gyermek jogainak érvényesülését a bírósági végrehajtási eljárások tekintetében az AJB-2324/2012. számú jelentésben vizsgáltam, az abban foglalt megállapításaimat fenntartom.

Az ESZTER Alapítvány jelen vizsgálatomhoz érkezett jelzése szerint problémát jelentenek a végrehajtásban résztvevő szakemberek felkészültségének hiányosságai. A végrehajtók és a végrehajtásban közreműködő rendőrök nem rendelkeznek információval és tudással a gyermekek helyzetéről, szükségleteiről. Ezért fordulhatnak elő olyan visszasságok a végrehajtás során, mint például bilincshasználat, és fizikai erőszak a gyermekek vonatkozásában.

Jelen vizsgálat során megállapítom, hogy a gyermekbarát végrehajtás biztosításához elengedhetetlen a végrehajtásban résztvevő szakemberek képzése és továbbképzése a gyermek lélektani, szociológiai és kognitív jellemzőivel kapcsolatban; mely felkészítés hiánya, vagy részben történő megvalósítása akadály a gyermeki jogok maradéktalan érvényesülésének, ezáltal az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében rögzített jog sérelmének közvetlen veszélyét idézi elő.

A bűncselekmények áldozatainak rehabilitációja tekintetében

Az ET Iránymutatás szerint az erőszak és bűncselekmények áldozatainak biztosítani kell különösen az egészségügyi szolgáltatást, szociális és terápiás programokat, és erről a gyermekeket és a gondozókat a megfelelő módon haladéktalanul tájékoztatni kell.¹¹²

A megkeresett civil szervezetek egyöntetűen problémaként jelezték a pszichoterápiás ellátáshoz való hozzáférés hiányát. Elégtelen a gyermekpszichológusok, a megfelelő tapasztalattal és felkészültséggel rendelkező pszichológusok, krízisellátással foglalkozó szakemberek száma. A felkészült szakemberek elérhetősége nem biztosított az ország minden részén, területi eloszlásuk egyenetlen.

Az OKRI az Áldozatsegítő Szolgálat hatékonyság-vizsgálatával kapcsolatos kutatási beszámolójában¹¹³ is megállapította: „elengedhetetlen, hogy az áldozattá válás pszichikai és mentális részét is képes legyen látni az áldozatsegítési ügyekben eljáró ügyintéző. Továbbá hogy „a krízisintervenciót, a mentális, illetve pszichológiai segítségnyújtást az áldozatsegítő szolgálat – szakembereinek ilyen irányú felkészültsége hiányában – nem tudja biztosítani.” Ezért az OKRI munkatársai is azt javasolták, hogy „szükséges lenne a jogász végzettségű munkatársak mellett szociális munkás, pszichológus foglalkoztatása is az áldozatsegítő szolgáltatás keretében. Ha erre nincs mód, legalább megyénként egy áldozatokkal foglalkozó pszichológussal szoros kapcsolat kialakítása és a munkatársak szociális ismeretekkel történő kiképzése indokolt vagy szükséges. A szociális érzékenység, és az empátiás készség elengedhetetlen alkalmazási kritériumként is megfogalmazható az áldozatsegítő munkakör betöltéséhez szükséges szkillerek között.”¹¹⁴

A Helsinki Bizottság tapasztalatai szerint az áldozatsegítő szolgálatok felkészületlenek a kiskorú áldozatok támogatására, munkatársaik nem rendelkeznek az ehhez szükséges, kiskorúakra vonatkozó speciális tudással. A KIM tájékoztatása is alátámasztotta azt az információt, hogy az áldozatsegítés elsősorban felnőttek anyagi kárpótlását jelenti. Az AJB- 2617/2012. számú jelentésemben rámutattam arra, hogy jelenleg nincs gyermek-specifikus áldozatvédelem Magyarországon: hiányoznak a kifejezetten gyerekkorú áldozatok segítésére szolgáló jogszabályi rendelkezések, és módszertani útmutatók.

Az áldozatsegítő szolgálatok elérhetőségével kapcsolatban azt jelezte a Helsinki Bizottság, hogy problémát jelent az ügyintézők számának csökkentése is. Az AJB- 2617/2012. számú jelentésemben megállapítottam, hogy nem minden áldozat számára elérhetők a megyeszékhelyeken működő áldozatsegítő szolgálatok, és a feladatellátást érdemben lehetővé tevő személyi feltételek sem biztosítottak.

Ugyanezen vizsgálatomról írt jelentésemben felkértem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy kezdeményezze a jogszabályok olyan irányú módosítását, amelyek minden áldozattá vált személy számára biztosítják az igazságügyi szolgálatok áldozatsegítői szolgáltatásaihoz való hozzáférés lehetőségét, illetve készítse

elő a gyermekkorú áldozatok segítésére szolgáló jogszabályi rendelkezéseket. Kezdeményeztem a közigazgatási és igazságügyi miniszternél, hogy biztosítsa az igazságügyi szolgálatok áldozatsegítői feladatainak hatékonyabb ellátását lehetővé tevő személyi feltételeket, szükség esetén külső szakértők bevonását. Kezdeményeztem továbbá a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal elnökénél, hogy dolgozza ki a gyermekkorúak számára nyújtott áldozatsegítői szolgáltatásokra vonatkozó módszertani útmutatót.

Jelen vizsgálat során megállapítottam, hogy a gyermekbarát áldozatsegítés biztosításához elengedhetetlen az áldozatsegítő szolgálatok munkatársainak a gyermekek lélektani, szociológiai és kognitív jellemzőire vonatkozó képzése és továbbképzése, amelynek hiánya, vagy részben történő megvalósítása akadály a gyermeki jogok maradéktalan érvényesülésének, ezáltal az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdésében rögzített jog sérelmének közvetlen veszélyét idézi elő.

Az ingyenes és kötelező rehabilitációs és reintegrációs programok tekintetében

Az ENSZ és az Európa Tanács dokumentumai, így az Iránymutatás¹¹⁵ is hangsúlyozza, hogy a közösségbe visszatérés a szabályszegő fiatalok számára alapvető fontosságú, ezért a lehető legátfogóbb módon támogatni kell őket a reszocializációs folyamatban.

A javítóintézetek számtalan reintegrációs programot valósítanak meg mindennapi munkájuk során, a befogadott fiatalok tekintetében biztosítják a rehabilitációs ellátást. A büntetés-végrehajtási intézetek a civil szervezetekkel való együttműködést említik az iskolai képzés, a pályaorientáció, a munkába állás elősegítése céljából. A pszichológus munkatársak is jelentős szerepet játszanak a szabadulás utáni életre való felkészülésben.

A KIM a kábítószerrel összefüggő bűncselekményeket elkövető, elterelésben résztvevők számára ingyenesen rendelkezésre álló gyógykezelés, megelőzés, felvilágosítás szabályait, illetve a Pártfogó Felügyelői Szolgálat reintegrációs programokban való szerepét ismertette. Forráshiánnyal indokolta, hogy a reintegrációs programok nem elég széles körben állnak rendelkezésre.

Az AJB-2987/2012. számú jelentésben megállapítottam, hogy a bűnmegelőzés érdekében, a bűnelkövetők társadalomba való visszailleszkedését elősegítő rendszer nem kellően hatékony, ami a jogállamisággal összefüggő visszasságot okoz. Felkértem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, a belügyminisztert, a nemzetgazdasági minisztert, és az emberi erőforrások miniszterét hogy a reintegráció előmozdítása érdekében – lehetőség szerint közösen, esetleg tárcaközi bizottság felállításával – vizsgálják meg az AJB-2987/2012. számú jelentésben foglalt felvetéseket, javaslatokat és tegyék meg a szükséges – jogalkotási és egyéb, általuk szükségesnek tartott intézkedéseket. Felkértem továbbá a közigazgatási és igazságügyi minisztert a pártfogó felügyelői állomány létszámának emelésére, a pártfogók tevékenységének áttekintésére és a börtönpártfogás eredményesebb, hatékony működése biztosítása érdekében általa is szükségesnek tartott intézkedések megtételére.

A Pártfogó Felügyelői Szolgálat működésének hatékonyságát az AJB-7644/2012. számú ügyben vizsgálok, melynek keretében kiemelt figyelmet fordítok a reintegráció irányaira és lehetőségeire, valamint a fiatalokkal kapcsolatban alkalmazott speciális technikák (csoportos foglalkozások, tréningek, nappali foglalkoztatók, szállás) gyakorlati megvalósulására.

A gyermekbarát igazságszolgáltatás rendszeres monitorozása tekintetében

Az ET Iránymutatás szerint szükség van a gyermekbarát igazságszolgáltatásra vonatkozó jogalkotás, joggyakorlat rendszeres felülvizsgálatára és kiértékelésére. Az Iránymutatás végrehajtásának monitorozásában szerepet kell kapniuk a gyermek jogainak támogatását és védelmét ellátó civil szervezeteknek is.¹¹⁶

A bv. intézetek és a javítóintézetek a törvényben előírt ügyészi kontrollt, valamint a jogvédő intézmények vizsgálati lehetőségét említették. A KIM arról tájékoztatót, hogy a gyermekbarát igazságszolgáltatást komplex módon vizsgáló monitoring rendszer jelenleg nem működik, de annak létrehozását támogatja.

A fentiek értelmében megállapítom, hogy a gyermekbarát igazságszolgáltatás megvalósulását monitorozó rendszer hiánya sérti a gyermek mindenképp felett álló érdekét, valamint a védelemhez és gondoskodáshoz, illetve a tisztességes eljáráshoz való jogot.

Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok jövőbeni elkerülése érdekében:

Az Ajb. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a *közigazgatási és igazságügyi minisztert*, hogy a koordinációja alatt működő, Gyermekbarát Igazságszolgáltatás Munkacsoport bevonásával

- intézkedjen a megfelelő multidiszciplináris közös értékelési keretrendszer kidolgozásáról;
- a képzőhelyek (MBE, Ügyészképző, stb.) és a civil szervezetek további bevonásával vitassa meg, hogy miként lehetne a rendszeres interdiszciplináris képzést a jelenlegi képzési programokba integráltan, az érintett szakmák tekintetében biztosítani; tegye meg a szükséges intézkedéseket a képzési program kidolgozása és megvalósítása érdekében;
- ugyancsak a képzőhelyek (MBE, Ügyészképző, stb.) és a civil szervezetek bevonásával gondoskodjon a különböző eljárásokhoz igazodó gyermekbarát nyelvű tájékoztató anyagok kidolgozásáról, valamint vitassák meg, hogy miként lehetne a meglévő képzési tervekbe beilleszteni
 - a gyermekek korának, érettségének megfelelő kommunikációval kapcsolatos képzéseket,
 - a gyermek mindenképp felett álló érdekének megfelelő, és szükségleteit szem előtt tartó

gyermekbarát meghallgatás átfogó, kötelező, gyakorlati megközelítést is alkalmazó képzését,
- a végrehajtásban részvevő szakemberek számára a gyermek mindenek felett álló érdekének megfelelő és szükségleteit szem előtt tartó gyermekbarát végrehajtásról szóló képzést, illetve továbbképzést,
- az áldozatsegítő szolgálatok munkatársainak a gyermek mindenek felett álló érdekének megfelelő és szükségleteit szem előtt tartó gyermekbarát áldozatsegítésről szóló képzést, illetve továbbképzést, és

- tegye meg a szükséges intézkedéseket a képzések kidolgozása és megvalósítása érdekében;
- tárja fel a másodlagos viktimizáció okait, és azokra figyelemmel – pl. az oktatás, képzés eszközével; a szakmai protokollok megalkotásával – dolgozza ki megelőzésének eszközeit és rendszeresen vizsgálja felül azok gyakorlati megvalósulását;
 - elemezze a gyermekeket érintő eljárások elhúzódsának okait, fogalmazzon meg a soron kívüliséget ténylegesen lehetővé tevő javaslatokat az illetékes szervek részére, és dolgozza ki, illetve valósítsa meg a soron kívüliség érvényesülésének rendszeres monitorozását;
 - civil szervezetek bevonásával hozzanak létre egy a gyermekbarát igazságszolgáltatás megvalósulását folyamatosan vizsgáló monitoring rendszert, állapítsák meg működésének szabályait, biztosítsák annak feltételeit.

Az Ajb. 37.§-a alapján javaslom a *közigazgatási és igazságügyi miniszternek*, hogy fontolja meg a szabálysértési törvény olyan tartalmú módosítását, melynek révén a mediáció a szabálysértési eljárás során is biztosítottá válik.

Az Ajb. 31.§ (1) bekezdése alapján felkérem a *belügyminisztert*, hogy

- fontolja meg a kísérő nélküli kiskorúak életkor meghatározásával kapcsolatban – az AJB-7120/2009. számú jelentésben foglaltakat fenntartva, és az újabb hozzám érkezett jelzésekre is tekintettel – a nemzetközi előírásoknak és gyakorlatnak megfelelő – a gyermek pszichés érettségére, valamint az etnikai és kulturális szempontokra is kiterjedő – életkor meghatározás jogi szabályozásának megteremtését mind a menekültügyi, mind az idegenrendészeti eljárások vonatkozásában; és az alkalmazás protokolljának létrehozása érdekében javaslom egy szakértői munkacsoport összehívását;
- civil szervezeteket is bevonva tárja fel a kísérő nélküli kiskorúak menekültügyi eljárásai elhúzódsának okait, és vizsgálja meg a soron kívüliség megvalósításának lehetséges módjait.

Egyes médiaszolgáltatók gyermekek magánéletének és személyes adatainak nyilvánosságra hozatala vonatkozásában elkövetett – akár ismételt – jogsértései miatt megfontolásra javaslom a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsának, hogy – a 2012-es tematikus évre is tekintettel – szervezzen képzést a médiaszolgáltatók számára, melyen az ORTT 2003-as ajánlása mentén ismertessék a fiatalok és a gyermekek médiabeli megjelenítésére, szerepeltetésére vonatkozó előírásokat és a Médiatanács releváns határozatait.

Budapest, 2012. december 12.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet 1:

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Iránymutatása a Gyermekbarát Igazságszolgáltatásról¹⁷
(Elfogadva a Miniszteri Bizottsága által 2000. November 17-én, a miniszterek képviselőinek 1098. találkozáján)

Preambulum

A Miniszteri Bizottság

Figyelembe véve, hogy az Európa Tanács célja a tagállamok közötti nagyobb fokú egység elérése, különösen a jogi ügyekre vonatkozó közös szabályok elfogadásának támogatása révén;

Figyelembe véve a gyermekek jogait védő és támogató, az európai standardok hatékony alkalmazásának szükségességét biztosító, már létező, kötelező erejű, univerzális dokumentumokat, így különösen:

- az Egyesült Nemzetek Szervezetének 1951. évi, a menekültek helyzetéről szóló egyezményét;
- az 1966. évi Polgári és Politikai jogok Nemzetközi Egyezségokmányát
- az 1966. évi Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát;
- az Egyesült Nemzetek Szervezetének 1989. évi, a Gyermek Jogairól szóló Egyezményét;
- az Egyesült Nemzetek Szervezetének 2006. évi, a fogyatékkal élő személyek jogairól szóló Egyezményét;
- az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok védelméről szóló Egyezményt (1950, ETS No. 5) (a továbbiakban az "ECHR");
- az Európai Egyezményt a gyermek jogainak gyakorlásáról (1996, ETS No. 160);
- a módosított Európai Szociális Kartát (1996, ETS No. 163);
- az Európa Tanács Egyezményét a gyermekek kapcsolattartásáról (2003, ETS No. 192);
- az Európa Tanács Egyezményét a gyermekek védelméről a szexuális kizsákmányolás és a szexuális bántalmazás ellen (2007, CETS No. 201);

- A gyermekek örökbefogadásáról szóló Európai Egyezményt (módosított) (2008, CETS No. 202);

Figyelembe véve, hogy, mint azt az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga is garantálja, egy demokratikus társadalomban minden személynek joga van az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréshez és a tisztességes tárgyaláshoz – annak minden elemével (így különösen a megfelelő tájékoztatáshoz, a meghallgatáshoz, a törvényes védelemhez és a képviselőhöz való joggal) együtt – ugyanúgy érvényes a gyermekekre is, figyelembe véve azonban saját nézeteik kialakítására vonatkozó képességüket;

Felelevenítve az Emberi Jogok Európai Bíróságának vonatkozó esetjogát, az Európa Tanács egyéb intézményeinek és testületeinek döntéseit, jelentéseit vagy más dokumentumait, beleértve a Kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésére vonatkozó Európai Bizottsági (CPT) ajánlásokat, valamint az Európa Tanács Emberi Jogi Biztosának nyilatkozatait és véleményeit, továbbá az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének különböző ajánlásait;

Figyelembe véve a Miniszteri Bizottságnak, a gyermekek jogait illetően a tagállamok felé tett különböző ajánlásait – beleértve a Rec(2003)5 Ajánlást a menekültek fogvatartásával kapcsolatos intézkedésekről, a Rec(2003)20 Ajánlást a fiatalok bűnözés kezelésének új módjairól és a fiatalok igazságszolgáltatásáról, a Rec(2005)5 Ajánlást az intézetekben élő gyermekek jogairól, a Rec(2006)2 Ajánlást az európai börtönszabályokról, a CM/Rec(2008)11 Ajánlást a szankciók vagy intézkedések hatálya alatt álló fiatalok bűnelkövetőkre vonatkozó európai szabályokról, és a CM/Rec(2009)10 Ajánlást a gyermekek erőszaktól való védelmét célzó integrált nemzeti stratégiák politikai irányelveiről;

Felidézve a 2. számú határozatot a gyermekbarát igazságszolgáltatásról, melyet az Európai Igazságügy-miniszterek 28. Konferenciája fogadott el (Lanzarote, 2007. október);

Figyelembe véve az Egyesült Nemzetek Szervezetének a gyermekek jogai védelmének fontosságát garantáló dokumentumait, úgy, mint:

- az Egyesült Nemzetek Szervezetének a fiatalok igazságszolgáltatás igazgatására vonatkozó Standard minimum szabályai („Beijingi Szabályok”, 1985);
- az Egyesült Nemzetek Szervezetének szabályai a szabadságtól megfosztott fiatalok védelmére („Havannai Szabályok”, 1990);
- az Egyesült Nemzetek Szervezetének irányelvei a fiatalok bűnözés megelőzésére („Riyadi Irányelvek”, 1990);
- az Egyesült Nemzetek Szervezetének irányelvei a gyermek áldozatok és tanúk részvételével folyó igazságszolgáltatási ügyekben (ECOSOC Res 2005/20, 2005);
- az Egyesült Nemzetek Szervezete Főtitkárának irányadó feljegyzése: az ENSZ viszonyulása a gyermekeket érintő igazságszolgáltatáshoz (2008);
- az Egyesült Nemzetek Szervezetének irányelvei az alternatív gyermekfelügyelet megfelelő alkalmazásáról és feltételeiről (2009);
- az emberi jogokat védelmező és támogató nemzeti intézmények helyzetével és működésével kapcsolatos elvek („Párizsi Elvek”);

Felelevenítve – a tagállamok magasabb standardok, illetve kedvezőbb intézkedések bevezetésében vagy alkalmazásában történő akadályozása nélkül történő – a gyermekek jogait érintő létező, kötelező erejű normák hatékony végrehajtása garantálásának szükségességét;

Utalva az Európa Tanács “Építsünk Európát” Programjára;

Elismerve a tagállamok által mutatott haladást a gyermekbarát igazságszolgáltatása alkalmazása felé;

Nem utolsó sorban figyelembe véve az igazságszolgáltatási rendszerben a gyermekek előtt álló létező akadályokat, mint például, többek között, a nem létező, esetleg részleges vagy feltételes törvényi jogot az igazságszolgáltatáshoz való hozzáféréshez, az eljárások sokféleségét és összetettségét, a különböző alapokon nyugvó lehetséges diszkriminációt;

Felidézve a gyermekek másodlagos áldozattá válása megelőzésének szükségességét az igazságszolgáltatási rendszer keretében a gyermekek részvételével folyó vagy őket érintő eljárások során;

Felhívva a tagállamokat, hogy vizsgálják a létező szakadékokat és problémákat, és azonosítsák azokat a területeket, ahol a gyermekbarát igazságszolgáltatás elveit és gyakorlatát be kellene vezetni;

Tekintetbe véve azon gyermekek nézeteit és véleményét, akikkel a tagállamokban az Európa Tanács konzultált;

Figyelembe véve, hogy az iránymutatások a törvényekben és a gyakorlatban meglévő hiányosságok gyakorlati orvoslatainak megkereséséhez történő hozzájárulást célozzák;

Elfogadja a következő iránymutatásokat, annak érdekében, hogy gyakorlati eszközként szolgáljanak a tagállamok kezében a bírósági és a nem-bírósági rendszereiknek a gyermekek különleges jogaihoz, érdekeihez és szükségleteihez történő hozzáigazítására, továbbá felhívja a tagállamokat mindezeknek, a gyermekekért felelős vagy a gyermekek igazságszolgáltatási jogaiban másképpen érintett minden hatóság közötti széleskörű elterjesztésének biztosítására.

I. Hatály és cél

1. Az iránymutatások a gyermek helyének és szerepének, nézeteinek, illetve a gyermek szükségleteinek a bírósági eljárásokat, valamint ezen eljárások alternatíváit érintő kérdéseivel foglalkoznak.

2. Az iránymutatások egyenlően érvényesek minden kompetens testület és szolgálat előtt folyó büntető, polgári, vagy közigazgatási eljárásban és minden helyzetben, melyekbe a gyermekek – bármely okból és bármely képességeiket érintően – nagy valószínűséggel kerülhetnek.

3. Az iránymutatások annak biztosítását célozzák, hogy bármely ilyen eljárás során a gyermekek jogait – ezek között a tájékoztatáshoz, a képviselőhez, a részvételhez és a védelemhez való jogot – teljes mértékben tiszteletben tartásuk, a gyermek érettségének és felfogóképességének, valamint az ügy körülményeinek megfelelő figyelembe vételével. A gyermekek jogainak tiszteletben tartása nem veszélyeztetheti a többi részes fél jogait.

II. Meghatározások

Ezen iránymutatások alkalmazásakor (a továbbiakban „az iránymutatás”) a gyermekbarát igazságszolgáltatás tekintetében a következő meghatározások az irányadóak:

a. Gyermekek minden 18 év alatti személy;

b. Szülő: a nemzeti jog szerint szülői felelősséggel bíró személy(ek). Amennyiben a szülő(k) nincs(enek) jelen vagy nem visel(nek) tovább szülői felelősséget, a szülő szerepét betöltheti egy gondviselő vagy egy kijelölt törvényes képviselő;

c. A gyermekbarát igazságszolgáltatás: olyan igazságszolgáltatási rendszerre utal, amely biztosítja a gyermekek jogainak tiszteletben tartását és hatékony védelmét, figyelembe véve az alábbiakban felsorolt elveket, tekintetbe véve a gyermek érettségét, értelmi képességét és az ügy körülményeit. Ez az igazságszolgáltatás megfelel a kor elvárásainak, gyors, a gyermekek jogainak tiszteletben tartása mellett a gyermekek jogaira és szükségleteire koncentrálni, beleértve a tisztességes eljáráshoz való jogot, az eljárásban való részvételt, a magánélet, a családi élet, az integritás és méltóság tiszteletben tartását.

III. Alapvető elvek

1. Az iránymutatások a preambulumban hivatkozott eszközök által őrzött meglévő elvekre, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogára épülnek.

2. Ezeket az elveket a következő szakaszok továbbfejlesztik, és egyenlően érvényesek ezen iránymutatás minden fejezetére.

A. Részvétel

1. Tiszteletben kell tartani minden gyermek jogát ahhoz, hogy tájékoztatást kapjanak jogaikról, hogy megfelelő hozzáférés álljon rendelkezésükre az igazságszolgáltatáshoz, és hogy a részvételükkel folyó vagy őket érintő eljárásokban kikérjék véleményüket, meghallgassák őket. Ebben beletartozik a gyermekek nézeteinek megfelelő súlyllyal történő figyelembevétel, ésben tartva érettségüket és bármely természetű kommunikációs nehézségeiket, annak érdekében, hogy ez a részvétel érdemi legyen.

2. A gyermekeket teljes értékű jogalanyoknak kell tekinteni és akként kell kezelni, továbbá oly módon kell feljogosítani lenniük valamennyi joguk gyakorlására, amely számításba veszi saját nézeteik kialakítására vonatkozó képességüket, valamint az ügy körülményeit.

B. A gyermek legfőbb érdeke

1. A tagállamoknak garatálniuk kell a gyermekek arra való jogának érvényesülését, hogy a részvételükkel folyó vagy őket érintő minden ügyben a gyermekek legfőbb érdeke legyen az elsődleges szempont.

2. A szereplő vagy érintett gyermekek legfőbb érdekének felmérésében:

a. nézeteiknek és véleményüknek megfelelő súlyt kell adni;

b. a gyermek minden más jogát, úgy mint a méltósághoz, szabadsághoz és egyenlő bánásmódhoz való jogot mindenkor tiszteletben kell tartani;

c. minden releváns hatóságnak egy átfogó megközelítést kell elfogadnia azon célból, hogy minden szóban forgó érdeket megfelelően számításba vegyenek, beleértve a pszichológiai és fizikai jólétet, valamint a gyermek jogi, szociális és gazdasági érdekeit.

3. Az azonos eljárásban vagy ügyben szereplő minden gyermek legfőbb érdekét külön fel kell mérni és ki kell egyensúlyozni az egyes gyermekeknek az esetlegesen egymásnak ellentmondó érdekeit, minden gyermek legfőbb érdekének kibékítése szándékával.

4. Bár a bírói hatóságok rendelkeznek a végső döntés meghozatalának hatáskörével és felelősségével, a részvételükkel folyó eljárások során azonban – ahol szükséges – a gyermekek legfőbb érdeke felmérése érdekében a tagállamoknak közös erőfeszítéseket kell tenniük egy multidiszciplináris megközelítés kialakítására.

C. Méltóság

1. A gyermekeket bármely eljárás vagy eset során gondosan, érzékenyen, tisztességesen és tisztelettel kell kezelni, különös figyelmet fordítva személyes helyzetükre, jólétükre, különleges szükségleteikre, fizikai és pszichológiai integritásuk teljes tiszteletben tartására. Bármilyen módon kerüljenek kapcsolatba bírósági vagy nem-bírósági eljárásokkal vagy más beavatkozásokkal, meg kell adni nekik ezt a bánásmódot, tekintet nélkül jogi helyzetükre és képességükre bármely eljárásban vagy esetben.

2. A gyermekek nem vethetők alá kínzásnak, embertelen vagy megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek.

D. Védelem a diszkrimináció ellen

1. A gyermekek jogai bármely ok alapján történő megkülönböztetés nélkül biztosítandók, úgy mint nem, faj, bőrszín, etnikai háttér, kor, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, társadalmi-gazdasági háttér, a szülő(k) helyzete, kapcsolat nemzeti kisebbséggel, birtok, születés, szexuális orientáció, nemi identitás vagy egyéb helyzet.

2. Szükséges lehet különleges védelmet és segítséget nyújtani a sebezhetőbb gyermekek – úgy mint migráns, menekült vagy menedékkereső, egyedüli („kísérő nélküli”), fogyatékossgal élő, hajléktalan és utcagyermek, roma, továbbá intézetben lévő gyermekek részére.

E. Jogállamiság

1. A jogállamiság elve éppen olyan teljes körűen érvényes a gyermekekre, mint a felnőttekre.

2. A tisztességes eljárás elemei, úgy, mint a törvényesség és az arányosság elve, az ártatlanság véelme, a tisztességes tárgyaláshoz való jog, a jogi tanácshoz való jog, a bíróságokhoz való hozzáférés joga és a fellebbezés joga), éppen úgy garantálandók a gyermekek számára, ahogyan garantálva vannak a felnőtteknek, nem minimalizálhatók vagy tagadhatók meg a gyermek legfőbb érdekére hivatkozással. Ez minden bírósági és nem-bírósági és közigazgatási eljárásra érvényes.

3. A gyermekeknek joguk van megfelelő, független és hatékony panaszmechanizmusokhoz való hozzáférésre.

IV. Gyermekbarát igazságszolgáltatás a per/eljárás előtt, alatt és után

A. A gyermekbarát igazságszolgáltatás alapvető elemei

1. Tájékoztatás és tanácsadás

1. Az igazságszolgáltatási szervek és más hatóságok (pl. rendőrség, bevándorlási-, oktatási-, egészségügyi-, szociális szolgáltatások) előtti eljárás kezdetekor és az eljárás folyamán a gyermekeket és szüleiket haladéktalanul és a megfelelő módon tájékoztatni kell:

- A jogaikról, különös tekintettel a gyermekek jogaira azokban a bírósági és nem bírósági eljárásokban, amelyekben érintett lehet, fel kell világosítani a jogai megsértése esetén igénybe vehető jogorvoslati lehetőségekről, beleértve a bírósági vagy nem bírósági eljárásba történő beavatkozás lehetőségét. Az információknak tartalmaznia kell az eljárás lehetséges időtartamát, valamint a fellebbezés és az egyéb független jogorvoslati mechanizmusok igénybevételének lehetőségét;
- A rendszerről és az eljárásról, különös tekintettel arra, hogy a gyermek milyen szerepet játszhat az eljárásban, illetve annak különböző szakaszaiban;
- A bírósági vagy a más eljárásban való részvétel esetén a gyermeket védő és támogató mechanizmusokról;
- Az adott bíróság előtti vagy azon kívüli eljárás alkalmasságáról és lehetséges következményeiről;
- A panaszok felügyeletéről, illetve nyomon követéséről;
- A bírósági eljárás illetve más releváns eljárások időpontjáról és helyéről, ha azon a gyermek személyesen jelen lehet;
- Az eljárás vagy a beavatkozás általános menetéről és kimeneteléről;
- A rendelkezésre álló védelmi intézkedésekről;
- A gyermeket érintő döntések felülvizsgálatának lehetőségéről;
- A létező, az elkövetőtől, az államtól perben vagy más alternatív polgári és egyéb eljárásban igényelhető kártérítési lehetőségekről;
- A rendelkezésre álló szolgáltatásokról (pszichológiai, szociális, tolmácsolás, fordítás) vagy támogatást nyújtó szervezetéről, valamint adott esetben ezen szolgáltatások mellett a rendkívüli pénzügyi támogatáshoz történő hozzáférésről;
- A gyermek legfőbb érdekeit a lehető legnagyobb mértékben védő speciális rendelkezésekről abban az esetben, ha lakóhelye másik államban van.

2. A tájékoztatást és a tanácsadást a gyermek korának és érettségének megfelelően, a nemi és kulturális különbségek figyelembe vételével, az általa értett nyelven kell megtenni.

3. A gyermeket, a szülőt és a törvényes képviselőt közvetlenül kell tájékoztatni. A tájékoztatásnak nem lehet alternatívája, ha a szülő közli azt a gyermekkel.

4. A jogilag releváns információkat tartalmazó gyermekbarát anyagokat és a speciális információk szolgáltatásokat (pl. speciális weboldalak, segélyvonalak) széles körben hozzáférhetővé kell tenni.

5. A gyermekkel szembeni vádakról, azok felmerülését követően, haladéktalanul tájékoztatni kell mind a gyermeket, mind a szülőt oly módon, hogy megértsék a vád lényegét és annak lehetséges következményeit.

2. A magánélet és a családi élet védelme

6. A bírósági, nem bírósági vagy más eljárásban érintett gyermek magánéletét és személyes adatait a nemzeti joggal összhangban védeni kell. Ez azt jelenti, hogy – különösen a sajtóban – semmilyen információt vagy személyes adatot nem lehet közzétenni vagy nyilvánosságra hozni, amelyből közvetlenül vagy közvetve megállapítható a gyermek személyazonossága, ideértve a fényképeket, a gyermekről vagy a családjáról szóló részletes leírásokat,

hang- és videófelvételeket.

7. A tagállamoknak jogszabályokkal vagy felügyeleti intézkedésekkel meg kell akadályozniuk a személyiségi jogoknak a sajtó által a 6. pontban foglaltak szerinti megsértését.

8. A tagállamoknak korlátozott hozzáférést kell biztosítaniuk az eljárásban érintett gyermekek személyes és különleges adatait tartalmazó nyilvántartásokhoz. Ha felmerül a személyes és különleges adatok továbbításának szükségessége, akkor az erre vonatkozó eljárást a tagállamoknak kell meghatározniuk az adatvédelmi szabályokkal összhangban, a gyermek érdekeinek figyelembe vételével.

9. Ha a bírósági vagy más eljárásban a gyermek meghallgatása szükséges vagy ő szolgáltat bizonyítékokat, akkor ezt lehetőleg zárt ülésen kell megtenni. A szabályok szerint itt, csak a közvetlenül érintettek lehetnek jelen, feltéve, hogy az nem jelent akadályt a gyermek számára a bizonyítékok szolgáltatásában.

10. A gyermekekkel foglalkozó szakembereknek szigorú titoktartási szabályoknak kell megfelelniük, kivéve, ha ez kockázattal jár a gyermek számára.

3. Biztonság, különleges megelőző intézkedések

11. Minden bírósági és más eljárásban a gyermekeket védeni kell, különösen a megfélemlítéstől, a megtorlástól vagy a másodlagos viktimizációtól.

12. Annak érdekében, hogy a gyermekekkel való együttműködés biztosított legyen, ha szükséges, a gyermekekkel foglalkozó szakembereket – a bírói függetlenség sérelme nélkül – a nemzeti jognak megfelelően rendszeresen ellenőrizni kell.

13. Különleges övintézkedéseket kell alkalmazni azon gyermekek esetében, ahol a feltételezett elkövető a szülő, családtag vagy a gondozó.

4. A szakemberek képzése

14. A különböző korú gyermekek jogairól és szükségleteiről, valamint a gyermekekhez igazodó eljárásról minden gyermekekkel foglalkozó szakembernek interdiszciplináris képzést kell kapnia.

15. A gyermekekkel közvetlen kapcsolatban álló szakembereket képezni kell arra is, hogy koruknak és fejlettségi szintjüknek megfelelően tudjanak kommunikálni a gyermekekkel, különös tekintettel arra, amikor sebezhető állapotban vannak.

5. Multidiszciplináris megközelítés

16. A szoros együttműködés érdekében – a gyermekek családi és magánéletében tiszteletben tartása mellett – a szakembereket arra kell ösztönözni, hogy képet alkothassanak a gyermekről, valamint jogi, pszichológiai, szociális, érzelmi, fizikai értékelést alakítsanak ki róla.

17. A gyermekekkel foglalkozó szakemberek (pl. jogászok, pszichológusok, rendőrök, szociális munkások, mediátorok) számára a perekben vagy más eljárásokban közös értékelési keretrendszerrel kell létrehozni, amely biztosítja a gyermekek számára legkedvezőbb döntések meghozatalát, és a lehető legjobban figyelembe veszi a gyermekek érdekeit.

18. A multidiszciplináris megközelítés során is tiszteletben kell tartani a szakmai titoktartási szabályokat.

6. Szabadságelvonás

19. A szabadságelvonás valamennyi formáját a gyermekekkel szemben csak kivételes eszközként és a lehető legrövidebb ideig lehet alkalmazni.

20. A szabadságelvonás során a gyermekeket el kell különíteni a felnőttkorúaktól. Gyermekeket felnőttkorúakkal együtt csak kivételes okból lehet együtt fogvatartani és csak akkor, ha ez szolgálja a gyermek legfőbb érdekeit. A gyermeket mindig az igényeinek megfelelő körülmények között kell fogvatartani.

21. Mivel a szabadságuktól megfosztott gyermekek különösen sebezhetőek, fontos a családi kapcsolatok és a társadalmi integráció biztosítása, ezért a hatóságoknak – az egyetemes és az európai eszközökre tekintettel is – tiszteletben kell tartaniuk és aktívan védeniük kell a gyermekek jogait. Egyéb jogok mellett a gyermekek számára különösen biztosítani kell:

a. A szülővel, családdal, barátokkal való kapcsolattartás, látogatás és levelezéskorlátozása során csak a gyermek legfőbb érdeke szerint és az igazságszolgáltatás érdekének védelmében lehet eljárni. Ezen jogok korlátozása soha nem alkalmazható büntetésként.

b. Biztosítani kell a megfelelő oktatásban, pályaválasztási tanácsadásban, szakképzésben, egészségügyi ellátásban való részvételt, a gondolat, lelkiismeret és vallásszabadságot, a szabadidős tevékenységekhez való hozzáférést, beleértve a testnevelést és a sportot.

c. Hozzáférést kell biztosítani az olyan programokhoz, amelyek a gyermekeket előre felkészítik a közösségbe való visszatérésre, teljes figyelmet fordítanak az érzelmi és fizikai szükségleteikre, a családi kapcsolatokra, a lakhatásra, oktatásra, foglalkoztatásra és a társadalmi-gazdasági státuszra.

22. A kapcsolatokkal nem rendelkező kiskorúak esetén – ideértve a menekülteket, családjuktól elszakított gyermekeket – a szabadságelvonás kizárólag a tartózkodási hely hiányára alapozva soha nem lehet indokolt.

B. A gyermekbarát igazságszolgáltatás a bírósági eljárást megelőzően

23.A büntetőjogi felelősség alsó korhatára nem lehet túl alacsony, és azt törvényben kell meghatározni.

24.Amennyiben azok jobban szolgálják a gyermekek érdekeit, ösztönözni kell a bírósági eljárás alternatíváit, a közvetítést, elterelést, valamint az alternatív vitarendezési módokat.

25.A gyermeket alaposan tájékoztatni kell arról, hogy vagy bírósági eljárást, vagy a bírósági eljáráson kívüli alternatívákat vehet igénybe. A tájékoztatásnak a választási lehetőségek lehetséges következményeire is ki kell terjednie. A gyermekek számára biztosítani kell, hogy a választási lehetőségek közötti döntéshez jogi tanácsot vagy más jellegű segítséget kaphassanak. A döntés meghozatalánál figyelembe kell venni a gyermek véleményét.

26.A bírósági eljárás alternatíváinak azonos szintű jogi garanciákat kell biztosítani. A gyermekek jogait – ezen iránymutatásban foglaltaknak megfelelően – tiszteletben kell tartani, azt valamennyi jogi eszköznek azonos módon kell garantálnia a bíróságon és azon kívül is.

C. A gyermekek és a rendőrség

27.A rendőrségnek tiszteletben kell tartania a gyermekek személyiségi jogait és méltóságát, figyelembe kell venni a koruknak és érettségüknek megfelelő, illetve esetleges különleges igényeiket, amelybe értendő a testi-szellemi fogyatékoság vagy a kommunikációs nehézségek.

28.Ha a rendőrség letartóztat egy gyermeket, őt a korának és érettségének megfelelő módon tájékoztatni kell a fogvatartás okairól. Biztosítani kell számára ügyvéd igénybevételét, illetve a szülőkkel és más bizalmi személyekkel való kapcsolattartást.

29.A szülőket is tájékoztatni kell a gyermek őrizetbevételéről, annak okairól, és meg kell kérni, hogy jöjjenek a gyermekért a rendőrállomásra.

30.Az őrizetbe vett gyermeknek nem lehet a bűnözői magatartásra vonatkozó kérdéseket feltenni, vagy bármilyen nyilatkozatot vele aláírni, kivéve ügyvéd, vagy szülő, vagy bizalmi személy jelenlétében. A szülőt illetve bizalmi személyt ki lehet zárni, ha a bűnözői magatartásban való részvétellel vagy az igazságszolgáltatás akadályozásával gyanúsítható.

31.A rendőrségnek a fogvatartás során biztosítani kell a gyermekek elkülönítését a felnőttkorúaktól.

32.A hatóságoknak biztosítaniuk kell, hogy a gyermekeket biztonságos és szükségleteiknek megfelelő körülmények között tartsák fogva.

33.A tagállamokban az ügyészeknek – feltéve, hogy a jogkörükbe tartozik – biztosítaniuk kell a gyermekbarát igazságszolgáltatás érvényesülését az egész nyomozási szakaszban.

D. A gyermekbarát igazságszolgáltatás a bírósági eljárásban

1. A bírói úthoz való hozzáférés és a bírósági eljárás

34.A gyermekeknek, mint a jogok hordozóinak, jogaik gyakorlása során, illetve azok sérelme esetén szükségük lehet orvoslásra. A nemzeti jogoknak meg kell könnyíteniük a jogaikat jól ismerő vagy jogaikkal tisztában lévő gyermekek számára a bírói úthoz való hozzáférést, a jogok védelme érdekében igénybe vehető jogorvoslatot és a megfelelő jogi tanácsadást.

35.A bírói úthoz való hozzáférés minden akadályát, mint pl. a költség vagy a jogi képviselő hiánya, meg kell szüntetni.

36.A gyermekek sérelmére elkövetett speciális bűncselekmények esetén, illetve egyes polgári vagy családjogi esetekben, ha szükséges, akkor is biztosítani kell a bírósági utat, ha a gyermek időközben nagykorúvá vált. A tagállamokat ezért ösztönözni kell korlátozó szabályaik felülvizsgálatára.

2. Jogi tanácsadás és képviselő

37.A gyermeknek saját jogán biztosítani kell a jogi tanácsadást és a képviselőt, ha a gyermek és a szülők vagy más érintett felek között érdekellentét áll fenn.

38.A gyermekek számára legalább ugyanolyan vagy enyhébb feltételek mellett kell biztosítani az ingyenes jogsegély lehetőségét, mint a felnőttkorúak esetén.

39.A gyermeket képviselő ügyvédnek folyamatos képzést kell kapnia a gyermekek jogairól, és arról, hogy képes legyen a gyermekekkel az ő értelmi fejlettségének megfelelően kommunikálni.

40.A gyermeket jogokkal rendelkező teljes jogú ügyfélnek kell tekinteni és a gyermeket képviselő ügyvédnek közvetítenie kell a gyermek véleményét.

41.Az ügyvédnek tájékoztatnia kell a gyermeket és meg kell magyaráznia véleménye lehetséges következményeit.

42.Azokban az esetekben, ahol a szülő és a gyermek között érdekellentét van, az illetékes hatóságoknak ügygondnokot vagy másik képviselőt kell kijelölniük a gyermek érdekeinek érvényesítésére.

43.A szülőktől függetlenül biztosítani kell a megfelelő képviselőt és jogokat, különösen akkor, ha az eljárás a szülők, családtagok vagy a gondozó ellen folyik.

3. A meghallgatáshoz és véleménynyilvánításhoz való jog

44.A bírónak biztosítaniuk kell a gyermek meghallgatáshoz való jogát minden őt érintő ügyben, ha őt meghallgathatják, vagy ha meghallgatása az adott kérdés jobb megítéléséhez szükséges. Az e célból alkalmazott eszközöket az ügyhöz kapcsolódóan a gyermek értelmi szintjének, kommunikációs képességének megfelelően kell

alkalmazni. A gyermekkel mindazon kérdésekről konzultálni kell, amelyekben meg akarják hallgatni.

45.A gyermek nézeteit és véleményét megfelelő súllyal és korának, érettségének megfelelően kell értékelni.

46.A meghallgatáshoz való jog a gyermeknek joga, és nem kötelessége.

47.A gyermek meghallgatását nem lehet az életkorára tekintettel korlátozni. Ha a gyermek kezdeményezi, hogy az őt érintő ügyben meghallgassák, akkor a bíróság nem tilthatja meg, hogy a gyermek kifejtse nézeteit, kivéve, ha a gyermek legfőbb érdeke azt kívánja meg.

48.A gyermeknek minden szükséges információt meg kell adni arról, hogy miként élhet hatékonyan a meghallgatáshoz való jogával. Azt is el kell magyarázni azonban, hogy meghallgatásuk és kifejtett nézeteik nem feltétlenül befolyásolják a végső döntést.

49.A gyermekeket érintő ítéleteket és bírósági döntéseket a gyermek által értett nyelven el kell magyarázni és meg kell indokolni, különösen azokat a határozatokat, ahol nem vették figyelembe/vagy nem követték a gyermek véleményét.

4. Az indokolatlan késedelem elkerülése

50.A jogállamiság tiszteletben tartása mellett, minden gyermeket érintő eljárásban a sürgősség elvét kell alkalmazni, hogy a ügy a lehető leggyorsabban megoldódjon és védje a gyermek érdekeit.

51.A családi kapcsolatokra vonatkozó hátrányos következmények elkerülése érdekében családjogi esetekben ezt a bíróságnak különös szorgalommal kell gyakorolnia.

52.Ha szükséges, az igazságügyi szervek ideiglenes intézkedést vagy előzetes ítéletet hozhatnak azzal, hogy azt később felül lehet vizsgálni.

53.A jogszabályokkal összhangban a hatóságoknak lehetőség szerint olyan határozatot kell hozniuk, amelyek azonnal végrehajthatók, de csak abban az esetben, ha ez szolgálja a legjobban a gyermek érdekeit.

5. Az eljárás szervezete, gyermekbarát környezet és gyermekbarát nyelv.

54.Minden eljárásban, amennyire csak lehet, figyelembe kell venni a gyermekek életkorát, speciális szükségleteit, érettségét, értelmi szintjét és a lehetséges kommunikációs nehézségeiket. A gyermekeket érintő ügyekben figyelembe kell venni a gyermekek érzékeny beállítódását és kerülni kell a megfélemlítést.)

55.A bírósági eljárás kezdete előtt a gyermekekkel meg kell ismertetni a bíróság elrendezését, a berendezéseket és a résztvevők személyét és szerepét.

56.A gyermek életkorának és értelmi fejlettségének megfelelő nyelvet kell használni.

57.Amikor a bírósági vagy más eljárásban a gyermekek meghallgatására kerül sor, vagy kérdéseket tesznek fel neki, akkor a bírónak vagy más szakembereknek tisztelettel és érzékenységgel kell közelednie a gyermekhez.

58.A gyermek számára lehetővé kell tenni, hogy szüleiével vagy egy általa választott személlyel együtt legyen, kivéve, ha indokolt határozatban nem rendelkeznek az ellenkezőjéről.

59.A meghallgatások módszerei, mint pl. videó vagy hangfelvétel, vagy a tárgyalás előtti meghallgatás bizonyítékként elfogadható és felhasználható.

60.A gyermeket, amennyire csak lehet, védeni kell az ártalmas képektől és információktól. A gyermekre ártalmas képek és információk kizárásáról való döntéshez a bíró kikérheti más szakemberek, pl. pszichológusok és szociális munkások véleményét.

61.A bírósági ülést, ha azon gyermekek is részt vesznek, a gyermekekhez igazítva kell megtartani, úgy, hogy végig követni tudják: (így) rendszeresen szüneteket kell tartani és a meghallgatások sem tarthatnak túl sokáig. A gyermekek részvételének megkönnyítése érdekében a minimálisra kell csökkenteni a zavaró tényezőket.

62.Amennyire indokolt és lehetséges a váróhelyiségek és azon helységek között, ahol a meghallgatást tartják, gyermekbarát környezetet kell biztosítani.

63.A gyermekekkel kapcsolatos jogviták elbírálására speciális bíróságokat (vagy kamarákat), eljárást és intézményeket kell kialakítani. Ebbe beletartozhatnak a rendőrség, az igazságszolgáltatás, a bírósági rendszer és az ügyészség szakosított szervei is.

6. Bizonyítékok/ gyermekek nyilatkozatai

64. A gyermekek nyilatkozatainak összegyűjtését és ki/meghallgatásukat a lehető legjobban képzett szakembereknek kell végrehajtani. Minden erőfeszítést meg kell tenni annak érdekében, hogy a gyermek a legkedvezőbb és a legmegfelelőbb körülmények között tudjon bizonyítékokat szolgáltatni, tekintettel életkorára, érettségére, értelmi képességére és más kommunikációs nehézségekre.

65.Ösztönözni kell a sértett vagy tanú gyermek audiovizuális nyilatkozatait, fenntartva azt a jogot, hogy azt a másik fél vitathatja.

66.Ha egynél több meghallgatásra van szükség azt, a koherencia és a gyermek érdekeinek védelmében, lehetőleg ugyanaz a személy végezze.

67.A meghallgatások számát a lehető legkevesebbre kell csökkenteni és azok hosszát a gyermekek életkorához és figyelméhez kell igazítani.

68.Amennyire csak lehet, a gyermek sértett és tanú lehetséges elkövetőkkel való közvetlen találkozását/konfrontációját el kell kerülni, kivéve, ha a gyermek azt kifejezetten kéri.

69.A gyermek számára biztosítani kell, hogy a lehetséges elkövető jelenléte nélkül szolgáltatson bizonyítékot.

70.A bizonyításra vonatkozó kevésbé szigorúbb szabályok, mint például az eskü hiánya vagy a gyermekbarát intézkedések, nem csökkentik a gyermek vallomásának bizonyító erejét és értékét.

71.A meghallgatások jegyzőkönyveit a gyermek fejlettségi szintjének figyelembevételével úgy kell elkészíteni, hogy az alátámassza a gyermek bizonyítékainak érvényességét. A megbízhatóság növelése érdekében el kell kerülni az irányított, direkt kérdéseket.

72.A gyermekek érdekeinek figyelembe vétele érdekében lehetővé kell tenni, hogy a bírák megengedhessék, hogy a gyermek ne tanúskodhasson.

73.A gyermek nyilatkozatait és bizonyítékait nem lehet érvénytelennek vagy megbízhatatlannak tekinteni a gyermek életkora miatt.

74.A gyermekkorú sértett és tanú vallomástétele kapcsán vizsgálni kell a gyermekbarát szolgáltatások és környezet meglétét.

E. Gyermekbarát igazságszolgáltatás a bírósági eljárás után

75.A gyermek ügyvédjének, gyámjának, ügygondnoknak vagy törvényes képviselőnek el kell mondani és meg kell magyarázni a gyermek nyelvének és értelmi szintjének megfelelően a bíróság döntését, és tájékoztatnia kell arról, hogy milyen intézkedéseket lehet megtenni, különös tekintettel a fellebbezésre vagy a panasz lehetőségére.

76.A nemzeti hatóságoknak minden szükséges intézkedést meg kell tenniük annak érdekében, hogy a gyermeket érintő bírósági határozatok végrehajtása késedelem nélkül megtörténjen.

77.Ha a döntés nem kényszeríthető ki, akkor az ügyvédnek, gyámak, ügygondnoknak vagy a törvényes képviselőnek tájékoztatnia kell a gyermeket a lehetséges jogorvoslati lehetőségekről, a bíróságon kívüli mechanizmusokról vagy a bírói útról.

78.A családjogi esetekben született bírósági döntések erőszakkal történő kikényszerítése legyen a legvégső megoldás, ha az ügyben gyermekek is érintettek.

79.A rendkívül konfliktusos eljárásokban született döntés után a szakszolgálatoknak, lehetőleg ingyenesen, támogatást és iránymutatást kell nyújtani a gyermeknek és családjának.

80.Különösen az egészségügyi szolgáltatást, szociális és terápiás programokat kell biztosítani az erőszak, a hanyagság és a bűncselekmények áldozatainak, ideális esetben ingyenesen, és erről a gyermekeket és a gondozókat haladéktalanul, a megfelelő módon tájékoztatni kell.

81.A gyermek ügyvédjének vagy törvényes képviselőjének minden szükséges lépést meg kell tennie annak érdekében, hogy kártérítést kérjen abban a büntetőeljárásban vagy az után, amelynek a gyermek volt a sértettje.

82.A gyermekeket érintő jogvitákban az intézkedéseknek és a szankcióknak építő jellegűnek kell lennie és megfelelő választ kell adnia, szem előtt tartva az arányosság elvét, a gyermek életkorát, fizikai és szellemi állapotát, fejlődését és az eset körülményeit. Biztosítani kell a neveléshez való jogot, a szakmai képzést, a foglalkoztatást, a rehabilitációt és a reintegrációt.

83.A társadalmi integráció elősegítése érdekében, a nemzeti joggal összhangban, a gyermekekre vonatkozó bűnügyi adatok a nagykorúság elérésével az igazságszolgáltatási rendszeren kívül nem tehetők közzé. Kivételesen azonban az ilyen információk közzététele is megengedett súlyos bűncselekmények esetén, többek között közbiztonsági okokból, vagy ha a gyermekekkel való foglalkoztatásról van szó.

V. Egyéb gyermekbarát intézkedések támogatása

A tagállamok bátorítjuk:

a.a gyermekbarát igazságszolgáltatás minden aspektusában végzett kutatás támogatására, beleértve a gyermek-érzékeny kikérdezési technikákat és az ilyen technikákról szóló információk és ezek gyakorlásának elterjesztését;

b.a nemzetközi tapasztalatcserére és együttműködés előmozdítására a gyermekbarát igazságszolgáltatás területén;

c.a közzététel és a releváns jogi eszközök gyermekbarát változata lehető legszélesebb körű elterjesztésének támogatására;

d.a gyermekek jogaival foglalkozó tájékoztató irodák felállítására, fenntartására és ahol szükséges, megerősítésére, lehetőség szerint kapcsolatokkal a törvényszéki szervezethez, jóléti szolgálatokhoz, (gyermekjogi) ombudsmanokhoz, civil szervezetekhez (NGO-khoz), stb.;

e.a gyermekek bírósághoz és panaszmechanizmusokhoz való hozzáféréseinek mind nemzeti, mind nemzetközi szinten való megkönnyítésére, továbbá az NGO-k, illetve más, független testületek vagy intézmények, így pl. a gyermekjogi ombudsmanok szerepének előmozdítására a gyermekek bírósághoz és független panaszmechanizmusokhoz való hatékony hozzáféréseinek támogatásában;

f.szakosodott bírók és ügyvédek egy rendszerének létrehozásának megfontolására gyermekek részére, és az olyan bíróságok további fejlesztésére, ahol mind jogi, mind szociális lépések tehetők a gyermekek és családjuk érdekében;

g.azon lehetőség fejlesztésére és támogatására, amelyek előmozdítják, hogy az igazság keresése során a gyermekek vagy a nevükben cselekvő személyek élhessenek az univerzális és európai emberi és gyermekjogi védelmi mechanizmusokkal és a jogvédelemmel, ha a hazai jogorvoslati lehetőségek nem léteznek vagy már kimerítették azokat

h. az emberi jogoknak (beleértve a gyermekek jogait), az iskolai tananyag és a gyermekekkel dolgozó szakemberek képzésének kötelezően elsajátítandó részévé tételére;

i. a szülők gyermekek jogaival kapcsolaton tudatosságának növelését célzó rendszerek fejlesztésére és támogatására;

j. gyermekbarát ügynökségek és interdiszciplináris központok felállítására a gyermek áldozatok és tanúk számára, ahol – törvényszéki célok érdekében – a gyermekek kikérdezhetők, orvosi vizsgálatnak vethetők alá, valamint állapotuk minden részletre kiterjedően felmérhető, továbbá a megfelelő szakemberektől megkaphatnak minden fontos terápiás szolgáltatást;

k. specializált, hozzáférhető, támogató és tájékoztató szolgálatok – úgy mint az online tanácsadás, a segélyvonalak, és a díjmentes helyi közösségi szolgáltatások – kiépítésére;

l. annak biztosítására, hogy minden érintett, gyermekekkel kapcsolatba kerülő, az igazságszolgáltatási rendszerben dolgozó szakember megfelelő támogatásban és kiképzésben, valamint gyakorlati útmutatásban részesül annak érdekében, hogy a gyermekek jogai biztosítva legyenek, továbbá megfelelően érvényesüljenek, különösen a gyermekek legfőbb érdekének felmérése során, valamint mindenfajta, a gyermekek részvételével folyó vagy őket érintő eljárás során.

VI. Monitoring és értékelés

A tagállamok bátorítva vannak továbbá:

a. a hazai jogalkotás, szakpolitikák és gyakorlatok felülvizsgálatára az ezen iránymutatások érvényesítéséhez szükséges reformok végrehajtásának biztosítása érdekében;

b. ha ez még nem történt meg, az Európa Tanács gyermekek jogairól szóló egyezményeinek mihamarabbi ratifikálására;

c. a gyermekbarát igazságszolgáltatáson belüli munkamódszereik rendszeres felülvizsgálatára és kiértékelésére;

d. alkalmazási körüknek megfelelően egy, vagy több független mechanizmusból álló keretrendszer fenntartására vagy létrehozására annak érdekében, hogy támogassák és monitorozzák jelen iránymutatások végrehajtását, a bírósági és közigazgatási rendszereiknek megfelelően;

e. annak biztosítására, hogy a civil társadalom, különösen a gyermekek jogainak támogatását és védelmét célzó szervezetek, intézmények és testületek teljes mértékben részt vesznek a monitorozási folyamatban.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ az elfogadott törvény: 2012. évi LXII. törvény a gyermekbarát igazságszolgáltatás megvalósulásához kapcsolódó egyes törvények módosításáról

² Separated asylum-seeking children in European Union member states, Fundamental Rights Agency of the EU: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/SEPAC-comparative-report_EN.pdf

³ Harmtvhr. 128/A.§ (1) Amennyiben a harmadik országbeli állampolgár az őrizetet elrendelő döntés kihirdetését követően úgy nyilatkozik, hogy kiskorú az őrizetet elrendelő idegenrendészeti hatóság az életkor megállapítása érdekében soron kívül megkeresi a székhelye szerint illetékes egészségügyi szolgáltatót. Ha megállapításra kerül, hogy az őrizetbe vett harmadik országbeli állampolgár kiskorú, az őrizetet haladéktalanul meg kell szüntetni. (2) Ha az őrizetbe vett harmadik országbeli állampolgár az őrizet időtartama alatt úgy nyilatkozik, hogy kiskorú, az őrzött szállás vezetője haladéktalanul értesíti az őrizetet elrendelő idegenrendészeti hatóságot az őrizet helye szerint illetékes egészségügyi szolgáltató megkeresése érdekében. Ha megállapításra kerül, hogy az őrizetbe vett harmadik országbeli állampolgár kiskorú, az őrizetet haladéktalanul meg kell szüntetni.

⁴ a visszaküldés helye szerinti állam szintén visszaküldi a menedékkérőt, azaz továbbküldi egy harmadik államba

⁵ Harmtv. 45.§ (5) Kísérő nélküli kiskorú csak akkor utasítható ki, ha a származási államában vagy más befogadó államban a család egyesítése, illetve az állami vagy egyéb intézményi gondoskodás megfelelően biztosított.

⁶ Emberi Jogok Európai Egyezménye 3.cikk Kínzás tilalma: Senkit sem lehet kínzásnak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni.

⁷ <http://helsinki.hu/tajekoztato-fuzet-kiskoru-menedekkeroknek>

⁸ Csjt. 88.§ (1) A bíróság megszünteti a szülői felügyeletet: a) ha a szülő felróható magatartásával gyermeke javát, különösen testi jólétét, értelmi vagy erkölcsi fejlődését súlyosan sérti vagy veszélyezteti, b) ha a gyermeket más személynél helyezték el, vagy átmeneti nevelésbe vették és a szülő felróhatóan gyermeke érdekét súlyosan sértő módon nem működik együtt a gyermekét gondozó nevelőszülővel vagy intézménnyel, gyermekével nem tart kapcsolatot, továbbá magatartásán, életvitelén, körülményein az átmeneti nevelés megszüntetése céljából nem változtat, c) ha a szülőt a bíróság valamelyik gyermeke személye ellen elkövetett szándékos bűncselekmény miatt szabadságvesztésre ítélte.

⁹ Ket. 51.§ (2a) Ha az ügyfél cselekvőképtelen, személyes nyilatkozattételre csak akkor hívható fel, ha a nyilatkozatától várható bizonyíték más módon nem pótolható. A meghallgatásnak megfelelő légkörben, a cselekvőképtelen személy számára érthető módon kell megtörténnie, indokolt esetben a cselekvőképtelen személy lakóhelyén. A nyilatkozat megtételére cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes ügyfél esetén csak a törvényes képviselő jelenlétében kerülhet sor, írásbeli nyilatkozat esetén a törvényes képviselő a

nyilatkozatot aláírja.

- ¹⁰ Gyvt. 72.§ (1) Ha a gyermek felügyelet nélkül marad vagy testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését családi környezete vagy önmaga súlyosan veszélyezteti, és emiatt azonnali elhelyezése szükséges, a települési önkormányzat jegyzője, a gyámhivatal valamint a rendőrség, az idegenrendészeti hatóság, a menekültügyi hatóság, az ügyészség, a bíróság a büntetés-végrehajtási intézet parancsnoksága (a továbbiakban: beutaló szerv) a gyermeket ideiglenesen a) a nevelésére alkalmas, azt vállaló különélő szülőnél, más hozzátartozónál, illetve személynél, vagy ha erre nincs lehetőség, b) a legközelebbi ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermekek ellátását is biztosító nevelőszülőnél, vagy ha erre nincs lehetőség - az ideiglenes hatályú elhelyezés biztosítására is kijelölt - gyermekotthonban helyezi el, és erről haladéktalanul értesíti a gyámhivatalt, illetve külföldi állampolgárságú gyermek esetében - ide nem értve a 4. § (1) bekezdésének b) pontja szerinti személyt - a Kormány által kijelölt gyámhivatalt. (2) Az ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozó súlyos veszélyeztetettségnek minősül a gyermek olyan bántalmazása, elhanyagolása, amely életét közvetlen veszélynek teszi ki, vagy testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődésében jelentős és helyrehozhatatlan károsodást okozhat. (3) A gyermeknek a gondozási helyre viteléről a beutaló szerv gondoskodik. (4) Az ideiglenes hatályú elhelyezéstől kezdődően a szülő gondozási, nevelési joga szünetel.
- ¹¹ Dr. Katonáné dr. Pehr Erika – dr. Herczog Mária (szerk.): A Gyermekvédelem Nagy Kézikönyve. CompLex Kiadó Kft., Budapest, 2011. 268-269.o.
- ¹² Pp. 333.§ (1) Kiskorú felperes által indított közigazgatási perben, valamint a helyi illetékességgel eljáró gyámhivatal által hozott határozat felülvizsgálata iránt indított perben, amelyben a gyermek védelme érdekében a gyámhatóság a) elhelyezi a gyermeket a különélő másik szülőnél, más hozzátartozónál vagy arra alkalmas más személynél, illetve nevelőszülőnél - ha ezekre nincs mód -, gyermekotthonban vagy más bentlakásos intézményben, b) megállapítja a szülői felügyeleti jog feléledését, c) dönt a más szerv által alkalmazott ideiglenes hatályú elhelyezés megszüntetéséről vagy megváltoztatásáról, d) átmeneti nevelésbe veszi a gyermeket és egyidejűleg gyámot (hivatásos gyámot) rendel, e) tartós nevelésbe veszi a gyermeket és egyidejűleg gyámot (hivatásos gyámot) rendel, f) dönt átmeneti vagy tartós nevelésbe vett gyermek kapcsolattartásáról, g) dönt a gyermek átmeneti vagy tartós nevelésbe vételének megszüntetéséről, a bíróság a (3)-(5) bekezdésekben meghatározottak szerint soron kívül jár el.
- ¹³ Gyurkó Szilvia: Az időszerűség és a jogszerűség nem versengő értékek – A 2010. évi CLXXXIII. törvény (az egyes törvényeknek a bíróságok hatékony működését és a bírósági eljárások gyorsítását szolgáló módosításáról) fiatakorúak bíróságára vonatkozó rendelkezéseinek összevetése a nemzetközi egyezményekben foglalt elvárásokkal. Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 2011. 5.o., 11-14.o., 25-26.o.
- ¹⁴ Összefoglaló jelentés a fiatakorúakkal szemben folytatott büntetőeljárások időszerűségéről. Legfőbb Ügyészség, Budapest, 2007. 14. old., idézi: Gyurkó Szilvia: i.m. 5.o.
- ¹⁵ Forrás: Kézikönyv a Gyermekjogi Egyezmény alkalmazásához. UNICEF-Csagyi. Budapest, 2007. 432.old., idézi: Gyurkó Szilvia: i.m. 25.o.
- ¹⁶ Kézikönyv a Gyermekjogi Egyezmény alkalmazásához. UNICEF-Csagyi. Budapest, 2007. 432.old., idézi: Gyurkó Szilvia: i.m. 26.o.
- ¹⁷ Bogár P. - Margitán É. - Vaskuti A.: Kiskorúak a büntető igazságszolgáltatásban. KJK Kerszöv. Budapest. 2005. 27. old., idézi: Gyurkó Szilvia: i.m. 7.o.
- ¹⁸ Gyurkó Szilvia: i.m. 7-8.o.
- ¹⁹ bunmegelozes.easyhosting.hu/dok/fk_konceptio1.doc
- ²⁰ jelentős médiavisszhangot kiváltott francia-magyar jogellenes gyermekelviteli ügy (2008)
- ²¹ AJB-4495/2012.; AJB-5019/2012., AJB-2323/2012. számú jelentések
- ²² 9/1992. (I.30.) AB határozat
- ²³ 75/1995. (XI.21.) AB határozat
- ²⁴ 79/1995. (XII.21.) AB határozat
- ²⁵ 79/1995. (XII.21.) AB határozat
- ²⁶ 21/1996. (V.17.) AB határozat
- ²⁷ Gyurkó Szilvia: i.m. 20.o.
- ²⁸ A Bizottság 2007. január 15. és február 2. között tárgyalta meg és fogadta el a 10. számú Általános Kommentárt *Gyermeki jogok a fiatakorúak igazságszolgáltatásában* címmel. (<http://www.szmm.gov.hu/download.php?ctag=download&docID=20330>)
- ²⁹ Herczog Mária (szerk.): Kézikönyv a Gyermekjogi Egyezmény alkalmazásához. UNICEF-Csagyi. Budapest, 2007., Gyurkó Szilvia: i.m. 19.o.
- ³⁰ Herczog Mária (szerk.): Kézikönyv a Gyermekjogi Egyezmény alkalmazásához. UNICEF-Csagyi. Budapest, 2007., Gyurkó Szilvia: i.m. 19.o.
- ³¹ Gyurkó Szilvia: i.m. 16.o.
- ³² Ilyen intézkedések például a próbára bocsátás, a közhasznú munka, a kompenzáció és az okozott kár helyrehozása, a csoportos tanácsadáson való részvételre kötelezés, vagy a nevelőszülőknél való elhelyezés.
- ³³ Gyurkó Szilvia: i.m. 19.o.
- ³⁴ Gyurkó Szilvia: i.m. 20.o.
- ³⁵ Gyurkó Szilvia: i.m. 20.o.

- ³⁶ Gyurkó Szilvia: i.m. 20-21.o.
- ³⁷ Gyurkó Szilvia: i.m. 21-22.o.
- ³⁸ Gyurkó Szilvia: i.m. 22-23.o.
- ³⁹ <http://gyermekjogikor.wordpress.com/2012/04/25/a-gyermekbarat-buntetoeljaras/>
- ⁴⁰ http://www.obh.hu/allam/aktualis/htm/kozlemeny20120515_3.htm
- ⁴¹ Herczog Mária: Gyerek elkövetők, felnőtt bűnök. In: Beszélő 2008. 13. évf. 4. szám
- ⁴² Dr. Ligeti Katalin: A fiatalokúak büntető igazságszolgáltatási törvényének koncepciója 7.o. https://docs.google.com/viewer?a=v&q=cache:air4Ytxy1kJ:bunmegelozes.easyhosting.hu/dok/fk_koncepcio1.doc+&hl=en&gl=hu&pid=bl&srcid=ADGEEsGQCZYXlyNdsDAWCiCRytPNb1MksLawAmxia6Qq1371V-Ny50XC_4vmxAMVtt4psQomc2vQfwlICGUEQYQRA57ih4g_JTe_ifDK7H5lv3M9llpt_IAJ2FTU0Po3dIN-wRr6PKOf&sig=AHIEtbSz9AO0j5OvjEaWUzqQGnKLODQDXQ Továbbá in: Büntetőjogi Kodifikáció 2006/2., <http://ujbtk.hu/buntetojogi-kodifikacio-2006-2/>
- ⁴³ Gyvt. 2.§ (1) bekezdés
- ⁴⁴ Herczog Mária: Gyerek elkövetők, felnőtt bűnök. In: Beszélő 2008. 13. évf. 4. szám
- ⁴⁵ pl. AJB-2227/2010., AJB-1140/2012.
- ⁴⁶ Gyurkó Szilvia: A gyermekkori elkövetés kezelésének magyarországi gyakorlata 6.o. (részanyag) a 2012. évi gyermekjogi projekt keretében az AJB-2324/2012. számú ügyben az OKRI-től érkezett válasz melléklete
- ⁴⁷ Dr. Ligeti Katalin: i.m. 15.o.
- ⁴⁸ Dr. Katonáné dr. Pehr Erika – dr. Herczog Mária (szerk.): i.m. 270.o.
- ⁴⁹ Metv. 4.§ (1)-(2) bekezdés
- ⁵⁰ Metv. 26.§ (1) A befogadási feltételek magukba foglalják a befogadás anyagi feltételeit, valamint az elismerését kérő mozgásszabadságával, egészségügyi és szociális ellátásával, valamint oktatásával kapcsolatos valamennyi, törvényben és kormányrendeletben meghatározott jogosultságot és intézkedést. (2) Az elismerését kérő – rászorultsága esetén – térítésmentesen jogosult az e törvényben és külön jogszabályban meghatározott befogadási feltételekre.
- ⁵¹ összhangban az Európai Unió Tanácsának a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló 9/2003-as irányelvével (Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers)
- ⁵² Metv. 4.§ (3), 35.§ (7), 45.§ (1)-(2), Metvhr. 3-4.§, 33.§, 34.§ (1), 35.§ (1)-(4), 59.§ (2), 67.§, 74.§ (1)-(2)
- ⁵³ Metv. 2.§ k) különleges bánásmódot igénylő személy: a kísérő nélküli kiskorú, vagy olyan kiszolgáltatott személy – különösen a kiskorú, az idős, a fogyatékkal élő személy, a várandós nő, a kiskorú gyermeket egyedül nevelő szülő, valamint a kínzást, nemi erőszakot vagy a pszichikai, fizikai vagy szexuális erőszak más súlyos formáját elszenvedett személy –, akiről helyzetének egyedi értékelését követően megállapítható, hogy sajátos szükségletekkel rendelkezik
- ⁵⁴ Metv. 2.§ f) és Harmtv. 2.§ e) kísérő nélküli kiskorú: az a tizenhétéves életévét be nem töltött harmadik országbeli állampolgár, aki jogszabály vagy szokás alapján felügyeletéért felelős nagykorú személy kísérete nélkül lépett a Magyarország területére, vagy a belépést követően maradt felügyelet nélkül, mindaddig, amíg ilyen személy felügyelete alá nem kerül
- ⁵⁵ Gyvt. 4.§ (1) a) és c) pontok
- ⁵⁶ Gyer. 121.§ (1) Az átmeneti vagy tartós nevelés megszűnése vagy megszüntetése esetén a gyámhivatal legalább 1 évi időtartamra elrendeli a gyermek, illetve - kérelme alapján - a fiatal felnőtt utógondozását. Az utógondozás a fiatal felnőtt 24. életévének betöltéséig bármikor, akár ismételten is elrendelhető, kivéve, ha a korábbi utógondozás megszüntetésére azért került sor, mert a fiatal felnőtt az utógondozóval önhibájából legalább három hónapja nem működött együtt. (2) Az utógondozás a gyámhivatali határozatban megállapított időpontig, de legfeljebb a fiatal felnőtt 24. életévének, illetve felsőfokú iskola nappali tagozatán tanulmányokat folytató és ezen a jogcímen utógondozói ellátásban részesülő fiatal felnőtt esetén legfeljebb 25. életévének betöltéséig tart. Amennyiben a fiatal felnőtt utógondozói ellátásban részesül, részére a gyámhivatal az ellátás időtartamára elrendeli az utógondozást.
- ⁵⁷ <http://www.obh.hu/allam/jelentes/201001692.rtf>
- ⁵⁸ Harmtv. 19.§ (1) b), 24.§ (1) b), 29.§ (1) d), f), 45.§ (5), 56.§ (2)-(3), 61.§ (2), 61.§ (3) i)-j), 62.§ (1) b)-c), 87.§ (2), Harmtvhr. 14.§ a)-b), 49.§ (2) a)-b), 72.§, 117.§ (2), 128/A.§, 129.§ (1) a)-b), 129.§ (1a), 129.§ (3), 130.§ (3) b), 130.§ (4), 162.§ (3), 166.§ (5)
- ⁵⁹ idézi az AJB-7120/2009. sz. jelentés 9.o. 3. sz. és az AJB-733/2012. sz. jelentés 8.o. 8.sz. lábjegyzet: http://www.separated-children-europe-programme.org/separated_children/good_practice/native/index.html
Bővebben lásd: Separated Children in Europe Programme Thematic Group on Age Assessment: Review of current laws, policies and practices relating to age assessment in sixteen European Countries, May 2011. http://www.separated-children-europe-programme.org/publications/reports/Age_Assessment_report_review_of_current_policies_and_practice_in_Europe_2011_pdf.pdf Továbbá: Családjuktól elválasztott gyermekek Európában program. Állásfoglalás példaértékű gyakorlatról, 2009. http://www.separated-children-europe-programme.org/separated_children/good_practice/index.html
- ⁶⁰ AJB-7120/2009. 9-10.o.

- ⁶¹ AJB-7120/2009. 16.o.
- ⁶² AJB-7120/2009. sz. kiegészítő jelentés 4.o. 1.sz. lábjegyzet: The Committee on the Rights of the Child General Comment No. 6 (2005) TREATMENT OF UNACCOMPANIED AND SEPARATED CHILDREN OUTSIDE THEIR COUNTRY OF ORIGIN <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm> A dokumentum az életkor-meghatározás módját illetően hangsúlyozza, hogy azt tudományos alapon, biztonságosan, a gyermek nemi érzékenységét tiszteletben tartva, fair eljárásban, a gyermek pszichikai integritásának és emberi méltóságának tiszteletben tartásával, úgy kell elvégezni, hogy kétség esetén, a vizsgált személy javára kell dönten. A magukat gyermeknek vallókat az életkor-meghatározás lezárultáig gyermekként kell kezelni.
- ⁶³ AJB-7120/2009. számú kiegészítő jelentés 2.o., 4-6.o.
- ⁶⁴ AJB-733/2012. 8-9.o.
- ⁶⁵ Separated asylum-seeking children in European Union member states, Fundamental Rights Agency of the EU: http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/SEPAC-comparative-report_EN.pdf
- ⁶⁶ Harmtvhr. 128/A.§ (1) Amennyiben a harmadik országbeli állampolgár az őrizet elrendelő döntés kihirdetését követően úgy nyilatkozik, hogy kiskorú az őrizet elrendelő idegenrendészeti hatóság az életkor megállapítása érdekében soron kívül megkeresi a székhelye szerint illetékes egészségügyi szolgáltatót. Ha megállapításra kerül, hogy az őrizetbe vett harmadik országbeli állampolgár kiskorú, az őrizetét haladéktalanul meg kell szüntetni. (2) Ha az őrizetbe vett harmadik országbeli állampolgár az őrizet időtartama alatt úgy nyilatkozik, hogy kiskorú, az őrzött szállás vezetője haladéktalanul értesíti az őrizet elrendelő idegenrendészeti hatóságot az őrizet helye szerint illetékes egészségügyi szolgáltató megkeresése érdekében. Ha megállapításra kerül, hogy az őrizetbe vett harmadik országbeli állampolgár kiskorú, az őrizetét haladéktalanul meg kell szüntetni.
- ⁶⁷ Különösen lényeges a nemzetközi sztenderdeknek megfelelő gyakorlat kialakításának kérdése tekintettel arra, hogy a jövő évben az EU kézikönyvet ad ki a kormeghatározás módszertanáról: In 2012, EASO has prioritised setting up of the working group on age assessment, delivering technical documentation and a handbook on age assessment. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52012DC0554:EN:NOT>
- ⁶⁸ Iránymutatás A. A gyermekbarát igazságszolgáltatás alapvető elemei 4. A szakemberek képzése, 14-15.pont 5. Multidiszciplináris megközelítés 16-17.pont
- ⁶⁹ Gyurkó Szilvia: i.m. 7.o.
- ⁷⁰ IV. Gyermekbarát igazságszolgáltatás az eljárás előtt, alatt és után A. A gyermekbarát igazságszolgáltatás alapvető elemei 1.Tájékoztatás és tanácsadás 1. és 3. pont
- ⁷¹ a gyermekbarát igazságszolgáltatás megvalósulásához kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi LXII. törvény
- ⁷² IV. Gyermekbarát igazságszolgáltatás az eljárás előtt, alatt és után A. A gyermekbarát igazságszolgáltatás alapvető elemei 2. A magánélet és a családi élet védelme 6. és 7. pont
- ⁷³ Infotv. 3.§ 4. pont, 5.§
- ⁷⁴ Be. 237. § (3) b) Kiskorú védelme érdekében a nyilvánosság a tárgyalásról kizárható.
- ⁷⁵ 4. § (3) A sajtószabadság gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, nem sértheti a közérkölcset, valamint nem járhat mások személyhez fűződő jogainak sérelmével. 14. § (1) A médiatartalom-szolgáltatónak az általa közzétett médiatartalmakban, illetve azok készítése során tiszteletben kell tartania az emberi méltóságot. (2) Tilos a megalázó, kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek médiatartalmában történő, öncélú és sérelmes bemutatása. 18. § A médiatartalom nem lehet alkalmas a magánélet és más, személyhez fűződő jogok megsértésére.
- ⁷⁶ jelentős médiavisszhangot kiváltott emberöléses ügy (2002)
- ⁷⁷ A Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsának 417/2012. (II.29.), 722/2012. (IV.18.), 907/2012. (V.16.) számú határozatai
- ⁷⁸ IV. Gyermekbarát igazságszolgáltatás az eljárás előtt, alatt és után A. A gyermekbarát igazságszolgáltatás alapvető elemei 3. Biztonság, különleges megelőző intézkedések 11. pont
- ⁷⁹ Dr. Herczog Mária: Intézményi erőszak és rendszerabúzus. In: Kerecsi Klára - Borbíró Andrea (szerk.): A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve – 2009. I., Budapest, IRM, 2009. 347-360. o.
- ⁸⁰ pl.: OBH-1028/2008., AJB-2227/2010., AJB-3091/2012. számú jelentések
- ⁸¹ Az adott ügyben felkértem az országos rendőr-főkapitányt, hogy hívja fel a megyei rendőr-főkapitányságok és a városi rendőrkapitányságok figyelmét a Gyvt.-ben és a vonatkozó ORFK utasításban foglalt jelzési kötelezettségük maradéktalan teljesítésére. Az ajánlásnak az országos rendőr-főkapitány eleget tett.
- ⁸² Gyermeki jogok az igazságszolgáltatási rendszerben. In: Dr. Katonáné dr. Pehr Erika – dr. Herczog Mária (szerk.): i.m. 269.o.
- ⁸³ IV. Gyermekbarát igazságszolgáltatás az eljárás előtt, alatt és után D. A gyermekbarát igazságszolgáltatás a bírósági eljárásban 2. Jogi tanácsadás és képviselő 38. pont
- ⁸⁴ Be. 48.§ (1) bekezdés
- ⁸⁵ IV. Gyermekbarát igazságszolgáltatás az eljárás előtt, alatt és után B. A gyermekbarát igazságszolgáltatás a bírósági eljárást megelőzően 24.pont
- ⁸⁶ Be. 221/A.§ (1) A közvetítői eljárás a személy elleni (Btk. XII. fejezet I. és III. cím), a közlekedési (Btk. XIII. fejezet), illetve a vagyon elleni (Btk. XVIII. fejezet), ötévi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő bűncselekmény miatt indult büntetőeljárás tartama alatt, a gyanúsított vagy a sértett indítványára, illetve

önkéntes hozzájárulásukkal alkalmazható eljárás. Amennyiben e bűncselekményekkel halmaztatban a terhelt más bűncselekményt is elkövetett, a közvetítői eljárás akkor alkalmazható, ha az elkövetésben a jelzett bűncselekmény a meghatározó. (2) A közvetítői eljárás célja, hogy a bűncselekmény következményeinek jóvátételét és a gyanúsított jövőbeni jogkövető magatartását elősegítse. A közvetítői eljárásban arra kell törekedni, hogy a gyanúsított és a sértett között – a gyanúsított tevékeny megbánását megalapozó – megállapodás jöjjön létre. Az ügy közvetítői eljárásra utalásának a büntetőeljárás alatt egy alkalommal van helye. Nem akadály a ügy közvetítői eljárásra utalásának, ha a gyanúsított a bűncselekménnyel okozott kárt részben vagy egészben már önként megtérítette. 222.§ (1) Az ügyész a vádemelés helyett háromévi szabadságvesztésnél nem súlyosabb büntetéssel büntetendő bűncselekmény miatt - a bűncselekmény súlyára, és a rendkívüli enyhítő körülményekre tekintettel - a vádemelést egy évtől két évig terjedő időre határozattal elhalaszthatja, ha ennek a gyanúsított jövőbeni magatartásában mutatkozó kedvező hatása feltételezhető. (2) Ha a Btk. 283.§-ában meghatározott büntetethez megszüntetendő okból az eljárás megszüntetésének lehet helye, az ügyész a vádemelést egyévi időtartamra elhalasztja, ha a kábítószer-élvező gyanúsított vállalja a kábítószer-függőséget gyógyító kezelésen, kábítószer-használatot kezelő más ellátáson vagy megelőző-felvilágosító szolgáltatáson való részvételt.

⁸⁷ Btk. 107/A.§ Nem büntethető a fiatalkorú, ha a személy elleni (XII. fejezet I. és III. cím), közlekedési (XIII. fejezet) vagy vagyon elleni (XVIII. fejezet) vétség vagy öt évi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő büntett elkövetését a vádemelésig beismerte, és közvetítői eljárás keretében a sértett által elfogadott módon és mértékben a bűncselekménnyel okozott sérelmet jóvátette.

⁸⁸ <http://www.kimiszk.gov.hu/alaptev/partfogo/mediacio>

⁸⁹ IV. Gyermekbarát igazságszolgáltatás az eljárás előtt, alatt és után D. A gyermekbarát igazságszolgáltatás a bírósági eljárásban 3. A meghallgatáshoz és véleménynyilvánításhoz való jog 44-49.pont

⁹⁰ Csjt.74. §

⁹¹ a 2012. évi gyermekjogi projekt keretében az AJB-2324/2012. számú ügyben a Kúriától érkezett válasz

⁹² Pp. 44.§ (1) bekezdése

⁹³ Be. 86.§ (1) és (3) bekezdései

⁹⁴ Be. 237.§ (3) bekezdés b) pontja

⁹⁵ Be. 448.§ (3) bekezdése

⁹⁶ Be. 207.§ (4) bekezdése

⁹⁷ Be. 280.§ (1) és (2) bekezdései

⁹⁸ Dr. Katonáné – dr. Herczog (szerk.): i.m. 267-268.o.

⁹⁹ a 2012. évi gyermekjogi projekt keretében az AJB-2324/2012. számú ügyben a Kúriától érkezett válasz

¹⁰⁰ Dr. Katonáné – dr. Herczog (szerk.): i.m. 269.o.

¹⁰¹ IV. Gyermekbarát igazságszolgáltatás az eljárás előtt, alatt és után D. A gyermekbarát igazságszolgáltatás a bírósági eljárásban 4. Az indokolatlan késedelem elkerülése 50.pont

¹⁰² Be. 447.§ (1) bekezdés, Szabs.tv. 134.§ (1) bekezdés

¹⁰³ Be. 64/A.§

¹⁰⁴ Pp. 302.§ (2) bekezdése, 333.§

¹⁰⁵ Ket. 33.§ (2) bekezdés

¹⁰⁶ Gyer. 8.§ (5) bekezdés, 37.§, 39/A.§, 43.§, 62.§, 66/A.§, 68/F.§, 91/M.§, 91/O.§, 91/P.§, 114.§, 160.§, 167.§

¹⁰⁷ Dr. Katonáné – dr. Herczog (szerk.): i.m. 268. oldal

¹⁰⁸ a 2012. évi gyermekjogi projekt keretében az AJB-2324/2012. számú ügyben az OKRI-től érkezett válaszban foglaltak szerint a Legfőbb Ügyészség Gyermek- és Ifjúságvédelmi Önálló Osztály vezetőjének feljegyzése a Nemzeti Erőforrás Minisztérium megkeresésére, az ENSZ Gyermek Jogairól szóló Egyezmény végrehajtásáról szóló 2012. évben esedékes időszakos jelentés elkészítéséhez az ügyészséget érintő szempontok válaszairól

¹⁰⁹ a 2012. évi gyermekjogi projekt keretében az AJB-2324/2012. számú ügyben az OKRI-től érkezett válaszban foglaltak szerint Legfőbb Ügyészség Gyermek- és Ifjúságvédelmi Önálló Osztály vezetőjének feljegyzése a Nemzeti Erőforrás Minisztérium megkeresésére, az ENSZ Gyermek Jogairól szóló Egyezmény végrehajtásáról szóló 2012. évben esedékes időszakos jelentés elkészítéséhez az ügyészséget érintő szempontok válaszairól, 17. oldal

¹¹⁰ az egyes törvényeknek a bíróságok hatékony működését és a bírósági eljárások gyorsítását szolgáló módosításáról szóló 2010. évi CLXXXIII. törvény 165.§ (2) bekezdés f) pont

¹¹¹ Metv. 35.§ (7) bekezdés

¹¹² IV. Gyermekbarát igazságszolgáltatás az eljárás előtt, alatt és után E. A gyermekbarát igazságszolgáltatás a bírósági eljárás után 80.pont

¹¹³ Dr. Kerezsi Klára - Kó József: Az Áldozatsegítő Szolgálat hatékonyság-vizsgálata. Második szakasz. Összefoglaló jelentés, Kézirat. Budapest, 2008.

¹¹⁴ http://www.kriminologiaitdk.hu/download/Az%20Aldozatsegito%20Szolgalat%20hatekonysagvizsgalata_2008.pdf

¹¹⁴ Dr. Kerezsi Klára - Kó József: i.m. 48-49.o.

¹¹⁵ IV. Gyermekbarát igazságszolgáltatás az eljárás előtt, alatt és után E. A gyermekbarát igazságszolgáltatás a bírósági eljárás után 82.pont

¹¹⁶ VI. Monitoring és értékelés a.-e. pontok

¹¹⁷ Jelen szöveg nem hivatalos fordítás. Az eredeti elérhető:
http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/childjustice/default_en.asp

AJB-3091/2012

Gyermekek tanúkénti kihallgatásának szabályozása

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

Hivatalomhoz állampolgári bejelentés érkezett, miszerint az egyik fővárosi fenntartású gyermekotthon néhány dogozójának 2011 szeptemberében több gyermek panaszkodott arról, hogy a gyermekotthon igazgatója szexuálisan molesztálta őket. A beadványozók a fenntartó intézkedését kérték, amely vizsgálatot indított, majd bejelentést tett a rendőrségen. Eljárásom megindításakor az ügyben a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság Bűnügyi Osztálya (a továbbiakban: rendőrség) szemérem elleni erőszak bűntett elkövetésének megalapozott gyanúja miatt eljárást folytatott.

A panaszos sérelmezte, hogy az ügyben érintett gyermekek neve hamarosan ismertté, helyzetük a gyermekotthonban tarthatatlanná vált.

Figyelemmel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült a gyermeki jogok sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A feladat- és hatáskörömet szabályozó törvény kiemelt feladatomná teszi a gyermekek jogainak védelmét. A gyermekjogi szakombudsmeni teendőket – a konkrét beadványok alapján folytatott vizsgálatokon túl – hivatalba lépésem óta, évente változó fókuszpontú Gyermekjogi Projekt keretében látom el. A Gyermekjogi Projekt részeként 2012. évben különös figyelmet fordítok az igazságszolgáltatás gyermek- és fiatalok részvevőinek helyzetére, alapvető jogaik érvényesülésére. Minderre figyelemmel a nyomozást folytató rendőrségtől tájékoztatást kértem arról, hogy az ügyben érintett gyermekek meghallgatása megtörtént-e? Amennyiben igen, hányszor, milyen módon, milyen körülmények között (gyermekbarát kihallgató szobában, pszichológus jelenlétében stb.). Informálódtam arról is, hogy az érintett gyermekek törvényes képviselőjét meghallgatásukkor ki látta el, kérték-e pszichológus szakértő vizsgálatát.

A rendőrség válaszában ismeretében a nyomozást felügyelő Székesfehérvári Városi Ügyészség vezető ügyésztől érdeklődtem arról, hogy indokoltnak tartaná-e, hogy az eljárásban a gyermekek törvényes képviselőjét eseti gondnok lássa el. Miután a gyanúsítás tárgya a gyermekek szexuális bántalmazása, megalapozottnak tartaná-e szakértő kirendelését, valamint a gyermekek nyomozási bíró általi kihallgatásának indítványozását.

Budapest Főváros Önkormányzatának Módszertani Gyermekvédelmi Szakszolgálat (a továbbiakban: szakszolgálat) igazgatójától tájékoztatást kértem a gyámi, gondozói tanácsadók tapasztalatairól.

Az intézményt fenntartó Budapest Főváros Önkormányzata Főpolgármesteri Hivatal Gyermek- és Ifjúságvédelmi Osztályának (a továbbiakban: gyermekvédelmi osztály) vezetőjétől az ügyben keletkezett dokumentumok rendelkezésemre bocsátását kértem.

A szakszolgálat igazgatójától, valamint a gyermekvédelmi osztály vezetőjétől az érintett gyermekek védelme érdekében tett, vagy szükségesnek tartott intézkedésekről is érdeklődtem.

Az érintett alapvető jog

– A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga. *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés)

Az alkalmazott jogszabályok

1991. évi LXIV. törvény a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (Gyermekjogi Egyezmény)

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)

1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról (Be.)

2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról (Ajbt.)

149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (Gyer.)

15/1998. (IV. 30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (NM rendelet)

32/2007. (OT. 26.) ORFK utasítás a családon belüli erőszak kezelésével és a kiskorúak védelmével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásáról (ORFK utasítás)

(Az alkalmazott jogszabályi rendelkezéseket a jelentés melléklete tartalmazza.)

A megállapított tényállás

A beadvány szerint a gyermekek közül többen arról panaszkodtak, hogy az igazgató, a társaik, illetve a szakdolgozók egy része megpróbálta befolyásolni őket. Volt olyan gyermek, akinek – nevelői nyomásra – írásban kellett nyilatkoznia arról, hogy hazudott. Ugyanennek a gyermeknek az igazgató arra vonatkozó célzásokat tett, hogy akkor számíthat a családjával való kapcsolattartás támogatására, ha változtat a hozzá való viszonyán. Más gyermekeket pedig előnyben részesítéssel próbáltak meg befolyásolni (pl. egyikük a családi pótlékából laptopot vásárolhatott, másikuk pedig lehetőséget kapott egy meglehetősen költséges sportban való tehetsége

kibontakoztatásához).

2011. október 20-án az intézmény egyik igazgató-helyettese értekezletet tartott. A dolgozók hivatalosan ekkor értesültek a folyamatban lévő fenntartói vizsgálatról, valamint arról, hogy az igazgató 2011. december 5-éig szabadságon lesz. Az igazgató – a folyamatban lévő eljárásra tekintettel – kérte a gyámi tisztség alóli felmentését. Az illetékes gyámhivatalok az intézmény igazgatóhelyetteseit rendelték a gyermekek gyámjául.

A rendőrség 2012. április 4-én kelt levele szerint az ügyben a válaszáig 34 tanút hallgattak meg, közülük hárman gyermekkorúak, hatan fiatalok, a többiek pedig felnőttek voltak. A 12-14 év közötti gyermekkorúak kihallgatására egy alkalommal került sor. A rendőr-főkapitányságon van gyermekbarát kihallgató szoba. A rendőr-főkapitány véleménye szerint a gyermekek életkora, valamint verbális kifejezőképessége a gyermekbarát kihallgató szoba alkalmazását nem indokolta. A gyermekeket pedagógiai és szociálpedagógiai főiskolai végzettségű, gyermekvédelmi szakismerettel, több éves szakmai gyakorlattal és kellő empátiával rendelkező rendőrtisztök hallgatták ki.

Az eljárás során a gyermek- és fiatalok törvényes képviselőit gyámjuk, az intézmény igazgatóhelyettese látta el. A törvényes képviselő a gyermekek igazságügyi pszichológus szakértői vizsgálatát nem indítványozta.

A nyomozást felügyelő ügyész 2012. június 18. kelt válasza szerint, a nyomozás során a 14. életévét be nem töltött személy kihallgatására a Be. 86. § (4) bekezdésében foglaltak betartásával került sor. A korábban tanúként kihallgatott 14. életévét be nem töltött gyermekek vonatkozásában a nyomozás során pszichológus szakértőt vontak be. Az ügyben érintett gyermekkorúakról készült igazságügyi pszichológiai szakvélemény a gyermekek szexuális bántalmazását nem támasztotta alá. Az ügyész véleménye szerint a nyomozás válaszáig állása nem indokolta a gyermekek nyomozási bíró általi kihallgatását.

A rendőrség a nyomozást a 07000/1/126/2011. bü számú, 2012. június 18-án kelt határozatával – mivel a nyomozás alapján nem volt megállapítható bűncselekmény elkövetése – megszüntette.

A fenntartó által rendelkezésemre bocsátott iratok szerint a gyermekotthon két munkatársa 2011. szeptember 16-án szóban, majd szeptember 22-én írásban, az intézmény igazgatójára vonatkozó közérdekű bejelentést tett. A bejelentés szerint közel négy éve a gyermekotthon egyik gyógypedagógusa elmondta, hogy az egyik, akkor 7. osztályos növendéke azt mesélte neki, hogy a gyermekotthon szolgálati lakásában lakó igazgatóhoz többször ment sakkozni. Az intézmény vezetője a gyermek jelenlétében szexuális tartalmú célzásokat tett és egy alkalommal megérintette a fiú heréjét. A fiú nevelőinek is elmondta a történetet. Az eseményekről nyolc-kilenc kolléga tudott, a problémára közösen próbáltak megoldást találni. A gyermeknek a gyógypedagógus azt javasolta, hogy csak akkor sakkozzon az igazgatóval, ha másik felnőtt is jelen van. Nincs arra vonatkozó adat, hogy ezen túlmenően a gyermekekkel foglalkozó szakemberek a gondjaikra bízott gyermek védelmében mit tettek.

2010 novemberében egy másik gyermek az előzőhöz hasonló történetet mesélt a szabadidő szervezőnek. A gyermek nagyon zaklatott volt. A fenntartónak írt beadványban a dolgozók a következőket írták: *„A történet nem tartalmazott olyan elemeket, amiket a gyermekek egymásra, vagy a felnőttekre vonatkozó vádjaikban emlegetni szoktak.”* A szabadidő szervező úgy ítélte meg, hogy *„történhetett valami a gyermekkel, aminek következtében ilyen zaklatott és ilyen történettel kereste fel. Megkérdezte, hogy szolt-e a nevelőnek? [...] azt mondta, hogy beszélt azzal a nevelővel, aki épp velük volt, de ő azt kérte tőle, hogy ne mondjon ilyeneket.”*

A szabadidő szervező a gyermek által elmondottakat megosztotta azokkal a kollégákkal, akiknek a korábbi eseményről is tudomásuk volt. A növendékügyi előadó és a pszichológus – nevek említése nélkül – elmondták az igazgatónak, hogy több jelzés érkezett a gyermekektől az igazgató viselkedésére vonatkozóan. A kollégák elmondták, vezetői intézkedést tartanak szükségesnek. Az igazgató a jelzést megköszönte, munkatársai tudomása szerint azonban ezen túlmenően semmit sem tett. 2011 tavaszán ismét arról számolt be egy gyermek, hogy az igazgató többször megérintette a nemi szervét.

A gyermekekkel foglalkozó felnőttek csak akkor beszéltek az abúzus témájáról, ha a gyermekek hozták szóba a „dolgot.” A szakdolgozók arra kérték a gyermekeket, hogy csak olyan eseményekről meséljenek, ami velük történt meg. A szabadidő szervező felajánlotta, hogy azok, akik vállalják, videokamera előtt mondhatják el a velük történeteket. Három gyermek vállalkozott a felvételre. A beszélgetések során a gyermekek többször jelezték, szeretnék, ha a jövőben nem inzultálná őket az igazgató, ehhez felnőtt segítséget igényeltek.

A nyár folyamán az eseményekről tudomással bíró kollégák többször megbeszélték a fejleményeket és elhatározták, hogy ismét közvetlenül az igazgatóhoz fordulnak. 2011. augusztus 25-én a növendékügyi előadó elmondta az igazgatónak, hogy egyre több gyermek panaszkodik arról, hogy általuk elfogadhatatlan helyen, vagy módon érinti meg őket és gyakran tesz szexuális tartalmú megjegyzéseket. Tájékoztatta az igazgatót arról is, hogy ha a helyzetet nem oldja meg, egyre szélesebb körben hozza nyilvánosságra az eseményeket.

Az igazgató nem érdeklődött a panaszt tevő gyermekek kiletéről és azt sem jelezte, hogy szándékozik valamit tenni az ügyben, amelyben 2011. szeptember 12-éig nem történt fejlemény. Az érintett gyermekek azonban elmondták, hogy az igazgató még augusztus 25-e előtt beszélgetett velük a videofelvételen való részvételükről és utalt arra, hogy elveszíthetik korábbi kedvezményeiket (pl. hétfévi hazautazás).

A fenntartó az idézett bejelentés kézhezvételének napján a gyermekvédelmi osztály vezetőjének, egyik szakreferensének, valamint a gyermekotthon két nevelési- és a gazdasági igazgatóhelyettesének részvételével megbeszélést tartott. Az oktatási igazgatóhelyettes nyilatkozatát írásban tette meg.

A fenntartó úgy ítélte meg, hogy a beadvány valóságtartamának bizonyítására nincsenek megfelelő

eszközei, ezért az ágazatért felelős főpolgármester-helyettes 2011. szeptember 29-én az ügyben bejelentést tett az Országos Rendőr-főkapitányságon.

A bejelentéssel kapcsolatban a gyermekvédelmi osztály vezetője és egyik szakreferense 2011. október 5-én, megbeszélést tartott a szakszolgálat gyámi gondozói tanácsadói munkáját irányító szaktanácsadójával. A gyermekvédelmi osztály szakreferense 2011. november 4-én, látogatást tett az intézményben. A bejelentés egyik aláírójától és az igazgatótól információkat kért az intézményi hangulatról, az érintett gyermekek helyzetéről, a kollégák véleményéről, illetve saját helyzetük megítéléséről.

A bejelentő kérdésre elmondta, hogy a vezetők részéről szankció nem érte, nyugodtan végezheti a munkáját. Megítélése szerint az ügyben érintett három gyermek jól érzi magát, nem kíváncsok el a gyermekotthonból. Néhány – a társaiktól érkező – megjegyzéstől eltekintve nem érte őket atrocitás. Tudomása szerint az igazgató beszélgetett velük, de semmilyen módon nem zaklatta őket. Az igazgató a bejelentést követően a városban lakó édesanyjához költözött, majd az ezt követő három hétben nem tartózkodott a településen.

2012. január 17-én a bejelentő felkereste a gyermekvédelmi osztályt és elmondta, hogy a rendőrségi eljárás megindítása óta alapvetően nyugalom van az intézményben. Több kolléga beosztását azonban módosította az igazgató, tőle a korábban megítélt pótlékot vonta meg és másik szobában jelölte ki munkavégzése helyét. A bejelentő az intézkedések jogszerűségét nem vitatta, véleménye szerint azonban azok célja a retorzió volt. Tudomása szerint az igazgató a gyermekek befolyásolására is kísérletet tett.

2012. január 18-án a fenntartó a szakszolgálat igazgatójától tájékoztatást kért arról, hogy a gyámi gondozói tanácsadók az ügyben érintett gyermekeket az elmúlt fél évben hány alkalommal látogatták meg, a gyermekek jelezték-e, hogy az ügyel kapcsolatban bármilyen retorzió érte volna őket. Érdeklődött az iránt is, hogy a gyermekek kértek-e segítséget, ha igen, az hogyan valósult meg. Információt kért arról is, hogy az intézményben élő többi gyermek hogyan éli meg a történeteket.

A szakszolgálat igazgatójának válasza szerint a gyámi gondozói tanácsadók az elmúlt fél évben havonta egy alkalommal látogattak el az intézménybe. A gyermekek programjától függően havonta-két havonta volt lehetőségük a velük való négy szemközti beszélgetésre. Az érintett gyermekek panasszal ezen időszak alatt nem éltek.

A gyermekvédelmi osztály 2012. januári megkeresését követően a tanácsadók ismét elmentek a gyermekotthonba. Tudomásukra jutott, hogy az ügyben érintett három gyermek közül egy nem járult hozzá, hogy rendőrségi meghallgatásán a gyermekotthonban dolgozó felnőtt jelen legyen. A gyermekotthon növendékei elmondták, hogy az ügy kipattanásakor lehetőséget kaptak véleményük elmondására, azóta már nem foglalkoznak ezzel, élnek mindennapi életüket.

A gyámi, gondozói tanácsadók 2011 szeptemberében a gyermekotthon dolgozóitól szereztek tudomást az igazgatóval szemben felmerült szexuális bántalmazás gyanújáról. A tanácsadók a gyermekeket többször meghallgatták, a gondozottak azonban nem szívesen beszéltek az ügyről. Az érintett gyermekek mindegyike elmondta, hogy az ügy sem tanulmányi, sem szabadidős elfoglaltságukra nem volt hatással. Gondozási helyükkel elégedettek, kapcsolattartásukban, pénz-felzabarádítási kérelmük elbírálásában változás nem történt. A gyermekotthonban lehetőség van pszichológiai segítségre. Ezzel a lehetőséggel azonban egyik gyermek sem élt. Az ügyben a fenntartó és a szakszolgálat igazgatója az eddigieken túlmenő intézkedést nem tartott indokoltnak.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A hivatkozott szakasz (2) bekezdése alapján az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv közszolgáltatást végző szervnek minősül.

Tekintettel arra, hogy az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint a rendőrség és a fővárosi önkormányzat hatóságnak, ugyanezen szakasz (2) bekezdésének a) pontja alapján a gyermekvédelmi szakszolgálat pedig közszolgáltatást végző szervnek minősül, így tevékenységük vizsgálatára kiterjed a hatásköröm. A hivatkozott törvény 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgáltam, hogy a gyermekek védelmére hivatott és köteles szervek és személyek – ideértve a bejelentést tevőket is – a gyermek mindenképp felett álló érdekeit szem előtt tartva jártak-e el.

II. Az érintett alapjog tekintetében

A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése deklarálja. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek

jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket.

A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére.¹ A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekegyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

III. Az ügy érdemében

A Gyvt. – a Gyermekegyezményrel összhangban – a gyermek ügyében eljáró minden hatóságot, szervezetet és személyt a gyermek mindenkivel szembeni érdekeit figyelembe vevő eljárásra és döntésre kötelez.

Az ORFK utasítás alkalmazása során családon belüli erőszaknak minősül az intézményes ellátás keretében életvitelszerűen együtt élő személyek között megvalósuló, vagy őket, a felsorolt személyek cselekménye által érintő – az utasításban nevesített (pl. kiskorú veszélyeztetése, nemi erkölcs elleni) – bűncselekmények. Az eljárást lehetőleg ilyen ügyekben elméleti és gyakorlati ismeretekkel, tapasztalattal, továbbá kellő empátiával rendelkező rendőrök kell lefolytatni. A nyomozási cselekmények során a sértettek kíméletével, jogainak, érdekeinek messzemenő figyelembe vételével kell eljárni. Törekedni kell a „másodlagos áldozattá válás” és a családon belüli erőszak jellegzetességeit figyelmen kívül hagyó megközelítés elkerülésére. Ha indokolt, az eljárásba szaktanácsadóként, illetve szakértőként pszichológust vagy a családon belüli erőszak témájában jártas más szakembert kell bevonni. Ha feltételei biztosítottak, a gyermekkorú vallomását pszichológus bevonásával, vagy speciális körülmények között, úgynevezett „gyermek-kihallgató szobában” kell felvenni.

Megállapítom, hogy a gyermekek tanúkénti meghallgatása a fenti utasítás betartásával történt, alapvető joggal összefüggő visszasszámítást nem okozott.

A Be. 86. § (1) bekezdése szerint a tizennegyedik életévét meg nem haladott személyt csak akkor lehet tanúként kihallgatni, ha a vallomásától várható bizonyíték mással nem pótolható. A (2) bekezdés alapján, aki szellemi vagy egyéb állapota miatt korlátozottan képes megítélni a tanúvallomás megtagadásának jelentőségét, tanúként csak akkor hallgatható ki, ha vallomást kíván tenni, és a törvényes képviselője vagy a tanúként kihallgató által megjelölt hozzátartozó hozzájárul. A (3) bekezdés rendelkezik arról, hogy a tizenharmadik életévét meg nem haladott, valamint a (2) bekezdésben meghatározott tanú kihallgatásánál a tanú törvényes képviselője és gondozója jelen lehet. (4) bekezdése szerint, ha a tanú és a törvényes képviselő vagy a gondozó, illetőleg a tanú által megjelölt hozzátartozó között érdekellentét van, a (2) és (3) bekezdésben meghatározott jogokat a gyámhatóság gyakorolja.

A Gyer. 10. § (5) bekezdése szerint ha a gyermek vagy a gondnokság alatt álló személy és törvényes képviselője között érdekellentét áll fenn, a gyámhatóság eseti gondnok útján gondoskodik képviseletükről.

Tekintettel arra, hogy az eljárásban gyanúsítottként részvevő igazgatóval hosszú évek óta munkakapcsolatban álló, vele alá-fölérendelt viszonyban lévő igazgatóhelyettes gyakorolta az érintett gyermekek tekintetében a törvényes képviselő jogokat, a gyermekek és a törvényes képviseletüket ellátó személy közötti érdekellentét nem volt kizárható. Álláspontom szerint az érintett gyermekek törvényes képviseletére a gyermekotthon igazgatójától független eseti gondnok kirendelése volt indokolt. Ha az ideiglenes hatállyal elhelyezett, valamint a nevelésbe vett gyermekek gyámja nem képviselheti, a gyermekvédelmi szakszolgáltatás eseti gondnoki jogkörben látja el ezt a feladatot.² Miután a gyermekvédelmi szakszolgálat a Gyvt. 66. § (3) bekezdésében foglaltak alapján eseti gondnoki, vagyonkezelő gondnoki, hivatásos gyámi hálózatot működtet, így nem lett volna akadályozó annak, hogy a feladatot gyermekvédelmi szakember lássa el.

Megállapítom, hogy a tanúként kihallgatott gyermekek törvényes képviseletének az intézményvezetővel munkajogi függőségi viszonyban álló személy általi ellátása a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joga sérelmének közvetlen veszélyét idézte elő.

Intézményes bántalmazásnak tekinthető minden olyan módszer, eljárás, egyéni reakció az intézményes ellátásban élő gyermekekkel kapcsolatban, amely bántalmazó, elhanyagoló módon bánik a rábízottal, amely a gyermek egészségi állapotát, biztonságát, fizikai, vagy lelki jólétét veszélyezteti, bármely módon kihatással, vagy visszaél a gyermekkel, alapvető jogainak érvényesítését akadályozza, ellehetetleníti.³

A gyermekekkel szembeni rossz bánásmód (bántalmazás, illetve elhanyagolás) egyes aspektusainak feltárására irányuló jelentésben⁴ – egyebek mellett megállapítottam, hogy a gyermekvédelmi rendszerbe bekerülő gyermekbántalmazási/elhanyagolási esetek száma jóval alacsonyabb, mint a társadalomtudományi kutatások által megállapított arány. Különös figyelmet igényel a gyermek általi segítségkérések alacsony száma, ami nem lehet pusztán annak eredménye, hogy az érintett gyermekek még túlságosan fiatalok ahhoz, hogy saját problémájukat jelezzék, jogukat érvényesítsék. A gyermekek életkori sajátosságai mellett – vagyis azon kívül, hogy bizonyos életkorig nem várható el a gyermektől, hogy maga hozza működésbe a gyermekvédelmi szervek valamelyikét – a jogtudatosság hiánya, továbbá a gyermekvédelmi jelzőrendszer egyes szerveinek nem megfelelő érzékenysége is oka lehet a beérkezett jelzések alacsony számának. A hivatkozott számú jelentés részletesen foglalkozik a

gyermekvédelmi jelzőrendszer hiányosságaival is.

A Gyermekjogi Egyezmény 20. cikk 1. bekezdése a részes államokat a családi gondoskodást nélkülöző gyermekek különleges védelmére kötelezi. Az Egyezmény 19. cikke alapján a gyermekeket az erőszak bármely formájától meg kell védeni.

A Gyvt. 6. § (5) bekezdése gyermeki jogként deklarálja a bántalmazással – fizikai, szexuális vagy lelki erőszakkal –, az elhanyagolással szembeni védelmet. A 11. § (1) bekezdése minden, a gyermek nevelésével, oktatásával, ellátásával, ügyeinek intézésével foglalkozó szerv és személy kötelezettségévé teszi a gyermeki jogok védelmét. A törvény 17. §-a – a gyermek veszélyeztettségének megelőzése és megszüntetése érdekében – a személyes gondoskodást nyújtó szolgáltatók számára jelzési és együttműködési kötelezettséget ír elő. A jelzési és együttműködési kötelezettség elmulasztásának következményeiről a 17. § (4) bekezdése rendelkezik.

A WHO által megfogalmazott definíció szerint „szexuális bántalmazás körébe tartozik minden olyan cselekmény, amelynek során valamely szexuális aktivitásba bevonnak egy gyermeket, ha a gyermek életkoránál, fejlettségénél fogva nem tekinthető felkészültnek, érettnek erre, illetve ha ez a magatartás ellenkezik az adott ország törvényeivel, az elfogadott társadalmi normákkal. A szexuális visszaélés megvalósulhat gyermek és felnőtt, gyermek és gyermek között, ha a gyermek kora és fejlettsége alapján feltételezhetően bizalmi vagy hatalmi viszonyban van a bántalmazottal, és e cselekmény az elkövető igényeinek kielégítésére irányul.”

Szexuális bántalmazás: a nem kívánt érintés, szex, vagy pornófilmek nézése, kierőszakolt, fájdalmat okozó behatolás, tanújává tétele közösülésnek, vagy egyéb szexuális aktivitásnak. A bántalmazás jelei sokszor nem egyértelműek. Az áldozattól nem várható a gyanú megerősítése, így a szakember sokszor könnyen elbizonytalanodhat. Nehezíti a helyzetet, hogy – főleg elhanyagolás vagy szexuális bántalmazás esetén – a testi jelek hiánya nem zárja ki a bántalmazás lehetőségét. A bántalmazás jelei a gyermek életkorával is eltérő formát ölthetnek. A pubertás korban még nehezebbé válik a viselkedésben a deviáns és normális magatartás elkülönítése. A gyanújelek lehetnek általánosak, specifikusak és jelentkezhetnek testi, viselkedésbeli és érzelmi szinteken.⁵

Az áttanulmányozott iratok szerint, az elmúlt években a gyermekotthon több gondozottja szexuális abúzusra utaló jelzéssel élt. A szexuális bántalmazás gyanújáról a gyermekekkel foglalkozók közül többen tudtak, a rendelkezésemre álló adatok alapján azonban a gyermekek valós segítséget nem kaptak. Az érintett gyermekek természetesen azokhoz a felnőttekhez fordultak, akiket ismertek, bizalmi kapcsolatban voltak velük, kötődtek hozzájuk. A bántalmazás gyanújáról tudomással bíró felnőttek azonban csupán egymás között tettek kísérletet a probléma megoldására, illetve az ügyben érintett igazgatótőhöz fordultak. Nincs nyoma annak, hogy a fenntartóhoz érkezett bejelentést megelőzően a szakdolgozók segítséget kértek volna a gyámi, gondozói tanácsadóktól, nem fordultak a gyermekjogi képviselőhöz, vagy bármely más gyermeki jogokat védő szervhez és a gondozásukra bízott gyermekeknek sem tanácsolták a segítségkérését. Elfogadhatatlannak tartom, hogy a szakdolgozók – mintegy a nyomozó hatóság szerepét átvéve – videofelvételeket készítettek a gyermekek által elmondottakról.

Álláspontom szerint már a gyermektől érkező első jelzést követően lehetőség lett volna arra, hogy az ügyben a gyermekotthon vezetőjével nem alá-fölérendeltségi viszonyban álló szakember (pl. a gyermekvédelmi szakszolgálat tanácsadója, pszichológusa) járjon el, a szükségesnek tartott intézkedéseket tegye. A gyámi gondozói tanácsadók azonban csak a fenntartóhoz érkezett bejelentést követően értesültek az eseményekről. Mindebből következően a szakdolgozók mulasztása kimeríti a rendszerabúzus fogalmát.

Megállapítom, hogy a gyermekekkel foglalkozó szakemberek jelzési és együttműködési kötelezettségének elmulasztása, az abúzus gyanújának késedelmes jelzése visszásságot okozott a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való alapjogával összefüggésben.

Mindemellett hangsúlyozni kívánom, hogy az Ajbt. 18 § (8) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosához fordulása miatt senkit sem érhet hátrány.

A fenntartó a bejelentés kézhezvételének napján az ügyben megbeszélést tartott. Annak bizonyítására, hogy a gyermekeket érte-e abúzus, vagy sem, a fenntartónak nincsenek eszközei, ezért az ügyben rendőrségi eljárást kezdeményezett. Ezt követően megbeszélést tartott, tájékozódott a helyszínen, információkért a gyermekvédelmi szakszolgálattól. A szakszolgálat gyámi gondozói tanácsadóinak feladatát a NM rendelet 150. §-a határozza meg. E szerint a tanácsadónak a gyermeki jogok érvényesülése érdekében szakmailag folyamatosan segítenie és ellenőriznie kell a gyermek gyámjának, gondozójának tevékenységét. Ennek érdekében szükség szerinti gyakorisággal, – de legalább 2 havonta egyszer – a gondozási helyen találkoznia kell a gyermekkel, a gondozóval és a gyámmal. A látogatás keretében – ha azt az ítélőképessége birtokában lévő gyermek kéri, vagy a tanácsadó azt szükségesnek tartja – négy szemközti beszélgetés során tájékozódik a gyermek helyzetéről, fejlődéséről, esetleges problémáiról. A tanácsadónak a látogatás során szerzett tapasztalatait, megállapításait írásban kell dokumentálnia. Ha ezek alapján megállapítható, hogy a gyám a kötelességeit nem, vagy nem megfelelően teljesíti, a szakszolgálat javasolhatja a gyámhivatalnak a gyámi jogkör korlátozását illetve a gyám felmentését.

Megállapítom, hogy a szakszolgálat gyámi gondozói tanácsadói jogszabályban előírt kötelezettségüknek eleget tettek. A rendelkezésemre álló információk alapján a gyermekek befolyásolását igazoló tény, adat nem merült fel.

Összességében a fenntartó és a szakszolgálat eljárásával kapcsolatban alapvető jogokkal összefüggő visszásságot nem tártam fel.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszasság bekövetkezte lehetőségének jövőbeni elkerülése érdekében, az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem

1. az emberi erőforrások miniszterét, hogy – a fővárosi/megyei területi gyermekvédelmi szakszolgálatok útján – hívja fel a gyermekvédelmi szakellátásban dolgozók figyelmét a Gyvt.-ben foglalt jelzési és együttműködési kötelezettség teljesítésének jelentőségére.

2. a legfőbb ügyészt, hogy jelentésemet – különös tekintettel annak a gyermekek törvényes képviselőjének ellátásával összefüggő megállapítására – ismertesse az irányítása alá tartozó nyomozó- és a nyomozás törvényességi felügyeletét ellátó ügyészi szervekkel.

Budapest, 2012. október

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet 1: Az alkalmazott jogszabályok

1991. évi LXIV. törvény a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (Gyermekek jogi Egyezmény)

3 cikk 1. A szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenek felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban.

19. cikk 1. Az Egyezményben részes államok megtesznek minden arra alkalmas, törvényhozási, közigazgatási, szociális és nevelési intézkedést, hogy megvédjék a gyermeket az erőszak, a támadás, a fizikai és lelki durvaság, az elhagyás vagy az elhanyagolás, a rossz bánásmód vagy a kizsákmányolás – ideértve a nemi erőszakot is – bármilyen formájától mindaddig, amíg szüleinek vagy valamelyik szülőjének, illetőleg törvényes képviselőjének vagy képviselőinek, vagy bármely más olyan személynek, akinél elhelyezték, felügyelete alatt áll.

2. Ezek a védelmi intézkedések szükség szerint olyan hatékony eljárásokat foglalnak magukban, amelyek a gyermek és gondviselői számára szükségesek szociális programok létrehozását teszik lehetővé, továbbá a fentebb leírt rossz bánásmód eseteiben hozzájárulnak a cselekmény felismeréséhez, bejelentéséhez, a jelentés illetékes helyre juttatásához, vizsgálatához, kezeléséhez és az esetek figyelemmel kíséréséhez; szükség szerint magukban foglalják a bírói beavatkozással kapcsolatos eljárást is.

20. cikk 1. Minden olyan gyermeknek, aki ideiglenesen vagy véglegesen meg van fosztva családi környezetétől, vagy aki saját érdekében nem hagyható meg e környezetben, jogosult az állam különleges védelmére és segítségére.

1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)

2. § (1) A gyermekek védelmét ellátó helyi önkormányzatok, gyámhivatalok, bíróságok, rendőrség, ügyészség, pártfogó felügyelői szolgálat, más szervezetek és személyek e törvény alkalmazása során a gyermek mindenek felett álló érdekét figyelembe véve, törvényben elismert jogait biztosítva járnak el.

6. § (5) A gyermeknek joga van emberi méltósága tiszteletben tartásához, a bántalmazással – fizikai, szexuális vagy lelki erőszakkal –, az elhanyagolással és az információs ártalommal szembeni védelemhez. A gyermek nem vethető alá kínzásnak, testi fenyegetésnek és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetésnek, illetve bánásmódnak.

11. § (1) A gyermeki jogok védelme minden olyan természetes és jogi személy kötelessége, aki a gyermek nevelésével, oktatásával, ellátásával, ügyeinek intézésével foglalkozik.

17. § (1) Az e törvényben szabályozott gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatot látják el – a gyermek családban történő nevelkedésének elősegítése, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése és megszüntetése érdekében – a törvényben meghatározott alaptervekenység keretében b) a személyes gondoskodást nyújtó szolgáltatók, így különösen a családsegítő szolgálat, a családsegítő központ. (2) Az (1) bekezdésben meghatározott intézmények és személyek kötelesek a) jelzéssel élni a gyermek veszélyeztetettsége esetén a gyermekjóléti szolgálatnál, b) hatósági eljárást kezdeményezni a gyermek bántalmazása, illetve súlyos elhanyagolása vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása, továbbá a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén. (3) Az (1) és (2) bekezdésben meghatározott személyek, szolgáltatók, intézmények és hatóságok a gyermek családban történő nevelkedésének elősegítése, a veszélyeztetettség megelőzése és megszüntetése érdekében kötelesek egymással együttműködni és egymást kölcsönösen tájékoztatni. (4) Ha az (1) bekezdés a)-j) és k) pontjában meghatározott személy vagy az (1) bekezdés a)-j) és k) pontja szerinti szerv alkalmazottja a (2) vagy (3) bekezdésben foglalt jelzési vagy együttműködési kötelezettségének nem tesz eleget, a gyámhivatal – jelzésre vagy hivatalból – értesíti a fegyelmi jogkör gyakorlóját és javaslatot tesz az érintett személlyel szembeni fegyelmi felelősségre vonás megindítására. A gyermek sérelmére elkövetett bűncselekmény gyanúja esetén a gyámhivatal büntetőeljárást kezdeményez.

63. § (1) A gyermekvédelmi szakszolgáltatás az átmeneti és a tartós nevelésbe vett gyermek gyámjának (hivatásos gyámjának), gondozójának egyéni program szerinti gondozási, nevelési tevékenysége segítése és szakmai ellenőrzése érdekében c) jelzi a gyámhivatalnak, ha a gyám (a hivatásos gyám) jogkörének korlátozása, tisztségéből való felmentése vagy felfüggesztése indokolt [...]

64. § A gyermekvédelmi szakszolgáltatás az ideiglenes hatállyal elhelyezett, az átmeneti és tartós nevelésbe vett gyermek gyámsága érdekében a) eseti gondnoki jogkörben ellátja a gyermek képviselőjét, ha a gyám a gyermeket nem képviselheti, illetve, ha - különleges szakértelmet igénylő ügyben - a gyám nem tudja a gyermek képviselőjét

ellátni. [...]

66. § (3) A területi gyermekvédelmi szakszolgálat szolgáltatási, szervezési, tanácsadói és gondozási feladatokat végez. Tevékenysége körében a 60-65. §-okban foglaltakon túl a) eseti gondnoki, vagyonkezelő gondnoki, hivatásos gyámi hálózatot működtet.

1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról

70/B. § (1) Az eljárás során keletkezett iratról - ideértve a bíróság, az ügyész és a nyomozó hatóság által beszerzett, illetőleg a büntetőeljárásban részt vevő személyek által benyújtott, valamint csatolt iratot is – az a bíróság, ügyész, illetőleg nyomozó hatóság, amely előtt az eljárás folyamatban van, a büntetőeljárásban részt vevő személyek kérelmére a (2)-(7) bekezdés szerint legkésőbb a kérelem előterjesztésétől számított nyolc napon belül másolatot ad ki. (2) A nyomozás befejezéséig a gyanúsított, a védő, a fiatalok törvényes képviselője, a sértett és képviselője másolatot kaphat a szakvéleményről, valamint az olyan nyomozási cselekményről készült iratról, amelyeknél jelenlétüket e törvény lehetővé teszi; az egyéb iratról pedig akkor, ha ez a nyomozás érdekeit nem sérti. A sértett a nyomozás során keletkezett más iratokról a tanúkénti kihallgatását követően kaphat másolatot.

86. § (1) A tizennegyedik életévét meg nem haladott személyt csak akkor lehet tanúként kihallgatni, ha a vallomásától várható bizonyíték mással nem pótolható. A kihallgatása esetén a hamis tanúzás következményeire való figyelmeztetést mellőzni kell. (2) Aki szellemi vagy egyéb állapota miatt korlátozottan képes megítélni a tanúvallomás megtagadásának jelentőségét, tanúként csak akkor hallgatható ki, ha vallomást kíván tenni, és a törvényes képviselője vagy a tanúként kihallgatandó által megjelölt hozzátartozó hozzájárul. A törvényes képviselő vagy a kihallgatandó által megjelölt hozzátartozó a tanú érdekében ügyvédet hatalmazhat meg. (3) A tizennyolcadik életévét meg nem haladott, valamint a (2) bekezdésben meghatározott tanú kihallgatásánál a tanú törvényes képviselője és gondozója jelen lehet. (4) Ha a tanú és a törvényes képviselő vagy a gondozó, illetőleg a tanú által megjelölt hozzátartozó között érdekellentét van, a (2) és (3) bekezdésben meghatározott jogokat a gyámhatóság gyakorolja.

99. § (1) Ha a bizonyítandó tény megállapításához vagy megítéléséhez különleges szakértelem szükséges, szakértőt kell alkalmazni. (2) Szakértő alkalmazása kötelező, ha a) a bizonyítandó tény, illetőleg az eldöntendő kérdés személyi káros elmeállapota, illetőleg kábítószerfüggősége, b) a bizonyítandó tény, illetőleg az eldöntendő kérdés kényszergyógykezelés szükségessége, c) a személyazonosítást biológiai vizsgálattal végzik, d) elhalt személy kihantolására kerül sor. (3) Szakértőt a bíróság, az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság alkalmazhat.

190. § (1) Az ügyész a nyomozást határozattal megszünteti, a) ha a cselekmény nem bűncselekmény,

b) ha a nyomozás adatai alapján nem állapítható meg bűncselekmény elkövetése, és az eljárás folytatásáról sem várható eredmény,

207. § (1) A vádirat benyújtása előtt a bíróság feladatait első fokon a törvényszék elnöke által kijelölt bíró (nyomozási bíró) látja el.

(4) A nyomozási bíró a vádirat benyújtása előtt az ügyész indítványára kihallgatja a tizennegyedik életévét be nem töltött tanút, ha megalapozottan feltehető, hogy a tárgyaláson történő kihallgatása a fejlődését károsan befolyásolná. A tanú kihallgatásának indítványozását a törvényes képviselő, a gondozó és a tanú érdekében eljáró ügyvéd az ügyésznél kezdeményezheti.

2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról (Ajbt.)

18. § (1) Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint a) közigazgatási szerv, b) helyi önkormányzat, c) nemzetiségi önkormányzat, d) kötelező tagság alapján működő köztestület, e) a Magyar Honvédség, f) rendvédelmi szerv, g) közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, h) nyomozó hatóság vagy az ügyésznek nyomozást végző szerve, i) közjegyző, j) törvényszéki végrehajtó, k) önálló bírósági végrehajtó vagy l) közszolgáltatást végző szerv. (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. (8) A beadványt benyújtó személy kilétét az alapvető jogok biztososa csak akkor fedheti fel, ha ennek hiányában a vizsgálat nem lenne lefolytatható. Ha a beadványt benyújtó személy kéri, kilétét az alapvető jogok biztososa nem fedheti fel. Az alapvető jogok biztosához fordulása miatt senkit sem érhet hátrány.

20. § (1) Az alapvető jogok biztososa a hozzá benyújtott beadvány alapján – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – vizsgálatot folytat, és az e törvényben meghatározott intézkedést alkalmazza.

21. § (1) Az alapvető jogok biztososa vizsgálata során a) a vizsgált hatóságtól az általa lefolytatott eljárással, illetve az eljárás elmulasztásával kapcsolatban adatokat és felvilágosítást kérhet, valamint a keletkezett iratokról másolat készítését kérheti,

149/1997. (IX. 10.) Korm. Rendelet a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (Gyer.)

10. § (1) A gyámhatóság az eljárás minden szakaszában hivatalból vizsgálja, hogy a gyermeknek, illetve a gondnokság alatt álló személynek van-e törvényes képviselője. (5) Ha a gyermek vagy a gondnokság alatt álló személy és törvényes képviselője között érdekellentét áll fenn, a gyámhatóság eseti gondnok útján gondoskodik képviselőtűkről [Ptk. 225. § (1) bek.], kivéve, ha kizárólag a (6) bekezdés szerinti intézkedés megtétele szükséges. (6) A gyermek vagy a gondnokság alatt álló személy és a törvényes képviselője közötti érdekellentét esetén - más szerv megkeresésére - a gyámhatóság a meghallgatás során gyakorolja a törvényes képviselőnek a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvényben meghatározott jogait.

15/1998. (IV. 30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (Nm rendelet)

150. § (1) A szakszolgálat gyámi gondozói tanácsadója a gyermeki jogok érvényesülése érdekében szakmailag folyamatosan segíti és ellenőrzi a gondozott gyermek gyámjának, gondozójának nevelői, gondozói, illetve gyámi tevékenységét, az egyéni gondozási-nevelési tervben foglaltak végrehajtását, az egyéni elhelyezési terv megvalósulását. (2) A gyámi gondozói tanácsadó az (1) bekezdésben foglaltak megvalósítása érdekében szükség szerinti gyakorisággal, de legalább 2 havonta egyszer a kijelölt gondozási helyen találkozik a gondozott gyermekkel, a gondozóval és a gyámmal. A látogatás keretében a) az ítélőképessége birtokában lévő gyermekkel folytatott – ha a gyermek kéri, vagy a gyámi gondozói tanácsadó szükségesnek tartja négy szemközti – beszélgetés során tájékozik a gondozott gyermek helyzetéről, fejlődéséről, esetleges problémáiról; a gyermek kérésére közreműködik a gyermek és a gondozó, illetve a gyám között felmerült vitás kérdések tisztázásában, b) a gondozó, illetve a gyám felkérésére részt vesz a gondozó intézmény szakmai fórumain, c) a gyám felkérésére segítséget nyújt az egyes jognyilatkozatok megtételéhez szükséges gyámi álláspont kialakításában, d) a gondozóval, illetve a gyámmal folytatott konzultáció során tájékozik da) a gyermeki jogok érvényesülésének biztosításáról, db) a gyámhivatali határozatban foglaltak betartásáról, dc) az egyéni elhelyezési, valamint az egyéni gondozási-nevelési tervben foglaltak megvalósulásáról, d) a 83-85. §-ban szabályozott gondozási-nevelési feladatok ellátásáról, valamint a 87-89. §-ban rögzített családi kapcsolatok alakulásáról. (3) A gyámi gondozói tanácsadó a látogatás során szerzett tapasztalatait, megállapításait, illetve a gyermek érdekében tett intézkedéseit írásban dokumentálja. A szakszolgálat ennek alapján teszi meg a (4)-(5) bekezdésben, valamint a 151-152. §-ban meghatározott intézkedéseit.

152. § Ha a szakszolgálat azt tapasztalja, hogy a gyám a kötelességeit nem teljesíti, vagy nem megfelelően teljesíti, javaslatot tehet a gyámhivatalnak a gyámi jogkör korlátozására, illetve a gyám felmentésére vagy elmozdítására.

32/2007. (OT. 26.) ORFK utasítás a családon belüli erőszak kezelésével és a kiskorúak védelmével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásáról (ORFK utasítás)

2. Az utasítás alkalmazása során: a) **családon belüli erőszak**: az egy háztartásban élő személyek, illetőleg a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 137. §-ának 6. pontjában meghatározott hozzátartozók, a volt házastársak, illetve volt élettársak (partnerek), valamint az intézményes ellátás keretében életvitelszerűen együtt élő személyek között megvalósuló, vagy őket a felsorolt személyek cselekménye által érintő alábbi bűncselekmények [...] – kiskorú veszélyeztetése (Btk. 195. §), – a nemi erkölcs elleni bűncselekmények (Btk. XIV. fejezet II. cím) [...]

16. Az eljárást lehetőleg ilyen ügyekben elméleti és gyakorlati ismeretekkel, tapasztalattal, továbbá kellő empátiával rendelkező rendőr végezze. A nyomozási cselekmények során a sértettek kíméletével, jogainak, érdekeinek messzemenő figyelembe vételével kell eljárni. Törekedni kell a „másodlagos áldozattá válás” és a családon belüli erőszak jellegzetességeit figyelmen kívül hagyó megközelítés elkerülésére. Ha indokolt, az eljárásba szaktanácsadóként, illetve szakértőként pszichológust vagy a családon belüli erőszak témájában jártas más szakembert kell bevonni.

19. Ha feltételei biztosítottak: [...] b) a gyermekkorú vallomását pszichológus bevonásával, vagy speciális körülmények között, úgynevezett „gyermek-kihallgató szobában” kell felvenni.

Melléklet 2: Lábjegyzet

¹ Vö. 21/19996. (V. 17.) AB határozat

² Lásd. Gyvt. 64.§

³ Forrás: Herczog Mária: Gyermekbántalmazás Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2007. 143. o.

⁴ Lásd AJB 2227/2010. számú jelentés

⁵ A Gyermekvédelem Nagy Kézikönyve Complex Kiadó Jogi és Üzleti Tartalomszolgáltató Kft., Budapest, 2011. 91. oldal

AJB-3106/2012

Ügyvédi letétre vonatkozó szabályozás

Előadók: dr. Seres Péter
dr. Dóczé Nikolett

Az eljárás megindulása

2012-ben indítottam útjára az *ügyvédség helyzete, az ügyvédek és hozzájuk forduló jogainak védelme* címet viselő projektemet. Az átfogó ombudsmani vizsgálódás középpontjában az ügyvédek és a hozzájuk forduló ügyfelek jogainak érvényesülése, az ügyvédi kamarák gyakorlata és a kapcsolódó szabályozás alkotmányossági monitoringja áll.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdés d) pontja és (4) bekezdése alapján a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszűntetése érdekében a hivatalból indított eljárás kiterjed az állampolgárok nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására, illetve az alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára, valamint az illetékes minisztériumnál jogszabály-módosítás kezdeményezésére. Az átfogó vizsgálaton belül ugyanakkor hangsúlyt kap a letétek

kezelésének szabályozása, illetve annak hiányosságai.

Mindezekre figyelemmel szükséges megvizsgálni a jelenlegi szabályozás anomáliáit, a gyakorlati visszásságokat, illetve annak lehetőségét, hogy az országgyűlési biztos részéről adható-e valamilyen segítő iránymutatás ezen a téren.

Az érintett alkotmányos jog

– a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”);

Jogszabályi háttér

1. Magyarország Alaptörvénye
2. az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
3. 1998. évi XI. törvény az ügyvédekről
4. 4/1999. (III. 1.) MÜK SZABÁLYZAT az ügyvédek letét- és pénzkezeléséről

Hatáskör

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból* eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben a hivatalbóli vizsgálat elrendelésének fenti feltételei tehát fennállnak.

Az Ajbt. 37. §-a alapján, ha az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra jogosult szervnél jogszabály módosítását.

Az ügyvédi letétkezelés jelenlegi keretei

1998. évi XI. törvény az ügyvédekről

Az ügyvédi törvény 30. §-ában foglalt letétkezelési szabályai szerint az ügyvéd a jogszabály 5. § (1) bekezdésének e) pontjában meghatározott ügyvédi letétet a megbízás teljesítéseként, a megbízáshoz kapcsolódó eljárási cselekmények költségének fedezeteként és azok teljesítésére, illetve a megbízáshoz kapcsolódóan megőrzésre fogadhat el.

Készpénz és értéktárgy letétként való átvételét az ügyvéd írásban, letéti szerződésben köteles rögzíteni. Az ügyvéd az átvett készpénzt és értéktárgyat kizárólag letétként kezelheti, azt nem hasznosíthatja, és nem fogadhat el olyan megbízást, amely a letét felhasználására hatalmazza fel.

4/1999. (III. 1.) MÜK SZABÁLYZAT az ügyvédek letét- és pénzkezeléséről

Az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. tv. 112. § (1) bekezdésének *j./* pontjában kapott felhatalmazás alapján a Magyar Ügyvédi Kamara Teljes Ülése az ügyvédi hivatás gyakorlásával együtt járó letét- és pénzkezelésről külön szabályzatot alkotott.

A szabályzat szerint ügyvédi letétnek minősül az ügyvéd részére – az ügyvédi megbízáshoz kapcsolódóan – meghatározott rendeltetéssel (céllal) írásbeli megállapodás alapján átadott pénz vagy más letétbe helyezett érték.

Ügyleti letétet, melynek célja a szerződő felek szerződésből eredő jogainak és kötelezettségeinek biztosítása, az ügyvéd csak írásbeli szerződés alapján fogadhat el és csak a szerződés rendelkezései szerint fizethet ki.

Ügyleti letét esetén az ügyvédi megbízás bármelyik fel által gyakorolt egyoldalú felmondása a letéti szerződésből eredő jogokat és kötelezettségeket nem szünteti meg és nem módosítja.

Teljesítési letét esetében a letéteményes azzal a rendeltetéssel vesz át pénzt vagy értéket elszámolási kötelezettség mellett, hogy azt más, harmadik személy részére az ügyfél rendelkezése szerint fizesse ki, vagy adja át.

Őrzési letét az ügyvéd által azzal a rendeltetéssel átvett pénz, hogy az az írásban előzetesen megállapított feltételek bekövetkezésekor a letevőnek fizetendő vissza.

Az ügyvéd üzletszerűen letétőrzéssel nem foglalkozhat, letétet csak ügyvédi tevékenysége során vállalt megbízáshoz kapcsolódóan és azzal összefüggésben őrizhet, azt időlegesen sem hasznosíthatja, még a letévő hozzájárulásával sem. Az ügyvédi letét nem kapcsolódhat az ügyvéd által végzett pénzügyi és egyéb üzletviteli tanácsadáshoz, az ügyfél vagy más által végzett hitelezési vagy befektetési szolgáltatáshoz.

Az ügyvéd letétet csak a letét céljának megfelelő rendeltetéssel vehet át, tilos minden olyan megállapodás, amely az ügyvédet a letét hasznosítására vagy egyéb gazdasági felhasználásra hatalmazza fel. Tilos a letéti szerződésben bármilyen olyan tájékoztató szöveg alkalmazása, amely a valóságnak nem, vagy csak részben felel meg, különösen tilos olyan megtévesztő tájékoztatás, amely a letévő bizalmának megerősítését célozza. A letéti szerződés megkötését megelőzően a letévőt és a jogosultat fel kell világosítani arról, hogy mód van a letét letéti bankszámlán történő őrzésére. A felvilágosítás megtörténtét tényvázlatban vagy annak hiányában a letéti szerződésben rögzíteni kell. Amennyiben a letévő vagy a jogosult kéri, a letétet letéti bankszámlán kell elhelyezni. A költségviselés kérdésében a feleknek meg kell állapodni.

A szerződést megelőzően a letevőt és a jogosultat fel kell világosítani, hogy a letét mely pénzügyi intézményénél vezetett számlán kerül elhelyezésre. Amennyiben az ügyfelek azt elfogadják, ezen tényről rögzíteni kell. Az ügyfelek kérésére és költségére a letétet az általuk megjelölt pénzügyi intézményénél kell elhelyezni.

A letéti díjat pénzben, határozott összegben vagy a letét megszüntetésekor utólag pontosan kiszámíthatóan kell megállapítani. Letéti díjként az elhelyezett letéti összeg kamatai vagy kamatainak egy része is kiköthető.

Amennyiben a letevő vagy a jogosult a letétbe helyezett összeget, mint követelést részben vagy egészben engedményezte, az engedményezés szabályait kell alkalmazni, és a letéti szerződést szükség szerint írásban módosítani kell.

Letétként átvett értékre vonatkozó – az őrzési letét kivételével – zálogjogot külön kikötés hiányában érvényesíteni tilos.

Ügyvéd letétet pénzügyi intézményénél vezetett számlájára javára történő befizetéssel, átutalással vagy készpénzben fogadhat el.

Amennyiben az ügyvéd letétet készpénzbefizetéssel fogad el, úgy azt kizárólag olyan ügyféltől veheti át, akinek azonosítását elvégezte. Amennyiben a befizető jogi személy vagy egyéb szervezet nevében jár el, a jogi személy vagy egyéb szervezet azonosítását is el kell végezni. Készpénzben átvett összeg letéti bankszámlán történő elhelyezésekor az azonosított letevőt a pénzügyi intézménnyel közölni kell. Ehhez az ügyféltől írásban a titoktartási kötelezettség alóli felmentést meg kell kérni.

Tárgyi eszköz átvétele során biztosítani kell, hogy valamennyi érdekelt a letéti tárgyat megtekintse; a letét tárgyat ezt követően olyan csomagolással kell ellátni, hogy azon feltűnethető legyen a letevő és egyéb jelenlévő érdekelt aláírása olyan módon, hogy az aláírások sérelme nélkül a letét tárgyához hozzáférni ne lehessen. A letét kiadásánál a csomagolás sértetlenségét rögzíteni kell.

Értékpapír, takarékbetétkönyv, illetőleg egyéb takaréklevel átvétele esetén csak okiratba foglalt kötelezettséget tartalmazó bemutatóra szóló eredeti okirat vehető letétbe.

A letét tárgyat a letéti szerződésbe, illetőleg annak mellékletében azonosításra alkalmas adatokkal kell megjelölni. Így különösen fel kell tüntetni a letéti okirat megnevezését, kibocsátóját, sorszámát, névértékét.

Az ügyleti letétként átvett pénzt az ügyvéd az átvételkor megállapított célra, a letéti szerződésben részletesen rögzített feltételek szerint köteles a letéti szerződésben meghatározott jogosultnak kifizetni (teljesítési letét). Az ügyleti letét csak a letéti szerződésben megjelölt jogosult részére fizethető ki. Amennyiben a letéti szerződés hatálya alatt több személy válik jogosulttá, a letét valamennyiük együttes rendelkezésére szüntethető meg. A letevő a letét feletti rendelkezés jogát írásbeli nyilatkozattal meghatározott feltételek beálltaig fenntarthatja. A rendelkezési jog fenntartása esetén a megjelölt feltétel bekövetkeztéig a letevő jogosult a letét feletti rendelkezésre, beleértve a visszavétel jogát is. A jogfenntartó nyilatkozatról valamennyi érdekeltet írásban kell értesíteni. Amennyiben a letét kiadásának esedékessé válásakor az időközben bekövetkezett változások miatt a jogosult személye egyértelműen nem állapítható meg, a letét bírói letétbe helyezhető.

Az ügyleti letét a visszavétellel, a kifizetéssel, illetve a bírói letétbe helyezéssel megszűnik. A letét megszűnéséről valamennyi érdekeltet írásban értesíteni kell.

Az ügyvéd a letét kiadásakor különös gondossággal köteles eljárni; a kiadást igazoló okiratokat, elismervényeket stb. átvenni, a kifizetés feltételeiről arra alkalmas módon meggyőződni.

A bírói letétbe helyezés költségeit az a fél előlegezi, amelyik a letétbe helyezést kéri, ennek hiányában azt a letéti összegből kell fedezni.

Az *őrzési letétként* átvett pénzt vagy értéket az ügyvéd az átvételkor írásban megállapított feltételek szerint és időben a letevő részére köteles teljesíteni. Az őrzési letét feletti rendelkezési jog a letevőt illeti meg. A letevő a letéti határidő lejártát megelőzően is jogosult a letét kiadását követelni.

A letét kiadásával a letéti szerződés megszűnik.

Az ügyvéd irodájában csak olyan összegű vagy értékű letétet őrizhet, amelynek őrzéséhez megfelelő összegű vagyontörzssal rendelkezik, a megőrzés módja meg kell hogy feleljen a vagyontörzssal rendelkező feltételeinek. Az ezt meghaladó összegű pénzt letéti bankszámlán kell elhelyezni, vagy bankszámlán kell megőrizni. Konvertibilis pénznemben átvett, vagy átutalt devizaösszeget ügyvédi letéti devizaszámlán kell elhelyezni az erre vonatkozó kormányrendelet szerint.

Az egyszemélyes ügyvédi iroda, illetőleg az az ügyvéd, aki nem ügyvédi iroda tagja a letéti számla feletti rendelkezésre, illetőleg a széf feletti rendelkezésre köteles a fogadó bankkal olyan megállapodást kötni, hogy az Ügyvédi Kamara által kijelölt gondnok rendelkezését a bank elfogadja. A bankkal történő megállapodást az Ügyvédi Kamarának haladéktalanul be kell jelenteni, kivéve ha a letéti számláját kezelő pénzügyi intézmény belső rendelkezései a Kamara által kijelölt gondnok elfogadását írják elő, és ezt a tényről az Ügyvédek Lapjában a Magyar Ügyvédi Kamara közzétette.

Az ügyvéd törvényen vagy szerződésen alapuló értesítési kötelezettségének írásban köteles eleget tenni. Ugyancsak írásban köteles megkövetelni letevő vagy az esetleges engedményes jogkövetkezményekkel járó nyilatkozatait is.

Az ügyvédek, ügyvédi irodák kötelesek a letétekről nyilvántartást vezetni. A letéti nyilvántartást, továbbá a készpénzben befizetett összeg esetén a letevő azonosításánál elfogadott okmányokat vagy azok befizető által aláírt másolatait a letét megszűnésétől számított 5 évig meg kell őrizni.

A letét kezelésére vonatkozó szabályok megtartását a helyi ügyvédi kamara bejelentésre vagy hivatalból

vizsgálhatja. Vizsgálata során betekinthez az ügyvéd könyvvitelébe és annak alapjául szolgáló bizonylataiba.

Amennyiben a helyi ügyvédi kamara a letéti szabályzat megsértését állapítja meg, az ügyvédet, ügyvédi irodát egyidejű figyelmeztetés mellett szabályos eljárásra hívja fel, hogy a szükséges intézkedést tegye meg.

Az ügyvéd, illetőleg az ügyvédi iroda vezetője a letétkezeléssel kapcsolatos szabályokra valamennyi pénzkezelési, könyvviteli feladat ellátására felhatalmazott tagot, alkalmazottat vagy megbízottat részletesen kioktatni köteles.

Az ügyvéd pénzt ügyfelétől, illetve ügyfele javára másától csak ügyvédi megbízásával összefüggésben vehet át.

Pénz átvételére az ügyvéd helyettese, alkalmazottja és az ügyvédjelölt is jogosult, akik az ügyvéd teljesítési segédeinek tekintendők. Az ügyvéd írásban ettől eltérően is kijelölheti a pénz átvételére jogosultak körét, erről az ügyfelet a tényvázlatban tájékoztatnia kell. Amennyiben az ügyvéd a rábízott ügy szabályszerű ellátásával kapcsolatban meghatalmazója javára pénzt vagy más vagyontárgyat vesz át, (Ütv. 26. § (4) bekezdés) haladéktalanul köteles meghatalmazóját értesíteni, és részére a pénzt vagy vagyontárgyat kiadni.

A pénz átvételére vonatkozó szabályok megtartása mellett az ügyvéd külföldi fizetőeszközt és más devizaértéket a devizasabályok betartásával, értékpapírt pedig az ügyfelével történt írásbeli megállapodás alapján jogosult átvenni.

Az átvett pénzt az ügyvéd házi pénztárában, illetve bankszámláján köteles tartani. Házi pénztárában csak olyan összeg őrizhető, amilyen összeg erejéig vagyombiztosítással rendelkezik. Az átvett összeg jogszerű felhasználásáért, illetve vissza- vagy kifizetéséért az ügyvéd tartozik felelősséggel.

A pénz, vagy vagyontárgy átvételére, és a kiadásig történő őrzésére, a letét átvételére, illetőleg őrzésére vonatkozó szabályok az irányadóak.

Az ügyfél részére átvett pénz, vagy vagyontárgy őrzésével kapcsolatos költségek megtérítését – ha a felek másban nem állapodnak meg – az ügyvéd a Ptk. szabályai szerint követelheti.

Az ügyvéd köteles megszervezni a pénzátvételi bizonylatolás rendjét, és felelőség terheli a bizonylati fegyelem, valamint a pénzkezeléssel kapcsolatos jogszabályok megtartásáért is.

A szabályzat alkalmazásában ügyvéd alatt az ügyvédi irodát és az ügyvédi iroda ügyvéd tagját is érteni kell, utóbbi esetben az ügyvédi iroda felelőségének érintetlenül hagyása mellett.

A tényállás feltárása

Az utóbbi években több panasz érkezett hivatalomhoz az ügyvédi letétkezeléssel kapcsolatban keletkezett problémák miatt. A beadványozók a – sokszor igen jelentős – kárukát hangsúlyozták, részben az ügyvédet, részben a MÜBSE-t hibáztatva a kártalanítás elmaradásáért.

A letéti összeg a panaszos ügyek többségében – a beadványok tartalma szerint – bűncselekmény folytán nem jutott el (vagy vissza) a jogosulthoz. Ezekben az esetekben döntően a letéteményes büntetőjogi felelősége merült fel. Az egyedi ügyekben a rám vonatkozó jogszabályi előírások miatt nincs hatásköröm eljárni, ugyanakkor nem hagyhatom figyelmen kívül, hogy a letétkezelés hosszú idő óta rendkívül érzékeny pontja az ügyvéd/ügyfél kapcsolatnak. Ebben az összefüggésben a letétkezelés problematikája kihat a jogügyletekbe és a vállalt kötelezettségek teljesítésébe vetett bizalomra. Mindez visszás helyzethez vezethet a jogbiztonsághoz fűződő joggal összefüggésben.

Vizsgálatom során megkerestem a Magyar Ügyvédi Kamarát, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot, a Legfőbb Ügyészséget és az Országos Rendőr-főkapitányságot.

A Magyar Ügyvédi Kamara

2012 februárjában ülést tartott a Magyar Ügyvédi Kamara (MÜK) elnöksége. Ekkor harmadik olvasatban folytatódott a letéti szabályzat reformjának vitája. A reform során a MÜK célja a letétkezelés biztonságának korszerűsítése, fokozása és bizonyos banki gyakorlatok "helyretétele" is. A tervezet a kamara szerint tisztázza a pénz- és okirati letétek terminológiai elhatárolását, és megteremtheti egy, az ügyféltitkot garantáló, az ügyvédek és ügyvédség bevételeit növelő kollektív letétkezelés előfeltételeit.

Ezt követően a legfelsőbb magyar ügyvédi testület (MÜK teljes ülés) április 2-i ülése a jogszabály-változások miatti változtatásokat végezte el a különböző szabályzatokban, egyúttal foglalkozott az új letéti szabályzattal is.

A testület szerint a letéti szabályzat korszerűsítését az elmúlt évtizedekben történt banki gyakorlatok, technikák változása és a *letétek biztonságával kapcsolatosan növekedő ügyféligény* is indokolta. A letétnyilvántartások egységes országos elektronikus felületen történő közös vezetését a MÜK még 2012 folyamán szeretné bevezetni. A módosított szabályok semmiben nem korlátozzák az ügyvédi titkot és nem érintik az ügyfél-ügyvéd díj- s kamat-megállapodásokat.³

A MÜK-től rövid úton kapott tájékoztatás szerint a KIM-nek megküldött tervezetet a minisztérium egyeztetésre visszaküldte a MÜK részére, így az jelen pillanatban, a MÜK következő elnökségi üléséig – várhatóan 2012. augusztus 27-ig – átdolgozás alatt van.

A Közigazgatási és Igazságügyi miniszter válasza

A KIM-et érintő megkeresésben arról tájékoztattam, hogy jogalkotói szinten terveznek-e változtatni az eddigi szabályozáson. A miniszter válasza szerint a minisztérium az ügyvédi letétkezeléssel összefüggésben – a részére

érkezett jelzések alapján – nem tapasztalt kifejezetten a szabályozás hiányosságaira visszavezethető, illetve önmagában a letétkezelési eljárásra vonatkozó törvényi előírások módosításával orvosolható problémát.

Az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény (Üt.) 112. (1) bekezdésének (j) pontjában foglalt felhatalmazás alapján került megalkotásra az ügyvédek letét- és pénzkezeléséről szóló 4/1999. (III. 1.) MÜK szabályzat, amely az ügyvédek letét és pénzkezelésére vonatkozó részletszabályokat rögzíti. Tekintettel arra, hogy a hivatkozott szabályzat értelmében a területi ügyvédi kamarák rendelkezhetnek az illetékességi területükön működő ügyvédek letétkezeléséről információkkal, így ezzel kapcsolatos esetleges statisztikai adatok is e köztisztviselők birtokában lehetnek.

Az ügyvédi letétkezelésre, mint komoly szakmai etikai és pénzügyi felelősséggel járó tevékenységre irányadó szabályozástól alappal elvárható, hogy az biztosítsa e jogintézmény szakszerű, biztonságos működéséhez elengedhetetlen jogi környezetet, ezért a jogalkotó feladata folyamatosan vizsgálni, hogy a szabályozás segíti-e a jogintézménnyel szemben támasztott fokozott elvárások teljesülését. Erre figyelemmel a tárca minden olyan szakmai javaslatot, észrevételt, indítványt szívesen fogad, amelyek hozzájárulhatnak, hogy az ügyvédi letétkezelést még biztonságosabbá és kiszámíthatóbbá tegye az állampolgárok számára.

A tárcánál jelenleg nincs folyamatban az ügyvédi letétkezelést érintő kodifikáció, ha azonban az ügyvédek vagy egyéb szervezetek részéről megfogalmazódnak olyan, a jogterületre vonatkozó javaslatok, amelyek a jogalkotási folyamatba transzformálhatóak, úgy a tárca természetesen azokat megfontolás tárgyává teszi.

Az illetékes szakfőosztály tájékoztatása szerint a MÜK 2012. április 20-án küldte meg elektronikus úton új letétkezelési szabályzatának tervezetét a tárcának észrevételezésre annak érdekében, hogy annak az Üt. 121. (2) bekezdése szerinti törvényességi felügyeleti vizsgálata megtörténjen; a hivatkozott szabályzattervezet vizsgálata jelenleg folyamatban van. A kialakult gyakorlat szerint a MÜK által elfogadott és kihirdetésre megküldött ügyvédi szabályzatok törvényességi szempontú vizsgálatát még kihirdetés előtt elvégzi a minisztérium és szükség szerint azok módosítására hívja fel a kamarát, vagy további egyeztetést kezdeményez a szabályzat tárgyában a célból, hogy kihirdetésre és alkalmazásra már törvényességi szempontból aggálytalan szabályzatok kerüljenek.

A Legfőbb Ügyész válasza

A Legfőbb Ügyészt a jogellenes letétkezelésekkel kapcsolatos esetleges statisztikai adatokról kérdeztem. A válasz szerint az ENYÜBS rendszer alapján történt adatgyűjtés eredményét a mellékletként csatolt statisztikai tábla tartalmazza.

(Az adatgyűjtés metódusa a következő volt: Az ENYÜBS elkövetési módszerként tartalmazza a „letétbe helyezési kötelezettség megszegésével”, illetve a „letétkezelés” meghatározásokat. Legyűjtésre kerültek azok az ügyek, amelyekben az ENYÜBS adatlapon e két módszert jelölték és az eljárás vádemeléssel zárult, majd az így kapott adatállomány szűkítése valósult meg aszerint, hogy az elkövető foglalkozását ügyvédként jelölték-e.)

"Letétbe helyezési kötelezettség megszegésével", illetőleg "letétkezelés" módszerrel elkövetett bűncselekmények száma, amelyekben vádemelés történt	2010. év				2011. év			
	bűncselekmények száma	ebből ügyészségi nyomozásban	ebből ügyvéd elkövető	elkövető ügyvédek száma	bűncselekmények száma	ebből ügyészségi nyomozásban	ebből ügyvéd elkövető	elkövető ügyvédek száma
289.§ számvitel rendje megsértése	2	0	0	0	3	0	0	0
317.§ sikkasztás	135	12	12	3	63	1	1	1

Az ORFK válasza

Az ORFK a jogellenes letétkezelés miatt indult büntetőeljárások vonatkozásában nem vezet statisztikát. Az ORFK parancsnokának tájékoztatása alapján az ENYÜBS adatai szerint 2010-ben 1, 2011-ben 5 ügyvéd ellen indult eljárás sikkasztás miatt, de azzal kapcsolatosan, hogy ez a letétkezelés körében történt-e vagy sem, adattal nem rendelkezik.

Felelősségbiztosítás és a letét

A Magyar Ügyvédek Biztosító és Segélyező Egyesületének (MÜBSE) módosított ügyvédi felelősségbiztosítási feltételei (biztosítási feltételek) között az alábbi rendelkezést találjuk.

III. Kizárt kockázatok

3.1. Nem téríti meg az Egyesület azt a kárt,

3.1.6. amely a letétként vagy egyéb jogcímen átadott, illetve átutalt összeggel való elszámolás elmaradása miatt keletkezik, kivéve, ha a biztosított az átvett összeggel azért nem tud elszámolni, mert azt tévedésből, megtévesztésből vagy félrőható módon (figyelmetlenség) jogosulatlanul fizette ki a jogügyletben résztvevő másik fél részére.

A MÜBSE-nek A Szolgáltatási Bizottság gyakorlatában felmerülő ügyvédi műhibák jellemzői (2011) című

összefoglalójában az alábbi megállapítás szerepel.

„Továbbra is aggasztóan sok az ügyvédi letéttel összefüggő károkozás, ennek nagy része bűncselekménynek minősülő magatartás. Ezek kapcsán az is kitűnik a dokumentumokból, hogy sok esetben fiktív letétről van szó, az ügyvéd ténylegesen „pénzgyűjtőként” működik az ügyletben, befektetési célból”.

A letétkezeléssel járó problémák megoldásának külföldi példája

A letétkezelés problematikája természetesen nem csak Magyarországon jelentkezik. A különböző megoldási módok nem feltétlenül adaptálhatók a hazai jogszabályi környezetbe, mégis érdemes megismerni azokat. Csupán egy példaként szeretném röviden ismertetni a franciaországi megoldást az *Ügyvédség a köz- és a magánjog határán* című doktori értekezés segítségével.⁴

„Az ügyvédi letétekkel kapcsolatos felmérés elkészítését az tette szükségessé, hogy az ügyvédek tevékenységéhez kapcsolódó panaszok és fegyelmi eljárások döntő része évről évre a letétkezelési szabályok megszegéséhez kapcsolódik, és egyes különösen jelentős kárt okozó ügyvédi visszaélések az ügyvédi karra komoly negatív hatást gyakorolnak, ami azt mutatja, hogy a közeljövőben megoldást kell találni az ügyvédi letétkezeléssel kapcsolatos problémákra. (...) Jelenleg is létezik élő példa Európában arra, hogy a két világ határán elhelyezkedő ügyvédi kar közjogi keretek és szabályozás alapján végezze az ügyvédi letétek kezelését. Ennek a lehetőségnek általam történő bemutatására szolgál a következőkben ismertetésre kerülő francia CARPA modell. (...)

Franciaországban 1954-ig a megbízásokhoz kapcsolódó pénzeszközök kezelésének feladatát az ügyvédek bírósági megbízottak közreműködésével látták el, azaz az ügyvédek számára tiltott volt az önálló letétkezelés. Ezen időpontig ugyanakkor a tiltás védelmet is jelentett az ügyvédek számára a számlavezetési kötelezettség és a letétkezelés terheivel szemben, és lehetővé tette, hogy pénzügyi műveletek végzése helyett kizárólag az ügyvédi munkának szentelhessék energiájukat és idejüket a francia kollegák. A háború utáni időszak változásai, a jogszolgáltatási korlátok felszabadítása irányába mutattak (...).

Az ismertetett francia szabályok ugyanakkor arra buzdították az Ügyvédek Párizsi Kollégiumának néhány tagját, hogy egy olyan rendszeren gondolkodjanak, amely a fentiekben túl többféle elvárásnak is megfelel. Ilyen elvárás volt az, hogy a rendszer tegye lehetővé a letétkezelési tevékenység folytatását biztosítva a pénzekkel történő rendelkezési jogot és az azok feletti képviseletet. Kiszöbölje ki az ügyvédek további nehézségeit, elsősorban a vagyoni felelősség tekintetében. A rendszer kialakítói célul tűzték ki továbbá, a számlavezetési műveletek egyszerűsítését és egyéniesítését, valamint a speciális biztosítási szerződéseknek köszönhetően, garanciát kívántak biztosítani a felhasználók, azaz a megbízók számára. Célként tűzték ki azt is, hogy a képződött tőke utáni bevételek felhasználási rendszere átlátható, biztosított és ellenőrzött legyen. A rendszer kialakításakor elválasztották a betétek kezelését az ügyvédek személyes vagy szakmai számlavezetésétől, garantálva az említett rendszer teljes biztonságát és megbízók külön-külön történő képviseletét. (...) 1986-ban, köszönhetően a CARPA Nemzeti Szövetség közbenjárásának a CARPA pénztárba történő befizetés már kötelezővé és egyúttal kizárólagossá is vált a hatóságok vagy bíróságok előtt folyó ügyekben. (...) A CARPA rendszert a francia ügyvédek saját akaratukból hozták létre és fejlesztik folyamatosan tovább, döntően saját szakmai tapasztalataik alapján. (...)

A CARPA pénztár pénzügyi alapjának a kezelése harmadik fél által történik, azaz azt nem az ügyvédek, vagy az ügyvédi kamara kezeli, hanem elkülönült alapkezelő. Az ügyvédek által átvett pénzek, értékpapírok és egyéb értékek bankba vagy bírói letéti számlára kerülnek az Ügyvédek Pénzügyi Tevékenységének Pénztára (CARPA) nevére. A félreértések elkerülése érdekében pontosítani kell, hogy a CARPA nem bank, és csak kisebb mértékben, leginkább az utalások tekintetében támaszkodik a bankrendszerre. Lényege, hogy az egyes Ügyvédi Testületek (területi kamarák) felelőssége alapján működik.

A megbízók számláinak vezetéséhez minden ügyvéd az egyedi ügy ügyszámának megfelelő alszámlával rendelkezik az illetékes pénztárnál. Az egyes ügyekhez kapcsolódó alszámlák soha nem lehetnek negatívak, vagy egymást kompenzálóak, mivel a megbízhatóság és az átláthatóság minden más szempontot felülír. UNCA⁵ minden évben nemzeti biztosítási szerződést köt a pénzügyi alapok kezelésére, így minden ügyvéd 6.100.000 euro összeghatárig biztosított a letétkezelésből fakadó kötelezettségei tekintetében, amelyhez még hozzáadódik egy kiegészítő nemzeti biztosítás is 9.000.000 euro összeghatárral. Az ügyvédeknek lehetősége van további egyéni biztosítást is kötniük még magasabb értékhatárra. (...)

A CARPA felügyeletet és ellenőrzést gyakorol a harmadik fél pénze felett a teljes folyamatban, a rendszerbe történő belépéstől egészen az abból történő kilépésig. A pénztár ellenőrzési jogkörében bármikor jogosult kérdést intézni az ügyvédhez. Ezen ellenőrzési jogköre keretében jogosult megkérdezni, hogy miért, kinek a javára és hogyan hajtották végre az adott műveletet. (...)

A CARPA biztosítja a megbízók számára a pénzeszközök biztonságos kezelését, mivel csak azon személyek számára történhet kifizetés, akiket a jogerős döntésben vagy a szerződésben megjelöltek. (...) A CARPA garantálja a demokratikus ellenőrzést és egyúttal a professzionizmus zálogává is vált. A CARPA létének további lényeges eleme – más szakterületekhez hasonlóan – az is, hogy a nem törvényes származású pénzek felderítése ne az ügyvédek kötelezettsége legyen, azaz, hogy a pénzmosás elleni európai direktívára hivatkozva a jogszabály megsértésének esetét ne az ügyvédnek kelljen jelentenie, szembe kerülve esküjének titokvédelemre vonatkozó részével”.

Az ügyvédi letétkezeléssel kapcsolatos megállapítások

Az ügyvédek számára a letéttel kapcsolatos eljárás olyan plusz felelősség és teher, amely nincs megfelelően díjazva, hiszen csak kapcsolt része a polgári jogi ügyletnek.

A felek közötti jogvita esetén a letétet mindegyik fél magának követelheti, ami rendkívül nehéz helyzetbe sodorhatja a letéteményes ügyvédet. Az ügyfelek szempontjából a jelenlegi szabályozás teret enged az esetleges ügyvédi visszaéléseknek, különösen akkor, ha a letéti összeg nem kerül elhelyezésre letéti számlára. Az – ügyvédségre is kiható – egyre nehezebb gazdasági helyzetben megnövekszik a jogtalan felhasználás esélye, lehetősége. A letétkezeléssel kapcsolatos anomáliák a gyakorlatban rendkívül súlyos következményekkel járnak mind a szerződő fél, mind az ügyvéd számára. Emellett nem zárhatók ki az ügyvédi irodák sérelmére elkövetett betörések sem.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az ügyvédi letét kezelésével kapcsolatos jelenlegi szabályok összességükben a jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot idézhetnek elő.

Intézkedésem

Nem kívánok konkrét javaslatokat tenni a visszásságot előidéző szabályozási környezet megváltoztatására, mivel tudomásom van arról, hogy a kamara és a minisztérium között egyeztetés van folyamatban a letétkezelés reformjáról.

A jelentésemben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszásság megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert és a Magyar Ügyvédi Kamara elnökét, hogy továbbra is működjenek együtt az ügyvédséget közvetlenül érintő szabályok megalkotásánál, illetve módosításánál, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium érdemben egyeztessen az ügyvédséget képviselő köztestülettel.

Felkérem a KIM és a MÜK képviselőit, hogy egyeztetésük során különös figyelmet szenteljenek az érintettek jogbiztonsághoz fűződő jogának minél hatékonyabb érvényesülésére.

Budapest, 2012. augusztus 21.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ 1998. évi XI. törvény 5. § (1) Az ügyvéd a) képviseli az ügyfelét, b) büntetőügyben védelmet lát el, c) jogi tanácsot ad, d) szerződést, beadványt, más iratot készít, e) az a)-d) pontban felsoroltakkal összefüggésben pénz és értéktárgy letéti kezelését végzi.

² Magyar Ügyvédek Biztosító és Segélyező Egyesülete

³ BÜK Hírlevél, 186. sz. 2012. 02. 20., illetve 193. sz. 2012. 04. 06.

⁴ Dr. Patyi Gergely; 2011; <http://www.jak.ppke.hu/tanszek/doktori/letolt/pg.pdf>

⁵ Ügyvédek Pénztárainak Nemzeti Tanácsa (UNCA)

AJB-3107/2012

Védők kirendelésének átfogó vizsgálata

Előadók: dr. Seres Péter
dr. Dóczé Nikolett

Az eljárás megindulása

2012-ben indítottam útjára az *Ügyvédség helyzete, az ügyvédek és hozzájuk forduló jogainak védelme* címet viselő projektemet. Az átfogó ombudsmani vizsgálódás középpontjában az ügyvédek és a hozzájuk forduló ügyfelek jogainak érvényesülése, az ügyvédi kamarák gyakorlata és a kapcsolódó szabályozás alkotmányossági monitoringja áll.

A hivatalból indított eljárás kitér az állampolgárok nagyobb csoportját érintő visszásságok kivizsgálására, az alapvető jogok érvényesülésének átfogó vizsgálatára, valamint az illetékes minisztériumnál jogszabály-módosítás kezdeményezésére.

Az átfogó vizsgálaton belül ugyanakkor jelentős hangsúlyt kap a büntetőeljárás alá vont állampolgárok tekintetében a jogi védelem zavartalan biztosításának szükségessége.

Mindezekre figyelemmel is kiemelkedő fontosságú a nehéz anyagi helyzetben lévő, rászoruló terheltek megfelelő színvonalú védelmének biztosítása, az ügyvédek befolyásmentes működése, valamint az eljárási jogi eszközök egyenlősége.

A hivatalomhoz érkezett panaszbeadványok, valamint a rendelkezésemre álló adatok alapján a kirendelt védő jogintézményének szabályozásával és működésével kapcsolatosan felmerülhet a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés], a tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény XXIV. cikk) érvényesülésével, valamint az eljárás minden szakaszára kiterjedő védelemhez való joggal (Alaptörvény XXVIII. cikk) összefüggő visszásság gyanúja.

Az érintett alkotmányos jogok

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”);

- a tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény, Szabadság és felelősség, XXIV. cikk): „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”
- a védelemhez való jog (Alaptörvény, Szabadság és felelősség, XXVIII. cikk): „A büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez.”

Az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) számú határozatában leszögezte, hogy a védelemhez való jog tényleges, hatékony érvényesülése a büntetőeljárás rendszer alkotmányosságának elengedhetetlen feltétele:

„A védelemhez való joggal, illetve annak korlátozhatóságával [...] az Alkotmánybíróság már a 25/1991. (V. 18.) AB határozatban [a továbbiakban: Abh.] foglalkozott [...]. Az Abh.-ban az Alkotmánybíróság nem elégedett meg azzal, hogy a védelemhez való jog formálisan biztosítva legyen, hanem egyrészt annak hatékony érvényesülését követelte meg, másrészt kifejezetten kiterjesztette ezt a jogot a terhelt és a védő megfelelő felkészülésére, jogaik gyakorlására. [...] A védelemhez való jog hatékonyságának jelentőségét más esetben is elismerte az Alkotmánybíróság. Így a[z...] 1320/B/1993. AB határozat a terhelt rendelkezési jogának korlátozását is alkotmányosnak tartotta a védő feladatának ellátásához szükséges joggyakorlás biztosítása érdekében.”

Jogszabályi háttér

1. Magyarország Alaptörvénye
2. az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
3. Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény
4. a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.)
5. 1998. évi XI. törvény az ügyvédekről
6. az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény
7. a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény
8. a pártfogó ügyvéd és a kirendelt védő részére megállapítható díjról és költségekről szóló 7/2002. (III. 30.) IM rendelet
9. 23/2003. (VI. 24.) BM-IM együttes rendelet a belügyminiszter irányítása alá tartozó nyomozó hatóságok nyomozásának részletes szabályairól és a nyomozási cselekmények jegyzőkönyv helyett más módon való rögzítésének szabályairól (NYOR)

A védelemhez való jog jelenlegi keretei

Az Alaptörvény XXVIII. cikke kimondja, hogy a büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez. Védőt tehát minden terhelt meghatalmazhat az eljárás során, bizonyos esetekben pedig a jogszabály kötelező védelmet ír elő az eljárással érintett személyeknek. Amennyiben ilyen esetekben nincs meghatalmazott védő, kirendelésre kerül sor. Jelen vizsgálatom erre a jogintézményre koncentrálok.

A kötelező védelem

A jelenleg hatályos magyar jogszabályok alapján a kötelező védői részvételt illetően a büntetőeljárás során elkülöníthetjük a nyomozati és a bírósági szakaszt.

A Be. rendelkezései alapján mindkét eljárás szakaszban kötelező a védő részvétele a következő esetekben:

- a bűncselekményre a törvény öt évi vagy ennél súlyosabb szabadságvesztést rendel;¹
- a terheltet fogva tartják;²
- a terhelt hallássérült, siketvak, vak, beszédképtelen vagy – a beszámítási képességére tekintet nélkül – kóros elmeállapotú;³ – a terhelt a magyar nyelvet, illetőleg az eljárás nyelvét nem ismeri;⁴
- a terhelt egyéb okból nem képes személyesen védekezni;⁵
- e törvény (tehát a Be.) erről külön rendelkezik;⁶

Ezek az alábbiak:

- A bíróság, az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság akkor is védőt rendel ki, ha a védelem nem kötelező, de a terhelt védő kirendelését azért kéri, mert a jövedelmi viszonyai miatt nem tud a védelméről gondoskodni;⁷
- A bíróság, az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság a 47. § (1) bekezdésében felsoroltak kérelmére vagy hivatalból védőt rendel ki, ha ezt a terhelt érdekében szükségesnek tartja;⁸
- A fiatalkorú elleni eljárásban védő részvétele kötelező;⁹
- Távollévő terhelttel szemben lefolytatott eljárás esetében, ha nincs meghatalmazott védő, kirendelt védőről kell gondoskodni.¹⁰

Jelentős különbség az előzőekhez képest, hogy míg a nyomozati szakaszban az értesítés ellenére meg nem jelent védő távollétében az eljárás cselekményre sor kerülhet, addig a bírósági szakaszban a tárgyalás a kirendelt védő jelenléte nélkül nem tartható meg. A fentiekben túl ezért kötelező még a védői részvétel a tárgyaláson:

- ha e törvény másképp nem rendelkezik, a törvényszék, mint elsőfokú bíróság előtt;¹¹
- amennyiben a szabályszerűen megidézett vádlott bejelentette, hogy a tárgyaláson nem kíván részt venni;¹²
- ha pótmagánvádló lép fel;¹³
- Ha az ügyész a tárgyaláson részt vesz, és a vádlott védőt nem hatalmazott meg, a tanács elnöke

szükség esetén védő kirendeléséről gondoskodik, illetve ha ilyenkor a vádlott kéri, védőt kell kirendelni;¹⁴

- bíróság elé állítás esetén az ügyész haladéktalanul gondoskodik arról, hogy a gyanúsított védőt hatalmazhasson meg, ha a gyanúsítottnak nincs védője, védőt rendel ki;¹⁵

A kirendelés körülményei

A bíróság, az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság tehát védőt rendel ki, ha a rászoruló terhelt kéri, ha a védelem kötelező, vagy ha ezt a terhelt érdekében szükségesnek tartja, és a terheltnek nincs meghatalmazott védője. A terheltet a kirendelést követően tájékoztatni kell a védő személyéről és elérhetőségéről. Amennyiben a terheltet fogva tartják, a védőt legkésőbb a terhelt első kihallgatásáig ki kell rendelni, illetve a kirendelő haladéktalanul köteles értesíteni a fogva tartást végrehajtó intézetet a kirendelt védő személyéről. A kirendelő határozatban a védőt tájékoztatni kell a terhelt fogva tartásának helyéről, valamint kihallgatásának tervezett helyéről és idejéről.

A védő kirendelése ellen nem lehet jogorvoslattal élni, de a terhelt – megfelelő indoklás mellett – másik védő kirendelését kérheti. A kérelemről az a bíróság, ügyész, illetőleg nyomozó hatóság dönt, amely előtt az eljárás folyik. A kirendelt védő is kérheti felmentését a kirendelés alól indokolt esetben. A kérelem elfogadásáról itt is az a hatóság dönt, amely előtt az eljárás folyik.

A kirendelt védő a bíróság, az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság előtt az idézésre, illetőleg az értesítésre történő megjelenéséért, az iratok tanulmányozásáért, valamint a fogva tartott terhelttel a fogva tartás helyén történő megbeszélésért díjazásra, továbbá költségtérítésre jogosult.¹⁶ Az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 131. § (2) bekezdése szerinti kirendelt ügyvédi óradíj 2012. évben 3000 Ft.¹⁷

A kirendelés a büntetőeljárás jogerős befejezéséig tart, de kiterjed a perújításra, a felülvizsgálatra, valamint a különleges eljárásokra is. A védő kirendelése akkor is az eljáró bíróság, ügyész, illetőleg nyomozó hatóság határozata folytán veszti hatályát, ha a kirendelés törvényi oka megszűnt.¹⁸

Kirendelés esetén a védelem ellátásának szabályai

A védő köteles a terhelttel a kapcsolatot késedelem nélkül felvenni, a terhelt érdekében minden törvényes védekezési eszközt és módot kellő időben felhasználni, a terheltet a védekezés törvényes eszközeiről felvilágosítani, a jogairól tájékoztatni, a terheltet mentő, illetőleg a felelősségét enyhítő tények felderítését szorgalmazni.

A kirendelt védő akadályoztatása esetén – előre nem ismert elháríthatatlan akadály felmerülése kivételével – helyettesítéséről köteles gondoskodni, amennyiben az eljárási cselekményen védő részvétele kötelező. Az akadályoztatás tényéről – ha ez lehetséges – az eljárást folytató bíróságot, ügyészt, illetőleg nyomozó hatóságot az eljárási cselekmény megkezdése előtt kell értesítenie, ha előre nem ismert elháríthatatlan akadály miatt helyettesítéséről nem tud gondoskodni.

A védő a védelem érdekében az ügyben tájékozódhat, a jogszabályokban biztosított lehetőségek és feltételek keretei között adatokat szerezhet be és gyűjthet. A terhelt jogait a védője külön is gyakorolhatja, kivéve azokat, amelyek értelemszerűen kizárólag a terheltet illetik.¹⁹

Az ügyvédi törvény általánosságban iránymutatást ad az ügyvéd tevékenységével kapcsolatosan, ugyanakkor kiemelő az az előírás, hogy az ügyvédnek a hivatását a legjobb tudása szerint, lelkiismeretesen, a jogszabályok megtartásával kell gyakorolnia, és tevékenységében köteles mindenkor az ügyvédi hivatáshoz méltó magatartást tanúsítani.²⁰

Az ügyvéd kirendelés esetén bűnügyi védőként, pártfogó ügyvédként, eseti gondnokként, ügygondnokként (a továbbiakban együtt: kirendelt ügyvéd) jár el.²¹ Vizsgálatom során a bűnügyi eljárásokban történő kirendelés tapasztalatait és körülményeit igyekeztem feltárni.

A büntetőjogi védelem biztosításával kapcsolatban az ügyvédi kamarának is fontos szerep jut azáltal, hogy a kirendelhető ügyvédekről jegyzéket vezet. A hatóság ugyanis csak a kamarától kapott jegyzékben feltüntetett ügyvédet rendelhet ki.²² A kamara a kirendelt ügyvédi jegyzéket úgy köteles összeállítani, hogy abban a kirendelést igénylő feladatok ellátásához, valamint az igazságszolgáltatás működőképességéhez szükséges számú ügyvéd szerepeljen.²³

Az ügyvédi törvény szerint a kirendelt ügyvéd köteles az ügyben eljárni, a hatóság idézésének eleget tenni, továbbá a terhelttel, illetve ha az ügy természete lehetővé teszi, a képviselt személlyel a kapcsolatot felvenni. Az ügyvédi kamara pedig köteles a kirendelések teljesítése érdekében pihenő- és munkaszüneti napokon ügyvédi ügyeletet biztosítani.

A kirendelt ügyvéd – a külön jogszabályban meghatározott²⁴ – díjazásra és költségtérítésre tarthat igényt.²⁵ A kirendelt ügyvéd részére a meghatalmazást a hatóság kirendelő határozata pótolja.²⁶ A kirendelt ügyvéd a helyettesítéséről úgy köteles gondoskodni, hogy az az eljárást ne akadályozza, és ne sértse a terhelt, illetve a képviselt személy érdekét.²⁷ A hatóság a kirendelt ügyvédet a kirendelés alól felmenti, ha a kirendelt ügyvéd – többek között – arra hivatkozik, hogy a terhelttel, illetve a képviselt személlyel ellentétesen érdekelt.²⁸ A hatóság a kirendelt ügyvédet a kirendelés alól felmentheti, ha a kamara működési területén kívül kell eljárnia, vagy olyan körülmény merült fel, amely a kirendelés ellátását akadályozza, valamint a terhelt, illetve a képviselt személy alapos okkal kéri a kirendelt ügyvéd felmentését.²⁹ Az ügyvédi hivatás etikai szabályairól és elvárásairól szóló 8/1999. (III. 22.) MÜK szabályzat (Etikai kódex) pedig az alábbiakat írja elő.

Az ügyvéd köteles minden törvényes eszközt igénybe venni annak érdekében, hogy ügyfele érdekei

érvényesüljenek. A rábízott ügyet felkészülten, elsősorban ügyfele tényelődásainak szem előtt tartásával kell ellátnia.³⁰ Tilos minden olyan ténykedés, mely ellentétes a megbízó jogos érdekével.³¹

A kirendelés átvételét követően haladéktalanul jelentkezni kell a kirendelő hatóságnál, tájékoztatást kell kérni, és haladéktalanul kezdeményezni kell az előzetes letartóztatásban lévő ügyféllel a személyes kapcsolat felvételét. A személyes szabadság korlátozásának ideje alatt a védő a terhelttel a szükséghez képest tartson kapcsolatot.³²

A védő kirendelés esetén is köteles legjobb tudása és lelkiismerete szerint eljárni. A kirendelt védő jogosult a megbízás lehetőségéről az érintettet felvilágosítani.³³ A védő köteles ügyfelét az ügy állásáról és a várható eljárási cselekményekről, valamint jogi lehetőségeiről és kötelezettségeiről tájékoztatni.³⁴

A védő feladata teljesítése során nem kerülhet ellentétbe ügyfele tényelődásaival; ügyfele tagadása esetén nem tanúsíthat olyan magatartást, mely azt a látszatot keltheti, hogy a terhelt ártatlansága tekintetében kételyei lennének.³⁵ A védőnek élnie kell a jogorvoslat lehetőségével minden olyan esetben, amikor annak jogi lehetősége fennáll és védence is élt ezzel, egyebekben is, ha önállóan bejelentett jogorvoslatával védence érdekeit szolgálja.³⁶

Összefoglalva tehát: kirendelésre a kötelező védelem eseteiben, az ügyvédi névjegyzékben szereplő védő választásával, a vonatkozó eljárási és etikai szabályok betartásával kerülhet sor.

A kirendelés körülményeinek korábbi vizsgálatai

Az első átfogó ombudsmani vizsgálatra 1996-ban került sor a témában.³⁷ A jelentés többek között megállapította, hogy a védelemhez való jog érvényesülése kirendelés esetén sokszor csak formálisan érvényesül. A vizsgálat tapasztalatai szerint indokolt lett volna, hogy létrejöjjen egy állami garancia rendszer, amely képes orvosolni az olyan eseteket, amikor a kirendelés valójában nem segíti a terheltet, illetve hátrányos helyzetbe hozza őt.

A kirendeléssel kapcsolatos legátfogóbb vizsgálatokat az ombudsmani hivatal mellett a Magyar Helsinki Bizottság folytatta le. Jelen vizsgálatom során figyelembe vettem a 2007-ben készült „Védtelenül – javaslat a magyar kirendelt védői rendszer reformjára”, a 2009-ben kiadott „A gyanú árnyékában – kritikai elemzés a hatékony védelemhez való jog érvényesüléséről”, valamint a 2012-ben íródott „Lépések egy átlátható kirendelt védői rendszer irányába – kutatási beszámoló” című kiadványaikat.

Mindhárom vizsgálat eredménye megerősíti az ombudsman korábban megfogalmazott álláspontját. A Magyar Helsinki Bizottság (MHB) mindannyiszor megállapította, hogy a rászoruló terhelteknek lényegesen kisebb az esélyük arra, hogy hatékony védelemben részesüljenek. Álláspontjuk szerint hiányoznak az intézményes garanciák és nagymértékben a védő egyéni elkötelezettségén múlik, hogy a fennálló körülmények ellenére ugyanolyan magas színvonalon látja-e el a fizetni képtelen ügyfél védelmét.

Az MHB megoldási módokat is keresett a fennálló problémákra, amelyekre a jelentésben még visszatérek.

A tényállás feltárása

Vizsgálatom során a Magyar Helsinki Bizottságon kívül kérdéseimmel megkerestem a megyei ügyvédi kamarákat, illetve a Magyar Ügyvédi Kamarát (MÜK), a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot (KIM), a Legfőbb Ügyészséget, az Országos Rendőr-főkapitányságot (ORFK), valamint a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságát (BVOP).

Magyei ügyvédi kamarák válaszai

Budapesti Ügyvédi Kamara

Az elnök tájékoztatott arról, hogy a Budapesti Ügyvédi Kamara (BÜK) az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény szerinti szabályzatot kirendelési kérdések kapcsán nem alkotott. Az ügyvédi kamarát kizárólag a kirendelhető védők jegyzéke összeállításának kötelezettsége terheli. A jegyzéket a honlapon hozzák nyilvánosságra. Az elnök kifejtette, hogy a kirendelés jogintézményének működésével kapcsolatosan számos problémával szembesülnek, részint az ügyvédek, részint a terheltek panaszai révén. A kirendelési díjak kifizetésével kapcsolatban kiemelte, hogy a díjak mértéke alacsony, az elszámolható órák köre korlátozott, az állami szervek kifizetései késnek, a halmozott tartozás összege egyre növekszik. Álláspontja szerint ez súlyos jogbiztonsági és alkotmányos probléma, amely azonnali hathatós beavatkozást igényel.

A BÜK egy évtizede megállapodást kötött a Budapesti Rendőr-főkapitánysággal (BRFK) arról, hogy a nyomozó hatóság által leigazolt kirendelési díjakat a kamara a tagjainak megelölegezi, és azt a rendőrség egy összegben megtéríti. A BRFK fizetési képességével 2009. óta folyamatosan egyre nagyobb problémák merültek fel, 2011-ben volt olyan időszak, amikor a 30 napon túli lejárt tartozás 50 millió forintos nagyságrendű volt, de a válasz időpontjában³⁸ is meghaladta a 30 millió forintot. Ezért az elnök kilátásba helyezte, hogy valószínűleg kénytelenek lesznek a megállapodást felfüggeszteni, vagy felmondani.

Baranya megye: Pécsi Ügyvédi Kamara

Az elnök asszony arról tájékoztatott, hogy a kirendelés jogintézményének működésével kapcsolatban alapvető problémák a megyében nem merülnek fel, kisebb-nagyobb zökkenők persze előfordulnak. Tudomása szerint általánosságban a védőket időben értesítik a kirendelés tényéről, bár ezen a területen is van néhány kivétel. A kirendelési díjak kifizetésével kapcsolatosan vannak nagyobb csúszások, kifizetetlen díjról azonban nem érkezett

hozzájuk kifogás. Több panasz érkezett a kamarához a fogvatartottaktól, miszerint a kirendelt ügyvédek nem kellő gyakorisággal tartják velük a kapcsolatot. Ezeket az ügyeket a válaszlevélben foglaltak szerint a kamara egyenként kivizsgálta.

Békés Megyei Ügyvédi Kamara

A kamara elnöke a kirendelési gyakorlatban a legnagyobb problémát abban látja, hogy a nyomozóhatóság kényelmi, praktikus, illetve egyéb megfontolásból szelektál a kirendelt védői jegyzékbe bejegyzett ügyvédek közül, és csak egyes ügyvédeket rendel ki védőként. Ezzel a gyakorlattal összefüggésben kifejtette, hogy amennyiben a nyomozóhatóság diszkrecionális joga a kiválasztás, úgy nyilván azt az ügyvédet fogja kirendelni, akinek a működése kapcsán kisebb ellenállással találkozik. A fentiekkel szemben az arányos ügyelosztás előnye lenne, hogy a védők folyamatosan gyarapítani tudnák a szakmai tapasztalatukat, fiatalabb védők praxist tudnának kialakítani. Mindez a védői munka hatékonyságát és eredményességét szolgálhatná.

Az elnök kitért arra, hogy a mai romló gazdasági helyzet viszonyai között az ügyvédeknek szüksége van még a jelenlegi szűkre szabott kirendelési díjak alapján megszerezhető jövedelemre is. Ez ugyanakkor nem változtat azon a tényen, hogy a védői díjak évek óta változatlanok, ami tarthatatlan. Kiemelte, hogy a hatóságok jelzése alapján esetenként hétfői és éjszakai munkavégzésre is szükség van. Szemben azonban a munkaviszonyra vonatkozó szabályokkal, a kirendelt védő óradíja szombat hajnal 2 órakor ugyanannyi, mint hétfő délután 3 órakor. Ez az anomália is nyilvánvaló orvoslást igényel.

A kamarai válasz alapján a védői értesítések gyakorlata között nincs feltétlenül különbség akkor, ha az ügyben kirendelt védő jár el, és akkor, ha a meghatalmazott védő. Véleménye szerint az az általános tapasztalat, hogy ezek az értesítések improvizatív jellegűek: az írásbeli értesítések gyakran egy nappal előzik meg az eljárási cselekményt, a szóbeliek pedig akár egybeesnek a kihallgatás napjával.

A legfőbb garanciális szempont a kamara elnöke szerint az, hogy *az első kihallgatás előtt megfelelő módon történjen a védő értesítése, és a kirendelés közzlése. Gyakran ugyanis az első kihallgatás során dől el az egész eljárás kimenetele.* Előfordulhat, hogy ilyenkor a kirendelt védő vonatkozásában fennállt ugyan az értesítés, viszont a védőnek valójában nincs lehetősége jelen lenni. A kirendelési díjjal kapcsolatban az elnök kitért arra, hogy sérelmes az a gyakorlat, mely szerint a védő csak a nyomozati szak végén tudja az egész nyomozati eljárásra vonatkozóan felmerült díjjegyzéket és számlát kiállítani, hiszen a nyomozati szak gyakran akár egy évig is eltarthat. A következő gondot az jelenti, hogy az ekként kiszámlázott kirendelési díj is jelentős késedelemmel kerül átutalásra. Ilyen késedelmes kiegyenlítés és kirendelt védői díj felhalmozódás bírósági szinten is felmerült. Az ezzel kapcsolatos problémák ugyanakkor a megyei bíróság elnökével való megbeszélés alapján helyi szinten korrigálhatóak voltak és 2011 nyara óta releváns késedelem ezen a téren nem mutatkozik.

A válasz arra is kitért, hogy fogva lévő terhelt vonatkozásában a védők az ügyvédi törvény, a Be. és az Ügyvédi Etikai Kódex rendelkezései szerint járnak el. Létező jelenleg ugyanakkor a kapcsolattartási kötelezettség elmulasztása. Ilyen jellegű panasz azonban a kamarához éves szinten minimális számban érkezik. Általánosságban elmondható ugyanakkor, hogy a kamaránál a fegyelmi jogkör gyakorlója a kirendelt védői kötelezettségek megsértése esetén fokozott körültekintéssel járnak el.

Vidéken komoly problémát jelent továbbá, hogy a fogva tartás helye és a védő székhelye között gyakran 60-70 km távolság van. A kirendelt védőkre vonatkozó díjrendelet ugyanakkor csak a tömegközlekedési eszköz díját „honorálja”, és szemben például a szakértőkkel nem teszi lehetővé díj felszámítását az utazással töltött időre. Megjegyzést igényel, hogy a kapcsolattartás elsősorban levélben vagy telefonon történik. Az ezzel kapcsolatos költségtérítésre azonban a jogszabály nem biztosít lehetőséget. A kamara elnöke szerint tehát módosítást igényel a kirendelt védőkre vonatkozó díjrendelet.

Csongrád megye: Szegedi Ügyvédi Kamara

Az elnök válaszában kifejtette, hogy nem érvényesül a kirendelés során az a korábban kialakított – és véleménye szerint helyes – elv, miszerint az ügyvédi kamarai névsor sorrendje alapján kerülne sor a kirendelésekre. Jelenleg, tapasztalatai szerint a bírók saját belátásuk szerint rendelik ki az eljárásokban az ügyvédet. A kirendelésről az elnök tudomása szerint időben értesítik a jogi képviselőt, valamint a terheltet is. A kirendelési díjjal kapcsolatban a Szegedi Ügyvédi Kamara tapasztalata is az, hogy jelentős késedelemmel történik annak kifizetése, és a kirendelési díj rendkívül alacsony, ezért sok kirendelt ügyvéd fejezte ki elégedetlenségét. A kirendelt ügyvédek kapcsolattartásáról kiemelte az elnök, hogy sajnos nem az elvárható szinten történik, mert a rendőrségi fogdába, ill. a bv. intézetbe való bejutás rendkívül körülményes, lassú, és bonyolult.

Összegezve, az elnök álláspontja szerint jelentős jogszabályváltozásokra lenne szükség az ügyvédi munka színvonalának emelése érdekében, a fent hivatkozott körülmények pontosítása és realizálása alapján. A kirendelési díj megemlése motiváltabbá tenné az ügyvédi hivatásrendet, hiszen nagyon sok olyan ügyvéd él és dolgozik Magyarországon, aki kirendelésekből próbál „megélni”, de annak összege nagyon alacsony.

Fejér Megyei Ügyvédi Kamara

A Fejér Megyei Ügyvédi Kamara válasza alapján a kirendelés jogintézményének működésével kapcsolatban a hatóságok, bíróságok és az ügyvédek kapcsolata általánosságban rendezettnek tekinthető. Mindazon esetekben, ahol az együttműködésben problémák jelentkeznek, ott a társszervekkel a kamara közvetlenül felveszi a kapcsolatot

és igyekeznek a kérdésre a lehető legrövidebb időn belül megoldást találni.

Az elnök szerint a kirendelések tekintetében – a szabályozatlanságra is visszavezethetően – az ügyelet biztosítása jelent időnként gondot. Ennek az igénynek a kamara úgy tesz eleget, hogy Székesfehérváron és Dunaújvárosban a hét minden napjára, beleértve a munkaszüneti és ünnepnapokat is, ügyeletes ügyvédet jelölnek ki figyelemmel arra, hogy önkéntes alapon szükséges számú jelentkező hiányában ilyen listát felállítani nem lehetett. Az ügyeletek működését akként szabályozták, hogy reggel 8 óra és este 6 között kell az ügyvédnek rendelkezésre állni, mégis számos esetben előfordul az, hogy a rendőrség az ügyeletes ügyvédet hajnalban felhívja, illetve berendeli. Ennek az eljárásnak alapvető gondja, hogy az ügyelet intézményét jogszabály nem szabályozza vélhetően azért sem, mert ennek ellátásához szükséges anyagi fedezetet az állam nem biztosítja. Más hivatásrendek esetében az ügyeletet is megfizetik, az ügyvédi tevékenység pedig elvárt, de meg nem térített költségekkel jár. Nem ritka eset, hogy éjjel 2 órakereslettel értesítik az ügyvédet, hogy várják a kihallgatásra. Az ügyvédek egyébként a kirendelésekről általában időben értesülnek, természetesen itt is előfordul, hogy szinte azonnali beavatkozást várnak az ügyvédtől, például fiatalok esetében.

Korábban évtizedes gyakorlat volt, hogy a kirendelési díjat a bíróság, a hatóság azonnal megfizette az ügyvédnek, később csak számla ellenében és készpénzben, de hosszabb ideje már csak átutalással, amelynek időtartama először csak növekedett, majd megállt a fizetés. A kirendelési díjak kifizetésével kapcsolatosan évekre visszamenőleg késedelem volt jellemző, illetve 2010-ben a megyei bíróságok anyagi fedezet hiányában nem fizették ki a védői díjakat mindaddig, amíg központi intézkedés révén a ki nem fizetett összegeket a költségvetés valamilyen módon nem biztosította. Az ügyvédek eleinte a pénz rendelkezésre állásának hiányában is kiállították számláikat, befizették az utána járó adókat anélkül, hogy a kirendelési díjakhoz hozzájutottak volna. A kamara nem nyugodott bele a maradványelven történő finanszírozásba és számos alkalommal jelezte a megyei bíróság elnökének a helyzet tarthatatlanságát, amelyet nem is vitatott a bíróság, de pénzhiány miatt nem tudtak mást tenni. A gyakorlat akként módosult – az állam mulasztására visszavezethetően – hogy mindaddig az ügyvédek nem állították ki a kirendelési díjról a számlájukat, amíg nem volt remény a pénzüsszeg rendelkezésre állására. Ez a gyakorlat természetesen mindkét oldalon jogellenes volt. 2011 végén kifizették az elmaradásokat – a kamara ismeretei szerint kamat nélkül – 2012-ben pedig 3-4 hét átutalási idő mellett teljesítik a számlákat, de a tájékoztatás szerint a rendelkezésre álló költségvetési összeg miatt vélhetően ebben az évben is lesznek késések, elmaradások.

A rendőrségi eljárásban a bírósági szakhoz képest nagyobb gondok vannak. 2011 októberével bezárólag ugyan kifizették az addigi díjakat, azóta viszont csak részletekben teljesítenek. Az elnök tudomása szerint *számos ügyvéd a fizetés követhetetlen, késedelmes és reménytelen volta miatt igényt sem jelentett be a kirendelt védőt megillető díjazásra.*

Bírósági ügyszakban 2012 tavaszán nem voltak a megyében hátralékok, a rendőrségi eljárásban viszont igen. A kirendelt ügyvédek utazási költsége Fejér megyében is problémás, mert – például Dunaújváros-Pálhalmánál – az útiköltséget nem térítik, utazási eszközök nem biztosítanak, ugyanakkor elvárják a tevékenység végzését. Az elnök az ügyvédek munkájának minél színvonalasabb ellátása érdekében szükségesnek tartaná, hogy a jogalkotás folyamatában az ügyvédek jelentősebb részt kapjanak – és nem 1-2 nap állna rendelkezésre terjedelmes jogszabályok véleményezésére – valamint ha az ügyvédekkel kapcsolatos jogalkotásba az ügyvédek is bevonnák és nem az ügyvédek mellőzésével alkotnák meg azokat a jogszabályokat, amelyek az ügyvédség szempontjából alapvető jelentőségűek.

Győr-Moson-Sopron Megyei Ügyvédi Kamara

Az elnök válaszcímlevelében foglaltak szerint a kirendelés jogintézményének működésével kapcsolatban a megye területén működő és büntető ügyekkel foglalkozó kollégák válasza megközelítőleg megegyezik.

Kifogásként merül fel, hogy a büntető ügyben eljáró nyomozó hatóság, ügyészség és bíróság dönti el, hogy személy szerint ki legyen a kirendelt védője a terheltnek-gyanúsítottaknak. E kérdés vonatkozásában felmerült annak az igénye, hogy a védőkirendelés szükségessé válása esetén az eljáró nyomozó hatóság megkeresse a területi ügyvédi kamarát, és a kamara a kirendeléseket ténylegesen vállaló azonos székhelyű ügyvédek vagy ügyvédi irodák névsorából, személyre tekintet nélkül, mindig a soron következő ügyvéd nevét és címét közölje a megkereső hatósággal, és így rendelje ki a megadott ügyvédet az adott ügyben. Tehát mindig a kirendelési névsorban soron következő ügyvéd neve kerülne közlésre, így végighaladva a kirendelést vállaló ügyvédek során. Ennek a módszernek az adminisztrációja nem bonyolult, hiszen a nyomozó hatóságok e-mailben, vagy telefax útján küldenek a megkeresést a kamarához, és nagyon rövid időn, pár percen belül válasz adható az ügyvéd nevével és címével. Miután a kamara munkaidőn túl ügyeletet nem tart, de gyakran előfordul, hogy az eljáró hatóságok késő éjszakai vagy a hajnali órákban is kérnek kirendelt védőt, ez ebben a formában munkaidőn túl nem lenne sikeres és végrehajtható. A jelenlegi gyakorlatban azonban nagyon gyakran előfordulnak olyan esetek, hogy a kirendelő hatóság ugyanazon ügyvédeket rendel ki az ügyekben, frissítés nem történik, és az egyébként kirendelést vállalók nagy része nem jut hozzá a kirendeléshez. Ezért, ha lehetőség lenne a kirendelések időpontjának rögzítésére vagy behatárolására, könnyebbé jelentene az, hogy a késő éjszakai órákban nem tartanának igényt az ügyvédek kirendelésére, annak ismeretében is, hogy valóban vannak olyan exponált ügyek, ahol a gyanúsított meghallgatása sürgőssé válik.

A kamara álláspontja szerint a kirendelés tényéről, illetve az egyes nyomozati cselekményekről az értesítés időben és megfelelően történik. Ez vonatkozik úgy a nyomozati szakra, mint az ügyészi és bírói szakra is. Az elnök szerint az ügyészségi, illetve a bírósági-tárgyalási szakban a kirendelési díjak kifizetése gördülékenyen és időben

történik. Viszont a nyomozati szakban a rendőrség által folyósított kirendelési díjak gyakran hónapokat késnek.

A kirendelt ügyvédek kapcsolattartása a védencekkel a megyében kiugróan jó a szabadságelvonás alatt a büntetés-végrehajtási intézetekben tartózkodó gyanúsítottakkal, vagy akár a szabadlábon védekezőkkel is. A kamara kifejtette, hogy a védői díj vonatkozásában szükséges lenne az óradíjak megemlése, amely nyilvánvalóan a pénzügyi szabályozás módosítását vonná maga után. Hosszú évek alatt sem emelkedett az óradíj, míg az ügyvédi tevékenység költségei emelkedtek. Egy-egy több vádlottas ügyben az iratok áttanulmányozása úgy a nyomozati szakban, valamint a tárgyalási szakban nagyon idő- és munkaigényes, az elvégzett munka nem áll arányban a jelenlegi óradíj mértékével. Példaként említette a kamara elnöke, hogy az ítéletábrára kerülő vagy az ítéletábrához tartozó megyei bíróságokról érkező II. fokú büntető ügyek anyagának áttekintése, áttanulmányozása sokszor több órát is igénybe vesz. Gyakran előfordul, hogy a más megyében működő bíróságokról érkező büntető ügyekben a korábbi kirendelt védők lemondanak, és az ítéletábra által kirendelt védőknek az egész anyagot át kell tanulmányozniuk.

Hajdú-Bihar Megye: Debreceni Ügyvédi Kamara

A Debreceni Ügyvédi Kamaránál létezik ún. „ügyeleti rend”. Az ügyeleti névsorban a debreceni, valamint a hajdúszoboszlói székhellyel dolgozó ügyvédek vannak ügyeleti rendszerbe beosztva, feltüntetve minden ügyvéd neve, székhelye, telefonja és mobiltelefonja mellett azt, hogy az év melyik napján látja el az ügyeleti feladatokat. Ez a névsor a kamara honlapján megtalálható, és a megye minden igazságügyi és rendészeti hatósága részére hozzáférhető. Amennyiben egy adott napon olyan bűncselekmény történik, ahol védő kirendelésére szükség van, ott a nyomozó hatóság – a fent említett honlap alapján – telefonon értesíti az ügyeletes ügyvédet a cselekményről, és annak helyéről. A nyomozati cselekmény jegyzőkönyve rögzíti a nyomozó intézkedését a kirendelt védőről, a telefonos kapcsolatfelvétel időpontját, és az értesített ügyvéd nyilatkozatát, hogy a cselekmény helyszínén az adott időpontban meg tud-e jelenni. A megye más településein – Berettyóújfalu, Püspökladány, Hajdúböszörmény, Hajdúnánás, Nádudvar, Derecske, Mikepércs, Polgár, stb. – dolgozó ügyvédek az ügyeleti névsorban nem szerepelnek, őket a helyi nyomozó hatóság „foglalkoztatja”.

A Debreceni Ügyvédi Kamaránál a fenti ügyeleti renden túlmenően létezik az ún. „ügyeleten kívüli kirendelést vállaló ügyvédek névsora” is. Ez kifejezetten azt a célt szolgálja, hogy amennyiben az előző névsorban szereplő és ügyeleti rend szerinti napon felkért ügyvéd nem tudja az ügyeleti tevékenységét ellátni, úgy a nyomozó hatóság az úgynevezett „második körben” az ügyeleten kívüli kirendelést vállaló ügyvédek névsorából választ ügyvédet az adott büntető ügyben.

Ez esetben – konkrét statisztikai adataik ugyan nincsenek –, de a kamara elnöke szerint tapasztalható az, hogy a nyomozó hatóság egyes tagjai részéről ugyanaz az ügyvéd, vagy ugyanazok az ügyvédek kerülnek felhívásra, majd kirendelésre, akikkel korábban is dolgoztak már, és akik szinte a nyomozás kezdetétől ténylegesen is részt vesznek az eljárásban, mint védők. A fenti gyakorlat miatt bizonyára kimutatható lenne, hogy az ügyeleten kívüli kirendelést vállaló ügyvédek névsorában vannak, akik gyakorta kapnak kirendeléseket, és feltehetően ezen létszámnál nagyobb létszámot képvisel az a csoport, akik vállalásuk ellenére nem kapnak kirendeléseket.

Ha a jelenlegi gyakorlat nem változik, akkor a kamara álláspontja szerint *fennáll annak a veszélye, hogy a kirendelt védő, akinek a rendszeres kirendelt védői díj egzisztenciális kérdés is lehet, kerülni fogja a kirendelő hatósággal való konfliktusokat, mert esetleg további kirendelésektől, így megélhetési lehetőségének jelentős részétől eshet el.* A kirendelések elosztása nem arányos és nem átlátható. Ez a gyakorlat a védelemhez fűződő jogi garanciákat, de az ügyvédek közötti esélyegyenlőséget is sérti. A kirendelések elosztását illetően az eddigi erőfeszítések nem jártak sikerrel. Az tény, hogy az egyenletesebb ügyelosztást a terheltek érdekében szorgalmazták mindig, de változó sikerrel. Az elnök véleménye szerint olyan, a kirendelés gyakorlatát szabályozó törvényt kellene alkotni, amely az ügyek pártatlan elosztása mellett a terheltek jogait is szolgálná.

A kamarai válasz azt is kifejtette, hogy szakmai szempontból talán az ügyvédi kamarák lennének alkalmasak az ügy elosztására, azonban kamarai szinten a folyamatos működtetés nehezen oldható meg. Ha viszont kamarai hatáskörbe kerülne az ügy elosztása, ez megszüntetné azt a garanciális okokból is visszas helyzetet, hogy éppen az a nyomozó hatóság jelöli ki a kirendelt védőt, aki a terhelt elleni eljárást folytatja. *Az optimális megoldás a fenti problémát kiküszöbölendő csak az lenne, ha a kirendelő hatóság az ügyvédi kamarát keresné meg, a kamara pedig kijelölné a védőt – a kirendelést vállaló ügyvédek közül – egy olyan elosztási szisztéma szerint, amely minden szubjektív elemet kizár.*

Ez a rendszer eleget tenne annak az elvárásnak, hogy a kirendelt védő minden szempontból független legyen a kirendelő hatóságtól, gyakorlatilag az ügy előadójától. Ez a megoldás kiküszöbölné a védelemhez való jog és a „nyomozás érdeke” közötti ellentéteket is.

A válaszlévlé kitért arra is, hogy kevés az idő az ügyféllel történő egyeztetésre, és a legtöbb alkalommal csak a kihallgatás előtt találkoznak a védők a gyanúsítottal. A tervezett kihallgatásoknál van elegendő idő a kirendelt védő részére, azonban azokban az esetekben, amikor fogva tartják a terheltet, gyakran akkor történik a telefonos vagy faxos értesítés, amikor már ott kellene lenni a védőnek a kihallgatáson. A nyomozó hatóságnak az értesítés a kötelező, és ha az értesítést tudja igazolni a nyomozó, akkor már védő nélkül is kihallgathat. *A kései értesítés tehát sérti a terhelt védelemhez való jogosultságát.*

A kirendelési díj kifizetésével kapcsolatban a nyomozó hatóságok későn fizetik meg a leszámított utalványok ellenértékét, 4-5 hónap is kimutatható a késedelemben. Az ügyészség, illetve bíróság tekintetében hosszú

ideig pontos volt a fizetés, jelenleg itt is előfordul a 30-60 napos késedelem. A késedelem két szempontból is sújtja az ügyvédet, hiszen a leszámított összeg után annak ÁFA tartalmát be kell fizetnie, noha ennek háttérét még nem kapta meg, másrészt pedig hónapokon keresztül várja munkája ellenértékét.

A kirendelt védői díjak sokak álláspontja szerint nem piaci alapon vannak megállapítva, főleg a szakértői, végrehajtói, közjegyzői díjakhoz képest. A kirendelt védői díjak emelésével magasabb elvárásokat lehetne támasztani a kirendelt védőkkel szemben is. Ennek pedig nagy fontossága van, mert a terheltek egyre szűkösebb anyagi lehetőségei miatt nagyobb arányban kerül majd sor védő kirendelésére.

A kamara álláspontja szerint a kirendelési díjak mellett szükséges lenne valamilyen „költség átalány-összeg” elszámolhatósága is. A tárgyalásokra való felkészülésre fordított idő, a büntető irodán töltött irattanulmányozás, a telefonálás, levelezés költségei mind-mind kiadással járnak, de jelenleg ez az anyagi teher nem számolható el.

Az ügyvédi kamara válaszában külön kiemelte, hogy Debreceni Büntetés-végrehajtási Intézet ügyvédi beszélőjének állapota már-már tarthatatlan a következők miatt. Kicsi az ügyvédi beszélő férőhelye, 4-5 ügyvédnél több egy időben nem tud a helyiségbe bemenni. Vannak ügyvédek, akik egyszerre lehívnak 4-5, sőt néha több ügyfelet, ennél fogva kiszámíthatatlan a bent tartózkodásuk időtartama. A helyiség állapota sok kívánni valót hagy maga után, méltatlan az ügyvédi munkához, például a beszélőnek az ügyvédek felőli részén a mennyezet beázik, esős időben két ügyvédi helyet a csepegő víz miatt nem lehet használni, a parkettán áll a víz, a falak vízesedése miatt pedig az elektromos vezetékek közelsége akár életveszélyes helyzetet is előidézhet. E méltatlan helyzet a kamara elnöke tárgyalást folytatott a helyi büntetés-végrehajtási intézet parancsnokával, aki nem vitatta az adott helyzetet, igaz hogy konkrét ígéretet sem tett, de több mint egy éve a helyzet változatlan.

Összefoglalva: a kamara elnöke szerint stabil, átlátható, kiszámítható jogszabályi háttér, és intézményi rendszer adná meg a munka biztonságát, színvonalasabb ellátását.

Heves Megyei Területi Ügyvédi Kamara

A Heves Megyei Ügyvédi Kamara tapasztalatai és a rendelkezésére álló statisztikai adatok alapján úgy tűnik, mind a nyomozóhatóságok, mind a bíróságok a kirendelendő ügyvéd személyének kiválasztása során nagy hangsúlyt fektetnek arra, hogy olyan ügyvédek kerüljenek kirendelésre, akik nem ÁFA körben adóznak. Ennek nyilván takarékosági okai lehetnek a gazdasági osztályok, a Törvényszék Gazdasági Hivatala részéről, ugyanakkor ez a gyakorlat jelentősen hátrányos helyzetbe hozza az ÁFA körben adózó ügyvédeket.

A kamara elnökének tájékoztatása szerint problémaként merült fel a gyakorlatban, hogy a megyében *jellegetesen és folyamatosan ugyanaz a néhány ügyvéd kerül kirendelésre a rendőrség részéről.* Ennek eredményeként rendszeresen fordul elő, hogy a párhuzamosan zajló több ügy eljárási cselekményein a kirendelt ügyvéd nem tud megjelenni. Ilyenkor azoknál az eljárási cselekményeknél, amelyeknél kötelező a védő jelenléte, helyettesítés útján ugyan biztosítják azt, azonban amikor nem – nyomozati szakban ez a jellemző –, abban az esetben a terhelt védő nélkül marad. *Mindez a terhelt személy védelemhez való jogát alapvetően sérti.*

A kirendelés tényéről általában időben értesítik a kirendelt védőt. Büntető ügyek körében említeni kell a „bíróság elé állítás” intézményét, ahol a védő részvétele kötelező. Ebben a körben esetlegesen az szokott problémát jelenteni, hogy a védő csak közvetlenül a tárgyalás előtt értesül a kirendelésről, de tekintettel arra, hogy ez esetekben nincs szükség részletes bizonyítás lefolytatására (a terhelt részletes beismerő vallomása, valamint az ügy egyszerű megítélése miatt), a terhelt jogai nem sérülnek. A problémát inkább az okozhatja, hogy a védő értesül-e a kirendelés tényéről a bíróság elé állítás lefolytatása előtt, vagy sem. Ezekben az esetekben a nyomozóhatóság általában rövid úton, telefonon is értesíti a kirendelt védőt. A nyomozások során az eljárási cselekményekről történő értesítés sokszor nem csak a kirendelt ügyvédek tekintetében hiányos. Gyakran a meghatalmazott védőt is csak röviddel az eljárási cselekmény előtt értesítik, vagy akkor sem. Nem ritka az az eset, hogy a védő az ügyfelétől értesül a kihallgatás tartásáról vagy szembesítés elrendeléséről. A kamara elnöke szerint külön szót érdemel a rendőrségek, illetve ügyészségek hozzáállása az eljárási cselekményekkel kapcsolatos értesítési szokásokról. Tudomása szerint bevett szokás egyes nyomozóhatóságoknál az, hogy a védőt a nyomozati cselekmény előtti napon értesítik olyan nyomozati cselekményekről, amin nem kötelező a részvétele, jellegetesen ilyen az iratismertetés. Ugyancsak nem ritka, hogy az előzetes fogva tartás meghosszabbítása tárgyában tartandó tárgyalásról a védő csak előző nap értesül. Erről az ügyészségnek kell tájékoztatni a védőt oly módon, hogy az indítványát is rendelkezésére kell bocsátani. A védők beszámoltak olyan esetekről, amikor az indítványt a tárgyalás tartása után kézbesítették a védő részére. Ezekben az esetekben a késői értesítés miatt különösen nagy mértékben sérülnek a terheltek jogai.

A kirendelési díj tekintetében a kamarai válasz kitért arra, hogy jelenléti díjból, útiköltségből, parkolási díjból és egyéb díjból tevődik össze. A jelenléti díj alapösszege attól függ, hogy történik-e érdemi eljárási cselekmény, vagy nem. Ha nem történik, a megjelenési díj 1500 Ft (+ÁFA). E körben a probléma ott merül fel, hogy jellegetesen – és elsősorban a büntetőeljárás során – az eljárási cselekmény kezdő időpontjában derül ki, hogy az valamilyen oknál fogva nem tartható meg, például nem érkezik tájékoztatás az elővezetés eredménytelen voltáról, nem jelenik meg a terhelt, vagy a tanú. Ilyenkor az eljáró bíróság nyomban igyekszik informálódni a késedelem okáról, például érdemes-e megvárni az intézkedő rendőroket, ami időnként jelentős időbe telik. Ez idő alatt a kirendelt ügyvédnek (is) várni kell, amely rendelkezésre állással töltött ideje nem kerül elszámolásra. A jelenléti díj megkezdett óránként 3000 Ft (+ÁFA). Ez a díj majd egy évtizede változatlan. Feltehetően időszerű lenne a jelenléti díj újabb módosítása azzal, hogy a kamara álláspontja szerint talán gyakrabban, kisebb léptékkel módosítva kellene azt az aktuális viszonyoknak megfelelően emelni. E körben kiemelték, az utóbbi évek tendenciája az, hogy lényegesen több munkaidőt vesz

igénybe egy-egy ügy tárgyaláson kívüli előkészítése, mint korábban, mely munkaidő a kirendelt védők vonatkozásában csak részben térül meg. Például nem térül meg az ügyféllel történő kapcsolattartás ideje, egyéb szükséges bizonyítékok felkutatásának, beszerzésének ideje, a nyomozó és nem nyomozó hatóságokkal történő kapcsolattartás.

A kirendelési díjak tényleges kifizetése körében több ízben érkeztek észrevételek a védőktől. Bármelyik igazságszolgáltatási szerv esetében elmondható, hogy a kifizetések meglehetősen rapszodikusak. Nem ritka, hogy a számla benyújtásától számított több hónap is eltelik a kirendelt ügyvédi díjak kifizetéséig.

A fentieket összegezve a kamara álláspontja szerint az eddig javasolt változtatásokon túlmenően a védői jogok korlátozására irányuló Be. módosítási törekvések visszaszorulása elősegítené a védői tevékenységet ellátó ügyvédek munkájának minél eredményesebb megvalósulását.

Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Ügyvédi Kamara

A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Ügyvédi Kamara válasza alapján a nyomozó hatóságok, a bíróságok az ügyvédek időben értesítik a kirendelés tényéről, illetve a terheltet érintő büntetőeljárás cselekményéről. Esetenként előfordul, hogy rendőrségi, nyomozati szakban, az eljárási cselekményekről levélben történő értesítés az esemény napján vagy az azt követő napon érkezik meg. Ilyen késedelmes értesítés azonban általánosságban nem jellemző. A kirendelési díjak kifizetésével kapcsolatban visszatérő gond, illetve folyamatos állapot, hogy a bírósági büntető kirendelések díja késedelmesen, nagy időbeli eltéréssel kerül kifizetésre, illetve számla alapján átutalásra az ügyvédek részére. Ezzel kapcsolatos kedvezőtlen tapasztalataikat az ügyvédek jelzik a kamara felé. Ennek nyomán a megyei bíróság elnökével a helyzet megváltoztatása érdekében többször megbeszélést folytattak. A védők jelzése, illetőleg a kamara elnökségének állásfoglalása nyomán a megyei bíróság elnökének 2011 szeptemberében levelet írt a kamara elnöke a kifogásolt állapot megszüntetése, illetve tájékoztatásadás végett. A megyei bíróság elnöke válaszelevelében arról tájékoztatta, hogy igyekeznek mindent megtenni a kirendelési díjak késedelmes átutalásának megszüntetése érdekében. A késedelmes kifizetések alapvető okának azt jelölte meg, hogy a bíróság kiadásai évek óta nagyobbak a rendelkezésre álló forrásnál, illetőleg a Magyar Államkincstár általi átutalások is késedelmesen teljesülnek. A bírósági kifizetéseknel is nyilvánvalóan előnyben kell részesíteni a bér jellegű kifizetéseket, a közüzemi szolgáltatások díját és a megmaradó összegből csak késéssel kerülhetnek kifizetésre a kirendelt védői díjak, illetve a szakértői díjak.

2011 végéig a késedelmes díjak jó része kifizetésre került, azonban két – három hónapos kifizetési késedelem 2012-ben is tapasztalható. A Megyei Bíróság Gazdasági Hivatala kérésének megfelelően igyekeznek folyamatosan igényelni a kirendelési díjak kifizetését, törekedve arra, hogy egyszerre ne nagy összegű kifizetést igényeljenek. A kirendelési díjak bíróság általi késedelmes kifizetése azért is sérelmes az elnök szerint, mert *több védő esetében is a jövedelem jelentős részét teszik ki a kirendelési díjakból származó bevételek*. Egy-két esetben az is előfordult, hogy a kamarai tagdíj késedelmes fizetésének okaként a kirendelési díjak bíróság általi késedelmes fizetését jelölték meg.

Komárom-Esztergom Megyei Ügyvédi Kamara

A kirendelés jogintézményének működésével kapcsolatban a kamara elnöke alapvető problémának tartja, hogy a kirendelő hatóság jogosult az egyes ügyekben eljáró ügyvédet megnevezni. A büntető eljárás más hivatás rendjeinél a hivatásrendi vezető van felhatalmazva az ügyben eljáró személy – bíró, ügyész – kijelölésére, de ugyanígy a rendőrség jelöli ki azt is, hogy konkrétan ki végzi a nyomozást az adott ügyben. Így egyedül az ügyvéd az, akit személy szerint az ügyben eljáró hatóság választ. Ennek eredményeként a *kirendelő hatóság legtöbbször a régi „jól bevált” ügyvédekkel rendel ki, akik talán már idősebbek, és nem „akadékoskodnak” a meghallgatásokon, illetve a késő esti, éjszakai kihallgatásokon legtöbbször meg sem jelennek. A kialakult gyakorlat szerint néhány ügyvéd „elfoglalta” a kirendeléseket a nyomozó hatóságoknál.*

Az elnök azt tartaná helyesnek, ha a büntető ügyekben a kirendelés az ügyvédi kamarához érkezne, és ez által az *elosztás* – a konkrét ügyben eljáró ügyvéd kijelölése – *az ügyvédség feladata lenne*. Ez által megoldódna a kirendelések arányos elosztásának problémája is. A kamara tapasztalatai szerint általában nem kellő időben történik a kirendelésről az értesítés, ugyanígy a büntető eljárási cselekményekről szóló értesítést is olyan időben küldik, amikor gyakorlatilag már lehetetlen az azokon való részvétel. Általános az a gyakorlat, hogy a kihallgatás, illetve a nyomozati cselekmények előtti napon – rövid úton – értesítik az ügyvédet azok időpontjáról. Igen ritka az az eset, hogy a nyomozó hatóság előre időpontot egyeztet a védővel, és ez is csak folyamatos kihallgatás esetén fordul elő. Több esetben tapasztalható, hogy a nyomozó telefonon idézi a gyanúsítottat azzal, hogy értesítse az ügyvédjét a kihallgatás időpontjáról.

A kirendelt védő gyakorlatilag 3 helyről kap kirendelési díjat. Az ügyészség fizet a leghamarabb és a legpontosabban. Korábban előfordult fizetési késedelem a bíróságok részéről, ez azonban időközben rendeződött. Mindezekkel szemben a rendőrség teljesen kiszámíthatatlanul, késedelmesen fizet, így a legtöbb probléma a rendőrségi kifizetésekkel van. Az esetek többségében csak jelentős, több hónapos késéssel fizetnek.

A fogvatartott védencek esetében igen jelentős a kapcsolattartás problémája. Van olyan fogvatartott, aki elvárná azt, hogy az ügyvéd székhelyétől 50 km-re lévő bv. intézetben akár minden héten meglátogassa, ami nyilvánvalóan lehetetlen. A gyakorlatban miután a fogvatartott az esetek többségében az ügyvéd székhelyétől távol van, igen nehéz a vele történő személyes kapcsolatfelvétel. Komárom-Esztergom Megyében a bíróságokhoz tartozó

fogvatartottak, Budapesten, Székesfehérváron vagy Győrben vannak előzetes letartóztatásban. *Egy-egy személyes látogatás során jelentős útköltség kiadás, úton töltött idő merül fel, amely roppant nehézségeket okoz.* A bv. intézet csupán a belépéstől a kilépésig tartó időt igazolja le, több esetben előfordul azonban, hogy akár órákon keresztül kell a védőnek várni arra, hogy bemehessen. *A levélben való kapcsolattartásnál a kapott levél átanulmányozása – ami sok esetben 8-10 oldal kézzel írott terjedelmű –, az ezzel kapcsolatos válasz előkészítése, levél megírása, a levél elküldésével felmerülő postaköltség semmilyen módon nincs ellentételezve.* A kirendelt védő a fellebbezés írásban való megindoklásáért, az előzetes letartóztatással kapcsolatos vagy ítélet elleni fellebbezésért sem kap semmiféle ellentételezést. *De ugyanígy az az idő sincs megfizetve, amit az ügyvéd a szabadlábon lévő védencének fogadására, vagy a fogvatartott védencének hozzátartozóival történő konzultálásra fordít.*

Nógrád Megyei Ügyvédi Kamara

A kamara felhívta az ügyvédeket a kirendelés gyakorlatával kapcsolatos véleményük kifejtésére. A felhívott ügyvédek válaszeveleit az elnök – név nélkül – mellékelte. A válaszokból kiderül, hogy kirendelt védőként az ügyvédek a megyében fogvatartott ügyfelet gyakorlatilag csak akkor tudják meglátogatni, ha Balassagyarmaton van más ügyben tárgyalásuk. (Amennyiben pl. a védő székhelye Pásztón van, akkor egy beszélő lefolytatásához 100 km utat kellene megtenni oda-vissza és a beszélő lebonyolítása gyakorlatilag – az utazással együtt – megközelítőleg egy egész napot venne igénybe. A különben is túlzott bürokráciát igénylő elszámolás során azonban az utazással töltött időszak nem számítható fel.) A nagy távolságok okozta problémákat többen is említették, mivel a Nógrád megyei lakosság túlnyomó többsége a keleti megerész 5 városában él, tehát a lakosság kisebb hányada lakik a nyugati részében. A nagy távolság időben és költségekben is negatívan érinti a kirendelt védőket, és ráfordításaikat – ahogy fentebb említésre került – nem, vagy csak túlzott nehézséggel tudják elszámolni. A megkérdezett ügyvédek azt is felvetették, hogy *szükséges és indokolt lenne a védői kirendelő határozatok és eljárási cselekményekről szóló értesítések kézbesítésére vonatkozó méltányos határidő törvénybe iktatása.* Jelenleg az a gyakorlat, hogy a kirendelő határozat sokszor csupán az első eljárási cselekményen történő részvételkor kerül átadásra. Ezen túl leginkább az alacsony védői óradíjat és a nehezen, vagy egyáltalán nem elszámolható ráfordításokat panaszolták.

Pest Megyei Ügyvédi Kamara

A kamarai válasz szerint a kirendelések kapcsán általánosan megfogalmazott panasz, hogy a nyomozó hatóság, illetve bíróság nem a kamara által megküldött kirendelhető védők listája alapján foglalkoztatja az ügyvédeket, ezért egyenlőtlen a munkateher. A nyomozati szakban gyakori panasz, hogy a terheltet érintő büntető eljárási cselekményekről nem értesítik időben a kirendelt védőt. *Előfordul olyan eset is, hogy az értesítést a nyomozati cselekmény napján, de olyan is, hogy azt követően kapja meg az ügyvéd.* Erre figyelemmel a védő a nyomozati cselekményen vagy nem tud részt venni, vagy a munkáját nem tudja megtervezni. A pest megyei ügyvédek tipikusan egyedül dolgoznak, ezért a helyettesítés – különösen rövid időn belül – nehezen oldható meg. A kirendelési díj kifizetése kapcsán a bírósági szakban a Pest Megyei Ügyvédi Kamara területén nem merült fel probléma. A nyomozati szakban előforduló jelenség, hogy nem fizetnek kirendelési díjat. A büntető kirendelés intézménye a kamara elnöke szerint a megyében inkább teher, mint vonzó az ügyvédek számára. A Pest Megyei Ügyvédi Kamaránál nem állítható össze az ügyvédek önkéntes jelentkezésén alapuló olyan kirendelt védői névjegyzék, amely az egyes bíróságok illetékességi területén biztosítaná a felmerülő ügyek zökkenőmentes ellátását, ezért valójában minden ügyvéd kirendelhető. Erről a kamara időszakosan a területileg illetékes nyomozóhatóságot, ügyészséget, bíróságot, polgármesteri hivatalt az aktuális névsor megküldésével tájékoztatja. A kirendelés negatív megítélésének okát a kamaránál alapvetően abban látják, hogy a kirendelt védői tevékenységgel kapcsolatos munka az ügyvéd számára nem tervezhető, a korábbiakban jelzettek miatt egyéb elfoglaltsággal ütközhet, továbbá a kirendelt védői díjak nem biztosítanak az időráfordítással arányos bevételt. Az ügyvéd adójogi szempontból *vállalkozó, és mint ilyen egyedülként köteles „közfeladatot” ellátni mélyen a „piaci ár” alatti ellenszolgáltatásért úgy, hogy ez a bevétele is adóköteles.*

A kamara indokoltan tartaná annak szabályozását, illetve elsősorban a nyomozati eljárásban való biztosítását, hogy az egyes nyomozati cselekményekre az ügyvéddel előzetesen egyeztetett időpontban kerüljön sor annak érdekében, hogy a nyomozati cselekményen a kirendelt ügyvéd meg tudjon jelenni vagy helyettesről gondoskodni tudjon, továbbá visszatérő elvárása az ügyvédségnek a tisztességes összegben megállapítandó díj kifizetése az eljárás minden szakaszában.

Somogy Megyei Ügyvédi Kamara

A kamara válaszeveleiben tájékoztatott arról, hogy az ombudsmani megkeresésben foglalt kérdések megválaszolásához a kamara tagságához fordultak. A kamara a kirendelhető ügyvédekről jegyzéket vezet, és a hatóság a kamara által feltüntetett jegyzéken szereplő ügyvédet rendelheti ki, azaz nem minden aktív kamarai tag lát el kirendelt ügyvédi tevékenységet. Ugyanakkor Somogy megye egyes területein nem volt elegendő a jegyzékre jelentkezők száma a kirendelési jegyzékbe felvételt kérő ügyvédek száma. Jelenleg Kaposvár és Siófok városokban az ügyvédek döntése alapján a kirendelhető ügyvédek jegyzékébe való felvételt kérelmező ügyvéd lát el kirendelést, míg a megye egyéb területein nyilvántartásba vett ügyvédek automatikusan a kirendelhető ügyvédek jegyzékébe felvételt nyernek, s kötelesek kirendelést vállalni.

A kirendelt ügyvédek tevékenységét érintő kérdéseket továbbították az érintett ügyvédeknek, miután az

ügyvédi kamarának közvetlen rálátása a kirendelések ellátásával kapcsolatos ügyvédi gyakorlatra nincs. A megkeresésre adott válaszok közül a kirendelés jogintézményének működésével kapcsolatos problémák között azokat emelték ki, amelyek nagy számban ismétlődnek, azaz az ügyvédek többsége helytelen gyakorlatnak tekint.

Röviden összefoglalva, a helyzetet akként lehetne leírni, hogy a hatóság választ ügyvédet az eljárás alá vont terheltnek. Az észrevételek arra irányulnak, hogy a *kirendelő hatóság – a büntetőeljárás jellegéből adódóan zömmel ez gyakorlatilag a rendőrség – többnyire ugyanazokat az ügyvédeket rendeli ki, a többség aránytalanul kis számban kerül kirendelésre.* Idézetek az észrevételekből:

„A rendőrök már tudják, hogy ki az a néhány ügyvéd, aki bármikor elérhető és a kirendelt ügyek döntő többsége ezen ügyvédek között oszlik meg.”

„A kirendelések célirányosak, tehát nem egy névsorból választ a kirendelő valamilyen szisztéma szerint, ismerős ügyvédet keres, vagy rendel ki.”

„A többség aránytalanul kis számban kerül kirendelésre, ellentétben azzal a pár kollégával, akik ebből a szempontból népszerűbbek.”

„El tudnám képzelni, hogy a kamara és a rendőrség megállapodása alapján mindig a névjegyzékben következő ügyvédet lehetne csak kirendelni.”

A hatóságok időben értesítik a kirendelés tényéről, és az eljárási cselekményekről az ügyvédeket. Ezzel kapcsolatban kifogás, negatív észrevétel nem szerepel a megkeresettek válaszaiban. A kamara tagjai szerint a kirendelési díjak kifizetése általában lassú, késedelmes. A fizetési határidő átlagban 2 hónap az elvégzett munkát követően. Ez a késedelem a bírósági ügyszakban megállapított bírósági díjakra vonatkozik. Vannak a megyében ügyvédek, akik a nyomozati cselekményen való részvételről nem is állítanak ki számlát: *„Amióta ügyvéd vagyok, nyomozati cselekményről nem állítottam ki számlát, mert nekem és kollégáimnak annyira rossz tapasztalataink vannak a kifizetéssel kapcsolatban.”*

Ezeknek a nyomozati cselekményeken való részvételért járó díjaknak a kifizetése még a fentebb említett – a bírósági és ügyészségi szakra vonatkozó – 2 hónapos késedelmeknél is nagyobb csúszással történik. A kapott észrevételek szinte mindegyikében visszatérő mozzanat a kirendelési díjak alacsony voltára vonatkozó utalás. Általánosságban elmondható, hogy a kirendelési díjak emelése pozitív hatással lenne az ügyvédi munka színvonalára.

Tolna Megyei Ügyvédi Kamara

A Tolna Megyei Ügyvédi Kamara területén évtizedes gyakorlat az, hogy elsősorban polgári, vagy büntetőügyre szakosodtak az ügyvédek, ezért az ügyvédi létszám mintegy fele lát el kirendelt védői tevékenységet, míg másik fele a polgári ügyekben történő pártfogó ügyvédi, ügygondnoki stb. feladatokat teljesíti. A büntetővédelmet ellátó ügyvédek névsorát közlik a nyomozó hatóságokkal, ügyészségekkel és bíróságokkal. A kamara megszervezte a hétvégén, illetve ünnepnapokon ügyeletet tartó védői tevékenységet, mely hosszú évek óta rendszerben működik. Az ügyeleti beosztás alapján kirendelhető ügyvédek névsorát negyedévente szintén közlik fenti szervekkel, tehát a hétvégi, ünnepi ügyeleti rend alapján az ügyeletet ellátó ügyvéd kirendelhető.

A kamarai válaszlevélben foglaltak szerint a bíróságok – ritka kivételektől eltekintve – kellő időben rendelik ki, illetve értesítik az ügyvédeket a kirendelésről és az egyes eljárási cselekményekről. Ez egyébként a Be. szabályaitól függ, mely szerint a vádiratot a törvényben előírt időben meg kell küldeni, illetve a tárgyalások kitűzésének rendjét is törvény szabályozza, és hosszabb terminusokat állapít meg a jogszabály, ennek alapján a védő kirendelése, illetve értesítése kellő időben történik. Kivételt képez ez alól a Be. szabályai miatt is az előzetes letartóztatás elrendelése és meghosszabbítása iránti tárgyalásokra történő védői kirendelés, vagy idézés. *A kényszerintézkedés elrendelésére megszabott rövid határidő miatt a védő kirendelése, vagy értesítése is igen rövid határidőhöz van kötve.* A kirendelt védő tevékenységét ez megnehezíti, vagy lehetetlenné teszi, például nem tud megjelenni más elfoglaltsága miatt. Meg kell jegyezni azonban, hogy mind az ügyészség, mind a bíróság igen gyakran megpróbál rövid úton egyeztetni a védőkkel.

A nyomozó hatóságok esetében a kirendelt védők értesítése már nem történik és nem is történhet olyan megnyugtató formában és megfelelő határidők tűzésével, mint a bírósági eljárás során. A nyomozó hatóságnak vannak haszthatatlan nyomozati cselekményei, melyek közé tartozik az is, hogy a gyanúsítottakat az elfogásukat követően a Be. szabályai szerint igen rövid időn belül ki kell hallgatni, és ilyen esetekben rövid idő áll rendelkezésükre, hogy a kirendelt ügyvédet értesítsék. Időnként azonban előfordul az is, hogy a későbbi, előre tervezhető nyomozati cselekményeknél sem értesíti megfelelő időben a kirendelt védőt, illetve nem próbálnak vele időpontot egyeztetni. Ezeket azzal tudják igazolni, hogy több hét is eltelik a nyomozati cselekmények között, és mégis az utolsó pillanatban értesítik a védőt. A nyomozó hatóság sok esetben megpróbál telefonon egyeztetni a nyomozati cselekményekről a kirendelt védővel. Ezt a gyakorlatot csak üdvözölni lehet, mert *a védelemhez való jog csak abban az esetben valósulhat meg, ha a védőt kellő időben értesítik a nyomozati cselekményekről, arra védencével együtt megfelelően fel tud készülni.*

A kirendelt ügyvédek díjának kifizetésével – a bíróságok által történő kifizetések kivételével – igen nagy problémák vannak. *Több esetben a rendőrségek egyes ügyvédeknek százezres nagyságrendben tartoznak, és az ügyvédeknek már az ügyvédi kamara nyújt segítséget annak érdekében, hogy a kirendelési díjakat a rendőrség kifizesse.* Vannak ügyvédek, akiknek jövedelmét a kirendelési díjak határozzák meg, és a kifizetés elmaradása esetén egzisztenciális problémájuk mellett felmerül az is, hogy a kamarai tagdíjakat és biztosítási díjakat nem tudják

határidőre kifizetni, mely határidők elmulasztása esetén – különösen a biztosítási díjak esetében – az ügyvédet a kamarából kizárhatják.

A kamara álláspontja szerint a rendőrkapitányságok működési költségének elenyésző részét képezik a kirendelt védőknek fizetendő munkadíj, ezért érthetetlen az, hogy miért nem tudják a védői díjakat kellő időben, és nem több hónapos késedelem után kifizetni. A tapasztalatok alapján *a megyei rendőr-főkapitányság „mutogat” a regionálisan illetékes rendőrkapitányság pénzügyi osztályára, ők pedig „visszautogatnak” a megyei rendőr-főkapitányságra, hogy ők nem teljesítették kötelezettségüket, és ezért nem tudnak fizetni.*

Az előzetes letartóztatásban lévő gyanúsítottak, vagy vádlottak esetében a kapcsolattartás nehéz. Alapeset, amikor a nyomozó hatóság és a bv. intézet, valamint az ügyvéd székhelye megegyezik. Ebben az esetben a védencsel történő kapcsolattartás „csak” idő kérdése. Amennyiben az ügyvéd székhelye és a letartóztatott védenc más városban van, a kapcsolattartás időigényessége, költsége, annak elszámolása már megnehezíti a védencsel történő kapcsolattartást. Az útiköltség a védő részéről, ha bonyolultan is, de elszámolható, az úton eltöltött 2-3 óra azonban nem számolható el költségként. A kamara elnökének véleménye szerint időszakonként felül kellene vizsgálni, hogy egyes ügyvédek milyen ügyekben, hány kirendelést kaptak, és ennek alapján lehetne ellenőrizni azt, hogy a kirendelések vonatkozásában felmerülnek-e helytelen tendenciák, esetleg gyanús körülmények. A helyzet megoldásának egyik kulcskérdése mindenképpen a védekezéshez való jog anyagi feltételeinek megteremtése. A védelemhez való jog az eljárás alá vont személyt megillető állampolgári jog, mely a védőn keresztül valósul meg. Egyszerű kiszámolni, hogy mekkora annak az ügyvédnek a nettó órabére, aki kirendelt védőként lát el védői tevékenységet: gyakorlatilag a nettó órabére az ügyvédnek nem haladja meg a magyar átlagbért. Pontosítani kellene azt, hogy az utazásokkal, úton eltöltött idővel, a védencsel történő személyes kontaktus, és a felkészülés idejére, milyen mértékű ügyvédi díj jár az ügyvédnek, és ezeket mikor fizetik ki. *Ki fizeti ki, és milyen mértékben például az anyagiakkal nem rendelkező fogvatartott védencek levelezési, vagy telefonálási költségeit, melyek a védővel való kapcsolattartást biztosítják.* Jelenleg még az sem tisztázott, hogy mikor és ki fizeti ki azokat a költségeket, amelyek esetleg abból merülnek fel, hogy az ügyet nem az illetékes bíróság, hanem kijelölt bíróság tárgyalja. A kamara elnöke azt tartaná helyesnek, hogy a nyomozási eljárás, a I. fokú bírósági eljárás a II. és esetleg III. fokú eljárás során az az ügyvéd járjon el, aki a korábbi eljárások során képviselte a védencet. Ehhez azonban igen komoly anyagi áldozatot kell hozni, azonban a védelemhez való jog érvényesülésének nem lehet anyagi feltétele. A kamara kiemelte: tekintettel arra, hogy az utóbbi 20 évben megjelent jogszabályok az ügyvédi kamara – ügyvédek vonatkozásában – korábban fennálló ellenőrzési, jelentéstételi, statisztikai adatkéresi lehetőségeit leszűkítették, ezért az álláspont az ügyvéd kollegák által megadott válaszok, és személyes tapasztalatok alapján készült.

Vas Megyei Ügyvédi Kamara

A kamarai válasz szerint a kirendelések működésével kapcsolatosan alapvető problémák a megyében nem merültek fel, amelyhez hozzátartozik, hogy az ország második legkisebb taglétszámú kamarájáról van szó. A kamarához erre vonatkozó hivatalos észrevétel nem érkezett, sőt a március 9-én megtartott közgyűlésen sem jeleztek a tagok ilyen problémát. Általánosságban el lehet mondani, hogy nem történik meg kellő időben az értesítés, bár az igazsághoz tartozik, hogy halaszthatatlan nyomozati cselekménynél ez nem is lehetséges. A díjfizetéssel kapcsolatosan korábban soha semminemű probléma nem volt, most utóbb jelezték az ügyvédek, hogy a fizetési határidő csúszik, de díj nemfizetésről nem lehet beszélni. A jogszabályi változások körében kiemelt kérés a kirendelői díj megemlése. Az igazságszolgáltatásban résztvevő egyéb személyek, például szakértő, tolmács díja ezt már messzemenően meghaladja, így már *megalázónak is tekinthető*, hogy míg egy szakértő akár egymillió forintot is kér egy szakértői véleményért, a kirendelt védő ennek arányában pár tízezer forint.

Veszprém Megyei Ügyvédi Kamara

A kamara arról tájékoztató, hogy a nyomozószervek kirendelési gyakorlata alapján a kirendelést vállaló védők álláspontja szerint *a kirendelések nagy aránytalanságokat tükröznek*; vannak olyan ügyvédek, akiket akár naponta, és vannak olyanok is, akiket csak havonta rendelnek ki. Az ügyvédek kiértékelésével kapcsolatosan általánosnak mondható az az álláspont, hogy a kirendelő határozatot általában a kiadmányozás után egyből postázzák, a nyomozati cselekményről azonban gyakorta csak a cselekmény határnapja előtt nem sokkal, és gyakran csak telefonon értesítik a védőt. Volt olyan válasz is a kirendelt védőktől, hogy a nyomozati cselekményről egyáltalán nem kapnak értesítést.

A kirendelési díj fizetésével kapcsolatban az a tapasztalat, hogy míg a bíróság általában az előírt határidőben, vagy legfeljebb kisebb csúszásokkal fizet, addig a rendőrségnél a fizetési határidők nincsenek betartva. Olyan esetet is tapasztaltak, hogy a védő által kiállított és a rendőrség által befogadott számlát félévi késéssel teljesítette a rendőrség. *Ez különösen az ÁFA törvény hatálya alá tartozó védők esetében jelent súlyos hátrányt.* A védencekkel való kapcsolattartás korlátozását nem tapasztalták a kirendelt védők. A gondot az jelenti, hogy a kapcsolattartás több esetben jelentős költséggel jár, hiszen az előzetes fogvatartottak felkeresése – még ha helyben is van a fogva tartás – időigényes, amellyel azonban a védői díjak nincsenek arányban. Van olyan felvetés is, hogy a bv. intézetbe való bejutás és a belső szabályzatok miatti többszöri hosszas várakozás is nehezíti és időigényessé teszi a kapcsolatfelvételt, illetve a kapcsolattartást. *A bv. intézetben fogvatartott védenc esetén például egy 30 perces beszélő miatt akár több óra is elmegy (odautazás, bejutás, kijutás, visszautazás), amiért az elszámolható 1500 Ft éppen csak az üzemanyagra, vagy az utazási költségre elég, és azt is több esetben csak jelentős késéssel fizeti ki a*

rendőrség. A kamara elnöke szerint olyan jogszabályi módosításra lenne igény, amely lehetővé tenné egyrészt a kirendeléseknél tapasztalt aránytalanságok kiküszöbölését – pl. számítógépes nyilvántartás alapján történő kirendelés alkalmazását – másrészt a kirendelések díjával kapcsolatban méltánytalanul alacsonynak tartják a kirendelt védők a jogszabály szerinti 3000 Ft, illetve a BV intézetben fogvatartottak esetében a kapcsolattartásért az 1500 Ft/óra díjat.

Zala Megyei Területi Ügyvédi Kamara

A kamara elnöke válaszelevelében kifejtette, hogy a korábbi kamarai gyakorlat, amely alapján a kamara tagjainak minden hónapban, illetve negyedéven tájékoztatni kellett a kamarát kirendelési ügyekkel kapcsolatosan megszűnt, így érdemi választ megfelelő adatok hiányában nem tud adni. A kirendelést ellátó védők részéről probléma kizárólag a kirendelési díj fizetésével kapcsolatban merült fel, az elnök személyes információi szerint azonban ez is rendeződött.

A megyei kamarák közül kérdéseinkre nem érkezett válasz a Bács-Kiskun, a Borsod-Abaúj-Zemplén és a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei kamaráktól.

A Közigazgatási és Igazságügyi Miniszter válasza

A miniszter a kirendelés kapcsán arról tájékoztatott, hogy tárcájuk folyamatosan kap jelzéseket a jogintézmény gyakorlati működéséről, illetve a minisztérium munkatársai részt vesznek az e tárgykörben tartott megbeszéléseken, szakmai konferenciákon. Legutóbb a Magyar Helsinki Bizottság és a Budapesti Ügyvédi Kamara által szervezett „Lépések egy átlátható kirendelt védői rendszer irányába” elnevezésű rendezvényén vettek részt annak felmérése érdekében, hogy mely területeken és milyen változtatásokra lenne szükség a kirendelt védői rendszer hatékonyságának növeléséhez. A kirendelt védői rendszerrel kapcsolatban felmerülő észrevételek legnagyobb hányada a kirendelt védők díjának mértékét érinti. A kirendelő szervek részéről a kirendelt védői kar elérhetőségével, míg másik oldalról a kirendelő szervek értesítési és díjfizetési gyakorlatával összefüggésben fogalmazódnak meg javaslatok, a minőségbiztosítás fejlesztése és a kirendelt védő kiválasztási metódusának megújítása mellett. A tárca vezetője szerint érdemes megemlíteni, hogy a kirendelt védői tevékenységet az ügyvédek szempontjából ma egy sajátos ellentmondás jellemzi: a kirendelés egyfelől az ügyvédi kar egy — főként a polgári jogi területen dolgozó — része számára olyan adminisztratív terhet jelent, amelytől a lehetőségek keretei között szabadulni igyekeznek, míg más ügyvédek egyre növekvő számban törekednek a kirendeléses ügyek ellátására egzisztenciális okok miatt, sőt néhányan ügyvédi tevékenységüket kirendelésekre alapozzák. Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy e tendenciák területileg differenciáltan jelentkeznek oly módon, hogy a kirendelések iránti fokozott igény elsősorban a nagyvárosokban figyelhető meg, míg a kisebb létszámú kamaráknál az a jellemző, hogy a kamara minden tagját igénybe kell venni a kirendelt védői feladatok ellátására. A kirendelt védői rendszerrel kapcsolatban felmerülő javaslatok összetett, több szempontú vizsgálatot igényelnek, amelyeknek értelemszerűen meg kell előzniük a szükségesnek mutató szabályozási irányvonalak kijelölését.

A kirendelésekkel összefüggő statisztikai adatokkal kapcsolatosan a miniszter arról tájékoztatott, hogy egy korábbi felmérés eredménye alapján 2009-ben a büntetőeljárásokban és a szabálysértési eljárásokban valamennyi közreműködő szerv eljárását figyelembe véve 76.500 kirendelés történt, és a kirendelt védői tevékenységgel összefüggésben 726 millió forint került kifizetésre. Ugyanakkor nem állt rendelkezésre a nyomozati, vádemelési és bírósági szakot is felölelő naprakészebb kimutatás a kirendelések számáról, illetve a kifizetett kirendelt védői díjak és elszámolt költségek összegéről, ezért a KIM 2011 szeptemberében tájékoztatást kért az érintett szervektől (Országos Rendőr-főkapitányság, Legfőbb Ügyészség, Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala, Nemzeti Adó- és Vámhivatal, Magyar Ügyvédi Kamara) a 2010. évi kirendelések számáról, a kirendelésekkel összefüggésben felmerült díjakról és költségekről. A megkeresésben foglaltakra valamennyi szerv válaszolt, ugyanakkor a kirendelésekkel kapcsolatos adatok nem minden szervnél álltak rendelkezésre (pl.: nincsenek egységes adatok a bíróságok általi kirendelésről).

A Magyar Ügyvédi Kamara (MÜK) a válasz alapján szintén nem rendelkezik a kirendelésekre vonatkozó országos adatokkal, mivel a kirendelő hatóságok és a kifizetéseket teljesítő szervek számára nincs előírva, hogy a területi kamarák vagy a MÜK számára adatszolgáltatást teljesítsenek.

Fentiek alapján a tárca összefoglalóan azt állapítja meg, hogy az adatközlés hiányosságaira tekintettel a KIM által összesített, alábbiakban közölt adatok csak tájékoztató jellegűnek tekinthetők, mind a kirendelések száma, mind a kirendeléssel összefüggésben felmerült díjak és költségek száma tekintetében magasabb összegekkel érdemes kalkulálni.

A kirendelésekkel kapcsolatos 2010. évi adatok

	Kirendelések száma	Munkaidőn kívüli kirendelések száma	Kirendelt védői díjak és elszámolt költségek (forintban)	Egyéb költségek
Legfőbb Ügyészség	2.292	25	24.427.346 ¹	nem merült fel
Nemzeti Adó- és Vámhivatal	1.681	260	7.242.653	nem merült fel
Országos Rendőrfőkapitányság	33.211	n.a. ²	217.142.000	nem merült fel
Országos Igazságszolgáltatási Tanács Hivatala	22.882 ³	98 ⁴	745.471.191 ⁵ vagy 824.689.539 ⁶	nem merült fel
Összesen:	60.066	383	984.283.190 vagy 1.073.201.538	

- 1 A 24.418.411 forintból 14.800 személyi juttatások, 24.403.611 forint dologi kiadások terhére került kifizetésre.
- 2 Az ORFK nem tudott adatot szolgáltatni, mivel a munkaidőn kívüli kirendelések száma nem mutatható ki a kirendelő határozatokból és a teljesítésigazolásokból sem.
- 3 Ez a szám tájékoztató jellegű, mivel több bíróság sem szolgáltatott adatot.
- 4 Ez a szám tájékoztató jellegű, mivel több bíróság sem szolgáltatott adatot, vagy nem tudta értelmezni a kérdést.
- 5 Az OITH két adatot is szolgáltatott erre vonatkozólag. Az első szám tájékoztató jellegűnek tekinthető, mivel több bíróság egyáltalán nem reagált az OITH felhívására, vagy csak büntetőügyekben történt kirendelésekkel összefüggésben kifizetett díjakról adott tájékoztatást, és a szabálysértési ügyekkel összefüggésben nem küldött adatot.
- 6 Az OITH által megküldött másik táblázat ebben az összegben jelölte meg a kirendelésekkel kapcsolatosan kifizetésre került kirendelt védői díjakat és elszámolt költségeket.

A további kérdésekre válaszolva a miniszter arról tájékoztatót, hogy a tárcánál jelenleg nincs folyamatban a hivatkozott jogterületet érintő kodifikáció, azonban az eddig beérkezett jelzések alapján *megkezdődött a kirendelt védői rendszer intézményének felülvizsgálata és egy lehetséges reform koncepciójának kidolgozása.*

Álláspontja szerint a kirendelés jogintézményének szabályozása sok aspektusból vizsgálható, ezek ismeretében és összevetése alapján állapítható meg, hogy szükséges-e és ha igen milyen jogszabály-módosítás a kirendelt védők vonatkozásában. A minisztérium nyitott minden olyan szakmai javaslatra, észrevételre, amely ennek eldöntésében segítségére lehet.

A tárca vezetője felhívta a figyelmet arra, hogy a minisztériumnak az ügyvédekkel kapcsolatos jogalkotási munkáját az ügyvédi kamarai szervek eddig is sok hasznos és előremutató szakmai javaslattal segítették és továbbra is adottak a feltételei annak, hogy mind a Magyar Ügyvédi Kamara, mind a területi kamarák, azok tisztségviselői véleményüket kifejtéssék az őket érintő kérdésekben, amit a tárca a szabályozás céljának kereteihez mérten figyelembe is vesz. Érdemesnek tartotta megemlíteni, hogy az ügyvédek gyakorlati tapasztalatainak a jogszabály-előkészítések, módosítások, felülvizsgálatok során történő becsatornázása, hasznosítása és általában jogalkotási folyamatokban az ügyvédi karral való még szorosabb együttműködés érdekében a KIM és a MÜK között 2011 őszén stratégiai partnerségi megállapodás jött létre.

A civil szervezetekkel történő együttműködésre vonatkozó kérdéssel kapcsolatban a miniszter kifejtette, hogy e szervezetek a jogszabályok előkészítésében való társadalmi részvételtől a 2010. évi CXXXI. törvény szerint a jogszabálytervezetek a társadalmi egyeztetése keretében jeleníthetik meg álláspontjukat a kirendelt védőkre vonatkozóan is; e javaslatok közül a jogalkotó mindazokat hasznosítja, amelyek a szabályozás koncepciójába illeszkednek és a jogalkotói célkitűzések megvalósítását szolgálják.

A Legfőbb Ügyész válasza

Az ügyvédséggel kapcsolatos vizsgálódás tárgy körét illető megkeresésemre – a feltett kérdések sorrendjében – a Legfőbb Ügyész az alábbiakat hozta tudomásomra.

Mindenekelőtt előre bocsátotta, hogy a kérdések egy része a 2010. és 2011. év érintett bűnügyi iratainak —

az ügyészség személyi kapacitását meghaladó mérvű — tételes felülvizsgálatát igényelné. Így az ügyészi nyomozásra vonatkozó országos áttekintés megtételére — annak kirívó munka- és időigénye okán — nem nyílt mód. Ekként a megkeresésem több pontját illetően reprezentatív minta alapján, a Bács-Kiskun, a Borsod-Abaúj-Zemplén és a Pest Megyei Főügyészség által rendelkezésre bocsátott adatokra alapítottnan került sor a válasz megtételére.

I. A tájékoztatás alapján a kirendelés jogintézményének működésével összefüggésben az ügyészségek gyakorlati tapasztalatai a következők.

A Miskolci Nyomozó Ügyészség eljárásaiban problémaként merül fel, hogy a kirendelt védő és a gyanúsított jellemzően a kihallgatás megkezdésekor találkozik először. Soron kívül fogatosított intézkedésnél gondot jelent, hogy a kirendelt védő sem faxon, sem rövid úton nem érhető el. Az ügyeletes védő értesítése kapcsán szintén hasonló problémák merülnek fel. A védőkirendelés jogintézményének működésével kapcsolatosan Bács-Kiskun megyében az ügyészségi nyomozás során tipikusan felmerülő problémák nem jelentkeznek. Esetenként — igen ritkán — előfordult a kirendelt védő előre nem látható okból történő, az eljárási cselekmény előtt rövid idővel bejelentett távolmaradása, mely azonban a védő vagy a nyomozó ügyészség helyettesítésre irányuló intézkedései alapján áthidalható volt. Általánosságban megállapítható, hogy az ügyészségi nyomozásokban értesített kirendelt védők jelenléti aránya igen magas.

A Pestvidéki Nyomozó Ügyészség tapasztalatai szerint a kirendelt védő működésével kapcsolatos leggyakoribb probléma az, hogy a védő szabályszerű értesítés ellenére az eljárási cselekményeken nem jelenik meg, akadályoztatásáról a nyomozási cselekményt fogatosító hatóságot nem értesíti, és helyettesítéséről sem gondoskodik.

2. A Legfőbb Ügyész hangsúlyozta, hogy a közzétett ügyész által végzett nyomozás felett — a Be. 28. § (4) bekezdése szerinti — törvényességi felügyelet nem jöhet szóba. A vonatkozó jogi szabályozás értelmében a főügyészség ellenőrzési jogköre az ügyészségi nyomozás felett alapvetően a nyomozó ügyészség határozatai, intézkedései ellen benyújtott panaszok elbírálása, a nyomozás határidejének egy éven túl történő meghosszabbítása, illetőleg a nyomozati iratoknak egyéb okból történő felterjesztése, esetenként vizsgálatok lefolytatása kapcsán jelentkezik. Az 1/2. pont alatti kérdés megválaszolására a fentiek tükrében kerül sor.

A B.A.Z. Megyei Főügyészség tevékenységi körében a védő kirendeléssel kapcsolatos problémák, panaszok nem merültek fel.

A védő kirendelésének jogintézményével kapcsolatos probléma felmerüléséről a vizsgált időszak vonatkozásában a Bács-Kiskun Megyei Főügyészségnek nincs tudomása. A Kecskeméti Nyomozó Ügyészség a védő részvételére vonatkozó büntetőeljárás szabályokat a főügyészség által vizsgált minden esetben betartotta, ezzel kapcsolatban törvénytelen intézkedésre vagy mulasztásra vonatkozó adatokat sem a védők, sem a terheltek nem jeleztek.

A Pest Megyei Főügyészség ugyancsak arról adott számot, hogy a kirendelt védő működésével kapcsolatos konkrét példák egyediek, ritkán fordul elő, semmiképpen sem általánosíthatóak.

3. Az ügyészségi nyomozás keretében a védőnek a kirendelés tényéről és a terheltet érintő büntetőeljárás cselekményekről történő értesítésének időpontja tekintetében a következők az ügyészségi tapasztalatok.

A Be. 46. § b) pontja értelmében a büntetőeljárásban védő részvétele kötelező, ha a terheltet fogva tartják. A Be. 48. § (1) bekezdése értelmében a 46. § b) pontja esetén a védőt legkésőbb a terhel első kihallgatásáig ki kell rendelni. A Be. 179. § (1) bekezdése akként rendelkezik, hogy a fogva lévő gyanúsítottat 24 órán belül ki kell hallgatni.

A Be. 179. § (3) bekezdéséből kitűnően a gyanúsítottat kihallgatásakor figyelmeztetni kell arra, hogy védőt választhat, illetőleg védő kirendelését kérheti. Ha az eljárásban védő részvétele kötelező, a gyanúsított figyelmét arra is fel kell hívni, hogy ha három napon belül nem hatalmaz meg védőt, az ügyész, illetve a nyomozó hatóság rendel ki védőt. Amennyiben a gyanúsított kijelenti, hogy nem kíván védőt megbízni, az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság nyomban védőt rendel ki.

A Be. tehát ezekben az esetekben, a fogva lévő terhel, valamint a kötelező védelem egyéb eseteiben határoz meg időpontot a védő kirendelését illetően.

A Be. 184. § (2) bekezdése szerint, ha a gyanúsítottat az ügyész vagy a nyomozó hatóság kihallgatja, védője a kihallgatáson jelen lehet. A védő jelen lehet az általa, illetve az általa védett gyanúsított által indítványozott tanúkihallgatáson, valamint az ilyen tanú részvételével megtartott szembesítésen is. A Be. 185.§ (1) bekezdése lehetővé teszi, hogy a védő jelen lehessen a szakértő meghallgatásán, a szemlénél, a bizonyítási kísérletnél és a felismerésre bemutatásnál. E nyomozási cselekményekről való értesítése kivételesen mellőzhető, ha ezt a nyomozási cselekmény sürgőssége indokolja. Az értesítést mellőzni kell, ha ennek következtében a tanú zártan kezelt adatai a védő előtt ismertté válnának.

A Be. arra nézve nem tartalmaz rendelkezést, hogy a védő értesítésének mikor kell megtörténnie. Amennyiben a fogvatartott részére első kihallgatását megelőzően rendel ki a nyomozó hatóság vagy az ügyész védőt, a Be. 48. § (1) bekezdéséből és a 179. § (1) bekezdéséből értelemszerűen következik, hogy a kirendelő határozatban értesíteni kell a védőt a gyanúsított kihallgatásának helyéről és idejéről. Az egyéb eljárási cselekményeket illetően a 23/2003. (VI. 24.) BM-IM együttes rendelet (NYOR) 9. § (2) bekezdése kimondja, hogy a védőt — a késedelmet nem tűrő eljárási cselekményeken kívül — kellő időben, legkevesebb 24 órával korábban, a hely és időpont megjelölésével értesíteni kell azokról az eljárási cselekményekről, amelyeken a Be. alapján jelen lehet.

A Miskolci Nyomozó Ügyészség részéről a kirendelt védő értesítésére első alkalommal a gyanúsítottként

történt idézéssel egy időpontban kerül sor oly módon, hogy a védő kirendelő határozatban történik meg a védő értesítése a nyomozati cselekményről. A nyomozó ügyészség az eljárása során egyebekben törekszik arra, hogy amennyiben további nyomozati cselekmények szükségesek az ügyben, azok előzetesen egyeztetésre kerüljenek a kirendelt védővel, amely egyeztetés jellemzően a kihallgatást követően megtörténik.

A Kecskeméti Nyomozó Ügyészség gyakorlata hasonló. A védő kirendelésére, illetőleg az eljárási cselekményekről történő értesítésekre vonatkozóan azon egységes gyakorlat érvényesül, mely szerint az értesítés mindig a terhelt idézésével vagy értesítésével egy időben történik, fő szabály szerint írásban. Ettől eltérés – azonnali kirendelés, rövid úton, telefonon történő értesítés mellett – elsődlegesen a terhelt fogva tartásba kerülése esetén merül fel.

A Pestvidéki Nyomozó Ügyészség ugyancsak az itt korábban említett szabályozásnak megfelelően jár el. Amennyiben a terhelt fogva van, még a gyanúsítottkénti kihallgatás előtt sor kerül a védő kirendelésére, a kirendelt védőt az eljárási cselekmény helyéről és idejéről a kirendeléssel együtt értesítik. Más esetekben a kirendelt védőt az eljárási cselekményekről ésszerű időben, írásban vagy rövid úton – telefonon értesítik.

4. A Legfőbb Ügyész kiemelte, hogy a nyomozás dinamikus folyamat, az elvégzendő nyomozási cselekmények tervezhetőek, de az elvégzés időpontja a nyomozás alakulásától függően az eredetileg tervezetthez képest változhat. Ezért nem is határozható meg az a konkrét időtartam, amennyivel előbb meg kellene történnie a védő értesítésének. Ez az indoka annak is, hogy a Be. 48. (1) bekezdése és az Ügyészségi nyomozásban is irányadónak tekinthető NYOR 9. § (2) bekezdéséig csak a végső, illetve legkevesebb időtartamról szól.

Ekként tehát a védői értesítés időpontja általános érvénnyel nem határozható meg, annak igazodnia kell az ügy jellegéhez és terjedelméhez annak érdekében, hogy a védő részére a megjelenés megszervezéséhez (esetlegesen a helyettesítéséről történő gondoskodáshoz), valamint a védelemre való felkészüléshez a tisztességes eljáráshoz való jog biztosítása érdekében ésszerű idő álljon rendelkezésére.

5. Az ügyészség – a büntetőeljárásban betöltött szerepe okán is – nem rendelkezik információval arról, hogy vannak-e az ügyvéd érdekkörén kívül eső olyan akadályok, amelyek a kirendelt védői munka ellátását nehezítenék.

6/1. A 2010-2011. éveket illetően a védői kirendelések száma tekintetében az alábbiak állapíthatók meg.

Az egységes nyomozó hatósági és ügyészségi bünyügyi statisztikai rendszer (ENyÜBS) 2009-ig gyűjtött adatokat a védőknek a büntetőeljárásban történő részvételével kapcsolatban. Azóta ilyen jellegű adatgyűjtés nincs. A védők ügyész által történő kirendelése a büntető ügyviteli programban 2011. július 1. napjától kerül rögzítésre.

Az ennek alapján gyűjtött 2011. évi II. félévi adatokat a Legfőbb Ügyész csatolta. Ezen túlmenően más adat e témakörben nem áll rendelkezésére.

Védő kirendelésével kapcsolatos ügyészi döntés
(2011. július 1-jétől felvehető int.)
2011. II. félévében
Készült: 2012. április 12.

Megyék	Összes	M. Főü.	Városi Ü.	Nyom.Ü.	Kat.alap
Főváros	31		18	13	
Baranya megye	21		17	4	
Bács-Kiskun megye	127	4	116	7	
Békés megye	34		9	25	
Borsod – Abaúj – Zemplén megye	79		11	68	
Csongrád megye	61		41	20	
Fejér megye	36		11	25	
Győr – Moson – Sopron megye	43		19	24	
Hajdú – Bihar megye	26		9	17	
Heves megye	24		13	11	
Komárom – Esztergom megye	13		13		
Nógrád megye	22	1	11	10	
Pest megye	47		19	28	
Somogy megye	99		85	14	
Szabolcs – Szatmár – Bereg megye	55		4	51	
Jász – Nagykun – Szolnok megye	127		80	47	
Tolna megye	33		3	30	
Vas megye	48		31	17	
Veszprém megye	47		28	19	
Zala megye			32	16	
Központi Nyomozó Főü.	5			5	
Katonai ügyészségek	40				40

6/2. Az ügyvédek, ügyvédi irodák kirendeléseinek megoszlásáról nyilvántartást nem vezetnek a megkeresett ügyészi szervek. Ennek szükségessége az ügyészi eljárásban nem is merül fel.

A Miskolci Nyomozó Ügyészség a kirendelés során alkalmatosan jár el. A Pestvidéki Nyomozó Ügyészség gyakorlatát illetően pedig a következők voltak megállapíthatók.

A Budapesti Ügyvédi Kamara közzétette honlapján a kirendelhető ügyvédek névsorát. Az ügyek egy részében erről a listáról választva történik a védő kirendelése. A Pest Megyei Ügyvédi Kamara honlapján ilyen névsor nem található. Az ügyek másik részében azoknak az ügyvédeknek a kirendelése gyakori, akikről az ügyészek más, korábbi ügyek tapasztalataiból remélhetik, hogy kirendelés esetén megjelennek az eljárási cselekményeken. A kirendelések során a nyomozó ügyészség tekintettel van arra is — ezzel is elősegítve az ügyvédi részvételt — hogy a nyomozási cselekmények többségét hol fogják foganatosítani (azaz, lehetőség szerint az eljárási cselekmények lefolytatásának helyenkénti ügyvéd kirendelésére kerül sor).

6/3. A kirendelt védőknek a nyomozási cselekményeken való részvételéről a nyomozó ügyészségeken kimutatás nem készül. Ennek szükségessége az ügyészi eljárásban nem is merül fel. A Miskolci Nyomozó Ügyészség megítélése szerint a kirendelt védők mintegy 70%-os arányban vesznek részt a különböző eljárási cselekmények foganatosítása során.

A Kecskeméti és a Pestvidéki Nyomozó Ügyészség esetében az alábbi statisztikai táblázatok tartalmazzák a vonatkozó adatokat:

Kecskeméti Nyomozó Ügyészség				2010	2011
Nyomozott ügy száma, melyekben védő kirendelésére került sor				26	27
Kirendelt védő részvételével lezajlott nyomozati cselekmények száma				42	46
Kirendelt védők száma				12	14
Pestvidéki Nyomozó Ügyészség	kir. védő nyom. cselekményekről értesítve	kir. védő vett részt	helyettes védő vett részt	ügyvédjelölt vett részt	gyan. értesítés után védőt hatalmazott meg
2010	98	31	2	15	2
2011	113	34	4	23	3

6/4. A terhelt, illetve a védő által az eljárási cselekményről nem vagy nem kellő időben történő értesítés elmaradása miatt bejelentett panaszokat illetően az alábbiak voltak megállapíthatók.

A Miskolci Nyomozó Ügyészség, illetve a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Főügyészség gyakorlatában ilyen panaszra még nem volt példa.

A vizsgált időszakban a Kecskeméti Nyomozó Ügyészséget illetően a nyomozati cselekményről való értesítés elmaradása, illetve késedelmes értesítés miatt védő vagy terhelt nem élt panasszal, míg a Pestvidéki Nyomozó Ügyészség esetében a 2010. évben 1 védő által előterjesztett panaszra került sor.

6/5. A Miskolci és a Kecskeméti Nyomozó Ügyészség esetében az ügyészségi nyomozások során sem a kirendelt védő, sem a terhelt nem kezdeményezte másik ügyvéd kirendelését.

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Főügyészség a teljesség kedvéért utalt rá, hogy bár a Miskolci Nyomozó Ügyészség gyakorlatában ilyen kérés még nem merült fel, illetve ilyen kérésre nincs adat, azonban az rendszeresnek mondható, hogy a nyomozás során kirendelt védő, amennyiben székhelyétől különböző helyen kerül sor a vádemelésre, abban az esetben a bíróságtól kéri más védő kirendelését.

Ezen túlmenően a Miskolci Nyomozó Ügyészség ügyeiben gyakori, hogy a terhelt az eljárásban védőt hatalmaznak meg, amivel a kirendelés természetesen megszűnik [Be. 48. (4) bekezdés].

A Pestvidéki Nyomozó Ügyészség esetében 2010-2011-ben összesen 3 gyanúsított és 2 védő kezdeményezte másik ügyvéd kirendelését.

7. A Legfőbb Ügyész arról is tájékoztatott, hogy az ügyészség a védői díjakat készpénzes számla esetén a számla és az ügyészi díjmegállapító határozat együttes benyújtásakor, a benyújtás napján azonnal, az átutalással kiegyenlíthető számlákat az említett bizonylatok beérkezésétől számított 8 naptári napon belül téríti meg az érintett ügyvéd részére. Amennyiben az ügyvéd elszámolás-technikai célból igényli, megállapodás alapján lehetőség van az úgynevezett gyűjtőszámlás fizetési mód alkalmazására is, melynek során az ügyvéd egy összevont számlában, az összes számlakibocsátásra jogalapot teremtő ügyletét tételesen, egymástól elkülönítetten felsorolva, és az általa célszerűnek tartott időpontban nyújthatja be elszámolási igényét. Ez a módszer nem gyakori, de minden esetben – mind formájában, mind elszámolási időszakában – az illetékes ügyvéd választása.

Az ügyvéd a számlát kizárólag csak az ügyészi határozat átvételét követően, az abban igazolt teljesítés alapján állíthatja ki, illetve az ügyészség pénzügyi szervezeti egysége a kifizetést csak az ügyvéd által kiállított számla és a hozzá mellékelte ügyészi határozat alapján fizetheti ki. Ebből következőleg az ügyészségek pénzügyi egységeinek a számlában szereplő dátumok (számla kelte, teljesítés dátuma, fizetési határidő) vonatkozásában közvetlen ráhatása nincs. Amennyiben az ügyvéd a számláját az ügyészi határozat meghozatalát követően akár több hónappal későbbi időpontban nyújtja be kifizetésre az illetékes ügyészség pénzügyi szervezeti egysége részére, attól a kifizetés nem

kerül megtagadásra.

8. Az Ügyészség hatáskörébe tartozó kirendelési díjak kifizetésével kapcsolatban sem az ügyvédek, sem az Ügyészség részéről nem merültek fel problémák.

9. A tájékoztatás szerint a kirendelt ügyvédek és a védenceik közötti kapcsolattartás minőségét/milyenségét illetően — a védő és az ügyfele közötti viszony sajátos jellegére figyelemmel, továbbá az ügyész (közvádoló) és a védő jogszabályi rendelkezéseken alapuló eltérő büntetőeljárás szerepére tekintettel — az ügyészségnek nem áll módjában véleményt formálni, arra vonatkozóan nem állnak (és nem is állhatnak) rendelkezésére információk.

10. Az aránytalan kirendelések megakadályozására vonatkozó belső utasítás, illetőleg szabályzat nincs az ügyészségnél, ezek kiadását az ügyészi védői kirendelések törvényes voltára is tekintettel a Legfőbb Ügyész nem tartja indokoltnak.

11. A kapott tájékoztatás alapján a kirendelt védők munkájának színvonalas ellátását illetően a Legfőbb Ügyész a jogintézmény jelenlegi szabályozását kielégítőnek gondolja.

A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokának válasza

1. Az országos parancsnok tájékoztatása szerint a kirendelés jogintézményével elsősorban az a *probléma merül fel, hogy a bv. intézetek nem minden esetben értesülnek kellő időben a kirendelt védő személyéről, elérhetőségéről*. Az ügyészi rendelvényen — amelyen elrendeli az ügyész az előzetes letartóztatást — sok esetben hiányzik a védő elérhetősége, illetve nem tartalmazza, hogy kirendelt, vagy meghatalmazott védő jár el az ügyben. Megoldást jelenthetne, ha mellékletként, akár másolatban is, de megkapná az intézet a kirendelő határozatot, vagy a meghatalmazást, amelyből az adatok is rendelkezésre állnának, valamint esetlegesen az is, hogy helyettesként ki járhat el a védő helyett. További problémaként jelentkezik, hogy amennyiben az ügy már bírói szakban van, a befogadás alapjául szolgáló 203. számú értesítőn nem szerepel a kirendelt védő személye. Az intézetek megkeresésére küldi meg a bíróság a kirendelő végzést, de erről is gyakran hiányzik az elérhetőség (cím, telefonszám), illetve a fogvatartott személy adatai is, amely alapján beazonosítható lenne.

2. A kirendelt védő bv. intézetekben történt látogatásának igazolása minden esetben az intézetben töltött idő alapján történik, tehát a valós adatokat tartalmazza. A költségráfordítással kapcsolatban az országos parancsnokság (BVOP) nem rendelkezik információval.

3. A bv. intézetek a jogszabályi keretek mellett biztosítják a kirendelt védők munkájának ellátásához szükséges feltételeket, amellyel a fogvatartottak büntetőeljárás jogainak gyakorlása megvalósul.

4. A parancsnokság rendelkezésére álló információk alapján a kirendelt védők és védenceik kapcsolattartása megfelel a jogszabályi előírásoknak.

5. Abban a tekintetben, hogy a kirendelt védők milyen arányban tesznek eleget a fogvatartottak által kezdeményezett kapcsolattartásnak, a BVOP nem rendelkezik információval. Az általános — helyszíni ellenőrzések alkalmával beszerzett — fogvatartotti információk szerint a kirendelt ügyvédek nem elég gyakran látogatják meg őket, illetve telefonos kapcsolattartásuk is akadályokba ütközik, mivel az ügyvédi irodában a kirendelt ügyvéd nem mindig elérhető vonalas telefonon.

6. A kirendelésekkel kapcsolatos statisztikai adatokra vonatkoztatva megállapítható, hogy a parancsnokság *nyilvántartásában összesen 15.189 fő szerepel kapcsolattartóként, mint kirendelt ügyvéd*. Ugyanakkor megjegyzendő, hogy egy fő akár több fogvatartotthoz is rögzítésre került ugyanazon a jogcímen. A fogvatartott által kezdeményezett védőváltásra vonatkozó statisztikai adatokkal a BVOP nem rendelkezik.

7. A vonatkozó jogszabályok alapvetően tartalmazzák a védő és a terhelt közötti kapcsolattartás szabályait, ugyanakkor a parancsnok álláspontja szerint indokolt lenne azt is jogszabályban rögzíteni, hogy a kirendelt védőnek milyen időközönként, illetve mely eljárási cselekmények előtt kell — kötelezően — felkeresnie védencét.

Az Országos Rendőr-főkapitány válasza

1. Az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK) vezetőjének tájékoztatása szerint a rendőrség részéről általánosan felmerülő probléma, hogy bizonyos nap-, illetve időszakokban — ünnepnapokon, éjszaka — szükségessé váló kirendelések során rendkívül nehézkes a rendelkezésre álló listán szereplő védőkkel való kapcsolatfelvétel, ráadásul sikeres kapcsolatfelvétel esetén is meglehetősen ritkán fordul elő, hogy a jelzett időszakokban az érintett meg is jelenik a nyomozási cselekményen.

2. Az ORFK válasza szerint a védők kirendelésére és értesítésére irányadó belső szabályozás nincsen hatályban a rendőrségnél. *A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX törvény* (a továbbiakban: Be.) 46-51. §-ai határozzák meg a kötelező védelem eseteit, illetőleg a védő kötelezettségeit az eljárásban. Amennyiben az eljárás során a Be. szerint kötelező a védelem, illetőleg a gyanúsított védő kirendelését kéri, és ennek teljesítéséhez kapcsolódó törvényi feltételek fennállnak, az eljáró szerv vezetője gondoskodik a kirendelésről.

A védőt a különböző ügyvédi kamarák névjegyzékéből az ügyben eljáró rendőr választja ki, és értesíti a tervezett nyomozási cselekmények előtt. Jogszabály nem írja elő, hogy az értesítésnek mennyivel a nyomozási cselekmény végrehajtása előtt kell megtörténnie. Tekintettel arra, hogy a nyomozási cselekmények sok esetben nem tervezhetőek előre, a tájékoztatás szerint rendkívül nehéz lenne olyan, e tárgykörre irányadó részletszabályozás kidolgozása, amely garanciális jellege mellett nem lehetetleníti el a nyomozó hatóságok működését.

3. A fentiekre tekintettel az országos főkapitány álláspontja szerint a védő nyomozási cselekmény kitézésére vonatkozó értesítésének időpontja általános jelleggel nem meghatározható. *Az értesítésről azonban szerinte is oly*

módon kell gondoskodni, hogy a védőknek reális esélye legyen a megjelenésre.

4. Az ORFK – a kapott tájékoztatás alapján – nem rendelkezik információval a kirendelt ügyvéd érdekkörén kívül eső olyan akadályokról, melyek nehezítenék védői munkájának lelkiismeretes ellátását.

5. Védőkirendelésre, ügyvédi irodák közötti ügymegoszlásra vonatkozó statisztikát a rendőrség szervei nem vezetnek. Egy 2011-ben – egyéb okból – végzett felmérés alapján az ORFK kimutatta, hogy 2010. évben 33.211 védőkirendelésre került sor. A Robotzsaru Neo ügyviteli és ügyfeldolgozó rendszerben szerepel egy, a védők kirendelésével kapcsolatos minta, amelynek alkalmazása azonban nem teljeskörű. A Robotzsaru Neo ügyviteli és ügyfeldolgozó rendszer ugyanakkor alkalmas arra, hogy a védők kirendelésére vonatkozó statisztikai adatok legalább az egyes nyomozó hatóságok tekintetében kinyerhetőek legyenek mindazon ügyekre vonatkozóan, amelyek esetében az abban szereplő iratminta alkalmazására került sor. Ez az adat ugyan nem felel meg teljes mértékben a valós helyzetnek, de nagyságrendileg tükrözi a nyomozó hatóságok részéről történő kirendelések számát.

Ugyancsak nem kerül sor az arra vonatkozó adatok nyilvántartására, hogy a kirendelt védő megjelenik-e a nyomozási cselekményen, vagy, hogy a terhelt hány esetben élt panasszal a részére kirendelt védő tevékenysége miatt, és kérte másik védő kirendelését.

6. A kapott válasz szerint a számlázási rend szerint 8-30 napos határidővel történik a kifizetés, *ugyanakkor a gyakorlatban ez a következő pontban jelzettek szerint nem minden esetben érvényesül.*

7. 2011-ben a kirendelt védőktől 27.171 db számla érkezett a rendőri szervekhez 241 millió forint összértékben. Ebből a szervek 204 millió forintot már kifizettek, a fennálló 36 millió forintos tartozás túlnyomó része 2011. évi teljesítésű, de a számlák már 2012. évben kerültek kiállításra.

A Borsod-Abaúj-Zemplén, a Heves, a Nógrád, és a Veszprém Megyei Rendőr-főkapitányság vonatkozásában tartozás nem áll fenn, a Komárom-Esztergom és a Zala Megyei Rendőr-főkapitányság esetében a tartozásállomány mértéke több mint 75%. A többi rendőr-főkapitányság tartozása átlagosan 10% körül mozog. A kifizetések folyamatosak, a Komárom-Esztergom és a Zala Megyei Rendőr-főkapitányság 2011. december és 2012. január óta kifizetést nem teljesített.

2012-ben 5847 számlát fogadtak be a rendőri szervek, összesen 51,5 millió forint értékben. Kifizetésre, csak azok 20%-a került, így a fennálló tartozásállomány 41,5 millió forint.

A Borsod-Abaúj-Zemplén és a Heves Megyei Rendőr-főkapitányságnak tartozásállománya nincs, azonban a Bács, a Baranya, a Békés, a Csongrád, a Fejér, a Hajdú-Bihar, Somogy, Szabolcs-Szatmár-Bereg és a Tolna Megyei Rendőr-főkapitányság, valamint a Budapesti Rendőr-főkapitányság 2012. évi számlákat még nem fizetett ki. A Győr-Moson-Sopron, a Jász-Nagykun-Szolnok, a Komárom-Esztergom, a Nógrád, a Pest, a Vas, a Veszprém és a Zala Megyei Rendőr-főkapitányság tartozásállománya is 31-99% között mozog. A tájékoztatás alapján ezekben a megyékben a kifizetésekre – a bevételek alakulásától függően – alkalmanként, kis összegekben, de folyamatosan sor kerül.

Az ORFK vezetője indokoltnak tartotta jelezni, hogy *a fenti helyzet kialakulása elsődlegesen a rendőrség költségvetésének dologi előirányzatán mutatkozó hiányra vezethető vissza.* Ennek kapcsán pozitív változást jelent a rendkívüli kormányzati intézkedésekre szolgáló tartalékból történő előirányzat-átcsoportosításról szóló 1123/2012. (IV. 25.) Korm. határozat, amely szerint a rendőrség működési költségvetésében tervezett dologi kiadások előirányzatán 7828,9 millió forint került biztosításra, ami *fedezetet nyújthat a fennálló tartozásállomány kiegyenlítésére.*

8. A rendőrség szervei a védővel való kapcsolattartást érintő, jogszabályban – p1. a fogva tartás vonatkozásában – rögzített feladatainak köteles eleget tenni, a kirendelt védő terhelttel szembeni kötelezettségei teljesítésének kikényszerítése, az irányadó törvényi előírások, szakmai-etikai elvárások betartatása nem tartozik a rendőrség feladat- és hatáskörébe, így ezzel összefüggésben továbbítható adatok nem állnak az ORFK rendelkezésére.

9. A rendőrségnél nincs hatályban olyan belső norma, amely a kirendelhető védők körét indokolatlanul szűkítő kirendelések megelőzését, megakadályozását célozná, és ilyen norma kiadása – az országos főkapitány álláspontja szerint – nem is indokolt. *Abban a tekintetben tehát, hogy ki rendelhető ki védőként, a Be.-ben foglalt szabályozás a rendőrségi vezetés szerint nem szorul kiegészítésre.*

10. Az ORFK vezetőjének az a véleménye, hogy a rendőrség és az ügyvédség együttműködése megfelelőnek minősíthető, ezzel kapcsolatban jogalkotási igény a rendőrség érintett szervei részéről nem fogalmazódott meg. A kirendelt védői rendszer működésének hatékonyságát az ORFK az elmúlt években több alkalommal is kifejezetten vizsgálta. Egy 2006-ban e tárgy körben végzett felmérés megállapította, hogy *„országosan jóval több azoknak az ügyeknek a száma, amelyeknél a kirendelt védő nem jelenik meg a védelem első kihallgatásánál, mint amelyeknél jelen van”,* illetőleg általános tapasztalat az, hogy a *„kirendelt védők hatékonysága, tevékenységük színvonala jobbra alatta marad a meghatalmazott védőkénél”.*

A válasz rögzíti, hogy hasonló megállapításra jutott 2008-ban a Magyar Helsinki Bizottság is. A *hatékony védelemhez való jog és a kirendelt védői rendszer reformja* című projekt kapcsán az MHB 150 lezárt ügyet vizsgált meg, ennek eredményeként pedig megállapította, hogy az első kihallgatáson megjelent védők aránya jóval magasabb volt a meghatalmazott védők körében (63%), mint a kirendelt védők esetében (16%). Indítványt is magasabb számban tettek a meghatalmazottak (31%), mint a kirendelt jogi képviselők (7%). A miértekre keresett válaszok főként a díjazás mértékét és a megfelelő infrastruktúra hiányát (gyakran igen nagy a távolság a kirendelt védő irodája és a fogva tartás helye között) emelték ki.

A rendszer működésének jobbá tétele érdekében 2009-ben az ORFK az MHB bevonásával elindította a

„Lépések egy átlátható kirendelt védői rendszer irányába” megnevezésű kutatást, melynek eredményei 2012. február 24-én, egy szakmai konferencia keretében kerültek kiértékelésre. Az elemzés nem csupán a problémákat és a hiányosságokat tárta fel, hanem törekedett megoldások kidolgozására is.

Az országos főkapitány szerint a kirendelt védői rendszer működése hatékonyabb lehetne, ha a kamarai lista naprakészebb lenne, és kizárólag azoknak a képviselőknek az adatait tartalmazná, akik büntetőjoggal foglalkoznak és vállalnak, illetőleg szívesen vállalnak kirendeléseket. A listának naptári napokra lebontva kellene az ügyvédi neveket tartalmaznia, hogy p1. a munkaszüneti napokon se okozzon nehézséget a kirendelés és a védő megjelenése. Megoldás lehetne – az ügyeletes ügyészekhez és bírákhoz hasonló módon – ezen időszakokra nézve egy ügyeletes védői lista összeállítása, annak előírásával, hogy az ezen szereplő ügyvédeknek az adott időszakban rendelkezésre kell állniuk az esetleges kirendelések fogadására érdekében.

A Magyar Helsinki Bizottság javaslatai

A korábbiakban már jeleztem, hogy vizsgálatom során komoly figyelmet fordítottam a Magyar Helsinki Bizottság (MHB) kutatásainak eredményeire. A „Védtelesen – javaslat a magyar kirendelt védő rendszer reformjára” című 2007-es kiadványukban a büntető hatósági védőválasztás elkerülése érdekében az alábbi javaslatot tette az MHB.

„Az MHB továbbra is kulcsfontosságúnak tartja, hogy a kirendelt védő kiválasztásának funkciója a nyomozóhatóságtól függetlenül valósuljon meg. Bár a Programban a diszpécser szolgálat igen hatékonyan bizonyult, egy ilyen rendszer országos szintű fenntartása pusztán a kirendelési funkció ellátásának kedvéért nem tűnik realisztikus elképzelésnek, tekintettel a rendkívül magas költségekre.

Elgondolásunk szerint a kialakítandó rendszer központi szervezete az Igazságügyi Hivatal lenne, amelynek jogi segítségnyújtó szolgálata a védők kirendeléséről is gondoskodna. Az ügyvédek az Igazságügyi Hivatal osztaná be 3, 6 vagy 12 hónapra előre, az adott megyében fogantatott kirendelések átlagos számának valamint a megyei ügyvédi kamara taglétszámának megfelelően. A hivatal 24 órás ügyeleti szolgálatot tartana fenn, az ügyvédek pedig vállalnák, hogy ügyeleti napjukon elérhetőek legyenek. A hivatal pedig egy olyan előre meghatározott algoritmus alapján rendelné ki őket, amely biztosítja a kirendelések egyenletes elosztását.

Ha ez az optimálisnak tetsző eljárási rend egyelőre finanszírozhatatlan, átmeneti megoldást egy olyan rendszer jelenthet, amelyben a kirendelés továbbra is a nyomozó hatóság feladata, azonban a kirendelendő védő személyének meghatározása nem a hatóság diszkrécióján múlik, hanem egy – az előző bekezdésben leírt – előre meghatározott rend szerint alakul. Az ügyvédek ebben a rendszerben is a megyei Igazságügyi Hivatal, vagy esetleg az ügyvédi kamara osztaná be, és a rendszer a fentebb leírt módon működne.”

A „Lépések egy átlátható kirendelt védői rendszer irányába – kutatási beszámoló” című 2012. évi kiadványában az MHB azonban egy másik modell tesztelése után a következőket írja:

„A projekt célja a kirendelési gyakorlat országos szintű elemzése mellett az volt, hogy alternatívát mutasson annak megváltoztatására. A cél eléréséhez elengedhetetlen volt a rendőrség és a területi ügyvédi kamarák segítő együttműködése. A (velük) való egyeztetések után döntöttünk a védőkirendelés alábbi módjának tesztelése mellett.

A modell lényege, hogy a RobotZsaruba, a rendőrség központi számítógépes rendszerébe integrált szoftver segítségével véletlenszerűen, de arányos ügyelosztást eredményezően kiválasztott ügyvédek rendel ki a rendőrség; a tesztidőszak 2010. október 1-jétől 2011. április 30-ig tartott.

A modell szerint a kirendelt védőt továbbra is a nyomozó hatóság, vagyis a rendőrség munkatársa választja ki, de nem diszkrécionálisan, hanem egy számítógépes program segítségével. A programot az MHB informatikusa fejlesztette ki, és azt az ORFK Gazdasági Főigazgatósága oly módon integrálta a RobotZsaruba, hogy azt a három projekthelyszín állománya tagjainak minden ügy esetében használniuk kellett.”

Az eddigiek alapján tehát 3 megoldás is szóba felmerült a jelenlegi védőkirendelés technikájának megváltoztatása érdekében.

1. A kirendelt védőt az illetékes ügyvédi kamara jelölné ki.
2. A kirendelt védővel kapcsolatos teendőket az Igazságügyi Hivatal látná el.
3. A kirendelést továbbra is a nyomozó hatóság intézné, azonban egy véletlenszerűséget biztosító számítógépes megoldás kötelező igénybe vételével.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt 37. § kimondja, hogy ha az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint jogszabályi hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. *A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, hivatalból indított eljárás keretében, éppen a konkrét alapjogsérelem és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

2. Az alkotmányos alapjogok tekintetében

Az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alapjogi követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik, álláspontom szerint *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így az alapvető jogok biztosának is figyelemmel kell lennie.*

Az ombudsmani gyakorlatban továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában mutatott rá arra, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

2.1 Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése kimondja, hogy *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”*

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.³⁹

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket⁴⁰. Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek *mindennapi gyakorlatában is* folyamatosan érvényesülnie kell.

2.2 Az Alaptörvény, Szabadság és felelősség, XXIV. cikk rögzíti, hogy *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”*

Az ombudsmani gyakorlat szerint e követelmények minden olyan eljárásra vonatkoznak, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói, közhatalom-gyakorlási tevékenysége által érintve van. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság – a későbbiekben idézett határozatában utalt arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye⁴¹.

A jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

2.3 Az Alaptörvény, Szabadság és felelősség, XXVIII. cikk kimondja, hogy *„A büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez.”*

Az Alkotmánybíróság ezzel kapcsolatban már 1991-ben kifejtette a következőket:

A védelemhez való jog alkotmányos büntetőeljárási alapelve az eljárás egész menetében számtalan részletszabályban ölt testet. A védelemhez való jog a büntetőeljárás alá vont személy azon jogaiban, illetve a hatóságok azon kötelezettségeiben realizálódik, amelyek biztosítják, hogy a vele szemben érvényesített büntetőjogi igényt megismerje, arról álláspontját kifejtthesse, az igénnyel szembeni érveit felhozhassa, a hatóságok tevékenységével kapcsolatos észrevételeit és indítványait előterjeszthesse, továbbá védő segítségét vehesse igénybe. A védelemhez való jog tartalmát képezik a védő azon eljárási jogosítványai, illetve a hatóságok azon kötelezettségei, amelyek részéről a védelem ellátását lehetővé teszik. (25/1991. (V.18.) AB hat.)

A 6/1998. (III.11.) AB határozatban az alábbi megállapítások szerepelnek.

Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt rámutat arra, hogy az Alkotmány 57. § (3) bekezdésében biztosított védelemhez való jog a terhelt és a védő jogaiban ölt testet. A terheltnek joga van ahhoz, hogy saját magát megvédje, és ahhoz is, hogy választása szerinti védőt vegyen igénybe (akinek költségeit adott esetben az államnak kell viselnie). A védelemhez való jog alkotmányos megítélése csakis a terhelt és a védő jogainak együttes szemlélete alapján lehetséges. Ez a megközelítés összhangban van Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény (a továbbiakban: Emberi Jogok Európai Egyezménye) gyakorlatával. (Vö. X. v. Austria, Appl. No. 6185/73, DR 2, 68; Ensslin and others v. FRG, Appl. Nos. 7572/76, 7586/76, 7587/76, DR 14, 64)

Másrészt azonban a védő a büntetőeljárás önálló személye, jogai nem átruházott jogok, hanem a büntetőeljárás alá vont személy objektív érdekét szolgáló, de önálló eljárási jogosítványok (1320/B/1993. AB határozat, ABH 1995, 683, 685.). Az Alkotmánybíróság már korábban is kiemelte az ügyvédi foglalkozás beágyazottságát az igazságszolgáltatás, valamint az eljárásjogok rendszerébe, továbbá az ügyvédi tevékenység szabályozásának közjogi vonatkozásait [22/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 127, 130.]. Ebből a sajátos és önálló jogállásból is következik a védelem joga tekintetében többek között meghatározott körben a kötelező védelem, továbbá az, hogy a védő jogosítványai bizonyos esetekben tágabbak lehetnek a terhelténél.

Az Alkotmány 57. §-ának (3) bekezdéséből ilyen módon levezetett követelmények teljes összhangban állnak a védelem jogára vonatkozó nemzetközi kötelezettségeinkkel is, amelyek szerint eleve a védelemhez való jognak ez a tág értelmezése a kiindulópont. Mind a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya [14. Cikk 3. b)], mind az Emberi Jogok Európai Egyezménye [6. Cikk 3. b)] (a kihirdetett magyar szövegekkel ellentétben) egyező szóhasználattal írják elő a bűncselekménnyel vádolt minden személy számára feltétlenül megadandó „minimális” jogok között, hogy az „legalább” „megfelelő idővel és lehetőséggel rendelkezék védelme előkészítésére”, illetve „rendelkezék a védelmének előkészítéséhez szükséges idővel és eszközökkel” (az egyezmények szövege szerint: „to have adequate time and facilities for the preparation of his defence”, illetve „a disposer du temps et des facilités nécessaires a la préparation de sa défense”). Ezek az eszközök vagy lehetőségek pedig felöllelnek minden olyan „elemet”, amely a büntető felelősség alóli mentesülést vagy a büntetés csökkentését szolgálhatja, s amelyeket a hatáskörrel rendelkező hatóságok gyűjtöttek vagy gyűjthetnek össze. [Vö. Report of the Commission of 14 December 1981, Jaspers Case, DR 27 (1982), p. 61, 72.]

A tisztességes eljárásnak az egyezmény- és alkotmányszövegekben nem nevesített, de általánosan és nem vitatottan elismert eleme a „fegyverek egyenlősége”, amely a büntetőeljárásban azt biztosítja, hogy a vádnak és a védelemnek egyenlő esélye és alkalma legyen arra, hogy a tény- és jogkérdésekben véleményt formálhasson és állást foglalhasson. A fegyverek egyenlősége nem minden esetben jelenti a vád és a védelem jogosítványainak teljes azonosságát, de mindenképpen megköveteli, hogy a védelem a váddal összevethető súlyú jogosítványokkal rendelkezzen. A fegyverek egyenlőségének egyik feltétele (és a nemzetközi szervek esetjogában is leginkább kimunkált területe) a felek mindegyikének személyes jelenléte az eljárási cselekmények során [...]. A másik feltétel, hogy az ügyben releváns adatokat a vád, illetve a terhelt és a védő ugyanolyan teljességben és mélységben ismerhessék meg. Itt érintkezik a fair trial elve a védelemhez való jog hatékonyságának és a védelemre való felkészülés kellő idejének és eszközeinek követelményével.

2011 decemberében az Alkotmánybíróság a következőket fejtette ki.

Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása mellett lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.]. Az Alkotmánybíróság döntéseiben esetről esetre határozta meg a tisztességes eljárás által megkövetelt konkrét ismérveket. Kiemelte, hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal szemben nem létezik mérleghető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye [14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 108.; 15/2002. (III. 29.) AB határozat, ABH 2002, 116, 118-120.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 211.; 14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 256.].

A tisztességes eljárás egyik meghatározó eleme a fegyverek egyenlősége, amely a büntetőeljárásban azt biztosítja, hogy a vádnak és a védelemnek egyenlő esélye és alkalma legyen arra, hogy a tény- és jogkérdésekben véleményt formálhasson és állást foglalhasson. A fegyverek egyenlősége nem minden esetben jelenti a vád és a védelem jogosítványainak teljes azonosságát, de mindenképpen megköveteli, hogy a védelem a váddal összevethető súlyú jogosítványokkal rendelkezzen. Az Alkotmánybíróság több határozatában hangsúlyozta, hogy a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84-85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376-377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88-89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322.]. A védelemhez való jogra vonatkozó alkotmánybírósági határozatok hangsúlyozták, hogy az Alkotmány rendelkezéseinek csak a működésében eredményes védelemhez való jog felel meg, mely csak az elkerülhetetlenül szükséges és arányos mértékben, a lényeges tartalmat illetően pedig egyáltalán nem korlátozható [8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42, 44.; 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 93-94.]. (1149/C/2011. AB határozat)

3. Az ügy érdemében

A rendelkezésekre álló kutatási anyagok és a megkeresésekre adott válaszok alapján a következő az alábbiakat állapítom meg.

Az ügyvédek kirendelésével kapcsolatosan két alapvető probléma mutatkozik. Az egyik a terhelt oldaláról, míg a másik az eljáró védő munkakörülményeit illetően.

3.1. Egy modern, demokratikus jogállamban megkérdőjelezhetetlen elvárás, hogy – szükség esetén, törvényben rögzített körülmények között – a büntetőeljárással érintett, rászoruló terhelt javára az állam védőt biztosítson.

Leszögezhetjük, hogy Magyarországon az Alaptörvény tartalmazza, biztosítja a védelemhez való jogot, az Alkotmánybíróság pedig gondoskodott arról, hogy számonkérhető legyen az alapjog tényleges, eredményes érvényesülése is.

A beérkezett válaszok, a kutatási anyagok és hivatalom kérdőíves felmérése alapján azonban a kirendelt védői intézmény jelenlegi keretek közötti működésével csak kevesen – elsősorban hatósági oldalról – elégedettek, a terheltek és a védelmüket ellátó ügyvédek többsége azonban nem.

Ahogy azt az Alkotmánybíróság kifejtette, a terhelt alkotmányos joga, hogy a büntetőeljárás során a védelmére megfelelő időben, megfelelő színvonalon készülhessen fel, a váddal azonos mértékben legyen módja a tény- és jogkérdésekben véleményt formálni és állást foglalni. Nyilvánvaló, hogy a jogkérdésekben történő állásfoglalás esetén a terheltnek különösen nagy szüksége van a védő jogi szakértelmére.

A büntetőeljárásban részt vevő jogászok számára ismert tény, hogy az eljárás nyomozati szakában tett terhelti nyilatkozatok döntő jelentőséggel bírnak az eljárás befejezéséig – azaz meghatározóan hatnak a majdani ítélet tartalmára is. Mivel a nyomozati szakban a terhelttel kapcsolatos eljárási cselekményeket a hatóság a védő jelenléte nélkül is elvégezheti, az ebben az eljárási szakaszban való védői *jelenlét* biztosítása különösen fontosnak tűnik az alapjog megfelelő érvényesülése érdekében.

A terheltnek megfelelő idővel és eszközökkel kell rendelkeznie védelme előkészítéséhez. Ezen eszközök, lehetőségek pedig minden olyan – törvényes – elemet magukban foglalnak, amely szolgálhatja a büntetőjogi felelősség alóli mentesülést, vagy a büntetés csökkentését.

Az érintett terheltnek nyilvánvalóan az az érdeke, hogy az ítéletre is kiható érdemi vallomása előtt szakemberrel egyeztessen, azaz védővel együtt készülhessen fel.

A rászoruló terhelt – különösen a személyes szabadságát korlátozó kényszerintézkedés esetén – kiszolgáltatott helyzetben van. Ebben a helyzetben előfordulhat, hogy negligálja saját védelmét, vagy épp túl sokszor, kellő megalapozottság nélkül kívánja igénybe venni a kirendelt ügyvédet. A védő jogosítványai azonban bizonyos esetekben tágabbak lehetnek a terhelténél, így annak közvetlen kérése nélkül is eljárhat, amennyiben azt szakmailag indokoltnak látja, illetve az *indokolatlan* egyeztetésekkel, beadványokkal, eljárási cselekményekkel kapcsolatosan nem kell feltétlenül követnie a terhelti akaratot, elképzelést.

A Magyar Helsinki Bizottság 2003-as kutatása szerint a kirendelt védők 24%-a lép csak kapcsolatba az első kihallgatásig a védencével⁴². Ez a tény természetesen nem csak a védők valamiféle hanyagságával magyarázható, hanem adódik a határidőkből, a hatóság értesítési metódusából, és elsősorban a kirendelés jogintézményének jelenlegi szabályozásából.

3.2. Ma Magyarországon a kirendelhető ügyvédek egy része nem realizál nagyobb nettó jövedelmet, mint a nem vállalkozóként működő jogászok. Amennyiben az ügyvéd konfliktusba kerül saját magával, mivel egyszerre kellene a személyes bizalmon alapuló, piaci körülményeknek megfelelőbb megbízását és a kirendelésből fakadó feladatát teljesíteni, úgy a mérlegelés során természetesen jobban hajlik arra, hogy az előbbit preferálja. A tapasztalatszerzés, a kapcsolat fenntartás, – kialakítás, és egyéb érvek a kirendelések elvállalása mellett, csupán esetlegességek, bizonytalan tényezők. Ezekre alapítani a kirendelési rendszer működését, a védők megfelelő szinten való érdekeltté tételét nem lehet. (Megemlítem ugyanakkor, hogy Nagy Zsolt: *A kirendelt védő szociológus szemmel* című kutatási anyagában⁴³ a következőket írja: „Az anyagi helyzet pedig abban az értelemben, hogy közvetlen jövedelemszerzési lehetőségként számba lehetne venni, nem befolyásolja a kirendelések elvállalását. A kevésbé jó anyagi viszonyokkal rendelkező, és a kifejezetten vagyonos ügyvédek is a közvetett előnyökért járnak el kirendelt védőként, így mindkét kategóriának egyformán érdeke az ilyen ügyekben való részvétel. (Egyébként a vizsgálatnak ez a megállapítása egyértelműen rámutat a kirendelési díj szinte nevetségesen alacsony voltára is.) ... Kissé aggályosnak tűnik, hogy nagy számban pályakezdők járnak el az egyébként is bonyolult ténybeli és jogi megítélésű ügyekben, bár az is igaz, hogy a jogi praktikum elsajátítása személyes gyakorlati tapasztalatok nélkül nem lehetséges.”)

A tényleges megoldást az jelentené, ha a díj megnövelésével további olyan ügyvédek lehetne meggyőzni a kirendelések elvállalásáról, akik magas színvonalon látják el feladatukat, de eddig a piac kedvezőbb alternatívái miatt nem jelentek meg a kirendelt védők sorában. Másrészt ez a megoldás motiválná a már eddig is kirendelhető védőket abban, hogy azonos szinten kezeljék a megbízással és a kirendeléssel keletkezett feladataikat, és főleg védeneciket.

A jelenlegi körülmények között kirendelt védői feladatot leginkább úgy érdemes ellátni, ha elegendő számú kirendeléssel megfelelő szintű jövedelemhez juthat az ügyvéd. A kamarai válaszokban és a kutatási anyagokban megjelenő egyes adatok szerint azonban úgy tűnik, hogy amennyiben elegendő kirendelést szeretne kapni az ügyvéd, akkor „ellentételezéseként” – elsősorban a nyomozati eljárás során – nem szabad túl sokat aggályoskodnia. Ez a vélt, vagy valós elvárás érintheti a nyomozati cselekményeken történő részvételt, illetve a verbálisan, vagy írott formában kifejtett védői munkát. Amennyiben ez nincs is így, a látszat akkor is erre engedhet következtetni a hivatásrend többi tagja, a társadalom, illetve az érintett terheltek részéről. A jelenlegi jogszabályi környezetben ugyanis az MHB kutatása szerint a vizsgált időszakban „a kirendelt védők 93%-ának nem volt indítványa a nyomozati szakban, és 61%-uk a vizsgált ügyek bírói szakában sem tett indítványt⁴⁴”.

A terheltnek a kirendelt védőbe vetett bizalma nem rendelhet meg amiatt, hogy az ügyvéd a kirendelések számának változatlanlansága érdekében, illetve más okokból az eljáró hatóság előtt *esetleg* nem tanúsít kellő elkötelezettséget a védői munkája során. Ez a – kamarai válaszok alapján – *feltételezett* magatartás a bizalomvesztésen keresztül a jogintézmény funkcionalitásának csökkenéséhez vezethet. („A harminchéből tizenkilenc kapitányságon az ügyek több mint harmadában ugyanazt a védőt rendelték ki.”⁴⁵)

Mindennek a lehetősége is elég ahhoz, hogy a terhelt és a védő kiszolgáltatott helyzetben legyen a védekezést illetően a hatóságokhoz képest. Megfelelő módszerek esetén ugyanis az ilyen esetleges magatartások

mind a hatóság, mind a védő részéről kiszűrhetők.

A „fegyverek egyenlőségének” elve akkor valósulhatna meg például – *de kizárólag csak a példa kedvéért* – ha az állam az általa finanszírozott vádhatóság mellett, azt kompenzálva, létrehozná a szintén általa finanszírozott, védői feladatokat ellátó költségvetési szerve(zet)et. E szervezetet – a védői feladatok sajátosságainak figyelembe vételével – az ügyészséghez hasonló költségvetésben részesítené, adna eljárási jogosultságokat, ugyanakkor meghagyva a szervezet irányítási függetlenségét. Ez a megoldás azonban nyilvánvalóan csupán fikció, megvalósítása lehetetlen, de felesleges is. Ugyanakkor az állami fizetésből élő ügyvédek hiányában *a piaci körülmények között dolgozó ügyvédek szükséges* – többek között a kirendelési díj megfelelő nagyságával – *meggyőzni* arról, hogy feladatukat érdemes a legmagasabb színvonalon, a legnagyobb szakmai odaadással ellátniuk. Álláspontom szerint a reális, a funkció ellátásához és az alapjog magas szintű érvényesüléséhez méltó és megfelelő nagyságú kirendelési díj megállapítását – és kifizetését – illetően az állam és a szakmai kamara, azaz a MÜK megállapodására lenne szükség. A jelenleg is hatályos szabályozás 3000 Ft összeget ír elő megkezdett óránként az eljárási cselekményen történő védői részvétel esetén. Ennek fele jár a fogva tartott terhelttel való megbeszélés idejére, illetve limitáltan az iratbetekintésért is jár kirendelési díj⁴⁶. A fenti összeg mértéke egy évtizede változatlan. Annak ellenére is, hogy a személyes költségmentességben nem részesül, illetve fel nem mentett terhelteknek – a bűnügyi költség részeként – vissza kell fizetniük az államnak a kirendelt védő munkájával kapcsolatosan előlegezett költségeket.

A terhelten a részére kirendelt ügyvéd e feladatkörből eredő problémái csak annyiban érintik, amennyiben érdeke, hogy a védő a negatív körülmények miatt ne hanyagolja el az ő védelmét. Márpedig a rendelkezésre álló adatokból az tűnik ki, hogy a kirendelési díj mértéke, a kirendelés ellátásával összefüggésben eltöltött, de meg nem fizetett idő (pl. utazás, bv. intézetbe való bejutás, egyebek), a meghatalmazás és a kirendelés presztízse közötti jelentős különbség, valamint a hatóság feltételezett elvárása mind ebbe az irányba hatnak. A védelemhez való jog zökkenőmentes biztosítása, a kirendelés rendszerének tisztességes működése tehát nem az abban résztvevő ügyvédek kényelmét, hanem az alapjog érvényesülését szolgálja, amely az egész társadalom elemi érdeke.

Az alapjog kereteit betöltő egyik legfontosabb elem a védő kirendelésének rendszere. Az egész rendszer hatékony működését az általános minőségbiztosítással lehetne garantálni. „Az általános minőségbiztosítás a rendszer egészének figyelemmel kísérését, a rendszer működésére vonatkozó adatok szisztematikus gyűjtését és elemzését, a rendszer működésének értékelését jelenti.”⁴⁷

Az általános minőségbiztosításra támaszkodó rendszer megfelelő működése esetén pedig már alappal várható el az egyéni minőségbiztosítás megerősítése. Ez utóbbi feladatot az MHB – érthetően – az ügyvédi kamara kezébe adná. Amennyiben ugyanis a kamara előzőleg megállapodik a végrehajtó hatalom illetékeseivel a kirendelés rendszerének elfogadható működési feltételeiről, és e megállapodást a végrehajtó hatalom betartja, úgy a kamarától is elvárható, hogy számon kérje az eljáró védőktől a kirendelés alapján rájuk háruló kötelezettségek teljesítését. Beleértve ebbe a hatóságok által felvetett *elérhetőség* biztosítását is. Jelentésemben természetesen nem kívánok alternatív kirendelési modelleket felvázolni, ezt az MHB már többször, magas színvonalon megtette. Ugyanakkor egyetértek azokkal a szándékokkal, melyek az arányos és a nyomozó- illetve vádhatóságtól elkülönült kirendelést tűzték ki célul⁴⁸.

A hatóságoknál működő ún. robotszaru rendszer felhasználása⁴⁹ ugyan jobb megoldást jelent a jelenleginél, álláspontom szerint azonban a kirendelési rendszer működtetését teljesen le kell választani a nyomozó hatóságtól és azt – a szükséges költségek biztosítása mellett – a védők szakmai, érdekképviselői, egyéni minőségbiztosításukat ellátó testületéhez, az ügyvédi kamarához kellene telepíteni.

Összefoglalva

Álláspontom szerint a védő kirendelésének jelenlegi rendszere nem felel meg annak a követelménynek, mely szerint az alkotmányos alapjogoknak hatékonyan kell érvényesülniük. A kirendelés során – a bíróságon kívül – *a vád sikerességében érdekelt hatóságok választanak a terhelte számára védőt*. Ez a megoldás lehetőséget teremt arra, hogy a nyomozó hatóság és a védő között olyan függőségi viszony alakuljon ki, amely akadályozhatja a terhelte védelemhez való alapjogának hatékony érvényesülését.

Ezt a bizonytalanságot erősíti, hogy a védelmet ellátó ügyvédek egy része a kirendelésekből kénytelen megélni, így felvetődik annak *lehetősége*, hogy a védő még szükség esetén sem fog szakmailag konfrontálódni a megélhetését kirendelésekkel segítő hatóságokkal. A „fegyverek egyenlőségének” feltárt hiányosságai pedig önmagukban is ellentétesek a tisztességes eljáráshoz fűződő alapjog tartalmával.

Szintén a védelemhez való alapjog érvényesülését, a kirendelt védő jogintézményének hatékonyságát csökkenti az a jogszabályi környezet, amely összességében méltatlan körülményeket teremt a kirendelt védők számára ahhoz, hogy megfelelő szinten láthassák el a terheltek alkotmányos alapjogának érvényesülését szolgáló tevékenységüket.

Véleményem szerint kirendelés esetén a védő személyét a szakmai kamara által elfogadott és támogatott módszertan segítségével kell kiválasztani. Ehhez a feladathoz pedig megfelelő összeget kell biztosítani, hiszen amennyiben például a kamara látja el majd ezt a funkciót, akkor nem várható el, hogy annak költségeit a tagdíjából fedezze.

Az 1996-os ombudsmani jelentésben foglaltakat illetően sok esetben most is csak formálisan érvényesül a védelemhez való alapjog. A jelentés bizonyos megállapításai sajnos ma is időszerűek. (Pl.: „*A nyomozati szakban a*

védő nem kötelező részvétele a nyomozó szervek hanyagságának adhat talajt.”)

A fentiek alapján megállapítom, hogy a kirendelt védő jogintézményének jelenlegi szabályozása visszásságot okoz a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, a védelemhez való joggal, valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő alapjoggal összefüggésben.

Intézkedéseim

Az Ajb.t. 37. §-a alapján a jelentésben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásság megszüntetése érdekében javaslom

- a *közigazgatási és igazságügyi miniszternek*, hogy a Magyar Ügyvédi Kamara, a Magyar Helsinki Bizottság és az Alapvető Jogok Biztosa javaslatainak figyelembevételével tekintse át a védők kirendelésére vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket és kezdeményezze a bemutatott szempontoknak megfelelő módosításukat;
- az *országos-rendőrfőkapitánynak*, hogy gondoskodjon a rendőrség által teljesítendő kirendelési díjak kifizetésének megfelelő ütemezéséről az egész ország területén;
- a *Magyar Ügyvédi Kamara elnökének*, hogy az általános minőségbiztosítás megteremtése esetére dolgozza ki az egyéni minőségbiztosítás megerősítésével kapcsolatos szakmai terveit.

Budapest, 2012. augusztus 21.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

- ¹ Be. 46.§ a)
- ² Be. 46.§ b)
- ³ Be. 46.§ c)
- ⁴ Be. 46.§ d)
- ⁵ Be. 46.§ e)
- ⁶ Be. 46.§ f)
- ⁷ Be. 48.§ (2) bekezdés
- ⁸ Be. 48.§ (3) bekezdés
- ⁹ Be. 450.§
- ¹⁰ Be. 527.§ (1) – (6) bekezdés
- ¹¹ Be. 242.§ (1) bekezdés a)
- ¹² Be. 242.§ (1) bekezdés c)
- ¹³ Be. 242.§ (1) bekezdés d)
- ¹⁴ Be. 242.§ (2) bekezdés
- ¹⁵ Be. 518.§ (1) és (2) bekezdése
- ¹⁶ Be. 48.§
- ¹⁷ Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény 58.§ (4) bekezdés
- ¹⁸ Be. 49.§
- ¹⁹ Be. 50.§
- ²⁰ az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 3.§ (2) bekezdés
- ²¹ az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 31.§
- ²² az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 35.§
- ²³ az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 36.§
- ²⁴ a pártfogó ügyvéd és a kirendelt védő részére megállapítható díjról és költségekről szóló 7/2002. (III. 30.) IM rendelet, valamint Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény 58.§ (4) bekezdés
- ²⁵ az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 31.§
- ²⁶ az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 32.§
- ²⁷ az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 33.§
- ²⁸ az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 34.§ (1) bekezdés g)
- ²⁹ az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 34.§
- ³⁰ Etikai kódex 3/3.
- ³¹ Etikai kódex 3/4.
- ³² Etikai kódex 8/4.
- ³³ Etikai kódex 8/5.
- ³⁴ Etikai kódex 8/6.
- ³⁵ Etikai kódex 8/8.
- ³⁶ Etikai kódex 8/10.
- ³⁷ Jelentés az OBH 6564/1996. számú vizsgálatáról
- ³⁸ 2012. február 20.

³⁹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

⁴⁰ 56/1991. (XI.8.) AB. hat.

⁴¹ 6/1998. (III. 11.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat

⁴² „Lépések egy átlátható kirendelt védői rendszer irányába – kutatási beszámoló” (MHB, 2012)

⁴³ Jogelméleti Szemle – 2000-2. szám

⁴⁴ „Lépések egy átlátható kirendelt védői rendszer irányába – kutatási beszámoló”, 7. o.. (MHB, 2012)

⁴⁵ „Lépések egy átlátható kirendelt védői rendszer irányába – kutatási beszámoló”, 11. o.. (MHB, 2012)

⁴⁶ Jogszabályi háttér, 8. pont

⁴⁷ „Védtelenül – javaslat a magyar kirendelt védői rendszer reformjára” (MHB, 2007)

⁴⁸ Példaként megjegyzem, hogy ismereteim szerint az arányos ügyelosztást a – független jogszolgáltatóként működő – közjegyzők kamarája a fizetési meghagyások kibocsátása területén megoldotta.

⁴⁹ „Lépések egy átlátható kirendelt védői rendszer irányába – kutatási beszámoló”, 27-41. o. (MHB, 2012)

AJB-3141/2012

A jogi segítségnyújtó szolgálatok

Előadó: dr. Sárközy István

A vizsgálat megindítása

2012-ben indítottam a jogi (ügyvédi) segítségnyújtással kapcsolatban felmerülő problémákat vizsgáló projektet. Az egyéni alapjogok védelme szempontjából – a projekten belül – kiemelt fontosságúnak tartom a jogi segítségnyújtó szolgálatok működésének és a kapcsolódó szabályoknak az alapjogi elemzését.

Az ügyvédek által képviselt állampolgárok jogainak, valamint az ügyvédi kart megillető jogoknak a biztosítását, a jogállamiság elve és az abból származó jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés], valamint a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXIV. cikk] érvényesülése szempontjából vizsgáltam.

Vizsgálatom eredményes befejezése érdekében tájékoztatást kértem Budapest Főváros, a Baranya Megyei, a Győr-Moson-Sopron Megyei, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei, valamint a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Igazságügyi Szolgálataitól.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A diszkrimináció tilalma: *„A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”* [Alaptörvény XV. cikk (1)–(2) bekezdés]
- A tisztességes eljáráshoz való jog követelménye: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- A jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény (Jst.)

A megállapított tényállás

Vizsgálatomban a jogi segítségnyújtó szolgálatok működését, a jogi segítők és az ügyfelek kapcsolatát, valamint a leggyakrabban felmerülő problémákat térképeztem fel.

A *joghoz való hozzáférés* a jogállamiság érvényesülésének egyik legfontosabb garanciális eleme, amelyet azonban nem elegendő alkotmányos szinten biztosítani. Azok számára, akik nem rendelkeznek megfelelő anyagi forrással az eredményes jogérvényesítéshez szükséges jogi segítő igénybe vételéhez, az állam nyújt segítséget.

Az *igazságszolgáltatás tehermentesítése* nem csak a jogi segítő közreműködése útján, peren kívül érhető el, hanem e peres helyzetek megelőzésével, például az ügyfélfogadás során, ahol időben nyújtott és személyre szabott jogi tájékoztatást kapnak az ügyfelek.

I. A jogi segítségnyújtó szolgálatok kialakulása¹

A Jst. létrehozásával új alapokra került az állami jogi segítségnyújtás rendszere. A peren kívüli jogi segítségnyújtás új szolgáltatásként jelent meg, a peres jogi segítségnyújtás (büntető és polgári jogi ügyekben) a már meglévő jogszabályok módosítását jelentette.

Az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az EU-s tagság is kötelezte Magyarországot, hogy biztosítson lehetőséget a jogi segítségnyújtás igénybevételére a hazai bíróságok előtti eljárásokban. Hazánkban állami szervezet² (a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Szolgálat: KIMISZ) dönt az anyagi helyzettől függő támogatás biztosításáról. A segítséget viszont nem állami alkalmazottak nyújtják, hanem a jogi segítői névjegyzékbe felvett ügyvédek, közjegyzők, alapítványok, jogvédelemmel foglalkozó egyesületek, jogi oktatást végző egyetemi oktatók.

A jogi segítségnyújtó szolgálatok 2004. április 1-jétől fogadják az ügyfeleket. Kezdetben csak peren kívüli szolgáltatást biztosíthattak. Az ügyfélszám lendületesen nőtt 2006-ban, és 2007 első hónapjaiban. A peres jogi segítségnyújtás hatálybalépésével az ügyfélforgalom újból nőtt, 2009-ben tovább erősödött. Tapasztalatok szerint a kisebb területű és lélekszámú megyékben a legalacsonyabb, míg az ország északnyugati részén a legnagyobb az ügyfélforgalom. Noha Magyarország keleti megyéiben az átlagnál magasabb a szociális alapon rászoruló ügyfelek száma, az ország nyugati felében élők erőteljesebb érdekérvényesítő képességet tanúsítanak. Számottevően emelkedett a budapesti ügyfélforgalom is.

Évente megrendezésre kerül a „Jogi Segítségnyújtás Napja” szakmai konferencia, amelyeken ismertetik a jogi segítségnyújtó szolgálatok beszámolási időszakot érintő munkáját és eredményeit.

II. A megkeresésekre adott válaszok

A Baranya Megyei Kormányhivatal Igazságügyi Szolgálat (továbbiakban: Szolgálat) válaszában kifejtette, hogy a 2010. és 2011. évi ügyfélforgalom *38%-kal nőtt*, azaz 2011-ben 1206 ügyfél nyújtott be peren kívüli támogatás iránti kérelmet. Ugyanezen időszakban a pártfogó ügyvédi képviselő biztosítása iránti kérelem *20%-kal emelkedett* (405 volt). A tájékoztatási, tanácsadási feladatok terén kb. *85%-os emelkedés* volt az említett időszakban.

A jogi segítséget nyújtó ügyvédek munkájával kapcsolatban a Szolgálat a leggyakrabban előforduló problémák között a következőket említette: az ügyvédek gyakran pontatlanul töltik ki a számlákat; az adataikban bekövetkezett változásokat nem jelzik a KIMISZ felé. Néhány ügyfélre az ügyvédek jeleztek kifogásokat, mivel nem, vagy csak nehezen tudták kezelni őket. Jellemzően a bonyolult vagy eleve kilátástalan ügyben nehéz az ügyfelekkel elfogadtatni a valós helyzetet.

Az ügyfelektől leggyakrabban pozitív visszajelzések érkeznek a jogi segítők munkájáról. Megfigyelhető, hogy ha elégedettek, később is azt a jogi segítőt kérik kijelölni, aki korábban már sikeresen járt el az ügyükben. Elégedetlen ügyfelekről is beszámoltak, leggyakrabban az eleve reménytelen ügyek kapcsán. Ha panasz érkezik a jogi segítőkre, a jogi segítőt is meghallgatják. Gyakran előforduló panasz, hogy az ügyfelek a jogi segítőt nem, vagy csak nehezen érik el. Az ügyfelek azt is nehezen értik meg, ha néhány alkalom után lejár a jogi segítő munkavégzésre biztosított óraszám, és nem köteles tovább foglalkozni az ügygel. Nem gyakori panasz ok például, hogy a jogi segítő nem töltötte ki a rendelkezésre álló óraszámot; nem ért el lényeges eredményt; a tárgyaláson nem ő, hanem az ügyvédjelöltje jelent meg.

A jogi segítők általában jelzik, ha munkaterhük csökkent, több ügyfelet is tudnának fogadni. Többször észrevételezték továbbá, hogy az engedélyezett óraszám lejártá után is felkeresik őket az ügyfelek, de nem érik meg, hogy a továbbiakban nem kötelesek eljárni.

Célszerűnek tartaná az Igazságügyi Szolgálat, hogy az állam által viselt jogi szolgáltatás rászorultsági feltételeinél az egy főre eső havi nettó jövedelem felső határát mintegy 50%-kal megemelné. A jelenlegi felső határt kis mértékben is meghaladó egy főre eső havi nettó jövedelem esetén ugyanis nagy nehézséget okoz a jogi segítségnyújtás díjának utólagos megfizetése. Ezt igazolja az alacsony összegű, behajthatatlan követelések viszonylag magas száma.

Megfontolásra érdemesnek tartaná azt is, hogy bizonyos esetekben (jellemzően végrehajtási ügyekben) – az egyszerű hosszabbításon kívül – többször lehessen jogi segítséget nyújtani, akár úgy is, hogy a jogi segítő megindokolná annak szükségességét.

Támogatná azt is, hogy peren kívüli ügyekben is legyen lehetőség jogi segítő kirendelésére olyan esetben, ha az ügyfél nem talál olyan jogi segítőt, aki elvállalná a jogi tanácsadást és/vagy az okiratszerkesztést, illetve ha az időmúlás miatt hátrány érhetné.

A jogi segítők kiválasztása során a Szolgálat törekszik figyelembe venni az arányosság elvét, így minden jogi segítő kap ügyfelet, azonban alapvetően az ügyfél választ a jogi segítői névjegyzékből az engedélyező határozat alapján. A Szolgálat álláspontja szerint az arányosság elvét azonban sérti a jogi segítő oldalán, hogy az ügyfelek általában ahhoz a jogi segítőhöz fordulnak, aki már korábban is eredményesen látta el képviselői feladatát. Amennyiben az ügyfél nem tud, vagy nem akar választani a jogi segítői listáról, a Szolgálat segítségét kérheti, amely figyelembe veszi, hogy melyik jogi segítő rendelkezik az adott ügyhöz szükséges speciális ismeretekkel.

Amennyiben az ügyfél – időhiány vagy anyagi nehézségek miatt – telefonon kér javaslatot a jogi segítő személyének kiválasztásához, sérülhet az arányosság elve, mivel csak ahhoz a jogi segítőhöz tudják küldeni, aki akkor elérhető.

Sértheti az arányosság elvét az is, ha az ügyfél halmozottan hátrányos helyzetű, valamint ha olyan településen lakik, ahonnan az útiköltséget sem tudja finanszírozni. Ilyen esetekben azt a jogi segítőt javasolják, aki az ügyfél lakóhelyéhez képest a legközelebb elérhető, vagy aki vállalja az útiköltség finanszírozását is. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a jogi segítségnyújtásra biztosítható *költségtérítés nem terjedhet ki a jogi segítők útiköltségének megtérítésére.*

Budapest Főváros Kormányhivatala Igazságügyi Szolgálat (továbbiakban: fővárosi szolgálat) tájékoztatása szerint ügyfélforgalma évek óta folyamatosan növekszik. Havonta 500-550 személy keresi fel a jogi segítségnyújtó szolgálatot, postai és elektronikus úton pedig 400-450 irat érkezik. Az ügyek jelentős hányada polgári peres és peren kívüli, büntetőügy elenyésző számban fordul elő.

Általános probléma, hogy a Szolgálat nem tartja (nem is tarthatja) nyilván az ügyvédek szakterületeit, így az ügyfelek nehezen találhatnak egy adott ügytípusra szakosodott jogi segítőt.

Sok panasz érkezik az ügyfelektől azért, mert van olyan jogi segítő, aki nem vállal hosszadalmas peres ügyet, csak peren kívülit. Ez ugyanis könnyebb és gyorsabb pénzkereseti forrást jelent. Az ügyfelek azért is panaszkodnak, ha nem lettek pernyertesek az ügyben. A jogi segítőket emiatt nem szívesen hosszabbítják meg a KIMISZ-szel kötött szolgáltatási szerződésüket.

Az ügyfelek alapvetően elégedettek a jogi segítő munkájával, azonban néhány visszatérő problémáról is be lehet számolni. Többek között: a pártfogó ügyvéd pénzt kért a feladat elvégzéséért, holott ezt nem tehetné meg; a jogi segítő nem képviselte megfelelően az ügyfelet; nem jelent meg a tárgyaláson és helyettesítésről sem gondoskodott. A jogi segítő elérhetőségei sokszor nem naprakész, elmulasztja bejelenteni adatai változását. Az ügyfelek általában személyesen vagy telefonon jelzik a jogi segítővel szembeni sérelmeiket. A Szolgálat nem ajánlhat jogi segítőt a Jst. rendelkezései alapján.

Több jogi segítő kifogásolta, hogy az ügyfelek zaklatták, fenyegették őket, ezért sem hosszabbítják meg a szolgáltatói szerződést.

A fővárosi szolgálat hangsúlyozta, hogy a Jst. módosítására többször tett javaslatot, mivel a jogszabály sok helyen túl általános, bonyolult vagy félreérthető rendelkezéseket tartalmaz. Javaslatként merült fel az eljárás kiterjesztése és teljes átalakítása is.

A rendszeresen előforduló problémák egyike, hogy a Jst. alapján a szálláshely is megalapozza a jogi segítségnyújtó szolgáltatók illetékességét. Ez azonban sokszor időigényes áttételekkel jár, főként a büntetés-végrehajtási intézetekben tartózkodók ügyeiben. Esetükben, ha nem az állandó lakcímük szerinti megyében nyújtják be kérelmüket, az több áttétellel jut el az illetékességgel rendelkező jogi segítségnyújtó szolgáltatóhoz. Megoldást jelentene, ha – legalább a fogvatartottak esetében – a szálláshely illetékességet megalapozó körülménynek minősülne. A postai úton való kapcsolattartás miatt az ügyfél nem kerül hátrányba akkor sem, ha a lakóhelye szerinti megyével veheti fel a kapcsolatot, azonban az időigényes áttétel miatt sérülhet a tisztességes eljáráshoz való jog.

A fővárosi szolgálat álláspontja szerint a pártfogó ügyvédek meghatalmazása felmondására és kirendelésre vonatkozó szabályok nem ügyfélbarát jellegűek. Mindkét esetre az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény (Ütv.) 34. §-a az irányadó. A vonatkozó jogszabályok alkalmazása során az ügy vitelében késedelmet okoz, amennyiben valamelyik felet nem lehet elérni. A pártfogó ügyvédi rendszer működésének javítása érdekében szükség lenne az ügyvédek felmentési rendszerének egységesítésére is. A kirendelés alapján eljáró ügyvéd felmentését ugyanis az Ütv., a meghatalmazás alapján eljáró ügyvéd felmentését pedig a jogi segítségnyújtás igénybevételének részletes szabályairól szóló 56/2007. (XII. 22.) IRM rendelet (Vhr.) 77. §-a szabályozza. A meghatalmazás felmondására vonatkozó jelenlegi szabályozásban nem jelenik meg az ügyfél felmentésre vonatkozó kezdeményezési lehetősége. Az Ütv. szellemisége alapján alapvető fontosságú, hogy lehetőség szerint egy ügyvéd fejezze be az ügyet, nincs tekintettel az ügyfél meghatalmazás visszavonására irányuló esetleges akaratára.

Többször felmerült az a javaslat is, hogy az ügyfél költségmentességét ne az eljáró bíróság, hanem az igazságügyi szolgálat állapíthassa meg. Ez vélhetően az eljárás egyszerűsítését, gyorsítását, a bíróságok tehermentesítését, valamint az ügyféli-elégedettség növekedését eredményezné. Ezzel megszüntethető lenne a szabályozási párhuzamosság, azaz nem kellene mind az Igazságügyi Szolgálatnak, mind a bíróságnak határoznia a költségmentességről. Az ügyfelek számára is követhetőbb, átláthatóbb eljárási rend valósulna meg.

Gyorsítaná az igazságügyi szolgálat eljárását, ha az engedélyező határozatok esetében – amely a kérelmező számára kizárólag előnyt biztosít – nem kellene megvárni a fellebbezésről lemondó ügyféli nyilatkozatot a jogerő kihirdetéséhez. Ez természetesen nem lenne alkalmazható akkor, ha az állam általi előlegezéssel kapja meg az ügyfél a támogatást.

Az ügyfélbarát közigazgatás elveinek érvényesítésével kapcsolatban komoly gyakorlati problémát jelent, hogy évről évre kevesebb ügyvéd vállalja a jogi segítői feladatok ellátását, melynek következtében az egyre kisebb létszámú szolgáltatási szerződéssel rendelkező jogi segítő munkaterhe jelentősen nő.

A jogi segítő visszajelzései szerint a pártfogó ügyvédi munkadíj nagyon alacsony. Azt is jelezték, hogy a munkaszervezést, hatékonyságot, személyes motiváltságukat is eredményesebbé tenné a díj összegének emelése. Nagyban megkönnyítené feladatuk ellátását, ha az egyes eljárási szakaszok teljesítése során valódi előleget kapnának. Ez segíthetné azt is, hogy több ügyvéd vállaljon pártfogó ügyvédi munkát.

Az arányosság elve a kirendelések körében merül fel, amit – lehetőségeihez mérten – a fővárosi szolgálat is követ. Jogszabály alapján történő kirendelésre csak az ügyfél kifejezett kérelme alapján kerül sor. Igyekszik tekintettel lenni arra is, hogy az ügyfél lakóhelyéhez közeli ügyvédet rendelje ki. Problémát okoz azonban sokszor, hogy a fővárosi szolgálat nem ismeri a pártfogó ügyvédek szakterületeit.

A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Igazságügyi Szolgálat (továbbiakban: győri szolgálat) arról tájékoztatott, hogy az ügyek kb. 80%-a peres (ezen belül nagyrészt polgári ügy, kisebb részben büntető ügy), és kb. 20%-a peren kívüli eljárást érint.

A jogi segítő leggyakrabban családjogi, munkaügyi, végrehajtási ügyekben járnak el. A részükről felmerült leggyakoribb problémák között szerepel az alacsony óradíj; az óradíj hosszadalmas kifizetése; a nem együttműködő, nehezen kezelhető ügyfelek; a jogszabályok ügyfelek által való kifogásolása.

Az ügyfelek általában a váróban osztják meg a jogi segítővel kapcsolatos tapasztalataikat egymással. Többször számoltak be arról, hogy a tiltás ellenére a jogi segítő pénzt fogadott el tőlük. Az egyik jogi segítő azt azzal magyarázta, hogy az ügyfél a segítségnyújtásra kapott keretet meghaladóan kérte segítségét, ezért számolt fel

eljárási díjat. Több ügyfél jelezte, hogy megrendült a jogi segítő iránti bizalma, mivel az határidőt mulasztott, vagy nem járt el kellő körültekintéssel.

A jogi segítőket megjelölik, hogy milyen ügycsoportban (pl. családjog, közlekedési ügyek, büntető, polgári, közigazgatási ügyek, munkajog), milyen jogi problémával kereshetik meg őket és idegen nyelvi tudásukat is jelzik.

A győri igazságügyi szolgálat is szükségesnek tartja a Jst. és a kapcsolódó jogszabályok összehangolását, pontosítását, a pártfogó ügyvédi díj újra szabályozását. Például a pertárgy értéke alapján kiszámított pártfogó ügyvédi díjazást nem tartják arányosnak az elvégzett munkával, szerencsésebb lenne munkaóra alapján megállapítani azt.

A jogi segítőket többször jelezték ebben a megyében is, hogy a 3000 Ft-os peren kívüli és az 5000 Ft-os peres óradíj nagyon alacsony. A díj megemelésével érdekelttőbbé válnának a pártfogó ügyvédek.

A győri jogi segítségnyújtó szolgálat álláspontja szerint joghézagot okoz, ha az ügyfél kötelező képviselet esetén ügyvéd kirendelését kéri, de egyetlen ügyvéd sem vállalja a képviseletet. Mivel kizárólag rászorultság alapján van lehetőség ügyvéd kirendelésére, ha az ügyfél nem rászorult, a keresetlevelét idézés kibocsátása nélkül elutasítja a bíróság, ezzel elesik jogának érvényesítésétől.

A visszatérő ügyfelek általában itt is azt az ügyvédet választják, aki korábban eredményesen járt el az ügyükben. Sokan a lakóhelyükhöz közeli ügyvédhez ragaszkodnak, valamint vannak közkedvelt jogi segítőik is, akik nem tartanak igényt díjazásra.

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Igazságügyi Szolgálat (továbbiakban: B.-A.-Z. megyei szolgálat) 682 peren kívüli, valamint 554 peres ügyben nyújtottak jogi segítségről számolt be. A jogi segítővel megfelelő együttműködést alakítottak ki, jelentősebb problémák nem merültek fel.

Az ügyfelek általában a jogi segítő munkájával elégedetlenek. Egyedi ügyekben segítséget próbálnak nyújtani az esetleges félreértések tisztázásához, elsősorban személyes egyeztetések révén. A tényállás tisztázása érdekében – különösen a díjigények elbírálása során, szükség esetén – külön tájékoztatást kérnek a bíróságoktól az ügyvédek tényleges tevékenysége, illetve az ügyre fordított munkaórák igazolása céljából. A bírósági válaszok nagymértékű eltérést mutatnak: alkalmanként egyáltalán nem adnak érdemi választ, más esetekben pedig a tájékoztatások alkalmasak a jogi segítő tényleges munkájának vizsgálatára. Az ügyvédek tevékenységének közvetlen ellenőrzésére nem rendelkezik jogszabályban rögzített hatáskörrel a jogi segítségnyújtó szolgálat.

A jogi segítő ügyvédek nem jeleznek vissza a kiválasztásukkal kapcsolatban, de a díjigényekkel és a teljesítésigazolásokkal kapcsolatban igen. Rendszerint az évek óta változatlan óradíj felülvizsgálatát sürgetik.

A kérelmek alapján megállapítható, hogy az ügyfelek általában a lakóhelyükhöz közeli székhelyű jogi segítőket választják.

A B.-A.-Z. megyei szolgálat tapasztalatai szerint bizonyos ügyfélkörre jellemző, hogy egy időben több eljárást is indítanak, és az eljárásban résztvevők tevékenysége ellen panasszal élnek. Az ún. „visszatérő ügyfelek” korlátlan számban terjesztenek elő kérelmeket, és szociális helyzetük miatt általában teljes költségmentességben részesülnek. Így a pártfogó ügyvéd díját az állam viseli. A jelenleg hatályos jogszabály alapján csak szűk körben van lehetőség a támogatási kérelem elutasítására. Emiatt indokoltnak tartanak a Jst. vonatkozó rendelkezéseinek felülvizsgálatát, és a támogatás engedélyezésének feltételeit módosítani.

A jogi segítőket az ügyfelek szabadon választják meg a jogi segítői névjegyzék alapján. A B.-A.-Z. megyei szolgálat nem vezet nyilvántartást arról, hogy az egyes jogi segítőket hány ügy intézését vállalták el. Ezért az arányosság elvének érvényre jutásával kapcsolatban nem tudtak tájékoztatást nyújtani.

A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Igazságügyi Szolgálat (továbbiakban: Hajdú megyei szolgálat) arról tájékoztatott, hogy 2011-ben összesen 933 peren kívüli támogatást biztosított, ezen belül a büntető ügyek aránya 6,4%, a polgári ügyeké 78%, a közigazgatási ügyeké 15,6% volt. Peres ügyekben összesen 482 esetben jártak el, ebből 2,5% a nemperes eljárások, 95% a polgári peres eljárások, valamint 2,5% a büntető eljárások aránya.

A jogi segítő kiválasztása során a leggyakrabban felmerülő probléma, hogy az ügyfelek nem ismerik őket, és nem tudják, hogy vegyék fel velük a kapcsolatot.

A Hajdú megyei szolgálat általában nem kap visszajelzést a jogi segítő munkájáról. Évente egy-két esetben nyújtanak be panaszt ellenük az ügyfelek arra hivatkozva, hogy a jogi segítő az ügyükben nem járt el megfelelően.

Kiválasztásukkal összefüggésben a jogi segítőket sem jeleznek vissza a szolgálatnak.

A szolgálat álláspontja szerint célszerű lenne kiszűrni a notórius pereskedőket. Az arányosság elvének érvényesüléséről nem rendelkeznek adatokkal, de szerintük az elv érvényesül.

A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium 2012. június 20-án kelt levelében kifejtette, hogy a tárca megkezdte a jogi segítségnyújtással összefüggő gyakorlati, jogalkalmazói tapasztalatok alapján szükségesnek ítélt módosítások előkészítését.

A minisztérium válaszában a megkeresett igazságügyi szolgálatok álláspontját erősítette meg. Az ügyek 2011-es megoszlását tekintve döntő részben a polgári jellegű „egyéb” ügýtípusokban (48%) engedélyeztek támogatást a jogi segítségnyújtó szolgálatok. Kiemelkedő volt még a családjogi (19%), a munkajogi (9%), a büntető (4%), valamint a végrehajtási ügyek (6%) csoportja.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg.

Az Ajb. 18. § (1) bekezdésének a) pontja lehetőséget nyújt arra, hogy az alapvető jogok biztosa a közigazgatási szervek – ilyen a jogi segítségnyújtó szolgálat is – tevékenységét vizsgálja. Az Ajb. 18. § (4) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajb. lehetőséget ad számomra egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint jogszabályi hiányosságokkal, tartalmi hibákkal összefüggő intézkedések megfogalmazására is. A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat megkívánja, hogy az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, hivatalból indított eljárás keretében – éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében – áttekintsem a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezzem és jelezzem a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alapjogi aggályaimat.

II. Az alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során *autonóm, objektív és neutrális módon*, kizárólag *alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget Magyarország Alaptörvényében kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta a biztosok vizsgálataik során következetesen, zsinórmértékként támaszkodtak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazták az alapjogok korlátozásának alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztekét.³

Magyarország Alaptörvénye alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alapjogi követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik, álláspontom szerint *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így az alapvető jogok biztosának is figyelemmel kell lennie.*

Az ombudsmani gyakorlatban továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában mutatott rá arra, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárási jogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.⁴

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.⁵

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. „*A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.*”⁶ E követelmények minden olyan eljárásra vonatkoznak, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói, közhatalom-gyakorlási tevékenysége által érintett, illetve azoknak akkor is érvényesülniük kell, ha a vizsgált szerv egy kérelmet nem az Alaptörvénynek megfelelő értelmezéssel bírál el. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárásról való joggal szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye”.

A jogállamiság és a tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

III. Az ügy érdemében

Vizsgálatom kiindulási alapja a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény (Jst.). A jogalkotó a szociálisan hátrányos helyzetben lévő állampolgárok számára kívánt egy olyan intézményrendszert biztosítani,

amelyben a támogatottak szakszerű jogi tanácsot és eljárási jogi képviseletet kaphatnak jogaik érvényesítése és jogvitáik megoldása során.

A jogi segítségnyújtó szolgálatok különböző formájú *támogatást* biztosítanak a jogi segítséget igénybe venni kívánó felek számára. A jogi segítő a támogatás keretein belül jogi tanácsot ad, beadványt vagy egyéb iratot készít, valamint – meghatalmazás alapján – betekint az ügy irataiba. A jogi segítő munkadíját és költségeit az állam megfizeti vagy megelőlegezi.

A jogi segítő *óradíját* a központi költségvetésről szóló törvényben az Országgyűlés állapítja meg. 2007–2012 között ez 3000 Ft/óra volt.

A Jst. részletesen meghatározza a támogatás igénybevételének feltételeit, illetve a támogatás kizárásának eseteit.

A támogatást az erre rendszeresített *nyomtatvány* kitöltésével lehet kérelmezni a jogi segítségnyújtó szolgálatnál. A személyesen benyújtott kérelemről lehetőség szerint azonnal, de legkésőbb öt napon belül, az írásban benyújtott kérelemről pedig 15 napon belül kell dönten.

A jogi segítségnyújtó szolgálat a hozzá forduló ügyfelet a jövedelmi és vagyoni helyzetének vizsgálata nélkül, illeték- és díjmentesen tájékoztatja arról, hogy kérelmének elbírálása melyik bíróság vagy hatóság feladatkörébe tartozik, az eljárás megindítása és lefolytatása milyen költségekkel jár, továbbá rövid tájékoztatást ad az egyszerű megítélésű ügyekben felmerült jogi kérdésekről.

Az ügyfél a kérelmének helyt adó határozat jogi segítőnek való átadásával veheti igénybe a *jogi szolgáltatást*.

A *jogi segítő* peren kívüli jogi szolgáltatást nyújt, és pártfogó ügyvédként jár el. Tevékenységét a jogi segítői *névjegyzékbe* történő felvétel után kezdheti meg. A névjegyzékbe vétel iránti kérelmét a jogi segítségnyújtó szolgálatnál terjesztheti elő.

Jogvédelemmel foglalkozó egyesület, alapítvány, nemzetiségi önkormányzat, jogi oktatást végző egyetem (együtt: jogi segítő szervezet), valamint ügyvéd, ügyvédi iroda és európai közösségi jogász köthet szolgáltatási szerződést.

A *szolgáltatási szerződésben* a jogi segítő kötelezettséget vállal arra, hogy a hozzá forduló ügyfelek részére ingyenes jogi szolgáltatást nyújt, amelyet csak a Jst.-ben foglalt okokból jogosult megtagadni. A jogi segítségnyújtó szolgálat pedig vállalja, hogy a jogi segítő által nyújtott jogi szolgáltatások díját a jogi segítő részére a Jst.-ben foglalt módon megfizeti. A szolgáltatási szerződés hároméves időtartamra köthető, amelyet a jogi segítő kérelmére meg kell hosszabbítani. A szolgáltatási szerződés tartama alatt elvállalt ügyekben a szerződés megszűnését követően is köteles a jogi segítő a szerződésben foglaltak szerint jogi szolgáltatást teljesíteni, a jogi segítségnyújtó szolgálat pedig a jogi szolgáltatásért járó díjat a szerződés szerint megfizetni. A jogi segítő közreműködési kötelezettsége – a szerződésben megjelölt időtartam alatt – vagy általános jellegű, vagy az általa megadott szakterületre, illetve az általa megjelölt hónap/számú ügyben nyújtott jogi szolgáltatásra terjed ki. A *szakterület* a következőképpen jelölhető meg: polgári és közigazgatási ügyek; büntetőügyek; az előbbi két szakterületen belül egyéb szakterület (jogi segítő szervezet esetében).

A jogi segítők egyértelműen kifogásolják az alacsony óradíjat, amelynek összege 2007 óta változatlan: 3000 Ft/óra. Egyes megyékben a hátrányos szociális helyzetű ügyfelek sok esetben nem tudják megfizetni az ügyvédhez való utazás költségét, így a kiválasztott jogi segítőhöz nem jutnak el. A pártfogó ügyvédeknek ugyanakkor a Jst. alapján nem lehet megtéríteni az útiköltséget, ami miatt csak kevesen vállalják, hogy ők utaznak az ügyfélhez. Emiatt sem tudja igénybe venni az ügyfelek nagy része a jogi szolgáltatást. Ez sértheti az ügyfelek támogatás igénybevételéhez fűződő jogát.

Megállapítható az is, hogy az ügyfelek nehezen tudják kiválasztani a számukra megfelelő jogi segítőt, ugyanis a hatályos jogi segítői névjegyzék nem tartalmazza szakterületüket. Jelenleg mindössze annyit adhat meg a jogi segítő, hogy havonta hány ügy ellátását vállalja, és büntető, polgári és/vagy közigazgatási ügyekkel foglalkozik-e. Célszerű volna a szakterületek további bővítése, például ügycsoportok megadásával: családjogi, munkajogi, végrehajtási, közlekedési ügyek. Mivel a jogi segítségnyújtó szolgálat alapvetően nem rendelhet ki jogi segítőt, az ügycsoportok vagy a szakterületek részletes felsorolása esetén megalapozottabban tudná javasolni az ügyfélnek a számára megfelelő jogi segítőt. *Ez az ügyfelek oldaláról is igaz, ők is hatékonyabban és gyorsabban választhatnák meg az ügyükben tapasztalattal, szakismerettel rendelkező jogi segítőt.*

Az igazságügyi szolgálatok jelezték, hogy a jogi segítők elmulasztják bejelenteni adataik, elérhetőségeik változását, ezért sokszor nem lehet őket elérni. *Ezáltal az ügyfelek tisztességes eljárásához való joga sérülhet.*

A győri szolgálat szerint joghézag állapítható meg azokban az esetekben, amikor kötelező jogi képviselet miatt kéri az ügyfél jogi segítő kirendelését, azonban egy jogi segítő sem vállalja az ügy ellátását. Mivel kizárólag rászorultság alapján van lehetőség ügyvéd kirendelésére, ha az ügyfél nem rászorult, a keresetlevélét idézés kibocsátása nélkül elutasítja a bíróság, ezzel elesik jogának érvényesítésétől.

A Jst. 61. § (2) bekezdése értelmében, ha a fél képviseletét pártfogó ügyvédként jogi segítő nem vállalja, és ez – a határidőkre tekintettel – a jogainak sérelmével járhat, a fél az eljárási határidő elmulasztása esetén erre hivatkozással a perben igazolási kérelmet terjeszthet elő, a jogi segítségnyújtó szolgálat pedig részére – *kérelmére* – pártfogó ügyvédként jogi segítőt, ügyvédet vagy ügyvédi irodát *rendelhet ki*.

A Jst. 61. § (3) bekezdése szerint a jogi segítségnyújtó szolgálat a határozat jogerőre emelkedését követően pártfogó ügyvédként jogi segítőt, kivételesen ügyvédet vagy ügyvédi irodát *rendel ki*, ha az ügy jellegére vagy a fél

körülményeire való tekintettel már a támogatás engedélyezésekor valószínűsíthető, hogy a fél képviselete meghatalmazás útján nem biztosítható.

Tekintettel arra, hogy a jogi segítő kötelező kirendeléséhez szükséges az engedélyező határozat jogerőre emelkedése, az időmúlás miatt az ügyfél tisztességes eljáráshoz való joga sérülhet. Összességében megállapítható, hogy a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény több rendelkezése sérti a tisztességes eljáráshoz való jogot.

Intézkedésem

A vizsgálat során feltárt visszasságok bekövetkeztének jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajbt. 37. §-a alapján – *felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy – a jelentésben rögzített szempontok figyelembevételével – mielőbb kezdeményezze a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény módosítását. Kérem továbbá, hogy az elkészült törvény-tervezetet bocsássa rendelkezésemre véleményezés céljából.*

Budapest, 2012. szeptember

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ <http://www.kimisz.gov.hu/data/cms22721/Binder1.pdf>

² Kezdetben az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium által létrehozott Pártfogó Felügyelői és Jogi Segítségnyújtó Szolgálat Országos Hivatala, majd 2006. január 1-jétől az Igazságügyi Hivatal látta el. Az Igazságügyi hivatal jogutódja a 322/2010. Kormányrendelet alapján a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Szolgálat (KIMISZ) lett.

³ Jellemzően az ún. szükségességi-arányossági tesztet, a nem alapvető joggal összefüggő hátrányos megkülönböztetés esetén az ésszerűségi tesztet, a tulajdonjog korlátozása esetén pedig közérdekűségi tesztet.

⁴ 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

⁵ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.

⁶ Lásd: 6/1998. (III. 11.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat.

⁷ 6/1998. (III. 11.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat

AJB-3201/2012

A Kossuth téri fakivágás

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Az eljárás megindítása

A jövő nemzedékekért felelős biztos-helyettes kezdeményezése alapján hivatalból vizsgálatot folytattam a Budapest V. kerület, Kossuth tér északi részén történt fakivágással kapcsolatban. A fakivágás és végrehajtásának körülményei alapján felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint az egészséges környezethez való alapvető jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 3. § (1) bekezdés c) pontja szerint az alapvető jogok biztosja jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettese figyelemmel kíséri a jövő nemzedékek érdekeinek érvényesülését, és az alapvető jogok biztosának javasolhatja hivatalból való eljárás megindítását.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- az egészséges környezethez való jog (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)
- a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- a nemzet közös öröksége (Alaptörvény P) cikk: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”)
- a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja (Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés: „Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.”)

Alkalmazott jogszabályok

- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.)
- a fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII.30.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)

- a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (a továbbiakban: Kötv.)
- a régészeti lelőhelyek feltárásának, illetve a régészeti lelőhely, lelet megtalálójára anyagi elismerésének részletes szabályairól szóló 5/2010. (VIII.18.) NEFMI rendelet (a továbbiakban: NEFMI rendelet)
- a fás szárú növények védelméről szóló – többször módosított – 35/2009. (IX.16.) Belváros-Lipótváros Budapest Főváros V. kerület Önkormányzata Képviselő-testületi rendelet (a továbbiakban: Ör.)
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)

A megállapított tényállás

2012. február 28-án és 29-én Budapest, V. kerület Kossuth tér északi részén álló fákat valamint cserjéket kivágták, amellyel kapcsolatban tájékoztatást kértem Belváros-Lipótváros, Budapest Főváros V. kerület Önkormányzatának Jegyzőjétől (a továbbiakban: Jegyző).

A rendelkezésemre bocsátott információk szerint az Országgyűlés Hivatala (a továbbiakban: Hivatal) nevében eljáró gazdasági főigazgató, 2012. február 23-án fakivágási engedélyezési kérelmet terjesztett elő Belváros-Lipótváros Önkormányzatának Építési és Műszaki Osztályán.

A fakivágás indokaként a kérelmező a Kossuth téren megvalósítandó régészeti feltárást jelölte meg, mert a területen mélygarázs és látogatóközpont megépítését tervezik. A kérelem tartalmazta azt is, hogy a régészeti munka elvégzésére a Hivatal szerződést kötött a Budapesti Történeti Múzeummal, amely „a feltárási engedély iránti kérelmét benyújtotta Budapest Főváros Kormányhivatala Kulturális Örökségvédelmi Irodához, az eljárás megindult.”

Tájékoztatásához a Hivatal a régészeti próba és megelőző feltárást engedélyező határozatot is mellékelte. A Hivatal a fapótlás teljesítésével kapcsolatban a teljes faültetési kötelezettség pénzbeli megváltását kérelmezte. A fák kivágásához a Hivatal vagyonkezelőként hozzájárulását adta. A Jegyző a 2012. február 24-én kelt V-5837/2/2012. számú határozatában engedélyezte a kérelemben megjelölt 76 db fa és 448 m² cserje kivágását, a fapótlási kötelezettség teljesítését pedig pénzbeli megváltás útján, a kerület környezetvédelmi alapjába történő 58.750.000 Ft befizetésével írta elő.

A határozat kézbesítése után a Hivatal, a GF-273/2/2012. számú – szintén 2012. február 24-én kelt – levelében a fakivágási engedéllyel szembeni fellebbezési jogáról lemondott. A Jegyző erre tekintettel még ugyanazon a napon jogerőre emelte az elsőfokú döntést.

A vizsgálat megállapításai

I. Hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – a helyi önkormányzat, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban egyútt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Jelen ügyben megállapítható, hogy az önkormányzat az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján hatóságnak minősül, tehát az ügy vizsgálatára hatásköröm kiterjed. Ezen kívül az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosára hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország *elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez*, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés kimondja, hogy ezt a jogot Magyarország többek között a környezet védelmével valósítja meg.

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) számú határozatában megállapította, hogy a környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata alapján az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. [Bár az Alkotmánybíróság határozata itt csak az államot említi, azonban az önkormányzati hatáskörben eldöntendő kérdések szempontjából a közhatalmat gyakorló szerv az önkormányzat, így ezekben a kérdésekben az Alkotmánybíróság megállapítása az önkormányzatokra is kiterjed.] E magas szintű védelem miatt elvárta tehát, hogy megalapozott, körültekintő előkészítés előzze meg azon

döntéseket, amelyek közvetlen hatással vannak az élő és élettelen környezetre, a lakosság egészségi állapotát meghatározó tényezőkre.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) számú határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelőségét is.

III. Az ügy érdemében

A települési önkormányzat feladata többek között a helyi közszolgáltatások körében az épített és természeti környezet védelme. [Ötv. 8. § (1) bekezdés] Annak érdekében, hogy a köztulajdonban álló természeti értékek megfelelő védelemben részesüljenek, a fák kivágását a jogalkotó – általános jelleggel, a kérelmező személyétől függetlenül – a Kr. rendelkezései szerint hatósági engedélyhez és garanciális jellegű eljárási szabályok betartásához köthette.

A közterületen lévő fás szárú növény kivágását a növény helye szerint illetékes jegyző engedélyezi. [Kr. 6. § (1) bekezdés] Az engedély iránti kérelemnek tartalmaznia kell a kivágás indokát; meg kell adni az érintett közterület nevét, helyrajzi számát, az érintett növény ingatlanon belüli elhelyezkedésének pontos helyét; a fás szárú növényre vonatkozó adatokat; a kivágás kivitelezésének részletes leírását, valamint csatolni kell a jogosult hozzájáruló nyilatkozatát, és a pótlásra vonatkozó nyilatkozatot, a faj, fajta, darabszám és hely feltüntetésével. [Így a fás szárú növény darabszámát, fajtát, fa esetében annak 1 méter magasságban mért törzsátmérőjét]

A Hivatal a kérelmében a Kr. által meghatározottak szerint jelölte meg az ingatlanra vonatkozó adatokat, az érintett növények ingatlanon belüli pontos elhelyezkedését, a növényeket érintő adatokat, valamint a kivágás kivitelezésének leírását. A fákkal rendelkezni jogosultként a Hivatal a fák kivágásához hozzájárult. [A Kötv. 61/C. §-a, valamint a nemzeti vagyronról szóló 2011. évi CXCVI. törvény 11. § (8) bekezdése alapján.]

II.1. A fakivágás indoka

A közterületeken lévő fák kivágására – kiemelkedő környezeti hasznuk miatt – olyan megalapozott indok szolgálhat, amely igazolja, hogy az adott területen ez elkerülhetetlen. Ez nem érvényesül környezetvédelmi és természetvédelmi érdekek esetén. [A Kr. 6. § (3) bekezdés c) pontja szerint: A jegyző a fás szárú növény kivágása iránti kérelmet elutasítja, ha az természetvédelmi vagy környezetvédelmi érdeket sért.]

A vizsgált ügyben a kivágás indokaként a kérelmező a régészeti feltárást tüntette fel. A fakivágási engedély benyújtásakor, illetve megadásakor ugyanakkor még nem rendelkezett feltárási engedéllyel. Kérelmében kizárólag az eljárás megindítását tudta igazolni, sőt, a kormányhivatal az elsőfokú régészeti határozatot a fakivágási engedélyt követően, 2012. február 27-én adta ki. Mindezekből az következik, hogy a Jegyző oly módon adott fakivágási engedélyt, hogy eközben nem tudta, hogy a fakivágás indokául szolgáló régészeti tevékenységre a Hivatal meg fogja-e kapni az engedélyt vagy nem.

A régészeti feltárást engedélyező határozatból kitűnik, hogy azt *próba és megelőző feltárássra* adta meg a Kormányhivatal.

A megelőző feltárást a hatóság által jóváhagyott írásbeli szerződés alapján végzett olyan régészeti kutatási tevékenység, amely a földmunkával járó fejlesztések, *beruházások* által érintett régészeti *lelőhelyek feltárássra* irányul. [Kötv. 7. § 6. pont] A beruházás fogalmilag bármely földmunkával együtt járó *építési, tereprendezési munka*, továbbá bányászati tevékenységre, intézkedési terv kivitelezésére, létesítmény megvalósítására, üzembe helyezésére irányuló engedélyköteles tevékenységet jelent. [NEFMI rendelet 1. § a) pont]

Mindezekből következik, hogy megelőző régészeti feltárást *csak beruházások esetén lehet engedélyezni*. Ezt támasztja alá az a rendelkezés is, amely szerint az engedély iránti kérelemhez csatolni kell a megelőző feltárást elvégzésére jogosult illetékes múzeum és a beruházó közötti, a megelőző feltárást elvégzésére vonatkozó szerződést. [NEFMI rendelet 16. § (1) bekezdés]

A vonatkozó jogszabályi rendelkezések az eljáró régészeti hatóság részére nem írják elő viszont magának a beruházási tevékenység meglétének a vizsgálatát. A hatóságnak kizárólag az illetékes múzeum és a beruházó közötti polgári jogi szerződést – szakmai és finanszírozási szempontból – kell jóváhagynia. [Kötv. 22. § (3) bekezdés szerint: „A területileg illetékes megyei múzeum (a fővárosban a Budapesti Történelmi Múzeum) és a beruházó a megelőző feltárássra vonatkozóan írásbeli szerződést köt. A feladatellátásba a területileg illetékes megyei múzeum a gyűjtőterületében érintett, megyei múzeumi szervezethez nem tartozó területi múzeumot kötelezően bevonja. A szerződésnek tartalmaznia kell a feltárást időtartamát és annak teljes költségét. A szerződés érvényességéhez a hatóság jóváhagyása szükséges. A szerződés jóváhagyására irányuló eljárásra a feltárási engedélyezés szabályait kell megfelelően alkalmazni. A feltárást engedélyezése egyben a szerződés jóváhagyását is jelenti. A szerződésre egyebekben a polgári jog szabályai az irányadóak.”] Annak értékelése sem képezi a régészeti engedélyezési eljárás részét, hogy a szerződő fél beruházónak minősülhet-e a NEFMI rendelet szerint. [NEFMI rendelet 1. § b) pontja]

Előfordulhat tehát – mint ahogy a jelen ügyben is –, hogy egy tervezett beruházás céljából úgy adjanak ki régészeti engedélyt, valamint egyéb, így pl. fakivágási engedélyt, hogy a tervezett beruházás építési engedélyezési eljárása el sem kezdődött, és azt sem lehet tudni, hogy egyáltalán az engedélyt kiadják-e a beruházáshoz. Ez a

közterületek és a közvagyon, illetve az egészséges környezethez való jog szempontjából különösen akkor aggályos, ha a zöldfelületet oly módon csökkentik, hogy annak helyreállítására sem terv, sem előírás nem készült. E témakörben, illetve az ezzel kapcsolatos jogszabályi környezet és a kialakult gyakorlat részleteinek tisztázása érdekében hivatalból, külön vizsgálatot fogok indítani. Jelentésem ezért ilyen irányú megállapítást nem tartalmaz.

II.2. Területi védelem, fapótlás

Az V. kerület fás szárú növényeinek megóvásáról és pótlásának szabályairól az Ör. rendelkezik, amelyek melléklete tartalmazza a védett zöldfelületek felsorolását. Ezek között az Önkormányzat *területi védelem alá sorolt védett zöldfelületté* nyilvánította a Kossuth teret. [Ör. 4. § (1) bekezdés]

A védett zöldfelületekre az Ör. különös rendelkezéseket határoz meg: „A helyi védelem alá tartozó zöldfelületeket érintő beavatkozások (pl. közműelhelyezések) csak *kertészeti szakvélemény*, vagy *egyidejűleg készített kertészeti helyreállítási terv* alapján lehetséges. Amennyiben – rendkívül indokolt esetben – helyi védelem alatt álló területen fa eltávolítása mégis szükségessé válik, *vizsgálni kell átültetésének lehetőségét*, és ha az nem valósítható meg, akkor *adható engedély kivágásra pótlási kötelezettséggel*.” [Ör. 4. § (2)-(3) bekezdései]

Az Ör. rendelkezései és a szóban forgó fakivágási engedély összefüggésében két pont vizsgálandó. Egyrészt az Ör. a fák – rendkívül indokolt esetben történő – kivágása esetére előírja azok átültetési lehetőségének mérlegelését. E rendelkezés vizsgálatát sem a kérelem, sem az engedélyező határozat nem tartalmazza.

A másik vizsgálandó körülmény a helyreállítási terv és a fapótlási kötelezettség előírásával kapcsolatos. A kérelmező a fakivágási engedélyhez csatolta a Kossuth Lajos tér északi térrészének tervdokumentációját. [Készítette az s73 Tervező Iroda Kft. 2012. február 23-án.] A tervdokumentáció tartalmazza a kertészeti szakvéleményt, a favédelmi-, fakivágási tervet, valamint a kertészeti helyreállítási tervet. A kertészeti helyreállítási terv a fakivágás után kialakítandó felszíni állapotot rögzíti.

A fakivágási kérelemben a Hivatal a teljes faültetési kötelezettség pénzbeli megváltására tett javaslatot. A fakivágást engedélyező határozat szerint „a fapótlási kötelezettségét kérelmezőnek teljes mértékben pénzbeli megváltással kell teljesítenie, (...)”

A Kr. szerint a fakivágási kérelemnek tartalmaznia kell a pótlásra vonatkozó nyilatkozatot, a faj, fajta, darabszám és hely feltüntetésével. [Kr. 6. § (2) bekezdés f) pontja] A jegyzőnek a kérelmet el kell utasítania, ha a kérelmező a fás szárú növény pótlásáról hiánypótlási felhívás ellenére sem nyilatkozott. [Kr. 6. § (3) bekezdés a) pontja]

A fapótlás pénzbeli megváltása a Kr. szabályai szerint kizárólag kivételes esetekben engedélyezhető. Amennyiben a fás szárú növény pótlása a földrészlet adottsága miatt nem vagy csak részben teljesíthető, a pótlást a jegyző által kijelölt más ingatlanon történő telepítéssel kell teljesíteni. Amennyiben ilyen ingatlan a település beépítettsége miatt nem jelölhető ki, a jegyző a használt a települési önkormányzat által rendeletben meghatározott kompenzációs intézkedés megtételére kötelezi. [Kr. 8. § (4) bekezdés]

A pótlási kötelezettség pénzbeli megváltását tehát csak akkor írhatja elő az engedélyező hatóság, amennyiben az első két esetet megvizsgálta, és a fák természetben való pótlása nem lehetséges. A határozat indokolása – és a jegyző tájékoztatása – a fapótlás tekintetében az alábbiakat tartalmazza: „*A tárgyi területen építési engedély kérelem beérkezés, illetve annak kiadása viszonylag rövid időn belül várható, de annak pontos tartalma nem ismert, így a tényleges fapótlási kötelezettség teljesítése előre nem határozható meg, különösen, hogy annak tervezési területe várhatóan az egész Kossuth térre kiterjed komplex tervezés szerint. Emiatt jelen eljárásban a teljes pénzbeli megváltással biztosítható a pótlási kötelezettség, amely az építési és térrendezési tervek alapján annak tartalma szerint az arra vonatkozó eljárásban módosítható.*”

Mind a határozat rendelkezése, mind pedig az indokolása ellentmond annak az iratokból kitűnő ténynek, hogy a kérelmező a kérelméhez kertészeti helyreállítási tervet csatolt, amely a felszín kialakítását – így a fák jövőbeni elhelyezkedését – tartalmazta. Ezáltal a fapótlási kötelezettség megállapítható lett volna. Az Ör. értelmében a kertészeti helyreállítási terv feltétele volt az engedély kiadásának.

A hatóság nem vizsgálta azt sem, hogy más ingatlanon van-e lehetőség a fapótlás elvégzésére. A kompenzáció tekintetében pedig aggályos, hogy a zöldfelület-csökkenésért fizetett kompenzációt – tekintettel arra, hogy a Környezetvédelmi Alap sokrétű környezetvédelmi tevékenységekhez szolgál alapul – a jogalkotó szándékának megfelelően, valóban a zöldfelületek érdekében használják-e fel.

A határozat indokolásával összefüggésben fontos kiemelni továbbá, hogy az *építési engedélyezési eljárásban eljáró építésügyi hatóságnak nincs hatásköre dönten*i a – jelen esetben – *környezetvédelmi hatóságként eljáró jegyző fapótlási kötelezettségről szóló előírásainak módosításáról*.

II.3. Társadalmi részvétel, ügyféli jogok

A Hivatal a fakivágási engedély iránti kérelmet 2012. február 23-án nyújtotta be, a határozatot a Jegyző egy nappal később, február 24-én hozta meg, illetve emelte jogerőre.

A hatóság az eljárásról értesítést senki részére nem küldött ki, azzal az indokkal, hogy: „*Érdemi döntésem az eljárás megindítása után 8 napon belül meghoztam, ezért a Ket. 29. § (4) bekezdés b) pontja alapján az eljárás megindításáról szóló értesítést mellőztem.*” Az ügyféli kör meghatározása során pedig arra utalt, hogy „a kérelmező magyar állam nevében eljáró Országgyűlés Hivatala jelen eljárásban, az ügyfél. A tárgyi ügyben egyéb ügyféli jogosultságot a Ket. 15. § (1)-(6) bekezdései alapján nem állapítottam meg. Tárgyi ügyben egyéb ügyfél nem

jelentkezett be írásban. Ezek alapján más érintett ügyfél ügyféli jogállását megállapítani nem tudtam.” A Ket. 15. § (5) bekezdése szerint meghatározott ügyekben jogszabály ügyféli jogosultságokat, illetve ügyféli jogállást biztosíthat azoknak a civil szervezeteknek, amelyeknek a nyilvántartásba vett tevékenysége valamely alapvető jog védelmére vagy valamilyen közérdek érvényre juttatására irányul.

A Kvt. – a nemzetközi és európai uniós normák nyomán – olyan jogszabály, amely a társadalmi nyilvánosság kérdését részletesen szabályozza, emiatt külön cím alatt foglalkozik a környezetvédelmi egyesületek jogaival: Ezek szerint „A környezetvédelmi érdekek képviseletére létrehozott politikai pártnak és érdekképviseletnek nem minősülő, a hatásterületen működő egyesületeket (a továbbiakban: szervezet) a környezetvédelmi közigazgatási hatósági eljárásokban a működési területükön az ügyfél jogállása illeti meg.” [Kvt. 98. § (1) bekezdés]

A hivatkozott jogszabályhelyre vonatkozó jogegységi határozat alapján ügyféli jogállás a társadalmi szervezeteket azokban a környezetvédelmi közigazgatási hatósági ügyekben illeti meg, amelyekben a környezetvédelmi hatóság ügydöntő hatóságként jár el, illetőleg azokban az egyéb közigazgatási hatósági ügyekben, amelyekben jogszabály a környezetvédelmi hatóság környezetvédelmi szakhatósági közreműködését írja elő. [A társadalmi szervezetek jogállásáról környezetvédelmi közigazgatási hatósági ügyekben, valamint perindítási és keresetelési jogáról közigazgatási perekben címmel kiadott 4/2010. (X. 20.) Közigazgatási jogegységi határozat 1. pontja]

A Ket. 29. § (6) bekezdése továbbá előírja „Ha jogszabály további értesítési formát nem állapít meg, a hatásterületen élő ügyfeleket és a 15. § (5) bekezdésében meghatározott szervezeteket az eljárás megindításáról hirdetményi úton kell értesíteni. (...)”, illetve a 80. § (3) bekezdése kimondja „Hirdetményi úton történő közlésnek van helye a hatásterületen élő és a 15. § (5) bekezdésében meghatározott szervezetek esetén (...)”. A vizsgált ügyben megállapítható, hogy a Jegyző környezetvédelmi hatóságként járt el, ezért az ügyféli jogosultság megállapításával kapcsolatban a Ket. előírásaira alapított indokai nem megfelelőek. [Figyelemmel a Kr. bevezető felhatalmazó részére és a Kvt. 110. §-a (7) bekezdésének 27. pontjára]

A Kvt. fenti rendelkezéseit – vagyis a környezetvédelmi érdekek képviseletére létrehozott egyesületek ügyféli jogállására vonatkozó előírásokat – is alkalmaznia kellett volna.

Az előzőeken túlmenően a Kr. úgy rendelkezik, hogy a település szempontjából kiemelt szakmai, tudományos, település- és kultúrtörténeti értéket képviselő fás szárú növény kivágásának kérelmezése esetén a jegyző az eljárás megindításáról szóló értesítést öt napon belül hirdetményi úton, valamint – ha a település ilyennel rendelkezik – a település hivatalos honlapján is közzéteszi a környezet védelmének általános szabályairól szóló törvényben meghatározott ügyféli jogok biztosítása céljából. Ez esetben az ügyintézési határidő két hónap. [Kr. 6. § (5) bek.]

A Kr. ugyan nem határozza meg „a település szempontjából kiemelt szakmai, tudományos, település- vagy kultúrtörténeti érték” fogalmát, azonban az Ör. – amely a felhatalmazó rendelkezései között a Kr. 6. § (5) bekezdésére is hivatkozik – a Kossuth teret, mint védett zöldfelületet területi védelem alá helyezte. A hirdetményi közzétételt ezért sem lehetett volna mellőzni. [A Kossuth teret a Budapest Városrendezési és építési keretszabályzatáról szóló 47/1998. (X.15) Főv. Kgy. rendelet 5. számú melléklete is a városkép, a növényzet értéke és az idegenforgalom szempontjából védett térnek minősítette.]

Előzőekre figyelemmel a Jegyzőnek az ügyféli kör megállapításával, illetve az értesítés mellőzésével kapcsolatos eljárása és döntése téves. Mindemellett indokoltnak tartom az alábbiakat is hangsúlyozni: Az értesítés mellőzésére vonatkozó rendelkezést a Ket. 29. § (4) bekezdésébe a Ket-novella vezette be. [Ket 29. § „(4) Az értesítés csak akkor mellőzhető, ha a) az veszélyeztetné az eljárás eredményességét, b) az eljárás megindítása után a hatóság nyolc napon belül érdemben dönt, vagy a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja, vagy az eljárást megszünteti, d) azt honvédelmi, nemzetbiztonsági, közbiztonsági okból jogszabály kizárja.”] A Ket-novella [a Ket módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény] általános indokolása szerint a novella célja, hogy egyszerűbbé, gyorsabbá és hatékonyabbá tegye a közigazgatási eljárást. A módosítás előtti jogszabálysöveg szerint az értesítést – többek között – akkor lehetett mellőzni, ha az ügy egyszerű megítélés alá tartozott, a tényállás előzetes tisztázását nem igényelte és a hatóság azonnal határozatot hozott.

A Ket-novella részletes indokolása szerint „egyszerű megítélésű” fordulat alá tartozó eset helyett a módosítás értelmében akkor mellőzhető az értesítés, ha az eljárás megindítása után a hatóság öt munkanapon belül meghozza a döntést. [A Ket. szabályait módosította a fővárosi és megyei kormányhivatalokról, valamint a fővárosi és megyei kormányhivatalok kialakításával és a területi integrációval összefüggő törvénymódosításokról szóló 2010. évi CXXXVI. törvény, amely a Ket-novella által meghatározott öt munkanapot nyolc napra módosította.] E szabály így azzal is összhangban van, hogy az eljárás megindításától számított öt munkanapon belül kell az értesítést megküldeni, és ugyanennyi idő áll rendelkezésre a hiánypótlási felhívás kibocsátására és a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítására is.

A Ket. elsőfokú eljárás megindításáról szóló részének kommentárja szerint „a Ket. a hatálya alá tartozó eljárásokban az ügyfél értesítését tette főszabállyá és az értesítés elhagyásáról szóló kivételes szabály megalkotására adott felhatalmazást törvénynek vagy kormányrendeletnek. (...) Ez a jogalkotói szándék (azaz az ügyféli jogok érvényesítésének elősegítése) az elsődleges értelmezési szempont e szabályok alkalmazásánál.” [A közigazgatási eljárás szabályai I-II. Kommentár a gyakorlat számára. Második, átdolgozott kiadás. 150-151. o.]

A jogalkotónak – a Ket. egész szellemiségének is megfelelő – nyilvánvaló szándéka e szakasszal nem arra irányul, hogy az eljáró hatóság ennek révén az ügyféli jogokat korlátozza, hanem a csakugyan egyszerű megítélésű,

komoly megfontolást és mérlegelést nem igénylő esetekre vonatkozóan a törvényben rögzített határidők egységesítése által objektív korlátokat biztosítson e rendelkezésnek. A Ket. módosításával a jogalkotó az „egyszerű megítélésű” fordulat helyett objektív mércét állított az értesítés mellőzésére.

Ezt alátámasztja, hogy a Ket. kommentár magyarázata szerint az értesítés tartalma alapján hatféle értesítés különböztethető meg: [A közigazgatási eljárás szabályai I-II. Kommentár a gyakorlat számára. Második, átdolgozott kiadás. 152. o.] A „normál” értesítés mellett (az értesítések többi fajtája mellett) külön értesítési típusként különbözteti meg a hatásterületen élő ügyfelekre, valamint a Ket. 15. § (5) bekezdés alapján ügyfélnek minősülő társadalmi szervezetekre vonatkozó hirdetményi értesítést. [A kommentár ezt megerősítendő tartalmazza a következőket is: „A Ket. 174. § (1) bekezdés g) pontja a társadalmi és érdekképviselői szervezetek eljárásba való bekapcsolódásának elősegítése érdekében felhatalmazást ad a Kormánynak a 15. § (5) bekezdés alapján ügyfélnek minősülő szervezeteknek az eljárásba való bekapcsolódásuk érdekében vezetett elektronikus adatbázis létrehozására, vezetésére, és az adatbázis alapján történő értesítésre vonatkozó szabályok megalkotására, lényegében tehát egy adatbázis létrehozására.”]

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a Jegyző a fakivágási eljárásban a kivágási engedélyt az engedélyezés időpontjában még nem létező indokra alapozta, eljárásában a fapótlási kötelezettségről nem a Kr. szabályai szerint rendelkezett, nem vizsgálta továbbá az Ör. előírásainak megfelelően a fák átültetésének lehetőségét, valamint a fakivágási eljárást a Ket., a Kvt., illetőleg a Kr. rendelkezéseivel ellentétes módon folytatta le. *Mindezek következtében, eljárásával az egészséges környezethez való joggal, valamint a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével kapcsolatban visszásságot okozott.*

Az Alaptörvény rendelkezései szerint mindenkinek kötelessége a nemzet közös örökségének a védelme. [Alaptörvény P) cikk] Az alkotmányozó e rendelkezés indoklásaként kifejti: „*Deklarálja, hogy Magyarország védi és fenntartja az egészséges környezetet. Ezzel az Alaptörvényben új elemként megjeleníti a fenntarthatóság követelményét, ami az állam és a gazdaság részére irányt szab a környezeti értékekkel való felelős bánásmóddhoz. E rendelkezés tehát kiemeli az ilyen értékekkel való felelős bánásmódot.*

Kiemelkedő felelősség hárul e közös örökség megőrzésében az államra, amely fokozott felelősséggel tartozik a nemzeti vagyon alá tartozó értékekért. [Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés] Az Alaptörvény indoklása e tekintetben a következőket tartalmazza: „*Az Alaptörvény a magyar állam és az önkormányzatok tulajdonát nemzeti vagyonként határozza meg, és ezzel összhangban állapítja meg az azzal való gazdálkodás célját. Ennek megfelelően a nemzeti vagyon kezelése nem szolgálhat magánérdekeket, hanem azt a közösség javára kell használni, kiemelt figyelmet fordítva a végességükre tekintettel védelemre szoruló természeti erőforrásokra, valamint arra, hogy a nemzeti vagyon a jövő generációk számára is szükségleteik kielégítéséhez szükséges mértékben rendelkezésre álljon.*”

Mindezek alapján elvárható az állam és önkormányzatok részéről, hogy a nemzet közös örökségével és a nemzeti vagyonnal kapcsolatosan felelősségteljesen, a jogszabályok maradéktalan betartásával járjanak el. Úgy gondolom nem vitatható, hogy a Jegyző eljárása során sérült az Alaptörvényben deklarált nemzet közös öröksége megőrzésének, valamint a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének kívánalma.

Intézkedéseim

Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a Pest Megyei Kormányhivatal vezetőjét, hogy a jelentésben megállapítottak figyelembe vételével – a Ket. 115. §-ában foglalt jogkörében – tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem, hogy Belváros-Lipótváros, Budapest Főváros V. kerület Önkormányzatának Jegyzője a jövőben a jogszabályoknak maradéktalanul eleget téve, a jelentésben rögzítettek figyelembevételével lássa el feladatait.

Budapest, 2012. május 11.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-3202/2012 Ügyvédek érintő fegyelmi eljárás

Előadók: dr. Bódis Cecília
dr. Várady Eszter

Az eljárás megindítása

2012-ben indítottam az ügyvédek és a hozzájuk forduló ügyfelek jogainak érvényesülését vizsgáló projektet. Az egyéni alapjogok védelme szempontjából kiemelt fontosságúnak tartom az ügyvédi kamarák fegyelmi eljárási gyakorlatát és a kapcsolódó szabályozás alapjogi elemzését.

Figyelemmel egyrészt az ügyvédek által képviselt állampolgárok jogaira, másrészt az ügyvédi kar jogait érintő kérdésekre, a jogállamiság elvének és a jogbiztonság követelményének [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés], valamint a tisztességes eljárásból való jog [Alaptörvény XXIV. cikk] érvényesülésének vizsgálatát az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdésének d) pontja, valamint a 18. § (4) bekezdése alapján, *hivatalból* rendeltem el. Vizsgálatom eredményes befejezése érdekében tájékoztatást kértem a

megyei ügyvédi kamaráktól, a Magyar Ügyvédi Kamara elnökétől, valamint a közigazgatási és igazságügyi miniszertől.

Érintett alapvető jogok és elvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „Magyarország független, demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A tisztességes eljáráshoz való jog. „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye;
- Az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény (továbbiakban: Üt.)

A megállapított tényállás

I. Vizsgálatom során – a projekt célkitűzésének megfelelően – az ügyvéd és a megbízója közötti jogviszonyt kizárólag a fegyelmi felelősségre vonatkozó szabályok figyelembevételével tekintetem át.

Az ügyvéd megbízója megbízása (meghatalmazása), vagy hatósági kirendelés alapján jár el. Hivatásának gyakorlásával – a számára biztosított törvényes eszközökkel – elősegíti megbízója jogainak érvényesülését és kötelezettségeinek teljesítését. Peres ügyekben képviseli ügyfelét, büntetőügyben védelmet lát el, egyéb jogi tanácsot ad, szerződést, beadványt, más iratot készít, pénz- és értéktárgy letéti kezelést végez.

Az ügyvéd tevékenységében szabad és független, nem vállalhat olyan kötelezettséget, amely a hivatásbeli függetlenségét veszélyezteti. Hivatását a legjobb tudása szerint, lelkiismeretesen, a jogszabályok megtartásával kell gyakorolnia, tevékenységében köteles mindenkor az ügyvédi hivatáshoz méltó magatartást tanúsítani. Nem működhet közre, ha az a hivatásával nem egyeztethető össze, így különösen, ha a közreműködését olyan jogügyletnek kéri, amely jogszabályba ütközik, vagy jogszabály megkerülésére irányul.

Ha a megbízó úgy érzi, hogy ügyvédje visszaélt a bizalmával, vagy a megbízás teljesítése során nem látja el megfelelően feladatát, panaszt tehet ellene. A panaszt az ügyvéd területi kamarájának elnökéhez lehet benyújtani. A fegyelmi eljárás szabályait az Üt. tartalmazza és a MÜK 3/1998. (VI. 27.) számú Fegyelmi Eljárási Szabályzata részletezi. Fontos kiemelni, hogy az Üt. 112. § (1)-(3) bekezdései alapján a szabályzat a területi kamarákra, az ügyvédekre, az alkalmazott ügyvédekre, a külföldi jogi tanácsadókra és az ügyvédjelöltekre *kötelező*.

Az ügyvédi kamaráknál etikai bizottság működik, amely nem a fegyelmi, hanem az etikai természetű konfliktusokat bírálja el. Az Ügyvédi Etikai Szabályzat tartalmazza az Európai Ügyvédi Kamarák Tanácsa (CCBE) által elfogadott európai jogi hivatás chartájának rendelkezéseit is.

Fegyelmi vétséget követ el az ügyvéd akkor, ha az ügyvédi tevékenység gyakorlásából eredő, jogszabályban, illetve az etikai szabályzatban meghatározott köteleességét vétkesen megszegi, továbbá akkor is, ha az ügyvédi tevékenységén kívüli vétkes magatartása az ügyvédi kar tekintélyét csorbítja¹.

Az ügyvéd az általa okozott kárért a Polgári Törvénykönyv alapján felel² annak, akinek kárt okozott, ugyanakkor mulasztásából, vagy tévedéséből nem mindig következik az, hogy az ügyfél kárt szenvedett, vagy az ügyvédi munka hiányossága okozta a kárt³. A károk megtérítésének biztonságát szolgálja az ügyvédi felelősségbiztosítás, amelyet az ügyvédi működés tartama alatt fenn kell tartani. Ha egy kamarához érkező panaszban megjelölt magatartás fegyelmi vétség gyanújára utal, a kamara elnöke elrendeli a fegyelmi eljárás lefolytatását. A fegyelmi eljárás fórumrendszere logikusan igazodik a kamarai szervezeti felépítéshez: első fokon a területi kamara, másodfokon a Magyar Ügyvédi Kamara jár el. A fegyelmi megbízott és a fegyelmi főmegbízott a kamara elnökének megbízásából jár el, a kamarai gyakorlat szerint ún. kamarai ügyészi funkciót látnak el.

Elévülés miatt nem lehet a fegyelmi eljárást lefolytatni, ha a területi kamara elnöke a fegyelmi vétségnek a tudomására jutásától számított 6 hónap alatt az eljárást nem kezdeményezte, vagy a cselekmény elkövetése óta 3 év eltelt. Ha pedig a fegyelmi vétség büncselekmény törvényi tényállását valósítja meg, a büncselekmény elévülési idejével azonos a fegyelmi vétség elévülésének ideje. Az előzetes vizsgálat időtartama alatt az elévülés nyugszik⁴.

Az előzetes vizsgálat lefolytatása után a fegyelmi megbízott a jelentését átadja a kamara elnöke részére, aki vagy megszünteti az előzetes vizsgálatot, vagy az eljárás megszüntetése mellett – kisebb súlyú fegyelmi vétség esetén – írásbeli *figyelmeztetést* alkalmaz, vagy elrendeli a fegyelmi eljárást. Ezekről az intézkedésekről a panasz előterjesztőjét (a panaszolt ügyvéd megbízóját) és az eljárás alá vont ügyvédet értesíteni kell. A panasz előterjesztője az előzetes vizsgálat megszüntetése, valamint a figyelmeztetés alkalmazása ellen fellebbezhet. Ha a kamara elnöke elrendeli a fegyelmi eljárást, az ellen fellebbezésnek helye nincs, hiszen az a panasz előterjesztője kérelmének megfelel. Az eljárás alá vont ügyvéd a figyelmeztetés ellen fellebbezhet, ilyenkor a figyelmeztetés hatályát veszti, és a kamara elnöke elrendeli a fegyelmi eljárást. Fegyelmi vétség gyanúja esetén a kamara elnöke elrendeli a fegyelmi eljárást. Ezt követően a fegyelmi bizottság elnöke kijelöli az eljáró első fokú fegyelmi tanácsot és annak elnökét.

Fegyelmi büntetések a vétséget elkövető ügyvéddel szemben – az Üt. 38. §-a szerint – a következők: a megrovás, a pénzbírság (ez utóbbi összege a szabálysértési pénzbírság legmagasabb összegének kétszereséig terjedhet), valamint a kamarából való kizárás (ügyvédjelöltek esetén ún. törlés). A kizárás végrehajtását az ügyvédi

kamara 3 évre függesztheti. Ha azonban a felfüggesztés időtartama alatt az ügyvéd újabb fegyelmi vétséget követ el, és amiatt jogerősen újabb fegyelmi büntetést szabtak ki, a felfüggesztett fegyelmi büntetést végre kell hajtani.

Az ügyfelek védelmét szolgálja az a gyakorlat, miszerint az az ügyvéd, aki ellen az ügyész olyan szándékos bűncselekmény elkövetése miatt emelt vádat, amelynek büntetési tétele 3 évi szabadságvesztésnél súlyosabb, illetőleg súlyos fegyelmi vétséget követett el, ne vállalhasson ügyvédi megbízást. Ezért ilyen esetekben az első fokú fegyelmi tanács az ügyvéd tevékenységének gyakorlását felfüggeszti. A felfüggesztés időtartama vagy a büntetőeljárás jogerős befejezéséig, vagy 3 hónapig tart. A 3 hónap egy ízben legfeljebb további 3 hónappal meghosszabbítható.

Ha az eljárás alá vont ügyvéd ellen büntetőeljárás indult, a fegyelmi eljárást fel lehet függeszteni a büntetőeljárás lezárásáig. Emiatt, valamint a fegyelmi eljárás során tehető egyéb intézkedések érdekében (pl. az ügyvéd tevékenységének felfüggesztése stb. miatt) a büntetőügyben eljáró hatóság az ügyvéd ellen indított büntetőeljárás elrendeléséről és annak befejezéséről köteles értesíteni a kamarát.

Előfordulhat, hogy a fegyelmi eljárás során olyan előzetes kérdés tisztázása merül fel, amelynek elbírálására más hatóság jogosult. Ilyen esetben is – a más eljárás jogerős befejezéséig – a fegyelmi eljárás függeszthető.

Fegyelmi intézkedés megtételére akkor van lehetőség, ha az ügy megítélése egyszerű és a fegyelmi vétség egyértelmű. Fegyelmi intézkedésként a kizárás kivételével bármely büntetés kiszabható, és figyelmeztetés is alkalmazható. A fegyelmi intézkedés elleni fellebbezés esetén a fegyelmi intézkedés hatályát veszti, és az első fokú fegyelmi tanács elnöke tárgyalást tűz ki.

A másodfokú határozat ellen a kézbesítésétől számított 30 napon belül – a közigazgatási perekre irányadó szabályok szerint – bírósághoz lehet fordulni.

II. Az ügyvédekkel szemben a területi kamarákhoz 2008-2011 között érkezett panaszok számáról, tárgy⁵ szerinti megoszlásáról a MÜK elnöke a következő tájékoztatást adta:

A Kamarák számára az adatok, statisztikai nyilvántartások vezetése, készítése nem kötelező, ezért esetenként a megyei adatok összevetése nehézséget okozott, ennek ellenére a tendenciák meglehetősen pontossággal követhetőek. A letétkezeléssel kapcsolatos panaszok felölelik azokat a vétkes magatartásokat is, amikor nem készült letéti szerződés, avagy az nem a Magyar Ügyvédi Kamara Letéti Szabályzata szerint készült, továbbá a letéttel késedelmes elszámolást, a letét téves, vagy helytelen kifizetését. A letét elsikkasztásának esetei számszerűen az ügyek töredékében fordult elő, jóllehet esetenként jelentős összegre és minden esetben igen kedvezőtlen közmegítélést kiváltva.

A Kamara részletes adatszolgáltatásából kiemelt és összegzett adatok⁶ jelentésem 1-2. számú mellékleteiben található táblázatokban láthatók. Ezek alapján összegzésül elmondható, hogy a vizsgált időszakban (2008-2011. között) nagyságrendileg valamennyi megyében és a fővárosban évente hasonló – összesen országosan átlagosan kb. 1500, ebből Budapesten átlagosan kb. 700 – volt a panaszok száma. Csongrád, Hajdú-Bihar és Nógrád megyében nagyobb ügyszám-emelkedés, de pl. Békés és Fejér megyében némi csökkenés volt tapasztalható.

Tájékoztatót kértem arról is, hogy az eljárások a fegyelmi eljárás melyik szakaszában fejeződtek be. Az Üt. 47. §-a szerint a vizsgálati eljárás adatai alapján döntheti el a Kamara elnöke, hogy elrendeli-e a fegyelmi eljárást, vagy a fegyelmi eljárás elrendelése nélkül megszünteti a vizsgálati eljárást, vagy megszünteti a vizsgálati eljárást és figyelmeztetést alkalmaz. A Kamara elnöke szerint „nincs külön előzetes vizsgálati eljárás és vizsgálati eljárás. Amennyiben a panasz alapján a kamara elnöke nem tagadja meg az előzetes vizsgálat elrendelését, úgy azt elrendeli. Az előzetes vizsgálat, illetve a vizsgálati eljárás szinonim fogalmak, de a törvény⁷ is az „előzetes vizsgálat” fogalmát használja.”

A jelentésem 2. mellékletében látható, hogy a megszüntetések, azaz az előzetes vizsgálatot *megtagadó*, az előzetes vizsgálat eredményeként *önállóan megszüntetett* vagy a kisebb súlyú fegyelmi vétség következtében *figyelmeztetés alkalmazásával megszüntetett* eljárások száma összességében kb. 70%-a volt az összes eljárásnak. Tehát évente, az összes beérkezett ügynek kb. 30%-ában indult fegyelmi eljárás. Megjegyzendő, hogy 2008. és 2011. között nőtt a fegyelmi eljárásokra utaló ügyek száma (29%-ról 34%-ra).

A fegyelmi „büntetések” arányáról szintén adatokat kértem. A fegyelmi eljárás vagy marasztalással, vagy az eljárás megszüntetésével zárulhat. Éves szinten nehezebb összevetni a folyamatban lévő és a befejezett fegyelmi eljárások számát, mivel a felfüggesztések, valamint az évközben keletkezett, másik évre elhúzódó eljárások módosítanak az arányokon. Kiemelendők viszont a Budapesti Ügyvédi Kamara adatai, mely szerint a legsúlyosabb büntetést, azaz a kizárást (ügyvédjelölt estén törlést) az esetek 8-15%-ában (az elmúlt 4 évben ez *évenként* 20-30 főt jelentett) alkalmazta a testület. Országos szinten – a területi kamarák adatait is figyelembe véve – ez a szám átlagosan kb. 35 fő, felfüggesztett kizárást pedig az esetek 3-4%-ában, pénzbírságot 35-40%-ban, megrovást 13-18%-ban, figyelmeztetést 7-11%-ban alkalmaztak.

Fegyelmi eljárásra a jogszabály – az előzetes vizsgálatot ellentétben – nem állapít meg határidőt. Ezért a fegyelmi ügyekben a döntéshozatalra vonatkozó határidő gyakorlati alakulása is következtetésekre ad okot. Megállapítható, hogy – bár erre vonatkozóan nem folyik statisztikai adatgyűjtés – túlnyomó részben a panaszok beérkezésétől számított 3-6 hónap alatt meghozzák az I. fokú fegyelmi határozatot.

A Budapesti Ügyvédi Kamara nem rendelkezik olyan statisztikai adattal, amely megmutatná, hogy az ügy érkezése és az I. fokú határozat meghozatala között mennyi idő telik el a tárgyalható (tehát nem felfüggesztendő) ügyek esetében. Évente azonban elvéve fordul elő, hogy tárgyalás elmaradna.

Általában az ügyek érkezésétől számított két hónapon belül az első tárgyalást megtartják. Az ügyek túlnyomó része az első, legfeljebb a második tárgyaláson befejeződik. Két tárgyalás között 90 napnál hosszabb idő nem telik el, amiben főleg a bírói gyakorlatból átvett törvénykezési szünet kiemelt szerepet játszik.

A Kamara figyelembe kényszerül venni a nyári szabadságolásokat is, amelyek szokásos időtartama június közepétől augusztus végéig tart, így az ezen időtartamra tűzött tárgyalások érdemben nem lennének megtarthatóak. Az ügyek túlnyomó része a Fegyelmi Bizottsághoz érkezéstől számított 6 hónapon belül befejeződik, kisebb részben ennél hosszabb idő után, de egy éven belül. A kialakított fegyelmi gyakorlat tilalmazza a fegyelmi tárgyalásnak új határnap kitűzése nélküli (ún. „határnap hivatalból”) halasztását. A Fegyelmi Bizottság messzemenően törekszik az eljárás alá vont ügyvéd személyes jelenlétére ebből következően az eljárás alá vont ügyvéd eljárást elhúzó magatartása tanúsításának megakadályozására.

A felfüggesztésre kerülő fegyelmi ügyek túlnyomó többségének oka a párhuzamosan folyó büntető eljárás. Az ilyen ügyek esetében nem ritka a 6-10 évig történő felfüggesztés. Az esetleges polgári per miatt felfüggesztett fegyelmi eljárások esetében is előfordul a 3-5 évig, a polgári per jogerős befejezéséig való függesztés.

A Kamara elnöke szerint nem szükséges a fegyelmi eljárás utolsó, érdemi szakaszára konkrét határidő előírása, azt inkább értelmetlennek és betarthatatlannak vélné. Álláspontja szerint a Fegyelmi Bizottság tagjai a kar bizalmát élvező választott tisztségviselők, akik tudatában vannak annak, hogy sem az eljárás alá vont ügyvédek, sem a panaszosnak nem áll érdekében az eljárás elhúzódása. Ezért a szóban forgó tisztségviselők személyes lelkiismereti meggyőződésük alapján törekszenek az ügyek alapos, de minél rövidebb időn belüli, határozattal történő befejezésére.

A Kamara elnöke megjegyezte, hogy a panaszosok minden egyes eljárási fázisról (vizsgálat elrendelése, fegyelmi eljárás elrendelése, fellebbezés előterjesztése) tájékoztatást kapnak. Határidő előírása esetén szigorítani kellene az eljárási szabályokat. Például kivételként kellene szabályozni a más eljárás miatt felfüggesztésre kerülő ügyeket, a határidő bevezetése korlátozná a döntési, illetve a teljes körű bizonyítás lehetőségét. Megemlítette továbbá, hogy a büntető és polgári alapeljárásokban sincs törvényi határidő az érdemi határozat meghozatalára.

A fegyelmi bizottság összetételének módosításával, külső taggal való kiegészítésével kapcsolatban a Kamara elnöke arról számolt be, hogy a kamarai vélemények többsége elveti azt a gondolatot, hogy a fegyelmi bizottságokba külső tagot vonjanak be. Van olyan kisebbségi vélemény is, hogy a fegyelmi ügyeket másodfokon elbíráló Magyar Ügyvédi Kamara fegyelmi bizottsága keretében eljáró háromtagú tanács egyik tagja „külső” legyen, azonban e személy kiválasztása, annak biztosítása, hogy a kamarai beosztáshoz alkalmazkodva álljon rendelkezésre a tárgyalások időpontjában, feltehetően nagyon sok gyakorlati problémát okozna.

Összességében a Kamara Elnöke szerint az első fokon eljáró fegyelmi bizottságokat hosszabb távon regionális keretek között lenne célszerű megszervezni. A 19 megyei kamara között ugyanis több kisebb létszámú (100-200 taggal rendelkező), ami mind nagyobb nehézséget okoz az elfogulatlan fegyelmi bizottság összeállításában.

III. A Kamara szakmai felügyeletéért felelős közgazgatási és igazságügyi miniszter (továbbiakban: miniszter) álláspontjának összegzése:

A minisztérium tapasztalatai szerint az ügyvédekkel kapcsolatos panaszügyek többsége előzetes vizsgálat elutasításával zárulnak, azaz az eljárás még előzetes vizsgálat szakaszába se jut el. Az általuk vizsgált panaszok többsége nem volt megalapozott. A fegyelmi eljárás megszüntetése/előzetes vizsgálat elutasítása esetén előfordul, hogy a panaszosnak nincs lehetősége az ügyvéd védekezésének, valamint az általa csatolt bizonyítékok megismerésére. Azokkal szemben kizárólag (ha a törvény lehetőséget ad rá) a határozat elleni fellebbezésben vagy a tárca felé benyújtott panaszban hozhat fel érveket. Az előzetes vizsgálat kamarai szabályzatban, illetve törvényben lévő szabályainak hatékony alkalmazása és alkalmazhatósága érdekében jelenleg egyeztetés zajlik a Magyar Ügyvédi Kamara, valamint a minisztérium között.

A fegyelmi eljárás utolsó, érdemi szakaszára vonatkozó konkrét határidő előírása szükségességével összefüggésben a miniszter azt hangsúlyozta, hogy valamennyi bírósági, hatósági és egyéb, jogokat és kötelezettségeket érintő eljárásban méltányolható igény az eljárás tisztességes határidőn belüli lefolytatása. Az eljárás érdemi, utolsó szakasza (vagyis a fegyelmi eljárás elrendelésétől a fegyelmi tanács határozathozataláig terjedő szakasz) vonatkozásában a minisztérium megvizsgálja a konkrét határidő előírásának szükségességét.

A fegyelmi bizottság külső taggal való kiegészítésével kapcsolatos dilemmákról a miniszternek nincs tudomása. Arra azonban rámutatott, hogy a Minisztériumban nem készült a fegyelmi bizottság összetételére vonatkozó módosítási javaslat, de más szerv által előkészített javaslatról sincs információja. A *panaszkezeléssel* kapcsolatban a miniszter hangsúlyozta továbbá, hogy a fegyelmi felelősségre vonás csupán egy, – a végső – eszköze annak, hogy az elvárt szintű ügyvédi szolgáltatásokat kínálja a piac; legalább ekkora figyelmet kell szentelni a tevékenység végzésének szakmai és egyéb követelményeit érvényre juttató egyéb intézmények megfelelő működtetésére is. Jelezte, hogy a minisztérium nem rendelkezik az ügyvédi fegyelmi eljárásokra vonatkozó statisztikával.

IV. Ügyvédi titok – fegyelmi eljárás nyilvánossága

Az Üt. 8. § (1) szerint az ügyvédet – ha törvény másként nem rendelkezik⁸ – titoktartási kötelezettség terheli minden olyan adatot, tényt illetően, amelyről a hivatásának gyakorlása során szerzett tudomást. E kötelezettség független az ügyvédi megbízási jogviszony fennállásától, és az ügyvédi működés megszűnése után is fennmarad. A

titoktartási kötelezettség kiterjed az ügyvéd által készített és a birtokában levő egyéb iratra is, ha ez a titoktartás körébe tartozó tény, adatot tartalmaz. Az ügyvédnél folytatott hatósági vizsgálat során az ügyvéd nem tárhatja fel a megbízójára vonatkozó iratokat és adatokat, de a hatóság eljárását nem akadályozhatja. A megbízó (ill. jogutódja és a törvényes képviselője) a titoktartási kötelezettség alól felmentést adhat. Az olyan tényről és adatról, amelyről mint védő szerzett tudomást, az ügyvéd felmentés esetén sem hallgatható ki tanúként. A titoktartási kötelezettség az ügyvédi irodákra és alkalmazottaikra, az ügyvédi szervekre, ezek tisztviselőire és alkalmazottaira megfelelően irányadó. A fegyelmi tárgyalás nyilvános. A fegyelmi tanács a nyilvánosságot a tárgyalás bármely szakában kizárhatja, ha az ügyvédi titok vagy személyiségi jogok védelmében szükséges⁹.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének d) pontja lehetőséget nyújt arra, hogy az alapvető jogok biztos a *kötelező tagság alapján működő köztestületek*, így az ügyvédi kamarák tevékenységét vizsgálja. Az Ütv. 12. § (1) bekezdése szerint az ügyvédi kamara az ügyvédek önkormányzati elven alapuló, szakmai és érdek-képviselői feladatokat ellátó köztestülete, így tevékenysége vizsgálatára kiterjed hatásköröm.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból eljárást folytathat*. A hivatalból indított eljárás természetesen személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. lehetőséget ad számomra egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint jogszabályi hiányosságokkal, tartalmi hibákkal összefüggő intézkedések megfogalmazására is. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* megkívánja, hogy az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, hivatalból indított eljárás keretében, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekintsem a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezzem és jelezzem a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alapjogi aggályaimat.

II. Alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztos a egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során *autonóm, objektív és neutrális módon*, kizárólag *alapjogi érvek* felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta a biztosok vizsgálataik során következetesen, színvonalúként támaszkodtak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazták az alapjogok korlátozásának alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek¹⁰.

Az Alaptörvény alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alapjogi követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előforduló részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik, álláspontom szerint *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így az alapvető jogok biztosának is figyelemmel kell lennie*.

Az ombudsmani gyakorlatban továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában mutatott rá arra, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet¹¹.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket¹².

Álláspontom szerint a jogállamiságnak és a tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. „A *tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*”¹³. E követelmények minden olyan eljárásra vonatkoznak, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói, közhatalom-gyakorlási tevékenysége által érintett, illetve azoknak akkor is érvényesülniük kell, ha a vizsgált szerv egy kérelmet nem az Alaptörvénynek megfelelő értelmezéssel bírál el. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárásból való joggal szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye¹⁴. A jogállamiság és a tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. Az Alaptörvény és a benne foglalt alapjogok minél teljesebb körű érvényesülése a kiemelt jogvédő feladatot ellátó ügyvédség esetében is elvárható kívánalom.

Az ügyvédi függetlenségének, önálló felelősségvállalásának biztosítéka, hogy törvényi szinten szabályozottak a fegyelmi felelősség kérdései. A függetlenség egyrészt azt jelenti, hogy az ügyvéd nem utasítható, és nem vállalhat olyan kötelezettségeket, amelyek a függetlenségét veszélyeztetik. Másrészt a függetlenség nem korlátlan, az ügyvédnek a hivatását mindig a legjobb tudása szerint, lelkiismeretesen, a jogszabályok megtartásával kell gyakorolnia. E szabad és független hivatáshoz az ügyvédnek tevékenysége során is méltó magatartást kell tanúsítania.

A vizsgálatom során egyrészt arra kerestem a választ, hogy a szabályozási környezet megfelelően szolgálja-e az ügyvédekkel kapcsolatba kerülő ügyfelek – az ügyvédek megbízói –, ezen keresztül pedig a társadalom azon jogos igényét, mely szerint a mulasztó ügyvéddel szemben a szakmai kamara minél előbb és hatékonyan fellépjen. A szakmai kamara eljárásának elemzésén keresztül azt is vizsgáltam, hogy a panaszok hatékony kivizsgálása a gyakorlatban megvalósul-e. Az elmúlt évtizedek alatt hivatalomba érkező, ügyvédekkel kapcsolatos beadványok tapasztalatai ugyancsak eljárásom kiindulópontjaként szolgáltak.

„Az ügyvéd tevékenysége az ügyfelek bizalmára épül. Az ügyfél bizalmának védelme, továbbá az ügyvédek iránti közbizalom intézményes védelme közérdek... (...) Az ügyvédségbe vetett közbizalom intézményes védelmét szolgálja az a törvényi szabályozás, mely szerint az ügyvéd köztestület – az ügyvédi kamara – tagjaként látja el hivatását.”¹⁵

Az Alkotmánybíróság működése kezdetétől hangsúlyozta az ügyvédi hivatásnak az igazságszolgáltatás és az eljárásjogok rendszerébe való beágyazottságát, illetve a tevékenység szabályozásának közjogi vonatkozásait. Az ügyvéd jogi státusa, eljárási jogai és kötelezettségei törvény által szabályozottak. A testület a 22/1994. (IV. 16.) AB határozatában a következőket szögezte le: „Az ügyvédi foglalkozás gyakorlásának tevékenységformái *normatíván előírtak és formalizáltak*. Az ügyvédi hivatás megkülönböztető jegye, hogy szellemi szabadfoglalkozásként olyan magán-tevékenység, amely a közhatalmi szervek működési körében garanciális okokból hangsúlyozottan magán-tevékenységként különül el a közhatalomtól ... a szervezett közhatalommal szemben magán-tevékenységként intézményes tekintélyt, intézményes jogvédelmet, jogtervényes ellensúlyt biztosít”.

„Az ügyvédi kamara köztestületként a jogkereső közönség számára intézményesen garantálja tagjainak szakmai hozzáértését, a jogvédelem és jogi képviselő lege artis ellátását, intézményesen garantálja továbbá a magán-tevékenységként végzett feladatok teljesítésében való függetlenséget. Az ügyvédi függetlenségnek tehát az ügyvédi kamara, mint köztestületi szerv ad garanciát és nyomatékot.” Az Igazságügyi Minisztérium (megjegyzem: jelenleg Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium) a törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva a jogrendnek való megfelelést vizsgálhatja. A felügyelet terjedelmét és formáját a felügyelt szervezet autonóm volta határozza meg, és a függelmi viszonyok hiányából adódóan a felügyelő szerv nem „másodfokú fóruma” a felügyelt szervezetnek.

A panaszok sorsa leginkább a fegyelmi eljárások befejezésének módján, az eljárás meghozatalának időtartamán keresztül követhető. Bár a köztudatban az esetek markánsan jelennek meg, az elmúlt évek ügyszámai ezt a fajta növekedést nem mutatják. A hivatalomhoz érkező panaszok tapasztalatain alapuló azon előfeltevés, amely szerint az ügyvédekkel szemben a kamarákhoz egyre több panasz érkezik és nagyságrendekkel nőtt a mulasztók, fegyelmi vétséget is megvalósítók száma, vizsgálatom során nem igazolódott.

A megkeresett szervektől kapott adatok több szempont szerinti elemzése azt mutatja, hogy az ügyvédi hivatás szakmai érdekképviseletéhez szervesen hozzá tartozik a mulasztó ügyvédekkel szembeni fellépés. Éves és országos szinten az ügyvédi kar kb. 25-30 ügyvédet zár ki tagjai közül, amely szám – véleményem szerint – egyáltalán nem jelenti azt, hogy a kamara nem lépne fel kellő szigorral azon tagjai ellen, akik a közbizalmat, illetve magát az ügyvédi kart megingató módon járnak el. A legsúlyosabb büntetések alkalmazása gyakorlatilag az ügyvéd egzisztenciájának megingatásával vagy teljes elvesztésével jár.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a fegyelmi felelősségre vonás rendszere, az eljárási szakaszokban biztosított jogorvoslati lehetőség megfelelően biztosítja a mulasztó ügyvédekkel szembeni hatékony kamarai fellépést.

2. Aggályos szabályozást észleltem ugyanakkor az előzetes vizsgálat elrendelése és az elévülési szabályok között: A különböző szakmai kamarák eljárásában gyakori a szakmai szabályok megsértésére – akár fegyelmi, akár etikai eljárásról van szó –, hogy az eljárást megelőzi valamilyen *előzetes eljárás*. Amennyiben a döntést hozó szerv nem rendeli el a vizsgálatot, ez ellen jogorvoslatnak van helye.

Az ügyvédi fegyelmi eljárásban is megelőzi a fegyelmi eljárást az előzetes vizsgálat. Az ügyvéd megbízója (ellenérdekű fél, esetleg harmadik személy) által a kamarához előterjesztett panasz feldolgozása tehát elemzéssel kezdődik, melynek során eldől, hogy indul-e egyáltalán bármilyen eljárás. A miniszteri válasz szerint „az ügyvédekkel kapcsolatos panaszügyek többségében előzetes vizsgálat elutasításával zárulnak, azaz a panasz még előzetes vizsgálat szakaszába se jut el.” A Kamara elnöke ugyanakkor arról tájékoztatót, hogy „az előzetes vizsgálat, illetve a vizsgálati eljárás szinonim fogalmak”.

Az Üt. 46. §-a az „előzetes vizsgálat” fogalmát használja, ezért – véleményem szerint – elemezhetjük ezt külön vizsgálati szakaszként. Az Üt. szerint, ha egy panaszban megjelölt magatartás fegyelmi vétségre utal, a kamara elnöke elrendeli a fegyelmi eljárás lefolytatását¹⁶.

Az előzetes vizsgálatot én is szükségesnek tartom, mert a panasz kivizsgálása során sok esetben nyilvánvalóvá válik, hogy a cselekmény nem olyan súlyú, ami magát a fegyelmi eljárás megindítását indokoltá tenné.

Az Üt. 41. § szerint nem indítható fegyelmi eljárás, ha azt a kamara elnöke a fegyelmi vétségnek a tudomására jutásától számított 6 hónap alatt nem kezdeményezte, vagy a cselekmény befejezése óta 3 év eltelt. Ennél hosszabb határidő letelte után nem indokolt fegyelmi eljárást kezdeményezni, attól már hatékony eljárás nem várható. A (3) bekezdés szerint a fegyelmi megbízott szerinti vizsgálat (előzetes vizsgálat) tartama alatt az elévülés nyugszik, az előzetes vizsgálat tartama pedig a FESZ 15. §-a szerint 3 hónap, mely indokolt esetben 3 hónappal meghosszabbítható, de ha ez valóban megtörténik és a fegyelmi megbízott ezt kimeríti, akkor a kamara elnöke – elvileg – a fegyelmi eljárást nem tudja határidőben megindítani. E jelentésem 16-os lábjegyzetében már hivatkoztam, egyedi ügyben folytatott vizsgálatom eredményeként elkészült AJB-2881/2010. számú jelentésemben már kitértem az eljárási határidő kérdésére és kezdeményeztem a MÜK vonatkozó fegyelmi eljárási szabályának módosítását, ám az eltelt időben változás nem történt.

Az Alkotmánybíróság 23/2005. (VI. 17.) AB határozatában kifejtette, hogy „A határidők a jogilag szabályozott eljárások olyan elemei, amelyek általában az eljárások, ezen belül különösen egyes eljárási cselekmények lefolytatása, illetőleg bizonyos jogosultságok gyakorlása vagy kötelezettségek teljesítése ésszerű időn belül való befejezését írják elő; megakadályozzák az eljárások parttalanná válását, ugyanakkor biztosítják – többek között – az alapjogok gyakorlásának lehetőségét.”

Álláspontom szerint a gyakorlatban az Üt. 41. § (1) bekezdésében foglaltakhoz ragaszkodni kell a fegyelmi eljárás során, ennek hiányában ugyanis – az időmúlásra tekintettel – a fegyelmi eljárás megszüntetésének van (lenne) helye. Az előzetes vizsgálat elrendelését megtagadó határozat ellen a FESZ 15. § (1) bekezdése értelmében a Magyar Ügyvédi Kamara elnökségéhez fordulhat a panaszkozó megbízó (ellenérdekű fél, esetleg harmadik személy) fellebbezéssel. Elévült fegyelmi vétség esetén ugyanakkor – az Üt. szabályaira hivatkozva – a másodfokú szerv sem indíthat eljárást. Az ügyvédi kamara által a fegyelmi eljárást megelőző szakaszban hozott, az előzetes vizsgálat elrendelését megtagadó határozat a bíróság előtt nem támadható meg¹⁷.

A kamarai tájékoztatás szerint ugyan „az ügyek túlnyomó része a Fegyelmi Bizottsághoz érkezéstől számított 6 hónapon belül befejeződik, kisebb részben ennél hosszabb idő után, de egy éven belül”. Tehát nem jellemző az elhúzódó eljárás. A panaszok elintézésével összefüggésben azonban – akár indul fegyelmi eljárás, akár annak megtagadásáról születik döntés – mindenképp indokoltnak tartom rögzíteni a panasz beérkezésétől számított eljárási határidőt, illetve az elévülés kezdetének, nyugvásának részletszabályait. Indokolt lenne arra az esetre is valamilyen következményt meghatározni, amikor bizonyos határidő alatt semmilyen intézkedés nem történik. Az eljárás ésszerű határidőn belüli megindításának rögzítését azért is hangsúlyoznom kell, mert jelenleg csupán az elévülési szabály ad támpontot az eljárás megindításának sürgetésére.

Megállapítható tehát, hogy ha a kamara elnöke – valamilyen okból – 6 hónap alatt nem kezdeményezi a fegyelmi eljárást, akkor megtörténhet, hogy annak megszüntetéséről kell határoznia, hiszen a 3 hónapos határidő a már megindított előzetes vizsgálatra vonatkozik. Amennyiben pedig a panaszolt ügyvéddel szemben esetleg több ízben merül fel fegyelmi jellegű vétség, ám azokat nem követik szankciók, felvetődhet a szakmai tekintély megingása.

A fentiek alapján megállapítom, hogy az előzetes vizsgálat elrendelésére nyitva álló határidő előírásának hiánya mind az ügyvéd ellen kifogást emelő megbízó (ellenérdekű fél, esetleg harmadik személy), mind az eljárás alá vont ügyvéd tisztességes eljáráshoz fűződő joga sérelmének állandó és közvetlen veszélyét idézi elő és tartja fenn.

A fenti gondolatmenetet követtem az eljárás befejezése időszerűségének kérdésének vizsgálata során is. Egyetértek a MÜK elnökével abban, hogy a fegyelmi ügyekben eljáró tisztviselők köztisztvisletben álló ügyvédek, akiknek a személyébe vetett bízalom garanciája az eljárások mihamarabbi lezárásának, továbbá az eljárásban részt vevők mindegyikének érdeke az eljárás ésszerű határidőben való befejezése, *de nem értek egyet azzal, hogy indokolatlan és ésszerűtlen volna a fegyelmi eljárások befejezésére kötelező határidőt meghatározni.*

Alapvető jogelv ugyanis – amit az Alaptörvény az igazságszolgáltatáshoz való jogok körében, a nemzetközi emberi jogi dokumentumokat követve fogalmaz meg – a bíróságok tisztességes eljárásához való jog, melynek szerves része az eljárások ésszerű határidőn belüli lefolytatásához fűződő jog is.

Összefoglalva a fentiek megállapítom, hogy a jelenlegi szabályozás, amely nem határoz meg főszabályként ésszerű határidőt a fegyelmi eljárás befejezésére, visszásságot okoz a tisztességes eljáráshoz fűződő

alapvető joggal összefüggésben. A fegyelmi tanácsok regionális keretek között történő megszervezésével kapcsolatos MÜK elnöki javaslatral összefüggésben ugyan jelentősebben nem tettem megállapításokat, de a fegyelmi eljárások lebonyolítása, illetve a függetlenség maradéktalan biztosításának egyszerűbb megvalósítása érdekében azt támogatom.

3. Fontosnak tartom elemezni az ügyvédi titok¹⁸ és a fegyelmi eljárás nyilvánosságának kapcsolatát is. Az ügyvédi hivatás sajátossága, hogy alanyi jogon gyakorolható, – a pártatlanság, tisztességes eljárás alkotmányos alapkövetelményének betartása mellett a titoktartási kötelezettségből fakadóan – közbizalmi tiszttség¹⁹. A kamarai szervek ülésének nyilvánosságáról, valamint az alapszabályok és szabályzatok nyilvánosságáról szóló rendelkezések az Üt-ben szintén garanciális jellegűek. Az alapszabálynak és a Magyar Ügyvédi Kamara szabályzatainak Igazságügyi Közlönyben való közzététele azt is szolgálja, hogy ne csak az ügyvédek, hanem az ügyfelek is megismerjék, milyen szabályok alapján járhatnak el az ügyvédi tevékenységet folytatók.

Az ügyvédi működés garanciális szabálya az ügyvédi titoktartás, amely korlátlan:

– minden olyan tényre és adatra kiterjed, melyről az ügyvéd hivatásának ellátása során szerzett tudomást, – független a megbízási jogviszony fennállásától, az ügyvéd erre akkor is köteles, ha a megbízási jogviszony a megbízóval nem jött létre, vagy megszűnt,

– független az ügyvédi működéstől, azaz az ügyvéd e mivoltának megszűnése után is fennmarad.

A titoktartási kötelezettség alól felmenthető az ügyvéd, kivételt képez ez alól a büntető eljárásban ellátott védelem. A titoktartási kötelezettség az ügyvédi irodákra és alkalmazottakra, az ügyvédi szervekre, ezek tisztviselőire és alkalmazottaira értelemszerűen irányadó.

Az Üt. és FESZ ugyanakkor leszögezi a fegyelmi tárgyalás nyilvánosságát, egyben úgy rendelkezik, hogy „a fegyelmi tanács a nyilvánosságot a tárgyalás bármely szakában kizárhatja, ha az ügyvédi titok vagy a személyiségi jogok védelmében szükséges”.

Fegyelmi eljárást nagyrészt az ügyvédi munkával elégedetlen megbízó kezdeményez, de az ellenérdekű fél és harmadik szereplő (hatóság stb.) is kezdeményezheti az eljárást. Ezekben a kérdésekben is dilemmát okoz a nyilvánosság biztosításának szükségessége.

Az előzetes vizsgálati, illetve fegyelmi eljárásban az eljárás alá vont ügyvéd olyan iratokat csatolhat, olyan adatokat közölhet, amely az esetek legnagyobb részében ügyvédi titkot tartalmaznak.

A fegyelmi eljárások során az ügyvédi titok vonatkozásában tehát mindig eldöntendő kérdés, hogy ha a panaszos egyben nem titoktartásra kötelezett személy is, illetve ha több panaszos van az eljárásban, akkor az ügyvédi titok védelme miatt mi a teendő. Szükség lehet arra is, hogy a panaszos szempontjából se legyen nyilvános a fegyelmi eljárás, illetve annak egy része. A fentiekből következik, hogy a kamarai eljárásokban az ügyvédi titkot megfelelően óvni kell. A fegyelmi megbízott felelőssége, hogy kizárólag a titokgazda megbízó tekinthessen bele adott esetben az ügyvéd által csatolt, ügyvédi titkot tartalmazó iratokba.

A fegyelmi eljárás keretében az ügyvéd személyi, és egyéb – a személyiségi jogok védelme alá eső – adatai kerülnek rögzítésre, melyek szintén alapul szolgálhatnak a nyilvánosság korlátozására. Itt jegyzem meg, hogy a fegyelmi ügyeket másodfokon elbíró fegyelmi bizottság háromtagú tanácsa külső taggal való kibővítésének koncepcióját – az ügyvédi titoktartás kérdését érintő fenti érvek miatt – még egyfajta ellenőrző szerep betöltése érdekében sem tartom megoldásnak.

Kivételes tehát az az eset, amikor a fegyelmi tárgyalás nyilvános, azaz bárki számára meghallgatható. Előzőek alapján – véleményem szerint – olyan szabályozás lenne indokolt, mely betartható, kiszámítható. *A kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása²⁰. Ehhez szorosan kapcsolódik, hogy a szabályoknak ki kellene térnie arra is, hogy a fegyelmi eljárásban hozott határozatokat nyilvánosságra kell hozni, természetesen az ügyvédi titkot tartalmazó információk nélkül és mind a panaszkodó megbízó (ellenérdekű fél, esetleg harmadik személy), mind az eljárás alá vont ügyvéd személyiségi jogai védelme figyelembe vételével.*

Megállapítom, hogy az Üt. és a FESZ fegyelmi tárgyalás nyilvánosságára vonatkozó szabályai a gyakorlatban betarthatatlanok, és a jogállamiság részét képező jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz fűződő alapjoggal összefüggésben visszásságot idéznek elő.

Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság megszüntetése érdekében – az Ajbt. 37. §-a alapján – felkérem a *közigazgatási és igazságügyi minisztert*, hogy a Magyar Ügyvédi Kamara javaslatainak figyelembevételével tekintse át az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény fegyelmi eljárások megindításának és befejezésének határidejére, valamint a fegyelmi tárgyalás nyilvánosságára vonatkozó rendelkezéseit és kezdeményezze – az általam rögzített szempontoknak megfelelő – módosítását.

Budapest, 2012. augusztus 9.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: 1.Panaszok száma 2008-2011.²¹

Megye ²²	2008.	2009.	2010.	2011.
Budapest	662	692	670	760
Baranya Megye	65	71	63	74
Bács-Kiskun Megye Békés Megye	A kapott adat nem értékelhető			
Békés Megye	54	44	46	43
Borsod-Abaúj-Zemplén Megye	72	61	66	71
Csongrád Megye	55	57	59	75
Fejér Megye	53	34	31	39
Győr-Moson-Sopron Megye	A kapott adat nem értékelhető			
Hajdu-Bihar Megye	49	64	70	79
Heves Megye	26	32	33	35
Jász-Nagykun-Szolnok Megye	47	44	41	40
Komárom-Esztergom	23	24	29	30
Nógrád Megye	9	12	23	29
Pest Megye	100	94	124	122
Somogy Megye	38	44	49	28
Szabolcs-Szatmár Megye	42	70	60	47
Tolna Megye	21	21	23	20
Vas Megye	21	21	31	35
Veszprém Megye	41	50	50	62
Zala Megye	56	56	39	51
Összesen:	1434	1491	1507	1640

Melléklet: 2.

Megszüntetések				
Év	Előzetes vizsgálat elrendelése nélkül, a FESZ 15. § alapján megszüntetett panaszügyek (előzetes vizsgálatot megtagadó határozat)	Előzetes vizsgálati eljárásnak a FESZ 18. § (1) bekezdés a) pontjának alkalmazásával megszüntetett ügyek (előzetes vizsgálatot megszüntető határozat)	Előzetes vizsgálati eljárásnak a FESZ 18. § (1) bekezdés b) pontjának alkalmazásával megszüntetett ügyek (előzetes vizsgálatot figyelmeztetés alkalmazása mellett megszüntető határozat)	Összesen
2008.	190	165	36	391
2009.	176	208	35	419
2010.	184	163	41	388
2011.	164	178	20	362
Tárgyév végéig beérkezett és feldolgozott panaszügyek				
Év	Tárgyév végéig feldolgozott panaszok száma	Fegyelmi eljárás elrendelése nélkül elbírált ügyek száma	Fegyelmi eljárásra utalt ügyek száma	
2008.	551	391 (71%)	160 (29%)	
2009.	603	419 (69%)	184 (31%)	
2010.	589	388 (66%)	201 (34%)	
2011.	546	362 (66%)	184 (34%)	

Melléklet: 3. Lábjegyzet¹ Lsd. Üt. 37.§² Lsd. Üt. 10.§³ A Legfelsőbb Bíróság kimondta, hogy arra nincs lehetőség, hogy az ügyvéd elleni kártérítési perben a bíróság felülbírálja az abban az ügyben hozott bírói döntést, amelyben az ügyfél peresztes lett. A feltételezések szintjén pedig nem mondható vélemény arról, hogy más tartalmú ügyvédi beadványokkal, más bizonyítási indítvánnyal a per milyen eredménnyel zárult volna (Legfelsőbb Bíróság Pfv. V. 21129/2009. - BH 2009. évi 356. sz., jogeset).⁴ Lsd. Üt. 41.§⁵ Letét, kirendelés, etikai jellegű panaszok, ügyvédi munkadíj, teljesítés, elszámolási viták

⁶ Figyelemmel arra, hogy a kb. 13.500 fős országos ügyvédi kar létszámához viszonyítva nagy többség (7500-8500 fő) Budapesti Ügyvédi Kamara tagja és Budapesti Kamarától érkezett válaszok megfelelően tükrözik a tendenciákat, ezért vizsgálatom megállapításainál ezeket az adatokat elemeztem a legrészletesebben.

⁷ Ut. 46.§

⁸ Figyelemmel arra, hogy a törvény 4. §-a személyazonosság on-line ellenőrzésére vonatkozó rendelkezései a titoktartás körébe tartozó adatoknak, illetve tényeknek az ügyfélen kívül más személy részére történő továbbítását írják elő (kötelező rendőrségi bejelentés arra az esetre, ha az ügyvéd az ellenőrzés során elveszettként, ellopottként vagy megsemmisültként nyilvántartott igazolvány felhasználását észleli), a törvény e két rendelkezés összhangját teremti meg azzal, hogy lehetőséget ad a titoktartási kötelezettség alóli kivétel törvényi megfogalmazására.

⁹ Lsd. Ut. 53. §, FESZ 4. § (2) bek.

¹⁰ Jellemzően az ún. szükségességi-arányossági tesztet, a nem alapvető joggal összefüggő hátrányos megkülönböztetés esetén az ésszerűségi tesztet, a tulajdonjog korlátozása esetén pedig közérdekűségi tesztet.

¹¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

¹² 56/1991. (XI.8.) AB. határozat

¹³ Lásd: 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat

¹⁴ 6/1998. (III. 11.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat

¹⁵ Lsd. Sulyok Tamás: Az ügyvédi hivatás közjogi helyzete az alkotmánybírói döntések fényében Jogtudományi közlöny, 2011. (66. évf.) 1. sz. 40-49. old.

¹⁶ Itt kívánom megjegyezni, hogy egy egyedi panaszügy vizsgálata alapján 2011. évben a Pest Megyei Ügyvédi Kamara eljárása kapcsán a MÜK fegyelmi eljárásának a módosítását javasoltam, mivel az előzetes vizsgálat elrendelését minden beérkező panasz esetében kötelezően megindítandónak tartottam, valamint a fegyelmi eljárás időtartamát is korlátozni kezdeményeztem. (AJB 2881/2010.) A MÜK teljes ülése ennek nyomán 2011. október 24-én hatályon kívül helyezte a FESZ 14. § (2) bekezdését, valamint a 15. § (1) a) pontját módosította, az alapos gyanú szövegrészt „fegyelmi vétségre utaló adat”, szövegrészre módosította és minisztériumnak véleményezésre megküldte.

¹⁷ Lsd. BH 2004. 88.

¹⁸ Az ügyvédi titok kérdését az esküszöveggel kapcsolatos, AJB-3615./2012. számú jelentésemben is elemeztem

¹⁹ Lsd. 169/2010. (IX. 23.) AB határozat

²⁰ Lsd. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat.

²¹ Budapesten külön Etikai Bizottság működik, amelynek évi átlagosan 6-10 ügyét a fegyelmi szám nem tartalmazza.

²² Néhány megyei kamara elnevezése nem a megyéhez, hanem városhoz igazodik

AJB-3203/2012

Ügyvédek alapjogi képzése

Előadók: dr. Várady Eszter
dr. Bódis Cecília

Az eljárás megindítása

2012-ben indítottam el az ügyvédek és a hozzájuk forduló ügyfelek jogainak érvényesülésével foglalkozó projektemet. A témakörön belül alapkérdésnek tartom az ügyvédek megfelelő szakmai felkészültségét, a folyamatos képzés lehetőségének biztosítását és ellenőrzését. Az egyéni alapjogok védelme szempontjából pedig különösen fontos az alkotmányjogi panasz eljárás során bevezetett ügyvédkényszer, amely szintén felveti az ügyvédjelöltek (esetleg az ügyvédek) külön *alapjogi-emberi jogi alapképzésének szükségességét*.

Figyelemmel az ügyvédek által képviselt állampolgárok jogaira, illetve az ügyvédi kar jogait érintő kérdésekre, a jogállamiság elvének és a jobbiztonság követelményének [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés], valamint a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXIV. cikk] érvényesülésének vizsgálatát az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdésének d) pontja, valamint a 18. § (4) bekezdése alapján az *alapjogi képzés* témakörében hivatalból vizsgálatot rendeltem el.

Vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a./ pontjában foglaltak alapján tájékoztatást kértem a Magyar Ügyvédi Kamara elnökétől, az közigazgatási és igazságügyi minisztertől.

Érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelménye. *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A tisztességes eljáráshoz való jog. *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]
- Jogorvoslathoz való jog [XXVIII. cikk (7) bekezdés] *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”*

Alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye

- Az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény (továbbiakban: Üt.)
- A jogi szakvizsgáról szóló 5/1991. (IV. 4.) IM rendelet
- Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet

A megállapított tényállás

Az ügyvédjelöltek képzése a jogszabályok erre vonatkozó rendelkezése hiányában, továbbá az önkormányzatiság elvéből, illetve a területi kamarák működési önállóságából eredően valamennyi kamara saját döntésének függvénye. Erre tekintettel a vizsgálatomhoz szükséges adatok, információk beszerzése céljából megkereséssel fordultam a Magyar Ügyvédi Kamarához.

A kamara *elnökétől* az alábbi kérdésekben kértem tájékoztatást:

1. Létezik-e egységes ügyvédjelölt képzés, illetve bocsát-e ki erre vonatkozóan a Magyar Ügyvédi Kamara szakmai iránymutatást?
2. Érkezett-e a Magyar Ügyvédi Kamarához 2008-2011. év közötti időszakban a képzéssel összefüggő panasz?
3. A többi európai ország gyakorlatához hasonlóan szükségesnek tartja-e, hogy az alapjogi felkészítés az ügyvédjelölt képzés része legyen?
4. Részesülnek-e a Jogi Segítségnyújtó Szolgálatoknál tevékenykedő ügyvédek olyan speciális gyakorlati képzésben, mely a legrászorultabb társadalmi réteg alapjogainak érvényesítéséhez szükséges?
5. Kérem, fejtse ki véleményét a jelenlegi szakvizsgarendszer reformjáról, érintve az egységesség-szakosodás kérdéskörét!

1. A kamara *elnöke* 2012. június 5-én kelt válaszában tájékoztatott, hogy a Magyar Ügyvédi Kamara testületi üléseinek és rendezvényeinek állandó napirendi pontja az ügyvédjelölt-képzés tapasztalatainak vizsgálata. 2007-2008-ban eseti bizottság tett javaslatokat a jelöltoktatás országos reformjára, melynek nyomán előterjesztések születtek. A folyamat azért torpant meg, mert az akkori felügyelő minisztérium 2008-2009-re új ügyvédi törvény megalkotását tervezte és azon az állásponton volt, hogy az önszabályozás az új ügyvédi törvény hatályba lépéséig nem aktuális, ezért az átfogó országos koncepció tárgyalása félbeszakadt.

2010-ben az Országos Ügyvédértekezleten a kérdést ismét napirendre tűzték. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium felelős államtitkára a plénumon úgy nyilatkozott, hogy 2011. január 1-jével jogi szakvizsga-reformot hajtanak végre és erre tekintettel az *elnök* véleménye szerint az önszabályozásra még érdemes várni. Az elmúlt 4 év szakmai műhelymunkáit összegezve megállapította, hogy a területi kamarák regionális összefogással egymást segítve szervezik az ügyvédjelölt oktatási feladataikat. Az egyetemi városok nem igényelnek központi irányítást vagy szervezést. Általában az egyetemekkel rendelkező egyes megyék (pl. Veszprém) – a bírósági fogalmazóképzéssel együttműködve – elégedettek saját képzési rendszerükkel.

A Magyar Ügyvédi Kamara Teljes ülése 2011. október 24-én fogadta el az 5/2011. számú szabályzatát. Az ügyvédjelöltek képzésének szabályairól, az ügyvédek és ügyvédjelöltek ezzel kapcsolatos feladatairól, valamint a kamaráknak az ügyvédjelöltek képzésének megszervezésével kapcsolatos feladatiról.

A szabályzatot kihirdetésre felterjesztették a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumhoz. A területi kamarák örömmel vennék, ha egy módszertani fórum (nem feltétlenül intézmény) fókuszán keresztül bizonyos módszertani anyagokhoz hozzájuthatnának (p1. letétkezelés, pénzmosás elleni küzdelem, elektronikus adatbázisok kezelése, irodai asszisztensek kézikönyvei stb.), azonban mindaddig, amíg a jogi szakvizsga végleges rendszere, és erre alapítottan az ügyvédjelölti képzés rendszere nem alakul ki, ezen módszertani anyagok kiadása sem időszerű.

2. Az *elnök* tájékoztatása értelmében a Magyar Ügyvédi Kamarához 2008-2011. között a képzéssel összefüggően mindössze abban a tárgyban érkezett ügyvédjelöltek részéről panasz, hogy néhányan kifogásolták a területi kamara keretei között megszervezett ügyvédjelölt képzés kötelező jellegét, illetve a számonkérés lebonyolítását. Az említett szabályzat elfogadása előtt javaslatokat kért a területi kamaráktól.

3. Az önálló speciális alapjogi felkészítést a területi kamarák többsége megfelelő előadó hiányára is hivatkozással nem tartja megvalósíthatónak. Álláspontja szerint e vonatkozásban kellően lehet alapozni az egyetemi képzésre.

4. Az *ügyvédi kamarák* szerint az igazságügyi szolgálatnál jogi segítséget nyújtó ügyvédek részére nem látják szükségesnek külön szakirányú továbbképzés előírását.

5. A jelenlegi jogi szakvizsgarendszer reformra szorul. Ezt a magyar ügyvédi kamara *elnöke* nem csak a kamara *elnökeként*, de a Jogi Szakvizsga Bizottság *elnökeként* is vallja. Az ezzel kapcsolatos műhelymunka a múlt évben indult a KIM-ben, az első tervezet azonban valamennyi hivatásrend számára elfogadhatatlan volt.

Ezzel kapcsolatban felvetette azt is, hogy helyes-e ilyen súlyú kérdéseknek miniszteri rendeletben való szabályozása. Kiemelendőnek tartotta, hogy az egységes jogi szakvizsga jelenlegi formájában nem felel meg annak a célnak, hogy a különböző hivatásrendek gyakorlóit a választott hivatás speciális ismeretanyagáról is számot adjanak. Ezért – véleménye szerint – alapvetően olyan megoldáson érdemes gondolkodni, amely a vizsgát két részre bontaná. Az ún. *alapszakvizsga* továbbra is egységes lenne. Ennek keretében az általános jogi tájékozottsághoz elengedhetetlen tárgyakból történe mindenki számára egységesen a vizsga (p1. polgári jog, polgári eljárás jog stb.), míg a vizsga második része ún. *hivatásrendi vizsga* lenne. Ez utóbbinak a vizsgaanyagát a jogszabály keretei között a

hivatásrendek állítanak össze. Hivatásrendi váltás esetén értelemszerűen csak ún. *különbözeti vizsgát* kellene tenni. A vizsga lebonyolításának rendje is megújításra szorul.

A közigazgatási és igazságügyi miniszternek az alábbi kérdéseket tettem fel.

1. Szükségesnek tartaná-e egységes ügyvédjelölt képzés bevezetését, szabályozását?
Az ügyvédjelölt képzések lebonyolításában, szervezésében, tematikája kialakításában – autonómiájukat is figyelembe véve – segíti-e jelenleg a minisztérium a területi kamarákat, ill. a Magyar Ügyvédi Kamarát szakmai iránymutatással, előírással?
2. Szükségesnek tartja-e, hogy speciális alapjogi, emberi jogi felkészítés is része legyen az ügyvédjelöltek képzésének?
3. Részesülnek-e az igazságügyi szolgálatnál jogi segítséget nyújtó ügyvédek szakirányú továbbképzésben egyrészt a legrászorultabb társadalmi réteg alapjogainak érvényesítéséhez, másrészt az alkotmányossági panasz benyújtásának új szabályozására figyelemmel?
4. Mi az álláspontja a jelenlegi jogi szakvizsgarendszer átalakításának, reformjának szükségességéről, az egységesség, szakosodás kérdéséről?
5. Zajlik-e jogszabály-előkészítés – esetleg készült-e a külföldi tapasztalatokat felmérő elemzés a témakörben?

A közigazgatási és igazságügyi miniszter az alábbiakról tájékoztatót:

1. Az egységes ügyvédjelölt képzésre vonatkozóan a MÜK elfogadta az ügyvédjelöltek képzésének szabályairól, az ügyvédek és ügyvédjelöltek ezzel kapcsolatos feladatairól, valamint a kamaráknak az ügyvédjelöltek képzésének megszervezésével kapcsolatos feladatairól szóló 5/2011. (X.24.) MÜK sz. szabályzatát. A szabályzatot a tárca törvényességi felügyeleti szempontból megvizsgálta, azzal kapcsolatban több törvényességi és szövegpontosító észrevételt tett. A *miniszter* szerint javaslataikat a MÜK elfogadta, a szabályzat átdolgozás alatt áll.

2. A miniszter véleménye értelmében a hatályos jogszabályok szerint a képzések megszervezése és lebonyolítása a kamarák feladata, e feladat sikeres ellátásában a minisztériumnak elsősorban a jogalkotási, illetve a törvényességi felügyeleti tevékenység eszközeivel kell segítséget nyújtania; akkor kell ezekkel beavatkoznia, ha a jogszabályok végrehajtása nem biztosított, a kamarai autonómia keretein belül működtetett képzés nem tudja a célját elérni. Ha ezen túlmenően is igényelnek a kamarák szakmai támogatást, technikai segítséget a képzések lebonyolításához, azt a tárca – a lehetőségeihez mérten – megteszi (pl. szakembereket biztosít a képzések megtartásához, megkereséseket véleményez a képzések szakmai kérdéseire vonatkozóan, szakmai kezdeményezéseket támogat).

3. Az ügyvédjelöltek képzésének alapjogi, emberi jogi felkészítéssel való kiegészítésével kapcsolatban a *miniszter* véleménye szerint elmondható, hogy az ügyvédjelöltek képzése a kamara feladata, így szabad mérlegelési körébe tartozik a képzés tematikájának meghatározása. Az ügyvédjelölt képzés elsődleges célja a joggyakorlatukat töltő jelöltek felkészítése az ügyvédi tevékenység gyakorlására. Ennek vitathatatlanul része az alapjogok érvényesítésében való jogi tanácsadás, képviselőlet, okiratszerkesztés.

4. Az Igazságügyi Szolgálatnál jogi segítségnyújtást nyújtó ügyvédek (azaz a KIMISZ-szel szerződő pártfogó ügyvédek) továbbképzésére vonatkozóan kifejtette, hogy tekintettel arra, hogy a jogszabályok nem írják elő a jogi segítők számára a jogi segítségnyújtási tevékenységgel kapcsolatos kötelező képzést vagy továbbképzést, a KIMISZ nem szervez képzést vagy továbbképzést. Ettől függetlenül az ügyvédek önkéntes alapon részt vehetnek a kérdésben említett szakterületekre vonatkozó, más szervek által szervezett képzéseken, illetve az illetékes ügyvédi kamara, vagy a MÜK képzésén, továbbképzésén.

5. A jogi szakvizsgarendszer reformjával kapcsolatban arról tájékoztatót, hogy a hatályos jogi szakvizsga rendszer hiányosságainak felmérése a *minisztériumnál* folyamatban van. A hivatásrendi alapon szerveződő jogi szakvizsga rendszer kialakítására vonatkozó felvetést a *minisztérium* vizsgálja, ezzel kapcsolatban az érintett hivatásrendek bevonásával történő egyeztetéseket követően lehet döntést hozni.

A jogi szakvizsga jelenlegi követelményrendszere felülvizsgálatának szükségességével kapcsolatban a miniszter megjegyezte, hogy indokoltnak mutatkozik a gyakorlatorientáltabb számonkérés mind a szóbeli, mind az írásbeli vizsga esetében.

Jelezte továbbá, hogy a gyakorlatban visszatérő problémákat a jogi szakvizsga rendszer átalakításáról születő döntés meghozataláig jogszabály-módosítás keretében oldják meg.

6. Végezetül arról tájékoztatót, hogy a tárcánál jelenleg nincs folyamatban a hivatkozott jogterületet érintő átfogó kodifikáció, a különböző szakterületekről érkező szakmai tapasztalatok, javaslatok feldolgozása azonban, az érintett probléma jellegéről és megoldásának lehetőségeitől függően a jogalkotásba történő beintegrálása folyamatos.

Nemzetközi kitekintés

Az aktuális európai gyakorlat, a már alkalmazott bevált gyakorlatok áttekintése érdekében megkeresést intéztem az európai ombudsmanokhoz. A megkereséseimben egyrészt az alapjogi képzés rendszeréről kértem tájékoztatást, másrészt arról, hogy vannak-e a megkeresett országban kifejezetten emberi jogi tevékenységet folytató ügyvédek.

Az európai államok szabályozási rendszereit összevetve megállapítható, hogy mindenütt található valamilyen szakmai szervezet (pl. ügyvédi kamara, jogász egyesület, stb.), amely az ügyvédi tevékenységet irányítja és amellyel, hogy a legfőbb funkciójukat a szakmai-etikai alapú normák meghatározásában, illetve a fegyelmi jogkör gyakorlásában

határozzák meg, az ügyvédé válás követelményrendszerét, képzési feltételeiket is meghatározzák. Ezeket áttekintve látható, hogy vannak példák egészen speciális követelményekre. [<https://ejustice.europa.eu>, <https://ejustice.europa.eu/contentMaximisation.do?plang=hu&idTaxonomy=29&idCountry=eu&action=print>, http://ec.europa.eu/civiljustice/legal_prof/legal_prof_aus_hu.htm#4.]

Szlovéniában a bolognai képzési rendszer reformjának bevezetése előtt sem a maribori sem a ljubljani egyetemi képzésnek nem volt része az emberi jogi képzés. Más tárgyak, így az alkotmányjog vagy a nemzetközi jog keretében tanulták a hallgatók ennek a jogágnak az ismereteit is. A reform bevezetése óta a Ljubljani Jogi Kar európai emberi jogi ismeretek tárgyat is kínál, választható tárgyként. A joghallgatók részt vehetnek továbbá különböző gyakorlati képzéseken, ami elmélyítheti az emberi jogi ismereteiket, így pl. a Menekültek és Külföldiek Jogsegély Szolgálatánál Ljubljanában. Ezen túl pedig 2006 óta az Európai Emberi Jogi Bíróság esetjogával foglalkozó Rubikon nevű versenyt is rendeznek a joghallgatóknak.

Csehország az ügyvédek jogi szolgáltatások – ideértve (többek között) a jogi képviselőt bíróság és más hatóság előtti eljárásban, a védői feladatok ellátását büntetőügyben, jogi tanácsadást, jogi okiratok kidolgozását, jogi elemzés készítését és a jogsegély más formáit – rendszeres, ellenszolgáltatás fejében történő teljesítésére képes, jogban jártas szakértők. Az ügyvédek önálló vállalkozók, akiknek üzleti tevékenysége a jog gyakorlása és akik tevékenységét az állam szabályozza. Az ügyvédi működés feltételei a következők: felvétel a cseh ügyvédi kamara által vezetett, nyilvánosan hozzáférhető ügyvédi névjegyzékbe, a jogképesség feltételeinek teljesítése, jogi egyetemi végzettség, legalább három év ügyvédjelölti gyakorlat, szilárd jellem, ügyvédi szakvizsga, valamint eskütétel a cseh ügyvédi kamara elnöke előtt. Az alkotmányjogi képzés része az *alapjogi képzés*, mely kötelező tárgy a jogi egyetemeken. A jogi karokon vannak fakultatív képzések, emberi jogi témákra is (pl. nemzetközi jogvédő szervezetek és egyezmények megismerése, a helyi jogba való alkalmazás, stb.). Vannak jogászok, ügyvédek, akik emberi jogokra specializálódnak, de nem az egyetlen jogterületük, nincs külön ilyen megnevezés sem.

Szlovákiában szintén általános a jogászképzés, a hallgatók nem specializálódnak kifejezetten valamely jogágra, jogterületre. A jogi karok kínálnak különböző speciális tárgyakat a hallgatóknak, amelyek emberi jogi kérdésekkel foglalkoznak, de ezek többnyire választható tárgyak. Az ombudsman munkatársa arról tájékoztatott, hogy nincs tudomása arról, hogy külön emberi jogi ügyvédek dolgoznának Szlovákiában, akik kifejezetten csak emberi jogi esetekre kötelezték volna el magukat, de vannak olyan jogászok, akik *emberi jogi problémákkal* foglalkozó olyan civil szervezetnél is dolgoznak.

Norvégiában az Oslói Egyetem Jogi Kara kínál 2 éves posztgraduális képzést az emberi jogok elmélete és gyakorlata címmel, továbbá nemzetközi emberi jogi kurzusok is felvehetők az Oslói Egyetemen, valamint a Bergeni Egyetemen. Nincs kifejezetten *emberi jogi ügyvéd/jogász* elnevezés bár néhány ügyvéd szakosodik egy-egy speciális alapvető jogi területre, mint pl. a szólásszabadság védelme. Mások különböző minisztériumoknál, civil szervezetnél, ill. más intézeteknél foglalkoznak különböző emberi jogi területekkel, témákkal.

Svédországban szintén általános jogi képzés zajlik. 7 szemeszter alatt 20 kötelező tárgy felvétele a diploma megszerzésének a feltétele. Kifejezetten *emberi jogi mesterképzésre* a Stockholmi Egyetem hallgatói számára is a Lundi Egyetemen van lehetőség (<http://www.lu.se/>). E képzési tevékenységüket a Raoul Wallenberg Intézettel (<http://www.rwi.lu.se/>) együttműködve végzik. A képzés két féléves.

Németország, Ausztria, Franciaország, Lengyelország, Hollandia, Portugália ombudsmanjai válaszukban az ügyvédé válás, az ügyvédjelölt oktatás általános folyamatát ismertették, az esetleges alapjogi képzésre nem tértek ki.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

1. § (2) Az alapvető jogok biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít

- a) a gyermekek jogainak,
- d) a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére.

Feladat- és hatáskörömet az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény határozza meg, amelynek 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, *kötelező tagság alapján működő köztestület*, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. idézett szabálya lehetőséget nyújt a *kötelező tagság alapján működő köztestületek*, így az ügyvédi kamarák tevékenységének vizsgálatára. Az Útv. 12. § (1) bekezdése szerint az ügyvédi kamara az ügyvédek önkormányzati elven alapuló, szakmai és érdek-képviselői feladatokat ellátó köztestülete, így tevékenysége vizsgálata ombudsmani hatáskörbe tartozik.

Az Ajb. 18. § (4) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból eljárást folytathat*. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A 37. § értelmében, ha az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését. A megkeresett szerv állásfoglalásáról, illetve esetleges intézkedéséről hatvan napon belül értesíti az alapvető jogok biztosát.

2. Az érintett alkotmányos jogok tekintetében

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”).

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Továbbra is irányadó alkotmánybírói tétel álláspont szerint, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. [Vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat]

Az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében rögzített *jogorvoslathoz való jog* – az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége – szoros kapcsolatban van a tisztességes eljáráshoz való joggal.

3. Az ügy érdemében

Az Alaptörvény és a benne foglalt alapjogok minél teljesebb érvényesülésének garanciális követelménye a kiemelt jogvédő feladatot ellátó ügyvédség esetében is elvárható kívánalom. [AJB-3202/2012.]

A jelenlegi képzés áttekintése

1. *Az egyetemi alapjogi képzés:* A jogi karokon folyó oktatás kötelező részét képezi az alkotmányjog tantárgy, amelynek keretében a joghallgatók elsajátítják az alapvető jogok rendszerének alapjait. E tantárgyból a hallgatók szigorlatot és záróvizsgát is tesznek.

2. *Az ügyvédjelölt képzés:* Az ügyvédjelöltek képzése az ügyvédi törvény alapján az önkormányzati joggal felruházott kamarák kötelezettsége. Az, hogy az egyes kamarák az ügyvédjelöltek képzését milyen formában, feltételekkel oldják meg, a jogszabályok erre vonatkozó rendelkezése hiányában, továbbá az önkormányzatiság elvéből, illetve a területi kamarák működési önállóságából eredően valamennyi kamara saját döntésének függvénye.

A kamarai honlapokon található képzési információk áttekintése során megállapítható, hogy a tematika kamaránként teljesen eltérő, nem egységes. Létezik olyan jelöltképzés (pl.: Budapesti Ügyvédi Kamara), amely kifejezetten az ügyvédi tevékenység szűkebb értelemben vett szakmai témaköreire koncentrálna (ügyvédi iroda, ügyvédi kamara), és olyan megoldások is tapasztalhatóak, amelyek nem specializálódnak egyáltalán, inkább egy kibővített záróvizsgálathoz hasonlíthatók, illetőleg a szakvizsgára való felkészítésnek tekinthetőek. (pl.: Somogy-Tolna-Baranya Megyei Ügyvédi Kamarák). Az azonban konklúzióként leszűrhető, hogy speciális alapjogi felkészítést nem tartalmaznak.

3. *Ügyvédi képzés, szakirányú képzések:* A jogi szakvizsgáról szóló 5/1991. (IV. 4.) IM rendelet szerint a jogi szakvizsga egységes. A jogi szakvizsga három eleméből az egyik az alkotmányjog-közigazgatás, amely – karonként eltérő mélységben – foglalkozik az alapvető jogok szabályozásával.

Az egyetemeken léteznek szakjogász képzések (pl. ELTE Jogi Szakképző Intézet, PTE Állam- és Jogtudományi Karának Szakirányú Továbbképzése), de nem emberi jogi témakörben és nem kizárólag ügyvédek részére.

Az alapvető jogok biztosához érkezett – mind a panaszosok, mind ügyvédek által írt – beadványokban problémaként merül fel, hogy a jogi képviselők nincsenek tisztában az alapjogok, illetőleg az azokat védő szervek körével, hatáskörével.

Az állampolgárok alapvető jogainak érvényre juttatásakor kiemelendő a jogi képviselő különleges helyzetének, speciális feladatának tisztázása.

Ennek érdekében utalok az ügyvédi esküvel összefüggő jelentésekre, amely szerint „fogalmi különbség van a köztisztviselő és az ügyvéd között abban, hogy előbbi a köz érdekében köteles – esküje szerint is – eljárni, míg az ügyvéd nem a köz, hanem a magánügyfél érdekében köteles a legjobb tudása szerint ellátni hivatását. Jelentős eltérés tehát, hogy míg a költségvetésből fenntartott hatalom által alkalmazott személyek kötelesek a magyar nemzet javáért dolgozni, az ügyvédnek még akkor sem ez a feladata, ha kirendelt védőként vagy más közmegegyezés alapján az államtól kapja a díját. Ugyanis az ügyvéd nem feltétlenül a közösség, hanem az általa képviselt – akár a nemzeti közösséggel szemben álló – állampolgár javait képviseli.” [AJB-3615/2012.]

E hivatásban az ügyfél-centrikusság a hangsúlyos, amely a bíraktól való elhatárolásban is megmutatkozik.

„A bírák az eléjük került ügyekben csak a jogszabályok és belső meggyőződésük alapján dönthetnek, ezért a szakmai tudás és az anyagi biztonság biztosítása mellett elengedhetetlen a bírói függetlenség biztosítása is. Magától értetődik továbbá, hogy a jelenleg hatályos joganyag alapjául a bírói függetlenség és pártatlanság alkotmányos elvei szolgálnak, amelyek az ügyvédi hivatásenddel történő összehasonlítás legfőbb eltérését jelentik, mivel az ügyvéd a saját megbízójával szemben nemhogy független és pártatlan nem lehet, hanem hivatása lényegéből fakadóan éppen annak érdekét kell, hogy szolgálja.” [Patyi Gergely: Ügyvédség a Köz-és Magánjog Határán (doktori értekezés)]

E speciális pozíció még jobban felértékelődik olyan esetekben, mikor az ügyfél általános jogi képviselője mellett megjelenik az alapvető jogainak, érdekeinek védelme is. Ilyen az egyén kiszolgáltatottságát, ezzel párhuzamosan a jogi képviselő, illetőleg az ügygondnok jelentőségének súlyát fokozottan megjelenítő jogi helyzetek az alábbi jogszabályhelyek mentén jól körvonalazódnak.

A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 44. § (1) szerint: „Védőként meghatalmazás vagy kirendelés alapján ügyvéd, illetőleg külön törvényben foglalt feltételek esetén európai közösségi jogász járhat el.”

46. § A büntetőeljárásban védő részvétele kötelező, ha

a) a bűncselekményre a törvény ötévi vagy ennél súlyosabb szabadságvesztést rendel,

b) a terhelt fogva tartják,

c) a terhelt hallássérült, siketvak, vak, beszédképtelen vagy – a beszámítási képességére tekintet nélkül – kóros elmeállapotú,

d) <http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc2.cgi?dbnum=1&docid=99800019.TV> a terhelt a magyar nyelvet, illetőleg az eljárás nyelvét nem ismeri,

e) a terhelt egyéb okból nem képes személyesen védekezni,

f) e törvény erről külön rendelkezik.

48. § (1) A bíróság, az ügyész, illetőleg a nyomozó hatóság védőt rendel ki, ha a védelem kötelező, és a terheltnek nincs meghatalmazott védője.

A polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvény 386/C. (4) bekezdésének utolsó mondata szerint: „Ügygondnoknak csak jogi képviselőt ellátására alkalmas személy jelölhető ki.”

49. § (2) Ha a félnek nincs perbeli cselekvőképessége, valamint akkor is, ha a fél jogi személy, nevében törvényes képviselője jár el. Törvényes képviselője jár el annak nevében is, akinek részére a cselekvőképesség érintése nélkül rendelt gondnokot a gyámhatóság, de csak akkor, ha személyesen nem lép fel. Törvényes képviselő hiányában a fél részére a bíróság az ellenfél kérelmére ügygondnokot (74. §) rendel.

65/A. § (1) Ha a bíróság a perben a házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény (a továbbiakban: Csjt.) 74. §-a alapján a felek kiskorú gyermekének mint érdekeltnek a meghallgatásáról döntött, indokolt esetben egyidejűleg a kiskorú részére ügygondnokot rendel. A bíróság úgy is határozhat, hogy a kiskorút a felek és a felek képviselői távollétében hallgatja meg.

74. § Ha a cselekvőképtelen félnek vagy a jogi személynek törvényes képviselője, illetőleg az ismeretlen helyen tartózkodó félnek meghatalmazottja nincs, a bíróság a fél részére ügygondnokot rendel. Az ügygondnokra – amennyiben a törvény másként nem rendelkezik – a per vitelére meghatalmazott jogállását szabályozó rendelkezéseket azzal az eltéréssel kell alkalmazni, hogy az ügygondnok a bíróság külön felhatalmazása nélkül a peres pénzt vagy dolgot nem veheti át, továbbá egyezséget csak akkor köthet, s a vitás jogot csak akkor ismerheti el, illetőleg arról csak akkor mondhat le, ha ezáltal az általa képviselt felet nyilvánvaló károsodástól óvja meg.

281. § (1) Az érvénytelenítési pert a házastársnak a másik házastárs ellen, az ügyésznek, valamint a per megindítására jogosult harmadik személynek pedig mindkét házastárs ellen kell indítania. Ha az a fél, aki ellen a keresetet meg kellene indítani, már nem él, a keresetet a bíróság által kirendelt ügygondnok ellen kell megindítani. Ha a félnek nincs perbeli cselekvőképessége és közte, valamint törvényes képviselője között érdekellentét áll fenn, a bíróság a fél képviselőre ügygondnokot rendel ki.

308. § (1) A gondnokság alá helyezési perben az alperes részére a tárgyalás kitűzésével egyidejűleg ügygondnokot kell kirendelni.

312. § (1) A gondnokság alá helyezés megszüntetése, cselekvőképességet korlátozó gondnokság esetén azon ügycsoportok módosítása, amelyek vonatkozásában a bíróság a gondnokolt cselekvőképességét korlátozta, a cselekvőképességet korlátozó gondnokság cselekvőképességet kizáró gondnoksággá változtatása, a cselekvőképességet kizáró gondnokság cselekvőképességet korlátozó gondnokság alá helyezésre módosítása, a választójogból való kizárás, valamint a választójogból való kizárás megszüntetése iránt a keresetet az ellen kell megindítani, akinek keresete folytán a bíróság a

gondnokságot elrendelte, ha pedig a gondnokság megszüntetését vagy módosítását, a választójogból való kizárást vagy a választójogból való kizárás megszüntetését az kéri, a gondnokolt ellen. Ha az, akinek keresete folytán a bíróság a gondnokságot elrendelte, meghalt vagy ismeretlen helyen, illetve külföldön tartózkodik, a keresetet a bíróság által kirendelt ügygondnok ellen kell megindítani.

A hagyatéki eljárásról szóló 2010. évi XXXVIII. törvény 51. §-a szerint: „*Ügygondnokul a közjegyzőnek elsősorban ügyvédi irodát vagy egyéni ügyvédet kell kirendelni. Sürgős esetben ügygondnokul az öröklésben érdekelt másik személy is kirendelhető, ha sem ő, sem az esetlegesen általa képviselt harmadik személy az érintettel nem ellentétesen érdekelt.*”

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény 40. § (5) bekezdése így rendelkezik: „*A természetes személy ügyfél részére, ha ismeretlen helyen tartózkodik vagy nem tud az ügyben eljárni, és nincs törvényes képviselője vagy meghatalmazottja, az eljáró hatóság kezdeményezésére a gyámhatóság ügygondnokot rendel ki.*”

A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 46. §-a szerint: (1) *A végrehajtó az adós részére ügygondnokot rendel, ha az adósnak van lefoglalható vagyontárgya, de az adós*

- a) lakóhelye vagy tartózkodási helye ismeretlen,*
- b) külföldön lakik, vagy hosszabb ideig ott tartózkodik,*
- c) meghalt, és jogutóda ismeretlen.*

Kiemelendőnek tartom, hogy ügygondnoknak általában ügyvédet, vagy ügyvédi irodát bíznak meg az illetékes hatóságok, csak kivételes esetben más erre alkalmas személyt.

Összegzés

Az egyes eljárásokban az ügyvédek különböző pozíciót töltenek be, így ebből adódóan az ezekben való szakszerű és az ügyvédi eskünek megfelelő részvétel a különböző jogágak számos speciális jogszabályának ismeretét teszi szükségessé, de egyben feltételezi azt is, hogy az alapjogokkal tisztában legyen az eljáró ügyvéd.

Jelenleg nincs olyan képzés, amely az alapjogok szemszögéből közelítené meg, foglalná össze az egyes speciális eljárásokat. Áttekintve a fenti, példálózó jellegű felsorolást, megállapítható, hogy az imént idézett jogszabályhelyek kivétel nélkül olyan jogi helyzetek, amelyekben az alapjogok betartásának és betartatásának különös jelentősége van, mert állampolgárok kiemelten védett csoportját (kiskorú gyermekek, egyéb cselekvőképtelen személyek, fogyatékkal élők, kóros elmeállapotúak) illetőleg e csoportok jogait (pl. tulajdonjog) érintenek. Elengedhetetlen tehát, hogy az ilyen eljárásokban részt vevő ügyvédek alapjogi ismerete megfelelő legyen.

A jogi szakvizsgarendszer tekintetében már utaltam rá, hogy – a *közigazgatási és igazságügyi miniszter* tájékoztatása értelmében – a hatályos jogi szakvizsga rendszer hiányosságainak felmérése a *minisztériumnál* folyamatban van. Az általam kifejtettekre tekintettel, az állampolgárok alapvető jogainak érvényesülése érdekében álláspontom szerint olyan jellegű szabályozást kell megalkotni, amely csak azon ügyvédek számára tenné lehetővé pl. az ügygondnoki feladatok ellátását a polgári és közigazgatási eljárásokban (büntető eljárásban pedig olyan kirendelt védőt), akik alapjogi képzésben vettek részt.

Intézkedésem

Az alapvető jogok érvényesülése és a velük összefüggésben okozott visszasságok jövőbeni elkerülése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem *közigazgatási és igazságügyi minisztert*, hogy a jogi szakvizsga rendszer reformjánál, az erre vonatkozó jogszabály megalkotásánál, illetőleg módosításánál vegye figyelembe, a jelentésben rögzített szempontokat, azok figyelembevételével történő módosítását.

Budapest, 2012. augusztus 30.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-3204/2012

Acsádi idősothton működése, az ellátottak jogai

Előadó: dr. Bene Beáta

Az eljárás megindítása

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének értelmében az alapvető jogok biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére. E feladatkörömben eljárva az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam, annak érdekében, hogy a Vas Megyei Időskorúak Intézetében, Acsádon 2012 tavaszán bekövetkezett tüzesetet követően, az ellátottak jogai miként biztosítottak.

Vizsgálatom során, az Ajbt. 21. § (1) bekezdése alapján tájékoztatást kértem több alkalommal mind az intézmény vezetőjétől, mind a fenntartó, a Vas Megyei Intézményfenntartó Központ vezetőjétől.

Az érintett alapvető jogok

– Az élethez és az emberi méltósághoz való jog: „*Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van*

az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg." [Alaptörvény II. cikk]

- Az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye: „Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.” [Alaptörvény XV. Cikk (4) – (5) bekezdés]
- A szociális biztonsághoz való jog: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”
- Az egészséghez való jog: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” [Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés]
- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról (Szoctv.)

1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (SzCsM rendelet)

Előzmények és a megállapított tényállás

A Vas Megyei Időskorúak Szociális Intézetét 1998-ban és 2010-ben is vizsgálta az ombudsman. Az intézmény 5 telephellyel működő, időskorúak ápolását, gondozását nyújtó bentlakásos otthon, amely időskorúakat, mozgásfogyatékossgal élő gondozottakat, szenvedély- és pszichiátriai betegeket ellátó részlegekkel, a Vas Megyei Önkormányzat fenntartásában működött 2011 év végéig, majd ez évtől a fenntartói jogokat a Vas Megyei Intézményfenntartó Központ gyakorolja.

Az intézmény székhelye Acsád község központjában, a Szegedy-kastély épületegyüttesében jól megközelíthető helyen, szép természeti környezetben található, amelyben 1968 óta működik szociális otthon. A kastélyépület és a hozzá tartozó szárnyépületek teljes rekonstrukciója célzott támogatásból 2004-ben fejeződött be. A pavilonépület 4 szintes, négyzet alapú, körkörös folyosókkal, a déli és az északi oldalon egy-egy kijáráttal, kifelé nyíló ajtókkal ellátott. Az épület akadálymentes, biztonsági lifttel, nővérhívó rendszerrel felszerelt, megtörtént a folyosók járólaponozása, a fűtés korszerűsítése, az ebédlő légkondicionálása. Ugyanakkor – szemben a Kastély épülettel – a Pavilon épületben tűzjelző berendezést, valamint minősített füstgátló ajtókat nem alakítottak ki. A tetőtérben a lépcsőház automatavezérlésű füstelvezető ablakkal volt felszerelve.

A pavilonban 14 egyágyas, 32 kétágyas, 3 háromágyas, 4 négyágyas és 4 ötágyas (összesen 57) szoba van, az itt lakók száma 123 fő. Az épületben 5 zuhanyzó, 8 fürdőkád és 22 WC található. *A lakószobákban az egy főre jutó alapterület a 2010-es vizsgálat idején mindkét épületben meghaladta az előírt minimumot.*

A korábbi ombudsmani vizsgálat rögzítette, hogy az ellátottaknak módjukban áll személyes tárgyaikat az intézménybe behozni, valamint az intézményvezetővel egyeztetve kisebb bútorok (pl. fotel) behozatalára is volt lehetőség. Az SzCsM rendelet 5. § (3) bekezdés d) pontja ugyanakkor előírta, hogy a házirendben rögzíteni kell az intézménybe bevihető személyes használati tárgyak körét. A behozható „apróbb személyes tárgyak” és a tiltott „veszélyeztető tárgyak” körét ennek ellenére a házirend nem részletezte, ezért a *biztos megállapította a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot és annak orvoslása érdekében intézkedést kért, amelynek megtörténtéről tájékoztatást adott az igazgató.*

A tűz 2012. március 10-én, szombaton a Pavilon épület 4. emeletén a tetőtéri lakórész egyik 1 ágyas szobájában keletkezett kb. 9 óra 15 perc és 9 óra 30 perc körül. A tűzvizsgálati jelentés szerint a tűz keletkezési okát a szoba teljes kiégése és a helyszín megváltozása miatt nem sikerült bizonyítani. Vélelmezetten a tűz a szobában lévő dohányzó asztal környezetében keletkezett, nyílt láng, vélhetően gyertya hatására. Az égő gyertya a szobában egyedül lakó ellátott – aki elhunyt a tüzesetben – rosszulléte vagy egyéb okból dőlhetett el, meggyújtva a környezetében lévő éghető anyagokat. A tűz a lakóegység teljes területére kiterjedt, majd a bejárati ajtó feletti bevilágító ablak és a szobai tetőablak üvegszerkezetének megsemmisülése után átterjedt a közlekedő folyosóra és a teljes tetőszerkezetre, ezáltal több lakóegység is károsodott.

A tüzeset idején 7 fő (a Pavilonban 3) ápoló, 3 fő (a Pavilonban 2) takarító, 3 fő konyhai dolgozó, 1 fő portás volt szolgálatban.

Az intézmény kastélyépületében 67 fő, a pavilonépületben 123 fő ellátott lakott. A 123 fő lakó közül 45 fő önállóan, segítség nélkül közlekedett, 51 fő segédeszközt használt (27 fő kerekesszéket), 26 fő volt ágyban fekvő. A 123 lakó ellátotti csoportonként való megoszlása: 103 fő időskorú, 14 fő pszichiátria beteg, 6 fő mozgásfogyatékossgal élő személy. Közülük 14-en egyágyas, 64-en 2 ágyas, 9-en 3 ágyas, 16-an 4 ágyas szobában voltak elhelyezve.

A tűz észlelésekor – a tűzoltóság riasztása mellett – a dolgozók megkezdték a tetőtér kiürítését. A mentésbe a szabadnapos dolgozók, családtagjaik a helyi lakosok, a szomszéd település lakói is bekapcsolódtak. Öt órán belül átmenetileg mindenkit elhelyeztek a kastélyépületben, a település kultúrházában, az evangélikus közösségi házban,

az intézmény kőszegpatyi telephelyén, illetve a kőszegi Munkácsy úti Otthonban. A kapott tájékoztatás szerint az étkeztetést, a tisztálkodást, a gondozást, a gyógyszerrel való ellátást mindenkinek sikerült biztosítani.

A tüzeset napján 27 személyt vittek haza a hozzátartozók, hatan más megyei intézménybe költöztek, amelyből egy fő a helyreállítás után kíván visszatérni, ketten pedig magánúton kerestek megoldást. Másnap az átmeneti elhelyezési helyekről az ellátottakat az intézmény többi telephelyére költöztették, többek között *pótágyakra, közösségi foglalkoztató helyiségekbe, társalgóba, folyósó szakaszokra.*

Az intézmény egyes telephelyein kialakult ellátotti létszámokat és tárgyi feltételeket az intézmény adatszolgáltatása alapján összeállított, alábbi táblázat rögzíti:

Intézményegység	Létszám	Pavilonból áthelyezett	Tisztálkodási lehetőség	1 főre jutó lakószobai terület nagyság m ²
Acsád, kastély	93 fő	35 fő	4 db fürdőkád, 6 db tusoló	5,5
Kőszegpaty	40 fő	9 fő	1 db fürdőkád, 1 db tusoló, 3 db wc	4,6
Kőszeg, Munkácsy út	48 fő	14 fő	1 db fürdőkád, 5 db tusoló, 4 db wc	4,9
Kőszeg, Kálvária út	96 fő	23 fő	5 db fürdőkád, 5 db tusoló, 14 db wc	5,1
Peresznye	98 fő	20 fő	4 db fürdőkád, 3 db tusoló, 10 db, wc	4,5
Összesen:	375 fő	101 fő	-	-

A vizsgálatom során, 2012 márciusában kelt megkeresésemre adott válasz időpontjáig (április 26-ig) a korábban a Pavilonban lakott ellátottak közül további 9 fő elhalálozott. Az otthonukba távozók közül 23-an tértek vissza, négyen otthonukban várták az épület helyreállítását, időközben ez utóbbi körből egy ellátott kivételével mindenki visszatért az otthonba.

Az intézmény 406 engedélyezett férőhelyén a válaszadás napján, április 26-án 375 főt láttak el. A fenntartó jelezte, hogy „az elhelyezés – bár minden telephelyen némi zsúfoltságot okozott – ellátotti igényre történt, mert a lakók – érthető módon – nem akartak más intézménybe átköltözni.[...] az Acsádról kimenekített lakók a helyenként szűkösebb elhelyezés és megváltozott körülmények ellenére is ragaszkodnak az intézményhez, illetve telephelyhez, ahova átmenetileg kerültek.”

A kapott tájékoztatás szerint a másik telephelyre költöztetett minden lakónak van éjjeli szekrénye, a ruházatuknak szekrény, személyes tárgyaikból a szükségeseket megkapták, a többit elzárva — névre szólóan — őrsi az intézmény [Intézményvezetői tájékoztatás 2012. április 26.]. A fenntartó szerint „a személyes tárgyak, ruhaneműk, használati tárgyak telephelyekre szállítása és a tulajdonosoknak való átadása megtörtént.” [Fenntartói tájékoztatás 2012. április 13.] A személyre szabott gyógyszerellátás biztosított, a szakdolgozók gondoskodtak az elköltöztetett lakók orvosi dokumentációjának különböző telephelyekre való eljuttatásáról. Az intézmény 3 főzőkonyhája biztosítja az étellemezést, az engedélyezett kapacitások mindenhol elegendőek, a telephelyek mosodái szintén bírják a megnövekedett terhelést.

Az intézményvezető munkaerő átcsoportosításról intézkedett, így 2012. március 13-tól az acsádi székhelyről a kőszegi Kálvária úti és a peresznyei telephelyre 2-2 fő, a kőszegi Munkácsy úti és kőszegpatyi telephelyre 1-1 fő ápolót, gondozót, összesen 6 fő ápolót irányított át. Az acsádi mentálhigiénés munkatársak heti rendszerességgel látogatják a telephelyeket.

Az intézményvezető jelezte az is, hogy a tüzesetet követően több szakképzett munkatársuk nyugállományba vonult, illetve munkahelyet váltott, ezért korábban a szabályoknak megfelelő szakképzettségi arány is megváltozott. Acsádon 76, Kőszegpatyon 75, Peresznyén 81, Kőszegen a Kálvária úton 72 %-ra csökkent, Kőszegen a Munkácsy úti telephelyen pedig 100%-os. A távozott munkaerőt csak szakképzetlen munkaerővel sikerült pótolni, jelenleg 4 dolgozójuk vesz részt szakképzésben.

A vezetői tájékoztatás szerint a Házirend szabályozza a lakók által az intézménybe behozható tárgyak körét: ruházaton, lábbelin, apróbb személyes tárgyakon túl bútorok, tv, hűtőszekrény elhelyezésére egyéni egyeztetés alapján van lehetőség. Nem vihetők be a nem mindennapi használatra szánt, mások és saját testi épségét veszélyeztető szűrő, vágó eszközök, valamint a tűz- és robbanásveszélyes anyagok. A Tűzvédelmi Szabályzat a lakószobákra vonatkozóan tiltja a dohányzást, a nyílt lángú világítóeszköz használatát, elektromos hő fejlesztő készülékek, éghető anyagok, folyadékok tárolását, a szabvány előírásainak nem megfelelő híradástechnikai eszközök használatát.

Az intézmény vezetője szerint a hasonló esetek megelőzésére érdekében szükség lenne a tűzvédelmi jelző rendszer kiépítésére a telephelyeken is; füstmentes terek, füstelvezető berendezések, nyílászárók létrehozására; a pavilonépület rossz építészeti megoldásának – két szinten sem lehet a folyósókat a szabadba szellőztetni és a mivel személyfelvonót sem központi helyre építették, megközelítése olykor nagy távolságból lehetséges – felszámolására.

A fenntartó a tüzesetet követően az irányítása alatt álló valamennyi szociális otthonban elrendelte a tűzvédelmi szabályok betartásának felülvizsgálatát. Jelezte továbbá, hogy a tárgyi feltételek elsősorban pályázati

források elnyerésével javíthatók, a szakmai létszámhiány tartós mérséklésére azonban még önkéntesek bevonásával sem lát esélyt.

A Pavilon épület teljesen kiégett tetőszerkezetének a helyreállítása érdekében márciusban kezdődtek meg a kárelhárítási munkálatok. A fenntartó szakértőt kért fel a romeltakarítás kivitelezésének megvalósítására irányuló előzetes szakvélemény elkészítéséhez, majd a versenyzetési eljárást követően kiválasztotta a kivitelezőt. Az elvégzett munkálatok műszaki átadása 2012. június 8-án megtörtént, eredményeként a tetőszerkezet végleges *faszerkezetét és arra hálórősített fóliát* állították fel összesen 10.442.785 Ft + Áfa értékben.

A fenntartó 2012. június 22-én pályázatot írt ki a tető helyreállításának tervezői feladataira, a nyertes ajánlattevővel 2012. augusztus 6-án írták alá a tervezői szerződést. Ezt követően közbeszerzési eljárás indult a kivitelező kiválasztására, amely alapján a megkezdődhetnek majd az építési munkálatok, a tervezőnek 15 nap áll rendelkezésére a tervek elkészítésére és 30 nap a közbeszerzési eljárás lefolytatására. A megbízott műszaki ellenőr véleménye szerint a tető teljes helyreállítása 30 nap alatt elvégezhető, és a használatba vételi engedély után beköltözhetnek a lakók. A megvalósulás végleges dátumáról nem kaptam azonban tájékoztatást.

A helyreállítás során a fenntartó több problémával szembesült. A tűzvédelmi hatóság gépészeti füstelszívó rendszer beépítését, szintenként védett terek kialakítását, tűzgátló ajtók beépítését, tűzjelző rendszer kiépítését és az épület mellett felvonulási terület kialakítását írta elő. A tervezői versenyzetetésnél a tervezési koncepció kialakítását nehezítette, hogy új építési engedély beszerzésénél előzetes szakhatósági egyeztetésekre volt szükség, a kérelmet benyújtották, azonban a válaszádkor hiánypótlási eljárás volt folyamatban.

Gondot okozott továbbá, hogy a biztosító vitatja a biztosítási szerződéssel összefüggésben a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a fővárosi önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011 évi CLIV. törvény alapján a szerződő felekben bekövetkezett jogutódlást. A biztosító ugyanakkor megtette független igazságügyi szakértő felkérésével az első lépéseket a kár felmérésének érdekében.

A kapott tájékoztatás szerint az intézmény vezetése folyamatosan tájékoztatta és tájékoztatja a lakókat és hozzátartozóikat a helyreállítási munkák megvalósulásáról. A megyei intézményfenntartó központ munkatársai rendszeresen látogatják az intézmény azon telephelyeit, ahol ideiglenesen helyeztek el a pavilonépületből kiköltöztetett lakókat. A központ vezetése rendszeresen tájékoztatja az intézmény vezetőjét a felújítási munkálatokról. Az eddig megtett lépésekről az intézményben és egyes telephelyein lakógyűlések keretében is tájékoztatta az intézmény vezetése a lakókat és a dolgozókat. A gondnokoltak gondnokainak levélben küldtek tájékoztatást.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdése a) pontja alapján hatóság az a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – amely állami vagy önkormányzati feladatot lát el, illetve e feladat ellátásában közreműködik. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 88. § (1) bekezdése értelmében az állam a megyei fenntartó útján, valamint a fővárosi önkormányzat köteles gondoskodni azoknak a szakosított ellátásoknak a megszervezéséről, amelyek biztosítására e törvény alapján a települési önkormányzat nem köteles; továbbá a szakosított szociális szolgáltatások területi összehangolásáról. A törvény szakosított ellátásként határozza meg az ápolást, gondozást nyújtó intézményeket [Szt. 67. § (1) bek.], ezek között is külön nevesítve az idősek otthonát [Szt. 68. § (2) bek.]. A fentiek alapján az ügy tekintetében az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen fennáll.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek veleszületett joga van az *élethez és az emberi méltósághoz*, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani. Az emberi méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.

A *hátrányos megkülönböztetés tilalma* [Alaptörvény XV. cikk (1) – (2) bekezdések] és az *esélyegyenlőség biztosítása, előmozdítása* [Alaptörvény XV. cikk (4) – (5) bekezdések] az állam számára eltérő jellegű, de szorosan összekapcsolódó feladatot, kötelezettséget jelent. A jogegyenlőség megteremtése, az egyenlő méltóságú személyként kezelés biztosítása elsődleges állami kötelezettség, míg az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít. Lehetőséget, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékosság) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az

eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. A speciális, objektíve hátrányos helyzetben lévő jogalanyok számára ugyanis csak az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó állami kötelezettségvállalás, többletjogok biztosítása teremthet lehetőséget az egyenlő esélyekre.

Az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdése értelmében mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában e jog „nemcsak a betegellátáshoz kapcsolódó, törvényben meghatározandó egészségügyi szolgáltatások igénybevételére jogosít, hanem magában foglalja mindazoknak az emberi egészség kialakulását és megőrzését célzó állami intézkedéseknek az igénylését is, amelyek az egészséges életvitellel összefüggő neveléssel, felvilágosítással, államilag szervezett testedzéssel, munkavédelemmel, természetvédelemmel, köztisztasággal, környezetvédelemmel és a betegség megelőzését szolgáló nagyszámú egészségvédelmi szolgáltatásokkal kapcsolatosak” [54/1996 (XI. 30.) AB határozat].

A szociális biztonsághoz való joggal kapcsolatosan az Alaptörvény rögzíti, hogy „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson”. A szociális biztonságot az állam – az Alaptörvényben nevesítet (anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség) csoportok és más rászorulóknak esetében – a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.

Az Alkotmánybíróság több alkalommal kifejtette, hogy a szociális ellátáshoz való jog minimumának elvont alkotmányos mércéje az élethez és emberi méltósághoz való jog. Az állam alkotmányos kötelezettségét akkor teljesíti, ha a szociális támogatási rendszert megszervezi és működteti. Egyedüli korlát, hogy átmenetileg sem okozhat területenként vagy társadalmi csoportonként ellátatlanságot, sem pedig emberhez méltatlan ellátási körülményeket.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint a Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság jogállam-értelmezéséhez a kezdetek óta hozzátartozik az a követelmény, hogy az államnak a jog uralma alatt kell állni, az állam csak a jog keretei között, a jog által előre meghatározott eljárási rendben működhet. Az Alkotmánybíróság elvi élel rögzítette, hogy „a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által meghatározott működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket”. Az állam köteles betartani törvényeit és egyéb jogszabályait. A közhatalmi erejével ezeket megváltoztathatja, de hatályuk alatt „az előre meghatározottakhoz kötve van.

Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata által követett értelmezés szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak a biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is, ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

III. Az ügy tekintetében

III.1. Szakmai minimumfeltételek (személyi)

A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet 6. § (1) – (3) bekezdés és a 2. sz. melléklet (továbbiakban SzCsM. Rendelet) szabályozza, hogy az ellátásban részesülő személyekkel közvetlenül foglalkozó, személyes gondoskodást végző személyek legalább nyolcvan százalékának szakképzettnek kell lennie bentlakásos intézményi ellátás esetén és egyben meghatározza a személyes gondoskodás egyes formáinak szakmai létszámnormáit, amelyet a szociális intézményben kötelezően alkalmazandó legkisebb létszámként állapít meg. [A vizsgálat tárgyát nem képezte az orvosi létszám alakulása, amely része a szakmai létszámnak] Ennek értelmében – figyelmen kívül hagyva az orvosi és ajánlott létszámokat – idősök otthonában kötelezően biztosítandó pl. 100 férőhely felett 1 fő intézményvezető ápoló, 100 férőhelyre vetítve 24 fő ápoló, gondozó, illetve 50 férőhelyre vetítve 1 fő szociális, mentálhigiénés munkatárs. Hasonló előírások vonatkoznak a pszichiátriai és szenvedélybetegek tartós bentlakást nyújtó intézményekre is.

A feltárt körülmények alapján a tüzeset napján az intézmény székhelyén, a Kastélyban (67 fő) és a Pávilon épületben (123 fő) összesen 190 ellátottról gondoskodtak, amelyek között csak a Pávilonban 14 fő pszichiátriai beteg is volt.

Az intézmény főállásban betöltött szakmai létszáma a tüzeset idején 38 fő ápolóból és 4 mentálhigiénés munkatársból tevődött össze (ide nem értve az orvosi létszámot), *figyelemmel az intézményben ellátottak létszámára az ápoló, gondozó munkakörben* e létszám nem elégséges, ugyanakkor a ténylegesen szükséges létszám megállapításához nem álltak rendelkezésemre megfelelő adatok. Az intézményvezető szóbeli tájékoztatása szerint jelenleg is 10-11 fő hiányzik a jogszabályban megkövetelt létszámszint eléréséhez.

Megállapítom, hogy az intézményben a tüzeset bekövetkeztekor a jogszabályban meghatározott szakmai létszám nem érte el a jogszabályban meghatározott kötelező minimum követelmény szintjét.

A kapott tájékoztatás szerint időközben a szakképzési arány is kedvezőtlenül változott, az intézménynek

csupán két telephelye felel meg az e körben előírt követelményeknek, Acsádon, Kőszegpályon, és Kőszegen a Kálvária úti részlegben a szakképzettség nem érte el a jogszabályban meghatározott 80%-os arányt.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az intézményben a fenntartó a jogszabályoknak megfelelő személyi feltételeket nem biztosította, illetve nem biztosítja, amivel a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével és az érintettek szociális biztonságához fűződő jogával, valamint az élethez és emberi méltósághoz való jogokkal összefüggésben okozott és tart fenn visszásságot.

III.2. Szakmai (tárgyi) minimumfeltételek

Az Szt. 67. § (1) bekezdése értelmében az önmaguk ellátására nem, vagy csak folyamatos segítséggel képes személyek számára a teljes körű ellátás keretében az intézményben kell gondoskodni többek között a mentális gondozásról, a lakhatásról. Az SzCsM rendelet 41. § (2) bekezdése e feltételek teljesülése érdekében szabályozza, hogy a bentlakásos intézményben ki kell alakítani többek között az éjszakai és nappali tartózkodásra (lakhatás), a személyi tisztálkodásra, az intézmény jellege szerinti közösségi együttlétre, tevékenységre (pl. társalgó, könyvtár, foglalkoztató, kápolna, imaterem), valamint mentális gondozásra szolgáló helyiséget.

A tényállásban rögzítettek szerint a Pavilonból kimenekített ellátottakat a tüzeset időpontját követően az intézmény székhelyén és telephelyein helyezték el, amely állapot e jelentésem kiadásáig változatlanul fennáll. Ezek a körülmények rendkívül eltérőek, van olyan idős ember, akit lakószobában helyeztek el, míg másokat folyosószakaszokon, társalgóban, közösségi foglalkoztatóban.

Álláspontom szerint, ha a közösségi helyiségeket nem a rendeltetésüknek megfelelően használják, ha ott – még ha ideiglenesen is – idős embereket szállásolnak el, akkor a lakhatási feltételek nem biztosíthatók, továbbá az ilyen módon ellátott lakók szállásszerű elhelyezése jelentősen megnehezíti az intézmény mentálhigiénés feladatainak ellátását, így az aktivitást segítő fizikai tevékenységeket, a szellemi és szórakoztató, valamint a kulturális tevékenységeket.

Az SzCsM rendelet 41. §-ának (4) bekezdése rögzíti azt is, hogy az intézmény akkor alkalmas gondozási feladatok ellátására, ha a lakószobában egy ellátottra legalább hat négyzetméternyi lakóterület, illetve tíz ellátottra legalább egy fürdőkád vagy zuhanyzó, valamint nemenkénti illemhely jut és biztosított a folyamatos fűtés- és melegvíz-szolgáltatás.

Az egy főre jutó lakószoba területével összefüggésben a tényállásban feltárt körülmények alapján megállapítom, hogy az intézményben sem a székhelyén, sem a telephelyein nem teljesül maradéktalanul a lakószobákban egy ellátottra jutó négyzetméter nagysága, hiszen minden részlegben található olyan lakószoba, ahol az egy főre megállapított terület nagysága alacsonyabb ($4,5 \text{ m}^2 - 5,5 \text{ m}^2$), mint az SzCsM rendeletben megkövetelt 6 m^2 . A tisztálkodási feltételekkel kapcsolatos tárgyi követelmények – azaz 10 ellátottra legalább 1 fürdőkád vagy 1 zuhanyzó – sem teljesülnek teljesen, Kőszegpályon 40 főre, 1-1 fürdőkád, illetve zuhanyzó áll rendelkezésre, valamint Peresznyén 98 főre 4 db fürdőkád és 3 db tusoló jut.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a tárgyi feltételek hiányosságai részben zsúfoltságot eredményeznek, nehezítik a tisztálkodási lehetőségek igénybevételét, másrészt akadályozzák az ellátottak mentálhigiénés gondozását, mindez pedig konfliktusok kialakulását idézheti elő. A vizsgálat által tapasztalt állapotok az érintettek emberi élethez és méltósághoz, valamint testi és lelki egészséghez való alapvető jogával összefüggésben okoznak visszásságot, illetve tartják fenn azok bekövetkeztének állandó és közvetlen veszélyét. A hiányzó személyi és tárgyi feltételek pedig a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével összefüggésben is visszásságot okoznak.

A tüzeset – az idei év márciusa – óta a Pavilonból kimenekített ellátottak „ideiglenes” körülmények között zsúfoltságban élnek, ahol a teljes körű ellátáshoz sem a személyi feltételek, sem a tárgyi feltételek nem biztosítottak, és e hiányok egyben az ellátottak személyes gondozásával kapcsolatos ápoló, gondozó munka csökkenő mértékével is együtt járnak.

Az intézménynek a tüzesetben egy, majd az ezt követő 6 hét alatt további 9 lakója hunyt el.

A fenntartó fél év alatt nem állította helyre a károkat, nem történt meg az épület végleges tetőszerkezetének felállítása, és a vizsgálat idején sem tudható annak az ideje, mikor lesznek méltók, de legalábbis megfelelőnek mondhatóak az elhelyezési-ellátási körülmények. Ugyanakkor az időjárási viszonyok is egyre kedvezőtlenebbé válnak, a fóliabiztos tető pedig nem biztosít kellő védelmet, még a beázás ellen sem, amely tovább nehezítheti a lakók Pavilonba való visszaköltözését.

Az elmúlt fél év alatt nem rendezték a biztosítóval a kártérítési igényt, mivel – a fenntartó tájékoztatása szerint – a biztosító nem fogadja el a jogszabály alapján történt, a felek személyében bekövetkezett változást. Mindezek ismeretében, álláspontom szerint indokoltá vált, hogy a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a fővárosi önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvénnyel szabályozott megyei önkormányzati intézmények állami átvételét követően szükséges a korábban megkötött biztosítási szerződések haladéktalan felülvizsgálata.

Tekintettel azonban arra, hogy a vizsgálat a biztosítási jogviszonnyal kapcsolatos körülményekre a fentiekben túl nem terjedt ki, így ezzel összefüggésben külön intézkedést nem kezdeményezek.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása érdekében, az Ajbt. 31. §-a

alapján felkérem

1/ a Vas Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalának vezetőjét, hogy soron kívül vizsgálja meg a Vas Megyei Időskorúak Szociális Intézetének működési feltételeit, és a törvényes működés érdekében haladéktalanul tegye meg a szükséges intézkedéseket;

2/ a Vas Megyei Kormányhivatal vezetőjét, hogy valamennyi rendelkezésére álló eszközzel segítse elő, hogy az irányítása alatt álló Vas Megyei Intézményfenntartó Központ az intézményeit a vonatkozó jogszabályokban foglalt valamennyi tárgyi és személyi feltétel biztosításával, megfelelően működtethesse és a vizsgált intézményben élők mielőbb méltó körülmények közé költözhessenek.

Budapest, 2012. szeptember

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-3272/2012

A veszprémi hulladék-szállítási gyakorlat

Előadó: dr. Kéri Szilvia

Az eljárás megindítása

A panaszos szerint a települési szilárdhulladék-szállításra vonatkozó önkormányzati rendeletnek az ingatlanulajdonosok által választható edényméretekkel kapcsolatos rendelkezéseit a „VKSZ” Veszprémi Közütemi Szolgáltató Zrt. (a továbbiakban: Közszolgáltató) nem megfelelően értelmezi. Véleménye szerint esetükben, vagyis egy tízlakásos sorháznál a rendelet nem ad arra lehetőséget, hogy az ingatlanulajdonosok önállóan, kisebb méretű kukaedényben gyűjtsék a hulladékot, csak közös konténert használhatnak. Ennek ellenére hat ingatlanulajdonos kérésére a Közszolgáltató engedélyezte számukra, hogy kukaedényt használjanak. A többi lakó továbbra is az eddigi közös konténert veszi igénybe, azonban ennek megfelelően a hulladékszállítási díj arányosan nőtt.

A panasz alapján a Közszolgáltató gyakorlatát illetően felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelmény sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam. A vizsgálat során megkerestem a Közszolgáltatót és Veszprém Megyei Jogú Város polgármesterét.

Az érintett alapvető jogok és értékek

- a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)

Az alkalmazott jogszabályok

- a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.)
- a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet)
- a települési szilárd hulladék kezelésével kapcsolatos közszolgáltatásról szóló 30/2010. (VI. 28.) közgyűlési rendelet (továbbiakban: 30/2010. (VI. 28.) közgyűlési rendelet)

A megállapított tényállás

A panasszal érintett, lakásszövetkezeti jogviszonyban létrejött, tíz lakásból álló sorház lakói 25 év óta közös gyűjtőedényt, konténert használtak, amelynek a díját egymás között arányosan elosztva, külön-külön fizették a Közszolgáltatónak. A 30/2010. (VI. 28.) közgyűlési rendelet szerint, ha a hulladékgyűjtő edény tárolása csak közterületen lehetséges, azt 2013. január 1-jétől a közterület használatára vonatkozó hatósági engedély vagy hatósági szerződés alapján létesített zárható konténertárolóban lehet elhelyezni. A megépítendő konténer tárolóval összefüggésben a tíz ingatlanulajdonos közül nyolcan 2011. november 2-án kelt írásbeli beadványukban – 2011. december 1-jétől – lemondták a Közszolgáltatónál a konténeres gyűjtést és helyette a kukaedényt választották. A Közszolgáltató ezt követően levélben kért tájékoztatást attól a két lakótól, aki nem írta alá a kérvényt, hogy milyen megoldást választ a jövőre nézve. A levél tartalmazta, hogy a nyolc lakó kérése elfogadható, mivel a 30/2010. (VI. 28.) közgyűlési rendelet szerint sorház esetén lehetőség van arra, hogy kukás gyűjtést folytassanak a lakók.

Öt lakó (hárman azok közül, akik előzőleg a kukaedényre vonatkozó kérvényt aláírták) 2011. november 25-én kelt beadványában úgy nyilatkozott, hogy nem kívánnak áttérni a konténerről a kukáedényre. Az így nyilatkozó öt lakót egyenként írásban tájékoztatta a Közszolgáltató arról, hogyan alakul a konténer díja közöttük. Végül az ötből még egy lakó a kukáedényt választotta, így összesen hatan tértek át a kukaedényre, és négyen maradtak a konténer mellett.

A 30/2010. (VI. 28.) közgyűlési rendelet meghatározza a rendszeresített, zárt szabványos gyűjtőedény választható méretét ingatlan típusától függően. A panasz benyújtásakor hatályos szabály szerint családi házaknál, hat lakásosnál nem nagyobb társasházaknál 60, 80, 120, 240 literes edény, társasházaknál 360 literes edény, illetve 660, 770, 1100 literes zárt konténer választható. A 4. § (2) bekezdés d) pont a nem természetes személyek tulajdonában álló ingatlanok esetében választható kukaedény vagy konténer méreteket állapítja meg.

A panaszos vitatja a Közszolgáltató azon gyakorlatát, mely szerint megengedte az áttérést a lakóknak konténerről a gyűjtőedényre. Véleménye szerint ez ellentétben áll a 30/2010. (VI. 28.) közgyűlési rendelet

szabályaival, vagyis a hat lakásosnál nagyobb társasház esetén csak konténer lehet használni. Eddig a társasházra vonatkozó szabályt alkalmazta a Közzolgáltató. Problémát jelent véleménye szerint annak az értelmezése, hogy a lakásszövetkezeti sorház társasháznak minősül-e vagy sem.

A panaszos a polgármesteri hivatalhoz fordult segítségért. A hivatal válaszelevelében tájékoztatta, a kérdéses sorház egy helyrajzi számon szerepel, osztatlan közös tulajdonban, és a szövetkezet tulajdonában áll az ingatlannyilvántartás szerint. A tulajdonosok használati joggal rendelkeznek. A szövetkezetet azonban jogutód nélkül törölték a cégjegyzékből, ezzel összefüggésben vagyონrendezési eljárás folyik. Társasházként, szövetkezetként egy adott ingatlan csak alapító okirattal, illetve szervezeti és működési szabályzattal működhet, ezért a hivatal álláspontja szerint a lakókat a hulladékszállítási közzolgáltatás tekintetében külön tulajdonosként kell kezelni. Hivatkoznak a Közzolgáltató tájékoztatására, amely szerint a lakók egyéniileg jelentkeztek be a közzolgáltatásba, de közösen döntöttek a közös konténer használata mellett. A többség akarata alapján a közös konténeres hulladékszállítást a Közzolgáltató megszűnetheti. A számlákat név szerint külön kapják a lakók. A hivatal és a panaszos között e-mailen történt levelezés szerint több bejelentés is érkezett a polgármesteri hivatalhoz, hasonló problémával, más lakásszövetkezeti sorházaktól.

A Közzolgáltatót a panasszal kapcsolatos álláspontjának kifejtésére kértem, továbbá, hogy válaszában térjen ki arra is, hogy vele a lakóközösség vagy az egyes tulajdonosok állnak-e jogviszonyban? A jogviszony kezdetekor milyen módon igazolták a Közzolgáltatónak, hogy társasházként vagy családi házként kívánják a lakók igénybe venni a szállítást? Az akkor hatályos önkormányzati rendelet is a jelenlegi szabályokat tartalmazta-e a kukaedények és konténeres választhatóságára vonatkozóan? Amennyiben korábban más szabályt tartalmazott a kérdéskört szabályozó helyi rendelet, annak megfelelően változott-e a Közzolgáltató által folytatott gyakorlat? Hogyan értelmezi a lakásszövetkezet jogállását, az társasháznak vagy családi háznak tekintendő-e a rendeletnek a választhatóságra vonatkozó szabályai szerint? A probléma csak egy lakóközösséget érint, vagy többet is?

A Közzolgáltató válaszában kifejtette, hogy jogelődje és a lakók közötti jogviszony több mint 25 éve jött létre, külön szerződéskötés nélkül, a szolgáltatás igénybevételével. Ekkoriban jogszabály még nem rendezte a hulladékszállításra vonatkozó szabályokat. A Közzolgáltató a 25 éves gyakorlat alatt soha nem kezelte társasházként a közösséget, a lakók egyedileg állnak jogviszonyban vele, a számla is az egyes tulajdonosok részére kerül kiállításra. A Közzolgáltató álláspontja szerint az új helyzet megoldására a tulajdonosok belső jogviszonyában van lehetőség. A tájékoztatás szerint a probléma csak ennél a sorháznál alakult ki, más lakásszövetkezeti lakóközösségnél nem.

Veszprém Megyei Jogú Város polgármestere a hozzá intézett megkeresésemre adott válaszában kiemelte, hogy a Közzolgáltató levelében foglaltakkal egyetért, azt megerősíti, illetve a lakásszövetkezeti jogállás tekintetében a lakásszövetkezetekről szóló 2004. évi CXV. törvény rendelkezéseit tekintik irányadónak. A probléma pedig egyedi, más esetben nem fordult elő.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – a közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdése szerint *közzolgáltatást végző szerv* – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, a közüzemi szolgáltató, az egyetemes szolgáltató, az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, a jogszabályban közzolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet. A közzolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

A konkrét vizsgálattal összefüggésben a „VKSZ” Veszprémi Közüzemi Szolgáltató Zrt. az ombudsman által vizsgálható közzolgáltatást ellátó (annak megszervezésében felelős) szervnek, illetve közzolgáltatónak minősül. A vizsgálat folytatásának lehetőségét az Ajbt. 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra.

II. A vizsgálat alapjogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam köteleességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is.

III. Az ügy érdemében

A Hgt. 20. § (1) bekezdése szerint „Az ingatlan tulajdonosa, birtokosa vagy használója (a továbbiakban együtt: ingatlanulajdonos) köteles az ingatlanán keletkező, az ideiglenes tárolásra szolgáló (közműpótló) létesítmények, berendezések üritéséből származó, illetve közüzemi csatornahálózatba vagy más módon befogadóba vagy szennyvíztisztítóba nem vezetett települési folyékony hulladékot, valamint a települési szilárd hulladékot a külön jogszabályban előírtak szerint gyűjteni, továbbá az annak begyűjtésére feljogosított hulladékkezelőnek átadni.”

A települési önkormányzat kötelezően ellátandó közszolgáltatásként az ingatlanulajdonosoknál keletkező települési hulladék kezelésére hulladékkezelési közszolgáltatást szervez, és tart fenn¹. A törvény 23. §-a szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg – többek között – az ingatlanulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget, az alkalmazható díj legmagasabb mértékét, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények eseteit, a szolgáltatás ingyenességét, a szüneteltetés lehetőségét, és a közszolgáltatással ellátott terület határait².

A közszolgáltató feladata az önkormányzati rendeletben előírt módon a települési hulladék ingatlanulajdonosoktól történő begyűjtése, elszállítása a települési hulladékkezelő telepre, illetőleg a települési hulladék kezelése, kezelő létesítmény üzemeltetése, a szolgáltatás folyamatosságának biztosítása³.

A települési szilárd hulladék szállítási közszolgáltatással kapcsolatban a közszolgáltatók gyakorlatát vizsgálva egy korábbi jelentésemben⁴ megállapítottam, hogy a magasabb szintű jogszabályok keretei között az egyes önkormányzati rendeletek határozzák meg a szolgáltatás minden lényegi elemét. A Hgt. 23. §-ában konkrétan meghatározza azokat a szabályozási tárgyakat, melyekben a törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására rendeletet alkot a közgyűlés. A rendeletalkotás joga nem delegálható a Közszolgáltatóra. A vonatkozó jogszabályok, így a Hgt. keretei között alkotott helyi rendeletek, valamint az önkormányzattal kötött közszolgáltatási szerződés előírásai alapján köteles ellátni feladatát a Közszolgáltató.

A 30/2010. (VI. 28.) közgyűlési rendelet 2010. július 1-jén lépett hatályba. A panasz benyújtásakor hatályos 30/2010. (VI. 28.) közgyűlési rendelet 4. § (2) bekezdése az alábbiak szerint szabályozta a választható edényeket.

4. § (2) bekezdés: „Rendszeresített zárt, szabványos gyűjtőedénynek minősül:

a) családi házaknál, illetve 6 lakásosnál nem nagyobb társasházaknál 60, 80, 120, 240 literes kukaedény, szabványos gyűjtő edényzet

b) társasházaknál 360 literes kukaedény, 660, 770, 1100 literes zárt konténer (...)

d) nem természetes személyek tulajdonában álló ingatlanok esetében 60, 80, 120, 240, 360 literes kukaedény, 660, 770, 1100 literes zárt konténer”.

A 30/2010. (VI. 28.) közgyűlési rendelet szerint a Közszolgáltató és az ingatlan tulajdonos között a kötelező közszolgáltatással kapcsolatos jogviszony a szolgáltatási szerződés megkötésével, vagy a szolgáltatás igénybevételével jön létre. A tárolóedény választásra vonatkozóan a rendelet azt a szabályt tartalmazza, hogy az edény mérete arányos legyen a keletkező hulladék mennyiségével, de önálló ingatlanonként a heti ürités gyakoriságának figyelembevételével minimum heti 60 liter tárolókapacitás rendelkezésre kell, hogy álljon. A Közszolgáltató által kiállított számla alapján az ingatlanulajdonos köteles megfizetni a díjat⁵.

A 30/2010. (VI. 28.) közgyűlési rendelet nem tartalmaz meghatározást arra vonatkozóan, hogy mit ért ingatlanulajdonos, társasház, családi ház, lakásszövetkezet és sorház alatt. A 2009. november 12-én kelt közszolgáltatási szerződés nem tartalmaz külön rendelkezést a hulladékgyűjtő edény választásával összefüggésben. Meghatározza azonban a fogyasztó fogalmát, amely szerint fogyasztó az az ingatlanulajdonos vagy használó, aki a vonatkozó jogszabályok és a szerződés alapján a közszolgáltatást igénybe veszi.

A Közszolgáltató tájékoztatása szerint tehát 25 éves gyakorlat az, hogy a sorház ingatlanulajdonosai konténeret használnak, a tulajdonosok egyenként állnak jogviszonyban a Közszolgáltatóval, ennek megfelelően személyre szabottan kapják a számlát, és a jogviszony az igénybevétellel jött létre. A Közszolgáltató véleménye szerint a kialakult konfliktust az ingatlanulajdonosok egymás közötti megegyezéssel tudnák feloldani.

A 30/2010. (VI. 28.) közgyűlési rendelet szerint konténeret társasház és nem természetes személy tulajdonos választhat. A Közszolgáltató szerint a sorház sem nem társasház, és nem is a nem természetes személy tulajdonában álló ingatlan, hiszen tájékoztatása szerint a lakókat egyedi tulajdonosként kezeli, egyedi nyilvántartási lapot vezet róluk.

Megállapítom, hogy a Közszolgáltató szolgáltatási gyakorlata 2010. július 1-jétől nem felel meg a 30/2010. (VI. 28.) közgyűlési rendelet előírásainak, mivel a Közszolgáltató jogértelmezése alapján csak az a) pont szerinti családi ház kategóriába tartozhattak a sorház lakói, és ebben az esetben konténeret nem is választhattak volna a továbbiakban.

Jelenleg pedig hat lakó esetében egyéni kukás megoldás van, négy pedig használja a konténeret továbbra is. Tehát a 10 lakásos sorház lakóit – akiket külön ingatlanulajdonosként értelmez a Közszolgáltató – egyszerre sorolja be a családi ház és a társasház rendeleti kategóriájába, mivel négy lakónak engedélyezte továbbra is a konténer használatát. Ez a Közszolgáltatói gyakorlat sem felel meg a 30/2010. (VI. 28.) közgyűlési rendeletnek, mert ilyen vegyes megoldást legfeljebb csak a 4. § (2) bekezdés a d) pontja engedélyez, az azonban a nem természetes személy tulajdonosokra vonatkozik. A d) pont értelmezése véleményem szerint nem azt engedi meg, hogy egyszerre igénybe vehető lenne a kukaedény és a konténer is, hanem vagylagos választási lehetőséget ad a nem természetes személyek tulajdonában álló ingatlanoknál.

A Hgt. 25. §-a szerint a közszolgáltatás díját az elvégzett közszolgáltatással arányosan kell meghatározni, külön jogszabályban meghatározottak szerint figyelembe véve a következőket: a) a közszolgáltatás jellege, b) a kezelt

hulladék mennyisége és minősége, c) a közszolgáltatást működtető szolgáltató hatékony működéséhez szükséges folyamatos ráfordítások, ezen belül a szállítás, begyűjtés, a hasznosítás és az ártalmatlanítás költségei, d) a közszolgáltatás fejleszthető fenntartásához szükséges költségek, ennek keretében különösen a szolgáltatás megkezdését megelőzően felmerülő, a szolgáltatás ellátásához szükséges beruházások költségei, ártalmatlanítás esetében a kezelő létesítmény bezárásának költségei, lerakó esetén a bezárást követő utógondozás és a harminc évig történő monitorozás költségei.

A közszolgáltatási díj meghatározható alapdíj (rendelkezésre állási díj) és ürítési díj összegeként is. Az alapdíj a kezelt hulladék mennyiségétől függetlenül felmerülő üzemeltetési költségek, az ürítési díj – az elvégzett közszolgáltatással arányosan – a kezelt hulladék mennyiségétől függő költségek fedezetére szolgál.

A 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet 6. § (1) bekezdése szerint települési hulladék kezeléséért közszolgáltatási díjat kell fizetnie annak, aki a Hgt. 20. § (1) bekezdése szerint a települési hulladék gyűjtésére és a közszolgáltatónak való átadására kötelezett, kivéve, ha a Hgt. 23. § f) pontja alapján az önkormányzat mentességet állapított meg, vagy a közszolgáltatás ingyenes.

Az Alkotmánybíróság számos határozatában foglalkozott a hulladékszállítási díj megállapításával. Így az 52/1998. (XI. 27.) AB határozatban kimondta, hogy az *"igazi arányosságot az olyan tartalmú rendelkezés valósíthatja meg, amely a díjtétel megállapítását az elszállított szemét mennyiségéhez igazítja"*. A 12/2000. (III. 31.) AB határozatban az Alkotmánybíróság kifejtette, hogy *"A jóhiszeműség és a tisztesség elvének való megfelelés Ptk.-beli szabálya erősíti azt az önkormányzatokkal szembeni követelményt, hogy amikor a szemétszállítási díj meghatározása során a díj összegét nem a tényleges szemétkibocsátáshoz és az elszállított szemét mennyiségéhez, hanem más mutatóhoz (pl. lakásban élő személyek száma, lakóegységek és más helyiségek száma, kiürített tartóedények száma, úrmérete stb.) kötik, fokozottan törekedjenek a szolgáltatás és ellenszolgáltatás egyenértékűségének megvalósítására"* (ABH 1998. 492, 495.).

Rögzítette továbbá az Alkotmánybíróság, hogy a *"közületi díjmegállapítás (szemétszállításra használt edénytérfogat + gyűjtési gyakoriság) már alkalmas a szemét ténylegesen elszállított és ártalmatlanításra kerülő munkamennyiség, mint szolgáltatás, és az ehhez kapcsolódó díj, mint ellenszolgáltatás arányosságának megállapítására. A közületi szemétszállítási és ártalmatlanítási szolgáltatás díjfizetési kötelezettségének meghatározása, vagyis a szerződött úrtartalmú szeméttároló edénynek a gyűjtési gyakoriságon alapuló szolgáltatási díja okkal vélelmezhetően a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás tényleges egyenértékűségének érvényesüléséhez vezet. (...) Mivel a tárolóedények úrtartalma és a szemétszállítás gyakorisága a kibocsátott szemét tényleges mennyiségét tükröző normaszámítási mód, az erre alapított szolgáltatási díj megállapítás tehát a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás arányosságát tükrözi"* (48/2000. (XII. 18.) AB határozat).

A Közszolgáltató azon gyakorlata, hogy a sorház lakói egyszerre használhatnak kukasedényt és konténert is, fentiek alapján helytelen jogértelmezés. Így a díjfizetés a konténert használó lakó esetében nem igazodik az elszállított mennyiséghez, azzal nem arányos. Továbbá a túlzott nagyságú konténer a továbbiakban nem képes ösztönözni a kevesebb hulladéktermelésre az ingatlantulajdonosokat. Ez éppen a hulladékgazdálkodás legfontosabb elve, a megelőzés ellen hat.

A polgármesteri hivatalnak a panaszos részére írt tájékoztató levele szerint az egy helyrajzi számon lévő, osztatlan közös ingatlan az ingatlan nyilvántartás adatai szerint a szövetkezet tulajdonában áll, és a lakók használati joggal rendelkeznek. A szövetkezetet azonban 1993-ban jogutód nélkül törölték a cégjegyzékből, és jelenleg vele szemben vagyonrendezési eljárás van folyamatban.

A nem hiteles tulajdoni lap szemle másolatok alapján a földrészlet áll a szövetkezet tulajdonában, a szövetkezeti tulajdon épületrészeket és helyiségeket egy közgyűlési jegyzőkönyv tartalmazza, a szövetkezeti ház egyes lakóingatlanainak tulajdonosa azonban nem a szövetkezet, hanem a lakó.

A Közszolgáltató tájékoztatása szerint az ingatlantulajdonosok egyenként állnak jogviszonyban a Közszolgáltatóval, ennek megfelelően személyre szabottan kapják a számlát, és a jogviszony az igénybevétellel jött létre.

A rendelkezésekre álló dokumentumokból megállapítottam, hogy a lakásszövetkezetet törölték a cégjegyzékből, és társasház alapítás nem történt meg, így a sorház lakóit a Hgt. 20. § (1) bekezdése alapján az edényválaszthatóság tekintetében csak a rendelet 4. § (2) bekezdés a) pont szerinti családi házra vonatkozó lehetőség illeti meg, vagyis a kukaedény használata.

A Közszolgáltató szolgáltatási gyakorlata a sorház tekintetében az edények választhatóságára vonatkozóan 2010. július 1-jétől nem felel meg a rendelet előírásainak, mivel - a sorház lakóira vonatkozó Közszolgáltatói értelmezés szerint - csak kukasedényt használhattak volna, konténert nem. A kifogásolt gyakorlat következtében sérült a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye.

A 30/2010. (VI. 28.) közgyűlési rendelet 4. § (2) bekezdését a Veszprém Megyei Jogú Város közgyűlése a 43/2012. (VI. 29.) rendeletével 2012. július 5-i hatállyal módosította. A módosítás célja, hogy a rendelet a kukasedény választhatósága tekintetében – a sorházakkal összefüggésben – pontosabb szabályt tartalmazzon. Az új szabályozás – 4. § (2) bekezdés a) és b) pontjai – értelmében, rendszeresített gyűjtőedénynek minősül családi házaknál, a tízlakásosnál nem nagyobb társasházaknál, sorházaknál 60, 80, 120, 240 literes kukaedény, a tízlakásosnál nagyobb társasházaknál, sorházaknál, tömbházaknál 360 literes kukaedény, 660, 770, 1100 literes zárt konténer.

A módosítás következtében a jelenleg hatályos szabályozás szerint csupán egy értelmezés lehetséges, a tízlakásos sorház lakói csak kukasedényt használhatnak, konténert nem.

Intézkedéseim

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem* a „VKSZ” Veszprémi Közütemi Szolgáltató Zrt.-*nél*, hogy

1. közszolgáltatási kötelezettségét a települési szilárd hulladék kezelésével kapcsolatos közszolgáltatásról szóló 30/2010. (VI. 28.) közgyűlési rendeletnek megfelelően teljesítse, és az edények választására vonatkozó szabályok szerint járjon el;
2. vizsgálja meg továbbá, hogy a többi lakásszövetkezeti jogviszonyban álló sorháznál is szükséges-e a kialakított gyakorlat megváltoztatása, annak a rendelet szabályaihoz igazítása.

Budapest, 2012. szeptember 17.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Hgt. 21. § (1) bekezdés

² Hgt. 23. § „A települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg:

- a) a helyi közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatással ellátott terület határait;
- b) közszolgáltató megnevezését, illetőleg annak a működési területnek a határait, amelyen belül a közszolgáltató a közszolgáltatást rendszeresen köteles ellátni;
- c) a közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanulajdonos ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit - beleértve az egyes ingatlanfajtákra vonatkozó speciális szabályokat -, a szolgáltatásra vonatkozó szerződés egyes tartalmi elemeit;
- d) a közszolgáltatás keretében kötött szerződés létrejöttének módját, valamint a közszolgáltatás igénybevételeinek - jogszabályban nem rendezett - módját és feltételeit;
- e) a közszolgáltatással összefüggő - jogszabályban nem rendezett - települési önkormányzati feladat- és hatáskört;
- f) az ingatlanulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget, az alkalmazható díj legmagasabb mértékét, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények eseteit vagy a szolgáltatás ingyenességét;
- g) a közszolgáltatással összefüggő személyes adatok (köszolgáltatást igénybe vevő neve, lakcíme, születési helye és ideje, anyja neve) kezelésére vonatkozó rendelkezéseket;
- h) a gazdálkodó szervezet számára - a 20. § (4) bekezdésében meghatározott kivétellel - a gazdasági tevékenységével összefüggésben keletkezett, nem elkülönítetten gyűjtött és a 13. § alapján nem hasznosított vagy ártalmatlanított hulladéka tekintetében a közszolgáltatás kötelező igénybevételét a 21. § (2) bekezdésében *foglaltakra figyelemmel.*”

³ Hgt. 27. § (1) bekezdés

⁴ AJB-1624/2011. számú jelentés

⁵ 30/2010. (VI. 28.) közgyűlési rendelet 2. § (2) bekezdés, 4. § (4) bekezdés 11. § (1) bekezdés

AJB-3360/2012

A Heiligenkreutz-i hulladékégető

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

A „Válság vesztesei a paragrafusok fogságában” című átfogó projektem keretében Szentgotthárdon és térségében „Szentgotthárd – a határok és hatások metszéspontján” címmel, lokális vizsgálatot indítottam azzal a céllal, hogy a város tér- és időviszonyai között feltárjam a válságfolyamatok és az alapjogok versengő érvényesülésének, konfliktusainak sajátos összefüggéseit, és a lefolytatott vizsgálatok eredményei alapján az alapjogok érvényesülését az ombudsmani jogvédelem eszközeivel előmozdítsam.

A lokális vizsgálat során három kiemelt alapjog: a betegek jogai, a nemzetiségek jogai, valamint az egészséges környezethez való jog érvényesülését vizsgáltam átfogóan a városban és térségében.

A Szentgotthárddal közvetlenül szomszédos Heiligenkreutz-i Ipari Parkba tervezett hulladékégető erőmű határon átnyúló környezeti hatásaival összefüggésben folytatott nemzetközi környezeti hatásvizsgálathoz kapcsolódóan a térségben egyaránt a határ osztrák és magyar oldalon élők testi és lelki egészséghez és egészséges környezethez való alapjogának veszélyeztetettsége, valamint a nemzeti jogrendszerek határok közé zártsága miatt a hatékony jogérvényesítés korlátozott lehetőségeire tekintettel folytattam le vizsgálatot, amelynek során az összehangolt jogvédelem biztosítása érdekében kerestem meg az osztrák ombudsmant.

Megkeresésemmel egyidejűleg az osztrák Közigazgatási Bíróságnak a hulladékégető másodfokú környezetvédelmi és létesítési engedélyét megsemmisítő ítélete, valamint az osztrák Környezetvédelmi Szenátus (Umweltsenat) ezt követően hozott, a hulladékégető első fokú engedélyét hatályon kívül helyező döntése a testi és lelki egészséggel, valamint az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos visszásságot megszüntette, ezért a közös jogvédelemre irányuló ombudsmani együttműködés szükségessége e döntések következtében a vizsgálatot érintett ügyben időközben okafogyottá vált.

Vizsgálatom során a Nyugat-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (továbbiakban: felügyelőség) által a Heiligenkreuz-i szeméttégető környezeti hatásvizsgálatával kapcsolatosan rendelkezésemre bocsátott iratanyagok a térség levegőminőségére vonatkozó osztrák és magyar adataira, valamint az Országos Levegőminőségi Mérőhálózat Szentgotthárd-Farkasfai automata mérőállomásának a térség légszennyezettségi alapállapotára vonatkozó adataira tekintettel, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján – az egészséges környezethez való jog veszélyeztetettsége miatt – az átfogó vizsgálatot hivatalból kiterjesztettem Szentgotthárd és térsége levegőminőségével kapcsolatos intézményvédelmi kötelezettségek érvényesülésének és a levegőterhelés határon átnyúló összefüggéseinek vizsgálatára. A vizsgálat során az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást és az iratok másolatát kértem a felügyelőségtől.

Az érintett alkotmányos jogok

- A testi és lelki egészséghez való jog: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.” E jog „érvényesülését Magyarország [...] a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” [Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdés]
- Az egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés]
- Közérdekű adatok megismeréséhez való jog: „Mindenkinek joga [...] a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.” [Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A levegő védelméről szóló 306/2011. (XII. 23.) Korm. rendelet (Lr.)
- A levegőterheltségi szint határértékeiről és a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló 4/2011. (I. 14.) VM rendelet (Hér.)
- A levegőterheltségi szint és a helyhez kötött légszennyező források kibocsátásának vizsgálatával, ellenőrzésével, értékelésével kapcsolatos szabályokról szóló 6/2011. (I. 14.) VM rendelet (VMr.)
- A légszennyezettségi agglomerációk és zónák kijelöléséről szóló 4/2002. (X. 7.) KvVM rendelet (KvVMr.)

A megállapított tényállás

A felügyelőség igazgatója arról tájékoztatott, hogy Szentgotthárd és térségének levegőszennyezettségére vonatkozóan kevés adat áll rendelkezésre. Ózon (O₃) tekintetében folyamatos mérést az Országos Légszennyezettségi Mérőhálózat (OLM) részeként az Országos Meteorológiai Szolgálat által üzemeltetett Farkasfai automata mérőállomás végez. Ezen túl a felügyelőség kifejezetten a Heiligenkreuz-i hulladékégető erőmű nemzetközi környezeti hatásvizsgálata keretében végeztetett a 2007. május 19. és 2008. március 6. közötti időszakban a levegőterheltségi alapállapotának megállapítása érdekében Szentgotthárd belvárosában egy ponton részleges, manuális méréseket a kiemelt jelentőségű légszennyező anyagok (SO₂, NO₂, CO, O₃, PM₁₀) napi átlagkoncentrációjára vonatkozóan. Az erről készült összefoglaló táblázatot a környezeti hatástanulmányhoz a magyar Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Minisztérium által az osztrák fél részére megküldött álláspont melléklete tájékoztató jelleggel tartalmazta.

E táblázatban a PM₁₀ szálló por napi átlagkoncentrációjára vonatkozó adatok az összesen 61 mérési napból az *alsó vizsgálati küszöböt* (25 meghaladó értéket 9 napon; a *felső vizsgálati küszöböt* (35 meghaladó értéket 12 napon; az *egészségügyi határértéket* (50 meghaladó értéket 14 napon tartalmaznak. Ugyanez a táblázat O₃ ózonterhelésre vonatkozó adatai szerint az ózonnal mért értékek a mérési napokból egy alkalommal haladták meg a *célértéket* (120 20 napon pedig „az *akkumulált ózon szennyezettség 40 ppb koncentráció felett (AOT40)*” tekintetében meghatározott vonatkoztatási értéket (80). A farkasfai automata mérőállomás Szentgotthárdtól mintegy 12 km-re, délkeletre található, azonban az egyéb, lokálisan és helyhez kötött levegőszennyezettséget okozó szennyezőanyagokhoz képest az ózonszennyezettség nagy térségi kiterjedése alapján a rendelkezésre álló adatok összehasonlítási referenciáértékként vehetők figyelembe. A farkasfai mérőállomásnak az OLM honlapján szereplő adatai szerint a levegő ózonszennyezettsége a 2007-2012 években a *nyári hónapokban jelentősen meghaladta az egészségügyi határértéket és a célértéket* a térségben.

Ugyancsak a minisztériumi álláspont tartalmazza, hogy a légszennyezettséggel összefüggő *környezet-egészségügyi szempontból* a 2000-2004. évben, Vas megye kistérségben végzett vizsgálatokból származó statisztikai adatokból kiderül, hogy a Szentgotthárdi kistérség férfi népességének légzőrendszeri megbetegedések miatt bekövetkezett halálása az országos szintnek csaknem *négyszerese* az adott időszakban. A 15-64 éves nők között az országos átlaghoz viszonyítva daganatos megbetegedések vonatkozásában 34,9% többlethalálozás volt tapasztalható. Szentgotthárd és térsége levegőminőségi alapállapotára vonatkozó adatokhoz kapcsolódóan az osztrák területek levegőszennyezettségi alapállapotának adatai közül a tervezett Heiligenkreuz-i hulladékégető erőmű *környezeti hatástanulmánya J/8.* fejezetében szereplő, az O₃ ózonterhelésre, valamint a PM₁₀ szálló porra vonatkozó adatokat értékeltem vizsgálatom során. [http://www.kvvm.hu/cimg/documents/ALL0197_J08_UVE_RVH_FB-Luft_Klima_Rev1_20122007_HU.pdf]

A *környezeti hatástanulmány* e fejezetében a 2-9. és 2-12. táblázat a PM₁₀ szállóporra vonatkozó mérések

alapján megállapított napi átlagkoncentráció adatait, valamint az egészségügyi határérték túllépésének évenkénti számát; a 2-11. és 2-13. táblázat pedig az ózonnal kapcsolatos mérések alapján megállapított napi átlagkoncentráció adatait és az egészségügyi határérték túllépésének évenkénti számát tartalmazza. A *környezeti hatástanulmány* értékelése szerint a PM₁₀ szállóporra az osztrák imisszióvédelmi (IG-L) törvényben előírt, a magyar szabályozással azonos 50 µg/m³ *egészségügyi határértéket* valamennyi mérőhelyen (Oberwart, Lafnitztal) *rendszeresen túllépte*, a túllépések száma 2003-ban és 2006-ban az éves *megengedett napok számát is meghaladta*. Az ózonnal kapcsolatban a nyolcórás napi középérték alapján az IG-L-ben előírt 120 µg/m³ *határértéket* 2000-2007-ig *valamennyi évben*, a mért adatok valamennyi mérőhelyen (Oberwart, Lafnitztal) *meghaladták*, 2000-ban, 2001-ben, 2002-ben, 2003-ban, 2005-ben és 2007-ben a túllépések száma a *megengedett napok számát* jelentősen meghaladta.

A *környezeti hatásvizsgálati eljárás*hoz készült osztrák meteorológiai, klíma és levegőminőségi *szakvélemény* a mérési adatokat értékelve hangsúlyozta, hogy „Az Oberwart és a Heiligenkreuz közti egyezés azt mutatja, hogy a finom port egy nagy térség problémájának kell tekintenünk, és a vizsgált térség immissziós helyzetét a helyi emissziós források csak igen kis mértékben határozzák meg.”

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint *az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.*

II. Az alapjogok tekintetében

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

Követve a fenti gyakorlatot, míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdése szerint *mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. E jog érvényesülését Magyarország – egyebek mellett – a környezet védelmének biztosításával segíti elő*. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez*.

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) számú határozatában megállapította, hogy „a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó*. Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az *állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni*, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.”

III. A vizsgálat érdemében

Az Európai Unió szabályozásban a környezeti levegő minőségéről és a Tisztább levegőt Európának elnevezésű programról szóló 2008/50/EK Irányelv preambuluma (20) bekezdése szerint *Bizonyos szennyező anyagok, mint például az ózonnal vagy a szálló por országhatárokon áttérjedő jellege miatt szükség lehet a szomszédos tagállamok közötti koordinációra a levegőminőségi tervek és rövid távú cselekvési tervek kidolgozása és végrehajtása, valamint a nyilvánosság tájékoztatása során*.

Az Európai Parlament és Tanács 1600/2002/EK határozatával elfogadott hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program 9. cikke (2) bekezdésének i) pontja szerint *elő kell mozdítani az országhatárokon átnyúló környezetvédelmi együttműködést szomszédos országok és régiók között*.

A 10. cikk f) pontja szerint ezen célok érdekében *felül kell vizsgálni, és rendszeresen figyelemmel kell kísérni a tájékoztatási és jelentéstételi rendszereket következetesebb és hatékonyabb rendszer elérése céljából, jó minőségű, összehasonlítható és a tárgyhoz tartozó környezeti adatok folyamatos szolgáltatásának biztosítása érdekében. A Bizottságot felkéri, hogy minél előbb megfelelő javaslatot tegyen erre vonatkozóan. A figyelemmel*

kísérés, adatgyűjtés és jelentéstétel követelményeivel a jövőbeli környezetvédelmi jogszabályoknak hatékonyan kell foglalkozniuk.

A Lr. 21. § (2) bekezdése szerint a szomszédos országok kibocsátásai következtében az országban kialakuló küszöbértéket, határértéket, tűrészattárral növelt célértéket meghaladó szennyezettség csökkentésére kétoldalú kapcsolatok keretében megfelelő és arányos intézkedések, levegőminőségi tervek, füstköd-riadó terv kidolgozását kell kezdeményezni.

A határ két oldalán a tényállás szerint rögzített levegőterheltségi szint (levegőminőségi alapállapot) adataihoz kapcsolódóan azt a kérdést vizsgáltam meg, hogy melyek azok az egészséges környezethez való jog érvényesülését szolgáló, hatályos jogszabályokban megállapított intézményvédelmi garanciák, amelyek biztosítják a megfelelő beavatkozási szint megválaszthatóságát, valamint amelyek a tagállamok közötti levegőminőség javítását – a vonatkozó európai uniós szabályozásnak és célkitűzéseknek megfelelően – a légszennyezettség csökkentésére irányuló megfelelő és arányos intézkedések megállapításához, illetve a levegőminőségi tervek és rövid távú cselekvési tervek kidolgozása és végrehajtása során eszközölő koordináció megállapításához szükségesek.

A Kvt. 4. § 26. pontja szerint a szennyezettségi határérték: a környezet valamely elemének olyan – jogszabályban meghatározott – mértékű szennyezettsége, amelynek meghaladása – a mindenkori tudományos ismeretek alapján – környezetkárosodást vagy egészségkárosodást idézhet elő.

A szennyezettségi, egészségügyi határérték tehát a levegőminőség javítására irányuló beavatkozás vonatkoztatási pontja, amelyet a Kvt. 35. § (1) bekezdése szerint a környezeti elemek védelme, továbbá a környezet veszélyeztető hatások elleni védelem érdekében kell megállapítani úgy, hogy megállapítása során figyelembe kell venni a környezet tényleges és elérendő célállapotát is. A Kvt. 89. § (3) bekezdése szerint a határértéket a miniszter – az érdekelt miniszterek egyetértésével kiadott – rendeletben, vagy rendeletben meghatározott esetekben a környezetvédelmi hatóság állapítja meg.

Az egészségügyi határértékből származtatja a jogszabály a légszennyezettségi agglomerációk, vagy zónák kijelölése szempontjából lényeges alsó- és felső vizsgálati küszöbértékeket, amelyek alapján a miniszter kijelöli, illetve felülvizsgálja a légszennyezettségi zónákat és agglomerációkat.

A légszennyezettségi agglomerációk és zónák kijelöléséről a Lr. 10. §-a rendelkezik.

(1) Magyarország területén a levegőterheltségi szint mértéke szerint, a vizsgálati küszöbértékek alapján, légszennyezettségi agglomerációk vagy zónák kerülnek kijelölésre.

(2) A légszennyezettségi agglomerációk és zónák kijelölésének felülvizsgálatára a levegőterheltségi szintet befolyásoló körülmények jelentős változása esetén, de legalább öt évenként kerül sor.

(3) A kén-dioxid, a nitrogén-dioxid, a nitrogénoxidok, a PM_{10} és $PM_{2,5}$ az ólom, a benzol és a szén-monoxid által okozott levegőterhelés jelentős változása esetén, a légszennyezettségi agglomerációk és zónák kijelölésének felülvizsgálatára öt évnél gyakrabban kerül sor.

Szentgotthárd és térsége a KvVMr. 1. számú mellékletének 10. pontja szerint jelenleg „az ország többi területe” légszennyezettségi zónába tartozik.

Szentgotthárd és térsége a légszennyezettségi zónába való besorolására irányadó jellemzők szerint a Hér. 5. melléklet 5. pontja szerint PM_{10} szállópor tekintetében az E csoportba tartozó olyan terület, ahol a légszennyezettségi szint a felső és az alsó vizsgálati küszöb között van.

A Hér. 1. számú melléklete tartalmazza a PM_{10} szállópor tekintetében a 24 órás egészségügyi határértéket (50 $\mu g/m^3$)-ból származtatva a levegőben lévő PM_{10} szállópor felső és alsó vizsgálati küszöbértékeit a VMr. 9. melléklete tartalmazza (70%, illetve 50%-a a határértéknek).

A tényállásban rögzítettek szerint Szentgotthárdon az összesen 61 mérési napon a levegő szállópor koncentrációja összesen 35 napon haladta meg az alsó vizsgálati küszöbértéket, míg a felső vizsgálati küszöbértéket 26 napon haladták meg a mért értékek. Vagyis a hulladékégető erőmű nemzetközi környezetvédelmi hatásvizsgálati eljárásában a magyar állásponthez elvégzett mérés tájékoztató jellegű adatai szerint a jelenlegi légszennyezettségi zóna besorolásnak a PM_{10} szállóporterhelés „E” csoport szerinti értékeihez képest kb. 43%-ban magasabb értéket valószínűsítene.

A tájékoztató jellegű adatok értékeléséhez kapcsolódóan a VMr. 9. mellékletének 8.2. pontjában szereplő szempont szerint amennyiben öt évnél rövidebb időre vonatkozó mérési adatok állnak rendelkezésre, a tagállamok a felső és az alsó vizsgálati küszöbérték túllépéseinek meghatározására összegezhetik az év rövidebb időszakaira vonatkozó, valamint a nagy valószínűséggel a leginkább terhelt helyekre kiterjedő, rövid időtartamú mérési kampányok eredményeit az emisszió-kataszterben található információkkal és a modellezésből származó adatok eredményeivel.

Szentgotthárd és térsége levegőjének ózonterheltségi szintjére vonatkozó, rendelkezésre álló referencia adatokat az alábbi jogszabályi rendelkezések alapján értékeltem.

A Lr. 18. § (1) bekezdése szerint azokra a zónákra és agglomerációkra, ahol a talajközeli ózon koncentrációja meghaladja a célértéket, illetve a hosszú távú célkitűzést, a felügyelőségnek a közlekedési hatóság, vagy a települési önkormányzatok véleményének figyelembevételével, az érintett légszennyezők bevonásával meg kell határozni azokat az aránytalanul nagy költségeket nem igénylő intézkedéseket (a továbbiakban: ózonsökkentő program), amelyek biztosítják a célértéket, illetve a hosszú távú célkitűzés elérését.

A Hér. 1. melléklete az ózon célértékét 2010. évtől a napi 8 órás mozgó átlagkoncentráció tekintetében 120 $\mu g/m^3$ -ban határozza meg. A Hér. 4. melléklete az ökológiai rendszerek védelmében meghatározott kritikus

levegőterheltségi szintek között a talaj közeli ózon koncentráció okozta terhelés megengedett értékeit tartalmazza az AOT40 1 órás vonatkoztatási értéke (80 µg/m³ alapján származtatva).

A KvVMr. jelenlegi, légszennyezettségi zónába való besorolása alapján Szentgotthárd és térsége a Hér. 5. melléklet 7. pontja szerinti O-I. csoportba tartozik, vagyis olyan terület, ahol a talajközeli ózon koncentrációja meghaladja a célértéket.

A KHV eljárásban a magyar állásponhoz tájékoztatásul mellékelt táblázat O₃ ózonterhelésre vonatkozó adatai szerint az ózonnra mért értékek a mérési napokból egy alkalommal haladták meg a célértéket (120 µg/m³ napon pedig „az akkumulált ózon szennyezettség 40 ppb koncentráció felett (AOT40)” tekintetében meghatározott vonatkoztatási értéket (80 µg/m³). A táblázatban szereplő, rendelkezésre álló tájékoztató jellegű adatok szerint nem valószínűsíthető O₃ ózonterhelés szempontjából a zónabesorolás felülvizsgálatának szükségessége.

A farkasfai mérőállomás ózonterheltségi szintre vonatkozó, az OLM honlapján szereplő aggregált adatai a Szentgotthárdon mért részleges adatoknak azonban részben ellentmondanak: a mérőállomásnak az OLM honlapján szereplő adatai szerint a levegő O₃ ózonszennyezettsége a 2007-2012 években a nyári hónapokban rendszeresen és jelentősen meghaladta az egészségügyi határértéket és a célértéket a térségben. (A jelenleg célértékként meghatározott 120 µg/m³ érték 2009. december 31-ig határértékként volt meghatározva a Hér. 1. mellékletének 1.1.3.2. pontjában.)

Az adatkülönbség a mérések és a megfelelően rögzített adatok biztosítása kiterjesztésének szükségességét veti fel, ezért a következőkben azt vizsgálom meg, hogy a hatályos jogszabályok a kiemelt jelentőségű légszennyező anyagok mérésére, valamint a levegőterheltségi szint, a levegő szennyezettségi állapota meghatározásával és a légszennyezettségi zónák és agglomerációk kijelölésével összefüggésben, továbbá a levegőterhelés javításával kapcsolatosan milyen intézményvédelmi kötelezettségeket, feladatokat és szempontokat állapítanak meg.

Az Lr. 9. § (1) bekezdése szerint Magyarország területén a levegőterheltségi szintet és a légszennyezettségi határértékek betartását az Országos Légszennyezettségi Mérőhálózat (OLM) vizsgálja.

A (4) bekezdés szerint az OLM által mért levegőterheltségi adatok interneten keresztül történő elérhetőségét, és a nyilvánosság folyamatos tájékoztatását, a környezetvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium honlapja biztosítja.

A VMr. 3. § (1) bekezdése szerint a levegőterheltségi szint mérését a (2) bekezdésben foglaltak figyelembevételével a kijelölt mérőponton állandó helyre telepített mérőrendszerrel vagy időszakosan, ismételt, illetve eseti méréssel kell végezni folyamatos vagy szakaszos mintavételi és mérési módszerek alkalmazásával. A mérőpontokat az 1., 2., 3. és 4. mellékletnek megfelelő helymegválasztással és sűrűséggel kell a környezetvédelmi hatóságoknak kijelölni.

A mérés módjának megválasztása tekintetében a VMr. 1. melléklete meghatározza, hogy a légszennyezettségi zóna népessége szerint hány darab helyhez kötött mérésre szolgáló mintavételi pontot kell a felügyelőségnek kijelölni abban az esetben, ha a légszennyező anyagok maximális koncentrációi túllépik a felső vizsgálati küszöbértéket, valamint azt is, ha a légszennyező anyagok maximális koncentrációi a felső és az alsó vizsgálati küszöbérték között helyezkednek el.

Az ózonkoncentráció helyhez kötött mérésére szolgáló mintavételi pontok száma meghatározásának kritériumait a VMr. 3. számú melléklete, az ózonkoncentrációk vizsgálatára szolgáló mintavételi pontok osztályozásának és elhelyezkedésének kritériumait a VMr. 4. számú melléklete tartalmazza.

A Hér. 4. § (1) bekezdése szerint a kiemelt jelentőségű szennyezőanyagokat a VMr. alapján rendszeresen ellenőrizni és értékelni kell.

A jogszabály a levegőterheltségi szintre, a levegő alapállapotára vonatkozó mérési kötelezettséget az Országos Légszennyezettségi Mérőhálózat keretében az egyes, területileg illetékes felügyelőségek feladatoként határozza meg a kiemelt jelentőségű szennyezőanyagok mérése tekintetében, amelyhez egyébként a VMr. további speciális és objektív szempontokat is megállapít.

A szennyezőanyagok mérésének kötelezettségére vonatkozó intézményvédelmi garanciák – egyebek mellett – a nyilvánosság elvének érvényesülését szolgálják, ebből a szempontból is alapvető jelentőségűek.

A Kvt. 12. § (1) bekezdése szerint a környezet védelmével kapcsolatos állampolgári jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése céljából a közfeladatot ellátó szervek mindenki számára lehetővé teszik a környezet és az egészség lényeges összefüggéseinek, a környezetkárosító tevékenységek és azok fontosságának megismerését.

Ugyanezen szakasz (2) bekezdése szerint mindenkinek joga van a külön jogszabályban meghatározott környezeti információkat – mint közérdekű adatokat – megismerni.

E jog biztosítására a (3) bekezdés úgy rendelkezik, hogy az állami szervek, az önkormányzatok (...) a környezethez kapcsolódó kötelezettséget, feladatot teljesítő vagy közszolgáltatást nyújtó, illetve az egyéb közfeladatot ellátó szervek vagy személyek (a továbbiakban: környezeti információval rendelkező szerv) feladatkörükben kötelesek a környezet állapotát és annak az emberi egészségre gyakorolt hatását figyelemmel kísérni, igény esetén a rendelkezésére álló környezeti információt hozzáférhetővé tenni, rendelkezésre bocsátani, továbbá a környezeti információk külön jogszabályban meghatározott körét, illetve a birtokában levő vagy a számára tárolt információk jegyzékét elektronikusan vagy más módon közzétenni.

A felügyelőség illetékességi területén kizárólag az Országos Meteorológiai Szolgálat üzemeltetésében működő, az ózon mérését végző farkasfai mérőállomás található, egyéb szennyezőanyag mérésére más automata

mérőállomás a teljes illetékességi területen nem üzemel.

A felügyelőség manuális módszerrel Vas megyében Szombathelyen és Kőszegen, Zala megyében Keszthelyen, Lentiben, Nagykanizsán, Zalaegerszegem és Zalalövön végez időszaki méréseket, kizárólag NO₂ és SO₂-ra szennyezőanyagra vonatkozóan, a többi kiemelt jelentőségű szennyezőanyagra vonatkozóan az OLM honlapján a felügyelőség illetékességi területén nincsen közzétett adat.

A vizsgálatom során rendelkezésemre bocsátott iratok, a felügyelőség tájékoztatása és az OLM honlapján elérhető adatok alapján megállapítottam, hogy a felügyelőség illetékességi területe vonatkozásában, ezen belül Szentgotthárd és térsége levegőminőségének jellemzésére – a tényállásban említett adatokon kívül – nem állnak rendelkezésre a kiemelt jelentőségű légszennyező anyagokra vonatkozó, megfelelő mérési adatok. A mérési adatok hiánya következtében a térség levegőminőségét jellemző, a *kiemelt jelentőségű légszennyező anyagokra vonatkozó környezeti információk hiányában nem állapítható meg a levegőminőség javításához a megfelelő és arányos intézkedések*, illetve a *levegőminőségi terv, és az ózonszökkentési program szükségessége* sem. Mérési adatok hiányában ugyancsak nem állapítható meg a mérési módszerek megválasztása szempontjából a mérőállomások telepítésének kötelezettsége. A mérések és a nyilvános mérési adatok hiánya miatt sérül az egészséges környezethez való alapvető jog.

Megállapítottam, hogy az Országos Légszennyezettségi Mérőhálózatot üzemeltető környezet védelméért felelős miniszter által vezetett minisztérium és a felügyelőség egyetemlegesen a levegőterheltségi szintet jellemző, megfelelő és naprakész környezeti információk biztosításának és közzétételének elmulasztásával az egészséges környezethez való joggal, valamint a közérdekű adatok hozzáférésehez való joggal összefüggő visszasságot okoztak.

A térség osztrák területének levegőminőségi adataihoz kapcsolódóan a nemzetközi hatásvizsgálati eljárás céljára készült osztrák szakértői anyag megállapítása szerint „Az Oberwart és a Heiligenkreuz közti egyezés azt mutatja, hogy a finom port egy nagy térség problémájának kell tekintenünk, és a vizsgált térség immisziós helyzetét a helyi emissziós források csak igen kis mértékben határozzák meg.”

Megállapítottam, hogy a térség magyar és osztrák területei vonatkozásában a vizsgálat során megismert, rendelkezésre álló levegőminőségi adatok indokoltá teszi a PM₁₀ szálló por és O₃ levegőterheltségi szinttel összefüggő megfelelő és arányos intézkedések terveinek, az esetlegesen szükséges levegőminőségi tervek és rövid távú cselekvési tervek kidolgozásának koordinációjára irányuló, az osztrák környezetvédelmi minisztérium felé való kezdeményezését.

Intézkedéseim

A vizsgálat által feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének megelőzése érdekében, az Ajb. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a környezet védelméért felelős *Vidékfejlesztési Minisztert*, hogy

- tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy Szentgotthárdon és térségében, illetve a felügyelőség illetékességi területén a *levegőminőségi adatokat*, a jogszabályban meghatározott, kiemelt szennyezőanyagok tekintetében, megfelelően végzett mérésekkel biztosítsák, és a mérések eredményeit az OLM honlapján közzétegyék.

Az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a *Nyugat-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség igazgatóját*, hogy

- a kiemelt jelentőségű szennyezőanyagok ellenőrzéséről és értékeléséről a jogszabályok előírásai szerinti mérések végzésével gondoskodjon.

Az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a környezet védelméért felelős *Vidékfejlesztési Minisztert*, hogy

- vizsgálja meg a térség levegőterheltségi állapota szerint az osztrák Környezetvédelmi Minisztériummal való, a megfelelő és arányos intézkedések kidolgozásának koordinációjára irányuló konzultáció szükségességét, valamint kezdeményezze a megfelelő együttműködést az ózon és a szálló por országhatárokon áterjedő jellege miatt a térség levegőminőségi állapotjának hosszú távú javulása érdekében.

Budapest, 2012. október

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-3395/2012

Médiahatósági eljárás a Pesty-ügyben

Előadó: Dr. Szajbély Katalin

Az eljárás megindítása

2012 márciusában a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztos-helyettes hívta fel a figyelmemet arra, hogy a Pesty Fekete Doboz címen újraindult műsorfolyamának 2012. március 7-i adása – álláspontja szerint – előítéletes, sértő és megalázó a cigánység számára, valamint alkalmas arra, hogy a társadalom egyes tagjaiban növelje az előítéletet a roma nemzetiség tagjai, illetve a mélyszegénységben élő emberek iránt. Az

alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) bekezdése értelmében tevékenységem során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordítottam a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak a védelmére. Az Ajbt. 18.§ (4) értelmében hivatalból eljárást folytathatok, amely természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Tekintettel arra, hogy a „cigány-magyar együttélés” című műsorszám felvetette az emberi méltósághoz való jognak, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmának sérelmét, emellett felmerült a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeinek sérelme is, hivatalból vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében megkerestem a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanácsának (a továbbiakban: Médiatanács) elnökét valamint a Médiaszolgáltatás-Támogató és Vagyonkezelő Alap (a továbbiakban: MTVA) vezérigazgatóját.

A megállapított tényállás

1. A „*Pesty Fekete Doboz – A cigány-magyar együttélés*” című műsorszámát a Magyar Televízió Nonprofit Zrt. „M1” állandó megnevezésű csatornáján, 2012. március 7-én, 21 óra 35 perckor, és ismétlésként az M2-es csatornán 2012. március 14-én 22 óra 08 perces kezdettel sugározta. A műsorszámmal összefüggésben tájékoztatást kértem a Médiatanács elnökétől valamint az MTVA vezérigazgatójától.

A kapott válaszok értelmében mind a Médiatanácshoz, mind az MTVA-hoz érkeztek az adással összefüggésben beadványok civil szervezetek, illetve magánszemélyek részéről. A műsorszámmal kapcsolatos tiltakozás és viták jelentős sajtóérdeklődést váltottak ki.

2. A Médiatanácshoz a műsorszámmal kapcsolatban két beadvány érkezett. Egy civil szervezet 2012. március 22-én postára adott beadványában a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (a továbbiakban: Smtv.) 13. §-ában foglalt kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének, a 16. §-ában foglalt, az emberi jogok tiszteletben tartása kötelezettségének, valamint a 17. §-ában rögzített, a gyűlöletkeltésre alkalmas, valamint kirekesztő médiatartalmak közzétételének tilalma megsértése miatt hatósági eljárás megindítását kezdeményezte a Médiatanácsnál. A Hatóság a beadványt tartalmára tekintettel két iktatószámon kezelte a következő indokok miatt: Az Smtv. 13. §-ára való hivatkozás okán a kifogás kiegyensúlyozottsági kérelemnek minősült, mely kérelem alapján az eljárás megindult. A kérelem alapján indult eljárást a Médiatanács végzésben megszüntette, tekintettel arra a tényre, hogy a műsorszámmal kapcsolatos kérelem előterjesztésére nyitva álló, a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (a továbbiakban: Mttv.) 181. § (3) bekezdésében meghatározott tíz napos határidő 2012. március 17-én lejárt, így a kérelem elkésztettnek minősült.¹

A Médiatanács a beadványnak az Smtv. 16. és 17. §-ait érintő kifogását bejelentésnek minősítette. Egy másik civil szervezet 2012. március 20-án érkezett beadványában a műsor szélsőséges egyoldalúságára és az abban közzétett tájékoztatás kiegyensúlyozatlanságára hivatkozva, majd az Smtv. 14. §-ának (az emberi méltóság tiszteletben tartása valamint a megalázó, kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek médiatartalomban történő, öncélú és sérelmes bemutatásának tilalma) megsértése miatt indítványozta hatósági eljárás megindítását. (a kiegyensúlyozottsági indítványt a kérelmező utóbb visszavonta.)

A Médiatanács, tekintettel a hozzá érkező bejelentések tartalmára és arra a tényre, hogy a műsorszám tartalma miatt számos közéleti szereplő és magánember adott hangot a műsorszámmal kapcsolatos azon kifogásának, miszerint a műsorszámban elhangzottak alkalmasak a roma kisebbség elleni előítéletek erősítésére, a kisebbséghez tartozó személyek emberi méltóságának, az alapvető emberi jogok megsértésére, 2012. március 22-én az Mttv. 167. § (1) bekezdésében biztosított jogkörében elrendelte a műsorszám hatósági ellenőrzését.

A hatósági ellenőrzés eredménye és fentiekben vázolt tartalmú bejelentések alapján a Médiatanács a 925/2012. (V. 23.) számú határozatában úgy döntött, hogy nem indít hatósági eljárást a Médiaszolgáltatóval szemben az emberi méltóság tiszteletben tartására és a kirekesztés, gyűlöletkeltés tilalmára vonatkozó törvényi előírások megsértése miatt. Válaszlevelében a Médiatanács elnöke az *alábbiakkal indokolta* a határozatot.

Az Alkotmánybíróság határozataiban megállapított iránymutatások szerint a hatóságnak azt kell szem előtt tartania vizsgálatakor, hogy a médiaszolgáltató az emberi jogok tiszteletben tartásával működik-e, és az egyes műsorainak témája, jellege, nézőpontja nem sérti-e az emberi jogokban megjelenő alapvető értéket. A médiaszolgáltatónak tevékenysége során fokozottan ügyelni kell arra, hogy egy adott műsorszám által közvetített üzenet szem előtt tartsa, hogy születésénél fogva minden embert megillet a tisztelet és elismerés, azaz az emberi méltóság.

A Médiatanács elnöke levelében leszögezte, hogy a műsorszám kapcsán több okból sem állapítható meg az emberi jogok, illetve az emberi méltóság sérelme. A műsor szerkesztési módja elősegítette a műsor által közvetített üzenetnek a közönség részéről történő tényszerű feldolgozását. Az elnök hangsúlyozta, hogy a műsorral kapcsolatosan leszögezhető, hogy annak nem volt célja a téma elfogult, egyoldalú bemutatása, hiszen azokat szólaltatta meg, akik leginkább érintettjei a kérdésnek. A műsorban látottak azt bizonyítják, hogy nem általános, az adott kisebbséget jellemző vélemény kialakítására irányult a műsor, hanem azt erősítette meg, hogy függetlenül az ember hovatarthatóságától, minden ember kizárólag tettei alapján kerüljön megítélésre.

A Médiatanács elnökének álláspontja szerint igaz ugyan, hogy a műsor elsősorban a roma közösség egy részében tapasztalható problémákra reagált, és szót ejtett romák által elkövetett bűncselekményekről, egyéb elitelendő magatartásformákról, de ez legfeljebb a roma közösség egy részével, egyes tagjaival szemben volt

alkalmas a nézők véleményének negatív irányba terelésére. Azaz, megítélése szerint a műsor nem általánosított, nem bélyegzett meg egy teljes társadalmi csoportot, hanem annak egyes elemeiről nyilatkozott.

A Médiatanács elnöke levelében hangsúlyozta: a műsorszám azt az üzenetet közvetíti, hogy a probléma nem a romák és nem romák közti együttélés során merül fel, hanem a társadalmi együttélés normáit tisztelőben nem tartó romák, illetőleg mindenki más között húzódik. Ennek alátámasztására azzal érvel, hogy a műsorban szinte kizárólag roma származású embereket szólaltattak meg, akik jellemzően a pozitív mintákat képviselték, így nem állítható, hogy a műsor általánosítva azt a képet festette volna, hogy a roma emberek a társadalmi együttélésre alkalmatlan közösséget képeznének.

A fentiek alapján a Médiatanács álláspontja szerint jól látható, hogy a műsorszám nem egységesen tünteti fel antiszociális, összeférhetetlen, bűnözői életvitelű közösségként a cigányságot. Megítélése szerint az emberi méltóság sérelméről az ehhez hasonló műsorokban akkor lehetne szó, ha a műsor egy teljes társadalmi csoport (a teljes roma közösség) másodrendűségére, egyenlő emberi méltóságától való megfosztására, annak hiányára vonatkozó tartalommal bírt volna. A válaszban azt is hangsúlyozta, hogy a nézőket nem lehet elzárni a vitás, feszült közéleti kérdésekkel kapcsolatos véleményektől. A dokumentumfilm így a Médiatanács megítélése szerint nem közvetített olyan tartalmat, amely miatt indokolt lehetne a hatósági fellépés a minden embert egyenlő mértékben és módon megillető emberi méltóság intézményes védelme érdekében.

Az Smtv. 17. (2) bekezdésében foglalt kirekesztés tilalma vonatkozásában a Médiatanács megállapította, hogy a vizsgált műsorszám az alkalmazott szerkesztési elvek, módszerek felhasználásával nem irányult a roma kisebbség társadalmi normákat elvető csoportként való bemutatására. Álláspontja szerint a műsorban arra is bőven található példák, hogy a sztereotíp vélemények alapjául szolgáló tényekkel szemben milyen ellentétes minták léteznek a roma kisebbség tagjai között. Ezzel pedig annak elérésében segédkezett, hogy a társadalom egy részében meglévő, az együttélést megnehezítő negatív előítéleteket eloszlassa, a cigány kisebbséget sokszínűnek, problémákkal küzdő, de a békés társadalmi együttélésre alkalmas mintákat is felmutató közösségként mutassa be.

Mindezen túl, a Médiatanács megítélése szerint a dokumentumfilm által közvetített üzenet éppen a harmonikus együttélés megteremtésének lehetséges eszközeit igyekezett feltárni, emellett azon példákat bemutatni, ahol ez már meg is valósult, mintaként szolgálva a közösség, illetve az egész társadalom számára. Álláspontja szerint a hatósági fellépés azért sem tekinthető indokoltnak, mert a műsor magát a társadalmi problémát, annak okait igyekezett körüljárni lehetséges megoldásokat keresve, és nem pedig a problémák elmélyítésére alkalmas, a roma kisebbség többségi társadalom általi elszigeteltségének megerősítésére alkalmas tartalmakat közvetített.

A Médiatanács elnöke hangsúlyozta, hogy egy adott médiatartalom jogszerűségének megítélésekor különös súlya van annak, ha a tartalom fontos, vitatott közéleti kérdéssel kapcsolatos. Egy ilyen témában született megnyilvánulás – az alkotmányos és a hatósági, valamint a bírósági gyakorlat szerint is – kevésbé korlátozható, mint más tartalmak.

Összességében a Médiatanács megállapította, hogy „a műsorszám az emberi méltóság megsértése mellett nemcsak gyűlöletkeltésre, hanem kirekesztésre sem volt alkalmas a roma közösséggel szemben, hiszen eleve nem annak egészét, hanem csak egy részét állította be negatív színben, az elítélendő jelenségeket pedig nem faji alapon ítélte meg, illetve nem a közösség kulturális beállítottságának tudta be (tekintettel a jelentős számban felmutatott pozitív példákra is). Nem vitás, hogy a műsor provokatív, vitára ingerlő volt, többek érzékenységét sérthette, és egy régóta vitatott közéleti-politikai kérdéssel foglalkozott, de a sajtószabadság joga elsősorban éppen az ehhez hasonló vélemények számára biztosít védelmet”.

Arra a kérdésemre, hogy a műsorszám mennyiben egyeztethető össze a közszolgálati médiaszolgáltatás az Mttv. 83.§-ban kifejtett céljaival, a Médiatanács elnöke azt válaszolta, hogy – az Mttv. hatásköri szabályainak megfelelően – a közszolgálati médiaszolgáltatók vonatkozásában kizárólag a céloknak alárendelten előírt, konkrét kötelezettség teljesítése kapcsán indítható eljárás, a célok teljesülése tekintetében nem, melynek értelmében, hatáskör hiányában hatósági eljárás megindítására nincs törvényes lehetőség. Ez alól kivételt képez az Mttv. 90. (1) bekezdés b) pontja alapján, a Közszolgálati Közalapítvány kuratóriuma által indított eljárás, amely azonban szintén nem egyedi ügyek tekintetében, hanem a közszolgálati célok elérését sértő, vagy veszélyeztető, rendszeresen előforduló, „intézményes” problémák észlelése alapján történhet. A Médiatanácsnak az Mttv. 83.§-ában rögzített célok teljesülése ellen ható médiatartalmak észlelése esetén hatáskör hiányában nincs lehetősége eljárni. Abban a kérdésben tehát, hogy a Pesty Fekete Doboz érintett adása mennyiben felel meg a közszolgálati elvnek, a Médiatanács érdemben nem foglalt állást.

3. Az MTVA vezérigazgatója megkeresésemre arról tájékoztatót, hogy a műsorszámmal kapcsolatosan három panasz érkezett az MTVA-hoz: két magánszemély és egy civil szervezet részéről. A megkeresésekre válaszul az MTVA sajtóközleményt tette közzé, amelynek értelmében „a „Cigány út” [...] nagy vitákat váltott ki, az elismerő szavak mellett több olvasói levél hívta fel a közmédia figyelmét az alkotás nem elég árnyalt látásmódjára. Az MTVA vezetése mérlegelte a véleményeket, s a társadalmi érzékenységre való tekintettel az ismétléstől eltekint”.

Az MTVA tájékoztatása szerint a műsor a főszereplő sokat emlegetett írására épül, amelyre a műsor alkotói elsősorban olyan roma embereket akartak reagáltatni, akik helyben élnek és feltételezhetően ismerik és megélik az adott településen fennálló problémákat. Bevallottan alkotói koncepció volt, hogy ne szólaltassanak meg sem roma vagy nem roma politikust, vagy ismert jogvédőt sem. A szerkesztői cél az volt, hogy a helyi lakosokat kérdezzék meg és igyekezzenek pozitív példákat is felvonultatni. Az MTVA vezérigazgatója hangsúlyozta, hogy a főszereplő véleménye egy olyan – vitán felül – új megközelítés, amely a műsor alkotóinak a véleménye alapján megérdemelt

annyit, hogy az ország keleti felétől a nyugatiig a helyi roma emberek maguk nyilvánítsanak véleményt róla. Ennek adott helyt a kérdéses műsorszám, amelyet az alkotók nem tudtak és nem is akartak befolyásolni. A panaszokkal ellentétben a műsor alkotói nem gondolták azt, hogy a válaszok homogének lennének. A szereplők egy részénél más-más megoldási alternatíva kap hangsúlyt, másik részük pedig egyszerűen tanácstalan volt. A végeredményt az alkotók vitaindítónak szánták.

Az MTVA vezérigazgatója leírta, hogy a műsor alkotói kifejezetten a roma megszólalóknak szándékoztak prioritást adni, megkeresve azokat a roma embereket is, akik a forgatás előtt nyilvánosan (például az interneten) kritikával illették a főszereplő meglátásait. Ők azonban valamennyien visszautasították a felkérést, amely egy kamerák előtti vitáról szólt volna. Álláspontja szerint a filmmel kapcsolatban megfogalmazott véleményekkel ellentétben sehol, senki sem állítja, hogy a roma emberek kollektíve önhibásak, felelősek, bűnösök vagy bűnözők. Még csak nem is sugallja, hiszen két szereplő is expressis verbis fogalmaz, azaz megjelentek olyan álláspontok is, mely szerint helytelen az általánosító megfogalmazás.

Az MTVA megítélése szerint a filmben nincsenek homogén megoldási alternatívák, vélemények vagy előre meghatározott koncepciók. Ezért a kiegyensúlyozatlanság vádja sem áll meg. A filmben csak és kizárólag annak a kisebbségnek a tagjai mondják el a véleményüket, akikről az említett írás szól.

A műsor készítői a filmet nagyrészt az ország két, a kérdés szempontjából legproblematisabb megyéjében, Szabolcs megyében (Uzka) és Borsod megyében (Böcs, Köröm) forgatták. A helyszínek kiválasztása véletlenszerűen történt, Uzka kivételével, ahol a cél kifejezetten a pozitív példa bemutatása volt.

Az MTVA álláspontja szerint a dokumentumfilm pozitív példákat állít közvetlenül is: például az uszakai közösség vagy a főszereplő szüleinek életútja; de álláspontja szerint közvetetten akkor is, amikor a „Győztes leszell!” című uszakai éneket hosszasan mutatja, kimondatlanul is a remélt végkifejletre utalva.

A válaszban kitért arra is, hogy a film készítői soha nem állították vagy utaltak arra, hogy a filmben megszólalók a roma társadalom többségének a véleményét képviselik. Minden szereplőtől megkérdezték ugyanakkor, hogy magánemberként milyen megoldási javaslata van a helyben és az országban tapasztalt konfliktusokra. Mindemellett a kisebbséggel kapcsolatos sztereotípiák bemutatását is igyekeztek az alkotók árnyalni: ami a magas gyermeklétszám kérdését illeti, a kiegyensúlyozottság jegyében bemutattak egy családot, ahol tíz gyermeket nevelnek, és kerestek olyat is, ahol csupán kettőt. A vezérigazgató megjegyezte, hogy a műsorszámban feltűntetésre került (headline-okban), hogy a film egyik legfontosabb mondanivalója az, hogy elsősorban munkahelyhez kell a romákat segíteni.

A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményével összefüggésben az MTVA vezérigazgatója arról tájékoztatót, hogy a film alkotói a roma közösség tagjait arra kérték, mondják el a véleményüket a többségi társadalommal való együttélés aktuális problémáiról, ezen belül is a főszereplő megközelítéséről. Az MTVA teljesen helyénvalónak tekinti, ha egy műsorsorozatban belül egy-egy műsor egy bizonyos nézőpontot tükröz, egészen addig, amíg a teljes sorozat kiegyensúlyozott, méltányos és alkalmas arra, hogy a néző-hallgató kialakítsa a saját, jól informált álláspontját. Ebben az esetben a szakmai szabályok azt követelik meg, hogy a néző-hallgató mindig tudja, hogy az adott műsorszám csak egy álláspontot jelenít meg, s azt is, hogy mikor – természetesen azonosan frekvenciált időszávban – sugározzák a más szempontokat tükröző műsorokat.

Az MTVA elnöke kiemelte, hogy ennek a követelménynek megfelelt a műsorszám, különös tekintettel arra, hogy a műsor készítői az adást megelőző és az azt követő interjúkban, beszélgetésekben és kommunikációban is hangsúlyozták, hogy vitaindítónak szánják a műsort. Az a tény, hogy a filmben megszólalók nem osztják a panaszosok meglátását, meggyőződésünk szerint egyáltalán nem jelenti a tájékoztatás kiegyensúlyozatlanságát.

A közszolgálati követelményével összefüggésben az MTVA hangsúlyozta: megítélése szerint a műsor megfelel az Mttv. 83.§-ában rögzített céloknak és sem az Smtv. 17.§-a szerinti gyűlöletkeltést, sem kirekesztést nem valósít meg.

Az érintett alkotmányos jogok és követelmények

- a jogállamiság és jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk „Az emberi méltóság sérthetetlen.”];
- a demokratikus közvélemény kialakításához szükséges szabad tájékoztatás feltételeinek biztosítása [Alaptörvény IX. cikk (2) bekezdés: „Magyarország elismeri és védi a sajtó szabadságát és sokszínűségét, biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit.”]
- a hátrányos megkülönböztetés tilalma [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés: „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”]

Alkalmazott jogszabályok

- 1) a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (Smtv.);
- 2) a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Mttv.)

Az alkalmazott jogszabályok tekintetében utalni szükséges arra, hogy a Médiatanács határozatának kiadását követően módosult az Smtv. emberi méltóság védelmét biztosító 14. §-a valamint az emberi jogok védelmét deklaráló 16. §.² Az ügy megítélésére irányadó rendelkezés értelmében a 14. § előírta, hogy „a médiatartalom-szolgáltónak az általa közzétett médiatartalmakban, illetve azok készítése során tiszteletben kell tartania az emberi méltóságot”. Az utóbb elfogadott módosítás értelmében „a médiaszolgáltatónak az általa közzétett médiatartalomban tiszteletben kell tartania az emberi méltóságot”. Az emberi jogok értelmében az Smtv. a Médiatanács határozatakor hatályos 16. § értelmében „a médiatartalom-szolgáltató köteles tiszteletben tartani az alkotmányos rendet, tevékenysége során nem sértheti az emberi jogokat.” Az Smtv. 2012. június 19-től hatályos módosítása értelmében „a médiatartalom nem sértheti az alkotmányos rendet.”

Jelentésemben értelemszerűen a műsorszám közzététele, illetve a Médiatanács határozatának meghozatala időpontjában hatályos rendelkezéseket tekintem irányadónak.

Megállapításaim

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít az Alaptörvény XXIX. cikkében meghatározott jogoknak (a továbbiakban: a Magyarországon élő nemzetiségek jogai), valamint a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A Nemzeti Média és Hírközlési Hatóság Médiatanácsa az NMHH önálló jogi személyiségű szerveként ellátja az Mttv.-ben előírt médiahatósági feladatokat, az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján – közigazgatási szervként – hatóságnak minősül.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése a hatóság kategóriájába sorolja a közszolgáltatást végző szervet is. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontja és a 18. § (2) bekezdésének d) pontja alapján az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak, ezen belül közszolgáltatást végző szervnek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet.

A Médiaszolgáltatás-támogató és Vagyonkezelő Alap az Mttv. által létrehozott elkülönített vagyonkezelő- és pénzalap, amelynek fő feladatai az Mttv. 136. § (1) bekezdésében meghatározott a közszolgálati média- és hírszolgáltatás, a Közszolgálati Közalapítvány, a közösségi médiaszolgáltatások, a közszolgálati médiaszolgáltatók szervezeti átalakításának támogatása; a közszolgálati célú műsorszámok gyártása és támogatása; az elsőként filmszínházban bemutatásra szánt filmalkotások támogatása; az Archívum és egyéb vagyonának gondos kezelése és gyarapítása; az ezekhez kapcsolódó egyéb tevékenységek támogatása, illetve elvégzése. Az Alap tehát a fentiek szerint a támogatás nyújtásával összefüggésben közszolgáltatást végző szervnek minősül.

A Magyar Televízió Nonprofit Zrt. közfeladatot ellátó szerv, közszolgálati médiaszolgáltató, így közszolgáltatást végző szervnek minősül.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a Médiatanács vizsgálatom szempontjából hatóságnak, míg az MTVA és a Magyar Televízió Nonprofit Zrt. közszolgáltatást végző szervnek minősül, amelyekre az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *kiterjed*.

II. Az alkotmányos alapjogok és alelvek tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

A jelentés módszertanában egyaránt épít a korábbi, médiaügyekben kikristályosodott alapjogi érvrendszerre, valamint a téma speciális jellege okán támaszkodik a korábbi kisebbségi ombudsman által a nemzetiségi kérdések szociológiai-szociálpszichológiai beágyazottságára tekintettel gyakorta alkalmazott segédtudományokra is.

2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a

jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát.³

Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Az Alkotmánybíróság már a 11/1992. (III. 5.) AB határozatában kifejtette, hogy „a jogállam azáltal valósul meg, hogy az Alkotmány valóban és feltétlenül hatályosul. [...] Nemcsak a jogszabályoknak és az állami szervek működésének kell szigorúan összhangban lenniük az Alkotmánnyal, hanem az Alkotmány fogalmi kultúrájának és értékrendjének át kell hatnia az egész társadalmat. Ez a jog uralma, ezzel lesz az Alkotmány valóságossá. [...] Az állami szervek számára alkotmányos köteletség ezen munkálkodni”

Számos korábbi ombudsmani jelentés leszögezi, hogy az állam alapjogvédelmi kötelezettségének érvényesítése során kiemelt jelentősége van a mindenkori médiahatóságnak.⁴ Az emberi jogok, különösen az emberi méltósághoz való kiemelt jelentőségű alkotmányos jog sérelme esetén a hatáskörrel rendelkező médiahatóság köteles – a jogállam megvalósításán ez által is munkálkodva – a törvényben biztosított hatósági eszközeikkel élni.

3. Az Alaptörvény II. cikke pedig arról rendelkezik, hogy az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.

Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot az ún. „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazásának tekinti. Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.⁵

„Az emberi méltósághoz való jog nem pusztán erkölcsi értékdeklaráció. Az, hogy az emberi méltóság a jog előtt és felett létező érték, amely a maga teljességében a jog számára hozzáférhetetlen, nem zárja ki azt, hogy ezt az értéket jogok forrásának tekintsük – mint a természetjogot követve számos nemzetközi egyezmény és alkotmány teszi –, vagy hogy a jog a méltóság tiszteletben tartását és védelmét előírja, avagy hogy egyes aspektusait valóságos joggá formálja” - írta Sólyom László a 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indoklásában.

Az emberi méltósághoz való jogból számos komparatív és nem komparatív követelmény ered. „Az emberi méltósághoz való jognak két funkciója van. Egyrészt azt fejezi ki, hogy van egy abszolút határ, amelyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő hatalma nem terjedhet túl, vagyis az autonómiának, az egyéni önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany maradhat és nem válik eszközzé vagy tárggyá. [...] A méltósághoz való jog másik funkciója az egyenlőség biztosítása. A „minden ember egyenlő méltósága” történelmi vívmánya az egyenlő jogképességet jelentette; azaz a formálisan egyenlő esélyt. [...] erre a jogra épülhetnek további jogok (pl. az egyenlő méltóság jogképességként instrumentalizálva további jogok szerzésének alapja); de elvenni belőle nem lehet. [...]Az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségéből és miért annyit.”⁶

Az egyenlő méltóság alapjoga indokolja és tölti meg tartalommal az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt *megkülönböztetés-mentes bánásmóddal való jogot*, amelynek értelmében Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alkotmánybíróság ma is helytálló megállapítása értelmében „A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba.[...]”⁷ Nem minden különbségtétel tilos tehát, hanem csupán az emberi méltósághoz való jogot sértő megkülönböztetések⁸.

A két évtizedes alkotmánybírói gyakorlat alapján állami szemszögből létezik az alapjogoknak *egy objektív intézményvédelmi oldala*. Az egyén szubjektív (alanyi) jogának biztosításával, védelmével és érvényesülésével összefüggő tágabb értelemben vett pozitív állami kötelezettségeket összefoglalóan objektív állami intézményvédelmi kötelezettségnek nevezzük. Az objektív intézményvédelmi kötelezettség a negatív és pozitív állami kötelezettségekhez képest komplementer jellegű, vagyis feltételezi a szubjektív jog meglétét. Az Alkotmánybíróság töretlen és álláspontom szerint továbbra is irányadó megállapítása szerint az állam részéről garanciális feladatai ellátásához szükséges, hogy az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket nemcsak önmagukban, az egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan védje, hanem a többi alapjoggal összefüggésben kezelje. Az intézményvédelmi kötelezettségnek az AB szerint az alapjogokhoz kapcsolódó *értékekre* is ki kell terjednie.⁹

Az állam és annak szervei tehát alapjogvédelmi kötelezettségük keretében kötelesek annak elősegítésére, hogy általános jelleggel biztosítsák az egyenlő méltóság elvének érvényesülését azon csoportok és tagjaik vonatkozásában is, akik a társadalomban széles körben jellemző előítéletek okán hajlamosak arra, hogy sztereotip gondolkodásminták és előítélet-motivált cselekmények áldozataivá váljanak, ezáltal akadályoztatva vannak abban, hogy életüket egyenlő méltóságú személyként teljesítsék ki.

4. Az előítéletek, a diszkrimináció visszaszorításában fontos szerepe van a tényszerű, világos kommunikációnak, amely a társadalomban jellemző, gyakran sztereotip, előítéleteken alapuló megközelítésmód helyett olyan tények közlésén, összefüggések megvilágításán alapul, amelyek alkalmasak arra, hogy árnyalják a

társadalomban mintegy evidenciaként kezelt jelenségeket, összefüggéseket.

Az Alkotmánybíróság már az 30/1992. (V. 26.) AB határozatban rámutatott, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, „anyajoga” többféle szabadsággal, az ún. „kommunikációs” alapjogokkal. Ebből eredő külön nevesített jogok a szólás és a sajtószabadság, amely utóbbi felőli valamennyi médium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát. Ez a jogegyetes teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. Történelmi tapasztalat, hogy mindannyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakozásának lehetősége. A káros következmények nem csupán az individuumban, hanem a társadalom életében is megmutatkoztak és az emberiség fejlődésének sok szenvedéssel járó szakutcajához vezettek. Az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele.

Az egyéni véleménynyilvánítási szabadság szubjektív joga mellett a demokratikus közvélemény kialakulása feltételeinek és működése fenntartásának biztosítására irányuló állami kötelezettség is e jog részét képezi.

A szabad véleménynyilvánításhoz való jog objektív, intézményes oldala nemcsak a sajtószabadságra, oktatási szabadságra stb. vonatkozik, hanem az intézményrendszernek arra az oldalára is, amely a véleménynyilvánítási szabadságot általánosságban a többi védett érték közé illeszti. *Ezért a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos határait a jogalkotónak úgy kell meghatározni, hogy azok a véleményt nyilvánító személy alanyi joga mellett a közvélemény kialakulásának, illetve szabad alakításának a demokrácia szempontjából nélkülözhetetlen érdekét is figyelembe vegyék.* Ezzel összhangban az Alkotmánybíróság hangsúlyozta, hogy „a sajtó szabadságát arra figyelemmel kell garantálnia az államnak, hogy a sajtó a véleményalkotáshoz szükséges információszerezésnek, a véleménynyilvánításnak és véleményformálásnak kitüntetett fontosságú eszköze. Ahogy a sajtószabadság a véleménynyilvánításhoz való jogból mint anyajogból vezethető le, úgy a véleménynyilvánításhoz való jog kitüntetett volta is annyiban vonatkozik a sajtó szabadságára, amennyiben az a véleménynyilvánítás alkotmányos alapjogát szolgálja.”¹⁰

Amint arra az Alkotmánybíróság is rámutatott, *a demokratikus közvélemény kialakítása szempontjából különleges szereppel bírnak a közszolgálati médiumok.* A testület a jogalkotó oldaláról megközelítve a kérdést jelezte, hogy ezekre nézve a törvényhozó olyan törvényeket köteles alkotni, amelyek anyagi, eljárási, valamint szervezeti rendelkezésekkel lehetővé és egyszersmind kötelezővé teszik az egyes intézményeken belül a teljes körű, kiegyensúlyozott és valósághű tájékoztatást.¹¹

A közszolgálati médiumoknak tehát kulcsfontosságú szerepük van a tudatos, jól tájékozott állampolgári mentalitás kialakításában, így az alapvető emberi jogokon alapuló demokratikus értékek közvetítésében is. A véleménynyilvánítás alapjoga tehát esetükben hangsúlyosan eltolódik az intézményi oldala irányában: műsoraikban kevésbé a véleménynyilvánításhoz köthető alanyi jogok kapnak hangsúlyos szerepet, hiszen jelentős szerep járul rájuk abban, hogy az állampolgárok számára biztosítsák mindazon információkat, amelyek szükségesek a demokratikus közvélemény kialakításához. A közvélemény demokratikus jellegének pedig szükségképpen velejárója az egyenlő méltóság feltétlen tisztelete, a társadalmi problémák árnyalt és az alapjogok szellemiségében történő megközelítése.

III. A vizsgált ügy tekintetében

1. A műsorszám és az egyenlő méltóság védelme

Az Alaptörvény idézett rendelkezéseiből a médiaszolgáltatókra vonatkozó kötelezettségeket elsősorban az Smtv. konkretizálja. A törvény 13. §-a szerint a tájékoztatási tevékenységet végző lineáris médiaszolgáltatások kötelesek a közérdeklődésre számot tartó helyi, országos, nemzeti és európai, valamint a Magyarország polgárai és a magyar nemzet tagjai számára jelentőséggel bíró eseményekről, vitatott kérdésekről az általuk közzétett tájékoztató, illetve híreket szolgáltató műsorszámokban sokoldalúan, tényszerűen, időszerűen, tárgyilagosan és kiegyensúlyozottan tájékoztatni. Az Smtv. 16. §-a szerint a médiatartalom-szolgáltató tevékenysége során nem sértheti az emberi jogokat. A médiatartalom nem lehet alkalmas valamely nemzet, közösség, nemzeti, etnikai, nyelvi és más kisebbség vagy bármely többség, továbbá valamely egyház vagy vallási csoport elleni gyűlölet keltésére illetve e csoportok kirekesztésére.¹² Az Smtv. idézett rendelkezései – az emberi jogokra való utalással – közvetlen kapcsolatot teremtenek az Alaptörvényben deklarált emberi jogokkal. A Médiatanácsnak tehát törvényben előírt feladatai gyakorlása során minden indokolt esetben vizsgálnia kell azt is, hogy a műsorszolgáltató tiszteletben tartja-e a Magyar Köztársaság alkotmányos rendjét, tevékenysége nem sérti-e az emberi jogokat. A következetes ombudsmani gyakorlat¹³ értelmében tehát az emberi jogok, különösen az emberi méltósághoz való kiemelt jelentőségű alkotmányos jog sérelme esetén a Médiatanács köteles a törvényben biztosított hatósági eszközeivel élni. A média erőteljes személyiség- és társadalomformáló erővel bír, amelyre a Médiatanácsnak is figyelemmel kell lennie eljárása során. Annak megítélése során pedig, hogy egy adott műsorszám megfelel-e az Smtv. 16.§-ban foglaltaknak, nem hagyható figyelmen kívül a társadalmi környezet, egy adott kérdéskör társadalmi beágyazottsága sem. A cigánysággal kapcsolatosan számos előítélet él a magyar társadalomban: egy 2010-ben végzett kutatás¹⁴ szerint országos mintában a megkérdezett lakosok 24%-a fogadna el roma személyt partnernek, 61% szomszédnak, 69% pedig munkatársnak. Jellemző továbbá a cigány lakosság létszámának túbecslése: 2010-ben a válaszadók átlagosan 24%-ra becsülték a cigányok arányát, a mértékadó kutatások szerint jellemző 5-7%-al szemben.

E jelenség összefüggésben áll a kollektív paranoia szociálpszichológiai jelenségével: minél inkább ártó szerepben látja valaki a cigányokat, annál nagyobbak jóslja arányuk növekedését a teljes lakosságon belül.¹⁵

A Médiatanácsnak a Pesty Fekete Doboz e kérdéssel foglalkozó műsorszámának értékelése során e szempontokra is tekintettel kellett volna lennie. Álláspontom szerint ugyanis a közszolgálati televízióban leadott műsorszám nemcsak hogy keveset tesz az előítéletek csökkentéséért, hanem – az alábbiakban kifejtettek szerint – éppen *további táptalajul* szolgálhat azok számára. Mindezt kulcsfontosságúnak tartom a műsorszám alapjogi értékelése szempontjából, hiszen a fent kifejtettekből következően az egyenlő méltóság elvéhez kapcsolódó intézményvédelmi kötelezettség teljesülése szempontjából jelentős, hiszen az előítéletek erősítése, generálása ellentétes az egyenlő bánásmód és az emberi méltóság jogából eredő követelményekkel. Az alapvető jogok biztosának természetesen nem tiszte a műsor technikai-szerkesztési szempontú megítélése, annak mérlegelése azonban egy alapjogvédelmi intézmény hatáskörébe tartozik, hogy sérülnek-e alapvető jogok és alkotmányos követelmények az adott műsorszámmal összefüggésben.

A filmnek már a témaválasztása, az alapvető kérdés-felvetése (milyen a „cigány-magyar együttélés”?) is problémás abból a szempontból, hogy nem az egyenlő méltóság elve által diktált alapon nyugszik, ezáltal természetesen viszi téves irányba magát a műsorszámot is. Az alábbiakban kifejtettek szerint ugyanis sérti az egyenlő méltóság elvét az a kérdésfelvetés, amely származási alapon keresi a választ társadalmi, együttélési problémák létre és mibenlétére. A műsorszámmal kapcsolatban a Médiatanács elnöke levelében leszögezi: „A műsor azt az üzenetet közvetíti, hogy a probléma nem a romák – nem romák közti együttélés során merül fel, hanem a társadalmi együttélés normáit tiszteletben nem tartó romák és mindenki más között húzódik”. Ez az „igazolós” mondat gyakorlatilag az esszenciája annak, hogy mi jelenti a legnagyobb problémát a műsorszámmal kapcsolatban. A valódi problémát ugyanis nem a „társadalmi együttélés normáit tiszteletben nem tartó romák” és a velük szemben álló „tisztességes emberek” konfliktusa jelenti.

Részletekbe menő szociológiai elemzés nélkül is látható, hogy a probléma többszintű. Egyrészt, ha mikro-szinten, a helyi kisközösségek szempontjából nézzük a kérdést, akkor nem a társadalmi együttélés normáit tiszteletben nem tartó romák, hanem a normákat tiszteletben nem tartó emberek jelentik a gondot, származásuktól függetlenül. Emellett, makroszinten a probléma kontextusát adják mindazon társadalmi-gazdasági körülmények, amelyek megmagyarázhatják a filmben bemutatott körülményeket, jelenségeket, a helyi kisközösségek helyzetét. Fontos az is, hogy a megoldások keresése szintén nem szorítkozhat pusztán mikro-szintre: a helyi programok mellett alapvető társadalmi folyamatok, összefüggésnek szintjén indukálható a változás. Emellett a problémához tartozik a roma kisebbséggel szembeni előítéletek és az abból eredő diszkrimináció is, hiszen számos területen befolyásolja az integráció lehetőségét – még abban az esetben is, ha a műsorszám sugalmazása szerint e jelenségek végső soron indokoltnak tekinthetőek. A filmben bemutatott munkanélküliség, a segélyre utaltság, a képi szinten érzékeltetett szegénység és elhanyagoltság a probléma valós definiálása helyett a roma kisebbséghez tartozók többségének attitűdjeként jelenik meg. Ráadásul úgy, mintha az egy választott élet-és magatartásforma lenne. Nem szól a film arról, hogy milyen munkalehetőségei vannak az adott településen élőknek, hogy mennyiben érinti őket a munkaerő-piaci diszkrimináció, az oktatási sikertelenség okaként meg sem említi az iskolai szegregáció gyakori előfordulását. Mindezek helyett a pedagógust megverő szülőkről és prostitúcióból élő romákról beszélnek.

Ez a megközelítés még akkor sem helytálló, ha történetesen roma emberek szájába adják a legnegatívabb mondatokat, ha az előítéletekre maga a főszereplő „ad felmentést” a rendőr-hallgatónak, és közvetve a társadalom egészének.

A Médiatanács elnökének levele szerint „a műsorban arra is találunk példákat, hogy a sztereotíp vélemények alapjául szolgáló tényekkel szemben milyen ellentétes minták léteznek a roma kisebbség tagjai között”. A műsor koncepciója azonban éppen ez a szembeállítás volt, a sztereotípiáknak meg nem felelő romák gyakorlatilag ostromozták a roma közösség tagjainak megatartását, ha pedig maguktól ezt nem tették volna, a célzott riporter kérdések igen nagy segítségükre voltak ebben. („És mit gondol azokról, akiknek sok gyerekük van?” „Kik lopnak? Romák?”) A filmmel kapcsolatosan az egyik legaggályosabb körülmény, hogy roma emberek mondanak negatív értékelést a roma közösségről. Ez ugyanis a többség számára még hitelesebb, még inkább sztereotípiára-erősítő hatású. Ez a megoldás abban az irányban hat, hogy a cigányság többségéről kialakult negatív vélekedések megerősödjenek, egyszersmind megjelenik egy kép az „ideális cigányról”, aki számot vetve „az övéi” „bűneivel”, elhatárolódik „a cigány életmódtól”, bocsánatot kér a „magyarságtól” és ostromozza a többi roma embert.

Erőteljes példa az önostorozás sztereotípiára-erősítő jelenségére a Médiatanács és az MTVA által is hivatkozott uszkai példa, amely – a megkeresett szervek álláspontja szerint – a jó együttélés példáját volt hivatott bemutatni. A jó együttélés alapja azonban – a film szerint – Uszkan sem volt egyéb, mint a roma lekipásztor ön-és közösségostorozó bűnbánata, és az, hogy „Isten beköltözött a romák szívébe”.

Megjegyzendő ezzel összefüggésben továbbá, hogy a filmben megszólaltatott egyik szereplő, aki a műsor sugalmazása szerint szakértőként, pontosabban „vajdaként”, a romák vezetőjeként beszélt, korábbi nyilatkozatai okán kétséges legitimitással bír a romák körében. Közszolgálati műsorral szemben elvárás lett volna az is, hogy a műsor a romantikus elképzelések további erősítése helyett a vajdaság intézményéről is közöljön néhány tény. Például azt, hogy jelenleg e tisztség jogi értelemben nem létezik, és nem világos, hogy a magát vajdának nevező személy ki is valójában, és miként tett szert e tisztségére.¹⁶

Amint azt már fent is hangsúlyoztam, az alapvető jogok biztosának természetesen nem tiszte a műsor technikai-szerkesztési szempontú megítélése, azonban a műsorszám kapcsán felmerülő alapjogi dilemmák

értékelésénél nem hagyhatóak figyelmen kívül a jog területétől távolabb álló szociológiai, médiatudományi megállapítások, amelyeknek a Médiatanács eljárásban is irányadóak kell lenniük. A Pesty Fekete Doboz adására hiánytalanul ráillenek az alábbiak: „Egy tömegkommunikációs üzenet akkor és annyiban képes meggyőzni, motiválni és elsősorban megerősíteni a befogadói előítéleteket, amikor és amennyiben igazodik a néző „elvárásaihoz”, és számol a befogadói recepció különböző (társas, pszichológiai, diszkurzív) kontextusaival (László, 2005: 74). Az utóbbi megállapítást figyelembe véve a magyarországi konszenzuális cigányellenes hangulatban, a bevezetőben vázolt előítéleteket, a média csupán azzal is erősítheti, ha anélkül számol be a romákkal kapcsolatos konfliktusokról, hogy azok mélyebb társadalmi okait (az integráció nehézségeit, a mélyszegénységet, az iskolázatlanságot, az iskolai és a lakóhelyi szegregációt, a munkaerő-piaci diszkriminációt stb.) felfedné (Gerő et al., 2002: 69–70). Erőteljesen befolyásolja a látottak feldolgozását a médiafogyasztó érzelmi szintjét megemelő ábrázolásmód.

Az érzelmeket kiváltó bemutatás a befogadó izgalmi szintjét megnöveli, s ez erősíti a rutinszerű, gondolkodást nélkülöző, automatikus információfeldolgozást, ami oda vezet, hogy a néző a befogadás során az előítéleteire fog hagyatkozni.”¹⁷

A téma neves szakértői hívják fel a figyelmet arra, hogy milyen veszélyeket rejt magában a romák torz média-ábrázolása, és e megállapításuk a műsorszám tekintetében is releváns. „A média, különösen annak néhány meghatározó orgánuma a valóság torz tükrévé vált. E kép egésze a társadalmi valóságot hamisan – a romák számára meghatározó negatív jelenségeket elhallgatva, míg az őket negatív módon bemutató témákat a végletekig felerősítve – mutatja meg.”¹⁸

A fenti megállapításokhoz képest a vizsgált műsorszámnak valóban van egy nívója: az MTVA vezérigazgatójának levelével szemben nem a főszereplő megközelítésmódja az, hanem az a tény, hogy a sztereotípiákat roma emberek maguk erősítik azáltal, hogy elhatárolódnak bizonyos, a közösség egészének tulajdonított magatartásformáktól.

A műsorszám a fentiek szerint tehát az Alaptörvény II. és XV. cikkében rögzített egyenlő méltóság elvének, illetve az Smtv. 14.§-ban rögzített emberi méltóság követelményének sérelmét eredményezi, hiszen a problémát („Cigány-magyar együttélés”) egy kisebbségi csoport szokásaiban, a többséggel való konfliktusaiban találja meg, és olyan módon szakítja ki természetes kontextusából, hogy a bemutatott eredmény torz, félrevezető képet ad. Ez alól sem pedig sem a műsorkészítő szabadsága, sem pedig a műsor ebből következő szerkesztési elvei nem jelentenek felmentést.

A műsor készítése során továbbá nem tartották tiszteletben az emberi méltóságot, annak ellenére, hogy az Smtv. 14. §-a ezt a készítés időpontjában kifejezetten előírta. Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében „alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.” E rendelkezés gyakorlatilag leképezi és alaptörvényi szintre emeli az Alkotmánybíróság által kialakított, korábbi gyakorlatában az alapjog-korlátozás mércéjeként fő szabály szerint alkalmazott szükségességi-arányossági tesztet.

A konkrét esetben álláspontom szerint mulasztásról van szó: az állami szervek, közszolgáltatók és hatóságok nem tettek eleget az – egyéni jogvédelem szempontjából is kulcsfontosságú – az emberi méltóság és a hátrányos megkülönböztetés alapját egyaránt érintő egyenlő méltósághoz való joghoz kapcsolódó intézményvédelmi kötelezettségüknek. Az említett alapjogvédelmi kötelezettség érvényesítésével szemben a véleménynyilvánítás szabadságára hivatkoztak a műsorkészítők. E tekintetben hangsúlyozni szükséges, hogy az egyenlő méltóság elvének sérelme tekintetében a műsorkészítők szándéka irreleváns: nem pusztán diszkriminatív szándék vezethet méltóságsértő eredményre.

A Médiatanács hangsúlyozta, hogy „egy adott médiatartalom jogszerűségének megítélésekor különös súlya van annak, ha a tartalom fontos, vitatott közéleti kérdéssel kapcsolatos. Egy ilyen témában született megnyilvánulás – az alkotmányos és a hatósági, valamint a bírósági gyakorlat szerint is – kevésbé korlátozható, mint más tartalmak”. Ezzel összefüggésben elvi élel szükséges leszögezni: *a bűnözés és a deviancia roma-kérdésként való bemutatása egy demokratikus társadalomban nem minősíthető vitatott kérdésnek, a kollektív bűnösség elve semmilyen tekintetben, utalás-szinten sem elfogadható.*

Hangsúlyozni szükséges továbbá, hogy a véleménynyilvánítás szabadsága más jelentést kap a közszolgálati médiumok esetében. E médiumoknak ugyanis kulcsfontosságú szerepük van a demokratikus közvélemény kialakulását elősegítő tájékoztatásban. Működésük során tehát jellegüknél fogva kevésbé a véleménynyilvánításhoz köthető alanyi jogok, a művészi önkifejezés joga kapnak hangsúlyos szerepet, a véleménynyilvánítás alapjoga esetükben hangsúlyosan eltolódik az intézményi oldal irányában. Fokozottan igaz ez olyan alkotások esetén, amelyek dokumentarista jelleggel közelítenek meg egy vitatott, érzékeny és összetett társadalmi problémát. Meglátásom szerint a véleménynyilvánítás alanyi jogához kapcsolódó szerkesztői szabadság korlátját jelenti tehát a konkrét esetben az alkotmánybírósági gyakorlat alapján mind a véleménynyilvánítás jogához kapcsolódó, a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges feltételek biztosítására irányuló, mind pedig az egyenlő méltóság jogához kapcsolódó állami alapjogvédelmi kötelezettség.

Az alapjogok korlátozásának megítélésére hivatott alaptörvényi mérce alkalmazásával összességében megállapítható: *az emberi méltóság és a megkülönböztetés-mentes méltósághoz való jog korlátozása, az állam ezen alapjogok érvényesülését biztosítani hivatott intézményvédelmi kötelezettségét ért sérelem nem áll arányban a műsorszám által, a szerkesztői szabadság körében megfogalmazott egyéni vélemény és sajátos megközelítésmód*

védelmével, különös tekintettel arra is, hogy a közszolgálati médiaszolgáltatók elsődleges feladata nem az egyéni önkifejezés, hanem a demokratikus közvélemény kialakításához szükséges tájékoztatás biztosítása.

A Magyar Televízió Nonprofit Zrt. tehát médiaszolgáltatóként nem tartotta tiszteletben az Alaptörvény II. és XV. cikkében rögzített egyenlő méltóság elvét, illetve az Smtv. 14.§-ban rögzített emberi méltóság követelményét. A Médiatanács pedig formálisan vizsgálta ugyan az ügyet, de a műsorszám hatósági ellenőrzése körében nem volt figyelemmel a műsorszám kontextusát adó szociológiai, szociálpszichológiai és médiatudományi szempontokra és körülményekre, sőt – tévesen – vitás közéleti kérdésnek tekintette a bűnözés roma-kérdésként való tematizálását. A hatósági ellenőrzést követően a Médiatanács tehát nem indított hatósági eljárást a „Pesty Fekete Doboz – A cigány-magyar együttélés” című műsorszámmal összefüggésben. A Médiatanács formálisan – a hatósági ellenőrzés lefolytatásának tényével – eleget tett ugyan alapjogvédelmi feladatának, tartalmi szempontból azonban nem őrködött az egyenlő méltóság érvényesülése felett.

Vizsgálatomban nem tértem ki arra, hogy a kérdéses műsorszám milyen hatással volt a kiskorúak személyiségfejlődésére. A korábbi ombudsmani gyakorlat¹⁹ alapján azonban hangsúlyoznom szükséges: a jogállam megvalósulása szocializációs kérdés is. Sikere attól is függ, hogy az egyén személyiségfejlődése során mennyiben válnak belsővé az alkotmányos értékek, különösen az emberi élet és méltóság feltétlen tisztelete. A „tizenkét éven aluliak számára nem ajánlott” korhatári minősítést kapott műsorszám pedig a fentiek szerint az egyenlő méltóság elvével összhangban nem álló előítéletes ábrázolást tárja mintaként az érdeklődő fiatalok elé, akik annak kritikai szempontú megközelítésére életkorukból adódóan nem képesek. Külön vizsgálat nélkül is megállapítható tehát, hogy a műsorszám nem járul hozzá az előítéletmentes, az egyenlő méltóság elvén nyugvó szemléletmód kialakításához a felnövekvő generációk vonatkozásában sem.

2. A műsorszám és a közszolgálati elvnek érvényesülése

Az Smtv. 11. § értelmében Magyarországon közszolgálati médiaszolgáltatás működik a nemzeti önzonosság és az európai identitás, a nemzeti, családi, etnikai, vallási közösségek megőrzése és megerősítése, a magyar és a nemzetiségi nyelvek és kultúra ápolása, gazdagítása, az állampolgárok tájékozódási és kulturális igényeinek kielégítése céljából.

Az Mttv. 83. §-a értelmében a közszolgálati médiaszolgáltatás céljai egyebek mellett a nemzeti összetartozás és a társadalmi integráció elősegítése, illetve megerősítése, az alkotmányos jogoknak, a demokratikus társadalmi rend szabályainak megismertetése, támogatása, a nemzetiségek, vallási közösségek valamint egyéb közösségek médiával szemben támasztott igényeinek kielégítése, kultúrájának bemutatása, a nemzetiségek anyanyelvének ápolása, Magyarország és a magyar kultúra, illetve a Magyarországon élő nemzetiségek kultúrájának bemutatása Európa és a világ számára, a kiegyensúlyozott, pontos, alapos, tárgyilagos és felelős hírszolgáltatás, valamint tájékoztatás, az egyes eltérő vélemények ütköztetése, a közösség ügyeivel kapcsolatos viták lefolytatása, a megbízható tájékoztatáson alapuló, szabad véleményalkotáshoz való hozzájárulás.

A Közszolgálati kódex²⁰ is hangsúlyozza: a közszolgálati médiaszolgáltatások a fentiekben részletezett ismeretközlés és mintanyújtás révén, a társadalmi önismeret megteremtésével, valamint a társadalmi integráció elősegítésével fontos nevelő, egyén- és közösségalakító feladatot is ellátnak. A közszolgálati médiaszolgáltatók figyelembe veszik a kisebbségi csoportok érzékenységét, a kisebbségek hátrányos megkülönböztetését minden esetben elkerülik. A kódex érzelmében a közszolgálati elv céljainak megvalósítása, a demokratikus tájékoztatás követelménye a személyiségi és emberi jogok megsértése árán nem teljesíthető (ide nem értve a mediaszabályozás által védett, a közérdeket szolgáló oknyomozó újságírás gyakorlatát). A közszolgálati médiaszolgáltatók nem tesznek közzé olyan hírt, tájékoztatót, kommentárt, hírmagyarázatot vagy jegyzetet, amely a nemzeti, nemzetiségi, etnikai, vallási és más társadalmi csoportokhoz tartozó személyek, illetve intézményeik jogait, méltóságát vagy önzonosságát sértik, amelyek bármely kisebbség vagy a többség elleni gyűlöletkeltésre, azok kirekesztésére alkalmasak.

A fenti követelmények szigorú érvényesítését indokolja, hogy a közszolgálati médiaszolgáltatás működésének biztosítása a Magyarországon élők közös áldozatvállalásával, állami finanszírozás mellett történik. Az állami támogatás biztosítja azt, hogy a közszolgálati médiaszolgáltatók számára nem elsődleges cél a média piacán zajló versenyben való megmérettetés; a közszolgálati média nem kívánja mindenáron megelőzni a piaci versenyben a médiapiac más szereplőit. Ez egyben a konkrét ügryhöz kapcsolódóan azt is jelenti, hogy a közszolgálati médiaszolgáltatóra még a piaci verseny sem gyakorol nyomást a tekintetben, hogy a társadalomban népszerű, ámde előítéletes, méltóságsértő véleményeket, nézőpontokat képviselje kényes témák esetében, minden feltétele adott ahhoz, hogy megvalósíthassa azt a feladatát, amelyet a demokratikus közvélemény kialakításához szükséges szabad tájékoztatásban játszik.

Az alapjogi érvekhez kapcsolódóan a kisebbségekkel kapcsolatos attitűdök tekintetében fontos az a megállapítás, amely szerint „a közfelfogást, s így a társadalmi közbeszédet, alapvetően egy homogén csoport képzésére irányuló törekvés határozza meg, amelyet többnyire a negatív tematizáltság vagy a túlzó, romantizáló szemlélet hat át. [...] A szemléletváltásban, akárcsak a szemléletkonzerválásban a média, azon belül a közszolgálati médiumok szerepe meghatározó.”²¹ Álláspontom szerint a közszolgálati műsorok készítőinek alapvető felelőssége lenne tehát, hogy a fenti mechanizmus követése helyett új, reális megközelítésmóddal segítsék a problémák árnyalt befogadását.

Amint azt fentebb már kifejtettem, az Alaptörvény IX. cikkének (2) bekezdése a véleménynyilvánítás

szabadságához kapcsolódóan deklarálja, hogy Magyarország biztosítja a demokratikus közvélemény kialakulásához szükséges szabad tájékoztatás feltételeit. E kötelezettség teljesítésében a közszolgálati médiaszolgáltatóknak az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében különös felelőssége van. A közvélemény demokratikus jellegének pedig szükségképpen velejárója az egyenlő méltóság feltétlen tisztelete, a társadalmi problémák árnyalt és az alapjogok szellemisége szerinti megközelítése. Az Alaptörvény fenti rendelkezéséből, valamint a közszolgálati törvényi céljaiból adódóan egy közszolgálati médiumban bemutatott alkotással szemben fokozott elvárás, hogy árnyalt és tényszerű megközelítésmóddal aktívan segítse elő az egyenlő méltóság érvényesülését. A véleménynyilvánítás szabadsága, a szerkesztők és műsorkészítők önkifejezéshez való jogának ezen alkotmányos kereteken belül kell szabadon érvényesülnie.

Álláspontom szerint, a fentebb részletesen kifejtett tartalmi okokból, a műsorszolgáltató megsértette az Alaptörvény IX. cikkében rögzített véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódó intézményvédelmi kötelezettségét, illetve ehhez kapcsolódóan a közszolgálati követelményét.

3. A közszolgálati elvének sérelme felveti a jogbiztonság kérdését is. A Médiatanács elnöke ugyanis levelében kizárta a testület hatáskörét a közszolgálati célok teljesülése ellen ható médiatartalmak elleni fellépésben, és jelezte, hogy az Mttv. 90. § (1) bekezdés b) pontja alapján a Közszolgálati Közalapítvány Kuratóriuma által indított eljárásra szintén nincs lehetőség egyedi ügyekben, csupán rendszeres, intézményi problémák esetén.

Ezzel összefüggésben hangsúlyozni kell, hogy a törvényalkotó a szervezeti keretek és kialakításánál ugyan jelentős szabadságot élvez, de az, hogy egyértelműen meghatározható, a jogalkalmazó szervek és az állampolgárok számára is ismert felelőse legyen a közszolgálati elve érvényesítésének, a sajtó- és médiaszabadság, a kiegyensúlyozott tájékoztatáshoz való jog érvényesülése szempontjából kiemelkedő fontosságú, és szervesen kapcsolódik a jogbiztonság követelményéhez.

A hatályos jogszabályok alapján azonban – a Médiatanács álláspontja értelmében – nem állapítható meg egyértelműen, mely szerv és milyen eljárás keretében gondoskodik a közszolgálati elvének érvényesítéséről. Ezáltal kiszámíthatatlanná, hiányossá válik az alapjogvédelem rendszere. Ez visszásságot eredményez az Alaptörvény IX. §-ban rögzített alapjog tekintetében, valamint megvalósítja az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdéséből levezethető jogbiztonság elvének sérelmét is.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és bekövetkeztük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében

- 1) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem* a Médiaszolgáltatás-Támogató és Vagyonkezelő Alap (MTVA) vezérigazgatóját, hogy az MTVA irányítása alá rendelt közszolgálati médiumok vonatkozásában – a konkrét eset kapcsán – kezdeményezzen hathatós intézkedéseket annak érdekében, hogy azok a Közszolgálati Kódex szabályainak, valamint a vonatkozó szakirodalmi megállapítások és emberi jogi standardok figyelembevételével, a kiszolgáltató csoportok egyenlő méltóságának védelme érdekében, fokozott szakmai gondossággal járjanak el, különös tekintettel azokra a társadalmi kérdésekre, ahol a probléma érzékeny jellege a közbeszédtől jelentősen eltérő, az alapjogi mérce alapján megfelelő megközelítést tesz szükségessé.
- 2) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján, *felkérem a Médiatanács elnökét*, tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a Médiatanács fokozott szakmai gondossággal, a vonatkozó szakirodalmi megállapítások és emberi jogi standardok figyelembevételével járjon el a jövőben, a kiszolgáltató csoportok egyenlő méltóságának védelme érdekében folytatott alapjogvédelmi feladatának gyakorlása során, különös tekintettel azokra a társadalmi kérdésekre, ahol a probléma érzékeny jellege a közbeszédtől jelentősen eltérő, azonban az alapjogi mérce alapján megfelelő megközelítést tesz szükségessé.
- 3) az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* a közigazgatási és igazságügyi minisztert hogy – az új média kérdések szabályozásért felelős emberi erőforrás miniszterrel együttműködésben – tekintse át a közszolgálati érvényesülésével kapcsolatos hatásköri szabályokat, tekintettel arra, hogy miként alakul a felelősségi rend a közszolgálati céljait sértő egyedi esetekben. Amennyiben ez a hatályos jogszabályok alapján nem egyértelmű, a visszásság megszüntetése érdekében, készítse elő a vonatkozó jogszabályok módosítását.

Budapest, 2012. október 12.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

- ¹ A kiegyensúlyozott tájékoztatás követelményének megsértése esetén a kifejezésre nem juttatott álláspont képviselője, illetve bármely néző vagy hallgató hatósági eljárást kezdeményezhet. Az Mttv. 181. 9 (2) bekezdése értelmében a hatósági eljárás kezdeményezését megelőzően a kérelmező köteles kifogásával a médiaszolgáltatóhoz fordulni. A kérelmező az általa kifogásolt tájékoztatás közzétételétől, ismétlés esetén az utolsó ismétléstől számított hetvenkét órán belül írásban kérheti a médiaszolgáltatótól azon álláspont – megfelelő, a kifogásolt tájékoztatás közzétételéhez hasonló körülmények közötti – közzétételét, amelynek közzététele a kiegyensúlyozott tájékoztatáshoz szükséges. Az Mttv. 181. (3) bekezdése szerint a

médiaszolgáltató a kifogás elfogadásáról vagy elutasításáról annak kézhez vételétől számított negyvennyolc órán belül dönt. A döntésről a kérelmezőt haladéktalanul írásban értesíteni kell. A kérelmező a döntés közlésétől számított negyvennyolc órán belül – a döntés közlésének elmaradása esetén a kifogásolt vagy sérelmezett tájékoztatás közzétételétől számított tíz napon belül – a kifogásolt műsorszám és az érintett médiaszolgáltató pontos megnevezésével hatósági eljárást kezdeményezhet a Hatóságnál.

² 2012. évi LXVI. törvény a médiaszolgáltatásokkal és a sajtótermékekkel összefüggő egyes törvények módosításáról

³ Ld. pl. 35/1991. (VI.20.) AB határozat

⁴ Vö. például: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 4247/2003. sz. ügyben; Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének jelentése az OBH 1121/2004. sz. ügyben; Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 2043/2006. számú ügyben

⁵ 8/1990. (IV.23.) AB határozat

⁶ 23/1990. X.31.) AB határozat Sólyom László párhuzamos indokolása

⁷ 9/1990. (IV.25.) AB határozat

⁸ 61/1992. (XI.20.) AB határozat

⁹ Lásd először 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.

¹⁰ 36/1994. (VI. 24.) AB számú határozat

¹¹ 47/1994 (X.21.) AB határozat

¹² Lásd Smtv. 17. § (1)-(2) bekezdés.

¹³ Ld. például: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH-4247/2003. sz. ügyben; Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének jelentése az OBH-1121/2004. sz. ügyben; Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 2043/2006. számú ügyben

¹⁴ Csepeli György – Murányi István – Prazsák Gergő: Új tekintélyelvűség a mai Magyarországon. (Apeiron Budapest, 2011) 110-111. oldal

¹⁵ Csepeli és tsai i.m. 115-117. oldal

¹⁶ A hagyományos oláh közösség esetében az 1960-as években még létezett a vajda pozíciója, de ez egy tiszteletbeli cím volt, amellyel többnyire nem cigány származású embereket ruháztak fel. A vajda tisztség másik, a XX. század első felében jellemző jelentése pedig olyan cigány származású ember volt, akit a hatóságok kívülről erőltettek a közösségre, rendteremtés céljából. Lásd bővebben: Kállai Ernő: Helyi cigány kisebbségi önkormányzatok elméleti modellje és működési gyakorlata Magyarországon. PhD értekezés, Miskolc, 2008.

¹⁷ Monori Áron – Kozma Kriszta: „Ezek az emberek nem tudják elfogadni a szabályokat, nem képesek a beilleszkedésre” In: Médiakutató 2010 nyár;

http://mediakutato.hu/cikk/2010_02_nyar/02_monika_joshi_bharat_roma/

¹⁸ Bernáth Gábor – Messing Vera: Szélre tolvá. 2012. május 5. In: <http://www.community.eu/2012/05/09/szelre-tolva/>

¹⁹ Vö. pl. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentése az OBH 4247/2003. sz. ügyben

²⁰ A Kódex a közszolgálati médiaszolgáltatásra vonatkozó alapvető elveket és az Mttv.-ben meghatározott közszolgálati célok pontosítását tartalmazza. A Kódex alapvető rendeltetése, hogy a közszolgálati médiaszolgáltatók számára iránymutatást adjon a törvény keretei között a közszolgálati médiaszolgáltatás megfelelő működési elveire vonatkozóan. Ld.: Közszolgálati kódex. A magyar nemzeti közszolgálati médiaszolgáltatás alapidokumentuma. In: http://www.kszka.hu/attachments/525_kozszolgالاتi_kodex.pdf

²¹ In: Pócsik Andrea: Közszolgálati és diskurzus <http://beszelo.c3.hu/cikkek/kozszoalatiasag-es-diskurzus>

AJB-3409/2012

A vagyonátruházási illeték kiszabása – visszaható hatály

Előadó: dr. Ottrok Viktória

Az eljárás megindítása

A panaszos a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) visszerhes vagyonátruházási illeték kiszabási eljárását kifogásolva fordult a Hivatalomhoz.

A panasz alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonsághoz, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogok sérelmének, illetve azok bekövetkezte közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján tájékoztatást kértem a NAV Hajdú-Bihar Megyei Adóigazgatóságának a vezetőjétől, valamint a nemzetgazdasági minisztertől.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bek.)

Alkalmazott jogszabályok

- Az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.)

- A közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Kknyt.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (a továbbiakban: Jat.)

A megállapított tényállás

A panaszos beadványában előadta, hogy 2011. december 29-én vásárolt egy motorkerékpárt. A vásárlást követő napon felhívta a helyi okmányirodát, hogy milyen teendői vannak. Azt a tájékoztatást kapta, hogy nem szükséges rögtön felkeresnie az okmányirodát, mert a vagyonszerzés tényét a törvény szerint a vásárlástól számított 15 napon belül kell bejelentenie, továbbá, hogy az illeték összegére a vásárlás időpontja meghatározó. Ezért panaszos csak később, január 6-án kereste fel személyesen az okmányirodát, miután elvégeztette az eredetiség vizsgálatot, ám akkor az ügyintéző már arról tájékoztatta, hogy a számítógépes rendszer szerint – a 2012. január 1-jétől hatályos törvénymódosítás következtében – magasabb összegű illetéket kell fizetnie. Az ügyintéző kérte a panaszost, hagyja ott a papírjait, hogy utána nézhessen az ügyének, mert szerinte a panaszosnak a 2011-es évre vonatkozó illetéket kellett volna fizetnie.

Időközben a panaszossal szemben fizetési meghagyást bocsátott ki a NAV Hajdú-Bihar Megyei Adóigazgatósága (a továbbiakban: Igazgatóság), arra hivatkozással, hogy nem tett eleget az illetéktörvényben foglalt 15 napos bejelentési kötelezettségének, ezért 78.750 Ft gépjármű vagyonszerzési illetéket és 78.750 Ft mulasztási bírságot szabtak ki vele szemben. A panaszos a fizetési meghagyással szemben fellebbezéssel élt. Beadványa szerint március 19-én az Igazgatóság Illeték Kiszabó Osztályának osztályvezetője felhívta telefonon és arról tájékoztatta, hogy a mulasztási bírságtól eltekintettek – időközben az okmányirodai ügyintéző is igazolta a bejelentés tényét –, az illeték összegén azonban nem kívántak változtatni, továbbra is a 2012. január 1-jei módosítás következtében kiszabott illetéket kellett megfizetnie.

Az Itv. átmeneti rendelkezései (99/D. § (2) bekezdése) szerint a gépjármű tulajdonjogának megszerzése esetén fizetendő vagyónáruházási illeték mértékét 2012. január 1-jével módosító, az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények és azok módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvénnyel megállapított szövegét a hatálybalépést követően illetékkiszabásra bemutatott vagy más módon az állami adóhatóság tudomására jutott vagyonszerzési ügyekben, illetve kezdeményezett eljárásokban alkalmazni kell.

Ugyanakkor az Itv. az illetékkötelezettség keletkezésének időpontjaként a 3. § (3) bekezdésében – a panaszos estében – a szerződés megkötése napját jelöli meg és a Kknyt. 33. § (1) bekezdése 15 napot biztosít a jármű új tulajdonosa számára, hogy a jármű tulajdonjogának megváltozását bejelentse a bejegyzésre jogosult hatóságnál.

A törvényben észlelt fenti ellentmondás feloldása, valamint szakmai álláspontja érdekében megkerestem a nemzetgazdasági minisztert, aki arról tájékoztattott, hogy az Itv. 2012. január 1-jétől hatályos 24. § (1) bekezdése értelmében gépjármű tulajdonjogának megszerzése esetén az illeték mértékét a jármű hajtómotorjának hatósági nyilvántartásban feltüntetett –kilowattban kifejezett – teljesítménye, és a jármű gyártástól számított kora alapján kell meghatározni az e bekezdésben rögzített táblázat szerint.

A miniszter álláspontja szerint az Itv. 3. §-a – miszerint az illetékkötelezettség keletkezésének időpontja a szerződés megkötésének napja – a visszerthes vagyónáruházási illetékkötelezettség keletkezésének általános szabályát rögzíti. E szerint az egyes vagyonszerzések után keletkező visszerthes vagyónáruházási illetékkötelezettség vizsgálatkor az adóhatóságnak a visszerthes jogügylet létrejöttékor (a szerződés megkötésekor) hatályos szabályokat kell alkalmaznia. Ezzel szemben a 99/D. § (2) bekezdése – az Itv. 3. §-ában foglalt rendelkezéshez képest – speciális szabályt állapít meg akkor, amikor az Itv. egyes, módosított rendelkezéseit a módosítás hatálybalépését követően illetékkiszabásra bemutatott vagy más módon az állami adóhatóság tudomására jutott vagyonszerzési ügyekben rendeli alkalmazni. Mivel tehát az Itv. egyértelműen állapít meg az általános szabályhoz képest egy speciális rendelkezést – a lex specialis derogat legi generali elvének megfelelően – azt kell alkalmazni a levelében leírt konkrét esetben.

A panaszos a motorkerékpár tulajdonjogát ugyan az Itv. 24. § módosításának hatálybalépését megelőzően szerezte meg, azonban a tulajdonjog megszerzését, az azt tanúsító okirat bemutatásával, a módosított rendelkezés hatálybalépését követően jelentette be az illetékes okmányirodánál. Álláspontja szerint, figyelemmel arra, hogy az Itv. fent hivatkozott szabályait megállapító, az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvényt 2011. november 29-én hirdették ki a Magyar Közlöny 140. számában, így az adózónak lehetősége volt a 2012. január 1-jétől hatályos rendelkezések megismerésére. Úgy véli, a fentieket összegezve megállapítható, hogy a levelében leírt konkrét esetben az állami adóhatóság helyesen járt el, valamint, hogy az Itv. rendelkezései nem ellentmondásosak.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Jelen ügyben megállapítható, hogy Nemzetgazdasági Minisztérium, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján hatóságnak minősül, tehát az ügy vizsgálatára a hatásköröm kiterjed.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadóknak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is (9/1992. (I. 30.) AB határozat). Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.]

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB. hat.] Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Kiemelte, hogy egy demokratikus jogállamban, ahhoz, hogy a természetes és jogi személyek életviszonyaikat, működésüket, magatartásukat a jog által előírtakhoz tudják igazítani, az elvárt kötelezettségeiknek eleget tudjanak tenni, szükség van a joganyag és a jogi eljárások stabilitására, a változásokra való felkészüléshez megfelelő idő biztosítására, az egyértelműsége, a követhetősége és érthetősége.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény alkotmánybírósági értelmezésével kapcsolatban a testület megállapította, hogy „[...] Az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni. [Az Itv. 1992. szeptember 30-ig hatályos változatának 97. § (1) bekezdésnek második mondata a következőképp szól: „Rendelkezéseit a hatálybalépését követően illetékkiszabásra bejelentett vagy más módon az illetékhivatal tudomására jutott vagyonszerzési ügyekben, illetőleg kezdeményezett eljárások esetében kell alkalmazni.”

III. Az ügy érdeme tekintetében

Az Itv. átmeneti rendelkezései között a 99/D. § (2) bekezdése azt mondja ki, hogy gépjármű tulajdonjogának megszerzése esetén fizetendő vagyonátruházási illeték mértékét 2012. január 1-jével módosító, az egyes adótörvények és azzal összefüggő egyéb törvények és azok módosításáról szóló 2011. évi CLVI. törvénnyel megállapított szövegét a hatálybalépést követően illetékkiszabásra bemutatott vagy más módon az állami adóhatóság tudomására jutott vagyonszerzési ügyekben, illetve kezdeményezett eljárásokban alkalmazni kell.

Ugyanakkor az Itv. az illetékkötelezettség keletkezésének időpontjaként a 3. § (3) bekezdésében – a panaszos estében – a szerződés megkötése napját jelöli meg és a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény 33. § (1) bekezdése 15 napot biztosít a jármű új tulajdonosa számára, hogy a jármű tulajdonjogának megváltozását bejelentse a bejegyzésre jogosult hatóságnál. Az Alkotmánybíróság korábban az Itv. 1991. január 1-i hatálybalépése és ugyanilyen szabályozási módszere kapcsán a jogszabály alkotmányellenességének utólagos vizsgálata iránti indítvány tárgyában hozott, 7/1992. (I.30.) AB határozatában már kifejtette, hogy az ilyen előírás a

törvény hatályát az illeték kiszabására irányadó rendelkezések alkalmazása szempontjából az illetékkiszabásra bejelentés, illetőleg a tudomásra jutás időpontjára tekintettel állapítja meg, tehát arra nem az illetékkötelezettség keletkezésének időpontja irányadó. [Az Itv. 1992. szeptember 30-ig hatályos változatának 97. § (1) bekezdésnek második mondata a következőképp szól: „Rendelkezéseit a hatálybalépését követően illetékkiszabásra bejelentett vagy más módon az illeték hivatal tudomására jutott vagyonszerzési ügyekben, illetőleg kezdeményezett eljárások esetében kell alkalmazni.”] Ebből az következik, hogy a korábbi az illetékekről szóló 1986. évi I. törvény [Hatálytalan 2009. július 1-jétől] (a továbbiakban: It.) helyett az Itv. rendelkezéseit kell alkalmazni azokban az illetékügyekben is, amelyek annak hatálybalépése előtt keletkeztek és szabályszerű (vagy akár késedelmes) bejelentésük, illetőleg a tudomásra jutásuk a hatálybalépés után következett be. Ezzel azonban a jogalkotó nem vette figyelembe az érintettek részére nyitva álló 15 napos szabályszerű bejelentési időtartamot. Kimondta az Alkotmánybíróság, hogy az Itv. 1991. januárjában hatályos, kifogásolt rendelkezése sérti a jogállam egyik lényeges jellemzőjéből, a jogbiztonságból fakadó tilalmat azáltal, hogy az illetékfizetésre kötelezettek meghatározott köre tekintetében visszamenő hatállyal hátrányosabb illetékfizetési kötelezettséget eredményezett. Egyúttal kimondta annak alkotmányellenességét és 1992. szeptember 30-i hatállyal megsemmisítette.

Az Alkotmánybíróság rögzítette azt is, hogy az új szabályozás akkor nem lett volna alkotmányellenes, ha a jogalkotó az új rendelkezések alkalmazását kizárta volna azokban a hatálybalépését megelőzően keletkezett vagyonszerzési ügyekben, amelyek esetében az illetékezőre hátrányosabb illetékfizetési feltételeket eredményezett, illetve súlyosabb kötelezettséget állapított meg. Ugyanis az Itv. hatálybalépésével az It. rendelkezéseinek hátrányosabb illetékfizetési kötelezettséget állapított meg, csak úgy, mint jelen esetben az Itv. 2012. január 1-jei módosításával, hiszen az illeték összege közel a háromszorosára nőtt.

A Jat. 2. § (2) bekezdése szerint: *„Jogszabály a hatálybalépését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, kötelezettséget nem tehet terhesebbé, valamint nem vonhat el vagy korlátozhat jogot, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.”*

A korábbi, 2010. december 31-ig hatályos jogalkotásról szóló törvény így fogalmazott: *A jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget, és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé.* [1987. évi XI. törvény 12. § (2) bekezdés]

Az Alkotmánybíróság a 34/1991. (VI.15.) AB határozatában kifejtette, hogy az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében megállapított jogállamisághoz szervesen kapcsolódó jogbiztonság elvének maradéktalan érvényesülése érdekében elengedhetetlen, hogy a jogszabályok kihirdetése összhangban legyen az 1987. évi XI. törvény 12. § (2) bekezdésében megállapított alkotmányos jellegű előírással, amely szerint „a jogszabály a kihirdetését megelőző időre nem állapíthat meg kötelezettséget és nem nyilváníthat valamely magatartást jogellenessé”. Tekintettel az Alkotmánybíróság által a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában kifejtettre, miszerint „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”, elmondható, hogy az új Alaptörvény hatálybalépését követően megalkotott és hatályba léptetett jogszabályoknak, illetve azok módosításainak is összhangban kell lenniük az új Jat. rendelkezéseivel. A Jat. a korábbi jogalkotásról szóló törvényhez képest szigorúbb szabályt fogalmaz meg azzal, hogy rögzíti, jogszabály a hatálybalépését megelőző időre kötelezettséget nem tehet terhesebbé. Ezzel összhangban olvasható az Alkotmány kommentárjában, hogy a visszaható hatály tilalmának figyelmen kívül hagyása összeegyeztethetetlen a jogállamiság részét képező jogbiztonság elvével, és alkotmányellenesség megállapításához vezethet. Ugyanakkor nem tekinthető alkotmányellenesnek az a visszaható hatályú jogszabály, amely az egyént az állammal szemben kedvezőbb helyzetbe hozza. [Gyórfi Tamás-Jakab András (2009): Jogállamiság. In: Jakab András (szerk.) Az Alkotmány kommentárja. Budapest, Századvég Kiadó, 181. p.]

Az Alkotmánybíróság 62/1991. (XI.22.) AB határozatában foglaltak szerint a jogszabályok kollíziója önmagában csak akkor eredményez alkotmányellenességet, ha a törvénysértő jogalkotás egyben alkotmányos elvet vagy szabályt is sért.

A 21/1993. (IV.2.) AB határozatában pedig arra is rámutatott az Alkotmánybíróság, hogy *„Az ugyanazon törvényen belüli ellentétes szabályozás – különösen, ha az a címzettek, az érintettek, a kötelezettek eltérő körére vonatkozik – már olyan fokú jogbizonytalanságot jelent, amely alkotmányellenes. Az anyagi alkotmánysértés, az alapjogi jogsértés itt ugyanis önmagában annak következtében megállapítható, hogy az az érintett állampolgároknál olyan fokú jogbizonytalanságot eredményezhet, amely kötelezettségeik teljesítését kiszámíthatatlanná, félreérthetővé és bizonytalaná teszi.”*

A jogalkotó az Itv. 2012. január 1-jei módosításával, a törvényen belüli ellentétes szabályozással visszaható hatállyal állapított meg terhesebb kötelezettséget az érintettek vonatkozásában azzal, hogy rendelkezései értelmében, az új, magasabb illeték összegét kell kiszabni azokban az esetekben is, amelyeket megalapozó jogügylet ugyan a módosítás hatálybalépését megelőzően kötöttek, a hatósághoz való bejelentésükre, azonban a módosítás hatálybalépését követően került sor, annak ellenére, hogy az Itv. szerint az új tulajdonosnak 15 napja van a bejelentésre.

Fentiek alapján megállapítom, hogy a jogalkotó visszaható hatállyal állapított meg terhesebb kötelezettséget panaszosra, amellyel a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot idézett elő.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása, valamint bekövetkezének jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt. 37. § alapján felkérem az nemzetgazdasági minisztert, kezdeményezze az Itv. 99/D. §-ának (2) bekezdésének hatályon kívül helyezését, egyidejűleg gondoskodjon az érintettek kompenzációja érdekében szükséges intézkedések kidolgozásáról.

Budapest, 2012. szeptember 10.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-3449/2012

Gyűlések egészségügyi-mentési biztosítása

Előadó: dr. Láposy Attila

Az eljárás megindítása

2012 márciusában egy panaszos beadvánnyal fordult Hivatalomhoz, amelyben az általa 2012. március 15-ére az „Egymillióan a magyar sajtószabadságért” elnevezésű közösség nevében bejelentett rendezvény mentési biztosításával kapcsolatban az Országos Mentőszolgálat (a továbbiakban: OMSZ) eljárását és jogértelmezését kifogásolta. Az OMSZ vezetője ugyanis megkeresése nyomán szóban, majd írásban arról tájékoztatta, hogy csak meghatározott térítési díj ellenében gondoskodnak a rendezvény *egészségügyi-mentési biztosításáról*.

A gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvények egészségügyi-mentési biztosításával kapcsolatban a beadványban felvetett jogalkalmazási, jogértelmezési és szabályozási problémák kapcsán a gyülekezési joggal, valamint a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján átfogó vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) és (2) bekezdése alapján megkereséssel fordultam az országos rendőrfőkapitányhoz, az OMSZ főigazgatójához, valamint a nemzeti erőforrás miniszterhez.

A megállapított tényállás

1. A panaszos beadványban előadta, hogy 2012. február 17-én a gyülekezési jogról szóló törvényben foglaltaknak megfelelően bejelentést tett a Budapesti Rendőr-főkapitányságon (a továbbiakban: BRFK) egy 2012. március 15-ére tervezett politikai demonstrációval összefüggésben, a bejelentést pedig a BRFK tudomásul vette. A panaszos ezután tájékoztatta az OMSZ-t a bejelentett és tudomásul vett rendezvény paramétereiről (szervezők, helyszín, időpont és időtartam, a résztvevők várható száma) és az esetleges ellentüntetés miatti problémákról, valamint jelezte együttműködési szándékát a rendezvény megfelelő mentési biztosításával kapcsolatban. A panaszost az OMSZ műveleti igazgatója rövid úton, telefonon arról tájékoztatta, hogy a rendezvény mentési biztosítását, a szükséges egészségügyi személyzet készenlétét csak megfelelő térítési díj megfizetése ellenében tudják biztosítani.

A panaszos ezt követően elektronikus levelet küldött az OMSZ-nek, amelyben kifogásolta azt, hogy csak térítési díj ellenében vállalják a rendezvény mentési biztosítását, kérte annak felülvizsgálatát és ismételt felajánlotta a közreműködését a biztosításban. A panaszos beadványához mellékelte az OMSZ főigazgatója által küldött, 2012. március 13-án kelt válaszlevél másolatát, amelyben írásban is megerősítette, hogy a vonatkozó jogszabályok alapján az OMSZ álláspontja az, hogy a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény egészségügyi biztosítását kizárólag *térítés ellenében* tudja ellátni. A válaszlevél tartalmazza azt is, hogy a panaszos leveléről és kérelméről, a benne szereplő jogalkalmazási, jogértelmezési kérdés kapcsán az irányítási jogkörrel rendelkező Nemzeti Erőforrás Minisztériumot, valamint az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságot is tájékoztatták.

A panaszos beadványában arra hivatkozik, hogy a gyülekezési jog, mint alapvető kommunikációs szabadságjog biztosításával kapcsolatban az államot pozitív alapjogvédelmi kötelezettség terheli, amely kiterjed a rendezvényen tartózkodók – térítésmentes – rendőrségi védelmére, valamint a felmerülő egészségügyi problémák kezelésére az egészségügyi ellátás és a mentés biztosítására is. A panaszos kiemelte, hogy a gyülekezési jogi szabályozás nem tartalmaz bejelentési kötelezettséget a rendezvény egészségügyi biztosításával kapcsolatban.

Álláspontja szerint a gyülekezési jog érvényesülésével összefüggésben nem fogadható el a vonatkozó jogszabályok olyan értelmezése, amely alapján a gyülekezési jog hatálya alá tartozó, várhatóan jelentős számú résztvevőt vonzó politikai rendezvényeken a szervezőknek díj ellenében kellene gondoskodni: ez ugyanis korlátozná a gyűlések és demonstrációk szervezését. A panaszos az OMSZ által küldött válaszlevél alapján arra is utalt, hogy a hatályos jogi szabályozás a kérdéssel összefüggésben nem tekinthető egyértelműnek és jogbizonytalansággal jár mind a jogalkalmazó szervek, mind pedig a szabadságjogaikat szervezőként, illetve résztvevőként gyakorolni szándékozó személyek szempontjából.

2. A panasz nyomán megkerestem az *OMSZ főigazgatóját* és tájékoztatást kértem a jelzett problémákkal és kérdésekkel kapcsolatos álláspontjáról, valamint a következő konkrét kérdésekkel kapcsolatban:

1. Álláspontja szerint a hatályos joganyag egyértelmű és világos-e abban a tekintetben, hogy Gytv. hatálya alá tartozó és (várhatóan) nagy létszámú közterületi rendezvények egészségügyi biztosítása térítésköteles? Álláspontja szerint kinek a kötelezettsége a bejelentés megtétele az OMSZ felé?
2. Sor került-e jelen esetben a biztosítással összefüggésben térítési díj megállapítására vagy azt az OMSZ térítés nélkül biztosította? Ha nem került sor, akkor a megküldött paraméterek alapján a panaszos által

- bejelentett rendezvény egészségügyi biztosítása milyen összegű térítési díjat vont volna maga után?
3. Milyen gyakorlatot követett eddig az OMSZ a Gytv. hatálya alá tartozó, tudomásul vett és (várhatóan) nagy létszámú közterületi rendezvények egészségügyi biztosításával kapcsolatban: az Eütv. alapján eddig térítés ellenében vagy térítésmentesen látta el a feladatát? Hány esetben került sor térítés ellenében végzett egészségügyi biztosításra és milyen összegűek voltak ezek a díjak?
 4. Milyen módon, a rendőrségtől vagy a szervezőktől szerzett eddig tudomást az OMSZ a Gytv. hatálya alá tartozó, tudomásul vett és (várhatóan) nagy létszámú közterületi rendezvényekkel kapcsolatos biztosítási feladatokról?
 5. Milyen gyakorlatot alakított ki az OMSZ eddig a Gytv. hatálya alá tartozó és (várhatóan) nagy létszámú, akár az 50 ezer főt is meghaladó közterületi rendezvényeken a mentési terv (EüM rendelet 11/A. §) előzetes, a szervezők bevonását is igénylő kidolgozásával kapcsolatban?

Az OMSZ főigazgatója *válaszlevelében* utalt arra, hogy az „Egymillióan a Magyar Sajtószabadságért” mozgalom képviselőjében a panaszos 2012. március 12-én kelt levelében arról tájékoztatta az OMSZ-t, hogy 2012. március 15-én 11:00 órától 23:00 óráig Budapest V. kerület Szabad Sajtó út és Erzsébet híd pesti hídfőjénél a mozgalom demonstrációt tart, melyen nem kizárt, hogy agresszív ellentüntetők jelennek meg. A panaszos ezért azt kérte, hogy az OMSZ a szakmai megítélésnek megfelelő jelenléte a rendezvény helyszínén és időpontjában biztosítsa. A főigazgató rámutatott, hogy erre a megkeresésre válaszul 2012. március 13-án kelt levelükben a vonatkozó jogszabályokra való hivatkozással tájékoztatták a panaszost, hogy az OMSZ a rendezvény egészségügyi biztosítását kizárólag térítés ellenében tudja ellátni. A válaszlevelét elküldésével egyidejűleg a demonstrációról és az azzal kapcsolatos lehetséges veszélyhelyzetről az OMSZ a szaktárcaán kívül az OTH, az ORFK, a BRFK, a TEK és az OKF részére is tájékoztatást küldött.

A főigazgató álláspontja szerint a jelenlegi egészségügyi jogszabályi környezet a *rendezvény szervezőjének feladatává teszi*, hogy a rendezvény megfelelő egészségügyi biztosítását megszervezze, a biztosításért ugyanis a rendezvény szervezője és a rendezvény egészségügyi biztosítását végző szervezet egyetemlegesen felelős a mentésről szóló 5/2006. (II. 7.) EüM rendelet (a továbbiakban: EüM rendelet) 11. § (5) bekezdése szerint.

A főigazgató tájékoztattott, hogy az *50 000 fő feletti létszámú rendezvény* esetén az EüM rendelet 11/A. §-a alapján a rendezvény egészségügyi biztosítását ellátó mentési tevékenységet végző szervezetnek *mentési tervet* kell készítenie, amelyet a rendezvény megkezdése előtt legalább 5 munkanappal az OMSZ illetékes szervével, a rendezvény szervezőjével és a biztosításba bevonásra kerülő más szakmai szervezetekkel egyeztetni kell. A mentési tervet – amelynek kötelező tartalmát a rendelet részletesen meghatározza – mindig az adott rendezvény jellegére, a résztvevői létszámra, a földrajzi körülményekre és a rendezvény időpontjában várható időjárásra figyelemmel kell elkészíteni.

A főigazgató válaszában hivatkozott az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 94. § (5) bekezdés d) pontjára is, amely szerint *mentésnek minősül* a mentési készenlét biztosítása rendezvény helyszínén, térítés ellenében, meghatározott helyen és ideig (rendezvénybiztosítás). Álláspontja szerint a *rendezvénybiztosítás a mentési tevékenység egyik olyan részterülete*, melynek ellátása az Eütv. vonatkozó rendelkezése fényében *jellemzően térítésköteles*. Megjegyezte, hogy Magyarországon az OMSZ-en kívül jelenleg rendezvénybiztosítást több egészségügyi szolgáltató szervezet, cég is ellát.

A főigazgató arra is felhívta a figyelmet, hogy a tömegrendezvények megfelelő *mentési biztosítását, mentési terv előzetes elkészítését rendkívül lényegesnek tartják*. Válaszában emlékeztetett a 19 halottat és 350 sebesültet követelő Duisburgban megtartott „Love Parade” zenei fesztiválon történt katasztrófára, amely szomorú példája annak, hogy megfelelő mentési terv nélkül az egyébként kellő létszámú egészségügyi személyzettel rendelkező rendezvények sem biztosíthatók. Ennek megfelelően a főigazgató különösen fontosnak tartaná, hogy *minden nagy létszámú rendezvény esetén az OMSZ részt vegyen a szakmai előkészítésben*. Utalt itt többek mellett arra is, hogy az EüM rendelet 11/A. §-ában hivatkozott rendelkezés a gyakorlatban nem, vagy nem kellőképpen határozottan érvényesül és a tárgyat képező esetben sem történt előzetes konzultáció.

A főigazgató álláspontja szerint alapelveként mondható ki, hogy költségvetési szerv ingyenes szolgáltatást nem nyújthat. Mindez következik ugyanis az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (továbbiakban: Ávr.) 63. (1) bekezdéséből, amely szerint a költségvetési szerv a kezelt állami vagyont magáncélra igénybe vevő számára köteles térítést előírni a felhasználás, igénybevétel alapján felmerült közvetlen és közvetett költségek figyelembevételével. Felhívta a figyelmet, hogy az Ávr. 63. § (2) bekezdése szerint a költségek és a térítés megállapításának rendjét belső szabályzatban kell rögzíteni, az OMSZ pedig ennek megfelelően rendelkezik *belső rendezvénybiztosítási szabályzattal*, abban a *térítési tételek* részletesen meghatározásra kerültek.

A főigazgató válaszában rámutatott, hogy az Országos Mentőszolgálat számára rendezvénybiztosítás vonatkozásában *jogszabály nem ír elő szerződés-kötési kötelezettséget*, vagyis akkor, ha nem sikerül megállapodni a szervezővel a rendezvénybiztosítás szakmai és anyagi feltételei vonatkozásában, akkor az OMSZ nem fogja a rendezvényt biztosítani. Ez alól kivétel jelent az EüM rendelet 11. § (4) bekezdésében foglalt eset, mely szerint az *állami rendezvények egészségügyi biztosítását*, valamint a nemzeti ünnepek, valamint a kiemelkedő fontosságú rendezvények előkészítésének és lebonyolításának rendjéről szóló kormányhatározat szerinti rendezvények egészségügyi biztosítását az OMSZ látja el.

A főigazgató szerint mindez nem jelenti azt, hogy a rendezvényen történő esethez a mentőegységek ne vonulnának ki, mivel az Országos Mentőszolgálatról szóló 322/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 6. § (1) bekezdése

szerint mentés céljából bárki hívhat mentőt az ország egész területén egységes sürgősségi távbeszélő hívószámon. Az OMSZ-nek riasztás esetén – szerződés nélkül is – kötelessége kivonulni a rendezvények helyszínére és természetesen a beteg számára nyújtott ellátás ebben az esetben ingyenes az Eütv. 95. §-a alapján, amely szerint a mentési igénybevételéhez való jog Magyarország területén – állampolgárságra vagy egészségbiztosítási jogviszony fennállására való tekintet nélkül – mindenkit megillet.

A főigazgató tájékoztatása szerint a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) ugyan nem tartalmaz az egészségügyi biztosításra rendelkezéseket, azonban ezt a hiányt az Eütv. és az EÜM rendelet pótolta. Következésképpen a jelenlegi jogszabályi környezet szellemében álláspontjuk szerint valamennyi rendezvény szervezőjének – ide értve a politikai rendezvények szervezőit is – gondoskodnia kell a rendezvény egészségügyi biztosításáról. A főigazgató kiemelte, hogy a testi és lelki egészséghez való jog védelmében jogosan várható el valamennyi rendezvény szervezőjétől az, hogy a rendezvény egészségügyi biztosítását úgy szervezze meg, hogy az OMSZ igénybevételére – ide nem értve a katasztrófa helyzetet – lehetőleg ne kerüljön sor. Megjegyezte továbbá, hogy a rendezvénybiztosítás térítés fejében történő ellátásával kapcsolatos jogi álláspontjukat a *jelenlegi bírói gyakorlat is alátámasztotta*, mivel a Szentendrei Városi Bíróság előtt rendezvénybiztosítás tárgyban indult peres eljárás az OMSZ pernyertességével ért véget. [Az OMSZ arra a Szentendrei Városi Bíróság által 6.P.20.268/2009/6. számon hozott döntésére hivatkozik, amelyben egy sportrendezvény biztosításával kapcsolatban kialakult jogvitában foglalt állást.]

Végül arra is utalt a válaszban, hogy ismereteik szerint az „Egymillióan a Magyar Sajtószabadságért” mozgalom az OMSZ-től korábban nem rendelt rendezvénybiztosítást rendezvényeire, a tervezett eseményről megküldött *tájékoztató levél pedig nem pótolja a megrendelést*. A rendelkezésükre álló bejelentések alapján továbbá az elmúlt fél év nagyobb tömegeket megmozgató rendezvényein a szervezők „jellemzően gondoskodtak” az egészségügyi rendezvénybiztosítás ellátásáról. A főigazgatónak arról nem volt információja, hogy ezt a biztosítást az érintett szervezetek ingyenesen vagy térítés ellenében látták el.

3. Az ügy kapcsán megkerestem az *országos rendőrfőkapitányt*, hogy a jelzett problémákkal és kérdésekkel kapcsolatban álláspontjáról, illetve az alábbi kérdésekről tájékoztasson:

1. Milyen gyakorlatot követtek eddig az illetékes rendőrségi szervek a Gytv. hatálya alá tartozó, tudomásul vett és (várhatóan) jelentős létszámú résztvevőt, illetve ellentüntetőket is vonzó, kiemelt közterületi rendezvények egészségügyi biztosításával kapcsolatban?
2. Van-e bármilyen kötelezettsége meglátása szerint a szervezőnek a rendezvény egészségügyi, mentési biztosításával összefüggésben? Álláspontja szerint a bejelentést tudomásul vevő, illetékes rendőri szerv vagy a tudomásul vett rendezvény szervezőjének a feladata a bejelentés és tájékoztatás megtétele az OMSZ irányába? Előfordult-e és ha igen, akkor hány esetben, hogy az illetékes rendőri szerv tett bejelentést az OMSZ irányába?

Az országos rendőrfőkapitány a rendezvények egészségügyi biztosítása tárgyában feltett kérdésekkel összefüggésben arról tájékoztattott, hogy a Gytv. hatálya alá tartozó, tudomásul vett és várhatóan jelentős létszámú résztvevőt, illetve ellentüntetőket is vonzó, kiemelt közterületi rendezvények egészségügyi biztosításával kapcsolatban – a megyei rendőr-főkapitányságokon kialakult gyakorlat tekintetében – általánosságban elmondható, hogy az *egyeztető tárgyalás során a rendőrség eljáró képviselői felhívják a bejelentőket, illetve a szervezők figyelmét az EÜM rendeletben foglaltakra*. Az egyeztető tárgyalás során készített jegyzőkönyvek tartalmazzák a rendezvény szervezőinek a mentési biztosítással kapcsolatos feladataira történő figyelemfelhívását. Jelezte válaszában, hogy a rendezvény rendőri biztosításának szervezésénél a *rendőri állomány egészségügyi biztosítását* is megszervezik. Az elsősorban biztosítási feladatokat végrehajtó rendőri állomány ellátása érdekében a rendőri szerv egészségügyi állományából berendelt és a rendezvény helyszínén rendelkezésre álló személyzet természetesen – *szükség esetén – a civil résztvevők ellátásában is segítséget nyújt*.

Az országos rendőrfőkapitány hivatkozott a Gytv. 11. § (1) bekezdésére, amely szerint a *rendezvény rendjének biztosításáról* a szervező gondoskodik, ebbe pedig *álláspontja szerint beletartozik az is, hogy a résztvevők életének és testi épségének megóvására is a szervező köteles intézkedni*. Álláspontját támasztja alá az is, hogy az EÜM rendelet 11. § (5) bekezdése szerint a rendezvény megfelelő egészségügyi biztosításáért a rendezvény szervezője és a rendezvény egészségügyi biztosítást végző szervezet *egyetemlegesen felelős*.

Az országos rendőrfőkapitány tájékoztattott arról is, hogy a BRFK által kialakított gyakorlat szerint a nagyobb létszámú résztvevőt vonzó rendezvény vagy nemzeti ünnep előtt a BRFK Egészségügyi Szolgálat munkatársai *felveszik a kapcsolatot az Országos Mentőszolgálattal*, továbbá a Törzsben a kiemelt rendezvények esetén *jelen van az OMSZ összekötő tisztje is*. A megyékben kialakult gyakorlat szerint pedig általánosságban az mondható el, hogy az *illetékes rendőri szerv nem értesíti az OMSZ-t a rendezvényről*, mivel erre egyébként *jogszabályi kötelezettsége nincs*, vagyis erről minden esetben a rendezvény szervezője intézkedik önállóan vagy a rendőrség felhívására. Az országos rendőrfőkapitány utalt arra is, hogy néhány megyei rendőr-főkapitányság tekintetében előfordult, hogy a rendezvény helye szerint illetékes helyi rendőri szerv szóban, *telefonon tájékoztatta az OMSZ-t*, illetve a rendezvény helyszínén található mentőállomást, kórházat. Erről külön nyilvántartást ugyanakkor nem vezettek, így pontos számadatok nem állnak rendelkezésre. A legtöbb megyei rendőr-főkapitányság tájékoztatása szerint *nem rendelkeznek információval* a tekintetben, hogy a szervező tájékoztatja-e az OMSZ-t a rendezvényről.

Az országos rendőrfőkapitány tájékoztatása szerint a közelmúltban *két esetben fordult elő*, hogy a rendőrség

is tájékoztatta az OMSZ-t:

- 1) A *Komárom-Esztergom Megyei Rendőr-főkapitányság* illetékességi területén 2012. március 15-én került sor, jelentős számú résztvevőt vonzó, a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvény megtartására Esztergomban. Ide a szervezők 5000 főt vártak, ténylegesen csak kb. 1500 fő jelent meg. E rendezvény kapcsán az Esztergomi Rendőrkapitányság és a szervezők is felvették a kapcsolatot az OMSZ-szel, tájékoztatták a rendezvényről, továbbá a szervező gondoskodott a mentési és egészségügyi biztosításról és a rendezvény helyszínén tartózkodott a Komárom-Esztergom Megyei Rendőr-főkapitányság Egészségügyi Alosztályának vezető főorvosa is.
- 2) A *Veszprém Megyei Rendőr-főkapitányság* illetékességi területén 2011. május 8-ra jelentettek be Devecser város területére a Gytv. hatálya alá tartozó, jelentős számú résztvevőt és ellentüntetőköt is vonzó közterületi rendezvényt, melynek szervezője az egészségügyi, mentési biztosítással összefüggésben intézkedést nem tett, erre vonatkozóan az egyeztető tárgyalás során sem nyilatkozott. Tekintettel arra, hogy a rendőrség a rendezvényt kiemelkedő fontosságúnak tekintette és az egészségügyi biztosítást szükségesnek és indokoltnak tartotta, arról tájékoztatta az OMSZ Veszprém megyei szervezetét. A tájékoztatás alapján az OMSZ egy eset kocsival részt vett a rendezvény egészségügyi biztosításában.

Összességében az országos rendőrfőkapitány megítélése szerint a rendezvények esetében a szükséges egészségügyi biztosításról történő gondoskodás és az ezzel összefüggő bejelentés megtétele is a *szervező felelőssége*, összhangban azzal, hogy *általánosságban a rendezvény rendjének biztosítása is a szervező feladata*. Ezzel összefüggésben a rendőrséget jogszabályi kötelezettség nem terheli, a kapcsolódó feladatok nem illeszthetők a rendőrség jogszabályban meghatározott feladatkörébe, ugyanakkor a bejelentett rendezvényekkel összefüggő *egyeztetések során* a rendőri szervek figyelmet fordítanak arra, hogy a szervezők figyelmét felhívják a kapcsolódó kötelezettségekre. Ezzel együtt, ha a rendezvény rendőri biztosítására sor kerül, és a rendőri állomány egészségügyi biztosítására is intézkedés történik, akkor természetesen *a lehetőségekhez mérten a rendőrség helyszínén lévő egészségügyi szolgálatai a rendezvény résztvevőinek egészségügyi ellátásában is közreműködnek*.

4. Végül az egészségügyért is felelős miniszterként tájékoztatást kértem a *nemzeti erőforrás minisztertől*, hogy a jelzett problémákkal és kérdésekkel kapcsolatos szakmai és jogi álláspontjáról 15 napon belül tájékoztasson. A miniszter válaszában jelezte, hogy a szaktárca is megkereste az Országos Mentőszolgálatot az ügyben, és leveléhez mellékelte a főigazgató már ismertetett tartalmú tájékoztató levelét. A válaszlevél tartalma alapján tehát a minisztérium az OMSZ főigazgatójának válaszában foglaltakkal tartalmilag egyetértett, mivel azt további érvekkel, információkkal kiegészíteni nem kívánta.

Az érintett alkotmányos jogok és követelmények

- a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény *B*) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”];
- a békés gyülekezéshez való jog [Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés: „*Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.*”]

Alkalmazott jogszabályok

- 1) a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.);
- 2) az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV törvény (a továbbiakban: Eütv.);
- 3) az Országos Mentőszolgálatról szóló 322/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet);
- 4) a mentésről szóló 5/2006. (II. 7.) EÜM rendelet (a továbbiakban: EÜM rendelet);

Megállapításaim

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontja és a 18. § (2) bekezdésének e) pontja alapján az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak, ezen belül közszolgáltatást végző szervnek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet. Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény 1. § (2) bekezdésének b) pontja szerint egészségügyi közszolgáltatás: a részben vagy egészben a központi költségvetés és az Egészségbiztosítási Alap terhére finanszírozott egészségügyi szolgáltatás. A fentiek alapján a korábbi ombudsmani gyakorlattal összhangban *közszolgáltatást végző szervek körébe tartoznak az egészségügyi intézmények*. Az Eütv. 3. § b) pontja értelmében az OMSZ – mint állami mentőszolgálat – egészségügyi intézménynek minősül, amely egészségügyi szolgáltatást nyújt. Az Eütv. 96. §-a szerint továbbá a *mentés* biztonságos, egységes és összehangolt működéséhez szükséges feltételrendszer biztosítása és megszervezése állami feladat, melyet az ország egész területére kiterjedően az állami

mentőszolgálat, valamint – a működési engedélyben meghatározottak szerint – más, mentésre feljogosított szervezetek látják el az állami mentőszolgálat koordinálása mellett.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy az Országos Mentőszolgálat vizsgálatom szempontjából közszolgálatát végző szervnek minősül, amelyre az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Obtv. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed*.

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint jogszabályi hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalból indított eljárás keretében, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotók vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosja következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteseteket.

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

2. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Az Alaptörvény II. cikke pedig arról rendelkezik, hogy az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.

A két évtizedes alkotmánybírói gyakorlat alapján állami szemszögből létezik az alapjogoknak *egy objektív intézményvédelmi oldala*: az egyén szubjektív (alanyi) jogának biztosításával, védelmével és érvényesülésével összefüggő tágabb értelemben vett pozitív állami kötelezettségeket összefoglalóan objektív állami intézményvédelmi kötelezettségnek nevezzük. Az objektív intézményvédelmi kötelezettség a negatív és pozitív állami kötelezettségekhez képest komplementer jellegű, vagyis feltételezi a szubjektív jog meglétét. Lényeges azt is leszögezni, hogy az állami intézményvédelmi kötelezettség tipikusan nem keletkezik az egyén oldalán alanyi jogokat, és az egyén részéről nem is kényszeríthető ki.

Az Alkotmánybíróság töretlen és álláspontra hozó szerint továbbra is irányadó megállapítása szerint az állam részéről garanciális feladatai ellátásához szükséges, hogy az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket nemcsak önmagukban, az egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan védje, hanem a többi alapjoggal összefüggésben kezelje. Az intézményvédelmi kötelezettségnek az AB szerint az alapjogokhoz kapcsolódó *értékekre* is ki kell terjednie. [Lásd először 64/1991. (XII. 17.) AB határozat.] Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az *életvédelmi kötelezettség* – bár az alaptörvény külön nem nevesíti – azonban a korábbi Alkotmány 8. § (1) bekezdésének és az 54. § (1) bekezdésének együttes értelmezéséből következik. Az állam elsőrendű és alapvető fontosságú kötelezettsége az emberi élet védelme: nemcsak egyedi szinten, hanem *általában az emberi életet és létfeltételeket kell védenie*. Az állam objektív életvédelmi kötelezettsége az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésének, illetve a II. cikkének együttes értelmezéséből továbbra is levezethető.

3. Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a *békés gyülekezéshez*. Az Alkotmánybíróság a 2001-es alaphatározatában azt állapította meg, hogy a gyülekezési jog – csakúgy, mint a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága – szorosan kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságához. Gyűlések megszervezésének, megtartásának, az azokon való részvételnek a joga nélkül a nézetek, információk megszerzésének és másokkal való megosztásának, a vélemények közösen történő kialakításának a lehetősége

ugyanis aligha volna megvalósítható. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – hivatkozva itt többek mellett az Emberi Jogok Európai Bíróságának e tárgyban hozott döntéseire és állandó gyakorlatára – a gyülekezéshez való alkotmányos alapjog érvényesülése nemcsak az állam illetéktelen beavatkozásával, hanem mások, például adott tüntetést ellenőrzéssel szemlélők, ellentüntetők, és más rendezavarók ellenében is védelemre szorul: az *államot pozitív kötelezettségek is terhelik a békés gyülekezéshez való jog érvényesülésének biztosítása érdekében.* [Vö. 55/2001. (XI. 29.) AB határozat.]

Az Alkotmánybíróság e határozatában arra is rámutatott, hogy mivel a gyűléseket általában közterületen tartják, és mivel az ilyen esetekben a törvénynél fogva *kötelező szervező kijelölése*, nem zárható ki, hogy a szervező *törvényben rögzített kártérítési felelősség* némelyeket esetleg visszatartathat szervezői feladat vállalásától, továbbá nehezebbé teheti szervező kiválasztását és felkérését, így a gyülekezés jog gyakorlását. A szervező anyagi felelősségének az alapja az Alkotmánybíróság szerint a törvény által számára megállapított kötelezettségek megszegése és a törvény alapján csak az olyan károkért terheli egyetemleges felelősség, amelyek abból keletkeztek, hogy nem úgy járt el, ahogyan ez az adott helyzetben elvárható lett volna. Az Alkotmánybíróság kiemelte, hogy a szervező felelőssége polgári jogi felelősség, a bíróság jogosult annak megállapítására is, hogy a *szervező úgy járt-e el, ahogy ez az adott helyzetben elvárható.* A szervezővel szembeni elvárhatóság kereteit a gyülekezési törvénynek a szervező feladataira vonatkozó előírásai szabják meg; felelősségének a megállapítására akkor kerülhet sor, ha a *törvény tételes rendelkezései* által a szervező kötelességévé tett feladatok tekintetében nem tett eleget az elvárhatóság követelményének.

Az Alkotmánybíróság 2007-es döntésében arra is felhívta a figyelmet, hogy a békés gyülekezés szabadsága *a demokratikus társadalom előfeltétele és alapvető értéke.* A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények elválaszthatatlanul kapcsolódnak a demokratikus nyilvánosság értékéhez, e rendezvények teszik lehetővé, hogy a polgárok a politikai folyamatot kritikával illessék, tiltakozásukkal befolyásolják. A békés rendezvények a politikai és társadalmi rend, a képviselői szervek legitimitásának megszilárdítása szempontjából is értéket jelentenek. A tüntetések, tiltakozó akciók a képviselői szervek, a kormányzat és a közvélemény számára is jelzik a társadalomban megjelenő feszültségeket, lehetővé téve azt, hogy az illetékesek időben megfelelő lépéseket tegyenek a feszültségek okainak csökkentésére. Az Alkotmánybíróság szerint a gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények célja az, hogy a gyülekezési joggal élő polgárok közös véleményt alakítsanak ki, illetve nézeteiket másokkal megosszák és közösen juttassák kifejezésre. A gyülekezési jog gyakorlásához bizonyos eszközök megléte nélkülözhetetlen, *nem gyakorolható rendeltetészerűen* bizonyos építmények, berendezések, pl. színpad, hangosítás, kivetítők nélkül. Az Alkotmánybíróság szerint ezek eszközök használatának szabályozása tehát érinti, alkalmazásuk hozzájáruláshoz kötése pedig korlátozza a gyülekezés jogát. [Vö. 4/2007. (II. 13.) AB határozat]

III. A vizsgálat megállapításai

1. A tömegrendezvények egészségügyi-mentési biztosítására (a továbbiakban: mentési biztosítás) vonatkozó alapvető szabályokat mind a panaszos, mind a megkeresett szervek, az OMSZ főigazgatója és az országos rendőrfőkapitány levelében hivatkozott jogszabályok tartalmazzák. Az Eütv. 94. § (5) bekezdés d) pontja rögzíti, hogy mentésnek minősül – többek mellett – a mentési készenlét biztosítása rendezvény helyszínén, térítés ellenében, meghatározott helyen és ideig, azaz összefoglalóan a rendezvénybiztosítás.

A másik idézett jogszabály, a mentésről szóló 5/2006. (II. 7.) EüM rendelet 11. § (4) bekezdése arról rendelkezik, hogy az állami rendezvények egészségügyi biztosítását, valamint a nemzeti ünnepek, valamint a kiemelkedő fontosságú rendezvények előkészítésének és lebonyolításának rendjéről szóló kormányhatározat szerinti rendezvények egészségügyi biztosítását az OMSZ látja el. Az EüM rendelet 11. § (5) bekezdése szerint pedig a rendezvény megfelelő egészségügyi biztosításáért a rendezvény szervezője és a rendezvény egészségügyi biztosítását végző szervezet egyetemlegesen felelős. Ugyanezen szakasz említi, hogy amennyiben a rendezvénybiztosítás során ellátott beteg egészségi állapotának megfelelő ellátásra alkalmas legközelebbi egészségügyi intézménybe szállítása válik szükségessé, akkor erről a rendezvény egészségügyi biztosítását végző szervezetnek – ide nem értve a gyalogórséget – kell gondoskodnia. Ennek hiányában, vagy ha a tervezett oxiológiai (sürgősségi) ellátás a rendezvényen elégtelennek bizonyul, az OMSZ igazolt többletköltségét a rendezvény szervezője és a rendezvény egészségügyi biztosítását végző szervezet köteles az OMSZ számára megtéríteni. Az *EÜM rendelet személyi hatálya azonban csak a Magyarország területén mentést végző magánszemélyre, jogi személyre és jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaságra terjed ki*, így nem vehető figyelembe. Értelemszerűen, mivel a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvény szervezőjére nem terjed ki az EÜM rendelet hatálya, így rá nézve kötelezettséget sem állapíthat meg (vö. Jat. 6. § (3) bekezdés). [A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 6. § (2) bekezdés a) pontja alapján a jogszabály személyi hatálya Magyarország területén a természetes személyekre, jogi személyekre és jogi személyiséggel nem rendelkező szervezetekre, valamint Magyarország területén kívül a magyar állampolgárokra terjed ki. A Jat. 6. § (3) bekezdése ugyanakkor rögzíti, hogy a jogszabály területi, illetve személyi hatályát a jogszabályban akkor kell kifejezetten meghatározni, ha az a (2) bekezdéstől eltérő személyi körre terjed ki.]

A Gytv. 2. § (1) bekezdése és 3. §-a alapján határozható meg a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény fogalma, eszerint a gyülekezési jog gyakorlása keretében békés összejövetelek, felvonulások és tüntetések tarthatók, amelyeken a résztvevők véleményüket szabadon kinyilváníthatják. Nem tartoznak ugyanakkor ebbe a rendezvényi körbe a választási gyűlések, a vallási szertartások, rendezvények és a körmenetek, a kulturális és

sportrendezvények, valamint a családi eseményekkel kapcsolatos rendezvények. A gyülekezési törvény maga sem a hatálya alá tartozó rendezvények bejelentésével, sem azok megtartásával összefüggésben sem tartalmaz rendelkezést e rendezvények mentési biztosításával kapcsolatban. A Gytv. 11. § (1) és (2) bekezdése pusztán annyit rögzít, hogy a *rendezvény rendjének biztosításáról* a szervező gondoskodik, a rendőrség és más arra illetékes szerv pedig a rendezvény rendjének biztosításában a szervező kérésére közreműködik, a rendezvényt megzavaró személyek eltávolításáról intézkedik.

Álláspontom szerint az alapjogi és alkotmányossági követelményekből kiindulva szükséges megvizsgálni a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvények, az azokon résztvevők *mentési biztosításáról való gondoskodási kötelezettség és felelősség tartalmát és terjedelmét* (ezen belül a tájékoztatási kötelezettséget), ezzel szoros összefüggésben pedig a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvények mentési biztosításának *ingyenességét, illetve térítéskötelezettségét*. A megkeresésekre adott válaszok alapján ugyanis bizonytalanság figyelhető meg mind a szabályozás értelmezésével, mind annak alkalmazásával kapcsolatban. Nem hagyható ugyanakkor figyelmen kívül, hogy számos esetben – figyelemmel a várható résztvevői létszámra – a bejelentett rendezvény külső biztosítása felesleges és szükségtelen. Másfelől a várhatóan nagyszámú résztvevőt vonzó rendezvények mentési biztosítása fontos eleme a rendezvények megtartásának, az érdeklődők joggal számítanak arra, hogy nemcsak védelmük biztosított, hanem egy hirtelen felmerülő egészségügyi probléma vagy éppen az ellentüntetők esetleges támadása miatt bekövetkező sérülés esetén szakszerű, gyors ellátást kapnak.

2. A kiindulópontot a Gytv. azon szabálya jelenti, amely alapján elsődlegesen a szervező kötelezettsége a rendezvény rendjének biztosítása. Az országos rendőrfőkapitány erre a rendelkezésre, az OMSZ főigazgatója pedig az Eütv. és az EÜM rendelet szövegére hivatkozással érvelt amellett, hogy ebbe beletartozik a rendezvény mentési biztosításáról való gondoskodás. Mindezzel összhangban az országos rendőrfőkapitány tájékoztatása szerint a Gytv. hatálya alá tartozó jelentős tömegrendezvények esetében tartott előzetes egyeztetésen minden esetben felhívják a szervező figyelmét a mentési biztosítással kapcsolatos feladatokra is. Eszerint ugyanakkor a szervező feladata eldönteni, hogy a rendezvényen közreműködést kér-e a rendőrségtől, illetve az OMSZ-tól vagy más mentési biztosítást ellátó szervezettől.

Megjegyzendő, hogy a *gyülekezési törvény 1989-es eredeti, 11. §-hoz fűzött részletes indokolása* kiemeli, hogy a rendezvény rendjének biztosításában azonban a szervező kérésére a rendőrség és „*más arra illetékes szervek*” is közreműködnek. E szervek közé tartozik az *állami egészségügyi szolgálat*. Az indokolás szerint a rendezvény zavartalan lebonyolításának biztosítása azonban nemcsak rendfenntartói feladatokat igényel, hanem például tűzrendészeti, *egészségügyi feladatok ellátását* is. Az indokolás azt is tartalmazza, hogy az „*arra illetékes szerv*” alatt érteni kell például az állami egészségügyi szolgálatot, és ennek megfelelően orvosi ügyelet felállítását, mentőautó, ügyeletes tűzoltó biztosítását is, e szervek pedig a szervező kérésének a körülmények figyelembevételével tesznek eleget.

A Gytv. ugyan tételesen e kötelezettséget nem tartalmazza, de álláspontom szerint az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése alapján a Gytv. 11. § (1) és (2) bekezdéséből levezethető, hogy – ahogyan ez a konkrét esetben is történt – a rendezvény szervezőjének a jelentős számú résztvevőt vonzó tömegrendezvények bejelentése mellett *írásban tájékoztatnia kell a rendezvény paramétereiről az Országos Mentőszolgálatot*, még abban az esetben is, ha egyébként más szervezet útján gondoskodik a rendezvény mentési biztosításáról.

Ahogyan arra a BRFK mellékelten, másolatban megküldött jegyzőkönyve is kitér, a szervező eleget tesz az együttműködési kötelezettségének akkor, ha előzetesen tájékoztatja az OMSZ-t a rendezvényről. Az előzetes tájékoztatási kötelezettség álláspontom szerint nem korlátozza a gyülekezési jogot, nem nehezíti el a rendezvény szervezését sem, ugyanakkor képes lehet hatékonyan megelőzni, csökkenteni a rendezvényen esetlegesen bekövetkező balesetek, sérülések súlyos következményeit. Nem mellesleg a szervezővel szembeni elvárhatóság kategóriájába is beletartozhat, így az esetleges polgári jogi felelősségre vonása esetén a bíróság ezt a körülményt is mérlegelheti.

Jelen pillanatban az sem egyértelmű azonban, hogy kinek és milyen esetben szükséges előzetesen tájékoztatni az OMSZ-t a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvény lényegi paramétereiről, az ORFK válaszából ugyanis az tűnik ki, hogy előfordul, hogy maga az illetékes rendőrkapitányság maga veszi fel a kapcsolatot az OMSZ-el és az is, hogy a rendőrség – jogszabályi kötelezettség híján – nem történik tájékoztatás az OMSZ felé. Ennek nyomán, ha a szervező erről nem gondoskodik, akkor előfordulhat, hogy az OMSZ nem is tud az adott politikai tömegrendezvényről. Az is látható ugyanakkor, hogy a szervezőt konkrét, tételes jogi kötelezettség az előzetes tájékoztatás vonatkozásában nem terheli, és mivel magán az előzetes egyeztetésen való részvétel sem kötelező, a tájékoztatás sem jut el hozzá feltétlenül, azaz mentési biztosítás nélkül maradhatnak e rendezvények. Tekintettel az esetleges súlyos következményekre, a szervező utólagos és feltételes polgári jogi felelősségre vonásának lehetősége ebben a tekintetben nem nyújt elegendő garanciát.

Egyetértek azzal, hogy – ahogyan a rendőrségi védelmet és biztosítást is előre pontosan megtervezik – közterületi politikai tömegrendezvények esetében az előzetes mentési terv kidolgozása is szükséges és indokolt lehet. Különös tekintettel arra, hogy egy Gytv. hatálya alá tartozó rendezvény esetében nem csupán a hagyományos kockázatoknak vannak kitéve a résztvevők (pl. rendkívüli időjárási jelenségek, a tömeg mozgása, esetleges pánik kitörése), hanem a potenciális ellentüntetők megjelenése és támadása is előfordulhat, ami tovább növeli az eleve meglévő egészségügyi-mentési kockázatokat.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az állam életvédelmi kötelezettségét és a jogállamiság elvéből

következő jogbiztonság követelményét sértő jogi helyzetet eredményez, hogy az irányadó jogszabályok nem rendezik egyértelműen, hogy a jelentős számú résztvevőt vonzó, a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény hatálya alá tartozó rendezvények mentési biztosításával összefüggésben a szervező vagy más szerv részéről fennáll-e az Országos Mentőszolgálat irányában előzetes tájékoztatási kötelezettség.

3. Ahogyan azt az előző pontban kifejtettem, a szervező Gytv. 11. § (1) és (2) bekezdésében meghatározott rendfenntartási kötelezettségére, valamint a hatóságokkal való együttműködési kötelezettségre és az elvárhatóságra való hivatkozással levezethető a szervező kötelezettsége a mentési biztosítás körében az OMSZ előzetes, írásbeli tájékoztatására. A hatályos jogi szabályozás azonban nem ad egyértelmű eligazítást arra nézve, hogy a kiemelt, várhatóan jelentős létszámú résztvevőt vonzó politikai rendezvények mentési biztosítását az OMSZ – a rendőrséghez hasonlóan – térítésmentesen vagy csak térítés ellenében végzi.

Jelen pillanatban – ahogyan az OMSZ főigazgatójának válaszlevelében is szerepel – a nemzeti ünnepek, valamint a kiemelkedő fontosságú rendezvények előkészítésének és lebonyolításának rendjéről szóló 1137/2010. (VII. 1.) Korm. határozat sorolja fel azokat az ún. nemzeti rendezvényeket, amelyek egészségügyi-mentési biztosítását az OMSZ látja el, gondoskodva az előzetes mentési terv kidolgozásáról. Az említett Eütv. 95. §-a rendelkezik arról, hogy a mentés igénybevételéhez való jog Magyarország területén – állampolgárságra vagy egészségbiztosítási jogviszony fennállására való tekintet nélkül – mindenkit megillet, az OMSZ pedig ez alapján riasztás esetén köteles ellátni a sérültet, illetve beteget.

A Gytv. hatálya alá tartozó rendezvények abból a szempontból különböznek más, például kulturális, vallási vagy sportrendezvényektől, hogy *előbbiek esetében egy alapvető politikai szabadságjog érvényesüléséről van szó, míg utóbbiak esetében nem.* Nem áll fenn az alapjog-korlátozás lehetősége abban az esetben, ha egy közterületi koncert vagy sportmérkőzés szervezőjének kötelessége gondoskodni térítés ellenében a rendezvény mentési-egészségügyi biztosításáról. Kérdés, hogy elvárható-e ugyanez azonban egy Gytv. hatálya alá tartozó tüntetés, demonstráció szervezőjétől. A jelentésemben hivatkozott alkotmánybíróági gyakorlatra figyelemmel meglátásom szerint a gyülekezési jog érvényesülése szempontjából korlátozást jelenthetne, ha a jogalkotó avagy – jogi szabályozás hiányában – a jogalkalmazó szervek kötelezettségként úgy írnák elő a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvények esetében a mentési biztosításról való gondoskodást úgy, hogy az térítésköteles. Más irányból megközelítve a kérdést: a gyülekezési joggal összefüggő állami alapjogvédelmi kötelezettség körébe tartozik-e a rendezvények mentési biztosítása, hasonlóképpen a rendőrségi védelem biztosításához. Ha ugyanis ebbe a védett körbe tartozik, akkor álláspontom szerint annak biztosítása ingyenes, azért nem kérhető térítés.

A rendőrségi és a mentési biztosítás abból a szempontból analógnak tekinthető, hogy mindkét állami kötelezettség a gyülekezési jog *zavartalan gyakorlását* segíti elő és össze is kapcsolódik egymással. Az országos rendőrfőkapitány is utalt arra válaszában, hogy abban az esetben, ha sor kerül a rendezvény rendőrségi biztosítására, akkor a lehetőségekhez mérten a rendőrség helyszínen lévő egészségügyi szolgálatai a rendezvény résztvevőinek egészségügyi ellátásában is közreműködnek. A Gytv. 11. § (2) bekezdése nemcsak a rendőrség, hanem „más arra illetékes szervek” esetében is úgy fogalmaz, hogy a rendezvény rendjének biztosításában a szervező kérésére közreműködnek: a közreműködés tehát kötelezettség. Ha a Gytv. 11. § (1) bekezdéséből kiindulva a szervező kötelezettsége a *mentési biztosításról való gondoskodás*, ennek keretében pedig az *előzetes tájékoztatás*, illetve *folyamatos együttműködés*, akkor ebből álláspontom szerint az következik, hogy az OMSZ – az előzetes tájékoztatás alapján – a kért mentési biztosítást köteles minden esetben térítésmentesen ellátni. Nem releváns, hogy az OMSZ számára jogszabály nem ír elő szerződéskötési kötelezettséget, hiszen a rendezvény mentési biztosítását szerződés nélkül kell ellátni. Nem jön számításba a hivatkozott Ávr. 63. (1) bekezdése sem, mivel a rendezvény biztosítását a rendőrség költségvetési szervként térítésmentesen végzi. Az OMSZ-t nem mentesítheti e feladatellátás alól a riasztás esetén kötelező általános mentési kötelezettsége, sem az, hogy a rendőri állomány mentési biztosításában résztvevő egységek civileknek is segédkezhetnek.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a békés gyülekezési joggal összefüggő visszásságot, valamint a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményét sértő jogi helyzetet eredményez az a gyakorlat, hogy az Országos Mentőszolgálat – a szervező vagy a rendőrség előzetes tájékoztatás esetén – a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény hatálya alá tartozó rendezvények mentési biztosítását csak térítés ellenében végzi.

Álláspontom szerint valamennyi, a Gytv. hatálya alá tartozó tömegrendezvények biztosítása – különösen pedig a várhatóan jelentős számú résztvevőt, illetve ellentüntetőt vonzó rendezvények biztosítása – olyan feladat, amely mindig *komplex kockázatelemzést igényel.* Enélkül ugyanis az állam szervei és közszolgáltatói útján aligha tudná alapjogvédelmi feladatát ellátni. A mentési biztosítás megszervezése, az előzetes mentési terv összeállítása ennek a komplex kockázatelemzésnek része. A magyar gyülekezési jogi szabályozásban a *rendőrség* központi állami szereplő: dönt e rendezvények tudomásul vételéről, illetve megtiltásáról. A szervező kötelezettsége, hogy a rendőrséggel együttműködve a bejelentés során, valamint az egyeztető tárgyalások alkalmával eljuttassa azokat az információkat, amelyek alapján a rendőrség – adott esetben más állami szervek bevonásával – mérlegelheti, hogy milyen intézkedések szükségesek a tudomásul vett rendezvény rendjének, a gyülekezési jog zavartalan gyakorlásának biztosítása érdekében.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében

- 1) az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* a közigazgatási és igazságügyi minisztert hogy – az államháztartásért felelős nemzetgazdasági miniszterrel, az egészségügyért felelős emberi erőforrás miniszterrel és a rendvédelemért és katasztrófavédelemért felelős belügyminiszterrel együttműködésben – a vonatkozó jogszabályok, így különösen az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV törvény és a mentésről szóló 5/2006. (II. 7.) EÜM rendelet releváns rendelkezéseinek – módosításának kezdeményezésével, illetve más szükséges intézkedések megtételével
 - a) tegye egyértelművé, hogy a várhatóan jelentős számú résztvevőt, illetve potenciális ellentüntetöket vonzó, a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény hatálya alá tartozó rendezvények szervezője köteles a rendezvény meghatározott paramétereiről az Országos Mentőszolgálatot előzetesen tájékoztatni;
 - b) biztosítsa azt, hogy az Országos Mentőszolgálat a várhatóan jelentős számú résztvevőt, illetve potenciális ellentüntetöket vonzó, a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény hatálya alá tartozó rendezvények mentési biztosítását a szervező kérésére és tájékoztatása alapján, illetve más indokolt esetben kötelezően és térítésmentesen láthassa el.
- 2) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem* az Országos Mentőszolgálat főigazgatójánál, hogy az országosan egységes gyakorlat érdekében intézkedjen arról, hogy a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény hatálya alá tartozó rendezvények esetében a szervező által kért mentési biztosítást külön szerződés kötés és térítés nélkül – az illetékes rendőri szervekkel való kapcsolatfelvétel mellett – minden esetben lássa el a rendezvényeken.
- 3) az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem* az országos rendőrfőkapitánynál, hogy az országosan egységes gyakorlat érdekében intézkedjen arról, hogy a bejelentés alapján várhatóan jelentős számú résztvevőt, illetve potenciális ellentüntetöket vonzó, a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény hatálya alá tartozó rendezvények tudomásul vétele, illetve az esetleges egyeztető tárgyalás során minden esetben külön tájékoztassák a szervezőt a mentési biztosítással összefüggő, a törvény alapján fennálló előzetes tájékoztatási és együttműködési kötelezettségéről.

Budapest, 2012. június 11.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-3463/2012

Táppénz megállapításának elhúzódása

Előadó: dr. Tóth Livia

Az eljárás megindítása

Egy kiskorú gyermekét nevelő édesanya fordult hozzám a beadványával, azt sérelmezve, hogy munkáltatójával szemben fennálló munkaügyi perére tekintettel a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Egészségbiztosítási Pénztári Szakigazgatási Szerve (a továbbiakban: EPSZSZ) a táppénz és terheségi-gyermekágyi segély (TGYÁS) megállapítása iránti eljárását felfüggesztette, így – a panasz benyújtásakor – 7. hónapja nem részesült egészségbiztosítási pénzbeli ellátásban.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült az hozzám forduló alapvető joga sérelmének gyanúja, az ügyben vizsgálatot rendeltem el.

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. A jogszabály 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A vizsgálattal érintett EPSZSZ az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja alapján közigazgatási szervnek tekintendő, így tevékenységének vizsgálatára kiterjed a vizsgálati hatásköröm.

Jogszabályi háttér

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A társadalombiztosítás ellátásaira és a magánnyugdíjra jogosultokról, valamint e szolgáltatások fedezetéről szóló 1997. évi LXXX. törvény (Tbj.)
- A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény (Ebtv.)
- A kötelező egészségbiztosítás ellátásairól szóló 1997. évi LXXXIII. törvény végrehajtásáról szóló 217/1997. (XII. 1.) Korm. rendelet (Vhr.)

Az érintett alapvető jogok

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

- a szociális biztonsághoz való jog [Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”]
- a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”]

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

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény alkotmánybírói értelmezésével kapcsolatban a testület megállapította, hogy „[...] Az Alkotmánybíróknak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírói döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírói döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”. [Vö. 22/2012. (V. 11.) AB határozat]

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Továbbra is irányadó alkotmánybírói tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság határozatában utalt arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. [Vö. 6/1998 (III.11) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat]

Az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében a szociális biztonságra való jog megteremtésére való törekvés fogalmazódik meg, a „törekszik” kifejezés használatával; Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.

Az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette, hogy a szociális biztonsághoz való jog nem alapjog, hanem olyan állami kötelezettségvállalás, amelynek az állam eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatás egyéb rendszereit. Megjegyzendő, hogy Magyarország vonatkozásában az Európai Szociális Karta 12. cikk (1) bekezdése kötelezően alkalmazandó, azaz a társadalombiztosításhoz való jog tényleges gyakorlásának biztosítására az egyes államok kötelezettséget vállalnak arra, hogy létrehozzák vagy fenntartják a társadalombiztosítás rendszerét.

Az Alkotmánybíróság a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben mondta ki, hogy a szociális jogok megvalósítása a megfelelő intézmények létrehozása mellett az igénybevételükkel kapcsolatos alanyi jogok révén történik, amelyeket a törvényhozásnak kell meghatározni. [28/1994. (V. 20.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság ezt az álláspontját egészítette ki annyiban, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz

való jog megvalósításához. [32/1998. (VI. 25.) számú határozat] A korábbi alkotmánybírói gyakorlat alapján az egyedüli alkotmányos követelmény, hogy a társadalombiztosítási és a szociális intézményi rendszer a megélhetéshez szükséges ellátásra vonatkozó jogosultságot megvalósítsa. Látható, hogy a töretlen alkotmánybírói gyakorlat a megélhetési minimum biztosításának kötelezettségével egyértelmű összefüggést állapított meg az emberi méltósághoz való jog érvényesülése és a szociális biztonság között, ez a jelentős, elvi kapcsolódási pedig álláspontom szerint az Alaptörvény alapján is igazolható. A *gyermek védelmének alkotmányos alapja* az Alaptörvény XVI. cikke. Az Alaptörvényi felsorolás – ahogyan azt már korábbi jelentéseimben, a korábbi Alkotmányban foglaltakat alapul véve megállapítottam – egyben „rangsornak” is tekinthető: a gyermeknek elsődlegesen a családtól kell a szükséges védelmet és gondoskodást megkapnia, ezt azonban kiegészíti, meghatározott esetben pedig pótolja, helyettesíti az állami intézményvédelmi kötelezettség. [OBH 2057/2008, OBH 2223/2008, A/B 3432/2009.]

Az elsődleges családi védelem elősegítése, más szempontból a gyermeknek a családban történő nevelkedéséhez való joga olyan jogosultság, amely egyaránt fakad a vonatkozó nemzetközi dokumentumok rendelkezéseiből, valamint ezt diktálja a gyermekvédelem alaptézise, a gyermek mindenképp álló érdekének érvényre juttatása is. Elsődlegesen ugyanis a családban nevelkedés biztosítja a gyermek személyiségének kibontakoztatását, a testi, szellemi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, egészségét felnevelkedését és jólétét. Az állam ennek alapján a megfelelő jogalkotási és jogalkalmazási eszközök igénybevételével segítenie kell a családokat (ezen érte főként a szülőket, adott esetben más közeli hozzátartozókat is) feladatuk teljesítése érdekében.

A megállapított tényállás

A panaszos munkaviszonyát foglalkoztatója 2009. október 21-én átvett rendkívüli felmondással szüntette meg. A döntés ellen keresetet nyújtott be a Győri Munkaügyi Bíróságra, és annak megállapítását kérte, hogy a munkáltató rendkívüli felmondása jogellenes volt. Ezt követően 2010. január 19-től 2010. május 12-ig álláskereső támogatásban részesült, majd saját céget alapított, melynek 2010. május 14-től 2010. december 31-ig kiegészítő tevékenységet folytatóként nem minősülő társas vállalkozó tagja volt, 2011. január 1-től 2011. december 31-ig heti 20 órás munkaviszonyban dolgozott, jelenleg pedig 2012. január 1-től heti 40 órás munkaviszonyban áll.

Veszélyeztetett terhessége miatt 2011. augusztus 1-jétől 2011. október 7-ig táppénzen volt. 2011. augusztusában terjesztette elő táppénz iránti igényét az EPSZSZ-nél, 2011. október 8-tól pedig gyermeke születése miatt TGYÁS-t igényelt. A hatóság az igényelbírálási eljárásokat a munkaügyi bíróság döntéséig, adatszolgáltatásáig felfüggesztette. Végzésében arra hivatkozott, hogy a kérelem nem bírálható el a bíróság jogerős döntése előtt, mert a hatóság nem rendelkezik a szükséges adatokkal. A panaszos nehéz anyagi helyzetére tekintettel és azzal a kérdéssel fordult hozzám, hogy méltányos-e a hatóság eljárása akkor, ha részére előleget vagy ideiglenes ellátást sem állapít meg, így hónapok óta ellátatlan.

A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az ügyben tájékoztatást kértem az EPSZSZ-től, és az Országos Egészségbiztosítási Pénztártól (OEP) is.

Az OEP tájékoztatása szerint a táppénzre való jogosultság az alábbi együttes feltételek fennállása esetén állapítható meg:

- a kérelmezőnek biztosítottak kell lennie,
- a biztosítottak a biztosítás fennállása alatt kell keresőképtelenné válnia,
- a Tbj-ben meghatározott mértékű pénzbeli egészségbiztosítási járulék fizetésére kötelezettek kell lennie. (Ebtv. 43. §)

A panaszos 2011-ben került keresőképtelen állapotba, így esetében a táppénz összegét a 2010. január 1. – 2010. december 31. között elért pénzbeli egészségbiztosítási járulékalapot képező jövedelem alapján kell megállapítani. Az irányadó időszakban 2010. január 19-től a Tbj. 5. § (1) bekezdés d) pontja, 2010. május 14-től a Tbj. 5. § (1) bekezdés f) pontja, majd 2011. január 1-től a Tbj. 5. § (1) bekezdés a) pontja alapján biztosított, az egészségbiztosítás pénzbeli járulékait megfizette.

A kapott tájékoztatás szerint a panaszosnál jelenleg a harmadik feltétel fennállása nem állapítható meg, emiatt az ellátásra való jogosultsága is vitás, ugyanis a munkaügyi per kimenetele bizonytalan, és a bíróság ítéletében kötelezheti a munkáltatót, hogy meghatározott időszakra az elmaradt munkabért fizesse meg a panaszos részére. Továbbá amennyiben munkaviszonya az igény benyújtásakor is fennállt a foglalkoztatóval, úgy e jogviszonya alapján kérheti az ellátás megállapítását, s nem a később létrejött munkaviszonya a meghatározó, mivel e jogviszonya korábban kezdődött. A hatóság hivatkozott arra, hogy a Tbj. 2011. december 31-én hatályos 31.§ (3) bekezdése szerint, ha a biztosított legalább heti 36 órás foglalkoztatással járó munkaviszonnyal rendelkezik, az egyidejűleg fennálló, biztosítási kötelezettség alapjául szolgáló további jogviszonya alapján nem fizet pénzbeli egészségbiztosítási járulékot.

Továbbá az Ebtv. 43. § (2) bekezdése alapján egyidejűleg fennálló több biztosítási jogviszony esetén a keresőképtelenséget és a táppénzre való jogosultságot, azok időtartamát, az ellátás mértékét, illetőleg összegét mindegyik jogviszonyban külön-külön kell megállapítani.

A vizsgálat megállapításai

Az ügyben két jogviszony áll fenn, a munkáltatói rendkívüli felmondással megszüntetett munkaviszony, majd az ezt követően a panaszos saját cégében létesített jogviszonya. Mindkét jogviszonyban megtörtént a járulékfizetés.

Az első jogviszonnyal kapcsolatban munkaügyi per van folyamatban, a bírósági eljárás tárgya azonban nem az, hogy a kérdéses időszakban biztosítási jogviszonyban állt-e panaszos, vagy történt-e járulékfizetés. A bíróság döntése nem a jogosultság kérdésében, csupán abban a kérdésben lehet releváns, hogy mely jogviszonyban elért és milyen összegű egészségbiztosítási pénzbeli járulékalapot képező jövedelem lehet a táppénz alapja.

Álláspontom szerint a hatóság tévesen hivatkozik arra, hogy az ellátás összege mellett az ellátásra való jogosultság is vitás az ügyben, és erre hivatkozással előleget sem állapít meg a panaszos részére. A hatóság az ellátás megállapítása kérdésében csak a perbeli jogviszonyt veszi alapul, holott a panaszos saját vállalkozásában létesített jogviszonya után a táppénz igénylésekor és jelenleg is jogosult az ellátásra az alábbi tények alapján: biztosított volt, keresőképtelensége a biztosítás fennállás alatt keletkezett, valamint pénzbeli egészségbiztosítási járulék fizetésére kötelezett volt saját cégénél fennálló munkaviszonyára tekintettel, és a járulékot megfizette. A jogszabályok értelmében pedig az ellátásra való jogosultságot, összeget mindegyik jogviszonyban külön-külön kell megállapítani.

Amennyiben a munkaügyi perben a bíróság a munkaviszony megszüntetésének jogellenességét állapítja meg, és elmaradt munkabért ítél meg a panaszos részére, azt bruttó összegben teszi; a munkabér járulékalapot képező jövedelem, azaz a munkáltató a kifizetés során köteles levonni a bruttó összegből a különböző jogcímenen fizetendő közterheket, foglalkoztatási szabályok szerinti járulékokat. A levonások a bíróság által megítélt elmaradt munkabérből is teljesítendőek, hiszen bérjellegű kifizetésnek minősül. Ha a munkavállaló a munkaviszony megszűnését követően keresőképtelen állományba kerül, úgy a keresőképtelenség időszakára nem lesz jogosult elmaradt munkabérre, hiszen a keresőképtelen állomány időtartama alatt a munkabérre sem lenne jogosult. Abban az esetben, ha a munkavállaló betegállománya miatt táppénzes ellátásban részesül, nem követelheti az elmaradt munkabér és a táppénz különbözetét, mert betegállománya idején egyébként sem tudott volna dolgozni. Így, álláspontom szerint, a hatóság tévesen hivatkozik arra, hogy azért „tartja vissza” az ellátást, mert a bíróság elmaradt munkabért ítélhet meg a panaszos részére, és ez esetben nem lesz jogosult táppénzre, hiszen a keresőképtelen időszakra nem lesz jogosult elmaradt munkabérre.

Ellenkező esetben, ha a bíróság a munkáltató javára dönt, és jogszerűnek minősíti a felmondást, nem kerül sor elmaradt munkabér megítélésére, így a panaszos vállalkozásában fennálló jogviszonyára és járulékfizetési kötelezettségére tekintettel jogosult az ellátásra.

2012. július 1-jén hatályba lépett az Ebtv. 39/B §-ának (1) bekezdése, mely szerint „*pénzbeli ellátásra való jogosultság esetén, amennyiben a pénzbeli ellátás összege az elbíráláshoz szükséges adatok hiánya miatt – a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) 33. § (3) bekezdésének figyelmen kívül hagyásával – harminc napon belül nem határozható meg, a rendelkezésre álló adatok alapján az igénylő részére végzésben előleget kell megállapítani. A pénzbeli ellátás határozattal történő megállapításakor a pénzbeli ellátás összegébe a folyósított előleg összegét be kell számítani.*

A Vhr. 37.§ (5) bekezdése szerint „*az Ebtv. 39/B. §-a, 52/A. §-a és 55/A. §-a szerinti előleget a jogosultság kezdő napján érvényes minimálbér alapulvételével kell megállapítani, kivéve, ha a rendelkezésre álló adatok alapján a jövedelem összege a minimálbér összegét nem éri el, ebben az esetben a rendelkezésre álló adatok alapján kell az előleget megállapítani.*”

Az Ebtv. 39/B § (2) bekezdése még arról az esetről is rendelkezik, ha az ellátást folyósító szerv az előleg folyósítását követően megállapítja, hogy az igénylő pénzbeli ellátásra *nem jogosult*. Ez esetben az igénylő köteles a folyósított előleget *felróhatóságra való tekintet nélkül*, a visszafizetésre kötelező határozat jogerőre emelkedésétől számított harminc napon belül visszafizetni. Ez a rendelkezés egyértelműen alátámasztja azt jogalkotói prioritást, mely szerint a kiszolgáltatott helyzetben lévő igénylők tartós ellátatlanságának megelőzéséhez fűződő érdek az eljárás végkimeneteléhez képest elsőbbséget élvez.

A fenti rendelkezést a 2012. június 30-át követően benyújtott kérelmek tekintetében kell alkalmazni, azonban az EPSZS-ek számára eddig is volt lehetőség arra, illetve egy OEP főigazgatói utasítás elő is írta, hogy az ellátásra való jogosultság esetén (akkor is, ha az összegszerűség még vitás) az ellátatlanság megelőzése érdekében előleget állapítsanak meg az igénylők részére. [Az OEP főigazgatójának az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásai és a baleseti táppénz megállapításának és folyósításának ügyviteli rendjéről szóló 3/2011. számú utasításával kibocsátott eljárási utasítása]

Jelen ügyben, bár előleg megállapítására jogszabályi kötelezettsége nem áll fenn a hatóságnak, álláspontom szerint az EPSZS akkor járna el méltányosan és az igénylő érdekeit szem előtt tartva, ha a rendelkezésre álló adatok és a panaszos saját vállalkozásában létesített munkaviszonya és járulékfizetési kötelezettsége alapján megállapítaná az ellátást, illetve az előleget, amely összeg felülvizsgálatára és korrigálására a bíróság döntésének megfelelően volna lehetőség.

Az Ebtv. 40. § (1) bekezdése alapján *terhességi-gyermekágyi segély annak jár, aki a szülést megelőzően két éven belül 365 napon át biztosított volt, és*

- a) a biztosítás tartama alatt vagy a biztosítás megszűnését követő negyvenkét napon belül szül, vagy*
- b) a biztosítás megszűnését követően negyvenkét napon túl baleseti táppénz folyósításának az ideje alatt vagy a folyósítás megszűnését követő huszonnyolc napon belül szül.*

Az OEP válaszában kifejezetten utalt arra, hogy a panaszos esetében a TGYÁS-ra való jogosultság megállapítható, hiszen a fenti feltételek mindegyike teljesül, csupán az ellátás összege kérdéses, ez azonban álláspontom szerint a jogintézmény rendeltetése alapján sem lehet akadálya a rendelkezésre álló adatok szerinti

előleg megállapításának, melynek végleges összege a bíróság jogerős döntése után szintén korrigálható.

Összegzés

A társadalombiztosítás lényege, hogy a biztosítási esemény bekövetkezésekor a biztosítottat megilleti a társadalombiztosítási ellátás. A jogalkotónak is elsődleges célja az eljárások során az igénylők ellátatlanságának megelőzése, melyet az előleg intézményének jogszabályi szintű rendezése is alátámaszt.

Jelen esetben egy kiszolgáltatott helyzetben lévő, állását elvesztő kisgyermekes édesanya vált beláthatatlan időre ellátatlanná, kizárólag annak okán, hogy az általa jogellenesnek vélt munkáltatói döntés ellen élt a jogorvoslat jogával. Mindeközben elhelyezkedett, jogviszonyának rendezettsége érdekében jogszabályon alapuló kötelezettségeit teljesítette, majd azzal szembesült, hogy minden igyekezete ellenére, a mintegy 2 évvel később bekövetkező anyasága esetén nem jut hozzá az őt megillető pénzbeli ellátásokhoz.

Súlyosan méltánytalannak és a jogbiztonság követelménye, valamint a jogorvoslathoz való jog alapján is aggályosnak tartom, hogy megtörténhet olyan eset, hogy egy állásából – bíróság előtt is vitatottan – elbocsátott munkavállalónak azt kelljen mérlegelnie, hogy ha él törvényben biztosított garanciális jogával, egy időközben bekövetkező várandósság vagy betegség – kiszolgáltatott helyzet – esetén bizonytalan időre, jellemzően évekre eleshet az egészségbiztosítás pénzbeli ellátásaitól. Mindezt annak ellenére, hogy az ellátás fedezeteként szolgáló járulékokat jogkövetően megfizette. Ez a jogorvoslathoz való jog kiüresedésének veszélyét hordozza magában.

Mindezekből következően megállapítottam, hogy az egészségbiztosítási szervek fentiekben ismertetett gyakorlata következtében a panaszos fennálló tartós ellátatlansága a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, a tisztességes eljáráshoz való joggal és a szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz.

Intézkedéseim

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 31.§ (1) bekezdése alapján *felkérem* az Országos Egészségbiztosítási Pénztár főigazgatóját, hogy vizsgálja felül az eljárásom alapjául szolgáló ügyet, valamint a hasonló ügyekben folytatott hatósági gyakorlatot, és fontolja meg a panaszos tartós ellátatlansága megszüntetése érdekében a táppénz, illetve terhességi-gyermekágyi segély előlegként történő kiutalásának lehetőségét.

Budapest, 2012. október

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-3464/2012

Az ügyvédi kapcsolattartás

Előadók: dr. Seres Péter
dr. Sárközy István

A vizsgálat megindítása

2012-ben indítottam „Az ügyvédség helyzete, az ügyvédek és hozzájuk fordulóik jogainak védelme” című projektemet, amelyben külön vizsgáltam az ügyvédek és a fogvatartottak kapcsolattartásának problematikáját, a vonatkozó jogszabályi környezetet. Álláspontom szerint az Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdésében deklarált védelemhez való jog kiemelkedő fontossággal bír az alapjogok katalógusában. Ezért az ügyvédek és a fogvatartottak közötti kapcsolatfelvétel, kapcsolattartás gyakorlatát a projekten belül külön vizsgáltam. Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján, hivatalból indítottam meg az eljárást. A tényállás feltárása érdekében tájékoztatást kértem a megyei ügyvédi kamarától, a Magyar Ügyvédi Kamarától (MÜK), a Legfőbb Ügyészségtől, az Országos Rendőr-főkapitányságtól (ORFK), valamint a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságától (BVOP).

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A védelemhez való jog: „A büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez.” [Alaptörvény XXVIII. cikk (3) bekezdés]
- A tisztességes eljáráshoz való jog követelménye: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.)
- Az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény (Üt.)
- A szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12) IM rendelet

- A büntetés-végrehajtási szervek területére történő be- és kilépés, valamint a büntetés-végrehajtási szervek területén tartózkodás részletes szabályairól szóló 44/2007. (IX. 19.) IRM rendelet
- Az ügyvédi hivatás etikai szabályairól és elvárásairól szóló 8/1999. (III. 22.) MÜK Szabályzat (Etikai kódex)

A hatáskör

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének f) pontja értelmében az alapvető jogok biztosa vizsgálhatja a rendvédelmi szerveket, így a büntetés-végrehajtási intézeteket is. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat.

A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az Ajbt. lehetőséget ad számomra egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint jogszabályi hiányosságokkal, tartalmi hibákkal összefüggő intézkedések megfogalmazására is. A preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat megkívánja, hogy az alapjogi aspektusú vizsgálatához nélkülözhetetlen módon, hivatalból indított eljárás keretében, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekintsem a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezzem és jelezzem a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alapjogi aggályaimat.

Az alapvető jogok és elvek

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget a Magyarország Alaptörvényében kapott mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta a biztosok vizsgálataik során következetesen, zsinórmértékként támaszkodtak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazták az alapjogok korlátozásának alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket¹.

Magyarország Alaptörvénye alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alapjogi követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik – álláspontom szerint – *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így az alapvető jogok biztosának is figyelemmel kell lennie*.

Az ombudsmani gyakorlatban továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában mutatott rá arra, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények.

Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet².

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket³. Álláspontom szerint a jogállamiságnak és a tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. „*A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.*”⁴ E követelmények minden olyan eljárásra vonatkoznak, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói, közhatalom-gyakorlási tevékenysége által érintett, illetve azoknak akkor is érvényesülniük kell, ha a vizsgált szerv egy kérelmet nem az Alaptörvénynek megfelelő értelmezéssel bírál el. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság szerint a

tisztességes eljáráshoz való joggal szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye⁵.

Alaptörvény nem tartalmaz külön rendelkezést az ügyvédségről, az alapjogi fejezetben külön rendelkezik az egyes (bíróági) eljárási garanciákról (XXVIII. cikk), köztük is kiemelten arról, hogy a büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában joga van a védelemhez, a védő pedig nem vonható felelősségre a védelem ellátása során kifejtett véleménye miatt. Lényeges tehát a védelemhez való jog, mind egyéni jogosultságként, mind pedig a jog intézményvédelmi oldala, az állami kötelezettségek teljesítése szempontjából.

Alkotmánybíróági esetjog

Az Alaptörvény XXVIII. cikke értelmében tehát a büntetőeljárás alá vont személynek az eljárás minden szakaszában *joga van a védelemhez*.

Az Alkotmánybíróság 25/1991. (V. 18.) AB határozatában kifejtette: „A védelemhez való jog alkotmányos büntetőeljárási alapelve az eljárás egész menetében számtalan részletszabályban ölt testet. A védelemhez való jog a büntetőeljárás alá vont személy azon jogaiban, illetve a hatóságok azon kötelezettségeiben realizálódik, amelyek biztosítják, hogy a vele szemben érvényesített büntetőjogi igényt megismerje, arról álláspontját kifejtthesse, az igénnyel szembeni érveit felhozhassa, a hatóságok tevékenységével kapcsolatos észrevételeit és indítványait előterjeszthesse, továbbá védő segítségét vehesse igénybe. A védelemhez való jog tartalmát képezik a védő azon eljárási jogosítványai, illetve a hatóságok azon kötelezettségei, amelyek részéről a védelem ellátását lehetővé teszik.”

A 6/1998. (III. 11.) AB határozatban az alábbi megállapítások szerepelnek: „Az Alkotmánybíróság mindenekelőtt rámutat arra, hogy az Alkotmány 57. § (3) bekezdésében biztosított *védelemhez való jog a terhelt és a védő jogaiban ölt testet*. A terheltnek joga van ahhoz, hogy saját magát megvédje, és ahhoz is, hogy választása szerinti védőt vegyen igénybe (akinek költségeit adott esetben az államnak kell viselnie).

A védelemhez való jog alkotmányos megítélése csakis a terhelt és a védő jogainak együttes szemlélete alapján lehetséges. Ez a megközelítés összhangban van Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény (a továbbiakban: Emberi Jogok Európai Egyezménye) gyakorlatával.

Másrészt azonban a védő a büntetőeljárás önálló személye, jogai nem átruházott jogok, hanem a büntetőeljárás alá vont személy objektív érdekét szolgáló, de önálló eljárási jogosítványok (1320/B/1993. AB határozat, ABH 1995, 683, 685.). *Az Alkotmánybíróság már korábban is kiemelte az ügyvédi foglalkozás beágyazottságát az igazságszolgáltatás, valamint az eljárásjogok rendszerébe,* továbbá az ügyvédi tevékenység szabályozásának közjogi vonatkozásait [22/1994. (IV. 16.) AB határozat, ABH 1994, 127, 130.].

Az Alkotmány 57. §-ának (3) bekezdéséből ilyen módon levezetett követelmények teljes összhangban állnak a védelem jogára vonatkozó nemzetközi kötelezettségeinkkel is, amelyek szerint eleve a védelemhez való jognak ez a tág értelmezése a kiindulópont. Mind a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya [14. Cikk 3. b)], mind az Emberi Jogok Európai Egyezménye [6. Cikk 3. b)] (a kihirdetett magyar szövegekkel ellentétben) egyező szóhasználattal írják elő a bűncselekménnyel vádolt minden személy számára feltétlenül megadandó „minimális” jogok között, hogy az „legalább” „megfelelő idővel és lehetőséggel rendelkezék védelme előkészítésére”, illetve „rendelkezék a védelmének előkészítéséhez szükséges idővel és eszközökkel” (az egyezmények szövege szerint: „to have adequate time and facilities for the preparation of his defence”, illetve „a disposer du temps et des facilités nécessaires a la préparation de sa défense”). Ezek az eszközök vagy lehetőségek pedig felölelik minden olyan „elemet”, amely a büntető felelősség alóli mentesülést vagy a büntetés csökkentését szolgálhatja, s amelyeket a hatáskörrel rendelkező hatóságok gyűjtöttek vagy gyűjthetnek össze. [Vö. Report of the Commission of 14 December 1981, Jaspers Case, DR 27 (1982), p. 61, 72.]

A tisztességes eljárásnak az egyezmény- és alkotmányszövegekben nem nevesített, de általánosan és nem vitatottan elismert eleme a *„fegyverek egyenlősége”,* amely a büntetőeljárásban azt biztosítja, hogy *a vádnak és a védelemnek egyenlő esélye és alkalmá legyen arra, hogy a tény- és jogkérdésekben véleményt formálhasson és állást foglalhasson.* A fegyverek egyenlősége nem minden esetben jelenti a vád és a védelem jogosítványainak teljes azonosságát, de mindenképpen megköveteli, hogy a védelem a váddal összevethető súlyú jogosítványokkal rendelkezzen. A fegyverek egyenlőségének egyik feltétele (és a nemzetközi szervek esetjogában is leginkább kimunkált területe) *a felek mindegyikének személyes jelenléte az eljárási cselekmények során [...].* A másik feltétel, hogy az ügyben releváns adatokat *a vád, illetve a terhelt és a védő ugyanolyan teljességben és mélységben ismerhessék meg.* Itt érintkezik a *fair trial* elve a védelemhez való jog hatékonyságának és a védelemre való felkészülés kellő idejének és eszközeinek követelményével.”

Az Alkotmánybíróság az 1149/C/2011. AB határozatában a következőket állapította meg: „Az Alkotmánybíróság eddigi gyakorlata szerint egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása mellett lehet az eljárás méltánytalan vagy igazságtalan, avagy nem tisztességes [6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 95.]. Az Alkotmánybíróság döntéseiben esetről esetre határozta meg a tisztességes eljárás által megkövetelt konkrét ismérveket. *Kiemelte, hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye* [14/2002. (III. 20.) AB határozat, ABH 2002, 101, 108.; 15/2002. (III. 29.) AB határozat, ABH 2002, 116, 118-120.; 35/2002. (VII. 19.) AB határozat, ABH 2002, 199, 211.; 14/2004. (V. 7.) AB határozat, ABH 2004, 241, 256.].

A tisztességes eljárás egyik meghatározó eleme a fegyverek egyenlősége, amely a büntetőeljárásban azt biztosítja, hogy a vádnak és a védelemnek egyenlő esélye és alkalma legyen arra, hogy a tény- és jogkérdésekben véleményt formálhasson és állást foglalhasson.

A fegyverek egyenlősége nem minden esetben jelenti a vád és a védelem jogosítványainak teljes azonosságát, de mindenképpen megköveteli, hogy a védelem a váddal összevethető súlyú jogosítványokkal rendelkezzen. Az Alkotmánybíróság több határozatában hangsúlyozta, hogy a közvetlen alkotmányi garanciák gazdaságossági és célszerűségi okokból az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén sem mellőzhetők [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84-85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376-377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88-89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322.]. A védelemhez való jogra vonatkozó alkotmánybírósági határozatok hangsúlyozták, hogy az Alkotmány rendelkezéseinek csak a működésében eredményes védelemhez való jog felel meg, mely csak az elkerülhetetlenül szükséges és arányos mértékben, a lényeges tartalmat illetően pedig egyáltalán nem korlátozható [8/1990. (IV. 23.) AB határozat, ABH 1990, 42, 44.; 6/1998. (III. 11.) AB határozat, ABH 1998, 91, 93-94.].

A 166/2011. (XII. 20.) AB határozat szintén részletesen foglalkozik a védelemhez való jog érvényesülésével.

„A fentieket azoknak a tételeknek a fényében tanulmányozta az Alkotmánybíróság, amelyeket a Bíróság⁶ – a Legfelsőbb Bíróság elnöke által is felhívott – Coëme és mások kontra Belgium ügyben 2000. június 22-én hozott ítéletében mondott ki. Ebben „a Bíróság emlékeztet arra, hogy a büntető eljárás jogi legalitásának elve általános jogelv. Összefügg a büntetőjog legalitásával és összefoglalóan a »nullum iudicium sine lege« formulában jelenik meg. Ez az elv lényegileg az eljárás lefolyására vonatkozó bizonyos elvárások betartását követeli meg avégett, hogy biztosítsa az eljárás méltányosságát, ami a fegyverek egyenlőségét implikálja. Ez magában hordja azt a kötelezettséget, hogy mindkét félnek biztosítsanak ésszerű lehetőséget arra, hogy ügyét olyan feltételek között mutassa be, amelyek nem helyezik őt nyilvánvalóan hátrányos helyzetbe ellenfeléhez képest. (...) Emlékeztet arra is, hogy az eljárás szabályozása először is azt célozza, hogy megvédjék a büntetőjogilag üldözött személyt a hatalom visszaélésének kockázatával szemben, és ezért a védelem a legalkalmasabb arra, hogy a hasonló szabályozás hiányosságait és pontatlanságait ellensúlyozza.” (102. §) „Következésképpen a Bíróság úgy véli, hogy az a bizonytalanság, ami azért állt fenn, mivel hiányoztak az előzetesen rögzített eljárási szabályok, a panaszost nyilvánvalóan hátrányos helyzetbe hozták az ügyészszéggel szemben, és ez megfosztotta Coëme urat az Egyezmény 6. cikk 1. § értelmében felfogott méltányos eljárástól.” (103. §)”

Később a következőt fejt ki az AB határozat.

„Az Alkotmánybíróság következetesen érvényesített álláspontja, hogy az Alkotmány 57. § (3) bekezdése szerint a büntetőeljárás alá vont személyeket az eljárás minden szakaszában megilleti a védelem joga. A védelemhez való alkotmányos alapjog elsősorban a büntetőeljárás alá vont személy saját eljárási jogosítványain és a védő igénybeviteléhez való jogban, másrészt a védő jogállásában realizálódik. A védelemhez való jog, így a védelem funkciójának ellátása garanciális jelentőségű a büntetőjogi felelősség kérdésében hozott jogerős döntésig, amelynek meg kell felelnie az anyagi igazság jogállami követelményének (1320/B/1993. AB határozat, ABH 1995, 683, 685.). Az Alkotmánybíróság a védelemhez való joggal összefüggésben hangsúlyozta, hogy a védelemhez való jog csak az elkerülhetetlenül szükséges és arányos mértékben, a lényeges tartalmat illetően pedig egyáltalán nem korlátozható.”

A határozat a védelemhez való joggal összefüggésben idézi az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Salduz kontra Törökország ügyben hozott ítéletét.

„52. Egy tagállami jogalkotás a rendőrségi kihallgatás kezdeti szakaszában a terhelt magatartásához olyan következményeket kapcsolhat, amelyek meghatározóak az egész későbbi büntető eljárásban a védelem kilátásait illetően. Az ügyvéddel való azonnali kapcsolatfelvétel részét képezi azoknak az eljárási garanciáknak, amelyekre a Bíróság különösen figyel, amikor megvizsgálja, vajon egy eljárás lerontotta-e vagy sem annak a jognak a lényegét, hogy senki sem köteles hozzájárulni önmaga megvádolásához. (...)

Elvben tehát helyrehozhatatlan kárt szenved a védelem joga, ha a rendőrségi kihallgatáson, egy ügyvéd által nyújtható segítség hiányában tett terhelő kijelentéseket arra használják, hogy megalapozzák az ítéletét.”

Az Alkotmánybíróság a fentiek alapján az alábbiakat állapította meg.

„– biztos, hogy ütközik az Egyezmény 6. cikk (3) bekezdése c) pontjában foglaltakkal az, ha szisztematikusan akadályozzák az ügyvéddel való kapcsolattartást, különösen, ha az akadályoztatás nem más, mint egy adott jogszabály pontos végrehajtása;

– ha csak az első kihallgatás során nincs jelen az ügyvéd, az is aggályos az Egyezmény 6. cikk (3) bekezdés c) pontjának összefüggéseiben, de hogy meg is sértette-e, azt tulajdonképpen csak egy konkrét eljárás összes körülményei alapján lehet megállapítani, amelynek során meghatározó jelentősége van annak, hogy az ügyvéd nélkül tett nyilatkozatoknak mi a későbbi sorsa, a terhelt/vádolt később megerősítette vagy megtagadta-e, a nyilatkozatok milyen hatást gyakoroltak az illető büntető eljárásának végkimenetelére, történt-e az ügyvéd távollétében egyéb eljárási cselekmény. Jelentősége van a terhelt esetében, hogy laikus-e vagy jogászként eleve átlátja-e egy büntetőeljárás különböző szakaszainak jellemzőit;

– ugyancsak aggályos, ha őrizetbevételkor – kérése ellenére – a terhelt számára nem teszik lehetővé a védővel való kapcsolatfelvételt; sérelmét jelenti az Egyezmény 6. cikk (3) bekezdés c) pontjában foglaltakkal viszont az is, ha egyéb nemzetközi jogszabály eleve kötelezi az államot, hogy az őrizetbevétel során (illetve attól fogva) garantálni kell a terhelt számára az ügyvédi kapcsolattartást.”

Jogsabályi háttér (Be.)

- A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) a következőket tartalmazza.
5. § (1) A terheltet megilleti a védelem joga.
- (3) A terhelt személyesen védekezhet, és a védelmét az eljárás bármely szakaszában védő is elláthatja. A bíróság, az ügyész és a nyomozó hatóság biztosítja, hogy az, akivel szemben a büntetőeljárást folytatják, az e törvényben meghatározott módon védekezhessék.
43. § (1) A terhelt az, akivel szemben büntetőeljárást folytatnak. ...
- (3) A fogva lévő terhelt jogosult arra, hogy
- a) a védőjével, és ha külföldi állampolgár, az államának konzuli képviselőjével a kapcsolatot felvegye, vele írásban és szóban ellenőrzés nélkül érintkezzen,
47. § (1) Védőt elsősorban a terhelt hatalmazhat meg. Meghatalmazást a terhelt törvényes képviselője vagy nagykorú hozzátartozója, külföldi állampolgár terhelt esetén hazája konzuli tisztviselője is adhat. A meghatalmazásról a terheltet értesíteni kell.
- (2) A meghatalmazást ahhoz a bírósághoz, ügyészhez, illetőleg nyomozó hatósághoz kell benyújtani, amely előtt a meghatalmazás időpontjában a büntetőeljárás folyamatban van. A meghatalmazott védő a meghatalmazás benyújtását követően gyakorolhatja eljárási jogait.
- (3) Ha a terhelt fogva van, a meghatalmazott védő személyéről és elérhetőségéről az a bíróság, ügyész, illetőleg nyomozó hatóság, amely előtt az eljárás folyik, haladéktalanul értesíti a fogvatartást végrehajtó intézetet.
50. § (1) A védő köteles
- a) a terhelttel a kapcsolatot késedelem nélkül felvenni,
- b) a terhelt érdekében minden törvényes védekezési eszközt és módot kellő időben felhasználni,
- c) a terheltet a védekezés törvényes eszközeiről felvilágosítani, a jogairól tájékoztatni,
- d) a terheltet mentő, illetőleg a felelősségét enyhítő tények felderítését szorgalmazni,
- e) akadályoztatása esetén – előre nem ismert elháríthatatlan akadály felmerülése kivételével – helyettesítéséről gondoskodni, amennyiben az eljárási cselekményen védő részvétele kötelező,
- f) az akadályoztatás tényéről – ha ez lehetséges – az eljárást folytató bíróságot, ügyészt, illetőleg nyomozó hatóságot az eljárási cselekmény megkezdése előtt értesíteni, amennyiben az eljárási cselekményen védő részvétele kötelező és előre nem ismert elháríthatatlan akadály miatt helyettesítéséről nem tud gondoskodni.
- (2) A védő a védelem érdekében az ügyben tájékozódhat, a jogszabályokban biztosított lehetőségek és feltételek keretei között adatokat szerezhet be és gyűjthet.
- (3) A terhelt jogait a védője külön is gyakorolhatja, kivéve azokat, amelyek értelemszerűen kizárólag a terheltet illetik.
179. § (1) Ha a rendelkezésre álló adatok alapján meghatározott személy megalapozottan gyanúsítható bűncselekmény elkövetésével, az ügyész, illetőleg – ha az ügyész másképp nem rendelkezik – a nyomozó hatóság a gyanúsítottat a 117-118. § szerint kihallgatja. A fogva lévő gyanúsítottat huszonnégy órán belül ki kell hallgatni. E határidőt attól az időponttól kell számítani, amikor a gyanúsítottat a nyomozó hatóság elé állították.
- (4) A gyanúsított kihallgatásáról a nyomozó hatóság olyan időben köteles intézkedni, hogy a terhelt megfelelő időt és lehetőséget kapjon a védekezésre való felkészülésre [43. § (2) bek. c) pont].

A megállapított tényállás

A vizsgálat fő célja, hogy felhívjam a figyelmet az ügyvédek és a fogvatartottak közötti kapcsolatfelvétel és kapcsolattartás esetleges problémáira.

(A jelen vizsgálatom során megkeresett szervezetek az ügyvédi projekt egyéb vizsgálataiban is megkerestem. A kirendelt ügyvéd és védence kapcsolattartásának problematikáját részletesen az AJB-3107/2012. sz. jelentésemben tártam fel.)

A Békés Megyei Ügyvédi Kamara arról tájékoztatót, hogy az általános tapasztalatok szerint a védők nyomozó hatóságok általi értesítése improvizatív jellegű. Az írásbeli értesítések gyakran egy nappal előzik meg az eljárási cselekményeket, a szóbeliek pedig akár egybe is esnek a kihallgatás időpontjával.

A kamara elnöke szerint a legfőbb garanciális szempont az lenne, ha az első kihallgatás előtt megfelelő módon történne a védők értesítése és a kirendelés közzlése. *Az esetek jelentős részében ugyanis az első kihallgatás jelentős kihatással van az egész eljárásra, ott dőlhet el az egész eljárás kimenetele, a gyanúsított sorsa.*

A Győr-Moson-Sopron Megyei Ügyvédi Kamara tudomása szerint a megyében az egyes nyomozási cselekményekről az értesítés időben és megfelelően történik.

A Debreceni Ügyvédi Kamara arról számolt be, hogy az ügyvéd által előre nem tervezett kihallgatás esetén kevés az idő az ügyféllel történő egyeztetésre, a legtöbb alkalommal csak a kihallgatás előtt találkoznak a védők a gyanúsítottal. A tervezett kihallgatások esetében elegendő idő áll a kirendelt védő részére az ügyfelével történő kapcsolatfelvételre, azonban azokban az esetekben, amikor fogva tartják a gyanúsítottat, gyakran akkor történik a telefonos vagy faxos értesítés, amikor már kezdődik a kihallgatás. Jogsabály szerint a nyomozó hatóság köteles értesíteni a fogvatartott védőjét a nyomozati cselekményről, amit ha igazolni tud a nyomozó, akkor védő nélkül is lehetséges van annak foganatosítására.

A kamara külön hangsúlyozta, hogy a Debreceni Büntetés-végrehajtási Intézet ügyvédi beszélőjének állapota kritikus, alapterülete elégtelen. Egyes ügyvédek egyszerre több ügyfelükkel kívánnak beszélni, emiatt kiszámíthatatlan a beszélő helyiségben való tartózkodásuk időtartama. A helyiség állapota méltatlan az ügyvédi munkához. A beszélő mennyezete beázik, a falak vizesedése miatt az elektromos vezetékek közelsége akár életveszélyes is lehet. A kamara elnöke tárgyalt a bv. intézet parancsnokával, aki nem vitatta a helyzetet, az azonban azóta is változatlan.

A Heves Megyei Ügyvédi Kamara tapasztalatai szerint a megyében gyakran a meghatalmazott védőt is csak röviddel az eljárási cselekmények előtt értesítik vagy akkor sem. Nem ritka az az eset, hogy a védő az ügyfelétől értesül a kihallgatás vagy a szembesítés elrendeléséről.

A kamara elnöke külön kitért a rendőrség, illetve az ügyészség hozzáállására, az eljárási cselekményekkel kapcsolatos értesítési szokásokra. A teljesség igénye nélküli példaként utal az egyes nyomozó hatóságoknál kialakult gyakorlatra, miszerint a védőt a foganatosítást megelőző napon értesítik olyan nyomozási cselekményről, amelyen nem kötelező a részvétele (pl. az iratismertetés). Nem ritka az sem, hogy az előzetes letartóztatás meghosszabbításáról tartott tárgyalásról a védő csak előző nap értesül. *A késői értesítés miatt jelentős mértékben sérülnek a fogvatartott jogai.*

A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Ügyvédi Kamara tudomása szerint a megyében a nyomozó hatóságok és a bíróságok az ügyvédekkel időben értesítik a büntetőeljárási cselekményekről.

A Komárom-Esztergom Megyei Ügyvédi Kamara arról tájékoztatott, hogy a büntetőeljárási cselekményekről szóló értesítést sokszor olyan időben küldik meg, amikor gyakorlatilag már lehetetlen az azokon való részvétel. Általános az a gyakorlat, hogy a kihallgatás, illetve a nyomozási cselekmények előtti napon – rövid úton – értesítik az ügyvédet azok időpontjáról. Ritka eset, ha a nyomozó hatóság előre egyeztet időpontot a védővel. Több esetben előfordul, hogy akár órákon keresztül kell a védőnek várni arra, hogy a bv. intézetbe bemehessen.

A Tolna Megyei Ügyvédi Kamara válasza szerint a bíróságok kellő időben értesítik az ügyvédekkel az egyes eljárási cselekményekről. A kényszerintézkedés elrendelésére megszabott rövid határidő miatt a védő értesítésére igen rövid határidő jut. A védő tevékenységét ez megnehezíti vagy lehetetlenné teszi, pl. nem tud megjelenni más, előre tervezett elfoglaltsága miatt. Megjegyezték, hogy mind a bíróság, mind az ügyészség gyakran megpróbál rövid úton egyeztetni időpontot a védőkkel.

A nyomozó hatóságok esetében a védők értesítése nem történik és nem is történhet olyan megnyugtató formában és megfelelő határidők tűzésével, mint a bírósági eljárás során. A halaszthatatlan nyomozási cselekményeknél, így pl. a gyanúsítottak elfogásánál a Be. szabályai szerint igen rövid időn belül meg kell történnie a kihallgatásnak. Ilyen esetekben a nyomozó hatóságnak rövid idő áll rendelkezésére, hogy értesítse a védőt. A nyomozó hatóság is sok esetben megpróbál telefonon megegyezni a védővel a nyomozási cselekmények foganatosítása időpontjáról. Üdvözlendő e gyakorlat, mivel a védelemhez való jog csak abban az esetben valósulhat meg, ha a védőt kellő időben értesítik a nyomozási cselekményekről, és arra védencével együtt alaposan fel tud készülni.

A Vas Megyei Ügyvédi Kamara válaszában kiemelte, hogy a megyében nem történik kellő időben a védő értesítése, azonban a halaszthatatlan nyomozási cselekményeknél ez nem is lehetséges.

A Veszprém Megyei Ügyvédi Kamara arról tájékoztatott, hogy a védő kirendelő határozatot általában a kiadmányozás után haladéktalanul postázza az eljáró nyomozó hatóságnak, a nyomozási cselekményekről azonban gyakran csak a tervezett cselekmény napja előtt, és az esetek többségében telefonon értesítik a védőt. Az is előfordul, hogy kirendelt védő a nyomozási cselekményről egyáltalán nem kap értesítést.

Terheltekkel való kapcsolattartás korlátozásáról nem számoltak be a védők. Volt azonban olyan tapasztalat, hogy a bv. intézetbe – a belső szabályzatokra hivatkozva – sokszor csak hosszú várakozást követően engedik be őket, ami nehezíti és időigényessé teszi a kapcsolattartást, illetve a kapcsolattartást.

A Legfőbb Ügyész az ügyészségi nyomozással összefüggésben hangsúlyozta, hogy a Be. *nem tartalmaz rendelkezést arra, hogy a védő értesítésének mikor kell megtörténnie.*

A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága felhívta a figyelmemet arra, hogy a büntetés-végrehajtási szervek területére történő be- és kilépés, valamint a büntetés-végrehajtási szervek területén tartózkodás részletes szabályairól szóló 44/2007. (IX. 19.) IRM rendelet (a továbbiakban: IRM rendelet), továbbá az annak végrehajtására kiadott Biztonsági Szabályzatgyűjtemény 3. számú szabályzata (a továbbiakban: Szabályzat) részletesen meghatározza az ügyvédek bv. szervek területére történő be- és kilépésének szabályait.

Az IRM rendelet 6. § (1) bekezdése alapján a védő, valamint a fogva lévő sértett, a magánvádló és az egyéb érdekelt képviselője, továbbá a fogva lévő pótmagánvádló, illetve tanú ügyében eljáró ügyvéd a kirendelésről szóló határozat felmutatása mellett léphet be a bv. szerv területére. *A belépést engedélyeztetni kell, ha a védő a meghatalmazásnak a fogvatartottal való aláíratása céljából keresi fel az intézetet.*

A védő a meghatalmazásnak a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (a továbbiakban: Be.) 47. § (2) bekezdése szerinti benyújtásáig *(a meghatalmazást ahhoz a bírósághoz, ügyészhez, illetve nyomozó hatósághoz kell benyújtani, amely előtt a meghatalmazás időpontjában a büntetőeljárás folyamatban van)* a fogvatartottal csak ellenőrzés mellett beszélhet.

Amennyiben a bíróság a védőt az eljárásból kizárta, a konkrét büntetőeljárásban beléptetése a bv. szerv területére nem engedélyezhető.

Az IRM rendelet, valamint a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12) IM rendelet (a továbbiakban: Rendelet) is kizárólag a védővel és a nemzetközi szervezetekkel való kapcsolattartás esetén zárja ki az ellenőrzés lehetőségét. Egyéb esetekben a beszélőre előre egyeztetett időpontban, az erre külön kijelölt helyiségben kerülhet sor, azonban a kapcsolattartás ellenőrizhető.

Az IRM rendelet 6. § (2) bekezdése szerint a védő – a belépéskor történő bejelentés mellett – külön engedély nélkül is jogosult hangfelvevő készüléknek a bv. szerv területére történő bevitelére. A 6. § (3) bekezdése alapján a fogvatartottal a bv. szerv erre a célra kijelölt helyiségében beszélhet. A 2. § (3) bekezdése kimondja, hogy az ittas, vagy bódult állapotban lévő személy beléptetését meg kell tagadni, mely állapot megállapítására az erre a célra alkalmas, a bv. szervnél rendszeresített eszköz – mint például a lég-alkoholmérő (alkoholteszter) – is alkalmazható.

A Szabályzat II. fejezetének I. pont r) alpontja alapján a beléptetés végrehajtása során az ügyvédtől, az alkalmazott ügyvédtől, és ügyvédjelölttől arcképes „Ügyvédi”, „Alkalmazott Ügyvéd”, illetve „Ügyvédjelölt” feliratú igazolványt, a „Kirendelésről szóló határozattal, vagy Meghatalmazással” együtt kell elkérni.

A Rendelet 2. § (1) bekezdése értelmében:

„A fogvatartott a jogait személyesen, törvényes képviselője, jogi képviselője, illetve meghatalmazottja útján gyakorolja. A jogok gyakorlása nem veszélyeztetheti az intézet rendjét és biztonságát.”

Az IRM rendelet 1. és 10. §-ok (2) bekezdései szerint:

„A bv. szerv területére beléphet:

g) a fogvatartott nem védőként eljáró jogi képviselője, törvényes képviselője, illetve meghatalmazás alapján eljáró egyéb képviselője (a továbbiakban: fogvatartott képviselője).

A belépést engedélyezni kell, ha a fogvatartott képviselője a meghatalmazásnak a fogvatartottal való aláíratása érdekében keresi fel az intézetet. A fogvatartott képviselője a meghatalmazás aláírásáig a fogvatartottal csak ellenőrzés mellett beszélhet.”

A fogvatartott és a kirendelt védő közti bv. intézetben történő megbeszélés időtartama igazolásának egységes kialakításáról szóló 1-1/20/2003. (IK Bv. Mell. 3.) OP intézkedés (a továbbiakban: Igazolások OP intézkedés) 4. pontjában foglaltaknak megfelelően az igazolás kiállításának bv. intézetben belüli rendjéről parancsnoki intézkedést kell kiadni a bv. szervek vezetőinek, amelyek meglétét, tartalmát az átfogó ellenőrzések alkalmával a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága ellenőrzi. Az Igazolások OP intézkedés 5. pontjában meghatározottak szerint tisztí beosztású személy hivatott az ügyvédi megbeszélés időtartamára vonatkozó igazolásra, amelyet általában a nyilvántartási szakterület vezetője végez el.

Az egyes nevelési feladatok végrehajtásának eljárási szabályairól szóló 0116/1998. (IK Bv. Mell. 2.) OP intézkedés módosításáról rendelkező 1-1/25/2012. (IV.12.) OP intézkedés az alábbi módosításokat vezette be:

„A távbeszélő készüléken történő beszélgetési időt személyenként legalább heti egy alkalommal, legkevesebb öt perc időtartamban kell biztosítani, *mely időkeretbe a védővel való telefonálás nem számít bele*. Az intézet Házirendjében a távbeszélő használatára meghatározott alkalmak gyakoriságát és a beszélgetések maximális idejét úgy kell kialakítani, hogy az a többi fogvatartottat a távbeszélő készüléken történő kapcsolattartásban ne korlátozza. A nevelő a fogvatartott kérelmére méltányos esetben engedélyezhet további távbeszélőn történő beszélgetést, illetve egyedi jelleggel engedélyezheti a távbeszélő-használat házirendben meghatározott idejének meghosszabbítását.

Az engedélyezés *tényéről* a nevelő a beszélgetést lebonyolító személyt szóban tájékoztatja. Amennyiben az elítélt olyan személy hívását kívánja kezdeményezni, aki munkakörénél fogva valamilyen szervezet képviselője, p1. volt vagy leendő munkaadó, pártfogó, egyháza képviselője stb. és arról az elítélt kapcsolattartói között információ nincs, úgy a beszélgetésre csak akkor kerülhet sor, ha azt a nevelő írásban engedélyezte. Ha az elítélt bejelenti, hogy olyan hatósággal, nemzetközi szervezettel vagy védővel kíván telefonon beszélgetést folytatni, akivel a levelezést sem lehet ellenőrizni, akkor *ezekben az esetekben* ellenőrizni kell a telefonszám és a hívni kívánt személy vagy szerv azonosságát vagy *visszahívással* kell meggyőződni a hívott fél kilétéről. Ha a kapcsolatba került fél nem azonos a bejelentett személlyel vagy *szervvel*, a beszélgetés nem engedélyezhető.

A parancsnok kijelöli azon személyeket, akik jogosultak a távbeszélő használatának ellenőrzésére. A hozzátartozókkal történő beszélgetés ellenőrzésére, illetve a megszakítási jog gyakorlására elsősorban olyan beosztásba tartozókat kell megbízni, akik a levelezés ellenőrzésére jogosultak. A telefonbeszélgetések nagyszámú előfordulása és folyamatossága miatt más beosztásba tartozók is kaphatnak ilyen jogosultságot. A telefonálás megszakításának okát és idejét a Szolgálati Naplóban rögzíteni kell. A nevelő a nevelői feljegyzések rovatban a megszakításról kapott tájékoztatás alapján feljegyzi az esemény körülményeit. A beszélgetés ellenőrzése során az ellenőrző tudomására jutott információk magántitkot képeznek. Az intézet biztonságát vagy más személy biztonságát sértő információt az ellenőrző szolgálati érdekből jelenti az illetékesnek.”

Előzőekkel párhuzamosan az Országos Parancsnokság körlevelben utasította a büntetés-végrehajtási intézetek vezetőit, hogy *a telefonos rendszer átállításával biztosítsák a megjelölt beszélgetések ellenőrizhetlenségét*.

Az ügyvédek bv. szerv területére történő be- és kiléptetésének végrehajtása során történő könnyebb, hatékonyabb és biztonságosabb azonosítás érdekében a Magyar Ügyvédi Kamara honlapján létrehozták az igazolvány ellenőrző funkciót.

Az országos parancsnok arról is tájékoztatott, hogy az ügyvédi tevékenységhez kapcsolódó jogok gyakorlása során több esetben előfordult, hogy a fogvatartottak ügyvédei megsértették a nyilatkozat közzétételével, illetve a kapcsolattartással összefüggő jogszabályokat.

Az országos parancsnok szerint probléma az is, hogy a bv. intézetek nem minden esetben értesülnek kellő időben a védő személyéről, elérhetőségéről.

Az ügyészi rendelvényen – amelyen az ügyész elrendeli az előzetes letartóztatott intézetbe való befogadását – sok esetben hiányzik a védő elérhetősége, illetve annak megjelölése, hogy kirendelt vagy meghatalmazott védő jár-e el az ügyben. Megoldásnak tartaná, ha a rendelvény mellékletét (akár másolatban is) képeznék, a kirendelő határozat vagy a meghatalmazás, amelyből a szóban forgó adatok, valamint az esetleg helyettesítésre hivatott védő személye megállapítható lenne.

Jellemző probléma az ügyvédek és a fogvatartottak közötti kapcsolattartásban – különösen kirendelés esetén – hogy az ügyvédek nem látogatják védencüket az általuk elvárt gyakorisággal. A fogvatartottaknak általában nincs olyan anyagi fedezete, hogy az ügyvédet akár telefonon, akár levelezés útján igényük szerint megkeressék. A fogvatartottak sérelmezik azt is, hogy gyakran csak az ügyvéd irodáját tudják elérni vonalas telefonszámon, ahol azonban irodán kívüli tartózkodása miatt az ügyvéd nem érhető el. Gondot jelent az intézeteknek továbbá, hogy ha a kirendelt védő utóbb meghatalmazott lesz, sok esetben hiányzik az eljáró hatóság jóváhagyása a meghatalmazásról.

A büntetés-végrehajtási intézetekben a fogvatartottak fegyelmi felelősségéről szóló 11/1996. (X. 15.) IM. rendelet 22. §-a, illetve a fogvatartottak fegyelmi ügyeinek intézéséről szóló 0289/1996. OP. intézkedés 17/b és 22. pontja szabályozza a védő fegyelmi tárgyaláson – a fogvatartott kezdeményezésére – történő részvételét. Amennyiben a fogvatartott kéri a fegyelmi tárgyaláson való védői jelenlétet, az intézet erről értesíti az általa megnevezett ügyvédet annak időpontjáról. A fogvatartott a bv. bíró előtt folyó eljárásokban is kérheti védője jelenlétét, mely esetben a védő értesítése a bv. bíró feladata.

A bv. intézetek helyi szinten, parancsnoki intézkedésben szabályozták a telefonálás gyakorlati végrehajtását. Ennek keretében a fogvatartottnak lehetősége van telefonon kapcsolatot tartani védőjével a letéti pénze terhére. A telefonbeszélgetés – a hatóságokkal és a védővel folytatott kommunikáció kivételével – ellenőrizhető, és biztonsági okból megszakítható. Amennyiben a fogvatartott képviselője nem a büntetőügyében meghatalmazott, vagy kirendelt védője, hanem képviselőjét kizárólag egyéb hivatalos ügyében látja el, a telefonon történő kapcsolattartásukra az ismertetett általános szabályok vonatkoznak, tehát telefonbeszélgetéseik kizárólag ellenőrzés mellett történhetnek.

A védővel való telefonálás lehetősége letéti pénzüsség hiányában korlátozott, egyedi elbírálás alapján – erre irányuló kérelem engedélyezése esetén – biztosított. Erre a célra az intézetek rendelkeznek ún. „Joker” telefonkártyával, amelyen a lebeszélhető időkeret korlátozott. Anyagi erőforrás hiányában az ügyvéddel való kapcsolatfelvétel általában levél formájában, illetve ügyvédi beszélő keretében biztosított.

Az ügyvédekkel való telefonos kapcsolattartás jellemzően csak kimenő – a fogvatartott által kezdeményezett – hívás formájában valósul meg. *Alapvetően az intézetekben nem állnak fenn annak technikai feltételei, hogy a védő kezdeményezzen hívást az intézetbe.* Ennek pozitív ellen példája azonban a Borsod Abaúj-Zemplén Megyei Bv. Intézet, ahol, a fogvatartottak részére rendszeresítettek egy külön telefonkészüléket, amelyen az ügyvédeknek módjuk van hívni védencüket. Ezzel egyszerűsödik az ügyintézés és nem kell igénybe venni az ügyvédi beszélő helyiséget.

A Rendelet 146. § (1) bekezdés d) pontja alapján a bv. intézetben látogató helyiséget, a védővel, valamint más személyekkel történő hivatalos érintkezés céljára alkalmas helyiséget kell kialakítani. A fogvatartottak elhelyezésének, ellátásának, a letét kezelésének és egyéb pénzügyi rendelkezések végrehajtásának eljárási szabályairól szóló 1-1/40/1999. (IK. Bv. Mell. Különszám) OP intézkedés 97. pontja kapcsolódik fenti szakaszhoz, miszerint az intézet befogadóképességének megfelelő látogató helyiséget kell kialakítani.

A tájékoztatás szerint a kialakított helyiségek minden esetben biztosítják az ügyvédi titoktartás követelményeinek érvényesülését. Ezt a látogatóhelyiségek berendezéséről szóló 1-1/1/2001. OP. Intézkedés (a továbbiakban: OP Intézkedés) előírásai garantálják („fizikailag elkülönülten”, „biztonsági beszélőfülkében”). Az OP Intézkedés 4.11. és 4.12. alpontjaiban foglaltak alapján a beszélő helyiségeket elválasztó üvegfelületen olyan átadó nyílást (keskeny rést) kell kialakítani, amelyen a védő és a fogvatartott között az üggyel kapcsolatos iratanyagok (egyszerre néhány lap) átadhatók. Továbbá a fülkékben a szükséges számú ülőhelyről kell gondoskodni, illetve az ügyvédi oldalon írásra alkalmas asztalt és konnektort kell biztosítani. Az OP Intézkedés 4.13. alpontja rendelkezik arról, hogy *az ügyvédi beszélőfülkébe olyan eszköz nem építhető be, amellyel a beszélgetés bármilyen módszerrel ellenőrizhető lehet.* Ezekon túlmenően az országos parancsnok biztonsági és fogvatartási helyettese körlevélben rendelkezett arról, hogy a beszélőfülkékben elhelyezett kamerák úgy legyenek beállítva, hogy azokkal kizárólag a fogvatartotti oldal legyen megfigyelhető. Ugyanakkor kijelenthető, hogy *a bv. szervek jelenlegi telítettsége mellett sokszor nincs elegendő kapacitás az igényelt ügyvédi beszélők megtartására.* Újabbak kialakítása a fizikai, építészeti korlátok miatt nem lehetséges, fogvatartotti zárkákat, vagy a személyi állomány irodáját pedig az intézetek országos 140%-os telítettsége mellett nem célszerű erre a célra átalakítani.

A parancsnoki tájékoztató tartalmazta azt is, hogy a fogvatartott büntetőeljáráson kívüli ügyében eljáró jogi képviselőjével való kapcsolattartás *ellenőrizhető*, ami megfelel a Legfőbb Ügyészség vonatkozó állásfoglalásának.

A BVOP álláspontja szerint a védők és védenceik kapcsolattartása általában megfelel a törvény előírásainak. Az ügyvédi kapcsolattartás – ezáltal a fogvatartottak büntetőeljárásai jogainak gyakorlása – a bv. intézetekben

biztosított. A fogvatartottak védőikkel történő kapcsolattartásának végrehajtását a bv. intézetek kiemelt feladatként kezelik és a jogszabályok betartásának szem előtt tartásával végzik.

Az *Országos Rendőr-főkapitányság* válaszában kifejtette, hogy mivel a nyomozási cselekmények sok esetben nem tervezhetőek előre, az azokról való ügyvédi tájékoztatás részletszabályainak kidolgozása lehetetlen. A védő nyomozási cselekmény időpontjáról szóló értesítésének általános jellegű szabályai nem határozhatóak meg. Az *értesítésről azonban szerinte is oly módon kell gondoskodni, hogy a védőnek reális esélye legyen a megjelenésre.*

A rendőrség szervei a védővel való kapcsolattartást érintő, jogszabályban rögzített feladatainak kötelesek eleget tenni.

A vizsgálat megállapításai

1. A védő számára a kirendelés, valamint a meghatalmazás jogszabályban meghatározott kötelességet keletkeztet, amelyeket – többek között – a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.), az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény (Üt.), valamint az ügyvédi hivatás etikai szabályairól és elvárásairól szóló 8/1999. (III. 22.) MÜK Szabályzat (Etikai kódex) szabályoznak.

A Be. már az 5. §-ban rögzíti, hogy a terheltet megilleti a védelem joga. A terhelt személyesen is védekezhet, és a védelmét az eljárás bármely szakaszában védő is elláthatja. A nyomozó hatóságnak biztosítania kell a védekezés lehetőségét a törvényben meghatározott módon.

A meghatalmazást ahhoz a bírósághoz, ügyészhez, illetőleg nyomozó hatósághoz kell benyújtani, amely előtt a meghatalmazás időpontjában a büntetőeljárás folyamatban van, a védő csak a meghatalmazás benyújtását követően gyakorolhatja eljárás jogait.

A Be. 43. § (3) bekezdése értelmében a fogva lévő *terhelt jogosult arra, hogy a védőjével, és ha külföldi állampolgár, az államának konzuli képviselőjével a kapcsolatot felvegye, vele írásban és szóban ellenőrzés nélkül érintkezzen.*

A Be. 47. §-a előírja, hogy ha a terhelt fogva van, a meghatalmazott védő személyéről és elérhetőségéről az a bíróság, ügyész, illetőleg nyomozó hatóság, amely előtt az eljárás folyik, haladéktalanul értesíti a fogva tartást végrehajtó intézetet.

A Be. 50. § (1) bekezdése határozza meg a védő kötelezettségeit. Eszerint *a védő köteles a terhelttel a kapcsolatot késedelem nélkül felvenni, a terhelt érdekében minden törvényes védekezési eszközt és módot kellő időben felhasználni. A védő köteles továbbá a terheltet a védekezés törvényes eszközeiről felvilágosítani, a jogairól tájékoztatni, a terheltet mentő, illetőleg a felelősségét enyhítő tények felderítését szorgalmazni. Amennyiben a védő akadályoztatva van, – előre nem ismert elháríthatatlan akadály felmerülése kivételével – helyettesítéséről gondoskodnia kell, amennyiben az eljárási cselekményen védő részvétele kötelező. A védő köteles az akadályoztatás tényéről – ha ez lehetséges – az eljárást folytató bíróságot, ügyészt, illetőleg nyomozó hatóságot az eljárási cselekmény megkezdése előtt értesíteni, amennyiben az eljárási cselekményen védő részvétele kötelező és előre nem ismert elháríthatatlan akadály miatt helyettesítéséről nem tud gondoskodni.*

A Be. 179. § (4) bekezdése rögzíti, hogy a gyanúsított kihallgatásáról a nyomozó hatóság olyan időben köteles intézkedni, hogy a terhelt megfelelő időt és lehetőséget kapjon a védekezésre való felkészülésre [43. § (2) bek. c) pont].

Az Üt. 1. §-a szerint az ügyvéd a hivatásának gyakorlásával – törvényes eszközökkel és módon – elősegíti megbízója jogainak érvényesítését és kötelezettségeinek teljesítését. Közreműködik abban, hogy az ellenérdekű felek a jogvitáikat megegyezéssel intézzék el.

A 3. § (1) bekezdése értelmében az ügyvéd e tevékenységében szabad és független. Az ügyvéd nem vállalhat olyan kötelezettséget, amely a hivatásbeli függetlenségét veszélyezteti. A 3. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az ügyvédnek hivatását a legjobb tudása szerint, lelkiismeretesen, a jogszabályok megtartásával kell gyakorolnia, tevékenységében köteles mindenkor az ügyvédi hivatáshoz méltó magatartást tanúsítani.

Az Etikai kódex Preambulumában deklarálja, hogy az ügyvédi hivatás tiszteletben tartása a jogállamiság és a demokrácia elengedhetetlen feltétele a társadalomban. Az európai jogi hivatás széleskörűen elismert és tiszteletben tartott alapelvei nélkülözhetetlenek az igazságszolgáltatás helyes működéséhez, a joghoz való hozzáféréshez és a *tisztességes eljáráshoz való jog érvényesüléséhez.*

Az Etikai kódex 8/4. pontja értelmében [...] haladéktalanul kezdeményezni kell az előzetes letartóztatásban levő ügyféllel a személyes kapcsolat felvételét. A személyes szabadság korlátozásának ideje alatt a védő a terhelttel a szükséghez képest tartson kapcsolatot. A 8/7. pont szerint az ügyvédi beszélők lebonyolítása során a védő minden körülmények között tartsa be a fogva tartó intézet szabályait, de követelje meg védői jogainak maradéktalan érvényesülését. A 15/15. pont úgy rendelkezik, hogy a védő a feladata teljesítése során törekedjék arra, hogy nyomozási, illetve bizonyítási cselekménynél jelen legyen, és aktív magatartásával a védekezést segítse elő.

2. A védelemhez való jog részeként kell értelmezni a kapcsolattartás problematikáját, mivel az eredményes felkészülést csak a védő és a terhelt érdemi kapcsolattartásával lehet biztosítani. Fontos megemlíteni az Alkotmánybíróság által is elemzett *fegyverek egyenlősége elvét*, amely a tisztességes eljárás egyik meghatározó elemeként a büntetőeljárásban azt biztosítja, hogy a vádnak és a védelemnek egyenlő esélye és alkalma legyen arra, hogy a tény- és jogkérdésekben véleményt formálhasson és állást foglalhasson. Ez nem minden esetben jelenti azt, hogy a vád és a védelem teljesen azonos eszközökkel, jogosítványokkal bír, azonban mindenképpen megköveteli, hogy a védelem a váddal összevethető súlyú jogosítványokkal rendelkezzen.

A terheltekkel való kapcsolattartás alapvetően több összetevőből áll. A *kapcsolatfelvétellel* kezdődik, amikor a meghatalmazás aláírásra kerül, illetve amikor a nyomozó hatóság kirendeli a védőt. Ebben a szakaszban – az ügyvédi kamarák válasza alapján – általánosságban megállapítható, hogy a nyomozó hatóságok *rendszerint rövid úton, egy nappal vagy néhány órával a nyomozási cselekmény előtt értesítik a védőket* – megjegyzem, a kamarai beszámolók szerint előfordul, hogy az értesítés elmarad –, *akik így nehezen vagy egyáltalán nem tudnak megjelenni a nyomozási cselekményeken, ha meg is jelennek, általában nincs lehetőségük, idejük a védencükkel való konzultációra, a védekezés megfelelő megbeszélésére.* Az országos rendőr-főkapitány is kiemelte, hogy a védő értesítéséről olyan időpontban és módon kell gondoskodni, hogy a védőnek legyen reális esélye a nyomozati cselekményen való megjelenésre. A nem megfelelő időben történő értesítés miatt egyrészt a *tisztességes eljáráshoz való jog*, másrészt a terheltek védelemhez való joga is sérülhet.

A legfőbb ügyész kiemelte, hogy a *Be. nem tartalmaz rendelkezést a védő értesítésének garanciát biztosító időpontjára, határidejére.* A kamarai válaszokból az tűnik ki, hogy a nyomozó hatóságok ezt több esetben – akár akaratlanul is – kihasználják annak érdekében, hogy a védelem hatékonyságát akadályozzák.

Azok az esetek, amikor a hatóság részéről logikusan előre tudható nyomozati cselekményeket a reggeli órákra időzít a hatóság, de erről csupán az előző nap esti óráiban küld értesítést fax útján a védőnek, nyilvánvalóan *visszásságot okoznak a tisztességes eljáráshoz fűződő alapjoggal kapcsolatban.*

A gyanúsítottként való első kihallgatás előtt alapvető fontosságú az adekvát védelem – ezzel együtt a védő megfelelő, időben történő értesítése – előkészítése, ugyanis gyakran az egész büntetőeljárás kimenetelét meghatározza az első gyanúsítottai vallomás, ahogyan ezt az Emberi Jogok Európai Bírósága is hangsúlyozta a jelentésében idézett határozatában.

3. Jellemző problémaként említették a megyei kamarák, hogy a *bv. intézetekbe nehézkes a bejutás, adott esetben több órát is kell várakozni, míg a védő beszélni tud védencével.* A terheltekkel való kapcsolattartás infrastrukturális feltételei nem minden bv. intézetben biztosítottak megfelelően, amint arra a Debreceni Ügyvédi Kamara pontos tényleírással rámutatott. *A beszélők állapotának, számának, felszereltségének javítása nagymértékben növelné a védői munka hatékonyságát, amely társulva a védelemhez és a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülésével, kellő garanciát adna a védő-ügyfél kapcsolattartása kiépítésének, tartalmának.*

A BVOP álláspontja szerint az ügyvéd meghatalmazásának hatósági jóváhagyására akkor is szükség van, amikor a kirendelt védőből lesz utóbb meghatalmazott védő. Álláspontom szerint ez az értelmezés indokolatlanul akadályozza a védőt tevékenysége ellátásában. A jelenleg hatályos jogszabályok szerint a vád sikerességében érdekelt hatóságok gondoskodnak védő kirendeléséről⁷. A mai jogszabályi rendelkezések figyelembe vétele mellett további biztosíték nélkül, tényként kell elfogadni, hogy a hatóság a kirendelt védő személyét, nem tartja összeférhetetlennek akkor, ha a kirendelést utóbb a fogvatartott meghatalmazássá változtatja át. Amennyiben a kirendelt védőt utóbb meghatalmazza védelme ellátására a gyanúsított, úgy nincs semmilyen ok arra, hogy csupán ez a tény megszüntesse a kirendelés hatályát, és felvesse az összeférhetlenség lehetőségét.

Az országos parancsnok szerint nem állnak fenn annak a technikai feltételei, hogy a védő fel tudja hívni telefonon a fogva tartás helyéül kijelölt intézetben védencét. Álláspontom szerint e feltétel biztosítása különösen a kirendelt védő és védenca kapcsolattartása során lenne kiemelt fontosságú, de általánosan, meghatalmazás esetén is erősítené a védelemhez való alapjog gyakorolhatóságát, illetve érvényesülését.

A kirendelt védőkkel kapcsolatos jelentésemben a következőket emeltem ki⁸.

„Az országos parancsnok tájékoztatása szerint a kirendelés jogintézményével elsősorban az a probléma merül fel, hogy a bv. intézetek nem minden esetben értesülnek kellő időben a kirendelt védő személyéről, elérhetőségéről. Az ügyészi rendelvényen — amelyen elrendeli az ügyész az előzetes letartóztatást — sok esetben hiányzik a védő elérhetősége, illetve nem tartalmazza, hogy kirendelt, vagy meghatalmazott védő jár-e el az ügyben. Megoldást jelenthetne, ha mellékletként, akár másolatban is, de megkapná az intézet a kirendelő határozatot, vagy a meghatalmazást, amelyből az adatok is rendelkezésre állnának, valamint esetlegesen az is, hogy helyettesként ki járhat el a védő helyett.”

A vád sikerességében érdekelt hatóságok és a bv. intézetek közötti információ csere hiányosságai végül is a védelem ellátását nehezítik.

A parancsnok álláspontját érthetővé teszi a bv. intézetek sajátos rendjének betartatása iránti igény. Ugyanakkor fel kell oldani a látszólagos ellentmondásokat, és az alapvető jogok érvényesülése érdekében megfelelő, jogszabályban rögzítendő kompromisszumokat kell kötnie a nyomozás hatékonyságáért, a terhelt elzárásáért, és a terhelt védelméért felelős feleknek.

Álláspontom szerint a kapcsolattartás eredményes, mielőbbi felvételét és a védelem hatékony ellátását segíthetné, ha azokban az esetekben, amikor a nyomozó hatóság székhelye nagyobb távolságra van a fogva tartás helyétől, a bv. intézetben aláírt meghatalmazást az intézet akár elektronikus úton, akár faxon, bizonyító erővel rendelkező hivatalos iratként megküldhetné az eljáró hatóságnak.

A vizsgálatom során tapasztaltak megerősítettek abban, hogy a gyakorlatban számos olyan intézkedési lehetőség kínálkozik, amely vélhetőleg nem igényelne különösebb anyagi ráfordítást, a védő-ügyfél kapcsolattartása módjának maximális biztosítása, illetve kihasználása mégis elősegíthetné a védelemhez való alapjog hatékonyabb érvényesülését. A legfontosabb ilyen jellegű intézkedés célja minden bizonnyal az lenne, hogy a védelemhez és a tisztességes eljáráshoz fűződő alapjogokkal összefüggő visszásságok elkerülése érdekében a védők az ország egész területén megfelelő időben értesüljenek az eljárási cselekmények időpontjáról.

Intézkedésem

A vizsgálat során feltárt visszaessék bekövetkeztének megelőzése érdekében – az Ajbt. 37. §-a alapján – *felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy* – a jelentésében rögzített szempontok figyelembevételével – vizsgálja felül a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényben a védők értesítésére vonatkozó rendelkezéseket, és kezdeményezze azok olyan módosítását, hogy a védők kellő időben értesüljenek az egyes nyomozási cselekmények elrendeléséről, foganatosításuk időpontjáról, ezzel biztosítva az azokon való megjelenésüket;

– érdemben működjön együtt és egyeztessen az ügyvédséget képviselő köztestülettel a védővel történő kapcsolattartás – és ezáltal a védelemhez való alapjog – érvényesülését elősegítő szabályok megalkotásakor, illetve módosításakor.

Budapest, 2012. szeptember 17.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Jellemzően az ún. szükségességi-arányossági tesztet, a nem alapvető joggal összefüggő hátrányos megkülönböztetés esetén az ésszerűségi tesztet, a tulajdonjog korlátozása esetén pedig közérdekségi tesztet.

² 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

³ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.

⁴ Lásd: 6/1998. (III. 11.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat.

⁵ 6/1998. (III. 11.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat

⁶ Emberi Jogok Európai Bírósága

⁷ Vö.: AJB-3107/2012. sz. jelentés, 38. o.

⁸ AJB-3107/2012. sz. jelentés, 27. o.

AJB-3513/2012

Ferencvárosi kunyhóbontás, hajléktalan-telep felszámolás

Előadó: dr. Csikós Tímea

dr. Lápóssy Attila

Az eljárás megindulása

Egy sajtóhírből¹ értesültem arról, hogy a ferencvárosi önkormányzat előzetes értesítés nélkül leromboltatta a Ferencváros és Kispeszt határán fekvő hajléktalanvaskókat. A beszámoló szerint az e területen élők sem szóban, sem írásban nem kaptak tájékoztatást az illetékes ferencvárosi önkormányzat terveiről, és mindössze pár órát kaptak, hogy összecsomagoljanak, majd négyből két viskó elbontását még aznap el is végezték.

Az elmúlt egy évben a hajléktalan-ellátással összefüggésben bekövetkezett jogszabályi és finanszírozási változások, az egyre markánsabban jelenlévő kriminalizációs szemlélet miatt a hajléktalansággal összefüggő egyéb témakörökben, illetve a közelmúltban más kerületi önkormányzatok hasonló jellegű tevékenységét érintően is több vizsgálatot folytattam,² így a ferencvárosi eseményeket is fokozott figyelemmel kísértem.

Tekintettel arra, hogy az önkormányzati intézkedés, továbbá az érintett személyek elhelyezése kapcsán az emberi méltósághoz és a szociális biztonsághoz való joggal, valamint a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszaessék gyanúja merül fel, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdésében biztosított jogkörömben, hivatalból vizsgálatot rendeltem el.

A vizsgálat során munkatársaim az Ajbt. 21. § (1) bekezdésének d) pontja szerint az említett területen helyszíni vizsgálatot tartottak, az Ajbt. 21. § (1) bekezdésének a) pontja alapján pedig az intézkedéssel összefüggésben tájékoztatást kértem Budapest Főváros IX. Kerület Ferencváros Önkormányzatának polgármesterétől; a Ferencvárosi Közterület-felügyelet vezetőjétől, és a kifogásolt „takarítási” tevékenységet kivitelező Ferencvárosi Szociális Foglalkoztató és Ellátó Kiemelkedően Közhasznú Nonprofit Kft. (a továbbiakban: FESZOFÉ Kft.) vezetőjétől. Megkereséssel fordultam továbbá a kerületben hajléktalanellátó intézményt működtető, illetve utcai szociális munkát végző civil szervezet(ek) szakmai vezetőjéhez, valamint – a hajléktalankunyhók bontását a helyszínen nyomon követő és az érintett hajléktalan emberekkel közvetlen kapcsolatban álló – a Város Mindenkié Csoport (a továbbiakban: AVM) munkatársaihoz is.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”);
- Az élethez, és az emberi méltósághoz való jog (Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”);
- A szociális biztonsághoz való jog (Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Magyarország a szociális biztonságot az (1)

bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”).

Alkalmazott jogszabályok

- A polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.);
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.).

A megállapított tényállás

1. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai

Az AVM-től kapott információk alapján munkatársam 2012. március 23-án személyesen megjelent a Budapest IX. kerület közigazgatási területén lévő, a Határ út mentén fekvő erdős, bokros zöld területen. Itt bontási folyamatokat nem látott, de bontási törmelékről, ilyen jellegű munkálatok látható nyomairól fotó-dokumentációt készített. 2012. március 27-én ismét jelzést kaptam az AVM munkatársaitól, amely szerint újabb viskókat bontott el a FESZOFÉ Kft., a tiltakozókat pedig a rendőrség tartja távol a helyszíntől.

A helyszínen megjelent két munkatársam az erdős terület kb. 80-100 nm-es részét rendőrségi szalaggal lezárva találta. A környéken két rendőrautó és két rendőr kismotor állt, és kb. 12 rendőrt tartózkodott, akik a kordonon belül biztosították a helyszínt. A helyszínen tartózkodott az AVM jogásza, két független filmes, valamint egy újságíró, később pedig egy érdeklődő helyi önkormányzati képviselő is megjelent. Időközben kiderült, hogy az AVM két munkatársát a rendőrök bevitték a kerületi kapitányságra.

A kordonon belülré a magukat igazoló munkatársaimat nem engedték be. Megbízólevelük átadását követően a helyszíni parancsnok rendőr századostól tájékoztatást kértem az épp folyamatban lévő intézkedés okáról és lényegéről. A rendőrhatalom képviselője azonban válaszába helyett arra kérte munkatársaimat, hogy a BRFK sajtóosztályához forduljanak az intézkedést illető információkért. Munkatársaimnak így a lezárt területen nem volt módjuk tájékozódni a rendőrség és a FESZOFÉ Kft. jelenlévő képviselőitől arról, hogy pontosan mi, kinek az utasítására és miért történik.

A lezárt területnél 3-4 hajléktalan személyrel találkoztam kollégáim, akik az előzőleg lerombolt viskókból megmaradt személyes tárgyaik teherautóra történő rakodása közben elmondták, hogy előző napon a körzeti megbízott arról tájékoztatta őket, hogy „a FESZOFÉ Kft. – akik csupán az aljnövényzet kivágására és szemét eltakarítására kötöttek szerződést az önkormányzattal - *karhatalom segítségével fogja őket kizavarni az eltakarításra váró viskókból.*”

A FESZOFÉ Kft. figyelmen kívül hagyva a tiltakozást, a megkötött szerződést „kiterjesztően” értelmezve lerombolta a területen álló viskókat, az érintetteket, valamint személyes tárgyaikat az Aszódi úti hajléktalan szállóra irányította. Az érintett hajléktalan emberek egymástól szálláshelyek fokozottan tűz- és fertőzésveszélyesek voltak, így hiába nyújthattak az érintettek számára védelmet az eső elől, közegészségügyi és közbiztonsági szempontból nem voltak alkalmasak életvitelszerű tartózkodásra. A polgármester álláspontja szerint „a mások vagyonának és testi épségének védelme, valamint az érintett személyek közegészségügyi körülményei együttesen a megtett intézkedések indokoltságát nem teszik megkérdőjelezhetővé. (...) Semmiképp sem tekinthetők ezek a felszámolt hajlékok az épített

A megkeresésekre adott válaszok

2.1 Budapest Főváros IX. Kerület Ferencváros polgármesterétől a FESZOFÉ Kft.-vel kötött megbízási szerződés tartalmáról, a vizsgált intézkedés háttéréről és pontos indokairól, az ezzel összefüggő jogi álláspontjáról, az önkormányzat által az érintett hajléktalan személyek elhelyezésével, ellátásával kapcsolatban megtett vagy megtenni kívánt intézkedéseiről kértem tájékoztatást. Továbbá arra is választ vártam, hogy a lakóhelyek felszámolásának időpontját milyen indokok alapján határozták meg, valamint bekértem a kerület hajléktalanügyi stratégiáját, és a kerületben található hajléktalanok befogadására alkalmas szállások, illetve nappali melegek, valamint az utcai szociális munkát végző szervezetek listáját.

Válaszában a polgármester arról tájékoztatt, hogy Budapest Főváros IX. Kerület Ferencváros Önkormányzatának Képviselő-testülete a 393/2011. (XII.7.) számú határozatával döntött úgy, hogy az önkormányzati közutak, köztér, parkok fenntartásával kapcsolatos közszolgáltatási közfeladatokat ellátásával a FESZOFÉ Nonprofit Kft.-t bízza meg, a megkötött közszolgáltatási szerződés másolatát pedig levele mellékleteként csatolta.

Az érintett területre vonatkozó tájékoztatás szerint a „kiserdő” két helyrajzi számból áll, melyből az egyik ingatlan tulajdonosa az önkormányzat, míg a másik rész vagyongazdálkodója a Píli Parkerdő Zrt., a kifogásolt munkálatok pedig teljes egészében az önkormányzati tulajdonban álló területen történtek.

Az önkormányzattal kötött szerződése alapján a FESZOFÉ Kft.-nek tevékenysége során az általánosan elvárható gondossággal kell eljárnia, mely a közegészségügyi és közbiztonsági szempontokra is kiterjed. A polgármester arra hivatkozott, hogy az elbontott szálláshelyek fokozottan tűz- és fertőzésveszélyesek voltak, így hiába nyújthattak az érintettek számára védelmet az eső elől, közegészségügyi és közbiztonsági szempontból nem voltak alkalmasak életvitelszerű tartózkodásra. A polgármester álláspontja szerint „a mások vagyonának és testi épségének védelme, valamint az érintett személyek közegészségügyi körülményei együttesen a megtett intézkedések indokoltságát nem teszik megkérdőjelezhetővé. (...) Semmiképp sem tekinthetők ezek a felszámolt hajlékok az épített

környezet elemeinek, így értelemszerűen nem tartozhatnak az építési hatóság hatáskörébe. Éppen ezért nem lehet beszélni építésügyi hatósági bontásra kötelezési eljárás szükségességéről sem.”

A „kilakoltatott” hajléktalan személyek szálláslehetőségeivel, elhelyezésével kapcsolatosan a polgármester arról tájékoztatót, hogy a konkrét ügy kapcsán mind az utcai szociális munkások, mind a LÉLEK-program munkatársai felvették a kapcsolatot az érintettekkel, akik az Aszódi úti szállón nyertek elhelyezést, amely mindenképpen emberibb lakhatási körülménynek tekintendő, mint az elbontott kunyhók. A polgármester válaszában kitért a Ferencvárosban található hajléktalan emberek befogadására alkalmas szállások felsorolására, valamint a kerületben elérhető, igénybe vehető szociális szolgáltatások, támogatások rendszerének ismertetésére is; külön részletezve a Ferencvárosi Szociális és Gyermekegészségügyi Intézmények Igazgatóságának (FESZGYI), a Menhely Alapítvány helyi szervezeti egységének, illetve a LÉLEK-programnak a működését. *A beszámoló e része arra enged következtetni, hogy a kerületben végzett (utcai) szociális munka eredményesnek tekinthető, a hajléktalan-ellátásban tevékenykedők összefogása pozitív példaként említhető.*

Tájékoztatójában a polgármester egy interneten található videót³ is figyelembe ajánlott, arra kérve, hogy az abban elhangzottakat, így az érintettek véleményét is vegyem figyelembe az üggyel kapcsolatos álláspontom kialakítása során.

2.2 A *Ferencvárosi Közterület-felügyelet igazgatójától* a vizsgált intézkedés háttérrel és indokaival, a kivitelezés pontos körülményeivel, valamint a területen élők tájékoztatásának időpontjával és módjával; illetve a munkálatok biztosítása érdekében igénybe vett rendőri segítséggel kapcsolatos tájékoztatást kértem. Külön is rákérdeztem arra, hogy a munkálatok végzése közben mikor és miért vált szükségessé a jelenlévő rendőri erők megerősítése, s ezt ki rendelte el.

Az igazgató válaszában úgy tájékoztatót, hogy a Felügyelet munkatársai az önkormányzat szociális gondozó szervezetével együttműködve már 2012 februárjában felkeresték a Határ út menti erdősávban élő hajléktalanokat, és tájékoztatták őket az Aszódi úti hajléktalan-szálló közelgő átadásáról, igénybevételének lehetőségéről. Álláspontja szerint a Ferencvárosi Közterület-felügyelet illetékességi területén, jogszerűen járt el.

A konkrét intézkedéssel kapcsolatban megírta, hogy a Felügyelet munkatársai a Határ úti kiserdőnél 2012. március 27-én 8.00 órákor jelentek meg, ahol a FESZOFÉ Kft. munkatársai és a IX. Kerületi Rendőrkapitányság állományába tartozó rendőrjárőr jelenlétében megkezdődtek a munkálatok. A közterület-felügyelők feladata az volt, hogy a hajléktalanokat *felszólítsák a rendeltetésellenes közterület-használat megszüntetésére és kíséreljék meg átirányítani őket a közeli (az Aszódi úti) hajléktalan-szállóra.* Az igazgató tájékoztatása szerint a hajléktalanok a felszólítást tudomásul vették, és haladéktalanul hozzákezdtek ingóságaik összekészítéséhez, szállításra elkülönítéséhez, így a közterület-felügyelők velük szemben nem foganasítottak és nem is kezdeményeztek hatósági intézkedést.

Levelében ugyanakkor arra is felhívta figyelmemet az igazgató, hogy nem helytállóak azon értesülesem, amelyek szerint az érintettek személyes tárgyaikat zömét a hulladékkal együtt szállították el, és az emberek további ellátásáról nem gondoskodtak. Ugyanis, ahogy az a jelenlévő közterület-felügyelők feljegyzéséből kiderül, az érintettek maguk gyűjtötték össze személyes tárgyaikat, további ellátásuk pedig az Aszódi úti hajléktalanszállón történt.

2.3 A *FESZOFÉ Kft. igazgatójától* ugyancsak a fenti kérdésekben kértem tájékoztatást, a vizsgált intézkedéseket dokumentáló jegyzőkönyv másolatának egyidejű megküldése mellett.

Válaszlevelében az igazgató kifejtette, hogy a FESZOFÉ Kft. a Ferencvárosi Önkormányzat közfeladatot ellátó szerveként látja el az önkormányzati tulajdonban lévő közterületek, közparkok, köztük az érintett erdősített közterület, tisztán-, és karbantartását. Hozzátette, hogy az érintett személyek, „a területen illegálisan, életvitelszerűen tartózkodók” tájékoztatásának elmaradására vonatkozó információim nem helytállóak, a FESZOFÉ Kft. munkatársai ugyanis a munkálatok megkezdése előtt és megkezdésekor is tájékoztatták az érintetteket.

Az igazgató szerint, munkatársai megkérték az érintetteket, hogy gyűjtsék össze és a nagy mennyiségű hulladéktól jól különítsék el személyes tárgyaikat, valamint az Aszódi úti szállón igénybe vehető szálláslehetőségről is információkat adtak, mindezt megértették és elfogadták a felszólítottak. Hozzátette, hogy a cég munkatársai az intézkedés alatt mindvégig a helyszínen tartózkodtak, és a későbbiek során is, az önkormányzat szociális munkásaival együttműködve segítettek az érintett hajléktalan személyek további elhelyezésének megoldásában. Megjegyezte továbbá, hogy a területen élő hajléktalanok egyike korábban épp a FESZOFÉ Kft.-nél dolgozott, illetve, hogy cégüknél egy program keretében jelenleg is 5 hajléktalan embert foglalkoztatnak.

Konkrét kérdéseimre válaszolva az igazgató megerősítette, hogy a terület a Budapest Főváros IX. kerület Ferencvárosi Önkormányzat tulajdonában áll, valamint nyomatékosította álláspontját, mely szerint a FESZOFÉ Kft. munkatársai adott ügyben minden szempontból kellő körültekintéssel jártak el. Megírta továbbá, hogy az *erdőtakarítás időpontját kertészeti szempontok alapján határozták el*, a veszélyes fák kivágása, és az aljnövényzet irtása ugyanis a lombosodás előtti időszakban célszerű. A munkálatok idejére a terület biztosítása, a *balesetvesztély elkerülése érdekében* a helyi rendőrség és a közterület-felügyelet illetékeseit kérték fel; az érintett hajléktalanokat, személyes tárgyaikkal együtt a FESZOFÉ Kft. és az önkormányzat munkatársai közösen szállították át az Aszódi úti hajléktalan-szállóra.

Végezetül arról is tájékoztatót a FESZOFÉ Kft. igazgatója, hogy az ügyben különböző sajtóorgánokban megjelent egyes cikkek félretájékoztató, egyoldalú, valótlan állításokat tényként közlő jellege miatt a cég jogi lépéseket tett.

Miután értesült az ombudsmani vizsgálat megindításáról, a *BRFK IX. Kerületi Rendőrkapitányságának vezetője* soron kívül fogadta irodájában munkatársaimat, és az ügyben készült valamennyi rendelkezésre álló dokumentáció átadása mellett szóbeli tájékoztatást adott az ügyben történt rendőrségi intézkedésekről.

A IX. Kerületi Rendőrkapitányság Közrendvédelmi Osztály Körzeti Megbízotti Alosztályának jelentése a rendőri intézkedés minden részletére kiterjedően ismerteti a kunyhóbontás során történeteket. Beszámol az AVM két aktivistájának (Bende Anna, Missetics Bálint) – *önkormányzati hatósági eljárás lefolytatásának akadályozása miatt indokoltá vált – előállításáról*; az intézkedésre utasító felettesekre név szerint, a helyszínen eljáró közterület felügyelők személyére név és jelvény-szám szerint hivatkozik a jelentés. Az intézkedés végrehajtásáról szóló parancsnoki vélemény szerint a vizsgált eljárás jogszerű, szakszerű és arányos volt.

Megállapításaim

A hatáskör tekintetében

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

Az ombudsmani gyakorlat a *közszolgáltatást végző szervek* fogalmkörébe tartozónak tekinti a hajléktalanellátó intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed. Az Ajbt. már említett 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján pedig a helyi önkormányzat hatóságnak minősül, így az országgyűlési biztos vizsgálati jogköre az önkormányzati tevékenység esetén is fennáll.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból* eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben a hivatalbóli vizsgálat elrendelésének feltételei fennálltak, tekintettel arra, hogy kiszolgáltatott helyzetben lévő, kifejezetten gyenge érdekképviselési lehetőséggel bíró emberek nagyobb csoportjának alapvető jogai, kiemelten az élethez- és emberi méltósághoz és a szociális biztonsághoz való jogaik tekintetében merülhet fel sérelmes helyzet.

Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

1. Az alapvető jogok biztos a egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztos következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

2. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvényi alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, a hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros

kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*.

3. Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi étellel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.

Az Alkotmánybíróság több alkalommal kifejtette, hogy a szociális ellátáshoz való jog minimumának elvont alkotmányos mércéje az élethez és emberi méltósághoz való jog. Az állam alkotmányos kötelezettségét akkor teljesíti, ha a szociális támogatási rendszert megszervezi és működteti. Egyedüli korlát, hogy átmenetileg sem okozhat területenként vagy társadalmi csoportonként ellátatlanságot, sem pedig emberhez méltatlan ellátási körülményeket. Az állam az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – minden esetben köteles megfelelően gondoskodni. A megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként meghatározott *emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében* az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni. Ennek megfelelően az állam ellátási kötelezettsége a hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetben kiterjed a szállás biztosítására is. A szállás biztosítására az állam abban az esetben köteles, ha a szállásnélküliség az emberi életet közvetlenül fenyegeti. Az állam tehát ebben a *végző helyzetben* köteles azokról gondoskodni, akik az emberi lét alapfeltételeit önjerejükől nem tudják megteremteni.

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. A két évtizedes, töretlen és álláspontom szerint az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni.

4. Az országgyűlési biztosok az ombudsman-intézmény megalakulásától kezdődően minden rendelkezésre álló eszközzel – helyszíni ellenőrzések, hivatalból elindított vizsgálatok, jogalkotási kezdeményezések révén – igyekeztek fellépni a *hajléktalan vagy az egzisztenciálisan más módon kiszolgáltatott emberek alapjogainak*, egyenlő méltóságának védelmében. A biztosok a kezdetektől fogva egyértelművé tették, hogy a jogvédelem és az egyenlő méltóság szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az érintettek a jelenlegi egzisztenciális kiszolgáltatott helyzetbe önhibájukból vagy önhibájukon kívül kerültek.

A 2008-as projekt keretében több jelentésben kiemelttem, hogy megengedhetetlenek, az érintettek emberi méltósághoz való jogával összefüggő visszasság veszélyét hordozónak tartok minden olyan adminisztratív megoldást, vagy arra irányuló javaslatot, amely a szükséges intézkedéseket a hajléktalanok közterületi jelenlétének „városképi kérdésre” adott válaszként próbálja megfogalmazni. Arra is felhívtam a figyelmet, hogy az állam számára, legyen az jogalkotó vagy jogalkalmazó szerv nem fakultatív feladat a szélsőségesen rászoruló polgáraitól való gondoskodás, a felelős intézkedés a megfelelő ellátási rendszerek, kivezető mechanizmusok átgondolt működtetése, a helyzet jogállami megoldása kötelező.

2011-ben több esetben a hozám érkező jelzés nyomán, illetve hivatalból vizsgáloktam a hajléktalan, valamint a kvázi hajléktalan, egzisztenciálisan más módon kiszolgáltatott emberekkel szembeni állami fellépés formáival kapcsolatban. Több ízben kénytelen voltam nyilvános megszólalásaimban hangot adni kritikáimnak és komoly aggodalommal figyeltem az alapjogokat és a jogállamiság normáit esetenként figyelmen kívül hagyó, a jogalkotás és jogalkalmazás területén egyaránt jól észlelhető, jogszabályok formájában testet is öltő tendenciákat.

A hajléktalan-telepek, kunyhók és más építmények elbontása nem első ízben képezik ombudsmani vizsgálat tárgyát. Egy hasonló jellegű ügyben, 2011 decemberében kiadott, AJB-4326/2011. számú jelentésemben azt állapítottam meg, hogy a *zuglói önkormányzat* önkényes módon, felhatalmazás nélkül intézkedett a MÁV Zrt.-től bérelt területen található hajléktalantelep felszámolásáról. A jelentés szerint a hatósági jellegűnek beállított intézkedés után nem volt valamennyi érintett számára ténylegesen igénybe vehető szálláslehetőség, sérültek az alapvető emberi jogok és a jogállamiság normái.

Abban az ügyben is a sajtóból értesültem arról, hogy a zuglói önkormányzat 2011. október 19-én elbontatta a hajléktalanok illegálisan emelt építményeit a Francia út és az Egressy út kereszteződésénél. Az elbontás hivatalos indoka az volt, hogy az épületeket engedély nélkül húzták fel, továbbá az önkormányzat szerint mind szociális, mind közegészségügyi, mind pedig rendészeti szempontból aggályos volt az ottani helyzet. A telep felszámolása és az érintett hajléktalan emberek elhelyezése kapcsán visszasság gyanúja merült fel, ezért munkatársaim ugyancsak helyszíni vizsgálatot tartottak, információkat gyűjtöttek az önkormányzat intézkedéséről és annak következményeiről.

A jelentésben rámutattam, hogy a terület tulajdonosa, a MÁV Zrt. nem kért birtokvédelmet a területen jogalap nélkül, életvitelszerűen tartózkodó hajléktalan emberekkel és az általuk emelt építményekkel kapcsolatban. A zuglói önkormányzatnak pedig – a néhány nappal korábban megkötött bérelti szerződésre hivatkozva – nem volt jogi lehetősége arra, hogy hatósági eszközök és apparátus igénybevételével önkényesen állítsa helyre az eredeti állapotot az általa bérelt területen. A biztos rámutatott, hogy mindez független attól, hogy egyébként a területen a

hajléktalanok jogszerűtlenül tartózkodtak, az ott uralkodó állapotok pedig indokoltá tettek volna a hatósági beavatkozást.

Az ügyben arra is felhívtam a figyelmet, hogy még az egyébként törvényesen lefolytatott hatósági eljárások során is fokozott figyelemmel kell eljárni annak érdekében, hogy a hajléktalan emberek az őket megillető jogokat ténylegesen gyakorolni is tudják. Az egyébként is kilátástalan helyzetben lévő emberek ugyanis teljes mértékben kiszolgáltatottak a jogi magyarázat nélküli, igazolást és eljárási garanciát nélkülöző, azonnali hatállyal végrehajtott önkormányzati intézkedésekkel szemben. A jelentés kitért arra, hogy a korábbi teleplakók kisebb csoportját be tudta fogadni a kerületben üzemeltetett éjjeli menedékhely és nappali melegedő, a hajléktalan-ellátó intézmények azonban a hideg időjárás beköszöntével éjszakára már szinte teljesen megteltek, és nem állt rendelkezésre további férőhely. Utaltam ugyanakkor arra, hogy a zuglói önkormányzat mulasztott, amikor – figyelemmel az időjárási körülményekre – nem tett külön intézkedéseket az ott élők számára megfelelő, valóban hozzáférhető szállás biztosítására.

Mindezek alapján felkértem a fővárosi kormányhivatal vezetőjét, hogy a hajléktalantelep jogellenes felszámolásáról folytasson le vizsgálatot és tegye meg a szükséges intézkedéseket. Kezdeményeztem továbbá a polgármesternél, hogy az önkormányzat a tényleges igényeket és lehetőségeket felmérve, a civil szervezetekkel együttműködve, haladéktalanul keressen személyre szabott megoldásokat az érintett hajléktalan emberek számára. A kormányhivatal a lefolytatott vizsgálat során arra jutott, hogy az önkormányzat törvénysértő módon járt el az ügyben, ezért figyelmeztetéssel élt. Az érintett, károsult, számos ingóságát elveszítő személyek képviselőjében pedig a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (NEKI) pert indított az önkormányzat ellen.

Az ügy érdeme tekintetében

A vizsgálat indítását megalapozó sajtóhíreket, a helyszíni vizsgálatok tapasztalatait és a megkeresésekre adott válaszok tartalmát összevetve, a Határ úti erdősávban felépített, hajléktalan emberek menedékeként szolgáló kunyhók elbontását célzó intézkedésekkel, eljárásokkal kapcsolatban az alábbi megállapításokat teszem.

1. Budapest Főváros IX. kerület Ferencvárosi Önkormányzatának a közterületei rendben tartására való törekvése egyértelműen legitim és indokolt célkitűzés: az ehhez igénybe vehető, alkalmazható és alkalmazandó jogi és nem jogi eszközrendszer egyaránt világos és követhető, a módszert és a gyakorlati kivitelezést ugyanakkor – a vizsgálati tapasztalatok tanúsága szerint – az érintettek alapvető jogainak védelme szempontjából is aggályosnak tartom.

Eleve aggályosnak és megengedhetetlennek tartom, hogy hatósági eljárás látszatát keltő módon, köztisztasági, kertészeti tevékenység keretében, hatását tekintve tulajdonképpen emberek „eltakarítása”, kilakoltatása, a számukra értéket képviselő ingóságok hulladékként való összegyűjtése, lakóhelyüket jelentő kunyhóik szemétként való lerombolása történt. Leszögezem, ebben a tekintetben irreleváns és érdektelen, hogy az eltakarított kunyhók építménynek minősülnek-e, vagy, hogy felépítésük, használatuk legális volt-e, mert mindettől függetlenül az érintett emberek közvetlen lakóterét, magánszférájukat testesítették meg.

2. Írásos dokumentáció hiányában nem egyértelmű, hogy az érintett személyek tájékoztatása egészen pontosan mikor, ki(k) által és milyen formában történt meg, illetve miről szólt, mennyire volt érdemi és élethelyzetük megváltozása miatt megkeresendő lehetőségeik szempontjából hasznosítható.

A párjaikkal és/vagy családközösséget alkotva több mint 10 éve erdei kunyhóban élő emberek „kigondozása”, társadalomba történő visszailleszkedésük elősegítésére tett törekvések megvalósítása, élethelyzetük megváltoztatása esetén kétségtelenül az átlagnál jóval körültekintőbb, különleges bánásmód, illetve hozzáállás lehet csak eredményes. Ez a fokozott gondosság azonban ennél a kunyhóbontásos esetenél egyik eljáró szerv részéről sem volt érzékelhető.

Már korábbi jelentésemben⁴ is felhívtam arra a figyelmet, hogy krízishelyzetekben és rendkívüli intézkedések esetén ez a szélsőségesen rászoruló emberekről való „gondoskodási” kötelezettség semmi esetre sem merülhet ki a potenciális lehetőség biztosításában.

Ennek fényében arra hivatkozni, hogy az érintettek megértették és elfogadták a – közvetlenül a bontási munkálatok megkezdése előtt megkapott – tájékoztatást (felkérést), a hajléktalan emberek közismerten kiszolgáltatott helyzetére tekintettel, elfogadhatatlan, *az ilyen jellegű eljárási gyakorlat ellentétes a tisztességes eljáráshoz való joggal és az emberi méltósághoz való jog érvényesülésével összefüggésbe hozható sérelmes helyzet előidézésére alkalmas.*

3. Ellentmondás figyelhető meg továbbá az érintettek létszámának kérdésében is. Nem világos ugyanis, hogy pontosan hány ember élt a Határ úti erdősávban, illetve hogy ők hol vannak most, mi történt velük közvetlenül a kunyhóbontást követően, és mi fog hosszabb távon.

Figyelemre méltó a helyi televízió kisfilmjében bemutatott történet az Aszódi úti szállón berendezkedő, a korábbanál lényegesen jobb helyzetbe kerülő két emberről. Ám annak fényében, hogy a többi érintettről egyáltalán nincs hír, a hangoztatott széles körű, szervezetközi együttműködésben megvalósított szociális munka eredményessége erőteljesen megkérdőjelezhető, „után-követésük”, kigondozásuk folytatólágossága jelentősen megnehezül. Ez a tény pedig *az esettel összefüggésbe felmerülő alapjogi visszásság súlyosságát fokozva, az emberi méltósághoz, valamint a szociális biztonsághoz való jog sérelmének közvetlen veszélyét hordozza magában.*

Mindezeket összegezve megállapítom, hogy Budapest Főváros IX. Kerület Ferencváros Önkormányzata nem megfelelő módon, a kellő körültekintés és gondosság hiányában intézkedett a kerületben, a Határ úti erdősávban található „hajléktalantelep” felszámolásáról, az ottani építmények elbontásáról, a különösen kiszolgáltatott helyzetben

lévő hajléktalan emberek ingóságainak (hulladékként történő) elszállításáról, valamint az érintettek ezt követő elhelyezéséről. Az önkormányzat eljárásjogi mulasztása ellentétes a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével, az eset intézésének körülményeiben feltárt egyéb hiányosságok pedig az ott életvitelszerűen tartózkodó hajléktalan emberek emberi méltóságához és szociális biztonságához, valamint tisztességes eljáráshoz való jogaival összefüggő visszásságot idéztek elő.

Több korábbi jelentésemben⁵ is hangsúlyoztam már, hogy az ellátórendszert az érintettek által is elfogadható módon, az igények figyelembe vétele mellett szükséges fenntartani és fejleszteni. Az alapvető jogok biztosának értelemszerűen nem feladata pusztán, közvetlenül egy-egy ágazat vagy terület költségvetési finanszírozásával kapcsolatos észrevételek megfogalmazása, azonban a figyelemfelhívás minden olyan esetben szükséges, amikor a finanszírozási hiányosságok a feladatellátást, és így az érintettek jogainak érvényesülését veszélyeztetik. *Ismételten fel kell hívnom a figyelmet az egyéni, személyre szabott megoldás (un. egyedi diagnózisok) fontosságára, illetve a jelen eset kapcsán fokozottan érvényes lakhatási alternatívák biztosítására, a hajléktalanságból való kitérés valódi esélyeinek megteremtésére vonatkozó követelményre.*

E jelentés keretei között is hangsúlyozom, hogy az utcán, közterületen, erdőben való lét nem lehet életkarrier, ez a megoldás kényszerű túlélési reakció a hajlék nélkül élőkétől. A hajléktalanná válást kiváltó társadalmi folyamatok pedig nem szűntek meg, az ellátásra szorulóknak száma a jövőben továbbra sem fog csökkenni, sőt egyes becslések szerint további növekedés várható.

Eredményes, valódi megoldásokat kínáló lakáspolitikára, és hajléktalan-stratégia hiányában azonban nem róható fel kizárólag az érintett hajléktalanok hibájaként az, hogy kényszermegoldásokra szorulva közterületen, sajátos körülmények között próbálnak maguknak otthont teremteni.

Elfogadhatatlan, az élethez és emberi méltósághoz való joggal összefüggésbe hozható súlyos alapjogi visszásságot idéz elő az, hogy a telep fennállásának közel évtizedes (hatósági) túrése után, hirtelen, még e méltatlan, de számukra jelentős hajlékuktól is megfosztják őket, és helyette csupán esetleges megoldást, időleges lakhatási lehetőséget ajánlanak fel, vagy még azt sem.

Tapasztalatom szerint a hajléktalanság témájában az utóbbi másfél évben kiadott jelentéseim, sajtóközleményeim és egyéb megnyilatkozásaim is elősegítették azt, hogy ennek a különösen veszélyeztetett társadalmi csoportnak a helyzete egyre inkább a lakosság és a média figyelmének fókuszába kerüljön.

Nyomatékosan hangsúlyozom azonban, hogy az alapvető jogok biztosaként a hajléktalanság problémakörének kezelésében kizárólag rendszertől mentes, szociális jellegű, a hajléktalan személyek társadalomba történő visszailleszkedésének elősegítésére valóban alkalmas, a megelőzést hatékonyan, eredményesen szolgáló programokat, intézkedéseket tartok elfogadhatónak.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem* Budapest Főváros IX. Kerület Ferencváros Önkormányzatának polgármesterénél, hogy

- 1) a jövőben az önkormányzat tartózkodjon a hasonló jellegű formailag és tartalmilag is hiányos, megalapozatlan intézkedések megtételétől, mindenkor az érintettek jogainak, valamint az eljárási garanciák tiszteletben tartása mellett, a törvényesség keretein belül maradván járjon el;
- 2) haladéktalanul tegye meg a szükséges konkrét lépéseket annak érdekében, hogy a hajléktalantelep felszámolását követően – az illetékes civil szervezetekkel együttműködésben – a tényleges igényeket és lehetőségeket felmérve, személyre szabott megoldásokat keressenek az érintett hajléktalan személyek számára.

az Ajb. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem* Budapest Főváros Kormányhivatalát, hogy a Határ úti hajléktalantelep felszámolásával, Budapest Főváros IX. Kerület Ferencváros Önkormányzatának eljárásával összefüggésben a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 132. § (1)-(3) bekezdéseiben biztosított jogkörében eljárva, törvényességi felügyeleti eljárás keretében soron kívül folytasson le vizsgálatot és annak megállapításai alapján tegye meg a szükséges intézkedéseket.

Budapest, 2012. július

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Lásd: <http://magyarnarancs.hu/belpol/hajlektalanviskokat-dozeroltak-ujra-79314>

² Például az AJB-4326/2012. és az AJB-1289/2012. számú ügyek.

³ www.youtube.com/watch?v=7BhNL-ezJdA&feature=relmfu

⁴ Lásd AJB-4326/2011. számú ügyben kiadott jelentést.

⁵ Lásd az AJB-4326/2011., az AJB-367/2011. és az AJB-1834/2012. számú jelentéseket

AJB-3514/2012

Ügyvédi felelősségbiztosítás

Előadó: dr. Juhász Zoltán

Az eljárás megindítása

2012-ben indítottam el az *ügyvédség helyzete, az ügyvédek és hozzájuk forduló jogainak védelme* elnevezésű vizsgálati projektet. Az átfogó vizsgálatok középpontjában az ügyvédek és a hozzájuk forduló ügyfelek jogainak érvényesülése, az ügyvédi kamarák gyakorlata, és a kapcsolódó szabályozás alapvető jogi szempontú monitoringja áll.

A kötelező ügyvédi felelősségbiztosítás gyakorlati működésének és az annak alapját képező jogi szabályozásnak az áttekintése céljából – annak garanciális szerepére és kötelező jellegére – jelen vizsgálatomat hivatalból rendeltem el.

Vizsgálatom során megkerestem a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletét (a továbbiakban: Felügyelet), a Magyar Biztosítók Szövetségét (a továbbiakban: MABISZ), a Magyar Ügyvédi Kamarát (a továbbiakban: MÜK), valamint a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot (a továbbiakban: KIM).

Érintett alapvető jogok és értékek

– A *jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)

– A *tisztességes eljáráshoz való jog követelménye* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)

Alkalmazott jogszabályok

– A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.)

– Az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény (a továbbiakban: Ütv.)

A megállapított tényállás

1. A MABISZ a következő szakmai véleményéről tájékoztatott:

A MABISZ felelősségbiztosításokkal kapcsolatos szakmai álláspontja az, hogy a biztosítási kötelezettséget előíró jogszabály ne csak a szerződéskötési kötelezettséget, hanem a szerződés minimális garanciális tartalmi elemeit is határozza meg, legalább olyan mértékben, amennyire a kötelező biztosítással védeni kívánt társadalmi érdek ezt szükségessé teszi. Ez szakmailag az alábbiakat jelenti:

– A minimális biztosítási összeg, más néven a limit meghatározását. Így van szabályozva ez több uniós szintű kötelező felelősségbiztosítással kapcsolatosan (PI. biztosítási alkuszok kötelező szakmai felelősségbiztosítása). Ha a tevékenység jellege sávós limitek bevezetését indokolja, akkor a sávhatárok meghatározása is szükséges. A limiteknél célszerű a káreseményenkénti és az éves szintű limit meghatározása is.

– Jogszabályban lehet meghatározni az esetleges önrészesedési konstrukciók kizárását.

Annak meghatározását, hogy a biztosításnak elsősorban a szerződésen kívüli károsultakat védő általános felelősségbiztosítást, vagy elsősorban a szerződéses partnereknek okozott károkra kiterjedő szakmai felelősségbiztosítást kell-e tartalmaznia.

– Előny továbbá az, ha a jogszabály – szakmánként eltérő módon – röviden leírja a minimálisan elvárt fedezeti köröket.

Ezek hiányában ugyanis a szabályozás szerinti biztosítás nem tudja kellően betölteni garanciális funkcióját, hiszen a biztosítókat a verseny akár a biztosítottak díjfizetési hajlandóságához, képességéhez igazodó tartalmú biztosítások értékesítésére kényszerítheti, amely egy bizonyos határ alatt a károsultak védelmét már nem feltétlenül az eredeti cél szerinti mértékben szolgálja.

Az ügyvédi felelősségbiztosítások esetében a jogszabályban azt a sajátos megoldást rögzítették, hogy az ügyvéd által kötött felelősségbiztosítás tartalmának elbírálása a kamara diszkrecionális jogköre és feladata. Ez sokkal rugalmasabb, a változó igényekhez alkalmazkodni képes megoldás a merev törvényi szabályozáshoz képest. Hasonló megoldást – több jogszabálytervezet véleményezése során – maga a MABISZ is javasolt. Azt kezdeményezte, hogy a hatóságok felé benyújtott kötelező felelősségbiztosítási szerződések tartalmát külső, független biztosításszakmai ismerettel rendelkező személy (p1. a Felügyeletnél regisztrált biztosítási szaktanácsadó) kötelezően véleményezze. A Kamara a minősítést nem egyedi szerződésenként, hanem – a tartalomra vonatkozó – ajánlás kiadásával oldotta meg, ahol azonban a mérce a Magyar Ügyvédek Biztosító és Segélyező Egyesületének (a továbbiakban: MÜBSE) a saját terméke. Ellentmondásos, és esetleges visszasságokhoz vezet azonban, hogy a Kamara úgy rendelkezik ilyen erős szabályozási jogosítvánnyal, hogy közben az általa alapított MÜBSE, a releváns ügyvédi biztosítási piac 98-99%-át lefedi. Ez a szabályozás az árak és a szolgáltatások versenyét is korlátozhatja.

A MÜBSE a MABISZ-nak nem tagja, így működéséről, tevékenységéről a MABISZ közvetlen információval nem rendelkezik. A MABISZ-nak 3 tagbiztosítója művel ügyvédi felelősségbiztosítási módozatot, terjeszt ilyen terméket, ezen ügyvédek száma azonban a kb. 12.000 ügyvédi kamarai taghoz (a teljes piac méretéhez) képest elenyésző, néhány tucatra tehető. A néhány tucatra beleértendőek azok a biztosítási termékek, amelyek a MÜBSE-vel azonos fedezetet nyújtanak (a sztenderd limit 8 millió forint/káresemény és 16 millió forint/év), és azok is, amelyek

az ügyvéd MÜBSE által nyújtott fedezetet meghaladó, mintegy kiegészítő biztosításként léteznek. (A MÜBSE-nek két további magasabb limitű ajánlata is van 16 millió forint káreseményenként/24 millió forint éves felelősségbiztosítás, valamint 24 millió forint káreseményenként/40 millió forint éves felelősségbiztosítás.) Egy magyar biztosító nyújt további viszontbiztosítást a MÜBSE, mint biztosító egyesület számára.

A MABISZ szerint összességében nem túl kompetitív piacról van szó. A két sztenderd limit az átlagos üzleti értéket és azok következményi kárait tekintve első ránézésre alacsonynak tűnik, de nyilván azokat a MÜBSE a kárstatisztikák alapján végzett kalkulációk figyelembevételével tartja fenn. (A MABISZ szerint a kárkifizetésekből eredő statisztikákra hatással lehet, hogy a MÜBSE szinte egyedül műveli az ügyvédi felelősségbiztosítást.) Figyelemmel azonban arra, hogy a kötelező felelősségbiztosításoknál a biztosítási összeg (limit) elsősorban a károsultak érdekeinek védelmét szolgálja, amennyiben az nem lenne kielégítő, a károsultak kiszolgáltatottsága növekedését eredményezné.

A MABISZ-nak nincs tudomása arról, hogy más országban van-e a magyar országhoz hasonló ügyvédi biztosítás, vagyis a biztosító egyesületben elkülönülő rendszer. Az általuk megkérdezett tagállamokban piaci biztosítók nyújtják a fedezetet.

A MABISZ tagbiztosítói közül egyesek korábban e piacon nagyobb állománnyal rendelkeztek, az állomány darabszáma mára azonban lecsökkent, az újak a jelenlegi piacra lépés tekintetében pedig több esetben is nehézségekről számolnak be. Tapasztalataik szerint a biztosítási feltételeket előíró kamarai ajánlás a közelmúltban, több ízben úgy változott, hogy – a korábban folytatott személyes egyeztetés ellenére – a piaci biztosítók számára nehezen teljesíthető feltételeket ír elő.

Az ügyvédi felelősségbiztosítást – a hivatkozott rendelkezésekre figyelemmel – szerződő biztosítottként csak ügyvéd, illetőleg ügyvédi iroda veheti igénybe, károsultként pedig az ügyvéd vagy ügyvédi iroda kárt szenvedett ügyfelei vagy egyéb károsultak léphetnek fel. A biztosítottak és a károsultak számára is talán nagyobb garanciát jelenthetne, ha a piaci verseny intenzíven alakítaná a szerződések feltételeit. Ugyanakkor nem hagyható figyelmen kívül, hogy a módzat műveléséhez elengedhetetlen a megfelelő nagyságú veszélyközösség létrehozása. Az ügyvédi felelősségbiztosítás szerződési feltételeit az ún. utófedezet is befolyásolja, mely szerint a biztosító szerződésben vállalja, hogy a biztosítás megszűnése után felelősséggel tartozik azokért a károkért, melyek a biztosítás fennállása alatt keletkeztek. (A MÜBSE jelenleg 7 évben határozta meg az utófedezet időtartamát.)

2. A Felügyelet szakmai véleménye a következő:

A MÜBSE prudenciális és fogyasztóvédelmi megítélése, valamint piaci tevékenysége

Prudenciális szempontból a MÜBSE működése eddig nem vetett fel különösebb problémát. Az egyesületet a Felügyeleten használt kockázatértékelési rendszer szerint felügyelik. A kockázatértékelési rendszer azt szolgálja, hogy az intézmény tevékenységét és a működésének folyamatait különböző (helyszíni és helyszínen kívüli) eszközökkel figyelemmel kísérik a problémák időben történő felismerése érdekében.

A MÜBSE közepesnél alacsonyabb hatásbesorolású intézmény, ami azt jelenti, hogy a fellépő kockázatokat tematikusan, a piac, a termékek oldaláról gyűjtött információkkal, és az adatszolgáltatásokat feldolgozó monitoring rendszer segítségével értékeli. Ennek során az elmúlt időszakban prudenciális szempontból leginkább a pénzügyi eredményének felhasználása, illetve a Szolvencia II. rendszerre való felkészülés vonatkozásában fogalmaztak meg kérdéseket. A kockázatok megvitatására 2011 decemberében prudenciális megbeszélést kezdeményeztek az intézmény vezetőivel, ahol az említett problémák megoldására megfelelő válaszokat kaptak. Az eredmény felhasználás szabályai a biztosító egyesületek vonatkozásában 2012. január 1-től – a Felügyelet kezdeményezésére – megváltoztak.

A Felügyelet fogyasztóvédelmi funkciója – a nagyon speciális biztosítást művelő, a szakmai tevékenységük felelősségbiztosítására egyesült, fogyasztónak nem minősülő tagokból álló – a MÜBSE-re lényegében nem terjed ki. Emiatt a Felügyeletnek nincs a témában megosztható tapasztalata. Az ügyvédi felelősségbiztosítás piaci szerkezetének versenyjogi szempontból való megítélése alapvetően a GVH hatáskörébe tartozik. Ezen kívül az ügyvédek szakmai felelősségbiztosításáról a biztosítási piac szereplőinek nincs adatszolgáltatási kötelezettsége a Felügyelet felé.

A Felügyelet azonban tájékozódott a témakörben, egyértelművé vált, hogy jelenleg ezen a részpiacon a MÜBSE kvázi monopóliumnak tekinthető. A MÜBSE-n kívül a Generali-Providencia Biztosító Zrt., az Allianz Hungária Biztosító Zrt. és a CHARTIS Europe S.A. (Chartis) biztosítói fióktelep rendelkezik, összesen maximum kb. 100 darab szerződésből álló állománnyal, illetve az egész piacon kb. 50 darab kiegészítő fedezetre szóló szerződés létezik. A szóban forgó kvázi monopóliumnak a gyökere – álláspontjuk szerint – a múltban esetleg lehetett a potenciális versenytársak érdektelensége, de jelenleg már ez nem lehet igaz. A Chartis ugyanis egyértelműen kifejezte (viszonylag új keletű) terjeszkedési szándékát e piacon. A Magyar Ügyvédi Kamara (MÜK) erős akadályokat támasztott a piacra lépésükkel szemben, aminek alapját a szabályozás teremthette meg. Egy EU tagállamban – hangsúlyozta a Felügyelet – természetesen elvileg elérhetőek külföldi biztosítók szolgáltatásai is, ezek belépése elé azonban a hatályos nemzeti, a nemzetközi gyakorlattól eltérő szabályozás erős akadályokat gördíthet. A Chartis konkrétan azután döntött a piacra lépés mellett, miután a MÜK szabályozás az utófedezeti időszakot (ameddig a biztosítás megszűnése után még helyt kell állni a biztosítási időszak alatt okozott károkért) a nemzetközileg unikális 10 évről, 7 évre csökkentette. Ez ugyanis közelebb áll a Chartisnál megszokott gyakorlathoz (bár még mindig hosszabb annál). A nemzetközi szereplők belépése előtt jelenleg még további akadály, hogy a szándékosság a Ptk.

szerint nálunk nem kizárható, csak regressz okot jelent. Ez azonban – a jelenlegi Ptk. tervezet szerint – a közeljövőben, a nemzetközi gyakorlatnak megfelelően változhat, ami újabb akadályt háríthat el a határon átnyúló szolgáltatók belépése elől.

Az ügyvédi felelősségbiztosítás rendszerének a gyakorlatban való működéséről csak áttételes, szakértői szintű információja van a Felügyeletnek. Ezek a következők:

– A biztosítási összeget (káronkénti és éves „limitet”) – piaci pozíciójánál fogva – jelenleg a MÜBSE kockázatvállalási kapacitása határozza meg, ami – tekintve a MÜBSE egyesületi formáját, tőkéjét – korlátozott, bár ez viszontbiztosítási szerződéssel némileg bővíthető. Ez utóbbit a MÜBSE meg is tette. A káradatok alapján egyelőre ez a limit megfelelőnek tűnik az ügyfelek legnagyobb része számára. Ezt erősíti meg az is, hogy minden évben a beszámoló és az adatszolgáltatás időpontjában a rendelkezésre álló információk alapján értékeli a Felügyelet az elmúlt időszakot. Eddig nem tapasztaltak olyan jelenséget, amely ezen a területen kockázatra utalt volna.

– Azok számára, akiknek a jelenlegi MÜBSE-limitek nem elégségesek, lehetségesek más biztosítóktól (főleg a Chartistól, akinek a MÜBSE-nél jóval nagyobb kapacitás áll rendelkezésére) kiegészítő fedezet beszerzése. Problémás azonban, hogy jelenleg az ilyen ügyfelek ügyvédi tevékenységük teljes körére felelősségbiztosítási igényüket nem (feltétlenül) tudják egyetlen biztosítótól beszerezni (hiszen az alapfedezetben a MÜBSE-nek lényegében monopóliuma van, kiegészítő fedezetet viszont nem nyújt).

– Az említett 7 éves utófedezeti időszak – bár nemzetközileg hosszúnak számít, a Felügyelet szerint – szükséges és elégséges időtartam. Előfordulhat természetesen olyan előírás, mely ennél hosszabb kiterjesztett bejelentési időszak szükségességét veti fel, ám ezt, annak alacsony száma miatt, célszerűnek tartják egyedileg kezelni.

– A kizárásokkal kapcsolatban kifogást, feloldhatatlan kérést a Felügyelet eddig nem tapasztalt. Ráadásul a kizárások egy része más – jellemzően szintén felelősségbiztosítással – feloldhatóak.

Az ügyvédi felelősségbiztosítás rendszerére vonatkozó jogi szabályozás értékelése

A kötelező szakmai felelősségbiztosítások – így az ügyvédi felelősségbiztosítás – szabályozásának a kérdése nem tartozik a Felügyelet jogalkotói kompetenciájába, így azt eddig nem vizsgálták. (Emiatt a nemzetközi tapasztalatokat sem gyűjtötték.) Ennek ellenére, a témát érintő más vizsgálatuk során már észleltek problémákat, amelyeket az illetékesek tudomására hoztak. Megkereséseimre azonban átvizsgálták az ügyvédi szakmai felelősségbiztosítás szabályozását, s további problémákat találtak. Ezek a következők:

– Jogszabály által a MÜK számára az ügyvédi szakmai felelősségbiztosítási piac vonatkozásában adott szabályozási jogosítványok versenyjogilag (tehát a GVH hatáskörébe tartozóan) aggályosak.

Önmagában az, hogy egy jól szervezett kamara saját biztosítási szükségletei kielégítésére egyesületi formában működő biztosítót alapít, nemhogy nem kifogásolható, de az egyesületi (kölcsonosság) biztosítók működésének minta-példája.) Ennek ellenére, a bizonyos aggályok fogalmazhatók meg azzal szemben, hogy felelősségbiztosítást egyesület működtessen, bár ezeket az aggályokat megfelelő viszontbiztosítással kezelni lehet). Ezért azzal, hogy a szabályozás ezt lehetővé teszi, s az Ügyvédi Kamara élt ezzel a lehetőséggel – a Felügyelet véleménye szerint – semmi probléma nincs.

Önmagában – elvileg – azt sem tartják kifogásolhatónak, ha a jogszabály a kötelező tagságon alapuló kamarának bizonyos szabályozási jogosítványokat ad, például megengedi, hogy a szakmára vonatkozó felelősségbiztosításokra vonatkozó konkrét szabályokat a kamara megállapítsa.

Erősen aggályosnak tartja viszont a Felügyelet, hogy – a jogszabály alapján – a kamara a két jogosítványával egyidejűleg élhet, hiszen így ez erős érdekütközés lehetőségét teremti meg. Konkrétan: a szabályozás ezzel megteremti az elvi lehetőségét annak, hogy a piacra belépni igyekvő versenytársakat szabályozási eszközökkel szorítsák ki onnét, s megteremtsék a Kamara biztosítójának a (kvázi) monopóliumát, a monopólium minden hátrányos következményével.

A (potenciális) versenytársakat kiszorító szabályozásra utalva a Felügyelet rámutatott arra, hogy a Kamara Iránymutatásának jelenlegi szövege lényegében tiltja, hogy valaki több szolgáltatást kínálva hódítson el ügyvédet a MÜBSE-től. Ez szakmailag indokolhatatlan és védhetetlen szabályozás, de alkalmazására már volt példa. Bár a Felügyelet úgy értesült, hogy ezt a szabályt már visszavonták, de olyan új szabállyal helyettesítették, ami a MÜBSE számára (mint a piacon domináns helyzetű, a díjfizetést kamarai eszközökkel is kikényszeríteni tudó szereplő) könnyen teljesíthető, az új belépők számára viszont visszatartó hatású (a 7 éves utófedezet követelménye akkor is fennáll, ha esetleg egyetlen forint díjat sem fizetett a biztosított a biztosítónak). Lehetséges az is, hogy a követelményeket a biztosítások újrakötésének az időszakában módosítják úgy, hogy a versenytársak erre nem képesek megfelelő időben reagálni, s ezért továbbra is az összes ügyvéd kénytelen a MÜBSE-nél meghosszabbítani a szerződését.

Mindezek miatt – a Felügyelet úgy véli –, hogy az teremtene az egyéb szakmai felelősségbiztosításokra vonatkozó szabályozási környezettel konzisztens szabályozást, ha a jogalkotó a felelősségbiztosítás szabályainak megállapítását elvonná a kamarától, és azt rendeletalkotási jogosítvánnyal rendelkező szervhez telepítené olyan esetben, ha a kamara az általa kiadott szabályozás hatálya alatt működő biztosítót is üzemeltet.

A szabályozás és a gyakorlat, a biztosítás terjedelme, a kizárások és az utófedezet tartamának kérdésében egymással nem konzisztensek. Az ügyvédekre vonatkozó szabályozás szövege alapján elvileg csak olyan biztosítás lenne elfogadható, amely minden ténylegesen végzett ügyvédi tevékenységet lefed. A MÜK által kiadott iránymutatás

egyrészt ezekre nincs tekintettel, másrészt – az utófedezet vonatkozásában – olyan feltételt is támaszt, amelynek a MÜBSE biztosítása nem felel meg. A MÜBSE biztosítása ugyanis bizonyos „fakultatív” ügyvédi tevékenységekre nem terjed ki, tartalmaz (egyébként szakmailag ésszerű) kizárásokat, s az utófedezet tartama 7 éves (ami egyébként a gyakorlatban megfelelően hosszúnak tekinthető). Mindezek miatt célszerű lenne a jogszabály szövegét (vagyis a felelősségbiztosítással szembeni elvárásokat) a szakmai realitásokhoz igazítani, vagyis pontosabban meghatározni a biztosítás elvárt terjedelmét, a lehetséges kizárásokat és az utófedezet minimális elvárt tartamát. Célszerű ezen kívül az elvárt káronkénti és éves limiteket is jogszabályban rögzíteni.

A szakmai felelősségbiztosítások rendszere általában átgondolásra szorul, az arra vonatkozó szabályozás ugyanis túlságosan szűkszavú. Emiatt azok nem töltik be azt a garanciális szerepet (vagyis, ahhoz, hogy a károsult mindenképpen hozzájusson a kártérítéshez a károkozó vagyoni helyzetétől függetlenül), mint amit például a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás (KGFB) betölt. Részben a szabályozatlanságra is visszavezethetően a gyakorlatban egyes szakmai felelősségbiztosítások vagy nagyon csekély védelmet nyújtanak, vagy nem is érhetőek el a biztosítási fedezet fenntartására kötelezett személyek részére. Így például az egészségügyi szolgáltatók szakmai felelősségbiztosításának megkötése körüli problémákkal (az otthonszülés témakörében a tavalyi évben), egyes kórházak piaci alapon való biztosításának nehézségeivel, már találkozott a Felügyelet (Például: a kórház méretű intézmények biztosítása rentábilisan nehezen művelhető, a betegjogok erősödnek, műhibaperekre specializálódott jogászok jelentek meg, a bíróságok ítélezési gyakorlata károsult-barát, a kárrendezési-szakértői költségek magasak, a viszontbiztosítási fedezet megteremtése nehézkes).

A Felügyelet célszerűnek tartaná jogszabályban (pl. a Bit-ben, de nem feltétlenül ott) definiálni a szerződéskötési kötelezettséggel érintett szakmai felelősségbiztosítások általános szabályait (főleg a maximális önrészt, a minimális limiteket, a terjedelmet és az utófedezet minimális időtartamát), amelyek akkor lennének érvényesek, ha az adott szakmai felelősségbiztosításról rendelkező törvény máshogyan nem rendelkezik. Ezt a következtetést és javaslatát a Felügyelet 2011 májusában az NGM illetékesei tudomására hozta.

A Felügyelet azt is jelezte a jogalkotónak, hogy az egyesületi formában működő biztosítók önálló kockázatvállalási kapacitása korlátozott, ami miatt időnként szükségszerűen a szolgáltatásaik leszállítására kényszerülnek, ami felelősségbiztosítások esetében elfogadhatatlan és jogszabály által tiltott. Fontosnak tartanák ezért a jogszabályban azt is kimondani, hogy az egyesületi, illetve captive formában működő biztosítók (nagy ipari és kereskedelmi vállalatok által létrehozott biztosító, amely általában csak az alapítók biztosítási kockázatait vállalja) szakmai, vagy más felelősségbiztosítást csak megfelelő (jogszabályban definiált feltételek szerinti) viszontbiztosítás mellett művelhetnek. Ki kell ugyanis zárni azt, hogy a károsult a biztosító fizetéseképtelensége miatt ne kapja meg a kártérítést. Ezt szintén tartalmazza a Felügyelet által az NGM-hez 2011. május 27-én eljuttatott egyesületi szabályozási koncepció (<http://www.pszaf.hu/data/cms2316744/PSZAF_koncepcio_bizt_egyesulet.pdf>).

A Felügyelet a hivatkozott első két következtetéséhez (tehát amelyek nem korábbi elemzésükön alapulnak) a kiinduló pontot az Útv. B. Mellékeltében hivatkozott pontjai szolgáltatták, amelynek alapján ügyvédi tevékenység csak úgy folytatható, ha az ügyvédi tevékenységet folytatni kívánó személy a MÜBSE tagja, vagy akinek a kamara által elfogadott más felelősségbiztosítása van. Az elfogadható felelősségbiztosításokra vonatkozólag pedig a MÜK által kibocsátott két szabályozó eszköz közül az ügyvédi kamarák által elfogadható felelősségbiztosításról szóló 1/2000. (V. 22.) számú Iránymutatásban (Iránymutatás) foglaltakat (illetve annak részlegesen tudomásunkra jutott módosítását) elemezték.

Mindenekelőtt egy formai kifogásukra hívta fel a figyelmet a Felügyelet. Az Iránymutatás a MÜBSE Feltételek 2. és 3. pontjára utal, miközben azok nem tartalmaznak ilyen pontokat. Ezek nyolc – római számmal jelzett – fejezetből, és a III. fejezettől kezdődően fejezeteken belüli, arab számmal jelzett pontokból és alpontokból állnak. Az Iránymutatás tehát akkor felelne meg egy biztosítási piaci szabályozó eszköztől elvárt minőségnek, ha hivatkozásként a „II. és III. fejezetek” kitélt tartalmazná.

A MÜK szabályozással kapcsolatos, versenyjogi jellegű felügyeleti aggályok:

Először is, önmagában aggályos, hogy az egész piacnak szóló Iránymutatás egy adott piaci szereplő – a MÜBSE – konkrét feltételeit tekinti szabályozási etalonnak. A helyes hozzáállás az lenne, ha az etalon nem hivatkozna egyetlen piaci szereplő feltételeire sem, hanem mindenkinek – így a MÜBSE-nek is – az Iránymutatáshoz kellene igazodnia. Ezen belül különösen problematikusnak tartja a Felügyelet az Iránymutatás 2/ pontját (a B. melléklet szerinti 3/b) pont) a miatt, hogy az elvileg nem engedi meg a MÜBSE feltételeinél a biztosítottakra nézve kedvezőbb feltételek alkalmazását, bár a fogalmazás – miszerint a biztosítási esemény meghatározása nem lehet „a biztosítottra nézve enyhébb vagy kedvezőbb” – nem teljesen egyértelmű. A felelősségbiztosítási szerződés biztosítottjának (a potenciális károkozónak) a biztosítási érdeke ugyanis az, hogy a biztosítási esemény minél tátabban, illetve minél kevesebb kizárást tartalmazó módon (ezáltal az ügyvédi tevékenység során felmerülő potenciális károkozások minél szélesebb körét lefedően) kerüljön meghatározásra. A biztosítottnak tehát a biztosítási esemény valamely meglévő szabályozáshoz képesti „kedvezőbb” meghatározása nem jelenthet mást, mint hogy a biztosított biztosítási fedezete szélesebb az etalonként kijelölt biztosítási fedezethez képest. Ez viszont logikusan nem egy elkerülendő, hanem éppenséggel kívánatos cél lenne, emiatt az Iránymutatás azon feltételének értelme, miszerint „a biztosítási szerződésben a biztosítási esemény meghatározása nem lehet a biztosítottra nézve enyhébb, vagy kedvezőbb annál, mint a MÜBSE biztosítási feltételeinek 2. és 3. pontjában megfogalmazottak,” a logikus szabályozási céllal éppen ellentétes. (Ráadásul a biztosítási esemény kapcsán az „enyhébb” kitétel a Felügyelet

álláspontja szerint nem is értelmezhető feltétel.)

A Felügyelet észlelése szerint a MÜK maga is felismerte, hogy a biztosítottra nézve kedvezőbb feltételek kizárása problémás, és készek ennek korrekciójára, praktikusan a feltétel ellenkezőjére változtatására. Ezt arra alapozta, hogy a MÜK honlapján a „legfrissebb hírek” link alatt elérhető tájékoztatás szerint a MÜK 2012. április 2-i teljes ülése az Iránymutatás 2. és 3. pontjait módosító határozatot fogadott el. Ezek szerint „a felelősségbiztosítási szerződésben a biztosítási esemény meghatározása nem lehet szűkebb a MÜBSE biztosítási feltételeinek II. fejezetében megfogalmazottnál, másrészt a kizárások sem tartalmazhatnak a III. fejezetben foglaltakhoz képest többlet-kizárásokat, vagyis egyik módon sem szűkíthetik a biztosítási fedezetet. Az ügyvéd önrészesedésének a mértéke nem tehet több mint 15%. A helytállási idő 7 év – bármilyen okból is szűnt meg a biztosítási szerződés”.

Amennyiben az Iránymutatás módosítása a fentiek szerint hatályba lép, a Felügyelet úgy gondolja, megállapítható, hogy a jelzett ellentmondások egy része orvoslásra kerül (bár az Iránymutatás továbbra is a MÜBSE feltételeket tekinti mintának). Ugyanakkor nem korrekcióként, hanem új elemként kerülhet be az elfogadható felelősségbiztosítások feltételei közé az, hogy a kár okozása és az annak bejelentése között rendelkezésre álló helytállási időnek a szerződés megszűnésétől számítottan akkor is 7 évnek kell lennie, ha például a biztosítási szerződés szerződésszegő magatartásra visszavezethetően (díj nemfizetési okból) szűnik meg. A követelmény bizonyos esetkörben akár el is fogadható. (Amennyiben a több éve díjrendezett szerződés szerződője önhibán kívül/figyelmetlenségből elmulaszt egy havi díjfizetési kötelezettségének határidőben eleget tenni, akkor az így esetleg bekövetkező megszűnés ne okozzon aránytalan jogkövetkezményt). Kérdéses ugyanakkor, hogy mennyire méltányos olyan feltétel teljesítését megkövetelni a MÜBSE versenytársaitól, amelynek alapján például az első díj elmulasztása esetén is (amikor is a biztosítási fedezet mindössze 1-2 hónapot állt fenn anélkül, hogy a szerződő fél bármilyen díjat fizetett volna) a biztosító 7 évig köteles legyen helytállni a szerződés fennállása alatt okozott károkért. Kérdés lehet továbbá, hogy miként minősülnek majd a 7 éves kiterjesztett bejelentési időszaknál hosszabb helytállást adó biztosítási szerződések, azaz az Iránymutatás teret enged-e majd a biztosítási piaci versenynek. Ehhez figyelembe kell venni azt is, hogy ez a feltétel máshogyan érint egy domináns helyzetű biztosítót, amely ráadásul a kamara révén hatni tud a tagokra az elmaradt díjak befizetése vonatkozásában, mint egy töredékállománnyal és ilyen eszközökkel nem rendelkező piaci szereplőt. Ennél a feltételnél a MÜBSE egyesületi jellege is előny lehet, hiszen hiány esetén – a törvény erejénél fogva pótbefizetést írhat elő tagjainak – ami a részvénytársasági formában működő versenytársak előtt nem áll fenn lehetőségként. Ezért ez utóbbiak erősen preferálják, hogy a díjrendezetség a 7 éves utófedezetre való jogosultság feltétele legyen, annyira, hogy ez a feltétel (legalábbis ennyire szigorúan) akár a piacra lépéstől is eltántoríthatja őket.

A biztosítás terjedelme, az ügyvédi tevékenység teljes körű biztosítási lehetőségének hiánya a MÜBSE Feltételekben

A Felügyelet a biztosítás terjedelmének meghatározását a MÜBSE Feltételekben nem tartja összhangban állónak az Ütv. rendelkezéseivel. Az Ütv. 10. §-a ugyanis az „ügyvédi tevékenység” címszó alatt meghatároz egyrészt (főszabály szerint) csak ügyvéd által végezhető tevékenységeket (5. § (1) a)-e) pontok, továbbiakban: kizárólagos ügyvédi tevékenységek), továbbá olyan tevékenységeket, amelyeket az ügyvéd is elláthat (5. § (3) bekezdés a)-i) pontok, továbbiakban: fakultatív ügyvédi tevékenységek).

Az Ütv. 10. §-a az ügyvéd anyagi felelőssége címszó alatt, a kizárólagos és fakultatív ügyvédi tevékenységek megkülönböztetése nélkül rögzíti, hogy az ügyvéd a tevékenysége körében okozott kár megtérítéséért a Polgári Törvénykönyv szerint felel. Felróhatóság hiányában is felelősséggel tartozik a visszaszolgáltatási vagy elszámolási kötelezettséggel átvett pénzért és értéktárgyért, a felelősség alól csak akkor mentesül, ha bizonyítja, hogy a hiányt elháríthatatlan külső ok idézte elő ((1) és (3) bekezdések).

A fentiek és az Ütv. 10. § (2) bekezdése alapján (miszerint „az ügyvéd az ügyvédi tevékenysége körében okozott károk megtérítésére köteles felelősségbiztosítási szerződést kötni, és azt ügyvédi tevékenységének tartama alatt fenntartani”) az ügyvédi felelősségbiztosításnak az ügyvéd által ténylegesen és ügyvédi tevékenység jogcímén végzett valamennyi tevékenységre – a végzett tevékenységek kizárólagos vagy fakultatív jellegére tekintet nélkül – ki kell terjednie.

Ehhez képest a MÜBSE Feltételek II. és III. fejezetei az ügyvédi tevékenységet az Ütv. 5. § (1) bekezdés a)-d) pontjaira (a kizárólagos ügyvédi tevékenységekre) szűkíti, a biztosítási fedezetet erre vonatkozóan biztosítja, míg a fakultatív ügyvédi tevékenységek közül csak az ingatlanközvetítésre (Ütv. 5. § (3) bekezdés d/ pont) és a közbeszerzési tanácsadói tevékenységre (Ütv. 5. § (3) bekezdés i) pont) vonatkozóan ajánl kiegészítő biztosítási fedezetet.

Ezekre, valamint arra figyelemmel, hogy az Iránymutatás hivatkozott 2. pontja (B. Melléklet 3/b) pont) szerint a nem MÜBSE által nyújtott biztosításokat a MÜBSE Feltételekhez kell mérni, aggályos a valamennyi fakultatív ügyvédi tevékenységre kiterjedő MÜBSE biztosítási fedezet hiánya. Ezek alapján annak az ügyvédnek, aki az ingatlanközvetítésen és a közbeszerzési tanácsadási tevékenységen kívüli egyéb fakultatív ügyvédi tevékenységére is szeretne biztosítási fedezetet – az Ütv. 10. § (2) bekezdésében foglalt kötelezettségével összhangban – arra, elméletileg sincs lehetősége Ezen túl az ilyen fakultatív ügyvédi tevékenységet ténylegesen végző ügyvédek MÜBSE biztosítás megléte esetén sem rendelkeznek az Ütv. hivatkozott pontjának megfelelő biztosítással.

A kizárások kérdése

A piaci alapokon működő biztosítók által nyújtott felelősségbiztosítások esetében általánosságban igaz, hogy a felelősségbiztosító a biztosított valamely szerződésben rögzített károkozó magatartása folytán keletkezett kártérítési felelősség anyagi terhét vállalja át a károkozó biztosítottól, de csak a biztosítási szerződésben meghatározott korlátozásokkal. Ennek oka, hogy a piaci biztosítók a kockázatok felmérését követően csak az általuk biztosításmatematikai módszerekkel kalkulálható kockázatokat vállalják/vállalhatják át ügyfeleiktől (az előbbi körbe nem eső kockázatokat kizárják), és azokat is csak korlátokkal, limitekkel, a rentábilis művelés elvárására is figyelemmel. Előbbiek a hazai szabályozási gyakorlat alapján akkor is helytállóak, ha a felelősségbiztosítás igénybevételét a jogszabály megköveteli a biztosítottól, egyedül a kötelező gépjármű felelősségbiztosítás képez ez alól bizonyos szinten kivételt.

A szakmai felelősségbiztosításra vonatkozó hatályos jogszabályok jellemzően szűkszavú rendelkezései több esetben reflektálnak is ezen – a biztosítás piaci alapon való működési elvét figyelembe vevő, kizárásokat/korlátozásokat alkalmazó – biztosítói gyakorlatra anélkül, hogy a biztosítási fedezetből való korlátozásokra/kizárásokra részletekbe menő szabályozást adnának. Azaz a jogalkotó a kötelező felelősségbiztosításokra vonatkozó szabályozásai során jellemzően egyrészt utal a korlátozások/kizárások alkalmazásának lehetőségére, másrészt azok körének biztosítók általi szabad meghatározását csak minimálisan korlátozza:

- A hivatalos közbeszerzési tanácsadói tevékenységről szóló 93/2011. (XII. 30) NFM rendelet (NFM rendelet) 20. § (1) bekezdése bár általánosságban rögzíti, hogy a hivatalos közbeszerzési tanácsadói tevékenység feltételét képező felelősségbiztosítási szerződésnek ki kell terjednie a hivatalos közbeszerzési tanácsadói tevékenység során e minőségben okozott olyan kárra, amelyért a hivatalos közbeszerzési tanácsadói tevékenységet végző jogszabály alapján felelősséggel tartozik, azonban a (4) bekezdés ezen „főszabályt” viszonylagossá teszi. Az NFM-rendelet 20. § (4) bekezdése szerint ugyanis a biztosító a szolgáltatását – az éves és káreseményenkénti minimális biztosítási összeg, illetve a biztosításnak az alkalmazottra/megbízottra való kötelező kiterjedése szabályainak tiszteletben tartása mellett – korlátozhatja.

- A független biztosításközvetítői és a biztosítási szaktanácsadói felelősségbiztosítási szerződés minimális tartalmi követelményeiről szóló 319/2004. (XII. 1.) Korm. rendelet 1. §-a szerint a független biztosításközvetítői, illetve a biztosítási szaktanácsadói tevékenység végzésének feltételét képező szakmai felelősségbiztosítási szerződésnek ki kell terjednie a független biztosításközvetítői, illetve a biztosítási szaktanácsadói tevékenység végzése során, e minőségben az ügyfélnek okozott olyan kárra, amelyért a tevékenységet végző jogszabály szerint felelősséggel tartozik. Ugyanakkor a rendelet a továbbiakban már implicite utal a kizárás/korlátozás lehetőségére akkor, amikor a 2. § (5) bekezdésében rögzíti, hogy a biztosító nem zárhatja ki az elmaradt hasznot, amennyiben az magánszemély munkaviszonyából eredő jövedelem, illetve baleseti járadék vagy tartást pótló járadék kieséséből származik, illetve amikor a 3. § (1) bekezdésében előírja, hogy a biztosító a szolgáltatását [csak] a 2. §-ban foglaltak tekintetében [biztosítási összesség, területi hatály] nem korlátozhatja.

A Felügyelet álláspontja az, hogy a biztosítási fedezetből való kizárások/korlátozások az ügyvédi felelősségbiztosítás esetén is szükségszerűek, akkor is, ha az Ütv. 10. § (2) bekezdésének a felelősségbiztosításra vonatkozó szűkszavú rendelkezései a biztosítás piaci alapon való működési elvének e jellemzőjére kifejezetten nem reflektálnak, a kizárások és korlátozások lehetőségére nem utalnak.

Ugyanakkor a hazai szabályozási környezetben mindenképpen atipikusnak és aggályosnak minősíthető, hogy az ügyvédi felelősségbiztosítás esetén az egyik piaci szereplő (MÜBSE) biztosítási szerződési feltételeiben foglalt, egy szabályozási fejezetet kitöltő kizárásai minősülnek kötelezően követendő mintának. Az ügyvédi felelősségbiztosítási piacra lépni kívánó szereplők ugyanis így kénytelenek a saját és anyavállalati szintű biztosításhoz hasonló tapasztalataikat figyelmen kívül hagyni és egy piaci szereplőhöz igazodni akkor, amikor a biztosítási fedezetből való kizárásokat és korlátozásokat meghatározzák. Ennél szerencsésebb lenne, ha a lehetséges kizárásokat jogszabály tartalmazná.

A kizárásokkal kapcsolatban fontos arra is felhívni a figyelmet, hogy a kötelező felelősségbiztosítások esetén a biztosítási szolgáltatások szerződésben rögzített korlátozásai nem üresíthetik ki azon szabályozási célt, hogy a felelősségbiztosítás kötelező igénybevételével terhelt biztosítottak ügyfelei – tipikusan szakmai műhibára visszavezethető – kárainak bizonyos fokú megtérülése ne függjön a károkozó biztosított ügyvéd anyagi teherviselő képességétől.

Az utófedezet tartama

Az Iránymutatás 3/pontjának (a B. Melléklet szerinti 3/d pont)) szabályozása alapján a nem MÜBSE által nyújtott biztosítási szerződéssel szemben feltétel, hogy „a biztosító a szerződésben vállalja, hogy a biztosítás megszűnése esetén is felelősséggel tartozik azokért a káreseményekért, melyek a biztosítás fennállása alatt keletkeztek.” Ugyanakkor e feltételnek a MÜBSE Feltételek nem felelnek meg, figyelemmel arra, hogy a MÜBSE Feltételek V/5.1. pontja szerint „a MÜBSE a biztosítási jogviszony fennállása alatt okozott és a károkozást követő 7 éven belül bejelentett biztosítási esemény” esetén térít, azaz az Iránymutatásban foglaltakhoz képes 7 éves bejelentési korlátot is rögzít.

3. A KIM a következő szakmai véleményéről tájékoztatott

Az Ütv. 10. § (2) bekezdése mondja ki, hogy az ügyvéd az ügyvédi tevékenysége körében okozott kár

megtérítésére köteles felelősségbiztosítási szerződést kötni, és azt ügyvédi tevékenységének tartama alatt fenntartani. Ezt az általános szabályt egészíti ki az Ütv. 13. § (3) bekezdés e) pontja, amely az ügyvédi kamarába való felvétel egyik feltételévé teszi az ügyvédi felelősségbiztosítás meglétét. A felelősségbiztosítás legalacsonyabb összegéről az Ütv. 112. § (1) bekezdésének e) pontja szerinti felhatalmazás alapján az ügyvédi felelősségbiztosítás legalacsonyabb összegéről szóló 1/2000. (V. 22.) MÜK szabályzat rendelkezik, amelynek értelmében a felelősségbiztosítás legalacsonyabb összege káreseményenként 5.000.000,- Ft és évente 10.000.000,- Ft. Az ügyvédi felelősségbiztosítás háttérszabályát a Ptk-nak a biztosításra és azon belül a felelősségbiztosításra vonatkozó rendelkezései képezik. Jelenleg az új Ptk. társadalmi egyeztetése zajlik.

A KIM szerint bár az új Ptk-nak sem célja az ügyvédi felelősségbiztosítás konkrét szabályozása, azonban figyelemmel arra, hogy az egyes szerződéstípusoknak magánjogilag releváns, alapvetően diszpozitív keretszabályait rögzíti, amelyhez az egyes ágazati jogszabályok – így az ügyvédi felelősségbiztosítás szabályai is – igazodnak majd, az ügyvédi felelősségbiztosítással kapcsolatos szabályozás esetleges felülvizsgálatát célszerűbb az új Ptk. elfogadását követően lefolytatni.

Az ügyvédi felelősségbiztosítás kapcsán nem érkeztek a KIM-hez olyan állampolgári bejelentések, amelyekből arra lehetne következtetni, hogy az ügyvédi felelősségbiztosítás rendszere ne működne kielégítően. Az Ütv. lehetőséget ad arra, hogy az ügyvédek ne csak a MÜBSE tagjaként, hanem más biztosítótársasággal kötött szerződéssel tegyenek eleget az ügyvédi felelősségbiztosítással kapcsolatos előírásoknak. Annak érdekében, hogy a területi kamarák gyakorlata az elfogadható egyéb felelősségbiztosítás tekintetében egységes legyen, a MÜK kiadta az ügyvédi kamarák által elfogadható felelősségbiztosításról szóló 1/2000. (V. 22.) számú iránymutatását. A KIM ismeretei szerint a nagyobb biztosító társaságok portfóliójában már korábban is léteztek a MÜBSE által kínált ügyvédi felelősségbiztosítások alapfedezetét kiegészítő szakmai felelősségbiztosítások (ún. excess fedezet), amelyek nyomán lassan bővülni látszik az ügyvédek által igénybe vehető felelősségbiztosítási termékek köre a biztosítások piacán.

A KIM szerint megállapítható, hogy – egyéb szakmák képviselőihez hasonlóan – a gazdasági válság az ügyvédi kart is egzisztenciális kihívások elé állítja. A KIM felhívta a figyelmet arra is, hogy egy „vis maior alap” létrehozása elsősorban nem szabályozási kérdés, hanem pénzügyi, gazdasági előfeltételek meglétének függvénye. A MÜBSE Alapszabályának 2.1 pontja jelenleg is rendelkezik arról, hogy a MÜBSE célja tagjai részére felelősségbiztosítási, segélyezési és humanitárius szolgáltatások biztosítása.

4. A MÜK szakmai véleményéről – az általa kért határidő-hosszabbítást követően sem – nem tájékoztatott hivatalosan, csupán olyan döntés-előkészítő anyagot juttatott el hozzám, amelyet nem használhattam fel jelentésem elkészítéséhez.

A vizsgálat megállapításai

I. Hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosja a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében *hivatalból* eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben a hivatalból történt vizsgálat elrendelésének hivatkozott feltételei fennálltak, figyelemmel az Ajbt. 18. § (2) bekezdés f) pontjára is. Az Ajbt. 37. §-a alapján, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a visszasság valamely jogszabály nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére vezethető vissza, a visszasság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra jogosult szervnél jogszabály módosítását.

II. A jogállamiság elve, a jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára*. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, *de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*. [9/1992. (I. 30.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van: *a jogalkotásra vonatkozó törvényi követelmények megtartása, az eljárási garanciák, a jogbiztonság, az önkényes jogértelmezést kizáró és a jogintézmények kiszámítható működését biztosító világos és követhető normatartalom megléte* [1160/B/1992. AB határozat].

A tisztességes eljáráshoz való jog az emberi méltósághoz való jogból is levezethető olyan alapvető jog, amely szoros kapcsolatban áll az egyenlőséghez való jog egyes elemeiből eredő elvárásokkal is. Ezek közül az egyenlő méltóságú személyként történő egyenlő bánásmódot, az egyenlőként kezelést kell érteni. A tisztességes eljárás azonban ezen kívül számos elvárást is felöllel: olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, ami a materiális jogállam értékrendjének megfelelő, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok

alapján zajlik. A tisztességes eljárás a jogbiztonság elvéhez hasonlóan olyan szabály, ami önálló alkotmányjogi normaként érvényesül, tehát nem csupán más előírásokat kiegészítő, járulékos szabály. [Drinóczi Tímea (szerk.): Magyar alkotmányjog III. Alapvető jogok. Budapest-Pécs, 2006. 270. o.]

A tisztességes eljárás (fair trial) követelménye az Alkotmánybíróság 6/1998. (III. 11.) AB határozata szerint: „a fair trial olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet csupán megítélni. Ezért egyes részletek hiánya ellenére éppúgy, mint az összes részletszabály betartása dacára lehet az eljárás 'méltánytalan' vagy 'igazságtalan', avagy 'nem tisztességes'...”

III. Az ügyvédi hivatás, az ügyvédi tevékenység alapvető jogi alapjai tekintetében

Az Alkotmánybíróság a 22/1994. (IV. 16.) AB határozatában a következőkre mutatott rá: „Az ügyvédi foglalkozás elsősorban az igazságszolgáltatáshoz és a jogalkalmazáshoz kapcsolódó tevékenység. Az igazságszolgáltatásban védőként vagy jogi képviselőként való közreműködése alkotmányos követelmény és az eljárási törvények kötelező előírása. Az ügyvéd (a jogi képviselő) eljárásjogi státusát és helyzetét törvény szabályozza, eljárásbeli jogait és kötelességeit ugyancsak törvény írja elő. Az ügyvéd tevékenységét és feladatait tehát nem lehet önmagában megítélni és önmagában szabályozni, hanem csak annak az eljárásjogi rendszernek függvényében, amelyben tevékenysége, feladata magának a rendszernek része, és amely rendszertől, a rendszer munkamegosztásából következik a foglalkozás sajátképpenisége. A foglalkozás sajátossága tehát az igazságszolgáltatás és jogalkalmazás rendszeréből folyik azon túl, hogy az igazságszolgáltatáshoz és jogalkalmazáshoz kapcsolódik. Az ügyvédi foglalkozásgyakorlás szabályai közjogi tartalmú, illetve vonatkozású normák.”

Az ügyvédi foglalkozás – ahogy ez az idézett alkotmánybíróági határozatból is kitűnik – nem csak a jogalkalmazás és igazságszolgáltatás közhatalmi szférájához kapcsolódik. Az ügyvéd a magánszférában az életviszonyok jogszerű rendezésénél jogi szakértelemmel működik közre, a jogi szakismeret hiánya esetén pedig szaktudással felvértezve tanácsot szolgál, ugyanakkor az ügyvédi tevékenység hangsúlyos része kötődik az igazságszolgáltatáshoz, illetve a tágabb értelemben vett közhatalmi szférához (például közigazgatási hatóság előtti képviselet, amely egyes esetekben, például ingatlan-nyilvántartási ügyekben, kötelező is).

Az Alkotmánybíróság idézett határozata szerint az ügyvédi hivatás megkülönböztető jegye, hogy szellemi szabadfoglalkozásként olyan magántevékenység, amely a közhatalmi szervek működési körében garanciális okokból hangsúlyozottan magántevékenységként különül el a közhatalomtól. Garanciális okok és az alkotmányos jogbiztonság szükségessé teszik és indokolják, hogy a magántevékenységként folytatott jogvédő, jogképviseelő feladatok ellátása a szervezett közhatalommal szemben a magántevékenységnek intézményes tekintélyt, intézményes jogvédelmet, intézményes ellensúlyt biztosítson. Az ügyvédi kamara köztestületként a jogkereső közönség számára intézményesen garantálja tagjainak szakmai hozzáértését, a jogvédelem és jogi képviselet lege artis ellátását, intézményesen garantálja továbbá a magántevékenységként végzett feladatok teljesítésében való függetlenséget. Az ügyvédi függetlenségnek tehát az ügyvédi kamara, mint köztestületi szerv ad garanciát és nyomatékokot.

Az ügyvédi tevékenység közjogban (az eljárási jogokban) nevesített feladatainak szakszerű ellátását az ügyvédi kamara tagjai tekintetében közhitelesen garantálja a jogkereső közönségnek, egyúttal intézményesen garantálja a magántevékenység független folytatását. Ezek érdekében ellenőrzi fegyelmi jogkörében a hivatásgyakorlás szabályainak betartását

Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az ügyvédi foglalkozás gyakorlásának szabályai, a foglalkozás gyakorlásának körében az ügyvédre háruló kötelességek és feladatok törvényben szabályozott normatív előírások. Ezek olyan szabályok tehát, amelyek az ügyvédi foglalkozás kereteit határozzák meg és tartalmát érintik. Az ügyvédi foglalkozás megválasztása ezeknek a szabályoknak az elfogadását jelenti. Ha tehát valaki az ügyvédi pályát választja, aláveti magát ezeknek az előírásoknak. Ezek a szabályok függetlenek az ügyvédi kamara lététől. A kötelezően előírt törvényben szabályozott foglalkozási szabályok akkor is léteznének, ha nem volna ügyvédi kamara. A foglalkozási szabályok nem az ügyvédi kamara létezéséből folynak tehát, hanem éppen fordítva: e szabályok közjogias jellegéből következik, hogy gyakorlásuk csak köztestületi tagként, azaz közjogi intézmény tagjaként lehetséges. A kötelező ügyvédi kamarai tagság a hivatásgyakorlás előfeltétele. Kérdés, hogy a köztestületi tagság megkívánása befolyásolja-e a foglalkozás szabad megválasztását. Az Alkotmánybíróság véleménye szerint a kamarai taggá, s ezzel az ügyvéddé válás törvényben rögzített feltételei, a foglalkozás választás olyan szubjektív feltételei, amelyek a választási szabadságot korlátozhatják ugyan, de elvileg mindenki által teljesíthető feltételek és elvileg mindenki előtt nyitva állnak. A felvétel feltételei nem állítanak tárgyi korlátot az ügyvéddé válás, a kamarába való bekerülés elé (nem limitálják például az ügyvédek létszámát).

Az ügyvédi hivatás az igazságszolgáltatás és az eljárásjogok rendszerébe beágyazott, illetve tevékenységének szabályozása közjogi vonatkozású. Ugyanakkor magántevékenységnek is minősül, melynek garanciális szerepe van a közhatalom működésének körében sajátos ellensúlyt képezve.

Megállapítható tehát, hogy az ügyvédi státusz és tevékenység sajátos helyet foglal el az alkotmányos jogállam jogrendszerében, működése mintegy a magánjog és közjog sajátos metszéspontjába esik, bár e jogági megkülönböztetés a „magánjog közjogiasodásának” nevezett jelenség, illetve e kategóriapár elméleti jellege miatt egyébként is viszonylagos.

IV. Az ügyvédi tevékenységgel összefüggő kötelező felelősségbiztosítás jogi szabályozása és gyakorlata tekintetében

Az ügyvédi státusz és tevékenység az előző, III. részben kifejtettek szerinti kiemelkedő fontosságát jelzi, hogy garanciális okokból az Ütv. 10. §-a szerint az ügyvéd a tevékenysége körében okozott kár megtérítéséért a Ptk. szerint felel. *Az ügyvéd az ügyvédi tevékenysége körében okozott károk megtérítésére köteles felelősségbiztosítási szerződést kötni, és azt ügyvédi tevékenységének tartama alatt fenntartani.*

Az Ütv. 13. § (3) bekezdés e) pontja szerint a kamarába – kérelmére – ügyvédként fel kell venni azt, aki megfelel – többek között – azon feltételnek, hogy a MÜBSE tagja, vagy a kamara által elfogadott más felelősségbiztosítása van. Az Ütv. névjegyzékbe való felvétel feltételeit rögzítő 68. § (1)-(3) bekezdései alapján ügyvédi tevékenységet az az iroda végezhet, amely (többek között) a MÜBSE tagja, vagy a kamara által elfogadott más felelősségbiztosítása van. Az ügyvédi iroda által kötött felelősségbiztosítási szerződésben meghatározott kockázatvállalásnak legalább olyan mértékben kell mentesítenie az ügyvédi irodát az általa okozott károk megtérítése alól, mint amennyire az iroda tagjaival egyenlő számú ügyvédet egyéni felelősségbiztosítása mentesítene. Az Ütv. 86. § (3) bekezdése és 100. § (1) bekezdése szerint a munkáltató felelősségbiztosítása az alkalmazott ügyvéd, ügyvédjelölt tevékenységére is kiterjed.

Az Ütv. 89/C. § (2) bekezdése az európai közösségi jogász Magyarország területén való tevékenység-végzése feltételeként is előírja annak igazolási kötelezettségét, hogy a saját EGT-államának előírásai szerint, Magyarország területén végzett ügyvédi tevékenységére is kiterjedő hatályú ügyvédi felelősségbiztosítással vagy biztosító-pénztári tagsággal rendelkezik. Az Ütv. szerint a kamara az igazolás ismeretében kiegészítő biztosítás megkötését írja elő, ha a biztosítási szerződés a szerződési feltételek és a biztosítási összeg tekintetében nem felel meg a magyar jogszabályok által előírt követelményeknek. Az Ütv. 20. § (2) bekezdés a) pontja alapján az ügyvéd kamarai tagságát a kamara megszünteti, ha e kötelezettségeinek nem tesz eleget.

Az Ütv. 112. § (1) bekezdése szerint a szabályzat és iránymutatás kiadására jogosult Magyar Ügyvédi Kamara teljes ülése szabályzatot ad ki a felelősségbiztosítás legalacsonyabb összegéről.

Az ügyvédi felelősségbiztosítás legalacsonyabb összegéről szóló 7/2011. (X. 24.) MÜK szabályzat az ügyvédi felelősségbiztosítás legalacsonyabb összegét – káreseményenkénti és a biztosítási évenkénti térítési összeghatárra kiterjedően – az alábbiak szerint határozza meg:

- „1. A felelősségbiztosítás legalacsonyabb összege káreseményként 8 000 000 forint, évente 16 000 000 forint.*
 - 2. Azok az ügyvédek, ügyvédi irodák, európai közösségi jogászok, külföldi jogi tanácsadók, akik nem a MÜBSE-nél, hanem más biztosítónál rendelkeznek érvényes felelősségbiztosítással, 2012. február 1. napjáig kötelesek a területi kamaránál igazolni, hogy 2012. február 1-jétől káreseményenként legalább 8 000 000 forint, évente legalább 16 000 000 forint kárösszegre vonatkozó, egyebekben az ügyvédi kamarák által elfogadható felelősségbiztosításról szóló 1/2000. (V. 22.) számú Iránymutatásban meghatározott felelősségbiztosítással rendelkeznek.*
 - 3. Azok tekintetében, akik a 2. pontban előírtakat az ott meghatározott határidő leteltét követő 30 napon belül küldött felhívás ellenére a felhívás közlésétől számított 30 napon belül sem igazolják, alkalmazandó az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 20. § (2) bekezdés a) pontja, azaz a kamarai tagságukat a területi kamarának meg kell szüntetnie.”*
- Az ügyvédi kamarák által elfogadható felelősségbiztosításról szóló 1/2000. (V. 22.) számú Iránymutatás a nem MÜBSE által nyújtott biztosítási szerződéssel szemben az alábbi feltételeket támasztja:*
- a) A szerződésben meghatározott biztosítási összeg meg kell, hogy feleljen a szabályzat szerinti limiteknek (lásd fenti 2. pont);*
 - b) A biztosítási szerződésben a biztosítási esemény meghatározása nem lehet a biztosítottra nézve enyhébb, vagy kedvezőbb annál, mint a MÜBSE biztosítási feltételeinek 2. és 3. pontjában megfogalmazottak;*
 - c) Az ügyvéd önrészesedésének mértéke nem lehet több mint 15%;*
 - d) A biztosító a szerződésben vállalja, hogy a biztosítás megszűnése után is felelősséggel tartozik azokért a káreseményekért, melyek a biztosítás fennállása alatt keletkeztek;*
 - e) A biztosító vállalja, hogy a biztosítási szerződés bármely okból történő megszűnéséről és módosításáról haladéktalanul értesíti a területi kamarát és tudomásul veszi, hogy az értesítés elmulasztásából eredő kárt megtéríteni kötetes;*
 - f) A biztosított ügyvéd a szerződésben felmentést ad arra, hogy a biztosító a biztosítási titok alá eső adatokat az ügyvédi kamarával közölhesse;*
 - g) Ügyvédi iroda biztosítása esetén a szerződés megfelel az egyszemélyes vagy a többszemélyes ügyvédi irodára vonatkozó felelősségi szabályoknak.”*

A MÜBSE 2012. április 1-től hatályos biztosítási feltételei (MÜBSE Feltételek) az alábbiak szerint rendelkeznek.

A MÜBSE Feltételek II. („biztosítási esemény” címet viselő) fejezete szerint (biztosítási esemény) a biztosított ellen érvényesített kár, amelyet a biztosított vagy alkalmazottja jogellenesen, az ügyvédi tevékenységre (Ütv. 5. § (1) bekezdés a)- d) pontja) vonatkozó szabályok megsértésével – ide értve a jogszabály, valamint a bírói gyakorlat ismeretének hiányát is (műhiba), – vagy mint kirendelt védő, pártfogó ügyvéd, gyám, gondnok, ügygondnok, hagyaték gondozója, végrendeleti végrehajtó, végrendeleti, hagyatéki felszámoló, ügyvédi letét kezelője (pénz, érték őrzésének kivételével) e minőségében okozott. Biztosítási esemény továbbá az Ütv. 5. § (3) bekezdés d) pontja

szerinti ingatlanközvetítéssel, (kivéve a biztosítási feltétel 3.1.11. pontjában meghatározottakat) és az i) pont szerinti közbeszerzési tevékenységgel okozott kár, amennyiben ezen tevékenységekre a biztosított kiegészítő felelősségbiztosítási szerződést kötött.

A MÜBSE Feltételek III. („kizárt kockázatok” címet viselő) fejezete szerint – többek között – nem téríti meg az Egyesület azt a kárt,

- 3.1.4. amely a biztosított vagyonkezelői, adótanácsadói, társadalombiztosítási tanácsadói, szabadalmi ügyvivői, pénzügyi és egyéb üzletviteli, tanácsadói, valamint felszámolói tevékenységből keletkezett,
- 3.1.6. amely a letétként vagy egyéb jogcímen átadott, illetve átutalt összeggel való elszámolás elmaradása miatt keletkezik, kivéve, ha a biztosított az átvett összeggel azért nem tud elszámolni, mert azt tévedésből, megtévesztésből vagy felróható módon (figyelmetlenség) jogosulatlanul fizette ki, a jogügyletben résztvevő másik fél részére.
- 3.1.7. amely a számítógépes szoftver-hardver, beépített chip, vagy nem számítógép jellegű berendezésbe épített integrált áramkör, vagy hasonló eszköz hibás dátum felismerésével összefüggésben közvetlenül vagy közvetve merül fel,
- 3.1.8. amely a biztosított által elkövetett bűncselekmény miatt következett be,
- 3.1.9. amely kár pénz vagy értékpapír(ok) eltűnése, ellopása, vagy megsemmisülése miatt következett be,
- 3.1.10. amely kár nem az Ütv. 5. § (1) bekezdés a)-d) pontjában meghatározott ügyvédi tevékenység végzésére irányuló megbízás alapján történt eljárás következménye.
- 3.1.11. (...) Az ingatlanközvetítésre kötött külön biztosítás esetén az Egyesület nem téríti meg azt a kárt,
 - amely az ingatlanok forgalmi értékbecslésével összefüggésben keletkezett
 - az elmaradt vagyoni előnyt
 - a tulajdonjog átruházásáért és tehermentességéért fennálló szavatossági igényeket abban az esetben, ha az ügyvéd vagy ügyvédi iroda az ingatlanon tulajdonjogot szerzett.

A MÜBSE Feltételek („biztosítási szolgáltatás” címet viselő) V. fejezet 5.1. pontja szerint, „amennyiben a II. fejezetben meghatározott, a biztosítási jogviszony fennállása alatt okozott és a károkozást követő 7 éven belül bejelentett biztosítási esemény bekövetkezett, az Egyesület a biztosítottra vonatkozó térítési összeghatár erejéig forintban megtéríti a károsult tényleges kárát, az elmaradt hasznot (amennyiben az elmaradt haszon egyértelműen bizonyítást nyert), a kár enyhítése érdekében felmerült költségeket, a kár megállapításához, a kár nagyságának felméréséhez szükséges és az Egyesület által felkért vagy jóváhagyott szakértő költségeit.”

Az Ütv. előző szabályozást kialakító rendelkezéseit korábban támadták az Alkotmánybíróság előtt. A testület 58/B/2011. számú határozatával elutasította az indítványt, és kifejtette a következőket:

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint nem elég kamarai taggá válni, vállalni kell minden ebből folyó kötelezettséget, amelyek az ügyvédi hivatás gyakorlásához szükségesek. Az ügyvéd köteles a reá irányadó hivatási szabályok megtartására, amelynek ellenőrzését a szakmai kamara végzi. A kamarai tagdíj fizetése azt szolgálja, hogy az Alkotmánybíróság által intézményi garanciaként elismert ügyvédi kamara működőképességét, ezáltal az ügyvédség (ön)ellenőrzésének a képességét fenntartsa. *A felelősségbiztosítási díj megfizetése, a felelősségbiztosítási jogviszony fenntartása pedig az ügyfelek és az ügyvéd anyagi biztonságát hivatottak garantálni; a minden kamarai tagra kötelezően kiterjedő felelősségbiztosítási jogviszony híján az ügyvédi kamarába vetett közbizalom megrendüléséhez is vezethetne az esetleges fedezethiány adott esetben egy-egy ügyvéddel szemben támasztott kártérítési követelés esetén.*

A testület szerint az ügyvédi felelősségbiztosítás folyamatossága az ügyvéd-ügyfél bizalom anyagi hátterét biztosítja állandó jelleggel, az ügyvéd azon képességét garantálja, hogy saját károkozó magatartása esetén az általa okozott jogsérelem orvoslására képes legyen.

Az Alkotmánybíróság utal arra is, hogy az ügyvédi felelősségbiztosítási díj megfizetésének késedelme is elsődlegesen a díj megfizetésére való felszólítással jár, ezt követően tájékoztatják az ügyvédet a Ptk. 543. § (1) bekezdésében foglalt jogkövetkezményekről [ld. a MÜBSE biztosítási feltételeinek 5.12. pontját]. Csak ha e második felszólítás ellenére sem fizeti meg az esedékes díjat az ügyvéd, szűnik meg a szerződése a Ptk. 543. § (1) bekezdése alapján, s szűnik meg a kamarai tagság fenntartásának egyik feltétele [Ütv. 13. § (3) bek. e) pont]. A testület kiemeli, hogy az ügyvédi felelősségbiztosítás teljes körűségének a fenntartása – ezáltal az ügyfelek, valamint az ügyvédi karba vetett bizalom védelme – olyan érdek, amely az ügyvédi kamarai felvétel iránti kérelem – de nem a más jogász hivatás választását – időleges, átmeneti jellegű korlátozását indokolja, és ez az alapjogi korlátozás az elérni kívánt cél fontosságával arányosnak tekinthető.

Ezzel az okfejtéssel, mint a kötelező ügyvédi felelősségbiztosítás jogi előírásának alapjogi tartalmú indokaival egyetértek. Ugyanakkor szükségesnek tartom ebben a körben is a minimális garanciális szabályok kidolgozását, amelyeknek meg kell felelniük a jogállamiság elvének és a jogállamiság összetett követelményének, továbbá biztosítania kell a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülését mind az érintett ügyvédek (biztosítottak), mind a károsultak vonatkozásában.

Jelentésem tényállást megállapító részében a Felügyelet és a MABISZ elemzésén keresztül bemutatott jogi szabályozásból kitűnik, hogy a MÜK-nek a biztosítási feltételek meghatározására alapvető ráhatása van.

Amint arra a Felügyelet részletesen utalt jogi szabályozási hiányosságok is megállapíthatóak, s tekintettel arra, hogy a Felügyelet és a MABISZ véleményével, elemzésével egyetértek, ezek ismételt részletezését jelentésem

e részében mellőzöm.

A MABISZ véleményével egyezően úgy vélem, hogy a biztosítási kötelezettséget előíró jogszabálynak a felelősségbiztosításra vonatkozó szerződés minimális garanciális tartalmi elemeit is meg kell határozni legalább olyan mértékben, amennyire a kötelező biztosítással védeni kívánt társadalmi érdek ezt szükségessé teszi. Ez biztosítás-szakmailag a következők jogszabályban való rögzítését jelentheti:

- a minimális biztosítási összeg, más néven a limit meghatározása (káreseményenként, éves szinten);
- az esetleges önrészesedési konstrukciók kizárása;
- annak meghatározása, hogy a biztosításnak elsősorban a szerződésen kívüli károsultakat védő általános felelősségbiztosítást, vagy elsősorban a szerződéses partnereknek okozott károkra kiterjedő szakmai felelősségbiztosítást kell-e tartalmaznia;
- a minimálisan elvárt fedezeti körök rövid leírása.

Az előzőek hiányában – álláspontom szerint – a biztosítás nem tudja kellően betölteni garanciális funkcióját, hiszen a biztosítókat a verseny akár a biztosítottak díjfizetési hajlandóságához, képességéhez igazodó tartalmú biztosítások értékesítésére kényszerítheti, amely egy bizonyos határ alatt a károsultak védelmét már nem feltétlenül az eredeti cél szerinti mértékben szolgálja.

Összegzés

Az ügyvédi (szakmai) felelősségbiztosítás jogintézménye szabályzásának is meg kell felelnie a jelentésem II. részében megfogalmazott alapjogi követelményeknek, így a demokratikus jogállam fogalmának lényegi összetevőjét képező jogbiztonság elvének.

Az Alkotmánybíróság szerint a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára*. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, *de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is*.

Minden jogszabálynak illeszkednie kell a jogrendszer egészéhez. A koherencia hiánya enyhébb esetben jogalkalmazási bizonytalansághoz, súlyosabb esetben Alaptörvény ellenességhez vezethet.

Az Alkotmánybíróság 11/1992. (III. 5.) AB határozatában kimondta, hogy a jogbiztonság megköveteli a jogszabályok olyan világos és egyértelmű fogalmazását, hogy mindenki, akit érint, tisztában lehessen a jogi helyzettel, ahhoz igazíthassa döntését és magatartását, s számolni tudjon a jogkövetkezményekkel. Ideértendő az is, hogy ki lehessen számítani a jogszabály szerint eljáró más jogalanyok és állami szervek magatartására.

A testület 26/1992. (IV. 30.) AB határozatában pedig elvi élel mutatott rá arra, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság – amely a jogállamiság fontos eleme – megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.

Az Alkotmánybíróság több ízben hangsúlyozta továbbá, hogy az államszervezet demokratikus jogállami működése magában foglalja azt, hogy az állam, szerveinek tevékenységén keresztül eleget tesz az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére vonatkozó alkotmányos kötelességének. Az államnak kötelessége az alanyi jogok védelme mellett az egyes szervek működését úgy kiépíteni és fenntartani, hogy azok az alapjogokat – az alanyi igénytől függetlenül is – biztosítsák [36/1992. (VI. 10.) AB határozat]. Ez a tétel – figyelemmel a jelentésemben a III. részben idézett, az ügyvédi tevékenységről az Alkotmánybíróság által kifejtettekre, valamint a MÜK köztestületi státuszára – vonatkozik az ügyvédi tevékenységre is.

Figyelemmel és egyetértve a Felügyelet jelentésem „tényállást megállapító” részében bemutatottakra, megállapítom, hogy az ügyvédi felelősségbiztosításra vonatkozó hatályos jogi szabályozás nem felel meg a vonatkozó alapvető jogoknak. Sérti a demokratikus jogállam fogalmának immanens részét alkotó jogbiztonság követelményét, ha olyan köztestület (szakmai kamara) kap szabályozási jogosítványt az ügyvédi (szakmai) felelősségbiztosítás garanciális feltételeinek meghatározására, amelynek tagjai egyúttal az adott ügyvédi (szakmai) felelősségbiztosítás nyújtására szerveződő biztosító egyesület tagjai is, s egyben – megállapítható módon – domináns helyzetben van e területen.

Ilyen módon nem biztosított a tisztességes eljáráshoz való jog érvényesülése sem a felelősségbiztosítás kötésére kötelezett ügyvédek, ügyvédi irodák, sem pedig az esetlegesen károsult pozícióba kerülő ügyfelek vonatkozásában.

A jelentésemben kifejtett alapjogi követelményeknek csak olyan jogi szabályozás felel meg, amely rendeleti szinten valamennyi ügyvédi (szakmai) felelősségbiztosítást nyújtó biztosítóra azonos feltételeket határoz meg e szolgáltatás nyújtásával összefüggésben, és nem kifejezetten egy ilyen szolgáltatást nyújtó biztosító feltételeit veszi át, és határozza meg követelményként. Mindezekben kívül a szóban forgó biztosítás minimális garanciális feltételeit valamennyi azt igénybevevő számára egységesen, a jogrendszer egészéhez illesztve kell szabályozni.

A jogszabályi inkonzisztenciák felszámolása, a hiányos szabályozás megfelelő kiegészítése, a szabályozás pontosítása és egyértelműsítése, különösen a felelősségi kizárások, korlátozások pontos meghatározása érdekében szükségesnek tartom a Felügyelet ügyvédi (szakmai) felelősségbiztosítás jogi szabályozását érintő felvetéseinek megfontolását. Ez biztosíthatná ugyanis azt, hogy a felelősségbiztosítás az Útv-ben felsorolt minden ügyvédi tevékenységre kiterjedjen: a kizárólagos ügyvédi tevékenységekre éppúgy, mint a fakultatívakra.

Intézkedésem

Az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert*, hogy a jelentésemben rögzített szempontok alapján vizsgálja felül a ügyvédi (szakmai) felelősségbiztosításra vonatkozó teljes jogi szabályozást, és az érintett szakmai szervezetek és köztisztviselők bevonásával dolgozzon ki olyan módosításokat, amelyek a jelentésemben jelzett, alapvető joggal összefüggő visszasságok bekövetkeztének a lehetőségét kizárják, továbbá a pontos, megfelelő, koherens és garanciális szabályozással érvényre juttatják a jogbiztonság követelményét.

Budapest, 2012. szeptember 18.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-3615/2012 Ügyvédi eskü szövege

Előadó: dr. Seres Péter
dr. Dóczé Nikolett

Az eljárás megindulása

2012-ben indítottam útjára az *ügyvédség helyzete, az ügyvédek és hozzájuk forduló jogainak védelme* címet viselő projektemet. Az átfogó ombudsmani vizsgálódás középpontjában az ügyvédek és a hozzájuk forduló ügyfelek jogainak érvényesülése, az ügyvédi kamarák gyakorlata és a kapcsolódó szabályozás alkotmányossági monitoringja áll.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdés d) pontja és (4) bekezdése alapján a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében a hivatalból indított eljárás kitér az állampolgárok nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására, illetve az alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára, valamint az illetékes minisztériumnál jogszabály-módosítás kezdeményezésére.

Ugyanakkor az átfogó vizsgálaton belül jelentős hangsúlyt kap az állampolgárok jogi képviselete zavartalan biztosításának szükségessége. Ezért különös figyelmet igényel az ügyvédi eskü szövegének 2012-ben történt módosítása, amely a projekt indítását követően kapott közfigyelmet.

Mindezekre tekintettel is kiemelkedő fontosságú az ügyvédek félelem- és befolyásmentes működése, valamint az eljárási jogi eszközök egyenlősége, ezért a fenti szabályozással kapcsolatosan felmerül a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés], valamint a tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény XXIV. cikk) érvényesülésével összefüggő visszasság gyanúja.

Az érintett alkotmányos jogok

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”*);
- a tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény, Szabadság és felelősség, XXIV. cikk): *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”*

A megállapított tényállás

Az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény 326.§ (2) bekezdése módosította az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény (a továbbiakban *Üt.*) ügyvédi esküre vonatkozó 16.§ (2) bekezdését, továbbá kiegészítette a (2a) bekezdéssel. A 2011. december 31. napjáig a hatályos szöveg az alábbi volt:

16.§ (2) Az eskü szövege a következő:

„Én, ... esküszöm, hogy ügyvédi hivatásomat az ügyfelem érdekében, a Magyar Köztársaság Alkotmánya és jogszabályai szerint lelkiismeretesen gyakorlom, és az ennek során tudomásomra jutott titkot megőrzöm. (Az eskütevő meggyőződése szerint) Isten engem úgy segítjen.”

A jogalkotó a következők szerint módosította a jogszabályt:

16. § (2) Az eskü szövege az egyes közjogi tisztviselők esküjéről és fogadalmáról szóló törvényben foglalt eskü szövegéből és az annak zárómondatát megelőző következő szövegből áll: *„Hivatásom gyakorlása során szakmai kötelességeimet lelkiismeretesen és a legjobb tudásom szerint, ügyfelem érdekében eljárva teljesítem.”*

(2a) *„Az egyes közjogi tisztviselők esküjéről és fogadalmáról szóló törvényben foglalt eskü szövegében szereplő tisztviselő megnevezése az eskü tétele során az esküt tevő személyétől függően: ügyvéd, ügyvédjelölt.”*

A módosított bekezdésben hivatkozott, az egyes közjogi tisztviselők esküjéről és fogadalmáról szóló 2008. évi XXVII. törvény mellékeltében foglaltak szerint a közjogi tisztviselő esküjének szövege:

„Én, (az eskütevő neve) fogadom, hogy Magyarországhoz és annak Alaptörvényéhez hű leszek, jogszabályait megtartom és másokkal is megtartatom; (a tisztviselő megnevezése) tisztviselőmet a magyar nemzet javára gyakorlom. (Az eskütevő meggyőződése szerint) Isten engem úgy segítjen!”

A fentiek alapján a jelenlegi ügyvédi eskü szövege a következő:

„Én, (az eskütevő neve) fogadom, hogy Magyarországhoz és annak Alaptörvényéhez hű leszek, jogszabályait megtartom és másokkal is megtartatom; ügyvédi/ügyvédjelölti tisztségemet a magyar nemzet javára gyakorlom. Hivatásom gyakorlása során szakmai kötelességeimet lelkiismeretesen és a legjobb tudásom szerint, ügyfelem érdekében eljárva teljesítem. (Az eskütevő meggyőződése szerint) Isten engem úgy segítjen!”

Hatáskör

Az Ajb. 18. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból* eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben a hivatalbóli vizsgálat elrendelésének fenti feltételei fennállnak, tekintettel arra is, hogy – a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) idei tájékoztatása szerint – az egy évben keletkező ügyvédi eljárást lehetővé tevő ügyek száma mintegy 15 millió.

Az Ajb. 37. §-a alapján, ha az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra jogosult szervnél jogszabály módosítását.

Az ügyvédi eskütétel magyar hagyományai

Kutatások szerint Magyarországon körülbelül a XV. század végétől voltak olyan személyek, akik már rendszeresen látták el mások jogi képviselőit. [Korsósé Delacasse Krisztina: Az ügyvédi autonómiák létrejötte és működésük megkezdése Magyarországon a polgári korszakban] Ezzel összefüggésben lassan megjelentek bizonyos szakmai és erkölcsi jellegű elvárások is a jogi képviselőt ellátókkal szemben. A XV–XVI. századi dekrétumok szövegéből is kiderül, hogy próbálták megakadályozni a prókátorok erkölcsileg vitatható magatartásait. Az 1567:27. törvénycikk – amely kifogásolja, hogy az ügyvédek „*néha az ellenféllel is titkon összejárásznak*” –, úgy lépett fel a visszásságok ellen, hogy elrendelte: „*mindenféle csalások megelőzése céljából [...] az ügyvédek mind a vármegyei törvényszéken, mind a rendes bírák előtt a hiábavaló és üres kifogásokat [...] mellőzzék, és tegyenek esküt, amelyet patvarkodási eskünek neveznek*”. Patvarkodási esküre korábban már más értelemben kötelezték a felet, ennek kötelezettségét terjesztette ki megfelelően a törvénycikk a képviselőre is.

Az ügyvédnek arra kellett esküt tennie, hogy *tudva igaztalan ügyet el nem vállal*, az ellenféllel össze nem játszik, valamint az ország törvényeinek és szokásainak megfelelően jár el. Ez az eskütételi kötelezettség már annak az első jele, hogy az ügyvédekre vonatkozó morális elvárások konkrétan megfogalmazást nyertek, és ezek betartását esküvel is vállalni kellett.

Ezt a szabályt ugyan hét év elteltével eltörölték, de ez nem jelentette azt, hogy a sajátos erkölcsi elvárások ne álltak volna fenn ezután is. A XVII. század végén szűkítették jelentősen azon személyek körét, akik prókátorok lehetnek. I. Lipót 1694-ben kiadta az első magyarországi ügyvédi rendtartásnak tekinthető jogszabályt *Statutum Per Advocatos Causarum, seu Procuratores Regni Observandum* címmel. Ez a statutum részletesen szabályozta az ügyvédi tevékenységet, és a velük szemben támasztott követelményeket. Ekkorra már létezett egy olyan személyi kör, amely a felek jogi képviselőit hivatásszerűen látta el. Maga a statutum úgy említi az ügyvédeket, mint „*tiszteletreméltó, jogi tanácsot adó testület*”. A perbeli képviselő szempontjából azért lényeges ez a jogszabály, mert az ügyvédkedést – amellet, hogy részletes szabályokat állapított meg az általuk követendő és tanúsítható magatartásokra – immár ténylegesen egy meghatározott személyi kör kezébe tette le. Bevezette a kötelező ügyvédi esküt, melynek letétele nélkül az ország bíróságai előtt egyetlen prókátor sem léphetett fel képviselőként. A rendtartás pontosan meghatározta az eskü szövegét, mely szerint az ügyvéd többek között rosszhiszeműen jogtalan ügyet el nem vállal, a per elhúzására nem törekszik, *az ügyben megismert titkot megtartja*, az ellenféllel ügyfele kárára egyezséget nem köt, a bírákkal szemben tiszteletet tanúsít, a pert ok nélkül el nem hagyja és általában is minden jogsértéstől tartózkodik. Az eskü megtörténtéről oklevelet állított ki az illetékes hatóság, és ezt követően a bíróság előtt a prókátornak az ún. ügyvédvalló levél mellett minden esetben ezt is be kellett mutatnia.

Az ügyvédi eskü szövege kimondottan erkölcsi jellegű kötelezettségeket tartalmazott és alapvető követelménye volt az ügyvédi foglalkozás folytatásának.

Az ügyvédi eskü szövegével kapcsolatos megállapítások

1. Közjogi tisztségviselő-e az ügyvéd?

A módosított Üt. szerint, az ügyvédi eskü az egyes közjogi tisztségviselők esküjéről és fogadalmáról szóló törvényben foglalt eskü szövegéből és az annak zárómondatát megelőző következő szövegből áll: „*Hivatásom gyakorlása során szakmai kötelességeimet lelkiismeretesen és a legjobb tudásom szerint, ügyfelem érdekében eljárva teljesítem.*”

A módosított bekezdésben hivatkozott, az egyes közjogi tisztségviselők esküjéről és fogadalmáról szóló 2008. évi XXVII. törvény mellékeltében foglaltak szerint közjogi tisztségviselő az *Országgyűlés tisztségviselője, valamint az országgyűlési bizottság tagja és tisztségviselője kivételével az Országgyűlés által megválasztott személy*, aki megválasztását követően az Országgyűlés előtt a törvény melléklete szerinti szöveggel esküt tesz.

Az Alkotmánybíróság ezzel szemben kifejtette, [22/1994. (IV. 16.) AB határozat] az ügyvédi hivatás megkülönböztető jegye az, hogy olyan szellemi szabadfoglalkozású tevékenység, amely garanciális okokból

hangsúlyozottan magán-tevékenységként különül el a közhatalomtól. Az alkotmányos jogbiztonság szükségessé teszi és indokolja, hogy a szervezett közhatalommal szemben fellépő jogvédő, jogképviselő magán-tevékenység intézményes tekintélyt, intézményes jogvédelmet kapjon, és így mindenki által elfogadott ellensúlyt biztosítson.

Ezt támasztja, alá az Út. 1. §-a is, amely kimondja, hogy az ügyvéd a hivatásának gyakorlásával – törvényes eszközökkel és módon – megbízója jogainak érvényesítését és kötelezettségeinek teljesítését segíti elő.

Az ügyvéd tehát mások jogi ügyeinek hivatásos vitelére jogtudományi képzettsége, feltételezett megbízhatósága, ezzel összefüggően titoktartási kötelezettsége, valamint az államhatalomtól való függetlensége alapján jogosult. [Walter Schuppich: A bűnügyi védelem kérdéseiről. Magyar Jog, 1980/10.] A közjogi tisztségviselő és a magánszférában dolgozó ügyvédek bármilyen jellegű összemossa kifogásolható jogalkotási irányt jelent. Annak látszatát kelteni, hogy az ügyvédség részét képezi a köztisztviselői karnak, nyilvánvalóan csökkentheti a képviselt személy bizalmát az eljáró képviselőjében, hiszen az ügyfélnek gyakran épp a közjogi tisztségviselőt alkalmazó állammal szemben áll fenn jogvitája.

2. Kinek az érdekében jár el az ügyvéd?

Az eskü új szövege alapján az ügyvéd egyszerre köteles tisztségét – valójában hivatását – „a magyar nemzet javára” és az ügyfél érdekében gyakorolni.

A magyar nemzet fogalmának definíciója a történelem során többször változott. A nemzet jelenlegi általánosan elfogadható jellemzője, hogy tagjai azonos vagy legalább közel azonos nyelvet beszélnek, közös történelmük és saját kultúrájuk van.

A köztisztviselők viselői esküje esetében a nemzeti, közösségi érdek megjelenítése világos és érthető, feladatuk ellátása során a nemzeti érdekekhez képest az egyéni érdekeket háttérbe szorítva kell eljárniuk. A magán-tevékenység, a magánfelek jogi képviselete tekintetében azonban a (nemzeti) közösségre való hivatkozás, az érdekközösség megjelenítése fogalmilag kizárt. Azaz a „javára” kitéltetlően a magyar nemzet nem tekinthető egységes egésznek, hiszen adott esetben a magánfelet a nemzet többi tagjából álló közösséggel szemben kell képviselni. Fontos kiemelni, hogy a közösség bármely tagja kerülhet abba a helyzetbe, hogy a közösség többi tagjával szemben kell – jogi képviselője által – védelmeznie saját jogait.

A közösség – a magyar nemzet – érdekét a többség által megválasztott politikai hatalom képviseli. A magyar nemzet tagjai a megválasztott képviselőkön keresztül érvényesíthetik érdekeiket az Országgyűlésben. Az Országgyűlés pedig az általa megalkotott jogszabályok végrehajtását a kormányra bízta. A végrehajtó hatalom az adófizetők pénzéből fenntartott intézmények által biztosítja a nemzeti érdeket, így a köztisztviselők viselője esetében az eskü szövege megalapozottan tartalmazza a „magyar nemzet javára” kitéltetlően.

Fogalmi különbség van azonban a köztisztviselő és az ügyvéd között abban, hogy előbbi a köz érdekében köteles – esküje szerint is – eljárni, míg az ügyvéd nem a köz, hanem a magánügyfél érdekében köteles a legjobb tudása szerint ellátni hivatását. Jelentős eltérés tehát, hogy míg a költségvetésből fenntartott hatalom által alkalmazott személyek kötelesek a magyar nemzet javáért dolgozni, az ügyvédnek még akkor sem ez a feladata, ha kirendelt védőként vagy más közmegebízás alapján az államtól kapja a díját. Ugyanis az ügyvéd nem feltétlenül a közösség, hanem az általa képviselt – akár a nemzeti közösséggel szemben álló – állampolgár javait képviseli. Ezen az alapon nyilván értelmezhetetlen a magyar nemzet javára való tevékenység elvárása.

3. Miért került ki a titoktartás az ügyvédi esküből?

Amint azt az ügyvédi eskü történeti áttekintése során már jeleztem, az eskü szövege a magyar történelmi hagyományok szerint tartalmazza azt, hogy az ügyvéd az ügyben megismert titkot köteles megtartani. A titoktartás minden olyan tényre, adatra kiterjedt, amelyet a képviselt a megbízás körében közölt, illetve ennek során egyéb módon tudomására jutott. Nem volt köteles ezekről a tényekről tanúskodni, sőt ügyfele beleegyezése nélkül tanúskodásra sem lehetett bocsátani.

Az ügyvéd titoktartási kötelezettsége az ügyvéd-ügyfél kapcsolat legérzékenyebb területe. Az ügyvédnek ahhoz, hogy megbízója képviseletét eredményesen elláthassa, ismernie kell a rábízott ügygel kapcsolatos valamennyi olyan adatot, tény, amely az ügyfél képviselete érdekében fontos lehet, ugyanakkor az ügyfél nem kívánja azt más tudomására hozni. Az ügyvéd és ügyfele között éppen ezért bizalmi köteléknek kell létre jönnie. A megbízási viszonynak lényeges eleme ez a bizalom, hiszen az ügyfél a rá vonatkozó titkok közlésével bizonyos mértékig kiszolgáltatja magát az őt képviselő ügyvédnek. Ezért nyilvánvaló, hogy az ügyvéd egyedül az ügyfele felé lehet elkötelezett, azaz mindenki mástól függetlennek kell lennie. Az ügyvéd-ügyfél közötti bizalmi viszony lényege tehát az az ügyvédi függetlenség, amely garantálja, hogy a jogi képviselő nem szolgáltatja ki az ügyfél titkát.

Az ügyvédi eskü, mint egyfajta erkölcsi alapvetés, magasabb elvi szintre helyeződik – mind az ügyvédben, mind a társadalom többi tagjában –, mint a törvényhozók által alkotott jogszabály. Az ügyvéd szemszögéből ez azt jelenti, hogy a titoktartásra vonatkozó konkrét jogszabályi előírásokat megelőzve, azoknál magasabb szintű erkölcsi kiindulópontokra hivatkozhat. Az eskü szövege ekképpen felülemelkedik a hatóság és az ügyvéd közötti jogszabály-értelmezés szintjén, mivel a titoktartás erkölcsi alapvetését mindezek fölé helyezi. Ugyanakkor az eljárási törvényekben megfogalmazott titoktartási szabályok adott esetben ki lehetnek szolgáltatva a felek jogértelmezési felfogásának. Az ügyfél számára is a titok megőrzésének erkölcsi alapokon való megkérdőjelezhetetlensége jelenti a valódi garanciát, illetve a bizalmi viszony alapját.

Az a tény, hogy kikerült az eskü szövegéből a titoktartási kitétel, alkalmas lehet arra, hogy az ügyfélben e garancia meglétét kérdésessé tegye. A titoktartásra vonatkozó erkölcsi és jogszabályi garanciák szövete a módosításig megbonthatatlan egységet alkotott. A szabályozás ilyen tartalmú megváltoztatása a titoktartás jelentőségének relativizálását jelenti, és az érintettekben felvetheti annak lehetőségét, hogy ez csak az első lépés ezen az úton.

4. Hatósági személy-e az ügyvéd?

Az ügyvédi eskü hatályos szövege szerint az ügyvéd köteles a jogszabályokat megtartani és másokkal is megtartatni. A probléma nyilvánvalóan a mondat második kitételéből adódik.

Az ügyvéd természetesen nem hatósági személy, a hatóság tagjának sem jogaival, sem kötelezettségeivel nem rendelkezik. A reá vonatkozó elvárásokat külön jogszabály tartalmazza.

Az ügyvéd kötelezettségei közé az tartozik, hogy ne adjon olyan tanácsot ügyfelének, amely bűncselekmény vagy más jogellenes cselekmény elkövetésére bírta. Ugyanakkor szerepe szerint az ügyvéd nem egyfajta középben elhelyezkedő közvetítő a hatóság és az ügyfél között, hanem kifejezetten az ügyfél képviselője. Éppen ezért nem feladata az ügyfelet jogkövető magatartásra bírni és ehhez megfelelő eszközrendszer sem áll rendelkezésére a hatóságokkal ellentétben.

Egyben ez a megfogalmazás is alkalmas lehet arra, hogy a laikus érintettben összemossa az ügyvédi szerepkört az állami hatóság feladatkörével és ezzel aláássa a bizalmat ügyfél és jogi képviselője között.

Összefoglalva

Álláspontom szerint az ügyvédi eskü hatályos szövege összemossa a közjogi tisztségviselőt és a magánszférában dolgozó ügyvédet, ezzel annak látszatát kelti, hogy az ügyvédség részét képezi a köztisztviselői karnak; a „magyar nemzet javára” kitéttel elbizonytalanítja az ügyfeleket és az ügyvédi kart; a titoktartásra vonatkozó kitétel elhagyása ellenkezik a magyar jogi hagyományokkal, továbbá megrendítheti az ügyfél és ügyvéd bizalmi kapcsolatát; valamint a jogszabályok megtartására vonatkozó kitéttel a módosított szöveg betarthatatlan – és szereptévesztést jelentő – kötelezettséget ír elő az ügyvédek számára.

A fentiek alapján megállapítom, hogy az egyes törvények Alaptörvénnyel összefüggő módosításáról szóló 2011. évi CCI. törvény 162. § (1) és (2) bekezdésével módosított, az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 16. § (2) és (2a) bekezdésben foglalt szabályozás a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok megszüntetése és jövőbeni megelőzése érdekében:

- az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy fontolja meg az ügyvédekről szóló 1998. évi XI. törvény 16.§ (2) és (2a) bekezdésben foglalt szabályozás módosítását, illetve az eredeti szövegezésnek az Alaptörvényt figyelembe vevő visszaállítását;
- felkérem továbbá, hogy a jövőben az ügyvédséget közvetlenül érintő szabályok megalkotásánál, illetve módosításánál a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium érdemben egyeztessen az ügyvédséget képviselő köztestülettel.

Budapest, 2012. április 11.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-3616/2012

Kecskeméti fiataikorúak büntetőjogi helyszíni vizsgálata

Előadó: dr. Csóré Erika
dr. Varga Éva Csilla
dr. Lux Ágnes
dr. Herke Miklós

Az eljárás megindulása, előzményei

A fogvatartottak alapvető jogainak érvényesülését fókuszpontba állító projektet indítottam 2012-ben, amelynek keretében a fiataikorúak büntetés-végrehajtási intézeteit is vizsgálom. A párhuzamosan folytatódó Gyermekjogi Projekt idején vizsgálati témaköre a gyermekbarát igazságszolgáltatás, amely szintén foglalkozik a fiataikorúak alapvető jogainak érvényesülésével.

A büntetés-végrehajtási intézetekben az előző években már megkezdett vizsgálataimat folytatva, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján – hivatalból elrendelt cél-, illetve utóvizsgálat keretében – helyszíni ellenőrzését rendeltem el a Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet telephelyének II. számú egységében.

Jelen vizsgálatom célja az intézetben 2008-ban tartott helyszíni ellenőrzés tapasztalatai alapján tett

ajánlásaim megvalósulásának, a fiatalok fogvatartottak egészségügyi ellátásának, elhelyezési körülményeinek, valamint a környezetvédelmi előírások betartásának ellenőrzése volt. A helyszíni vizsgálat időpontja: 2012. március 27-e.

Érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog: „Az emberi méltósághoz való jog sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.” [Alaptörvény II. cikk]
- Az egyenlő bánásmód követelménye: „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.” [Alaptörvény XV. cikk (2) és (4) bekezdés]
- A gyermek védelméhez való joga: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés]
- A testi és lelki egészséghez való jog: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” [Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdések]
- Egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés]

A helyszíni vizsgálat tapasztalatai

I. A fogvatartottak elhelyezési és ellátási körülményei

A kecskeméti Wéber utcában lévő intézet 2010 augusztusától a Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet II. számú egységeként működik. Az országos parancsnokság engedélyezte a telephely telítettségének 150 %-ra történő felemelését, vagyis 30 fő férőhelyen összesen 45 fogvatartott helyezhető el egyidőben. A vizsgálat időpontjában az intézetben 36 fogvatartott került elhelyezésre, ebből 14 fogvatartott fiatalok nő. A fogvatartottak 3 pavilonban (két férfi és egy női) töltik büntetésüket, illetve előzetes letartóztatásukat egy és kétszemélyes zárákban. 15 lakózárákat kétszemélyesre bővítettek, itt emeletes ágyakon helyezik el a fogvatartottakat (megjegyzem három emeletes ágy nincs). A lakózárákban fallal leválasztott mellékhelyiségek vannak, a zárák állapota változó, a felújításra szoruló zárákban a vizsgálat idején nem volt fogvatartott. A zárákban padlófűtés van. Minden zárákban található csengő, amellyel jelezheti a fogvatartott, hogy segítségre van szüksége. A férfi fogvatartottak pavilonjainak zuhanyzóhelyisége továbbra is felújításra szorul. A férfi fiatalok egyik pavilonjában van egy terápiás szoba, ahol kislátokat gondoznak a fogvatartottak.

A női pavilon helyén 2003-ig az anya-gyerek körlet működött, 2002-ben a pavilon felújításra került, ezért jobb állapotban van, mint a másik kettő. Ebben a pavilonban a fürdőhelyiség jó állapotú és a fogvatartottak számára mosógép is rendelkezésre áll az alsónemű mosására. Szárítóhelyiség azonban nincs, a fogvatartottak a lakózárákban szárítják a ruhaneműt. A szexuális bántalmazás megelőzése érdekében a fiúk és a lányok is egyedül fürödnek, nem közösen.

Fegyelmi zárka nincs az intézetben, a fegyelmi büntetések végrehajtására a fiatalokat a felnőtt korúak intézetébe szállítják át. A fogvatartottakkal 3 nevelő foglalkozik, így egy nevelőre 10-12 fogvatartott jut, amit az intézetet vezető parancsnok-helyettes elegendőnek tart.

A fiatalok közül sokan dohányoznak, az intézet boltjában nem vásárolhatnak dohányterméket, de a hozzátartozók csomagban beküldik nekik. Csomagvizsgáló nincs az épületben. Az intézet II. számú egységben, illetve a Fiatalok regionális Bv. Intézetében az elmúlt 4 évben nem került előtalálásra mobiltelefon, mint tiltott tárgy.

Csoportos kimaradás keretében az elmúlt két évben 2-2 fogvatartott vehetett részt színházlátogatáson a kecskeméti Katona József Színházban.

Az intézet konyhája felújításra szorul, az ételmezésről az EDIMPEX Kft. gondoskodik. Orvosi javaslatra a diétás étrend is biztosított. Mind egyik pavilonban van egy ún. teakonyha. A megkérdezett fogvatartottak az étel minőségével és mennyiségével elégedettek voltak.

Az anya-gyermek részleg a helyszíni vizsgálat idején 5 csecsemő és édesanyja tartózkodott; ahol a nevelő és a körletfelügyelő mellett egy teljes munkaidőben foglalkoztatott főállású védőnő dolgozik, illetve jelenleg szintén teljes munkaidőben, a nap 24 órájában 5 egészségügyi szakápoló, csecsemőgondozó áll alkalmazásban.

A részleg a rendszeres gyermekorvosi felügyelet, pszichológusi segítség biztosított.

A részleg 20 csecsemő befogadására alkalmas (egy nagyobb alapterületű lakózárká iker-csecsemő

ellátására is). Eddig még nem volt példa teljes kihasználtságára, általában 5-6 csecsemő és édesanyja kerül itt elhelyezésre (20-25%-os a kihasználtság).

A gyermekeket bármikor látogathatja az apa, akár naponta is. Az édesanyák havonta egyszer fogadhatnak látogatót, azonban a gyakorlat szerint, ha az apa meglátogatja gyermekét, úgy a találkozást engedélyezik az anya számára is. Jellemzően a gyermekek édesapja nem látogatja sem a gyermeket, sem az anyát (jelenleg az öt csecsemő közül egynek van rendszeresnek mondható kapcsolattartása).

Szabadidős foglalkozásokat rendszeresen szerveznek az anyák részére. Például: külön varrósobában varrás, hímzés; továbbá babatorna és más, a gyermekgondozással összefüggő szakkör. Rendelkezésre áll továbbá saját, néhány száz kötetből álló könyvtár is a részleg területén. A fogvatartottak alapvetően szabadon mozoghatnak, s szabad levegőre is bármikor kimehetnek, ahol a belső falat rajzfilmfigurák díszítik, a kertben járólappal fedett terasz mellett, veteményeskert található, amelyet a fogvatartottak gondoznak.

Egyéni viselkedéstől függően – jutalomként – engedélyezik az anyáknak, hogy sétálni magukkal vigyék a csecsemőiket az intézet által biztosított babakocsival, a városban is. A gyermekek fürdetése rendezett körülmények és higiénias viszonyok között zajlik. Egyszerre három csecsemő fürdetése oldható meg a csecsemőgondozó jelenlétében.

II. A fogvatartottak egészségügyi ellátásának feltételei

A megyei bv. intézet általános és foglalkozás-egészségügyi orvosa látja el a fiatalkorúakat a város központjában lévő Mátyási utcában lévő rendelőben. A II. számú egységben is van ugyan rendszeresített és alapfelszereltségű rendelő, de ennek használatára ritkán kerül sor. A fiatalkorúak intézete kapcsolatban áll a Bács-Kiskun Megyei Kórházzal és Rendelőintézettel. A fogorvos heti 3, a pszichiáter heti 4 órában látja el a fogvatartott betegeket. A védőnő hivatali munkarend szerint, minden nap a telephelyen tartózkodik.

Az intézetben olyan fiatalok is töltik büntetésüket, akik erőszakos bűncselekményt követtek el. Ők – koruknál fogva is – nehezen viselik a kötöttséget. Az itt elhelyezett fiatalkorú elkövetőkre azonban nem jellemző az agresszív magatartás tanúsítása. A helyszíni vizsgálat időpontjában egy fiatalkorú férfi fogvatartott volt az intézetben, akit éppen magatartása miatt más intézetből szállították ide. Rá több figyelmet fordít a felügyelet és a többiekől elkülönítve kezelik agresszív beállítottsága miatt.

Az intézetben komoly öngyilkossági szándék, illetve öngyilkosság nem fordult elő, ún. falcolások figyelem felhívási céllal viszont előfordulnak. Az ilyen fogvatartottal a nevelő és pszichológus is többet foglalkozik. Több civil és egyházi szervezet szervez programokat a fogvatartottaknak, többek között a családi életre nevelés, agressziókezelés témakörben.

Az anya-gyermek részlegen a fogvatartottak egészségi állapota kapcsán elmondható, hogy a részleg működése óta itt elhelyezett anyák között kb. 5-7%-a azoknak az aránya, akik kábítószerrel használtak terhességük előtt/alatt. Ez a csecsemők egészségére is kihat. Az anyák többsége dohányzik. Rendszeresen érkeznek ide Hepatitis C vírussal fertőzött fogvatartottak is. Problémát jelent, hogy nincs lehetőség a kötelező HIV/AIDS szűrésre, amely nagyon fontos lenne nemcsak az anyák, hanem a csecsemők és a gondozó személyzet egészségének védelme érdekében is, hiszen e szoros kényszerközösség indokolná a fertőzöttség ismeretét.

A lakózárkák felszereltsége megfelelő, berendezése otthonos, található bennük gyermekágy, pelenkázó, mosdó, mosdószekrény, ajtóval elválasztott saját WC, szőnyeg, a falak rajzfilmfigurákkal díszítettek.

Gyógyszerellátás

A gyógyszerosztást az ápolók végzik az orvos utasítása szerint. A rendelt gyógyszert a fogvatartott haladéktalanul, az ápoló jelenlétében köteles bevenni. Az ápolók kötelesek fokozottan figyelni az altatók, a nyugtatók és a fájdalom-csillapítók bevitelére. A gyógyszerek összegyűjtésének megakadályozása érdekében a tablettázott készítményeket, az intézeti orvos engedélyével az ápolók poríthatják. A hozzátartozó által beküldött gyógyszereket, gyógyhatású készítményeket az egészségügyi osztály részére kell átadni. Az orvos utasítása alapján azokat az ápolók osztják ki.

Szűrések

A fogvatartottak tüdőszűrésére 4-5 éve már nincs lehetőség és hepatitis szűrést sem végeznek anyagi forrás hiányában. A fiatalok körében ugyanakkor egyre elterjedtebb a tetoválás készítése. A BVOP Egészségügyi Osztályának vezetője megkeresésemre arról tájékoztatott, hogy a kecskeméti telephely fogvatartottjai kivizsgálására és ellátására – tbc-re utaló tünetek esetén – a Büntetés-végrehajtás Központi Kórházában, Tökölön, illetve a Bács-Kiskun Megyei Kórházban kerül sor.

A hepatitis B elleni védőoltást az 1986 után születettek 7. osztályos korban megkapják. Amennyiben a fiatalkorú fogvatartott e védőoltást nem kapta meg vagy a védőoltás beadásának nincs nyoma az egészségügyi dokumentációjában, befogadását követően a védőoltást megkapja az intézetben.

A hepatitis C szűrését – együttműködési megállapodás alapján – az MSD Pharma Hungary Kft. végzi minden bv. intézet részére. A kecskeméti telephelyen a szűrőprogram munkatársai még nem jártak, de a diagnosztika és a kezelés költségeinek finanszírozása biztosított.

Speciális csoportok

Az intézetben speciális gyógyító csoportok nincsenek, a kábítószer elterelést a klinikai szakpszichológus végzi, aki a fogvatartottak mellett a személyi állománnyal is foglalkozik.

Oktatás, nevelés, szabadidő

A keleti régió tekintetében az intézet feladata a szabálysértési elzárás végrehajtása is. A helyszíni vizsgálatot megelőző héten szabadult egy fiatalkorú nő, aki üzletszerű kéjelgés miatt 15 napot töltött az intézetben. Az elzárásra ítélték oktatása gondot okoz a bent tartózkodás rövid időtartamára tekintettel.

Az elítéltek oktatása az elmúlt egy-két évben sokat javult. Az intézményben 18 év alatti, tanköteles fogvatartott közül 3 lány és egy fiú vesz részt oktatáson, a 18 év feletti magántanulók száma 4; az ún. Dobbantó programban pedig 4 tanköteles és 2 nem tanköteles fogvatartott vesz részt. A Fogvatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közalapítvány szakmai vezetésével megvalósult Dobbantó Projekt egyénre szabott fejlesztést biztosít a már 6 általános iskolai osztályt elvégzett, a 9. évfolyamot még be nem fejezett fiatalok számára, továbbá feltétel a 22. életév el nem érése is. A program során megszerzett bizonyítvánnyal a fiatalok szakmunkásképző intézménybe nyerhetnek felvételt. A programot a városi önkormányzat az állami normatívából finanszírozza.

A következő tanévben az intézet szakképzést is tervez indítani a Kecskeméti Műszaki Szakközép- és Szakképző Iskola közreműködésével, szoba-festőmázoló szakképesítés megszerzését biztosítva. A képzésben 12 fogvatartott vehet részt. Az intézet a létszám feltöltése érdekében a többi fiatalkorúak bv. intézetében is meghirdeti a képzést.

A fiatalok között vannak funkcionális analfabéták is, ugyanakkor két fogvatartott felvételt nyert a kecskeméti főiskolára. Az egyikük már megkezdte a tanulmányait, a másik egy év halasztást kért. A már főiskolába járó fiatalkorú fogvatartott a lakózárkájában egy alapítványtól kapott számítógépet használhat a tanulás segítése érdekében.

Az intézet tantermében jelenleg 6 fogvatartottat oktatnak, ahol számítógép is a rendelkezésükre áll, internet használatra azonban nincs lehetőségük.

Az 1000 kötetes könyvtárat a fiatalok látogatják, de a Mátyási utcai intézet könyvtárából is kölcsönözhetnek könyveket. Ez érvényes az anya-körleten elhelyezettekre is, ha igényt tartanak rá.

Rendszeresen sportolhatnak is a fogvatartottak. Az intézetnek van egy sportpályája és mindegyik pavilonhoz tartozik egy sétatudvar, ahol a fogvatartottak gondozzák a kertet. A konditermet a férfiak és a lányok is használhatják, általában egyszerre ketten.

III. Környezetvédelmi szempontok érvényesülése

A II. szánú Egység területén található gázkazánok, mint helyhez kötött légszennyező pontforrások rendelkeznek a szükséges működési engedéllyel és kibocsátási határértékkel, illetve az illetékes felügyelőség véleményezte az üzemi veszélyes hulladék gyűjtőhely Üzemeltetési Szabályzatát. Az előírt környezetvédelmi adatszolgáltatásokat az Intézet a jogszabályokban előírtak szerint teljesíti. Az utóbbi években felügyelőségi hatósági ellenőrzés nem volt, ami valószínűleg az egység csekély környezetvédelmi kockázatából származik.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. A törvény értelmében az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat (18. § (4) bekezdés). Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint a rendvédelmi szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül. A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 1. § (1) bekezdése szerint a büntetés-végrehajtási szervezet állami, fegyveres rendvédelmi szerv, vagyis vizsgálati lehetőségem kiterjed a szervezetre.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

1. Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy *Magyarország független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam [...] kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat]

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot

jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együttjáró minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.

3. A *megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként – egyenlő méltóságú személyként – kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. Fontos hangsúlyozni, hogy a jogegyenlőség megteremtése, az egyenlő méltóságú személyként kezelés biztosítása elsődleges állami kötelezettség, míg az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít. Lehetőséget, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékosság) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. A speciális, objektíve hátrányos helyzetben lévő jogalanyok számára ugyanis csak az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó állami kötelezettségvállalás, többletjogok biztosítása teremthet lehetőséget az egyenlő esélyekre.

Az irányadó alkotmánybírói gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. [AJB-4541/2010. számú jelentés]

4. Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát, e szerint „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”

Amint azt az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette „A gyermek ember, akit minden olyan alkotmányos alapvető jog megillet, mint mindenki mást, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté válásához. Ezért az Alkotmány 67. § (1) bekezdése a gyermek alapvető jogairól szól, egyidejűleg a család (szülők) az állam és a társadalom kötelezettségét megszabva. A testület arra is rámutatott, hogy a felhívott alapjog és az Alkotmány 16. §-a (az ifjúság érdekeinek védelme) együttesen értelmezendő, amiből az következik, hogy a gyerekekről való gondoskodás komplex feladat. [79/1995(XII.21.) AB határozat]

A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

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

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* tartalmát (Alkotmány 70/D. §), és mindezek az értelmezések álláspontom szerint – függetlenül attól, hogy „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is hivatkozhatóak maradnak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az alkotmánybírói gyakorlat utal arra is, hogy az államnak e jog megvalósulása érdekében meghatározott, az egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezésére irányuló kötelezettsége annyit feltétlenül jelent, hogy az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, azaz azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul. Az állam szabadsága nem terjed odáig, hogy anélkül üressé ki az egyik legfontosabb garanciális intézmény tartalmát, hogy helyette nem építi ki az alapvető jog megvalósulásának azonos súlyú biztosítékait. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor utalt arra is, hogy az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az Alkotmánybíróság olvasatában az ilyen szélső eseteken túl azonban az állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. Az egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen. Az az Alkotmányba foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

Már korábbi vizsgálataim kapcsán kifejtettem, hogy – álláspontom szerint – a jogalkalmazási gyakorlatra fókuszáló ombudsmani jogvédelemnek az egészséghez való jog biztosításával összefüggő állami kötelezettségekkel

kapcsolatban lehetősége van akár az Alkotmánybíróság által követettől eltérő, további alapjogi követelmények megfogalmazására és kibontására. Önmagában ugyanis az a tény, hogy az Alkotmánybíróság, annak alacsonyabb mércéje miatt valamely jogszabályi rendelkezést, jogi-szervezeti megoldást az egészséghöz való jog érvényesülése szempontjából – a fenti gyakorlat alapján – nem minősít alkotmányellenesnek, még egyáltalán nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy e norma gyakorlati alkalmazásával, hatásával és következményeivel kapcsolatban az egészséghöz való joggal, vagy ennek alanyi jellegű részjogosítványával, az egészségügyi ellátáshoz való jogosultsággal összefüggő visszásság megállapítására kerüljön sor. Az ombudsmani jogvédelem eltérő, magasabb mércéjében két végpont határozható meg. Értelmszerűen nem állapítható meg az egészséghöz való joggal összefüggő visszásság pusztán egy intézmény megszüntetése, átalakítása, összevonása, feladatátadása miatt, egy ilyen szemlélet parttalanná és esetlegessé tenné az alapvető jogok biztosa által biztosított jogvédelmet. *(Más a helyzet, ha az egészségügyi intézményrendszeren belül, így például az autizmussal és egyéb fogyatékossgal élő beteg ellátás területén meghatározott helyeken, megyékben vagy régiókban bizonyos speciális szakellátások érdemben elérhetetlenné válnak és ez az állapot hosszú időn keresztül „stabilizálódik”).*

6. Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált egészséges környezethez való jog értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot, megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezetet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére. (996/G/1990. AB)

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, mely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maga a jogalkalmazó is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

III. A vizsgálat érdeme tekintetében

Európa legtöbb államában a büntetés-végrehatási intézetekben nem végeznek kötelező szűrővizsgálatokat az emberi jogokra hivatkozással. Ilyen vizsgálatokra a fogvatartottak önkéntes részvétele alapján, az ő kérésükre kerül sor. Az állam kötelessége ugyanakkor olyan életkörülmények biztosítása a bv. intézetekben, ami összeegyeztethető a fogvatartottak egészségének megőrzésével.

A fogvatartottak többek között a túlzásfolttság, a higiéniai körülményeknek köszönhetően, illetve saját életkörülményeikre, anyagi háttérükre, egészségi állapotukra visszavezethetően, a kockázati magatartások figyelmen kívül hagyása miatt jobban ki vannak téve a különféle fertőzéseknek, betegségeknek.

A börtönkörnyezetben a prevenció eszközök alkalmazása valamennyi átvadható betegség esetén szükséges lehet. E betegségek közül egyesek mégis prioritást élveznek, mert súlyos következményeik lehetnek és a végrehajtási intézetekben különösen veszélyesek. A különféle fertőző betegségek közül így a legnagyobb jelentőségük részint az ún. vér útján terjedő betegségeknek (hepatitis B, C, illetve HIV/AIDS), másrészt pedig a cseppfertőzéssel átvadható tuberkulózisnak van. [Juhász Zsuzsanna: A börtön-egészségügy „gócpointjai” és ártalomcsökkentő kezdeményezések külföldön Pólay Elemér Alapítvány, Szeged 2010. 49-53. o.]

A tbc megelőzése és kezelése már az 1990-es évek eleje óta, mint globális törekvés fogalmazódott meg a világon. A börtönkörnyezetre irányadó irányelveket az Egészségügyi Világszervezet dolgozta ki 1998-ban, illetve azt követően 2000-ben. [Az ún. DOTS stratégia a betegek közvetlen terápiás megfigyelésének elvét rögzítette.] A WHO célja, hogy a világon a tbc-ben elhunytak száma a felére csökkenjen. Ez rendszeres szűrővizsgálatokkal, és a fertőzettek célzott kezelési programjával valósulhat meg. Évente rendszeres szűrővizsgálatokkal időben kiszűrhető és kezelhető a betegség.

Ami a magyar szabályozást illeti, az NM rendelet értelmében 18 éves kor alatt a kötelezően elvégzendő egészségügyi vizsgálatok között nem szerepel a mellkas-szűrővizsgálat. A tüdőszűrés végzése a területileg illetékes tüdőszűrő állomások, valamint a területi mozgó szakorvosi szolgálat feladatkörébe tartozik.

A tüdőgyógyászati és a gyermekgyógyászati szakmai kollégiumok állásfoglalása szerint általánosan nem indokolt a 14-18 éves korosztályban tüdőszűrés végzése, a tbc ugyanis ebben a korcsoportban ritka. A fertőző tbc-s betegek környezetének kontakt szűrése esetében azonban a háziorvos, vagy a szakorvos elrendelheti a 14-18 éves korú fiatal mellkas röntgen vizsgálatát is szűrési célból. Ugyancsak elrendelheti az ÁNTSZ kellő indokkal fiatalok zárt

közösségének a tüdőszűrését. Ezekben az esetekben a szűrés térítésmentes.

A Tüdőgyógyászati Szakmai Kollégiumnak a Tuberkulózis diagnosztikus és terápiás protokollja szerint a betegség kialakulásában a legnagyobb kockázati tényező a HIV fertőzés. A hajlamosító körülmények között szerepel az alkoholfüggőség, a kábítószerfogyasztás/függőség, valamint több betegség, illetve a leromlott általános egészségi állapot. Fokozott a tuberkulózis kockázata a lakosság bizonyos csoportjaiban is. Az átlagnépességhez viszonyítva gyakoribb a betegség előfordulása a hajléktalanok, valamint a szoros közösségben (szociális otthon, börtön) élők között.

A *hepatitisnek*, azaz a májgyulladásnak több fajtája is van. A legveszélyesebb a hepatitis C, ami kb. 10-szer fertőzőbb, mint a HIV. Nagy gondot jelent, hogy ennél a típusnál az esetek döntő többségében a fertőzés vagy tünete szegény, vagy egyenesen tünetmentes, így nincs olyan előjel, melyből a májgyulladásra lehetne következtetni. A fertőzésveszélynek leginkább az intravénás kábítószer-élvezők vannak kitéve, akik a tűt vagy egyéb injektáló eszközt közösen használják. [Juhász Zsuzsanna: A börtön-egészségügy „gócpointja” és ártalomcsökkentő kezdeményezések külföldön Pólay Elemér Alapítvány, Szeged 2010. 83. o.]

Rá kívánok mutatni arra is, hogy a tetoválás Magyarországon is nagyon elterjedt, és nemcsak a társadalomban örvend nagy népszerűségnek, hanem a végrehajtási intézetekben is. A nem steril, illetve többnyire saját kezűleg készített eszközök, valamint a már egyszer felhasznált anyagok (tű, tinta, törlőruha) alkalmazása azonban potenciális veszélyt jelent a fogvatartottak számára elsősorban a hepatitis C, valamint a HIV fertőzéssel szemben. [WEBBeteg – Debreczeni Anikó; Forrás: www.usnews.com]

A tetoválás a bv. intézetekben tilalmazott tevékenység, fegyelmi vétségnek minősül, ennek ellenére a fiatalok egyre gyakrabban próbálkoznak az elkészítésével.

Az Európai Tanács Miniszteri Bizottsága által 2006 januárjában elfogadott új Európai Börtön szabályok értelmében a büntetés-végrehajtási intézet egészségügyi szolgáltatásainak törekedniük kell minden testi vagy mentális betegség, valamint azon hiányosságok vagy fejlődési rendellenességek kiszűrésére és kezelésére, amelyekben a fogvatartottak esetleg szenvednek. Ennek érdekében, minden fogvatartottnak részesülnie kell a szükséges orvosi, sebészeti, pszichológiai ellátásban, azokat is ideértve, amelyek szabad környezetben állnak rendelkezésre.

A fentiekben vázolt betegség veszélyessége, valamint a hajlamosító körülmények előfordulási gyakorisága a bv. intézetekben arra enged következtetni, hogy a fiatalkorúak végrehajtási intézeteiben – önkéntes alapon – szükség van a hepatitis szűrés biztosítására.

A Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet II. számú egységének fiatalkorú fogvatartottjai mindeztidőig nem igényelhetik a hepatitis C kiszűrésére irányuló vizsgálatot. Fontosnak tartom e fertőző betegség szűrésének lehetőségét a fiatalkorú fogvatartottak esetében is biztosítani, mivel a fentebb vázolt kockázati tényezőkre figyelemmel a betegség előfordulása 18 év alattiak esetében sem zárható ki.

A szűrés hiánya a kecskeméti telephelyen – figyelemmel arra, hogy a tököli és a szirmabesenyői bv. intézetekben e betegség szűrése biztosított, sőt annak igénybevétele a fogvatartottakat ösztönzi – ellentétes az egyenlő bánásmód követelményével és közvetlenül veszélyezteti a fiatalkorú fogvatartottak egészséghez való jogát.

Az elítéltek számához képest elegendőnek ítélem a nevelők számát. A fogvatartottak és a dolgozók pszichés gondozását, mentálhigiénés problémáinak kezelését viszont egyetlen pszichológus végzi. A fiatalkorúak – a felnőttekhez képest – gyakoribb viselkedéskérdéseik és agresszivitásának kezeléséhez, valamint a teljes személyi állomány rendszeres ellátásához nem tartom elegendőnek az intézetben a pszichológus státuszok számát.

A fentiekre tekintettel megállapítom, hogy az intézetben rendszeresített pszichológus státusz alacsony volta közvetlenül veszélyezteti a fogvatartottak és a személyi állomány lelki egészséghez való jogát.

A zárkák mérete, felszereltsége, a zárkákban lévő, fallal leválasztott WC, valamint a női pavilon fürdőhelyisége is megfelel az elvárásoknak, biztosítják a fogvatartottak emberi méltóságához és egészséges környezethez való jogának érvényesülését, illetőleg a kis létszámú zárkák elősegíthetik a fogvatartotti konfliktusok megelőzését. A korábbi ombudsmani vizsgálat ugyanakkor rámutatott arra, hogy a fiatalkorú férfiak pavilonjaiban a vizesblokkok sürgős felújításra szorulnak. Az intézet parancsnok-helyettesének tájékoztatása szerint a felújításhoz szükséges anyagok beszerzése megtörtént, a helyiségek renoválása az idei évben megkezdődik és év végére be is fejeződik.

Az előzőekre tekintettel megállapítom, hogy a fürdőhelyiségek jelenlegi állapota sérti a férfi fogvatartottak emberi méltóságához és egészséghez való jogát, a felújítás idejére tervezett megkezdésére tekintettel azonban ombudsmani intézkedést nem teszek.

A fogvatartottak által kimosott ruhaneműk szárítására csak a zárkában van lehetőség, az intézetben külön szárítóhelyiség nincs. Az IM rendelet szerint az intézetben befogadó, szabadságos, szabaduló, fegyelmi, az ön- és közveszélyes magatartást tanúsító elítéltek elhelyezésére szolgáló, továbbá különleges biztonsági zárkát kell kialakítani, illetve kijelölni. A jogszabály 2010 novemberében történt módosítása értelmében az országos parancsnok engedélyével egyéb rendeltetésű zárkák és lakóhelyiségek is kialakíthatók. Az egyéb rendeltetésű zárkák és lakóhelyiségek az ott elhelyezett elítéltek sajátos helyzetére és különleges szükségleteire tekintettel – az országos parancsnok engedélyével – a rendelet 3. számú mellékletében meghatározottakon kívül egyéb berendezési és felszerelési tárgyakkal is helyettesíthetők, illetve kiegészíthetők. Ez azt jelenti, hogy a zárkában szárítóeszköz is tartható, pótolva ezzel a külön szárítóhelyiség hiányát.

A hivatkozott rendelkezésre figyelemmel arra kívánok csupán rámutatni, hogy a fogvatartottak által tisztított ruhaneműk szárítására – a fogvatartotti igény bejelentése alapján – minden esetben szükséges a szárítóeszköz

biztosítása a zárkában, mivel annak hiánya közvetlenül veszélyezteti a fogvatartottak emberi méltóságához való jogának érvényesülését.

A helyszíni ellenőrzés időpontjában a fogvatartottak egészséges környezethez való jogával összefüggésben visszásság vagy annak közvetlen veszélye nem merült fel. A gázkazánok rendelkeznek a szükséges működési engedéllyel, az intézet a környezetvédelmi előírásoknak megfelelően végzi a veszélyes és nem veszélyes hulladékok kezelését.

Tekintettel arra, hogy gyermekjogi ombudsmanként eljárva a 2012. évi kiemelt Gyermekjogi projekt témájául a gyermekbarát igazságszolgáltatást jelöltem meg; a büntetés-végrehajtási intézmények vizsgálatok szempontjaim közé emeltem a gyermeki jogok érvényesülését is. [A nemzetközi kitekintés forrása: Children of imprisoned parents. (Ed by: Peter Scharff-Smith – Lucy Gampell) The Danish Institute for Human Rights, European Network for Children of Imprisoned Parents, University of Ulster. 2011; valamint a Eurochips dokumentumai. www.eurochips.org]

A fiatalkorúak fogvatartása vonatkozásában felmerül a hazánkban 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdetett, a *Gyermek jogáról szóló ENSZ Egyezmény* több rendelkezésének vizsgálata is. Így a gyermek hátrányos megkülönböztetésének tilalma (2. cikkely), mindenek felett álló/legjobb érdekének védelme (3. cikkely); mindkét szülőjével való rendszeres és közvetlen kapcsolattartás joga (9. cikkely); a véleménynyilvánítás szabadsága, és a gyermek joga ahhoz, hogy meghallgassák véleményét azokban az ügyekben, amelyek rá kihatással vannak (12. cikkely); a magánélethez való joga (16. cikk); valamint az erőszak minden formájától való védelem joga (9. cikkely).

A gyermek legfőbb érdekének védelméről az Egyezmény úgy rendelkezik, hogy „a szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenek felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban”.

E gyermeki jog ugyancsak megjelenik az *Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény* 8. szakaszában is, amely kimondja, hogy „1. Mindenkinnek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák. 2. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzet-biztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.” Ennek értelmében a fogvatartott szülő magánélethez való joga védelmet élvez.

Ezen jogok védelmét különösen fontos figyelembe venni az eljáró hatóságoknak, kiemelt hangsúllyal, amikor az eljárásban gyanúsítottként, vádlottként, elítéltként szereplő személy édesanya vagy épp gyermeket vár. [Amellett, hogy nem állnak rendelkezésre egységesen adatok arra vonatkozóan, hogy hány gyermeket érint édesanyja fogva tartása révén a büntetés-végrehajtási intézmény rendszer, feltehetően több tízezer gyermekről lehet szó – az Európa Tanács büntető igazságszolgáltatással kapcsolatos 2009-es statisztikája (SPACE I) szerint, Európaszerte sok nő van bv. intézményekben. Magyarországon a fogvatartottak összlétszáma 16 459 volt, ebből nő: 1065 (6.5%), az európai medián 4.9%. In CoE Annual Penal Statistics – Space I – 2009. 53.o.] Ekkor minden olyan körülményt, lehetőséget figyelembe kell venni a gyermekjogok védelme érdekében, amelyek a gyermek elsődleges érdekének megfelelnek a büntető igazságszolgáltatás elvárásai mellett. Számos ország joggyakorlatában megjelennek például a szabadságvesztés, az elzárás alternatívái, a resztoratív/helyreállító igazságszolgáltatás eszközei: a szabadságvesztés büntetés végrehajtásának elhalasztása, felfüggesztése, megszakítása; illetve a büntetés-végrehajtási intézményekben a látogatások „gyermekbaráttá” tétele (mind az intézményi környezet, mind a látogatás lehetőségének rendszere és időtartama révén).

Bizonyos esetekben a napi ellátásra szoruló csecsemők is fogvatartott édesanyjukkal élnek a büntetés-végrehajtási intézményekben. A gyermekek életkorával és a bent tartózkodás időtartamával kapcsolatos szabályok azonban országonként eltérnek. Nemcsak a börtönkultúra eltérő, hanem az anyasággal, a család szerepével, a gyermek nevelésével kapcsolatos felfogások is különböznek.

Fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy sok édesanya elsődleges és egyedüli ellátója a csecsemőnek. Ilyenkor felmerül az az ellentmondásokat rejtő kérdés, hogy a baba a bv. intézetben maradjon-e édesanyjával, és ha igen, mennyi ideig. A kérdés megválaszolása nem egyszerű, hiszen a börtön környezet nyilvánvalóan nem megfelelő a csecsemők és kisgyermekek számára; ugyanakkor az anyától erőszakkal történő leválasztás sok kockázatot és hosszú távú káros következményt rejt magában.

A Kínzás elleni Bizottság véleménye szerint ezekben az esetekben *elsődlegesen a gyermek érdekét kell figyelembe venni*. Ez a követelmény magában foglalja azt is, hogy az elzárás során ugyanolyan körülményeket, ellátást kell biztosítani, mint a civil életben a szülés előtti és utáni időszakban. Ha a csecsemők és kisgyermek az elzárás körülményei között édesanyjukkal élnek, számukra garantálni kell a szakorvosi felügyeletet és segítséget szociális munkások és gyermekvédelmi szakemberek bevonásával. Ezzel együtt meg kell teremteni a gyermekközpontú környezetet, amely nélküli az elzárás, fogvatartás külső jegeit.

A tartózkodás időtartamának szabályozása jelentősen eltérhet országonként, a szabályozás elsősorban a szoptatás időszakával van összefüggésben. Svédországban például a csecsemők bv. intézményekben való jelenléte nem kívánatos és nem jellemző, ha mégis megtörténik az elzárás, úgy egy évig van lehetőség az együttes elhelyezésre, az átlag időtartam azonban három hónap. Németországban, hat zárt rezsimű bv. intézményben lehetnek együtt a gyerekek édesanyjukkal három éves korukig, két nyitott rezsimű intézményben pedig hat éves korukig. Frankfurt-Preungesheim nyitott részlege a bv. intézményen kívül helyezkedik el, megvalósítva azt a döntéshozói akaratot, hogy a baba-mama körlet a börtön egyéb részeitől elkülönítve legyen. Valamennyi anyának van

egy saját lakrésze, konyhával, lakó- és fürdőszobával. Hollandiában, a gyerekek négy éves korukig maradnak együtt édesanyjukkal a félnyitott rezsimű Ter Peel-ben. A baba-mama részleg külön épületben helyezkedik el, a bv. intézet területén, négy anya és négy gyermek kerülhet elhelyezésre egyidőben. Öt zárt rezsimű intézményben pedig a gyermekek 9 hónapos korukig maradhatnak édesanyjukkal. Izlandon csak azok a csecsemők maradhatnak a bv. intézményben, akik szopnak vagy más speciális igényrel bírnak. Portugáliában és Svájcban a gyermekek 3 éves korukig maradhatnak, Finnországban 2 éves korukig. Dániában a férfi és női fogvatartottakkal élhetnek gyermekeik három éves korukig, a gyakorlatban azonban nagyon kevés kisgyermek van bent. Angliában és Wales-ben három zárt rezsimű intézményben van lehetőség 34 kisgyermek elhelyezésére, egy nyitott rezsimű intézményben pedig 20 csecsemőnek van férőhely. A gyermekek 18 hónapos korukig maradhatnak egy nyitott és egy zárt rezsimű intézményben.

A nyugat-európai pszichológiai főáram a gyermek édesanyjával való együtt tartózkodása biztosításának szükségét a kötődés-elmélettel igazolja, mindemellett a biológiai anyától való távolmaradás sem feltétlenül válik más elméletek szerint a gyermek kárára. [Lásd erről az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 849/2010. számú, a 0-3 éves gyermekeket gondozó intézményekben folytatott vizsgálatának jelentését.] Így sokhelyütt más, megfelelő alternatív gondoskodási módok alkalmazását is javasolják (apa, nagyszülő, nevelőszülő gondoskodásának igénybe vétele).

A nemzetközi kutatások egy része abba az irányba mutat, hogy a csecsemők édesanyjukkal történő elzárása alapvetően nem kívánatos a gyermek érzelmi és pszicho-szociális fejlődése szempontjából. A bv. intézmények nem garantálnak megfelelő környezetet a csecsemőknek és kisgyermekeknek, gyakran hosszútávra kiható retardációt hoznak maguk után. Ugyanakkor azt is hangsúlyozzák, hogy ha egy csecsemőt vagy kisgyermeket erőszakkal elválasztanak az édesanyjától, maradandó érzelmi károsodást szenvednek és szociális beilleszkedési problémáik lesznek. A legtöbb európai ország biztosítja az együttes elhelyezést, azonban csecsemők százait választják el fogvatartott édesanyjuktól.

A hatályos magyar rendelkezések értelmében a fogvatartott édesanyjával gyermeke 6 hónapos koráig helyezhető el, az anya kérelmére azonban az intézet parancsnoka engedélyezheti az együttes elhelyezés meghosszabbítását a gyermek egy éves koráig.

A fentiekben vázolt nemzetközi jó gyakorlat hazai alkalmazását, azaz a fogvatartott édesanya és gyermeke hosszabb távú együttes elhelyezésének megvalósítását megfontolandónak tartom, figyelemmel arra, hogy a kecskeméti anya-gyermek részlegben 20 csecsemő és édesanyja helyezhető el, de 5-6 csecsemőnél több egyidőben még sosem volt a körleten. A gyermekek hosszabb távú, akár 1 éves korukig történő elhelyezésének infrastrukturális feltétele tehát adott az intézetben.

Álláspontom szerint mind az édesanya, mind a gyermek érdeke az, hogy minél hosszabb ideig együtt maradhassanak. A kötődés kialakulása, a kisgyermek személyiségfejlődése szempontjából nagyon fontos, hogy édesanyja – természetesen az anya alkalmassága esetén – gondozhassa, nevelhesse 1 éves koráig gyermekét. Jelenleg erre csak az intézet parancsnokának mérlegelési jogkörben hozott döntése alapján van lehetőség, azaz a Büntetés-végrehajtás Központi Kórházában született gyermekek mindegyike számára nem biztosított az a lehetőség, hogy 6 hónapos koruk után is együtt maradhassanak az édesanyjukkal.

A jelenlegi szabályozás ellentétes az egyenlő bánásmód követelményével és közvetlenül veszélyezteti a fogvatartott édesanyák gyermekeinek védelemhez való jogát.

A gyermekjogok érvényesülését az anya-gyermek részlegben elhelyezett, előzetes fogvatartásban lévő édesanyák bírósági tárgyaláson való részvétele vonatkozásában is vizsgáltam. A Be. értelmében a bíróságnak az előzetes letartóztatásban lévő édesanyák ügyeiben is soron kívül kell eljárnia, ami azt jelenti, hogy – a vádemelést követően – a tárgyalást a lehető legközelebbi határnapra kell kitűzni és a lehető legrövidebb időn belül döntést kell hozni. Az anya-gyermek részleg vezető egészségügyi személyzet tapasztalata szerint a fogvatartott édesanyák bírósági tárgyalásra történő szállítása gyakran egy teljes napot, vagy még ennél is hosszabb időt vesz igénybe. Az édesanyák távolléte a csecsemőket rendkívül megviselik, sokszor nagyon nehéz megoldani az etetésüket, ellátásukat.

Véleményem szerint a magyar igazságszolgáltatás gyermekbarát jellegét erősítené az, ha az eljáró bíró a bírósági tárgyalás időpontjának kitűzésénél arra is figyelemmel lenne, hogy a gyermekét a büntetés-végrehajtási intézetben nevelő édesanya tárgyalásra történő előállítását a lehető legrövidebb időn belül történjen meg és a lehető legrövidebb ideig tartson.

E büntetőügyek kiemelt kezelésének szükségessége a jogállamiság elvéből és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jogból következik, figyelemmel a fogvatartott édesanyák speciális helyzetére is.

A hatáskörömet szabályozó törvény, az Ajbt. nem teszi lehetővé azt, hogy a bíróságok, illetve az Országos Bírósági Hivatal számára ajánlást fogalmazzak meg. Fontosnak tartom ugyanakkor felhívni a figyelmet arra, hogy a büntetés-végrehajtási intézetben gyermekét nevelő édesanyák bírósági tárgyaláson való jelenlétének biztosítása során esetenként – a jelenlegi gyakorlat mellett – sérülhet a fogvatartott anya tisztességes hatósági eljáráshoz, valamint a gyermeke gondoskodáshoz, védelemhez való joga.

A jelentésemben megfogalmazottakkal a fogvatartott édesanyák vonatkozásában a büntetőeljárás soron kívüli lefolytatásának fontosságát és a tárgyalási időpont körültekintő meghatározásának szükségességét kívántam hangsúlyozni. Az Ajbt. értelmében a bíróságok eljárásának, döntéseinek a vizsgálatára nem terjed ki hatásköröm, de ez nem akadályozza annak, hogy jelentésem rendelkezésre bocsátásával felhívjam az Országos Bírósági Hivatal

elnökének figyelmét az általam feltárt dilemma mielőbbi kezelésének fontosságára.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszasságok orvoslása érdekében

- I. az Ajb. 31. § (1) bekezdése alapján *javaslom a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának*, hogy vizsgálta meg a Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet II. számú telephelye állománytáblája módosításának, illetve pszichológus státuszai emelésének lehetőségét, és az ahhoz szükséges anyagi fedezet központilag való biztosíthatóságát. *Felkérem* továbbá, hogy tegyen intézkedést a II. számú egységben elhelyezett fiatal fogvatartottak hepatitis C szűrésének mielőbbi megszervezésére.
- II. az Ajb. 37. §-a alapján *javaslom a belügyminiszternek*, hogy fontolja meg a fogvatartottak egészségügyi ellátásáról szóló 5/1998. (III. 6.) IM rendelet anya-gyermek részlegre vonatkozó rendelkezései olyan módosításának kezdeményezését, hogy a gyermek a fogvatartott édesanyjával 1 éves koráig maradjon együtt, illetve szüntesse meg azt a jelenleg hatályos jogszabályi előírást miszerint a parancsnok mérlegelési jogkörében az első hat hónap eltelté után, kérelemre, további hat hónapra engedélyezheti a fogvatartott anya számára, hogy gyermekét a bv. szervezetén belül gondozza.

Budapest 2012. április 24.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok

2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról (Ajb.)

2011. évi CLXI. törvény a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról

76. § (1) Az OBH elnöke általános központi igazgatási feladatkörében a) kialakítja és évente aktualizálja a bírósági igazgatás hosszú távú feladatait és a megvalósításuk feltételeit tartalmazó programot, b) az igazgatási feladatainak ellátása érdekében jogszabályi keretek között - normatív utasításként - a bíróságokra kötelező szabályzatokat alkot, továbbá ajánlásokat és határozatokat hoz,

1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról (Be.)

136. § (1) A bíróságnak, az ügyésznek, illetőleg a nyomozó hatóságnak arra kell törekednie, hogy az előzetes letartóztatás a lehető legrövidebb ideig tartson. Ha a terhelt előzetes letartóztatásban van, az eljárást soron kívül kell lefolytatni.

1979. évi 11. tvr. a büntetések és intézkedések végrehajtásáról (Bv. tvr.)

36. § (1) Az elítélt jogosult a) a higiéniai feltételeknek megfelelő egészséges elhelyezésre, az egészségi állapotának és a szabadságvesztés végrehajtása alatti tevékenységének megfelelő élelmezésre, egészségügyi ellátásra; b) a hozzátartozóival, valamint az általa megjelölt és a büntetés-végrehajtási intézet által engedélyezett személyekkel való levelezésre, a levelek gyakorisága és terjedelme nem korlátozott; c) legalább havonként látogató fogadására; ha a büntetés-végrehajtási intézet biztonsága indokolja, az elítélt rácson keresztül beszélhet a látogatóval; d) társadalmilag hasznos munka végzésére, a munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemre, munkavédelemre; e) a nők és a fiatalok számára rájuk vonatkozó sajátos védelemre; g) a büntetés-végrehajtási intézetben és a büntetés-végrehajtástól független szervekhez közérdekű bejelentés, panasz, kérelem és jognyilatkozat előterjesztésére; h) vallási vagy lelkiismereti meggyőződésének szabad megválasztására, annak kinyilvánítására és gyakorlására; i) a személyi tulajdonához fűződő jogainak védelmére; j) a szabadulása utáni munkába állása és letelepedése érdekében a munkáltató, valamint karitatív szervezetek megbízottjával és pártfogóval való érintkezésre; k) naponként legalább egy órai szabad levegőn tartózkodásra; l) pihenésre, szabadidőre, a rendszeresen végzett munka után fizetett szabadságra; m) önképzésre, sajtótermékek megrendelésére, a büntetés-végrehajtási intézet művelődési és sportolási lehetőségeinek igénybevételére; n) általános iskolai, indokolt esetben középfokú, valamint felsőfokú tanulmányok folytatására, a vizsgákra való felkészüléshez a jogszabályban meghatározott tanulmányi és vizsgaszabadságra;

VII. cím A fiatalokokról szóló rendelkezések

48. § (1) Az I-VI. cím rendelkezéseit a jelen címben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni azokra az elítéltekre, akiknek a szabadságvesztést a fiatalok börtönében vagy a fiatalok fogházában kell letölteniük. (2) A szabadságvesztés végrehajtása során különös gondot kell fordítani a fiatalok nevelésére, oktatására, személyiségének fejlesztésére és testi fejlődésére. (3) A fiatalok büntetés-végrehajtási intézetében felnőttkorú elítéltek csak az intézet működése érdekében helyezhetők el.

49. § (1) A fiatalok szabadságvesztését külön büntetés-végrehajtási intézetben kell végrehajtani. (2) A fiatalok börtönének, illetőleg a fiatalok fogházának rendje - a fiatalok életkori sajátosságaiból fakadó eltérésekkel - a börtön, illetve a fogház rendjének felel meg.

50. § (1) Biztosítani kell, hogy a fiatalok szakmunkás-, illetőleg betanítottmunkás-képzésben vegyen részt, és lehetővé kell tenni, hogy középfokú tanulmányokat folytasson.

53/A. § A fiatalok gyógyszer, gyógyászati segédeszköz térítés nélkül kap.

5/1998. (III. 6.) IM rendelet a fogvatartottak egészségügyi ellátásáról

6. § (1) A fogvatartottat befogadásakor közegészségügyi és járványügyi szempontból egészségügyi szakdolgozó megvizsgálja. Betegséget terjesztő vagy okozó rovarok észlelése vagy egyéb fertőző megbetegedés gyanúja esetén a fogvatartottat el kell különíteni, közösségbe helyezni csak a bv. orvos írásbeli engedélyével lehet. (2) Befogadás után legkésőbb 72 órával a fogvatartottat a bv. orvos megvizsgálja, rögzíti a fogvatartott kórelőzményi adatait, általános egészségi állapotát, fizikális státuszát, valamint elbírálja a munkaképességét.

8. § (1) A fogvatartottak részére biztosítani kell évente tüdőszűrésen (ernyőképszűrés), fogászati szűrésen, a nőknek nőgyógyászati szűrésen való részvétel lehetőségét. (2) A tüdőszűrést a területileg illetékes, illetve a kijelölt tüdőgondozók, a fogászati szűrést a bv. intézetek fogorvosai, a nőgyógyászati szűrést a Központi Kórház, illetve a kijelölt szakorvosok végzik. (3) A HIV szűrővizsgálat a bv. orvos tájékoztatását követően önkéntes alapon, a fogvatartott kérésére végezhető. Az eljárási rend betartásával lehetőség van anonim szűrővizsgálatra is. A szűrővizsgálatot a külön jogszabályban meghatározott laboratóriumok végzik. (4) Az egyéb szűrővizsgálatokra a külön jogszabályok az irányadók.

22/A. § (1) A Központi Kórház főigazgató főorvosának értesítése alapján a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága (a továbbiakban: Országos Parancsnokság) illetékes szervezeti egységének vezetője intézkedik az anyának és a gyermeknek az együttes elhelyezésre kialakított részleggel (a továbbiakban: anya-gyermek részleg) rendelkező bv. intézetbe történő átszállításáról. Amennyiben kizáró ok nem áll fenn, az újszülöttet hat hónapos koráig az anyjával együtt kell elhelyezni. A hat hónapot meghaladó együttes elhelyezés meghosszabbítását az anya kérelmére a havi felülvizsgálati eljárás során a gyermek egy éves koráig a bv. intézet parancsnoka engedélyezheti. (2) Nem engedélyezhető az együttes elhelyezés, ha az anya szülői felügyeleti jogát a bíróság megszüntette. Ebben az esetben, továbbá ha az anya nem kéri gyermeke vele együtt történő elhelyezését, vagy az együttes elhelyezés oka megszűnt, és a 22. § (3) bekezdése szerinti megkeresés alapján intézkedés nem történt, a Központi Kórház főigazgató főorvosa vagy a bv. intézet parancsnoka kéri a gyámhatóság intézkedését a gyermek elhelyezése érdekében. A gyermek a gyámhatóság intézkedéséig nem adható ki. (4) Az anyára a fogvatartottak jogaira és kötelezettségeire vonatkozó szabályokat, a gyermekekre a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

22/B. § (1) Az anya-gyermek részleget a bv. intézet többi részétől elkülönítve kell kialakítani. Az anya-gyermek részlegben egy zárkában egy anya és gyermeke helyezhető el. Amennyiben a gyermek a zárkában tartózkodik, az ajtót minden napszakban nyitva kell tartani, kulcsra zárni tilos. (2) A részleg, illetve a zárka felszerelését ki kell egészíteni a gyermek elhelyezéséhez és gondozásához szükséges, a közegészségügyi követelményeknek megfelelő berendezési, felszerelési tárgyakkal, és gondoskodni kell a folyamatos egészségügyi felügyeletről.

6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól (IM rendelet)

138. § (1) A zárka (lakóhelyiség) felszerelési és berendezési tárgyait a 3. számú melléklet tartalmazza.

139. § (1) Az intézetben befogadó, szabadságos, szabaduló, fegyelmi, az ön- és közveszélyes magatartást tanúsító elítéltek elhelyezésére szolgáló, továbbá különleges biztonsági zárkát kell kialakítani, illetve kijelölni. (2) Az intézetben az (1) bekezdésben meghatározottakon kívül az országos parancsnok engedélyével egyéb rendeltetésű zárkák és lakóhelyiségek is kialakíthatók. Az egyéb rendeltetésű zárkák és lakóhelyiségek az ott elhelyezett elítéltek sajátos helyzetére és különleges szükségleteire tekintettel - az országos parancsnok engedélyével - a 3. számú mellékletben meghatározottakon kívül egyéb berendezési és felszerelési tárgyakkal is helyettesíthetők, illetve kiegészíthetők.

3. számú melléklet a 6/1996. (VII. 12.) IM rendelethez

A zárka és a lakóhelyiség berendezései, felszerelési tárgyai

1. Személyenként:

- fekhely;
- ülőke;
- szekrény;
- lavór.

2. Közös használatra:

- asztal;
- hulladékártató edény;
- hamutartó;
- lehetőség szerint rádió és televízió;
- tükkör;
- söprű, szemetes lapát, felmosó ruha.

51/1997. (XII. 18.) NM rendelet a kötelező egészségbiztosítás keretében igénybe vehető betegségek megelőzését és korai felismerését szolgáló egészségügyi szolgáltatásokról és a szűrővizsgálatok igazolásáról (NM rendelet)

4. § Az életkorhoz kötött szűrővizsgálatok közül *i)* a mellkas-szűrővizsgálat (tüdőszűrés) végzése a területileg illetékes tüdőszűrő állomások, valamint a területi mozgó szakorvosi szolgálat feladatkörébe tartozik.

1. számú melléklet az 51/1997. (XII. 18.) NM rendelethez

Életkorhoz kötött szűrővizsgálatok

4. 6-18 év között kétfévente:

- a) teljes fizikális vizsgálat,
- b) a kórelőzmény és családi anamnézis ismételt felvétele,
- c) az anamnézis alapján veszélyeztetett gyerekek kiszűrése, szükség esetén szakorvosi vizsgálatra irányítása,
- d) pajzsmirigy tapintásos vizsgálata 4. évfolyamtól,
- e) a testmagasság, testtömeg, a testi fejlettség és tápláltsági állapot hazai standardok szerinti értékelése, a nemi fejlődés értékelése,
- f) pszichés, motoros, mentális, szociális fejlődés, magatartásproblémák feltárása,
- g) érzékszervek működésének vizsgálata a szakmai irányelveknek megfelelően, a színlátás vizsgálata,
- h) mozgásszervek vizsgálata: különös tekintettel a lábstatikai problémákra és a gerinc-rendellenességekre,
- i) vérnyomásmérés,
- j) fogászati szűrés és gondozás.

5. 16 éves korban (a szeptember 1-je és a következő év augusztus 31-e között 16. életévüket betöltők)

- a) teljes fizikális vizsgálat,
- b) a kórelőzmény és családi anamnézis ismételt felvétele, az anamnézis alapján veszélyeztetett gyerekek kiszűrése, szükség esetén szakorvosi vizsgálatra irányítása,
- c) a tápláltsági állapot, a szív- és érrendszeri állapotfelmérés,
- d) testmagasság, testtömeg mérése, a testi fejlettség és tápláltsági állapot hazai standardok szerinti értékelése,
- e) pszichés, motoros, mentális szociális fejlődés és magatartásproblémák feltárása,
- f) érzékszervek működésének vizsgálata (látás, kancsalság, hallás),
- g) mozgásszervek vizsgálata, különös tekintettel a lábstatikai problémákra és a gerinc-rendellenességekre (tartáshiba, scoliosis),
- h) vérnyomásmérés,
- i) pajzsmirigy tapintásos vizsgálata.

A büntetés-végrehajtás országos parancsnokának 1-1/35/2008. (IK.Bv. Mell.2.) OP intézkedése a fogvatartottak egészségügyi ellátásáról szóló 5/1998. (III.6.) IM rendelet végrehajtásáról

18. A gümőkóros beteget, továbbá azt, akinél a szűrővizsgálaton vagy egyéb orvosi vizsgálaton a kivizsgálás szükségességét állapították meg – a járványügyi szabályok betartása mellett – a Központi Kórházba kell beutalni.

A büntetés-végrehajtás országos parancsnokának 1-1/44/2010. (VII.14.) OP intézkedése

III. Pszichológus feladatai

1. Fogvatartotti pszichológiai ellátás

A munkaszervezésénél irányadó szempont az ellátandók létszámának behatárolása. A lehetőségek függvényében törekedni kell arra, hogy a pszichológus maximum 150-200 fogvatartott, speciális csoportoknál (fiatalkorúak, életfogytig tartó szabadságvesztés büntetést töltők, gyógyító-nevelő csoport, HIV körlet stb.) 50-70 fogvatartott gondozását végezze.

A Miniszteri Bizottság Európai Börtön szabályokról szóló Rec (2006) 2 ajánlása a tagállamok számára (Európai Börtön szabályok)

Egészségügyi ellátás

40.2. A fogvatartottak számára a jogi helyzetükre alapozott hátrányos megkülönböztetés nélkül kell elérhetővé tenni az egészségügyi szolgáltatásokat.

40.3. A büntetés-végrehajtási intézet egészségügyi szolgálatainak törekedniük kell minden testi vagy mentális betegség, valamint azon hiányosságok vagy fejlődési rendellenességek kiszűrésére és kezelésére, amelyekben a fogvatartottak esetleg szenvednek.

40.5. Ennek érdekében, minden fogvatartottnak részesülnie kell a szükséges orvosi, sebészeti, pszichológiai ellátásban, azokat is ideértve, amelyek szabad környezetben állnak rendelkezésre.

AJB-3637/2012

Folyékony hulladék elszállítása – új díjképzési rendszer a fővárosban

(Kapcsolódó ügy: AJB-1534/2012, 1541/2012, 3659/2012, 4454/2012.)

Előadó: dr. Kéri Szilvia

Az eljárás megindítása

Több panaszos kérte a segítségemet a Budapest területén a települési folyékony hulladék szállítási közszolgáltatás igénybevételeért fizetendő díj új számítási szabályai miatt. A panaszosok szerint a 2012. január 1-jétől alkalmazandó önkormányzati rendelet megváltoztatta a közszolgáltatásért fizetendő díj számítására vonatkozó addigi szabályozást úgy, hogy a továbbiakban nem az elszállított folyékony hulladék mennyisége után, hanem a fogyasztott (számlázott) ivóvízmennyiség alapján kell azt kiszámítani. Véleményük szerint a szikkasztók esetében az elszivárgott szennyvízre tekintettel különbség adódik a fogyasztott vízmennyiség és az elszállított folyékony hulladék mennyisége között, így olyan munkáért számítanak fel díjat, amely nem jár ellenszolgáltatással.

Vitatták a Fővárosi Településtisztasági és Környezetvédelmi Kft. (a továbbiakban: Közszolgáltató) által meghatározott azon feltételeket is, amelyek teljesítése esetén a szolgáltatást igénybe vevő a települési folyékony hulladék elszállításáért megállapított „régii” díjfizetési rendszerben – vagyis az elszállított mennyiséget alapul vevő díj kalkulációjában – maradhat.

Az sem tisztázott, hogy az ivóvízmennyiség alapján a közszolgáltatásért kéthavonta kiállított számla, és a ténylegesen igénybe vett szolgáltatás közötti elszámolás hogyan történik.

Továbbá kérdéses, hogy önkormányzati rendelet meghatározhatja-e, hogy a kötelező közszolgáltatást egy évben, minimum egyszer igénybe kell venni, illetve ha a műtárgy kapacitására tekintettel egész évben nem szükséges a közszolgáltatás igénybevétele, úgy az erre vonatkozó mentesség igazolásának módja is tisztázatlan.

A panaszok alapján felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam.

Az ügyben Budapest Főváros Közgyűlésének a települési folyékony hulladékkal kapcsolatos kötelező helyi közszolgáltatásról szóló 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendeletét, és a Közszolgáltató gyakorlatát vizsgáltam.

A vizsgálat során megkerestem a Közszolgáltatót és Budapest Főváros Önkormányzat Főpolgármesteri Hivatal főjegyzőjét, a főpolgármestert, valamint Budapest Főváros Kormányhivatalát.

Az érintett alapvető jogok és értékek

- a *jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)

Az alkalmazott jogszabályok

- az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdonilap-másolat igazgatási szolgáltatási díjáról szóló 1996. évi LXXXV. törvény (a továbbiakban: 1996. évi LXXXV. törvény)
- az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény (a továbbiakban: Inyvtv.)
- a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.)
- a települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 213/2001. (XI. 14.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 213/2001. (XI. 14.) Korm. rendelet)
- a Nemzeti Települési Szennyvíz-elvezetési és -tisztítási Megvalósítási Programról szóló 25/2002. (II. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 25/2002. (II. 27.) Korm. rendelet)
- a hulladékkezelési közszolgáltató kiválasztásáról és a közszolgáltatási szerződésről szóló 224/2004. (VII. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 224/2004. (VII. 22.) Korm. rendelet)
- a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet)
- a települési folyékony hulladékkal kapcsolatos kötelező helyi közszolgáltatásról szóló 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet)
- a települési folyékony hulladékkal kapcsolatos kötelező helyi közszolgáltatásról szóló 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet eltérő hatálybalépéséről szóló 94/2011. (XII. 30.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: 94/2011. (XII. 30.) Főv. Kgy. rendelet)
- a települési folyékony hulladékkal kapcsolatos kötelező helyi közszolgáltatásról szóló 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet eltérő szöveggel történő hatálybalépéséről szóló 23/2012. (III. 1.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: 23/2012. (III. 1.) Főv. Kgy. rendelet)

A megállapított tényállás

1. A jogszabály alkalmazására történő felkészülési idő

Budapest Főváros Közgyűlése az 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelettel fogadta el a fővárosi települési folyékony hulladékkal kapcsolatos kötelező helyi közszolgáltatásának szabályozását, amely a 19. § (1) bekezdés szerint eredetileg 2012. január 1-jén lépett volna hatályba, vagyis ettől az időponttól kezdve kellett volna alkalmazni az új díjfizetési rendszert.

A 94/2011. (XII. 30.) Főv. Kgy. rendelet azonban a hatálybalépést 2012. március 1-jére módosította.

Ezt követően a 23/2012. (III. 1.) Főv. Kgy. rendelet a már kihirdetett, de még hatályba nem lépett 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet szövegét módosította. Ez a módosító rendelet a kihirdetése napján lépett hatályba.

Ez a módosítás azt a célt szolgálta, hogy azon ingatlanok esetében, ahol vezetékes ivóvíz van, de nincs lehetőség a közcsontra kötésre, 2012. március 1. és 2013. március 1. közötti időszakra eltérő szabályozást tegyen lehetővé. Ennek alapján az ingatlanulajdonos külön igényelheti a Közszolgáltatótól, hogy a települési folyékony hulladékkezelés általa fizetett egységnyi díja ebben az időszakban – az ingatlanon mért ivóvízfogyasztáson alapuló elszámolás helyett – kivételesen az ingatlanon elszállításra átvett települési folyékony hulladék mennyisége alapján, a rendelet 17. § (1) bekezdés c) pontja szerint kerüljön megállapításra. Ehhez szükséges az egyéni igénybejelentés.

A módosítás vezette be tehát annak a lehetőségét, hogy az új általános szabálytól eltérően bizonyos ingatlantulajdonosi kör átmeneti időre szóló kivételes díjfizetést igényelhesen.

A fenti rendelkezés 2012. március 1-jén lépett hatályba, a kérelmeket pedig 2012. március 19. és április 13. között kellett benyújtani személyesen, a Közszolgáltató által meghatározott mellékletekkel együtt.

Fentiek alapján nem kizárt, hogy a 23/2012. (III. 1.) Főv. Kgy. módosító rendelet a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény rendelkezéseivel¹ ellentétes szabályozást tartalmaz.

Budapest Főváros Kormányhivatalhoz tettem át azt a panaszt², amely szerint az új díjszámítási módhoz, illetve az 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendeletet módosító 23/2012. (III. 1.) Főv. Kgy. rendelet által bevezetett élethelyzethez való alkalmazkodásra nem volt kellő felkészülési idő biztosítva. A fogyasztott ivóvíz mennyiség helyett az átvett szennyvíz mennyisége utáni díjszámítást így az átmeneti időre nem tudta igénybe venni a panaszos, továbbá a választási lehetőségről tájékoztatás sem volt elérhető.

2. Az új díjszámítási rendszer

A 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet tartalmazza a települési folyékony hulladék díjszámítására vonatkozó rendelkezéseket, az alábbiak szerint.

„10. § (1) A települési folyékony hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatás esetén az egységnyi díjtétel – a (3) bekezdésben foglaltak kivételével –

a) az elszállításra kerülő folyékony hulladék egységnyi térfogatának kezelési díja, vagy
b) az ingatlanon keletkező folyékony hulladékmennyiség egységnyi térfogatának, illetve külön jogszabály alapján engedélyezett szennyvíz-elszikkasztás esetében az elszállításra kerülő folyékony hulladék egységnyi térfogatának kezelési díja.

(2) Az (1) bekezdés b) pontja esetében szükséges az ingatlanon keletkező folyékony hulladék mennyiségének kiszámításánál az ingatlanon fogyasztott (számlázott) vízmennyiséget kell alapul venni az egységnyi díjtétel megállapításához.

(3) A Nemzeti Települési Szennyvíz-elvezetési és -tisztítási Megvalósítási Programról szóló 25/2002. (II. 27.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) hatálya alá tartozó településeken a folyékony hulladék kezelésének díját az (1) bekezdés b) pontjában és a (2) bekezdésben foglaltak alapján kell meghatározni a Kr. 2. §-ában meghatározott időpontoktól kezdődően, kivéve, ha a közműves szennyvíz elvezetéséhez és tisztításához szükséges beruházás

a) vízjogi létesítési engedélyre jogerőre emelkedett vagy
b) támogatásáról a Környezet és Energia Operatív Program Irányító Hatósága által jóváhagyott döntés megszületett.”

E paragrafus (4) bekezdése sorolja fel azokat a tényezőket, amelyeket a számlázott vízfogyasztás alapú elszámolás esetén nem kell figyelembe venni a folyékony hulladék mennyiség meghatározásakor. A fizetendő közszolgáltatási díj az egységnyi díjtételnek, a szolgáltatási mennyiségnek, és a szolgáltatás gyakoriságának a szorzata, vagy az egységnyi díjtételnek és az ingatlanon keletkező folyékony hulladék mennyiségének a szorzata³.

A 25/2002. (II. 27.) Korm. rendelet szerin⁴ Budapest jelenleg a közműves szennyvíz- elvezetés kapcsán fejlesztéssel érintett település, így felmerült, hogy az 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet a kormányrendelettel ellentétes szabályozást tartalmaz, ezért ezt a panaszt⁵ is átvettem a Kormányhivatalhoz.

Vizsgálatomat ezért nem terjesztettem ki annak megállapítására, hogy a főváros a 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet 10. § (3) bekezdés a) és b) pontjaiban meghatározott kivételi kategóriákba beletartozik-e, így azt sem vizsgáltam, hogy az új díjszámítási rendszert a kormányrendeletnek megfelelően vezette-e be a Fővárosi Közgyűlés.

3. A főjegyző tájékoztatása

Az egyik, a díjfizetési feltételeket sérelmező panaszos azt kifogásolta, hogy a Közszolgáltató határozta meg azokat a feltételeket, amelyek teljesítése esetén a szolgáltatást igénybe vevő a települési folyékony hulladék elszállításáért megállapított „régii” díjfizetési rendszerben – vagyis az elszállított mennyiséget alapul vevő díj kalkulációban – maradhat. Véleménye szerint az átjelentkezés feltételei nem támaszthatók alá jogszabályi rendelkezésekkel. Kiemeli, hogy ahhoz nem szükséges hiteles tulajdoni lap másolat becsatolása, továbbá nem ért egyet az ivóvízmennyiség után kiállított megrendelés és teljesítés nélküli számlázási gyakorlattal, a beszedett díj előleg jellegével.

A panasszal kapcsolatban tájékoztatást kértem a főjegyzőtől és a Közszolgáltatótól. Az utóbbtól továbbá arra is választ kértem, mi indokolta az átjelentkezési feltételek megállapítását, azok jogszabályi rendelkezéseken alapulnak-e, és hányszor kerültek módosításra a feltételek? Válaszlevelében a főjegyző válaszolt a Közszolgáltatónak feltett kérdéseimre is, és az alábbiakról tájékoztatott.

Az átmeneti kedvezményt bevezető 23/2012. (III. 1.) Főv. Kgy. rendelet⁶ szerint a díjmegállapítás e módja az ingatlantulajdonos egyéni igénybejelentése alapján, a 2013. március 1-jéig terjedő időszakra választható. A közszolgáltatás e kivételes módjának igénybevételi feltétele az, hogy azt az ingatlantulajdonos a Közszolgáltató ügyfélszolgálati irodáin 2012. március 19. és április 13. között személyesen kérelmezze.

A főjegyző szerint, mivel a rendeletmódosítás nem határozta meg, hogy az átjelentkezőknek milyen dokumentumokat kell csatolniuk ahhoz, hogy a Közszolgáltató ellenőrizni tudja, hogy a szerződéses jogviszony létrejött-e, az átjelentkezéssel kapcsolatos tudnivalókat a Közszolgáltató a honlapján közzétette.

Az átjelentkezés feltételeihez először az alábbi dokumentumok kellettek:

- az ingatlan 30 napnál nem régebbi tulajdoni lapja,
- a Fővárosi Csatornázási Művek Zrt. igazolása arra vonatkozóan, hogy az ingatlan bekötése a csatornára nem lehetséges (ezt az igazolást a Közszolgáltató szerzi be az FCSM Zrt-től),
- a szolgáltató által kiállított korábbi számla.

A tájékoztató nyomán beérkezett ügyféli észrevételeket figyelembe véve azonban a feltételeket néhány nap múlva megváltoztatták oly módon, hogy a hiteles tulajdoni lapon kívül elfogadják az önkormányzatok által hitelesített, pecséttel ellátott, aláírt tulajdoni lapokat is. Törölték a szennyvíz elszállítást igazoló korábbi számla becsatolásának szükségességét.

A főjegyző indokolása szerint a közszolgáltatás tekintetében az ingatlantulajdonos és a Közszolgáltató között jön létre a szerződéses jogviszony, ezért a tulajdonos részéről felmerülő bármilyen változási igény esetén a Közszolgáltató kérheti, hogy a másik fél hitelt érdemlően bizonyítsa a kérdéses ingatlanhoz fűződő jogviszonyát, amelyre közhiteles okmányként a tulajdoni lap szolgál.

Továbbá a csatornára történő rákötési lehetőség hiányáról az FCSM Zrt. rendelkezik nyilvántartással, az átjelentkezési formanyomtatvány pedig tartalmazta, hogy annak aláírásával az ingatlantulajdonos felhatalmazást ad a Közszolgáltatónak az igazolás beszerzésére.

A megrendelés és szolgáltatás nélküli számlázással összefüggésben a főjegyző arról tájékoztatót, hogy 2012. március 1-jétől a Közszolgáltató az ingatlanon mért vízfogyasztás alapján jogosan bocsáthat ki ivóvízfogyasztás alapú számlát még akkor is, ha az ingatlantulajdonos a számla kibocsátásáig nem vette igénybe a közszolgáltatást, tekintettel az ivóvízfogyasztás mennyiségén alapuló díjszámításra. A díj és az elszállított hulladék mennyiség nincs közvetlen összefüggésben egymással, ezért nem merülhet fel el nem végzett szolgáltatás utáni számlázás még abban az esetben sem, ha az elszállított folyékony hulladék mennyisége lényegesen kevesebb, mint a fogyasztott víz mennyisége.

4. A főpolgármester tájékoztatása

A főpolgármester részére küldött megkeresésemben az alábbi kérdésekre kértem választ:

- mi az új szabályozás célja,
- melyek az új szabályozás legfontosabb elemei,
- milyen várható költségnövekedéssel jár annak bevezetése a fogyasztók számára,
- a közszolgáltatási díjából származó bevételt milyen környezetvédelmi célokra használja fel a Fővárosi Önkormányzat, és mely jogszabály szabályozza ezt a kérdést,
- milyen tervekkel rendelkezik a Fővárosi Önkormányzat a főváros teljes területére vonatkozóan a közcsatorna szolgáltatás biztosítására?

A főpolgármester válaszában kifejtette, hogy az új szabályozás célja a magasabb jogszabályoknak való megfelelés, tekintettel a 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet 10. § (2) és (3) bekezdéseire, amely szerint 2011. január 1-jétől az ivóvíz mennyiség adatai alapján kell számítani a díjat. Ennek végrehajtására alkották meg az 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendeletet, amelynek hatálybalépését – annak érdekében, hogy a lakosságnak elegendő idő álljon rendelkezésre az alkalmazásra való felkészülésre – módosította a Közgyűlés, így az eredetileg tervezett 2012. január 1-je helyett március 1-jén lépett hatályba. A Fővárosi Közgyűlés 2012. február 29-i ülésen döntött arról, hogy átmeneti időre a közcsatornára be nem köthető ingatlantulajdonosok az elszállított mennyiség utáni díjfizetést választhatják.

A korábbi közszolgáltatási gyakorlat szerint tehát a megrendelést követően történt az elszállítás, az elszállított mennyiség alapján számolták a díjat, és helyszíni fizetés volt. Az új rendszerben a vízmennyiség alapján számítják a díjat, és megszűnt a helyszíni díjfizetés, helyette a Közszolgáltató rendszeres időközönként számlát bocsát ki.

A főpolgármester véleménye szerint a zárt, szivárgásmentes közműpótló műtárggyal rendelkező ingatlantulajdonosoknál az új rendszer díjcsökkenést eredményez. Többletteher azoknál jelentkeznek, akik idáig nem vették igénybe a közszolgáltatást, vagy a szennyvizet ellocsolták, elszivárogtatták, vagy illegális csatornabekötéssel rendelkeztek. Az új díjfizetési rendszer azt a környezetvédelmi célt szolgálja, hogy ösztönözzön arra, hogy zárt szennyvíztárolót alakítsanak ki ott, ahol eddig ezt nem tették meg, illetve intézkedjenek a bekötés iránt ott, ahol a közcsatorna rendelkezésre áll, de arra nem kötöttek rá, Közölte továbbá, hogy a Közszolgáltató a beszedett díjból finanszírozza a közszolgáltatást.

A Fővárosi Önkormányzat fejlesztési tervében szerepel EU-s támogatással megvalósítandó szennyvízcsatornák építése. A pályázat elbírálása még folyamatban van, pozitív döntés esetén a főváros 16 kerületében mintegy 237 km szennyvízcsatorna megvalósítása várható 2015. június 30-ig.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – a közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide

nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdése szerint *közszolgáltatást végző szerv* – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, a közüzemi szolgáltató, az egyetemes szolgáltató, az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

A konkrét vizsgálattal összefüggésben Budapest Főváros Önkormányzata, valamint a Fővárosi Településtisztasági és Környezetvédelmi Kft. az ombudsman által vizsgálható közszolgáltatást ellátó (annak megszervezésében felelős) szervnek, illetve közszolgáltatónak minősülnek. A vizsgálat folytatásának lehetőségét az Ajbt. 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, így a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában is rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság alkotmányos követelményének egyik eleme az egységes jogértelmezésen alapuló jogalkalmazás. Nem lehet azonban világos, egyértelmű, és hatását tekintve kiszámítható a norma, ha nem biztosítja az egyértelmű eligazodást, alkalmazást. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelőségét is. Alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye⁷. Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az alapvető jogok biztosának gyakorlata szerint a jogállamiság elvéből fakadó egyes követelményeknek – amennyiben azok az adott kontextusban értelmezhetők – a közszolgáltatást nyújtó intézmények tevékenysége során is érvényesülniük kell: a jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog biztosítása az ügyfelek, szerződéses partnerek számára a közszolgáltatást nyújtó szervektől is elvárható.

A jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos tipikus visszasságok közé sorolható különösen az eljárások elhúzódása, a tényállás nem kellő mértékű tisztázása, a beadott kérelem, panasz érdemi vizsgálatának hiánya, vagy éppen az, ha a vizsgált szerv a kérelmet nem annak tartalma szerint bírálja el.

III. Az ügy érdemében

1. A Közszolgáltató által meghatározott átjelentkezési feltételek

A Hgt. 20. § (1) bekezdése szerint „Az ingatlan tulajdonosa, birtokosa vagy használója (a továbbiakban együtt: ingatlanulajdonos) köteles az ingatlanán keletkező, az ideiglenes tárolásra szolgáló (közműpótló) létesítmények, berendezések ürítéséből származó, illetve közüzemi csatornahálózatba vagy más módon befogadóba vagy szennyvíztisztítóba nem vezetett települési folyékony hulladékot, valamint a települési szilárd hulladékot a külön jogszabályban előírtak szerint gyűjteni, továbbá az annak begyűjtésére feljogosított hulladékkezelőnek átadni.”

A települési önkormányzat kötelezően ellátandó közszolgáltatásként az ingatlanulajdonosoknál keletkező települési hulladék kezelésére hulladékkezelési közszolgáltatást szervez, és tart fenn⁸. A Hgt. 23. §-a szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg – többek között – az ingatlanulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget, az alkalmazható díj legmagasabb mértékét, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények eseteit, a szolgáltatás ingyenességét, a szüneteltetés lehetőségét, és a közszolgáltatással ellátott terület határait.

A közszolgáltató feladata az önkormányzati rendeletben előírt módon a települési hulladék ingatlanulajdonosoktól történő begyűjtése, elszállítása a települési hulladékkezelő telepre, illetőleg a települési hulladék kezelése, kezelő létesítmény üzemeltetése, a szolgáltatás folyamatosságának biztosítása⁹.

Az 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet szerint az általános díjszabás alapja a fogyasztott ivóvíz mennyisége. A 23/2012. (III. 1.) Főv. Kgy. rendelet azonban módosította a rendeletet, és megadta azt a lehetőséget,

hogy azon ingatlanok esetében, ahol vezetékes ivóvíz van, de nincs lehetőség a közcsontra kötésre, a tulajdonos 2012. március 1. és 2013. március 1. közötti időszakra igényelheti a Közzolgáltatótól, hogy a hulladékkezelés általa fizetett egységnyi díja ebben az időszakban – az ingatlanon mért ivóvízfogyasztáson alapuló elszámolás helyett – kivételesen az ingatlanon elszállításra átvett települési folyékony hulladék mennyisége alapján kerüljön megállapításra.

Az igénylés egyetlen feltételként pedig azt írta elő, hogy azt az ingatlantulajdonos a Közzolgáltató ügyfélszolgálati irodáin 2012. március 19. és április 13. között személyesen kérelmezze. A Fővárosi Közgyűlés rendelete más feltételt nem szabott.

A 224/2004. (VII. 22.) Korm. rendelet 13. § (3) bekezdése szerint a közzolgáltatási szerződés tartalmazza a közzolgáltatás díjának megállapítására és beszedésére vonatkozó módszer leírását, a díjnak a szerződés megkötésekor érvényesíthető legmagasabb mértékét és a díj megváltoztatása érdekében alkalmazandó eljárást.

A Közzolgáltató honlapján elérhető közzolgáltatási szerződés¹⁰ 2. számú módosítása is tartalmazza a 23/2012. (III. 1.) Főv. Kgy. rendelet által bevezetett kedvezményt, de a kedvezmény igénybevételére vonatkozó egyéb feltételek itt sem kerültek megállapításra¹¹. A honlapon elérhető üzletszabályzat¹² szintén csak annyit tartalmaz, hogy azon ügyfelek esetében, akik átjelentkeztek, az elszállított mennyiség az alapja a díj meghatározásának, de további feltételeket az üzletszabályzat sem tartalmaz¹³.

A Közzolgáltató a közzolgáltatási tevékenységét a jogszabályoknak, az önkormányzati rendeletben foglaltaknak, és a közzolgáltatási szerződés szerint kell, hogy végezze. *Ezen jogszabályok, illetve dokumentumok egyike sem rendelkezett azonban az átjelentkezés egyéb feltételeiről, csupán arról, hogy azt személyesen kell kérni a Közzolgáltató ügyfélszolgálati irodáin 2012. március 19. és április 13. között.*

Tartalmilag vizsgálva a Közzolgáltató által megállapított feltételeket, egyedül az FCSM Zrt. által kiállított igazolás tekinthető olyan dokumentumnak, amely alkalmas az igény jogosságának ellenőrizhetőségére, mivel a kedvezményes körbe azon ingatlanok tartoznak, ahol nincs lehetőség a közcsontra kötésre.

Az „Átjelentkezési lap” című formanyomtatvány 6. „Csatolt mellékletek” pontjában előírja a 30 napnál nem régebbi tulajdoni lap másolatát. Az Inyvt. többféle másolat kiadását teszi lehetővé¹⁴, így teljes másolat, szemle, hiteles vagy nem hiteles másolat. A különböző másolatokért eltérő nagyságú igazgatási szolgáltatási díjat kell fizetni¹⁵. *A kívánt melléklet meghatározása így nem tekinthető egyértelműnek, mert nem határozták meg, hogy melyik másolatra van szükség, illetve a hiteles tulajdoni lapon kívül elfogadott, az önkormányzatok által hitelesített, pecséttel ellátott, aláírt tulajdoni lap kategóriát a jogi szabályozás nem ismer.*

A települési szilárd hulladék szállítási közzolgáltatással kapcsolatban a közzolgáltatók gyakorlatát vizsgálva egy korábbi jelentésemben¹⁶ megállapítottam, hogy a magasabb szintű jogszabályok keretei között az egyes önkormányzati rendeletek határozzák meg a szolgáltatást: az igénybevétel módját, gyakorlatát, idejét és helyét, valamint az ellenszolgáltatást, azaz a közzolgáltatásért fizetendő díjat is. Az ingatlantulajdonos és közzolgáltató között létrejövő szerződés minden lényegi elemét tehát jogszabály határozza meg.

A Hgt. 23. §-a konkrétan meghatározza azokat a szabályozási tárgyakat, melyekben a törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására rendeletet alkot a képviselő-testület. Így a közzolgáltatás díjáról, a kedvezményekről és a mentességről az önkormányzatok rendeleteikben maguk döntenek. *A szabályozás, vagyis a rendeletalkotás joga nem delegálható a Közzolgáltatóra. A Közzolgáltató a vonatkozó jogszabályok, így a Hgt. keretei között alkotott helyi rendeletek, valamint az önkormányzattal kötött közzolgáltatási szerződés előírásai alapján köteles ellátni feladatát.*

Megállapítom, hogy a Közzolgáltató által az átjelentkezés feltételül szabott mellékletek meghatározásával, illetve a feltételek időközben történt módosításával – különös figyelemmel az annak megtételére meghatározott rövid határidőre és a személyes megjelenési kötelezettségre – sérült a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye, és a tisztességes eljáráshoz való jog.

2. A kötelező igénybevétel kikényszerítése és a mentesség kérdésköre, ürítés gyakorisága

Több panasz érkezett arra vonatkozóan is, hogy a szolgáltató akkor is számlát küld, ha megrendelésre, és ezáltal tényleges szolgáltatásra nem került sor. Ezzel összefüggésben azt a számlázási gyakorlatot kifogásolták, amely szerint a Közzolgáltató egy évben négyszer előlegszámlát küld – amelyek a megrendelések gyakoriságától függetlenek, mivel a fogyasztott ivóvízmennyiség alapján számláznak –, kétszer pedig elszámoló számlát, amelynek során, ha a fogyasztó túlfizetésben van, igényelheti a visszafizetést vagy a következő számlázáskor a jóváírást.

Az 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet szerint nem tagadhatja meg a közzolgáltatási díj megfizetését az, aki a települési folyékony hulladékkal kapcsolatos kötelezettségeit nem teljesíti, feltéve, hogy a Közzolgáltató a közzolgáltatást *felajánlja*, illetve a közzolgáltatás teljesítésére *rendelkezésre* áll. Ezért az ingatlantulajdonos – a 9. § (2) bekezdésében foglaltak kivételével – akkor is köteles közzolgáltatási díjat fizetni, ha a Közzolgáltató *igazolni tudja, hogy följárította az ingatlantulajdonosnak az e rendelet 9. § (5) bekezdés szerinti szolgáltatás nyújtását és a szolgáltatás nyújtására rendelkezésre állt, de a települési folyékony hulladék elszállítására azért nem került sor, mert az ingatlanról – a rendelkezésre álló ivóvíz-fogyasztási adatok ellenére – nem volt elszállítható települési folyékony hulladék, vagy egyébként az ingatlantulajdonos a 9. § (1)-(3) bekezdésekben előírtak ellenére nem tette lehetővé a Közzolgáltató számára a közzolgáltatás teljesítése érdekében az ingatlanra való bejutást*¹⁷.

A 9. § (2) bekezdése szerint *„(2) Az ingatlantulajdonos köteles az (1) bekezdés szerint gyűjtött települési folyékony hulladékra vonatkozó, az Önkormányzat által szervezett kötelező közzolgáltatást – az ingatlanon mért*

ivóvízfogyasztási adatok alapján kalkulált, vagy egyébként szükséges – rendszeres időközönként, de legalább évente egy alkalommal igénybe venni. Mentésül a közzolgáltatás kötelező igénybevétele alól az ingatlanulajdonos, ha

a) igazolja, hogy az ingatlanon keletkezett folyékony hulladék mennyisége az adott évben a közműpótló létesítmény kapacitását nem érte el.

b) a beépítetlen ingatlanán települési folyékonyhulladék nincs, vagy nem keletkezik, és ennek tényét írásban bejelenti a közzolgáltatónak.

c) a kérelmére elvégzett hatósági vizsgálat alapján az engedély másolatával igazolja a közzolgáltató felé, hogy az ingatlanán történő folyékonyhulladék-kezelés és -ártalmatlanítás a jogszabályoknak megfelelően történik. Ezen igazolási kötelezettségének az ingatlanulajdonos a kezelő-ártalmatlanító berendezés üzembe helyezésétől számított 15 napon belül köteles eleget tenni”.

A 9. § (5) bekezdés szerint „A Közzolgáltató az ingatlanulajdonos bejelentése alapján, a vele egyeztetett időpontban köteles a közzolgáltatást nyújtani.”

Az 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet 9. § (1) és (3) bekezdései az ingatlanulajdonos részére a hulladék gyűjtését, ennek a ténynek a Közzolgáltató részére történő bejelentését, a Közzolgáltató részére történő átadást (vagyis az egyeztetett időpontban a szolgáltatás igénybevétele), és a díj megfizetését írja elő kötelezettségként.

A Hgt. 20. § (1) bekezdése szerint az ingatlanulajdonos köteles az ingatlanán keletkező, az ideiglenes tárolásra szolgáló berendezések ürtéséből származó, el nem vezetett települési folyékony hulladékot gyűjteni, és a hulladékkezelőnek átadni. A települési önkormányzat képviselő-testülete pedig önkormányzati rendeletben állapítja meg a közzolgáltatás tartalmát, az ellátásának rendjét és módját, a közzolgáltató és az ingatlanulajdonos ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit, a szolgáltatásra vonatkozó szerződés egyes tartalmi elemeit¹⁸.

A települési önkormányzat a hulladékgazdálkodási feladatainak végrehajtása érdekében hozott önkormányzati rendeleteiben – törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben – illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál szigorúbb hulladékgazdálkodási előírásokat is meghatározhat¹⁹.

A 224/2004. (VII. 22.) Korm. rendelet meghatározza, hogy a közzolgáltatási szerződésben mit szükséges szabályozni. A közzolgáltató kötelességeként kell meghatározni a közzolgáltatás meghatározott rendszer, módszer és gyakoriság szerinti teljesítését²⁰.

A 213/2001. (XI. 14.) Korm. rendelet szerint a közzolgáltatás keretében a közzolgáltatónak az ingatlanulajdonostól, a gyűjtés helyéről a települési szilárd hulladékot a környezetvédelmi és a közegészségügyi követelményeknek megfelelően, rendszeresen, az önkormányzat rendeletében meghatározott gyakorisággal, a települési folyékony hulladékot pedig az ingatlanulajdonos előzetes bejelentése alapján, az ideiglenes tárolásra szolgáló létesítmény kapacitásától függően kell elszállítani²¹.

A 213/2001. (XI. 14.) Korm. rendelet alapján tehát a települési folyékony hulladék esetében az átadás gyakoriságát, vagyis az ürtési gyakoriságot az ingatlanulajdonos bejelentése határozza meg, amit nyilván a tároló létesítmény műszaki tulajdonságai befolyásolnak. A szilárd hulladék szállítás esetében az önkormányzat rendeletben meghatározza a szállítás gyakoriságát, gyűjtőjáratként, míg a folyékony hulladék esetében nem. Ez alapján az önkormányzat rendeletében nem írhat elő meghatározott időközönkénti szolgáltatás igénybevételi gyakoriságot. Ennek megfelel az 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet annyiban, amennyiben kimondja, hogy a Közzolgáltató az ingatlanulajdonos bejelentése alapján, a vele egyeztetett időpontban köteles a közzolgáltatást nyújtani.

Az önkormányzati rendelet ugyanakkor azt is előírja, hogy az ingatlanulajdonos kötelessége az ingatlanon mért ivóvízfogyasztási adatok alapján kalkulált, vagy egyébként szükséges – rendszeres időközönként, de legalább évente egy alkalommal igénybe venni a közzolgáltatást. Ez az előírás a közzolgáltatás kötelező igénybevétele szeretné kikényszeríteni, azonban a 213/2001. (XI. 14.) Korm. rendeletre tekintettel az ingatlanulajdonosnak csak az a kötelessége, hogy a létesítmény kapacitásától függően, vagyis az egyébként szükséges időközönként a szolgáltatást kötelezően igénybe vegye, így az évi legalább egy ürtés előírása nem felel meg a Korm. rendeletnek. Az önkormányzat törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben a más jogszabályokban előírtaknál szigorúbb hulladékgazdálkodási előírásokat is meghatározhat. A kormányrendelet miatt azonban a gyakoriság tekintetében az önkormányzat az ingatlanulajdonos bejelentésére van utalva, a kötelező igénybevételekre más jellegű kényszerítő szabályt kell alkotni.

A 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet szerint a települési hulladék kezeléséért közzolgáltatási díjat kell fizetnie annak, aki a Hgt. szerint a települési hulladék gyűjtésére és a közzolgáltatónak való átadására kötelezett, kivéve, ha az önkormányzat mentességet állapított meg, vagy a közzolgáltatás ingyenes. Nem tagadhatja meg a közzolgáltatási díj megfizetését az, aki a települési hulladékkal kapcsolatos kötelezettségeit nem teljesíti, feltéve, hogy részére a közzolgáltató a közzolgáltatást felajánlja, illetve a közzolgáltatás teljesítésére rendelkezésre áll²².

Az ingatlanulajdonos kötelezettsége a hulladék gyűjtése, átadása, tehát a közzolgáltatás igénybevétele. Ezért a díjfizetés alól akkor sem mentesül, ha azt nem veszi igénybe. A díjfizetés alól csak akkor mentesül, ha az önkormányzati rendelet mentességben részesíti vagy ingyenes a szolgáltatás.

A közzolgáltatási díjat a díj fizetésre kötelezett számla ellenében, meghatározott időszakonként, utólag köteles megfizetni²³.

Az 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet szerint a Közzolgáltató rendszeres időszakonként, a közzolgáltatás teljesítését követően számlát bocsát ki az ingatlanulajdonos által fizetendő közzolgáltatási díjról, mely alapján az ingatlanulajdonos a közzolgáltatási díjat a Közzolgáltató részére a kibocsátott számla alapján utólag, a számla

kézhezvételétől számított 15 napon belül köteles kiegyenlíteni. Túlszámlázás esetén a többletösszeget és annak időarányos kamatait a közszolgáltató visszafizeti vagy az ingatlantulajdonos írásbeli kérelmére azt a soron következő díjfizetési kötelezettségbe beszámítja²⁴.

A 224/2004. (VII. 22.) Korm. rendelet meghatározza a közszolgáltatási szerződés tartalmát, így például abban meg kell határozni a közszolgáltatás díjának megállapítására és beszedésére vonatkozó módszer leírását, a díjnak a szerződés megkötésekor érvényesíthető legmagasabb mértékét és a díj megváltoztatása érdekében alkalmazandó eljárást²⁵.

Az 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet szabályaihoz képest a közszolgáltatási szerződés és az üzletszabályzat jóval részletesebb rendelkezéseket tartalmaz a számlázásra vonatkozóan.

A közszolgáltatási szerződés a számlázásra vonatkozóan tartalmazza, hogy a közszolgáltatás *rendeletben szabályozott módon való teljesítését követően egyenlő időközönként, évente összesen legfeljebb hat darab számlát állít ki* ingatlanonként a közszolgáltatás ellenértékéről. Ebből az első, a második, a negyedik és az ötödik előlepszámla, a harmadik és a hatodik elszámoló számla. A számlázás a tárgyidőszakot követően, vagyis hatvan napot követően történhet²⁶.

A Közszolgáltató üzletszabályzata azt tartalmazza, hogy a Fővárosi Vízművek Zrt. félévente olvassa le a vízmérő állásokat, tehát évente kétszer kap az ingatlanok tényleges vízfogyasztásáról adatokat. A közbülső időszakban az elmúlt öt év fogyasztási adatai alapján számolja a kéthavonta várható átlagos vízfogyasztást. Ezeket az adatokat adja át a Közszolgáltatónak. A Közszolgáltató kéthavonta számláz. Évi két elszámoló számlát, az elszámolások közötti időszakban a becsült fogyasztásokról négy előlepszámlát bocsát ki. Az elszámoló számla az azt megelőző két részszámlán becsült és a ténylegesen felhasznált mennyiség különbözetéről készül. Ha a becsült szennyvízmennyiség több mint a tényleges, a díjtöbblet a fogyasztó részére visszajár.

A 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet a díjfizetési kötelezettséget magához az átadási kötelezettséghez köti, vagyis *aki kötelezett az átadásra, az díjat fizet. Így, ha nem veszi igénybe a szolgáltatást annak ellenére, hogy kötelezett erre, a díjat ekkor is meg kell fizetnie. Ennek a kötelező díjfizetésnek lehet az alapja az, ha a fogyasztott vízmennyiségnek megfelelően, azzal párhuzamosan számláz a Közszolgáltató*²⁷.

Ezzel kapcsolatban utalni szeretnék arra, hogy a 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet ezen szabályozásának egyrészt célja lehet az, hogy az ingatlantulajdonost ösztönözze arra, hogy ne folyamodjon illegális hulladék elhelyezéshez vezető eszközökhöz (például a települési folyékony hulladék elszivárogtatása, elloccsolása, illegális csatornabekötés, vagy engedéllyel nem rendelkező egyéb vállalkozóval történő elszállíttatás), illetve gondoskodjon a megfelelő rendszerességű ürítésről. Másik célja lehet, hogy a Közszolgáltatót szolgáltatási kötelezettség folyamatos ellátása terheli, vagyis megrendelés esetén kötelező az elszállítás, a közszolgáltatást pedig – elsősorban – a díjból üzemelteti.

A szilárd hulladék szállítás kapcsán – a már fentebb hivatkozott jogszabályi rendelkezése alapján – az AJB 7481/2010. számú ügyben kifejtettem, hogy *„Összességében a vonatkozó jogszabályok szerint a díjfizetési kötelezettség alól nem mentesülhet az, aki a kötelező közszolgáltatást nem veszi igénybe. A jogalkotónak a jogszabályokkal egyértelműen az volt a célja, hogy azokon a településeken, ahol biztosított a hulladék elszállítása, a tulajdonosok kötelezően megfizessék a közszolgáltatás díját.”* A jelentés utalt az 52/2000. (XII. 18.) AB határozatban foglaltakra, amely szerint a beadványtevő aggályosnak tartotta, hogy *„a hulladék rendszeres gyűjtésébe bekapcsolt területen a szolgáltatási díjat abban az esetben is meg kell fizetni, ha az ingatlanok tulajdonosai, bérlői nem adnak ki hulladékot.”* Az Alkotmánybíróság a hivatkozott határozatában felhívja a figyelmet, hogy *„az Ör. kifogásolt szabálya azt célozza, hogy a nagyközség közigazgatási területén a hulladéktermelők aktív közreműködésének hiánya ne akadályozza a környezetvédelmi és közegészségügyi célok megvalósítását. A szervezett módon történő gondoskodás az egyetlen hatásos módja a hulladéktermelők, illetőleg a hulladék elszállításában, elhelyezésében érdekelt személyek és szervezetek önkényétől függő, rendezetlen hulladéklerakás megakadályozásának és az ebből fakadó súlyos környezeti és közegészségügyi veszélyhelyzetek megelőzésének, kiküszöbölésének. Az ingatlanok tulajdonosai, bérlői – életszerű megítélés szerint – szükségképpen bocsátanak ki olyan háztartási szemetet, amely a környezetet veszélyeztetheti. Aligha képzelhető el, hogy a háztartás körül keletkezett mindenfajta szemetet természetes úton, környezeti szennyezés elkerülésével semmisítene meg. A környezetvédelmi és a közegészségügyi célok védelmére az Ör. főszabályként előírja az ingatlant ténylegesen használók szolgáltatási díjfizetési kötelezettségét.”*

A települési folyékony hulladék esetében ugyanúgy fennáll az a közérdek, hogy ez a hulladék is a környezetvédelmi és közegészségügyi szabályoknak megfelelően, ellenőrzött körülmények között kerüljön elhelyezésre, elkerülendő a környezetszennyezést és fertőzésveszélyt, és ezáltal érvényesüljön az egészséges környezethez és az egészségeshez való alapjog.

Az egyik hozzám forduló panaszos szerint, aki mivel egyedül lakik, a közműpótló létesítmény tárolókapacitását egész évben nem használja ki, ezért nem kerül sor hulladékszállításra sem. A Hgt. szerint csak az mentesül a díjfizetés alól, akit az önkormányzati rendelet mentesít.

Az 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. Rendelet meghatározza a mentesség eseteit a már idézett 9. § (2) bekezdésében. Az a) pont szerint mentesül az, aki igazolja, hogy az ingatlanon keletkezett folyékony hulladék mennyisége az adott évben a közműpótló létesítmény kapacitását nem érte el. Ez az eset tehát életszerű lehet, hiszen a panaszos is erre hivatkozik. A mentesség igénybevételére vonatkozó rendeleti szabály azonban nem egyértelmű. Kérdéses, hogy ezt a tényt egyáltalán milyen módon lehet igazolni, mit fogad el a Közszolgáltató

igazolásnak, illetve, ha az igazolás ténye megfelelő, ezt a mentességet mikortól és meddig lehet igénybe venni, ha már igénybe vette, mikor fog a számlázásban is megjelenni.

Ezzel kapcsolatban szeretném felhívni a figyelmet arra, hogy a települési önkormányzat az a szerv, ami egyszerre képviseli az ingatlanulajdonos és a Közzolgáltató érdekeit. Ehhez elsősorban az szükséges, hogy a helyi rendelet és a Közzolgáltatóval kötött közzolgáltatási szerződés kellően részletesen meghatározza a közzolgáltatás minden elemét, és a felek jogait és kötelezettségeit. Vagyis, az ingatlanulajdonosok esetében tartalmazzon kellően egyéniesített megoldásokat, – ezzel is elősegítve a kötelező igénybevétel lakossági elfogadását – például rendelkezzen az egyszemélyes háztartások vagy nyugdíjasok által igénybe vehető kedvezményekről, a számlázási eljárás részletes szabályairól. A Közzolgáltató gyakorlatát, teljesítését pedig – mint szerződéses partnerét – ellenőrizze. A Közzolgáltató felé pedig garantálja – szabályalkotási és behajtási szinten –, hogy a feladatellátáshoz szükséges, az ingatlanulajdonos által fizetendő díj megfizetésre kerüljön²⁸.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a *Fővárosi Közgazdálkodási és Közműpótló Létesítmény Kapacitásához köthető mentesség igénybevételére vonatkozó feltételek hiányos meghatározásával sérült a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye, és a tisztességes eljáráshoz való jog.*

3. A 10%-os locsolási kedvezményről és a locsolási mellékmérő kedvezmény igénybevételéről való lemondás és a számlázás az elszállított mennyiség esetében

Az „Átjelentkezési lap” című formanyomtatvány tartalmazza, hogy aki a kitöltésével a „rég” díjfizetési rendszert választja, „Kijelentem, hogy ezzel egyidejűleg a teljes vízfogyasztás után biztosított, 10%-os locsolási kedvezményről és az elkülönített locsolási mellékmérő kedvezmény igénybevételéről lemondok.”

A panaszos által megküldött, a Közzolgáltató honlapján közzétett tájékoztató szerint „Az átjelentkező lakos kéthavi gyakorisággal a vízáramlás után ivóvízmennyiség után számlát kap. Az elszámolás mindaddig ezen a módon történik, amíg a fogyasztó nem rendel szállítást. Ha a Közzolgáltató szállítást végez, a vízáramlás mért mennyiség után, addig kiszámlázott összes befizetése az ügyfél folyószámlán túlfizetéssé válik. A szállított szennyvízmennyiség alapján történő elszámolású ügyfeleknél a számlán az alábbi tételek jelennek meg:

A szállított szennyvízmennyiség alapú közzolgáltatás ellenértékének számlasora, mint fizetendő tétel. A korábbi vízóra alapú elszámolás számlázása kapcsán eszközölt befizetés, mint az előző sorban található fizetendő összeget csökkentő tétel. Az előző számlázás óta az ingatlan vízáramlás mért (vagy becsült) ivóvízmennyiség alapján kiszámlázott díj, mely a közzolgáltatás újabb szállításáig fizetendő előlege”.

Az 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet már idézett 19. § (4) bekezdése szerint „A rendelet 17. §²⁹ (1) bekezdés a) pontjának hatálya alá tartozó azon ingatlanok esetében, ahol nincs lehetőség a közcsatornára kötésre az ingatlanulajdonos 2012. március 1. és 2013. március 1. közötti időszakra külön igényelheti a Közzolgáltatótól, hogy a települési folyékony hulladékkezelés általa fizetett egységnyi díja az ingatlanon mért ivóvízfogyasztáson alapuló elszámolás helyett kivételesen – a megadott időszakon belül – az ingatlanon elszállításra átvett települési folyékony hulladék mennyisége alapján, a rendelet 17. § (1) bekezdés c) pontja szerint kerüljön megállapításra (...)”.

Az 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet 17. § (1) bekezdés c) pontja szerint „Egységnyi díjtétel az ingatlanon keletkező folyékony hulladékmennyiség egységnyi térfogatának kezelési díja. Az ingatlanon keletkező települési folyékony hulladék mennyiség kiszámításánál a vezeték ivóvízzel el nem látott ingatlan esetén az ingatlanon elszállításra átvett folyékony hulladékmennyiséget kell alapul venni”.

Az 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet 17. § (2) bekezdése szerint „Az ingatlanon elszállításra átvett települési folyékony hulladék mennyiségét a Közzolgáltató szippantó gépjárművébe beépített szintmérő (szintjelző) alapján kell meghatározni”.

Az 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet 16. § (2) bekezdés d) és e) pontjai szerint „A hulladék mennyiségének meghatározásánál nem vehető figyelembe: (...) az év meghatározott időszakában locsolási célú felhasználásra figyelembe vett ivóvízmennyiség, amely nem lehet kevesebb, mint az adott időszakra tartozó vízhasználat 10%-a; (...) a házi ivóvízvezeték hálózatra a víziközmű-szolgáltató és a -fogyasztó ingatlanulajdonos írásbeli megállapodása, illetőleg a víziközmű-szolgáltató hozzájárulása szerint telepített mellékvízmérőn mért elkülönített locsolási vízhasználat, ha a d) pont szerinti kedvezmény igénybevételére nem kerül sor.”

A „Közzolgáltatási szerződés a települési folyékony hulladék kezelésére, szennyvíziszap kezelésére, környezetvédelmi monitoring gépjármű üzemeltetésre 2. sz. módosítása” című dokumentum (kelt 2012. március) módosította a közzolgáltatási szerződés 5. mellékletét. A melléklet szerint „c) a közüzemi ivóvízbekötéssel nem rendelkező ügyfelek részére az általuk igénybe vett szolgáltatás egységnyi díjtétele: 1816 Ft/m³ (A mennyiség számlázásának alapja az eseti jelleggel megrendelt, és ténylegesen elszállításra került szennyvízmennyiség.)”

Az 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet és a közzolgáltatási szerződés előírásai alapján a „rég” díjfizetési rendszerben fizetők tehát az egységnyi díjtételhez szükséges mennyiség meghatározásánál csak és kizárólag az átvett települési folyékony hulladék mennyiségét kell, hogy megfizessék, amelynek mérési módja a Közzolgáltató szippantó gépjárművébe beépített szintmérő. A honlapon közzétett tájékoztató szerint a számlázás azonban az ivóvízfogyasztás mennyisége alapján történik, a locsolási kedvezményt és a locsolási mellékvízmérő vízmennyiségéről pedig lemondó nyilatkozatot követel meg a Közzolgáltató.

Megállapítom, hogy a *Közzolgáltató gyakorlata ellentétes az 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet, és a közzolgáltatási szerződés előírásaival, mert az elszállított mennyiség esetében is a számlázott vízmennyiséghez igazodóan bocsátja ki a számlát, illetve a vízmennyiség meghatározásakor az átjelentkezők lemondanak a 10%-os*

locsolási kedvezményről, vagy a mellékmérői kedvezményről. Ez a gyakorlat sérti a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményét, és a tisztességes eljáráshoz való jogot.

4. Az üzletszabályzat számlázásra vonatkozó rendelkezései

A Közszolgáltató üzletszabályzata az 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelethez, és a közszolgáltatási szerződéshez képest részletesen szabályozza, hogy az általános esettől – vagyis az ivóvízfogyasztás alapú díjszámítástól – eltérő esetekben hogyan történik a számlázás. Négy speciális esetet különböztet meg a szabályzat.

Ha a megrendelő nem rendelkezik sem vezetékves víz-, sem csatornabekötéssel, vagy saját kútról, vagy más módon biztosítják az ivóvízellátást, akkor a megrendeléskor a ténylegesen elszállított szennyvízmennyiség után kötelesek az 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendeletben erre a közszolgáltatási fajtára megállapított hatósági árat megfizetni számla ellenében, készpénzben, a szolgáltatás elvégzésével egyidejűleg. A számlázás alapbizonylata a közszolgáltatás teljesítésekor készített munkalap, melyet a megrendelő aláír.

Ha a megrendelő rendelkezik ivóvízbekötéssel, és a ténylegesen elszállításra kerülő szennyvíz mennyisége meghaladja a vízmérőn mért, kedvezményekkel csökkentett mennyiséget, a többletmennyiség után számláz a Közszolgáltató. A díjfizetésre a féléves elszámoló számla kézhezvételekor kerül sor. A számlázás alapbizonylata a közszolgáltatás teljesítésekor készített munkalap, melyet a megrendelő aláír.

Ha a megrendelő rendelkezik ivóvízbekötéssel, és saját vízjogi üzemeltetési engedéllyel rendelkező létesítménnyel kezeli a szennyvizet, a többletmennyiség után számláz a Közszolgáltató. A díjat a szolgáltatás teljesítésekor kell megfizetni.

Végül, a „régji” díjfizetési rendszerbe átjelentkezők esetében az ingatlanról elszállított mennyiség után számlázzák a díjat. Díjfizetésre a kéthavonta kiállított számla alapján kerül sor. A *mennyiség számlázásának alapbizonylata a közszolgáltatás ellátásakor készített munkalap*, melyet a megrendelő aláír.

Az „Átjelentkezési lap” című formanyomtatvány tartalmazza, hogy *„Az átjelentkezést követő számlázás és díjbeszedés rendjére vonatkozó írásos tájékoztatást jelen nyilatkozat aláírását megelőzően átvettem, az abban leírtakat elfogadom és magamra nézve kötelező érvényűnek tekintem.”*

Az átjelentkezési feltételek kitöltéséhez a Közszolgáltató honlapján közzétett tájékoztatóban – az *üzletszabályzattal ellentétben – azonban az állt, hogy kéthavi gyakorisággal a vízőrán átfolyt ivóvízmennyiség után kap számlát a megrendelő.*

A főpolgármester tájékoztatása szerint a korábbi közszolgáltatási gyakorlatban a megrendelést követően történt az elszállítás, az elszállított mennyiség alapján számolták a díjat, és helyszíni fizetés volt. Az új rendszerben a vízmennyiség alapján számítják a díjat, és megszűnt a helyszíni díjfizetés, helyette a Közszolgáltató rendszeres időközönként számlát bocsát ki.

Megállapítom, hogy az üzletszabályzat, és a Közszolgáltató számlázási gyakorlata nem felel meg sem az 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet szabályainak, sem a közszolgáltatási szerződésnek, de az átjelentkezők esetében a számlázási gyakorlat még az üzletszabályzatnak sem felel meg. Nyomatékosan hangsúlyozni kell, hogy a Közszolgáltatónak a tevékenységét a jogszabályoknak, az önkormányzati rendeleteknek és a közszolgáltatási szerződésben foglaltak szerint kell ellátnia.

A települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg az ingatlanulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget, az alkalmazható díj legmagasabb mértékét, megfizetésének rendjét³⁰. A közszolgáltatási szerződés tartalmazza a közszolgáltatás díjának megállapítására és beszedésére vonatkozó módszer leírását, a díjnak a szerződés megkötésekor érvényesíthető legmagasabb mértékét és a díj megváltoztatása érdekében alkalmazandó eljárást³¹. Vagyis Budapest Főváros Közgyűlése nem tett eleget jogalkotási kötelezettségének, mivel az 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet számlázásra vonatkozó szabálya nem kellően differenciált a különböző díjfizetési esetekre.

A számlázás tekintetében Budapest Főváros Közgyűlésének hiányos szabályozása, és a Közszolgáltató gyakorlata miatt sérül a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog.

5. A Fővárosi Településtisztasági és Környezetvédelmi Kft., mint egyedüli közszolgáltató kijelölése

Több hozzám forduló panaszos szerint is aggályos, hogy az elszállításra csak és kizárólag a Közszolgáltató jogosult.

A Hgt. 23. § b) pontja szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg a közszolgáltató megnevezését és azon működési terület határait, amelyen belül a közszolgáltató rendszeresen köteles ellátni a közszolgáltatást. Ez az alapján lehetséges, hogy a települési önkormányzatnak a kötelezettsége a települési szilárd, illetve folyékony hulladékkal kapcsolatos helyi hulladékkezelési közszolgáltatás ellátására a közszolgáltató kiválasztása, a közbeszerzésekről szóló 2003. évi CXXIX. törvényt és a 224/2004. (VII. 22.) Korm. rendeletet alkalmazva. A közszolgáltatási szerződést a közbeszerzési eljárás nyertesével az önkormányzat képviselő-testülete köti meg. Ezt követően a Közszolgáltató kötelessége a közszolgáltatás folyamatos és teljes körű ellátása³².

Fentieknek megfelelően az 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet 2. § 17. pontja meghatározza a közszolgáltató fogalmát, a 8. §-ban pedig kijelöli Budapest főváros területén a települési folyékony hulladékkal

kapcsolatos hulladékkezelési közszolgáltatás teljesítésére kizárólagosan jogosult hulladékkezelőként a Fővárosi Településtudományi és Környezetvédelmi Kft.-t. Ezzel összefüggésben tehát nem állapítható meg alapjogi sérelem.

Intézkedéseim

1. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem, hogy a Fővárosi Településtudományi és Környezetvédelmi Kft. az őt terhelő közszolgáltatási kötelezettségét a hulladékgazdálkodási jogszabályoknak, a települési folyékony hulladékkal kapcsolatos kötelező helyi közszolgáltatásról szóló 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendeletnek, és a közszolgáltatási szerződésnek megfelelően teljesítse.*
2. Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a *Fővárosi Közgyűlést*, hogy készítsen előterjesztést a települési folyékony hulladékkal kapcsolatos kötelező helyi közszolgáltatásról szóló 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet módosítására oly módon, hogy a 9. § (2) bekezdés a) pontjában foglalt mentesség alkalmazható legyen, a számlázási gyakorlat igazodjon a különböző díjfizetés eseteihez, illetve a minimum gyakoriság meghatározását helyezze hatályon kívül.
3. Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem a Fővárosi Közgyűlésnél*, hogy tekintse át, milyen lehetőségek állnak a rendelkezésére annak érdekében, hogy az ingatlanulajdonosokra egyéniesített, differenciáltabb megoldásokat alkalmazzanak a díjfizetéssel összefüggésben, a kötelező igénybevétel elfogadása, és az önkéntes teljesítés elősegítése érdekében.

Budapest, 2012. szeptember 10.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ 2010. évi CXXX. törvény 2. § (3) bekezdése szerint „A jogszabály hatálybalépésének időpontját úgy kell megállapítani, hogy elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre.”

² AJB-4079/2012. számú ügy

³ 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet 10. § (4)-(5) bekezdés

⁴ 25/2002. (II. 27.) Korm. rendelet 2. sz. melléklet 2. táblázat

⁵ AJB-2675/2012. számú ügy

⁶ 23/2012. (III. 1.) Főv. Kgy. Rendelet 1. § „A települési folyékony hulladékkal kapcsolatos kötelező helyi közszolgáltatásról szóló 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet 19. § (4) bekezdése „(4) A Közszolgáltató a rendelet 6. § (3) bekezdése szerinti éves beszámoló részeként tájékoztatja a Közgyűlést a gazdálkodó szervezetekkel a települési folyékony hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételére vonatkozó szerződések nyilvántartásában bekövetkező változásokról.” szövegrész helyett „(4) A rendelet 17. § (1) bekezdés a) pontjának hatálya alá tartozó azon ingatlanok esetében, ahol nincs lehetőség a közcsatornára kötésre az ingatlanulajdonos 2012. március 1. és 2013. március 1. közötti időszakra külön igényelheti a Közszolgáltatótól, hogy a települési folyékony hulladékkezelés általa fizetett egységnyi díja az ingatlanon mért ivóvízfogyasztáson alapuló elszámolás helyett kivételesen - a megadott időszakon belül - az ingatlanon elszállításra átvett települési folyékony hulladék mennyisége alapján, a rendelet 17. § (1) bekezdés c) pontja szerint kerüljön megállapításra. A települési folyékony hulladékkezelési közszolgáltatás díjmegállapításának e módja az ingatlanulajdonos egyéni igénybejelentése alapján, a 2013. március 1-jéig terjedő időszakra választható. A közszolgáltatás e kivételes módjának igénybevételi feltétele az, hogy azt az ingatlanulajdonos a Közszolgáltató ügyfélszolgálati irodáin 2012. március 19. és április 13. között a 2012. március 1. és 2013. március 1. közötti időszakra személyesen kérelmezze. (5) A Közszolgáltató a rendelet 6. § (3) bekezdése szerinti éves beszámoló részeként tájékoztatja a Közgyűlést a gazdálkodó szervezetekkel a települési folyékony hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételére vonatkozó szerződések nyilvántartásában bekövetkező változásokról.” szöveggel lép hatályba.”

⁷ Vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat.

⁸ Hgt. 21. § (1) bekezdés

⁹ Hgt. 27. § (1) bekezdés

¹⁰ <http://www.ftszy.hu/ftszy-kft/szervezeti-szemelyzeti-adatok/dokumentumok/kozszoalgitatoi-szerzodes.html>

¹¹ „Közszolgáltatási szerződés a települési folyékony hulladék kezelésére, szennyvíziszap kezelésére, környezetvédelmi monitoring gépjármű üzemeltetésre 2. sz. módosítása” című dokumentum, kelt 2012. március 21. 7.7.1.1.1. pontja szerint „Az elszámolás alapja 2012. március 1-jéig az ingatlanról ténylegesen elszállított települési folyékony hulladék mennyisége (m³). 2012. március 1-jét követően (speciális esetektől eltekintve, melyet jelen Közszolgáltatási Szerződés 5. sz. melléklete tartalmaz) a közszolgáltatás körébe tartozó ingatlanon keletkezett szennyvízmennyiség. E mennyiség megállapítása az ingatlanon található ivóvízmérő segítségével történik. (...)”. Az 5. sz. melléklet 1. pont c) pontja: „a közüzemi ivóvízbekötéssel nem rendelkező ügyfelek részére az általuk igénybe vett szolgáltatás egységnyi díjtétele: 1816 Ft/m³ + áfa (A mennyiség számlázásának alapja az eseti jelleggel megrendelt, és ténylegesen elszállításra került szennyvízmennyiség.)”

¹² <http://www.ftszy.hu/ftszy-kft/szervezeti-szemelyzeti-adatok/dokumentumok/uezletszabalyzat.html>

- ¹³ „Az FTSZV Fővárosi Településtudományi és Környezetvédelmi Korlátolt Felelősségű Társaság Budapest Főváros Közigazgatási Területén végzett települési folyékony hulladékkezelési közszolgáltatására vonatkozó üzletszabályzata” című dokumentum 11.1. és 11.2.4. pontjai.
- ¹⁴ Inyvt. 4. §-a
- ¹⁵ 1996. évi LXXXV. törvény 28. §-a szerint „(1) A tulajdoni lapról kiállított papír alapú hiteles másolatért 6250 forint összegű díjat kell fizetni. (2) A tulajdoni lapról elektronikus dokumentumként szolgáltatott hiteles tulajdonilap-másolatért 3600 forint, a nem hiteles másolatért 1000 forint elektronikus adatszolgáltatási díjat kell fizetni.”
- ¹⁶ AJB-1624/2011. számú jelentés
- ¹⁷ 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet 17. § (8) bekezdése
- ¹⁸ Hgt. 23. §
- ¹⁹ Hgt. 24. § (1) bekezdés
- ²⁰ 224/2004. (VII. 22.) Korm. rendelet 12. § (1) bekezdés b) pont
- ²¹ 213/2001. (XI. 14.) Korm. rendelet 19. § (1) bekezdés a) és b) pontjai
- ²² 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet 6. § (1) és (2) bekezdések.
- ²³ 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet 6. § (3) bekezdés
- ²⁴ 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. Rendelet 17. § (7), (10) bekezdések
- ²⁵ 224/2004. (VII. 22.) Korm. rendelet 13. § (3) bekezdés
- ²⁶ „Közszolgáltatási szerződés a települési folyékony hulladék kezelésére, szennyvíziszap kezelésére, környezetvédelmi monitoring gépjármű üzemeltetésre 2. sz. módosítása” című dokumentum, kelt 2012. március 21., 7.7.1.1.2. pont.
- ²⁷ Az önkormányzatok rendeletalkotási gyakorlata nagy különbségeket mutat arra vonatkozóan, hogy milyen szabályokat írnak elő a kötelező közszolgáltatás kikényszerítésére vonatkozóan. A fővároshoz hasonló előírást tartalmaz Debrecen Megyei Jogú Város Közgyűlésének 5/2005. (III. 10.) Kgy. rendelete, amely előírja, hogy a közszolgáltatást évente legalább négy alkalommal igénybe kell venni (7. § (2) bekezdés). Például Pécs, Diósd és Martonvásár önkormányzati rendeletek a vízfogyasztás meghatározott mennyiségéhez kötik a kötelező igénybevétel teljesítését. Pécs Megyei Jogú Város Közgyűlésének 35/2007. (08. 02.) rendeletének 9. § (16) bekezdése szerint: „A Közszolgáltató a 7. § (4), (5) és (6) bekezdése szerint folytatott adatkezelése alapján naptári évente egy alkalommal legyűjti a nyilvántartásából azon ingatlantulajdonosok személyes adatait, akik a tárgyidőszakban (12 hónap) megállapított vízfogyasztásuk 40 %-át el nem érő mennyiségű folyékony hulladékot adták át kezelésre a Közszolgáltató részére. A kötelező közszolgáltatás igénybe vételét megsértő ingatlantulajdonosok részére a Közszolgáltató a tárgyidőszak vízfogyasztása 40 %-nak alapulvételeivel állít ki számlát a közműves csatornahálózattal el nem látott településrészekeken keletkezett települési folyékony hulladéka érvényes díjtétel mellett. Az átalánydíj alapja a tárgyidőszak vízfogyasztása 40 %-ának és a Közszolgáltató által ténylegesen elszállított folyékony hulladékmennyiség különbsége”. Diósd Község önkormányzat képviselő-testületének 27/2011. (XII. 29.) számú rendeletének 6. § (7) bekezdése szerint: „Környezetvédelmi szempontból az egyedi szennyvízgyűjtő berendezés használata ezen rendelet figyelembevételével megfelelő ha az ingatlan vízdíj-számítás alapját képező, illetve az elfogyasztott vízmennyiség legalább 60 %-a évente számlával igazoltan elszállításra kerül.” (4) bekezdés szerint pedig a rendelet előírásainak megszegése 30.000. Ft-ig terjedő pénzbírság kiszabását vonja maga után. Martonvásár Város önkormányzat képviselő-testületének 7/2010. (II. 3.) rendeletének 6. § (2) bekezdése szerint: „Éves szinten az elszámoló vízszámla megérkezését követően 30 napon belül minden fogyasztó köteles igazolni, hogy a felhasznált vízmennyiség minimum 90 %-a után (továbbiakban szennyvíz mennyiség), a folyékony hulladék elhelyezésére vonatkozó kötelezettségének eleget tett, a közszolgáltatást igénybe vette.” (5) bekezdés: „Aki elszámolási kötelezettségének nem tesz eleget, illetve a korrekciókkal módosított szennyvíz mennyiséggel nem tud elszámolni, illetve a korrigált érték és a szippantásra került mennyiség közötti eltérést hitelt érdemlően nem tudja igazolni, az szabálysértést követ el és 30.000 Ft-ig terjedő, többször megújítható pénzbírsággal sújtható.” További feltétele a szolgáltatás igénybevételének, hogy a polgármesteri hivatalban előre megvásárolható szennyvíz elhelyezési jeggyel rendelkezzen az ingatlantulajdonos, az elszámolás alapja pedig a szolgáltató által összegyűjtött ürítési jegy. Zalaegerszeg Megyei Jogú Város Közgyűlésének 20/2004. (V. 05.) önkormányzati rendelete enyhébb szabályt tartalmaz: „(...) Az ingatlantulajdonos a számlát köteles 5 évig megőrizni és azt ellenőrzés végett a Polgármesteri Hivatal képviselőjének bemutatni.” (15. § (2) bekezdés). Kecskemét, Győr, Békéscsaba és Eger települések vonatkozó rendeleti pedig semmilyen szabályt nem tartalmaznak (Kecskemét Megyei jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének 54/1996. (XII. 23.) rendelete, Győr Megyei jogú Város Önkormányzat Közgyűlésének 67/2003. (XII. 19.) rendelete, Békéscsaba Megyei jogú Város Közgyűlésének 31/1998. (XII. 17.) rendelete, Eger Megyei jogú Város Közgyűlésének 32/2002. (XII. 13.) rendelete).
- ²⁸ Lásd Hgt. 23. §, 224/2004. (VII. 22.) Korm. rendelet 10. §-16. §.
- ²⁹ 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet 17. § (1) bekezdése: „Egységnyi díjtétel az ingatlanon keletkező folyékony hulladékmennyiség egységnyi térfogatának kezelési díja. Az ingatlanon keletkező települési folyékony hulladék mennyiség kiszámításánál a) a vezetékes ivóvízzel ellátott ingatlan esetén az ingatlanon fogyasztott és kedvezményekkel (pl. locsolási kedvezmény) csökkentett vízmennyiséget kell alapul venni. b) az ingatlanon az adott számlázási időszakon belül az a) pontban foglalt mennyiséget meghaladó mennyiségben keletkező települési folyékony hulladék esetén az a) pontban foglalt mennyiséget meghaladó mennyiség vonatkozásában

az ingatlanon elszállításra átvett folyékony hulladékmennyiséget kell alapul venni. c) a vezetékes ivóvízzel el nem látott ingatlan esetén az ingatlanon elszállításra átvett folyékony hulladékmennyiséget kell alapul venni.”

³⁰ Hgt. 23. § f) pont

³¹ 224/2004. (VII. 22.) Korm. rendelet 13. § (3) bekezdés

³² 224/2004. (VII. 22.) Korm. rendelet 1. § (1) bekezdés, és 10. § (1) bekezdés, és 12. § (1) bekezdés a) pont

AJB-3673/2012

A hidakon tartott demonstrációval kapcsolatos rendőrségi intézkedések

Előadó: dr. Hajas Barnabás

Az eljárás megindítása

Sajtóhírekből értesültem arról, hogy 2012. március 30-án éjjel, a budapesti Széchenyi Lánchíd és a Szabadság híd úttestére az akkor hivatalban lévő köztársasági elnök lemondását követelő személyek ültek le, ahonnan őket rendőri intézkedéssel távolították el. Figyelemmel arra, hogy az értesüléseim alapján nem volt kizárható, hogy több alapvető joggal összefüggő visszasság történt, az ügyben hivatalból indítottam vizsgálatot, amelynek eredményes lefolytatása érdekében az országos rendőrfőkapitánytól tájékoztatást, valamint a rendelkezésükre álló iratok és videofelvételek megküldését kértem.

Megállapított tényállás

Az országos rendőrfőkapitány válaszában arról tájékoztattott, hogy 2012. március 30-án 20.45 órakor (a rendőri jelentések és a rendőrségi videofelvételek szerint 20.49-kor, illetve 20.50-kor) Széchenyi Lánchídon az aszfaltra többen leültek úgy, hogy a gépjármű forgalmat teljes mértékben megbénították. A kapott tájékoztatás szerint erre a helyszínre a Budapesti Rendőr-főkapitányságra rendezvény megtartásának szándékáról bejelentés nem érkezett, ennek hiányában a tudomásul vételre sem került sor.

A főkapitányi válasz, valamint a rendőri jelentések szerint a „rendőri erők a cselekményük abbahagyására történt felszólítás után – mivel nem tettek eleget a felszólításnak – a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (11. 5.) KPM-BM együttes rendelet (a továbbiakban: KRESZ) 21. § (6) bekezdése alapján 12 főt állítottak elő a BRFK V. kerületi Rendőrkapitányságra, valamint 1 főt – akivel szemben személyi szabadságot korlátozó intézkedésre került sor – a MÁV kórházba szállított a mentő, mivel a hasát fájlalta, őt a mentőben kísérték, majd a kórházból történt elbocsátást követően szintén az V. kerületi Rendőrkapitányságra állítottak elő.”

Valamennyi rendőri jelentés szerint „a tömeghez futottunk, ahol nevezetteket »Törvény nevében« szavak előre bocsátásával cselekményük abbahagyására szólítottam fel, aminek nem tettek eleget. Ezt követően ismét jól hallhatóan és érthetően felszólítottam őket, hogy magatartásukkal szabálysértést követnek el, továbbá kényszert helyeztem kilátásba, azonban a tömeg továbbra is egymásba kapaszkodva, [...] két sorban ülve folytatta a szabálysértést.”

A rendőri jelentésben rögzítettekkel szemben a helyszínen készült, bárki által hozzáférhető videofelvételek¹ szerint kizárólag az utolsó három földön ülő személlyel szemben hangzott el felszólítás. Sem a rendelkezésemre bocsátott rendőrségi videofelvételen, sem pedig az említett, nem rendőrségi felvételeken felszólítás nem, kizárólag a tiltakozók által skandált rigmusok hallhatóak. A rendőri erők helyszínre érkezése, és az első személy elvezetése között mindössze 12 másodperc telt el.

A főkapitány arról tájékoztattott, hogy az előállított személyekkel szemben az intézkedő rendőrök – a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban Rtv.) 47. §-a alapján – testi kényszert alkalmaztak. Ennek részben ellentmondanak a rendőri jelentések, amelyek szerint a testi kényszer mellett az Rtv. 48. §-a alapján – a szökés megakadályozása, valamint az ellenszegülés megtörése érdekében – a rendőrök bilincset is alkalmaztak.

A hídon ülő személyekkel szemben alkalmazott testi kényszerral kapcsolatban tényként rögzíthető, hogy a rendőrségi videofelvétel szerint a földön ülő személyeket karjuknál, nyakuknál, ruházatuknál fogva rángatták, vagy a földön húzva cibálták a rendőrök, nem pedig a szabályos elvezető fogásokat alkalmazták. 20:50:57 másodperckor egy egyedül intézkedő rendőr, egy – már álló – tiltakozót ellökött, majd ezt követően tovább is lökdöste.

Az országos rendőrfőkapitánytól kapott válasz nem említi, azonban a rendőri jelentésből is kitűnik, hogy a kórházi ellátást kérő személy az előállítás során ágyéksérülésre panaszkodott, az ambuláns lapon felvett anamnézis szerint „elmondása szerint fekvő helyzetben ágyékába térdeltek”. Ugyancsak nem említi a válasz, hogy egy másik személyhez az előállítást foganatosító rendőrök azért hívtak mentőt, mert jobb kézfejen sérülésre panaszkodott. Ebben az esetben a kiterített *mentőápoló* megállapította, hogy az előállított személy semmilyen orvosi ellátást nem igényel. Az iratok között nem találtam annak magyarázatát, hogy később miért nyilatkozott mindkét személy úgy, hogy az előállítás során sérülése nem volt.

A 13 előállított személy között több fiatalkorú is volt. Tényként állapítható meg, hogy volt olyan előállított fiatalkorú, akinek a törvényes képviselője értesítésének időpontjáról a rendelkezésemre bocsátott iratok nem tartalmaznak adatot, egy másik esetben pedig a törvényes képviselő értesítésére az elfogást követő két óra elteltével került csak sor.

Az előállítások időtartama jellemzően 6-7,5 óra volt. A fiatalkorú személyekkel szemben a szabálysértési eljárás nem volt azonnal lefolytatható.

A kényszerítő intézkedések jogszerűségének, szakszerűségének, arányosságának parancsnoki kivizsgálásával összefüggésben megállapítottam, hogy azok valamennyi esetben a rendőri jelentésekkel egy iratban készültek, jellemzően oly módon előnyomtatva, hogy a kivizsgáló parancsnok számára döntési lehetőséget nem tartalmaztak. A rendőri jelentésekből a bilincs alkalmazásának konkrét módja (kezek előre, vagy hátrabilincselése) nem állapítható meg. Ugyancsak tényként állapítom meg, hogy az egészségügyi ellátást kért két személyt sem hallgatta meg a parancsnok a kivizsgálás során.

Az országos rendőrfőkapitány arról is tájékoztatott, hogy a Szabadság hídra 22.09 órakor ült le egy kisebb csoport, akiket a kiérkező rendőri erők felszólítottak cselekményük abbahagyására, ennek ők eleget tettek. Ezt a helyszínen készült videofelvételek teljes mértékben alátámasztják.

Közülük 4 személyt a KRESZ 21. § (6) bekezdése alapján a BRFK IX. Kerületi Rendőrkapitányságra állították elő, mivel az eljárás velük szemben azonnal lefolytatható volt. A rendőrségi felvételek alapján 22.48 órakor (több mint 30 perccel a híd elhagyását követően) további egy személy került beazonosításra a XI. kerület, Gellért rakparton, majd 23.12 (egy órával) órakor még egy személyt a I. kerület, Lánchíd utcában (a híd elhagyását követően, 2 km-rel távolabb), őket is a BRFK IX. kerületi Rendőrkapitányságra állították elő a fenti indokok alapján.

Nem tért ki a főkapitánytól kapott válasz arra, hogy ezen a helyszínen, a rendőri felszólításnak eleget tevő személyeket bilincs alkalmazásával állították elő.

Mindkét kerületi rendőrkapitányságon megjelentek országgyűlési képviselők, akiket a hatályos jogszabályok alapján beengedtek az előállított személyekhez.

A főkapitányi válasz szerint: „A Széchenyi Lánchídon és a Szabadság hídon megvalósított gyülekezés nem volt bejelentve a Budapesti Rendőr-főkapitányságra.”

Érintett alapvető jogok

- a szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog (Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdés „(1) Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.”)
- a békés gyülekezéshez való jog (Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.”)
- a szabad véleménynyilvánításhoz való jog (Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”)
- a gyermekek védelméhez és gondoskodáshoz való joga (Alaptörvény XVI. cikk (1) bek.)

A vizsgálat megállapításai

I. Az alapvető jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint rendvédelmi szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosja a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése értelmében a vizsgálattal érintett rendőrség rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik. Utalva az OBH 2452/2008., OBH 3262/2008., OBH 3595/2008., OBH 3628/2008., OBH 5266/2008., OBH 1617/2009., AJB 6021/2009., AJB 6630/2009., AJB 871/2011., AJB 1986/2011., valamint az AJB-2747/2011. és az AJB-2888/2011. sz. ügyekben kiadott jelentéseimre, ismételten fel szeretném hívni a figyelmet, hogy az Rtv. preambuluma célként fogalmazza meg „az Alaptörvénynek és Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek, valamint a jogállamiság követelményeinek megfelelően működő rendőrség kialakítását”. Az Rtv. 2. § (1) bekezdése második mondata szerint „A rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait.”

II. Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosja következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

2. Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a *békés gyülekezéshez*. Az Alkotmánybíróság a 2001-es alaphatározatában azt állapította meg, hogy a gyülekezési jog – csakúgy, mint a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága – szorosan kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságához. Gyűlések megszervezésének, megtartásának, az azokon való részvételnek a joga nélkül a nézetek, információk megszerzésének és másokkal való megosztásának, a vélemények közösen történő kialakításának a lehetősége ugyanis aligha volna megvalósítható.

III/ A. A rendezvények megítéléséről általában

1. Az OBH 2452/2008. sz. jelentésében már áttekintettem a nem, vagy nem a Gytv. 6. §-ában meghatározott határidőben bejelentett rendezvények fajtáit.

Önmagában az a tény, hogy a Gytv. *bejelentési kötelezettséget* ír elő a hatálya alá tartozó rendezvények megtartásához, de – amint arra Alkotmánybíróság már 2001-ben és 2008-ban, továbbá az Emberi Jogok Európai Bírósága a *Rassemblement Jurassien/Unité Jurassienne vs. Switzerland* ügyben², vagy az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a *Kivenmaa v. Finland*³ ügyben hasonlóan rámutatott – nem sérti az alapjog lényeges tartalmát, ugyanakkor a békés célú gyülekezéshez való jog gyakorlása nyilvánvalóan nem függhet a hatóságok szabad mérlegelésétől. Magam is úgy vélem, hogy a bejelentési kötelezettség a tüntetők biztonságát is garantálni hivatott, lehetővé téve, hogy a hatóságok preventív intézkedéseket tegyenek⁴.

Figyelemmel arra, hogy vizsgálatom egyik lényegi kérdése, miként minősül a panasszal érintett rendezvény, célszerű a bejelentés nélkül, vagy elkésett bejelentés után megtartott rendezvények alapos kategorizálása:

a) A *spontán gyűlés* olyan nem szervezett, ennek megfelelően sem szervezőkkel, sem belső struktúrával nem rendelkező rendezvény, amelyet – szervező hiányában – nem jelentenek be, jellemzően egy sokakat érintő, hirtelen bekövetkezett esemény (pl.: terrorcselekmény, tömegszerencsétlenség, váratlan, vagy a nagyközönség előtt nem ismert politikai esemény) hatására kisebb-nagyobb tömeg jön össze („verődik össze”) közterületen. Ki kell emelni, hogy az említett eseményhez időben, esetenként pedig térben is mindenképp szorosan kapcsolódik a gyülekezési jog gyakorlása. Megjegyzem, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága is megállapította, hogy speciális körülmények fennállása esetén, amikor egy politikai eseményre való, demonstráció formájában történő azonnali reagálás igazolható, békés tüntetés feloszlata kizárólag a szükséges előzetes bejelentés elmulasztása miatt – ha a résztvevők egyébként jogszerűen magatartást nem tanúsítanak – aránytalanul korlátozza a békés gyülekezéshez való jogot. Amint arra hivatkozott számú jelentésemben is felhívtam a figyelmet, „a résztvevők szórólapon, elektronikus úton, vagy más nyilvános felhívás útján történő toborzása éppúgy kizártá teszi a spontán gyűlést, mint a napirend, az előre elkészített transzparensek, vagy éppen a bekövetkezett eseménytől időben távol történő megtartása.”

b) *Gyors reagálású – sürgős – gyülekezésről* (Eilverssamlung) akkor lehet szó, ha egy szervezett rendezvény határidőben történő bejelentésére – a szervezőkön kívülálló okból – már nincs mód, azonban a gyülekezés jog lényeges tartalmának korlátozásához vezethetne, ha a rendezvényt nem lehetne megtartani⁵. Különbsége a spontán gyűlésektől abban ragadható meg, hogy bejelentése – elkésetten bár – megtörténik, szervezett, így szervezője, és belső szervezete is van. A Gytv. ugyancsak nem ismeri ezt a rendezvénytypust. Éppen azért mert a bejelentésre (és a rendezvényre) sürgősen kerül sor, a bejelentésre különös szabályok is megalkothatóak lennének. Természetesen ez esetben is szükséges valamiféle indok, amely alapján megállapítható, hogy a késlekedés a gyülekezési jog aránytalan sérelmével járna.

c) *Egyéb, be nem jelentett gyülekezésekről* csak az előbbieken nem érintett, szervezett, szervezővel, napirenddel rendelkező, és a) egyáltalán be nem jelentett, b) gyors reagálást nem igénylő téma köré szervezett rendezvények esetén beszélhetünk.

d) A *flash mob* egy olyan közterületi rendezvény, amely csak annyiban kapcsolódik a gyülekezési jog gyakorlásához, hogy többen vesznek részt rajta. Jellemzően egymást nem ismerő emberek, felhívás nyomán egy jellemzően humorosnak szánt, ugyanakkor rövid ideig tartó tevékenységet végeznek. (pl. a felhívásban megjelölt helyen, előre közölt jelle párnacsatát kezdenek, amelyet egy újabb jelle abbahagynak, és a helyszínről távoznak.) Nem rendelkezik azonban kommunikációs jogi jelleggel, így fogalmilag sem lehet a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény – szemben a politikai tiltakozást is megvalósító ún. smart mobbal⁶, amelyre már kiterjedhet gyülekezési jog hatálya –, tehát sem tudomásul venni, sem megtiltani nem tudja a Rendőrség, azonban nem kizárt, hogy a közterület-használatra csak engedély birtokában és díjfizetést követően kerülhet sor. (Itt jegyzem meg, hogy épp annyira lehet egy flash mobot gyülekezésnek tekinteni, mint egy osztálykirándulást.) Abban az esetben, ha a flash

mobként hirdetett rendezvény kommunikációs jelleggel bír (így pl.: tiltakozást fogalmaz meg), egyértelműen be nem jelentett gyülekezést jelent. Ettől fogva csak az lehet a kérdés, hogy sürgős gyülekezésnek lehet-e tekinteni.

Az a) és b) pontban említett rendezvénytípusoknak megvan a szerepe az egyéni magatartásként és a társadalmi folyamatként magvalósuló a szabad kommunikáció kiteljesedésében: megteremtik a vita lehetőségét, helyet adnak a különböző véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt, amelynek jelentősége abban ragadható meg, hogy maga a vélemény minősítése is e folyamat terméke. Könnyen belátható, hogy akadhatnak olyan esetek, amikor egy gyülekezés késlekedése éppen az egész gyülekezés értelmét vehetné el. (Így, ha a különböző vélemények megjelenése között napok telnek el, bizonyosan sérül társadalmi folyamatként is jellemezhető véleménynyilvánítási szabadság.)

2. Az elmúlt időszakban többször felmerült, hogy a Rendőrség – különösen pedig a helyszínen intézkedő rendőr – miként tudja megállapítani, hogy az *adott rendezvény melyik fenti kategóriába sorolható*. Annak megállapítása, hogy a rendezvényt a szervező határidőben bejelentette-e, vagy azt a Rendőrség megtiltotta-e, természetesen nem okozhat nehézséget.

- a) Ha egy csoportosulással⁷ kapcsolatban felmerül, hogy résztvevői a gyülekezési jog körébe vonható magatartást folytatnak-e, első lépésként azt kell vizsgálni, hogy van-e *bármilyen kommunikációs jogi jellege* a tevékenységüknek. Ez az eset körülményeiből – így különösen a transzparensék létéből, a szónoklatok elhangzásának, vagy éppen a sajtó jelenlétének tényéből – általában könnyűszerrel megállapítható a kommunikációs jogi jelleg. (Ennek hiányában bizonyosan nem lehet a gyülekezési jog körébe vonni a csoportosulás tevékenységét.) Amennyiben a kommunikációs jogi jelleg tetten érhető, az jellemzően
- i. sajtótájékoztató,
 - ii. kulturális rendezvény,
 - iii. választási gyűlés, vagy
 - iv. gyülekezés lehet.

ad i) A *sajtótájékoztató* – bár az ilyen esetekben közterületen zajlik –, már csak azért sem tartozhat a Gytv. hatálya alá, mert – szemben annak 2. § (2) bekezdésével – a rendezvény résztvevői nem a közösen kialakított álláspontjukat hozzák az érdekeltek tudomására, hanem újságíróként éppen a sajtótájékoztatót tartó(k) álláspontját mutatják be. Maga a sajtótájékoztató a véleménynyilvánítási szabadság által védett, elengedhetetlen része van a kommunikációs társadalmi folyamatban.

ad ii) Bár a művészi kifejezés, a művészeti élet szabadsága ugyancsak a kommunikációs jogok közé tartozik, a *kulturális rendezvényekre* a Gytv. 3. § c) pontja alapján nem terjed ki a törvény hatálya⁸. Ilyen esetben azonban szükséges lehet a közterület-használat jogszerűségét igazolni.

ad iii) Figyelemmel arra, hogy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) hatálya alá tartozó gyűléseket a Gytv. 3. § a) pontja kivonja a törvény hatálya alól, a bejelentési kötelezettség sem érvényesül. Ki kell azonban emelni – és ennek az országban gyakorlatilag kisebb-nagyobb rendszerességgel zajló időközi választások miatt van különös jelentősége – *választási gyűlés* szervezője esetén bizonyosan szűkebb a rendezvény szervezőinek köre. A Ve. hatálya alá tartozó választási gyűlést, mint a választási kampány egyik elemét ugyanis jelölt, vagy jelölőszervezet szervezhet. A választási kampány Ve. 40. § (1) bekezdésében meghatározott fogalma alapján a választási gyűlés megtartása a választás kitűzését megelőzően, valamint a szavazást megelőző nap 0 órát követően kizárt⁹. A feltételek konjunktívák: a törvényszövegből kitűnik, hogy a választás estéjén tartott, jelölőszervezetek által szervezett közterületi rendezvények nem vonhatóak e körbe, míg a nem a jelöltek, vagy jelölőszervezetek által szervezett közterületi összejövetelek abban az esetben sem tekinthetők választási gyűlésnek, ha azokat kampányidőszakban tartják.

- b) Amennyiben az előző szempontok szerint az összejövetel a Gytv. hatálya alá tartozik, a Rendőrség elsősorban a *külső szemlélő által is megállapítható jegyek – objektív ismérvek – alapján sorolhatja kategóriába* az egyes rendezvényeket. Ha a bejelentésre nem, vagy késedelmesen, a törvényi határidőn belül került sor, a következőket kell figyelembe venni:

- i. van-e olyan hirtelen bekövetkezett esemény, amelyre a rendezvény reagál?
- ii. az említett eseményről való széleskörű tudomásszerzésétől mennyi idő telt el?
- iii. a résztvevőket bármilyen módon „toborozták”-e a rendezvényre?
- iv. van-e belső struktúrája a rendezvénynek?

ad i) E kérdés vizsgálata során azt kell áttekinteni, hogy a rendezvény apropójául szolgáló, *váratlan esemény valóban alkalmas-e arra, hogy gyors és tömeges reakciókat váltson ki*, amely egy, a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényben manifesztálódik. Amennyiben van ilyen esemény, az az alábbiak szerint indoka lehet egy spontán, vagy gyors reagálású gyülekezésnek.

ad ii) Nagy körültekintést igényel annak vizsgálata, hogy mikor vált közismertté, a gyülekezés indokál szolgáló esemény. Lényeges szempont, hogy nem azt kell értékelni, hogy egyik vagy másik esemény ténylegesen mikor zajlott, hanem azt, hogy erről a nagyközönség mikor értesült, mikor fejtette ki ténylegesen a hatását. Meg kell említeni azt az esetet is, amikor az összejövetel, tüntetés indokál nem egy már megtörtént esemény szolgál, hanem egy olyan rendezvény, amellyel a gyülekezés időben párhuzamosan zajlik, azonban e rendezvény ténye *bármilyen okból* nem volt korábban általánosan

ismert. Amennyiben a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény indokál szolgáló esemény és a rendezvény között több mint három nap már eltelt, kizárt, hogy az spontán, vagy gyors reagálású gyülekezés legyen.

A békés gyülekezéshez való jog gyakorlásának fent vázolt belső logikai rendszeréből következik, hogy rendkívül kivételesnek minősül az az eset, amikor egy rendezvény résztvevői – annak feloszlását, vagy feloszlátását rövid időn belül követően – spontán, vagy gyors reagálású gyülekezést folytatnak. Kizárólag olyan esetben lesz az újabb rendezvény spontán, vagy gyorsreagálású, ha arra az a korábbi rendezvénytől (ideértve annak feloszlását, vagy feloszlátását is) teljesen független esemény szolgáltat indokot. Ebből következően a rendezvény – szervező, vagy rendőrség általi – feloszlátását követően összeverődő, a szervező döntését, vagy a rendőri intézkedést sérelmező csoportok nem tekinthetők új rendezvénynek. Ellenkező esetben ugyanis az új „spontán gyűlés” létjogosultságának elismerése könnyen a szervező (Gytv.-ben meghatározott) felelősségének egyfajta eliminálásához vezethet.

ad *iii*) A spontán gyűlés fogalmi eleme, hogy annak résztvevői az előbbiek szerinti váratlan eseményt követően *rövid időn belül, nem szervezeten* megjelennek egy olyan helyszínen, amely valamilyen módon köthető a gyülekezést kiváltó eseményhez. Amennyiben a rendezvényre való megjelenésre nagy nyilvánosság előtt (így különösen internetes honlapon, sajtótermékben, műsorszolgáltatásban) hívják fel a résztvevőket bizonyosan, ha pedig e-mailen, SMS-ben, telefonon, szórólapon hívják őket valószínűleg szervezettel kell tekinteni a megjelenést. Fel kell hívni a figyelmet ugyanakkor arra is, hogy ez utóbbiak esetében bizonyítási nehézségek merülnek fel, ugyanis a szükséges intézkedések megtételéig az ilyen módszerrel történő felhívások ismeretlenek maradhatnak. Ugyancsak kizárt azonban a spontán demonstráció, ha a rendezvényre a résztvevők szállítása tömegesen, szervezeten történik.

ad *iv*) Annak megítélése, hogy a rendezvénynek van-e belső struktúrája (szervezője, rendezői), különös gondosságot igényel. Erre utalhat, ha pl. színpadot állítanak fel, hang-, illetve fénytechnikát üzemelnek be, vagy éppen, ha a rendezvénynek napirendje van, azt ugyanis a szervező határozza meg. A napirend léteire a hangosítást, vagy színpadot egymás után igénybevevő szónokok felszólalása alapján is alappal lehet következtetni.

Ilyen esetekben elsősorban azt kell szervezőnek tekinteni, aki – bejelentés hiányában – kifejezetten erre irányuló nyilatkozatot tesz. Az eset összes körülményeinek értékelésénél ennek hiányában is szervezőnek kell tekinteni, akinek a napirend meghatározására, a színpad- és hangtechnika használatára alapvető befolyása van, illetve aki harmadik személyekkel szemben a rendezvényt (vagy annak résztvevőit) képviseli. Összegezve és egyszerűen fogalmazva: aki szervezőként viselkedik.

A tényállás tisztázása során indokolt a „szervezőnek látszó személyt” e minőségéről nyilatkoztatni, a szervező gyülekezési törvény által meghatározott terhelő felelősségre történő kitanítással együttesen. A nyilatkozat azonban ilyen esetekben is csak egy a bizonyítási eszközök közül, a Rendőrségnek a tényállást a bizonyítékok összességének mérlegelését követően kell megállapítania.

B) A vizsgált rendezvények megítéléséről

A hidak úttestén „ülösztájkot” folytató személyek magatartása egyértelműen gyülekezésnek minősült, ugyanis több személy, azonos helyen, annak érdekében gyűlt békésen össze, hogy – vitán felül állóan közéleti kérdésben – véleményét közösen kinyilvánítsa, vagyis a vizsgált ügyben az aktivisták mindkét helyszínen gyülekezési jogukat gyakorolták. Ez egyébként a külső szemlélő számára is könnyen felismerhető volt, sőt az országos rendőrfőkapitány válaszában ugyancsak gyülekezésnek említi mindkét rendezvényt.

Figyelemmel arra, hogy a két rendezvény előtt néhány órával jelentette be a korábbi köztársasági elnök, hogy nem kíván lemondani, megállapítottam, hogy a vizsgált esetben ehhez az eseményhez időben szorosan kapcsolódott a gyülekezési jog gyakorlása. Egy politikai eseményre való, bárki által felismerhető demonstráció formájában történő azonnali reagálásnak volt tekinthető.

A rendőrség – mivel láthatóan nem ismerte fel, hogy gyülekezési jog gyakorlásával áll szemben – nem tárta fel, hogy a rendezvényeknek volt-e szervezője. Ebből, valamint a gyülekezésre okot adó körülmény és a rendezvény közötti nagyon szoros időbeli kapcsolatra, továbbá arra figyelemmel, hogy azok szervezettségére nem merült fel adat, megállapítottam, hogy mindkét rendezvényt *spontán gyűlésnek* kellett volna tekinteni.

A rendelkezésemre álló iratok szerint ezzel szemben a rendőrség eljárása során a két rendezvényt egyszerű közlekedési szabálysértésnek tekintette. Ez a megközelítés azért is hibás, mert a gyülekezési jog gyakorlása rendszerint együtt járhat a közút illetően igénybevételeivel. Álláspontom szerint ebből pedig az is következik, hogy a tüntetők úttestre lépésükkor nem gyalogosok, és az úttest sem tekinthető a KRESZ szerinti közútnak. Ha ugyanis a tüntetők gyalogosok lennének, az úttest pedig közút, akkor valamennyi esetben valamennyi résztvevővel szemben szabálysértési eljárást kellene indítani, ha a gyülekezési jog gyakorlása során úttestre lépnek. Nem mellékesen a Gytv. 15. § a) pontja szerint közterület: a mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető terület, út, utca, tér. Könnyen belátható, hogy egy hasonló jogértelmezés a gyülekezési jog kiürítéséhez vezetne. Jelen esetben ezért a tiltakozók magatartása a vizsgált rendezvények időpontjában hatályban volt, a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 1. § (1) bekezdés alapján sem volt szabálysértésnek tekinthető, ugyanis a jogellenesség, mint annak fogalmi eleme nyilvánvalóan hiányzott. Ha a rendezvény a Gytv. hatálya alá tartozónak minősül, akkor azt kellett volna vizsgálnia a rendőrségnek, hogy a gyülekezési jog gyakorlása nem valósít-e meg olyan okot, amely miatt a

rendezvény felosztatására sor kerülne. Jelen esetben egyértelműen megállapítható, hogy a résztvevők demonstrációs szándékkal vették igénybe, foglalták el a közutat, ez pedig nem minősül sem bűncselekménynek, sem annak kísérletének, következésképpen amíg a spontán tüntetés békés jellege fennáll, addig nem kerülhet sor a felosztatásra sem. Az adott közút (híd) elfoglalása szimbolikus jellegű és figyelemfelkeltő: a helyszín és a forgalom akadályozása is része magának a véleménynyilvánításnak, ha úgy tetszik, akkor annak szimbolikus formája. Az Alkotmánybíróság 2008-as döntése alapján önmagában álláspontom szerint a közút elfoglalása – mivel más szabálysértés vagy bűncselekmény nem valósult meg – jelen esetben, az igazolható spontaneitás és szándék okán nem minősült jogellenesnek, a rendőri intézkedés indokolatlan volt. *Hangsúlyozni kell ugyanakkor, hogy a spontán, vagy sürgős gyülekezések esetében is érvényesülnek a Gytv. általános korlátai.* Ebből pedig a következők fakadnak:

A Gytv. 14. § (1) bekezdése szerint, ha a gyülekezési jog gyakorlása bűncselekményt, bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósít meg, vagy mások jogainak és szabadságának sérelmével jár, továbbá a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, végül, ha – bár ekkor a spontaneitás kizárt – a bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak, a rendőrség a rendezvényt felosztatja. Garanciális jelentőségű, hogy a rendezvény felosztatását figyelmeztetésnek kell megelőznie¹⁰. Ha a rendezvényt felosztatják, a rendezvény résztvevője a felosztatástól számított tizenöt napon belül pert indíthat a felosztatás jogellenességének megállapítására. A vizsgált esetben azonban erre – objektív okokból – nem nyílt lehetőségük.

Az Alkotmánybíróság 75/2008. (V. 29.) AB határozatában egyfelől rámutatott, hogy az Alkotmánybíróság álláspontja szerint mindezek a közéleti célú, békés megmozdulások az Alkotmány 62. § (1) bekezdésében elismert gyülekezési jog körébe tartoznak. Az együttes, nyilvános vélemény-kifejezés joga mindenkit megillet, függetlenül a gyűlés szervezetségétől, illetve a gyűlésre okot adó közéleti esemény jellegétől és idejétől. Az AB szerint a szervező nélküli, spontán gyűléseket nem kell bejelenteni¹¹, másfelől önmagában a késedelmes bejelentésre hivatkozva nem tiltható meg azoknak a békés rendezvényeknek a megtartása, amelyek a gyülekezésre okot adó esemény miatt nem jelenthetők be három nappal a tervezett rendezvény időpontja előtt. Az AB ugyane határozatában megsemmisítette a Gytv. 14. §-ának a be nem jelentett rendezvények felosztatását kógens módon előíró fordulatát.

Indokolt kiemelni, hogy a rendőrség fellépése, azzal, hogy a hidak úttestén tartózkodó valamennyi személyt előállították – annak ellenére, hogy nem a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény rendezvény felosztatására vonatkozó szabályok szerint történt – a rendezvény felosztatásával azonos hatást váltott ki.

Tekintettel arra, hogy a rendőrség eljárása során nem ismerte fel, hogy a gyülekezési jog gyakorlásával áll szemben, a békés gyülekezéshez való joggal összefüggő visszásságot okozott. A rendezvények felosztatásával azonos hatást kiváltó eljárásával pedig a véleménynyilvánítás szabadságával, valamint a békés gyülekezéshez való joggal összefüggésben idézett elő visszásságot.

IV/A) A Széchenyi Lánchídon foganatosított rendőri intézkedésekről

1. A rendelkezésemre álló videofelvételek szerint – az utolsó néhány földön ülő személyt leszámítva – nem hangzott el értékelhető figyelmeztetés az intézkedések megkezdése előtt. Különösen pedig „jól hallhatóan” elmondott, jogkövetkezményekre is kiterjedő figyelmeztetés nem hangzott el. *Mindezekre tekintettel megállapítottam, hogy a nem, vagy nem mindenki számára hallható, érthető és értelmezhető felszólítás nem tekinthető olyannak, amely megfelel a Gytv.-ben meghatározott – tömegosztatást megelőző – felszólítással szemben támasztott követelmények. Azzal, hogy a Rendőrség érthetetlen (nehezen értelmezhető) felszólítást tett, a gyülekezéshez való joggal összefüggő visszásságot okozott.* (Az egyik rendőr azon figyelmeztetése, amelyben az arcmása nyilvánosságra hozatala esetére szankciókat helyez kilátásba azonban tökéletesen hallható és érthető.)

2. Megfelelő, mindenki által érthető felszólítás hiányában álláspontom szerint a tiltakozók a rendőri intézkedésről, illetve annak jogalapjáról sem rendelkeztek ismerettel. Ebből pedig az is következik, hogy alapos kétség merül fel a foganatosított rendőri intézkedések jogszerűségével kapcsolatban is. Mindezek alapján úgy vélem, hogy a 2012. március 30-án hatályban volt, az egyes szabálysértésekről szóló 218/1999. (XII. 28.) Korm. rendelet 40/A. §-ában büntetni rendelt jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértés tényállási eleme – éppen a jogszerű intézkedés – hiányzott. *Az a körülmény, hogy e tényállás miatt is marasztalták az eljárás alá vontakat, alkalmas volt arra, hogy a rendőrség eljárása a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozzon.* Megjegyzem, hogy a jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértéssel kapcsolatos – itt részletezni nem kívánt – alkotmányossági aggályok miatt már korábban az Alkotmánybíróság utólagos normakontroll iránti eljárását kezdeményeztem¹².

3. Az ombudsman számára a rendelkezésre álló jogi eszközökkel nem tisztázható, hogy a videofelvételek és a rendőri jelentések közötti feloldhatatlan ellentét milyen körülményekre vezethető vissza. Aggályosnak tartom azonban, hogy azon esetekben, amikor a rendőrség a tényállás tisztázására alkalmas, és az eljárás alá vont személyekkel szemben a szabálysértési eljárás részbeni megszüntetését magalapozó videofelvételeket készített, azt a szabálysértési eljárásban nem vették figyelembe. *A szabálysértési hatóság határozatában nemhogy nem értékelte a meglévő bizonyítékot, hanem ennek tényéről még említést sem tett, vagyis a szabálysértési tényállást nem tisztázta teljes körűen, ezzel pedig a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.*

4. A videofelvételek megtekintése alapján könnyen megállapítható, hogy a földön ülő személyek elfogása még a legalapvetőbb szakmai elemeket is nélkülözte: az ún. blokád-ülésben összekapaszkodó tömeg megbontása, és az egyes személyek elfogása ugyanis nem történhet az ülő személy vonszolásával, rángatásával. Különösen szembetűnő, és a szakszerűség látszatát is nélkülözte az egyik tiltakozó személy fellökése, majd további lökdöszése. *Mindezek alapján megállapítottam, hogy az intézkedő rendőrök a tiltakozás felosztatása és az eljárás alá vontak*

elfogása során a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okoztak, egyúttal – a sérülés veszélye miatt – a lehető legmagasabb testi és lelki egészséghez való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét hordozta.

V. Az előállítások jogszerűségéről

Az igazoltatások és az esetleges szabálysértési feljelentések mellett azonban, álláspontom szerint *semmilyen körülmény nem indokolta a hidak úttestén ülősztrájkot folytatók tömeges (teljes körű) előállítását*, figyelemmel arra, hogy *a magatartásuk mindvégig békés volt*. A Rtv. 15. §-ában külön hangsúlyozza az *arányosság követelményét* a rendőrség eljárása során, a rendelkezés szerint a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával, továbbá több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintette a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár. Az Alkotmánybíróóság az 5/1999. (III. 31.) AB határozatban összegezte az Alkotmány 55. § (1) bekezdésének tartalmát érintő alkotmánybíróósági határozatokat és azok lényegét: az Alkotmány csak úgy teszi lehetővé a személyes szabadság elvonása okainak és az azzal kapcsolatos eljárásnak a szabályozását, hogy ez a szabályozás nem korlátozza szükségtelenül vagy aránytalanul a személyes szabadsághoz való jogot [ABK, 1999. március, 69, 74; 19/1999. (VI. 25.) AB határozat, ABK 1999. június-július, 225, 228].”

A Rtv. 33. § (2) bekezdés f) pontja szerint a rendőr a hatóság vagy az illetékes szerv elé állíthatja azt, aki a szabálysértést az abbahagyásra irányuló felszólítás után is folytatja, illetőleg akivel szemben az eljárás azonnal lefolytatható, továbbá akitől tárgyi bizonyítási eszközök kell megszerezni, vagy elkobzás alá eső dolgot kell visszatartani. A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (rég. Sztv.) 76. § (1) bekezdése is hasonlóan rendelkezik: a rendőrség a szabálysértési hatóság elé állíthatja azt, aki a szabálysértést az abbahagyására irányuló felszólítás után is folytatja.

Korábban több jelentésemben felhívtam a figyelmet arra, hogy önmagában az a tény, hogy a Rendőrségnek a hatályos jogszabályok alapján valamilyen intézkedés megtételére jogi lehetősége (általános felhatalmazása) van, semmi esetre sem jelenthet eljárási automatizmust. A megfelelő rendelkezés alapján elrendelt intézkedés arányosságát, az alapjogok érvényesülése szempontjából minden esetben vizsgálni kell. A jogszabályi felhatalmazás meglete – mint a jogállami hatalomgyakorlás alapvető ismérve – tehát elengedhetetlenül szükséges, de nem elégséges feltétel az alkotmányosság szempontjából. Fokozottan igaz ez akkor, amikor a rendőrségi intézkedés *egy szabadságjog gyakorlását érintheti*.

Álláspontom szerint *nem volt olyan kényszerítő körülmény*, amely miatt a rendezvény valamennyi résztvevőjének előállítása nélkülözhetetlen lett volna. Ebben a tekintetben nem fogadható el érvként az sem, hogy valamennyi eljárás alá vont személyt a szabálysértési hatóság elé állították, és velük szemben a szabálysértési eljárás azonnal lefolytatható volt. Ki kell emelni, hogy egyfelől a Szabadság hídról előállított személyekkel szemben kiszabott 10.000 forintos szabálysértési bírság jelzi, hogy a szabálysértési hatóság is meglehetősen enyhének ítélte a szabálysértést, Ehhez képest az 5-7 óra személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés arányossága legalábbis megkérdőjelezhető.

Arra is rá kívánok mutatni, hogy a vizsgálat időpontjában hatályban volt Szabstv. 22. §-a úgy rendelkezett, hogy büntetés helyett figyelmeztetés alkalmazható, ha a szabálysértés az elkövetés körülményeire tekintettel csekély súlyú és az eljárás alá vont személy körülményeire is figyelemmel ettől az intézkedéstől kellő visszatartó hatás várható. Ezt az intézkedést azonban a helyszínen, előállítás nélkül is alkalmazhatta volna a rendőrség.

Mindezekre tekintettel megállapítottam, hogy a rendőrség az eljárásával a személyes szabadsághoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

VI. Az eljárás alá vont fiatalok törvényes képviselőjének értesítéséről

Az egyik fiatalok előállított esetében nem volt megállapítható a törvényes képviselő értesítésének pontos időpontja. Egy másik esetben az elfogást követően több mint két óra telt el a szülő értesítéséig. A Rtv. 18. § (1) bekezdésének harmadik mondata szerint, ha a fogvatartott fiatalok, haladéktalanul értesíteni kell törvényes képviselőjét vagy gondnokát. Az Rtv.-ben fogvatartott: akit törvény, illetőleg törvény alapján kiadott hatósági határozat alapján a szabad mozgáshoz és tartózkodási hely szabad megválasztásához való jogában korlátoznak (őrizetbe vett, előzetesen letartóztatott, közbiztonsági őrizetben lévő, elfogott és előállított, elővezetett). Mindebből kitűnik, hogy a fiatalok személyek esetében haladéktalanul, nem pedig *több óra elteltével kellett volna a törvényes képviselőket értesíteni*. Így legalább esélye lett volna az egyik vidéken élő szülőnek még este gyermekéért jönni, nem kellett volna másnap reggelig az előállítást meghosszabbítani.

Mindezekre tekintettel megállapítottam, hogy a rendőrség a gyermekek védelemhez való jogával, valamint a tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszásságot okozott.

VII. A parancsnoki kivizsgálásokról

A két helyszínen elfogott és előállított személlyel szemben alkalmazott személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedések parancsnoki kivizsgálása *jelentős eltérést* mutat. A Szabadság hídról előállított személyek esetében a rendőri jelentések végére előnyomatott parancsnoki kivizsgálás minden kérdésben választási lehetőséget tartalmazott. Ezzel szemben a Széchenyi Lánchídról előállítottak esetében csaknem kivétel nélkül olyan előnyomatott űrlapot tartalmazott, amelyben a *parancsnoknak nem is volt választási lehetősége*, amikor az intézkedés jogszerűségét, szakszerűségét és arányosságát megállapította.

A meghallgatás hiányában a parancsnoki kivizsgálások – amelyek mintegy automatikusan, valamennyi

intézkedést jogszerűnek, szakszerűnek, valamint arányosnak találtak – érdeme, erősen megkérdőjelezhető.

A Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 38. § (4) bekezdése szerint a vizsgálat során a szolgálati előjáró *kényszerítő eszköz alkalmazásával okozott sérülés esetén meghallgatja azt, akivel szemben a kényszerítő eszközt alkalmazták*, valamint azt, aki az eseménynél jelen volt, és meghallgatása a tényállás tisztázását elősegítheti, feltéve, hogy a meghallgatandó személy a meghallgatásához hozzájárult, ha a rendőr jelentésében ellentmondásokat észlelt, tisztázza azokat, ha az intézkedés alá vont, valamint az eseménynél jelen levő személy a meghallgatását vagy a válaszadást megtagadja, a szolgálati előjáró a rendelkezésére álló adatok alapján vizsgálja ki a kényszerítő eszköz alkalmazásának jogszerűségét. Ezzel kapcsolatban a következőkre kívánok rámutatni:

Egyfelől úgy vélem, hogy e rendelkezésből egyértelműen az intézkedés tényleges, és tartalmi vizsgálatának kötelezettsége következik, *nem pedig egy látszatvizsgálat*.

Másfelől a hatályos szabályozás *jelentős visszalépést* jelent a Rendőrség Szolgálati Szabályzatáról szóló korábbi, 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet 57. § (3) bekezdéséhez képest, amely szerint a kényszerítő eszközök alkalmazását követően a rendőr előjárója vizsgálja annak szükségességét, jogszerűségét, az arányosság követelményének megtartását, amelynek során meghallgatja azt, akivel szemben a kényszerítő eszközt alkalmazták, valamint az eseménynél jelenlévő személyeket, szükség esetén tisztázza a rendőr jelentésében észlelt ellentmondásokat.

Mindemellett a legsúlyosabb problémát mégis az jelenti, hogy a Széchenyi Lánchídról előállított személyek közül az eljáró rendőrök egy személy mentővel kórházba szállítottak, egyhez pedig mentőt hívtak. E körülményekről a rendőri jelentésekben számot adtak, a kivizsgáló parancsnok azonban *mégsem hallgatta meg* ezeket a személyeket sem.

A rendelkezésemre bocsátott dokumentumok alapján *kétséges*, hogy minden esetben tényleges és érdemi vizsgálat után került-e a vélemény kialakítására. Az előállításokról készült rendőri jelentések csak a legtrikább esetben utalnak arra, hogy az érintett személy az előállítással összefüggésben helyszíni, vagy kórházi orvosi ellátásra szorultak, azonban ezekben az esetekben vagy hiányzik a parancsnoki kivizsgálás, vagy az az intézkedést szükségesnek, arányosnak és szakszerűnek minősítette. Mindennek pedig nem pusztán egyes parancsnoki vélemények megalapozottságát érintő kihatása lehet, hanem – amennyiben a vizsgálat nem, vagy nem megfelelően dokumentáltan történik – kétségesse teheti a valóban szakszerűen, jogszerűen és arányosan alkalmazott intézkedések megfelelőségét, illetve a későbbi eljárások megalapozottságát is. Nem kétséges tehát, hogy a nem megfelelő kivizsgálásnak a konkrét ügyekben az alkalmazott intézkedéseken túlmutató hatása lehet, általában kétséget ébreszthet az állampolgárokban a rendőri eljárások jogszerűségét illetően.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy az illetékes parancsnokok eljárása mindazon esetekben, amikor a parancsnoki kivizsgálás nem, vagy nem megfelelően történt, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal, továbbá a személyes szabadsághoz való joggal összefüggő visszásságot okozott.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása, jövőbeni megszüntetése és megelőzése érdekében,

1. az Ajbt. 31. §-a alapján – az országosan egységes jogalkalmazás érdekében – felkérem az országos rendőrfőkapitányt, tegye meg a szükségesnek tartott intézkedéseket annak érdekében, hogy
 - a. az intézkedő rendőrök felismerhessék, ha egy csoportosulás gyülekezési jogát gyakorolja;
 - b. az intézkedő rendőrök felismerhessék, ha a gyülekezési jog törvényi korlátait (fegyveres, vagy felfegyverkezve megjelenés tilalma, mások jogainak és szabadságának sérelme stb.) megsértő rendezvénnyel találkozhatnak;
 - c. az Rtv. 33. § (2) bekezdés alapján kizárólag az arányosság figyelembevételével, és csak a valóban szükséges esetben állítsák a szabálysértési eljárás alá vont személyeket;
 - d. gondoskodjon arról, hogy a Készenléti Rendőrség egységeihez hasonlóan minden rendőri egység az intézkedés megkezdése előtt egyértelműen és érthetően szólítsa fel az intézkedés alá vont személyt az elvárt magatartásra;
 - e. az ülblokád megbontását szükség esetén begyakoroltan, az intézkedés alá vontak sérülésveszélyének minimalizálásával, és szakszerűen hajtsák végre az intézkedő rendőri erők;
 - f. a szabálysértési eljárások során a rendőrség a tényállást teljes körűen tisztázza, ennek során pedig a rendőrség által készített videofelvételeket is használja fel, vagy a bizonyítási eszköz kizárását határozatában minden esetben külön is indokolja meg;
 - g. az elfogott fiatalok törvényes képviselőjének értesítésére minden esetben haladéktalanul kerüljön sor.
2. az Ajbt. 35. §-a alapján felkérem az országos rendőrfőkapitányt, hogy
 - h. tárja fel a rendőri jelentések és a videofelvételek közötti ellentmondás okait;
 - i. tárja fel, hogy a videofelvételeknek ellentmondó rendőri jelentések milyen hatást gyakoroltak a lefolytatott szabálysértési eljárásokra;

- j. vizsgálja meg, hogy a Széchenyi Lánchídon alkalmazott testi kényszer mértéke átlépte-e a szükséges mértéket, ennek során külön is értékelje az eljárás alá vont személyt ellökő, majd tovább lökdöső rendőr magatartását;
 - k. vizsgálja meg, hogy a parancsnoki kivizsgálás során miért nem került sor a két, orvosi ellátást kérő személy meghallgatására;
 - l. vizsgálja meg, hogy miért nem került sor haladéktalanul a kiskorú személyek törvényes képviselőjének értesítésére;
3. az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a belügyminisztert, hogy a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet módosításával (kiegészítésével) biztosítsa, hogy a személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedések parancsnoki kivizsgálása ne pusztán formalitás legyen.
4. Jelentésem az Ajbt. 33. §-a alapján a szükségesnek tartott intézkedések megtétele érdekében a legfőbb ügyésznek is megküldöm.

Budapest, 2012. június 8.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

- ¹ <http://www.youtube.com/watch?v=wWLRp-wojzc&> valamint <http://www.youtube.com/watch?v=ahTFtsh-XmA>
- ² Application no. 8191/78, Commission decision of 10 October 1979
- ³ Communication No. 412/1990, U.N. Doc. CCPR/C/50/D/412/1990 (1994).
- ⁴ Oya Ataman v. Turkey (Application no. 74552/01, Judgment of 5 December 2006)
- ⁵ Ilyen volt legutóbb a Hatvannégy Vármegye Ifjúsági Mozgalom által 2008. november 3. estéjére a Szlovák Köztársaság budapesti nagykövetsége elé szervezett rendezvénye.
- ⁶ A smart mob (értelmes csődület) lényegében egy politikai kommunikációs céllal meghirdetett flash mob, közéleti témákra vonatkozó figyelemfelkeltés, tiltakozás. Az egyik leghíresebb smart mob 2006 tavaszán Minszkben zajlott: a város egyik terén több száz fiatal a diktatúra hivatalos pártlapját olvasta feltűnően, majd egy jellel mindegyikük széles mozdulattal széttepte a lapot, kidobta a kukába, és már el is tűnt a sarkon. A smart mobról bővebben angolul lásd: Howard *Rheingold: Smart Mobs: The Next Social Revolution*. Perseus, 2003.
- ⁷ Igaz ugyan, hogy a Gytv. nem határoz meg olyan létszámot, amely alatt a polgárok kollektív véleménynyilvánítása nem minősülne gyülekezésnek. Jogalkalmazási szempontból az Rtv. alapján három – egységes akarat-elhatározással fellépő – személy, már csoportosulásnak számít, tíz fő felett pedig tömegről van szó, amellyel szemben akár tömegoszlatásra is sor kerülhet.
- ⁸ A Gytv. hatálya alól kivett többi esetet általában könnyebb felismerni: a sportrendezvények, és a családi eseményekkel kapcsolatos rendezvények jellemzően nélkülözik a kommunikációs jelleget. A törvényesen elismert egyházak és vallásfelekezetek területén szervezett vallási szertartások, rendezvények és a körmenetek a szabad vallásgyakorlás részeként bírnak egyfajta kommunikációs jelleggel, e rendezvények felismerése azonban általában nem igényel különleges ismereteket.
- ⁹ 40. § (1) A választási kampány a választás kitűzésétől a szavazást megelőző nap 0 óráig tart.
- ¹⁰ A feloszlatast rendőri szempontból akár a helyszínen szóban kihirdetett hatósági határozatnak is tekinthető
- ¹¹ Gytv. 6. §-a nem vonatkozik az előzetes szervezés nélküli, spontán gyűlésekre. A rendelkezés ugyanis a közterületen tartandó „rendezvény szervezésének” bejelentését írja elő, és a kötelezettséget a szervezővel szemben fogalmazza meg. A bejelentés tartalmi elemeit felsoroló 7. § szerint a tervezett rendezvénnyel kapcsolatos adatok és előzetes becslések bejelentését írja elő. Ugyanakkor a spontán gyűléseket tervszerűen nem készítik elő szervezők, és nincsen előre meghatározott útvonaluk, napirendjük, rendezők stb.
- ¹² Lásd az OBH-2452/2008. számú jelentést és az AJB-1877/2012. számon benyújtott AB indítványt.

AJB-3704/2012

Szirmabesenyői fiatalkorúak büntőnének helyszíni vizsgálata

Előadók: dr. Csóré Erika
 dr. Varga Éva Csilla
 dr. Lux Ágnes
 dr. Herke Miklós

Az eljárás megindulása, előzményei

A fogvatartottak alapvető jogainak érvényesülését fókuszpontba állító projekt keretében megkezdett fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézeteinek vizsgálatát a Szirmabesenyői Fiatalkorúak Regionális Büntetés-végrehajtási Intézetében folytattam.

Vizsgálatomat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján, hivatalból rendeltem el.

Jelen vizsgálatom célja az intézetben 2008-ban tartott helyszíni ellenőrzés tapasztalatai alapján tett ajánlásaim megvalósulásának, a fiatalkorú fogvatartottak egészségügyi ellátásának, elhelyezési körülményeinek, valamint a környezetvédelmi előírások betartásának ellenőrzése volt. A helyszíni vizsgálat 2012. április 4-én történt.

Érintett alapvető jogok

- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog: „Az emberi méltósághoz való jog sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.” [Alaptörvény II. cikk]
- Az egyenlő bánásmód követelménye: „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.” [Alaptörvény XV. cikk]
- A gyermek védelemhez való joga: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” [Alaptörvény XVI. cikk (1) bek.]
- A testi és lelki egészséghez való jog: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” [Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bek.]
- Egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [Alaptörvény XXI. cikk (1) bek.]
- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bek.]

I. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai

1. Elhelyezési körülmények

A Miskolc és Szirmabesenyő közigazgatási határán található Fiatalkorúak Regionális Büntetés-végrehajtási Intézetének épületét eredetileg munkásszállónak tervezték. Az intézet a Borsod Abaúj-Zemplén Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet objektumaként működik. Az intézet épülete felújításra szorul.

Az összeférőhelyek száma 115. A vizsgálat napján 104 fogvatartott volt az intézetben: ebből 29 előzetesen letartóztatott, 25 fogház fokozatú és 31 börtön fokozatú elítélt. A fogvatartotti zárkák 6 személyesek, de figyelemmel arra, hogy nem telített az intézet, általában 4 fő van egy zárkában. Az intézetben a közelmúlttól felnőtt korú elítélteket is tartanak fogva a megyei intézet zsúfoltságának csökkentése érdekében. A helyszíni ellenőrzés idején 5 fogház fokozatú és 14 börtön fokozatú felnőtt elítélt volt az intézetben. A felnőtt fogvatartottak számára külön körletrézt alakítottak ki, 4 zárka felújításával.

A felnőtt fogvatartottak jelenléte pozitívan hat a fiatalkorúakra. Ennek köszönhető például, hogy csökkentek a fiatalkorúak egymás sérelmére elkövetett bántalmazási cselekményei, a rendbontások ritkultak, a zárkák, zuhanyzók rongálása is kisebb számban fordul elő. Emellett a felnőttek lakózárkaik állagára sokkal nagyobb figyelmet fordítanak, azok rendezettek, tiszták, ami a fiatalkorúak számára példaként szolgál.

Az erőszakos cselekmények számának csökkenéséhez hozzájárult az a belső intézkedés is, amely szerint a fogvatartott csak felügyelet engedélyével hagyhatja el zárkáját. Korábban a fogvatartottak átjártak egymás zárkáiba, esetenként rongálták a másik fogvatartott zárkáját, ami sok esetben konfliktus forrása volt.

Az intézetben 2 fegyelmi zárka van, a vizsgálat idején egy fogvatartott sem volt a fegyelmi körleten.

Az alagsorban van az imaterem, a gyógyító-nevelő csoport helyisége, a konditerem és a tornaterem. Ez utóbbiban tartják az iskolai testnevelési órákat, valamint a futball bajnokságokat.

Az I. emeleten található a felkészítő részleg, és a fogház fokozatú elítéltek zárkái. A zárkákban a WC kagyló és a mosdó kicserélése a 2008-as vizsgálat óta megtörtént, emellett vandálbiztos lámpatesteket szereltek fel. Az emelet 3 állású zuhanyzóhelyisége viszont rossz állapotú, beázások nyomai látszanak, salétrom szag terjeng, sürgős felújításra szorul. A fogvatartottak zárkánként zuhanyoznak.

A II. emeleten működő közösségi helyiségben van egy ping-pong asztal, és itt személyiségfejlesztő foglalkozásokat is tartanak. Ezen az emeleten, a folyosórész ráccsal történt leválasztásával alakították ki azt a 4 zárkát, ahol a felnőtt fogvatartottakat helyezték el.

A III. emeleten az előzetes letartóztatásban lévők zárkái találhatóak. Itt a 3 állású fürdőhelyiség felújított, nyílászárói műanyagok. A vizesblokkban mosógép is rendelkezésére áll a fogvatartottaknak.

A IV. emeleten található az intézet 3000 kötetes könyvtára, valamint az iskolai körletrész. A könyvtárba a városi könyvtár is elhelyez könyveket. Az elmúlt évben 300.000 forint értékben helyezett letétbe különböző témájú köteteket.

Akadálymentes zárka és zuhanyzó sem a vizsgált objektumban, sem a megyei intézetben nincs. A telephelyen a beléptetőnél azonban van a mozgássérültek számára rámpa.

Az intézet csomagvizsgálója működőképes. Mobiltelefon csomagban történő bejuttatása még előfordul, de csökkent az esetek száma.

Az engedélyezett nevelői létszám 5 fő, akik egy osztályvezető irányítása alatt dolgoznak. Az osztályvezető munkáját 1 szociális segédelőadó is segíti. Az egy nevelőre jutó fogvatartottak száma magas, következképp egy-egy fiatalal kevés időt tudnak foglalkozni, nincs kapacitásuk a reintegrációra, a szabadulásra történő felkészítésre.

A fiatalok nagyon igénylik az elfoglaltságot. A 2011. évben rendezett fogvatartotti fórumon – többek között – a munkáltatás kérdése is foglalkoztatta őket. Nagy örömeikre szolgált, hogy az idei évben kiskerti konyhaművelésben vehetnek részt, melynek során megismerhetik a növénytermesztés folyamatát.

Korábban ún. cellakutya programban is részt vehettek a fogvatartottak, de az intézet parancsnoka ezt megszüntette, mert a pszichológusnak nem volt rálátása a foglalkozásokra, nem felügyelhetette a foglalkozások szakmai és biztonsági szempontú szabályozása nem került kidolgozásra. A kutyatelep vezetőjének személyében változás történt. Ezért az igazgató tervezi, hogy a programot módosult keretek között, egy alapítvány segítségével újraindítják. A fogvatartottak feladata – 10 hónapos program keretében – a kutyák nevelése és ellátása lenne, és olyan kutyákat nevelnének, képeznének, melyek vakvezető kutyaként segíthetnék az arra rászorultakat. Ebben a programban elsősorban olyan fiatalok vennének részt, akik az érzelmi fejlődés bizonyos fokán megrekedtek. Ez a foglalkozás segíthetne a felelősségérzet formálásában is.

Csoportos kimaradást a TÁMOP program keretében szervezett az intézet utójára, amikor is egy templomban volt 5 fiatalok. Ez a program a családi életre, az élet és halál kérdésére fókuszált. A jogszabály szerinti jutalmakon kívül egyéb kedvezményeket is biztosít az intézet az arra érdemes fogvatartottaknak. Nagyra értékeli a fiatalok a televízió nézést, a szóbeli dicséretet. Tavaly augusztus 20-án kenyérsütést szerveztek, amelyen szintén jutalomként vehettek részt.

Az intézet területén van sportpálya, egy park kemencével, valamint egy konyhakert. Ezeket is a fogvatartottak tartják rendben, ők termesztik a zöldségeket és gyümölcsöt.

A megyei intézetben, saját konyhán főznek a fiatalok fogvatartottak számára is. Az onnan ideszállított ételt melegítő konyhában szortírozzák és osztják ki, amit találó helyiségben (ebédlőben) fogyasztanak el az elítéltek. Az előzetes letartóztatásban lévők az ételt a zárkába kapják. A tartalmasabb (minőségileg és mennyiségileg is) étkeztetés biztosítása céljából a pótlékokat beépítették a fiatalok esetében a főétkezésbe. A napi háromszori étkezésből nemcsak az ebéd, de – kivéve szombatot és vasárnapot – a vacsora is meleg. Az intézet biztosít diétás étkezést. A cukorbeteg étrend is teljesen elkülönül. A konyhavezető hivatásos állományú dolgozó, akinek 5 elfélt segítkezik a konyhán.

Havonta egy kiétekezési lehetőség van, illetve az intézet egy pótnapot is biztosít. A fiatalok főként az ösztöndíjuktól tudnak vásárolni.

2. A fogvatartottak egészségügyi ellátásának feltételei

A fiatalok közül sokan gyengén fejlettek, alultápláltak, rossz feltételekkel rendelkező családból érkeznek. Legtöbbjük dohányzik, de előfordul, hogy kábítószerrel fogyasztanak, illetve rendszeresen nyugtatókat szednek. Jellemző az élősdiékkal való fertőzöttség (tetvesség, rühesség) köztük. Fogazatuk állapota változó, vagy nagyon egészséges, vagy nagyon sok fogászati problémájuk van. A fogvatartottak fogékonyak a légúti, asztmatikus betegségekre, az immunrendszerük általában gyengébb a felnőtt korúaknál. Jelentős részüknél higiéniai hiányosságok is vannak. A napi fürdés biztosított számukra az intézetben.

Az öngyilkosság és annak kísérlete nem elterjedt a fiatalok között, de az ún. falcolás, amely a feszültség levezetésére szolgál, illetve figyelem felhívó jellegű, igen. Megvágják magukat, néha zsinageléssel próbálkoznak. A suicid magatartások megelőzésére egyéni és csoportfoglalkozásokat tartanak, valamint ún. suicid bizottság működik, melynek tagjai a büntetés-végrehajtási osztályvezető, a nevelő, a pszichológus, az egészségügyi osztályvezető és a biztonsági osztályvezető.

A fiatalok fogvatartottak általános egészségügyi alapellátását a megyei intézettől elkülönült egészségügyi osztály (osztályvezető ideggyógyász szakorvos és két szakápoló) végzi. A megyei intézet egészségügyi osztályának vezetője – aki helyettesítéssel ellátja a fiatalok fogvatartottakat is – pszichiáter szakorvos. Az intézet az általános egészségügyi alapellátás mellett pszichiátria, pszichiátriai rehabilitációs és ideggyógyászati rendeléshez is állandó ÁNTSZ engedéllyel rendelkezik. Az intézetben egy pszichológus dolgozik. Ő sem csak a fiatalokkal, hanem a felnőtt fogvatartottakkal és a személyi állománnyal is foglalkozik. A befogadáskor minden fogvatartottal elbeszélget a pszichológus és különböző tesztek is elvégeztet velük. A pszichológus kiszűri az áldozattípusú fogvatartottakat. Véleményére a zárkában való elhelyezésnél figyelemmel vannak, ugyanígy a fizikai adottságokra is. A pszichológusi vizsgálatra a nevelőnél lehet jelentkezni, de a pszichológus szemlélt is szokott tartani, amely lehetőséget ad arra, hogy a befelé forduló fogvatartottak pszichés problémáit is kiszűrje. Emellett a szabadulás előtti időszakban is foglalkozik a fogvatartottakkal, beszélget velük a megbélyegzettségről, a jövőkéjükéről.

A fogvatartottak orvosi vizsgálatra való jelentkezését az elhelyezési szint körletfelügyelője írja össze a rendelést megelőző napon, létszámmellenőrzés, zárás során.

A fogorvosi ellátás folyamatos, heti egy alkalommal foglalkozik a fiatalokkal a megyei intézet főállású fogszakorvosa. A fogorvos teljes körű ellátást tud nyújtani. A rendelője jól felszerelt, fogászati röntgennel is rendelkezik.

Az objektum rendelője jól felszerelt, a kötszer- és gyógyszereszekrény is folyamatosan feltöltött. A laboratóriumi vizsgálatok elvégzésére a megyei kórházban kerül sor.

Szűrések, megelőzés

Fogászati szűrővizsgálatot befogadáskor minden fogvatartott esetében végeznek. Az intézetben Hepatitis B és C szűrés is folyik. Az elmúlt évben nem diagnosztizáltak ilyen betegséget egyetlen fogva tartottnál sem.

A gümőkóros beteget, továbbá azt, akinél a szűrővizsgálaton vagy egyéb orvosi vizsgálaton a kivizsgálás

szükségességét állapították meg, a Büntetés-végrehajtás Központi Kórházába szállítják. Az intézetben évente kétszer, ősszel és tavasszal szerveznek tüdőszűrést, amelyet egészség nappal egészítenek ki és a megelőzésre hívják fel a figyelmet.

Igény esetén az influenza elleni védőoltás ingyenes beadását is biztosítja az intézet minden fogvatartott számára.

Gyógyszerellátás

Az intézet pszichiátere azt tapasztalja, hogy a házi orvosok sokszor felírják a fogvatartott egyik családtagjának szorongás, pszichés tünetek esetén a nyugtatót és a család többi tagja is szed belőle. Így a fiatal a befogadaskor már jelzi, hogy szüksége van rivotrilra. A szakorvos enyhe szorongás oldót pl. frontint felírja egy rövid időszakra, egy-egy életesemény feldolgozását segítve (pl. haláleset a családban,) de hosszú távú gyógyszeresedést nem javasolja és az nem is jellemző.

A gyógyszereket a fogvatartottak tört-zúzott formában kapják, kivéve, ha azt a gyógyszerészeti előírás tiltja. A gyógyszerosztást végző ápoló köteles meggyőződni arról, hogy a fogvatartott a gyógyszert bevette. A fogvatartottaknak térítési díjat nem kell fizetniük a gyógyszerért.

Speciális csoportok

A személyiségzavar 18 éves kor alatt nem diagnosztizálható, ezért a gyógyító-nevelő csoportban a pszichológus nem tud foglalkozni a fiatalokkal. Egyébként az ilyen csoportba való helyezéshez, ha az a 30 napot meghaladja, az IMEI szakvéleménye szükséges. Az IMEI viszont általában nem tartja indokoltnak a fiatal gyógyító csoportban tartását.

A drog-prevenációs részlegen a vizsgálat időpontjában 5 fogvatartott volt. A kábítószer használó fiatalok kezelésében a Váltósáv Alapítvány is segítkezik. Az intézet évek óta kapcsolatban áll a Drogambulancia Alapítvánnyal.

Az egészségügyi elkülönítő 3 ágyas és külön zuhanyzóval ellátott. Az intézet tervezi egy pszicho-szociális körlet rész kialakítását.

Oktatás, nevelés, szabadidő

A 2011/2012-es tanévben 65 fő fiatalkorú került beiskolázásra (37 fő általános iskolába, 28 fő középiskolában). Az ellenőrzés időpontjában az időközbeni szabadulások miatt 58 fő iskolás volt (34 fő általános, 24 fő középiskolás). A TÁMOP 5.6.1 programba mindösszesen 70 fogvatartott került bevonásra (tájékoztatás, személyiségfejlesztés, későbbi szakmaképzés), mely létszámból a beiskolázott 11 fő fiatalkorú ingatlan fenntartó és karbantartó tanfolyamot, 4 fő fiatalkorú OKJ-s targonca vezetői tanfolyamot sikeresen elvégezte. Az ellenőrzés időszakában 18-an térkőkészítő-burkoló tanfolyamon vesznek részt, melynek vizsgája június hónapban lesz. Ebben azok vehetnek részt, akik az általános iskola 6 osztályát elvégezték.

3. Környezetvédelmi szempontok érvényesülése

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet szirmabesenyői objektumában nincs olyan tevékenység, vagy berendezés, amelyre környezetvédelmi engedélyezési eljárást kellett volna lefolytatni. Erre is figyelemmel az intézet egészére 2010-ben került kiadásra „A környezetvédelmi tevékenységgel kapcsolatos feladatok gyakorlati végrehajtásának intézeti szabályozása” elnevezésű belső intézkedés, amely tartalmazza a központ és a vizsgálat objektum hulladékgazdálkodási, illetve a személyi állomány környezetvédelmi vonatkozású feladatait.

Az intézet a környezetvédelmi bejelentési és adatszolgáltatási kötelezettségeit a jogszabályokban előírtak szerint teljesíti. Az utóbbi években környezetvédelmi felügyelőségi ellenőrzés nem volt, de az ÁNTSZ 2006-ban folytatott ellenőrzést.

II. A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény értelmében az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatban visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat (18. § (4) bekezdés).

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint a rendvédelmi szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül. A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 1. § (1) bekezdése szerint a büntetés-végrehajtási szervezet állami, fegyveres rendvédelmi szerv, vagyis vizsgálati lehetőségem kiterjed a szervezetre.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

1. Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együjtjáró minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.

2. A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként – egyenlő méltóságú

személyként – kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. Fontos hangsúlyozni, hogy a jogegyenlőség megteremtése, az egyenlő méltóságú személyként kezelés biztosítása elsődleges állami kötelezettség, míg az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít. Ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendő és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. A speciális, objektíve hátrányos helyzetben lévő jogalanyok számára ugyanis csak az esélyegyenlőtlenység kiküszöbölését célzó állami kötelezettségvállalás, többletjogok biztosítása teremthet lehetőséget az egyenlő esélyekre.

Az irányadó alkotmánybírói gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. [AJB-4541/2010. számú jelentés]

3. Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát, e szerint „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”

Amint azt az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette „A gyermek ember, akit minden olyan alkotmányos alapvető jog illet, mint mindenki más, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté válásához. Ezért az Alkotmány 67. § (1) bekezdése a gyermek alapvető jogairól szól, egyidejűleg a család (szülők) az állam és a társadalom kötelezettségét megszabva. A testület arra is rámutatott, hogy a felhívott alapjog és az Alkotmány 16. §-a (az ifjúság érdekeinek védelme) együttesen értelmezendő, amiből az következik, hogy a gyermekről való gondoskodás komplex feladat.” [79/1995(XII.21.) AB határozat]

A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

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

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* tartalmát (Alkotmány 70/D. §), és mindezek az értelmezések álláspontom szerint – függetlenül attól, hogy „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is hivatkozhatóak maradnak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jog az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az alkotmánybírói gyakorlat utal arra is, hogy az államnak e jog megvalósulása érdekében meghatározott, az egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezésére irányuló kötelezettsége annyit feltétlenül jelent, hogy az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, azaz azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul. Az állam szabadsága nem terjed odáig, hogy anélkül üresítse ki az egyik legfontosabb garanciális intézmény tartalmát, hogy helyette nem építi ki az alapvető jog megvalósulásának azonos súlyú biztosítékait. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor utalt arra is, hogy az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az Alkotmánybíróság olvasatában az ilyen szélső eseteken túl azonban az állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. Az egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen. Az az Alkotmányba foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

Már korábbi vizsgálataim kapcsán kifejtettem, hogy – álláspontom szerint – a jogalkalmazási gyakorlatra fókuszáló ombudsmani jogvédelemnek az egészséghez való jog biztosításával összefüggő állami kötelezettségekkel kapcsolatban lehetősége van akár az Alkotmánybíróság által követettől eltérő, további alapjogi követelmények megfogalmazására és kibontására. Önmagában ugyanis az a tény, hogy az Alkotmánybíróság, annak alacsonyabb mércéje miatt valamely jogszabályi rendelkezést, jogi-szervezeti megoldást az egészséghez való jog érvényesülése szempontjából – a fenti gyakorlat alapján – nem minősít alkotmányellenesnek, még egyáltalán nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy e norma gyakorlati alkalmazásával, hatásával és következményeivel kapcsolatban az egészséghez

való joggal, vagy ennek alanyi jellegű részjogosítványával, az egészségügyi ellátáshoz való jogosultsággal összefüggő visszásság megállapítására kerüljön sor. Az ombudsmani jogvédelem eltérő, magasabb mércéjében két végpont határozható meg. Értelemszerűen nem állapítható meg az egészséghoz való joggal összefüggő visszásság pusztán egy intézmény megszüntetése, átalakítása, összevonása, feladatátadása miatt, egy ilyen szemlélet parttalanná és esetlegessé tenné az alapvető jogok biztosa által biztosított jogvédelmet. *(Más a helyzet, ha az egészségügyi intézményrendszeren belül, így például az autizmussal és egyéb fogyatékosokkal élő beteg ellátás területén meghatározott helyeken, megyékben vagy régiókban bizonyos speciális szakellátások érdemben elérhetetlenné válnak és ez az állapot hosszú időn keresztül „stabilizálódik”).*

5. Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált egészséges környezethez való jog értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot, megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére. (996/G/1990. AB)

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maga a jogalkalmazó is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

6. Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy *Magyarország független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam [...] kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

3. A vizsgálat érdeme tekintetében

A Bv. tvr. értelmében a szabadságvesztés végrehajtásának célja, hogy a joghátrány érvényesítése során elősegítse az elítéltnak a szabadulása után a tárdalomba történő beilleszkedését, és azt, hogy tartózkodjék újabb bűncselekmény elkövetésétől.

Az elítéltek nevelése címszó alatt rögzíti, hogy a szabadságvesztés végrehajtásának feladata az elítélt önbecsülésének fenntartása, valamint a felelősségérzetének fejlesztése, elősegítve ezzel, hogy felkészüljön a szabadulása utáni, a társadalom elvárásának megfelelő önálló életre. A fiatalok elítéltek vonatkozásában pedig kifejezésre juttatja, hogy a szabadságvesztés végrehajtása során különös gondot kell fordítani a fiatalok nevelésére, oktatására, személyiségének fejlesztésére és testi fejlődésére.

A szocializáció a személyiség alakulása szempontjából kulcsfontosságú, mivel a beilleszkedés sikerét és kudarcát nagymértékben meghatározza. A szocializációs hibák korrigálása a reszocializáció folyamata, melynek célja a hibásan felépült, megmerevedett struktúrák megváltoztatásával, megbontásával a személyiség struktúráteremtő potenciáljához való hozzáférés, ahol egy hiteles érzelmi légkörben, plasztikus viselkedésbeli és kognitív eszköztár felhasználásával az elakadt szocializáció újraindul, a személyiség egy része újra felépül. A korrekció, reszocializáció sikeressége nagymértékben függ attól, hogy az adott környezet, az adott társadalom mennyire nyitott a korrekcióra, milyen mértékben épültek ki a reszocializáció szokásrendszerei, szimbolikus intézményrendszerei. Természetesen ez összefügg azzal is, hogy mennyire épültek ki a non-szimbolikus, de valóságos, a deviáns életút felé sodródó személyek rehabilitációját segítő korrekciós programok, illetve intézménystruktúrák. [Rácz Andrea-Lénárd Krisztina: A javítóintézetű nevelés, mint támogató intézmény dezintegráció hatásai, a Rubeus Egyesület kutatása 2003.]

A kriminálpedagógia fontosságát hangsúlyozó Angyal Pál és számos szakember kutatása is rámutatott arra, hogy a büntetés-végrehajtási speciális nevelés kulcsfontosságú a fiatalok reszocializációja terén. [Pál László:

Nevelés a büntetés-végrehajtásban. Közigazgatási és Jogi könyvkiadó, Budapest, 1976. 318. old.]

A szirmabesenyői intézet változatos programokat és elfoglaltságot kínál a fogvatartottak számára, amelyek részben a felelősségérzetük növelését szolgálják, részben a háztartás és a lakóhely rendben tartásával kapcsolatos alapvető ismeretek elsajátításához járulnak hozzá, illetőleg a társadalomba való visszailleszkedésük elősegítésére irányul. A fiatalok fogvatartottak nevelése szempontjából jó gyakorlatnak tartom, hogy az intézetben felnőtt fogvatartottak is elhelyezésre kerültek, akik a fiatalokénál fegyelmezettebb magatartásukkal és a zárkák példás rendben tartásával pozitív hatást gyakorolnak a fiatal fogvatartottakra.

Az intézetben rendelkezésre állnak a neveléshez és oktatáshoz szükséges tárgyi feltételek. Az elítéltek számára képest azonban nem tartom elegendőnek a nevelők számát. A nevelőkre jutó magas fogvatartotti létszám nem teszi lehetővé azt, hogy a szabadságvesztés büntetés betölthesse funkcióját, azaz a fiatalok – nevelőjük segítségével – helyes irányba fejlődhessenek és szabadulásukat követően a társadalom hasznos tagjaivá váljanak.

Az alultervezett nevelői állomány veszélyeztetheti a fiatalok fogvatartottak védelméhez és gondoskodáshoz való jogát, de közvetve a velük való emberséges bánásmód követelményének való megfelelés is veszélybe kerülhet.

A fogvatartottak és a dolgozók pszichés gondozását, mentálhigiénés problémáinak kezelését egyetlen pszichológus végzi. Az elmúlt években ugyan csökkentek a fiatalok egymás sérelmére elkövetett bántalmazási cselekményei, valamint a rongálások száma az intézetben, azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy a fiatalok esetében – koruknál fogva – gyakoribbak a viselkedésproblémák, fejletlen a problémamegoldó- és konfliktuskezelő képességük, és sokszor – a nem megfelelő családi háttér következtében – érzelmi defektus is jellemzi őket. Mindezek következtében a felnőtt és a fiatalok fogvatartottak, sőt a teljes személyi állomány rendszeres ellátásához nem tartom elegendőnek az egyetlen pszichológusi státuszt.

Mindezek következtében a felnőtt és a fiatalok fogvatartottak, sőt a teljes személyi állomány rendszeres ellátásához nem tartom elegendőnek az intézményben rendszeresített egyetlen pszichológusi státuszt, mert az álláspontom szerint közvetlenül veszélyezteti a fogvatartottak és a személyi állomány lelki egészségéhez való jogát.

Az intézet I. emeletének zuhanyzóhelyisége, annak rossz állapota miatt, sürgős felújításra szorul. Az épület falainak szigetelése, renoválása szintén elengedhetetlen. *A fürdőhelyiség és az épület falainak jelenlegi állapota veszélyezteti a fogvatartottak és az ott szolgálatot ellátó dolgozók emberi méltóságához és egészségéhez való jogát.*

Az intézet telephelyén nincs akadálymentes zárka és zuhanyzó. Az intézet általában nem fogad mozgáskorlátozott fogvatartottat, ugyanakkor annak előfordulása nem zárható ki. *Mint ahogy arra a tököli fiatalok intézetének vizsgálati eredményeit összefoglaló jelentésemben is rámutattam, az akadálymentes zárka és fürdőhelyiség hiánya sérti a mozgáskorlátozott fogvatartottak emberi méltóságához fűződő jogát, valamint az esélyegyenlőség elvét.*

A vizsgálat során az intézet orvosa úgy nyilatkozott, hogy sok az olyan fiatal fogvatartott, aki dohányzik. Bár az intézet kitérítetési boltjában nem vásárolhatnak dohányárut, csomagban viszont kaphatnak. Azt pedig át kell adniuk a fiataloknak is. Ennek megfelelően dohányzó zárkat is működtetniük kell. Már az AJB-2323/2012. számú jelentésemben rámutattam, hogy „a fiatalok büntetés-végrehajtási intézeteiben dohányzó zárka kialakítása nem engedhető meg. A fiatalok büntetés-végrehajtási intézete ugyanis a büntetés-végrehajtási intézetekhez képest speciális intézmény, ezt a büntetés-végrehajtást szabályozó joganyag is kifejezésre juttatja. A fiatalok bv. intézetében a fogvatartottak jelentős hányada ugyanis 18. életévét be nem töltött személy, akiknek egészségét a törvényi szabályozás fokozott védelemben részesíti. Ezt juttatja kifejezésre a fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény 16/A. § (3) bekezdése azzal, hogy tilos tizennyolcadik életévét be nem töltött személy részére dohányterméket értékesíteni, illetve kiszolgálni.” Ezért megállapítottam, hogy „a fiatalok büntetés-végrehajtási intézetében a fogvatartottak részére dohányzó zárka kijelölése, illetve az abban való elhelyezése, önmagában a fiatalok fogvatartottak dohányzásának engedélyezése a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelményével, a gyermek védelméhez, valamint az egészséghez való joggal összefüggésben visszásságot okoz.” Ezért javasoltam a közigazgatási és igazságügyi miniszternek, hogy fontolja meg a nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól szóló 1999. évi XLII. törvény módosítását, illetve kiegészítését a fiatalok büntetés-végrehajtási intézetében történő dohányzás megtiltása vonatkozásában. A belügyminisztert pedig arra kértem, hogy kezdeményezze a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet csomagküldésre és az elítelt birtokában tartható tárgyakra vonatkozó rendelkezéseinek a módosítását úgy, hogy a fiatalok büntetés-végrehajtási intézetében elhelyezettek részére dohányterméket még csomagban – szülői engedély mellett – sem lehessen küldeni.

A helyszíni ellenőrzés időpontjában a fogvatartottak egészséges környezethez való jogával, illetve az intézet környezetvédelmet érintő működésével összefüggésben visszásság vagy annak közvetlen veszélye nem merült fel.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok orvoslása érdekében

- I. az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát*, hogy vizsgálta meg a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet szirmabesenyői objektuma állománytáblája módosításának, a nevelői és pszichológusi státuszok emelésének, az I. emeleti fürdőhelyiség felújításának, az épület szigetelési és renoválási munkálatai elvégzésének, valamint az ahhoz szükséges anyagi fedezet központi biztosíthatóságának lehetőségét.
- II. az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Büntetés-*

végrehajtási Intézet Igazgatójánál, hogy vizsgálja meg legalább egy-egy akadálymentes zárka és zuhanyozó kialakításának lehetőségét.

III. Az Ajb.t. 37. §-a alapján arra kérem a *közigazgatási és igazságügyi minisztert*, valamint a *belügyminisztert*, hogy az Ajb-2323/2012. számú jelentésben a jogalkotással összefüggésben tett javaslataim megvalósítása érdekében mielőbb tisztázzák, hogy a hatályos jogi környezetet hogyan kell átalakítani annak érdekében, hogy a fiatalok elhelyezésére szolgáló büntetés-végrehajtási intézetekben a dohányzás tilalmának érvényt lehessen szerezni.

Budapest 2012. május 25.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok

1979. évi 11. tvr. a büntetések és intézkedések végrehajtásáról (Bv. tvr.)

36. § (1) Az elítélt jogosult a) a higiéniai feltételeknek megfelelő egészséges elhelyezésre, az egészségi állapotának és a szabadságvesztés végrehajtása alatti tevékenységének megfelelő étellemezésre, egészségügyi ellátásra; b) a hozzátartozóival, valamint az általa megjelölt és a büntetés-végrehajtási intézet által engedélyezett személyekkel való levelezésre, a levelek gyakorisága és terjedelme nem korlátozott; c) legalább havonként látogató fogadására; ha a büntetés-végrehajtási intézet biztonsága indokolja, az elítélt rácson keresztül beszélhet a látogatóval; d) társadalmilag hasznos munka végzésére, a munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemre, munkavédelemre; e) a nők és a fiatalok a rájuk vonatkozó sajátos védelemre; g) a büntetés-végrehajtási intézetben és a büntetés-végrehajtástól független szervhez közérdekű bejelentés, panasz, kérelem és jognyilatkozat előterjesztésére; h) vallási vagy lelkiismereti meggyőződésének szabad megválasztására, annak kinyilvánítására és gyakorlására; i) a személyi tulajdonához fűződő jogainak védelmére; j) a szabadulása utáni munkába állása és letelepedése érdekében a munkáltató, valamint karitatív szervezetek megbízottjával és pártfogóval való érintkezésre; k) naponként legalább egy órai szabad levegőn tartózkodásra; l) pihenésre, szabadidőre, a rendszeresen végzett munka után fizetett szabadságra; m) önképzésre, sajtótermékek megrendelésére, a büntetés-végrehajtási intézet művelődési és sportolási lehetőségeinek igénybevételére; n) általános iskolai, indokolt esetben középfokú, valamint felsőfokú tanulmányok folytatására, a vizsgákra való felkészüléshez a jogszabályban meghatározott tanulmányi és vizsgaszabadságra;

38. § (1) A szabadságvesztés végrehajtásának feladata, hogy fenntartsa az elítélt önbecsülését, fejlessze a felelősségérzetét, és ezzel elősegítse, hogy felkészüljön a szabadulása utáni, a társadalom elvárásának megfelelő önálló életre. (2) Az (1) bekezdésben megjelölt feladat végrehajtása érdekében fel kell használni a szükséges gyógyító, oktató, erkölcsi és szellemi erőforrásokat, biztosítani kell a rendszeres munkavégzés feltételeit.

48. § (1) Az I-VI. cím rendelkezéseit a jelen címben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni azokra az elítéltekre, akiknek a szabadságvesztést a fiatalok börtönében vagy a fiatalok fogházában kell letölteniük. (2) A szabadságvesztés végrehajtása során különös gondot kell fordítani a fiatalok nevelésére, oktatására, személyiségének fejlesztésére és testi fejlődésére. (3) A fiatalok büntetés-végrehajtási intézetében felnőttkori elítéltek csak az intézet működése érdekében helyezhetők el.

49. § (1) A fiatalok szabadságvesztését külön büntetés-végrehajtási intézetben kell végrehajtani. (2) A fiatalok börtönének, illetőleg a fiatalok fogházának rendje - a fiatalok életkori sajátosságaiból fakadó eltérésekkel - a börtön, illetve a fogház rendjének felel meg.

50. § (1) Biztosítani kell, hogy a fiatalok szakmunkás-, illetőleg betanítottmunkás-képzésben vegyen részt, és lehetővé kell tenni, hogy középfokú tanulmányokat folytasson.

53/A. § A fiatalok gyógyszer-, gyógyászati segédeszköz térítés nélkül kap.

5/1998. (III. 6.) IM rendelet a fogvatartottak egészségügyi ellátásáról

6. § (1) A fogvatartottat befogadáskor közegészségügyi és járványügyi szempontból egészségügyi szakdolgozó megvizsgálja. Betegséget terjesztő vagy okozó rovarok észlelése vagy egyéb fertőző megbetegedés gyanúja esetén a fogvatartottat el kell különíteni, közösségbe helyezni csak a bv. orvos írásbeli engedélyével lehet. (2) Befogadás után legkésőbb 72 órával a fogvatartottat a bv. orvos megvizsgálja, rögzíti a fogvatartott körlelményi adatait, általános egészségi állapotát, fizikális státuszát, valamint elbírálja a munkaképességét.

8. § (1) A fogvatartottak részére biztosítani kell évente tüdőszűrősen (ernyőképszűrítés), fogászati szűrősen, a nőknek nőgyógyászati szűrősen való részvétel lehetőségét. (2) A tüdőszűrősen a területileg illetékes, illetve a kijelölt tüdőgondozók, a fogászati szűrősen a bv. intézetek fogorvosai, a nőgyógyászati szűrősen a Központi Kórház, illetve a kijelölt szakorvosok végzik. (3) A HIV szűrővizsgálat a bv. orvos tájékoztatását követően önkéntes alapon, a fogvatartott kérésére végezhető. Az eljárási rend betartásával lehetőség van anonim szűrővizsgálatra is. A szűrővizsgálatot a külön jogszabályban meghatározott laboratóriumok végzik. (4) Az egyéb szűrővizsgálatokra a külön jogszabályok az irányadók.

A büntetés-végrehajtás országos parancsnokának 1-1/35/2008. (IK.Bv. Mell.2.) OP intézkedése a fogvatartottak egészségügyi ellátásáról szóló 5/1998. (III.6.) IM rendelet végrehajtásáról

18. A gümőkóros beteget, továbbá azt, akinél a szűrővizsgálaton vagy egyéb orvosi vizsgálaton a kivizsgálás

szükségességét állapították meg – a járványügyi szabályok betartása mellett – a Központi Kórházba kell beutalni.

A büntetés-végrehajtás országos parancsnokának 1-1/44/2010. (VII.14.) OP intézkedése

III. Pszichológus feladatai

1. Fogvatartotti pszichológiai ellátás

A munkaszervezésénél irányadó szempont az ellátandók létszámának behatárolása. A lehetőségek függvényében törekedni kell arra, hogy a pszichológus maximum 150-200 fogvatartott, speciális csoportoknál (fiatalkorúak, életfogytig tartó szabadságvesztés büntetést töltők, gyógyító-nevelő csoport, HIV körlet stb.) 50-70 fogvatartott gondozását végezze.

A Miniszteri Bizottság Európai Börtönszabályokról szóló Rec (2006) 2 ajánlása a tagállamok számára (Európai Börtönszabályok)

Egészségügyi ellátás

40.2. A fogvatartottak számára a jogi helyzetükre alapozott hátrányos megkülönböztetés nélkül kell elérhetővé tenni az egészségügyi szolgáltatásokat.

40.3. A büntetés-végrehajtási intézet egészségügyi szolgálatainak törekedniük kell minden testi vagy mentális betegség, valamint azon hiányosságok vagy fejlődési rendellenességek kiszűrésére és kezelésére, amelyekben a fogvatartottak esetleg szenvednek.

40.5. Ennek érdekében, minden fogvatartottnak részesülnie kell a szükséges orvosi, sebészeti, pszichológiai ellátásban, azokat is ideértve, amelyek szabad környezetben állnak rendelkezésre.

Vezetés és személyi állomány

A büntetés-végrehajtási intézet, mint közszolgálat

72.3. A személyi állomány feladatai sokkal többet jelentenek egyszerű őrfeladatoknál és a személyi állománynak figyelembe kell vennie azt, hogy pozitív foglalkozási és segítőprogram révén meg kell könnyítenie a fogvatartottak társadalmi beilleszkedését büntetésük letöltése után.

89.1. A személyi állományban, amennyiben lehetséges, kellő számban lenniük kell szakembereknek, például pszichiátereknek, pszichológusoknak, szociális munkásoknak, nevelőknek, műszaki oktatóknak, tanároknak, vagy testnevelő-, illetőleg sporttanároknak

AJB-3728/2012

Gyámhivatal mulasztása – átmeneti nevelésbe vétel

Előadó: dr. Gyórfy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos anya átmeneti nevelésbe vett, nevelőszülői gondoskodásban élő gyermeke ügyében kérte a segítségemet.

A beadvány szerint a panaszos gyermekének átmeneti nevelésbe vétele fenntartásáról 2011. október 24-én döntött Nagykőrös Város Gyámhivatala (a továbbiakban: gyámhivatal). A határozatot a panaszos megfellebbezte, egyúttal a gyermekével való kapcsolattartás bővítését kérte. Sérelmezte, hogy az ügyben panasza benyújtásáig (2012. április 2.) döntés nem született.

Figyelemmel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, továbbá a gyermeki jogok sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A gyámhivatal vezetőjétől tájékoztatást és az ügyben született dokumentumok rendelkezésemre bocsátását kértem.

Az érintett alapvető jogok

– A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)

– A tisztességes eljáráshoz való jog *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés)

– A gyermek védelméhez és gondoskodáshoz való joga. *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés)

Az alkalmazott jogszabályok

1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban: Gyvt.)

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a továbbiakban: Ket.)

149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (a továbbiakban: Gyer.)

15/1998. (IV. 30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (NM rendelet)

(Az alkalmazott jogszabályi rendelkezéseket a jelentés melléklete tartalmazza.)

A megállapított tényállás

A rendelkezésemre álló iratok szerint a 2008-ban született gyermekét a panaszos saját pszichiátriai betegsége, valamint hajléktalansága miatt a kórházból nem tudta hazavinni. A kislányt a kórház javaslatára Cegléd Város Gyámhivatala ideiglenes hatállyal nevelőszülőhöz helyezte, majd – a gondozási hely változatlanul hagyásával – átmeneti nevelésbe vette.

A gyermek átmeneti nevelésének felülvizsgálatakor az eljárásra illetékes nagykörösi gyámhivatal 2011. október 11-ére tárgyalást hívott össze. A panaszos az idézést csak a tárgyalást követő napon vette át, így azon megjelenni nem tudott. A gyámhivatal a gyermekjóléti szolgálat, a Pest Megyei Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat és Intézményei (a továbbiakban: szakszolgálat), valamint a panaszosnál készült környeztanulmány alapján a 2919-29/2011. számú, 2011. október 24-én kelt határozatával a gyermek átmeneti nevelésbe vételét fenntartotta. A határozatot a panaszos 2011. december 2-án vette át, jogorvoslati kérelmet december 12-én nyújtott be. Fellebbezésében az átmeneti nevelésbe vétel fenntartását nem kifogásolta, de a gyermekével való kapcsolattartás bővítését – az időpontok megjelölésével – kérte.

A gyámhivatal az iratok másodfokú hatóságához való felterjesztésekor leírta, hogy „A gyámhivatalban az anya nem nyújtott be kérelmet a kapcsolattartás újraszabályozása miatt”.

A Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala (a továbbiakban: szociális és gyámhivatal) XIV-C-001/00013-2/2012. számú, 2012. január 23-án kelt végzésével az eljárást 30 nappal meghosszabbította.

A nevelőszülő 2012 februárjában a gyámhivatalnál és a nevelőszülői hálózat működtetőjénél jelezte, hogy a panaszos 2011 novemberében és decemberben nem élt kapcsolattartási jogával, valamint azt is, hogy a kislány a korábbi kapcsolattartások után zavartan viselkedett, olykor kezelhetetlen volt. A nevelőszülő hálózat működtetője a gyermek pszichológiai vizsgálatát kérte. A gyermekről 2012. február 12-én kelt és a gyámhivatalnál február 21-én érkezett – a működtető pszichológusa által készített – szakvélemény a kapcsolattartás szüneteltetését javasolta. A gyámhivatal 2498-7/2012. számú, 2012. február 28-án kelt végzésével a szakszolgálattól a kapcsolattartás vonatkozásában az egyéni elhelyezési terv módosítását kérte.

A szakszolgálat 2012. április 16-án az ügyben értekezletet tartott, amelyen a panaszos nem jelent meg. A nevelőszülő elmondta, hogy a panaszos a havi egyszeri kapcsolattartási jogával sem él mindig rendszeresen, a találkozások után a kislány kezelhetetlen, dacos lesz, nem fogad szót. A szakszolgálat a gyámhivatalnak javasolta, hogy a gyermek szakértői bizottsági vizsgálatát kérje. A gyámhivatal 2012. április 22-én kelt, 2498-12/2012. számú végzésével –15 napos határidővel – a szakszolgálat szakértői bizottságát a gyermek pszichológiai vizsgálatára kérte. A szociális és gyámhivatal XIV-C-001/13-4/2012. számú, 2012. május 11-én kelt végzésével az átmeneti nevelésbe vételt fenntartó első fokú határozatot megsemmisítette és a gyámhivatal új eljárás lefolytatására utasította.

A gyámhivatal a panaszost 2012. június 14-ére tárgyalásra idézte, a gyermekjóléti szolgálatól, a szakszolgálattól, a nevelőszülői hálózat működtetőjétől helyzetértékelést, a nevelőszülőtől jelentést kért. A tárgyaláson az anya az értekezleten, minden hónap páros hetének szerdáján egy órai időtartamban, ideiglenes lakcímén találkozhatson gyermekével. A nevelőszülőnek az anya által javasoltak nem voltak megfelelőek. A nevelőszülői tanácsadó elmondta, hogy a nevelőszülőnél nevelkedő minden gyermeknek csütörtökön van kapcsolattartása (a panaszos ezen a napon tanfolyamra járt). A tanácsadónak – másik városban való kapcsolattartáson történő részvétele miatt – a szerdai időpont nem felelt meg. A tanácsadó a gyakoribb kapcsolattartásra nem látott esélyt, a szülői felügyeleti jog megszüntetése tárgyában perindítást javasolt. A gyermekjóléti szolgálat család gondozója – tekintettel arra, hogy még nem tudta felvenni a kapcsolatot a panaszossal – nem nyilatkozott.

A 2012. június 18-án kelt, 2498-29/2012. számú végzésével a gyámhivatal a szakszolgálatot – 15 napos határidővel – a gyermek kapcsolattartásra vonatkozó, módosított egyéni elhelyezési tervének megküldésére kérte.

A panaszos ideiglenes nagykörösi lakcímén készült környeztanulmány szerint a lakás alkalmas a gyermekkel való kapcsolattartásra. A panaszos életvitelszerűen azonban élettársával egy másik településen él. A gyámhivatal 2498-34/2012. számú, 2012. július 16-án kelt határozatával a gyermek lakóhelyéül az anya életvitelszerű tartózkodási helyét állapította meg. A módosított elhelyezési terv 2012. július 27-én érkezett a gyámhivatalhoz. A szakértői bizottság az anyai kapcsolattartás szűkítését nem tartotta indokoltnak, a kapcsolattartást továbbra is havi egy alkalommal, felügyelet mellett, egy órában javasolta.

A szakértői bizottság véleménye szerint „a nevelőszülő mindent megtesz a gyermek egészséges fejlődése érdekében, azonban az édesanyját nem képes és/vagy nem akarja a találkozás kapcsán segíteni a helyes, kívánatos magatartásformák elsajátítása érdekében.”

A gyermek lakóhelyét megállapító határozat 2012. augusztus 1-jén jogerőre emelkedett, az iratokat a gyámhivatal a 2498/38/2012. számú, 2012. augusztus 15-én kelt határozatával áttette az illetékessé vált Dabas Város Gyámhivatalához.

Az iratokat a dabasi gyámhivatal 2012. augusztus 27-én érkezett. Az illetékessé vált gyámhivatal a 15590/2012. számú, 2012. szeptember 3-án kelt határozatával a panaszos folyamatos kapcsolattartását a szakszolgálat javaslatának megfelelően szabályozta. Rendelkezett a kapcsolattartás pótlásáról, a telefonos kapcsolattartásról, az ajándékozás, levelezés csomagküldés jogáról. Időszakos kapcsolattartást a gyámhivatal nem engedélyezett, a panaszos kapcsolattartás bővítésére vonatkozó kérelmet pedig elutasította.

Jelentésem írásba foglalásakor az első fokú döntés még nem volt jogerős. A panaszostól a határozat átvételét igazoló térítvevény még nem érkezett vissza a gyámhatóságához.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az első és másodfokú gyámhivatalok közigazgatási szervek, a gyermekvédelmi szakszolgálat és a nevelőszülői hálózat működtetője pedig közigazgatási jogkörben jár el, így eljárásuk vizsgálatára a hivatkozott törvényi rendelkezés alapján kiterjed a hatásköröm.

Figyelemmel arra, hogy jelentésem írásba foglalásakor a döntés még nem volt jogerős, alapjogi szempontból kizárólag az eljárás elhúzódásának vizsgálatára volt lehetőségem.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosja a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. E jogszabályhely alapján a gyermekvédelmi szakszolgálat és a nevelőszülői hálózat működtetőjének eljárását hivatalból vizsgáltam.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat]

Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a *tisztességes eljáráshoz való jogot*. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírósági tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket.

A gyermek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges *védelemhez és gondoskodáshoz való jogát* az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése deklarálja. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkiel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. [Vö. 21/19996. (V. 17.) AB határozat].

A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumában is, amely rögzíti, hogy a gyermekeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

III. Az ügy érdemében

A Ket. 33. § (1) bekezdése alapján a másodfokú döntést a kérelem hatóságához érkezésétől számított harminc napon belül kell meghozni. Ugyanezen szakasz (7) bekezdése lehetőséget ad az ügyintézési határidő – legfeljebb 30 nappal való – meghosszabbítására. A szociális és gyámhivatal vezetője tehát jogszabályszerűen döntött

az eljárás meghosszabbításáról, a másodfokú döntést azonban csak a meghosszabbított eljárási határidő jelentős túllépésével hozta meg a hatóság.

Megállapítom, hogy a szociális és gyámhivatal késedelmes döntésével visszásságot okozott az Alaptörvény B) cikke (1) bekezdésében rögzített, a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben. Ezen túl sérült az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében rögzített alkotmányos elv is, miszerint a hatóságnak tisztességes módon és ésszerű határidőn belül kell eljárnia.

A Ket. 37. § (1) bekezdése rendelkezik a kérelem tartalom szerinti elbírálási kötelezettségéről. A panaszos a gyermeke átmeneti nevelésének felülvizsgálata tárgyában tartott tárgyaláson – tekintettel arra, hogy az idézést késedelmesen vette át – nem vett részt, így a kapcsolattartási kérdésekről sem tudott nyilatkozni.

A gyámhivatal döntését – egyebek mellett – a szakszolgálat a gyermek egyéni elhelyezési tervében foglalt, kapcsolattartásra vonatkozó javaslata alapján hozta meg. A panaszos „fellebbezésében” a gyermek átmeneti nevelésbe vétele fenntartásának szükségességét nem vitatta, csak a kapcsolattartás bővítését kérte. Álláspontom szerint a gyámhivatalnak a panaszos fellebbezését a kapcsolattartás újraszabályozása tárgyában benyújtott kérelemnek kellett volna tekintenie.

A nevelőszülő 2012 februárjában jelezte a kapcsolattartási problémákat. Figyelemmel arra, hogy a nevelőszülői hálózat működtetőjének pszichológusa a kapcsolattartás szüneteltetését indítványozta, a gyámhivatal megindította a kapcsolattartás újraszabályozása tárgyában az eljárást. Átmeneti nevelésbe vett gyermek esetén a gyermek és a szülő kapcsolattartására vonatkozó javaslatot a szakszolgálat által készített egyéni elhelyezési terv tartalmazza. [Lásd Gyer. 107. § (2) bek.] Erre tekintettel a gyámhivatal a szakszolgálattól az egyéni elhelyezési terv módosítását kérte. 2012. április 22-én – a szakszolgálat javaslatára – a gyermekvédelmi szakértői bizottság véleményét kérte. Eljárása a Gyer. 109. § (3) bekezdésben kapott felhatalmazáson alapult.

A hatóság a panaszost 2012. június 14-én meghallgatta. A szakértői bizottság véleménye és a gyermek módosított egyéni elhelyezési terve 2012. július végén érkezett a gyámhivatalhoz. A hatóság a szakvélemény ismeretének hiányában a kapcsolattartás kérdésben nem hozhatott érdemi döntést.

Megállapítható, hogy 2012. július 27-én a gyermek és a szülő kapcsolattartásnak szabályozásához minden szükséges vélemény és javaslat rendelkezésre állt. Ennek ellenére a gyámhivatal a kapcsolattartásról érdemben nem döntött, az iratokat a gyermek lakóhelyét megállapító határozat jogerőre emelkedését követő két hét múlva áttette az illetékessé vált társhatósághoz. Az iratokat a dabasi gyámhivatal augusztus végén érkezett, a szakszolgálat javaslatának megfelelő döntését az átvételt követő néhány napon belül hozta meg.

A Ket. az Alapelvek között rögzíti a gyorsaság és az egyszerűség, valamint az ügyfél tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jogát. A törvény magyarázata szerint az ügyintéző feladata, hogy minden ügyiratot késedelem nélkül tanulmányozzon. Tekintettel arra, hogy a szakszolgálat késedelme miatt az eljárás már mintegy hat hónapja folyamatban volt, továbbá, hogy az előzményeket a nagykörösi gyámhivatal ügyintézője ismerte, az iratanyag érdemi döntés nélküli késedelmes áttétele sértette a Ket. fentebb idézett alapelveit.

Összességében a szakszolgálat – ideértve az általa működtetett gyermekvédelmi szakértői bizottságot is –, valamint a gyámhivatal elhúzódozó eljárása visszásságot okozott a jogállamiságból fakadó jogbiztonság, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben.

A szakszolgálat feladatai közé tartozik a gyermekvédelmi szakellátásban lévő gyermek és a kapcsolattartásra jogosult kapcsolattartásának elősegítése. A szülő és a gyermek közötti kapcsolat helyreállítása érdekében a szakszolgálatnak – a gyermekjóléti szolgálattal együttműködve – családgondozást kell végeznie. [Lásd Gyvt. 63. § (1) bek. c) pont és 63. § (2) bek.]

Az NM rendelet 100. §-a alapján a nevelőszülői hálózat működtetője nevelőszülői tanácsadó alkalmazásával segíti a nevelőszülő feladatai ellátásában és szakmailag ellenőrzi őt. A tanácsadónak szükség esetén gondoskodnia kell a nevelőszülő, illetve a gyermek megfelelő szakemberhez való irányításáról.

Álláspontom szerint a gyermeket ez ideig nem nevelő, pszichés problémákkal is küzdő panaszosnak és a kezdettől fogva nevelőszülőnél élő, a nevelőcsaládhoz kötődő gyermeknek az anya-gyermek kapcsolat kialakításhoz segítségére volt/van szüksége. A gyermekvédelmi szakértői bizottság észlelte a segítség hiányát, annak megoldására azonban javaslatot nem tett. Nincs adat arra sem, hogy a panaszos családgondozás keretében kapott volna segítséget.

Álláspontom szerint, ha a gyermek az anyával való találkozásokat – saját, a nevelőszülő és/vagy az anya megfelelő felkészítésének, a számukra nyújtott segítségnyújtás hiányában – szükséges rosszként, kényszerként éli meg, a kapcsolattartás célját (családi kapcsolat fenntartása, a gyermek sorsának folyamatos figyelemmel kísérése, hazagondozás elősegítése) nem töltheti be. Önmagában a kapcsolattartás gyámhivatali határozat szerinti biztosítása a gyermeki jogok maradéktalan érvényesüléséhez nem elegendő, a gyermekjóléti alap- és szakellátásnak egyaránt feladata a gyermek és a szülő találkozásokra való felkészítése, szükség esetén a nevelőszülőnek szakmai segítségnyújtás adása.

Mindezek hiánya a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga sérelmének közvetlen veszélyét idézi elő.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság jövőbeni elkerülése, valamint a gyermeki

jogok maradéktalan érvényesülése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem:

1. *Nagykőrös Város Gyámhivatalának vezetőjét*, hogy eljárásainál, döntéseinél fordítson fokozott figyelmet a Ket. 33. § (1) bekezdésében előírt ügyintézési határidő betartására, valamint a Ket. alapelveinek figyelembevételével való ügyintézésre.

2. *A Pest Megyei Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat igazgatóját*, hogy
– a gyámhivatal megkeresésének a hatóság által megadott határidőben tegyen eleget;
– a szülő-gyermek kapcsolattartás kialakítása érdekében a gyermeknek, a panaszosnak és a nevelőszülőnek nyújtson szakmai segítséget.

3. *A Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalának vezetőjét* hogy –fordítson fokozott figyelmet a Ket. 33. § (1) bekezdésében előírt ügyintézési határidő betartására.

Budapest, 2012. október

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)

55. § (3) A nevelőszülő a gyámhivatal határozata alapján biztosítja az általa nevelt gyermek kapcsolatát a kapcsolattartásra feljogosított szülőjével és közeli hozzátartozóival.

63. § (1) A gyermekvédelmi szakszolgáltatás az átmeneti és a tartós nevelésbe vett gyermek gyámjának (hivatásos gyámjának), gondozójának egyéni program szerinti gondozási, nevelési tevékenysége segítése és szakmai ellenőrzése érdekében [...] d) szervezi az elhelyezési terv végrehajtását, és ennek érdekében - a gyermekjóléti szolgálattal együttműködve - családgondozást végez a vér szerinti család gyermekneveléshez szükséges körülményei megteremtéséhez, a szülő és a gyermek közötti kapcsolat helyreállításához. (2) A gyermekvédelmi szakszolgáltatás a kapcsolattartást szabályozó jogszabályokban meghatározottak szerint elősegíti a gyermekvédelmi szakellátásban lévő gyermek és a kapcsolattartásra jogosult kapcsolattartását.

79. § (1) A gyámhivatal az átmeneti nevelésbe vétel fennállásának szükségességét a gyám, a hivatásos gyám, a nevelőszülő vagy intézmény, valamint a vér szerinti családot gondozó gyermekjóléti szolgálat és a területi gyermekvédelmi szakszolgálat tájékoztatása, illetve javaslata, továbbá, ha szükséges a megyei, fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottság szakvéleménye alapján évente - a három éven aluli gyermek esetében félévente - felülvizsgálja. A felülvizsgálat eredményeképpen a gyámhivatal dönt az egyéni elhelyezési terv, illetve a gondozási hely fenntartásáról vagy módosításáról, továbbá - a feltételek fennállása esetén - a szülői felügyelet megszüntetése iránti per indításáról vagy, ha ez nem szükséges, a gyermek örökbefogadhatónak nyilvánításáról, vagy az átmeneti nevelés megszüntetéséről.

83. § (1) A gyámhivatal a nevelésbe vétel évenkénti - a három éven aluli gyermek esetében félévenkénti - felülvizsgálata során dönt az egyéni elhelyezési terv fenntartásáról vagy módosításáról, illetve a gyermek gondozási helyének esetleges megváltoztatásáról, melyhez szükség szerint kikéri a megyei, fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottság véleményét. (2) Az évenkénti felülvizsgálat célja annak megállapítása, hogy a gyermek egyéni szükségleteinek megfelelő-e az addig nyújtott ellátási forma, valamint az egyéni elhelyezési terv.

128. § (1) A gyámügyi eljárásban meg kell hallgatni a szülőt és más törvényes képviselőt, a gondozót, a korlátozottan cselekvőképes személyt és az ítélőképessége birtokában levő cselekvőképtelen gyermeket, továbbá minden esetben azt, akivel szemben kötelezettséget kívánnak megállapítani, valamint - szükség szerint - a gyermek más közeli hozzátartozóit. A meghallgatást mellőzni lehet, ha a meghallgatás miatti késedelem elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel járna.

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)

1. § (2) A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos - ideértve gazdasági - érdekét szem előtt tartva jár el.

4. § (1) Az ügyfeleket megilleti a tisztességes ügyintézéshez, a jogszabályokban meghatározott határidőben hozott döntéshez való jog és az eljárás során az anyanyelv használatának joga.

33. § (1) A határozatot, az eljárást megszüntető végzést, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az első fokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését az (5) bekezdésben meghatározott időponttól számított harminc napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. Ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig törvény vagy kormányrendelet állapíthat meg. Ha e törvény valamely eljárási cselekmény teljesítésének vagy végzés meghozatalának határidejéről nem rendelkezik, a hatóság haladéktalanul, de legkésőbb nyolc napon belül gondoskodik arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse vagy a végzést meghozza. (3) Ha jogszabály ezt nem zárja ki, az ügyintézési határidőbe nem számít be: j) a szakértői vélemény elkészítésének időtartama. [...] (7) Az eljáró hatóság vezetője - ha azt jogszabály nem zárja ki - az ügyintézési határidőt annak letelte előtt kivételesen indokolt esetben egy alkalommal, legfeljebb harminc, a (2) bekezdésben meghatározott esetekben legfeljebb tizenöt nappal meghosszabbíthatja. A végzésben a határidő-hosszabbítás indokait kifejezetten meg kell jelölni.

37. § (1) A kérelmet tartalma szerint kell elbírálni akkor is, ha az nem egyezik az ügyfél által használt elnevezéssel.

149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (Gyer.)

107. § (1) Az egyéni elhelyezési terv célja, hogy elősegítse a gyermek saját családjába történő visszahelyezését és ehhez meghatározza a szükséges feltételeket. (2) A gyámhivatal által elfogadott egyéni elhelyezési terv tartalmazza [...] c) a gyermek és a szülő, vagy az erre feljogosított más hozzátartozó kapcsolattartására vonatkozó javaslatot, [...]

109. § (1) A gyámhivatal az átmeneti nevelésbe vétel éves - a 3 éven aluli gyermek esetében féléves - felülvizsgálata során tájékoztatást kér a gyámtól, a gyermekjóléti szolgáltatótól, a gyermekvédelmi szakszolgáltatótól, a nevelőszülői hálózat működtetőjétől, illetve a gyermekotthonától, továbbá szükség esetén a megyei (fővárosi), illetve országos gyermekvédelmi szakértői bizottságtól. (2) A gyámhivatal a felülvizsgálat során tárgyalást tart, amelyre meghívhatja a szülőt, az ítéltképesége birtokában lévő gyermeket, valamint a gyermek gyámját, gondozóját, nevelőszülőjét, a gyermekjóléti szolgálat, a területi gyermekvédelmi szakszolgálat és a megyei (fővárosi), illetve országos gyermekvédelmi szakértői bizottság képviselőjét. (3) A gyámhivatal a gyermekvédelmi szakszolgálat, a gyám és a gyermekjóléti szolgálat javaslata, esetleg a megyei (fővárosi), illetve országos gyermekvédelmi szakértői bizottság szakvéleménye alapján a) fenntartja vagy megszünteti a gyermek átmeneti nevelését [Gyvt. 79. § (1) bek.], b) dönt az egyéni elhelyezési terv fenntartásáról vagy módosításáról [Gyvt. 83. § (1) bek.], c) megváltoztatja a gyermek gondozási helyét [Gyvt. 83. § (3) bek.],

15/1998. (IV. 30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (NM rendelet)

100. § (1) A nevelőszülői hálózat működtetője nevelőszülői tanácsadó alkalmazásával folyamatosan segíti a nevelőszülő feladatai ellátásában, illetve biztosítja szakmai ellenőrzését. (2) A nevelőszülői tanácsadó feladata különösen [...] d) tanácsadás keretében a nevelőszülő segítése a gondozott gyermekkel kapcsolatos problémák megoldásában, szükség esetén a nevelőszülő, illetve a gyermek megfelelő szakemberhez történő irányítása, továbbá a szükséges ellátáshoz való hozzájárulásuk elősegítése,

139. § (1) A szakszolgálat a gyámhivatal megkeresésére, a gyermekvédelmi nyilvántartás megfelelő adatlapját kitöltve elkészíti - a szülő, a gyermek, valamint a gondozási hely, illetve a gyermek lakóhelye szerinti gyermekjóléti szolgálat családgondozója és a hivatásos gyám bevonásával - a gyermek további életútjának alakítására vonatkozó célkitűzéseket és a szükséges intézkedéseket magában foglaló egyéni elhelyezési tervet. (2) Az elhelyezési terv elkészítésére a szakszolgálat értekezletet hív össze, amelyre meghívja az (1) bekezdésben felsorolt személyeket. A szakszolgálat, illetve a meghívott személyek további a Gyvt. 17. § (1) bekezdésében meghatározott szervezetek képviselőit is meghívhatják, illetve olyan további személyeket, akiket az elhelyezési terv megvalósítása iránt, illetve, akik a megvalósításhoz hatékony segítséget nyújthatnak.

140. § (1) Az egyéni elhelyezési tervet úgy kell elkészíteni, hogy alkalmas legyen a gondozott gyermek saját családjába történő visszatérésének, az örökbefogadásnak, vagy más családot pótló környezetbe kerülésének elősegítésére. (2) Az egyéni elhelyezési tervnek a Gyer. 107. § (2)-(3) bekezdésében, illetve a Gyer. 113. §-ban meghatározott rendelkezéseket kell tartalmaznia.

AJB-3729/2012

Gyámhatóság eljárásával kapcsolatos panasz

Előadó: dr. Gyórfy Zsuzsanna

Az eljárás megindulása

A Wesley Kincsei Általános Iskola és Gimnázium (a továbbiakban: Wesley iskola) igazgatója Gyál Város Önkormányzata jegyzői gyámhatósága (a továbbiakban: gyáli gyámhatóság) együttműködésének hiányát kifogásolva fordult hozzám. A beadvány szerint az iskolába járó három testvér agresszív magatartása miatt több tanuló gondviselője el akarja vinni gyermekét másik oktatási intézménybe. Az igazgató véleménye szerint a gyermekek magatartása az iskola többi tanulójának érdekeit sérti, oktatáshoz való joguk érvényesítését akadályozza.

Az iskola folyamatosan jelezte a gyámhatóságnak a gyermekek családon belüli veszélyeztetettségét, az agresszív viselkedésükből eredő problémákat, sorozatos iskolai mulasztásukat. Az igazgató sérelmezte, hogy jelzéseire választ nem kapott.

A beadvány tartalmazta azt is, hogy a gyermekek sajátos nevelési igényűek, ezért időközönként kontrollvizsgálatokon kellene részt venniük a szakértői bizottságoknál. Az igazgató tudomása szerint azonban ez a beadvány benyújtásáig (2012. április 4.) nem történt meg.

Figyelemmel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült a tisztességes eljáráshoz való jog, az oktatáshoz fűződő, valamint a gyermeki jogok sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A gyáli jegyzőtől – különös tekintettel a gyermekjóléti alapellátás keretében végzett családgondozásra – tájékoztatást kértem a gyermekek ügyében megtett, illetve tenni tervezett jegyzői gyámhatósági intézkedésekről, az

iskolától érkezett jelzésekkel kapcsolatban megtett lépéseiről is. Érdeklődtem továbbá a sajátos nevelési igényű testvérek szakértői vizsgálataival kapcsolatban. Végül kértem az ügyben keletkezett dokumentumok rendelkezésemre bocsátását.

Az érintett alapvető jogok

– A művelődéshez (oktatáshoz) való jog: *„Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.* (Alaptörvény XI. cikk (1) és (2) bekezdés)

– A tisztességes eljáráshoz való jog *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés)

– A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga. *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés)

Az alkalmazott jogszabályok

– 1952. évi IV. törvény: A házasságról, a családról és a gyámságról (Csjt.)

– 1991. évi LXIV. törvény: A Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (Gyermekjogi Egyezmény)

– 1997. évi XXXI. törvény: A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)

– 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet: A gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (Gyer.)

– 15/1998. (IV. 30.) NM rendelet: A személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről
(Az alkalmazott jogszabályi rendelkezéseket a jelentés melléklete tartalmazza.)

A megállapított tényállás

A beadvány szerint az egyházi fenntartású intézmény a 2009/2010. tanévben vette fel a hét kiskorút nevelő család három gyermekét. A család negyedik gyermeke a 2011/2012-es tanévben érkezett az intézménybe. A 2011-ben kiállított lakcímkártya szerint a család lakóhelye a XVIII. kerületben van, életvitelszerűen azonban Gyálon laknak.

Az egyik gyermeket – a szülők kérésére – átvette az ugyancsak a XVIII. kerületben található Kapocs iskola. A vizsgálat megindításakor a Wesley iskolában tanuló három gyermek közül – a pedagógusok megítélése szerint – két fiú jó képességű, de nagyon motiválatlan. A kislánynak nincs feladattudata, nehezen követi a szabályokat. A dicséretet egyikük sem tudja értékelni, a számonkérésre, a figyelmeztetésre agresszíven reagálnak, támadásként élik meg. Tanulmányi eredményük gyenge, felszerelésük nincs, házi feladataikat nem készítik el. Iskolatársaikkal szemben agresszívan lépnek fel. A szülők nem működnek együtt a pedagógusokkal, nem tartják az iskolával a kapcsolatot, nem jelzik a gyermekek hiányzásait, előmenetelük iránt nem érdeklődnek. 2012. április 5-ig az ötödik osztályos fiúnak 119, a negyedik osztályos fiúnak 93, az első osztályos kislánynak pedig 61 óra igazolatlan mulasztása volt.

A jegyző által rendelkezésemre bocsátott dokumentumok szerint a Kertváros Gyáli Kistérség Szociális és Családvédelmi Központ Gyermekjóléti Szolgálatánál (a továbbiakban: gyermekjóléti szolgálat) a családdal kapcsolatban legrégebben fellelhető iratanyag 2003-ból származik. Ekkor az éppen büntetés-végrehajtási intézetben lévő apa védelembe vételi eljárást kezdeményezett. Tekintettel azonban arra, hogy az anya vállalta az együttműködést a gyermekjóléti szolgálattal, az eljárást a gyámhatóság megszüntette. A családot – alapellátásban – az akkori tartózkodási helyük szerint illetékes gyermekjóléti szolgálat gondozta.

A család 2006 júniusától életvitelszerűen Gyálon tartózkodik. 2006. november 9-én az eljárásra illetékes Budapest XIX. kerületi gyámhatóság (továbbiakban: XIX. kerületi gyámhatóság) a családban akkor nevelkedő mindhárom – két közös, valamint egy, az anya másik kapcsolatából származó – gyermeket védelembe vette. Az ezt követően készült egyéni gondozási-nevelési tervben az családgondozó rögzítette, hogy *„a szülők a gyermekekkel nem az életkorúknak megfelelően foglalkoznak”, az anyát pedig figyelmeztették a közoktatási törvényben rögzített tankötelezettség megszegése miatt.*

2006 novemberében az anya egészségileg sérült kislánynak adott életet, a család az ő nevelését nem tudta vállalni, 2007 őszétől átmeneti nevelt.

2007 szeptemberében az anya újabb egészségileg sérült gyermeket szült. Az újszülöttet a XIX. kerületi gyámhatóság ideiglenes hatállyal gyermekotthonba helyezte. A döntést felülvizsgáló gyámhivatal – a szülőknél készült környezettanulmány és a gyermekvédelmi szakszolgálat javaslata alapján – a kislánynak a családba helyezését ellenző családgondozó és a szülők között megromlott a kapcsolat, a korábban tapasztalható együttműködési készség a család részéről csökkent. 2007 novemberében – a család kérésére – új családgondozót kapott a család.

Az idősebb gyermekek védelembe vételét a XIX. kerületi gyámhatóság a 2008-ban esedékes felülvizsgálatkor – a szülők „rapszodikus” együttműködése miatt – fenntartotta. *A tárgyaláson a szülők nem jelentek meg.*

2008 végétől az iskola folyamatosan jelezte a gyermekek igazolatlan hiányzásait, magatartási problémáit. A családgyógozó rendszeresen konzultált a családdal és nevelési tanácsokkal segítette a szülőket.

2009 januárjában – a családgyógozó segítségével – a 2000-ben született gyermeket a Tanulási Képességet Vizsgáló Szakértői Bizottság megvizsgálta. A szakvélemény szerint a gyermek sajátos nevelési igényű, de tanulmányait – korábbi iskolájában – integráltan folytathatja.

2009 tavaszán abban a gyáli iskolában, ahová az idősebb gyermekek jártak, az igazgató, a gyermekvédelmi felelős, az iskola-rendőr, a családgyógozó és a szülők részvételével esetmegbeszélést tartottak. A szakemberek a szülőket fokozott szülői felügyeletre és figyelemre kérték. Válaszul a szülők vádaskodni kezdtek, de az esetmegbeszélés végén *ígéretet tettek arra, hogy fokozottan figyelnek a gyermekekre, de az esetmegbeszélésről készített feljegyzés aláírását azonban megtagadták.* Ezt követően történt, hogy a tanórák után csavargó gyermeket a családgyógozó saját autójával haza vitte.

2009 májusában megszületett a pár újabb gyermeke.

A védelemben vétel 2009 júniusában esedékes felülvizsgálatok a családgyógozó – írásban – a védelemben vétel fenntartását javasolta. A tárgyaláson az anya a védelemben vétel megszüntetését kérte és *ígéretet tett a családgyógozóval való együttműködésre.* A családgyógozó a védelemben vétel megszüntetését a tárgyaláson nem ellenezte.

A XIX. kerületi gyámhatóság a gyermekek védelemben vételét a XI-54/2009/8. számú, 2009. július 16-án kelt határozatával megszüntette, egyúttal a gyáli gyermekjóléti szolgálatot felhívta a család alapellátásban való gondozására.

2009 decemberében, a család 1999-ben született – évek óta átmeneti neveltként, gyermekotthonban élő – gyermeke egy kapcsolattartás után nem ment vissza a gyermekotthonba. A rendőrség kiment a család tartózkodási helyére, de az anya nem engedte be őket. A lakókörnyezetet látva a rendőrök feltételezték, hogy a család komoly anyagi gondokkal küzd, ezért jelzést küldött a gyámhatóságnak. A gyermek a rendőri intézkedést követően sem ment vissza a gyermekotthonba és iskolába sem járt. Átmeneti nevelésbe vételét 2010. február 15-én megszüntette a gyámhivatal. A gyermek tankötelezettségének még március végén sem tett eleget.

A gyámhatóság – a rendőrség jelzése alapján – ismét védelemben vételi eljárást indított, a gyermekjóléti szolgálatról javaslatot kért.

A gyermekjóléti szolgálat 2010. március 12-én kelt válasza szerint a család szűkös anyagi körülmények között él, *a szülők együttműködési készsége változékony, de ragaszkodnak gyermekeikhez. A szolgálat – a szülői kötelezettségek és együttműködés esetén – továbbra is elegendőnek tartotta az alapellátásban való szoros családgyógozást.*

2010. április 1-jére a szülőket a gyámhatóság idézte. Miután a szülők a megadott időpontban nem jelentek meg, ismét idézte őket a hatóság.

Az anya az ismételt idézésre megjelent és alapellátás keretében vállalta a családgyógozóval való együttműködést.

A gyámhatóság a 269-10/2010. számú, 2010. május 4-én kelt végzésével a védelemben vételi eljárást megszüntette, a gyermekjóléti szolgálatot felkérte a család alapellátásban való gondozására.

A gyermekek iskolai mulasztásait, magatartási problémáit az oktatási intézmények 2010 őszétől ismételtelen jelezték a gyámhatóságnak és a gyermekjóléti szolgálatnak.

2011-ben az iskola által jelzett problémák felerősödtek, az oktatási intézmények a gyermekek elhanyagoltságára panaszkodtak. Előfordult, hogy a Kápocs utcai iskolába járó gyermek magából kikelve rohant ki az iskolából, a pedagógusok nem találták meg, a fiú csak több óra múlva ment vissza az iskolába. Az iskola értesítésére a gyermekjóléti szolgálat családgyógozója kiment a családhoz, de az apa életveszélyesen megfenyegette őt, majd egy farönkkel kergette el.

2011 elején a családgyógozó tartós betegállománya miatt helyettes családgyógozó foglakozott a családdal. Vele a család együttműködő volt. A családgyógozó rendszeresen higiéniai, életviteli tanácsokkal, ruhaadományokkal, fejtetűirtó szerekkel látta el őket.

2011 májusában megszületett a szülők legkisebb gyermeke.

A Wesley iskolában 2011 májusában esetmegbeszélést tartottak, amire a szülők nem mentek el, de az időközben kijelölt új családgyógozó ott volt. *Az esetmegbeszélésen rögzítették, hogy hathatós intézkedéseket kell tenni a gyermekek életkörülményeinek javítása érdekében. A családgyógozó nyilatkozott íratott alá a családdal, amelyben a szülők vállalták a gyermekek megfelelő felügyeletét, iskoláztatását, a különböző intézményekkel való kapcsolattartást, a higiénés feltételek javítását. A családgyógozó folyamatosan ellenőrizte ezek betartását, meglátása szerint azonban őszig változás nem volt várható.*

A gyermekek védelemben vétele ügyében a gyáli gyámhatóság 2011 őszén ismét eljárást indított, a gyermekjóléti szolgálatról javaslatot kért.

A családgyógozó leírta, hogy a családdal való együttműködése lehetetlenné vált. A szülők közölték, nem hajlandóak együttműködni vele és fel fogják jelenteni. A családgyógozó a gyermekek védelemben vételét javasolta.

A gyámhatóság 2011. október 24-én védelemben vételi tárgyalást tartott, azon a szülők nem jelentek meg. Az oktatási intézmények képviselői elmondták, hogy a gyermekek rendszeresen igazolatlanul hiányoznak az iskolából, ha az iskolában tartózkodnak agresszíven viselkednek, a pedagógusok és diáktársaik munkáját ellehetetlenítik, ápolatlanok. Gyakran engedély nélkül elhagyják a tantermet és a kislány többször kapott dührohámot. A pedagógusok

szerint a szülőknek életvezetési tanácsokra, folyamatos segítségnyújtásra, kapcsolatra van szükségük.

A családgondozó a tárgyaláson elmondta, hogy a családot alapellátásban gondozza. A szülők a hét gyermekkel egy szobás, elhanyagolt házban élnek. Vezetékes víz nincs, tisztálkodási lehetőség és mellékhelyiség az udvarban van. Kályhával fűtenek, rezsón főznek, megélhetésüket családtámogatási ellátásokból és alkalmi munkákból fedezik. *A szülők az alapellátás során készült gondozási tervben rögzítetteket nem teljesítették, a védőnővel és az iskolával nem működtek együtt. Az anya az alapellátás során azt is mondta a családgondozónak, hogy többet ne menjen hozzájuk.*

A családgondozó – bár a gondozási tervben foglaltak teljesítésére nem sok esélyt látott – védelembé vételt javasolt.

Az irodavezető, az ügyintéző és a családgondozó a tárgyalást követően az anyát tartózkodási helyén felkeresték. A szülő állította, hogy gyermekei rendszeresen járnak iskolába, ígéretet tett az ingatlan rendbetételére, az alapellátásban való együttműködést vállalta, de a gyermekek védelembé vételét ellenezte.

A gyámhatóság a 8145-28/2011. számú, 2011. november 21-én kelt határozatával a gyermekeket ismét védelembé vette.

A Wesley iskola 2011. december 13-án a jegyzői gyámhatóságnak ismételten jelezte, a gyermekekkel kapcsolatos problémákat. Az iskola véleménye szerint a gyermekeknek testi, lelki- és mentális egészségük, életkörülményeik javítása érdekében az önkormányzattól és a gyermekjóléti szolgáltatótól segísége lenne szüksége.

A gyermekjóléti szolgálat ugyanezen a napon kelt feljegyzése szerint a gyermekek védelembé vétele óta a család életében jelentős pozitív változás nem történt.

2011. december 15-én a családgondozó személye – tekintettel arra, hogy a korábbi családgondozó munkaviszonya megszűnt – változott.

A Kapocs utcai iskola igazgatója 2012 januárjában értesítette a jegyzőt arról, hogy 2011 októbere és 2012 januárja között a 2000-ben született gyermek 41 tanórát mulasztott.

A szóban forgó gyermek iskoláztatási támogatását a jegyző 2012. január 26-án, a 1117-6/2011. számú határozatával, felfüggesztette. A gyámhatóság 2012. január 2-án, 24-én, valamint március 2-án és 26-án a védelembé vétel ügyében idézte a szülőket. 2012. január 9-én a XVIII. kerületi rendőrkapitányság jelezte, hogy a 2000-ben született gyermek bántalmazta és megfenyegette osztálytársát. 2012. január 17-én a Wesley iskola a jegyzőnek és a gyermekjóléti szolgálatnak – intézkedést kérve – megírta, hogy a család két gyermeke az egyik pedagógus autójáról le akarta fessegeti a márkajelző emblémát. 2012 januárjában az első osztályos kislányt a szülők elvitték a nevelési tanácsadóba. A nevelési tanácsadó a gyermeket a szakértői bizottsághoz irányította, *vizsgálati időpontot azonban 2012 júliusáig nem kaptak.* 2012. február 6-án a gyermekjóléti szolgálat a jegyzőt értesítette arról, hogy a szülők együttműködésének hiányában a szolgálat *nem tudta elkészíteni a gyermekek egyéni gondozási tervét.* 2012. február 6-án a Wesley iskola értesítette a jegyzőt az egyik gyermek fegyelmi tárgyalásának időpontjáról és ismételten utalt a gyermek agresszivitására, ápolatlanságára. A 2012. február 9-én tartott fegyelmi tárgyaláson az érintett gyermek és szülei nem jelentek meg. A gyermekjóléti szolgálat családgondozója elmondta, hogy a szülők együttműködésének hiányában az egyéni gondozási tervet nem tudta elkészíteni. *A szülők nem állnak szóba vele, megítélése szerint a védelembé vételen túli hatósági intézkedésre lenne szükség.*

Ezt követően a Wesley iskola megküldte a jegyzőnek a két fiúról készült pedagógiai jellemzést. 2012. február 20-án a Kapocs utcai iskolába járó gyermek már 31 tanórát mulasztott. 2012. március 2-án kelt 117-15/2011. számú végzésével a jegyző felfüggesztette a Kapocs utcai iskolába járó gyermek iskoláztatási támogatását. 2012. március 6-án a gyermekjóléti szolgálat a jegyzőt a gyermekek iskolai viselkedése miatt hatósági intézkedés megtételére kérte. Ugyanezen a napon a családgondozó arról értesítette a jegyzőt, *hogy az anya együttműködése a gyermekjóléti szolgálattal javult, ígéretet tett arra, hogy két legkisebb gyermekét beírattja az óvodába, a nagyobbak gondozási-nevelési tervét pedig aláírta.* A terv végrehajtásába a családgondozó bevonta az iskola gyermekvédelmi felelőseit, kéthetenkénti családlátogatást, más intézményekkel való kapcsolatfelvételhez való segítségnyújtást tervezett. 2012. márciusban a Wesley iskola két alkalommal a gyermekek viselkedése (osztálytársaik folyamatos lelki és fizikai bántalmazása, egy alkalommal egy szülő bántalmazása, folyamatos órai bomlasztó magatartás stb.) miatt a jegyzőt a gyermekek körzeti iskolába való átvételére kérte.

2012 áprilisában az iskola értesítette a jegyzőt, hogy a hozzájuk járó három gyermek ötven tanóránál többet mulasztott az iskolai foglalkozások alól. 2012. április 10-én a gyermekek védelembé vétele felülvizsgálata tárgyában a jegyző tárgyalást tartott. A szülők a tárgyaláson nem jelentek meg. A Wesley iskola igazgatója elmondta, hogy a gyermekek nem tanulnak, nincs felszerelésük, bomlasztják az órákat, ápolatlanok, önkényesen elhagyják az órákat, testileg és lelkileg bántalmazzák társaikat. A szülők az iskolával nem tartják a kapcsolatot. Az egyik fiú kifejezetten jó képességű, de motiválatlan, a másik is jobb teljesítményre lenne képes, a kislánynak nincs feladattudata, nem tűri a szabályokat. *Az igazgató a gyermekek családból való kiemelését tartotta indokoltnak.*

A családgondozó esélyt látott arra, hogy a családdal való együttműködés keretén belül eredményeket érjen el. A Wesley iskola 2012 áprilisában, a Kapocs iskola pedig májusban újabb értesítést küldött a gyermekek hiányzásáról a jegyzőnek. A Kapocs iskolába járó gyermek szakértői véleménye lejárt, újabb időpontról értesítést nem kaptak. A 2012. május 2-ára a gyámhatóság ismét tárgyalást hívott össze. A szülők cáfolták az igazolatlan órák számát. Állításuk szerint az intézmények nem várták meg az orvosi igazolások bemutatását. Ígéretet tettek azok beszerzésére.

A 1117-27/2012. számú, 2012. május 18-án kelt végzésével a jegyzői gyámhatóság felkérte a gyermekjóléti

szolgáltatást az iskoláztatási támogatás felhasználására vonatkozó pénzfelhasználási terv készítésére, valamint eseti gondnok személyére való javaslatlételre. 2012. május 31-én a Kapocs iskolába járó, 2000-ben született gyermek már 95 tanórát mulasztott igazolatlanul. A 1117-33/2012. számú, 2012. június 18-án kelt határozatával a jegyzői gyámhatóság a gyermekek védelembe vételét, valamint az iskoláztatási támogatás felfüggesztését felülvizsgálta, azokat fenntartotta.

A családot jelenleg gondozó családgondozó szerint a szülő és a gyermekek nagyon kötődnek egymáshoz. A létbizonytalanságból adódóan azonban van egyfajta feszültség a családban, amely időnként konfliktusban jelenik meg. A családgondozó heti rendszerességgel tart kapcsolatot a családdal, a család együttműködési készsége az utóbbi hónapokban javult. A gyermekek iskolai hiányzásait ugyan nem sikerült visszaszorítani, de az anya érdeklődik a gyermekek iskolai teljesítménye felől. A feljegyzés szerint javultak a család higiéniés körülményei, az udvart rendszeresen takarítják. A gyermekjóléti szolgálat segítségükre volt az összegyűlt szemét elszállításában.

A család közel öt éves, feltehetőleg fejlődési rendellenességgel született gyermekének neurológiai vizsgálata megkezdődött, az évek óta esedékes sebészeti beavatkozást pedig a nyáron elvégezték rajta. Az orvos által korábban is javasolt vizsgálatot és műtétet az édesanya – tekintettel arra, hogy nem tudta elfogadni gyermeke esetleges betegségét – hátrította.

A 2000-ben született gyermek szakértői vizsgálatát az iskola 2011-ben kérte, 2012 júniusában a családgondozót arról tájékoztatták, hogy az egyéves várakozási idő a bizottság túlterheltsége miatt általános. A családgondozó véleménye szerint a családban felmerülő problémák szoros családgondozással megoldhatók.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzeti és önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint közszolgáltatást végző szervnek minősül az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv.

A Gyvt. meghatározásában a gyermekjóléti szolgáltatás olyan, a gyermek érdekeit védő speciális személyes szociális szolgáltatás, amely a szociális munka módszereinek és eszközeinek felhasználásával szolgálja a gyermek testi és lelki egészségének, családban történő nevelkedésének elősegítését, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzését, a kialakult veszélyeztetettség megszüntetését, illetve a családjából kiemelt gyermek visszahelyezését. A gyermekjóléti szolgáltatás biztosítása a települési önkormányzat feladata.

A hivatkozott jogszabályok alapján a gyermekjóléti szolgálat közszolgáltatást végez, a jegyzői hatáskörben eljáró gyámhatóság pedig közigazgatási szerv. Mindebből következően az érintett szervek vizsgálatára a hivatkozott törvényi rendelkezés alapján kiterjed a hatásköröm.

Az Ajbt. vizsgálati lehetőséget időben is korlátozza, ugyanis a 18. § (5) bekezdése kimondja, hogy ha az ügyben jogerős közigazgatási határozat született, az alapvető jogok biztosához ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal fordulni.

Tekintettel azonban arra, hogy a hatáskörömet szabályozó törvény a gyermekek jogok védelmét kiemelt feladatommal teszi, továbbá mert a gyermekek jelenlegi helyzete egy évek óta tartó folyamat következménye, nem mellőzhettem az egy éven túli eljárások, intézkedések áttekintését, elemzését.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alaptörvény XI. cikkének (2) bekezdése a *kötelező általános iskolai oktatásban* az ingyenes oktatás biztosításának kötelezettségét írja elő. E rendelkezés alapján tehát ebben az oktatási formában az államnak alkotmányos kötelezettsége, a szülőknek és a tanulóknak pedig alapvető alanyi jogosultsága áll fenn az oktatás biztosítására. E jog érvényesítése szükségszerűen állami cselekvést igényel, ezért a művelődés alapvető intézményeit is meghatározza. Az elengedhetetlenül fontos ismeretek megszerzését, a gyermekek megfelelő fejlődését a kötelező – és ezzel összhangban bárki számára ingyenesen hozzáférhető – alapfokú oktatással biztosítja. [Vö. 12/1996. (III. 2.) AB. határozat]

A gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges *védelemhez és gondoskodáshoz való jogát* az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése deklarálja. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani,

és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. [Vö. 21/19996. (V. 17.) AB határozat]

A védelem és gondoskodás a magánszférában elsősorban a szülők joga és kötelessége. A családjogi törvény rögzíti, hogy a szülői felügyeletet a kiskorú gyermek érdekeinek megfelelően kell gyakorolni. A gyermek védelme és a róla való gondoskodás nemcsak a család alkotmányos kötelessége, hanem az államé, a társadalomé is. Ez a szülői felügyelettel összefüggésben úgy értelmezendő: ha a gyermeknek nincs vagy a szülői kötelességeket nem teljesítő szülője van, akkor helyettük az államnak kell helytállania. Ez ad a jogalkotó államnak lehetőséget a törvényes beavatkozásra, és kötelezi az államot közvetlen helytállásra (tartás) a védelem és gondoskodás feladatára (büntető rendelkezések, állami gondozásba vétel). [Vö. 995/B/1990. AB határozat]

A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében.

Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekejogi Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermekeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

Az Alkotmánybíróság szerint, a *tisztességes eljárás* olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. [Vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat]

Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely – a materiális jogállam értékrendjének megfelelően – a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybírói tézisre, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*. [Vö. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat.]

Előzőekből következik, hogy jogállamot csak jogállami eszközökkel lehet szolgálni, az egyes jogsértésekre csak jogállami módon, a jogszabályi rendelkezések, az eljárási garanciák maradéktalan betartása mellett, az arra feljogosított szerveknek kell választ adnia.

III. Az ügy érdemében

A gyermekkel foglalkozó hatóságokat és intézményeket a Gyermekejogi Egyezmény és a Gyvt. egyaránt a gyermek mindenképp felett álló érdekét figyelembe vevő eljárásra, döntésre kötelezi. A Gyvt. meghatározása szerint a veszélyeztetettség olyan – a gyermek vagy más személy által tanúsított – magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza. A jegyző a gyermeket védelembe veszi, ha a szülő a gyermek veszélyeztetettségét az alapellátások önkéntes igénybevételével megszüntetni nem tudja, vagy nem akarja, de alaposan feltételezhető, hogy segítséggel a gyermek fejlődése a családi környezetben mégis biztosítható. [Lásd. Gyvt. 68. § (1) bek.]

A rendelkezésemre álló iratanyag alapján a családdal a családjogi szolgálat hosszú évek óta kapcsolatban van. A védelembe vétel elsőként 2006-ban, a gyermekek tankötelezettségének elmulasztására is visszavezethető veszélyeztetettsége miatt vált szükségessé.

A szülők együttműködése már az első védelembe vételt követően sem volt problémamentes. A család gondozóval megromlott kapcsolatuk miatt a 2007-ben esedékes felülvizsgálatkor le kellett váltani a család gondozót. 2008 végén a tanköteles korú gyermekek folyamatos hiányzásait, magatartási problémáját jelezte az iskola.

A család gondozó folyamatosan tartotta a kapcsolatot a családdal, elősegítette az egyik gyermek szakértői vizsgálaton való részvételét, az iskolában több részvevő segítségével esetmegbeszélésen próbálták a gyermekekkel kapcsolatos problémákat orvosolni. A szülők ezen alkalmakkor többször ígéretet tettek arra, hogy fokozottabban figyelnek a gyermekeikre, vállalásukat azonban aláírásukkal nem erősítették meg.

A rendelkezésemre álló iratok szerint hatósági intézkedéssel sem sikerült a gyermekek veszélyeztetettségét megszüntetni. A szülők együttműködési készsége az iskolával, a hatósággal, a család gondozóval változó volt, eredményesnek azonban semmiképpen sem mondható. A védelembe vétel 2009. júliusi felülvizsgálatához készült javaslatában a gyermekejogi szolgálat indokoltan tartotta a védelembe vétel fenntartását. A gyámhatóság azonban pusztán az anya kérésére, valamint a család gondozó hallgatólagoz beleegyezésére megszüntette a védelembe vételt. A Gyvt. 69. § (1) bekezdése alapján azonban a védelembe vételt akkor kell megszüntetni, ha a gyermek családban való nevelkedése védelembe vétel nélkül is biztosítható.

Mindebből következően a hatósági kényszerrel mellőző, pusztán a szülő önkéntes együttműködési készségére alapozó gyermekejogi alapellátásban való gondozás ellentmond a Gyermekejogi Egyezménynek, valamint a Gyvt.-ben deklarált, a gyermek mindenképp felett álló érdekét figyelembe vételére vonatkozó alapelvnek, egyúttal visszásságoz

okoz a gyermeket az állam és a társadalom részéről megillető védelemhez és gondoskodáshoz fűződő joggal összefüggésben.

A rendőrség 2009 végén a Gyvt. 17. §-ában foglalt jelzési kötelezettségének eleget téve értesítette a jegyzői gyámhatóságot a családban nevelkedő gyermekek valószínűsíthető veszélyeztetettségéről. A jegyző a Gyer. 84. § (3) bekezdése alapján megindította a védelemben vételi eljárást. A gyermekjóléti szolgáltatótól javaslatot kért.

A Gyer. 85. § (2) bekezdése szerint, ha a gyermek veszélyeztetettsége fennáll, de a gyermek és szülője nyilatkozatban vállalják a gyermekjóléti szolgáltatóval való együttműködést és ennek alapján valószínűsíthető a gondozás eredményessége, a jegyző az eljárást hivatalból megszünteti és ezzel egyidejűleg felhívja a gyermekjóléti szolgálatot az alapellátás keretében történő segítségnyújtásra. Annak ellenére, hogy a család együttműködési készsége továbbra is „változékony” volt és az átmeneti nevelésből hazakerült gyermek nem járt iskolába, a családgondozó elegendőnek tartotta az alapellátásban való szoros családgondozást. A családgondozó javaslata, valamint az anya együttműködésre vonatkozó nyilatkozata alapján a jegyző a védelemben vételi eljárást megszüntette.

Megállapítom, hogy az előzmények ismeretében az alapellátásban való gondozás eredményessége nem volt valószínűsíthető, a védelemben vételi eljárás megszüntetése ellenétes volt a gyermekek mindenekfelett álló érdekével, ezáltal is sérült a gyermekeket az állam és a társadalom részéről megillető védelemhez és gondoskodáshoz fűződő jog.

A 2010/2011-es tanévtől kezdődően a gyermekek iskolai mulasztásai, magatartási problémái erősödtek. A család gyermekjóléti szolgáltatóval való együttműködési készsége a családgondozó személyének függvényében változott. Az iskolával – megítélesem szerint a család lakóhelye és az oktatási intézmények közötti távolságra is visszavezethetően – a szülők nem tartottak/tartanak kapcsolatot és a 2011 tavaszára összehívott esetmegbeszélésen sem vettek részt. (Megjegyzem miután az anya ekkor szülte meg legkisebb gyermekét, részéről a részvétel nehezen lett volna megoldható.) Az esetmegbeszélést követően a családgondozó személyesen felkereste a szülőket és nyilatkoztatta őket a gyermekek veszélyeztetettségének megszüntetése érdekében szükséges teendőkről, a vállaltak betartását pedig ellenőrizte. Arról, hogy az ellenőrzésen túl kapott-e segítséget a család, nincsen információm.

A család életében, együttműködési készségében ezt követően sem történt változás. A rendelkezésemre álló információk alapján a gyermekkel kapcsolatos problémákat az iskolákban pedagógiai eszközökkel nem tudták kezelni, a megoldást a pedagógusok a gyermekjóléti szolgáltatótól, illetve hatósági intézkedésektől várták. 2011 őszére az alapellátásban való gondozás még mindig eredménytelen volt. A családgondozó – bár annak sikerességében maga is kételkedett – hatósági intézkedésen kívül más gyermekvédelmi intézkedést nem javasolt.

A család életében az újabb védelemben vétel sem hozott javulást. A gyermekek egyre többet mulasztottak igazolatlanul, az iskoláztatási támogatás felfüggesztését követően sem tettek eleget tankötelezettségüknek. Magatartásukkal egyre több és súlyosabb problémák adódtak. A szülők a hatósági idézésekre nem jelentek meg, az iskolával továbbra sem tartottak kapcsolatot, az ez év elejétől kirendelt új családgondozó márciusra érte el azt, hogy a család szóba álljon vele. A gyermekek iskolai mulasztásait azonban nem sikerült visszaszorítania. A Gyvt. szerint a gyermekek védelmét ellátó rendszerben a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatáskörök – egyebek mellett – a jegyző gyakorolja. A gyermekjóléti szolgáltatás a személyes gondoskodás körébe tartozó gyermekjóléti alapellátások közé tartozik.

A nevelési oktatási intézmények pedig a gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatokat látják el. A Gyvt. 17. § (2) bekezdése alapján a közoktatási intézmény a gyermek veszélyeztetettsége esetén köteles jelzéssel élni a gyermekjóléti szolgálatnál, a gyermek súlyos elhanyagolása vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása esetén hatósági eljárást kezdeményezni.

Megállapítgató, hogy az iskola a jelzési kötelezettségének eleget tett és hatósági intézkedést is többször kezdeményezett. A Gyvt. 17. § (3) bekezdése a gyermekvédelmi rendszerhez tartozó személyek, szolgáltatók, intézmények és hatóságok számára – a gyermek családban történő nevelkedésének elősegítése, a veszélyeztetettség megelőzése és megszüntetése érdekében – együttműködési és tájékoztatási kötelezettséget ír elő. A gyermekjóléti szolgálat alapellátásban és a védelemben vétel során is gondozta a családot, és volt példa az iskolával való együttműködésre is. Annak szakmai megítélése, hogy a gyermekjóléti szolgálat az alapellátásban, valamint a védelemben vétel alatti családgondozás során a szociális munka eszköztárát megfelelően használta-e a gyermekek veszélyeztetettségének megszüntetése érdekében, nem tarozik ombudsmani hatáskörbe. A pedagógiai munka megítélésére ugyancsak nincs lehetőségem.

Az NM rendelet 22. § (4) bekezdése szerint, ha a gondozási-nevelési terv megvalósítása a szülő, illetve a gyermek megfelelő együttműködése miatt nem lehetséges, a családgondozónak ezt írásban kell jeleznie a jegyzőnek és fel kell hívnia a szülő, illetve a gyermek figyelmét arra, hogy a védelemben vétel sikertelensége esetén a gyermekvédelmi gondoskodás más eszközének alkalmazására kerülhet sor. A gyermekjóléti szolgálat – lehetőség szerint az általa összehívott esetkonferenciát követően – javasolja a gyermekvédelmi gondoskodás más eszközének alkalmazását. A 2011 októberében tartott védelemben vételi tárgyalás idején egyértelmű volt az addigi családgondozás eredménytelensége. A családgondozó nem látott esélyt arra, hogy a szülők és a gyermekek betartsák a gondozási-nevelési tervben előírtakat. Mindezek ellenére más hatósági intézkedést csak 2012 márciusában javasolt.

Megállapítható az is, hogy a jegyzői gyámhatóság a gyermekek 2011 novemberi védelemben vételét követően az iskola a tankötelezettség nem teljesítésére vonatkozó értesítéseire az iskoláztatási támogatást felfüggesztette, az iskola és a gyermekjóléti szolgálat egyéb jelzéseire, segítséget, együttműködést kérő leveleire azonban nem reagált. *A mulasztás visszasságot okozott a tisztességes eljáráshoz fűződő alapjoggal összefüggésben.*

A vizsgált esettel kapcsolatban felmerül a gyermekvédelmi rendszer „időben való beavatkozásának” és eredményességének a kérdése is. Megállapítható, hogy a család alapellátásban való gondozása, a védelemben vétel huzamosabb ideje nem vezetett eredményre. A szülők a tanítási kötelezettségüknek évek óta nem tesznek eleget, az ebből következő hiányosságokat gyermekeik feltehetőleg már nem tudják pótolni. Az idősebb gyermekek már szabálysértés, bűncselekmény elkövetésében is érintettek, az elhanyagoló szülői magatartás következtében pedig motiválatlanok, a társadalmi együttélés alapvető szabályait egyre kevésbé képesek betartani.

Utólag már nem dönthető el, hogy az elmúlt években a gyermekek veszélyeztetettsége szociális munkával, vagy a szülői felügyeleti jogot nem érintő (védelemben vétel), illetve korlátozó (ideiglenes hatályú elhelyezés), vagy annak szüneteltetését eredményező (átmeneti nevelésbe vétel) hatósági intézkedéssel megszüntethető lett volna-e. Álláspontom szerint pusztán a szülők és a gyermekek egymáshoz való ragaszkodására hivatkozva a gyermekek a fejlődésüket súlyosan veszélyeztető családban való tartása nem lehet indokolt. Nincs azonban garancia arra sem, hogy a késedelmes beavatkozás a gyermekek legjobb érdekének érvényesülését segítette volna. A családi környezetből való kiemelés ugyanis a kamaszkorú gyermekekből már komoly ellenállást válthat ki (pl. a gyermekvédelmi intézményből való folyamatos engedély nélküli távollét, majd bujkálás, bűnelkövetővé válás stb.)

Tény az is, hogy a gyermekvédelmi szakellátás az ilyen mértékű tanulási lemaradásokat, szociális hátrányokat már nem képes orvosolni.

Magyarország Alaptörvénye a *kötelező általános iskolai oktatásban* az ingyenes oktatás biztosításának kötelezettségét írja elő. Nem vitatható, hogy a szülői kötelezettségek elhanyagolására, az együttműködés hiányára is visszavehető gyermeki magatartás, a gyermekjóléti szolgálat nem megfelelő esetkezelése, a szükséges hatósági intézkedések elmulasztása gátolhatja, akadályozhatja az oktatási intézmény munkáját. A tanítási időben azonban az iskolában folyó nevelő, oktató munkáért az iskola a felelős. Minderre tekintettel az oktatási joghoz való jog sérelme nem állapítható meg.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszasságok jövőbeni elkerülése, valamint a gyermeki jogok érvényesülése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – kérem Gyál Város Önkormányzata jegyzőjét, valamint a Kertváros Gyáli Kistérség Szociális és Családvédelmi Központ Gyermekjóléti Szolgálatának vezetőjét, hogy a rendelkezésükre álló eszközrendszer segítségével tegyék intenzívebbé és hatékonyabbá a gyermekvédelmi jelzőrendszeri tagokkal – különös tekintettel az oktatási intézményekkel – való együttműködést.

Budapest, 2012. október 9.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok

1952. évi IV. törvény, a házasságról, a családról és a gyámságról (Csjt.)

71. § (1) A szülői felügyeletet a kiskorú gyermek érdekeinek megfelelően kell gyakorolni. A szülőknek biztosítaniuk kell, hogy az ítélőképessége birtokában lévő gyermekük az őt érintő döntések előkészítése során véleményt nyilváníthasson. A gyermek véleményét – korára, érettségére figyelemmel – tekintetbe kell venni. (2) A szülői felügyelet a kiskorú gyermek gondozásának, nevelésének, vagyona kezelésének, valamint törvényes képviselőtének jogát és kötelességét, továbbá a gyámnevezésnek és a gyámságból való kizárásnak jogát foglalja magában.

1991. évi LXIV. törvény a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (Gyermekjogi Egyezmény)

3. cikk: 1. A szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenképp felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban.

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)

2. § (1) A gyermekek védelmét ellátó helyi önkormányzatok, gyámhivatalok, bíróságok, rendőrség, ügyészség, pártfogó felügyelői szolgálat, más szervezetek és személyek e törvény alkalmazása során a gyermek mindenképp felett álló érdekét figyelembe véve, törvényben elismert jogait biztosítva járnak el.

5. § E törvény alkalmazásában *n) veszélyeztetettség*: olyan – a gyermek vagy más személy által tanúsított – magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza.

14. § (1) A gyermekek védelme a gyermek családban történő nevelkedésének elősegítésére, veszélyeztetettségének megelőzésére és megszüntetésére, valamint a szülői vagy más hozzátartozói gondoskodásból kikerülő gyermek helyettesítő védelmének biztosítására irányuló tevékenység. (2) A személyes gondoskodás keretébe tartozó gyermekjóléti alapellátások: a) a gyermekjóléti szolgáltatás,

16. § (1) *b)* Az e törvényben meghatározott, a gyermekek védelmét biztosító hatósági feladat- és hatásköröket a települési önkormányzat jegyzője.

17. § (1) Az e törvényben szabályozott gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatot látják el – a gyermek

családban történő nevelkedésének elősegítése, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzése és megszüntetése érdekében – a törvényben meghatározott alaptervekenység keretében a) az egészségügyi szolgáltatást nyújtók, így különösen a védőnői szolgálat, a háziorvos, a házi gyermekorvos, b) a személyes gondoskodást nyújtó szolgáltatók, így különösen a családsegítő szolgálat, a családsegítő központ, c) a közoktatási intézmények, így különösen a nevelési-oktatási intézmény, a nevelési tanácsadó, d) a rendőrség, e) az ügyészség, f) a bíróság, g) a pártfogó felügyelői szolgálat, h) az áldozatsegítés és a kárenyhítés feladatait ellátó szervezetek, i) a menekülteket befogadó állomás, a menekültek átmeneti szállása, j) a társadalmi szervezetek, egyházak, alapítványok, k) a munkaügyi hatóság. (2) Az (1) bekezdésben meghatározott intézmények és személyek kötelesek a) jelzéssel élni a gyermek veszélyeztetettsége esetén a gyermekjóléti szolgálatnál, b) hatósági eljárást kezdeményezni a gyermek bántalmazása, illetve súlyos elhanyagolása vagy egyéb más, súlyos veszélyeztető ok fennállása, továbbá a gyermek önmaga által előidézett súlyos veszélyeztető magatartása esetén. Ilyen jelzéssel és kezdeményezéssel bármely állampolgár és a gyermekek érdekeit képviselő társadalmi szervezet is élhet. (3) Az (1) és (2) bekezdésben meghatározott személyek, szolgáltatók, intézmények és hatóságok a gyermek családban történő nevelkedésének elősegítése, a veszélyeztetettség megelőzése és megszüntetése érdekében kötelesek egymással együttműködni és egymást kölcsönösen tájékoztatni.

68. § (1) Ha a szülő vagy más törvényes képviselő a gyermek veszélyeztetettségét az alapellátások önkéntes igénybevételével megszüntetni nem tudja, vagy nem akarja, de alaposan feltételezhető, hogy segítséggel a gyermek fejlődése a családi környezetben mégis biztosítható, a települési önkormányzat jegyzője a gyermeket védelembe veszi. (3) A védelembe vétellel egyidejűleg a gyermek gondozásának folyamatos segítése és ellátásának megszervezése, a szülői nevelés támogatása érdekében a települési önkormányzat jegyzője a gyermek részére a gyermekjóléti szolgálat családgondozóját rendeli ki és a veszélyeztetettség okának megszüntetése érdekében intézkedést tesz, így különösen a) kötelezi a szülőt, hogy folyamatosan vegye igénybe a gyermekek napközbeni ellátását, a gyermekek átmeneti gondozását, az Nktv. hatálya alá tartozó iskolaotthonos nevelést-oktatást, illetve kollégiumi ellátást, b) kötelezi a szülőt, hogy gyermekével keressen fel valamely családvédelemmel foglalkozó személyt vagy szervezetet, c) kötelezi a szülőt arra, hogy gyermeke vegye igénybe az egészségügyi szolgáltatásokat, d) kezdeményezi a háziorvosnál – súlyos veszélyeztetettség esetén bármely orvosnál – a betegsége, illetve szenvedélybetegsége következtében állandóan vagy időszakosan kóros elmeállapotú szülő, illetve a gyermekkel együtt élő más hozzátartozó orvosi vizsgálatát, e) intézkedik – az illetékes szervek bevonásával a gyermek egészségét veszélyeztető körülmények megszüntetéséről, f) magatartási szabályokat állapít meg a gyermek számára a kifogásolt magatartás megszüntetése érdekében, g) figyelmezteti a szülőt helytelen életvezetésének, magatartásának következményére, és felszólítja annak megváltoztatására, figyelmezteti továbbá a szülőt az (5) bekezdés szerinti jogkövetkezmenyre, h) kötelezheti a szülőt és a gyermeket, illetve felkérheti a konfliktusban érintett más személyt arra, hogy a nevelési-oktatási intézményben előforduló erőszak miatt kialakult helyzet vagy más súlyos konfliktushelyzet kezelése érdekében jelenjen meg iskolapszichológusi vizsgálaton, illetve vegye igénybe a konfliktuskezelést segítő szolgáltatást. (4) A kirendelt családgondozó a védelembe vételt elrendelő határozat jogerőre emelkedésétől számított tizenöt napon belül a gyermekre, illetve a (2) bekezdés szerinti fiataalkorúra vonatkozóan egyéni gondozási-nevelési tervet készít, melyhez szükség szerint a 132. § (1) bekezdésében meghatározott szerveket vagy személyeket kereshet meg. (5) A települési önkormányzat jegyzője – kérelemre bármikor, hivatalból legalább évente – felülvizsgálja a védelembe vétel indokoltságát. A települési önkormányzat jegyzője haladéktalanul értesíti a gyámhivatalt a szükséges intézkedések megtétele céljából, ha a) a védelembe vétellel a gyermek veszélyeztetettségét megszüntetni nem lehet, és alaposan feltételezhető, hogy segítséggel sem biztosítható a gyermek családi környezetben történő megfelelő gondozása, nevelése vagy b) a védelembe vétel már két éve fennáll és a védelembe vétellel a gyermek veszélyeztetettségét nem sikerült megszüntetni.

68/A. § (1) A gyermek után járó iskoláztatási támogatás teljes összege folyósításának a Cst. 15. § (1) bekezdés b) pont ba) alpontjában foglaltak szerinti felfüggesztésével egyidejűleg a települési önkormányzat jegyzője elrendeli a 16. életévét be nem töltött gyermek védelembe vételét.

149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (Gyer.)

84. § (1) A jegyző a Gyvt. 17. §-ának (1)-(2) bekezdésében foglalt szervek, személyek jelzése, kezdeményezése, javaslata alapján köteles a védelembe vétel iránti eljárást hivatalból lefolytatni. (2) A gyermekjóléti szolgálat a javaslatára indult védelembe vétel iránti eljárás során a) nyilatkozik az alapellátás eredménytelenségének okáról, a gyermek és a szülő együttműködési készségéről, b) megküldi a gyermekjóléti alapellátás során felvett adatlapot, környezettanulmányt és gondozási tervet, c) véleményt nyilvánít a gyermek veszélyeztetettségének okáról, d) javaslatot tesz a kirendelhető családgondozó személyére, e) javaslatot tesz a Gyvt. 68. § (3) bekezdése alapján szükséges intézkedésekre. (3) Ha a védelembe vétel iránti eljárás nem a gyermekjóléti szolgálat javaslatára indult, a jegyző megkeresi a gyermekjóléti szolgálatot a (2) bekezdés szerinti javaslat tizenöt napon belül történő megtételére. (4) A tartózkodási hely szerint illetékes jegyző a védelembe vétel iránti eljárás során köteles beszerezni a lakóhely szerint illetékes jegyzőtől a gyermekre

vonatkozó, korábban keletkezett iratokat.

85. § (1) A jegyző a védelemben vétel iránti kérelmet elutasítja, illetve a hivatalból indított eljárást megszünteti, ha a gyermek veszélyeztetettsége nem áll fenn. (2) Ha a gyermek veszélyeztetettsége fennáll, de a gyermek és szülője, illetve családbafogadó gyámja nyilatkozatban vállalják a gyermekjóléti szolgálattal való együttműködést és ennek alapján valószínűsíthető a gondozás eredményessége, a jegyző az (1) bekezdésben foglalt döntésével egyidejűleg felhívja a gyermekjóléti szolgálatot az alapellátás keretében történő segítségnyújtásra. (3) Ha a gyermek veszélyeztetettsége fennáll és az az alapellátás önkéntes igénybevételével sem szüntethető meg – de a gyermeket nem kell a családból kiemelni –, a jegyző a gyermeket védelemben veszi.
86. § (1) A jegyző a védelemben vétel iránti eljárás során tárgyalást tart. (2) A tárgyalást úgy kell megtartani, hogy hozzásegítse a gyermeket és a szülőt, illetve gyámját – ide nem értve a gyermekvédelmi szakellátásban lévő gyermek gyámját – a védelemben vétel okának, céljának és jogkövetkezményeinek megismeréséhez. (3) A tárgyaláson meg kell hallgatni a Gyvt. 128. §-ában meghatározott személyeken túl azt a családgondozót is, aki a gyermek gondozását a védelemben vételt megelőzően segítette. (4) Az eljárás során a gyermeket és a szülőt, illetve családbafogadó gyámját nyilatkoztatni kell arról, hogy vállalják-e a gyermekjóléti szolgálattal az alapellátás keretében való együttműködést. A nyilatkozattétel előtt a gyermeket és a szülőt figyelmeztetni kell az együttműködés hiányában alkalmazható jogkövetkezményekre.
88. § (1) Családgondozóként elsősorban a gyermekjóléti szolgálat azon családgondozóját kell kirendelni, aki a védelemben vételt megelőzően a gyermeket gondozta, a veszélyeztetettségét feltárta. A kirendelt családgondozó – az (5) bekezdésben foglaltak kivételével – a jegyzővel közvetlenül tart kapcsolatot. A kirendelt családgondozó szükség szerint, de legalább évente írásban tájékoztatja a gyámhatóságot a családgondozás eredményéről. (2) A családgondozó tisztsége megszűnik a) a védelemben vétel megszűnésével vagy megszüntetésével, b) ha a jegyző a családgondozót felmenti vagy elmozdítja. (3) A jegyző a családgondozót felmenti, ha a) alkalmatlan feladatára, b) a családgondozó fontos okból felmentését maga kéri, c) utólag keletkezik olyan akadály, amely miatt feladatát megfelelően ellátni nem tudja, d) a jegyző illetékessége megszűnik. (4) Ha a családgondozó jogaival súlyosan visszaél, kötelességeit nagymértékben elhanyagolja, a jegyző tisztségéből elmozdítja. (5) A családgondozót a kirendeléséről, felmentéséről, valamint a védelemben vétel megszüntetéséről a gyermekjóléti szolgálat útján kell értesíteni.
89. § (1) A családgondozónak az egyéni gondozási-nevelési tervet a határozat jogerőre emelkedését követő tizenöt napon belül kell – a szülővel és a gyermekkel együttműködve – elkészítenie. (2) Az egyéni gondozási-nevelési tervben kell meghatározni a családgondozó, a szülő és a gyermek azon feladatait, melyek a gyermek veszélyeztetettségének megszüntetéséhez szükségesek. (3) A tervet a családgondozó ismerteti a szülővel és a gyermekkel, majd annak elfogadása és aláírása után tájékoztatás céljából haladéktalanul megküldi a jegyzőnek.
90. § (1) A védelemben vétel felülvizsgálata iránti eljárás a) hivatalból indul aa) az elrendelő határozatban foglalt időpontban, ab) ha a jegyzőnek hivatalos tudomása van a felülvizsgálat szükségességéről, ac) a kirendelt családgondozó kezdeményezésére, ad) ha a védelemben vétel fennállása alatt a fiatalok pártfogó felügyeletét rendelték el és a pártfogó felügyelő kezdeményezi a felülvizsgálatot; b) a korlátozottan cselekvőképes gyermek, a szülő, illetve más törvényes képviselő kérelmére indul. (2) A pártfogó felügyelő a védelemben vétel felülvizsgálatának kezdeményezésével egyidejűleg közli a jegyzővel a fiatalok pártfogó felügyeletét elrendelő határozatot. (3) A pártfogó felügyelet alatt álló fiatalok védelemben vételének felülvizsgálata során vizsgálni kell különösen a megállapított magartási szabályokat, az egyéni gondozási-nevelési tervet és az egyéni pártfogó felügyelői tervet. (4) A felülvizsgálat iránti eljárás során a 86. § (1)-(3) bekezdésében foglaltak szerint kell eljárni, azzal, hogy a tárgyaláson – ha a felülvizsgálatot a pártfogó felügyelő kezdeményezte – a pártfogó felügyelő is meghallgatható. (5) A felülvizsgálat eredményéről szóló határozatban a 14. §-ban foglaltakon kívül rendelkezni kell: a) a védelemben vétel fenntartásáról vagy megszüntetéséről, b) a következő felülvizsgálat határidejéről, c) az új egyéni gondozási-nevelési terv elkészítésére vonatkozó felhívásról a határidő megjelölésével, d) szükség esetén a pártfogó felügyelő és a kirendelt családgondozó felhívásáról, hogy a fiatalok ügyeiben egymást tájékoztatva, együttműködve járjanak el, e) a Gyvt. 68. § (3) bekezdése alapján elrendelt újabb intézkedésekről, f) a Gyvt. 68. § (5) bekezdése szerinti eredménytelen védelemben vétel esetén a gyámhivatal értesítéséről.
91. § (1) A gyámhatóság határozattal szünteti meg a védelemben vételt a Gyvt. 69. §-a (1) bekezdésének a)-d) pontjában, valamint a (2) bekezdésben meghatározott esetekben.

15/1998. (IV. 30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti és a gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (NM rendelet)

16. § (1) A kialakult veszélyeztetettség megszüntetésére irányuló családgondozás körében a gyermekjóléti szolgálat családgondozója személyes segítő kapcsolat keretében a) támogatja a gyermeket az őt veszélyeztető körülmények elhárításában, személyisége kedvező irányú fejlődésében, b) segíti a szülőket a gyermek gondozásában, ellátásának megszervezésében, a családban jelentkező működési zavarok ellensúlyozásában, illetve c) kezdeményezi és a gyermeknek nyújtott gyermekjóléti ellátásokkal összehangolja a szülők és más hozzátartozók részére a szociális alapszolgáltatások, különösen a családsegítés keretében

- nyújtott személyes gondoskodást. (2) Az (1) bekezdés szerinti családgondozást tervezett módon, határidő megállapításával kell teljesíteni. (3) A családgondozó a gondozás megkezdésekor rögzíti a gyermek és szülője (törvényes képviselője) személyi adatait, továbbá helyzetértékelést készít. (4) Az (1) bekezdésben foglaltak biztosítására a családgondozó – a gyermek és a szülő (törvényes képviselő) közreműködésével -, a gyermekvédelmi nyilvántartás megfelelő adatlapját kitöltve gondozási tervet készít. A gondozási tervet ismertetni kell a gyermekkel és a szülővel (törvényes képviselővel). (5) A családgondozó – a gyermek és a szülő (törvényes képviselő) közreműködésével – szükség szerint, de legalább hat hónaponként értékeli a gondozás eredményességét, és a megállapításokat a helyzetértékelésben rögzíti.
17. § (4) A gyermekjóléti szolgálat az eset összes körülményeinek feltárása után mérlegeli, hogy a kialakult veszélyeztetettség megszüntethető-e az önként igénybe vehető alapellátásokkal, vagy a gyermekvédelmi gondoskodás körébe tartozó, illetve egyéb hatósági intézkedés kezdeményezésére van-e szükség.
- 18/A. § (1) A gyermekjóléti szolgálat – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – írásban jelzi a városi gyámhivatalnak, ha az általa gondozott családban hozzátartozók közötti erőszak veszélyét észleli. (2) Krízishelyzet esetén a gyermekjóléti szolgálat bármilyen módon élhet jelzéssel a városi gyámhivatal felé. A jelzés tényét ebben az esetben utólag foglalja írásba. (3) A gyermekjóléti szolgálat legalább félévente, továbbá a szolgáltatási lehetőségek megváltozása, illetve a városi gyámhivatal megkeresése esetén haladéktalanul tájékoztatja a városi gyámhivatalt az általa nyújtott és az általa ismert, elérhető pszichológiai és mentálhigiénés segítő szolgáltatásokról, valamint terápiás kezelésekről és más segítségnyújtási, konfliktuskezelő lehetőségekről.
20. § (1) Ha a jegyző a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyer.) 85. §-a alapján – a védelembé vétel mellőzésével – felhívta a gyermekjóléti szolgálatot az alapellátás keretében történő segítségadásra, a gyermekjóléti szolgálat felveszi a kapcsolatot a gyermekkel, illetve családjával, és szükség szerint biztosítja a gyermekjóléti szolgáltatást. (2) A gyermekjóléti szolgálat – lehetőség szerint az általa összehívott esetkonferenciát követően – javaslatot tesz a gyermek védelembé vételére, ha a szolgálat előzetesen megkísérelte a veszélyeztetett gyermeknek az alapellátás keretében történő segítségét, de az a gyermek vagy a szülő (törvényes képviselő) megfelelő együttműködésének hiánya miatt nem vezetett eredményre. (3) A gyermekjóléti szolgálat a védelembé vételre vonatkozó javaslatában közli a gyermeket korábban gondozó családgondozó adatait, illetve szükség esetén javaslatot tesz a jegyzőnek másik családgondozó kirendelésére.
21. § (1) A védelembé vétel során a gyermekjóléti szolgálat vezetője, illetve a kirendelt családgondozó a jegyző határozata alapján biztosítja a gyermekjóléti szolgáltatást. (2) A családgondozó a gondozási-nevelési tervet a gyermekvédelmi nyilvántartás megfelelő adatlapját kitöltve, a Gyvt. 68. §-ának (4) bekezdésében meghatározott határidőre a szülő, a gyermek, az érintett személyek és – szükség esetén – szakemberek bevonásával készíti el. A terv elkészítésénél figyelembe kell venni az alapellátás során követett gondozási tervet és az alapellátás tapasztalatait. (3) A gondozási-nevelési terv tartalmazza a) a veszélyeztető körülmények megjelölését, b) a védelembé vétel megszüntetéséhez szükséges változásokat, valamint ennek elérése érdekében a családgondozó, a szülő, továbbá a gyermek feladatait, határidők megállapításával, c) a család részére szükséges ellátásokat, d) a szükségesnek tartott hatósági, illetve bírósági eljárások kezdeményezésének megjelölését, e) a segítséget nyújtó intézmények, illetve személyek megjelölését, feladataik meghatározásával együtt, f) a szakmailag szükségesnek tartott egyéb rendelkezéseket.
22. § (1) A védelembé vétel során a kirendelt családgondozó feladata a) a gyermek gondozásának, ellátása szervezésének és a szülői nevelés támogatásának folyamatos biztosítása, valamint b) a jegyző tájékoztatása – felülvizsgálat keretében, illetve szükség szerint – a gyermek veszélyeztetettségére vonatkozó körülményekről. (2) A védelembé vétel keretében folytatott családgondozásra a 16. § rendelkezéseit kell megfelelően alkalmazni. (3) A családgondozó a szülővel és a gyermekkel fenntartott segítő kapcsolata során elősegíti, hogy a) a szülő, illetve a gyermek fogadják el a gondozási-nevelési terv céljait, és működjenek együtt a tervben meghatározottak teljesítése érdekében, b) a szülő, illetve a gyermek nyilatkozattal vállalják az a) pont alatti együttműködést, c) a szülő váljon alkalmassá, illetve legyen hajlandó a gyermeket veszélyeztető körülmények elhárítására és a gyermek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődésének biztosítására, d) az a)-c) pontban foglaltak alapján sor kerülhessen a védelembé vétel megszüntetésére. (4) Amennyiben a gondozási-nevelési terv megvalósítása a szülő, illetve a gyermek megfelelő együttműködése miatt nem lehetséges, a családgondozó a) írásban jelzi ezt a jegyzőnek, b) felhívja a szülő, illetve a gyermek figyelmét arra, hogy a védelembé vétel sikertelensége esetén a gyermekvédelmi gondoskodás más eszközének alkalmazására kerülhet sor, c) javaslatot tesz – lehetőség szerint az általa összehívott esetkonferenciát követően – a jegyzőnek, illetve a gyámhivatalnak a gyermekvédelmi gondoskodás más eszközének alkalmazására. (5) A családgondozó a védelembé vétel felülvizsgálata során tájékoztatja a jegyzőt a védelembé vétel körében végzett családgondozói tevékenységéről, és megindokolt javaslatot tesz a) a védelembé vétel fenntartására vagy megszüntetésére, b) a jegyző vagy a gyámhivatal által teendő intézkedésekre.

AJB-3741/2012

Építéshatósági eljárás elhúzódása

Az eljárás megindítása

Előadó: dr. Kovács Anikó

A panaszos beadvánnyal fordult az alapvető jogok biztosához Fót Város Önkormányzat építéshatósági eljárásának elhúzódsával kapcsolatban.

A beadványban foglaltak alapján felmerült a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelme, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi XCI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot rendeltem el. A vizsgálat során részletes tájékoztatást és iratokat bocsátott rendelkezésemre Fót Város jegyzője (Jegyző).

A megállapított tényállás

A panaszos 2011. július 11-én kelt levélben fordult a Jegyzőhöz, amelyben az intézkedését kérte a szomszéd tulajdonában lévő, telekhatáron álló életveszélyesnek látszó épület miatt. A panaszos leírta, hogy az épületet megközelíteni nem merik, az ingatlana érintett területét használni nem tudja.

Fót Város Önkormányzat Polgármesteri Hivatalának Építésügyi hatósága 2011. július 28-án helyszíni szemlét tartott a kérelemben megjelölt 1253 hrsz-ú ingatlanon, melynek során megállapítást nyert, hogy az érintett ingatlan balesetveszélyes. A helyszíni szemle során jegyzőkönyv és fényképfelvételek készültek.

2011 novemberétől a panaszos többször érdeklődött az önkormányzat építéshatóságánál az ügyről, számos alkalommal sürgette a határozathozatalt.

Végül a hatóság a panaszos levele és a helyszíni szemle során felvett jegyzőkönyv alapján 2012. április 24-én kelt határozatában kötelezte a főt 1253 hrsz-ú ingatlan tulajdonosát, hogy a balesetveszélyes melléképületet a határozat kézhezvételétől számított 30 naptári napon belül állítsa helyre vagy bontsa le. A határozatot a kötelezett 2012. április 27-én vette át.

Az építéshatóság 2012. május 31-én a határozat önkéntes teljesítésének ellenőrzése végett helyszíni szemlét tartott a tárgyi ingatlanon. A hatóság a szemle során megállapította, hogy a kötelezett, az ingatlan tulajdonosa a 2012. április 24-én kelt határozat alapján a balesetveszélyt okozó épületrészt lebontotta és a helyén engedély és bejelentés nélkül sávalapozással lábazati szintig új épületrész építését kezdte meg, melyről az építéshatóság a szemlén szerzett tudomást.

A hatóság a helyszínen jegyzőkönyvben rögzítve az építkezést leállította, amelyről határozat formájában értesítést küldött a kötelezettnek.

Érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)*
- Az állam alapjogvédelmi kötelezettsége: *„Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődrendű kötelezettsége.” (Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés)*
- Tisztességes eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” (Alaptörvény XXIV. Cikk)*

Alkalmazott jogszabályok

- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
- Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény
- Az építéshatósági eljárásokról és az építésügyi hatósági ellenőrzésről szóló 193/2009.(X.15.) Korm. rendelet

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alkotmányos jogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog

egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati *döntések jogszabályoknak való megfelelését* is.

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy *hatáskörét gyakorolja*, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. [2/1995. (XII. 15.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.]

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljáráshoz való jogot* explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már expressis verbis tartalmazza a tisztességes eljáráshoz való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják.

A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*. A közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84-85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376-377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88-89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322.] Már több jelentésben is hangsúlyoztam, hogy különösen nagy súlya van ennek a tételnek akkor, amikor az adott eljárás eleve alapjog-korlátozásra, *szankció kiszabására vagy jogkorlátozó intézkedés meghozatalára irányul*.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A Jegyző tájékoztatása szerint, a hatóság 2011. július 28-án tartott helyszíni szemlét követően – ahol megállapította a melléképület balesetveszélyességét – csak 2012. április 24-én hozott határozatot a szomszédos ingatlan tulajdonosának kötelezése tárgyában, annak ellenére, hogy a panaszos 2011 novemberétől több alkalommal sürgette az érdemi intézkedést, a határozat meghozatalát.

Az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) 47. § (2) bekezdés d) pontja rögzíti, hogy az építésügyi hatóságnak külön kormányrendeletben foglaltak szerint el kell rendelnie az építmény jókarbantartására vonatkozó kötelezettség teljesítését, illetőleg az építmény felülvizsgálatát, szükség szerinti átalakítását, felújítását, helyreállítását vagy lebontását, ha annak állapota az állékonyságot, az életet és egészséget, a köz- és vagyontbiztonságot veszélyezteti.

Tekintettel arra, hogy az építési hatósági eljárásokról és az építésügyi hatósági ellenőrzésről szóló 193/2009. (IX.15.) Korm. rendelet építésrendészeti és kötelezési eljárásra vonatkozó szabályai egyéb határidőt nem állapítanak meg, így a kötelezési eljárások ügyintézési határidejét a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) határozza meg.

A Ket. 33. § (1) és az (5) bekezdések szerint, „*A határozatot, az eljárást megszüntető végzést, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az első fokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését az (5) bekezdésben meghatározott időponttól számított harminc napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. Az ügyintézési határidő a kérelemnek az eljárásra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatósághoz történő megérkezését követő napon, hivatalbóli eljárás esetén az első eljárási cselekmény elvégzésének napján kezdődik*. Mindezek alapján a közigazgatási hatósági ügy általános ügyintézési határideje 30 nap, melyet ugyanezen szakasz (7) bekezdése alapján az eljáró hatóság vezetője – ha azt jogszabály nem zárja ki – a határidő letelte előtt kivételesen indokolt esetben egy alkalommal, legfeljebb harminc, egyes meghatározott esetekben legfeljebb tizenöt nappal meghosszabbíthat. A végzésben a határidő-hosszabbítás indokait kifejezetten meg kell jelölni.

A Ket. 20. § (1) bekezdése értelmében a hatóságot eljárási kötelezettség terheli, azaz a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben, valamint illetékességi területén köteles eljárni.

A hatóság ezen eljárási kötelezettségéből egyértelműen következik a döntéshozatali kötelezettség is. Az eljárás ugyanis mindaddig nem fejeződik be, amíg a hatóság azt érdemi vagy nem érdemi döntésével, azaz határozattal vagy végzéssel le nem zárja.

Jelen ügyben az eljárás 2011. július 11-én panasz bejelentéssel indult, melyet az elsőfokú építészet hatóság, Fót város jegyzője több mint kilenc hónap elteltével, 2012. április 24-én zárt le, építésügyi hatósági kötelezés kibocsátásával.

A fentiek alapján megállapítottam, hogy a Jegyző – tekintettel arra, hogy a Ket. és az Étv. alapján fennálló hatáskörében és jogszabályokból fakadó eljárási és döntési kötelezettségének a Ket-ben meghatározott ügyintézési határidőn belül nem tett eleget – a tisztességes eljáráshoz való joggal, valamint a jogállamiság elvéből fakadó

jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felhívom* Fót Város önkormányzatának jegyzőjét, hogy a jövőben fektessen különös hangsúlyt a beérkező panaszok törvényes elintézésére, a hatósági eljárások során a Ket-ben, illetőleg az adott eljárásra irányadó jogszabályban előírt ügyintézési határidőt maradéktalanul tartsa be.

Budapest, 2012. június 20.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-3746/2012

A kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás szabályai

(Kapcsolódó ügy: AJB-6753/2012)

Előadó: dr. Dezső Adrienn

Az eljárás megindítása

A Magyar Autóklub beadvánnyal fordult hozzám. Panaszában előadta, hogy a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló 2009. évi LXII. törvény 32/B §-a és a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 24/B §-a sérti a tulajdonhoz való jogot és nem felel meg a jogbiztonság követelményének.

A Magyar Biztosítók Szövetsége is jelezte aggályait a Gfbt. 32/B § rendelkezéseivel kapcsolatban.

A panasz alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonsághoz, valamint a tulajdonhoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- *a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk) (1) „Magyarország független, demokratikus jogállam.”
- *tulajdonhoz való jog* (Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés)

Alkalmazott jogszabály

- a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló 2009. évi LXII. törvény (Gfbt.)
- a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (továbbiakban: Kkt.)

A megállapított tényállás

A Magyar Autóklub álláspontja szerint a rendelkezés indokolatlan korlátot állít fel, nevezetesen azt, ha a biztosító megítélése szerint a balesettel érintett gépjárművének egyes elemei, így kizárólag annak kormányműve, futóműve, karosszériája, vagy alváza olyan sérülést szenved, mely alapján a forgalomban való további részvétele közlekedésbiztonsági szempontból alkalmatlan, úgy a kár helyreállításához szükséges teljes költséget a biztosító csak jogszabályban meghatározott feltétel teljesítése esetén térítheti meg. Így akkor, ha a károsult újabb anyagi és időráfordítás eredményeként a gépjárművét műszaki vizsgálat alá vonja az illetékes közlekedési hatóságnál, és onnan vagy igazolást szerez be arról, hogy a gépkocsi közlekedésbiztonsági szempontból alkalmas a közúti forgalomban való részvételre, vagy a gépkocsit ideiglenesen kivonták a forgalomból. A beadványozó megítélése szerint a fenti rendelkezések sértik a jogbiztonság, a jogállamiság és a gazdasági verseny szabadságát deklaráló alkotmányos rendelkezéseket azért, mert

- egyrészt a biztosítási piacon profitérdekelt piaci szereplő biztosítót ruházza fel a jogszabály a sérült gépkocsi előzetes közlekedésbiztonsági alkalmasságának megállapítására,
- másrészt a gépjármű műszaki vizsgálatának elmaradása esetén a biztosító nem téríti meg a károsult kárát.

A Magyar Biztosítók Szövetségének álláspontja szerint a Gfbt. 32/B § mindegyik rendelkezése a polgári jogi kártérítést a sérült gépjármű tulajdonosának alkotmányos jogát sértő diszkriminatív módon korlátozza, nehezíti és ezzel végső soron gátolja a kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás reparatív funkciójának betöltését is.

A hatáskör tekintetében

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint „Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság [18. § (1) bek.], illetve közszolgáltatást végző szerv [18. § (12) bek.] tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.”

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés f) pontja szerint közszolgáltatónak minősül a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet.

A Gfbt. 4. §-a szerint minden magyarországi telephelyű gépjármű üzemben tartója köteles a törvény szerinti biztosítóval a gépjármű üzemeltetése során okozott károk fedezetére, a törvényben meghatározott feltételek szerinti biztosítási szerződést kötni, és azt díjfizetéssel hatályban tartani. A biztosítási kötelezettség, ha jogszabály másként nem rendelkezik, a mindenkori üzemben tartót a gépjármű hatósági engedéllyel és jelzéssel való ellátásának időpontjától – a szünetelés kivételével – a gépjármű forgalomból történő kivonásáig, illetve a külön jogszabályban meghatározott forgalomba helyezésre nem kötelezett gépjármű esetében a forgalomban történő részvétel kezdetétől a részvétel végleges megszüntetéséig terheli. A törvény 5. §-a szerint a biztosító a magyarországi telephelyű gépjármű üzemben tartójának, valamint azon gépjármű tulajdonosának, melynek rendeltetés helye szerinti tagállama a Magyar Köztársaság, a törvényben meghatározott feltételek szerinti biztosítási szerződés megkötésére vonatkozó – a biztosító díjtarifájának megfelelő – ajánlatát a törvényben meghatározott összehatárok szerint köteles elfogadni.

Minderre tekintettel megállapítottam, hogy a kötelező gépjármű felelősségbiztosítási tevékenységet folytató biztosítók közszolgáltatást nyújtó szervek, amelyek tevékenységének vizsgálatára hatásköröm kiterjed.

Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában kifejtette, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárás garanciái¹.

Ugyancsak megállapította, hogy a „jogállamiság elve a konkrét alkotmányos szabályokhoz képest nem kiegészítő, másodlagos szabály, s nem pusztán deklaráció, hanem önálló alkotmányjogi norma, aminek sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét”.² Az Alkotmánybíróság 8/2003. (III. 14.) AB határozatában megfogalmazta: „Az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként megállapítja, hogy jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor.”

Elvi értelemmel mutatott rá arra is, hogy a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom a normaszöveggel szemben alkotmányos követelmény. A jogbiztonság megköveteli, hogy a jogszabály szövege értelmes és világos, a jogalkalmazás során felismerhető normatartalmat hordozzon.³

Az Alkotmánybíróság a *tulajdonhoz való jog* korlátozásának megítélésére a közérdekűségi tesztet alkalmazza. A korlátozásánál az alkotmányossági vizsgálat egyik szempontja a másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, vagy a közérdek miatt fennálló szükségesség. A közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre, szabad hatósági mérlegelési jogkörben hagyva annak meghatározását, konkrétan milyen tulajdoni tárgyakra kell a korlátozást alkalmazni. A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse. A vizsgálat másik szempontja itt is az arányosság: a korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlyának összhangban kell állnia.⁴

A kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló 2009. évi LXII. törvény 32/B. § rendelkezése szerint ha a biztosító úgy ítéli meg, hogy a közlekedési balesettel érintett gépjármű kormányműve, futóműve, illetve karosszériája (alváza) olyan károsodást szenvedett, amely miatt a közúti forgalomban való további részvételre közlekedésbiztonsági szempontból alkalmatlannak tekinthető és a helyreállítás – a jogosult erre irányult nyilatkozata alapján – nem történik meg, a kárfelelteli eljárás befejezésétől számított tíz napon belül – az alkalmatlanság okának feltüntetésével – értesíti a közlekedési hatóságot, kivéve, ha a károsult a hulladékká vált gépjárművekről szóló jogszabály hatálya alá tartozó gépjármű esetén annak bontási átvételi igazolását a biztosítónak bemutatja. A gépjárműben keletkezett károsodás esetén a biztosító a kár helyreállításához szükséges teljes költséget biztosítási szolgáltatása keretében csak akkor térítheti meg a károsultnak, ha a közlekedési hatóság a gépjármű műszaki vizsgálata eredményeként arról tájékoztatja a biztosítót, hogy a gépjármű a közúti forgalomban való részvételre közlekedésbiztonsági szempontból alkalmas, vagy a gépjárművet közlekedésbiztonsági szempontból műszakilag alkalmatlannak minősíti, és ennek alapján a gépjárművet a jegyző – a külön jogszabályban meghatározottak szerint – ideiglenesen kivonta a forgalomból. Ha a közlekedési hatóság a gépjármű műszaki vizsgálata eredményeként a hulladékká vált gépjárművekről szóló jogszabály hatálya alá tartozó gépjárművet közlekedésbiztonsági szempontból véglegesen alkalmatlannak minősítette, akkor nem szükséges a gépjármű ideiglenes. A Gfbt. 32/B. § (5) bekezdése szerint a *károsult részére a biztosító nem fizetheti ki* a Gfbt. 32/A. § (1) bekezdése szerint kalkulált nettó összeget, illetve az értékcsökkenés összegét, ha a közlekedési hatóság arról tájékoztatja, hogy az üzemben tartó az elrendelt műszaki vizsgálatra a gépjárművet nem mutatta be, és a műszaki vizsgálatára más módon sem került sor. A fent említett rendelkezések nem érintik azt a lehetőséget, hogy a biztosító a Gfbt. 32/A. § (1) bekezdés szerint előzetesen kalkulált nettó összeg, illetve értékcsökkenés 60%-ának megfelelő összegű szolgáltatási előleget nyújtson. A rendelkezéseket nem kell alkalmazni, ha a kárt szenvedett gépjármű telephely szerinti országa nem Magyarország.

A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 24/B. § (1) bekezdése is tartalmaz rendelkezéseket arról, hogy *ha a biztosító a kárfelelteli eljárásban úgy ítéli meg, hogy a közlekedési balesettel érintett gépjármű a közúti forgalomban történő részvételre közlekedésbiztonsági szempontból alkalmatlannak tekinthető, a biztosító a közlekedési hatóságot erről értesíti, a hatóság az értesítés kézhezvételét követő tíz napon belül pedig a gépjármű*

műszaki vizsgálatát elrendeli. Ha a közlekedési hatóság ezen vizsgálat alapján azt állapítja meg, hogy a gépjármű a közúti forgalomban való részvételre műszakilag alkalmas, erről értesíti a biztosítót, alkalmatlanság esetén a közlekedési hatóság a jármű forgalomban tartását megtiltja és értesíti a biztosítót. Ha az üzemben tartó a vizsgálatra a gépjárművet nem mutatta be, a közlekedési hatóság erről a tényről értesíti a biztosítót, valamint a közlekedési igazgatási hatóságot. A biztosító által kezdeményezett műszaki vizsgálat díjának megfizetése a gépjármű tulajdonosát vagy üzemtartóját terheli.

A Gfbt. 32/B § (1) bekezdése és a jogbiztonság követelménye

A Gfbt. 32/B (1) bekezdése szerint ha a biztosító úgy ítéli meg, hogy a közlekedési balesettel érintett gépjármű kormányműve, futóműve, illetve karosszériája (alváza) olyan károsodást szenvedett, amely miatt a közúti forgalomban való további részvételre közlekedésbiztonsági szempontból alkalmatlannak tekinthető és a helyreállítás nem történik meg, a kárfelvételi eljárás befejezésétől számított tíz napon belül értesíti a közlekedési hatóságot, kivéve, ha a károsult a hulladékká vált gépjárművekről szóló jogszabály hatálya alá tartozó gépjármű esetén a bontási átvételi igazolását a biztosítónak bemutatja. A Kkt. 24/B (1) bekezdése szerint, ha a biztosító a közlekedési hatóságot értesíti, a hatóság az értesítés kézhezvételét követő tíz napon belül pedig a gépjármű műszaki vizsgálatát elrendeli.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (továbbiakban Ket.) 12. § (2) bekezdése szerint közigazgatási hatósági ügy többek között minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy köteleességet állapít meg. Álláspontom szerint azzal, hogy a biztosító értesítése folytán a közlekedési hatóság köteles a műszaki vizsgálatot elvégezni, és az ügyfél, ha nem viszi el a járművét a vizsgálatra, nem kaphatja meg a kártérítés összegét, a biztosítótársaság kvázi hatósági feladatot lát el. Hatósági ügy intézésre a Ket. 12. § (3) bekezdésében felsorolt szervek jogosultak, illetve törvény vagy kormányrendelet által közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított egyéb szervezet, köztisztület vagy személy. Megítélésem szerint ugyanakkor a biztosító nem minősül közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított szervezetnek. Jelezni szeretném, hogy a gépjármű helyreállítása a káresetek döntő többségében nem történik meg a kárfelvételi eljárás befejezésétől számított tíz napon belül, így szinte teljes egészen a biztosító döntésére van bízva, hogy mely esetekben utalja a gépjárművet műszaki vizsgálatra.

Egyetértek azzal a jogalkotói törekvással, hogy a közutakon csak olyan járművek közlekedjenek, amelyek megfelelnek a mindenkor közlekedésbiztonsági követelményeknek. aggályos és bizonytalan kárrendezési gyakorlatot eredményez, hogy a gépjármű előzetes közlekedésbiztonsági szempontú megítélése annak a biztosítónak a joga, akinek az érdeke, hogy a lehető legkisebb összegű kártérítési összeget térítse meg a károsultnak. Jelezni szeretném azt is, hogy megítélésem szerint a jelenlegi szabályozás nem alkalmas a fenti jogalkotói törekvés elérésére, ugyanis a biztosítónak nem kötelező jeleznie a közlekedési hatóság felé a károsodást, még akkor sem, ha valóban nem felel meg a közlekedésbiztonsági követelményeknek, ugyanakkor alkalmas arra, hogy a biztosító alkupozícióját erősítse. Álláspontom szerint a biztosító társaság fenti jogköre érdekellentétet eredményez a társaság és a károsult között és sérti a jogbiztonságot azzal, hogy a közlekedési hatóságot műszaki vizsgálatra utasítja.

A fentiekre tekintettel álláspontom szerint a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló 2009. évi LXII. törvény 32/B. § (1) bekezdése és a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény 24/B (1) bekezdése azzal, hogy a biztosító mintegy hatósági jogkörben eljárva a közlekedési hatóságot eljárás lefolytatására kötelezheti, sérti a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményét.

A Gfbt. 32/B § (5) bekezdése és a tulajdonhoz való jog

Az Alkotmánybíróság a 64/1993. (XII. 22.) Ab határozatában rögzítette, hogy az alkotmányjogi tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, a polgári jogi tulajdonjog részjogosítványai nem azonosíthatóak a tulajdonhoz való jog alkotmányi védelmet élvező lényeges tartalmával. A Testület a tulajdonjogot, mint az egyéni cselekvési autonómia hagyományos anyagi alapját részesíti alapjogi védelemben.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az alapvető jog korlátozása akkor tekinthető alkotmányosnak, ha a korlátozást törvény mondja ki, a korlátozás szükséges és az elérendő célhoz viszonyítva arányos.⁵ A tulajdonhoz való jog korlátozásánál az alkotmányossági vizsgálat egyik szempontja a másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, vagy a közérdek miatt fennálló szükségesség. A közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre, szabad hatósági mérlegelési jogkörben hagyva annak meghatározását, konkrétan milyen tulajdoni tárgyakra kell a korlátozást alkalmazni. A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse. A vizsgálat másik szempontja itt is az arányosság: a korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlyának összhangban kell állnia.⁶

A kártérítési jogviszonyban a jog a károsultat – elvileg – bármely károkozóval szemben oltalmazza és a reparációt a károkozó tulajdonának terhére oldja meg. Az Alaptörvény szerinti alapjogi tulajdonvédelem mindenki, vagyis a károsult és a károkozó tulajdonára is vonatkozik. A jognak tehát egy olyan kárelosztási (kártelépítési) mechanizmust kell működtetnie, amelyben mind a károsult, mind a károkozó alkotmányos tulajdonvédelme is megfelelően igazolható. Ennek a kárelosztási – ellensúlyozó – rendszernek a szempontjait a törvényhozó – a minden tulajdonosra egyaránt kiterjedő alkotmányos tulajdonvédelem keretei között – általában szabadon mérlegelheti. Az

Alaptörvény tulajdonvédelmi szabályai a károsulti és károkozói pozíciókat egyensúlyozó kárelosztási rendszert csak annyiban határozzák meg, hogy a törvényhozónak a rendszer kialakítása során mindkét pozíciót körültekintően és a tulajdonvédelem szempontjából egyenlő súllyal kell mérlegelnie, vagyis figyelemmel kell lennie arra, hogy az alkotmányos tulajdonvédelem mindkét pozícióra egyaránt vonatkozik⁷.

A Gfbt. 32/B § (5) bekezdése szerint a biztosító nem fizeti ki a kár helyreállításához szükséges összeget, illetve az értékcsökkenés összegét, ha a károsult a Gfbt. 32/B § (1) bekezdése alapján elrendelt műszaki vizsgálatára a járművet nem mutatta be és a vizsgálatra más módon sem került sor.

A polgári jog szabályai a teljes kártérítés elve, vagyis a kárért felelős személy köteles az eredeti állapotot helyreállítani, ha pedig ez nem lehetséges vagy ezt a károsult alapos okból nem kívánja, köteles a károsult vagyoni és nem vagyoni kárát megtéríteni. Álláspontom szerint a Gfbt. fent hivatkozott rendelkezése egy olyan feltételhez köti a kártérítési összeg kifizetését, amely nem indokolt. A biztosító ugyanis a kárfelvételi eljárásában felméri a gépjármű állapotát, megállapítja, hogy a közlekedési balesettel érintett jármű pontosan milyen károsodást szenvedett. A Gfbt. 32. § (1) bekezdése szerint is a biztosító a kártérítési követelések jogosságát a biztosított felelősségre vonatkozó nyilatkozatában foglaltak és a rendelkezésre álló tények és adatok összevetése alapján, a biztosított kártérítési felelősségéhez mérten maga köteles megállapítani, tehát a biztosítótársaság a közlekedési hatóság által elvégzett műszaki vizsgálat eredménytől függetlenül köteles a kárfelmérésre. A jogszabályhely által kialakított kárrendezési mechanizmus álláspontom szerint sem károsultnak, sem a károkozónak nem nyújt megfelelő alkotmányos tulajdonvédelmet. A kártérítési összeg kifizetésének megtagadásával szemben nem áll másik alapjog, szabadság, alkotmányos érték vagy közérdek. Megjegyzem, hogy ha még állna is, nem vagyok meggyőződve arról, hogy annak védelme más módon nem érhető el, a korlátozás az elérni kívánt cél fontosságával és a tulajdonhoz való jog sérelmének súlya megfelelő arányban lenne egymással. A károsult ugyanis egy olyan feltétel nem teljesítése miatt nem juthat hozzá a kártérítéshez, amely nélkül is meg lehet állapítani a keletkezett kár mértékét, és a károsulton kívül a károkozó tulajdonhoz való joga is sérülhet. A gépjármű üzemeltetésével okozott kár megtérítésre a károkozó a Ptk. 339 § (1) bekezdése illetve a 345. § (1) bekezdése alapján köteles. A Ptk. fent hivatkozott szabályai szerinti kár megtérítéséért ténylegesen felelős károkozó személyen túl a Gfbt. 27. §-a és 28. § (1) bekezdése szerint az üzembentartó Gfbt. szerinti felelősségbiztosítóját is a kár megtérítéséért felelős személlyé teszi⁸. A Legfelsőbb Bíróság az 1032/2004. számú elvi határozatában rögzítette, hogy mind az üzembentartónak mind annak felelősségbiztosítójának kötelessége a károsult kárának megtérítése. „A kötelezettek egyetemlegességének alapja nem csak a közös károkozás lehet. A kötelezettek ilyen jogi kapcsolata minden esetben létrejön, ha valamely szolgáltatással akár azonos, akár különböző jogcímenek úgy tartoznak többen, hogy bármelyikük teljesítésével a kötelem valamennyiükkel szemben megszűnik.” A fentiekből látható hogy a károsult nem csak a biztosítóval, hanem a károkozóval szemben is érvényesítheti igényét. Ugyanakkor a károkozó maga a Ptk. alapján a teljes kár megtérítése köteles, függetlenül attól, hogy a károsult eleget tett-e a Gfbt. 32/B § (1) bekezdésében előírt műszaki vizsgálatnak. Tehát ha a biztosító megtagadja a kártérítés kifizetését a Gfbt. 32/B § (5) bekezdése alapján, az nem zárja ki, hogy a károsult peres eljárás keretében közvetlenül vele szemben érvényesítse igényét. Ez a szabályozás azonban az egyetemleges kötelezettek kötelezettségét megállapító egyensúlyi helyzet felbomlását eredményezi. A károkozó helyébe lépő felelősségbiztosító helytállási kötelezettségét tehát mind a károsult mind a károkozó hátránya korlátozza a fenti jogszabályhely. A károkozó pedig éppen azért köt felelősségbiztosítási szerződést a biztosítóval, hogy mentesítse őt olyan kár megtérítése alól, amelyért jogszabály szerint felelős.

A fentiekre tekintettel kialakított álláspontom szerint a kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló 2009. évi LXII. törvény 32/B. § (5) bekezdése, mely szerint a biztosító nem fizetheti ki a károsult részére a kártérítés összegét, ha a járművét az elrendelt műszaki vizsgálatra nem mutatja be, a tulajdonhoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében, az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a nemzeti fejlesztési minisztert, hogy

– *kezdemenyezze a Gfbt. olyan tartalmú módosítását, amely biztosítja, mind a károsult, mind a károkozó tulajdonhoz való jogának érvényesülését, és nem teszi a kártérítési összeg kifizetését attól függővé, hogy a károsult a gépjárművével megjelent-e a biztosító által kért műszaki vizsgálaton;*

– *kezdemenyezze a Kkt. módosítását annak érdekében, hogy a közlekedési hatóságot ne terhelje eljárási kötelezettség a hatósági eljárás lefolytatására a biztosító értesítését követően.*

Budapest, 2012. október

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

² 11/1992. (III. 5.) AB határozat

³ 26/1992. (IV. 30.) AB határozat

⁴ Vö. 17/2008. (III. 12.) AB határozat

⁵ 20/1990. (X. 4.) AB határozat

⁶ 17/2008. (III. 12.) AB határozat

⁷ 800/B/1993. AB határozat

⁸ A Gfbt. 27. § szerint a biztosító, a Kártalanítási Számla kezelője, a Nemzeti Iroda, a kárrendezési megbízott, valamint a Kártalanítási Szervezet a gépjármű üzemeltetése során okozott kárt az e törvényben foglaltak szerint megtéríti. A 28. § (1) bekezdés alapján a károsult kártérítési igényét e törvény alapján, a biztosítási szerződés keretei között a károkozó gépjármű üzemben tartójának biztosítójával szemben közvetlenül, illetve az e törvényben meghatározott esetekben a Kártalanítási Számla kezelőjével szemben jogosult érvényesíteni.

AJB-3924/2012

Nemzetiségi nyelvekből tehető nyelvvizsga akadályai

Előadó: dr. Fórika László

A vizsgálat indítása

A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettes országgyűlési biztos – az Ukrán Országos Önkormányzattal folytatott egyeztetése alapján – arra hívta fel a figyelmemet, hogy államilag elismert nyelvvizsgát ukrán nyelvből (a korlátozott elérhetőségű és használhatóságú katonai szaknyelvi vizsgát leszámítva) nem lehet tenni. A probléma más nemzetiségi nyelvi területekkel összefüggésben is felmerült, ezért a nemzetiségi nyelvekből tehető, államilag elismert nyelvvizsgák helyzetének a megismerhetősége és alapjogi szempontú értékelhetősége érdekében, a 2011. évi CXI. törvény (Ajt.) 18. § (4) bekezdése szerint, hivatalból vizsgálatot indítottam.

Az ügyben – az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján – tájékoztatást kértem az oktatásért felelős államtitkártól, az Oktatási Hivatal Nyelvvizsgáztatási Akkreditációs Központtól (OH NYAK). Tájékoztattam a nemzetiségi kisnyelveket is tanító nyelviskolák forgalmáról, az ukrán, lengyel, örmény, ruszin nyelv tanítását-tanulását segítő tankönyvek, feladatlapok, tesztkönyvek, képi és hangzó anyagok piacáról, a bolgár, a lengyel, a görög nemzetiségi kiegészítő oktatás vonatkozásában pedig a nemzetiségi érettségivel kiváltható nyelvvizsga-szerzés gyakorlatáról.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- A nemzetiségek a magyar politikai közösségen belüli, állami védelmet és támogatást élvező kulturális és politikai közösségek. „A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők. Vállaljuk, hogy [...] a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját [...] ápoljuk és megóvjuk.” [Alaptörvény, Nemzeti hitvallás, 7-8. mondat] A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. [Alaptörvény, XXIX. cikk (1) bekezdés első mondat]
- Az alapvető jogok biztosításának kötelezettsége, a hátrányos megkülönböztetés tilalma. „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.” [Alaptörvény XV. cikk]
- Nemzetiségi identitáshoz való (egyéni nemzetiségi) jog. A nemzetiségi identitás szabad, korlátozásoktól mentes vállalása és megőrzése a nemzetiséghez tartozó magyar állampolgár önrendelkezési jogán alapuló alapjoga. „Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez.” [Alaptörvény, XXIX. cikk (1) bekezdés második mondat]
- Nemzetiségi nyelvi (egyéni és közösségi nemzetiségi) jogok. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználathoz, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz. [Alaptörvény, XXIX. cikk (1) bekezdés harmadik mondat]
- A közérdekű adatok megismerésének joga. Mindenkinek joga van [...] a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. [Alaptörvény, VI. cikk (2) bekezdés második tagmondat]

Alkalmazott jogszabályok

- A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXI. törvény (Nkt.)
- A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njt.)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajt.)
- A Strasbourgban, 1992. november 5-én létrehozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának kihirdetéséről szóló 1999. évi XL. törvény
- Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről szóló 1999. évi XXXIV. törvény
- 44/2009. (III. 4.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a nemzeti kisebbségek kölcsönös oktatási és kulturális támogatásáról szóló megállapodás kihirdetéséről
- Az idegennyelv-tudást igazoló államilag elismert nyelvvizsgáztatásról és a külföldön kiállított, idegennyelv-tudást igazoló nyelvvizsga-bizonyítványok Magyarországon történő honosításáról szóló 137/2008. (V. 16.) Korm. rendelet (Kr.)
- Az érettségi vizsga vizsgaszabályzatának kiadásáról szóló 100/1997. (VI. 13.) Korm. rendelet
- A Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya között a kulturális, oktatási és tudományos

A megállapított tényállás

„Élő idegen nyelv” kategóriában államilag elismert, kétnyelvű általános nyelvvizsgát lehet tenni a következő nemzetiségi nyelvekből: cigány (beás, lovári), horvát, német, román, szerb, szlovák, szlovén, újgörög. Ukrán nyelvből csak katonai szaknyelvi vizsgabizonyítvány szerezhető¹. Bolgár, lengyel, örmény és ruszin nyelvre akkreditált nyelvvizsgaközpont nincs, így ezen nyelvekből államilag elismert nyelvvizsgát sem lehet tenni.

Az oktatási államtitkár szerint a hiányterületeket részben pótolja a honosítás lehetősége, amit az idegennyelv-tudást igazoló államilag elismert nyelvvizsgázatásról és a külföldön kiállított, idegennyelv-tudást igazoló nyelvvizsga-bizonyítványok Magyarországon történő honosításáról szóló 137/2008. (V. 16.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.) 14. § (1) bekezdése² biztosít.

Tény ugyanakkor, hogy a Kr. bizonyos (pl. az idegennyelv-szakos bölcsész) műveltségterületeken a honosítás lehetőségét eleve korlátozza,³ az OH NYAK-tól pedig megtudtam, hogy örmény, ruszin és ukrán nyelvből a szakértők „nem találtak olyan nyelvvizsgát, amely összhangban állna a magyarországi előírásokkal, és megfelelné a Közös Európai Referenciakeret szintjeivel is”. Azaz e nyelvekből a Kr. 14. §-a alapján sem lehet államilag elismert nyelvvizsgát szerezni.

Az államtitkár tájékoztatása szerint a Pécsi Tudományegyetem Idegen Nyelvi Titkárságán (mint nyelvvizsgaközpontban) bolgár és lengyel⁴ nyelvből is lehető ECL típusú nyelvvizsga a Kr. 13. § (3) bekezdése szerint⁵ „automatikusan honosítható nyelvvizsga”. Az OH NYAK ezzel kapcsolatban arról tájékoztatott, hogy amely vizsgának a „rendszerét” ismerik, annak a nem akkreditált nyelveiből is „szinte automatikusan” hozzáférhetővé teszik a nyelvvizsga-bizonyítvány honosítását.

A honosítás, ha nem is jelentős összeget érintve, de díjköteles eljárás. Ezen túl, kiegészítő nyelvvizsga nélkül honosítani csak az egynyelvű, általános, ill. szaknyelvi ECL típusú vizsgát lehet⁶. Látható az is, a Pécsi Tudományegyetem Idegen Nyelvi Titkárságán sem szerezhető honosítható nyelvvizsga ukrán, örmény és ruszin nyelvből.

Az államtitkár álláspontja szerint a vázolt problémára a Magyarországon élő nemzetiségek esetében további, bár részben megoldást jelent az érettségi vizsga vizsgaszabályzatának kiadásáról szóló 100/1997. (VI. 13.) Korm. rendelet 54. §-a⁷, amelynek értelmében a vizsgázó érettségi bizonyítványa – vizsgaeredménytől függően – államilag elismert nyelvvizsga-bizonyítvánnyal egyenértékű.

Tény ugyanakkor, hogy ukrán, örmény, ruszin nyelvű hazai középfokú oktatás nincs, a bolgár, lengyel, görög kisebbségi kiegészítő oktatásnak a lehetőségei pedig (részben éppen a kiegészítő jelleg miatt) korlátozottak. Görög nemzetiségi érettségit az utóbbi három tanévben évenként 1-2 tanuló tett, bolgárt szintén (2009/2010-ben: 1, 2010/2011-ben 4, 2011/2012-ben: 0 fő), lengyel nemzetiségi érettségi bizonyítványt pedig átlagosan 10-11 tanuló szerzett (2019/2010-ben: 13, 2010/2011-ben 17, 2011/2012-ben 4 fő).

Az ukrán nyelvvizsga jövőbeni lehetőségével kapcsolatban azt a tájékoztatást kaptam az államtitkártól, hogy a Debreceni Egyetem és a II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai Magyar Főiskola ez ügyben tárgyalásokat folytatott, melyet az oktatási kormányzat „figyelemmel kísér”. Az ELTE Idegennyelvi Továbbképző Központ is „tervezi ukrán nyelvvizsga akkreditáltatását, a munka előkészítő folyamatának első szakasza lezárult és az akkreditációs kérelmük előkészítése igen előrehaladott állapotban van. Szándékaink szerint igyekszünk figyelemmel kísérni a folyamatot és lehetőségeinkhez mérten bátorítani az ez irányú kezdeményezéseket.” (Az államtitkár válaszából az következtethető ki, hogy a „bátorítás” nem érdemi segítséget, hanem csak elvi támogatást jelent.)

Tényként rögzítem, hogy a Nemzeti Kisebbségek Jogainak Biztosításával Foglalkozó Magyar-Ukrán Vegyes Bizottság 2008-ban, a XIV. ülésén javasolta (egyebek mellett) azt a magyar félnek, hogy „vizsgálja meg a háromszintű ukrán általános nyelvvizsga ELTE Idegennyelvi Továbbképző Központ általi akkreditálásának a lehetőségét, újraindításának a feltételeit.” A Vegyes Bizottság ajánlásait a magyar kormány – a jegyzőkönyv aláírását követő kilencedik hónapban – a 1083/2009. (VI.4.) Kormányhatározat 1. a) pontjában „jóváhagyólag tudomásul veszi”, az 1. c) pontban pedig „felhívja az érintett minisztereket az ajánlásokban foglalt intézkedések folyamatos végrehajtására a 2009. évi költségvetés keretei között, illetve a 2009. december 31-ét követően is megvalósítandó feladatok tekintetében a szükséges költségek tervezésére az adott fejezet költségvetési tervezése során.”

Az ajánlásból kiderül, hogy az ELTE Idegennyelvi Továbbképző Központban korábban volt akkreditált nyelvvizsga-tételi lehetőség ukrán nyelvből. A magyar-ukrán kisebbségi vegyes bizottság IX. üléséről készült jegyzőkönyv II.13. pontja⁸ ezt bizonyítja, ill. nyilvánvalóvá teszi, hogy az ukrán fél az ukrán nyelvvizsga kérdését fontosnak tartja, s a problémáról (ahogy ezt az országos ukrán önkormányzat elnöke állította is) többször is tárgyalt a vegyes bizottság.

Az oktatási államtitkár a ruszin és az örmény nyelvet illetően arról tájékoztatott, hogy „az oktatási ágazat kész megvizsgálni a szóba jöhető alternatívákat, hogy miképpen lehetne e nyelvekből – a várhatóan igen csekély érdeklődés ellenére – is valamiképpen biztosítani a nyelvvizsga lehetőségét”. Az oktatási kormányzat tehát érdemi, konkrét megerősítő intézkedésekről (egyelőre) nem tudott beszámolni ezeken a nyelvterületeken.

Tájékozódásom szerint a hazai nyelviskolák ukrán, ruszin, örmény nyelvből nyelvtanfolyamot jellemzően nem hirdetnek meg. Ez azonban csak részben függ össze az érdeklődés csekély mivoltával.

– Az akkreditációs eljárás bonyolult és költséges, ezért az évi néhány érdeklődő a befektetést hosszabb távon sem nem teszi rentábilissá a nyelvvizsgaközpontok számára. Az akkreditált nyelvvizsga lehetőségének a

hiánya viszont nyilvánvalóan csökkenti a nyelvtanulási motivációt.

– A megfelelő nyelvi szinten lévő, a kisszámú jelentkezőhöz igazodóan: egyéni órákat is vállaló nyelvtanárok száma kevés.

– Az egyéni nyelvórák drágábbak, mint a csoportos foglalkozások.

– A hazai nagy könyvforgalmazó cégek online oldalain szinte egyáltalán nincs ukrán, ruszin, örmény nyelvtanítást-nyelvtanulást szolgáló, az elérni kívánt nyelvtudási szintekkel adekvát, a modern pedagógiai nyelvtanítási módszertant, szerkesztési elveket alkalmazó nyelvtankönyv, tanári kézikönyv, olvasókönyv, feladatlap, szótár, tesztkönyv, illusztrációs képi- és egyéb segédanyag, hangoskönyv.

A helyzetre jellemző, hogy pl. a ruszin önkormányzatok által támogatott kiadású, Giricz Vera *Ruszin Társalgás* című könyve (a könyvkritikák szerint) azoknak szól, akik már beszélnek ruszinul, de legalábbis valamilyen szláv nyelven. Ezen túl csak Zsírosné dr. Jobbágy Mária *Ismerjenek meg minket!* című, 14 éve megjelent tankönyve segíthetné a ruszin nyelvtanulást; ez a könyv azonban gyakorlatilag hozzáférhetetlen. Ukrán nyelvkönyvből is mindössze öt tölthető le a világhálón, amelyek (tájékoztatóm szerint) nem szerepelnek a könyvesboltok kínálatban.

Megállapításaim

1. A hatáskör tekintetében

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

Az alapvető jogok biztosa – az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján – a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az ombudsman – Ajbt. 1. § (2) c) pontja szerint, különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak a védelmére.

A nemzetiségi nyelvi jogok érvényesülését szolgáló állami intézkedések hatékonysága hivatalból indított ombudsmani eljárás keretében vizsgálható.

2. Az alapvető jogok tekintetében

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

Az alapkérdés az, hogy a nemzetközi egyezményekben és a belső jogban szabályozott nemzetiségi nyelvi jogokból levezethető-e a nemzetiségi nyelvekből tehető, államilag elismert nyelvvizsgálóhoz való jog is.

A Magyarországot terhelő nemzetközi jogi kötelezettségek nem idegen jogot, hanem az ország saját jogát jelentik, amelynek szabályai valójában csak eredetükben különböznek a belső jogiaktól.⁹ A nemzetiségi nyelvvizsga elérhetőségének a kérdése is olyan természetű, amelynek (közvetett módon, a nemzetiségi nyelvi jogokon keresztül) van nemzetközi jogi relevanciája is.

Az ENSZ nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozatának (1992) több pontja¹⁰ is hatékony, támogató intézkedések foganatosítását sürgeti a nemzeti és etnikai nyelvi identitás védelme érdekében.

Magyarország az elsők között csatlakozott 1992-ben az Európa Tanács Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájához. Hazánk kezdetben hat nemzetiségi nyelvre (német, szlovák, horvát, román, szlovén és szerb) vonatkozólag vállalt kötelezettségeket, amelyet 2008-ban kiterjesztett a cigány (romani és beás) nyelvekre. (A magyar állam kötelezettségvállalásai tehát nem terjednek ki a lengyel, az ukrán, az örmény, a ruszin és a bolgár nyelvre.) Az egyezményben az állam (számon kérhető módon¹¹) nemcsak azt vállalja az érintett nyelvek vonatkozásában, hogy a kisebbségi nyelveket megóvja, hanem fejlesztésüket szolgáló, határozott támogató lépések megtételét is.¹²

Az Európa Tanács keretében elfogadott nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény deklarálja, hogy a nemzetiségi jogok az emberi jogok nemzetközi védelmének szerves része. Az egyezményben részes államok megfelelő feltételek, lehetőségek biztosítására vállalnak kötelezettséget a nemzetiségi identitás és nyelv megőrzésére és fejlesztésére.¹³

Összességében megállapítható, hogy az egyes egyetemes és az egyes európai nemzetközi jogi egyezmények nem tartalmaznak konkrétumokat a nemzetiségi nyelvekből tehető nyelvvizsgák kérdésében, a nemzetiségi identitásra, nyelvre vonatkozó nemzetközi jogi kötelezettségek hálózata azonban általános, támogató állami kötelezettségvállalást jelent ezen a téren is.

Hasonló megállapítás tehető a magyar állam kétoldalú egyezményei kapcsán is, azzal a különbséggel, hogy vannak olyan egyezményeink, amelyek vegyes bizottságok felállítását, ill. rendszeres ülésezését rendelik el¹⁴, és e bizottságok egyes ajánlásai a gyakorlatban konkrét állami kötelezettségvállalással is járnak.

A vegyes bizottságok üléseikről jegyzőkönyvet vezetnek, a felek számára pedig ajánlásokat fogalmaznak meg. A magyar joggyakorlat szerint az ajánlásokat a Kormány nem jogszabályban, hanem kormányhatározatban fogadja el, annak ellenére, hogy az elfogadott ajánlások időnként kifejezetten konkrét támogatás vállalását ígérik.¹⁵

A kisebbségi vegyes bizottságok – kormányhatározatok útján elfogadott – ajánlásainak jogi megítélése

kérdéses, mert kötelező jellegük, kikényszeríthetőségük nem a jogi, hanem a politikai felelősség körébe tartozik. Ez utóbbi azért fontos probléma, mert a kisebbségi vegyes bizottságok egyes ajánlásai a kisebbségvédelmi nemzetközi és kétoldalú egyezmények általános jellegű szabályait elvileg konkrét állami kötelezettségvállalássá transzformálják.

Megjegyzem, hogy a kisebbségi vegyes bizottságok ülésein született jegyzőkönyvek, ajánlások, ill. a hozzájuk tartozó kormányhatározatok nincsenek egységes, mindenki számára elérhető, hivatalos adatbázisba gyűjtve. Így e bizottságok munkája, ill. ajánlásai tényleges érvényesülése nem, vagy csak nehezen követhető nyomon, hiszen az elfogadott, de nem hatályosuló ajánlásokra az újabb ülés jegyzőkönyve gyakran csak utal, nem ismétli meg. Megjegyzem továbbá, hogy a kormányhatározatok egy része (pl. a már idézett 1083/2009. (VI. 4.) Korm. határozat) az elfogadott ajánlásokat mellékletként sem teszi közzé, így – vonatkoztatási pontok nélkül – e határozatok valójában érthetetlenek.

Az Alaptörvényből sem vezethető le alanyi jogként a „nyelvvizsgálóhoz való jog”. Ugyanakkor a nemzetiségi jogok, ezen belül a nyelvi jogok az alapjogok között vannak szabályozva, s e jogok alanya részben a nemzetiségi közösség, részben e közösséghez tartozó egyén, az alapjogok biztosítását pedig a magyar állam az Alaptörvény XV. cikkében vállalja.

Az egyéni nemzetiségi jogokat a maguk teljességében csak egy közösség tagjaként lehet gyakorolni. Nyilvánvaló azonban az is, hogy a kollektív jogok gyakorlása a közösséggel azonosuló egyénektől nem választható el.

A nemzetiségi identitás az egyén személyes vállalása, egyik alapjoga. Mivel az identitás egyik legmeghatározóbb eleme az anyanyelv, és a nyelv jelenti az egyén és a nyelvhasználó közösség egységének és összetartozásának alapját és legnyilvánvalóbb formáját, az Alaptörvény értelmében a nemzetiségi önazonossághoz való jog részeként biztosítani kell, hogy az egyén megőrizhesse, fejleszthesse, adott esetben megtalálhassa nyelvét és nyelvi, kulturális közösségét.

A nyelv és kultúra vesztés nemcsak a nyelvi közösségek kollektív vesztesége, hanem az egyéni nemzetiségi identitás sérelme is azért, hogy a szubjektum egyik önmeghatározási lehetősége is beszűkül. Ebből következőleg, az állam a nemzetiségi közösségi nyelvi jogok biztosítása körében, a nemzetiségi nyelvi kultúra színtelenedése, töpörödése ellen hatékony, az egyéni nyelvhasználat szabadságának biztosításán túlmutató általános intézkedéseket köteles tenni az egyén vonatkozásában is.

Az egyéni és a kollektív nemzetiségi jogok más megközelítésben is összekapcsolhatóak. Míg a nemzetiséghez tartozó személy számára (is) alapvető, egzisztenciális adottság a születési ideje, születési helye, neme, kora, családja, rokonsága, testi valósága; és részben ezen objektív tényezők határozzák meg az identitását, a nemzetiségi nyelv (az asszimiláció adott szintjén) már nem tartozik a tárgyi adottságok közé: egyre jellemzőbben választás kérdése. Amikor tehát az Alaptörvény kollektív jogként védelmet és támogatást ígér a nemzetiségi nyelv ápolásához és (a nyelvvesztéssel szemben) a megőrzéséhez, olyan kötelezettséget fogalmaz meg, amelyet az állam megfelelő (a minimális szint fölötti) intézményes támogatási rendszer létrehozásával és működtetésével (konkrét választási lehetőségként) az egyén szintjén is fenntartani köteles.

Ahogy arra a 48/1998. (XI. 23.) AB határozat is rámutatott: „Az Alkotmány egyes esetekben nevesíti az intézményvédelmi kötelezéseket, másutt nem, előfordul az is, hogy éppen az alanyi jogi oldal marad háttérben; a megfogalmazás és a hangsúlybeli különbségek nem változtatnak azon, hogy az alapjogok egyaránt tartalmazzák a szubjektív jogokat és az objektív, ennél szélesebb állami kötelezéseket is” (ABH 1998, 333, 341.).

Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában korábbi határozatokra hivatkozva hangsúlyozta: „Az állam kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartására és védelmére” a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről.” [64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302.] Ennek érdekében a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését.”

A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njt.) az Alaptörvényben vállalt nemzetiségi jogok kódexe, a nemzetiségi nevelésre-oktatásra vonatkozó ágazati részletszabályokat pedig a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CX. törvény (Nkt.) tartalmazza.

Az Njt.-ben biztosított egyéni és közösségi kisebbségi jogok érvényesülése nemzetiségi közügy¹⁶, e közügyek ellátásához – így például az anyanyelv ápolásához és fejlesztéséhez – az állam költségvetési támogatást is ígér.¹⁷

Az Njt. egyéni kisebbségi jogként fogalmazza meg (egyebek mellett) a nemzetiséghez tartozó személyek számára az anyanyelvük szabad használatát¹⁸, anyanyelvük megtanulását, biztosítja számukra az a lehetőséget, hogy részt vegyenek az anyanyelvű köznevelésben, oktatásban és művelődésben.¹⁹ Mivel a köznevelési törvény értelmezésében a köznevelés fogalma a közoktatásra is kiterjed,²⁰ – konzekvens fogalomhasználat esetén és ebben a szövegkörnyezetben – az idézett anyanyelvű oktatáshoz való egyéni jog a köznevelési rendszeren kívüli, egyéb oktatásra is érhető.

Az Njt. szerint az állam az anyanyelv megtanulását a nemzetiségi köznevelési rendszer működtetésével, többletköltségeinek vállalásával²¹ biztosítja, de mint az előzőekből látható, részben azon túl is. Ehhez kapcsolódik, hogy nemzetiséghez tartozó személyek oktatási (azaz részben a köznevelési rendszeren kívüli) esélyegyenlősége vonatkozásában az állam hatékony intézkedéseket megtételét is vállalta.²²

A nemzetiségi köznevelés igényeit kielégítő pedagógusképzés, továbbképzés biztosítása állami feladat. Az

Njt. a hazai nemzetiségi pedagógusképzés lehetőségeit kiegészítő, hiányosságait részben pótló további állami kötelezettségeket is megfogalmaz: az állam támogatja a nemzetiségek anya-, illetve nyelvországából érkező oktatók magyarországi vendégtanári alkalmazását. A pedagógusképzéssel való, az előzőnél távolabbi összefüggést nem nevesítve, de gyakorlatilag mégis hasonló, hiánypótló célt (is) szolgál, hogy a nemzetiségekhez tartozók az adott nemzetiség nyelvén oktató, kultúráját ápoló külföldi egyetemek képzéseiben vehetnek részt az állam által kötött nemzetközi egyezmények révén, ill. az anyaországban szerzett oklevél, bizonyítvány Magyarországon honosítható.²³

Megállapítható, hogy az állam kötelezettségvállalása elsődlegesen a hazai nemzetiségi pedagógusképzésre vonatkozik, annál is inkább, mert a vendégtanárok alkalmazása (értelemszerűen) csak ideiglenes és eseti megoldás lehet a nemzetiségi köznevelés egyes igényeinek a kielégítésében. Az Nkt. szerint azonban a nemzetiségi köznevelés pedagógus-igényét államilag elismert középfokú nyelvvizsga-bizonyítvánnyal rendelkező pedagógusok is kielégíthetik, felsőfokú nyelvvizsgával rendelkezők pedig bizonyos körben a nemzetiségi nyelv tanítására is jogosultak.

Nkt. 99. § (3) *Ha nincs a képzés szakirányának megfelelő hazai felsőfokú pedagógusképzés vagy megfelelő végzettségű és szakképzettőségű pedagógussal nem tudják ellátni a feladatot, a nemzetiségi óvodai nevelésben, iskolai nevelés-oktatásban, kollégiumi nevelésben pedagógus-munkakört tölthet be, továbbá vezetői megbízást kaphat az is, aki az e törvény 3. mellékletében foglaltak vagy az átmeneti, továbbá a kivételi szabályok szerint pedagógus-munkakört tölthet be az óvodában, iskolában, kollégiumban, valamint az adott nyelvből legalább középfokú „komplex” típusú államilag elismert nyelvvizsga bizonyítvánnyal vagy azzal egyenértékű okirattal rendelkezik.*

(4) *A nemzetiségi szakképzésben gyakorlati ismeretek oktatására pedagógus-munkakört tölthet be az is, aki a képzés szakirányának megfelelő – a képzésről rendelkező jogszabály szerint – felsőfokú végzettséget tanúsító műszaki oktatói, technikus tanári, szakoktatói oklevéllel, bizonyítvánnyal vagy felsőfokú végzettséget nem tanúsító, tanfolyami képzésben szerzett műszaki szakoktatói (oktatói) bizonyítvánnyal vagy a Gépírási- és Gyorsírás-tanítókát Vizsgáztató Országos Bizottság által kiállított gépírás és gyorsírás tanítására jogosító bizonyítvánnyal és legalább középfokú „komplex” típusú államilag elismert nyelvvizsga bizonyítvánnyal vagy azzal egyenértékű okirattal rendelkezik.*

(5) *A nemzetiségi nyelv oktatására a bolgár, a cigány (romani vagy beás), a görög, a lengyel, az örmény, a ruszin, az ukrán nyelv oktatása esetében alkalmazható az is, aki pedagógus szakképzettséggel és az adott nyelvből felsőfokú „komplex” típusú államilag elismert nyelvvizsga bizonyítvánnyal vagy azzal egyenértékű okirattal rendelkezik.*

3. melléklet a 2011. évi CXCV. törvényhez (A nevelési-oktatási intézményekben pedagógus-munkakörben alkalmazottak végzettségi és szakképzettségi követelményei)

23	Nemzetiségi iskolai nevelés-oktatás az 5-12. évfolyamon	közismereti tantárgyat nemzetiségi nyelven oktató tanár	tantárgynak megfelelő szakos tanár és a nevelés-oktatás nyelvének tanítására jogosító tanító vagy tanár vagy nyelvtanár szakképzettőség vagy az adott nyelvből legalább középfokú „komplex” típusú államilag elismert nyelvvizsga, Magyarországon honosított oklevél alapján az adott évfolyamon az adott tantárgy tanításához előírt, a tanítás nyelvének megfelelő pedagógus végzettség és szakképzettőség
----	---	---	--

Mindebből következően, mivel a nemzetiségi köznevelés pedagógusigényének biztosítása állami kötelezettség, a nemzetiségi nyelvvizsgák lehetőségének a rendszerszintű állami támogatására van szükség; ennek hiánya, ha az adott nyelvterületen a nemzetiségi pedagógusképzés is hiányzik, az Alaptörvényben biztosított nemzetiségi nyelvi jogok sérelmét okozza.

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés a közhatalmat gyakorló szervek tevékenysége ellenőrizhetőségének alkotmányos biztosítója. A nyilvánosság, a közhatalom demokratikus működésének a próbája. A közérdekű adatok megismerhetősége tehát a közhatalom, a közügyek intézésének áttetszőségét, mint alapvető demokratikus intézmény garانتálását is jelenti. A közérdekű adatok nyilvánossága és az azokhoz való hozzáférhetőség ezért a demokratikus jogállamiság alapvető alkotmányos biztosítója. [32/1992. (V. 29.) AB határozat, 34/1994. (VI. 24.) AB határozat]

Mivel a kisebbségi vegyes bizottságok ülésein született, ajánlásokat tartalmazó jegyzőkönyvek, illetve a hozzájuk tartozó kormányhatározatok nincsenek egységes, mindenki számára elérhető, hivatalos adatbázisba gyűjtve, a nemzetiségi jogot érintő közérdekű adatok nyilvánossága korlátozott, ami sérti a közérdekű adatok megismerésének alapjogát.

3. Az ügy érdemében

Ukrán, örmény, ruszin nyelvterületen nem tehető nyelvvizsga, de honosítás, illetve – megfelelő nemzetiségi középiskola hiányában – nemzetiségi érettségi útján sem lehet államilag elismert nyelvvizsga-bizonyítványhoz jutni. Mindeközben nincs hazai nemzetiségi pedagógusképzés örmény és ruszin nyelvterületen, az ukrán vonatkozásban pedig hiányzik az óvodapedagógus-képzés és a tanítóképzés.

Bolgár, görög és lengyel nyelvből külföldön szerzett érettségi bizonyítvány, oklevél, bolgár és lengyel nyelvből egy hazai nyelvvizsgaközpont által biztosított ECL típusú nyelvvizsga honosítása útján lehet államilag

elismert nyelvvizsga-bizonyítványt szerezni. Ezen túl, e nyelvekből – a nemzetiségi kiegészítő oktatás nyújtotta kereteken belül – érettségivel is elérhető ez a cél. A külföldi tanulmányok azonban nem biztosítottak mindenki számára, a honosítási eljárás is korlátozott lehetőség, ill. utánajárást és pluszköltséget jelent, az érettségi tétele pedig korosztályi és egyéb akadályokba ütközhet. Mindeközben e nyelvterületeken hiányzik a hazai nemzetiségi övodapedagógus-képzés és a tanítóképzés.

Ha mindezt összevetjük azzal, hogy a bolgár, a görög, a lengyel, az örmény, a ruszin, az ukrán nyelvet²⁴ az adott nyelvből felsőfokú „komplex” típusú államilag elismert nyelvvizsga bizonyítvánnyal vagy azzal egyenértékű okirattal rendelkező (nemzetiségi pedagógus-oklevéllel nem bíró) pedagógusok is oktathatják, egyértelművé válik, hogy *e nyelvekből az akkreditált hazai nyelvvizsga lehetőségének a biztosítása a pedagógusképzés területén vállalt állami kötelezettség részeként értelmezendő.*

Az Alaptörvény a nemzetiségi nyelvek megóvását ígéri, a nemzetiséghez tartozó egyének identitásvállalási – és megőrzési jogát egyéni, az anyanyelvű oktatáshoz való jogot pedig egyéni és kollektív alapjogként szabályozza. Minderre, illetve a Njt.-nak a nemzetiségi pedagógusképzésre és a Nkt.-nek a nemzetiségi köznevelésben alkalmazottak végzettségére vonatkozó idézett szabályaira, valamint a nemzetiségi pedagógusképzés hiányterületeire is tekintettel, *megállapítható, hogy a bolgár, görög, lengyel, örmény, ruszin és ukrán nyelvekből állami kötelezettség a hazai államilag elismert, korlátozásoktól mentes, akkreditált nyelvvizsga objektív lehetőségének a megteremtése.*

Az ukrán akkreditált vizsga említett megszűnése azt is bizonyítja azonban, hogy magánvállalkozások és autonómiával rendelkező felsőoktatási intézmények vizsgaközpontjainak változó „kínálatára” a magyar államnak nincs közvetlen kihatása, vagyis *a nyelvvizsgaközpontokkal kötött, érdemi támogatást ígérő együttműködési-támogatási megállapodások nélkül – pusztán a folyamatok figyelemmel kísérésével és az akkreditáció elvi bátorításával – az ez irányú állami kötelezettségvállalásnak nem lehet eleget tenni.*

Az államtól független nyelvvizsgaközpontok érdekelttségét – véleményem szerint – csak úgy lehet biztosítani, hogy az oktatási kormányzat a jelzett nyelvek hiányzó nyelvvizsga-akkreditációjának a teljes, az ezekből való vizsgáztatásnak pedig (a jelentkezők alacsony számából fakadó, esetleges) többletköltségeit átvállalja. Az állam a már akkreditált nemzetiségi nyelvekből a nyelvvizsgatétel folyamatosságát úgy biztosíthatja, ha minimum a vizsgáztatással együtt járó, igazolt pluszköltségeket finanszírozza.

A nemzetiségi tankönyvpiac helyzetének elemzését követően, és a hatályos kétoldalú egyezmények nyújtotta elvi lehetőségeket is felmérve, hatékony, támogató intézkedéseket kell tenni a hiányzó nyelvkönyvek és az egyéb, a nyelvvizsgára való felkészítést, felkészülést segítő anyagok megjelentetéséhez is.

A közérdekű adatok megismerésének alapjoga érvényesüléséhez – a nemzetiségi társadalmi kapcsolatokért felelős kormányzati szerv útján – biztosítani kell a kisebbségi vegyes bizottságok ülésein született jegyzőkönyvek, ajánlások, ill. a hozzájuk tartozó kormányhatározatok egységes, mindenki számára elérhető, hivatalos adatbázisba gyűjtését.

Intézkedéseim

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságok megszüntetése, illetve jövőbeni megelőzése érdekében, 1. az Ajb.t. 31. §-a alapján felkérem az *oktatásért és a nemzetiségi társadalmi kapcsolatokért felelős minisztert*, tegye meg a szükséges intézkedéseket

– a nemzetiségi nyelvi jogok, és ezzel összefüggésben az államnak a pedagógusképzés területén vállalt kötelezettsége teljesebb érvényesülése érdekében: a nemzetiségi nyelvekből tehető államilag elismert nyelvvizsgák támogatására,

– a nemzetiségi jogot érintő közérdekű adatok jobb megismerhetősége érdekében: a kisebbségi vegyes bizottságok ülésein született jegyzőkönyvek, ajánlások, ill. a hozzájuk tartozó kormányhatározatok egységes, mindenki számára elérhető, hivatalos adatbázisba gyűjtésére.

Budapest, 2012. szeptember 18.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ http://www.nyak.hu/doc/akk_nyelvek.asp#129

² Kr. 14. § (1) Az idegen nyelven folytatott és befejezett tanulmányokat igazoló, államilag elismert, külföldi közoktatási intézményben szerzett érettségi bizonyítvány, illetve államilag elismert, külföldi felsőoktatási intézményben szerzett oklevél, az oktatás nyelve szempontjából, államilag elismert általános, egynyelvű, komplex típusú felsőfokú nyelvvizsgának felel meg. A külföldi oklevél az elismert vagy honosított szakképzettség alapján, illetve az a külföldi bizonyítvány, amely olyan szakképesítést tanúsít, amely Magyarországon megszerezhető, érettségi vizsgához kötött szakképesítésként ismertek el, államilag elismert szaknyelvi, egynyelvű, komplex típusú felsőfokú nyelvvizsgának felel meg.

³ Kr. 14. (2) Az (1) bekezdés rendelkezéseitől eltérően, a magyarországi vagy külföldi felsőoktatási intézményben élő, vagy holt idegen nyelv szakon szerzett bölcsész, valamint élő vagy holt idegen nyelv és irodalom szakos tanári, nyelvtanári, idegennyelv-szakos mesterfokozattal rendelkező tanári, továbbá tanító szakon idegen nyelv

műveltségterületen szerzett tanítói oklevél, kizárólag a tanult idegen nyelv szempontjából felel meg államilag elismert, általános, Magyarországon szerzett oklevél esetén általános, kétnyelvű, külföldön szerzett oklevél esetén általános, egynyelvű, komplex típusú felsőfokú nyelvvizsgának. Az idegennyelv-alapszakos bölcsész idegen nyelv szakképzettséget igazoló oklevél, a szakképzettségben jelölt nyelv szempontjából felel meg államilag elismert, Magyarországon szerzett oklevél esetén általános, kétnyelvű, külföldön szerzett oklevél esetén általános, egynyelvű, komplex típusú felsőfokú nyelvvizsgának. Az alapszakos bölcsész idegen nyelv szakirányt jelölő oklevél, a szakirányban tanult nyelv szempontjából, a képzési és kimeneti követelményekben meghatározott nyelvi kimeneti szintnek megfelelő szintű, Magyarországon szerzett oklevél esetén általános, kétnyelvű, külföldön szerzett oklevél esetén általános, egynyelvű, komplex típusú nyelvvizsga-bizonyítvánnyal egyenértékű.

⁴ Mint utóbb megtudtam, a magyarországi Országos Lengyel Nyelvoktató Iskola is jogosultságot nyert az ECL-rendszerű lengyel nyelvvizsga megszervezésére.

⁵ Kr. 13. § (3) A Hivatal honosítási eljárás keretében 2000. január 1. után tett sikeres nyelvvizsgát igazoló, külföldi vizsgaszervezet által kibocsátott egynyelvű, külföldi nyelvvizsga-bizonyítványt, államilag elismert nyelvvizsga-bizonyítványra honosít abban az esetben, ha a) a külföldi nyelvvizsgarendszer Magyarországon akkreditációs határozattal rendelkezik, és a nyelvvizsga-bizonyítvány az akkreditációs határozat dátuma előtt Magyarországon került kiállításra; b) a külföldi nyelvvizsgarendszer Magyarországon akkreditációs határozattal rendelkezik, és a kérelmező a honosítandó nyelvvizsga-bizonyítványt külföldön szerezte; c) a külföldi nyelvvizsgarendszer Magyarországon akkreditációs határozattal nem rendelkezik, de a Hivatal a külföldi vizsga követelményeinek megvizsgálása és annak a hazai követelményrendszerrel való összevetése után megállapította, és a (4) bekezdés szerint közzétette az adott külföldi vizsgaközpont nyelvvizsga-bizonyítványának honosíthatóságát. (4) A Hivatal internetes honlapján folyamatosan tájékoztatást nyújt a külföldi vizsgaközpontok által kiadott, honosítható nyelvvizsga-bizonyítványokról.

⁶ Kr. 13. § (1) Honosítani külföldi nyelvvizsgaközpont egynyelvű, általános, illetve szaknyelvi típusú nyelvvizsga-bizonyítványát lehet. (6) A honosítási eljárás kérelemre indul. A kérelmet a Hivatalhoz kell benyújtani. A kérelemben meg kell jelölni a nyelvvizsga honosítatni kért szintjét, fajtáját, illetve típusát. Amennyiben a kérelmező egynyelvű bizonyítványát kétnyelvű, államilag elismert nyelvvizsga-bizonyítvánnyal egyenértékűre kívánja honosítani, kiegészítő vizsgát tesz a (8) bekezdésben foglaltak szerint

⁷ 54. § (1) A vizsgázó érettségi bizonyítványa, a) ha a vizsgázó nemzetiségi nyelv és irodalom vizsgatárgyból emelt szinten legalább 60%-ot ért el, és sikeresen teljesítette az érettségi vizsga írásbeli és szóbeli vizsgáit, azoknak minden vizsgarészét a részletes követelményekben meghatározott módon, továbbá b) nemzetiségi nyelven legalább még két vizsgatárgyból sikeres, legalább középszintű vizsgát tett, felsőfokú (C1) komplex típusú államilag elismert nyelvvizsga-bizonyítvánnyal egyenértékű okiratnak minősül. (2) A vizsgázó érettségi bizonyítványa, a) ha a vizsgázó nemzetiségi nyelv és irodalom vizsgatárgyból emelt szinten 25-59%-ot vagy középszinten legalább 80%-ot ért el, és sikeresen teljesítette az érettségi vizsga írásbeli és szóbeli vizsgáit, azoknak minden vizsgarészét a részletes követelményekben meghatározott módon, továbbá b) nemzetiségi nyelven legalább még két vizsgatárgyból sikeres, legalább középszintű vizsgát tett, középfokú (B2) komplex típusú államilag elismert nyelvvizsga-bizonyítvánnyal egyenértékű okiratnak minősül. (3) A vizsgázó érettségi bizonyítványa, a) ha a vizsgázó nemzetiségi nyelv és irodalom vizsgatárgyból középszinten legalább 60%-ot ért el, és sikeresen teljesítette az érettségi vizsga írásbeli és szóbeli vizsgáit, azoknak minden vizsgarészét a részletes követelményekben meghatározott módon, továbbá b) nemzetiségi, etnikai kisebbségi nyelven legalább még két vizsgatárgyból sikeres, legalább középszintű vizsgát tett alapfokú (B1) komplex típusú államilag elismert nyelvvizsga-bizonyítvánnyal egyenértékű okiratnak minősül. (4) A vizsgázó érettségi bizonyítványa, ha a vizsgázó célnyelvből sikeresen teljesítette emelt szinten az érettségi vizsga írásbeli és szóbeli vizsgáit, azoknak minden vizsgarészét a részletes követelményekben meghatározott módon, továbbá a) legalább 60%-ot ért el, és b) a másik két vizsgatárgyból célnyelven, sikeres, legalább középszintű, vizsgát tett, felsőfokú (C1) komplex típusú államilag elismert nyelvvizsga-bizonyítvánnyal egyenértékű okiratnak minősül. (5) Amennyiben a vizsgázó célnyelvből az emelt szintű vizsgát a 6. § (7) bekezdésében megfogalmazott jogával élve tette le, és megfelel a (4) bekezdésben foglalt feltételeknek, a) ha teljesítette a szóbeli és a hallott szöveg értése vizsgarészeket, érettségi bizonyítványa felsőfokú (C1) szóbeli típusú államilag elismert nyelvvizsga-bizonyítvánnyal egyenértékű okiratnak minősül, b) ha teljesítette az olvasott szöveg értése, az íráskészség és a nyelvhelyesség vizsgarészeket, érettségi bizonyítványa felsőfokú (C1) írásbeli típusú államilag elismert nyelvvizsga-bizonyítvánnyal egyenértékű okiratnak minősül. (6) Ha a vizsgázó nem az (1)-(5) bekezdésben meghatározottak szerint tesz érettségi vizsgát, a 45. § (4) bekezdésében foglaltakat kell alkalmazni.

⁸ II.13. „A magyar Fél igény estén a jelentkezők létszámától függetlenül legalább negyedévente lehetővé tette az ukrán nyelvvizsga letételét az akkreditált vizsgaközpontokban.”

⁹ Alaptörvény Q) cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. (3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.

¹⁰ 1. cikk 1. Az államok a saját területükön védik a kisebbségek létezését és nemzeti vagy etnikai, kulturális, vallási és nyelvi identitását, valamint ösztönzik ezen identitás előmozdításának feltételeit. 2. Az államok megfelelő

törvényhozási és egyéb intézkedéseket fogadnak el ezen célok megvalósítása érdekében. 4. cikk 2. Az államok intézkedéseket foganatosítanak a kisebbséghez tartozó személyeknek a sajátosságaik kifejezéséhez és kultúrájuk, nyelvük, vallásuk, hagyományaik és szokásaik fejlesztéséhez szükséges kedvező feltételek kialakítására, kivéve ahol a sajátos gyakorlatok sértik a nemzeti jogot és ellentétesek a nemzetközi normákkal. 3. Az államoknak megfelelő intézkedéseket kell tenniük, hogy - ahol lehetséges - a kisebbséghez tartozó személyeknek megfelelő lehetőségük legyen anyanyelvük tanulására, vagy hogy az anyanyelvükön történő oktatásban részesüljenek.

- ¹¹ Az 1999-ben hatályba lépett egyezmény magyar vállalásainak a teljesüléséről Magyarország háromévenként beszámol.
- ¹² A Strasbourgban, 1992. november 5-én létrehozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának kihirdetéséről szóló 1999. évi XL. törvény II. Rész 7. Cikk 1. A Felek a regionális vagy kisebbségi nyelvek vonatkozásában azokon a területeken, ahol ezeket a nyelveket használják, mindegyik nyelv helyzetének megfelelően politikájukat, jogalkotásukat és gyakorlatukat az alábbi célokra és elvekre alapítják: c) a regionális vagy kisebbségi nyelvek megóvása érdekében, azok fejlesztését szolgáló, határozott támogató lépések szükségessége; f) a regionális vagy kisebbségi nyelvek oktatása és tanulása, megfelelő formáinak és eszközeinek biztosítása minden megfelelő szinten.
- ¹³ Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről szóló 1999. évi XXXIV. törvény: 1. Cikk A nemzeti kisebbségek és ezen kisebbségekhez tartozó személyek jogainak és szabadságainak védelme az emberi jogok nemzetközi védelmének szerves részét képezi, és mint ilyen, a nemzetközi együttműködés keretébe tartozik. 5. Cikk 1. A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy támogatják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára kultúrájuk megőrzését és fejlesztését, úgyszintén identitásuknak, nevezetesen vallásuk, nyelvük, hagyományaik és kulturális örökségük megőrzésének feltételeit. 14. Cikk 1. A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy elismerik minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személy jogát kisebbségi nyelvének megtanulására. 2. Nemzeti kisebbségek által hagyományosan és jelentős számban lakott területeken, megfelelő igény esetén, a Felek törekednek - lehetőségeik szerint és oktatási rendszerük keretein belül - annak biztosítására, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek megfelelő lehetőségük legyen kisebbségi nyelvüket megtanulni vagy ezen a nyelven tanulni.
- ¹⁴ Pl. A Magyar Köztársaság Kormánya és Ukrajna Kormánya között a kulturális, oktatási és tudományos együttműködésről szóló Egyezmény kihirdetéséről szóló 25/1996. (II. 14.) Korm. rendelet 18. Cikk Jelen Egyezmény megvalósítására a Felek egyenrangú alapon Vegyes Bizottságot hívnak életre, amely szükség szerint kétévenként legalább egyszer ülésezik, felváltva Ukrajnában és a Magyar Köztársaságban, s amelynek feladata az együttműködés tapasztalatainak összegzése és a konkrét csereprogramok kidolgozása. Más példa: 44/2009. (III. 4.) Korm. rendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a nemzeti kisebbségek kölcsönös oktatási és kulturális támogatásáról szóló megállapodás kihirdetéséről 6. cikk Jelen Megállapodás végrehajtását a Magyar-Szlovák Kisebbségi Vegyes Bizottság évente, a Felek belső jogrendjével összhangban áttekinti.
- ¹⁵ Pl. a Kormány a 319/2011. (IX. 20.) Korm. határozatban – a Magyar-Szlovák Kisebbségi Vegyes Bizottság X. ülésén elfogadott ajánlások alapján – pénzügyi támogatást ígért a Ludové Noviny internetes változata (www.luno.hu) számára.
- ¹⁶ Njt. 2. § 1. a) Nemzetiségi közügy: az e törvényben biztosított egyéni és közösségi jogok érvényesülése, a nemzetiséghez tartozók érdekeinek kifejezésre juttatása – különösen az anyanyelv ápolása, őrzése és gyarapítása, továbbá a nemzetiségek kulturális autonómiájának a nemzetiségi önkormányzatok által történő megvalósítása és megőrzése – érdekében a nemzetiséghez tartozók meghatározott közszolgáltatásokkal való ellátásával, ezen ügyek önálló vitelével és az ehhez szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek megteremtésével összefüggő ügy.
- ¹⁷ Njt. 168. § (1) d) Az állam a nemzetiség közügyek ellátásához a költségvetési törvényben támogatást nyújt a nemzetiségek önazonosságának megőrzéséhez, hagyományai gondozásához, átörökítéséhez, az anyanyelv ápolásához, fejlesztéséhez, szellemi és tárgyi emlékeik fennmaradásához.
- ¹⁸ Njt. 12. § (1) a) A nemzetiséghez tartozó személynek joga van: anyanyelvének szabad használatához szóban és írásban
- ¹⁹ Njt. 12. § (1) b) A nemzetiséghez tartozó személynek joga van: megtanulni anyanyelvét, részt venni anyanyelvű köznevelésben, oktatásban és művelődésben.
- ²⁰ Kotv. 7. § (1) A köznevelési rendszer intézményei: a) óvoda, b) általános iskola, c) gimnázium, d) szakközépiskola (a továbbiakban a c)-d) pont alattiak együtt: középiskola), e) szakiskola (a továbbiakban a d)-e) pont alattiak együtt: szakképző iskola; a továbbiakban a c)-e) pont alattiak együtt: középfokú iskola), f) alapfokú művészeti iskola (a továbbiakban a b)-f) pont alattiak együtt: iskola), g) gyógypedagógiai, konduktív pedagógiai nevelési-oktatási intézmény, h) kollégium (a továbbiakban: az a)-h) pont alattiak együtt: nevelési-oktatási intézmény), i) j) pedagógiai-szakmai szolgáltatást nyújtó intézmény (a továbbiakban: az a)-j) pont alattiak együtt: köznevelési intézmény).
- ²¹ Njt. 161. § A 163. § szerinti nemzetiségi anyanyelvű vagy anyanyelvi oktatás többletköltségét – törvényben meghatározott módon – az állam viseli.

- ²² Njt. 12. § (1) c) A nemzetiséghez tartozó személynek joga van: az oktatási esélyegyenlőséghez és a kulturális szolgáltatásokhoz, amelyet az állam hatékony intézkedésekkel elősegíteni köteles
- ²³ Njt. 163. § (2) A nemzetiségek anyanyelvű és anyanyelvi oktatásához az anyanyelvű pedagógusok képzésének, továbbképzésének biztosítása állami feladat. (3) Az állam nemzetközi egyezmények révén is gondoskodik arról, hogy a nemzetiséghez tartozók a nemzetiségek nyelvén oktató, kultúrájukat ápoló külföldi intézményekben vegyenek részt teljes, rész-, illetve tovább- és tudományos képzésben. (4) A (2) bekezdésben foglaltak teljesítése céljából az állam támogatja a nemzetiségek anya-, illetve nyelvszülőországból érkező oktatók magyarországi vendégtanári alkalmazását. (5) A nemzetiséghez tartozó által az anyaországban szerzett egyetemi vagy főiskolai oklevél, továbbá az iskolai végzettséget vagy szakképzettséget tanúsító bizonyítvány nemzetközi szerződésben, illetve jogszabályban meghatározottak szerint a Magyarországon szerzett megfelelő oklevéllel, bizonyítvánnyal egyenértékű.
- ²⁴ A cigány nyelvek (romani és beás) is ebbe a sorba tartoznak, de cigány nemzetiségi területen folyik tanár-, tanító-, és óvónőképzés, illetve e nyelvekből államilag elismert nyelvvizsga is szerzhető.

AJB-4019/2012

A békéscsabai őrzött szállás vizsgálata

Előadók: dr. Haraszti Katalin
Magyarné dr. Vuk Katalin
dr. Sárközy István
dr. Somogyi Gábor

Az eljárás megindulása

A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (a továbbiakban: Harmtv.) 56. § (2) bekezdése értelmében, a harmadik országbeli¹ állampolgárságú kiskorúval szemben, kivételes eseteket nem számítva, nem rendelhető el őrizet.

Amennyiben a harmadik országbeli kiskorú nem egyedül, vagyis kísérő nélküli kiskorúként, hanem a szülei, esetleg más hozzátartozói kíséretében érkezik, illetve tartózkodik Magyarországon, a Harmtv. 56. § (3) bekezdése alapján, a „gyermek mindenképpen álló érdekét elsődlegesen figyelembe véve”, legfeljebb harminc napra idegenrendészeti őrizet alá helyezhető.

Magyarországon mind a kiutasítást, mind a kitoloncolást előkészítő őrizet végrehajtásának helye a „rendőrség által fenntartott, a személyes szabadságában korlátozott külföldi elhelyezésére szolgáló, az őrizet céljaira sajátosan kialakított objektum,” más néven őrzött szállás². A vizsgálat idején, a rendőrség Budapesten a Liszt Ferenc nemzetközi repülőtéren, Győrben, Kiskunhalason és Nyírbátorban működtetett őrzött szállásokat.

A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatója, valamint az országos rendőrfőkapitány 1/2011. (OT 15.) együttes intézkedése alapján, a rendőrség a kiszolgáltatott helyzetben lévő harmadik országbeli állampolgárok, így a kisgyermekes családok, a házaspárok, az egyedülálló nők, és a más fokozottan kiszolgáltatott helyzetben lévő harmadik országbeli állampolgárok pl.: idős, fogyatékkal élő, stb. idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizetét 2011. április 1-jétől nem a felsorolt intézményekben, hanem a Békéscsabai Ideiglenes Őrzött Szálláson (a továbbiakban: Ideiglenes Őrzött Szállás) hajtja végre.

A vizsgálat célja

Vizsgálatom célja, az Ideiglenes Őrzött Szálláson élő külföldiek fogva tartási körülményeinek megismerése volt. Különös figyelmet fordítottam az őrizetben lévő kiskorúaknak a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény) kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvényben biztosított jogainak érvényesülésére.

Miután az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának információi szerint a Magyarországon idegenrendészeti őrizet alatt álló külföldiek „rendszeresen nyugtatókat kaptak, ami néhányuknál a fogva tartás befejeződéséig függőséghez vezetett”, az Ideiglenes Őrzött Szálláshelyen fogva tartott külföldiek egészségügyi ellátása körében a 2011. április 1. és 2012. április 30. között alkalmazott gyógyszerek fajtáit és mennyiségét is megvizsgáltam³.

A vizsgálat módszere

Az Ideiglenes Őrzött Szálláson 2012. május 3-án előre be nem jelentett, helyszíni bejárást tartottunk. A vizsgálatban résztvevő munkatársaim találkoztak a Békés Megyei Rendőr-főkapitányság rendészeti ügyekben illetékes helyettes vezetőjével, végigjárták a külföldiek elhelyezésére és ellátására szolgáló épületeket, megtekintették azok berendezését és felszerelését, iratokat vizsgáltak, elbeszélgettek néhány külföldivel, a szociális munkásokkal, és a szociális asszisztensekkel, az egészségügyi személyzet, az őrszemélyzet tagjaival, valamint az Ideiglenes Őrzött Szállás vezetőjével, és a gazdasági vezetővel.

A vizsgálatban résztvevő munkatársak a magyaron kívül, angol, német, francia, holland, szerb és horvát nyelveken beszélnek, így a meghallgatásokat tolmács közreműködése nélkül végezték.

A megállapított tényállás

Az egyes migrációs tárgyú törvények jogharmonizációs módosításáról szóló 2010. évi CXXXV. törvény 2010. december 24-ei hatályba lépése előtt, a harmadik országbeli állampolgársággal rendelkező (a továbbiakban: harmadik országbeli) kiskorúval szemben sem idegenrendészeti, sem kiutasítást előkészítő őrizetet nem lehetett elrendelni⁴.

A vizsgálat során meghallgatott rendőrtesztek beszámolóí szerint 2010. december 24-ét megelőzően, az illegális határátlépést elkövető, illetve a magyarországi tartózkodás szabályait megsértő harmadik országbeli kisgyermekes családok esetében, az apa idegenrendészeti célú őrizetének elrendelését követően, őt valamelyik őrzött szállásra szállították, azonban az anyát és a gyermekeket egy másik, nyitott intézményben helyezték el. Ha a kiskorú harmadik országbeli csak az egyik szülőjével érkezett, akkor az idegenrendészeti hatóság csak őt vette őrizetbe, a gyermeket pedig valamelyik nyitott, gyermekvédelmi intézményben helyezte el. Előfordult, hogy az említett módon szétszakított, nem ritkán különböző magyarországi településeken élő családtagok csak hetek, esetleg hónapok elteltével találkozhattak újra.

A családok szétszakítását eredményező joggyakorlatot, a 2010. évi CXXXV. törvény próbálta orvosolni. A Harmtv. 56. § (2) bekezdésének 2010. december 24-én hatályba lépett, módosítása értelmében, a „harmadik országbeli kiskorúval szemben – a (3) bekezdésben meghatározott esetek kivételével – nem rendelhető el őrizet”⁵.

A jogalkotó a módosításon túl, a Harmtv. 56. §-át egy új, harmadik bekezdéssel is kiegészítette, amelynek alapján, a „kiskorú gyermekkel rendelkező családdal szemben, a gyermek mindenekfelett álló érdekét elsődlegesen figyelembe véve, őrizet csak végső intézkedésként legfeljebb harminc napra rendelhető el, ha az idegenrendészeti hatóság megállapítja, hogy az őrizet elrendelésének célja a 48. § (2) bekezdésében vagy a 62. § (1) bekezdésében foglaltak alkalmazásával nem biztosítható.”

A Harmtv. 48. § (2) bekezdése szerint a „kiutasítás végrehajtásának biztosítása érdekében az idegenrendészeti hatóság a harmadik országbeli állampolgár úti okmányát elveheti, amellyel szemben külön jogorvoslatnak nincs helye”. Amennyiben a kiskorú gyermekkel rendelkező család személyazonosításra alkalmas úti okmányokkal nem rendelkezik, vagyis az idegenrendészeti hatóságnak nincs mit elvennie, ez a körülmény már önmagában elegendő ahhoz, hogy az idegenrendészeti hatóság a legfeljebb harminc napig tartó őrizetüket elrendelje.

A Harmtv. 62. § (1) bekezdésének a)-g) pontjai alapján, *az idegenrendészeti hatóság a harmadik országbeli külföldi őrizetnek nem minősülő szabadságkorlátozását, azaz „kijelölt helyen való tartózkodását” akkor rendelheti el, ha*

a) a harmadik országbeli állampolgár visszairányítását vagy kiutasítását Magyarország nemzetközi egyezményben vállalt kötelezettsége miatt nem lehet elrendelni, illetve végrehajtani;

b) kiskorú, és vele szemben őrizet elrendelésének lenne helye;

c) vele szemben őrizet elrendelésének lenne helye, és vele együtt Magyarország területén tartózkodó kiskorú gyermeke az őrizet elrendelése esetén felügyelet nélkül maradna;

d) az őrizet határideje letelt, de az őrizet elrendelésére alapul szolgáló ok továbbra is fennáll;

e) a harmadik országbeli állampolgár humanitárius célú tartózkodási engedéllyel rendelkezik;

f) a harmadik országbeli állampolgár kiutasítás hatálya alatt áll, és a megélhetéséhez szükséges anyagi és lakhatási feltételekkel nem rendelkezik;

g) vele szemben az 54. § (1) bekezdés a) vagy b) pontja alapján idegenrendészeti őrizet elrendelésének lenne helye, és az őrizet rá nézve – különös tekintettel egészségi állapotára, életkorára – aránytalanul súlyos hátránnyal járna.

A Harmtv. 2010. december 24-én hatályba lépett módosítása nem rendelkezik arról, hogy az idegenrendészeti hatóságnak 62. § (1) bekezdésének a)-g) pontjaiban felsorolt esetekben, „végső intézkedésként” elrendelt őrizet alkalmazását megelőzően, milyen prioritásokat kell mérlegelnie. A vizsgálat során meghallgatott ügyintézők beszámolója szerint, az idegenrendészeti hatóságok már ebben az időszakban is a jogsértő külföldiek őrizetbe vételét preferálták.

Egy újabb, 2011. augusztus 1-jén hatályba lépett, a Harmtv. 55. § (1) bekezdését érintő törvénymódosítást követően, az idegenrendészeti hatóság – az idegenrendészeti eljárás lefolytatása érdekében – életkorára tekintet nélkül, kiutasítást előkészítő őrizetbe veheti azt a harmadik országbeli külföldit, akinek személyazonossága vagy tartózkodásának jogszerűsége nem tisztázott, vagy kétoldalú visszafogadási egyezmény alapján az Európai Unió más tagállama részére visszaadása folyamatban van⁶.

A Harmtv. 48. § (2) bekezdésének, illetve a Harmtv. 55. § (1) bekezdésének együttes alkalmazása, az idegenrendészeti hatóságok korábban is csak kivételesen alkalmazott mérlegelését leszűkítve, a személyazonosításra alkalmas iratokkal nem rendelkező külföldiek, köztük a kisgyermekes családok automatikus őrizetbe vételét eredményezte.

A kiutasítást előkészítő őrizet legfeljebb hetvenkét órára rendelhető el, amelyet az őrizet helye szerint illetékes helyi bíróság a harmadik országbeli állampolgár személyazonosságának vagy tartózkodása jogszerűségének tisztázásáig, de legfeljebb harminc napig meghosszabbíthat⁷. 2010. december 24-ét követően, a kisgyermekes családok őrizetét is lehetővé tevő törvényi rendelkezések alkalmazása során azonban kiderült, hogy a rendőrség a kiskorúak fogva tartására is alkalmas létesítménnyel nem rendelkezik. Megfelelő elhelyezési körülmények hiányában, kezdetben a rendőrség, a családtagokkal érkező kiskorúak idegenrendészeti célú őrizetét a felnőttek számára kialakított őrzött szállások egyikén, fogda körülmények között volt kénytelen végrehajtani.

A Belügyminisztérium vezetése, a kiskorúak fogva tartási körülményeiből eredő alapjogi problémák orvoslása

céljából úgy döntött, hogy a rendőrség a kisgyermekes családok, a házaspárok, az egyedülálló nők, továbbá más kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek pl.: idős, fogyatékkal élők, stb.⁸. idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizetét az 1989-ben menedékkérők, illetve menedékjogot élvező külföldiek befogadására és ellátására kialakított, békéscsabai Befogadó Állomáson (a továbbiakban: Befogadó Állomás) fogja végrehajtani.

Miután a többszöri átalakításon, bővítésen és korszerűsítésen átesett létesítményhez annak kezelője, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal is ragaszkodott, a két szervezet közötti megállapodás eredményeként, az új fogva tartási helyszín neve „Ideiglenes Őrzött Szállás” lett. Az elnevezésben szereplő „ideiglenes” jelző a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal vezetésének azon reményét tükrözi, hogy a létesítmény egy jelenleg ismeretlen, nem túlságosan távoli jövőbeni időben, ismét a menedékjogot élvező külföldiek befogadását és ellátását fogja szolgálni.

Az Ideiglenes Őrzött Szállás – a Befogadó Állomásnak a fogva tartáshoz szükséges átalakítását követően – 2011. április 1-jén kezdte meg működését. A rendőrség az átalakítások során az intézmény külső ablakain lévő rácsokon túl, a bejáratokra is rácsokat szereltetett, a külső homlokzatot és a kerítést megerősítette, azokra térfigyelő kamerarendszert, valamint a jogellenes távozások észlelésére, illetve megakadályozására alkalmas infraszorompókat telepített. Az épület belső szintjeit fémrácsokkal lezárták, a folyosókra térfigyelő kamerákat szereltek és egy fegyverszobát is kialakítottak.

Az Ideiglenes Őrzött Szállás négy épületszárnyra oszlik. Az „A” épület első emeletén nyolc, egyenként kétszemélyes hálólhelyiség található, amelyeket gyermektelen házaspárok elhelyezésére használnak. Az épületszárny második emeletén lévő 6 darab, kétágyas hálólhelyiséget az egyedülálló nők elhelyezésére használják.

A „C” épület első emeletén 4 db háromágyas, 2 db ötágyas, és 4 db hatágyas, a második emeletén 2 db kétágyas, 1 db háromágyas és 2 db négyágyas és 5 db ötágyas, a gyermekes családok elhelyezésére rendszeresített hálólhelyiség van.

A házi rend értelmében az „A”, illetve a „C” épület emeletein elhelyezett külföldieknek az elhelyezésükre kijelölt hálólhelyiségen kívül, más hálólhelyiségbe belépni, illetve ott tartózkodni szigorúan tilos. A „B” épületben eredetileg 10 db, 38 személy elhelyezésére alkalmas egykori hálólhelyiségből kilenc irodahelyiségként működik. A tízediket, az Ideiglenes Őrzött Szálláson fogva tartott külföldiekhez érkező látogatók fogadására szolgál.

Az eredetileg egészségügyi elkülönítő céljára épült „D” épületben lévő, 8 db egykori hálólhelyiségben összesen 27 személyt lehetne elhelyezni, de ezeket a rendőrség által alkalmazott, polgári fegyveres őrség használja.

Az első, őrizet alatt álló külföldiek 2011. április 4-én érkeztek az Ideiglenes Őrzött Szállásra. A rendőrség az első hetekben, a kiskunhalasi őrzött szálláson fogva tartott, többségében afgán és koszovói állampolgárságú kisgyermekes családokat költöztette az újonnan kialakított, 135 férőhelyes intézménybe.

A hónap második felében befogadott kisgyermekes családok már nem egy másik őrzött szállásról, hanem az elfogásuk helye szerint illetékes megyei rendőr-főkapitányságok idegenrendészeti osztályának döntése alapján, az ország különböző pontjairól kerültek az intézménybe. A működés első hónapjában befogadott 102 külföldi több mint fele kiskorú volt.

2011. május 23-tól kezdődően már az egyedülálló nők, valamint a házaspárok idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizetének végrehajtása is az Ideiglenes Őrzött Szálláson történik.

2011. április 1. és 2011. december 31. között 31 ország **646** állampolgára – köztük **279 kiskorú** – töltött hosszabb-rövidebb időt az intézményben. Az ebben az időszakban befogadott külföldiek 83,3%-át (**539** személy) valamely családtagjával együtt, 12,5%-át (**81** személy) egyedülálló nőként, 4%-át (**26** személy) gyermektelen házaspárként hoztak az Ideiglenes Őrzött Szállásra.

2012. január 1. és március 31. között **255** külföldi – köztük **130 kiskorú** – érkezett az intézménybe. A befogadott külföldiek 71,3%-a (**182** személy) valamely családtagjával, 13%-a (**33** személy) egyedülálló nőként, 15,3%-a (**40** személy) gyermektelen házaspárként érkezett.

Az első tizenkét hónapban az Ideiglenes Őrzött Szálláson fogva tartott külföldiek létszáma egyetlen alkalommal sem érte el, illetve haladta meg a befogadó képesség felső határát, vagyis zsúfoltság nem volt. Ezen időszak alatt senki sem próbált illegálisan távozni az intézményből.

A leghosszabb ideje, 2011. december 14. óta egy 1976-ban született, kongói állampolgárságú, menedékkérelmet is előterjesztett nő élt az intézményben. Utolsóként, 2012. május 3-án hajnalban, egy macedón állampolgárságú nőt hoztak az Ideiglenes Őrzött Szállásra. Ő a helyszíni bejárás megkezdésekor az egészségügyi elkülönítőben tartózkodott.

2012. május 3-án **22** nő, **10** férfi, és **8 kiskorú**, összesen **40 személy** tartózkodott az Ideiglenes Őrzött Szálláson. A nyolc kiskorúból 3 afgán, és 3 koszovói mindkét szülőjével, két iráni állampolgárságú gyermek, pedig egy-egy egyedülálló, férfi hozzátartozójával került az intézménybe. Az Ideiglenes Őrzött Szállás legidősebb lakója egy 62 éves, mongol állampolgár nő, a legfiatalabb a koszovói állampolgárságú házaspár 2012. április 21-én született, alig kéthetes csecsemője volt.

A vizsgált alapvető jogok

– *A szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog:* Senkit nem lehet szabadságától másként, mint törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.”/Alaptörvény IV. cikk (2) bekezdés/.

– *A magánélet tiszteletben tartásához való jog:* „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét,

otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartásuk”. /Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdés/.

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

– *A gyermekek védelméhez és gondoskodáshoz való joga:* „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelméhez és gondoskodáshoz”. /Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés/.

– *A testi és lelki egészséghez való jog:* „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez”. /Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés/.

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

Az alkalmazott jogszabályok

– Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény, (Ajbt.)

– Az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény,

– A Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény,

– A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény, (Harmtv.)

– Az egyes migrációs tárgyú törvények jogharmonizációs módosításáról szóló 2010. évi CXXXV. törvény.

– A fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és mezeti őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény

– A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet

– Az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtásának szabályairól szóló 27/2007. (V. 31.) IRM rendelet.

A vizsgálat megállapításai

I. Az alapvető jogok biztosának hatásköre

Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése alapján, minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéshez szükséges védelméhez és gondoskodáshoz.

A Gyermekek jogi Egyezmény 3. cikk 1. pontja értelmében, a „bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenekfelett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban”.

Az Európai Unió Alapjogi Chartája 24. cikkének 2. pontja szerint a tagállami „hatóságok és a magánintézmények gyermekekkel kapcsolatos tevékenységében a gyermek mindenekfelett álló érdekének kell elsődleges szempontnak lennie”.

A gyermekek az életkorukból adódó fizikai, illetve pszichés állapotuknál fogva sajátos szükségletekkel bírnak, vagyis jogi státusuktól függetlenül, fokozottan kiszolgáltatott helyzetben vannak, így az alapjogvédelem szempontjából veszélyeztetett társadalmi csoportoknak minősülnek. Az életkoránál fogva kiszolgáltatott helyzetben lévő kiskorú idegenjogi jogállása másodlagos, öt valamennyi állami szerv, a Gyermekek jogi Egyezmény, és az Európai Unió Alapjogi Chartájának idézett rendelkezéseivel, valamint az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésével összhangban, elsősorban gyermekként, az ő mindenekfelett álló érdekének figyelembe vételével köteles kezelni.

Az a körülmény, hogy az idegenrendészeti eljárásban fogva tartott kiskorú nem egyedül, hanem valamely hozzátartozója kíséretében illegálisan érkezett, illetve tartózkodik az országban, nem mentesíti az állami szerveket a gyermek mindenekfelett álló érdekének figyelembe vételére irányuló törvényi kötelezettségük alól.

Az Alaptörvény 30. cikk (1) bekezdése értelmében, az alapvető jogok biztosának alapjogvédelmi tevékenységét lát el, akinek az eljárását bárki kezdeményezheti.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. § (4) bekezdése értelmében, az alapvető jogok biztosának, a természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság vizsgálatára, vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára hivatalból is indíthat eljárást.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének a) és d) pontjai alapján, az alapvető jogok biztosának tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a gyermekek, valamint a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére.

A magyarul nem beszélő, külföldiek esetében alaposan feltételezhető, hogy a magyar nyelv és a helyi viszonyok ismeretének hiányában, különösen a fogva tartással járó fokozottan kiszolgáltatott helyzetükben, a saját, illetve kiskorú gyermekeik alapvető jogainak megsértése esetén még arra sem lennének képesek, hogy panaszt tegyenek. Ezért, az Ajbt. 18. § (4) biztosított jogkörömben eljárva, az Ideiglenes Őrzött Szálláson őrizetben lévő külföldiek fogva tartásának körülményeit hivatalból indított eljárás keretében vizsgáltam.

II. Az Ideiglenes Őrzött Szálláson tartózkodó külföldiek őrizetbe vétele

A Harmtv. 43. § (2) bekezdésének a) és b) pontja alapján, az idegenrendészeti hatóság – a törvényben

meghatározott kivétellel – idegenrendészeti kiutasítást rendel el azzal a harmadik országbeli állampolgárral szemben, aki jogellenesen lépte át Magyarország államhatárát, vagy azt megkísérelte; továbbá azzal szemben is, aki a Harmtv. által előírt tartózkodási feltételeket nem teljesíti.

A helyszíni bejárás során az Ideiglenes Őrzött Szálláson meghallgatott személyek egy része illegális határátlépő, a másik része a jogszerű magyarországi tartózkodás feltételeit megsértő külföldi volt.

A jogellenes határátlépés, illetve annak kísérletét elkövető külföldit a rendőrség az elfogását követően előállítja, tolmács közreműködésével meghallgatja, illetve a személyazonosító adatait rögzíti. A rendőrség gyakorlatilag már a külföldi elfogásának napján elrendeli a kiutasítást akkor, ha az illegális határátlépést a határőrizeti tevékenységének ellátása kapcsán, a határterületen, vagy az államhatáron a határforgalom ellenőrzése során észlelte, és a harmadik országbeli állampolgár kiutasításának végrehajtására visszafogadási egyezmény alapján sor kerülhet⁹. A kiutasítást elrendelő határozat ellen fellebbezésnek nincs helye, a határozat bírói felülvizsgálatát, az annak közlésétől számított nyolc napon belül lehet kérni¹⁰.

A jogsértő külföldi visszafogadási egyezmény alapján történő visszaadásról a rendőrség nem határozattal, hanem végzéssel dönt, amellyel szemben a harmadik országbeli állampolgár, a végzés közlésétől számított huszonnégy órán belül végrehajtási kifogást terjeszthet elő. A végrehajtási kifogásnak a visszaadás végrehajtására halasztó hatálya nincs¹¹.

A rendőrség a harmadik országbeli állampolgár elfogását, illetve kiutasítását követő első munkanapon kezdeményezi, hogy a szomszédos állam, a visszafogadási egyezményt végrehajtva, vegye őt vissza.

A szomszédos országok a személyazonosításra alkalmas iratokkal rendelkező állampolgárait visszafogadását kezdeményező megkeresésekre, továbbá olyankor, ha az okmányokkal nem rendelkező állampolgáruk személyazonosságát az érintett személy által, szóban közölt adatok alapján sikerül tisztázni, az irat elküldését követő első munkanapon reagálnak. Amennyiben a megkeresett ország az állampolgárát kész visszafogadni, az érintett személy átadása néhány órán belül, de legkésőbb a következő munkanapon megtörténik.

Ezek a külföldiek többnyire csak akkor kerülnek valamelyik őrzött szállásra, ha a visszafogadási egyezmény alkalmazására történő megkeresés elküldésének időpontját követő munkanap, hétvége, valamilyen ünnep miatt, vagy más okból, nem a következő naptári napra esik.

A szomszédos országok a személyazonosításra alkalmas okmányokkal rendelkező külföldiek visszafogadására irányuló megkeresésekre hosszabb idő, gyakorlatilag két munkanap elteltével válaszolnak. Amennyiben a szomszédos ország jelzi, hogy a külföldit kész visszafogadni, az érintett személy átadása a következő munkanapon, vagyis többnyire az elfogást követő harmadik munkanapon megtörténik.

Ezeket a külföldieket, továbbá azokat a rendőrség által feltartóztatott határsértőket, akik esetében a visszafogadási egyezményt a szomszédos ország elutasító válasza miatt nem lehet alkalmazni, a kiutasítás feltételeinek megteremtéséig, valamelyik őrzött szállásra szállítják. A meghallgatott rendőrök szerint a szomszédos országok többnyire csak a semmilyen, személyazonosításra alkalmas okmánnyal sem rendelkező külföldiek visszafogadását szokták megtagadni.

Amennyiben a külföldi már az országhatáron menedékkérelmet terjeszt elő, akkor nem őrzött szállásra, hanem egy nyitott intézménybe, a debreceni befogadó állomásra kerül.

A magyarországi tartózkodás szabályait megsértő és személyazonosításra alkalmas okmánnyal nem rendelkező külföldiekkel szembeni idegenrendészeti eljárás lefolytatása a rendőrség hatáskörébe tartozik¹². A rendőrség ezeket a külföldieket a személyazonosságuk tisztázásáig, illetve a kiutasítás feltételeinek megteremtéséig őrizetbe veszi, amelyet valamelyik őrzött szálláson hajt végre.

A Harmtv. által előírt tartózkodási feltételeket nem teljesítő, de személyazonosításra alkalmas iratokkal rendelkező harmadik országbeli külföldiek idegenrendészeti őrizetét nem a rendőrség, hanem a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal illetékes regionális igazgatósága rendeli el¹³.

Miután az idegenrendészeti hatóság a kiutasítás végrehajtása érdekében a harmadik országbeli állampolgár úti okmányát elveheti, amellyel szemben jogorvoslatnak helye nincs – okmányok hiányában – a kiutasítás feltételeinek megteremtéséig, az ilyen külföldiek is valamelyik őrzött szállásra kerülnek. Amennyiben a külföldi az elfogásakor azonnal menedékkérelmet terjeszt elő, akkor a debreceni befogadó állomásra kerül.

Azok a külföldiek, akik a menedékjogi kérelmüket nem az elfogásakor, hanem az idegenrendészeti eljárás megindulását követően, már őrzött szálláson tartózkodásuk ideje alatt terjesztik elő, vagyis velük szemben mindkét eljárás folyamatban van, többnyire őrizet alatt maradnak.

2012-ben az Ideiglenes Őrzött Szállás 196 lakója, köztük 42 kiskorú nyújtott be menedékkérelmet. A helyszíni bejárásakor az intézményben fogva tartott 40 külföldi közül 27 személy menedékkérő volt¹⁴.

A határsértő, valamint a Magyarországon illegálisan tartózkodó, harmadik országbeli kisgyermekes családok, házastársak, egyedülálló nők őrizetét, az érintett személyek elfogásának földrajzi helyére, továbbá az őrizetet elrendelő idegenrendészeti hatóság illetékességi területére tekintet nélkül, az Ideiglenes Őrzött Szálláson kell végrehajtani.

Az idegenrendészeti hatóság által elrendelt őrizet legfeljebb 72 óráig tarthat, amelyet az őrizet helye szerint illetékes helyi bíróság a harmadik országbeli állampolgár kitoloncolásáig vagy átadásáig, alkalmanként legfeljebb harminc nappal meghosszabbíthat¹⁵. A kiskorú gyermekkel rendelkező családdal szembeni őrizet, a gyermek mindenkifelett álló érdekét elsődlegesen figyelembe véve, csak *végző intézkedésként, legfeljebb harminc napra* rendelhető el¹⁶.

Az Alaptörvény szerint mindenkinek joga van a szabadsághoz, ami csak a „törvényben meghatározott okokból és törvényben meghatározott eljárás alapján” korlátozható.

Az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Európai Emberi Jogi Egyezmény), 5. cikk 1. bekezdés f) pontja szerint törvényes a letartóztatás vagy őrizetbe vétel az országba való jogtalan belépés megakadályozása céljából; továbbá az olyan személy letartóztatása vagy őrizetbe vétele, aki ellen a kiutasítása céljából, intézkedés van folyamatban.

Az idegenrendészeti hatóság a harmadik országbeli külföldi idegenrendészeti őrizetéről határozatban rendelkezik. A vizsgálat idején az Ideiglenes Őrzött Szálláson fogva tartott házaspárok esetében külön határozat rendelkezett a férj, illetve a feleség idegenrendészeti célú őrizetéről.

A 14 évnél fiatalabb gyermekkel rendelkező családok esetében mindössze két határozat születik. Ezek egyike az apa, a másik az anya őrizetéről rendelkezik. A szülők 14 évnél fiatalabb, egy vagy több gyermekének adatait az anya őrizetét elrendelő határozat tartalmazza. Amennyiben a 14 éven aluli gyermek egyetlen nagykorú hozzátartozója kíséretében tartózkodik az országban, személyes adatait ennek a személynek az idegenrendészeti célú őrizetét elrendelő határozatban rögzítik.

Az idegenrendészeti hatóságok megkérdezett ügyintézőinek elmondása szerint az említett joggyakorlat egyik oka, hogy miután a Harmtv. 56. § (2) bekezdése értelmében, a harmadik országbeli gyermekkel szemben, nem rendelhető el őrizet, a magyar jogszabályok semmiféle, a kiskorú őrizetének elrendelésére vonatkozó részletszabályt sem tartalmaznak. Másrészt, a Polgári Törvénykönyv értelmében a 14 évnél fiatalabb gyermek cselekvőképtelen¹⁷, így az idegenrendészeti eljárásban érvényes jognyilatkozatokat nem lehet, vagyis még ügyfél sem lehet. Az ilyen gyermek nevében, törvényes képviselőként az őt kísérő családtagja jár el¹⁸. További problémát okoz, hogy a magyar jogban a cselekvőképtelen kiskorú nem büntethető¹⁹, így őt nem csak a közigazgatási, de a büntető, és a szabálysértési eljárásban sem lehet felelősségre vonni²⁰. A hatályos magyar jog szerint, bármilyen célú fogva tartás 14 éven aluli kiskorúval szemben történő elrendelése fogalmilag kizárt.

Miután a Polgári Törvénykönyv szerint a 14 életévét betöltött, de a 18 életévét még el nem ért gyermek már korlátozottan cselekvőképes, így egyes, a törvényben meghatározott esetekben önálló jognyilatkozatot tehet, ezért az idegenrendészeti hatóság az ő idegenrendészeti őrizetéről önálló határozatban rendelkezik²¹.

A Gyermejjogi Egyezmény 37. cikk d) pontja alapján a tagállamok gondoskodnak arról, hogy a szabadságától megfosztott gyermeknek, életkorától függetlenül, joga legyen ahhoz, hogy a szabadságvonásának törvényességével kapcsolatban bírósághoz vagy más illetékes, független és pártatlan hatósághoz forduljon, és hogy az ügyben sürgősen döntsenek.

A cselekvőképtelen, és a korlátozottan cselekvőképes kiskorú idegenrendészeti jogállásának közös jellemvonása, hogy őket a Harmtv. 56. § (2) bekezdése alapján önállóan nem, hanem a Harmtv. 56. § (3) bekezdése alapján, kizárólag a kíséretükben lévő családtagjakkal együtt lehet őket őrizetbe venni. Miután utóbbi esetben az idegenrendészeti eljárásban alkalmazott fogva tartás, mint intézkedés tárgya nem a kiskorú, hanem a felnőtt hozzátartozója, a gyermek fogva tartásának sem jogalapja, sem jogi garanciái nincsenek.

Miután az idegenrendészeti hatóság a családdal érkező harmadik országbeli kiskorút nem az általa elkövetett jogsértés miatt, hanem a Harmtv. 56. § (3) bekezdése alapján, a felnőtt családtagja kíséretjeként veszi őrizetbe, a gyermeknek nincs lehetősége arra, hogy a saját fogva tartása jogszerűségének felülvizsgálata érdekében, önállóan forduljon a bírósághoz, ami az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésében biztosított szabadsághoz, valamint az Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdésében deklarált, jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszasszámítást.

Az Alaptörvény XV. cikk (2) értelmében, Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

Míg a Harmtv. 56. § (2) bekezdése értelmében, az országban a hozzátartozói nélkül, illegálisan tartózkodó, harmadik országbeli, kiskorú állampolgárral szemben nem lehet őrizet elrendelni²², az a Harmtv. 56. § (3) bekezdése alapján, a családdal érkező gyermek esetében, „végső intézkedésként” alkalmazható.

A Hivatalom által más ügyben végzett vizsgálatok tapasztalatai szerint az idegenrendészeti hatóságok a kíséret nélküli kiskorúakkal szemben őrizetet nem alkalmaznak²³. Ők, az idegenrendészeti, illetve menedékjogi eljárás jogerős befejezéséig, egy kijelölt tartózkodási helyen, vagyis valamelyik nyitott, gyermekvédelmi intézményben kötelesek tartózkodni.

A Gyermejjogi Egyezmény 2. cikk 2. pontja alapján a részes államok kötelesek arra, hogy a joghatóságuk alá eső gyermekeket valamennyi, bármely formában jelentkező olyan megkülönböztetéstől és megtorlástól hatékonyan megvédjék, ami őket a szüleik, törvényes képviselőik vagy családtagjaik jogi helyzete, vagy tevékenysége miatt érhetné.

Az idegenrendészeti hatóságot a Gyermejjogi Egyezmény 3. cikk 1. pontja alapján, a gyermek mindenkifelett álló érdekének elsődleges figyelembe vételére vonatkozóan terhelő jogi kötelezettség az országban jogellenesen tartózkodó kíséret nélküli, valamint a családtagja társaságában jogellenesen tartózkodó kiskorúak ügyeiben azonos. Az idegenrendészeti hatóság a gyermek mindenkifelett álló érdekét a családtagja kíséretében lévő kiskorú őrizetének elrendelésekor is köteles szem előtt tartani.

A Harmtv. 56. § (3) bekezdésén alapuló, azon joggyakorlat, amely szerint a harmadik országbeli kiskorú, pusztán a felnőtt családtagja jelenléte miatt, olyan esetekben is őrizetbe vehető, amikor a velük egykorú gyermek

fogva tartása fogalmilag kizárt, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében tilalmazott, egyéb helyzet szerinti diszkrimináció tilalmába ütközik, ezért alapvető joggal összefüggő visszasságot okoz.

Az Ideiglenes Őrzött Szálláson fogva tartott külföldiek elhelyezése és ellátása

Az Ideiglenes Őrzött Szálláson meghallgatott külföldieket a rendőrség szállította az intézménybe.

A külföldit az Ideiglenes Őrzött Szállásra csak az illetékes idegenrendészeti hatóság őrizetet elrendelő határozata birtokában lehet befogadni. Az őrizetet elrendelő határozat átadását követően, a külföldi a csomagját a szolgálatban lévő szociális asszisztens átveszi, majd annak tartalmát listába veszi. A külföldi értékeit, a nála lévő készpénzt, továbbá azokat a tárgyakat, amelyeket biztonsági okokból nem tarthat magánál, a szociális asszisztens, elismervény ellenében, letétbe veszi.

A befogadás részeként a külföldiről fényképfelvétel készül, amelyet az Ideiglenes Őrzött Szállás lakóinak azonosítására szolgáló, kártya formátumú műanyag igazolványon is rögzítenek. Az igazolvány birtokában, annak a leolvasó berendezéshez érintésével lehet a közös étkezéseken részt venni, az internet szoba használatához időpontot foglalni, illetve az intézmény által nyújtott többi ellátást és szolgáltatást igénybe venni.

Az újonnan érkezett külföldi, így a kiskorú is, csak előzetes orvosi vizsgálat után, a vizsgálatot végző orvos írásbeli egyetértése esetén helyezhető el a közösségben²⁴.

Az Ideiglenes Őrzött Szállás lakóinak folyamatos, éjjel-nappali egészségügyi ellátását a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal által foglalkoztatott 2 orvosi asszisztens, a rendőrség hivatásos állományában tartozó 4 felcser, továbbá 1 rendőrorvos, és a rendőrség által szerződtetett 1 gyermekorvos végezte.

Az angol nyelven beszélő rendőrorvos minden hét kedden 13 és 15 óra, csütörtökön 13.30 és 15 óra között rendel. A gyermekorvos, aki kedden és csütörtökön, 15 és 17 óra között rendel az intézményben, alapfokú német, angol és orosz nyelvismerettel rendelkezik. Előfordul, hogy az orvosi vizsgálatok elvégzéséhez tolmács közreműködésére is szükség van. Megegyezik azonban, hogy éjszaka, különösen hétfőn a tolmácsokat nem lehet elérni. Ez különösen a befogadás részeként elvégzendő orvosi vizsgálatoknál okoz problémát.

A felsoroltakon túl, heti egy alkalommal, a Cordelia Alapítvány által foglalkoztatott, angolul beszélő pszichológus is rendel az intézményben.

Az Ideiglenes Őrzött Szállás házirendje szerint a felnőttek gyógykezeléséért felelős rendőrorvos, illetve a gyermekorvos azonos időben nem rendelhet.

A rendőrorvos a külföldiek befogadásához szükséges vizsgálatokat az igényeknek megfelelő időpontban végzi. Ha a külföldi éjszaka érkezik, akkor az orvos vizsgálat a következő napon történik. Ha napközben érkezik, akkor az orvos még aznap megvizsgálja. Nagyobb számú külföldi, különösen kisgyermekes család érkezése esetén, a rendőrorvost hétfőn vagy éjszaka is behívják dolgozni.

A befogadáskor elvégzett orvosi vizsgálat során a rendőrorvos a külföldit részletesen kikérdezi, és belgyógyászati státust állít fel róla. Az Ideiglenes Őrzött Szállás orvosi rendelőjében a vér-és vizeletvételen túl, EKG vizsgálatot is tudnak végezni.

A fogva tartott gyógyszert, biztonsági okból, nem tarthat magánál. A befogadáskor a külföldi birtokában lévő gyógyszert az orvosi vizsgálat során elveszik, azt a vizsgálat során közreműködő asszisztens egy borítékba helyezi, és a külföldi távozásáig megőrzi. Az Ideiglenes Őrzött Szálláson tartózkodó külföldiek gyógyszereinek beszerzését és kiosztását, a kisebb gyógykezeléseket, a közegészségügyi ellenőrzéseket, és a különböző szakorvosi, illetve laboratóriumi vizsgálatokkal kapcsolatos időpont egyeztetéseket az egészségügyi szakszemélyzet végzi.

Amennyiben a külföldi olyan időpontban érkezik az Ideiglenes Őrzött Szállásra, amikor a befogadásához szükséges vizsgálatokat végző rendőrorvos nem tartózkodik az intézményben, akkor a megérkezéséig az egészségügyi elkülönítőben, a külföldiek által „zárkának” nevezett helyiségben kell várakoznia. Az orvosi rendelő szomszédságában található egészségügyi elkülönítő két, egyenként körülbelül 4x4 méteres helyiség, az ablakon rácsokkal. A berendezése 3-3 vaságy matraccal és ágyneművel, továbbá kézmosó csap, illetve mosdókagyló az ajtó mögött. Mindkét helyiség kémelelő ablakkal ellátott, nehéz vasajtóval záródik.

A néhány lépésre található fürdőhelyiség, és az illemhely a folyosóról nyílik. Ha az elkülönítőben tartózkodó külföldi ezek valamelyikét használni akarja, akkor kopognia kell, hogy a folyosón posztoló ór az ajtót kinyissa, és azt engedélyezze. Az Ideiglenes Őrzött Szállás az egészségügyi elkülönítőben tartózkodó külföldi számára törölközőt és tisztálkodó szereket is biztosít, aki az orvosi vizsgálatot megelőzően, ezek használatával tisztálkodhat. A helyszíni bejáráskor az egyik elkülönítő helyiségben tartózkodó, macedón állampolgárságú nő kora hajnalban érkezett, és körülbelül 7-8 órája várakozott az orvosi vizsgálatra. elmondása szerint az Ideiglenes Őrzött Szállásra érkezését követően lefényképezték, tisztálkodhatott, ételmezt is kapott, és az intézmény által nyújtott ellátások, illetve szolgáltatások igénybevételéhez szükséges, fényképes műanyag kártyát is megkapta. *A vizsgálat során rendelkezésemre álló adatok alapján, az Ideiglenes Őrzött Szállásra történő befogadása kapcsán alapvető joggal összefüggő visszasságokra utaló körülményt nem észleltem.*

Amennyiben a befogadás részét képező orvosi vizsgálat megállapítja, hogy a külföldi fertőző beteg, vagy kórokozó hordozó, akkor intézkedik az elkülönítéséről, továbbá értesíti a Békés Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szervét. Amennyiben azt a külföldi egészségi állapota indokolja, haladéktalanul egészségügyi intézménybe kell szállítani²⁵.

A vizsgálat adatai szerint 2011. április 4. és 2011. december 31. között mindössze két alkalommal fordult elő, hogy az Ideiglenes Őrzött Szállás lakói közül valaki olyan fertőző betegségben szenvedett, amelynek eredményeként

el kellett őt különíteni. 2011. október 26-án, egy eritreai állampolgárról derült ki, hogy szalmonella fertőzött, majd 2011. december 5-én, egy afgán állampolgár parazitológiai vizsgálatra elküldött székletmintájában „Cryptosporidium sp.” mikrobát találtak. Egy külföldi „Hepatitis B” fertőzött volt, azonban az ő vizsgálati eredményeit az egészségügyi személyzet munkatársai csak az Ideiglenes Őrzött Szállásról történő távozását követően kapták kézhez.

A 2012. január 1. és 2012. március 31. között két külföldit rüh, egyet hajtetű fertőzés miatt kellett elkülöníteni.

Az Ideiglenes Őrzött Szállás munkatársai a fertőző betegeket az egészségügyi elkülönítőben helyezték el, ahol a gyógykezelést követő negatív kontroll eredmények megérkezéséig tartózkodtak. A fertőző betegségről mind külföldi őrizetét elrendelő idegenrendészeti hatóságot mind a fogva tartás törvényességét felügyelő ügyész értesítették. *A vizsgálat során a fertőző betegségben, illetve elősködőktől szenvedő külföldiekkel való bánásmód kapcsán alapvető joggal összefüggő visszasságot nem észleltem.*

Amennyiben az Ideiglenes Őrzött Szálláson fogva tartott külföldieknek sürgősségi, vagy szakorvosi ellátásra van szükségük, azt a rendőrorvos, illetve a gyermekorvos beutalása alapján, a városi szakrendelőben, illetve a kórházban vehetik igénybe. A külföldieknek a járóbeteg-szakellátás keretében történő vizsgálatra, vagy gyógykezelésre történő szállítása és annak időtartama alatt történő őrzése az Ideiglenes Őrzött Szállás feladata²⁶.

A helyszíni bejárásakor egy 8, egy 5 és egy 16 hetes várandós kismama tartózkodott az intézményben. Az Ideiglenes Őrzött Szállás egyik lakóját, egy 21 éves koszovói állampolgárságú nőt, a befogadását követően második napon az őrszemélyzet kíséretében a szülészetre szállították, ahol világra hozta az első gyermekét. A helyszíni bejárásakor kéthetes csecsemő a szülést követően, valamennyi, a magyar újszülöttek számára rendszeresített oltást megkapott. Őnapos kórházi tartózkodásuk ideje alatt, a rendőrség az anyát és az újszülöttet váltott műszakban, napi huszonnégy órában őrizte. Az érintettek beszámolója szerint, az anya és az újszülött őrzésakor a rendőrség munkatársai nem a szülőszobában, illetve a kórteremben, hanem a kórházi folyosón tartózkodtak.

A 27/2007. (V. 31.) IRM rendelet 23. § (2) bekezdés második mondata alapján, az őrzött szálláson fogva tartott külföldi fekvőbeteg-intézeti ellátásának teljes időtartama alatti őrzését a rendőrség biztosítja. *Álláspontom szerint egy frissen szült, kórházi ápolásra szoruló anya napi huszonnégy órás időtartamú rendőri felügyelete szükségtelen, és aránytalan szabadságkorlátozást jelent. Ráadásul nem csak az ő, hanem valamennyi, a kórházi osztályon tartózkodó édesanya magán- és családi életébe való szükségtelen beavatkozást jelent, ezért az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított magánélet tiszteletben tartásához való alapjoggal összefüggő visszasságot okoz.*

Az apát az Ideiglenes Őrzött Szállás munkatársai minden nap kiszállították a kórházba, akinek ily módon lehetősége volt arra, hogy az anyát és a gyermekét láthassa.

A kórházból való visszaérkezést követően az újszülött számára szükséges gyógyszereket, gyermekágyat, pólját, pelenkát, gyermekruhákat az egészségügyi szolgálat biztosította a család számára. Az újszülött állapotát a gyermekorvos és az egészségügyi szolgálat folyamatosan figyelemmel kísérte. *Az újszülött ellátása kapcsán alapvető joggal összefüggő visszasságra utaló körülményt nem észleltem.*

Amennyiben a befogadás részeként elvégzett orvosi vizsgálat szerint a külföldi sem fertőző betegségben, sem elősködőktől nem szenved, akkor valamelyik, többnyire angolul beszélő, szolgálatban lévő szociális asszisztens az intézmény által nyújtott ellátások, illetve szolgáltatások igénybevételéhez szükséges, fényképes műanyag kártyán túl, ellátja a külföldit ágyneművel, tisztálkodási eszközökkel, a háziarend általa értett nyelvű fordításával, és szükség esetén, az évszaknak megfelelő ruházattal. Az intézmény udvarán egy telefonkártyával használható, nyilvános telefonfülke található. Telefonkártyát a külföldi, a letéti pénze terhére vásárolhat, amelynek beszerzéséről az Ideiglenes Őrzött Szállás munkatársai, utólagos elszámolás mellett gondoskodnak. Az internetszoba, előre egyeztetett időpontban, térítésmentesen használható, így a külföldi a tartózkodási helyéről a hozzátartozóit értesítheti. Szem előtt tartva, hogy az őrizet során a családok, illetve házastársak számára a családi együttélés alapvető feltételeinek megfelelő elkülönített lakóteret kell biztosítani²⁷ a szociális asszisztens a külföldit a személyes körülményeitől függően helyezi el egyik, vagy másik épületrészben. *A helyszíni bejárás tapasztalatai szerint a hálólhelyiségek többségének ajtaját még kilincsre sem nem lehet becsukni, ami azon túl, hogy a házaspárok, illetve a családok fogva tartottak számára különösen zavaró, sérti az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított, magán-és családi élet tiszteletben tartásához való alapjog érvényesülését.*

Az Ideiglenes Őrzött Szálláson fogva tartott a külföldiek számára naponta háromszor, a kiskorúak számára ötször biztosít étkezést. A személyenként 700 forint/nap élelmezési norma felhasználásával a fogva tartottak számára naponta legalább 10900 joule energiatartalmú ételmelet kell biztosítani, amelynek során a vallásának étkezési előírásait is figyelembe veszik. A várandós és a kisgyermekes anyának, valamint kiskorúnak naponta egy liter tejet, gyümölcsöt, illetve, ha egészségügyi okból indokolt, azzal egyenértékű más élelmiszert biztosítanak. A muszlim vallású fogva tartottakra tekintettel az intézmény lakói kizárólag sertéshús-mentes élelmiszert kapnak. Ramadán idején lehetőség van arra is, hogy a muszlim vallású fogvatartottak a számukra kiosztott élelmiszert az általuk választott időpontban fogyasszák el. A helyszíni bejárás során meghallgatott külföldiek az élelmezéssel alapvetően elégedettek voltak, mindössze azt észrevételezték, hogy gyakran kapnak tésztát, és többször szeretnének húst kapni. A helyszíni bejárásakor a vizsgálat résztvevői is a külföldiek számára készített ebédet ették. Annak mennyiségét és minőségét megfelelőnek találták. *A fogvatartott, nagykorú külföldiek élelmezése kapcsán alapvető joggal összefüggő visszasságra utaló körülményt nem észleltem.*

Az Ideiglenes Őrzött Szálláson tevékenykedő civil szervezetek munkatársainak beszámolója szerint a gyermekek élelmezése kapcsán visszatérő problémát jelent, hogy az Európai Menekültügyi Alap által finanszírozott, a

menedékkérő családokat megillető többlet támogatás terhére, az ő gyermekeik olyan élelem kiegészítést kapnak, amelyre az menedékkérelmet elő nem terjesztő családok gyermekei nem jogosultak. Feszültséget okoz, hogy az intézményben tartózkodó gyermekek számára szinte képtelenség megnyugtatóan elmagyarázni, mi az oka annak, hogy a szomszédos hálólhelyiségben élő család gyermekei számára olyan édességet, vagy gyümölcsöt osztanak, amelyből ők nem kaphatnak.

Miután az őrizetben lévő kiskorú idegenjogi jogállása másodlagos, őt Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésének, illetve a Gyermekjogi Egyezmény 2. cikk 2. pontjának megfelelően, elsősorban gyermekként kell kezelni, az Ideiglenes Őrzött Szálláson fogva tartott gyermekek idegenjogi jogállásuktól függő ellátása az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében előírt, diszkriminációmentes bánásmód tilalmába ütközik.

A szállásépületekben, szintenként televízióval felszerelt társalgó, valamint egy tűzhellyel és hűtőszekrényvel felszerelt közös melegítőkonyha is található. Miután a tűzhelyek kapcsológombjait leszerelték, így azok gyakorlatilag használatlanok, a fogvatartottaknak arra sincs lehetőségük, hogy a letétbe vett pénzük terhére vásárolt alapanyagokból ételt főzzenek. A rendőrség a befogadó állomás fogva tartási helyé történő átalakítása során a hálólhelyiségekhez tartozó hűtőszekrényeket is leszereltette. A külföldiek viszont attól való félelmükben, hogy az általuk vásárolt, illetve az ellátásuk részét képező élelmet a közös konyhában lévő hűtőszekrényből mások is elvihetik, azt gyakorlatilag nem használják. Ebben a helyzetben *nincs lehetőség arra, hogy a családok vagy a házaspárok a napirend szerinti ételosztásokon kívüli időpontban, esetleg a többiekől távol, a számukra kijelölt lakótérben étkezzenek, ami veszélyezteti az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésében biztosított, magán- és családi élet tisztelgetben tartásához való alapjog érvényesülését.*

A hálólhelyiségeket az ott élő takarítják. Az ágynevet az Ideiglenes Őrzött Szállás munkatársai kéthetente cserélik, annak mosatása központilag történik. A fogva tartott külföldiek a ruházatukat a hálólhelyiséghez tartozó fürdőhelyiségben maguk mossák és szárítják, azonban az egyik földszinti helyiségben egy mosógéppel felszerelt mosókonyha is található. Takarító- és a tisztítószereket az Ideiglenes Őrzött Szállás biztosítja. *Az Ideiglenes Őrzött Szállás hálólhelyiségeinek higiéniai állapota kapcsán alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észleltem.*

Az Ideiglenes Őrzött Szállás egy körülbelül 2500 négyzetméter alapterületű udvarral rendelkezik, ahol fedett pihenő, illetve dohányzóhelyen kívül, egy sportpályát és játszótérrel is kialakítottak. Az intézményben imaszoba, fitneszterem, közösségi foglalkoztató helyiség is található. A külföldiek fogva tartás céljára rendszeresített épületrészekben található közösségi teret, így különösen a fedett udvari pihenőt, ami egyben a dohányzásra kijelölt hely is, a sportpályát, a fitnesztermet, a szabadidős helyiséget, az internetszobát, és a mosdókat szabadon használhatják. Az őrzött szállás felsorolt részein, a házirendben foglalt időbeosztás szerint, korlátozás nélkül mozoghatnak.

Napközben a férfiak többnyire a sportpályán futballoznak, kártyáznak, a fitneszteremben erősítenek vagy interneteznek. Az internetszoba különösen a kamaszok körében volt népszerű. A nők, a kisebb gyerekek, főként a lányok, a szabadidős helyiségben, a Menedék Migránsokat Segítő Egyesület szociális munkásának vezetésével zajló foglalkozásokat látogatták szívesen, ahol kézimunkáztak vagy gyöngyöt fűztek. *A fogvatartott külföldiek foglalkoztatása kapcsán alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észleltem.*

Az őrizet alatt lévő külföldiek, előzetesen egyeztetett időpontban, az erre a célra kialakított helyiségben fogadhatnak látogatót. A látogatók fogadása munkanapon hivatali munkaidőben, munkaszüneti napon a hivatali munkaidőnek megfelelő időszakban történik. A látogatás időtartama legalább negyvenöt perc, amely kérelemre, az Ideiglenes Őrzött Szállás vezetőjének engedélyével további harminc perccel meghosszabbítható. Külföldről érkező látogató esetében, lehetőség szerint soron kívül, legalább hatvan perc időtartamú látogatási időt kell biztosítani. A külföldi az Ideiglenes Őrzött Szállás vezetőjének engedélyével egyidejűleg több látogatót is fogadhat²⁸.

A helyszíni bejárás során meghallgatott koszovói állampolgár férfi elmesélte, hogy ő röviddel a hálólhelyük elfoglalását követően, az udvaron lévő kártyás telefonfülkéből értesítette az Ausztriában élő rokonaikat arról, hogy a határátlépéskor elfogták őket, és az egész család Békéscsabán, az Ideiglenes Őrzött Szálláson tartózkodik. A rokonok szombaton jönnek látogatóba, és az intézmény erre a célra kijelölt helyiségében fognak találkozni. A többi külföldi is telefonon, vagy az internet útján értesítette a hozzátartozóit arról, hogy a határon feltartóztatták, és fogva tartják őket. Magyarországon, illetve a szomszédos országokban élő hozzátartozók hiányában azonban egyikük sem számított arra, hogy az Ideiglenes Őrzött Szálláson tartózkodásuk alatt látogatói érkeznek. *A rendelkezésemre álló adatok alapján, a fogvatartott külföldiek külvilággal való kapcsolattartása kapcsán alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észleltem.*

A meghallgatott külföldiek közül többen panaszkodtak, hogy erős szorongással, illetve különféle alvászavarokkal küzdenek. Az Ideiglenes Őrzött Szállás vezetése által rendelkezésünkre bocsátott kimutatás szerint, az intézmény az megnyitását követő időszakban, egy „Frontin” nevű feszültségoldó, altató, nyugtató hatású gyógyszer volt a legnépszerűbb a fogva tartottak körében. A 0,25 mg hatóanyagot tartalmazó tablettából 1500 db, a 0,5 mg hatóanyagot tartalmazó változatából 539 db fogyott. A második legnépszerűbb gyógyszer egy antipszichotikum, a „Truxal 15 mg” volt, amiből 438 darab, a harmadik az „Anafranil 25 mg” nevű antidepresszáns volt, amiből közel 300 darab fogyott. Az előbbieken túl, a „Stimuloton 50 mg”, a „Yarocen 15 mg” antidepresszánsok, valamint a „Xanax 0,5 mg” nevű szorongásoldó voltak azok, amelyekből nagyobb mennyiség fogyott.

A felsorolt gyógyszerek minősége és mennyisége, valamint a fogvatartottak beszámolóit megerősítik az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának azon információit, mely szerint az őrizetben lévő külföldiek körében nagyfokú

bizonytalanság és szorongás tapasztalható, és a különböző súlyosságú, poszttraumás szimptomáktól szenvedő fogvatartott sem ritka. E külföldieknek a fogva tartás elviseléséhez rendszeresen nyugtatókra és altatókra van szükségük.

Az Ideiglenes Őrzött Szállás munkatársai

Az Ideiglenes Őrzött Szálláson **31** hivatásos állományú rendőrtiszt, **98** fegyveres biztonsági őr, **20** közalkalmazott, továbbá **11** az Európai Menekültügyi Alap által finanszírozott, határozott idejű munkaszerződéssel foglalkoztatott munkavállaló dolgozik. A Menedék Migránsokat Segítő Egyesület által foglalkoztatott **2** szociális munkás költségeit az Európai Visszatérési Alap fedezi. A felsoroltakon túl, a Békés Megyei Rendőr-főkapitányság **1** gyermekorvost, részmunkaidőben, szerződés alapján alkalmaz.

A 31 hivatásos állományú rendőrtiszt közül 13 nő, és 18 férfi volt. Hárman, a rendőrorvos, az Ideiglenes Őrzött Szállás parancsnoka, és egy harmadik személy felsőfokú, a többiek középfokú állami iskolai végzettséggel rendelkeznek. 1 rendőrtiszt román nyelvből felsőfokú, 2 angol nyelvből, 2 német nyelvből középfokú, további 2 angol nyelvből alacsonyabb nyelvvizsga bizonyítvánnyal rendelkezik. A hivatásos állományú rendőrök közül az egyik az intézmény parancsnoka volt, az orvos és a 4 felcser az egészségügyi szolgálatnál dolgoztak. 5 őrparancsnokként, 6 szállítási parancsnokként, a többiek idegenrendészeti segédelőadóként teljesítenek szolgálatot.

A hivatásos állományú szolgálati csoportvezetők, valamint a segédelőadók a rendőrség őrzött szállásainak szabályzatáról szóló 43/2008. ORFK utasítás 26. pontjában előírt egészségügyi, fizikai és pszichikai szűrővizsgálatokat, valamint a fogva tartásra és őrzésre irányadó jogszabályi rendelkezésekből, továbbá elsősegély nyújtási alapismeretekből álló tanfolyamon vettek részt, amelynek az elvégzését követően vizsgát tettek.

A Békés Megyei Rendőr-főkapitányság 98 fegyveres biztonsági őrét, az Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatójának 29000/33955/2010/ált. számú határozata értelmében, személyőrzési és kíséresi feladatok ellátására, a fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény, valamint a Munka Törvénykönyvének előírásai alapján foglalkoztatta.

A Békés Megyei Rendőr-főkapitányság a fegyveres biztonsági őrök munkatársait a Békéscsabai Munkaügyi Központtal közösen kiírt pályázatra jelentkező mintegy 400 pályázó közül, orvosi, illetve pszichológiai alkalmassági vizsgálatot, valamint személyes interjúkat követően választották ki.

2011. január 3-án 106 személy kezdte meg az Országos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatósága által kiadott képzési programban szereplő ismeretek elsajátítását. A képzést követően, 2011. február 2-án és 3-án 97 személy sikeresen levizsgázott. 2011. február 28-án további 7 személy sikeres ismétlővizsgát tett. 2 személy más munkalehetőségre hivatkozva, önszántából távozott a tanfolyami létszámból.

A helyszíni bejáráskor szolgálatot teljesítő 98 fegyveres biztonsági őr között 85 férfi és 13 nő volt. 3 személy felsőfokú, 79 középfokú állami iskolai végzettséggel 3 személy szakmai középfokú, 13 egyéb végzettséggel rendelkezett. 1 fegyveres biztonsági őr német nyelvből felsőfokú, 4 angol, 1 román nyelvből középfokú, 3 angol nyelvből, 2 német nyelvből alacsonyabb nyelvvizsga bizonyítvánnyal rendelkeztek. Miután a fegyveres biztonsági őrök többsége semmilyen idegen nyelven sem beszélt, a köztük, valamint a fogva tartottak közötti kommunikáció a szociális asszisztensek közvetítésével, tolmácsolás útján történt.

A fegyveres biztonsági őrszolgálat tagjai kék színű formaruhát, baseball sapkát, és sötét színű bakancsot viselnek. Egymás között kézi rádiókészülékekkel kommunikálnak. A fogva tartott kiskorúakra tekintettel, az intézmény területén a szolgálati lőfegyverüket nem tarthatják maguknál. Azt csak a külföldiek szállítása, vagy külső helyszínekre történő kísérése során viselhetik.

A fegyveres biztonsági őrök kezdetben gumibottal és bilincsel felszerelve látták el a szolgálatot. 2011. május hónapban, az Országos Rendőr-főkapitányság Közrendvédelmi Főosztályának alárendeltségében működő országos őrsegrancsnok és helyettese személyesen ellenőrizték a tevékenységüket. Az ellenőrzés megállapította, hogy a fegyveres biztonsági őrök folyamatosan és szabályszerűen teljesítik a feladatait, és mindössze azt kifogásolta, hogy könnygázspray-vel nincsenek felszerelve.

Az ellenőrzés eredményeként, a rendőrség a könnygázsprayt a fegyveres biztonsági őrök számára is beszerezte, azt a helyszíni bejárásakor mindannyian viselték.

A helyszíni bejárás információi szerint a fegyveres biztonsági őrök a rendkívüli eseményeket elsősorban kommunikáció útján, esetleg testi kényszer alkalmazásával kezelték, így a könnygázsprayt még egyszer sem használták. *Az intézményben fogva tartott, amúgy is szorongó kiskorúak mindenekfelett álló érdekeire figyelemmel azon az állásponton vagyok, hogy az Ideiglenes Őrzött Szállás területén szolgálatot teljesítő fegyveres biztonsági őrök, a lőfegyverhez hasonlóan, könnygázsprayt se viseljenek.*

A meghallgatott külföldiek közül senki sem panaszkodott arra, hogy a fegyveres biztonsági őrök őt, vagy más fogva tartottat bántalmazott, vagy szóban zaklatott volna. Azt azonban többen is jelezték, hogy az őrök pusztán megjelenése is alkalmas arra, hogy az amúgy is frusztrált gyerekekben, különösen a kisebbekben, félelmet vagy szorongást keltsen. Ezt az állítást az Ideiglenes Őrzött Szállás meghallgatott munkatársai sem vitatták.

A rendőrök, illetve a fegyveres biztonsági őrök munkatársainak rendszeres képzése havonta, az erre a célra kijelölt „képzési napon”, illetve szükség szerint történik. 2011-ben 20 fegyveres biztonsági őr a Menedék Migránsokat segítő egyesület és a Cordelia Alapítvány által szervezett kétnapos multikulturális képzésen vett részt. 2011. november 3-án a Magyarországi Női Alapítvány a felcsereket, illetve a szociális munkások számára a női nemi szerv csonkítás témájában egynapos képzést tartott.

A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal által finanszírozott 20 közalkalmazotti státusból az igazgatói állás nem volt betöltve. 1-1 személy titkárnóként, a menekültellátásért felelős főelőadóként, gazdasági vezetőként, gondnokként, és ételmezésvezetőként, 2-2 személy általános ápolónóként, szakácsként és konyhalányként, 3 személy raktárosként, 4 személy pénzügyi főelőadóként dolgozik.

Az Európai Menekültügyi Alap 5 szociális asszisztens, 2 konyhai kisegítő, 1 cukrász, az internetszoba felügyelő, a fitnessterem felügyelő és 1 karbantartó alkalmazásának költségeit fedezte. Az Európai Menekültügyi Alap terhére foglalkoztatott, felsőfokú végzettségű szociális asszisztensek angol, orosz vagy német nyelven beszéltek. A Menedék Migránsokat Segítő Egyesület 2 szociális munkása közül az egyik arabul anyanyelvi szinten, angolul és szerbül felsőfokon, fárszi nyelven, alapfokon, a közösségi programok szervezéséért felelős másik szociális munkás angolul középfokon, németül alapfokon beszél.

A szociális munkások és a szociális asszisztensek felsőfokú végzettséggel rendelkeztek, azonban a rendőrtisztektől, illetve a fegyveres biztonsági őrség munkatársaitól eltérően, az első reggelen tartott eligazítást nem számítva, a munkába állásukat megelőzően semmiféle oktatásban, vagy speciális felkészítésben sem részesültek, és a havi képzési napokon szervezett oktatáson sem kell részt venniük.

A vizsgálat adatai szerint az Ideiglenes Őrzött Szállás munkatársai között franciául, vagy spanyolul nem beszél senki. Az egyik, afrikai származású, egyedülálló nő, aki 2011. december 14-én érkezett az intézménybe, és az Ideiglenes Őrzött Szállás munkatársainak tájékoztatása szerint senkivel sem hajlandó szóba állni, arról panaszkodott, hogy bár ő franciául és portugálul is tud, ezeket a nyelveket a személyzetből senki sem beszéli, így velük egyáltalán nem tud kommunikálni. A környezetében lévő emberek közül egyetlen személlyel, egy másik, a spanyolt idegen nyelvként beszélő, afrikai nővel tud többé-kevésbé szót érteni. Ha ez a nő előbb távozna, mint ő, akkor teljesen magára marad. Erősen szorong, gyógyszer nélkül nem tud aludni.

Szinte az összes, a helyszíni bejárás során meghallgatott fogva tartott megemlítette, hogy az emeleti társalgókban elhelyezett televíziókon több angol nyelvű program is elérhető, azonban nemhogy arab, vagy spanyol, de még egy francia nyelvű adás sem fogható. Az Ideiglenes Őrzött Szállás munkatársainak tájékoztatása szerint az internet szobában további műholdas csatornák is elérhetők, amit a muszlim vallású nők, főként a családosok, az idegen férfiák jelenléte miatt, kulturális okokból nem szívesen látogatnak. Miután a befogadó állomás fogva tartási helyszínévé történő átalakítása során a rendőrség a hálólhelyiségekben lévő televíziókat is leszereltette, megszünt annak a lehetősége, hogy a külföldiek az általuk ismert nyelven sugárzó csatornát válasszanak, és azt a többiekől elvonulva nézhessék. *A külvilágtól való elzártság az amúgy is frusztrált, különféle poszttraumás tünetekről szenvedő, angolul nem tudó fogva tartottak számára különösen megterhelő, ami veszélyezteti az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében biztosított testi és lelki egészséghez való joguk érvényesülését.*

Az Ideiglenes Őrzött Szállás egyéves működése alatt, a fertőző betegségben, illetve élősködőktől szenvedő külföldiek azonosításán túl, további rendkívüli események is történtek²⁹.

2011. június 16-án, késő este, a családosok elhelyezésére szolgáló „C” épület 2. emeleti társalgójában egy 12 éves afgán fiú szexuálisan játszadozott egy 5 éves afgán kislíval, amit az őrszemélyzet a belső, térfelügyelő kamerarendszereken keresztül észlelt. Az őrszemélyzet tagjai azonnal közbeavatkoztak, majd a történet tisztázásáig, a két gyermeket egymástól és a családjuktól is elkülönítették. A kisebbik fiút az orvos is megvizsgálta, amelyről látletet készült.

A Gyermekjogi Egyezmény 40. cikk 2. pontjának (iii) bekezdése értelmében, a részes államok gondoskodnak arról, hogy a gyermek bármely ügyét késedelem nélkül illetékes, független és pártatlan hatóság, a törvény értelmében igazságos eljárás során, ügyvédjének vagy egyéb tanácsadójának, valamint – hacsak különösen koránál vagy helyzeténél fogva ez nem mutatkozik ellentétesnek a gyermek mindenekfelett álló érdekével – szüleinek vagy törvényes képviselőinek jelenlétében bírálja el. *Miután az eljárás alapját képező cselekmény elkövetésekor egyik afgán gyermek sem töltötte be a tizennegyedik életévét, a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 12/B. § (1) bekezdése értelmében cselekvőképtelenek voltak. Az említett okból, az Ideiglenes Őrzött Szállás munkatársai a gyermekek családjuktól való elkülönítésével, továbbá a szülei távollétében történő meghallgatásával megsértették a Gyermekjogi Egyezmény 40. cikk 2. pontja (iii) bekezdésének előírásait, ami az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdésében biztosított, a gyermekek védelemhez való jogával összefüggő visszasságot okozott.*

A családok közötti esetleges konfliktus megelőzése érdekében, további intézkedésig, a kisebbik fiút és családját az egészségügyi elkülönítőben helyezték el. A helyzet orvoslása érdekében, az őrizetet elrendelő hatóság az idősebb fiú és családja számára, kötelező tartózkodási helyként, a Debrecenben nyitott intézményként működő, befogadó állomást jelölte ki.

2011. szeptember 7-én egy moldáv házaspár és egy grúz egyedülálló nő írásban közölték, hogy addig nem vesznek magukhoz élelmet, amíg az ügyükben érdemi döntés nem születik. Később elmondták, hogy Romániában érvényes tartózkodási engedéllyel rendelkeznek, ahová szeretnének mielőbb visszatérni. Az Ideiglenes Őrzött Szállás vezetése a kérés a külföldiek őrizetét elrendelő hatóságnak továbbította, majd az állapotuk folyamatos figyelemmel kísérése érdekében átköltöztette őket az egészségügyi elkülönítőbe. A külföldieket az orvosi vizsgálaton túl, a Cordélia Alapítvány által alkalmazott pszichológus is meghallgatta.

2011. szeptember 13-án, egy marokkói állampolgár, egy őszibarack magjával orvosi ellátást nem igénylő, felületi bőrsérüléseket ejtett a jobb alkarján. Cselekménye indítékeként arra hivatkozott, hogy futballozni szeretett volna, de a szociális munkás által erre a célra kijelölt időt nem találta megfelelőnek, ezért úgy döntött öngyilkos lesz. A marokkói állampolgár néhány nappal később, 2011. szeptember 19-én, ismét sérüléseket ejtett a jobb alkarján. Ennek

indokaként elmondta, hogy sem a bánásmóddal, sem az élelmezéssel nincs megelégedve, ugyanis nem azt az őszibarackot kapta, amit szeretett volna. A biztonsági fegyveres őrség a külföldit a városi kórház sürgősségi baleseti osztályára szállította, majd a vizsgálatot követően, visszavitték az Ideiglenes Őrzött Szállásra.

2012. január 5-én, egy koszovói állampolgárságú nő önakasztást kísérelt meg. A cselekményt egy másik fogva tartott vette észre, aki értesítette a fegyveres biztonsági őrség tagjait.

2012. január 10-én, az udvaron található telefonfülkénél zajló szóváltást követően, egy szomáliai nő arcon ütött egy palesztin nőt. A történetről a palesztin nő férje értesítette a fegyveres biztonsági őrséget. Az ütés külsérelmi nyomot nem okozott, orvosi ellátásra nem volt szükség.

2012. január 17-én egy palesztin férfi a havas betonon csúszkálás közben elesett, amelynek eredményeként a térdén hámsérüléseket szenvedett, és bal szemöldöke alatt felrepedt a bőr. A külföldit elsősegélynyújtást követően kórházba szállították, ahol a nyílt sebet összevarrták, és még aznap visszatérhetett az őrzött szállásra.

2012. március 6-án, az internet szobában egy koszovói állampolgárságú férfi afeletti felháborodásában, hogy nem az általa megszerzett számítógéphez lett beosztva szóváltásba keveredett a személyzettel, majd egy másik, őt csitítani próbáló koszovói férfival dulakodni kezdett. A fegyveres biztonsági őrség munkatársai a dulakodókat szétválasztották, majd a konfliktus továbbra is agresszív kirobbantóját, a befogadó helyiségben elkülönítették.

2012. március 14-én, a számítógépek használatra vonatkozó szabályok értelmezése körül kialakult vita eredményeként két afgán és egy ghánai állampolgár összeverekedtek. Mire a fegyveres biztonsági őrség tagjai a helyszínre értek, a dulakodókat az internet szobában tartózkodó külföldiek szétválasztották, és kitesékeltek a helyiségből. A dulakodókat a szolgálatban lévő felcser megvizsgálta, illetve ellátta. Orvosi segísége nem volt szükség.

2012. március 15-én egy koszovói állampolgárságú nő egy műanyag joghurtos doboz peremével a két csuklóján egy-egy körülbelül 6 centiméter, továbbá az álla alatt egy 8 centiméter hosszú vágást ejtett. A külföldit elsősegélynyújtást követően kórházba szállították, ahol a szolgálatban lévő orvos megállapította, hogy a 8 napon belül gyógyuló sérülések orvosi ellátást nem igényelnek. Meghallgatása során a nő elmondta, hogy egyrészt a bezártságtól rossz a közérzete, másrészt az édesapja interneten arra kérte, hogy mielőbb térjen vissza Koszovóba, de a férje nélkül. Attól félt, ha a magyar hatóságok visszaküldik Koszovóba, akkor a családja elválasztja őt a férjétől. A nőt a pszichológus is meghallgatta.

Az Ideiglenes Őrzött Szállás munkatársai által dokumentált rendkívüli események azt bizonyítják, hogy a bezártság, és a jövőjükkel kapcsolatos bizonytalanság a fogva tartott külföldieket erősen megviseli. *A felsorolt, és az Ideiglenes Őrzött Szállás vezetése által dokumentált rendkívüli eseményekről a fogvatartottakkal napi kapcsolatban lévő fegyveres biztonsági őrség munkatársai, de még a szociális asszisztensek is csak felületes, legfeljebb általános jellegű információkkal rendelkeznek, ami a vezetői kommunikáció hiányosságaira utal. A hasonló esetek megelőzése, különösen a veszélyeztetett személyi körbe tartozó külföldiek kiszűrése, és a számukra szükséges egyéni bánásmód kialakítása érdekében feltétlenül indokolt lenne, ha az önkárosítással, illetve a tettelegességgel járó rendkívüli eseményekről mind a fegyveres biztonsági őrség tagjai, mind a szociális munkások részletes tájékoztatást kapnának, és azok tanulságait a képzési napokon feldolgoznák.*

Összefoglalás

A 2010. évi CXXXV. törvény 2010. december 24-ei hatályba lépését megelőzően, az idegenrendészeti eljárásban a kiskorúval szemben őrizetet nem lehetett elrendelni³⁰.

2010. december 24-étől kezdődően, a kísérelt nélküli kiskorút továbbra sem lehet őrizetbe venni, azonban a felnőtt családtag kíséreltében lévő kiskorú esetében az őrizet a „gyermek mindenekfelett álló érdekét elsődlegesen figyelembe véve, végső intézkedésként” legfeljebb harminc napra elrendelhető. A 2010. évi CXXXV. törvény hatályba lépését követően, a nemzetközi repülőterek tranzitónáját nem számítva, a Békéscsabán működő Ideiglenes Őrzött Szállás lett az egyetlen olyan hely Magyarországon, ahol a rendőrség 14 évnél fiatalabb, vagyis a magyar jog szerint cselekvőképtelen kiskorúakat is fogva tart³¹. 2011. április 1. és 2012. április 30. között összesen **409** kiskorú, legfeljebb 30 napig őrizetét foganatosították az intézményben.

Miután Harmtv. nem rendelkezik arról, hogy az idegenrendészeti hatóságnak a „végső intézkedésként” elrendelhető őrizet alkalmazását megelőzően, milyen prioritásokat kell mérlegelnie, azt mind az illegális határsértés során, mind a magyarországi tartózkodás jogszerű magyarországi tartózkodás szabályainak megsértése miatt elfogott, és az országból kiutasított kisgyermekes családok esetében rutinszerűen alkalmazzák.

Az Európai Emberi Jogi Egyezmény 5. cikk 1. bekezdés f) pontja szerint törvényes a letartóztatás vagy őrizetbe vétel az országba való jogtalan belépés megakadályozása céljából; továbbá az olyan személy letartóztatása vagy őrizetbe vétele, aki ellen a kiutasítása céljából, intézkedés van folyamatban.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának (a továbbiakban: Európai Bíróság) az Európai Emberi Jogi Egyezmény 5. cikkét érintő esetjoga alapján, kapcsolatnak kell fennállnia a fogva tartás célja, az annak végrehajtási helye és módja között, és a fogva tartás időtartama nem haladhatja meg a céljának eléréséhez szükséges időtartamot³².

A Gyermekjogi Egyezmény 37. cikk d) pontja alapján a tagállamok gondoskodnak arról, hogy a szabadságától megfosztott gyermeknek, életkorától függetlenül, joga legyen ahhoz, hogy a szabadságelvonásának törvényességével kapcsolatban bírósághoz vagy más illetékes, független és pártatlan hatósághoz forduljon, és hogy az ügyben sürgősen döntsenek.

A cselekvőképtelen, és a korlátozottan cselekvőképes kiskorú idegenrendészeti jogállásának közös jellemzője, hogy míg a Harmtv. 56. § (2) bekezdése alapján önállóan nem, addig a Harmtv. 56. § (3) bekezdése alapján, a kíséretükben lévő, felnőtt hozzátartozójukkal együtt már őrizetbe vehetők. *Mivel az ilyen esetekben az idegenrendészeti hatóság által elrendelt őrizet tényleges tárgya nem a kiskorú, hanem a kíséretében lévő felnőtt hozzátartozója, a gyermek fogva tartásának sem jogalapja, sem jogi garanciái nincsenek, ezért az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésében biztosított szabadsághoz, valamint az Alaptörvény XXVIII cikk (7) bekezdésében biztosított, jogorvoslathoz való joggal összefüggő visszásságot eredményez.*

A Gyermekjogi Egyezmény 2. cikk 2. pontja alapján a részes államok kötelesek arra, hogy a joghatóságuk alá eső gyermekeket valamennyi, bármely formában jelentkező olyan megkülönböztetéstől és megtorlástól hatékonyan megvédjék, ami őket a szüleik, törvényes képviselőik vagy családtagjaik jogi helyzete, vagy tevékenysége miatt érhetné.

Az idegenrendészeti hatóságot a Gyermekjogi Egyezmény 3. cikk 1 pontja alapján, a gyermek mindenképpel álló érdekének elsődleges figyelembe vételére vonatkozóan terhelő jogi kötelezettség az országban jogellenesen tartózkodó kísérő nélküli, valamint a családtagja társaságában jogellenesen tartózkodó kiskorúak ügyeiben azonos. A hatóság a gyermek mindenképpel álló érdekét a családtagja kíséretében lévő kiskorú idegenrendészeti célú fogva tartásának elrendelésekor is köteles szem előtt tartani. *A Harmtv. 56. § (3) bekezdésén alapuló, azon joggyakorlat, mely szerint a harmadik országbeli gyermek, az idegenrendészeti jogsértést elkövető felnőtt hozzátartozója pusztán jelenléte miatt, olyan esetekben is őrizetbe vehető, amikor a hasonló jogi helyzetben lévő, kísérő nélküli kiskorú fogva tartása kizárt, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében tilalmazott, egyéb helyzet szerinti diszkrimináció tilalmával összefüggő visszásságot eredményez.*

Az idegenrendészeti hatóságok munkatársai a felnőtt hozzátartozója kíséretében lévő kiskorú fogva tartásának indokaként egyrészt a családi élet tiszteletben tartásához való alapjog érvényesülésére, másrészt a közbiztonság védelmének követelményére hivatkoztak.

Az Alaptörvény által is védett családi élet megvalósulásának egyik, valóban nélkülözhetetlen eleme, hogy a hatóság a gyermeket ne szakítsa el a felnőtt hozzátartozóitól. A hozzátartozók együttes fogva tartása azonban önmagában nem jelenti azt, hogy a közös fogva tartási helyszín eredményeként, a családi életük tiszteletben tartása is szükségképpen megvalósul. *Annak ellenére, hogy a kisgyermekes családok maximum 30 napig tartó fogva tartása látszólag nem túlságosan hosszú idő, az a körülmény, hogy azt egy olyan totalitárius intézményben kell eltölteniük, ahol a magánéletük színterét jelentő hálólhelyiségek többségének ajtajáról a kilincset leszerelték, és még az étkezések idejére sincs lehetőségük elvonulni, a valós családi életük gyakorlatába való súlyos beavatkozást jelent, így az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésével összefüggő visszásságot eredményez.*

A közbiztonság védelmére vonatkozó érv kapcsán mérlegelendő, hogy a kiskorú akár 30 napig tartó őrizetének időtartamát az elérendő közbiztonsági cél, azaz a kiutasítás végrehajtása szempontjából feltétlenül szükségszerűnek tekinthető-e.

A vizsgálat során meghallgatott ügyintézők egyetlen olyan esetre sem tudtak visszaemlékezni, amikor a személyazonosításra alkalmas iratokkal nem rendelkező külföldi visszafogadási egyezmény alapján történő visszavételének megtagadását követő 30 nap elegendő lett volna arra, hogy a kiutasítás végrehajtásához szükséges okmányokat beszerezzék, és a kitoloncolást megszervezzék. Tény, hogy az őrizet legfeljebb 30 napos időtartama alatt az idegenrendészeti jogsértő kisgyermekes család az Ideiglenes Őrzött Szállást nem tudja elhagyni, következőképpen arra sincs lehetősége, hogy kivonja magát a kiutasítás végrehajtása alól. Ezzel szemben az őrizet elrendelését követő 31. naptól, már semmiféle fizikai akadály sincs annak, hogy a kiskorú, az idegenrendészeti hatóság által kijelölt nyitott tartózkodási helyről, akár egyedül, akár felnőtt hozzátartozója kíséretében távozzon.

Az említett okból, a szomszédos ország hatóságának a kiskorú visszafogadási egyezmény alapján történő visszavételét megtagadó válaszában magyarországi kézhezvételét követően, a fogva tartásának az Európai Emberi Jogi Egyezmény 5. cikk 1. bekezdés f) pontjában megjelölt törvényes oka megszűnik, ezért az őrizet további fenntartása már nem szükségszerű, ezért az Alaptörvény IV. cikk (2) bekezdésével összefüggő visszásságot eredményez.

A vizsgálat adatai szerint a jogalkotó a külföldi gyermek Harmtv. 56. § (3) bekezdésében megjelöl, „mindenképpel álló érdekét” leginkább az őrizet végrehajtási körülményeinek szabályozásakor igyekezett szem előtt tartani.

Az irányadó jogszabályok egyrészt a kiskorú gyermekkel rendelkező családoknak a többi külfölditől történő elkülönítését, a fogva tartás helyszínen biztosítandó mozgástér, illetve az ehhez tartozó légtér nagyságát szabályozzák³³. A másik része a kiskorúak, és a terhes anyák étkezésére³⁴, illetve higiéniai eszközökkel való ellátására vonatkozóan tartalmaz előírásokat³⁵. A szabályok harmadik csoportja a fogva tartott kiskorúak oktatását és foglalkoztatását érinti³⁶.

Az helyszíni bejáráskor meghallgatott külföldiek állítása szerint a kisgyermekes családok őrzését végző őrszemélyzet jóindulattal, humánusan bánik a fogva tartottakkal. Az Ideiglenes Őrzött Szállás vezetése a külföldiek fogva tartásának körülményeire és ellátására vonatkozó jogszabályi előírásokat betartja. A rendelkezésekre álló iratok, valamint az Ideiglenes Őrzött Szállás vezetésének tájékoztatása szerint az őrizet végrehajtásának törvényességét a Békés Megyei Főügyészség illetékes ügyésze havonta egyszer, a helyszínen ellenőrzi³⁷.

Annak ellenére, hogy a rendőrség jelentős erőfeszítéseket tesz a legkisebb megterhelést jelentő fogva tartási körülmények megteremtése érdekében, az Ideiglenes Őrzött Szálláson élők gyógyszerfogyasztásának összetétele és

mennyisége, különösen az önkárosításhoz vezető rendkívüli események, valamint a fogva tartott kiskorúak szexuális érintkezése azt bizonyítja, hogy a bizonytalan jövő, a fogva tartás ténye, a házi rend szerint szabályozott életritmus, és valódi intimitás hiánya, a gyermeki élettel összeegyeztethetetlen pszichés megpróbáltatást okoz. Az említett helyzetben, a fogva tartás okait és időtartamát felmérni képtelen kiskorú számára az őrizet 30 napja végtelenül hosszúnak tűnhet, vagyis az semmiképpen sem a gyermek mindennekfelett álló érdekét szolgálja.

Intézkedéseim

Az alapvető jogok országgyűlési biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 31. § (1) bekezdése alapján kérem az országos rendőrfőkapitányt, intézkedjen annak érdekében, hogy

- a fegyveres biztonsági őröknek az Ideiglenes Őrzött Szállás területén szolgálatot teljesítő tagjai könnygázsprayt ne viseljenek;
- az Ideiglenes Őrzött Szállás hálólhelyiségeinek ajtajára kilincset szereljenek;
- a házaspárok és a kisgyermekes családok, igény esetén, külön étkezhessenek;
- a korábban leszerelt televíziók és hűtőszekrények a hálólhelyiségekbe újra felszereljék;
- azok a műholdas csatornák, amelyek jelenleg csak az internet szobában elérhetők, legalább az emeleti társalgókban elérhetők legyenek;
- az Ideiglenes Őrzött Szállás legalább egy franciául beszélő szociális munkát végző munkatársat alkalmazzon,
- az intézmény területén történő rendkívüli eseményeket az Ideiglenes Őrzött Szállás munkatársai feldolgozzák és a hasonló esetek megelőzése érdekében szükséges intézkedéseket megtegyék.

Az alapvető jogok országgyűlési biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 37. § alapján javaslom, hogy a belügyminiszter kezdeményezze

- a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény módosítását annak érdekében, hogy az idegenrendészeti eljárásban sem a cselekvőképtelen kiskorú, sem az őt kísérő felnőttet ne lehessen az őrzött szállásokon fogva tartani;
- a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény kiegészítését annak érdekében, hogy a korlátozottan cselekvőképes kiskorú, valamint az őt kísérő felnőttet csak visszafogadási egyezmény alapján történő visszavételének megtagadásáról szóló értesítés megérkezéskéig, de legfeljebb 8 napig lehessen fogva tartani;
- harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvénynek a kiskorú fogva tartásának önálló felülvizsgálatát biztosító jogi garanciákkal történő kiegészítéséről,
- gondoskodjon olyan jogszabályi garanciák megalkotásáról, amelyek megakadályozzák, hogy a fogva tartott kiskorú ellátására az ő, illetve családja idegenjogi jogállása befolyásolja;
- kezdeményezze az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtásának szabályairól szóló 27/2007. (V. 31.) IRM rendelet olyan módosítását, hogy a szülő nő, illetve az újszülöttet a kórházi ellátásuk alatt a rendőrség csak kivételes esetben legyen köteles napi 24 órában őrizni.

Budapest, 2012. június 25.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

- ¹ A Harmtv. 1. § (3) bekezdése értelmében, annak rendelkezéseit a szabad mozgás és tartózkodás jogával nem rendelkező külföldiekre kell alkalmazni.
- ² Lásd az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtásának szabályairól szóló 27/2007. (V. 31.) IRM rendelet 1. § (1) bekezdését, valamint a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatója, valamint az országos rendőrfőkapitány 1/2011. (OT 15.) együttes intézkedésének 18. pontját.
- ³ Magyarország, mint menedéket nyújtó ország. A menedékkérők és menekültek magyarországi helyzetével kapcsolatos megfigyelések. UNHCR, az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága, 2012. április, 17. o. 50. pont. Elérhető: <http://www.unhcr-centraleurope.org/hu/pdf/informacioforrasok/jogi-dokumentumok/unhcr-kezikonyvek-ajanlasok-es-iranylevek/a-magyar-menekultugyi-helyzet-2012.html>
- ⁴ Lásd Harmtv. 56. § (1) bekezdését.
- ⁵ Lásd az egyes migrációs tárgyú törvények jogharmonizációs módosításáról szóló módosításáról szóló 2010. évi CXXXV. törvény 61. §-át.
- ⁶ Lásd az egyes munkaügyi tárgyú és más kapcsolódó törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2011. évi CV. törvény 104. §-át.
- ⁷ Lásd a Harmtv. 55. § (3) bekezdését.
- ⁸ Az Európai Unió Tanácsának 2003/9/EK irányelve (2003. január 27.) 17-19. cikkeiben határozta meg, hogy kik azok a különleges elbánást igénylő személyek, akikre a tagállamok hatóságainak különösen oda kell figyelniük.
- ⁹ Lásd a Harmtv. végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet 114. § (2) bekezdését, továbbá a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatója, valamint az országos rendőrfőkapitány 1/2011. (OT 15.) együttes intézkedésének 6. pontját.

- ¹⁰ Lásd a Harmtv. 46. § (2) bekezdését.
- ¹¹ Lásd a Harmtv. 45/B. § (2) bekezdését.
- ¹² Lásd a Harmtv. 126. § (1) bekezdésének a) pontját.
- ¹³ Lásd a Harmtv. 126. § (1) bekezdésének b) pontját.
- ¹⁴ 2012. január 1. és május 3. között, a Békéscsabán, az Ideiglenes Őrzött Szállás egyik épületében működő menekültügyi hatóságnak összesen 242 menedékkérő ügyfele volt. A kérelmezők közül 46 személy a kiskunhalasi őrzött szálláson, a többi az Ideiglenes Őrzött Szálláson fogva tartott harmadik országbeli külföldi volt.
- ¹⁵ Lásd a Harmtv. 48. § (4) bekezdését.
- ¹⁶ Lásd a Harmtv. 56. § (3) bekezdését.
- ¹⁷ Lásd a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 12/B. § (1) bekezdését.
- ¹⁸ Lásd a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 12/C. § (1) bekezdését.
- ¹⁹ Lásd a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 23. §-át.
- ²⁰ Lásd a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 2. § (7) bekezdését.
- ²¹ Lásd a Polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 12/A. § (1) és (2) bekezdését.
- ²² Az idegenrendészeti hatóságnak a kíséző nélküli kiskorúak ügyeiben a Harmtv. 48. § (2) bekezdésében és a 62. § (1) bekezdésében felsorolt lehetőségeket sem kell mérlegelnie.
- ²³ Lásd az AJB 7120/2009. és az AJB 733/2012. számú jelentéseket.
- ²⁴ Lásd az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtásának szabályairól szóló 27/2007. (V. 31.) IRM rendelet 3. § (1) bekezdését.
- ²⁵ Lásd az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtásának szabályairól szóló 27/2007. (V. 31.) IRM rendelet 3. § (2) és (3) bekezdését.
- ²⁶ Lásd az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtásának szabályairól szóló 27/2007. (V. 31.) IRM rendelet 23. § (1) bekezdését.
- ²⁷ Lásd az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtásának szabályairól szóló 27/2007. (V. 31.) IRM rendelet 5/B. §-t.
- ²⁸ Lásd az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtásának szabályairól szóló 27/2007. (V. 31.) IRM rendelet 7. § (3) és (4) bekezdéseit.
- ²⁹ Az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtásának szabályairól szóló 27/2007. (V. 31.) IRM rendelet 5/A. § (4) bekezdése alapján, „rendkívüli eseménynek minősül az őrizetet érintő természeti katasztrófa, továbbá minden olyan esemény, tevékenység vagy mulasztás, amely az őrizetes, az őrizetesek őrzéséért, kíséréséért, szállításáért és ellátásáért, valamint e feladatokat végrehajtó állomány irányításáért felelős személyek és az ellenőrző személyek életét, testi épségét, egészségét, az őrzött szállás rendjét, az őrzésbiztonságot sérti vagy súlyosan veszélyezteti.”
- ³⁰ Lásd Harmtv. 56. § (1) bekezdését.
- ³¹ Lényeges különbség, hogy a Harmtv. 41. § (1) bekezdésének b) pontja értelmében a külföldi legfeljebb nyolc napig köteles a repülőtér tranzitónájában tartózkodni.
- ³² Lásd például, Mubilanzila Mayeka és Kaniki Mitunga kontra Belgium, 102. pont; Muskhadzhiyeva és társai kontra Belgium 73. pont, Popov kontra Franciaország, 118. pont.
- ³³ Lásd a Harmtv. végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) Korm. rendelet 129. §.
- ³⁴ Lásd az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtásának szabályairól szóló 27/2007. (V. 31.) IRM rendelet 6. § (3) és (4) bekezdéseit.
- ³⁵ Lásd az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtásának szabályairól szóló 27/2007. (V. 31.) IRM rendelet 14. § (1) bekezdését.
- ³⁶ Az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet végrehajtásának szabályairól szóló 27/2007. (V. 31.) IRM rendelet 17. § (1a) bekezdése szerint az „őrzött szálláson családjával tartózkodó kiskorúnak biztosítani kell a korának és fejlettségének megfelelő oktatási és szabadidős tevékenységhez szükséges feltételeket, illetve eszközöket, így különösen játszószoba használatát, gyermekpedagógus vagy speciálisan képzett szociális gondozó által nyújtott foglalkoztatást. A tanköteles kiskorú őrizetes fejlettségi szintjének megfelelő oktatás biztosítása érdekében az őrzött szállás vezetője haladéktalanul megkeresi az őrzött szállás helye szerint illetékes önkormányzat jegyzőjét”.
- ³⁷ Az ügyészi ellenőrzés gyakoriságát és módszereit az 5/2012. legfőbb ügyészi utasítás, valamint a 3/2000. sz. legfőbb ügyészi körlevél szabályozza.

AJB-4041/2012

Gyűlések közlekedési okból történő megtiltása

Előadó: dr. Hajas Barnabás

Az eljárás megindítása

A Jobbik Magyarországért Mozgalom (a továbbiakban: JOBBIK) országgyűlési képviselőcsoportjának munkatársa azért fordult Hivatalomhoz panaszával, mert Budapest rendőrfőkapitánya már több rendezvényüket is

megtiltotta arra hivatkozással, hogy a közlekedés más útvonalon nem biztosítható.

A panaszos 2012. április 3-án 2012. augusztus 25. napjára egy újabb rendezvényt jelentett be Kossuth tér – Akadémia utca – Széchenyi István tér – Széchenyi Lánchíd – Clark Ádám tér – Szent György tér útvonalon, amelyet Budapest rendőrfőkapitánya szintén megtiltott. A határozat bírósági felülvizsgálatát azért nem kezdeményezte a panaszos, hogy az ne zárja ki a hatáskörömet.

Beadványában a panaszos kiemelte, hogy a rendőrség azután tiltotta meg a felvonulás megtartását, hogy több – álláspontja szerint a forgalmat összemérhetetlenül súlyosabb mértékben korlátozó – rendezvény bejelentését tudomásul vette. A panaszos utalt arra is, hogy a bíróság már több hasonló esetben bírálta felül a rendőrség álláspontját.

A panaszos sérelmezte továbbá, hogy az egyeztetésen készült jegyzőkönyvben „folyamatosan »fenyegeti« a rendőrség, a gyülekezési joghoz oda nem illő jogszabályok mantrázásával, illetve olyan érzést keltve, mintha a rendezvénye már eleve jogszabálysértő lenne”. Vizsgálatom eredményes lefolytatása érdekében az országos rendőrfőkapitánytól írásbeli tájékoztatást és a panaszos által jelzett esettel összefüggő dokumentumok megküldését kértem.

Megállapított tényállás

Az országos rendőrfőkapitány válaszában arról tájékoztatott, hogy a panaszos 2012. augusztus 25. napjára bejelentett demonstrációjának adott helyen és időben történő megtartását Budapest Rendőrfőkapitánya, a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (Gytv.) 8. § (1) bekezdésében foglaltak alapján (a közlekedés más útvonalon nem biztosítható), a rendelkezésre álló adatokra, illetve a közlekedésrendészeti szakvéleményre tekintettel tiltotta meg.

A kapott tájékoztatás szerint az elmúlt időszakban, azonos helyszínekre és részben azonos útvonalra összesen egy bejelentés érkezett a Budapesti Rendőr-főkapitányságra (a továbbiakban; BRFK). A bejelentés szerinti rendezvény megtartását a BRFK tudomásul vette, tekintettel a résztvevői létszáma, illetve a vonulás módjára. Az országos rendőrfőkapitány a bejelentés, valamint az egyeztető tárgyalás megtartásáról készített jegyzőkönyv másolati példányát megküldte részemre. Ebből – illetve az általam más ügyekben megismert jegyzőkönyvekből – kitűnt, hogy a jegyzőkönyv panaszos által sérelmezett részeit azok is tartalmazzák, azok függetlenek a bejelentő személyétől, illetve az általa szervezett korábbi rendezvények tapasztalataitól.

Arról is tájékoztatott az országos rendőrfőkapitány, hogy az elmúlt időszakban a főváros területére több, 1 000 fő feletti várható résztvevői létszámmal tervezett „vonulós demonstrációt” jelentettek be, melynek helyszínei között szerepelt a Kossuth Lajos tér, illetve a Szent György tér. A bejelentések elbírálása során a rendelkezésre álló adatoktól függően azokat a rendőrség tudomásul vette, vagy megtiltotta. A bejelentéseket a BRFK minden esetben önállóan és egyedi bejelentésként, egyenként vizsgálta. A döntések a vonatkozó jogszabályok alapján, a megtartani tervezett rendezvények időpontjában fennálló tényezők (például napszak, időszak, közlekedési viszonyok, más rendezvények) figyelembevételével történtek.

Megállapítottam, hogy a panaszos által bejelentett időpontban a Kodály köröndön, az Andrássy úton, valamint a Hősök terén – egyébként ugyancsak a panaszos által bejelentett, és a JOBBIK-hoz köthető – Gytv. hatálya alá tartozó rendezvény lesz, melynek közlekedésre gyakorolt hatását a rendőrség a rendezvény megtiltásakor értékelte.

Érintett alapvető jogok

- *jogállamiság elve* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *a békés gyülekezéshez való jog* (Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.”)
- *a hátrányos megkülönböztetés tilalma* (Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”)

A vizsgálat megállapításai

I. A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint rendvédelmi szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése értelmében a vizsgálattal érintett rendőrség rendvédelmi szerv, így

tevékenységének vizsgálatára – az Ajbt. 18. §-a alapján – kiterjed hatásköröm. Utalva a többéves ombudsmani gyakorlatra, ismételen fel szeretném hívni a figyelmet, hogy az Rtv. preambuluma célként fogalmazza meg „az Alaptörvénynek és Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek, valamint a jogállamiság követelményeinek megfelelően működő rendőrség kialakítását”. Az Rtv. 2. § (1) bekezdése második mondata szerint „A rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait”.

II. Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

III. A Gytv. eredeti szövege is ismert ugyan közlekedésrendészeti megtiltási okot, de lényegesen tágabb mérlegelést tett lehetővé azzal, hogy tiltani rendelte a közlekedés rendjének aránytalan sérelmével járó rendezvényeket. A gyakorlatban ez a megtiltási ok egyfajta általános közrendi klauzulává vált, vagyis a rendőrség erre hivatkozva tiltotta meg a kockázatosabbnak ítélt rendezvényeket. Sajnos a gyakorlat ezt a megtiltási okot nem töltötte ki megfelelően tartalommal.

A Gytv. 8. § (1) bekezdése arról rendelkezik, hogy a rendőrség megtiltja a rendezvényt, ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható. Nem igényel különösebb bizonyítást, hogy ennek eldöntése alapvetően szakkérdés. A BMr. szerint azon szolgálati ágak vezetői, „akiknek szakvéleménye szükséges annak eldöntéséhez, hogy a tervezett rendezvény megtartása nem ütközik-e a Törvény valamelyik rendelkezésébe, illetőleg nem szükséges-e a Törvény 8. §-a (1) bekezdésének alkalmazása” a rendezvény megtartásával kapcsolatos szakvéleményeket a lehető legrövidebb időn, de legkésőbb 24 órán belül, írásban közlik a közbiztonsági szerv vezetőjével. [BMr. 4. § (3)-(4) bekezdései]

Ez a gyakorlatban úgy történik, hogy a rendőrség közrendvédelmi szervezeti egysége a közlekedési szervezeti egységet kéri fel „szakvélemény készítésére”, amely a gyakorlatban a demonstrációval érintett területre vonatkozó közlekedési hatástanulmány. Ez a „szakvélemény” tartalmazza, hogy a közösségi közlekedés más útvonalra áterelhető-e, hogy mekkora az áteresztő képessége annak a területnek, csomópontnak, útkereszteződésnek, amit érint a demonstráció, milyen hatása van az egyéni közlekedőkre, vagy hogyha járdán kívánnak demonstrálni, akkor ez a gyalogos forgalmat mennyiben akadályozza. Nem veszélyes-e ez, pl. a gyalogosoknak le kell-e lépni az úttestre, az autók közé.

Igaz ugyan, hogy a BMr. hivatkozott rendelkezései szakvéleményről szólnak, azonban a különböző szolgálati ágak együttműködése – lévén ugyanannak a hatóságnak különböző szervezeti egységei – semmiképp nem tekinthető szakértői tevékenységnek, így az annak eredményeként létrejövő dokumentum sem tekinthető szakvéleménynek. A Ket. 58. § (1) bekezdése szerint szakértőt kell meghallgatni vagy szakértői véleményt kell kérni, *ha az eljáró hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel*. Ugyanazon rendőrkapitányság, vagy a Budapesti Rendőr-főkapitányság különböző szervezeti egységei esetén az eljáró hatóságnak fogalmilag kell rendelkeznie a megfelelő szakértelemmel, ellenkező esetben ugyanis nem a közlekedési szolgálati ágtól, hanem *szakértőtől* kellene a szükséges szakértői véleményt beszerezni.

A jelenlegi – imént ismertetett – szisztémával szemben megfogalmazható kritika, hogy a „szakvélemény” megállapításai, ennek következtében pedig annak megalapozottsága gyakorlatilag nehezen ellenőrizhető.

A tényállás tisztázása körében felvethető kérdés továbbá, hogy a rendezvényeket önmagukban (egyenként), vagy egymásra tekintettel is kell-e értékelni. Másképp fogalmazva: ha a rendezvények külön-külön a közlekedésre, vagy éppen a népképviselői szervekre, illetve bíróságra gyakorolt hatása nem alapozná meg a megtiltást, azonban együttesen – kumulálódó hatásuk miatt – már igen.

E megtiltási okkal kapcsolatban sem a rendőrség, sem pedig a bíróságok gyakorlata nem tekinthető töretlennek. A rendőrség a budapesti Andrassy útra bejelentett rendezvények közül egyeseket tudomásul vett, másokat – teljesen azonos forgalmi adatok alapján – megtiltott.

A külső szemlélőben – különösen az Andrassy útra bejelentett rendezvényekkel összefüggésben – könnyen alakulhat ki az a kép, hogy a rendőrség még mindig egyfajta közrendi klauzulaként alkalmazza ezt a megtiltási okot. A közrend és közlekedés rendjének összefüggését sokkal helyesebb lenne fordítva megközelíteni, vagyis a kérdést úgy lenne helyes feltenni, hogy a közlekedés milyen fokú akadályozása képes a közrendet, közbiztonságot veszélyeztetni. [HOFER-ZENI, HERBERT: Versammlungsfreiheit in Österreich. *Europäische Grundrechte Zeitschrift* 13. September 1984; 11. Jg Heft 13. 360.]

Mindezek alapján legalábbis felmerül a kérdés, hogy a rendőrség, illetve az általam nem vizsgálható bíróság jogalkalmazó gyakorlata mennyiben felel meg az egyenlő bánásmód követelményének, illetve e szervek – teljesen

azonos forgalmi adatok esetén – valójában milyen szempontrendszer alapján hozzák meg döntésüket.

A fentiekre figyelemmel megállapítottam, hogy a rendezvények megtiltásának Gytv.-ben meghatározott okok – a szabályozás hiányosságára visszavezethetően – alkalmasak arra, hogy a gyülekezési joggal, valamint a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okozzanak.

IV. A panaszos ügyében meghozott, a rendezvény megtartását megtiltó határozat, illetve az azt megelőző eljárás vizsgálatát követően a következőket állapítottam meg:

A bejelentést követően lefolytatott egyeztetés során készült jegyzőkönyv panaszos által sérelmezett egyes részei (így a szervező figyelmének felhívása arra, hogy a rendezvény rendjének fenntartásáért a szervező felel, a békés jellegét elveszített rendezvény nem áll alkotmányjogi védelem alatt, ha a rendezvény bűncselekményt, vagy annak elkövetésére való felhívást valósít meg, vagy mások jogának és szabadságának sérelmével jár, a rendőrség a rendezvényt feloszlátja) valamennyi BRFK-n, rendezvény megtartásával kapcsolatos egyeztetésről készült jegyzőkönyv azonos szöveggel tartalmazza. Más sérelmes elemeket pedig csak azok a jegyzőkönyvek tartalmaznak minden esetben, amelyek a Kossuth Lajos térre (elrendelt személy- és létesítménybiztosítási intézkedésre, a terület kezelőjével való kapcsolatfelvétel szükségességére, a Parlament épületébe be-, és onnan kijárási akadályozásának tilalmára vonatkozó tájékoztatás), vagy a Budai Várba (Sándor-palota épületébe be-, és onnan kijárási akadályozásának tilalmára, a gépkocsik behajtási engedélyének szükségességére, a Budai Várban zajló közművelődési eseményekre vonatkozó tájékoztatás) bejelentett rendezvények egyeztetése során készültek.

Erre figyelemmel az egyeztetési eljárással kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem észleltem.

A döntés érdemével kapcsolatban a következőkre szeretném a figyelmet felhívni:

A rendezvény adott helyen és időben történő megtartását megtiltó határozat indokolása szerint a rendezvény megtartása esetén a „tömegközlekedési és a közúti járműforgalom ellehetetlenítése a térség közlekedésére rendkívül nagymértékben kedvezőtlen befolyással lenne”.

A rendőrség több – a panaszos által azonos időpontra bejelentett – rendezvény együttes hatását értékelte a rendezvény megtiltásakor. Ombudsmani eszközökkel nem tisztázható, hogy a rendezvényt helyes és megalapozott indokok alapján tiltotta-e meg Budapest rendőrfőkapitánya. Ennek megállapítására a Gytv. 9. §-a alapján – a határozat felülvizsgálata során, annak részeként – kizárólag a bíróság jogosult.

A rendezvény megtiltása kapcsán azt is vizsgáltam, hogy BRFK az egyenlő bánásmód követelményét betartva járt-e el. Közvetlen hátrányos megkülönböztetés akkor lenne megállapítható, ha a rendőrség valamely védett tulajdonság alapján kedvezőtlenebb bánásmódban részesítette volna a rendezvény szervezőit, mint amelyben más, összehasonlítható helyzetben levő személy vagy csoport részesül, részesült vagy részesülne rendezvényük bejelentése során.

A panaszos által bejelentett rendezvénnyel azonos útvonalon, hasonló időszakban, napszakban, hasonló létszámmal megtartott más rendezvény. nem volt. Az egyetlen bejelentett és megtartott rendezvény létszáma messze elmaradt a panaszos rendezvényétől, az nem járt az úttest igénybevételével. Így megállapítottam, hogy az azonos útvonalon megtartott Gytv. hatálya alá tartozó rendezvények nem voltak összehasonlítható helyzetben. A rendezvények szervezői ezért nem tekinthetők homogén csoportnak, így közöttük diszkriminációról sem lehet szó.

Erre figyelemmel a rendőrség rendezvény megtartását megtiltó határozatával kapcsolatban az egyenlő bánásmóddal való alapjoggal összefüggő visszásságot nem tártam fel.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy fontolja meg a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény olyan módosításának kezdeményezését, amely a rendezvények megtartásának megtiltási okait a jelentésemben foglalt szempontok figyelembevételével szabályozza.

Budapest, 2012. augusztus 10.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-4054/2012

Hulladékgazdálkodási közszolgáltatás számlázási gyakorlata

Előadó: dr. Litkey-Juhász Orsolya

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványában a Barcika Park Nonprofit Kft. számlázási, továbbá a személyes adatok kezelésével összefüggő gyakorlatát sérelmezte. Beadványában kifogásolta, hogy a Kft-től az üresen álló lakása címére rendszeresen érkezik számla, valamint azt, hogy a hulladékkezelési közszolgáltatással összefüggő problémái miatt 2012 februárjában írt levelére – hivatalomhoz fordulása idejéig – nem kapott választ.

Figyelemmel arra, hogy a beadvány alapján felmerült a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdésében biztosított

jogkörömben eljárva, vizsgálatot indítottam. A panaszban felvetettekkel kapcsolatban tájékoztatást kértem a Barcika Park Nonprofit Kft. vezetőjétől.

Érintett alapvető jogok

- *a jogállamiság elve és a jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)
- *a személyes adatok védelméhez fűződő jog* (Alaptörvény VI. cikk (2) bekezdés: „Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.”)

Alkalmazott jogszabályok

- A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.);
- Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény;
- A települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet;
- Kazincbarcika Város Önkormányzatának a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló 50/2001. (XII. 21.) sz. rendelete.

A megállapított tényállás

1. A kazincbarcikai panaszos kifogásolta, hogy a hónapok óta üresen álló lakása címére a saját, továbbá elhunyt édesanyja, valamint az ingatlanból elköltözött testvére nevére rendszeresen érkezik hulladékkezelési közszolgáltatással kapcsolatos, fizetési kötelezettséget tartalmazó számla a Barcika Park Nonprofit Kft.-től, holott a közszolgáltatást az Észak-magyarországi Hulladékgazdálkodási Zrt. végzi.

A panaszos sérelmezte továbbá, hogy a kazincbarcikai önkormányzat kiadta az adatait a Kft.-nek, a 2012. február 17-én kelt ajánlott levelére – melyet a Magyar Posta Zrt. 3703 000 200 191 7 ragszámmal továbbított a cég felé – pedig választ nem kapott.

2. A Barcika Park Nonprofit Kft. vezetője *megkeresésemre adott válaszában* közölte, hogy a városban a hulladékszállítást az Észak-magyarországi Hulladékgazdálkodási Kft. végzi, mint az önkormányzat által kijelölt közszolgáltató. Az önkormányzat a hulladékszállítási közszolgáltatás megszervezésével és fenntartásával, valamint a hulladékszállítási díj beszedésével egyik saját gazdasági társaságát, a Barcika Park Nonprofit Kft.-t (2011. december 31-ig Arborétum Kft. volt a cég elnevezése) bízta meg.

A panaszos által hivatkozott levél a Kft. levelezési rendszerében nem található meg, ezért nem válaszoltak rá.

A válasz tartalmazta azt is, hogy Kazincbarcika Város Önkormányzata 50/2011. (XII. 21.) sz. rendelete rendelkezik a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési közszolgáltatásról, amely nem teszi lehetővé az üres, vagy használaton kívüli ingatlanok után díjkezdvevény igénybevitelét.

Végül a Kft. vezetője úgy foglalt állást, hogy „a Hgt. 23. § g) pontja szerint az önkormányzati rendelettel megvan a jogalapja annak, hogy a Kft. a közszolgáltatással összefüggő személyes adatokat kezelje”.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontja és a 18. § (2) bekezdésének e) pontja alapján az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak, ezen belül közszolgáltatást végző szervnek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet.

A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.) 21. § (1) bekezdése szerint a települési önkormányzat kötelezően ellátandó közszolgáltatásként az ingatlan tulajdonosoknál keletkező települési hulladék kezelésére hulladékkezelési közszolgáltatást szervez, és tart fenn. Kazincbarcika Város Önkormányzata a hulladékszállítási közszolgáltatás megszervezésével és fenntartásával, valamint a hulladékszállítási díj beszedésével a Barcika Park Nonprofit Kft.-t – mint saját gazdasági társaságát – bízta meg.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy Kazincbarcika Város Önkormányzata (a továbbiakban: önkormányzat), valamint a településen a hulladékkezelési közszolgáltatás ellátásában közreműködő Barcika Park Nonprofit Kft. (a továbbiakban: közszolgáltató) az ombudsman által vizsgálható közszolgáltatást ellátó (annak megszervezésében felelős) szervnek minősülnek.

II. Az érintett alapvető jogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta a biztosok következetesen, színvonalukértüként támaszkodtak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazták az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztja az Alkotmánybíróság 22/2012. (V. 11.) AB határozata, melyben arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

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

Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata többször megerősítette azt a tételt, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság alkotmányos követelményének egyik eleme az egységes jogértelmezésen alapuló jogalkalmazás. Nem lehet azonban világos, egyértelmű, és hatását tekintve kiszámítható a norma, ha nem biztosítja az egyértelmű eligazodást, alkalmazást. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján a *tisztességes eljárás* olyan minőség, amelyet az eljárás egésze és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az alapvető jogok biztosának gyakorlata szerint a jogállamiság elvéből fakadó egyes követelményeknek – amennyiben azok az adott kontextusban értelmezhetők – a közszolgáltatást nyújtó intézmények tevékenysége során is érvényesülniük kell: a jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog biztosítása az ügyfelek, szerződéses partnerek számára a közszolgáltatást nyújtó szervektől is elvárható.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A panaszos a közszolgáltatással összefüggésben írt levelére a közszolgáltatótól nem kapott választ. A közszolgáltató tájékoztatása szerint a panaszos levele nem található meg levelezési rendszerükben, ezért nem válaszoltak arra. Nincs információm arról, hogy a panaszos könyvelt küldeményként feladott levele milyen okból nem található meg a közszolgáltatónál, ennek pontos felderítésére pedig vizsgálati lehetőségeim nem alkalmasak. Ezért ezzel kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszáságot nem állapítottam meg.

2. A panaszos kifogásolta a közszolgáltató személyes adatok kezelésével összefüggő gyakorlatát. Sérelmezte, hogy elhunyt édesanyja, valamint az ingatlanból elköltözött testvére nevére rendszeresen érkezik fizetési kötelezettséget tartalmazó számla a közszolgáltatótól, holott a közszolgáltatást az Észak-magyarországi Hulladékgazdálkodási Kft. végzi.

Az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény 5. § (1) bekezdésének b) pontja szerint személyes adat akkor kezelhető, ha azt törvény vagy – törvény felhatalmazása alapján, az abban meghatározott körben – a *helyi önkormányzat rendelete* közérdeken alapuló célból elrendel.

Helyesen mutatott rá a közszolgáltató válaszában arra, hogy a Hgt. 23. § g) pontja felhatalmazást ad arra, hogy a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben megállapítsa a közszolgáltatással összefüggő személyes adatok (közzszolgáltatást igénybe vevő neve, lakcíme, születési helye és ideje, anyja neve) kezelésére vonatkozó rendelkezéseket. A közszolgáltató álláspontja szerint a Hgt. 23. § g) pontja szerinti önkormányzati rendelet a *jogalapja* annak, hogy a közszolgáltatással összefüggő személyes adatokat kezelje.

Általánosságban tehát a Hgt. hatalmazza fel az önkormányzatok képviselő-testületeit arra, hogy rendeletükben szabályozzák a közszolgáltatással összefüggő személyes adatok kezelését.

Megállapítottam, hogy e törvényi felhatalmazás alapján az önkormányzat nem alkotta meg a szükséges szabályokat. Kazincbarcika Város Önkormányzatának a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló 50/2001. (XII. 21.) sz. rendelete (a továbbiakban: Ör.) ugyanis a személyes adatok

kezelésére nem tartalmaz rendelkezéseket. Az Ör. nem határozza meg, hogy a közszolgáltatással összefüggésben ki minősülhet adatkezelőnek, mi tekinthető a kezelt adatok körének, az kinek (kiknek) továbbítható, az adatok milyen célból kezelhetők. Jelen pillanatban tehát a közszolgáltatónak nincs jogalapja az ügyfelek személyes adatainak kezelésére, a Hgt. ugyanis a szabályozás kialakításának csupán a lehetőségét adja meg.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy sérti a jogállamiság elvét és a jogbiztonság követelményét, valamint visszásságot okoz a személyes adatok védelméhez fűződő joggal összefüggésben az Ör. azon hiányossága, hogy – a törvényi felhatalmazás ellenére – nem állapítja meg a hulladékkezelési közszolgáltatással összefüggő személyes adatok kezelésére vonatkozó rendelkezéseket.

3. A panaszos sérelmezte, hogy annak ellenére kap fizetési kötelezettséget tartalmazó számlát a közszolgáltatótól, hogy kazincbarcikai ingatlanát nem használja, az üresen áll.

A témakört a Hgt., a települési hulladékkezelési közszolgáltatási díj megállapításának részletes szakmai szabályairól szóló 64/2008. (III. 28.) Korm. rendelet, valamint az Ör. szabályozzák.

A Hgt. szerint az ingatlantulajdonos köteles az ingatlanán keletkező települési szilárd hulladékot a külön jogszabályok szerint gyűjteni, továbbá az annak begyűjtésére feljogosított hulladékkezelőnek átadni. A Korm. rendelet kimondja, hogy a hulladék kezeléséért közszolgáltatási díjat kell fizetnie annak, aki a hulladék gyűjtésére és a közszolgáltatónak való átadására kötelezett. Nem tagadhatja meg a közszolgáltatási díj megfizetését az, aki a települési hulladékkal kapcsolatos kötelezettségeit nem teljesíti, feltéve, hogy részére a közszolgáltató a közszolgáltatást felajánlja, illetve a közszolgáltatás teljesítésére rendelkezésre áll.

A jogviszony az ingatlantulajdonos és a közszolgáltató között már azzal létrejön, hogy a közszolgáltató a teljesítést felajánlja, szolgáltatása lényeges feltételeiről értesíti az ingatlantulajdonost, aki a szolgáltatást igénybe veszi. A hivatkozott jogszabályi rendelkezések szerint a *hulladék elszállítása nem feltétele a kötelező közszolgáltatás igénybevételének és az érte járó díj megfizetésének*. Az Alkotmánybíróság szerint sem mentesülhet a díjfizetési kötelezettség alól az, aki a kötelező közszolgáltatást nem veszi igénybe.

A közszolgáltatás részletes feltételeit a helyi önkormányzatok a helyi hulladékgazdálkodásról szóló rendeleteikben szabályozzák, ezekben díjfizetés alóli mentességeket és kedvezményeket állapíthatnak meg. Ebben az önkormányzatok nagyfokú önállósággal rendelkeznek, mérlegelési jogkörükben maguk dönthetnek. Ennek megfelelően a helyi rendeletek nagy különbözőségeket mutatnak – többek között – abban a kérdésben, hogy szabályozzák-e a mentességek (kedvezmények) körét, ha igen miként. *Egyes rendeletek az üresen álló, illetve nem használt ingatlanok esetében szabályozzák a közszolgáltatás szüneteltetésének lehetőségét, míg mások nem*. A kazincbarcikai Ör. *nem tartalmaz rendelkezést*, illetve nem ad lehetőséget a közszolgáltatás szüneteltetésére üresen álló ingatlan esetében. Hangsúlyoznom kell, hogy az elmúlt években több ombudsmani jelentés készült a használaton kívül álló ingatlanokra vonatkozó szabályozásról. [Lásd AJB 1187/2010 és AJB 7481/2010.]

A Hgt. jelenleg folyamatban lévő módosítása kapcsán több alkalommal jeleztem a vidékfejlesztési miniszternek, hogy szükségesnek tartom a közszolgáltatás szüneteltetésének egységes szabályozását, mert annak hiánya sérti a jogbiztonság követelményét. *Figyelemmel a folyamatban lévő kodifikációs munkálatokra újabb ajánlást azonban nem teszek.*

4. Vizsgálatom során áttekintettem az Ör. szabályait is. Megállapítottam, hogy valamennyi kazincbarcikai ingatlantulajdonos *háztartásonként ugyanakkora szolgáltatási díjat köteles fizetni*. A rendelet 2. sz. melléklete szerint az alkalmazható tárolóedények térfogata: 110, 120, 240, 770, 1100 és 4000 literes lehet. Az Ör. 4. sz. melléklete szerint pedig Kazincbarcika város területén a szemétszállítási közszolgáltatás díja 2167 Ft/háztartás.

Az Ör. szabályai szerint tehát háztartásonként egyenlő összegben kell a kazincbarcikai ingatlantulajdonosoknak hozzájárulniuk a közszolgáltatáshoz, illetve minden ingatlantulajdonos a hivatkozott díjat fizeti, függetlenül attól, hogy mekkora úrtartalmú, és hány darab edényzetet helyez ki. Jeleznem kell azt is, hogy az Ör. idézett rendelkezéséből nem állapítható meg, hogy a 2167 Ft/háztartás összegű díjat hetente, havonta, esetleg évente kell-e az ingatlantulajdonosoknak megfizetniük.

A Hgt. 25. § (1) bekezdése kimondja, hogy a közszolgáltatás díját az elvégzett közszolgáltatással arányosan – egyebek mellett – a kezelt hulladék mennyiségét és minőségét figyelembe véve kell meghatározni. A kormányrendelet 3. §-a szerint a települési szilárd hulladék kezelésére irányuló közszolgáltatási díj egytényezős vagy kéttényezős díjként határozható meg. A közszolgáltatási díjat mindkét esetben úgy kell meghatározni, hogy – egyebek mellett – ösztönözzön a hulladékelekekezés csökkentésére és a hatékony hulladékgazdálkodásra. A kormányrendelet 7. §-a előírja továbbá, hogy a települési szilárd hulladék kezelésére irányuló egytényezős közszolgáltatási díj esetében a fizetendő közszolgáltatási díj az egységnyi díjtétel és a díjfizetési időszakban ürített hulladékmennyiség szorzata. Az ürített hulladékmennyiség az edényszám, az ürítési szám és a tömegben vagy térfogatban meghatározott hulladékmennyiség szorzata.

Az Alkotmánybíróság a hulladékszállítási díj megállapításával kapcsolatban kimondta, hogy a közületi díjmegállapítás (szemétszállításra használt edénytérfogat + gyűjtési gyakoriság) már alkalmas a szemét ténylegesen elszállított és ártalmatlanításra kerülő munkamennyiség, mint szolgáltatás, és az ehhez kapcsolódó díj, mint ellenszolgáltatás arányosságának megállapítására. A közületi szemétszállítási és ártalmatlanítási szolgáltatás díjfizetési kötelezettségének meghatározása, vagyis a szerződött úrtartalmú szeméttároló edénynek a gyűjtési gyakoriságon alapuló szolgáltatási díja vélelmezhetően a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás tényleges egyenértékűségének érvényesüléséhez vezet. Mivel a tárolóedények úrtartalma és a szemétszállítás gyakorisága a

kibocsátott szemét tényleges mennyiségét tükröző normaszámítási mód, az erre alapított szolgáltatási díj megállapítás tehát a szolgáltatás és az ellenszolgáltatás arányosságát tükrözi.

Az Ör. a hulladékszállítási díj megállapításakor nem tartotta szem előtt a magasabb szintű jogszabályokban rögzített *arányosság követelményét*. A díjszabás csak abban az esetben lehetne elfogadható, ha az Ör. egyértelművé tenné, hogy a kisebb edényzet üritési díja – melynek során az elszállított hulladék mennyisége a felével kevesebb, mint a választható nagyobb edényzetben begyűjtött hulladék mennyisége – arányosan kevesebb a nagyobb gyűjtőedényből történő szállítás díjától.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a kazincbarcikai önkormányzat hulladékszállítási díj megállapítása – az arányosság követelményének figyelmen kívül hagyása miatt – sérti a jogállamiság elvét és a jogbiztonság követelményét.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni elkerülése érdekében – az Ajbt. 37. § (1) bekezdése alapján – *felkérem Kazincbarcika Város Önkormányzatának Képviselő-testületét*, hogy vizsgálja felül a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési helyi közszolgáltatásról szóló 50/2001. (XII. 21.) sz. rendeletét, és a jelentésemben rögzített szempontok figyelembevételével módosítsa, illetve egészítse ki.

Budapest, 2012. augusztus 13.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-4064/2012

Gyermek átmeneti nevelésbe vétele

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A panaszos szülők három kiskorú gyermekük átmeneti nevelésbe vétele ügyében kérték a segítségemet. Álláspontjuk szerint gyermekeik ideiglenes hatályú elhelyezéséről, majd átmeneti nevelésbe vételéről döntő első- és másodfokú hatóságok nem jártak el kellő körültekintéssel. Kifogásolták, hogy az ügyben készült szakértői vélemény ellentmondásosságának tisztázására – kérelmük ellenére – Vác Város Gyámhivatala (a továbbiakban: gyámhivatal) nem rendelt ki újabb szakértőt, nem rendelkezett az anyai kapcsolattartás újraszabályozásáról és nem szabályozta az apai kapcsolattartást sem.

Figyelemmel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, továbbá a gyermeki jogok sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A gyámhivatal vezetőjétől tájékoztatást és az ügyben született dokumentumok rendelkezésemre bocsátását kértem.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- A tisztességes eljáráshoz való jog *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés)
- A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga. *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés)

Az alkalmazott jogszabályok

- 1991. évi LXIV. törvény, a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (a továbbiakban: Gyermekjogi Egyezmény)
 - 1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (a továbbiakban: Gyvt.)
 - 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (a továbbiakban: Ket.)
 - 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (a továbbiakban: Gyer.)
- (A vizsgálatban alkalmazott jogszabályi rendelkezéseket a jelentés melléklete tartalmazza.)*

A megállapított tényállás

A rendelkezésemre álló iratok szerint a panaszosok házasságát a Váci Városi Bíróság 2007. június 14-én felbontotta. A szülők 2004-ben született fia és 2007-ben született ikerlányai édesanyjuknál való elhelyezésére, a gyermektartásdíj fizetésére, az apai kapcsolattartásra, valamint az osztott lakáshasználatra vonatkozó egyezségét jóváhagyta.

2011. február 9-én a panaszosok egyik lánya az óvodában elmondta, hogy az előző este az édesapja megverte. Az óvónők értesítették a gyermekjóléti szolgálatot. A családgondozó elment az óvodába, a gyermek

sérüléséről orvosi látélet készült.

2011. február 11-én Penc Község Önkormányzatánál a gyermekjóléti szolgálat családgyógyozója elmondta, hogy az óvodáskorú gyermekeken súlyos bántalmazásra utaló nyomokat látott, ezért feljelentést fog tenni. A jegyzőkönyv felvételek az anya is jelen volt. A családgyógyozó felajánlotta neki az anyaotthoni elhelyezést, de azt visszautasította.

A jegyző az óvodától pedagógiai jellemzést kért. E szerint a gyermekeken korábban is láttak külsérelmi nyomokat, azok azonban nem utaltak egyértelműen bántalmazásra, de az édesapa egyszer az óvónők előtt vágta pofon a kisfiút.

A jegyző a gyermekeket a 176/7/2011. számú, 2011. február 17-én kelt határozatával védelembe vette. A döntés ellen a panaszosok jogorvoslati kérelmet nyújtottak be.

A Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala a 90 PM-970/2/2011. számú, 2011. április 4-én kelt határozatával az első fokú döntést megsemmisítette, a jegyzőt új eljárás lefolytatására utasította.

A Váci Rendőrkapitányság kiskorú veszélyeztetése miatt nyomozást rendelt el, a gyermekek vizsgálatára igazságügyi pszichológus szakértőt rendelt ki. A 2011. április 29-én kelt szakértői vélemény a gyermekek mindkét szülő általi bántalmazását és súlyos veszélyeztetettségét tárta fel. A szakértő megállapította azt is, hogy a gyermekek érzelmileg kötődnek az édesanyjukhoz, az édesapjukhoz is szeretnének kötődni, de félnek tőle.

A megismételt eljárást követően a jegyző a gyermekeket a 176/20/2011. számú, 2011. május 16-án kelt határozatával ideiglenes hatállyal az anyai nagyszülőhöz helyezte, az iratokat felülvizsgálatra továbbította a váci gyámhivatalhoz.

A szülők az ideiglenes hatályú elhelyezésről szóló döntés ellen jogorvoslati kérelmet nyújtottak be. Az első fokú döntést a szociális és gyámhivatal a 90PM-970/4/2011. számú határozatával helybenhagyta.

Az anyai nagyszülő 2011. június 18-án meghalt, ezért a gyermekeket a szülők hazavitték.

A gyámhivatal 2011. június 20-án a Pest Megyei Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálattól (a továbbiakban: szakszolgálat) a gyermekek gondozási helyére vonatkozó javaslatot kért.

Ugyanezen a napon az édesapa akként nyilatkozott, hogy az osztott használatú lakásból elköltözik. Mindkét szülő kérte a gyermekek édesanya gondozásba való visszahelyezését.

2011. június 22-én a gyámhivatal vezetője és egyik ügyintézője a panaszosok lakásán helyszíni szemlét tartott. A feljegyzés szerint az apa ittas állapotban volt és a költözés előkészületének nyoma sem volt.

A gyermekekről készült kiegészítő igazságügyi szakértői véleményt 2011. június 22-én a rendőrség megküldte a gyámhivatalnak. Ezzel egyidejűleg felhívta a hatóság figyelmét arra, hogy annak tartalma – a nyomozás érdekeinek védelme miatt – a panaszosokkal nem ismertethető.

A gyámhivatal ugyanezen a napon a gyermekeket a 6/747-17/2011. számú határozatával ideiglenes hatállyal nevelőszülőhöz helyezte, a végrehajtáshoz – a szülők „várható ellenállására” tekintettel – rendőri segítséget kért. A határozat tartalmazza, hogy a bántalmazás miatt az apa kapcsolattartási joga szünetel, az anya kapcsolattartási jogáról pedig 15 napon belül dönt a hatóság. A határozatot a panaszosok megfellebbezték.

A szociális és gyámhivatal a 90PM-1820/2/2011. számú, 2011. augusztus 9-én a határozatával a döntést részben megváltoztatta, de a gyermekek ideiglenes hatályú elhelyezésére, valamint gondozási helyére vonatkozó rendelkezést helyben hagyta.

Az édesanya 2011. június 24-én megjelent a gyámhivatalban és elmondta, hogy volt férje az előző nap elköltözött, kérte gyermekei visszahelyezését. Az apa azonban csak egy hónap múlva távozott a lakásból.

2011. június 30-án a gyámhivatal a szakszolgálattól a kiskorúak átmeneti nevelésbe vételére, illetve gondozási helyére vonatkozó javaslatot kért. A 6/747-25/2011. számú, 2011. július 8-án kelt határozat szerint az édesanya minden páros hét keddjén 10-12 óra között találkozhat a gyermekeivel a szakszolgálat kapcsolattartó helyiségében.

2011. augusztus 2-án a gyámhivatal vezetője és ügyintézője a helyszínen győződtek meg arról, hogy az apa elköltözött.

A gyermekvédelmi szakszolgálat szakértői bizottsága a gyermekek átmeneti nevelésbe vételére és felügyelt kapcsolattartásra tett javaslatot. A javaslatot a gyámhivatal 2011. szeptember 16-án érkeztette.

Az édesanya és jogi képviselője iratbetekintést kért. Az iratbetekintési jogot a gyámhivatal 2011. augusztus 18-án kelt 6/747-35/2011. számú végzésével korlátozta. A rendőrség kérésére az igazságügyi szakpszichológus szakvéleményébe megtekintését nem engedélyezte, de az egyéb iratokba való betekintésre lehetőséget adott.

A gyámhivatal a 6/747-40/2011. számú, 2011. október 4-én kelt határozatával a gyermekeket átmeneti nevelésbe vette.

A Váci Városi Ügyészség B-525/2011/8-1 számú, 2011. október 7-én kelt határozatával az apa ellen indult három rendbeli kiskorú veszélyeztetésének büntette miatt indult nyomozást megszüntette. Az ügyészség egyúttal az apával szemben vádat emelt egy rendbeli védekezésre képtelen személy ellen elkövetett könnyű testi sértés büntette miatt.

Az anya jogi képviselője – csatolva az ügyészség határozatát – 2011. október 24-én a gyermekek átmeneti nevelésbe vételének soron kívüli felülvizsgálatát kérte.

A gyámhivatal 2011. november 7-én az átmeneti nevelésbe vétel felülvizsgálatához javaslatot kért a gyermekvédelmi szakszolgálattól és a gyermekjóléti szolgálatól. A nevelőszülőktől jelentést kért a gyámi tevékenységéről.

A nevelőszülő a gyermekek gyors beilleszkedéséről számolt be, a szakértői bizottság az átmeneti nevelésbevitelének fenntartását javasolta. A gyermekjóléti szolgálat tájékoztatása alapján az édesapa a közösen lakott ingatlanból kiköltözött, a családgondozó a gyermekek „próba” hazaadását javasolta.

A gyámhivatal a 6/747-56/2011. számú, 2011. december 15-én kelt határozatával a gyermekek átmeneti nevelésbe vételét fenntartotta. Az anya a határozatot megfellebbezte. A fellebbezést az első fokú hatóság 2012. január 16-án felterjesztette a szociális és gyámhivatalhoz. A másodfokú hatóság a 2012. április 3-án kelt, XIV-C-001/1521/2012. számú határozatával az első fokú döntést helybenhagyta.

A felülvizsgálat során felmerült annak a gyanúja, hogy az egyik kislányt korábban szomszédjuk, szexuálisan bántalmazta, ezért a gyámhivatal a rendőrségen feljelentést tett.

Az édesanya 2011. december 29-én ismét kérte gyermekei átmeneti nevelésbe vételének megszüntetését, ha ez nem lehetséges másik nevelőszülőhöz való helyezésüket. A gyámhivatal a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasította.

A Váci Városi Bíróság 3.B. 448/2011/11. számú, 2012. január 10-én kelt és még aznap jogerőre emelkedett ítéletével az apát 6 hónap börtönbüntetésre ítélte, annak végrehajtását 2 év próbaidőre felfüggesztette.

2012. április 18-án az apa a kapcsolattartása szabályozását, anya pedig a részére megállapított kapcsolattartás bővítését kérte. A gyámhivatal a szakszolgáltatól a 6/464-5/2012. számú, 2012. április 23-án kelt végzésével javaslatot kért.

2012. május 5-én a nevelőszülőnél lévő gyermekeket ellátó védőnő – a nevelőszülő elmondása alapján – jelezte a gyámhivatalnak, hogy az anyával való kapcsolattartásokat követően a gyermeke nyugtalanok. A nevelőszülő elmondta azt is, hogy a kapcsolattartásokra az anya mindig az apával érkezik. Mindezek alapján a védőnő a kapcsolattartás korlátozását javasolta.

A szakszolgálat a kapcsolattartásra vonatkozó javaslata – a gyámhivatal sürgetése ellenére – az iratanyag hivatalomnak való megküldéséig (2012. június 20.) nem érkezett meg a gyámhivatalhoz.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A jegyzői hatáskörben eljáró gyámhatóság, az első és másodfokú gyámhivatalok közigazgatási szervek, a gyermekvédelmi szakszolgálat pedig közigazgatási jogkörben jár el, így eljárásuk vizsgálatára a hivatkozott törvényi rendelkezés alapján kiterjed a hatásköröm.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat].

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Irányadó alkotmánybírósági tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy a hatáskörébe utalt ügyben, az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. A közigazgatási eljárás nem nélkülözheti a kötelező ügyintézési határidőket.

A gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése deklarálja. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek

jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére [Vö. 21/19996. (V. 17.) AB határozat]. A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermekek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

III. Az ügy érdemében

A Gyvt. – a Gyermekjogi Egyezményvel összhangban – a gyermek ügyében eljáró minden hatóságot és szervezetet a gyermek mindenek felett álló érdekeit figyelembe vevő eljárásra és döntésre kötelez. A gyermeknek alapvető joga a saját családjában való nevelkedés, szüleitől csak saját érdekében, törvényben meghatározott esetekben és módon választható el. A Gyermekjogi Egyezmény szerint ilyen értelmű döntésre szükség lehet akkor, ha a szülők durván kezelik gyermeküket. A Gyvt. a gyermek jogaként nevesíti a bántalmazással szembeni védelmet, egyúttal kimondja a testi fenytetés teljes tilalmát. A hivatkozott törvény meghatározása szerint a veszélyeztetettség olyan – a gyermek vagy más személy által tanúsított – magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza. Mindebből következően a gyermek fizikai bántalmazása egyértelműen a fejlődését veszélyeztető tényező.

A Gyvt. 68 §-a határozza meg a védelemben vétel feltételeit. Eszerint ha a szülő vagy más törvényes képviselő a gyermek veszélyeztetettségét az alapellátások önkéntes igénybevételével megszüntetni nem tudja, vagy nem akarja, de alaposan feltételezhető, hogy segítséggel a gyermek fejlődése a családi környezetben mégis biztosítható, a települési önkormányzat jegyzője a gyermeket védelemben veszi.

Az egyik gyermek bántalmazására vonatkozó tudomásszerzést követően az óvoda a jelzési kötelezettségének eleget téve értesítette a családgondozót. A jegyző a Gyer. 84. §-ában foglaltaknak megfelelően a védelemben vételi eljárást lefolytatta, a gyermekeket védelemben vette.

Megállapítom, hogy az eljárás a vonatkozó jogszabálynak megfelelő, alapvető joggal összefüggő visszasságot nem okozott.

A Gyvt. 72. §-a szerint a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezését megalapozza, ha a gyermek felügyelet nélkül marad vagy testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését családi környezete vagy ön maga súlyosan veszélyezteteti, és emiatt azonnali elhelyezése szükséges. Az ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozó súlyos veszélyeztetettségnek minősül a gyermek olyan bántalmazása, elhanyagolása, amely életét közvetlen veszélynek teszi ki, vagy testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődésében jelentős és helyrehozhatatlan károsodást okozhat.

Tekintettel arra, hogy az igazságügyi szakértői vizsgálat a gyermekek apa általi folyamatos, az anya általi időnkénti bántalmazását, ebből következően testi és érzelmi fejlődésük súlyos veszélyeztetését tárta fel a jegyző a jogszerűen döntött a gyermekek ideiglenes hatályú nagyszülőhöz való elhelyezéséről.

A nagyszülő halálát követően a gyermekek ideiglenes elhelyezésének fenntartása, nevelőszülői gondozásba helyezése – figyelemmel arra is, hogy a fejlődésüket elsősorban veszélyeztető apa a közös lakásban maradt – továbbra is indokolt volt.

A Ket 134. §-a a szerint ha a végrehajtás meghatározott cselekmény elvégzésére vagy meghatározott magatartásra irányul, a teljesítés elmaradása esetén a végrehajtást foganatosító szerv jogosult a rendőrség közreműködésével kényszeríteni a meghatározott cselekményt.

A „szülők várható ellenállása” miatti rendőri segítség kérés azonban – különös tekintettel a gyermek életkorára – eltűzött, a gyermekek mindenek felett álló érdekét figyelmen kívül hagyó intézkedés volt, ezáltal visszasságot okozott a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való alapvető jogával összefüggésben.

A Gyvt. hatályos rendelkezése szerint, ha az ideiglenes hatályú elhelyezés feltételei nem állnak fenn, azt a gyámhivatalnak az elrendelését követő 30 napon belül meg kell szüntetni, míg az átmeneti, illetve tartós nevelésbe vételről 35 napon belül kell döntést hozni. A hatóságnak a gyermekelhelyezés megváltoztatása, illetve a szülői felügyelet megszüntetése iránti perindításról 2 hónapon belül kell döntenie [Lásd Gyvt. 73. § (1) bekezdését]. Az ügyintézési határidőbe – egyebek mellett – nem számít be szakértői vélemény elkészítésének időtartama [Lásd Ket. 33. § (3) bekezdését].

A gyámhivatal az ideiglenes hatállyal elhelyezett, az átmeneti és tartós nevelésbe vétel iránti eljárással érintett gyermek gondozási helyét a megyei, fővárosi gyermekvédelmi szakértői bizottság, valamint ha az ügyben a gyermek személyiségével kapcsolatos jelentős tény vagy körülmény megítéléséhez különleges szakértelem szükséges, szakértőként elsősorban nevelési tanácsadó, szakértő- és rehabilitációs bizottság, pszichiátriai szakellátó intézmény vagy családvédelemmel foglalkozó szerv, illetve szakértői névjegyzékbe felvett személy szakvéleményének segítségével határozza meg [Gyvt. 82. § (1)]. A szakértői vélemény elkészítésének határideje harminc nap [Gyer. 13/A. §-a]. A szakszolgálat által működtetett szakértői bizottság véleménye – indoklással együtt – a gyermek állapotának megfelelő ellátási formára és egyéni elhelyezési tervre vonatkozó javaslatot is tartalmaz [Gyvt.

82. § (9)]. A gyermekvédelmi szakértői bizottság a gyámhivatal megkeresésére készíti el szakvéleményét, amelynek keretében elvégzi a gyermek egészségügyi, pedagógiai és pszichológiai vizsgálatát.

A szakszolgálat a gyermekek átmeneti nevelésbe vételére vonatkozó javaslata a gyámhivatal megkeresését követő két és fél hónap múlva érkezett a hatósághoz.

A szakértői vélemények felülbírálatára a hatáskörömet szabályozó törvény nem jogosít fel, így a gyámhivatal gyermekek átmeneti nevelésbe vételére vonatkozó döntésével kapcsolatban alapjoggal összefüggő visszásság megállapítására sincs lehetőségem.

Megállapítom, hogy a gyermekvédelmi szakértői bizottság elhúzódo eljárása visszásságot okozott az Alaptörvény B) cikke (1) bekezdésében rögzített, a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben. Ezen túl sérült az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdésében rögzített alkotmányos elv is, miszerint a hatóságnak tisztességes módon és ésszerű határidőn belül kell eljárnia.

A Gyer. 109. § (1) bekezdése alapján az átmeneti nevelésbe vétel felülvizsgálata tárgyában folytatott eljárás során a gyámhivatalnak tájékoztatást kell kérnie a gyámtól, a gyermekjóléti szolgálattól, a gyermekvédelmi szakszolgálattól.

Megállapítom, hogy a gyámhivatal az átmeneti nevelésbe vétel rendkívüli felülvizsgálata során jogszabályi kötelezettségének eleget tett, a javaslatok ismeretében döntött annak fenntartásáról. Az anya átmeneti nevelésbe vétel ismételt megszüntetésére vonatkozó kérelmét a gyámhivatal a Ket. 30 § e) pontja alapján ugyancsak jogszerűen utasította el.

Megállapítom, azt is, hogy a panaszos iratbetekintési kérelmének a hatóság eleget tett, azt csupán – a rendőrség felhívásának megfelelően – az igazságügyi szakértői vélemény tekintetében korlátozta. Figyelemmel arra, hogy az eljárás során igazságügyi pszichológiai és az azt kiegészítő szakvélemény, valamint a gyermekvédelmi szakértői bizottsági vélemény is készült, további szakvélemény készítését nem tartom indokoltnak.

A fentiekre tekintettel az első fokú eljárás tekintetében alapvető joggal összefüggő visszásságot nem tártam fel.

A Ket. rendelkezése alapján a másodfokú döntést a kérelem hatósághoz érkezésétől számított harminc napon belül kell meghozni. [Ket 33. § (1)]

Megállapítom, hogy a szociális és gyámhivatal az átmeneti nevelésbe vétel felülvizsgálata tárgyában érkezett jogorvoslati kérelemről való késedelmes döntésével visszásságot okozott a jogállamiságból fakadó jogbiztonság, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben.

Az átmeneti nevelésbe vett gyermeknek segítséget kell nyújtani a fejlődését veszélyeztető körülmények elhárításához, valamint családi környezetébe való visszahelyezéséhez. A kapcsolattartás célja hogy a gyermek és szülő közötti családi kapcsolatot fenntartsa, továbbá, hogy a kapcsolattartásra jogosult szülő a gyermek nevelését, fejlődését folyamatosan figyelemmel kíséresse, tőle telhetően segítse. Álláspontom szerint az anya számára kéthetenként két órában megállapított, az apa számára pedig nem engedélyezett kapcsolattartás miatt fennáll a veszélye annak, hogy az óvodás, valamint a kisiskolás korú gyermekek elidegenednek a szüleiktől, hazagondozásuk nehézségekbe ütközik, vagy teljesen ellehetetlenül. A gyámhivatal a gyermekek legjobb érdekét szolgáló kapcsolattartásról azonban a szakszolgálat javaslatának hiányában nem tud dönten.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a szakszolgálat mulasztása visszásságot okozott a jogállamiságból eredő jogbiztonság követelményével összefüggésben, valamint sértette a gyermek védelemhez fűződő jogát.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság jövőbeni elkerülése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem:

1. *Vác Város Gyámhivatalának vezetőjét*, hogy a végrehajtási intézkedés foganatosításához csak abban az esetben vegyen igénybe rendőri segítséget, ha az a gyermek mindenképp felett álló érdeke érvénysülésének érdekében elkerülhetetlen.

2. *A Pest Megyei Területi Gyermekvédelmi Szakszolgálat igazgatóját*, hogy a gyámhivatal megkeresésének a Ket 33. § (1) bekezdésében fogalt határidőben tegyen eleget.

3. *A Pest Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalának vezetőjét* hogy –fordítson fokozott figyelmet a Ket. 33. § (1) bekezdésében előírt ügyintézési határidő betartására.

Budapest, 2012. július 26.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok

1991. évi LXIV. törvény a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről (Gyermekjogi Egyezmény)

3. cikk 1. A szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenképp felett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban.

9. cikk 1. Az Egyezményben részes államok gondoskodnak arról, hogy a gyermeket szüleitől, ezek akarata ellenére, ne válasszák el, kivéve, ha az illetékes hatóságok, bírói felülvizsgálat lehetőségének fenntartásával és az

erre vonatkozó törvényeknek és eljárásoknak megfelelően úgy döntenek, hogy ez az elválasztás a gyermek mindenkifelett álló érdekében szükséges. Ilyen értelmű döntés szükséges lehet bizonyos különleges esetekben, például akkor, ha a szülők durván kezelik vagy elhanyagolják gyermeküket, illetőleg ha különválva élnek és döntenek a gyermek elhelyezéséről.

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)

2. § (1) A gyermekek védelmét ellátó helyi önkormányzatok, gyámhivatalok, bíróságok, rendőrség, ügyészség, pártfogó felügyelői szolgálat, más szervezetek és személyek e törvény alkalmazása során a gyermek mindenkifelett álló érdekét figyelembe véve, törvényben elismert jogait biztosítva járnak el.

5. § E törvény alkalmazásában *n) veszélyeztetettség*: olyan - a gyermek vagy más személy által tanúsított - magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza.

6. § (1) A gyermekek joga van a testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését, egészséges felnevelkedését és jólétét biztosító saját családi környezetében történő nevelkedéshez. (5) A gyermekek joga van emberi méltósága tiszteletben tartásához, a bántalmazással - fizikai, szexuális vagy lelki erőszakkal -, az elhanyagolással és az információs ártalommal szembeni védelemhez. A gyermek nem vethető alá kínzásnak, testi fenyegetésnek és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetésnek, illetve bánásmódnak.

7. § (1) A gyermek szüleitől vagy más hozzátartozóitól csak saját érdekében, törvényben meghatározott esetekben és módon választható el. A gyermeket kizárólag anyagi okból fennálló veszélyeztetettség miatt nem szabad családjától elválasztani.

68. § (1) Ha a szülő vagy más törvényes képviselő a gyermek veszélyeztetettségét az alapellátások önkéntes igénybevitelével megszüntetni nem tudja, vagy nem akarja, de alaposan feltételezhető, hogy segítséggel a gyermek fejlődése a családi környezetben mégis biztosítható, a települési önkormányzat jegyzője a gyermeket védelembe veszi.

72. § (1) Ha a gyermek felügyelet nélkül marad vagy testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését családi környezete vagy önmaga súlyosan veszélyezteti, és emiatt azonnali elhelyezése szükséges, a települési önkormányzat jegyzője, a gyámhivatal valamint a rendőrség, az idegenrendészeti hatóság, a menekültügyi hatóság, az ügyészség, a bíróság a büntetés-végrehajtási intézet parancsnoksága (a továbbiakban: beutaló szerv) a gyermeket ideiglenesen *a)* a nevelésére alkalmas, azt vállaló különélő szülőnél, más hozzátartozónál, illetve személynél, vagy ha erre nincs lehetőség, *b)* a legközelebbi ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermekek ellátását is biztosító nevelőszülőnél, vagy ha erre nincs lehetőség - az ideiglenes hatályú elhelyezés biztosítására is kijelölt - gyermekotthonban helyezi el, és erről haladéktalanul értesíti a gyámhivatalt, illetve külföldi állampolgárságú gyermek esetében - ide nem értve a 4. § (1) bekezdésének *b)* pontja szerinti személyt - a Kormány által kijelölt gyámhivatalt. (2) Az ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozó súlyos veszélyeztetettségnek minősül a gyermek olyan bántalmazása, elhanyagolása, amely életét közvetlen veszélynek teszi ki, vagy testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődésében jelentős és helyrehozhatatlan károsodást okozhat.

73. § (1) A gyámhivatal - a (3) bekezdésben meghatározott kivétellel - az ideiglenes hatályú elhelyezést követően - függetlenül attól, hogy arra mely beutaló szerv intézkedése alapján kerül sor, és hogy a döntést megfellebbezték-e - annak elrendelésétől számított *a)* harminc napon belül megszünteti az ideiglenes hatályú elhelyezést, ha annak okai nem állnak fenn, vagy *b)* harmincöt napon belül elrendeli a gyermek átmeneti vagy tartós nevelésbe vételét, vagy *c)* két hónapon belül pert indít az ideiglenes hatályú elhelyezés fenntartása vagy megváltoztatása mellett a gyermekelhelyezés megváltoztatása, illetve a szülői felügyelet megszüntetése iránt.

77. § (1) A gyámhivatal a gyermeket átmeneti nevelésbe veszi, ha a gyermek fejlődését a családi környezete veszélyezteti, és veszélyeztetettségét az alapellátás keretében biztosított szolgáltatásokkal, valamint a védelembe vétellel nem lehetett megszüntetni, illetve attól eredmény nem várható, továbbá, ha a gyermek megfelelő gondozása a családján belül nem biztosítható. Az átmeneti nevelésbe vétellel egyidejűleg a gyámhivatal a gyermeket nevelőszülőnél vagy - ha ez nem lehetséges - gyermekotthonban, illetve fogyatékos vagy pszichiátriai betegek otthonában helyezi el és gyámot (hivatásos gyámot) rendel. (3) Az átmeneti nevelésbe vétel addig biztosítja az egyéni elhelyezési terv szerint a gyermek otthon nyújtó ellátását, amíg a gyermek családja képessé válik a gyermek visszafogadására.

92. § (1) Az átmeneti vagy tartós nevelés megszűnése után - kivéve, ha a gyermeket örökbe fogadták - a gyámhivatal legalább egy év időtartamra elrendeli a gyermek és a fiatal felnőtt utógondozását feltéve, hogy az utógondozást a fiatal felnőtt maga is kéri. (2) Az utógondozás célja, hogy elősegítse a gyermek, illetve a fiatal felnőtt családi környezetébe való visszailleszkedését, önálló életének megkezdését. (3) A gyermek utógondozását a gyermek lakóhelye szerinti gyermekjóléti szolgálat, a fiatal felnőtt utógondozását a gyermekotthon, a nevelőszülői hálózatot működtető vagy - az Szt. hatálya alá tartozó fogyatékosok és pszichiátriai betegek otthonában elhelyezett gyermek esetén - a területi gyermekvédelmi szakszolgálat látja el.

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)

30. § A hatóság a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül, nyolc napon belül elutasítja, ha *e)* a hatóság a kérelmet érdemben már elbírálta, és változatlan tényállás és jogi szabályozás mellett ugyanazon jog érvényesítésére irányuló újabb kérelmet nyújtottak be, és újrafelvételnek nincs helye, feltéve, hogy a kérelem érdemi vizsgálat nélküli elutasítását jogszabály nem zárja ki,

33. § (1) A határozatot, az eljárást megszüntető végzést, valamint a másodfokú döntést hozó hatóságnak az első

fokú döntést megsemmisítő és új eljárásra utasító végzését az (5) bekezdésben meghatározott időponttól számított harminc napon belül kell meghozni és gondoskodni a döntés közléséről. Ennél rövidebb határidőt bármely jogszabály, hosszabbat pedig törvény vagy kormányrendelet állapíthat meg. Ha e törvény valamely eljárási cselekmény teljesítésének vagy végzés meghozatalának határidejéről nem rendelkezik, a hatóság haladéktalanul, de legkésőbb nyolc napon belül gondoskodik arról, hogy az eljárási cselekményt teljesítse vagy a végzést meghozza. (3) Ha jogszabály ezt nem zárja ki, az ügyintézési határidőbe nem számít be: j) a szakértői vélemény elkészítésének időtartama.[...]

58. § (1) Szakértőt kell meghallgatni vagy szakértői véleményt kell kérni, ha az eljáró hatóság nem rendelkezik megfelelő szakértelemmel, és a) az ügyben jelentős tény vagy egyéb körülmény megállapításához különleges szakértelem szükséges, vagy b) jogszabály írja elő a szakértő igénybevételét.

134. § Ha a végrehajtás meghatározott cselekmény elvégzésére vagy meghatározott magatartásra (a továbbiakban együtt: meghatározott cselekmény) irányul, a teljesítés elmaradása esetén a végrehajtást foganatosító szerv e) a rendőrség közreműködésével kényszerítheti ki a meghatározott cselekményt.

149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (Gyer.)

30/H. § (1) Az átmeneti nevelésbe vétel és különösen indokolt esetben a tartós nevelésbe vétel elrendelésével, illetve felülvizsgálatával egyidejűleg - a gyermek és lehetőség szerint a szülő véleményét figyelembe véve - a gyámhivatal a) hivatalból szabályozza a gyermek és szülei, nagyszülei, testvéreivel való kapcsolattartást, és ennek keretében aa) meghatározza a kapcsolattartás formáját, gyakoriságát, időtartamát, ab) dönt a gyermek gondozási helyén történő meglátogatásáról, vagy ha annak feltételei fennállnak, az elvitel formájában történő kapcsolattartásról, ac) a gyermek biztonsága érdekében felügyelt kapcsolattartást rendelhet el, meghatározva a kapcsolattartás helyszínét és kijelölve a felügyeletet biztosító szakembert, így különösen a nevelőszülői tanácsadót, a gyermekotthon családgondozóját, a nevelőszülői hálózatot működtető családgondozóját, a gyermekvédelmi szakszolgálat gyámi, gondozói tanácsadóját, ad) meghatározza a kapcsolattartás egyéb formáit (levelezés, elektronikus levelezés, telefonkapcsolat, ajándékozás, csomagküldés), b) felhívja a szülő figyelmét, hogy ba) a gyermek családba való visszakerülésének feltétele a rendszeres kapcsolattartás, bb) a kapcsolattartás megvalósulásához rendkívüli gyermekvédelmi támogatást kérhet a települési önkormányzattól, c) felhívja a kapcsolattartásra jogosult és a kapcsolattartásra kötelezett figyelmét a kapcsolattartás elmaradására vonatkozó - írásban, elektronikus levélben, telefonon vagy szóban történő - kölcsönös értesítési kötelezettségükre, d) felhívja a gyám figyelmét, hogy jeleznie kell a gyámhivatalnak, ha a kapcsolattartás végrehajtása során közte és a kapcsolattartásra jogosult között vagy a kapcsolattartásra jogosult és a gyermek között vita keletkezik. (2) A gyámhivatal a kapcsolattartás szabályozására vonatkozó határozatában dönt a gyermeknek a gondozási helyéről legfeljebb két napra történő eltávozása és a két napnál hosszabb szabadsága gyám által történő engedélyezésének lehetővé tételéről vagy annak a gyermek érdekében történő mellőzéséről. (3) A gyermekvédelmi gondoskodás alatt álló gyermek gyámja - a gyermek érdekében és a gyermek testvéreivel való kapcsolat ápolása céljából, különösen, ha azt a gyermek is kéri - biztosíthatja, hogy a gyermek személyes kapcsolatát a 28. § (1) bekezdésben felsorolt személyeken kívül mással is ápolhassa. A gyám köteles jelezni a gyámhivatalnak, ha az ítélőképessége birtokában lévő gyermek és közte vita áll fenn a személyes kapcsolat ápolása kérdésében. A gyám és a gyermek közötti vita esetén a gyámhivatal dönt.

30/I. § Az átmeneti gondozásban lévő, ideiglenes hatállyal elhelyezett, átmeneti vagy tartós nevelésbe vett gyermek tekintetében a szülő kérelmére - a gyám egyetértésével - a nyári időszakos kapcsolattartás pótolható.

73. § (1) A gyámhivatal - a (3) bekezdésben meghatározott kivétellel - az ideiglenes hatályú elhelyezést követően - függetlenül attól, hogy arra mely beutaló szerv intézkedése alapján kerül sor, és hogy a döntést megfellebbezték-e - annak elrendelésétől számított a) harminc napon belül megszünteti az ideiglenes hatályú elhelyezést, ha annak okai nem állnak fenn, vagy b) harmincöt napon belül elrendeli a gyermek átmeneti vagy tartós nevelésbe vételét, vagy c) két hónapon belül pert indít az ideiglenes hatályú elhelyezés fenntartása vagy megváltoztatása mellett a gyermekelhelyezés megváltoztatása, illetve a szülői felügyelet megszüntetése iránt.

84. § (1) A jegyző a Gyvt. 17. §-ának (1)-(2) bekezdésében foglalt szervek, személyek jelzése, kezdeményezése, javaslata alapján köteles a védelemben vétel iránti eljárást hivatalból lefolytatni. (2) A gyermekjóléti szolgálat a javaslatára indult védelemben vétel iránti eljárás során a) nyilatkozik az alapellátás eredménytelenségének okáról, a gyermek és a szülő együttműködési készségéről, b) megküldi a gyermekjóléti alapellátás során felvett adatlapot, környezettanulmányt és gondozási tervet, c) véleményt nyilvánít a gyermek veszélyeztetettségének okáról, d) javaslatot tesz a kirendelhető családgondozó személyére, e) javaslatot tesz a Gyvt. 68. § (3) bekezdése alapján szükséges intézkedésekre.

95. § (1) Az ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozza a) a gyermek súlyos veszélyeztetettsége, [...]

99. § (1) Átmeneti nevelésbe vételre nem kerülhet sor, ha a veszélyeztetettség megszüntetése és a gyermek gondozása megfelelően biztosítható a különélő másik szülőnél vagy harmadik személynél történő ideiglenes elhelyezéssel, családba fogadással, a gyermek átmeneti gondozásával, valamint fogyatékos és pszichiátriai betegek otthonában történő elhelyezése útján.

109. § (1) A gyámhivatal az átmeneti nevelésbe vétel éves - a 3 éven aluli gyermek esetében féléves - felülvizsgálata során tájékoztatást kér a gyámtól, a gyermekjóléti szolgálattól, a gyermekvédelmi szakszolgálattól, a nevelőszülői hálózat működtetőjétől, illetve a gyermekotthontól, továbbá szükség esetén a megyei (fővárosi), illetve

országos gyermekvédelmi szakértői bizottságtól. (2) A gyámhivatal a felülvizsgálat során tárgyalást tart, amelyre meghívhatja a szülőt, az ítélőképessége birtokában lévő gyermeket, valamint a gyermek gyámját, gondozóját, nevelőszülőjét, a gyermekjóléti szolgálat, a területi gyermekvédelmi szakszolgálat és a megyei (fővárosi), illetve országos gyermekvédelmi szakértői bizottság képviselőjét. (3) A gyámhivatal a gyermekvédelmi szakszolgálat, a gyám és a gyermekjóléti szolgálat javaslata, esetleg a megyei (fővárosi), illetve országos gyermekvédelmi szakértői bizottság szakvéleménye alapján a) fenntartja vagy megszünteti a gyermek átmeneti nevelését [Gyvt. 79. § (1) bek.], b) dönt az egyéni elhelyezési terv fenntartásáról vagy módosításáról [Gyvt. 83. § (1) bek.], c) megváltoztatja a gyermek gondozási helyét [Gyvt. 83. § (3) bek.]

AJB-4122/2012

Gemini lőtér zajos működése

Előadó: dr. Horváth Luca Kornélia

Az eljárás megindulása

A panaszosok a lakókörnyezetükben – a Gyál, Patak u. 1. szám alatt – található Gemini lőtér (a továbbiakban: lőtér) zajos és – álláspontjuk szerint közveszélyes – működését, valamint azzal összefüggésben Gyál Város Önkormányzata (a továbbiakban: gyáli önkormányzat) jegyzőjének (a továbbiakban: jegyző) eljárását kifogásolták. A beadvány szerint a lőtér üzemeltetésének körülményei 2010-ben oly mértékben változtak, hogy a nyitvatartási idő alatt pihenni nem lehet, a panaszosok egészségi állapota romlott.

A panasz alapján felmerült az egészséges környezethez, a tisztességes eljáráshoz, a jogorvoslathoz való jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelme, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Érintett alapvető jogok és alkotmányos értékek

- Jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés
- Tisztességes eljáráshoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” (Alaptörvény XXIV. Cikk)
- Jogorvoslathoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási szervek döntése ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.” (Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bekezdés)
- Egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt - törvényben meghatározottak szerint - helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” (Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2) bekezdések)
- Nemzet közös öröksége: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” (Alaptörvény P) cikk)

Alkalmazott jogszabályok

- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
- a települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvény
- a fegyverekről és lőszerekről szóló 253/2004. (VIII. 31) Korm. rendelet
- a környezeti zaj és rezgés elleni védelem egyes szabályairól szóló 284/2007. (X. 29.) Korm. rendelet
- a lőterekről, a lőfegyverek, lőszerek hatósági tárolásáról, a fegyvertartáshoz szükséges elméleti és jártassági követelményeiről szóló 49/2004. (VIII. 31.) BM rendelet
- a zajkibocsátási határérték megállapításának, valamint a zaj- és rezgés kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet
- a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM-EüM rendelet

Megállapított tényállás

A Gyál, Patak u. 1. szám alatti 2215/55 helyrajzi számú ingatlanon az 1980-as évek eleje óta folyamatosan lőtér működik.

Tekintettel arra, hogy a lőtér területén engedély nélküli építkezések történtek, a PRIMI Passi Kereskedelmi és Szolgáltató Kft. 2002. október 16-án fennmaradási engedélykérelmet nyújtott be az önkormányzathoz, amelynek a jegyző 14.184-4/2002. számú határozatával helyt adott. Az eljárásba szakhatóságként a jegyző bevonta az Állami és Népegészségügyi Tisztiorvosi Szolgálat (a továbbiakban: ÁNTSZ) Dabasi Városi Intézetét, Dabas Város Önkormányzata Hivatalos Tűzoltóságát, valamint a Közép-Duna völgyi Környezetvédelmi Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséget (a továbbiakban: Felügyelőség). A kérelem teljesítéséhez az említett első két hatóság

kikötés nélkül hozzájárult. A Felügyelőség azonban határidőn belül nem nyilatkozott, ezért hozzájárulását a jegyző megadottnak tekintette. Az engedélyezési tervdokumentáció „Környezetvédelmi előírások” című fejezete, a zaj- és rezgésvédelemmel összefüggésben a következőket tartalmazta: „A lőtér használata nem tartalmaz környezetére káros technológiai folyamatokat. A területet a gyáli önkormányzat ipari területként tartja nyilván. A legközelebbi lakóépület 300 m-es körzeten kívül található. A lövészet zajterhelése ezen körzeten kívül várhatóan nem haladja meg az 50 dB, nappal megengedett értéket. A zajosabb fegyverek esetén hangtompítót kell használni.”

A Kispesti Biztonsági Iroda Személy és Vagyonvédelmi Kft. 2010. augusztus 16-án a lőtéren már meglévő főépület bővítése, két új taktikai ház kialakítása, valamint a golyófogó földművek átépítése érdekében építési engedélykérelmet nyújtott be a jegyzőhöz. Az eljárásban szakhatóságként egyedül az ÁNTSZ Dabasi Városi Intézete vett részt. A jegyző 2010. augusztus 18-án, a kérelem érkezését követő második napon, az új löllások kialakítására is lehetőséget biztosító építési, majd 2011. február 24-én a használatbavételi engedélyt megadta. A cég számára a 8 löllásos, 25 méteres pályát magában foglaló lőtér üzemeltetését a Dabasi Rendőrkapitányság 2010. december 28-án kelt határozatával engedélyezte. Az engedély szerint: „a lőtér működése (üzemeltetése) nem veszélyezteteti az emberek és az állatok életét, testi épségét, egészségét, az emberek vagyonát, a természeti és épített környezetet. (...) Hegyi István 2010. október 20-án kiadott igazságügyi fegyverszakértői véleményében megfelelőnek és biztonságosnak tartotta a lőtér kialakítását”. Tekintettel arra, hogy a cég nevében változás történt, illetve, hogy a lőtér további 15, illetve 4 löllású 50 és 150 méteres pályával bővítették a kapitányság – az igazságügyi szakértő véleményét kikérve – 2011. március 24-én módosította korábbi határozatát.

A panaszosok – akik telekszomszédként iroda- és lakóépület, valamint ideiglenes jellegű, zárt rendszerű szennyvíztároló létesítésére 2002-ben kaptak építési, majd 2004-ben használatbavételi engedélyt – 2011. október 11-én a lőtér üzemeltetőivel szemben birtokvédelmi kérelmet terjesztettek elő. Annak elbírálása során a jegyző 2011. október 27-én helyszíni szemlét tartott és tanúkat hallgatott meg, majd a birtokvédelmi eljárást lezáró határozatában – a kérelemnek részben helyt adva – időben korlátozta a lőtéren végzett tevékenységet. A határozat értelmében szabad- és munkaszüneti napokon 18 órától másnap reggel 10 óráig tilos a lövészet. A határozattal szemben a panaszosok fellebbezést nyújtottak be a Dabasi Városi Bíróságon.

Tekintettel arra, hogy a lőtér működését a panaszosok továbbra is zavarónak vélték, 2012. március 20-án – 174 aláírást mellékelve – ismételten a jegyzőhöz fordultak. Beadványukban kifogásolták, hogy a hét minden napján – az estébe nyúló lövészet miatt – fokozott a zajterhelés, az ingatlanukat nem tudják rendeltetésszerűen használni, az irányt változtató lövedékek a környező ingatlanokon csapódnak be.

A panaszt a jegyző 2012. március 27-én kelt végzésével áttette a lőtér felügyeletét ellátó Dabasi Rendőrkapitányságra, amely az eljárás során igazságügyi fegyverszakértő közreműködése mellett a panaszosok ingatlanán és a lőtéren helyszíni szemlét tartott. A szemle során megállapították, hogy „a lőtér kialakítása teljesen biztonságos, a löllásokból a szomszédos ingatlanra átlőni nem lehetséges (...)”, a lövések leadásakor keletkező zaj azonban erős. A kapitányság a településrendezési kérdések tekintetében jogi állásfoglalást kért a jegyzőtől. A jegyző szerint „Gyál Város Helyi Építési Szabályzatáról szóló 14/2009. (IX. 14.) önkormányzati rendelet (továbbiakban: HÉSZ), illetve az annak mellékletét képező övezeti terv szerint az említett ingatlanok KG-GY/2 jelű kereskedelmi, szolgáltató, gazdasági területen helyezkednek el. Az övezet a HÉSZ 12. § (1) bekezdése alapján elsősorban ipari, raktározási, kereskedelmi és szolgáltató építmények elhelyezésére szolgál. A 12. § (2) bekezdése szerint a területen – egyebek mellett – elhelyezhető sportlétesítmény (lakóterülettől min. 200 m távolságra), illetve a tulajdonos (használó, személyzet) számára szolgáló lakás is. Fent említett övezet tehát nem lakóterület, a legközelebbi ilyen övezet (Szövetkezet utca) a lőtér ingatlanától 400 méteres távolságra található.” A Dabasi Rendőrkapitányság, tekintettel arra, hogy – megállapítása szerint – a lőtér üzemeltetése megfelel az irányadó jogszabályi rendelkezéseknek, az eljárást kötelezés kibocsátása nélkül, a panaszos tájékoztatásával zárta le.

A lőtér üzemeltetői 2012 májusában a zajszint csökkentése érdekében újabb réteg hangszigetelő anyagot építettek be a 25 méteres pálya löllásaiiba, biztonságtechnikai beruházásokat is foganatosítottak, illetve a lőtér szabályzat módosítása érdekében kérelmet nyújtottak be a Dabasi Rendőrkapitányságra. Eszerint a 25 méteres pályát a továbbiakban csak kis és nagy kaliberű pisztollyal, valamint muzeális fegyverrel lehet használni.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatót végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Jelen ügyben megállapítható, hogy az önkormányzat az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján hatóságnak minősül, tehát az ügy vizsgálatára hatásköröm kiterjed.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére [996/G/1990. AB].

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maga a jogalkalmazó is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

Rámutatott a testület arra is, hogy a jogalkotónak mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít [ABH 1994, 139-140.]. *Hangsúlyozom tehát, hogy az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében az egészséges környezethez való jog alanyi jogon érvényesíthető elemei között szerepelnek az ügyféli jogok, az eljárási garanciák kikényszeríthetősége, s így pl. az Alaptörvény által önálló alapjogként is deklarált tisztességes eljáráshoz vagy a jogorvoslathoz való jog is.*

Az egészséges környezethez való jog alanyi oldalán álló alapjogok rendkívül szoros kapcsolatban állnak a *jogállamisággal, jobbiztonsággal*. Az Alkotmánybíróság több határozatában elvi éllel szögezte le, hogy a jogállam legfontosabb eleme a jobbiztonság [75/1995. (XII. 21.) AB hat., 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65.]. A jobbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy nemcsak a jog egésze, de annak egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jobbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is. Alapvetőek tehát a jobbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárási garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jobbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák betartása nélkül működő eljárásban a jobbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság a jobbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon [2/1995. (XII. 15.) AB határozat].

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljáráshoz való jogot* explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jobbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszerrel testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A tisztességes eljárás teljesülését tehát csak az eljárás egészének vizsgálata során ítéltjük meg. [19/2009.AB; 11/2007.AB; 1/2008.AB; 605/D/2006.AB; 14/2004.AB; 14/2002.AB; 15/2002.AB; 35/2002.AB; 6/1998.AB]

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény azonban már *expressis verbis* tartalmazza a tisztességes eljáráshoz való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják.

A *jogorvoslathoz való joggal* összefüggésben hangsúlyozni kívánom, hogy az olyan az Alaptörvény szövegéből egyértelműen levezethető alapjog, amelynek gyakorlása feltételhez kötött és ezek együttes fennállása esetén mindenkit megillet. A jog immanens tartalma az érdemi bírósági, közigazgatási vagy más hatósági döntések tekintetében a másik szervhez vagy ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége (5/1992. (I. 30.) AB).

III. Az ügy érdeme tekintetében

Amint a tényállásban bemutattam, a panaszosok 2012. március 20-án – a birtokvédelmi eljárás lefolytatását követően – a lőtér üzemeltetése következtében keletkező zajhatások miatt ismételten a jegyzőhöz fordultak és

eljárását kezdeményezték. A jegyző a panaszt érdemi vizsgálat nélkül a Dabasi Rendőrkapitányságra tette át, tekintettel arra, hogy a fegyverekről és lőszerokról szóló 253/2004. (VIII. 31) Korm. rendelet 4. § (2) bekezdése szerint a polgári rendeltetésű lőtér, a lőfegyver- és lőszer (lőszerelem) tárolóhely üzemeltetését a kérelmező lakóhelye, szervezet esetén a tevékenység helye szerint illetékes rendőrkapitányság engedélyezi.

A környezeti zaj- és rezgés elleni védelem egyes szabályairól a 284/2007. Korm. rendelet (a továbbiakban: Zr.) rendelkezik. A Zr. hatálya – mindamellett, hogy bizonyos tevékenységeket kivon a hatálya alól – kiterjed minden olyan tevékenységre, létesítményre, amelyek környezeti zajt, illetőleg rezgést okoznak vagy okozhatnak. A Zr. az általános szabályokon túl zajforráscsoportok (üzemi, szabadidős, építési, közlekedési, egyéb) szerint állapít meg speciális szabályokat.

A Zr. 2. § h) pontja szerint szabadidős zaj- vagy rezgésforrás a környezeti zajt, rezgést előidéző kulturális, szórakoztató, vendéglátó vagy sportlétesítmény, és az előbbi célú tevékenység, valamint az előbbi célra használt berendezés, gép.

Tekintettel arra, hogy a nem katonai célú polgári lőterek szabadidős, sport és szórakoztatási célokat elégítenek ki, azok a Zr-ben meghatározott fogalmi elemekből következően szabadidős zajforrásoknak minősülnek, amelyek tekintetében a Zr. 4. § (1) bekezdése és 1. melléklete környezetvédelmi hatóságként a kistérség székhelye szerinti települési önkormányzat jegyzőjét jelöli ki. A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásairól szóló 2004. évi CVII. törvény és a Zr. szerint tehát a vizsgált ügyben a gyáli jegyző rendelkezik hatáskörrel és illetékességgel.

A szabadidős zajforrások zajkibocsátásának kezelési lehetőségei a következők.

A Zr. – általános, valamennyi zajforrásra irányadó rendelkezései között – 3. § (1) bekezdésében rögzíti, hogy tilos védendő környezetben veszélyes mértékű környezeti zajt, illetve rezgést okozni. A határértékekhez köthető szabadidős zajforrások kapcsán a Zr. 2. § ja) pontja alapján veszélyes mértékűnek kell tekinteni minden olyan zajt, amely meghaladja a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII. 3.) KvVM rendelet 1. számú mellékletében meghatározott zajterhelési határértékeket vagy a Zr. 10. § (1) bekezdése szerinti – jogszabályi kötelezettségként megállapítandó – zajkibocsátási határértéket.

A Zr. 10. § (1) és (2) bekezdése szerint környezeti zajt előidéző üzemi vagy szabadidős zajforrásra vonatkozóan a tevékenység megkezdése előtt a környezeti zaj- és rezgésforrás üzemeltetője – a (3) bekezdésben foglalt kivétellel – köteles a környezetvédelmi hatóságtól környezeti zajkibocsátási határérték megállapítását kérni, és a határérték betartásának feltételeit megteremteni. Ha az üzemeltető az (1) bekezdése szerinti kötelezettségét elmulasztja, a környezetvédelmi hatóság – megfelelő határidő tűzése mellett – felhívja annak teljesítésére.

A 2008. január 1-jén hatályba lépett Zr. átmeneti rendelkezései között, a 34. § (2) bekezdés a) pontjában szerepel, hogy a rendelet hatálybalépésekor működő üzemi vagy szabadidős zajforrások esetében, amelyek az 5. § (3) bekezdés szerinti hatásterületén olyan zajtól védendő épület vagy terület van, amelyre a környezetvédelmi hatóság korábban nem állapított meg határértéket, a 10. § (1) bekezdésében foglalt zajkibocsátási határérték megállapítása iránti kérelmet a rendelet hatálybalépésétől számított egy éven belül kell benyújtani a környezetvédelmi hatósághoz.

A Zr. 11. § (3) bekezdésében szabályozza továbbá azt az esetet, amikor a környezetvédelmi hatóság hivatalból köteles megállapítani a zajkibocsátási határértékeket. Eszerint ha a környezetvédelmi hatóság olyan tények birtokába jut, amely a kibocsátási határérték megállapítását szükségessé teszi, akkor hivatalból indult eljárás keretében megállapítja a kibocsátási határértéket, és az üzemeltetőt az eljárás lefolytatásához szükséges adatok szolgáltatására kötelezi.

Az idézett jogszabályi rendelkezésekből következően a környezetvédelmi hatóság az üzemeltető kérelmére, a tevékenység megkezdése előtt, hatósági határozattal zajkibocsátási határértéket állapít meg, s kötelezi annak betartására. Amennyiben a kérelem benyújtására vonatkozó kötelezettségét az üzemeltető elmulasztja, a környezetvédelmi hatóság megfelelő határidő tűzése mellett köteles felhívni annak teljesítésére. Egyebekben pedig, ha a környezetvédelmi hatóság rendelkezésére álló információk szerint egy szabadidős vagy üzemi zajforrás kibocsátási határértéket megállapító határozat nélkül kezdte meg tevékenységét, akkor a hatóság, hivatalból lefolytatott eljárás keretében állapítja meg azt.

A környezetvédelmi hatóságok által megállapított zajkibocsátási határértékeket meghaladó üzemeltetés jogkövetkezményeit – zajbírság és intézkedési terv – a Zr., a 26. § (1) bekezdésében, valamint a 17. és 18. § -okban határozza meg.

A határértékekhez köthető szabadidős zajforrások tekintetében hangsúlyozni kell, hogy a Zr. rendszere nem a zajterhelési, hanem a kibocsátási határértékekhez igazodik, s azokhoz kapcsolódóan rendelkezik a jogsértő magatartásokhoz fűződő szankciókról. Rendkívül fontos tehát, hogy az eljáró hatóság megfelelő körültekintés mellett rendelkezzen a zajkibocsátási határértékekről.

A környezetvédelmi hatóság a Zr. 26. § (1) bekezdése szerint zaj-, illetőleg rezgésvédelmi bírság fizetésére kötelezi a környezeti zaj-, rezgésforrás üzemeltetőjét, ha az üzemeltető az üzemi vagy szabadidős zajforrás esetében a környezetvédelmi hatóság által megállapított kibocsátási határértéket – a határozatban megállapított teljesülési határidőt követően – túllépi.

A szabadidős zajforrások kezelésének további lehetőségét teremti meg a Zr. a 17. és 18. §-okban, amelyek szerint, ha a környezetvédelmi hatóság azt állapítja meg, hogy a szabadidős vagy üzemi zajforrás által okozott zaj a zajkibocsátási határértéket túllépi (veszélyes mértékű), akkor a zajforrás üzemeltetőjét intézkedési terv benyújtására

kötelezi. Ha a környezetvédelmi hatóság az intézkedési tervet jóváhagyja, az üzemeltető határidő tűzésével a benne szereplő intézkedések megvalósítására kötelezi. Amennyiben az üzemeltető az intézkedési tervet kijelölt határidőre nem vagy csak részben hajtja végre, illetve a zaj az intézkedések ellenére is túllépi az előírt határértéket, a környezetvédelmi hatóság a tevékenységet: 1-6 dB túllépés között korlátozza, 7-10 dB túllépés között felfüggeszti, 10 dB túllépés felett megtiltja.

A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 1. § (1) és (2) bekezdése szerint a közigazgatási hatóság az eljárása során köteles megtartani és másokkal is megtartatni a jogszabályok rendelkezéseit. Hatáskörét a jogszabályokban előírt célok megvalósítása érdekében, mérlegelési és méltányossági jogkörét a jogalkotó által meghatározott szempontok figyelembevételével és az adott ügy egyedi sajátosságaira tekintettel gyakorolja. Ugyanezen paragrafus (2) bekezdése kiemeli, hogy a közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A 3. § (1) bekezdés a fentiek mellett azt is rögzíti, hogy a közigazgatási hatósági eljárásban a törvény keretei között a *hivatalból való eljárás elve érvényesül*. A Ket. 20. § (1) bekezdése pedig előírja, hogy a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben illetékességi területén, valamint kijelölés alapján köteles eljárni.

A fenti jogszabályi rendelkezések, valamint a következetes alkotmánybírósági gyakorlat alapján megállapítom, hogy amennyiben egy jogszabály hatáskört állapít meg egy hatóság számára és az az intézkedési kötelezettsége ellenére nem jár el, sérti a jogállamiság, a törvényesség, a hatáskör rendeltetésszerű gyakorlása és a hivatalból való eljárás elveit, egyúttal pedig fontos társadalmi célokat és érdekeket is közvetlenül veszélyeztet.

A jegyzőnek – az áttételen túl – a Zr. rendelkezései alapján vizsgálnia kellett volna a lőtér zajkibocsátását, azaz tisztáznia kellett volna, hogy az rendelkezik-e zajkibocsátási határértékkel. Kérdésként merül fel, hogy ezt a tény a birtokvédelmi eljárás lefolytatását követően, annak eredménye ismeretében is kellett volna-e vizsgálnia.

A zajkibocsátási határértékek hiányában a jegyzőnek hivatalból indított eljárás keretében meg kellett volna állapítania a határértékeket, illetve az ellenőrzése során tapasztalt esetleges túllépés esetén zajbírságra és intézkedési terv benyújtására kellett volna köteleznie az üzemeltető céget.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a jegyző, azzal, hogy zajvédelmi hatáskörét nem gyakorolta, a Zr. és a Ket. szerinti eljárási kötelezettségét elmulasztva, hátráltatta és megakadályozta a kialakult környezetvédelmi konfliktus mielőbbi megoldását. A jegyző mulasztása a jogbiztonság követelményének sérelmén túl a tisztességes eljáráshoz, a jogorvoslathoz és az egészséges környezethez való joggal összefüggő visszásságot is eredményezett. A rendőrség eljárásával kapcsolatban nem merült fel alapvető jogok sérelmének vagy közvetlen veszélyének gyanúja, ezért jelentésem erre vonatkozó megállapítást nem tartalmaz.

Intézkedésem

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem Gyál Város Önkormányzatának jegyzőjét, hogy a megállapításaim alapján, hivatalból – amennyiben arra még nem került volna sor, a zajkibocsátási határérték megállapításának, valamint a zaj- és rezgés kibocsátás ellenőrzésének módjáról szóló 93/2007. (XII. 18.) KvVM rendelet rendelkezéseinek megfelelően, zajszakértői véleményt beszerezve – állapítsa meg a lőtér zajkibocsátási határértékeit, majd ellenőrizze azok teljesülését és a jogszabályi feltételek fennállása esetén alkalmazza a határérték-túllépés jogkövetkezményeit.

Budapest, 2012. július 13.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-4162/2012 Közfoglalkoztatási rendszer

(Kapcsolódó ügyek: AJB-3891/2012, 3639/2012, 4413/2012/)

Előadók: dr. Láposy Attila
dr. Rajzinger Ágnes
dr. Varjú Gabriella
dr. Zemplényi Adrienne

Az eljárás megindítása

2012-ben közel félszáz állampolgári panasz érkezett Hivatalomhoz, amelyben az önkormányzatok által szervezett közfoglalkoztatással, a programokba való be-, illetve kikerüléssel, a munkavégzési körülményekkel kapcsolatban fogalmaztak meg kifogásokat. A panaszosok jellemzően azt is sérelmezték, hogy a közfoglalkoztatásból való kimaradás miatt elveszítették a szociális támogatásra való jogosultságukat, mivel – egyéb munkalehetőség hiányában – nem tudták igazolni az évi 30 napos munkaviszony fennállását.

A panaszbeadványokban felvetett egyes problémák kapcsán a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével, az emberi méltósághoz való joggal és az egyenlő bánásmód követelményével összefüggő visszásságot gyanúja miatt, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot rendeltem el. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) és (2)

bekezdése alapján, több települést érintő helyszíni vizsgálsorozatot indítottam, majd ezt követően megkerestem és tájékoztatást kértem az emberi erőforrás miniszterétől, a Magyar Államkincstár elnökétől, valamint a Türr István Képző és Kutató Intézet főigazgatójától.

Az átfogó közfoglalkoztatási vizsgálat elrendelését indokoltá tette az is, hogy a 2012-es évben „A Munka Méltósága” címmel alapjogi projektet indítottam, amelynek fókuszában a munkavégzéssel, a foglalkoztatással összefüggő alkotmányossági-alapjogi problémák feltérképezése, a szabályozással, illetve a jogalkalmazói gyakorlattal kapcsolatban felmerülő egyes visszasságok, áttekintése áll. A projekt keretén belül kiemelt vizsgálati terület a közfoglalkoztatási rendszerrel, illetve – mindezzel szoros összefüggésben – a szociális támogatások elmaradásával kapcsolatban felmerülő alapjogi problémák áttekintése.

Négy, jellemzőnek tekinthető állampolgári panasz kapcsán helyszíni vizsgálatot is folytattunk. A további panaszokat érintően pedig vagy közvetlenül a közfoglalkoztatóhoz fordultam, vagy – szükség szerint – felkértem az illetékes szakigazgatási szervek – így például a területileg illetékes munkavédelmi és munkaügyi szakigazgatási szerv – vezetőjét, hogy folytassák le a hatáskörükbe tartozó felülvizsgálati eljárást, amelyek eredményéről külön tájékoztatást kértem¹.

A helyszíni vizsgálatok során tapasztaltak nyomán szükségessé vált – az átfogó vizsgálati jelentés kiadását megelőzően – egy előzetes vizsgálati jelentés összeállítása, mivel több olyan probléma és visszasság is felmerült, amely sürgős reagálást, orvoslást igényel. E jelentésben a helyszíni vizsgálatok alapján tehát csak néhány, a panaszokban is megjelenő problémakört – így különösen a közfoglalkoztatotti bérkifizetési anomáliákat, a közfoglalkoztatásból való kimaradás következményeit, a képzés elmaradását, valamint az együttműködési kötelezettség ellenőrzésével kapcsolatos problémákat – emeltem ki, minden további, rendszerszintű kérdést és problémát az átfogó zárójelentés tárgyal majd. A további panaszok alapján folytatott vizsgálatok eredményeit ugyancsak külön jelentésekben fogom tárgyalni.

A megállapított tényállás

1. A helyszíni vizsgálatok módszertana

A vizsgálat tárgyára, valamint az érintettek jogainak különösen sérülékeny jellegére és a téma érzékenységre tekintettel, továbbá a munkavégzési körülmények vizsgálatának szükségessége miatt, a panaszok alapján az Ajb. 21. § (1) bekezdés d) pontjában foglaltaknak megfelelően – az önkormányzatok írásbeli megkeresése helyett – egy átfogó, valamennyi a panaszokban említett települést érintő helyszíni vizsgálsorozatot rendeltem el. A vizsgálat keretében munkatársaim azon településeket keresték fel, ahol szükséges volt közvetlenül meggyőződni arról, hogy, a panaszban jelzett problémák és kifogások megfelelnek-e a valóságnak.

A vizsgálatokra valamennyi településen egységes módszer alapján került sor. A vizsgálatot végző munkatársak arról előzetesen információkat kértek, hogy adott napon éppen hol folyik a településen közmunkavégzés és – ezek közül választva – az adott helyszíneket felkeresték, ahol pontosan megfigyelhették a munkavégzés jellegét és körülményeit, illetve közvetlen, személyes interjút készítettek a közfoglalkoztatottakkal is. Az interjúkészítés során különös figyelemmel és óvatossággal jártak el annak elkerülése érdekében, hogy a panaszoknak semmiképpen ne lehessen hátrányos következménye az érintetteknek nézve, ezért a szóbeli interjúk során az önkormányzat vagy más hivatal munkatársai nem voltak jelen. Ezt követően – egy előre összeállított, részletes kérdéssor² alapján – az érintett önkormányzat jegyzőjétől, illetve polgármesterétől, a településen zajló közfoglalkoztatási programok működéséről kértek tájékoztatást a vizsgálatot végzők. Az érintett településeken munkatársaim meghallgatták a helyi roma lakosság nemzetiségi képviselőit is.

A helyszíni vizsgálatok utolsó elemeiként felkeresték az illetékes munkaügyi kirendeltséget, ahol az adott település, illetve kistérség vonatkozásában részletes információkat kértek. Fontosnak tartottuk, hogy az adott megyei munkaügyi központ közfoglalkoztatásért felelős vezetője személyesen vegyen részt a munkaügyi kirendeltségen zajló megbeszéléseken, annak érdekében, hogy a megyét érintő – nem egyszer a vizsgált településen, illetve kistérségen túlmutató – közfoglalkoztatási programokról, helyzetről is képet kaphassak.

2. Az egyes állampolgári panaszok

2.1 Az Ajb-4162/2012. számú ügyben a panaszos arról számolt be, hogy *Jászkarajenőn* több roma származású személytől is megvonták az aktív korúak ellátását, mert az ellátás feltételül szabott 30 napos munkaviszonyban töltött időt nem tudták igazolni. Az elmúlt évben ugyanis – mindazok ellenére, hogy többször kérték a polgármestert, hogy alkalmazza őket közfoglalkoztatottként – nem vehettek részt közfoglalkoztatási programban. Az ellátásból kizszorulók többsége nő, akiket képzettségük hiánya miatt, illetve azért sem akart a polgármester alkalmazni, mert néhányan közülük cigány népviseletben, szoknyában szerettek volna dolgozni. A panasz szerint gyakran ugyanazokat az embereket hívták vissza, így egyesek folyamatosan részt vehettek a közfoglalkoztatásban, mások azonban teljesen kizszorultak abból, s így ellátatlanná váltak.

2.2 Az Ajb-4413/2012. számú ügyben a beadványozó panaszában azt sérelmezte, hogy *Bátonyterenyén* a közfoglalkoztatási bérekből az elmaradt tartozásokat az önkormányzat folyamatosan levonja. A fizetéseket nem bankszámlára utalják, hanem közvetlenül az önkormányzati pénztárából vehetik föl. A kifizetés úgy zajlik, hogy a polgármesteri hivatalban a közfoglalkoztatottak először megkapják a teljes bért, majd abból azonnal be kell fizetniük a tartozást. Az érintett családok megélhetését veszélyezteti, hogy számos esetben az eleve alacsony bérek egyharmadánál nagyobb összeget vonnak le. A panaszos szerint előfordult emiatt, hogy az érintett közmunkás a heti közfoglalkoztatási béréből csak minimális összeget, kétezer forintot kapott kézhez.

2.3 Az AJB-3639/2012. számú ügyben a hivatalomhoz forduló Gyöngyösön élő panaszos elsősorban azt kifogásolta, hogy azért vonták meg tőle az aktív korúak ellátását, mert az elmúlt évben nem volt közfoglalkoztatott. Hosszú ideje munkanélküli, először az egészségi állapotával voltak súlyos problémái, majd amikor be akarták vonni a közfoglalkoztatási programba végül – állítása szerint pénz hiányában – felfüggesztették annak szervezését. A panaszos így ellátás nélkül maradt és azt kifogásolta, hogy ha a közfoglalkoztatási programot pénz hiányában nem tudták folytatni, akkor miért büntették azzal, hogy kizárták az ellátásból.

2.4 Az AJB-3891/2012. számú ügyben hasonló tartalmú panaszbeadvány érkezett egy Mátyon élő panaszostól, aki ugyancsak azt sérelmezte, hogy az önkormányzat megvonta tőle az aktív korúak ellátását, mert az elmúlt évben nem volt közfoglalkoztatott. A panaszos azt tartja igazságtalannak, hogy esélyt sem kapott a közfoglalkoztatási programban való részvételre. Állítása szerint, amikor megkereste az önkormányzatot, akkor ott arra hivatkoztak, hogy miután esetében megszüntették az aktív korúak ellátásának folyósítását, közfoglalkoztatottként sem alkalmazhatják már.

3. A helyszíni vizsgálattal érintett településeken tapasztaltak

3.1 A hazai közfoglalkoztatási rendszer átfogó ismertetése

Fontosnak tartom, hogy a vizsgálattal érintett települések konkrét programjainak ismertetése előtt rövid, átfogó képet adjak a hazai közfoglalkoztatási rendszer felépítéséről. Bár a közfoglalkoztatás a közfigyelem homlokterében áll, a nemrégiben újraformált struktúra kevesek számára ismert. A helyszíni vizsgálat tapasztalata szerint némely esetben még maguk a közfoglalkoztatottak, illetve a közfoglalkoztatottak számára is nehézséget okoz az egyes programok felépítésének, támogatási rendszerének elhatárolása.

A gyakorlatban jelenleg *három szinten* valósul meg hazánkban közfoglalkoztatás:

A) Hosszabb időtartamú, ún. hagyományos közfoglalkoztatás

A program indítására irányuló közfoglalkoztatási kérelmet a közfoglalkoztatóknak³ kell benyújtaniuk a foglalkoztatás helye szerint illetékes munkaügyi központhoz, aki a támogatás odaítéléséről mérlegelési jogkörében dönt. A program megvalósításához nyújtott állami támogatás mértéke a közfoglalkoztatási bér és az ahhoz kapcsolódó járulékai mértékének *70-100 százalékáig* terjedhet. Ezen túlmenően támogatás nyújtható a ténylegesen foglalkoztatottak után meghatározott közvetlen költséghez, amelynek mértéke nem haladhatja meg a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet 4. §-ban foglaltak szerint a támogatás a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személy és a kirendeltség által kiközvetített álláskereső 2-12 hónap időtartamra szóló, napi 6-8 órás munkaidőben történő foglalkoztatására nyújtható. A közfoglalkoztatás e típusában a hangsúly a hosszabb időtartamú, 6 órás közfoglalkoztatásra helyeződik a Belügyminisztérium BM/13521-4/2011. számú tájékoztató levele szerint.

B) Országos Közfoglalkoztatási Program

A program szintén kérelem benyújtásához kötött, azonban a támogatás odaítéléséről közvetlenül a közfoglalkoztatásért felelős miniszter – az Országgyűlés vagy a Kormány által meghatározott cél eléréseért felelős miniszter, a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter, az egyenlő bánásmód biztosításáért és társadalmi felzárkózásért felelős miniszter véleményének figyelembevételével – mérlegelési jogkörben dönt.

A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet rendelkezik arról továbbá, hogy a támogatás a közfoglalkoztató részére abban az esetben nyújtható, ha

- a) a közfoglalkoztató a munkavégzéshez kapcsolódóan foglalkoztatást elősegítő képzés lehetőségét biztosítja,
- b) a közfoglalkoztatottak számával a foglalkoztatás megkezdését megelőző havi átlagos statisztikai állományi létszám bővül, és
- c) a képzés, a szociális földprogram, továbbá a megváltozott munkaképességű személyek közfoglalkoztatása kivételével a közfoglalkoztatási jogviszony létesítéséhez más központi költségvetési előirányzatból támogatásban – ide nem értve a közfoglalkoztató alapfeladatainak ellátásához nyújtott támogatást – nem részesül.

A támogatás mértéke a közfoglalkoztatási bér és az ahhoz kapcsolódó szociális hozzájárulási adó mértékének *100 százalékáig*, valamint a ténylegesen foglalkoztatottak után meghatározott közvetlen költségek tekintetében az előbbi támogatás 20 százalékáig, továbbá legalább száz fő foglalkoztatása esetén a szervezési költségek 3 százalékáig terjedhet. A támogatás legfeljebb 12 hónapra nyújtható.

C) Kistérségi START Mintaprogram

A Korm. rendelet a 7/B.§ (1)-(2) bekezdésében taglalja, hogy a közfoglalkoztatásért felelős miniszter az egyes támogatási formákra közfoglalkoztatási mintaprogramokat indíthat. A közfoglalkoztatási mintaprogramok *beruházási és dologi költségei és kiadásai teljes összegben* támogathatóak⁴. A kedvezményezett térségek besorolásáról szóló 311/2007. (XI. 17.) Korm. rendelet 2. számú melléklete által felsorolt 94 hátrányos helyzetű kistérségből 28 hátrányos helyzetű kistérségben és a Gyöngyösi kistérség 5 kiemelt településén 2011-ben kezdődtek a kistérségi mintaprogramok, amelyek 2012-ben tovább folytatódtak, kiegészülve 3 (Devecser, Tét, Pécs) egyedi döntés alapján kiválasztott, illetve a jogszabályban felsorolt további 66 hátrányos helyzetű kistérségben is indítottak mintaprogramot.

A mintaprogramokban végrehajtandó tevékenységek az alábbi hat plusz egy pillér mentén történnek:

1. mezőgazdasági projekt
2. belvízelvezetés
3. mezőgazdasági utak rendbetétele

4. közúthálózat javítása a települések belterületén,
 5. illegális hulladéklerakó helyek felszámolása, valamint
 6. téli és egyéb értékteremtő közfoglalkoztatás.
- +1 bio- és megújuló energiafelhasználás

A támogatások odaítélését követően a hosszú időtartamú közfoglalkoztatási program esetében a munkaügyi kirendeltségek, az országos programok, illetve a Start Mintaprogramok esetében pedig a megyei munkaügyi központok hatósági szerződést kötnek a támogatott közfoglalkoztatókkal, amelyben részletesen szerepelnek a program keretein belül vállalt kötelezettségek, támogatási összegek, határidők.

3.2 Jászkarajenő

Jászkarajenő Község Önkormányzat Polgármesteri Hivatalában a jegyző és a polgármester adott tájékoztatást a településen jelenleg is működő közfoglalkoztatási programokról.

Tájékoztatók szerint a Dél-pest Megyei Vízgazdálkodási Társulat által szervezett országos közfoglalkoztatási program keretében 2012. március 29. és 2012. december 31. között 5 főt alkalmaznak Jászkarajenőn. Az idei évben a településen a *Wekerle Sándor Alap által támogatott szociális földprogramban* 8+1 (csoportvezető) közfoglalkoztatott 2011 novemberétől 2012. július 3-ig dolgozott a programban.

A program a dűlőutak karbantartására irányult, a végrehajtás második fázisában az ott kitermelt fát aprították fel, ehhez beszereztek egy faaprító gépet is. A feldolgozott fa felhasználásával csökkenthető lehet a község intézményeinek gázszámlája. A program sajátossága, hogy együtt pályáztak a cigány nemzetiségi önkormányzattal, de végül csak 2-3 roma származású lakost vettek fel a programba. A nemzetiségi elnök szerint több roma származású személyt kellett volna bevonni a programba, de nem volt lehetőségük annak „befolyásolására”.

Az önkormányzat az *önkormányzati hosszabb időtartamú közfoglalkoztatási program* keretében 11 főt alkalmazott, 2012. február 10-től július 9-ig napi hat órás munkarendben „szállítási munkára”. Jelenleg várják a Munkaügyi Központ forrásainak átcsoportosítását, hogy újabb önkormányzati programot indíthassanak.

A településen működő *Petőfi Művelődési Ház és Könyvtár*, mint közfoglalkoztató egy közfoglalkoztatottat alkalmaz, aki nem foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultként, hanem a szociális ellátórendszerből független, munkanélküli álláskeresőként lett kiközvetítve az álláshelyre. Turisztikai referensként dolgozik a művelődési intézményben 2012. április 23. és 2012. december 31. között. Egy személy a Ceglédi Kistérségi Társulás által megpályázott *parlagfű-mentesítő* közfoglalkoztatási programban dolgozik Jászkarajenő területén. Emellett egy főt alkalmaznak közfoglalkoztatottként az önkormányzatnál adminisztrátori munkakörben 6 órás munkaidőben, a közfoglalkoztatási szerződést a polgármester tájékoztatása szerint még nem kötötték meg.

Az adatokat összegezve megállapítható, hogy a helyszíni vizsgálat lefolytatásának időpontjáig 2012-ben a településen összesen 28 személy foglalkoztatására nyílt lehetőség. Az önkormányzat nyilvántartása szerint 2011-ben 100 fő részesült foglalkoztatást helyettesítő támogatásban, bár a számuk az idei évben csökkent, jelenleg is 85 fő jogosult a szociális ellátásra. 2012. április elsejétől 24 főnek – ebből 12 személy roma származású – szüntették meg az aktív korúak ellátására vonatkozó jogosultságát, mert nem rendelkeztek a Szociális törvény 36. § (2) bekezdésében rögzített feltételekkel. Arányaiban nézve tehát – az önkormányzat által ismert adatok szerint – a programokban foglalkoztatottak száma majdhogynem negyede a szociális ellátásban részesülőkének.

A megyei munkaügyi központ által készített, név szerint lebontott résztvevői létszámadatok azt mutatták, hogy az önkormányzat nem helyezte kellő hangsúlyt a rotáció lehetőségének biztosítására, egy-két főtől eltekintve azonos személyeket alkalmaztak a közfoglalkoztatásban.

Jászkarajenő önkormányzata, amellyel, hogy újabb hagyományos közfoglalkoztatási program indítását tervezi, másik hat településsel együtt egy *kistérségi START Mintaprogramot* pályázott meg, melynek keretében szeretnék folytatni a szociális földprogram forráshiány miatt kimaradt részeit is. Erre egyébként a közép-magyarországi régió nem pályázhatna, mivel nem halmozottan hátrányos térség. Előzetes tárgyalások után azonban úgy döntöttek, hogy mégis beadják a pályázatot. Sikeres pályázat esetén 5 éves program valósulhatna meg a településen, amely jelentős számú munkahelyet teremtene az alacsonyan kvalifikált munkaerő számára. A polgármester kiemelte, hogy a többi, hagyományos közfoglalkoztatástól az különböztetné meg, hogy itt értékteremtő munka folya. 2 hektáron energiafűt, 1 hektáron pedig gyümölcsös (alma, meggy, cseresznye, ribiszke stb.) telepítését tervezik.

Évente 30 főt tudnának alkalmazni a programban. A cél az, hogy östermelővé váljanak a résztvevők. A program szakmai felügyeletét és koordinációját a polgármesteri hivatal agrármérnök végzettségű munkatársa látná el.

A *közérdekű önkéntes tevékenység* lehetőségét, annak megszervezési (regisztrációhoz kötött), lebonyolítási módját sem a polgármesteri hivatalban sem a munkaügyi központ kirendeltségén nem ismerték részleteiben. A polgármesteri hivatalban a munkaügyi központ segítségét, felvilágosításának hiányát panaszolták, míg a munkaügyi kirendeltség nem ismerte el kötelezettségeként az önkéntes tevékenység lehetőségéről szóló tájékoztatást.

Munkatársaim a helyszíni vizsgálat során több olyan roma és nem roma panaszosnál is jártak, akik az ellátatlanokhoz tartoznak, vagyis akik a Sztv. 36. § (2) bekezdése alapján – 30 nap közfoglalkoztatás/egyéb munka/képzés stb. hiányában – kiestek a rendszerből, s így egy évig nem jogosultak a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra. Az egyik családban három nagykorú lánytestvér él együtt, áprilisban mindhármuktól megvonták a foglalkoztatást helyettesítő támogatást, jelenleg egyik hozzátartozójuk nyugdíjából támogatja őket. Többször felkeresték az önkormányzatot és a munkaügyi központot is azzal a céllal, hogy dolgozni szeretnének, de szívesen járnának valamilyen képzésre is. A kérésüket minden esetben elutasították. Próbálnak idénymunkára elmenni, de

június hónapban csak egy hétig tudtak ilyen formában dolgozni, panaszolták, hogy már napszám és mezőgazdasági munka sincs annyi, mint amennyi korábban volt. A legnagyobb problémaként azt jelölték meg, hogy az önkormányzatnál ugyanazon személyeket hívják vissza a közfoglalkoztatásba.

Egy másik családban a támogatás megvonása mellett, azt is kifogásolták, hogy a *foglalkoztatást helyettesítő támogatás utolsó havi kifizetése elmaradt*. Munkatársaim a helyszínen a dokumentumok áttekintése után megállapították, hogy a felkeresett személyek számára április elején kifizették a márciusra járó foglalkoztatást helyettesítő támogatást. A bemutatott dokumentumok szerint a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultaknak 2012. április 20-ig kellett igazolniuk a 30 napos munkaviszonyt, képzésben töltött időt. Aki nem tudta igazolni a jogszabályban előírt feltételeket, azt kizárták az ellátásból. A megszüntető határozatot május elején hozták meg, a foglalkoztatást helyettesítő ellátást azonban 2012. április 1-jével, visszamenőlegesen szüntették meg. Az érintettek közül az illetékes kormányhivatalhoz többen fellebbeztek a határozat ellen, a helyszíni vizsgálat ideje alatt a másodfokú döntés még nem született meg.

A településen lakók azzal sem voltak tisztában, hogy akitől már megvonták a foglalkoztatást helyettesítő támogatást, az a személy csak a szociális ellátásból esett ki, és álláskeresőként – a kirendeltség vezető megerősítő tájékoztatása szerint – az illetékes munkaügyi központ továbbra is kiközvetítheti, akár közfoglalkoztatottként is.

A panasszal összefüggésben rákérdeztünk arra is, hogy valóban elhangzott-e az a kijelentés, hogy a roma asszonyokat azért nem alkalmazzák, mert roma népviseletben (hosszú, színes szoknyában) vannak. A polgármester azt válaszolta, hogy ez a kijelentés nem hangzott el, nem volt ilyen probléma. A helyszíni vizsgálati tapasztalatok alapján nem lehetett egyértelműen megállapítani, hogy a panaszban jelzett kijelentés elhangzott-e vagy sem.

3.3 Bátornyereye

A közfoglalkoztatási programokért felelős polgármester-helyettes távollétében a jegyző, a polgármester és a pénzügyi osztály vezetője segítette elő a helyszíni vizsgálat lefolytatását.

2011. október 13-án indult a településen a *Start Mintaprogram*, amelynek keretei közt 500 főt foglalkoztatnak. A program folytatásához 2012-ben újabb pályázatot nyújtottak be, ezáltal 650 millió forint összegű támogatásban részesültek. A program indítása 2 hónapot csúszott, mely több okra vezethető vissza. Egyrészt túlságosan rövid idő állt rendelkezésre a tervezésre, több problémával a pályázat újbóli elnyerését követően szembesültek, nehézséget okozott a program indításához szükséges feltételek megteremtése, valamint a közfoglalkoztatottak kiválasztása is hosszabb időt vett igénybe.

A Start Mintaprogram *6+1 részterülettel* rendelkezik:

1. mezőgazdaság
 2. közút-karbantartás
 3. téli és egyéb munkák elvégzése
 4. illegális hulladék gyűjtése
 5. mezőgazdasági utak karbantartása
 6. belvízvédelem
- +1 bio- és megújuló energia

A pénzügyi osztály vezetője részletes tájékoztatást adott arra vonatkozóan, hogy az egyes projektlábakon belül milyen típusú munkák elvégzésére került sor, illetve milyen célokat tűztek ki maguk elé a program befejezéséig. A mezőgazdasági feladatok között szerepel a növénytermesztés (egynyári növények pl.: saláta, retek) és állattenyésztés (baromfi, kecske, sertés). A vezetőség véleménye szerint a Start Mintaprogramban az állattenyésztési ág válhat két éven belül fenntarthatóvá. A mezőgazdasági utakat érintő munkálatok eredményeként 2 útszakaszt (12 km) sikerült felújítani. A téli, egyéb értékteremtő programláb keretein belül 10-15 szolgálati lakáshoz elegendő betonelem gyártását indították el. A bio- és megújuló energia projektben 5 hektáron energia erdőt telepítettek. Az igényelt biomassa kazánt – a más településeken tapasztaltakkal ellentétben – nem a közintézmények fűtési költségeinek csökkentésére használták fel, hanem a közfoglalkoztatás szervezésével foglalkozó munkacsoport irodahelyiségeinek fűtésére.

Emellett *hosszabb távú, ún. hagyományos közfoglalkoztatás* keretében 18 – érettségivel rendelkező – személyt adminisztrációs munkakörben foglalkoztatnak a polgármesteri hivatalban. Közülük egy fő roma származású. 2012. július 31-én jár le a munkaügyi központtal kötött közfoglalkoztatási hatósági szerződés. 2009-ben létszámleépítés volt a hivatalban, amely összesen 17 főt érintett. Az önkormányzat vezetői elmondták, hogy a közfoglalkoztatottak feladatköre nem egyezik meg az elbocsátott köztisztviselők munkakörével.

Két éve azonos személyek töltik be az adminisztrációs munkakörbe felvett közfoglalkoztatotti helyeket. Fontos szempont volt a kiválasztásuknál, hogy megbízhatóak, gyakorlottak, jól végzik a munkájukat.

Tudomásuk szerint az *Országos Program* keretében a Hatvani Vízügyi Igazgatóságon dolgoznak bátornyereyei lakosok. Más közfoglalkoztatót a településen nem ismernek.

A település 13.378 lakosa közül 600-700 fő jogosult az aktív korúak ellátására, akik közül kb. 500 fő részesül foglalkoztatást helyettesítő támogatásban. Az idén 21 személynek szüntették meg az aktív korúak ellátásának folyósítását a 30 napos jogviszony igazolás hiányában.

Sem az önkéntes tevékenység, sem a háztartási munkával töltött időtartam igazolási lehetőségéről nem tudott az önkormányzat.

A helyi képviselő-testület a közfoglalkoztatás lebonyolításának egészét testületi döntés alapján az önkormányzati tulajdonú *Vízmű Kft.-nek delegálta*. A munkaszervezési feladatokat, valamint a szakmai ellenőrzést a

Vízmű Kft. munkavállalói közül választott, 7 főből álló *divízió* végzi. A divízió vezetésével megbízott vezető bemutatta a közfoglalkoztatási program telephelyét, valamint a program keretében végzett állattenyésztési és növénytermesztési munkálatokat. A telephelyet bérlí az önkormányzat, a bérleti díjra fordítandó szükséges összeget a pályázatban megjelölték. A feladatellátáshoz önkormányzati tulajdonú területeket is a program rendelkezésére bocsátottak.

A közfoglalkoztatási programban történő pénzfelhasználást, valamennyi pénzkifizetést a hivatal pénzügyi osztálya felügyeli.

Az osztályvezető tájékoztatása szerint nehézségként merült fel a *közbeszerzési eljárások* hosszadalmas lefutása. A tavalyi évben forrást különítettek el az idei közfoglalkoztatási program eszközigényeinek kielégítésére. A speciális feladatokat azonban csak az eszközök beszerzésével tudják megindítani, a közbeszerzési eljárás elhúzódnása miatti csúszás a hatósági szerződésben vállalt végrehajtási határidő betartását veszélyezteti.

A panaszban ismertetett *pénzkifizetési anomáliákról* nem tudtak az önkormányzatnál. Bár a heti bérkifizetés jelentős adminisztratív teherrel jár, a munkabérből történő levonások időarányosan, a jogszabály által megengedett mértékig történnek. A levonások jogcíme, elszámolása minden esetben megjelenik a bérjegyzéken. A kifizetéseket – biztonsági szolgálat igénybevételével – két telephelyen 2-2 pénztári ablakban végzik. Egyéb jellegű, önkormányzat felé fennálló tartozások tekintetében *adósságbehajtó céget bízott meg* az önkormányzat. Adósságkezelési eljárás jelenleg nincs a településen, mivel az önkormányzat – pénzügyi fedezet hiányában – a nem kötelező feladatellátását kénytelen volt megszüntetni.

40 fő közfoglalkoztatási jogviszonya szűnt meg idén Bányaterenyén. Voltak, akik önként szüntették meg a munkaviszonyukat, mivel új állást találtak, voltak, akiknek nem volt megfelelő a munkavégzésük (például alkoholos állapotban jelent meg a munkahelyen, nem tudta igazolni a távollétét). A kialakított gyakorlat szerint egyszeri szóbeli figyelmeztetést követően írásbeli felszólítást adnak, majd ismételt szerződésszegő magatartás esetén felmondják a jogviszonyt. A fokozatosság elvét minden esetben betartják. Az 500 közfoglalkoztatottból a tavalyi adatok szerint kb. 10-15 személynek sikerült elhelyezkednie az elsődleges munkaerő piacon.

A megkérdezett közfoglalkoztatottak kiemelték, hogy milyen nagy nehézséget okozott számukra, hogy késve, március hónapban indult a program, nehezen tudták megoldani év elején az alapvető élelmiszerek megvásárlását, nem tudták befizetni a közüzemi számláikat. A heti bérkifizetés nem követhető számukra, a brigádvezetőktől értesülnek a fizetési napról, de a levonások után sok esetben elenyésző összeg marad a megélhetésre. A megkérdezett munkások mindegyike azt mondta, hogy hasznosnak tartja a tevékenységet, szívesen dolgoznak ebben a programban. Nem is lett volna másra lehetőség, mivel nagyon kevés a munkalehetőség környékükön, az önkormányzat pedig csak a már bevált, előzőekben is náluk dolgozó közfoglalkoztatottakkal köt szerződést. Bár a civil szervezet által tavaly indított képzési programban részt vettek, hiányolják a további képzési lehetőségeket, úgy gondolják, hogy szakértelem szerzésével tudnának helyzetükön leginkább változtatni.

Bár az önkormányzatnak nem volt róla tudomása, a településen *civil szervezet* által indított közfoglalkoztatási program is fut, amelynek tapasztalatairól a munkatársaim az ott dolgozó közfoglalkoztatottaktól, illetve a szervezet vezetőjétől tájékoztattak. Kiemelkedő szakmai munkával és eltökéltséggel, számos sikeres programot indított el a településen élők megsegítésére. 2011-ben ilyen volt a TÁMOP 3.2.3 támogatásával indult közművelődési program, amelyben 1000 fölött volt a résztvevők száma.

A civil szervezet keretein belül *önkéntes programokat* is szeretnének indítani, hogy a szociális ellátáshoz szükséges jogszabályi feltételt a településen mindenki teljesíteni tudja. Ennek érdekében regisztráltatták magukat az Emberi Erőforrások Minisztériumának (a továbbiakban: EMMI) hivatalos honlapján. A szervezet vezetője elmondta, hogy figyelemmel kell lenniük arra, hogy az önkéntesnek ugyanazokat a juttatásokat kell biztosítani, mint amit a többi dolgozónak (pl.: utazási költség térítés, étkezési jegy) Valószínűleg épp a regisztrációs kötelezettség és a járulékos költségek miatt nem vonzó az önkormányzatok számára, hogy önkéntes programokat indítsanak.

A civil szervezet már a tavalyi évben is nyújtott be pályázatot a munkaügyi kirendeltséghez, 10 fő közfoglalkoztatására. 2011-ben elindították a „*Hulladékból tüzelőt!*” programot, mely abból áll, hogy papírból és szárított falevélből papír-brikettet állítanak elő, amelyet kiszáritás után szétosztanak a rászorulóknak között.

Az idei évben szintén 10 személyt foglalkoztatnak hulladék feldolgozásban, 5 főt pedig erdőtisztítási feladatok ellátására, napi hat órában. A munkaügyi kirendeltséggel jelenleg 6 hónapra kötötték a közfoglalkoztatási hatósági szerződést. Nagy nehézséget okoz a szervezet számára, hogy a program végrehajtásához szükséges 30% önerőt elő tudják teremteni. Nagyrészt pályázati forrásokból, illetve bankok által nyújtott támogatásokból fedezik az idei program önköltségét.

Az alternatív tüzelőanyag előállítás ötletük annyira újszerű volt, hogy nem volt kapható eszköz a gyártáshoz, így a papír-brikett előállításához szükséges kézi prést – internetes oldalon talált minták alapján – egy asztalos gyártotta le számukra. Kis befektetéssel sok emberen lehet segíteni úgy, hogy közben a közfoglalkoztatás értékteremtő része is kifejezésre jut. Emellett a szervezet megállapodást kötött a Balassagyarmati Fegyház és Börtön igazgatójával, hogy munkalehetőséget biztosít 4 nemrégiben szabadult elítéltnak.

3.4 Gyöngyös

A városban kizárólag hagyományos, hosszú időtartamú közfoglalkoztatás működik 60 fővel, 5 hónapos időtartamra ütemezetten. Az önkormányzat tájékoztatása kitért arra, hogy a Wekerle Programba Gyöngyös nem fért be, a program feltételét adó foglalkoztatottsági arány túl magas volt a településen, noha az önkormányzat megfelelő mértékű, használható földdel rendelkezik. Mivel nem hátrányos helyzetű település, Start Mintaprogramot sem indítottak. Ezzel kapcsolatosan kifejtették, hogy örülnének a pályázói kör kiszélesítésének.

A településen élők számára lehetőség az Országos Parlagra Programban való részvétel, ebben összesen 6 főt foglalkoztatnak. A Vízügyi Igazgatóságok által szervezett program további 12 fő számára ad munkalehetőséget. Összegezve tehát Gyöngyösön mintegy 78 álláskereső tud a közfoglalkoztatásban elhelyezkedni. Az önkormányzat adatai szerint a településen összesen 660 *foglalkoztatás helyettesítő támogatásban* (továbbiakban: FHT) részesülő személyt tartanak számon, ennek kb. 70 %-a roma származású. Idén a településen kb. 50 főt zártak ki az aktív korúak ellátásából a 30 napos jogviszony igazolás hiánya miatt.

Kiemelést érdemel, hogy a helyszíni vizsgálat során adott információk szerint az átmeneti segély folyósítása főszabályként utalvány formájában történik a településen. Indokolt esetben a segélyezett kérheti a segély készpénzben történő kifizetését, vagy a közüzemi szolgáltató részére való közvetlen folyósítását⁵. Az utalványokat két kereskedelmi egységben lehet beváltani. Az alpolgármester tájékoztatása szerint a segélyezettek az utalványban történő kifizetést megszokták, egy visszaélés történt.

Testületi ülésen döntöttek a szélesebb körű *önkéntes munka* lehetőségének biztosításáról. Ennek érdekében regisztrálták magukat az illetékes szaktárcánál. Problémát okoz az önkormányzatnak, hogy az önkéntesek részére munkavédelmi oktatást és orvosi alkalmassági vizsgálatot kell biztosítani. Ennek költsége 1980 Ft/fő. Ez a foglalkoztató kötelezettsége, de nincs meghatározva, hogy pontosan kinek: önkormányzatnak vagy a társulásának kell teljesítenie. A Belügyminisztériumtól erre vonatkozólag külön tájékoztatást nem kaptak. Az önkormányzat tudomása szerint a Magyar Vöröskeresztnél volt ilyen program, a gyakorlati megvalósítás jogi buktatói miatt azonban tavaly leálltak vele, idén nem mertek belevágni.

A gyöngyösi önkormányzat a lakóközösség ellenőrzésével kapcsolatban a szociális törvény felhatalmazása alapján rendeletet fogadott el. Az ellenőrzéssel összefüggésben az önkormányzat aljegyzője munkatársaim kérdésére azt a tájékoztatást adta, hogy ezzel a tevékenységgel, a környezettanulmányok elkészítésével összesen négy – korábban az önkormányzatnál dolgozó – magánszemélyt bíztak meg.

A közfoglalkoztatottak valamennyien azt mondták, hogy a 6 órában történő foglalkoztatás helyett szívesebben dolgoznának 8 órában.

A bérkifizetéssel kapcsolatban problémaként jelezték, hogy bérelszámolási lapok kiadásáról nem tájékoztatták megfelelően őket, az elmúlt hónapokban csupán egy alkalommal kaptak bérkifizetésről bizonylatot. Volt, aki arról számolt be, hogy – bérelszámolási nap hiányában – saját maga jegyzeteli, hogy mennyi összeg érkezett a számlájára.

A közfoglalkoztatottak nem elégedettek a munkaügyi központ szolgáltatásaival, elmondásuk szerint az induló képzésekről nem adnak számukra megfelelő tájékoztatást.

3.5 Mány

Mányon munkatársaim – a polgármester távollétében – a szociális és gyámügyi előadóval tekintették át a helyi közfoglalkoztatást, a beszélgetésbe pedig bekapcsolódott a közfoglalkoztatottak munkavezetője, a Mányi Német Nemzetiségi Önkormányzat elnöke, települési önkormányzati képviselők, továbbá a körjegyző.

A településen *hagyományos önkormányzati közfoglalkoztatás* zajlik. Az önkormányzat kérelme alapján a Fejér Megyei Munkaügyi Központ 27 fő álláskereső közfoglalkoztatásból eredő költségeihez járult hozzá. A közfoglalkoztatás 2012. április 1-je és november 30-a közötti időszakban történik. A támogatás legalább 2, és legfeljebb 12 hónap időtartamú, legalább napi 6 órás közfoglalkoztatásra használható fel. A település lakosságának kb. 10%-a roma. A közfoglalkoztatottak között azonban többségben vannak a roma álláskeresők.

A közfoglalkoztatás keretében elsődlegesen a közterület tisztán tartását, a zöldterület gondozását végzik, de szükség szerint a lakóközösséget érintő, szakképzettséget nem igénylő más feladatokat is ellátnak.

A településen minél több álláskeresőt kívánnak foglalkoztatni, ezért egy személyt általában csak *három-négy hónapra alkalmaznak*, és a közfoglalkoztatást jellemzően nem hosszabbítják meg. A kivételek közé tartozik a korábbi cigány nemzetiségi önkormányzat volt elnöke, és egy telepőr, akiknek munkájával nagyon elégedettek, ezért a teljes támogatott időszakban foglalkoztatni kívánják őket.

A munkaidő heti 30, vagyis napi 6 óra. Néhány főt – köztük a cigány nemzetiségi önkormányzat volt elnökét és egy karbantartót – napi 8 órában foglalkoztatnak. A munkaidő 7 és 13 óra között van. 20 perc ebéidő, óránként 10 perc szünetet biztosítanak. A meghallgatott közfoglalkoztatottak által előadottak, valamint a helyszínen tapasztaltak alátámasztották a helyi önkormányzattól kapott felvilágosítást.

A közfoglalkoztatottak túlnyomó többsége a 6 óra munkaidőre járó 53 850 forint közfoglalkoztatási bért kapja. A szakképzettséget igénylő munkát végzőket garantált közfoglalkoztatási bérrel foglalkoztatják, ennek összege a 8, illetve 6 órás munkaidő függvényében 92 000 vagy 69 000 forint.

Az első hónapban a munkabért havonta fizették ki, de aztán *átálltak* a munkaügyi központtal kötött hatósági szerződés általános szerződési feltételei között előírt *heti kifizetésre*. Ez azt jelenti, hogy a kifizetés havi 3 alkalommal történik.

A közfoglalkoztatottak a szerződéskötéskor írásban nyilatkoznak arról, hogy hogyan történjen a bérkifizetés. Ennek megfelelően a fizetéseket a közfoglalkoztatott által megjelölt *pénzintézet részére utalják*.

A helyi önkormányzat igyekszik megelőzni, hogy a lakosok nagyobb összegű közüzemi tartozásokat halmozzanak fel. A településen egyre több a kártyás mérőóra. Ennek is szerepe van abban, hogy a közfoglalkoztatottak béréből nem vonnak közüzemi tartozásokat.

A meghallgatott közfoglalkoztatottak egybehangzóan azt mondták, hogy szívesen dolgoznak, ám nagyon kevésnek tartják a munkabért. Kifogásolták azt is, hogy a helyi takarékszövetkezet magas díjat számol fel a

pénzfelvételért. Nem tudtak arról, hogy az önkormányzat házipénztárában is kérhetnék a bér kifizetését.

A közfoglalkoztatottak *munkavédelmi- és munkabiztonsági oktatást kapnak*. Az elmúlt években a munkaügyi központ által a közvetlen költségekhez nyújtott támogatás felhasználható volt új gépek, eszközök beszerzésére is. Jelenleg e támogatás összegéből csak *kisösszegű védőeszközöket* lehet vásárolni. Gondot jelent a már megvásárolt eszközök, gépek javíttatása, illetve az üzemanyag megvásárlása.

A közfoglalkoztatottaknak láthatósági mellényt, kesztyűt, bakancsot, szükség esetén gumicsizmát, gépi fűkaszálás esetén fülvédőt biztosítanak. Munkaruhát nem tudnak adni, de a helyi önkormányzat szerint a településen mindenki rendelkezik a munkavégzéshez használt saját ruházattal. Az előírt védőitelt kiosztják a közfoglalkoztatottaknak.

A meghallgatott közfoglalkoztatottak láthatósági mellényt viseltek és védőkesztyű volt náluk. Állításuk szerint azonban nem kaptak sem bakancsot, sem gumicsizmát, pedig korábban vizes területen kellett dolgozniuk.

A múlt évben tájékoztatták a lakosságot a jogszabályi változásokról, a 30 napos keresőtevékenység hiányának jogkövetkezményeiről. A helyi önkormányzat arra törekszik, hogy mindenki fel tudja mutatni az aktív korúak ellátásához szükséges 30 nap időtartamú keresőtevékenységet. Emiatt eddig nem került sor rendkívüli felmondásra sem, bár voltak fegyelmi problémák, és egyes szerszámok eltűntek.

A közfoglalkoztatási programokban képzési lehetőséget senkinek sem tudnak biztosítani.

Az önkéntes munka lehetőségéről hallottak, de arról nem tudott a helyi önkormányzat, hogy ez a foglalkoztató előzetes regisztrációjához kötött. Korábban csak egy álláskereső jelentette be az önkéntes munkavégzés iránti szándékát, ám mire megkezdték ennek megszervezését, ő is visszalépett. Jelenleg egy fő kész önkéntes munkát vállalni az aktív korúak támogatásának megtartása érdekében, jelenleg még az orvosi vizsgálat előtt áll.

A település szeretne bekapcsolódni a START programba, de mivel a kistérség nem minősül hátrányos helyzetűnek, eddig erre nem volt lehetőség. A földprogram előrelépést jelenthetne a közfoglalkoztatásban, de nem tudják, hogy ehhez elegendő-e a helyi önkormányzat egybefüggő földterülete. Ez év márciusában nyilatkoztak a munkaügyi központ kérdőívére, hogy készek megszervezni a földprogramot, de nem kaptak választ. A munkaügyi központ munkatársai elmondták, hogy félreértésről van szó. Valóban megkeresték az önkormányzatot, de ez egy országos szintű felmérés része volt, így nem jelenti azt, hogy a START földprogram előkészítése folya a térségben.

3.6 A Közép-dunántúli Vízügyi Igazgatóság közfoglalkoztatási programja

A Mányon folytatott helyszíni szemléhez kapcsolódóan munkatársaim vizsgálat alá vonták a Közép-dunántúli Vízügyi Igazgatóság közfoglalkoztatási programját is. A Közép-dunántúli Vízügyi Igazgatóság (a továbbiakban: Igazgatóság) részéről a műszaki igazgatóhelyettes, a megyei szakaszmérnökség vezetője, a bicskei és a csapdi terület felelőse és a közfoglalkoztatás koordinátora vett részt a megbeszélésen. Kérdésként merült fel ugyanis, hogy a más közfoglalkoztató által megvalósított programokban hasonló problémák merülnek-e fel a munkaszervezés hatékonysága, munkakörülmények összehasonlíthatósága érdekében.

2012. január 1-jével a korábbi Vízügyi és Környezetvédelmi Központi Igazgatóság megszűnt, jogutódlással létrejött az Országos Vízügyi Főigazgatóság (OVF) és a Nemzeti Környezetügyi Intézet (NeKI). Az OVF a belügyminiszter által irányított, önállóan működő és gazdálkodó központi költségvetési szerv. Területi szervei a 12 vízügyi igazgatóság.

A Közép-dunántúli Vízügyi Igazgatóság (a továbbiakban: Igazgatóság) működési területe *Fejér, Tolna, Veszprém és Somogy* megyében három szakaszmérnökség és a *Balaton* vízügyi kirendeltség.

2011-ben az igazgatóság a vízügyi igazgatóságok számára kiírt 2011/3. jelű Országos Közfoglalkoztatási Program keretében 257,5 fő átlagléttszámmal vállalt kötelezettséget regisztrált álláskereső és bérpótló juttatásban részesülők határozott idejű munkaviszony keretében történő közfoglalkoztatására. A közfoglalkoztatottak *maximális létszáma 370 fő* volt. A közfoglalkoztatásba bevont álláskeresőket 56 település lakosai közül választották ki.

A közfoglalkoztatás keretében *ár és belvízvédelmi* kézi munkavégzés folyt:

- § a vízfolyások állapotának javítása a növényzet eltávolításával az esetleges nagyvizek gyorsabb és kisebb károkozással járó levonulásának biztosítása érdekében;
- § az őri épületeken aktuális építési és karbantartási munkák elvégzése;
- § Fejér megyében a Velencei-tó partszakaszain a szemét és uszadék eltávolítása, a partvédőmű javítása;
- § Veszprém és Tolna megyékben a kis vízfolyások karbantartására, a lefolyási viszonyok javítására, a növényzet eltávolítása;
- § a Balaton vízügyi kirendeltségen a balaton partörök munkáját segítették, részt vettek a partvonal tisztán tartásában, uszadékok eltávolításában, zagyterek gondozásában, a Sió csatorna és a Balaton vízszintszabályozó műtárgy üzemi terület fenntartási munkáinak elvégzésében;
- § minden megyében kiemelt szezonális feladat volt a parlagfű eltávolítása.

Az Országos Közfoglalkoztatási Program keretében a Nemzetgazdasági Minisztérium pályázatot hirdetett a vízügyi igazgatóságok részére. A Belügyminisztérium elvárásként fogalmazta meg, hogy lehetőségeikhez, illetve az ellátott feladataikhoz mérten minden vízügyi igazgatóság pályázzon. Az igazgatóságok eltérő létszámú közfoglalkoztatott alkalmazására pályáztak, így például az Észak-dunántúli Vízügyi Igazgatóság 600 fő foglalkoztatását vállalta.

Az Igazgatóság 2012. február hónapban *1411 fő* regisztrált álláskereső és bérpótló juttatásban részesülő személy közfoglalkoztatására kötött hatósági szerződést a Fejér megyei Munkaügyi Központtal. A hatósági

szerződést 2012 júliusában módosították, így az Igazgatóság 1211 fő – a tavalyi évben foglalkoztatottak *háromszorosának* – közfoglalkoztatásához céltámogatásban részesült. A közfoglalkoztatásból eredő közvetlen költségekre külön támogatást állapítottak meg számukra.

A most zajló programban a felvétel több szakaszban történt. Fejér megyében február 15-ig kizárólag adminisztratív munkakörbe vettek fel közfoglalkoztatottakat, majd folyamatosan bővítették a létszámot fizikai munkakörben foglalkoztatottakkal. Fejér megyében a közfoglalkoztatottak *maximális létszáma 363 fő*, azonban a rotáció miatt ez már az év első félévében is *493 fő vett részt* a programban, napi nyolc órás munkarendben.

A közfoglalkoztatottak kiválasztása során szempont az is, hogy lakóhelyükön, a *közigazgatási határon belül dolgozzanak*. Ez egyrészt költséghatékony, ugyanis nem kell biztosítani a munkavégzés helyszínére való utazás költségeit. Másrészt motiváló hatása van annak, hogy saját lakókönyezetük számára végeznek hasznos munkát.

A 2011. évi program tapasztalatai azt mutatták, hogy létszámfejlesztés esetén az adminisztratív ügyintézői munkakörben foglalkoztatottak létszámát is növelni szükséges. A közfoglalkoztatás megvalósítása ugyanis *többletszervezési, munkairányítási, ellenőrzési és adminisztrációs szakfeladatokat jelent* az Igazgatóságnak. Ennek ellátása érdekében az *előző* évben közfoglalkoztatottként alkalmazott személyek közül mintegy 15 főt 2012-ben a nyugdíjazások, illetve gyes miatt megüresedett közalkalmazotti álláshelyekre vettek fel. Ők lényegében a korábbival azonos munkát végeznek magasabb bérezéssel.

A közfoglalkoztatottak *túlnyomó többsége segédmunkát végez*. Elsősorban olyan kézi munkaerőt igénylő feladatokat látnak el, amelyekkel az Igazgatóság elmaradt az elmúlt években. Abban az esetben, ha ennek bér- és egyéb költségei biztosítottak lennének, az Igazgatóság a jelenleginél is nagyobb létszámú közfoglalkoztatott számára tudna hasznos és értékteremtő munkát biztosítani.

A munkát úgy szervezik meg, hogy a segédmunkások munkáját brigádvezető fogja össze, akik tevékenységét a csoportvezetők koordinálják.

A brigádvezetőknek többletfeladataik vannak, ám a segédmunkásokkal azonos összegű munkabért kapnak. A felsőfokú végzettségű közfoglalkoztatottak ugyanolyan munkát végeznek, mint a közalkalmazottak, ám lényegesen kevesebb bért kapnak. A garantált közfoglalkoztatási havibér teljes munkaidő esetén 92 000 forint, miközben egy felsőfokú végzettségű pályakezdő 140 000 forintot keres. A korábbi években a bérfeszültséget jutalmazással próbálta oldani az Igazgatóság, de ennek lehetősége egységesen megszűnt, most már a közalkalmazottak is csak a bértábla szerinti jövedelmet kapják.

Heti bérkifizetést alkalmaznak havi három alkalommal. Ennek időpontjáról a Magyar Államkincstár előzetesen tájékoztatást ad, amiről írásban értesülnek a szakaszmenedzserek vezetői. A közfoglalkoztatottakat szóban tájékoztatják a kifizetés időpontjáról. Az Igazgatóságon a különböző levonásokat arányosan teljesítik. Aki nem adja vissza a közfoglalkoztatás végén a kapott munkaruhát vagy munkaeszközt, attól az utolsó bérkifizetésekor levonják annak ellenértékét.

A közfoglalkoztatottak többsége szakképzettséget nem igénylő munkát végez, ezért *képzések nélkül* is el tudja látni a feladatait. A hatékonyabb munkavégzést segítené elő azonban, ha minél többen vennének részt az Igazgatóságon hasznosítható ismereteket biztosító képzésekben. A közfoglalkoztatottak 10%-a jelezte, hogy szeretne képzésben részt venni. A tervek között szerepel, hogy motorfűrészes kezelő vizsgát, illetve segédgátlór képzést fognak szervezni. Ennek megvalósítása érdekében felvették a kapcsolatot a Türr István Képzőközponttal, de egyelőre konkrét képzési lehetőségekről nem kaptak tájékoztatást.

Minden közfoglalkoztatott *munkavédelmi oktatásban* vesz részt. A munkavégzéshez munkaruhát, védőeszközöket, védőitelt és elsősegélyládát biztosítanak. A munkavédelmi szabályok betartását rendszeresen ellenőrzik mind belső munkatársak, mind külső hatóságok.

Az elmúlt években a saját kerékpárjukat munkába járáshoz használók részére havi 2500 forint átalányt fizettek. Ennek átalányösszege jelenleg havi 1000 forint, és csak annak fizethető, aki lakóhelye közigazgatási határán kívül dolgozik.

A *közvetlen költségekre kapott támogatás alacsony összege* miatt az Igazgatóságnak saját forrásból kell kigazdálkodnia a munka-alkalmassági vizsgálat költségét, valamint a munkavégzéshez szükséges anyagok, a kiegészítő üzemeltetéséhez szükséges üzem- és kenőanyagok, kopóalkatrészek pótlásának költségét.

A tervek között szerepel, hogy a jövőben a munkaeszközöket a büntetés-végrehajtási intézetektől fogják vásárolni, ami gyorsabbá és olcsóbbá teszi a beszerzéseket. Abban az esetben azonban, ha átlépik a törvényben meghatározott értékhatárt, az eszközbeszerzéshez *közbeszerzési eljárást kell lefolytatni*, ami késleltetheti a munkavégzés megkezdését.

Az Igazgatóságon a közfoglalkoztatás első 6 hónapjában *248 közfoglalkoztatott munkaviszonya szűnt meg*. Voltak, akik el tudtak helyezkedni a munkaerőpiacon, míg másoktól fegyelmi okból kellett megválni. Fegyelmi vétség esetén a másodszori figyelmeztetést követően felmond a munkáltató.

A helyszíni ellenőrzés alkalmával munkatársaim két munkaterületen hallgatták meg az Igazgatóságnál dolgozó közfoglalkoztatottakat. Speciális problémákat nem jeleztek, az általuk előadottak alátámasztják az Igazgatóság munkatársaitól kapott felvilágosítást. Eltérést mutat ugyanakkor a korábban meghallgatott, helyi önkormányzatoknál dolgozó közfoglalkoztatottak véleményétől, hogy a *munkát társadalmilag hasznosnak és értékteremtőnek* értékelték. Megjegyezték azt is, hogy a terület karbantartása, a növényzet eltávolítása állandó munkát igényel, azt az éves közfoglalkoztatási program zárását követően is el kell végezni.

4. A helyszíni vizsgálat során feltárt, valamennyi települést érintő főbb problémák

A megkérdezett közfoglalkoztatottak minden helyszínen hangsúlyozták, hogy *a méltatlanul alacsony bérezés ellenére a közfoglalkoztatási munkalehetőséget fontosnak tartják, örömmel dolgoznak ennek keretében*. A 6 órában foglalkoztatottak minden esetben jelezték, hogy a 8 órás foglalkoztatásban szeretnének részt venni a nagyobb bérezés érdekében. A közfoglalkoztatottak szerint a teljes összegű közfoglalkoztatotti bérből a köztartozásokat folyamatosan nem lehet kifizetni, a részmunkáért kapott bér azonban már a megélhetésüket veszélyezteti. A megkérdezettek nagy része a közfoglalkoztatásból nem látta a kiutat, valamennyien a hosszabb időtartamra szóló, ezáltal nagyobb biztonságot jelentő, országos programokban szeretnének újra, illetve továbbra is dolgozni, Mindannyian abban bíztak, hogy ismételten felveszik őket és a következő program mihamarabb megindul, nem lesz köztes „üres hónap”, amelyben csak a foglalkoztatást helyettesítő támogatást kapják.

4.1 A kiválasztás és bekerülés

Valamennyi helyszínen jellemző volt a *kiválasztással* összefüggésben a helyi közfoglalkoztatók felelősség áthárítása. Egyöntetűen azt állították, hogy a munkaügyi központok közvetlenül döntenek a közfoglalkoztatott személyek kiválasztásáról. Ezt az állítást azonban sem a közfoglalkoztatottak sem a munkaügyi központok nem támasztották alá. A munkaügyi központokban kapott információ szerint bár a kiközvetítést jogszabályi rendelkezések szerint valóban ők végzik, a kiválasztás az önkormányzat és a munkaügyi központ kirendeltsége közötti alkufolyamat eredménye, de a végső döntést minden esetben a közfoglalkoztatók hozzák.

A közfoglalkoztatottakkal való beszélgetések megerősítették, hogy a közfoglalkoztatási programokba való *kiközvetítés* inkább szubjektív megítélésen alapul. A helyi közfoglalkoztatók ugyanis gyakran a már bevált, előző programokban is résztvevő munkavállalók közül választanak. Bár a munkaügyi központokban felállított prioritási sorrend szerint a hosszabb ideje állás nélkül lévők, a foglalkozás helyettesítő támogatásban (FHT) részesülők elsőbbséget élveznek, a döntés a munkáltató kezében van, hogy kit alkalmaz a teljes egészében, illetve részben *állami támogatásból* megvalósuló programban.

Általános problémaként jelezték, hogy a kiközvetített álláskeresők közül nagyon sokan *egészségügyi okból alkalmatlanok*, de egyes esetekben a munkalehetőséghez való hozzáállásuk sem megfelelő. Tapasztalatok szerint kb. 10 fő alkalmazásához a munkaügyi kirendeltségeknek 30-40 főt is értesíteniük kell, akik közül kb. 15-20 fő el sem megy az egészségügyi vizsgálatra, további 5-10 fő pedig alkalmatlan a munkavégzésre. A munkára jelentkezők leromlott mentális, egészségügyi állapota pedig eleve nehezíti elhelyezkedésüket a nyílt munkaerőpiacon.

Rendszerszintű hibát jelez a helyszíni vizsgálaton szerzett – több forrásból is megerősített – információ, miszerint az intézmények és a hivatalok úgy spóroltak az elmúlt években a bérkeretet illetően, hogy elbocsátották a köztisztviselőket, *majd ezt követően közfoglalkoztatottként „visszafoglalkoztatták” őket*. Ezáltal főállású jogviszonyból a bizonytalan, időszakos foglalkoztatásba „helyezték át” az embereket. A helyszíni vizsgálatokon bekért és átvizsgált munkaszerződések szerint a közfoglalkoztatottak hivatalosan nem köztisztviselői feladatokat látnak el, a személyes interjúkon azonban elmondták, hogy nagyrészt azonos a mindennapi teendőjük, mint a köztisztviselő munkatársaiknak.

A munkavállalók minden esetben hangsúlyozták, hogy még ennek a megoldásnak is örülnek, a korlátozott elhelyezkedési lehetőségek miatt *nem látnak esélyt az elsődleges munkaerőpiacon történő elhelyezkedésre*. A helyszíni vizsgálatot érintett szervek az ellátatlanná válás problémája mögött az anyagi források hiányát, és az elhelyezkedési, köztük a közfoglalkoztatási programokban való felvételi lehetőségek korlátozottságát nevezték meg.

4.2 A bérezés és bérkifizetés

A helyszíni vizsgálat során egyöntetű véleményként fogalmazódott meg az önkormányzatok részéről, hogy a *heti bérkifizetés* helyett a hónap végén történő kifizetés lenne a megfelelőbb. Egyidejűleg szabályozni kellene azonban azt is, hogy közfoglalkoztatott személy szükség szerint előleget vehessen fel a havi bérből. A jelenlegi heti bérkifizetés jelentős adminisztratív terhet ró a közfoglalkoztatókra.

A középfokú végzettségű emberek számára még mindig inkább a fekete, illetve szürkegazdaságban való elhelyezkedés jelent kedvezőbb alternatívát, nem éri meg számukra bruttó 94 000 forintért dolgozni. Állandó problémaként merült fel, hogy a közfoglalkoztatási jogviszonyban a közfoglalkoztatási bér és a garantált közfoglalkoztatási bér kizárólag a teljesítmény-bérezés esetén emelhető meg.

Hangsúlyosan utaltak a vizsgált szervek a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet 2. § (1) bekezdése alapján rögzítettekre, miszerint legalább középfokú iskola végzettséget és szakképesítést egyaránt igénylő munkakör betöltése esetén illeti meg a jelentősen kedvezőbb garantált közfoglalkoztatási bér a közfoglalkoztatottat. Ebből következően, akinek nincs középfokú iskolai végzettsége, de rendelkezik OKJ-s szakképesítéssel, annak nem adható meg a garantált közfoglalkoztatási bér. Emiatt a gyakorlatban előfordulhat, hogy a szakmunkás végzettségű kőműves garantált bért kaphat kőművesi feladatok ellátása esetén, de aki csak a munkaügyi központ OKJ-s képzése keretében szerzett képzettséget, annak nem jár a garantált bér, mindez pedig bérfeszültséget eredményez.

Gyakori probléma, hogy szakképesítéssel rendelkező személyeket csak szakmunkára tudják alkalmazni, azonban a megüresedő, magasabb bérrrel járó munkakörökbe – a nagyobb adminisztrációt kikerülve – újabb személyeket vesznek fel. Valamennyi helyszínen elhangzott, hogy szükség lenne a *programokon belüli nagyobb átjárhatóságra*.

4.3 A képzések elindítása

Munkatársaim valamennyi helyszínen azt tapasztalták, hogy a *képzések* mindezülig nem indultak el. Több helyszínen a szakértelmet igénylő feladatokat a közfoglalkoztatottak időközben a csoportvezetőtől, illetve

szakkönyvekből, szakmai oldalakról szerzett információkból sajátították el. Az országos programok esetében ugyanakkor jogszabályi kötelezettség,⁶ hogy a résztvevők számára a képzés lehetősége biztosított legyen.

4.4 Az önkéntes munkavégzés lehetősége

Lényeges probléma, hogy a vizsgáltak közül csak egy önkormányzatnak volt tudomása arról, hogy milyen módon szervezhető közérdekű önkéntes munkavégzés és – ennek megfelelően – nem gondoskodtak ennek megszervezéséről. Ennek akadályát képezte az is, hogy az önkéntes közérdekű munka megszervezésének és a munkavégzés feltételeinek (munkavédelmi ruházat, egészségügyi alkalmassági vizsgálat, utazási költség) biztosítása szintén az önkormányzatokat terheli. Emellett maga az *önkéntes közérdekű munkavégzés* valamennyi megkérdezett véleménye szerint a rászoruló családoknak nem jelent valódi alternatívát. Ennek ellenére a szociális ellátás továbbfolyósítása miatt – amennyiben egyáltalán tudomásuk van erről a lehetőségről – jelentkeznének önkéntesnek.

4.5 A közfoglalkoztatási jogviszony felfüggesztésének lehetősége

Egy 2012. július 1-jétől hatályos jogszabály-módosítás eredményeképp a közfoglalkoztatott részére fizetés nélküli szabadságot lehet engedélyezni, ha a közfoglalkoztatott a közfoglalkoztatási jogviszony időtartama alatt legfeljebb 90 nap időtartamú határozott idejű munkaviszonyt létesít⁷. A munkaügyi központ munkatársai szerint a jogviszony három hónapos felfüggesztésének ideje alatt a közfoglalkoztató más közfoglalkoztatottat is alkalmazhat a szüneteltetett közfoglalkoztatott helyén. A közfoglalkoztatók számára nem tisztázott, hogy mi történik akkor, ha előbb megszüntetik a máshol munkát vállaló közfoglalkoztatott munkaszerződését, de időközben már 3 hónapra felvették a közfoglalkoztatási programba egy másik személyt. Arra a kérdésre, hogy mely közfoglalkoztatottat kell ilyen esetekben alkalmazni, a helyszíni vizsgálatot végző munkatársaim nem kaptak egyértelmű, megnyugtató választ.

5. A megkeresésekre adott válaszok

5.1 A helyszíni szemlék alkalmával a közfoglalkoztatottakkal és közfoglalkoztatókkal történő személyes találkozások során szerzett tapasztalatok, valamint a vonatkozó joganyag áttekintése során a bérkifizetésekkel összefüggésben felmerült problémák kapcsán a *Magyar Államkincstár írásos megkeresése* is szükségessé vált. A Magyar Államkincstár elnökétől a közfoglalkoztatotti bérkifizetések, bérlévonások tekintetében követett eljárásrendről, valamint a következő kérdések kapcsán kértem részletes tájékoztatást:

1. A helyszíni vizsgálat során általános problémaként merült fel, hogy a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet 1. § (4) bekezdése szerint a havi közfoglalkoztatási bér kifizetése heti bér-részletekben történik, a heti bérkifizetés azonban jelentős adminisztratív többletterhet ró a közfoglalkoztatókra. Kérem, tájékoztasson arról, hogy a jelzett probléma ismert-e Ön előtt, a heti bérkifizetés a Kincstár feladatellátása során esetlegesen milyen további nehézségeket okozott?
2. A helyszíni vizsgálat feltárta továbbá, hogy nem egységes a gyakorlat arra vonatkozóan, hogy a közfoglalkoztatók a heti, illetve a – közfoglalkoztatottak igényeihez alkalmazkodva – a havi bérkifizetést alkalmazzák. Kérem, tájékoztasson arról, hogy a speciálisnak mondható heti bérkifizetési gyakorlat bevezetését megelőzően készültek-e olyan útmutatók, amelyek a heti bérkifizetéssel járó megnövekedett adminisztrációs terhekre figyelemmel, a gyakorlati alkalmazás megkönnyítését szolgálják? Tartottak-e Önök, illetve a Belügyminisztérium képviselői a közfoglalkoztatók számára előzetesen tájékoztatást a heti bérkifizetésről? Az eltérő joggyakorlat mennyiben nehezíti meg a Kincstár munkáját? Tarthatnak-e a jogszabály rendelkezésétől eltérő (havi bérkifizetést alkalmazó) gyakorlatot folytató közfoglalkoztatók szankciótól?
3. Szintén a Korm. rendelet 1. § (6) bekezdése rendelkezik arról, hogy a részletekben történő kifizetés esetén a bérből letiltást, levonást, továbbá a jogszabály alapján teljesítendő adó- és járulék levonásokat arányosan kell végrehajtani. Hivatalomhoz érkezett számos panaszbeadvány sérelmezi azonban, hogy nem minden esetben valósul meg a levonások arányos alkalmazása. A helyszíni vizsgálatok azt támasztották alá, hogy a bérkifizetési adatokat továbbító közfoglalkoztatók is tanácstalanok e tekintetben, nem rendelkeznek elég információval, így ez a probléma a jogszerű működésüket is veszélyeztetheti. Kérem, tájékoztasson arról, hogy milyen jogszabályok mentén történik a heti bérekből történő levonás, letiltás.

A Magyar Államkincstár elnöke válaszában kifejtette, hogy a központosított illetmény-számfejtő rendszerben (a továbbiakban: KIR) a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet 1. § (4) bekezdése szerint a havi közfoglalkoztatási bér kifizetése *heti bérkifizetésként* történik. A közfoglalkoztatás sajátos jogviszony, ami abban is megmutatkozik, hogy a szerződés-kötés a közfoglalkoztató és a közfoglalkoztatott között jön létre, és az intézmény (közfoglalkoztató) illetmény-számfejtési rendszerbe történő feladásával kerül be a KIR rendszerbe.

A Kincstár intézményeinek jelzése szerint a *heti bérkifizetés valóban jelentős adminisztrációs terhet ró a közfoglalkoztatókra*, mindazonáltal a *Kincstár is jelentős többletfeladatot lát(ott) el* a rendszer működtetésével, fejlesztésével összefüggésben. Az elnök tájékoztatása szerint a Kincstár nem rendelkezik pontos információval a közfoglalkoztatók heti, illetve havi bérkifizetési gyakorlatára vonatkozóan.

Az Országos Vízügyi Főigazgatósággal, mint a legnagyobb közfoglalkoztatotti létszámot alkalmazó intézménnyel folyamatosan kapcsolatban vannak annak érdekében, hogy a KIR rendszer valóban hatékonyan tudja kiszolgálni az intézmények igényeit.

A válasz kitért arra is, hogy a *jogszabályváltozásokat beépítik a KIR-be*, amelyről mindig tájékoztatást adnak

az illetmény-számfejtő helyek részére. Az illetmény-számfejtő helyek külön levélben értesítik az intézményeket a rendszerben történt alkalmazás módosításairól. Az elnök válaszában utalt arra is, hogy a Kincstár számára nehézséget okoz, hogy az alapvetően havi számfejtési időszakra felkészített KIR programhoz megfelelően illeszkedjen a heti bérkifizetés intézménye. A nehézségek ellenére azonban a KIR program lehetőséget biztosít a közfoglalkoztatóknak a heti bér *havi öt alkalommal* történő kifizetésére.

A közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet 1. § (6) bekezdése szerint a részletekben történő kifizetés esetén a bérből való letiltás, levonás, továbbá a jogszabály alapján teljesítendő adó- és járulék levonások arányosan – a heti rendszerességgel történő számfejtésből hetente – kerülnek levonásra. A *levonások, letiltások érvényesítésének egyedüli akadálya*, hogy a *közfoglalkoztatottak nem jelzik* az érvényben lévő levonásaikat, letiltásaikat, így előfordul, hogy *csak késedelmesen* lehet érvényesíteni azokat.

Az információk önrendelkezési jogról és információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény rendelkezéseinek értelmében az illetményszámfejtő hely nem érvényesítheti a letiltásokat abban az esetben sem, ha a számfejtő rendszeren belül tudomásuk van egy – már számfejtett – másik közfoglalkoztatónál érvényesített letiltásról. A jogszabály alapján teljesítendő adó- és járulék levonásoknál problémát okoz, hogy *az adókedvezményre jogosító nyilatkozatok, okmányok szintén késedelmesen kerülnek benyújtásra* (például a családi adókedvezmény esetében). Nyilatkozat hiányában nem lehetséges a visszamenőleges adókedvezmény érvényesítése, csak utólagosan, az év végi adóbevalláskor számolható el.

Az intézmények munkájának elősegítése érdekében többféle segédprogram készült el, amelyek által lekérdezhetővé vált többek között, hogy a munkavállalók közül ki kap a tárgyhónapban munkabért, és ki nem. További lekérdezési lehetőségek is kialakításra kerültek a KIR intézményi moduljában:

- adatok a közfoglalkoztatottak heti kifizetéséről egy adott hónapra vonatkozóan heti intervallumok megadásával,
- a lekérdezésben egy adott napon csak az addig leszámfejtett heti kifizetések jelenjenek meg,
- lekérdezés azokról, akik kaptak heti kifizetést, és azokról, akik a kiválasztott intervallumban nem kaptak heti kifizetést, annak ellenére, hogy az átsorolás szerint járt volna nekik.

A Kincstár a közfoglalkoztatottak bérkifizetése és bérlévonása tekintetében a jogszabályi előírás szerinti eljárást követi, erre külön belső eljárásrend nem készült, a megyei igazgatóságokat *körlevelek* útján tájékoztatták a követendő belső eljárási szabályokról. A heti bérfizetés gyakoriságát, helyi gyakorlatát ugyanakkor a *közfoglalkoztatók* határozzák meg, hiszen *erre semmilyen jogszabályi előírás, országos ütemezési lehetőség, jogkör nincs*.

Arra vonatkozó kérdésemre, hogy előfordult-e, hogy probléma adódott – esetlegesen leállt – a kifizetéshez használt informatikai rendszerrel, csak azt a választ kaptam, hogy a Kincstár informatikai rendszere több, egymástól független adatbázisból áll, ezért *egyidejű* leállás, kimaradás országos szinten *szinte* elképzelhetetlen. A havi zárás végrehajtásakor előfordulhat ún. zárt állapot, amikor az intézmények nem tudnak kapcsolatot teremteni a rendszerrel, azonban jellemzően a zárási feladatokat hétfélig vagy éjszakai időpontokra korlátozzák a folyamatok munkavégzés biztosítása érdekében.

A Kincstár illetmény-számfejtő helyei igyekeznek a felmerülő egyedi problémákat a *közfoglalkoztatottakkal* megoldani, azonban amennyiben átfogóbb, nagyobb volumenű intézkedés szükséges, a Kincstár az érintett kör bevonásával, egyeztetést kezdeményezve – rendszergazdaként – intézkedik a probléma megoldásáról.

5.2 Az egyes panaszokban megjelenő általános kifogás, valamint a helyszíni vizsgálatok egyik visszatérő tapasztalata volt, hogy jelentős számban vannak olyan rászorulóak, akik azért veszítették el az aktív korúak ellátására való jogosultságukat, mert nem tudták igazolni a szociális törvényben előírt 30 napos munkavégzés meglétét. A korábban aktív korúak ellátásában részesülők a 30 napos munkavégzés igazolásának elmaradása miatt annak ellenére kerülnek ki az ellátásból, hogy – a közfoglalkoztatásból, illetve a képzésben való részvételből való kimaradás ellenére vállalták volna, hogy önkéntes közérdekű munkát végeznek a településen. Kiderült, hogy megfelelő információ hiányában sem az önkormányzat, sem a közfoglalkoztató nem tudta érdemben segíteni az érintetteket, és együttesen megakadályozni a teljes ellátatlanság helyzetének kialakulását. Mindezek nyomán az emberi erőforrások miniszterétől az önkéntes munka végzésének lehetőségével kapcsolatos intézkedésekről, valamint a következő kérdésekkel összefüggésben kértem részletes tájékoztatást:

1. Tájékoztatták-e, s ha igen, akkor mikor és milyen módon az önkormányzatokat, civil szervezeteket a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.) vonatkozó módosításáról, illetve arról, hogy milyen lehetőségeik vannak arra, hogy segítséget nyújtsanak a rászoruló embereknek a 30 napos jogosító időtartam igazolására?
2. Amennyiben a minisztérium részéről közvetlenül nem történt ilyen tájékoztatás, úgy az önkormányzatok milyen módon, fórumon tájékozódhattak és tájékozódhatnak a közérdekű önkéntes tevékenység biztosításának lehetőségeiről?
3. Milyen időponttól kezdődően volt lehetőség arra, hogy a minisztérium honlapján regisztrálják magukat, mint fogadó szervezet?
4. Hány önkormányzat, civil szervezet élt ezzel a lehetőséggel 2012. július 30-ig?
5. Tudomásuk szerint eddig hány ember vett részt közérdekű önkéntes munkavégzésben és hány nap időtartamban? Van-e adatuk arra vonatkozóan, hogy ez a lehetőség hány ember számára biztosította, hogy továbbra is benne maradjon az ellátó rendszerben?

6. Tervezik-e, hogy azon önkormányzatok, civil szervezetek számára, akik mindezidáig nem éltek e lehetőséggel, tájékoztató levelet küldenek a közérdekű önkéntes munka biztosításának lehetőségéről? Ezen túl milyen más módon kívánják elősegíteni, hogy a közérdekű önkéntes munka végzésének lehetőségét a rászoruló, illetve a lehetséges fogadó szervezetek megismerjék?
7. Készült-e a szaktárcánál előzetes felmérés azzal kapcsolatban, hogy várhatóan hány ember esik ki az ellátórendszerből amiatt, hogy az ellátás biztosítását ilyen feltételhez kötik? Rendelkezésre áll-e olyan statisztika, hogy a 2012-es év során eddig hány embernek kellett megszüntetni az aktív korúak ellátását, mert nem tudta igazolni a 30 nap „jogosító” időt?

Megkeresésemre a szociális, család-és ifjúságügyért felelős államtitkár mindenekelőtt arról tájékoztattott, hogy az Sztv. szerint az aktív korúak ellátása az aktív korú nem foglalkoztatott személyeknek nyújtott támogatás, amelynek keretén belül a munkára kész és képes személyek foglalkoztatást helyettesítő támogatásban, míg a többi jogosult rendszeres szociális segélyben részesül. A két személyi körre vonatkozó szabályozásban közös elem, hogy az aktív korúak ellátására való jogosultság keretében megállapítható, fent említett *kétféle pénzbeli ellátás folyósításának feltétele valamilyen együttműködés teljesítése*. Az együttműködési kötelezettség természetesen a jogosultak életkörülményeitől, egészségi állapotuktól függően eltérő: míg a rendszeres szociális segélyben részesülők esetében az együttműködés – az ún. beilleszkedést segítő programon keresztül – tanácsadás, kapcsolattartás, képzés formájában jelenik meg, addig a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultaknál a közfoglalkoztatásban való részvétel az elsődleges. Az együttműködési kötelezettség elvi alapja, célja az, hogy *a jogosult legyen maga is aktív a helyzetének javítására érdekében*.

A nem foglalkoztatott személyeknek nyújtott foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultak együttműködési kötelezettsége 2011 januárjától egészült ki a *legalább 30 napnyi aktivitás* feltételével. Ennek teljesítésére több lehetőség rendelkezésre áll: a közfoglalkoztatás mellett más keresőtevékenységgel, ún. egyszerűsített foglalkoztatásban való részvétellel, háztartási munkával, munkaerő-piaci programban, képzésben való részvétellel, vagy közérdekű önkéntes tevékenység igazolásával is eleget lehet tenni a törvényben foglaltaknak.

Az Sztv. az aktivitás napi időtartama tekintetében nem tartalmaz megkötést, tehát a feltétel – egyebek mellett – részmunkaidős foglalkoztatással is teljesíthető. Emellett a szabályozás lehetőséget biztosít arra is, hogy a települési önkormányzat – a helyi sajátosságok figyelembe vételével önkormányzati rendeletben rögzített feltételek mentén – rendszeres szociális segélyre való jogosultságot állapítson meg a rászoruló családi körülményeire, egészségi vagy mentális állapotára tekintettel⁸. Ez a szabály azon rászoruló esetén jelenthet megoldást, akik például betegségük folytán nem tudnak munkát végezni, ezért a foglalkoztatást helyettesítő támogatás kapcsán előírt aktivitási kötelezettséget nem áll módjukban teljesíteni. Számos önkormányzat él a törvény adta felhatalmazással és rendszeres szociális segélyt biztosít azoknak a személyeknek, akiknek egészségügyi vagy mentális állapota nem teszi lehetővé a közfoglalkoztatás keretében történő alkalmazásukat.

A 30 napos aktivitásra vonatkozó feltételt a törvénybe építő, az egyes szociális, gyermekvédelmi, családtámogatási, fogyatékosügyei és foglalkoztatási tárgyú törvények módosításáról szóló 2010. évi CLXXI. törvényt a Magyar Közlöny 2010. évi 200. számában hirdették ki. Az Sztv. 36. § (3) bekezdése, amely lehetővé teszi, hogy a 30 napos aktivitásra vonatkozó feltételt a jogosult közérdekű önkéntes tevékenység formájában teljesítse, ennek a módosításnak része volt, azaz az *önkormányzatok számára ez a feltétel-rendszer „hivataltól” 2010. december 30-a óta ismert*.

Az államtitkár kiemelte, hogy a Kormány előterjesztésében benyújtott módosítás előkészítési és egyeztetési szakaszában a törvény-tervezetet – véleményezés céljából – valamennyi önkormányzati érdekképviselői szervnek, valamint a Jegyzők Országos Szövetségének is megküldték. Ezen túlmenően a tárca az Sztv. szerint évente elvégzendő – a jogszabályi változásokból és azok átmeneti rendelkezéseiből eredően 2012 első negyedévében „dömpingszerűen” jelentkező – jogosultsági felülvizsgálatok közelgő időpontjára tekintettel *2011 decemberében kifejezetten fel is hívta a települési önkormányzatok figyelmét a 30 napos tevékenységre vonatkozó szabályra, a kötelezettség teljesítésének lehetőségeire, így a közérdekű önkéntes tevékenységre is*.

Válaszában azt is hangsúlyozta, hogy a *közérdekű önkéntes tevékenység fogalmát* nem a fenti törvénymódosítás vezette be. A közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. évi LXXXVIII. törvény *2005. október 1-jén* lépett hatályba, ettől az időponttól van lehetőség arra, hogy az önkormányzatok fogadó szervezetként regisztrálják magukat.

A tárca adatai szerint ez *idáig közel 900 önkormányzat regisztrált* önkénteseket fogadó intézményként. Ez a szám napról napra nő, várhatóan ez év végéig meghaladja majd az 1000-es határt is. A fogadó szervezetek nyilvántartásába – 2012. szeptember 6-ig – *3916 civil szervezet regisztrált*. A regisztrált önkormányzatok és civil szervezetek számának gyarapodását nagyban elősegítette a *2011-es Önkéntesség Európai Éve* elnevezésű programsorozat is. Összehasonlításképpen: 2010. december 31-én a törvény hatályba lépése óta eltelt 5 évben regisztrált szervezetek száma alig haladta meg az 1500-at.

A szaktárca arra vonatkozóan ugyanakkor nem rendelkezik adatokkal, hogy a fogadó szervezetként regisztrált szervezetek átlagosan mekkora időtartamban, illetve hány főt foglalkoztatnak, hiszen – az önkéntesség szabad akaratra és egyéni motivációra épülő definíciójából eredően, továbbá a szükségtelen adminisztrációs teher elkerülése céljából – *a fogadó szervezetek számára nem került ilyen bejelentési kötelezettség előírásra*.

Végezetül az államtitkár arról tájékoztattott, hogy a tárca által 2012-ben végzett adatgyűjtés alapján országsszerte *mintegy 6000 jogosult volt*, akinek esetében az aktív korúak ellátását a *30 napos tevékenység nem*

teljesítése miatt meg kellett szüntetni.

5.3 A helyszíni vizsgálatok és információszerezés során továbbá a Türr István Képző és Kutató Intézet (TKKI) közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódó képzési programjaival összefüggésben olyan problémák váltak ismertté, amelyek indokolták tették a TKKI írásbeli megkeresését is. Munkatársaim ugyanis a helyszíni szemlék során két megyében is azt a tájékoztatást kapták, hogy egyetlen képzési program sem indult el a Start minta-munkaprogramokhoz, vagy más országos közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódóan. A TKKI főigazgatójától a következő kérdésekkel összefüggésben kértem részletes tájékoztatást.

1. 2012-ben Magyarországon a TKKI részvételével milyen képzéseket indítottak a közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódóan? Kérem, hogy röviden mutassa be és értékelje a TKKI közreműködésével megvalósított közfoglalkoztatásokhoz kapcsolódó képzési programokat, pályázatokat, valamint csatolja a képzések tematikáját és a támogatottak/résztevők listáját.
2. Az országos közfoglalkoztatási programok keretében – a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet 6. § (2) bekezdése alapján – a közfoglalkoztatóknak foglalkoztatást elősegítő képzéseket kell szervezniük. Az országos közfoglalkoztatási programhoz kapcsolódóan mindezt hány képzést indított a TKKI? Mely dokumentum és milyen formában rögzíti a TKKI feladatát az országos közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódó képzések megvalósításában, lebonyolításában? Amennyiben rendelkezésre állnak, kérem, hogy szíveskedjék részemre eljuttatni ezeket.
3. Ha néhány eset kivételével nem indultak el a közfoglalkoztatási képzések országos szinten, akkor mi ennek az oka? Milyen intézkedéseket és egyeztetéseket kezdeményeztek a felmerült problémák mielőbbi megoldása érdekében? (Kérem, hogy szíveskedjen csatolni az erre vonatkozó levelezéseket, feljegyzéseket.)
4. Várhatóan ez év végéig hány képzést indítanak/ vagy támogatnak a közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódóan? Kérem, hogy csatolja a tervezett képzések listáját és tematikáját is.
5. Milyen szempontok figyelembevételével tervezik/tervezték meg a 2012-ben megvalósítandó képzéseket? Megelőzte-e bármiféle igényfelmérés a közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódó képzések tervezését, ha igen, az erre vonatkozó dokumentumokat is jutassa el a hivatalba. A képzések tartalmának kidolgozásakor figyelembe vették-e, hogy a hosszú időtartamú programokban is gyakran, általában 5 havonta változik a résztvevő közfoglalkoztatottak személye?
6. Mikorra várható a tervezett képzések beindítása? Egyedi képzési igények esetében van-e lehetőség speciális képzések szervezésére?
7. Megítélésük szerint – az Önökhöz érkezett jelzésekre is figyelemmel – milyen problémák adódnak abból, hogy például a Start minta-munkaprogramok növénytermesztési és állattenyésztési programjai képzések nélkül folynak hónapok óta? A már megkezdett programok esetében hogyan és milyen időtartamban fogják az előírt képzéseket beindítani?
8. Hol, hogyan és milyen anyagi feltételek között fognak a képzések elindulni országos szinten? A közfoglalkoztató önkormányzatoknak, egyéb szervezeteknek milyen feladata van a képzések lebonyolításában? A tervezett szerepkörök miatt volt-e bármiféle vita, ellenérdekeltség a TKKI, a közfoglalkoztató szervezet és a területért felelős Belügyminisztérium között? Ha igen, kérem, hogy ennek részleteit, illetve a probléma megoldására vonatkozó javaslatait is ossza meg velem.

A TKKI főigazgatója válaszában hivatkozott arra, hogy az egyes miniszterek valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010 (VII.1.) Korm. rendelet 37. § w./ pontja alapján 2011. június 17-étől kezdődően a Belügyminisztérium (továbbiakban: BM) hatáskörébe tartozik a közfoglalkoztatás, melynek részletes szabályait a 40. § (5a) pontja sorolja fel. Ez alapján a belügyminiszter látja el a közfoglalkoztatással, valamint a közfoglalkoztatás-politika koordinációjával kapcsolatos feladatokat, irányítja a munkaügyi központok és kirendeltségeik közfoglalkoztatási feladatainak ellátását. A TKKI szerepkörét a főigazgató ehhez képest jelentősen szűkítve határozta meg: *a TKKI az országos közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódó képzési programok lebonyolításában elsősorban a területileg illetékes munkaügyi központok, illetve települési önkormányzatok konzorciumi vagy együttműködő szakmai partnereként vesz részt.*

Az előzmények között említette meg a TÁMOP 2.1.6. „Újra tanulok” kiemelt projekt keretében vállalt TKKI feladatokat. A projekt célja az alacsony iskolai végzettségű, illetve szakképzetlen felnőttek számára lehetővé tenni, hogy képzésben vegyenek részt, így javuljon a munkaerő-piaci helyzetük. A kiemelt projekt megvalósítója a Nemzeti Munkaügyi Hivatal (NMH) és a megyei, illetve fővárosi kormányhivatalok által alkotott konzorcium. A program a megvalósítás fázisában van. A közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó szakmai feladatok és releváns munkaerő-piaci szolgáltatások ellátásában a TKKI, mint állami felnőttképzési intézmény működik közre. A TKKI normatív feladatának megfelelően *dedikált források nélkül is elindította a közfoglalkoztatási képzési programot 2012 márciusában* (több mint 1300 fő került bevonásra 89 csoportban). A TKKI a képzések szervezése, területi koordinációja érdekében *felvette a kapcsolatot az önkormányzatokkal*, és együttműködési megállapodást kötött velük (összesen 750 megállapodás aláírására került sor). A TKKI kapacitásai mintegy *700 tanulócsoporthoz egyidejű elindítását teszik lehetővé*, kb. 15000 fő bevonásával.

A főigazgató tájékoztatása szerint a TKKI az alábbi lépéseket tette meg a képzési programok sikeres teljesítése érdekében:

1. Részt vett a tananyag-fejlesztésben 2011 októberétől 2012 márciusáig.

2. Négy körben 2012. február és június között a változó igényeknek megfelelően 12 mezőgazdasági képzési programot dolgozott ki és akkreditáltatott.
3. A képzések megvalósítására szóló Nemzeti Munkaügyi Hivatal (a továbbiakban: NMH) ajánlatkérésre a TKKI 3 ajánlatot tett, elsőként 2012. február 27-én, majd az új igényeknek megfelelően a módosított ajánlatot 2012. június 4-én nyújtotta be az NMH felé. Ennek elutasítása után a TKKI ismét ajánlatot nyújtott be 2012. július 3-án, amelyet július 16-án kelt levelében az NMH elfogadott.

A mezőgazdasági közfoglalkoztatási képzési mintaprogrammal kapcsolatban a főigazgató arról számolt be, hogy a TKKI 2012 márciusában – az önkormányzatokkal és a megyei kormányhivatalok munkaügyi központjaival partnerségben – *Békés és Csongrád megyében* a Start munkaprogramhoz kapcsolódóan mezőgazdasági képzéseket indított. A képzéssel összekötött közfoglalkoztatásban alacsony iskolai végzettségű álláskeresőkhöz vehettek részt abból a célból, hogy elsajátítsák a tavaszi zöldség-növény termesztés és az állattartás elméleti és gyakorlati ismereteit, illetve hogy kialakuljon bennük a munkavégzéshez szükséges környezettudatos szemléletmód. A TKKI irányításával végzett *program a tartósan munkanélküliek elhelyezkedési esélyeinek növelését helyezte a középpontba*. Az TKKI ezt a célt a kiemelt feladatai közé tartozó közfoglalkoztatási programok esetében is képzéssel egybekötött foglalkoztatással igyekszik elérni. A megvalósult minta-munkaprogramok keretében Békés megyében 42 településen 70 csoportban 1241 főt képeztek. Csongrád megyében 14 településen 15 csoportban indítottak 220 fő számára mezőgazdasági közfoglalkoztatási képzési mintaprogramot. Összesítve tehát a két megyében 56 településen 85 csoportban 1461 fő vett részt képzésben. A mintaprogramban alkalmazott módszerekről és tapasztalatokról módszertani útmutató készült, melyet a főigazgató mellékelte a leveléhez.

Az TKKI országos közfoglalkoztatási programokban szerzett tapasztalatait a főigazgató a következőképpen összegezte.

A 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet 6. § (2) bekezdése a közfoglalkoztatásban részvevő munkaadóknak előírja a munkavégzéshez kapcsolódó foglalkoztatást elősegítő képzési lehetőségek biztosításának kötelezettségét. A TKKI intézményei *munkaadóként nem vesznek részt a közmunkaprogram végrehajtásában*, ezért a TKKI területi igazgatóságai által kialakított *szakmai együttműködések* arra irányulnak, hogy a képzési kötelezettséggel terhelt települési önkormányzatoknak nyújtsanak szakmai támogatást feladataik megvalósításához. A TKKI országos közfoglalkoztatási programhoz kapcsolódó képzéseivel kapcsolatban kiemelhető, hogy a TKKI 2012-ben befejezett közfoglalkoztatási képzései között csupán két képzés szerepel. Egyrészt a *békéscsabai mezőgazdasági munkás képzés*, amelyet 1452 fő részére szerveztek meg, másrészt *pécsi Bizalom és Munka Program keretében indított képzés* 11 fő részére. Szeptembertől a TÁMOP 2.1.6. „Újra tanulok” program keretében Budapesten és Pécsen összesen 2716 fő részére kívánunk képzést szervezni, más ez évi képzés megvalósítására vonatkozó terv a főigazgató levelében nem szerepelt.

A 14/2012. (VIII. 15.) EMMI rendelet módosította a területi koordinációs központi és felnőttképzési feladatot ellátó regionális képző központok irányításáról és feladatairól szóló 3/2011. (II. 11.) KIM rendeletet: a 2012. augusztusi jogszabályváltozás emelte a TKKI hálózat kizárólagos feladatai közé a *közfoglalkoztatottak mezőgazdasági képzését* a háztáji növénytermesztő, háztáji állattartó és tartósító témakörökben.

A TKKI vezetősége jogszabályból származó kötelezettségének megfelelően *megkezdte a képzések előkészítését*. A START programhoz kapcsolódó képzések előkészítésében együttműködő szervezetek között ellenérdekeltség nem merült fel, a 14/2012. (VIII. 15.) EMMI rendelet egyértelműen rendelkezik a TKKI szerepéről illetően. A START munkaprogramok pontos indításáról az NMH és a BM adhat csak tájékoztatást.

Az „Újra tanulok” program keretében megvalósuló közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó képzésekhez fejlesztett programokkal összefüggésben a főigazgató megismételte, hogy a 14/2012. (VIII. 15.) EMMI rendelet 1. § (2) bekezdése értelmében *„a központ kizárólagos jelleggel végzi a közfoglalkoztatottak mezőgazdasági képzését a háztáji növénytermesztő, háztáji állattartó és tartósító témakörökben.”* A programban megvalósítható mezőgazdasági képzések között négyet sorol fel. A háztáji állattartás-képzés 788 óraszámú, amely 210 óra elméletből és 578 óra gyakorlatból áll. A háztáji növénytermesztés és tartósítás képzés 312 elméleti órából és 867 gyakorlati órából, azaz összesen 1179 órából áll. Végezetül említette, hogy a háztáji növénytermesztés és állattartás képzés keretében 414 elméleti és 1156 gyakorlati, összesen 1570 gyakorlati órát tartanak.

Az érintett alkotmányos jogok és követelmények

- a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”*];
- az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”*]
- az egyenlő bánásmód követelménye [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés: *„Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”*];
- a szociális biztonsághoz való jog [Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: *„Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más*

rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”].

Az alkalmazott jogszabályok

- 1) a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.);
- 2) a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Kftv.);
- 3) a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.);
- 4) a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ft.);
- 5) a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. évi LXXXVIII. törvény;
- 6) a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény;
- 7) a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet;
- 8) a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet;
- 9) a területi felzárkózási koordinációs központi és felnőttképzési feladatot ellátó regionális képző központok irányításáról, feladatairól szóló 3/2011. (II. 11.) KIM rendelet
- 10) az álláskeresőként való nyilvántartásba vételről, valamint a nyilvántartásból való törlésről szóló 2/2011. (I. 14.) NGM rendelet.

Megállapításaim

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) és b) pontja alapján a közigazgatási szerv, valamint a helyi önkormányzat az alapvető jogok biztosáé által vizsgálható hatóságnak minősül. Mindezek alapján megállapítottam, hogy az egyes települési önkormányzatok, valamint az érintett megyei kormányhivatalok (munkaügyi központjai) és a munkaügyi kirendeltségek⁹ a vizsgált közfoglalkoztatási terület szempontjából hatóságnak minősülnek, így rájuk az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed*. A közfoglalkoztatással szoros összefüggésben mind a munkaügyi kirendeltségek és központok, mind pedig az önkormányzatok jegyzői ellátnak hatósági feladatokat, például az egyes szociális ellátásokra, támogatásokra való jogosultság hiányának megállapítása, vagy éppen a munkaügyi és munkavédelmi ellenőrzés lefolytatása során.

Mindemellett ugyanakkor az Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontja és a 18. § (2) bekezdésének e) pontja alapján az alapvető jogok biztosáé által vizsgálható hatóságnak, ezen belül *közszolgáltatást végző szervnek* minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet. Az ombudsmani gyakorlat eszerint továbbra is közszolgáltatónak tekint valamennyi állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szervet, különösen azokat, amelyek esetében a kérelmezőnek nincs lehetősége annak megválasztására, hogy az általa igényelt szolgáltatás igénybevételére kivel szerződjön, tekintettel arra, hogy azt csak korlátozott számú vagy kizárólag egyetlen szervtől veheti igénybe¹⁰. A közfoglalkoztatás szorosan kapcsolódik az állami (önkormányzati) feladatok ellátásához,¹¹ másfelől pedig a kérelmezőnek nincs választási lehetősége abban, hogy mely intézménynél kíván elhelyezkedni, sőt a felkínált közfoglalkoztatást – amennyiben az egészségi állapota miatt kizáró ok nem áll fenn – köteles elfogadni. Függetlenül tehát attól, hogy állami szervről, önkormányzatról vagy önkormányzati szervről, gazdasági társaságról vagy civil szervezetről van szó, álláspontom szerint *közszolgáltatást végző szervek körébe tartozik valamennyi közfoglalkoztató is e minőségében*, így rájuk az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *ugyancsak kiterjed*. Nem elhanyagolható továbbá, hogy a munkaügyi kirendeltségek – hatósági feladataik ellátása mellett – ugyancsak közszolgáltatást ellátó szervnek minősülnek, ugyanis a kirendeltségek látják el a közfoglalkoztatók felé történő kiközvetítést is a közfoglalkoztatási programok esetében, amely szolgáltató tevékenységnek minősül.

Lényeges felhívni a figyelmet arra is, hogy az alapvető jogok biztosáé a hagyományos munkaviszonnyal (ideértve a közszolgálati és a szolgálati jogviszonyokat) összefüggésben felmerült érdek- illetve jogi konfliktusokat a hatásköri szabályok alapján nem vizsgálhatja: ezek eldöntése nem az ombudsmanra, hanem a bíróságra tartozik. Jelen pillanatban a magyar *közfoglalkoztatási modellben* ugyanakkor egy olyan specifikus, hatósági elemekkel is bővített még kevésbé mellérendeltségen alapuló jogviszonyról van szó, ahol a közfoglalkoztatott a szokottnál kiszolgáltatottabb helyzetben van. Az ombudsmani hatáskörnek a *közfoglalkoztatás rendszerére való kiterjesztését* indokolta, hogy szorosan, intézményesen kapcsolódik össze a szociális segélyezéssel: a közfoglalkoztatás visszautasítása vagy az érintett részéről nem igazolt kellő időtartamú munkaviszony a szociális transzferek megvonását jelentheti. Az alapvető jogok biztosaként emellett a közfoglalkoztatással összefüggésben nem vizsgáltam és nem is vizsgálhattam a szigorúan foglalkoztatáspolitikával összefüggő kérdéseket, így különösen a rendszer

hatékonyaságával, illetve a pénzügyi-gazdasági célszerűségével összefüggő kérdéseket. Ez utóbbi ugyanis az Állami Számvevőszék feladatkörébe tartozik.

A vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint jogszabályi hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

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

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján az *emberi méltóság sérthetetlen*, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az alkotmánybírósági gyakorlat alapján az *emberi méltóság* az emberi léttel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit¹².

Az alkotmánybírósági gyakorlat kiemeli, hogy az emberi méltósághoz való jog az ún. *általános személyiségi jog* egyik megfogalmazásának tekinthető. Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. Az AB gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezi meg, például a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként¹³. Az Alaptörvény VI. cikke az *általános személyiségi jog egyes aspektusainak megfogalmazásaként is értékelhető*. Eszerint „mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.”

3. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához*, valamint a vállalkozáshoz, képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. Az Alkotmány korábbi rendelkezéseit értelmező, közel két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlatban a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette. A szociális jogok közé sorolható *foglalkoztatáshoz való jog* két elemből áll, az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglal magában, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog). A közfoglalkoztatási rendszer működésével kapcsolatos kérdések értelemszerűen az állami foglalkoztatáspolitikával állnak kapcsolatban.

A munkához és foglalkoztatáshoz való jog szociális jogi jellegéből következik, hogy kapcsolatban áll az egyes államok gazdaság- és szociálpolitikai karakterével, alkotmányos struktúrájával, hagyományaival. Az állam nemcsak elismerni köteles a munkához való jogot, hanem megfelelő feltételek megteremtésével köteles elősegíteni az érvényesülését. Ez a gyakorlatban olyan aktív magatartást, olyan cselekvési kötelezettséget jelent az állam számára, amely előmozdítja a széles körű foglalkoztatás megvalósítását. Az állami kötelezettség megvalósulhat munkahelyteremtő gazdaság-, foglalkoztatás-, oktatáspolitikai kialakításával, átképzésekkel, megfelelő jogalkotási tevékenység folytatásával, munkahelyteremtő beruházásokkal, illetve más egyéb módokon. Alkotmányosan teljes mértékben támogatható az olyan állami törekvés, amely a rászoruló polgárok számára – a segélyezett állapotból "kimozdítva" – lehetőséget ad a munkaerő-piacra való visszatérésre. A munkavégzés és az abból származó munkabér megléte, az államtól való anyagi függetlenség éppen az egyéni autonómia, önrendelkezés kiteljesedése irányába hat.

4. Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.

A szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság 1995-ben kimondta, hogy annak elbírálásánál, hogy a ténylegesen élvezett szolgáltatásokból mit és hogyan lehet alkotmányosan megvonni, a szociális jogok annyiban játszanak szerepet, hogy az elvonások folytán a *szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. § szerinti megkövetelhető minimális szint alá*. A 32/1998. (VI. 25.) AB határozatban követelményként azt állapította meg, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az *emberi méltósághoz való jog megvalósulásához*. 2000-ben pedig elvi élel mondta ki, hogy az Alkotmány a szociális biztonsághoz való jog kimondásával a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimumnak az állami biztosítását állapítja meg. A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető követelmény az emberi méltóság védelme: *az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni*. A megélhetési minimum garantálásából azonban konkrét részjogok, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. A határozat indokolásában kiemelte az AB, hogy a szociális biztonság alapjogánál az alkotmányossági mérce *az ellátás minimális mértékének meghatározásával konkrétá vált*. „a szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását. Az ezt a minimumot el nem érő mértékű szolgáltatás esetében a szociális biztonsághoz való jog érvényesüléséről nem lehet beszélni”.

Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint a szociális ellátásnak az a feladata, hogy mindazoknak, akik nehéz helyzetbe jutottak, és más intézményrendszer (így különösen a társadalombiztosítás) révén nem képesek a létfenntartásukat biztosító jövedelemre szert tenni, állami segítséget nyújtson. A szociális ellátás rendszere nem különböztet aszerint, hogy ki milyen okból (önhibájából vagy önhibáján kívül) szorul szociális szolgáltatásra. A szociális ellátás kiegészítő, kiegészítő jellegű. Mindaddig tehát, amíg valaki megfelelő jövedelemmel rendelkezik, vagy más ellátási rendszerben szolgáltatásra jogosult, szociális ellátást nem, vagy indokolt esetben kiegészítő jelleggel kap. A közösség által biztosított támogatás ott lép be a rászoruló eltartásába, ahol az öngondoskodás lehetősége már nem áll fenn.

Az alkotmánybírósági gyakorlatból következik, hogy a szociális biztonsághoz való jog jellemzően nem tekinthető alanyi jogi természetű alkotmányos alapjognak, így nem is kényszeríthető ki az államtól az egyes állampolgárok számára a megfelelő életszínvonal, vagy éppen konkrét juttatások biztosítása. Másrésztől mégiscsak létezik a szociális biztonsághoz való jognak egy olyan magja, amely – meghatározott, kivételes esetben – alanyi joghoz hasonlóvá válik: ez a megélhetési minimum biztosítása. Az összességében ugyan meg nem határozható, de megfelelő mutatószámokkal (például az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének százaléka) körülhatárolható megélhetési minimum biztosítására a polgárnak akkor van alanyi joga, ha maga semmilyen módon nem képes azt előteremteni. A „megélhetési minimumhoz való jog” az élethez és emberi méltósághoz való jogból következik, azonban nem abszolút jellegű, tehát nem korlátozhatatlan.

A szociális támogatások, segélyek, transzferek megállapításának, folyósításának teljesíthető feltételekhez kötése *önmagában nem vet fel alkotmányossági aggályokat*, mint ahogy az sem, hogy bizonyos esetekben sor kerülhet a segély csökkentésére, vagy éppen annak megvonására is. Ahogyan arra egy korábbi jelentésemben¹⁴ is felhívtam a figyelmet, nem okoz alapjoggal összefüggő visszásságot, hogy a rendszeres szociális segély folyósítása során a segélyezettnek meghatározott szervekkel együtt kell működnie, beilleszkedési programban kell részt vennie. Az alkotmánybírósági gyakorlat is kiemeli, hogy az együttműködési kötelezettség alapvető célja a tartós munkanélküliségből eredő életvezetési nehézségek, illetve mentális problémák kezelése. Alkotmányosan indokolt annak elősegítése, hogy a szociális támogatásban részesülő személy esetében csökkenjen a tartós munkanélküliségből eredő kedvezőtlen hatás, illetve ezzel összefüggésben ne rosszabbodjon az egyén munkaerő-piaci helyzete. Amikor az állam a foglalkoztatási igényekre tekintettel az önkormányzatok számára lehetővé teszi, hogy a tartós munkanélküliek elhelyezkedését is segítő szolgáltatás igénybevételéhez kössék az ellátást, akkor azzal éppen a munkához való jog szociális tartalmának megvalósítását is szolgálja.

III. A vizsgálat megállapításai

1. A bérkifizetési problémákkal kapcsolatban

A közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet két szinten határozza meg a közfoglalkoztatottak számára munkájukért kifizethető bért (közfoglalkoztatotti bér, és a magasabb összegű közfoglalkoztatotti garantált bér) aszerint, hogy a munkavállaló rendelkezik-e középfokú iskolai végzettséggel és szakképesítéssel, valamint, hogy a középfokú végzettséghez kötött munkakört lát-e el¹⁵. A rendelet szerint a havi közfoglalkoztatási bér kifizetése heti bér-részletekben történik. A Belügyminisztérium BM/13521-4/2011. számú Utmutatójának 13. pontjában foglaltak szerint ettől a munkáltató a közfoglalkoztatottak *kifejezett kérelmére sem* térhet el. Szintén az Utmutató rendelkezik arról, hogy a bér-részletek kifizetése egy naptári hónapban maximum 3 alkalommal teljesíthető.

A közfoglalkoztatási bérkifizetéssel kapcsolatban általánosan az a vélemény hangzott el mind a helyszíni vizsgálatlalt érintett közfoglalkoztatók, mind az interjú során meghallgatott közfoglalkoztatottak oldaláról, hogy *követhetetlen, átláthatatlan* számukra a heti bérkifizetés eljárási rendje. Az új szabályozás bevezetése óta fennálló bizonytalanság még a 2012 nyarán lefolytatott helyszíni szemlék során is érezhető volt, nem tudták a közfoglalkoztatók – megfelelő szakmai útmutató hiányában – hogy a helyi szinten kialakított gyakorlatuk valóban jogszerű-e. A megkeresett szervek válaszait megerősítette a Kincstár elnökének tájékoztatása, miszerint jelentős adminisztrációs többletterhet jelent a közfoglalkoztatók és a Kincstár számára egyaránt a heti bérkifizetés alkalmazása. Mindazonáltal a Kincstár jelentős többletfeladatot lát/látott el a rendszer működtetésével, fejlesztésével kapcsolatban.

Ellentmondás mutatkozott azonban a helyszínen tapasztaltak és a Kincstár válaszában foglaltak között. A közfoglalkoztatók a bérkifizetés – előre ütemezett időpontjától való – csúszásának indokaként ugyanis minden esetben a Kincstár KIR rendszerének nehézkes átállását, a heti bérkifizetés nem megfelelő adaptálását neveztek meg, míg a Kincstár válaszában nem nevesítette a KIR programot érintő, rendszerszintű problémákat. A Kincstár válasza szerint a kezdeti nehézségek ellenére a KIR program lehetőséget biztosít a közfoglalkoztatóknak a *heti bér havi 5 alkalommal történő* kifizetésére. A gyakorlatban a helyszíni vizsgálatok tapasztalata szerint havonta 3, maximum 4 alkalommal fizették ki a közfoglalkoztatottak járandóságait.

A hivatalomhoz beérkezett panaszok nagy részében szereplő *bérlevonások problémájával* kapcsolatban a Kormányrendelet. 1.§ (6) bekezdésében rögzíti továbbá, hogy a részletekben történő kifizetés esetén a bérből letiltást, levonást, továbbá a jogszabály alapján teljesítendő adó- és járulék levonásokat *arányosan* kell végrehajtani. Több közfoglalkoztatott is említette, hogy tartozását a havi bérjegyzék kiadásakor csak az utolsó bér-részletből vonták le. Mindez pedig azt eredményezte, hogy a hónap utolsó hetében minimális összegű bért kaptak. A probléma felvetésekor a közfoglalkoztatók szintén a KIR rendszer hibáival magyarázták az aránytalan és jogszerűtlen eljárást.

A munkabérből történő levonás jogszabályi szintű szabályozása a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 65. §-ában található, miszerint a munkaviszony alapján kapott munkabérből (a továbbiakban: munkavállalói munkabér) legfeljebb 33%-ot lehet levonni.

A törvény kivételes eseteket is felsorakoztat, amikor a levonás a munkavállalói munkabérnek legfeljebb 50%-áig terjedhet, azonban kizárólag az alábbi követelések esetén: tartásdíj, az adóssal szemben fennálló munkavállalói munkabér követelés, jogalap nélkül felvett munkavállalói munkabér és társadalombiztosítási ellátás. Több letiltás esetén a levonás a munkavállalói munkabérnek legfeljebb 50%-áig terjedhet.

Nem értek egyet a Kincstártól kapott válasz azon részével, hogy a levonások, letiltások érvényesítésének egyedüli akadálya, hogy a *közfoglalkoztatottak nem jelzik* az érvényben lévő levonásaikat, letiltásaikat, így előfordul, hogy csak késedelmesen lehet érvényesíteni azokat.

Tekintettel arra, hogy a munkabérből történő letiltás, levonás csak jogszabály, végrehajtható határozat (bírósági, vagy közigazgatási végrehajtás során) vagy a munkavállaló hozzájárulása alapján történhet. A letiltásra, levonásra vonatkozó kérelem tehát a munkáltatóhoz, jelen esetben a közfoglalkoztatóhoz érkezik. A munkajogi szabályok értelmében a munkáltató kötelessége ugyanis, hogy legkésőbb a letiltás átvételét követő munkanapon *értesítse* az adóst a letiltásról. Majd intézkedjék, hogy a munkabér esedékessé válásakor (a kifizetésének napján) a letiltott összeget a munkabérből vonják le, és fizessék ki a végrehajtást kérőnek, illetőleg kivételesen utalják át a végrehajtói letéti vagy más számlára. A letiltás foganatosításának akadályáról minden esetben köteles a letiltást kibocsátó szervet értesíteni. A levonások teljesítésének elmulasztása esetén a munkáltató készfizető kezesként felel.

Az *AJB 4413/2012.* számú panaszban foglaltak kivizsgálására a Bányaterenyeyi Polgármesteri Hivatalban munkatársaim a bérjegyzékek átvizsgálása során szabálytalanságot nem tártak fel. A panasz, valamint a közfoglalkoztatottak – vizsgálat során adott – válaszai azonban egyértelműen jelzik, hogy a heti bérelszámolás a közfoglalkoztatottak számára követhetetlen, ahogyan nem ismert számukra sok esetben a levonások jogcíme sem, mindez pedig a munkabér beosztását, a havi háztartási kiadások tervezettségét akadályozza.

A pénzügyi osztály vezetőjének tájékoztatása szerint a bruttó bér összegét minden esetben – ahogyan más munkaviszonyokban – a munkában töltött időszak határozza meg. Tekintettel arra, hogy a táppénzes állományban töltött időt a közfoglalkoztatók csak utólag tudják elszámoltatni, így a kiszámított kevesebb bérből történő – még a jogszerűen arányos – levonás után is egyértelműen kevesebb, akár 2000 forint, vagy annál is alacsonyabb bérösszeg maradhat.

A Kftv. 2. §-a rögzíti, hogy a közfoglalkoztatási jogviszonyra – a törvényben foglalt kivételektől eltekintve – az Mt. szabályai alkalmazandók. A törvény részletesen felsorolja, hogy a közfoglalkoztatási jogviszonyra a mögöttes jogszabályból, mely rendelkezések nem alkalmazhatóak.

Az Mt. 155. § (3) bekezdése szerint a kifizetett munkabér elszámolásáról szóló tájékoztatásnak olyannak kell lennie, hogy a munkavállaló *az elszámolás helyességét, a levonások jogcímét és összegét ellenőrizni tudja.*

Több településen is felmerült problémaként, hogy a közfoglalkoztatottak nem minden esetben kaptak béreelszámolási lapot, illetve a közfoglalkoztatotti munkabér részletének kifizetéséről szóló igazolást, épp ezért maguknak jegyezték fel hetente, hogy mennyi összeg érkezett a számlájukra, hogy követni tudják a bevételük és a levonásaik alakulását.

Valamennyi helyszínen azt erősítették meg a közfoglalkoztatottak, hogy követhetetlen számukra a bérrészeleik alakulása, szinte minden alkalommal más összeg érkezik a számlájukra. Sérelemzették azt is, hogy kiszámíthatatlan, a hét melyik napján történik a bér kifizetése. Többször is elhangzott, hogy nem kapnak megfelelő tájékoztatást a bérkifizetés napjáról és annak összegéről.

Kiemelt probléma, melyet a helyszíni vizsgálat során több közfoglalkoztatott is sérelmezett, hogy településeken a *bérkifizetés* csak bankszámlára történő utalással történhet. A heti bérkifizetésnél a számlára érkező bérhányadhoz viszonyítva a banki tranzakció – pl. a pénzfelvétel – jelentős anyagi terhet jelent a közfoglalkoztatásban dolgozóknak.

Az Mt. 158. § (1) bekezdése szerint a munkabért *készpénzben vagy* a munkavállaló által meghatározott fizetési számlára *utalással* kell kifizetni. A munkabér kifizetése a munkavállaló részére *költséget nem okozhat.* A pénztári kifizetés lehetőségének biztosítása tehát minden közfoglalkoztató számára jogszabályi kötelezettség, amelynek a közfoglalkoztatottak esetében – külön figyelemmel a heti bérrészeletek alacsony összegére – kiemelten fontos, garanciális szerepe van.

Mindebből következően megállapítom, hogy a közfoglalkoztatotti bérkifizetések ütemezésének követhetlensége, a bérkifizetés időpontjáról szóló előzetes tájékoztatás esetlegessége, a pontos eljárási rend szabályozatlansága sérti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét, továbbá a közfoglalkoztatottak tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggő visszasságot okoz, mivel a jogsérelem bekövetkeztének állandó és közvetlen veszélyét hordozza magában.

2. A közfoglalkoztatási képzés elmaradásával kapcsolatban

Az összesen négy megyét (Pest, Nógrád, Heves és Fejér megyét) érintő helyszíni vizsgálatok során munkatársaim azt tapasztalták, hogy a felkeresett településeken, illetve az érintett megyékben a közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódóan nem indultak el a szükséges képzések. A TKKI főigazgatójának válaszleveléből is az derült ki, hogy 2012-ben csak néhány megyében szerveztek közfoglalkoztatásokhoz kapcsolódó képzési programokat, ami a közfoglalkoztatottak elenyésző hányadát érintette. Arra vonatkozóan nem kaptam részletes és pontos tájékoztatást, hogy 2012-ben az országos közfoglalkoztatási programokban dolgozó közfoglalkoztatottak mekkora arányban vehettek részt képzési programokban.

A hagyományos, hosszabb tartamú önkormányzati közfoglalkoztatási programok esetében nem jogszabályi kötelezettség a képzések indítása. A közfoglalkoztatók azonban a munkaügyi központokkal, valamint a szakmai segítséget nyújtó felnőttképzési intézményekkel együttműködve, ahhoz kapcsolódóan képzési programokat is szervezhetnek.

A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet 6. § (2) bekezdése előírja, hogy támogatást az országos közfoglalkoztatási programot megvalósító közfoglalkoztató részére csak abban az esetben lehet nyújtani, ha a közfoglalkoztató a munkavégzéshez kapcsolódóan a *foglalkoztatást elősegítő képzés lehetőségét biztosítja.* Ellentmondás mutatkozik azonban azzal kapcsolatban, hogy a képzés megszervezésével összefüggésben milyen kötelezettsége van a közfoglalkoztatónak, a munkaügyi központoknak és a felnőttképzést végző TKKI-nak.

A helyszíni vizsgálatok során a munkaügyi kirendeltségek és a közfoglalkoztatók munkatársai valamennyien azt mondták, hogy a rendelkezésükre álló információk szerint *az országos közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódó képzéseket a TKKI fogja biztosítani.* Tudomásuk szerint a képzések azért maradtak el, mert a TKKI olyan feltételekhez kötötte a képzések elindítását, amelyeket a *helyi önkormányzatok forrás hiányában nem tudtak vállalni.* Egyes településeken például az önkormányzatnak kellett volna a képzés helyszínét biztosítania és a környező településekről a közfoglalkoztatottakat beszállítania. Mivel ezeket a feladatokat előzetesen nem tervezték be a közfoglalkoztatási programjukba, így nem volt forrásuk azok megvalósítására. Többeket visszatartott emellett az az állítólagos felvetés is, amely szerint szombati napra kerültek volna a képzések, és később ehhez a szombati képzéshez kapcsolódott volna a heti bérek kifizetése.

A főigazgató a TKKI szerepéről és feladatait a közfoglalkoztatási képzésekkel kapcsolatban a fentieknél egyértelműen *szűkebben határozta meg.* A TKKI eszerint az országos közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódó képzési programok lebonyolításában elsősorban a területileg illetékes munkaügyi központok, illetve települési önkormányzatok konzorciumi vagy együttműködő szakmai partnereként vesz részt. A tájékoztatás alapján a TKKI felelőssége és kötelezettsége nem is elsősorban a jogszabályi előírásból, hanem az esetlegesen megkötött konzorciumi és együttműködési megállapodásokból következik.

A vonatkozó jogszabályok áttekintése alapján álláspontom szerint az ellentmondásos helyzet kialakulása elsődlegesen a TKKI feladataira vonatkozó jogi szabályozás pontatlan és hiányos megfogalmazására vezethető vissza. A területi felzárkózási koordinációs központi és felnőttképzési feladatot ellátó regionális képző központok irányításáról, feladatairól szóló 3/2011. (II. 11.) KIM rendelet ugyanis egészen 2011. június 30-ig nem rendelkezett az intézet közfoglalkoztatással összefüggő képzési feladatairól. Ezt követően ugyan már rögzítette a TKKI

közfoglalkoztatással kapcsolatos képzési feladatait, azok elsőbbségi kezelését írta elő, és ennek körében stratégiai megállapodás keretében látta el a közfoglalkoztatással kapcsolatos átképzési feladatokat¹⁶. A KIM rendelet ugyanakkor a stratégiai megállapodás konkrét tartalmát már nem szabályozta.

Feltételezhetően éppen az ideai évben, a képzésekkel összefüggésben tapasztalt problémák miatt, az említett rendelkezést a 14/2012.(VIII. 15.) EMMI rendelet módosította. Ez alapján 2012. augusztus 16-tól a központ a közfoglalkoztatással összefüggő közfeladatait elsőbbségiként kezeli, ennek körében ellátja a közfoglalkoztatással kapcsolatos képzési feladatokat. A központ kizárólagos jelleggel végzi a közfoglalkoztatottak mezőgazdasági képzését a háztáji növénytermesztő, háztáji állattartó és tartósító témakörökben. A központ a tevékenységét a közfoglalkoztatásért felelős miniszter szakmai iránymutatása figyelembevételével kialakított, akkreditált képzési program és tananyag alapján látja el¹⁷. Az EMMI rendelet azonban nem tér ki a nem mezőgazdasági jellegű országos közfoglalkoztatási programok képzési hátterének biztosítására, és arra a lényeges kérdésre sem, hogy milyen formában történik a képzések megtartásának az ellenőrzése, monitorozása.

A megkeresés nyomán nem kaptam választ arra a kérdésre sem, hogy a TKKI – a jogszabályi kötelezettségének megfelelően – mikor, milyen formában és ütemezésben, illetve milyen forrásból kívánja megvalósítani a kizárólagosan hatáskörébe tartozó mezőgazdasági közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódó képzéseket. E kérdéssel kapcsolatban a rendelkezésemre álló információ mindössze annyi, hogy a TKKI vezetősége jogszabályból származó kötelezettségének megfelelően megkezdte a képzések előkészítését.

Mindezekből következően megállapítom, hogy a jogszabályi kötelezettségek figyelmen kívül hagyása, a képzési programokkal kapcsolatos mulasztások, a szükséges képzések elmaradása, azok megszervezésével kapcsolatos hiányosságok nyomán előállt jogi helyzet a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz. A visszás helyzetet álláspontom szerint az időközben megtörtént rendeletmódosítás sem orvosolja, mivel továbbra sem rendezettek egyértelműen a képzések megszervezésével kapcsolatos alapkérdések (anyagi háttér, szakmai-jogi monitoring).

Mindez külön is kiemelésre érdemes, mivel a közfoglalkoztatók éppen azzal az előzetes, a jogszabály által rögzített feltétellel vállalták a speciális szaktudást is igénylő országos közfoglalkoztatási programok szervezését, hogy megfelelő szakmai segítséget kapnak a szakmai képzések beindításához és megvalósításához. A képzések elindításával kapcsolatos mulasztások jelentősen megnehezítették, sőt számos esetben lehetetlenné tették a közfoglalkoztatók számára az országos programok esetében előírt kötelezettség teljesítését.

A képzések hiánya a közfoglalkoztatóknak és a közfoglalkoztatottaknak egyaránt komoly, kézzelfogható hátrányt okozott. A megkérdezett közfoglalkoztatók szerint a képzések elmaradása a közfoglalkoztatási programok sikeres megvalósítását is veszélyeztette. Nem egyszer komoly veszteségekhez vezetett, hogy a közfoglalkoztatottak szakértelme és szaktudása nélkül kellett a START mintaprogram keretében a mezőgazdasági programokat folytatniuk. A programhoz méltatlan, olykor tragikomikus helyzeteket eredményezett, hogy a közfoglalkoztatók és a programban résztvevők egymástól vagy éppen a megtalált szakkönyvekből, esetenként az internet szakmai oldalairól szereztek információt a rájuk háruló feladatok megfelelő minőségű ellátásához.

Az elfogadott Magyar Munka Terv szerint az elsődleges munkaerő-piacra történő visszatérés lehetőségének fontos eszköze, hogy a közfoglalkoztatottak a közfoglalkoztatási, továbbá a piaci igényeknek megfelelő alap-, illetve továbbképzésben részesüljenek. A képzések elmaradása azonban a közfoglalkoztatottak elsődleges munkaerő-piacra történő visszakerülésének esélyeit tovább csökkentette. Álláspontom szerint a képzések elmaradása az állam foglalkozáspolitikai kötelezettségével összefüggő mulasztást eredményezett.

Az eddigi vizsgálati tapasztalatok arra engednek következtetni, hogy a közfoglalkoztatási programok nem segítették, és pillanatnyilag sem segítik elő kellő módon a közfoglalkoztatottak nyílt munkaerő-piaci integrációját. Alapvető és akut probléma, hogy a közfoglalkoztatási rendszer képzési és szolgáltatási elemei gyengék és – továbbra is – kidolgozatlanok. Mindez abból a szempontból is aggályos, hogy éppen a színvonalas és a piaci igényeken alapuló képzések garantálhatnák az értékteremtő és a fenntartható fejlődést biztosító közfoglalkoztatási programok működtetését és fenntartását is. Ehhez olyan képzések indítására lenne szükség, amelyek révén az állástalanok nemcsak magasabb képzettséget érhetnének el, hanem egyben a munkaerő-piaci státuszuk, strukturális helyzetük változását is segítené. Az országos közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódó képzéseket álláspontom szerint egy előre tervezett formában, a közfoglalkoztatók és közfoglalkoztatottak igényeihez is igazodva szükséges megszervezni és megvalósítani.

3. A közfoglalkoztatásból való kimaradás következményeivel kapcsolatban

A helyszíni vizsgálattal érintett települések közül három helyen is – Jászkarajenőn, Gyöngyösön és Mányon – azért fordultak panasszal a Hivatalomhoz a panaszosok, mert a szociális támogatás megvonását, ennek kapcsán pedig a közfoglalkoztatásból való kimaradást sérelmezték. Mindannyian kifogásolták, hogy azért vonták meg tőlük az aktív korúak ellátását, mert nem rendelkeztek az ahhoz szükséges 30 napos jogosító idővel. Az Sztv. 2011. szeptember 1-jétől hatályos módosítása alapján ugyanis meg kell szüntetni az ellátására való jogosultságát annak a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban (FHT) részesülő személynek, aki a támogatásra való jogosultságának éves felülvizsgálata során, a felülvizsgálat időpontját megelőző egy évben nem tud igazolni legalább 30 napos kereső tevékenységet. Az Sztv. tételesen felsorolja, hogy – a foglalkoztatási jogviszonyok mellett – mi tekinthető kereső tevékenységnek: így a közfoglalkoztatás, az egyszerűsített foglalkoztatásról szóló törvény szerint létesített munkaviszony keretében végzett munka, a háztartási munka, valamint a munkaügyi központ által szervezett munkaerő-piaci programban, vagy képzésben történő részvétel, illetőleg a közérdekű önkéntes tevékenység

időtartama.

A helyszíni vizsgálattal érintett településeken megállapítottam, hogy 2012. első félévében Jászkarajenőn (a 85 ellátottból) 24 főnek, Bátorterenyén (az 500 ellátottból) 21 főnek, Mányon (45-ből) 1 főnek, Gyöngyösön pedig (660-ból) több mint 50 személynek szüntették meg az ellátását a jogosító idő hiánya miatt. Azt a feltevésemet, mely szerint *jelentős számban lehetnek azok a rászoruló személyek, akik az új törvényi feltétel nem teljesítése miatt kiszorulnak az ellátásából, egyaránt megerősítették a helyszíni tapasztalataim, valamint az emberi erőforrások minisztériumától kapott válaszevel is. A szociális, család- és ifjúságügyért felelős államtitkár ugyanis arról tájékoztatót, hogy 2012. első félévében mintegy 6000 embernek kellett megszüntetni az aktív korúak ellátását a 30 napos tevékenység nem teljesítése miatt.*

Ahogy arra többször felhívtam a figyelmet, a hatályos törvényi szabályozás folytán a *foglalkoztatás (ezen belül a közfoglalkoztatás) és a szociális támogatások rendszere szorosan összekapcsolódott: a (köz)foglalkoztatásban való részvétel teljes hiánya ugyanis könnyen a támogatások elvesztéséhez vezethet. Mivel a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban (22.800.- forint) részesülők a társadalom legkiszolgáltatottabb rétegéhez tartoznak, ezért kiemelt figyelemmel tekintettem át, hogy az érintett önkormányzatok tettek-e, s amennyiben igen, milyen intézkedéseket hoztak annak érdekében, hogy az ellátottak mielőbb megismerjék a jogszabály ilyen irányú módosulását. Ezen ismeret hiányában ugyanis – amennyiben nem jutottak időközben munkalehetőséghez – lehetőségük sem volt arra, hogy elkerülhessék az ellátásból való kiszorulást. Másrészt azt is vizsgáltam, hogy maguk az önkormányzatok milyen intézkedéseket tettek annak érdekében, hogy – az ellátásra jogosultság biztosítása érdekében – legalább a közérdekű önkéntes tevékenységet lehetővé tegyék a rászorultak számára.*

A helyszíni vizsgálatok tapasztalata alapján megállapítottam, hogy a jogszabály módosulásakor *valamennyi önkormányzat igyekezett tájékoztatni az FHT-ban részesülőket arról, hogy a jövőben az ellátás folyósításához 30 napos kereső tevékenységet kell igazolniuk. A kisebb településeken – ahol szinte napi kapcsolatban állnak a rászorultakkal – a jegyző, vagy a szociális ügyintéző személyesen is felhívta az érintettek figyelmét, hogy az ellátatlanság elkerülése érdekében igyekezzenek valamilyen kereső tevékenységet igazolni. Arra vonatkozó kérdéseimre azonban, hogy milyen intézkedésekkel segítették, hogy a rászorulókat eleget tudjanak tenni e kötelezettségüknek, nem tudtak érdemi tájékoztatást adni. Általános tapasztalatom volt, hogy az önkormányzatok nem tekintik feladatuknak, hogy ilyen irányú segítséget nyújtsanak az érintetteknek. A 30 napos „aktív” igazolását kizárólag az ellátásban részesülő „kötelességeként” értékelték és e vonatkozásban csak az igazolás meglétének ellenőrzését tekintették önkormányzati feladatnak. Az aktív korúak ellátására való jogosultság felülvizsgálatakor – határidő tűzésével – felhívták az ellátottakat, hogy igazolják a jogosító idő meglétét, s amennyiben az érintettek ennek nem tudtak eleget tenni, határozatban megszüntették a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra való jogosultságukat.*

A vizsgálat során bekért iratok alapján azt is megállapítottam, hogy a *megszüntető határozat ellen csak nagyon kevesen nyújtottak be fellebbezést. A fellebbezés indokál a jogosultak többnyire arra hivatkoztak, hogy munkalehetőség hiányában, rossz egészségügyi állapotuk, illetve iskolai végzettségük miatt nem tudtak keresőtevékenységet folytatni. A jogorvoslati lehetőség azonban ezekben az esetekben szinte formálisnak tekinthető, mivel a másodfokon eljáró kormányhivatalok minden esetben, függetlenül azok indokaitól, elutasították a benyújtott fellebbezéseket. A másodfokú határozatok indokolása szerint „a fellebbezésben felhozott indokot méltányossági lehetőség hiányában nem tudták figyelembe venni.” A rászorultakat arról is tájékoztatták, hogy „a foglalkoztatást helyettesítő támogatás a munkát vállalni tudó és vállalni akaró emberek támogatása arra az átmeneti időre, amíg saját erőből vagy közfoglalkoztatás keretében nem találnak munkát, ezért az indokait nem vehették figyelembe. A hatóságnak a határozatát a jogszabályi rendelkezések betartásával kell meghoznia akkor is, ha a családban valóban szűkösek az anyagi lehetőségek”.*

Ahogy azt már korábban kifejtettem¹⁸, az Alaptörvény XIX. cikke rendelkezik a szociális biztonsághoz való jogról, amely során – többek között – rögzíti azt is, hogy önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Az ismertetett alkotmánybírói gyakorlatra figyelemmel önmagában nem tekinthető alkotmányosan aggályosnak, hogy ha a szociális támogatás – jelen esetben az FHT nyújtását – az állam feltételekhez köti, és együttműködési kötelezettséget határoz meg. A megállapított együttműködési feltételek azonban *nem lehetnek önkényesek* (kapcsolódniuk kell a jogintézmény céljához), illetve a *jogosultak számára teljesíthetetlenek*: mivel mindez sértené az emberi méltósághoz és a szociális biztonsághoz való jogot. Az évi 30 napos kereső tevékenység előírása így értelemszerűen csak abban az esetben tekinthető teljesíthető feltételnek, ha az nem a jogosulttól független külső körülménytől, döntéstől függ: ellenkező esetben a jogosult önhibáján kívül veszítené el a megélhetéshez szükséges támogatást.

Munkalehetőség hiányában a rászorulókat jelenleg kizárólag a közfoglalkoztatásba történő „bekerüléssel”, illetve a jogszabály által tételesen meghatározott „munkavégzési formákkal”, ezen belül a közérdekű önkéntes munkavégzéssel szerezhetnek jogosító időt az ellátásra. Mindezek alapján alapjogi szempontból kulcskérdés, hogy a közfoglalkoztatásban való részvétel mellett – amely tapasztalataim szerint nem mindenki számára adott – a további munkavégzési formák alkalmasak-e és a gyakorlatban hozzáférhetőek-e az érintettek számára.

A fentieknek megfelelően vizsgálatom során kiemelt figyelmet fordítottam arra, hogy a további munkavégzési lehetőségek, ezen belül különösen a közérdekű önkéntes munkavégzés lehetősége biztosított-e. Helyszíni vizsgálataim során minden településen külön hangsúlyt helyeztem annak vizsgálatára, hogy *ismerik-e a közérdekű önkéntes munkavégzés biztosításának lehetőségét.* Ennek megszervezésével ugyanis maguk az önkormányzatok is elősegíthetik, hogy az FHT-ban részesülők a szükséges 30 napos időtartamot megszerezzék.

Általános tapasztalatom szerint azonban az önkormányzatok jegyzői nincsenek tisztában sem azzal, hogy milyen eszközökkel segíthetnék elő a jogosító idő megszerzését, sem azzal, hogy hogyan tudnának önkéntes közérdekű munkát biztosítani a rászorultaknak.

Mindazok ellenére, hogy a szociális, család- és ifjúságügyért felelős államtitkár arról tájékoztattott, hogy a 30 napos aktivitásra vonatkozó feltétel, valamint az, hogy a jogosult azt közérdekű önkéntes tevékenység formájában is teljesítheti, az önkormányzatok számára már 2010. december 30-ától ismert, illetve arra 2011. decemberében kifejezetten fel is hívták a figyelmüket. A gyakorlatban azt tapasztaltam, hogy a településeknek egyáltalán nem voltak ismereteik a közérdekű önkéntes munkavégzés megszervezéséhez szükséges feltételekről, még arról sem, hogy ahhoz előzetesen regisztrálniuk kell hivatalukat. Ezt támasztja alá a tárcsa által a rendelkezéseimre bocsátott statisztikai adat is, mely szerint 2012. szeptemberéig nem éri el a kilencszázat azon önkormányzatok száma, akik regisztrálták magukat önkénteseket fogadó intézményként. Akadt olyan település is, ahol arról tájékoztatták munkatársaimat, hogy azért nem szerveznek önkéntes munkát, mert a rászorulókat úgysem élnének vele, hiszen nem tekinthető életszerűnek, hogy „ingyen” munkát végezzenek az önkormányzat számára, amikor eleve nincs miből megélniük.

Kizárólag Gyöngyösön tapasztaltam, hogy a város aljegyzője – igaz 2012. július 11-én – olyan tartalmú indítványt terjesztett a képviselő-testület elé, amelyben javasolta a közérdekű önkéntes munkavégzés megszervezését, illetve azt, hogy annak érdekében regisztráltassák magukat a társadalmi esélyegyenlőség előmozdításáért felelős miniszternél.

Fentiek alapján megállapítottam, a jelenlegi jogi helyzet, vagyis, hogy az önkormányzatokat semmi nem kötelezi az önkéntes munka szervezésére, továbbá nem rendelkeznek kellő ismeretekkel arra vonatkozóan, miképpen kell a közérdekű önkéntes munkavégzést megszervezni és igazolni, sérti a jogbiztonság követelményét, valamint a rászorulóknak szociális biztonságához való jogával összefüggésben is visszásságot okoz.

Üdvözlendőnek tartom ugyanakkor, hogy egyes településeken (így például Bányterenyén) a civil szervezetek már a korábbi években regisztráltatták magukat és kifejezetten azon rászorulóknak számára nyújtottak segítséget és szerveztek közérdekű munkát, akiknek – ennek hiányában – minden bizonnyal nem lenne meg a jogosító idejük.

A közérdekű önkéntes munka megszervezésével kapcsolatos, az önkormányzatok gyakorlatában megfigyelhető hiányosságok és információhiány mellett azonban, álláspontom szerint, további rendszerproblémák és ellentmondások is megfigyelhetők a közérdekű önkéntes munka intézményének *alkalmasságával* összefüggésben.

Az önkéntesség működésének intézményrendszerét a 2005. október 1-jén hatályba lépett, a közérdekű önkéntes tevékenységről szóló 2005. évi LXXXIII. törvény (továbbiakban: Köt.) hozta létre. A törvény indokolása szerint a közérdekű önkéntes tevékenység meghatározása az önkéntesség nemzetközileg elfogadott meghatározását követi: *ellenszolgáltatás nélkül*, mások javára, *szabad elhatározásból végzett munka*. A törvény 2. §-a alapján nem tekinthető közérdekű önkéntes tevékenységnek, ha az illető a tevékenységet ellenérték fejében vagy maga, illetve közeli hozzátartozója javára végzi, továbbá, ha a tevékenységre jogszabály vagy bírósági, hatósági határozat kötelezi.

A közérdekű önkéntességnek tehát fogalmi eleme, hogy ellenszolgáltatás nélkül, szabad elhatározás alapján végezzék. Nem vitatom a jogalkotó szándékának pozitív voltát, amikor a 30 napos jogosító idő körébe bevonta a közérdekű önkéntes munkavégzés időtartamát, azonban – álláspontom szerint – ez a szabályozás ellentétben áll az önkéntesség elvével és visszaélésre adhat okot. Kérdéses ugyanis, hogy *mennyiben tekinthető önkéntesnek* az a munkavégzés, amit a rászoruló (egyéb munka- vagy közfoglalkoztatási lehetőség hiányában) kizárólag azért végez, hogy megszerezze az ellátáshoz szükséges jogosító időt, illetve ellenszolgáltatás nélkülinek tekinthető-e, ha annak következtében válik újra jogosulttá – egy éven keresztül – a havi 22 800 forint összegű ellátásra.

Eleve kérdésesnek tartom, hogy nem eredményezheti-e mindez a rászorulóknak még nagyobb kiszolgáltatottságát az önkormányzattal szemben, hiszen számos helyen a közérdekű önkéntes tevékenység keretében a jelentkezők olyan munkákat is ellátnak, amelyeket – egyébként – a közfoglalkoztatottak végeznek. Álláspontom szerint kifejezetten ellentmondásos helyzet állna elő azzal, ha ugyanazt a munkát, amelyet egyébként a közfoglalkoztatott munkabér fejében végez (s egyben meg is szerzi a jövőbeni ellátáshoz szükséges jogosító időt), annak, aki kiszorult a közfoglalkoztatásból és már – talán – semmilyen ellátásra sem jogosult, mindenféle ellentételezés nélkül, „önként” (akár 30 napra) vállalnia „kellene” annak érdekében, hogy jogosultságot szerezzen egy jövőbeni ellátásra.

További problémaként érzékeltem, hogy az önkéntes közérdekű munkához hasonlóan komoly bizonytalanság tapasztalható a vizsgált és a megkeresett szerveknél arra vonatkozóan, hogy *hogyan, milyen dokumentumok bemutatásával igazolható az egyszerűsített foglalkoztatás keretében végzett munka, illetve a háztartási munka*. A helyszíni vizsgálatok alkalmával munkatársaim egyetlen esetben sem tapasztalták, hogy bárki e munkavégzési formákban teljesített 30 napos jogosító idővel tudta volna fenntartani a támogatásra (FHT) való jogosultságát.

Mindez arra enged következtetni, hogy az önkéntes munkához és a további munkavégzési formákhoz való hozzáférés hiánya, azok gyakorlatban való alkalmatlansága oda vezethet, hogy teljesen kizárhatja a jogosultságból, a teljes ellátatlanságba „taszíthatja” azt, aki – akár önhibáján kívül – nem tudja teljesíteni a 30 napos kereső tevékenységet.

5. Az együttműködési kötelezettség ellenőrzésével kapcsolatban

Tekintettel arra, hogy a közfoglalkozatásból való bekerülés, illetve kikerülés, valamint a szociális támogatások, segélyezés kérdése a jogi szabályozás szintjén és a gyakorlatban is elválaszthatatlanul összekapcsolódott, a panaszok alapján megtartott helyszíni szemlék során munkatársaim az önkormányzat jegyzőjével és polgármesterével folytatott beszélgetések alkalmával érintették az aktív korúak ellátásának megvonásával kapcsolatos helyi szabályozást és gyakorlatot. A helyszíni vizsgálatok során ezért rákérdeztek arra, hogy az Sztv. 33. § (7) bekezdése alapján a településen született-e olyan helyi önkormányzati rendelet, amely a lakókörnyezet tisztántartásával összefüggésben lehetőséget biztosít az aktív korúak ellátásának megvonására. Tájékoztatást kértek azzal kapcsolatban is, hogy hány esetben vontak meg a támogatást vagy segínyt a településen a lakókörnyezet rendezettségének valamely hiányossága miatt, milyen szempontrendszer alapján döntött az önkormányzat arról, hogy tiszta-e, rendben van-e a lakókörnyezet, valamint, hogy kik által, milyen gyakorisággal és hogyan történik a lakókörnyezet rendezettségének ellenőrzése.

Az Sztv. alapján ugyanis a települési önkormányzat rendeletében az aktív korúak ellátására való jogosultság egyéb feltételeként előírhatja, hogy a kérelem benyújtója, illetve az ellátás jogosultja a lakókörnyezete rendezettségének biztosítására vonatkozó, a rendeletében megállapított feltételeket teljesítse. A lakókörnyezet rendezettségének biztosítása körében a kérelmező vagy jogosult által életvitelszerűen lakott lakás vagy ház és annak udvara, kertje, a kerítéssel kívül határos terület, járda tisztán tartása, az ingatlan állagának és rendeltetészerű használhatóságának, valamint higiénikus állapotának biztosítására irányuló kötelezettség írható elő. A rendeletben megállapított feltételek teljesítésére a kérelmezőt, illetve a jogosultat megfelelő, de legalább ötnapos határidő tűzésével a jegyzőnek – az elvégzendő tevékenységek konkrét megjelölésével – fel kell szólítania.

A helyszíni vizsgálatokon az volt az általános tapasztalat, hogy az érintett önkormányzatok egyrészt az Sztv. 33. § (7) bekezdésének felhatalmazása alapján megalkották a lakókörnyezet tisztántartásának követelményével és annak ellenőrzésével kapcsolatos szabályokat, a kérelmezők esetében a jogosultság megállapítás során ellenőrzést ennek megfelelően folytatják le. Az önkormányzat munkatársai a környezettanulmány keretében elsődlegesen a családi házak kertjeinek, illetve a házak előtt található közterületek tisztaságát és rendezettségét ellenőrzik: a hulladékok, a parlagfű vagy más gyomnövény eltávolítására, az esetleges fertőzésveszély megszüntetésére figyelmeztetnek. Az önkormányzatoktól kapott tájékoztatás és a mellékelt okiratok alapján emiatt külön hatósági felszólításra csak néhány esetben, még a jogosultság megvonására egyáltalán nem került sor. Bátorfyerenyén a polgármester tájékoztatása szerint az önkormányzati rendelet hatályba lépése után egy év türelmi időt is biztosítottak és addig a lakókörnyezet tisztaságát nem vizsgálták.

A rendeletalkotással és az ellenőrzéssel kapcsolatos általános tapasztalatok mellett Gyöngyösön munkatársaim azt a tájékoztatást kapták, hogy az FHT jogosultság megállapítása, ennek keretében a környezettanulmány elkészítése során a lakókörnyezet ellenőrzését „kiszervezték”, a jegyző ezzel a feladattal – elmondásuk szerint korábban az önkormányzatnál dolgozó – magánszemélyeket, összesen 4 főt bízott meg. A helyben elkért megbízási szerződések másolata alapján ezeket a személyeket környezettanulmány készítésével bízták meg és ehhez megbízó levéllel is ellátták. A megbízólevélben az a nehezen értelmezhető kitétel is szerepel, hogy az „hivatali igazolvány felmutatása mellett érvényes”. Az aljegyző munkatársaim kérdésére emellett nem cáfolta azt, hogy a megbízottak a jogosultak lakókörnyezetének ellenőrzése mellett, akár a magánlakásokba is beléphetnek, vagyis azon belül is ellenőrzik a rendet és a tisztaságot. Az elkészített környezettanulmányok másolataiból nem derült ki, hogy sor került-e ilyen ellenőrzésre, az ellenőrzési kérdőíven erre vonatkozó kérdés kifejezetten nem szerepel, a megbízottak megjegyzései sem tartalmazznak ilyen információt.

A helyszíni információkra figyelemmel áttekintettem a lakókörnyezet tisztántartására vonatkozó önkormányzati rendeleti szabályozást. Eszerint Gyöngyös Város Önkormányzata Képviselő-testületének a pénzbeli és természetbeni szociális ellátásokról szóló 11/2011. (III. 25.) önkormányzati rendeletének (a továbbiakban: Ör.) 8. § (1) bekezdése azt tartalmazza, hogy az aktív korúak ellátására való jogosultság megállapítása iránti kérelem benyújtója, illetve az ellátás jogosultja az Sztv. 33. §-ában foglaltakon túl, a jogosultság egyéb feltételeként köteles az általa életvitelszerűen lakott családi ház vagy lakás rendeltetészerű használatáról, tisztántartásáról, a hozzá tartozó udvar és kert gondozásáról megfelelően gondoskodni. Az Ör. előírja, hogy az ingatlan udvarán egy darab hulladéktároló edényt kell elhelyezni és rendeltetészerűen használni, az udvart és kertet rendben tartani, a fűvet szükség szerint nyírni, a parlagfűvet irtani és a hulladékokat, lomokat eltávolítani. Az Ör. 8. § (2) bekezdése alapján a Polgármesteri Hivatal a kérelem benyújtását követő 10 napon belül, továbbá a jogosultság fennállása alatt folyamatosan helyszíni szemle lefolytatásával győződik meg a kötelezettségek megfelelő teljesítéséről.

Az önkormányzat egyértelműen hatósági feladatot lát el akkor, amikor az Ör. és az Sztv. rendelkezései alapján vizsgálja és ellenőrzi azt, hogy fennállnak-e a jogosultság feltételei, ebből pedig az következik, hogy ilyen hatósági feladatot kizárólag az önkormányzat megfelelő felhatalmazással rendelkező munkatársai folytathatnak le. Mindebből következően az érintett kérelmezők lakókörnyezete vizsgálatának ellenőrzése nem minősül kiszervezhető tevékenységnek, megbízási jogviszony alapján nem látható el. Az alapjogok védelme szempontjából lényeges, hogy az ellenőrzést, azaz a hatósági feladatot pontosan kik és hogyan végezhetik el. Sem törvény, sem pedig az Ör. nem ad felhatalmazást arra, hogy ezt a feladatot az önkormányzat megbízottai lássák el: az ellenőrzés és a környezettanulmány elkészítése során a kérelmezők személyes, nem egyszer különleges adatairól szereznek tudomást és kezelik azokat, magánterületükre is belépnek. Ezen túlmenően a megbízottak eljárásuk során olyan hatósági eljárás látszatát kelthetik, amire egyébként nem jogosultak: ebből a szempontból nem világos, hogy a megbízó levél mellett milyen alapon kaphattak hivatali igazolványt olyan személyek, akik nem állnak közszolgálati

vagy más munkajogviszonyban az önkormányzattal. Nincs tudomásom emellett arról sem, hogy a megbízási szerződés mellett a megbízottak legalább titoktartási nyilatkozatot írtak volna alá.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a Gyöngyös Város Polgármesteri Hivatala által folytatott gyakorlat, a lakókörnyezet ellenőrzésével kapcsolatos hatósági ellenőrzési feladatok kiszervezése, megbízási jogviszony keretében történő ellátása nemcsak a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét sérti, hanem a kérelmezők tisztességes eljáráshoz, a magánszférához és a személyes adatok védelméhez való jogával összefüggő visszásságot okoz.

Nemcsak a gyöngyösi önkormányzat, hanem más helyhatóság gyakorlata esetében is kérdésként merült fel, hogy az Sztv. 33. § (7) bekezdésében kapott felhatalmazás, továbbá az ennek alapján alkotott önkormányzati szabályozás nyomán a lakókörnyezet ellenőrzése kiterjedhet-e magának a kérelmező magánlakása rendjének belső ellenőrzésére is. Mindez annak alapján vehet fel kérdéseket, hogy az Sztv. és – ennek nyomán – az adott település önkormányzati rendelete is ennek kapcsán ellentmondásos. A törvény maga úgy fogalmaz, hogy „a lakókörnyezet rendezettségének biztosítása körében a kérelmező vagy jogosult által életvitelszerűen lakott lakás vagy ház és annak udvara, kertje, a kerítéssel kívül határos terület, járda tisztán tartása, az ingatlan állagának és rendeltetészerű használhatóságának, valamint higiénikus állapotának biztosítására irányuló kötelezettség írható elő”.

Az Sztv. 33. § (7) bekezdése alapján az együttműködési kötelezettség keretében a jogosultság megállapítása során ugyan az ellenőrizendők közé érhető – az udvaron, kerten túl – maga a ház, illetve a lakás is (vö. „tisztá udvar, rendes ház” szabály), azonban konkrét feladatokat leginkább a külső lakókörnyezettel kapcsolatban fogalmaz meg. A törvényi szabály nyomán álláspontom szerint azonban a jogosultság feltételeként olyan együttműködési kötelezettség állapítható meg, amely összhangban van a jogintézmény céljával: azonos szempontok alapján a minimális társadalmi együttélési szabályok betartásával, az ott élők jogainak védelmével. Az együttműködési kötelezettséget nem lehet kiterjesztően, különösen nem zaklató módon értelmezni. Az ingatlan tulajdonosa, illetve használójának alapvető jogszabályi kötelezettsége magánterületen is a parlagfű irtása, a hulladék megfelelő kezelése és elszállíttatása, valamint az ingatlan előtti közterület tisztán tartása, a biztonságos áthaladás, közlekedés biztosítása. Abban az esetben, ha ezeket nem teljesíti, akkor más jogszabályok alapján szankciókkal, bírsággal is sújtható, továbbá fennállhat a felelőssége a mulasztásával okozott károkért is. Álláspontom szerint ezek az előírások összefüggésben állnak az általános együttélési szabályokkal, ezek a jogosult ingatlantulajdonosokkal és használókkal szemben megkövetelhetők.

Az Alaptörvény VI. cikke alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, valamint magánlakását tiszteletben tartsák: a magánszférába való állami, hatósági beavatkozás ezért mindig alapos alkotmányos igazolást igényel. Az Sztv. 33. § (7) bekezdése nyomán megalkotott önkormányzati rendeletek alapján az együttműködés keretében végzett ellenőrzés álláspontom szerint nem terjedhet ki a lakás, illetve ház belsejére, a legerősebben védett, mások által elzárt magánszférára. Különösen nem jelentheti azt, hogy a hatóság vizsgálhatná a támogatás megítélése során, hogy megfelelő-e a rend és tisztaság egy magánlakáson belül mindaddig, amíg alapos okkal nem feltételezhető, hogy az egyébként nem jár mások jogainak sérelmével vagy közegészség, környezetvédelmi szempontból nem tekinthető aggályosnak (pl. bent felhalmozott hulladék, fertőzésveszély). Megjegyzem, hogy ilyen esetekben (például egy bejelentés alapján) a vizsgálat lefolytatására illetékességgel és hatáskörrel rendelkező hatóságok egyébként is eljárhatnak.

Mindezek alapján az érintettel magánszférához való joga szempontjából egyértelműen aggályosnak tartom az olyan gyakorlatot, amely során a hatóság – a lakókörnyezet fogalmát tágan értelmezve – nemcsak az ingatlan előtti területet és meghatározott szempontok alapján az udvart, kertet, hanem a ház, illetve lakás belsejének tisztaságát és rendezettségét is ellenőrzi. Az Sztv. felhatalmazás alapján álláspontom szerint a jelenlegi jogi helyzet a jogállamiság és jogbiztonsággal összefüggésben is visszás, mivel a törvény nem zárja ki ennek kapcsán az önkényes, zaklató hatósági jogalkalmazást.

Intézkedéseim

I. A jelentésben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő alapjogi visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem*

1. a *belügyminisztert*, hogy – az emberi erőforrás miniszterével, valamint a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködésben –
 - a) folytasson vizsgálatot az országos közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódó, a 2012-es évben kötelezően megszervezendő képzések elmaradása okaival kapcsolatban, továbbá kísérvje fokozott figyelemmel a 2013-ban induló országos közfoglalkoztatási programok előkészítése során az azokhoz kapcsolódó képzések időbeni szakmai, jogi és anyagi hátterének megteremtését, valamint azt is, hogy azok tartalmát a közfoglalkoztatottak hosszú távú munkaerő-piaci igényeire tekintettel alakítsák ki;
 - b) intézkedjen arról, hogy az országos közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódó képzések 2013. évi megszervezésének feltételeiről, menetéről, igénybevételi lehetőségéről, ütemtervéről, valamint monitorozásáról valamennyi érintetthez eljuttatandó útmutató készüljön;
 - c) vizsgálja felül a heti közfoglalkoztatotti bérkifizetés szükségességét és módját, figyelemmel annak a gyakorlatban okozott jelentős problémáira;
 - d) valamennyi közfoglalkoztatott figyelmét hívja fel a közfoglalkoztatotti bérkifizetéssel összefüggésben tett megállapításokra, különösen a pénztári kifizetés lehetőségének biztosítására;

- e) a helyi önkormányzati jogalkalmazás jogszerűségének előmozdítása érdekében, a rendelkezésére álló eszközökkel segítse elő, hogy a jelentés tartalmát az egyes települési önkormányzatok megismerhessék.
2. az emberi erőforrások miniszterét, hogy – az ajánlás 2. b) pontja vonatkozásában a nemzetgazdasági miniszterrel együttműködésben –
- a jövőben fordítson kiemelt figyelmet arra, hogy a települési önkormányzatok részleteiben is megismerjék az önkéntes közérdekű munkavégzés szervezésének szabályait és lehetőségét, valamint ennek érdekében tegye meg a szükséges intézkedéseket;
 - tekintse át és vizsgálja meg, hogy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 36. § (2) bekezdés e) pontjában szereplő „munkavégzési formákra”, ezen belül különösen a közérdekű önkéntes munkavégzésre vonatkozó szabályozás a gyakorlatban alkalmazható-e arra, hogy általa azok az állástalan személyek is szerezhessenek 30 napos jogosító időt ellátásra, akik egyébként – önhibájukon kívül – nem kerültek be a közfoglalkoztatásba.

II. A jelentésben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő alapjogi visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem az emberi erőforrások miniszterét, hogy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 33. § (7) bekezdése módosításának kezdeményezésével tegye egyértelművé, hogy – az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdésben foglaltakra tekintettel – az együttműködés keretében végzett lakókörnyezet ellenőrzése nem terjedhet ki a magánház, illetve magánlakás belseje tisztaságának, illetve rendezettségének vizsgálatára.

III. A jelentésben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő alapjogi visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem*

- Gyöngyös Város Önkormányzatának *jegyzőjét*, hogy haladéktalanul intézkedjen a lakókörnyezet ellenőrzésével kapcsolatos hatósági feladatok kiszervezése, annak megbízási jogviszony keretében történő ellátása gyakorlatának a felülvizsgálatról és megszüntetéséről.
- a vizsgálattal érintett Jászkarajenő Község, Bátorfyerenye Város, Gyöngyös Város, valamint Mátyás Község Önkormányzatának *jegyzőjét*, hogy – a jelentésben foglalt megállapításaimra figyelemmel – tegye meg a szükséges intézkedéseket arra vonatkozóan, hogy
 - előzetesen, időben történjen meg a bérkifizetés időpontjáról szóló tájékoztatás;
 - a közfoglalkoztatottak számára – választásuknak megfelelően – a közfoglalkoztatási bér pénztári kifizetése is biztosított legyen;
 - valamennyi érintett közfoglalkoztatott akár visszamenőlegesen is megkapja a kifizetett munkabér, illetve bérrészek elszámolásáról szóló igazolásokat;
 - az érintett személyek – az ellátatlanság megelőzése érdekében – teljes körű tájékoztatást kapjanak a 30 napos jogosító idő megszerzésének alternatív lehetőségeiről;
 - a közérdekű önkéntes munkavégzés lehetősége rendelkezésre álljon a településen.

Budapest, 2012. szeptember

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Lásd AJB 4683/2012., AJB 4216/2012. számú ombudsmani vizsgálatok.

² Vö.: Melléklet

³ A Kftv. 1. § (3) bekezdése alapján közfoglalkoztató lehet: a) helyi és nemzetiségi önkormányzat, valamint ezek jogi személyiséggel rendelkező társulása, b) költségvetési szerv, c) egyház, d) közhasznú jogállású szervezet, e) civil szervezet, f) az állami és önkormányzati tulajdon kezelésével és fenntartásával megbízott, vagy erre a célra az állam, önkormányzat által létrehozott gazdálkodó szervezet, g) víztársulat, h) erdőgazdálkodó, i) a szociális szövetkezet, j) a vasúti pályahálózat-működtető szervezet a vasúti pálya és környezete tisztántartásával, a kapcsolódó területek növényzetének karbantartásával, továbbá a vasúti üzemi létesítmények fenntartója az üzemi létesítmény állagmegóvásával kapcsolatos feladatai ellátásában.

⁴ A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet 7/B.§ (1)-(2) bek.

⁵ A 11/2011. Ör. 18. § (1) bekezdése alapján az önkormányzat élelmiszer, papír, vegyiáru, ruházat beszerzésére irányuló kérelem esetén az átmeneti segélyt utalvány formájában biztosítja, illetve a közüzemi díj összegének megfizetéséhez kért támogatást közvetlenül a szolgáltatóhoz folyósítja. Indokolt esetben a fenti rendelkezéstől eltérően a polgármester utalvány helyett készpénzben is dönthet az átmeneti segély folyósításáról.

⁶ A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet 6. § (2) bekezdés a) pontja.

⁷ Lásd Kftv. 2. § (3a) bekezdés.

⁸ Lásd Szt. 37. § (1) bekezdés d) pontja.

⁹ A Nemzeti Munkaügyi Hivatalról és a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek feladat és hatásköréről szóló 323/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 7. § (1) és (2) bekezdése alapján a munkaügyi központ megyei (fővárosi) szervezetből és kirendeltségekből áll. A munkaügyi

- központok megyei (fővárosi) szervezettel és kirendeltségekkel rendelkeznek, irányításuk alá tartozik az illetékességi területükön lévő valamennyi kirendeltség. A kormányrendelet 7. § (4) bekezdése tartalmazza, hogy a kirendeltség a munkaügyi központ önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége.
- ¹⁰ Először lásd OBH-6501/2001 számú jelentés.
- ¹¹ Vö. a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 1. § (2) bekezdés.
- ¹² Vö. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991,
- ¹³ Vö. 44/B/1993. AB határozat.
- ¹⁴ Lásd OBH-2972/2008. számú jelentés.
- ¹⁵ A Kormányrendelet 1. § (1) bekezdése szerint a teljes munkaidőben foglalkoztatott közfoglalkoztatott részére megállapított közfoglalkoztatási bér a szakképesítést és középfokú iskolai végzettséget nem igénylő munkakör betöltése és teljes munkaidő teljesítése esetén:
- a) havibér alkalmazása esetén 71 800 forint,
b) hetibér alkalmazása esetén 16 525 forint,
c) napibér alkalmazása esetén 3305 forint.
- Teljesítménybérezésnél a teljesítménykövetelmények százalékos és a teljes munkaidő teljesítése esetén a közfoglalkoztatási bér kötelező legkisebb összege 71 800 forint/hó. A teljesítménykövetelmények száz százalék feletti teljesítése esetén a közfoglalkoztatási bér növelhető. A teljesítménykövetelmények száz százalék alatti teljesítése esetén a közfoglalkoztatási bér csökkenthető. A közfoglalkoztatót a teljesítménybér alkalmazása esetén sem illeti meg többeltámogatás. Ez a szabály alkalmazandó a közfoglalkoztatási jogviszonyban lévő munkavezető bérezésére is. Legalább középfokú iskolai végzettséget, szakképesítést igénylő munkakör betöltése esetén a közfoglalkoztatottat megillető garantált közfoglalkoztatási bér a teljes munkaidő teljesítése esetén
- a) havibér alkalmazása esetén 92 000 forint,
b) hetibér alkalmazása esetén 21 175 forint,
c) napibér alkalmazása esetén 4 235 forint.
- ¹⁶ A területi felzárkózási koordinációs központi és felnőttképzési feladatot ellátó regionális képző központok irányításáról, feladatairól szóló 3/2011. (II. 11.) KIM rendelet 4/A. § (1) bekezdése alapján a központ a közfoglalkoztatással összefüggő közfeladatait elsőbbségiként kezeli, ennek körében ellátja a közfoglalkoztatással kapcsolatos képzési feladatokat. A KIM rendelet 4/A. § (2) bekezdése szerint pedig a központ kizárólagos jelleggel végzi a közfoglalkoztatottak mezőgazdasági képzését a háztáji növénytermesztő, háztáji állattartó és tartósító témakörökben.
- ¹⁷ A foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerő-piaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet 3. § (2) bekezdés f) pontjában foglaltakkal összhangban.
- ¹⁸ Lásd a jelentés II. fejezetének 4. pontja.

AJB-4290/2012

A hadirokkant-járadék megállapítása

Előadó: dr. Vass Veronika

Az eljárás megindítása

Egy panaszos beadvánnyal fordult hivatalomhoz, melyben a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvény (a továbbiakban: Hdt.) hadirokkant-járadékra vonatkozó rendelkezéseit kifogásolta, mivel azok az V. járadékosztályba sorolt hadirokkant esetén a többi járadékosztállyal összehasonlítva kevésbé kedvező szabályokat állapítanak meg.

Figyelemmel arra, hogy a beadvány alapján nem zárható ki, hogy a sérelmezett helyzet természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő, az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében biztosított a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszásságot okoz, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. §. (4) bekezdése alapján, kivizsgálására hivatalból indítottam vizsgálatot, melynek során a honvédelmi minisztertől kértem tájékoztatást.

Megállapított tényállás

A Hdt. 11. § (2) bekezdésének 2010. április 1-jén hatályba lépett módosításával megváltoztatták a hadirokkantakat havi rendszerességgel megillető járadék összegét. A korábbi szabályozás szerint a jogosultakat az I. járadékosztályba sorolt hadirokkant esetén az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének 150%-a, a II. járadékosztályba sorolt hadirokkant esetén 135%-a, a III. járadékosztályba sorolt hadirokkant esetén 120%-a, a IV. járadékosztályba sorolt hadirokkant esetén 95%-a, míg az V. járadékosztályba sorolt hadirokkant esetén 70%-a illette meg.

A 2010. március 1-jén hatályba lépő módosítással az összegeket minden járadékosztályban egységesen az öregségi nyugdíjminimum 60%-ával emelték, kivéve az V. járadékosztályt, ahol továbbra is 70% maradt. A panaszos ezért 2010. szeptember 16-án levéllel fordult a Honvédelmi Minisztériumhoz, melyre azt a választ kapta, hogy a tárcsa észlelte a hiányosságot és jelezte a jogalkotás számára, azonban a törvényt az Országgyűlés változatlan formában

fogadta el, mindenesetre a minisztérium vizsgálja a korrigálás lehetőségeit.

A panaszos a hivatkozott rendelkezést sérelmezve 2010. szeptember 6-án utólagos normakontrollra irányuló indítvánnyal fordult az Alkotmánybírósághoz. A kérdésben az Alkotmánybíróság 2011. május 9-én kelt 38/2011. (V. 12.) számú határozatával döntött. A határozat szerint a jogalkotó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvény 11. § (2) bekezdésében a hadirokkantak havi rendszeres járadékának emelésekor az V. járadékosztályba tartozókat nem kezelte azonos méltóságú személyekként az I-IV. járadékosztályba tartozókkal.

Az Országgyűlés eleget téve jogalkotási kötelezettségének 2012. január 1-jei hatállyal felemelte az V. járadékosztályban járó összeget, azonban nem az egységes 60%-kal, hanem csak 40%-kal, az elvárt 130% helyett csupán 110%-ra. A panaszos emiatt 2012. február 22-én újabb levéllel fordult a Honvédelmi Minisztériumhoz, melyre azt a választ kapta, hogy az egységes emelésre forráshiány miatt nincs lehetőség.

A honvédelmi miniszter válaszlevelében arról tájékoztatott, hogy a Hdt. módosítására 2010 elején benyújtott önálló képviselői törvényjavaslattal kapcsolatos kormányzati álláspont kialakítása során a honvédelmi tárca által készített előterjesztésben tájékoztatta az akkori Kormányt, hogy a benyújtott indítvány az V. járadékosztályba sorolt hadirokkantak járadékát változatlan szinten hagyja. Ennek ellenére az Országgyűlés a törvényjavaslatot az utolsó ülésnapján változatlan formában fogadta el.

Az Alkotmánybíróság a 38/2011. (V. 12.) AB határozatában megállapította a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenes helyzetet, melynek lényege, hogy a jogalkotó az V. járadékosztályba sorolt hadirokkantak járadékemeléséről nem rendelkezett, egyben felhívta az Országgyűlést a határozatban foglalt jogalkotási kötelezettség teljesítésére.

A Honvédelmi Minisztérium az AB határozatra figyelemmel előkészítette a Hdt. módosítását tartalmazó törvényjavaslatot, melynek értelmében további forrás bevonásával az V. járadékosztályba sorolt hadirokkantak járadékának 40%-os emelésre tett javaslatot. A honvédelmi miniszter álláspontja szerint a 2012. január 1-jével hatályba lépett törvénymódosítás az AB határozatban foglaltaknak minden tekintetben megfelel, azzal összhangban van. Ezt támasztja alá az AB határozat indoklás azon megállapítása, mely szerint „A határozatból csupán az következik, hogy a jogalkotónak a rendelkezésre álló források elosztásakor az emberi méltóság követelményét is figyelembe vevő szabályokat kell alkotnia, és az elosztás módját és mértékét erre tekintettel – hátrányos megkülönböztetés nélkül – kell meghatározni”.

A miniszter levelében kifejtette, hogy a Hdt. szabályozásának egyik alapelve, hogy az érintettek részére az elszünetelt hadi eredetű egészségkárosodás mértékéhez igazodóan állapítson meg juttatásokat. Az Alkotmánybíróság a 9/2003. (IV. 3.) AB határozatában rámutatott arra, hogy „a sérelmet eltérő jellegéből és azok lehetőleg szerinti orvoslásából az következik, hogy nem alkotmányellenes, ha a juttatások mértékében az egyes csoportok között arányosítási szempontok közvetlenül nem mutathatók ki”.

A miniszter azt is hozzátette, hogy a hadigondozottak érdekképviselőit ellátó civil szervezetek (Hadirokkantak, Hadiözvegyek, Hadiárvák Országos Nemzeti Szövetsége; Magyar Hadiigondozottak Országos Nemzeti Szövetsége; Vak Hadirokkantak Országos Egyesülete) képviselői élesen tiltakoztak az ellen, hogy az V. járadékosztályba tartozók járadékának rendezésére a források újraelosztásával, azaz az I-IV járadékosztályba soroltak járadékának csökkentésével kerüljön sor.

Érintett alapvető jogok

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

Alkalmazott jogszabályok

- a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvény (Hdt.)

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 1. § (2) bekezdése d) pontja szerint az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok (e körben a közszolgáltatást végző szervek) tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése

érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A biztos vizsgálata során a hatósági jogalkalmazói tevékenység mellett azt is vizsgálja, hogy a jogszabályok mennyiben segítik elő a védett jogok érvényesülését: az Ajbt. 2. § (2) bekezdése értelmében a javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására.

Az ügy érdeme tekintetében

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése fejezi ki az egyenlő bánásmód tilalmát. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában a hátrányos megkülönböztetés tilalma a jogrendszer egészét átható alkotmányos alapelveként nyert értelmezést.

A diszkrimináció tilalmának az alapjogi rendszerben elfoglalt speciális helyzete miatt annak eldöntésére, hogy a megkülönböztetés alkotmányos volt-e, mindenképpen figyelembe kell venni az önkényes megkülönböztetés tilalmának elvét, ami az ún. ésszerűségi teszttel vizsgálható. A teszt gyakorlatilag két elemből, az összehasonlíthatósági- és az indokolhatósági próbából áll.

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

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

A hadirokkant-járadékkal kapcsolatban Alkotmánybíróság a 2011. május 9-én kelt 38/2011. (V. 12.) számú határozatával döntött. A határozat szerint a jogalkotó mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet idézett elő azzal, hogy a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvény 11. § (2) bekezdésében a hadirokkantak havi rendszeres járadékának emelésekor az V. járadékosztályba tartozókat nem kezelte azonos méltóságú személyekként az I-IV. járadékosztályba tartozókkal.

A határozat indokolása szerint a járadékemelés az I-IV. osztályok között sem arányosan, hanem azonos fix összegben (17.100 Ft-tal) történt, míg az V. járadékosztályosok juttatása változatlan maradt. A határozat indokolása azt is hozzáteszi, hogy sem a törvényjavaslat indokolásából, sem a miniszter válaszából, sem pedig a rendelkezésre álló körülményekből nem állapítható meg olyan érdemi, ésszerű indok, mely megalapozná az V. járadékosztály tagjainak a járadékemelésből való teljes kihagyását. Amennyiben a járadékemelésre – akár a gazdaság teherbíró képességére, akár más okra tekintettel – a szándékoltnál kevesebb forrás jut, akkor azt az érintettek igazságérzetét is figyelembe véve, arányosan, az egyes járadékosztályokba tartozók méltatlan helyzetbe hozását elkerülve kell elosztani. Mindezekre tekintettel az Alkotmánybíróság megállapította, hogy a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül különböztette meg a hadirokkantak V. járadékosztályát az I-IV. járadékosztályoktól az emelés módjának meghatározásával. Az Alkotmánybíróság ezért felhívta az Országgyűlést, hogy jogalkotási kötelezettségének 2011. december 31-ig tegyen eleget.

Az Országgyűlés ennek nyomán 2012. január 1-jei hatállyal felemelte az V. járadékosztályban járó összeget, azonban nem az egységes 60%-kal, hanem csak 40%-kal, az elvárt 130% helyett csupán 110%-ra. A panaszos emiatt 2012. február 22-én újabb levéllel fordult a Honvédelmi Minisztériumhoz, melyre azt a választ kapta, hogy az egységes emelésre forráshiány miatt nincs lehetőség.

Álláspontom szerint az Országgyűlés az említett módosítással nem tett teljes mértékben eleget az Alkotmánybíróság által meghatározott jogalkotási kötelezettségének, hiszen a megvalósuló hátrányos megkülönböztetést továbbra sem hártotta el. Továbbra is önkényesen, ésszerű indok nélkül különböztette meg a hadirokkantak V. járadékosztályát az I-IV. járadékosztályoktól. Nem tekinthető a megkülönböztetés ésszerű indokának a forráshiány, hiszen a források újraelosztásával, az eredeti összegekhez képest egységesen 55%-os emelés meghatározásával a különbség megszüntethető lenne. Ez azonban, tekintettel az időmúlásra is, méltánytalan lenne az első négy járadékosztályba tartozó jogosultakkal szemben, sőt megingatná a jogállamiságba vetett bizalmat. Ezzel együtt azonban továbbra is fennáll az V. járadékosztályba tartozók hátrányos helyzete. Méltatlan helyzetüket kifejezi, hogy a számukra hátrányos szabályozás következtében személyekre lebontva 2012. január 1-jéig 359.100 Ft, azóta pedig további 51.300 Ft összegű járadéktól estek el a többi járadékosztályba tartozóhoz képest.

Mindezek alapján az alaptörvény-ellenes állapot továbbra is fennáll, a jelenlegi helyzet ugyanis sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § (2) bekezdése alapján *felkérem* a honvédelmi minisztert, hogy *kezdemenyezze* a hadigondozásról szóló 1994. évi XLV. törvény 11. § (2) bekezdésének módosítását annak érdekében, hogy – a jogalkotó eredeti szándékának megfelelően – minden járadékosztályban a progresszíven növekvő járadékösszeghez képesti egységes emelésre kerüljön sor, vagyis az V. járadékosztályban is történjen meg az öregségi nyugdíjminimum

további 20%-ával történő emelés.

Budapest, 2012. október

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-4300/2012

A Lenkei Tanoda működése

Előadó: dr. Fórika László

A vizsgálat indítása

A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettes országgyűlési biztos sajtóhíradásból szerzett tudomása szerint, a Lenkei Tanoda többször is kérte, hogy a délutáni egy-két órás fejlesztő foglalkozásokat az önkormányzat kultúrtermében tarthassa meg, amit időnként a képviselő-testület üléseinek, ill. alkalmi termékbemutatók tartására használnak. A kezdeményezést egy vállalkozó is támogatta, aki a településnek felajánlotta, hogy még a képzés megindulása előtt bevezeteti a vizet az épületbe és kialakít egy modern vizesblokkot is. A polgármester azonban elutasította a Tanoda többször megismételt kérelmét, amivel korlátozta a hátrányos, ill. halmozottan hátrányos helyzetű (zömmel cigány) gyermekek számára a Tanoda által felkínált ingyenes fejlesztés lehetőségét is.

A helyettes biztos jelzése alapján, a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való, az Alaptörvény XVI. Cikkében megfogalmazott joga érvényesülésének a kivizsgálhatósága érdekében, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése szerint, hivatalból vizsgálatot indítottam. Másodlagos céloom annak kimutatása volt, hogy az önkormányzati tulajdonnal való rendelkezés eljárása megfelel-e a jogszabályoknak.

A Lenkei Tanoda működési feltételeivel kapcsolatban – az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján – tájékoztatást kértem a település polgármesterétől, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivataltól pedig az önkormányzatot, mint tulajdonost megillető jogok gyakorlásának hatályos szabályairól kérdeztem. A Lenkei Tanoda vezetője számára lehetővé tettem, hogy a polgármester válaszelevelét megismerje, azzal kapcsolatban észrevételeket tegyen, ő azonban – a Tanoda érdekeire hivatkozással – a megismert nyilatkozatokat sem cáfolni, sem megerősíteni nem kívánta.

A tényállást a helyettes biztos vizsgálatot kezdeményező irata, ill. az önkormányzat és a Kormányhivatal megkeresésemre adott tájékoztatása alapján állapítottam meg.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- A jogállamiságból levezethető jogbiztonsághoz való jog, rendeltetésszerű joggyakorlás követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- Az alapvető jogok biztosításának kötelezettsége, a hátrányos megkülönböztetés tilalma: *„Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”* [Alaptörvény XV. cikk]
- A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga a közjog által korlátozott: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* [Alaptörvény XVI. Cikk (1) bekezdés]
- A helyi önkormányzat tulajdonosi jogai: *A helyi önkormányzat a helyi közügyek intézése körében törvény keretei között gyakorolja az önkormányzati tulajdon tekintetében a tulajdonost megillető jogokat. [...] A helyi önkormányzatok tulajdona köztulajdon, amely feladataik ellátását szolgálja.* [Alaptörvény 32. cikk (1) bekezdés e) pont, (6) bekezdés] *A helyi önkormányzat feladat- és hatásköreit a képviselő-testület gyakorolja.* [Alaptörvény 33. cikk (1) bekezdés] *Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétel. A nemzeti vagyon megőrzésének, védelmének és a nemzeti vagyonnal való felelős gazdálkodásnak a követelményeit sarkalatos törvény határozza meg. [...] Nemzeti vagyon átruházására vagy hasznosítására vonatkozó szerződés csak olyan szervezettel köthető, amelynek tulajdonosi szerkezete, felépítése, valamint az átruházott vagy hasznosításra átengedett nemzeti vagyon kezelésére vonatkozó tevékenysége átlátható.* [Alaptörvény 38. cikk (1) és (4) bekezdés]

Alkalmazott jogszabályok

- A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)
- A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. tv. (Gyvt.)
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbtv.)
- A nemzeti vagyonról szóló 2011. évi CXCVI. törvény (Nvtv.)

A megállapított tényállás

Bódvalenke községnek jelenleg 210 lakosa van, ezek közül 84 kiskorú (számarányuk tehát 40%), 38 még

nem jár iskolába. A tizennyolc éven aluliak többsége, ahogy a település lakossága néhány kivételtől eltekintve általában is, roma származású. A gyermekek magas létszáma ellenére sem óvoda, sem iskola nem működik a településen, de hiányoznak más infrastrukturális adottságok – orvos, posta és vasút – is, és nincs olyan munkalehetőség sem, amely az elsődleges munkaerőpiacon való elhelyezkedést biztosíthatná. A helyzet javítása érdekében 2009-ben P.E., budapesti szakfordító és filantróp Európában egyedülálló művészeti központ kialakítását tűzte ki célul. Magyar és külföldön élő cigány festőket kért fel arra, hogy a helyi lakóházak homlokzatára képeket fessenek, ezzel színesítve és idegenforgalmi célponttá téve a települést. Napjainkra mintegy húsz monumentális mű készült el tíz művész közreműködésével. A freskófalú különleges közösségi műalkotás, egyszerre turisztikai látványosság és egy közösség önkifejezési eszköze, amelyre számos közösségfejlesztő projekt is épült.

A freskóknak köszönhetően a falu idevonzott néhány civil kezdeményezést is, mások mellett így érkezett a településre E.N. is. A Waldorf-pedagógus eleinte – megfelelő közösségi tér hiányában – házról házra járt, hogy a gyerekeket a speciális módszerrel tanítsa. A munka szervezettebbé tétele érdekében az Add a Két Kezed Alapítvány létrehozta a „Lenkei Tanodát”, amely a freskófalú projektiroda egyik helyiségében kapott helyet, és megalakulása óta itt működik. Ez a lehetőség azonban gyakorlati és egészségügyi szempontból sem felel meg a gyermekek igényeinek, így a tanárnő többször is kezdeményezte, hogy a délutáni, egy-két órás foglalkozásokat az önkormányzat kultúrtermében tarthassa meg.

A polgármester nem cáfolta, így tényként kezelte nyilatkozata szerint polgármesterré választása előtt a Lenkei Tanoda 2011-ben 4-5 hónapig ingyenesen használta a művelődési termet. A helyiség további használatát – a helyiségben okozott károk miatt – ő tiltotta meg. A kultúrterem ismételt használatára vonatkozó szóbeli kérelmeket a polgármester szóban utasította el. Felajánlotta ugyanakkor egy másik önkormányzati ingatlan egyik helyiségének a használati lehetőségét; a Tanoda ezt nem fogadta el.

A helyiséghasználattal kapcsolatos egyszemélyi döntésekről a polgármester úgy nyilatkozott, hogy az megfelel a helyi gyakorlatnak: *„Az önkormányzati szabályzatok a különféle helyiségek használatát, annak átengedését nem szabályozzák. A kialakult gyakorlat szerint a tartós és hosszabb időtartamú bérbeadást és a bérleti díjat a képviselőtestület határozza meg. Az átmeneti és ideiglenes használatot a polgármester engedélyezi.”*

Bár a válaszból egyértelműen arra lehetett következtetni, hogy az önkormányzati vagyonról, ill. az önkormányzati tulajdon feletti rendelkezési jogról helyi rendelet nem született, a vonatkozó hatályos szabály tekintetében mégis megkerestem a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatalt. A kapott tájékoztatás szerint a kérdéskört önkormányzati rendelet szabályozza: *Bódvalenke Községi Önkormányzatának a 4/2001 (III.6.) sz. önkormányzati rendelete az önkormányzat vagyonáról és a vagyongazdálkodás szabályairól.*

Megállapításaim

1. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az alapvető jogok biztosa – az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján – a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Hatásköröm megállapíthatósága során a következőkre voltam figyelemmel:

- Az Ötv. 8. § (1) bekezdése alapján települési önkormányzati feladat a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás.
- A Gyvt. 14. § (1) bekezdése gyermekvédelmi hatósági feladatként szabályozza a gyermekek veszélyeztetettségének a megelőzését. Ennek különösen nagy súlya van azon települések esetén, ahol semmilyen közművelődési és szervezett sport, ill. intézményes szabadidős szolgáltatás nem érhető el, és a lakosság nagy része hátrányos helyzetűnek minősül.
- Az Ötv. 8. § (5) bekezdése szerint a települési önkormányzat a feladatai körében támogatja a lakosság önszerveződő közösségeinek a tevékenységét, együttműködik e közösségekkel. Az együttműködés számos területen lehetséges, a gyermekek napközbeni ellátása pl. (állami és) önkormányzati hatósági feladat, ami társadalmi szervezetekkel kötött megállapodás útján is ellátható. [Gyvt. 15. § (2) bekezdés b) pont, 17. § (1) bekezdés j) pont.] Egy tanoda által biztosított szolgáltatások is minősülhetnek (a 15/1998. (IV.30.) NM rendeletben szabályozott feltételekkel) alternatív napközbeni ellátásnak. [Gyvt. 41. § (3) bekezdés e) pont, 44/A. § b)]
- Az önkormányzatok vagyoni autonómiáját a közjog korlátozza. A tulajdon feletti rendelkezés körében is be kell tartani pl. (az Alkotmánybíróság által a jogállamiságból levezetett) rendeltetésszerű joggyakorlás követelményét, ill. figyelemmel kell lenni arra, hogy minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges (intézményes) védelemhez és gondoskodáshoz.

Az önkormányzati vagyonnal való rendelkezés, az adott esetben ingyenes használati jog biztosítása/megvonása ugyan nem hatósági tevékenység, de az előzők alapján kimondható az is, hogy az önkormányzat magánjogi és közjogi státusza a vagyonnal való rendelkezés körében nem választható el egymástól mereven, mert az önkormányzati vagyon közjogi célokat szolgál, a vagyonnal való rendelkezést a közjog korlátozza.

A gyermekek napközbeni ellátását és a gyermekek megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez való jogát, és az ezt érintő önkormányzati vagyonnal való rendelkezés körülményeit az

ombudsman vizsgálhatja. Erre különösen akkor kerülhet sor, ha (ahogy az adott esetben is) egy településen a kiskorúak száma és aránya igen magas, és a település egyetlen, vagyonnal is rendelkező intézménye a helyi önkormányzat, a közművelődési és szabadidős tevékenységek hiánya pedig potenciális gyermekveszélyeztetési faktort jelent, miközben a gyermekek napközbeni ellátásának a megszervezése önkormányzati feladat.

2. Az alapvető jogok tekintetében

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

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. *Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények.* Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.” [9/1992. (I. 30.) AB. hat.]

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének mind szabályozási szinten, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell.

A jogállamiság kapcsán az Alkotmánybíróság 31/1998. (VI. 25.) AB határozatában rámutatott arra is, hogy a demokratikus jogállamokban – így hazánkban is – a joggal való visszaélés tilalma nem szorítkozik egyetlen jogágra, hanem e tilalom az egész jogrendszerben érvényre jut, így érvényesül a közjogban is, ahol e tilalom egyaránt irányadó a jogalkotó szervek, a jogalkalmazó szervek, illetőleg az ügyfelek magatartására.

Ennek alapján az *önkormányzatok sem gyakorolhatják közjogi és magánjogi jogosultságukat a jog rendeltetésével össze nem egyeztethető cél érdekében, ill. az önkormányzati alanyi jogok gyakorlása is csak akkor számíthat törvényi védelemre és elismerésre, ha az a jogosultság rendeltetésének, céljának megfelelően történik.*

Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz. Az alkotmánybíróság több határozata szerint e rendelkezések az állam intézményvédelmi kötelezettségét alapozzák meg, mely a legkülönbözőbb állami kötelezettség-teljesítésekben nyilvánul meg, és amelyek formája, módja, mértéke az alkotmányi rendelkezésből nem következik [731/B/1995. AB határozat, ABH 1995, 801, 807.; 79/1995. (XII. 21.) AB határozat, ABH 1995, 399, 405.; 429/B/2001. AB határozat, ABH 2005, 987, 991-992.; 666/B/2004. AB határozat, ABH 2006, 2061, 2063-2064.; 844/E/2005. AB határozat, ABH 2007, 2544, 2547.]. Az alkotmányos követelmény az, hogy az állam gondoskodása, segítése és védelme nem eshet a vonatkozó alkotmányi rendelkezésekben meghatározott minimális szint alá. (...) Alanyi jogok híján a jogalkotói szabadságnak az önkényesség tilalma szab határt.” (ABH 2007, 2544, 2547.)

A gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga tehát ugyan nem alanyi jog, de egyértelműen olyan kötelezettség, amelyet az állami és önkormányzati szervek megfelelő (a minimális szint fölötti) intézményes támogatási rendszer létrehozásával és működtetésével ellátni kötelesek.

3. Az ügy érdeme tekintetében

Az önkormányzati autonómia egyik eleme a vagyoni autonómia. Az önkormányzati vagyonnal való rendelkezés polgári jogi szabadságát a közjog – a közérdekű célok érvényesülése érdekében – korlátozza. Bódvalenke Önkormányzatának képviselő-testülete, ill. megfelelő felhatalmazottság esetén a polgármestere jogosult volt eldönteni, hogy kinek adja bérbe, használatba, stb. az önkormányzati tulajdon egyes elemeit, kivel és mikor szünteti meg a fennálló polgári jogi jogviszonyát, de mivel döntése gyermeki jogokat és önkormányzati hatósági feladatot is érintett, erre csak körültekintően és a vonatkozó eljárási szabályok betartása mellett kerülhetett volna sor.

Vizsgálatom során több olyan kérdés felmerült, amire – a rendelkezésekre álló adatok egyoldalúsága miatt – nem lehet minden kétséget kizáró, egyértelmű választ adni:

- A kapott információkból kiderült, hogy a Lenkei Tanoda a korábbi polgármesterrel kötött szerződés alapján hónapokon keresztül használta az önkormányzat művelődési termét. Ezen viszonylag hosszú időszak alatt miért nem merült fel a rendeltetésszerű használattal együttjáró amortizációt meghaladó szintű kár keletkezése?
- A korábbi polgármester által kötött szerződést miért szóban mondta fel az új polgármester?
- A helyi közérdeket szolgáló, önkormányzati feladatot is érintő jogviszony fenntartható lett volna-e jobb kommunikációval és a károk rendezésével?
- Ha a Lenkei Tanoda működésével együtt járó kár miatt a (gyermekek fejlődését szolgáló) használati jogviszonyt meg kellett szüntetni, az feltétlenül szükséges volt még azon az áron is, hogy ezáltal az önkormányzat elesett egy ingyenes értéknövelő beruházástól, akkor miért ajánlotta fel a polgármester egy másik önkormányzati helyiség használati lehetőségét? Az új körülmények között mi garantálta volna a rendeltetésszerű használatot?

Mivel ezek a kérdések nem válaszolhatóak meg az ellenérdekű felek álláspontjának az ütköztetésével, valamint amiatt, mert a jogviszonyra vonatkozó nyilatkozatok szóbeliek voltak, bár az ügyben felmerülhet a rendeltetésszerű joggyakorlás követelményének a sérelme, a Tanoda számára a kultúrterem használatától eltiltást követően felajánlott másik helyiségre is tekintettel, *alapvető jogot érintő visszasság nem állapítható meg a használati jog megszüntetésével, ill. a jogviszony helyreállítását szolgáló szóbeli kérelmek elutasításával kapcsolatban.*

Az önkormányzat figyelmét nyomatékosan felhívom ugyanakkor arra, hogy az önkormányzati vagyonnal rendelkezés jogát sem az önkormányzat, sem a polgármester nem gyakorolhatja a helyben kialakult gyakorlat alapján, ill. a joggyakorlás helyi módja, a szóbeli engedélyezés /elutasítás/engedély-visszavonás sem jogszerű.

Az önkormányzatnak a kérdéskört szabályozó helyi rendeletről sem volt tudomása, hiszen a polgármestertől azt a tájékoztatást kaptam, hogy „*önkormányzati szabályzatok (az önkormányzati) helyiségek használatát, annak átengedését nem szabályozzák*”.

Megjegyzem, hogy a kormányhivatal közvetítése útján megismert rendelet –*Bódvalenke Községi Önkormányzatának a 4/2001 (III.6.) sz. önkormányzati rendelete az önkormányzat vagyonáról és a vagyongazdálkodás szabályairól* – számos olyan szabályt tartalmaz, ami nem világos, nem egyértelmű, helyenként ellentmondásos. Ennek kifejtését azonban azért nem tartom szükségesnek, mert új rendelet megalkotására van szükség. A Nvtv. az önkormányzati vagyon kapcsán olyan új fogalmakat (és a rendelkezési joggal kapcsolatos korlátozásokat) vezet be, amelyek miatt a bódvalenkei vagyonrendeletet hatályon kívül kell helyezni, s új szabályt kell alkotni.

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 1. § (6) bekezdés b) pontja szerint a helyi önkormányzat a törvény keretei között önkormányzati tulajdonával önállóan rendelkezik, e jog gyakorlását pedig az Nvtv. részletezi.

A Nvtv. a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgokat – az Alaptörvény 38. cikke alapján – a nemzeti vagyonba tartozó¹, (az üzleti vagyont leszámítva) korlátozottan forgalomképes² vagy forgalomképtelen törzsvagyonnak minősíti. E törvény szerint a vagyon korlátozottan forgalomképes elemeit önkormányzati rendeletben kell felsorolni³, azokat hasznosítani pedig csak törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek szerint⁴, felelős módon és rendeltetésszerűen lehet⁵.

Az Nvt. a rendelkezési joggal kapcsolatos új korlátozásokat vezet be az átlátható szervezettel kapcsolatos szabályok megalkotásával⁶.

Mindebből következően megállapítom, hogy az önkormányzati vagyon használatával kapcsolatos, a hatályos jognak megfelelő szabályozás hiánya a nemzeti vagyonnak az Alaptörvényben szabályozott funkcióját, a közérdek szolgálatát veszélyezteti, ill. sérti a jogállamiságból levezethető jogbiztonság követelményét.

Intézkedéseim

- A feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszasságok megszüntetése és jövőbeli elkerülése érdekében,
1. az Ajbt. 37. §-ai alapján azzal a javaslattal fordulok Bódvalenke Község Önkormányzata Képviselő-testületéhez, hogy alkossa meg az Nvtv. szabályaival összhangban lévő önkormányzati vagyonnal kapcsolatos helyi rendeletet;
 2. az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatalt vezető kormány megbízottat, hogy a Kormányhivatal törvényességi ellenőrzési jogkörében kövesse figyelemmel a bódvalenkei vagyonrendelet megalkotását, ahhoz (szükség szerint) nyújtson szakmai segítséget.

Budapest, 2012. augusztus 28.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ 1. § (2) a) Nemzeti vagyonba tartozik: az állam vagy a helyi önkormányzat kizárólagos tulajdonában álló dolgok.

² 5. § (5) b) A helyi önkormányzat korlátozottan forgalomképes törzsvagyonát képezi a helyi önkormányzat tulajdonában álló, a helyi önkormányzat képviselő-testülete és szervei, továbbá a helyi önkormányzat által fenntartott, közfeladatot ellátó intézmény, költségvetési szerv elhelyezését, valamint azok feladatának ellátását szolgáló épület, épületrész.

³ 5. § (2) c) A helyi önkormányzat tulajdonában álló nemzeti vagyon külön része a törzsvagyon, amely közvetlenül a kötelező önkormányzati feladatkör ellátását vagy hatáskör gyakorlását szolgálja, és amelyet törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete korlátozottan forgalomképes vagyonelemként állapít meg.

⁴ 3. § (1) 6. pont korlátozottan forgalomképes vagyon: az 1. § (2) bekezdés a) pontja hatálya alá és nemzetgazdasági szempontból kiemelt jelentőségű nemzeti vagyonba nem tartozó azon nemzeti vagyon, amelyről törvényben, illetve - a helyi önkormányzat tulajdonában álló vagyon esetében - törvényben vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott feltételek szerint lehet rendelkezni.

⁵ 7. § (1) bekezdés A nemzeti vagyon alapvető rendeltetése a közfeladat ellátásának biztosítása. A nemzeti vagyonnal felelős módon, rendeltetésszerűen kell gazdálkodni.

⁶ Pl. Nvtv. 11. § (1) A vagyonkezelői jog az (5) bekezdésben meghatározott kivétellel vagyonkezelési szerződéssel jön létre. A nemzeti vagyon tekintetében vagyonkezelési szerződés az (5) bekezdésben meghatározott kivétellel, továbbá a 12. §-ban foglaltak szerinti korlátozásokkal, kizárólag a 3. § (1) bekezdés 19. pont a) alpont

aa)-af) alpontjában, valamint b) és c) alpontjában felsorolt személyekkel köthető, és a vagyongekezelői jog kizárólag általuk gyakorolható. (10) A nemzeti vagyon hasznosítására vonatkozó szerződés csak természetes személlyel vagy átlátható szervezettel köthető. A hasznosításra irányuló szerződés határozatlan vagy legfeljebb 15 éves határozott időre köthető, amely időszak egy alkalommal legfeljebb 5 évvel meghosszabbítható abban az esetben, ha a hasznosításra jogosult valamennyi kötelezettségét szerződésszerűen, késedelem nélkül teljesítette. E bekezdés szerinti korlátozás nem vonatkozik az állammal, költségvetési szervvel, önkormányzattal vagy önkormányzati társulással kötött szerződésre. (11) Nemzeti vagyon hasznosítására vonatkozó szerződés kizárólag olyan természetes személlyel vagy átlátható szervezettel köthető, amely az átengedett nemzeti vagyon hasznosítására vonatkozó szerződésben vállalja, hogy a) a hasznosításra vonatkozó szerződésben előírt beszámolási, nyilvántartási, adatszolgáltatási kötelezettségeket teljesíti, b) az átengedett nemzeti vagyont a szerződési előírásoknak és a tulajdonosi rendelkezéseknek, valamint a meghatározott hasznosítási célnak megfelelően használja, c) a hasznosításban - a hasznosítóval közvetlen vagy közvetett módon jogviszonyban álló harmadik félként - kizárólag természetes személyek vagy átlátható szervezetek vesznek részt. 12) A nemzeti vagyon hasznosítására vonatkozó szerződést a hasznosításba adó kártalanítás nélkül és azonnali hatállyal felmondhatja, ha a nemzeti vagyon hasznosításában részt vevő bármely - a hasznosítóval közvetlen vagy közvetett módon jogviszonyban álló harmadik fél - szervezet a nemzeti vagyon hasznosítására vonatkozó szerződés megkötését követően beállott körülmény folytán már nem minősül átlátható szervezetnek. A 3. § (1) bekezdés 1. pontja szerinti átlátható szervezet tulajdonosi szerkezetében a 3. § (1) bekezdés 1. pontjától eltérő változást a nemzeti vagyon hasznosítására a hasznosítóval közvetlenül megkötött szerződésben a hasznosításba adót megillető, valamint a (11) bekezdés c) pontjában meghatározott személyekkel kötött szerződésekben a hasznosításba adóval közvetlen jogviszonyban álló személyt megillető rendkívüli felmondási okként rögzíteni kell.

AJB-4373/2012

Szabálysértési hatóság hallgatása

Előadó: dr. Bódis Cecília

Az eljárás megindítása

A panaszos azért kérte a segítségemet, mert szabálysértési feljelentésére nem történt intézkedés. Többszöri érdeklődésére másfél év után kapott értesítést a hatóságtól arról, hogy a szabálysértés időközben elévült.

Az ügyben alapvető joggal összefüggő visszásság gyanújára tekintettel vizsgálatot rendeltem el, melynek keretében az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajb.) 21. § (1) bekezdése b) pontja alapján vizsgálatra kértem fel a szakmai felügyeletet ellátó Pest Megyei Kormányhivatalt.

Az érintett alapvető jogok és alapelvek

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] „Magyarország független, demokratikus jogállam. [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés] „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény)
- A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: Sztv.)
- A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: új Szabs. tv.)

A megállapított tényállás

A panaszos 2010. december 20-án tett feljelentést Dunakeszi Város jegyzőjénél egy önkormányzati képviselő ellen, mivel – véleménye szerint – az megsértette Dunakeszi Város Képviselő-testületének 11/1991.(X. 10) sz. Önkormányzati rendeletét azzal, hogy honlapján jogosulatlanul használta a város címerét.

A szabálysértési hatóság 2010. december 23-án az Sztv. 43. § (1) bekezdés c) pontjára hivatkozva, az eljárás lefolytatásából történő kizárása iránti kérelmet terjesztett elő a Pest Megyei Közigazgatási Hivatalhoz (jogutódja a Pest Megyei Kormányhivatal). Ezzel egyidejűleg az iratokat is felterjesztette. A feljelentőtől hiánypótlás útján bekért adatokat 2011. január 4-én továbbította.

A Pest Megyei Kormányhivatal a kizárási kérelmet 2011. április 8-án bírálta el, határozatában – eljáró hatóságként – Fót Város Önkormányzatát jelölte ki. Ez utóbbi hivatalba a kijelölt határozat 2011. április 14-én érkezett meg.

2011. április 27-én a panaszos a Kormányhivataltól tájékoztatást kért az ügy állásáról, de érdemi tájékoztatást nem kapott. 2011. június 16-án kapott elektronikus levelében Fót Város Önkormányzata Polgármesteri Hivatalának ügyintézője csak a kijelölésről tájékoztatta. 2011. december 20-án ismét érdeklődött az ügy állásáról, de érdemi tájékoztatást ez alkalommal sem kapott.

Az ügyben rendelkezésre álló iratok, bizonyítékok alapján az eljárásra kijelölt hatóság megállapította, hogy a szabálysértés legkésőbb 2011. június 30. napján elévült. A szabálysértési hatóság az eljárást megszüntető határozatot 2012. április 25-én (5705/2012. számon) hozta meg.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet az Ajbt. határozza meg, amelynek 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: *hatóság*) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: *visszásság*), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. idézett szabálya alapján tehát a szabálysértési hatóság tevékenységének vizsgálatára kiterjed a hatásköröm.

II. Az alapjogok és alapelvek tekintetében

Az Alaptörvény és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként követni kívánom azt a gyakorlatot, hogy – míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg – eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában rámutatott, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. [Vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat] A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik. Lényeges, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog – a jogbiztonság követelményéhez hasonlóan – minden olyan eljárásra vonatkozik, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói, közhatalom-gyakorlási tevékenysége által érintett.

III. Az ügy érdemében

A társadalomra csekélyebb fokban veszélyes cselekményekkel szembeni védelmet hazai jogrendszerünkben a szabálysértési jog biztosítja. A szabálysértési jogi szabályozás egyszerre kell, hogy védelmet nyújtson az alapvető értékeket csekélyebb fokban veszélyeztető, valamint a jog által „még” védendőnek ítélt értékeket fenyegető magatartásokkal szemben.

Az Sztv. 82. § (4) bekezdése szerint *az érdemi határozatot - az (5) bekezdésben meghatározott kivétellel - az eljárás megindítását követő harminc napon belül kell meghozni. Ha az ügy bonyolultsága vagy más elháríthatatlan akadály indokolja, a szabálysértési hatóság vezetője egy alkalommal az ügyintézési határidőt legfeljebb harminc nappal meghosszabbíthatja.*

A vizsgált ügyben az általános szabálysértési hatóság a jegyző volt. A helyi jelkép – megítélése szerinti – jogosulatlan használatának megszüntetését a panaszos egyszerű, gyors eljárással kívánta elérni.

Az Sztv. 84. § (1) bekezdése szerint: A szabálysértési hatóság az eljárást határozattal megszünteti, ha a) a cselekmény nem szabálysértés, vagy azt nem a felelősségre vont személy követte el; b) az eljárás adatai alapján nem állapítható meg szabálysértés elkövetése, az eljárás alá vont személy kiléte, illetve tartózkodási helye és az eljárás folytatásától sem várható eredmény.

Egy ügy esetleges csekély jelentősége nem indokolhatja, hogy a hatóság nélkülözze a határozathozatalt.

Dunakeszi Város Önkormányzata kérte más hatóság kijelölését, mely meg is történt, a kijelölt önkormányzat viszont jelentős késéssel járt el. Az Alkotmánybíróság 23/2005. (VI. 17.) AB határozatában kifejtette, hogy „A határidők a jogilag szabályozott eljárások olyan elemei, amelyek általában az eljárások, ezen belül különösen egyes

eljárási cselekmények lefolytatása, illetőleg bizonyos jogosultságok gyakorlása vagy kötelezettségek teljesítése ésszerű időn belül való befejezését írják elő; megakadályozzák az eljárások parttalanná válását, ugyanakkor biztosítják – többek között – az alapjogok gyakorlásának lehetőségét.”

A jogalkotók által elfogadott alaptételek egyike, hogy bizonyos idő eltelté után az adott cselekményt nem feltétlenül szükséges üldözni. Az Sztv. szerint (de az új Szabs. tv. szerint is) nincs helye felelősségre vonásnak, ha a cselekmény elkövetése óta hat hónap már eltelt. Az ún. objektív elévülési határidő szerint pedig a cselekmény elkövetésétől számított két év elteltével nincs helye szabálysértési felelősségre vonásnak. Ha eddig az időpontig a hatóság nem tudta az eljárást befejezni, akkor az eljárást – anélkül, hogy az elkövetőt felelősségre vonták volna – meg kell szüntetni. Ha a szabálysértés jogellenes állapot előidézésével, illetve fenntartásával valósul meg, az elévülési határidő mindaddig nem kezdődik el, amíg ez az állapot fennáll.

A jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos tipikus visszasságok közé sorolható különösen az eljárások elhúzódása, a tényállás nem kellő mértékű tisztázása, a beadott kérelem, panasz érdemi vizsgálatának hiánya.

A jogállamiság elvéből folyó egyik alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között és működési rendben, a jog által – a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon – szabályozott korlátok között fejték ki tevékenységüket (56/1991 (XI. 8.) AB határozat).

A fentiek alapján megállapítom, hogy Fót Város önkormányzatának szabálysértési hatósága azáltal, hogy az ügyben több mint egy év után hozott határozatot, visszasságot okozott a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben.

Az új Szabs. tv. 2012. április 15-ei hatályba lépésével a jegyző általános szabálysértési hatósági jogköre megszűnt. A törvény – indoklásában is részletezett – egyik fő célja a szabálysértési eljárások gyorsabb és eredményesebb lefolytatásának megteremtése volt, ami az eljáró hatóságok körének megváltoztatását indokolta. Az új szabályok értelmében a járási hivatalok felállításáig a szabálysértési eljárások lefolytatására a fővárosi, megyei kormányhivataloknak van jogköre. [Magyarországon egyedülállóan magas volt a szabálysértési hatóságként eljáró szervek száma. Az általános hatáskörű jegyzőn kívül 11 közigazgatási szervnek, valamint a helyi bíróságnak volt hatásköre szabálysértési eljárás lefolytatására.]

Megjegyzem, hogy az új Szabs. tv., 1. § (1) bekezdése szerint 2012. április 15. napját követően szabálysértési tényállást kizárólag törvény állapíthat meg. Megszűnt az önkormányzatok szabálysértési rendeletalkotási joga, a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 51. § (4) bekezdése viszont biztosítja az önkormányzatok számára, hogy a megszűnt önkormányzati szabálysértési rendeletalkotási jogosultság helyett, a tiltott, közösségellenes magatartásokra közigazgatási bírságot megállapító önkormányzati rendeletet alkossanak.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető joggal összefüggő visszasságok jövőbeni elkerülése érdekében, az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján – az eljárási szabályok, határidők garanciarendszerének jelentőségére tekintettel – *felhívom a Fót Város jegyzőjének a figyelmét arra*, hogy az ügyintézés során a jogszabályokban előírt eljárási rendelkezéseket maradéktalanul tartsa és tartassa be.

Budapest, 2012. december

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-4390/2012

Utazási díjmentesség megállapításának elmaradása

Előadó: dr. Vass Veronika

Az eljárás megindítása

Egy panaszos beadvánnyal fordult hivatalomhoz, melyben a MÁV-START Zrt. eljárását sérelmezte.

A panaszos elmondta, hogy 1969-ben kezdett el a MÁV-nál dolgozni. 2004-ben tevékenység-kihelyezéssel, a munkáltatók közötti jogutódlással áthelyezték a MÁV Ingatlankezelő Kft.-hez. Munkaköre ugyanaz maradt, csak a munkáltató változott, mivel a MÁV Rt. szervezeti átalakítás során a vonatközlekedéssel összefüggő karbantartói feladatok elvégzését a nevezett cégnek adta át. A két cég a munkaerő átadásának lebonyolításáról együttműködési megállapodást kötött. 2009-ben kerkedvezményes nyugdíjba vonult 40 éves munkaviszony után. 2010-ben megkapta a visszavonásig érvényes, díjtalan utazásra jogosító arcképes igazolványt. 2012 januárjában azonban megállapították, hogy az utazási igazolványra nem jogosult, ezért – az egyes vasúti utazási kedvezményekről szóló 57/2009. (X. 20.) KHEM rendeletre való hivatkozással – visszavonták azt. A panaszos szerint ez az eljárás méltánytalan, ezért kérte az intézkedés jogszerűségének megállapítására irányuló vizsgálatot.

Figyelemmel arra, hogy a beadvány alapján nem zárható ki, hogy a sérelmezett helyzet természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében biztosított a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszasságot okoz, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. §. (4) bekezdése alapján, kivizsgálására hivatalból indítottam vizsgálatot.

Ennek keretében megkerestem a MÁV-START Vasúti Személyszállító Zrt. vezérigazgatóját és tájékoztatást

kértem a panaszolt eljárás jogszerűségéről.

Megállapított tényállás

A vezérigazgató válaszelevelében arról tájékoztatott, hogy a 2009. november 1-jétől hatályos, az egyes vasúti utazási kedvezményekről szóló 57/2009. (X. 20.) KHEM rendelet rendelkezik a vasúti utazási kedvezményre jogosultak köréről. A rendelet 2. §-a határozza meg a vasúti utazási igazolványra jogosultak körét, mely szerint vasúti utazási kedvezményre többek között a kedvezményezett vasúti társaságok munkavállalói és nyugdíjasai jogosultak (akik közvetlenül a kedvezményezett vasúti társaságtól mentek nyugdíjba). A rendelet 1. §-a határozza meg a kedvezményezett vasúti társaságok körét, melyben két konjunktív feltételt határoz meg a kedvezményezett vasúti társaságkénti minősítés kritériumaként. A két feltétel közül az egyik, hogy az érintett társaság vasúti társaságnak minősüljön, a másik pedig, hogy bizonyos tevékenységet végezzen (vasúti közszolgáltatás, országos pályahálózatot fenntartása), vagy az ilyen tevékenységet végző vállalatok minősített többséget biztosító befolyása alatt álljon.

A vezérigazgató álláspontja szerint az, hogy egy adott társaság a MÁV Zrt. akár 100%-os tulajdonában van, önmagában nem elégséges ahhoz, hogy megalapozza a „kedvezményezett vasúti társasági” minősítést. Ehhez ugyanis további feltételként az is szükséges, hogy a szóban forgó társaság a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. tv. 2. § (2) bekezdésében „Vasúti tevékenységek, szolgáltatások” cím alatt felsorolt tevékenységek valamelyikét végezze. Így a kérdéses esetben igaz ugyan, hogy a MÁV Ingatlankezelő Kft. a MÁV Zrt. minősített többséget biztosító befolyása alatt áll, de mivel vasúti tevékenységet nem végez, és vasúti működési engedéllyel nem rendelkezik, nem minősül 'vasúti társaságnak', ebből következően 'kedvezményezett vasúti társaságnak' sem minősülhet.

A vezérigazgató szerint ennek alapján, mivel a rendelet hatálybalépését követően a panaszos nem kedvezményezett vasúti társaságtól ment nyugdíjba, nem jogosult a vasúti utazási kedvezményre. A vasúti utazási kedvezményre való jogosultságot miniszteri rendelet szabályozza, melytől a MÁV-START Zrt. nem térhet el. A vezérigazgató azt is hozzátette, hogy mivel a panaszos nem jogosult a vasúti utazási kedvezményre, a MÁV-START Zrt. a KHEM rendelettel ellentétes módon járna el, amennyiben biztosítaná részére a kedvezményt. Ez egyben azt is jelentené, hogy mind a MÁV-START Zrt-nek, mind a panaszosnak adófizetési kötelezettsége keletkezne, amely tekintettel a juttatás értékére, magas költséget jelent.

A kapott tájékoztatás szerint az említett együttműködési megállapodás vasúti utazási kedvezményre vonatkozó részét a panaszos esetében is betartották, mivel munkavállalóként megtarthatta a vasúti utazási kedvezményt úgy is, hogy nem kedvezményezett vasúti társaságnál foglalkoztatták. A 2012. július 1-jétől hatályos, a személyszállítási szolgáltatásokról szóló 2012. évi XLI. törvény 51. § (1) bekezdése szerint, a jogosultat a megszerzett kedvezmények a nyugdíjba vonulását követően akkor illetik meg, ha a vasúti társaságok közötti megállapodások alapján már e törvény hatályba lépése előtt is jogosult volt kedvezményre munkavállalóként, és e törvény hatályba lépése előtt jogosulttá vált a nyugdíjas kedvezményre is. Mindezek alapján tehát a panaszos a hatályos szabályozások értelmében nyugdíjasként nem volt jogosult a vasúti utazási kedvezményre.

Érintett alapvető jogok

- *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *a tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)

Alkalmazott jogszabályok

- a vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény.
- az egyes vasúti utazási kedvezményekről szóló 57/2009. (X. 20.) KHEM rendelet
- a Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény (Mt.)
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény (Gt.)

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének I) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség sincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok (e körben a közszolgáltatást végző szervek) tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem

határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az ügy érdeme tekintetében

Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése fejezi ki a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét. Az Alkotmánybíróság 56/1991. (XI.8.) AB határozatában kifejtette, hogy a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki a tevékenységüket. A 9/1992. (I. 30.) AB határozat a jogállam nélkülözhetetlen elemeként határozza meg a jogbiztonságot. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. A 11/1992. (III. 5.) AB határozat szerint a jogbiztonság – többek között – megköveteli a megszerzett jogok védelmét, a teljességbe ment, vagy egyébként véglegesen lezárt jogviszonyok érintetlenül hagyását, illetve a múltban keletkezett, tartós jogviszonyok megváltoztathatóságának alkotmányos szabályokkal való korlátozását. Az Alkotmánybíróság a 75/1995. (XI. 21.) AB határozatában mondta ki, hogy az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alaptörvény XXIV. cikke kinyilvánítja a tisztességes eljáráshoz való jogot, tehát hogy mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. Az Alkotmánybíróság 6/1999. (IV. 21.) számú határozata megfogalmazza, hogy a jogállamiság elvéből folyó további alapvető követelmény, a közigazgatás törvény alá rendeltségének követelménye.

A vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény a munkavállalói jogok és kötelezettségek körében, a 68. § (2) bekezdésében rendelkezik a munkavállalókat, volt munkavállalókat, és ezek hozzátartozóit megillető utazási kedvezményről. Eszerint az országos, térségi vagy elővárosi vasúti személyszállítási közszolgáltatást végző, valamint az országos vasúti pályahálózatot működtető vasúti társaság munkavállalóját, azt a volt munkavállalóját, aki legkésőbb a munkaviszony megszűnését követő naptól kezdődően nyugellátásban, korhatár előtti ellátásban, szolgálati járandóságban, átmeneti bányászjáradékban vagy megváltozott munkaképességű személyek ellátásában részesül és igényjogosult hozzátartozóikat, továbbá a külön jogszabályban meghatározott személyeket utazási kedvezmény illeti meg.

Az egyes vasúti utazási kedvezményekről szóló 57/2009. (X. 20.) KHEM rendelet 1. § a) pontja szerint kedvezményezett vasúti társaság: az országos, térségi vagy elővárosi vasúti közszolgáltatást végző, valamint az országos vasúti pályahálózatot működtető vasúti társaság, továbbá minősített többséget biztosító befolyása alatt álló vasúti társaságok. A b) pont szerint nyugdíjas: a kedvezményezett vasúti társaságtól, elkülönült vasút-egészségügyi szervezettől nyugdíjba vonult személy, aki a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló 1997. évi LXXXI. törvény 6. § (1) bekezdése szerinti saját jogú nyugellátásban – ideértve a korengedményes nyugdíjat is – részesül, feltéve, ha nyugdíjazását közvetlenül megelőzően kedvezményezett vasúti társasággal, illetve az elkülönült vasút-egészségügyi szervezettel folyamatosan legalább öt évig állt munkaviszonyban, illetve közalkalmazotti jogviszonyban és összeszámítva legalább 10 év munkaviszonnyal vagy közalkalmazotti jogviszonnyal rendelkezik, vagy kedvezményezett vasúti társaságnál, illetve az elkülönült vasút-egészségügyi szervezetenél összeszámítva legalább húsz év munkaviszonnyal, illetve közalkalmazotti jogviszonnyal rendelkezik és munkaviszonyához, illetve közalkalmazotti jogviszonyához kapcsolódóan utazási kedvezmény illeti meg.

A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. törvény 85/A. § (2) bekezdése kimondja, hogy jogutódlás esetén az annak időpontjában fennálló munkaviszonyból származó, továbbá amennyiben a jogutódlással a jogelőd megszűnik, a már megszűnt munkaviszonyból származó jogok és kötelezettségek a jogutódlás időpontjában a jogelődről a jogutód munkáltatóra szállnak át. A panaszos által becsatolt, a Magyar Államvasutak Rt. és a MÁV Ingatlankezelő Kft. között született „Együttműködési megállapodás munkaerő átadására a kifeszültségű üzemeltetéssel kapcsolatos feladatok átadása keretében” című dokumentum 7. pontja külön is tartalmazza, hogy „a Munkáltató Jogelőd vállalja, hogy a vasúti menetkedvezmény megvonását nem kezdeményezi”.

A vasúti közlekedésről szóló 2005. évi CLXXXIII. törvény értelmező rendelkezései szerint a vasúti tevékenységek, szolgáltatások körébe tartozik a vasúti közlekedési tevékenység, ezen belül a vasúti pályahálózat működtetése is (vasúti pályahálózat üzemeltetése és fenntartása, létesítése, felújítása, fejlesztése, megszüntetése, valamint az ezekhez közvetlenül kapcsolódó tevékenységek, továbbá a vasúti pályahálózat használatával összefüggő egyéb szolgáltatások nyújtása). [2. § (2) bekezdés] A panaszos által becsatolt, részére korábban a MÁV Rt. által megküldött, 2004. december 6-án kelt „Értesítés a munkáltató személyében bekövetkező jogutódlásról” című dokumentum szerint „a MÁV Rt. szervezeti átalakításának részeként a kifeszültségű energiaellátó hálózatok valamint térvilágítási- és villamos váltófűtő berendezések karbantartói tevékenység 2004. december hó 22. napjától kezdődően a MÁV Ingatlankezelő Kft. működtetésében valósul meg”. Ebből kétséget kizáróan megállapítható, hogy a MÁV Ingatlankezelő Kft. a vasúti pályahálózat üzemeltetésével és fenntartásával kapcsolatos feladatokat lát el, tehát a fenti definíció alapján vasúti tevékenységet végez, így – függetlenül attól, hogy vasúti működési engedéllyel nem

rendelkezik, azonban tevékenysége nélkül az engedélyes MÁV Magyar Államvasutak Zrt. feladatát biztonságosan ellátni nem tudná – egyértelműen vasúti társaságnak minősül.

A MÁV Ingatlankezelő Kft. alapító okirata szerint a társaság 100%-os tulajdonosa a MÁV Magyar Államvasutak Zrt. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 685/B. § (1) bekezdése szerint többségi befolyás az olyan kapcsolat, amelynek révén természetes személy, jogi személy vagy jogi személyiség nélküli gazdasági társaság egy jogi személyben a szavazatok több mint ötven százalékával vagy meghatározó befolyással rendelkezik. A minősített többséget biztosító befolyásszerzés fogalmát a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV. törvény 52. § (2) bekezdése határozza meg. Eszerint minősített többséget biztosító befolyásnak számít, ha a minősített befolyásszerző az ellenőrzött társaságban – közvetlenül vagy közvetve – a szavazatok legalább hetvenöt százalékával rendelkezik.

Mindezek alapján megállapítható, hogy az idézett jogszabályhelyek alapján a MÁV Ingatlankezelő Kft. – mint a MÁV Magyar Államvasutak Zrt. minősített többséget biztosító befolyása alatt álló vállalat mely vasúti tevékenységet végző vasúti társaságnak minősül – a kedvezményezett vasúti társaságok körébe tartozik, így a panaszos, mint a cég nyugdíjazott munkavállalója, 40 év szolgálati viszony után jogosult lenne az utazási díjmentességre.

Jogértelmezésemet támasztja alá a Fővárosi Munkaügyi Bíróság 2012. január 11-én –egy másik hasonló témájú ügyben – hozott nem jogerős ítélete, mely szerint azok a nyugdíjasok, akik vasúti szolgáltatukat a MÁV-nál kezdték, majd az átalakulások és átszervezések következtében lettek a jogutód vasúti társaságok (a perbeli esetben a RAIL CARGO Hungária Zrt.) munkavállalói, nyugdíjazásuk után is jogosultak a kedvezményre.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszasság orvoslása és bekövetkezte lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § (2) bekezdése alapján *felhívom* a MÁV START Zrt. vezérigazgatóját, hogy az utazási kedvezményt igazoló igazolványt a panaszos részére ismételtén adja ki, valamint vizsgálja felül az utazási kedvezmény visszavonására irányuló intézkedését azon munkavállalók és nyugdíjasok vonatkozásában, akik vasúti szolgáltatukat a MÁV-nál kezdték, majd az átalakulások és átszervezések következtében lettek a jogutód vasúti társaságok munkavállalói.

Budapest, 2012. október

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-4408/2012

Igazságügyi szolgálat késedelmes eljárása

Előadó: dr. Bódis Cecília

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványa szerint saját és családja ügyeiben a Csongrád Megyei Kormányhivatal Igazságügyi Szolgálat munkatársa által bejelentett elfoglaltsága miatt késedelmesen kapják meg a támogatásokról szóló határozatokat, ami akadályozza jogorvoslati lehetőségük határidőben való gyakorlását. Az ügyben felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslatihoz való jog sérelmének gyanúja. Ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot rendeltem el. Vizsgálatom eredményes befejezése, illetve a panasz hátterének megismerése céljából tájékoztatást kértem a Csongrád Megyei Kormányhivatal Igazságügyi Szolgálatának igazgatójától.

Az érintett alapvető jogok és alapelvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bek.: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”]
- A tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”]
- A jogorvoslatihoz való jog. [Alaptörvény XXVIII. cikk (7) bek.: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy jogorvoslattal éljen az olyan bírósági, hatósági és más közigazgatási döntés ellen, amely a jogát vagy jogos érdekét sérti.”]

Az alkalmazott jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye
- A jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény (Jst.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- A jogi segítségnyújtás igénybevételének részletes szabályairól szóló 56/2007. (XII. 22.) IRM rendelet

A megállapított tényállás

A Jst. szerint a jogi segítségnyújtási feladatokat I. fokon a fővárosi/megyei kormányhivatalok szakigazgatási szerveiként működő megyei igazságügyi szolgálatok (területi hivatalok) látják el közigazgatási hatósági eljárás

keretében. A II. fokú hatósági jogkör gyakorlója a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalról szóló 177/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet alapján 2012. augusztus 16-tól a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal. [Jogelődje a KIM Igazságügyi Szolgálat, a KIMISZ]

A panaszos 2008 óta rendszeresen kér jogi segítséget a Jst. által létrehozott hivatalnál. Lakóhelye szerint a Csongrád Megyei Kormányhivatal Igazságügyi Szolgálat (a továbbiakban: Szolgálat) illetékes a kérelmei elbírálására. A panaszost munkahelyéről elbocsátották, állítása szerint jogtalanul hivatkozva arra, "hogy korrupció és pénzért osztogat közpénzt." Mióta peres ügyekben a Szolgálatnál igényelhető pártfogó ügyvédi képviselő, 313 önálló jogi segítségnyújtás iránti kérelmet és nagy mennyiségű egyéb beadványt nyújtott be. Az országos adatbázist használó iktatási rendszer szerint a panaszos nevéhez 7000 db-ot meghaladó iktatási tétel tartozik. Az idei évtől már családtagjai is nyújtanak be támogatási kérelmeket, elsősorban a Székesfehérvári Törvényszék előtt folyamatban lévő kártérítési per beavatkozáiként. A támogatási kérelmek benyújtásával egyidejűleg kéri a családfelelő által kezdeményezett rendőrségi eljárásokban érintettek kizárását a jogi segítségnyújtásból. A panaszost érintő ügyek nagy száma – mely országos szinten is kimagasló – összefügg azzal, hogy a bíróságokkal, igazságügyi szolgálatokkal és más szervekkel kerül vitás helyzetbe, szubjektív igazságérzete az esetek többségében nem esik egybe a jogszabályi keretekben meghatározott objektív "igazsággal", a rá nézve hátrányosnak tartott, vagy általa sérelmesnek érzett bírósági, közigazgatási döntésekkel szemben minden jogorvoslati lehetőséget megragad. Az igazságügyi szolgálatok döntései ellen is él jogorvoslattal, mely eljárásokhoz is igényel jogi segítséget. Peres ügyekben gyakori, hogy kizárás folytán nem a polgári perrendtartás szerint illetékes bíróságok járnak el. Erre jó példa a már említett, a Székesfehérvári Törvényszék előtt folyamatban lévő, bírósági jogkörben okozott kár megtérítése miatt indított peres eljárás, amelybe alperesként bevont valamennyi törvényszéket, a Szegedi és Fővárosi Ítéletábrát, a Kúriát, a Legfőbb Ügyészséget, valamint az Országos Rendőr-főkapitányságot. A pertárgy értéke 15.000.000.000 Ft, azaz tizenötmilliárd forint.

A nagyfokú pereskedési hajlandóság vezetett a panaszos által rendszeresen igénybe vett jogi segítségnyújtási támogatási eljárásokban a lakóhelye szerint illetékes Szolgálat kizárásához. Ezen kívül 2009. szeptember 28-án, telefonon történt szóváltást követően polgári és büntetőper kezdeményezett a Szolgálat egyik vezetőjével szemben. A személyiségi jogi per még folyamatban van – a panaszos fellebbezése okán – másodfokon, a Fővárosi Ítéletábrán.

Az általa kezdeményezett három büntetőeljárás közül egy még nem zárult le, egy rágalmozás miatt indított eljárást – bűncselekmény hiánya miatt – jogerősen megszüntették. A harmadik, hivatali visszaélés miatt tett feljelentését a Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság, 2012. március 29-én kelt határozatával elutasította. A határozat indoklásában a nyomozóhatóság rámutatott, hogy hivatali visszaélést csak célzatosan lehet elkövetni, a panaszos ügyeiben eljáró kormánytisztviselők az irányadó jogszabályoknak megfelelően járnak el az elfogultság bejelentésekor, illetve a kizárás-kijelölés során. Az a körülmény, hogy a panaszos nem ért egyet a hatósági határozatokban foglaltakkal, önmagában még nem jelenti azok jogszerűtlenségét.

A Szolgálat felügyeleti szerve, mint másodfokú hatóság által elbírált kizárási kérelmekkel kapcsolatos álláspontja szerint, a Szolgálat vezetője által tett elfogultsági bejelentések a panaszos magatartására vezethetők vissza. Ennek nyomán szinte valamennyi kelet-magyarországi területi hivatal kijelölték már az eljárások lefolytatására. Az elfogultsági bejelentések alapján született kizáró-kijelölő végzésekkel szemben minden esetben biztosították a jogorvoslati lehetőséget. A panaszos ezzel élt is, de a Fővárosi Ítéletábra a felülvizsgálati kérelmeket érdemi vizsgálat nélkül elutasította, mivel a Ket. vonatkozó rendelkezései (96.§, 98.§, 109.§) szerint a kizáró-kijelölő végzés nem tekinthető önálló jogorvoslattal támadható döntésnek.

A panaszos részéről sérelmesnek tartott, az eljárások elhúzódásához vezető elfogultsági bejelentések alapjai éppen az általa kezdeményezett, az ügyekben eljáró kormánytisztviselők jogszerű magatartásának a kifogásolása.

A panaszos az általa indított bírósági eljárásokban jellemzően nem tanúsít együttműködő magatartást, a kibocsátott hiánypótlási végzésekre választ nem küld, így a bíróság sem tehet mást, mint az eljárásait megszünteti. Az ismétlődően benyújtott támogatás iránti kérelmeinek nagy száma és azok tartalma alapján nyilvánvaló, hogy a panaszos minden lehetőséget megragad a jogorvoslatra, még az önálló jogorvoslattal nem támadható végzésekkel szemben is fellebbez.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A Jst. szerint a megyei igazságügyi szolgálatok a fővárosi/megyei kormányhivatalok szakigazgatási szerveiként működnek, a hivatalok közigazgatási hatósági eljárás keretében járnak el. A II. fokú hatósági jogkör gyakorlója, mint központi hivatal a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalról szóló 177/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet alapján a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal.

Mindezek alapján a vizsgálatban érintett szervekre kiterjed vizsgálati hatásköröm.

II. Az alapjogok és alapelvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta a biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztja az Alkotmánybíróság 22/2012. (V. 11.) AB határozata, melyben a testület maga mutatott rá arra, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvet, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. *„A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.”* (Lásd: 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat)

Az ombudsmani gyakorlat szerint e követelmények minden olyan eljárásra vonatkoznak, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói, közhatalom-gyakorlási tevékenysége által érintett, illetve azoknak akkor is érvényesülniük kell, ha a vizsgált szerv egy kérelmet nem az Alaptörvénynek megfelelő értelmezéssel bírál el.

Álláspontom szerint a jogállamiság és a tisztességes eljárás követelményének nemcsak szabályozási szinten, de a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteleességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. [Az összefoglalást lásd AJB-3449/2012. számú ügyben készült jelentés.]

Az Alaptörvény a *jogorvoslathoz való jogot* az alkotmányos alapjogok között rögzíti. A jogorvoslathoz való jog tárgyát tekintve a bírói, illetőleg a hatósági döntésekre terjed ki. A jogorvoslathoz való jog, mint alkotmányos alapjog immanens tartalma az érdemi határozatok tekintetében a más szervhez ugyanazon szervezeten belüli magasabb fórumhoz fordulás lehetősége. [5/1992 (I. 30.) AB határozat] A jogorvoslathoz való jog törvényben meghatározottak szerint gyakorolható, ezért az egyes eljárásokban eltérő szabályozás lehetséges. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a jogorvoslathoz való jog tényleges érvényesüléséhez a „jogorvoslás” lehetősége is szükséges, vagyis az, hogy a jogorvoslat fogalmilag és szubsztanciálisan tartalmazza a jogsérelem orvosolhatóságát. [49/1998. (XI. 27.) AB határozat] A jogorvoslati fórumnak ennek megfelelően döntési helyzetben kell lennie. A jogorvoslathoz való jog a rendes jogorvoslatra vonatkozik. Az alkotmányos követelményt ezért kielégíti az a szabályozás, amely az adott bírói (hatósági) döntés ellen a jogorvoslatot fellebbezés (rendes perorvoslat) útján lehetővé teszi. [1319/B/1993. AB határozat]

III. Az ügy érdeme tekintetében

A jogi segítségnyújtásról szóló törvény megalkotásával a jogalkotó a szociálisan hátrányos helyzetben lévő állampolgárok számára kívánt egy olyan intézményrendszert biztosítani, amelyben a támogatottak szakszerű jogi tanácsot és eljárási jogi képviseletet kaphatnak jogaik érvényesítése és jogvitáik megoldása során. A közigazgatási hatóság *hatáskörét* a jogszabályokban előírt *célok megvalósítása érdekében gyakorolja* [Ket. 1. § (1) bek.].

A jogi segítségnyújtó szolgálatok különböző formájú *támogatást* biztosítanak a jogi segítséget igénybe venni kívánó felek számára. A jogi segítő a támogatás keretein belül jogi tanácsot ad, beadványt vagy egyéb iratot készít, valamint – meghatalmazás alapján – betekint az ügy irataiba. A jogi segítő munkadíját és költségeit az állam megfizeti vagy megelőlegezi. A Jst. részletesen meghatározza a támogatás igénybevételének feltételeit, illetve a támogatás kizárásának eseteit. A törvény indokolása szerint a jogállamiság követelménye, hogy az állam megteremtse azt az intézményi közeget, amely lehetővé teszi az egyén számára azt, hogy képes legyen érvényesíteni jogainak megsértéséből eredő igényeit.

A jogi segítségnyújtási támogatási eljárásban a támogatás engedélyezésének *célja*, hogy szakszerű jogi tanácsot és eljárási jogi képviseletet kapjanak jogaik érvényesítése és jogvitáik megoldása során az arra rászoruló felek, a támogatással tehát nem egy önálló alapjogot biztosítanak. Ennek megfelelően a támogatás engedélyezése tárgyában hozott döntés nem szükségszerű előfeltétele a kérelem alapjául szolgáló ügyben kezdeményezett

jogorvoslatnak, mint ahogy a támogatási ügyekben benyújtott fellebbezések, illetve azok elbírálása sem függ a párhuzamosan benyújtott támogatási kérelmek elbírálásától.

Megállapítom, hogy a jogi segítségnyújtás keretében kapott támogatás igénybevétele nem egyenlő a jogorvoslati jog gyakorlásával, azt csak kiegészítheti. E kiegészítő jellegből fakadóan a támogatás a joggyakorlás eredményére, annak sikerességére nincs és nem is lehet hatással.

A Ket. 6. §-a megfogalmazza a *jóhiszemű eljárás* elvét. [A közigazgatási hatósági eljárásban az ügyfél köteles jóhiszeműen eljárni (Ket. 6. § (1) bek.). Az ügyfél magatartása nem irányulhat a hatóság megtévesztésére vagy a döntéshozatal, illetve a végrehajtás indokolatlan késleltetésére (Ket. 6. § (2) bek.)] Valójában ez az elv többet foglal magában, mint amennyit a magyar nyelvben a „jóhiszeműség” kifejezés általában jelent. A hivatkozott § alapján ugyanis az ügyfelet bizonyos körben a hatósággal való *együttműködési kötelezettség* is terheli, legalábbis olyan vonatkozásban, hogy tartózkodnia kell a döntéshozatal vagy a végrehajtás indokolatlan késleltetésétől. Az ilyen késleltetésnek számtalan módja van, azon kezdve, hogy az ügyfél sorra-rendre túllépi az eljárási határidőket, odáig terjedően, hogy megghiúsítja a hatósági ellenőrzést vagy helyszíni szemlét.

Az alapelvek általában jogrendszerünkben az alapvető jogok leképeződései az adott eljárásra, így jelen esetben a közigazgatási hatósági eljárásban, tehát normatív erejűek és együtt alkalmazandók az egyes eljárási cselekményekre vonatkozó szabályokkal. Olyan általános szabályok, melyek az eljárás minden fázisában és minden szereplő által követendők.

Az együttműködési kötelezettség elve nemcsak az egész magyar jogrendszert hatja át, hanem az egész világon általános érvényvel bír. A Jst. háttérjogszabályát jelentő Ket-et módosító 2009-es módosítás kiszélesítette az ügyfél kapcsolattartási lehetőségeit, mely alapján az ügyfél egyre szélesebb körű és informálisabb módon vált/válíhat jogosulttá a hatósággal történő kapcsolattartásra. [A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény módosításáról szóló 2008. évi CXI. törvény II/A. fejezet] Postai út mellet elektronikus levélben, telefonon, sőt rövid szöveges üzenetben is tájékoztatást kérhet, ill. adhat. Ezek a változások egyértelműen érződnek a jogi segítségnyújtó szolgálat munkájában is, hiszen ez által ugrásszerűen, több mint 50%-kal nőtt a Szolgálatokhoz írásban, vagy elektronikusan előterjesztett beadványok száma. A Ket. által biztosított lehetőség természetesen üdvözlendő, ugyanakkor ez a fajta ügyféli kapcsolattartási szabadság óriási ügyterhet eredményez a szolgálat számára; az ügyfelek elektronikus levelet sokkal könnyebben, szabadabban fogalmaznak meg, az elektronikus információáramlás gyorsaságából kiindulva pedig evidensnek tartják, ill. elvárják, hogy a hatóság válasza is szinte azonnal megérkezzen, melyet újabb kérdés követ.

Ez a fajta tájékozódás és ügyintézés azonban akkor problematikus, amikor kizárólag az ügyfél által rendelkezésre bocsátott információkból, iratok hiányában kellene a szolgálatnak minden szempontból jogszerű és teljes körű választ adnia. Az igényes, szakszerű és egyéniesített válaszadás a rendkívüli ügyfél aktivitás és leterhelés mellett a Szolgálatok által igen nehezen tartható. [Lsd.: A KIMISZ Beszámolója 2009: <http://www.kimisz.gov.hu/data/cms22721/Binder1.pdf>]

A panaszos által *tömegesen írt beadványok és kezdeményezett támogatási eljárások* álláspontom szerint a jogi segítség igénybevételén túlmutatnak és az elvárható együttműködési készséget kérdőjelelik meg. A kérelmek és beadványok ilyen szintű áradata nehezen összeegyeztethető a jogi segítségnyújtás törvényben meghatározott céljával.

Az elfogultsági bejelentés a Ket. 42. § (3) bekezdése hatálya alá tartozó relatív kizárási okot tartalmazott. Az elfogultság ténye abszolút, mérlegelést nem engedő kizárási okként működik abban az esetben, ha azt maga az ügy intézésében részt vevő személy jelenti be. Kiemelem, hogy mivel az eljárás lefolytatására illetékes hatóság vezetőjével szemben merült fel a vizsgált esetben a kizárási ok, a kérelem intézéséből – a Ket. 42. § (6) bekezdése alapján – az egész eljáró hatóságot kellett a felügyeleti szervnek kizárnia. A kizárási kérelmeket minden esetben továbbította a Szolgálat a felügyeleti szervnek és döntések is születtek a kérelmekről.

A felügyeleti szerv válaszából kitűnik, hogy az osztályvezető elfogultsága miatt a jogi segítségnyújtási szakterület valamennyi, a beadványban hivatkozott ügyintézője a törvény értelmében elfogultnak tekintendő, így – bár a szakigazgatási szerv vezetője a szakterületi döntések kiadmányozására elvileg jogosult lehetne – az igazságügyi szolgálatnál nem maradt olyan ügyintéző, aki a döntés előkészítésében érdemben részt vehetett volna, gyakorlatilag a határozatot meghozhatta volna. Ennek megfelelően az eljárási alapelvekkel ellentétes helyzetet teremtett volna, ha a felügyeleti szerv e bejelentés ellenére ragaszkodott volna további eljárásához. Ezt felismerve, az osztályvezető által bejelentett, hangsúlyozottan abszolút kizárási okra tekintettel a felügyeleti szerv – mérlegelési lehetőség hiányában – a Ket. alapján minden egyes esetben másik, azonos hatáskörrel rendelkező hatóságot jelölt ki a kérelem elintézésére.

A vizsgálat tehát nem igazolta, hogy a kizárási kérelmekkel a hatóság sértette volna a jobbiztonság követelményét és a panaszos tisztességes eljáráshoz, valamint a jogorvoslatához fűződő jogát.

Álláspontom szerint a panaszos és családtagjai által a Szolgálatokhoz benyújtott kérelmek kapcsán indult támogatási eljárásokban a vonatkozó jogszabályi előírások maradéktalan betartásával járt el mind az elsőfokú, mind a másodfokú hatóság.

A fentieket összegezve megállapítom, hogy a Csongrád Megyei Kormányhivatal Igazságügyi Szolgálat nem okozott visszásságot a panaszos alapvető jogaival összefüggésben.

Intézkedésem

Figyelemmel arra, hogy vizsgálatom során alapvető joggal összefüggő visszasságot nem tártam fel, azt külön intézkedés kezdeményezése nélkül zártam le.

Budapest, 2012. október 11.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-4489/2012 MKB Általános Biztosító eljárása

Előadó: dr. Dezső Adrienn

Az eljárás megindítása

A panaszos az MKB Általános Biztosító Zrt. (továbbiakban: biztosító) eljárásával kapcsolatosan beadvánnyal fordult hozzám. Panaszában előadta, hogy a biztosító levélben tájékoztatta arról, hogy járművének a biztosítása díjnémfizetés miatt megszűnt. A beadványozó sérelmezte, hogy hogyan szűnhetett meg biztosítása ezen a címen májusban, ha júliusig kifizette a biztosítási díjat. Sérelmezte továbbá azt is, hogy semmilyen értesítést nem kapott arról, hogy díjtarozása lenne.

A panasz alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonsághoz, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértem az MKB Általános Biztosító Zrt. elnök-vezérigazgatójától.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bek.)
- A tisztességes eljáráshoz való jog „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)

Alkalmazott jogszabályok

- A kötelező gépjármű-felelősségbiztosításról szóló 2009. évi LXII. törvény (továbbiakban: Gfbt.)
- A népegészségügyi termékadóról szóló 2011. évi CIII. törvény (továbbiakban: Ntat.)

A megállapított tényállás

A panaszos 2011. július 6. napján egy biztosítási alkusz cég közvetítésével kötelező gépjármű-felelősségbiztosítási szerződést kötött a biztosítóval. A biztosító által kiállított igazolás szerint díjfizetése rendezve volt 2012. július 6. napjáig. A szerződést 2012. január 1. napjától baleseti adó terhelve, erről a tényről a biztosító tájékoztatása szerint 2012. február 22. napján kelt elektronikus levélben értesítette az ügyfelet, amelynek címzettje azonban a CLB Biztosítási Alkusz Kft volt. A panaszos ezt az email sem a biztosítótól sem az alkusz cégtől nem kapta meg.

A biztosító válaszelevele szerint mivel a panaszos a baleseti adót nem fizette meg, ezért a szerződése csak 2012. május 23. napjáig vált díjrendezetté, és a biztosító társaság 2012. május 23. napi hatállyal – a Gfbt. 21. § (4) bekezdésére hivatkozva – díjnémfizetés miatt, törölte a szerződést. Az ügyfelet egy 2012. április 26. napján kelt, 2012. május 8. napján postázott levélben tájékoztatta a biztosító arról, hogy a panaszos biztosítása ezen a jogcímen 2012. május 23. napján megszűnt. A szerződést végül a felek, a panaszos többszöri panaszbejelentését követően közös megegyezéssel szüntették meg.

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint „Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság [18. § (1) bek.], illetve közszolgáltatást végző szerv [18. § (12) bek.] tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszasságot okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.”

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés f) pontja szerint közszolgáltatónak minősül a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet.

A Gfbt. 4. §-a szerint minden magyarországi telephelyű gépjármű üzemben tartója köteles a törvény szerinti biztosítóval a gépjármű üzemeltetése során okozott károk fedezetére, a törvényben meghatározott feltételek szerinti biztosítási szerződést kötni, és azt díjfizetéssel hatályban tartani. A biztosítási kötelezettség, ha jogszabály másként nem rendelkezik, a mindenkor üzemben tartót a gépjármű hatósági engedéllyel és jelzéssel való ellátásának időpontjától – a szünetelés kivételével – a gépjármű forgalomból történő kivonásáig, illetve a külön jogszabályban meghatározott forgalomba helyezésre nem kötelezett gépjármű esetében a forgalomban történő részvétel kezdetétől a részvétel végleges megszüntetéséig terheli. A törvény 5. §-a szerint a biztosító a magyarországi telephelyű

gépjármű üzemben tartójának, valamint azon gépjármű tulajdonosának, melynek rendeltetés helye szerinti tagállama a Magyar Köztársaság, a törvényben meghatározott feltételek szerinti biztosítási szerződés megkötésére vonatkozó – a biztosító díjtarifájának megfelelő – ajánlatát a törvényben meghatározott összeghatárok szerint köteles elfogadni.

Minderre tekintettel megállapítottam, hogy a kötelező gépjármű felelősségbiztosítási tevékenységet folytató biztosítók közszolgáltatást nyújtó szervek, amelyek tevékenységének vizsgálatára hatásköröm kiterjed.

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

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is (9/1992. (I. 30.) AB határozat).

A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság elvi élel állapította meg azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye (14/2004. (V. 7.) AB határozat).

Álláspontom szerint a jogállamiság elvének és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jognak mind szabályozási szinten, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell.

Az ügy érdeme tekintetében

A Gfbt. 21. § (4)-(5) bekezdése értelmében, ha az esedékes biztosítási díjat nem fizetik meg, a biztosító a díj esedékességétől számított harmincadik nap elteltéig – a következményekre történő figyelmeztetés mellett – a szerződő félnek a díj esedékességétől számított hatvannapos póthatáridővel, *igazolható módon* a teljesítésre vonatkozó felszólítást küld. A türelmi idő eredménytelen letelével a szerződés – amennyiben egyéb okból még nem szűnt meg – az *esedékességtől számított hatvanadik napon* megszűnik. A biztosító köteles a szerződés megszűnéséről 15 napon belül az üzemben tartónak igazolható módon értesítést küldeni, amennyiben a szerződés megszűnése díjnyemfizetés miatt következett be.

Az Ntat. 11/A. § (1) bekezdése értelmében a Gfbt. szerinti biztosítási kötelezettség után baleseti adót kell fizetni. Az adókötelezettség a Gfbt. szerinti biztosítási időszak első napján keletkezik és utolsó napján szűnik meg. Az adó alanya az a személy vagy szervezet, akit vagy amelyet a Gfbt. szerinti biztosítási kötelezettség terhel. Az Ntat. 11/E. § (3) bekezdése szerint a biztosítónak az általa megállapított adót az esedékes biztosítási díjjal, díjrészlettel együtt kell beszédenie, annyi részletben és olyan arányban, ahány részletben és amilyen arányban az adó alanyának a biztosítási díjfizetési kötelezettségének eleget kell tennie. *Ha az adó alanya a biztosítási díj és a megállapított adó együttes összegénél kevesebbet fizetett, akkor azt úgy kell tekinteni, hogy részben vagy egészben a megállapított adót fizette meg.* Ha a biztosítási időszak 2012. január 1-jét megelőzően kezdődött, akkor az adókötelezettség a biztosítási időszakra a 2011. december 31-ét követő részére áll fenn. Amennyiben az adóalany 2011. december 31-ét követő időszakra vonatkozó díjfizetési kötelezettségének esedékessége 2012. január 1-jét megelőzte akkor a 2011. december 31-ét követő időszakra – napi időarányosítással számított – biztosítási díj, egyszeri biztosítási díj, továbbá a biztosítással le nem fedett időtartamra megállapított adóalap utáni adót a beszédre kötelezett vagy – önadózás esetén – az adó alanya 2012. február 15-ig állapítja meg, vallja be és fizeti meg az állami adóhatósághoz.

A Gfbt. 21. § (4) bekezdése szerinti fizetési felszólítás:

A biztosítási szerződés megkötése és az éves díj befizetése után bevezetésre került baleseti adó miatt a panaszosnak adófizetési kötelezettsége állt fenn 2012. január 1. napjától függetlenül attól, hogy a biztosítási díjat előre megfizette 2012. július 6. napjáig. A biztosító válaszevele szerint email-ben tájékoztatta a panaszost arról 2484,-Ft baleseti adót kell fizetnie az új jogszabály értelmében, és a levélben felhívta az ügyfél figyelmét arra, hogy az adó meg nem fizetése a szerződés díjnyemfizetéssel történő megszűnését eredményezi. A becsatolt emailből azonban megállapítható, hogy annak ellenére, hogy annak címzettje a panaszos, azt nem az ő email címére továbbították, hanem a CLB Biztosítási Alkusz Kft.-nek, ezért álláspontom szerint nem igazolható, hogy azt az ügyfélnek valóban elküldték. Hangsúlyozni szeretném, hogy a Gfbt. 21. § (4)-(5) bekezdése szerint a felszólító levelet, és a szerződés megszűnéséről szóló értesítést „igazolható módon” kell továbbítani az ügyfél részére. Álláspontom szerint a fizetési felszólítást az ügyfélnek kellett volna továbbítani, ő ugyanis a szerződés alanya, őt terheli fizetési kötelezettség az alkusz cég pedig nem rendelkezett teljes körű meghatalmazással. Az ügyfél kötött ugyan egy megbízási szerződést az alkusz céggel, de ez a megbízás csak arra vonatkozott, hogy „a gazdasági társaság a tulajdonában lévő vagy általa üzemeltetett honlapon a megbízó által elektronikusan kezdeményezett valamennyi a biztosítási szerződés megkötésére, személyes adatai kezelésére vonatkozó tájékoztatás megismerésével és tudomásul vételével kapcsolatos jognyilatkozatokat megtegye, adott biztosítási szerződés megkötéséhez szükséges egyéb nyilatkozat megtétele, biztosítási szerződés gondozása során biztosítási alkuszként a honlapon tett nyilatkozattal megegyezően

képviselésében, helyette és nevében eljárjon”. A biztosító válaszlevelében nem tér ki arra, hogy a levelet miért az alkusz cégnek küldte az ügyfél helyett.

Megállapítottam azt is, hogy az elektronikus levél nem tartalmaz semmilyen konkrét információt arra vonatkozóan, hogy az ügyfél meddig köteles ezt az összeget megfizetni, elmaradása esetén meddig van biztosítása, és nincs utalás arra sem, hogy a Gfbt. 21. § (4) bekezdése az esedékességtől számítva 60 napos póthatáridőt biztosít. *A fentiekre tekintettel álláspontom szerint a 2012. február 22. napján kelt értesítő email nem felel meg a Gfbt. 24. § (4) bekezdésében foglaltaknak.*

Előzőekre tekintettel megállapítom, hogy a biztosító fizetési felszólítása nem tartalmazott megfelelő tájékoztatást, és nem jogszabályszerűen továbbította azt az ügyfélnek, amivel megsértette a Gfbt. 21. § (4) bekezdését és a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot idézett elő.

A Gfbt. 21. § (4) bekezdése szerinti szerződés megszűnéséről szóló értesítés:

A biztosító válaszlevele szerint: „Tekintettel arra, hogy a szerződésre a korábban befizetett díjból – a jogszabályi előírásoknak megfelelően – a baleseti adó levonásra került, a szerződés díjhátralékosná vált, melyről az ügyfelet a fentiek alapján tájékoztattuk. A díjhátralék következtében a szerződés 2012. 05. 23. napjáig vált díjrendezetté”. „A törlésről ügyfelünket a Gfbt. 21. § (5) bekezdésében rögzített határidőn belül tájékoztattuk”.

Az ügyfelet egy 2012. április 26. napján kelt, május 08. napján postázott levélben tájékoztatta a biztosító, hogy a „KGF B szerződése 2012. 05. 23. napján díj nemfizetés okkal megszűnt.” Ezt a levelet a biztosító közvetlenül az ügyfélnek postázta, és nem az alkusz cégnek, így ez volt az első alkalom, amikor a panaszos értesült arról, hogy díjtartozása van, és emiatt meg is szűnt a szerződése.

Mint ahogyan arra a fentiekben rögzítettem a szerződés a Gfbt. 21. § (4) bekezdése értelmében akkor szűnik, ha a díjat az esedékességtől számított 60. napig nem fizeti meg az ügyfél. A rendelkezésekre álló iratokból nem állapítható meg, hogy a díj mikor vált esedékessé. Sem az alkusz cégnek küldött email, sem a panaszosnak továbbított levél nem tartalmazza az esedékesség dátumát. E dátumnak ugyanakkor kiemelt jelentősége van, hiszen ettől a naptól számítva biztosít még 60 napot a jogszabály arra, hogy a díjhátralékot az ügyfél anélkül rendezze, hogy megszűnne a szerződése.

A Gfbt. 21. § (1) bekezdése a biztosítás első díjrészlete, valamint folytatólagos díjrészletei a felek által a szerződésben meghatározott időpontokban esedékesek. Ennek hiányában az első díjrészlet a szerződés létrejöttkor, *a folytatólagos díjrészlet pedig az adott díjfizetési időszaknak az első napján esedékes.* A népegészségügyi termékadóról szóló 2011. évi CIII. törvény 11/E. § (4) bekezdése szerint a baleseti adót a biztosítási díjba kell beépíteni, és a befizetésekben először az adót kell kiegyenlíteni, ha a szerződő által befizetett összeg a biztosítási díj és a baleseti adó együttes összegénél kevesebb. A fenti rendelkezés szerint a panaszos által befizetett éves díjból a biztosító kiegyenlítette a baleseti adót, és mivel az ügyfél az adó összegét nem fizette meg, a kockázatviselés időtartama lecsökkent. Álláspontom szerint – tekintettel arra, hogy a biztosítás 2012. május 23. napjáig rendezve volt – a Gfbt. 21. § (1) bekezdésére figyelemmel, a fennmaradó díj csak a következő napon vált volna esedékessé. A szerződés pedig az esedékességtől számított 60. napon szűnik meg. *A fentiekre tekintettel álláspontom szerint a panaszos szerződése 2012. május 23. napján nem szűnt meg a törvény erejénél fogva, azt ezen a napon jogszerűtlenül törölte a biztosító a nyilvántartásból.*

Fontosnak tartom kiemelni azt is, hogy az értesítés 2012. április 26. napján kelt, amely tényként rögzíti, hogy a panaszos biztosítása május 23. napján megszűnt. A jogszabály szerint az értesítést a megszűnést követő 15 napon belül kell kiküldeni az ügyfélnek, és nem a türelmi idő időtartama alatt, amikor – ahogy fent jeleztem – az ügyfélnek még lehetősége van a megszűnés napjáig az elmaradás megfizetésére.

Jelezni szeretném továbbá, hogy a szerződés megszűnéséről szóló értesítés nem tesz említést arról, hogy az ügyfél szerződése azért szűnt meg, mert a baleseti adót nem fizette meg, csupán azt jelzi, hogy az esedékes díj nem került megfizetésre, ez megtévesztő lehet a szerződő fél számára, az ügyfél ugyanis a biztosítási díjat 2012. július 6. napjáig előre megfizette.

Előzőekre tekintettel megállapítom, azzal, hogy a biztosító nem határozta meg annak a díjnak az esedékességét, amelynek meg nem fizetése miatt megszűnt a szerződés, és ezzel jogszabályba ütköző módon állapította meg a szerződés megszűnésének időpontját, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okozott.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt, alapjogokkal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. §-a alapján – felkérem a MKB Általános Biztosító Zrt. elnökét, a jövőben fordítson kiemelt figyelmet arra, hogy a társaság a fizetési felszólításokat, és szerződés megszűnéséről szóló értesítéseket Gfbt. rendelkezéseinek megfelelő tartalommal és módon továbbítsa az ügyfeleknek, továbbá a baleseti adó meg nem fizetése miatti szerződés megszűnéseknél nagyobb körültekintéssel járjon el.

Budapest, 2012. augusztus 9.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-4495/2012

Pécsi fiatalkorúak börtönének helyszíni vizsgálata

Előadók: dr. Csóré Erika
dr. Varga Éva Csilla
dr. Lux Ágnes
dr. Herke Miklós

Az eljárás megindulása, előzményei

A fogvatartottak alapvető jogainak érvényesülését fókuszpontba állító projekt keretében megkezdett fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézeteinek vizsgálatát a Baranya Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet Fiatalkorúak Regionális Büntetés-végrehajtási objektumában folytattam.

Vizsgálatomat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján, hivatalból rendeltem el. Jelen vizsgálatom célja az intézetben elhelyezett fiatalkorú fogvatartottak egészségügyi ellátásának, elhelyezési körülményeinek, valamint a környezetvédelmi előírások betartásának ellenőrzése volt.

A helyszíni vizsgálat 2012. május 16-án történt.

Érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog: „Az emberi méltósághoz való jog sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.” [Alaptörvény II. cikk]
- Az egyenlő bánásmód követelménye: „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.” [Alaptörvény XV. cikk (2) és (4) bekezdés]
- A gyermek védelemhez való joga: „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” [Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés]
- A testi és lelki egészséghez való jog: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.” [Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdések]
- Egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés]

I. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai

1. Elhelyezési körülmények

A pécsi székhelyű intézet alapító okiratának 2010 októberében történt módosítása óta a felnőtt- és a fiatalkorúak intézete egyesült, egy jogi személylé vált, de két külön objektum.

Az intézet fiatalkorú objektumában az összes férőhely száma 50. Fiatalkorú férfi és női fogvatartottak töltik itt előzetes letartóztatásukat vagy szabadságvesztés büntetésüket. Az intézet fiatalkorúak szabálysértési elzárásának végrehajtására is kijelölt fogva tartási hely. Eddig 1 fiatalkorú férfi elzárását töltötte itt. A fiatalkorúak körleteiben még nem volt példa telítettségre. A vizsgálat napján 38 fiatalkorút tartottak fogva. A dohányzó és nemdohányzó zárkákban 1, 2, vagy 3 fiatal helyezhető el. A zárkákban fallal leválasztott zuhanyzó és szellőzővel ellátott WC van. A fiatalok minden nap fürödhetnek. Minden zárkában van falra szerelt ruhaszáritó, amelyet a házi műhelyben a fogvatartottak készítettek. A zárkák felszereléséhez tartozik még: vandálbiztos mosdókagyló, csiszolt fémtükör, rögzített ágy, asztal, televízió és hűtőszekrény. A zárka fűtését – biztonsági szempontokból – padlón keresztül oldják meg.

A tiltott tárgyak birtoklása (pl. mobiltelefon) a fiatalokra nem jellemző. A zárkák könnyen áttekinthetők.

A nevelői-parancsnoki levélláda jól látható helyen van elhelyezve, magyar, román, horvát nyelvű tájékoztatóval.

A földszinten található a fegyelmi zárka, amelyben a vizsgálat idején nem volt fogvatartott. Az ún. „dühöngő” helyiség korszerűen kialakított, használatára eddig nem volt szükség. Az ügyvédi beszélő és a biztonsági beszélő helyiségek megfelelően kialakítottak. A hozzátartozó látogatók fogadására szolgáló helyiséghez pelenkázó, kihelyezett gyermekjátékok és akadálymentes mellékhelyiség is tartozik.

Az I. emeleten a börtön fokozatú fogvatartottak zárkáit, valamint könyvtárat és egy közösségi helyiséget alakították ki.

A II. emeleten a fogház fokozatú elítéltek körletrésze van, valamint a kétágyas betegszoba és a fertőző elkülönítő, amelynek használatára ritkán van szükség.

A fiatalokkal 3 nevelő foglalkozik, szintenként 1-1, amit elegendőnek tart az intézet vezetője.

2. A fogvatartottak egészségügyi ellátásának feltételei

Az intézetbe befogadásra kerülő fiatalokra jellemzőek a fogászati problémák, mozgásszervi betegségek (pl. lábmerülnek) kisebb cipő hordása következtében kialakult láb deformitástól kezdve más ortopédiai problémák is felmerülnek). Egészségük jellemzően elhanyagolt, a legrosszabb alsó harmadba sorolható. Krónikus betegségeik diagnosztizálása és kezelése már a befogadásakor megtörténik. Kábítószer fogyasztás, nyugtatók rendszeres szedése és az alkoholfogyasztás komoly probléma a fiataloknál, többségük dohányzik is (a vizsgálat időpontjában 38 fiatalokból 5 nem dohányzott). Már a befogadásakor regisztrálni tudják azt is, hogy a fiatalok társaságfüggők, kortársaik által befolyásoltak, nincsenek céljaik.

Az intézetben az egészségügyi ellátást munkanapokon az 5 szakápoló intézeti hivatali munkarendben, illetve attól eltérő szolgálati időrendben folyamatosan, a belgyógyász szakorvos napi rendelési időben biztosítja. Fogászati ellátás minden héten hétfőn és csütörtökön, pszichiáter szakorvosi vizsgálat heti egy alkalommal van.

Az orvosi rendelő jól felszerelt, a berendezéseket döntő többségében a tőköli kórházból kapták.

A kábítószer fogyasztókkal civil szervezetek is rendszeresen foglalkoznak és helyi drogambulancia is működik. Ezek a fiatalok általában nehéz körülmények között élnek családjukkal együtt (ha abban élnek), „sodródó” fiatalok.

Pszichológusi vizsgálat, nevelői és felügyelői elbeszélgetéseket követően állítják össze az egyéni nevelési tervet a fiatalok számára. A személyiségfejlesztő tréningek lebonyolításában is részt vesznek civil szervezetek.

Az intézet egyetlen pszichológusa heti egyszer foglalkozik a felnőtt fogvatartottakkal, a többi napon a fiatalok számára segíti egyéni, illetve csoportfoglalkozás keretében. A fogvatartottak a pszichológusi foglalkozásra az egészségügyi osztály vezetőjénél, a nevelőnél, vagy a szintes felügyelőnél jelentkezhetnek. A pszichológusi segítséget jellemzően a nevelő, felügyelő, intézeten kívüli pszichológus, az intézet orvosa, az ügyész, vagy maga a fogvatartott kezdeményezi. A pszichológus leterheltsége miatt a személyi állomány gondozását a rendőrség pszichológusa végzi.

A pszichológus folyamatosan képezi magát, szupervízióját saját finanszírozásból, önkéntesen oldja meg. Pécsen működik egy szupervíziós csoport kifejezetten a zárt intézményekben, egyedül dolgozó szakemberek részére. Ezen kívül háromhavonta Budapesten találkoznak hasonló célból a börtönpszichológusok.

Az öngyilkossági kísérletet, illetve az önkárosító cselekményt elkövető fogvatartott intézetbeni ellátásáról, vagy kórházba szállításának szükségességéről az orvos dönt. A fogvatartottat minden esetben nyilatkoztatják szándékairól. Ha nem mond le öngyilkossági szándékáról, az intézet orvosa célszállítással az IMEI-be utalja. Amennyiben lemond arról, úgy a lehető legrövidebb időn belül az intézet pszichológusa, majd pszichiáter szakorvosa is megvizsgálja. Az öngyilkossági kísérletek száma elenyésző, inkább figyelem felhívásnak szánják az önkárosító cselekedetüket. 2000 óta napi négy órás munkaidőben börtönlelkész is segíti a fogvatartottak mentális-lelki egészségét.

Szűrések, megelőzés

A befogadást követően – a lehető legrövidebb időn belül – minden fogvatartott tüdőszűrő vizsgálatát elvégzik, ha nincs fél éven belüli érvényes igazolása negatív eredményről. A tüdőszűrést a pécsi Egyesített Egészségügyi Intézmények Lánc utcai rendelőjének Tüdőszűrő Állomása végzi.

A befogadásakor EKG szűrést és a megbetegedések korai felismerését célzó, rutinszerűen alkalmazott laboratóriumi szűrővizsgálatot is végeznek. Tájékoztatják a fogvatartottakat a HIV szűrővizsgálat lehetőségéről, illetve a fertőzés kockázatairól is. Aki ez utóbbit vállalja a szűrővizsgálat anonimitás mellett történik.

Hepatitis C szűrés 2010-ben volt utoljára, amit a BVOP-val kötött megállapodás alapján, az MSD Pharma Hungary Kft. végezte.

Igény esetén az influenza elleni védőoltás ingyenes beadását is biztosítja az intézet minden fogvatartott számára.

Gyógyszerellátás

A gyógyszerosztást munkanapokon reggel, délben, és este az ápolók, pihenő- és munkaszüneti, valamint ünnepnapokon a szintes körletfelügyelők végzik. A gyógyszer kiadagolása gyógyszerosztó dobozban történik, melyen feltüntetik a fogvatartott nevét, nyilvántartási számát, zárkaszámát, a kiadagolt gyógyszer nevét, pontos adagolását.

Az egészségügyi szakdolgozó által előre kicsomagolt gyógyszereket a körlet-főfelügyelői irodában erre kijelölt, zárható szekrényben, naponkénti elkülönítésben tárolják.

A fogvatartott a napi gyógyszeradagját egyszerre is megkaphatja, ha az egészségügyi osztály ezt külön jelöli a gyógyszerosztó dobozon a szintes körletfelügyelőnek. Egyéb esetben a gyógyszert – mint utaltam rá – napi három alkalommal osztják ki a fogvatartottaknak.

Egyedi osztást és a gyógyszer bevitelének ellenőrzését altatók, nyugtatók, pszichiátriai gyógyszerek és egyéb, összegyűjtésre ösztönző készítmények, valamint az összegyűjtéssel már tetten ért vagy a gyógyszert fel nem használó fogvatartottak esetében végeznek.

Gyakori a fiatalok körében a gyógyszerátadás. A Rivotril népszerű a fogvatartottak körében, azonban az orvos csak ritkán, kontrollzavar esetén írja fel azt.

Speciális csoportok

A nevelő és a pszichológus ún. szülői csoportfoglalkozásokat is szeretne rendszeresíteni. Eddig egy ilyen foglalkozás volt, ami 6 családot érintett 7 személlyel és a beszélőt követően tartották meg. Jó volt a fogadtatása. A foglalkozáson a szülők, vagy olyan személyek, akik nevelték a fiatalokot, lehetőséget kaptak arra, hogy a fiatal bvt. intézetbe kerülésével kapcsolatos érzéseiket, nehézségeiket egymással megosszák. Fontos része volt a foglalkozásnak a szabadulás utáni élet problémáinak, nehézségeinek a megbeszélése is pl. a lakhatás, a pénz, a munka, a tanulás. A nevelő és a pszichológus elmondta a lehetőségeket, majd a család döntött arról, hogy abból mit tud vállalni a fiatalok érdekében, a szabaduló fiatalokot hogyan tudja segíteni a társadalomba való visszailleszkedésbe, a szabad életre.

A társadalomba és a civil életbe való beilleszkedést segíti egy másik, a családi döntéshozó csoportkonferencia program. A foglalkozást a pszichológus vezeti. Azon a szabadulás előtt álló fiatalokot vehet részt azokkal a személyekkel, akik a fiatalot segítik majd a lakhatás, a munkavállalás, vagy egyéb felmerülő probléma kezelésében. A program szemlélete azt hangsúlyozza, hogy a szabadult fiatalnak leginkább azok tudnak segíteni, akikhez visszatér. A program abban az esetben eredményes igazán, ha a fiatal motivált és vannak körülötte segítők, illetve segíteni akaró emberek.

A Drog csoport foglalkozásain olyan fogvatartottak vesznek részt, akik valamilyen formában kapcsolatba kerültek a kábítószerrel. A Drog megelőzési csoportban a kábítószer használat megelőzése, illetve a használat következményeinek megismertetésére fókuszálnak. A foglalkozásokat a megyei önkormányzat Közegészségügyi Narkómán Fiatalokat Gyógyító-, Foglalkoztató Közalapítvány munkatársai tartják.

Étkezés

Az intézet főállású szakácsot foglalkoztat, a fogvatartottak pedig előkészítő munkát végeznek a konyhán. Az állomány és a fogvatartottak ugyanazt a menüt kapják. Az orvos írásbeli javaslata alapján az intézet biztosítja a diétás (pl. zsír-, fűszermentes, lisztérzékeny) étkezést. A diétás étkezés körébe nem tartoznak a vallási, vagy egyéb ismérvek alapján eltérő táplálkozási szokások (pl. vegetarianizmus). Ez utóbbiak engedélyezése intézetparancsnoki hatáskörbe tartozik. A vizsgálat során megszólított fiatalok fogvatartottak meg voltak elégedve az ételek mennyiségével és minőségével is. A fogvatartottak a zárkában fogyasztják el az ételt, de asztal mellett.

3. Oktatás, nevelés, szabadidő

A fiatalokúakkal – mint már utaltam rá – három nevelő foglalkozik. Különböző témájú, rendszeres és időszakos programok szervezésével igyekeznek a fiatalok helyes irányú fejlődését biztosítani.

Az intézet a TÁMOP 5.6.2. program keretében tréningeket és szakképzést is szervez, amelyek nagyon népszerűek a fogvatartottak körében. A tréningek és az épület-karbantartói képzés már befejeződött, a térköburkolói képzés az idei évben még folytatódik. A Katedra Nyelviskola tanárai pedig térítésmentesen angol nyelvet tanítanak.

Az önkormányzat által kijelölt Budai Városkapu Óvoda, Általános Iskola, Szakiskola, Speciális Szakiskola és Alapfokú Művészeti Oktatási Intézet igazgatója és helyettese kéri számon a fogvatartottak tudását. Az intézetben gyakorlatukat töltő főiskolások és egyetemi hallgatók készítik fel a vizsgára a fiatalokat. A fogvatartottak magántanulóként végzik tanulmányaikat. Az előzetes letartóztatott is kérheti általános iskolai tanulmányok folytatását. Ha valaki iskolai év közben szabadul, felkeresheti a szóban forgó iskolát, és folytathatja a megkezdett iskolai életet.

Számítógépekkel felszerelt oktatóterem is a rendelkezésére áll a fogvatartottaknak. Az intézet részt vett egy távoktatási program kidolgozásában a Brémai, a Bergeni és a Bécsi Egyetemen, valamint egy holland intézettel. 5-8. osztályosoknak szóló matematika, történelem, magyar oktatási anyagot dolgoztak ki.

A fiatalokúaknak külön könyvtára van az intézetben, de a felnőtt fogvatartottak mintegy 8000 kötetes könyvtárából is igényelhetnek könyveket. Emellett a megyei könyvtár több mint 600 könyvet helyezett ki az intézetbe, jellemzően szépirodalmat. Ellenőrzés mellett azonban saját igények szerint is történhet könyvrendelés (pl. nyelvkönyvek, vagy KRESZ tankönyv).

A fiatalok a sétaudvaron és a fedett, többfunkciós sportteremben sportolhatnak, mely utóbbi a legmodernebb berendezéssel felszerelt. A fiatalokú fogvatartottak kedvelik a labdajátékokat és örömmel vesznek részt az intézetben szervezett, illetve az intézetek közötti sportversenyeken is. A nyitott körletekben csocsót, pingpongot tudnak játszani, illetve lehetőségük van sakkozásra, kártyázásra is. Az intézetben működik börtönszínház, melynek keretében elsősorban szituációs gyakorlatokat jelenítenek meg.

A kreatív csoportfoglalkozásokon résztvevők érdekes, építő jellegű feladatokat kapnak. Mindenki az egyéni ötleteit valósíthatja meg és meg is vitathatják egymás elképzeléseit.

Az „értékek kontra erőszak” elnevezésű foglalkozások célja a fogvatartottak világlátásának korrekciója, rejtett értékeik felfedezése, emberi kapcsolatok kialakítása.

A fogvatartottak heti rendszerességgel vehetnek részt a kézműves szakkör foglalkozásain. E szakkör keretében ismertetik meg a fiatalokkal az ún. Mural Paintinget, amely az utcai művészet egyik fajtája, nagyobb felületen készített falfestmény. A közösségfejlesztő módszer rendkívül alkalmas a hátrányos helyzetű fiatalok nevelésére, fejlesztésére, érzékenyítésére.

Ugyancsak heti rendszerességgel erkölcsi kérdésekről beszélgetnek a különböző egyházak képviselői a fiatalokú fogvatartottakkal.

Az intézetbe bejáró önkéntesek és a szakmai gyakorlatukat töltő fiatalok rendszeresen tartanak filmklubot, ahol elsősorban ismeretterjesztő, nevelő hatású filmeket vetítenek.

4. Szabadulásra felkészítés

A Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Szociális Munka és Szociálpolitika Tanszék hallgatói hetente foglalkoznak a fogvatartottakkal a szabadulást megelőző 4-6 hónapban. Az egyetemisták megtanítják őket az életút megtervezésére, segítenek eligazodni a hivatali ügyintézésben. Munkájukat pártfogó is segíti. A szabadulás után pedig figyelemmel kísérik a fiatal sorsának alakulását, szükség esetén tanácsot adnak, segítséget nyújtanak neki.

A Baranya Megyei Kormányhivatal Igazságügyi Szolgálatának munkatársa egyéni foglalkozás keretében heti egy alkalommal a mindennapi életvezetési alapismeretek elsajátításában nyújt segítséget. A pártfogó felügyelőkkel zökönőmentes, probléma nélküli, folyamatos a munkakapcsolata az intézetnek. A vizsgálat idején is folyt egy konzultáció a szabadulás előtt álló fogvatartottal, valamint egyetemisták is foglalkoztak egy fiatalkorúval.

A Dél-dunántúli Regionális Munkaügyi Központ a szabadulás előtt álló elítéltek részére havonta egy alkalommal egyéni és csoportos foglalkozást tart. A munkavállalási tanácsadás segíti a szabadult elítélteket abban, hogy a munkaerő piacon nagyobb eséllyel induljanak.

5. Környezetvédelmi szempontok érvényesülése

A Baranya Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet rendelkezik a szükséges hatósági engedélyekkel, konkrétan: a fűtési rendszerhez kapcsolódó 4 db gázkazán, mint helyhez kötött légszennyező pontforrás levegővédelmi, és fogászati röntgen berendezés üzemeltetési engedéllyel. Az intézetnek továbbá van érvényes hulladékgazdálkodási terve, szabályzata a veszélyes anyagokkal kapcsolatos tevékenységről, a veszélyes hulladék gyűjtéséről és a szelektív hulladékgyűjtésről, illetve az azokkal kapcsolatos teendőkről.

Az intézet a környezetvédelmi bejelentési és adatszolgáltatási kötelezettségeit a jogszabályokban előírtak szerint teljesíti. Az illetékes környezetvédelmi felügyelőség 2010 novemberében levegőtisztaság-védelmi és hulladékgazdálkodási helyszíni ellenőrzést tartott, míg az ÁNTSZ 2009 év elején folytatott sugár-egészségügyi ellenőrzést.

II. A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény értelmében az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat (18. § (4) bekezdés).

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint a rendvédelmi szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül. A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 1. § (1) bekezdése szerint a büntetés-végrehajtási szervezet állami, fegyveres rendvédelmi szerv, vagyis vizsgálati lehetőségem kiterjed a szervezetre.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

1. Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy *Magyarország független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam [...] kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények¹. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet².

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együttjáró minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.

3. A *megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként – egyenlő méltóságú személyként – kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. Fontos hangsúlyozni, hogy a jogegyenlőség megteremtése, az egyenlő méltóságú személyként kezelés biztosítása elsődleges állami kötelezettség, míg az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít. Ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek

csoportjainál az állami beavatkozás nem fakultatív feladat: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendő és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására. A speciális, objektíve hátrányos helyzetben lévő jogalanyok számára ugyanis csak az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó állami kötelezettségvállalás, többletjogok biztosítása teremthet lehetőséget az egyenlő esélyekre.

Az irányadó alkotmánybírói gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét³.

4. Az Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdése rögzíti a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogát, e szerint „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”

Amint azt az Alkotmánybíróság több határozatában kifejtette „A gyermek ember, akit minden olyan alkotmányos alapvető jog megillet, mint mindenki mást, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté válásához. Ezért az Alkotmány 67. § (1) bekezdése a gyermek alapvető jogairól szól, egyidejűleg a család (szülők) az állam és a társadalom kötelezettségét megszabva. A testület arra is rámutatott, hogy a felhívott alapjog és az Alkotmány 16. §-a (az ifjúság érdekeinek védelme) együttesen értelmezendő, amiből az következik, hogy a gyermekről való gondoskodás komplex feladat⁴.”

A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, hogy az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumban is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

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

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* tartalmát (Alkotmány 70/D. §), és mindezek az értelmezések álláspontom szerint – függetlenül attól, hogy „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is hivatkozhatóak maradnak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jog az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az alkotmánybírói gyakorlat utal arra is, hogy az államnak e jog megvalósulása érdekében meghatározott, az egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezésére irányuló kötelezettsége annyit feltétlenül jelent, hogy az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, azaz azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul. Az állam szabadsága nem terjed odáig, hogy anélkül üresítse ki az egyik legfontosabb garanciális intézmény tartalmát, hogy helyette nem építi ki az alapvető jog megvalósulásának azonos súlyú biztosítékait. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor utalt arra is, hogy az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az Alkotmánybíróság olvasatában az ilyen szélső eseteken túl azonban az állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. Az egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen. Az az Alkotmányba foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

Már korábbi vizsgálataim kapcsán kifejtettem, hogy – álláspontom szerint – a jogalkalmazási gyakorlatra fókuszáló ombudsmani jogvédelemnek az egészséghez való jog biztosításával összefüggő állami kötelezettségekkel kapcsolatban lehetősége van akár az Alkotmánybíróság által követettől eltérő, további alapjogi követelmények megfogalmazására és kibontására. Önmagában ugyanis az a tény, hogy az Alkotmánybíróság, annak alacsonyabb mércéje miatt valamely jogszabályi rendelkezést, jogi-szervezeti megoldást az egészséghez való jog érvényesülése szempontjából – a fenti gyakorlat alapján – nem minősít alkotmányellenesnek, még egyáltalán nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy e norma gyakorlati alkalmazásával, hatásával és következményeivel kapcsolatban az egészséghez való joggal, vagy ennek alanyi jellegű részjogosítványával, az egészségügyi ellátáshoz való jogosultsággal összefüggő visszásság megállapítására kerüljön sor. Az ombudsmani jogvédelem eltérő, magasabb mércéjében két végpont határozható meg. Értelmszerűen nem állapítható meg az egészséghez való joggal összefüggő visszásság pusztán egy intézmény megszüntetése, átalakítása, összevonása, feladatátadása miatt, egy ilyen szemlélet parttalanra és esetlegessé tenné az alapvető jogok biztosa által biztosított jogvédelmet. (Más a helyzet, ha az egészségügyi intézményrendszeren belül, így például az autizmussal és egyéb fogyatékossággal élő beteg ellátás

területén meghatározott helyeken, megyékben vagy régiókban bizonyos speciális szakellátások érdemben elérhetetlenné válnak és ez az állapot hosszú időn keresztül „stabilizálódik”.)

6. Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált egészséges környezethez való jog értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében részletesen elemezte az egészséges környezethez való jogot, megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek megukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére. (996/G/1990. AB)

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maga a jogalkalmazó is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

3. A vizsgálat érdeme tekintetében

Az IM rendelet értelmében a szabadságvesztés végrehajtása során az elítéltet támogatni kell, hogy felkészülhessen a szabadulás utáni életre. Ennek érdekében a szabadulás várható időpontja előtti hat hónaptól a pártfogó felügyelő az intézetben a szabadulók részére – külön jogszabályban meghatározott kérdésekben – tájékoztatást, felvilágosítást nyújt, egyéni kérésre személyesen hallgatja meg és segíti az elítéltet.

A jogszabály a „Fiatalkorú elítéltekre vonatkozó rendelkezések” címszó alatt rögzíti, hogy a szabadulás előtt az intézet – a pártfogó felügyelővel együttműködve – fokozott figyelmet fordít a fiatalkorú lakáskörülményeinek a rendezésére, az elhelyezkedés elősegítésére, a tanulmányok folytatására, az esetleges szociális ellátások és gondoskodás igénybevitelére vonatkozó tájékoztatás megadására.

A Bv. tvr. szerint a pártfogó felügyelő a büntetés-végrehajtási intézetben felkeresheti az elítéltet, és tanácsot adhat a társadalomba való beilleszkedéséhez, segítséget nyújthat az elítélt letelepedéséhez és munkába állásához, szükség esetén segíti az elítélt családi kapcsolatainak helyreállítását.

A tapasztalatok szerint minél hosszabb időt tölt egy fogvatartott börtönben, annál nehezebben tudja reálisan megítélni, hogy mire számíthat a szabadulása után. A bv. intézetbe bejáró egyetemisták, főiskolások akár korrepetálják, vizsgára készítik fel a fogvatartott fiatalokat, akár csak beszélgetnek velük problémáikról, illetőleg az őket foglalkoztató témákról, pozitív irányba terelhetik az elítéltek gondolkodását, életfelfogását. Álláspontom szerint jelenlétük ellensúlyozza, enyhíti a börtön személyiségre gyakorolt káros hatásait (kiszolgáltatottság, degradáció, dehumanizáció, izoláció, stigmatizáció). A fiatalkorú fogvatartottak szabadulásra felkészítése szempontjából összességében jó gyakorlatnak tartom, hogy felsőfokú tanulmányokat folytató diákok is foglalkoznak velük. Az un. szülői csoportfoglalkozások bevezetését ugyancsak alkalmasnak tartom a szabaduló fiatalkorú szabad életre való felkészítésére, illetve annak elősegítésére.

A büntetés-végrehajtási intézetben az elítéltek ritkán kerülnek döntési helyzetbe és ritkán van módjuk arra, hogy véleményüket kifejtssék. Az intézet erkölcsi nevelésre is kiterjedő foglalkozásai nagyon jó alkalmat teremtenek arra, hogy a fogvatartottak a szabadulás utáni életük megtervezéséhez tanácsot kapjanak, értékrendjük, világlátásuk a helyes irányba fejlődjön.

A fogvatartottak pszichés gondozását, mentálhigiénés problémáinak kezelését ugyanakkor egyetlen pszichológus végzi, aki a felnőtt fogvatartottakkal és a személyi állománnyal is foglalkozik. Hangsúlyozom, hogy egy zárt közösségben hatványozottan jelentkeznek különböző pszichés problémák, betegségek, amelyek kezelése gyakran hosszabb időt vesz igénybe. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy az intézetbe bekerülő fiatalok esetében gyakoribbak a viselkedésszociális problémák, fejletlen a problémamegoldó- és konfliktuskezelő képességük.

A felnőtt és a fiatalkorú fogvatartottak rendszeres ellátásához nem tartom elengedőnek az intézményben rendszeresített egyetlen pszichológusi státuszt. Álláspontom szerint a szakemberhiány közvetlenül veszélyezteti a fogvatartottak lelki egészségéhez való jogát.

A vizsgálat során az intézet orvosa úgy nyilatkozott, hogy a fiatalkorú fogvatartottak többsége dohányzik. A rendelkezésre álló statisztikai adatok szerint országos szinten a 14-18 év közötti fiatalkorú fogvatartottak 83,5%-a, a 18-21 év közöttiek 89,6%-a dohányzik⁵. Bár az intézet boltjában ők nem vásárolhatnak dohányárut, csomagban kaphatnak. Ebben az esetben a büntetés-végrehajtási intézet vezetői megadottnak tekintik a szülői hozzájárulást a fiatal dohányzásához. A csomagban érkezett cigarettát az intézet dolgozói kötelesek átadni a fiatalkorúknak. Ennek

megfelelően az intézetnek dohányzó zárkat is működtetnie kell. Az AJB-2323/2012. számú jelentésben már rámutattam, hogy „a fiatalok büntetés-végrehajtási intézeteiben dohányzó zárka kialakítása nem engedhető meg. A fiatalok büntetés-végrehajtási intézete ugyanis a büntetés-végrehajtási intézetekhez képest speciális intézmény, ezt a büntetés-végrehajtást szabályozó joganyag is kifejezésre juttatja. A fiatalok bv. intézetében a fogvatartottak jelentős hányada ugyanis 18. életévét be nem töltött személy, akiknek egészségét a törvényi szabályozás fokozott védelemben részesíti. Ezt juttatja kifejezésre a fogyasztóvédelemtől szóló 1997. évi CLV. törvény 16/A. § (3) bekezdése azzal, hogy tilos tizennyolcadik életévét be nem töltött személy részére dohányterméket értékesíteni, illetve kiszolgálni.”

A fentiekben túl felhívom a figyelmet arra is, hogy a *Gyermekjogi Egyezmény* alapelveként rögzíti, hogy az állam, az állam szervei, a hatóságok, a szülők, a gyám és a gyermekért törvényesen felelős más személyek kötelesek a gyermekre vonatkozó döntéseikben a „gyermek mindenekfelett álló érdekét” figyelembe venni. A gyermekek speciális védelmét biztosító jogok csoportjába tartozó rendelkezések a gyermek fokozott védelmét szolgálják bizonyos káros hatások, illetve kizsákmányolás esetén, mégpedig úgy, hogy az államokra rónak kötelezettségeket. Különleges védelemre jogosultak a fogyatékos, a családot nélkülöző, a kisebbségekhez tartozó gyermekek, továbbá a rendkívüli helyzetben lévő (menekült, fegyveres konfliktusokban érintett, bűncselekmény elkövetése miatt szabadságuktól megfosztott) gyermekek is.

Az Alaptörvény értelmében a gyermekekre vonatkozó védelem megvalósításának formái magukba foglalják a vonatkozó jogi szabályozás kidolgozását, a gyermek jogainak esetleges korlátozását és a gyermek szabadságfőrájának biztosítását (állami be nem avatkozás által is), addig a gyermekekről való gondoskodás a család és az állam tevékeny kötelezettségeit jelenti. A gyermeket a *védelem* elsősorban a családja részéről illeti meg, a gyermekről való *gondoskodás* a család és az állam feladata. A családban élő gyermeknek alanyi joga van a gondoskodáshoz mind a család, mind az állam részéről, nincs azonban alanyi joga a gondoskodás meghatározott megvalósulási formáihoz⁶.

Mindezekre tekintettel a már hivatkozott AJB-2323/2012. számú jelentésben hangsúlyoztam, hogy „a fiatalok büntetés-végrehajtási intézetében a fogvatartottak részére dohányzó zárka kijelölése, illetve az abban való elhelyezése, önmagában a fiatalok fogvatartottak dohányzásának engedélyezése a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelményével, a gyermek védelméhez, valamint az egészséghez való joggal összefüggésben visszasságot okoz”, mely véleményemet továbbra is, változatlanul fenntartom. Fontosnak tartom ugyanis, hogy a szabad társadalomban lényeges változások történtek a dohányzás területén, amit a büntetés-végrehajtás szervezete nem hagyhat figyelmen kívül. A szervezet eddig a tűrés állapotában volt, amelyet fel kell váltania az egészségtudatos nevelésnek, a fiatalokat az egészséges életmód elsajátítására kell ösztönözni. Ezért a hivatkozott jelentésben megfogalmazott, a nemdohányzó védelméről szóló törvény és a büntetés-végrehajtást szabályozó joganyag összhangjának megteremtését, valamint az IM rendelet csomagban beküldhető tárgyak körét szabályozó mellékletének módosítását mellőzhetetlennek tartom.

A helyszíni ellenőrzés időpontjában a fogvatartottak egészséges környezethez való jogával, illetve az intézet környezetvédelmet érintő működésével összefüggésben visszasság vagy annak közvetlen veszélye nem merült fel. Ebben az intézetben találkoztam először azzal, hogy a zárkak felszereltségéhez tartozik a ruhaszártó, ami biztosítja a fogvatartottak emberi méltóságának érvényesülését.

A helyszíni vizsgálat tapasztalatai ismét arról győzték meg, hogy a kis létszámú intézetben, egy-két-három fős zárkában való elhelyezés megfelelően biztosítja a fiatalok fogvatartottak speciális jogainak az érvényesülését.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszasságok orvoslása érdekében:

- I. Az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát*, hogy vizsgálta meg a Baranya Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet állománytáblája módosításának, a pszichológusi státuszok emelésének, valamint az ahhoz szükséges anyagi fedezet központi biztosíthatóságának lehetőségét.
- II. Az Ajbt. 37. §-a alapján kérem a *közigazgatási és igazságügyi minisztert*, valamint a *belügyminisztert*, hogy az AJB-2323/2012. számú jelentésben a jogalkotással összefüggésben tett javaslataim megvalósítása érdekében mielőbb tisztázzák, hogy a hatályos jogi környezetet hogyan kell átalakítani annak érdekében, hogy a fiatalok elhelyezésére szolgáló büntetés-végrehajtási intézetekben a dohányzás tilalmának érvényt lehessen szerezni..

Budapest, 2012. június 28.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet 1: Az alkalmazott jogszabályok

2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról (Ajbt.)

18. § (4) Az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

1991. évi LXIV. törvény a Gyermekek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről

1. cikk Az Egyezmény vonatkozásában gyermek az a személy, aki tizennyolcadik életévét nem töltötte be, kivéve, ha a reá alkalmazandó jogszabályok értelmében nagykorúságát már korábban eléri.

18. cikk 1. Az Egyezményben részes államok minden erejükkel azon lesznek, hogy biztosítsák annak az elvnek az elismertetését, amely szerint a szülőknek közös a felelősségük a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért. A felelősség a gyermek neveléséért és fejlődésének biztosításáért elsősorban a szülőkre, illetőleg, adott esetben a gyermek törvényes képviselőire hárul. Ezeket cselekedeteikben mindenekelőtt a gyermek mindenek felett álló érdekének kell vezetnie.

2. Az Egyezményben említett jogok biztosítása és előmozdítása érdekében a részes államok megfelelő segítséget nyújtanak a szülőknek és a gyermek törvényes képviselőinek a gyermek nevelésével kapcsolatban rájuk háruló felelősség gyakorlásához, és gondoskodnak gyermekjóléti intézmények, létesítmények és szolgálatok létrehozásáról.

40. cikk 1. Az Egyezményben részes államok elismerik a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított, vádolt vagy abban bűnösnek nyilvánított gyermeknek olyan bánásmódhoz való jogát, amely előmozdítja a személyiség méltósága és értéke iránti érzékének fejlesztését, erősíti a mások emberi jogai és alapvető szabadságai iránti tiszteletét, és amely figyelembe veszi korát, valamint a társadalomba való beilleszkedése és abban építő jellegű részvétele elősegítésének szükségességét.

3. Az Egyezményben részes államok minden erejükkel azon lesznek, hogy előmozdítsák különleges törvények és eljárások elfogadását, hatóságok és intézmények létrehozását a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított, vádolt vagy abban bűnösnek nyilvánított gyermekek számára és különösen

a) olyan legalacsonyabb életkort állapítsanak meg, amelyen alul a gyermekkel szemben bűncselekmény elkövetésének vételeme kizárt;

b) minden lehetséges és kívánatos esetben tegyenek intézkedéseket e gyermekek ügyének bírói eljárás mellőzésével való kezelésére, annak fenntartásával, hogy az emberi jogokat és a törvényes biztosítékokat teljes mértékben be kell tartani.

4. Rendelkezések egész sorát, így különösen a gondozással, az irányítással és a felügyelettel, a tanácsadással, a próbára bocsátással, a családi elhelyezéssel, általános és szakmai oktatási programokkal és nem intézményes megoldásokkal kapcsolatban rendelkezéseket kell hozni annak érdekében, hogy a gyermekek számára jólétüknek megfelelő, valamint helyzetükhöz és az elkövetett bűncselekményhez mért elbánást lehessen biztosítani.

1979. évi 11. tvr. a büntetések és intézkedések végrehajtásáról (Bv. tvr.)

36. § (1) Az elítélt jogosult

a) a higiéniai feltételeknek megfelelő egészséges elhelyezésre, az egészségi állapotának és a szabadságvesztés végrehajtása alatti tevékenységének megfelelő élelmezésre, egészségügyi ellátásra;

b) a hozzátartozóival, valamint az általa megjelölt és a büntetés-végrehajtási intézet által engedélyezett személyekkel való levelezésre, a levelek gyakorisága és terjedelme nem korlátozott;

c) legalább havonként látogató fogadására; ha a büntetés-végrehajtási intézet biztonsága indokolja, az elítélt rácson keresztül beszélhet a látogatóval;

d) társadalmilag hasznos munka végzésére, a munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemre, munkavédelemre;

e) a nők és a fiataloké a rájuk vonatkozó sajátos védelemre;

g) a büntetés-végrehajtási intézetben és a büntetés-végrehajtástól független szervhez közérdekű bejelentés, panasz, kérelem és jognyilatkozat előterjesztésére;

h) vallási vagy lelkiismereti meggyőződésének szabad megválasztására, annak kinyilvánítására és gyakorlására;

i) a személyi tulajdonához fűződő jogainak védelmére;

j) a szabadulása utáni munkába állása és letelepedése érdekében a munkáltató, valamint karitatív szervezetek megbízottjával és pártfogóval való érintkezésre;

k) naponként legalább egy órai szabad levegőn tartózkodásra;

l) pihenésre, szabadidőre, a rendszeresen végzett munka után fizetett szabadságra;

m) önképzésre, sajtótermékek megrendelésére, a büntetés-végrehajtási intézet művelődési és sportolási lehetőségeinek igénybevételére;

n) általános iskolai, indokolt esetben középfokú, valamint felsőfokú tanulmányok folytatására, a vizsgákra való felkészüléshez a jogszabályban meghatározott tanulmányi és vizsgaszabadságra;

Az elítéltek nevelése

38. § (1) A szabadságvesztés végrehajtásának feladata, hogy fenntartsa az elítélt önbecsülését, fejlessze a felelősségérzetét, és ezzel elősegítse, hogy felkészüljön a szabadulása utáni, a társadalom elvárásának megfelelő önálló életre.

(2) Az (1) bekezdésben megjelölt feladat végrehajtása érdekében fel kell használni a szükséges gyógyító, oktató, erkölcsi és szellemi erőforrásokat, biztosítani kell a rendszeres munkavégzés feltételeit.

VII. cím

A fiatalkorúakra vonatkozó rendelkezések

48. § (1) Az I-VI. cím rendelkezéseit a jelen címben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni azokra az elítéltekre, akiknek a szabadságvesztést a fiatalkorúak börtönében vagy a fiatalkorúak fogházában kell letölteniük.

(2) A szabadságvesztés végrehajtása során különös gondot kell fordítani a fiatalkorú nevelésére, oktatására, személyiségének fejlesztésére és testi fejlődésére.

(3) A fiatalkorúak büntetésvégrehajtási intézetében felnőttkorú elítéltek csak az intézet működése érdekében helyezhetők el.

49. § (1) A fiatalkorúak szabadságvesztését külön büntetésvégrehajtási intézetben kell végrehajtani.

(2) A fiatalkorúak börtönének, illetőleg a fiatalkorúak fogházának rendje - a fiatalkorúak életkori sajátosságaiból fakadó eltérésekkel - a börtön, illetve a fogház rendjének felel meg.

50. § (1) Biztosítani kell, hogy a fiatalkorú szakmunkás-, illetőleg betanítottmunkás-képzésben vegyen részt, és lehetővé kell tenni, hogy középfokú tanulmányokat folytasson.

53/A. § A fiatalkorú gyógyszert, gyógyászati segédeszközt térítés nélkül kap.

6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól

Az elhelyezési körlet, a zárka és a lakóhelyiség

135. § (1) Az intézetben az elítéltek elhelyezésére körletet, azon belül zárkákat és lakóhelyiségeket kell kialakítani.

(2) Zárka az elítéltek elhelyezésére szolgáló olyan helyiség, amelynek ajtaja, ablaka (a továbbiakban: nyílászárók) a külön rendelkezésekben meghatározott biztonsági követelményeknek megfelel. A zárkában folyó vízzel ellátott mosdót, illetve - az ön- vagy közveszélyes magatartást tanúsító elítéltek elhelyezésére kialakított zárka kivételével - elkülönített, lehetőség szerint önálló szellőzésű WC-t kell létesíteni.

137. § (1) A zárkában (lakóhelyiségben) elhelyezhető létszámot úgy kell meghatározni, hogy minden elítéltre lehetőleg hat köbméter légtér, és lehetőség szerint a férfi elítéltek esetén három négyzetméter, a fiatalkorúak, illetve a női elítéltek esetén három és fél négyzetméter mozgástér jusson.

(2) A mozgástér meghatározása szempontjából a zárka (lakóhelyiség) alapterületéből az azt csökkentő berendezési és felszerelési tárgyak által elfoglalt terület figyelmen kívül kell hagyni.

146. § (1) Az intézetben

a) orvosi rendelőt, betegszobát, fertőző elkülönítő szobát,

b) a befogadóképességnek megfelelő számú fürdőhelyiséget,

c) konyhát és a lehetőségek szerint közös étkezőhelyiségeket,

d) látogató helyiséget, a védővel, valamint más személyekkel történő hivatalos érintkezés céljára alkalmas helyiséget,

e) könyvtárat, a szabadidő eltöltésére, a közös foglalkozásra és a közös vallásgyakorlásra szolgáló helyiségeket,

f) a szabad levegőn való tartózkodásra, illetve a sportolásra alkalmas területet

kell kialakítani.

(2) A kijelölt intézetekben az elítéltek iskolai oktatásához, szakirányú képzéséhez tantermet kell létesíteni.

(3) A látogatóhelyiséget úgy kell berendezni, hogy szükség esetén az elítéltek a látogatóktól térelválasztó elemmel vagy más módon elkülöníthetők legyenek. A helyiség közelében WC-t kell kialakítani.

196. § (1) A szabadságvesztés végrehajtása során az elítéltet támogatni kell, hogy felkészülhessen a szabadulás utáni életre. Ennek érdekében a szabadulás várható időpontja előtti hat hónaptól a pártfogó felügyelő az intézetben a szabadulók részére - külön jogszabályban meghatározott kérdésekben - tájékoztatást, felvilágosítást nyújt, egyéni kérésre személyesen hallgatja meg és segíti az elítéltet.

d) akinek a szabadságvesztés hátralévő részét kegyelemből elengedték vagy mérsékeltek, a jogszabályban, illetve a kegyelmi döntésben megállapított napon,

e) akinek ügyében a Kúria felülvizsgálati eljárás, illetve a törvényesség érdekében lefolytatott jogorvoslati eljárás, vagy jogegységi eljárás keretében szabadlábra helyezéséről határoz, a Kúria határozata kihirdetésének napján,

5/1998. (III. 6.) IM rendelet a fogvatartottak egészségügyi ellátásáról

6. § (1) A fogvatartottat befogadáskor közegészségügyi és járványügyi szempontból egészségügyi szakdolgozó megvizsgálja. Betegséget terjesztő vagy okozó rovarok észlelése vagy egyéb fertőző megbetegedés gyanúja esetén a fogvatartottat el kell különíteni, közösségbe helyezni csak a bv. orvos írásbeli engedélyével lehet.

(2) Befogadás után legkésőbb 72 órával a fogvatartottat a bv. orvos megvizsgálja, rögzíti a fogvatartott körelőzményi adatait, általános egészségi állapotát, fizikális státuszát, valamint elbírálja a munkaképességét.

8. § (1) A fogvatartottak részére biztosítani kell évente tüdőszűrésen (ernyőképszűrés), fogászati szűrésen, a nőknek nőgyógyászati szűrésen való részvétel lehetőségét.

(2) A tüdőszűrést a területileg illetékes, illetve a kijelölt tüdőgondozók, a fogászati szűrést a bv. intézetek fogorvosai, a nőgyógyászati szűrést a Központi Kórház, illetve a kijelölt szakorvosok végzik.

(3) A HIV szűrővizsgálat a bv. orvos tájékoztatását követően önkéntes alapon, a fogvatartott kérésére végezhető. Az eljárási rend betartásával lehetőség van anonim szűrővizsgálatra is. A szűrővizsgálatot a külön jogszabályban meghatározott laboratóriumok végzik.

(4) Az egyéb szűrővizsgálatokra a külön jogszabályok az irányadók.

A büntetés-végrehajtás országos parancsnokának 1-1/35/2008. (IK.Bv. Mell.2.) OP intézkedése a fogvatartottak egészségügyi ellátásáról szóló 5/1998. (III.6.) IM rendelet végrehajtásáról

18. A gümőkóros beteget, továbbá azt, akinél a szűrővizsgálaton vagy egyéb orvosi vizsgálaton a kivizsgálás szükségességét állapították meg – a járványügyi szabályok betartása mellett – a Központi Kórházba kell beutalni.

A büntetés-végrehajtás országos parancsnokának 1-1/44/2010. (VII.14.) OP intézkedése

III. Pszichológus feladatai

1. Fogvatartotti pszichológiai ellátás

A munkaszervezésénél irányadó szempont az ellátandók létszámának behatárolása. A lehetőségek függvényében törekedni kell arra, hogy a pszichológus maximum 150-200 fogvatartott, speciális csoportoknál (fiatalkorúak, életfogytig tartó szabadságvesztés büntetést töltők, gyógyító-nevelő csoport, HIV körlet stb.) 50-70 fogvatartott gondozását végezze.

A Miniszteri Bizottság Európai Börtönszabályokról szóló Rec (2006) 2 ajánlása a tagállamok számára (Európai Börtönszabályok)

Egészségügyi ellátás

40.2. A fogvatartottak számára a jogi helyzetükre alapozott hátrányos megkülönböztetés nélkül kell elérhetővé tenni az egészségügyi szolgáltatásokat.

40.3. A büntetés-végrehajtási intézet egészségügyi szolgálatainak törekedniük kell minden testi vagy mentális betegség, valamint azon hiányosságok vagy fejlődési rendellenességek kiszűrésére és kezelésére, amelyekben a fogvatartottak esetleg szenvednek.

40.5. Ennek érdekében, minden fogvatartottnak részesülnie kell a szükséges orvosi, sebészeti, pszichológiai ellátásban, azokat is ideértve, amelyek szabad környezetben állnak rendelkezésre.

V. Vezetés és személyi állomány

A büntetés-végrehajtási intézet, mint közszolgálat

72.3. A személyi állomány feladatai sokkal többet jelentenek egyszerű őrfeladatoknál és a személyi állománynak figyelembe kell vennie azt, hogy pozitív foglalkozási és segítőprogram révén meg kell könnyítenie a fogvatartottak társadalmi beilleszkedését büntetésük letöltése után.

Szakszemélyzet

89.1. A személyi állományban, amennyiben lehetséges, kellő számban lenniük kell szakembereknek, például pszichiátereknek, pszichológusoknak, szociális munkásoknak, nevelőknek, műszaki oktatóknak, tanároknak, vagy testnevelő-, illetőleg sporttanároknak

Melléklet 2: Lábjegyzet

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

² 75/1995. (XI. 21.) AB határozat

³ AJB-4541/2010. számú jelentés

⁴ 79/1995(XII.21.) AB határozat

⁵ A börtönökben pl. Ausztriában 16 év alatt nem dohányozhatnak, 16 év felett pedig nem javasolt, Csehországban 16 év alatt sem javasolt, Horvátországban engedélyezett a dohányzás a fiatalok fogvatartottak körében. Bajorország tiltja a dohányzást a fiatalok börtöneiben, Svájcban pedig az értékesítés tiltott 18 év alatt.

⁶ 79/1995. (VI.30.) AB hat.

AJB-4609/2012

Egy debreceni védett kocsányos tölgyfa kivágása

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Az eljárás megindítása

A közmédiából értesültem a Debrecen, Mester és Kar utca sarkán álló védett kocsányos tölgyfa kivágásáról. A fakivágás körülményei alapján felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért hivatalból vizsgálatot indítottam.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdés szerint az alapvető jogok biztosára a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- *a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)

Alkalmazott jogszabályok

- a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Tvt.)
- a helyi jelentőségű természeti értékek védelméről szóló 24/2006. (VIII.14.) Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzat Képviselő-testületi rendelet (a továbbiakban: Ör.)
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.)
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (a továbbiakban: Kvt.)

A megállapított tényállás

A tölgyfa kivágásával kapcsolatban tájékoztatást kértem Debrecen Megyei Jogú Város jegyzőjétől (a továbbiakban: Jegyző).

A rendelkezésemre bocsátott információk szerint Debrecen Megyei Jogú Város (a továbbiakban: DMJV) Önkormányzata az Ör.-ben a helyi jelentőségű fákat, illetve fasorokat – tekintettel azok kiemelkedő értékes fajaira [Ör. 1. § (1) bekezdés] – védetté nyilvánította. Az Ör. 2. számú mellékletének 13. pontja szerint természeti emlékké nyilvánította a szóban forgó kocsányos tölgyfát is. DMJV Polgármesteri Hivatal Városüzemeltetési Osztálya (a továbbiakban Városüzemeltetési Osztály) közútkezelőként az Igazgatási Osztály részére fakivágási bejelentést tett, amelyben megállapította, hogy a szóban forgó fa természetes okból teljesen kiszáradt, valamint, hogy „a balesetveszélyes állapot megszüntetése miatt kivágása soron kívül indokoltá vált. (...) Fentieket figyelembe véve bejelentjük, hogy a fakivágási munkálatokat soron kívül elvégeztetjük.” A bejelentéshez a közútkezelő mellékletként két képfelvételt csatolt.

DMJV Polgármesteri Hivatal Igazgatási Osztályának Vállalkozási Csoportja mint elsőfokú természetvédelmi hatóság határozatban engedélyezte a szóban forgó fa kivágását. Indoklásában megállapította, hogy a Városüzemeltetési Osztály kérelemmel fordult a hatósághoz, amelyben a fa kiszáradását jelezte.

A vizsgálat megállapításai

I. Hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – a helyi önkormányzat, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Jelen ügyben megállapítható, hogy az önkormányzat az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján hatóságnak minősül, tehát az ügy vizsgálatára hatásköröm kiterjed. Ezen kívül az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) számú határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelőségét is.

III. Az ügy érdemében

Védett természeti területen a természetvédelmi hatóság engedélye szükséges különösen az erdőről és az erdő védelméről szóló törvény hatálya alá nem tartozó fa, facsoport, fasor, fás legelőn lévő fa kivágásához, telepítéséhez. [Tvt. 38. § (1) bekezdés e) pontja] A védett természeti terület a védelem kiterjedtségének, céljának, hazai és nemzetközi jelentőségének megfelelően lehet többek között természeti emlék. [Tvt. 28. § (1) bekezdés d) pont] Az Ör. 5. számú mellékletének II. 1. b) pontja szerint a fák kivágása csak az esetben lehetséges, ha természetes okból kiszáradnak, vagy kiemelt közérdekből védeltségük feloldásra kerül.

Az elsőfokú természetvédelmi hatóság fenti jogszabályok, valamint a Városüzemeltetési Osztály bejelentése alapján a fa kivágását engedélyezte.

Az eljáró hatóság azonban nem vizsgálta a Ket. kizárásra vonatkozó szabályait. A jegyző mint hatóság nem vehet részt annak a hatósági ügynek az elintézésében, amelyben az őt foglalkoztató önkormányzat, a foglalkoztató önkormányzat társulása vagy az egyéb munkáltatói jogokat gyakorló polgármester ellenérdekű ügyfél, illetve a határozattal az önkormányzat, a társulás vagy a polgármester jogosulttá vagy kötelezetté válhat. [Ket. 42. § (5).

bekezdés] Ilyen esetben a kizárási okot a felügyeleti szerv vezetőjének kell bejelenteni, aki másik azonos hatáskörű hatóságot jelöl ki. [Ket. 43. § (4)-(5) bekezdése]

A természetvédelmi hatóság határozatát nem tette közzé. Erre vonatkozóan Debrecen Megyei Jogú Város Jegyzője a TerepSzemle Stúdióknak adott válaszában a következőket fejtette ki: „Tájékoztatom, hogy a természetvédelmi hatósági ügyekben hozott egyedi határozat közzétételét jogszabály nem teszi kötelezővé.” [Debrecen Megyei Jogú Város Jegyzőjének 89486/2012. számú levele]

A természetvédelmi hatóság határozatainak közzétételével kapcsolatban a következőkre szeretném felhívni a figyelmet. A Tvt. a határozatok közzétételével összefüggésben nem tartalmaz előírást, a jogszabály hatályát szabályozó részben ugyanakkor úgy rendelkezik, hogy a természetvédelemmel összefüggő e törvényben nem szabályozott kérdésekre, a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény rendelkezéseit kell alkalmazni. [Tvt. 3. § (2) bekezdés] A Kvt. szerint pedig a környezetvédelmi hatóság a határozatát – annak jogerőre emelkedésére tekintet nélkül – nyilvánosan közzéteszi. Fentiekre tekintettel a természetvédelmi hatóságnak határozatát közzé kellett volna tennie.

Ennek elmaradása, valamint a Ket. kizárással kapcsolatos szabályainak figyelmen kívül hagyása miatt a Debrecen Megyei Jogú Város Jegyzője a *jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott.*

Intézkedéseim

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján kezdeményezem, hogy Debrecen Megyei Jogú Város Jegyzője a jövőben a jogszabályoknak maradéktalanul eleget téve, a jelentésében rögzítettek figyelembevételével lássa el feladatait.

Budapest, 2012. szeptember 17.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-4650/2012

Az ügyvédek objektív felelősségének kérdése

Előadó: dr. Várady Eszter

Az eljárás megindulása

Az ügyvédi projekt indításakor közzétett projekt-tervezetünkben egyebek mellett megállapítottuk, hogy az egyéni alapjogok védelme szempontjából is kiemelt fontossággal bír az ügyvédi védelemhez és a képviselőkhöz való hozzáférés, az eljárási jogi eszközök egyenlősége, az ügyvédek félelem- és befolyásmentes működése. Ez utóbbi követelményt – amelyet a Magyar Ügyvédi Kamara elnöke projektindító sajtótájékoztatókon tervezetünkben külön is kiemelt – veszélyeztethetik a cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (továbbiakban Ctv.) 2012. március 1-jétől hatályba lépő egyes módosításai.

Erre tekintettel az ügyvédi projekt keretében, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam, egyidejűleg, az Ajbt. 21. §-a alapján tájékoztatást kértem a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumtól, valamint a Magyar Ügyvédi Kamarától.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”);
- Emberi méltósághoz való jog* (Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”)
- Tulajdonhoz való jog* (Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”)
- Hátrányos megkülönböztetés tilalma* (Alaptörvény XV. cikk (1)-(2)-(5) bekezdés: (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. (5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”). A jogegyenlőség megteremtése, az egyenlő méltóságú személyként kezelés biztosítása elsődleges állami kötelezettség.

Alkalmazott jogszabályok

- A cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény (a továbbiakban: Ctv.)
- Az ügyvédségről szóló 1998. évi XI. törvény (továbbiakban Üt.)

Megállapított tényállás

A Ctv. 2012. március 1-jén hatályba lépő egyes módosításai alapjogvédelmi szempontból több visszásságot is felvetnek. Ezek egyike – a 34. § (2) bekezdése – az új cég beadására és cég módosítására vonatkozó bejelentési

kötelezettség késedelmes teljesítésével kapcsolatos. Az új szabályozás értelmében a cégbíróság 50. 000 forinttól 900. 000 forintig terjedő *pénzbíróssággal sújtja* azt, aki a bejegyzési, illetve változásbejegyzési kérelem előterjesztését a vonatkozó határidőn túl, késedelmesen teljesíti.

Alapjogvédelmi szempontból ugyancsak megkérdőjelezhető a törvény 48. § (6) bekezdésében foglalt, egyszerűsített cégeljárásra vonatkozó szigorítása. Ennek értelmében a cégbíróóság a bejegyzési kérelmet elutasítja és a jogi képviselővel szemben a 34. § (2) bekezdésébe foglalt *pénzbírósságot alkalmazza*, ha észleli, hogy azok az adatok, amelyeknek bejegyzését az adott cégformára vonatkozóan e törvény előírja, illetve a létesítő okirat, valamint a bejegyzési kérelem alapjául szolgáló, a törvény 3. számú mellékletében felsorolt, kötelezően, illetve szükség szerint csatolandó egyéb okirat nem felel meg a jogszabályok rendelkezéseinek.

A következő, általam kifogásolt módosítás szintén az egyszerűsített cégeljárást érinti. A 74. § (5) bekezdése szerint, amennyiben egyszerűsített eljárásban bejegyzett cég vonatkozásában azért indul törvényességi felügyeleti eljárás, mert a bejegyzési kérelemben szereplő adat, amelynek bejegyzését az adott cégformára vonatkozóan e törvény előírja, illetve a létesítő okirat, valamint a bejegyzési kérelem alapjául szolgáló, a törvény 3. számú mellékletében felsorolt, kötelezően, illetve szükség szerint csatolandó egyéb okirat nem felelt meg a jogszabályok rendelkezéseinek, a cégbíróóság a jogi képviselővel szemben a 34. § (2) bekezdésében foglalt *pénzbírósságot alkalmazza*.

A Ctv. módosítás utáni szövege márciustól tehát már nem ad mérlegelési lehetőséget a bíróóságos tekintetében.

Problémaként merül fel ezzel kapcsolatban, hogy az egyszerűsített cégeljárások során a cégbíróóságok joggyakorlata nem egységes, illetve az, hogy jogi egyetemi végzettséggel nem rendelkező bíróósági ügyintéző dönti el a kérelem jogszerűségét, továbbá az, hogy a Ctv. nem tartalmaz mintát a kötelezően csatolandó mellékletekre. Fentiekből megállapítható, hogy a módosítás nem teljes mértékben objektív feltételekhez köt lényegében objektív szankciót.

Ez a tendencia az egyszerűsített cégeljárás igénybevételét veszélyeztetheti, mert a kockázat (és a bíróóság összege) nem áll arányban a reálisan érvényesíthető munkadíjjal. (Az egyszerűsített eljárással történő cégbejegyzés illetéke a jelentős mértékű emelés¹ után is csak a fele a rendes eljárásban történő bejegyzésnek).

A közigazgatási és igazságügyi miniszterhez intézett megkeresésemben a Ctv. módosításának áttekintése érdekében, a következő kérdésekről kértem tájékoztatást:

1. Mely érvek indokolták a jogszabály fentiekben részletezett módosítását?
2. Fenti módosítások nem hatnak-e negatívan a rövidebb és a 2012. márciusi módosítás után is lényegesen kedvezőbb költségű egyszerűsített cégeljárás gyakorlati alkalmazására?
3. Mi alapján differenciál a cégbíróóság a meglehetősen széles skálát (50 000-900 000 forint) átfogó bíróóság tekintetében, illetőleg a jogszabályi környezet milyen mérlegelési lehetőséget ad a cégbíróónak?
4. Kifogásolhatónak tartja-e, hogy a jogszabály mérlegelés nélkül rendeli kiszabni a büntetést a jogi képviselővel szemben, ha a törvény 3. számú mellékletében felsorolt, kötelezően, illetve szükség szerint csatolandó egyéb okirat nem felelt meg a jogszabályok rendelkezéseinek, ugyanakkor nem tartalmaz mintát a mellékletekre vonatkozóan?

A közigazgatási és igazságügyi miniszter válaszelevelében az alábbiakról tájékoztatott:

1. A Ctv. tárgybeli módosításának előkészítése 2011 őszén kezdődött meg. A felülvizsgálat kapcsán többek között az állami adóhatóság, valamint a bíróóságok részéről érkeztek olyan jelzések, hogy az egyszerűsített cégeljárás szabályait – a gazdasági életben tapasztalt visszaélések megszüntetése érdekében, a forgalom biztonsága, az állami szervek túlterheltségének csökkentése érdekében – felülvizsgálni szükséges.

A statisztikai adatokat vizsgálva megállapítható volt, hogy az elmúlt pár évben, az egyszerűsített cégeljárás bevezetése óta a gazdasági társaságok száma jelentősen megnőtt és összetételük átalakult. Míg öt évvel ezelőtt népszerűek voltak a korlátlan tagi felelősséggel működő társasági formák, addig 2011-re a korlátozott felelősségű társaságok száma majdnem duplájára nőtt. A jogalkalmazási tapasztalatok azt mutatták, hogy a korlátozott tagi felelősség mögé bújó cégtulajdonosok számtalan esetben tudatosan, nagy tartozásokat maguk mögött hagyva adták el, vagy hagyták magukra cégüket. Ez a tendencia véleménye szerint a gazdasági életben jelentős károkat okozott, nemcsak a piaci szereplőknek, hanem a köztartozások miatt az államnak is. Az állami adóhatóság ezért a kiegyenlített köztartozások és a fantomcégek kiszűrése érdekében fokozott leterheltségére hivatkozással jelezte, hogy az egyszerűsített cégeljárás szabályain gyökeresen változtatni kell.

Kifejtette, hogy a túlzott mértékű cégalapítással párhuzamosan a felszámolási eljárások száma is ugrásszerűen megnőtt. A felduzzasztott cégnyilvántartás – amely hozzávetőlegesen 600 000 céget tartalmaz – már nem tükrözi a ténylegesen gazdasági tevékenységet végző cégeket. Tájékoztatása szerint számtalan olyan megkeresés érkezett a minisztériumhoz, melyben arról a tényről számoltak be, hogy egy panellakásban több ezer cég van bejegyezve, és az adóssággal terhelt cégek megvásárlására már nyíltan, újsághirdetéseken ajánlkoznak.

A gazdasági életet rendkívül bizonytalanná teszi az a tény, hogy a cégek működésének átlag ideje három év, a gazdasági társaságoknak az üzleti partnerek megbízhatóságáról, stabil működéséről, tőkeerősségéről folyamatosan tájékozódni kell.

A Ctv. tárgybeli módosítását tartalmazó, a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX törvény, a gazdasági társaságokról szóló 2006. évi IV törvény, a cégnyilvánosságról, a bíróósági cégeljárásról és a

végelszámolásról szóló 2006 évi V törvény, továbbá az ezekkel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCVII. törvény elsődleges célja tehát az volt, hogy a csalárd módon eljáró, rosszhiszemű gazdasági társaságok mögött álló tulajdonosok felelősségre vonása ne maradjon el, a hitelezőket és az államot károsító, a gyors és egyszerű cégeljárással visszaélő vállalkozói magatartások visszaszorításra kerüljenek.

2. A fenti célok mentén került sor az egyszerűsített cégeljárás szabályainak felülvizsgálatára. A cégbírók bevonásával a felülvizsgálat elsődleges szempontja a cégnyilvántartás közhitelességének helyreállítása és a cégbírói kontroll erősítése volt. A cégbírók jelezték ugyanis, hogy az egyszerűsített cégbejegyzések nagy száma jelentős kapacitásokat köt le a cégbírókban, ebből következően az egyszerűsített cégeljárás bevezetése óta átalakult a cégbírók szervezete is, megnőtt a bírósági ügyintézők és jelentősen csökkent a bírák száma. A cégbírók több alkalommal is jelezték, hogy az egy munkaóra ügyintézési határidő az egyszerűsített cégeljárás esetén rendkívül szűk, ráadásul az egyszerűsített cégeljárás kérelmek nagy száma és ügyelosztás miatt egy kérelem megvizsgálására ennél kevesebb idő jut. Álláspontja szerint a jogi szabályozás miatt a bírósági ügyintézők akkor sem volt lehetősége elutasítani a kérelmet, ha a rendelkezésre álló szűk határidő alatt észleli, hogy a bejegyzési kérelem tartalma jogszabályt sért, mivel egyszerűsített cégeljárásban az elutasítási okok rendkívül szűk körűek voltak.

A jogszabálysértő működés megszüntetésére egyetlen lehetőség a törvényességi felügyeleti eljárás megindítása volt, ez azonban egyrészt rendkívül költséges, másfelől a bírák korlátozott száma miatt a cégbíróknak megfelelő kapacitása sincs arra, hogy valamennyi ügyben megindítsa a törvényességi felügyeleti eljárást. Törvényességi felügyeleti eljárást legnagyobb számban az állami adóhatóság indít, aki folyamatosan igyekszik figyelemmel kísérni a cégek törvényes működését, ez azonban a megnövekedett cégállomány vonatkozásában rendkívül nehézkes.

3. A jogalkalmazási tapasztalatok alapján a tárca a következő szempontokat mérlegelte a szabályozás előkészítése során.

Az egyszerűsített cégeljárás biztosítja a gyors cégalapítás lehetőségét, mely kiemelten fontos érdek. A cégbírók az általános eljárásrend szerint 15 munkanap alatt vizsgálja meg, hogy a kérelem megfelelő-e, a szükséges okiratok csatolása teljes körűen megtörtént-e, valamint az abban szereplő adatok és az egyéb körülmények alapján bejegyezhető-e a cég a cégjegyzékbe, azaz az új szereplő a gazdasági élet részévé válhat. Az egyszerűsített eljárásban a bíróságnak egy munkaóra áll rendelkezésére, hogy az iratokat megvizsgálja. Ez az idő leginkább arra elegendő, hogy a cégbírók megvizsgálja, hogy a kérelem jogszabályban meghatározott elutasításának lehetősége fennáll-e, ha ilyen körülmény nem merül fel, a céget bejegyzik a cégjegyzékbe, tekintettel arra, hogy ebben az eljárásban hiánypótlásra nincs lehetőség.

Kiemelten fontos szempontja szerint, hogy az egyszerűsített eljárás lényege, központi eleme az, hogy a jogi képviselő átvállalja a bíróságtól az általa benyújtott okiratok törvényességi szempontú ellenőrzését, ezáltal tud a bíróság vizsgálódásának ideje a minimálisra csökkenni, így a jogi képviselő szakmai hozzáértése a garanciája annak, hogy az egyszerűsített eljárásban a cégek regisztrációja során nem kerülnek bejegyzésre olyan cégek, amelyek a bírósági vizsgálat során fennakadtak volna.

A korábbi szabályoknak megfelelően is a jogi képviselő a bejegyzési kérelemben nyilatkozott arról, hogy a benyújtott okiratok törvényességi szempontú ellenőrzését elvégezte. A korábbi szabályozás szerint ennek a felelősségnek azonban nem volt súlya. Olyan cégek bejegyzésére is sor kerülhetett, amelyeknél hiányzott például a jegyzett tőke minimális összege, vagy olyan súlyos hibában szenvedett a kérelem, ami miatt az általános szabályok szerinti cégeljárásban elutasításra került volna. Szükséges volt tehát szankciót fűzni ahhoz a szabályhoz, hogy a jogi képviselő átvállalja a cégbírók vizsgálódási szerepét, annak érdekében, hogy a jogi képviselők a lehető legnagyobb gondossággal járjanak el a kérelem benyújtása során.

Mivel a cégbírók ügyintézési határidejének növelésére nem volt mód, a módosítás központi eleme az volt, hogy a jogi képviselő felelősségét meg kell erősíteni, tekintettel arra, hogy egyszerűsített cégeljárás során kiemelt hangsúlyt kap a jogi képviselő munkája, ebben az eljárásban tulajdonképpen átveszi a cégbírók szerepét.

Ezzel párhuzamosan az egyszerűsített cégbejegyzés során bővítésre került a kérelem elutasításának esete, mivel a cégbírók abban az esetben is elutasíthatja a kérelmet, amennyiben a cégbírók észleli, hogy azok az adatok, amelyeknek bejegyzését az adott cégformára vonatkozóan a Ctv. előírja, illetve a létesítő okirat, valamint a bejegyzési kérelem alapjául szolgáló, a Ctv. 3. számú mellékletben felsorolt, kötelezően illetve szükség szerint csatolandó egyéb okirat nem felel meg a jogszabályok rendelkezéseinek.

Tekintettel arra, hogy változásbejegyzési eljárásban az egyszerűsített cégeljárás – szintén a minimális bírói vizsgálódás okán – visszaélésekre adott okot, és az elsődleges kormányzati szándék a gyors cégalapítás biztosítása volt, így 2012. március 1-jétől változásbejegyzési eljárásban az egyszerűsített eljárás megszüntetésre került.

A fenti módosításokkal biztosíthatóvá vált, hogy a jogi képviselő nyilatkozata nagyobb hangsúlyt kapjon, felelőssége ténylegesen megállapítható és szankcionálható legyen.

4. Annak érdekében, hogy a bíróságok gyakorlata ne legyen elrettentő a jogi képviselők számára, folyamatban van a Ctv. olyan irányú módosítása, ami egyértelműbbé teszi, hogy az egyszerűsített cégbejegyzés során a cégbírók kizárólag abban az esetben szabhat ki bírságot a jogi képviselővel szemben, amennyiben a Ctv. 48. § (6) bekezdés j) pontja szerinti esetben a bejegyezni kért adat vagy a benyújtott okirat súlyosan törvényt sért.

A bíróságok bírságolási gyakorlata alapján ugyanakkor biztosan állítja a *miniszter*, hogy a bíróság a bírság mértékét a mulasztással adekvát mértékben, valamennyi szempont mérlegelésével szabja ki.

5. A Ctv. 34. § (2) bekezdésében foglalt módosítás ugyancsak a nyilvántartás közhitelességének

garantálását tartja szem előtt. A Ctv. 22. §-a tartalmazza a cégnyilvántartás hitelességére vonatkozó rendelkezéseket. Álláspontja szerint a Ctv. 34. § (1) bekezdésében foglalt, a létesítő okirat aláírásától, illetve elfogadásától számított 30 nap megfelelő időt biztosít a cégek számára ahhoz, hogy a bejegyzési vagy változásbejegyzési kérelmet a cégbírósághoz benyújtsák. A jogalkalmazási tapasztalatok alapján vált szükségessé a bírságolási gyakorlat módosítása, tekintettel arra, hogy az ítélőtáblai gyakorlat nem tette lehetővé, hogy a Ctv. 34. 2012. március 1-jét megelőzően hatályos (2) bekezdése ösztönözze a cégeket arra, hogy bejelentsék a közhiteles nyilvántartásban szereplő adatok változását.

Összegezve tehát a *miniszter* azt állapította meg, hogy a Ctv. módosítása során az államnak nem csak a gyors cégalapítás lehetőségét kellett biztosítania, hanem emellett a hitelezők, üzleti partnerek érdekeit is szem előtt kellett tartania. Ennek során elsődleges érdek szerinte, hogy a közhiteles nyilvántartás naprakész és a jogszabályoknak megfelelő adatokat tartalmazzon, a cégnyilvántartás hitelesen tanúsítsa a benne feltüntetett adatok, továbbá a bejegyzett jogok és tények fennállását illetve azok változásait, valamint hogy a cégek törvényes működése kikényszeríthető legyen. A Ctv. folyamatban levő módosítása ugyanakkor álláspontja szerint tovább erősíti az ügyvédek félelem- és befolyásmentes működését biztosító garanciákat is.

A magyar ügyvédi kamara elnökétől a következő kérdések alapján kértem tájékoztatást:

1. Álláspontja szerint a fenti módosítások nem hatnak-e negatívan a rövidebb és a 2012. márciusi módosítás után is lényegesen kedvezőbb költségű egyszerűsített cégeljárás gyakorlati alkalmazásra?
2. Megítélése szerint milyen szempontok szerint differenciál a cégbíróság a meglehetősen széles skálán (50.000-900.000 forint) átfogó bírság tekintetében, illetőleg a jogszabályi környezet milyen mérlegelési lehetőséget, esetleges iránymutatást ad a cégbírónak a bírság kiszabása körében?
3. Kifogásolhatónak tartja-e, hogy a jogszabály mérlegelés nélkül rendeli kiszabni a büntetést a jogi képviselővel szemben, ha a törvény 3. számú mellékletében felsorolt, kötelezően, illetve szükség szerint csatolandó egyéb okirat nem felelt meg a jogszabályok rendelkezéseinek, ugyanakkor nem tartalmaz mintát a mellékletekre vonatkozóan?
4. Aggályosnak tartja-e, hogy jogi egyetemi végzettséggel nem rendelkező bírósági ügyintéző dönthet a kérelem jogszerűségről, annak tükrében, hogy Ctv. nem tartalmaz mintát a kötelezően csatolandó mellékletre?
5. Melyek a módosítás utáni gyakorlati tapasztalatok az egyszerűsített cégeljárás cégbírósági elbírálásával kapcsolatban?

1. A Magyar Ügyvédi Kamara (MÜK) elnöke tájékoztatásában hangsúlyozta, hogy a Magyar Ügyvédi Kamara számára 2011 októberében megküldött, a tárgyra vonatkozó KIM-xx-GKFO/1780 /2011. sz. előterjesztés normaszöveg mellékletében a Ctv. 48. §, illetve a 8. cím teljesen más szöveggel szerepeltek, így a 34. § (2) bekezdésében szereplő bírságszabály a mai kontextusokban nem tartalmazott semmilyen szankciót. A Ctv. 74.§-sal kapcsolatban pedig az előterjesztésben semmiféle módosítási javaslat nem szerepelt. A tervezet a bíróság bírságolási jogkörének erősítését a cégekkel, vezető tisztségviselőkkel és csalárd módon eljáró vagy mulasztó cégvezetők és cégtulajdonosokkal szemben helyezte kilátásba.

Ezek a kérdések nem merültek fel a 2011. október 17-én, a KIM épületében a közigazgatási egyeztetés során érkezett észrevételek egyeztetése során sem, melyen az összes érintett és megnyilatkozásra jogosult állami szerv, egyéb érdekelt jelen volt. Így a jogszabály előkészítés folyamán a később elfogadott normaszövegre irányuló javaslattal nem találkozott, azt a kihirdetett jogszabályból ismerték meg.

2. A bírságolási gyakorlattal kapcsolatban az elnök úr arról tájékoztatott, hogy megkeresésemig egyetlen megyéből tud bírság kiszabásáról. Az általános visszajelzés – bírói információkra utalva – az, hogy a *bírák tartózkodnak a bírság alkalmazásától*.

3. Több megyéből érkezett olyan visszajelzés, hogy ügyvédek közötti szakmai konzultációkon olyan álláspont vált általánossá, hogy az egyszerűsített cégeljáráshoz rendelt kockázatokra tekintettel nem fogják vállalni ezt a típusú feladatot. A Fővárosi Törvényszéktől kapott szóbeli tájékoztatás szerint az egyszerűsített cégeljárások száma idén a következőképpen alakult:

Január: 6627; február: 8279; március: 3421; április: 1025; május: 1055 ügy (az év első két hónapjában még módosítás is benyújtható volt).

4. A kamara elnöke tájékoztatott, hogy az Alkotmányügyi Bizottság T-6842/4. sorszám alatt 2012. június 14-én módosító indítványt nyújtott be a Ctv. módosítása iránt. Ennek 6. pontja a Ctv. 48. § (6) f) pontja vonatkozásában – mely szerint „a cégbíróság a bejegyzési kérelmet elutasítja, ha észleli, hogy azok az adatok, amelyeknek bejegyzését az adott cégformára vonatkozóan e törvény előírja, illetve a létesítő okirat, valamint a bejegyzési kérelem alapjául szolgáló, a 3. számú mellékletben felsorolt, kötelezően, illetve szükség szerint csatolandó egyéb okirat nem felel meg a jogszabályok rendelkezéseinek” – megszünteti az anomáliát, de ugyanezt a kérdést nem érinti a Ctv. 74.§ (5) bekezdése esetében.

5. Álláspontja szerint a Ctv. 48. § (7) és a 74.§ (5) bekezdései (kifogásolt normák) ellentétesek az Alaptörvény 8. cikk (1) bekezdésével, II. cikkével, XIII. cikk (1) bekezdésével, valamint XV. cikk (2) bekezdésével.

A kifogásolt normák álláspontja szerint sértik az Alaptörvényben biztosított emberi méltósághoz való jogot, a jogállamiság alapelvét, a tulajdonhoz való jogot, valamint a diszkrimináció tilalmába ütköznek.

A). Az emberi méltósághoz való jog

Tekintettel arra, hogy az ügyvédekről szóló 1998. évi XL törvény (Üt.) 22. §-a az ügyvédi kamarai tagságot és ügyvédi megbízás ellátását csak természetes személyek számára teszi lehetővé (és őt terhelik az etikai, fegyelmi illetve védső soron a kártérítési felelősségek is), a kifogásolt normák nem csak az ún. „egyéni” ügyvédeket, hanem a társas keretben működő ügyvédeket is, azaz a homogén csoportként létező ügyvédség összes tagját természetes személyi minőségükben érintik. Ezt tükrözi a más ügyekből megismert következetes bírósági bírságolási gyakorlat is, mely mindig az ügyvédet, magát a jogi képviselőt represszionálja. Ezért a sértett természetes személyeket a jogvédelem e címen is megilleti. A Ctv.-nek a bírság összszerszerűségét és kiszabását megalapozó 34. §-a így hangzik:

„(1) Kötelező cégbejegyzés esetén a bejegyzési kérelem előterjesztésének határideje – ha törvény kivételt nem tesz – a létesítő okirat aláírásától, illetve elfogadásától számított harminc nap. Ha a cég alapításához hatósági engedély szükséges, a bejegyzési kérelem előterjesztésének határideje az engedély kézhezvételétől számított tizenöt nap.

(2) A cégbíróság 50. 000 forinttól 900. 000 forintig terjedő pénzbírsággal sújtja azt, aki az (1) bekezdésben meghatározott bejelentési kötelezettségét késedelmesen teljesíti.”

A kifogásolt normák erre való utalással írják elő kötelező, minimumösszeggel meghatározott bírság kiszabását a cégbíróság számára jogi képviselővel szemben. A kiszabásnak feltétele, hogy

- a *cégbíróság a bejegyzési kérelmet arra tekintettel utasítsa el, mert észlelte, hogy azok az adatok, amelyeknek bejegyzését az adott cégformára vonatkozóan a Ctv. előír, illetve a létesítő okirat, valamint a bejegyzési kérelem alapjául szolgáló, a Ctv. 3. számú mellékletében felsorolt, kötelezően, illetve szükség szerint csatolandó egyéb okirat nem felel meg a jogszabályok rendelkezéseinek* {Ctv. 48. 5 (7)}, illetve,

- *amennyiben egyszerűsített eljárásban bejegyzett cég vonatkozásában azért indul törvényességi felügyeleti eljárás, mert a bejegyzési kérelemben szereplő adat, amelynek bejegyzését az adott cégformára vonatkozóan e törvény előírja, illetve a létesítő okirat, valamint a bejegyzési kérelem alapjául szolgáló, a 3. számú mellékletben felsorolt, kötelezően, illetve szükség szerint csatolandó egyéb okirat nem felelt meg a jogszabályok rendelkezéseinek* [Ctv. 74. (5)].

A 8/1990. (IV. 23.) AB határozat szerint „az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot az ún.,, általános személyiségi jog” egyik megfogalmazásának tekinti. (...) Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható”.

A 23/1990. (X. 3 1.) AB határozat szerint az emberi méltóság „azt fejezi ki, hogy van egy abszolút határ, amelyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő hatalma nem terjedhet túl, vagyis az autonómiának, az egyéni önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint az ember alany maradhat és nem válik eszközzé vagy tárggyá”.

Az idézett alkotmánybírósi döntésekből következően az emberi méltóságot sérti az az állami cselekvés, amely a jogalanyt tárgyként kezeli. Ez a tárgykénti kezelés valósul meg akkor, ha alkotmányos indok nélkül olyan cselekményért is szankcióval sújtja a jogalkotó a jogalanyt, amelynek jogellenessége a jogalany érdekkörén kívüli okból, a jogalanyval való felróhatóságtól függetlenül következett be.

Az AB több határozatában helybenhagyta a felróhatóságtól független, objektív bírságolást lehetővé tevő szabályozást, ezt azonban mindig arra hivatkozva tette, hogy az így védett jogtárgy speciális jellemzőkkel bír, amelyek a felróhatóságtól független bírságolás lehetőségét alkotmányosan igazolják.

A 498 JD/2000. AB határozat ennek megfelelően az építésügyi bírság objektív jellegét azzal igazolta, hogy „a jogszerűtlen építkezés következményei, – amelyek gyakran mások jogait, illetőleg a közérdeket súlyosan sértő állapot kialakulásához vezetnek – visszafordíthatatlanok, illetőleg csak nagy anyagi ráfordítás árán szüntethető/c meg. (...) Ha az építető engedély nélkül építkezik, kivonja tevékenységét a hatóság ellenőrzése alól, s ezzel veszélyezteti az építési anyagi jog által védett közérdek érvényesülését. Ezért minősítette a jogalkotó önmagában az engedély nélküli építkezést közigazgatási szankcióval sújtható magatartássá”.

A közúti közlekedés szabályainak megsértése esetén alkalmazott objektív felelősség alkotmányos igazolását a 60/2009. (V. 28.) AB határozat abban látta, hogy „a szankcionált „magatartások túlnyomó részének megvalósítása esetén a közúti közlekedésben szükségszerűen olyan veszélyhelyzetek következnek be, melyek nemcsak közvetve, de közvetlenül is alkalmasak arra, hogy súlyos károkat okozzanak, adott esetben a közlekedésben részt vevő „ törvényisztelő” személyek életét, testi épségét fenyegezzék”.

Ennek megfelelően önmagában nem alkotmányellenes a jogellenes magatartás objektív, felróhatóságtól független szankcionálása, de erre csak akkor kerülhet sor, ha ezt megfelelő alkotmányos indok támasztja alá. Még ilyen esetben sem lehet azonban teljesen objektív a felelősség, mivel a 60/2009. (V. 28.) AB határozat szerint még ekkor is „az objektív jogellenességre alapozott felelősségi vélelem ésszerű megdöntésének minimuma az, hogy a jogszabály maradéktalanul biztosítsa annak lehetőségét, hogy a felelősségre vont személy minden kétséget kizáróan bizonyíthassa: a jogsértést nem ő követte el”.

A cégeljárás során a jogi képviselő fontos közbizalmi szerepet tölt be, azonban tevékenysége során a lehető legalaposabb körültekintéssel sem biztosíthatja azt, hogy az ellenjegyzése mellett benyújtott iratok mindenben megfeleljenek a jogszabályi rendelkezéseknek. A cégeljárás során benyújtandó iratok egy részénél a jogi képviselő

közreműködése ésszerűen annak tanúsítására korlátozódik, hogy a törvényben előírt nyilatkozatot az adott személy tette.

Ilyen például a vezető tisztségviselő nyilatkozata az eltiltásról vagy a vezető tisztségviselő nyilatkozata a pénzbeli hozzájárulás rendelkezésre bocsátásáról.

A jogi képviselőnek nincs eszköze e nyilatkozatok valódiságának ellenőrzésére, ilyen kötelezettséget az ügyvédre egyébként a Ctv. sem ró. Ezekben az esetekben tehát olyan cselekményért szankcionálja a Ctv. az eljáró jogi képviselőt, amellyel összefüggésben a jogellenességet még csak fel sem ismerhette, ez viszont az egyén cselekvési autonómiájának sérelmén keresztül az emberi méltósághoz való jog sérelmére vezet.

A kifogásolt normák nem biztosítanak kimentési okot arra az esetre sem, ha a jogi képviselőn kívüli személy felelős a jogszabálysértésért. Nehezen elválasztható a bejegyzési kérelmet jognyilatkozatként benyújtó jogi képviselő felelőssége mindazon személyekétől, akik a nyilatkozat ténybeli oldalának kialakításában részt vesznek: a többi okirat kiállítója (ideértve az állami szervezet is), az informatikai rendszer működtetője, a képviselt felek mind képesek lehetnek arra, hogy a jogi képviselő által nem ellenőrizhető módon befolyásolják a benyújtott és a bíróság által ellenőrzött okiratok jogszerűségét. A bíróság, észlelve a jogszabálysértést, minden esetben a jogi képviselővel szemben szab ki büntető jellegű bírságot.

B). A jogállamiság sérelme

Ba). Az elnök úr által kifejtettek értelmében a kifogásolt normák ezen túl olyan magatartásokat is szankcionálnak, amelyek esetében a jogellenesség nem látható előre teljes bizonyossággal. A cégnév esetében a cégbírságnak érdemi mérlegelési mozgásteret van arra, hogy a cégnév megfelel-e a Ctv. 34. §-ában meghatározott követelményeknek. Még a név-egyesítés vonatkozásában is felvethető, hogy a cégjegyzék ellenőrzése nem minden esetben elegendő a követelménynek való megfeleléshez, az egyéb, a cégnévvel szemben irányadó szempontok viszont egyértelműen olyan generálklausulák, amelyeknek való megfelelés teljes bizonyossággal történő előrejelzése nem lehetséges. A Ctv. 6. § (2) bekezdése szerinti névfoglalás csak lehetőség, nem pedig kötelezettség a cégalapítás során. Így a generálklausulától történő eltérés kötelező bírsággal sújtása előre nem kalkulálható jogkövetkezmény, amely akkor is bekövetkezhet, ha a jogi képviselő a legteljesebb körű tekintet mellett járt el. Az előre nem látható okból bekövetkező bírságolás az egyén cselekvési autonómiáját sérti, ezért az ellentétes az Alaptörvénynek az emberi méltóságot elismerő rendelkezésével.

Bb). Az (A) és (Ba) pont hatálya alá nem tartozó, a bíróság kötelező kiszabására vezető esetekben sem mérlegelheti a bíróság, hogy az elutasítás indoka milyen súlyú jogsértésre vezethető vissza. A kifogásolt normák rendkívül általános megfogalmazása ráadásul azt eredményezi, hogy nem előrelátható az eljáró jogi képviselő számára, milyen jellegű mulasztások vagy jogszabálysértések miatt kell a bíróság jogkövetkezményével számolnia. Így a kifogásolt normák a jogi képviselő kifejezetten büntető célzatú kötelező bírságolását írják elő arra az esetre is, ha a jogi képviselő a tőle elvárható körű tekintet ellenére is téved (p1. elgépelés, számolási hiba, irat csatolásának véletlen elmulasztása), vagy egyszerűen az eljáró bírótól eltérő jogértelmezést követ.

Ezekben az esetekben nincs olyan kiemelten fontos társadalmi érdek, amely – az épített környezet visszafordíthatatlan károsodásához vagy a közlekedésben részt vevők életének vagy testi épségének veszélyeztetéséhez hasonlóan – a felróhatóság követelményének mellőzését indokolná. Az egyszerűsített cégbejegyzési eljárás sikertelensége nem okoz sem harmadik személyek, sem a cégbejegyzést kérelmező személyek számára, sem pedig a társadalom egészének olyan kárt vagy veszélyt, ami miatt a bejegyzés elutasítását az eljáró jogi képviselőnek a kiemelt gondosságon felüli gondosságot tanúsítva el kellene kerülnie.

E kötelezettség esetleges megszegése az eljárásban résztvevőkön kívül senkire nem hat ki. A jogrendszerben (és így a Ctv.-ben is) erre tekintettel épül fel a bejegyzésre alkalmatlan kérelem szankciórendszere: a bejegyzési kérelem elutasítása és a befizetett illeték elvesztése. Mivel az illeték célja kifejezetten az, hogy a kérelmező a bejegyzési eljárás költségeit megtérítse, ezen túl – jogállami és a szankció alanyának méltóságát tiszteletben tartó módon – csak akkor lehet alkotmányosan szankcionálni a nem megfelelő kérelem benyújtását, ha azzal a kérelmező a törvényes bírósági működést felróhatóan akadályozta.

Az ügyvéd által képviselt ügyfelek védelme sem indokolhatja a *MÜK elnökének* álláspontja szerint az objektívizált szankciót, hiszen ők a kifogásolt normák hatálya lépése előtt és azóta is jogosultak a bejegyzés elmaradásából fakadó károk megtérítését követelni a jogi képviselőtől, és a bíróság sem az ügyfelet terheli. Mindez a gyakorlatban épp a céllal ellentétes hatást válthat ki: az ügyvéd nem vállalja a felróhatóságnál szigorúbb felelősségi alakzatot, csak ha az ügyfél hajlandó megtéríteni az ügyvéd érdekkörén kívül felmerülő bírságot.

Különösen aggályos a szabályozás azon vonatkozása, amely nem mulasztás vagy jogsértő cselekmény, hanem egyszerűen csak az eljáró bírótól eltérő jogértelmezés esetén is lehetővé teszi a bírságolást. A jog működési sajátossága, hogy eltérő jogértelmezések léteznek és létezhetnek, így a szankció nem csak az elképzelhető legmagasabb körű tekintet, de lehetetlen előrelátást is kíván a jogi képviselőtől.

Bc). A (B). pontban kifejtett indokok alapján a kifogásolt normák az Alaptörvény B cikk (1) bekezdésében tételezett jogállamiságot is sértik.

A 11/1992. (III. 5.) AB határozat szerint a jogállamiság részét képező „*jogbiztonság* (...) az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára (...) előre láthatóak legyenek”.

A magyar ügyvédi kamara elnökének álláspontja szerint a jogállamiság sérelmére vezet a támadott

rendelkezés, különösen olyan esetekben, amikor a jogellenesség a jogi képviselő számára nem látható előre, mégis kötelezően alkalmazandó vele szemben a szankció.

Ugyancsak sérti a jogbiztonságot, hogy a kifogásolt normák elnagyoltan, valamennyi jogszabálysértésre való utalással írják elő a szankció kötelező alkalmazását, így nem világos, nem előre látható a jogi képviselők számára, hogy mely esetekben kell bírságra számítaniuk. Ezzel összefüggésben a *kamara* véleménye szerint különösen sérti a jogbiztonságot, hogy az eljáró bírótól eltérő jogértelmezés esetén is kötelező bírságot alkalmazni a jogi képviselővel szemben, akkor is, ha a jogsértésre semmilyen szándéka nem irányult, sem neki, sem pedig az ügyfeleinek.

Az Alkotmánybíróság 34/1994. (VI. 24.) AB határozata szerint (ABH 1994, 177, 186) „*a szükségtelen, elkerülhető és a korlátozással elérni kívánt célhoz képest aránytalan korlátozás alkotmányosan megengedhetetlen, ezért alkotmányellenes*”.

Az 57/1991.(XI.8.) AB határozat (ABH 1991, 272.) kimondta, hogy ha egy jogszabálynak a gyakorlatban érvényesülő normatartalma megállapítható, az alkotmányossági vizsgálatnak abból kell kiindulnia, hogy a jogszabálynak az állandó és egységes jogalkalmazási gyakorlat milyen értelmet és tartalmat tulajdonít. Az Alkotmánybíróságnak tehát az érvényesülő, a hatályosuló és megvalósuló normát, azaz az „élő jogot” kell az Alkotmány/Alaptörvény rendelkezéseivel összevetnie.

Tájékoztatásában az elnök beszámolt arról, hogy az ügyvédi kar egy része az egyszerűsített cégeljárásra vonatkozó ügyvédi megbízásból származó ügyvédi munkadíj, az eljáráshoz kötődő és az ügyfelek által átvállalni nem kívánt terhek (megemelt illeték, JUB díjak) és a szankcióval történő fenyegetés összevetésével arra az álláspontra helyezkedik, hogy nincs lehetősége a jövedelméhez képest aránytalan pénzbírság kockázatainak viselésére. Így csökkenhet az ilyen ügyvállalások száma, amely viszont az ügyfelek, jogérvényesítési lehetőségét szűkíti.

C). A tulajdonhoz való jog sérelme

A kifogásolt normák sértik az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdésében meghatározott tulajdonhoz való jogot is, mert közérdek nélkül és aránytalan mértékben írják elő fizetési kötelezettséget. A tulajdonhoz való jog korlátozásban az Alkotmánybíróság a szükségesség-arányosság teszt egy különleges fajtáját alkalmazza. Eszerint a szükségességet az Alkotmánybíróság külön nem vizsgálja, ha a törvényi szabályozás a közérdekre hivatkozik, és e hivatkozás megfelelően indokolt és nem sért önmagában is valamely más alkotmányos jogot. Azonban a közérdekből történő tulajdonkorlátozás is csak akkor alkotmányos, ha az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya arányban áll egymással (I45/B/2009. AB határozat).

Álláspontja szerint a kifogásolt normákban önmagában a közérdekre hivatkozás sem indokolható alkotmányosan. A fent kifejtettek szerint nem lehet ugyanis közérdek, hogy a különböző lehetséges jogértelmezések miatt a jog működésében meglévő kockázat viselésén (azaz a bejegyzés elutasításából fakadó kár és illeték megtérítésén) túl büntető jellegű szankció is fenyegetse a jogi képviselőt. Feltéve, de meg nem engedve, hogy közérdekű a cél, az arányosság követelménye így sem teljesül.

Az egyszerűsített cégbejegyzési eljárás megfelelően működő jogintézmény, azt nem akadályozza a jogi képviselők által okozott jogszabálysértések mennyisége vagy súlya. Az *elnök* véleménye szerint az elutasítás jogkövetkezménye kellő elrettentő erőt jelent. Az esetleges magas elutasítási arány okozta bírósági többletköltséget a jogalkotó az illeték emelésével kompenzálhatja. A büntető jellegű szankcióval való fenyegetettség a védett érdekekkel összhangban nem áll, így indokolatlanul represszív jellegű, aránytalanul korlátozza a tulajdonhoz való jogot.

D). A diszkrimináció tilalmába ütközés

A magyar ügyvédi kamara elnöke véleménye értelmében a jogalanyok közötti önkényes különbségtételre vezet, hogy ugyanazt a jogsértést az egyszerűsített cégeljárás esetében kötelező bírsággal szankcionálnia a cégbíróságnak, míg nem egyszerűsített cégeljárás esetén még fakultatívan sincs lehetőség bírság alkalmazására.

A jelen eset szempontjából homogén csoportnak a cégeljárás során eljáró jogi képviselők minősülnek, mivel a védett jogtárgy (a cégnyilvántartás közhitelessége) jellege nem függ attól, hogy a cégeljárás egyszerűsített-e vagy sem. E csoporton belül különböztet meg a jogsértés szankcionálásában a jogalkotó aszerint, hogy egyszerűsített-e a cégeljárás vagy sem. Ez a megkülönböztetés nélkülözi az ésszerű indokot, hiszen az Üt. 27. § (1) bekezdése az ügyvédi ellenjegyzés feltételeiben és joghatásában nem különböztet aszerint, hogy egyszerűsített-e a cégeljárás vagy sem, különös tekintettel arra, hogy a Kifogásolt Normákban meghatározott ügyvédi felelősségi szabály nem tér el az Üt. 27. (1) bekezdés a) pontja szerinti törvényességi feltételtől.

Mivel a támadott rendelkezés a homogén csoportba tartozó jogalanyok között ésszerű indok nélkül tesz különbséget, az sérti az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdését.

A megjelölt jogszabályhelyek az Alaptörvény T) cikk (3) bekezdésébe is ütköznek, mely kimondja, hogy jogszabály nem lehet ellentétes az Alaptörvénnyel. Áttételesen több jog érvényesítését is nehezítheti ez a szankciórendszer, amely példa nélküli. Ehhez képest másodlagos, hogy a jelenlegi gyakorlatban nem kerül alkalmazásra.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

Feladat- és hatáskörömet az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény határozza meg, amelynek 18. § (1) bekezdése szerint *az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint*

közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajb. 18. § (1) bekezdésének d) pontja lehetőséget nyújt az alapvető jogok biztosának a kötelező tagság alapján működő köztestületek, így az ügyvédi kamarák tevékenységének vizsgálatára. Az Ütv. 12. § (1) bekezdése szerint az ügyvédi kamara az ügyvédek önkormányzati elven alapuló, szakmai és érdek-képviselési feladatokat ellátó köztestülete, így tevékenysége vizsgálata ombudsmani hatáskörbe tartozik.

Az Ajb. 18. § (4) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból eljárást folytathat*. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalból indított eljárás keretében, éppen a konkrét alapjogsérelem és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

A 37. § értelmében, ha az alapvető jogok biztos a álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését. A megkeresett szerv állásfoglalásáról, illetve esetleges intézkedéséről hatvan napon belül értesíti az alapvető jogok biztosát.

2. Az érintett alkotmányos jogok tekintetében

- A *jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”).

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Továbbra is irányadó alkotmánybírósági tézis álláspontom szerint, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

- Emberi méltósághoz való jog* (Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”).
- Hátrányos megkülönböztetés tilalma* (Alaptörvény XV. cikk (1)-(2)-(5) bekezdés: (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.

A két évtizedes, töretlen és álláspontom szerint az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírósági gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítélt meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre. Abban az esetben, ha a megkülönböztetés nem az alkotmányos alapjogok kapcsán áll fenn,

a szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos helyzetű, azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között.

Az alkotmánybírói gyakorlat által kimunkált ún. *ésszerűségi teszt* alkalmazásával állapítható meg, hogy egy adott normatív szabályozás, jogalkalmazói gyakorlat vagy egyedi döntés ellentétes-e a hátrányos megkülönböztetés alkotmányi tilalmával. Az ésszerűségi teszt egyrészt egy *összehasonlíthatósági*, másrészt egy *indokolhatósági próbából* áll. Az összehasonlíthatósági próba során azt kell vizsgálni, hogy a megkülönböztetés azonos helyzetben lévő jogalanyok között merül-e fel, az indokolhatósági próba pedig annak vizsgálatát jelenti, hogy ha azonos csoportba tartozók között áll fenn a megkülönböztetésnek van-e tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka. A homogén csoport fogalmát az Alkotmánybírók szűken értelmezte, de megállapította azt, hogy az összehasonlíthatósági próba nem csak arra a helyzetre vonatkozik, amikor azonos helyzetben lévő jogalanyok között tesznek különbséget, hanem ennek ellenkezőjére is, vagyis amikor *lényegesen eltérő helyzetben lévők esetén e körülményt figyelmen kívül hagyják*.

3. Az ügy érdeme tekintetében

3.1. A közigazgatási és igazságügyi miniszter álláspontjára vonatkozóan

A *közigazgatási és igazságügyi miniszter* által az egyszerűsített cégeljárás módosításával létrejövő – jogi képviselőket érintő – objektív felelősségi alakzat, illetőleg ennek következményeiről, várt hatásairól kifejtettekkel kapcsolatban alapvetően nem értek egyet.

A *miniszter* álláspontja értelmében a módosítás *elsődleges célja az volt, hogy a csalárd módon eljáró, rosszhiszemű gazdasági társaságok mögött álló tulajdonosok felelősségre vonása ne maradjon el, a hitelezőket és az államot károsító, a gyors és egyszerű cégeljárással visszaélő vállalkozói magatartások visszaszorításra kerüljenek*.

A szóban forgó – alapjogvédelmi szempontból aggályos – módosítások minden esetben a jogi képviselőket szankcionálják, nevezetesen:

- aki a bejegyzési, illetve változásbejegyzési kérelem előterjesztését a vonatkozó határidőn túl, késedelmesen teljesíti
- cégbíróság a bejegyzési kérelmet elutasítja és a jogi képviselővel szemben a 34. § (2) bekezdésébe foglalt pénzbírságot alkalmazza, ha észleli, hogy azok az adatok, amelyeknek bejegyzését az adott cégformára vonatkozóan e törvény előírja, illetve a létesítő okirat, valamint a bejegyzési kérelem alapjául szolgáló, a törvény 3. számú mellékletében felsorolt, kötelezően, illetve szükség szerint csatolandó egyéb okirat nem felel meg a jogszabályok rendelkezéseinek
- amennyiben egyszerűsített eljárásban bejegyzett cég vonatkozásában azért indul törvényességi felügyeleti eljárás, mert a bejegyzési kérelemben szereplő adat, amelynek bejegyzését az adott cégformára vonatkozóan e törvény előírja, illetve a létesítő okirat, valamint a bejegyzési kérelem alapjául szolgáló, a törvény 3. számú mellékletében felsorolt, kötelezően, illetve szükség szerint csatolandó egyéb okirat nem felel meg a jogszabályok rendelkezéseinek, a cégbíróság a jogi képviselővel szemben a 34. § (2) bekezdésében foglalt pénzbírságot alkalmazza.

1. A fenti szabályozás véleményem szerint nem a „csalárd módon eljáró rosszhiszemű gazdasági társaságok mögött álló tulajdonosok” felelősségre vonását célozza, hanem a jogi képviselőt szankcionálja, így a rosszhiszemű gazdasági szereplők háttérbe szorítására alkalmatlan. Az ok – okozati összefüggés nem követhető nyomon az egyszerűsített cégeljárásban eljáró jogi képviselő fenti esetekben történő szankcionálása és a „csalárd módon eljáró, rosszhiszemű gazdasági társaságok mögött álló tulajdonosok” felelősségre vonása között.

Egyrészt az általános eljárásban is viszonylag gyorsan, limitáció nélkül alapítható gazdasági társaság, így korlátolt felelősségű társaság is. Az általános eljárásban az ügyintézési határidő 15 nap, amely határidő a cégalapítási szándékot számottevően nem hátráltatja. A létrejövő gazdasági társaságoknak a tevékenységük megkezdéséhez sok esetben hatósági engedélyt kell beszerezniük, a működéshez szükséges infrastruktúrát kialakítaniuk, a megfelelő szakembereket megtalálniuk stb., amely az általános eljárás által igénybevetett 15 nap többszörösét igényli. Az esetlegesen „csalárd módon eljáró, rosszhiszemű gazdasági társaságok mögött álló tulajdonosokat” pedig nagy valószínűség szerint egy 15 napos várakozási határidő nem fog visszatartani csalárd tettük kivitelezésétől.

Másrészt a Ctv. fenti módosításai nem adnak tényleges eszközt a jogi képviselőnek a csalárd, rosszhiszemű gazdasági magatartások kiszűrésére. A jogi képviselők a bíróságtól tartva sem tudnak alaposabban és körültekintőbben eljárni, mert a jogalkotó nem biztosít számukra olyan jogokat, mint más, a cégalapításban közreműködő állami hatóságok részére.

A kifejtettekre tekintettel megállapítom, hogy a módosítással bevezetett büntető jellegű szankció a tulajdonhoz való jog sérelmét okozza.

Álláspontom szerint sokkal hatékonyabb és a csalárd, rosszhiszemű gazdasági társaságot létrehozni szándékozó személyek kiszűrésére ténylegesen alkalmas jogszabályi változás az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 2012. január 1-jétől hatályos módosítása. E módosítás új intézményt vezetett be, nevezetesen az adóregisztrációs eljárást². Ezen eljárásban az adóhatóság a cégalapító személyeket alaposabb vizsgálatnak veti alá, amelynek segítségével az esetlegesen „csalárd módon eljáró, rosszhiszemű gazdasági társaságok mögött álló tulajdonosok” személye jobban kiszűrhető. Ennek eredménye az lehet, hogy a törvényben meghatározott adótartozás esetén nem kap adószámot az új cég. Emiatt módosult a cégeljárás is, mivel csak ezen eljárást – az adószám megállapítását³ [Ctv. 48.§ (4)] – követheti a cégbejegyzési eljárás. A szóban forgó változás január 1-jétől lépett

hatályba, nem március 1-jétől, ahogy az ügyvédek objektív felelősségét célzó Ctv. módosítások. Arra vonatkozóan nem érkezett panasz, hogy meghosszabbodott a cégbejegyzési eljárás. Ettől még nem csökkent a cégalapítások száma januártól. Mindezt alátámasztja a Magyar Ügyvédi Kamara tájékoztatása, illetve Magyar Ügyvédi Kamara statisztikái, valamint a Fővárosi Törvényszéktől kapott, az egyszerűsített cégeljárások számáról havi bontásban beszámoló adatok is.

Egyetértek a közigazgatási és igazságügyi miniszterrel abban, hogy ugyancsak a fent említett rosszhiszemű magatartások kiszűrését szolgálja az egyszerűsített eljárásban a cégbejegyzéshez szükséges, a bejegyzési kérelemhez csatolandó okiratok körének bővítése, amely kötelezővé tette a gazdasági társaságok székhelyéül, telephelyéül vagy fióktelepéül szolgáló ingatlan használatának jogcímét igazoló, legalább teljes bizonyító erejű magánokirati formában történő igazolását. A változást megelőzően is szükség volt ezen okiratokat beszerzésére az alapító személyek által, de azt a jogi képviselőknek nem kellett becsatolnia a cégbíróság számára, hanem a cégbejegyzési kérelem nyomtatványon nyilatkozni kellett annak meglétéről és meg kellett őriznie a többi irattal együtt. Az, hogy ezen okiratokat most a cégbíróság számára be kell adni, a fiktív székhelyű, vagy a székhely, telephely, fióktelep címét – vagy akár magát az ingatlant is – a tulajdonos vagy más, az adott ingatlannal rendelkezni jogosult személy engedélye nélkül használó gazdasági társaságok létrejöttét gátolhatja. Tekintettel arra, hogy ezen okiratok is mindenki számára nyilvános cégiratok, ha valaki azt tapasztalja, hogy a címére egy számára ismeretlen cég kap küldeményt (pl. akár egy bankszámla kivonatot), akkor a cégbíróságon az eredeti iratokba történő betekintéssel gyorsan megállapíthatja, hogy az adott ingatlan használatára jogosító okiraton szereplő aláírás tőle származik-e, és a cégbíróságon azonnal fel tud lépni a jogtalan használat ellen.

2. A *miniszter* tájékoztatása szerint a *felülvizsgálat elsődleges szempontja a cégnyilvántartás közhitelességének helyreállítása és a cégbírósági kontroll erősítése volt*. Azt azonban nem fejtette ki alapjaiban, hogy mi veszélyeztette konkrétan a nyilvántartás közhitelességét. E kérdésnél arra utalt, *hogy az egyszerűsített cégbejegyzések nagy száma jelentős kapacitásokat köt le a cégbíróságokon, ebből következően az egyszerűsített cégeljárás bevezetése óta átalakult a cégbíróság szervezete is, megnőtt a bírósági ügyintézők és jelentősen csökkent a bírák száma. A cégbíróság több alkalommal is jelezte, hogy az egy munkaórás ügyintézési határidő az egyszerűsített cégeljárás esetén rendkívül szűk*.

Kérdésként merül fel, hogy miért nem került sor az ügyintézési határidő bővítésére, illetőleg a jelentős illetéknövekedés bevezetésére is tekintettel a kapacitásnövelésre?

Álláspontom szerint az említett eszközök hatékonyan gátolnák meg olyan bejegyzési kérelem befogadását, mely tartalma szerint jogsabályt sért.

3. A *tárcavezető* kifejtette, *hogy az egyszerűsített eljárás lényege, központi eleme az, hogy a jogi képviselő átvállalja a bíróságtól az általa benyújtott okiratok törvényességi szempontú ellenőrzését, ezáltal tud a bíróság vizsgálódásának ideje a minimálisra csökkenni*.

Álláspontom szerint a jogi képviselő nem veheti át a cégbíróság szerepét. Egyrészt mindez a hatalmi ágak szétválasztása alapelveit alapjaiban sértené meg. Másrészt diszkriminatív helyzetet⁴ teremtene, hiszen az egyszerűsített eljárásban nőne a jogi képviselő felelőssége, kvázi cégbírósággént járna el, az általános eljárásban azonban változatlanul a cégbíróság végezné a jogi képviselő által benyújtott okiratok törvényességi ellenőrzését.

„A bíróságok igazságszolgáltatási tevékenységet látnak el.”⁵ „Ez a megállapítás az igazságszolgáltatás egységét fogalmazza meg, azaz az egységes bíróság és egységes jog követelményét. Az egységes bíróság elve azt jelenti, hogy hazánkban nincs sem kiváltságos jellegű, sem megkülönböztetésen alapuló bíróság, azaz az igazságszolgáltatásban minden állampolgár ügyében ugyanazok a bíróságok járnak el. Az egységes jog elvének értelmében pedig a törvényhozás egyforma mértékkel mér, azaz az állam valamennyi polgárára azonos jogszabályok érvényesek. A bírák az eléjük került ügyekben csak a jogszabályok és belső meggyőződésük alapján dönthetnek ezért a szakmai tudás és az anyagi biztonság biztosítása mellett elengedhetetlen a bírói függetlenség biztosítása is. Magától értetődik továbbá, hogy a jelenleg hatályos joganyag alapjául a bírói függetlenség és pártatlanság alkotmányos elvei szolgálnak, amelyek az ügyvédi hivatásenddel történő összehasonlítás legfőbb eltérését jelentik, mivel az ügyvéd a saját megbízójával szemben nemhogy független és pártatlan nem lehet, hanem hivatása lényegéből fakadóan éppen annak érdekét kell, hogy szolgálja.”⁶ Az idézett elhatárolás mutatis mutandis, akkor is helytálló, ha az egyszerűsített cégeljárásban bírósági ügyintéző jár el.

Utalva az ügyvédi esküvel összefüggő jelentésekre megjegyzem még, hogy „fogalmi különbség van a köztisztviselő és az ügyvéd között abban, hogy előbbi a köz érdekében köteles – esküje szerint is – eljárni, míg az ügyvéd nem a köz, hanem a magánügyfél érdekében köteles a legjobb tudása szerint ellátni hivatását. Jelentős eltérés tehát, hogy míg a költségvetésből fenntartott hatalom által alkalmazott személyek kötelesek a magyar nemzet javáért dolgozni, az ügyvédnek még akkor sem ez a feladata, ha kirendelt védőként vagy más közmegebízás alapján az államtól kapja a díját. Ugyanis az ügyvéd nem feltétlenül a közösség, hanem az általa képviselt – akár a nemzeti közösséggel szemben álló – állampolgár javait képviseli. Ezen az alapon nyilván értelmezhetetlen a magyar nemzet javára való tevékenység elvárása.”⁷ Az ügyvéd személye, szerepe tehát mindenképp elkülönül a hatóság képviselőjének személyétől és szerepétől.

Az ügyvédet ügyfele utasítja arra, hogy melyik eljárásban adja be a kérelmet, a jogi képviselő nem választhat, ennek ellenére hátrányban részesítik őt ahhoz a kollégához képest, akit az általános eljárásban való cégbenyújtásra utasítottak.

Fentiek alapján megállapítom, hogy a *jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és a*

tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát sérti az a jogi szabályozás, illetőleg jogalkotói magatartás, mely különbséget tesz az egyszerűsített, illetőleg az általános cégeljárásban közreműködő jogi képviselő felelőssége között, arra is tekintettel, hogy mindkettő eljárásának eredményeként ugyanolyan jogokkal és kötelezettségekkel felruházott gazdasági társaság jön létre.

4. A bírságolás differenciálását és szempontjait felvető kérdésemre a *miniszter a következőkről* tájékoztatott:

Annak érdekében, hogy a bírságolás gyakorlata ne legyen elrettentő a jogi képviselők számára, folyamatban van a Ctv. olyan irányú módosítása, ami egyértelműbbé teszi, hogy az egyszerűsített cégbejegyzés során a cégbíróság kizárólag abban az esetben szabhat ki bírságot a jogi képviselővel szemben, amennyiben a Ctv. 48. (6) bekezdés j pontja szerinti esetben a bejegyezni kért adat vagy a benyújtott okirat súlyosan törvénysértő.

A bíróságok bírságolási gyakorlata alapján ugyanakkor biztosan állítja, hogy a bíróság a bírság mértékét a mulasztással adekvát mértékben, valamennyi szempont mérlegelésével szabja ki.

Sajnálatosan a válasz nem tér ki arra, hogy jogszabályi környezet milyen mérlegelési lehetőséget ad a cégbírónak, mik a differenciálás szempontjai.

A bírságolással összefüggő jogalkalmazói bizonytalanságot tükrözi, hogy a bírák tartózkodnak a bírság alkalmazásától, a magyar ügyvédi kamarától kapott tájékoztatás értelmében egyetlen megyében tudnak bírság kiszabásáról.

A vázolt helyzet visszásságot okoz a *jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben.*

3.2. A MÜK elnöke álláspontja tekintetében

A MÜK elnöke tájékoztatásában a gyakorlati tapasztalatok megosztása mellett részletes és részben megalapozott véleményt fejtett ki a Ctv. általam kifogásolt módosításaival az emberi méltósághoz való jog, a jogállamiság sérelme, a tulajdonhoz való jog, valamint a diszkrimináció tilalma tekintetében.

A gyakorlati tájékoztatás, melynek értelmében drasztikusan csökkent 2012. március 1-jétől (a Ctv. kifogásolt módosításai hatályba lépésétől) az egyszerűsített cégeljárások száma, a jogalkalmazói bizonytalanság, alátámasztotta alapjogi érvelésemet, a szóban forgó jogszabály módosításával összefüggő kifogásaimat.

Az emberi méltósághoz való jog tekintetében nem értek egyet az ügyvédi kamara elnökének álláspontjával.

A MÜK elnökének véleménye szerint „*Mivel az ügyvédekről szóló 1998. évi XL törvény 22. § az ügyvédi kamarai tagságot és ügyvédi megbízás ellátását csak természetes személyek számára teszi lehetővé (és őt terhelik az etikai, fegyelmi illetve végső soron a kártérítési felelőségek is), a kifogásolt normák nem csak az ún. „egyéni” ügyvédeket, hanem a társas keretben működő ügyvédeket is, azaz a homogén csoportként létező ügyvédség összes tagját természetes személyi minőségükben érintik. Ezt tükrözi a más ügyekből megismert következetes bírósági bírságolási gyakorlat is, mely mindig az ügyvédet, magát a jogi képviselőt represszionálja. Ezért a sértett természetes személyeket a jogvédelem e címen is megilleti.*”

Álláspontom szerint természetes személy az a személy, aki önállóan jogképes, azaz saját nevében jogokat szerezhet és kötelezettségeket vállalhat. A jogi képviselő – kétséget kizáróan, jogi természetéből adódóan – nem saját nevében jár el, szerez jogokat és kötelezettségeket. Helyzete igen speciális, közjog és magánjog mezsgyéjén helyezkedik el.

„A foglalkozás sajátossága tehát az igazságszolgáltatás és jogalkalmazás rendszeréből következik azon túl, hogy az igazságszolgáltatáshoz és jogalkalmazáshoz kapcsolódik. Az ügyvédi foglalkozásgyakorlás szabályai közjogi tartalmú, illetve vonatkozású normák. Az ügyvédi foglalkozás megválasztásánál nem lehet más feladatot és tevékenységet választani, mint amit az eljárásjogok intézményesen meghatároznak. Az ügyvédi foglalkozás nem csak a jogalkalmazás és igazságszolgáltatás közhatalmi szférájához kapcsolódik, hiszen a magánszférában, az életviszonyok jogszerű rendezésénél az ügyvéd a jogi szakértelemmel működik közre...”⁸

Összefoglalva tehát – a vizsgálatomban kifejtettekre tekintettel – megállapítom, hogy a Ctv. általam kifogásolt módosításai nem alkalmasak a közigazgatási és igazságügyi miniszter által megjelölt célra, nevezetesen a cégek fantomizálásának megakadályozására, illetőleg a csalárd, rosszhiszemű gazdasági társaságok mögött álló tulajdonosok felelősségre vonására. Ugyanakkor túlzott felelősséget és szankciót hárítanak a jogi képviselőre, anélkül, hogy eszközt biztosítanának e magatartások kiszűrésére, ezért visszásságot okoznak a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog, a tulajdonhoz való jog, továbbá a hátrányos megkülönböztetés tilalma vonatkozásában.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása és jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a *közigazgatási és igazságügyi minisztert*, hogy kezdeményezze a Ctv. általam kifogásolt rendelkezéseinek, a jelentésemben rögzített szempontok mentén, azok figyelembevételével történő módosítását.

Budapest, 2012. augusztus 9.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Módosította 2012. III. 1-jétől az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (3) bekezdés

² Az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. törvény 24/C.§ – 24/E.§-ok

³ A cégnyilvánosságról, a bírósági cégeljárásról és a végelszámolásról szóló 2006. évi V. törvény 48. § (4) bekezdés

⁴ Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló törvény 8-9. §

⁵ Magyarország Alaptörvénye 24. cikk

⁶ Patyi Gergely: Ügyvédség a Köz-és Magánjog Határán (doktori értekezés)

⁷ Az alapvető jogok biztosának AJBH-3615/2012. számú vizsgálati jelentése

⁸ Patyi Gergely: Ügyvédség a Köz-és Magánjog Határán (doktori értekezés)

AJB-4668/2012

Halmazottan hátrányos helyzetű gyermekek felzárkóztatása

Előadók: dr. Bene Beáta

dr. Fórika László

dr. Szabó-Tasi Katalin

Az eljárás megindítása

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének értelmében az alapvető jogok biztosja tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít többek között a gyermekek, illetve a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére. E feladatkörömben az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam a halmazottan hátrányos helyzetű gyermekek felzárkóztatásának elősegítését szolgáló intézkedésekkel összefüggésben. Vizsgálatom középpontjában a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Wekerle Sándor Alapkezelő¹ (továbbiakban Alapkezelő) által kiírt „Iskola-háló” elnevezésű pályázat elbírálási körülményeinek megismerése és a pályázat által elért eredmények feltérképezése szerepelt.

Az alapvető jogok biztosja az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

Vizsgálatom során, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján tájékoztatást kértem az Alapkezelő főigazgatójától a pályázatok elbírálási eljárásának megismerése érdekében. Továbbá négy választott nyertes pályázótól kértem felvilágosítást, így a pannonhalmi Szent Benedek Gimnázium és Szakképző Iskola, a jászkiséri Csete Balázs Általános Iskola, kazincbarcikai Don Bosco Általános Iskola, Szakiskola, Szakközépiskola és Kollégium, valamint a pécsi Gandhi Közalapítványi Gimnázium és Kollégium igazgatójától az Iskola-háló programban való részvételük indokairól, a pályázati eljárás alatt szerzett tapasztalataikról, az eljárás esetleges nehézségeiről és pozitívumairól, a pályázat segítségével megvalósított programról és azok eredményéről.

Az érintett alapvető jogok

– A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] és *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

– Az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye: *„Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”* [Alaptörvény XV. Cikk (4) – (5) bekezdés]

– A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* [Alaptörvény XVI. Cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. törvény (a továbbiakban: Költségvetési törvény)

Az Útravaló Ösztöndíjprogramról szóló 152/2005. (VIII. 2.) Korm. rendelet (továbbiakban Kormr.)

Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (továbbiakban Ámr.)

A fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának szabályairól szóló 12/2011. (III. 30.) KIM rendelet² (továbbiakban R.)

A fejezeti kezelésű előirányzatok kezelésének és felhasználásának szabályairól szóló 19/2012. (III. 22.) KIM rendelet

A megállapított tényállás

I. Az Alapkezelő főigazgatójának álláspontját, az általam feltett kérdések és az azokra adott válaszok mentén ismertetem:

1/ Az Alapkezelő a pályázati felhívását milyen módon és hogyan tette közzé, annak érdekében, hogy a pályázattal elérni kívánt célcsoportok arról tudomást szerezhessenek?

Az Alapkezelő a KIM engedélyével és jóváhagyásával jelentette meg a pályázati kiírást, mint lebonyolító szervezet. A kiírás 2011. október 18-án jelent meg az Alapkezelő és a KIM honlapján.

2/ A pályázati felhívásra összesen hány pályázat érkezett, abból hány pályázat volt érvénytelen, illetve mi

volt e pályázatok érvénytelenségének az oka, erről milyen formában tájékoztattak a pályázókat.

A pályázati kiírásra összesen 126 db pályázat érkezett be az Elektronikus Pályázatkezelési és Együttműködési Rendszer (továbbiakban: EPER) használatával.

A beérkezett pályázatok közül nem volt automatikusan érvénytelen pályázat. Az Alapkezelő elvégezte a formai ellenőrzést és hiánypótlást követően tizenkét pályázatot nyilvánított érvénytelennek, mivel a pályázók vagy nem tettek eleget a hiánypótlásnak határidőben, vagy nem teljesítették a hiánypótlás – pályázati kiírás szerinti – feltételeit.

A hiánypótlást követően érvénytelenséget okozott a regisztrációs nyilatkozat, a kötelező mellékletek, valamint az eszközbeszerzésnél a beszerzendő eszközök listájának hiánya, és az EPER használati díj (3 000 forint) határidőben való megfizetésének elmulasztása. Érvénytelenséget okozott továbbá az is, ha a költségvetés részletes indokolása, és a költségnevek szöveges vagy összecszerű részletezettsége hiányzott, illetve ha a költségvetés tartalmilag nem volt megfelelő. Ugyancsak érvénytelenségi ok volt, ha a projekt típusának megfelelő kötelező indikátor vállalása nem történt meg, továbbá ha a közoktatási intézményben a halmozottan hátrányos helyzetű (a továbbiakban hhh) gyermekek/tanulók aránya az előző tanév adatai alapján nem érte el a 40%-ot.

Az érvénytelenségről szóló tájékoztatás formája az EPER internetes felületén küldött elektronikus üzenet (elsődleges értesítés), valamint a hivatalos elektronikus postafiókból elektronikus üzenet (e-mail) küldése a pályázó által megadott levélcímre (másodlagos értesítés).

A rendelkezésemre bocsátott iratok tanúsága szerint a 12 érvénytelen pályázatról a pályázókat 2011. június 6-án értesítették. Míg az ISK-HALO/71-2/2012. iktatószámú és 2012. március 1-jére dátumozott az Alapkezelő főigazgatója által írt kifogásra adott válasz értelmében az Alapkezelő az érvénytelen pályázatokról a pályázókat 2011. december 6-án értesítette elektronikus üzenetben.

3/ A benyújtott pályázatok esetében sor került-e hiánypótlási felhívás kibocsátására, ha igen, hány alkalommal és milyen okok miatt vált ez szükségessé, és az érintett pályázók valamennyien eleget tettek-e ennek, továbbá volt-e olyan pályázó, aki a felhívásban foglaltakat nem teljesítette?

A Pályázati felhívás 24. pontja, továbbá a 19. pont 1-5. pontjai értelmében az Alapkezelő a pályázat formai ellenőrzése során egy alkalommal hiánypótlásra hívja fel a pályázók figyelmét 7 napos határidő megjelölésével. A hiánypótlás küldése elektronikus úton történt, amelyre az EPER Általános Szerződési Feltételei lehetőséget adnak.

A formai hiánypótlás szinte minden pályázót érintett, a 116 hiánypótlási felszólításnak 12 pályázó kivételével minden pályázó eleget tett. Általános hiánypótlási ok volt a dokumentumok a nem megfelelő, vagy hiányos csatolása, így:

- a regisztrációs nyilatkozat,
- az EPER használati díj befizetése,
- az együttműködési megállapodás (Pályázati felhívás 7. d) pontja³ pl. nem a hitelesített együttműködési megállapodást csatolták, vagy a megállapodás nem tartalmazta a partner intézmény hhh-s tanulóinak arányát, így nem volt megállapítható a pályázati jogosultság),
- eszközbeszerzésnél a beszerzendő eszközök listája,
- a pályázatot megvalósító szervezet/intézmény alapidokumentuma,
- a költségvetés részletes indoklása (nem volt kellően részletezett, az egyes költség nemeket nem részletezték szövegesen és összecszerűen. A részletes költségvetés sorainak elnevezése és elrendezése nem követte a költségvetési tábla sorainak elnevezését),
- a közoktatási intézmény (együttműködő partner) fenntartójának támogató nyilatkozata,
- a program várható kimeneteire, eredményeire vonatkozó indikátorok dátumai (az indikátorok célértékének elérési időpontja a projekt szakmai zárása, vagy legkésőbb 2012. június 15. lehetett),
- ha a pályázó a bevont tanulókkal iskolán kívüli programokat (pl. szakkör, sport, zene) szervez, akkor a „rendszeresen látogató tanulók/ fiatalok száma” indikátor esetében a célérték elérésének időpontjánál (projekt szakmai zárása, de legkésőbb: 2012. június 15.) nem a projekt záró dátuma szerepelt,
- a program eddigi eredményességének igazolásáról szóló dokumentum,
- a projekt alapadatainál található mellékletek,
- a projekt alapadatainak kitöltése,
- a programfejlesztést célzó tevékenység vállalásánál a pályázó 5. „Hiányszorítások csökkentése” és 6. „Tanulmányi átlageredményüket javító tanulók aránya” indikátorra vonatkozó vállalásai.

4. A pályázatokat Bíráló Bizottság hány tagból állt, a tagok kiválasztásánál milyen szempontok, szakmai követelmények érvényesültek, bizottság a pályázatokkal kapcsolatos javaslatait mikor és milyen formában fogalmazta meg. Az elbíráláshoz a bizottságnak rendelkezésre állt-e módszertani útmutató vagy eljárási rend, biztosított volt-e a pályázók anonimitása, a bizottság milyen szempontok szerint döntött a tervezett programok költségvetése realitásának és a támogatható összeg megállapításának (pl. az esetlegesen tervezett „bérjellegű” költségek) megítélésében. Mivel indokolható az, hogy a támogatásban részesített pályázók legtöbbje nem a megpályázott összeget kapta, hanem annál jóval alacsonyabb támogatásban részesült. Álláspontja szerint ez mennyire befolyásolja az egyes pályázatok érdemi megvalósíthatóságát?

A Bíráló Bizottság ülésén az Alapkezelő titkári, illetve megfigyelői feladatokat látott el. A Bizottság 5 tagból állt, 3 főt a KIM és 1-1 főt az Országos Roma Önkormányzat (ORÖ) és a Nemzeti Erőforrás Minisztérium⁴ delegált. A bizottságba a szaktárcák részéről 3 fő felzárkózási szakterületről, 1 fő közoktatás szakterületről érkezett.

A Bizottság javaslatait ülésein fogalmazta meg az előértékelők által tett vélemények figyelembevételével. A KIM írásos felkérésére 3 főt az Alapkezelő, 3 főt pedig a KIM jelölt ki az előértékelői feladatok ellátására.

Az előértékelői munka az EPER felületén zajlott. Minden előértékelő rendelkezésére állt az Iskola-háló pályázati kiírása. Az előértékelők a felhívás 19. pontjában meghatározott bírálati szempontrendszer alapján tették meg javaslataikat, a tervezett programok költségvetési realitásának és a támogatható összegek vizsgálatának függvényében. Számos esetben a tervezett rendezvények költségvetése, az eszközvásárlás, a bérekre és utazási költségekre fordítandó összeg lényegesen magasabb összeggel került tervezésre, mint ami reálisan indokolható, ezért a Bizottság a túlzó költségeket, tervezéseket optimalizálta, szem előtt tartva, hogy a megítélt összeg a szakmai célok elérését, így a pályázatok érdemi megvalósíthatóságát is biztosítsa. A beérkezett valamennyi [126 db] pályázat összesen 1.897.689.411 forint támogatást igényelt. A bírálat eredményeként 26 pályázat nyert 275.205.599 forint megítélt összeggel.

A pályázók anonimitása oly módon volt biztosított, hogy minden előértékelő és Bíráló Bizottsági tag aláírt összeférhetetlenségi és titoktartási nyilatkozatot, melyet legkésőbb a szakértés vagy az ülés kezdetét megelőzően a Bíráló Bizottság titkára számára átadott a közpénzekből nyújtott támogatások átláthatóságáról szóló 2007. évi CLXXXI. törvény rendelkezései szerint.

A bírálatkor a pályázat elutasítását eredményezte, amennyiben pályázat a Bírálati Szempontrendszer 1-4. pontjainak⁵ nem felelt meg, továbbá ha a Bírálati Szempontrendszer 6. 8. 9. 12. pontjának⁶ bármelyikére a pályázat az értékeléskor 0 pontot kapott.

5. A kiírásban eredetileg megnevezett 228 millió forint keretösszeget ki (megnevezve), milyen forrásból és milyen indokkal emelte meg – a nyertes pályázók között végül elosztott összegre, azaz – 275.205.599 forintra?

A kiírás keretösszege két részből állt össze, egyrészt a 228.000.000 forintból:

„1) KIM a Magyar Köztársaság 2011. évi költségvetéséről szóló 2010. évi CLXIX. törvény 1. sz. melléklete X. fejezet, 15. cím, 9. alcím, 7. jogcímcsoport, „Roma ösztöndíj programok” (nem feladatfinanszírozási körbe tartozó) előirányzat (ÁHT: 297335) terhére összesen 836.475 ezer forint költségvetési előirányzatot csoportosít át a X. Fejezet, 13. cím „Wekerle Sándor Alapkezelő” (ÁHT: 237311) azonos kiemelt előirányzatai javára.”

2) A KIM és az Alapkezelő közt létrejött megállapodás 47.500.000 forintról: „KIM a jelen megállapodásban meghatározott feltételek mellett forrást biztosít a Lebonyolító részére a jelen megállapodásban meghatározott, a Lebonyolító saját költségvetéséből forrással nem fedezett feladatok ellátására, illetve a feladatellátás költségeihez történő hozzájárulásra:

a) A 2011. szeptember 14-én megkötött első megállapodás I. számú mellékletében megjelölt „Iskola-háló” pályázat közös megvalósítása érdekében, a II. számú mellékletben, valamint a Jelen megállapodás I. számú mellékletében megjelölt költségtervben és a IX-ÁJ/618/2/2011 számú megállapodás III: B.) számú melléklet szerinti eljárási rendben foglaltak szerint.”

„KIM 15. cím, 9. alcím, 7. jogcímcsoport, „Roma ösztöndíj programok” (nem feladatfinanszírozási körbe tartozó) előirányzat (ÁHT: 297335) terhére összesen 47 500 ezer forint költségvetési előirányzatot csoportosít át a 13. Cím „Wekerle Sándor Alapkezelő” (ÁHT: 237311) azonos kiemelt előirányzatai javára.”

A tervezetthez képest a beérkezett pályázatok támogatási igénye közel tízszerese volt az előzetesen meghirdetett forrásnak, így a keretösszeg emelését a kiíró indokoltan tartotta, az adott soron rendelkezésre álló maradványösszeg átcsoportosításával.

6/ Az érvényes pályázatok elbírálásának folyamatában mely szerv és milyen szempontok, paraméterek alapján határozta meg a támogatásra javasolt pályázatokat, valamint hogyan érvényesült a pályázati felhívásban előnyként hivatkozott, több korcsoport számára tervezett program célként való meghatározása?

Az érvényes pályázatoknak a felhívás 19. pontjában meghatározott szempontrendszere szerinti előértékelésében a KIM és az Alapkezelő munkatársai vettek részt.

Az elérhető maximális pontszám 60 pont volt. Amennyiben a pályázat összpontszáma nem érte el a 30 pontot, a pályázat nem részesülhetett támogatásban. A teljes körűséget és függetlenséget a kettős szakértés négy szem elve biztosította.

Az alábbiak szerint került érvényesítésre a pályázati felhívásban előnyként hivatkozott, több korcsoport számára tervezett program célként való meghatározása:

Adható pontszám	I. számú előértékelő (pályázatonkénti darabszám)	II. számú előértékelő (pályázatonkénti darabszám)
0 — Nem érint több korcsoportot, alacsony bevont gyermek létszám	10	43
1 — Egy korcsoportot érint a pályázat	7	5
2 — Részben érint több korcsoportot	41	27
3 — Részben érint több korcsoportot	19	14

4 — Igen, több korcsoportot érint (maximálisan adható pontszám, több korcsoportot érint, magas a bevont tanulói létszám)	37	25
Végösszeg	114	114

7/ A Bíráló Bizottság javaslatát mikor továbbította a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumnak, a nyertes pályázatokról ki (megnevezve) és mikor döntött véglegesen? A nyertes pályázókat mely szerv, mikor és milyen módon értesítette?

A Pályázati Felhívásban leírtaknak megfelelően az Alapkezelő kizárólag lebonyolítási feladatokat látott el. A pályázatok értékelését a Bíráló Bizottság végezte, javaslatát az ISK-HALO-11 kategória döntési listáját 2012. február 8-án terjesztették fel jóváhagyás céljából a KIM Társadalmi Felzárkóztatásért Felelős Államtitkárhoz, melyet 2012. február 16-án a döntéshozó elfogadott. A pályázatokról a közigazgatási és igazságügyi miniszter döntött.

A 114 érvényes pályázatból 26 pályázat nyert és elutasítottak 88 pályázatot. Az Alapkezelő a KIM-mel történt egyeztetés után a nyertes pályázók listáját 2012. február 24. napján tette közzé a honlapján, amely a KIM hasonló tartalmú közleményével egy időben jelent meg, valamint ugyanebben az időpontban az EPER használatával elektronikus üzenet küldtek minden pályázó részére a döntésről.

8/ A nyertes pályázókkal, mint kedvezményezettekkel milyen eljárási rend alapján kötötték meg a támogatási szerződéseket, voltak-e az aláírást gátló tényezők?

A szerződéskötés folyamatát a Pályázati kiírás, az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény, az államháztartás működési rendjéről szóló 292/2009 (XII. 19.) Korm. rendelet, valamint a KIM fejezeti kezelésű előirányzatok szabályairól szóló 12/2011 (III. 30.) KIM rendelet szabályozta.

A Kedvezményezettek részére a szerződéskötési tájékoztató levelet 2012. február 29-én postázták, amely tartalmazta a támogatási szerződést és a szerződéskötéshez szükséges dokumentumokat. A Kedvezményezettek 2012. március 5 - 8. között vették át tértivevénnyel a postai küldeményeket. Mindezek ellenére a támogatási szerződések Alapkezelőhöz való érkezése csak 2012. március végén kezdődött, mert a legtöbbben a 30 napos határidőre hivatkozva a hónap végén küldték meg az aláírt támogatási szerződést és azok mellékleteit.

Több esetben problémát okozott a döntési kikötés és indokolás végrehajtása. A pályázók a csökkentett támogatási összeget szerették volna a saját szakmai elképzeléseiknek megfelelően átcsoportosítani, illetve több nyertes pályázó irreális mértékű indikátorcsökkentéssel próbálta megoldani a támogatási összeg csökkentését. Ez a beérkező és elbírálható módosítási kérelmek számában is megmutatkozott.

A főigazgató szerint a szerződéskötés folyamatát rendkívül lelassította, hogy 2011. december 7-én megjelent a megyei intézményfenntartó központokról, valamint a megyei önkormányzatok konszolidációjával, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egészségügyi intézményeinek átvételével összefüggő egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 258/2011. (XII. 7.) Korm. rendelet. A kormányrendelet „hatályba lépésével az oktatási intézmények saját adó- és bankszámlaszámmal rendelkeznek. Így több, kötelezettségvállalással megkötni kívánt támogatási szerződés módosításra került kötelezettségvállalót nem tartalmazó szerződéssé. Ez a pályázók részéről új regisztrációs nyilatkozat benyújtását, illetve MÁK törzskönyvi kivonat, kormányhivatali igazolás, banki felhatalmazó levél megküldését tette szükségessé. E dokumentumok ismételt beszerzése időigényes, valamint ezzel a hibalehetőségek száma is megnövekedett. Ennek következtében szinte minden esetben hiánypótlási felszólítás megküldése vált szükségessé.”

A pályázatok beadása és a nyertes pályázókkal való szerződéskötés között eltelt idő alatt egy pályázat kivételével valamennyi esetben megváltozott a költségvetés. Ennek oka volt egyrészt a döntési kikötések, másrészt az árak változása, melynek következtében szinte minden pályázónak módosítási kérelmet kellett benyújtania költségvetésének aktualizálása miatt. A szerződéskötéssel kapcsolatos főbb számadatok:

Feladat	Daraszám	Első dátum	Utolsó dátum
Módosítási kérelem	73 darab	2012. március 7.	2012. június 04.
Szerződéskötési hiánypótlás 1. kör	25 darab	2012. március 20.	2012. április 10.
Szerződéskötési hiánypótlás 2. kör	4 darab	2012. április 19.	2012. április 21.

A támogatás folyósítása két részletben, előfinanszírozás formájában történt. Az első előfinanszírozási részlet utalására — az elszámolható költségek 80%-a — a támogatási szerződés aláírását követően sor került. A második előfinanszírozási részlet, a fennmaradó elszámolható költségek 20%-ának utalását 2012. április 30-ig rendelték el.

A rendelkezésemre bocsátott iratok tartalma szerint a 26 érvényes és támogatásra is jogosult pályázat esetében a támogatási szerződés megkötésének legkorábbi dátuma 2012. április 11-e volt, míg utolsó napja 10 pályázóval április 27-e volt. A pályázaton nyert összegeket 2012. április 13-27-e között utalták át, minden pályázó esetében két részletben. Mindemellett több (9) pályázóval ugyanazon a napon, április 27-én kötötték meg a szerződést, és utalták át a pályázati összeg első és második részletét. További 7 nyertes pályázó számára az első és második támogatási részlet átutalása között 1 nap telt el, a leghosszabb intervallum, ami az első és második utalás között eltelt, sem volt több 13 napnál.

9/ A pályázati felhívás kizárta a jogorvoslat lehetőségét, mindemellett kérem tájékoztatását arra nézve, hogy volt-e olyan pályázó, aki a saját pályázatának elbírálásával kapcsolatos szempontok (pl. a Bíráló Bizottság értékelése)

megismerése érdekében, vagy pályázatának elbírálása miatt panasszal fordult az Alapkezelőhöz. Kérem, ez esetben szíveskedjék a pályázónak adott válaszevél másolatát a rendelkezésemre bocsátani.

„A pályázati felhívás tartalmazta a jogorvoslat lehetőségét” A pályázati felhívás 29. pontjában meghatározottak alapján a pályázókat tájékoztatták a kifogás lehetőségéről, miszerint „ha a támogatás igénylője, illetve a kedvezményezett (a továbbiakban együtt: kifogást tevő) államháztartáson kívüli személy, az Ámr. 131. § (1) bekezdésében meghatározott esetben a kifogásolt intézkedésről vagy mulasztásról való tudomásszerzéstől számított 8 napon belül, de legkésőbb a kifogásolt intézkedés bekövetkeztétől vagy a mulasztástól számított 45 napon belül írásban kifogást nyújthat be az Alapkezelőhöz. Az Alapkezelő köteles a benyújtott kifogást — a kifogás elbírálásához szükséges dokumentumokkal együtt — a kézhezvételétől számított 5 napon belül továbbítani a közigazgatási és igazságügyi miniszter részére.”

A halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek felzárkózását segítő, modellértékű iskolai és iskolához kapcsolódó innovatív programok támogatására pályázati kiírásra 4 db pályázói kifogás érkezett.

„A 2012. február 24-én nyilvánosságra hozott döntés értelmében a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkársága forráshiány miatt nem részesítette támogatásban” a Bir községi Dankó Pista Egységes Óvoda, Bölcsőde, Általános Iskola, Szakképző Iskola, Gimnázium és Kollégium, valamint a Kutas-Lábod Mikrotérségi Általános Iskola, Óvoda, Könyvtár és Pedagógiai Szakszolgálat pályázatait. A főigazgató szerint mindkét pályázó kifogását a pályázatának benyújtási sorrendjére alapozta (másodikként, illetve harmadikként beérkezett pályázatról van szó), mely tartalmilag, formailag kifogástalan, így véleményük szerint a pályázatokat a beérkezésük sorrendjében szokás elbírálni és támogatni, ha a pályázati kiírás erről külön nem rendelkezik. Mivel esetükben nem ez történt, eljárási hiba vélelmezésével kérték kifogásuk elfogadását.

A Tapolca-Diszel községi Szász Márton Általános Iskola, Szakiskola, Speciális Szakiskola és EGYMI pályázata nem részesült támogatásban, mert „A program továbbfejlesztése nem derült ki a szakmai programból.”

A Szegényeket és Rászorultakat Segítő Közhasznú Alapítvány (SZERSA) kifogást nyújtott be a pályázatuk jogtalan érvénytelenítése miatt. A pályázatot és az érvénytelenítés okát megvizsgálták és tájékoztatták a pályázót az érvénytelenítés okáról.

A kifogásokat az Alapkezelő továbbította állásfoglalás kéréssel az Államtitkárság részére.

A rendelkezésemre bocsátott iratok tartalma szerint: Kifogás 3 pályázótól érkezett, az érvényesnek nyilvánított, de nem támogatott pályázat miatt, míg további egy pályázó panasszal élt az érvénytelennek nyilvánított pályázata érdekében.

a) A biri pályázó forráshiány miatti elutasítás okán emelt kifogást. Nevezett pályázó 2011. november 16-án nyújtotta be pályázatát, amelyet a pályázató 2012. 12. 01-jén érvényesnek nyilvánított. Kifogásában a pályázó sérelmezte, hogy a pályázató nem indokolta kellőképpen, és nem támasztotta alá jogszabállyal döntését, továbbá, hogy a pályázati kiírás nem tartalmazott utalást azzal kapcsolatban, hogy pályázatot forráshiány miatt el lehet utasítani. Sérelmezte, hogy az értesítés nem tartalmazta a döntés dátumát, továbbá vélelmezte, hogy a döntés alapja nem lehetett a szakmai szempontrendszernek való nem megfelelés. További kifogást emelt azzal kapcsolatban is, hogy a pályázati döntésekről szóló közzététel nem különbözteti meg a pályázatban elkülönített A) és B) komponens, így nem követhető nyomon, hogy a döntés során mely intézményeket támogatták az A) komponens, azaz az alapján, hogy mintaértékű programmal már rendelkezik, vagy a B) komponens, azaz az alapján, hogy mintaértékű programot kíván adaptálni.

A pályázatkezelő a kifogást a 12/2011. (III.30.) KIM rendelet 24.§ (1) bekezdés értelmében felterjesztette a Közigazgatás és Igazságügyi Minisztérium részére, amely a pályázati kiírás ügyrendjének 5.5 pontjában foglaltakat idézte, miszerint „a Bíráló Bizottság döntési javaslatainak alapja a pályázatok értékelése során az értékelést végző munkatárs, munkatársak/külső értékelő, értékelők által megállapított pontszám és az ezzel összhangban elkészített szöveges értékelés. Az átlagpontszám alapján a legmagasabbtól a legalacsonyabb pontszámig a pályázatokat sorrendbe kell rendezni. A minimális ponthatár alatt a pályázatok automatikus elutasításra kerülnek”, továbbá a „Bíráló Bizottság az átlagpontszámok és az értékelőlapban foglalt javaslat alapján döntési javaslatot tesz.” A döntés hozója a kifogásban felhozottakra érdemben nem reagált.

b) A kutas pályázó pályázatát szintén forráshiány miatt utasították el. Kifogásának alapja az volt, hogy érvényes pályázatot nyújtott be, pályázata harmadikként érkezett meg a pályázatóhoz, és vélelmezte, hogy a tartalmilag és formailag megfelelő pályázatokat a beérkezés sorrendjében támogatják, így álláspontja szerint eljárási hibáról van szó. E kifogásra is a már korábban ismertetett tartalmú, azzal szó szerint megegyező elutasítást adta a Pályázatkezelő, illetve a minisztérium.

c) A tapolca-diszeli pályázó pályázatát arra hivatkozással utasították el, hogy „a program továbbfejlesztése nem derült ki a szakmai programból”. Pályázó 3 gépelt oldalon kívánta igazolni, hogy a program továbbfejlesztése egyértelmű, de kifogására ugyanazt a tartalmú, és megfogalmazásában is azonos – forma – levelet kapta, mint a fent ismertetett két korábbi pályázó.

d) A fentiekől eltér a SZERSA panasza. E pályázót a pályázat érvénytelenségére hivatkozással utasították el 2012. 12. 06-án, amely értesítést, illetve az értesítés előtti hiánypótlási felhívást a pályázó EPER felhasználói profiljában létrehozott postafiókjába küldték meg. Pályázó amellet érvelt, hogy a korábban bevett gyakorlat alapján, illetve a pályázati kiírás 24. pontjában megfogalmazottak szerint az értesítéseket párhuzamosan két elektronikus címre, az EPER rendszerbe és a pályázó által megadott címre is megküldik, ezzel ellentétben a hiánypótlási felhívást csak az EPER rendszerbe küldték meg számára. A rendszert pályázó nem ellenőrizte naponta, így a hiánypótlási

felhívást is csak a hiánypótlási határidő elmulasztása után olvasta. Válaszában a pályázatkezelő tájékoztatta panaszost, miszerint a regisztrációs nyilatkozat aláírásával a pályázó egyben tudomásul veszi, hogy a hivatalos kommunikáció az EPER rendszer felületén zajlik (Regisztrációs Nyilatkozat e) pont). Az EPER felhasználói kézikönyve szintén tartalmaz ezzel kapcsolatos felhívást (5.7.pont).

A rendelkezésekre bocsátott ISK-HALO/7/-2/2012. iktatószámú levelében a főigazgató a pályázati felhívás 24. pontjára hivatkozik, amely szerint „Az érvénytelenné nyilvánítás ellen a pályázó a kiértékeléstől számított 10 napon belül panasszal élhet a pályázatkezelőnél megfelelő bizonyítékokkal alátámasztva. Az EPER Felhasználói Kézikönyv rendelkezésre áll az összes felhasználó, így a pályázók részére is. A Kézikönyv külön felhívja a figyelmet arra, hogy az EPER rendszert folyamatosan nyomon kell követnie [...]” Az Eper Felhasználói Kézikönyv 5.7 pontjában az *Üzenetek címszó alatt így rendelkezik: „Az EPER hivatalos kommunikációs csatornájának az Üzenetek menüpont alatt található levelezést tekintjük, mivel nem lehetünk biztosak abban, hogy e-mail-küldő rendszeren keresztül üzenetünk eljut Önhöz.”*

10/ A pályázati felhívás értelmében a támogatás folyósítása két részletben, előfinanszírozás formájában történik (azaz az első részlet átutalása a támogatási szerződés aláírásától számított 15 napon belül, illetve a második részlet utalása legkésőbb április 30-áig valósul meg), míg a támogatási időszak a pályázati kiírás megjelenésétől (azaz 2011 októbertől) 2012. június 15. közötti időszakot öleli fel. A fentiek ismeretében kérem, szíveskedjék álláspontját kifejezni, mit értett a pályázat kiírója az „előfinanszírozás” tartalma alatt.

Előfinanszírozás 2011. évi CXCV. törvény 52. §-a értelmében: (1) A költségvetési támogatás igénybevétele utólagos elszámolás melletti előfinanszírozás vagy beszámolást követő utófinanszírozás formájában történhet. (2) A költségvetési támogatás folyósítása egy összegben vagy részletekben, időarányosan vagy teljesítés arányosan történhet.

11/ A pályázati felhívás szerint a támogatás igénylésének egyik alapfeltételeként fogalmazódott meg, hogy a pályázat olyan modellprogram továbbfejlesztését/adaptálását segítse, amely legalább két éve működik, és addigi eredményessége igazolható. Az igazolás módját a pályázat 21.2.9 pontja határozza meg, kimondva, hogy az vagy a kompetencia mérési eredmények, képesség-kibontakoztatásban, tehetséggondozásban elért eredmények, továbbtanulási és álláshoz jutási mutatók, utánkövetési dokumentumok közül kettőnek a csatolásával, vagy külső független szakértő véleményével lehetséges. Kérem, szíveskedjék névszerinti felsorolással tájékoztatni, hogy a benyújtott (ezen belül külön is a nyertes) pályázatok között hogyan oszlott meg az igazolás módja, illetve milyen ismérvek alapján ítélték meg azok elfogadhatóságát.

A pályázatok formai ellenőrzésénél a kért és csatolt dokumentumok meglétét ellenőrizte az Alapkezelő, az előértékelők és a Bírálati Bizottság tagjai pedig a Pályázati felhívás 19. pontjában jelzett bírálati szempontrendszer alapján végezték az értékelést.

A jelentés 1. számú mellékletében szereplő táblázat bemutatja a pályázók által benyújtott igazolási módokat, miszerint a pályázat olyan modellprogram továbbfejlesztését/adaptálását segíti, amely legalább 2 éve működik és addigi eredményessége igazolható.

12/ Kérem, szíveskedjék tájékoztatni arról, hogy a pályázaton keresztül megvalósított modellprogramokat milyen formában kívánja közzé tenni, illetve a pályázati felhívás 7. a) pontjában hivatkozott módszertani információs adatbázis létrehozása jelenleg milyen szakaszban van, milyen formában és hol érhető el az adatbázisba bekerült programok létrehozójának, továbbá kívülállóknak.

Az Alapkezelő a 2012. július 15-i beszámoló megküldését, azok ellenőrzését és teljes körű elfogadását követően azok eredményeit, valamint a megvalósított modell programokat honlapján közzéteszi. Az Alapkezelő az indikátorok megvalósulását folyamatosan nyomon követi, azokat feldolgozza, annak végeredményét szintén megjelenti honlapján. A programok megvalósulásáról az Alapkezelő a közbenső és záró helyszíni szemléken tapasztaltak alapján bizonyosodott meg.

Az Emberi Erőforrás Támogatáskezelő honlapján fellelt információk szerint 2012. szeptember 27-én Budapesten megvalósult a projekt záró rendezvénye, amely napnak a célja volt, hogy összegezze az ISK-HALO-11 (A halmozottan hátrányos helyzetű gyerekek felzárkózását segítő, modellértékű iskolai és iskolához kapcsolódó innovatív programok fejlesztésének támogatása) program szakmai, pénzügyi megvalósulásával kapcsolatos legfontosabb tapasztalatokat, illetve a 3 pályázó beszámolt programjaik életútjáról.

Továbbá az Emberi Erőforrások Minisztériuma Emberi Erőforrás Támogatáskezelő honlapján 4 nyertes pályázó jó gyakorlata található meg.

13/ Válaszában szíveskedjék kitérni arra is, hogy a jelenleg vizsgált pályázat során a nyertes pályázók az Alapkezelő által az elmúlt 3 évben más pályázatokra nyújtottak-e be eredményes pályázatokat, és ott milyen támogatásban részesültek.

Az Alapkezelő által az EPER-ben nyilvántartott, az utóbbi 3 évben a nyertes pályázók adatait közölte.

II. Nyertes pályázók:

1/ Csete Balázs Általános Iskola (Jászkisér) igazgatója bemutatta intézményét, ahol az érintett települések lakossági összetételéből adódóan tanulók több mint 40 %-a halmozottan hátrányos helyzetű. Ez nyilvánvalóvá teszi, hogy a tanulók szociális és gazdasági okok miatt egyaránt hátrányt szenvednek, s az iskolának minden tekintetben kötelessége felelősségteljes döntésekkel lehetőségeihez mérten olyan szakmai programot megalkotni, amely csökkenti a hátrányokat, egyúttal segíti a tehetségek kibontakozását, különös tekintettel a roma származású

tanulókra.

A pályázat benyújtásánál könnyebbséget jelentett, hogy az alap „Nyitott iskola” projektet már évek óta működtetik saját erőből, így nem okozott gondot ennek kibővítése.

Jelentős hátrányt az eljárás elhúzódnása sem jelentett, azonban voltak olyan rendezvények, melyek színvonalasabbak, szerteágazóbbak lehettek volna, amennyiben az eljárás a kiírtaknak megfelelő időben lezárul.

Az intézmény már sok pályázatban vett részt, ezért szem előtt tartották, hogy amennyiben nem nyer a pályázat, a projektet akkor is meg tudják valósítani saját anyagi erőforrásaik lehetőségeihez mérten, esetleg szűkített formában. A megvalósításból kimaradt volna a zánkai táborozás, klubhelység kialakítása, berendezése, eszközbeszerzések, és továbbképzések. A február végi pozitív elbírálásnak köszönhetően a fent említett programelemek, ha nem is az eredetileg tervezett időpontban, de még a pályázat időtartama alatt megvalósításra kerültek. Az intézmény vezetősége által tartott ellenőrzések, a márciusi indikátorok, valamint a szülői, tanulói visszajelzések alapján a programot sikeresnek értékelte.

Az igazgató pozitívként említette, hogy a kissé késedelmes elbírálás után rendkívül gyors és gördülékeny volt az ügyintézés, a kapcsolattartás megfelelő, esetleges kérdésekkel segítőkész kollégákhoz tudtak fordulni.

Az intézmény a „Nyitott szívvel – óvodától a középiskoláig gyermekeink jövőjéért” című projekttel pályázott, amelynek kezdete: 2011. október 18. és várható befejezése 2012. június 15-e. A pályázattal elnyerni kívánt összeg: 13.942.016 forint, amelyből megítéltek 13.872.016 forintot. Az EPER rendszerből a döntés indokolásánál elolvasható rész szerint „az adminisztráció költsége kicsit túlzó. Az óradíj reális, az óraszámok túlzóak. A program szerkezete megfelelő, komplex. A programhoz kapcsolódó továbbképzések összege túlzó. Nyit az óvoda és középiskola felé is. A szerződéskötéskor részletezze a megbízás...”. E pályázónál döntési kikötés is található, úgymint, a szerződéskötéskor részletezze a megbízási költség díjait és járulékait. [...] Megfelelő helyre kell átcsoportosítani az adminisztrációs költségeket.”

Az iskolában 33 tanulócsoporthoz van, a tanulók száma: 693 fő, ebből hhh 286 fő, azaz a tanulók 41,27%-a. Az iskolában a beilleszkedési, tanulási, magatartási nehézséggel küzdő tanulók aránya eléri a 27%-ot, a cigány tanulóké a 45%-ot. A pélyi általános iskola 2007 óta tagintézményként a Csetéhez tartozik.

Pedagógiájuk lényege: az egyéni különbségekhez igazodás (differenciált tanulásszervezés, egyéni fejlesztési tervek). Használják a kooperatív és a projektmodszert is. Az iskola magyar nyelvű cigány kisebbségi oktatást folytat. Az iskola kapcsolatot tart: a szakszolgálatokkal, a civilekkel, a szülőkkel. A szülők 100%-a részt vesz a háromhavonta kötelező értékelésen és a nyílt napokon. Az iskola részt vesz az Útravaló ösztöndíjprogramban; a roma mentori rendszerrel akarják javítani a tovább tanulási mutatókat. Az iskolában *nyitott iskola, pályaaorientációt támogató; iskolai környezeti csoport (IKCS); módszertani adaptációt támogató; óvoda-iskola, alsó-felső, iskola-középiskola átmenetet segítő* IPR-fejlesztő munkacsoportok működnek. A helyi IPR-t az oktatási hivatal ellenőrzése (2008) példaértékűnek minősített. Az iskolában kompetencialapú oktatás folyik. Az iskola kiépítette a „Comenius I. intézményi modellt.

Együttműködő partnereik az Alapszolgálati Központ Családsegítő Szolgálat, a Napköziotthonos Óvoda (ahol a roma gyermekek aránya már eléri a 60%-ot), a Jászkiséri Etnikai Szervezet, a Diákönkormányzat és a Mészáros Lőrinc Gimnázium, Szakképző Iskola és Kollégium.

A pályázat *Helyzetelemzés* című része szerint a térségben magas a munkanélküliek és a roma népesség aránya. Jászkisér nagy roma populációval rendelkezik. Ez a közösség jellemzően elszegényedett, alacsony iskolai végzettséggel rendelkező, nyelvét, hagyományait nem ápoló, gyakran túl fiatalon élettársi kapcsolatra lépő, deviáns magatartási megnyilvánulási formákat (pl. bűnözés) is gyakran felmutató személyekből áll.

A hhh, ill. a roma tanulók nagy többségének az iskolai teljesítménye gyenge, magas körökben a hiányzások aránya. Az iskolában 2007 óta folyik képesség-kibontakoztató és integrációs felkészítés. A nyitott iskola programja a bandázást, csellengést korlátozza azzal, hogy a szülők munkanélkülisége miatt a napköziből kieső gyermekek számára programokat kínál. Ezt továbbfejleszteni akarják.

A program megvalósításához szükséges *személyi feltételek* adottak: jól képzett, agilis 51 fős testület. Minimum egy, de a többség több modern pedagógiai módszertani képzése vett részt.

Az elsődleges *célcsoport* az óvodás- és iskoláskorú, hhh és roma származású tanulók. Ezen kívül a középiskolába továbblépő gyermekek, ill. az iskolarendszertől végzettség nélkül kikerült fiatalok. Másodlagos célcsoport a szülők, az iskolával kapcsolatban álló hatóságok és civilszervezetek, a település lakossága.

A roma gyermekek, tanulók, fiatalok bevonását szolgáló intézkedések keretében az iskola több (két HEFOP, egy TÁMOP, két TIOP) pályázatot nyert integráció, differenciált tanulásszervezés, kompetenciaalapú oktatás témakörben. Biztosítja a hhh, sni, btmn tanulók esélyegyenlőségét, és roma kisebbségi oktatást is folytat.

A bevonás érdekében az iskola kapcsolatot ápol a szakszolgálatokkal, a civilszervezetekkel, a szülőkkel. Oktatásszervezési módszereit az integrált oktatáshoz igazítja. Nyitott iskola programot és mentor-programot működtet, három kompetenciaerületet (szövegértés, matematika, szociális kompetencia) kiemelten gondoz.

Az iskola eddigi és megismert eredményei alapján várható, hogy a cigány lakosság támogatni fogja a jelenlegi projektet is. A projektet és az abban való részvételt a honlapon, szülői értekezleteken, családlátogatások alkalmával propagálják. A tájékoztató munkába bevonják a családsegítő munkatársait is.

A projekt általános *célja* a hhh tanulók felzárkózásának a segítése, a sikeres élet esélyeinek a javítása körökben. Közvetlen célja a mérhető tudásszint-javulás, az együttműködési hálózat működtetése, a „nyitott iskola” gyakorlatának a kibővítése az óvoda és a középiskola felé, a saját fejlesztésű eszközök elérhetővé tétele más iskolák

számára, a gyermekek az iskolát elfogadják és sikeresebb egyéni előrehaladást érnek el.

A projekt fenntarthatóságát szolgáló eszközök között megjelenik, hogy az összetartozás-érzés a projekt lezárulta után sem fog elmúlni, további motivációt fog jelenteni a munkában. „A fenntarthatóság komoly akadálya lehet az anyagi háttér, mert a fenntartó egy ilyen komplex projektet nem tud fenntartani. Talán lesz állami forrás. A tapasztalatokat összegző, záró megbeszélés remélhetőleg sok ötletet ad majd a fejlesztéshez.”

A projekttel megvalósuló tevékenységek a klubhelyiség kialakítása a megfelelő körülmények biztosítása érdekében és a szakmai program, amely több alprojektből áll:

- a. „Nyitott iskola” (gyöngyözés, agyagozás, varrás, stb és a másnapra való felkészülés összekapcsolása).
- b. „Nyitott kapuk” a szülők bevonása (nyitott foglalkozásokkal, családlátogatásokkal, elégedettségük mérésével, véleményük felszínre hozásával).
- c. „Nyissunk a középiskola felé!” (Kommunikációs tréning, pályaorientáció, közös zenélés, „az öregek meséi”, jogról fiataloknak érthetően, családtervezés, stb.).
- d. „Nyissunk az óvoda felé!” (Óvodások mikrocsoportos fejlesztése, hátránykompenzációt szolgáló foglalkoztató füzet kifejlesztése.)
- e. „Nyitott vagyok” az Útravaló Programból kimaradtak számára való mentorálás.
- f. „Nyílik a háló!” a program megyei szintű díszeminációja.

A módszerek között olyan délutáni és hétfégi (kéességfejlesztő, tanulási technikákat javító, tehetséggondozó, szabadidő-kultúrát gazdagító) programokról van szó, amelyek tanulásra serkentenek: „a tanulás pozitív töltést kap”. Törekednek arra, hogy sok legyen a manuális tevékenység, a művészeti foglalkozás, a drámajáték. Hangsúlyt kap a szociálisellátó-rendszerekkel való kapcsolat. A projekt egészét áthatja az interkulturális szemlélet.

A pályázathoz csatolt eszközlista szerint játékokat, sportszereket, írószereket, kézműveskedéshez szükséges eszközöket, konyhai ismeretek keretében gáztűzhely, evőeszközöket és étkészletet jelöltek meg.

A projekt várható eredményei:

- bevont tanulók száma 600, ebből hhh 287, roma kb. 300,
- családlátogatások száma: 1200,
- szülők bevonásával zajló programok száma 18,
- közösségi rendezvények száma 18,
- hiányzások csökkentése 5%,
- tanulmányi átlageredményüket javító tanulók aránya 5%,
- iskolán kívüli programokban részt vevők száma 320,
- továbbképzés 51 pedagógus számára.

2/ A Don Bosco Általános Iskola, Szakiskola, Szakközépiskola és Kollégium (Kazincbarcika) igazgatója tájékoztatást nyújtott az iskola körülményeiről: az iskolában magas a halmozottan hátrányos helyzetűek aránya, ami szakiskolai tagozaton még hatványozottabban jelenik meg. Az iskolaháló pályázat segítséget és lehetőséget teremtett, a már működő Don Bosco-i pedagógia elemeinek továbbfejlesztésére, kibővítésére, a családi rendezvényeken keresztül a szülők bevonására az iskola életébe. A közösségi programok, kirándulások melyeket az iskola saját költségvetéséből nem tudott volna finanszírozni, meghatározók a beszükkült térben élő diákok számára, új távlatokat nyit és közösségformáló erővel hat.

Összességében a megvalósított pályázat, a finanszírozott programelemeinél fogva, pozitív hatást fejtett ki a halmozottan hátrányos helyzetű diákok integrációjában. Létrejehetett egy olyan családias légkör, melyekben a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók szociális hátrányainak kompenzálásával biztosítani tudták a tehetségek kibontakoztatását, a tanulók felzárkóztatását, ezt szervesen kiegészíti az irányított hasznos szabadidő eltöltés a kulcskompetenciák fejlesztésére alapozva. Csökkentek az iskolai hiányzások, nőtt az évfolyamvesztés nélkül továbbhaladó halmozottan hátrányos helyzetű diákok száma.

Az igazgató arról is beszámolt, hogy a pályázat teljes időtartama alatt az Alapkezelő munkatársai telefonon és elektronikus úton is készségesen, rövid időn belül megválaszolták a kérdéseiket és pontos útmutatásokkal segítették a projekt megvalósítását.

A Szalézi Szent Ferenc Társaság (Budapest) által fenntartott egyházi oktatási intézmény a „Hittel-Humorral-Hatékonyan” című pályázatával nyert támogatást. A projekt kezdete: 2011. november 17., vége: 2012. június 15. Támogatásként igényelt összeg 27.145.900 forint, amelyből megítéltek 12.924.613 forintot. Az EPER szerinti döntés indokolásánál többek között szerepel, hogy az egyes programok túlzóak, ezért az egyedileg tervezett programok túlzónak tartott költségvetését korrigálták.

A pályázat adatai szerint az iskola tanulóinak száma: 609, ebből 249 fő, azaz az összes tanuló 40,88% hhh.

A pályázó 1993-ban kezdte a működését Kazincbarcika-Herbolya telepen a város peremén, a 2008/2009-es tanévben került a város központjába. A roma diákok aránya megközelíti a 70%-ot, nagyrésztük hhh.

A pedagógiájuk alapja a „Don Bosco-i módszer”, ami állandó segítő jelenlétet jelent; a minden pillanatra kiterjedő szerető felügyelet megelőzi a rosszat. Az iskola feladatának tekinti a roma fiatalok befogadását, az együttélés modellértékű megteremtését. Szükségesnek látja az iskola a diákok egyéni igényeit kielégítő alternatív oktatási stratégia meghonosítását. A kooperatív tanítási-tanulási technikák elsajátításához a tanári team módszertani hiányosságainak pótlására van szükség.

A *Helyzetelemzés* szerint a térség magas munkanélküliséggel küzd, a népesség jelentős hányada az „átlagtól leszakadva él.” Kiemelt probléma az alulképzettség, a „segélyből élés” mentalitása, a szülői háttér megfelelő gondoskodásának a hiánya. Gyakori a szülők alkoholizálása, a család „rendezetlen” életmódja. A család nem biztosít pozitív példát a tanulással kapcsolatban. Mindezek miatt a tanulók iskolai kudarcai teljesen érthetőek. Ez végső soron kirekesztettség-érzethez és az iskolával szembeni ellenségeséghez vezet. A roma családokban idegen az iskola szabályozott világa, a roma házassági hagyományok miatt nehéz eljutniuk az iskola befejezéséig. A romák közül sokan azért választják ezt az iskolát, mert „úgy tudják, ez a romák iskolája, itt elfogadnak mindenkit.”

Az *iskola személyi feltételei* a pályázat megvalósítására alkalmasak, „több kolléga több tíz éves, de a kollégák 70%-a is több éves tapasztalattal rendelkezik a halmozottan hátrányos helyzetű és roma származású fiatalok képzésében és oktatásában.”

A közvetlen *célcsoport* a szakiskola általános műveltséget megalapozó szakaszában tanuló 167 diák, akiknek min. 40%-a hátrányos helyzetű. A közvetett célcsoport ezen tanulók szülei, családja, a tanári kar, a számukra szolgáltatást nyújtó szakemberek, az iskola valamennyi tanulója és dolgozója. Az iskola köztudottan esélyteremtő intézmény, ezért a roma tanulók szívesen mennek oda tanulni jelenleg is.

A roma tanulók bevonására tett intézkedések:

- a) Az iskolában dolgozó roma származású pedagógusokat állítják példaként a szülők elé.
- b) A roma fiatalok számára vonzó oktatási formákat és programokat szerveznek.
- c) Az iskola kapcsolatot tart fenn a térség cigány kisebbségi önkormányzataival, a pedagógiai szakszolgálatokkal, gyermekjóléti szolgálatokkal.

A projekt célja: a hhh gyermekek felzárkóztatásának, integrációjának a javítása, hogy az egész életen át való tanulást megalapozzák, miáltal növelhető a társadalmi beilleszkedésük esélye.

A program fenntarthatóságát biztosítják a felújított tantermek, családias légkör; kulturális, sport és képesség-kibontakoztató eszközök; a kooperatív tanulási technikák mindennapokba való beépülése; a továbbképzések útján a tanárok alkalmasabbá válnak a feladatok ellátására.

A projekttel megvalósuló tevékenységek és módszerek:

a/ A Don Bosco-is módszer továbbfejlesztése, úgymint: „kihelyezett” szülői értekezletek, családlátogatások, *asszisztencia* (a pedagógus a gyerekek között van a tanórák között is, aki bevon, fejleszt, konfliktust kezel, informatikai eszközöket rendelkezésre bocsát, a pedagógus, a közösség tagjaként, részt vesz a tanulók tanórán kívüli életében is). Ide tartozik a kooperatív fejlesztési technikák alkalmazása, amelynek gyakorlatát hospitálás útján sajátítanák el a Szent Martin Szakképző Iskolában, valamint az *Oratórium* is, amelynek keretében játékos délutáni tanulás heti két alkalommal heti két csoportban 2-2 órában, négy pedagógussal. Az oratórium során fejlesztőjátékokat alkalmaznak és ötvözik a tanulást a sporttal. Szerveznek mentálhigiénés programokat külső szakértők bevonásával, pedagógus-továbbképzéseket, hat-hat kirándulást és vetélkedőt, gitár és táncoktatást, Don Bosco napi ünnepséget és családi napot.

b/ Jó gyakorlatok, amelyeket kilenc témakörben dokumentálnak.

c/ Iskolabútorok beszerzése a csoportmunka segítéséhez.

d/ Terem-felújítási munkák.

A pályázathoz csatolt *eszközlista* alapján beszerezni kívánt eszközök között sporteszközök és iskola bútorok találhatóak.

A projekt várható eredményei:

- bevont tanulók: 167 fő, ebből hhh 67 fő, roma 134 fő,
- családlátogatások: 72,
- szülők bevonásával zajló programok: 6,
- közösségi rendezvények: 13,
- hiányzások csökkentése: 20%,
- tanulmányi eredményt javító tanulók: 20%,
- iskolán kívüli programokat látogató tanulók: 40 fő,
- továbbképzésen részt vesz: 10 fő.

3/ *Gandhi Közalapítványi Gimnázium és Kollégium* (Pécs) projektvezetője a 2011/2012-es tanévben elnyert Iskolaháló pályázattal elért célokat ismertette. A pályázat segítségével ki tudtak teljesedni azok a programok, amelyek már korábban is működtek, ám forráshiány miatt nem voltak olyan magas színvonalúak, mint az idejében. A modellé válás útja így könnyebb lett, létre jöhetett az 5 részből álló tanulmánykötet, amely bemutatja a cigányok kultúráját, szokásait, történelmét, művészetét, irodalmát. A modellé váláshoz a tanulmány segítséget nyújt abban, hogy más intézmények pedagógusai és egyéb intézmények dolgozói, akik romákkal kerülnek kapcsolatba, megértsék és elfogadják a népcsoportot.

A nyitott programok keretében két iskolai nyílt napot tartottak, ahol a leendő diákokat tájékoztatták a Gandhi Gimnáziumról, akik megismerhették a kollégium és a gimnázium épületét, a gimnázium egyedülálló rendszerét. Lehetőség nyílt a Szülők Napja rendezvény évek óta nagy sikernek örvendő programjának nagyobb szabásúvá tételére, a diákok elé példaként állítható előadók meghívására.

A gimnázium hagyománya a Roma Kultúra Napja rendezvény, a Diák Önkormányzat Napja, az Egészségnap nagyobb szabású megrendezését a pályázat tette lehetővé. A Ki-Mit-Tud-on pedig a diákok

megcsillogtathatták a tudásukat, amelyért az intézmény elismerését kis értékű ajándékokkal fejezte ki.

Rendeztek rajzpályázatot, ahol a diákoknak az intézmény néhai igazgatóját Bogdán Jánost kellett lerajzolniuk, a műalkotásokat az új közösségi térben kiállították és az alkotásokat díjazták.

Szerveztek továbbképzéseket, ennek keretében új tanulási technikák címmel külső szakember vezetésével 12 óras továbbképzésen vettek részt az iskola pedagógusai. Az iskola 5 pedagógusa pedig belső képzés keretében a pedagógusoknak a cigányság életét bemutató témákban tartott előadásokat. A tananyagfejlesztés érdekében digitális tananyagokat szereztek be több tantárgyból.

A Roma Café keretében az egész intézmény ellátogatott a Felsőörsi Snétberger Intézetbe, ahol diákjaik is megmutathatták tehetségüket, illetve színvonalas előadásokat élvezhettek. Az iskolai projekt nap további részében az intézmény ellátogatott a Tihanyi Apátságba, illetve a Keszthelyi Fesztetics kastélyba.

Az iskolaháló keretében lehetőség nyílt arra, hogy a diákokkal 48 óraban pszichológus foglalkozzon, a diákok nagy elégedettségére.

A tehetséggondozás a Gandhi Gimnázium egyik főfeladata. A hagyományörző együttes modernizálását a pályázat segítségével hajtották végre, új és modern hangszereket, egyéb technikai eszközöket vásároltak. Emellett a sportolóknak új mezeket, új labdákat szereztek be.

A kollégiumban kialakítottak olyan közösségi teret, ahol a diák a tanár és a szülő nyugodtan le tud ülni, beszélgetni. A nevelési céllal eszközöket vásároltak a diákok részére, amelyek benntartják a délutáni esti órákban a diákokat, nem lógnak ki, nem kallódnak a városban, így tudnak TV-t nézni, (filmet), egy szomszédos helyiségben zenét hallgatni. A terem előadások, tárgyalások megtartására is alkalmas. A termék tatarozása is megoldódott a pályázatnak köszönhetően.

A pályázat alkalmával lehetőség nyílt a hhh-s gyerekek családjainak meglátogatására, amelyet az osztályfőnök- nevelő páros végzett.

Kibővítették az iskolalátogatásokat, melynek célja 7., 8. osztályos tehetséges diákok toborzása volt.

A pályázatból finanszírozták a szülői tanács működését, illetve az év végi tanulmányi eredmények díjazását is.

Az intézmény az „iskola-háló kivetése” – az iskolán kívüli aktivitások erősítése a Gandhi Gimnázium című pályázatával nyert, a projekt megvalósításának időtartama 2011. október 18-a és 2012. június 15-e közötti időszak.

A pályázó által eredetileg megjelölt támogatási összeg 29.959.080 forint, a megítélt összeg pedig 14.729.080 forint. Az EPER-ben szereplő döntés indokolása többek között rögzíti, hogy a program „*nincs konkretizálva, hogy kik, mennyi ideig dolgozzák ki az anyagot, így nem megállapítható a tervezett költség indokoltága.*”

Az iskola Európa első cigány nemzetiségi, érettségire adó intézménye. A Gandhi Alapítvány 1992-ben jött létre, az iskola 1994-től működik. Az Alapítvány jogutódja 1996-tól a Gandhi Közalapítvány.

Az iskola roma nyelvet nyelvtanító típusban oktató gimnázium és kollégium. A tanulók kötődnek népükhöz és kultúrájukhoz. Az iskola támogatja az tanulók társadalmi integrációját, sikerhez juttatja őket, nyelvi és kulturális identitásukat megerősíti.

Tanulóinak száma 176 fő, ebből hhh: 73 fő, tehát az összes gyerek 41,47%-a halmozottan hátrányos helyzetű. A projektbe bevonni tervezett tanulók aránya 91%. A pályázat célja: a működő program továbbfejlesztése.

A *helyzetelemzés feltárta*, hogy a gimnázium érettségire és továbbtanulásra készít fel komplex, nemzetiségi programjával. Az ide kerülő gyermekek 90%-a hátrányos helyzetű, a hhh tanulók aránya meghaladja a 40%-ot. Olyan általános iskolákból érkeznek, amelyek alacsony pedagógiai hatásokkal működnek. Lakóhelyük többnyire kistélepusok, illetve hh térségekhez tartozó települések. Jellemző a többgyermekes családmódel, illetve a családok többsége mélyszegénységben él és alacsony iskolai végzettségű. Az intézmény ezek miatt lépett be a Halmozottan Hátrányos Tanulók Arany János Kollégiumi Programjába, valamint segíti a tehetséggondozást sok iskolán kívüli programmal, tehetségműhelyt tart fenn. Az iskolai programok a szülők előtt nyitottak.

A *projekt célcsoportja* valamennyi nappali tagozatos gimnazista, összesen 176 fő. Többségük kollégista, szociálisan rászoruló, roma (ezen belül: beás), roma nyelvet beszélő. A hátrányok oka részben a rászorultság, részben a kétnyelvűség.

A *projekt célja és elvárt eredményei* a jelenleg is modellértékű program továbbfejlesztése, a tanulmányi eredmények és a továbbtanulási mutatók javítása +5%-kal, a tanulói és szülői aktivitás növelése. Bevonni tervezett tanulók száma: 160 fő, ebből 65 fő hhh, roma 155 fő, a tervezett családlátogatások száma 49, közösségi rendezvények száma 8, valamint a hiányzások csökkentése 5%-kal. Iskolán kívüli programokba 100 főt kívántak bevonni, valamint a továbbképzésen a teljes tantestület (22 fő) részt vesz.

A *projekt fenntarthatóságát biztosítja* az iskola, a program, a modell és az elért eredmények megfelelő kommunikációja, vagyis hogy a HH Tanulók Arany János Kollégiumi Programja monitorozott program, iskolalátogatásokkal, konferenciákon való részvétellel, honlapon át, bemutatkozó film segítségével.

Tevékenységek: családlátogatások; iskolalátogatások (toborzás), tehetséges roma gyermekek felkutatása; a tanulók számára személyiségfejlesztési, tanulás-módszertani szakértő biztosítása, pályaaorientációs tanácsadás; több iskola, családi program; tanórán kívüli tehetséggondozáshoz eszközök beszerzése; Roma Cafe, ahol roma származású közéleti személyek beszélnek életüjükről. A pályázat eszköz listáján nagyképernyős televízió, DVD lejátszó, Hi-fi lejátszó, fotelék, kanapék, székek és asztalok, zárható szekrény, függöny és karnis szerepel.

Módszerek: kreatív szabadidős tevékenységek, szocializációt segítő tanórán kívüli programok megteremtése (14-15 szakkör, Gandhi Hagyományörző Egyesület, zene és drámaórák), szülői aktivitás fokozása: utazási költségük

megtérítése; továbbá kapcsolati háló szélesítése: egy tananyag és egy film távolabbi települések iskoláiba való eljuttatása, ill. más iskolák képviselőinek a meghívása révén.

4/ *Szent Benedek Gimnázium és Szakképző Iskola* miskolci tagintézményének igazgatója mutatta be a pályázaton való indulás körülményeit.

Az intézmény 2009. szeptember 1-jén alakult, tagintézményként működik, fenntartó a Magyar Bencés Kongregáció Pannonhalmi Főapátság, további tagintézmények Budapesten, Szegeden és 2011. év szeptemberétől Budaörsön találhatóak. A többi tagintézményben a nappali képzés mértéke nem releváns, ezért a program megvalósításának helyszíne Miskolc, ahol az iskola a Vasgyárban, a számozott utcák és Lyukóbánya, a város legjelentősebb szegregátumai közelében van. Az iskolába megközelítőleg fele-fele arányban járnak vidéki és miskolci tanulók. Vidéki tanulók jelentős része a megye hátrányos helyzetű településeiről, kistérségeiből 48 településről érkezik.

A miskolci tagintézmény azzal a céllal alakult, hogy felkarolja a hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű tanulókat. Hátrányos és halmozottan hátrányos helyzetű tanulóink száma évről évre emelkedik. A hátrányos helyzetű tanulók felmérése az ingyen tankönyv jogosultság igazolása miatt reális képet mutat 2009/2010-es tanév 48 fő, 2010-2011-es tanévben 102 fő, 2011/2012-es tanév 119 fő. A halmozottan hátrányos tanulók száma nem tükrözi a valóságos helyzetet, ugyanis az igazoláshoz szükséges papírokat az iskola nem kapja meg a hivataloktól, a jegyzőktől. Becslésük szerint a roma tanulók aránya nappalis osztályokban 50%, a 9. évfolyamos osztályokban 70%.

A tagintézmény-vezető hangsúlyozta, hogy a magas osztálylétszámok miatt nincs lehetőség az egyéni odafigyelésre, foglalkoztatásra.

A pályázati eljárás a tagintézmény-vezető véleménye szerint elhúzódott, hiszen 2011. november 17-éig kellett benyújtani a pályázatot, az elbírálás eredményéről pedig 2012. március 9-én értesültek. Ezt követően újabb várakozási szakaszok következtek a hiánypótlásra vonatkozó értesítés, majd a hiánypótlás benyújtása, elfogadása és a szerződés megkötése között, amelyre a kapott tájékoztatás értelmében 2012. május 7-én került sor. Ezt követően tudtak csak megbízási szerződéseket kötni, illetve számlákat befogadni. A fenti okok miatt a szakmai megvalósításra is rövidebb idő jutott, de sikerült az eltervezett programot maradéktalanul megvalósítani.

A Szent Benedek Gimnázium és Szakképző Iskola *pályázatának címe HISZEM-háló*, megvalósulásának tervezett időtartama 2011. december 1. és 2012. június 15.

A pályázattal elnyerni kívánt összeg 16.096.850.- forint volt, míg a megítélt összeg 8.331.700 forint. Az EPER döntés indoklási része elemzi az egyes projekt elemek miatt levont forrásokat. A pályázó saját forrást és államháztartásból származó támogatást nem jelölt meg.

Az intézményben tanulók száma: 218 fő, ebből hhh 88 fő, vagyis a tanulók 40,3%-a, a projekt szerint tervezett bevont gyermekek, tanulók aránya 70%.

Az iskola a 2010/2011-es tanévben a 9. évfolyam három osztályából kettőt „felzárkóztató” osztályként jelölt meg. A 2011/2012-es tanévben nappali szakiskolába 144 fő, nappali szakközépiskolába és gimnáziumba 92 fő járt, esti képzésre pedig 70 fő. A 9. évfolyamon élelmiszer és vegyi áru eladónak (ÉVE) 39 fő tanul, évismétlő 11, roma származású 27, hh/hhh 33/2, sni 2, bejáró 25, kollégista 1, helyi lakos 13.

A projekt *célcsoportjába* tartoznak (közvetett módon) az ÉVE osztály tanulóinak a szülei és az osztályt tanító pedagógusok, valamint egyéb szakemberek, akik az iskola által jelzett problémákat kezelik. Felmenő rendszerben kívánják bővíteni a célcsoportot.

A partner intézmény a Miskolci Egyetem BTK Tanárképző Intézete. Az intézet mellett működő „Tehetségpont” elindította az „Útkereső Iskolák” projektet, hogy segítse a hhh gyermekek nevelése terén fellelhető jó gyakorlatok terjesztését. (E mellett támogatást nyújt a miskolci roma szakkollégiumnak.) Az intézet létrehozta a HISZEM (Hátrány és Iskola Szakmai Műhely) tevékenységet, mely remélhetőleg regionális szinten fogja segíteni a hátrányos helyzetű tanulókkal foglalkozó iskolák munkáját a későbbiek során. (A Szent Benedek miskolci tagintézménye ettől a kapcsolattól módszertani megújulást vár.)

A hejőkeresztúri IV. Béla Általános Iskola és Napköziotthonos Óvoda ugyan formálisan nem volt partner a pályázat benyújtásában, de a gimnázium itt ismerkedett meg a náluk bevált „komplex instrukciós programmal” (KIP). A pályázathoz csatolt és a Magyar Tudományos Akadémia Pszichológiai Kutatóintézetének főmunkatársa által jegyzett nyilatkozat értelmében a hejőkeresztúri iskola által kidolgozott tanítási modell a heterogén csoportok tanítására, szocializációs folyamatainak segítésére kiváló módszer, aminek bevalását több szempont érvényesítésével (igazolatlan hiányzások száma, továbbtanulási mutatók), kompetenciamérés, stb.) évente visszatérően vizsgálják.

A Szent Benedek a KIP módszertanát akarja átültetni a középiskolák viszonyokra, s ebből egy modellként használható programot kidolgozni. Tehát nem a KIP átvételéről, hanem a középiskolák viszonyoknak megfelelő adaptálásáról van szó. A Szent Benedekben a KIP adaptált bevezetésére a 2011/2012-es tanévben került sor egy évfolyam egyetlen osztályán, a tanítási órák 20%-ában!

A *helyzetelemzés* a következő problémákra mutatott rá. Magas a lemorzsolódási arány, a tanulmányi eredménytelenség, a magatartási, fegyelmezési gondok, jellemző a szülői együttműködés hiánya, a tanulók higiénias viszonyai elégtelenek, jellemzőek az egyszülős családok, és a magas osztálylétszámok.

A *projekt megvalósításába* bevonták a roma önkormányzatot, a jegyzőt, az ifjúságvédelmi és szociális intézményeket, a hasonló problémákkal küzdő két másik iskolát, az érintett plébániákat. Szülőket kérnek fel osztályfőnöki órákon való ismeretátadásra, szülő-diák-tanár napot szerveznek, családi délutánt rendeznek, sikeres

roma fiatalokat hívnak meg, kortárs segítő csoportot szerveznek. Civil együttműködést alakítanak ki három egyesülettel. A *projekt célja* a hh/hhh tanulók felzárkózásának a segítése, lemorzsolódásuk csökkentése, iskolai sikerességük javítása, a közösségben betöltött státuszuk emelése.

Alkalmazni kívánt *módszerek* a kéttanáros módszer a KIP-es órákon, tanárok 30 órás továbbképzése, külső kapcsolatok javítása, Generációk Közötti Párbeszéd Projekt szervezése, műhelymunkák módszertana (háztartás műhely, kézműves műhely, viselkedés-túra).

A projektbe *bevont tanulók száma*: 165 fő, ebből hhh 88 fő, roma 98 fő.

A pályázathoz csatolt beszerzendő eszközlista szerint a pályázó kávé-tea-főző, elektromos reszót, robotgépet, edénykészletet, IKEA startbox készletet, lálalióedényeket, asztalterítőt, vágódeszkát és fakanalakat jelölt meg.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A 18. § (2) bekezdése a) pontja alapján hatóság az a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – amely állami vagy önkormányzati feladatot lát el, illetve e feladat ellátásában közreműködik.

Az Útravaló Ösztöndíjprogramról szóló 152/2005. (VIII. 2.) Korm. rendelet 11/A. § rögzíti, hogy a hátrányos helyzetű tanulók iskolai előmenetelének biztosítása érdekében a pályázatot szervező Iskola-háló programot szervez, amelynek célja, hogy olyan innovatív elemeket és eszközöket támogasson, amelyek alkalmazásával a nevelési-oktatási intézmény alkalmassá válik az iskolai lemorzsolódás csökkentésére, továbbá elősegíti a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók sikeres iskolai és későbbi munkaerő-piaci eredményességét a minőségi és motiváló pedagógiai munka feltételeinek támogatásával. A Korm. rend. 2. § (1) bekezdés b) pontja értelmében a Wekerle Sándor Alapkezelő, míg a 11/A. § (4) bekezdése alapján az Iskola-háló program működtetése a KIM feladata. Az Iskola-háló program forrása a Magyar Köztársaság éves költségvetéséről szóló törvény Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium fejezetében meghatározott előirányzat.

A fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának szabályairól szóló 12/2011. (III. 30.) KIM rendelet (Rendelet) 85. § (5) bekezdése értelmében a Roma ösztöndíj programok megnevezésű előirányzat felhasználásában pályázati úton nyújtott támogatás esetén lebonyolító szervezetként az Alapkezelő működik közre.

Az egyes költségvetési szervek központi hivatali jogállásáról szóló 259/2010. (XI. 16.) Kormányrendelet értelmében az Alapkezelő önállóan működő és gazdálkodó központi költségvetési szerv. Feladata a KIM fejezeti kezelésű esélyegyenlőségi, roma integrációs és felzárkózási pályázatok, támogatások, valamint az ösztöndíjprogram szakmai lebonyolítása.

A fentiek alapján megállapítom, hogy az Alapkezelő állami feladat ellátásában közreműködő szerv, így az ügy tekintetében az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen fennáll.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

1. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi éllel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak legyenek a norma címzettjei számára.⁷ Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.⁸

2. Az *Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése* szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. A következő bekezdésben rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a *gyermeket*, a *nőket*, az *időseket* és a *fogyatékkal élőket*. Az Alaptörvény tehát a gyermekeket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. A Kommentár hangsúlyozza továbbá, hogy a megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény azon rendelkezése, amely alapján Magyarország az esélyegyenlőség kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett.

Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*: az állam köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására.

Az alkotmánybírósági gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét,

mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. Nem vitatható ugyanakkor, hogy az esélyegyenlőség megvalósításának – az Alaptörvény által is nyomatékosítva – a legmesszebbmenőkig eleget kell tenni a gyermekek, különösen a hátrányos helyzetű gyermekek esetében.

3. *A gyermekek jogairól szóló ENSZ egyezményt* az ENSZ Közgyűlése 1989. november 20-án egyhangúan fogadta el és 1990. szeptember 2-án lépett hatályba. A következő évtizedben az ENSZ tagállamok – két ország kivételével – ratifikálták. Ezzel az Egyezmény a legszélesebb körben elismert nemzetközi emberi jogi szerződéssé vált. Magyarország, mint az Egyezményt ratifikáló országok egyike,⁹ nemzetközi kötelezettséget vállalt, hogy érvényesíti a gyermekek alapvető jogait és gyakorlatban alkalmazza az egyezmény előírásait.

Az Egyezmény legjelentősebb előrelépése, hogy a gyermekeket *személyeknek* és *állampolgároknak* ismeri el, akik képesek arra, hogy aktív szerepet játsszanak emberi jogaik megélésében. A gyermek ily módon sokkal inkább társadalmi szereplő, semmint erőtlén és hangtalan gyámolítottja a családnak és a társadalomnak. Az Egyezmény a gyermek jogairól bevezette és hangsúlyozza azt a felfogást, miszerint a gyermekek jogokkal bíró személyek, átmenetet képezve a szükségletek kielégítésére alapozott politikától a jogok és az egyéni érdekek tiszteletén alapuló politika irányába.

Az Egyezményben részes államok, a dokumentum 24. cikkében elismerték a gyermeknek a lehető legjobb egészségi állapothoz való jogát, valamint, hogy orvosi ellátásban és *gyógyító-nevelésben* részesülhessen, és erőfeszítések tesznek annak biztosítására, hogy egyetlen gyermek se legyen megfosztva az ezeknek a szolgáltatásoknak az igénybevételére irányuló jogától.

A fenti jog teljes körű megvalósításának biztosítására, a részes államok vállalták, hogy alkalmas intézkedéseket tesznek különösen arra, hogy küzdjenek a betegség és az alultápláltság ellen, valamint tájékoztassák a társadalom valamennyi csoportját és különösen a szülőket és a gyermekeket a gyermek egészségére és táplálására.

III. Az ügy tekintetében

Az Alapkezelő, a halmozottan hátrányos helyzetű (hhh) gyerekek felzárkózását segítő, modellértékű iskolai és iskolához kapcsolódó innovatív programok támogatására a KIM megbízásából nyílt pályázatot hirdetett halmozottan hátrányos helyzetű tanulók felzárkózását segítő, modellértékű iskolai és iskolához kapcsolódó innovatív programok támogatására, mivel a PISA felmérések háttérelmzése az mutatják, hogy a magyar oktatási rendszer az OECD országok közül egyike a felzárkózást legkevésbé biztosító rendszereknek.

A pályázati felhívás szerint a gyerekek iskolai eredményességét nagymértékben a szülők iskolai végzettsége, foglalkozása határozza meg. Az oktatási szegregáció súlyos következményekkel is jár, mert a szegregált iskolákban és osztályokban alacsonyabb az oktatás színvonala: lényegesen kevesebb a szaktanárok által megtartott órák száma, az érintett intézmények felszereltsége is gyengébb más helyi iskoláknál és osztályoknál. Emellett nincs kellő együttműködés más ágazatokkal, így elsősorban a gyermekjóléti, gyermekvédelmi szolgáltatásokkal, kapcsolódó tevékenységet folytató civil és egyházi szervezetekkel, és nem kap kellő hangsúlyt a szülőkkel való partneri viszony sem. Mindezek következményeként az oktatási rendszer felerősíti a meglévő társadalmi különbségeket.

Az Iskola-háló pályázat célkitűzése, hogy a hhh tanulók iskolai felzárkózását, integrációját segítő iskolai és iskolához kapcsolódó modell értékű programok fejlesztésének támogatása, illetve az ilyen típusú jó gyakorlatok összegyűjtése, terjesztése, tapasztalataik elemzése, rendszerbe illesztése és – hálózati együttműködés kialakításán keresztül – elérhetővé tétele az iskolák számára. A pályázat kiemelt szempontja volt, hogy ezek a programok olyan helyszíneken valósuljanak meg ahol a leghátrányosabb rétegek aránya felülreprezentált, ahol a szükségletek, a hiányok, a szociális hátrányok súlyosan éreztetik negatív hatásukat, és ez egyaránt kihat az iskolára és a helyi társadalomra.

A pályázati eljárás vizsgálata

a/ A 114 érvényes pályázat és a 26 támogatást nyert pályázat országos megoszlása¹⁰ 21-21 pályázat Szabolcs-Szatmár-Bereg (4), illetve Borsod-Abaúj-Zemplén (6), 16 pályázat Hajdú-Bihar (4), 11 pályázat Budapestről (3), 8 pályázat Nógrád (2), 7 pályázat Baranya (3), 6 pályázat Heves (1), 4 Tolna (0) megyéből érkezett. 3-3 pályázatot nyújtottak be Jász-Nagykun-Szolnok (1), Pest (0) és Somogy (0) megyéből, míg 2-2 pályázat Bács-Kiskun (0), Fejér (0), Veszprém (0) és Zala (0) megye, illetve 1-1 pályázat érkezett Békés, (1) Csongrád (0), Győr-Moson-Sopron (1) megyéből. Nem nyújtottak be Vas és Komárom-Esztergom megye területéről pályázatot.

b) A támogatás igénylésének alapfeltételei olyan közoktatási intézményeket célt, ahol a hhh gyerekek/tanulók aránya az előző (2010-2011. évi) tanév adatai alapján eléri a 40%-ot, valamint a pályázatba bevonandó hhh gyerekek/tanulók aránya is eléri a 40%-ot. A pályázónak pályázatában részletesen be kellett mutatnia, hogy a roma gyerekek, tanulók, fiatalok programba történő bevonása, illetve programból történő lemorzsolódásuk csökkentése érdekében milyen erőfeszítéseket tesz.

A pályázat további feltételként választási lehetőséget biztosított, mely szerint vagy a modellprogram továbbfejlesztését, vagy adaptálását segíti, amely igazoltan, legalább két éve működik, és eddigi eredményessége igazolható. Az igazolás módját a pályázati felhívás 21.2.9. pontja határozta meg, ennek alapján az eredményességet igazolni vagy a kompetencia-mérési eredményekkel, képesség-kibontakoztatásban, tehetséggondozásban elért eredményekkel, továbbtanulási és álláshoz jutási mutatókkal, utánkövetési dokumentumokkal lehetett, ezekből

legalább két elem igazolására volt szükség, vagy külső független szakértő (közoktatási szakértő, gyermekjóléti, gyermekvédelmi szakértő, országos vagy regionális kutatóintézet) véleményét követelte meg a kiírás.

A 26 nyertes pályázó közül 17-en program továbbfejlesztés típusú pályázatot, míg 9-en program adaptációra vonatkozó pályázatot nyújtottak be. A 4 kiválasztott pályázó közül a Szent Benedek Gimnázium program adaptációra, míg a többi 3 pályázó programfejlesztésre tekintettel készítette el pályázatát, amelyből 3-an szakértői véleménnyel, 1 pályázó (Gandhi Gimnázium) kompetenciaméréssel és a tehetséggondozói munkájáról szóló beszámolóval igazolta az általa választott program eredményességét.

c/ A pályázati feltétel értelmében a hhh gyerekek/tanulók arányának az előző (2010-2011. évi) tanév adatai alapján el kell érni a 40%-ot, valamint a pályázatba bevonandó hhh gyerekek/tanulók arányának is el kell érni a 40%-ot.

A 4 kiválasztott pályázó közül a Csete Balázs Általános Iskolába a 693 főből 286 fő tanuló (41,27%-a) hhh, (roma származású 45%), a pályázatba bevonandó tanulók száma 600 fő, ebből 287 fő hhh.

A Don Bosco intézmény 609 tanulójaiból 249 fő hhh, azaz 40,88%-uk, a pályázatba bevont tanulói létszám 167 fő, amiből 67 fő hhh, azaz meghaladja a 40%-ot.

A Gandhi Gimnázium tanulóinak száma 176 fő, ebből 73 fő, azaz 41,47%-uk hhh, a pályázatba bevonni tervezett 160 fő, amelyből 65 fő hhh, azaz 40,6%-uk.

A Szent Benedek intézmény összes tanulóinak száma 218 fő, ebből 88 fő hhh, azaz 40,4%, a programba bevont tanulók száma az EPER szerint 165 fő, amelyből 88 fő hhh, míg a pályázat gerincét adó KIP csak egy osztályt érint.

d/ A pályázati felhívás 6/ pontja szerint az elbírálásnál előnyt jelent, ha a program több korcsoport (pl. óvodás, általános iskolás, középiskolás korúak) számára biztosít szolgáltatásokat, amellyel a pályázat bírálati szempontrendszerének 11/ pontja szerint maximum 4 pont érhető el. Az Alapkezelő e feltételre adható pontszámok megállapításával összefüggésben a „kettős szakértés négy szem elvének” alkalmazását jelezte. Az adatokból egyértelműen megállapítható, hogy a külön-külön végzett előértékelés több ponton jelentős eltérést mutat egymástól. Míg az I. számú előértékelő 10 pályázatról mondta ki, hogy nem érint több korcsoportot, addig a II. számú előértékelő 43 pályázatról fogalmazta meg e véleményét. Hasonló különbség mutatkozik a több korcsoport értékelésénél is, az I. előértékelő 41 pályázatról mondta, hogy csak részben érint több korcsoportot, míg a másik előértékelő 27-ről nyilatkozta ugyanezt. A maximum 4 pontot érő, tehát a több korcsoportot érintő pályázat kapcsán az egyik 37 pályázatról nyilatkozott, míg a másik előértékelő ugyanezt 25 pályázat kapcsán fogalmazta meg.

Álláspontom szerint a két előértékelő jelentős véleménykülönbsége alkalmas arra, hogy a pályázatok szubjektív értékelésére vonatkozó vélelmemet erősítse. Fontos megjegyezni azt is, hogy egy előnyben részesítési szempont csak akkor játszhatott volna szerepet, ha több, azonos pontszámmal rendelkező pályázat sorsáról kellett volna dönteni.

e/ A benyújtott pályázatok bírálati szempontrendszerét keretjelleggel a pályázati felhívás 19. pontja határozta meg. Az elérhető maximális pontszám 60, amennyiben a pályázat összpontszáma nem éri el a 30 pontot, az támogatásban nem részesíthető.

A pályázatra szerezhető összesen 60 pontból a pályázati kiírás célkitűzéseire való kapcsolódás maximum 10 pontot, a szakmai program értékelése maximum 29 pontot, a tervezett költségvetés értékelése maximum 17 pontot, továbbá a program megvalósítása szempontjából rendelkezésre álló személyi feltételek maximum 4 pontot értek.

A szakmai program keretében maximum 5 ponttal értékelték a program reális ütemezését, megvalósíthatóságát, 10 ponttal a pályázati program modellértékűségét (jól szolgálja a hhh tanulók iskolai felzárkózását, csökkenti a lemorzsolódást, illetve a program megvalósításának helyszínén roma gyerekek, tanulók, fiatalok elérésére, bevonására tett intézkedések megfelelőek-e), maximum 6 pontot értek a reális és teljesíthető indikátorok, 4 pontot ért a szülőkkel az aktív és a helyi társadalmi szereplőkkel való széleskörű kapcsolat, további 4 pontot jelentett, ha a program több korcsoportot fogott át.

A költségvetés értékelése kapcsán maximum 10 pont járt, ha a program költségvetése reális, a tervezett költségek megfelelően indokoltak, alátámasztottak voltak és nem haladták meg a pályázati felhívásban meghatározott százalékos költségkorlátokat, további 7 pontot lehetett elérni akkor, ha a tervezett költségek összhangban voltak a pályázat szakmai programjával.

A pályázati felhívás 25. pontja értelmében a *pályázatok értékelését* Bíráló Bizottság végzi. Az Alapkezelő tájékoztatása szerint a Bizottság 5 tagból állt, és döntési javaslatának előkészítését 3-3 fő előértékelő látta el.

Az Alapkezelő nem válaszolt arra a kérdésre, hogy az elbírálásához a bizottságnak rendelkezésre áll-e módszertani útmutató vagy eljárási rend. A Közigazgatási és Igazságügyi minisztérium egy érvényes pályázat elutasítása miatt benyújtott kifogásra a pályázónak adott válaszában a pályázati kiírás ügyrendjének szakaszára hivatkozva adott tájékoztatást.

Álláspontom szerint az „értékelési szempontok” nyilvános megismerhetőségének hiánya lehetőséget adott a szubjektív mérlegelésre, döntés meghozatalára

f/ A pályázatok támogatására a Pályázati Felhívás szerint rendelkezésre álló keretösszeg 228.000.000 forint volt, amelyet időközben a pályázat kiírója (Alapkezelő) a költségvetési források maradványösszegének átcsoportosításával megemelt összesen 275.500.000 forintra. A teljes összeg a 2011. évi költségvetésben eredetileg roma ösztöndíj programokra volt előirányozva. A kifejezetten roma tanulók támogatására szolgáló pénz bekerült egy

általános esélyegyenlőségi szempontú pályázatba, ezért fontos kérdés, hogy a nyertes pályázók célközönségében hány százalékban voltak roma tanulók. Mivel azonban a hhh és a roma tanulók köre nem fedi egymást, így ezzel a pályázattal a romák végső soron, felzárkóztatási lehetőségeiktől estek el, még akkor, is a pályázattal ténylegesen elért célközönségben magas volt romák aránya.

g/ A pályázaton elnyerhető támogatás mértéke: legalább 5.000.000 forint, de legfeljebb 30.000.000 forint lehetett. A nyertes pályázók számára megítélt legalacsonyabb támogatásban a Hajdú-Bihar megyei „Igazgyöngy” Alapítvány részesült 6.135.095 forintban, a legmagasabb megítélt összeget pedig 15.986.000 forintot az Abaújszántói Általános Iskolai Intézményfenntartó Társulás pályázata nyerte el.

A Pályázati Feltétel 25. pontja szerint a támogató a támogatást a kértnél alacsonyabb mértékben is megállapíthatja. Ezzel a lehetőséggel a támogató szinte minden pályázónál élt, sok esetben az igényelt támogatást a felére csökkentette. Az Alapkezelő tájékoztatása szerint az előértékelők a költségvetési szempontokat is véleményezték, figyelemmel voltak a költségek reális és optimális meghatározásánál arra, hogy azok a projekt érdemi megvalósítását biztosítsák. A 26 nyertes pályázó eredetileg összesen 460.643.871 forintra nyújtott be támogatási igényt, amelynek 59,7%-át ítélte meg a pályázat elbírálója, tehát átlagosan valamennyi nyertes pályázó által igényelt összeget 40%-ban csökkentette.

Ugyanakkor a költségvetés értékelésekor jelentős pontszám – az összpontszám 28%-a – volt elnyerhető. Ennek azért van különös jelentősége, mert a költségvetés megalapozottságát maximum 17 ponttal értékelték. Ha a nyertesek is ilyen nagy mértékben „túlozták el” a tervezett költségeket, akkor senki sem kaphatott (volna) maximum-közeli pontszámot, illetve olyan nagyságú „mérlegelési teret” kapott a döntéshozó, hogy több, talán majdnem minden pályázót szubjektív tetszése szerint „vesztesnek” nyilváníthatott. E következtetéshez azonban ismerni kell, hogy a nyertesek milyen pontszámmal nyertek, illetve a vesztesek és a nyertesek között átlagosan 17 pontnál nagyobb vagy kisebb volt-e a különbség. Ezekről az adatokról kérésem ellenére nem kaptam tájékoztatást.

Megjegyzem, hogy a döntéshozó a nyertes pályázatok költségvetését is eltúlozottnak tekintette, miközben a nyertesek a döntéshozó által felülbírált költségcsökkentés mértékét szakmaiságát és megalapozottságát vitatták, hiszen módosítási kérelemmel fordultak az Alapkezelőhöz.

Felvethető az is, ha márciusban még a csökkentett költségvetéshez igazításról lehetett szó az Alapkezelő és a pályázók között, akkor mennyire lehet alapos a pályázatok szakmai tartalma, aminek a megvalósítása akkor már hónapok óta – elvileg a benyújtott pályázatok alapján – folyt. Rá kell mutatnom arra is, hogy a pályázat elbírálását követő módosítási kérelmek esetleges befogadásáról és azok elbírálásáról a pályázati kiírás sem rendelkezik. Álláspontom szerint, ha a pályázati kiírásban nem szereplő feltételek szerint, újabb hiánypótlási lehetőség hiányában kibocsátott hiánypótlásokat követően mégis több alkalommal és jelentős mértékű tartalmi módosítási kérelmet fogadtak el, akkor az felveti az önkényes támogatás és visszaélés gyanúját.

h/ Az e/ pont megállapításaival szervesen összefüggenek a pályázati felhívás 10. és 11. pontjában szabályozott kérdések, így 10. pontja a támogatást, mint vissza nem térítendő költségvetési forrásként határozta meg, és a pályázat benyújtásához önrész biztosítását sem írta elő. A 4 kiválasztott pályázó egyike sem jelölt meg pályázatában önrészt.

A felhívás 11. pontja a támogatás folyósítását szabályozza, amelyre két részletben, előfinanszírozás formájában kerül sor.

Az államháztartásról szóló 2011. évi CXCV. törvény 52. §-a értelmében a költségvetési támogatás igénybevétele utólagos elszámolás melletti előfinanszírozás vagy beszámolást követő utófinanszírozás formájában történhet. A költségvetési támogatás folyósítása egy összegben vagy részletekben, időarányosan vagy teljesítés arányosan történhet.

Költségvetési támogatás igénybevétele előfinanszírozás vagy utófinanszírozás keretében nyílik lehetőség. Utófinanszírozásnál a támogatással érintett tevékenység valósul meg először, és az erről szóló beszámolást követően folyósítják a támogatást. Ezzel szemben az előfinanszírozásnál a támogatott tevékenység megvalósítása során keletkezett költségek előzetes biztosítását érthetjük. Ezt erősítik meg a pályázati felhívás kibocsátásakor hatályos az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 78. §-ában foglalt szabályok is. E szakasz¹¹ értelmében a költségvetési módjára vonatkozó döntés meghozatala során figyelemmel kell lenni a *költségvetési támogatás céljára, a támogatott tevékenység megvalósítási időszakának hosszára, a kedvezményezett saját forrásának mértékére.* Előfinanszírozás esetén az *egyösszegű kifizetésre a támogatott tevékenység megvalósítása során keletkező költségek felmerülése előtt kerül sor.* Az egyes közpénzügyi tárgyú kormányrendeleteknek az államháztartás önkormányzati alrendszerét érintő módosításáról szóló 56/2012. (III. 30.) Korm. rendelet 27. §-a alapján e szabály 2012. április 1-jétől az alábbiak szerint megváltozott: „Előfinanszírozás esetén az egyösszegű kifizetésre a záró beszámoló elfogadása előtt kerül sor.”

A támogatási összeg részletekben való folyósításának lehetőségeiről a 368/2011. Korm. rend. 78. § (4) bekezdése rendelkezik, mely szerint a részletekben történő kifizetés esetén előfinanszírozásnál *az adott időszokban időarányosan vagy teljesítésarányosan felmerülő költségeket a támogató megelőlegezi.*

A pályázati felhívás 11. pontja kimondja, hogy az első előfinanszírozási részlet utalására – az elszámolható költségek 80%-a – a támogatási szerződés aláírását követő 15 napon belül kerül sor. A második előfinanszírozási részletet – a fennmaradó elszámolható költségek 20%-át – 2012. április 30-ig kell átutalni. Az Alapkezelő a támogatási összeget a támogatási szerződés mindkét fél által történő aláírását követően utalja át.

A megállapított tényállás szerint a pályázaton nyert összegeket 2012. április 13-27-e között utalták két

részletben. Mindemellett 9 pályázó esetén április 27-én került sor a szerződés megkötésére, a pályázati összeg első és második részletének utalására is. További 7 nyertes pályázó számára az első és második támogatási részlet átutalása között 1 nap telt el, a leghosszabb intervallum, ami az első és második utalás között eltelt, sem volt több 13 napnál.

A pályázati felhívás bevezetője tényként rögzíti, hogy „a hhh tanulók egy része a helyben elérhető oktatási szolgáltatásokat sem kapja meg. A mai napig problémát jelent az oktatásban – egyrészt a középosztálybeli tanulók iskolai elvándorlása, másrészt a területi szegregáció következtében kialakuló oktatási szegregáció. Ez súlyos – a szociális elszigetelődésen túli – következményekkel is jár, mert – ahogy azt kutatások tapasztalatai mutatják – a szegregált iskolákban és osztályokban alacsonyabb az oktatás színvonala: lényegesen kevesebb a szaktanárok által megtartott órák száma, az érintett intézmények felszereltsége is gyengébb más helyi iskoláknál és osztályoknál.” Továbbá a pályázati felhívás önerő felmutatását sem követeli meg. Az Áht. végrehajtási rendelete értelmében pedig a költségvetési módjára vonatkozó döntés meghozatala során figyelemmel kell lenni a *költségvetési támogatás céljára, a támogatott tevékenység megvalósítási időszakának hosszára, a kedvezményezett saját forrásának mértékére, a részletekben történő kifizetés esetére előfinanszírozásnál kimondja, hogy az adott időszakban időarányosan vagy teljesítésarányosan felmerülő költségeket a támogató megelőlegezi.*

A főigazgató az előfinanszírozás fogalmának értelmezésekor az Áht. szabályára hivatkozott. E szabály alapján, ha a pályázó a beszámolási kötelezettség keletkezése előtt egy nappal kapja meg a támogatást, miközben a pályázati projektjét már lezárta, megvalósította, akkor is előfinanszírozásról beszélhetünk.

Egy esélyegyenlőségi pályázat esetén azonban különösen fontos, hogy a tervezett program ne csak az elszámolási kötelezettséghez képest, hanem valóban, érdemben is előfinanszírozott legyen. Alapos okkal feltételezhető ugyanis, hogy a pályázó és a pályázattal elérni kívánt célközönség helyzete között több kapcsolódási pont is van.

Az Ámr. azonban egyértelművé teszi, hogy az adott esetben (mivel részletekben való előfinanszírozásról van szó) nem a beszámoló benyújtásához képest kell értelmezni az előfinanszírozás fogalmát.

Álláspontom szerint az Áht.-vel és annak végrehajtási rendeletében foglaltakkal, valamint a pályázatban kitűzött célok eredményes megvalósulásával sem állt összhangban az Alapkezelőnek a támogatások átutalásával kapcsolatos gyakorlata. Különösen úgy, hogy az egyébként önerővel sem rendelkező intézményektől várta a pályázatokban meghatározott programok végrehajtását, megfinanszírozását és szinte támogatási időszak lejártát megelőző, másfél hónappal korábban egy napon, vagy egy napos eltéréssel utalta át a támogatás teljes összegét, vélelmezhetően tekintettel arra, hogy már a támogatás folyósításának utolsó határideje (április 30.) közeledett. Már áprilisig is több hónapja folyt a pályázati program megvalósítása, így de facto előfinanszírozásról a fentiek szerint semmiképpen sem beszélhetünk. Ebből az is következik, hogy csak azok pályázhattak a későbbi eredményes monitoring és elszámolás reményében, akik a programjukat a pályázaton elnyert összeg nélkül is meg tudták volna valósítani.

ii/ A pályázati felhívás kizárja a jogorvoslati kérelem benyújtását a döntés ellen, csupán kifogás megtételére ad lehetőséget. A pályázati felhívás 29. pontja rögzíti: „Ha a támogatás igénylője, illetve a kedvezményezett (a továbbiakban együtt: kifogást tevő) államháztartáson kívüli személy, az Ámr. 131. § (1) bekezdésében meghatározott esetben a kifogásolt intézkedésről vagy mulasztásról való tudomásszerzéstől számított 8 napon belül, de legkésőbb a kifogásolt intézkedés bekövetkeztétől vagy a mulasztástól számított 45 napon belül írásban kifogást nyújthat be az Alapkezelőhöz. Az Alapkezelő köteles a benyújtott kifogást – a kifogás elbírálásához szükséges dokumentumokkal együtt- a kézhezvételétől számított 5 napon belül továbbítani a Közigazgatási és Igazságügyi miniszter részére.”

A pályázati felhívásban megjelölt jogszabályhellyel szemben az Ámr. 90. §-a határozza meg a kifogás elbírálásának rendjét. Ennek (1) bekezdése kimondja, hogy törvény vagy kormányrendelet eltérő rendelkezése hiányában a nem közigazgatási hatósági határozattal államháztartáson kívüli kedvezményezettnek pályázati úton biztosított költségvetési támogatás esetén a támogatás igénylője vagy a kedvezményezett a fejezetet irányító szerv vezetőjénél kifogást nyújthat be, ha a pályázati eljárásra, a támogatási döntés meghozatalára, a támogatási okiratok kiadására vagy a támogatási szerződések megkötésére, a költségvetési támogatás folyósítására, visszakövetelésére vonatkozó eljárás véleménye szerint jogszabálysértő. E szakasz (3) bekezdése értelmében, ha a költségvetési támogatás biztosítására lebonyolító szervben keresztül kerül sor, a támogatás igénylője vagy a kedvezményezett a kifogást a lebonyolító szervhez nyújtja be, amely azt a kifogás kézhezvételétől számított öt napon belül – a kifogás elbírálásához szükséges dokumentumokkal együtt – a fejezetet irányító szerv vezetőjének továbbítja. A (7) bekezdés kimondja, hogy a fejezetet irányító szerv vezetője a kifogást annak kézhezvételétől számított harminc napon belül érdemben elbírálja, továbbá a (8) bekezdés szerint, ha a kifogás alapos, a fejezetet irányító szerv vezetője elrendeli a kifogásban sérelmezett helyzet megszüntetéséhez szükséges intézkedést, egyébként azt elutasítja, és döntéséről – *elutasítás esetén az elutasítás indokainak megjelölésével* – a kifogást tevőt írásban értesíti.

Kifogást 3, nem támogatott pályázó nyújtott be február 24-én, február 27-én és március 1-jén kelteztetett levelükben, vitatva a döntést. Mindhárom kifogásra az alapkezelő programigazgatója több mint két hónap elteltével, május 2-án kelt levelében szó szerint azonos tartalmú szöveggel válaszolt, függetlenül a kifogás tartalmától. A programigazgató levelében arról tájékoztatta a kifogás benyújtóit, hogy „a fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának szabályairól szóló 12/2011. (III. 30.) KIM rendelet 24. §-ának (1) bekezdése szerint az Alapkezelő a hozzá benyújtott kifogást érdemi döntés meghozatala végett felterjesztette a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium részére, aki az alábbi döntést hozta”.

Álláspontom szerint a kifogásokat az Ámr. ismertetett szabályai szerint a közigazgatási és igazságügyi miniszternek kellett volna elbírálnia, illetve döntését részletesen megindokolnia, a kifogás benyújtásától – a felterjesztést követő 5 nap után – számított 30 napon belül. A fentiek alapján megállapítom, hogy a benyújtott kifogásokat jelentős késsedelemmel, a jogszabályban foglalt részletes elutasítási indokolás nélkül bírálták el. Az egyik pályázó kifogásában arra hivatkozik, hogy azért utasították el pályázatát, mert abban nem szerepelt a program továbbfejlesztése. Ezzel szemben előadta, hogy pályázatában a továbbfejlesztés egyértelműen szerepel. Véleményem szerint ez olyan szakmai kérdés, amit nem lehetett volna elutasítani azzal az indokkal, hogy a Bíráló Bizottság az előértékelést végző szakértők által felterjesztett pontszámok alapján döntött. A hibás pontszámításra hivatkozó kifogásokat tartalmuk alapján, érdemben kellett volna megvizsgálni úgy, hogy a Bíráló Bizottság a döntés-előkészítést végző szakértőket a pályázat ismételt értékelésére kéri fel.

Az iratok alapján az elbíráló személye sem állapítható meg, hiszen míg az Ámr. a fejezetet irányító szerv vezetőjéről szól, addig az Alapkezelő a KIM-re hivatkozik, konkrét döntést hozó személy megjelölése nélkül. Utalni szeretnék arra is, hogy az Alapkezelő által a kifogás benyújtóinak adott tájékoztatásában hivatkozott jogszabály, a 12/2011. Korm. rendelet hatályon kívül helyezésre került 2012. március 23-án, így az alapján a kifogás elbírálása sem történhetett meg jogszerűen.

Figyelembe veendő az, hogy a kifogások elbírálására már a kifizetéseket követően került sor, így tulajdonképpen a kifogásnak helyt adó döntéshozatalra már nem is volt lehetőség. A kifogások megalapozottságától függetlenül mindet el kellett utasítani.

j/ A pályázat érvényességének vizsgálata keretében a pályázatokat a pályázatkezelő formailag ellenőrzi, és amennyiben megállapítja, hogy a pályázat a pályázati feltételeknek hiánypótlással formailag megfelelővé tehető, úgy a pályázót hiánypótlásra szólítja föl egy alkalommal. A hiánypótlási felhívást a pályázatkezelő elektronikus úton küldi ki – EPER-ben üzenetként, illetve a pályázó által használt e-mail címre elektronikus levélként – a hiányosságok felsorolásával és 7 napos hiánypótlási határidő megjelölésével.

Amennyiben a pályázó nem pótolta a hiányosságokat a felszólításban megjelölt határidőre vagy azoknak nem a hiánypótlási felhívásban meghatározott módon tett eleget, úgy a pályázatkezelő megállapítja a pályázat érvénytelenségét és az érvénytelenség okának megjelölésével elektronikus úton értesítést küld a pályázónak.

Álláspontom szerint a pályázati kiírás nem volt egyértelmű, hiszen formai hiányosságok pótlása érdekében szinte minden pályázót hiánypótlásra kellett felszólítani, ugyanakkor a pályázat céljával egy esélyegyenlőségi pályázat esetén az sem fér össze, hogy a pályázó és Alapkezelő közötti kommunikációs csatorna, az EPER használatáért külön díjat kell fizetni, amelynek elmulasztása a pályázat elutasításának oka is lehet.

Az érvénytelenné nyilvánítás ellen a pályázó a kiértékeléstől számított 10 napon belül panasszal élhet a pályázatkezelőnél megfelelő bizonyítékokkal alátámasztva. Az elmulasztott hiánypótlás teljesítésére már nincs lehetőség.

Az Alapkezelő tájékoztatása szerint a Pályázati felhívás 24. pontja, továbbá a 19. pont 1-5. pontjai értelmében az Alapkezelő a pályázat formai ellenőrzése során egy alkalommal hiánypótlásra hívja fel a pályázók figyelmét 7 napos határidő megjelölésével. A hiánypótlást elektronikus úton küldték, amelyre az EPER Általános Szerződési Feltételei lehetőséget adnak.

Az Alapkezelő az érvénytelenségről szóló tájékoztatás formájával kapcsolatosan előadta, hogy az EPER internetes felületén küldött elektronikus üzenet (elsődleges értesítés), valamint a hivatalos elektronikus postafiókból elektronikus üzenet (e-mail) küldése a pályázó által megadott levélcímről (másodlagos értesítés) lehet.

Az érvényes pályázat elutasítása miatt benyújtott panaszában a pályázó azzal érvelt, hogy a pályázati kiírás 24. pontjában megfogalmazottak szerint az értesítéseket párhuzamosan két elektronikus címre, az EPER rendszerbe és a pályázó által megadott címre is megküldik, ezzel ellentétben a hiánypótlási felhívást csak az EPER rendszerbe küldték meg számára.

A panaszt benyújtó által kifejtett problémákat erősíti meg a pályázók számára kiküldött értesítés, amely a pályázatok beérkezéséről és pályázati azonosító megadásáról tájékoztatta a pályázókat, miszerint: *„A pályázat érvényességi vizsgálatát a Pályázatkezelő végzi, az érvényességi ellenőrzés eredményéről üzenetben és e-mailben fogjuk értesíteni.”*

A pályázatkezelő válasza szerint a regisztrációs nyilatkozat aláírásával a pályázó arról nyilatkozik, hogy tudomásul veszi, miszerint a hivatalos kommunikáció az EPER rendszer felületén zajlik (Regisztrációs Nyilatkozat e) pont). Az EPER felhasználói kézikönyve szintén tartalmaz ezzel kapcsolatos felhívást (5.7 pont). A főigazgató szerint az EPER Felhasználói Kézikönyv rendelkezésre áll az összes felhasználó, így a pályázók részére is. A Kézikönyv külön felhívja a figyelmet arra, hogy az EPER rendszert folyamatosan nyomon kell követnie [...], mivel az Eper Felhasználói Kézikönyv 5.7 pontja *Üzenetek címszó alatt az így rendelkezik: „Az EPER hivatalos kommunikációs csatornájának az Üzenetek menüpont alatt található levelezést tekintjük, mivel nem lehetünk biztosak abban, hogy e-mail-küldő rendszeren keresztül üzenetünk.”*

A fentiek alapján megállapítom, hogy a pályázati felhívás 24. pontjában, a pályázónak küldött értesítésben foglaltak és az EPER 5.7 pontjában lévő rendelkezések nincsenek szinkronban, míg a felhívás és az értesítés két párhuzamos értesítés küldését követeli meg, addig egy informatikai rendszer felhasználói kézikönyve csupán egy saját rendszeren belüli értesítést. Ez az ellentmondás, illetve csak a felhasználói kézikönyv szabályainak alkalmazása pedig oda vezetett, hogy egy pályázó önhibáján kívül nem értesült a hiánypótlásról és elmulasztotta a hiánypótlási határidőt, amely a pályázat érvénytelenségét vonta maga után.

A hasonló problémákat – a hivatalos kapcsolati csatorna elsődlegességének hangsúlyozása mellett – egyszerűen, valós energia-, és időbefektetést nem igénylő módon is el lehet kerülni azzal, hogy a hivatalos felület mellett a pályázót az általa megadott másik elektronikus címen is értesítik.

k/ A pályázatok elbírálásának határidejének megállapításakor figyelemmel kell lenni az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet előírásaira, amelynek 68. § (1) bekezdése kimondja, hogy a pályázati úton nyújtott költségvetési támogatás esetén a támogatási döntés előkészítését írásban dokumentálni kell. Ebben rögzíteni szükséges az elbírálás során tett észrevételeket, a pályázatok értékelését, és a véleményezésre jogosultak javaslatait a támogató részére. Írásban elkészített dokumentációnak kell tekinteni a megfelelően szabályozott jogosultsággal, zárt informatikai rendszerben, elektronikusan létrehozott dokumentációt is. A pályázók számára garanciális jellegű szabályt e szakasz (2) bekezdése fogalmaz meg, mikor rögzíti, hogy a pályázók az írásos dokumentáció pályázatukra vonatkozó részét megtekinthetik.

Lényeges e szakasz (3) bekezdése, amely rögzíti, hogy az írásos dokumentációban szereplő javaslatról a támogató a pályázati kiírásban rögzített határidőn belül dönt.

Az idevágó (4) bekezdés értelmében pedig a pályázat nyerteséről a támogató által aláírt döntési listát kell készíteni. Támogató által aláírtak minősül az elektronikus aláírással ellátott döntési lista is. A döntési lista tartalmazza a nyertes pályázók adatait, az elnyert költségvetési támogatás összegét és az ebből a költségvetési évben kifizetni tervezett összeget. Figyelemmel voltam a fenti jogszabály 71. § (1) bekezdésében leírtakra is, mely szerint a támogató a támogatási döntés meghozatalát követő tizenöt napon belül írásban tájékoztatja a támogatási igényt benyújtóját a támogatási döntéséről. Az értesítésben közölni kell a támogatói okirat kiadásának tervezett időpontját, vagy a támogatási szerződés megkötésére megfelelő - jogszabály eltérő rendelkezése hiányában legfeljebb harminc napos - határidőt kell megállapítani.

Ezt követően a pályázati felhívás határidőket tartalmazó meghatározásait vizsgáltam. E határidők a pályázati felhívásban nem egy helyen, hanem több pontban, elszórva találhatóak, annak ellenére, hogy a felhívás 30. pontjának címe „A pályázatok ütemezése”. Tekintettel az elszórt határidők fellelhetőségére, az érdemi megállapítások megtétele, összességében az átláthatóság érdekében a jelentés (2. számú) mellékletében szereplő táblázatba rendeztem a határidőket és a teljesítés tényleges időpontjait.

A hivatkozott táblázat adatainak áttekintését követően álláspontom szerint a pályázati határidők meghatározása több esetben hiányos, kiszámíthatósága bizonytalan és nem egyértelmű. A fentiek ellenére egy viszonylagos határidő megállapítható a pályázatokról szóló döntés meghozatalának időpontjára, amelyre a számítások szerint 2012. január 17-én kellett volna, hogy sor kerüljön, ugyanakkor az egy hónappal később történt meg. A döntéshozatal tényleges időpontja ezáltal nem tesz eleget annak a jogszabályban, az Ámr. 68. § (3) bekezdésben előírt feltételnek, mely szerint az írásos dokumentációban szereplő javaslatról a támogató a pályázati kiírásban rögzített határidőn belül dönt.

A pályázati eljárás során érvényesített határidők ugyanakkor egyben további ellentmondást is felvetettek, hiszen még abban az esetben is, ha a számított határidőket tekintem, nem biztosítják, sőt egyenesen ellehetetlenítik a pályázattal elnyert támogatási összegek előfinanszírozás formájában, két részletben való utalását. Az Alapkezelő támogatásfolyósítási gyakorlata is ezt tükrözi, hiszen annak érdekében, hogy a támogatás folyósításának utolsó határnapját tartani tudja, a támogatások két részletben való folyósítása csak technikailag volt megoldható, a valóságban összezsúszott, illetve akár a támogatási szerződés aláírásának a napjával is megegyezett egyben.

l/ A pályázókat elutasítás esetén is értesíteni kell a pályázati felhívás 26. pontja értelmében, mégpedig úgyhogy, hogy az értesítésnek tartalmaznia kell az elutasítás részletes indokait. A rendelkezésemre álló iratok szerint az érvényes, de nem támogatott pályázók által kapott értesítés az alábbi szövegrészt tartalmazta: „Pályázata az alábbi indokokkal került elutasításra: Forráshiány miatt nem támogatott.”

Álláspontom szerint e rövid 4 szavas mondat nem felelt meg a pályázati felhívás fenti követelményének, miszerint az elutasítást részletesen indokolni kell.

m/ A pályázati felhívás 7. pontja speciális feltételként a nyertes pályázó együttműködési kötelezettségét mondta ki – a pályázati program megvalósítása során, valamint a következő, 2012/2013. évi tanévben – az Alapkezelővel, kiemelten a szakmai és módszertani információs adatbázis létrehozása céljából.

A benyújtott pályázatok szerint a jászkíséri intézmény programjai megvalósításának időszaka 2011. október 18-ával, a kazincbarcikai iskolánál 2011. november 17-én, a pécsi középiskolában 2011. október 18-án és a miskolci tagiskola tekintetében 2011. december 1-én kezdődött. A pályázatokkal kapcsolatos döntés közlésére 2012. február 24-én került sor, a nyertes pályázókkal az egyedi támogatási szerződéseket pedig 2012. április végén kötötték meg. A programok megvalósításának utolsó napja a pályázati kiírás szerint is 2012. június 15-e volt, amely dátumon nem húzódnak át egy esemény sem. E tények ismeretében a program megvalósítása során történő együttműködés mindössze másfél hónapra szorítkozhatott, és nem foghatta át a programok megvalósításának egészét sem, hiszen a pályázatban megjelölt tevékenységek jelentős része nem az utolsó másfél hónapban valósult meg. A megpályázott tevékenységek, programok szervesen illeszkedtek az iskolák mindennapjaihoz, hagyományaihoz, tanrendjéhez.

A pályázat 4. pontjában a vagylagos kötelező tevékenység – mint az iskolára felkészítő, az iskolai lemorzsolódást csökkentő, képesség-kibontakoztató tevékenység, vagy az iskolai felkészülést, kreatív szabadidős tevékenységeket biztosító, a gyermek sikeres szocializációját segítő, tanórán kívüli programok, vagy az iskolai fordulópontokon átsegítő, és/vagy iskolába visszaillesztő programok – illetve a kötelezően előírt – a szülők aktivizálása, velük partneri kapcsolat kialakítása, családlátogatás, egyéb családi programok, közösségi rendezvények

– tevékenységek eredményes kivitelezésére és megvalósítására másfél hónap nem elegendő.

A fentiek miatt a pályázati feltétel 7. pontjában meghatározott első feltétel, a program megvalósítása során az Alapkezelővel való együttműködés már önmagában a pályázati eljárás időtartama miatt sem valósulhatott meg érdemben.

A programok megvalósítását követő együttműködésről az Emberi Erőforrás Támogatáskezelő¹² (EMET) honlapjáról szereztem információkat, így az általa szervezett záró konferenciáról is onnan értesültem. A pályázati követelményrendszer 7.a pontja szerint valamennyi pályázó köteles az Alapkezelővel együttműködni a szakmai és módszertani információk adatbázis céljából. Az Alapkezelő honlapján mind ez ideig mindössze a 12 nyertes pályázó közül 4 támogatott jó gyakorlatot tettek közzé.

IV. Összegzés

Az Alaptörvény XV. Cikk (4) – (5) bekezdései rögzítik az esélyegyenlőség előmozdításának követelményét, miszerint: *„Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”* Az Alaptörvény tehát a pozitív diszkriminációt, mint esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését szolgáló intézkedéseket, állami feladatként határozza meg. Ebből egyértelműen következik, hogy a pozitív diszkrimináció meghatározott formájára alanyi jogként hivatkozni nem lehet, arra alkotmányosan követelés, vagy igény nem alapítható.¹³ Ugyanakkor az Alaptörvény konkrét intézkedéseket sem határoz meg, ennek alapján a jogalkotó az alkotmányos keretek között szabadon válogathat az esélyegyenlőség előmozdítására alkalmas eszközök között.”¹⁴

Az Iskola-háló pályázat az állam esélyegyenlőségi feladatának egyik eszközéül szolgál, és a támogatások célja nem önmagában a forráselosztás, hanem az oktatási rendszerben meglévő társadalmi különbségek csökkentése a halmozottan hátrányos helyzetű tanulók felzárkóztatásával és rajtuk keresztül a szüleik, a család elérése. A pályázat kiemelt szempontja volt, hogy ezek a programok olyan helyszíneken valósuljanak meg ahol a leghátrányosabb társadalmi csoportok aránya felülreprezentált, ahol a szükségletek, a hiányok, a szociális hátrányok súlyosan éreztetik negatív hatásukat, és ez egyaránt kihat az iskolára és a helyi társadalomra.

A fentiek alapján nyilvánvaló, hogy a pályázóknak nincsen alanyi joguk a pályázat útján meghatározott célra igénybe vehető források megszerzésére. Elengedhetetlennek tartom azonban, hogy ezen pályázati eljárások során teljes körűen érvényesüljenek a jogállam alapvető normái, a jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelménye, valamint a jogorvoslatihoz való jog biztosítása.

A közpénzekkel való – az alkotmányossági követelményeknek megfelelő – gazdálkodás szempontjából fontosnak tartom kiemelni, hogy a tisztességes eljárás elvének egyik alapja a döntéshozatal átláthatósága. Különösen fontos ezért, hogy a források elosztásáról szóló döntések alapja és indokai minden érintett számára megismerhetők és egyértelműek legyenek.

A pályázatokról szóló döntések hitelességének egyik legfontosabb biztosítója az államháztartásból nyújtott támogatások odaítélésének megismerhetősége, nyomon követhetősége, amely feltételezi a támogatások odaítélésére vonatkozó eljárás és döntéshozatal átláthatóságát, jogszerűségét.

Mindebből következően megállapítom, hogy az Iskola-háló pályázat elbírálásával kapcsolatos eljárás több vonatkozásában is kiszámíthatatlan, ellentmondásos és átláthatatlan. Az elbírálás rendjét szabályozó módszertani útmutató közismertté tételének elmaradása, a döntéshozatal átláthatatlansága, a szubjektív döntés(ek) lehetősége, a támogatási igények elutasításának részletes indokolást nélkülöző volta, a határidők pályázati felhívásban való dátumszerű rögzítettségének elmulasztása, illetve a rögzített dátumok kiszámíthatatlansága, a pályázatok elbírálásának elhúzódása – amely egyben az előfinanszírozás részletekben történő folyósításának ellehetetlenítését okozta – valamint az érdemi jogorvoslat biztosításának hiánya együttesen, a gyermekekről való gondoskodás, illetve az esélyegyenlőség előmozdításának követelményével, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével, továbbá a pályázók tisztességes eljárásához való jogával összefüggésben idéz elő visszásságot.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének a megelőzése érdekében, az Ajbt. 31. §-a alapján az *emberi erőforrások miniszterénél* kezdeményezem, hogy az esélyegyenlőségi pályázatok követelményrendszerének összeállítása, illetve a pályázatok elbírálása során

- törekedjen az egyszerű, közérthető nyelvezetű és egyértelmű pályázati feltételek meghatározására,
- tekintsen el a kommunikációs csatorna használati díjától,
- ha a pályázati kiírás több kommunikációs csatorna használatának lehetőségét biztosítja a pályázó számára, akkor a vele való kommunikáció során mindegyik használatára egyidejűleg legyen lehetőség,
- hozza nyilvánosságra az elbírálás rendjét szabályozó módszertani útmutatót,
- a döntéshozatali eljárása legyen átlátható,
- a pályázati kiírásban megfogalmazott határidők egyszerűen követhetőek, dátumszerűen megjelöltek legyenek és a pályázat kiírójára és elbírálójára egyaránt vonatkozzanak,
- az előfinanszírozás a pályázat céljának megfelelően ténylegesen érvényesüljön: a megítélt támogatás a támogatni kívánt programokat megvalósítását megelőzően jusson el a nyertes pályázóhoz,
- zárja ki szubjektív döntések meghozatalának lehetőségét,
- a döntéseit részletesen és érdemben indokolja,

- a pályázatokra adott rész és összpontszámot tüntesse fel döntésében,
- a döntéshozattal kapcsolatos panaszokat és kifogásokat érdemben, részletes indokolással és határidőben bírálja el.

Budapest, 2012. november

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

- ¹ A Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalról szóló 177/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet 13. § (1) – (2) bekezdései értelmében a Wekerle Sándor Alapkezelő elnevezése 2012. augusztus 16. napjával Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalra változott. Ugyanakkor az egyes költségvetési szervek központi hivatali jogállásáról szóló 259/2010. (XI. 16.) Korm. rendeletnek a 2012. augusztus 16-án hatályba lépett 3: § (4) bekezdése értelmében az Emberi Erőforrás Támogatáskezelő (EMET) ellátja az emberi erőforrások minisztere által megjelölt, vagy jogszabály alapján kijelölt fejezeti kezelésű előirányzatok, ösztöndíjak és más programok pályázati, illetve más úton történő felhasználásának előkészítésével, lebonyolításával és ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat, valamint - szükség szerint - közreműködik az európai uniós forrásból támogatott fejlesztések tervezésében, előkészítésében, megvalósításában, elszámolásában és lezárásában.
- ² Hatályon kívül helyezve 2012. március 23-án
- ³ 7. d) Amennyiben olyan közoktatási intézmény a pályázó, amelyben a hhh tanulók aránya az előző tanév adatai alapján nem éri el a 40%-ot, csak abban az esetben nyújthat be pályázatot, ha a programja olyan más közoktatási intézménnyel/intézménnyel – és az ezekben tanuló diákokkal – együtt valósul meg, amely(ek) esetében a hhh tanulók fenti aránya igaz. Ez esetben a pályázónak a programban érintett intézmény(ek)el kötött együttműködési megállapodást kell a pályázathoz csatolni. A pályázati felhívás elvárásainak a pályázó által bevont intézmények tekintetében kell teljesülniük.
- ⁴ A Nemzeti Erőforrás Minisztérium 2012. május 14-től átalakult, új elnevezése Emberi Erőforrások Minisztérium
- ⁵ Bírálati szempontrendszer 1-4 pontja értelmében hiánypótlás nélkül elutasításra kerül az a pályázat, amelyet határidő után nyújtottak be (1), nem az arra jogosult szerv nyújtotta be (2), a pályázó, illetve a pályázatot megvalósító intézmény nem felel meg a 3. pont szerinti alapfeltételnek (3), a pályázó minden kötelező tevékenységet nem vállalt (4).
- ⁶ Lásd a Vizsgálat megállapításai fejezetben
- ⁷ 9/1992. (I. 30.) AB határozat
- ⁸ 56/1991. (XI. 21.) AB határozat
- ⁹ A Magyar Köztársaság az 1991. LXIV. törvényben hirdette ki a gyermekek jogairól szóló ENSZ Egyezményt
- ¹⁰ Zárójelben a megye megnevezését követően a megyében benyújtott érvényes pályázatokból a nyertes pályázatok száma szerepel
- ¹¹ Az államháztartásról szóló törvény végrehajtásáról szóló 368/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet 78. § (1), (2), (4) bekezdései
- ¹² Az egyes költségvetési szervek központi hivatali jogállásáról szóló 259/2010. (XI. 16.) Korm. rendelet 3: § (4) értelmében az Emberi Erőforrás Támogatáskezelő ellátja az emberi erőforrások minisztere által megjelölt, vagy jogszabály alapján kijelölt fejezeti kezelésű előirányzatok, ösztöndíjak és más programok pályázati, illetve más úton történő felhasználásának előkészítésével, lebonyolításával és ellenőrzésével kapcsolatos feladatokat, valamint – szükség szerint – közreműködik az európai uniós forrásból támogatott fejlesztések tervezésében, előkészítésében, megvalósításában, elszámolásában és lezárásában.
- ¹³ Vö. 650/B/1991. AB. határozat
- ¹⁴ Vö. 422/B/1991. AB. határozat

AJB-4672/2012

Nemzetiségi képviselők büntetőjogi védelme

Előadó: dr. Magicz András

Az eljárás megindítása

A panaszos beadvánnyal fordult Hivatalomhoz, amelyben azt kifogásolta, hogy lakóhelyén a rendőrség téves jogértelmezést követve vitatja a nemzetiségi önkormányzati képviselők fokozott büntetőjogi védelmét. A panaszos szerint a nemzetiségi önkormányzatok tagjai az ellátott feladataikból adódóan szükségszerűen hivatalos személynek vagy közfeladatot ellátó személynek minősülnek.

A panasz a jogállamiság elvéből eredő alkotmányos büntetőjog követelményével, valamint a nemzetiségek önkormányzat létrehozásához fűződő jogával összefüggő visszásság gyanúját vetette fel, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Az érintett alapvető jogok és követelmények

- a jogállamiság elvéből eredő alkotmányos büntetőjog követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”);

- a nemzetiségek önkormányzat létrehozásához fűződő joga (Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdés: „A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.”)

Az alkalmazott jogszabályok

- a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: Njt.);
- a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.);
- a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: új Btk.)

A megállapított tényállás

A nemzetiségi önkormányzat törvényben meghatározott nemzetiségi közszolgáltatási feladatokat ellátó, testületi formában működő, jogi személyiséggel rendelkező, választások útján létrehozott szervezet, amely a nemzetiségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésére, a nemzetiségek érdekeinek védelmére és képviselésére, a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetiségi közügyek települési, területi vagy országos szinten történő önálló intézésére jön létre.

A nemzetiségi önkormányzatok az Njt. 116. § (2) bekezdése alapján hatósági feladatokat nem láthatnak el. Az Njt.-ben, valamint más jogszabályokban biztosított egyetértési és véleményezési jogköreit gyakorolva azonban részt vesznek a helyi önkormányzatok a nemzetiségeket érintő döntéshozatali eljárásban. A közhatalmat gyakorló állami és helyi önkormányzati szervezetek képviselik a nemzetiségi közösségüket. Elősegítik, illetve oktatási és kulturális intézmények fenntartásával biztosítják a nemzetiséghez tartozók meghatározott közszolgáltatásokkal való ellátását. A nemzetiségi önkormányzatok önként vállalhatnak feladatokat különösen a helyi írott és elektronikus sajtó, a hagyományápolás, a társadalmi felzárkózás, a szociális és ifjúsági igazgatás, a közfoglalkoztatás, valamint a településüzemeltetés és településrendezés körében.

A nemzetiségi önkormányzat tagjai (az elnök és a képviselők) tehát közfeladatot látnak el, és egyútt döntési jogköreik révén befolyásolhatják a helyi önkormányzatok közhatalmi tevékenységének ellátását is.

A Btk. 137. § (1) bekezdés 1. és 2. pontjai alapján a nemzetiségi önkormányzat tagja nem minősül sem hivatalos személynek¹, sem közfeladatot ellátó személynek².

A jogi szabályozás a jövőben változni fog, mert az új Btk. 459. § (11) bekezdés i) pontja a nemzetiségi önkormányzat tagját hivatalos személyként határozza meg. Ez a rendelkezés 2013. július 1-jén lép hatályba.

A hivatalos vagy közfeladatot ellátó személyként való elismerés több szempontból is jogi jelentőséggel bír. Egyrészt az e két személyi körhöz tartozók fokozott büntetőjogi védelemben részesülnek azzal, hogy a sérelmükre elkövetett egyes bűncselekmények önálló tényállásként büntetendők, illetve az alapesetnél súlyosabb büntetési tétellel fenyegetett minősítő körülményként értékelendők. Másrészt több bűncselekmény minősített esete, hogy az elkövető hivatalos vagy közfeladatot ellátó személy. Sőt, egyes bűncselekményeket kizárólag hivatalos személy követhet el. Büntetőeljárásai előírás, hogy a hivatalos személy köteles a hatáskörében tudomására jutott bűncselekményt feljelenteni.

A Btk. hatályos rendelkezései alapján tehát a panaszos által kifogásolt azon rendőrségi jogértelmezés, miszerint a nemzetiségi önkormányzat tagjai nem részesülnek fokozott büntetőjogi védelemben, helyes. A beadványt tevő személy alapvető jogainak sérelme, illetve annak közvetlen veszélye nem a rendőrség helytelen jogalkalmazási gyakorlatára, hanem a törvényi szabályozásra vezethető vissza.

A vizsgálat megállapításai

I. Az alapvető jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 37. §-a alapján, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva az alapvető jogok biztosa akkor is javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, ha nem állapított meg azokkal összefüggésben visszás hatósági jogalkalmazást.

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

Magyarország Alaptörvénye és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor.

Az Alkotmánybíróság a büntetőjogi jogalkotásra vonatkozó határozataiban következetesen rámutatott arra, hogy büntetőjog a jogi felelősségi rendszerben az ultima ratio. Társadalmi rendeltetése, hogy a jogrendszer egészének szankciós zárköve legyen. A büntetőjogi jogkövetkezmény, a büntetés szerepe és rendeltetése a jogi és erkölcsi normák épségének fenntartása akkor, amikor már más jogágak szankciói nem segítenek. A büntetőjogi szankcióval fenyegetett magatartások meghatározása során a törvényhozó nem járhat el önkényesen, adott magatartás büntetendővé nyilvánításának ki kell állnia a szükségesség-arányosság tesztjét. Valamely magatartás büntetendővé nyilvánításának szükségességét szigorú mércével kell megítélni: a különböző életviszonyok, erkölcsi és jogi normák védelmében az emberi jogokat és szabadságokat szükségképpen korlátozó büntetőjogi eszközrendszert csak a feltétlenül szükséges esetben és arányos mértékben indokolt igénybe venni, akkor, ha az alkotmányos vagy az Alkotmányra visszavezethető állami, társadalmi, gazdasági célok, értékek megóvása más módon nem lehetséges⁶.

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint alkotmányos büntetőjog magában foglalja a büntetőjogi felelősségre vonás jogszerűségének a büntetési rendszer alakításának törvényességére vonatkozó tartományát is. A bűncselekmény megítélésére és a büntetés mértékére megkerülhetetlenül kihatnak a büntető törvény általános részében definiált, anyagi jogi fogalmak, s ezek alkalmazása tekintetében az egyén nem tartható az eseti megítélés következtében előálló bizonytalan jogi helyzetben. Ez ugyanis a büntetőjogi jogalkalmazás során a felelősségre vonás szempontjai közötti önkényes válogatást jelent, amely az Alkotmány 2. § (1) bekezdésébe ütközik⁴.

2. A nemzetiségek közéletben való kollektív részvételének egyik formája a nemzetiségi önkormányzat. Az Alaptörvény azért rendelkezik a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának jogáról – az egyesülési jogon alapuló nemzetiségi öngazgatás modellje helyett –, hogy ezek a választás útján létrehozott képviselői szervek egyes közjogi jogosultságok alanyai lehessenek. A nemzetiségi önkormányzatokra vonatkozó szabályok megalkotásánál a törvényhozó széles döntési jogosultsággal rendelkezik; ennek a döntési szabadságnak a korlátait az Alaptörvény rendelkezései, így különösen az alapjogokra vonatkozó szabályok határozzák meg⁵.

III. 1. A beadvány arra hívja fel a figyelmet, hogy a nemzetiségi önkormányzatok tagjainak egy része abban a tudatban folytat a közmegbízatásával járó képviselői és egyéb tevékenységet, hogy fokozott büntetőjogi védelemben részesül. Ezt a téves feltevést erősítheti, hogy az a személy, aki jogszabály alapján közhatalmi, államigazgatási feladatokkal megbízott szervnél, testületnél közhatalmi, államigazgatási feladatot lát el, a hatályos szabályozás alapján hivatalos személynek minősül. A nemzetiségi önkormányzati képviselők – illetve a velük kapcsolatba kerülő más személyek – azonban nem feltétlenül vannak azzal tisztában, hogy a nemzetiségi közügyek, illetve az egyéb nemzetiségi közfeladatok ellátása nem közhatalmi vagy államigazgatási tevékenység.

A büntetőjog egyik alapelve az analógiára épülő jogalkalmazás tilalma. Ez kiterjed a büntethetőségi feltételekre, a büntetőjogi jogkövetkezményekre, a törvényi tényállás valamennyi elemére, az elkövetők és esetenként a sértettek – jelen esetben a hivatalos személyek – körének meghatározására is. A bűncselekmény-fogalom egyes elemeinek bizonytalansága, előreláthatóságának kétséges volta a büntethetőségi feltételeket esetlegessé, a jogalkalmazói gyakorlatot kiszámíthatatlanná, akár önkényessé is teszi.

Miután a „hivatalos személy” minőség, mint büntetőjogilag értékelendő státusz, az elkövető büntetőjogi felelősségére közvetlen és konkrét kihatással van, e kategória kapcsán is követelmény a kiszámíthatóság és előreláthatóság. A hatályos szabályozás alapján azonban közvetlen veszélye áll fenn annak, hogy a bűncselekmény elkövetője és sértettje egyaránt bizonytalan helyzetben van.

2. Az új Btk. a nemzetiségi önkormányzat tagjait hivatalos személyként fogja elismerni. Kérdés tehát, hogy napjaink társadalmi viszonyai között történnek-e olyan cselekmények, amelyek következtében a fokozott büntetőjogi védelem biztosítása nem várhat 2013 júliusáig.

Sajtóhíradások szerint nem tömeges jelenséggé, ám több településen is előfordult, hogy egyes nemzetiségi közösségeket vagy (az akkori elnevezés szerint) kisebbségi önkormányzatok tagjait sértő feliratokat festettek ismeretlen személyek lakóházak vagy közintézmények falára. Más esetekben telefonon vagy levélben kaptak fenyegetéseket kisebbségi önkormányzati vezetők választott tisztségükkel kapcsolatban. E verbális támadások célpontjai jellemzően a roma közösségek, illetve azok helyi vezetői voltak, de említenek szükséges, hogy 2009 őszén egy települési szlovák önkormányzat elnökét fenyegették meg életveszélyesen⁶.

Nemzetiségi önkormányzat tagja elleni – közmegbízatásával összefüggő – erőszakos cselekményről nincs

tudomásom. Az elmúlt években azonban szervezett „rituáléja” alakult ki annak, hogy egyes politikai csoportosulások a „cigánybűnözés” elleni fellépés – hamis és a jogállamban elfogadhatatlan – jelszavát hirdető rendezvényeiken a helyi roma önkormányzati elnök lakása elé vonulnak, és ott beszédeket mondanak. Az is előfordult, hogy a nemzetiségi önkormányzat elnökét vagy tagjait „együttelési szabályzatnak” nevezett petíció átvételére bírták rá. A rendőri jelenlét ellenére ezek a demonstrációk alkalmasak a fenyegetettség érzetének kialakulására⁷.

A hivatkozott cselekmények indokolták teszik, hogy a törvényhozás már az új Btk. hatályba lépése előtt is biztosítsa a nemzetiségi önkormányzat tagjainak fokozott büntetőjogi védelmét. A szükségesség és az arányosság elvét figyelembe véve ennek megfelelő módja lehet a nemzetiségi önkormányzat tagjainak hivatalos személyként való elismerése.

Mindezek alapján megállapítom, hogy *a jogállamiság elvéből eredő alkotmányos büntetőjog követelményével összefüggő visszásságot okoz, hogy a nemzetiségi önkormányzati képviselők jelenleg nem állnak fokozott büntetőjogi védelem alatt.*

Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása érdekében – az Ajbt. 37. §-a alapján – *felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert*, hogy – szükség szerint a nemzetiségek jogaira vonatkozó szabályozásért felelős emberi erőforrások miniszterével együttműködésben – készítse elő és terjessze az Országgyűlés elé a Büntető Törvénykönyv módosítását a nemzetiségi önkormányzatok tagjai fokozott büntetőjogi védelmének az új Btk. hatálybalépése előtti biztosítása érdekében.

Budapest, 2012. október

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Hivatalos személy: az országgyűlési képviselő; a köztársasági elnök; a miniszterelnök; a Kormány tagja; az államtitkár; a közigazgatási államtitkár és a helyettes államtitkár; az alkotmánybíró; a bíró; az ügyész; a választottbíró; a helyi önkormányzati testületek tagja; a közjegyző és a közjegyzőhelyettes; az önálló bírósági végrehajtó és az önálló bírósági végrehajtó-helyettes; az alkotmánybírósnál, bíróságnál, ügyészségnél, államigazgatási szervnél, önkormányzati igazgatási szervnél, az Állami Számvevőszéknél, a Köztársaság Elnökének Hivatalánál, az Országgyűlés Hivatalánál és az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalánál szolgálatot teljesítő személy, akinek a tevékenysége a szerv rendeltetészerű működéséhez tartozik; valamint az a személy, aki jogszabály alapján közhatalmi, államigazgatási feladatokkal megbízott szervnél, testületnél az a személy, aki közhatalmi, államigazgatási feladatot lát el.

² Közfeladatot ellátó személy: a postai szolgálatnál végrehajtó vagy biztonsági szolgálatot ellátó személy, a közforgalmú tömegközlekedési eszközt működtető gazdálkodó szervezetnél végrehajtó vagy biztonsági szolgálatot ellátó személy, továbbá a közúti személyszállítási szolgáltatást végző más személy; a Magyar Honvédség szolgálati feladatot teljesítő katonája; a polgári védelmi szervezetbe beosztott és polgári védelmi szolgálatot teljesítő személy; a mentőszolgálat tagja; a bírósági vagy más hatósági eljárásban a védő vagy a jogi képviselő, a szakértő, és a hivatalos személynek nem minősülő kézbesítési végrehajtó; az egészségügyről szóló törvényben meghatározott esetben az egészségügyi dolgozó, valamint az egészségügyi szolgáltatóval munkavégzésre irányuló jogviszonyban álló más személy; a közoktatásról szóló törvényben meghatározott esetben a pedagógus, illetőleg a nevelő és oktató munkát közvetlenül segítő alkalmazott, valamint a felsőoktatásról szóló törvényben meghatározott esetben a felsőoktatási intézmény oktatója, tanára, tudományos kutatója, az állami, önkormányzati, önkéntes és létesítményi tűzoltóság, valamint a tűzoltó egyesület tűzoltói feladatot ellátó tagja; a polgárőr a polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló törvényben meghatározott feladatok ellátásával kapcsolatban; a lelkiismereti és vallásszabadság jogáról, valamint az egyházak, vallásfelekezetek és vallási közösségek jogállásáról szóló törvény szerint nyilvántartásba vett egyház lelkesze; a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvényben, valamint a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló törvényben meghatározott munkakörben foglalkoztatott személy e tevékenysége gyakorlása során; az erdészeti szakszemélyzet az erdőben, az erdőgazdálkodási tevékenységet közvetlenül szolgáló földterületen és az erdészeti magánúton végzett erdőőrzési tevékenységével, valamint a jogellenes cselekmény hatóságnak történő bejelentésével kapcsolatban; a villamos energiáról, a földgázellátásról, valamint a vízgazdálkodásról szóló törvényben meghatározott felhasználási helyek műszaki felülvizsgálatát, ellenőrzését, kikapcsolását és leolvasását végző személyek, feladataik ellátásával kapcsolatban.

³ Lásd: 30/1992. (V. 26.) AB határozat, 58/1997. (XI. 5.) AB határozat, 18/2000. (VI. 6.) AB határozat

⁴ Lásd: 54/2002. (XII. 13.) AB határozat, 18/2006. (V. 31.) AB határozat

⁵ Lásd: 45/2005. (XII. 14.) AB határozat

⁶ Forrás: <http://www.luno.hu/content/view/8905/89/>; <http://c-press.hu/200903114470/belfold/rendori-vedelmet-kernek-a-zalalovoi-romak.html> ; <http://www.boon.hu/fenyegetest-kaptak-a-hidvegi-romak/1998237>

⁷ NEK-425/2011. számú vizsgálati jelentés a gyöngyöspatai események és a hasonló jelenségek veszélyeiről

AJB-4686/2012

A gyermekek nyári étkeztetése

Előadó: dr. Bene Beáta

Az eljárás megindítása

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít többek között a gyermekek, illetve a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak védelmére. E feladatkörömben, az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettese javaslatára, az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam, a gyermekek nyári étkeztetésére vonatkozó szabályozását érintő, a korábbi évektől eltérő követelmények meghatározása miatt, tekintettel arra, hogy a változás eredményeként valószínűsítem, e feladatuknak az önkormányzatok (különösen a hátrányos és a leghátrányosabb helyzetűek) nem tudnak eleget tenni, ezáltal pedig több ezer gyermek eshet el a napi főétkezés lehetőségétől.

Az alapvető jogok biztosa az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

Vizsgálatom során, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontja alapján az emberi erőforrás miniszterétől – 15 napos válaszadási határidő megjelölése mellett – szakmai álláspontjának kifejtését kértem a szociális nyári gyermekétkeztetésre vonatkozó követelményrendszer megváltoztatásának indokairól, várható hatásairól.

Az érintett alapvető jogok

– A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga: *„Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.”* [Alaptörvény XVI. Cikk (1) bekezdés]

– Az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye: *„Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”* [Alaptörvény XV. Cikk (4) – (5)]

– A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés] és *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

Magyarország 2012. évi központi költségvetéséről szóló 2011. évi CLXXXVIII. Törvény (a továbbiakban: Költségvetési törvény)

A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.)¹

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.)

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény (a továbbiakban: Gyvt.)

A települési önkormányzatok részére szociális nyári gyermekétkeztetés céljából 2012. évben nyújtott támogatás igénylésének, folyósításának és elszámolásának részletes szabályairól szóló 23/2012. (IV. 18.) NEFMI rendelet (a továbbiakban: Rendelet)

A megállapított tényállás

Az Emberi Erőforrások Minisztériumának közigazgatási államtitkára – a 2012. június 14-én kelt levelemre 2012. augusztus 8-án elküldött válaszában² – ismertette, hogy az elmúlt évek gyakorlatával szakítva a Rendelet 2012. évben már nem teszi lehetővé az étkeztetés felmelegíthető készlettel történő megszervezését. A felmelegíthető készlettel történő étkeztetés támogatásának megszüntetése annak érdekében történt, hogy a gyermekek friss és egészséges alapanyagokból előállított ételt egyenek. Az államtitkár szerint ez nem jelenti azt, hogy a konyhával nem rendelkező önkormányzatok elesnek a támogatástól, ugyanis a Rendelet nem zárja ki a másik településen megfőzött étel osztását a gyermekek számára, illetve szerinte olyan ételkészítő vállalkozásoktól is meg lehet rendelni a napi meleg ételt, amelyek vállalják a Rendeletben foglalt feltételek betartását.

A minisztérium tapasztalatai azt mutatták, hogy számos önkormányzat a legcsekélyebb idő-, pénz- és energiárfordítást igénylő konzervvásárlással látta el gyermekétkeztetési feladatát. A meleg étel kizárólagossága mellett szól az is, hogy az önkormányzatok nem csak a rászoruló gyermekek, hanem egyéb célcsoportok étkeztetését is kötelesek biztosítani, és ezen keresztül a változások kihatnak majd az egyéb étkeztetésben részt vevő ellátottak ételeinek minőségére is, mivel sok önkormányzat *nem elkülönítetten főzet a gyermekek és más étkezésben részesülők számára.*

A konzervétel biztosítása helyett a helyben megfőzött és elfogyasztott ebéd lehetőséget ad az önkormányzatoknak arra, hogy *a gyermekek számára felügyeletet és szabadidős foglalkozásokat biztosítsanak.* Az idei évben 322 önkormányzat jelezte támogatási kérelmében, hogy az étkeztetés mellett ilyen szolgáltatással is tartalmassabbá teszik a gyermekek szünidejét.

Az államtitkár a szabályozás másik jelentős változását is ismertette: míg tavaly a támogatási kérelem elbírálásánál mindössze előnyt jelentett a 30%-ban kistermelő vagy mezőgazdasági vállalkozó által megtermelt vagy előállított alapanyagból készített étel biztosítása, addig idén ezt kötelező jelleggel írták elő. A szigorúbb feltétel

háttérben a helyi kezdeményezések és a helyi kistermelők támogatásának, továbbá a gyermekek helyben megtermelt, egészséges ételekkel való ellátásának szándéka áll. Az intézkedés e mellett elősegítheti a foglalkoztatás növekedését is. Az államtitkár véleménye szerint a kistermelőkön és a mezőgazdasági vállalkozókön kívül az alapanyagot őstermelőktől is be lehet szerezni, amellyel számtalan önkormányzat biztosítja a gyermekek ebédjét. Utalt arra is, hogy a Rendeletben meghatározott mértékű alapanyagokat nem kizárólag a települési önkormányzat területéről, hanem annak 40 km-es körzetéből lehet beszerezni. Ekkora körzetben már valószínűsíthetően vásárolható a támogatás 30%-ának erejéig kistermelőtől, mezőgazdasági vállalkozótól vagy őstermelőtől alapanyag.

Az államtitkár jelezte, hogy nőtt az egy rászoruló gyermekre jutó támogatás napi összege, amely legfeljebb 440 forint lehet, ez 19%-os növekedést jelent a 2009 óta változatlan 370 forinthez képest. Az összeg megemelését indokolta, hogy jobb minőségű és bőségesebb ebédet lehessen nyújtani a gyermekek számára. *Ugyanakkor felhívta a figyelmet arra is, hogy amennyiben ekkora összegből egynél több ételadag főzését tudja biztosítani az önkormányzat, úgy még több gyermeket lehet bevinni a programba.*

A rendelkezésre álló költségvetési forrásokkal összefüggésben tájékoztatott arról, hogy 2012. évben — a Költségvetési törvény 5. melléklet 12. pontja alapján — 2,4 milliárd forint összegű előirányzat áll rendelkezésre a rászoruló gyermekek nyári étkeztetését biztosító települési önkormányzatok feladatellátásának támogatására. A rászoruló, azaz rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek száma jelenleg mintegy 550 ezer. Idén összesen 2 376 589 160 forintra érkezett be támogatási igény, ami 1%-os emelkedést mutat a tavalyi 2 350 994 800 forintos igényhez képest.

A következő táblázat mutatja az elmúlt évek országos adatait a támogatás mértékéről és az étkeztetésben részesült gyermekek számáról, valamint a Magyar Államkincstártól kapott összesített adatok és előzetes számítások alapján – a 2012-ben benyújtott támogatási kérelmekről:

Év	Költségvetési forrás	Étkeztetett gyermekek (fő)	Igénylő települési önkormányzatok száma	Étkeztetés időtartama (nap)
2002	200 millió Ft	30 ezer	700	30
2005	300 millió Ft	70 ezer	1437	30
2006	1,2 milliárd Ft	120 ezer	2477	30
2007	1,2 milliárd Ft	120 ezer	2477	30
2008	1,2 milliárd Ft	109 ezer	2084	30
2009	2,4 milliárd Ft	131 ezer	2221	44-54
2010	2,4 milliárd Ft	131 484	2443	44-54
2011	2,4 milliárd Ft	119.739 állami támogatásból <u>16.218 önerőből</u> 135.957	1430	45-55
2012	2,4 milliárd Ft	107.937 állami támogatásból <u>3.395 önerőből</u> 111.332	1064	44-54

A nyári gyermekétkeztetési program megszilárdítása érdekében a tárca elképzelései között szerepel, hogy a szociális nyári gyermekétkeztetés jogszabályi keretei ne csak az éves központi költségvetést megállapító törvényben, hanem a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvényben kerüljenek meghatározásra.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A 18. § (2) bekezdése a) pontja alapján hatóság az a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – amely állami vagy önkormányzati feladatot lát el, illetve e feladat ellátásában közreműködik.

A helyi önkormányzatról szóló 1990. évi LXXIX. törvény (továbbiakban Ötv.) – a vizsgálat időpontjában hatályos – 8. § (1) bekezdése értelmében a települési önkormányzat kötelező feladata a helyi közszolgáltatások körében különösen az óvodáról, az alapfokú nevelésről, az oktatásról, a gyermek és ifjúsági feladatokról való gondoskodás.

A fentiek alapján az ügy tekintetében az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen fennáll.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

1. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése szerint Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. A következő bekezdésben rögzíti, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a

gyermeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. Az Alaptörvény tehát a gyermekeket gondoskodásra szoruló és külön védelmet igénylő csoportként emeli ki. A Kommentár hangsúlyozza továbbá, hogy a megkülönböztetés általános tilalma alóli kivételt jelent az Alaptörvény azon rendelkezése, amely alapján Magyarország az esélyegyenlőségek kiküszöbölését célzó intézkedéseket is tesz. E rendelkezés értelmében az egyenlőség tartalmi megvalósulását szolgáló, az esélyegyenlőség felszámolása érdekében tett pozitív megkülönböztetés megengedett.

Az esélyegyenlőség elősegítése az állam részéről egy jogi lehetőséget biztosít, ugyanakkor bizonyos, valamely tulajdonságuk (pl. életkor, betegség, testi fogyatékoság) miatti sajátos, kiszolgáltatottabb helyzetük miatt objektíve hátrányba kerülő személyek csoportjainál az állami beavatkozás *nem fakultatív feladat*: az állam itt köteles hatékony lépéseket tenni az eredendően és súlyosan egyenlőtlen helyzet felszámolására.

Az alkotmánybírószági gyakorlat szerint az állam szabadságot élvez abban, hogy milyen módon, milyen jogi, normatív és anyagi eszközökkel teljesíti az esélyegyenlőség előmozdítására vonatkozó alkotmányos kötelezettségét, mint államcél: figyelembe kell venni és mérlegelni lehet az eszközök megválasztásában az állam teherbíró képességét. Nem vitatható ugyanakkor, hogy az esélyegyenlőség megvalósításának – az Alaptörvény által is nyomatékosítva – a legmesszebbmenőig eleget kell tenni a gyermekek, különösen a beteg gyermekek esetében.

2. A *gyermekek jogairól* szóló ENSZ egyezményt az ENSZ Közgyűlése 1989. november 20-án egyhangúan fogadta el és 1990. szeptember 2-án lépett hatályba. A következő évtizedben az ENSZ tagállamok – két ország kivételével – ratifikálták. Ezzel az Egyezmény a legszélesebb körben elismert nemzetközi emberi jogi szerződéssé vált. Magyarország, mint az Egyezményt ratifikáló országok egyike,³ nemzetközi kötelezettséget vállalt, hogy érvényesíti a gyermekek alapvető jogait és gyakorlatban alkalmazza az egyezmény előírásait.

Az Egyezmény legjelentősebb előrelépése, hogy a gyermekeket *személyeknek* és *állampolgároknak* ismeri el, akik képesek arra, hogy aktív szerepet játsszanak emberi jogaik megélésében. A gyermek ily módon sokkal inkább társadalmi szereplő, semmint erőtlén és hangtalan gyámoltottja a családnak és a társadalomnak. Az Egyezmény a gyermek jogairól bevezette és hangsúlyozza azt a felfogást, miszerint a gyermekek jogokkal bíró személyek, átmenetet képezve a szükségletek kielégítésére alapozott politikától a jogok és az egyéni érdekek tiszteletén alapuló politika irányába.

Az Egyezményben részes államok, a dokumentum 24. cikkében elismerték a gyermeknek a lehető legjobb egészségi állapothoz való jogát, valamint, hogy orvosi ellátásban és gyógyító-nevelésben részesülhessen, és erőfeszítéseket tesznek annak biztosítására, hogy egyetlen gyermek se legyen megfosztva az ezeknek a szolgáltatásoknak az igénybevételére irányuló jogától.

A fenti jog teljes körű megvalósításának biztosítására, a részes államok vállalták, hogy alkalmas intézkedéseket tesznek különösen arra, hogy küzdjenek a betegség és az alultápláltság ellen, valamint tájékoztassák a társadalom valamennyi csoportját és különösen a szülőket és a gyermekeket a gyermek egészségére és táplálására.

3. Az Alkotmánybírószág már működése első éveiben elvi élel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybírószág szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes jogszabályok világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak legyenek a norma címzettjei számára⁴. Az irányadó alkotmánybírószági tétik szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket⁵.

III. Az ügy tekintetében

1/ Vizsgálatom kiinduló pontja a gyermekétkeztetésre vonatkozó szabályok összevetése volt. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 50. § (3) bekezdése, rendelkezik arról, hogy a közétkeztetésben – különös tekintettel az egészségügyi, szociális és *gyermekintézményekben nyújtott közétkeztetésre – az élettani szükségletnek megfelelő minőségű és tápértékű étkezést kell biztosítani.*

A gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 41. § (1) bekezdésének értelmében a *gyermekek napközbeni ellátásaként többek között a családban élő gyermekek életkorának megfelelő étkeztetését kell megszervezni.* A törvény 151. § (1) bekezdés g) pontja rögzíti, hogy *a gyermekek napközbeni ellátása keretében biztosított gyermekétkeztetés szabályait kell alkalmazni többek között a szociális nyári gyermekétkeztetés keretében.*

A Költségvetési törvény 5. mellékletének 12. pontja a 2012. költségvetési évben 2.400 millió Ft-ban határozta meg a *gyermekszegénység elleni program keretében biztosítandó nyári étkeztetés előirányzatát, amely „előirányzat a rászoruló gyermekek nyári étkeztetését biztosító települési önkormányzatok feladatellátásának támogatására szolgál. Az előirányzathól támogatást az a települési önkormányzat igényelhet, amely vállalja, hogy a nyári időszakban a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő gyermekek számára étkeztetést biztosít.*

A gyermek rendszeres gyermekvédelmi kedvezményre való jogosultsága a Gyvt. 19. § (2) bekezdése értelmében akkor áll fenn, ha a gyermeket gondozó családban az *egy főre jutó havi jövedelem* összege egyrészt nem haladja meg az öregségi nyugdíj legkisebb összegének 130%-át, (2012-ben a 37.050 forintot), illetve az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének a 140%-át, (2012-ben a 39.900 forintot), ha a gyermeket egyedülálló szülő, illetve más törvényes képviselő gondozza, a gyermek tartósan beteg, illetve súlyosan fogyatékos, nagykorúvá vált;

illetve nappali oktatás munkarendje szerint tanulmányokat folytat és 23. életévét még nem töltötte be, vagy felsőfokú oktatási intézmény nappali tagozatán tanul és a 25. életévét még nem töltötte be.

A Költségvetési törvény fent hivatkozott rendelkezésében felhatalmazza a gyermekek és az ifjúság védelméért felelős minisztert, hogy a támogatás igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának, felhasználásának, elszámolásának és ellenőrzésének részletes szabályait – az államháztartásért felelős miniszter, valamint a helyi önkormányzatokért felelős miniszter véleményének kikérésével – 2012. április 15-éig rendeletben állapítsa meg.” A nemzeti erőforrások minisztere e hatáskörére hivatkozva megalkotta a Rendeletet, amely a 2. §-ának (1) bekezdésében feltételként szerepel a támogatást igénylő önkormányzatok számára, hogy az vállalja

a) a 2012. június 18-tól 2012. augusztus 31-ig terjedő időszakban legalább 44, legfeljebb 54 munkanapon keresztül biztosítja a rendszeres gyermekvédelmi kedvezményben részesülő kiskorú gyermekek (a továbbiakban: rászoruló gyermekek) étkeztetését *napi egyszeri melegétkeztetés formájában*, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 151. § (1) bekezdés g) pontja alapján ingyenesen vagy kedvezményesen, és

b) az ételt a támogatás legalább harminc százalékának megfelelő értékben a kistermelői élelmiszer-termelés, -előállítás és -értékesítés feltételeiről szóló 52/2010. (IV. 30.) FVM rendelet (a továbbiakban: FVMr.) 2. § 1. pontja szerinti kistermelő⁶ vagy az FVMr. 1. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott földrajzi térségen belül mezőgazdasági vállalkozó által megtermelt vagy előállított alapanyagokból biztosítja, amit az elszámolásnál számlával vagy a kistermelővel, vállalkozóval kötött szerződéssel kell igazolni.

Tekintettel voltam a közétkeztetés tárgykörében folytatott korábbi vizsgálataimra is, amelyek kapcsán közoktatási⁷, és a gyermekvédelmi⁸ intézményekben nyújtott közétkeztetéssel összefüggő tényeket ismertettem és körülményeket mutattam be. Az A JB-560/2011. számú jelentésemben megállapítottam, hogy a közétkeztetés átfogó szabályozásának hiányában nem megoldott a minőségi szolgáltatás, ezért szükségesnek tartottam egy egységes, a gyermekétkeztetésre vonatkozó jogszabály megalkotását, amely a közétkeztetést komplex módon, annak a jelentésben feltárt valamennyi területére (a közétkeztetés fogalmára, intézményi körére, forrásaira, költségeire, térítési díjak megállapítására, minőségi és mennyiségi követelmények meghatározására, a speciális igényű gyermekek étkezésének biztosítására, az iskolai büfék élelmiszer és ital kínálatára, a párhuzamos hatósági ellenőrzések megszüntetésére, az egészséges ivóvíz használatára, az iskola-egészségügy e téren való megerősítésére, a főzés és kulturált étkezés tárgyi és személyi feltételeire) egyaránt kiterjed.

A fenti megállapításra figyelemmel kértem a Kormány intézkedését, kezdeményezze a közétkeztetésre vonatkozó szabályrendszer átfogó felülvizsgálatát és megfelelő szintű rekodifikációját.

Az Országgyűlés ezt követően módosította a Gyvt-t⁹, miszerint „felhatalmazást kap a Kormány, hogy rendeletben állapítsa meg a gyermekétkeztetésre vonatkozó részletes szabályokat.”

Amint azt fent rögzítettem a költségvetési törvény a minisztert a támogatás igénylésének, döntési rendszerének, folyósításának, felhasználásának, elszámolásának és ellenőrzésének részletes szabályait illetően – az államháztartásért felelős miniszter, valamint a helyi önkormányzatokért felelős miniszter véleményének kikérésével – rendeleti szintű normaalkotásra hatalmazza fel.

Ugyanakkor a Gyvt. 2012. január elsején hatályba lépett módosítása a gyermekétkeztetés szabályainak megalkotására a Kormányt hatalmazta fel, amely jogszabály még nem született meg.

E két utóbbi jogszabályi rendelkezés értelmezéséből következően a gyermekétkeztetésre vonatkozó szabályokat, – ideértve a nyári szociális étkeztetést is – annak minőségi követelményeit (pl. melegétel, beszerzési forrás) a Kormány határozhatja meg. Az ágazati miniszter felhatalmazása ezzel szemben csupán a költségvetési törvény alapján a támogatással összefüggő igénylés, döntési rendszer, folyósítás, felhasználás, elszámolás és ellenőrzés részletes szabályainak megalkotására korlátozódik.

Az Alkotmánybíróság több határozatában foglalkozott a törvények végrehajtására szolgáló rendeletalkotási joggal. Az Alkotmánybíróság már a működésének kezdetén kifejtette, hogy a „végrehajtás során hozott szabályok a fogalmakat kitölthetik, (...) de a törvény által megfogalmazott rendelkezéseket nem szűkíthetik¹⁰”. „A végrehajtási jogszabályok – az alapszabály keretei között – elsősorban olyan részletes szabályokat állapítanak meg, amelyek elősegítik az alapszabály rendelkezéseinek a gyakorlati megvalósulását, értelmezik az alapszabályban használt fogalmakat. A felhatalmazás kereteinek túllépése – a jogforrási hierarchia rendjének megsértésén keresztül – alkotmányellenességet eredményez¹¹”. A jogforrási szintek és a hierarchikus rend betartása garanciális jelentőségű, az Alkotmány és a Jat. rendelkezései alapján a jogforrási hierarchia alkotmányosan védett rendjéből (a felhatalmazás kérdését követően) az is következik, hogy alacsonyabb szintű jogszabály nem lehet ellentétes magasabb szintű jogszabállyal.

Álláspontom szerint a miniszter jogalkotási felhatalmazása – a 2012. évben megváltozott Gyvt-re és a Költségvetési törvényben kapott felhatalmazásra tekintettel – nem terjed ki az étkeztetés minőségi és mennyiségi kérdéseire, tehát a gyermekek szociális nyári étkeztetésével kapcsolatos korlátozó szabályok megalkotásakor a miniszter túlerjeszkedett a Költségvetési törvényben kapott felhatalmazáson, amivel a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben okozott visszásságot.

2/ Vizsgálatom során figyelemmel voltam a szociális gyermekétkeztetésre vonatkozó szabályok elmúlt időszakban való alakulására.

2011-ben a nyári gyermekétkeztetésre vonatkozó feltételeket ugyancsak a nemzeti erőforrás minisztere határozta meg rendeletében¹², amely értelmében a támogatás feltétele egyebek mellett, hogy a települési

önkormányzat vállalja a rászoruló gyermekek étkeztetését napi egyszeri melegétkeztetés formájában. Továbbá kivételes esetben lehetővé tette, hogy ha a települési önkormányzat a melegétkeztetést – helyben működő melegkonyha, nyári tábor hiányában vagy más okból – nem tudja megszervezni, a támogatás – a rászoruló gyermek korának és szükségleteinek megfelelő – felmelegíthető készétel biztosítására is fordítható.

Továbbá magasabb összegű támogatásban részesülhetett az a települési önkormányzat, amely további feltételek közül legalább még egyet teljesített:

a) az ételt a támogatás legalább harminc százalékának megfelelő értékben a kistermelői élelmiszer-termelés, -előállítás és -értékesítés feltételeiről szóló 52/2010. (IV. 30.) FVM rendelet (a továbbiakban: FVMr.) 2. § 1. pontja szerinti kistermelő vagy az FVMr. 1. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott földrajzi térségen belül mezőgazdasági vállalkozó által megtermelt vagy előállított alapanyagokból biztosítja, amit az elszámolásnál számlával vagy a kistermelővel, vállalkozóval kötött szerződéssel kell igazolni,

b) az étkeztetés idejére megszervezi a gyermekek felügyeletét, illetve szabadidős programot biztosít a gyermekek számára, amelyek megvalósulását az elszámolásnál a gyermekjóléti szolgálat igazolja,

c) rendeletben meghatározott keretek között nagyobb arányú önerő biztosítását vállalja.

A 2011 évi szabályokhoz hasonlóan a szociális nyári gyermekétkeztetés módját is meghatározó korábbi évek miniszteri rendeletei a melegétkeztetés mellett kivételes szabályként lehetővé tették a felmelegíthető étel biztosítását is, ez utóbbi felhasználásával kapcsolatos egyes garanciális szabályok meghatározása mellett, mint pl. 2009-től a felmelegíthető ételek felhasználását a gyermekjóléti szolgálat ellenőrzi, illetve 2010-től csak egy heti felmelegíthető ételt lehetett előre kiszállítani.

Az étkeztetés módjával összefüggő szabályok *jelentős megváltoztatására 2012-ben* került sor, ezért lehetőség van a változás eredményét a korábbi évek adataival összehasonlítani, vagyis hogyan alakult a támogatás igénybevételével biztosított étkeztetésben részt vevő gyermekek száma. A minisztérium által rendelkezésemre bocsátott adatok alapján megállapítható, hogy a korábbi években növekvő tendencia látható: 2009-ben 131 ezer, 2010-ben 131.484, 2011-ben 135.957 gyermek részesült étkeztetésben. Ugyanakkor 2012-ben ez a szám csupán 111.332 fő, *tehát a szociális nyári gyermekétkeztetésből ez évben az előző évi igénybevételhez viszonyítva 24.625 fő, azaz megközelítőleg 20%-kal kevesebb gyermek részesült.*

Az adatokat tovább vizsgálva feltártam azt is, hogy az előző évi adathoz viszonyítva mintegy 25%-kal csökkent a támogatást igénylő önkormányzatok száma, míg 2011-ben 1430 önkormányzat igényelt támogatást, addig 2012-ben 366-tal kevesebb, csupán 1064 önkormányzat élt e lehetőséggel. Annak ellenére is, hogy a támogatás napi összege növekedett 370 Ft-ról 440 Ft-ra, az önkormányzatok által igényelt támogatás összege az előző évihez képest csupán 1%-kal növekedett, illetve alatta maradt (23.410.840 Ft összegben) az ez évre tervezett költségvetési előirányzatnak.

Egyetértek a területért felelős államtitkárral abban, hogy a gyermekek táplálkozását egészséges ételekkel kell biztosítani és szükség van a nyári szünetekben a gyermekek számára szervezett szabadidős programokra. Ezzel összefüggésben azonban utalnom kell a Gyvt. 2012. év elején történt módosítására, amellyel a jogalkotó a törvény 41. § (3) bekezdéséből a gyermekjóléti alapellátás keretében korábban biztosított gyermekek napközbeni ellátásának formái közül kivette nyári napközis otthonban történő feladat ellátást. Továbbá, a jogalkotó hatályon kívül helyezte a (4) bekezdést, amely szerint a gyermekek napközbeni ellátásának minősült az iskolai napközis ellátásban nem részesülő, különösen a csellengő vagy egyéb okból veszélyeztetett tíz év feletti gyermekek számára nyújtott nappali felügyelet, foglalkoztatás – sport- és egyéb klubfoglalkozás, illetve játszótér, játéktár, játszóház keretében – és az étkeztetés biztosítása is.

Álláspontom szerint valamennyi (ide értve a Rendeletben kedvezményes támogatási formában részesülő meghatározott hátrányos, illetve leghátrányosabb településen élő) gyermek számára elengedhetetlen a napi fő étkezés biztosítása. Ennek érdekében fontos szempont a helyi kezdeményezések és a helyi kistermelők támogatásának szándéka, azonban ez utóbbi törekvés nem lehet feltétele a szigorúbb szabályozásnak. Különös tekintettel arra, hogy az étkeztetés adott településen más célcsoport (pl. időstthon lakói, intézmények dolgozói) számára is minőségi javulást hozhat.

Álláspontom szerint a vizsgálatom által feltárt és bemutatott problémakör a hátrányos helyzetű településeken élő, és szociálisan rászoruló gyermekek tekintetében az étkeztetés ellehetetlenüléséhez vezethet, különös figyelemmel a jelzett adatokra, amelyek szerint a felhatalmazás hiányában hozott rendelet alapján – az előző évihez képest – mintegy 25 ezerrel kevesebb gyermek jutott hozzá a nyári étkezéshez, a korlátozott körben beszerezhető élelmiszerekre vonatkozó szabály bevezetésével.

Mindezekre tekintettel megállapítom, hogy a jogalkotási felhatalmazás hiányában a hátrányos és a leghátrányosabb települések által a szociális nyári gyermek étkeztetésre igényelhető támogatás elnyerésével szemben állított két kötelező feltétel – a meleg étel biztosítása és a beszerzési forrás (kistermelő) meghatározott arányának előírása – a jobbiztonsághoz való jog, a gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való jogával és az esélyegyenlőség előmozdításának követelményével összefüggésben visszásságot okozott.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt, alapvető jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a Kormányt, hogy – a gyermekétkeztetésről szóló kormányrendelet részeként – alkossa meg a nyári szociális gyermek étkeztetés szabályait, továbbá fontolja meg a gyermekek oktatási szünetben történő

szervezett foglalkoztatása kereteinek újraszabályozását.

Budapest, 2012. szeptember 10.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Új Ötv.)

² Az AJBH-ba 2012. augusztus 13-án érkezett

³ a Magyar Köztársaság az 1991. LXIV. törvényben hirdette ki a gyermekek jogairól szóló ENSZ Egyezményt

⁴ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

⁵ 56/1991. (XI. 21.) AB határozat

⁶ 1. *Kistermelő*: az 1. § (1) bekezdésében meghatározott tevékenységet végző természetes személy; 1. § (1) E rendeletet azon tevékenységekre kell alkalmazni, amelynek során a kistermelő a) az 1. melléklet A. része szerinti kis mennyiségű, általa megtermelt alaptermékkel vagy általa betakarított, összegyűjtött vadon termő alaptermékkel közvetlenül a végső fogyasztót, illetve a régió belüli vagy a gazdaság helyétől légvonalban számítva Magyarország területén legfeljebb 40 km távolságon belüli kiskereskedelmi vagy vendéglátó, illetve közétkeztetési létesítményt (a továbbiakban együtt: vendéglátó létesítmény) látja el, b) az 1. melléklet A. része szerinti kis mennyiségű, általa megtermelt alaptermékkel előállított élelmiszerrel közvetlenül a végső fogyasztót, illetve a régió belüli vagy a gazdaság helyétől légvonalban számítva Magyarország területén legfeljebb 40 km távolságon belüli kiskereskedelmi vagy vendéglátó létesítményt látja el, c) az 1. melléklet A. része szerinti kis mennyiségű, általa jogszerűen kifogott hallal, közvetlenül a végső fogyasztót, illetve a régió belüli vagy a gazdaság helyétől légvonalban számítva Magyarország területén legfeljebb 40 km távolságon belüli kiskereskedelmi vagy vendéglátó létesítményt látja el, d) falusi vendégasztalt üzemeltet, e) az 1. melléklet B. részében meghatározott szolgáltatásokat végez magánszemélyek és más kistermelők részére.

⁷ AJB 560/2011., AJB 1147/2012. sz. jelentések

⁸ AJB 797/2011. sz. jelentés

⁹ Gyvt. 162. § (1) bek. z) pont. Hatályba lépés időpontja: 2012. január 1.

¹⁰ 17/1990. (VII. 31.) AB határozat

¹¹ 19/1993. (III. 27.) AB határozat, 47/2003. (X. 27.) AB határozat

¹² A települési önkormányzatok részére szociális nyári gyermekétkeztetés céljából 2011. évben nyújtott támogatás igénylésének, folyósításának és elszámolásának részletes szabályairól szóló 16/2011. (IV. 29.) NEFMI rendelet 2 – 3 §-ai

AJB-4749/2012

A dohányzás teljes tilalma az egészségügyi intézményekben

Előadók: dr. Szabó-Tasi Katalin
dr. Láposy Attila

Az eljárás megindulása

A panaszos beadványában az egészségügyi intézményeken belüli dohányzás kérdéskörével kapcsolatban sérelmezte, hogy a nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól szóló 1999. évi XLII. törvény kizárja a kórházakban a zárt légtérű dohányzóhelyek kialakítását, ez pedig több, érvelése szerint alapjogot is sértő helyzetet eredményez. Indokainak részletes kifejtése mellett arra kért, hogy az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 2. § (3) bekezdésében biztosított jogkörömnél fogva kezdeményezem a sérelmezett rendelkezések megsemmisítését az Alkotmánybíróságnál.

Figyelemmel arra, hogy a panaszos által kifogásolt jogszabály kapcsán a közvetlen indítványozást nem láttam szakmailag indokoltnak, alapjogi érvekkel alátámaszthatónak, így az Alkotmánybíróság eljárását nem kezdeményeztem. Ugyanakkor a beadványban felvetett probléma társadalmi jelentőségére tekintettel, az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam. Mindamelllett ugyanis, hogy nem vitatható a nemdohányzók lehető legszélesebb körben való védelmének jelentősége, meg kívántam vizsgálni azt, hogy a gyakorlatban, a szabályozás nyomán sérülhet-e az önrendelkezési jog vagy az egyenlő bánásmód követelménye. A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdése alapján, tájékoztatást kértem a nemzeti erőforrás miniszterétől (2012. június 1-jétől emberi erőforrások minisztere), a Magyar Orvosi Kamara elnökétől és az országos tisztifőorvostól.

Az érintett alapvető jogok és követelmények

- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”]
- A testi és lelki egészséghez való jog [Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”]
- A hátrányos megkülönböztetés tilalma [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés: „Magyarország az alapvető

jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”]

A jogszabályi háttér

1. Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.);
2. A nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól szóló 1999. évi XLII. törvény (a továbbiakban: Nvt.)

A megállapított tényállás

1. A *panaszos* beadványában hangsúlyozta, hogy a kórházi dolgozók munkaideje (12, illetve 48 óra) egy dohányzás, függő ember esetében elviselhetetlenül hosszú idő a rágyújtás lehetősége nélkül. Az alapellátásban, illetve kórházi irodában dolgozók esetén a nyílt területen való dohányzás megoldást jelenthet, de a pavilonszerű építményekben, illetve egészségügyi komplexumokban dolgozók számára a legközelebb eső közterület is akár több kilométeres távolságra lehet, így számukra a rágyújtás lehetősége teljesen kizárt. Álláspontja szerint így az alapellátásban dolgozó egészségügyi dolgozók és az akut ellátásban dolgozó egészségügyi dolgozók között diszkrimináció áll fenn.

Mindemellett felhívta figyelmemet arra is, hogy a kórházban kijelölt dohányzóhelyek hiánya, azaz a dohányzás teljes tiltása miatt *megalázó helyzetek sora alakul ki*, ami további stressz forrása az amúgy is fokozottan megterhelő egészségügyi munka során. Ilyen lehet a kórház bejáratánál csoportosuló dohányzó orvosok látványa, a rájuk rosszálló megjegyzést tevő betegek, illetve e jelenség bizalmat roncsoló hatása, de az is, hogy a kórház épületén belül mind az ellátó személyzet, mind a betegek bujkálva dohányoznak, ami a dohányzó betegek esetében kifejezetten balesetveszélyes is lehet. Továbbá a tetten ért dohányosoknak nemcsak a személyükre kiszabott bírsággal kell számolniuk, hanem további anyagi terhekkel, mivel a munkáltatók – különféle nyilatkozatok aláírásával – *az intézményre rótt bírságot is a dolgozóra kívánják hárítani*. Ez, a beadványozó álláspontja szerint a dohányfüggő egészségügyi dolgozókat kiszolgáltatottá teszi, mivel sok esetben a nemdohányzó munkatársak hivatalos bejelentésétől kell tartaniuk, amit akár személyes rosszindulat vagy bosszú, esetenként pedig egyszerűen a munkatársak nemdohányzó mivolta indukál. Állítása szerint szó szerint rettevésben telik a dohányos egészségügyi dolgozók munkaideje, a jogszabály betartása folyamatosan munkahelyi konfliktushelyzetet teremt, akadályozza munkavégzést és összességében a szabályozásból adódó helyzet sérti a dohányos egészségügyi dolgozók emberi méltóságát.

2. Megkeresésemre adott válaszában az *országos tisztifőorvos* kifejtette, hogy az Nvt. 2012. január elsején hatályba lépett szabályozásával az uniós normákkal harmonizáló és a WHO ajánlásainak is megfelelő jogszabályi környezet alakult ki Magyarországon, hatására jelentősen csökkentheti a dohányzás okozta népegészségügyi kockázatokat és gazdasági károkat. Az új szabályozás szakított azzal a gyakorlatban alkalmazhatatlan koncepcióval, amely légtechnikai elkülönítéssel megengedte a dohányzóhelyek zárt légtérben, sőt, a nemdohányzók tartózkodására is szolgáló, azonos helyiségben történő kijelölését.

A jogalkalmazás szakmai irányítását ellátó szerv vezetőjeként beszámolt arról a tapasztalatáról, hogy az egészségügyi intézményekben mind a betegek, mind a személyzet számára *nehézségekbe ütközik a teljes, nyílt légtérre is vonatkozó dohányzási tilalom betartása*. Álláspontja szerint a jogalkotónak az egészségügyi intézményekkel szembeni magasabb elvárása a dohányzás visszaszorítása érdekében ugyan a gyógyításban résztvevők vonatkozásában morális követelmény, és a szakmai hitelességük megőrzése érdekében elvárás, viszont a fokozatoktól mentes és *radikális szabályozás* felkészületlenül érte az intézményeket és a kórházban dolgozókat. Nézete szerint a helyzet megnyugtató jogszabályi rendezése lenne szükséges, mert a törvény hitelessége ellen hat a kórházak udvarán, vagy zárt légtérben a törvényi előírások ellenére történő „zugdohányzás”.

Az egészségügyi szolgáltatókra vonatkozó ellenőrzések eredményeivel kapcsolatban arról tájékoztattott, hogy 2012. január 20. és március 31. között, az ún. *türelmi időszakban* országosan 3468 hatósági ellenőrzést folytattak le, bírság kiszabására nem került sor. 2012. április 1-je és május 31-e között 1701 hatósági ellenőrzés zajlott, ezek során tiltott területen történő dohányzás kapcsán összesen 3 esetben indítottak eljárást természetes személy ellen, egy esetben látogatót, egy esetben beteget, és egy esetben többcélú intézményként működő szociális otthon munkavállalóját sújtották egészségvédelmi bírsággal. Minderre tekintettel nem tartja jellemzőnek az egészségügyi dolgozók körében a munkatársak dohányzásának bejelentésével történő eljárás kezdeményezést.

Végezetül kifejtette, hogy álláspontja szerint a helyzet megnyugtató rendezését jelentené, ha az egészségügyi szolgáltatóknál, valamint az egészségügyi szolgáltatók is nyújtó többcélú intézmények területén *nyílt légtérben, szigorú elkülönítettség mellett kijelölhető lenne dohányzóhely* az intézmény területén is.

3. A *Magyar Orvosi Kamara* (MOK) elnöke – mindamelllett, hogy számos megkérdezett kollégájának egymástól eltérő véleményét is megosztotta velem – leszögezte, hogy a MOK szerint a dohányzás, illetve az attól való távoltartás alapvetően *közegészségügyi kérdés*, melyet a vonatkozó szabályok úgy rendeznek, hogy e tevékenységet valamennyi egészségügyi intézményben tiltják. E rendelkezéssel – a közigazgatási egyeztetés során adott kamarai véleménnyel egyezően – egyetértének. Hangsúlyozta, hogy a kamara nem fejezné ki örömét, ha az európai viszonylatban is korszerűnek mondható dohányzásellenes törvényt felláztatnák.

4. Az *Emberi Erőforrások Minisztériumának egészségügyért felelős államtitkára* válaszában hangsúlyozta,

hogy az Nvt. 2012. január 1-jén hatályba lépett módosítása az egészség- és szociálpolitikai szakmai érvek mentén, továbbá a nemdohányzók védelmét szolgáló népegészségügyi szempontok figyelembe vételével történt meg. A szabályozás célja a nemdohányzók és a dohányzók fokozottabb védelme a dohányzás egészségkárosító hatásaival szemben, figyelemmel a testi és lelki egészséghöz való jog, valamint az egészséges környezethez való jog érvényesülésére is.

A szigorítás bevezetését kétségkívül indokolta, hogy a dohányzás a legjelentősebb – megelőzhető – halálok, így hatalmas népegészségügyi és gazdasági terhet jelent. A jó egészség önmagában is jelentős egyéni és társadalmi érték, ezzel együtt pedig erőforrás is: a fenntartható gazdasági növekedés záloga. A tüdőrákot, mint vezető halálokot tekintve hazánk világelső, amely betegség 90 százalékát a dohányzás számlájára írhatjuk. Az idült hörghurut és a tüdőátulás 80 százaléka, a szív- és érrendszeri betegségek 25 százaléka is a dohányzás következményének tekinthető.

Tájékoztattam az Nvt. módosításának hatásvizsgálata részeként a TÁRKI 2012. február-márciusában elvégzett, 1500 fős országos reprezentatív közvélemény-kutatásának eredményéről is. E szerint a dohányzók 92 százaléka, a nemdohányzók 99 százaléka egyetért az egészségügyi intézményben a dohányzás tiltásával, a megkérdezett dohányosoknak 1 százaléka gyűjtött rá egészségügyi intézmény zárt légterében, és egészségügyi intézményben a nem dohányzók 3 százalékával fordult elő, hogy zárt légterben dohányfüstnek volt kitéve.

Az államtitkár reményét fejezte ki a tekintetben, hogy az intézmények jól használták ki a jogszabály hatályba lépése óta eltelt félét, és leszokást elősegítő programokkal segítették dolgozóikat a leszokásban. Nézete szerint különösen az egészségügyi dolgozóknak szükséges példát mutatni, hiszen ők vannak leginkább tisztában a dohányzás káros hatásaival. Kifejtette, hogy az Nvt. módosításán túl számos intézkedéssel segítik, hogy minél többen leszokjanak a dohányzástól, több kommunikációs kampányt és leszokást segítő programot kívánnak indítani, külön fókuszálva az egészségügyi intézményekben dolgozóakra. Tájékoztattam továbbá, hogy európai uniós támogatás is elérhető az intézmények számára saját dolgozóik munkahelyi egészségfejlesztése keretében a leszokás támogatására.

A minisztérium az Országos Tisztifőorvosi Hivatallal és az Országos Egészségfejlesztési Intézet Dohányzási Fókuszpontjával együttműködve folyamatosan gyűjti az Nvt. módosításával kapcsolatban felmerült jogalkalmazói tapasztalatokat, kérdéseket, javaslatokat. A lakossági észrevételek, valamint az ellenőrzések során tapasztalok alapján *szakmai mérlegelés alatt* áll az egészségügyi szolgáltatást nyújtó intézményeknél a nyílt légtérű dohányzóhelyek kijelölésének engedélyezésére vonatkozó, szigorú szabályozást tartalmazó módosítási javaslat összeállítása.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (4) lehetővé teszi a természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság hivatalbóli kivizsgálásának lehetőségét. Álláspontom szerint a dohányzás tiltásának és szankcionálásának, illetve a nemdohányzók védelmének kérdésköre valamennyi állampolgárt érinti.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontja és a 18. § (2) bekezdésének e) pontja alapján az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak, ezen belül közszolgáltatást végző szervnek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet. Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény 1. § (2) bekezdésének b) pontja szerint egészségügyi közszolgáltatás: a részben vagy egészben a központi költségvetés és az Egészségbiztosítási Alap terhére finanszírozott egészségügyi szolgáltatás. A fentiek alapján a korábbi ombudsmani gyakorlattal összhangban *közszolgáltatást végző szervek körébe tartoznak az egészségügyi intézmények.*

Mindezek alapján megállapítottam, hogy az egészségügyi intézmények a dohányzás tiltását és a nemdohányzók védelmét érintő vizsgálatom szempontjából közszolgáltatást végző szervnek minősülnek, amelyekre az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed.*

II. Az alapvető jogok tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba

lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvet átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát.

2. Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Az Alaptörvény II. cikke pedig arról rendelkezik, hogy az *emberi méltóság* sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.

A két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlat alapján állami szemszögből létezik az alapjogoknak *egy objektív intézményvédelmi oldala*: az egyén szubjektív (alanyi) jogának biztosításával, védelmével és érvényesülésével összefüggő tágabb értelemben vett pozitív állami kötelezettségeket összefoglalóan objektív állami intézményvédelmi kötelezettségnek nevezzük. Az objektív intézményvédelmi kötelezettség a negatív és pozitív állami kötelezettségekhez képest komplementer jellegű, vagyis feltételezi a szubjektív jog meglétét. Lényeges azt is leszögezni, hogy az állami intézményvédelmi kötelezettség tipikusan nem keletkeztet az egyén oldalán alanyi jogokat, és az egyén részéről nem is kényszeríthető ki.

Az Alkotmánybíróság töretlen és álláspontom szerint továbbra is irányadó megállapítása szerint az állam részéről garanciális feladatai ellátásához szükséges, hogy az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket nemcsak önmagukban, az egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan védje, hanem a többi alapjoggal összefüggésben kezelje. Az intézményvédelmi kötelezettségnek az AB szerint az alapjogokhoz kapcsolódó *értékekre* is ki kell terjednie. [Lásd a 64/1991. (XII. 17.) AB határozatot.] Az Alkotmánybíróság megállapította azt is, hogy az *életvédelmi kötelezettség* – bár az alaptörvény külön nem nevesíti – azonban a korábbi Alkotmány 8. § (1) bekezdésének és az 54. § (1) bekezdésének együttes értelmezéséből következik. Az állam elsőrendű és alapvető fontosságú kötelezettsége az emberi élet védelme: nemcsak egyedi szinten, hanem *általában az emberi életet és létfeltételeket kell védenie*. Az állam objektív életvédelmi kötelezettsége az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésének, illetve a II. cikkének együttes értelmezéséből továbbra is levezethető. Az Alkotmánybíróság a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatban kifejtette, hogy az állam az élethez való jogból következő objektív intézményvédelmi kötelezést összehangban teljesíti azokkal a hasonlóan objektív kötelezésekkel, amelyek *az egészséghez való jogból és az egészséges környezethez való jogból hárulnak rá*.

Az Alkotmánybíróság utalt arra, hogy az állam a dohányzással összefüggésben nem csak a reklámkorlátozásokkal juttatja érvényre intézményvédelmi kötelezettségét. A nemdohányzók védelméről és a dohánytermékek fogyasztásának, forgalmazásának egyes szabályairól szóló 1999. évi XLII. törvény célja, hogy a dohánytermékek fogyasztásának szabályozásával, illetőleg forgalmazásának részleges korlátozásával védelmet nyújtson a nemdohányzók, valamint az életkoruk vagy egészségi állapotuk miatt egyébként fokozott védelmet igénylő személyek részére a passzív dohányzás káros hatásai ellen. A dohányzás egészségkárosító hatásai miatt indokolt állami beavatkozás a jogalkotás különböző területein érvényesül, a dohányárak reklámozása mellett érinti a dohánytermékek előállítását, forgalmazását, továbbá az állami szerepvállalás megjelenik a fogyasztás korlátozásában is.

3. Az alkotmánybírósági gyakorlat azt is kiemeli, hogy az *emberi méltósághoz való jog* az ún. *általános személyiségi jog* egyik megfogalmazásának tekinthető. Az általános személyiségi jog „anyagjog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alkotmányos alapjogok egyike sem alkalmazható. Az általános személyiségi jognak fontos elemét képezi az *önrendelkezés szabadsága*, az önrendelkezéshez való jog, amely – mint az összes ún. különös személyiségi jog – elsősorban az egyén autonómiáját, *döntési és cselekvési szabadságát* védi. Az Alkotmánybíróság felfogásában a személyi szabadság az egyén olyan autonómiáját jelenti, amely feltételezi a teljes akarati és cselekvési szabadságot a jog keretei között. A személyi szabadság joga mindenkiel szemben érvényesülő jog, amely minden embert megillet, ugyanakkor nem részesül abszolút védelemben, mivel törvényben meghatározott esetekben korlátozható.

Az Alkotmánybíróság 1996-os döntésében hangsúlyozta, hogy *önmagának mindenki árthat, s vállalhat kockázatot*, ha képes a szabad, tájékozott és felelős döntésre. A nagykörűeknek a jog be nem avatkozása széles lehetőséget ad erre, s az általános személyiségi jogból folyó jog az önmeghatározásra és cselekvési szabadságra garantálja ezt a lehetőséget. Az állam korlátozó gyámkodása csak a határesetekben alkotmányossági viták tárgya (a kábítószer élvezésének büntetésétől az eutanáziáig).

4. Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van a *testi és lelki egészséghez*, ennek az alapjognak az érvényesülését pedig Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem

és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* tartalmát, és mindezek az értelmezések álláspontom szerint – függetlenül attól, hogy „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is hivatkozhatóak maradnak. [56/1995. (IX. 15.) AB határozat, ABH 1995, 260, 270., 37/2000. (X. 31.) AB határozat, ABH 2000, 293, 297.] Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az egészséghez való jog önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, az Alkotmányba foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. Az Nvt az Eütv. 3. § f) pontja szerinti egészségügyi szolgáltatóknak minősülő intézmények esetén a dohányzás tekintetében nyílt és zárt légtérre egyaránt teljes (abszolút) intézményi tilalmat vezetett be. A 2012. január 1-jén hatályba lépett rendelkezéseknek köszönhetően a *magyar szabályozás is megfelel az Európai Unió és a WHO egészségpolitikai, illetve szakmai elvárásainak*. Az Nvt. főszabályként zárt helyen megtiltja a dohányzást, dohányzóhely kijelölésére csak nyílt légtérben, a közforgalmú intézmény bejáratától számított ötméteres távolságon kívül van csak lehetőség. Egészségügyi szolgáltató, illetve olyan többcélú intézmény esetén, amelyben egészségügyi szolgáltatást is nyújtanak, az Nvt. 2. § (4) bekezdés c) pontja alapján *nyílt légtérben sem jelölhető ki dohányzóhely*.

Álláspontom szerint a korábbi rendelkezésekhez képest kétségtől szigorúbb, ha úgy tetszik „radikális” tilalom alapvetően a nemdohányzók életének és egészségének védelmét előmozdító, legitim jogalkotói szándékot tükröz.

Mind a beadványozó, mind pedig a MOK egyes nyilatkozó tagjai is számos, méltányolható, értékelhető szempontot hoztak fel az egészségügyi intézményen belüli dohányzás (részleges) engedélyezése mellett. Nem helytálló ugyanakkor panaszos azon érvelése, mely szerint az alapellátásban dolgozók és a szakellátásban dolgozók tekintetében – mivel utóbbiak esetében a dohányzóhelyek megközelítése nehézkes és hosszadalmas – sérül az egyenlő bánásmód követelménye. Az idézett törvényi rendelkezések egyértelműen fogalmazzák: valamennyi egészségügyi, illetve egészségügyi szolgáltatást (is) nyújtó intézmény területén tilos a dohányzás, valamennyi dolgozó, ellátott, és egyébként ott tartózkodó más személyek számára is. Az egyes munkahelyeken dolgozók eltérő munkakörülményei vagy a meglévő fizikai távolságuk a legközelebbi dohányzásra alkalmas helytől álláspontom szerint nem vetik fel a hátrányos megkülönböztetés lehetőségét.

Bár a dohányzáshoz értelemszerűen senkinek sincsen kikényszeríthető alanyi joga, a közterületeken, közintézményekben, közforgalmú helyeken dohányzás tiltása és szankcionálása *egyértelműen korlátozza a dohányzók önrendelkezéshez való jogát*. Az emberi méltósághoz való jogból, mint általános személyiségi jogból levezethető önrendelkezési jog ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata alapján nem tekinthető korlátozhatatlan alapjognak. Az élethez és emberi méltósághoz való jog érvényesülésének része az állam intézményvédelmi kötelezettsége, amely, a dohányzás tekintetében magába foglalja a jogalkotó azon lehetőségét is, hogy a dohánytermékek fogyasztását korlátozza, bizonyos körülmények esetén, illetve meghatározott, elsősorban a közösségi lét szempontjából kiemelt területeken pedig megtiltsa.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése értelmében alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. A dohányzás meghatározott, pontosan körülhatárolható helyeken való tiltása álláspontom szerint mások, különösen a nemdohányzók egészséghez való jogának védelme szempontjából *nem tekinthető szükségtelennek vagy aránytalan*nak. Különösen igaz ez az *egészségügyi vagy éppen az oktatási intézmények esetében*, itt ugyanis a betegek, illetve a gyermekek jogainak fokozott érdekében szükséges a tilalom.

Megjegyzem ugyanakkor, hogy az egyéni autonómia védelme érdekében más megítélés alá esik az állampolgár lakása, otthona: a magánszférában a dohányzás tiltása a dohányzó saját életének és egészségének védelmében aránytalan korlátozás volna.

Álláspontom szerint a jelenlegi szabályozási konstrukció összhangban áll az Alaptörvénnyel, az emberi méltósághoz való jogból levezethető önrendelkezési jog lényeges tartalmának sérelme nélkül korlátozza a dohányzást, ezzel teljesítve az egészséghez való jog érvényesülésének megvalósításában rá háruló intézményvédelmi kötelezettségét is.

Mindezek alapján jelentésemben alkotmányos visszásságot nem tártam fel, és erre tekintettel intézkedést sem fogalmazok meg.

2. Hangsúlyozandó, hogy bár alapjogi szempontból a szabályozás nem visszás, de jól észlelhető az egészségügyi intézmények vezetőinek az egyes dolgozók dohányzása, esetleges függősége, és ebből adódóan a függők, a leszokni nem, vagy csak nehezen tudó dolgozók munkahelyi helyzetének problémája. Alapjogsérelem híján sem hagyhatóak figyelmen kívül azok a problémák, amelyeket a beadványtevő többek nevében fogalmazott meg. Eszerint az erős dohányos a rágyújtás lehetőségétől megfosztva stresszhelyzetben van, általános

teljesítőképesége romlik. Álláspontom szerint e helyzeten a munkáltató a leszokást segítő programokkal tud elsősorban segíteni, amit a jogalkotónak is támogatnia kell.

A beadvány utalt arra is, hogy egyes munkáltatók ún. *nyilatkozatokat* íratnak alá munkavállalóikkal, hogy a hatósági ellenőrzés során a munkavállaló hibájából, szabályszegéséből eredő, de a munkáltatóra kirótt büntetést a munkavállalóra terhelik. Annak ellenére, hogy ilyen tartalmú nyilatkozat nem került birtokomba, fontosnak tartom hangsúlyozni, hogy *a munkáltató a munkajogviszony keretében a neki okozott kár megtérítését csak a Munka Törvénykönyvében szabályozottak szerint követelheti, és a kár megtérítésének módja és terjedelme tekintetében nem kényszerítheti munkavállalóját kedvezőtlenebb feltételek elfogadására.*

A megkeresett szervek válaszaiból egyértelművé vált az is, hogy a jogalkotó és a jogalkalmazó is észlelte a jogszabályváltozás okozta problémákat, és jelenleg is szakmai mérlegelés alatt áll az egészségügyi szolgáltatást is nyújtó intézményeknél a nyílt légterű dohányzóhelyek kijelölésének engedélyezésére vonatkozó törvénymódosítási javaslat összeállítására. *Messzemenően támogatandónak tartom mindazon törekvéseket, amelyek egyszerre vannak figyelemmel a nemdohányzó személyek jogainak védelme mellett az egészségügyi intézményekben dolgozók érdekeire, szempontjaira is.*

Budapest, 2012. augusztus 9.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-4752/2012

Egyéni vállalkozói tevékenység szüneteltetésének bejelentése

Előadó: dr. Ottrok Viktória

Az eljárás megindítása

A panaszos a Pest Megyei Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal), valamint a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (a továbbiakban: KEKKH) egyéni vállalkozói tevékenység szüneteltetésének bejelentésével kapcsolatos eljárását kifogásolva fordult a Hivatalomhoz.

A panasz alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonsághoz való jog sérelmének, illetve bekövetkezte közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján tájékoztatást kértem a Kormányhivatal kormány megbízottjától, valamint a KEKKH elnökétől.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bek.)
- a tisztességes eljáráshoz való jog *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)

Alkalmazott jogszabályok

- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- Az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről szóló 2009. évi CXV. törvény (Evectv.)
- Az egyéni vállalkozói tevékenységgel kapcsolatos ügyekben eljáró hatóság kijelöléséről, valamint az egyes kormányrendeleteknek az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről szóló 2009. évi CXV. törvénnyel összefüggő módosításáról szóló 308/2009. (XII.28.) Korm. rendelet (Korm. rendelet)
- A fővárosi és a megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet
- A felszámolók névjegyzékéről szóló 114/2006. (V.12.) Korm. rendelet módosításáról szóló 169/2012. (VII.20.) Korm. rendelet

A megállapított tényállás

A panaszos a vállalkozását szüneteltetni kívánta, így erre irányuló szándékát 2011. január 27-én kelt levelében bejelentette a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) Pest Megyei Adóigazgatóságának, valamint a gyömrői okmányirodának. A gyömrői okmányiroda a kérelmét érdemi vizsgálat nélkül elutasította azzal, hogy az Evectv. 4. § (3) bekezdése alapján az egyéni vállalkozói tevékenység szüneteltetése kizárólag elektronikus úton kezdeményezhető.

A panaszos ezt követően személyesen járt el a kormányablaknál, ahol azt a tájékoztatást kapta, hogy egészségügyi okokra való hivatkozással kérelmét benyújthatja írásban is. Az írásban benyújtott kérelmet az elsőfokú hatóság fellebbezésnek minősítette, ezért azt felterjesztette a Kormányhivatalhoz, mint a fellebbezés elbírálására hatáskörrel rendelkező szervhez. Az azonban hatáskörének hiányát megállapítva, a panaszos kérelmét áttette a KEKKH-hez. A KEKKH szintén hatásköre hiányát állapította meg, arra való hivatkozással, hogy annak ellenére, hogy az Evectv. 11. § (3) bekezdésében meghatározottak szerint vezeti az egyéni vállalkozók nyilvántartását, és ezzel

összefüggésben elsőfokú hatósági feladatokat lát el, a fellebbezések elbírálására a Ket. szabályait kell alkalmazni, vagyis a kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve (jelen esetben a Kormányhivatal) jogosult a fellebbezés elbírálására, és intézkedett a teljes iratanyag Kormányhivatalhoz való áttételéről.

Ezt követően a Kormányhivatal Gyömrő Város jegyzőjének elsőfokú határozatát megsemmisítette, a jegyző pedig az ügyet 2011. szeptember 5-én áttette a KEKKH Okmányfelügyeleti és Ellenőrzési Főosztály Egyéni Vállalkozói Nyilvántartási Osztályhoz. A panaszosnak beadványa benyújtása idején nem volt tudomása arról, hogy ezt követően született-e döntés az ügyben, állítása szerint a KEKKH-tól nem kapott választ. A panaszost időközben – 2011. november 30-án – arról tájékoztatta a NAV Pest Megyei Igazgatósága, hogy főállású egyéni vállalkozó élő adószámmal rendelkezik, közel egy évvel azt követően, hogy bejelentette, szüneteltetni kívánja a vállalkozói tevékenységét. A panaszos sérelmezi a hatósági eljárás indokolatlan elhúzódsát.

Megkeresésemre a Kormányhivatal vezetője arról tájékoztatót, hogy a panaszos mindezeket követően, 2012. július 3. napján a KEKKH, arra rendszeresített „Adatváltás bejelentési adatlap egyéni vállalkozók részére” elnevezésű nyomtatvány kitöltésével és annak Gyömrő Város Polgármesteri Hivatalához elektronikus úton történő benyújtásával kezdeményezte egyéni vállalkozói tevékenysége szünetelésének nyilvántartásba vételét. Az erre rendszeresített ún. Hivatali kapun keresztül, a panaszos kérelmét a KEKKH-hoz továbbították. A szünetelésről szóló igazolást Gyömrő Város Jegyzője kiállította és a panaszos részére elektronikus levél útján megküldte. Az igazoláson a szünetelés kezdő dátumaként 2012. július 3. napja szerepel.

A kormány megbízott szakmai álláspontja szerint az Evecvtv. a vizsgált esettel összefüggésben feltétlenül alkalmazandó (kógens) szabályozást rögzít. Az egyéni vállalkozói tevékenység szünetelésének és megszüntetésének bejelentésével kapcsolatos eljárások kizárólag elektronikus úton, ügyfélkapun keresztül kezdeményezhetőek. Ennek alkalmazása alól az Evecvtv. nem enged kivételt, a jogszabályt alkalmazó hatóságnak nincs lehetősége az elektronikus ügyintézésről egyéni kérelem alapján eltekinteni. A jogszabály e rendelkezése azon túl, hogy a gyorsaság és eredményesség követelményeinek való megfelelést célozza és az esetek túlnyomó többségében a bejelentők számára kényelmes és költséghatékony ügyintézési formát biztosít, néhány állampolgárnak komoly – esetenként áthidalhatatlan – problémát jelent, felvetve a joggyakorlás egyenlősége biztosításának kérdését. A törvény sajnálatos módon nem szabályozza azt az esetet, ha a bejelentést nem elektronikus úton, hanem papíralapon nyújtják be. Jogi álláspontja szerint ez a hiányosság a jogalkalmazót olyan választás elé állítja, amelynek helyes megoldása egyértelműen nem dönthető el. Véleménye szerint választhatja azt a megoldást, amelyet jelen ügyben választott az okmányiroda, hogy a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítja. Dönthet úgy, hogy írásbeli hiánypótlásra szólít fel, felhívva a bejelentő figyelmét az elektronikus ügyintézés kötelező jellegére és tájékoztatja az ennek figyelmen kívül hagyása esetén várható jogkövetkezményekről. Végül dönthet úgy is, hogy a kérelmet papíralapon továbbítja a nyilvántartást vezető szerv felé.

Álláspontja szerint az Evecvtv. nem ad egyértelmű iránymutatást az ilyen esetekben követendő eljárásról, a Hatóságnak a saját jogalkalmazói gyakorlata alapján kell döntést hoznia.

A kormány megbízott tájékoztatót arról is, hogy a Ket. 23. §-a hasonló hatásköri összeütközések feloldására hivatalbóli egyeztetést ír elő a hatóságok számára, amelyet annak a hatóságnak kell kezdeményeznie, amelyik hatáskörének hiányát később állapította meg. Ilyen egyeztetés megkísérlésre azonban a KEKKH részéről nem került sor.

A KEKKH elnöke válaszlevelében kifejtette, hogy az okmányirodák ügyintézői jogalkalmazói tevékenységük során manuális adatrögzítésére támaszkodnak, amely időigényesebb és az egyes okmányirodák munkaszervezésétől függően hosszabb-rövidebb időbeli eltérést eredményez a bejelentés és a nyilvántartásba vétel időpontjában. A konkrét ügygel kapcsolatban megállapította az elnök, hogy a szünetelés 2010 decemberében kizárólag elektronikus bejelenthető ügytípus volt és mind a mai nap az is maradt. Így álláspontja szerint a gyömrői okmányiroda tájékoztatása megfelelt a hatályos jogszabályi előírásoknak. Ugyanakkor azt is megjegyezte, hogy az ügyfél kérelmének elutasítása arra hivatkozással, hogy az lehetetlen célra irányult, téves, ugyanis nem a kérelem célja volt lehetetlen (szünetelés bejelentése és bejegyzése a nyilvántartásba), hanem a bejelentés módja nem volt megfelelő. Sajnálatos ténynek tartja a KEKKH elnöke, hogy a panaszos esetében a téves információk birtokában nem kerülhetett sor a bejelentés megfelelő módon történő megtételére, holott erre a Kormányablakban is lett volna lehetőség. Ugyanis a fővárosi és a megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII. 21.) Korm. rendelet 21. § (2) bekezdése szerint az ügyfélkapu létesítése a kormányablakban is kezdeményezhető. Ugyanezen jogszabály 23. § (2) bekezdése szerint a kormányhivatal az ügyfelek számára az ügyintézéshez internetes kapcsolati lehetőséget, szakmai és informatikai segítséget nyújt az e rendelet 2. mellékletének 3. pontjában meghatározott ügyekben. A 3.1. pont azt tartalmazza, hogy a kormányablak az ügyfelek azonosítását követően egyedi ügyük intézéséhez internetes kapcsolati lehetőséget, szakmai és informatikai segítséget nyújt

- a) egyéni vállalkozói tevékenység elektronikus bejelentéséhez,
- b) egyéni vállalkozói tevékenység adatváltásának elektronikus bejelentéséhez,
- c) egyéni vállalkozói tevékenység szünetelésének és szünetelés utáni újakezdésének elektronikus bejelentéséhez,
- d) egyéni vállalkozói tevékenység megszűnésének elektronikus bejelentéséhez.

Az elnök szakmai álláspontja kialakítása érdekében folytatott vizsgálata során megállapította, hogy az Evecvtv. és Korm. rendelet hatáskört megállapító szabályai vonatkozásában, a szünetelés jogintézményével összefüggésben joghézag áll fenn, tekintettel arra, hogy az Evecvtv. 18. §-a tekintetében a Korm. rendelet nem állapít

meg hatáskört. Mindemellett véleménye szerint a bejelentéseket a körzetközponti jegyző (az okmányiroda útján) jogosult bejegyezni az egyéni vállalkozók nyilvántartásába. A KEKKH-hez ügyféli bejelentéssel kapcsolatos feladatok nem kerültek telepítésre, hivatalból induló eljárásokat folytat le saját ügyként, illetve a körzetközponti jegyzők kezdeményezésére.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Jelen ügyben megállapítható, hogy Gyömrő Város jegyzője, a Pest Megyei Kormányhivatal, valamint a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján hatóságnak minősül, tehát az ügy vizsgálatára a hatásköröm kiterjed.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettje számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is (9/1992. (I. 30.) AB határozat). Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.]

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB. hat.] Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

A *tisztességes eljáráshoz való jog* – noha az Alaptörvény szövegezése némileg eltérő, tartalmilag azonban változatlan az Alkotmányhoz képest – az alkotmánybírósági gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésben foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdésből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog. (315/E/2003. AB határozat, ABK 2003. október, 741, 743.) A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*. Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye (14/2004. (V. 7.) AB határozat).

A közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszerűség követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetőek*. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84-85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376-377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88-89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322.] Már több jelentésben is hangsúlyoztam, hogy különösen nagy súlya van ennek a tételnek akkor, amikor az adott eljárás eleve alapjog-korlátozásra, *szankció kiszabására vagy jogkorlátozó intézkedés meghozatalára irányul*.

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény alkotmánybírósági értelmezésével kapcsolatban a testület megállapította, hogy „[...] Az Alkotmánybíróságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi

jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírói döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni. [Vö. 22/2012. (V. 11.) AB határozat]"

III. Az ügy érdeme tekintetében

Az Evecvtv. panaszos bejelentése idején hatályos változatának 18. §-a a következőket mondta ki

(1) Az egyéni vállalkozó egyéni vállalkozói tevékenységét legalább egy hónapig és legfeljebb öt évig szüneteltetheti. A szünetelés bejelentésére az e §-ban meghatározott eltérésekkel az egyéni vállalkozói tevékenység megkezdésének bejelentésére vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

(2) Ha az egyéni vállalkozó egyéni vállalkozói tevékenységét szüneteltetni kívánja, köteles ezt a Hatóságnál az e célra rendszeresített elektronikus űrlapon, nyilvántartási száma feltüntetésével bejelenteni. Ha a bejelentő az űrlapot megfelelően töltötte ki, a Hatóság a szünetelésről azonnal, elektronikus úton értesíti a nyilvántartást vezető szervet, aki a szünetelés tényét az egyéni vállalkozók nyilvántartásába hivatalból bejegyzi. A nyilvántartást vezető szerv a szünetelésről haladéktalanul, elektronikus úton értesíti az adóhatóságot, a Nyugdíjbiztosítási Alap kezeléséért felelős nyugdíjbiztosítási szervet és a Központi Statisztikai Hivatalt.

Az egyéni vállalkozói tevékenység megkezdésének bejelentéséről az Evecvtv. 5. §-a úgy rendelkezett, hogy az erre irányuló szándékáról a természetes személy az egyéni vállalkozói tevékenységgel kapcsolatos ügyekben eljáró, országos illetékességű hatósághoz (Hatóság) e törvény rendelkezéseinek megfelelő bejelentést nyújtson be.

Fentiek alapján tehát panaszosnak az egyéni vállalkozói tevékenységének szüneteltetésére irányuló bejelentését a Hatóságnál kellett megtennie, amely aztán értesítette a nyilvántartást vezető szervet, az pedig az adóhatóságot, a Nyugdíjbiztosítási Alap kezeléséért felelős nyugdíjbiztosítási szervet és a Központi Statisztikai Hivatalt.

Tekintettel azonban arra, hogy a jegyző a panaszos kérelmét elutasította, arra való hivatkozással, hogy az lehetetlen célra irányul, a végzés ellen a panaszos fellebbezést nyújtott be. A fellebbezést a jegyző felterjesztette a Kormányhivatalnak, amely hatáskörének hiányát megállapítva az ügyet áttette az a KEKKH-hez. A KEKKH szintén hatáskörének hiányát állapította meg, és az ügyet visszutalta a Kormányhivatalhoz, mert álláspontja szerint a Kormányhivatal a fellebbezés elbírálására jogosult hatóság. Emiatt a panaszos ügye hónapokig húzódott, vállalkozási tevékenysége nem szünetelt, és a NAV is felszólította, hogy tegyen eleget adókötelezettségének, noha a vállalkozás valójában nem működött.

A Korm. rendeletnek az eljárás megindulása idején hatályos rendelkezése szerint az egyéni vállalkozói tevékenységgel kapcsolatos egyes ügyekben – a 2-3. §-ban foglalt eltérésekkel – a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatalát, valamint az okmányirodák kijelöléséről és illetékességéről szóló 256/2000. (XII. 26.) Korm. rendeletben kijelölt körzetközponti feladatokat ellátó települési (fővárosi kerületi) önkormányzat jegyzőjét jelöli ki. (1. §.)

A 2-3. § azonban nem rendelkezett az egyéni vállalkozói tevékenység szüneteltetésének bejelentése esetén eljáró hatóságról.

A Ket. 107. § (2) bekezdése szerint, ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik, a Kormány általános hatáskörű területi államigazgatási szerve jogosult a fellebbezés elbírálására, ha első fokon az (1) bekezdés hatálya alá nem tartozó hatósági ügyekben a polgármester vagy a 12. § (3) bekezdés d) pontjában meghatározott hatóság (jegyző) járt el.

Az Evecvtv. 2012. szeptember 1-jei módosítása következtében az egyéni vállalkozói tevékenység szüneteltetésének bejelentésére vonatkozó szabályok a következőképp módosultak:

18. § (1) Az egyéni vállalkozó egyéni vállalkozói tevékenységét legalább egy hónapig és legfeljebb öt évig szüneteltetheti. A szünetelés bejelentésére az e §-ban meghatározott eltérésekkel az egyéni vállalkozói tevékenység megkezdésének bejelentésére vonatkozó szabályokat kell megfelelően alkalmazni.

(2) Amennyiben az egyéni vállalkozó egyéni vállalkozói tevékenységét szüneteltetni kívánja, köteles azt a változásbejelentési űrlapon a nyilvántartást vezető szervnél megfelelő módon bejelenteni, amely a szünetelés tényét és kezdő időpontját az egyéni vállalkozók nyilvántartásába bejegyzi. A szünetelés kezdő napja a bejelentést követő nap. A nyilvántartást vezető szerv a szünetelésről haladéktalanul, elektronikus úton értesíti az állami adóhatóságot, a Nyugdíjbiztosítási Alap kezeléséért felelős nyugdíjbiztosítási szervet, a Központi Statisztikai Hivatalt, valamint a Hatóságot.

A törvény 3/A. § (1) bekezdése a nyilvántartást vezető szervként a KEKKH-et jelöli meg.

Jelenlegi szabályozás tehát azt írja elő, hogy az egyéni vállalkozói tevékenység szünetelésére irányuló bejelentést a KEKKH-nél kell megtenni, a törvény 3. § (3) bekezdése azonban továbbra is kizárólag az elektronikus bejelentési módra ad lehetőséget.

A Korm. rendeletet 2012. július 28-tól hatályon kívül helyezte a 169/2012. (VII.20.) Korm. rendelet, amely azonban továbbra sem állapít meg részletszabályokat az egyéni vállalkozói tevékenységgel kapcsolatos ügyekben eljáró hatóságokról.

Vagyis a Kormány az új kormányrendelet megalkotásával nem élt az Evecv. 39. § (1) bekezdésében kapott felhatalmazással, miszerint *a Kormány rendeletben határozza meg az egyéni vállalkozói tevékenységgel kapcsolatos ügyekben eljáró szervek feladatait, valamint az egyéni vállalkozók ellenőrzésének részletes szabályait.*

Mindemellett a Kormányhivatal akkor járt volna el helyesen, ha – eleget téve a fővárosi és a megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII.21.) Korm. rendelet 23. § (2) bekezdésében foglaltaknak – internetes kapcsolati lehetőséget, szakmai és informatikai segítséget nyújtott volna a panaszosnak az egyéni vállalkozói tevékenysége szüneteltetésének bejelentéséhez.

Fentiek alapján megállapítom, hogy a panaszos bejelentése idején hatályos jogszabályokban a jogalkotó nem rögzítette egyértelműen, világosan és átláthatóan az egyéni vállalkozói tevékenység szüneteltetésének bejelentésére vonatkozó eljárási szabályokat, valamint a jelenleg hatályos szabályozás sem rendelkezik az egyéni vállalkozói tevékenységgel kapcsolatos ügyekben eljáró szervek feladatairól, amellyel a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot idézett elő. Megállapítom továbbá, hogy a Pest Megyei Kormányhivatal azzal, hogy nem tett eleget a fővárosi és a megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII.21.) Korm. rendelet 23. § (2) bekezdésében foglaltaknak és nem nyújtott segítséget panaszosnak az egyéni vállalkozói tevékenysége szüneteltetésének bejelentéséhez, sértette a hozzám forduló tisztességes eljáráshoz fűződő alapvető jogát.

Intézkedéseim

- A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő jövőbeni megelőzése érdekében,
- az Ajbt. 37. § alapján felkérem Magyarország Kormányát, hogy az Evecv. 39. § (1) bekezdésében kapott felhatalmazás alapján, rendeletben határozza meg az egyéni vállalkozói tevékenységgel kapcsolatos ügyekben eljáró szervek feladatait, valamint az egyéni vállalkozók ellenőrzésének részletes szabályait;
 - az Ajbt. 32. § alapján felkérem a Pest Megyei Kormányhivatal vezetőjét, intézkedjen annak érdekében, hogy az irányítása alatt álló szervezet a fővárosi és a megyei kormányhivatalokról szóló 288/2010. (XII.21.) Korm. rendelet 23. § (2) bekezdésében foglalt előírásoknak megfelelően, a rendelkezésére álló valamennyi eszközzel segítse a hozzá fordulókat ügyeinek intézésében.

Budapest, 2012. október

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-4756/2012

A végrehajtási költségekkel kapcsolatos utóvizsgálat

Előadó: dr. Dezső Adrienn

Az eljárás megindítása

2012-ben „A válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” címen alapjogi projektet indítottam, amelynek keretében a végrehajtási eljárás során felmerülő költségekkel kapcsolatos utóvizsgálatra is sor kerül.

A utóvizsgálat előzményeként a következő vizsgálatokat kell megemlíteni. 2011-ben panasz érkezett hozzám a végrehajtási záradék kibocsátásra hatáskörrel rendelkező közjegyzők eljárási díjával, és a végrehajtási ügyekben eljáró jogtanácsos munkadíjával kapcsolatosan. Ezt követően hivatalból vizsgálatot indítottam az önálló bírósági végrehajtó díjazására, ezzel eljárásomat kiterjesztettem a hitelintézetek követelésének érvényesítése során felmerülő összes költség és díj vizsgálatára. A vizsgálatok célja az volt, hogy átfogó képet alkossak a lakosság jelentős részét érintő végrehajtási eljárás teljes költségéről. A végrehajtási záradék kibocsátásra hatáskörrel rendelkező közjegyzők eljárási díjával kapcsolatos AJB-5893/2010. sz. jelentésben megállapítottam, hogy a Magyar Országos Közjegyzői Kamara által jogszabályi felhatalmazás hiányában kialakított eljárási gyakorlat, mely szerint a végrehajtási záradékot csak öt hiteles kiadmány csatolása esetén bocsátotta ki, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság és az annak részét képező tisztességes eljárás alkotmányos követelményével összefüggésben visszásságot tartott fenn. Jeleztem, hogy a jogállamiság elvével összefüggésben okoz visszásságot az a helyzet, miszerint a végrehajtási záradék kibocsátása iránti kérelem benyújtásakor a közjegyzői eljárás költségei – megalapozott és okszerű indokok hiányában – jelentősen meghaladják a korábbi bírósági ügy-, és feladat körben végzett eljárások költségeit.

Megállapítottam továbbá, hogy az egyetemleges adósok ellen, egyidejűleg benyújtott záradékolási kérelem esetén való díjfizetéssel összefüggő rendelkezések hiánya a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság és az annak részét képező tisztességes eljárás alkotmányos követelményével összefüggésben okoz visszásságot. Ugyanezt az elvet sérti, a közjegyzők által jogszabályi felhatalmazás hiányában kialakított az a gyakorlat, miszerint adóstársak esetén az eljárási díjat minden adósnál külön-külön számítják fel.

Rögzítettem azt is, hogy a Magyar Országos Közjegyzői Kamara Jogi Bizottsága által kibocsátott 1/2010. számú állásfoglalás közjegyzők általi kötelező jellegű alkalmazása a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság és az annak részét képező tisztességes eljárás alkotmányos követelményével összefüggésben visszásságot idéz elő és tart fenn.

A jelentésemben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslása, jövőbeni megelőzése érdekében felkértem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy készítse elő a bírósági végrehajtásról szóló

1994. évi LIII. törvény olyan irányú módosítását, hogy az rendelkezéseket tartalmazzon az adóstársak ellen benyújtott végrehajtási záradékok eljárási díjának egyszeri fizetésére; továbbá kezdeményezze a közjegyzői ügyvitel szabályairól szóló 37/2003. (X.29.) IM rendelet 45/A. § (1) bekezdésének megállapításaim szerinti módosítását. Felkértem a Magyar Országos Közjegyzői Kamara elnökét, hogy a közjegyzők egységes joggyakorlatának biztosítása érdekében, a MOKK Jogi Bizottsága által kiadott állásfoglalás további alkalmazása helyett kezdeményezze a garanciális elemként miniszteri jóváhagyást igénylő iránymutatás kiadását. Tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a közjegyzők adóstársak esetén a Vht. módosításáig, a végrehajtási záradék kibocsátásáért járó díjat egyszer számítsák fel.

Kezdeményeztem továbbá a Magyar Országos Közjegyzői Kamara Választmányánál, hogy kezdeményezze a Jogi Bizottság 1/2010. számú állásfoglalásának a visszavonását. Az önálló bírósági végrehajtók munkadíjával kapcsolatos AJB-1986/2011. sz. jelentésemben az alábbi megállapításokat tettem: Azáltal, hogy a bírósági végrehajtói díjszabásról szóló 14/1994. IM rendelet (továbbiakban: díjrendelet) nem határozza meg, hogy a végrehajtást kérőnek a végrehajtási eljárás kezdetén pontosan milyen költségeket kell fizetnie, önmagában alkalmas arra, hogy a jogbiztonság és az annak részét képező tisztességes eljárás alkotmányos követelményével összefüggésben visszásságot okozzon.

A díjrendelet 1. § (2) bekezdése és a 21. § (1) bekezdés egymásnak ellentmondó rendelkezései önmagukban alkalmas arra, hogy a jogbiztonság és az annak részét képező tisztességes eljárás alkotmányos követelményével összefüggésben visszásságot okozzon.

A végrehajtási eljárás során eljáró önálló bírósági végrehajtó díja a rendelet számítási módját alkalmazva bizonyos esetekben az ügy értékéhez viszonyítva aránytalanul magas lehet, mely önmagában alkalmas arra, hogy a jogbiztonság és az annak részét képező tisztességes eljárás alkotmányos követelményével összefüggésben visszásságot okozzon.

A jelentésben felkértem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy vizsgálja felül a díjrendelet teljes díjrendszerét, különös tekintettel az egyetemleges adósok ellen indított végrehajtási eljárásokra, a végrehajtót megillető behajtási jutalék mértékére; módosítsa a díjrendelet 17. §-át, oly módon, hogy az ne adjon lehetőséget jogbizonytalanságra a tekintetben, hogy a végrehajtás foganatosítása érdekében egy adott adóssal szemben milyen költségek előlegezése kell számítania a végrehajtást kérőnek, továbbá pontosan határozza meg a Vht. 52. § d) pontja szerinti szünetelése esetén az önálló bírósági végrehajtó milyen díjra tarthat igényt.

A végrehajtási ügyekben eljáró jogtanácsos munkadíjával kapcsolatos AJB-1649/2011. sz. jelentésben megállapítottam, hogy a végrehajtási eljárás során eljáró ügyvéd díjának összege a bírósági végrehajtási eljárásban közreműködő jogi képviselő díjazásáról szóló 12/1994 (IX. 08) IM rendelet díjszámításait alkalmazva bizonyos esetekben az ügy értékéhez viszonyítva aránytalanul magas lehet. Valamint a végrehajtást kérő és a végrehajtásban közreműködő jogi képviselő díjról szóló megállapodása még a rendeletben rögzítettől is magasabb díjat állapíthat meg, önmagában alkalmas arra, hogy a jogbiztonság és az annak részét képező tisztességes eljárás alkotmányos követelményével összefüggésben visszásságot okozzon.

A jelentésemben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslása, jövőbeni megelőzése érdekében, felkértem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, módosítsa a rendeletet olyan módon, hogy az új szabályozás csökkentse a lakossági hitelszerződések adóssai által a végrehajtási eljárás során közreműködő jogi képviselőnek fizetendő munkadíj mértékét.

A Közigazgatási és Igazságügyi Miniszter a jelentésekre adott válaszaiban jelezte, hogy tárca 2012. első félévében fogja az érintett joganyagot felülvizsgálni.

Az utóvizsgálatom eredményes folytatása érdekében tájékoztatást kértem a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumtól, a Magyar Országos Közjegyzői Kamarától, Magyar Bírósági Végrehajtó Kamarától (továbbiakban: MBVK), a Magyar Bankszövetségtől, a KDB Bank Zrt-től, az MKB Bank Zrt-től, az OTP Bank Nyrt-től és a Raiffeisen Bank Zrt-től.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- *a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény B cikk) (1) „Magyarország független, demokratikus jogállam.”

Alkalmazott jogszabályok

- az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény (továbbiakban: ltv.)
- a bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény (továbbiakban: Vht.)
- a bírósági végrehajtási eljárásban közreműködő jogi képviselő díjazásáról szóló 12/1994. (IX. 18.) IM rendelet (továbbiakban: Rendelet)
- a bírósági végrehajtói díjszabásról szóló 14/1994. (IX. 08.) IM rendelet (továbbiakban: díjrendelet)
- bírósági végrehajtási eljárásban felszámítandó általános költségátalány megfizetésének szabályairól szóló 8/2001 (IV. 27.) IM rendelet
- bírósági végrehajtási ügyvitelről és pénzkezelésről szóló 1/2002 (I. 17.) IM rendelet

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint „Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság [18. § (1) bek.], illetve közszolgáltatást végző szerv [18. § (12) bek.] tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva”. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés i) pontja szerint a közjegyző, míg k) pontja szerint az önálló bírósági végrehajtó hatóságnak minősül.

A lakáscélú állami támogatások, illetve a kamattámogatások nyújtása, a jogalkotó döntése alapján állami feladat. A jogalkotó e feladat végrehajtásával kapcsolatos feladatok lebonyolítását a piaci alapon működő hitelintézetekre delegálta. Az ombudsmanok hivataluk fennállása óta folytatott töretlen és egyöntetű gyakorlata szerint a lakáscélú állami támogatások, a kamattámogatások lebonyolításával összefüggésben közszolgáltatást végző szervek tekintik a pénzügyi intézményeket.

A hatásköröm az említettek miatt korlátozott, csak a magánszemélyekkel kötött, állami támogatású hitelszerződésekkel kapcsolatosan eljáró ügyvédek díjának vizsgálatára van lehetőségem. A fentiekre tekintettel vizsgálatomat az államilag támogatott hitelek végrehajtása során felmerülő ügyvédi munkadíjakra folytattam le, azzal, hogy a jelentés megállapításai az egyéb hitelszerződések esetén is figyelembe vehetők.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosja a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság *független demokratikus jogállam*.

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. [Vö. 9/1992. (I. 30.) AB határozat]

A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság a határozatban utalt arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. [Vö. 6/1998 (III.11) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat]

Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

Az ügy érdeme tekintetében

A Vht. 10. § értelmében a bírósági végrehajtást végrehajtható okirat kiállításával kell elrendelni. A végrehajtási kérelmet a kellő példányban, megfelelően kitöltött végrehajtható okirat nyomtatványon kell előterjeszteni. Rendszerint egy végrehajtható okiratot kell kiállítani. A Vht. 18. § (2) bekezdésének b) pontja értelmében akkor kell több végrehajtási lapot kiállítani, ha több adós van. A végrehajtási lap eredeti példánya pedig a bíróságnál marad. A végrehajtási lapról annyi kiadmányt kell készíteni, hogy a végrehajtó, az önálló bírósági végrehajtó hatáskörébe tartozó ügyben a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamara, valamint minden végrehajtást kérő és adós egy-egy példányt kapjanak. A végrehajtható okirat nyomtatványt ennek megfelelően legalább 5 eredeti példányban kell benyújtani. A Vht. 20. § (2) bekezdésére tekintettel e szabályokat megfelelően alkalmazni kell a végrehajtási záradékokra is.

A Vht. 23/C. § alapján az okiratot készítő közjegyző végrehajtási záradékkal látja el a közjegyzői okiratot, ha az tartalmazza, a szolgáltatásra és ellenszolgáltatásra irányuló vagy egyoldalú kötelezettségvállalást, a jogosult és a kötelezett nevét, a kötelezettség tárgyát, mennyiségét (összegét) és jogcímét, a teljesítés módját és határidejét. Ha a kötelezettség feltételnek vagy időpontnak a bekövetkezésétől függ, a végrehajthatósághoz az is szükséges, hogy a feltétel vagy időpont bekövetkezését közokirat tanúsítsa. Az okiratot készítő közjegyző végrehajtási záradékkal látja el a zálogszerződésről szóló közokiratot, ha a követelés teljesítési határideje letelet.

A végrehajtás elrendelésért a közjegyzőnek díjat kell fizetni, melynek mértéke végrehajtás elrendelése esetén az ügyérték 1%-a, de legalább 5000 forint, legfeljebb 150 000 forint. Az ügyérték a végrehajtható követelésnek az eljárás megindításakor fennálló, járulékok nélkül számított értéke. A díjat a végrehajtást kérő előlegezi, és az adós viseli, azt végrehajtási költségként kell behajtani. A végrehajtás (biztosítási intézkedés) elrendeléséért további munkadíj, költségtérítés és illeték – ide nem értve a jogorvoslati eljárás illetékét – nem számítható fel.

A Vht. – 2012. január 1. napjától hatályos – 31/E § szerint, ha a végrehajtást kérő ugyanazon közjegyzői okirat alapján, ugyanannak a követelésnek a végrehajtását több, egyetemlegesen kötelezett adóssal szemben egyidejűleg kéri, csak az egyik adóssal szemben előterjesztett végrehajtási kérelemre kell megfizetni a fenti díjat, a további adóssal szemben előterjesztett végrehajtható okirat kiállítási kérelemre 5000 Ft díjat kell adósonként megfizetni. A megfizetett összes díjat az adósokon egyenlő arányban kell behajtani.

Szintén új rendelkezés, hogy ha a végrehajtást kérő a végrehajtási kérelmét a végrehajtás elrendelése tárgyában hozott határozat meghozatala előtt visszavonja, a díj mértéke a törvényben meghatározott összeg 10%-a,

de legalább 5000 Ft vagy 50%-a, de legalább 5000 Ft, ha a kérelem visszavonására a hiánypótlás vagy a jogutódlás tárgyában hozott határozat után kerül sor. A díjrendelet 1. § (1) bekezdése szerint az önálló bírósági végrehajtót a hatáskörébe tartozó végrehajtás foganatosításáért munkadíj és költségtérítés, az adós teljesítése esetén ezenfelül behajtási jutalék illeti meg.

A munkadíjat és a költségtérítést a végrehajtást kérő előlegezi; ezeket az összegeket és a behajtási jutalékot az adós viseli. A munkadíjat, a költségtérítést és a behajtási jutalékot a rendeletben foglalt bírósági végrehajtói díjszabás alapján kell megállapítani és várható összegéről a végrehajtást kérőt és az adóst tájékoztatni kell. A díjrendelet 5. § (1) bekezdése szerint a munkadíjat minden végrehajtási ügyben külön kell megállapítani, ez irányadó az egyetemesen felelős adósok ellen vezetett végrehajtási eljárásokra is. Ha az ügyviteli szabályok szerint több végrehajtási ügyet egyesítettek, ezek az egyesítés után a díjszabás alkalmazása szempontjából egy ügynek tekintendők. A végrehajtót a munkadíj a rendelet szerint illeti meg. Ha a végrehajtás pénzfizetésre irányul, a munkadíj a végrehajtható okiratban feltüntetett főkövetelést, járulékot és költséget magában foglaló együttes összeghez (végrehajtási ügyértékhez) igazodik.

A végrehajtási ügyértékhez igazodó munkadíj összege a következőképpen alakul:

100 000 Ft-ot meg nem haladó ügyérték esetén	4000 Ft
100 000 Ft feletti, de 1 000 000 Ft-ot meg nem haladó ügyérték esetén 4000 Ft és a 100 000 Ft feletti rész	3%-a
1 000 000 Ft feletti, de 5 000 000 Ft-ot meg nem haladó ügyérték esetén 31 000 Ft és az 1 000 000 Ft feletti rész	2%-a
5 000 000 Ft feletti, de 10 000 000 Ft-ot meg nem haladó ügyérték esetén 111 000 Ft és az 5 000 000 Ft feletti rész	1%-a
10 000 000 Ft feletti ügyérték esetén 161 000 Ft és a 10 000 000 Ft feletti rész	0,5%-a.

A végrehajtó a végrehajtás foganatosításával kapcsolatban készkiadásként számíthat fel minden olyan költséget, amelyet a foganatosítás során az ügyhöz egyértelműen köthetően harmadik személy részére kifizet. A végrehajtót a munkadíj 50%-a költségátalánnyként illeti meg. Ha a végrehajtási eljárás szünetelését követően az eljárást folytatni kell, a végrehajtót a díjrendelet szerinti költségátalány ismételtén megilleti.

A díjrendelet 17. § (1) bekezdése szerint a végrehajtót az eljárása kezdetén minden ügyben megilleti a munkadíj és a költségátalány részeként pénzkövetelés behajtása esetén a munkadíj összege és a költségátalány 50%-ának megfelelő összeg, de legalább 4 ezer forint, legfeljebb 75 ezer forint, tartásdíj, munkabér és kártérítési összeg behajtására irányuló eljárásban a pénzfizetésre irányuló végrehajtási eljárásban felszámítható munkadíj összege és a költségátalány 50%-ának megfelelő összeg, de legalább 4 ezer forint, legfeljebb 60 ezer forint. Ezen felül a végrehajtó az eljárása kezdetén költség megfizetésére tarthat igényt a várhatóan felmerülő készkiadás összegének erejéig is.

Ha a végrehajtási eljárás teljesen vagy részben eredményes, a végrehajtót behajtási jutalék illeti meg. Pénzkövetelés esetén a behajtási jutalék összege a végrehajtható okiratban feltüntetett teljes összegből behajtott összeg alapulvételével 5 millió forintot meg nem haladó összeg esetén 10 %, 5 millió forint felett, de 10 millió forintot meg nem haladó összeg után 500 ezer forint és az 5 millió forint feletti rész 8%-a. 10 millió forint feletti összeg esetén 900 ezer forint és a 10 millió forint feletti rész 5%-a.

A végrehajtó a végrehajtási ügy érdemi vagy ügyviteli befejezésekor, meghatározott cselekmény végrehajtása esetén a cselekmény elvégzését vagy elvégzetését követően az általa felszámított munkadíjról, költségtérítésről, behajtási jutalékról és az őt esetleg megillető egyéb összegről díjjegyzéket állít ki, amelyet a feleknek, végrehajtási kérelem elkészítése esetén a kérelmezőnek kézbesít. Ha a díjfelszámítás helyességét az adós vagy a végrehajtást kérő, illetőleg a végrehajtási eljárásban közreműködő jogi képviselő vagy más érdekelt vitatja, végrehajtási kifogást terjeszthet elő a végrehajtó székhelye szerint illetékes helyi bírósághoz.

A bírósági végrehajtási eljárásban felszámítandó általános költségátalány megfizetésének szabályairól szóló 8/2001 (IV. 27.) IM rendelet 1. §-nak rendelkezése szerint az önálló bírósági végrehajtó hatáskörébe tartozó és általa lefolytatott eredményes végrehajtási eljárásban a Magyar Bírósági Végrehajtói Kamarát a Vht. 34/A. §-a alapján általános költségátalány illeti meg. Az általános költségátalányt az adós viseli, a végrehajtó azt tőle az egyéb végrehajtási költségekkel együtt hajtja be, majd fizeti meg a kamarának. Az általános költségátalány mértéke 500 ezer forint alatti végrehajtási ügyérték esetén ügynként 1000 forint, 500 ezer forint feletti végrehajtási ügyérték esetén az ügyérték 1%-a.

A bírósági végrehajtási eljárásban közreműködő jogi képviselő díjazásáról szóló rendelet 1. § (1) bekezdése szerint a bírósági végrehajtási eljárásban a végrehajtást kérő jogi képviselőt ellátó ügyvédet megillető díjat a végrehajtást kérő és az ügyvéd az ügyvédi megbízási szerződésben (a továbbiakban: díjmegállapodás), vagy díjmegállapodás érvényesítése hiányában – munkadíjként, költségátalánnyként és készkiadásként a rendelet határozza meg. A Rendelet 2. § (1) bekezdés értelmében, ha a végrehajtást kérő az ügyvéd díjaként a díjmegállapodásban foglalt összeget kívánja az adósra áthárítani, az adóst terhelő ügyvédi díj összege a díjmegállapodásban foglalt összeg. A bíróság – 2010. június 01. napjától a közjegyző – az ügyvédi díj összegét indokolt esetben mérsékelheti, ha az nem áll arányban a végrehajtási kérelemben foglalt, illetőleg a végrehajtható okiratban feltüntetett főkövetelést, járulékot és költséget magában foglaló együttes összeggel, vagyis a végrehajtási ügyértékkel. Díjmegállapodás érvényesítése hiányában, vagy ha a végrehajtást kérő ezt kéri, az adóst terhelő ügyvédi díjként a rendelet szerinti munkadíjat, költségátalányt, készkiadást kell megállapítani. Ha a végrehajtás pénzfizetésre

irányul, a munkadíjat és a költségátalányt a végrehajtási ügyérték alapulvételével kell megállapítani. Díjmegállapodás hiányában a végrehajtás elrendelése (a végrehajtható okirat kiállítása) iránti kérelem munkadíja a végrehajtási ügyérték 1%-a, de legalább 4000 Ft.

A Rendelet 2012. július 07. napjától hatályos 3/A. §-a szerint, ha a végrehajtást kérő ugyanazon határozat vagy okirat alapján, ugyanannak a követelésnek a végrehajtását több, egyetemlegesen kötelezett adóssal szemben egyidejűleg kéri, a végrehajtás elrendelése (a végrehajtható okirat kiállítása) iránti kérelem ügyvédi munkadíja az adósok számától függetlenül egyszer számítható fel, és az egyik adóson felüli többi adósonként további 4000 Ft. Az így megállapított összes ügyvédi munkadíj az adósokat egyenlő arányban terheli.

A végrehajtás foganatosítása során egy adott végrehajtási cselekménynél való közreműködés munkadíja a végrehajtási ügyérték 1%-a, de legalább 4000 Ft. Ha az ügyvéd a végrehajtás foganatosítása során több végrehajtási cselekménynél működött közre, a munkadíj valamennyi közreműködésért együttesen a végrehajtási ügyérték 3%-át nem haladhatja meg. A végrehajtási eljárás során bármely jogorvoslat benyújtásáért járó munkadíj: 4000 Ft. A jogorvoslat alapján lefolytatott eljárásban való közreműködésért járó munkadíj: 4000 Ft. Az ügyvédet költségátalányként megilleti a munkadíj 30%-a, de legalább 1500 Ft. *Szintén július 7-től hatályos rendelkezés, hogy ha a végrehajtást kérő ugyanazon határozat vagy okirat alapján, ugyanannak a követelésnek a végrehajtását több, egyetemlegesen kötelezett adóssal szemben egyidejűleg kéri, a végrehajtás elrendelése (a végrehajtható okirat kiállítása) iránti kérelem elkészítéséért felszámítható költségátalány az adósok számától függetlenül az (1) bekezdésben megjelölt összeg, és az egyik adóson felüli többi adósonként további 1500 Ft. Az így megállapított összes költségátalány az adósokat egyenlő arányban terheli.*

Az ügyvédet megilleti ezen kívül az az összeg, amely az eljárásában felmerült készkiadásainak – a postai, távbeszélő, utazási, szállás-, leirási, másolási és más hasonló költségeknek – a fedezésére szolgál. Díjmegállapodás érvényesítése esetében az ügyvéd díját a végrehajtást elrendelő bíróság a végrehajtható okiratban állapítja meg.

A bíróság a végrehajtási kérelem elkészítéséért díjat csak akkor állapít meg, ha azt a díjmegállapodás külön meghatározza, egyébként a díjmegállapodásban foglalt díj a végrehajtási eljárás foganatosítása során elvégzett jogi képviselői tevékenységért jár. A végrehajtást kérő és az adós az ügyvédi díj megállapítására vonatkozó határozat (intézkedés) ellen a Vht. szerint élhet jogorvoslattal.

A vizsgálat menete

A hitelintézetektől és a Bankszövetségtől arra vonatkozóan kértem tájékoztatást, hogy jelentések kiadása óta milyen érdemi változások történtek a végrehajtási eljárás során felmerülő költségekkel kapcsolatban, illetve mik azok a visszatérő jogalkalmazási problémák, amelyeket az általuk kezdeményezett végrehajtási eljárások során tapasztalnak.

A Bankszövetség és a hitelintézetek is jelezték, hogy méltányosan rendezte a közjegyzői eljárási díj mértékét a fent már említett Vht. 31/E §-a. Ugyanakkor több hitelintézet tájékoztatott arról, hogy a közjegyzők a fenti jogszabályhelyet nem alkalmazzák az egyetemleges kezesekkel és dologi adós, zálogkötelezettekkel szemben.

Álláspontjuk szerint mind a kezes mind a zálogkötelezett egyetemlegesen kötelezett, hiszen a teljes tartozásért felel, ingatlan értéke erejéig. A Bankszövetség is jelezte, hogy a közjegyzők az egyetemlegességet a szűk anyagi jogi értelemben alkalmazzák, és így a kedvezményes díjmérték szűkebb körben alkalmazandó. Ugyanakkor a Szövetség válaszlevelében utalt arra, a Vht. 5.§-ára mely szerint „A bírósági végrehajtás során állami kényszerrel is el kell érni, hogy a pénzfizetésre, illetőleg az egyéb magatartásra kötelezett (a továbbiakban: adós) teljesítse a kötelezettségét.” Álláspontja szerint a végrehajtásban adós mindenki, aki ellen eljárást indítanak. Jelezte azt is, hogy maga Vht. Kommentárja szerinti is a végrehajtási eljárásban az egyik fél a végrehajtandó követelés jogosultja, ő a végrehajtást kérő. A másik fél a pénz megfizetésére vagy magatartás tanúsítására kötelezett, az e pozíciót betöltő felet összefoglaló néven adósnak nevezik.

A Bankszövetség, az MKB Bank és az OTP Bank tájékoztatása szerint a végrehajtási eljárásokban aktív pénzügyi szolgáltatók és a közjegyzői kar egy része között 2012 áprilisa óta újabb jogértelmezési vita alakult ki. A devizában nyilvántartott kölcsönszerződésből eredő követelések érvényesítése érdekében előterjesztett végrehajtási záradékok, melyeken a követeléseket devizában tüntetik fel, érdemi vizsgálat nélkül elutasításra kerültek, arra való hivatkozással, hogy a kölcsönszerződés alapján adós forint ellenérték megfizetésére köteles, a deviza összeg csupán nyilvántartási célokat szolgál, a hitelező deviza összeget nem követelhet. A hitelintézetek álláspontja szerint a közjegyzői okiratba foglalt kölcsönszerződések nem tartalmaznak olyan rendelkezést, illetve felhatalmazást, amely a követelések deviza összegről forint összegre történő átváltását lehetővé tennék.

A tartozások forintra történő átváltáshoz esetlegesen alkalmazandó (felmondáskori) árfolyamok ráadásul a legtöbb esetben adóssá hátrányosabb helyzetbe hozhatják, és nincs pontos meghatározás arra nézve sem, hogy milyen árfolyam (enne) alkalmazható a felmondáskor történő forintosításhoz. Továbbá a devizás szerződések felmondással forintra történő átváltása felveti az alkalmazandó kamatmértékek kérdését is, mivel a hitelezési gyakorlat alapján a deviza alapú hitelek esetében eltérő – jellemzően – kedvezőbb mértékű kamatlábak kerülnek meghatározásra, mint a forint alapú hitelek esetében.

Gyakorlati észrevételként jelezte a Raiffeisen Bank, hogy 2012. március 15. napjától hatályos jogszabályváltozások következtében a jogi képviselővel eljáró fél esetében, amennyiben a végrehajtási záradék kibocsátása iránti kérelem hiányosan kerül előterjesztésre a kérelmet érdemi vizsgálat nélkül elutasítják.

Hiányos kérelemnek minősül az is, ahol az eljárási díj nem kerül előre átutalásra a közjegyző bankszámlájára, azonban a bankszámlaszámokat sem a közjegyzői kamara honlapja, sem egyéb hitelesnek mondható forrás nem tartalmazza, így ezek beszerzéséhez nehézséget okozhat. Gyakorlati szempontból célszerű lenne, ha kialakításra kerülne egy olyan felület, mely összesítést tartalmazna a közjegyzői bankszámlaszámokról, amelyekre a díjak utalása megtörténhet. A végrehajtói díjszabással kapcsolatosan az alábbi észrevételeket tették a hitelintézetek.

Továbbra is problémát jelent az eljárás kezdetén megfizetendő végrehajtói költségelőleg. Álláspontjuk szerint nem felel meg a normavilágosság követelményének a díjrendelet, mivel nem állapítható meg egyértelműen, hogy a 75.000,-Ft összegű felső korlát az eljárás kezdetén megfizetendő összegre, vagy csak a költségátalány 50%-ára vonatkozik-e. Tapasztalataik szerint a végrehajtók egy része úgy értelmezi a jogszabályt, hogy az eljárás kezdetén igényt tarthatnak a teljes munkadíjra és a költségátalány 50 %-ára. Az MKB Bank válaszelevele szerint az eljárás kezdetén megfizetendő díjelőleg célja a végrehajtási eljárás megkezdése és a készkiadáson túl felmerülő költségek fedezése. Nem indokolt, hogy a végrehajtó már az eljárás elején igényt tarthasson a munkadíjra. Tekintettel arra, hogy a díjrendelet 17. § (1) bekezdése szerint a munkadíj és költségátalány részeként illeti meg a végrehajtót az eljárás kezdetén fizetendő összeg, amennyiben az indokolt, a végrehajtó felhívhatja a végrehajtást kérőt a végrehajtási költségek további előlegezésére, így nem áll fenn annak a veszélye, hogy a végrehajtónak kell előlegeznie a végrehajtási költségeket. Jelezték azt is, hogy a teljes munkadíjat magában foglaló előleg adott esetben a végrehajtási eljárás ellehetetlenülését is okozhatja, ugyanis a végrehajtást kérő nem feltétlenül rendelkezik a végrehajtás elrendelését követően ilyen összegű pénzeszkővel. Véleményük szerint célszerű lenne – fenntartva az ügyérték-arányosságot – egyértelművé tenni, hogy az eljárás kezdetén megfizetendő összeg legfeljebb milyen összeg lehet.

A végrehajtási eljárás szünetelésekor a végrehajtót megillető munkadíjjal kapcsolatosan továbbra sem egységes a joggyakorlat. Több hitelintézet is jelezte, hogy a szünetelés megállapításakor a végrehajtó a szünetelési értesítővel együtt díjjegyzéket bocsát ki, melyben a díjrendelet 8. § és 16. § alapján számítandó munkadíját és költségátalányt is feltünteti, és sok esetben fel is hívja a végrehajtást kérőt ezen összeg megfizetésére. Amennyiben a végrehajtó ezen intézkedése ellen a végrehajtást kérő végrehajtási kifogást terjeszt elő az elsőfokú és megyei bíróságok gyakorlata területileg teljesen különböző. A Bankszövetség válaszelevele szerint az egymásnak ellentmondó gyakorlat jogszabályi szintű rendezése szükséges. Ez a probléma a Nemzeti Eszközkezelő működését is akadályozza, mert a végrehajtás alá vont ingatlan Eszközkezelő általi megvásárlása esetén is a végrehajtó igényt tart a díjazásra, annak ellenére, hogy nem történt végrehajtási értékesítés. Az Eszközkezelő általi vásárlás esetén a hitelező bank lemond a meg nem térült követeléséről, de ugyanakkor, a jelenlegi szabályok mellett még viselnie kellene a tetemes végrehajtási költségeket is, amit a végrehajtó díjjegyzék előlegben felszámít. Sokszor ez is lehet a gátja annak, hogy a hitelező megadja az adósnak a NET programhoz való hozzájárulást. A Bankszövetség a válaszelevelében utalt arra is, hogy álláspontjuk szerint irracionális a végrehajtó abbéli jogosultsága, miszerint az aktív közreműködése nélkül behajtott tartozás alapján (pl: adóssal kötött megállapodás szerint) is behajtási jutalékot számít fel. A végrehajtási jog ingatlan-nyilvántartási bejegyzésével kapcsolatos igazgatási szolgáltatási díj megfizetésével összefüggésben is problémák merültek fel a Bankszövetség tájékoztatása szerint. A Vht. módosult 138. § (1) bekezdése az eddigi gyakorlattól eltérően a végrehajtó javára írja elő az igazgatási szolgáltatási díj megfizetését, a végrehajtási költség részeként.

Ebből következően ezt, a bank által a végrehajtó részére utalt díjat már a végrehajtónak kellene továbbutalni a földhivatal részére. Azonban az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény módosításáról, valamint a hiteles tulajdonlap-másolat igazgatási szolgáltatási díjáról szóló 1996. évi LXXXV. törvény igazgatási szolgáltatási díj megfizetésére vonatkozó rendelkezése nem módosult, így értelmezésük szerint ellentmondásban van a Vht. idézett rendelkezésével, és közvetlenül a végrehajtást kérőre telepíti a díj megfizetését. A Vht. 2012. január 1-jétől módosult 138.§ (1) bekezdése mellett viszont továbbra is hatályban maradt a 2010. január 1-jétől hatályos Vht. 138/A. § is, mely szerint akkor is intézkedik a végrehajtó az ingatlanügyi hatóság előtt valamely jog bejegyzésére vagy törlésére, ha a jogszerzésre jogosult ezen eljárások költségét nem fizeti meg, így nemcsak a díjtörvénnyel ellentétes a 138. § (1) bekezdésében történt módosítás, hanem a Vht. önmagában is ellentmondást tartalmaz.

Fentiekre tekintettel az igazgatási szolgáltatási díj megfizetésére vonatkozó felhívásban nem egységes a kialakult gyakorlat: hol az illetékes földhivatal, hol az eljáró végrehajtó intézi a végrehajtást kérőkhöz a megfizetésre vonatkozó felhívást. (Mindkét felhívást intéző a „saját számláját” jelöli meg a teljesítés helyéül.)

Általánosságban jelezte a Bankszövetség, hogy a végrehajtási eljárás hatékonyságához és időtartamához viszonyítva költséges, és aránytalan terhet ró az adósról, illetve a végrehajtást kérőre. Álláspontjuk szerint a jelenleg a szabályozás nem ösztönzi a végrehajtókat a határidők behajtására, a kötelezettségek folyamatos teljesítésére. A végrehajtók a munkadíjuk egy jelentős részét akkor is megkapják, ha az adott ügyben érdemi tevékenységet nem fejtenek ki. (pl. ha az adós és a hitelező megegyeznek, vagy az adós önként teljesít és a végrehajtó nem végez árvérezési vagy egyéb tevékenységet)

A Bankszövetség néhány szabályozási javaslatot is megfogalmazott válaszelevelében. Többek között jelezték, hogy nagyon hasznos lenne mind az ügyfél mind a végrehajtást kérő számára, ha kötelezővé tennék a végrehajtók számára a legalább 4 órai napi ügyfélfogadást, hetente egyszer hosszabbított nyitva tartással (a végrehajtó hivatali szervezete útján is meg tudja valósítani az ügyfelek tájékoztatását, lehetővé tudja tenni az aktába való betekintést, hiszen titkárnő, végrehajtó-jelölt, végrehajtási ügyintéző is el tudja látni ezeket a feladatokat).

Kötelezővé kellene tenni a jogszabályban a végrehajtók számára, hogy az adósok és hitelezők beadványaira legkésőbb a kézhez vételtől számított 15 napon belül reagáljanak, illetve, hogy az irodákat hivatali időben telefonon a hitelezők és az adósok elérhessék és ott érdemi választ kaphassanak a folyamatban lévő ügyekben. A közigazgatási és igazságügyi miniszter válaszlevelében az alábbi tájékoztatást adta. Jelezte, hogy a végrehajtási eljárás során felmerülő költségekre vonatkozó jogszabályi rendelkezések felülvizsgálata megkezdődött, a felülvizsgálat keretében több, a végrehajtási eljárás költségeit szabályozó rendelkezés módosítása megtörtént, amelyre korábban már magam is utaltam.

Az egyetemleges adóstársak esetén ugyanazon követelés behajtásáért felszámítható behajtási jutaléokra vonatkozó kérdésemre tájékoztatott, hogy a díjrendelet 19. (2) bekezdése vonatkozik ezekre az esetekre, miszerint a végrehajtó az egyetemlegesen felelős adósok ellen vezetett végrehajtási eljárásokban az egyes adósok ügyében csak azon összeg alapulvételével számított behajtási jutalékot számíthat fel, amelyet az adós teljesített, vagy ami tőle behajtásra került. Arra a kérdésemre, hogy ha az eljárás Vht. 52. d) pontja alapján szünetel a végrehajtó milyen díj, költség megfizetésére hívhatja fel a végrehajtást kérőt, az alábbi tájékoztatást kaptam: A kiállított jegyzőkönyv azt tanúsítja, hogy a végrehajtás foganatosítása során megtett intézkedések eredményre nem vezettek, a végrehajtás nem járt sikerrel, a jegyzőkönyv kiállításának időpontjában a követelés behajthatatlan.

A díjrendelet 1. § (1) bekezdésében foglalt általános szabályból következően a végrehajtónak a végrehajtás foganatosításáért jár a munkadíj és költségterítés, az adós teljesítése esetén pedig ezen felül behajtási jutalék illeti meg. Az említett szünetelési ok az adósnál felmerült körülmények miatt, a végrehajtás foganatosítása során merül fel. A végrehajtót éppen ezért az általános szabályok szerint az elvégzett munkájáért megilleti a munkadíj és költségterítés.

A miniszter válaszlevelében jelezte, hogy a díjrendelet felülvizsgálatával a lehető legésszerűbb megoldásokat kell kialakítani az egyetemleges ügyekben felszámítandó díjazásra, ennek alapját leginkább az képezheti, ha az ügyek intézését is ésszerűsíti a jogalkotó. Erre ad lehetőséget egy új jogszabály módosítás, mely szerint a végrehajtást kérő kérelmére biztosítja az egyetemleges ügyek egy végrehajtóra történő kiosztását. Ez bizonyos körben ésszerűbb és költségtakarékosabb ügyintézésre ad lehetőséget, amelyen adott esetben egy díjszabás-felülvizsgálat is alapulhat. Azt az általános szabályozási elvet ugyanakkor, mely szerint az adósok személye helyett a követelésnek kellene csak és kizárólag meghatározni a végrehajtási költségeket, nem tartottam támogathatónak. Jelezte továbbá azt is, hogy a felszámítható készkiadások körét is tervezi a tárca áttekinteni. Amennyiben a vizsgálat azt mutatja, hogy a rendeletben említett kiadás-típusokon kívül egyéb típusú készkiadások is jellemzően előfordulnak, és azok fedezésére a költségátalány nem alkalmas, sor kerülhet a jogalkalmazók egyértelműbb tájékoztatása érdekében azok külön nevesítésére. Megfontolhatónak tartja azt a javaslatot a miniszter, amely az eljárás kezdetén megfizetendő készkiadások pontosabb meghatározására (akár tételes felsorolására) vonatkozik, hogy ettől függetlenül fennáll a költség felmerülésekor történő előlegezés szükségessége.

A tárca a végrehajtási költségek áttekintésekor azt is vizsgálat alá kívánja venni, hogy az említett díjmaximalizálás (mérséklés) végrehajtási ügyekben érvényesül-e kellőképpen a gyakorlatban, betölti-e funkcióját. Ennek függvényében kívánják kialakítani a szabályozás továbbfejlesztésének lehetséges irányait, megfontolni a differenciálást a szabályozásban.

A minisztertől arra vonatkozóan is tájékoztatást kértem, hogy álláspontja szerint összeegyeztethető-e a jogállamiság elvével, hogy a végrehajtási záradék kibocsátásának közjegyzői díja, illetve az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény szerinti végrehajtási záradékolás bírósági illetéke jelentősen eltér egymástól. Válaszlevele szerint a gyakorlatban a problémát leginkább az jelentette, hogy korábban sem a Vht., sem az Itv. nem határozta meg teljesen egyértelműen a közjegyzői díj, illetve a végrehajtási illeték mértékét azokban az ügyekben, amikor egy időben több egyetemleges adós ellen indul végrehajtás. A jogszabály módosítások ezt a kérdést rendezték, ezért a miniszter álláspontja szerint nem állapítható meg, hogy a végrehajtás elrendelési illetéke és a közjegyzői díj jelentősen eltérne egymástól.

A Magyar Országos Közjegyzői Kamara válaszlevelében utalt arra, hogy a végrehajtási eljárásban eljáró jogi képviselő díjazásáról szóló rendelet továbbra sem állapít meg felső határt a díjmegállapodás hiányában alkalmazott ügyvédi munkadíj tekintetében. Jelezte, hogy az eljáró közjegyző által – a kérelemtől eltérő kibocsátás keretében – mérsékelte, a követelés 12%-ának megfelelő mértékű, megbízás szerinti munkadíjat nem találta túlzónak a bíróság. Álláspontja szerint a peres eljárásban nem jelenthet problémát a megbízás szerinti ügyvédi munkadíj, mivel az ellenérdekű fél nyilatkozhat, azt kifogásolhatja, addig a végrehajtás elrendelése iránti eljárásban az adósnak nincs lehetősége kifogásolni a túlzott ügyvédi munkadíjat.

Jelezte a Kamara elnöke azt is, hogy 2012. január 1-jével, az illetékekről 1990. évi XCIII. törvény (a továbbiakban: Itv.) módosulása folytán a végrehajtási eljárás illetékének maximuma jelentősen, 350.000 Ft-ra növekedett. [Itv. 42. § (1) bekezdés d) pont] A Vht. közjegyzői díjat szabályozó 31/E. §-a a díjmaximum tekintetében nem változott, az továbbra is maradt 150.000 Ft.

Ez pedig azzal a következménnyel jár, hogy bizonyos ügyérték-tartományban a bíróság által történő végrehajtás-elrendelésért jelentősen magasabb, akár több mint kétszeres mértékű összeget kell fizetni. Véleménye szerint ez nincs összhangban az AJB-5893/2010. számú jelentésben kifejtettekkel.

Végezetül tájékoztatott, hogy a Magyar Országos Közjegyzői Kamara Jogi Bizottságának – kifogásolt – 1/2010. számú állásfoglalása visszavonásra került.

A Magyar Bírósági Végrehajtó Kamara elnöke válaszlevelében tájékoztatott, hogy korábbi jelentésben kiszámolt magas díj bruttó bevétel. Az ott megjelölt összegből a végrehajtót ténylegesen megillető adózás előtti eredmény annak 15-20%-a, adózást követően még ennél is kevesebb. Fontosnak tartotta kiemelni, hogy a szervezetben mintegy 2000 fő dolgozik, akiknek ezekből a bevételekből kell bért és járulékot fizetni, az infrastruktúrát, helyiséget, eszközöket, gépjárműveket biztosítani.

A végrehajtási eljárás kezdetén felmerülő költségelőleggel kapcsolatosan kifejtette, hogy álláspontja szerint maga a korábbi jelentés is megjelöli a jogszabályhelyet, amely pontosan meghatározza az eljárás kezdetén fizetendő költség rész összegét. A készkiadás tételes előzetes meghatározása lehetetlen. A végrehajtók általában megkísérelnek olyan mértékű készkiadást kérni, amely fedezi az összes előre látható költséget, azért, hogy az eljárást minél hatékonyabban lehessen lefolytatni. Egyetlen végrehajtó sem szeretne olyan helyzetbe kerülni, hogy az eljárást azért kelljen félbeszakítani, mert éppen nincs elegendő fedezet a következő cselekmény elvégzéséhez. Természetesen elképzelhető olyan eset, amikor a megjelölt készkiadások túlzottak, de ekkor lehetőség van végrehajtási kifogás benyújtására és a bíróság indokolt esetben módosítja az intézkedést.

A végrehajtás szünetelése esetén felszámítandó díjjal kapcsolatosan jelezte, hogy megítélése szerint a rendelkezések nem ellentmondóak, ugyanis a végrehajtói munkadíj és költségtérítés a díjszabásnak olyan eleme, amely nem eredményköteles, tehát az eljárás eredményétől függetlenül az elvégzett munkáért illeti meg a végrehajtót. Mértéke természetesen függ az ügyértéktől, amely nem minden esetben áll összefüggésben az elvégzett munkával. Szükségesnek tartotta azt is megemlíteni, hogy egy 10 millió forint ügyértékű ügynél, ha az eljárás behajthatatlanság miatt szünetel, mert a végrehajtó a második sikertelen árverésen sem tudja értékesíteni az ingatlant, legalább 18 hónapot, 100 munkaórát, tucatnyi helyszíni cselekményt és közel 150 intézkedést igényel, feltéve, hogy nem voltak végrehajtási kifogások, feljelentések az eljárás során. „Az eljárás lezárultával a végrehajtó joggal várhatja el, hogy legalább az őt megillető munkadíjat megkapja, legalább egy része térüljön meg annak, amit kifizetett.” Véleménye szerint a költség megfizetése nem azonos azzal, hogy a végrehajtást kérő viselné is azt. A végrehajtást kérőnek ugyanis bármikor lehetősége van kérni az eljárás folytatását, melynek során költségei megtérülhetnek. Vitatta azt is, hogy bármilyen egyezség kizárólag a „hitelező és az adós adósságrendező munkájának” köszönhetően létrejöhet. Álláspontja szerint nyilvánvalóan a végrehajtó eredményes munkája vezet oda, rákényszerítse az adóst, hogy egyezzen meg a hitelezővel. A díjrendeletben rögzített végrehajtói díjakkal kapcsolatos álláspontja, hogy a jelenlegi díjazási szabály úgy lett kialakítva, hogy a kis ügyértékű, veszteséges ügyek kieső bevételeit a nagyobb ügyekben keletkezett nyereség kiegészíti és mindez összességében a szervezetet működtető irodáknak biztosítja a zavartalan működéshez szükséges 15-20% körüli nyereséget. A rendszer jelenleg egy kényes egyensúlyban van, amelyet nem szabad felelőtlenül megbontani, ha az egyik eleméhez hozzányúlunk, akkor óhatatlanul kompenzálni kell a másik oldalon. Véleménye szerint a díjazás jelenlegi struktúrája az ügyek 85%-ában lehetővé teszi, hogy állampolgárok széles tömegei viszonylag alacsony összeg ellenében színvonalas jogszolgáltatást kapjanak.

A végrehajtási záradék kibocsátása iránti kérelem díjai:

A hatályos szabályozás szerint végrehajtási záradék kibocsátására vagy az okiratot készítő közjegyző vagy bíróság jogosult.

A közjegyzői hatáskörbe tartozó végrehajtási záradék kibocsátása iránti kérelem eljárási díja az ügyérték 1%-a, de legalább 5000 forint, legfeljebb 150 000 forint. Abban az esetben, ha a Vht. 22. § és 23. §-ában meghatározott iratot a bíróság látja el záradékkal az Itv. szerinti eljárási illetéket kell fizetni. Az illeték mértéke – 2012. január 1 napjától – a 42. § (1) bekezdés d) pontja szerint az ügyérték 1%, de legalább 5000 forint, legfeljebb 350 000 forint, ha a végrehajtás foganatosítása a törvényszéki végrehajtó feladatkörébe tartozik, 3%, de legalább 8000 forint, legfeljebb 750 000 forint. Korábbi jelentésemben már jeleztem, hogy az adott közfeladat ellátásának módjában, költségében nem alakulhat ki nagymértékű különbség pusztán amiatt, hogy azt bíróság, vagy más szerv látja el. Az Itv. módosításával azonban a nagyobb ügyértékű követelések végrehajtási költségei jelentősen növekedtek, ha a záradék kibocsátásra a bíróság rendelkezik hatáskörrel.

Önmagában a jogállamiság elvével összefüggő visszásság veszélyét hordozza az a helyzet, hogy ugyanazon hatósági feladat – jelen esetben a végrehajtási záradék közjegyző vagy bíróság általi kibocsátása – ellátásának költségei jelentősen eltérnek egymástól.

A végrehajtási eljárás kezdetén megfizetendő költség mértéke

Korábbi AJB-1876/2011. sz. jelentésemben megállapítottam: azzal, hogy a díjrendelet nem határozza meg, hogy a végrehajtást kérőnek a végrehajtási eljárás kezdetén pontosan milyen költségeket kell fizetnie önmagában alkalmas arra, hogy a jogbiztonság és az annak részét képező tisztességes eljárás alkotmányos követelményével összefüggésben visszásságot okozzon.

Tekintettel arra, hogy a díjrendelet nem módosult a korábbi jelentésem óta, az eljárás kezdetén megfizetendő költség mértéke továbbra is problémát jelent. Az előleg a végrehajtót a munkadíj és a költségátalány részeként illeti meg. A díjrendelet szerint pénzkövetelés behajtása esetén legfeljebb 75 ezer forint lehet, de a végrehajtó ehhez hozzászámíthatja a készkiadásainak várható összegét. A készkiadások a végrehajtó kamara tájékoztatása szerint is sokfélék lehetnek, így az összegük is jelentősen eltérhet. A hitelintézetek válasza szerint egyre többször előfordul, hogy a végrehajtó a készkiadásokra hivatkozva akár több százezer forintos költségelőleg megfizetésére hívja fel végrehajtást kérőt. Az is előfordul, hogy úgy értelmezi a jogszabályt, hogy a teljes munkadíjra

és a költségátalány 50%-ára igényt tarthat az eljárás kezdetén, mivel nem állapítható meg egyértelműen, hogy a 75 000 Ft összegű felső korlát az eljárás kezdetén megfizetendő összegre, vagy csak a költségátalány 50%-ára vonatkozik-e.

Fenntartom azt állásponthoz, mely szerint a hatályos rendelkezés nem teszi lehetővé, hogy a végrehajtást kérő a végrehajtási eljárás megindítása előtt felmérje, hogy pontosan milyen költségeket kell állnia az eljárás kezdetén. Természetesen nincs akadálya annak, hogy a megfizetett költségek túlságosan túl további költségek megfizetésére hívja fel a végrehajtót a végrehajtást kérőt a már folyamatban lévő eljárás során, de ilyenkor a hitelező legalább már néhány információval rendelkezik arra vonatkozóan, hogy a követelése részben vagy egészben megtérülhet-e vagy csak további veszteségek leírása kényszerül, ha kéri az eljárás folytatását.

A fentiekre tekintettel a korábbi jelentésben megfogalmazott megállapításomat – miszerint a díjrendelet nem határozza meg, hogy a végrehajtást kérőnek a végrehajtási eljárás kezdetén pontosan milyen költségeket kell fizetnie önmagában alkalmas arra, hogy a jogbiztonság és az annak részét képező tisztességes eljárás alkotmányos követelményével összefüggésben visszásságot okozzon – változatlan tartalommal fenntartom.

A végrehajtási eljárás szünetelése esetén felszámítható díj mértéke:

Korábbi jelentésemben megállapítottam, hogy a bírósági végrehajtói díjszabásról szóló 14/1994. IM rendelet 1. § (2) bekezdése és a 21. § (1) bekezdés egymásnak ellentmondó rendelkezései önmagukban alkalmas arra, hogy a jogbiztonság és az annak részét képező tisztességes eljárás alkotmányos követelményével összefüggésben visszásságot okozzon.

Az érintett jogszabályhelyek módosítása nem történt meg, így továbbra is problémát jelent, hogy ha a követelés behajthatatlan és ezért az eljárás Vht. 52. § d.) pontja alapján szünetel, hogyan alakul a díjfizetés. Ezt bizonyítja az is, hogy egyáltalán nem egységes az ítélkezési gyakorlat a fenti kérdésben. Behajthatatlanság esetén a végrehajtást kérő egyáltalán nem jut hozzá a kintlévőségéhez, és a fennálló tartozáshoz még számos költség társul a végrehajtás megindításával. A díjrendelet 1. § (2) bekezdése szerint a munkadíjat és a költségtérítést a végrehajtást kérő előlegezi, ezeket az összegeket és a behajtási jutalékot az adós viseli. A díjrendelet a 21. § (1) bekezdése feljogosítja a végrehajtót arra, hogy a végrehajtási ügy érdemi vagy ügyviteli befejezések az őt megillető összegről díjjegyzéket állítson ki. A bírósági végrehajtási ügyvitelről és pénzkezelésről szóló 1/2002. (I. 17.) IM rendelet 33-34. §-a rendelkezik a végrehajtási ügy érdemi vagy ügyviteli befejezésének esetéről, melyek között megtalálható a végrehajtás szünetelése is. Az eljáró végrehajtók a díjjegyzékben az eredménytelen végrehajtási cselekmények ellenére is felhívják a végrehajtást kérőt díjkülönbözet címén a rendelet szerinti összeg (behajtási jutalék nélküli) megfizetésére. Állásponthoz szerint a végrehajtást kérő csak a költségek előlegezésére és nem viselésére köteles, a díjrendelet idézett rendelkezése szerint is azokat az adósnak kell viselni, ugyanakkor a díjrendelet egy másik szakasza szerint a végrehajtót jogosult az őt megillető összegről díjjegyzéket kiállítani szünetelés esetén. *A fentiekre tekintettel a korábbi jelentésben megfogalmazott megállapításomat – miszerint a bírósági végrehajtói díjszabásról szóló 14/1994. IM rendelet 1. § (2) bekezdése és a 21. § (1) bekezdés egymásnak ellentmondó rendelkezései önmagukban alkalmas arra, hogy a jogbiztonság és az annak részét képező tisztességes eljárás alkotmányos követelményével összefüggésben visszásságot okozzon – változatlan tartalommal fenntartom.*

A végrehajtási eljárás során felmerülő díjak általános mértéke

Az AJB-1876/2012 sz. jelentésemben jeleztem, hogy a hatályos díjrendelet nagyon összetett. A végrehajtót megillető díj számos tételből állhat, ami mind a végrehajtást kérő mind az adós számára nehezen vagy egyáltalán nem követhető. A végrehajtónak járó díj, mint ahogy arra már korábban utaltam alapvetően három tételből tevődik össze: munkadíj (költségátalány is), készkiadás, behajtási jutalék. Külön rendelet szabályozza a MBVK-t megillető költségátalányt, melyet szintén az adósnak kell megfizetnie. Korábbi jelentésemben egy példaszámítást végeztem, amely szerint 10 millió forint összegű tartozásnál, ahol kettő adós van, sikeres végrehajtáskor a biztosan felmerülő díjtételek alapján 1 millió 583 ezer forint a végrehajtó díja, és ezen összeg nem tartalmazza a készkiadások összegét, amelyre szintén jogosult a végrehajtó. Jeleztem, hogy ez az összeg több is lehet, eredménytelen végrehajtás esetén pedig értelemszerűen csökken a behajtási jutalék összegével. Természetesen nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy ez csak egy példaszámítás, így minden egyedi ügyben eltérően alakul a végrehajtót megillető díj mértéke, de állásponthoz szerint annak mértéke – különös tekintettel a behajtási jutalékokra és a MBVK-t megillető költségátalányra – bizonyos esetekben aránytalan, és ezért már önmagában az eljárás sikeres befejezését befolyásolhatja. Jeleztem azt is a végrehajtási eljárás során a közreműködő jogi képviselő díját és a közjegyző munkadíját – mint az eljárás során felmerülő költséget – is köteles megfizetni az adós.

Korábbi jelentésben rögzítettem, hogy – a fenti példánál maradva – ha hozzáadjuk a közjegyző és a jogi képviselő díját is egy 10 millió forint összegű hitelszerződés végrehajtási költsége eredményes végrehajtás és egyetemleges adósok esetén hozzávetőleg 2 millió 433 ezer, a készkiadások, közjegyzői okiratok hiteles kiadványainak díja, és a földhivatali eljárásban fizetendő igazgatási szolgáltatási díj, és számos egyéb díj nélkül.

Örömmel értesültem, hogy a korábbi jelentéseim óta a végrehajtási eljárásban eljáró jogi képviselő munkadíját és a közjegyző díját is módosították, figyelembe véve az egyetemlegességet, így a végrehajtási eljárás költségei jelentősen csökkentek, a fenti példa esetében is több százezer forinttal.

Ugyanakkor jelezni szeretném, hogy az önálló bírósági végrehajtót megillető díj mértéke továbbra sem változott. Állásponthoz szerint a díjrendelet általános felülvizsgálata indokolt, melynek során figyelemmel kell lenni

arra, hogy mindaddig amíg az eljárás költségei magasak, az adós inkább érdekelt lesz a vagyontárgyak elvonásában, mint az eredeti követelésének végrehajtási költségekkel jelentősen megnövelt megfizetésében. A végrehajtást kérő pedig nem lesz érdekelt az adós (rész)teljesítésében, hiszen a végrehajtási költségek a kielégítés sorrendjében megelőzik a hiteltarozást.

A fentiekre tekintettel a korábbi jelentésemben megfogalmazott megállapításomat – miszerint a végrehajtási eljárás során eljáró önálló bírósági végrehajtó díja a rendelet számítási módját alkalmazva bizonyos esetekben az ügy értékéhez viszonyítva aránytalanul magas lehet, mely önmagában alkalmas arra, hogy a jogbiztonság és az annak részét képező tisztességes eljárás alkotmányos követelményével összefüggésben visszásságot okozzon – változatlan tartalommal fenntartom.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján ismételten felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy

1. fontolja meg az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény 42. § (1) bekezdés d) pontjának olyan irányú módosítását, hogy ugyanazon hatósági feladat – a végrehajtási záradék közjegyző vagy bíróság általi kibocsátása – ellátásának költségei ne térjenek el jelentős mértékben egymástól;
2. a bírósági végrehajtói díjszabásról szóló 14/1994 (IX. 08.) IM rendelet
 - a) teljes díjrendszerét vizsgálja felül, különös tekintettel az egyetemleges adósok ellen indított végrehajtási eljárásokra, a végrehajtót megillető behajtási jutalék mértékére;
 - b) 17. §-át úgy módosítsa, hogy az ne adjon lehetőséget jogbizonytalanságra a tekintetben, hogy a végrehajtás foganatosítása érdekében egy adott adóssal szemben milyen költségek előlegezése kell számítania a végrehajtást kérőnek, továbbá pontosan határozza meg a Vht. 52. § d) pontja szerinti szünetelése esetén az önálló bírósági végrehajtó milyen díjra tarthat igényt.

Budapest, 2012. október

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-4832/2012

Fogyatékossgal élő személyek munkaerő-piaci helyzete

Előadók: dr. Haidegger Marianna
dr. Kozicz Ágnes

Az eljárás megindítása

A 2012. évben indított „A Munka Méltósága” című átfogó munkajogi projekt keretében vizsgáltam a *fogyatékossgal élők foglalkoztatási helyzetét* is. Az AJB-2618/2012 számon folytatott vizsgálatom során áttekintettem a fogyatékossgal élők esélyegyenlőségét előmozdító hazai szabályozást és gyakorlatot, választ keresve arra a kérdésre, hogy mennyiben érvényesülnek Magyarországon az Egyezményben¹ előírt követelmények a munkavállalás, munkavégzés területén.

Közismert tény, hogy a fogyatékossgal élő személyek társadalmi életben való aktív részvétele elsősorban a foglalkoztatással érhető el. Az Európai fogyatékossgügyi stratégia 2010-2020 világosan és egyértelműen rögzíti azt az alapelvet, miszerint a fogyatékossgal élő személyek nyílt munkaerőpiaci foglalkoztatása uniós fellépést és nemzeti erőfeszítéseket követel. A 2007-2013 évekre irányadó Új Országos Fogyatékossgügyi Program célul tűzi ki a fogyatékossgal élő személyek nyílt munkaerőpiaci munkavállalását akadályozó jogszabályi, szakmai, tárgyi körülmények felszámolását, a munkaadók és a fogyatékossgal élő munkavállalók érdekeltségének megteremtését, ugyanakkor tény, hogy a fogyatékossgal élők továbbra is aránytalan módon rekesztődnek ki a munkaerőpiacról.

A fentiekre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból átfogó vizsgálatot indítottam. A vizsgálat során az Ajbt. 21. §-a alapján tájékoztatást kértem az Emberi Erőforrások Minisztériumától, a Nemzetgazdasági Minisztériumtól, a Nemzeti Munkaügyi Hivataltól, a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivataltól, a Nemzeti Család és Szociálpolitikai Intézettől, számos civil érdekképviseleti szervezettől, valamint a gyakorlati képzést végző szakiskoláktól, illetve intézményektől.

Vizsgálatom célja a fogyatékossgal élők munkaerőpiacra történő bejutásának lehetőségei, a bennmaradásuk esélyeinek feltárása volt. Választ kerestem arra a kérdésre is, hogy az eredményes munkaerőpiaci elhelyezkedésük érdekében milyen képzések állnak az egyes fogyatékossgai csoportba tartozók rendelkezésére, hogyan értesülnek a munkalehetőségekről, a pályázatokról, illetve, hogy működik-e a fogyatékossgal élők részére továbbképzési, átképzési és mentori hálózat.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- A *jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog* Alaptörvény B) cikk (1) „Magyarország független, demokratikus jogállam.”
- A *nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja* Alaptörvény Q) cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog

- összhangját. (3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.
- *Emberi méltósághoz való jog* Alaptörvény II. cikk „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”
 - *Hátrányos megkülönböztetés tilalma* Alaptörvény XV. cikk (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. (5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.
 - *A munka szabad megválasztásához való jog* Alaptörvény XII. cikk (1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. (2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.
 - *Fogyatékosággal élők védelme* Alaptörvény XV. cikk (5) „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”

Alkalmazott jogszabályok

- A fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény)
- Európai Szociális Charta (Magyarországon kihirdette az 1999. évi C. törvény)
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája
- A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Ft.)
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.)
- A felnőttképzésről szóló 2011. évi CI. törvény (Fktv.)
- A szakképzésről szóló 2001. évi CLXXXVII. törvény
- A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény
- A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (Mmtv.)
- Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet
- A komplex minősítésre vonatkozó részletes szabályokról szóló 7/2012. (II.4.) NEFMI rendelet
- A területi felzárkózási koordinációs központi és felnőttképzési feladatot ellátó regionális képző központok irányításáról, feladatáról szóló 3/2011. (II.11.) KIM rendelet
- Az akkreditációs eljárás és követelményrendszer részletes szabályairól szóló 24/2004. (VI.22.) FMM rendelet
- A munkaerőpiaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet
- A foglalkoztatást elősegítő támogatásokról, valamint a Munkaerőpiaci Alapból foglalkoztatási válsághelyzetek kezelésére nyújtható támogatásról szóló 6/1996. (VII. 16.) MüM rendelet
- 10/2006. (II. 16.) OGY határozat az új Országos Fogyatékosügyi Programról
- 1056/2012. (III.9.) Korm. határozat az új Országos Fogyatékosügyi Program végrehajtásának 2012-2013. évekre vonatkozó intézkedési tervéről
- A rehabilitációs hatóság létrehozásáról szóló 1502/2011. (XII.29.) Korm. határozat

A vizsgálat módszere

„A Munka Méltósága” munkajogi projekt keretében kiemelt figyelmet fordítottam a fogyatékosággal élő személyek foglalkoztatási helyzetére, a munkaerőpiacon való elhelyezkedésük esélyeinek, körülményeinek vizsgálatára. E kérdéskör alaposabb megismerése érdekében – külön eljárások keretében – három fő irányban folytattam vizsgálatot. Az AJB-2618/2012. számon a fogyatékosággal élő személyek *munkaerőpiacra való bejutásának esélyeivel*, az AJBH-5360/2012. számon a *foglalkoztatásuk körülményeivel*, a fogyatékosbarát munkahelyekkel, az ésszerű alkalmazkodás követelményének megvalósulásával kapcsolatos megállapításaimat foglaltam össze.

A fogyatékosággal élők foglalkoztatásával kapcsolatos vizsgálataim harmadik iránya, a fogyatékosággal élő személyek munkavállalását, munkavégzését elősegítő és támogató *képzési rendszert* hivatott feltérképezni, választ keresve arra a kérdésre, hogy a fogyatékosággal élők eredményes munkaerőpiaci elhelyezkedése érdekében milyen képzési stratégia létezik, beszélhetünk-e képzésről, továbbképzéséről, átképzésről.

Az Emberi Erőforrások Minisztériumát és a Nemzetgazdasági Minisztériumot, mint a *jogalkotásért felelős tárcákat*, az átfogó, egységes stratégia alapján működő rendszer elemeiről, a jogalkotói kezdeményezéseikről és tervezett intézkedéseikről kérdeztem. A *központi szakigazgatási szervektől* (Nemzeti Munkaügyi Hivatal, Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal), és az illetékes *kormányzati háttérintézménytől* (Nemzeti Család és Szociálpolitikai Intézet) a képzések támogatása, irányítása, felügyelete felől érdeklődtem, a hatósági eljárások menetét vizsgáltam, a fogyatékosággal élő személyek foglalkoztatásával kapcsolatos társadalmi szemléletformálás eszközeit kutattam. A

civil érdekérvényesítő szervezeteket (Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közhatalú Nonprofit Kft., Salva Vita Alapítvány, Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetségétől, a Siketek és Nagyothallók Országos Szövetségétől, a Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetségétől, az Értelmi Fogyatékosokkal Élők és Segítőik Országos Érdekvédelmi Szövetségétől, az Autisták Országos Szövetségétől) a gyakorlati működés során szerzett tapasztalataikról kérdeztem a képzés, a rehabilitáció és a foglalkoztatás összhangja vonatkozásában, különös tekintettel az együttműködési kötelezettségekre és az egységes működési elvekre, adatbázisokra. A megkeresett képzést nyújtó intézmények (Csalogány Óvoda, Általános Iskola, Készségfejlesztő Speciális Szakiskola, Egységes Gyógypedagógiai Módszertani Központ, Diákotthon és Gyermekeotthon; Bárczi Gusztáv Óvoda, Általános Iskola, Készségfejlesztő Speciális Szakiskola, Kollégium és Különleges Gyermekeotthon budapesti, győri és kaposvári tagintézménye, Újbudai Speciális Szakiskola; Szárznád Nevelési és Oktatási Központ és RIDENS Szakképző Iskola, Speciális Szakiskola és Kollégium) válaszaiból az aktuális képzési jegyzékeiket, a számszerű adatokat ismertem meg, valamint a képzési rendszer működéséről kaptam tájékoztatást.

A megállapított tényállás

A 2001. évi népszámlálásnak a fogyatékos emberek helyzetével kapcsolatos adatai – a teljesség igénye nélkül – a következőkben foglalhatók össze:²

A fogyatékos emberek létszáma az 1990. évi 368 ezer főről 2001. évre 577 ezer főre emelkedett, arányuk a népességen belül 3,5 százalékról 5,7 százalékra változott. Mindkét adatfelvétel idején a fogyatékos és nem fogyatékos személyek korstruktúrája jelentősen eltért egymástól. A fogyatékosokkal élő körében a nem fogyatékos emberekhez viszonyítva kisebb volt a gyermekek és jóval magasabb a 60 éves és idősebb személyek aránya.

Az iskolázottság szintje a fogyatékosok tekintetében fontos differenciáló tényezőként értékelhető. Bár a népesség többségéhez hasonlóan a fogyatékos emberek körében is emelkedett az iskolai végzettség, de még így is 2001-ben a fogyatékos emberek iskolai végzettségének színvonala jóval alacsonyabb azokénál, akik a nem fogyatékos személyek csoportjába tartoznak.

A fogyatékos személyek alacsony iskolai végzettségének, illetve az alacsony foglalkoztatottsági szintnek következménye a társadalmi kirekesztettség. A beilleszkedést nehezíti, hogy a rehabilitációs szolgáltatások csak a nagyobb településeken hozzáférhetők, az önálló életvitelt segítő eszközök beszerzése önröböl nem oldható meg.³

A fogyatékos személyek fogyatékosok és legmagasabb befejezett iskolai végzettség szerint Százalék

Iskolai végzettség	Fogyatékos összesen
Általános iskola 8. évfolyamnál alacsonyabb	32,5
Általános iskola 8. évfolyam	38,3
Középiskola érettségi nélkül, szakmai oklevéllel	10,2
Középiskola érettségivel	14,1
Egyetem, főiskola stb.	4,9
Összesen	100,0

Az emberi erőforrások miniszteréhez és a nemzetgazdasági miniszterhez intézett megkeresésekben a következő kérdésekre vártam választ:

- Milyen lépéseket tett, illetve tervez tenni annak érdekében, hogy az ENSZ Egyezményben⁴ és az Új Országos Fogyatékosügyi Programban megfogalmazott azon kötelezettség, hogy a fogyatékosokkal élő személyek számára az élethosszig tartó tanulási lehetőséget biztosítani kell, megvalósuljon? Milyen jogszabályi rendelkezések és a végrehajtást ellenőrző mechanizmusok biztosítják a fenti kötelezettségek teljesülését?
- Létezik-e kidolgozott stratégia alapján működő, kifejezetten a fogyatékosokkal élő személyek élethosszig tartó képzését és továbbképzését biztosító képzési rendszer? Amennyiben igen, ez a rendszer milyen szempontok szerint (pl.: fogyatékosok csoport, képzés típusa, regionális elhelyezkedés) differenciálódik? Jelenleg milyen támogatási rendszer és milyen eredménnyel segíti a fogyatékosokkal élő személyek képzését és továbbképzését?
- Konkrét és egyértelmű meghatározás hiányában a fogyatékosokkal élők a munka világában kizárólag megváltozott munkaképességű személyként aposztrofálódnak. Milyen erőfeszítéseket tervez tenni annak érdekében, hogy a hazai jogrendszerben egységes definíció létezzen a „fogyatékos személy” meghatározására?
- Számos felnőttképzési intézmény és tanfolyam elérhető a tanulni vágyók számára, ennek ellenére a fogyatékosokkal élő személyek csupán csekély számban tudnak részt venni ezeken. Véleménye szerint a fogyatékosokkal élő személyek számára mennyiben hozzáférhető a munkaerőpiacra való bejutást segítő képzési rendszer? A jelenlegi képzési rendszer figyelembe veszi-e a különböző

fogyatékosági csoportokba tartozók eltérő képzési és foglalkoztatási igényeit, az egyéni szükségleteiket és képességeiket?

- Miként tervezik kiegyenlíteni a regionális egyenlőtlenségeket annak érdekében, hogy az ország bármely részén élő fogyatékos személy egyenlő eséllyel férjen hozzá a különböző képzésekhez?
- Létezik-e egységes adatbázis a fogyatékosággal élők számára képzést biztosító intézmények nyilvántartását illetően?
- Mely szerv és milyen, a munkaerőpiac szükségleteire irányuló felmérés, módszertan, illetve szempontrendszer alapján határozza meg az aktuális képzések jegyzékét? Az egyes képző intézmények mi alapján állítják össze a képzési listákat?
- Az Európai Unió irányelvek egyhangúan a támogatott foglalkoztatást, de még inkább a nappali intézményeket részesítik előnyben a védett munkahellyel szemben. Magyarországon milyen jogalkotói és jogalkalmazói kezdeményezések, illetve intézkedések tapasztalhatóak a támogatott foglalkoztatás, valamint a terápiás munkavégzés megvalósulása érdekében? Véleménye szerint milyen tényezők gátolják a fogyatékosággal élők integrált, a képzettségeikhez és az egyéni szükségleteikhez igazodó képzésének, illetve foglalkoztatásának megvalósulását?
- Milyen intézkedésekkel kívánja kedvezően befolyásolni a munkáltatói, valamint az általános társadalmi hozzáállást annak érdekében, hogy a foglalkoztatót ne a rehabilitációs hozzájárulás megfizetésének kötelezettsége alóli mentesség ösztönözze a fogyatékosággal élő személyek foglalkoztatása során, hanem a valódi szemléletváltás?
- Az Új Országos Fogyatékosügyi Program értelmében meg kell teremteni a képzés, a rehabilitáció és a foglalkoztatás összhangját. Az eredményes, komplex, egymásra épülő és egymást kiegészítő (egészségügyi, foglalkozási, mentálhigiéniai és szociális) rehabilitációs rendszer, illetve hálózat kiépítése érdekében eddig milyen intézkedéseket tett, illetve szándékozik tenni a jövőben?

A központi szakigazgatási szervekhez az alábbi kérdéseket intéztem:

- Létezik-e egységes adatbázis a fogyatékosággal élő személyek képzését biztosító intézmények nyilvántartását illetően?
- Mely szerv és milyen, a munkaerőpiac szükségleteire irányuló felmérés, módszertan, illetve szempontrendszer alapján határozza meg az aktuális képzések jegyzékét? Az egyes képző intézmények mi alapján állítják össze a képzési listákat?
- Az Európai Unió irányelvek egyhangúan a támogatott foglalkoztatást,⁶ de még inkább a nappali intézményeket részesítik előnyben a védett munkahellyel szemben. Magyarországon milyen jogalkotói és jogalkalmazói kezdeményezések, illetve intézkedések tapasztalhatóak a támogatott foglalkoztatás, valamint a terápiás munkavégzés megvalósulása érdekében? Véleménye szerint milyen tényezők gátolják a fogyatékosággal élők integrált, a képzettségeikhez és az egyéni szükségleteikhez igazodó képzésének, illetve foglalkoztatásának megvalósulását?
- Véleménye szerint, milyen intézkedésekkel lenne célszerű kedvezően befolyásolni a munkáltatói, valamint az általános társadalmi hozzáállást annak érdekében, hogy a foglalkoztatót ne a rehabilitációs hozzájárulás megfizetésének kötelezettsége alóli mentesség ösztönözze a fogyatékosággal élő személyek foglalkoztatása során, hanem a valódi szemléletváltás?

A civil szervezeteknek a következő kérdéseket tettem fel:

- Milyen támogatások, milyen források állnak az Alapítvány rendelkezésére a fogyatékosággal élők munkaerőpiaci elhelyezkedését segítő képzési rendszer működtetéséhez, fenntartásához?
- Mennyire jellemző az Alapítvány és a munkaügyi központok, illetve kormányzati szervek együttműködése, kommunikációja? Milyen módon segíti a munkaügyi központ az Alapítvány ilyen irányú szolgáltatói tevékenységét?
- Véleménye szerint a jelenlegi szabályozás, illetve annak gyakorlati megvalósulása mennyiben befolyásolja a fogyatékosággal élők munkaerőpiaci elhelyezkedését segítő képzési rendszer működését?
- Az ügyért felelős minisztériumok jogalkotási munkája során mennyiben tudják Önök érvényesíteni a véleményezési, együttműködési jogokat/kötelezettségeiket?
- A szolgáltatások nyújtása során az Alapítvány milyen képzést biztosít a fogyatékosággal élők számára? Az Alapítványnak van-e kidogozott képzési programja a fogyatékosággal élők munkaerőpiacra történő bejutásának, a munkaerőpiacon maradásának segítésére?

A képző intézményektől az alábbi kérdésekre vártam választ:

- Mely szerv és milyen, a munkaerőpiac szükségleteire irányuló felmérés, módszertan, illetve szempontrendszer alapján határozza meg az aktuális képzések jegyzékét? Az intézmény vezetője mi alapján állítja össze a képzések listáját?

- A képzés sikere, illetve eredményessége milyen módon mérhető? Létezik-e valamilyen visszacsatolás a munkaerőpiac részéről?
- Milyen képzéseket kínál és ezeket milyen módszertan alapján oktatja az Ön által vezetett intézmény a fogyatékossgal élő személyek számára? A képzést teljesített fogyatékossgal élő személyek munkaerőpiacon való elhelyezkedéséhez, illetve folyamatos foglalkoztatásához milyen eredménnyel és hatékonysággal járul hozzá egy-egy képzés?
- Milyen eljárási folyamaton keresztül kezdhetik meg a képzést a fogyatékossgal élő személyek az intézményben? (pl. felvételi eljárás, jelentkezés alapján)
- Az elmúlt három évben hány fogyatékossgal élő személy vett részt az intézmény képzésein? Mely képzések voltak ezek?

A válaszok egyes kérdésekre adott rövid tartalmát összegezve, az egyes pontoknál részletezem.

1. Az életem át tartó tanulás lehetőségének biztosítása a fogyatékossgal élő személyek számára

A *nemzetgazdasági miniszter* a megkeresésemre adott válaszában kifejtette, hogy a fogyatékossgal élő személyek életem át tartó tanulását a 10/2006. (II.16.) OGY határozatban rögzített új Országos Fogyatékosügyi Program és annak végrehajtását segítő kétéves intézkedési tervek célozzák. A legutóbbi intézkedési tervet a Kormány a 1056/2012. (III.9.) számú határozatában fogadta el. Az intézkedések egy része az ENSZ Egyezményrel és az új Országos Fogyatékosügyi Programmal összhangban a nemzetgazdasági miniszter elsődleges felelősségének megjelölésével, uniós források allokálásával, a fogyatékossgal élő és megváltozott munkaképességű fiatalok és felnőttek szakképzésének valamint foglalkoztatásának elősegítését célozza. A szakképzést érintő intézkedések többek között az iskolai rendszerű szakképzés dokumentumainak adoptálását, az integrációt segítő szaktanári továbbképzéseket, speciális felnőttképzési programok és tananyagok kidolgozását foglalják magukban.

A nemzetgazdasági miniszter véleménye szerint a fogyatékossgal élő személyek számára a munkaerőpiacra való bejutás és a foglalkoztathatóság szempontjából a foglalkoztatási célú rehabilitációnak van kiemelt jelentősége. Ezt a célt hivatott szolgálni a 2012 nyarán átalakult, a megváltozott munkaképességű személyek ellátási rendszere.⁷

A *nemzetgazdasági miniszternek nincs tudomása olyan átfogó stratégiáról, amely kifejezetten a fogyatékossgal élő személyek életem át tartó tanulását biztosító képzési rendszerről rendelkezne.* A fogyatékossgal élő személyek képzési, oktatási rendszerére vonatkozó szabályokat, eljárásokat az egyes oktatás-képzési illetve foglalkoztatási rehabilitációval, valamint a társadalmi felzárkózással kapcsolatos ágazati jogszabályok tartalmazzák. Az iskolai rendszerű szakképzésben a speciális szakiskola és a készségfejlesztő speciális szakiskola foglalkozik kifejezetten a sajátos nevelési igényű tanulók nevelésével, oktatásával. A felnőttképzés terén pedig a társadalmi felzárkózásért felelős miniszter irányítása alatt álló Türr István Képző és Kutató Intézet (TKKI) kiemelt feladata a különböző hátrányos helyzetű rétegek, így a megváltozott munkaképességűek felzárkózásának elősegítése.

A *fogyatékos személyeket célzó, átfogó nemzeti stratégia a minisztérium véleménye szerint az Új Országos Fogyatékosügyi Program.* A Program bár nem kifejezetten a fogyatékos vagy a megváltozott munkaképességűek oktatásával, képzésével foglalkozik, e területek fejlesztésére vonatkozóan is tartalmaz intézkedéseket, amelyek végrehajtásának feladatai a szaktárcák, így többek között a Nemzetgazdasági Minisztérium felelősségének megjelölésével, határidők meghatározásával és források allokálásával középtávú intézkedési tervekben kerülnek meghatározásra.

A *szociális, család- és ifjúságügyekért felelős államtitkár (Emberi Erőforrások Minisztériuma, a továbbiakban EMMI)* válaszelevelében kifejtette, hogy a megváltozott munkaképességű álláskereső, köztük a fogyatékossgal élő a rehabilitációs szolgáltatás bevezetése óta nagyon kis létszámban kapcsolódtak be képzésekbe; 2011-ben a képzési lehetőségek általános csökkenésével is indokolhatóan mindössze 1,8%-uk vett részt valamilyen képzésen. Ennek részben oka az alacsony iskolai végzettségük (49% legfeljebb 8 általános, 18% érettségivel, vagy magasabb végzettséggel rendelkeznek), továbbá a képző helyre történő eljutás objektív akadályai, illetve a megfelelő motiváció hiánya. Megváltozott munkaképességű emberek esetében a megfelelő képzési környezet, más hátrányos helyzetű csoportok esetében általában a szükséges kompenzációs környezet is hiányzik. A képzésben a szabályozás megfelelő volta ellenére alulreprezentáltak azok a munkaerőpiacon hátrányos helyzetben lévő rétegek, amelyeknek legnagyobb szüksége lenne a kompetenciák fejlesztésére.⁸

Az államtitkár kitért arra is, hogy a regionális képző központok – amelyek jelenleg a Türr István Képző és Kutató Intézethez tartoznak – 2003-tól a tantermekre is kiterjedően akadálymentesítettek. A központok a hátrányos helyzetű ügyfelek különféle csoportjainak eltérő tananyagokat fejlesztettek ki, sajátos felzárkóztató módszereket alkalmaznak, gyakorlatuk a személyes kompetenciák figyelembevétele szempontjából a felnőttképzési intézmények között élen jár.

A *Nemzeti Munkaügyi Hivatal* főigazgatójának álláspontja szerint a fogyatékossgal élő személyek számára az élethosszig tartó tanulás első szakasza az iskolai rendszerű képzés és szakképzés területén valósul meg. Magyarország jelentős lépéseket tett az elmúlt húsz évben a fogyatékos személyek szakképzése területén. A közoktatásról és iskolai rendszerű szakképzésről rendelkező jogszabályok külön iskolatípus állami működtetését írják

elő. Az alapvető fogyatékosági típusok (tanulásban akadályozottak/enyhe értelmi fogyatékos tanulók; hallássérült tanulók; látássérült tanulók; mozgáskorlátozott tanulók) számára speciális szakiskolák állnak rendelkezésre, amelyekben az Országos Képzési Jegyzék (OKJ) szerinti szakképesítések oktatására nyílik lehetőség, vagy az egyéni adottságokhoz igazodva nem az OKJ szerinti szakképzés keretein belül betanítást igénylő munkakörökre való készítetnek fel.

A főigazgató véleménye szerint minden esetben lehetősége van a szülőknek, diákoknak arra, hogy igény esetén integrált módon vegyenek részt a többségi szakképzésben. Tájékoztatása szerint az országban jelenleg a közoktatási rendszerben mintegy *tízezer középiskolás korú* fogyatékossgal élő diák tanul, és évente ebből mintegy 2500 fő szerez sikeresen szakképesítést. A speciális szakiskolai oktatás pozitív diszkriminációban részesül, hiszen a csoportlétszámok – fogyatékossgai típustól függően – a többségi oktatás létszámának felével-harmadával folyik, valamint a tanulók egyéni adottságától függően a képzési idő is átlagosan egy tanévvel hosszabb.

Az élethosszig tartó tanulás második szakaszának tekinthető a fogyatékossgal élő személyek felnőttképzése, átképzése és minden egyes olyan képzés, amely munkavállalásukban, munkahelyük megtartásában segítheti őket. Mivel a fogyatékossgal élő személyek felnőttképzése speciális módszertani szaktudást igényel, *indokolt a gyógypedagógusok, illetve az iskolai rendszerű képzésben e területen gyakorlatot szerzett szakmai oktatók nagyobb arányú bevonása.* Ennek érdekében az Országos Fogyatékosügyi Program 2012-2013 évre vonatkozó intézkedési terve⁹ a következő feladatok megvalósításáról rendelkezik:

- fogyatékos és megváltozott munkaképességű személyek szakképzésének fejlesztése érdekében felnőttképzési programokba való bevonhatóság elemzése (felnőttképzést folytató intézmények nyomon követéses vizsgálata, kutatás, elemzés);
- fogyatékossgal élő felnőttek szakmai képzésbe való bevonhatóságát megalapozó előzetes képzési programok kidolgozása (szakmai képzéseket megelőző tanulási és egyéb kompetenciafejlesztés; 3-9 hónapos időtartamú képzések kidolgozása);
- fogyatékossgal élő felnőttek szakképzési programjainak kidolgozása és tananyagfejlesztés (lehetőség szerint a speciális szakiskolai intézményhálózat kapacitásainak bevonása a felnőttképzés rendszerébe);
- pedagógus-továbbképzés során nem gyógypedagógusok és szakmai oktatók felkészítése fogyatékos személyek felnőttképzésére, szakképzésére.
- az OKJ-ban szereplő szakképesítések, rész-szakképesítések kerettanterveinek, szakmai programjainak adaptálása fogyatékossgal élő és/vagy megváltozott munkaképességű felnőttek számára (különös tekintettel a gazdaság által igényelt hiányszakmákra).

A *Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (a továbbiakban: NRSZH)* főigazgatója nem rendelkezik információval arra vonatkozóan, hogy létezik-e kidolgozott stratégia alapján működő, kifejezetten a fogyatékossgal élő személyek élethosszig tartó képzését és továbbképzését biztosító képzési rendszer. Ismereteik szerint mind a képző intézmények, mind pedig a képzési programok lehetővé teszik a különböző fogyatékossgal élők speciális képzési igényeinek kielégítését, *ugyanakkor jelenleg sajnos a munkáltatói igények, és a megváltozott munkaképességű személyek igényei, lehetőségei nem kapcsolódnak össze rendszerszerűen.* A 2012. július 1-jétől bevezetett, a megváltozott munkaképességű személyek ellátásainak igényléséhez kapcsolódó új intézményrendszer, álláspontjuk szerint erre a problémára is megoldást kínál.

A *Fogyatékos Személyek Esélyegyenlőségéért Közhazsnú Nonprofit Kft. (továbbiakban: FSZK)* kiemelte, hogy annak ellenére, hogy valamennyi felmérés, kutatás, adatgyűjtés megállapítja, hogy a fogyatékossgal élő személyek képzettségi szintje jelentősen elmarad a nem fogyatékos népesség képzettségi szintjétől, tudomásuk szerint nem létezik kidolgozott stratégia alapján működő, kifejezetten a fogyatékossgal élő személyek élethosszig tartó képzését és továbbképzését biztosító képzési rendszer.

Az új Országos Fogyatékosügyi Programról szóló 10/2006. (II. 16.) Ogy. határozat több vonatkozásban is érinti az oktatási, képzési rendszert, ám kifejezetten az élethosszig tartó képzéssel, továbbképzéssel nem foglalkozik. Bár a foglalkoztatási aktivitást kiemelten kezeli a Program, azonban a foglalkoztathatóságot erősítő, azt megalapozó képzési aktivitás kevésbé hangsúlyos. Az FSZK az alábbi beavatkozási pontokat határozta meg:

– A pedagógusképzés – ideértve a felnőttképzést is – integráns része legyen a fogyatékos gyermekek és felnőttek oktatására való felkészítés.

– Szükséges, hogy valamennyi képzési rendszerben – közoktatás, szakképzés, felsőoktatás, felnőttképzés – folytatódjék az integrált képzési formák elterjesztése, növekedjék a fogyatékos gyermekek sajátos neveléséhez, oktatásához és képzéséhez szükséges feltételekkel rendelkező oktatási és képzési intézmények száma.

– Biztosítani kell a fogyatékos emberek munkavállalását elősegítő képzésekhez, át- és továbbképzéséhez való hozzáférés lehetőségét.

A fogyatékossgal élő személyek élethosszig tartó képzésének – az FSZK szerint – alapfeltétele volna, hogy az általános pedagógus szakokon, illetve az élethosszig tartó tanulás vonatkozásában főként az andragógia (felnőttképzés, felnőttnevelés) szakon felkészítsék a hallgatókat a célcsoport speciális igényeire.

A *Türr István Képző és Kutató Intézet (a továbbiakban: TKKI)*¹⁰ főigazgatója a fogyatékossgal élők foglalkoztatási helyzetére vonatkozó vizsgálatom (AJB-2618/2012) során megküldött megkeresésemre adott válaszában megírta, hogy alapfeladatuk a hátrányos helyzetű emberek munkaerőpiaci helyzetének javítása. Az ehhez rendelkezésre álló fő erőforrásuk a munkaerőpiaci igényeknek megfelelő képzési programok szervezése, amelyekhez valamennyi szakmai területen biztosítják a megváltozott munkaképességű és fogyatékossgal élő emberek számára

a hozzájutást. Amennyiben a képzési szakirányhoz szükséges foglalkozás-egészségügyi feltételeknek megfelelnek a hallgatók, a képzésbe kerülés lehetősége számos szakirányban lehetséges.

A TKKI – a jogelőd intézmények által létrehozott modellértékű jó gyakorlatokat megtartva – a 2011. július 1-i megalakulásától kezdve fejlesztí tovább tevékenységét a képzési rehabilitáció területén is. A Székesfehérvári Igazgatóság Rehabilitációs Modellközpontjában alkalmazott program – amely a német rehabilitációs modellt adaptálva alakult ki, és 1996 óta folyamatosan alkalmazzák, fejlesztik – lényege:

- a megváltozott munkaképességű személyek felkészítése valamely szakma gyakorlására, elsajátítására, amely lehetővé teszi a nyílt munkaerőpiacon történő elhelyezkedésüket;
- az egyéni szükségletekhez igazodó differenciált szolgáltatások regionális és országos jelleggel ; munkaképesség fejlesztése a megmaradt képességekre építve;
- átképzés, mint az új kvalifikáció megszerzése.

A *program alapszolgáltatásai* között megtalálható a pályaaorientációs képességfelmérés, a képességek kipróbálása, felzárkóztatás, képességfejlesztés, pszichés gondozás; a fogyatékoság elfogadása, a csökkent értékűség, a negatív életkép, önértékelési zavarok megszüntetése és pozitív személyiségjegyek kialakítása; az otthoni élettel kapcsolatos problémák kezelése (a szülőktől, gondozóktól való függő érzés felszámolása, az elszakadás lehetőségei; a túlfeltés, korlátozás konfliktusai, a családon belüli szerep megtalálása, baráti, partneri kapcsolatok létesítése, nyitottság, nyitottá válás); a bentlakás segítése, önálló életvitelre történő felkészítés; munkavállalásra való felkészítése (olyan technikák elsajátítása, amelyekkel a munkaerő- piacon, ill. munkahelyen el tudják fogadtatni magukat, mint teljes értékű, egyenrangú feleket); szocializációs modellek megvalósítása (autonóm személyiséggé válás segítése, problémamegoldó készség fejlesztése, együttműködő és humanizált kapcsolatok kialakítása, az életvezetéshez szükséges készségek kialakítása, a családtagok felkészítése a megváltozott élethelyzet elfogadására); orvosi szolgáltatás, amelynek célja az egészségi állapot felmérése, megőrzése; utógondozás, tanácsadás: a képzést befejezők pályájának, beilleszkedésének figyelemmel kísérése, elősegítése. Szükség esetén tanácsadással, foglalkoztatók, célszervezetek, védett munkahelyek támogatása; speciális pályairányítás és tanácsadás.

2. A fogyatékosággal élő személyek képzésének támogatása

A *nemzetgazdasági miniszter* tájékoztatása szerint a Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) végrehajtásakor cél az esélyegyenlőség biztosítása, így mind a munkaerőpiaci aktivitást, mind az alkalmazkodó képesség javítását elősegítő intézkedések során támogatást biztosítanak a fogyatékosággal élő személyek bevonására. Kifejezetten a megváltozott munkaképességű emberek rehabilitációját és foglalkoztatását segíti a TÁMOP 1.1.1-08/1-2008-0001 kiemelt projekt.¹¹ A programba bevont 14.843 fő részére összesen 52.936 esetben nyújtottak munkaerőpiaci szolgáltatást, amelyek közül legnépszerűbbnek a célcsoport sajátosságaihoz igazodó rehabilitációs tanácsadás és mentori szolgáltatás bizonyultak.

A TÁMOP 1.4.1.-08/1 alternatív munkaerőpiaci programokat támogató konstrukció megvalósítása során a kedvezményezett szervezetek által bevont személyek 17,5% volt fogyatékosággal élő. A pályázati konstrukció 1,8 milliárd forintot fordított 1421 fő munkaerőpiaci integrációjára.

A TÁMOP 1.4.3. innovatív, kísérleti foglalkoztatási programokat támogató beavatkozás során munkaerőpiaci integrációt segítő szervezetek új módszereket fejleszhetnek, adaptálhatnak fogyatékosággal élő személyek társadalmi, főleg munkaerőpiaci beilleszkedése céljából. A beavatkozás keretében három pályázati konstrukció jelent meg az ESZA (Európai Szociális Alap) források 2007-2013 programozási periódusában, összesen 11,2 milliárd forint támogatási kerettel.

A fogyatékosággal élők társadalmi, munkaerőpiaci integrációjának elősegítése szempontjából fontos beavatkozásnak tekinthető ezen kívül a 2012 márciusában befejeződött TÁMOP 1.4.2. kiemelt projekt, amely 1,4 milliárd forinttal támogatta a mozgássérült emberek segédeszköz műhelyeinek regionális szintű bővítését, a műhelyhálózat kialakítását.

A miniszter tájékoztatott arról is, hogy az Új Széchenyi Terv vállalkozásfejlesztési programjához kapcsolódó 1,5 Mrd forint keretösszegű pályázati konstrukció a megváltozott munkaképességű személyek munkaerőpiaci integrációját, átlagos foglalkoztatási színvonalának növelését, integrált munkavégzésének előmozdítását célozza. A pályázaton keresztül olyan munkahelyi körülmények megteremtését és szolgáltatások bevezetését támogatják a magyar vállalkozások körében, amelyek javítják a megváltozott munkaképességű személyek hatékony munkavégzésének esélyeit, munkahelyi integrációjukat. A konstrukció keretében támogatható tevékenységek köre így kiterjed a megváltozott munkaképességű munkavállalók munkakörülményeire, a minőségi munkavégzés feltételeinek megteremtését célzó eszközök beszerzésére, a munkakörülmények javítását célzó infrastrukturális és ingatlan beruházásra, átalakításra, akadálymentesítésre. Magában foglalja továbbá a távmunkával kapcsolatos információ technológiai fejlesztést, a távmunka, a részmunka bevezetésének támogatását, munkaköri betanító képzés segítségét, valamint tanácsadás és érzékenyítő tréning igénybevételeinek lehetőségét is.

A *szociális, család- és ifjúságügyekért felelős államtitkár (EMMI)* megerősítette, hogy a képzésre nagyobb számban a munkaerő piaci programokban, így a TÁMOP 1.1.1 program keretében nyílt lehetőség, ahol 5594 fő képzésére került sor. A program keretében informatikai képzésben, vállalkozói ismereteket és készségeket fejlesztő képzésben, valamint betanító képzésben, meghatározott feladatkör ellátáshoz felkészítő képzésben történő részvétel is támogatható.

A Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatója kérdésemre azt válaszolta, hogy a fogyatékos emberek képzését önálló támogatási eszköz nem segíti, segítő személy (asszisztens, mentor) alkalmazására a képzés díja nem nyújt fedezetet, erre ezért csak programok keretében nyílik lehetőség. Az új Országos Fogyatékosügyi Program végrehajtási intézkedéseiről szóló 1056/2012. (III.9.) Korm. határozatban rögzített feladatok tervezése és megvalósulása a TÁMOP 2.2.1 projekt II. szakaszában fognak megvalósulni.

A NRSZH főigazgatója is megerősítette, hogy a TÁMOP -1.1.1/08. „Megváltozott munkaképességű emberek rehabilitációjának és foglalkoztatásának elősegítése” című programban a résztvevő 15.072 fő megváltozott munkaképességű személyből 6005 fő vett részt valamilyen képzésben.

A Nemzeti Család- és Szociálpolitikai Intézet (EMMI családpolitika, szociálpolitika, gyermekvédelem, ifjúságpolitika, esélyegyenlőség és drogmegelőzés ágazati irányítását segítő és támogató háttérintézménye) igazgatója az FSZK által meghirdetett „Térítésmentes jelnyelvi tolmácsszolgáltatás támogatása 2012. augusztus 1-jétől 2015. március 15-ig terjedő időszakra” című pályázati programot emelte ki.

A TKKI főigazgatója arról tájékoztatót, hogy 2009-ig a decentralizált foglalkoztatási alap rehabilitációs alaprésze biztosította a fogyatékosokkal élők szakmai képzési rehabilitációjához szükséges forrásokat. A rehabilitációs alaprészt megszüntetésével kizárólag uniós pályázatok segítségével lehetett szervezni a célcsoport számára képzéseket, átképzéseket. A munkaerőpiaci szolgáltatások nyújtásához – például tanácsadás, mentorálás – szintén rendelkezésre álltak ezek a támogatások, de a TÁMOP 1.1.1. keretében az Intézet ezekre a forrásokra nem pályázhatott, a munkaügyi központokhoz benyújtott képzési ajánlatok alapján tudtak programokat szervezni.

2009-től kezdve szűkültek az erre a célra felhasználható állami és uniós források, uniós pályázatokon konzorciumi tagként, illetve külső szolgáltatóként vehettek részt az Intézet. A TÁMOP 2.4.2/8. jelű programban a TKKI-nak konzorciumi tagként sikerült olyan, a fogyatékosokkal élő emberek foglalkoztatását elősegítő projektben részt venni, amely modell értékű volt. A program során kidolgozták a piaci és a nonprofit szervezetek közötti együttműködés módszertanát, mindemellett fontos kiemelni, hogy az Intézet közreműködésével a programba bevont emberek 30%-a integrált foglalkoztatásba került.

Az Intézetben folyó szakmai programok finanszírozása tehát döntően pályázati forrásból történik.

A FSZK az általa lebonyolított TÁMOP 5.4.5., „A fizikai és infó-kommunikációs akadálymentesítés szakmai hátterének kialakítása” című kiemelt projekt keretében 75 képzési programot dolgozott ki, amelynek célja a fogyatékos emberekkel kapcsolatos tudástartalmak minél szélesebb körben, minél több szakterületen való beépülése a képzési anyagokba, rendszerekbe. A képzések szervezői, lebonyolítói saját képzőintézményük profiljához igazodó képzéseket találhatnak az összeállított képzési katalógusban. A képzési katalógusban külön képzési modulokat dolgoztak ki a felnőttoktatás¹², illetve a felnőttképzés¹³ területén.

A projekt korábbi szakaszában 165 főt készítettek fel a kifejlesztett képzési programok oktatására. Egy jelenleg zajló projekt keretében további 50 fő képzését tervezik, hogy a TÁMOP 5.4.6. (A fizikai és infó-kommunikációs akadálymentesítés szakmai tudásának elterjesztése és hozzáférhető szolgáltatások fejlesztése) pályázat keretében meghirdetett képzési listán szereplő minden képzési programhoz rendelkezésre álljon a megfelelő számú felkészült oktató.

Az FSZK ügyvezető igazgatója kiemelte, hogy sajnálatos módon nincs tudomásuk a TKKI fogyatékosokkal élő személyek számára hirdetett képzéseiről, tevékenységéről.

A kérdés kapcsán az FSZK hangsúlyozta a *felnőttképzési normatív támogatás* jelentőségét, amelyet akkreditált felnőttképzési intézmények igényelhetnek fogyatékosokkal élő személyek felnőttképzésének finanszírozására. A támogatás a fogyatékosokkal élő felnőtt általános, nyelvi, valamint szakmai képzésének támogatására, továbbá az Országos Képzési Jegyzékben (OKJ) szereplő szakképesítés megszerzésére irányuló szakmai képzés esetén a – külön jogszabályban meghatározott – vizsga- és vizsgáztatási díjra igényelhető. Így a képzés a képzésben részt vevő számára díjmentes. A képzésben részt vevő fogyatékosokkal élő felnőttől díj – a nyelvi képzéshez szükséges tankönyv és a pótvizsga(ák) díjának kivételével – nem kérhető. Az FSZK információi szerint e képzési támogatás a bevezetésekor igen népszerű volt, azonban a jelenlegi finanszírozásról, a támogatást igénylő képző intézményekről, a képzésbe vont fogyatékos személyek számáról nem rendelkeznek információval.

Az *Autisták Országos Szövetségének (a továbbiakban: AOSZ)* elnöke a megkeresésemre adott válaszában kiemelte, hogy sajnos nincs tudomásuk olyan országos képzési, továbbképzési rendszerről, amely a fogyatékosokkal élők élethosszig tartó tanulását tűzte volna ki célul. Egyetlen olyan megváltozott munkaképességű személyeket érintő modellprogramról hallottak, amelyben a leghátrányosabb helyzetű csoportok munkaerőpiaci esélyeinek növelése fogalmazódott meg célként, de az ebben résztvevő védett foglalkoztatottak jellemzően nem az autizmussal élőket alkalmazzák, így az autista emberek számára ez a program nem nyújt gyakorlati segítséget.¹⁴ A Szövetség munkatársainak tudomása szerint a TÁMOP 1.1.1. program biztosíthat lehetőséget a rehabilitálható, nyílt munkaerőpiacon jó eséllyel elhelyezhető megváltozott munkaképességű emberek képzésbe való bevonására, a program azonban nem nyújt autizmus specifikus segítséget. Nagy örömmükre szolgált az, hogy 2011-ben kidolgozásra került az autizmus specifikus támogatott foglalkoztatás (ATF)¹⁵ módszertana, amely hatékony támogatást nyújthat a nyílt munkaerőpiacon történő foglalkoztatás előkészítésében, ugyanakkor a már több éve működő egyéb alternatív munkaerőpiaci szolgáltatásokhoz¹⁶ képest ennek működtetésére nem áll rendelkezésre forrás. Finanszírozás hiányában pedig nem várható a módszer alkalmazásának széleskörű elterjedése.

A Szövetség munkatársai munkaerőpiaci szolgáltatást, képzést az érintettek részére nem nyújtanak, erre külön forrással nem rendelkeznek, azonban kapcsolatban állnak olyan egyéb szervezetekkel, akikkel

munkavállaláshoz kapcsolódó kérdésekben együttműködnek.¹⁷ Ezen felül érdekvédelmi tevékenységük során minden alkalmat kihasználnak, hogy jelezzék a döntéshozók felé észrevételeiket, javaslatukat. Az oktatáshoz kapcsolódóan jellemzően a jogszabályok módosítása, megalkotása során készített tervezetek véleményezésében kéri segítségüket az illetékes tárca.

A *Siketek és Nagyothallók Országos Szövetségének* (a továbbiakban: SINOSZ) ügyvezető igazgatója arról tájékoztatott, hogy az általuk képviselt fogyatékosági típusba tartozó személyek esetében fogyatékoság-specifikus képzési és továbbképzési stratégiáról nincs tudomásuk. Ugyanakkor tapasztalják, hogy TÁMOP projektek indultak és indulnak főleg a depressziós térségekben, amelyek a siketek és nagyothallók munkaerőpiaci felzárkózását célozzák, azonban nem feltétlenül a piacképes szakmák megszerzését támogatják, hanem inkább az érintett személyeknek a munka világába való (re)integrálódását segítik elő.

A SINOSZ jelenleg az éves állami támogatása terhére valósítja meg a hallássérült (nagyothalló és siket) tagok álláskeresési tevékenységének szakmai támogatását (önéletrajzírási tanácsadás, álláskeresési ismeretek nyújtása, szervezeti egységeinkben zajló előadások szervezése). A hallássérült munkavállalók foglalkoztatását és az általuk történő munkatapasztalatok megszerzését az illetékes munkaügyi központtal kötött támogatási szerződés keretében bértámogatási rendszerben oldják meg. Jelenleg a fent megemlített forrásokon kívül egyéb forrás nem áll a rendelkezésükre.

A *Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetségének* (a továbbiakban: MEOSZ) elnöke álláspontja szerint a fogyatékosággal élő személyek képzésére, illetve élethosszig tartó továbbképzésére jelenleg sem támogatási rendszer, sem koncepció nem létezik. A MEOSZ ugyan előterjesztett a kormány felé egy szakképzési javaslatot, erre azonban érdemi reakció nem érkezett.¹⁸ Az elnök válaszelevelében arra is kitért, hogy az egykori munkaügyi minisztérium felügyelete alatt 3 Mrd forint körüli összeg állt a MEOSZ rendelkezésére a fogyatékos személyek oktatásának támogatására, amely évekkel ezelőtt teljesen megszűnt. A MEOSZ 2012-es költségvetéséből az illetékes minisztérium 11 millió forintot zárolt, ezért 2012 szeptemberétől még az eddig teljesen saját forrásból indított képzéseiket sem tudják folytatni. Egyéb forrás már 4-5 éve nem áll a rendelkezésükre, és uniós forrásokra sem írtak ki négy éve pályázatot.

A *Magyar Vakok és Gyengénlátók Országos Szövetségének* (a továbbiakban: MVGYOSZ) elnöke megírta, hogy nincs tudomásuk kidolgozott stratégia alapján működő, kifejezetten a látási fogyatékosok élethosszig tartó képzését és továbbképzését biztosító képzési rendszerről. Egyes egyesületeknél, illetve a rehabilitációs központokban rendszeresen folyik informatikai, internethasználattal kapcsolatos klubfoglalkozás, amelynek időtartama az egyéni képességek figyelembe vételével különböző, továbbá folyamatosan biztosítanak Braille írás-olvasás képzést is. *A jelenlegi szabályozás gyakorlati megvalósulása kevésbé segíti a látási fogyatékosok munkaerőpiacon való elhelyezkedését segítő képzéseket*, mivel nagyon kevés munkáltató jelzi igényét, hogy szeretne fogyatékosokat alkalmazni, ezért igazán képzések sem indulnak.

A *Vakok és Gyengénlátók Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Egyesülete* is megerősítette, hogy nem létezik egységes, kidolgozott stratégia alapján működő képzési rendszer. A 2003-ban Nyíregyházán a Magyar Ipari Szövetség Oktatási Központja több olyan képzést szervezett, amellyel elősegítette a megyében élő fogyatékos személyek, főleg a látássérültek képzését, oktatását az emberek egyéni szükségleteinek megfelelően. Ezek a képzések részei voltak az élethosszig tartó tanulás folyamatának, hiszen az érintettek kb. öt éven át ingyenesen tanulhattak Szabolcs megyében ez által a látássérültek elsajátíthattak frissítő masször, talpmasször szakmákat, részt vehettek ECDL oktatáson, és tanulhattak angol nyelvet is. A képzések költségeit a képzőközpont fedezte, a tanulni vágyó látássérültek ingyenesen kapták meg a tananyagot abban a formában, ahogy szükségletük megkívánta: nagybetűs sík írásban, Braille írásban, hangzó formában.

Jelenleg semmilyen központi forrás nem biztosított a látássérültek felnőttképzésére, oktatására. *Kevesen vesznek részt OKJ-s képzéseken, egyrészt a magas költségek miatt, másrészt mert nem látják a majdani elhelyezkedés lehetőségét.* A képzőközpontok részéről hiányzik a szakmaiság, a speciális oktatási segédeszközök, mint például a képernyőolvasó szoftverrel ellátott számítógép, diktafon. Vidéken a látássérült emberek foglalkoztatásával, munkába segítésével a rehabilitációs központokon belül működő foglalkozási rehabilitációs központokban foglalkoznak, így Szabolcs megyében ezt a feladatot a Fehér Bot Alapítvány látja el.

A *Salva Vita Alapítvány* ügyvezető igazgatója megkeresésemre arról tájékoztatott, hogy tudomása szerint nem létezik az országban kifejezetten a fogyatékosággal élő személyek élethosszig tartó képzését és továbbképzését biztosító képzési rendszer. Mivel az Alapítvány közel 20 éve elsősorban az értelmi sérült, illetve autizmussal élő emberek számára nyújt szolgáltatásokat, e fogyatékosági csoporthoz tartozók körülményeiről és nehézségeiről tudott elsősorban tájékoztatni.

A tanulásban akadályozott, illetve értelmileg akadályozott fiatalok többségükben speciális általános iskolákban, speciális szakiskolákban, valamint készségfejlesztő speciális szakiskolákban végzik tanulmányaikat, *ahol jellemzően nem feltétlenül piacképes szakmákat tanulnak, és legfeljebb 24 éves korukig maradhatnak. Ezt követően speciális képzési rendszer vagy akár program (például felnőttképzés keretében) számukra nem létezik, eltekintve 1-1 szórványos, jellemzően civil szervezetek által megvalósított egyedi, alkalmoszerű képzési programtól.*

Az Alapítvány tudomása szerint a más fogyatékosággal élő csoportok számára sem létezik speciálisan az ő számukra kidolgozott képzési rendszer, vagy akár képzési programok. Az Alapítvány munkatársai a „mainstream” képzési programokba¹⁹ kapcsolódhatnak be, ami nem okozna gondot, amennyiben minden szükséges segítség (például segédeszköz, segédanyag, esetenként segítő személyzet) a rendelkezésükre állna ahhoz, hogy ezekhez a

képzési programokat megvalósíthatóak. Információik szerint sem a *speciális képzési programoknak, sem a „mainstream” programokhoz való támogatott hozzáférésnek nincs rendszerszerű támogatása, ez eseti módon, elsősorban uniós pályázatok keretében valósul meg, amelyek természetüknél fogva nem tervezhetőek és nem fenntarthatók hosszú távon. A fogyatékossgal élő személyek számára ma nehezen hozzáférhető a felnőttképzési rendszer, mivel az nem veszi figyelembe a különböző fogyatékossgai csoportokba tartozók eltérő képzési szükségleteit. Ez a fő oka annak, hogy a fogyatékossgal élők oly csekély mértékben vesznek részt felnőttképzési programokban.*

Az AOSZ elnöke egyetlen olyan megváltozott munkaképességű személyeket érintő modellprogramot nevesített²⁰, amelyben a leghátrányosabb helyzetű csoportok munkaerőpiaci esélyeinek növelését fogalmazták meg célként, de az ebben résztvevő védett foglalkoztatók jellemzően nem az autizmussal élők alkalmazását, így az autista emberek számára ez a program nem nyújt gyakorlati segítséget.

Tudomásuk szerint ezen felül a TÁMOP 1.1.1. program biztosíthat lehetőséget a rehabilitálható, nyílt munkaerőpiacon jó eséllyel elhelyezhető megváltozott munkaképességű emberek képzésbe való bevonására, a program azonban nem nyújt autizmus specifikus segítséget. |

3. A képzési rendszer

3.1. Akkreditáció és nyilvántartás

A nemzetgazdasági miniszter tudomása szerint nincs egységes adatbázis a fogyatékossgal élők képzését biztosító intézmények vonatkozásában. A felnőttképzést folytató intézmények egységes, jogszabályi alapokon nyugvó nyilvántartása a felnőttképzésről szóló 2001. évi CI. törvény (a továbbiakban: Fktv.) alapján valósul meg. Az Fktv. alapján a felnőttképzést folytató intézmények jegyzéke nyilvános, az a Nemzeti Munkaügyi Hivatal honlapjáról szabadon elérhető.²¹

A felnőttképzési nyilvántartás alapja az, hogy a felnőttképzési tevékenység folytatására irányuló szándékot a felnőttképzést folytató intézmény az illetékes munkaügyi központnak köteles bejelenteni, a bejelentést tevőkről pedig a munkaügyi központ nyilvántartást vezet. A nyilvántartásban a tevékenységre vonatkozó adatok arról adnak tájékoztatást, hogy adott felnőttképzést folytató intézménynek a bejelentett tevékenység folytatására irányuló szándéka van. Ez azonban nem jelenti feltétlenül azt, hogy a felnőttképzést folytató intézmény a gyakorlatban folytatja is a bejelentett felnőttképzési tevékenységet, vagy ténylegesen nyújtja a képzéshez kapcsolódó szolgáltatást. Adott felnőttképzést folytató intézmény vonatkozásában tehát a fogyatékossgal élők képzése akkor tekinthető biztosítottnak, ha a képző intézmény nemcsak bejelenti, hanem az Fktv. előírásainak megfelelően folytatja is a fogyatékossgal élők képzésével kapcsolatos tevékenységét, a bejelentésben, nyilvántartásban szereplő adatok pedig megfelelnek a valóságnak.

A Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatója arról tájékoztatott, hogy az akkreditációs eljárás és követelményrendszer részletes szabályairól szóló 24/2004. (VI. 22.) FMM rendelet szerint a fogyatékos felnőttek képzése esetén az intézménynek biztosítani kell a képzés célcsoportjának megfelelő személyi és tárgyi feltételeket. A képzési programban rögzített feltételeket a képző intézménynek teljesítenie kell, amelyet az intézményakkreditációs ellenőrzés során a FAT (Felnőttképzési Akkreditációs Testület) vizsgál.

A főigazgató kitért arra is, hogy a *felnőttképzési adatbázisokban (pl. OSAP) jelenleg nincs fogyatékossgal szerinti specifikált nyilvántartás*. A szakképzés-irányítás elvi döntései alapján a felnőttképzés rendszerében kedvező változások várhatók az akkreditációs és intézmény-nyilvántartási rendszerekben. Ennek megfelelően a jövőben minden felnőttképzési intézmény képzési programkínálatán kívül a képzések indításának időpontja, és egyéb részletes adatok is központi nyilvántartásba kerülnek.

Az egységes adatbázis kialakításával kapcsolatban az FSZK ügyvezetője hangsúlyozta, hogy információik szerint nincs ilyen adatbázis, azonban meglátásuk szerint nagyon hasznos volna a kialakítása. Éppen ezért, a TÁMOP-5.3.S-1 1/A1-2012-0001 kiemelt projekt megvalósítása kapcsán az FSZK tervezi egy felnőttképzési adatbázis kialakítását, amely segítséget jelenthet a fogyatékos személyek számára. E tevékenység megvalósítása tervezési fázisban tart, a tervezett adatbázis legkésőbb a projekt végéig (2014. április) elkészül.

Az iskolai rendszerű továbbképzés adatait az ún. KIR statisztikai rendszer biztosítja, amely jogszabályi kötelezettség alapján évente részletes adatszolgáltatást ír elő a képző intézmények számára, amelyet az adatgazda, az Emberi Erőforrások Minisztériuma kezel, így az adatok igény szerinti bontásban elérhetőek a tervezés és megvalósítás számára.

3.2. A képzési jegyzék

A nemzetgazdasági miniszter tájékoztatása szerint az egyes felnőttképzést folytató intézmények képzési kínálatát alapvetően a piaci viszonyok határozzák meg. Kivételt képez ez alól, ha a képzés uniós vagy hazai támogatással valósul meg, mert ekkor az akkreditált felnőttképzést folytató intézménynek a támogatott képzések kínálatának, tartamának kialakításában, költségeinek kalkulálásában a támogatási konstrukció szerinti követelményeknek is meg kell felelnie.

A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991.évi IV. törvény (a továbbiakban: Ft.) és annak végrehajtási rendelete, a 6/1996. (VII.16.) MüM rendelet 5. §-a a munkaügyi központ feladataként határozza meg a képzési jegyzék összeállítását. A rendelet alapján a megyei és fővárosi kormányhivatal munkaügyi központja minden évben meghatározza és nyilvánosságra hozza azokat a képzési irányokat, amelyekhez tartozó

képzésben történő részvételhez mérlegelési jogkörében támogatást nyújt. A munkaügyi központ döntését megelőzően a bejelentett munkaerőigényeket, a foglalkoztatás szerkezetében bekövetkezett változásokat, a munkaerőpiaci előrejelzéseket veszi figyelembe. E szempontok alapján azokat a képzési irányokat kell kiválasztaniuk, amelyekhez tartozó képzéseket elvégzett személyek várhatóan a legnagyobb arányban helyezkednek el a munkaerőpiacon. A támogatható képzések köre nem terjedhet ki az egyetemi, főiskolai továbbtanulásra felkészítő képzésre, valamint olyan iskolarendszerű képzésre, amelyre az éves költségvetési törvény normatív állami hozzájárulást állapít meg. A nyelvi képzések vonatkozásában az a képzés, amely nem államilag elismert nyelvvizsga megszerzésére irányul csak akkor kerülhet fel a támogatható képzések listájára, ha az a rendeletben meghatározott szakmai vagy hatósági képzések valamelyikének részeként valósul meg.

A képzésekre vonatkozó további jogszabályi előírás, hogy azok költségei nem haladhatják meg a Nemzetgazdasági Minisztérium által a Munkaügyi Közlönyben közzétett költségnormák kereteit.²²

A képzési irányok meghatározása és a képzési jegyzék összeállítása során a jogszabályok alapján kialakított *képzési szakmai eljárásrend* is meghatározó, amelyeket figyelembe véve a munkaügyi központ eljárása az alábbi rendet követi:

1. A munkaügyi központ a tárgyévre vonatkozó *foglalkoztatáspolitikai célok* alapján meghatározza a képzési eszközrendszer működtetésének prioritásait, irányelveit.

2. A meghatározott célok megvalósítása érdekében készíti elő éves képzési tervének összeállítását. A keresletvezérelt képzési rendszer működtetése érdekében meghatározza azokat a képzési irányokat, amelyekre képzést kíván szervezni. A képzési irányok meghatározásánál legfontosabb információ a területi munkaerőpiacot ismerő kirendeltségek javaslata, a munkaadók bejelentése, illetve a munkaügyi szervezet által feltárt munkaerőigények, a gazdasági érdekvédelmi szervezetektől kért munkaerőpiaci információk és foglalkoztatási szándékok, valamint a területfejlesztéssel foglalkozó szervezetek térségre vonatkozó beruházási információi. A jelzett információkat kiegészíti a munkaügyi szervezet központi szervezeti egységének információs bázisa (a prognózis értékelhető tapasztalatai, a Befektetés Ösztönzési Osztály által nyújtott információk). A képzési irányok tervezésénél további kiinduló alapot jelent a korábban szervezett képzési programok követésvizsgálati eredménye, illetve a kirendeltségek konkrét adatai és információi a képzési programot elvégzett résztvevők elhelyezkedéséről (a lebonyolított közvetítések, elhelyezkedett álláskeresők visszajelzései alapján).

A munkaerőpiaci folyamatok figyelembevételével a munkaügyi központ a tervezési és érdekegyeztetési rendszerébe építve elkészíti az éves képzési tervet. A képzési tervet a munkaügyi központ igazgatója hagyja jóvá.

A képzési terv megvalósításához ajánlattételre hívja fel a szakképzést folytató felnőttképzéssel foglalkozó intézményeket. Ajánlati felhívást a munkaügyi központ a képzési terv elkészítését követően és az év folyamán bármikor szükség szerint közzé tehet. Az ajánlattételi felhívásra beérkezett ajánlatokat a bírálati szempontrendszer alapján elbírálja. Az elbírált ajánlatok alapján a munkaügyi központ összeállítja a képzési jegyzéket, amely tartalmazza mindazon képző intézmény képzési programját, amely megfelel a jogszabályi és az ajánlattételi felhívásban rögzített feltételeknek. A képzési listán a munkaügyi központ döntése alapján megkülönböztethetők az ajánlott és elfogadott státuszú képzések.

Amennyiben év közben nyilvánvalóvá válik, hogy a korábbi képzési irányoktól eltérő képzési programok támogatása is indokolt, avagy a megjelölt irányok további támogatása már nem fejt ki kedvező munkaerőpiaci hatását, a jegyzék ennek megfelelően módosítható, így a munkaügyi központ a jegyzéket év közben is változtathatja.

A *Nemzeti Munkaügyi Hivatal* főigazgatójának tájékoztatása szerint a tervezett fejlesztések során az NMH kiemelt figyelmet fog arra fordítani, hogy a hátrányos helyzetűek, köztük a megváltozott munkaképességűek és fogyatékossgal élő személyek képzései könnyen kereshetők, elérhetőek legyenek, megfelelő egyéb nyilvános tájékoztatási tartalommal.

A közoktatási rendszerben zajló szakképesítések esetében a Regionális Fejlesztési és Képzési Bizottságok (RFKB) döntései alapján jelölték ki a gazdaság által igényelt ún. hiány-szakképesítéseket, valamint szintén a Testület döntései/javaslati alapján határozták meg minden évben az iskolai rendszerű szakképesítésben indítható képzéseket. A szakképzésről szóló 2001. évi CLXXXVII. törvény alapján az RFKB-k feladatait hasonló logikával Megyei Fejlesztési és Képzési Bizottságok vették át 2012. október 1-jétől azzal a kiegészítéssel, hogy a támogatott szakképesítések esetében a 2013/2014. tanévtől fenntartónként, intézményenként határozzák meg a felvételi keretszámokat is; e javaslatok a – államilag támogatott – felnőttképzési tevékenységekre nézve is irányadók lesznek.

3.3. A képzési rendszer hozzáférhetősége és az egyéni szükségletekhez igazodó intézkedések

A *Nemzeti Munkaügyi Hivatal* főigazgatója kiemelte, hogy a fogyatékossgal élő felnőttek képzésének az integrált foglalkoztatást, illetve az életre való felkészítést kell szolgálnia. A képzéseknek integrált körülmények között, a megfelelő környezeti és kommunikációs feltételek biztosításával kell megvalósulniuk, szükség esetén az előrehaladást segítő személy közreműködésével, azonos módon, mint a közoktatásban és a felsőoktatásban.

A Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatója hangsúlyozta, hogy a fogyatékos személyek munkaerőpiacra való felkészítése már az iskolai rendszerű szakképzésben is lényeges elemmé vált az elmúlt évtizedben.²³ Az oktatásból a foglalkoztatásba való átmenet támogatását segítette, hogy az FSZK projektjeinek keretében a speciális szakiskolák munkaerőpiaci támogatást nyújthattak végzős diákjaiknak.²⁴

Az *iskolai rendszerű szakképzésben* a fogyatékossgai típusok szerinti differenciált képzés mind oktatásszervezési, mind módszertani szempontból biztosított, de növekvő az igény az integrált képzésben való

részvételre. Tanulásban akadályozott tanulók számára mind integrált, mind szegregált módon lehetőség van szakképzésre, más fogyatékosági típusokban általában egy-egy országos hatáskörű intézmény látja el a képzési feladatokat kollégiumi szolgáltatás mellett. A Nemzeti Munkaügyi Hivatal jogelődjében, a Nemzeti Szakképzési és Felnőttképzési Intézetben, korábban minden igényelt szakképesítés adaptált tantervei elkészültek, és ez a gyakorlat a jövőben is várható.

A *felnőttképzés* vonatkozásában a főigazgató elmondta, hogy a munkaerőpiaci képzés rendszere kizárólag foglalkoztatási célzatú képzési programokat támogathat, és a cél az elhelyezkedés, ezért a foglalkoztatás biztonsága és garanciája a képzést követően ennél a célcsoportnál is létfontosságú. Amennyiben a foglalkoztatók részéről biztosított a fogadókészség, a konkrét munkahely/ek a képzéssel kapcsolatos speciális követelményeket megfogalmazzák, a speciális szakmai feltételeknek a programok és a képző intézmények is megfeleltethetők lesznek. *Jelenleg a felnőttképző szervezeteknek valószínűleg csak kis része rendelkezik megfelelő szakmai tapasztalattal a fogyatékos személyek képzéséről, de a szélesebb körű kapacitások kiépítésében érdemes a közoktatási tapasztalatokat figyelembe venni.*

A munkaügyi központok általános eszközeik keretében is differenciált szolgáltatást (pl. állásbörze, rehabilitációs tanácsadás, munkaközvetítés, monitorozás) nyújtanak megváltozott munkaképességű ügyfeleknek.

A tanácsadás formái között összetett tanácsadásként működik a rehabilitációs tanácsadás, ami az egyéni szükségletek szerint differenciált. A munkaközvetítés utánkövetésére, a támogatott állások esetében monitorozás keretében, a TÁMOP 1.1.1 esetében a program eredményességének megállapítására kutatások keretében kerül sor, amelyek során célcsoport szerinti elemzést is végeznek.

Arra a kérdésre, hogy működik-e és milyen hatékonysággal a rehabilitációs mentor hálózat az országban a főigazgató megírta, hogy a rehabilitációs mentor feladatkörét a rehabilitációs járadék bevezetésekor a komplex rehabilitációról szóló 327/2007. (XII.) Korm. rendelet vezette be, amelynek működtetéséhez szükséges forrást a TÁMOP 1.1.1 program biztosította, ahol a mentorszolgáltatást a szükséges esetekben alkalmazták. A program 35 főre engedélyezett 1 fő mentort. A kapacitást a munkaügyi központok a 30/2000. (IX.15.) GM rendelet alapján alkalmazott mentorokkal egészítették ki.

Rehabilitációs mentort a megváltozott munkaképességű emberekkel foglalkozó, humán szolgáltatást nyújtó közbeszerzési eljárásban kiválasztott civil szervezetek munkatársai nyújtottak.

A *főigazgató álláspontja szerint nagyon fontos lenne, hogy mind a képzés során, mind a munkahelyi beilleszkedéshez általános lehetőség legyen segítő személy igénybevételére.* Megfontolandó, hogy a súlyosan fogyatékos emberek számára a munkahelyi segítő alkalmazása saját jogán legyen lehetséges, támogatási eszközök ezt segítsék elő, mivel minél hosszabb az inaktivitás ideje, annál nehezebb a fogyatékos ember elhelyezkedése.

További nehézséget okoz a megváltozott munkaképességű emberek képzési irányának meghatározásában, illetve munkaköri alkalmasságának megállapításában, hogy a FEOR 08 munkaköri leírásaihoz nincs egészségügyi követelmény meghatározás, ahogy az 1993. évi változathoz elkészült 1998-ban.

A *főigazgató véleménye szerint a fogyatékos személyek munkahelyi integrációját akadályozó tényezők között kiemelt helyen szerepel az információ hiány, ezért fontosnak tartja egy „interaktív” hálózat létrehozását, amelyben tanácsadóként részt vesznek foglalkozás-egészségügyi orvosok, szociális munkások, pszichológusok, gyógypedagógusok.* A hálózat feladatai közé tartozna a területen dolgozó foglalkozás-egészségügyi orvosok, a fogyatékos munkavállalók, a munkáltatók, a szakképző intézmények segítése információ cserében, adatbázis hozzáféréseben, integráció előkészítésben.

Az *FSZK* ügyvezető igazgatója válaszában hangsúlyozta, hogy a képző intézmények többsége alapvetően nyitott a fogyatékosokkal élő személyekre, de a képzésekhez való egyenlő esélyű hozzáférés gyakran nem biztosított. A nagyobb képző intézmények részben akadálymentesítettek, így a mozgássérült személyek számára talán nyitottabbak a lehetőségek. Információik szerint azonban más fogyatékosági csoportba tartozó személyek hozzáférése a képzésekhez infokommunikációs akadályok, illetve módszertani kérdések megoldatlansága miatt nehézkes vagy megoldhatatlan.

3.4. Képzésekkel kapcsolatos anomáliák és jó gyakorlatok

A *Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójának álláspontja szerint az FtI. – a rehabilitációs ellátás kivételével – a megváltozott munkaképességet nem tekinti képzési támogatásra jogosító önálló jogcímnak.* Az alacsony képzettség, a pályakezdő státusz, vagy az életkor alapján azonban a megváltozott munkaképességűek képzése is támogatható.

A támogatott felnőttképzési lehetőségeket az álláskeresőket esetében a 6/1996. (VII. 16.) MÜM rendelet 1-9. §-a szabályozza. A szakképzés során a gyakorló hely akadálymentesítésének költsége a képzési költségek keretében megtéríthető, mindez az elméleti képzés helyszínére nem vonatkozik. A megváltozott munkaképességű álláskeresőket képzésben való részvétele – ennek 1999 óta tartó statisztikai megfigyelése alapján – alacsony, 3-4%, a 6%-ot még sosem haladta meg. *Ennek oka az átlagosan alacsony iskolai végzettség, az ebből adódó gyengébb tanulási képesség, a képzőhelyeken az akadálymentesítés hiánya, és a számukra felajánlható munkakörök alacsony kvalifikációs szintje. Nagyobb létszám képzésére munkaerőpiaci programok keretében kerül sor.*

A komplex, személyre szabott rehabilitáció rendszerének legtöbb eleme jelenleg az EMMI hatáskörébe tartozik (gyógyító-megelőző ellátás, gyógyszer, gyógyászati segédeszköz, minősítés, szociális ellátás, minősítés, és a

foglalkozási rehabilitáció szakmai irányítása). A rehabilitáció forrásai is ott állnak rendelkezésre. A foglalkoztatás és annak támogatását érintő szabályozás is az EMMI hatáskörébe tartozik.

A *Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal* főigazgatójának álláspontja szerint a fogyatékossgal élők integrált képzésének, foglalkoztatásának akadályai közül az egyik legjelentősebb a fogyatékossgal élőkkel szembeni előítéletek, stigmák jelenléte, amely mind a munkáltatók, mind a munkavállalók körében jelentős. Ennek csökkentése hosszú időt és széles körű társadalmi összefogást igényel. Véleményük szerint a pozitív változáshoz elengedhetetlen a fogyatékossgal élők jobb megismerése.

Jelentős probléma az olyan foglalkoztatási rendszer hiánya, amelyben a gazdasági és a szociális szféra nem elkülönült rendszerként, hanem minden szinten szimbiózisban funkcionál. Az ilyen összefonódás megvalósulása képes lenne eredményesen befolyásolni azokat a demográfiai és gazdasági kényszereket, ami a megváltozott munkaképesség miatt a munkából kiesők foglalkoztatását javíthatná. Az előítéletek, stigmák jelenléte mellett a méltányos adaptáció teljes vagy részleges hiánya is akadályt jelent, amely az alábbi *problémákra* vezethető vissza:

- Nem megfelelő ütemben és formában történik a megváltozott munkaképességű munkavállaló elfogadtatása, betanítása.
- Kevés vagy nincs lehetőség a munkafolyamatok betanítására és a különböző változatok begyakorlására.
- Kevés vagy nincs lehetőség a feladatok kis lépésekre történő bontására, részletes, aprólékos ütemezésére, hogy a megváltozott munkaképességű munkavállaló könnyebben megtanulja.
- Nincs idő a nehezebb mozzanatok ismételtetésére.
- Nincs biztosítva a munkafelszerelés, illetve munkaruha.
- Nem megfelelően biztosítja a munkaadó a munkaállomások újra szétosztását, a munkaeszközök, berendezések átrendezését.
- A munkaidő módosítását nem igazítják a megváltozott munkaképességű munkavállaló szükségleteihez és képességeihez.
- Nem megfelelő az „Egymást elfogadó viselkedés” modellezése.

A fogyatékossgal élők integrált képzésének, foglalkoztatásának akadályai közül a NRSZH főigazgatója kiemelte a *munkahelyi gyakorlati programok hiányát, valamint jelezte, hogy a fogyatékossgal élő munkavállalók felkészítése a nyílt munkaerőpiaci munkavégzésre szintén nem megfelelő.*

A főigazgató válaszelevelében kitért arra is, hogy a szociális foglalkoztatásban résztvevő szakmai szervezetek számára – 2011 óta folyamatosan, eddig összesen hét alkalommal – „Rehabilitációs műhely” címmel akkreditált képzést szerveztek, ahol a foglalkozási rehabilitáció és a szociális foglalkoztatás összehangolásáról gondolkodtak együtt a gyakorló szakemberekkel. E képzésen a fogyatékossgal élő személyek szociális, illetve nyílt munkapiaci foglalkoztatását végző intézmények és civil szervezetek szakemberei vettek részt.

Az *Autisták Országos Szövetségének* elnöke szerint nagyon ritka az, hogy egy oktatási intézmény 18 év felett is bent tartja a fiatalokat. A befogadó intézmények alacsony száma mellett – a szülői visszajelzések alapján – további problémát jelent, hogy a gyógypedagógiai tanterv alapján működő középfokú intézmények (speciális, illetve készségfejlesztő speciális szakiskolák) jelentős hányadában amennyiben vállalják az autista tanulók ellátását, azt szakmailag kifogásolható módon, az autizmus specifikus módszerek, eszközök használatának mellőzése mellett végzik. A speciális készségfejlesztő szakiskolák kifejezetten az értelmileg akadályozottak számára állnak rendelkezésre, hasonló intézményrendszer, amely autizmus specifikus segítséget nyújtana, nem működik az országban.

A nem megfelelő, vagy a hiányzó oktatási ellátás és a munkaerőpiaci felkészítés hiánya mellett az autizmussal élők foglalkoztatottságában is nagy lemaradást észlelnek az AOSZ munkatársai. Amennyiben az autizmussal élő fiatal kikerül az oktatási rendszerből és a szülők nem találnak számára szociális ellátást, a legtöbb esetben az egyik szülő munkáját feladva kénytelen otthon maradni gyermekével. Az ellátás nélkül maradt, négy fal közé beszorult fiatal korábban megszerzett képességei nagyon hamar leépülnek, amely súlyos problémákhoz vezet és tovább rontja a fiatalok amúgy sem kedvező munkaerőpiaci esélyeit.

Az elnök kitért arra is, hogy a speciális iskolákban csökkentett tananyagot kell elsajátítaniuk az ott tanulóknak és az oktatás célja inkább a praktikus ismeretek átadása, az életre való felkészítés. A munkára való felkészítés azonban nem feltétlenül kap kellő hangsúlyt. Amennyiben van mód szakmatanulásra, jellemzően ennek nincs kimenete a munka világába. Bár létezik olyan program, amely pont ennek a hiányosságnak a kiküszöbölésére jött létre,²⁵ a fókuszcsoporthoz²⁶ beszélgetések résztvevői közül erről a lehetőségről senki nem hallott, és senki nem részesült a sikeres munkavállalást elősegítő olyan szolgáltatásban, mint p1. a pályaorientációs tanácsadás, munkaképesség felmérés, vagy munkapróba. A legjellemzőbb az, hogy a szülők – amennyiben a meglehetősen szűkös kínálat ellenére – találnak befogadó intézményt, örülnek, hogy hasznos elfoglaltságot találtak autista gyermekük számára és nem mérlegelik, hogy a megszerzett tudás, szakképesítés hasznos lesz-e a későbbiekben. A fókuszcsoporthoz beszélgetések alapján senki nem tudott megszerzett szakmájával elhelyezkedni a munkaerőpiacon.

Az *FSZK* ügyvezető igazgatója arról tájékoztatót, hogy fogyatékos személyek számára különféle – elsősorban szociális, elemi rehabilitációs, munkaerőpiaci – szolgáltatásokat nyújtó szervezetek, valamint a fogyatékos személyek érdekeiket képviselő szervezetek indítanak képzéseket, amelyeket a velük kapcsolatban álló személyek számára célzottan hirdetnek. Kiemelve néhány jó gyakorlat:

A *Salva Vita Alapítvány* szervezésében a „*Felkészülni... Rajt!*” elnevezésű program olyan, munkára felkészítő képzést nyújt azon felnőttkorú, értelmi sérült álláskereső számára, akik nem rendelkeznek munkatapasztalattal,

vagy régóta nem dolgoznak, és szükségük van felkészítésre ahhoz, hogy elhelyezkedhessenek. A képzés során a résztvevők elméleti és gyakorlati felkészítésen vesznek részt, amely három hónapig tart. A gyakorlati oktatás valós munkatapasztalat-szerzésre ad lehetőséget. A képzés a résztvevők számára ingyenes. A program végén az Alapítvány munkatársai javaslatot tesznek a résztvevők további lehetőségeire vonatkozóan. A képzést sikeresen befejezők bekerülhetnek a Támogatott Foglalkoztatás szolgálatába.

A MEOSZ 2012 szeptemberétől 12 képzést hirdet meg weboldalán, amelyek többsége távoktatás keretében valósul meg.

Az *Esőemberekért Egyesület*¹²⁷ új képzési rendszert dolgozott ki, amelynek kiemelt elemei az alapozó képzés; az élethosszig tartó képzési szükséglet, támogatott döntés, meglévő képességek, készségek munkahelyi adaptációja, és a szakmaképzések.

A *Szigony Alapítvány a Közösségi pszichiátriáért*²⁸ közösségi pszichiátriai ellátást és komplex munkaerőpiaci szolgáltatást nyújtó szervezet, amely 2002-től szervez számítástechnikai oktatást. Az oktatás célja, hogy felkészítsék klubtagjaikat a munkához szükséges számítástechnikai eszközök és programok használatára. Betekintést nyújtanak a word, excel, powerpoint valamint a windows xp és az internet használatába.²⁹

Az FSZK által kidolgozott, 2008-2011 időszakban szervezett *Dobbantó program* közvetlen célja egy olyan szakiskolai, 9. évfolyami előkészítő program kialakítása és megvalósítása, amely a megismerő funkciók vagy a viselkedés fejlődésének organikus okaira vissza nem vezethető, tartós és súlyos rendellenességével küzdő SNI tanulók számára biztosít olyan egyéni ütemterven alapuló – a különböző fogyatékosági csoportokba tartozók eltérő képzési és foglalkoztatási igényeit, az egyéni szükségleteket és képességeket figyelembe vevő – képzést, amely felkészítette őket a többségi oktatásban és képzésben való részvételre, a sikeres továbbhaladásra.

A MEOSZ elnöke kiemelte, hogy a rehabilitáció nélkülözhetetlen elemének tekinthető képzés gyakorlatilag csak vágyakban és szólásokban létezik, miközben a fogyatékos és megváltozott munkaképességű, munkát kereső emberek 67%-a alapfokú végzettséggel rendelkezik és éppen emiatt esélytelenek a munkaerő piacon. A MEOSZ 12 éve rendelkezik oktatási programmal, motiváló tematikákkal erősített távoktatási és face-to-face metodikával. Pontos ismeretekkel rendelkeznek arról, mit és hogyan kellene megtenni és fejleszteni, de anyagi nehézségek miatt sajnos még azt a keveset se tudják működtetni, amely a rendelkezésükre áll.³⁰

A MEOSZ elnökének véleménye szerint a szakképzés jelenlegi rendszere fenntarthatatlan és céltalan, mert egyre inkább csak a termelési folyamatokban részt vállalni képes munkaerőre van szükség, akiknek a képzettsége és a képzések módszerei nem felelnek meg a munkaerőpiac követelményeinek.

A MVGYOSZ nem rendelkezik foglalkozási rehabilitációs programmal, mivel a látássérültek foglalkozási rehabilitációját szolgáló pályázatok kiírásának a MVGYOSZ nem felel meg. Hirdettek meg ugyan ilyen célra pályázatokat, amelyeket már meglévő munkaerőpiaci szolgáltatók vállaltak, az eredményeik azonban kevésbé érzékelhetők. Némelyik egyesület szakmai pályázatot nyújtott be az idén foglalkozási rehabilitációs program megvalósítására, de ezeknek a pályázatoknak az elbírálása még nem történt meg. Az *MVGYOSZ-nek kidolgozott képzési programja kizárólag gyógymasszór képzésre, nonprofit manager képzésre és nagyon régről manuális telefon alközpont képzésre van.*

A MVGYOSZ elnökének álláspontja szerint a képzés és az elhelyezkedés, mint rendszer nem működik. Ebből kifolyólag sok esetben a foglalkoztatók és képzők jóindulatán, empátiáján múlik, hogy idővel el tud-e majd helyezkedni a tanult szakmájában egy látássérült ember.

A *Salva Vita Alapítvány* 1996 óta kisebb nagyobb megszakításokkal, hazai és uniós pályázatokból, illetve nemzetközi magánalapítványok támogatásával működteti az Alapítvány által kidolgozott, és egész Európában is egyedinek számító *Munkahelyi Gyakorlat* (MHGY) elnevezésű programot, amely értelmi sérült és/vagy autizmussal élő fiataloknak biztosít lehetőséget a munkavállalásra való felkészülésre és valós munkatapasztalat szerzésre. A program keretében a résztvevők az elméleti tudás (a munkavállaláshoz szükséges alapvető készségek, kompetenciák) megszerzése mellett mindennapi munkahelyeken szerezhetnek szakmai gyakorlatot, mentorok kíséretében és segítségével több munkakört és munkahelyet is kipróbálhatnak a program ideje alatt.

A programot 1996-ban speciális szakiskolákban vezették be, ahol az iskolák pedagógusait készítették fel a program működtetésére, így garantálva a folyamatos működéshez szükséges személyi és módszertani feltételeket. A program éveken át különböző pályázati forrásokból működött, országsszerte 19 iskola vezette be. Az iskolák beépítették pedagógiai programjukba, az oktatási minisztérium pedig az MHGY programot 2006-ban központi programmodullá nyilvánította. A program finanszírozására több ízben tett javaslatot az Alapítvány, amely az emelt összegű normatíva kiterjesztésével rendkívül költséghatékonyan, minimális forrásból, országosan működtethető lenne. A programról 2006-ban hatástanulmány is készült, amely egyértelműen bizonyította annak eredményességét és költséghatékonyágát, ezért javasolták országos bevezetését. Ez azonban a mai napig nem történt meg. A pályázati források elapadtak, így az iskolai MHGY program már csak néhány iskolában működik.

A programot éveken ezelőtt adaptálták fogyatékos emberek nagy létszámú, bentlakásos intézményeire is, és egy modell program keretében be is vezették azt két helyszínen. A modell program rendkívül sikeres volt, messze menően beváltotta a hozzá fűzött reményeket. A program egyik résztvevője például a gyakornoki programot követően álláshoz jutott az intézményen kívül, és így lehetővé vált számára, hogy később albérletbe költözzön, önálló életet kezdjen. Ennek ellenére a program finanszírozása néhány év után elakadt, és források hiányában azóta sem tudják folytatni. A MHGY programot közben adaptálták olyan értelmi sérült fiatalok számára is, akik már elvégezték a speciális szakiskolát, azonban még soha nem dolgoztak, és otthon élnek a szüleikkel. Az ő számukra is

alkalomszerűen, pályázati forrásokból tudta az Alapítvány működtetni a programot. Jelenleg azonban anyagi okok miatt ez sem működik. *A Munkahelyi Gyakorlat programra mind a résztvevők, mind a fogadó munkahelyek részéről nagy az érdeklődés, azonban pályázati források hiányában jelenleg egyik adaptációja sem működik.*

Az Alapítvány ügyvezető igazgatója kitért arra is, hogy az értelmi sérült emberek számára mindenképpen segítség volt, hogy néhány évvel ezelőtt bevezették az OKJ-s részképesítések rendszerét, és így lehetővé vált, hogy egy-egy szakmának csak egyes részfeladatait sajátítsák el a képzésben résztvevők, erről kaptak bizonyítványt. Így olyanok számára is elérhetővé vált az OKJ-s végzettség megszerzése, akik számára a teljes képesítés megszerzése nem volt reális. Az Alapítvány tudomása szerint a részképesítések rendszere azóta megszűnt.

A *SINOSZ* a „Nyitás a munka világára” elnevezésű programjával segíti tagjait a munkakeresésben.

4. A támogatott foglalkoztatás és a terápiás munkavégzés

Azzal a kérdéssel összefüggésben, hogy milyen jogalkalmazói kezdeményezések, illetve intézkedések tapasztalhatóak a támogatott foglalkoztatás, valamint a terápiás munkavégzés megvalósulása érdekében, illetve hogy milyen tényezők gátolják a fogyatékossgal élők integrált, a képzettségeikhez és az egyéni szükségleteikhez igazodó képzésének, illetve foglalkoztatásának megvalósulását, a *nemzetgazdasági miniszter* arról tájékoztatott, hogy a 212/2010. (VII. 1.) Kormányrendelet alapján a foglalkoztatási rehabilitáció szabályainak kezdeményezéséért, előkészítéséért és kidolgozásáért, a foglalkoztatási rehabilitáció irányításáért és koordinálásáért, a komplex rehabilitáció elősegítését célzó programok kidolgozásáért a társadalmi egyenlőség előmozdításáért való felelőssége körében az emberi erőforrások minisztere felel.

A miniszter tájékoztatása szerint a megváltozott munkaképességűek átalakult ellátási rendszerében a hangsúly a megmaradt, fejleszthető képességekre épülő foglalkoztatási célú rehabilitáción van. A 2011. évi CXCI. törvény (Mmtv.) alapján a munkaerőpiacra való visszatérés érdekében a rehabilitációs hatóság biztosítja a megfelelő munkahelyen történő munkavégzésre való felkészítéshez szükséges szolgáltatásokat, és rehabilitációs célú munkaközvetítést végez. A *rehabilitációs hatóság* a rehabilitációs célú munkaközvetítés érdekében együttműködik az állami foglalkoztatási szervvel, a munkáltatókkal, a munkaközvetítést végző, illetve a megváltozott munkaképességű személyek rehabilitációjával foglalkozó szervezetekkel, és a bejelentett munkaerőigény alapján biztosítja a megfelelő munkavégző képességgel rendelkező, ellátásban részesülő személy és a munkáltató kapcsolatfelvételét, szükség szerint közvetíti az ellátásban részesülő személy és a munkáltató között.

A sikeres rehabilitáció megvalósítása érdekében kötelező a mentor kijelölése abban az esetben, ha a rehabilitációs ellátásban részesülő személy azt kéri és a rehabilitációs terv orvosi, illetve szociális rehabilitációs szolgáltatások szükségességét is megjelöli, vagy ha a rehabilitációs terv előkészítése keretében történő konzultáció során ennek szükségességét megállapították. A megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatás központú rehabilitációjával, a sajátos nevelési igényű tanulók szakmai vizsgájával kapcsolatos *jogszabályi rendelkezésekben meghatározott eljárások, eszközök a minisztérium véleménye szerint hatékonyan segíthetik a foglalkoztatást elősegítő képzésekhez való hozzáférést, az egyéni igények, szükségletek figyelembevételét.*

A *szociális, család- és ifjúságügyekért felelős államtitkár (EMMI)* arról tájékoztatott, hogy a támogatott foglalkoztatás rendszerének átalakítása jelenleg folyamatban van. Az új rendszer hozzájárul ahhoz, hogy a megváltozott munkaképességű személyek nagyobb eséllyel kerülhessenek ki a nyílt munkaerőpiacra, emellett lehetővé teszi a költségvetési források hatékonyabb felhasználását is. Egy olyan rendszer kialakítása és működtetése a cél, amely egyszerre képes biztosítani a megváltozott munkaképességű munkavállaló munkaerőpiaci értékeinek fejlesztését, segíteni a nyílt munkaerőpiacra való kivezetését és ezek együtthatásának eredményeként növelni a célcsoport nyílt munkaerőpiaci jelenlétét.

A jelenlegi védett körülmények közötti tartós foglalkoztatás helyett a cél a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásának elősegítése, a képzettségüknek és egészségi állapotuknak megfelelő munkavégzés feltételeinek biztosítása, adaptációs készségük fejlesztése, a foglalkoztatási hátrányok kiegyenlítése.

A tartós foglalkoztatás támogatására csak azon személyek esetében kerülhet sor, akikről a rehabilitációs hatóság a komplex minősítés során megállapítja, hogy kizárólag folyamatos támogatással foglalkoztathatók. Ennek megfelelően a foglalkoztatásnak két típusát lehet majd megkülönböztetni:

– *tranzit foglalkoztatás*, amely határozott idejű és legfeljebb három évig tarthat, a célja pedig a munkavállaló nyílt munkaerőpiacra történő tranzitálása;

– *tartós foglalkoztatás*, amely határozatlan idejű, és a célja a munkavállaló munkakészségének, egészségi állapotának, testi és szellemi képességeinek – a piac által elismert – termelő, szolgáltató tevékenység biztosítása mellett, védett körülmények között, munkaviszony keretében történő megőrzése, fejlesztése.

Az államtitkár a terápiás munkavégzés kapcsán mindössze annyit jegyzett meg, hogy az az új akkreditációs és támogatási rendszert szabályozó kormányrendelet elfogadása esetén kerülne bevezetésre a szociális intézményekben.

A *Nemzeti Munkaügyi Hivatal* főigazgatója a kérdés kapcsán arról tájékoztatott, hogy a támogatott és terápiás foglalkoztatásra, illetve a nappali intézményekre vonatkozó kérdés a szociális foglalkoztatásra vonatkozik, így ennek megválaszolására az Emberi Erőforrások Minisztériuma rendelkezik hatáskörrel.

A *Támogatott Foglalkoztatásnak a munkaközvetítés során történő alkalmazására a magas kapacitás-, illetve ráfordításigény miatt annak ellenére sem, került sor, hogy eredményessége nemzetközi vizsgálatban igazolt.*

A NRSZH főigazgatója kiemelte, hogy jelenleg napirenden van „a megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjáról, valamint a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásokról” szóló előterjesztés, amely a támogatási rendszer, valamint az akkreditációs eljárás átalakításával a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatási helyzetének javítását tűzte ki célul. *A gyakorlat ugyanis valóban azt igazolta, hogy a foglalkoztatási és támogatási rendszer nem tudott tartósan hozzájárulni a foglalkoztatási szint emeléséhez, mivel a támogatott foglalkoztatás célként, nem pedig a rehabilitáció eszközeként jelent meg; a munkáltatók a támogatás megszerzésében voltak érdekeltek, és nem a minél gyorsabb, teljesebb rehabilitáció megvalósításában, a foglalkoztatottak tranzitálásában.*

Ebből kiindulva a tervezett átalakítás során megváltozik a foglalkoztatási támogatások célja. A védett körülmények közötti tartós foglalkoztatás helyett a megváltozott munkaképességű munkavállalók – köztük a fogyatékossgal élő személyek – foglalkoztatásának elősegítése, képzettségüknek és egészségi állapotuknak megfelelő munkavégzés feltételeinek biztosítása, adaptációs készségük fejlesztése, az állapotukból adódó foglalkoztatási hátrányok kiegyenlítése és legfőképpen a nyílt munkaerőpiacra való visszavezetése lesz az elérendő cél.

A főigazgató álláspontja szerint a rehabilitációs hozzájárulás megnövelt összege már eddig is nagyban hozzájárult a megváltozott munkaképességű munkavállalók iránti munkáltatói igények megnövekedéséhez; a támogatási és akkreditációs rendszer tervezett átalakítása pedig szintén a munkáltatók valódi szemléletváltásának irányába hat majd.

A FSZK ügyvezető igazgatója válaszában hangsúlyozta, hogy a védett foglalkoztatás átalakítása egyértelmű kormányzati szándék. Jelenleg egyzetetés alatt áll a megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók akkreditációjáról, valamint a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásokról szóló kormányrendelet, amely gyökeres fordulatot tervez a finanszírozás megváltoztatása által a rehabilitációs foglalkoztatás szemléletében. A tervek szerint a védett foglalkoztatás támogatása illeszkedik az új minősítési rendszerhez. Az új rendszerben tartósan védett foglalkoztatásban maradnak azon dolgozók, akiknek a minősítés alapján erre van szükségük, a tranzitálható munkavállalók pedig megfelelő lehetőséget és támogatást kapnak a nyílt munkaerőpiaci munkavállaláshoz.

Az átalakításhoz három, egymással szorosan összefüggő uniós társfinanszírozással megvalósuló pályázati konstrukció kapcsolódik, amelyek modellezik, illetve támogatják az új rendszert:

TÁMOP-5. 3.8-11/A1- A leghátrányosabb helyzetű csoportok munkaerőpiaci esélyeinek növelése érdekében motiváló képzések és kapcsolódó szolgáltatások támogatása.

TÁMOP- 5.3.8. A2-12/1,2 - A leghátrányosabb helyzetű csoportok munkaerőpiaci esélyeinek növelése érdekében motiváló képzések és kapcsolódó szolgáltatások támogatása foglalkoztatóknál.

TÁMOP- 5.3.8. A3-12/1,2 - A leghátrányosabb helyzetű csoportok munkaerőpiaci esélyeinek növelése érdekében motiváló képzések és kapcsolódó szolgáltatások támogatása munkaerőpiaci szolgáltatóknál.

5. Komplex - egészségügyi, foglalkozási, mentálhigiéniai és szociális - rehabilitációs rendszer és társadalmi szemléletformálás

A foglalkoztatási rehabilitáció rendszerében a foglalkoztatási rehabilitációs szolgáltatások, a rehabilitációs célú munkaközvetítés, a rehabilitációs hatóság munkáltatóval való együttműködése a *nemzetgazdasági miniszter* megítélésére szerint kedvezően hathatnak a munkáltatói szemlélet kedvező irányú megváltoztatására.

A miniszter kitért arra is, hogy a *fogyatékossgal élő személyek integrált, egyéni igényekhez igazodó képzésének és foglalkoztatásának elősegítése a minisztérium álláspontja szerint is sokféle problémával küzd. A kihívások többféle területen megmutatkoznak; így például a fizikai és infokommunikációs akadálymentesítés területén, a vállalati, nem megfelelő foglalkoztatási kultúra és szemlélet, a hozzáférhetőség területi egyenlőtlenségei, komplex rehabilitációs megközelítés nehézségei vonatkozásában. A nehézségek leküzdését egyrészt a foglalkoztatási rehabilitációra irányadó megváltozott jogszabályi környezet, másrészt a korábban részletezett Új Széchenyi Terv releváns pályázati konstrukciói kívánják támogatni.*

Az EMMI álláspontja szerint a képzés, rehabilitáció és a foglalkoztatás összhangját megteremtő hálózat kialakításának elősegítésére készült el a komplex minősítésre vonatkozó részletes szabályokról szóló 7/2012. (II. 14.) NEFMI rendelet, amely az egyén egészségi állapotának, szociális helyzetének és munkavállalási lehetőségeinek felmérését követően komplex és egyénre szabott módon teszi lehetővé a segítségnyújtást a fogyatékos és megváltozott munkaképességű emberek számára. A minisztérium hangsúlyozta, hogy a fogyatékossgal élő hallgatók felsőoktatásban történő képzésének segítése érdekében számos intézkedés történt, illetve kedvezmény biztosított, például jegyzetelő szolgáltatás támogatása, speciális mentori, koordinátori, tanácsadói, tréning szolgáltatás. A nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény tovább bővíti a fogyatékossgal élő tanulók esélyegyenlőségét biztosítani hivatott intézkedések sorát.³¹

A hálózat kiépítését segítik a TÁMOP 5.3.8 projektben a pályázók számára feltételként szabott hálózati együttműködések, valamint a kiírás előtt álló TÁMOP 1.1.1. program is.

A szociális, család- és ifjúságügyekért felelős államtitkár azt is kiemelte, hogy az FSZK jogelődeihez hasonlóan nagy hangsúlyt fektet a fogyatékos személyekkel kapcsolatos társadalmi attitűd pozitív irányú megváltoztatására. Minden szakmai fejlesztésében külön fejezetként szerepelnek azok a képzések, tréningek, egyéb kommunikációs aktivitások, amelyek a társadalmi szemléletformálást fontos célként szolgálják. Az FSZK jelenlegi

fejlesztései között két olyan uniós forrásból megvalósuló kiemelt program is szerepel, amelyek az egyenlő esélyű hozzáférés biztosításának területén, illetve a munkaerőpiaci integráció támogatása vonatkozásában mozgósítanak jelentős forrásokat a társadalom tagjainak érzékenyítése és informálása érdekében.³²

Az EMMI álláspontja szerint a rehabilitációs hozzájárulás összegének 2010. január 1-jétől történt jelentős – 964.500 Ft/fő/év – növelése érezhetően hozzájárult ahhoz, hogy a munkáltatók részéről megnövekedett az igény a megváltozott munkaképességű emberek foglalkoztatása iránt, oly mértékben, hogy bizonyos szakmákban, meghatározott területen hiány mutatkozik. A társadalmi szemléletváltást a széles körű népszerűsítő tevékenység segítené elő, amely a tájékoztatók, kampány filmek, hirdetések mellett például a gyakorlatban is megmutatkozna, például a közszolgálati intézményekben jelentős számban foglalkoztatott megváltozott munkaképességű személy alkalmazása révén.

Az NRSZH főigazgatója elmondta, hogy az Mmtv. jelentős szemléletbeli változást eredményez azzal, hogy – szakítva az eddigi gyakorlattal – az ellátásokra való jogosultság alapjaként az egészségkárosodás százalékos mértékének meghatározása helyett, a megtartott egészség mértékén és a rehabilitációra, foglalkoztatásra való egyéni esélyeken, és azok irányának meghatározásán alapuló komplex vizsgálatot határozza meg. Az orvosi, foglalkoztatáspolitikai és szociális szempontokon alapuló új, komplex minősítési rendszer tehát a rehabilitálhatóság és foglalkoztathatóság szempontjaira figyelemmel kezeli az egyes ellátási csoportokat.

A főigazgató kitért arra is, hogy a megváltozott munkaképességű személy rehabilitálhatósága esetén, első fokon a rehabilitációs hatóság az NRSZH szakmai irányítása mellett, de a kormányhivatalok szakigazgatási szerveként működő rehabilitációs szakigazgatási szerveknek rehabilitációs javaslatot készít, másodfokon az NRSZH jár el. Ebben meg kell állapítani a rehabilitáció lehetséges irányát, a rehabilitációs szükségleteket, továbbá a rehabilitációhoz szükséges időtartamot. A rehabilitáció lehetséges irányaként meghatározásra kerülnek azok a foglalkozások, foglalkozási alcsoportok és foglalkozási csoportok, amelyek ellátására az érintett személy alkalmas, vagy a rehabilitációs szolgáltatások igénybevételét követően alkalmas lehet. Annak érdekében tehát, hogy a megváltozott munkaképességű személyek hatékony segítséget kapjanak a munkavállaláshoz, a keresőtevékenység végzéséhez, már a minősítés során is előtérbe került a rehabilitáció.

Álláspontjuk szerint a jog- és intézményrendszer továbbiakban tervezett átalakításával a megváltozott munkaképességű személyek foglalkoztatási helyzetének jelentős javulása prognosztizálható, amely mind a társszervekkel, mind pedig a területen működő civil szervezetekkel való széleskörű együttműködés megszervezését, hálózat kiépítését és üzemeltetését is igényli.

A TÁMOP 5.4.8 projekt keretében, a Mozgássérült Emberek Rehabilitációs Központjával valamint a Budapesti Műszaki Egyetem Ergonómia és Pszichológia Tanszékével együttműködve akkreditált képzést terveznek, amely a komplex rehabilitációs folyamathoz kapcsolódóan a segítő technológiák használatának minél szélesebb spektrumban történő elterjedését könnyíti a rászoruló körében. Céljuk egy olyan szemléletváltás elindítása, amely átforgatja a munkaerőpiac szereplőinek és a hazai társadalom valamennyi tagjának gondolkodását a megváltozott munkaképességűből adódó „másság” megismerésére, elfogadására.

A *Türr István Képző és Kutató Intézet* főigazgatójának véleménye szerint a területet érintő jogszabályalkotás fontos eleme lesz a megváltozott munkaképességűek tranzit és tartós foglalkoztatásának jogi szabályozása, amely tartalmazza majd a bértámogatási és költségkompenzációs támogatási rendszert is, a rehabilitációs kártyával összefüggő szabályozást, a tranzitfoglalkoztatással kapcsolatos eljárásokat, a foglalkoztatók minősítésének új eljárását. Ez a jogszabály alapvetően meghatározza majd az érintettek foglalkoztatási esélyét, a védett és a forprofit munkáltatók aktivitását. *Véleménye szerint a szabályozás stabilitását és rugalmasságát együttesen kell biztosítani, amelyek növelik a fogyatékos emberek munkába állási esélyét.* Javaslatuk, hogy további forrásokat kellene találni a rehabilitációs képzések szervezésére és a képzésekkel összekapcsolt tranzitfoglalkoztató programok támogatására.

A főigazgató továbbra is problémának tartja az érintett emberek alulmotiváltságát és a foglalkoztatók hozzáállását. Ezért javasolják, hogy kapjanak nagyobb nyilvánosságot a közmédiában is a megváltozott munkaképességűek, fogyatékos emberek foglalkoztatásával kapcsolatos pozitív példák. Nagyobb hangsúlyt kell helyezni az állami, a nonprofit szervezetek együttműködésére és ennek lehet az eredménye az, hogy bővül a munkalehetőség a fogyatékosokkal élő emberek számára is.

Az FSZK munkatársai valamennyi programjukban igyekeznek érvényesíteni a komplex rehabilitáció elvét.³³ A társadalmi szemléletformálás érdekében a TÁMOP-5.3.8-11/A1-2012-0001 kiemelt projekt keretében tájékoztatja a nyílt piaci munkaadókat a megváltozott munkaképességű személyek alkalmazásához kapcsolódó információkról, előnyökről. A projekt keretében levélkampány, PR cikkek, kiadványok, rádió interjúk, kisfilmek, konferenciák, módszertani kézikönyvek segítik a kommunikációs tevékenységet.

Az MGYOSZ elnökének véleménye szerint a képzési rendszer működtetése akkor lehetne eredményes, amennyiben egyes képzéseket például kifejezetten látási fogyatékosoknak hirdetnének meg, hiszen minden fogyatékoság különböző egyéni képességet igényel. Fontos, hogy a megyei munkaerőpiac speciális igényeinek figyelembevételével történjenek a képzések, tehát versenyképes tudás megszerzésére irányuló képzések induljanak, amelyek segítik a munkába állást. Amennyiben rendelkezésre állnak a képzésben az akadálymentesített infokommunikációs eszközök, akkor integrált oktatásban is részt vennének az ép látású emberekkel együtt.

Az elnök kitért a súlyos látássérült egyetemisták problémájára is, miszerint a középiskolásokkal ellentétben az ő tankönyvhöz jutásuk nem megoldott, illetve felhívja a figyelmet a felsőoktatási intézmények által használt on-line adminisztrációs rendszerekre, illetve ezek emyőolvasóval történő használhatatlanságára.

A Szövetség Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Egyesületének véleménye szerint a jelenlegi rendszer legfőbb hiánya nem a forrás szűkössége, hanem a forrás felhasználás alacsony hatékonysága. A fogyatékossgal élő emberek gyakran nem valódi támogatást kapnak a munkavállalásuk segítéséhez, hanem csak hivatkozási alapot jelentenek a képzést nyújtók számára jól fizető szolgáltatások nyújtásához.

Az Egyesület szerint mindenképp el kellene végezni azt, hogy a fogyatékossgal élő személyek is hasznos tevékenységet végeznek a társadalom számára. A fogyatékossgal élő emberek számára nyújtott képzéseknél pedig a mennyiségi szempontok mellé fel kellene venni a minőségi elvárásokat is. A pályázatok kiírásánál a képzőközpontoknak célszerű lenne igénybe venni a látássérültekkel foglalkozó szervezetek szakmai tanácsait, segítségét.

A SINOSZ munkatársainak véleménye szerint a jelenlegi szabályozás elméletileg megteremti a lehetőséget a képzésben, illetve a továbbképzésben való részvételre, ugyanakkor a gyakorlat azt mutatja, hogy a tényleges részvétel már nagyban függ a képzést nyújtó intézmény szolgáltatási szemléletétől, valamint a finanszírozási formától.

A MEOSZ elnökének álláspontja szerint jelenleg a rehabilitációs eljárás és a megváltozott munkaképességű dolgozók oktatásának szervezése a munkaügyi szervezetek feladata, akik nem rendelkeznek az ehhez szükséges szakmai kompetenciák teljességével. Ezért az érintetteket legtöbbször olyan tanfolyamokra küldik, amelyek számukra még sikeres elvégzés esetén sem adhatnak biztos munkalehetőséget. A foglalkozási rehabilitációba a valós pedagógiai ismereteket kell bekapcsolni, mert e nélkül csak drága látzatmegoldások szülehetnek. A modern, nyílt munkaerő piacon használt technológiák oktatásának és elsősorban gyakorlati elsajátításának kitűnő eszközei lehetnek a tranzit foglalkoztatási célú védett szervezeti foglalkoztatások.

A *Salva Vita Alapítvány* ügyvezető igazgatójának javaslata szerint célszerű lenne lehetővé tenni, hogy a munkaügyi központok speciális (egy-egy fogyatékossgal csoportok számára hozzáférhető) képzések kidolgozására és lebonyolítására olyan civil szervezetekkel szerződjenek, akik közvetlen kapcsolatban vannak az érintett célcsoporttal, és megfelelő tapasztalattal rendelkeznek számukra speciális képzések kidolgozásában. Javasolja továbbá, hogy az elmúlt 15 évben már bizonyított iskolai MHGY program, mint központi programmodul, központi formában kerüljön finanszírozásra, és így minden érintett iskola, vagyis minden speciális szakiskolában tanuló értelmi sérült fiatal számára elérhetővé válik a programban való részvétel, amely utat nyitna számukra a nyílt munkaerőpiacra. Szükséges lenne, hogy az intézményben, illetve családban élő értelmi sérült fiatalok számára kidolgozzon, több éve működő programok országos elterjesztésére és működtetésére a kormányzat biztosítson forrásokat, hiszen ez egy olyan célcsoport, amelynek kizárólag személyre szabott támogatással, és speciális képzési programokkal van esélye eljutni a munkaerőpiacra. Az Alapítvány munkatársainak közel 20 évnyi tapasztalatuk – és ennél jóval több évtizednyi nemzetközi tapasztalat – is igazolja, hogy megfelelő támogatással a fogyatékossgal élő emberek kiváló munkaerővé válnak, akikre hosszú távon számíthatnak a munkáltatók, s így foglalkoztatásuk mindenkinek a javára válik. Mindenki jól jár, a munkáltató, és végső soron az egész társadalom is, hiszen eltartottból adófizető, értékteremtő állampolgárokká válnak.

6. A megkérdezett szakiskolák válaszaiból

A vizsgálat során megkeresett képzést folytató szakiskolák egybehangzó véleménye szerint a jelenlegi képzési rendszer általánosságban véve figyelembe veszi a fogyatékossgal élő személyek sajátos képzési igényeit, hiszen számukra speciális szakmai képzési programokat (rész-szakképesítések) szerveznek, és a törvényi szabályozás is segíti őket (képzési idő meghosszabbítása, kis osztálylétszámok lehetősége, habilitációs, rehabilitációs foglalkozások igénybevételeinek lehetősége, vizsgáztatási feltételekre vonatkozó kitételek). Az egyes fogyatékossgal csoportokba tartozókat illetően azonban már árnyaltabb a kép, ugyanis az értelmileg akadályozott személyek esetében például az önálló életvezetés sem megoldott, így a munkaerőpiacra való bejutásuk is lehetetlen és okafogyott.

A fogyatékossgal élő személyek képzését biztosító intézményekről egységes adatbázis az iskolák tudomása szerint nincsen. Többségük a www.kir.hu oldalon szokott tájékozódni a konkrét kereső szavak segítségével. Segítségkérés esetén is ezt a honlapot szokták ajánlani, illetve a társintézményekkel tartott kapcsolataikra és az itt szerzett ismereteikre szoktak hagyatkozni.

A Százszázad Nevelési – Oktatási Központ Általános Iskola, Szakiskola, Speciális Szakiskola, Pedagógiai Szakszolgálat és Gyógynevelési Szakmai Szolgáltató munkatársai a gyakorlati tapasztalataik alapján állítják össze, és kísérik figyelemmel a szakminisztérium és a kamara szakmai tájékoztatóit, adatszolgáltatásait. Informálódni próbálnak a szakmai vizsgát tett tanulók elhelyezkedéséről, nagymértékben alapoznak az intézmény személyi és tárgyi feltételeire, megvizsgálják a szakmai képzésbe beléphető tanulók tanulmányi előmenetelét, szakmai rátermettségét, illetve előfordul, hogy a társintézményektől kérnek tájékoztatást.

A képzések eredményessége – adatbázis hiányában – a gyakorlatból szerzett adatokkal mérhető, mint például a tanulmányi idő alatt lemorzsolódott tanulók aránya, a szakmai vizsgára bocsátott tanulók száma, a sikeres szakmai vizsgát tett tanulók száma, az országos szakmai versenyen való részvétel, helyezések, külső gyakorló helyek tanulókról megküldött jellemzése, értékelése, a tanulmányi ösztöndíjban részesülők száma, és a munkaerőpiacon való elhelyezkedés adatai is.

Az intézmény képzései között a következő szakmák találhatók: szakács (integráltan, sajátos nevelési igényű tanulók részére is), speciális szakiskolában (speciálisan adaptált képzési programok keretében) élelmiszer és vegyi áru eladó, gyorséttermi eladó, festő, mázoló és tapétázó, bútorasztalos, parkgondozó, gyógynövénytermesztő. Egyes

iskolák a külső gyakorlati képzésen túl, a gyakorlatigényes elméleti képzés keretében, iskolai tanműhelyben, kabinetfoglalkozásokkal segítik a tanulókat az elméleti tananyag elsajátításában. A multicenterekben digitális tananyag feldolgozását biztosítják, illetve gyógypedagógusokat rendelnek a tanulmányaikban lemaradók felzárkóztatásához és a szakmai vizsgákra való felkészítéshez.

Az Intézmény munkatársai a fogyatékos fiatalok képzésével kapcsolatban jogalkotói előrelépést nem tapasztalnak, inkább úgy érzik, hogy számos ponton visszalépésre (két szakképesítés ingyenes megszerzésének lehetősége, a kiegészítő normatívák csökkenésének tendenciája, a gyakorlati képzést vállalók körének szűkülése, a szakiskolai képzés két szakaszának megszüntetése) számíthatnak. Tapasztalataik szerint az integrált képzésnek jogi akadályja nincs, azonban a gyakorlatban működő integrált képzés nem a valódi funkcióját tölti be (tanulólétszám növelése). A tényleges integrációhoz szükséges feltételrendszer hiányzik, az intézmények többsége nem felkészült a fogyatékos tanulók fogadására sem szakmailag, sem szemléletmódjában. Ugyanez tapasztalható a foglalkoztatás terén is, hiszen a foglalkoztatási szándék nem igazán jellemző a munkáltatók részéről.

Az intézményvezető véleménye szerint sajnálatos módon a mai világban még mindig alacsony az elismertsége a szakiskolai, speciális szakiskolai képzésnek. Sokszor maguk a szülők irreálisan mérik fel gyermekeik képességeit, és maguk is becsmérően vélekednek a kétkezi munkáról, illetve negatív mintát mutatnak a munkához való hozzáállásról. Az is egyre gyakoribb jelenség, hogy az integráció jegyében az iskolaválasztás alkalmával a nem speciális iskolák előnyben részesülnek a speciális szakiskolai képzéssel szemben, presztízs kérdésként kezelve a dolgot.

Az Újbudai Speciális Szakiskola nappali rendszerben oktat 12 szakmában enyhe értelmi fogyatékos tanulókat, összesen 506 főt. Az elmúlt 3 évben évente átlagosan 500 tanuló járt az intézmény 9-12 évfolyamaiba, az alábbi szakmákat tanulva; bútorasztalos, szőnyegszövő, élelmiszer és vegyi áru eladó, szerkezetlakatos, burkoló, festő, mázoló, tapétázó, kőműves, női szabó, irodai asszisztens, szakács, parkgondozó, virágkötő.

A képzési rendszer keretén belül a tanulók 98 %-a OKJ-s szakképesítést szerez. A munkaerőpiacon alig 10 %-uk tud elhelyezkedni, annak ellenére, hogy korszerű ismereteket sajátítanak el, és azokat alkalmazni is tudják. A szakoktatók tanórákon kívül is foglalkoznak a tanulókkal, szakmai kiállításokon, versenyeken vesznek részt, mindezek hozzájárulnak a munkaerőpiacon való eredményes megjelenésükhöz, helytállásukhoz.

Az igazgató véleménye szerint a jelenlegi képzési rendszer az oktatható szakmák tekintetében figyelembe vette a különböző fogyatékosági csoportba tartozók eltérő képzési igényeit, de a foglalkoztatási igényekről csak részben vannak információik.

Az intézmény vezetője a képzések listáját a számukra oktatható és megtanítható szakmákból állítja össze. A munkaerőpiaci visszajelzések egyetlen forrása a visszajáró tanulók beszámolója.

Aggályosnak tartják, hogy a Köznevelési törvény alapján tanulók 23 éves korig járhatnak iskolába, de a második szakma elsajátításának lehetőségét nem látják biztosítva.

Több szakiskola vezetője is jelezte, hogy véleménye szerint az olyan fiatalok esetében, akik az önálló életvezetésre sem képesek, nem a munkaerőpiaci integrációt kell kényszerűen szorgalmazni, hanem számukra a szociális védőhálót kell megerősíteni olyan mértékben, hogy emberhez méltó körülmények között élhessenek.

A Bárczi Gusztáv Óvoda, Általános Iskola, Készségfejlesztő Speciális Szakiskola, Kollégium és Különleges Gyermekeket közepsúlyos értelmi fogyatékosok oktatásával, nevelésével, az életre való felkészítésével foglalkozik. A szakiskola 9-10. évfolyamában szakiskolai előkészítő foglalkozást folytatnak, a szakképzés pedig két évfolyamban, a 11-12. évfolyamban zajlik. Az elvégezhető szakképzési modulok között megtalálható a kézi rongyszőnyeg- és lábtörő szövő, a konyhai munka, konyhai kisegítő munka, a takarítói munka, a zöldség- és palántanevelő, a számítástechnikai alapismeretek. A szakiskolában folyamatosan 40 fő vesz részt a képzéseken. Az intézményvezető elmondása szerint az előkészítő évfolyamokon derül ki, hogy melyik szakképzés felel meg a tanulók képességeinek és ez alapján történik a fiatalok további képzése. A képzési moduloknak nem az a céljuk, hogy egy bizonyos szakterületen szerzett ismeretekkel majd elhelyezkedjenek a végzett tanulók. A fiatalok a modulokban végzett tevékenységek keretében sajátítják el a munkához, munkavégzéshez szükséges olyan képességeket, mint kintartás, balesetvédelem, főnök-beosztotti viszony megtapasztalása, munkafegyelem, munkakultúra, előírások betartása.

Az igazgató tájékoztatása szerint az értelmileg akadályozott felnőttek képzése megoldatlan. Bár a jelenlegi képzési rendszer figyelembe veszi az eltérő fogyatékosági csoportokba tartozók képességeit és egyéni szükségleteit, foglalkoztatási igényeit, azonban a munkahelyek nem szívesen foglalkoztatnak értelmileg akadályozott személyeket. Foglalkoztatásuk segítése nem váltható ki speciális eszközökkel, segítő irányítást igényel.

A képzések listájának összeállításában nagy szerepet játszik, a Nemzeti Munkaügyi Hivatal Szak-és Felnőttképzési Igazgatóságának (NSZFI) által kidolgozott készségfejlesztő speciális szakiskoláknak címzett központi tantervek választéka.

A szakképzési modulokat egészíti ki a „Munkahelyi gyakorlat” program. Az Intézmény 2004-ben csatlakozott a Salva Vita Alapítvány által kidolgozott programhoz, amelynek lényege, hogy heti rendszerességgel, 3-4 tanuló kísérelve „normál”, nem védett munkahelyen dolgozik 3-4 órában alkalmanként. A munkahelyek így megismerhetik a tanulók képességeit, illetve a tanulók is megismerkedhetnek a nyílt munkaerőpiacon végzett tevékenységekkel. Az iskoláknak ez óriási tapasztalat, hogy mire kell felkészíteni a tanulókat, mint jövőbeni munkavállalókat. A „Munkahelyi Gyakorlat” program folytatása a „Támogatott Foglalkoztatás” program, amely szintén a Salva Vita Alapítvány programja. Győr városában 2005-től a Szent Cirill és Metód Alapítvány végzi a tevékenységet, pályázat alapján. A

program kezdetben csak a tanulásban, illetve értelmileg akadályozott fiataloknak segített munkahelyek keresésében, mára azonban kibővült a tevékenység az egyéb megváltozott munkaképességű személyek munkába segítésére is. Az intézmény együttműködési megállapodás keretében küldi az iskolából kikerülő fiatalokat az Alapítványhoz. A program fennállása óta 4-5 volt tanulótl sikerült, az alapítvánnyal való közreműködéssel közösen, tartósan, nyílt munkaerő piacon elhelyezni.

Az intézményvezető szerint a munkáltatók érdeklődése megnőtt a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatása iránt a rehabilitációs hozzájárulás összegének megemelésével, azonban ez nem segítette az értelmi fogyatékosok foglalkoztatását.

Az intézmény a Munkahelyi Gyakorlat programot éveken keresztül pályázati úton tudta finanszírozni, a pedagógiai programjukba is bekerült. Ezt az intézmény fenntartója elfogadta, azonban anyagi támogatást nem adott hozzá, mint ahogy egyetlen szakképzési modulhoz sem. A szakképzés eszközigényét pályázati forrásokból illetve szakképzési hozzájárulásokból finanszírozták eddig, azonban a pályázati lehetőségek elapadtak, szakképzési hozzájárulást ez evől nem fogadhattak. A meglévő eszközök használatához szükséges fogyóeszközökre nincs keret, az eszközök pótlására, javítására nincs lehetőség.

Az igazgató véleménye szerint az értelmileg akadályozottak társadalmi integrációjának feltétele lenne a minél több külső munkahelyen végzett gyakorlat. A munkahelyeken foglalkoztatni kellene mentort, aki segíti őket a munkájuk során. Fontosnak tartja olyan szociális foglalkoztatók kialakítását, amelyek a gyengébb képességű értelmi fogyatékos embereknek adnának munkalehetőséget, rehabilitációs céllal.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

II. Az érintett alapvető jogok és elvek tekintetében

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint a Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi éllel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára.

Az irányadó alkotmánybírósi tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket³¹. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

Az emberi méltósághoz való jog

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósi gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi étellel eleve együttjáró minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.

Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit³².

A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni³³.

Az I. cikk (3) bekezdése határozza meg az alapjog korlátozás kritériumait, amely szerint arra csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával kerülhet sor.

A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékosokkal élők védelme

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv,

vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövetszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosára számára az ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmét*, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére. A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak – különböző okok miatt – a *hajléktalanok, a fogyatékkal élő személyek, az idősek, a betegek*, ezen belül pedig kiemelten a *pszichiátriai betegek, a fogvatartottak*, továbbá ide sorolhatóak a 18 év alatti *gyermekek*, sőt a 18 év feletti *fiatal felnőttek* is.

A felsorolt egyes társadalmi csoportok más és más okokból (például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek, a közös pont bennük az, hogy helyzetük miatt egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekvédelem biztosító képessége minimális.

A jogegyenlőség, az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése és az esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettsége, az egyes, kiemelten védett csoportok jogainak megfelelő biztosítása kiemelt fontosságú a foglalkoztatás területén, a munka világában. Az alapvető jogok biztosára minderre, valamint a vizsgálati hatáskör terjedelmére tekintettel az egyenlő bánásmód követelményének előmozdítása érdekében, az egyes védett csoportba tartozó személyek munkavállalásával, munkáltatásával összefüggésben több irányban folytatott átfogó jellegű vizsgálatot.

A munka szabad megválasztásához való jog

Az Alkotmány korábbi rendelkezéseit értelmező, közel két évtizedes alkotmánybírói gyakorlatban a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette. Erre figyelemmel számos ombudsmani jelentés, valamint éves beszámolók is rögzítették a foglalkoztatáshoz való jog jellegadó sajátosságait.

A második generációs szociális jogok közé sorolható *foglalkoztatáshoz való jog* két elemből áll, az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglalja magában, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog). Az Alkotmánybíróság szerint a korlátozás más-más mérce alapján ítéltető meg aszerint, hogy a *foglalkozás gyakorlását* vagy annak *szabad megválasztását* korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. A munkához való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az adott tevékenységtől *el van zárva, azt nem választhatja*.

Bár a 2012. január 1-jétől hatályos *Alaptörvény* számos alkotmányi elemet átvesz, érintetlenül hagy, a szociális jogokkal, ezen belül a foglalkoztatáshoz való joggal összefüggésben több figyelemreméltó változtatást hajt végre, ezek jelentősége azonban eltérő lehet. Az alaptörvény például nem tartalmazza az „egyenlő munkáért egyenlő bért” elvét, azonban az Alkotmánybíróság értelmezésében az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése az általános diszkriminációtíltalmat megfogalmazó rendelkezésnek (70/A. §) a munka világára való konkretizálása, így ez elvben nem okoz értelmezési problémát. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése lényegében, kisebb módosítással átemelte az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdését, de nem tartalmazza annak első fordulatóját, vagyis, hogy a „Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához”.

Mindez ugyanakkor nem jelent tartalmi változást, mivel az Alkotmánybíróság gyakorlatában a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelenti. Az Alaptörvény XII. Cikk (1) bekezdésének második mondata ugyanakkor már egy teljesen új elemet és megközelítést foglal magában: jelentheti egyrészt a munkavégzési kötelezettség előírását a közösség gyarapítása érdekében a *képességek és lehetőségek* függvényében, másrészt a munkavégzéshez kapcsolódó arányos közteherviselés

előírását egyaránt. Ezzel együtt államcélként jelenik meg a munkalehetőségek biztosítása. Azt is hozzá kell tenni, hogy ezen a területen (is) az alkotmányos mérce, szemlélet (esetleges) változása komplex csak más alaptörvényi szakasz (pl. emberi méltósághoz való jog, szociális biztonsághoz való jog) értelmezésével együttesen vázolható fel. A kötelező és irányadó majdani alkotmánybírói határozatok megszületéséig ugyanakkor az európai sztenderdek (különösen a közösségi alapjogi normák) mellett – kizáró rendelkezés hiányában – az ombudsman számára továbbra is használhatóak a korábbi alkotmánybírói gyakorlat megállapításai.

Az Alaptörvény XVII. cikke ugyancsak kiemelendő rendelkezéseket tartalmaz: rögzíti az együttműködési kötelezettséget, amely szerint a munkavállalók és a munkaadók – a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára és más közösségi célokra is figyelemmel – együttműködnek egymással. Az Alaptörvény rendelkezik arról is, hogy minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez, a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.

Nemzetközi kötelezettségeink és követendő európai példák

*A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény*³⁴ 26. Cikke értelmében a részes államok megtesznek minden hatékony és szükséges intézkedést – ideértve a sorstársi segítségnyújtást is – annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek számára az élet minden területén biztosított legyen a legteljesebb függetlenség, a fizikai, mentális, szociális és szakmai képességek, valamint a teljes befogadás és részvétel elérése és megtartása. E célból a részes államok átfogó rehabilitációs és rehabilitációs szolgáltatásokat és programokat hoznak létre, erősítik és kiterjesztik azokat, különös tekintettel az egészségügy, a foglalkoztatás, az oktatás és a szociális szolgáltatások terén, oly módon, hogy a rehabilitációs és rehabilitációs szolgáltatások és programok:

a) a lehető legkorábbi szakaszban kezdődnek, és az egyéni igények és képességek multidiszciplináris értékelésén alapulnak;

b) támogatják a közösségben való részvételt és az abba való befogadást, önkéntes alapon működnek, és a fogyatékossgal élő személyek lakóhelyéhez - a vidéki régiókat is beleértve – a lehető legközelebb vannak.

Az Egyezmény 27. Cikke kimondja, hogy a részes államok elismerik a fogyatékossgal élő személyek munkavállaláshoz való jogát, másokkal azonos alapon; ez magában foglalja egy, a fogyatékossgal élő személyek számára nyitott, befogadó és hozzáférhető munkaerőpiacon szabadon választott és elfogadott munka révén nyerhető megélhetés lehetőségének jogát. A részes államok védik és segítik a munkához való jog érvényesülését - ideértve azokat is, akik a munkavégzés ideje alatt váltak fogyatékossgal -, azáltal, hogy megteszik a szükséges lépéseket, akár törvényalkotás útján is, annak érdekében, hogy többek között:

a) megtiltsanak mindennemű, a fogyatékossgal alapján történő, a munkavállalás bármely formájával kapcsolatos hátrányos megkülönböztetést, beleértve a munkaerő-toborzás, az alkalmazás és a foglalkoztatás feltételeit, a foglalkoztatás folytonosságát, a szakmai előmenetelt, valamint a biztonságos és egészséges munkakörülményeket;

b) a fogyatékossgal élő személyek méltányos és kedvező munkafeltételekhez való jogát másokkal azonos alapon védjék, beleértve az esélyegyenlőséget és az azonos értékű munkáért járó azonos díjazást, a biztonságos és egészséges munkakörülményeket, beleértve a zaklatás elleni védelmet és a sérelmek orvoslását;

c) biztosítsák, hogy a fogyatékossgal élő személyek másokkal azonos alapon gyakorolhassák munkaügyi és szakszervezeti jogaikat;

d) biztosítsák a fogyatékossgal élő személyek számára, hogy hatékonyan hozzáférjenek az általános szakmai és pályaválasztási tanácsadói programokhoz, a közvetítői szolgáltatásokhoz, valamint a szakképzéshez és továbbképzésekhez;

e) előmozdítsák a fogyatékossgal élő személyek elhelyezkedési és előrelépési lehetőségeit a munkaerőpiacon, valamint segítséget nyújtsanak a munkahely felkutatása, megszerzése, megtartása és a munkához való visszatérés során;

f) támogassák az önfoglalkoztatás, a vállalkozás, a szövetkezetek fejlesztésének és az egyéni vállalkozás elindításának lehetőségeit;

g) fogyatékossgal élő személyeket foglalkoztassanak a közszférában;

h) megfelelő politika és intézkedések révén elősegítsék a fogyatékossgal élő személyek magánszektorban történő alkalmazását, amelybe beletartozhatnak megerősítő programok, ösztönzők és egyéb intézkedések;

i) biztosítsák, hogy a munkahelyen ésszerű elhelyezés legyen biztosítva a fogyatékossgal élő személyek számára;

j) elősegítsék a fogyatékossgal élő személyek munkatapasztalat-szerzését a nyílt munkaerőpiacon;

k) támogassák a fogyatékossgal élő személyeknek szóló szakképzési és szakmai rehabilitációt, a munkában tartási és munkába való visszatérést segítő programokat.

2. A részes államok biztosítják, hogy a fogyatékossgal élő személyeket ne tarthassák rabszolgasorban vagy szolgaságban, valamint hogy - másokkal azonos alapon - részesüljenek a kényszer vagy kötelező munkával szembeni védelemben.

Az Európai Szociális Charta 15. Cikke szerint a fizikailag vagy szellemileg fogyatékos személyek szakmai képzéshez, rehabilitációhoz és újra-beilleszkedéshez való joga tényleges megvalósulásának biztosítása érdekében a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy

1. megfelelő intézkedéseket tesznek a képzési lehetőségek biztosítására, ahol szükséges, ott a köz- vagy magánjellegű speciális intézmények bevonásával is;

2. megfelelő intézkedéseket tesznek a fizikailag fogyatékos személyek munkába állására, mint speciális munkakereső szolgáltatások létrehozása, lehetőségek teremtése a védett foglalkoztatásra és a munkaadók ösztönzése fizikailag fogyatékos személyek alkalmazására.

Az *Európai Unió Alapjogi Chartájának 26. cikke* kimondja, hogy az Unió elismeri és tiszteletben tartja a fogyatékkal személyek jogát az önállóságuk, társadalmi és foglalkozási beilleszkedésük, valamint a közösség életében való részvételük biztosítását célzó intézkedésekre.

Az *Európai Parlament Foglalkoztatási és Szociális Bizottságának* a fogyatékosokkal élő személyek mobilitásáról és befogadásáról, valamint a 2010–2020 közötti időszakra vonatkozó *európai fogyatékosügyi stratégiáról* szóló jelentése hangsúlyozza, hogy a valamilyen fogyatékosokkal élő népesség bevonása nélkül semmiképp sem teljesíthető az Európai Unió Európa 2020 stratégiájának azon célkitűzése, hogy 2020-ra 75%-ra emeljék a 20 és 64 éves életkor közötti népesség foglalkoztatási rátáját.

A jelentés azt is kiemeli, hogy az államháztartási megszorító intézkedések közül nem lehet elfogadni azokat, amelyek célja a fogyatékosokkal élő személyeknek nyújtott szolgáltatások, illetve társadalmi befogadásukat elősegítő projektek költségvetésének indokolatlan csökkentése, hiszen ez a fogyatékosokkal élő emberek bizonyos alapvető és elidegeníthetetlen jogai biztosításának megszűnését eredményezné. Ezzel szemben határozottan növelni kell a befektetéseket ezen a téren, és a jelentés leszögezi, hogy az Európai Unióban minden egészségügyi szolgáltatásnak az egyetemesség, a minőségi ellátáshoz való hozzáférés, a méltányosság és a szolidaritás alapvető értékein kell alapulnia.

A stratégia kitér arra is, hogy jelenleg a tagállamokban nem vagy csak korlátozott mértékben állnak rendelkezésre átfogó, nemi szempontú bontás szerinti adatok a fogyatékosügyi kérdésekről és a fogyatékosokkal élő emberekkel kapcsolatos szolgáltatásokról, beleértve a bentlakásos intézmények és lakóotthonok mennyiségére és minőségére vonatkozó specifikus mutatókat és információkat is, valamint hogy az Eurostatnak³⁵ több nemi alapú éves adatot kellene nyújtania a fogyatékosokkal élő emberekről és gondozóikról. A jelentés szerint családottságra ad okot az átláthatóság hiánya és a fogyatékosokkal élő emberek korlátozott bevonása az adatgyűjtésbe és a konzultációba. Az Európai Bizottságnak ösztönöznie kell a fogyatékosokkal élő emberek konzultációs eljárásokban való részvételét, amelyeknek a nem kormányzati szervek tapasztalatai alapján teljes mértékben hozzáférhetőnek kell lenniük, és amelyeket úgy kell kialakítani, hogy lehetővé váljon a tényleges véleménynyilvánítás, és hogy hatékony tájékoztató kampányok kísérjék azokat.

Az Európai Parlament felhívja a Bizottságot és a tagállamokat arra, hogy a fogyatékosokkal élő személyek nagyobb mértékű munkavállalását elősegítő intézkedések részeként tegyék meg a munka- és lakóhelyek akadálymentesítésének előmozdításához szükséges lépéseket.

III. A vizsgált kérdéskör tekintetében

A *fogyatékosokkal élő személyek jogairól* szóló ENSZ Egyezmény 27. Cikke kimondja, hogy a részes államok kötelesek biztosítani a fogyatékosokkal élő személyek számára az általános szakmai és pályaválasztási tanácsadói programokhoz, a közvetítői szolgáltatásokhoz, valamint a *szakképzéshez és továbbképzésekhez* való hozzáférést annak érdekében, hogy a munkához való joguk maradéktalanul érvényesüljön.

Az Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdése értelmében Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

A Fot. 13. §-a értelmében a fogyatékos személynek joga, hogy állapotának megfelelően és életkorától függően korai fejlesztésben és gondozásban, óvodai nevelésben, iskolai nevelésben és oktatásban, *fejlesztő felkészítésben, szakképzésben, felnőttképzésben, továbbá felsőoktatásban* vegyen részt a vonatkozó jogszabályokban meghatározottak szerint.

Az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 65/A. § -a értelmében az emberi erőforrások minisztere a társadalmi esélyegyenlőség előmozdításáért való felelőssége körében felel különösen a fogyatékosok és megváltozott munkaképességű személyek esélyegyenlőségének, valamint a nők és férfiak esélyegyenlőségének előmozdításáért, továbbá a *foglalkoztatási rehabilitációért*.

A fenti konkrét feladat- és hatáskör megjelölés ellenére az *emberi erőforrások minisztere arról tájékoztott, hogy a szakképzés, a felnőttképzés és a foglalkoztatás a nemzetgazdasági miniszter felelősségi körébe tartozik, ezért ő nem rendelkezik információval az érintett témában. A nemzetgazdasági miniszter és a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatója szintén felhívta a figyelmemet arra, hogy a foglalkoztatási rehabilitáció – beleértve a képzést is – az emberi erőforrások miniszterének feladat- és hatásköre.* Álláspontom szerint a fogyatékosokkal élő személyek képzése az eredményes foglalkoztatásuktól elválaszthatatlan, ezért az illetékes szakminisztériumoknak kiemelt figyelmet kellene fordítani a hatékony együttműködésre, a folyamatos egyeztetésre. A fentiek alapján és a vizsgálatom során azonban azt tapasztaltam, hogy az egyes szakminisztériumok jogszabályi előírásokra hivatkozva egymástól elhatárolódnak, a témával kapcsolatos kompetenciájuk hiányát hangsúlyozzák. Mindez nem csak a konkrét feladat- és hatáskörökre való hivatkozásaikból állapítható meg, ugyanis az együttműködés hiánya valamennyi megkeresésemre adott válaszból – vagyis az országos Fogyatékosügyi program végrehajtását szolgáló konkrét intézkedések hiányából is – egyértelműen kiolvasható.

Véleményem szerint az illetékes szaktárcák közötti együttműködés hiányára vezethető vissza, hogy nem létezik egységes, világos szabályozás és egy olyan összehangolt, központi irányítás alatt álló, hierarchikus intézményrendszer, amely a fogyatékosokkal élők foglalkoztatását és képzését támogatja. Az alacsony költségvetéssel rendelkező szakiskolák központi szervezés és irányítás hiányában, a feladatellátás során magukra maradnak, információt civil szervezetektől, társintézményektől, és személyes kapcsolataik révén (például végezett tanulóktól) szereznek. Képzési jegyzékeik kevésbé igazodnak a munkaerőpiac valós igényeihez, így a szakképzést teljesített fogyatékosokkal élő személyek elhelyezkedési esélyei csekélyek.

A Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójának véleménye szerint az integrált oktatásban és képzésben való részvétel lehetősége mindenki számára nyitva áll. A különböző fogyatékosági csoportokba tartozó civil szervezetek vezetői azonban arról számoltak be, hogy tapasztalataik szerint az integrált képzésnek a személyi és tárgyi feltételei nem állnak rendelkezésre, így mindez csak elvi lehetőség marad.

Mindezeket alátámasztja az a tény is, hogy az általam megkeresett valamennyi szerv arról tájékoztatott, hogy nincs tudomása kidolgozott, kifejezetten a fogyatékosokkal élő személyek élethosszig tartó képzését és továbbképzését biztosító stratégiáról. A nemzetgazdasági miniszter ennek kapcsán kiemelte, hogy véleménye szerint az Új Országos Fogyatékosügyi Program tekinthető a fogyatékos személyek élethosszig tartó tanulását célzó, átfogó nemzeti stratégiának, annak ellenére, hogy a Program kifejezetten a fogyatékosokkal élő vagy a megváltozott munkaképességűek oktatásával, képzésével nem foglalkozik.

Az egységes szabályozás és intézményrendszer kialakítását, illetve a munkaerőpiaci igényekhez igazodó képzések jegyzékének meghatározását akadályozza az is, hogy nem áll rendelkezésre egy olyan kiterjedt adatbázis, amely nyilvántartja a fogyatékosokkal élők képzését biztosító intézményeket. Intézményes keretek hiányában a civil szervezetek pályázati forrásokból szerveznek képzéseket a fogyatékosokkal élők számára, amely megoldás azonban kiszámíthatatlan és hosszú távra nem tervezhető. A vizsgálat során megállapítottam, hogy meghirdetnek ugyan fogyatékosokkal élők esélyegyenlőségét célzó pályázatokat, a pályázati feltételek azonban szűkre szabják a lehetséges pályázók körét, így több általam megkeresett civil szervezet sem tudott eredményesen részt venni azokon.

Álláspontom szerint az állami és civil szféra tagjainak nagyobb hangsúlyt kellene fektetniük a folyamatos együttműködésre, biztosítva a hatékony kölcsönös információáramlást. A civil szervezetek számára biztosított együttműködés jelenleg kimerül a jogalkotásra vonatkozó véleményezési lehetőségben, amely azonban az érdemi vélemények elkészítéséhez szükséges felkészülési idő hiánya miatt nem tölti be rendeltetését. Valamennyi civil szervezet arról számolt be, hogy gyakorlati tapasztalataikon alapuló szakmai javaslataik nem jutnak el a jogalkotóhoz. Álláspontom szerint a fogyatékosokkal élők élethosszig tartó tanulását biztosító és a foglalkoztatásukat elősegítő képzési rendszer kiépítése érdekében az illetékes minisztériumoknak célszerű lenne a civil szervezetek által kidolgozott, igazoltan eredményes és hatékony gyakorlati módszereket és programokat (például Munkahelyi Gyakorlat Program, Támogatott Foglalkoztatás, 4M módszer) támogatni, valamint országos szinten való alkalmazásukat ösztönözni.

Amint azt már az AJB-2618/2012. számú jelentésemben is megállapítottam, problémát jelent, hogy a hazai jogrendszerben nem létezik *egységes definíció a „fogyatékos személy” meghatározására*, a fogalmak sokfélesége az egyes jog és szakterületek különbözőségéből fakad. A jelenlegi foglalkoztatási rendszer a fogyatékosokkal élők foglalkoztatását nem támogatja, ugyanis a „megváltozott munkaképességű személy” fogalomkör tag, és több homogén csoportot foglal magában, úgy mint az egészségkárosodottak és a fogyatékosokkal élő személyeket. Véleményem szerint az egyes csoportokon belül is jelentős eltérések lehetnek az egészségkárosodás, illetve a fogyatékoság mértékét illetően. Ebből az következik, hogy az egészségkárosodott és a fogyatékosokkal élő személyek életminősége, a környezetükhöz való alkalmazkodási képessége, foglalkoztathatóságuk mértéke széles skálán mozog, így a munka világába való hosszú távon eredményes beilleszkedésük csak egy sokkal differenciáltabb és célcsoport-specifikusabb módszertanon alapuló foglalkoztatási és támogatási rendszerben biztosítható.

A megállapítással kapcsolatban az emberi erőforrások minisztere arról tájékoztatott, hogy a tárca törekszik az egységes fogalomrendszer kidolgozására, ugyanakkor tudomásom szerint a 1056/2012. (III. 9) Korm. határozat 1. mellékletében a fogyatékosokkal élő személy fogalmának tekintetében – a Fot. és az ENSZ Egyezmény rendelkezéseinek összhangját megteremtteni célzó – módosító javaslat benyújtásának 2012. szeptember 30-i határideje eredménytelenül telt el.

Sajnálattal tapasztaltam a vizsgálat során, hogy valamennyi általam megkeresett szerv továbbra is téves fogalomhasználattal él, ugyanis az elfogadott, helyes szóhasználat szerint az érzékszervi, mozgásszervi és értelmi sérült/akadályozott személyek *„fogyatékos személyek”,* illetve *„fogyatékosokkal élő személyek”.* A társadalmi szemléletformálás érdekében és az esélyegyenlőség jegyében ezért a *„fogyatékosokkal élő személyek”* szóhasználat kerülendő.³⁴

Itt kívánom megjegyezni, hogy annak érdekében, hogy a munkáltatók és a szélesebb értelemben vett társadalom a fogyatékosokkal élő személyek felé befogadóbb, elfogadóbb legyen, szükség lenne a társadalmi szemléletformálás eszközeire és minél szélesebb körben történő érvényesítésére forrásokat elkülöníteni.

Mindezek alapján megállapítom, hogy hiányzik az egységes szabályozás és az összehangoltan működő, központi irányítás alatt álló intézményrendszer, amely a fogyatékosokkal élők foglalkoztatását és képzését hatékonyan és transzparens módon támogathatná. A jelenleg hatályos jogszabályi környezet nem felel meg teljes mértékben az Európai Unió által kidolgozott Európa 2020 Stratégiában foglaltaknak, és nem felel meg a Fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményben rögzített – és a 2007. évi XCII. törvénnyel

kihirdetett – önálló életvitel és társadalmi részvétel normáinak sem. A jelenlegi átláthatatlan és hiányosan kidolgozott, ad hoc jelleggel működő támogatási (pályázati) rendszer nem segíti elő a fogyatékossgal élő személyek számára a munka világába való bekapcsolódás és aktív részvétel lehetőségét. Ebből következően sérül a fogyatékossgal élő személyeket megillető emberi méltóságához és a munka szabad megválasztásához való jog, illetve nem érvényesül az Alaptörvényben deklarált fogyatékossgal élő személyek védelme és az egyenlő bánásmód követelménye sem. A feltárt joggyakorlat, valamint a jogalkalmazó szervek munkájában tapasztalt bizonytalanság, az érintettek vonatkozásában, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben idéz elő visszásságot.

Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszásságok orvoslása és bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem

1. a *nemzetgazdasági minisztert*, hogy az *emberi erőforrások miniszterével* együttműködve fordítson kiemelt figyelmet a fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatását elősegítő képzésre és kezdeményezzen határozott intézkedéseket – a jelentésben tett megállapítások figyelembe vételével – arra vonatkozóan, hogy a fogyatékossgal élő személyek munkaerőpiaci integrációja minél hatékonyabban valósuljon meg, biztosítva számukra az élethosszig tartó tanulás lehetőségét;
2. az *emberi erőforrások miniszterét*, tegyen határozott intézkedéseket annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek számára a mindenkorl képzések jegyzéke és a képzési intézmények könnyen hozzáférhetővé váljanak.

Budapest, 2012.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv; kihirdetve a 2007. évi XCII. törvénnyel.

² Az Európai Munkahelyi Biztonsági és Egészségvédelmi Ügynökség

http://osha.europa.eu/hu/campaigns/hwi/topic_integration_disabilities/hungary/index_html/key_national_statistics_html (European Agency for Safety and Health at Work) honlapjáról (2012. április 19.)

³ 10/2006. (II. 16.) OGY határozat az új Országos Fogyatékosügyi Programról II. fejezet 5. pont

⁴ A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv, kihirdetve a 2007. évi XCII. törvénnyel

⁶ A Támogatott Foglalkoztatás szolgáltatás a munkavállalói és a munkaadói elvárásokat kölcsönösen figyelembe vevő és hatékonyan kielégítő speciális munkaközvetítés, munkába helyezés.

⁷ A megváltozott munkaképességű személyek 2012. július1-jétől hatályos új ellátási rendszerében rehabilitációs ellátás annak a megváltozott munkaképességű személynek jár, aki a komplex minősítés eredményeként rehabilitálható, tehát foglalkoztathatósága rehabilitációval helyreállítható, vagy tartós foglalkozási rehabilitációt igényel. Az új támogatási rendszerrel összhangban a foglalkoztatás elősegítéséről szóló 1991. évi IV. tv. (továbbiakban: Ft.) is a rehabilitációs ellátásban részesülők foglalkoztatását elősegítő képzések támogathatóságáról rendelkezik.

⁸ ÁSZ Kutatóintézet „Felnőttképzési rendszerek hatékonysága a nemzetközi összehasonlításban”, c. tanulmány, 2009.

⁹ 1056/2012. (III. 9.) Korm. határozat

¹⁰ Az Intézet feladat- és hatásköréről a területi felzárkózási koordinációs központi és felnőttképzési feladatot ellátó regionális képző központok irányításáról, feladatáról szóló 3/2011. (II.11.) KIM rendelet rendelkezik

¹¹ A projekt megvalósítási időtartama 2008. 03. 01-201 3. 02. 28-ig terjed. A projekt kezdete óta 25.370 személyt szólítottak meg, melyből 14.843 fő került bevonásra 2011. március 31-ig, mely időpontban lezárult a bevonási időszak. Az igényelt támogatás (1 5.382.040.000,- Ft) alapján a forrásfelhasználás 64%-os (vagyis 9,8 MRD Ft került felhasználásra idáig).

¹² 1. Az akadálymentesség és egyetemes tervezés építészeti szempontjai, műszaki követelményei (építész, belsőépítész, épületgépész, épületvillamosság, járműtervező, út- és vasúttervező, formatervező, csomagolástervező, grafikus, kertészmérnök és szabadtéri építészet szakirányok számára). 2. Egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása (infokommunikációs technológia, média, kommunikáció, foglalkoztatás és humán erőforrás-gazdálkodás, kulturális, sport- és szabadidős tevékenységek szervezése, egészségügyi ellátás, joggyakorlatok, szociális ellátás szakterületek számára). 3. Jelnyelvi képzések és továbbképzések (jelnyelvi minor szak, jelnyelvi tanári szakmai kompetenciafejlesztő továbbképzés, hallássérült tanulók bilingvális oktatásának nevelése szakirányú továbbképzés, idegen nyelvi tolmácsok jelnyelvi képzése jelnyelvi tolmácsokká, valamint idegen nyelvet jelnyelven oktató tanárok továbbképzése).

¹³ 1. Az akadálymentesség és egyetemes tervezés építészeti szempontjai, műszaki követelményei (építész, belsőépítész, épületgépész, épületvillamosság, járműtervező, út- és vasúttervező, formatervező, csomagolástervező, grafikus, kertészmérnök és szabadtéri építészet, közigazgatásban dolgozó műszaki szakemberek kamarai továbbképzései). 2. Egyenlő esélyű hozzáférés biztosítása (infokommunikációs

technológia, média, kommunikáció, foglalkoztatás és humánerőforrás-gazdálkodás, kulturális, sport- és szabadidős tevékenységek szervezése, egészségügyi ellátás, joggyakorlatok, szociális ellátás szakterületek szakmai továbbképzései). 3. Jelnyelvi képzések és továbbképzések (jelnyelvi képzések A1, A2, B1, B2 és C1 szinteken, jelnyelvi fordítók, valós idejű feliratok készítői, jegyzetelők hallássérült tanulók számára képzések). 4. Speciális képzési programok (autizmus szempontú infokommunikációs akadálymentesítés, súlyosan, halmozottan sérült személyek kommunikációs segítője, fejlődésmentükben súlyosan akadályozott személyek kommunikációs szakembere, siketvak személyek kommunikációs segítője, felnőtt korban hallássérültté vált személyek kommunikációs trénera, a könnyen érthető kommunikációt használó segítőik intenzív programja szakmai továbbképzések).

¹⁴ TÁMOP5.3.8-11/A1-2012-0001;RÉV projekt,

¹⁵ Az ATF módszertani útmutatója részletesen tartalmazza az autizmussal élő személyek képességfelmérésével, munkára történő felkészítésével, munkapróbájával, munkába helyezésével, a munka feladatainak betanításával, a munkáltató felkészítésével, illetve az utókövetéssel kapcsolatos speciális tudnivalókat.

¹⁶ 4M program, Támogatott Foglalkoztatás, Komplex, látássérültek elemi rehabilitációja

¹⁷ Salva Vita Alapítvány, a Kézenfogva Alapítvány, illetve az Aura Autistákat Támogató Közhasznú Egyesület. Ez utóbbi Egyesület autizmus specifikus munkaerőpiaci felkészítő programot működtet, melynek résztvevői számára az AOSZ önkéntes gyakornok program keretében biztosít lehetőséget munkatapasztalat szerzésre

¹⁸ NVQ – National Vocational Qualification módszer lényege, hogy az átképzés 3 – 5 hónapos lépcsőkben történik, amely 3-5 lépcsőben éri el a "szakmunkás" szintet, aki azonban fizikai vagy szellemi képességeiben korlátozott és csak p1. az első fokozatot képes csak elérni, az is használható és értékesíthető tudást szerez. Így elérhető a kései korban történő kényszerű átképzésnél is a gyors előrelépés.

¹⁹ szó szerinti magyar fordítása: „főáramlat” vagy „fősodrás”. Valamely tudományos vagy művészeti terület különböző irányzatai közül annak megjelölésére használatos, mely az adott terület célközönségének, valamint szakértőinek többsége által elfogadott és támogatott. Minden területnek és minden kornak, korszaknak megvannak a maguk uralkodó, azaz mainstream irányzatai, melyek természetüknél fogva háttérbe szorítják az alternatív irányzatokat.

²⁰ TÁMOP5.3.8-11/A1-2012-0001; RÉV projekt

²¹ OSAP 1665 Statisztikai Felület, Nemzeti Munkaügyi Hivatal Szakképzési és Felnőttképzési Igazgatósága, www.nive.hu

²² 6/1996. (VII.16.) MüM rendelet 3. § (2) bekezdés f) pont.

²³ A Salva Vita Alapítvány szakmai kezdeményezésére a készségfejlesztő speciális szakiskolákban rendszer szinten olyan szakmai program (Munkahelyi Gyakorlat Program) került bevezetésre, amelynek során a tanulók nyílt munkaerőpiaci munkaadóknál töltik a szakmai gyakorlat jelentős részét.

²⁴ 2012-ben sikerrel fejeződött be az FSZK ún. SZAMSZ-modell (Szakiskolai Alternatív Munkaerőpiaci Szolgáltatás) fejlesztése, amely a szakképző iskolákba telepíti ezeket a szolgáltatásokat.

²⁵ Salva Vita Alapítvány, Munkahelyi Gyakorlat programja

²⁶ Szociológiai meghatározás; egy adott témában érdekeltek munkacsoportja, résztvevői létszám max. 20 fő

²⁷ www.esotata.hu

²⁸ www.szigonyalapitvany.hu

²⁹ A kliensek széles köre igényli ezt a szolgáltatást, személyiségfejlesztésükben hatékony eszköz a számítógépes tudás megszerzése. A munka-rehabilitációban is jelentős szerepe van a számítógépek készségszintű kezelésének. (FSZK)

³⁰ National Vocational Qualification (NVQ) módszert angol szakértőkkel közösen dolgozták ki 14 évvel ezelőtt és később olyan módon tudták ezeket fejleszteni, hogy 11 év alatt 6500 embert voltak képesek oktatni a legalacsonyabb állami normatíva töredékéért. Módszereikért két éve az EU a fogyatékosok ügyében kifejtett innovációs díjjal jutalmazta Párizsban a szövetséget és több hazai oktatás-fejlesztési szakmai kitüntetést is "bezsebelhettek".

³¹ Magyar állami (rész)ösztöndíj, támogatási idő növelése, felkészítés és vizsgáztatás során nyújtott könnyítések, speciális mentesítések, segédeszközök, tájékoztató és tanácsadó rendszer

³² TAMOP-5.4.5-1 1/1-2012-0001 számú, „A fizikai és infokommunikációs akadálymentesítés szakmai tudásának kialakítása” című kiemelt projekt (448 730 000 Ft), valamint a TAMOP 5.3.8/AI-2012-0001 számú, Rehabilitáció – Ették – Változás (REV): Megváltozott munkaképességű személyek munkaerőpiaci helyzetének elősegítése érdekében történő rendszerszintű képzési és szolgáltatásfejlesztési modellprogram című kiemelt projekt (4,7 milliárd Ft-os kerettel)

³³ TAMOP 5.3.8-A1, 5.3.8-A2 és TAMOP-5.3.8-A3 programok

³⁴ Ugyanakkor sajnálatos módon az Alaptörvény is ezt a téves megfogalmazást használja a XV. cikk (5) bekezdésében, miszerint „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”

AJB-4906/2012

Fővárosi Településtisztasági és Környezetvédelmi Kft. eljárása

Előadó: dr. Kéri Szilvia

Az eljárás megindítása

A panaszos szerint a Fővárosi Településtisztasági és Környezetvédelmi Kft. (a továbbiakban: Közszolgáltató) nem tartotta be a közszolgáltatási szerződés által előírt – a megrendeléstől számított – 72 órán belüli települési folyékony hulladék elszállításra vonatkozó kötelezettségét. Sérelmezi, hogy másfél óras várakozás után tudta telefonon keresztül megrendelni a szállítást. Először két héttel későbbi időpontra kapott szállítási napot, majd ezt követően sikerült a megrendelést követő 8. napon megállapodni.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvének és az abból fakadó jogbiztonság követelményének, valamint a tisztességes eljáráshoz való alapvető jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért a Közszolgáltató szolgáltatási gyakorlatával összefüggésben vizsgálatot indítottam, amelyet kiterjesztettem a megrendelés és szolgáltatás megtagadás kérdésének elemzésére is.

Az érintett alapvető jogok és értékek

- a *jogállamiság elvéből* következő *jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)
- *tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”)

Az alkalmazott jogszabályok

- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.)
- a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hgt.)
- a települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 213/2001. (XI. 14.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 213/2001. (XI. 14.) Korm. rendelet)
- a hulladékkezelési közszolgáltató kiválasztásáról és a közszolgáltatási szerződésről szóló 224/2004. (VII. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 224/2004. (VII. 22.) Korm. rendelet)
- a települési folyékony hulladékkal kapcsolatos kötelező helyi közszolgáltatásról szóló 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet)

A megállapított tényállás

A panasszal kapcsolatban a Közszolgáltatótól az alábbi kérdésekre kértem választ:

- Mi okozta az öt napos késedelmet a közszolgáltatás teljesítésében, annak ellenére, hogy az 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet és a közszolgáltatási szerződés a bejelentéstől számított 72 órán belüli teljesítést ír elő?
- A rendelet értelmében a nem szerződésszerű teljesítés esetén a Közszolgáltatót kötbérfizetési kötelezettség terheli, a közszolgáltatási szerződés szerint pedig a kötbér összegével csökkenteni kell a közszolgáltatás díját. Ez megtörtént-e a Közszolgáltató részéről a vizsgált panaszügyben?
- A sajtóban megjelent cikk szerint¹ többen fordultak panasszal a Közszolgáltatóhoz, tekintettel arra, hogy a megrendelést nehezen tudták leadni az ügyfélszolgálaton, illetve két-három héttel későbbi időpontot adott meg a Közszolgáltató a szállítás teljesítésére. A közszolgáltatási szerződés szerint a beérkező panaszokat a cég nyilvántartja, és azokat kivizsgálja. Tájékoztatást kértem arra vonatkozóan, hogy mennyi – a fentihez hasonló tárgyú - panasz érkezett a Közszolgáltatóhoz, és sor került-e bármilyen intézkedésre az esetekkel összefüggésben a jövőbeni késedelmek elkerülése érdekében, illetve teljesítette-e a kötbér jóváírást a Közszolgáltató? –
- A jogszabályok alapján a Közszolgáltatónak rendelkeznie kell a szükséges személyi és tárgyi feltételekkel a közszolgáltatás ellátásához, és csak ebben az esetben köthető meg a közszolgáltatási szerződés az önkormányzat és a cég között. A Közszolgáltató véleményét kértem arra vonatkozólag, hogy a cég megfelel-e ennek a jogszabályi követelménynek? Közreműködőt is igénybe vesz-e a teljesítéshez? Mi az oka annak, hogy az előírt 72 órán belüli teljesítés nem tartható?
- A Közszolgáltató interneten elérhető üzletszabályzata² szerint az ingatlantulajdonos szállításra vonatkozó igénybejelentése abban az esetben minősül megrendelésnek, ha a szállítás összes feltétele (lakossági kötelezettség) teljesül. Ilyen feltétel például, hogy a korábbi közszolgáltatási díjat az ügyfél megfizette-e. Ezt a tényt a Közszolgáltató a bejelentéskor ellenőrzi, és amennyiben nincs díjtartozás, azonnal megkezdí a fuvarszervezést. Vagyis, a közszolgáltatás teljesítését a cég megtagadja abban az esetben, ha a lakosnak díjtartozása van. Kérdésem arra irányult, hogy a gyakorlatban is alkalmazzák-e ezt az eljárást, és ez az adminisztráció okozhat-e torlódást a bejelentések regisztrálásakor? Ha a Közszolgáltató kötött írásbeli szerződést az ingatlantulajdonossal, abban szerepel-e a teljesítés feltételeként a korábbi díjak teljes mértékű befizetése? Egyéb módon tájékoztatták-e erről a lakosságot?

A Közszolgáltató a vizsgált panaszügyben az öt napos határidő túllépéssel kapcsolatban tájékoztattott arról, hogy az ügyfélnek a céghez eljuttatott ezzel összefüggő panaszára pontosan leírták az eszésekét követő megnövekedett megrendelésszámot, illetve az ezt követő leírtó helyeken létrejött sorban állásból fakadó nehézségeket, és azt, hogy ezen okokból a munka ellátásához szükséges idő a többszörösére növekedett. A

körülmények együttes közrehatása okozta, hogy ebben az időszakban, kivételesen a 72 órás teljesítést nem tudta tartani a Közszolgáltató.

A hasonló esetek elkerülése érdekében az alábbi intézkedéseket tették:

2012. július 2. napjától az ügyfélszolgálati teendők ellátásával a Fővárosi Vízműveket bízták meg. A vizsgált időpontban egy öt cég alkotta konzorcium alvállalkozóként működött közre a közzolgáltatás ellátásában. Ezt a jogviszonyt 2012. június 30. napjával megszüntették, és ezt követően kizárólag a közzolgáltató saját gépjárműparkjával és csak a saját alkalmazottaival látja el feladatait, amelynek érdekében 15 darab célgépet vásároltak, és 107 fő munkavállalóval létesítettek munkaviszonyt.

A kötbérfizetési kötelezettség teljesítése kapcsán kifejtették, hogy a Közszolgáltató betartja a Fővárosi Önkormányzattal kötött közzolgáltatási szerződés feltételeit, vagyis, a kötbérigényeknek eleget tesz. *A vizsgált ügyben a panaszos ügyfél kötbérigénnyel nem élt, ezért részére a megkeresésem megválaszolásáig kötbért nem fizettek.*

A vizsgált panasszal megegyező jellegű panaszokkal kapcsolatban a Közszolgáltató kifejtette, hogy *az elmúlt fél évben a jelentős átszervezési és átállási időszak során néhány héten keresztül naponként 10-15 hasonló tárgyú panasz érkezett*, amelyeket kivizsgáltak, és a vonatkozó jogszabályoknak és szerződésnek megfelelően jártak el. Válaszában kiemelte a Közszolgáltató, hogy július-augusztus hónapokban nem érkezett ilyen jellegű panasz a céghez, ami arra vezethető vissza, hogy az átszervezés befejeződött.

A Közszolgáltató válaszában utalt arra is, hogy a feladatok ellátásához szükséges személyi és tárgyi feltételekkel a cég rendelkezik.

Véleményük szerint nem helytálló az az általános megállapítás, hogy a 72 órán belüli teljesítést nem tudják tartani. Naponta átlagosan 300 db megrendelést teljesítenek, amelynek csak a töredéke kapcsán merül fel, hogy a határidőt nem tartják be, de ez is csak a 2012. július 2. előtti időszakra igaz. Hangsúlyozták, hogy alapvetően egyedi esetről van szó.

Az üzletszabályzatnak a megrendelés rögzítésére vonatkozó szabályait a gyakorlatban pedig nem alkalmazzák, vagyis azt, hogy amennyiben a megrendelőnek korábban keletkezett fennálló díjtarozása van a Közszolgáltató részére, abban az esetben nem teljesítik a közzolgáltatást. Így a megrendelés rögzítésére vonatkozó üzletszabályzati módszer, mint adminisztráció nem okozhatott torlódást. A Ptk. 198. § (3) bekezdése alapján a Közszolgáltatónak pedig nem kötelessége az ügyfelekkel egyenként szerződést kötni, így erre nem is került sor, a lakosság részére történő tájékoztatás a cégre vonatkozó szabályok szerint történik.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – a közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdése szerint *közzolgáltatást végző szerv* – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, a közüzemi szolgáltató, az egyetemes szolgáltató, az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, a jogszabályban közzolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet. A közzolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható. A vizsgálat folytatásának lehetőségét az Ajbt. 20. § (1) bekezdése biztosítja számomra.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy *„az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”*.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, így a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában is rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*,

működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság alkotmányos követelményének egyik eleme az egységes jogértelmezésen alapuló jogalkalmazás. Nem lehet azonban világos, egyértelmű, és hatását tekintve kiszámítható a norma, ha nem biztosítja az egyértelmű eligazodást, alkalmazást. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is. Az Alkotmánybíróság szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.

Az Alkotmánybíróság szerint a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.³ Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely a materiális jogállam értékrendjének megfelelően, a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

Az alapvető jogok biztosának gyakorlata szerint a jogállamiság elvéből fakadó egyes követelményeknek – amennyiben azok az adott kontextusban értelmezhetők – a közszolgáltatást nyújtó intézmények tevékenysége során is érvényesülniük kell: a jogbiztonság követelménye és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog biztosítása az ügyfelek, szerződéses partnerek számára a közszolgáltatást nyújtó szervektől is elvárható.

A jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal kapcsolatos tipikus visszaességek közé sorolható különösen az eljárások elhúzódása, a tényállás nem kellő mértékű tisztázása, a beadott kérelem, panasz érdemi vizsgálatának hiánya, vagy éppen az, ha a vizsgált szerv a kérelmet nem annak tartalma szerint bírálja el.

III. Az ügy érdemében

1. A 72 órás teljesítés elmaradása, a kötbérigény, a személyi és tárgyi feltételek fennállása, a Közszolgáltató monopolhelyzete, és a közszolgáltatás kötelező igénybevételének összefüggései

A Hgt. az ingatlan tulajdonos (az ingatlan tulajdonosa, birtokosa vagy használója) kötelezettségeként határozza meg, hogy az ingatlanán keletkező, az ideiglenes tárolásra szolgáló (közműpótló) létesítmények, berendezések üritéséből származó, illetve közüzemi csatornahálózatba vagy más módon befogadóba vagy szennyvíztisztítóba nem vezetett települési folyékony hulladékot a külön jogszabályban előírtak szerint *gyűjtse, továbbá az annak begyűjtésére feljogosított hulladékkezelőnek átadja.*⁴

A települési önkormányzat feladata – kötelezően ellátandó közszolgáltatásként – az ingatlan tulajdonosoknál keletkező települési folyékony hulladék kezelésére hulladékkezelési közszolgáltatás megszervezése és fenntartása⁵. A Hgt. 23. §-a szerint a települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg – többek között – a helyi közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlan tulajdonos ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit.

A közszolgáltató feladata az önkormányzati rendeletben előírt módon a települési hulladék ingatlan tulajdonosoktól történő begyűjtése, elszállítása a települési hulladékkezelő telepre, illetőleg a települési hulladék kezelése, kezelő létesítmény üzemeltetése, a szolgáltatás folyamatosságának biztosítása. Közszolgáltatás csak az a hulladékkezelő végezhető, aki biztosítani tudja a közszolgáltatás azon külön jogszabályban meghatározott személyi és tárgyi feltételeit, amelyek garantálják a közszolgáltatás tartós, rendszeres és a környezetvédelmi szempontoknak maradéktalanul megfelelő ellátását, és a települési önkormányzattal közszolgáltatási szerződést kötött.⁶

A 224/2004. (VII. 22.) Korm. rendelet a közszolgáltató kiválasztására irányuló közbeszerzési eljárással összefüggésben előírja, hogy a felhívásban vagy a dokumentációban meg kell követelni az ajánlattevőtől, hogy gondoskodjon a közszolgáltatás ellátásához szükséges *ügyfélszolgálat létrehozásáról és ügyeleti rendszer működtetéséről* az általa ellátott település területén. Az ajánlattevőnek pedig *legkésőbb a közszolgáltatás megkezdésének időpontjában rendelkeznie kell* a közszolgáltatás ellátásához szükséges – hatósági engedéllyel rendelkező és megfelelő műszaki állapotban levő – *járművekkel, gépekkel, berendezésekkel és eszközökkel.*⁷

A közszolgáltatási szerződésnek tartalmaznia kell – többek között – a közszolgáltatás megnevezését, minőségi ismérveit, és annak rögzítését, hogy a közszolgáltató vállalta a megjelölt közszolgáltatás teljesítését. A közszolgáltatási szerződésben *a közszolgáltató kötelességeként kell meghatározni a közszolgáltatás folyamatos és teljes körű ellátását*, a közszolgáltatás teljesítéséhez szükséges mennyiségű és minőségű jármű, gép, eszköz, berendezés biztosítását, valamint a szükséges létszámú és képzetségű szakember alkalmazását, a fogyasztók számára könnyen hozzáférhető ügyfélszolgálat és tájékoztatási rendszer működtetését.⁸

A 213/2001. (XI. 14.) Korm. rendelet pedig előírja, hogy a települési folyékony hulladékot az ingatlan tulajdonos előzetes bejelentése alapján az ideiglenes tárolásra szolgáló *létesítmény kapacitásától függően kell elszállítani.*⁹

Az 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet szerint a Közszolgáltató kötelessége a rendeletben és a közszolgáltatási szerződésben foglaltak szerint, a környezetvédelmi, és az egyéb jogszabályi előírások betartásával *a közszolgáltatás rendszeres ellátása az ingatlan tulajdonosok irányába.* A Közszolgáltató a közszolgáltatást akkor

láthatja el, ha rendelkezik a személyi és tárgyi, valamint a közegészségügyi feltételekkel, amelyek garantálják a *közszolgáltatás tartós és a környezetvédelmi szempontoknak megfelelő ellátását. A közszolgáltatási szerződésben rögzíteni kell többek között a hulladék elszállításának a bejelentéstől számított maximális idejét, a Közszolgáltató általános kötelezettségének tartalmát, amely a közszolgáltatást igénybevevők jogos igényeinek kielégítésére vonatkozik, az ezeket biztosító garanciális szabályokat, mint például a fogyasztói üzletszabályzat kialakításnak módját.*

Előírás az is, hogy a Közszolgáltató kötelességeként rögzíteni kell a közszolgáltatási szerződésben a nem szerződésszerű teljesítésből származó *kötbérfizetési kötelezettséget az önkormányzat és az ügyfél részére.*¹⁰

A rendelet azt is előírja, hogy a Közszolgáltató az ingatlanulajdonos bejelentése alapján, a vele egyeztetett időpontban köteles a közszolgáltatást nyújtani. *Amennyiben az ingatlanulajdonos nem kér kifejezetten későbbi szállítási időpontot, a Közszolgáltató mindenkor köteles az ingatlanulajdonos bejelentésétől számított 72 órán, illetve jogszabály eltérő rendelkezése esetén ennél rövidebb időn belül a szolgáltatást elvégezni.*¹¹

A Közszolgáltató honlapján elérhető közszolgáltatási szerződés (a továbbiakban: Szerződés)¹² meghatározza a kötbér fogalmát, amely szerint az a Közszolgáltató által az *ingatlanulajdonosoknak* fizetett összeg, ha a *közszolgáltató neki felróható okból nem tesz eleget* a közszolgáltatási felhívásban meghatározott határidőben a hulladékkal kapcsolatos közszolgáltatási kötelezettségének. Meghatározza a Szerződés a *teljesítmény kötbér* fogalmát is, amely a Közszolgáltatót terhelő fizetési (elszámolási) kötelezettség, *ha neki felróhatóan a közszolgáltatási kötelezettségét a Szerződésben meghatározottaknál alacsonyabb teljesítmény és/vagy minőségi szinten teljesíti.*

A Szerződés meghatározza a *minimális teljesítmény szintjét* is, ami a Szerződésben meghatározott mennyiségi és minőségi követelmények teljesítésének alsó határát jelenti.¹³ A közszolgáltatás főbb műszaki és minőségi követelményei között szerepel, hogy a hulladék elszállítását a *Közszolgáltató a megrendeléstől számított maximum 3 munkanapon (72 órán) belül köteles teljesíteni*, kivéve, ha az ügyfél kifejezetten későbbi időpontra kéri a teljesítést. *Amennyiben a Közszolgáltató neki felróható okból a megrendeléstől számított 3 napon (72 órán) túl, vagy nem az előre egyeztetett napon teljesíti a közszolgáltatást, 4000 Ft kötbért köteles megfizetni az ügyfélnek oly módon, hogy a kötbér összegével csökkenti a fizetendő közszolgáltatási díjat. A 6 napon túl teljesített közszolgáltatásért 8000 Ft kötbért köteles fizetni.*¹⁴ Az I. számú melléklet a közszolgáltatás mennyiségi és minőségi követelményei között szintén említi a Közszolgáltató 72 órás elszállítási kötelezettségét, és meghatározza a *minimális teljesítmény szint fogalmát, ami azt jelenti, hogy a Közszolgáltató a teljesítési határidőt a megrendelések 100%-a esetében köteles betartani. Ha a Közszolgáltató neki felróható okból a minimális teljesítmény szint alatt teljesít, akkor teljesítmény kötbért köteles fizetni.*¹⁵

A Szerződés azt is tartalmazza, hogy a Közszolgáltató rendelkezik a közszolgáltatási kötelezettség teljesítéséhez szükséges személyi és tárgyi feltételekkel, és köteles Budapest főváros közigazgatási területén rendszeres ügyfélfogadást és ügyeletet tartani.¹⁶

A Szerződés előírja a „Közszolgáltató ügyfelekkel kapcsolatos jogai és kötelezettségei” cím rendelkezései között, hogy a *Közszolgáltató kötelezettsége üzletszabályzat készítése*, amelyben rögzíti különösen az ügyfelekkel való kapcsolattartásra, a tájékoztatásra, a panaszkezelésre, az ügyféli adatok kezelésére, a számlázásra, a díjbeszedésre és a díjhátralék kezelésére vonatkozó szabályokat, módszereket.¹⁷

Fentiek alapján az üzletszabályzat készítése kötelező a Közszolgáltató részére, célja pedig, hogy az ügyfelekkel kapcsolatos egyes kérdéseket részletesen szabályozza, *vagyis a Közszolgáltató szolgáltatási gyakorlatát meghatározó egyik dokumentum.*¹⁸

Az üzletszabályzat szintén említi az igénybejelentést követő 72 órás teljesítési kötelezettséget. Rendelkezik szintén arról a kötbérfizetési esetről, amikor a Közszolgáltató nem teljesít a megrendelővel előre egyeztetett időpontban, amely esetben a megrendelő részére köteles bruttó 4000 Ft-ot jóváírni a következő számlán.¹⁹

Az üzletszabályzat azonban a kötbér tekintetében az 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelethez és a Szerződéshez képest a lakos részére is előír kötbérfizetési kötelezettséget a 15.1. „A lakosság számára, illetve általa fizetendő kötbérek” cím alatt. Eszerint ha a lakos nem teszi lehetővé az előre egyeztetett időpontban a szállítást, a második kiszállásért 4000 Ft extra kiszállási díjat köteles fizetni a Közszolgáltatónak a tényleges teljesítést követően, a soron következő számlájában feltüntetve.

A Közszolgáltató válasza szerint azon ügyfelek esetén, akik kötbérgénnnyel éltek, teljesítették azt, aki azonban nem jelezte igényét, annak a részére – mint a vizsgált esetben is – nem fizetett kötbért a cég.

Továbbá, az üzletszabályzat megfogalmazása szerint, amennyiben a lakos tartozik kötbért fizetni, *azt a Közszolgáltató „automatikusan” érvényesíti a tényleges teljesítést követően, a soron következő számlájában.* Véleményem szerint, és a Közszolgáltató kötbérfizetésre vonatkozó válasza szerint is, először a kötbér jogosultjának be kell jelentenie a kötbérre vonatkozó igényét. Kérdéses, hogy a kötbérnek a számlájában történő automatikus érvényesítése a kötbérgénnny bejelentésének minősül-e, vagy sem. Amennyiben a lakos nem fizeti be a számlát – amely tartalmazza a közszolgáltatás díját és adott esetben a kötbér összegét is – a díj a kötbérrel együtt minősül adók módjára behajtható köztartozásnak? A Hgt. szerint a meg nem fizetett közszolgáltatási díjra vonatkozik a köztartozás, a díjnak pedig nem része a kötbér, az polgári peres úton érvényesíthető meg nem fizetés esetén.²⁰ *Álláspontom szerint ezért a Közszolgáltatói kötbérgénnny a közszolgáltatási díjra vonatkozó számlától elkülönítve kezelendő.*

A kötbér a szerződést biztosító mellékkötelezettségek egyik fajtája. Célja, hogy mint szankció a kötelezettet a szerződésben vállalt kötelezettség teljesítésére ösztönözze, s ezáltal szilárdítsa a szerződési fegyelmet. A Ptk. 246. § (1) bekezdése szerint: *„A kötelezett meghatározott pénzüsszeg fizetésére kötelezheti magát arra az esetre, ha*

olyan okból, amelyért felelős, nem, vagy nem szerződészerűen teljesít (kötbér). Kötbért csak írásban lehet érvényesen kikötni. Kötbér után kamat kikötése semmis.” A rendelkezésből következik, hogy kötbér fizetésre csak akkor kerülhet sor, ha a kötelezett neki felróható okból nem teljesít, vagyis a felróhatóság fogalmi eleme a kötbérnek, így a Szerződésben szükségtelen külön hangsúlyt fektetni arra, hogy a Közszolgáltatónak felróható esetben kell kötbért fizetnie. Megjegyzendő, hogy a lakos által fizetendő kötbér esetén nem írta elő a Közszolgáltató az üzletszabályzatban a felróhatóság meglétét, bár ez külön nem is szükséges a fentiek alapján.

További fogalmi eleme azonban, hogy a kötelezett akaratán múlik („kötelezheti magát”), hogy vállal-e kötbérfizetési kötelezettséget. A Közszolgáltató ezért az üzletszabályzatban egyoldalúan nem írhatja elő a lakos részére a kötbérfizetési kötelezettséget.

A települési szilárd hulladék szállítási közszolgáltatással kapcsolatban a közszolgáltatók gyakorlatát vizsgálva egy korábbi jelentésemben²¹ megállapítottam, hogy a magasabb szintű jogszabályok keretei között az egyes önkormányzati rendeletek határozzák meg a szolgáltatást: a közszolgáltatás tartalmát, a feladatellátás rendjét és módját, az igénybevétel módját, gyakoriságát, idejét és helyét, stb. *Az ingatlantulajdonos és közszolgáltató között létrejövő szerződés minden lényegi elemét tehát jogszabály határozza meg.*

A Hgt. 23. §-a konkrétan meghatározza azokat a szabályozási tárgyakat, melyekben a törvény felhatalmazása alapján, annak végrehajtására rendeletet alkot a képviselő-testület.²² *A szabályozás, vagyis a rendeletalkotás joga nem delegálható a Közszolgáltatóra. A Közszolgáltató a vonatkozó jogszabályok, így a Hgt. keretei között alkotott helyi rendeletek, valamint az önkormányzattal kötött közszolgáltatási szerződés előírásai alapján köteles ellátni feladatát.*

Megállapítom, hogy sem az 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet, sem a Szerződés nem tartalmazza a lakosok részéről fizetendő kötbérré vonatkozó kötelezettséget, így az *üzletszabályzat tartalma – függetlenül attól, hogy a Közszolgáltató a gyakorlatban ténylegesen alkalmazza-e vagy sem, mivel a szabályzat előírásait bármikor elkezdheti érvényesíteni – ellentétes a Közszolgáltató tevékenységét meghatározó 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelettel és a Szerződéssel, ezért sérült a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye.*

Amennyiben a Közszolgáltató a 72 órás szállítást nem teljesíti, nem az 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendeletben és a Szerződésben előírtak szerint jár el, tehát a fentiek alapján sérül a *jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye, és a tisztességes eljáráshoz való jog.* A 72 órán belüli szállítás előírása és teljesítése garanciális jellegű, hiszen az ingatlantulajdonosnak kötelező igénybe vennie a közszolgáltatást, a megrendelés pedig a közműpótló műtárgy kapacitásához igazodik. Tekintettel arra, hogy közegészségügyi és környezetvédelmi jelentősége van a szállításnak, nem engedhető meg, hogy a közszolgáltatás ellátására kizárólagos joggal rendelkező Közszolgáltató ne teljesítse a kötelezettségét.²³ Szeretném felhívni a figyelmet arra, hogy a közreműködő teljesítéséért a Közszolgáltató úgy felel, mintha saját maga teljesített volna.²⁴

2. Az üzletszabályzat megrendelésre vonatkozó szabályai és a közszolgáltatás teljesítése megtagadásának összefüggései

A Hgt. szerint a közszolgáltatás teljesítése csak törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott esetekben szüneteltethető, illetőleg korlátozható.²⁵

Az 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet szerint a Közszolgáltató az ingatlantulajdonos bejelentése alapján, a vele egyeztetett időpontban köteles a közszolgáltatást nyújtani. A közszolgáltatás teljesítésének feltételeiről a Közszolgáltató az ügyfelet írásban értesíti vagy felhívás közlése útján tájékoztatja. A rendelet is tartalmazza, hogy a hulladék begyűjtése és elszállítása, ártalmatlanítása csak törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott esetekben szüneteltethető vagy korlátozható.²⁶ A szolgáltatás megtagadására vonatkozó rendelkezések az alábbiak:

„14. § (3) A külön jogszabályokban kihirdetett hulladékjegyzékekben nem szereplő, vagy ismeretlen összetételű hulladékot veszélytelenségének, illetve veszélyességének megállapításáig veszélyes hulladéknak kell tekinteni. (4) A Közszolgáltató a települési folyékony hulladék elszállítását nem tagadhatja meg, kivéve a (3) bekezdésben foglaltakat és azt az esetet, ha a hulladék a Közgyűlés által kijelölt leürítő helyen – különösen szennyvízelvezető törzshálózatba vagy szennyvízelvezető műbe – a külön jogszabályok szerint nem helyezhető el. Ez esetben a Közszolgáltató a jogszabályi előírások figyelembevételével megfelelő intézkedések kezdeményezése mellett megtagadja az elszállítást.”

Az üzletszabályzat részletes rendelkezéseket állapít meg arra, hogy az ingatlantulajdonos által a szállítás megrendelésére tett igénybejelentés mely feltételek teljesülése esetén minősül megrendelésnek, amely alapján a Közszolgáltató megkezdi a fuvarszervezést.²⁷ Az egyik feltétel, hogy *„A szolgáltatást igénybe venni kívánó személynek nem lehet lejárt határidejű számlatartozása.”* Az üzletszabályzat 9.2. pontja szerint: *„Az FTSZV Kft. a beérkezett igénybejelentéseket nyilvántartási rendszerében rögzíti. A fuvarszervezés előtt ellenőrzi, hogy az ügyfél a fizetési kötelezettségének eleget tett-e. Amennyiben igen, az igénybejelentést megrendelésé módosítja, és azonnal megkezdi a fuvarszervezést. Amennyiben az ügyfélnek lejárt számlatartozása van, ennek tényét (személyes és telefonos igénybejelentéskor azonnal, egyéb esetben a megadott elérhetőségek valamelyikén, az igénybejelentés feldolgozásakor) jelzi az igénybejelentőnek, hogy haladéktalanul rendezhesse a kötelezettségét. A bejelentés akkor válik megrendelésé és a szállítási feladatok közé sorolhatóvá, ha a szállítás összes feltétele (lakossági kötelezettségek is) teljesül.”*

A fenti rendelkezések szerint a Közszolgáltató különbséget tesz igénybejelentés és megrendelés között, és addig, ameddig az ügyfélnek lejárt számlatartozása van, igénybejelentés esetén nem teljesíti a közszolgáltatást,

vagyis megtagadja azt. Az üzletszabályzat tehát az 59/2011. (X. 12.) Föv. Kgy. rendelethez és a Szerződéshez képest meghatároz még egy esetet, amikor a Közzolgáltató nem köteles a szolgáltatást teljesíteni.

A Közzolgáltatónak a megkeresésemre adott válasza szerint az üzletszabályzat megrendelés rögzítésére vonatkozó szabályait a gyakorlatban nem alkalmazza a cég.

Az előzők során már utaltam arra, hogy a Közzolgáltató a közzolgáltatási tevékenységét a jogszabályokban foglaltak, és a Szerződés szerint kell, hogy végezze. A Közzolgáltató nem szabhat feltételeket az 59/2011. (X. 12.) Föv. Kgy. rendelet és a Szerződés előírásaival szemben vagy azokon túlmenően az ingatlantulajdonos által átadott hulladék begyűjtésével és elszállításával kapcsolatban.

Az AJB-1360/2011. számú jelentésben, a települési szilárd hulladékkal összefüggésben a gyűjtődényre felragasztandó matrica kapcsán részletesen elemeztem a közzolgáltatás teljesítésének szüneteltethetőségét és korlátozhatóságát. A tényállás szerint a közzolgáltató a díj befizetését igazoló matricát küld az ingatlantulajdonosoknak, amelyet az edényre fel kell ragasztani. Amennyiben az edényen nem található meg a matrica, a közzolgáltató nem teljesít. Megállapítottam, hogy sem a vonatkozó települési önkormányzati rendelet, sem az ingatlantulajdonos és a közzolgáltató között megkötött szerződés nem tartalmazta azt, hogy a szolgáltató kizárólag matrica ellenében szállítja el a hulladékot, a helyi rendelet alapján az elszállításnak nem feltétele a matrica felragasztása, ezért nem tagadhatja meg a közzolgáltató a szolgáltatás elvégzését. Az ilyen közzolgáltatói gyakorlat visszásságot okoz a jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben.

A jelentésben azt is vizsgáltam, hogy a helyi rendelet előírhatja-e, hogy a közzolgáltató megtagadja a szolgáltatás teljesítését matrica, vagyis a díjfizetés hiányában. A Hgt. 27. § (2) bekezdésére tekintettel megállapítottam, hogy sem a Hgt., sem annak végrehajtási rendeletei nem tartalmaznak olyan rendelkezéseket, hogy a közzolgáltatás ellátása korlátozható, vagy szüneteltethető lenne, például amennyiben az ügyfél nem fizeti meg a díjat. Ilyen rendelkezést a települési önkormányzati rendelet nem tartalmazhat. Mindezzel összefüggésben felhívtam a figyelmet arra, hogy a meg nem fizetett közzolgáltatási díj köztartozássá válik, amit a hatóság adók módjára érvényesít, mivel a közzolgáltatás folyamatosságát fenn kell tartani.

Jelen esetben az üzletszabályzat fent ismertetett előírásával összefüggésben is érvényesek az AJB-1360/2011. számú jelentésben foglaltak.

Megállapítom, hogy sem az 59/2011. (X. 12.) Föv. Kgy. rendelet, sem a Szerződés nem tartalmazza a szolgáltatás szüneteltetésének azon lehetőségét, amely szerint lejárt esedékességű díjtarozáskor a Közzolgáltató nem teljesíti a szolgáltatást megrendelés esetén. Az üzletszabályzat tartalma – függetlenül attól, hogy a Közzolgáltató a gyakorlatban ténylegesen alkalmazza-e vagy sem, mivel a szabályzat előírásait bármikor elkezdheti érvényesíteni – nem egyezik meg a Közzolgáltató tevékenységét meghatározó 59/2011. (X. 12.) Föv. Kgy. rendelettel és a Szerződéssel, ezért sérült a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye, a rendelkezés tartalmára tekintettel pedig a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz.

Intézkedésem

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a Fővárosi Településtisztasági és Környezetvédelmi Kft. ügyvezető igazgatóját, hogy a jelen eljárásom során vizsgált kérdésekre tekintettel vizsgálja felül az üzletszabályzat rendelkezéseit, és azt a vonatkozó jogszabályoknak, illetve a ténylegesen követett gyakorlatnak megfelelően módosítsa.

Budapest, 2012. november

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ http://nol.hu/belfold/20120821-kavarog_a_szennyviz_a_fovarosban

² <http://www.ftszy.hu/ftszy-kft/dokumentumok/uezletszabalyzat.html>

³ Vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat.

⁴ Hgt. 20. § (1) bekezdés

⁵ Hgt. 21. § (1) bekezdés

⁶ Hgt. 27. § (1) bekezdés, (3) bekezdés a) és d) pontok

⁷ 224/2004. (VII. 22.) Korm. rendelet 2. § (4) bekezdés, 6. § (1) bekezdés b) pont.

⁸ 224/2004. (VII. 22.) Korm. rendelet 11. § (2) bekezdés, 12. § (1) bekezdés a), c), és h) pontok.

⁹ 213/2001. (XI. 14.) Korm. rendelet 19. § (1) bekezdés b) pont

¹⁰ 59/2011. (X. 12.) Föv. Kgy. rendelet 6. § (1) és (4) a), 7. § (5) a) c), (6) a)

¹¹ 59/2011. (X. 12.) Föv. Kgy. rendelet 9. § (5), 14. § (1)

¹² <http://www.ftszy.hu/ftszy-kft/dokumentumok/kozszolgaltatoi-szerzodes.html>, „Közzolgáltatási szerződés a települési folyékony hulladék kezelésére, szennyvíziszap kezelésére, környezetvédelmi monitoring gépjármű üzemeltetésre” című dokumentum, kelt 2011. szeptember 29. (a továbbiakban: Szerződés)

¹³ Szerződés 3.6., 3.11., és 3.18. pontjai.

¹⁴ Szerződés 5.3.8. pont, 5.7. pont

¹⁵ Szerződés I. számú melléklet 3. pont.

¹⁶ Szerződés 4.1.6., 5.4.3.

¹⁷ Szerződés 5.4.1.

¹⁸ Üzletszabályzat 1. Hatály „Az FTSZV Fővárosi Településtudományi és Környezetvédelmi Korlátolt Felelősségű Társaság (a továbbiakban: Társaság, vagy FTSZV Kft.) jelen Üzletszabályzatát annak hatályba lépését követően létrejött jogviszonyokra kell alkalmazni. A hatályba lépés napja az Üzletszabályzat Társaság Ügyvezetője által történt aláírását követően a Társaság internetes oldalán való közzététel napja – 2012. március 1. Az üzletszabályzat visszavonásig hatályos. Jelen Üzletszabályzat személyi hatálya kiterjed a Társaság által Budapest Főváros közigazgatási területén végzett települési folyékony hulladékkezelési közszolgáltatása tekintetében minden, az azt igénybe vevő jogi személyiséggel rendelkező, vagy jogi személyiség nélküli gazdasági társaságra vagy szervezetre és a magánszemélyekre. Az Üzletszabályzat tárgyi hatálya kiterjed a Budapest Főváros Önkormányzatával kötött közszolgáltatási szerződés és a többször módosított 59/2011 (X.12.) Kgy. rendelet (a továbbiakban: Rendelet) alapján végzett teljesítésekre, melyet a Társaság üzletszerű gazdasági tevékenysége körében köt az Üzletszabályzat személyi hatálya alá tartozó féllel.”

¹⁹ Üzletszabályzat 9.3. pont, 15. pont

²⁰ Hgt. „26. § (1) A hulladékkezelési közszolgáltatás igénybevételéért az ingatlanulajdonost terhelő díjhátralék és az azzal összefüggésben megállapított késedelmi kamat, valamint a behajtás egyéb költségei adók módjára behajtható köztartozásnak minősülnek.”

²¹ AJB-1624/2011. számú jelentés

²² Hgt. „23. § A települési önkormányzat képviselő-testülete önkormányzati rendeletben állapítja meg: a) a helyi közszolgáltatás tartalmát, a közszolgáltatással ellátott terület határait; b) közszolgáltató megnevezését, illetőleg annak a működési területnek a határait, amelyen belül a közszolgáltató a közszolgáltatást rendszeresen köteles ellátni; c) a közszolgáltatás ellátásának rendjét és módját, a közszolgáltató és az ingatlanulajdonos ezzel összefüggő jogait és kötelezettségeit - beleértve az egyes ingatlanfajtákra vonatkozó speciális szabályokat -, a szolgáltatásra vonatkozó szerződés egyes tartalmi elemeit; d) a közszolgáltatás keretében kötött szerződés létrejöttének módját, valamint a közszolgáltatás igénybevételének - jogszabályban nem rendezett - módját és feltételeit; e) a közszolgáltatással összefüggő - jogszabályban nem rendezett - települési önkormányzati feladat- és hatáskört; f) az ingatlanulajdonost terhelő díjfizetési kötelezettséget, az alkalmazható díj legmagasabb mértékét, megfizetésének rendjét, az esetleges kedvezmények eseteit vagy a szolgáltatás ingyenességét; g) a közszolgáltatással összefüggő személyes adatok (köszolgáltatást igénybe vevő neve, lakcíme, születési helye és ideje, anyja neve) kezelésére vonatkozó rendelkezéseket; h) a gazdálkodó szervezet számára - a 20. § (4) bekezdésében meghatározott kivétellel - a gazdasági tevékenységével összefüggésben keletkezett, nem elkülönítetten gyűjtött és a 13. § alapján nem hasznosított vagy ártalmatlanított hulladéka tekintetében a közszolgáltatás kötelező igénybevételét a 21. § (2) bekezdésében foglaltakra figyelemmel.”

²³ A Közszolgáltató kizárólagos szolgáltatási jogát az AJB-3637/2012. számú jelentés elemezte. A települési önkormányzatnak jogszabályi kötelezettsége, hogy kiválassza azt a közszolgáltatót, amely cég a továbbiakban kizárólagos joggal végezheti meghatározott területen a közszolgáltatást.

²⁴ 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet 15. § (7) bekezdés, Szerződés 8.6. pont

²⁵ Hgt 27. § (2) bekezdés

²⁶ 59/2011. (X. 12.) Főv. Kgy. rendelet 9. § (4)-(5) bekezdések, 14. § (2) bekezdés

²⁷ Üzletszabályzat 9.1. pont: „Az igénybejelentés feltételei a következők: A bejelentőnek szerepelnie kell az FTSZV Kft. partnertörzsében (melyet a Főváros Vízművek Zrt. bocsát az FTSZV Kft. rendelkezésére) az összes, az alábbiakban szereplő személyes adattal: bejelentő neve, bejelentő ügyfél azonosítója (ha már van), kiszállás címe (utca, házszám, vagy helyrajzi szám), születési helye, ideje, anyja neve, személyi igazolványának száma, az ingatlan – amelyre a szállítási igényét be kívánja jelenteni – vízmérőjének gyári száma, a vízmérő hitelesítésének érvényességi ideje, a vízmérő mérőállása, A szolgáltatást igénybe venni kívánó személynek nem lehet lejárt határidejű számlatartozása. Emellett a szállítás szervezése érdekében a megrendeléskor szükséges megadni a következő, ingatlanhoz kapcsolható adatokat: az elszállítandó települési folyékony hulladék becsült mennyisége, a tárolómedence és a hozzá legközelebbi – teherautóval még megközelíthető – hely 1-2 méteres pontossággal becsült távolsága, szükséges-e kiegészítő szivattyú, a szolgáltatás igénybevételének tervezett időpontja(i), a települési folyékony hulladékgyűjtő tárolójának a becsült térfogata, kapcsolattartásra alkalmas telefonszám, kapcsolattartásra alkalmas e-mail cím, az ingatlan használatának jogcímét igazoló dokumentum másolata.”

AJB-4908/2012

Megújuló energiahordozók alkalmazása

Előadó: dr. Garaguly István

Az eljárás megindulása

A „Válság vesztesei a paragrafusok fogságában” című projektem keretében azt a kérdést helyeztem vizsgálatom középpontjába, hogy a napjaink összetett gazdasági, pénzügyi, társadalmi, környezeti folyamatainak válsága okozta szűkülő lehetőségek, milyen új típusú alapjogi problémákat jelenítenek meg és ezekre a kihívásokra milyen, a jog által adható új típusú válaszok adhatók, amelyek a válság leküzdése mellett, valódi kiutat is jelenthetnek.

Az alapjogok inflálódása, értékének csökkenése a válságban sem engedhető meg, ellenkezőleg: a nehéz

körülmények közepette az egyensúly, a társadalmi igazságosság keresése még fontosabb feladatunk, amelyhez az alkotmányos mércét – változatlanul – az alapvető jogok jelentik.

A válság fogalma többért: a gazdasági megrendüléssel párhuzamosan a társadalomban is megfigyelhetőek annak tünetei, ugyanakkor az aktuális pénzügyi-gazdasági-társadalmi válságot „körülvevő” környezeti válság, az éghajlatváltozás folyamata és a megelőzésére kidolgozott nemzetközi és nemzeti stratégiák és a programok megvalósítása is folyamatos kihívást és feladatot jelent, amely nem odázható, vagy halasztható későbbre pusztán az aktuálisan közvetlenebb problémákat okozó gazdasági vagy társadalmi válságtünetek miatt.

A különböző válságfolyamatok sajátos összefüggésben vannak egymással, a kiútkeresés lehetősége is *integrált* módon lehetséges, az egyoldalú megoldások és válaszok más területeken felerősíthetik a válságtüneteket, ugyanakkor az integrált megközelítésű, problémacentrikus válaszok hosszú távú megoldást, a válság leküzdését eredményezhetik.

A gazdasági-pénzügyi válsággal közvetlenül összefüggő társadalmi szolidaritás válság-dimenziót a projekt keretében több területen vizsgáltam: a hajléktalanság problémájához kapcsolódóan a közterület-használat szigorításával kapcsolatos tendenciákat, az etnikai- szociális előítéletességgel, a diszkriminatív magatartás-formák erősödésével kapcsolatos egyes jelenségeket, a gazdasági-pénzügyi válság kiemelt témáiként a társadalombiztosítási rendszer átfogó elemzését (magánnyugdíj rendszer, rokkantnyugdíj átalakítása) tekintettem át, egyes pénzügyi jogi tárgyú, a válsághoz kapcsolódó problémákat vizsgáltam (magánszemélyek csődvédelme, végrehajtással kapcsolatos kérdések), valamint az egészségügyi dolgozók, orvosok, ápolók oktatásának, képzésének, életkörülményeinek vizsgálatát is elvégeztem.

Általános és a panaszügyekben egyaránt megmutató tapasztalat, hogy a környezetvédelem szempontjai és a jövő nemzedékek ezekkel összefüggő érdekének érvényesülése sok esetben hátrányt szenved a hatósági döntések meghozatala során, az egészséges környezethez való alapvető jog „alul marad” a gazdasági válság miatt olykor aránytalan prioritást élvező gazdasági érdekekhez képest.

A fenntartható fejlődés követelménye alatt a válságtendenciák torzító hatásai miatt sok esetben csak a gazdasági szempontú fenntarthatóságot értik, a környezetvédelmi és társadalmi szempontok olykor legfeljebb másodlagosak e döntéshozatali eljárásokban. A válság következtében így az egészséges környezethez való jog többször „versenyhátrányba” kerülhet a többi fontos társadalmi-gazdasági érdek érvényesüléséhez képest, amely sok esetben a jogi szabályozási környezet hiányos vagy ellentmondó voltára vezethető vissza. Ezen egyoldalúságok és ellentmondások következtében a jelen és a jövő generáció tagjainak egészséges környezethez való joga folyamatosan sérülhet, illetve veszélyeztetett.

A projekt keretében a tematikus vizsgálatok környezetvédelmi témái között a megújuló energiaforrásoknak a villamosenergia-iparban való alkalmazásával kapcsolatosan azt a kérdéskört kívánom megvizsgálni, hogy a megújuló energiaforrások energetikai alkalmazhatóságának jogi feltételei, az engedélyezési eljárásokra vonatkozó hatályos szabályok mennyiben segítik elő, adott esetben mennyiben akadályozzák, gátolják a megújuló beruházások megjelenését a piacon, egyedi, kisközösségi, településrészi, települési, megyei, illetve országos szinten egyaránt.

Vizsgálatomhoz felhasználtam a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium által korábban „Magyarország megújuló energia hasznosítási nemzeti cselekvési tervéről” (NCsT) szóló kormány-előterjesztés véleményezéséhez megküldött, a Magyar Energia Hivatal (MEH) által készített háttér tanulmányokat, továbbá megkerestem a Regionális Energetikai Kutató Központot, a Nemzeti Megújuló Energia Platformot, az Energiaklub Szakpolitikai Intézet és Módszertani Központot, a Magyar Biomassza Társaságot, a Magyar Biogáz Egyesületet, a Magyar Megújuló Energia Szövetséget, a Magyar Geotermális Egyesületet, a Magyar Hőszivattyú Szövetséget, a Magyar Napelem és Napkollektor Szövetséget, a MANAP Iparági Egyesületet, a Magyar Napenergia Társaságot, a Magyar Szélenergia Társaságot, a Magyar Szolár Szövetséget, a Magyar Termálenergia Társaságot, a Geotermikus Klasztert, valamint 34 települési önkormányzatot.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független, demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- Vállalkozáshoz való jog: „Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz.” [Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdés]
- Az egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.” [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés]
- Az egyenlő bánásmód követelménye és a hátrányos megkülönböztetés tilalma, esélyegyenlőség: „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti, vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.” „Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.” [Alaptörvény XV. cikk (2) és (4) bekezdés].

Alkalmazott jogszabályok

- A megújuló energiaforrásból előállított energia támogatásáról, valamint a 2001/77/EK és a 2003/30/EK irányelv módosításáról és azt követő hatályon kívül helyezéséről szóló 2009/28/EK Európai Parlamenti

- és Tanácsi Irányelv (RES Irányelv)
- A vízvédelmi politika terén a közösségi fellépés kereteinek meghatározásáról szóló 2000/60/EK Irányelv (Vízkeretirányelv, VKI)
 - Az egyes köz- és magánprojektek környezetre gyakorolt hatásainak vizsgálatáról szóló 2011/92/EU (2011. december 13.) Európai Parlamenti és Tanácsi Irányelv (továbbiakban: KHV Irányelv)
 - A környezetszennyezés integrált megelőzéséről és csökkentéséről szóló 2008/1/EK (2008. január 15.) Európai Parlamenti és Tanácsi Irányelv (továbbiakban: IPPC Irányelv)
 - Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló 2007. évi LX. törvény
 - A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
 - A környezeti hatásvizsgáltról és az egységes környezethasználati engedélyezési eljárásról szóló 314/2005. (XII. 25.) Korm. rendelet (Kvhr.)
 - A környezetvédelmi, természetvédelmi, vízügyi hatósági és igazgatási feladatokat ellátó szervek kijelöléséről szóló 347/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet (KhatKr.)
 - A Nemzeti Éghajlatváltozási Stratégiáról szóló 29/2008. (III. 20.) OGY határozat (NÉS)
 - Nemzeti Energiastratégiáról szóló 77/2011. (X. 14.) OGY határozat
 - A területfejlesztésről és a településrendezésről szóló 1996. évi XXI. törvény (TfTv.)
 - Az Országos Területrendezési Tervről szóló 2003. évi XXVI. törvény (OtrT.)
 - A településfejlesztési koncepció, a településfejlesztési program és a területrendezési terv tartalmi követelményeiről szóló 218/2009. (X. 6.) Korm. rendelet (TrtKr.)
 - Az épített környezet védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.)
 - Az építésügyi hatósági eljárásokról, valamint a telekalakítási és az építészeti-műszaki dokumentációk tartalmáról szóló 37/2007. (XII. 13.) ÖTM rendelet (ÖTMr.)
 - Az építésügyi és építésfelügyeleti hatósági eljárásokról és ellenőrzésekről, valamint az építésügyi hatósági szolgáltatásról szóló 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (Évhr.)
 - A Magyar Kereskedelmi Engedélyezési Hivatalról és a területi mérésügyi és műszaki biztonsági hatóságokról szóló 320/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet
 - A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
 - A vízgazdálkodásról szóló 1995. évi LVII. törvény (Vgt.)
 - A vizek hasznosítását, védelmét és kártételeinek elhárítását szolgáló tevékenységekre és létesítményekre vonatkozó általános szabályokról szóló 147/2010. (IV. 29.) Korm. rendelet (VízKr.)
 - A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény (Btv.)
 - A bányászatról szóló 1993. évi XLVIII. törvény végrehajtásáról szóló 203/1998. (XII. 19.) Korm. rendelet (Bvhr.)
 - A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (VET.)
 - A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 273/2007. (X. 19.) Korm. rendelet (VetVhr.)
 - A villamosenergia-ipari építésügyi hatósági engedélyezési eljárásról szóló 382/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet (VillépKr.)
 - A megújuló energiaforrásból vagy hulladékból nyert energiával termelt villamos energia, valamint a kapcsoltnan termelt villamos energia kötelező átvételéről és átvételi áráról szóló 389/2007. (XII. 23.) Korm. rendelet (KÁTr.)
 - Az átvételi kötelezettség alá eső villamos energiának az átviteli rendszerirányító által történő szétosztásáról és a szétosztás során alkalmazható árak meghatározásának módjáról szóló 109/2007. (XII. 23.) GKM rendelet (GKMr.)
 - A Magyar Energia Hivatal igazgatási szolgáltatási díjainak mértékéről, valamint az igazgatási szolgáltatási és a felügyeleti díj fizetésének szabályairól szóló 91/2007. (XI. 20.) GKM rendelet (MEH GKMr.)
 - Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (Panasztv.)
 - A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (rég Hgt.)
 - A hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény (új Hgt.)
 - Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletről szóló 2008. évi XLVI. törvény
 - A hulladékok jegyzékéről szóló 16/2007. (VII. 18.) KöM rendelet
 - A nem emberi fogyasztásra szánt állati eredetű melléktermékekre vonatkozó állategészségügyi szabályok megállapításáról szóló 45/2012. (V. 8.) VM rendelet

A megállapított tényállás

Az ENSZ Éghajlatváltozási Keretegyezménye és annak Kiotói Jegyzőkönyve végrehajtási keretrendszeréről szóló 2007. évi LX. törvénnyel összhangban első alkalommal a 2008–2025 időszakra került kidolgozásra a NÉS. A

stratégiában meghatározták az éghajlatváltozással kapcsolatos célokat, eszközöket, prioritásokat. A kibocsátáscsökkentési lehetőségek között elsődleges hangsúlyt kapott az energetikai szerkezetváltás szükségessége és ennek keretében az energiaszektor kibocsátásait az energiahatékonyság növelésével (fajlagos energiafelhasználás-csökkentés), az energiatakarékosság növelésével (energiafogyasztás csökkentés), és a megújuló energia tényérésének elősegítésével csökkentő, az éghajlatváltozási stratégiában kiemelt stratégiai célkitűzések. Az energetikai szerkezetváltás lényege a NÉS szerint, hogy a nagyrészt szén, olaj és földgáz felhasználása helyett a villamos energia előállítása túlnyomórészt vagy teljesen alacsony széntartalmú forrásokból származik: megújuló (szél- és napenergia, biomassa); a szén-dioxid kibocsátó erőművek szénbefogást és tárolást alkalmaznak; emellett a kibocsátás-csökkentését szolgálja még a nukleáris energia alkalmazása is.

A NÉS szerint az energetikai szerkezetváltás pozitív társadalmi hatása még, *„hogyan az alacsony széntartalmú gazdaságban elterjedten használt megújuló energia előállítása sokszor munkai igényesebb, mint a hagyományos energiatermelés. Ezért az átállás munkahelyeket teremt.”*

Az energetikai szerkezetváltás hosszú távú hozadéka és jelentősége, hogy a munkahelyteremtés révén a gazdasági-pénzügyi válság leküzdését is szolgálja, a válságból kiutat jelent, ezért is kapcsolódik szorosan a „Válság vesztesei” projekt tematikájához a megújuló energiapiaci helyzetével összefüggő vizsgálat.

A NÉS célkitűzéseit a végrehajtására két évente kidolgozandó Nemzeti Éghajlatváltozási Programok valósítják meg a kibocsátások csökkentésére, illetve korlátozására tett kötelezettségek meghatározása és teljesítése, tényleges és várható eredményeinek ellenőrzése érdekében. Jelenleg az 1005/2010. (I. 21.) Korm. határozattal elfogadott Nemzeti Éghajlatváltozási Program (NÉP) hatályos, amelynek I/1. Energetikai fejezete szerint *„Az éghajlatváltozás elleni küzdelemben, az éghajlatváltozás kockázatának csökkentésében az energiaszektor döntő szerepet játszik, hiszen az üvegházhatású gázok kibocsátásának mintegy 45–50%-a ezen ágazathoz köthető. Csökkenteni kell tehát a fosszilis energiahordozók felhasználását, az ellátásbiztonság szempontjait szem előtt tartva pedig energiaforrás-struktúraváltást kell elérni a hazai energetikai iparban.”*

Ennek érdekében a NÉP I. pontja a NÉS-ben meghatározott megújuló energiaforrás felhasználásának növelése érdekében a helyi energiaigényt helyi, megújuló energiaforrásokból kielégítő beruházások megvalósulásának ösztönzését, a megújuló energiák használatának regionális támogatását, a megújuló energia alapú térségfejlesztés érdekében a helyben rendelkezésre álló megújuló energiaforrásokon alapuló hő és/vagy villamosenergia-termelés ösztönzését, a megújuló alapon történő villamosenergia-termelés, és kapcsolt hő-és villamosenergia-termelés támogatását, a megújuló erőforrások (elsősorban nap-, szél- és vízenergia) előrejelzése tekintetében a szélenergia rövidtávú becslését, valamint a meglévő előrejelzések pontosítását lehetővé tévő rendszer kidolgozását és a klímatorvény elfogadását tűzi ki két éves időbeli hatálya szerinti közvetlenül megvalósítandó célként.

Magyarország energiapolitikáját a Nemzeti Energiastratégiáról szóló 77/2011. (X. 14.) OGY határozat 2030-ig szólóan határozza meg. Az energetikai struktúraváltás során megvalósítandó céljai között tartalmazza a teljes ellátási és fogyasztási láncot átfogó energiahatékonysági intézkedésekre, az alacsony CO₂-intenzitású –

elsődlegesen megújuló energiaforrásokra épülő – villamosenergia-termelés arányának növelésére és a megújuló és alternatív hőtermelés elterjesztésére irányuló célkitűzéseket. Több forgatókönyvet tartalmaz az energetika egészére („Ölbe tett kéz”, „Közös erőfeszítés”) és 2050-ig a villamos áram-szektorra az erőművi mix alapjellemzőire („Atom-Zöld”, „Anti atom-Zöld”, „Atom-Zöld+”, „Atom+Zöld” „Atom-Szén-Zöld”, „Anti Atom-Zöld+”) vonatkozóan, amelyek közül a „Közös erőfeszítés” és az „Atom-Szén-Zöld” forgatókönyvet nyilvánítja az Energiastratégia a villamosenergia-előállítás szempontjából a legrealisabb jövőképpé és ezért megvalósítandó célkitűzésnek. Megújuló és alacsony szén-dioxid kibocsátású energiatermelés növelése tekintetében 2030-ig ugyanakkor az ambiciózus célkitűzésekhez képest mégis óvatos jövőképet tartalmaz az energiastratégia, amely szerint *„A fenntartható energiaellátás érdekében a megújuló energia aránya a primerenergia-felhasználásban várhatóan a mai 7%-ról 20% közelébe emelkedik 2030-ig. A 2020-ig megvalósuló növekedési pályát – 14,65%-os részarány elérése a bruttó végső energiafelhasználásban a kitűzött cél – a Megújuló Energia Hasznosítási Cselekvési Terv mutatja be részletesen. A megújuló energiaforrásokon belül prioritást a kapcsoltan termelő biogáz és biomassa erőművek és a geotermikus energia-hasznosítás formái kapnak, amelyek elsősorban, de nem kizárólagosan hőtermelési célt szolgálnak. Emellett a napenergia-alapú hő- és villamos energia, valamint a szél által termelt villamos energia mennyiségében is növekedés várható. 2020 után nyílhat lehetőség a hazai napenergia potenciál nagyobb mértékű, közvetlen áramtermelésre való felhasználására a fotovillamos technológia árcsökkenése révén.*

A bioenergia-hasznosítás szempontjából az energetikai rendeltetésű ültetvényekről származó alapanyaggal, valamint mezőgazdasági és ipari (például élelmiszeripari) melléktermékekkel dolgozó decentralizált energiatermelő egységek (például biogáz üzemek) kerülnek előtérbe. Szintén hangsúlyos kérdés az anyagában már nem hasznosítható kommunális és ipari hulladékok, illetve szennyvizek energetikai felhasználása.

A megújuló energiaforrások tényérése mellett, az új atomerőművi blokk(okk)al számoló forgatókönyvekben (lásd az Energiastratégia melléklete) az atomenergia mai 16%-os részesedése is növekszik a primerenergia-felhasználásban 2030-ra. Mindezzel lehetővé válik a fosszilis energiahordozók részarányának jelentős csökkentése és az energiaellátással kapcsolatos üvegházhatású gázkibocsátás csökkentése.”

A NÉS-ben megállapított kibocsátás-csökkentési célok elérését a 2030-ig terjedő időszakban az Energiastratégia szerint a megújuló alkalmazása mellett hangsúlyozottan a nukleáris energia részesedésének

növelésével kívánja elérni, a paksi atomerőmű jelenlegi blokkjainak üzemidőhosszabítását jóváhagyó 85/2005. (XI. 23.) OGY határozat és az új atomerőművi blokkokról létesítésének előkészítéséhez adott előzetes, elvi hozzájárulásról szóló 25/2009. (IV. 2.) OGY határozat alapján. A bővítésről szóló OGY határozat kapcsán a korábbi jövő nemzedékek országgyűlési biztosa megállapította, hogy az a meghozatala idején hatályos energetikai tervekkel, programokkal ellentétben a nukleáris energia energetikai részesedésének egyoldalú növelésére irányuló, önálló energiapolitikai döntésként, nem megfelelő környezetvédelmi és társadalmi előkészítést, megalapozást követően született.

A NÉS keretében a megújuló energiaforrások alkalmazásával kapcsolatos cél eléréséhez szükséges intézkedéseket és terveket a Magyarország Megújuló Energia Hasznosítási Cselekvési Terve (Nemzeti Cselekvési Terv – NCsT) tartalmazza, amely a VET. 3. § 47. pontjában szereplő meghatározása szerint „*a közlekedésben, a villamosenergia-fogyasztásban, a fűtésben és hűtésben felhasznált, megújuló energiaforrásokból előállított energia 2020-as részarányaira vonatkozó – az energiahatékonysággal kapcsolatos egyéb intézkedéseknek a végső energiafogyasztásra gyakorolt hatásait figyelembe vevő – Magyarországra érvényes célértékeket, és az e célértékek elérésére alkalmas, foganatosítandó intézkedéseket tartalmazó terv.*”

Az NCsT 4. pontja a megvalósítását szolgáló hatályos és tervezett intézkedések között meghatározza:

1. a fenntartható energiagazdálkodásról szóló törvény elfogadását 2011-ben,
2. a megújuló energiahordozó bázisú villamos energiára, a megújuló energiaforrásokra a kapcsolt energiatermeléstől elkülönülő pénzügyi keret létrehozásával a Kötelező Átvételi Rendszer (KÁT) átalakítását a vonatkozó jogszabály megalkotásával 2011-ben,
3. az engedélyezési eljárások egyszerűsítését új szabályozási környezet megteremtésével, az intézkedések 2011. január 1-től történő bevezetésével.

Az NCsT-hez kapcsolódóan a Kormány 1002/2011. (I. 14.) Korm. határozatában az NCsT-vel összefüggő egyes feladatokat állapít meg, így *k)* pontjában felhívja az érintett minisztereket, hogy tegyenek javaslatot az energetikai beruházásokkal kapcsolatos engedélyezési eljárások egyszerűsítésére 2012. december 31-i határidővel illetve az *l)* pontban felhívja a nemzeti fejlesztési minisztert és a nemzetgazdasági minisztert, hogy vizsgálják meg a megújuló energiaforrás alkalmazásának és az energiatakarékossági intézkedések piaci finanszírozásának lehetőségeit és tegyenek javaslatot a célok teljesítésének érdekében azok bevonására 2011. december 31-i határidővel.

A RES Irányelv 27. cikkének (1) bekezdése szerint a tagállamok legkésőbb 2010. december 5.-ig elfogadják és kihirdetik azokat a törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseket, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az irányelvnek megfeleljenek.

A RES Irányelv preambuluma (40)-(44) bekezdései az engedélyezési eljárások egyszerűsítésére vonatkozóan az alábbiakat rögzítik:

(40) A megújuló energiaforrást hasznosító erőművek jóváhagyását, minősítését és engedélyezését felügyelő közigazgatási szervezet által alkalmazott eljárásnak a szabályok egyes projektekre történő alkalmazása során objektívnek, átláthatónak, megkülönböztetéstől mentesnek és arányosnak kell lennie. Különösen helyénvaló a felesleges akadályok kiküszöbölése, amelyek abból erednek, hogy a megújuló energiával kapcsolatos projekteket a jelentős egészségügyi kockázatot képviselő létesítmények közé sorolják.

(41) Az átlátható szabályok és a különböző engedélyezési hatóságok közötti együttműködés hiánya bizonyítottan gátolja a megújuló energiaforrásokból előállított energia elterjedését. Ezért a nemzeti, regionális és helyi hatóságoknak figyelembe kell venniük a megújulóenergia-ágazat sajátos szerkezetét, a villamos energiát, a fűtő- és hűtőenergiát, illetve a közlekedési üzemanyagokat a megújuló energiaforrásokból előállító üzemek és a hozzájuk kapcsolódó szállítási és elosztási hálózati infrastruktúrák építésére és működésére vonatkozó közigazgatási engedélyezési eljárásaik felülvizsgálata során. A közigazgatási jóváhagyási eljárásokat tehát egyszerűsíteni kell a megújuló energiaforrásokból előállított energiát felhasználó létesítmények számára megállapított átlátható menetrendekkel. A tervezési szabályokat és útmutatókat módosítani kell, hogy azok tekintetbe vegyék a költséghatékony és környezetre kedvező hatású, megújuló energiaforrásokon alapuló fűtő-, hűtő- és villamosenergia-berendezéseket.

(42) A megújuló energiaforrásokból előállított energia gyors elterjedése érdekében és annak általánosan magas fenntarthatósági és jótékony környezetvédelmi tulajdonsága tekintetében a tagállamoknak a szennyezettség csökkentését és az ipartelemek ellenőrzését, a légszennyezettség elleni harcot, illetve a veszélyes anyagok környezetbe való kibocsátásának megelőzését vagy csökkentését folytató létesítmények engedélyezéséhez szükséges igazgatási szabályok, tervezési struktúrák és jogszabályok alkalmazása során figyelembe kell venniük a megújuló energiaforrásoknak a környezetvédelmi és éghajlat-változási célkitűzések teljesítéséhez való hozzájárulását, különösen a nem megújuló energia előállítására szolgáló létesítményekhez képest.

(43) Az ebben az irányelvben meghatározott célkitűzésekhez az egyes állampolgárok részéről való hozzájárulás ösztönzése érdekében az érintett hatóságok mérlegelhetik annak lehetőségét, hogy a megújuló energiát előállító kisméretű, decentralizált egyedi eszközök telepítése tekintetében az illetékes szerv egyszerű értesítése lépjen az engedélyezés helyébe.

(44) Biztosítani kell az ezen irányelv célkitűzései és a Közösség környezetvédelmi jogszabályai közötti koherenciát. A tagállamoknak – különösen a megújuló energia előállítására szolgáló létesítmények értékelésével, tervezésével vagy engedélyezésével kapcsolatos eljárások során – figyelembe kell venniük a közösségi

környezetvédelmi jogszabályokat és a megújuló energiaforrásoknak a környezetvédelmi és éghajlat-változási célkitűzések teljesítéséhez való hozzájárulását, különösen a nem megújuló energia előállítására szolgáló létesítményekhez képest.

A RES Irányelv preambuluma (3) bekezdése szerint „Elismert tény, hogy az innováció és a fenntartható energiapolitika lehetőséget nyújt a gazdasági növekedés megalapozására. A megújuló energiaforrásból előállított energia termelése gyakran függ helyi vagy regionális kis- és középvállalkozásoktól (kkv-k). Fontosak azok a növekedési és foglalkoztatási lehetőségek, amelyeket a megújuló energiaforrásokból történő regionális és helyi energiatermelésbe való beruházások nyújtanak a tagállamokban és régiókban. Ezért a Bizottságnak és a tagállamoknak támogatniuk kell a nemzeti és regionális fejlesztési intézkedéseket ezen a területen, ösztönözniük kell a megújuló energiaforrásból előállított energiatermelés bevált gyakorlatainak a helyi és regionális fejlesztési kezdeményezések közötti cseréjét, valamint elő kell mozdítaniuk a strukturális pénzeszközök e területen való felhasználását.”

A projekt során a civil és szakmai szervezetektől, valamint az önkormányzatoktól beérkezett tájékoztatásban foglaltak alapján számos konkrét panasz merült fel, amelyek, a fentiekben összefoglalt tervi célkitűzésekkel ellentétesen a közigazgatási engedélyezési eljárások tekintetében olyan, a jogi szabályozással összefüggő ellentmondásokra, akadályokra utalnak, amelyeknek alapjogi szempontból való vizsgálata szükséges és indokolt.

Valamennyi közreműködő szervezet a megújuló energiaforrások alkalmazási lehetőségei szempontjából bizonytalanságot okozó, a befektetéseket gátló tényezőként említette a megújuló energiaforrásokból előállított energiának a végső fogyasztásban betöltött részarányára vonatkozóan megállapított nemzeti átfogó célkitűzés elérése érdekében a támogatási rendszer a megújuló- és alternatív energiaforrásokból előállított hő- és villamosenergia kötelező átvételi rendszeréről szóló jogszabály megalkotásának 2011. szeptember óta tartó késedelmét, valamint a jelenlegi KÁT rendszer ellentmondásait és hiányosságait.

Több megkeresett, közreműködő szervezet és önkormányzat alapvető problémaként fogalmazta meg, hogy az engedélyezés szabdalt, összességében aránytalanul hosszadalmas és bonyolult, ami a beruházói kockázatmértékelésben negatív tényezőként hátráltatja a megújuló beruházások megvalósulását. Az engedélyezési eljárások folyamatában az esetenként szükséges környezeti hatásvizsgálatot és építésügyi engedélyezést követően, ezen jogerős engedélyek birtokában tett igénybejelentés alapján a rendszerhasználók és a hálózati engedélyes közötti hálózati csatlakozási szerződés megkötésének határideje nincsen jogszabályban rögzítve, az erre vonatkozó szabályozást az átviteli rendszerirányító Üzemi Szabályzata, valamint a hálózati engedélyesek Elosztói Szabályzata tartalmazza. A felvetett probléma szerint így a rendszerhasználó beruházók kiszolgáltatottak a hálózati engedélyesnek a szerződéskötés folyamatában, amely sok esetben jelentősen és indokolatlan mértékben elhúzódhat. Az engedélyezés csak ezt követően folytatható: kiserőművi összevont engedély és az erőmű létesítési engedélynek feltétele a hálózati engedéllyel kötött csatlakozási szerződés.

Ugyancsak több megkeresett szervezet és önkormányzat tájékoztatása alapján panaszként rögzítettem, hogy a vonatkozó jogszabályok a villamosenergia-ipari engedélyezési eljárásokban több esetben azonos szakhatóság többszöri bevonásának szükségességét írják elő, amely az engedélyezési folyamatot indokolatlanul és feleslegesen teszi hosszabbá. Így a környezetvédelmi és az építési engedélyezési eljárásba arra való tekintet nélkül be kell vonni a fővárosi és megyei kormányhivatal kulturális örökségvédelmi igazgatóságát, az érintett települési önkormányzat jegyzőjét, a fővárosi és megyei kormányhivatal Növény- és Talajvédelmi Igazgatóságát, hogy a környezetvédelmi hatásvizsgálatban, vagy az egységes környezethasználati eljárásban szakhatóságként közreműködtek-e. Ellentmondásos és indokolatlan a megkeresett szervek és szervezetek álláspontja szerint a villamosenergia-ipari engedélyezési eljárásban az útkezelők, vasúti pályahálózat működtetői, repülőtér-üzemeltetők, vízgazdálkodási társulatok, távközlési szolgáltató, víz-csatornázási művek, hálózati engedélyes, földgázelosztó, távhő-szolgáltató, távhőtermelő, KTV-internet szolgáltató, közlekedési társaságok, földgáz szállítási rendszerüzemeltető, kőolaj szállítóvezeték üzemeltetője, kéményseprő-ipari szolgáltató szerv „közreműködő közművek, kezelők és üzemeltetők”-ként való bevonása.

A hálózati csatlakozási terv jóváhagyása tekintetében az Energiaklub „Javaslatok a hazai megújuló engedélyezési eljárásban tapasztalható anomáliák feloldására és az engedélyezési eljárások gyorsabbá és átláthatóbbá tételére” című, 2011 februárban a MEH megbízásából készített anyaga (továbbiakban: „Javaslatok”) szerint a MAVIR Üzemi Szabályzatának 5.1.6. pontja és az ELMÜ Elosztói Szabályzata 6/A. mellékletének 9.1 pontja az átviteli rendszerirányító és az elosztó hálózati engedélyes hatásköre tekintetében ellentmondó szabályokat tartalmaz. Az Elosztói Szabályzat valamennyi, 132 kV feszültségű hálózati kiserőművi csatlakozási terv tekintetében minden esetben előírja az átviteli rendszerirányító és az elosztói engedélyes együttes jóváhagyását, míg a MAVIR Üzemi Szabályzata a 120 kV (vagy afeletti) feszültségű hálózatra csatlakozó, 5 MW, vagy nagyobb beépített teljesítményű erőmű esetén a csatlakozási terv elbírálására a Rendszerirányító jogosultságát állapítja meg.

Az Energiaklub „Javaslatok” című anyaga ugyancsak rögzítette, hogy a TrtKr. 7. mellékletének 1.3. „Műszaki infrastruktúra-hálózatok és egyedi építmények térbeli rendje” pontjában foglalt táblázat Országos jelentőségű elemként tünteti fel az atomerőművet és egyéb erőművet, térségi jelentőségű elemnek pedig a kiserőművet. Álláspontjuk szerint a kiserőmű térségi jelentőségű elemként való meghatározása új elemként 2009-től hátrányos abból a szempontból, hogy az OtrT. szabályozásához képest a kiserőművek létesítéséhez szükségessé teszi a megyei településrendezési terv módosítását. Ezzel a kiserőművek létesítésnek egyébként is hosszadalmas és bonyolult engedélyeztetési eljárása még hosszabb és terhesebb lesz, ezzel a megújuló kiserőművek létesítését

akadályozva, hátráltatva.

A napenergia villamosenergia-ipari hasznosítása körében a közreműködő szervek panasza szerint a háztartási méretű kiserőműveket is engedélyeztetni kell abban az esetben, ha kifeszültségű hálózati kapacitás hiányában a hálózati csatlakozás csak középfeszültségű hálózatra lehetséges. A kifeszültségű hálózatra csatlakozás jogszabályi feltétele a 0-0,5 MW teljesítményű háztartási méretű kiserőműveket létesítők között hátrányosan tesz különbséget abból a szempontból, hogy a telepítés helye szerint van-e rendelkezésre álló kifeszültségű hálózat a csatlakozáshoz, vagy nincsen.

A geotermális energiahasznosítás területén több megkeresett közreműködő szervezet tájékoztatása alapján panaszként merült fel, hogy ellentmondásos a kitermelt termálvíz visszatáplálási kötelezettségével kapcsolatos jogi szabályozás. A jogszabályok alapján eltérő a visszatáplálási kötelezettség általánosan, a 2009. szeptember 30-án jogerős vízjogi engedéllyel rendelkező energetikai célú termálvízhasználattal, valamint a mezőgazdaságban hasznosított, továbbá a 30 °C nem érő hőmérsékletű, energetikai célú termálvízhasználattal kapcsolatosan.

A biogáz hasznosítása tekintetében az Energiaklub „Javaslatok” című anyagában jelent meg, hogy a trágyát hasznosító biogáz üzemek környezetvédelmi engedélyezése bizonytalan a környezetvédelmi hatóságok gyakorlatában. Egyes felügyelőségek az állati trágya energetikai hasznosításával működő biogáz üzemeket „nem veszélyes hulladék hasznosítása 10 ezer t/év kapacitástól” tevékenységi kategória szerint környezeti hatásvizsgálati eljárásban, más felügyelőségek ugyanakkor „létesítmények állati tetemek és állati hulladékok ártalmatlanítására vagy újrafeldolgozására 10 tonna/napnál nagyobb kezelési kapacitással” tevékenység kategória alapján egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban engedélyezik.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 37. §-a alapján, ha az alapvető jogok biztosa álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva az alapvető jogok biztosa akkor is javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, ha nem állapított meg azokkal összefüggésben visszás hatósági jogalkalmazást: „Az alapvető jogok biztosa véleményezi a feladat- és hatáskörét érintő jogszabályok tervezetét, a hosszú távú fejlesztési, területrendezési és a jövő nemzedékek életminőségét egyébként közvetlenül érintő terveket és koncepciókat, valamint javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, illetve nemzetközi szerződés kötelező hatályának elismerésére.”

II. Az alapjogok tekintetében

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

Követve a fenti gyakorlatot, míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel megállapította, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. A jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó alkotmánybírói tézis szerint a jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

Az Alkotmánybíróság több határozatában is megállapította, hogy az állam csak akkor nyúlhat az alapjog

korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az Alkotmánybíróság azt is vizsgálta, hogy a korlátozás valóban képes-e szolgálni a legitím jogalkotói célt. A cél és az eszköz közötti összefüggés fennállása elengedhetetlen ahhoz, hogy a jogszabály ne legyen önkényes, hiszen az önkényesség biztosan sérti az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében foglalt jogállamisághoz fűződő jogbiztonság tételét.

Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint tehát az alapjog-korlátozás alkotmányosságának feltétele, hogy a *szükségesség, alkalmasság és arányosság követelménye együttesen fennálljon.*

Az alapvető jog korlátozása csak ultima ratio, végső eszköz a jogalkotó kezében céljai eléréséhez: „Egy alapvető jog korlátozásának alkotmányosságához azonban nem elég, hogy egy másik alapvető jog és szabadság érvényesítése és védelme érdekében történik. Az állam csak akkor nyúlhat az alapvető jog korlátozásának végső eszközehez, ha a másik jog védelme vagy érvényesülése semmilyen más módon nem érhető el, és a korlátozás csak olyan mértékű lehet, amennyi ehhez feltétlenül szükséges.”

Az alapvető jogok korlátozásának alkotmányosságát az alkotmánybírósági és – ennek nyomán – az ombudsmani gyakorlat is az ún. *szükségességi-arányossági teszt* alkalmazásával itéli meg. Az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata szerint az állam (ide értve az önkormányzatot is) akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha *másik alapvető jog vagy szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme* más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy valamely alkotmányos érték érvényesülése vagy védelme érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményének, az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyenek egymással. A jogalkotó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni.

2. Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdése szerint *mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. E jog érvényesülését Magyarország – egyebek mellett – a környezet védelmének biztosításával segíti elő.* Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése alapján *Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) számú határozatában megállapította, hogy a *környezethez való jog* jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz *olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó.* Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata alapján az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. A környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti, kivéve, ha ez más alkotmányos jog vagy érték érvényesítéséhez elkerülhetetlen. A védelmi szint csökkentésének mértéke az elérni kívánt célhoz képest ekkor sem lehet aránytalan.

A környezethez való jog érvényesítése alkotmányosan megköveteli azt, hogy az állam – amíg jogi védelem egyáltalán szükséges – az elért védelmi szinttől csakis olyan feltételekkel léphessen vissza, amikor alanyi alapjog korlátozásának is helye lenne. A környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. Ettől a követelménytől is csak elkerülhetetlen szükségesség esetén, és csak arányosan lehet eltérni.

3. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése szerint *„Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz.”*

A vállalkozás szabadságával összefüggésben az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alkotmány — a piacgazdaság deklarálásán túl — gazdaságpolitikailag semleges. Az Alkotmányból az állami beavatkozás nagysága, ereje, még kevésbé annak tilalma közvetlenül nem vezethető le. A piacgazdasághoz senkinek sincs joga, vagyis nem minősíthető alapjogként; a piacgazdaság sérelmére hivatkozva semmilyen alapjog sérelmének alkotmányellenessége nem dönthető el. Nem lehet egy beavatkozás alkotmányosságát attól függővé tenni, hogy a korlátozás a piacgazdaság kiépítését szolgálja-e. (...)

A szabad piac korlátozásainak is a szabad piac fenntartását kell szolgálniuk, (...) alkotmányos lehet a piac korlátozása a piac szabadságától teljesen független alapjogok és alkotmányos érdekek miatt is: például környezetvédelmi, egészségügyi vagy éppen honvédelmi okokból. Ugyanakkor e tétel megfordítva is igaz: alkotmányellenes lehet a piacnak — a piac szabadságától ugyancsak teljesen független — olyan korlátozása, amely valamely alapjogot sért.

„A gazdasági verseny szabadsága” szintén nem alapjog, hanem a piacgazdaság olyan feltétele, amelynek megtétét és működését biztosítani az Alkotmány 9. § (2) bekezdése értelmében az államnak is feladata. A versenyszabadság állami „elismerése és támogatása” megköveteli a vállalkozáshoz való jog és a piacgazdasághoz szükséges többi — az 1. pontban felsorolt — alapjog objektív, intézményvédelmi oldalának kiépítését.

A vállalkozás joga [9. § (2) bekezdés] viszont *valódi alapjog.*

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy „a vállalkozás joga a foglalkozás szabad megválasztásához való alkotmányos alapjog [70/B. § (1) bekezdés] egyik aspektusa, annak egyik, a különös szintjén történő megfogalmazása”.

A munkához (foglalkozáshoz, vállalkozáshoz) való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az illető tevékenységtől el van zárva, azt nem választhatja. Ha nem lenne ez a jog nevesítve, az általános személyiségi jog sérelme alapján lehetne érvényesíteni. Az Alkotmánybíróság már korábban feltétlen alkotmányos követelménynek minősítette, hogy az állam ne tegye lehetetlenné a vállalkozóvá válást.

4. Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdése szerint „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”

Az Alkotmánybíróság gyakorlatában az egész jogrendszerre kiterjedően alkalmazza a diszkrimináció tilalmát. Az *megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként – egyenlő méltóságú személyként – kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. Bár az Alkotmány szövegszerűen az alapvető jogok tekintetében tiltja a hátrányos megkülönböztetést, a töretlen alkotmánybírói gyakorlat alapján a tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre. Arra figyelemmel, ha a megkülönböztetés nem az alkotmányos alapjogok tekintetében történt, az eltérő szabályozás alkotmányellenessége akkor állapítható meg, ha a jogalkotó önkényesen, ésszerű indok nélkül tett különbséget az azonos helyzetű, azonos szabályozási kör alá vont jogalanyok között.

Az Alkotmánybíróság gyakorlat által kimunkált ún. ésszerűségi teszt alkalmazásával állapítható meg, hogy egy adott normatív szabályozás, jogalkalmazói gyakorlat vagy egyedi döntés ellentétes-e a hátrányos megkülönböztetés alkotmányi tilalmával. Az ésszerűségi teszt egyrészt egy összehasonlíthatósági, másrészt egy indokolhatósági próbából áll. Az összehasonlíthatósági próba során azt kell vizsgálni, hogy a megkülönböztetés azonos helyzetben lévő jogalanyok között merül-e fel, az indokolhatósági próba pedig annak vizsgálatát jelenti, hogy ha azonos csoportba tartozók között áll fenn a megkülönböztetés, akkor az ésszerű indokon nyugszik-e, van-e „tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű indoka”.

II. A vizsgálat érdemében

1. Magyarország a RES Irányelv 27. cikk (1) bekezdésében foglalt, 2010. december 5-i határidejű implementációs kötelezettségének a VET módosításáról szóló 2011. évi XXIX. törvénnyel, a VET Vhr-t módosító, valamint a KÁTr-t módosító 75/2011. (V.2.) Korm. rendelettel (a RES Irányelv származási garanciákra vonatkozó 15. cikk (3)-(6) bekezdései tekintetében) a származási garanciákra és a közcélú villamos hálózatra való csatlakozás pénzügyi-műszaki feltételeiről szóló 76/2011. (XII. 21.) NFM rendelettel tett eleget (a RES Irányelv 16. cikk (3)-(8) bekezdései tekintetében). A megújuló forrásokból előállított energia részarányának kiszámítási módszertanáról szóló 1/2012. (I. 20.) NFM rendelet is a RES irányelv 2. cikk a)-b), d) és f) pontjának, 5-11. cikkének, 22. cikkének, I., II. és VII. mellékletének való megfelelést szolgálja.

A VET Vhr-t módosító 378/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet ugyancsak a RES Irányelv Preambuluma (40) és (41) bekezdései és 13. cikke szempontjából kedvező, a hálózati csatlakozási szerződések megkötésére, határidejére irányadó, eddig a szabályozásból hiányzó rendelkezéseket tartalmaz, noha az Irányelvnek való megfelelést a jogszabály nem rögzíti.

A 2008. január 1-jétől hatályos új VET. liberalizálta a villamosenergia piacot, ennek ellenére a NÉS-ben meghatározott energetikai struktúra-, vagy paradigmaváltás folyamata, a valóságos, a megújuló alkalmazásának is megfelelő reális teret engedő piaci liberalizáció időben elhúzódnak. A folyamatot, és a megújuló markánsabb energetikai alkalmazását – a megújuló technológiák egyidejűleg zajló „evolúciója” mellett – jelentősen nehezíti az a közreműködő szervezetek által is egyöntetűen megfogalmazott, a vonatkozó joganyag gyakori és nehezen kiszámítható változása miatti bizonytalanság is.

A VET 2007 óta összesen 37 alkalommal, legutóbb a 2012. évi XLVII. törvénnyel módosult, s ez az általános befektetői bizalom szempontjából kedvezőtlen, a piacon új befektetések szempontjából hátráltató tényező.

A megújuló alkalmazását emellett hátráltatják és akadályozhatják az engedélyezési eljárásokra vonatkozó ellentmondások és hiányosságok, amelyekkel kapcsolatban a deregulációt, és stabil, kiszámítható jogszabályi környezet megteremtését a RES Irányelv 2010. december 5-i határidővel előírta.

Megállapítottam, hogy a Kormány a RES Irányelv rendelkezéseinek megfelelő jogalkotási lépések előkészítését és megtételét az Irányelvben meghatározott határidőn belül elmulasztotta, ezt követően pedig csak részlegesen teljesítette.

2. A Vet. 3. § 47. pontja szerint a *Nemzeti Cselekvési Terv*: „a közlekedésben, a villamosenergia-fogyasztásban, a fűtésben és hűtésben felhasznált, megújuló energiaforrásokból előállított energia 2020-as részarányaira vonatkozó – az energiahatékonysággal kapcsolatos egyéb intézkedéseknek a végső energiafogyasztásra gyakorolt hatásait figyelembe vevő – Magyarországra érvényes célértékeket, és az e célértékek elérésére alkalmas, foganatosítandó intézkedéseket tartalmazó terv.”

Az NCsT 4. pontja a megvalósítását szolgáló hatályos és tervezett intézkedések között meghatározza:

1. a fenntartható energiagazdálkodásról szóló törvény elfogadását 2011-ben,
2. a megújuló energiaforrás bázisú villamos energiára, a megújuló energiaforrásokra a kapcsolt

energiatermeléstől elkülönülő pénzügyi keret létrehozásával a Kötelező Átvételi Rendszer (KÁT) átalakítását a vonatkozó jogszabály megalkotásával 2011-ben,

3. az engedélyezési eljárások egyszerűsítését új szabályozási környezet megteremtésével, az intézkedések 2011. január 1-jétől történő bevezetésével.

A környezetjogi alapelvek rendszerében a megelőzés, együttműködés, integráció és nyilvánosság alapelvei mellett a tervszerűség elve olyan gyakorlati értékű környezetjogi alapelv, amely a fenntartható fejlődés, a természeti erőforrások és értékek megőrzése, valamint fenntartható használata érvényesülését segíti. A Kvt. a tervszerűség elvét – összhangban közvetlenül a gyakorlatra vonatkozó jelentőségével és súlyával – nem az alapelvek között, hanem a Kvt.-nek a környezet védelmének megalapozása című V. fejezetében, „A környezetvédelem tervezési rendszere” alcímmel tartalmazza. A Kvt. 48/A. §-a szerint az emberi egészség védelme, valamint a természeti erőforrások és értékek megőrzése és fenntartható használata érdekében – e vagy külön jogszabályban foglaltak előírása szerint – a környezettel, annak védelmével, illetve a környezetet veszélyeztető tényezőkkel kapcsolatos általános tervet (*átfogó környezetvédelmi terv*), az egyes környezeti elemekkel, azok védelmével, illetve a környezeti elemeket veszélyeztető egyes tényezőkkel kapcsolatos részletes tervet (*tematikus környezetvédelmi terv*) és egyedi környezeti adottsággal, problémával foglalkozó tervet (*egyedi környezetvédelmi terv*) kell készíteni.

Ugyane szakasz (2) bekezdése szerint a tervezés során az alacsonyabb területi szintű környezetvédelmi tervet a magasabb területi szintű környezetvédelmi tervekkel, a tematikus és az egyedi környezetvédelmi terveket az adott területi szint átfogó környezetvédelmi tervével össze kell hangolni. A tervszerűsége vonatkozó szabályok mellett a Kvt az integráció alapelvét is rögzíti Kvt. 43-44. §-aiban: a környezetvédelmi szempontoknak a nem csak az elsődlegesen környezetvédelmi tárgyú, illetve célú döntéshozatalban való figyelembevételét speciális szabályokkal előírva.

Megállapítottam, hogy a Kormány az NCsT-ben rögzített, foganatosítandó intézkedéseket a meghatározott célértékek elérése érdekében elmulasztotta a tervnek megfelelően végrehajtani az ebben előírt határidők szerint.

A Kormány ugyanakkor Magyarország Megújuló Energia Hasznosítási Cselekvési Tervével összefüggő egyes feladatokról szóló 1002/2011. (I. 14.) Korm. határozatának 1. k) pontjában 2012. december 31-ig tartó jogalkotási programot fogadott el, ezért a jelentésben foglalt megállapításokkal és intézkedésekkel a feltárt egyes panaszok vizsgálata alapján alapjogi szempontból megfelelően koherens, stabil és kiszámítható jogszabályi környezet megteremtését kívánom elősegíteni.

3. A Regionális Energetikai Kutatóközpont (REKK) „Energiapolitikai ajánlások 2010” című tanulmánya szerint „A hazai megújuló villamosenergia-termelés jelenlegi támogatási rendszere nem épül koherens megújuló energia koncepcióra. A 2003 elejétől hatályos rendszer fő célja az volt, hogy segítségével teljesíthető legyen az Unió felé vállalt azon kötelezettségünk, hogy 2010-re az áramtermelésünkön belül a megújuló részarány elérje a 3,6 %-ot (ez az arány 2003 elején 0,9 % volt). Ezt a vállalást a létrehozott támogatási rendszer eredményeként megvalósuló projektek 2005-re teljesítették. A megújuló áramtermelés 90%-a biomassza tüzelésen alapul, ezen kívül még a szélenergia és vízenergia hasznosítás is számottevő.”

A REKK tanulmánya szerint „Az árampiaci verseny szempontjából a kapcsolt termelőkre vonatkozó KÁT rendszerrel kapcsolatos legnagyobb probléma az, hogy túlzott mértékű, jól szabályozható, a szabadpiacon is versenyképes áramtermelő kapacitást von ki a nagykereskedelmi- és kiegyenlítő energia piacokról. A szabályozás módosításának azt a célt kell szolgálnia, hogy e termelők mielőbb integrálódjanak a szabadpiacba.”

A Vet. 11. § (3) bekezdése alapján a MEH megállapítja az átvételi kötelezettség alá eső villamos energia mennyiségét és a kötelező átvétel időtartamát a jogszabályban meghatározott feltételek szerint. A tanulmány szerint „Az átvételi mennyiség megállapítására a Hivatal kvótarendszert dolgozott ki a megújuló energiaforrásokra, közöttük a biomassza alapú villamos energia termelésre vonatkozóan.” Az árbevétel stabilizálására kidolgozott kvótakiosztás a tanulmány szerint egyes erőművek megújuló áramtermelését korlátozta.

A kötelező átvételi rendszer keretén belül termelt áram szervezett értékesítésére az átviteli rendszerirányító MAVIR kötelező „zöld mérlegkör”-t működtet, így a kötelező átvételi rendszerben áramot teremtők e mérlegkör számára értékesítik termelésüket. A tanulmány szerint a „zöld mérlegkör” keretében a MAVIR által működtetett „központosított kereskedelmi és elszámolási rendszer ma több olyan problémával küzd, amelyek együttesen akadályozzák az új kereskedők piacra lépését és indokolatlanul drágítják az árampiaci működését és ezen keresztül a fogyasztói árakat.”

A kötelező átvételi rendszer 2009-ben éves átlagban a villamosenergia termelés 20%-át vonta ki a piacról, ugyanis 2007-től a nagy kapcsolt (50-130 MW) erőművekre is kiterjedt a hatálya, a 2008-as módosítás révén pedig a 190 MW-ig a kapcsoltan termelő, gáz bázisú erőműveket is bevonták. Vagyis a megújuló energiaforrások támogatása helyett a kötelező átvétel rendszerében jelentős részben a nagy teljesítményű, korszerű gázerőművek kapcsolt villamos energiatermelésének támogatása is folytatódott.

„A 2001 óta létesült korszerű hazai erőművi termelőkapacitások döntő része a piaci versenytől védett ún. kötelező átvételes rendszeren belül értékesíthette termékeit. (...) a KÁT alá tartozó gázbázisú kapcsolt termelői kapacitás (...) elérte az 1700 MW-ot. Ehhez kapcsolódik még kb. 430 MW-nyi megújuló villamosenergia-termelő kapacitás. Ezek együttesen az összes beépített hazai erőművi kapacitás 24%-át reprezentálják.”

A Vet. 12. § (3) bekezdésén alapuló kötelezettségét teljesítve a MEH a kötelező átvétel rendszeréről szóló 2011. évi beszámolóban rögzítette azt, hogy „A kötelező átvétel keretében 2011-ben a termelők 4012 GWh villamos energiát értékesítettek, szemben a 2010. évi 7177 GWh-val. Ezen jelentős csökkenés oka elsősorban az, hogy a VET

171. §-ának 2011. III. 30-tól hatályba lépett (5f) bekezdése alapján a hővel kapcsoltan termelt villamos energia kötelező átvétele 2011. július 1-től megszűnt.”

A REKK idézett tanulmánya szerint a KÁT rendszert, és az elektromosáram piacát legalapvetőbben torzító tényező: a gázbázisú, kapcsoltan termelő, nagy teljesítményű erőművek köre a VET 2011. évi XXIX. törvénnyel való módosításának következtében kikerült a KÁT rendszeréből, azonban a megújuló energiaforrások villamosenergia-ipari termelésbe való bevonását ösztönző elősegítő támogatási rendszer a RES Irányelv szempontjai szerint sem 2010. december 31-ig, sem pedig az NCsT 4. pontja szerinti jogszabály megalkotásával 2011 során nem került kidolgozásra. A hatályos KÁTr.-t emellett 2008 január 1. óta összesen 19 alkalommal módosították, amely a jogszabályi környezet instabilitása és kiszámíthatósága hiánya miatt – a KÁTr. tartalmi hiányosságain túl – önmagában hátráltatta a megújuló energiaforrások alkalmazhatóságát.

Megállapítom, hogy a megújuló energiaforrásból előállított energia támogatására az irányadó jogszabályi környezet gyakori módosításával, valamint azzal, hogy az NCsT-ben foglalt célkitűzés elérésére fogantatandó intézkedésként 2011-re tervezett, a megújuló energiaforrásból előállított villamos energiára, a megújuló energiaforrásokra a kapcsolt energiatermeléstől elkülönülő pénzügyi keret létrehozásával a Kötelező Átvételi Rendszer (KÁT) átalakítását a vonatkozó jogszabály megalkotását a Kormány elmulasztotta, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság alkotmányos követelményével és a vállalkozás szabadságához való alapvető joggal összefüggő visszaességet okozott.

4. A villamosenergia-ipari szabályozás, a megújuló energiaforrások alkalmazásával (is) kapcsolatos jogszabályi környezetnek a panaszokra is tekintettel való értékelése alapján megállapítottam, hogy a fenntartható energiagazdálkodás követelményének a jelenlegi szabályozás sok esetben nem felel meg, illetve a megújuló energiaforrások alkalmazhatóságának lehetőségét a szabályozás nem segíti megfelelően, a RES Irányelvben meghatározott, a decentralizált, helyi energiaforrások hasznosítását, a helyi energiaellátás biztonságát, a helyi, regionális energiatermelést ösztönző, a megújuló energiaforrások alkalmazását széles körben lehetővé tévő céloknak a hatályos jogszabályi környezet nem felel meg, sok esetben a jogszabályi környezet visszás módon is akadályozza ezen irányelvi és az NCsT-ben is meghatározott célkitűzések megvalósulását.

A VET. jelenleg alapvetően három erőmű-típust különböztet meg:

- 0-0,5 mW teljesítményig a háztartási méretű kiserőműveket,
- 0,5mW-50mW teljesítőképességgel a kiserőműveket és
- 50mW fölött az erőműveket. Ez utóbbi erőmű csoporton belül speciális szabályozás vonatkozik a villamosenergia-rendszer üzemét lényegesen befolyásoló erőművekre, amelyek néveleges teljesítőképessége a létesítéskor, vagy bővítésükkor, illetve néveleges teljesítőképességük növelésekor eléri vagy meghaladja az 500MW-ot.

A KÁTr. az alábbi struktúra szerint különbözteti meg az erőműveket:

- 0,5 mW-5mW,
- 5-20mW,
- 20-50mW, sajátos szabályozását ezen erőmű-teljesítmény-méret kategóriákhoz hozzárendelve.

Hasonló, a VET szabályozásánál kisebb léptékek szerinti, fokozatosabb differenciálás jelenik meg a MEH GKMr.-ben is az alábbi teljesítményekénti megkülönböztetéseket adva:

- Kiserőmű
 - 0,5MW-5MW
 - 5-20MW
 - 20-50MW
- Erőmű
 - 50-200MW
 - 200MW felett.

A RES Irányelv preambuluma (40)-(43) bekezdése, valamint 13. cikk (1) bekezdésében meghatározott arányosság és szükségesség követelménye, valamint a decentralizált egyedi eszközök telepítésére vonatkozó ajánlás szempontjából, ezekkel összefüggésben a regionális igények kielégítésére irányuló, kisebb tökérejeű energetikai vállalkozások piaci esélyegyenlősége megteremtése, valamint az egyes megújuló energiaforrások piacon való megjelenésének érdekében indokolt volna a jelenleg a különböző ágazati jogszabályokban heterogén módon szabályozott erőműveknek a teljesítőképességük szerinti, a jelenleginél differenciáltabb szabályozása; szükség van erre annak érdekében is, hogy az országos, regionális, városi, kisvárosi, települési, kistéleplési és háztartási igényszintekhez jobban igazodóan méretezett szabályozás a szubszidiaritás és a fenntarthatóság elvét egységesen érvényesítse.

A projektben közreműködő több szervezet álláspontját is figyelembe véve megállapítottam, hogy indokolt törvényi szinten a teljes villamosenergia-ipari erőművi szabályozásnak a RES Irányelvnek megfelelő szempontú átalakítása a fenntartható energiagazdálkodásról szóló törvény keretében, és az egyéb jogalkotás során. A háztartási méretű kiserőművek tekintetében a családi házak hozzávetőlegesen 10 kVA éves fogyasztásához igazítottan indokolt volna az ebben a tekintetben aránytalanul nagy 50 kVA-esnél kisebb (3x16A) 11 kVA teljesítményhatár megállapítása. Ugyanakkor azon kisméretű, maximum 10-20 MW teljesítményű erőművek esetében, amelyek nem környezeti hatásvizsgálat, vagy egységes környezethasználati engedély-kötelesek, indokolt volna az engedélyezés helyett bejelentés-kötelezetté tenni a megújuló energia alkalmazásával létesülő erőműveket a RES Irányelv

preambulumának (43) bekezdésében foglalt ajánlás alapján, az ezzel kapcsolatos szükséges és arányos garanciális szabályozás megalkotása és érvényesítése mellett, a nemzetközi példák tapasztalatai alapján (Olaszország, Németország, Ausztria, Belgium, Egyesült Királyság). Így a háztartások mellett az intézmények, vállalkozások energiaigényének megfelelő energiaellátásának biztosítására is lehetséges alternatíva kínálkozhatna az arányos méretű 10-20 MW teljesítményű, megújuló energiaforrást hasznosító erőmű létesítésének választhatóságával.

Megállapítom, hogy a fenntartható energiagazdálkodásról szóló törvény 2011-re tervezett előkészítését – az NCsT 4. pontjában foglalt, a célérték eléréséhez szükséges tervezett foganatosítandó intézkedések közül – a Kormány elmulasztotta, amellyel az egészséges környezethez való joggal, valamint a vállalkozás szabadságához fűződő alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.

5. Az Energiaklub „Javaslatok” című anyagában megfogalmazott panasz szerint a hálózati csatlakozási szerződés megkötésének határideje nincsen jogszabályban rögzítve, az erre vonatkozó szabályozást az Elosztói Szabályzat tartalmazza. A panasz szerint a jogbiztonság szempontjából nem megfelelő az, hogy a megújuló energiaforrások alkalmazásával létesülő villamosenergia ipari erőművek engedélyezésének folyamatában a környezetvédelmi és építési engedélyezés lefolytatását követően a kiserőművi összevont engedélyhez, illetve az erőmű létesítési engedélyéhez szükséges hálózati csatlakozási szerződés eljárási határidejét és a határidők elmulasztásának jogkövetkezményeit nem rögzíti jogszabály.

Megállapítottam, hogy a Vet. Vhr. 2. számú mellékletének 378/2011. (XII. 31.) Korm. rendelettel való módosítása 2012. január 1-től hatályosan a villamos hálózati csatlakozási és hálózathasználati szabályzat minimális tartalmi és formai követelményei között meghatározza – egyebek között – a hálózati engedélyes számára megtartandó eljárási határidőket is, azonban e határidőkhöz nem fűz olyan jogkövetkezményeket, amelyek a határidők megtartását hatékonyan garantálnák.

A Vet. 159. § (1) bekezdésének 4. pontja szerint a MEH ellenőrzi a Vet.-ben és a végrehajtására kiadott külön jogszabályokban, a 714/2009/EK rendeletben, a Hivatal által kiadott határozatokban, a villamosenergia-ellátási szabályzatokban, valamint az üzletszabályzatokban meghatározott kötelezettségek betartását. Ugyanezen szakasz (3) bekezdésének 2. pontja szerint a Hivatal a hatékony verseny elősegítésével kapcsolatos feladatai körében ellenőrzi az átláthatósági követelmények betartását.

Ezen rendelkezések a Hivatal ellenőrzési jogait rögzítik. A csatlakozási szerződés megkötésével kapcsolatos eljárási határidők megtartását biztosító jogkövetkezmény alkalmazhatóságát azonban sem a Vet., sem a Vet. Vhr. nem állapítja meg. A Vet. 96. §-ában és a Vet Vhr. 91. §-ában az engedélyek megszegésével kapcsolatos jogkövetkezményekre vonatkozó szabályozás a rendszerhasználónak a hálózati engedéllyessel, vagy az átviteli rendszerirányítóval szemben az eljárási határidők megtartásához kapcsolódó érdekét nem védi közvetlenül és egyedi esetben hatékonyan. A Vet. 159. § (5) bekezdésének 1. pontja ugyan megállapítja a Hivatal bírságolási jogát, ez a rendelkezés a felhasználók védelmével kapcsolatos feladatai között található, és a rendszerhasználók vonatkozásában (a háztartási méretű kiserőművek rendszerhasználói kivételével) nincs olyan jogszabályi rendelkezés, amely a csatlakozási szerződés megkötésére megállapított határidők elmulasztásához közvetlen, a rendszerhasználók érdekét védő jogkövetkezményt fűzne, és ezzel segítené elő a jogkövetést és az előírt határidők megtartásával az engedélyezési folyamat kiszámíthatóságát.

A hálózati csatlakozáshoz való hozzáférés, illetve a hálózati csatlakozási, hálózathasználati szerződésekhez a hozzáférés megtagadása esetére – szélső feltételként – a Vet. 36. § (8) bekezdése közvetett szankciót kapcsol, amely szerint a Hivatal a rendszerhasználó kérelmére felülvizsgálja, hogy a megtagadás (1) és (2) bekezdésben meghatározott feltételei fennálltak-e. Amennyiben a Hivatal a megtagadás feltételeinek hiányát állapítja meg, az érintett hálózati engedélyest határozatban kötelezi az átviteli vagy elosztó hálózathoz való hozzáférés biztosítására.

Megállapítom, hogy a panasz szempontjából – a RES Irányelv rendelkezéseinek való megfelelés érdekében – a hatályos Vet. Vhr. 2. melléklete tartalmazza ugyan a hálózati csatlakozási szerződések megkötésénél a hálózati engedélyes számára előírt határidőket, azonban annak megtartásához a jogszabály sem közvetlen, sem közvetett jogkövetkezményt nem fűz. A jogi szabályozás hiánya a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével kapcsolatos visszásságot okoz és közvetve sérti a vállalkozáshoz való alapvető jogot is.

6. A szakhatóságokra és közreműködőkre vonatkozó panasz tekintetében a villamosenergia-ipari engedélyezési eljárások között a környezeti hatásvizsgálati és egységes környezethasználati engedélyezési eljárásban a KhatKr. 4. számú melléklete rögzíti a kijelölt szakhatóságokat, a bevonás és közreműködés feltételeivel és a kijelölés alapjául szolgáló szakkérdéssel együtt. A villamosenergia-ipari építésügyi engedélyezési eljárásban kijelölt szakhatóságokat a VillépKr. 4. számú melléklete tartalmazza, ezek között a fővárosi és megyei kormányhivatal kulturális örökségvédelmi igazgatóságát, az érintett települési önkormányzat jegyzőjét, a fővárosi és megyei kormányhivatal Növény- és Talajvédelmi Igazgatóságát arra való tekintet nélkül be kell vonni a villamosenergia-ipari építési engedélyezési eljárásba, hogy a környezetvédelmi hatásvizsgálatban, vagy az egységes környezethasználati eljárásban szakhatóságnaként közreműködtek-e.

A VillépKr. 4. melléklet 2. pontjában a szakhatóságok mellett a villamosenergia-ipari építésügyi hatósági engedélyezési eljárásokban érintettségüktől függően közreműködő közművek, kezelők és üzemeltetők körét állapítja meg.

A Ket. az eljárásban „közreműködő” személyek és szervek önálló kategóriáját nem ismeri: az eljárásban résztvevőket alanyiségük szerint a hatóságra, a közreműködő hatóságra, a szakhatóságra, illetve a tényállás tisztázásában közreműködő tanúsító szervezetre vonatkozó rendelkezéseket tartalmazza. Az érintettségüktől függően

közreműködőkre jogi helyzetük szerint a Ket. ügyfélre vonatkozó rendelkezései irányadóak.

A Ket. 15. §-a szerint *(1) Ügyfél az a természetes vagy jogi személy, továbbá jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet, akinek jogát vagy jogos érdekét az ügy érinti, akit hatósági ellenőrzés alá vontak, illetve akire nézve a hatósági nyilvántartás adatot tartalmaz.*

(3) Törvény vagy kormányrendelet meghatározott ügyfajtában megállapíthatja azon személyek körét, akik az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősülnek. Az (1) bekezdésben foglaltak vizsgálata nélkül ügyfélnek minősül jogszabály rendelkezése esetén az abban meghatározott hatásterületen lévő ingatlan tulajdonosa és az, akinek az ingatlanra vonatkozó jogát az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezték.

(4) Az ügyfél jogai megilletik az ügy elbírálásában hatóságként vagy szakhatóságként részt nem vevő szervet is, amelynek feladatkörét az ügy érinti.

Korábban az általános építésjogi szabályozásban a 46/1997. (XII. 29.) KTM rendelet 2. számú melléklete „az építési hatósági eljárásokban közreműködő szakhatóságok és közművek”-re egységes szabályozást adott, azonban a Ket-tel való koherenciahiány miatt a „közreműködő közművek” az általános építésügyi jogszabályokból a KTMr-t egyúttal hatályon kívül helyező a 193/2009. (IX. 15.) Korm. rendelet 5. mellékletének szabályozása révén kikerültek.

Megállapítom, hogy a jogállamiság elvéből fakadó jobbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz, hogy a VillépKr. 4. számú melléklete a Ket. szabályozásával ellentétesen, a szakhatóságokkal együtt rendelkezik a közreműködő közművek, kezelők és üzemeltetők köréről, és ezzel azt a látszatot kelti, hogy az eljárásban ezen szervezeteknek az eljárásban részt vevő más ügyfelekhez képest többletjogai, hatósági jellegű jogosítványai vannak.

Alláspontom szerint a szakhatóságok közreműködésével kapcsolatos szabályozás integrált felülvizsgálata szükséges annak érdekében, hogy egy szakhatóságot ugyanazon létesítménnyel kapcsolatosan, az engedélyezés során lehetőség szerint egy szakkérdés tekintetében csak egy alkalommal, és ne fázisokként többször vonjanak be az eljárásba.

Indokolt ugyanakkor a jelenleg szabdalt engedélyezési eljárás integrált szemléletű felülvizsgálata, az NCsT-ben meghatározott cél, ún. „egyablakos rendszer” megfelelő dereguláció és jogalkotás révén való megvalósulása érdekében.

7. Az Energiaklub által a „Javaslatok” című anyagában megfogalmazott panasz szerint a MAVIR Üzemi Szabályzatának 5.1.6. pontja és az egyik hálózati engedélyes, az ELMÜ Elosztói Szabályzata 6/A. mellékletének 9.1 pontja az átviteli rendszerirányító és az elosztó hálózati engedélyes hatásköre tekintetében ellentmondó szabályokat tartalmaz, mert a 120 kV feletti feszültségű hálózatra csatlakozó, 5 MW-nál kisebb beépített teljesítményű erőművekre vonatkozóan bizonytalanságot teremt atekintetben, hogy a csatlakozási tervet az átviteli rendszerirányítónak, és/vagy a hálózati engedélyesnek kell jóváhagynia. A szabályzatok közötti bizonytalanság hátrányosan érintheti a 0,5 MW és 50 MW közötti kiserőműveket a 120 kV feletti feszültségű hálózatra csatlakozás szándéka és lehetősége esetén.

A Vet. 70. §-ának (6) bekezdése szerint „a Hivatal (...) a villamosenergia-ellátási szabályzatot határozattal hivatalból módosíthatja, ha a szabályzat akadályozza a hatékony versenyt, az árszabályozásra vonatkozó rendelkezések érvényesülését, vagy indokolatlan megkülönböztetések alkalmazását teszi lehetővé.”

Az eltérés tárgyában a rendszerhasználók erre irányuló panaszja esetén a Vet. 70. § (6) bekezdés rendelkezése nyomán a MEH hozhat határozatot a villamos-ellátási szabályzatok módosításáról, az ellentmondó szabályozásának kiküszöbölése érdekében. Az Ajbt. hatásköri rendelkezései alapján az alapvető jogok biztosa a hatóságoknak csak olyan eljárását vizsgálhatja, ahol a panaszos a jogorvoslati jogát kimerítette, vagy jogorvoslat nincs számára biztosítva. A panasz szerinti eltérés tárgyában további vizsgálati lehetőségem hiányában ezért felhívom a figyelmet a Vet. 70. § (6) bekezdése szerinti lehetőségre, valamint ezzel kapcsolatban a Panasztv. szabályozására.

8. A kiserőművek létesítésével összefüggő, a tényállásban ismertetett településrendezési panasszal kapcsolatosan megállapítottam, hogy a kiserőművek térségi műszaki infrastruktúra hálózat elemeként való meghatározását a TrtKr. 1. § h) pontja és 7. mellékletének 1.3. „Műszaki infrastruktúra-hálózatok és egyedi építmények térbeli rendje” pontja tartalmazza. A Trtr. emellett – az OtrT.-vel összhangban – országos jelentőségű elemként tünteti fel az atomerőművet és egyéb erőművet.

A TrtKr. szabályozása a kiserőművek térségi elemként való egyöntetű meghatározásával jelenleg a teljesítménye szerinti mérete, és az alkalmazott technológia alapján differenciálatlan Vet. szerinti szabályozást vette át, amikor 1. § h) pontjában valamennyi 0,5 MW-50 MW teljesítményű kiserőmű – ideértve a szélerőmű parkot is – vonatkozásában megállapította a műszaki infrastruktúra hálózathoz tartozó térségi elem jelentőségét.

A Tftv. 23/D. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy *a területrendezési tervekben nem szereplő, külön jogszabályban meghatározott térségi jelentőségű műszaki infrastruktúrahálózatok és egyedi építmények területi elhelyezéséhez az állami főépítész térségi területfelhasználási engedélye szükséges.*

(5) A térségi területfelhasználási engedélykérelmet harminc napon belül kell elbírálni.

(6) Az állami főépítész döntése ellen fellebbezésnek nincs helye. A térségi területfelhasználási engedélykérelemről hozott határozat elleni keresetet a törvényszék soron kívül bírálja el.

A TrtKr. 1. § h) pontja és 7. mellékletének 1.3. pontja alapján így a 0,5 MW-50 MW teljesítményű kiserőművek létesítéséhez a térségi területrendezési tervek módosítása, vagy az állami főépítész térségi területfelhasználási engedélye szükséges.

Megállapítottam, hogy a Vet. kiserőművi összevont engedélyezési eljárás céljával, valamint a RES Irányelv

Preambulumának (40) bekezdésével és 13. cikk (1) bekezdésével ellentétes a TrtKr. azon szabályozása, hogy a kiserőművek létesítéséhez feltételként a térségi területrendezési tervek módosítását, vagy az állami főépítész területfelhasználási engedélyezési eljárásának lefolytatását írja elő.

Megállapítottam, hogy a háztartási méretű kiserőművekre vonatkozó szabályozással összefüggésben a *TrtKr. szabályozása az Alaptörvény XV. cikkében foglalt egyenlő bánásmód követelményét és a hátrányos megkülönböztetés tilalmát sérti*, mert a rendelkezés túl széles értelmezést enged és nem teszi lehetővé a jogalkalmazó számára a 0,5 MW-50 MW teljesítményű erőművek beruházói közötti valós, az alkalmazott technológia, erőmű típus és teljesítmény szerinti különbségeknek megfelelő mérlegelést, valamint a háztartási méretű kiserőművekre vonatkozó szabályokhoz képest aránytalan és indokolatlan adminisztratív terhet állapít meg a kiserőművek összevont engedélyezését megelőzően, anélkül, hogy a településrendezési terv módosításának, illetve az állami főépítész területfelhasználási engedélye szükségességének a kiserőművekre vonatkozó széles teljesítményhatáron belüli valós különbségeken alapuló indokoltságát megfelelő objektív jogszabályi szempontok alapján mérlegelhetővé tenné.

9. A Vet. 3. § 24. pontja szerint *háztartási méretű kiserőmű*: olyan, a kifeszültségű hálózatra csatlakozó kiserőmű, melynek csatlakozási teljesítménye egy csatlakozási ponton nem haladja meg az 50 kVA-t.

A napenergiás szakmai közreműködő szervek által megfogalmazott panasz szerint abban az esetben, ha az 50 kVA csatlakozási teljesítményű háztartási méretű kiserőművet a rendelkezésre álló, megfelelő kifeszültségű hálózat hiányában csak középfeszültségű hálózatra van lehetőség csatlakoztatni, a teljesítménytől függetlenül le kell folytatni a *kiserőművi összevont engedélyezési* eljárást. A jelenlegi szabályozás alapján ugyanakkor – az előző pontban foglaltakkal összefüggésben – nem állapítható meg az, hogy ebben az esetben szükséges-e a kiserőművi összevont engedélyezést lefolytatását megelőzően a TfTr. 23/D. § (1) bekezdése alapján az állami főépítész előzetes területfelhasználási engedélye, vagy sem ezen 0,5 MW alatti teljesítményű erőművek tekintetében.

A Vet. 27. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a hálózati engedélyesek az átviteli és az elosztó hálózathoz való csatlakozást egy adott csatlakozási pontra a hálózat műszaki jellemzőire tekintettel megtagadhatják.

Ugyanezen szakasz (3) bekezdése szerint a hálózati engedélyesnek az átviteli vagy elosztó hálózathoz való csatlakozás megtagadásakor meg kell határoznia azokat a feltételeket, amelyek teljesülése esetén a csatlakozás biztosítható, és a műszaki lehetőségek fennállása vagy megteremthetősége esetén köteles egy másik csatlakozási pontot kijelölni.

A Vet. 13. § (2) bekezdése szerint ugyanakkor a háztartási méretű kiserőművek üzemeltetői által termelt villamos energiát az adott csatlakozási ponton értékesítő villamosenergia-kereskedő külön jogszabály szerint köteles átvenni. A kifeszültségű csatlakozó vezeték hiányában kiserőművi összevont engedély-köteles, egyébként 50 kVA-nél nem nagyobb csatlakozási teljesítményű erőművek esetében ezen erőművek rendszerhasználói a Vet. 13. § (2) bekezdésében foglalt kedvezménytől is elesnek.

Megállapítottam, hogy a 0-50 kVA teljesítményű *háztartási méretű kiserőműveket létesíteni szándékozó rendszerhasználók* homogén csoportja tekintetében a Vet. 3. § 24. pontjának a kifeszültségű hálózatra vonatkozó rendelkezése az Alaptörvény XV. cikke szerint *egyenlő bánásmód követelményébe és hátrányos megkülönböztetés tilalmába ütköző szabályozást valósít meg*, mert az átviteli- vagy elosztóhálózat rendelkezésre álló feszültségszintjétől teszi függővé a háztartási méretű kiserőmű méretű erőművekre vonatkozó kedvezményes lehetőségek alkalmazhatóságát.

10. Sem a napenergiás közreműködő szervezetek, sem más, a projekt során megkeresett közreműködő szervezetek nem jelezték ugyan, azonban hivatalból folytatott vizsgálatom során a jelenleg hatályos, ÖTMr. és a 2013. január 1-től hatályba lépő 312/2012. (XI. 8.) Korm. rendelet (Kr.) összevetése és elemzése alapján megállapítottam, hogy míg jelenleg az ÖTMr. 1. melléklet 25. pontja a napenergia-kollektor, napelem létesítését az V. pontban az „Engedély vagy bejelentés nélkül végezhető építési tevékenységek” között sorolja fel, az ÖTMr.-t hatályon kívül helyező és 2013. január 1-jével hatályba lépő Kr. 1. melléklete az építési engedély nélkül végezhető tevékenységek között *nem tartalmazza* a napenergia-kollektor és a napelem létesítésére vonatkozó lehetőséget. A Kr. 2. melléklete 21. pontja a bontási engedély és bontás tudomásulvétele nélkül végezhető bontási tevékenységek között engedi meg megfelelő körülmények esetén a napenergia-kollektor bontását.

A Kr. 2013. január 1-jével hatályba lépő új szabályozás alapján a korábbiakhoz képest az 50 kVA-nél nem nagyobb csatlakozó teljesítményű háztartási méretű napelemes kiserőművek az általános építési jogi szabályozás alapján építési engedély kötelesek lesznek.

A 0,5 MW - 50 MW teljesítményű napelemes kiserőművek esetén a Vet. Vhr. 4. számú melléklet 8. pontja szerint a kiserőművi összevont engedélyt megelőzően a VillÉpKr. szerinti villamosenergia-ipari jogerős építési engedély mellett a Kr. hatályba lépő rendelkezései az általános építési jogszabályok szerinti, párhuzamos építési engedélyezés lefolytatását, és az ebben hozott második jogerős építési engedély meglétét írják elő.

Jóllehet, az Étv. 2. § 18. pontja a Speciális építményfajták között a közmű- és energiaellátási építményeket felsorolja, amelyekkel kapcsolatosan az erre vonatkozó, külön jogszabályokkal az Étv. kiegészítő hatályát és együtt alkalmazását írja elő az 1. § (2) bekezdésében, azonban a 2013. január 1-től hatályba lépő jogszabályi változások alapján nem megállapítható, hogy a többnyire épületszerkezeti elemekre, tetőszerkezetre szerelt, teljesítményük alapján háztartási méretű kiserőmű, vagy kiserőmű méretű napelemek és a hőtermelés célját szolgáló napkollektorok esetén ez a kiegészítő hatály pontosan mit jelent.

Megállapítottam, hogy *mind a háztartási méretű napelemes kiserőművek, mind a 0,5-50 MW*

teljesítményhatár közé eső *kiserőművek* esetén a Kr. 2013. január 1-től hatályosan a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményébe ütköző szabályozást valósít meg, valamint ellentétes a RES Irányelv Preambuluma (40) bekezdésében és 13. cikk (1) bekezdésében foglalt szabályozási szempontokkal.

11. A termálvizek energetikai célra való felhasználásával kapcsolatos panasz tekintetében a Vgt. 15. § (3) bekezdésében, valamint VíZKr. 10. § (3) bekezdésében foglalt, az energetikai célra kitermelt vizek visszatáplálásának általános kötelezettsége alól a Vgt. 15. § (3) bekezdésének a 2009. évi XCIX. törvény 1. §-ával való módosítása, valamint a Vgt. a 2012. évi CV. törvény 2. §-ával való módosítás eredményeként 15. § (3a) bekezdése speciális kivételeket enged.

A kivételek szerint a 2009. szeptember 30-án jogerős vízjogi üzemeltetési engedéllyel rendelkező, energetikai célú termálvíz kitermelője, valamint a termálvíz energetikai hasznosítását mezőgazdasági termelés céljára kitermelő a VíZKr. 78. § (4) bekezdés bb) pontja alapján 2015. június 30-ig, c) pontja alapján 2020. december 22-ig a hatóság döntése alapján mentesülhet a termálvíz visszatáplálásának általános kötelezettsége alól.

A Vgt. mezőgazdasági termeléshez kapcsolódó energetikai célú termálvíz-kitermelés visszatáplálási kötelezettség tekintetében kivételt megállapító, utóbbi módosításához kapcsolódó véleményemben már jeleztem a jogalkotónak, hogy az Alaptörvény XXI. cikkében foglalt egészséges környezethez való alapvető jog érvényesülése szempontjából a meglévő intézményvédelmi garanciákhoz képest visszalépést valósít meg, valamint azt is jeleztem, hogy a módosítással anélkül, hogy általános technológia-specifikus, a felszín alatti vizek mennyiségi és minőségi jó állapotát figyelembe vevő határértékek megállapításával az energetikai célú termálvízhasznosítás visszatáplálási kötelezettsége tekintetében általános, mindenkire egyaránt vonatkozó, objektív feltételrendszerrel állapítana meg a termálvíz esetenkénti visszatáplálási kötelezettség nélküli kitermelése és energetikai célú hasznosítása vonatkozásában, általános felmentést ad a környezet állapotának védelmét szolgáló kibocsátási határértékekhez kapcsolt jogkövetkezmények alól a kedvezményezettek egy meghatározott körére, amellyel az Alaptörvény XV. cikkében foglalt hátrányos megkülönböztetés tilalma és egyenlő bánásmód követelménye szempontjából aggályos jogszabályi kivételt állapít meg.

A Vízkeretirányelv (VKI) 4. cikk (1) bekezdés b) pont ii) alpontja és a 11. cikk (3) bekezdés j) pontja alapján a Vgt. 2003. évi CXX. törvény 19. §-ával való módosításával állapította meg a 15. § (3) bekezdése az energetikai célra kitermelt termálvíz visszatáplálásának általános kötelezettségét 2004. január 1-től hatályosan. Ezzel a VKI 2000. december 22. hatályába lépéséhez képest a 4. cikk (1) bekezdésének b) pont ii) alpontjában megállapított, legfeljebb 15 év határidőt az összes felszín alatti víztest jó állapotának elérésére, a felszín alatti víz kitermelése és utánpótlódása közötti egyensúly biztosításának tagállami kötelezettsége tekintetében a hazai szabályozás hatékonyan érvényesítette, a felszín alatti víztestek védelmére, javítására, helyreállítására irányuló tagállami kötelezettség alapján.

A Vgt. 2009. évi módosításával a 2009. szeptember 30-án jogerős vízjogi engedéllyel rendelkezők tekintetében megállapított, a visszatáplálási kötelezettség alól felmentést engedő törvényi kivételhez kapcsolódóan a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa a törvénymódosítással kapcsolatos véleményében a tervezett módosításnak az egészséges környezethez való joggal összefüggésben a visszalépés tilalmába ütköző volta miatt ugyancsak egyet nem értését fejezte ki.

A Vgt. 15. § (3) bekezdésben foglalt kivételek mellett a VíZKr. is megállapít egy sajátos kivételi kört, amikor 78. § (5) bekezdésében úgy rendelkezik, hogy a *termálvíznek nem minősülő felszín alatti vizek energetikai célú hasznosítása* esetében a *visszatáplálási kötelezettséget* az általános szabályok alapján 2014. december 22. napjáig kell teljesíteni, vagyis a visszatáplálási kötelezettség ezen termálvízhasznosítók esetében ekkor „lejár”.

Az energetikai célú termálvízhasznosításhoz kapcsolódó termálvíz visszatáplálási kötelezettség megállapításának objektív feltételrendszerét a jogszabályok nem tartalmazzák átláthatóan és megkülönböztetéstől mentesen, ezzel összefüggésben a jogi szabályozás hiánya sérti a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményét és az egészséges környezethez való jogot.

Megállapítom, hogy a jelenleg hatályos szabályozásban a Vgt. 10. § (3) bekezdésben foglalt általános visszatáplálási kötelezettség alól a Vgt. 15. § (3) bekezdésben, valamint a VíZKr. 78. § (5) bekezdésében foglalt rendelkezés szerinti kivételezett körre vonatkozó jogszabályi rendelkezések visszásságot okoznak az egészséges környezethez való joggal, valamint az egyenlő bánásmód követelménye és a hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggésben.

A jogi szabályozás fentiekben összefoglalt hiánya, valamint az alapjogi szempontból visszas rendelkezők következményükben a RES Irányelv Preambulumának (40) bekezdésében foglalt, a megújuló energiával kapcsolatos projektek megvalósulását feleslegesen akadályozzák, továbbá a megújuló energiaforrást hasznosító erőművek jóváhagyási, minősítési, engedélyezési eljárási szabályainak alkalmazása során az objektivitás, megkülönböztetéstől mentesség és arányosság követelményét nem megfelelőképpen valósítják meg.

12. Az állati trágyát hasznosító biogáz üzemek engedélyezésére vonatkozó, az Energiaklub „Javaslatok” című anyagában szereplő panasz szerint a felügyelőségek jogalkalmazási gyakorlata heterogén tekintetben, hogy ezeket a Kvh. 2. mellékletének 10. pontja „Létesítmények állati tetemek és állati hulladékok ártalmatlanítására vagy újrafeldolgozására 10 tonna/napnál nagyobb kezelési kapacitással.” alapján környezeti hatásvizsgálati eljárásban, vagy a Kvh. 3. mellékletének 107. pontja szerint „Nemveszélyeshulladék-hasznosító telep 10 t/nap kapacitástól” tevékenységként egységes környezethasználati eljárásban engedélyezik.

A Khv. 24-25. §-ai ugyan szabályozzák a környezeti hatásvizsgálati eljárás és az egységes

környezethasználati engedélyezési eljárás összevonásának és összekapcsolásának lehetőségét, a panaszban foglalt esetben azonban az állati trágya hasznosításával folytatott biogáz alapú villamos áram termelés nem tartalmaz olyan megkülönböztethető, egyértelműen azonosítható tevékenység-elemeket amelyek tekintetében az összevont/összekapcsolt eljárás lefolytatása szükséges lenne. Abban az esetben, ha a biogáz termelés a Khvr. 1. melléklet 1. pontja szerinti feltételekkel működő intenzív állattartó telep vagy a 3. melléklet 6. pontja szerinti állattartó telep működéséhez kapcsolódik, értelemszerűen összevont/összekapcsolt eljárást kell lefolytatni. A panasz szerint ugyanakkor az önálló, állati trágyát hasznosító biogáz üzemek engedélyezésekor a felügyelőségek egymástól eltérő gyakorlata szerint vagy környezeti hatásvizsgálati eljárást, vagy az egységes környezethasználati engedélyezési eljárást folytattak le, így a heterogén jogalkalmazási gyakorlat az állati trágyahasznosítással működő biogáz erőművek tekintetében a megfelelő jogi szabályozás hiányára, a hatályos jogszabályok ellentmondásaira, rendelkezéseinek bizonytalanságára utal.

A régi Hgt. 2. § (2) bekezdésének b) pontja szerint a Hgt. hatálya az állati *hulladékra* (beleértve az állati tetemeket, a *trágyát*), valamint más természetű, a mezőgazdaságban felhasználható nem veszélyes anyagokra csak annyiban terjed ki, amennyiben azokról jogszabály másképp nem rendelkezik.

Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény az állati trágyát nem sorolja az állati eredetű melléktermékek közé, a korábban hatályos, az állati hulladékok kezelésének és a hasznosításukkal készült termékek forgalomba hozatalának állat-egészségügyi szabályairól szóló 71/2003. (VI. 27.) FVM rendelet 3. § a) pontja pedig a trágyát, hígtrágyát a 2. osztályba tartozó állati hulladékok között sorolta fel, a 6. § (2) bekezdése szerint a trágyát, hígtrágyát külön jogszabály szerint kell kezelni. Így a korábbi szabályozás állati melléktermék és állati hulladékra vonatkozó, nem egyértelmű és azonosítható megkülönböztetési szempontokon alapuló fogalomhasználata alapján a Hgt. hatálya alá tartozott a trágyahasznosítással működő biogáz erőmű, mintegy hulladékhasznosítóként. A környezetvédelmi hatóság gyakorlatában megmutató bizonytalanság abból adódott, hogy az állati eredetű trágya – ha úgy tetszik – az állati eredetű melléktermék és állati eredetű hulladék közötti, átmeneti kategória, amelynek specifikuma, hogy közvetlenül is hasznosítható mind a mezőgazdaságban, mind biogáz- és energiatermelés céljára.

A 2013. január 1-jével hatályba lépő új Hgt. 1. §-ának (2) bekezdése c) pontjában külön nevesíti a biogáz-termelés célú hasznosításra szánt állati melléktermékeket, amely szerint „*jogszabály eltérő rendelkezése hiányában e törvény hatálya kiterjed az állati melléktermékekre, ideértve a belőlük származó feldolgozott termékeket, ha azokat égetésre, valamint biogáz- vagy komposztáló üzemben történő hasznosításra szánják*”.

Jelenleg a nem emberi fogyasztásra szánt állati eredetű melléktermékekre vonatkozó állategészségügyi szabályok megállapításáról a 45/2012. (V. 8.) VM rendelet rendelkezik.

Az új Hgt. 2. § 8. pontja önállóan meghatározza az *energetikai hasznosítás* fogalmát is, amely szerint az olyan hasznosítási művelet, amelynek során a hulladék energiatartalmát kinyerik, ideértve a biológiai le bomló hulladékból történő energia-előállítás, valamint az olyan anyaggá történő feldolgozást, amelyet üzemanyagként, illetve tüzelőanyagként használnak fel. A régi Hgt. az energetikai hasznosítás tartalmát nem határozta meg, csak utalt annak lehetőségére a hulladékhasznosítás körében, a 18. § (1) bekezdés c) pontjában.

Megállapítottam, hogy a Khvr. a régi Hgt. szabályozása a trágyát *állati hulladékként* definiálta, összhangban a hulladékok jegyzékéről szóló 16/2007. (VII. 18.) KöM rendelettel, amely 1. melléklete 02. pontja alatt az állati trágyát a mezőgazdasági, kertészeti, vízkultúrás termelésből, erdőgazdaságból, vadászatból, halászatból, élelmiszer előállításból és feldolgozásból származó hulladékok között nevesítette.

Az új Hgt. szabályozása, valamint az állati melléktermékekre vonatkozó jogszabályok a korábbiakkal szemben a biogáz termeléshez hasznosított trágyát 2013. január 1-től hatályosan *állati melléktermékként* határozza meg, és a biogáz-termelésre kifejezetten utal. Indokolt ezért a Khvr. erre vonatkozó rendelkezései között a trágya alapú biogáz termelésnek az új Hgt. fogalomrendszerének megfelelő, önálló energetikai célú tevékenységként a hatósági mérlegelésen alapuló környezeti hatásvizsgálat-köteles voltát, illetve egységes környezethasználati engedély-köteles voltát megfelelő szakmai előkészítés követően megállapítani, megfelelő jogszabály-módosítással.

Megállapítottam, hogy az állati trágyát hasznosító biogáz erőművek környezetvédelmi engedélyezése tekintetében a Khvr. hatályos szabályozása hiányos és nem megfelelő, ami jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Intézkedésem

Az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* a Kormányt, hogy a vizsgálatom által feltárt, a jogszabályok felesleges, nem egyértelmű, vagy nem megfelelő rendelkezése, illetve a jogi szabályozás hiányára visszavezethető, alkotmányos joggal összefüggő visszásságok megszüntetése érdekében, valamint a RES Irányelv megfelelő implementációjára vonatkozó, továbbá a Nemzeti Cselekvési Tervben foglalt célkitűzés megvalósítása érdekében szükséges intézkedési terv szerinti jogalkotási kötelezettségének maradéktalanul tegyen eleget.

Mindezek érdekében, az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* a nemzeti fejlesztési minisztert, hogy

- a villamosenergia-ipari erőművek teljesítménye szerinti törvényi szabályozást a megújuló energiaforrásoknak az alkalmazhatósága szempontjából vizsgálja felül;
- az energiafogyasztási igényszintekhez megfelelően igazodó teljesítménykategóriák szerinti, a megújuló áramtermelést és energiaellátást a háztartások mellett az intézmények, kis- és középvállalkozások számára is egyéni, helyi és regionális szinten lehetővé tevő és elősegítő szabályozás érdekében

- készítse elő a fenntartható energiagazdálkodásról szóló törvény módosítását.
- a háztartási méretű kiserőműre vonatkozó szabályozásban érvényesítse megfelelő csatlakozási teljesítmény mellett a rendelkezésre álló hálózati feszültségszinttől függetlenül az engedélymentességet;
- haladéktalanul készítse elő, és megfelelő társadalmi egyeztetést követően nyújtsa be a Kormánynak – a megújuló energiahordozó bázisú villamos energiára, a megújuló energiaforrásokra a kapcsolt energiatermeléstől elkülönülő pénzügyi keret létrehozásával – a Kötelező Átvételi Rendszer (KÁT) átalakítására vonatkozó, az NCsT 4. pontjában tervezett intézkedésként meghatározott jogszabályt, amely megfelelő keretet teremt a megújuló energiaforrások villamos energiatermelésben való alkalmazásának ösztönzésére a piaci, technológiai és fenntarthatósági szempontoknak megfelelően;
- a jelentésben foglalt megállapításoknak megfelelően – a szakhatósági közreműködés integrált rendszerére vonatkozó jogi szabályozás megteremtésével egyidejűleg – készítse elő a megújuló energiaforrásokat alkalmazó erőművek engedélyezése folyamán a szakhatóságok közreműködése tekintetében az Alaptörvénnyel és a Ket.-tel való összhangot biztosító jogszabály módosításokat;
- tegye meg a hálózati csatlakozási szerződésre vonatkozó jogszabályokban foglalt határidők érvényesítése érdekében, az önkéntes jogkövetésre ösztönző jogkövetkezményekkel kapcsolatban szükséges jogalkotási lépéseket.

Az Ajbt. 37. §-a alapján, *felkérem* a belügyminisztert, hogy

- a megfelelő jogszabály módosítás előkészítésével biztosítsa továbbra is a háztartási méretű napelemes kiserőmű és napenergia-kollektor tekintetében a korábbi építési jogi szabályozásnak megfelelően ezek építési engedély és bejelentés nélkül való létesíthetőségének lehetőségét;
- a 0,5 MW-50 MW teljesítményű kiserőműveknek a műszaki infrastruktúrahálózat térségi elemeként való besorolása tekintetében, teljesítményszintekként differenciáltabb, arányos és indokolt szabályozás megteremtése érdekében a jelentésben foglalt megállapításoknak megfelelően tegye meg a szükséges jogalkotási lépéseket.

Az Ajbt. 37. §-a alapján, *felkérem* a vidékfejlesztési minisztert, hogy

- a jelentésben foglalt megállapítások figyelembevételével készítse elő és megfelelő társadalmi egyeztetést követően a Kormánynak nyújtsa be az energetikai célra kitermelt termásvíz hasznosításával kapcsolatos visszatáplálási kötelezettség tekintetében a hátrányos megkülönböztetést kiküszöbölő, az esélyegyenlőséget biztosító és a vállalkozás szabadságát lehetővé tevő, megfelelő objektív feltételrendszert tartalmazó jogszabály tervezetét, amely maradéktalanul biztosítja a nemzet közös örökségének megőrzését és az egészséges környezethez való jog érvényesülését;
- az állati trágyát hasznosító biogáz erőművek környezetvédelmi engedélyezésére vonatkozóan a jelentésben feltárt visszasságot megfelelően orvosló jogi szabályozást készítse elő és nyújtsa be a Kormánynak.

Budapest, 2012. december

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-4909/2012

Pécsi felnőtt korúak bv. intézetének helyszíni vizsgálata

Előadók: dr. Csóré Erika
 dr. Varga Éva Csilla
 dr. Lux Ágnes
 dr. Herke Miklós

Az eljárás megindulása, előzménye

A fogvatartottak alapvető jogainak érvényesülését fókuszpontba állító projektem keretében a Baranya Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben utóvizsgálatot folytattam. A vizsgálatom célja az intézetben 2008-ban tartott helyszíni ellenőrzés tapasztalatai alapján tett ajánlásaim megvalósulásának ellenőrzése volt. Vizsgálatomat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján, hivatalból rendelttem el. A helyszíni vizsgálat 2012. május 16-án történt.

Érintett alapvető jogok

- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog: *„Az emberi méltósághoz való jog sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”* [Alaptörvény II. cikk]
- A megalázó bánásmód tilalma: *„Senki nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani.”* [Alaptörvény III. cikk]
- A testi és lelki egészséghez való jog: *„Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a*

munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő. [Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdések]

A helyszíni vizsgálat tapasztalatai

1. Elhelyezési körülmények

Az intézet összférfőhelye felnőtt fogvatartottak esetében 97 fő. Az előzetes letartóztatásban lévő fogvatartottak lényegében kimerítik az intézet felnőtt részlegének befogadóképességét, általában 100 körüli a létszám. A kényszerintézkedés hatálya alatt állókon kívül – biztonsági okból, valamint az intézet folyamatos fenntartásával kapcsolatos karbantartási munkák végzése érdekében – férfi elítéltek is töltik itt szabadságvesztés büntetésüket. 2005-ben még meghaladta a 200-at a fogvatartottak száma az intézetben, 2008-ban már csak 170, majd 2011-ben ismét 181-re nőtt a létszám. Ennek okát a kedvezőtlen gazdasági helyzetben látta az intézet parancsnoka.

A vizsgálat napján a fogvatartottak létszáma 216 volt, ebből felnőtt korú 178 fő. A 2008-as ombudsmani vizsgálathoz képest csökkent a felnőtt fogvatartottak zsúfoltsága, akkor közel 200%-os volt az intézet telítettsége, jelenleg 148%-os.

Az intézet parancsnokának tájékoztatása szerint – az elkészült bővítési tervek alapján –11 új zárka kialakítása van folyamatban. A megvalósításra szánt összeget is elkülönítették, azt azonban az országos parancsnokság zárolta.

Az előzetesház fogvatartottjait 4-15 fős zárkában helyezik el. A háromemeletes ágyakat, csak szükség esetén használják.

A zárkákban hűtőszekrény és televízió, valamint az alsónemű szárítására szárítóeszköz is rendelkezésre áll. A zuhanyzó és a WC külön helyiségben van. A 12 állású zuhanyzóban egy fogvatartott végzi a takarítást és enged meg a vizet a főcsapnál. A nem dolgozó fogvatartottak hetente kétszer, a dolgozó fogvatartottak minden nap fürödhetnek. A kisebb létszámú, 4 fős zárkákban fallal leválasztott mellékhelyiség és mosdó is van. Ezekben a női fogvatartottakat helyezik el.

A személyi állomány állománytábla szerinti létszáma 134 fő, ebből – a létszámstop miatt – 130 státusz tölthető be. A 130 státusból 5 dolgozó részmunkaidőben dolgozik. A biztonsági osztály 81 fős létszámú. A felnőtt fogvatartottakkal 4 nevelő foglalkozik.

Az intézeti státuszban lévő főállású rabbi, református lelkész, valamint más felekezethez tartozó missziók segítik a fogvatartottakat a vallásgyakorlásukban. Rendszeresen részt vehetnek közösségi lelkipolygatorlaton és egyházi szertartáson, amelyeket – a fogvatartottak számától függően – az imateremben és a tornateremben tartanak meg.

Öngyilkossági kísérlet a befogadást követő első 1-2 hónapban fordul elő, később már nem jellemző. A fogvatartottak egymás sérelmére elkövetett bántalmazási cselekményei gyakoriak, kifejezetten szexuális bántalmazás miatt azonban az elmúlt 4 évben egy fogvatartott panaszkodott, mely eljárást megszüntették.

Az intézet orvosa megbízási szerződéssel látja el a fogvatartottakat. A fogorvos hetente kétszer, a pszichiáter pedig egyszer foglalkozik a fogvatartottakkal. Az orvosi és fogászati rendelő jól felszerelt, a fogászati ellátás az idei évben térítésköteles ellátás lett. Külön laborhelyiséget és gyógyszerraktárt is működtet az intézet. Ez utóbbiban tárolják, név szerint felcímkézett adagolóokban a fogvatartottak gyógyszereit.

Magyarország 2012. évi költségvetését megalapozó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CLXVI. törvény módosította a Bv. tv.-t, az új rendelkezés értelmében 2012. január 1. napjától a felnőtt fogvatartottak a gyógyszereiket – főszabályként – saját költségen kapják. A jogszabály és a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának a fogvatartottak egészségügyi ellátásához kapcsolódó rendelkezésekről szóló 1-1/20/2012. (III. 26.) OP intézkedése értelmében azonban az intézet a térítésköteles gyógyszer, gyógyászati segédeszköz térítési díját átvállalja, ha a fogvatartott letéti pénzzel, jövedelemmel és más pénzbeli juttatással nem rendelkezik.

A pécsi József Nádor Gimnázium és Szakközépiskola, heti három alkalommal végzi a 18. életévet betöltött fogvatartottak 9 osztályos esti képzését. Amennyiben a fogvatartott iskolaév közben szabadul, tanulmányait folytathatja az iskolában.

A Brázay Kálmán Általános Iskola, Gimnázium és Szakközépiskola – az intézet közbenjárásával – 5 évre kapott engedélyt képerkerető szakma oktatására az intézet műhelyében. A hároméves képzésen minimum 12-15, 18. életévet betöltött fogvatartott vehet részt. A térkőburkolói képzésen fiatal és felnőtt elítéltek, valamint előzetes letartóztatásban lévő fogvatartottak is részt vehetnek. A szakmaképzéssel párhuzamosan készségfejlesztő tréningek is folynak.

A fogvatartottak munkáltatása az intézet műhelyében folyik, szakember irányítása mellett lakatos és asztalos munkák végzésére van lehetőség.

A fogvatartottak szabadidejükben az intézet könyvtárából kölcsönözhetnek könyveket. A sétatárolon és a fedett tornateremben sportolhatnak: atlétizálhatnak, különböző labdajátékokat űzhetnek. Az elmúlt év decemberében elkezdték egy kondicionáló terem kialakítását is, amely az idei évben elkészül.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. A törvény értelmében az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat (18. § (4) bekezdés).

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint a rendvédelmi szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül. A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 1. § (1) bekezdése szerint a büntetés-végrehajtási szervezet állami, fegyveres rendvédelmi szerv, vagyis vizsgálati lehetőségem kiterjed a szervezetre.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

1. Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együjtjáró minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.

2. Az emberi méltósághoz való jog érvényesülésével szorosan összefügg a megalázó bánásmód tilalma. A megalázó bánásmód lényege, hogy az érintettben olyan erős félelmet, lelki gyötrelmet és alsóbbrendűségi érzést okoz, ami alkalmas arra, hogy a testi és lelki ellenállását megtörje.

Mint ahogy arra az Alkotmánybíróság rámutatott, az állam büntető hatalmának önkényével, túlsúlyával szemben az egyént védő alkotmányos értékek történetileg elsősorban a büntetőjogra és a büntetőeljárásra fogalmazódtak meg és váltak – különböző részletességgel – az alkotmányok részeivé. Ez azonban nem jelenti a büntetés-végrehajtásban megnyilvánuló állami büntető hatalom korlátlanosságát, a bűnösnek talált és büntetésre ítélt egyén teljes kiszolgáltatottságát. Az elítélt nem tárgya a büntetés-végrehajtásnak, hanem alanya, akinek jogai és kötelezettségei vannak. Jogainak egyik csoportját a büntetés-végrehajtás során is korlátozás nélkül vagy módosulással továbbélő alkotmányos alapjogok alkotják, másik csoportját pedig a büntetés, illetve a büntetőjogi intézkedés végrehajtásának tényéből és körülményeiből keletkező sajátos végrehajtási jogok.

A büntetés-végrehajtás alapvető jogi kereteinek szélső értékeit egyrészt az emberi méltósághoz, a személyi biztonsághoz való jog, másrészt a kínzásnak, a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódnak és büntetésnek tilalma jelöli ki. Ezen belül a jogállamiságból, valamint az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozására vonatkozó alkotmányos tilalomból vezethető le, hogy a büntetések és intézkedések végrehajtása címén az állam milyen mértékben avatkozhat az egyén életébe, korlátozhatja alapjogait és szabadságát. [13/2001. (V.14.) AB határozat]

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

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog tartalmát (Alkotmány 70/D. §), és mindezek az értelmezések álláspontom szerint – függetlenül attól, hogy „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is hivatkozhatóak maradnak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jog az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az alkotmánybírói gyakorlat utal arra is, hogy az államnak e jog megvalósulása érdekében meghatározott, az egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezésére irányuló kötelezettsége annyit feltétlenül jelent, hogy az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, azaz azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul. Az állam szabadsága nem terjed odáig, hogy anélkül üresítse ki az egyik legfontosabb garanciális intézmény tartalmát, hogy helyette nem építi ki az alapvető jog megvalósulásának azonos súlyú biztosítékait. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor utalt arra is, hogy az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az Alkotmánybíróság olvasatában az ilyen szélső eseteken túl azonban az állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. Az egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen. Az az Alkotmányba foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

Már korábbi vizsgálataim kapcsán kifejtettem, hogy – álláspontom szerint – a jogalkalmazási gyakorlatra fókuszáló ombudsmani jogvédelemnek az egészséghez való jog biztosításával összefüggő állami kötelezettségekkel kapcsolatban lehetősége van akár az Alkotmánybíróság által követettől eltérő, további alapjogi követelmények

megfogalmazására és kibontására. Önmagában ugyanis az a tény, hogy az Alkotmánybíróság, annak alacsonyabb mércéje miatt valamely jogszabályi rendelkezést, jogi-szervezeti megoldást az egészséghez való jog érvényesülése szempontjából – a fenti gyakorlat alapján – nem minősít alkotmányellenesnek, még egyáltalán nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy e norma gyakorlati alkalmazásával, hatásával és következményeivel kapcsolatban az egészséghez való joggal, vagy ennek alanyi jellegű részjogosítványával, az egészségügyi ellátáshoz való jogosultsággal összefüggő visszásság megállapítására kerüljön sor. Az ombudsmani jogvédelem eltérő, magasabb mércéjében két végpont határozható meg. Értelemszerűen nem állapítható meg az egészséghez való joggal összefüggő visszásság pusztán egy intézmény megszüntetése, átalakítása, összevonása, feladatátadása miatt, egy ilyen szemlélet parttalanra és esetlegessé tenné az alapvető jogok biztosja által biztosított jogvédelmet. *(Más a helyzet, ha az egészségügyi intézményrendszeren belül, így például az autizmussal és egyéb fogyatékosággal élő beteg ellátás területén meghatározott helyeken, megyékben vagy régiókban bizonyos speciális szakellátások érdemben elérhetetlenné válnak és ez az állapot hosszú időn keresztül „stabilizálódik”).*

3. A vizsgálat érdeme tekintetében

A Sopronkőhidai Fegyház és Börtönben folytatott ombudsmani vizsgálat – OBH 3091/2003. számú ügyben 2004 márciusában – megállapította, hogy a fogvatartottak elhelyezésére használt háromemeletes ágyak miatt nem biztosított a norma szerinti mozgástér, illetve légtér. Az ágy 3. emelete és a mennyezet között ugyanis még ahhoz sem volt elég hely, hogy a fogvatartott felülhessen. Ezért a 3. emeleten elhelyezett fogvatartottak esetében fennállt az embertelen bánásmód, illetve büntetés veszélye. A büntetés-végrehajtásért felelős miniszternek tett azon ombudsmani ajánlást, miszerint vizsgálja meg valamennyi bv. intézetben a fogvatartottak elhelyezésének körülményeit, és hozza meg a szükséges intézkedéseket a háromemeletes ágyakon való elhelyezés mielőbbi megszüntetése érdekében, a miniszter elfogadta.

A pécsi intézetben 2008-ban folytatott vizsgálat eredményeként rámutattam arra, hogy a fogvatartottak háromemeletes ágyakon való elhelyezése, és az előzetesházak 200 %-os zsúfoltsága embertelen, megalázó bánásmódot, illetve büntetést jelent. Tekintettel arra, hogy a miniszter a korábbi ombudsmani intézkedésnek nem tett maradéktalanul eleget, ismételt ajánlást tettem a miniszternek, hogy gondoskodjon az előzetesházak telítettségének csökkentéséről.

Az előzetesház jelenleg is zsúfolt, a telítettség a kiegyenlítő program ellenére még mindig közel 150%-os. A parancsnok tájékoztatása szerint a háromemeletes ágyak megszüntetése azért nem lehetséges, mert – a megőrzésre érkezőkre is figyelemmel – időről időre olyan magas a fogvatartotti létszám, hogy az elhelyezés másképpen nem oldható meg. A 11 új zárka kialakítása, illetve az arra elkülönített pénzüsszeg zárolásának feloldása sürgős lenne, az összeg e célra rendelt felhasználása némileg enyhíthetne az elhelyezési körülményeken.

Az intézet magas fogvatartotti létszáma, illetve az elkezdett új zárkák kialakítására fordítható pénzüsszeg időközbeni zárolása, tehát továbbra is gondot jelent a fogvatartottak elhelyezésében. Erre figyelemmel ismételt megállapítom, hogy a zsúfoltság és a háromemeletes ágyak használata a fogvatartottak emberi méltóságához való jogával, valamint a megalázó bánásmód tilalmával összefüggésben visszásságot okoz.

Az intézetben a fogvatartottak oktatásához és foglalkoztatásához szükséges személyi és tárgyi feltételek rendelkezésre állnak, az intézet által kínált programok, képzések, személyiségfejlesztő tréningek a fogvatartottak tudását gyarapítják, szélesedik világlátásuk és nem utolsósorban a közösségi szellem fejlődését szolgálják.

A fogvatartottak létszámához képest azonban nem tartom elegendőnek a nevelők számát. A nagy létszámú, kis alapterületű zárkákban óhatatlanul előfordulnak konfliktusok, az izoláció önmagában is frusztrációt okoz, ennek következtében pedig a fogvatartottak gyakran feszültek. A befogadáskor a nevelők elbeszélgetnek a fogvatartottal, melynek alapján döntenek a fogvatartott megfelelő elhelyezéséről, illetőleg nevelési tervet készítenek számára. A nevelőkre jutó magas fogvatartotti létszám, illetve leterheltségük azonban általában nem teszi lehetővé, hogy a nevelők egyénileg is foglalkozzanak a fogvatartottakkal.

A nevelők feladatainak mennyiségére tekintettel, azok maradéktalan teljesítésére a nevelői státuszok nem elegendőek. Ez pedig felveti az állomány emberi méltóságához való jogának közvetlen veszélyeztetettségét, de – figyelemmel arra, hogy ha az eljáró hatóság tagja a hierarchikus rendszerben kiszolgáltató, akkor ennek megfelelően viselkedik azokkal szemben, akiknek az ügyeiben beosztása révén eljár – közvetve a fogvatartottak jogainak megfelelő érvényesülése, a velük való emberséges bánásmód is veszélybe kerülhet.

A fogvatartottaknak 2012 évtől fizetniük kell a gyógyszerért és a fogászati ellátásért. A Bv. tvr. a jövedelemmel nem rendelkező fogvatartottak esetében megengedi a költségek átvállalását, azaz a bv. intézetnek gondoskodnia kell arról, hogy minden fogvatartott állapotának megfelelő egészségügyi ellátásban részesüljön. Az intézet orvosi és fogorvosi rendelője jól felszerelt, külön helyiségben van a gyógyszerraktár. Az egészségügyi személyzet gondoskodik arról, hogy a gyógyszeradagolón szerepeljen a fogvatartott neve és nyilvántartást vezetnek arról is, hogy mely fogvatartottaknak kell fizetnie a gyógyszereit.

Előremutató intézkedésként értékelem, hogy a korábbi vizsgálat idején tervbe vett kondicionálóterem kialakítása folyamatban van, átadása a fogvatartottak egészségének megőrzéséhez járulhat hozzá.

Intézkedésem

A vizsgálatom során feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok orvoslása érdekében az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát*, hogy – a zsúfoltság és a háromemeletes ágyak mielőbbi megszüntetése érdekében – vizsgáltassa meg a Baranya Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet

férőhelybővítésének, az új zárkákra elkülönített, de jelenleg zárolt pénzösszeg felszabadításának, valamint a nevelői státuszok emeléséhez szükséges anyagi fedezet központi biztosíthatóságának lehetőségét.

Budapest, 2012. július 20.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok

2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról (Ajbt.)

39. § (4) Az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

1979. évi 11. tvr. a büntetések és intézkedések végrehajtásáról (Bv. tvr.)

36. § (1) Az elítélt jogosult *a)* a higiéniai feltételeknek megfelelő egészséges elhelyezésre, az egészségi állapotának és a szabadságvesztés végrehajtása alatti tevékenységének megfelelő étellemezésre, egészségügyi ellátásra; *b)* a hozzátartozóival, valamint az általa megjelölt és a büntetés-végrehajtási intézet által engedélyezett személyekkel való levelezésre, a levelek gyakorisága és terjedelme nem korlátozott; *c)* legalább havonként látogató fogadására; *ha)* a büntetés-végrehajtási intézet biztonsága indokolja, az elítélt rácson keresztül beszélhet a látogatóval; *d)* társadalmilag hasznos munka végzésére, a munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemre, munkavédelemre; *e)* a nők és a fiatalok rájuk vonatkozó sajátos védelemre; *g)* a büntetés-végrehajtási intézetben és a büntetés-végrehajtástól független szervhez közérdekű bejelentés, panasz, kérelem és jognyilatkozat előterjesztésére; *h)* vallási vagy lelkiismereti meggyőződésének szabad megválasztására, annak kinyilvánítására és gyakorlására; *i)* a személyi tulajdonához fűződő jogainak védelmére; *j)* a szabadulása utáni munkába állása és letelepedése érdekében a munkáltató, valamint karitatív szervezetek megbízottjával és pártfogóval való érintkezésre; *k)* naponként legalább egy órai szabad levegőn tartózkodásra; *l)* pihenésre, szabadidőre, a rendszeresen végzett munka után fizetett szabadságra; *m)* önképzésre, sajtótermékek megrendelésére, a büntetés-végrehajtási intézet művelődési és sportolási lehetőségeinek igénybevételére; *n)* általános iskolai, indokolt esetben középfokú, valamint felsőfokú tanulmányok folytatására, a vizsgákra való felkészüléshez a jogszabályban meghatározott tanulmányi és vizsgaszabadságra;

Az elítéltek nevelése

38. § (1) A szabadságvesztés végrehajtásának feladata, hogy fenntartsa az elítélt önbecsülését, fejlessze a felelősségérzetét, és ezzel elősegítse, hogy felkészüljön a szabadulása utáni, a társadalom elvárásának megfelelő önálló életre. (2) Az (1) bekezdésben megjelölt feladat végrehajtása érdekében fel kell használni a szükséges gyógyító, oktató, erkölcsi és szellemi erőforrásokat, biztosítani kell a rendszeres munkavégzés feltételeit.

47. § (1) Az elítélt egészségügyi ellátására az egészségügyi és társadalombiztosítási jogszabályok irányadók. Az elítéltet gyógyszer- és gyógyászati segédeszköz juttatás a külön jogszabályban meghatározottak szerint illeti meg. (2) A letéti pénzzel, jövedelemmel, más pénzbeli juttatással nem rendelkező, továbbá a közgyógyellátásra vonatkozó jogszabályi rendelkezések értelmében közgyógyellátásra jogosult elítélt esetében a gyógyszer és a gyógyászati segédeszköz térítési díját a büntetés-végrehajtási intézet a közgyógyellátásra vonatkozó jogszabályi rendelkezésekben meghatározott mértékig átvállalja. A dolgozó elítélt munkavégző képességének megőrzéséhez, helyreállításához szükséges gyógyszer, gyógyászati segédeszköz térítési díját a büntetés-végrehajtási intézet biztosítja. (3) A várandós elítélt, valamint az anya-gyermek részlegen elhelyezett gyermek gyógyszer, gyógyászati segédeszköz térítés nélkül kap. (4) Az elítélt a büntetés-végrehajtási intézet orvosának szakmai javaslatára, az intézetparancsnok engedélyével a hozzátartozó vagy harmadik személy által finanszírozott gyógyszert, gyógyászati segédeszközöt használhatja. (5) Az elítélt a jogszabályban meghatározott térítéshez, illetve részleges térítéshez kötött egészségügyi szolgáltatásokat a kiszabott térítési díj ellenében veheti igénybe. (6) Az (5) bekezdésben foglalt költségek térítését a büntetés-végrehajtási intézet - különös méltánylást érdemlő esetekben - átvállalhatja.

6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól

Az elhelyezési körlet, a zárka és a lakóhelyiség

135. § (1) Az intézetben az elítéltek elhelyezésére körletet, azon belül zárkákat és lakóhelyiségeket kell kialakítani. (2) Zárka az elítéltek elhelyezésére szolgáló olyan helyiség, amelynek ajtaja, ablaka (a továbbiakban: nyílászárók) a külön rendelkezésekben meghatározott biztonsági követelményeknek megfelel. A zárkában folyó vízzel ellátott mosdót, illetve - az ön- vagy közveszélyes magatartást tanúsító elítéltek elhelyezésére kialakított zárka kivételével - elkülönített, lehetőség szerint önálló szellőzésű WC-t kell létesíteni.

137. § (1) A zárkában (lakóhelyiségben) elhelyezhető létszámot úgy kell meghatározni, hogy minden elítéltre lehetőleg hat köbméter légtér, és lehetőség szerint a férfi elítéltek esetén három négyzetméter, a fiataloké, illetve a női elítéltek esetén három és fél négyzetméter mozgástér jusson. (2) A mozgástér meghatározása szempontjából a zárka (lakóhelyiség) alapterületéből az azt csökkentő berendezési és felszerelési tárgyak által elfoglalt terület figyelmen kívül kell hagyni.

146. § (1) Az intézetben *a)* orvosi rendelőt, betegszobát, fertőző elkülönítő szobát, *b)* a befogadóképességnek megfelelő számú fürdőhelyiséget, *c)* konyhát és a lehetőségek szerint közös étkezőhelyiségeket, *d)* látogató helyiséget, a védővel, valamint más személyekkel történő hivatalos érintkezés céljára alkalmas helyiséget, *e)*

könyvtárat, a szabadidő eltöltésére, a közös foglalkozásra és a közös vallásgyakorlásra szolgáló helyiségeket, f) a szabad levegőn való tartózkodásra, illetve a sportolásra alkalmas területet kell kialakítani. (2) A kijelölt intézetekben az elítéltek iskolai oktatásához, szakirányú képzéséhez tantermet kell létesíteni. (3) A látogatóhelyiséget úgy kell berendezni, hogy szükség esetén az elítéltek a látogatóktól térelválasztó elemmel vagy más módon elkülöníthetők legyenek. A helyiség közelében WC-t kell kialakítani.

A Miniszteri Bizottság Európai Börtön szabályokról szóló Rec (2006) 2 ajánlása a tagállamok számára (Európai Börtön szabályok)

V. Vezetés és személyi állomány

A büntetés-végrehajtási intézet, mint közszolgálat

72.3. A személyi állomány feladatai sokkal többet jelentenek egyszerű őrfeladatoknál és a személyi állománynak figyelembe kell vennie azt, hogy pozitív foglalkozási és segítőprogram révén meg kell könnyítenie a fogvatartottak társadalmi beilleszkedését büntetésük letöltése után.

Szakszemélyzet

89.1. A személyi állományban, amennyiben lehetséges, kellő számban lenniük kell szakembereknek, például pszichiátereknek, pszichológusoknak, szociális munkásoknak, nevelőknek, műszaki oktatóknak, tanároknak, vagy testnevelő-, illetve sporttanároknak

AJB-4961/2012

Harci kutyák engedély nélküli tartása

Előadó: dr. Horváth Luca Kornélia

Az eljárás megindulása

A panaszos a szomszédjában folyó – álláspontja szerint egészségügyi kockázatot is rejtő – állattartási tevékenységet kifogásolta. A beadvány szerint a panaszos szomszédja engedély nélkül, rendkívül mostoha körülmények között tartja amerikai harci kutyáit. A kifogásaival Püspökladány Város Önkormányzata (a továbbiakban: önkormányzat) jegyzőjéhez fordult, de választ késedelmesen, több hónappal később kapott.

Figyelemmel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült a Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes hatósági eljáráshoz, továbbá az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

Vizsgálatom során tájékoztatást és az ügyben keletkezett dokumentumok rendelkezésemre bocsátását kértem a püspökladányi jegyzőtől.

Érintett alapvető jogok és alkotmányos értékek

- Jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”)
- Tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény XXIV. cikk: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.*”)
- Egészséges környezethez való jog (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés: „*Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.*”)
- A Nemzet közös öröksége (Alaptörvény P) cikk: „*A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.*”)

Alkalmazott jogszabályok

- Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
- Püspökladány Város Önkormányzata képviselő-testületének az állatok tartásáról szóló 9/1998. (IV. 29.) sz. rendelete
- Püspökladány Város Önkormányzata képviselő-testületének az állatok tartásáról szóló 14/2012. (V. 31.) sz. rendelete

A megállapított tényállás

A panaszos szomszédja Staffordshire terrier kutyák tenyésztésére 2011. november 10-én nyújtott be engedélykérelmet az önkormányzat képviselő-testületéhez. A kérelem elbírálása során tartott helyszíni szemlén megállapították, hogy az állattartás céljából szolgáló ingatlanon egy elkerített rész szolgál négy állat tartózkodására. A törzsállomány akkori létszámát nyolcra kívánta fejleszteni a tulajdonos, aki – gondoskodva az ingerszegény környezetről – a kerítést átláthatatlanná tette. A testület a 2011. december 8-án tartott ülésén bővebb tájékoztatást kért a leendő állattartótól.

Tekintettel arra, hogy az állatok tartásáról szóló 9/1998. (IV. 29.) sz. helyi rendelet (a továbbiakban: korábbi

állattartási rendelet) szerint az adott területen legfeljebb két eb tartható, a képviselő-testület Városfejlesztési, Környezetvédelmi és Mezőgazdasági Bizottsága, a 37/2011. (XII. 14.) számú határozatával az engedélykérelmet elutasította. Kilátásba helyezte ugyanakkor a rendelet korlátozó rendelkezései módosításának lehetőségét.

2012. április 12-én a panaszos az önkormányzat jegyzőjéhez fordult, s egyrészt bejelentést tett a szomszéd – állaspontja szerint – jogellenes állattartó tevékenysége miatt, másrészt birtokvédelmi kérelmet terjesztett elő.

A jegyző 2012. június 1-jén kelt válaszában a birtokvédelmi kérelem tartalmi követelményeiről, illetve a bekövetkezett jogszabály-módosulásokról tájékoztatta a panaszost.

A képviselő-testület 2012. június 1-jei hatállyal megalkotta a 14/2012. (V. 31.) sz. új, az állatok tartásáról szóló rendeletét (a továbbiakban: Ör.), amely már nem tartalmazza a korábbi állattartási rendelet mennyiségi és területi korlátozásra, valamint az ahhoz kapcsolódó engedélyezési eljárásra vonatkozó szabályait.

A panaszos – a jegyző válasza figyelembevételével – 2012. június 19-én birtokvédelmi eljárást kezdeményezett. A kérelmet a jegyző elutasította azzal az indokkal, hogy a szomszédjog általános elve, a szükségtelen zavarás követelménye, a kutyák tartásával a felek közötti viszonyban nem sérül.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságomat az Ajbt. határozza meg. A 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Jelen ügyben megállapítható, hogy az önkormányzat jegyzője az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján hatóságnak minősül, tehát az ügy vizsgálatára hatásköröm kiterjed.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében – részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot – megállapította, hogy az olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére [996/G/1990. AB].

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan rámutatott arra, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maga a jogalkalmazó is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

Hangsúlyozta a testület azt is, hogy a jogalkotónak mindazokat a garanciákat is nyújtania kell, amelyeket az Alkotmány egyébként az alanyi jogok tekintetében biztosít [ABH 1994, 139-140.]. *Az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében az egészséges környezethez való jog alanyi jogon érvényesíthető elemei között szerepelnek az ügyféli jogok, az eljárási garanciák kikényszeríthetősége, s így pl. Magyarország Alaptörvénye által önálló alapjogként is deklarált tisztességes eljáráshoz vagy a jogorvoslatához való jog is.*

Az egészséges környezethez való jog alanyi oldalán álló alapjogok rendkívül szoros kapcsolatban állnak a *jogállamisággal, jobbiztonsággal*. Az Alkotmánybíróság több határozatában elvi éllel szögezte le, hogy a jogállam legfontosabb eleme a jobbiztonság [75/1995. (XII. 21.) AB hat., 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 65.]. A jobbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy nemcsak a jog egésze, de annak egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jobbiztonság azonban nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, hanem az egyes jogintézmények működésének a kiszámíthatóságát is.

Alapvetőek tehát a jogbiztonság követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság követelményéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák betartása nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy hatáskörét gyakorolja, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. [2/1995. (XII. 15.) AB határozat]

Az Alkotmány a *tisztességes eljárás*hoz való jogot explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszer testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapvetelést és normát. A tisztességes eljárás teljesülését tehát csak az eljárás egészének vizsgálata során ítéldhetjük meg. [19/2009. AB; 11/2007. AB; 1/2008. AB; 605/D/2006. AB; 14/2004. AB; 14/2002. AB; 15/2002. AB; 35/2002. AB; 6/1998. AB] A 2012. január 1-jén hatályba lépett Magyarország Alaptörvénye azonban már *expressis verbis* tartalmazza a tisztességes hatósági eljárásról való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A jegyző eljárása

A tényállás szerint miután a képviselő-testület Városfejlesztési, Környezetvédelmi és Mezőgazdasági Bizottsága a korábbi állattartási rendelet előírásaira tekintettel elutasította a panaszos szomszédjának ebtenyésztési kérelmét, a panaszos a birtokvédelmi eljárás kezdeményezésével egyidejűleg – kifogásolva a tartás körülményeit – bejelentést tett arra vonatkozóan, hogy szomszédja mostoha körülmények között tartja a szóban forgó kutyákat. A jegyző a 2012. április 10-én előterjesztett kérelemre és bejelentésre – érdemi intézkedés nélkül – június 1-jén válaszolt.

A korábbi állattartási rendelet 15. § (1) bekezdés b) pontja szerint a II., III., IV., sz. belterületi és a zártkert I. sz. állattartási övezetben – ingatlanonként – legfeljebb 2 eb és 2 macska tartható. A 13. § (1) bekezdés szerint a kedvtelésből tartott állatok részére gazdáik kötelesek megfelelő, sajátos életfeltételeket (elhelyezés, táplálás, gondozás) biztosítani oly módon, hogy az állattartás a környezetet ne zavarja. A 17. § (1) bekezdése előírja, hogy az ebtulajdonos köteles az ebet úgy tartani, hogy az mások nyugalmát ne zavarja, testi épségét és egészségét ne veszélyeztesse, anyagi kárt ne okozzon. Ha az ebtulajdonos e feltételeket nem biztosítja, akkor az ebtartást meg kell szüntetni.

A hivatkozott rendelkezések megszegése esetére a korábbi állattartási rendelet szabálysértési tényállást állapított meg. A 22. §-ban rögzített szankció szerint az az állattartó, aki e rendelet (...) 15-18. §-aiban foglaltakat nem tartja be, szabálysértést követ el, és 30.000 Ft-ig terjedő pénzbírsággal sújtható.

Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (a továbbiakban: Panasztörvény) 141-143. §-ai rendelkeznek a panaszok, illetve a közérdekű bejelentések elintézésének módjáról.

A Panasztörvény 141. § (2) bekezdése szerint a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, államigazgatási – eljárás hatálya alá. A (3) bekezdés kimondja, hogy a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja.

A Panasztörvény további rendelkezései a követendő eljárási rendet írják elő a hatóságok számára. Ezek szerint az érintett szervnek egy sajátos eljárást, kivizsgálást kell lefolytatnia, és annak eredményeként meg kell tennie a szükséges intézkedéseket a sérelem orvoslása érdekében. A 142. § (1) bekezdése szerint a panaszt és a közérdekű bejelentést a beérkezéstől számított harminc napon belül kell elbírálni. Ugyanezen paragrafus (4) bekezdése rögzíti, hogy az eljárásra jogosult szerv a vizsgálat befejezésekor a megtett intézkedésről vagy annak mellőzéséről – az indokok megjelölésével – köteles a panaszost, illetőleg bejelentőt írásban vagy elektronikus úton haladéktalanul értesíteni.

A panasz, illetőleg a közérdekű bejelentés alapján – ha alaposnak bizonyul – gondoskodni kell a jogszerű, illetőleg a közérdeknek megfelelő állapot helyreállításáról vagy az egyébként szükséges intézkedések megtételéről; a feltárt hibák okainak megszüntetéséről; az okozott sérelem orvoslásáról, továbbá indokolt esetben a felelősségre vonás kezdeményezéséről (143. § (1) bekezdés).

A Panasztörvényt tehát akkor kell alkalmazni, ha az egyéni jog- vagy érdeksérelem kivizsgálására államigazgatási (közigazgatási) vagy bírósági eljárásban nem kerülhet sor, illetve olyan körülmény következik be, amelynek orvoslása, megszüntetése egy közösség vagy akár az egész társadalom érdekét szolgálja. A Panasztörvény alapján a hatóság egyedül azt köteles vizsgálni, hogy a panaszban kifogásolt körülmények fennállnak-e. Ezt követően pedig a feltárt jogsértések orvoslása érdekében – hivatalból – meg kell indítani a közigazgatási

eljárást.

Megállapítom, hogy a vizsgált ügyben a jegyzőnek – a panasz érkezését követően – tisztáznia kellett volna, hogy a panaszban/bejelentésben foglaltak valóságosak-e, azaz a bizottsági határozat ellenére 2 kutyánál többet tart-e a panaszos szomszédja. Amennyiben igen, meg kellett volna indítania a szabálysértési eljárást és intézkednie kellett volna a jogszabályi követelményeknek megfelelő állattartás kikényszerítésére.

Ezzel ellentétben a jegyző két hónappal később, a tényállás feltárása nélkül, a birtokvédelmi eljárás követelményeiről és a később módosított állattartási rendeletről tájékoztatta a panaszost.

A jegyző mulasztása sértette a jogállamiság elvét és a tisztességes eljáráshoz, valamint az egészséges környezethez való jogot.

Intézkedésem

A feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében – az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján – *felkérem Püspökladány Város Önkormányzata jegyzőjét*, hogy az állatok tartásával kapcsolatos eljárásaiban vegye figyelembe a jelentésben rögzített szempontokat.

Budapest, 2012. augusztus 13.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-4965/2012

A felsőoktatási létszámkeret csökkentése

Előadó: dr. Horváth-Egri Katalin

Az eljárás megindítása

2012 júniusában hivatalból indítottam vizsgálatot – panaszbeadványhoz kapcsolódóan – a felsőoktatási intézményekben felvehető hallgatói létszámkeret Kormány általi nagyarányú csökkentése miatt.

Tekintettel arra, hogy a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: Fot.), valamint a 2012-ben a felsőoktatásban felvehető, államilag támogatott hallgatói létszámkeretről szóló 1007/2012 (I. 20.) Korm. határozat (a továbbiakban: Korm. határozat) alapján a jogállamiság elvéből levezethető, jogbiztonság követelményével, valamint a művelődéshez fűződő joggal összefüggő visszásság gyanúja merült fel, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) és (2) bekezdése alapján megkereséssel fordultam az emberi erőforrások miniszteréhez.

A megállapított tényállás

Megkeresésemre az *oktatásért felelős államtitkár* 2012. július 13-án megküldött válaszában a következőkről tájékoztatott

Tájékoztatójában a Kormány Fot. 101. § (1) bekezdés b) pontja, valamint a még nem hatályos, nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nfot.) 46. § (4) bekezdésére alapított hatáskörére hivatkozott a felsőoktatásban felvehető, államilag támogatott hallgatói létszámkeretre vonatkozó szabályok meghozatala kapcsán.

Az államtitkár bemutatta továbbá a létszámkeret meghatározásánál meghatározó tényezőket:

- így különös hangsúlyt kapott a Kormány stratégiáját magában foglaló Széll Kálmán Terv, mely szerint az államilag támogatott létszámot úgy kívánják megállapítani, hogy az a képzés szerkezetének átalakításával a munkaerőpiacon, a gazdaságot dinamizáló, magasabb hozzáadott értékű ágazatok fejlesztését szolgáló reál- és műszaki szakok beiskolázását növelje.
- Magyarországnak az Európai Unió felé tett vállalásaiban, az EU 2020 stratégia keretein belül, a Nemzeti Reform Programban megfogalmazott célkitűzések között szerepel a felsőoktatás területén a természettudományos, informatikai és műszaki végzettségűek arányának növelése.
- Nemzetgazdasági célkitűzés, hogy Magyarországnak az OECD országokhoz képest a műszaki, informatikai és természettudományos diplomások arányában mutatkozó lemaradását ezekre a képzésekre felvehető keretszámokat növeljék.

A továbbtanulók két nagy csoportja közül először az új belépőkre vonatkozó szempontrendszerrel tájékoztatott az államtitkár. A Kormány az új belépők létszámkeretét képzési területenként, munkarendenként és szintenként állapítja meg [Fot. 101. § (1) bekezdés b) pontja]. 2012-ben a felvehető új belépő létszámkeretek területenkénti, munkarendek és képzési szintek szerinti megállapítása a Korm. határozattal történt.

A Fot. 53. § (5)-(6) bekezdései, valamint a Fot. 101. § (2) bekezdése alapján fennálló, a munkaerő-piaci igények mérlegelését, illetve az Országos Érdekegyeztető Tanács véleményezési kötelezettségét érintő rendelkezésekre hívta fel a figyelmet. Álláspontja szerint a 2012-ben a felsőoktatásba felvehető, államilag támogatott hallgatói létszámkeretről szóló Kormány-előterjesztés elkészítésében a Nemzeti Erőforrás Minisztérium figyelembe vette továbbá a Felsőoktatási Tudományos Tanács, a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara, valamint a

Nemzetgazdasági Minisztérium javaslatait, az előkészítési munka folyamán számos tárcaközi egyeztetésre került sor a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, a Nemzetgazdasági minisztérium, a Nemzeti Fejlesztési Minisztérium és a Vidékfejlesztési Minisztérium munkatársainak részvételével. Az egyeztetéseken kialakult közös álláspont figyelembe vette a stratégiai célkitűzéseket.

Álláspontja szerint a keretszámok képzési területenkénti meghatározásánál és intézményi elosztásánál körültekintően jártak el annak érdekében, hogy a nem elsősorban a munkaerő-piaci igényekhez kapcsolódó, azonban más (p1. kulturális vagy diplomáciai) szempontból fontos képzések számára is biztosított legyen elegendő keretszám figyelembe véve azokat a képzéseket is, amelyek nem kapcsolódnak közvetlenül a munkaerő-piaci igényekhez (pl. kis létszámú szakok) [Fot. 53. § (5) bekezdés].

Az államtitkár tájékoztatást adott arról, hogy a már hivatkozott stratégiai és nemzetgazdasági szempontok figyelembe vétele mellett a Fot. 53. § (6) bekezdésében az megfogalmazott – az egyes képzési területek keretszámaira vonatkozó –10%-os csökkentési korlát betartására bizonyos képzési területek (a bölcsészettudományi, gazdaságtudományi, jogi, a pedagógusképzés és a társadalomtudomány képzési területek) esetében már nem volt lehetőség. *Ennek indokáról nem kaptam tájékoztatást.*

Az oktatásért felelős államtitkár a Fot. 101. § (1) bekezdésének b) pontjában, valamint a 139. § (7) bekezdésében foglalt keretek között az 53. § (8) bekezdése szerint határozattal állapítja meg az alap-, az egységes, osztatlan képzésekre, és a felsőfokú szakképzésekre felvehető államilag támogatott hallgatói létszám intézmények közötti elosztását [Fot. 103. § (1) bekezdés i) pontja], mely a Korm. határozat megjelenését követően megtörtént, az intézményeket 2012. január 19-én értesítették a képzési területenként megállapított keretszámairól.

Válaszlevelében kitér az új Nfot. által bevezetendő változásokra a felsőoktatás finanszírozása kapcsán. E szerint a jelenleg hatályos Fot. szerint a felsőoktatásban folyó képzés lehet államilag támogatott, vagy költségtérítéssel képzés [Fot. 53. § (1) bekezdés], az új felsőoktatási törvény az állami ösztöndíjas és önköltséges költségviselési formák mellett arra is lehetőségét biztosít, hogy – támogatott hallgatói körben – magyar állami részösztöndíjban részesülő hallgatók is tanulmányokat folytathassanak, melyről további adatokkal is szolgált.

A továbbtanulók másik nagy csoportjának (a mesterképzésben, doktori képzésben továbbhaladók) létszámkeretéről szolgáltatott még információt a Korm. határozat tükrében.

Végül álláspontját összegezve megállapította, hogy a felsőoktatásba felvehető hallgatói létszámkeretek meghatározása egy összetett, sokoldalú szempont-rendszer mérlegelését igénylő, hosszútávra tervező munka eredménye volt. Ebben a munkában a Kormány és az Emberi Erőforrások Minisztériuma (korábban Nemzeti Erőforrás Minisztérium) maximális körültekintéssel, a nemzet érdekeit és a felsőoktatásba jelentkező állampolgárok érdekeit egyaránt szem előtt tartva járt el.

Az érintett alkotmányos jogok és követelmények

- a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”*].
- a művelődéshez való jog [Alaptörvény XI. cikk (1) és (2) bekezdés: *Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánosság tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja.*]

Alkalmazott normák

- 1) a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény (a továbbiakban: Fot.);
- 2) a nemzeti felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény (a továbbiakban: Nfot.);
- 3) a 2012-ben a felsőoktatásban felvehető, államilag támogatott hallgatói létszámkeretről szóló 1007/2012 (I. 20.) Korm. határozat (a továbbiakban: Korm. határozat);
- 4) a 2011-ben a felsőoktatásban felvehető, államilag támogatott hallgatói létszámkeretről szóló 1276/2010 (XII. 8.) Korm. határozat.

Megállapításaim

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint rendvédelmi szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdése d) pontja értelmében a vizsgálattal érintett minisztérium központi államigazgatási szerv, így tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

Az Ajbt. 34. § alapján az Alkotmánybíróságról szóló törvényben meghatározottak szerint fordulhatok az Alkotmánybírósághoz jogszabály alaptörvény-ellenességének fennállta esetén. Az Alkotmánybíróság töretlen gyakorlata alapján az egyedi döntést tartalmazó határozat normatív tartalommal nem bír¹, így annak vizsgálatát az Alkotmánybíróságnál nem kezdeményezhettem.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.² Ezzel összhangban az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése külön is rögzíti, hogy a *jogszabályok mindenkire, így az állami szervekre nézve is kötelezőek*.

2. Az Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdése alapján minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez. A (2) bekezdés szerint Magyarország ezt a jogot a közművelődés kiterjesztésével és általánossá tételével, az ingyenes és kötelező alapfokú, az ingyenes és mindenki számára hozzáférhető középfokú, valamint a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. Az Alkotmánybíróság határozatában kifejtette, hogy „az oktatáshoz való jognak az Alkotmány 70/F. § (2) bekezdésében található megfogalmazása a felsőoktatás tekintetében a megfelelő képességgel rendelkezők számára biztosítja a felsőoktatási intézményben felsőfokú tanulmányok folytatásához való jogot. Ennek alapján az államra sokirányú szabályozási, szervezési és ellátási feladatok hárulnak az állami és a nem állami felsőoktatási intézmények működési feltételeinek kialakításában”.³ Az államnak a felsőoktatással kapcsolatos alkotmányos feladata, hogy a tanuláshoz való jog objektív, személyi és tárgyi előfeltételeit megteremtse és azok fejlesztésével e jogot igénye szerint bármely, a felsőfokú oktatásban való részvétel szempontjából megfelelő képességekkel rendelkező polgár számára biztosítsa.

III. A vizsgálat megállapításai

1. A Fot. 101. § (1) bekezdés b) pontja alapján a Kormány hatáskörébe tartozik határozatban meghatározni az adott évben államilag támogatott képzésbe felvehető hallgatói létszámot, továbbá elosztani a képzési területek, a képzés munkarendje és a képzés szintje szerint. A felsőoktatásban felvehető, államilag támogatott hallgatói létszámkeretről szóló 1007/2012 (I. 20). Korm. határozat tehát egy olyan egyedi (nem normatív) határozat, amelynek a Fot. más, a létszámkeret megállapítására vonatkozó rendelkezésével összhangban kell állnia.

A Fot. 53. § (6) bekezdése azt tartalmazza, hogy a Kormány – az esedékesség évét megelőzően – évenként állapítja meg az új belépők létszámkeretét az egyes képzési területek és a képzés munkarendje szerint. A Kormány döntését a munkaerő-piaci szereplők e törvényben meghatározottak szerinti bevonásával, a munkaerő-piaci előrejelzések, a pályakövetési rendszer tapasztalatainak, a diplomás munkanélküliség helyzetének értékelésével hozza meg, azzal a megkötéssel, hogy figyelembe kell venni a döntéshozatal évében benyújtott jelentkezések számát. Az előző évhez képest biztosított létszámkeret növelése, illetve csökkentése – adott képzési területen belül – nem haladhatja meg a tíz százalékot. A Fot. 53. § (7) bekezdése emellett rögzíti, hogy nem kell a (6) bekezdés szerinti létszámkorlátozást alkalmazni, amennyiben a döntéshozatal évében benyújtott jelentkezések számának előző évhez viszonyított változása meghaladja a tíz százalékot.

A hivatkozott Fot. 53. § (6) bekezdésének követelményeivel összefüggésben az oktatásért felelős államtitkár megkeresésemre adott válaszából arra lehet következtetni, hogy a Korm. határozat előkészítése során a munkaerő-piaci szereplőket bevonták, a munkaerő-piaci előrejelzéseket, a pályakövetési rendszer tapasztalatait, a diplomás munkanélküliség helyzetét pedig – ellenkező információ hiányában – vélhetőleg értékelték. Ezzel összefüggésben szükségesnek tartom megjegyezni, hogy a keretszámok megállapítása során nem indokolt kizárólag gazdasági és munkaerő-piaci szempontokra támaszkodni, hanem a megfontolások mellett érdemben figyelembe kell venni a kultúra és az egyes tudományágak képviselőinek véleményét és szempontjait. Számos olyan tudományterület létezik ugyanis, amelyek közvetlen, azonnali és kézzelfogható gazdasági haszonnal nem járnak, mégis kétségkívül komoly, hosszú távú társadalmi értéket jelentenek.

A Fot. időbeliségre vonatkozó követelményével (az új belépők létszámának az esedékesség évét megelőzően történő megállapításával) kapcsolatban azonban megállapítható, hogy a 2012. január 20-án kihirdetett, majd 2012. április 27-én módosított Korm. határozat nem felel meg a jogszabályi előírásnak, hiszen a létszámok megállapítására nem az előző évben, hanem 2012-ben került sor, mellyel kapcsolatban a jogbiztonság követelményével összefüggésben visszasság állapítható meg.

2. A vizsgálat középpontjában az a kérdés állt, hogy vajon a hallgatói létszámkeret csökkentésére vagy növelésére vonatkozó követelményt a Kormány tiszteletben tartotta-e, érvényesítette-e. A Fot. előírja, hogy az *előző évhez képest biztosított létszámkeret növelése, illetve csökkentése – adott képzési területen belül – nem haladhatja meg a tíz százalékot*. A jelen jelentés 1. számú mellékletében pontosan szerepel, hogy az alapképzésre felvehető hallgatók létszáma esetében az agrár, a műszaki, az orvos- és egészségügy, valamint a művészet közzététel képzési területek esetét kivéve, az egységes, osztatlan képzésre felvehető hallgatók létszáma esetében szintén az agrár, a műszaki, valamint minimális mértékben a művészet képzési területek kivételével *nem rendelkezik a Korm. határozat a Fot. követelményének megfelelően* (pl. a gazdaságtudományok képzési területre felvehető hallgatók számának 94,9%-os, bölcsészettudomány képzési területre felvehető hallgatók számának 34,1%-os, az egységes, osztatlan képzésre felvehetőek közül jogász szakra felvehető hallgatók számának 87,5%-os csökkentése). A többi 14 képzési területen a törvényben meghatározott +/-10%-os eltéréshez képest a csökkenés, illetve növekedés *keretszámokban jelentős*. Az oktatásért felelős államtitkár megkeresésemre adott válaszában maga is elismerte, hogy az egyes képzési területek keretszámaira vonatkozó -10%-os csökkenési korlát betartására bizonyos képzési területek (a bölcsészettudományi, gazdaságtudományi, jogi, a pedagógusképzés és a társadalomtudomány képzési területek) esetében „már nem volt lehetőségük”. Megállapítottam ugyanakkor, hogy a sporttudomány képzési területen *indokolatlan 20%-os létszám-növekedést ír elő* a Korm. határozat, mivel erre vonatkozó hivatkozást a kormány stratégiai célkitűzései között nem említi a válasz.

A Kormány stratégiai célkitűzései között szerepel a természettudományos, informatikai és műszaki végzettségűek arányának növelése. Megállapításom szerint és az 1. számú mellékletben bemutatott adatok alapján a stratégiai célkitűzések miatt érintett képzésekre felvehető hallgatók számát a Fot. rendelkezéseit tiszteletben tartva, a 10%-os változási érték keretén belül növelte többnyire vagy változatlanul hagyta a Korm. határozat. Ennek az információnak az egyéb képzésekre felvehető hallgatók létszámának jelentős változtatása szempontjából van jelentősége, mivel meglátásom szerint a stratégiai célkitűzéseket úgy „teljesítették”, hogy gyakorlatilag nem nőtt jelentősen a stratégiai képzésekre felvehető létszáma, csupán az arányok tolódtak el e képzések javára.

A továbbtanulók másik nagy csoportjának (a mesterképzésben, doktori képzésben továbbhaladók) létszámkeretét illetően nem tapasztaltam változást az előző évhez képest.

3. Az Alaptörvény R) cikk (2) bekezdése alapján a *jogszabályok mindenkire nézve kötelezőek*. A szakpolitikai-stratégiai környezetet meghatározó egyéb tényezők, így a Széll Kálmán Terv vagy a Nemzeti Reform Programról szóló kormányhatározat, illetve a további iránymutatások, célkitűzések megvalósítása során mindvégig a jogszabályok adta keretek közt kell az állami szerveknek eljárniuk.

Az Alkotmánybíróság a hallgatói létszámkeretre vonatkozó szabályozás kapcsán, hasonló kérdésben kifejtett határozata az olyan jogalkotást törvénysértőnek tekinti, amikor egy alacsonyabb szintű norma tartalmát nem a megalkotására felhatalmazó jogszabály rendelkezéseinek megfelelően határozzák meg.

„Az Alkotmány 8. § (2) bekezdése szerint az alapvető jogokra vonatkozó szabályokat törvényben kell megállapítani. A 64/1991. (XII. 17.) AB határozat értelmében valamely alapjog tartalmának meghatározása és lényeges garanciáinak megállapítása csakis törvényben történhet, törvény kell továbbá az alapjog közvetlen és jelentős korlátozásához. Mindazonáltal nem mindenfajta összefüggés az alapjogokkal követeli meg a törvényi szintű szabályozást. [...] Bár jelen esetben a Fot. nem rendelet, hanem a Jat. 46. § (2) bekezdése szerinti határozat megalkotására ad felhatalmazást, a felhatalmazást adó szabályok akkor felelnek meg az alkotmányossági követelményeknek, ha tartalmazzák az államilag támogatott létszámkeret kialakítására vonatkozó legfontosabb elveket, rendelkezéseket.

A Fot. számos olyan rendelkezést tartalmaz, amely köti a Kormányt a létszámkeretre vonatkozó egyedi döntése meghozatalánál. A Kormánynak figyelembe kell vennie, hogy az új belépők létszámkerete nem haladhatja meg az esedékesség évében nappali rendszerű iskolai oktatásban részt vevő, a középiskola utolsó évfolyamára járó tanulók e törvény szerint meghatározott arányát [53. § (3) bekezdés], a közép- és hosszú távú munkaerő-piaci igényeket és a „kis létszámú” szakok érdekeit [53. § (5) bekezdés], a pályakövetési rendszert és a diplomás munkanélküliség helyzetének az értékelését [53. § (6) bekezdés]. Döntésének kialakítása során figyelembe kell vennie a Felsőoktatási és Tudományos Tanács javaslatát [112. § (3) bekezdés], a döntésbe be kell vonnia a

munkaerő-piaci szereplőket, és az adott képzési területen belül a létszámkeret növelése vagy csökkentése nem haladhatja meg az előző évben biztosított létszámkeret tíz százalékát [53. § (6) bekezdés]. Ezek elmulasztása esetén a Kormány határozata törvénysértő lenne.”⁴

4. Az Alkotmánybíróság határozatát figyelembe véve „az oktatáshoz való jog részeként a felsőfokú tanulmányok folytatásához való jog gyakorlása csak úgy biztosítható, ha az állam megteremti a felsőfokú tanulmányok folytatásának a feltételeit. A felsőfokú tanulmányok folytatásának elengedhetetlen feltétele, hogy meghatározásra kerüljenek azok a képzési formák, vagyis a felsőfokú képzés szerkezete, amelynek keretében felsőfokú tanulmányok folytatására lehetőség nyílik. A felsőfokú tanulmányok folytatását lehetővé tevő képzési formák a felsőoktatási intézményben megszerezhető végzettség szakmai követelményeinek, vagyis a képesítési követelmények általános jellegű szabályozásával nyernek tartalmi meghatározást. Mindennek következtében a képzési formáknak, a felsőfokú képzés szerkezetének, valamint a képesítési követelményeknek általános jelleggel történő szabályozása a felsőfokú tanulmányok folytatásának, s ezáltal a felsőfokú tanulmányok folytatásához való jog biztosításának is lényeges garanciáját jelenti.”⁵ Ez egyben magában foglalja a létszámkeretek oly módon történő meghatározását, mely tiszteletben tartja az alapvető jogokat. Az Alkotmánybíróság egyik legkorábbi döntésében tovább értelmezi a művelődéshez való jog felsőoktatási aspektusát. „Senkinek nincs tehát alapvető joga ahhoz, hogy felvételt nyerjen az általa megjelölt felsőoktatási intézménybe, de egyes, a felsőfokú oktatásra vonatkozó szabályok a művelődéshez való jog érvényesülésének lényeges garanciáját jelentik. Az 51/2004. (XII. 8.) AB határozat szerint például a képzési formáknak, a képzés szerkezetének, valamint a képesítési követelmények általános jelleggel történő szabályozása a felsőfokú tanulmányok folytatásához való jog biztosításának lényeges garanciája. A 1310/D/1990. AB határozat szerint pedig „a felsőfokú intézményekben a létszámnak az oktatás színvonalát szem előtt tartó megállapítása, valamint az előírt képességekkel rendelkező személyek ezen intézményekbe való felvételéről szóló döntés alapvető jogot érint” (ABH 1995, 579, 588.).

A 388/B/2010. AB határozat meghozatalát követően azonban változott az alkotmányszöveg. Az Alaptörvény XI. cikk (2) bekezdése szerint állampolgárai számára Magyarország a művelődéshez való jogot – többek között – a képességei alapján mindenki számára hozzáférhető felsőfokú oktatással, továbbá az oktatásban részesülők törvényben meghatározottak szerinti anyagi támogatásával biztosítja. Az Alaptörvény tehát az oktatásban résztvevők anyagi támogatását a művelődéshez való jog olyan lényeges garanciájának tekinti, amelynek szabályozása törvényi formát követel. Ez a szövegbeli változás „felülírja” azt az alkotmánybírói gyakorlatot, amely a jelöltek anyagi támogatására vonatkozó szabályokhoz korábban nem igényelt törvényt.”⁶

Mindezek alapján a megállapítottam, hogy a jogállamiság, valamint a jobbiztonság elvével és ezen keresztül a művelődéshez való joggal összefüggő visszásságokat okoz az, hogy a Fot. garanciális előírásai nem teljesültek a Korm. határozat megalkotása során.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján

1. *felkérem* a Kormányt, hogy vonja vissza a felsőoktatásról szóló 2005. évi CXXXIX. törvény rendelkezéseinek nem megfelelő módon meghatározott, a felsőoktatásban felvehető, államilag támogatott hallgatói létszámkeretről szóló döntését, és a Fot. létszámkeretre vonatkozó rendelkezéseivel összhangban rögzítse a felsőoktatási létszámkereteket a 2012/2013-as tanév új belépői tekintetében.
2. *Felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy kezdeményezze a nemzeti felsőoktatásról szóló törvény olyan tartalmú módosítását, hogy megfelelő garanciális szabályok alapján történjen a 2013/14-es tanév felvételi létszámkeret meghatározása.

Budapest, 2012. július 23.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Vö. 52/1993. (X. 7.) AB határozat, 62/2009. (VI. 16.) AB határozat

² Az összefoglalást lásd AJB-3449/2012. számú ügyben készült jelentés.

³ 35/1995. (VI. 2.) AB határozat

⁴ 62/2009. (VI. 16.) AB határozat

⁵ 51/2004. (XII. 18.) AB határozat

⁶ 32/2012 (VII. 4) AB határozat

AJB-5019/2012

Az IMEI helyszíni vizsgálata

Előadók: dr. Csóré Erika
dr. Borza Beáta
dr. Lux Ágnes
dr. Varga Éva Csilla

Az eljárás megindulása

Az ombudsmanok már több alkalommal és több intézményben vizsgálták a büntetés-végrehajtás rendszerén belüli egészségügyi ellátás körülményeit, illetve az ott őrzött és kezelt fogvatartottak alapvető jogainak érvényesülését¹.

A médiából értesültem arról, hogy a Fővárosi Törvényszék, 2012 júniusában - nem jogerős ítéletében – elmarasztalta az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézetet (továbbiakban: IMEI) egy előzetes letartóztatásban lévő fogvatartott nem megfelelő kezelése miatt.

Ebből kiindulva, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján – hivatalból indított utóvizsgálat keretében – helyszíni ellenőrzést rendeltem el az IMEI-ben. Jelen vizsgálatom célja egyrészt az intézetben 2009-ben tartott helyszíni ellenőrzés tapasztalatai alapján tett ajánlásaim megvalósulásának, másrészt az új büntetés-végrehajtási egészségügyi központ létrehozásával összefüggő 1060/2012. (III. 12.) Korm. határozatban előírtak megvalósulása időarányos végrehajtásának ellenőrzése volt. A helyszíni vizsgálat 2012. július 12-én történt, amelyen munkatársaim mellett az IMEI igazgatója, igazgató-helyettese, ápolási igazgatója és orvos-igazgatója vett részt.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog: „Az emberi méltósághoz való jog sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.” [Alaptörvény II. cikk]
- A személyes szabadsághoz való jog: „Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.” [Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdés]
- Hátrányos megkülönböztetés tilalma: A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket. A jogegyenlőség megteremtése, az egyenlő méltóságú személyként kezelés biztosítása elsődleges állami kötelezettség. [Alaptörvény XV. cikk (1)-(2)-(5)]
- A testi és lelki egészséghez való jog: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő. [Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdések]

I. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai

Elhelyezési körülmények

A vizsgálat idején az intézetben 254 ápolat volt elhelyezve, ebből 214 férfi és 40 nő. Közülük 19 ideiglenes kényszergyógykezelést, 181 kényszergyógykezelést, 4 kóros elmeállapotú elítélt (205 beteg), 49 előzetesen letartóztatott vagy elítélt beutalt volt. Egy fiatal felnőtt férfi elítélt (20 éves) tartózkodott az intézetben, ő 17 éves korában került be. Az ellátottak között voltak mozgáskorlátozottak és értelmi fogyatékosok is. A kórtermek akadálymentesek, a fürdőhelyiségekhez pedig rámpát építettek. A három épületben működő intézet teljes akadálymentesítése azonban még várat magára. Az épületek állapota – 2009-es vizsgálat óta – tovább romlott, lift egyik épületben sincs. Az intézetben már elzárást töltő betegeket is kezeltek annak ellenére, hogy nincs erre vonatkozó végrehajtási rendelet.

A *Neuro-Psichiátriai Osztályon (NPO)* az előzetes letartóztatásban lévő fogvatartottak és elítéltek elmeállapotának megfigyelése és neurológiai vizsgálatok végzése történik. Az osztályon a nőket és a férfiakat külön részlegen helyezik el és itt kórházi öltözetet (pizsama, papucs) kell viselni.

A *Központi Kivizsgáló és Módszertani Osztály* (továbbiakban: KKMO) a korlátozottan beszámítható és a személyiségzavar tüneteit mutató elítéltek vizsgálatát és gyógykezelését végzi, 33 ágyon. Az osztályra beutaltak napközben a magukkal hozott civil, illetve formaruhában, éjszaka az intézet által biztosított pizsamában tartózkodnak a kórteremben. Az NPO kórtermei nemdohányzók, az osztály egész területén tilos a dohányzás. A KKMO-n dohányzó és nemdohányzó lakóhelyiségek vannak. A beutalt fogvatartottak kizárólag ápolói felügyelettel, őr kíséretével mozoghatnak az épületen belül és kívül (fürdés, vizsgálatok) egyaránt. Az intézeten kívüli előállítás során az előzetes letartóztatásban lévő fogvatartott civil ruháját viselheti. A kényszergyógykezeltek és az ideiglenes kényszergyógykezeltek ápolása a *Pszichiátriai és Rehabilitációs Osztályokon* történik (a női osztályon 45, az I. férfi osztályon 54, a II. férfi osztályon 51, a III. férfi osztály 2 részlegén pedig 44, illetve 20 ágy áll rendelkezésre). Ezeken az osztályokon a betegek szabadon mozoghatnak, az osztályt azonban ők is kizárólag ápolói felügyelet mellett hagyhatják el. Itt a kórtermekben tilos a dohányzás, de az arra kijelölt helyen lehet.

Az egészségügyi ellátás személyi és tárgyi feltételei

Infrastruktúra

Az intézet mindhárom épülete jelentősen leromlott állapotú, börtönszerű be- és elrendezés jellemzi, felújítás arra hivatkozással nem történt, hogy rövidesen elkészül a bv. egészségügyi központ integrált intézménye. A

fűtésrendszer 120 éves, a fűtőcsövek állapota aggasztó, egyes (a fűtőközponttól távolabb lévő) kórtermek megfelelő temperálása a téli időszakban gyakorlatilag lehetetlen. A nyílászárók elavultak, a vizsgálat idején volt olyan dupla üveges ablak, amelynek egyike hiányzott. Az épületek szigetelése sem megoldott.

A kórtermek mérete és az elhelyezhető betegek létszáma változó, olyan 1-20 ágyas kórtermekben élnek, amelyek közül néhányban függönnyel leválasztott WC van. A kórtermek ajtaja régi, vasból készült zárkaajtó. A saját kimosott ruha szárítására alkalmas állványok a folyosón állíthatók fel.

Az I. épület földszintjén lévő női osztályon az ápolók részére külön nővértartózkodó helyiség nem biztosított, az egy pihenő helyiség vizsgáló is egyben. A közös fürdőhelyiségben, egyidőben 6 beteg zuhanyozhat. Egy fürdőkád is rendelkezésre áll azoknak a fogvatartottaknak, akik egészségi állapotuk miatt csak ezt tudják igénybe venni. A folyosó falai dísztelenek. A nemzetközi szervezetek és a magyar jogorvoslati fórumok elérhetősége biztosított. Ezen az osztályon egy kórteremből átalakított közösségi helyiségben ping-pong asztalt helyeztek el, az arra igényt tartó fogvatartottak számára. Ez azonban a dohányzásra kijelölt helyiség is. Amennyiben azonban szükséges, azonnal visszaalakítható kórteremmé.

Az I. és II. férfi rehabilitációs osztályon 10 és 19 ágyas kórtermek vannak. A közös fürdőhelyiség szellőzése nem megoldott. A zuhanyzó 5 állású, abban egy kádat is rendszeresítettek az azt igénylő fogvatartottak számára. A fürdőhelyiség ajtaja műanyagra cserélt, a közlekedést félig lépcső, félig rámpa segíti az ajtó előtt. A folyosón hűtőszekrényeket rendszeresítettek, amelyekben a betegek a kiéteztetésen vásárolt élelmiszereket helyezhetik el.

A II. épületben működik a Jogi, Tb. és Nyilvántartó Osztály, valamint a gyógyszertár. Ezen épület mellett található a sétaudvar. Itt kialakítottak egy ún. megfigyelő szobát, amely a nővérszobával szomszédos és ablakon keresztül jól belátható. A „különleges biztonságu”, egy fekvőhelyes, zsiliprendszerű, mosdóval, WC-vel és zuhanykiállással ellátott, mintegy 5m²-es kórteremben a WC-öblítőt működtető eszköz a helyiségen belül található. Ugyancsak a helyiségben van a zuhanyozót a rögzített fekvőhelytől elválasztó, kb. 2 m magas válaszfal, mely önmagában veszélyforrás, melyre könnyedén fel lehet mászni. Erre már volt is példa. Az épület ablakait (üvegezést) gyakran cserélni, pótolni kell, mert a betegek a feszültségüket annak betörésével sokszor vezetik le.

A III. épület első és második emeletén a férfi betegek III. és IV. osztályát alakították ki. Ez utóbbit 2003-ban felújították, amit külső támogatásból finanszírozták. Az ápolók munkáját külön öltöző/pihenő helyiség segíti. Az IMEI új telephelyre költöztetésének tervéről az elmúlt év (2011) nyarán folyt egyeztetés a Szent László Kórházban, azóta a kérdésben érdemi előrelépésről nincs tudomása az intézet meghallgatott vezetőinek.

Személyi feltételek

Az intézetben 93 fő szakápoló dolgozik. Van üres státusz, de a bv. rendszerén belül hatályban lévő létszámstop itt is érvényesül. A jelenlegi ápolói létszám nem elegendő. Sokszor problémát okoz a fogvatartott ápoltak intézményen kívüli vizsgálatra, meghallgatásra, tárgyalásra, előállításra kísérése, illetőleg az intézményben maradó betegek megfelelő ellátása, felügyelete. Az intézet nem rendelkezik külön a kísérés, az előállítás foganatosítására rendszeresített állománnyal. További 10-20 ápolóra, kísérő személyzetre lenne szükség.

A rendszeresített 19 orvosi állásból 13 betöltött. Egy orvos hivatásos állományú, a többi közalkalmazottként látja el feladatát. Az orvosok (pszichiáterek) átlagéletkora 70 év, a több évtizede tartó szakember utánpótlás mai napig gondot okoz. Két belgyógyász dolgozik az intézetben. Közülük az egyik infektológus és gasztroenterológus, a másik addiktológus, intenzív beteg ellátó, valamint foglalkozás egészségügyi és igazságügyi szakértő. Sebész szakorvos rész munkaidőben áll rendelkezésre. Az orvosok munkáját 1 gyógytornász és 7 pszichológus segíti. A fogvatartott ápoltak létszámára tekintettel további egy gyógytornász állománytáblán való rendszeresítése elkerülhetetlen.

A vizsgálat időpontját megelőző két héttel a betegjogi képviselői státusz megüresedett. A pályázatot kiírták, de még nem járt eredménnyel. Külföldi állampolgárságú, magyar nyelvet nem beszélő és nem értő fogvatartottal tolmács segítségével kommunikál az intézet személyzete. A helyszíni vizsgálat során egy előzetes letartóztatásban lévő, magát kubai állampolgárságúnak mondott nő, spanyol nyelven egészségügyi problémáira panaszkodott. Jelezte azt is, hogy, azok napok óta fennállnak, segítséget azonban nem kapott. A jelenlévő személyzet (ideértve az illetékes orvost is) a vizsgálatot végző munkatársaim nyelv tudása segítségével értette meg a fogvatartottat.

Gyógykezelés, foglalkozások

Elsősorban gyógyszeres kezelés formájában végzi az intézet a gyógyítást. A szűkös költségvetés, illetőleg a kezelés időigényessége miatt általában a legolcsóbb gyógyszerekkel gyógyítanak. A betegnek minden esetben az intézet biztosítja a gyógyszert. A beteg állapotától függően porított vagy tablettá formában adagolják a szereket.

A gyógyszeres kezelés mellett kreatív terápia is folyik az intézetben. A betegek énekkarba, az egyik beteg által szervezett angol nyelvtanfolyamra, illetőleg katolikus misére, református istentiszteletre jelentkezhetnek.

A közelmúltban ún. pszichoedukációs csoportot is létrehoztak. Az edukációs foglalkozás időtartama 6 hónap, amelyen a betegek és hozzátartozói, valamint a pszichológusok és az ápolási igazgató vesz részt. A közelmúltban heti rendszerességgel a skizofréniáról beszélgettek. Az érintett betegeket hetente, hozzátartozóikat havonta egy alkalommal vonták be a foglalkozásokba. Ezen ismertették az intézetbe helyezett fogvatartott betegségről fontos tudnivalókat, és tanácsokkal látták el őket. A farmakoterápiáról orvos tartott előadást, aki az új kutatási eredményekről is beszámolt. A programon 12 beteg és 18-20 hozzátartozó vett részt. Az egészséges táplálkozás, az elhízás veszélyei témakörében 3 éve működik az intézetben az egészséges életmód csoport. A foglalkozásokon a dietetikus és a gyógytornász elméleti előadást tart, majd a tudnivalók gyakorlati alkalmazásaként – közösen – a tanultak szerinti ételeket készítene. A gyógytornász tornaórát tart, bár az intézetben sem tornaterem sem sport- vagy

tornaeszköz nincs.

Fertőző betegségek szűrése

Tüdőszűrésre a befogadásakor, ezt követően pedig évente kerül sor minden intézetbe utalt fogvatartott esetében. A Hepatitis és az AIDS szűrés önkéntes alapon vehető igénybe. Az orvos is dönthet azonban egyénenként úgy, hogy az illetőnek szüksége van a vizsgálat elvégzésére. Ilyen esetben kötelező a szűrésen való részvétel.

Étkeztetés

A napi háromszori étkezést külső cég biztosítja. Naponta kétszer (külön a reggelit, majd az ebédet és a vacsorát egyszerre) szállítják az intézetben kezelték számára az ételt. Ebédre mindig meleg, vacsorára mindig hideg ételt biztosítanak. Igény szerint diétás, illetve egyéb speciális ételeket is elkészítik. Az intézeten belüli kiétkezés a nevelők/ápolók felügyeletével történik, letéti pénzükből a Budapesti Fegyház és Börtön pénzügyi osztálya által készített lista alapján, az engedélyezett összegig.

Foglalkoztatás, szabadidő, kapcsolattartás, vallásgyakorlás

Takarítószemélyzet hiányában az intézetben elhelyezettek végzik a takarítást, terápiás munkabér ellenében. Az étel osztályokra történő szállításában is segédkeznek néhányan. Háromezer kötetes könyvtár és havi egy intézeti szintű kulturális program, valamint hetente 5-6 féle egyéb szakköri foglalkozás (pl. disco, foci, énekóra, kreatív szakkör, angol) teszi színesebbé az intézetben elhelyezettek szabadidejének eltöltését.

A külső kapcsolattartás hetente 2 óra időtartamban külön látogatóhelyiségben zajlik. Egy időben két hozzátartozót fogadhat az intézetben elhelyezett fogvatartott. A látogatás/beszélő idején egy orvos fogadó órát tart. A gyermekek külön időpontban látogathatnak, létszámuk nem korlátozott.

Szükség esetén pszichológus segítségét is igényelheti a fogvatartott és hozzátartozója a találkozás idejére. A telefonon való kapcsolattartást is biztosítja az intézet. 2012. január 1-jétől működik az intézetben a Bvfon rendszer, amely kártyával vehető igénybe. Kamera azonosítja a telefonálót.

A vallásgyakorlás egyéni és csoportos formája is biztosított. Az egyéni lelki gyakorlat a kórteremben korlátozás nélkül végezhető. A börtönlelkész által tartott lelki gondozásra bárki jelentkezhet, kéthetente pedig csoportos istentiszteleten is részt vehet.

II. A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint rendvédelmi szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból* eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben a hivatalból indított vizsgálat elrendelésének feltételei fennálltak, tekintettel arra, hogy kiszolgáltatott helyzetben lévő, kifejezetten gyenge érdekképviseleti lehetőséggel bíró emberek nagyobb csoportjának alapvető jogai, kiemelten az élethez- és ember méltóságához való jogai tekintetében merülhet fel sérelmes helyzet.

Az Ajbt. az 1. § (2) bekezdés d) pontja fogalmazza meg a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, amelyre hivatalba lépésem óta kiemelt figyelmet fordítok. E körbe tartozónak tekintem – többek között – a fogvatartottakat, illetve a betegeket is. Az e kategória alá tartozó egyes társadalmi csoportok más és más okokból (például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülnek veszélyeztetettnek, a helyzetük miatt pedig kiszolgáltatottnak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. A kiszolgáltatott, hátrányos helyzetű társadalmi csoportok tagjaival szemben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése, továbbá a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 1. § (1) bekezdése szerint a büntetés-végrehajtási szervezet állami, fegyveres rendvédelmi szerv, vagyis vizsgálati lehetőségem kiterjed a szervezetre. Az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságának felügyelete alatt álló büntetés-végrehajtási egészségügyi intézmény.

2. Az alapvető jogok és elvek tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az országgyűlési biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően –

alkalmazták az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt.-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így amíg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

Az Alkotmánybíróság maga mutatott rá a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

A) Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.

Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, a hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*.

B) Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi léttel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az Alaptörvény az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben abszolút tilalmakat fogalmaz meg. Ezek értelmében senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgátságban tartani. Az emberi méltósághoz való jog érvényesülésével szorosan összefügg a *megalázó bánásmód tilalma*. A megalázó bánásmód lényege, hogy az érintettben olyan erős félelmet, lelki gyötrelmet és alsóbbrendűségi érzést okoz, ami alkalmas arra, hogy a testi és lelki ellenállását megtörje.

Mint ahogy arra az Alkotmánybíróság rámutatott, az állam büntető hatalmának önkényével, túlsúlyával szemben az egyént védő alkotmányos értékek történetileg elsősorban a büntetőjogra és a büntetőeljárásra fogalmazódtak meg és váltak – különböző részletességgel – az alkotmányok részeivé. Ez azonban nem jelenti a büntetés-végrehajtásban megnyilvánuló állami büntető hatalom korlátlanosságát, a bűnösnek talált és büntetésre ítélt egyén teljes kiszolgáltatottságát. Az elítélt nem tárgya a büntetés-végrehajtásnak, hanem alanya, akinek jogai és kötelezettségei vannak. Jogainak egyik csoportját a büntetés-végrehajtás során is korlátozás nélkül vagy módosulással továbbélő alkotmányos alapjogok alkotják, másik csoportját pedig a büntetés, illetve a büntetőjogi intézkedés végrehajtásának tényéből és körülményeiből keletkező sajátos végrehajtási jogok.

A büntetés-végrehajtás alkotmányos kereteinek szélső értékeit egyrészt az emberi méltósághoz, a személyi biztonsághoz való jog, másrészt a kínzásnak, a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódnak és büntetésnek tilalma jelöli ki. Ezen belül a jogállamiságból, valamint az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozására vonatkozó tilalomból vezethető le, hogy a büntetések és intézkedések végrehajtása címén az állam milyen mértékben avatkozhat az egyén életébe, korlátozhatja alapjogait és szabadságát.²

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

C) Az Alkotmánybíróság 66/1991. (XII. 21.) AB határozatában kiemelte, hogy a *személyes szabadság* alkotmányos alapjogát törvény az Alkotmány megengedő rendelkezése folytán korlátozhatja. Az egyes korlátozható rendelkezések azonban csak akkor fogadhatók el alkotmányoszerűnek, ha az általuk elérni kívánt és alkotmányosan elismert célhoz képest a korlátozás szükségszerű és arányos. E követelmény az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésének és az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozását tiltó I. cikk (3) bekezdésének egymásra vonatkoztatásán alapul.

Az Alkotmánybíróság megítélése szerint a személyes szabadsághoz való jog és a *mozgásszabadsághoz való jog* egymásra vonatkoztatása alapján a személyes szabadsághoz való jog érdemben felhívható valamennyi, a mozgás és a helyváltoztatást is korlátozó jogszabály alkotmányossági megítéléséhez. A mozgásszabadsághoz való jog a személyes szabadsághoz való joggal együttesen is értelmezhető. [46/1994. (X. 21.) AB határozat]

D) Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* tartalmát (Alkotmány 70/D. §), és mindezek az értelmezések álláspontom szerint – függetlenül attól, hogy „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is hivatkozhatóak maradnak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az alkotmánybírói gyakorlat utal arra is, hogy az államnak e jog megvalósulása érdekében meghatározott, az egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezésére irányuló kötelezettsége annyit feltétlenül jelent, hogy az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, azaz azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul.

Az állam szabadsága nem terjed odáig, hogy anélkül üresítse ki az egyik legfontosabb garanciális intézmény tartalmát, hogy helyette nem építi ki az alapvető jog megvalósulásának azonos súlyú biztosítékait.

Az Alkotmánybíróság ugyanakkor utalt arra is, hogy az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna.

Az Alkotmánybíróság olvasatában az ilyen szélső eseteken túl azonban az állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. Az egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen. Az az Alkotmányba foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

Már korábbi vizsgálataim kapcsán kifejtettem, hogy – álláspontom szerint – a jogalkalmazási gyakorlatra fókuszáló ombudsmani jogvédelemnek az egészséghez való jog biztosításával összefüggő állami kötelezettségekkel kapcsolatban lehetősége van akár az Alkotmánybíróság által követettől eltérő, további alapjogi követelmények megfogalmazására és kibontására. Önmagában ugyanis az a tény, hogy az Alkotmánybíróság, annak alacsonyabb mércéje miatt valamely jogszabályi rendelkezést, jogi-szervezeti megoldást az egészséghez való jog érvényesülése szempontjából – a fenti gyakorlat alapján – nem minősít alkotmányellenesnek, még egyáltalán nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy e norma gyakorlati alkalmazásával, hatásával és következményeivel kapcsolatban az egészséghez való joggal, vagy ennek alanyi jellegű részjogosítványával, az egészségügyi ellátáshoz való jogosultsággal összefüggő visszásság megállapítására kerüljön sor. Az ombudsmani jogvédelem eltérő, magasabb mércéjében két végpont határozható meg. Értelemszerűen nem állapítható meg az egészséghez való joggal összefüggő visszásság pusztán egy intézmény megszüntetése, átalakítása, összevonása, feladatátadása miatt, egy ilyen szemlélet parttalanná és esetlegessé tenné az alapvető jogok biztosa által biztosított jogvédelmet.

Az ún. *betegjogi kódex* az egészségügyi törvényben (Eütv.) rendelkezik részletesen az alapjogi keret kibontásával. Ide tartoznak az egészségügyi ellátáshoz, az emberi méltósághoz, a kapcsolattartáshoz, a tájékoztatáshoz, az önrendelkezéshez, az ellátás visszautasításához, az egészségügyi dokumentáció megismeréséhez, az orvosi titoktartáshoz való jogok. Az egészségügyi törvény hatálya kiterjed a Magyarország területén tartózkodó természetes személyekre, az itt működő egészségügyi szolgáltatókra és az itt folytatott egészségügyi tevékenységekre. A természetes személyek egyes csoportjai tekintetében az Eütv.-ben foglaltaktól eltérő szabályokat *törvény* állapíthat meg (4. §).

Az Eütv. felhatalmazza a büntetés-végrehajtásért, valamint a rendészetért felelős minisztert, hogy – az egészségügyi miniszterrel egyetértésben – a fogvatartottak egészségügyi ellátására vonatkozó szabályokat megállapítsa. A fogvatartottak egészségügyi ellátására vonatkozó szabályokat – a Bv. tv. 127. § (1) bekezdésében kapott felhatalmazása alapján – az 5/1998. (III. 6.) IM rendelet határozza meg; a norma ugyanakkor az Eütv. egyes rendelkezéseire konkrétan nem hivatkozik, noha később alkották meg, mint a törvényt. A Bv. tv. 47. § (2) bekezdése szerint az elítélt egészségének védelmére és egészségügyi ellátására az egészségügyi jogszabályok az irányadók. A jogszabály a kényszergyógykezelték esetén kifejezetten hivatkozik az Eütv.-re. Mind az elítéltek, mind az előzetesen letartóztatottak vonatkozásában ugyanakkor kimondja, hogy kötelesek alávetni magukat a szükséges orvosi vizsgálatnak és gyógykezelésnek, a műtétre az egészségügyi jogszabályok az irányadók.

3. A vizsgálat érdeme tekintetében

Amint arra a 2009 évi vizsgálati jelentésemben is hivatkoztam, a büntetés-végrehajtás fejlesztési programjáról szóló 2147/2002. (V. 10.) *Korm. határozat* melléklete szerint az egészségügyi ellátás keretében bővíteni és korszerűsíteni kell a Bv. Központi Kórházát, valamint annak krónikus utókezelő részlegét (2005-2006); továbbá meg kell teremteni az IMEI korszerű elhelyezésének feltételeit (2007-2008).

A 2118/2006. (VI. 30.) *Korm. határozatban* a kormány 2008. december 31-i határidővel felkérte az igazságügyi és rendészeti, illetve az egészségügyi minisztert, hogy végezzenek vizsgálatot és dolgozzanak ki javaslatot az IMEI korszerű működési feltételeinek megteremtésére.

Az Országgyűlés 2007. július 6-án, a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetette a *Fogyatékossgal Élő Személyek Jogairól Szóló ENSZ Egyezményt és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyvet* (a továbbiakban: Egyezmény). Az Egyezmény 2008. május 3-án lépett hatályba. Az értelmi, illetve testi fogyatékossgal élő

személyek IMEI-ben való elhelyezése nem felel meg a nemzetközi egyezmény 25. cikkelyében foglalt egészségügyi rendelkezéseknek, mivel a jelenleg működő egy-egy szakkörön túl további terápiás és egyéb, a rehabilitációt elősegítő tevékenységet is biztosítani kellene számukra.

A fogyatékossgal élő személyek elhelyezési körülményei felvetik továbbá az egyezmény hozzáférhetőségről szóló 9. cikkének, valamint a 14. cikk 2. pontjának a sérelmét, mivel a helyszíni vizsgálat során megtekintett I. és III. épület egyáltalán nem akadálymentes.

Az IMEI-t érintően első ízben egy ideiglenes kényszergyógykezelés hatálya alatt álló gyanúsított ügyvédjének a panasa alapján folyt ombudsmani vizsgálat, melynek eredményeként – a feltárt súlyos alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságokra tekintettel – jogalkotási javaslat, illetve különböző ajánlások fogalmazódtak meg (OBH 1042/1999.). Az ajánlásokat az érintettek elfogadták, és 2003 októberében hatályba lépett a kényszergyógykezelés és az ideiglenes kényszergyógykezelés végrehajtásáról, valamint az IMEI feladatairól, működéséről szóló 36/2003. (X. 3.) IM rendelet. Egy volt fogvatartott, – korábban az IMEI-ben kezelt előzetesen letartóztatott – panaszához kapcsolódóan – a jogszabályváltozásra is tekintettel – 2004-ben újból folyt ombudsmani vizsgálat az IMEI-ben elhelyezett személyek jogainak érvényesülése tárgyában. A feltárt visszasságok orvoslására tett biztosi ajánlások nyomán a bv. országos parancsnoka utasította az IMEI főigazgató főorvosát a kórteremfelelősök alkalmazásának szabályairól szóló intézkedés visszavonására, valamint felhívta a figyelmét a jogszabályokban meghatározott felvilágosítási-tájékoztatási kötelezettség és a dokumentációs fegyelem betartására. A főigazgató körlevélben rendelkezett el, hogy minden beteg és beutalt kapja meg a szükséges felvilágosítást, amit egy nyilatkozat aláírásával dokumentáljanak. Az országos parancsnok elrendelte azt is, hogy végezzék el a házirend megfelelő módosítását, különös tekintettel az előzetes letartóztatottak büntetőeljárásai jogainak a biztosítására (védővel való kapcsolattartás).

Ezt követően 2009-ben a fogyatékossgal élő fogvatartottak alkotmányos jogainak érvényesülését feltáró átfogó vizsgálat során a több helyszíni ellenőrzés egyike az IMEI körülményeit érintette³. A vizsgálat egyebek mellett megállapította, hogy a pszichiátriai kezelés alatt álló betegek, valamint a kezelésre beutaltak *elhelyezése súlyos visszasságot okoz az emberi méltósághoz való joggal és az esélyegyenlőség elvével összefüggésben*. A vonatkozó kormányhatározatokra, valamint a CPT jelentéseire is tekintettel a visszasság orvoslása érdekében kezdeményeztem az igazságügyi és rendészeti, valamint az egészségügyi miniszternél, hogy belátható időn belül teremtsék meg az IMEI korszerű működésének feltételeit, továbbá fontolják meg az intézménynek az egészségügyi miniszter felügyelete alá helyezését.

Az IMEI új épületbe költöztetése évek óta napirenden van. Ez a CPT⁴ 2005-ös és 2009-es jelentései szerint is rendkívül kívánatos lenne. Az IMEI korszerű működésének megteremtésével kapcsolatban a belügyminiszter 2011 szeptemberében arról tájékoztatott, hogy a Semmelweis Tervhez igazodva, 2011. december 31-ig a Kormány elé terjeszti – az új Országos Pszichiátriai és Addiktológiai Intézet megvalósíthatósági tanulmányához igazodva – a bv. szervezet fekvőbeteget ellátó egészségügyi intézményeinek (az IMEI, a Bv. Központi Kórház és a nagyfai Krónikus Utókezelő Részleg) egy telephelyen történő összevonására, szakmai és működtetési szempontból hatékony, korszerű egészségügyi ellátási feltételek megteremtésére irányuló tanulmányát.⁵

Erről a kormányzati szándékról a belügyminiszter – megkeresésemre adott – 2012. március 26-án kelt válaszában is tájékoztatott. Ez utóbbi levelében hivatkozott a 1060/2012. (III. 12.) Korm. határozatra is⁶. Az abban foglaltak szerint a Kormány egyetért azzal, hogy az IMEI, a Bv. Központi Kórház és a nagyfai Krónikus Utókezelő Részleg közös telephelyre integrálása az Egyesített Szent István és Szent László Kórház-Rendelőintézet Szent László Kórház telephelyre valósuljon meg. Határozatában a Kormány – 2013. december 31-i hatállyal – fel is kérte a nemzeti erőforrások minisztert a szükséges intézkedések megtételére annak érdekében, hogy az Egyesített Szent István és Szent László Kórház-Rendelőintézet Szent László Kórház telephelyének a büntetés-végrehajtási egészségügyi központ számára szükséges területrésze a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága vagyonkezelésébe kerüljön. A Kormány a 1060/2012. (III. 12.) számú határozatát 2012. szeptember 7-én – szeptember 8-i hatállyal – módosította. A módosítás szerint a Kormány felhívta a nemzeti fejlesztési minisztert, valamint az emberi erőforrások miniszterét, vizsgálja meg, hogy a büntetés-végrehajtási egészségügyi létesítmény megvalósításának forrásául szolgálhat-e és milyen módon a Budapest XII., Budakeszi út 48/b. (volt BM-szanatórium) szám alatti, állami tulajdonban lévő, volt egészségügyi célú ingatlan. Ennek határideje: 2012. december 31. Jelentésem írásba foglalásáig tehát ennyi előrelépés történt annak érdekében, hogy – a másik két egészségügyi létesítménnyel együtt – az IMEI méltó, az EU elvárásoknak is megfelelő helyre költözhessen és működhessen⁷.

Jelen vizsgálat tapasztalatai szerint a leromlott állapotú épületek továbbra sem alkalmasak kórházként – tehát egészségügyi szolgáltató intézményként – való működésre, nem akadálymentesek, lift nincs bennük, noha testi fogyatékossgal élő személyeket is gondoznak az intézetben. Ugyancsak aggályos, hogy 10-19 ágyas kórtermekbe zsúfolva „kezelnek” súlyos pszichiátriai kórképpel betegeket.

Megállapítom, hogy az IMEI-ben kezelés alatt álló fogvatartott betegek, valamint beutaltak elhelyezési körülményei továbbra is visszasságot okoznak az emberi méltósághoz való joggal és a jogegyenlőség megteremtésének elvével összefüggésben.

A helyszíni vizsgálat során egy külföldi állampolgárságú, a magyar nyelvet nem beszélő és nem értő fogvatartott arról számolt be, hogy az ombudsmani ellenőrzést megelőző napokban, megfelelő kommunikáció hiányában, senkinek nem tudta jelezni akut nőgyógyászati problémáját, így ellátást sem kaphatott. Ebből arra lehet következtetni, hogy a magyar nyelven nem beszélő kezeltekkel a kommunikáció nem zökkenőmentes. *Álláspontom*

szerint ez a helyzet sérti a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, de közvetlenül veszélyezteti az egészségügyi ellátást is.

Az egymástól több száz méterre lévő három épületben éjszaka két-két ápoló és mindössze egy ügyeletes orvos van szolgálatban. Továbbra is gondot okoz, hogy a létszámstop miatt az intézet nem tud ápolókat felvenni. A szakorvosi utánpótlás sem megoldott, a pszichiáterek 70 év körüli átlagéletkora az előző ombudsmani vizsgált óta nem változott. Az intézetben elhelyezettek állapotának folyamatos figyelemmel kísérése érdekében – a kényszergyógyekezelték osztályainak kivételével – valamennyi kórteremben működik kamera. Gondot jelent azonban a felvételeket rögzítő monitor rendszeres, 24 órás, szakszerű figyelése. Nappal ezt a feladatot erre kijelölt ápoló végzi. Éjszaka azonban a szolgálatban lévő két ápoló kevésnek bizonyul. Az egyikük feladata ugyan a monitor figyelése, de ha valamilyen rendkívüli esemény miatt mindkét ügyeletben lévő ápolónak intézkednie kell, a kamerák őrizetlenül maradnak.

A fentiekre tekintettel megállapítom, hogy a fogvatartott betegek és a beutaltak ellátásának, illetőleg tárgyalásra, nyomozati cselekményre, külkórházi ellátásra történő előállításának jelenlegi személyi és infrastrukturális feltételei nem megfelelőek. A fennálló helyzet közvetlenül veszélyezteti az ellátottak élethez és emberi méltóságához, valamint testi és lelki egészségéhez való jogát.

A Bv. tvr. 122. § (2) bekezdése szerint az elzárást büntetés-végrehajtási intézetben hajtják végre. A Szabs.tv. 139. § (1)-(3) bekezdései értelmében a szabálysértési elzárást a Bv. tvr.-ben meghatározottak szerinti büntetés-végrehajtási intézetben kell végrehajtani.

Ha a szabálysértési elzárással sújtott személy külön gondoskodást igénylő mentális vagy fizikai állapota indokoltá teszi, a büntetés sajátos büntetés-végrehajtási intézetben is végrehajtható. A szabálysértési elzárás végrehajtásáról az elkövető lakóhelye, tartózkodási helye, ennek hiányában az elkövetés helye szerint illetékes általános szabálysértési hatóság gondoskodik.

A Szabs.tv. 250. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a Kormány felhatalmazást kapott arra, hogy rendeletben jelölje ki a szabálysértési elzárás végrehajtását foganatosító intézményt, valamint a sajátos ellátási igényű, különösen az önvészélyes, illetve az önmagáról gondoskodni képtelen elkövetővel szemben kiszabott szabálysértési elzárás végrehajtását foganatosító egészségügyi gondoskodást nyújtó intézményt.

A szabálysértési elzárás végrehajtását foganatosító intézetek kijelöléséről szóló 42/2012. (III. 20.) Korm. rendelet azonban nem jelöli ki az önvészélyes elkövetővel szemben kiszabott elzárást foganatosító intézetet. Az IMEI-ben viszont a vizsgálat időpontjában is kezeltek elzárását töltő, szabálysértést elkövető személyt.

Megállapítom, hogy hatályos jogszabály nem rendelkezik arról, hogy mely intézmény feladata a mentális állapota miatt speciális gondoskodást igénylő szabálysértést elkövetők elzárásának végrehajtása. A fennálló jogi helyzet visszásságot okoz a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben.

Az IMEI házirendje értelmében a Neuro-Psichiátriai Osztályra felvett beutaltak kórházi formaöltözetet, a személyiségzavar gyanújával felvett fogvatartottak napközben formaruhat, éjszaka pizsamát viselnek.

A már hivatkozott 2009 évi jelentésemben kifogásoltam a formaruha viselésének előírását és a beutaltak közötti különbségtételt. Ebből is kiindulva javasoltam az intézet egészségügyért felelős miniszter felügyelete alá helyezését. Már akkor megállapítottam, hogy az IMEI betegeinek formaruha viselésére kötelezése visszásságot okoz az emberi méltósághoz való joggal, a beutaltak esetében pedig a diszkrimináció tilalmával kapcsolatban. A visszásság orvoslása érdekében javasoltam az érintett tárcaminiszternek a Bv. tvr. és a 36/2003. (X. 3.) IM rendelet vonatkozó rendelkezéseinek a módosítását.

A büntetés-végrehajtás országos parancsnokának szóban forgó ajánlásomra adott válasza szerint az IMEI ideiglenesen és tartósan kényszergyógyekezelt betegek számára előírt formaruha viselése a gyakorlati végrehajtás során szükséges. Hangsúlyozta, hogy beteg személyekről és nem elítéltekről van szó. Részükre is a klasszikus kórházi körülményeket kell biztosítani. Azt elismerte, hogy valóban szerencsésebb lenne, ha a kórházakban rendszeresített betegruhát viselhetnék, de azt a hatályos jogszabályi előírás kizárja.

A saját ruha viselése közegészségügyi szempontból sem alkalmazható, nem említve az egyéb biztonsági kockázatot. Az IMEI külső őrzését a Budapesti Fegyház és Börtön végzi, következésképpen a biztonsági felügyelők számára feladataik ellátása során jelzés értékű a formaruha viselése.

A tárcát vezető miniszter pedig javaslatomra reagálva, jelezte, hogy az új büntetés-végrehajtási kódex tervezete már figyelembe veszi, hogy a kényszergyógyekezelték és ideiglenes kényszergyógyekezelték helyzetét közelíteni kell a hasonló állapotú civil betegek státuszához. Ezért a formaruha viselését az új kódex megszüntetné.

A beutaltak vonatkozásában egyetértett azzal, hogy a gyakorlatot egységesíteni kell, melynek érdekében felvetődhet a kényszergyógyekezelték és az ideiglenes kényszergyógyekezelték végrehajtásáról, valamint az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet feladatairól, működéséről szóló 36/2003. (X. 3.) IM rendelet, illetve esetlegesen, a fogvatartottak egészségügyi ellátásáról szóló 5/1998. (III. 6.) IM rendelet módosításának szükségessége.

A 2010. április 16. napján kelt válaszelemben az ajánlásomat fenntartva, arra kértem a minisztert, hogy készítse elő a Bv. tvr. és a 36/2003. (X.3.) IM rendelet módosítását.

Jelen utóvizsgálatom során megállapítottam, hogy a kényszergyógyekezelték alatt álló betegek esetében a Bv. tvr., az egyéb fogvatartott betegek és a beutaltak tekintetében a hivatkozott IM rendelet módosítása elmaradt, új Bv. kódex pedig még nincs.

Az egészségügyért felelős miniszter az IMEI tárca felügyelete alá helyezésével kapcsolatos javaslatommal összefüggésben azt hangsúlyozta, hogy e kérdés összkormányzati egyetértést és döntést igényelne. Tekintettel arra,

hogyan az IMEI a büntetés-végrehajtás szervezetrendszerében működik, a döntés a hatályos jogrendszer és a büntetés-végrehajtás rendszerének jelentős mértékű átstrukturálásával járna. A miniszter választát tudomásul vettem.

Betegjogi képviselő hiánya

Az Eütv. 2000. január 1-jétől vezette be a *betegjogi képviselő* intézményét. A 30. § (5) bekezdése szerint a betegjogi képviselő különös figyelmet fordít az életkoruk, testi vagy szellemi fogyatékoságuk, egészségi állapotuk, illetve társadalmi-szociális helyzetük miatt kiszolgáltatott helyzetben lévők betegjogi védelmére, valamint az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésével kapcsolatos panaszokra.

A betegjogi, az ellátottjogi és a gyermekjogi képviselő működésének feltételeiről szóló 1/2004. (I. 5.) ESzCsM rendelet 7. §-a alapján a betegjogi képviselő a fekvőbeteg-szakellátást végző egészségügyi szolgáltatónál legalább heti egy napon fogadóórát tart⁸.

A betegek jogaik megsértése vagy annak veszélye esetén személyesen is eljárhatnak, azonban a jogalkotó az egészségügyi jogviszony sajátos jellegére való tekintettel a betegek jogai érvényesítésének segítésére egy külön jogintézményt, a betegjogi képviselő jogintézményét hozta létre.

Az Eütv. (30.§ – 33/A.§) értelmében a betegjogi képviselő feladata a betegek jogainak védelme, a betegek jogainak a betegekkel való megismertetése, és a betegek segítése jogaik érvényesítésében. Ezen túlmenően a betegjogokkal kapcsolatos, az egészségügyi szolgáltató működésében általánosan megnyilvánuló jogsértő gyakorlat esetén jogosult arra, hogy ezzel kapcsolatban felhívja ezeket a hiányosságokra az intézmény vezetőinek, illetve a fenntartónak a figyelmét. A felhívás eredménytelensége esetén a képviselő intézkedés végett az illetékes hatósághoz fordulhat.

A betegjogi képviselő feladata az is, hogy az életkoruk, testi vagy szellemi fogyatékoságuk, egészségi állapotuk, illetve szociális helyzetük miatt jogaik érvényesítésében akadályozott személyek jogainak védelmét kiemelten kezelje. A törvény az ellátást nyújtó egészségügyi szolgáltató kötelezettségeként fogalmazza meg azt, hogy a betegjogokról nyújtott tájékoztatása körében a beteget tájékoztatnia kell a betegjogi képviselőről, és biztosítani kell, hogy elérhetési módjáról tudomást szerezzenek. A vizsgálat idején az intézetben két hete nem volt betegjogi képviselő, bár a pályázatot kiírták. A helyszíni vizsgálatot követően lépett hatályba az a kormányrendelet, amely a betegjogi védelmi rendszer közel két éves adósságát hivatott törleszteni, egy újfajta jogvédelmi mechanizmus segítségével.

Az Országos Betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központtól (továbbiakban: OBDK) szóló 214/2012. (VII. 30.) Korm. rendelet⁹ a képviselőkre vonatkozó feladat ellátási szabályok között kiemeli, hogy „az Eütv. 30. § (5) bekezdésében meghatározott feladatkörében eljárva, az érintett betegek jogainak védelme érdekében figyelemmel kíséri különösen a fizikai és infokommunikációs akadálymentesítés helyzetét az érintett szolgáltatónál, az érintett betegekkel kapcsolatosan meghatározott és indokolt speciális követelmények alkalmazásával összefüggő szolgáltatói gyakorlatot, szükség esetén kezdeményezi az érintett betegek speciális jogvédelmével összefüggő szervezet bevonását konkrét, egyedi jogok gyakorlásával összefüggő módszerek, technikák alkalmazása érdekében.” (7.§ (1) bek. d) pont)

Tekintettel arra, hogy jelentésem kiadásáig – az intézet rövid úton adott tájékoztatása szerint – az új betegjogi és/vagy ellátottjogi képviselő kijelölésére nem került sor, megállapítom, hogy az IMEI-ben kezelt betegek tekintetében nem működik az Eütv.-ben biztosított betegjogok érvényesítésének intézményi mechanizmusa¹⁰.

Amint utaltam már rá 2012. szeptember 20-tól az OBDK hatáskörébe került a betegjogi védelmi feladatok ellátása. Sajnálatos azonban, hogy az intézmény mindeztidáig nem állt fel, nem kezdte meg a működését.

A Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal Jogvédő Főosztályának vezetője – ugyancsak rövid úton – arról tájékoztatott, hogy az emberi erőforrások miniszterének felkérésére továbbra is ők foglalkoznak a betegjogi képviselő ellátásával. Azt elismerte, hogy az IMEI-ben két hónapig valóban nem állt rendelkezésre betegjogi képviselő, de időközben az intézmény számára szeptember 1-jével kijelölték a betegjogi képviselőt.

Az OBDK működéséből eredő dilemmák áttekintésére ugyan nem terjedt ki vizsgálatom, de nem mellőzhetem felhívni az emberi erőforrások miniszterének figyelmét arra, hogy annak haladéktalan felállítása – a betegjogi képviselő ellátásával összefüggő feladatok megfelelő kezelése érdekében – nélkülözhetetlen.

Az Eütv. szerint a betegjogi képviselő a *külön jogszabály szerinti szervezet keretei között látja el feladatait* (32. § (1) bek.). A betegjogi, ellátottjogi és gyermekjogi képviselő az a személy lehet, aki *szerepel a betegjogi, ellátottjogi és gyermekjogi képviselők nyilvántartásában*. A nyilvántartást – a betegjogi, ellátottjogi és gyermekjogi képviselőt foglalkoztató szerv feladat- és hatásköréről szóló kormányrendeletben foglaltak szerint – a Kormány által kijelölt szerv vezeti. A nyilvántartás tartalmazza a betegjogi, ellátottjogi és gyermekjogi képviselő családi és utónevét, születési nevét, születési helyét és idejét, az anya születési családi és utónevét, lakóhelyét és tartózkodási helyét, állampolgárságát, a képzésére vonatkozó adatot, valamint a betegjogi, ellátottjogi és gyermekjogi képviselőt foglalkoztató szerv feladat- és hatásköréről szóló kormányrendelet szerinti adatokat (33/A. § (1)-(3) bek.)

Az egyes egészségügyi tárgyú miniszteri rendeletek módosításáról szóló 27/2012. (IX. 18.) EMMI rendelet 15. §-a rendelkezése szerint a jogszabály kihirdetését követő napon hatályát veszti a betegjogi, az ellátottjogi és a gyermekjogi képviselő működésének feltételeiről szóló 1/2004. (I. 5.) ESZCSM rendelet. Tekintettel arra, hogy az OBDK működéséről ez idő szerint nincs információ (nincs kinevezett főigazgatója), a vizsgált intézményben a betegjogi képviselő működése bizonytalan. Ez az Eütv. 192-194. §-ában foglalt – a pszichiátriai betegek ellátására vonatkozó – szabályok betartásának ellenőrzőmechanizmusa tekintetében alapjogi aggályokat vet fel.

Megállapítom, hogy az IMEI-ben kezelt speciális – mentális állapotuk miatt akadályozott – betegcsoport,

illetve beutalt személyek tekintetében nem, vagy jelentős korlátozással érvényesülnek a betegjogi képviselő által garantált egyezségi, mediációs, továbbá a jogi segítséget jelentő tevékenységek. Ez pedig növeli a zárt intézményi struktúra miatti kiszolgáltatottságot, ami az egészséghez való joggal összefüggésben a jobbiztonság követelménye sérelmének közvetlen veszélyét idézi elő, és sérti az esélyegyenlőség elvét is.

III. Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszasságok orvoslása érdekében

- az Ajb. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem a nemzeti fejlesztési minisztert és az emberi erőforrások miniszterét*, hogy az IMEI jelenlegi ellátási nehézségeinek felszámolása érdekében határidőre – legkésőbb 2012. december 31-ig – tegyenek eleget a Kormány azon felhívásának, miszerint állapítsák meg, hogy a Budakeszi úti volt BM-szanatórium értékesítésével finanszírozható-e a bv. szervezeten belüli egységes egészségügyi intézmény létrehozása, és amennyiben nem, úgy a fenti időpontig tegyenek javaslatot a további pénzügyi forrásokra;
- ugyancsak az Ajb. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem a belügyminisztert*, hogy vizsgálja felül és módosítsa az IMEI állománytábláját, a létszámstop feloldásának és az egészségügyi személyzet létszámának bővíthetősége érdekében;
- az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem az IMEI főigazgatójánál*, hogy a jövőben biztosítsa a külföldi állampolgárságú, a magyar nyelvet nem értő és nem beszélő betegekkel és beutaltakkal való kommunikáció zökkenőmentességét annak érdekében, hogy ennek hiánya miatt ne maradjon ellátatlan esetleg akut betegséggel rendelkező egyetlen személy sem;
- a Ajb. 37. §-a alapján *javaslom a belügyminiszternek*, hogy kezdeményezze a szabálysértési elzárás végrehajtását foganatosító intézetek kijelöléséről szóló 42/2012. (III. 20.) Korm. rendelet olyan kiegészítését, amely rendelkezik a sajátos ellátási igényű, különösen az önveszélyes, illetve az önmagáról gondoskodni képtelen elkövetővel szemben kiszabott szabálysértési elzárás végrehajtását foganatosító egészségügyi gondoskodást nyújtó intézményről;
- az Ajb. 37. §-a alapján továbbra is *javaslom a közigazgatási és igazságügyi miniszternek*, hogy a formaruha viselésével kapcsolatban – a jelentésben megfogalmazottak figyelembe vételével, az új Bv. kódex elfogadásáig is – kezdeményezze a Bv. tv. módosítását, illetve módosítsa a 36/2003. (X. 3.) IM rendelet vonatkozó előírásait.

Budapest, 2012. október 11.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet 1: Az alkalmazott jogszabályok

2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről (Szabs. tv.)

139. § (1) A szabálysértési elzárást a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló jogszabályban meghatározottak szerinti büntetés-végrehajtási intézetben kell végrehajtani. (2) Ha a szabálysértési elzárás büntetéssel sújtott külön gondoskodást igénylő mentális vagy fizikai állapota indokoltá teszi, a büntetés sajátos büntetés-végrehajtási intézetben is végrehajtható. (3) A szabálysértési elzárás végrehajtásáról az elkövető lakóhelye, tartózkodási helye, ennek hiányában az elkövetés helye szerint illetékes általános szabálysértési hatóság gondoskodik. (4) A szabálysértési elzárás végrehajtása során a fiataloknál a felnőtt korúktól el kell különíteni.

2007. évi XCII. törvény a fogyatékossgal élők jogairól szóló Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív jegyzőkönyv kihirdetéséről:

2. cikk: A jelen Egyezmény alkalmazásában:

Az „ésszerű alkalmazkodás” az elengedhetetlen és megfelelő módosításokat és változtatásokat jelenti, amelyek nem jelentenek aránytalan és indokolatlan terhet, és adott esetben szükségesek, hogy biztosítsák a fogyatékossgal élő személy alapvető emberi jogainak és szabadságainak a mindenkit megillető, egyenlő mértékű élvezetét és gyakorlását;

9. cikk: Hozzáférhetőség

1. A fogyatékossgal élő személyek önálló életvitelének és az élet valamennyi területén történő teljes körű részvételének lehetővé tétele érdekében a részes államok megfelelő intézkedéseket tesznek, hogy másokkal azonos alapon biztosítsák a fogyatékossgal élő személyek számára a fizikai környezethez, a közlekedéshez, az információhoz és kommunikációhoz, beleértve az információs és kommunikációs technológiákat és rendszereket, valamint más, nyilvánosan hozzáférhető vagy rendelkezésre álló lehetőségekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférést, mind városi, mind vidéki területeken. Ezek az intézkedések, amelyek magukban foglalják a hozzáférési akadályok és korlátok beazonosítását és felszámolását, többek között a következőkre vonatkoznak: a) épületek, utak, közlekedés és más bel- és kültéri létesítmények, így iskolák, lakóházak, egészségügyi létesítmények és munkahelyek; b) információ, kommunikáció és egyéb szolgáltatások, köztük az elektronikus szolgáltatások és segélyhívó szolgáltatások.

25. cikk: Egészségügy

A részes államok elismerik, hogy a fogyatékossgal élő személyek jogosultak a lehető legmagasabb színvonalú egészségügyi ellátásra a fogyatékossgal alapján történő bármiféle hátrányos megkülönböztetés nélkül. A részes államok minden szükséges intézkedést megtesznek, hogy a fogyatékossgal élő személyek hozzáférjenek a nemhez igazodó egészségügyi szolgáltatásokhoz, beleértve az egészséghez kapcsolódó rehabilitációt. A részes államok különösképpen:

- a) a más személyeknek biztosítottal azonos terjedelmű, minőségű és színvonalú ingyenes vagy megengedhető árú egészségügyi ellátást és egészségügyi programokat biztosítanak a fogyatékossgal élő személyeknek, beleértve a szexuális és reprodukív egészség területét, valamint a lakossági közegészségügyi programokat;
- b) biztosítják a fogyatékossgal élő személyek számára kifejezetten fogyatékossgaluk miatt szükséges egészségügyi szolgáltatásokat, beleértve a betegség korai felismerését és - szükség esetén - a beavatkozást, valamint a további fogyatékossgalok előfordulásának minimalizálására és megelőzésére kialakított szolgáltatásokat, a gyermekek és idősek körében is;
- c) biztosítják ezeknek az egészségügyi szolgáltatásoknak a lehető legközelebbi hozzáférhetőségét az emberek saját közösségeihez, beleértve a vidéki területeket is;
- d) kötelezik az egészségügyi szakembereket, hogy a fogyatékossgal élő személyek számára ugyanolyan színvonalú ellátást biztosítsanak, mint mások számára, beleértve a szabad és tájékoztatáson alapuló hozzájárulás alapján nyújtott ellátást - többek között - a fogyatékossgal élő személyek emberi jogaira, méltóságára, autonómiájára és szükségleteire vonatkozó tudatosság felkeltésével a képzésen, valamint az állami és magán egészségügyi ellátás etikai normáinak közzétételén keresztül;

1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről (Eütv.)

A beteg jogainak érvényesítése

28. § Az egészségügyi szolgáltató köteles a beteget - egészségi állapotától függően - a felvételekor, illetőleg az ellátás előtt tájékoztatni a betegjogokról, azok érvényesítésének lehetőségeiről, illetve a gyógyintézet házirendjéről. E rendelkezés megfelelően alkalmazandó az önrendelkezési jog gyakorlására jogosult egyéb személy vonatkozásában is.

A beteg panaszainak kivizsgálása

29. § (1) A beteg jogosult az egészségügyi ellátással kapcsolatban az egészségügyi szolgáltatónál, illetve fenntartójánál panaszt tenni.

A betegjogi képviselő

30. § (1) A betegjogi képviselő csak olyan személy lehet, aki büntetlen előéletű, nem áll egészségügyi tevékenység gyakorlását kizáró foglalkozástól tiltás hatálya alatt, felsőfokú végzettséggel rendelkezik, valamint megfelel a külön jogszabályban meghatározott képesítési és összeférhetlenségi szabályoknak. A betegjogi képviselő a (2)-(5) bekezdésekben foglaltaknak megfelelően ellátja a betegek e törvényben meghatározott jogainak védelmét, és segíti őket e jogaik megismerésében és érvényesítésében. (2) A betegjogi képviselő tevékenysége különösen az alábbiakat foglalja magában: a) segíti a beteget az egészségügyi dokumentációhoz való hozzájutásban, azzal kapcsolatos megjegyzések, kérdések feltételében, b) segít a betegnek panaszának megfogalmazásában, kezdeményezheti annak kivizsgálását, c) a beteg írásbeli meghatalmazása alapján panaszt tehet az egészségügyi szolgáltató vezetőjénél, fenntartójánál, illetve - a beteg gyógykezelésével összefüggő ügyekben - eljár az arra hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságnál, és ennek során képviseli a beteget, (5) A betegjogi képviselő különös figyelmet fordít az életkoruk, testi vagy szellemi fogyatékossgaluk, egészségi állapotuk, illetve társadalmi-szociális helyzetük miatt kiszolgáltatott helyzetben lévő betegjogi védelmére, valamint az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésével kapcsolatos panaszokra, meghatalmazás alapján képviseli a beteget a követelmény megsértésének megállapítására irányuló hatósági eljárás során.

33. § (1) Az egészségügyi szolgáltató biztosítja, hogy a betegek és hozzátartozóik a betegjogok képviselését ellátó személy(ek) kilitét és elérésük módját megismerhessék.

33/A. § (1) Betegjogi, ellátottjogi és gyermekjogi képviselő az a személy lehet, aki szerepel a betegjogi, ellátottjogi és gyermekjogi képviselők nyilvántartásában.

192. § (1) Személyes szabadságában bármely módon (fizikai, kémiai, biológiai vagy pszichikai módszerrel, illetve eljárással) csak a veszélyeztető vagy közvetlen veszélyeztető magatartású beteg korlátozható. A korlátozás csak addig tarthat, illetőleg olyan mértékű és jellegű lehet, amely a veszély elhárításához feltétlenül szükséges. (4) A korlátozás ideje alatt a beteg állapotát folyamatosan ellenőrizni kell, amely magában foglalja a fizikai, higiénés és egyéb szükségletek felmérését és ezeknek a beteg állapotának megfelelő kielégítését.

193. § A pszichiátriai beteg esetében kivételesen korlátozható a betegnek az egészségügyi dokumentáció megismeréséhez való joga, ha alapos okkal feltételezhető, hogy a beteg gyógyulását nagymértékben veszélyeztetné, vagy más személy személyiségi jogait sértené az egészségügyi dokumentáció megismerése. A korlátozás elrendelésére kizárólag orvos jogosult.

194. § (1) A 192-193. §-ban foglalt korlátozások elrendeléséről a betegjogi képviselőt és a beteg törvényes vagy meghatalmazott képviselőjét haladéktalanul értesíteni kell. (2) Az e fejezetben foglalt betegjogi korlátozásokat részletesen dokumentálni és indokolni kell.

195. § (1) A betegnek joga van a terápiás foglalkoztatáshoz, de sem terápiás, sem egyéb munka végzésére nem kényszeríthető. (2) Lehetővé kell tenni, hogy a beteg önként részt vehessen az intézet fenntartását szolgáló

munkák végzésében is, ha ettől állapotának javulása remélhető. (3) A beteg munkájáért díjazásban részesül a miniszter rendeletében foglaltaknak megfelelően.

1979. évi 11. tvr. a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról (Bv. tvr.):

84. § (1) A kényszergyógykezelés során a beteget az orvostudomány mindenkori állása szerinti szakszerű ellátásban kell részesíteni, hogy ezáltal állapotának romlását megakadályozzák, és egészségét mielőbb, a lehetséges mértékig helyreállítsák. (2) A kényszergyógykezelésre utalt betegre – a jogszabályban meghatározott eltérésekkel – a pszichiátriai betegek intézeti gyógykezelésére kötelező irányadó szabályokat kell alkalmazni [az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.) 189-195. §]. Az intézkedés végrehajtása során biztosítani kell a beteg a) felügyeletét, b) szakellátásához szükséges megfelelő elhelyezését, c) anyagi és egyéb egészségügyi ellátását, d) szociális és jogi érdekeinek védelmét, e) életvitelszerű benntartózkodásához az Intézet rendjével összhangban lévő feltételeket. (3) A beteg a) köteles az Intézet rendjét megtartani, a meghatározott formaruhát viselni,

214/2012. (VII. 30.) Korm. rendelet az Országos betegjogi, Ellátottjogi, Gyermekjogi és Dokumentációs Központról

2. § (2) Az OBDK ellenőrzi az egészségügyi szolgáltatások hozzáférhetőségét az egészségügyi ellátórendszer betegellátási kapacitásának szabályozására vonatkozó jogszabályok keretei között, melynek keretében: a) egyedi ügyekben vizsgálhatja az egészségügyi szolgáltatás hozzáféréssel – így az ellátásszervezéssel, a beutalási renddel, a betegek tájékoztatásával – kapcsolatos szabályok érvényesülését, b) javaslatot tehet az ellátások hozzáférhetőségére vonatkozó jogszabályok tartalmára vonatkozóan, c) tájékoztatást kérhet az ellátásszervezést végző szervtől, illetve az egészségügyi államigazgatási szervtől egyedi esetekben az ellátások hozzáférhetőségére vonatkozó szabályok érvényesüléséről, d) javaslatot tehet az ellátásszervezést végző szerv, illetve az egészségügyi államigazgatási szerv részére az ellátásszervezéssel összefüggő tapasztalatai alapján intézkedés megtételére.

3. § A 2. § (1) bekezdés a)-c) pontjában foglalt jogkörében eljárva az OBDK a) gondoskodik a betegek, ellátottak és gyermekek külön törvényben meghatározott jogainak érvényesüléséről, védelméről,

21. § (1) Az OBDK ellátja a betegjogi, ellátottjogi és gyermekjogi képviselők foglalkoztatása vonatkozásában a jogszabályban meghatározott feladatokat, a jogvédelmi képviselővel a képviselői feladatok ellátására munkavégzésre irányuló szerződést köt. 2. *A jogvédelmi képviselőre vonatkozó szabályok*

36/2003. (X.3.) IM rendelet a kényszergyógykezelés és az ideiglenes kényszergyógykezelés végrehajtásáról, valamint az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet feladatairól, működéséről

Értelmező rendelkezések

1. § E rendelet alkalmazásában

a) *beteg*: a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: Btk.) 74. §-a alapján kényszergyógykezelésre utalt személy, a Be. 140. §-a alapján ideiglenes kényszergyógykezelésre utalt terhelt, valamint a szabadságvesztés végrehajtása alatt kóros elmeállapotúvá vált elítélt [Bv. tvr. 31. § (1) bek.];

b) *beutalt*: az az előzetesen letartóztatott, akinek a bíróság az elmeállapot megfigyelését rendelte el (Be. 107. §), továbbá büntetés-végrehajtási intézetben és katonai büntetés-végrehajtási intézetben elhelyezett előzetesen letartóztatott és elítélt, akinek kóros elmeállapot, illetve szervi-idegrendszeri megbetegedés gyanúja miatt az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézetben (a továbbiakban: IMEI) történő kezelése szükséges, valamint büntetés-végrehajtási intézetben elhelyezett elítélt, akinek az IMEI-ben történő kezelése azért szükséges, mert korlátozott beszámítási képességét megállapították [Btk. 24. § (2) bek.], vagy akinél a büntetés-végrehajtási intézet orvosa a büntetés végrehajtása során személyiségzavarra utaló tüneteket észlelt és az IMEI-ben történő megfigyelését tartja szükségesnek [Bv. tvr. 31. § (2) bek.]. Beutalt az az előzetesen letartóztatott is, akinél az ideiglenes kényszergyógykezelés elrendelésére nincs alap, de a szükséges pszichiátriai kezelése miatt a bíróság úgy rendelkezett, hogy az előzetes letartóztatást az IMEI-ben kell végrehajtani [Be. 141. § (2) bek.].

Az IMEI jogállása, irányítása, felügyelete és vezetése

2. § (1) Az IMEI az igazságügyi és rendészeti miniszter irányítása alatt működő, zárt jellegű, országos feladatkörű, büntetés-végrehajtási egészségügyi intézet. Az IMEI felügyeletét az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, szakfelügyeletét a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága látja el.

3. § (1) Az IMEI végrehajtja a bíróság által a Btk. 74. §-a alapján elrendelt kényszergyógykezelést, a Be. 140. §-a alapján elrendelt ideiglenes kényszergyógykezelést, valamint a Be. 141. §-ának (2) bekezdése alapján az előzetes letartóztatást, amennyiben az előzetesen letartóztatott pszichiátriai kezelése szükséges, de ideiglenes kényszergyógykezelésére nincs alap. (2) Az IMEI fekvőbeteg-gyógyító intézetként, diagnosztikai és terápiás módszerek alkalmazásával ellátja a) az előzetesen letartóztatottak elmeállapotának megfigyelését, b) a beutaltak elmeállapotának kivizsgálását, c) a betegek kóros elmeállapotának gyógykezelését, d) a beutaltak szervi-idegrendszeri megbetegedésének kivizsgálását és gyógykezelését, e) a kényszergyógyításra utalt, továbbá a Btk. 24. §-ának (2) bekezdése szerint korlátozottan beszámíthatónak minősülő, valamint a személyiségzavarban szenvedő elítéltek központi kivizsgálását, továbbá a büntetés-végrehajtási intézetekben végrehajtott pszichiátriai-terápiás programok szakmai módszertani irányítását.

Az elmeállapot kivizsgálása céljából beutaltakra vonatkozó közös szabályok

21. § (1) A kivizsgálásra beutalt a) elhelyezésére és ellátására az R., b) egészségügyi ellátására az ER., c) jogállására az előzetes letartóztatás végrehajtására, illetve szabadságvesztésének a végrehajtási fokozatára

vonatkozó szabályok az irányadók.

5/1998. (III. 6.) IM rendelet a fogvatartottak egészségügyi ellátásáról (ER.)

1. § (1) E rendelet hatálya a büntetés-végrehajtási intézetben (a továbbiakban: bv. intézet) fogvatartott elítéltre, előzetesen letartóztatottra (a továbbiakban együtt: fogvatartott) terjed ki. (4) A büntetések és intézkedések végrehajtása során a fogvatartott egészségi állapotának megfelelő gyógyító-megelőző ellátását elsősorban a fogvatartó bv. intézet, illetve a Büntetés-végrehajtás Központi Kórháza (a továbbiakban: Központi Kórház), annak a Nagyfai Országos Büntetés-végrehajtási Intézetben működő Krónikus Utókezelő Részlege (a továbbiakban: Utókezelő Részleg), valamint az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet (a továbbiakban: IMEI) biztosítja, és a fogvatartott ezt az ellátást köteles igénybe venni.
18. § (1) A fekvőbeteg-gyógyintézeti ellátásra szoruló fogvatartottat – a halasztást nem tűrő esetektől eltekintve – a Központi Kórházba vagy az IMEI-be kell szállítani. (2) Az Utókezelő Részlegben lehet elhelyezni azokat a csökkent munkaképességű vagy tartós ápolásra szoruló fogvatartottakat, akik állandó orvosi felügyeletre szorulnak. (3) A Központi Kórház, az IMEI főigazgató főorvosa, valamint a Nagyfai Országos Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnoka a házirenden túl - a jogszabályok keretei között - saját hatáskörben állapítja meg a beutaltak egészségi állapotának megfelelő sajátos magatartási és kapcsolattartási szabályokat.
24. § (1) Befogadás után az IMEI-be kell szállítani azt az elítéltet, akinek a beszámítási képessége a bíróság szerint korlátozott. (4) A kényszergyógyításra kötelezett elítélttel kapcsolatban az 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 174. §-ában foglaltak szerint kell eljárni.
25. § (1) Azt az elítéltet, akinél a bv. orvos a szabadságvesztés végrehajtása alatt kóros elmeállapokra utaló tüneteket észlel, az IMEI-be kell beutalni. A kivizsgálás egy hónapig tarthat, időtartamát az IMEI főigazgató főorvosa legfeljebb további egy hónappal meghosszabbíthatja. (2) Ha két elmeszakorvos véleménye alapján megállapítják, hogy az elítélt kóros elmeállapota miatt a szabadságvesztést nem lehet végrehajtani, az elítéltet az IMEI főigazgató főorvosa további gyógykezelés céljából az IMEI elmeosztályára helyezi át.
26. § (1) Ha a bv. orvos az előzetesen letartóztatottnál kóros elmeállapokra utaló tüneteket észlel, haladéktalanul beutalja az IMEI-be. A beutalásról huszonnégy órán belül értesíteni kell a büntetőügyben eljáró hatóságot.
29. § (1) Ha a személyiségzavarban szenvedő és a gyógyító-nevelő csoportban elhelyezett elítélt állapota a bv. orvos megítélése szerint olyan mértékben súlyosbodik, hogy az a csoportba illeszkedését lehetetlenné teszi - lehetőleg elmeorvos előzetes vizsgálata alapján - az IMEI járóbeteg-szakrendelésére, illetve elmeosztályára kell beutalni.

6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól (R.)

2. § (3) Az intézet köteles gondoskodni arról, hogy a fogvatartott a jogaira és kötelességeire vonatkozó rendelkezéseket az anyanyelvén vagy az általa ismert más nyelven megismerhesse. A tájékoztatás megtörténtét és annak tudomásul vételét írásban kell rögzíteni.
224. § (1) A szabadságvesztés végrehajtásával kapcsolatban a külföldi elítélt jogainak és kötelezettségeinek a gyakorlásával összefüggő tolmácsolási és fordítási költségek (a továbbiakban: tolmácsolási költségek) az intézetet terhelik.
233. § Az előzetes letartóztatás végrehajtására a rendelet szabadságvesztésre vonatkozó szabályait az e Fejezetben foglalt eltérésekkel megfelelően alkalmazni kell.

1060/2012. (III. 12.) Korm. határozat az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet (Budapest), a Büntetés-végrehajtás Központi Kórház (Tököl) és a Szegedi Fegyház és Börtön Krónikus Utókezelő Részleg (Algyő-Nagyfa) közös telephelyre integrálásával összefüggő feladatokról

1. A Kormány egyetért azzal, hogy az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet (Budapest), a Büntetés-végrehajtás Központi Kórház (Tököl) és a Szegedi Fegyház és Börtön Krónikus Utókezelő Részleg (Algyő-Nagyfa) közös telephelyre integrálása az Egyesített Szent István és Szent László Kórház-Rendelőintézet Szent László Kórház telephelyén valósuljon meg.
2. A Kormány felkéri a nemzeti erőforrás minisztert a szükséges intézkedések megtételére annak érdekében, hogy az Egyesített Szent István és Szent László Kórház-Rendelőintézet Szent László Kórház telephelyének a büntetés-végrehajtási egészségügyi központ számára szükséges területrésze a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága vagyongazdálkodásába kerüljön.

Felelős: nemzeti erőforrás miniszter
belügyminiszter

Határidő: 2013. december 31.

Melléklet 2: Lábjegyzet

¹ Lásd például: OBH 1161/2009., AJB 6959/2010. számú ombudsmani jelentések

² 13/2001. (V.14.) AB határozat

³ Lásd az OBH 1161/2009. számú jelentés

⁴ A kínzás és embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésére alakult európai bizottság

⁵ 1208/2011. (VI. 28.) Korm. határozat 1.9. b) pont

⁶ Az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet (Budapest), a Büntetés-végrehajtás Központi Kórház (Tököl)

és a Szegedi Fegyház és Börtön Krónikus Utókezelő Részleg (Algyő-Nagyfa) közös telephelyre integrálásával összefüggő feladatokról szóló Korm. határozat.

⁷ Média információk szerint: a Szent László Kórház területén létrehozandó egységes intézmény előkészítési folyamata 2013 végéig, a teljes beruházás pedig 2018 végére fejeződhet be.

⁸ A rendeletet hatályon kívül helyezte a 27/2012. (IX.18.) EMMI rendelet 15.§-a, hatálytalan 2012. IX. 19-től (*Magyar Közlöny 2012/122. 2012. szeptember 18.*)

⁹ Hatálybalépés: 2012. VIII. 1. napja

¹⁰ 9. § (1) A betegjogi képviselő az OBDK által meghatározott időtartamban fogadóórát tart a 100 ágyasnál nagyobb kapacitású fekvőbeteg-szakellátást nyújtó szolgáltatóknál. Amennyiben a betegjogi képviselő feladatának ellátásához szükséges, a panaszok kezelésének, illetve a jogok gyakorlásának figyelemmel kísérése érdekében intézménylátogatást végez. (2) A betegjogi képviselő szükség szerint ismerteti a panaszossal és az egészségügyi szolgáltatóval a panasz tárgyában, a betegjogi képviselő közvetítésével történő egyezségkötés lehetőségét, illetve tájékoztatja a feleket a külön jogszabály szerinti egészségügyi közvetítési eljárásról, és az abban való részvételhez segítséget nyújthat. (3) A betegjogi képviselő működési területén kapcsolatot tart az egészségügyi szolgáltatókat nyújtókkal és fenntartókkal, a térségi egészségügyi központokkal, az Országos Tisztifőorvosi Hivatallal, a fővárosi és megyei kormányhivatal népegészségügyi szakigazgatási szervével és egészségbiztosítási pénztári szakigazgatási szervével, a területi igazságügyi szakértői kamarákkal, az ellátási területét illetően az egészségügyi közvetítési névjegyzéken szereplőkkel, egyházakkal és az egészségügyi területén működő civil szervezetekkel és köztestülettel, valamint a Nemzeti Betegfórummal.

AJB-5125/2012 Kőbányai kunyhóbontások terve

Előadók: dr. Csikós Tímea
dr. Kiss Bernadett
dr. Láposy Attila

Az eljárás megindulása

Sajtóhírből¹ értesültem arról, hogy Budapest Főváros X. Kerület Kőbánya önkormányzata fel kívánja számolni az ún. Terebesi erdőben található kunyhótelepet, amely kb. 50 hajléktalan embernek nyújtanak otthont. Az erdő lakói közül többen hosszú évek óta (9-15 éve) élnek itt saját építésű „házaikban”, és nehezen megteremtett otthonaikban szeretnének továbbra is maradni. A tudomásomra jutott információk szerint a kunyhóbontásokról a döntési jogkörrel nem rendelkező közrendvédelmi bizottság döntött, miközben a kérdés még nem került a képviselő-testület napirendjére. A tervekről több önkormányzati képviselő és a népjóléti bizottság is csak a hírt kiadó civil szervezet tudósításából értesült. A hivatkozott sajtóhír szerint a kerületi hajléktalanellátó szervezetek szociális munkásai azt a feladatot kapták, hogy helyezték el az érintetteket, azonban két hét alatt – ennyi időt adott nekik az önkormányzat – nyilvánvalóan nem tudták megoldani 50 ember megfelelő elhelyezését.

Az elmúlt egy évben a hajléktalan-ellátással összefüggésben bekövetkezett jogszabályi és finanszírozási változások, az egyre markánsabban jelenlévő kriminalizációs szemlélet miatt a hajléktalansággal összefüggő egyéb témakörökben, illetve a közelmúltban más kerületi önkormányzatok hasonló jellegű tevékenységét érintően is több vizsgálatot folytattam², így a kőbányai eseményeket is fokozott figyelemmel kísértem, kísérem.

Tekintettel arra, hogy a tervezett önkormányzati intézkedés, továbbá az érintett személyek elhelyezése kapcsán az emberi méltósághoz és a szociális biztonsághoz való joggal, valamint a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő visszásság előidézésére alkalmas helyzet közvetlen veszélye áll fenn, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdésében biztosított jogkörömben, a 24. § (1) bekezdésében foglaltakra is figyelemmel, az alapjogsérelem közvetlen veszélye miatt hivatalból vizsgálatot rendeltem el.

A vizsgálat során az Ajbt. 21. § (1) bekezdésének a) pontja alapján az intézkedéssel összefüggésben tájékoztatást kértem Budapest Főváros X. Kerület Kőbánya Önkormányzatának polgármesterétől, a Budapest X. Kerületi Rendőrkapitányság vezetőjétől; valamint Budapest Főváros Kormányhivatal kormány megbízottjától, a Szociális és Gyámhivatalának, illetve a Népegészségügyi Igazgatási Szervének vezetőitől is.

Megkereséssel fordultam továbbá a kerületben hajléktalanellátó intézményt működtető, illetve utcai szociális munkát végző civil szervezetek szakmai vezetőjéhez, valamint – a hajléktalankunyhók bontását a helyszínen nyomon követő, az érintett hajléktalan emberekkel közvetlen kapcsolatban álló – a Város Mindenkié Csoport (a továbbiakban: AVM) munkatársaihoz is.

Az érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*”);
- az élethez, és az emberi méltósághoz való jog (Alaptörvény II. cikk: „*Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.*”);
- a szociális biztonsághoz való jog (Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: „*Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Magyarország a szociális biztonságot az (1)*

bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”).

Az alkalmazott jogszabályok

- a polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (a továbbiakban: Ötv.);
- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (a továbbiakban: Étv.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mhöt.).

A megállapított tényállás

1. A megkeresésekre adott válaszok

1.1. Budapest Főváros X. Kerület Kőbánya polgármesterétől az érintett terület tulajdonjogi viszonyait érintő adatokról, a tervezett intézkedés háttéréről és pontos indokairól, az ezzel összefüggő jogi álláspontjáról, illetve az önkormányzat által az érintett hajléktalan személyek elhelyezésével, ellátásával kapcsolatban megtett vagy megtenni kívánt intézkedésekről kértem tájékoztatást. Továbbá arra is választ vártam, hogy a lakóhelyek felszámolásának időpontját milyen indokok alapján határozták meg, valamint bekértem a kerület hajléktalanügyi stratégiáját, és a kerületben található hajléktalanok befogadására alkalmas szállások, illetve nappali melegedők, valamint az utcai szociális munkát végző szervezetek listáját.

Válaszában a polgármester arról tájékoztatót, hogy az ingatlan-nyilvántartásban 39210/165 hrsz-on nyilvántartott, összesen 7,8015 hektár alapterületű ingatlan-terület művelési ága részben kivett beépítetlen terület, részben erdő, tulajdonosa pedig 1/1 tulajdoni hányadban Budapest Főváros Önkormányzata.

Tájékoztatót továbbá arról is, hogy a Kőbányai Önkormányzat (a továbbiakban Önkormányzat) közrendvédelmi bizottságot nem hozott létre, ilyen bizottság nem működik a kerületben. Rendszeresen tartanak ugyanakkor egy, közbiztonsági kérdésekkel foglalkozó koordinációs értekezletet, amely az ilyen jellegű ügyekben egyeztetést folytat. Ez a fórum azonban nem rendelkezik döntési jogosítványokkal, kizárólag konzultatív jellegű tevékenységet lát el, előkészítő, javaslattevő szerepet tölt be. A polgármester hangsúlyozta válaszában, hogy az ügyben sem bizottsági, sem képviselő-testületi döntés nem született, az Önkormányzat elsőként a civil szervezetek bevonásával lakhatási lehetőséghez kívánja juttatni az itt élőket, majd ezt követően tervez hatósági intézkedést a felépítmények eltávolítása érdekében. Kiemelte, hogy a lakóhelyek felszámolásának időpontja mindenképp úgy kerül kifizetésre, hogy az ott élő személyeknek lehetősége legyen új, megfelelő lakóhelyre költöznie.

Az intézkedés jogi alapjaként az Étv. 31. és 47. §-ában rögzített rendelkezéseket jelölte meg levelében a polgármester. A hivatkozott jogszabályi rendelkezések értelmében a szóban forgó építmények nem felelnek meg a rendeltetésszerű és biztonságos használat, a higiéniai, egészség- és környezetvédelem, a használati biztonság, valamint az élet- és vagyonbiztonság követelményeinek, s mindezek alapján az építésügyi hatóságnak el kell rendelnie az életet, egészséget, köz- és vagyonbiztonságot veszélyeztető, engedély nélküli használat megszüntetését és az építmények lebontását. Ezzel összefüggésben a polgármester megjegyezte, hogy a jogszabályok szerint a bontásra az építőt kell kötelezni, ha az (mint jelen esetben is) a hatósági eljárás számára nem elérhető, akkor a kötelezés az ingatlan tulajdonosára, jelen ügyben tehát Budapest Főváros Önkormányzatára vonatkozik.

A polgármester a hatósági eljárás lefolytatásának kötelezettségével kapcsolatban hozzátette, hogy az nem vonatkozik azokra az építményekre, amelyeket használnak az őket segítő szociális szakemberek tevékenységének köszönhetően, önszántukból elhagytak. Az elhagyott, kiüresedett kunyhókat tehát – tekintettel arra, hogy a földterület tulajdonosának a tulajdonában állnak és bontásuk nem engedélyköteles – a Fővárosi Önkormányzat rendelkezése alapján jogszerűen bontották el.

A „kilakoltatott” hajléktalan személyek szálláslehetőségeivel, elhelyezésével kapcsolatban a polgármester arról tájékoztatót, hogy az Önkormányzat elsősorban a kerületben működő ún. LÉLEK-program keretében kíván segítséget nyújtani. A LÉLEK-Programban 30 fő hajléktalan személy számára tud az Önkormányzat lakhatást és foglalkoztatást biztosítani. A program keretében kialakított és 2012. június 13-án átadott Maglódi úti LÉLEK-Házba folyamatosan zajlik a programban résztvevő személyek beköltöztetése, a jelenlegi létszám 20 fő. Összesen 56 fő kért és kapott segítséget a LÉLEK-Programban dolgozó szociális szakemberektől, 13 személy nem felelt meg a programban való részvétel kritériumainak, 43 fő részére biztosított a programban való részvétel lehetősége.

Tekintve, hogy a munkavállalás alapvető feltétele a társadalomba történő reintegráció eredményes megvalósulásának, a LÉLEK-Program meghatározó eleme, hogy a lakhatás és a foglalkoztatás szervesen kapcsolódik egymáshoz. Azon személyeknek, akik nem felelnek meg a program feltételeinek, illetve akikkel az együttműködési megállapodás „visszaesés” miatt felbontásra kerül, a kerületben működő többi hajléktalan-ellátó intézmény közreműködésével igyekszik segítséget nyújtani az önkormányzat a lakhatási és egyéb problémáik megoldásában. Utóbbi állításának alátámasztására, erre vonatkozó külön kérésnek is eleget téve ezzel, a polgármester válaszelevele mellékleteként megküldte részemre a Kőbányán működő hajléktalan-ellátó intézmények listáját is.

1.2. Budapest X. Kerületi Rendőrkapitányságának (a továbbiakban: Rendőrkapitányság) vezetőjétől a Terebesi erdő bűnügyi statisztikájával, az adott területen foganatosított esetleges rendőri intézkedésekkel

kapcsolatban kértem tájékoztatást.

A kapitányságvezető válaszában arról tájékoztatott, hogy a Rendőrkapitányság az illetékességi területén lévő, jellemzően hajléktalan személyek által ideiglenesen, vagy tartósan igénybe vett területrészeket számon tartja, ezek feltérképezését rendszeresen aktualizálja. Így a Terebesi erdő területén élő hajléktalan személyek ott-tartózkodásáról is tudomásuk, folyamatos, élő információjuk van. Hozzátette, hogy az egyes területek tulajdonviszonyainak feltérképezése nem része terület-felméréseiknek, tudomása szerint az ügyben érintett terület részben magántulajdon, részben a X. Kerületi Önkormányzat, részben a Pilis Parkerdő Zrt. tulajdona.

A Rendőrkapitányság vezetőjének álláspontja szerint „a hajléktalanok ellátásával, gondozásával kapcsolatos feladatok nem rendészeti, hanem állampolgári – szociális feladatok, ezért nem vizsgálták a területen történő építkezés és ott-tartózkodás jogszerűségét”.

A Terebesi erdőben élő emberek jelenlétével összefüggésbe hozható helyi bűnesetek, rendőrségi intézkedésekről pontos adatokkal a Rendőrkapitányság nem rendelkezik, ugyanakkor kijelentette, hogy bár az ideiglenesen itt tartózkodókkal kapcsolatban megállapítható, hogy egy részük kisebb bűncselekmények elkövetéséből tartja fenn magát, nem jelenthető ki egyértelműen, hogy a területen nagy számban előforduló típuscselekményeket (kábel-lopás, rongálás, testi sértés) jellemzően az erdőlakó hajléktalanok követnék el.

A területrészen rendszeresen szükségessé váló atipikus rendőrségi tevékenységet említve hozzátette, hogy a téli hónapokban a területileg illetékes körzeti megbízott a kerületben működő szociális szolgálatok, civil szervezetek munkatársaival együttműködve meleg teát, takarót és élelmiszert visz az itt élőknek.

A kapitányságvezető tájékoztatásából kiderült az is, hogy az érintett terület környezetében bekövetkezett vagyon elleni bűncselekmények nagy része ismeretlen tettes által elkövetett eset, valamint hogy az erdőlakó személyekkel szembeni feljelentés a Rendőrkapitányságra még nem érkezett.

1.3. Budapest Főváros Kormányhivatalának kormány megbízottjától (a továbbiakban: kormány megbízott) *arról kértem tájékoztatást, hogy Budapest Főváros X. Kerület Kőbánya Önkormányzata hozott-e az ún. Terebesi erdő hasznosításáról és az ott lakó hajléktalan személyek elhelyezéséről szóló képviselő-testületi határozatot vagy rendeletet. Válaszát kértem arra a kérdésre is, hogy a Kormányhivatal az Mhótv. 132. §-ában rögzített törvényességi felügyeleti jogkörében eljárva megvizsgálta-e az Önkormányzat által a fenti tárgykörben hozott döntéseket, és a törvényességi felügyeleti eljárás során állapított-e meg jogsértést, valamint milyen intézkedést tett ezzel összefüggésben.*

Válaszlevelében a kormány megbízott kifejtette, hogy áttekintette az Önkormányzat által hozott, a Kormányhivatalnak elektronikusan és papír alapon megküldött képviselő-testületi és bizottsági jegyzőkönyveket, határozatokat és rendeleteket, amelyekből kitűnik, hogy sem a képviselő-testület, sem annak bizottságai nem hoztak olyan tartalmú döntést, amely a vizsgálattal érintett terület hasznosításáról és az ott élő személyek elhelyezéséről szól.

Ugyanakkor arról is tájékoztatott, hogy a 2012. június 21-i nyilvános képviselő-testületi ülésen a polgármester napirend előtti tájékoztatójában arra hívta fel a képviselők figyelmét, hogy megkezdődött a Terebesi erdőben élő mintegy ötven család elhelyezésének rendezése, amelyben a Baptista Szeretetszolgálat, a Vöröskereszt és más szakmai szervezetek, gondozóhálózatok segítségét kérte az önkormányzat. A hajléktalanok elhelyezését az ún. Dömsödi úti kiserdőben lakó nyolc hajléktalan kigondozásának mintájára kívánják lebonyolítani³.

A válasz szerint a Kormányhivatal kizárólag sajtóértesülések alapján rendelkezett információval arra vonatkozóan, hogy 2012. június 20-án az Önkormányzat alpolgármestere, a Terebesi erdőben élőket képviselő négy személy, valamint a Város Mindenkié csoport képviselője egyeztetést tartott. Ezen az egyeztetésen – amelyről a polgármester által megküldött tájékoztató levél egyébként nem tesz említést – a résztvevők megállapodtak arról, hogy közös céljuk az, hogy a területen élők ne az erdőben lakjanak, hanem az elhelyezésükre tartós megoldást találjanak.

Utalt ugyanakkor arra, hogy a részére megküldött egyetlen tájékoztatóból sem tűnt ki az, hogy az alpolgármester milyen felhatalmazás alapján és milyen jogkörben kötött megállapodást a Terebesi úton élőkkel. Az Önkormányzat ugyanis a megállapodást tartalmazó hivatalos dokumentumot nem bocsátotta a Kormányhivatal rendelkezésére. Nem hivatalos információjuk szerint azonban az Önkormányzat kötelezettséget vállalt arra, hogy a kunyhók elbontására kizárólag jogszerű intézkedés keretében kerül sor, és az eljárás során törekszik az emberséges bánásmódra. A megállapodás értelmében a Város Mindenkié csoport a hajléktalanokkal közösen írásba foglalja a megoldásokkal kapcsolatos javaslatait, amelyeket a felek egy következő személyes egyeztetésen fognak megvitatni, továbbá az alpolgármester arra is ígéretet tett a találkozón, hogy felméri, hány olyan önkormányzati lakás van a kerületben, amelyben elhelyezhetik az erdőben élőket. Az alpolgármester azt is vállalta, hogy a megbeszélésen elhangzottakat továbbítja a főváros felé, „amely a terület nagy részének tulajdonosa”.

A kormány megbízott végezetül arról is tájékoztatott, hogy az ügyben a Kormányhivatal – az Mhótv. 132. §-ában biztosított jogkörében eljárva – továbbra is figyelemmel kíséri az Önkormányzat e tárgykörrel kapcsolatban hozott döntéseit.

1.4. Budapest Főváros Kormányhivatalának Szociális és Gyámhivatalának vezetőjétől a kormány megbízott válaszlevelének kiegészítéseként kaptam rövid tájékoztatást. Eszerint a Gyámhivatal figyelemmel kíséri az önkormányzat hajléktalan-ellátással kapcsolatos kötelezettségeinek teljesítését. A Gyámhivatal információi szerint a budapesti hajléktalanok többsége nem fővárosi lakosként válik hajléktalanná, azonban a Belügyminisztérium támogatásával létesült új hajléktalan-ellátó intézmények (Feszty Árpád úti szálló, Váci út 102. szám alatti menedékhely, Aszódai út 18. szám alatti menedékhely, és a még nem üzemelő Szabolcs utcai átmeneti szálló)

biztosítják ezen személyek számára a szálláslehetőséget.

A Gyámhivatal vezetője azt is tudomásomra hozta, hogy a X. Kerületben a Fővárosi Önkormányzat három átmeneti szállót működtet, és a Baptista Szeretetszolgálat is fenntart egy 100 férőhelyes éjjeli menedékhelyet és egy 50 férőhelyes nappali melegedőt. A kerületben található a Hajléktalanokért Közalapítvány három intézménye is, amely mintegy 300 személy számára nyújt ellátást. A Gyámhivatal ellenőrzési tapasztalatai szerint ezen intézmények megfelelő ellátást nyújtanak a rászorulóknak. Megkeresésemmel összefüggésben a Gyámhivatal vezetője hozzátette, hogy a hajléktalan-ellátással kapcsolatban az elmúlt egy évben mindössze egy panasz érkezett a Kormányhivatalhoz, amelyet kivizsgáltak, és amelyben a hajléktalan személyt nem a befogadással kapcsolatban, hanem az átmeneti ellátási idő meghosszabbításával kapcsolatban érte sérelem.

1.5. A Budapest Főváros Kormányhivatala Népegészségügyi Szakigazgatási Szervének vezetőjétől arról kértem tájékoztatást, hogy érkezett-e bejelentés, panasz a Terebesi erdő használatával összefüggésben, folytattak-e hatósági ellenőrzést az érintett területen. Arról is kértem a hivatal tájékoztatását, hogy kezdeményeztek-e hatósági eljárást az erdőben élő személyek vagy az általuk tartott haszonállatok egészségügyi és higiénés viszonyaival összefüggésben, illetve milyen eredménnyel zárult a hatósági ellenőrzés, vagy eljárás.

A szakigazgatási szerv vezetője válaszában tájékoztatott, hogy a Terebesi erdővel összefüggésben nem érkezett panasz vagy bejelentés és az ügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező Budapest X., XVII., XVIII. Kerületi Népegészségügyi Intézet (a továbbiakban: intézet) sem folytatott panaszeljárást az ügyben. Az intézet ugyanakkor a kerületi önkormányzat megkeresésére 2011. július 13-án képviseltette magát a területen végrehajtott helyszíni ellenőrzésen, amelyen járványveszély megállapítására nem került sor. Az ellenőrzésről készült „Emlékeztető” a szakigazgatási szerv vezetője válaszához mellékelten megküldte.

Mindezek alapján az intézet álláspontja szerint a területen nem volt szükség népegészségügyi hatósági intézkedésre, ugyanis a fertőző betegségek és járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet 36. §-a értelmében az egészségügyi kártevőnek minősülő vándor- és házipatkányok elleni védekezési kötelezettség csak lakott területen áll fenn. A hivatkozott NM rendelet értelmében az önkormányzat által az intézetnek adott tájékoztatás szerint nem beépített területként, hanem erdőként nyilvántartott Terebesi erdő, és az ott található építmények esetében továbbá azért is tilos mindennemű irtási tevékenység, mert az egészségügyi kártevőnek nem minősülő állatok és a környezet védelme miatt az erdők területén erre nincs jogszabályi lehetőség.

A területen végrehajtott célzott szakhatósági ellenőrzésről készült Emlékeztető, 2011. július 13-i hatósági ellenőrzést dokumentál. Kiténik belőle, hogy a területbejárásán részt vevő személyek – a BARKA Szociális és Gyermekegészségügyi Központ szociális munkásai, a kerületi népegészségügyi intézet alkalmazottai, a FŐKERT Zrt. biztonsági irodavezetője, a X. kerületi önkormányzat gyámhatósági ügyintézői, védelmi referense és közbiztonsági tanácsadója, a BMSZKI és a főpolgármesteri hivatal szakemberei, a Mezei Őrszolgálat, a WOLF polgárőrség, a kerületi rendőrkapitányság, valamint a X. kerületi Vöröskereszt képviselői – összesen kilenc helyszínt kerestek fel. A szakemberek megállapították, hogy a területen élő családok, párok, „lakóközösségek” egy része számára csak ideiglenes lakhatási megoldásként szolgálnak az erdőben található kunyhók, a hatóságok rendszeresen ellenőrzik a területet, a szociális ellátórendszer munkatársai pedig napi kapcsolatban állnak az érintett személyekkel.

Az ellenőrzést végzők álláspontja szerint *„a területen élő hajléktalanok túlnyomó többsége a saját maga által választott életformában él, amelyből többszöri próbálkozással sem tudták kizárni az illetékes munkatársak... (...) a probléma megoldásán az segíthet, ha a hajléktalanoknál előrelépés érhető el a szocializálódás, a munkavégzés és a higiénés igényesség területén. Ez hosszadalmas, kitartó munkát igényel a szociálpolitikai szakterületről”*.

Figyelemre érdemes ugyanakkor az Emlékeztetőben rögzített, a Fővárosi Víz- és Zöldfelület-gazdálkodási Csoport vezetője által megfogalmazott javaslat, amely szerint a bejárás időpontjában funkció nélküli terület alkalmas arra, hogy azon fővárosi szabadtéri rendezvény-helyszínt alakítsanak ki, ugyanakkor a csoportvezető azt is hangsúlyozta, hogy ez a terv sem alkalmas arra, hogy a hajléktalanok elhelyezési problémáit hatékonyan megoldja.

1.6. A Baptista Szeretetszolgálat munkatársaitól a kerületi önkormányzattal történő együttműködésük kereteire, a „kigondozásban” érintett hajléktalan emberek számára részükről felkínálható alternatívákra, és erre irányuló tevékenységük eredményességére vonatkozó tájékoztatást kértem megkeresésemben. *Válaszukban arról tájékoztattak, hogy az Önkormányzattal való megállapodás értelmében a Szeretetszolgálat vállalta, hogy az utcai gondozó szolgálat által ismert, az érintett területen élő személyeket megkeresik, és számukra emberhez méltó elhelyezési megoldást keres és biztosít. Az érintett hajléktalan emberek saját értéktárgyainak és egyéb személyes felszereléseinek elszállítására is kiterjedő beköltöztetést a Szeretetszolgálat saját erőforrásait felhasználva valósítja meg.*

Megállapításaim

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság, ezen belül közszolgálatot végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára

biztosítva. A 18. § (2) bekezdése a) pontja alapján a közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

Az ombudsmani gyakorlat a *közszolgáltatást végző szervek* fogalmkörébe tartozónak tekinti a hajléktalanellátó intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed. Az Ajbt. már említett 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján pedig a helyi önkormányzat hatóságnak minősül, így az országgyűlési biztos vizsgálati jogköre az önkormányzati tevékenység esetén is fennáll.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból* eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben a hivatalbóli vizsgálat elrendelésének feltételei fennálltak, tekintettel arra, hogy kiszolgáltatott helyzetben lévő, kifejezetten gyenge érdekképviselési lehetőséggel bíró emberek nagyobb csoportjának alapvető jogai, kiemelten az élethez- és emberi méltósághoz és a szociális biztonsághoz való jogaik tekintetében merülhet fel sérelmes helyzet.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék, a hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.

Az Alkotmánybíróság több alkalommal kifejtette, hogy a szociális ellátáshoz való jog minimumának elvont alkotmányos mércéje az élethez és emberi méltósághoz való jog. Az állam alkotmányos kötelezettségét akkor teljesíti, ha a szociális támogatási rendszert megszervezi és működteti. Egyedüli korlát, hogy átmenetileg sem okozhat területenként vagy társadalmi csoportonként ellátatlanságot, sem pedig emberhez méltatlan ellátási körülményeket. Az állam az emberi lét alapvető feltételeiről – így hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet elhárításához szállásról – minden esetben köteles megfelelően gondoskodni. A megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként meghatározott *emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében* az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni. Ennek megfelelően az állam ellátási kötelezettsége a hajléktalanság esetén az emberi életet közvetlenül fenyegető veszélyhelyzetben kiterjed a szállás biztosítására is. A szállás biztosítására az állam abban az esetben köteles, ha a szállásnélküliség az emberi életet közvetlenül fenyegeti. Az állam tehát ebben a *végző helyzetben* köteles azokról gondoskodni, akik az emberi lét alapfeltételeit önjerejükől

nem tudják megteremteni.

3. Az országgyűlési biztosok az ombudsman-intézmény megalakulásától kezdődően minden rendelkezésre álló eszközzel – helyszíni ellenőrzések, hivatalból elindított vizsgálatok, jogalkotási kezdeményezések révén – igyekeztek fellépni a *hajléktalan vagy az egzisztenciálisan más módon kiszolgáltatott emberek alapjogainak*, egyenlő méltóságának védelmében. A biztosok a kezdetektől fogva egyértelművé tették, hogy a jogvédelem és az egyenlő méltóság szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az érintettek a jelenlegi egzisztenciális kiszolgáltatott helyzetbe önhibájukból vagy önhibájukon kívül kerültek.

A 2008-as projekt keretében több jelentésben kiemeltem, hogy megengedhetetlenek, az érintettek emberi méltóságához való jogával összefüggő visszásság veszélyét hordozónak tartok minden olyan adminisztratív megoldást, vagy arra irányuló javaslatot, amely a szükséges intézkedéseket a hajléktalanok közterületi jelenlétének „városképi kérdésre” adott válaszként próbálja megfogalmazni. Arra is felhívtam a figyelmet, hogy az állam számára, legyen az jogalkotó vagy jogalkalmazó szerv nem fakultatív feladat a szélsőségesen rászoruló polgáraitól való gondoskodás, a felelős intézkedés a megfelelő ellátási rendszerek, kivezető mechanizmusok át gondolt működtetése, a helyzet jogállami megoldása kötelező.

2011-ben több esetben a hozzám érkező jelzés nyomán, illetve hivatalból vizsgálódtam a hajléktalan, valamint a kvázi hajléktalan, egzisztenciálisan más módon kiszolgáltatott emberekkel szembeni állami fellépés formáival kapcsolatban. Több ízben kénytelen voltam nyilvános megszólalásaimban hangot adni kritikáimnak és aggodalommal figyeltem az alapjogokat és a jogállamiság normáit esetenként figyelmen kívül hagyó, a jogalkotás és jogalkalmazás területén egyaránt jól észlelhető tendenciákat.

A hajléktalan-telepek, kunyhók és más építmények elbontása, illetve az ott életvitelszerűen lakó személyek „kilakoltatása” 2011-ben és 2012-ben is már több alkalommal képezték ombudsmani vizsgálatok tárgyát.

Több korábbi jelentésemben⁴ is felhívtam a figyelmet az egyéni, személyre szabott megoldások (az ún. egyedi diagnózisok) fontosságára, illetve a jelen eset kapcsán fokozottan érvényes lakhatási alternatívák biztosítására, a hajléktalanságból való kitérés valódi esélyeinek megteremtésére vonatkozó követelményre. E jelentés keretei között is hangsúlyozom, hogy *az utcán, közterületen, erdőben való lét nem lehet életkarrier, ez a megoldás kényszerű túlélési reakció a hajlék nélkül élőkől.*

Továbbra is hangsúlyozandó azonban, hogy eredményes, valódi megoldásokat kínáló lakáspolitikai, és hajléktalan-stratégia hiányában nem róható fel kizárólag az érintett hajléktalanok hibájaként az, hogy kényszermegoldásokra szorulva közterületen, sajátos körülmények között próbálnak maguknak otthont teremteni. Elfogadhatatlan, az élethez és emberi méltóságához való joggal összefüggésbe hozható súlyos alapjogi visszásság bekövetkezésének közvetlen veszélyét idéz elő az, hogy a telep fennállásának közel évtizedes (hatósági) túrése után, hirtelen, még e méltatlan, de számukra jelentős hajlékuktól is megfosztják őket, és helyette csupán esetleges megoldást, időleges lakhatási lehetőséget ajánlanak fel, vagy még azt sem⁵.

3.1 *Egy hasonló jellegű ügyben, 2011 decemberében kiadott, AJB-4326/2011. számú jelentésemben* azt állapítottam meg, hogy a zuglói önkormányzat önkényes módon, felhatalmazás nélkül intézkedett a MÁV Zrt.-től bérelt területen található hajléktalantelep felszámolásáról. A jelentés szerint a hatósági jellegűnek beállított intézkedés után nem volt valamennyi érintett számára ténylegesen igénybe vehető szálláslehetőség, sérültek az alapvető emberi jogok és a jogállamiság normái.

Abban az ügyben is a sajtóból értesültem arról, hogy a zuglói önkormányzat 2011. október 19-én elbontatta a hajléktalanok illegálisan emelt építményeit a Francia út és az Egressy út kereszteződésénél. Az elbontás hivatalos indoka az volt, hogy az épületeket engedély nélkül húzták fel, továbbá az önkormányzat szerint mind szociális, mind közegészségügyi, mind pedig rendészeti szempontból aggályos volt az ottani helyzet. A telep felszámolása és az érintett hajléktalan emberek elhelyezése kapcsán visszásság gyanúja merült fel, ezért munkatársaim ugyancsak helyszíni vizsgálatot tartottak, információkat gyűjtöttek az önkormányzat intézkedéséről és annak következményeiről.

A jelentésben rámutattam, hogy a terület tulajdonosa, a MÁV Zrt. nem kért birtokvédelmet a területen jogalap nélkül, életvitelszerűen tartózkodó hajléktalan emberekkel és az általuk emelt építményekkel kapcsolatban. A zuglói önkormányzatnak pedig – a néhány nappal korábban megkötött bérleti szerződésre hivatkozva – nem volt jogi lehetősége arra, hogy hatósági eszközök és apparátus igénybevételével önkényesen állítsa helyre az eredeti állapotot az általa bérelt területen. A biztos rámutatott, hogy mindez független attól, hogy egyébként a területen a hajléktalanok jogszerűtlenül tartózkodtak, az ott uralkodó állapotok pedig indokoltá tettek volna a hatósági beavatkozást.

Az ügyben arra is felhívtam a figyelmet, hogy még az egyébként törvényesen lefolytatott hatósági eljárások során is fokozott figyelemmel kell eljárni annak érdekében, hogy a hajléktalan emberek az őket megillető jogokat ténylegesen gyakorolni is tudják. Az egyébként is kilátástalan helyzetben lévő emberek ugyanis teljes mértékben kiszolgáltatottak a jogi magyarázat nélküli, igazolást és eljárási garanciát nélkülöző, azonnali hatállyal végrehajtott önkormányzati intézkedésekkel szemben. A jelentés kitért arra, hogy a korábbi teleplakók kisebb csoportját be tudta fogadni a kerületben üzemeltetett éjjeli menedékhely és nappali melegedő, a hajléktalan-ellátó intézmények azonban a hideg időjárás beköszöntével éjszakára már szinte teljesen megteltek, és nem állt rendelkezésre további férőhely. Utaltam ugyanakkor arra, hogy a zuglói önkormányzat mulasztott, amikor – figyelemmel az időjárási körülményekre – nem tett külön intézkedéseket az ott élők számára megfelelő, valóban hozzáférhető szállás biztosítására.

Mindezek alapján felkértem a fővárosi kormányhivatal vezetőjét, hogy a hajléktalantelep jogellenes felszámolásáról folytasson le vizsgálatot és tegye meg a szükséges intézkedéseket. Kezdeményeztem továbbá a

polgármesternél, hogy az önkormányzat a tényleges igényeket és lehetőségeket felmérve, a civil szervezetekkel együttműködve, haladéktalanul keressen személyre szabott megoldásokat az érintett hajléktalan emberek számára. A kormányhivatal a lefolytatott vizsgálat során megállapította, hogy az önkormányzat törvénytörő módon járt el az ügyben, ezért figyelmeztetéssel élt. Az érintett károsult, számos ingóságát elvesztő személyek képviselőjében pedig a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (NEKI) pert indított az önkormányzat ellen.

3.2 Az AJB-3513/2012. számú jelentésben egy másik fővárosi kerületben, Ferencvárosban is számos személy otthonául szolgáló kunyhók és más építmények bontásával összefüggésben állapítottam meg visszasságokat. A vizsgálat feltárta, hogy Budapest Főváros IX. Kerület Ferencváros Önkormányzata nem megfelelő módon, a kellő körültekintés és gondosság hiányában intézkedett a kerületben, a Határ úti erdősávban található „hajléktalantelep” felszámolásáról, az ottani építmények elbontásáról, a különösen kiszolgáltatott helyzetben lévő hajléktalan emberek ingóságainak (hulladékként történő) elszállításáról, valamint az érintettek ezt követő elhelyezéséről. Az önkormányzat eljárási mulasztása ellentétes a jogállamiság elvével és a jogbiztonság követelményével, az eset intézésének körülményeiben feltárt egyéb hiányosságok pedig az ott életvitelszerűen tartózkodó hajléktalan emberek emberi méltóságához és szociális biztonságához, valamint tisztességes eljáráshoz való jogaival összefüggő visszasságot idéztek elő.

Az érintett személyek fokozott kiszolgáltatottsága okán az ilyen jellegű intézkedésekkel, eljárásokkal kapcsolatban felmerülő követelményekre utalva felhívtam a figyelmet arra is, hogy kétségtelenül az átlagosnál jóval körültekintőbb, különleges bánásmód, illetve hozzáállás lehet csak eredményes. Írásos dokumentáció hiányában nem egyértelmű, hogy az érintett személyek tájékoztatása egészen pontosan mikor, ki(k) által és milyen formában történt meg, illetve miről szól, mennyire volt érdemi és élethelyzetük megváltozása miatt megkeresendő lehetőségeik szempontjából hasznosítható.

A ferencvárosi ügy kapcsán is nyomatékosítottam, hogy elfogadhatatlan, súlyosan sérti az emberi méltósághoz való jogot, hogy a telep fennállásának csaknem évtizedes hatósági megtűrése után hirtelen, még e méltatlan körülményeket nyújtó, de számukra fontos hajlékuktól is megfosztották az ott élőket. az önkormányzat pedig csupán esetleges megoldást, időleges lakhatási lehetőséget ajánlott fel, vagy még azt sem. Ismét hangsúlyoztam továbbá azt is, hogy a rászorulókról való gondoskodás kötelezettsége konkrét állami-önkormányzati feladat, amely nem merülhet ki az elvi lehetőség biztosításában.

Mindezek alapján felkértem az illetékes ferencvárosi önkormányzatot, hogy az esetleges hasonló jellegű hatósági intézkedései során a jövőben mindenkor az érintettek jogait tiszteletben tartva, a törvényesség keretein belül járjon el; illetve kezdeményeztem, hogy haladéktalanul keressen személyre szabott megoldásokat az érintett hajléktalan személyek számára. Budapest Főváros Kormányhivatala pedig a felkérésemre indított, jelenleg is folyamatban lévő törvényességi felülvizsgálati eljárás keretében soron kívül felülvizsgálja a ferencvárosi önkormányzat intézkedését.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A megkeresésekre adott válaszok alapján a Kőbánya, Terebesi úti erdősávban felépített, hajléktalan emberek menedékeként szolgáló kunyhók elbontását célzó megtett, és tenni tervezett önkormányzati intézkedésekkel kapcsolatban az alábbi megállapításokat teszem.

Az önkormányzati intézkedések jogszerűségének megítélése szempontjából *előkérdés*, hogy kinek a tulajdonába tartozik az érintett terület, ki gyakorolhatja ennek megfelelően a tulajdonosi jogokat azon. A rendelkezésemre álló dokumentumok alapján a Terebesi erdő területére vonatkozó *tulajdoni viszonyok nem határozhatók meg egyértelműen*, mivel a *megkeresett szervektől, intézményektől kapott információk ellentmondásosak*.

Az Önkormányzat polgármestere levelében arról tájékoztatott, hogy az *„érintett terület az ingatlan-nyilvántartásban 39210/165 helyrajzi számon nyilvántartott, művelési ága részben kivett beépítetlen terület, részben erdő, alapterülete összesen 7,8015 hektár. Az ingatlan tulajdonosa 1/1 tulajdoni hányadban Budapest Főváros Önkormányzata.”* Ezzel egybehangzó információt tartalmaz a szakhatósági ellenőrzésről készült emlékeztető is, amelyből kitűnik, hogy a Gyógyszergyári u. – Fehér út – Éles sarok által határolt területet a fővárosi önkormányzat vagyongazdálkodási főosztálya a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában álló területként tartja nyilván.

Fenti információknak azonban részben ellentmond a kormány megbízott tájékoztatása, miszerint a 2012. június 20-án a kerületi alpolgármester és a Terebesi erdőben élő hajléktalanok között folytatott megbeszélésen az *alpolgármester arról tájékoztatta a jelenlevőket, hogy a Főváros csak a terület egy részének tulajdonosa*.

A kapitányságvezető állásfoglalása szerint a terület pontos tulajdoni viszonyainak felmérését a Rendőrkapitányság nem végezte el, ugyanakkor az ott élő hajléktalanok tartózkodási helyének GPS-koordinátái és az ott tartózkodók száma ismert a Rendőrkapitányság előtt. *A Rendőrkapitányság információi szerint az erdő egy – pontosan meg nem határozott – része az Önkormányzat tulajdona, de ezen kívül a Pilisi Parkerdő is rendelkezik tulajdonosi jogosultságokkal, valamint magántulajdonú terület rész is található a Terebesi erdőben.*

Álláspontom szerint bármilyen hatósági eljárást, illetve intézkedést megelőzően *világosan meg kell állapítani, hogy a Terebesi erdő érintett területének kik a tulajdonosai, mert ennek hiányában a későbbi intézkedések jogszerűsége megkérdőjelezhető lehet.*

Írásos dokumentáció és tájékoztatás hiányában a vizsgált esetben az sem egyértelmű továbbá, hogy az érintett személyek tájékoztatása egészen pontosan mikor, kik által és milyen formában történt meg, illetve miről szól,

mennyire volt érdemi és élethelyzetük megváltozása miatt megkeresendő lehetőségeik szempontjából hasznosítható.

A párjaikkal és/vagy családközösséget alkotva több mint egy évtizede az erdei kunyhókban élő emberek „kigondozása”, a társadalomba történő visszailleszkedésük elősegítésére tett törekvések megvalósítása, élethelyzetük megváltoztatása esetén kétségtelenül az átlagosnál jóval körültekintőbb, különleges bánásmód, illetve hozzáállás lehet csak eredményes. A rendelkezésekre álló információk szerint a biztosított kéthetes „kiköltözési” határidő, valamint az ultimátumszerűen felajánlott megoldási alternatívák nem egyeztetethetők össze az érintettek tisztességes eljárásához és emberi méltósághoz való jogának érvényesülését szolgáló fokozott gondosság és bánásmód követelményeivel.

Már korábbi jelentésemben⁶ is felhívtam arra a figyelmet, hogy krízishelyzetekben és rendkívüli intézkedések esetén ez a szélsőségesen rászoruló emberekről való „gondoskodási” kötelezettség semmi esetre sem merülhet ki a potenciális lehetőség biztosításában. Mindenekelőtt az önkormányzatnak tehát – a szociális munkások segítségével, civil szervezetek bevonásával – *szükséges és indokolt felmérnie, hogy a területen pontosan hányan élnek életvitelszerűen és – ezt követően – valamennyi érintett, kiszolgáltatott helyzetben lévő ember számára személyre szabott segítséget kell nyújtania.*

A rendelkezésekre álló információk alapján ellentmondás figyelhető meg továbbá az érintettek létszámának kérdésében is. Nem világos ugyanis, hogy pontosan hány ember élt a Terebesi úti erdősávban, illetve hogy milyen lehetősége van közülük azoknak, akik bármely okból nem férnek be a LÉLEK-programba sem.

A terület tulajdonviszonyairól és a jövőbeni hasznosításának terveiről szóló ugyancsak ellentmondásokkal terhelt információk, és az egyes hatóságok által megküldött tájékoztató levelek tükrében nem világos az sem, hogy az érintett terület „kiszármaztatása” milyen hatósági fellépéssel járna, és erre a tevékenységre milyen konkrét, határozott célból kerülne sor.

Az sem egyértelmű, hogy a területen jellemzően hosszú idő óta tartózkodó hajléktalan személyekkel szembeni fellépéssel fenyegető helyzet bekövetkezésére, a terület-rendezési munkálatok előkészületeire miért éppen a jelzett időben kerülne sor, ráadásul úgy, hogy egyetlen tárgykörben született képviselő-testületi, bizottsági vagy hatósági döntés, állásfoglalás nem ismert az eljárással érintett szervek és személyek egyike előtt sem. A helyzet jogállami megoldását nehezíti az Önkormányzat és valamennyi eljáró hatóság ténykérdésekben való bizonytalansága, az intézkedések előzményeire, tervezett körülményeire, valamint céljára, időzítésére vonatkozó állítások ellentmondásossága.

Mindezeket összegezve megállapítom, hogy az Önkormányzat az érintettekkel való együttműködés, az egyéni szempontjaik figyelembe vétele nélkül kívánt, tervez(ett) intézkedni a Terebesi úti erdősávban található „hajléktalantelep” felszámolásáról, az ottani építmények elbontásáról, valamint az érintettek elhelyezéséről. Az önkormányzat előzetes „eljárásával” és tervezett „intézkedéseivel” összefüggésben feltárt mulasztások és bizonytalan helyzet a telepen életvitelszerűen tartózkodó személyek emberi méltósághoz és tisztességes eljárásához való jogaival összefüggő visszásságot, a jogsérelem bekövetkeztének közvetlen veszélyét hordozzák magukban.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása, valamint a jövőben esetleg bekövetkező alapjogsérelem megelőzése érdekében az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem* Budapest Főváros X. Kerület Kőbánya Önkormányzatának polgármesterénél, hogy – elsősorban a tulajdonviszonyok pontos rögzítése révén – szüntesse meg a feltárt hiányosságokat, és haladéktalanul tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a hajléktalantelep felszámolása – amennyiben arra sor kerül – csak az érintettek érdemi tájékoztatását követően, a civil szervezetekkel együttműködésben, továbbá a tényleges igényeket és lehetőségeket felmérve, személyre szabott megoldásokat biztosítva történhessen meg.

Budapest, 2012. szeptember 17.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Lásd:

http://avarosmindenkie.blog.hu/2012/06/12/most_a_kobanyai_onkormanyzat_probálja_kiszorítani_a_hajléktalan_embereket

² Például az AJB-4326/2011. számú, az AJB-1289/2012. számú, és az AJB-3513/2012. számú ügyek.

³ A polgármester tájékoztatása szerint a Dömsödi úton élőket a Vöröskereszt és a Baptista Szeretetszolgálat támogatásával helyezték el, ezt követően a Pilisi Parkerdőgazdaság munkatársai kb. 60 köbméter hulladékot szállítottak el az erdő területéről.

⁴ Lásd az AJB-4326/2011. számú, az AJB-367/2011. számú és az AJB-1834/2012. számú jelentéseket.

⁵ Megjegyzendő ennek kapcsán, hogy a hajléktalanszállók nem jelentenek valódi alternatívát, hiszen a kunyhóban lakó emberek többsége teljesen önálló, amelyre egy intézményben nincs lehetőség. Ráadásul, egy szállón legfeljebb egy-két évet tölthetnek, ami után megfelelő jövedelem nélkül továbbra sem lenne hová menniük. Ezek az emberek – állami lakáspolitikai híján – a saját kezükkel teremtették meg otthonaikat és saját erejükkel tartják fenn azokat hosszú évek óta.

⁶ Lásd AJB-4326/2011. számú ügyben kiadott jelentést.

AJB-5152/2012

Nógrád Megyei Idősek Otthonának működése

Előadó: dr. Tóth Livia

Az eljárás megindítása

A panaszos „közérdekű bejelentéssel” fordult hivatalomhoz, amelyben a Nógrád Megyei Intézményfenntartó Központ „Baglyaskő” Idősek Otthonának működését sérelmezte. Azt kifogásolta, hogy az idősek, valamint a szakdolgozók rendszeresen látnak el portaszolgálati, ügyeleti munkát az időotthonban, a létszámgazdálkodásra való hivatkozással ugyanis megszüntették az intézményben a kapuőr, valamint a portaszolgálati státuszt. Ezen túlmenően beszámolt arról is, hogy a közelmúltban az egyik gondozott olyan mértékben sebesítette meg 2 társát, hogy sürgősségi ellátást kellett igénybe venni. Elmondása szerint a munkavállalókat megfenyegették, hogy ha a két sértett hozzátartozója feljelentést tesz, elveszítik a munkahelyüket.

Tekintettel arra, hogy a beadvány alapján felmerült az ellátottak alapvető joga sérelmének gyanúja, az ügyben vizsgálatot rendeltem el.

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. A jogszabály 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszaállítás), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésének a) pontja meghatározza a közzolgáltatást végző szerv fogalmát, eszerint ennek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – minden az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv. Az Ajbt. 18. § (2) bekezdésével összhangban az ombudsmani gyakorlat a közzolgáltatást végző szervek fogalmkörébe tartozónak tekinti a bentlakásos intézményeket, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – értelemszerűen kiterjed.

Tekintettel arra, hogy a panasz munkavállalókra vonatkozó részére vizsgálati hatásköröm nem terjed ki, a munkaviszonnyal kapcsolatos viták rendezése ugyanis a munkaügyi bíróság hatáskörébe tartozik, jelen vizsgálat keretében az ellátotti jogok esetlegesen felmerülő sérelmének lehetőségét vizsgáltam.

Jogszabályi háttér

- Magyarország Alaptörvénye
- Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szocvtv.)
- A fogyatékos személyek alapvizsgálatáról, a rehabilitációs alkalmassági vizsgálatról, továbbá a szociális intézményekben ellátott személyek állapotának felülvizsgálatáról szóló 92/2008. (IV. 23.) Korm. rendelet
- A személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (SzCsM rendelet)
- A szociális intézményen belüli foglalkoztatás szakmai követelményeiről, személyi és tárgyi feltételeiről és a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet módosításáról szóló 3/2006. (V. 17.) ICsSzEM rendelet (ICsSzEM rendelet)

Az érintett alapvető jogok

- a jogállamiság elvből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”]
- az élethez és az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”]

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

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes

jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet arra, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van. Továbbra is irányadó alkotmánybírói tézis, hogy a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

Az Alaptörvény II. cikke az *emberi méltósághoz való jogot* egyértelműen mint alapvető jogot határozza meg, melytől senkit sem lehet önkényesen megfosztani.

Az Alkotmánybíróság 23/1990. (X. 31.) AB határozata szerint a magyar államnak az élethez és az emberi méltósághoz való jog tekintetében is elsődrendű kötelessége, hogy ezeket tiszteletben tartsa és védelmezze. Az emberi élet és az emberi méltóság elválaszthatatlan egységet alkot és minden mást megelőző legnagyobb érték. Korábban az OBH 3078/2008. számú jelentésben már magam is rámutattam arra, hogy az élet és az emberi méltóság tiszteletben tartása nem csak az állam, hanem valamennyi állampolgár kötelezettsége is. Az állam kötelezettsége annyiban több e tekintetben az állampolgároknál, hogy e kötelezettséget nem csak magának kell betartania, hanem az állampolgárokkal is be kell tartatnia.

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

A megállapított tényállás

Az ügy eredményes befejezése érdekében – hatásköröm keretei között – felkértem a Nógrád Megyei Kormányhivatal Szociális és Gyámhivatalának (a továbbiakban: gyámhivatal) vezetőjét, hogy vizsgálja ki, milyen keretek között folyik az ellátottak „kapuőrként” való foglalkoztatása az intézményben, valamint azzal kapcsolatban is az állásfoglalását kértem, hogy a beadvány testi sértésre vonatkozó felvetései megalapozottak-e, és megtörtént-e az eset megnyugtató kivizsgálása.

1. Az ellátottak egymás közötti bántalmazása

A gyámhivatal vezetője arról tájékoztatót, hogy a bántalmazás 2012 májusában az intézmény demens részlegén történt, és három ellátottat érintett. A bántalmazást követően két gondozott sérült meg, egyikük combnyaktörést, a másik fejsérülést szenvedett. A szakápolók azonnal megkezdték a sérültek ellátását, a bántalmazót visszakísérték a szobájába, ahol továbbra is zavartan viselkedett, többször is vissza kellett kísérni. Mindkét sérült ellátottat azonnal beszállították a megyei kórház sürgősségi osztályára, onnan értesítették az orvosok a rendőrséget. A rendőrök még aznap kihallgatták a bántalmazót, akit az intézmény pszichiáter orvosa a balassagyarmati kórház pszichiátriai osztályára utalt. A bántalmazó időközben elhunyt. Az eset kapcsán korlátozó intézkedésre nem került sor, a rendőrségi eljárás állásáról a gyámhivatalnak nem volt információja.

A gyámhivatal az intézmény által megtett intézkedésekkel kapcsolatban jogsértést nem tárt fel.

2. Az ellátottak portaszolgálati foglalkoztatása

A gyámhivatal vizsgálata megállapította, hogy az otthonban napi 8 órában biztosított a portaszolgálat, a feladatellátásban 5 intézményi dolgozó (3 fő karbantartó és 2 fő gépkocsivezető) érintett. A napi 8 órás portaszolgálat az otthonban 2011. december 1-jétől működik, ezt megelőzően 24 órás, illetve 12 órás munkarendben vásárolt szolgáltatásként volt biztosított a portaszolgálat.

2011 decemberétől nyolc ellátott segít a feladat ellátásában, őket fizikai, mentális állapotuk figyelembe vételével választották, önkéntes alapon, díjazás nélkül látják el a feladatot. Ennek során az ellátottak a portásfülkében nem tartózkodnak, az intézmény aulájában, a beszélgetésre kialakított részlegeken foglalnak helyet; figyelik az intézménybe ki-, bejövő forgalmat, szükség esetén a műszakban lévő szakápolók felé *jelentést* tesznek. Telefonszolgálatot nem kezelnek, az intézmény portáján lévő dolgozó a műszak végén a központi telefonszolgálatot az osztályokon lévő nővérpultokra irányítja; a kamerarendszer központjához hozzáférésük nincs.

Az ellátottak a „portaszolgálati munkát” – a látogatási idő (9-18 óráig) figyelembe vételével – hétköznap 16-18 óráig, hétvégén 9-10 óráig látják el, „*munkaterápiában*” való részvétel keretében.

A gyámhivatal hivatkozott arra, hogy az SzCsM rendelet 56.§ (2)-(3) bekezdése alapján a *munkaterápiában* azok az ellátottak vehetnek részt, akik – az Szt. 99/B. §-ának (3) bekezdése szerinti szakértői vélemény, ennek hiányában az intézményvezető megítélése szerint – nem alkalmasak a szociális foglalkoztatás keretében történő munkavégzésre. A munkaterápia elsődleges célja a munkaképesség fejlesztése annak érdekében, hogy az ellátott alkalmassá váljon a szociális foglalkoztatásban való részvételre. A munkaterápiára egyebekben a terápiás és készségfejlesztő foglalkoztatásra vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

Utalt arra is, hogy *az intézmény szociális foglalkoztatási engedéllyel nem rendelkezik, ezért az ellátottak*

munkaterápián való foglalkoztatására nincs jogszabályi lehetőség. Az gondozottak által ellátott „portaszolgálat” az SzCSM rendelet szerint nem minősül munkaterápiának, továbbá nem illeszkedik az intézmény Szakmai Programjába sem. A Szakmai Program alapján a foglalkoztatás célja a szabadidő kulturált eltöltése és a tartalmas időöltés biztosítása, testi-lelki aktivitás fenntartása, megőrzése. A foglalkoztatásokat az ellátottak korának, egészségi állapotának, képességeinek és egyéni adottságainak figyelembevételével kell szervezni. Az intézményi foglalkoztatás formáit figyelembe véve (fizikai, kulturális, művészeti, mozgás, játék, biblioterápia, vallásgyakorlás, ünnepek, stb.) az ellátottak által végzett feladat nem sorolható be a foglalkoztatás egyik formájába sem.

Fentiekre figyelemmel a gyámhivatal végzésben kötelezte az intézmény fenntartóját a gondozottak által ellátott „portaszolgálat” megszüntetésére.

A vizsgálat megállapításai, az ombudsmani álláspont

A „Baglyaskő” Idősek Otthona határozatlan idejű működési engedéllyel rendelkező ápolást-gondozást (idősek otthona), illetve átmeneti elhelyezést (időskorúak gondozóháza) nyújtó intézmény. Az idősek otthonában 140 fő, a gondozóházban 10 fő ellátott él.

1. Tekintettel arra, hogy a gyámhivatal vizsgálata a bántalmazás esetével kapcsolatban nem tárt fel visszásságot, az intézkedések a szakma szabályainak megfelelően történtek, a hatóság álláspontját elfogadva, a panasz ezen részével kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszásság megállapítása hiányában *további ombudsmani intézkedést nem kezdeményezek.*

2. A gyámhivatalnak az ellátottak portaszolgálat keretében történő „foglalkoztatásával” kapcsolatos álláspontját *részben* fogadom el.

A kapott tájékoztatás szerint a gondozottak e feladatot önkéntesen, írásbeli megállapodás alapján látják el. Álláspontom szerint ezen önkéntesség esetén nincsen olyan ellátottat érintő érdeksérelem, amely a szociális hatóság intézkedését megalapozná.

A gyámhivatali vizsgálat megállapította, hogy „az intézmény szociális foglalkoztatásra jogosító engedéllyel nem rendelkezik, így az ellátottak munkaterápián való foglalkoztatására sincs jogszabályi lehetősége”. A munkaterápia azonban nem a szociális foglalkoztatás körébe tartozik, hanem a *szocioterápiás foglalkozások* egyik formája. Az SzCSM rendelet 56.§ (1) bekezdése szerint a *szocioterápiás foglalkozások* formáit az ellátást igénybe vevő életkorának és egészségi állapotának, képességeinek megfelelően kell megválasztani, az egyéni gondozási, fejlesztési tervben, illetve rehabilitációs programban megfogalmazott célkitűzésekkel összhangban. A szocioterápiás foglalkozások formái különösen a *munkaterápia*, a terápiás és készségfejlesztő foglalkozás, a képzési célú foglalkozás. *A munkaterápiában azok az ellátottak vehetnek részt, akik* – az Szt. 99/B. §-ának (3) bekezdése szerinti szakértői vélemény, ennek hiányában az intézményvezető megítélése szerint – *nem alkalmasak a szociális foglalkoztatás keretében történő munkavégzésre.*

Annak elsődleges célja a munkaképesség fejlesztése annak érdekében, hogy az ellátott alkalmassá váljon a szociális foglalkoztatásban való részvételre. Munkaterápiában tehát azon ellátottak részesülhetnek, akik nem képesek a szociális foglalkoztatásban való részvételre.

A külön engedélyköteles szociális foglalkoztatás és a szocioterápiás foglalkozások (melynek egyik formája a munkaterápia) tehát két különböző kategória, így a szociális foglalkoztatás feltételei (pl. a szociális hatóság által kiadott külön engedély) nem vonatkoznak a szocioterápiás foglalkozásokra (ahogyan az ICsSzEM rendelet hatálya sem terjed ki rá).

Fentiek érelmében jelen esetben szociális foglalkoztatásról nem beszélhetünk.

Az SzCSM rendelet a bentlakásos intézmények tárgyi feltételei között nem írja elő portaszolgálat működtetését, az nem kötelező. Bár az ellátottak által végzett „kapuőri” pozíció valóban nem szerepel az SzCSM rendelet 54. §-ában szabályozott mentálhigiénés ellátások között, maga a „foglalkoztatás” azonban álláspontom szerint nem ellentétes az ott megfogalmazott célokkal (testi-lelki aktivitás fenntartása, megőrzése). Az idős emberek korukat, testi, szellemi erejük, képességeik gyengülését nagyon gyakran úgy élik meg, hogy ők már csak terhet jelentenek hozzátartozóik, környezetük számára. Fokozottan érvényes ez a különböző okok miatt bentlakásos intézménybe került idős emberekre, így rendkívül fontos éreztetni velük és tudatosítani bennük azt, hogy gyarapodó életkoruk ellenére hasznos és értékes tagjai a társadalomnak, képesek hozzájárulni kis közösségük működéséhez, szükség van rájuk. Álláspontom szerint amennyiben azt az idősek szívesen végzik, örömet találnak benne, *önkéntes alapon* történő bevonásuk a portaszolgálati feladatokba ellátotti jogot nem sért, megszüntetését pusztán arra hivatkozással, hogy az nem illeszthető bele a jogszabály által meghatározott foglalkozások körébe, nem tartom indokoltnak. Hangsúlyozni kívánom azonban, hogy a szabadidő eltöltésének ezen formája természetesen nem helyettesítheti a gondozottak jogszabály szerinti teljes körű mentálhigiénés ellátását.

Fentiekre figyelemmel, a konkrét beadvánnyal kapcsolatban alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapítottam meg, további ombudsmani intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2012. december

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-5182/2012

Ápolási díjra jogosultak körének szűkítése

Előadó: dr. Szabó-Tasi Katalin

Az eljárás megindulása

Az elmúlt időszakban több panaszos¹ fordult hozzám az ápolási díj szabályozását sérelmezve, megfogalmazva azt, hogy a jogalkotó az ápolási díj jogosultak köréből, míg mások számára, akik az ápolni nem vérokonai, megnyitja az ápolási díjra való jogosultság lehetőségét.

Jelen ügy panaszosának – jogszerűtlenül – hat éven keresztül folyósítottak ápolási díjat arra tekintettel, hogy testvére súlyosan fogyatékos gyermekét ápolta. Egy felülvizsgálat során derült ki, hogy az ápolási díjra nem lett volna jogosult, így annak folyósítását jogerősen megszüntették. Panaszos – ahogyan a hivatkozott ügyek valamennyi beadványtevője is – sérelmezte, hogy a jogszabály indokolatlanul tesz különbséget egyes hozzátartozók között az ápolási díjra való jogosultság tekintetében.

A panasz alapján a szociális biztonsághoz való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján az ügyben vizsgálatot indítottam.

Az érintett alapvető jogok és követelmények

- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”]
- A szociális biztonsághoz való jog [Alaptörvény XIX. Cikk (1) és (2) bekezdés: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. (2) Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”]

Jogszabályi háttér

1. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény
2. A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény

A megállapított tényállás

Panaszos évek óta ápolja testvéreinek súlyosan fogyatékos nagykorú gyermekét. E tevékenységéért több éven keresztül – ahogyan azt utóbb megállapították, jogszabályellenesen – ápolási díjban részesült. 2006-ban egy felülvizsgálat alkalmával kiderült, hogy nem tartozik bele az ápolási díjra jogosultak körébe, mivel a Ptk. 685. § b) pontja szerint nem minősül hozzátartozónak. A vonatkozó jogszabályoknak megfelelően az illetékes önkormányzat mind első, mind másodfokon megszüntette az ápolási díj folyósítását. A panaszos sérelmesnek tartotta, hogy a Ptk. 685. § b) pontjában meghatározott hozzátartozói körben a testvér házastársa szerepel, azonban a testvér gyermeke már nem. A Ptk. felhívott szabálya és a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény eltérő rendelkezéseinek hiánya miatt az, aki a testvéreinek gyermekét ápolja – ahogyan panaszos–, nem kaphat ápolási díjat.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 37. §-a alapján, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését. Az Ajbt. 2. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva az alapvető jogok biztosja akkor is javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, ha nem állapított meg azokkal összefüggésben visszás hatósági jogalkalmazást.

II. Az alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosja következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az

alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek. Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követtem a fenti gyakorlatot. Az Alkotmánybíróság pedig a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”, így eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése alapján az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani, védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Az Alaptörvény II. cikke pedig arról rendelkezik, hogy az *emberi méltóság* sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az alkotmánybírói gyakorlat azt is kiemeli, hogy az *emberi méltósághoz való jog* az ún. *általános személyiségi jog* egyik megfogalmazásának tekinthető. Az általános személyiségi jog „anyagjog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alkotmányos alapjogok egyike sem alkalmazható. Az általános személyiségi jognak fontos elemét képezi az *önrendelkezés szabadsága*, az önrendelkezéshez való jog, amely – mint az összes ún. különös személyiségi jog – elsősorban az egyén autonómiáját, *döntési és cselekvési szabadságát* védi. Az Alkotmánybíróság felfogásában a személyi szabadság az egyén olyan autonómiáját jelenti, amely feltételezi a teljes akarati és cselekvési szabadságot a jog keretei között. A személyi szabadság joga mindenkiel szemben érvényesülő jog, amely minden embert megillet, ugyanakkor nem részesül abszolút védelemben, mivel törvényben meghatározott esetekben korlátozható.

A szociális biztonsághoz való jog értelmezése kapcsán meg kell jegyezni, hogy az Alkotmány szövegének szűkszavúsága miatt az Alkotmánybíróság feladata volt a szociális biztonsághoz való jog meghatározása.

Az AB határozataiban kifejtette, hogy az Alkotmány 70/E. §-ában meghirdetett szociális biztonsághoz való jog nem alapjog, hanem olyan állami kötelezettségvállalás, amelynek az állam eleget tesz, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatás egyéb rendszereit. Az Alkotmány 70/E. §-ának (1) bekezdése a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimum állami biztosítását jelenti, a (2) bekezdése az állami feladat teljesítéséhez szükséges intézményrendszer létrehozásának, fenntartásának és működtetésének követelményét fogalmazza meg.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a *szociális biztonsághoz való jog* tartalma, az állami kötelezettség vállalásban megnyilvánuló „ellátáshoz való jogot” jelenti. Az állam eleget tesz alkotmányi kötelezettségének, ha a szociális ellátás biztosítására megszervezi és működteti a társadalombiztosítás és a szociális támogatás egyéb rendszereit. [...] Az Alkotmánybíróság értelmezésében nem a szociális biztonsághoz való jog az alanyi jog, hanem „a megélhetéshez szükséges ellátáshoz való jog”; alkotmányos mércéje a „70/E. §. szerint megkövetelhető minimális szint.”²

A testület határozatában³ rögzítette, hogy „az ellátási minimum alkotmányos követelményét (mércejét) az Alkotmánybíróság megerősítette, amikor kimondta, hogy „az Alkotmány 70/E. §-ában meghatározott szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítását tartalmazza, amely elengedhetetlen az emberi méltósághoz való jog megvalósításához”. A jogalkotó tehát „az ellátó rendszerek teherbírására tekintettel alakíthatja a szociális ellátások körét mindaddig, amíg valamely az alkotmányban rögzített elv (pl. a diszkrimináció tilalmának elve) nem sérül”.⁴

Jelentős változás, hogy az Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdésében csupán a szociális biztonságra való jog megteremtésére való törekvés fogalmazódik meg, a „törekszik” kifejezés használatával. Az Alaptörvény taxatív felsorolást tartalmaz, vagyis csak anyaság esetén, valamint az öregeknek, betegeknek, rokkantaknak, özvegyeknek, árváknak és önhibájukon kívül munkanélkülivé vált személyeknek van garantált joguk törvényben meghatározott támogatásra. Fontos megjegyezni továbbá, hogy a „megélhetéshez szükséges” mérce az ellátások mértékét illetően kikerült az Alaptörvény szövegéből. Ennek az a jelentősége, hogy az Alkotmánybíróság a megélhetési minimum tekintetében egy alkotmányossági mércét alkotott, amely szerint az igénybe vehető ellátások összességének biztosítani kell az emberi méltósághoz való jog megvalósulását.

Az Alkotmánybíróság több határozatában is foglalkozott az ápolási díjjal. Kimondta, hogy senkinek nincs alapvető joga arra, hogy nagykorú hozzátartozója szociális rászorultságtól függő pénzbeli ellátásként folyósított ápolási díj ellenében otthoni gondozásban részesítse, arra sincs továbbá alapvető joga senkinek, hogy akár hozzátartozóját, akár annak nem minősülő rokonát, ismerősét államilag térített díj ellenében ápolhassa.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 41. § (1) bekezdése szerint ápolási díjra jogosult - a jegyes kivételével - a hozzátartozó [Ptk. 685. § b) pontja], ha állandó és tartós gondozásra szoruló súlyosan fogyatékos, vagy tartósan beteg 18 év alatti személy gondozását, ápolását végzi.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 685. § b) pontja alapján közeli hozzátartozók: a házastárs, a bejegyzett élettárs, az egyeneságbeli rokon, az örökbefogadott, a mostoha- és neveltgyermek, az örökbefogadó-, a mostoha- és a nevelőszülő, valamint a testvér; hozzátartozó továbbá: az élettárs, az egyeneságbeli rokon házastársa, bejegyzett élettársa, a jegyes, a házastárs, a bejegyzett élettárs egyeneságbeli rokona és testvére, valamint a testvér házastársa, bejegyzett élettársa.

A Ptk. kommentár szerint „E pontnak az első fordulata a közeli hozzátartozók, második fordulata viszont a hozzátartozók körének meghatározását adja. A tételes törvényi felsorolást kiterjesztően nem lehet értelmezni.”

Ahogy azt jelentésem alapjogi érvelést tartalmazó részében levezettem, a szociális biztonsághoz való jog alaptörvényi megfogalmazása egyfajta ún. „puha” kötelezettségvállalást jelent, inkább tekinthető az Alaptörvény szintjén deklarált államcélnek, mint konkrét kötelezettségvállalásnak, különös tekintettel a „megélhetéshez szükséges” fordulat kivételére. Mindemellett fontos hangsúlyozni a társadalom e leginkább sérülékeny csoportjának, illetve hozzátartozóinak védelme, valamint esélyegyenlőségének előmozdítása érdekében a következőket.

A súlyosan fogyatékos, illetve fogyatékos emberek életminőségét és életkörülményeit meghatározó társadalompolitikai döntések egyes becslések szerint több mint százezer embert és családjaikat érintik.⁵ E tanulmány citált kijelentésével, illetve további, alább idézett állításaival egyetértek. Ezek szerint: „ez a csoport a magyar társadalom egyik leginkább peremre szorult és legkiszolgáltatottabb halmazát alkotja. E csoport elszigetelődésének két domináns szintere van: a családban élő fogyatékos személyek esetében a családon belüli és gyakorta az egész családot körülzáró elszigetelődést és munkaerő-piaci kirekesztődést tapasztalunk; a nem családban élő személyek esetében a társadalomból való kihullás végállomását a bentlakásos szociális intézményekben való, általában kényszerből választott elhelyezés jelenti.”⁶ „A fogyatékos népesség kirekesztődésének hátterében álló számos ok közül a legfontosabbak a közösségi életben való megmaradást és részvételt, valamint a munkaerő-piaci beilleszkedést segítő szolgáltatások szinte teljes hiánya. Az érintettek nem kapnak segítséget abban, hogy eredeti lakóhelyükön a helyi közösség aktív tagjaként és másokhoz hasonló munkaerő-piaci szereplőként éljenek. A helyben elérhető közszolgáltatások gyakorta nem hozzáférhetőek számukra, sok esetben pedig ilyenek – különösen a lemaradó régiókban és depressziós körzetekben – egyáltalán nem is léteznek. E szolgáltatások hiányából és a munkaerőpiac rendkívüli szelektivitásából eredően a családok nehéz döntés elé kerülnek. Vagy maguk látják el a fogyatékos családtagot, vagy pedig felmondják a családi szolidaritást, és bentlakásos szociális intézménybe adják [...] gyermeküket. A család integritásának megtartása a szülők tartós munkahelyvesztését és a család jóléti juttatásokra való rászorultságát vonja maga után. [...] A családban lakók nagy többsége szegénységben és inaktivitásban, míg az intézményekben élők valamennyien szélsőséges elszigeteltségben és kiszolgáltatottságban kényszerülnek élni.” „A fogyatékos személyekkel egy háztartásban élő családok különösen kiszolgáltatottak a szegénység és az elszegényedés veszélyének. A szegénység kockázatának három összetevője van ezekben a családokban: 1. A teljes népességre jellemző általános szegénységi kockázat, amelyet befolyásol az érintett családok nagysága, összetétele, a szülők jövedelmi helyzete, iskolai végzettsége, valamint az, hogy az ország mely pontján élnek, és milyen munkaerő-piaci esélyeik vannak. 2. A fogyatékos személy helyi közösségben való megmaradását és önálló életvitelét támogató szolgáltatások hiánya a családokat arra kényszeríti, hogy amennyiben nem kívánják intézménybe adni a fogyatékos személyt, maguk vállalják mindennapos gondozását, ápolását. Ennek következtében az egyik felnőtt családtag arra kényszerül, hogy kilépjen a munkaerőpiacról, és teljes munkaidejében a fogyatékos személy mellett legyen. Ez egyszerre jelenti azt, hogy a családi háztartásból kiesik egy jövedelem, és azt, hogy a család jóléti juttatásokra szorul. 3. A fogyatékos családtag ellátásához speciális, más családok esetében ismeretlen költségek merülnek fel: speciális segédeszközök beszerzése, gyógyszerek, a lakás vagy a gépjármű akadálymentesítése stb.”⁸

El kell ismerni, hogy a jelenlegi magyarországi helyzetben a súlyosan fogyatékos személyek többsége nem fér hozzá támogató szolgáltatásokhoz, az őket nevelő családok pedig fokozottan ki vannak téve az elszegényedés veszélyének.

Egyrészt mert a szülők közül valamelyik állását kényszerül feladni a fogyatékos személy gondozása miatt, azaz végérvényesen pozíciót vesz a munkaerő piacon, másrészt mert a fogyatékoságból eredő különleges szükségletek (étrend, fejlesztések, gyógyszerek, gyógyászati segédeszközök, utazást lehetővé tevő eszközök) többletköltséget rónak e családokra. A jogalkotó azon álláspontjának – általam vélelmezett – indokával, mely alapján a Ptk-ban meghatározott rokon körből kiemeli a jegyest, egyet tudok érteni. A mai magyar jog- illetve szokásrendszerben a jegyesség kevésbé elismert kapcsolati forma, mint a Ptk. megfogalmazásának vagy a Ptk-t megelőző magánjogi viszonyok idejében. Mivel joghatás nem fűződik sem megkötéséhez, sem felbontásához, továbbá az állam által elismert módon nyilvántartani sem lehet, indokolható a jogalkotó részéről az, hogy egy szociális juttatás esetében kifejezett jogalkotói szándékkal kivegye a jegyességet a jogosultság alapjául szolgáló viszonyok köréből. Amennyiben azonban a jogalkotó – belátva a jegyességre való hivatkozás bizonyításának nehézségét, illetve azt, hogy az ápolási díj esetében visszaélésre, látszatjegyességek kötésére, illetve erről való hamis nyilatkozatok megtételére lenne alkalmas – megteheti, hogy a Ptk. (egyébként taxatív) felsorolásából kivételt határoz meg, ugyanígy, kellő indokoltsággal a jogosultak körét ki is egészítheti. Életszerű lehet ugyanis, hogy a munkahelyen rendelkező szülők helyett a fogyatékos személy nagynénje, nagybátyja lássa el a gondozást, illetve fordítva, a sérült nagybátyáról vagy nagynénéről az unokahúg vagy unokaöcs gondoskodhasson. Ebben az esetben vérségi – azaz a hétköznapi gondolkodás, a népi jogtudat szerint szorosabb rokon – kötelék állna fenn a gondozó és gondozott között.

Álláspontom szerint addig, amíg az állam nem tudja megoldani, hogy a súlyosan fogyatékos személyek és az őket gondozó családok a mostaninál magasabb szintű támogató szolgáltatásban, illetve az ország területére nézve kiegyensúlyozott támogató szolgáltatásban részesüljenek, minél szélesebb teret kell nyitnia annak, hogy az e személyeket gondozó családok ne szegényedjenek el, és ne kényszerüljenek a gondozottat intézményben elhelyezni. Ez egyébként a jelenlegi zajló intézményi decentralizáció elvének, a kis létszámú intézmények létrehozására irányuló kormányzati célnak és nemzetközi elvárásoknak is megfelel. E vizsgálatom tárgyához kapcsolódik, de a jelenleg folyamatban lévő⁹, a közfoglalkoztatási jogviszonyt érintő átfogó vizsgálatomban kívánom álláspontomat kifejteni az

ápolási díjra jogosult munkavégzésével és a közfoglalkoztatásban való részvételével kapcsolatban. Az Szt. 42. § (1) bekezdés d) pontja alapján akkor is jogosult ápolási díjra a hozzátartozó, ha keresőtevékenységet folytat, amennyiben munkaideje a napi 4 órát nem haladja meg. A közfoglalkoztatási jogviszonyban a foglalkoztatás időtartama 2–12 hónap lehet, és napi 6–8 órás munkaidőben történik. Ezzel az ápolási díjban részesülőket – akik maximum napi 4 órás keresőtevékenységet folytathatnak – a jogalkotó automatikusan kizárta a közfoglalkoztatásból. Az ápolási díj összege viszont olyan alacsony, hogy egyéb keresőtevékenység nélkül nyilvánvalóan nem elég az ápoló, az ápoló és családtagjai eltartására. Az állam teherbíró képessége szempontjából az ápolási díj folyósítása, illetve az érintettek szolgálati időt szerző pozíciója valóban jelentős többletterhet jelent, ugyanakkor a szűkre szabott jogosult kör (ti. az ápolási díjra jogosult hozzátartozók) tekintetében szükségképpen mérvadó indok a szociális biztonsághoz való jog. Az otthoni ápolásra, gondozásra rászoruló, jellemzően súlyos állapotú, fogyatékossgal élő, vagy tartósan beteg ember tekintetében azonban a hivatkozott családtagok kizárása az emberi méltósághoz való jog értelmezésének megközelítéséből vet fel alapjogi aggályokat. Mindezekre tekintettel, álláspontom szerint az, hogy egy jelentős rokoni kör kiesik egy olyan, az állam által támogatott ápolási tevékenységből, amit a vele szoros kapcsolatban álló fogyatékos embernek a saját otthonában, meglévő családi, baráti, emberi kapcsolatai közelében nyújthatna, az ápolásra szoruló, fogyatékossgal élő személy tekintetében az *emberi méltósághoz való joggal összefüggésben felmerülő visszásság bekövetkeztének állandó és közvetlen veszélyét hordozza.*

Intézkedéseim

A feltárt visszásság jövőbeni orvoslása érdekében *felkérem* az emberi erőforrások miniszterét, hogy *kezdeményezze* a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény – jelentésében feltárt jelenséget orvosló – módosítását annak érdekében, hogy az ápolási díjra jogosultak köre kiterjedhessen a testvér gyermekének, illetve a szülő testvérének ellátására is.

Budapest, 2012. november

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Lásd az AJB 1486/2012, AJB 2381/2012, AJB 3283/2012, AJB 5182/2012. számú ügyeket

² 731/B/1995. AB határozat

³ 32/1998. (VI.25.) AB határozat

⁴ 56/2001. (XI.29.) AB határozat

⁵ Verdes Tamás - Scharle Ágota - Váradi Balázs (2012): *Intézet helyett. A fogyatékos személyeket támogató szociálpolitika megújításának lehetséges irányairól.* Budapest Intézet – TASZ, 7. oldal

⁶ U.o.

⁷ I.m. 9. oldal

⁸ I. m. 13. oldal

⁹ Lásd AJB 3025/2012. számú ügy

AJB-5189/2012

Márianosztrai Fegyház és Börtön helyszíni vizsgálata

(Kapcsolódó ügy: AJB-2336/2012., 3641/2012., 3804/2012.)

Előadók: dr. Csóré Erika
dr. Varga Éva Csilla
dr. Vass Veronika
Magyarné dr. Vuk Katalin

Az eljárás megindulása

A fogvatartottak alapvető jogainak érvényesülését fókuszpontba állító projektem keretében indokoltnak tartottam átfogó vizsgálat indítását a Márianosztrai Fegyház és Börtönben, különös figyelemmel arra, hogy az intézetből konkrét fogvatartotti panasz is érkezett a hivatalomba.

Vizsgálatomat tehát részben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján, hivatalból, részben beadvány alapján rendeltem el.

A vizsgálat során az elhelyezési körülményeket, a zárkák állapotát, a szakorvosi, pszichológusi ellátottságot, az egészségügyi ellátás feltételeit, az oktatást, az ételmezést, a sportolási lehetőségeket, a szabadulásra felkészítés gyakorlatát, továbbá a nemzetiségi jogok érvényesülését ellenőriztem. A helyszíni vizsgálat 2012. június 21-én történt.

Az érintett alapvető jogok

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

- Az egyenlő bánásmód követelménye: „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.” [Alaptörvény XV. cikk (2) és (4) bekezdés]
- A testi és lelki egészséghez való jog: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő. [Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdések]

Az alkalmazott jogszabályok

(Az alkalmazott jogszabályokat és rendelkezéseket a jelentés melléklete tartalmazza.)

I. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai

1. Az intézet rövid története

Az intézet sajátosságait nagyban meghatározza az épület története. Az épület eredetileg a pálos rend kolostora volt, melyet a XIV. században építettek. A török hadjárat során lerombolt kolostort és templomot 1711-ben építették újjá, ezt a formáját őrzi a mai napig. A szerzetesrendet II. József szüntette meg, a szerzeteseket kiűzték és az épületben 1858-ban női fegyintézetet alakítottak ki, melyet női szerzetesrend működtetett. Az épülethez – a befogadóképesség növelése érdekében – 1890-ben új szárnyat építettek, ahol egyszemélyes zárkákat alakítottak ki. Az I. világháborút követően megváltozott a fogvatartottak összetétele, megjelentek a politikai elítéltek. A politikai foglyok 1922-ben – a Szovjet-Oroszországgal megkötött fogolycsere egyezmény következtében – szabadultak, majd 1922 és 1939 között, túlnyomó részben ismét köztörvényes elítélteket helyeztek itt el. 1939-ben azonban újra megjelentek az intézetben a politikai foglyok.

Férfi fogvatartottak őrzése céljára 1950 májusában a fegyházat átvette az ÁVH és megkezdték az ezzel összefüggő átalakítási munkálatokat. A női elítélteket Sátoraljaújhelyre, majd – a kalocsai börtön kialakítása után – Kalocsára szállították. 1956 után, sokak mellett híres írók (pl. Göncz Árpád, Déry Tibor, Háy Gyula, Eörsi István) és államférfiak (pl. Bibó István) raboskodtak itt. Az 1961-es ún. kisamnesztia után a politikai elítélteket Budapestre szállították. Márianosztra ismét a köztörvényes elítéltek elhelyezésére szolgált. A 70-es években az elmebeteg elítélteket is itt helyezték el. A munkáltatási gondok enyhítésére a kötélfontó műhely mellett labdavarró üzemet, később könyvkötő műhelyt indítottak. 1979-ben komoly beruházások kezdődtek, új, modern üzemcsarnok épült, az új épületbe a fonóüzem költözött, annak helyén pedig a vállalat irodáit alakították ki. Új körletrésszel is bővült az intézet, amely 1979-ben fegyház és börtönné alakult át. Az épületeket vízvezetékkel látták el, a magánzárkákat teljes felújították és az épület központi fűtést is kapott. Az évtizedek alatt teljesen elhasználódott, korszerűtlen rabkonyhát 1991-1992-ben bővítették, átépítették és teljesen felújították.

2008 óta az intézet folyamatosan kihasználja pályázati lehetőségeit. Az utóbbi években szintén több felújítás történt. 2009-ben teljesen felújították a főépület és a templom homlokzatát, több helyiséget korszerűsítettek, valamint börtönmúzeumot, kiállítási és konferenciatermet alakítottak ki. 2010-2011-ben – pályázati forrásból – az épület teljes energetikai rendszerét átépítették. Ez magában foglalta a fűtési rendszer felújítását, korszerűsítését (kazánház átépítése, kazánok kondenzációs kazánra cserélése, távvezeték megszüntetése, fűtésvezérlés többszintű kialakítása), négy épület hungarocell alapú hőszigetelő rendszerrel való külső hőszigetelését, és a faablakok műanyagokra cserélését; a konyhai légtechnikai rendszer átépítését, hővisszanyerő, lég- és zsírszűrő szellőző rendszerre; a kül- és beltéri világítás korszerűsítését (nagyteljesítményű fényszórók cseréje, hagyományos izzók helyett kompakt fénycsövek alkalmazása, az irodaépületben armatúrák cseréje). A zárkák felújítására pályázati lehetőség (kiírás) azonban eddig még nem volt, így – figyelemmel a költségvetési fedezet hiányára – a zárkák felújítására nem került sor.

2. Elhelyezési körülmények

Az intézet fogvatartotti befogadóképessége 444 fő. A vizsgálat napján 645 fogvatartott volt az intézetben elhelyezve, ebből 350 fő töltötte fegyház, 5 fogház fokozatú büntetését. Ez utóbbiak jó magaviseletükre tekintettel kaptak enyhítést az eredetileg fegyház fokozatú büntetési nemből. A börtönfokozatú elítéltek száma 290, az összlétszámból a külföldiek száma 14 fő volt. Az intézetben általában hosszú ítéleteket (erőszakos bűncselekményeket elkövetőket) helyeznek el, akik 12-15, de akár 25 év szabadságvesztés büntetést kaptak.

A fegyházkörleten a zárkák a régi kolostorépületben 12, a volt női fegyintézet épületrészben 3-8 fősek. Minden zárkában rendszeresítették az emeletes ágyak, amelyek gurulás gátlóval ellátottak. A 8 fős zárkák két helyiségből állnak (ún. stekák), amelyek kis előtérből nyílnak két irányba. Ezek a zárkák szűkek, különösen a három személyesek, amelyeket az eredetileg magánzárkának épült helyiségekből alakítottak ki. A közlekedő tér nagysága kb. 2-3 négyzetméter. A mellékhelységek a zárkákon belül vannak, általában elfüggönyözöttek. 2011 szeptemberében kezdtek – ahol a zárka nagysága megengedi – faajtókat felszerelni a mellékhelységekre. Sok zárkában helyhiány miatt azonban ez nem megoldható.

A fegyházas zárkáknál a WC közvetlenül a zárkaajtó mellett van, a börtön körleten az ajtótól legtávolabb eső sarokban. A zárkáknál falra szerelt szárítóeszköz szolgálja a fogvatartottak által mosott saját ruhaneműk

szárítását.

A börtönkörlet részen az épület belső homlokzata nagyon rossz állapotú, a vakolat erősen mállik, felújításra szorul. A zárkák 12-16 fősek, bennük 2 WC van, csempézett fallal leválasztva. A fogvatartottak itt is kétemeletes ágyakon kapnak elhelyezést. A zárkák egy része felújított, de van olyan zárka is, amelyet átmenetileg ki kellett üríteni csőtörés miatt. E munkálatok a helyszíni vizsgálat időpontjában zajlottak. A mennyezet és az ablakok felett időnként megjelenő penészfoltokat hypóval kezelik.

A fegyelmi körleten összesen 14 fogvatartottat tudnak egy időben elhelyezni. A vizsgálat idején a magánzárkán tiltott tárgy (telefon) tartása, illetve tiszteletlen magatartás miatt tartózkodott egy-egy fogvatartott.

Összesen három közös zuhanyhelység van az épületben, egyenként 20 zuhanyállással, 1 a börtön és 2 a fegyház körleten. Időkapcsolóval ellátottak. A fürdés időtartama 10 perc, amelyet munkáltatás keretében fogvatartott felügyel. Ő takarítja a fürdőt és a hozzátartozó helyiségeket. Ezzel is ösztönzik a többi fogvatartottat a fürdő meglévő állagának megővésére. Egyébként a fürdők leromlott állapotúak, nem megfelelő a szellőzésük, a falak penészesek, a zuhanyzók rozsdásak, elhasználtak. A dolgozó fogvatartottak naponta fürödhetnek, a többiek hetente egyszer. A nyári melegben hideg vizes hűtőfürdőt azonban naponta igénybe lehetett/lehet venni.

Az intézetben 5 szállítózárlka van. A szabaduló zárlka berendezése a többi zárkához képest otthonosabb, pl. szönyeg és növények is díszítik.

Az intézet bejáratánál rámpa van, akadálymentes zárlka és zuhanyzó azonban nincs. Mozgáskorlátozott fogvatartottat azonban nem helyeznek el itt, éppen azért, mert a teljes akadálymentesítés – az épület sajátosságai miatt – nem oldható meg.

A fogvatartottak befogadása – pszichológusi és nevelői meghallgatással – 72 órán belül megtörténik.

3. Étkeztetés

Az intézetnek saját konyhája van, amelynek vezetője a személyi állomány tagja. Felügyelete alatt fogvatartottak is dolgoznak konyhai kisegítőként. A fogvatartottak és a személyi állomány ugyanazt a menüt fogyasztja, bár az állomány második menüt is választhat. Az ebéd mellett a hét több napján a vacsora is meleg étel. A fogvatartottak a zárkában étkeznek, de asztal mellett fogyaszthatják el az ételt. A zöldségeket saját kertészetükben termelik meg, melyhez a vetőmagot a gödöllői Szent István Egyetem biztosítja. Kóser étkezést nem tudnak biztosítani, de általában nincs is rá igény. Diétás étrendet (pl. cukorbeteg, lisztérzékeny fogvatartottak számára) azonban biztosítanak, melyet az intézet által foglalkoztatott diétás nővér állít össze.

A fogvatartottaknak kiétkezésre havonta 3 alkalommal van lehetőségük az intézet boltjában. Amennyiben a fogvatartott csomagfogyadási lehetőségéről lemond, a kiétkezés összege havi 24.000 forint helyett 36.000 forintra emelkedik. A romlandó élelmiszert a folyosókon lévő hűtőszekrényekben tárolhatják.

4. Oktatás, foglalkoztatás, szabadidő, fegyelmi helyzet

A Pannon Oktatási Központ szervezi az oktatást az intézetben, 10 osztályos általános, illetve középiskolai képzés keretében. Jelenleg 112 fogvatartott folytat tanulmányokat. A fogvatartottaknak egy gimnáziumi osztály tananyagának elsajátítására van lehetősége.

A fogvatartottak 67%-a vesz részt a foglalkoztatásban, a parancsnok tervei szerint az évvégére az elítéltek 80%-a fog dolgozni. A legnagyobb foglalkoztató a Nostra Kft., amelynek fő profilja a ffeldolgozás és a WC-papírgyártás. Itt körülbelül 200-210 elítélt dolgozik. Külső helyszínen is foglalkoztatnak elítélteket, valamint sokan végeznek az intézeten belül különböző kisegítő munkákat, például műhelyben vagy a már említett konyhán. A dolgozó fogvatartottakat folyamatosan jutalmazták, például hosszabb távú eltávozással. A foglalkoztatás növekedésével összhangban folyamatosan csökken a fegyelemsértések száma. Az utóbbi években felére csökkentek a fegyelmi intézkedések. Szükség esetén szankcióként feddést, kiétkezés-csökkentést és fogdát alkalmaznak. Utoljára 2010-ben próbált meg falbontás módszerével két elítélt megszökni az intézetből, de a felügyelet éber volt, megakadályozta azt. 2006-ban egy elítélt emberölést követett el zárkán belül.

Sportolási lehetőségként minden emeleten van konditerem, a dolgozó fogvatartottak ezt korlátlanul használhatják, a többiek hetente egyszer. Az intézet egyébként foglalkoztat egy kultúra- és sportnevelőt. Jelentős sporteseménynek számít a zárkák és emeletek közötti futball és ping-pong bajnokság. A szabad levegőn tartózkodásra két sétaudvar áll rendelkezésre.

A fogvatartottak szabadidejük hasznos eltöltése céljából a kb. 11 ezer kötetes intézeti könyvtárból – meghatározott napokon – kölcsönözhetnek könyveket.

Nagyon közkedvelt a börtönszínház is az elítéltek körében. Emellett barkács és zeneszakköri foglalkozásra is jelentkezhetnek. Minden karácsonykor van betlehemes előadás, húsvétkor végigjárják a Kálváriát, októberben szentmisét tartanak a temetőben.

Szinte mindegyik zárkában van televízió. Ezek a fogvatartottak saját készülékei. A parancsnok zárkánként csak egy TV elhelyezését engedélyezi, mert az előzőekben említett élet elleni bűncselekmény előzménye az volt, hogy a fogvatartottak összevesztek azon, hogy a zárkában lévő több készüléket egyszerre, különböző műsorokra beállítva akarták nézni. A televízió éjjel egyig működhet, ekkor központilag kapcsolják le.

5. Vallásgyakorlás

A fogvatartottak lelki gondozásában a főállású lelkész mellett további négy egyház, illetőleg börtönmisszió képviselői vesznek részt. A kápolnát 2009-ben a fogvatartottak segítségével újították fel, akik az ablakok festését és a freskóképek készítését egy speciális tanfolyamon sajátították el. Minden folyosón a parancsnoknak címzett kérelmek elhelyezésére szolgáló láda mellett „lelkészi” láda is található, ahová meghallgatás iránti kérelmeiket helyezhetik el a

fogvatartottak.

6. Egészségügyi ellátás

Az intézetben elhelyezett elítéltekre nem jellemző az öngyilkossági szándék, de ún. falcolások előfordulnak, és a rivotril gyógyszerhez való hozzájutás sem ritka.

Gyakori betegség a magas vérnyomás, sok fogvatartott küzd cukorbetegséggel is.

Az intézet két orvost alkalmaz (egy főorvos és egy orvos). Két szerződéses fogorvost is foglalkoztatnak (Vácról járnak hetente egyszer). Egy főállású szakpszichológusa is van az intézetnek, akinek a pedofília a szakterülete. Ezen túl a váci, balassagyarmati és márianosztrai büntetés-végrehajtási intézetek együttműködési megállapodást kötöttek, amelynek értelmében a három pszichológus kölcsönösen segíti egymás munkáját fogva tartottaik ellátásában.

Az orvosi rendelő jól felszerelt, EKG és defibrillátor is rendelkezésre áll. Külön helyiségben van a gyógyszerész, a gyógyszereket jól zárható szekrényben tárolják.

Az intézet megbízási szerződéses fogorvosa csütörtökönként, a Váci Fegyház és Börtön fogásza pedig szerdai napokon vesz részt a fogvatartottak ellátásában. Ők látják el az állományt is.

Az orvosi és a fogorvosi rendelésre az esti létszámmellenőrzéskor lehet jelentkezni a körletfelügyelőnél.

A fogvatartottak többsége igénybe veszi a szűrővizsgálatokat (Hepatitis C, HIV). A Hepatitis B és C szűrését a Szent László Kórházban végzik. A tüdőszűrésre évente kerül sor.

7. Tiltott tárgyak, kábítószer, biztonsági eszközök

Az intézetben egy csomagvizsgáló berendezés és több fémkereső kapu van. A körletekben – a személyzetten túl – kb. 70 kamera, kábítószer-kereső kutyák, szükség esetén külön műveleti csoport gondoskodik a rendről és nyugalomról. A bástyafalakra mozgásérzékelőket és megerősített szögesdrótokat helyeztek el. Őrtoronyi figyelő szolgálat azonban nincs, amióta 2007-ben jogszabályba foglalták: tilos a szökni próbáló és menekülő fogvatartott ellen fegyvert használni. A felügyelők sürgőshelyzetben mindössze bilincset, gumibotot és személyi riasztót használhatnak.

Az idei évben eddig 22 esetben találtak tiltott tárgyat, egyebek mellett házi készítésű süteményben is. Ennek következményeként 2012 januárjától a látogatók nem hozhatnak süteményt a fogvatartottaknak, azt azonban kiéteketés alkalmával vásárolhatnak.

Az elítéltek között sok a rivotril-függő. Noha a foglalkoztatás miatt rendszeresen hagyják el a fogvatartottak az intézetet, kábítószer elenyésző mennyiségben jut be. Gyógyító-nevelő csoport nem működik az intézetben, a szenvedélybeteg fogvatartottakat átszállítják másik intézetbe.

8. Külföldi fogvatartottak

A vizsgálat idején a büntetés-végrehajtási intézetben 14 külföldi fogvatartott volt. Állampolgárságuk szerint: 8 román, 2 vietnámi és 4 ukrán állampolgár. A külföldi elítéltek jogerős büntetésüket töltik a Márianosztrai Fegyház és Börtönben. Az elítéltek mindegyike jól beszél magyarul, mert általában családjuk is Magyarországon él. Így fogvatartott társaikkal és a büntetés-végrehajtási intézet személyzetével is megértetik magukat. A büntetés-végrehajtási intézet személyi állományában szinte mindenki beszél valamilyen idegen nyelvet. Van, aki több nyelvet is tud, így a külföldiekkel való kommunikáció nem okoz nehézséget számukra sem. A fogvatartottak kérelmeiket magyar nyelven írják. Az intézet parancsnokának tájékoztatása szerint a külföldi elítélteket általában nem ugyanazon zárkába helyezik el, mert biztonsági szempontból ez nem minden esetben célszerű. Az intézetbe kerülő fogvatartott saját anyanyelvén vagy az általa beszélt nyelven történő befogadását követően tájékoztatást kap a jogairól, kötelezettségeiről, valamint a házirendről. Az intézet könyvtárban található idegen nyelvű könyvek, szótárak, amelyeket az elítéltek kikölcsönözhetnek. A külföldi országok diplomáciai képviselői általában nem látogatják honfitársaikat az intézetben, ez alól kivételt képez az Ukrán Nagykövetség képviselője. A külföldiek egyike sem jelezte eddig az intézet parancsnoka felé, hogy országa hagyományait az intézetben követni, ápolni szeretné.

A helyszíni vizsgálat alkalmával az egyik éppen munkát végző vietnámi származású fogvatartott magyar nyelven elmondta, hogy az intézetbe érkezése óta (2 éve) a külsős cég által működtetett boltban dolgozik. Itt szerezhetik be az elítéltek a számukra szükséges élelmiszereket és tisztálkodási szereket. Nyilatkozata szerint kommunikációs nehézségei nincsenek, mindenkivel meg tudja magát értetni és őt is megértik.

9. Kapcsolattartás, ügyvédi beszélő

A beszélők alkalmával a fogvatartottak 2 felnőttet és 2 gyermek látogatót fogadhatnak. Amennyiben a fogvatartottnak több gyermeke van, azokat egy időben fogadhatja az elítélt. Erről a nevelő határoz. A látogatás időtartama 1 óra, meghosszabbítását jutalomként alkalmazzák. Jutalomként engedélyezik a kimaradást is (12 vagy 24 órás). Az intézet nagyon jó kapcsolatot ápol a büntetés-végrehajtási bíróval.

Az ügyvédek számára telefonos bejelentkezést biztosítanak. Három ügyvédi beszélő helyiségben tudják a védőket elhelyezni, melyek üvegfalal, telefontal és iratátadó ablakkal ellátottak.

10. Szabadulásra felkészítés

A pártfogó felügyelők létszámának csökkentése következtében a börtönpártfogó nem tudja látogatni az intézményt. Az intézet ugyan kapcsolatban áll a Váltósáv Alapítvány munkatársaival, de e civil szervezet elsősorban a fiatalok, illetve fiatal felnőtt elítéltek támogatásával, reintegrációjával foglalkozik.

Az átmeneti csoport külön épületben van, ahol 40 fogvatartottat tudnak elhelyezni. A vizsgálat idején 36 elítélt tartózkodott a körleten, akik 4-6 fő elhelyezésére alkalmas, valamint egy 10 fős zárkában töltik büntetésük hátralévő részét. A zárkákban emeletes ágyak vannak, a fogvatartottak asztal mellett fogyaszthatják el az ételt, van

teakonyhájuk is. Az épület előtt különálló udvar áll az itt elhelyezett fogvatartottak rendelkezésére, ahova bármikor kimehetnek, a padokra leülhetnek. A körleten konyha, biliárdasztal és konditerem is található, valamint valamennyi szakkör foglalkozásaira és sportprogramokra jelentkezhetnek a szabadulás előtt állók.

11. Személyi állomány

A parancsnok 2007 óta tölti be e tisztséget, korábban más intézetek vezetését is ellátta. A biztonsági osztályon 5 biztonsági tiszt, 13 biztonsági főfelügyelő, 6 körlet főfelügyelő, 33 biztonsági felügyelő és 46 körlet felügyelő teljesít szolgálatot. Az állománytábla nem feltöltött, vannak üres státusok, illetőleg egy-egy státusra kinevezett dolgozó ténylegesen másik osztályra van vezényelve. A büntetés-végrehajtási osztályon 8 nevelői státusból 7 betöltött. Tartós betegség, valamint illetmény nélküli szabadság miatt a vezető nevelő mellett jelenleg 5 nevelő és 5 szociális segédelőadó dolgozik. Szintenként egy nevelő és egy szociális előadó foglalkozik a fogvatartottakkal. [Az adatok a jelentés írásba foglalásának időpontjában érvényes létszámot tükrözik.]

A személyi állomány átlagéletkora 32-33 év. Sokan jelentkeznek felügyelői állásra diplomával, nyelvvizsgával, pedig a munkakör csak érettségéhez kötött. A fogvatartotti létszámhoz képest a nevelők száma elegendő, sőt az a körülmény, hogy több a nő a nevelők között, kifejezetten jó hatással van a fogvatartottakra, fegyelmezettebb a légkör. Kevés viszont a felügyelők száma, ami főként a fogvatartottak foglalkoztatása tekintetében jelent gondot. Figyelemmel arra, hogy az intézet határozott célja, hogy minél több fogvatartott dolgozzon, a felügyelői létszám emelésére lenne szükség.

II. A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint a rendvédelmi szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül. A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 1. § (1) bekezdése szerint a büntetés-végrehajtási szervezet állami, fegyveres rendvédelmi szerv, vagyis vizsgálati lehetőségem kiterjed a vizsgált büntetés-végrehajtási intézetre.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Magyarország Alaptörvénye B) cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy *Magyarország független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam [...] köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények [9/1992. (I. 30.) AB határozat]. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi étellel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve élettel.

Az Alaptörvény az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben abszolút tilalmakat fogalmaz meg. Ezek értelmében senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani.

Az emberi méltósághoz való jog érvényesülésével szorosan összefügg a *megalázó bánásmód tilalma*. A megalázó bánásmód lényege, hogy az érintettben olyan erős félelmet, lelki gyötrelmet és alsóbbrendűségi érzést okoz, ami alkalmas arra, hogy a testi és lelki ellenállását megtörje.

Mint ahogy arra az Alkotmánybíróság rámutatott, az állam büntető hatalmának önkényével, túlsúlyával szemben az egyént védő alkotmányos értékek történetileg elsősorban a büntetőjogra és a büntetőeljárásra fogalmazódtak meg és váltak – különböző részletességgel – az alkotmányok részeivé. Ez azonban nem jelenti a büntetés-végrehajtásban megnyilvánuló állami büntető hatalom korlátlanosságát, a bűnösnek talált és büntetésre ítélt egyén teljes kiszolgáltatottságát. Az elítélt nem tárgya a büntetés-végrehajtásnak, hanem alanya, akinek jogai és kötelezettségei vannak. Jogainak egyik csoportját a büntetés-végrehajtás során is korlátozás nélkül vagy módosulással továbbélő alkotmányos alapjogok alkotják, másik csoportját pedig a büntetés, illetve a büntetőjogi intézkedés végrehajtásának tényéből és körülményeiből keletkező sajátos végrehajtási jogok.

A büntetés-végrehajtás alkotmányos kereteinek szélső értékeit egyrésztől az emberi méltósághoz, a személyi biztonsághoz való jog, másrésztől a kínzásnak, a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódnak és büntetésnek tilalma jelöli ki. Ezen belül a jogállamiságból, valamint az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozására vonatkozó tilalomból vezethető le, hogy a büntetések és intézkedések végrehajtása címén az állam milyen mértékben avatkozhat az egyén életébe, korlátozhatja alapjogait és szabadságát. [13/2001. (V.14.) AB határozat]

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

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* tartalmát (Alkotmány 70/D. §), és mindezek az értelmezések álláspontom szerint – függetlenül attól, hogy „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is hivatkozhatóak maradnak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az alkotmánybírósági gyakorlat utal arra is, hogy az államnak e jog megvalósulása érdekében meghatározott, az egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezésére irányuló kötelezettsége annyit feltétlenül jelent, hogy az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, azaz azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul. Az állam szabadsága nem terjed odáig, hogy anélkül üresítse ki az egyik legfontosabb garanciális intézmény tartalmát, hogy helyette nem építi ki az alapvető jog megvalósulásának azonos súlyú biztosítékait. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor utalt arra is, hogy az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az Alkotmánybíróság olvasatában az ilyen szélső eseteken túl azonban az állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. Az egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen. Az az Alkotmányba foglalt állami kötelezettséggént fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

Már korábbi vizsgálataim kapcsán kifejtettem, hogy – álláspontom szerint – a jogalkalmazási gyakorlatra fókuszáló ombudsmani jogvédelemnek az egészséghez való jog biztosításával összefüggő állami kötelezettségekkel kapcsolatban lehetősége van akár az Alkotmánybíróság által követettől eltérő, további alapjogi követelmények megfogalmazására és kibontására. Önmagában ugyanis az a tény, hogy az Alkotmánybíróság, annak alacsonyabb mércéje miatt valamely jogszabályi rendelkezést, jogi-szervezeti megoldást az egészséghez való jog érvényesülése szempontjából – a fenti gyakorlat alapján – nem minősít alkotmányellenesnek, még egyáltalán nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy e norma gyakorlati alkalmazásával, hatásával és következményeivel kapcsolatban az egészséghez való joggal, vagy ennek alanyi jellegű részjogosítványával, az egészségügyi ellátáshoz való jogosultsággal összefüggő visszásság megállapítására kerüljön sor. Az ombudsmani jogvédelem eltérő, magasabb mércéjében két végpont határozható meg. Értelemszerűen nem állapítható meg az egészséghez való joggal összefüggő visszásság pusztán egy intézmény megszüntetése, átalakítása, összevonása, feladatátadása miatt, egy ilyen szemlélet parttalanra és esetlegessé tenné az alapvető jogok biztosa által biztosított jogvédelmet. *(Más a helyzet, ha az egészségügyi intézményrendszeren belül, így például az autizmussal és egyéb fogyatékossgal élő beteg ellátás területén meghatározott helyeken, megyékben vagy régiókban bizonyos speciális szakellátások érdemben elérhetetlenné válnak és ez az állapot hosszú időn keresztül „stabilizálódik”).*

3. A vizsgálat érdeme tekintetében

Elhelyezési körülmények

A zárkák a fegyház körleten nagyon túlzásúftak, szűkek. Ez részben az épület sajátosságaiból következik, hiszen a fegyház körlet az épületnek abban a szárnyában van, amit 1890-ben toldottak hozzá az épülethez, és amelyben főleg egyszemélyes zárkák kerültek kialakításra. A zsúfoltság másik oka, hogy az intézmény mintegy 160%-os kihasználtsággal működik. A háromszemélyes zárkák alapterülete kb. 9-10 m², a nyolc személyeseké kétszer 10-11 m². Ilyen körülmények között a minimális személyes élettér kialakítása lehetetlen, ami mentálisan romboló hatású. Nehezíti a helyzetet az is, hogy ezen a körleten a, hosszabb ítéletű fegyházbüntetésüket töltők vannak elhelyezve, akik idejük jelentős részét a zárkákban töltik, tekintve, hogy a börtönön belüli mozgásuk erősen korlátozott.

Megállapítom, hogy a fegyházkörlet kis alapterületű, szűkös zárkáiban való elhelyezés a fogvatartottak emberi méltóságához, valamint testi és lelki egészséghez való jogával összefüggésben visszásságot okoz.

Az épület belső udvari homlokzata felújításra szorul a börtönkörlet részen, a vakolat több helyen hiányzik. Ez az állapot veszélyezteti az ott elhaladó fogvatartottak és a személyi állomány élet és emberi méltóságához, valamint egészséghez való jogát.

A fegyházkörlet zárkáiban a mellékhelyiségek nincsenek fallal, csak függönnyel leválasztva. 2011 szeptemberében ugyan elkezdtek a WC-eket faajtókkal felszerelni, de sok zárkában – helyhiány miatt – ez nem megoldható. Már egy korábbi jelentésemben rámutattam arra, hogy a WC fallal történő leválasztásának hiánya közvetlenül veszélyezteti a fogvatartottak emberi méltóságához, valamint egészséges környezethez való jogát. [AJB-2862/2011. számú jelentés]

A zuhanyozók állapota valamennyi körleten rendkívül leromlott, kritikán aluli állapotú, átalakításuk elengedhetetlen. Az összesen három, egyenként 20 beállós közös zuhanyzó nem látja el megfelelően a nagy létszámú elítéltek igényeket. A beállításokat elválasztó plexi lapok törtek, kopottak, erősen vízkövesek, a csapok rozsdásak. A fürdőhelyiségek szellőzése és a fűtése sem elégséges. A falak és a mennyezet kiterjedt foltokban penészesek. A dolgozó fogvatartottak mindennap, a nem dolgozók heti egyszer fürödhetnek. A fürdési idő 10 perc, melyhez elegendő mennyiségű meleg víz áll rendelkezésre. Kánikulában a hűsítő zuhanyozást (30 fokos vizet) biztosította az intézet.

Megállapítom, hogy a fürdőhelyiségek jelenlegi állapota veszélyezteti a fogvatartottak emberi méltóságához és egészségéhez való jogát.

Személyi állomány

A nevelők létszámát elegendőnek tartom és a fogvatartottak pszichés gondozása is biztosított. Ez utóbbit az intézet egy főállású szakpszichológusa látja el a balassagyarmati és a váci intézet pszichológusai segítségével. A szakemberek kb. 20 fogvatartottat kezelnek, figyelnek rendszeresen. Ők foglalkoznak az állomány mentális ellátásával is.

A felügyelői létszám kevésnek bizonyul a rendszeres fogvatartotti létszámhoz képest. A fogvatartottak nagy része dolgozik, az ő mozgásuk és felügyeletük is jelentős terhet ró az állományra. Emellett a hosszú tartamú büntetésre ítéltknél hatványozottan jelentkeznek az ún. börtönártalmak, ami szintén növeli a felügyelők leterheltségét. A felügyelők túlterheltek, fáradtak. Alacsony létszámuk csak rendkívüli munkaráfördítással és komoly leterheltség mellett teszi lehetővé a szolgálati feladatok biztonságos és megfelelő szintű ellátását. A fennálló helyzet *közvetlenül veszélyezteti az érintett állomány emberi méltóságához való jogát, közvetve pedig a fogvatartottak jogainak érvényesülését, a velük való bánásmódot is érinti.*

A nevelők létszáma szintenként 2-3 fő, ami elegendőnek mondható. Pozitívként lehet megemlíteni azt is, hogy több a női nevelők száma, akik köztudottan megértőbbek a fogvatartottakkal szemben, jobban tudják kezelni és megoldani problémájukat.

A börtönpártfogás hiánya és a külvilággal való kapcsolat

Az elítéltek egyik legfontosabb kapcsolata a külvilággal a hozzátartozókkal ápolt rendszeres kapcsolattartás. A kapcsolattartás a rövidebb tartamú szabadságvesztés büntetés esetén még megmarad, a család, a hozzátartozók anyagi helyzete és a lakóhely távolsága azonban sokszor megnehezítheti a rendszeres érintkezést. Tapasztalatok szerint az 5 évnél hosszabb büntetést töltő elítéltek családi kapcsolatai lazulnak, és minél tovább tart a büntetési idő, annál jobban sorvadnak. A hosszabb tartamú büntetésre, illetve életfogytiglanra ítélt családai kapcsolatai már esetlegesebbek, vagy meg is szűnnek. [„Kapuláz” –esély az életre, szerk.: dr. Csernyánszky Lajos és Hégyesi Péter 23-24. o.]

Megfelelően biztosítottak az intézetben a védelemmel való kapcsolattartás lehetősége és annak lehetőségei (ügyvédi beszélők, iratok átadásának lehetősége).

A Bv. tv. 92. és 94. §-ai értelmében a pártfogó felügyelet célja, hogy az elkövető ellenőrzésével és irányításával elősegítse annak megakadályozását, hogy ismételten bűncselekményt kövessen el, és segítséget nyújtson a társadalomba való beilleszkedéséhez, az ehhez szükséges szociális feltételek megteremtéséhez. A pártfogó felügyeletet a pártfogó felügyelői szolgálat hajlja végre. [A pártfogó felügyelők 2012. augusztus 15. napjától a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal keretén belül működnek (lásd: 177/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet)]

A Pártfogó Felügyelői Szolgálat tevékenységéről, valamint ehhez kapcsolódóan egyes igazságügyi miniszteri rendeletek módosításáról szóló 17/2003. (VI. 24.) IM rendelet 39. §-a szerint a büntetés-végrehajtási intézetben büntetésüket töltő elítéltek látogatása a büntetés-végrehajtási intézet székhelye szerint illetékes fővárosi, megyei igazságügyi szolgálat kijelölt pártfogó felügyelőjének a feladata (börtönpártfogolás). Az elítélt szabadulása után a lakóhelye (tartózkodási helye) szerint illetékes fővárosi, megyei igazságügyi szolgálat végzi az utógondozást. A börtönpártfogolás célja, hogy a büntetés-végrehajtási intézetből szabadlábra helyezés várható időpontja előtt legalább hat hónappal elkezdődjön az elítélt tájékoztatása az esetleg elveszett iratai pótlásának, ha szükséges, egészségügyi, szociális intézményi ellátásának vagy elhelyezésének, munkavégzési, illetve tanulmányok folytatásának, letelepedésének, szállásának vagy lakhatásának, tanácsadó vagy felvilágosító programokon való részvétele lehetőségeiről és szabályairól, valamint az elítélt családjának, gondozójának a felkészítése az elítélt lehetőség szerinti visszafogadására.

A pártfogóknak tehát kulcsszerepük van a szabadulásra felkészítésben, a szabaduló elítéltek társadalomba való visszailleszkedésének elősegítésében, az elítéltek szabadulás utáni létviszonyainak rendezésében. Emiatt is különösen sajnálatos, hogy a pártfogó felügyelők létszáma 2011-ben drasztikusan csökkent.

Az állandó börtönpártfogás hiánya különösen a hosszabb szabadságbüntetést töltő elítélteknél jelent problémát, akik a büntetéssel járó többelhátrányok miatt már jórészt elvesztették képességüket az önálló életvitelre. Emellett a stigmatizáció miatt is támogatásra szorulnak a társadalomba való visszailleszkedésben. A pártfogó az emberi méltóság részét képező önbecsülés erősítését, helyreállítását segítheti, illetőleg a változtatás irányába terelheti a szabaduló fogvatartottat.

Álláspontom szerint a börtönpártfogás keretében nyújtott segítség nélkül a szabaduló elítélt a fogva tartása idején kitűzött életcélokat egyáltalán nem vagy sokkal nehezebben tudja megvalósítani. Annak érdekében, hogy az elítélt ne váljon bűnismétlővé, hanem törvénytisztelő állampolgárként folytassa az életét, azaz a kiszabott büntetés valóban elérje a célját, elengedhetetlen, hogy az állam a pártfogás intézményén keresztül felkészítse a szabadulást

követő életre.

A márianosztrai bv. intézetben – a parancsnok tájékoztatása szerint – az utóbbi évekig jól működött a pártfogói munka, de napjainkra háttérbeszorult, illetve megszűnt. Az elítélt szabadulásra való felkészítése a nevelőre marad, aki egyéb feladatai mellett végzi azt. A nevelő által esetleg folytatott utánkövetés eredménye szerint család nélkül nincs esélye a társadalomba való visszailleszkedésnek.

Megállapítom, hogy az intézet fogva tartottainak élethez és emberi méltósághoz való jogát, valamint a jogbiztonság követelményének érvényesülését közvetlenül veszélyezteti a börtönpártfogók hiánya, feladataik nevelők által való ellátása.

Külföldi fogvatartottak

Az idegen állampolgárságú fogvatartottak anyanyelvhasználathoz való jogával összefüggésben visszásságra okot adó körülmény nem merült fel a helyszíni ellenőrzés során. Az intézet kiemelt figyelmet fordít a fogvatartottak anyanyelv használatának biztosítására. Például. az idegen nyelvű tájékoztatók beszerzésére, a személyi állomány felvételekor az idegen nyelv ismeret előtérbe helyezésére, az intézeti könyvtár idegen nyelvű könyvekkel való ellátására. Ezekkel az esetlegesen jelentkező kommunikációs nehézségek megelőzhetők. A vizsgálat időpontjában az intézetben tartózkodott román, vietnámi, kínai és ukrán anyanyelvű fogvatartott. Az egyik vietnámi fogvatartott a kiétekezést biztosító boltban dolgozott (árufeltöltést végzett). Értette és beszélte a magyar nyelvet, nyilatkozata szerint nincs ebből adódó kommunikációs problémája. Az intézeti elhelyezése is jó, nem kíván más intézetbe kerülni.

III. Az intézetből érkezett egyedi panaszok vizsgálatának megállapításai

1. Az AJB-2336/2012. számú ügyben a fogvatartott az egészségügyi ellátást, a zárkák, a fürdőhelyiségek és a WC-k állapotát, az étellemezést kifogásolta, valamint a konyhai felügyelő szakács végzettséget tanúsító bizonyítványának ellenőrzésére kért.

Az egészségügyi ellátás személyi és tárgyi feltételeinek biztosításáról a helyszíni vizsgálat alkalmával meggyőződtem, a rendelők jól felszereltek, az ellátás meghatározott és a fogvatartottak számára jól követhető rendben történik, a szakorvosi, pszichológusi ellátottság megfelelő.

A helyszíni ellenőrzés során a megkérdezett fogvatartottak az étel minőségével és mennyiségével elégedettek voltak. Az intézet a diétás étkezést is biztosítja, amennyiben a fogvatartott egészségi állapota indokolja. A konyha vezetője a személyi állomány tagja, aki természetesen a szükséges végzettség birtokában látja el feladatát.

Kifejezetten jó gyakorlatnak tartom az intézeti kertészet működtetését, ahol zöldségek termesztésével is foglalkoznak a fogvatartottak, hozzájárulva ezzel az intézeti étkezés egészségesebbé tételéhez.

2. Az AJB-3641/2012. számú ügyben a panaszos fogvatartott az átmeneti csoportra vonatkozó jogszabályi rendelkezésekre hivatkozva azt kifogásolta, hogy kimaradását annak ellenére nem engedélyezték, hogy háromszor is részesült jutalomban. Ezen kívül a körleten nemcsak átmeneti csoportba helyezett fogvatartottak vannak, a zárkák zsúfoltak, nincs kultúrterem, az intézet semmilyen programot nem szervez, kikapcsolódási lehetőséget nem biztosít. Aggályát fejezte ki a szabadulásra felkészítése kapcsán is.

A Bv. tvr. szerint az átmeneti csoportban az elítélre irányadó büntetés-végrehajtási szabályok enyhíthetők. Ebben a csoportban engedélyezhető az elítélt eltávozása huszonnégy órát meg nem haladó, de jutalomként ezt meghaladó időre is, évente legfeljebb 15 nap időtartamban. A kimaradás idejére – az elítélt letétben lévő pénze terhére – a büntetés-végrehajtási intézet parancsnoka költőpénz kiadását engedélyezheti.

A büntetés-végrehajtási intézet kijelölt területén az elítélt szabadon mozoghat, részt vehet az intézeten kívüli munkában, csökkenthető az életrendhez kötöttség, a pártfogóval rendszeresen érintkezhet, az elítéltek öntevékeny munkájában fokozottan részt vehet. E többletjogszolgáltatások gyakorlásának engedélyezéséről, időpontjáról a bv. intézet kijelölt szervezeti egységének vezetője mérlegelési jogkörében dönt.

Az IM rendelet értelmében az elítéltek az átmeneti csoportban végrehajtási fokozatuktól függetlenül – az adott csoporton, részlegesen vagy körleten belül – együtt helyezhetők el.

A helyszíni vizsgálat tapasztalatai az átmeneti csoportba sorolt elítéltek fogva tartási körülményeivel kapcsolatos kifogásokat nem támasztották alá. A körleten kizárólag átmeneti csoportba sorolt elítéltek voltak elhelyezve, a zárkákban kétemeletes ágyak vannak, amelyek 4-6 fősek, illetőleg egy 10 fő elhelyezésére alkalmas, nagyobb zárka. A zárkában asztal mellett ülve fogyaszthatják el az ételt a fogvatartottak. Az épület bejárata előtti füves területre, az elítéltek szabadon kimehetnek és az oda elhelyezett padokon pihenhetnek.

Az átmeneti csoportba helyezett elítéltek különböző (barkács, színjátész és zene) szakköröket látogathatnak és igénybe vehetik a kijelölt közösségi helyiségeket is.

A jogszabály értelmében az elítélt jutalomban részesíthető, amelynek egyik formája a kimaradás. A kimaradás engedélyezésének lehetőségét minden fogvatartott esetében körültekintően vizsgálják az intézetben, figyelembe veszik a fogvatartott fogvatartás során tanúsított magatartását, fegyelmi helyzetét. Rá kívánok mutatni arra, hogy a jutalomban részesítés mérlegelési jogkörben hozott döntés, amelyet tartalmilag nem, kizárólag formai szempontból (pl. eljárás elhúzódnása, mulasztás) áll módomban vizsgálni. A panaszos fogvatartott esetében visszásságra utaló körülmény nem merült fel.

Amint már volt arról szó, az intézetben a börtönpártfogás nem problémamentes. A nevelők a lakhatás intézésében és a munka keresésében nem tudnak segítséget nyújtani a fogvatartottaknak.

3. Az AJB-3804/2012. számú ügyben az elítélt a III. számú börtönkörlet fogvatartottjai nevében kérte segítségemet. Sérelmezte, hogy a téli hónapokban fáznak a fűtésrendszer állandó meghibásodása miatt, illetőleg a

zárkák ablakai sem szigetelnek megfelelően. Egyes zárkák mennyezete pedig penészes. Az intézet a fürdéshez nem biztosít meleg vizet és kizárólag hideg vízben tudják kimosni az alsóneműjüket.

A panaszos fogvatartottat munkatársaim a helyszíni ellenőrzés alkalmával meghallgatták, melynek során arról számolt be, hogy a jelzett problémák február végén megoldódtak, ezért panaszát visszavonja.

Megjegyzem, hogy a parancsnok részletes tájékoztatást adott a fűtésrendszer korszerűsítéséről, az épület és a zárkák folyamatos karbantartásáról, valamint a zuhanyzók állapotáról és működéséről. Mindezt a helyszínen tapasztaltak alátámasztották.

IV. Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszasságok orvoslása érdekében

- I. az Ajb. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát*, hogy a felügyelői státuszok emelése biztosítása érdekében vizsgálta meg a Márianosztrai Fegyház és Börtön állománytáblája módosításának, – a fegyházkörlet zárkáinak rendkívüli zsúfoltságára tekintettel – a férőhelybővítésnek és a mellékhelyiségek leválasztásának, az épület hiányos vakolatú belső homlokzata és a fürdőhelyiségek felújításának, valamint az ahhoz szükséges anyagi fedezet központi biztosíthatóságának lehetőségét.
- II. az Ajb. 32. (1) bekezdése alapján *kezdeményezem a közigazgatási és igazságügyi miniszternél* a pártfogó felügyelői állomány létszámának emelését, a pártfogók tevékenységének áttekintését és a börtönpártfogás eredményesebb, hatékony működése biztosítása érdekében szükséges intézkedések megtételét.

Budapest, 2012. október 4.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok

322/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet a pártfogó felügyelői, jogi segítségnyújtási, áldozatsegítési és kárpótlási feladatokat ellátó szervekről

6. § (1) *A Kormány pártfogó felügyelői szolgálatként az igazságügyi szolgálatot, valamint a KIMISZ-t jelöli ki.*

(2) *A magyarországi lakóhellyel, tartózkodási hellyel, szálláshellyel vagy munkavégzési hellyel nem rendelkező magyar állampolgár, vagy külföldi személy esetében a pártfogó felügyelői feladatok ellátására a fővárosi kormányhivatal igazságügyi szolgálat az illetékes.*

7. § *A KIMISZ a pártfogó felügyelői feladatokkal kapcsolatban a büntető ügyekben alkalmazható közvetítői tevékenységről szóló 2006. évi CXXIII. törvény 3. § (1) bekezdése szerinti közvetítői tevékenység végzésére vonatkozó pályázatot ír ki és szerződést köt a közvetítővel.*

17/2003. (VI. 24.) IM rendelet a Pártfogó Felügyelői Szolgálat tevékenységéről, valamint ehhez kapcsolódóan egyes igazságügy miniszteri rendeletek módosításáról

AZ UTÓGONDOZÁS

39. § (1) *A büntetés-végrehajtási intézetben büntetésüket töltő elítéltek látogatása, illetve a javítóintézeti nevelés alatt állókkal való találkozás a büntetés-végrehajtási intézet (javítóintézet) székhelye szerint illetékes fővárosi, megyei igazságügyi szolgálat kijelölt pártfogó felügyelőjének a feladata (a továbbiakban: börtönpártfogolás). Az elítélt szabadulása után a lakóhelye (tartózkodási helye) szerint illetékes fővárosi, megyei igazságügyi szolgálat végzi az utógondozást.*

(2) *A börtönpártfogolás célja, hogy a büntetés-végrehajtási intézetből szabadlábra helyezés várható időpontja előtt legalább hat hónappal, a javítóintézetből ideiglenes elbocsátás várható időpontja előtt legalább kettő hónappal elkezdődjön*

a) *az elítélt tájékoztatása az esetleg elveszett iratai pótlásának, ha szükséges, egészségügyi, szociális intézményi ellátásának vagy elhelyezésének, munkavégzési, illetve tanulmányok folytatásának, letelepedésének, szállásának vagy lakhatásának, tanácsadó vagy felvilágosító programokon való részvétele lehetőségeiről és szabályairól,*

b) *az elítélt családjának, gondozójának a felkészítése az elítélt lehetőség szerinti visszafogadására.*

1979. évi 11. törvényerejű rendelet a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról (Bv. tvr.)

2. § (2) *Az elítélt jogosult*

a) *az anyanyelvén vagy az általa ismert más nyelven megismerni a jogaira és a kötelezettségeire vonatkozó rendelkezéseket; a magyar nyelv nem tudása miatt nem érheti hátrány;*

b) *a büntetés végrehajtása során anyanyelvének használatára;*

c) *személyhez fűződő jogainak, így különösen a jó hírének, magántitkának, a személyes adatainak a védelmére, magánlakásának sérthetetlenségére.*

(3) *Az elítéltek tekintetében az egyenlő bánásmód követelményét meg kell tartani.*

6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól

2. § (3) *Az intézet köteles gondoskodni arról, hogy a fogvatartott a jogaira és kötelezségeire vonatkozó rendelkezéseket az anyanyelvén vagy az általa ismert más nyelven megismerhesse. A tájékoztatás megtörténtét és annak tudomásul vételét írásban kell rögzíteni.*

A NEM MAGYAR ÁLLAMPOLGÁRSÁGÚ ELÍTÉLTEKRE VONATKOZÓ RENDELKEZÉSEK

221. § A nem magyar állampolgárságú elítéltekre (a továbbiakban: külföldi elítélt) a rendelet szabályait az e Címben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

222. § (1) A külföldi elítélt befogadásáról késedelem nélkül értesíteni kell az állampolgársága szerint illetékes diplomáciai vagy konzuli képviseletet (a továbbiakban: illetékes külképviselet). Az értesítés csak akkor mellőzhető, ha a külföldi elítélt az írásbeli nyilatkozatában ezt kifejezetten kéri. Ha a külföldi elítélt többes állampolgár, az általa megjelölt külképviseletet kell értesíteni.

(2) A külföldi elítéltet az általa ismert nyelven tájékoztatni kell arról, ha nemzetközi egyezmény a szabadságvesztés végrehajtásának az átengedését lehetővé teszi.

(3) Az intézet a befogadásakor a külföldi elítéltnél lévő úti okmányt átveszi, és

a) megküldi az elsőfokú bíróság székhelye szerint illetékes idegenrendészeti hatóságnak, ha a külföldi elítéltet kiutasítás büntetésre is ítélték,

b) letétbe helyezi, ha a bíróság nem alkalmazott kiutasítás büntetést.

223. § A külföldi elítélt elhelyezésénél lehetőség szerint biztosítani kell, hogy a vele együtt elhelyezett elítéltek között legyen az általa használt nyelvet, továbbá a magyar nyelvet ismerő és beszélő személy.

224. § (1) A szabadságvesztés végrehajtásával kapcsolatban a külföldi elítélt jogainak és kötelezettségeinek a gyakorlásával összefüggő tolmácsolási és fordítási költségek (a továbbiakban: tolmácsolási költségek) az intézetet terhelik.

(2) Ha a külföldi elítélt a szabadságvesztés végrehajtásával nem összefüggő ügyben kéri tolmács közreműködését, az intézet azt a külföldi elítélt költségére biztosítja.

(3) A külföldi elítélttel szemben folyamatban lévő büntetőeljárásban felmerült tolmácsolási költségek viselésére a Be. rendelkezéseit kell alkalmazni.

225. § (1) Ha a külföldi elítélt nem Magyarországról kap csomagot, annak vám- és postaköltségét, valamint az egyéb költségeket maga viseli, e költségek megfizetését az illetékes külképviselet átvállalhatja. Ha a külföldi elítélt letéti pénzzel nem rendelkezik, és a költségeket az illetékes külképviselet sem biztosítja, az intézet a költségeket megelőlegezheti, ha a tartozás megfizetését a külföldi elítélt vállalja és annak fedezetét igazolja.

(2) Ha a külföldi elítéltnél nincs letéti pénze, a hozzátartozó részére havonta egy alkalommal - az intézet költségére - küldhet levelet.

(3) A nem magyar nyelven írt vagy kapott magántermészetű levél biztonsági ellenőrzése esetén a levelet négy napon belül kell az intézetnek a címzetthez továbbítani vagy kézbesíteni.

(4) Az illetékes külképviselethez írt vagy az onnan érkező levelek tekintetében a 86. § (4) bekezdésében foglaltakat kell alkalmazni.

226. § (1) A külföldi elítélt és az illetékes külképviselet tagja a konzuli kapcsolatokról szóló nemzetközi egyezmény, valamint az érintett államok által kötött szerződésekben foglaltak szerint, az e rendeletben foglaltak figyelembevételével tartanak kapcsolatot. A kapcsolat felvétele csak a külföldi elítélt beleegyezésével történhet.

(2) Ha a külföldi elítélt kéri, hogy az illetékes külképviselet tagja az intézetben meglátogassa, részére csomagot vagy pénzt küldjön, kérelmét az intézet haladéktalanul továbbítja.

(3) A (2) bekezdés szerinti látogatások vagy csomagküldések száma nem korlátozott, a látogatás időpontját - ha az nem az általános látogatási időben történik - az illetékes külképviseletnek és a parancsnoknak előzetesen egyeztetniük kell.

227. § Az illetékes külképviselet a bv. szervezet fogvatartásában lévő elítélt (elítéltek) helyzetéről való tájékoztatásra irányuló kérését az Országos Parancsnokságnak küldi meg.

228. § (1) Ha a külföldi elítélt vagy a képviselője a szabadságvesztés végrehajtásának más állam részére történő átengedését kéri, a kérelmet az Országos Parancsnokság útján az igazságügyért felelős miniszterhez kell felterjeszteni.

(2) A szabadságvesztés végrehajtásának más állam részére történő átengedésekor az intézet a kiutasítás szabályainak a megfelelő alkalmazásával jár el.

229. § A külföldi bíróság által kiszabott szabadságvesztés végrehajtásának az átvételéről szóló határozat alapján a külföldi elítéltet az átvételi eljárás idejére a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézetben kell elhelyezni.

230. § Az intézet az illetékes külképviseletet haladéktalanul értesíti a külföldi elítélt haláláról, továbbá, ha a külföldi elítélt részére - az intézet tudomása szerint - gyámot vagy gondnokot kell kirendelni.

231. § (1) Az intézet a külföldi elítélt várható szabadulása előtt harminc nappal, ha a szabadságvesztés hátralévő tartama kevesebb harminc napnál, akkor legkésőbb a jogerős bírósági ítéletről szóló bírói értesítés kézhezvételét követő munkanapon, illetve ha a szabadulás időpontja indokolja, haladéktalanul értesíti az elsőfokú bíróság székhelye szerint illetékes területi idegenrendészeti hatóságot az elítélt szabadulásáról.

(2) Ha a bíróság a külföldi elítéltet kiutasította, az (1) bekezdés szerinti értesítéssel egyidejűleg az intézet az ítéletkiadmányt és a kiutasításról szóló bírósági értesítést is megküldi az elsőfokú bíróság székhelye szerint illetékes idegenrendészeti hatóságnak, és közli vele, hogy a külföldi elítéltet mely időben és hol veheti át. A külföldi átvételét az átvevő aláírásával igazolja.

232. § (1) A külföldi elítélt szabadításáról, illetve a más államnak történő átadásáról az intézet értesíti az illetékes külképviseletet, az Országos Parancsnokságot, szabadítás esetén - a szabadulás előtt legalább három nappal - az útlevelet őrző szervet. Az illetékes külképviseletet az intézet nem értesíti, ha azt a külföldi elítélt az írásbeli nyilatkozatában kifejezetten kérte.

(2) A külföldi elítélttel a szabadulásakor közölni kell, és a szabadulási igazoláson fel kell tüntetni, hogy okmányait,

útlevélét melyik szervnél veheti át.

(3) A szabadságvesztés végrehajtása céljából más államnak átadott külföldi elítélt szabadulási igazolásán fel kell tüntetni az átengedést engedélyező szerv megnevezését, a határozat keltét és ügyszámát.

Az Európai Unió Miniszteri Bizottságának Európai Börtön szabályokról szóló Rec (2006) 2 ajánlása a tagállamok számára (Európai Börtön szabályok)

Tájékoztatás

30. Szabály

30.1. A befogadásakor és a későbbiekben szükség szerinti gyakorisággal minden fogvatartottat írásban és szóban – azon a nyelven, amelyet ért – tájékoztatni kell a fegyelemről szóló szabályozásról, valamint jogairól és kötelezettségeiről a büntetés-végrehajtási intézetben.

Külföldi állampolgárok

37. Szabály

37.1. A külföldi ország állampolgárságával rendelkező fogvatartottakat haladéktalanul tájékoztatni kell azon jogokról, hogy felvegyék a kapcsolatot diplomáciai vagy konzuli képviselőkkel és ésszerű lehetőségeket kapjanak a kapcsolatfelvételhez.

37.2. Azon államok állampolgárságával rendelkező fogvatartottak számára, akiknek nincs az országban diplomáciai vagy konzuli képviselőjük, valamint a menekülteknek és hontalanoknak ugyanilyen lehetőségeket kell biztosítani és engedélyezni kell, hogy az érdekeik képviseletével megbízott állam diplomáciai képviselőjéhez vagy bármely más olyan nemzeti hatósághoz vagy nemzetközi szervezethez forduljanak, amelynek az a feladata, hogy védelmezze az adott érdekeket.

37.3. A büntetés-végrehajtási hatóságoknak szorosan együtt kell működniük ezekkel a diplomáciai vagy konzuli képviselőkkel a börtönbe zárt külföldi polgárok érdekében, akinek különleges szükségleteik lehetnek.

37.4. A külföldi állampolgárságú fogvatartottak számára kifejezetten a jogsegélyről szóló tájékoztatást kell adni.

37.5. A külföldi állampolgárságú fogvatartottakat tájékoztatni kell arról a lehetőségről, hogy büntetésük végrehajtása végett kérjék más országnak való átadásukat.

Etnikai vagy nyelvi kisebbség

38. Szabály

38.1. Speciális megoldásokat kell kialakítani az etnikai vagy nyelvi kisebbséghez tartozó fogvatartottak szükségletei tekintetében.

38.2. Amennyiben lehetséges a különböző csoportoknak lehetőséget kell kapniuk arra, hogy a büntetés-végrehajtási intézetben is tiszteletben tartsák kulturális szokásaikat.

38.3. A nyelvi igényeket szakavatott tolmácsok igénybevételével és az egyes büntetés-végrehajtási intézetekben beszélt különböző nyelveken fogalmazott tájékoztatófüzetek átadásával kell kielégíteni.

AJB-5231/2012

Egy szegedi villamos zajhatásai

Előadó: dr. Friedrich Ábel

Az eljárás megindítása

A panaszos – az érintett társasház nevében – a szegedi Európa parkban közlekedő 2. számú villamos zajhatásait kifogásolta. Sérelmezte, hogy a vonalon közlekedő Tatra típusú villamosok a végállomáson történő forduláskor hangos sikító hangot bocsátanak ki.

A panasz alapján felmerült a jogállamiság elvének és az abból fakadó jogbiztonság követelményének, valamint az egészséges környezethez való alapvető jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja, ezért a panasz alapján vizsgálatot indítottam.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- az egészséges környezethez való jog (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)
- a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)

Alkalmazott jogszabályok

- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.)
- a környezeti zaj- és rezgésterhelési határértékek megállapításáról szóló 27/2008. (XII.3.) KvVM-EüM együttes rendelet (a továbbiakban: KvVM-EüM rendelet)

A megállapított tényállás

A panaszban foglaltak vizsgálata érdekében megkerestem az Alsó-Tisza-vidéki Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőséget (a továbbiakban: Felügyelőség). A rendelkezésekre bocsátott iratok alapján az alábbi tényállást állapítottam meg:

Hatósági engedélyezési eljárás, szakértői zajmérések

A Felügyelőség 2008. augusztus 2-tól jogerős környezetvédelmi engedélyt adott a szóban forgó villamosvonal kiépítéséhez. [34000-2-19/2008. számú határozat] Ebben előírta, hogy a beruházás megvalósulása után 90 napon belül el kell végezni a zajterhelés szabványos vizsgálatát, az erről készült jegyzőkönyvet pedig a Felügyelőség részére be kell nyújtani. A villamosvonalat 2012. március 2-án adták át. Szeged Megyei Jogú Város (a továbbiakban: SzMJV) polgármestere a zajmérés elvégzésével a Józsa és Társai 2000 Akusztikai – Ökológia és Szolgáltató Kft.-t (a továbbiakban: Józsa Kft.) bízta meg, amely a 24 órás zajmérést 2012. június 6-án 6 órától végezte el. A polgármester 2012. július 9-én benyújtotta az előírt zajterhelési vizsgálatról készült szakvéleményt. [Szeged Megyei Jogú Város Polgármesterének 3675-68/2012. számú levele] A Felügyelőség megállapította, hogy a zajmérés eredményei a közlekedési eredetű zajterhelés követelményeinek megfelelnek, ezért a beadványt elfogadta a környezetvédelmi engedélyben előírt zajterhelési vizsgálat teljesítéséeként.

A Józsa Kft. – a környezetvédelmi engedélyben előírt zajmérést megelőzően – 2012. április 18-19-én szintén zajmérést végzett. Ennek az ellenőrző mérésnek az volt az indoka, hogy a 2-es villamosvonal tervezésekor (2009-ben) SzMJV Polgármesteri Hivatala Városüzemeltetési Irodájának vezetője felkérte a Józsa Kft.-t a villamosvonal megépítése előtti zaj alapállapot és a villamosvonal átadása utáni zajállapot mérésére.

Az átadás utáni mérést az első méréssel megegyező lakásoknál végezték. A zajmérés rögzítette a villamos kanyarodásakor hallható – kiugró értéket mutató – sikító hangot. Megállapításai között szerepel, hogy a „*mérési eredmények 2009-ben és 2012-ben is kisebbek a nappali és éjszakai követelményeknél, vagyis a villamos beüzemelése utáni állapotban is*”. A zaj szintje a sikító hang miatti korrekcióval együtt sem éri el a vonatkozó egészségügyi határértékeket. Megállapította ugyanakkor azt is, hogy a „*hurok íves szakaszán történő áthaladáskor egy igen zavaró „sikítás” hallható (...) igen fontos lenne valamilyen műszaki megoldással ezt a „sikítást” megszüntetni.*”

Lakossági panasszal kapcsolatos eljárás

A társasház 2012. április 11-én lakossági panaszt nyújtott be a Felügyelőségre, amely megkereste a Szegedi Közlekedési Kft.-t mint üzemeltetőt, tájékoztatást kérve a panasz kapcsán tervezett intézkedésükről. Válaszában az üzemeltető arról tájékoztatta a Felügyelőséget, hogy a lakossági panasz hatására elrendelték a sínek kézi kenését, valamint a megengedett 20 km/h pályasebesség helyett 5 km/h sebesség-korlátozást rendeltek el a járművezetők részére. A sebesség-korlátozást elrendelő iratot az üzemeltető a Felügyelőség rendelkezésére bocsátotta.

Ombudsmani eljárás előzményei

Tekintettel arra, hogy a zajmérés eredménye szerint az elhaladó villamos által okozott zaj nem éri el az intézkedési kötelezettséget jelentő zajhatárértéket, a vizsgálatomat a Felügyelőségtől kapott tájékoztatás elfogadásával lezártam, egyidejűleg felhívtam a Szeged MJ Város Rendőrkapitányának a figyelmét a Szegedi Közlekedési Kft. sebességkorlátozó előírásának betartására.

A Rendőrkapitány válaszában arról tájékoztató, hogy hitelesített sebességmérő eszközzel ellenőrizték a sebesség-korlátozás betartását; ennek során a közlekedő villamosok nem lépték túl az üzemeltető által előírt 5 km/h-s sebesség-korlátozást.

A panaszos a vizsgálat lezárását követően ismételt megkeresett, továbbra is sérelmezve a villamos fordulásakor hallható sikító hangot. Beadványában azt is kifogásolta, hogy „*az utóbbi időben délután 5 órától hajnali fél egyig, valamint hajnali négy órától reggel hét óráig többnyire Tátra típusú villamosok közlekednek.*” [2012. szeptember 24-i, 2012. november 6-i, 2012. november 9-i, 2012. november 20-i, valamint 2012. november 21-i beadványai útján]

A folyamatosan fennálló – a lakossági panaszokban megjelenő és a szakértői véleményben is megerősített – zavarás miatt vizsgálati jelentés kiadása mellett döntöttem.

A vizsgálat megállapításai

I. Hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, illetve közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

II. A vizsgált alapjogok tekintetében

Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértéként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.* Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző

Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alaptörvény XXI. cikke szerint Magyarország *elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez*, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés kimondja, hogy ezt a jogot Magyarország többek között a környezet védelmével valósítja meg.

Az Alkotmánybíróság 28/1994. (V. 20.) számú határozatában megállapította, hogy a környezethez való jog jelenlegi formájában nem alanyi alapjog, de nem is pusztán alkotmányos feladat vagy államcél, amelynek megvalósítási eszközeit az állam szabadon választhatja meg, hanem elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó.

Így az e joggal kapcsolatos kérdéseket túlnyomó részt az állami szervek környezetvédelmi intézkedések tételére vonatkozó kötelessége oldaláról kell vizsgálni, nem pedig az egyes embereket a konkrét helyzetben megillető jogosultságok oldaláról. Az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére.

E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesíti az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróság fenti határozata alapján az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. E magas szintű védelem miatt elvárt tehát, hogy megalapozott, körültekintő előkészítés előzze meg azon döntéseket, amelyek közvetlen hatással vannak az élő és élettelen környezetre, a lakosság egészségi állapotát meghatározó tényezőkre. [Bár az Alkotmánybíróság határozata itt csak az államot említi, azonban az önkormányzati hatáskörben eldöntendő kérdések szempontjából a közhatalmat gyakorló szerv az önkormányzat, így ezekben a kérdésekben az Alkotmánybíróság megállapítása az önkormányzatokra is kiterjed.]

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) számú határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság.

Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára.

A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati döntések jogszabályoknak való megfelelését is.

III. Az ügy érdemében

A villamosvonal kiépítésére vonatkozó környezetvédelmi engedélyben előírt zajmérési jegyzőkönyvet a beruházó a Felügyelőre benyújtotta, amely annak alapján megállapította, hogy a lakóházra irányuló közlekedési zaj mellett a KvVM-EüM rendeletben rögzített határértékek teljesülnek. Ennek megfelelően hatósági intézkedést nem kezdeményezett.

Tekintettel arra, hogy a Felügyelőség környezetvédelmi hatósági feladatainak eleget tett, eljárásával kapcsolatban a *jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, valamint az egészséges környezethez való alapjoggal összefüggésben visszásságot nem állapítottam meg.*

Mindannak ellenére azonban, hogy a zajterhelés a vonatkozó határértékeknek megfelel, a – bizonytalan időközönként fellépő – hangos sikító hang súlyosan zavaró hatást jelent az ott élők számára. Meg kell állapítani azonban, hogy a határértékek teljesülése folytán a lakossági panaszok kezelésére a közigazgatási jog eszközei alkalmatlanok.

Ebben az esetben különösen fontos, hogy az ügyben résztvevő felek egymásra figyelemmel a lehető legkevésbé zavaró megoldásokat válasszák. Jelen esetben a lehetséges műszaki megoldásokkal (például az üzemeltető tájékoztatásában említett módon a sínek rendszeres kenése) biztosítani szükséges, hogy a lehetőségekhez képest a legkisebb hanghatással járjon a villamosok közlekedése. A zajterhelés hatásainak csökkentését jelentheti, ha a lakosság számára érzékeny (kora reggeli és késő esti) időpontokban az üzemeltető a Pesa típusú villamosokat (amelyek közlekedése a kapott tájékoztatások alapján nem jár sikító hanghatással) közlekedtetni. Az üzemeltető által előírt szabályok betartásához járul hozzá, ha a sebességkorlátozás betartását az illetékes rendőrkapitányság rendszeresen ellenőrzi.

Hasonló problémával szembesült a jövő nemzedékek országgyűlési biztosa Kecskemét MJ Város autóbusz-közlekedésének átszervezését érintő eljárásában. A vizsgálat lezárásaként kiadott állásfoglalásában az alábbiakat állapította meg: *„Mindamellett, hogy az önkormányzat eljárása az alkotmányos joggal összefüggésben konkrét visszásságot nem eredményezett, a terheléstöbbletet elviselő lakosság egészséges környezethez fűződő alkotmányos joga (a közlekedés intenzitásának volumene miatt szükséges) korlátozottan érvényesül. Mivel a korlátozást, az életminőség romlását a közösség egésze érdekében a lakók egy kisebb csoportja kénytelen elviselni, felmerül a kompenzáció indokoltsága a közösség egésze részéről.”* [JNO-144/2010. számú állásfoglalás]

Bár a zavaró jelenség közigazgatási úton nem orvosolható, a terheléstöbbletet elviselni kénytelen társasházak lakóinak lehetőségük van a polgári jog szabályai szerinti eszközökkel élni.

A Ptk.188. § (1) bekezdése szerint, ha a birtokost birtokától jogalap nélkül megfosztják, vagy birtoklásában zavarják (tilos önhatalom), birtokvédelem illeti meg. Akit birtokától megfosztanak vagy birtoklásában zavarják, a

jegyzőtől egy éven belül kérheti az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését. A Ptk. 191. § (1)-(4) bekezdései szabályozzák a jegyző eljárását. A Ptk. 192. § (1)-(3) bekezdései értelmében az a fél, aki a jegyző határozatát sérelmesnek tartja, a határozat kézbesítésétől számított tizenöt napon belül a bíróságtól kérheti a határozat megváltoztatását. A birtokos birtokvédelmet egy év eltelte után közvetlenül a bíróságtól kérhet.

A Ptk. 100. §-a alapján a tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen szomszédait szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné. Az érintett lakóház lakóinak a terhelés elviselése miatt módjukban áll szomszédjogi pert indítani.

A fenti polgári jogi lehetőségekkel összefüggésben azonban hangsúlyozni kell, hogy a bizonyítás sikerének és az eljárási költségek viselésének a kockázata a pert kezdeményező felel nyugszik.

Intézkedéseim

Tekintettel arra, hogy az ügyben alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapítottam meg, külön intézkedést nem kezdeményezek, azonban a megalapozott lakossági kifogások alapján *felkérem*

1. a Szegedi Közlekedési Kft. ügyvezető igazgatóját, hogy lehetőség szerint kerüljék a Tatra típusú villamos-szerelvények beállítását az érzékeny (kora reggeli, valamint késő esti) időszakokban;
2. törekedjenek a sikító hang előfordulásának és hangerejének minimalizálására és vizsgálják meg, hogy az eddig alkalmazott módszer mellett van-e más lehetőség a zajhatás érdemi csökkentésére;
3. a villamosközlekedésre vonatkozó szabályok betartatásának, valamint a zavaró hatások minél kisebb érzékelhetősége érdekében működjenek együtt az érintett lakóház lakóival;
4. Szeged MJ Város Rendőrkapitányát, intézkedjen, hogy az alárendelt állomány rendszeresen ellenőrizze az üzemeltető által előírt sebességkorlátozás teljesülését.

Az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a vidékfejlesztési minisztert, fontolja meg a zaj elleni védelemmel összefüggő szabályozás módosítását annak érdekében, hogy az elősegítse a jelen vizsgálatom alapjául szolgáló panaszban írt – a jellegénél és fellépésének időtartamánál fogva a zajhatárértéket el nem érő, ugyanakkor annak rendszeresége és hangereje miatt a hatásterületen élők nyugalma nagymértékben zavaró – esetek hatékony kezelését.

Budapest, 2012. december

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-5238/2012

A nemzetiségi önkormányzatok jogainak érvényesülése

Előadók: Némedi Erika
dr. Magicz András

Az eljárás megindítása

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 45. § (1) bekezdése szerint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának jogutódja az alapvető jogok biztosa, ezért külön is nevesített feladatomban a nemzetiségek jogai érvényesülésének segítése, figyelemmel kísérése.

A 2011-es jogalkotási reform keretében elfogadott, Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.), valamint a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: Njtv.) számos olyan változást tartalmaz, amely a nemzetiségek jogainak gyakorlását alapvetően átalakítja. A megváltozott jogi környezet új kihívást jelent a nemzetiségi jogok terén a jogalkalmazók és a helyi szintű jogalkalmazás törvényességéért felelős hatóságok számára egyaránt.

Hivatalból indított átfogó vizsgálatom során áttekintettem, hogy a nemzetiséghez tartozók hogyan tudják érvényesíteni az őket e minőségben megillető, az Alaptörvényben biztosított jogukat. Céлом, hogy a tárgyban jogalkotás, jogalkalmazás és a nemzetiségi közösségek érdekei összhangba kerüljenek. 2012-ben a nemzetiségi jogok érvényesülését több aspektusból is áttekintettem hivatalból indított vizsgálatok keretében. E jelentésben a helyi és a nemzetiségi önkormányzatok működésére, együttműködésére fókuszálva, a törvényességi felügyelet szemszögéből közelítve igyekeztem feltárni a nemzetiségi önkormányzatok számára biztosított jogok érvényesülésének gyakorlati tapasztalatait. Vizsgálatomat a jogszabályi változásokkal érintett szervezetek, hatóságok széleskörű bevonásával végzem, lehetőséget teremtve a problémák minél szélesebb körben történő feltárására és a már meglévő „jó gyakorlatok” nyilvánosság elé tárására is.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- A nemzetiségek a magyar politikai közösségen belüli, állami védelmet és támogatást élvező kulturális és politikai közösségek. „A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők. Vállaljuk, hogy [...] a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját [...] ápoljuk és megóvjuk.” [Alaptörvény, Nemzeti hitvallás, 7-8. mondat] A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. [Alaptörvény, XXIX. cikk (1) bekezdés első mondat]
- Nemzetiségi identitáshoz való (egyéni nemzetiségi) jog. A nemzetiségi identitás szabad, korlátozásoktól mentes vállalása és megőrzése a nemzetiséghez tartozó magyar állampolgár önrendelkezési jogán alapuló

alapjoga. „Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez.” [Alaptörvény, XXIX. cikk (1) bekezdés második mondat]

- Nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának joga. „A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.” [Alaptörvény, XXIX. cikk (2) bekezdés harmadik mondat]
- A nemzetiségek jog védelmének garanciális szabályait a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény tartalmazza „A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, valamint a helyi és országos önkormányzataik megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg.” [Alaptörvény, XXIX. cikk (3) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njtv.)
- a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.)
- az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről szóló 1999. évi XXXIV. törvény
- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)
- az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.)
- a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet
- a nemzetiségi célú előirányzatokból nyújtott támogatások feltételrendszeréről és elszámolásának rendjéről szóló 28/2012. (III. 6.) Korm. rendelet (feladatarányos támogatás szabályairól szóló Korm. rendelet)

A vizsgálat célja és módszere

A nemzetiségek alapvető jogait az Alaptörvény XXIX. cikke határozza meg, amely egyebek mellett deklarálja, hogy a nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. Az Alaptörvény hatálybalépése szükségessé tette, hogy a nemzetiségek jogait egy új sarkalatos törvény szabályozza. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Njtv. jelentős változásokat eredményezett a nemzetiségi önkormányzatok működése és feladatellátása terén. Ennek egyik elemeként a nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletével kapcsolatos szabályok is változtak.

A Njtv. 146. §-a szerint a kormányhivatalok a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének rendjével egyező tartalommal és módon látják el a nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletét. Vizsgálatom fókuszában ezért a nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyelete során szerzett tapasztalatok összegzése, a nemzetiségi jogok érvényesülésének nemzetiségi önkormányzatok tevékenységén keresztül történő vizsgálata állt. A vizsgálat célja volt annak feltárása is, hogy a nemzetiségi önkormányzatok miként voltak képesek élni a 2012. január 1. óta számukra rendelkezésre álló jogi eszközökkel, főként a nemzetiségi önkormányzatok megillető kezdeményezési joggal.

A nemzetiségi jogok érvényesülése, és a nemzetiségi önkormányzatok működése sem értelmezhető azonban a helyi önkormányzat nemzetiségi jogok gyakorlásához fűződő tevékenységének figyelembe vétele nélkül. Az Ötv. 8. § (1) bekezdése a települési önkormányzat feladatai között nevezi meg a nemzeti és etnikai kisebbségek jogai érvényesítésének biztosítását. A nemzetiségi jogok érvényesülésének vizsgálata ezért nem lehet teljes a települési önkormányzatok nemzetiségekkel összefüggő eljárásainak áttekintése nélkül. Vizsgálatom ezért kiterjedt a helyi önkormányzatok nemzetiségeket érintő jogalkotási gyakorlatára, valamint a nemzetiségi önkormányzatokkal való együttműködés – szintén a törvényességi felügyelet szemszögén keresztül történő – áttekintésére is. Eljárásom során azt is vizsgáltam, hogy a 2012. június 1-jén hatályba lépett szabályozás szerint a települési önkormányzatok hogyan biztosították a működéshez szükséges jogi és a technikai feltételeket a nemzetiségi önkormányzatok számára. A vizsgálat gerincét képező törvényességi felügyelet témakörhöz kapcsolódóan, átfogóan áttekintettem a nemzetiségi önkormányzatok finanszírozásának egyes időszerei kérdéseit is.

A kormányhivataloktól kapott válaszok alapján azonban nem csak arról kapunk képet, hanem arról is, hogy maguk a kormányhivatalok hogyan alkalmazkodtak a törvényességi eljárás felügyeleti jellegű feladatellátáshoz.

A vizsgálat eredményessége érdekében megkerestem valamennyi megyei és a budapesti kormány megbízottat. A nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletének vizsgálatához összeállított, és a kormányhivatalok részére megküldött kérdőív témakörönként tartalmazta azokat a kérdéseket, amelyek alapján a kormány megbízottak részletesen tájékoztattak a kormányhivatal nemzetiségeket érintő tapasztalatairól. Minden kormányhivaltól megérkezett a válasz, a vizsgálat így az ország teljes területét lefedte, és mind a 13 nemzetiségre kiterjedt.

A megállapított tényállás a megkeresett szervek válaszai alapján

I. A nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyelete

A nemzetiségi jogokkal kapcsolatos tapasztalatok a törvényességi ellenőrzési, illetve törvényességi felügyeleti jogkörben eljáró kormányhivatalok adatszolgáltatása, a beérkezett húsz válasz alapján a következőképpen összegezhető:

Névhasználat

A 2012. január 1-je, a törvény hatálybalépése előtt létrejött kisebbségi önkormányzatok elnevezése a Njtv. 159. § (1) bekezdése alapján kisebbségiről nemzetiségi önkormányzatra változott.

A Njtv. 159. § (1) bekezdésével összefüggésben a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium nemzetiségi és civil társadalmi kapcsolatokért felelős helyettes államtitkára 2012. január 24-én kelt levelében a névvisseléssel kapcsolatban a következő értelmezést adta: A Njtv. 159. § (1) bekezdése és a Ptk. 77. 5 (3) bekezdése értelmében a nemzetiségi önkormányzatok szabad névválasztásának egyetlen korlátja, hogy másik nemzetiségi önkormányzattól és egyéb más szervezettől megkülönböztetotnek kell lennie. A Njtv. 159. § (1) bekezdése nem az egyes önkormányzatok névvisseléséről rendelkezik, hanem a kisebbségi önkormányzat, mint szervezettípus általános elnevezésének megváltozásáról.

A kormányhivatalok általában a felterjesztett jegyzőkönyvek alapján vizsgálták felül, hogy a kisebbségi önkormányzatok a korábbi kisebbségi elnevezést nemzetiségi önkormányzatra módosították-e. A névváltozás átvezetését az új elnevezés megállapításáról szóló határozat meghozatala, és az ennek megfelelően módosított szervezeti és működési szabályzat jelenti. Nem merült ki azonban a formális döntéshozatalban a nemzetiségi önkormányzatok teendője. Két új változás is szükségessé tette a névhasználattal kapcsolatos teendők határidőben történő elvégzését. Az egyik az önálló számlanyitás kötelezettsége, a másik pedig a törzskönyvi nyilvántartásba való regisztráció. Mindkettő a költségvetési támogatás folyósításának alapfeltétele.

Vas megyében a kormányhivatal már 2012. január 4-én, körlevelében hívta fel az érintettek figyelmét arra, hogy az önálló számla nyitásához a névváltoztatás nélkülözhetetlen.

A kormányhivatalok a törzskönyvi nyilvántartást vezető Magyar Államkincstár területi igazgatóságaival folyamatosan egyeztettek a névváltozás, illetve a jogszabályi előírásoknak való megfelelés ügyében. A kisebbségi önkormányzatoknak ugyanis a Magyar Államkincstár által lefolytatott törzskönyvi eljárásához módosítaniuk kellett az elnevezésüket, mert csak a jogszabályi előírásoknak megfelelő önkormányzat kerülhetett törzskönyvi nyilvántartásba.

A kormányhivatali adatszolgáltatások alapján megállapítható, hogy a nemzetiségi önkormányzatok közül nem mindegyik tünteti fel elnevezésében a nemzetiségi jelzőt. Ezek a nemzetiségi önkormányzatok elnevezésükben a település nevét, az adott nemzetiség megjelölését és az önkormányzat kifejezést szerepeltetik, a nemzetiségi jelzőt nem. A kormányhivatal tájékoztatása szerint e nemzetiségi önkormányzatok egy része már a jogi szabályozás változása előtt is ilyen módon állapította meg elnevezését, így nem kényszerült névmódosításra. Más esetekben pedig az új elnevezés megállapításakor az volt a cél, hogy egy esetleges újabb törvénymódosítás esetén az önkormányzat ne kényszerüljön újabb – költségkihatással járó – kötelező névváltoztatásra.

Eltérő gyakorlat alakult ki a roma és a cigány nemzetiségi jelző használatát illetően. A Njtv. 1. mellékletében sorolja fel a magyarországi nemzetiségeket, a felsorolásban roma nemzetiség szerepel. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium tájékoztató levelében kifejtette, hogy a Njtv. 1. melléklete szerinti felsorolásba beleértendő a roma mellett a cigány kifejezés is.

A cigány önkormányzatok egy része a roma elnevezést választotta, további hányaduk azonban a cigány jelző mellett döntött. E döntések hátterében az is állhatott, hogy a Kincstár kifejezetten a roma jelző használatát javasolta – adta tudtomra az egyik kormányhivatal. A később kiadott, fentebb hivatkozott szakmai vélemény, amely a cigány jelző használatát is jogszerűnek minősítette, ezeken az arányokon már nem változtatott, mert a korábban meghozott döntéseiket a nemzetiségi testületek már nem módosították.

A nemzetiségi önkormányzatok elnevezésével kapcsolatosan a Baranya Megyei Kormányhivatal informált arról is, hogy Országos Statisztikai Adatgyűjtési Program (OSAP) adatszolgáltatás 2012. első negyedévében bevezetett változása eredményeként a nemzetiségi önkormányzatok az adatszolgáltatásban már nem a helyi önkormányzatokkal közös, hanem önálló munkalapon szerepelnek. Az erre a célra szolgáló OSAP táblázata pedig már tartalmazza a nemzetiségi önkormányzatok hivatalos elnevezését, így az első negyedéves adatszolgáltatás alkalmával (2012. április 15.) véglegesen tisztázódott az is, hogy a nemzetiségi önkormányzatok már a módosított elnevezést alkalmazták. A rendelkezés eredményeként pedig létrejött egy olyan adatbázis, amely a nemzetiségi önkormányzatok adatait nem a helyi önkormányzatával összevontan, hanem attól elkülönítetten kezeli.

Általánosságban az állapítható meg, hogy a névváltozással összefüggő kötelezettségüknek a nemzetiségi önkormányzatok eleget tettek, a kormányhivatalok a folyamatos kapcsolattartással, tájékoztatással mederben tartották a folyamatot. Kivételt ez alól Pest, Somogy és Tolna megye képezett.

Pest megyében egyetlen nemzetiségi önkormányzatnál történt jogszabálysértés, itt a kormányhivatali válaszadás idején folyamatban volt a képviselő-testület ülésének összehívása a törvényi kötelezettségek – köztük a névváltozás átvezetésének – elmulasztása miatt. Somogy megyében két nemzetiségi önkormányzat nem tett eleget a névváltoztatással kapcsolatos törvényi kötelezettségének, melynek elsősorban anyagi oka volt. Az egyik nemzetiségi önkormányzat testületi ülésén elhangzott, hogy az összes hivatalos okmány, pecsét, stb. cseréje az önkormányzat szűkös anyagi helyzetét még nehezebbé tenné. A kormányhivatal törvényességi felhívása az adatszolgáltatás idején még folyamatban volt. Tolna megyében három nemzetiségi önkormányzat a jegyzőkönyv-továbbítási kötelezettségének nem tett eleget, így esetükben nem állapítható meg, hogy eleget tettek-e a névváltozással kapcsolatos kötelezettségüknek. A kormányhivatal mindhárom esetben törvényességi felhívással élt.

Törvényességi felügyelet

A fővárosi és megyei kormányhivatal a Mötv. törvényességi felügyeletre vonatkozó, 2012. január 1-jén hatályba lépett rendelkezései alapján – az elmaradt nemzetiségi önkormányzati döntés pótlása (aktuspótlás) kivételével – a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének rendjével egyező tartalommal és módon látja el a nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletét is. Ettől az évtől kezdve tehát a kormányhivatal a Njtv. 146. §-a alapján a nemzetiségi önkormányzatok felett – a korábbi törvényességi ellenőrzés helyett – törvényességi felügyeletet gyakorol.

A kormányhivatal törvényességi felügyeleti eljárásának célja a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete, bizottsága, működése jogszerűségének biztosítása.

A kormányhivatal ezért törvényességi felügyeleti eljárás keretében vizsgálja az önkormányzat:

- a) szervezetének, működésének, döntéshozatali eljárásának jogszerűségét;
- b) döntéseinek (rendelet, határozat) jogszerűségét;
- c) törvényen alapuló jogalkotási, továbbá jogszabályon alapuló döntési és feladat-ellátási (közszolgáltatási) kötelezettségének teljesítését.

A törvényességi eljárás tehát a működés, a határozatok jogszerűségének, illetve a külön jogszabályban előírt határozathozatali kötelezettség ellenőrzésének körére terjed ki.

A törvényességi eljárás megindítása

A helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének részletes szabályairól szóló 119/2012. (VI. 26.) Korm. rendelet (Korm. rendelet) alapján a törvényességi felügyeleti eljárás indulhat hivatalból – ekkor a kormányhivatal a hivatali hatáskörében tudomására jutott adatok alapján indítja el a vizsgálati eljárást – vagy bejelentésre.

A törvényességi felügyeleti eljárás két szakaszban, vizsgálati, illetve intézkedési szakaszban folyik. A vizsgálati szakaszban a hivatalból, vagy bejelentésre megindított eljárás során a kormányhivatal feltárja az adott önkormányzati döntéshozatali eljárást, a döntést, illetve a működés körülményeit, és megállapítja, hogy azok megfelelnek-e a jogszabályoknak. Amennyiben a lefolytatott vizsgálat során a fővárosi vagy a megyei kormányhivatal jogszabálysértést nem észlel, a vizsgálati szakasz külön döntés meghozatala nélkül lezárul.

A Kormányhivatal rendszerint saját hatáskörében, a hozzá beérkező jegyzőkönyvek folyamatos és teljes körű ellenőrzésével tesz eleget a törvényi kötelezettségének. A törvényességi vizsgálat azonban csak akkor kezdhető meg, ha az adott nemzetiségi jegyzőkönyv rendelkezésre áll. Arról azonban a kormányhivatal előzetesen nem rendelkezik információval, hogy mikor tart a nemzetiségi önkormányzati ülést, mikor várható az arról készült jegyzőkönyv érkezése. Az jó esetben a munkatervből derülhet ki, hogy az egyes nemzetiségi önkormányzatok esetében mikor várható testületi ülés tartása. A tervezett testületi ülések időpontjáról értesítést a kormányhivatal nem kap, a meghívóval csak az ülésről készült jegyzőkönyv mellékletében találkozhat.

Ezt támasztja alá a Csongrád Megyei Kormányhivatal jelzése is, amely arra figyelmeztet: a kormányhivatal nem rendelkezik információval arra nézve, hogy egyes nemzetiségi önkormányzatok mikor tartanak ülést, vagyis mikor áll elő a jegyzőkönyv felterjesztésére vonatkozó kötelezettség. Az Njtv. évente minimálisan 4 ülés tartását írja elő kötelezettségként, így ha egy nemzetiségi önkormányzattól 2-3 hónapon keresztül nem érkezik jegyzőkönyv, az nem jelent automatikusan mulasztást. Gyakran csak a jegyzőkönyv beérkezésekor észleli a hivatal a késedelmet, ezáltal a jogsértés tényét.

A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal – élve a megváltozott jogszabályi környezetet adta lehetőséggel – a fenti akadályt kiküszöbölendő, a jegyzőkönyv felterjesztése miatt nem utólag él írásbeli törvényességi felhívással, hanem proaktív módon gyakori írásbeli információkéréssel előzi meg a törvénytől helyzet kialakulását.

A helyzet jogszerűen kezelhető, ha a kormányhivatal a meghívóval értesül a nemzetiségi önkormányzat üléséről, így – erőforrás-kímélő módon – az ülés kitűzött napjától számított határidő elteltével tudja az általa megválasztott intézkedést tenni a jegyzőkönyv felterjesztése érdekében. Ezt elérhető például azzal, ha a nemzetiségi önkormányzat ülését összehívó elnök a képviselők meghívójával egyidejűleg kézbesített meghívó megküldésével értesíti a kormányhivatalt a megtartandó ülés időpontjáról. Jelenleg azonban ezt jogszabály nem írja elő.

Törvényességi eljárás döntéshozatal nélkül

Az egyes kormányhivatalok tehát a beérkezett jegyzőkönyvek alapján a Njtv. 95. § (2)-(4) bekezdéseiben foglaltaknak megfelelően a jegyzőkönyv tartalmát, a meghívó, előterjesztések meglétét, majd ezt követően az adott ülésen hozott egyes döntések törvényességét vizsgálják. Amennyiben a döntéshozatal eljárási rendje és az ott hozott döntések jogszerűek, a vizsgálati eljárás minden esetben döntéshozatal nélkül zárul le.

Az esetek túlnyomó többségében erre kerül sor. Azonban itt szükséges kitérni arra, hogy a kormányhivatalok több száz – egyes megyékben több ezer – nemzetiségi önkormányzati testületi jegyzőkönyvet és határozatot vizsgálnak át, mire megállapítják, hogy nem szükséges további törvényességi intézkedést tenni, a nemzetiségi önkormányzat működése, döntései – a jegyzőkönyv alapján – megfelelnek a jogszabályi követelményeknek.

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében például azoknak a működési, döntéshozatali jogsértéseknek a feltáráshoz, amelyek ügyében végül 366 törvényességi intézkedés megtételére került sor, 2534 nemzetiségi önkormányzati ülésről készült jegyzőkönyvet, 6229 nemzetiségi önkormányzati határozatot kellett áttanulmányozni a vizsgálat időszakában.

A törvényességi felhívás

Amennyiben a jegyzőkönyv, maga a nemzetiségi önkormányzati döntés, vagy a döntéshozatal módja, az eljárás rendje fennakad a törvényességi vizsgálat rostáján, a kormányhivatal – törvényességi felügyeleti eljárása keretében törvényességi intézkedéssel, a fokozatosság elvét szem előtt tartva első lépésben törvényességi felhívással szólítja fel az érintett önkormányzatot a jogszabálysértés megszüntetésére.

A vizsgálat alá vont önkormányzati intézkedés ügyében 2011-ben általában a jogsértés súlyától függően többnyire szóbeli, súlyosabb esetekben írásbeli észrevételt tettek a kormányhivatalok. 2012. január 1-jétől a kormányhivatal törvényességi felhívással él az önkormányzat jogsértő döntése ellen.

A jogalkotó – a törvényességi felügyelet eredményességének az alapfeltételeként – jogszabályban biztosította a kormányhivatal információkerési jogát. Egyúttal azonban részletesen rögzítésre kerültek a kapcsolattartás törvényességi felügyeleti eljárás során követendő eljárás szabályai is. E rendelkezések pontosan meghatározzák az írásbeli kapcsolattartás formáit, illetve azt, hogy ezek jogszabályban meghatározott módjai – tehát az írásbeli és a szóbeli kapcsolattartás is – kizárólag a fővárosi és megyei kormányhivatal információkerési jogával és a szakmai segítségnyújtásával összefüggésben alkalmazhatóak.

A vizsgálat során megkeresésünkben arra kértük a kormányhivatalokat, hogy az OSAP statisztikai adataival alátámasztva számoljanak be a törvényességi eljárás során szerzett tapasztalataikról. A törvényességi felhívások leggyakoribb okait a 20 kormányhivatal válaszai alapján a következőképpen összegeztük.

A jegyzőkönyvek késedelmes megküldése

Kétségtelen, a kormányhivatal nem képes a döntések törvényességét vizsgálni, amíg nincs a kezében jegyzőkönyv. Különösen így van ez a határidőhöz kötött önkormányzati döntések törvényességi vizsgálata esetén.

Az észrevételeknek, felhívásoknak egyértelműen leggyakoribb oka a jegyzőkönyvek késedelmes megküldése.

Az alábbi ábra a Zala Megyei Kormányhivatal törvényességi eljárás okait jeleníti meg, a vizsgált időszakban. A jegyzőkönyvek késedelmes megküldése jelenti az esetek több mint kétharmadát.

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal tapasztalata szerint a nemzetiségi önkormányzatok testületi-üléseiről készült jegyzőkönyvek rendszeresen a 15 napos határidőt jóval túllépve érkeznek meg a hivatalhoz, gyakoriak a többhónapos késések is.

Hajdú megyében egy nemzetiségi önkormányzat mintegy féléves késedelemmel terjesztette fel 2011. évi jegyzőkönyveit.

A Tolna Megyei Kormányhivatal arról is beszámolt, hogy 3 nemzetiségi önkormányzat a 2012. évben tartott üléséről nem küldött jegyzőkönyvet a kormányhivatal részére, így esetükben nem állapítható meg, hogy eleget tettek-e egyes törvényben megszabott kötelezettségüknek.

A kormányhivatalok általában úgy ítélik meg: a jegyzőkönyv felterjesztési gyakorlatra pozitív hatással van az a körülmény, hogy a feladatalapú támogatás megállapításának egyik feltétele a kellő számú testületi ülésről illetve közmeghallgatásról készült jegyzőkönyv megléte. A 2012. évi feladatalapú támogatás elbírálásához szükséges jegyzőkönyvek Támogatóhoz (EMMI) történő beérkezésének határideje 2012. április 15-e volt. A támogatási időszak végéhez közeledve a jegyzőkönyvek nagyobb számban érkeznek a kormányhivatalokhoz.

Erről számolt be a Somogy Megyei Kormányhivatal is: a határidőt megelőző 3 hétben észrevehetően megugrott a (késve) beérkezett jegyzőkönyvek száma. A felterjesztési morál javítása érdekében ezért a kormányhivatal a jövőben fokozott figyelmet fordít a határidőben be nem küldött jegyzőkönyvekre.

2011-ben és 2012-ben Baranya megyében is jellemző volt, hogy a feladatalapú támogatáshoz kötődő, a támogatás megállapítása szempontjából releváns határidő közeledtével nagymértékben megszorodott a felterjesztett jegyzőkönyvek száma. A felterjesztéssel esetlegesen késedelembe esett önkormányzatok ekkor pótolták a jegyzőkönyveket, illetőleg erre az időszakra időzítették további ülések megtartását, illetve még meg nem tartott közmeghallgatásokat szerveztek a támogatás elnyerése, illetve a támogatási összeg növelése érdekében. A jegyzőkönyveket a törvényi határidőn belül a nemzetiségi önkormányzatok 65-70%-a küldi meg határidőben Veszprém megyében. A határidőt követő 30 napon belül érkezik meg a megyében működő nemzetiségi önkormányzatok üléseiről készült jegyzőkönyvek 20%-a. Jelentős határidő túllépés figyelhető meg a nemzetiségi önkormányzatok 10%-a esetében.

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal részletes kimutatásban tájékoztatott a nemzetiségi önkormányzatok milyen határidőben tettek eleget jegyzőkönyv felterjesztési kötelezettségüknek.

2011. évben beérkezett jegyzőkönyv: 1298 darab

2012. évben a válaszadás időpontjáig beérkezett jegyzőkönyv: 815 darab

Ez a következő képet mutatja:

A jegyzőkönyv továbbításának rendje körüli további anomáliák

A Nektv. 30/F. § (2) bekezdése alapján 2011. évben a jegyzőkönyvek elkészítéséről az elnöknek kellett gondoskodnia, aki 15 napon belül azt megküldte a jegyzőnek, a jegyző pedig 5 napon belül továbbította törvényességi ellenőrzést végző szervnek. A jegyzőkönyvek kormányhivatalhoz történő felterjesztése tehát 2011-ben a jegyző feladata volt a Nektv. alapján. 2012. január 1-jétől hatályba lépett új szabályok szerint azonban jegyzőkönyvek felterjesztéséért közvetlenül a nemzetiségi önkormányzati elnökök a felelősek. A jogalkalmazási gyakorlat azonban nem következetes.

A Békés Megyei Kormányhivatal arról számolt be, hogy a jegyzőkönyveket jellemzően az önkormányzatok elnökei továbbítják a kormányhivatalnak.

Csongrád megyében a nemzetiségi önkormányzatok több mint felénél az elnök küldi meg/viszi be személyesen a jegyzőkönyvet a kormányhivatalnak, és folyamatosan csökken azoknak az önkormányzatoknak a száma, ahol a korábbi gyakorlatot folytatva a jegyző, illetőleg a polgármesteri hivatal útján gondoskodnak a továbbításról. A Csongrád megyei tapasztalatok szerint azonban ebben az évben a korábbinál több esetben akad az önkormányzatok beérkezése. Ennek jellemző oka az, hogy a nemzetiségi önkormányzat elnöke – a korábbi eljárási rend szerint – eljuttatta ugyan a jegyzőkönyvet a polgármesteri hivatal kijelölt munkatársa részére, ezzel egyidejűleg azonban nem gondoskodott a jegyzőkönyv kormányhivatalhoz történő postázásáról, mivel a korábbi gyakorlat alapján úgy vélte, a helyi önkormányzatnál leadott jegyzőkönyv révén eleget tesz a jogszabályi kötelezettségének. A Csongrád Megyei Kormányhivatal ezért 2012. év elején több esetben körlevél útján hívta fel a nemzetiségi önkormányzatok elnökei és az érintett jegyzők figyelmét a jogszabályi változásokra. Ennek ellenére néhány helyen továbbra is problémát okoz a jegyzőkönyvek közvetlen megküldésére vonatkozó szabályozás megfelelő értelmezése. A jegyzők és a polgármesteri hivatalok munkatársai lehetőségeikhez mérten természetesen továbbra is megadják a szükséges segítséget és tájékoztatást az elnökök részére.

A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal szintén azt jelezte, hogy a felterjesztés gyakorlatának javítását nem segíti elő a jelenleg hatályos félreérthető szabályozás. A Kormányhivatal arról is tájékoztatott, hogy a beérkező jegyzőkönyvek nagyobb hányadát így is még mindig a jegyző, csak kisebb részét küldte meg a nemzetiségi önkormányzat elnöke a hivatalnak.

A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal tapasztalatai szerint a legtöbb esetben a jegyzők továbbra is segítik a nemzetiségi önkormányzat működését, közreműködnek a jegyzőkönyvek elkészítésében. Emiatt a jegyzőkönyvek tartalmi és formai minősége és a felterjesztési gyakorlat az elmúlt évekhez képest javult.

A Hajdú-Bihar megyei tapasztalatok szintén azt mutatják, hogy a nemzetiségi önkormányzatok jegyzőkönyveit jellemzően továbbra is a jegyzők továbbítják a kormányhivatal felé, Heves megyében azonban kétharmad részben az elnökök, egyharmad részben a jegyzők küldik meg a nemzetiségi önkormányzat jegyzőkönyveit a hivatalnak, Jász-Nagykun-Szolnok megyében pedig az a gyakorlat alakul ki, hogy a jegyzőkönyvek megküldéséhez az elnökök jellemzően igénybe veszik a polgármesteri hivatalok segítségét.

„Jellemzően a jegyzők továbbítják a nemzetiségi önkormányzati jegyzőkönyveket hivatalunkhoz, elenyésző azon elnökök száma, akik közvetlenül küldik meg a jegyzőkönyveket” – tájékoztatott a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal.

Jó gyakorlatról számolt be a Zala Megyei Kormányhivatal. A tájékoztatás szerint az egyes szakmai tanácskozásokon elhangzottaknak, valamint a jegyzők közreműködésének köszönhetően sokat javult a nemzetiségi önkormányzatok jegyzőkönyveinek felterjesztési gyakorlata. A határidő (15 nap) pontos betartásához nagymértékben hozzájárult az, hogy a nemzetiségi önkormányzatok jegyzőkönyveit – az együttműködési megállapodásokban foglaltaknak megfelelően – az adott települési önkormányzat hivatalában készítik, s ennek köszönhetően a „TERKA” rendszeren is megküldésre kerülnek a jegyzőkönyvek. A jegyzőkönyvek a törvényi előírásoknak megfelelően készülnek és az önkormányzatok a szükséges mellékleteket csatolják is.

A Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal – és mellette több másik kormányhivatal is – arra hívta fel a figyelmet, hogy a jegyzőkönyvek többsége kíséreléssel nélkül érkezik, ezért a beküldő személye sem állapítható meg. Ez Somogy megyében nem okoz problémát, ott a jegyzőkönyvek postázását nagyrészt az önkormányzati hivatalok ügyintézői végzik, a kísérelőleveleket pedig általában a nemzetiségi elnökök írják alá, bár az is előfordult, hogy a kíséreléssel a jegyzők aláírásával van ellátva.

A törvényességi eljárás akadályozó tényezői

A válaszokból egyértelműen kitűnik, hogy a törvényességi felügyelet hatékonyságát csökkenti a jegyzőkönyvek 15 napos felterjesztési határidőn túli beérkezése.

Míg azonban a jegyzőkönyvek határidőn túli megküldése pusztán késlelteti a törvényességi vizsgálat lefolytatását, a jegyzőkönyv felterjesztésének elmaradása – amellet, hogy önmagában is törvénysértő – gátja a törvényességi vizsgálati eljárás lefolytatásának.

A törvényességi felügyeleti eljárás legfőbb akadályozó tényezője, ha a nemzetiségi önkormányzat elmulasztja, vagy a Njtv-ben előírt határidőt jelentősen túllépve terjeszti fel a testületi ülésekről készült jegyzőkönyveket. A kormányhivatal törvényességi felügyeleti jogköre gyakorlásának csak akkor tud eleget tenni, ha a testületi jegyzőkönyveket az arra kötelezettek az előírt határidőn belül megküldik. Amennyiben viszont a jegyzőkönyvek jelentős késedelemmel kerülnek felterjesztésre, fennáll annak a lehetősége, hogy már végrehajtott döntés minősül jogszabálysértőnek, amelyet a továbbiakban esetleg orvosolni sem lehet – hozta tudomásomra a Nógrád Megyei Kormányhivatal.

A Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal válaszelevelében leszögezte: a jegyzőkönyv beküldési fegyelem erősítését tűzte ki célul, mert a törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatásának egyetlen akadályozó tényezője az, ha a jegyzőkönyveket nagy késéssel, vagy egyáltalán nem küldik meg a hivatal részére.

A törvényességi intézkedések gyakori tárgyai a jegyzőkönyvek további hiányosságai is. Elsőként kell említeni az alapvető szerkesztési hiányosságokat, amelyek a jegyzőkönyv alaki és tartalmi követelményeire vonatkozó rendelkezések figyelmen kívül hagyásától egészen a jegyzőkönyvek oldalszámozásának hiányáig terjed.

A jegyzőkönyvek sok esetben a Njtv. tartalmi rendelkezéseinek sem felelnek meg. Ezek közül a legnagyobb problémát az jelenti, hogy a jegyzőkönyvek kormányhivatalhoz történő felterjesztésekor az előterjesztéseket a jegyzőkönyvekhez nem csatolják.

A nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületi ülésén született határozat meghozatalánál és formába öntésénél szintén számos, törvényességi észrevételre okot adó hibáról számoltak be a kormányhivatalok. Itt a törvénysértések sora a legalapvetőbb hiányosságoktól – a meghozott döntésről nem születik számozott határozat, a jegyzőkönyvben nem rögzítik a szavazás számszerű eredményét, nincs megjelölve a felelős, a határidő, a határozat nem világos, közérthető – egészen speciális esetekig terjed: például a nemzetiségi önkormányzati költségvetést módosító határozatban nem jelenítették meg a pontos összegeket.

A működéshez, döntéshozatali eljáráshoz kapcsolódó mulasztások miatt tett leggyakoribb törvényességi felhívások között kiemelt helyen szerepel, hogy nem hívják meg az ülésre a jegyzőt vagy megbízottját, aki így nem vesz részt a nemzetiségi önkormányzati napirendek tárgyalásában. A kormányhivatali adatszolgáltatás szerint még mindig előfordul, hogy rendeletet alkot a nemzetiségi önkormányzat határozat helyett, de arra is volt példa, hogy a szervezeti és működési szabályzatot – amely nemzetiségi önkormányzat esetében határozati formában kerül elfogadásra – paragrafusokkal tagolták. Az ülések nyilvánosságára vonatkozó szabályokat szintén nem sikerült minden esetben maradéktalanul betartani, ez szintén a kormányhivatal törvényességi intézkedését vonta maga után. Súlyosabb következményekkel jár, hogy egyes nemzetiségi önkormányzatok nem tartották meg a jogszabályban előírt minimális számú képviselő-testületi ülést, illetve a közmeghallgatást. Az együttműködési megállapodások megkötésével kapcsolatos anomáliák tárgyalására a későbbiekben bővebben sor kerül.

A leghosszabb azonban a mulasztások törvénysértések listája. A kormányhivatalok adatszolgáltatásából az derül ki, hogy az egyes törvényességi felhívásokban nem csupán egy jogsértés került megállapításra, több esetben a feltárt jogszabálysértések száma kettő, vagy annál több. Leggyakoribb jogsértésnek a jegyzőkönyvek késedelmes megküldése minősül. A listát ez, a jegyzőkönyv megküldésének késedelmes teljesítése, vagy elmaradása vezeti. A helyzetet súlyosbítja, ha a jegyzőkönyv felterjesztésének elmulasztása egyben a költségvetés, költségvetési koncepció, féléves, háromnegyedéves beszámoló, zárszámadás, a szervezeti és működési szabályzatot elfogadó határozat, valamint a települési önkormányzattal kötendő együttműködési megállapodás felterjesztésének elmulasztását is jelenti egyben, tekintettel arra, hogy mindezeknek a döntéseknek adott határidőben a jegyzőkönyvben kellene, hogy szerepeljenek.

Az alábbi diagram a mulasztással előidézett törvénysértéseket jeleníti meg Tolna megyében:

2011-ben a törvényességi intézkedések 96%-a – 25 törvényességi észrevételből 24 – jegyzőkönyv-küldési kötelezettség nem vagy késedelmes teljesítése miatt került kibocsátásra. 2012-ben (a választás időszakáig) a mulasztás miatt tett törvénysértések törvényességi felhívások száma 17, ebből 14 jegyzőkönyv-küldési kötelezettség nem vagy késedelmes teljesítése miatt történt (83%).

Még differenciáltabb a helyzet, ha azt vizsgáljuk, hogy a jegyzőkönyv késedelmes felterjesztése milyen más mulasztások jogsértéssel együtt jelentkezett. Tolna megyében a jegyzőkönyv-küldési kötelezettség késedelmes vagy nem teljesítése okán tett törvényességi észrevételek 2011. évben 9 esetben a költségvetést, 5 esetben a zárszámadást, 17 esetben a szervezeti és működési szabályzatot elfogadó határozatot tartalmazó jegyzőkönyv felterjesztésének elmulasztását is jelentette egyben. Ez az arány 2012. évben is csak kis mértékben javult. A jegyzőkönyv-küldési kötelezettség késedelmes vagy nem teljesítése okán tett törvényességi észrevételek 3 esetben a költségvetést, 7 esetben a zárszámadást, 11 esetben a települési önkormányzattal kötendő együttműködési megállapodást tárgyaló jegyzőkönyv felterjesztésének elmulasztását is jelentette egyben:

A jegyzőkönyvek nem tartalmazzák az előterjesztést

A nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete, közgyűlése és bizottsága ülésének jegyzőkönyve részét képezi az ülésre szóló meghívó (közmeghallgatásról szóló közlemény) és az előterjesztések. A jegyzőkönyv tehát egy olyan közokirat, melynek kötelező tartalmi kelléke az előterjesztés. Az a korábban követett gyakorlat tehát, mely szerint a jegyzőkönyvekhez az előterjesztést az önkormányzatok nem csatolták, 2012. január 1-jétől már törvénysértésnek minősül.

Általánosnak mondható az a kormányhivatali tapasztalat, mely szerint a nemzetiségi önkormányzati jegyzőkönyvek jellemzően tartalmazzák a jelenléti ívet, a meghívót, ritkábban írásbeli előterjesztést. Az is általános megállapítás, hogy előterjesztéseket többségében a nagyobb települések (városok) nemzetiségi önkormányzatainál kerülnek a jegyzőkönyvek mellé, amint erről számot adott a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei és a Heves Megyei Kormányhivatal is.

Gyakori, hogy a jegyzőkönyv mellékleteit, az előterjesztéseket csak felhívásra, pótlólag küldik meg a kormányhivatal részére.

Tolna megyében a kormányhivatal – a fokozatosság elvét követve – azt a módszert alakította ki, hogy amennyiben a nemzetiségi önkormányzat a jegyzőkönyv részét képező mellékleteket (meghívó, előterjesztések) elmulasztja csatolni, a törvényességi referens telefonos egyeztetése révén kéri pótlólag megküldeni a hiányzó mellékleteket. Amennyiben pedig az a mulasztás gyakorlattá válik az adott nemzetiségi önkormányzatnál, úgy azt törvényességi felhívásban jelzik.

A Somogy Megyei Kormányhivatal tájékoztatása szerint a beküldött jegyzőkönyvek általában megfelelnek a Njtv.-ben meghatározott tartalmi követelményeknek, azonban a jegyzőkönyv részét képező mellékletek (meghívó,

előterjesztések) sok esetben nem kerülnek csatolásra. Erre a kormányhivatal azt a módszert alkalmazza, hogy a jegyzőkönyvek hiányosságait telefonon, illetve e-mailben jelzik a jegyzőknek (ritkán az elnököknek), akik rövid időn belül pótolják a hiányzó mellékleteket.

Ezzel a problémával küzdenek a többi megyében, így Csongrádban is, ahol a jegyzőkönyvek színvonalát általánosságban kielégítőnek ítélik, ám a leggyakoribb hiányosság szintén az, hogy az írásbeli előterjesztéseket nem, vagy hiányosan csatolják a jegyzőkönyvekhez.

Törvényességi felhívások képviselői járandóságok jogsértő megállapítása miatt

Számos törvényességi intézkedést igénylő nemzetiségi önkormányzati határozat született az önkormányzati képviselők számára kifizetett járandóságok körében is, amelynek egyik csoportját képezik a tiszteletdíjak megállapításával összefüggő, még mindig előforduló jogsértő döntések.

A Njtv. 153. § (2) bekezdése alapján a nemzetiségi önkormányzatok és a nemzetiségi települési önkormányzatok tisztségviselőinek jogállására, tiszteletdíjára, juttatásaira és a költségátalányára a polgármesteri tisztség ellátására vonatkozó törvényi rendelkezések alkalmazandók. A hatályos rendelkezés azt is rögzíti, hogy a nemzetiségi testület a nemzetiségi önkormányzat költségvetése terhére, a nemzetiségi közfeladat-ellátás veszélyeztetése nélkül – állapíthat meg tagjainak tiszteletdíjat, természetbeni juttatást.

Emellett még mindig gyakorta ad törvényességi felhívásra okot a természetbeni juttatások, költségtérítések jogellenes megállapítása a nemzetiségi önkormányzati képviselők részére. A költségtérítésre szintén a polgármesteri tisztség ellátásának egyes kérdéseiről és az önkormányzati képviselők tiszteletdíjáról szóló törvényi rendelkezéseit kell alkalmazni. Ennek alapján a képviselőnek a képviselő-testület képviseletében vagy megbízásából végzett tevékenységével összefüggő, általa előlegezett, számlával igazolt, szükséges költségét meg kell téríteni. A jobbra egyedi jogsértő testületi döntéseket a kormányhivatalok a törvényességi vizsgálatok és intézkedések keretében kezelik.

Szociális támogatást megállapító döntések miatti törvényességi felhívások

A törvénytértesek külön kategóriáját alkotják a – jobbra helyi önkormányzati hatáskörbe tartozó – hatósági ügyekben hozott, jogszabályi rendelkezésbe ütköző nemzetiségi önkormányzati döntések. A Njtv., de korábban a Nektv. sem tette lehetővé, hogy a nemzetiségi önkormányzat hatósági feladatokat lásson el. A Njtv. 116. § (2) bekezdése helyi nemzetiségi önkormányzat önként vállalható feladatainak köréből kiveszi a hatósági feladatok ellátását, tehát kizárt, hogy a nemzetiségi testületi szociális támogatás ügyében hatósági döntést hozzon. Ennek feltételei egyébként nem is adóttak nemzetiségi önkormányzati keretek között. Ennek ellenére Győr-Moson-Sopron megyében éppúgy előfordul, hogy a kisebbségi önkormányzat hatósági ügyben dönt, vagy egyéb szociális támogatást nyújt, mint Komárom-Esztergom megyében az, hogy egy magánszemély és családja közüzemi tartozását fizeti ki a nemzetiségi képviselő-testület.

Több roma nemzetiségi önkormányzatnál gyakorlat, hogy szociális támogatást nyújtanak magánszemélyeknek: halálesetkor, iskolakezdekéskor beiskolázási támogatást állapítanak meg, vagy épp fűzet, írószert, vagy ajándéksomagot adnak – törvényi felhatalmazás nélkül. Pest megyében egy nemzetiségi önkormányzat „természetben nyújtott átmeneti segélyként” tüntette fel egy rászoruló család számára tűzifavásárlásra átutalt támogatást. Arra is volt példa, hogy a képviselő-testület saját tagját részesítette szociális segélyben.

A törvényességi felügyelet további eszközeinek alkalmazása

A jogszabálysértések mielőbbi megszüntetése, valamint a jogszabálysértések megszüntetésének elhúzódnása, megakadályozása érdekében a törvényességi felügyeleti eszközök közül a törvényességi felhívást alkalmazzák elsősorban a kormányhivatalok. A Möt. 2012. január 1-jétől hatályba lépett felügyeleti eszközei bevezetése során a fokozatosság elvét követték, így körlevelekben, szakmai fórumokon tájékoztatták az érintetteket az új jogszabályi rendelkezésekről – számolt be a törvényességi felügyeleti gyakorlatról a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal.

A legtöbb kormányhivatal arról számolt be, hogy a törvényességi felügyelet további eszközeire – testületi ülés összehívásának kezdeményezésére, valamint törvényességi felügyeleti bírság kiszabására, határozathozatali kötelezettség elmulasztásának megállapítására, illetve bírósági eljárás kezdeményezésére – a nemzetiségi önkormányzatok működésével kapcsolatosan 2012. évben még nem volt szükség.

A kormányhivatal javaslattevési joga

A Möt. 133. § (2) bekezdése és a Korm. rendelet 4.§-a szerint a kormányhivatal javaslattal élhet a helyi önkormányzat működésére, szervezetére, döntéshozatali eljárására vonatkozóan. A javaslatot a helyi önkormányzat képviselő-testülete köteles megtárgyalni és arról döntést hozni. A javaslat elutasításának indokát a helyi önkormányzat köteles a kormányhivatallal ismertetni.

A Békés Megyei Kormányhivatal több alkalommal is élt javaslattevési jogával. Ennek keretében egy alkalommal egy nemzetiségi önkormányzatnak jelezték a 2012-ben tartott alakuló ülésén elkövetett kisebb jogsértések kijavításának szükségességét, valamint a szervezeti és működési szabályzat és a települési önkormányzattal kötendő együttműködési megállapodás elfogadásának a fontosságát. A javaslat alapján az önkormányzat a következő ülésén orvosolta a törvénytérteseket, és megtárgyalta a javasolt napirendeket. A

kormányhivatal több nemzetiségi önkormányzatnak javasolta a középtávú tervezésről szóló határozat pótlását. A javaslatokat az érintett nemzetiségi önkormányzatok megtárgyalták és a határozataikat meghozták.

Csongrád megyében négy esetben élt a kormányhivatal az Möt.v.-ben szabályozott javaslatlételi jogával. Két esetben a költségvetési koncepció megtárgyalására vonatkozó jogszabályi előírások jövőbeni betartására hívták fel az érintettek figyelmét, két esetben pedig a képviselő-testületi ülés megtartásával kapcsolatos javaslataikat (jegyző meghívása testületi ülésre, határozatok elfogadásának rendje) jelezték. Két ügyben a kormányhivatal által megszabott határidő még nem járt le, egy esetben pedig a képviselő-testület a javaslatlételben foglaltaknak megfelelően döntött. A másik esetben a testület nem tűzte ugyan napirendre a javaslatlételben foglaltak megtárgyalását, azonban az azóta megkötött együttműködési megállapodás tartalmazza a jegyző testületi ülésre történő meghívására vonatkozó megfelelő szabályozást, így nem éltek szankcióval. A kormányhivatal javaslatát elutasító döntés nem született.

A Pest Megyei Kormányhivatal is több esetben gyakorolta a javaslatlételi jogát. Ezek a javaslatok az ülések előkészítésére, az ülés nyilvánosságára, valamint a jegyzőkönnyvek szerkesztésére vonatkoztak. A javaslatokat az egyes nemzetiségi önkormányzatok napirendre tűzték, tárgyalták, egy esetben azonban döntést nem tudtak hozni, tekintettel arra, hogy egyik határozati javaslat sem kapta meg a jelenlévő képviselők több mint felének igen szavazatát, a későbbi ülések pedig sorra határozatképtelenek voltak. Három esetben hozott döntést a javaslattal kapcsolatban a nemzetiségi testület, három további javaslat ügye pedig folyamatban van.

A feladatellátási kötelezettségre vonatkozó mulasztás megállapítása

A Baranya Megyei Kormányhivatal a nemzetiségi önkormányzati feladatellátással összefüggésben arról tájékoztatót, hogy jelenleg egyetlen megyei székhelyű nemzetiségi önkormányzat sem tart fenn intézményt, illetve kulturális, oktatási, vagy egyéb feladat átruházására egyáltalán nem került sor. Arra hívta fel azonban a figyelmet, hogy a Njtv. 115. § d), f) g) pontokban előírt feladatok ellátása, ellátása módjainak meghatározása a nemzetiségi testületek mérlegelésén alapul, e feladatok ellátásába történő beavatkozás a testületek autonómiáját sértene. További hat megye számolt be hasonló tényekről.

A Njtv. 115. § e) pontjával összefüggésben a gyakorlat szerint az együttdöntés a nemzetiséget megillető jogosultság. Amennyiben az önkormányzat nem él azzal, úgy a választói előtt felel a mulasztásért. A döntéshozatal elmulasztását legtöbb esetben az a körülmény indokolja, hogy a testület a jelölt, jelöltek személyével egyetért.

A Njtv. 115. § h-i) pontjaival kapcsolatos feladatellátásra pedig közvetlen látátása a kormányhivatalnak nincs, ilyen tartalmú panaszbejelentés a hivatalhoz nem is érkezett – zárul a tájékoztatás.

A Vas Megyei Kormányhivatal is arról számolt be, hogy az Mhöt.v. 139. § (1) bekezdése alapján a nemzetiségi önkormányzatok feladat-ellátási kötelezettségének elmulasztása miatt intézkedést nem kellett tenni. Tájékoztatót arról is, hogy önként vállalt és közszolgáltatási jellegű feladatai a megyében a települési nemzetiségi önkormányzatoknak a vizsgált időszakban nem voltak. Azonban felhívta a figyelmemre is, hogy 2010-ben az Országos Szlovén Önkormányzat Felsőszölnök településen egy régi épületet vásárolt meg annak teljes berendezésével, amelyet szlovén tájházként működtet, intézményi keretek között. 2012-ben pedig átvette az apátistvánfalvai és felsőszölnöki szlovén nemzetiségű, többcélú oktatási intézmények fenntartói jogát. Az intézmény átszervezésének szinte minden mozzanatát a kormányhivatallal és az érintett öt településen működő szlovén nemzetiségi önkormányzattal egyeztetve, a javaslatokat, véleményeket figyelembe véve hajtották végre.

A testületi ülés összehívásának kezdeményezése

A megyék túlnyomó többségében így Nógrád, Somogy, Tolna, Vas megyében sem fordult elő olyan súlyú jogsértés, amely indokolta volna, hogy a kormányhivatal a nemzetiségi testületi ülés összehívását kezdeményezze, így ezen felügyeleti eszköz alkalmazására nem került sor.

Baranyában egy kistelepülésen működő nemzetiségi önkormányzat esetén volt szükséges az ülés összehívásának kezdeményezése, mivel a tagok – személyes ellentét miatt – nem voltak hajlandók az üléseken megjelenni, ezért határozatképes képviselő – testületi ülés huzamosabb ideig nem volt. A képviselő – testületi működés ezt követő időszakban helyreállt.

A Pest Megyei Kormányhivatal egyetlen esetben kezdeményezte a testületi ülés összehívását, mert a nemzetiségi önkormányzat 2012-ben még nem tartott ülést, ebből következően törvényi kötelezettségeiknek sem tettek eleget így számla nyitása, névváltozás stb.

A törvényességi felügyeleti bírság kiszabása

Törvényességi felügyeleti bírság kiszabására általában nem került sor, a kibocsátott törvényességi észrevételek elfogadásra kerültek, így egyéb felügyeleti eszköz alkalmazása nem vált szükségessé. A Somogy Megyei Kormányhivatal azt jelezte, hogy mindeddig ugyan nem került sor törvényességi felügyeleti bírság kiszabására, azonban jelenleg 10 törvényességi felhívást bocsátottak ki, ezek az eljárások folyamatban vannak. Amennyiben a határidő eredménytelenül telik el, a bírság kiszabására sor kerülhet.

Alaptörvény-ellenesen működő nemzetiségi önkormányzat feloszlátása

A nemzetiségi önkormányzat feloszlátásának kezdeményezését célzó javaslatlételi jogukkal a Kormányhivatalok jellemzően mindeddig nem éltek.

A Somogy Megyei Kormányhivatal arról számolt be, hogy mindeddig nem tettek ilyen javaslatot, de a megyében egy nemzetiségi önkormányzat nem működik ténylegesen, az ő esetükben előfordulhat, hogy sor kerül rá. Egyelőre törvényességi felhívásokkal próbálják rábírní őket a törvényes működésre.

A Fejér Megyei Kormányhivatal egy nemzetiségi önkormányzat esetében kezdeményezte az önkormányzat feloszlását, mivel nem működik, ülést nem tart, kötelező döntéseket nem hozta meg. A hivatal az illetékes minisztérium felhívására korábban kezdeményezte az érintett önkormányzat összehívását, ám ez nem vezetett eredményre.

A Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal olyan esetről tájékoztatott, amely a törvényességi eljárás intézkedési lehetőségeinek szinte teljes spektrumát felöleli:

A nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete 2010-ben, az alakuló ülésen nem választott elnököt és elnökhelyettest, emiatt a hivatal törvényességi felhívást bocsátott ki, aminek a testület a kitűzött határidőig nem tett eleget. Ezt követően a kormányhivatal a törvénysértés megszüntetésére a nemzetiségi önkormányzat testületének összehívását kezdeményezte. A testületi ülés nem volt határozatképes, így azon a törvénysértés megszüntetésére nem került sor. Ezt újabb törvényességi felhívás követte, amelyben a kormányhivatal kitért arra is, hogy 2011. év első negyedévében nem érkezett a képviselő-testület üléséről készült jegyzőkönyv, így a törvényességi ellenőrzési feladatát nem tudta ellátni.

Mindezen jogsértések alapján a kormányhivatal azt állapította meg, hogy a képviselő-testület szervezete és működése nemcsak súlyosan törvénysértő, hanem alkotmányellenesnek is minősül, ezért indokolt a kisebbségi önkormányzati testület feloszlására vonatkozó előterjesztés benyújtása.

Az önkormányzat a törvényességi felhívásban foglaltakra, határidőben nem válaszolt, ezért megtörtént a testület feloszlására vonatkozó előterjesztés előkészítése. A fenti előterjesztés benyújtására ezután mégsem került sor, mert időközben megválasztották az elnököt és az elnökhelyettest, de ugyanezen önkormányzat döntése ellen a következő hónapban újabb törvényességi felhívást kellett kibocsátani, mert a kisebbségi testület szociális hatósági hatáskörben járt el. Határidőben nem történt válaszadás, így 2011 augusztusában keresetet nyújtott be a kormányhivatal a Komárom-Esztergom Megyei Bírósághoz. A bíróság a kisebbségi önkormányzat határozatát hatályon kívül helyezte.

Szakmai segítségnyújtás

A Mötv. fentebb hivatkozott rendelkezése szerint a kormányhivatal szakmai segítséget nyújt a helyi önkormányzatnak a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben. A vizsgálat ezzel kapcsolatos kérdése volt, hogy a kormányhivatal hogyan biztosítja a nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyelete során szerzett tapasztalatok – jó gyakorlat, kerülendő eljárás – közzétételét, megismerhetőségét, hasznosítását?

A Baranya Megyei Kormányhivatal részletesen számolt be azokról a kommunikációs csatornákról, amelyeken keresztül eléri a nemzetiségi önkormányzatokat a működésükkel, feladataik ellátásával kapcsolatos tapasztalatok megosztása érdekében. A Baranya Megyei Kormányhivatal Önkormányzati Hírlevélben tette közzé „A települési és területi kisebbségi önkormányzatok működési támogatásáról” szülő módszertani útmutatót. Az elnöki tisztség megszűnésével kapcsolatos módszertani útmutatóban ismertették a munkakör átadás-átvétel részletes szabályait, az ehhez kapcsolódó dokumentum-mintákkal. Az adattovábbító rendszeren keresztül küldték ki az érintettek számára a következő kiadványokat:

- az alapvető jogok biztosának jelentését, valamint a helyettes államtitkár állásfoglalását a nemzetiségi elnök testületi ülésen történő részvételéről
- a nemzetiségi önkormányzatok jegyzőkönyveinek felterjesztésével összefüggő jogszabályi változásokról szóló tájékoztatót,
- az együttműködési megállapodások csatolásának elmulasztásával összefüggő tájékoztatót,
- a továbbított nemzetiségi jegyzőkönyvekről készített összefoglaló táblázatot,
- a feladatalapú támogatáshoz szükséges jegyzőkönyvek felterjesztési határidejéről szóló tájékoztatót, valamint
- a nemzetiségi jegyzőkönyvek elektronikus felterjesztéséről szóló információs anyagot.

A hivatal munkatársai – a személyes kapcsolattartás körében – részt vesznek tanácskozáson, szakmai összejöveteleken, így előadóként részt vettek a Baranya Megyei Cigány Nemzetiségi Önkormányzat által szervezett fórumon. Több alkalommal szerveztek szakmai napot a nemzetiségi elnökök részére, illetve értekezletet a nemzetiségi joganyagról a jegyzők számára. Mindezekről a honlapon is részletes tájékoztatás található.

A nemzetiségi munka adminisztrációs igényére figyelemmel a törvényességi főosztály egy munkatársa külön foglalkozik a nemzetiségi jegyzőkönyvek felterjesztésével kapcsolatos megkeresésekkel, tájékoztatáskérésekkel. Folyamatosan egyeztet az érintettekkel a már felterjesztett és továbbított, illetve még hiányzó jegyzőkönyvekről. A kormányhivatalt nem csupán törvényességi kérdésekkel keresik meg a nemzetiségek, ilyen esetben is segítséget nyújt a főosztály. Jellemző, hogy a személyes megjelenés alkalmával soron kívül foglalkoznak a nemzetiségi képviselőkkel, gyakran a hivatal működik közre a nemzetiségi önkormányzat és a jegyző, polgármester közötti egyeztetésben. A hivatal folyamatos segítséget nyújtott a feladatalapú támogatáshoz szükséges határozatok tartalmi követelményeinek teljesítéséhez, esetenként akár munkaidőn túl is.

A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal emelte ki azt, hogy a nemzetiségi önkormányzatok a szakmai segítségnyújtásra igényt tartanak. Tapasztalataik szerint a konkrét ügyekhez köthető szakmai segítségnyújtás hatékonyabb. A személyes, szóbeli megbeszélések tárgya jobbra pénzügyi jellegű témakörökre vonatkozik, például: jár-e költségátalány, jogszerűen kéri-e a pénzügyi ügyintéző a rendezvényre szóló meghívó bemutatását, ha a

rendezvényre utazáshoz útiköltség elszámolását kéri a képviselő, stb. Egyedi ügyekben több alkalommal sor került írásbeli segítségnyújtásra is (pl.: telefonköltség térítése, tiszteletdíj témakörében).

A szóbeli és írásbeli segítségnyújtás mellett a kormányhivatal részt vett a területi roma önkormányzat által szervezett szakmai napon. E kifejezetten a roma nemzetiségi önkormányzati elnökök részére tartott szakmai napon a törvényességi felügyelet tájékoztatást nyújtott a Njtv., kiemelten az együttműködési megállapodással kapcsolatos rendelkezéseiről, a jegyzőkönyv felterjesztési kötelezettségről és a törvényességi ellenőrzést felváltó törvényességi felügyeletről.

A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal Törvényességi Felügyeleti Főosztályának 2012. évi utolsó negyedévi munkatervében szerepel, a nemzetiségi önkormányzatok részére szervezendő szakmai nap, melyen nem csupán az elnökök, hanem a nemzetiségi képviselők részvételét is biztosítják. A szakmai napon a törvényességi ellenőrzésnek a felterjesztett jegyzőkönyvek alapján szerzett tapasztalatait osztják meg a résztvevőkkel, és kitérnek a 2013. évi költségvetés előkészítésére vonatkozó előírásokra is.

A Vas Megyei Kormányhivatal felismerte a jegyzőkönyvek elkészítésével, felterjesztésével kapcsolatos problémák súlyát, és szakmai segítségnyújtás keretében, a törvényességi problémák megelőzése, a nemzetiségi önkormányzatok munkája segítése érdekében írásban hívta fel a nemzetiségi önkormányzatok elnökei és a jegyzők figyelmét a jogszabályváltozásokra.

A Békés Megyei Kormányhivatal körlevélben tájékoztatta a jegyzőket a változásokról, és a nemzetiségi önkormányzatok működésére vonatkozó információmozgás szabályairól. Felhívta a jegyzők figyelmét a jegyzőkönyvek beküldési határidejének betartására, és a mulasztás miatt esetlegesen alkalmazható szankciókra. A települési nemzetiségi önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatának felülvizsgálatához útmutatót készítettek és jogértelmezési segítséget is nyújtottak az egyes nemzetiségi önkormányzatoknak.

Hajdú megyében a kormányhivatal a nemzetiségi önkormányzatok jogszerű működésének elősegítése érdekében több esetben szakmai véleményt fogalmazott meg a jegyzők, egy esetben a polgármester felé. Egy alkalommal pedig törvényességi kérdések megtárgyalása céljából a kormányhivatal képviselője részt vett egy nemzetiségi önkormányzat ülésén is. A törvényességi felügyelet során szerzett tapasztalatokról minden esetben körlevél útján tájékoztatják a nemzetiségi önkormányzatok elnökeit és a jegyzőket.

Borsod Megyei Kormányhivatal módszertani útmutató kiadásával, tanácskozásokon, szakmai összejövetelek alkalmával segíti a nemzetiségi önkormányzatok működésével kapcsolatos kérdések megválaszolását, emellett tájékoztatást nyújt az aktuális kérdésekről a hivatal honlapján is.

A Csongrád Megyei Kormányhivatal Törvényességi Felügyeleti Főosztálya a nemzetiségi önkormányzatok aktuális feladatairól, a legfrissebb jogszabályváltozásokról, a közérdeklődésre számot tartó ügyekben kialakult joggyakorlatról rendszeresen tájékoztató anyagokat készít, amelyeket közvetlenül, elektronikus körlevél útján küld meg a nemzetiségi önkormányzatok elnökei részére. Az aktuális teendőkről az érintett önkormányzati jegyzőket is tájékoztatják, körlevél, illetőleg a kormányhivatal szerkesztésében megjelenő Hivatali Tájékoztató keretében közreadott szakmai anyagok útján.

Az általánosabb jellegű tájékoztatás mellett egyedi ügyekben, megkeresések alapján is adnak ki állásfoglalásokat a nemzetiségi önkormányzatok részére, emellett számos esetben telefonon vagy személyesen nyújtanak segítséget a képviselő-testületi működés során felmerült kérdések megválaszolása révén.

A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal is a tanácskozásokat, szakmai összejöveteleket helyezi előnybe a tapasztalatok átadásánál, de folyamatos tájékoztatást adnak a honlapon is a települési és a nemzetiségi önkormányzatokat érintő fontosabb jogszabályváltozásokról. Mindezek mellett a nemzetiségi önkormányzatok elnökeit, jegyzőket, körjegyzőket elektronikus levél formájában tájékoztatták a központi költségvetésből, valamint fejezeti kezelésű előirányzatból nyújtott támogatások feltételrendszerének és elszámolási rendjének változásairól, a jegyzőkönyvek kormányhivatal részére történő megküldési rendjéről, valamint a feladatalapú támogatás igénylésével kapcsolatos határidőkről. 2012. évben a nemzetiségi önkormányzatok elnökeinek figyelmét felhívták a Njtv. fontosabb változásaira, az önálló számlaszám nyitásával kapcsolatos kötelezettségekre, a nemzetiségi célú előirányzatokból nyújtott támogatásokról szóló Korm. rendelet fontosabb rendelkezéseire. A megyében lévő 7 kistérségben 2012. január és február hónapban jegyzőknek, körjegyzőknek és a polgármestereknek fórumot tartottak, ahol más jogszabályok mellett a Njtv. fontosabb változásaira is felhívták a figyelmet.

A Heves Megyei Kormányhivatal módszertani útmutatókban teszi közzé a releváns információkat.

A Pest Megyei Kormányhivatal megkeresés alapján, tájékoztató levél küldésével, körlevélben, illetve állásfoglalás formájában nyújt szakmai segítséget.

A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivatal a nemzetiségeket érintő jogszabályváltozásokra – kiemelt figyelmet fordítva a finanszírozási kérdésekre – a körlevélben hívta fel a nemzetiségi önkormányzatok elnökeinek, valamint a jegyzőknek a figyelmét.

A Komárom Megyei Kormányhivatal az önkormányzatok törvényességi ellenőrzése/felügyelete során szerzett tapasztalatokat különböző formában osztja meg az önkormányzatok tisztségviselőivel. A gyors és hatékony információ-átadás érdekében leggyakrabban szakmai körlevél kiküldésével tájékoztatják az önkormányzatokat és településeik jegyzőit. 2011 januárjában a kisebbségi önkormányzatok elnökei, képviselői és munkájukat segítő köztisztviselők részére „Kisebbségi Akadémia” címmel előadást szerveztek, melynek témája a kisebbségek jogállására, gazdálkodására, működésére vonatkozó szabályok ismertetése, valamint a feladatalapú támogatással kapcsolatos tájékoztatás volt.

A Veszprém Megyei Kormányhivatal módszertani útmutatók, illetve szakmai körlevelek kibocsátásával, személyes egyeztető megbeszélések, konzultációk keretében gondoskodik a nemzetiségi önkormányzatok tájékoztatásáról. Az idei évben a névváltoztatási feladattal, a folyószámla-nyitási kötelezettséggel, a feladatalapú támogatás szabályainak változásával, illetve a jegyzőkönyv-felterjesztési kötelezettséggel kapcsolatban került kiküldésre szakmai körlevél.

A Nógrád Megyei Kormányhivatal törvényességi ellenőrzés/felügyelet során szerzett tapasztalatait elsősorban a hivatal honlapján teszi közzé. Ezen túlmenően az érintettekhez eljuttatott körlevelekben, továbbá szakmai tanácskozásokon is ismertetik az aktuális problémákat, illetve tapasztalatokat.

A hivatal honlapján rendszeresen közzéteszik a törvényességi ellenőrzés/felügyelet éves általános tapasztalatait a nemzetiségi önkormányzatok vonatkozásában is. Ezen túlmenően a honlapon megtalálható a nemzetiségi önkormányzatok

- alakuló üléseinek ellenőrzéséről készült értékelés,
- szervezeti és működési szabályzatainak felülvizsgálatáról készült összefoglaló,
- a költségvetési, zárszámadási határozatok ellenőrzésének tapasztalatai,
- 2011. évi működésére vonatkozó általános tapasztalatok.

Tájékoztatásuk szerint a vizsgált időszakban az egyik leghatékonyabb szakmai segítségnyújtási módszernek a körlevél formájában történő tájékoztatás, figyelemfelhívás bizonyult. Ennek megfelelően körlevelekben hívták fel a jegyzők és a nemzetiségi önkormányzatok elnökeinek figyelmét a Njtv. 2012. január 1-jétől hatályos leglényegesebb rendelkezéseire, különösen

- a névváltozással,
- az önálló pénzforgalmi számla vezetésével kapcsolatos döntések meghozatalára, illetve az ezzel összefüggő intézkedések megtételére,
- a testületi jegyzőkönyvek felterjesztésének új rendjére,
- a szervezeti és működési szabályzatok felülvizsgálatának kötelezettségére,
- az Njtv. rendelkezéseinek megfelelő együttműködési megállapodások 2012. június 1-jéig történő megkötésére,
- a törvényességi ellenőrzést felváltó törvényességi felügyeletre,
- a feladatalapú támogatással összefüggő aktuális kérdésekre, feladatokra, valamint
- a nemzetiségi önkormányzatok egyetértési, véleményezési jogának gyakorlására.

A fentiekben túlmenően szakmai tanácskozást szerveztek a nemzetiségi önkormányzatok elnökeinek a feladatalapú támogatással összefüggő aktuális feladatok témakörben, amelyen meghívottként részt vett a Wekerle Sándor Alapkezelő Nemzetiségi Támogatások Osztályának vezetője, az Emberi Erőforrások Minisztériuma Nemzetiségi Főosztályának képviselője is.

Rendszeresen részt vesz a kormányhivatal a megyei önkormányzat szervezésében évente megrendezésre kerülő kisebbségi/nemzetiségi vitanapon is, melyen a nemzetiségi önkormányzatok elnökei, képviselői, illetve a meghívott szakemberek (az érintett minisztériumok képviselői) részvételével megvitatásra kerülnek a nemzetiségi önkormányzatokat érintő aktuális kérdések.

A Njtv.-ből adódó önkormányzati és nemzetiségi önkormányzati feladat és hatásköröket, az alkalmazás gyakorlati kérdéseit, továbbá a nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyelete során szerzett tapasztalatokat a jegyzők részére kistérségenként megtartott törvényességi-felügyeleti szakmai nap során, külön napirendi pont keretében ismertette a Vas Megyei Kormányhivatal. A szakmai nap interaktív módon folyt, így lehetőség adódott arra, hogy a jegyzők is megismertessék tapasztalataikat, követhető gyakorlatukat.

A szakmai segítségnyújtás keretében a törvényességi problémák megelőzése, a munkájuk segítése érdekében két alkalommal levélben hívta fel a nemzetiségi önkormányzatok elnökeinek és a jegyzőknek a figyelmét a Njtv.-ből adódó kötelezettségekre, konkrétan a következőkre:

- jegyzőkönyvek elkészítésével, postázásával kapcsolatosan, illetve az önkormányzati hivatalok közreműködési kötelezettségére,
- a jegyzőkönyv tartalmi követelményeire, a meghívók, előterjesztések csatolására, a jegyzőkönyvek kormányhivatalba való beküldésének rendjére,
- önálló pénzforgalmi számla megnyitására, a költségvetési és zárszámadási beszámoló el nem fogadása esetén a feladatalapú támogatás felfüggesztésének lehetőségére,
- a nemzetiségi célú előirányzatokból nyújtott támogatások feltételrendszeréről és elszámolási rendjéről szóló 28/2012. (III.6.) Korm. rendelet határidős feladataival összefüggésben ismertették a támogatás alapjául szolgáló időtartamot,
- felhívták figyelmüket a kötelező számú képviselő-testületi ülésről és a közmeghallgatásról szóló jegyzőkönyv jogvesztő határidő előtti beküldésének szükségességére,
- tájékoztatást adtak arról is, hogy a támogatások elbírálására nem külön kérelem alapján, hanem a jegyzőkönyvek feldolgozása alapján történik.

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal a szakmai segítségnyújtás során előnyben részesíti a gyors, közvetlen kommunikációs eszközöket, így a telefon, e-mail, vagy személyes konzultáció útján történő segítségnyújtást.

A nemzetiségi önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatainak, valamint a nemzetiségi és a települési önkormányzatok között megkötött együttműködési megállapodások törvényben előírt kötelező felülvizsgálatához segédleteket szerkesztettek, melyet a hivatal honlapján tettek közzé az önkormányzatok, nemzetiségi önkormányzatok részére, ahol emellett az önkormányzati működést, döntéshozatalt érintően információk, jogértelmezési, jogalkalmazási útmutatók, valamint alkotmánybíróvási, bírósági gyakorlatot ismertető összeállítás közzétételére is sor került.

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal nézőpontja szerint is a vizsgált időszakban az egyik leghatékonyabb szakmai segítségnyújtási módszer a körlevél formában történő tájékoztatás, melyet az önkormányzat jegyzőinek, valamint a nemzetiségi önkormányzat elnökeinek részére küldenek meg. Körlevélben adtak tájékoztatást a következő esetekben:

- 2011. január 6-án a jegyzőket a kisebbségi önkormányzatoknak a központi költségvetésből, valamint fejezeti kezelésű előirányzatból nyújtott támogatások feltételrendszerének és elszámolási rendjének új szabályait tartalmazza,
- a 2012. évi állami támogatás szempontjából kiemelt jelentőséggel bíró jogszabályváltozásról,
- 2012. január 20-án felhívták a jegyzők figyelmét a helyi önkormányzatok határidős feladataival kapcsolatosan a nemzetiségi önkormányzat működési feltételeinek biztosításáról szóló együttműködési megállapodás január 31-ig történő felülvizsgálatára, a nemzetiségi önkormányzat törzskönyvi nyilvántartásba vételének kezdeményezésére, a Njtv. szerinti megállapodás 2012. június 1. napjáig történő megkötésére,
- 2012. március 19-én a nemzetiségi célú előirányzatokból nyújtott támogatások feltételrendszeréről és elszámolásának rendjéről szóló 28/2012. (III. 6.) Korm. rendelet hatályba lépésének fontos és aktuális rendelkezéseire hívta fel a kormányhivatal az érintettek figyelmét,
- 2012. május 31. napján a települési és területi nemzetiségi önkormányzatok elnökeinek és a helyi önkormányzatok jegyzőinek figyelmét is felhívták a nemzetiségi önkormányzatok működési feltételeinek biztosításáról és a költségvetési tervezéséről szóló megállapodások megkötésére.

Mindezek mellett a kormányhivatal honlapján elérhető többek között a 2010. évi Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei települési kisebbségi önkormányzatok alakuló üléseiről, valamint a helyi és a kisebbségi önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatainak ellenőrzési tapasztalatairól, továbbá a helyi kisebbségi önkormányzatok határidős feladatairól szóló összefoglaló értékelések.

A Somogy Megyei Kormányhivatal szükség szerint, de a kialakult gyakorlat alapján legalább kéthavonta közzéteszi azokat az információkat, amelyek a nemzetiségi önkormányzatok működése szempontjából releváns lehet: módszertani útmutatókon keresztül, a honlapon megtalálható tájékoztatás, valamint tanácskozások, szakmai összejövetelek alkalmával osztja meg a szükséges információkat az érintettekkel. 2011. június 1-jén szakmai továbbképzést szerveztek a megyében működő kisebbségi önkormányzatok elnökeinek és a települési jegyzőknek, amelyen a kisebbségi ombudsman munkatársa is előadást tartott.

A Zala Megyei Kormányhivatal módszertani útmutatókon keresztül, a honlapon megtalálható tájékoztatás, valamint tanácskozások, szakmai összejövetelek alkalmával osztja meg a szükséges információkat az érintettekkel, emellett a dokumentumtáras rendszerén keresztül a jegyzők bevonásával tájékoztatja a nemzetiségi önkormányzatok elnökeit a lényeges és fontos kérdésekről.

A Tolna Megyei Kormányhivatal szintén módszertani útmutatókon keresztül, a honlapon megtalálható tájékoztatás, valamint tanácskozások, szakmai összejövetelek alkalmával osztja meg a szükséges információkat az érintettekkel, emellett a jogszabályi változások esetén körlevél formájában tájékoztatja mind a jegyzőket, mind a nemzetiségi önkormányzat elnökeit. A Kormányhivatal Törvényességi Ellenőrzési és Felügyeleti Főosztálya visszatérően részt vesz a Friedrich Ebert Alapítvány faddi szakmai értekezleten, melyet a roma nemzetiségi önkormányzatok elnökei számára szerveznek.

A Fejér Megyei Kormányhivatal módszertani útmutatókon keresztül, a honlapon megtalálható tájékoztatás, valamint tanácskozások, szakmai összejövetelek és személyes találkozások alkalmával osztja meg a szükséges ismereteket az érintettekkel.

A Békés Megyei Kormányhivatal arról tájékoztatott, hogy rendszeresen biztosítják a nemzetiségi önkormányzatokkal a kapcsolattartást e-mailben és telefonon. A szakmai segítségnyújtást másik típusa, amikor konkrét ügyben kell megoldást találni, illetve az ellenőrzés során tapasztaltak miatt van konzultációra, személyes megbeszélésre szükség. Gyakran előfordul, hogy a jegyző bizonytalan egy-egy ügyben, akkor telefonon segítséget kér és a megbeszéltek alapján végzi el feladatát. A nemzetiségi önkormányzatok számára főként az alakuló ülés megtartásának, a nemzetiségi önkormányzat nevében tett kötelezettségvállalás ellenjegyzésének szabályairól, a nemzetiségi önkormányzati képviselők költségterítésére vonatkozó szabályokról, nemzetiségi források civil szervezetek részére történő átadásáról, a nemzetiségi önkormányzat segélyezési lehetőségének hiányáról, illetve a megszűnő nemzetiségi önkormányzat vagyónának kezeléséről, illetve átadásáról adtak szakmai segítségnyújtás keretében szóban tájékoztatást.

A kormányhivatal több alkalommal telefonon és egy alkalommal személyesen szakmai segítséget nyújtott 2010. december – 2011. január hónapokban a Magyarországi Románok Országos Önkormányzata alakuló ülésének törvényes lebonyolításához.

Budapest Főváros Kormányhivatala a kerületi referensekkel, a nemzetiségi önkormányzatok elnökeivel, valamint az országos nemzetiségi önkormányzat esetében a hivatalvezetőkkel való rendszeres kapcsolattartásról számolt be. Az országos nemzetiségi önkormányzatok részére 2012. június 25-én szakmai konferenciát tartottak, egyébként pedig a kapcsolattartás valamennyi formája biztosított: személyesen, telefonon, elektronikus úton is segítik a nemzetiségi önkormányzatok működését.

II. A nemzetiségi önkormányzatok kezdeményezési joga

A Njtv. 79. § (1) bekezdése biztosítja a nemzetiségi önkormányzatok számára, hogy az adott nemzetiségi közügyben hatáskörrel és illetékességgel rendelkező állami és önkormányzati szervek eljárását kezdeményezzék, azoktól tájékoztatást kérjenek, részükre javaslatot tegyenek.

Az Njtv. hatálybalépése óta viszonylag rövid idő telt el. Ebben az intervallumban a nemzetiségi önkormányzatok átlagosan 3-5 ülést tartottak, azok többségén a kötelező napirendeket (kölségvetés, zárszámadás, együttműködési megállapodás, SZMSZ) tárgyalták meg. Az önkormányzati szervek eljárását kezdeményező, azoktól tájékoztatást kérő, javaslatot tevő jogosítványaikkal a nemzetiségi önkormányzatok nem éltek, erre vonatkozó utalást a jegyzőkönyvek nem tartalmaztak, foglalta össze tapasztalatait a Vas Megyei Kormányhivatal, hozzátéve azt is, hogy a kezdeményezési jog gyakorlata még nem alakult ki. A jegyzők és a nemzetiségi önkormányzatok elnökei számára még a szakmai felkészítést követően is nehézséget jelent a Njtv. alkalmazása, hatályos rendelkezéseinek értelmezése.

A Nógrád Megyei Kormányhivatal arról tájékoztatott, hogy bár azzal nem találkozta, hogy nemzetiségi közügy intézése érdekében a nemzetiségi önkormányzatok állami, illetve önkormányzati szervekhez kezdeményezéssel fordultak volna, az viszont több esetben is előfordult, hogy a nemzetiségi önkormányzatok különböző ügyekben magától a települési önkormányzattól kértek tájékoztatást.

A helyi önkormányzat döntésének kormányhivatal általi soron kívüli felülvizsgálatát azonban így is több megyében kezdeményezte egy-egy nemzetiségi önkormányzat.

A helyi önkormányzat közoktatási tárgyú, intézményátszervezéssel kapcsolatos döntésének felülvizsgálatát kezdeményezte egy Hajdú-Bihar megyei nemzetiségi önkormányzat. Erre a Njtv. módot ad, mivel kimondja, hogy a kezdeményezés joga magában foglalja az állami, önkormányzati fenntartású (tulajdonban levő) intézmények működésével kapcsolatos, a nemzetiségek jogait sértő gyakorlat megszüntetésének jogszabály vagy egyedi döntés megváltoztatásának, visszavonásának kezdeményezését is.

Fejér megyében egy német nemzetiségi önkormányzat szintén az önkormányzat nemzetiségi közoktatási intézmény működésével kapcsolatos döntéseinek felülvizsgálatát indítványozta. A nemzetiségi önkormányzat 2011 óta több alkalommal kezdeményezte a helyi önkormányzat döntésének megváltoztatását. Több törvényességi észrevétel és egyeztetés után sikerként könyveli el a kormányhivatal, hogy 2012-ben a helyi önkormányzat már nem hozott a nemzetiségi önkormányzat egyetértése nélkül döntést.

Egy települési kisebbségi önkormányzat intézményvezetői kinevezéssel, valamint a helyi szociális tárgyú rendelet elfogadásával kapcsolatos aggályaival kereste meg Csongrád Megyei Kormányhivalt. Kezdeményezésében a helyi önkormányzat döntésének megváltoztatását indítványozta. Az érintetteknek még az előtt sikerült megállapodniuk a vitás kérdések rendezéséről, hogy a hivatalos eljárás megindult volna. Egyéb önkormányzati, vagy állami szervekhez benyújtott kezdeményezésre a megyében a kormányhivatal tudomása szerint nem került sor.

Nógrádban a vizsgált időszakban egy települési roma nemzetiségi önkormányzat kezdeményezte a helyi önkormányzat döntésének soron kívüli vizsgálatát. A települési önkormányzat egy TÁMOP „Komplex telepprogram”-ról döntött, s ezzel összefüggésben a roma nemzetiségi önkormányzat azt sérelmezte, hogy a települési önkormányzat a pályázatba nem vonta be konzorciumi partnerként. Az érintett települési önkormányzat a soron következő ülésén napirendre tűzte és megtárgyalta a roma nemzetiségi önkormányzat javaslatát és a kezdeményezésnek megfelelően módosította döntését. Ezzel a Njtv. 79. § (4) bekezdésében rögzített határidők is érvényesültek.

Arra is van példa, hogy helyi önkormányzati döntés miatt a nemzetiségi önkormányzat közvetlenül fordult jogorvoslatért bírósághoz.

A nemzetiségi intézmények vezetőinek megbízására (vezetői megbízás visszavonására) – ha nem az adott nemzetiség önkormányzata gyakorolja a megbízási jogot –, valamint a nemzetiséghez tartozók oktatási önigazgatására is kiterjedő fenntartói döntés meghozatalára csak az adott nemzetiség önkormányzata egyetértésével, egyházi fenntartású intézmény esetében az adott nemzetiség önkormányzata véleményének kikérésével kerülhet sor. Érintett települési nemzetiségi önkormányzat hiányában az érintett területi, ennek hiányában az országos önkormányzat, ennek hiányában az adott nemzetiség helyi egyesületeinek véleményét ki kell kérni.

Ha jogszabály együttműködési kötelezettséget ír elő, és a feladatkörében eljáró állami, önkormányzati szerv, egyházi szervezet az előírt egyetértés, vélemény hiányában hoz döntést, határozatot, vagy vélemény hiányában alkot jogszabályt, az érintett nemzetiségi önkormányzat kezdeményezésére a felettes szerv, illetve a fővárosi és megyei kormányhivatal a döntést soron kívül megvizsgálja és megteszi a szükséges intézkedéseket. A nemzetiségi jogok sérelmére hivatkozással a nemzetiségi önkormányzat közvetlenül is bírósághoz fordulhat, kezdeményezése a megtámadott döntés végrehajtására halasztó hatályú.

Egy Baranya megyei kisebbségi önkormányzat az igazgatótanács óvodavezető megbízásával összefüggő döntésével nem értett egyet, azonban az erről szóló önkormányzati határozatát a jogvesztő határidőn túl hozta meg. Az ügyben a kisebbségi önkormányzat 2011-ben az ombudsmanhoz fordult. A válaszlévlében arról kapott tájékoztatást, hogy a kormányhivatal lenne jogosult bírósághoz fordulni, ennek hiányában a nemzetiségi önkormányzat közvetlenül bírósághoz fordulhat. Az önkormányzat a kormányhivatalhoz fordult intézkedés megtétele, illetve bírósági út igénybevétele miatt, mivel azonban az igazgatótanács döntése nem minősül önkormányzati döntésnek, ezért önkormányzati döntés hiányában törvényességi felügyeleti eljárást a hivatal nem tudott lefolytatni, így bírósági keresetre sem volt lehetősége. A nemzetiségi önkormányzat közvetlenül bírósághoz fordult, az ügy elbírálása folyamatban van.

Egy másik Baranya megyei nemzetiségi önkormányzat a nemzetiségi önkormányzat elnevezése miatt az ombudsmani állásfoglalást kért. Veszprém megyében az országos német nemzetiségi önkormányzat fordult a miniszterhez, mert a Njtv. 139. §-a és a 167. §-a egymásnak ellentmondó szabályokat tartalmaz a tekintetben, hogy ki jogosult a megszünt nemzetiségi önkormányzat vagyonának a kezelésére. A kezdeményezők a jogszabály megváltoztatását, egyértelművé tételét kérték.

Szintén a minisztériumhoz, pontosabban KIM helyettes államtitkárához fordult – egyedi ügyben – egy Pest megyei kisebbségi önkormányzat, mert állami támogatását a Pest Megye Önkormányzata visszatartotta.

III. A helyi önkormányzatok nemzetiségeket érintő jogalkotási gyakorlata

Mivel a Njtv. kimondja, hogy a helyi önkormányzat a nemzetiségi ügyek ellátása körében biztosítja a nemzetiségi jogok érvényesülését, e körben ellátja különösen a nemzetiség szellemi, épített és tárgyi örökségével kapcsolatos helyi önkormányzati feladatokat, megkülönböztetett figyelmet szenteltem annak feltárására, hogy a helyi önkormányzati döntéshozatali eljárásban a nemzetiség történelmi hagyományokkal rendelkező településeinek és építészeti emlékeinek megőrzésével, ápolásával kapcsolatos helyi önkormányzati rendeletek megalkotásába bevonják-e a nemzetiségi önkormányzatot.

A feltett kérdésre a kormányhivatalok megközelítőleg azonos arányban válaszolták azt, hogy nem alkottak e tárgyban rendeletet a helyi önkormányzatok, illetve azt, hogy a helyi önkormányzati döntéshozatali eljárásba – a megvizsgált jegyzőkönyvek tapasztalatai alapján – a nemzetiség történelmi hagyományokkal rendelkező településeinek és építészeti emlékeinek megőrzésével, ápolásával kapcsolatos helyi önkormányzati rendeletek megalkotásába bevonják a nemzetiségi önkormányzatot. Ennek hátterét csak néhány kormányhivatal taglalta részletesebben.

A Heves Megyei Kormányhivatal egy mondatban sommázta az ezzel kapcsolatos tapasztalatait: a nemzetiségek részéről nem merült fel a fenti igény egyetlen település esetében sem.

A Pest megyei válasz sem terjedős, szintén egy mondatot szentel a kérdésnek: néhány esetben előfordul, hogy bevonják a nemzetiségi önkormányzatot a rendeletalkotásba.

A Tolna Megyei Kormányhivatal a vizsgálat ezzel kapcsolatos kérdésére egyszavas mondattal felelt: Bevonják.

A Csongrád Megyei Kormányhivatal árnyaltabban fejtette ki a nemzetiségi önkormányzat rendeletalkotással kapcsolatos joggyakorlásáról származó benyomásait. Eszerint a jogszabály által kötelezően előírt egyeztetési, véleményeztetési eljárások lefolytatására valamennyi településen figyelmet fordítanak, ezen felül azonban — néhány kivételtől eltekintve — nem jellemző a nemzetiségi önkormányzat bevonása a helyi önkormányzati rendeletek megalkotásába. Ennek oka legtöbb esetben az érintett nemzetiségi önkormányzatok „passzivitása”, vagyis nem mutatkozik részükről igény arra, hogy a helyi önkormányzat fokozottabban bevonja őket a döntés-előkészítésbe. Vannak azonban pozitív példák azokban a községekben ahol a nemzetiségi hagyományok kifejezetten erősek, és a nemzetiségi önkormányzatok aktívan részt vesznek a közéletben. A képviselő-testületi ülések rendszeresen a nemzetiségi önkormányzatok elnökeinek részvételével zajlanak, akik véleményükkel, javaslataikkal segítik a helyi önkormányzatok munkáját.

Baranya megyében a vizsgált időszakon kívül, 2008-ban hozott határozatot egy német nemzetiségi önkormányzat az építészeti emlékek védelmével kapcsolatban. A vizsgált időszakban a megyében e tárgyban új önkormányzati rendelet megalkotására, illetve meglévő rendelet módosítására nem került sor.

Az önkormányzatok ez évben vizsgált jegyzőkönyveiben nem talákoztunk olyan rendelettel, amelynek tárgyköre indokolta volna a nemzetiségi önkormányzat bevonását a döntéshozatalba – állapította meg a Vas Megyei Kormányhivatal, hozzátéve azt is, hogy a Njtv. 41. § (3)-(4) bekezdésében meghatározott tárgykörben egy nemzetiségi önkormányzat sem kérte a hivataltól egyetértés hiányára való hivatkozással önkormányzati határozat, illetve rendelet felülvizsgálatát, így ezzel kapcsolatos eljárásra nem is került sor.

A Veszprém Megyei Kormányhivatal konkrétumokkal is szolgált: az elmúlt években egy-két esetben döntöttek a helyi önkormányzatok a nemzetiségeket érintő építészeti emlékek hasznosításáról, illetve védetté nyilvánításáról. Ezekben az esetekben pedig kikérték az érintett nemzetiségi önkormányzatok véleményét.

Az egyetértési, véleményezési jog gyakorlása

Még kevesebb konkrét válasz érkezett a közművelődési intézmény létesítésével, megszüntetésével, átszervezésével kapcsolatos nemzetiségi jog gyakorlásával összefüggésben, azaz, hogy e tárgykörökben kérte-e a nemzetiségi önkormányzat egyetértése hiányára való hivatkozással a meghozott települési önkormányzati határozatok, illetve rendeletek felülvizsgálatát.

13 megyében nem érkezett nemzetiségi önkormányzattól kérelem a kormányhivatalhoz az e tárgykörben meghozott települési önkormányzati határozatok, illetve rendeletek felülvizsgálata tárgyában.

2011-2012-ben Bács-Kiskun megyében sem fordult nemzetiségi önkormányzat a kormányhivatalhoz, mert egyetértési vagy véleményezési jogát nem gyakorolhatta, ill. egyetértése, véleménye nélkül döntött a települési önkormányzat, azonban a megye több településének jegyzője kérte a kormányhivatal segítségét a döntést megelőzően amiatt, hogy a működő helyi kisebbségi/nemzetiségi önkormányzatot véleményezési vagy egyetértési jog illeti meg az adott tárgykörben: jellemezően költségvetési szerv, intézmény vezetőjének kiválasztásával összefüggésben.

A Csongrád Megyei Kormányhivatalhoz egy beadvány érkezett helyi önkormányzat döntésének megváltoztatására irányulóan, amelyben a település nemzetiségi önkormányzata intézményvezetőjének kinevezésével, egy másikban pedig a helyi szociális tárgyú rendelet elfogadásával kapcsolatban fogalmazott meg aggályokat. Az ügyben az érdekelt felek között végül megegyezés született, így a kormányhivatal intézkedésére nem volt szükség.

Arra a kérdésre, hogy sor került-e eljárásra amiatt, hogy a települési önkormányzat a Njtv. 165. § (6) bekezdésében előírt egyetértés vagy vélemény hiányában döntött, a válasz általában az volt: az egyetértés hiányára való hivatkozással nem került sor a nemzetiségek részéről a felülvizsgálat kezdeményezésére.

Pest megyében azért nem került kormányhivatali intézkedésre sor, mert például a közoktatási intézmény átszervezésével összefüggő fenntartói döntés esetében a helyi nemzetiségi önkormányzat véleményét beszerezte a fenntartó önkormányzat, a városá nyilvánítás kezdeményezéséhez pedig a települési önkormányzat szintén beszerezte a településen működő nemzetiségi önkormányzatok véleményét.

Veszprém megyében sem került sor eljárásra amiatt, hogy a települési önkormányzat a Njtv. 165. § (6) bekezdésében előírt egyetértés vagy vélemény hiányában döntött volna. A közoktatás rendszerének átalakításához kapcsolódó intézmény-átszervezések során minden esetben csatolták a döntésekhez az érintett nemzetiségi önkormányzatok egyetértését, illetve véleményét rögzítő határozatokat.

Komárom-Esztergom megyében egyetlen esetben jelezte egy nemzetiségi önkormányzat, hogy a helyi önkormányzat döntésének meghozatalához szükséges egyetértését nem adta meg. A helyi önkormányzat intézményhálózat átszervezéséről döntött. A nemzetiségi önkormányzat nem adta előzetes egyetértését a tervezett intézkedéshez, ám a helyi önkormányzat mégis meghozta ezzel kapcsolatos határozatát. Az ügy kivizsgálásának végére azonban a nemzetiségi önkormányzat utólagosan egyetértését adta a döntéshez, így törvényességi felügyeleti eszköz alkalmazására nem került sor.

Több megyei kormányhivatal részletesen beszámolt az intézményvezetői kinevezésekkel összefüggő egyetértési jog gyakorlásáról.

A Tolna Megyei Kormányhivatal 2011-ben vizsgálta felül a közoktatási intézmények átszervezéséhez kapcsolódó települési önkormányzati döntéseket. Hat városi és egy nagyközségi önkormányzat képviselő-testülete hozott átszervezési döntést kisebbségi önkormányzati vélemény előzetes megkérése nélkül. A Kormányhivatal felhívásaiban 9 mulasztásos törvényt sértést állapított meg, ebből 2 esetben települési kisebbségi önkormányzat véleményének, 7 esetben pedig az országos kisebbségi önkormányzat véleményének előzetes beszerzése maradt el.

Vas megyében a települési önkormányzatok a vizsgált időszakban minden esetben megkérték a nemzetiségi önkormányzatok egyetértését, véleményét a nemzetiségi intézmények átszervezéshez, vezetőjének kinevezéséhez. Az Országos Szlovén Önkormányzat által átvett önkormányzati oktatási intézmények átszervezése során az érintett öt szlovén nemzetiségi önkormányzat az átszervezéshez egyetértését adta, az átszervezést kezdettől fogva támogatta.

A Fejér Megyei Kormányhivatal három olyan, ugyanazon önkormányzatnál előfordult esetről számolt be, ahol nem kérték ki a települési nemzetiségi önkormányzat egyetértését a közoktatási intézmény vezetőjének kiválasztásakor. Sok vizsgálatot, felhívást, egyeztetést követően a felek között az ellentétek rendeződtek.

Békés megyében két esetben került sor eljárásra amiatt, hogy a települési önkormányzat a Njtv. 165. § (6) bekezdésben előírt egyetértés vagy vélemény hiányában döntött:

Egy Békés megyei községi önkormányzati oktatási intézmény fenntartói jogának átadására irányuló döntéséhez nem kérte ki jogszerűen a települési szlovák nemzetiségi önkormányzat és az Országos Szlovák Önkormányzat közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény (a továbbiakban: Közokt.tv) 88. § (12) bekezdésében meghatározott egyetértését és véleményét. A döntés érvényességének kötelező feltétele a települési nemzetiségi önkormányzat egyetértésének és az országos nemzetiségi önkormányzat véleményének a közoktatási intézmény fenntartói jogának átadásáról szóló döntést megelőző beszerzése (Közokt.tv. 88. § (7), (12) bekezdés). A vizsgálat alatt bebizonyosodott, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testületének a döntéshozatalkor nem állt rendelkezésére a települési szlovák nemzetiségi önkormányzat jogszabálynak megfelelő, hiteles egyetértését alátámasztó, továbbá az Országos Szlovák Önkormányzat véleményét tartalmazó dokumentum. Így a képviselő-testület a Közokt.tv. 88. § (7) bekezdésének megsértésével járt el, amikor a fenntartói jog átadásáról döntött. A Békés Megyei Kormányhivatal a fentiek alapján törvényességi felhívást bocsátott ki.

A másik eset egy községi önkormányzat oktatási intézményt megszüntető döntésével kapcsolatos. Ez ügyben – többek között a nemzetiségi önkormányzat véleményének döntést megelőző kikérésének elmulasztása miatt – törvényességi észrevétel került kiküldésre. A képviselő-testület a törvényességi észrevételt nem tárgyalta meg, ezért a kormányhivatal az illetékes törvényszéken keresetet indított az önkormányzat ellen. A törvényszék

megállapította, hogy az önkormányzat eljárása törvénytörő volt és ítéletével az intézmény megszüntetéséről szóló képviselő-testületi határozatokat hatályon kívül helyezte. Az önkormányzat képviselő-testülete a törvényszék ítéletével szemben felülvizsgálati kérelmet nyújtott be a Kúriához. A Kúria az ítélet végrehajtását a felülvizsgálat időtartamára felfüggesztette. A felülvizsgálat folyamatban van.

A Békés Megyei Kormányhivatal vizsgálatai alapján a fenti esetektől eltekintve a helyi önkormányzatok jogalkotási gyakorlata megfelel a Njtv. 165. (11) bekezdésében foglaltaknak.

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal arról tájékoztatót, hogy a megyében nem működik nemzetiségi intézmény, így ebben a körben nem került sor eljárás lefolytatására. A nemzetiséghez tartozók képzésére is kiterjedő helyi önkormányzati döntés meghozatala során azonban 2011. évben 8 esetben nem került sor a nemzetiségi önkormányzat véleményének, egyetértésének kikérésére, ezért a hivatal törvényességi észrevétellel élt a mulasztások pótlása és a törvényes állapot helyreállítása érdekében. Az észrevétel hatására minden esetben sor került a törvényes állapot helyreállítására.

Egy Baranya megyei településen a nemzetiségi önkormányzat óvodavezetői megbízás ügyében nem értett egyet az igazgatótanács döntésével. Az óvoda tagintézmény-vezetőjének kinevezési eljárása mellett jelenleg egyeztetés folyik ugyanebben az intézményben az intézményvezető-helyettes vonatkozásában is. A kormányhivatali álláspont szerint e vezető megbízására az egyetértési jog nem terjed ki, mivel a helyettes sem intézményegységet, sem tagintézményt önállóan nem vezet.

A Baranya Megyei Kormányhivatal aggodalmának is hangot adott a Njtv. 2012. szeptember 1. napján hatályba lépő rendelkezései miatt. Álláspontja szerint ugyanis nem állapítható meg, hogy a jövőben a tagintézmény-vezetőre kiterjed-e az egyetértési jog.

A Njtv. 81. § (1) bekezdése kimondja, hogy a törvény által meghatározott nemzetiségi jogok, különösen a kollektív nyelvhasználat, oktatás, nevelés, hagyományápolás és kultúra, a helyi sajtó, az esélyegyenlőség, társadalmi felzárkózás és a szociális ellátás kérdéskörében a nemzetiségi lakosságot e minőségében érintő helyi önkormányzati határozatot a képviselő-testület csak az e lakosságot képviselő települési nemzetiségi önkormányzat, ennek hiányában a területi nemzetiségi önkormányzat egyetértésével alkothatja meg. A helyi önkormányzat testületi ülésének jegyzőkönyveiből és előterjesztéseiből deríthető ki, hogy a nemzetiségi vonatkozású döntések előtt volt-e egyeztetés a nemzetiségi önkormányzattal.

Baranyában a városok esetében az érintett döntésekhez kapcsolódó előterjesztések kitérnek az egyetértési és véleményezési jogkörrel rendelkezők döntéseire. Ez tapasztalható a többcélú kistérségi társulási tanács üléseihez kapcsolódó iratok esetében is. A kisebb települések esetében a képviselő-testületi ülések jegyzőkönyveiben nem minden esetben található utalás arra, hogy a nemzetiségi önkormányzatokkal sor került-e az egyeztetésre. Ilyen esetben a nemzetiségi önkormányzat jegyzőkönyvének vizsgálata útján egyértelműen tisztázódhat a helyzet.

A válaszadó kormányhivatalok többségének tapasztalata az, hogy helyi önkormányzat testületi üléseinek jegyzőkönyveiből vagy előterjesztéseiből kiderül, hogy a nemzetiségi vonatkozású döntések előtt volt-e egyeztetés az érintettekkel. Ha ez mégsem állapítható meg, a kormányhivatal információt kér. Írásbeli illetve szóbeli előterjesztés esetén is történik utalás az egyeztetés szükségességére, illetve megtörténtére, amint ezt a Tolna Megyei Kormányhivatal jelezte.

A jogszabály által kötelezően előírt egyeztetési, véleményeztetési eljárások lefolytatására valamennyi Csongrád megyei településen is figyelmet fordítanak, ami a jegyzőkönyvekben is dokumentálásra kerül. Ezen felül azonban – néhány kivételtől eltekintve – nem jellemző a nemzetiségi önkormányzat bevonása a helyi önkormányzati döntések meghozatalába. Az aktívabb nemzetiségi önkormányzatoknál megfigyelhető, hogy a Njtv.-ben és egyéb jogszabályokban biztosított nemzetiségi jogaikkal igyekeznek élni. A helyi önkormányzatok is figyelemmel vannak a nemzetiségi önkormányzatokra, „számon tartják” őket – összegezte tapasztalatait a Csongrád Megyei Kormányhivatal.

A helyi önkormányzat testületi ülésének jegyzőkönyveiből általában kiderül, hogy volt a nemzetiségi vonatkozású döntés előtt egyeztetés az érintettekkel. Legutóbb egy települési képviselő fordult ez ügyben a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatalhoz, mert a német nemzetiségi önkormányzat egyetértése hiányában nem tudott a pályázók közül a települési önkormányzat képviselő-testülete tanévkezdésre közoktatási intézményvezetőt kinevezni. A képviselőt tájékoztatták, hogy ebben az esetben az SZMSZ szerinti helyettesítéssel kell biztosítani a közoktatási intézmény vezetését. Az SZMSZ-ben meghatározott helyettesítési előírások végrehajtása ugyan nem tartozik a nemzetiségi önkormányzat egyetértési jogkörébe (hiszen egy korábban véleményezett dokumentum végrehajtásáról van szó), azonban a nemzetiségi önkormányzattal való kapcsolatfelvétel a kompromisszum érdekében ebben az esetben is célszerű.

Fejér megyében a jegyzőkönyv beérkezését követően minden esetben a törvényességi vizsgálat része, hogy az érintett nemzetiségi önkormányzat véleménye/egyetértése a döntéshozatal előtt megkérésre került-e, azt figyelembe vették-e. Amennyiben nem, úgy a kormányhivatal felhívja az érintett önkormányzatot, hogy a vélemény/egyetértés nélkül jogszerű döntés nem hozható.

A Pest Megyei Kormányhivatal a fentiekől eltérő álláspontra helyezkedett. Tapasztalatai szerint a jegyzőkönyvek, valamint az előterjesztések nem minden esetben tartalmaznak információt az a nemzetiségi önkormányzatok egyetértési/véleményezési jogával kapcsolatban.

A vizsgálat arra a kérdésre is kereste a választ, hogy hány alkalommal pótolta a települési nemzetiségi önkormányzatok hiányzó egyetértési jogát a területi nemzetiségi önkormányzat?

A települési nemzetiségi önkormányzat hiányzó egyetértési jogának területi nemzetiségi önkormányzat általi pótlásának szüksége egyetlen megyében, az ország egyetlen településén sem merült fel.

Az egyetértési jog gyakorlásával kapcsolatos további kérdés volt, hogy kik kezdeményezték panasszal a kormányhivatalok eljárását? Érkezett-e olyan törvényességi vizsgálatot indukáló beadvány, amely valamely kisebbségi civil szervezettől, egyesülettől stb., amely a nemzetiségi önkormányzat eljárását sérelmezte?

Ez utóbbi kérdésre minden kormányhivatal minden megyét érintően egyöntetű nemleges választ adott. Jóval árnyaltabb a kép a nemzetiségi önkormányzatok oldaláról vizsgálva a kérdést.

A Pest Megyei Kormányhivatalhoz panasszal nem fordultak, csupán szakmai segítségnyújtás körébe tartozó állásfoglalás kérésére került sor nemzetiségi önkormányzat részéről. Hasonló gyakorlatról számolt be a Tolna Megyei Kormányhivatal is, mert panaszbeadvány ugyan hozzájuk sem érkezett, a vizsgált időszakban azonban egy esetben a kisebbségi elnök részéről érkezett állásfoglalás kérés. A beadvány szerint a nemzeti etnikai nevelés-oktatást végző intézményt fenntartó önkormányzat átszervezést tervezett, és állásfoglalást a tekintetben kért, hogy a kisebbségi önkormányzatnak egyetértési vagy véleményezési joga van a tárgykörben. A kormányhivatal szakmai álláspontját kialakította, melyről az elnököt írásban értesítette.

Egy névtelen és egy állampolgári beadvány is érkezett a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatalhoz, még 2011. évben. A névtelen beadvány egy horvát nemzetiségi önkormányzat elnökének viselkedését, intézkedését (testületi határozat végrehajtása során) sérelmezte, a másik beadvány azt kifogásolta, hogy egy nemzetiségi önkormányzat 2010. évben nem tartott közmeghallgatást. Mindkettőt közérdekű bejelentésként kezelték. A közérdekű bejelentés és a törvényességi felügyeleti eljárás kezdeményezése nem válik el élesen. A közérdekű bejelentés kivizsgálását követően sor kerülhet törvényességi felügyeleti intézkedésre. A nemzetiségi önkormányzat elnökét érintő bejelentést továbbították a nemzetiségi önkormányzathoz, amely ad hoc vizsgáló bizottságot hozott létre. A bizottság vizsgálatát követően határozatot hozott arról, hogy jogsértés nem történt, a bejelentés alaptalan. Mivel a határozatot nyílt ülésen hozta, és a jegyzőkönyv a település honlapján elektronikusan elérhető, a névtelen bejelentő tájékoztatása is ily módon biztosított.

A közmeghallgatásra vonatkozó beadványt a kormányhivatal megvizsgálta és megállapításra került, hogy a nemzetiségi önkormányzat valóban nem tartott 2010. évben közmeghallgatást. (Megjegyzendő, hogy 2010. októberi választások során új testület alakult.) Mivel ez a törvénysértés 2011. évben már nem orvosolható és a törvényességi észrevétel célja a törvénysértés megszüntetése, ezért az adott nemzetiségi önkormányzat szakmai tájékoztatást kapott a közmeghallgatásra vonatkozó törvényi előírásról a jövőbeni törvénysértés elkerülése érdekében. Az intézkedésről a bejelentőt is tájékoztatták.

Az egyetértési jog gyakorlásával kapcsolatban nemzetiségi önkormányzatok közül az Országos Szlovák Kisebbségi Önkormányzat elnöke fordult közérdekű bejelentéssel a Békés Megyei Kormányhivatalhoz. Az országos önkormányzat egy községi önkormányzat képviselő-testülete oktatási intézmény fenntartói jogának átadására irányuló döntésével kapcsolatban tette a bejelentést, mivel az intézmény fenntartói jogának átadása során a hatályos jogszabályokban előírt eljárási szabályokat megsértették, nem kérték ki jogszerűen a települési Szlovák Nemzetiségi Önkormányzat egyetértését és az Országos Szlovák Önkormányzat véleményét.

Ezen kívül a Szerb Országos Önkormányzat elnöke is megkereste a vizsgált időszakban a kormányhivatalt egy város vitatott önkormányzati határozatának törvényességével kapcsolatban. A képviselő-testület a kifogásolt határozatában úgy döntött, hogy a nemzetiségi oktatást 2011. évben a központi költségvetésből érkező támogatások összege mértékéig finanszírozza, a szerb és román általános iskolák nem vállalhatnak fel nem kötelező feladatokat.

A költségvetési koncepciót a Szerb Helyi Önkormányzat 2010. december 8-án tartott ülésén tárgyalta, és határozatában megállapította, hogy nem tudja elfogadni a város 2011. évi költségvetési koncepcióját, mivel a Szerb Általános Iskola és Óvoda 14%-os költségvetési csökkentése veszélyezteti az intézmény 2011. évi feladatellátását. A kormányhivatal – miután 2011 januárjában információkat kért a város jegyzőjétől – írásbeli törvényességi észrevételt tett a következők miatt: a költségvetési koncepció kapcsán készült intézkedési tervet az érintett kisebbségi önkormányzatok nem kapták meg, ezért egyetértési jogukat azzal kapcsolatban nem is gyakorolhatták. Bár a város önkormányzata rendeletével elfogadta a 2011. évi költségvetést, vitatott határozatát nem vonta vissza. A kormányhivatal egyetértés hiánya miatt törvényességi észrevétellel élt a kifogásolt döntéssel kapcsolatban. A törvényességi észrevétel alapján a képviselő-testület visszavonta a kifogásolt döntését.

Hajdú-Bihar megyében folyamatban van annak a bejelentésnek a vizsgálata, amelyet egy nemzetiségi önkormányzat elnöke tett. Véleménye szerint ugyanis a közoktatási intézmény átszervezésekor a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 102. § (3) bekezdésében előírt egyetértést tartalmazó nemzetiségi önkormányzati határozat meghozatalához – a jegyzői tájékoztatás elmaradása miatt – nem voltak minden szükséges információ birtokában.

Baranyában jelenleg is folyik a kivizsgálása annak a két bejelentésnek, melyet egy városi nemzetiségi önkormányzat egy-egy képviselője nyújtott be a nemzetiségi önkormányzat tevékenysége ellen. A beadványok háttérében az áll, hogy a választást követően a volt elnök csak elnökhelyettes lett és ez a körülmény folyamatos súrlódásokhoz vezet a tagok között. A beadvány alapján intézkedés megtételére eddig nem volt szükség. Az állapotokat jellemzi, hogy a kormányhivatal rövid úton történő intézkedésére volt szükség annak megakadályozása érdekében, hogy az elnökhelyettest törvénysértő módon leváltásák.

Hajdú-Bihar megyében egy nemzetiségi önkormányzati képviselőtől érkezett bejelentés a kormányhivatalhoz a nemzetiségi önkormányzat elnökének jogosulatlan pénzfelhasználása, a szükséges döntések meghozatalának

elmaradása miatt. A panaszt a kormányhivatal közérdekű bejelentésként kezeli, a törvényességi felügyeleti eljárás a vizsgálat idején folyamatban volt.

Fejér megyében a nemzetiségi önkormányzat kezdeményezte a kormányhivatal eljárását közoktatási ügyben, Csongrádban pedig az intézményvezető kinevezésével kapcsolatban fogalmazta meg aggályait a nemzetiségi önkormányzata. Az utóbbi ügy megegyezéssel lezárásra került.

Baranyában a szervezeti és működési szabályzat hiányossága miatt 21 felhívás kiküldésére került sor a helyi önkormányzatok, továbbá 27 felhívás a nemzetiségi önkormányzatok részére. A kormányhivatal a szervezeti és működési szabályzat módosítására nyitva álló törvényi határidő lejártát követően célvizsgálatot folytatott le az együttműködési megállapodások megkötése és a szervezeti és működési szabályzatok módosítása tárgyában. Az első ütemben azok az önkormányzatok kaptak törvényességi felhívást, amelyek a döntéshozatalt elmulasztották és még annak várható időpontját sem közölték. A második ütemben – az igazgatási szünetre is tekintettel – az előzetesen jelzett döntéshozatalok ellenőrzésére került sor.

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal 2011 nyarán a kisebbségi önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatainak felülvizsgálati tapasztalatait összefoglaló anyagban megállapította, hogy a kisebbségi önkormányzattal rendelkező településeken működő helyi önkormányzatok többsége az SzMSz-ben meghatározta a Nek. tv. 27. § (1) bekezdése, valamint az Ötv. 38. § (1) bekezdése alapján a polgármesteri hivatal feladatait és a települési kisebbségi önkormányzat működési feltételeinek biztosítását. 13 esetben került sor szóbeli észrevétel kibocsátására.

Öt megyében még folyamatban van a szervezeti és működési szabályzatok a beérkező jegyzőkönyvek alapján történő felülvizsgálata. Két megyében nem került sor törvényességi felügyeleti eljárásra e tárgykörben.

A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal felülvizsgálta a települési önkormányzatok jogalkotási kötelezettsége teljesítését és megállapította, hogy a települési önkormányzatok egy része nem tett eleget kötelezettségének: SzMSz-ükben nem szabályozták újra a Njtv. alapján a megállapodás szerinti működési feltételeket. Erre vonatkozóan a kormányhivatal hat települési önkormányzatnak – határidő kitűzésével – törvényességi felhívást tett.

A helyi önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatainak felülvizsgálatát követően a Somogy Megyei Kormányhivatal az állapította meg, hogy a helyi önkormányzatok közel 60 %-a nem tett eleget a jogszabályi kötelezettségének, s nem építette be a működési feltételekkel kapcsolatos részletes szabályokat. Törvényességi felhívás megtételére még nem került sor. Tekintettel a mulasztók nagy számára, első alkalommal – határidő tűzésével – körlevélben hívják fel a mulasztó önkormányzatok figyelmét a jogszabályi kötelezettségre. Amennyiben a megadott határidőn belül nem pótolják a mulasztást, a törvényességi felhívás eszközével él a hivatal.

A Vas megyei települési és nemzetiségi önkormányzatok közötti megállapodások, illetve a megállapodások tartalmának SzMSz-ekbe való beépülésével kapcsolatos célvizsgálat lefolytatását – munkaterv szerint – 2012. szeptember hónapban kezdte meg a kormányhivatal. A jegyzőkönyvek alapján, az eddigi megállapítások szerint a nemzetiségi önkormányzatok közül eddig 7 nem fogadta el az együttműködési megállapodást, a megállapodások tartalmának szervezeti és működési szabályzatban történő beépítése 15 nemzetiségi önkormányzatnál maradt el. A rendelkezésre álló adatok alapján egy helyi önkormányzat nem tett eleget a megállapodás felülvizsgálati kötelezettségének, a megállapodások szervezeti és működési szabályzatban történő megjelenítése azonban 20 helyi önkormányzatnál nem történt meg. A mulasztással érintett önkormányzatoknál – a Njtv. 83. § (3) bekezdésében foglaltak szerinti egyeztetést követően – az esetlegesen szükséges törvényességi intézkedések megtételére került sor.

Az önkormányzatok többsége a megállapodásokat a törvényi határideje (2012. június 1.) utolsó napjaiban kötötte meg, ezért a szervezeti és működési szabályzatok módosítási határideje (2012. július 1.) és a jegyzőkönyvek 15 napos beküldési időtartama miatt a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal a válaszadás időpontjáig még nem indított törvényességi felügyeleti eljárást a mulasztó önkormányzatokkal szemben. A beérkezett jegyzőkönyvek alapján a megállapodások, szervezeti működési szabályzatok vizsgálata folyik, annak eredményétől függ a Möt. 132. (1) bekezdésében biztosított eszközök szükség szerinti alkalmazása.

IV. A nemzetiségi önkormányzatok működési feltételei

A Njtv. 80. §-a rögzíti, hogy a helyi önkormányzat a helyi nemzetiségi önkormányzat részére – annak székhelyén – biztosítja az önkormányzati működés személyi és tárgyi feltételeit, továbbá gondoskodik a működéssel kapcsolatos végrehajtási feladatok ellátásáról. E kötelezettségek teljesítése érdekében a helyi önkormányzat harminc napon belül biztosítja a rendeltetésszerű helyiséghasználatot, valamint a helyiséghasználatra, a további feltételek biztosítására és a feladatok ellátására vonatkozóan megállapodást köt a helyi nemzetiségi önkormányzattal. A megállapodást minden év január 31. napjáig, általános vagy időközi választás esetén az alakuló ülést követő harminc napon belül felül kell vizsgálni. A helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában rögzíti a megállapodás szerinti működési feltételeket, a megállapodás megkötését, módosítását követő harminc napon belül. E rendelkezés 2012. június 27. napjától hatályos.

A Njtv. azt is kimondja, hogy Magyarország – törvényei keretei között – biztosítja a nemzetiségi közösségeknek rendezvényeik és ünnepeik zavartalan megtartásához, építészeti, kulturális, kegyeleti és vallási emlékeik, hagyományaik megőrzéséhez, ápolásához és átörökítéséhez, jelképeik használatához fűződő jogait. Az önkormányzati működésen értendő a testületi üléseken és a közmeghallgatáson túl, a bizottságok működése, a

tisztségviselői és képviselői megbízatás ellátása, valamint a kötelező önkormányzati feladatok ellátását szolgáló rendezvények megtartása is.

Az elmúlt több, mint egy évtizedes ombudsmani gyakorlat ezzel kapcsolatos vizsgálati tapasztalataiból kiindulva a működési feltételek biztosítása a nemzeti és a helyi önkormányzatok kapcsolatának egyik neuralgikus pontja, ezért ez a vizsgálat másik kiemelt célterülete. Ennek okán a nemzetiségi önkormányzat általános működésével összefüggő törvényességi felügyelet témakörtől elkülönítetten, önálló fejezetben tárgyaljuk.

Általános tapasztalat, hogy a nemzetiségi önkormányzatoknak ott okoz nehézséget a működés, ahol a település nem tud állandó irodát biztosítani részükre, mert a rendelkezésre álló ingatlanok korlátozott száma miatt a polgármesteri hivatalnak (körjegyzőségnek) is szűkösek az elhelyezési körülményei. A kisebb településeken jellemző, hogy heti egy nap tudnak csak irodát és számítógépet biztosítani a nemzetiségi önkormányzatok részére. Ilyen esetben gyakran gondot okoz az iratok megfelelő tárolása is. A Veszprém Megyei Kormányhivatal rövid sommázata lényegre törően mutat rá az alapproblémára.

A Njtv. deklarálta a nemzetiségi önkormányzatok mellérendelt státuszát, ezzel kizárta azt az értelmezési lehetőséget, mely a kisebbségi önkormányzat és a helyi önkormányzatok kapcsolatát alá-fölérendeltségi viszonyként határozta meg. Hatástalan azonban a jogalkotói szándék, ha a függőség a valós helyzetben megmaradt. Tény, hogy a működési feltételek közül a helyiséghasználat Njtv. szerinti biztosítása – a felülvizsgált – együttműködési megállapodás alapján történik. Az együttműködési megállapításokat 2013. január 31-ig felül kell vizsgálni. A Njtv. működési feltételekre vonatkozó rendelkezéseinek gyakorlati alkalmazásával kapcsolatos megállapítások így azt követően tehetők.

Az együttműködési megállapodások

Az együttműködési megállapodások megkötésének időszakában a Baranya Megyei Kormányhivatal két nemzetiségi önkormányzat (a területi és egy községi roma nemzetiségi önkormányzat) esetében találkozott az együttműködési megállapodás felülvizsgálatakor a nemzetiség részéről egyet nem értéssel. Ez a megyei önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat között rendeződött, ezért a kormányhivatalnak egyeztetést koordinálnia nem kellett. A községi önkormányzat esetében a megállapodás aláírásának folyamatáról tájékoztattak, a személyes egyeztetések után jelenleg az együttműködési megállapodás tervezetének törvényességi szempontú véleményezése folyik.

A Csongrád megyében működő nemzetiségi önkormányzatok többségénél az együttműködési megállapodások a jogszabálynak megfelelő tartalommal kerültek elfogadásra. Három településen összesen öt nemzetiségi önkormányzat esetében még nem történt meg az együttműködési megállapodások felülvizsgálata. A kormányhivatal megkeresésére az érintett önkormányzatok azt a tájékoztatást adták, hogy a megállapodások megkötése folyamatban van, a jóváhagyásra várhatóan szeptember hónap folyamán kerül sor. Egy nemzetiségi önkormányzat nem járult hozzá az együttműködési megállapodás megkötéséhez, ez ügyben további egyeztetést tartottak szükségesnek – adta hírül a kormányhivatal.

A vizsgálat mindenekelőtt arra a kérdésre kereste a választ, hogy a helyi önkormányzatok az együttműködési megállapodásokban szűkebb értelemben határozták-e meg a működési feltételeket a törvényben megszabottaknál: például a megállapodás a kötelező önkormányzati feladatok ellátását szolgáló rendezvények megtartására vonatkozóan tartalmaz-e eljárási szabályokat, illetve sikerült-e elérni a megkötött együttműködési megállapodások teljeskörűségét (a megállapodás jogszabályban rögzített feltételeknek való teljes megfelelést).

A válaszadó kormányhivatalok e kérdésben egyhangúlag foglaltak állást: a helyi önkormányzatok az eddig feldolgozott jegyzőkönyvek, megállapodások áttanulmányozása alapján nem értelmezik szűkebb értelemben a nemzetiségi önkormányzati működés személyi és tárgyi feltételeinek biztosítását, azok döntő többségben megfelelnek a Njtv. előírásainak.

A Veszprém Megyei Önkormányzat arról is beszámolt, hogy igény esetén a nemzetiségi rendezvények megszervezésében is segítenek a települési önkormányzatok a szervezési feladatok ellátásával, illetve helyiség biztosításával. Az elfogadott együttműködési megállapodások harmadában kiemelten is szerepel, hogy megfelelő közösségi teret biztosítanak a nemzetiségi rendezvények megtartásához. E megállapodásokban az erre vonatkozó eljárási szabályokat kivétel nélkül rögzítették. Az elfogadott együttműködési megállapodásokat megvizsgálva megállapítható, hogy többségük szó szerint átvette a Njtv. 80. §-ának rendelkezéseit, további részletező szabályokat csak a költségvetési gazdálkodás, a pénzügyi elszámolások területén rögzítettek az együttműködő felek. A megyében öt nemzetiségi önkormányzat megállapodása emelhető ki a tekintetben, hogy teljes körűen tartalmazzák a törvény előírásai alapján az együttműködésre vonatkozó szabályok minden részletét.

A 2012. évben aláírt együttműködési megállapodások felülvizsgálata során a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal mindössze három együttműködési megállapodás esetében állapította meg, hogy az nem tartalmaz működési feltételekre vonatkozó rendelkezéseket. Ezekben az esetekben törvényességi felügyeleti eljárás van folyamatban.

A Komárom-Esztergom megyei gyakorlatról általánosságban elmondható, hogy a megállapodások szinte teljes körűek, hiányosságokat inkább a gazdálkodás dokumentációs részletszabályai esetében találtak – összegezte a kormányhivatal az ezzel kapcsolatos tapasztalatokat. Az együttműködési megállapodások június 1-jei felülvizsgálati kötelezettségüknek az önkormányzatok eleget tettek. Néhány részletkérdés rendezése egy-két esetben elmaradt, a hivatal javaslattételi jogával élve kérte azok pótlását.

Az együttműködési megállapodások teljeskörűségével kapcsolatban a Csongrád Megyei Kormányhivatal egy olyan települést emelt ki, ahol az önkormányzattal kötött megállapodásban a Njtv. 80. § (3) bekezdés a) pontjában szabályozott költségvetési kérdésekről a felek nem rendelkeztek. Ezt a hiányosságot azonban a helyi önkormányzat az érintett két települési nemzetiségi önkormányzattal kötött megállapodásban pótolta.

A kormányhivatal által felülvizsgált együttműködési megállapodások esetében több esetben hiányos a Njtv. 80. (1) bekezdés alapján előírt, a nemzetiségi önkormányzati működés személyi és tárgyi feltételeinek szabályozása, valamint a Njtv. 80. (3) bekezdés b) pontja szerinti, a nemzetiségi önkormányzat kötelezettségvállalásaira, valamint a kötelezettségvállalásokkal kapcsolatos pénzügyi ellenjegyzésekre vonatkozó szabályozás Hajdú-Bihar megyében.

Folyamatban van a megállapodások vizsgálata Heves és Borsod-Abaúj-Zemplén megyében is. Előbbiben a legjellemzőbb hiányosságok, hogy a megállapodásokból a felelősök konkrét megjelölése, illetve az összeférhetlenségi szabályok rögzítése hiányzik.

A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal a beérkező jegyzőkönyvek sorrendjében végzi el a megállapodások, szervezeti működési szabályzatok vizsgálatát, tekintettel arra, hogy mind a települési, mind a nemzetiségi önkormányzatok többsége a megállapodásokat és ebből következően a szervezeti és működési szabályzatok módosítását is a törvényi határidő utolsó napjaira tette.

A Tolna Megyei Kormányhivatal folyamatban lévő témavizsgálata keretében tekinti át a nemzetiségi és a települési önkormányzatok között megkötött együttműködési megállapodásokat. A nemzetiségi önkormányzatok SzMSz-ei nem minden esetben kerültek módosításra a megállapodások megkötését követően. A hiányosságot néhány esetben a megállapodások megkötésének hiánya okozta. Mindezt két törvényességi felhívást bocsátottak ki az együttműködési megállapodás, 2012. június 1. napjáig való megkötésének elmulasztása miatt, 10 törvényességi felhívást pedig azért bocsátottak ki, mert nem érkeztek meg a nemzetiségi önkormányzatok jegyzőkönyvei, így nem lehetett meggyőződni arról, hogy a nemzetiségi önkormányzat döntött-e az együttműködési megállapodás megkötése tárgyában.

Zalában 2012. június 1-jéig kötelezően megalkotásra és felterjesztésre kerültek az együttműködési megállapodások. Az együttműködési megállapodások minden fontos, lényeges elemet tartalmaznak, köszönhetően a jegyzőkkel történt minden részletre kiterjedő, erre a témára vonatkozó, kormányhivatallal történő megbeszéléseknek – tájékoztatott a kormányhivatal.

A Fejér Megyei Kormányhivatal együttműködési megállapodások egységes és jogszabályi előírásoknak megfelelő formában történő elkészítéséhez egy megállapodás-mintát készített elő, és juttatott el az érintett önkormányzatokhoz. Az együttműködési megállapodások törvényessége vizsgálata folyamatos, a kormányhivatal munkaterve szerint ezzel kapcsolatosan célvizsgálatot is fognak folytatni. A legjellemzőbb hiányosságokról e célvizsgálat lefolytatása után állnak rendelkezésre adatok.

A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal részletes beszámolóban foglalta össze az együttműködési megállapodással kapcsolatos tapasztalatait. A megvizsgált megállapodásokban a felek rendelkeznek a nemzetiségi önkormányzat részére biztosított helyiség használatáról, meghatározva az ezzel kapcsolatos részletszabályokat is. A helyiséghasználattal kapcsolatban általában azt rögzítik, hogy a települési önkormányzat igény szerint biztosítja ingyenesen a helyi önkormányzat épületében a hivatali helyiség használatát. Nagyobb megyei városokban, ahol több nemzetiségi önkormányzat is működik, a megállapodás tartalmazza, hogy a települési önkormányzat önálló épületben (a polgármesteri hivatalon kívül) milyen helyiségeket ad ingyenesen a nemzetiségi önkormányzat használatába, illetve vállalja a rezsiköltségek és a karbantartási munkálatok finanszírozását.

Fontos megjegyezni, hogy a megyében van gyakorlat arra, hogy a megállapodáson kívül helyiséghasználatra vonatkozó részletszabályokat önálló használati szerződés tartalmazza. A megállapodások tartalmazzák az ülések előkészítésével kapcsolatos részletszabályokat is, így a meghívók, előterjesztések, hivatalos levelezés, jegyzőkönyvek elkészítésével, postázással, a tisztségviselők döntéseinek előkészítésével, a döntéshozatalhoz kapcsolódó nyilvántartási, sokszorosítási, postázási feladatok ellátásával kapcsolatos rendelkezéseket.

Szabályozzák a megállapodások a költségvetés előkészítésével, a költségvetési határozat elfogadáshoz szükséges információk biztosításával, valamint az egyéb költségvetési beszámolókkal kapcsolatos eljárást, határidőket. A költségvetéshez kapcsolódóan rendelkeznek az előirányzat módosításról, beszámolási kötelezettségekről, kötelezettségvállalásról, utalványozásról, ellenjegyzésről, könyvelési feladatok ellátásáról. Tartalmazzák a számlaszám nyitásával, vagyongazdálkodással, belső ellenőrzéssel kapcsolatos rendelkezéseket.

Több megállapodás utalás szintjén tér ki az összeférhetlenségi szabályokra. A feladatokhoz kapcsolódó felelősök konkrét megjelölését nem minden megállapodás tartalmazza, hanem több esetben felelősként a jegyzőt jelölik meg, vagy az egyes munkakörökre utalnak. Gazdálkodással kapcsolatos feladatok esetén a polgármesteri hivatalt, vagy annak pénzügyi osztályát, ügyintézőjét jelölik meg.

Csak néhány megállapodás tartalmaz szabályokat a nemzetiségi önkormányzatok rendezvényei megtartására vonatkozóan. Más esetben – amennyiben erre vonatkozó igény merül fel – a települési önkormányzat önálló határozatban dönt a helyiség biztosításáról. Rendezvénnyel kapcsolatos helyiséghasználat miatt eddig probléma még nem merült fel, a települési önkormányzatok rugalmasan kezelik a nemzetiségi önkormányzatok erre vonatkozó igényeit.

A megállapodások nemcsak a kötelező tartalmi elemek szabályozására szorítkoztak, hanem rögzítik a települési és a nemzetiségi önkormányzat között az együttműködés egyéb kereteit is. Így – többek között –

rendelkezik arról, hogy a helyi önkormányzat segíti a nemzetiségi önkormányzat kulturális, művészeti hagyományőrző rendezvényeinek megszervezését.

A működési feltételek biztosítása a szervezeti és működési szabályzatokban

A Njtv. 80. § (2) bekezdése rendelkezik arról, hogy a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatában rögzíti a megállapodás szerinti működési feltételeket a megállapodás megkötését, módosítását követő harminc napon belül.

A települési önkormányzatok által módosított SzMSz-ek megfelelően tartalmazzák a törvény által előírt eljárási rendet a nemzetiségi önkormányzatok működési feltételeinek biztosítása tekintetében – állapította meg a Veszprém Megyei Kormányhivatal.

A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal a szervezeti és működési szabályzatainak együttműködési megállapodás miatt szükséges felülvizsgálatával összefüggésben még nem tárt fel ezzel kapcsolatos jogsértést. Egy nemzetiségi önkormányzat nem kötött a helyi önkormányzattal együttműködési megállapodást, ezért a helyi önkormányzat és a nemzetiségi önkormányzat szervezeti és működési szabályzatainak módosítása nem történt meg.

Heves megyében csupán néhány esetben nem kerültek rögzítésre a működési feltételek a szervezeti és működési szabályzatokban, de ezeken a helyeken is folyamatban van a megállapodás SzMSz-ben való rögzítése. Az SzMSz-ek túlnyomó többsége teljeskörűen tartalmazza az eljárási rendet. 2012. június 1. napját követően csak néhány önkormányzatnál került sor a megállapodás módosítására.

A helyi önkormányzat jegyzőjének és a nemzetiségi önkormányzat elnökeinek a figyelmét körlevélben hívta fel a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal a Njtv. 80.§ (2) bekezdésében rögzített kötelezettség teljesítésére. A beérkezett jegyzőkönyvek alapján folyamatosan végzik a szervezeti és működési szabályzatok, illetve a megkötött együttműködési megállapodások vizsgálatát. A megvizsgált megállapodások a jogszabályi követelményeknek megfeleltek. Előzőek okán a hivatal még nem élt a szervezeti és működési szabályzatok módosításának hiánya miatt törvényességi felhívással.

A hivatkozott jogszabályi kötelezettség elmulasztása miatt törvényességi felhívást a Csongrád Megyei Kormányhivatal még nem adott ki, tekintettel arra, hogy a Njtv. szerinti feltételeknek megfelelő megállapodások megkötésére a törvény 159. § (3) bekezdése 2012. június 1. napját állapította meg határidőként, ennek alapján az SzMSz-ek módosításának legkésőbb 2012. július 1. napjáig kellett megtörténnie, és ezek módosítása a legtöbb önkormányzatnál még folyamatban van. Ennek megfelelően a törvényességi felügyeleti eljárás lefolytatására a jegyzőkönyvek beérkezését követően kerül sor.

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal amennyiben szervezeti és működési szabályzatok felülvizsgálata során jogsértést tapasztalt, szóbeli észrevételt bocsátott ki. Az SzMSz-ek általában tartalmazzák a törvény által kötelezően előírt tartalmi elemeket, ezért ezzel kapcsolatos törvényességi felhívással nem kellett élni.

A Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal értelmezése szerint a Njtv. 159. § (3) bekezdése alapján a helyi önkormányzatoknak 2013. január 1-jét követően kell biztosítani az e törvény szerinti működési feltételeket. Eddig az időpontig nincs jogszabályon alapuló lehetőség törvényességi felügyeleti eszköz alkalmazására. A helyi SzMSz-ek 30 napon belüli módosítására vonatkozó kötelezettség csak az Njtv. 80. § (2) bekezdése szerinti éves kötelező felülvizsgálat esetére vonatkozik, ezért a helyi önkormányzatok szervezeti és működési szabályzataiban sem jelenhettek meg a június 1-jét követő változások.

A Veszprém Megyei Kormányhivatal ezzel kapcsolatosan úgy tájékoztatott, hogy a nyári ülésezési szünetre tekintettel teljes mértékben még nem tettek eleget az önkormányzatok az SzMSz módosítási kötelezettségüknek, illetve a jegyzőkönyvek késedelmes felterjesztése miatt a Kormányhivatal jelen időpontban nem tud teljes körűen adatot szolgáltatni e feladat elvégzéséről. A megállapodások felülvizsgálatát 2012. június 1-jéig kellett elvégezni, ezután lehet csak azok lényeges elemeit áttemelni a szervezeti és működési szabályzatokba. A jegyzők tájékoztatása alapján több településen a helyi önkormányzat csak az őszi időszakban fogja napirendre tűzni az SzMSz módosítását. A megyében működő 101 nemzetiségi önkormányzat közül az adatszolgáltatás időpontjáig 16 nem módosította, vagy nem küldte meg a kormányhivatalba az SzMSz módosítását tartalmazó jegyzőkönyvet.

Fenti kötelezettség elmulasztása miatt törvényességi felhívás kibocsátására eddig nem került sor, de — a Törvényességi Felügyeleti Főosztály munkaterve alapján — komplex vizsgálat keretében bekérésre került az összes SzMSz. Az ellenőrzési terv alapján a vizsgálat szeptember 30-án zárul Veszprém megyében.

A Békés Megyei Kormányhivatal arról tájékoztatott, hogy a 2012. évben megkötött együttműködési megállapodások teljeskörűségét célvizsgálat keretében vizsgálják. E vizsgálat lezárása még nem történt meg. Az eddig áttekintett együttműködési megállapodások alapján a legjellemzőbb hiányosságok az alábbiak:

- a törvény szerinti feltételeknek megfelelő megállapodást 2012. június 1-ig nem kötötték meg,
- a megállapodás elfogadását követő 30 napon belül elmulasztották az SZMSZ felülvizsgálatát és módosítását,
- nem rögzítették-e a jegyző vagy megbízottja testületi ülésen való részvételének szabályait,
- nem rögzítették a helyi nemzetiségi önkormányzat önálló fizetési számla nyitásával, törzskönyvi nyilvántartásba vételével, módosításával és adószám igénylésével kapcsolatos teendőket, határidőket,
- az összeférhetlenségi, nyilvántartási kötelezettségekről nem rendelkeztek.

A törvény szerinti feltételeknek megfelelő megállapodást 2012. június 1-ig jelentős számú, 30 nemzetiségi önkormányzat vonatkozásában nem kötötték meg a helyi önkormányzatok. A megvizsgált településeken a

megállapodás elfogadását követő 30 napon belüli SzMSz felülvizsgálatát és módosítását 20 település és a területükön illetékes 29 nemzetiségi önkormányzat mulasztotta el. Azok a helyi önkormányzatok, amelyek határideőben felülvizsgálták és módosították az SzMSz-t, megfelelően szabályozták a nemzetiségi önkormányzatok működési feltételeit biztosító, törvény által előírt eljárási rendet.

A törvényességi felhívás kibocsátására a célvizsgálat lezárulását követően kerülhet sor.

Legsúlyosabb a helyzet Somogy megyében, ahol a helyi önkormányzatok közel 60%-a nem tett eleget törvényi kötelezettségének, s nem rögzítette a szervezeti és működési szabályzatában a működési feltételek biztosításával kapcsolatos szabályokat. A mulasztást annak ellenére követték el, hogy 2012 májusában körlevélben hívta fel a kormányhivatal a jegyzők figyelmét a jogszabályi kötelezettségre és annak határidejére.

2012 júliusában együttműködési megállapodás hiánya miatt 14 helyi önkormányzat és 26 nemzetiségi önkormányzat felé élt a kormányhivatal törvényességi felhívással. Egy nemzetiségi önkormányzat a felhívás ellenére sem tett eleget törvényi kötelezettségének, s nem kötött együttműködési megállapodást a helyi önkormányzattal. Ennek oka, hogy a nemzetiségi önkormányzat 2012 februárjában ülésezett utoljára. További törvényességi felügyeleti intézkedés megtétele folyamatban van. 10 nemzetiségi önkormányzat elnöke – vélhetően – az együttműködési megállapodást tartalmazó jegyzőkönyv megküldését mulasztotta el, emiatt törvényességi felhívással élt a hivatal.

Zalában a települési önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatai teljes körűen tartalmazzák az együttműködési megállapodásban foglaltakat. A jegyzőkönyvek áttanulmányozása utáni tapasztalat, hogy a települési önkormányzatok mellékletként a komplett együttműködési megállapodást csatolták a szervezeti és működési szabályzatukhoz. A válaszáig 14 települési önkormányzat nem terjesztette fel a szervezeti működési szabályzatuk módosítását tartalmazó jegyzőkönyveit. Mind a 14 települési önkormányzat felé törvényességi felhívás tett a kormányhivatal.

A Somogy Megyei Kormányhivatal jelezte a szervezeti és működési szabályzatok módosításával összefüggésben jelentkező szabálytalanságokat. Mindenekelőtt arra hívta fel a figyelmet, hogy a működési feltételek biztosításáról való rendelkezés a helyi önkormányzat SzMSz-eiben a legváltozatosabb formában jelennek meg: az egyik szabályzat normaszövegében csak utalás történik arra, hogy a működési feltételeket az együttműködési megállapodásban foglaltak szerint biztosítja a helyi önkormányzat, a másik esetben az egész együttműködési megállapodást az SzMSz mellékletei közé emelték be, de az is előfordult, hogy az SzMSz függeléke lett az együttműködési megállapodás. A feltárt problémákat a kormányhivatal első lépésben körlevél útján rendezte.

Hasonló okok miatt fordult egy Pest megyei jegyző is a kormányhivatalhoz, értelmezést kérve arról, hogy jogszerű-e az a megoldás, ha az SzMSZ mellékletét képezi az együttműködési megállapodás. Tekintve, hogy a melléklet a rendelet része, a kormányhivatal szakmai segítségnyújtás keretében helyeselte a megállapodás SzMSZ mellékleteként történő megjelenítését.

A jegyző részvétele a nemzetiségi önkormányzat ülésén

A Njtv. 80. § (4) bekezdése szerint a helyi önkormányzat és a helyi nemzetiségi önkormányzat közötti megállapodásban kell rögzíteni azt is, hogy a jegyző vagy annak – a jegyzővel azonos képesítési előírásoknak megfelelő – megbízottja a helyi önkormányzat megbízásából és képviselőként részt vesz a nemzetiségi önkormányzat testületi ülésein és jelzi, amennyiben törvénysértést észlel.

A vizsgálat keretében ezért megtörtént annak felmérése is, hogy az együttműködési megállapodások a működési feltételek és a gazdálkodás eljárási és dokumentációs részletszabályai mellett rögzítik-e felelős személyek (jegyzők, vagy megbízottjaik) kijelölését.

Minden megállapodás rendelkezik felelős személyekről, amely jellemzően a munkakörök és nem a felelős személyek megjelölésével történik – a Hajdú megyei gyakorlat szerint.

Elterjedt gyakorlat és a megállapodásokból is nyomon követhető Komárom-Esztergom megyében, hogy az önkormányzat ülésein a jegyző vesz részt.

Hasonló a helyzet Heves megyében is. Az üléseken általában a jegyzők vesznek részt, ritkábban fordul elő – elsősorban a jegyző távollétében –, hogy a jegyző képesítésével azonos képesítéssel rendelkező megbízott van jelen a nemzetiségi önkormányzat ülésén. A megállapodások rögzítik a jegyző, vagy megbízottja részvételét. Csak egy-két kistélepülés megállapodásából hiányoztak e kötelezettségek.

A Zala megyei nagyvárosokban, megyei jogú városokban a referensi megoldás az elterjedt és az alkalmazott gyakorlat. Községekben, kis városokban jellemzően a jegyző vesz részt a nemzetiségi önkormányzat ülésein, megbízottja csak abban az esetben, ha az ülés időpontjában a jegyző akadályoztatva van.

Békés megyében a nemzetiségi önkormányzat testületi ülésein jegyző vagy aljegyző vesz részt, kevés településen fordul elő, hogy referens vagy más meghívott személy vesz részt az üléseken. A megvizsgált együttműködési megállapodások közül 27 nem rögzíti a jegyző vagy megbízottja testületi ülésen történő részvételét.

Borsodban a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületi ülésein – néhány nagyváros kivételével – a jegyző személyesen vesz részt, más városokban az aljegyző van jelen a testületi üléseken. Nem elterjedt gyakorlat, hogy más, megbízott személy venne részt a nemzetiségi testületi üléseken. Esetenként előfordul ugyan, hogy a nemzetiségi önkormányzat elnöke nem tájékoztatja a jegyzőt a testületi ülés időpontjáról. Ilyen esetben mindig felhívja a kormányhivatal a figyelmet arra, hogy a jövőben maradéktalanul tartsák be az eljárási szabályokat. Az áttanulmányozott együttműködési megállapodások mindegyike rögzíti a jegyző vagy más, megbízott személy részvételét és jelzési kötelezettségét a nemzetiségi önkormányzatok ülésein.

A beérkezett jegyzőkönyvek tanúsága szerint a Csongrád megyében működő 41 nemzetiségi önkormányzat ülésein közel egyenlő arányban vesz részt a jegyző, illetőleg megbízott személy (aljegyző, nemzetiségi referens, más köztisztviselő). A két megyei jogú városban a jegyző megbízottja illetőleg a nemzetiségi referens vesz részt az üléseken. A többi település tekintetében jellemző gyakorlat, hogy a nemzetiségi önkormányzat(ok) üléseinek többségén a jegyző vesz részt, távolléte esetén helyettesítésről gondoskodnak, bár előfordult olyan eset is a megyében, hogy egy-egy ülésen sem jegyző, sem megbízott nem jelent meg. 5 együttműködési megállapodásban nem szerepel a jegyző részvételére vonatkozó rendelkezés, a többi megállapodás szabályozza a kérdést.

A nemzetiségi önkormányzatok ülésein – a Vas Megyei Kormányhivatal tapasztalatai szerint – 85 %-ban a jegyző vesz részt, a városokban és a két területi nemzetiségi önkormányzatnál jellemzően az aljegyző, vagy a jegyző által megbízott referens. A nemzetiségi referenst nem foglalkoztató városokban az aljegyző, vagy kapcsolt munkakörben a titkársági ügyintéző látta el a nemzetiségi önkormányzatok működésével összefüggő feladatokat.

Somogy megyében az esetek 90 %-ában a jegyző vesz részt a testületi ülésen, így nem elterjedt gyakorlat, hogy más megbízott személy helyettesítene a jegyzőt. Kistélepülések önkormányzati hivatalaiban általában csak a jegyző rendelkezik a képesítési előírásokkal, így ha ő nem tud részt venni az ülésen, akkor nincs megfelelő képesítésű személy, aki helyettesíthetné. Ennek elsősorban anyagi okai vannak – hívta fel a problémára a figyelmet a Somogy Megyei Kormányhivatal.

A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal tapasztalata szerint kisebb települések esetében a nemzetiségi önkormányzatok ülésein jellemzően a jegyzők vesznek részt. A megyei jogú város esetében a hat nemzetiségi önkormányzat ülésén minden esetben nemzetiségi referens vesz részt. A kormányhivatal tapasztalata szerint ritkán fordult elő olyan eset, amikor a jegyző – egyéb elfoglaltsága miatt – megbízott személy közreműködését kérte a nemzetiségi önkormányzat ülésén. Egy esetben a kormányhivatal szakmai véleménnyel élt, mivel a nemzetiségi önkormányzat ülésein nem vett részt jegyző vagy általa megbízott személy, a jogsértő gyakorlat megszüntetésére került.

A kormányhivatal azt a képesítéssel összefüggő tapasztalatát is megosztotta, hogy a jegyzők – ha van rá mód – képesítési előírásokkal rendelkező személyt bíznak meg a feladat ellátásával, a kisebb települések esetén azonban gyakori, hogy nincs képesítési előírásokkal rendelkező személy. Emiatt kizárólag a jegyző vesz részt az üléseken.

A kormányhivatalok tapasztalatai szerint a községekben működő nemzetiségi önkormányzatok testületi ülésén minden esetben a jegyző vesz részt, esetleges akadályoztatása esetén helyettesíti csupán a megbízottja. Városokban működő nemzetiségi önkormányzatok ülésein – a jegyzők nagyobb leterheltsége miatt – már gyakrabban előfordul, hogy az aljegyző, vagy a jegyző által megbízott más személy (referens) vesz részt. Az általános megállapítás szerint a munkaterv szerinti, tervezhető testületi üléseken a jegyzők vesznek részt. A rendkívüli ülések, illetve a sok község által működtetett körjegyzőség esetén fordul elő gyakrabban, hogy a jegyző nem tud személyesen megjelenni minden testületi ülésen. A kormányhivatalok tájékoztatása szerint a községi önkormányzatoknál egy-két esetben az ülésen jegyzőt helyettesítő személy nem rendelkezik a jegyzővel azonos felsőfokú végzettséggel. A városokban, nagyközségekben működő önkormányzatoknál ilyen akadály – a tapasztalatok szerint – nem merült fel.

A Tolna Megyei Kormányhivatal törvényességi felhívást bocsátott ki, amikor jegyzőkönyvek ellenőrzése során kiderült, hogy sem a jegyző sem helyette megbízott nem vett részt a nemzetiségi képviselő-testületi ülésen.

A jegyző által megbízott köztisztviselőkre vonatkozó képesítési előírások

A képesítési előírásokkal összefüggésben a vizsgálat arra a problémára is rávilágított, hogy az esetek túlnyomó többségében a nemzetiségi önkormányzatok testületi ülésén a jegyző, aljegyző van jelen, így az ő képesítésükkel kapcsolatos információk rendelkezésre állnak: ők a képesítési követelményeknek meg is felelnek, ám a jegyző távollétében megjelenő személy, személyek képesítésére vonatkozóan a kormányhivatalok nem rendelkeznek adatokkal. A képesítési követelményeknek megfelelő helyettesítés a jegyző felelőssége.

A Csongrád Megyei Kormányhivatal ezt megerősítve szintén arról számolt be, hogy a nemzetiségi képviselő-testületi üléseken részt vevő személyek, nemzetiségi (kisebbségi) referensek képesítésére vonatkozó információ a jegyzőkönyvek törvényességi vizsgálata során nem állapítható meg. A kormányhivatalok ezért ez irányú ismeretekkel nem rendelkeznek. A Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal ezt úgy kommentálta, hogy a törvényességi felügyeleti eljárás terjedelme és eszközzrendszere nem teszi lehetővé annak vizsgálatát, hogy a testületi ülésen a jegyző nevében részt vevő személyek (referensek) milyen végzettséggel rendelkeznek.

A Vas Megyei Kormányhivatal arra hívta fel a figyelmet, hogy a települési önkormányzatok jelentős részénél a jegyzővel azonos képesítésű ügyintéző nincs, így a jegyző akadályoztatása esetén gondot jelent a törvényes működésért felelős személy biztosítása. Erre a problémára hívta fel a figyelmet a Somogy Megyei Kormányhivatal is, amely arról is tájékoztatott, hogy elenyésző a képesítési előírással nem rendelkező megbízott személy részvétele a testületi üléseken.

A törvénysértés jelzése a nemzetiségi önkormányzat ülésén

A Njtv. rendelkezése szerint a nemzetiségi önkormányzat testületi üléséről készült jegyzőkönyv tartalmazza a jegyző vagy megbízottja jogszabálysértésre vonatkozó jelzését.

Hajdú megyében nem fordult elő olyan eset, amikor a jegyző vagy megbízottja jelzéssel élt volna az ülésen törvénysértés miatt. Békésben és Zala megyében sem jellemző, hogy az ülésen részvevő jegyző törvénysértést jelezzon, vagy az nem kerül jegyzőkönyvezésre, csak a már törvényes döntés.

Vas megyében már van példa arra, hogy a jegyző, vagy megbízottja indokoltság esetén jelezte a nemzetiségi önkormányzatnak a törvénysértést. Jelzését a döntéshozatalnál figyelembe vették, így az további intézkedést nem igényelt (jellemzően a roma területi nemzetiségi önkormányzat ülésein fordult elő). Hasonló a Heves megyei gyakorlat is.

A Tolna Megyei Önkormányzat által megosztott tapasztalatok szerint a képviselő-testületi ülések megfelelően előkészítettek, az előterjesztések a jegyző segítségével készülnek, egy-egy napirend tárgyalása során a jegyző tájékoztatást nyújt a jogszabályi háttérrel. A jegyzői jelzések általában a jogszabályi kötelezettségek hangsúlyozását, az esetleges mulasztás jogkövetkezményeinek ismertetését jelentik.

Borsod-Abaúj-Zemplén megyében a települési és nemzetiségi önkormányzatok között kialakult jó kapcsolat miatt nem volt még arra példa, hogy a jegyző vagy kijelölt megbízottjának a testületi ülésen kellett volna jelzéssel élni törvénysértés észlelése miatt. Általában még a testületi ülést megelőzően, a napirendi javaslatok elkészítése vagy a napirendi pontok áttanulmányozása, átbeszélése során a vitás kérdéseket tisztázzák. A nemzetiségi önkormányzatok ez idáig minden esetben elfogadták a jegyzők előzetes javaslatait, jelzéseit.

A testületi ülések anyaga (előterjesztések, határozati javaslatok) előzetesen egyeztetésre kerülnek a Somogy megyei gyakorlat szerint is, így a jegyzőknek általában nem kell törvénysértés miatt jelzést tenni. Problémát az okoz, hogy a nemzetiségi önkormányzat nem folytathat segítyezést, emiatt alkalmanként előfordult törvényességi jelzés, de a jelzésnek köszönhetően törvénysértő döntés nem született, így további eljárásra sem volt szükség a jegyző részéről.

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal azt tapasztalta, hogy a jegyző – amennyiben részt vesz a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testületi ülésén – minden esetben jelzi, ha törvénysértést tapasztal. A testület tagjai a jegyző jelzését elfogadva a jogszabályoknak megfelelően módosítják eljárásukat, illetve döntésüket.

A jegyzők és megbízottjaik proaktivitása jellemző Csongrád megyében is. A kormányhivatal törvénysértés jelzésére vonatkozó utalást a megvizsgált jegyzőkönyvekben nem találta. Több településen is előfordul, hogy az ülésen részt vevő jegyző vagy megbízottja az adott napirendhez kapcsolódóan tájékoztatja a jogszabályi háttérrel a képviselőket, esetlegesen felhívja a figyelmet egy-egy jogsértés elkerülésére.

Veszprém megyében a testületi ülésen részt vevő jegyző több esetben felszólalt, jelzett a nemzetiségi önkormányzat ülésén törvénysértés megelőzése érdekében. (például a személyes adatok kezelésére vonatkozó szabályok megsértésének a veszélyére hívta fel a figyelmet, illetve jogosulatlan hatáskörgyakorlás és törvénysértő tiszteletdíj megállapítása miatt került sor törvényességi jelzésre). A nemzetiségi önkormányzatok minden esetben elfogadták a jegyzők jelzését – tájékoztatott a kormányhivatal.

V. A nemzetiségi önkormányzatok költségvetése

2012 májusában az Országos Szlovén Önkormányzat felsőszőlőnői székhelyén tartott megbeszélésen az egyik felmerült probléma a nemzetiségi önkormányzatok költségvetési támogatásának kérdése volt. Az AJB-7359/2012. számú jelentésben már tettem megállapításokat e tárgykörben, javaslatokat azonban nem fogalmaztam meg, miután kizárólag a szlovén önkormányzatok központi költségvetési finanszírozásának hiányosságait tekintettem át.

2011-ben a Kormány – részben a nemzetiségi és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának választási vizsgálata által feltárt visszaélésekre hivatkozással – a települési és területi nemzetiségi önkormányzatok finanszírozási rendszerének átalakításáról döntött. A települési nemzetiségi önkormányzatok általános működési támogatásának összege közel 63 százalékkal csökkent.

Az egész évre biztosított mintegy 215.000 forint összegű működési célú támogatáson túl a központi költségvetés a nemzetiségi közfeladatok ellátásához feladatalapú támogatást nyújt a nemzetiségi önkormányzatok számára. E támogatásban egy kormányrendeletben meghatározott pontrendszer alapján részesülhetnek a települési és a területi nemzetiségi önkormányzatok

- a társadalmi különbségek felszámolása, a társadalmi felzárkózás érdekében folytatott,
- az anyanyelv használatával,
- a helyben működő intézmények tevékenységével,
- a helyi önkormányzat szociális, ifjúsági feladatainak ellátásával (hatósági feladatok kivételével),
- továbbá a nemzetiségi közösség sajátos kulturális önazonosságának megerősítését,
- neveléshez, neveléshez-oktatáshoz fűződő jogainak érvényesítését szolgáló tevékenységük, illetve az e tárgyú képviselő-testületi döntések alapján.

A nemzetiségi önkormányzatok finanszírozási rendszere egy 2013. január 1-jén hatályba lépő jogszabályváltozás következtében alapjaiban változik meg. A helyi nemzetiségi önkormányzatok általános működési támogatását a népszámlálási adatokhoz kötik. Ennek éves összege a települési nemzetiségi önkormányzatok átlagtámogatásának:

- 3 százaléka, ha a nemzetiséghez tartozók száma a településen négy főnél kevesebb,
- 50 százaléka, ha a nemzetiséghez tartozók száma a településen legalább négy, illetve legfeljebb harminc fő,

- 100 százaléka, ha nemzetiséghez tartozók száma a településen legalább harmincegy, illetve legfeljebb ötven fő,
- 200 százaléka, ha a nemzetiséghez tartozók száma a településen meghaladja az ötvenet.

A területi kisebbségi önkormányzatok támogatása is átalakul. Ennek összege az egy települési kisebbségi önkormányzatra eső átlagtámogatás

- kétszerese, ha a megyében (fővárosban) működő települési (fővárosi kerületi) kisebbségi önkormányzatok száma legalább tíz, illetve legfeljebb húsz,
- négyszerese, ha a megyében (fővárosban) működő települési (fővárosi kerületi) kisebbségi önkormányzatok száma meghaladja a húszat.

Az EMET lista alapján összesen 1.013.333.009 forintot fordított a központi költségvetés 2012-ben a települési nemzetiségi önkormányzatok feladatalapú támogatásra. A 2258 települési nemzetiségi önkormányzatból érvénytelenség címén 274 testület esett el a támogatástól, további 108 önkormányzat számára 0 forint támogatást állapítottak meg. A további 1876 települési nemzetiségi önkormányzat így átlagosan 540.156 forint támogatásban részesült. Ez az összeg a minden települési nemzetiségi önkormányzat részére automatikusan folyósított mintegy 215 ezer forint működési célú támogatással együtt látszólag több, mint a 2010. évben – a finanszírozási rendszer átalakítása előtt – biztosított költségvetési keretösszeg. Valójában a nemzetiségi önkormányzatok jelentős része lényegesen kisebb összegű költségvetési forráshoz jutott, mint a korábbi években. A feladatalapú támogatás ugyanis rendkívül differenciált, van olyan önkormányzat, amely számottevő, akár 1 millió forintot is meghaladó támogatásban részesült, ugyanakkor a pontrendszer alapján számos testület számára mindössze néhány tízezer forintot biztosítottak az állami költségvetésből erre a célra.

Megállapítható tehát, hogy a finanszírozási rendszer átalakítása valójában forráselvonást eredményezett a települési nemzetiségi önkormányzatok többségénél.

A fővárosi és megyei kormányhivatal a Korm. rendelet 17. § (1) bekezdése értelmében kezdeményezheti a Magyar Államkincstárnál a központi költségvetésből a helyi önkormányzatnak az önként vállalt feladat ellátásához nyújtott támogatás (a továbbiakban: támogatás) legfeljebb 50%-ának visszatartását vagy megvonását.

A kormányhivatalok válasza egyértelmű nem volt a vizsgálat azzal összefüggő kérdésére, hogy kezdeményezte-e a kormányhivatal a Magyar Államkincstárnál a nemzetiségi önkormányzatnak a központi költségvetésből járó támogatás jogszabályban meghatározott részének visszatartását vagy megvonását.

A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal azonban azt jelezte, hogy egy nemzetiségi önkormányzat esetében – a jogszerű működés feltételeinek hiánya miatt – kezdeményezte az Emberi Erőforrások Minisztériumánál a Njtv. 134. §-a alapján a feladatalapú támogatás jogosságának, szükség esetén a támogatás folyósításának felfüggesztését.

Egy helyi nemzetiségi önkormányzat gazdálkodásának vizsgálatát kezdeményezte a Bács-Kiskun Megyei Kormányhivatal az Állami Számvevőszéknél, amely az előzetes tájékoztatás szerint ellenőrzési tervének készítésekor a kormányhivatal jelzését figyelembe veszi. A problémát az okozta, hogy a Magyar Államkincstártól kapott információk szerint a települési önkormányzat nem tud teljes körűen eleget tenni az államháztartás rendje szerinti adatszolgáltatási kötelezettségének, mert a roma nemzetiségi önkormányzat költségvetési adatait az elnök nem biztosítja. (Az információkérésre a nemzetiségi önkormányzattól beérkező válasz függvénye, hogy milyen további törvényességi felügyeleti intézkedésre kerül sor.)

A kormányhivatal egy nemzetiségi önkormányzati társulással kapcsolatos problémára is felhívta a figyelmem. A megyében 2010 előtt két kistérségben jött létre jogi személyiséggel rendelkező roma nemzetiségi társulás. A Magyar Államkincstár törzskönyvi nyilvántartásba vette őket, ám a társulások valójában érdemi tevékenységet nem fejtettek ki. A 2010. évi nemzetiségi önkormányzati választások során igen jelentős változások történtek. Egyes megszűnt nemzetiségi önkormányzatok helyén nem alakult új nemzetiségi önkormányzat, a társulási tanácsot alkotó tagok (nemzetiségi elnökök) a választásokat követően nemzetiségi önkormányzati mandátumot sem szereztek, stb. Ily módon elmaradt a tisztújítás a társulás továbbra sem működik, de a társulások megszüntetésére sem került sor, éppen annak okán, hogy egyes településeken nem alakult nemzetiségi önkormányzat. A Magyar Államkincstár a törzskönyvi nyilvántartásból a társulást csak az ügyfél kérelmére törölheti, hivatalból vagy kormányhivatal kérésére nem. Az eljárások emiatt nem zárhatók le. A kormányhivatal megítélése szerint a két ügy nem egyedi, hasonló esetek megfelelő jogszabályi előírással elkerülhetők lennének.

A nemzetiségi önkormányzati költségvetési gazdálkodással kapcsolatos általános tapasztalatok azt mutatják, hogy a helyi önkormányzat nemzetiségi önkormányzat gazdálkodásával összefüggő mulasztása miatt Állami Számvevőszéki vizsgálat kezdeményezésére egyetlen megyében sem került sor. Egy területi nemzetiségi önkormányzat állami támogatását azonban a Pest Megyei Önkormányzat visszatartotta. Az őt megillető támogatás folyósítása érdekében a nemzetiségi önkormányzat közvetlenül fordult a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumhoz.

Mindezek mellett számos, az önkormányzati költségvetési gazdálkodással összefüggő törvényességi intézkedésről adtak számot a kormányhivatalok.

Új kötelezettséget rótt a stabilitási törvény a nemzetiségi önkormányzatokra is: a nemzetiségi önkormányzat évente, legkésőbb a költségvetési határozat elfogadásáig határozatban állapítja meg saját bevételeinek, valamint az adósságot keletkeztető ügyleteiből eredő fizetési kötelezettségeinek a költségvetési évet követő három évre várható összegét. A Békés Megyei Kormányhivatal e rendelkezés betartására hívta fel a nemzetiségi önkormányzatot.

A Fejér Megyei Kormányhivatal számolt be arról, hogy az érintett nemzetiségi önkormányzatok a döntéseiket tartalmazó jegyzőkönyvek alapján nem foglalkozik nemzetiségi feladattal, ezt a törvényességi felhívásra sem tudták igazolni, ezért a feladatalapú támogatástól jogosultság hiányában elestek. Arra is láttunk példát, hogy a kormányhivatal amiatt tett törvényességi intézkedést, mert a nemzetiségi önkormányzat a feladatalapú támogatást nem rendeltetésszerűen használta fel.

Annak a kérdésnek a megítélésében is van még bizonytalanság, hogy mi minősül nemzetiségi közügynek. Egy kormányhivatal az adott rendezvény anyagi támogatására született nemzetiségi önkormányzati határozat kiegészítését szorgalmazta amiatt, hogy abból világosan kitűnjön: a nemzetiségi önkormányzat a Njtv. 2.§ 1. pontjában meghatározott, mely nemzetiségi közügy megvalósítása érdekében hozta a döntését. Hiányosságként merült fel az is, hogy szervezet, egyesület részére nyújtott nemzetiségi önkormányzati támogatásról szóló döntésnél elmaradt az elszámolási kötelezettség Áht. szabályai szerinti előírása.

A pénzügyi kötelezettségvállalással járó döntések törvényességi vizsgálatán akadt fenn az a nemzetiségi önkormányzati határozat, amelyben a feladat megjelölése nem volt egyértelmű, a megvalósításához felhasználható pontos összeg meghatározása a döntésből hiányzott, ugyanúgy, mint a rendelkezésre álló költségvetési fedezet előirányzat megnevezése. Előfordult az is, hogy nemzetiségi önkormányzatok utólag döntenek a már kifizetett összegek jóváhagyásáról.

A nemzetiségi önkormányzat számlájával összefüggésben is több kormányhivatalnak kellett intézkedést tennie: a leggyakrabban előforduló probléma az volt, hogy a nemzetiségi önkormányzat önálló számlanyitási kötelezettségét elmulasztotta. Egy másik nemzetiségi önkormányzat egy fizetési számlával rendelkezett ugyan, de azt az Áht. hatályos előírásától eltérően nem a települési önkormányzat számláját vezető pénztintézetnél nyitotta. Előfordult az is, hogy – szintén az Áht. szabályozásával ellentétben – a nemzetiségi önkormányzat két fizetési számlával rendelkezett két különböző pénztintézetnél.

A kormányhivatali törvényességi felhívások külön csoportját képezik azok, amelyek megtételére a költségvetési tervezéssel, illetve beszámolóval összefüggő hibás, vagy hiányzó nemzetiségi önkormányzati döntések miatt volt szükség. Volt nemzetiségi önkormányzat, amely települési önkormányzat költségvetési koncepciójának véleményezését mulasztotta el, volt, amelyik a saját költségvetési koncepciójának elfogadását. Jellemző mulasztás volt az is, hogy a nemzetiségi önkormányzat nem tárgyalta meg a költségvetés teljesítéséről szóló időarányos, féléves vagy/és háromnegyed éves beszámolót. Szignifikáns azoknak a nemzetiségi határozatoknak a száma, amelyek nem feleltek meg a jogszabály költségvetés, illetve beszámoló szerkezete és kötelező tartalma tekintetében fennálló követelményeknek, előírásoknak.

Mindezen működési, illetve mulasztásos jogsértések megszüntetésére a törvényességi felhíváson kívüli egyéb eszköz csupán a Magyar Államkincstárnál a központi költségvetésből járó támogatás jogszabályban meghatározott részének visszatartására vagy megvonására irányuló kormányhivatali kezdeményezés.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

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

Az alapvető jogok biztosja – az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján – a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az ombudsman – Ajbt. 1. § (2) c) pontja szerint, különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak a védelmére.

A nemzetiségi önkormányzat és a helyi önkormányzat az Ajbt. 18. § (1) bekezdés c) pontja alapján hatóságnak minősül.

Az Ajbt. 37. §-a alapján, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva az alapvető jogok biztosja akkor is javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, ha nem állapított meg azokkal összefüggésben visszás hatósági jogalkalmazást.

A nemzetiséghez tartozók számára Alaptörvényben deklarált nemzetiségi jogok érvényesülése hivatalból indított ombudsmani eljárás keretében vizsgálható.

2. Az alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott

mandátumának. Az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira.

Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában kinyilvánította, hogy a testület azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybírósági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybírósági döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Mindezek alapján az Alaptörvény és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény rendelkezései alapján az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület adott tárgykört érintő eddigi megállapításait.

Az Alkotmány szabályainak a 45/2005. (XII. 14.) AB határozatban történő értelmezésénél az Alkotmánybíróság számba vette, hogy milyen módon alakultak ki a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó rendelkezések. Megállapítása szerint az Alkotmánynak a kisebbségek jogaira vonatkozó szabályait a rendszerváltozás után ismételt alkotmánymódosítások formálták.

a) Az Alkotmány a rendszerváltozás előtt a nemzetiségek egyenjogúságát, az anyanyelv használatának, az anyanyelven való oktatásnak, a saját kultúra megőrzésének és ápolásának biztosítását deklarálta, de további rendelkezést nem tartalmazott.

Az Alkotmánynak az alapvető jogokról és kötelezettségekről szóló fejezetét az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény az emberi jogokra vonatkozó nemzetközi egyezmények alapján lényegesen átalakította. A magyar történelmi sajátosságokra tekintettel – a deklaráció megtartása mellett, a 68. §-ba új (1) bekezdést beiktatva – kimondta, hogy a nemzeti és nyelvi kisebbségek részesei a nép hatalmának, államalkotó tényezők. Az Alkotmány újabb módosításáról szóló 1990. évi XVI. törvény a 68. §-t (3) bekezdéssel egészítette ki. Az új szabály szerint a kisebbségek képviseletét biztosítani kell az Országgyűlésben és a tanácsokban. Ez a rendelkezés írta elő, hogy külön törvényt kell alkotni a kisebbségeknek az Országgyűlésben megvalósuló képviseletéről és a kisebbségek képviselőinek választása független az Alkotmány 71. §-a (1) bekezdésében meghatározott általános, egyenlő választójog alapján történő választásoktól.

Az Alkotmány módosításáról szóló 1990. évi XL. törvény megváltoztatta a 68. § (3) bekezdését. Az új (3) bekezdés csak azt állapította meg, hogy a Magyar Köztársaság törvényei a kisebbségek képviseletét biztosítják. Az új (4) bekezdés pedig előírta, hogy a kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadásához a jelenlévő képviselők kétharmadának szavazata szükséges. Az önkormányzatokról szóló szabályokat az Alkotmánynak az 1990. évi LXIII. törvénnyel történt módosítása iktatta be az Alkotmányba. Ez az alkotmánymódosítás az Alkotmánynak a tanácsokról szóló rendelkezéseit hatályon kívül helyezte, és kimondta az önkormányzathoz való jogot. Az Alkotmány 44. §-ának új (1) bekezdése alapján a választópolgárok a helyi önkormányzást az általuk választott képviselőtestület útján, illetőleg a helyi népszavazással gyakorolják. Az új 44/A. § meghatározta az önkormányzás alapjogának tartalmát is. Az Alkotmányt módosító törvény javaslatának indokolása azt is egyértelművé tette, hogy a helyi önkormányzathoz való joga község, a város, a főváros és kerületei, valamint a megye választópolgárainak közösségét illeti meg a népfelleg elve alapján; a választópolgárok az önkormányzás folyamatos gyakorlására képviselőtestületet választanak.

Ugyancsak az 1990. évi LXIII. törvény iktatta be az Alkotmányba a nemzeti és etnikai kisebbségek helyi és országos önkormányzatairól szóló 68. § (4) bekezdését. Ez a kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó új szabály azonban csak annyit mondott ki, hogy a kisebbségek önkormányzatokat hozhatnak létre. Ezzel a kisebbségek képviseletének egyik módját megállapította, de sem az önkormányzás tartalmát, sem az önkormányzat létrehozatalának módját, a választások szabályait nem határozta meg.

Az Alkotmánybíróság a 435/B/1997. AB határozatban azt is megállapította, hogy az új szabályozás eredményeként a helyi kisebbségi önkormányzatok – a települési önkormányzatok rendszerébe beépítve – biztosítják a kisebbségi jogok gyakorlását. A Nektv. a helyi kisebbségi önkormányzatokra vonatkozó szabályokat az Alkotmány rendelkezéseivel összhangban határozta meg (ABH 1998, 711, 714-715.).

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény XXIX. cikkének (1) bekezdése szerint a Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználatához, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználatához, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz.

A nemzetiségek alapvető jogait az Alaptörvény XXIX. cikke határozta meg. Ezek között kiemelt szerepe van annak, hogy a nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.

A fentebb hivatkozott Alkotmánybírósági határozat azt is rögzíti, hogy az Alkotmány alapjogként szabályozza a nemzeti és etnikai kisebbségek közéletben való részvételének és képviseletének a jogát. A közéletben való részvételnek és a képviseletnek egyik formája a helyi és országos önkormányzatok létrehozásának a joga. Az Alkotmány nem határozta meg azonban ezeknek a jogoknak a konkrét tartalmát, a joggyakorlás szabályait. A közéletben való részvételnek, a képviseletnek és így az önkormányzatok létrehozásának a szabályozása több

alapvető alkotmányjogi rendelkezéssel függ össze. Ezek között különösen fontos szerepe van a választási rendszernek, de nagy a jelentősége az önkormányzatok felépítésének, hatáskörének, más állami szervekkel való kapcsolatának.

Az Alaptörvény hatálybalépése szükségessé tette, hogy a nemzetiségek jogait egy új sarkalatos törvény szabályozza. A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény jelentős változásokat eredményez a nemzetiségi önkormányzatok működése és feladatellátása terén. Az új nemzetiségi törvény alkalmazása a nemzetiségi önkormányzatok részéről nagyfokú aktivitást és megfelelő mélységű jogszabályismeretet követel meg.

A 45/2005. (XII. 14.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indoklás szerint az etnikai és nemzeti kisebbségek a magyar politikai közösségen belüli kulturális és politikai közösségek; ezt fejezi ki az, amikor „államalkotó tényezőknak” nevezik a nemzeti és etnikai kisebbségeket. A kisebbségek különleges társadalmi csoportot alkotnak, amelyet nemzetiségi-etnikai és ezen alapuló kulturális identitása különböztet meg a többségtől. Az „államalkotó tényezőként” való elismerés egyben annak az elismerése is, hogy a kisebbségek többséggel egyenlően kezelendők: az államalkotó tényező nem bírhat kevesebb joggal, mint a többségi nemzethez tartozó egyének.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogai elsősorban meghatározott közös – nemzeti és etnikai – tulajdonságokkal bíró egyének alkotmányos jogai, másrészt az egyéni jogok együttes és közös gyakorlására – önkormányzására, azaz öngazgatására – létrejött intézményekben való részvételi jogosultságok (elsősorban a választójog és a választhatóság), illetve a jog a nemzeti és etnikai önkormányzatok szolgáltatásainak igénybevételére. Ezek a jogok a nemzeti és etnikai kisebbségek különleges [speciális] alkotmányos jogai, amelyeket a kisebbségek – éppen a többségtől eltérő, elsősorban kulturális sajátosságai miatt – a többség számára létrehozott intézményekben, egyáltalán a többségi társadalom intézményeiben, nem képesek gyakorolni. (Igy például a nemzeti kisebbséghez tartozó nyilván nem kaphat anyanyelvi oktatást a többségnek anyanyelvi oktatást biztosító iskolákban, egyáltalán nem lehet képes a kisebbségi nyelvet használni a nyelvet nem ismerők között.) A nemzeti és etnikai kisebbségek alkotmányos jogai ezért különleges alkotmányos jogok, amelyek a kisebbségekhez tartozóknak is lehetővé teszik a többségek számára „természetesen” gyakorolható jogok tényleges gyakorlását. Ezek a speciális alkotmányos jogok csakis a kisebbséghez tartozókat illethetik meg, mert a nemzeti többséghez tartozók ezeket a jogokat a többségi társadalom különböző intézményeiben „természetesen” gyakorolhatják. A nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozó egyének alkotmányos jogai a többségtől eltérő kulturális, társadalmi helyzetükön alapulnak, és ennek mértékében illetik meg őket. A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok tehát csak azokkal a jogokkal kapcsolatban lehetségesek, amelyek gyakorlásában a nemzeti és etnikai kisebbségek eltérő helyzetben vannak, mint a többségi nemzethez tartozók.

Az ember alapvető (az előbb egzisztenciálisnak nevezett) adottságai – mint születési ideje, születési helye, neme, kora, anyanyelve, családja és sok minden más – az egyén akarától függetlenül határozza meg identitását. Az alkotmányos jogok pedig együttesen és külön-külön védik az egyén szabadságát arra, hogy adottságai alapján maga határozza meg saját énképét és azonosságát (identitását). Azt is védik az alkotmányos, hogy az egyén maga döntse el, mit tart fontosnak saját létezéséből, mivel kíván azonosulni, vagy éppen mit kíván megtagadni belőle. Mindez nem változtat azon, hogy a nemzeti és etnikai csoporthoz tartozás nem egyszerűen az egyén döntésétől függ. Az egyén információs önrendelkezési jogánál fogva dönthet arról, hogy életének milyen tényeit és miképpen kívánja másokkal közölni, emberi méltósághoz való joga pedig biztosítja, hogy személyiségének összetevőit, élete „jelentését”, vagy értelmét saját maga és a külvilág számára miként határozza (vagy konstruálja) meg.

A nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozás, amely az ezeket a kisebbségeket (és csak őket) megillető alkotmányos jogok gyakorlásának előfeltétele, tehát nem egyszerűen az egyén önrendelkezésének kérdése. A nemzeti és etnikai kisebbségek létezése társadalmi tény, amelyhez az Alkotmány, majd az Alaptörvény és ennek nyomán a jogrendszer különféle jogkövetkezményeket – elsősorban a kisebbségi jogokat, és a nemzeti származás szerinti megkülönböztetés tilalmát kapcsol. A nemzeti és etnikai kisebbségek létezése egyének egy csoportjának együttes létezése, melyet az ő közös azonosságuk tart fenn. Létezésük ezért soha nem egyszerűen az egyes egyének elhatározásától és tudatától függ, hanem attól, vannak-e akik közös identitást vallanak. A nemzeti és etnikai kisebbségek létezése abban áll, hogy bizonyos emberek kölcsönösen elfogadják egymást egy nemzeti-etnikai csoport tagjának. Az egyének kétségtelenül alkotmányos joga van arra, hogy ezt az – ebben az esetben csak lehetséges – hovatarozást ne vállalja, vagy erről másokkal semmilyen adatot ne közöljön. Nincs azonban alkotmányos joga arra, hogy önmagát egyoldalúan (önkéntesen) egy nemzeti vagy kisebbségi csoport tagjának nyilvánítsa, pusztán „önrendelkezése” alapján. A nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozás esetében az egyén önrendelkezési joga csak negatív áll fenn, pozitív értelemben nem.

A nemzeti és etnikai kisebbségek önkormányzatai a kisebbségek alkotmányos jogainak gyakorlására az alkotmány alapján törvényben létrehozott köztisztviseltek. A nemzeti és etnikai kisebbségek önkormányzatai megteremtik és fenntartják a kisebbségek tagjai által csak együttesen gyakorolható alkotmányos jogaik gyakorlásához szükséges személyi, anyagi és szellemi előfeltételeket. A nemzeti és etnikai kisebbségek önkormányzatai öngazgató szervek, amelyekben az igazgatási feladatokat az igazgatottak – a nemzeti és etnikai kisebbségekhez tartozók – maguk végzik. Az öngazgatás az igazgatás olyan módja, amely az igazgatottak számára az őket érintő igazgatásban széles körű önrendelkezést biztosít. Ezért külön alkotmányos szabály nélkül is alkotmányosan kötelező lehet az öngazgatás („önkormányzat” vagy „autonómia”) biztosítása ott, ahol valamely alkotmányos jog gyakorlására az alapjog alanyai csak többen együtt lehetnek képesek [lásd: 41/2005. (X. 27.) AB határozat, ABK 2005. október, 613, 620-621., felsőoktatási törvény.]. Az önrendelkezési jog és az önkormányzás (öngazgatás) közötti szoros

összefüggés miatt is alapvető, hogy a kisebbségi önkormányzatok választói és tisztségviselői valóban a nemzeti vagy etnikai kisebbséghez tartozók közül kerüljenek ki.

A nemzetiségek kultúrájának, önazonosságának megőrzésére irányuló szabályok megalkotásánál a törvényhozó széles döntési jogosultsággal rendelkezik, ennek a döntési szabadságnak a korlátait azonban az Alaptörvény rendelkezései, így különösen az alapjogokra vonatkozó szabályok határozzák meg. (45/2005. (XII. 14.) AB határozat)

Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában korábbi határozatokra hivatkozva hangsúlyozta: „Az állam kötelessége az alapvető jogok „tisztetben tartására és védelmére” a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Ennek érdekében a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését.”

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus *jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor.

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés a közhatalmat gyakorló szervek tevékenysége ellenőrizhetőségének alkotmányos biztosítója. A nyilvánosság, a közhatalom demokratikus működésének a próbája. A közérdekű adatok megismerhetősége tehát a közhatalom, a közügyek intézésének áttetszőségét, mint alapvető demokratikus intézmény garanciáját is jelenti. A közérdekű adatok nyilvánossága és az azokhoz való hozzáférhetőség ezért a demokratikus jogállamiság alapvető alkotmányos biztosítója. [32/1992. (V. 29.) AB határozat, 34/1994. (VI. 24.) AB határozat]

3. Az ügy érdeme tekintetében

A nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletével kapcsolatos szabályok 2012. január 1-jén léptek hatályba.

A Njtv. a 146. §-ában kimondja, hogy a kormányhivatalok a helyi önkormányzatok törvényességi felügyeletének rendjével egyező tartalommal és módon látják el a nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletét.

A kormányhivatal tehát a törvényességi felügyeleti eljárása keretében vizsgálja a nemzetiségi önkormányzati működéssel kapcsolatos esetleges anomáliákat mind a nemzetiségi, mind a helyi önkormányzat oldaláról, illetve felügyeli a két szervezet együttműködését is.

A kormányhivatalok bevonásával történő vizsgálat nem korlátozódhatott a nemzetiségi önkormányzatok működéssel összefüggő jogkövető magatartásának vizsgálatára. A törvényességi felügyeleti eljárás összegyűjtött tapasztalatai alapján a vizsgálat arra a kérdésre is kereste a választ, hogy a helyi önkormányzatok hogyan tesznek eleget a nemzetiségi jogok biztosításával kapcsolatos kötelezettségeinek, melyek ezeknek az akadályozó tényezői, ezért a vizsgálat egyik kiemelt célterülete volt, hogy a nemzetiségi önkormányzatok működési feltételeinek 2012. június 1-jén hatályba lépő szabályozása hogyan biztosítja a törvény szerinti jogi környezetet és technikai feltételeket a nemzetiségi önkormányzatok számára.

3.1. A nemzetiségi önkormányzatok jegyzőkönyveinek felterjesztése

A vizsgálat feltárta, hogy a nemzetiségi önkormányzatok törvényes működésének biztosításával összefüggő problémák egyik legmarkánsabb okozója az, hogy a törvényességi felügyeletet ellátó szerv nem értesül a nemzetiségi önkormányzat megtartandó üléséről. Emiatt az ülés megtartását, illetőleg az ülésről készült jegyzőkönyv felterjesztésére nyitva álló határidő elteltét követően nincs alkalma – a fokozatosság elve alapján – eljárási intézkedéseket tenni, sok esetben ezért csak a törvényességi felhívás eszköze marad a mulasztásos jogsértések pótlására.

A közérdekű adatok megismerésének jogát az Alaptörvény mindenki számára biztosítja. Amint arra az Alkotmánybíróság rámutatott, a közügyek intézésének átláthatósága, a nyilvánosság biztosítása a közhatalmat gyakorló szervek tevékenységének, demokratikus működésének garanciája.

A helyi nemzetiségi önkormányzat kötelező és önként vállalható közfeladatait a Njtv. 115-116. § -ai határozzák meg. A nemzetiségi önkormányzat döntéseit a testület ülésén hozza. A testület üléséről jegyzőkönyvet kell készíteni, és azt a törvényi határidőn belül továbbítani is szükséges az illetékes kormányhivatalhoz törvényességi vizsgálat céljából. A nemzetiségi önkormányzat testületi ülésére készült előterjesztések és jegyzőkönyvek megtekinthetőek.

Az Infotv. előírja, hogy a közfeladatot ellátó szerv a feladatkörébe tartozó ügyekben – így különösen az állami és önkormányzati költségvetésre és annak végrehajtására, az állami és önkormányzati vagyon kezelésére, a közpénzek felhasználására és az erre kötött szerződésekre, a piaci szereplők, a magánszervezetek és -személyek

részére különleges vagy kizárólagos jogok biztosítására vonatkozóan – köteles elősegíteni és biztosítani a közvélemény pontos és gyors tájékoztatását.

A jegyzőkönyvek (és előterjesztések) pótlása ügyében követett általános kormányhivatali gyakorlat szerint az információszolgáltatási kötelezettség törvény szerint hiába az elnököt kötelezi, praktikusán a kormányhivatal – és más állami szerv is – a jegyzőt tudja elérni, és a hiányosság pótlását az önkormányzati hivatal vezetőjétől kéri. Ezek a külön intézkedések a kormányhivatalok hatékonyságát csökkenti, és a leterheltséget növeli mindkét – kormányhivatal és önkormányzati hivatal – irányába is. Fontosabb azonban, hogy emiatt elhúzódik a törvényességi vizsgálat is, szélsőséges esetben pedig a jogsértés folyamatosan fennáll.

A Ket. szerint a hatóságok kötelesek a jogszabályban meghatározott hatáskörüket gyakorolni. El kell hártani tehát azokat az akadályokat, melyek a kormányhivatal hatáskör-gyakorlási kötelezettségének teljesítése útjában állnak. A törvényességi felügyeleti hatáskör ellátása érdekében ezért elengedhetetlen, hogy a kormányhivatal a nemzetiségi önkormányzat üléséről készült jegyzőkönyvvel értesüljön az ülés időpontjáról.

A közérdekű adatok megismerésével összefüggő visszasságot okoz, ha a nemzetiségi önkormányzat az üléséről készült jegyzőkönyvet a törvényben megszabott határidőig nem készíti el, és nem gondoskodik annak megismerhetőségéről. A polgárok közérdekű adatok megismeréséhez fűződő alapvető jogát korlátozza az is, ha a kormányhivatal sem kapja kézhez a jegyzőkönyvet, ezért nem tudja elkezdni a törvényességi felügyeleti eljárást, és ennek keretében nem tudja elrendelni a jegyzőkönyv határidőben történő elkészítését, ezáltal megismerhetőségének biztosítását.

A vizsgálat alapján megállapítottam, hogy a nemzetiségi önkormányzatok testületi üléseiről készült jegyzőkönyvek késedelmes felterjesztése miatt a törvényességi felügyeleti szerv gyakran határidőn túl értesül a nemzetiségi önkormányzat döntéseiről, ami miatt az esetleges jogszabálysértések megszüntetésére is késedelemmel kerül sor. Ez ellentétes a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével. A jogszabálysértések megszüntetése, illetve a jogszabálysértések megszüntetésének elhúzódnásának megelőzése érdekében szükség van a jelenlegi szabályozás kiigazítására.

3.2. A nemzetiségi önkormányzatok jegyzőkönyveinek továbbítása

A jegyzőkönyvek továbbításának rendjével kapcsolatos anomáliákra szintén a kormányhivatali tapasztalatok hívták fel a figyelmet.

A jegyzőkönyvek felterjesztésének kérdésben mindezidáig nem alakult ki egységes gyakorlat. A probléma gyökere a Njtv. rendelkezései között fennálló kollízióban rejlik.

A Njtv. 80. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat a helyi nemzetiségi önkormányzat részére – annak székhelyén – biztosítja az önkormányzati működés személyi és tárgyi feltételeit, továbbá gondoskodik a működéssel kapcsolatos végrehajtási feladatok ellátásáról, és az önkormányzati működés feltételei és az ezzel kapcsolatos végrehajtási feladatok között megjelöli a testületi ülések jegyzőkönyveinek előkészítését és postázását. A Njtv. 95. § (3) bekezdése viszont úgy rendelkezik, hogy a települési nemzetiségi önkormányzat elnöke a jegyzőkönyvet az ülést követő tizenöt napon belül megküldi a fővárosi és megyei kormányhivatalnak, valamint a helyi önkormányzat által a 80. § szerinti megállapodásban megjelölt személynek.

A Njtv. tehát kimondja, hogy a nemzetiségi testületi ülések jegyzőkönyveinek postázásáról a helyi önkormányzat gondoskodik, és azt is, hogy a nemzetiségi önkormányzat elnöke a jegyzőkönyvet az ülést követő tizenöt napon belül megküldi kormányhivatalnak. A rendelkezés nem egyértelmű, módot ad többféle értelmezésre is.

Értelmezhető volna akként is, hogy a jegyzőkönyveket felterjesztő kísérlőlevelet a nemzetiségi önkormányzat elnöke írja alá, és az önkormányzati hivatal – együttműködési megállapodásban rögzített – ügyintézője a jegyzőkönyvet a kísérlőlevéllel postázza, ahogyan ezt a Somogy Megyei Kormányhivatal hozta fel példaként. Ennek azonban egységes gyakorlata nem alakult ki.

A vizsgálat során felszínre került esetek azt bizonyítják, hogy eltérő gyakorlat alakult ki az országban, ami jogsértést is előidézhet. Miután a jogszabály többféleképpen értelmezhető a jegyzőkönyv felterjesztéséért felelős személy tekintetében, így előfordulhat, hogy a jogszabály eltérő rendelkezéseiben felelősként feltüntetett egyik szerv sem küldi meg a jegyzőkönyvet törvényességi vizsgálatra, így nem érvényesül a jogszabály törvényes működést biztosítására vonatkozó, törvényességi felügyelettel kapcsolatos közens rendelkezése.

A Njtv. a hivatkozott rendelkezései ellentmondóak, eltérő gyakorlatot indukálnak. Mivel a jogszabályi rendelkezés nem világos, nem egyértelmű, fennáll a jogállamiságból levezethető jogbiztonsághoz fűződő alapvető jog sérelmének veszélye.

3.3. A nemzetiségi önkormányzati működés problematikája

Az elmúlt években a nemzetiségi önkormányzatok alapvető problémája volt, hogy a jogalkotó nem határozta meg, milyen módon kell a helyi önkormányzatnak biztosítania a testületi működéshez szükséges helyiséghasználatot. A Njtv. ezt úgy kívánta megoldani, hogy a helyi önkormányzatnak a nemzetiségi önkormányzat számára az igénye szerint, de legalább havi 16 órában szükséges biztosítania a működéshez a helyiséget. Fontos, hogy a helyi önkormányzatok ezt a rendelkezést ne szűkítően értelmezzék, vagyis ne csak 16 órában maximálják a helyiséghasználat terjedelmét. E kötelezettség teljesítése érdekében indokoltnak tartom, hogy a kormányhivatalok fokozott figyelmet fordítsanak a nemzetiségi önkormányzatok törvényességi felügyeletére.

Egy másik problémakör a nemzetiségi önkormányzatok határozathozatali kötelezettségének elmulasztásával – azaz az ülések megtartásával – függ össze. A Njtv. azt mondja ki, hogy a nemzetiségi önkormányzat képviselő-testülete, közgyűlése szükség szerint, a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott számú, de évente legalább négy ülést tart. A szükség szerint elvileg magába foglalja azt is, hogy a nemzetiségi önkormányzat számára külön jogszabályban rögzített döntéshozatali kötelezettség teljesítése miatt szükséges az ülés megtartása.

A kormányhivatal törvényességi vizsgálata alapján feltárt jelenlegi gyakorlat azonban azt mutatja, hogy a jogalkalmazók bizonyos hányada a költségvetés, beszámoló elfogadásához, és további, külön törvényben szabályozott döntések meghozatalához elengedhetetlen ülések megtartása nem tartozik a „szükség szerinti” kategóriába.

A nemzetiségi önkormányzatok törvényes működése, a nemzetiséghez tartozók kollektív nemzetiségi jogainak maradéktalan érvényesülése, a jogbiztonsághoz fűződő alapjogokkal összefüggő visszasság elkerülése érdekében szükséges, hogy a jogszabály közens módon rögzítse azt is, hogy a nemzetiségi önkormányzat ülését a külön jogszabályban rögzített döntés meghozatalára nyitva álló határnapig össze kell hívni.

A kormányhivatalok válaszainak áttekintéséből az is kitűnik, hogy a nemzetiségi testületek jogalkalmazásában még mindig jelentős hiányosságok mutatkoznak. A szolgáltatott adatokat vizsgálva az is látható, hogy a törvényességi észrevételek tárgyai jól elkülöníthetően két csoportba sorolhatók: a gyakran, már-már rutinszerűen előforduló típusú hibák, és az egy-egy esetben felbukkanó jogsértések.

Szükséges azt is megvizsgálni, milyen okok húzódnak a nemzetiségi önkormányzatok jogszabállyal ellentétes döntéseibe, eljárásai hátterében.

A jegyzőkönyvek késedelmes, hiányos megküldésével kapcsolatos problémák gyökerei – az elmúlt több mint egy évtizedes ombudsmani gyakorlat tapasztalatait is figyelembe véve – alapvetően a nemzetiségi önkormányzatok önkormányzati rendszerben elfoglalt helyzetében keresendők.

A Njtv. expressis verbis deklarálja: a nemzetiségi önkormányzatok, illetőleg a nemzetiségi és a helyi önkormányzatok között nincs alá-fölérendeltségi viszony. A hatályos normaszöveg pedig minden korábbi szabályozásnál részletesebben taglalja az önkormányzati működés helyi önkormányzat által biztosítandó feltételeit és az ezzel kapcsolatos végrehajtási feladatokat. Úgy vélhetnénk, ezek a rendelkezések megfelelően biztosítják, hogy a nemzetiségi önkormányzatok valóban függetlenül gyakorolhassák az őket megillető, Alaptörvényben biztosított kollektív nemzetiségi jogukat.

A jelenlegi jogi környezetben azonban a nemzetiségi önkormányzatok két ok miatt is kiszolgáltatottá válhatnak. Ennek objektív oldala, hogy a nemzetiségi önkormányzat saját hivatallal nem rendelkezik, apparátusa nincs. A helyi önkormányzat rendelkezik a működési feltételeivel, amelyeket biztosítani kell nem csak önmaga, de a település nemzetiségi önkormányzata, nemzetiségi önkormányzatai számára is. Az elmúlt évek során láthattunk kiváló példákat a két önkormányzat közötti mintaszerű együttműködésre, de teljesen extrém esetek is előfordultak, ha csak az adminisztrációval kapcsolatos feladatellátással kapcsolatos anomáliákat vesszük figyelembe. Nem hagyhatjuk azt sem figyelmen kívül, hogy napjainkban a helyi önkormányzatok költségvetési mozgásterét is szűkül, és a források csökkenésével a nemzetiségi önkormányzatra, önkormányzatokra eső ráfordítás mértéke is fogyatkozik. Elegendő itt csak azt a példát felhozni, hogy a nemzetiségi önkormányzat azért esik el az addig önállóan használt, helyi önkormányzati tulajdonba álló helyiségtől, mert a helyi önkormányzat bevételei növelése érdekében kénytelen piaci áron bérebe adni azt. Mégsem lehet kizárólag a humán erőforrás, az eszköz, vagy a forráshiányra, illetve csak erre visszavezetni az adminisztrációs okok miatt bekövetkezett nemzetiségi önkormányzati jogsértéseket.

A nemzetiségi önkormányzatok lehetséges kiszolgáltatottságának szubjektív oka az emberi tényező, a személyes kapcsolatok minősége, az esetleges személyes konfliktusok. Erről válaszleveleinkben a kormányhivatalok is rendre, mint akadályozó tényezőről számolnak be. Azonban sem egzakt módszer, se kapacitás nincs az ilyen – időnként polgári perig is eljutó – személyes konfliktusok a kezelésére, feloldására. A kormányhivatal ilyen esetben az egyeztetés, a személyes konzultáció eszköztárát bevetve tehet erőfeszítést a nemzetiségi önkormányzati ügyek törvényes mederben tartására. Számos esetben az ombudsmani eljárás kezdeményezésére kerül sor, mely eljárás során is felszínre kerül a nemzetiségi és a helyi önkormányzati vezető között húzóó személyes ellentét.

A problémák másik gócpontja a működési feladatok ellátásában rejlik. A helyi önkormányzat képviselő-testülete mellett működik az önkormányzat hivatala, a testületet vezető polgármester munkáját pedig a helyi önkormányzat által kiválasztott jegyző segíti. Az Ötv. egyértelműen kimondja, hogy a jegyző gondoskodik az önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásáról.

A Njtv. 80. §-a nem nevesíti a jegyzőt a nemzetiségi önkormányzat működésével kapcsolatos feladatok ellátásának vonatkozásában. A működéssel kapcsolatos végrehajtási feladatok ellátását – összefoglalóan fogalmazva – a helyi önkormányzatra telepíti. Ennek részletszabályait rögzítő, a két önkormányzat által kötendő együttműködési megállapodásban lehet meghatározni pontosan: ki az a személy, aki ezeknek a feladatoknak az ellátásáért az önkormányzat hivatalában felel, a jegyző, vagy a megbízottja.

A probléma egyrészt az, hogy annak ellenére, hogy a Njtv. együttműködési megállapodásban, és szervezeti és működési szabályzatban rendeli el rögzíteni, ki az a személy a helyi önkormányzat apparátusában, aki ellátja a nemzetiségi önkormányzat működéséhez kapcsolódó feladatokat, ez gyakran mégsem kerül bele a megállapodásba. Másrészt viszont azzal is számolni kell, hogy az a megbízott köztisztviselő, aki a nemzetiségi önkormányzatok munkáját segíti, csak ritka esetben teljes, túlnyomó többségben osztott munkakörben látja el ezt a feladatot. Mindezek

a nemzetiségi önkormányzat testületi működésével kapcsolatos feladatok ellátását nem mozdítják előre, a nemzetiségi önkormányzat „mostohatestvér” marad.

Döntően befolyásolja a nemzetiségi önkormányzat munkáját, hogy milyen a nemzetiségi önkormányzat és az apparátus közötti kapcsolat minősége.

A jegyzőkönyvek alapvető alaki, tartalmi, adminisztrációs hibái a nemzetiségi önkormányzat működésének feltételeit biztosító önkormányzati hivatal részéről történő odafigyeléssel kiküszöbölhetőek. A Fejér Megyei Kormányhivatal ezzel kapcsolatosan úgy fogalmaz: a jegyzőkönyvek minősége tükrözi azt, hogy a helyi önkormányzat jegyzője, vagy az ezzel megbízott ügyintéző nyújtott-e segítséget az előterjesztések elkészítéséhez, illetve a jegyzőkönyv megírásához.

Példaként a Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal tapasztalatai is hivatkozhatók: e szerint a legtöbb esetben a jegyzők továbbra is segítik a nemzetiségi önkormányzat működését, közreműködnek a jegyzőkönyvek elkészítésében. Emiatt a jegyzőkönyvek tartalmi és formai minősége és a felterjesztési gyakorlata az elmúlt évekhez képest javult. Ahol a nemzetiségi önkormányzat nem igényli a jegyző segítségét, ott gyakrabban előfordul, hogy a jegyzőkönyvek hiányosak, illetve jelentős késéssel érkeznek meg a kormányhivatalhoz.

Van azonban egy másik aspektusa is ennek a kérdésnek. Az adminisztrációs segítségnyújtás nem azonos a szakmai támogatással.

A Njtv. 80. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a helyi önkormányzat és a helyi nemzetiségi önkormányzat megállapodásában rögzíteni kell, hogy a jegyző vagy annak – a jegyzővel azonos képesítési előírásoknak megfelelő – megbízottja a helyi önkormányzat megbízásából és képviselőtében részt vesz a nemzetiségi önkormányzat testületi ülésein és jelzi, amennyiben törvénysértést észlel.

Azt a Möt. 132. § (1) bekezdésének k) pontja írja elő, hogy a kormányhivatal szakmai segítséget nyújt a helyi önkormányzatnak – ide tartozóan a helyi nemzetiségi önkormányzatnak is – a feladat- és hatáskörébe tartozó ügyben. Mindebből az is következik, hogy helyben a jogszabály nem nevesít olyan szervet, amelynek feladatkörében eljárva szakmai segítséget kell nyújtania a nemzetiségi önkormányzatnak. A jegyző – vagy megbízottja – csak a nemzetiségi testület ülésén köteles jelezni, ha törvénysértést észlel, a kormányhivatal pedig a nemzetiségi képviselők számára – a távolság okán is – korlátozottan érhető el.

A jelenlegi jogi és szervezeti környezetben megoldás lehet a nemzeti joganyaggal kapcsolatos ismeretek átadása, a nemzetiségi vezetők szükség szerinti képzése. Hasznos volna a nemzetiségi elnökök mellett a képviselők nemzetiségi önkormányzatra vonatkozó tudásanyaggal történő ellátása különösen a nemzetiségi önkormányzati választásokat követően, amikor az újonnan választott nemzetiségi képviselők kerülnek szembe az önkormányzati joganyag kihívásaival.

A jogalkotó felismerte ennek szükségességét, ezt tükrözi a Njtv. azon rendelkezése, mely alapján a nemzetiségi önkormányzati képviselőnek megbízatásának ideje alatt legalább egy alkalommal köteles részt vennie a kormányhivatal által szervezett ingyenes képzésen. Ez a rendelkezés azonban egyrészt csak a 2014. évi általános nemzetiségi önkormányzati választások kitűzése napján lép hatályba, tehát azt követően alkalmazandó, másrészt általánosságban a nemzetiségi önkormányzati képviselőkre vonatkozik. Ezzel szemben a nemzetiségi önkormányzat elnökének vannak olyan kötelezettségei, amely szakmai szempontból indokolják a nemzetiségi önkormányzati működéssel kapcsolatos ismereteinek rendszeres bővítését, szakmai képzését.

Mindezen feltételek hiányában nem biztosítható maradéktalanul a nemzetiségi önkormányzatok jogkövető magatartása. A nemzetiségek az Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdésében biztosított önkormányzathoz való joga érvényesülése érdekében gondoskodni kell a nemzetiségi önkormányzati képviselők képzésére vonatkozó határidőt érintő törvényi határidő módosításáról, az előre hozott határidőhöz igazítva pedig ki kell alakítani a nemzetiségi vezetők képzésének feltételeit is, ide értve az ezzel összefüggő tudásbázis létrehozását is.

3.4. Szakmai segítségnyújtás, kapcsolattartás, ismeretszerzés

A nemzetiségi önkormányzatok törvényes működését jelentősen elősegíti, ha jó szakmai kapcsolatot ápolnak a jegyzőkkel, illetve, ha a kormányhivatal segítőkészen és gyorsan reagál a feltett kérdésekre, a felmerült problémákra.

Az a kormányhivatalok törvényességi felügyeleti tapasztalatainak vizsgálatából is kitűnik, hogy igen széles a választéka annak az eszköztárnak, amelyre támaszkodva a kormányhivatalok szakmai segítségnyújtási kötelezettségüknek eleget tesznek. Az adott kormányhivataltól – a megye elhelyezkedésétől, a nemzetiségi önkormányzatok számától, a helyi önkormányzatok tekintetében már kialakult eljárási gyakorlattól stb. – függ, hogy milyen eszközt választ a nemzetiségi önkormányzatok, illetve a működésüket támogató apparátus tevékenységének szakmai segítésére.

Az ezzel kapcsolatos fenti összeggéssel nem az a cél, hogy az egyes megyékben követett gyakorlatról értékítéletet alkossunk, a szakmai segítségnyújtás megyénkénti gyakorlatának közreadása jóval inkább szakmai céllal történt: a jó gyakorlatok további hasznosításának szándékával.

Mindazonáltal szükséges néhány dolgot megjegyezni. Mindenekelőtt azt, hogy függetlenül attól, hogy milyen csatornán, de a jegyzőkhöz és a nemzetiségi önkormányzati elnökökhöz ugyanazt a témát illetően teljes körűen kell eljuttatni a szükséges információknak. A kormányhivatali gyakorlatok között találhatunk példát arra, hogy a nemzetiségi elnökök és a jegyzők, illetve a megbízott nemzetiségi referensek tájékoztatására egyidejűleg tartott szakmai esemény keretében került sor.

Azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a nemzetiségi önkormányzatok nem mindegyike rendelkezik ugyanolyan szintű infokommunikációs lehetőségekkel (eszközökkel, ismerettel), mint a helyi önkormányzatok jegyzői, vagy akár egy másik nemzetiségi önkormányzat. (Nincs információ arról, készült-e erről felmérés, nyilvántartás, van-e erről rendelkezésre álló adat.) Erre a segítségnyújtás szakmai bázisának létrehozásakor szükséges figyelemmel lenni: a honlapon elhelyezett rendszeresen frissülő digitális tartalmak, elektronikus hírcsatornák elérhetősége, hasznosulása így korlátozottá válhat a szóban forgó – főként a hátrányos helyzetű térségekben fekvő települések – nemzetiségi önkormányzatai számára. Különösen így lehet ez azokban a térségekben, ahol a hátrányok összeadódnak, és jobban érezhető a digitális szakadék hatása is.

A vizsgálat azon tapasztalatáról sem feledkezhetünk meg, hogy több esetben olyan önálló helyiségük sincs a nemzetiségi önkormányzatoknak, ahová saját (például pályázati úton szerzett) számítástechnikai eszközeiket elzárhatnák, így ez is gátjává válhat az infokommunikációs csatornák – alapvetően a számítógép, nyomtató – használatának.

A 21. században azonban szükség van az e-mail gyorsaságára az információk továbbításánál, az interneten tárolt, és közvetlenül megismerhető szakmai tartalmak elérhetőségére. A kormányhivatali honlapon elhelyezett elektronikus tartalmak egy folyamatosan elérhető tudásbázist jelentenek, hátrányuk azonban, hogy személytelenek. A kör-email személyre szabottabb, de magában hordozza annak veszélyét, hogy nem minden nemzetiségi önkormányzati elnökhöz jut el. Az állásfoglalások személyre szabottak, és el is jutnak a szakmai segítségnyújtást kérőkhöz. Azonban, ha a közérdeklődésre méltán számot tartó témában született szakmai állásfoglalás a két fél közötti kommunikációs csatorna határain nem jut túl, hasznos tartalom veszik el a többi szereplő számára, tehát ezeknek az állásfoglalásoknak a közzétételéről is gondoskodni szükséges.

Mindezek mellett sem feledkezhetünk meg az interaktivitás fontosságáról. Eltérő gyakorlat alakult ki az egyes megyékben, a tekintetben is, hogy a jogszabály szerinti szóbeli, vagy az írásbeli segítségnyújtást helyezik a kormányhivatalok előnybe. Nyilván a szóbeli segítségnyújtás a gyorsabb, személyesebb, interaktívabb, a személyes interakción alapuló segítségnyújtás tehát elhagyhatatlan, de az is igaz, hogy „az írás megmarad”.

Itt kell kitérni azokra a fórumokra, vitanapokra, konferenciákra, szakmai napokra, amelyek nemcsak az érintettek szakmai felvilágosítását, hanem az egymás közötti tapasztalatcserét, a jó gyakorlatok, illetve az elkerülendő esetleges hibák megismerését, és nem utolsósorban a kapcsolatok kiépítését, kapcsolati háló létrejöttét is előmozdítják, amelyek a nemzetiségi önkormányzatok tevékenysége szempontjából további lényeges segítséget is jelenthetnek.

Kétségtől közrehatnak a fenti tények is abban, hogy a kormányhivatalok véleménye a segítségnyújtás leghatékonyabb eszközéről megoszlik, de a választott módszer nyilvánvalóan nem is lehet azonos. Az egyes kormányhivatalok maguk érelik ki a szakmai segítségnyújtás, mint a nemzetiségi önkormányzatok jogszabály szerinti működésének kulcsfontosságú, az adott megyére érvényes legeredményesebb eszközeit. A hátrányos helyzetű térségekben fekvő települések nemzetiségi önkormányzatainak tevékenységét illetően szükséges esélykiegyenlítő intézkedéseket tenni a területi hátrányok, illetve a digitális szakadék okozta lemaradás mérséklésére. Az ehhez szükséges források allokációja a feladatarányos támogatás rendszerén keresztül, a vonatkozó jogszabályok megfelelő módosításával érhető el.

Mindezekre figyelemmel megállapítottam, hogy kiegyenlítetek az ország nemzetiségi önkormányzatainak működési lehetőségei, mely az esélyegyenlőséghez és a nemzetiségek önkormányzathoz való joga tekintetében hordozza az alapvető jogok sérelmének veszélyét.

3.5. A helyi és a nemzetiségi önkormányzatok együttműködését szabályozó rendelkezések

A nemzetiségi önkormányzatok működési feltételeinek biztosításával kapcsolatos törvényességi gyakorlat tükrében három megállapítást mindenképpen tenni kell:

Egyrészt a jogalkalmazókat megzavarhatta az együttműködési megállapodás Njtv.-ben rögzített határidőknek a látszólagos ellentmondása. A jogszabályban azonban nincs ellentmondás: az együttműködési megállapodásokat törvény szerint 2012. június 1-jéig meg kellett kötni, és a szervezeti és működési szabályzatokat pedig a megállapodás megkötését, módosítását követő harminc napon belül kellett módosítani a helyi és a nemzetiségi önkormányzatoknak is.

A jogalkotó a lépcsőzetes hatálybalépítéssel az önkormányzatoknak lehetőséget biztosított a jogszabály végrehajtására való felkészülésre, a feltételek kialakítására mind a 2013. évi költségvetési tervezés, mind a helyi nemzetiségi önkormányzatok működési feltételeinek 2013. január 1-jétől történő biztosítása tekintetében.

Másrészt a vitás esetek tükrében az együttműködési megállapodások megkötésével kapcsolatosan további eljárási szabályok rögzítése szükséges. Ahogyan erről több kormányhivatal is beszámolt, és amint ezt a korábbi évek ombudsmani gyakorlata is mutatta, nem minden esetben sikerül megegyezni a működési feltételeket illetően a partner önkormányzatokkal. Ennek lehet az a következménye, hogy a meg nem kötött együttműködési megállapodás okán törvénysértést követ el mindkét önkormányzat. További törvénysértést követnek el azzal, amennyiben a szervezeti és működési szabályzataikat – aláírt megállapodás hiányában – nem vizsgálják felül: a helyi önkormányzat nem képes az SzMSz-ben rögzíteni, hogy milyen módon látja el a nemzetiségi önkormányzatok működési feltételeinek biztosításával kapcsolatos kötelezettségeit, illetve a 2013. évi költségvetés tervezési folyamatának megállapodásban való rögzítésének hiánya miatt a nemzetiségi önkormányzat költségvetésének előkészítését és megalkotását is veszélyezteti.

A Njtv. 80. § (3) bekezdése egyértelmű rendelkezést tartalmaz arra az esetre, amikor a 80. § szerinti megállapodás megkötésére határidőben nem kerül sor. Ekkor a fővárosi és a megyei kormányhivatal soron kívüli eljárást folytat le, ennek keretében egyeztetést koordinál a felek között. Az egyeztetés eredménytelensége esetén azonban csak a „kedvezményezett” nemzetiségi önkormányzat számára biztosít további eljárási lehetőséget a bírói út megnyitásával, a „kötelezett” helyi önkormányzat számára ezt nem teszi lehetővé.

A nemzetiségi feladatok ellátását, a nemzetiségi érdekek érvényesülését azt szolgálja, ha eredménytelen kormányhivatali egyeztetés esetén a törvénysértő állapot minél kevesebb ideig áll fenn. Ez egyrészt a Njtv.-ben az együttműködési megállapodás megkötésére megszabott jelenlegi határidőkhöz igazított további pontos határnapok kitűzésével érhető el (ki, hány napon belül kezdeményezi a kormányhivatal eljárását, a kormányhivatal hány napon belül köteles kitűzni az egyeztetést, sikertelen egyeztetést követi-e újabb, ha igen hány napon belül, a kormányhivatali egyeztető eljárásra nyitva álló napok száma, stb.). Másrészt azonban szükséges volna lehetőséget biztosítani a bírósági eljárás megindítására a nemzetiségi önkormányzat mellett a helyi önkormányzat, esetleg a kormányhivatal számára is. A további késedelem elkerülése érdekében erre vonatkozóan szintén szükséges volna rögzíteni a pontos határidőket.

Minderre azért van szükség, mert a nemzetiségi önkormányzat működésének alapvető feltételei kerülnek rögzítésre az együttműködési megállapodásban, és sok esetben, amíg nincs megállapodás, a nemzetiségi önkormányzatok jogszerű működése sem lehetséges, vagy éppen akadályozott (például a testületi ülés nyilvánosságának biztosítása tekintetében) a fizikai, technikai feltételek rendezetlensége miatt. Ennek okán a nemzetiségi önkormányzat nem képes ellátni azt a feladatát, aminek ellátása érdekében megválasztották. Emiatt pedig a nemzetiséghez tartozók nemzetiségi jogai sérülnek.

Harmadrészt a működési feltételek biztosításával, pontosabban az erről szóló együttműködési megállapodások megkötésével és a szervezeti és működési szabályzatok határidőben történő megalkotásával összefüggésben is felmerült az probléma, hogy a nemzetiségi önkormányzatok a jogszabályban előírt évi 4 ülést bármikor megtarthatják. Kiszámíthatatlanná az teszi a törvényességi vizsgálatot, hogy a hatáskör gyakorlójának nincsenek ismeretei arról, mikor várhatóak ezek a nemzetiségi testületi ülések, esetleg már megtartották-e azokat, csak a jegyzőkönyv megküldése maradt el. Ezt a kérdést szintén a nemzetiségi önkormányzatok törvényességének biztosítása érdekében szükséges mielőbb rendezni.

Egységes joggyakorlatra volna szükség a helyi önkormányzatok szervezeti és működési szabályzatainak nemzetiségi önkormányzatok működési feltételeiről való rendelkezéseinek megjelenítésével kapcsolatban is: azt a jogalkotók a normaszövegben helyezték el, függelékként, vagy mellékletként csatolják.

A jövőre nézve azt is szükséges figyelemmel kísérni, hogy maradéktalanul érvényesül-e a Njtv. azon rendelkezése, amely kimondja, hogy Magyarország – törvényei keretei között – biztosítja a nemzetiségi közösségeknek rendezvényeik és ünnepeik zavartalan megtartásához, építészeti, kulturális, kegyeleti és vallási emlékeik, hagyományaik megőrzéséhez, ápolásához és átörökítéséhez, jelképeik használatához fűződő jogait.

Ebben a körben különösen a feltételek kötelező önkormányzati feladatok ellátását szolgáló rendezvények megtartásához kapcsolódó biztosítása okozhat problémát. Értelmezésszerű eltérések alakulhatnak ki a Njtv. egyébként egyértelmű rendelkezése kapcsán, amely a kötelező önkormányzati feladatok ellátását szolgáló rendezvények megtartását is a nemzetiségi önkormányzati működés alatt érti, tehát mint ilyet – a Njtv. 80. § (1) bekezdésének hatálya alá tartozó többi feladattal együtt – a helyi önkormányzat köteles biztosítani a helyi nemzetiségi önkormányzat részére, és ezt megállapodásban rögzíteni. A vizsgálat azt támasztotta alá, hogy a nemzetiségi önkormányzatok rendezvényei megtartására vonatkozó szabályokat csak néhány együttműködési megállapodás tartalmaz.

Szintén a nemzetiségi önkormányzatok törvényes működésének biztosítása követeli meg azt, hogy az ülésen a jegyző vagy megbízottja részt vegyen, és ha jogsértést észlel, jelezze. A probléma azonban ezzel kapcsolatosan is kétrétű.

A kormányhivatal oldalán jelentkezik az a hiányosság, hogy a jegyző megbízásából jelen lévő személy vonatkozóan a kormányhivatalok nem rendelkeznek adatokkal, ezek az ismérvek a nemzetiségi önkormányzat jegyzőkönyvéből sem tűnnek ki, mivel a jegyzőkönyvnek nem kötelező tartalmi eleme a megbízott jelenlétének tényére, és megnevezésére való utalás. A Njtv. 80. § (4) bekezdésének nemcsak azt volna szükséges szabályoznia, hogy a jegyzőkönyvnek tartalmaznia kell a jegyző vagy megbízottja jogszabálysértésre vonatkozó jelzését, hanem az alaptól kiindulva azt is, hogy az ülésen a jegyző vesz-e részt, vagy annak megbízottja. Az, hogy a megbízott rendelkezik-e képesítéssel, a megbízott személyét a Njtv. 80. §-a alapján rögzítő együttműködési megállapodásban egyébként is rögzíteni kell, tehát erről a tényről a kormányhivatal az együttműködési megállapodást tartalmazó jegyzőkönyv felterjesztésével értesül.

Kistélepüléseken az lehet a törvényes működés biztosításának az akadálya, hogy nincs a jegyzővel azonos képesítésű ügyintéző, így a jegyző akadályoztatása esetén nehézséget jelent a törvényes működésért felelős személyéről történő gondoskodás. Bár igaz, hogy a képesítési követelményeknek megfelelő helyettesítés a jegyző felelőssége, a törvényesség biztosításáért azonban a kormányhivatal felel. A jegyző helyettesítésével kapcsolatos eljárási rendhez hasonlóan szükséges arról is gondoskodni, hogy a távollévő jegyző helyett a törvényes működés, a törvényességi jelzés megtételére alkalmas személy jelenléte hogyan biztosított a nemzetiségi önkormányzat ülésén.

A nemzetiségi önkormányzatok működési feltételeinek biztosításával kapcsolatos szabályokat a Njtv. rögzíti. A hiányos, pontatlan szabályozás alkalmas arra, hogy a nemzetiségi feladatok ellátását, a nemzetiségi érdekek

érvényesülését akadályozza, ami a nemzetiséghez tartozókat megillető kollektív nemzetiségi jogok tekintetében visszásságot okoz.

A jelentésben már hivatkozott kormányhivatali jelzés szerint a társulásokban részt vevő, ám időközben megszűnt nemzetiségi önkormányzatokkal összefüggő kérdések jogszabályi rendelkezés hiányában nem tisztázhatók. *E jogbizonytalanság következtében kialakult helyzetben az egyes, 2010-ben újraválasztott és a társulásban tagként továbbra is részt vevő nemzetiségi önkormányzatok működésére, illetve a nemzetiségi közügyek ellátására vonatkozóan fennáll a nemzetiségi jogokkal összefüggő visszásság veszélye.*

3.6. A nemzetiségi önkormányzatok kezdeményezési joga

A kormányhivatalok zöme arról számolt be, hogy a megyében működő nemzetiségi önkormányzatok nem éltek a Njtv.-ben biztosított kezdeményezési jogukkal. Az is általános érvényű tájékoztatásként értékelhető, hogy a kormányhivatal nem rendelkezik információval a nemzetiségi önkormányzatok a nemzetiségi közügyek intézése érdekében egyéb szerv felé tett kezdeményezéseiről.

A Njtv. által meghatározott nemzetiségi jogok, különösen a kollektív nyelvhasználat, oktatás, nevelés, hagyományápolás és kultúra, a helyi sajtó, az esélyegyenlőség, társadalmi felzárkózás és a szociális ellátás kérdéskörében a nemzetiségi lakosságot e minőségében érintő helyi önkormányzati határozatot a képviselő-testület csak az e lakosságot képviselő települési nemzetiségi önkormányzat, ennek hiányában a területi nemzetiségi önkormányzat egyetértésével alkothatja meg.

E kollektív nemzetiségi önkormányzati jog érvényesítéséhez a jogalkotó további jogi eszközöket biztosított a nemzetiségi önkormányzatok számára:

- kezdeményezési joggal ruházta fel a nemzetiségi önkormányzatokat akár a helyi önkormányzat, akár más állami szerv tekintetében;
- intézményfenntartás esetében az intézmények működésével kapcsolatos, a nemzetiségek jogait sértő gyakorlat megszüntetését a döntés megváltoztatásával, visszavonásával kezdeményezheti;
- az intézményvezetői megbízás tekintetében véleményezési, illetve egyetértési jogot biztosított; és fenntartotta a lehetőséget arra, hogy a nemzetiségi önkormányzat közvetlenül is bírósághoz forduljon, ha nemzetiségi jogok sérelme fennáll.

Mégis elenyészően kevés azoknak a nemzetiségi önkormányzatoknak a száma, amelyek képesek voltak élni a jogérvényesítés rendelkezésükre álló eszközeivel. Osztva azt az álláspontot, hogy a joganyag viszonylag új a jogalkalmazók számára, figyelemmel arra is, hogy jelenleg is folyamatban van a Njtv. – szakaszos – hatályba léptetése, illetve, hogy a már hatályos rendelkezések alkalmazása, a működéssel kapcsolatos változások nyomán követése mindezekig kihívást jelentett az érintett jogalkalmazók számára, fontos rámutatni arra is, hogy a nemzetiséghez tartozók jogérvényesítésének eszközei nem töltöttek be valódi, az Alaptörvényben deklarált rendeltetésüket, ha az érintettek nincsenek felvértezve mindazokkal az ismeretekkel, amelyek e joggyakorlás szempontjából elengedhetetlenek.

Nem szabad figyelmen kívül hagyni azt sem, hogy a Njtv. – nagyon pozitív módon – új jogintézményt vezetett be: a nemzetiségi közügyek intézésével kapcsolatos nemzetiségi érdekek érvényesítéséről arra az esetre is gondoskodott, ha a településen élnek adott nemzetiséghez tartozók, azonban nemzetiségi önkormányzatot nem választottak, vagy az megszűnt. Erre az esetre felkészülve a Njtv. hatályos, illetve a jövőben hatályba lépő rendelkezései az adott nemzetiség területi nemzetiségi önkormányzatát, ennek hiányában az országos nemzetiségi önkormányzatot, vagy az adott nemzetiség helyi egyesületeit hatalmazták fel, hogy gyakorolja mindazokat a véleményezési, egyetértési, vagy egyéb, törvényben biztosított jogokat, amelyek egyébként a helyi nemzetiségi önkormányzatot illették volna meg.

A vonatkozó rendelkezések értelmezéséhez mindenekelőtt azt szükséges lehatárolni, mely településen élnek valamely nemzetiséghez tartozók, amely településen az adott nemzetiségnek nincs önkormányzata. Ezt követően kerülhet sor annak tisztázására, hogy az adott nemzetiség alakított-e területi önkormányzatot, illetve, hogy van-e a településen nemzetiségi egyesület, ezek milyen számban vannak jelen.

A jogalkotó az ezzel összefüggő részletkérdésekről, illetve az ehhez kapcsolódó feladatok jogalkalmazóhoz való telepítéséről nem gondoskodott. Nem adottak az eljárási rend részletszabályai sem.

Mindezek hiányában a nemzetiséghez tartozók számára a Njtv.-ben biztosított jogosítványok gyakorlása kiszámíthatatlanná válik, valamint további jogértelmezési kérdéseket vet fel. E jogbizonytalanság a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményével összefüggésben önmagában is visszás, de visszásságot okoz a nemzetiséghez tartozókat megillető egyes nemzetiségi jogok tekintetében is.

A vizsgálat tapasztalatai alapján az általánosságban is kijelenthető, hogy a jogi szabályozók tökéletesítését mindenekelőtt az érintettek széleskörű és részletes tájékoztatásának képzésének kell követnie. Ehhez azonban definiálni kell a célcsoportot (jegyzők, nemzetiségi önkormányzatok, nemzetiségi egyesületek) egyidejűleg meg kell formálni a számukra átadni a nemzetiségi önkormányzati feladatellátáshoz, tevékenységhez, működéshez kapcsolódó tudásanyagot. Ezt követheti a célzott szakmai felkészítés. A továbbiakban a rendszeres képzés, illetve egyfajta nemzetiségi diskurzus állhat a nemzetiségi jogérvényesítés szolgálatába.

3.7. A helyi önkormányzatok nemzetiségeket érintő jogalkotási gyakorlata

A Njtv. hatályos rendelkezése szerint a nemzetiség történelmi hagyományokkal rendelkező településeinek és építészeti emlékeinek megőrzésével és ápolásával kapcsolatos jogszabály, valamint a közoktatási törvény végrehajtásáról szóló kormányrendeletek megalkotásakor – a nemzetiséghez tartozók óvodai nevelését, iskolai nevelését és oktatását érintő kérdésekben – az országos önkormányzatok véleményének kikérése szükséges.

A hivatkozott rendelkezés e véleménykérelmi kötelezettség alól kiveszi a helyi önkormányzati rendeleteket. E jogszabályok véleményezésére tehát az országos önkormányzatoknak nincs jogosultsága. A nemzetiség történelmi hagyományokkal rendelkező településeinek és építészeti emlékeinek megőrzésével és ápolásával kapcsolatosan azonban a települési nemzetiségi önkormányzatok számára sem állapít meg hatáskört a Njtv. rendelkezése szerint a hagyományápolás és kultúra, az esélyegyenlőség, társadalmi felzárkózás és a szociális ellátás kérdéskörében a nemzetiségi lakosságot e minőségében érintő helyi önkormányzati *határozatot* a képviselő-testület csak az e lakosságot képviselő települési nemzetiségi önkormányzat egyetértésével alkothatja meg. Amely településen nem választottak nemzetiségi önkormányzatot, annak hiányában a területi nemzetiségi önkormányzat jogosult e témakörökben a véleményezési jog gyakorlására.

Amennyiben azonban ezekben a tárgykörökben a helyi önkormányzat *rendeletet* alkot, a kormányhivatal a *nemzetiségi önkormányzat kezdeményezésére* soron kívül felülvizsgálja a rendeletet és megteszi a szükséges intézkedéseket. Emellett a Njtv. nemzetiségi jogsérelem esetén a bírósághoz fordulás lehetőségét közvetlenül is biztosítja mind a települési, mind a területi nemzetiségi önkormányzat számára.

Az Ötv. – jelenleg hatályos – 103/B. §-a helyi önkormányzati *rendelet-előkészítésben* való részvételre biztosít lehetőséget a társadalmi szereplők számára azzal, hogy felhatalmazta a helyi önkormányzat képviselő-testületét, hogy a helyi sajátosságoknak megfelelően az általa megalkotott rendeletek előkészítésének szabályait rendeletben állapítsa meg. E rendelkezés 2013. január 1. napjától való hatályon kívül helyezésével életbe lép a Möt. szabálya, amely azt is megszabja, hogy a képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatában határozza meg, mely önszerveződő közösségek képviselőit illeti meg tevékenységi körükben tanácskozási jog a képviselő-testület és bizottsága ülésein, továbbá azoknak a fórumoknak a rendjét (község-, várospolitikai fórum, városrész tanácskozás, falugyűlés stb.), amelyek a lakosság, az egyesületek közvetlen tájékoztatását, a fontosabb döntések előkészítésébe való bevonását szolgálják.

Az Ötv. hatályos rendelkezésével összevetve már a Möt. is szűkebb körben szabja meg a lakosságot, annak szerveződéseit megillető jogosítványokat: nem mondja ki, hogy e jog az érintetteket a rendeletek előkészítése során megilleti. Jelenleg azonban – a helyi önkormányzati rendeletben meghatározott keretek között – részvételük jogszabállyal biztosított e döntéshozatali eljárásban.

A nemzetiségek közéletben való kollektív részvételének egyik formája a nemzetiségi önkormányzat. Az Alaptörvény azért rendelkezik a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának jogáról – az egyesülési jogon alapuló nemzetiségi öngazgatás modellje helyett – hogy ezek a választás útján létrehozott képviselői szervek egyes közjogi jogosultságok alanyai lehessenek. A nemzetiségi önkormányzatokra vonatkozó szabályok megalkotásánál a törvényhozó széles döntési jogosultsággal rendelkezik; ennek a döntési szabadságnak a korlátait az Alaptörvény rendelkezései, így különösen az alapjogokra vonatkozó szabályok határozzák meg.

A nemzetiségi önkormányzatokat a jogalkotó a nemzetiségi közösséget megillető jogosultságok érvényesítésére, a nemzetiségek érdekeinek védelmére és képviseletére, a feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetiségi közügyek települési, területi vagy országos szinten történő önálló intézésére hozta létre.

Nemzetiségi közügy a Njtv.-ben biztosított egyéni és közösségi jogok érvényesülése, a nemzetiséghez tartozók érdekeinek kifejezésre juttatása különösen az anyanyelv ápolása, őrzése és gyarapítása, továbbá a nemzetiségek kulturális autonómiájának a nemzetiségi önkormányzatok által történő megvalósítása és megőrzése érdekében a nemzetiséghez tartozók meghatározott közszolgáltatásokkal való ellátásával, ezen ügyek önálló vitelével és az ehhez szükséges szervezeti, személyi és anyagi feltételek megteremtésével összefüggő, valamint a közhatalmat gyakorló állami és helyi önkormányzati szervezetben, továbbá a nemzetiségi önkormányzati szervezetben való nemzetiségi képviselethez és mindezek szervezeti, személyi és anyagi feltételeinek biztosításához kapcsolódó ügy.

A Njtv. 35. §-a szerint, ha jogszabály valamely döntés meghozatalánál a nemzetiségi kulturális öngazgatással kapcsolatos ügyben véleményezési vagy egyetértési jogot biztosít az adott nemzetiségi önkormányzat részére, nyilatkozata megtételére harminc nap áll rendelkezésre. Ha a nemzetiségi önkormányzat az egyetértését nem adta meg, az érdekelt kezdeményezésére az egyetértési nyilatkozat pótlásáról a nemzetiségi önkormányzat székhelye szerint illetékes törvényszék nemperes eljárásban harminc napon belül dönt.

A nemzetiségi önkormányzatnak a jelenlegi jogi környezetben tehát joga van a helyi önkormányzatnál egy adott rendelet megalkotására javaslatot tenni, kezdeményezni azt, az elfogadott rendeletet – nemzetiségi jogsérelem miatt – meg is támadhatja, de expressis verbis törvény nem biztosítja a nemzetiségi önkormányzat számára, hogy az általa képviselt lakosságot nemzetiségi minőségében érintő helyi önkormányzati rendeletek – például helyi építési szabályzat, nemzetiség épített és tárgyi öröksége helyi védettségét megállapító helyi rendelet, esélyegyenlőséget, társadalmi felzárkózást és szociális ellátást biztosító helyi önkormányzati rendelet, stb. – megalkotásának a *folymatában* véleményezési, vagy egyetértési jog illesse meg.

A Njtv. indokolatlanul korlátozza a nemzetiségi önkormányzatok jogosultságait azzal, hogy különösen a hagyományápolás és kultúra, az esélyegyenlőség, társadalmi felzárkózás és a szociális ellátás kérdéskörében a nemzetiségi lakosságot e minőségében érintő helyi önkormányzati *rendelet megalkotásánál* nem köti a lakosságot

képviselő települési nemzetiségi önkormányzat egyetértéséhez, csupán a helyi önkormányzati rendelet elfogadását követően, külön procedura – kormányhivatal eljárásának kezdeményezése, illetve bírósághoz fordulás – keretében van a nemzetiségi önkormányzatnak lehetősége az adott helyi rendelet nemzetiségi jogsérelmet okozó rendelkezésének megváltoztatására.

Fentiekből következően ezen nemzetiségi önkormányzati véleményezési, egyetértési jog hiánya és az ebből adódó jogbizonytalanság a nemzetiségek Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdésében biztosított önkormányzáshoz való jogával összefüggő visszásságot okoz.

3.8. A települési nemzetiségi önkormányzatok központi költségvetési támogatása

A települési nemzetiségi önkormányzatok finanszírozásának átalakításával a Kormány kinyilvánított célja az volt, hogy pusztán anyagi megfontolások miatt ne érje meg „alkisebbségi” önkormányzatokat létrehozni.

2011-2012-ben a működési célú támogatás összege mintegy 63 százalékkal csökkent az előző évekhez képest. A korábbi 566.000 forint helyett így egy települési nemzetiségi önkormányzatnak mintegy 215 ezer forintot biztosít az állami költségvetés a teljes évi működésre. 2013. január 1-jétől a támogatás összegét – a fentiekben már ismertetett számítási mód alapján – a népszámlálás nemzetiségi adataihoz kötik. Előre látható tehát, hogy azon településeken, ahol a népszámlálási adatok nem igazolják vissza az adott nemzetiség jelenlétét, a nemzetiségi önkormányzat működéséhez biztosított állami támogatás csak jelképes összegű lesz.

A nemzetiségi önkormányzatok differenciált támogatásával elvi szinten egyetértek, mert – megfelelő szabályozás mellett – ez lehet a biztosítéka annak, hogy „ne érje meg” valós képviselői munkát nem végző testületeket létrehozni pusztán a pénzügyi normatíva reményében. Az alapvető kérdés azonban, hogy a népszámlálási adatok felhasználhatók-e az állami támogatás mértékének megállapításához.

A népszámlálás során a nemzetiségi adatokra vonatkozó kérdésekre önkéntesen lehet választ adni, így közismert tény, hogy sokan nem vallják meg valós identitásukat. Lényeges különbség van tehát a nemzetiségek saját közösségükre vonatkozó becsült adatai és a Központi Statisztikai Hivatal (a továbbiakban: KSH) adatsorai között.

Amint arra az elmúlt években a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztosa is felhívta a figyelmet, a 2001. évi népszámlálás adatai különösen a kitelepítést elszenvedett német és a súlyos előítéletek miatt „rejtőzködő” roma közösségek esetében nem tekinthetők megbízhatónak. Számos településen az önbevalláskor nagyon kevesen vallották meg nemzetiségüket, kulturális kötődésüket, miközben a nemzetiségek jelenléte közismert az adott községekben. Ezzel szemben egyes nagyvárosokban és fővárosi kerületekben – feltehetőleg a nagyobb lakosságszám miatt – a népszámlálási adatok szerint nagyobb létszámban élnek nemzetiséghez tartozók, miközben ennek tényszerűségét gyakran maguk az érintett nemzetiségek országos önkormányzatai is vitatják.

Amint azt már az Njt. egyes rendelkezéseinek megsemmisítése iránti indítványomban is hangsúlyoztam, a népszámlálási adatok nem tekinthetők a nemzetiségi lakosság pontos leképezésének, hiszen szentitív adatokról szóló önkéntes nyilatkozatokon alapulnak. Számos társadalmi és politikai tényezőtől függ, hogy hányan képesek megvallani a népszámláláskor nemzetiségi hovatartozásukat. Ezt befolyásolhatják a negatív történelmi tapasztalatok, de a hátrányos megkülönböztetéstől való félelem is. A nemzetiséghez tartozás a népszámlálás alkalmával történő anonim megvallása joga és nem kötelessége az érintett közösséghez tartozóknak. Mindez következik a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény azon rendelkezéséből is, mely szerint „Minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségiként kezeljék-e vagy sem, és ebből a választásából vagy e választásával összefüggő jogainak gyakorlásából semmiféle hátránya ne származzék.”

Tovább árnyalja az új támogatási rendszer megítélését, hogy a jogszabály módosítást azért kívánta a Kormány 2013. január 1-jén hatályba léptetni, mert abból indult ki, hogy akkor már ismertek lesznek a 2011. évi népszámlálás nemzetiségi adatai. A KSH azonban csak 2013 tavaszán – várhatóan márciusban – dolgozza fel és teszi közzé a nemzetiségi adatokat, így a támogatásokat a legutóbbi ismert – tehát már több mint 10 éves – népszámlálás adatok alapján kellene megállapítani. A 2001. évi népszámlálási adatgyűjtés idején azonban a nemzetiségi közösségek tagjai még nem lehettek tudatában annak, hogy nyilatkozatuknak komoly tétje lesz, hiszen akár ciklusokon átívelően befolyásolni fogja a lakóhelyükön működő nemzetiségi önkormányzat költségvetési támogatását.

Az eredeti kormányzati elképzelés szerint a működési célú támogatás nem hozhatja hátrányosabb helyzetbe az érdemi munkát végző, és valós nemzetiségi választói bázissal rendelkező nemzetiségi önkormányzatokat. Ezt úgy kívánták elérni, hogy nem költségvetési elvonást hajtanak végre, hanem a kieső összeg feladatalapú támogatás formájában lesz igényelhető.

A feladatalapú támogatásokról kizárólag a nemzetiségi önkormányzatok beérkezett jegyzőkönyvei alapján döntenek, így a feladatellátás hatékonyságát semmilyen formában nem mérik, nem értékelik. Az alapul vett szempontok ugyanakkor lényegükönél fogva mérlegelést igényelnek, ami egy szubjektív elemet visz – egy a jogalkotó szándéka szerint nem pályázati jellegű – támogatás folyósításába. E szabályozás alapján nem biztosítható, hogy a nemzetiségi közügyeket azonos eredményességgel ellátó települési nemzetiségi önkormányzatok azonos összegű támogatásban részesüljenek.

Áttekintve a feladatalapú támogatásokról hozott 2012. évi döntéseket megállapítható, hogy számos településen jelentősen csökkent a valós és érdemi képviselői munkát végző nemzetiségi önkormányzatok költségvetési támogatásának összege. Ezzel szemben olyan önkormányzatok is részesültek feladatalapú

támogatásban, amelyek feltehetőleg választási visszaélés eredményeként jöttek létre. A képviselni kívánt közösség tagjai ugyanis – a népszámlálási adatok, illetve a lakosság tapasztalatai szerint – nem is élnek az adott településen.

A támogatási rendszer átalakítása tehát nem bizonyult alkalmas eszköznek az „álnemzetiségi” önkormányzatok elleni fellépésre, ugyanakkor hátrányosan érintette a nemzetiségi közügyek ellátásában ténylegesen részt vevő és valós közösségi legitimitációval rendelkező testületeket.

A pénzügyi támogatások jelentős elvonása miatt veszélybe került a magyarországi nemzetiségpolitika egyik legfontosabb vívmányának, a nemzetiségi önkormányzati rendszernek a működése.

A támogatási rendszer alapvető hiányossága, hogy az önkormányzati feladatellátás célzó bevételek előre nem tervezhetőek.

Ebből következően az önkormányzati működéshez szükséges központi költségvetési támogatás alacsony összege, a népszámlálási adatok 2013. január 1-je utáni felhasználásból adódó, ebben a formában nem igazolható forráselvonás, illetve a feladatalapú támogatás összegének meghatározásakor alkalmazott pontrendszer szubjektivitása és az ebből adódó jogbizonytalanság a nemzetiségek az Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdésében biztosított önkormányzathoz való jogával összefüggő visszásságot okoz.

A jelentésemben tett megállapításaim tehát úgy összegezhetők, hogy a nemzetiségi jogok gyakorlását érintő hivatkozott jogszabályok hiányossága, kollíziója, nem egyértelmű rendelkezése az Alaptörvényben biztosított nemzetiségi jogokkal, valamint a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Intézkedéseim

I. A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása, illetve bekövetkeztük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem az *emberi erőforrás miniszterét*, hogy – a *közigazgatási és igazságügyi miniszterrel* együttműködve – készítse elő a nemzetiségi joganyagot jelentésemben jelzett módosításait, így különösen:

1. biztosítsa, hogy a kormányhivatal a megtartandó nemzetiségi önkormányzati ülésről az arról szóló meghívó előzetes megküldésével értesüljön;
2. teremtsen összhangot a jegyzőkönyvek kormányhivataloknak való megküldésével kapcsolatban a Njtv. 80. § (1) és 95. § (3) bekezdéseiben foglalt rendelkezések között;
3. tegye kötelezővé, hogy a nemzetiségi önkormányzat ülését a számára külön jogszabályban rögzített, döntéshozatali kötelezettség teljesítése miatt előírt határidőn belül össze kell hívni;
4. pontosítsa a Njtv. jegyzőkönyv kötelező tartalmára vonatkozó rendelkezéseit annak érdekében, hogy abból egyértelműen megállapítható legyen, a jegyző vagy megbízottja vett részt a nemzetiségi önkormányzat ülésén;
5. egészítse ki a Njtv. vonatkozó rendelkezéseit a távollévő jegyző helyettesítésre vonatkozó pontos szabályok rögzítésével arra az esetre vonatkozóan is, ha a helyi önkormányzat hivatalában nincs a képesítési követelménynek megfelelő személy;
6. gondoskodjon a Njtv. módosításáról annak érdekében, hogy az biztosítson a nemzetiségi önkormányzat számára a nemzetiségi lakosság e minőségében érintő helyi önkormányzati rendelet megalkotása során véleményezési, egyetértési jogot;
7. hozza előre a Njtv. nemzetiségi önkormányzati képviselők képzésére vonatkozó határidőt meghatározó rendelkezés hatálybalépését, és tegye meg a szükséges intézkedést a nemzetiségi vezetők képzésének feltételeinek kialakítása érdekében;
8. tegyen javaslatot a Njtv. kiegészítésére az adott települési nemzetiségi önkormányzat hiányában a területi önkormányzatot, vagy a településen működő nemzetiségi egyesület megillető véleményezési, egyetértési, vagy egyéb, törvényben biztosított jogok gyakorlása esetén követendő részletes eljárási szabályok rögzítése érdekében;
9. tegye meg a szükséges intézkedéseket a Njtv. rendelkezésének pontosítása, a társulásban tagként részt vevő, ám időközben megszűnt nemzetiségi önkormányzatok miatt szükséges eljárási rend részletes szabályainak lefektetése érdekében;
10. tegyen javaslatot a Njtv., valamint a feladatarányos támogatás szabályairól szóló Korm. rendelet módosítására a hátrányos helyzetű térségben fekvő települések nemzetiségi önkormányzatainak tevékenységét illetően szükséges esélykiegyenlítő intézkedések (a területi hátrányok, illetve a digitális szakadék okozta lemaradás mérséklésére) alapjainak megteremtése érdekében;
11. kezdeményezze a nemzetiségi önkormányzatok működési célú támogatása – a népszámlálási adatok felhasználásán alapuló – új szabályrendszerének felülvizsgálatát, illetve a 2013. január 1-jét követően alkalmazandó rendelkezések hatálybalépésének elhalasztását;
12. úgy alakítsa át a feladatalapú támogatásra való jogosultság feltételrendszerét, hogy az a valós közösséget képviselő és érdemi munkát végző nemzetiségi önkormányzatok számára biztosítson többletforrásokat.

II. A nemzetiségi jogok jövőbeni teljesebb érvényesülése érdekében az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem a *közigazgatási és igazságügyi minisztert*, hogy az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár

feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet 25/A. §-ában meghatározott feladatkörében eljárva a kormányhivatalok által ellátott törvényességi felügyelet útján fordítson fokozott figyelmet a nemzetiségi önkormányzati jogok érvényesülésének biztosítására.

Budapest, 2012. november

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-5240/2012

A VOLT Fesztivál megtartásának engedélyezése

Előadó: dr. Rigó Anett

Az eljárás megindítása

Sajtóhírekből értesültem arról, hogy a soproni VOLT Fesztivál 2012. június 21-én, egy héttel a megnyitás előtt nem kapta meg az Észak-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (a továbbiakban: felügyelőség) engedélyét; az elutasítás indokolása szerint a rendezvény megtartása nem egyeztethető össze a terület védetté nyilvánításának céljával és indokával. Az elutasító határozat hírére a fesztivál szervezői még aznap egyeztetést kezdeményeztek a felügyelőség vezetőivel, a soproni polgármesterrel és a megyei kormány megbízottal a környezetvédelmi engedély ügyében, melynek eredményeként délutánra megszületett az engedélyező határozat. A környezetvédelmi engedélyre azért volt szükség, mert a terület a Soproni Tájvédelmi Körzethez tartozik, illetve Natura 2000 védelem alatt áll.

Figyelemmel arra, hogy értesüléseim alapján nem volt kizárható több alapvető joggal összefüggő visszasság gyanúja, az ügyben hivatalból indítottam vizsgálatot, amelynek eredményes lefolytatása érdekében a felügyelőségtől tájékoztatást, valamint az ügyvel kapcsolatban rendelkezésükre álló iratok megküldését kértem.

A megállapított tényállás

A felügyelőség tájékoztatása, valamint a rendelkezésemre bocsátott iratok alapján az alábbi tényállást állapítottam meg.

A 2012-ben zajlott engedélyezési eljárással kapcsolatban felmerült problémák már évekkorábban jelentkeztek. A felügyelőség 2008. november 12-én egyeztető tárgyalást folytatott a Sziget Kulturális Szervezőirodával, a Fertő-Hanság Nemzeti Park Igazgatósággal (a továbbiakban: nemzeti park igazgatóság), Sopron Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatalával, a Soproni Földhivatallal és a TAEG Zrt.-vel a fesztivál elkövetkező években tervezett megrendezésével összefüggésben. A tárgyaláson a felügyelőség és a nemzeti park igazgatóság azt az álláspontot képviselte, hogy *a Volt Fesztiválhoz hasonló jellegű és méretű rendezvények megtartása természetvédelmi oltalom alatt álló területeken nem támogatható, ezért a jövőben a Volt Fesztivál rendezvényei megtartása céljából új, természetvédelmi oltalom alatt álló területek kijelölése szükséges.* Az új területek kereséséhez a felügyelőség és a nemzeti park igazgatóság egyaránt felajánlotta együttműködését a Sziget Kulturális Szervezőirodának. Mindezek ellenére a Szervezőiroda képviselői úgy nyilatkoztak, hogy a rendezvényt 2009-ben is a korábbival azonos helyszínen kívánják megrendezni, ezért erre vonatkozó engedélykérelmet nyújtottak be a természetvédelmi hatóságokhoz.

Egy olyan méretű zenei fesztivál megrendezése, mint a Volt Fesztivál kétséget kizáróan hatással van a védett, ill. Natura 2000 élőhelyekre, jelölő fajokra, a felügyelőség azonban úgy ítélte meg, hogy a megfelelő eljárások betartása esetén a rendezvény káros hatásai olyan szintre csökkenthetők, hogy az már várhatóan nem jár jelentős kedvezőtlen hatással, illetve biztosítható lesz a természeti értékek védelme. A rendezvény megtartását követően tartott helyszíni bejárás eredményeképpen azonban megállapítható volt, hogy *a terület eredeti, fesztivál előtti állapotba történő helyreállítása érdekében az akkor még helyi védettség alatt álló és Natura 2000 hálózat részét képező területeken jelentős beavatkozások elvégzése szükséges.* Egyes területrészekben a gyepfelszín jelentősen károsodott, egy helyen olajfolyás nyomai látszottak, azaz a hulladék összegyűjtését és elszállítását követően szükséges volt a területen a fesztivál eredményeképpen tapasztalt talajjegytenetlenségek agrotechnikai eszközökkel történő elegyengetése és a növényzet nélküli felszínnek élőhelynek megfelelő fűmagkeveréssel történő bevetése. A Sziget Kulturális Szervezőiroda önként vállalta a terület jegyzőkönyvben rögzítetteknek megfelelő helyreállítását.

A Volt Fesztivál megrendezése iránti 2010. évi kérelem ismét ugyanarra a helyszínrre vonatkozott. A felügyelőség *Natura 2000 hatásbecslést* kért, tekintettel arra, hogy a fesztivál jelentős hatása a védett és közösségi jelentőségű, illetve helyi védett és közösségi jelentőségű területekre – figyelemmel a 2009. évi tapasztalatokra is – nem zárható ki. A nemzeti park igazgatóság szakvéleményében megállapította, hogy a helyszín egyes részei vonatkozásában – számítva a korábbiakhoz képest is több látogatóra, sátorozóra, a várható taposási kárra – hatáscsökkentő intézkedések előírására, illetve egyes objektumok tervezetthez képest más helyszínre történő áttelepítésére van szükség, figyelemmel az előző évben előírt helyreállítási feladatokra a Natura 2000 élőhely megóvása, helyreállítása érdekében. A Sopron 6703/6 hrsz.-ú terület közvetlen igénybevétele 2010-ben ki is kellett zárni, mert a rendezvény tervezett időpontjában a területen található erdőben a védett növényfajok egy részének virágzási időszaka volt, így ezen a területen egy nagyobb létszámú csoport jelentős természeti károkat okozhatott volna, ezért a terület igénybevétele a hatóság megtiltotta. A szakvélemény megállapította továbbá, hogy a Sopron 6703/7., 6703/11. és 0503/1. hrsz.-ú területeken található védett állatfajok lakó-, élő- táplálkozó- és pihenőhelye

közeliében megjelenő tömeg olyan zajhatást idézhet elő, mely az állatvilág zavarását okozhatja, ezért a felügyelőség zajkibocsátási határérték és zajvédelmi hatásterület megállapítását írta elő. A felügyelőség a 2010. évi engedélyében ismét felhívta a figyelmet arra, hogy a Volt Fesztivál céljait szolgáló területek igénybevétele során figyelemmel kell lenni arra, hogy a Soproni Tájvédelmi Körzethez tartozó területek védettségének indoka és célja a jellegzetes tájképi és természeti adottságok, földtani és felszínalaktani természeti értékek, növénytársulások, növény- és állatfajok megőrzése, a területen található történelmi, kultúrtörténeti értékek megővése. Az akkor még helyi védett területek vonatkozásában az engedélyt Sopron Megyei Jogú Város jegyzője adta meg.

A felügyelőség 2011. évben a 7615-8/2011. számú határozatával ismét engedélyt adott a fesztivál megrendezésére, amelynek érvényességi ideje 3 évre szólt. Az engedély feltételei között szerepelt többek között, hogy a gyalogosan, illetve gépjárművel használható utakat, a látogatók elől lezárandó, illetve a rendezvény céljait szolgáló területeket a rendezvény telepítését megelőzően, előzetesen egyeztetett időpontban a nemzeti park igazgatóság képviselői jelenlétében, illetve iránymutatásainak, utasításainak megfelelően kell kijelölni a szalagsávok, kordonok, figyelmeztető táblák segítségével, és a területet folyamatos őrzéssel kell biztosítani. A rendezvényt követően, legkésőbb annak zárását követő 2 héten belül a nemzeti park igazgatóság képviselőinek részvételével közös bejárás kell rögzíteni a terület állapotát és meghatározni a terület rendezvény előtti állapotába történő helyreállításához szükséges intézkedéseket. A felügyelőség határozatát az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség 14/3462-6/2011. számú határozatában az engedély érvényességi ideje tekintetében megváltoztatta, egyebekben helyben hagyta. A másodfokú döntés szerint a Volt Fesztivál 3 év helyett 1 évre kapott engedélyt.

A 2012. évi kérelem a felügyelőséghez 2012. május 30-án érkezett, az engedély kiadására irányuló eljárás 2012. május 31-én indult. A természetvédelmi hatóság számára a Tvt. 76. § (1) bekezdése 3 hónapos ügyintézési határidőt állapít meg. A kérelem mellékletét képezte egy *Natura 2000 hatásbecslési dokumentáció*, amely megállapította, hogy a védett állatfajok tekintetében (zöld küllő, búbos banka, nagy fakopáncs, mezei poszáta, barátposzáta, mókus, feketerigó, erdei pinty, csilcsap fűzike, erdei fülemüle) igen intenzív zavaró hatás feltételezhető a rendezvény, illetve a telepítés és bontás időszakában, amelyet elsősorban a zajterhelés és a nagyszámú emberi jelenlét okoz. A rendezvény tervezett időpontjában a védett madárfajok fészkelési időszaka jórészt lezárul, de lehetnek olyan fajok, melyek második költése, pótköltése zajlik. A hatástanulmány szerint ezekre a fajokra a rendezvény mindenképpen zavaró hatást fejthet ki. A tervezett helyszín egy másik része a védett sárga gyapjasszövő lepke élőhelye, de mellette védett madárfajok előfordulása is mindennapos. A hatástanulmány szerint a rendezvény az előző évek tapasztalatai alapján 80-100 ezer látogatót vonz, nem ritka, hogy egyidejűleg 20-22 ezer ember tölti idejét a helyszínen. A dokumentum rögzíti továbbá, hogy a rendezvényre igénybe vett terület a folyamatos népszerűség-növekedés miatt elérte befogadó képességének határait. A kérelmező a fesztivál megrendezésével kapcsolatban a fentiek ellenére sem jelölt meg alternatív helyszínt és nem is vizsgálták ennek lehetőségét. Ezt azzal indokolta, hogy a szálláslehetőségek, egyéb infrastrukturális kapcsolódások nehezebben lennének megoldhatók, illetve egy távolabbi helyszínen a város kereskedelmi és vendéglátóhelyei, kulturális és egyéb szolgáltatói jelentős bevételtől esnének el.

A fesztivál szervezője a rendezvény szükségszerűségét kiemelt fontosságú társadalmi és gazdasági közérdekkel indokolta. A felügyelőség álláspontja szerint azonban a Natura 2000 területeken, illetve az azok közvetlen közelében tervezett zenei fesztiválok megtartása nem szolgálja a Natura 2000 terület természetvédelmi kezelését, a védelmi célok megvalósítását, sőt éppen ellenkezőleg, az ott előforduló és jelölő, illetve védett fajokra nézve jelentős kedvezőtlen hatással lehetnek. Amellett, hogy a fesztivál megtartása kedvezőtlen hatással lehet a Natura 2000 területre, jelölő fajokra és élőhelytípusokra, nem zárható ki a káros hatás a hazai védett növény- és állatfajok vonatkozásában sem. A rendezvény megtartása nem egyeztethető össze a védetté nyilvánítás indokával és céljával, hiszen a cél a jellegzetes tájképi és természeti adottságok, földtani és felszínalaktani természeti értékek, növénytársulások, növény- és állatfajok megőrzése, a területen található történelmi, kultúrtörténeti értékek megővése, nem pedig a gyepterületek évenkénti helyreállításának megkísérlése. A felügyelőség a rendezvény megtartását elutasító határozatának indokolásában hangsúlyozta, hogy a Natura 2000 területen előforduló kiemelt közösségi jelentőségű élőhelytípusra vagy kiemelt közösségi jelentőségű fajra várhatóan jelentős hatással lévő olyan terv vagy beruházás elfogadása, illetőleg engedélyezése előtt, amelyhez – a fentiekben kívüli – egyéb kiemelt fontosságú közérdek fűződik, ki kell kérni az Európai Bizottság véleményét. Egyéb kiemelt fontosságú közérdeknek minősülhetnek különösen az ország társadalmi-gazdasági fejlődését szolgáló célok. A 2012. május 30-án érkezett kérelem azonban esélyt sem adott a hatóságnak arra, hogy kikérje a kérelmező által megjelölt közérdek vonatkozásában az Európai Bizottság véleményét. A felügyelőség 2012. június 19-én 8116-5/2012. számú határozatában a Sziget Kulturális Menedzser Iroda Kft. kérelmét elutasította.

A felügyelőség a 8116-8/2012. számú határozatában (2012. június 20.) a „Volt Fesztivál” elnevezésű közösségi rendezvény megtartását és az előkészítő munkálatok folytatását megtiltotta, illetve előírta, hogy a már kihelyezett rendezvényelemeket el kell távolítani a rendezvény céljára igénybe venni kívánt területekről, valamint a területet eredeti állapotában kell hátrahagyni. Az elutasító döntés indokai között szerepelt többek között az is, hogy a 2012. június 19-én tartott helyszíni ellenőrzés során több szabálytalanságot is észleltek. A rendezvény előtt közös bejárás – melyet a korábbi években is mindig el kellett végezni – 2012. június 19-éig még nem történt meg. Az előzetes bejárás célja, a gyalogosan, illetve gépjárművel használható utak, a látogatók elől lezárandó, illetve a rendezvény céljait szolgáló területek a rendezvény telepítését megelőzően, előzetesen egyeztetett időpontban a

nemzeti park igazgatóság képviselői jelenlétében, illetve iránymutatásainak megfelelően történő kijelölése volt. A rendezvény által igénybe venni kívánt területen a helyszíni ellenőrzés időpontjában szervezősátor és mobil átjátszó torony állt, a helyszínen kábelek, konténerek, kordonok, elektromos szerelvények voltak láthatók, azaz a terület előzetes bejárása nélkül kezdtek meg a rendezvény előkészületi műveleteit. A hatásbecslési dokumentációtól eltérő terület igénybevételenek a módja, így a Volt Fesztivál képviselői a helyszínen új térképet bocsátottak a felügyelőség rendelkezésére. A felügyelőség felhívta a Sziget Kulturális Menedzser Iroda Kft. helyszínen tartózkodó képviselőjének figyelmét, hogy az engedély nélküli rendezvénytartás természetvédelmi bírság kiszabását, illetve helyreállítási kötelezettség teljesítését, adott esetben a tevékenység folytatásától való eltiltást vonhatja maga után. A figyelmeztetést a képviselő tudomásul vette. *A védett természeti értékek és terület közvetlen és súlyos veszélyeztetése, illetve a Natura 2000 élőhelyek veszélyeztetése elkerülése, megelőzése érdekében a hatóság a vonatkozó jogszabályok alapján a kérelem elutasításáról, az előkészületi munkálatok folytatásának és a rendezvény megtartásának megtiltásáról döntött.*

A felügyelőség 2012. június 21-én kelt, 8116-9/2012. számú határozatával a 8116-5/2012. és a 8116-8/2012. számú határozatait visszavonta és a „Volt Fesztivál” elnevezésű rendezvény – szigorú feltételek melletti – megtartását engedélyezte. *A felügyelőség úgy ítélte meg, hogy a 2012. június 19-én ismertetett új helyszínrajz szerinti módosítások jelentősen mérséklik a rendezvény kedvezőtlen hatását a Natura 2000, illetve védett területekre nézve.* Az igénybe venni kívánt terület jelentős részére – a területek állapotának leromlása megelőzése érdekében – a felügyelőség előírásokat tett, hatáscsökkentő intézkedéseket írt elő. A hatóság felhívta a figyelmet a zajvédelmi hatásterület és zajkibocsátási határérték megállapításának kiemelt jelentőségére a rendezvény helyszínén, illetve közelében előforduló védett állatfajok lehető legteljesebb megóvása érdekében. A rendezvény környezetét illetően a felügyelőség előírta a rendezvény több pontján tájékoztató táblák elhelyezését. A hatóság szerint a rendezvény utáni helyszíni bejárás is elmaradhatatlan a terület megfelelő szintre történő helyreállítása érdekében. A Sopron 6703/6. hrsz.-ú területen előforduló természetvédelmi oltalom alatt álló fajok megóvása, jelentős zavarása megelőzése érdekében a hatóság azonban nem engedélyezte a terület igénybevételét. *A felügyelőség ismételten felhívta a figyelmet arra, hogy védett, illetve Natura 2000 területeken a Volt Fesztiválhoz hasonló jellegű és méretű zenei rendezvények megtartása természetvédelmi szempontból hosszú távon nem támogatható. A jövő évekre vonatkozóan, ideértve a 2013. évet is, a Volt Fesztivál megtartása céljából új, természetvédelmi oltalom alatt nem álló területek felkutatása szükséges.*

Érintett alapvető jogok és alkotmányos értékek

- Jogállamiság elvből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)*
- Egészséges környezethez való jog: *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” (Alaptörvény XXI. Cikk (1) és (2) bekezdések)*
- Nemzet közös örökségének védelme: *„A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” (Alaptörvény P) cikk)*

Alkalmazott jogszabályok

- A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény
- Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X.8.) Korm. rendelet
- A természetvédelmi bírság kiszabásának szabályairól szóló 33/1997. (II. 20.) Korm. rendelet

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az 1. § (2) bekezdésének b) pontja értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a jövő nemzedékek érdekeinek a védelmére. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alkotmányos jogok tekintetében

Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az ombudsmanok következetesen, zsinórmértékként támaszkodtak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazták az alapjog-

korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányműnek tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált egészséges környezethez való jog értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot megállapította, hogy az elsősorban önálló és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelezései teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelezései magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére [996/G/1990. AB].

Az Alkotmánybíróság nyomatékosan megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon. Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maga *jogalkalmazó* is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

Figyelemmel arra, hogy a környezet nem kimeríthetetlen, illetve az abban okozott károk véges javakat pusztítanak, továbbá az ember sok esetben visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg – az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint – az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzés elvén alapuló jogintézmények alkalmazásának elsőbbsége van. Az Alkotmánybíróság rámutatott tehát arra, hogy a környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé.

Ahogy az a fentiekből következik, az Alkotmánybíróság határozataiban az egészséges környezethez való jogot elsősorban intézményvédelmi kötelezettségként értelmezte. Ezzel ugyanakkor csak a közvetlen alapjogi védelem alanyi oldalát zárta ki és nem azt, hogy az egészséges környezethez való jognak lennének alanyi jogon érvényesíthető elemei is. Az egyéni jogvédelem biztosítása érdekében az egészséges környezethez való jog alanyi jogon érvényesíthető elemei között szerepelnek az ügyféli jogok, az eljárási garanciák kikényszeríthetősége, s így pl. az Alaptörvény által önálló alapjogként is deklarált tisztességes eljáráshoz való jog is.

Az egészséges környezethez való jog rendkívül szoros kapcsolatban áll a *jogállamisággal, jogbiztonsággal*. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata többször megerősítette azt a tényt, miszerint: „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.” [9/1992 (I. 30.) AB határozat]

A jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy „a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a *jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket*.” [56/1991. (XI.8.) AB határozat] A jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye alapján az egészséges környezethez való jog érvényesülését biztosító jogszabályok megalkotása és alkalmazása, valamint a környezetvédelmi intézményrendszer működése során a kiszámíthatóság és az előreláthatóság elvének is érvényesülnie kell.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A Kvt. szerint a környezetnek vagy valamely elemének igénybevételével, illetőleg terhelésével járó tevékenység, azaz a környezethasználat megszervezését és végzését az *elővigyázatosság, a megelőzés és a helyreállítás alapelvei* mentén kell végezni. Az elővigyázatosság elve alapján a döntések és intézkedések során a környezeti kockázatok mérséklésére, a környezet jövőbeni károsodásának megelőzésére vagy csökkentésére kell törekedni. A megelőzés elve a legrégebb általános környezetpolitikai és környezetjogi jogelv, melynek célja, hogy a környezethasználók és a hatóságok a károk utólagos helyreállítása helyett a hangsúlyt a károk megelőzésére, elkerülésére fektessék. A jövő generációk életfeltételeinek biztosítása és védelme tekintetében az államnak elsősorban olyan jogintézményeket kell alkalmaznia, amelyek a megelőzést szolgálják, hiszen a károk utólagos

szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot.

Az Országgyűlés azért alkotta meg a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvényt (a továbbiakban: Tvt.), mert a nemzeti vagyon sajátos és pótolhatatlan részeit képező természeti értékek és természeti területek fenntartása, kezelése, állapotuk javítása, a jelen és jövő nemzedékek számára való megőrzése a természet hatékony védelmének létrehozását igényli. A természeti erőforrásokkal történő takarékos és ésszerű gazdálkodás biztosítása, a természeti örökség és a biológiai sokféleség oltalma, valamint az ember és természet közötti harmonikus kapcsolat az emberiség fennmaradásának alapvető feltétele. A természetvédelem alapelveit a Tvt. 5. §-a tartalmazza: a természet védelmének általános kötelezettsége, a megelőzés elve, a kárenyhítés elve, a helyreállítás elve, a fenntarthatóság elve. A környezet védelméről szóló 1995. évi LIII. törvény – amely a Tvt. 3. § (2) bekezdése szerint a Tvt. mögöttes jogszabálya – fogalom-meghatározása alapján a *fenntartható fejlődés* a társadalmi-gazdasági viszonyok és tevékenységek olyan rendszere, amely a természeti értékeket megőrzi a jelen és a jövő nemzedékek számára, a természeti erőforrásokat takarékosan és célszerűen használja, ökológiai szempontból hosszú távon biztosítja az életminőség javítását és a sokféleség megőrzését. A természet védelméhez fűződő érdekeket a nemzetgazdasági tervezés, szabályozás, továbbá a gazdasági, terület- és településfejlesztési, illetőleg rendezési döntések, valamint a hatósági intézkedések során figyelembe kell venni.

A Tvt. tehát minden természetes és jogi személy, valamint más szervezet kötelességeként fogalmazza meg a természeti értékek és területek védelmét. Különösen igaz ez a természetvédelmi hatóságra, amelynek a Tvt. 2. § (1) bekezdése alapján kiemelt feladata a Tvt. rendelkezéseinek érvényre juttatása a természet védelmével kapcsolatos hatósági eljárások – így a természetvédelmi engedélyezési eljárás – során.

Az Alkotmánybíróság az állam természetvédelmi feladatai kapcsán külön is hangsúlyozta, hogy az eszközei megválasztásakor az államnak elsősorban olyan jogintézményeket kell alkalmaznia, amelyek a megelőzést – s nem az utólagos szankcionálást – szolgálják, hiszen a visszafordíthatatlan károk utólagos szankcionálása nem tudja helyreállítani az eredeti állapotot. [28/1994.(V. 20.) AB határozat]

A rendelkezésekre bocsátott iratok alapján megállapítható, hogy a felügyelőség már a 2009. évi engedélyezési eljárás során kimondta, hogy a *Volt Fesztiválhoz hasonló jellegű és méretű rendezvények megtartása természetvédelmi oltalom alatt álló területeken nem támogatható, ezért a jövőben a Volt Fesztivál rendezvényei megtartása céljából új, természetvédelmi oltalom alatt nem álló területek kijelölése szükséges*. A fesztivált szervező cég azonban ennek ellenére a következő években is ugyanarra a helyszínre vonatkozóan adott be kérelmet. Bár a felügyelőség ismételt megállapította, hogy a Volt Fesztivál céljait szolgáló területek igénybevétele során *figyelemmel kell lenni arra, hogy a területek védettségének indoka és célja a jellegzetes tájképi és természeti adottságok, földtani és felszínalakítási természeti értékek, növény- és állatfajok megőrzése, a területen található történelmi, kultúrtörténelmi értékek megővése*, ennek ellenére újra és újra megadta az engedélyt a fesztivál megrendezésére.

A fesztivál megrendezését engedélyező 2011-es határozatában (7615-8/2011. sz. határozat) a felügyelőség azt a feltételt szabta, hogy a következő évben a rendezvény tervezett időpontja előtt legkésőbb egy hónappal a rendezvény részleteit előzetesen egyeztetni kell a felügyelőséggel és a nemzeti park igazgatósággal. A környezeti károk megelőzését szolgáló előzetes egyeztetés elmaradásának – és ezzel az engedély feltétele figyelmen kívül hagyásának – a 2012-es engedélyezési eljárás során semmiféle jogkövetkezménye nem lett.

Az előzőek alapján megállapítom, hogy a *Volt Fesztivál természetvédelmi engedélyezési eljárása során a felügyelőség nem érvényesítette a megelőzés elvét, ezzel visszásságot okozott az egészséges környezethez való jog érvényesítésével kapcsolatban*.

A 2012. június 21-én kelt engedélyező határozatról még június 22-én is csak sajtóhírekből szerzett tudomást a fesztivál szervezője, az engedély iránti kérelemben azonban a rendezvény 2012. június 18-tól kezdődő telepítése szerepelt. *Az engedély iránti kérelem elutasítása, majd az elutasító határozat egy nappal későbbi visszavonása és a fesztivál újbóli engedélyezése pedig a jogbiztonság tekintetében idéz elő visszásságot, mert a felügyelőség nem megismerhető és kiszámítható módon folytatta le az engedélyezési eljárást*.

Az európai közösségi jelentőségű természetvédelmi rendeltetésű területekről szóló 275/2004. (X.8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: R.) 11. §-a szerint a védett természeti területnek nem minősülő Natura 2000 területen tilos engedély nélkül vagy az engedélytől eltérő módon olyan tevékenységet folytatni, illetve olyan beruházást végezni, amely a terület védelmi céljainak a megvalósítását akadályozza. A 2012-es kérelem mellékletét képező Natura 2000 hatásbecslési dokumentáció alapján, valamint a felügyelőség álláspontja szerint a *Natura 2000 területeken, illetve az azok közvetlen közelében tervezett zenei fesztiválok megtartása nem szolgálja a Natura 2000 terület természetvédelmi kezelését, a védelmi célok megvalósítását, sőt éppen ellenkezőleg, az ott előforduló és jelölő, illetve védett fajokra nézve jelentős kedvezőtlen hatással lehetnek*. A felügyelőség a határozat indokolásában hangsúlyozta, hogy a hatásbecslési dokumentáció készítői sem tudták kizárni a kedvezőtlen hatást. Amellett, hogy a fesztivál megtartása kedvezőtlen hatással lehet a Natura 2000 területre, jelölő fajokra és élőhelytípusokra, nem zárható ki a káros hatás a hazai védett növény- és állatfajok vonatkozásában sem. 2012-ben a felügyelőség a fenti indokok alapján először megtiltotta, majd egy nap múlva ismét engedélyezte a fesztivál megrendezését. Az engedélyező határozat indokolásában ismételt szerepel azonban, hogy a védett, ill. Natura 2000 területeken a *Volt Fesztiválhoz hasonló jellegű és méretű zenei rendezvények megtartása természetvédelmi szempontból hosszú távon nem támogatható. A jövő évekre vonatkozóan a fesztivál megtartására új, természetvédelmi oltalom alatt nem álló terület felkutatása szükséges*.

A R. 10/A. §-a alapján kizárólag kiemelt fontosságú közérdekből engedélyezhető az a terv vagy beruházás, amely jelentős hatással lehet Natura 2000 területekre (kiemelt közösségi jelentőségű fajra, élőhelyre). A R. 10/A. § (2) bekezdése szerint kiemelt fontosságú közérdeknek minősül az emberi egészség és élet védelme, a közbiztonságának a fenntartása, valamint a környezet szempontjából kiemelt jelentőségű kedvező hatás elérése. Amennyiben a tervhez vagy beruházáshoz a R.-ben felsoroltakon kívüli egyéb kiemelt fontosságú közérdek fűződik, ki kell kérni az Európai Bizottság véleményét. A fesztivál megrendezése iránt benyújtott kérelmet elutasító határozata (8116-5/2012. sz. határozat, 5. oldal) indokolásában a felügyelőség fel is hívta erre a figyelmet, hozzátéve, hogy a 2012. május 30-án érkezett kérelem erre esélyt sem adott. *A rendelkezésemre álló iratok alapján megállapítható tehát, hogy a felügyelőség nem tartotta be a Natura 2000 területek használatával kapcsolatos jogszabályi előírásokat, nem kérte ki az Európai Bizottság véleményét, határozatát így jogszabálysértő módon hozta meg, ezzel az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos visszásságot okozott.*

A vizsgálat lezárása után sajtóhírekből tudomásomra jutott, hogy a Sziget Kulturális Szervezőiroda 2013. július 3.-6. között ismételtelen meg kívánja rendezni Sopronban a Volt Fesztivált. A szervezőiroda a 2013-as Volt Fesztivál jegyeinek árusítását 2012. november 2-án kezdi meg, a felügyelőségtől kapott tájékoztatásban azonban nem szerepel információ az új engedélyezési eljárással kapcsolatban.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem* az Észak-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség igazgatóját, hogy – eleget téve az egészséges környezethez való jogból eredő intézményvédelmi kötelezettségének –

1. fektessen nagyobb hangsúlyt a természetvédelmi hatósági engedélyezési eljárások szakszerű lefolytatására, különösen akkor, ha a tervezett rendezvények természetvédelmi területeket veszélyeztetnek;
2. tegyen meg mindent annak érdekében, hogy az engedélyektől eltérő, illetve engedélyek hiányában végzett természetet veszélyeztető tevékenységeket a természet- és környezetkárosodás elkerülése érdekében megelőzze;
3. fordítson nagyobb figyelmet a Natura 2000-es területek védelmével kapcsolatos jogszabályi előírások betartására.

Budapest, 2012. október

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-5307/2012

Az AJB-1351/2012. ügy utóvizsgálata

Előadó: dr. Szabó-Tasi Katalin

Az eljárás megindulása

2012 márciusában vizsgálatot folytattam a Debreceni Egyetem Kazincbarcikai Kórház Nonprofit Kft. (a továbbiakban: kórház) patológiai osztályát érintő panasz alapján. Vizsgálatomat az AJB-1351/2012. számú jelentéssel zártam le, melyben egyebek mellett *felkértem* a kórház igazgatóját, hogy intézkedjen a Patológiai Előírás szövegének pontosítása érdekében, továbbá *felkértem* az Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Fogyasztóvédelmi Felügyelőségét, hogy a kórház halottak temetésre előkészítésére irányuló tevékenységének gyakorlatát vizsgálja meg.

Tekintettel arra, hogy a fogyasztóvédelmi elügyelőség határozatát a kórház úgy hajtotta végre, hogy annak eredménye még mindig nem volt alkalmas a jelentésben feltárt visszásság orvoslására, az ügyben az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) szakasza alapján utóvizsgálatot kezdeményeztem.

Az érintett alapvető jogok és követelmények

– A jogállamiság elvből fakadó jogbiztonság követelménye. „*Magyarország független, demokratikus jogállam.*” (Alaptörvény B) cikk (1) bek.)

Jogszabályi háttér

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: Eütv.)

Az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvénynek a halottakkal kapcsolatos rendelkezései végrehajtásáról, valamint a rendkívüli halál esetén követendő eljárásról szóló 34/1999. (IX. 24.) BM-EüM-IM együttes rendelet

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki

fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajb. 18. § (1) bekezdés l) pontja és a 18. § (2) bekezdésének e) pontja alapján az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak, ezen belül közszolgáltatást végző szervnek minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet. Az egészségügyi ellátórendszer fejlesztéséről szóló 2006. évi CXXXII. törvény 1. § (2) bekezdésének b) pontja szerint egészségügyi közszolgáltatás: a részben vagy egészben a központi költségvetés és az Egészségbiztosítási Alap terhére finanszírozott egészségügyi szolgáltatás. A fentiek alapján a korábbi ombudsmani gyakorlattal összhangban *közszolgáltatást végző szervek körébe tartoznak az egészségügyi intézmények.*

II. Az alapvető jogok tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.* Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam* Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát.

III. Az ügy érdemében

A korábbi jelentésben feltártak és orvoslásuk megkísérlése

Az AJB 1351/2012-es jelentésben feltártam, hogy a vizsgált kórháznak a holttestek hűtésével járó költségek megfizetésére vonatkozó szabályozása, mely szerint „A holttest temetésre vagy hamvasztásra történő előkészítését a boncmester vállalkozási formában végzi, mely szolgáltatás ára egységesen 10.000 Ft + ÁFA”, aggályokat vet fel, továbbá a boncmester vállalkozási tevékenységének a kórház Pathológiai Előírásában való szerepeltetése is. Az AJB 1351/2012-es számú jelentésben megfogalmazott érvelésem szerint az Eütv. tételesen felsorolja az egészségügyi intézményben végezhető, temetkezési szolgáltatásnak nem minősülő halottkezelési tevékenységet, amely például a holttest hűtése azt a naptári napot követő naptól, amely naptári napon a holttest eltemetésére a temetésre kötelezett engedélyt kapott, továbbá a holttest egészségügyi intézményen belüli szállítása, mosdatása, öltöztetése, borotválása, rekonstruálása (Eütv. 222/A.§). E szakasz (2) bekezdése szerint e tevékenységeken kívül az egészségügyi intézmény a megfelelő egészségügyi szakma végzésére jogosító működési engedély birtokában halottkonzerválást végezhet. E tevékenység egészségügyi intézmény által történő elvégzésére a temetkezési szolgáltató az egészségügyi intézménnyel megállapodást köthet. A vizsgált esetben a panaszosnak egy olyan szolgáltatást kellett kifizetnie, amit nem rendelt meg, illetve nem a kórházban működő szolgáltatótól rendelte meg. Megállapítható volt azonban az, hogy önmagában az a tény, hogy a Pathológiai Előírás egy, a boncmester vállalkozásának keretén belül igénybe vehető szolgáltatást tartalmazott, azt sugallhatta a laikusok számára, hogy annak igénybe vétele – a hűtési díj analógiájára – kötelező. Ezt a tisztességes eljárás elvével ellentétesnek találtam, különösen, mivel a nem igényelt, de elvégzett szolgáltatás ellenértékének kiegyenlítéséhez kötötték a holttest temetésre történő kiadását. Megállapítottam, hogy a kórházban alkalmazott szabályozás és az az alapján folytatott gyakorlat fogyasztóvédelmi aggályokat vethet fel.

A visszásság orvoslása érdekében fogyasztóvédelmi eljárás lefolytatását kértem a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Fogyasztóvédelmi Felügyelőségének igazgatójától. A felügyelőség az eljárást lefolytatta, és elsőfokú határozatában megállapította a tájékoztató fogyasztókat megtévesztő jellegét, és felhívta a kórházat a tájékoztató szövegének megváltoztatására.

A megváltoztatott szöveg álláspontom szerint továbbra is félrevezető tájékoztatást tartalmazott, ugyanis abból ismételtlen arra lehetett következtetni, hogy a holttest temetésre való felkészítése – jogszabály alapján – ellenérték fejében, kötelezően választandó szolgáltatás.

Utóvizsgálatom során ismételtlen fogyasztóvédelmi eljárás lefolytatására kértem fel a Borsod-Abaúj-Zemplén

Megyei Kormányhivatal Fogyasztóvédelmi Felügyelőségét.

A felügyelőség az eljárást lefolytatta, észrevételemet alaposnak találta, és IV-0-001/01367-0003/2012. számú határozatában kötelezte a kórházat, hogy a fogyasztóknak szóló tájékoztatókban a fogyasztó megtévesztésére alkalmas információ nyújtásától tartózkodjon, a vitatott tájékoztatást szüntesse meg, továbbá kötelezte a kórházat a jogkövető magatartás tanúsítására.

A kórház a felügyelőség határozatában foglaltakat tudomásul vette és a kötelezést megfelelően, határidőben végrehajtotta, majd rendelkezésemre bocsátotta a legújabb tájékoztatót, amely a jogszabály előírásának megfelelően, a hozzátartozó által is könnyen értelmezhető módon tartalmazza a halott hűtésével és temetésre előkészítésével kapcsolatos szolgáltatások jellegét és árait.

Tekintettel arra, hogy az utóvizsgálat eredményeként az alapügyben kifogásolt, és alapvető joggal összefüggő visszás körülményeket a kórház intézkedésével orvosolta, az ügyben alapjogi visszásság nem állapítható meg, ezért további intézkedést nem kezdeményezek.

Budapest, 2012. szeptember 17.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-5317/2012

Roma nemzetiségűek esélyei a közfoglalkoztatásban

Előadó: dr. Varjú Gabriella
dr. Magicz András

A vizsgálat előzményei, az eljárás megindítása

2012-ben „A Munka Méltósága” címmel alapjogi projektet indítottam, amelynek fókuszában a munkavégzéssel, a foglalkoztatással összefüggő alkotmányossági-alapjogi problémák feltérképezése, a szabályozással, illetve a jogalkalmazói gyakorlattal kapcsolatban felmerülő egyes visszásságok, áttekintése áll. A projekt keretén belül kiemelt vizsgálati terület a közfoglalkoztatási rendszerrel, illetve az ehhez kapcsolódó szociális ellátással (foglalkoztatást helyettesítő támogatással) összefüggésben felmerülő alapjogi problémák áttekintése.

Az idei évben közel félszáz közfoglalkoztatással, aktív korúak ellátásával kapcsolatos állampolgári beadvány érkezett Hivatalomhoz, amelyekben a panaszosok körülbelül egyötöde jelezte, hogy roma nemzetiségű.

Öt településen – jellemzőnek tekinthető állampolgári panaszok alapján – helyszíni vizsgálatot is folytattunk. E településeken meghallgattunk roma származású közfoglalkoztatottakat, valamint helyzetértékelést kértünk a helyi roma nemzetiségi önkormányzatok és civil szervezetek képviselőitől.

A helyszíni vizsgálatok tapasztalatai alapján a közfoglalkoztatás témakörében 2012 októberében elkészült előzetes vizsgálati jelentés, négy sürgős reagálást, azonnali orvoslást igénylő problémát tárt fel.¹ Emellett egyedi közfoglalkoztatási panaszokkal összefüggésben több vizsgálatot is folytattam. A közfoglalkoztatás rendszerszintű kérdéseivel a projekt átfogó zárójelentésében foglalkozom.

Jelen jelentésben egy speciális problémakört tekintek át, és a közfoglalkoztatási rendszert kifejezetten a roma személyek esélyegyenlősége szempontjából vizsgálom. Az általános, minden hátrányos helyzetű célcsoportot – például a nőket és az egészségkárosodottakat – érintő problémákra a fentiekben említett átfogó jelentésben térek ki.

A roma nemzetiségű állampolgárok foglalkoztatási problémája az elmúlt évtizedben egyre súlyosabbá vált, ezért a közfoglalkoztatással összefüggésben is szükséges a kérdéskör önálló vizsgálata. Ezt a vizsgálatot az általános közfoglalkoztatási vizsgálathoz kapcsolódóan, annak kiegészítéseként, a kérdéskör fontosságára való figyelemfelhívás célzatával folytattam le.

Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI törvény (a továbbiakban Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból indított vizsgálatom középpontjában az állt, hogy a közfoglalkoztatási rendszernek vannak-e olyan, az esélyegyenlőség megvalósulását támogató elemei, amelyek elősegítik a roma nemzetiségű lakosok foglalkoztatási integrációját. Ennek keretében foglalkozom a romák foglalkoztatását érintő társadalmi jelenségekkel, a szabályozási problémákkal, valamint a panaszokból és a helyszíni vizsgálat benyomásaiból levonható gyakorlati tapasztalatokkal is.

Az érintett alkotmányos jogok

- a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- az emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”];
- az egyenlő bánásmód követelménye [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés: „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”];
- az esélyegyenlőség előmozdításának követelménye [Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdés: „Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.”];

- a szociális biztonsághoz való jog [Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”].

Alkalmazott jogszabályok és közjogi szervezetszabályozó eszközök

- a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (a továbbiakban: Mt.);
- a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (a továbbiakban: Kftv.);
- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Sztv.);
- a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ft.);
- az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvt.);
- a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njt.);
- az önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény (Infotv.);
- a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény (Szövetkezeti tv.);
- a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet;
- a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet;
- a területi felzárkózási koordinációs központi és felnőttképzési feladatot ellátó regionális képző központok irányításáról, feladatairól szóló 3/2011. (II. 11.) KIM rendelet;
- az álláskeresőként való nyilvántartásba vételről, valamint a nyilvántartásból való törlésről szóló 2/2011. (I. 14.) NGM rendelet;
- a Nemzeti Munkaügyi Hivatalról és a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek feladat és hatásköréről szóló 323/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet;
- a Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottság létrehozásáról szóló 1199/2010. (IX. 29.) határozat;
- az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről szóló 212/2010. (VII. 1.) Korm. rendelet;
- a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatalról szóló 177/2012. (VII. 26.) Korm. rendelet
- foglalkoztatást elősegítő támogatásokról szóló 6/1996. (VII.16.) MüM. rendelet;
- közfoglalkoztatással kapcsolatos egyes intézkedésekről szóló 1294/2011. (VIII. 24.) Korm. határozat;
- közfoglalkoztatás középtávú (2012-2014) koncepciójának végrehajtásával kapcsolatos feladatokról szóló 1507/2011. (XII. 29.) Korm. határozat;
- a Kormány és az ORÖ között kötött keretmegállapodásban foglalt számszerűsíthető célkitűzések elérése érdekében kidolgozott részletes intézkedési tervről szóló 1338/2011. (X. 14.) Korm. határozat;
- Nemzeti Társadalmi Felzárkóztatási Stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák – (2011-2020);
- a Nemzeti Társadalmi Felzárkóztatási Stratégiáról, valamint végrehajtásának a 2012–2014. évekre szóló kormányzati intézkedési tervéről szóló 1430/2011. (XII. 13.) Korm. határozata.

A megállapított tényállás

A vizsgálat során megkeresett szervek által adott tájékoztatások összegzése

A vizsgálat keretében megkerestem az Emberi Erőforrások Minisztériumát, a Türr István Képző és Kutató Intézetet, a Wekerle Sándor Alapkezelőt, az Országos Roma Önkormányzatot, négy területi roma nemzetiségi önkormányzatot, néhány civil szervezetet és szakértőt.

Az állami szereplők és az Országos Roma Önkormányzat véleményének megismerése mellett fontosnak tartottam a térségi, helyi közfoglalkoztatási programok gyakorlati megvalósítását figyelemmel kísérő néhány területi roma nemzetiségi önkormányzat, civil szervezet, szakértő megkeresését is. A tájékoztatást kérő leveleimben hasonló, de a szervek/szervezetek/szakértők konkrét, eltérő feladataival, szerepkörével is összefüggő kérdéseket tettem fel. (A megkereső levelek kérdései az 1. számú mellékletben olvashatók teljes terjedelmükben.)

A vizsgálat során tájékoztatást kértem a Magyarországon élő roma lakosok munkaerő-piaci helyzetének 2012. évi jellemzőiről, a közfoglalkoztatási programokban részt vevő roma nemzetiségű személyek arányáról, és hogy szerveznek-e önálló, roma közfoglalkoztatási programokat. Ehhez kapcsolódóan a szakértők véleményét kértem az önálló, elkülönített roma közfoglalkoztatási programok és az integrált módon szervezett programok célszerűségéről. Információt kértem arról is, hogy a közfoglalkoztatási eszközök mennyiben alkalmasak a cigány lakosok tényleges munkaerő-piaci integrációjára, és milyen más támogató intézkedések és programok működnek a roma álláskeresőknél legális munkaerőpiacon való megjelenésének elősegítésére.

Véleményt kértem a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény egyes, közfoglalkoztatással is összefüggő rendelkezéseiről, valamint a Kormány és az Országos Roma Önkormányzat keretmegállapodásának foglalkoztatással összefüggő vállalásainak, illetve a Nemzeti Társadalmi Felzárkóztatási

Stratégiáról, valamint végrehajtásának a 2012–2014. évekre szóló kormányzati intézkedési tervéről szóló 1430/2011. (XII. 13.) Korm. határozat foglalkoztatással, képzéssel összefüggő III. fejezete végrehajtásáról.

Tájékoztatást kértem a Türr István Képző és Kutató Intézet roma lakosokat érintő képzési programjairól, illetve a Wekerle Sándor Alapkezelő speciális támogatási tevékenységéről is.

Az Emberi Erőforrások Minisztériumának közigazgatási államtitkára válaszlevelében jelezte: tekintettel arra, hogy a közfoglalkoztatás a belügyminiszter felelősségi körébe tartozik, valamint 2011-ben a Nemzetgazdasági Minisztérium és a Vidékfejlesztési Minisztérium is támogatott közfoglalkoztatási programokat, felvették a kapcsolatot az említett tárcákkal, és együttműködésüket kérték a kérdések megválaszolásában.

A Társaság a Szabadságjogokért munkatársai a válaszukat Messing Vera szociológussal, valamint a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda munkatársaival közösen dolgozták ki, ezeket a szakértői vélemények között mutatom be.

A megkeresett négy területi roma nemzetiségi önkormányzat közül a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Területi Roma Nemzetiségi Önkormányzat válasza érkezett meg vizsgálatom zárásáig.

A válaszadók többsége részletes, alapos tájékoztatást nyújtott, amelyet terjedelmi korlátok miatt rövidítve ismertetek. A jobb áttekinthetőség érdekében a kapott válaszokat a feltett kérdések témakörei szerint összegzem.

I. A Magyarországon élő roma lakosság munkaerő-piaci helyzetének 2012. évi jellemzői

I. 1. Emberi Erőforrások Minisztériuma

Az Emberi Erőforrások Minisztériumának (a továbbiakban: EMMI) közigazgatási államtitkára válaszlevelében leírta, hogy adatvédelmi problémák miatt a roma népesség munkaerő-piaci helyzetéről szociológiai kutatásokból lehet tájékozódni. Az utolsó foglalkoztatási szempontú átfogó vizsgálatot 2003-ban folytatta Kemény István és Janky Béla.² Azóta számos kutatás, esettanulmány készült, de jellemzően a cigányság egy-egy részcsoportjára, területi szegmensére vonatkozóan.³ A hivatkozott tanulmányok egyetértenek abban, hogy a rendszerváltás után a romák és a nem romák közötti foglalkoztatási arány különbsége jelentősen megnőtt, 30-40 százalékpont körülire tehető a különböző szakirodalmi becslések alapján, és ez a szakadék azóta is lényegében változatlan maradt.

A foglalkoztatási különbségek több, egymást erősítő tényezőre vezethetők vissza. A romák munkához jutását leginkább az alacsony iskolázottság, a területi hátrányok, valamint a munkaerő-piaci diszkrimináció nehezíti, a roma nők esetében a magas gyereklétszám is szerepet játszik ebben. A 2003-as felmérés szerint a 15 évesnél idősebb roma lakosság több mint 84%-a legfeljebb általános iskolai végzettséggel rendelkezett. A területi hátrány pedig azt jelenti, hogy az ország aprófalvas, periférikus, rossz gazdasági helyzetben lévő térségeiben magasabb a romák aránya, szegregált térségek alakultak ki.

A folyamatban lévő kutatások közül kiemelkedik a TÁMOP 5.4.1. „A szociális szolgáltatások modernizációja, központi és területi stratégiai tervezési kapacitások megerősítése, szociálpolitikai döntések megalapozása” című, kiemelt program forrásaiból finanszírozott nagymintás roma kutatási projekt. A kutatás célja, hogy átfogó képet adjon a magyarországi cigányság társadalmi helyzetéről, anyanyelvi és etnikai megoszlásáról, települési és térségi eloszlásáról, a lakásviszonyokról, a családok összetételéről, a gyermekek helyzetéről, az iskolázottságról, a foglalkoztatottságról, jövedelmi viszonyokról, közösségi problémákról, diszkriminációról.

I. 2. Türr István Képző és Kutató Intézet

A Türr István Képző és Kutató Intézet (a továbbiakban: TKKI) főigazgatójának válasza szerint az intézet 2011 júliusában kezdte meg működését egy olyan állami felnőttképzési és kutatás-módszertani intézményhálózatként, amely kiemelt feladatként segédkezik a közfoglalkoztatási rendszer működtetésében és a hátrányos helyzetű rétegek – romák, álláskereső, alacsony végzettségűek, megváltozott munkaképességűek, hátrányos helyzetű térségekben élők – felzárkózásában. A TKKI alaptevékenységei között kapott szerepet a fenti célcsoportok kompetenciafejlesztése, valamint a fejlesztés előfeltételeinek a megteremtése, a kompetenciaszintek, a hiányok feltérképezése.

A TKKI országos hálózatának köszönhetően valamennyi régióban jelen van, és igazgatóságainak működésén keresztül felzárkóztató képzésekkel, tréningekkel, fejlesztéssel, szakmai oktatással, támogató szolgáltatásokkal igyekszik hozzájárulni a társadalmi esélyegyenlőség megteremtéséhez. Az általa nyújtott képzési lehetőségek és programok lehetőséget teremtenek a Magyarországon élő hátrányos helyzetű (például megváltozott munkaképességű, fogyatékossgal élő, munkanélküli, alacsony iskolai végzettségű, szakképzetlen, roma származású) emberek számára, hogy jobb eséllyel indulhassanak a munkaerőpiacon, amely által anyagi helyzetük, társadalmi pozíciójuk, életesélyeik javulhatnak, önmegvalósításuk célhoz érhet.

A TKKI nem rendelkezik a roma lakosság aktuális munkaerő-piaci helyzetére vonatkozó adatbázissal, azonban folyamatosan szerez tapasztalatokat a foglalkoztatottság és a munkanélküliség helyzetéről. Részt vesz olyan kutatásokban is, amelyek a társadalmi diagnózisok pontosításához fontos vizsgálati eredményeket szolgáltatnak.

A teljes hazai 15-64 éves népesség foglalkoztatási rátája 2012-ben 57% körül volt. A TKKI tájékoztatása szerint a Magyarországon élő roma lakosság foglalkoztatása jelentősen alulmarad az országos átlaghoz viszonyítva. A roma nők még ezekhez az arányokhoz képest is rosszabb helyzetben vannak. Az alacsony foglalkoztatás mellett veszélyesen nő a lakosság eladósodása is. Ennek a folyamatnak a következményeként a súlyosan marginalizálódó roma lakosság generációkról-generációkra örökíti a halmozódó hátrányokat.

Tapasztalataik alapján a probléma egyik fő forrása az alacsony iskolai végzettség és az ebből adódó hátrányos munkaerő-piaci pozíció. A roma nőknél különösen alacsony a szakmunkás végzettséggel rendelkezők aránya, de a roma férfiaknál is 20 % alatt van ez az arány. A TKKI ezért különösen indokoltnak látja a munkaerő-piaci versenyképességet képzéssel növelő programokat. Egyelőre azonban a hátrányos helyzetűek munkaerő-piaci belépésének esélyei jelentősen korlátozottak.

A TKKI szerint a romák hátrányos foglalkoztatási helyzete elsősorban az alacsony iskolai végzettséggel rendelkező népesség magas inaktivitására vezethető vissza. Az alacsony foglalkoztatottság problémája a rendszerváltozás óta fennáll, ám korábban nem készültek hosszú távú megoldási javaslatok. Az Új Széchenyi Tervben azonban már megszületett a felismerés, miszerint a foglalkoztatási programok önállóan nem eredményezik a foglalkoztatási szint tartós javulását. Fenntartható munkahelyeket csak a magánszféra vállalkozói tudnak biztosítani, így a következő időszakban az ő segítségükkel javítható a roma lakosság munkaerő-piaci helyzete.

A munka világból tartósan kiszorultak egy része számára az elsődleges munkaerőpiac jelenleg nem tud megfelelő foglalkoztatást biztosítani. Szükséges ezért, hogy az állam segítséget nyújtson a hátrányos helyzetű, köztük roma emberek számára a közfoglalkoztatás keretében felkínált lehetőséggel. A közfoglalkoztatás kiterjesztése rövid idő alatt képes emelni a foglalkoztatottak arányát, de a hosszú távon is fenntartható javulás az elsődleges munkaerőpiacon történő elhelyezkedés esélyének növelésével lehetséges.

I. 3. Országos Roma Önkormányzat és a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Területi Roma Nemzetiségi Önkormányzat

Az *Országos Roma Önkormányzat* (a továbbiakban: ORÖ) elnökének válasza szerint jelenleg nem állnak rendelkezésükre adatok arra vonatkozóan, hogy a 2011-es évhez képest milyen módon változott a roma lakosság munkaerő-piaci helyzete.

A *Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Területi Roma Nemzetiségi Önkormányzat* (a továbbiakban területi roma nemzetiségi önkormányzat) elnökének megítélése szerint a Magyarországon élő romák munkaerő-piaci helyzete a privatizációs időszak (1990-91) óta drasztikusan romlott. Ez különösen érezhető Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, aminek oka, hogy a fenti időszak előtt nagyon sokan vállaltak munkát az ország más területein (elsősorban a fővárosban), ám ennek az ingázásnak a lehetősége nagyon beszűkült. A megyében kevés az olyan nagyipari üzem, amely jelentős szakképzetlen munkaerőt tudna foglalkoztatni. A mezőgazdaságban csak időszakos foglalkoztatás van, mely a betakarítási munkákra korlátozódik. A munkanélküliségi ráta nem javult érzékelhetően az új közfoglalkoztatási program ellenére sem.

I. 4. Szakértői vélemények

Az *ELTE Társadalomtudományi Kara Szociális Munka és Szociálpolitikai Tanszékének oktatója* szerint pontos számok nem ismeretesek, hiszen a legutóbbi adatok Kemény István és szerzőtársai – az előzőekben már hivatkozott – 2003-as cigánykutatásából valók. A téma legátfogóbb elemzését (okokat és okozatokat, az összes elérhető adatot is beleértve) Kertesi Gábor adta közre a 2005-ben megjelent könyvében.⁴ A szakértő véleménye szerint a romák munkaerő-piaci helyzete a könyv, illetve Kemény és Janky tanulmányai óta strukturálisan nem változott, viszont a probléma mélyült, részben a gazdasági válságnak, részben a nem szűnő diszkriminációnak köszönhetően. A 2011. évi népszámlálási adatokból lehet majd tájékozódni, de azok az adatok nem lesznek olyan megbízhatóak, mint a Kemény-féle kutatás, mivel közismerten nagyon sokan vannak a romák/cigányok között, akik nem vallják meg a kérdezőbiztosok előtt identitásukat. Nagy szükség volna ezért egy új, a Keményéhez hasonló mélységű és színvonalú „cigány-kutatásra”.

A Társaság a Szabadságjogokért (a továbbiakban: TASZ) válaszában arra az adatvédelmi problémára hívta fel a figyelmet, hogy a romák munkaerő-piaci helyzetére vonatkozóan nem állnak rendelkezésre teljes körű adatok, mivel a KSH munkaerő-piaci felvétele és más, a magyarországi népességre vonatkozó széles körű adatfelvételek nem tartalmazzak etnikai hovatartozásra vonatkozó kérdéseket.

A rendelkezésre álló információk a romák munkaerő-piaci helyzetével kapcsolatban az úgynevezett „roma kutatásokból” származnak, amelyek azonban a mintavétel nehézségei és eltérései miatt különböző adatokat tartalmaznak. Ez abból adódik, hogy az önbevallás alapján és a külvilág által romának tekintett népesség jelentősen eltér mind létszámában, mind demográfiai alapmutatóit tekintve.

A TASZ véleménye szerint a romák munkaerő-piaci helyzete kétségbeejtően rossz. A munkaképes korú romák mindössze 21,4%-a volt foglalkoztatott 2003-ban, és nagyon jelentősek a nemek közötti eltérések is. A roma nők esélye a hivatalos foglalkoztatásra kiugróan alacsony: míg a férfiak 28%-a, addig a nők csupán 15%-a volt foglalkoztatott 2003-ban. Nagyon jelentősek a regionális eltérések is: a fővárosban a roma férfiak közel kétharmada, a kelet-magyarországi régióban azonban csupán mintegy hetede volt foglalkoztatott a 2003-as felmérés szerint.

A három legfontosabb ok, amely nagymértékben magyarázza a lehangoló adatokat:

(1) az alacsony iskolázottság: a romák iskolázottsági szintje jelentősen elmarad a teljes népességtől. Ráadásul az iskolázottság szintje hazánkban más országoknál is jobban meghatározza a foglalkoztathatóságot; az alapfokú végzettséggel rendelkezők mindössze 28%-a foglalkoztatott a teljes népességen belül is – ez tehát nem „cigány” sajátosság;

(2) kedvezőtlen regionális megoszlás: a romák koncentrációja a gazdasági válság által sújtott észak-kelet magyarországi, dél-nyugat dunántúli és alföldi régiókban erőteljes, míg az ország más – gazdaságilag jobban prosperáló részein – kisebb arányban élnek;

(3) a munkaadók részéről tanúsított széles körű diszkrimináció. ismert olyan felmérés, amelynek adatai szerint a romák háromnegyede személyesen tapasztalt hátrányos megkülönböztetést, és az egyik legjobban érintett terület e szempontból a munkaerő-piac.

A TASZ szerint a romák jelentős része kiszorult a hivatalos, regisztrált munkaerő-piacról, ugyanakkor az is tudható, hogy a közvélekedéssel szemben mindez nem jelent dologtalanságot. A vonatkozó kutatások – jellemzően kvalitatív módszereket alkalmazva – rendre cáfolják a dologtalan cigány munkanélküli képzetét, és bemutatják, hogy a legális munkaerőpiacról kiszorult romák a gazdaság legrosszabbul fizetett, legnagyobb kiszolgáltatottságot jelentő szürke és fekete szegmenseiben dolgoznak alkalmi munkásként.

A legutóbbi, 2010-es „cigányvizsgálat” kvantitatív adatokkal támasztja alá azt, amit kvalitatív kutatások és tereptapasztalatok már régóta jeleztek: a romák jelentős többsége végez munkát, csak azt a regisztrált munka világán kívül teszi. A fekete, vagy szürke – bejelentés, adózás és járulékfizetést nélkülöző – munka elterjedtsége tehát egy olyan realitás e népesség körében, amellyel számolni kell, még akkor is, ha az a foglalkoztatási statisztikában nem jelenik meg. Ebbe a – kétségtelenül igazságtalan, ám mégiscsak működő – rendszerbe avatkozott be a közfoglalkoztatás expanziója és a segélyek közfoglalkoztatási részvételhez (és esetenként egyéb elvárásokhoz történő) kötése.

II. A roma származású lakosok aránya a közfoglalkoztatottak között

II. 1. Emberi Erőforrások Minisztériuma

Az EMMI közigazgatási államtitkárnak tájékoztatása szerint 2011-ben a közfoglalkoztatásban résztvevők száma meghaladta a 268 ezer főt. A 2010. évi adatokkal összehasonlítva, a korábbi év közfoglalkoztatási formáihoz képest 82 ezer fővel több álláskereső foglalkoztatása valósult meg.

Az országos közfoglalkoztatási programba bevont roma származású közfoglalkoztatottak parlagfű irtásban, vízi-, és erdészeti társulásoknál, valamint vasúttisztasági programokban vettek részt.

A megyei (fővárosi) kormányhivatalok munkaügyi központjai becsléssel állapították meg a közfoglalkoztatásban érintett romák számát, hiszen a Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat erre vonatkozóan nyilvántartást nem vezethet. A becsült adatszolgáltatás alapján 2011-ben országos közfoglalkoztatás keretében több mint 6700 fő, önkormányzati közfoglalkoztatás esetén mintegy 72,5 ezer fő, összesen csaknem 80 ezer fő roma álláskeresőnek biztosított munkalehetőséget a Kormányzat.

A közfoglalkoztatás középtávú koncepciója (2012-2014) nevesíti azokat a célcsoportokat, akiket a közfoglalkoztatásba vonásnál előnyben kell részesíteni. Ebbe a célcsoportba tartoznak például a roma nemzetiségű álláskereső. A munkaügyi központok munkatársainak fontos szerepe van abban, hogy a közfoglalkoztatásba azokat az álláskeresőket közvetítsék, akik segítség nélkül a munkaerő-piacon nem jutnak munkalehetőséghez. A munkaügyi központokban 2012. január 31-én – az ORŐ és megyei képviselőik egyetértésével – roma koordinátorokat jelöltek ki, akiknek feladatai közé tartozik a roma célcsoport felkutatása, elérésének biztosítása, a munkahelyekről történő tájékoztatása. A megyei felelősök nevét és elérhetőségét a megyei munkaügyi központok vezetői megkapták. A roma koordinátorok ajánlása alapján a közfoglalkoztatók számon tartják, hogy milyen arányban vesznek részt a programokban roma álláskereső.

Az ellátásokra való jogosultsággal, illetve azok megállapításával kapcsolatban a nemzetiséghez tartozásra vonatkozó személyes adatok nyilvántartására a juttatásokat folyósító hatóság nem bír felhatalmazással, így ilyen adatokkal az EMMI nem rendelkezik.

II. 2. Türr István Képző és Kutató Intézet

A TKKI hálózat – a főigazgató tájékoztatása szerint – nem rendelkezik olyan adatbázissal, amely alapján a közfoglalkoztatásban résztvevő emberek között meg lehetne becsülni a roma származású állampolgárok részvételi arányát. Kizárólag becsült adataik vannak a képzésben résztvevő romák számáról is.

II. 3. Országos Roma Önkormányzat és a területi roma nemzetiségi önkormányzat

Az ORŐ elnöke a válaszában arról tájékoztatott, hogy a közfoglalkoztatásban résztvevő roma lakosok arányának felmérése jelenleg folyamatban van. Tudomásuk szerint azonban nem létezik olyan eljárásrend, amely pontos mérési adatokkal tudna szolgálni, hiszen az etnikai adatkezelés módszertana jelenleg még nem megoldott. Jelenleg az ORŐ és a Humán Erőforrás Programok Irányító Hatósága is vizsgálja az uniós források felhasználása kapcsán a roma részvétel felmérésének a lehetőségeit.

A területi roma nemzetiségi önkormányzat elnökének becslése szerint Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a közfoglalkoztatottak között 60-65%-os a roma nemzetiségű személyek aránya.

II. 4. Szakértői vélemények

Az ELTE Társadalomtudományi Kara Szociális Munka és Szociálpolitikai Tanszékének oktatója szerint léteznek ugyan becslések arra vonatkozóan, hogy egyes településeken mekkora a romák aránya, ez azonban nem feltétlenül áll összefüggésben a romák közfoglalkoztatásban való részvételének az arányával.

A polgármestereknek diszkrecionális döntési lehetősége van abban, hogy az álláskeresőik közül kiket von be a közfoglalkoztatásba, emiatt településenként változhat, hogy milyen arányban vesznek fel hátrányos helyzetű roma lakosokat. Vannak olyan települések, ahol nagyobb létszámban élnek romák, ám a közfoglalkoztatottak között nincsenek ilyen nagy arányban. Másutt a kisebb lélekszámú roma lakosság is felülreprezentált a közfoglalkoztatásban.

A TASZ szerint egzakt adatok nem állnak rendelkezésre a romák arányáról a közfoglalkoztatottak között, ilyen jellegű adatfelvételt nem végeznek sem állami, sem önkormányzati, sem civil szervezetek.

A tapasztalataik alapján a roma származású munkavállalók közfoglalkoztatottak közötti arányában területenként, illetve akár településenként erőteljes szórás mutatkozik. Az általuk ismert településeken a roma lakosok közfoglalkoztatásba történő bevonásának mértéke több tényezőtől is függ, így:

- a településen élő romák lakosságon belüli arányától,
- a település, pontosabban a kistérség státuszától (leghátrányosabb helyzetű kistérség vagy sem)
- a települési önkormányzat által megpályázott közfoglalkoztatás típusától,
- az ezáltal foglalkoztatható munkanélküliek számától,
- a közfoglalkoztatás év közbeni időszakától (idénymunkák), és annak időtartamától,
- a közfoglalkoztatás munkaidejétől,
- az önkormányzatoknak (polgármestereknek) a munkanélküliek közötti önkényes "rangsorolásától"

is.

Egyes településeken az a gyakorlat, hogy ha kizárólag a közterületek tisztán-, illetve karbantartására szorítkozik az elnyert közfoglalkoztatási támogatás, akkor elenyésző kivétellel roma közfoglalkoztatottakat alkalmaznak. A magasabb státuszú tevékenységek esetében megfordul ez az arány, jellemzően a munka- és brigádvezetők sem a romák közül kerülnek ki.

Általánosan elmondható, hogy az igényekhez, szükségletekhez képest nincsen elegendő közfoglalkoztatási lehetőség a településeken, sokszoros a túljelentkezés a rendelkezésre álló létszámokhoz képest. Ez kiemelten igaz a Start munkaprogramból kimaradt, nem leghátrányosabb helyzetű (LHH) kistérségek településein. Az LHH kistérségekben beindított Start mintaprogramok valamelyest enyhítik ezt a hiányt, azonban az abból kiszorulóknak jelentősen csökkennek az esélyei bármilyen munkavégzésre.

A TASZ szubjektív megítélése szerint a roma álláskeresőik között a közfoglalkoztatottak aránya településenként akár 1% – 50% közötti szórást is mutathat.

III. Önálló, roma közfoglalkoztatási programok bemutatása, az elkülönítés háttere, indoka

III. 1. Emberi Erőforrások Minisztériuma

Az EMMI közigazgatási államtitkárának tájékoztatása szerint Borsod-Abaúj-Zemplén, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Hajdú-Bihar, Békés és Jász-Nagykun-Szolnok megyékben a vízitársulatoknál – az ORŐ-vel és a Vidékfejlesztési Minisztériummal együttműködve – 2011. szeptember 1-jén mintaprogram indult 1078 fő, elsődlegesen roma származású közfoglalkoztatott bevonásával. Hódmezővásárhelyen és térségében 3 hónapos időtartamban 288 fő elsődlegesen roma álláskeresőt foglalkoztatott a vízitársulat közfoglalkoztatás keretében.

Annak érdekében, hogy a roma álláskeresőket minél szélesebb körben vonják be a közfoglalkoztatásba, a Belügyminisztérium országos közfoglalkoztatási programot indított segítő hálózat kiépítése céljából, melyet az ORŐ valósít meg. A program keretében 2012 májusa és 2013 márciusa között 360 fő közfoglalkoztatási jogviszony keretében történő foglalkoztatása valósul meg. A program során roma származású segítő nyújtanak információkat a közfoglalkoztatásról, segítik a romák közfoglalkoztatásban, majd az elsődleges munkaerő-piacon történő elhelyezkedését, kapcsolatot tartanak a megyei munkaügyi központokkal, közfoglalkoztatókkal, családsegítő szervezetekkel, adatbázist készítenek mind a roma álláskeresőkről, mind a megyében működő munkaadókról/közfoglalkoztatókról, segítik a munkaerő-piaci (re)szocializációs folyamatot.

A Keretmegállapodáshoz kapcsolódóan az idei évben legalább 30 ezer fő roma személy közfoglalkoztatásba vonását vállalta a Belügyminisztérium. Ez teljesült, hiszen 2012 júniusáig megközelítően 48 ezer főre tehető ez a létszám. A munkaügyi kirendeltségek adatai alapján a romák foglalkoztatási aránya egyes településeken meghaladta az 50%-ot, néhol a 80%-ot is, viszont volt, ahol a romák aránya mindössze 10% körüli volt.

A hátrányos megkülönböztetés gyanújáról a minisztériumnak nincs információja, de feltételezése szerint – a közfoglalkoztatásban résztvevő romák számarányának ismeretében – nem is történt ilyen eset.

III. 2. Türr István Kutató és Képző Intézet

A TKKI a közfoglalkoztatási rendszer 2011 évi átalakítását követően számos, a közfoglalkoztatási programhoz kapcsolódó projektben vett részt. A közfoglalkoztatás jellemzően a területileg illetékes munkaügyi kirendeltségek és a települési önkormányzatok együttműködésében valósul meg. Ennek következtében törvényszerű, hogy a TKKI a közfoglalkoztatási programok támogatásában a települési önkormányzatokkal és a munkaügyi központokkal is együttműködik.

A TKKI hálózat kiegészítő szerepet tölt be az országos közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódó képzési programok lebonyolításában.

A közfoglalkoztatás keretében megvalósuló képzések jelentős része a helyi igényeknek megfelelően alakult. Ezekben a képzésekben a TKKI hálózati rendszerében 2011-2012 között 5888 ember vett részt.

A megvalósítás fázisában van a TÁMOP 2.1.6. Újra tanulok! program. A kiemelt projekt célja az alacsony iskolai végzettségű, illetve szakképzetlen felnőttek számára lehetővé tenni, hogy képzésben vegyenek részt, és ezáltal javuljon a munkaerő-piaci helyzetük. A célcsoport között szerepelnek olyan szakképzettséggel rendelkező munkavállalók is, akiknek a szakképzettsége elavulttá vált vagy alapul szolgál olyan egyéb új képesség, végzettség megszerzésére, amely valós munkaerő-piaci igényekre épül.

A TKKI főigazgatójának tájékoztatása szerint az általuk szervezett társadalmi felzárkóztatás célú programokban a romák a teljes népességhez viszonyított arányukhoz képest többnyire felülreprezentáltak vesznek részt. A regionális igazgatóságok döntő többségében vannak olyan programok, amelyek kifejezetten a roma kisebbséghez tartozó személyek számára biztosítanak szolgáltatásokat.

A TKKI munkatársai a hátrányos helyzetű rétegek felzárkóztatása érdekében a célcsoport érdekeit képviselő szervezetek véleményét meghallgatják, és szükség szerint beépítik a képzési programokba. A roma nemzetiségi önkormányzatok a képzések megvalósítása során természetesen az oktató elfogadtságában, a helyi viszonyok ismertetésében, a célcsoport felkeresésében és igényeinek felmérésében vesznek részt.

A kizárólag roma származású személyek és szervezeteik bevonásával megvalósuló programok közül kiemelkedő a TÁMOP 5.3.6. számú komplex települési program, amelyben a TKKI igazgatóságai együttműködő partnerei az önkormányzatoknak. A kizárólag roma célcsoportra irányuló programok egy része a települési önkormányzatokkal közösen valósul meg, más részükben a munkaügyi kirendeltségekkel és civil szervezetekkel is együttműködnek.

A képzések színvonalával kapcsolatban nem érkezett panasz a TKKI-hez. Kifogásolta azonban több érintett is a Start program indításának időpontját, valamint a szombati oktatási napok miatti megvalósítási, szervezési nehézségeket. Több negatív észrevételt fogalmaztak meg ugyanakkor amiatt, hogy a közfoglalkoztatásokhoz kapcsolódó képzések iránti kereslet sokkal nagyobb, mint a jelenlegi képzési kínálat.

III. 3. Országos Roma Önkormányzat és a területi roma nemzetiségi önkormányzat

Az ORÖ elnökének értesülései szerint nincs olyan közfoglalkoztatási program, amelynek célcsoportja kifejezetten és kizárólagosan roma személyek. A magyarországi romák nagy része sajnálatos módon hátrányos helyzetű, így a közfoglalkoztatási programokkal hátrányos helyzetű csoportot megcélözva a romákat és nem roma szegényeket egyaránt el lehet érni.

Az ORÖ azonban a roma származású lakosok foglalkoztatási helyzetének javítása érdekében országos közfoglalkoztatási programot indított, amelyben a válaszadás időpontjában 360 fő vett részt. Az ORÖ Országos Közfoglalkoztatási Programjának fő célja a közfoglalkoztatásba bevonható emberek felkutatása, továbbá az elhelyezkedtek munkában maradásának segítése. A közfoglalkoztatási mentori rendszer egy olyan hálózat kiépítését jelenti, amely 19 megyében és Budapesten képes az emberek aktivizálására, programokról szóló tájékoztatására.

Az ORÖ-nek jelenleg nem áll rendelkezésére olyan jellegű statisztika, amely országos szinten megmutatná, hogy pontosan hány nemzetiségi önkormányzat vált közfoglalkoztatóvá. Valószínűsíthető azonban, hogy a közfoglalkoztatók között alacsony számban vannak települési nemzetiségi önkormányzatok, hiszen az éves költségvetés rendkívül alacsony összege nem teszi lehetővé a továbbfoglalkoztatás és az esetleges önrész vállalását.

Nincs tudomásuk oly módon szervezett közfoglalkoztatási programról, ahol felmerülne a hátrányos megkülönböztetés gyanúja, azonban az ORÖ fontosnak tartja folyamatos figyelemmel kísérését annak, hogy egyéni helyi érdekek folytán ez ne következhesen be.

A területi roma nemzetiségi önkormányzat ismeretei szerint jelenleg is működnek olyan közfoglalkoztatási programok, amelyeket roma és hátrányos helyzetű személyek részére pályázati úton hirdettek meg. Véleménye szerint szükséges lehet egyes területeken speciális roma közfoglalkoztatási programok indítása. Hangsúlyozta továbbá, hogy változtatni kellene a pályázati kiírásokon, hogy a roma nemzetiségi önkormányzat által önállóan is indítható legyen közfoglalkoztatási program.

III.4. Szakértők

Az önálló, elkülönített roma közfoglalkoztatási programok és az integrált közfoglalkoztatási programok elvi jellegű összevetését kizárólag a szakértőktől kértük, mivel nem vettek részt a közfoglalkoztatási programok lebonyolításában, így véleményük e kérdésben objektívabbnak tekinthető.

Az ELTE Társadalomtudományi Kara Szociális Munka és Szociálpolitikai Tanszéke oktatójának a véleménye szerint természetesen, mint mindenben, ebben is az integrált programok volnának célravezetőek, már amennyiben a közfoglalkoztatás „célravezető” egyáltalán.

A Nemzeti Agrárszaktanácsadási Képzési és Vidékfejlesztési Intézet szakértője az integrált közfoglalkoztatási programokat tartja megfelelőbbnek. Annyi változtatást javasol – akár a szabályozás módosításával is – hogy az adott településeken a roma lakosság számarányának megfelelően legyenek képviselve a közfoglalkoztatásban a munkanélküli romák. Amennyiben erre nincs lehetőség, úgy ebben az esetben szükségesnek tartja a romák számára önálló programok indítását.

A TASZ szerint általános álláspontot, egyöntetű véleményt e téren nem lehet kialakítani. Alapvetően – hosszabb távon – az integrált foglalkoztatás jelenthet megoldást, csakúgy mint az oktatás, illetve lakhatás terén. A foglalkoztatás, munkavégzés tekintetében is figyelembe kell venni azonban a roma emberek életének minden területét átszövő, mindennapjaikban rendkívül erősen jelen lévő hátrányos megkülönböztetést. A jelenlegi gyakorlat

szerint ugyanis az elméletileg integrált formában tervezett foglalkoztatási programok tényleges végrehajtása során a roma munkavállalók vagy teljes egészében kiszorulnak vagy szinte kizárólag alacsonyabb presztízsű munkakörökben alkalmazták őket. Ezzel lényegében egy etnikai alapon kialakított egyfajta alá-fölé rendeltségi viszonyrendszer jöhet létre. Ez csak részben magyarázható a roma munkavállalók átlagosan alacsonyabb képzettségével, a döntéshozók előítéletekre alapuló, diszkriminatív magatartása is hozzájárul a kialakult helyzethez. Tapasztalataink szerint azonban az előítéletek leküzdhetők, ha a romák is lehetőséget kapnak nagyobb elismertséget élvező munkák elvégzésére. Ezt egy Pest megyei, 2.400 lakosú település, Kakucs példáján keresztül mutatták be⁵, ahol a tudatos és következetes integrált foglalkoztatás eredményre vezetett. Ez a példa azonban korántsem tekinthető általánosnak, sokkal inkább törvényszerű, hogy a közfoglalkoztatási programok megvalósítása során az említett diszkriminációs tényezők érvényesülnek.

A TASZ véleménye szerint probléma az is, hogy a roma önkormányzatokat csak formálisan vonják be a közfoglalkoztatási programok lebonyolításába, ez általában abban merül ki, hogy a pályázat kapcsán együttműködési megállapodást köt velük a települési önkormányzat.

IV. A közfoglalkoztatási eszközök hatása a cigány lakosok tényleges munkaerő-piaci integrációjára

IV. 1. Emberi Erőforrások Minisztériuma

Az EMMI közigazgatási államtitkára válaszában ismertette, hogy a Magyar Munka Terv elsődleges célként a versenyszférában létrejövő munkahelyek számának bővülését jelöli meg. A munka világából tartósan kiszorultak egy része az elsődleges munkaerő-piacon – a minisztérium álláspontja szerint – nem tud megfelelően helytállni. A munkaerőként való alkalmazásukhoz ezért az elhelyezkedés ösztönzése mellett szociális munkára, mentorálásra, munkaerő-piaci szolgáltatásokra, egyfajta inkubációra van szükség. Munkavállalásukat nehezítő körülmény lehet, hogy olyan területen élnek, ahol gyenge az elsődleges munkaerőpiac. Munkavállalásukat elősegítheti az átmeneti foglalkoztatásnak a nyílt munkaerő-piacra átvetődő, tranzitfoglalkoztatás jellegű programja a szociális gazdaság keretei között.

Emellett a kormányzat maga is tenni kíván azért, hogy minél több ember számára már rövidtávon is munkát tudjon felkínálni közfoglalkoztatás formájában. A roma álláskereső tartós foglalkoztatásban maradására vonatkozóan még nem állnak rendelkezésre adatok.

IV. 2. Türr István Képző és Kutató Intézet

A TKKI főigazgatója elsőként a speciális feladatával összefüggésben fejtette ki a véleményét a romák foglalkoztatást elősegítő képzéseinek a munkaerő-piaci integrációra gyakorolt hatásáról.

A TKKI hálózat által megvalósított programok között jelentős arányban szerepelnek a társadalmi megújulás operatív program pályázati rendszerén belül megvalósított társadalmi felzárkóztatás célú programok. A 2011-2012 közötti időszakban zajlott képzések résztvevőinek 41%-a élhetett valamilyen formában a Társadalmi Megújulás Operatív Program keretében biztosított lehetőségekkel.

Romák feltehetőleg minden képzési programban részt vesznek, azonban a TKKI igazgatóságai a képzésekre történő beiskolázásoknál és azt követően a programok lebonyolításánál sem végeznek etnikai alapú regisztrációt. Egyes képzési programokat kifejezetten a roma személyek felzárkóztatása érdekében hirdettek meg. A TKKI e programok tervezési, előkészítési és a megvalósítási szakában is együttműködik a roma nemzetiségi önkormányzatokkal és a roma nemzetiséggel foglalkozó civil szervezetekkel, a beiskolázás is ezen szervezetek közreműködésével történik. Így nagy valószínűséggel kijelenthető, hogy a kifejezetten roma felzárkóztatás céljából indított programok résztvevői önmagukat roma kisebbséghez tartozóként definiálják.

A TKKI hangsúlyozta, hogy az általa szervezett, a TÁMOP rendszer keretében megvalósított, a roma származású emberek foglalkoztathatóságát növelő képzéseken minimális volt a lemorzsolódás és a képzést eredményesen befejezők elhelyezkedésével kapcsolatban is jók az eddigi tapasztalatok. Pontos értékelésre azonban a 12 hónapos nyomon-követési vizsgálatok adnak majd lehetőséget

IV. 3. Országos Roma Önkormányzat és a területi roma nemzetiségi önkormányzat

Az ORÖ elnökének megítélése szerint a legfontosabb cél a munkavállalók primer munkaerő-piaci szektorba való bejuttatása, azonban általában épp azokban a régiókban jellemző a betölthető álláshelyek hiánya, ahol több cigány lakos él. A közfoglalkoztatás során szerzett munkatapasztalat ugródeszkát jelenthet azoknak, akik a későbbiekben szeretnének elhelyezkedni az elsődleges munkaerőpiacon. Az elhelyezkedési esélyeket tehát a közfoglalkoztatás mindenképpen javítja, de ehhez elengedhetetlen az adott munkavállaló elkötelezettsége és eltökéltsége is annak irányában, hogy folyamatos munkaviszonya legyen.

A *területi roma nemzetiségi önkormányzat* elnökének véleménye szerint a tényleges piaci integrációra a jelenlegi módszerek nem alkalmasak. Olyan szakmák képzésére lenne szükség, amelyek a munkaerő-piac is igényel. A tapasztalatuk szerint, a szakmai és gyakorlati munkában azonos szinten lévő nem roma és roma szakemberek elismerése között nincs lényeges különbség.

IV. 4. Szakértői vélemények

Az *ELTE Társadalomtudományi Kara Szociális Munka és Szociálpolitikai Tanszékének oktatója* szerint, mint azt a legújabb kutatások megmutatták, a közfoglalkoztatásban részt vevők tényleges munkaerő-piaci kilátásai

kismértékben rosszabbak, mint azoké, akik nem, vagy nem olyan hosszan vettek részt ilyen programokban. Úgy tűnik ugyanis, hogy még a feketemunka is „közelebb van” a tényleges munkaerő-piaci helyzethez, mint a közfoglalkoztatás.⁶

A *Nemzeti Agrárszaktanácsadási Képzési és Vidékfejlesztési Intézet szakértője* szerint a kistelepülések sokszor sem a romáknak, sem a többségi társadalom tagjainak nem tudnak munkalehetőséget kínálni. A legtöbb hátrányos helyzetű településen nincs más foglalkoztatási forma csak a közfoglalkoztatás, ezért kiemelten szükség van rá. Ugyanakkor az esélyegyenlőség érvényesülésének biztosítása érdekében elkerülhetetlen a program folyamatos monitorozása, sőt akár az év közbeni korrekciója is. Ismert néhány önkormányzat, ahol kidolgoztak mindenki által ellenőrizhető, nyilvános és objektív szabályozást arra vonatkozóan, hogy mikor és ki vehet részt a közfoglalkoztatásban. Ahol nincsenek ilyen szabályok, ott követhetetlen a gyakorlat és diszkrimináció is felmerülhet.

A TASZ szerint a hazai és nemzetközi adatok azt mutatják, hogy a közfoglalkoztatás nem hatékony – sőt, több esetben célellentétes – eszköz a munkaerő-piaci integráció szempontjából, ha hatékonyságon a munkaerő-piacra történő visszavezetést értjük. Ezek a felmérések nem a cigány népességre vonatkoznak, ám feltételezhető, hogy a romákat nem érinti kedvezőbben a közfoglalkoztatás, sőt, inkább ennek ellenkezőjét valószínűsítik az eddig megvalósított programok tapasztalatai.

Közfoglalkoztatás vagy ahhoz hasonló programok léteznek más országokban is, ám a magyar rendszer nagyságrendjében nem hasonlítható más országok közfoglalkoztatási rendszereihez. A külföldi példák azt mutatják, hogy vagy nagyon speciális – drog, vagy egyéb függőségből rehabilitált, börtönből szabadult – csoportoknak ajánlanak közmunkát, vagy nagy volumenű infrastruktúra-, illetve ágazat fejlesztéshez kapcsolódóan. Olyan eredményes külföldi gyakorlat azonban nem ismert, amely a tartós munkanélküliséget ezzel az eszközzel szinte önmagában, egyéb szolgáltatások biztosítása nélkül kívánta kezelni.

A TASZ megítélése szerint – a nemzetközi példák alapján – kijelenthető, hogy a közfoglalkoztatási programok általában nem alkalmasak az abban részt vevők későbbi foglalkoztatási esélyeinek növelésére, sőt, nem ritkán egyenesen hátráltatják a munkanélküliek nyílt munkapiacra történő elhelyezkedését.

A TASZ szerint hasonló megállapítások tehetők a magyarországi tapasztalatokkal kapcsolatban is. Becslések és vizsgálatok szerint az iskolázatlanok esetében a közfoglalkoztatásnak szignifikáns negatív hatása van az elhelyezkedési esélyekre, az iskolázottabbak esetében pedig nincs kimutatható hatása.

A TASZ tereptapasztalatokra és kvalitatív szociológiai kutatások eredményeire alapozott véleménye szerint a közfoglalkoztatás hatékonyságát a romák esetében tovább rontja, hogy őket gyakran rövidebb időre foglalkoztatják, mint a nem romákat. Jellemzően nem értékteremtő munkát végeztenek velük, illetve kézi eszközökkel kell dolgozniuk, miközben az adott tevékenységet gépekkel töredék idő alatt el lehetne látni. Sok esetben tapasztalható az is, hogy a közfoglalkoztatást – és különösen igaz ez a cigány munkavállalók esetén – nevelési, fegyelmezési szándékkal szervezik az önkormányzatok. Különösen felerősödött ez a tendencia azóta, hogy a segélyre való jogosultságot a közfoglalkoztatásban történő részvételhez kapcsolja a törvény.

V. Egyéb támogató intézkedések, programok a roma álláskereső legális munkaerőpiacon való megjelenésének elősegítésére

V. 1. Emberi Erőforrások Minisztériuma

Az EMMI közigazgatási államtitkárának a véleménye szerint a központi költségvetés, illetve az Európai Unió által társfinanszírozott képzési és foglalkoztatási programok prioritásai között megjelenik a roma nemzetiséghez való tartozás horizontális szempontként való kedvező figyelembe vétele. Az Európai Közösségek Bizottságának 2008. augusztus 6-i 800/2008/EK Rendeletének 2. cikk 18. pont f) alpontja szerint: „hátrányos helyzetű munkavállaló: az a személy, aki: ... egy tagállam etnikai kisebbségéhez tartozik, és akinek szakmai, nyelvi képzésének vagy szakmai tapasztalatának megerősítésére van szüksége ahhoz, hogy javuljanak munkába állási esélyei egy biztos munkahelyen;”

A Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) akciótervéhez kapcsolódó támogatások egyes célcsoportjai kifejezetten a roma nemzetiség tagjai, így például említhető a TÁMOP-5.3.1. „Roma emberek képzésbe ágyazott foglalkoztatása a szociális és gyermekjóléti ellátórendszerben” című, több komponensben megjelenő konstrukció.

A hazai forrásból finanszírozott programok esetében is a célcsoport meghatározásánál markánsan megjelenik a roma lakosság dominanciája. Példaként említik a létfenntartást és önfenntartást szolgáló, immár két évtizedes múltra visszatekintő szociális földprogramot, illetve az új koncepció alapján megvalósított „Bizalom és munka” elnevezésű telepprogramot, melynek egyik fő célkitűzése a – társadalmi felzárkózást segítő szociális és képzési tevékenységek mellett – a foglalkoztatási helyzet javítása.

A munkaerő-piacra történő belépést segíti elő az Útravaló ösztöndíjprogram „Út a szakmához” alprogramja, mely 2012-2013-as tanévben 1.162 fő a programba újonnan belépő roma fiatal tanulását támogatja. Az alprogram hozzájárul a Keretmegállapodás azon célkitűzéshez, hogy a Kormány támogatja olyan oktatási program megvalósítását, amely révén legalább 20.000 roma fiatal szerezhethet piacképes szakmát.

Ugyancsak a munkaerő-piaci részvételt segítő intézkedésként tette lehetővé az Országgyűlés a szövetkezetekről szóló 2006. évi X. törvény módosításával, a foglalkoztatási szövetkezetek alapítását. A foglalkoztatási szövetkezet a hátrányos helyzetben lévő tagjai számára a munkafeltételek megteremtését elsősorban munkaerő-kölcsönzés, valamint munkaközvetítő tevékenység útján valósítja meg, amelyre a munkaerő-kölcsönzésre,

a közhasznú kölcsönzőre vonatkozó, valamint a magán-munkaközvetítói tevékenység folytatásának feltételeit szabályozó jogszabályok rendelkezéseit kell alkalmazni azzal, hogy a saját tagjai tekintetében munkaerő-kölcsönzési tevékenységet láthat el.

V. 2. Országos Roma Önkormányzat és a területi roma nemzetiségi önkormányzat

Az ORÖ két kiemelt projekttel járul hozzá a roma munkavállalók legális munkaerőpiacon való megjelenésének elősegítéséhez. Az ÁROP 2.2.15 – „Roma felzárkózás módszertani támogatása” kiemelt projekt egyik elsődleges célja olyan közhasznú munkaerő kölcsönző, munkaszervezést és közvetítést támogató hálózat kialakítása a fővárosban és 19 megyében, amely a munkaerőpiacra való belépést és a munkahelyi diszkrimináció megelőzését hivatott elősegíteni.

A TÁMOP 5.3.1B – „Roma emberek képzésbe ágyazott foglalkoztatása a szociális és gyermekjóléti ellátórendszerben” keretében 1000 nő szerezhethet szociális szakterületen képzettséget, amelyhez gyakorlati munkatapasztalat szerzés is kapcsolódik.

Az ORÖ kiemelt projektjein kívül számos uniós forrásból létrejövő program is segíti a romák foglalkoztatási helyzetének javulását, továbbá ezt a célt szolgálják a START programok képzési elemei is.

A területi roma nemzetiségi önkormányzat elnöke válaszában arra hívta fel a figyelmet, hogy a TÁMOP 1.1.2 Európai Unió forrásból finanszírozott projekt keretében a munkaügyi központ által nyújtott támogatások esetében indikátorként lett meghatározva a támogatásokba bevont roma álláskeresők 15%-os aránya. Ez a program teljes időszakára vonatkozóan 1645 fő roma származású álláskereső bevonását jelenti. A támogatások megállapításánál kiemelt figyelmet fordít a munkaügyi központ arra, hogy a meghatározott arányszám teljesítésre kerüljön. A további támogatások esetében is arra törekszik a megyei munkaügyi központ, hogy a bevont álláskeresők minél nagyobb arányban a roma munkanélküliek közül kerüljenek ki. A roma nemzetiséghez tartozó munkanélküliek elhelyezkedésének elősegítését jelenleg 2 fő roma koordinátor segíti elő a Szabolcs-Szatmár-Bereg megyei Munkaügyi Központban. A válaszadáskor további 2 fő felvétele a TÁMOP 1.1.2. programba folyamatban volt.

V. 3. Szakértői vélemények

Az ELTE Társadalomtudományi Kara Szociális Munka és Szociálpolitikai Tanszéke oktatójának értékelése szerint számos EU-s program célozza meg a romák felzárkózását és integrációját, azonban az eddigi kutatások szerint ezek végrehajtása vegyes sikerrel járt. Hangsúlyozta azonban, hogy az uniós projektek a romák foglalkoztatása szempontjából nagyon fontosak, mivel ezek biztosíthatják a továbblépés lehetőségét a valós munkaerőpiac irányába.

A Nemzeti Agrárszaktanácsadási Képzési és Vidékfejlesztési Intézet szakértője szerint sok embernek a szociális földprogram és a szociális szövetkezet által nyújtott lehetőség jelenti az egyetlen esélyt arra, hogy átmenetileg munkához és annak eredményeként természetbeni szociális juttatáshoz jusson. A programok fenntarthatóságáról, gazdasági alapjairól, a finanszírozás folyamatosságáról és kiszámíthatóságáról mindenképpen szükséges külön is rendelkezni.

A TASZ terepen szerzett tapasztalatai alapján úgy ítéli meg, hogy nehéz ténylegesen működő, hosszabb távon is eredményes példákat találni. Kísérletek rendre vannak, azonban ezek kevés kivétellel befejeződnek a támogatási időszak lejártát követően. Válaszukban azt is leszögezték, hogy az egyedi „jó gyakorlat”-ként működő programok önmagukban nem tudják megoldani azokat a súlyos szerkezeti hátrányokat, amelyek a romák munkaerőpiaci részvételét korlátozzák.

E programok nem jelentenek megoldást a több-százezernyi tartósan munka nélkül maradt ember számára, mivel nem kezelik a tömeges munkanélküliség strukturális okait: a munkaadók részéről tanúsított széleskörű diszkriminációt, a romák alacsony iskolázottságát, valamint a regionális különbségeket. A munkaerő-piaci részvétel csak hosszútávon növelhető, és csak olyan közpolitikák konzekvens megvalósításával, amelyek egyszerre célozzák a hátrányos helyzetű gyerekek oktatási esélyeit, a gazdaság-fejlesztést, a romákkal szembeni előítéletek és a diszkrimináció visszaszorítását.

A magyar foglalkoztatáspolitikai szférában kormányzati és nem kormányzati programok egyaránt működnek a romák munkaerőpiaci helyzetének támogatása érdekében, bár az előbbiek túlsúlya egyértelmű. A non-profit szférában az Autonómia Alapítvány az egyik legrégebbi támogató szervezet a roma foglalkozás területén és a kormányzati támogató szervezetek számára is mintaértékű a tevékenysége ezen a téren.

VI. Az aktívkorúak ellátásának megszüntetése a 30 napos közfoglalkoztatás/kereső tevékenység hiánya miatt

VI. 1. Emberi Erőforrások Minisztériuma

Az EMMI által 2012 tavaszán lefolytatott vizsgálat eredményei szerint 2012. április 30-ig országsszerte mintegy 6000 ellátott esetében került sor az aktív korúak ellátásának megszüntetésére a 30 napos tevékenység nem teljesítése miatt. A vizsgálat során az EMMI megkeresésére 3006 település, tehát a települések 94,6%-a adott választ, a romák becsült arányára azonban a minisztérium nem utalt a válaszában.⁷

VI. 2. Országos Roma Önkormányzat és a területi roma nemzetiségi önkormányzat

Az ORÖ nem rendelkezik adatokkal arra vonatkozóan, hogy hány roma lakosnak szüntették meg az ellátását a fent említett indok alapján. A törvényi szabályozás azonban aggályokra ad okot, hiszen annak veszélyét hordozza,

hogy azok is elesnek ettől a támogatástól, akik hátrányos megkülönböztetés vagy tőlük független más objektív körülmény miatt maradtak ki a közfoglalkoztatásból.

A területi roma nemzetiségi önkormányzatnak nem állnak rendelkezésére pontos számadatok, de tudomása van arról, hogy 2012-ben számos roma lakos szociális ellátását is megszüntették, mert a kötelező 30 napos közfoglalkoztatást/egyéb foglalkoztatást nem teljesítették.

VI. 3. Szakértői vélemények

Az ELTE Társadalomtudományi Kara Szociális Munka és Szociálpolitikai Tanszékének oktatója rámutat arra, hogy más európai országokban nem ilyen szigorú a szabályozás, ha meg is vonják a segílyt, azt csak időlegesen, néhány hónapra teszik. Aggályosnak találja, hogy a helyi döntéshozóknak diszkrecionális joga van kiválasztani, hogy kiket vonnak be a közmunkába. Azokat azonban, akik önhibájukon kívül kimaradnak a legalább évi 30 napos kereső és egyéb tevékenységből, az állam az ellátás megvonásával szankcionálja. Mivel a romák között a munkanélküliek aránya jóval magasabb, mint a nem-romák között, ők fokozottabban szorulhatnak ki az aktív korúak ellátásából.

A Nemzeti Agrárszaktanácsadási Képzési és Vidékfejlesztési Intézet szakértője szerint az említett rendelkezés hátrányosan érinti az álláskeresőket, köztük nagy arányban a romákat. Ők ugyanis azok, akik a leggyengébb érdekérvényesítési képességgel rendelkeznek, ezért kiszolgáltatott helyzetben vannak az adott település foglalkoztatóival szemben. Az Sztv. új szabályozása alapján sokan elveszítették az ellátásukat, mivel nem tudtak olyan munkát vállalni, amiről igazolást is kaptak volna.

A szakértő véleménye szerint törekedni kell arra, hogy az adott településen a roma lakosságot számarányának megfelelő mértékben vonják be a közfoglalkoztatásba. Ennek érdekében átlátható szabályokat kellene alkotni arra vonatkozóan, hogy milyen követhető és ellenőrizhető elvek mentén hívják be a munkanélkülieket a közfoglalkoztatási programokba.

A TASZ álláspontja szerint az érintetteket rendkívül kiszolgáltatottá teszi, hogy a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó egyes szabályok megszegése automatikusan egyes szociális juttatásokból való kizárással jár. Ez megítélésük szerint aránytalan szankció, és aggályosnak tartják a közfoglalkoztatás és a szociális ellátórendszer ilyen formában történő összekapcsolását. A 30 napos szabály jelentős visszaélésekhez vezethet, mert lehetőséget ad az önkormányzatnak arra, hogy megsűrje, kiknek ajánl fel közfoglalkoztatási lehetőséget és ennek hiányában kiket zár ki az aktív korúak ellátásából. E rendelkezés nem szükséges annak a jogalkotói célnak az eléréséhez, amely az aktív korúak ellátására jogosultakat a közfoglalkoztatásban való részvételre kívánja ösztönözni. Az Sztv. rendelkezése szerint ugyanis meg kell szüntetni az aktív korúak ellátására való jogosultságát annak, aki a számára felajánlott közfoglalkoztatást nem fogadja el. A TASZ álláspontja szerint a 30 napos szabály amellel, hogy felesleges, a közfoglalkoztatottak többszörös szankcionálását is eredményezi.

A gyakorlatban a közfoglalkoztatottak kiszolgáltatottságát növeli, hogy kizárható az aktív korúak ellátásából az is, akinek a munkáltató rendkívüli felmondással szüntette meg a jogviszonyát. A közfoglalkoztató ugyanis a rendkívüli felmondás lehetőségét „fenyegetésként” használhatja. Ha jogellenes volt a felmondás, ezzel szemben lehetőség van ugyan bírói jogorvoslattal élni, ám az eljárás éveket tarthat, a közfoglalkoztatott pedig ezalatt még a foglalkoztatást helyettesítő támogatástól is elesik egy évre.

A jogalkotó ugyanakkor azt a tévképzetet erősíti a közfoglalkoztatásból való kizárással kapcsolatos szabályozásával, hogy a segélyezettek azért nem dolgoznak, mert nem akarnak. A TASZ és a NEKI tapasztalatai szerint ez nem igaz, mert az érintettek túlnyomó többsége örül annak, hogy dolgozhat és fél attól, hogy elveszítheti a foglalkoztatását. A kiszolgáltatottságuk megmutatkozott abban is, hogy a panaszosok a jogvédő irodáktól a nevük elhallgatását kérték.

Sok esetben helyi szinten az is nehezíti a közfoglalkoztatottak helyzetét, hogy az önkormányzati vezetés és a helyi roma lakosság között feszültségekkel terhelt a viszony. Korábbi ügyek tanulságai szerint is a romák sokszor áldozatai a helyi önkormányzatok által megvalósított diszkriminációnak, vagy egyéb visszaélésnek.

VII. Az aktívkorúak ellátásának megszüntetése a lakókörnyezet tisztántartásának problémái miatt

VII. 1. Emberi Erőforrások Minisztériuma

Az EMMI által 2012 tavaszán lefolytatott vizsgálat megállapította, hogy – 2012. április 1-jével bezáróan – 369 önkormányzat hozott olyan tartalmú rendeletet, amely szerint az aktív korúak ellátására jogosultság (tehát mind a rendszeres szociális segély, mind pedig a foglalkoztatást helyettesítő támogatás) feltétele a lakókörnyezet rendben tartása. 40 önkormányzat kizárólag a rendszeres szociális segélyben részesülők részére, 821 önkormányzat kizárólag a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülők részére írta elő a lakókörnyezet rendezettségének követelményét. További 395 önkormányzat döntött úgy, hogy mind az aktív korúak ellátásában részesülők mind a lakásfenntartási támogatásban részesülők számára előírja e követelményt. Lakókörnyezet rendben tartására vonatkozó követelményt tehát összességében – az aktív korúak ellátása vonatkozásában – 1625 önkormányzat rendelete tartalmazza.

2011 év folyamán 223 esetben került sor az aktív korúak ellátásának megszüntetésére a lakókörnyezet rendezettségére vonatkozó előírások megszegése miatt. Ebben az évben kizárólag a bérpótló juttatásban/foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülő személyek részére volt előírható a lakókörnyezet rendben tartásának követelménye. A rendszeres szociális segélyben részesülő személyi körre e rendelkezés csak 2012. január 1-jétől terjed ki. 2012. évi adatok a válaszadás idején még nem álltak tárca rendelkezésére.⁸

VII. 2. Országos Roma Önkormányzat és a területi roma nemzetiségi önkormányzat

Az ORÖ nem rendelkezik a kérdésre vonatkozó adatokkal. Véleményük szerint a lakókörnyezet tisztaságának megítélése szubjektív értékítéleten múlik, ezért helyi szinten a diszkrimináció veszélyét rejti magában. A lakókörnyezet állapotának megítélése nagyon relatív, amiben nem lehet objektív szempontot kijelölni, ezért helytelen ilyen jellegű szankciót kiróni a családokra, hiszen az anyagi források megvonása tovább rontja az esélyeiket környezetük rendezettségének fenntartására.

A területi roma nemzetiségi önkormányzat elnöke alapvetően helyesnek tartja, hogy helyi rendeletben az ingatlan rendeltetésszerű használatra való alkalmassága mellett a higiénikus állapotot is előírják. Kifogásolja azonban, hogy az önkormányzatok egy része csak rövid határidőt biztosít a lakókörnyezet rendezésére. A területi roma nemzetiségi önkormányzat szerint indokolt lenne mérlegelés tárgyává tenni, hogy valaki saját mulasztása vagy pedig anyagi okok miatt nem tudja az ingatlanát vagy annak környezetét megfelelően tisztán vagy karban tartani.

VII. 3. Szakértői vélemények

ELTE Társadalomtudományi Kara Szociális Munka és Szociálpolitikai Tanszékének oktatója úgy véli, hogy ez a jogszabályi rendelkezés egy nyilvánvalóan szegény- és cigányellenes intézkedés, amely ismét csak növeli a helyi döntéshozók (szociális iroda vezetője, jegyző, polgármester) diszkrecionális jogkörét.

A Nemzeti Agrárszaktanácsadási Képzési és Vidékfejlesztési Intézet szakértője arra hívta fel a figyelmet, hogy vidéken élő romák nagy része általában a település szélén található, rossz állagú házakban lakik. Tapasztalatai szerint a családok többsége az udvart rendben tudja tartani, de a kertek műveléséhez nem rendelkeznek megfelelő eszközökkel. A szakértő véleménye szerint ilyen esetekben indokolt lenne, hogy a helyi önkormányzat biztosítson művelési eszközöket, gépeket a rendezett kert kialakításához.

A TASZ e kérdéssel összefüggésben az Eötvös Károly Intézet (EKINT) 2011-ben benyújtott alkotmánybírói beadványára hivatkozott. Az EKINT álláspontja szerint – amellyel a TASZ is egyetért – az önkormányzatok rendeletalkotási felhatalmazása lehetőséget ad arra a helyi önkormányzatoknak, hogy az érintettek akarata ellenére a magánszférájukba behatoljanak, oda betekinthessenek. Az, hogy valaki a lakását, házát rendben tartja-e, rendeltetésszerűen használja-e nem tartozhat az önkormányzatok által szabályozható és ellenőrizhető tárgykörök közé, nem engedhető meg, hogy az önkormányzatok a kérelmező életmódját ellenőrizzék. Csak addig lehet a jog eszközével beavatkozni, amíg az mások, a közelben lakók jogos, alkotmányos érdekét védi. Az kérdésként merült fel, hogy van-e alkotmányosan mérlegelendő másik jog, amely lehetőséget ad arra, hogy a ház körüli terület, az udvar vonatkozásában ilyen rendelet szülessen, de egy esetleges ilyen jog védelme sem adhat alapot arra, hogy behatoljon a magánszférába az önkormányzat. Sérti az emberi méltósághoz való jogot a felhatalmazó rendelkezés azáltal is, hogy egzisztenciálisan kiszolgáltatott, segélyre szoruló polgároktól követeli meg olyan munkák elvégzését, amely komoly költségekkel jár.

Előfordul az is tapasztalatuk szerint, hogy egyes önkormányzatok túl is terjeszkednek a jogszabályi kereteken. Ezt indirekt módon maga a törvényi szabályozás teszi lehetővé azzal, hogy határozatlan fogalmakat használ, így nem egyértelmű, hogy mit ért például higiénikus állapoton, vagy rendeltetésszerű használaton.

A TASZ véleménye szerint a helyi rendeletekben foglalt kötelezettségek ellenőrzésének rendje is tisztázatlan, ami visszaélésekhez vezethet.

A számarányok tekintetében itt is csak becslésekre lehet hagyatkozni, de valószínűleg a roma lakosság jelentős részét érinti a probléma, hiszen nagyon sokan részesülnek szociális ellátásokban, köztük a legtöbbben aktív korúak ellátásában.

VIII. A Kormány és az Országos Roma Önkormányzat Keretmegállapodásának foglalkoztatást érintő vállalásai

VIII. 1. Emberi Erőforrások Minisztériuma

A Keretmegállapodás rögzíti, hogy „a Kormány és az ORÖ a megállapodás és a kisebbségi önkormányzati tevékenység figyelemmel kísérése érdekében folyamatosan együttműködnek és évente legalább egy alkalommal – a tárgyévet követő év február 28-ig – közös szövegezésű jelentést fogadnak el”. A 2012. február 15-ig tartó időszak során megtett intézkedésekről szóló jelentést a szaktárca elkészítette, és a Kormány a 2012. március 28-i ülésén tudomásul vette. Az EMMI az elfogadott jelentést mellékletként csatolta a válaszához.

A Kormány 2010-ben a cigányság és a mélyszegénységben élő személyek életkörülményeinek, társadalmi helyzetének javítása, valamint társadalmi integrációjának elősegítésére irányuló kormányzati tevékenység összehangolása érdekében létrehozta a Társadalmi Felzárkózási és Cigányügyi Tárcaközi Bizottságot (a továbbiakban: TFCTB). A TFCTB javaslattevő, véleményező, tanácsadói, döntés előkészítő tevékenységet végző testület, amelynek célja a leszakadó társadalmi csoportok hatékony felzárkózását segítő kormányzati cselekvések összehangolása annak érdekében, hogy a tárcák intézkedései egymást erősítve segítsék a társadalmi felzárkózást és a felzárkózásra fordított állami források lehető leghatékonyabb felhasználását.

Az EMMI közigazgatási államtitkára arról tájékoztatott, hogy a Keretmegállapodásban rögzített célkitűzések végrehajtását a Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkárság folyamatosan koordinálja, az eredményeket és a felmerülő kérdéseket a TFCTB rendszeresen megtárgyalja. A TFCTB a kormányzati koordináció terepe, mellette – a társadalmi koordináció fórumaként – létrejött a Roma Koordinációs Tanács (ROK-T), amely ügyrendjében határozott

arról, hogy szintén nyomon követi a Keretmegállapodásban foglaltak teljesülését és segíti az abban foglalt feladatok megvalósulását, valamint értékelését.

A Keretmegállapodás alapján az ORÖ számára biztosított együttműködési mechanizmus a romák felzárkózását érintő területeken egyrészt a jogszabályok előkészítésében való részvételre, másrészt a hazai és európai uniós programok pályázati kiírásainak és döntéseinek előkészítésében való részvételre terjed ki.

Az ORÖ képviselői rendes tagként, illetve megfigyelő tagként vettek részt egyes, az európai unió által társfinanszírozott konstrukciók pályázat előkészítő munkacsoportjaiban, illetve a döntés előkészítő bizottságaiban.

Az ORÖ részvételét az EMMI Társadalmi Felzárkózásért Felelős Államtitkársága, illetve a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség (NFÜ) biztosítja elsődlegesen azon konstrukciók esetében, melyek társadalmi felzárkózási célok megvalósulását támogatják, különösen abban az esetben, ha az előnyben részesített célcsoport között megjelennek a roma személyek. A jelentős készítés időszakában az ORÖ delegáltjai 8 monitoring bizottságban, 3 albizottságban és 23 pályázat előkészítő munkacsoport munkájában vettek részt.

Az EMMI közigazgatási államtitkárnak válasza szerint a Keretmegállapodásban célként rögzített 100 ezer munkanélküli foglalkoztatásba történő bevonása hazai és uniós finanszírozású programok megvalósításával fog teljesülni. Az aktív korú személyek számára leggyorsabban és közvetlenül a közfoglalkoztatás keretein belül lehet munkát biztosítani, ezért a közfoglalkoztató szervezetek kiemelt figyelmet fordítottak a romák bevonására. Ennek eredményeként 2011-ben mintegy 80 ezer roma átmeneti foglalkoztatása valósult meg. 2012 júniusáig a Belügyminisztérium tájékoztatása alapján 48 ezer fő roma nemzetiségű álláskeresőt vontak be a közfoglalkoztatásban, ez a teljes közfoglalkoztatotti létszám 27%-a. Ezek az adatok a roma koordinátorok és a munkaügyi központok becslésén alapulnak.

A roma nemzetiségűek az Európai Szociális Alap forrásából finanszírozott foglalkoztatási-képzési programokban is részt vesznek, így a TÁMOP 1.1.2. „Hátrányos helyzetűek foglalkoztathatóságának javítása” című kiemelt projektben, melyben 14.000 fő vett részt, illetve a TÁMOP-2.1.6 „Újra tanulok” programban, melyben 3000 fő roma bevonását vállalta a projektgazda Nemzeti Munkaügyi Hivatal. Ugyancsak ESZA forrásból valósul meg a TÁMOP-5.3.1/B-1 és TÁMOP-5.3.1/B-2 „Roma emberek képzésbe ágyazott foglalkoztatása a szociális és gyermekjóléti ellátórendszerben” című konstrukció, melynek keretében az önkormányzati, civil, egyházi fenntartású szociális szolgáltatók pályázhatnak arra, hogy – ugyancsak uniós program során képzett – roma embereket alkalmazzanak szociális, gyermekjóléti és gyermekvédelmi munkakörökre.

A minisztérium a válaszadáskor még nem rendelkezett az állami beruházások során megvalósuló foglalkoztatás hátrányos helyzetű csoportokat, illetve romákat érintő hatásairól és adatairól.

VIII. 2. Türr István Képző és Kutató Intézet

A TKKI főigazgatója a Keretmegállapodás kapcsán kiemelt jelentőséget tulajdonít az Államreform operatív program – ÁROP- 2.2.15 – keretében megvalósuló „Roma felzárkózás módszertani támogatása” című projektnek. A projekt célja, hogy az Országos Roma Önkormányzat, mint ernyőszervezet biztosítsa a megfelelő szakmai, módszertani, adminisztratív alapot, monitoring rendszert és adatbázist a cigány kisebbségi önkormányzatok számára a felzárkózási programokban való sikeres és eredményes részvételhez. További cél a cigány kisebbségi önkormányzatokon keresztül a településeken élő roma emberek munkaerő-piaci integrációjának elősegítése, illetve a helyi sajátosságok és a cigányság specifikumainak figyelembevételével a helyi roma közösség felvilágosítása főként foglalkoztatás, oktatás, egészségügy, szociális ellátás és közigazgatás területén a cigány kisebbségi önkormányzatok által szervezett programok keretén belül. Cél továbbá a cigány kisebbség felzárkózását segítő programok megtervezéséhez és végrehajtásához szükséges ismeretek és készségek képzése a cigány kisebbségi önkormányzatok választott képviselői és/vagy munkatársai számára a helyi adottságokra épülő programok elkészítése, különös tekintettel a közigazgatási rendszerre épülő képzés tekintetében a hatékonyabb és hangsúlyosabb részvétel érdekében.

A projekt támaszkodik az ÁROP-I.1.9 „a társadalmi felzárkózás szakpolitikai eszközeinek integrált fejlesztése és a területi együttműködések esélyegyenlőség elvű fejlesztésének modellezése a közszolgáltatások terén” elnevezésű kiemelt projekt azon tevékenységére, mely létrehozza a társadalmi felzárkózáshoz kapcsolódó hatékony területi szintű döntéshozatali eljárásokat, szervezeti működési módokat és tervezési eszköztárat azzal, hogy ezen eszközöket alkalmazzák a cigány kisebbségi önkormányzatok saját hálózatuk kialakításához, az információáramlás javításához és a hatékony működésükhöz.

A projekt keretén belül a Türr István Képző és Kutató Intézet, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium megbízásából 2012 tavaszán másodlagos kutatást végzett a társadalmi felzárkózás-politika integrált folyamatmodellje megalkotásának elősegítése érdekében.

2012. június 30-án zárult a „Bizalom és munka” mintaprogram. Ennek keretében nyolc szegregált településrészen 100 épület újult meg, a helyiek fél éven keresztül különböző képzéseket kaphattak és közösségi programokon vehettek részt.

A Keretmegállapodásban megfogalmazott fő irányok megvalósítása érdekében a TKKI az ORÖ és a Kormány sikeres együttműködését fejlesztő szolgáltatásokkal segíti. Fontosnak tartja az eddigi kutatások eredményeinek gyakorlatban történő megvalósítását, és ennek érdekében számos partnerrel működik együtt.

A TKKI az együttműködési rendszer alkalmazásával kiemelten törekszik arra, hogy a közreműködésével lebonyolított képzési programok – ahol a roma személyek közvetlen, vagy kiemelt célcsoport részét képezik –

hozzájáruljanak az Országos Roma Önkormányzattal kötött megállapodásban szereplő indikátorok 2015. augusztus 31-i határidőre történő teljesüléséhez.

VIII. 3. Országos Roma Önkormányzat és a területi roma nemzetiségi önkormányzat

A Kormány és az ORÖ között született Keretmegállapodásban az együttműködő felek 100.000 roma munkához segítségét vállalták. Az ORÖ törekvése az, hogy a roma emberek munkavállalóként az elsődleges munkaerő-piaci szektorban jelenjenek meg, a foglalkoztatás fontos elemének tartják azonban a közfoglalkoztatást is. Ezen belül is kiemelt szerepe van a Startmunka programoknak, amelyek szervezésében az ORÖ is aktívan részt vesz.

A 2012. évi közfoglalkoztatási programokba a BM 30 ezer roma származású álláskereső bevonását tűzte ki célul. Az ORÖ tájékoztatása szerint a roma közfoglalkoztatottak a munkaügyi központok és a helyi nemzetiségi önkormányzatok együttdöntése alapján kerülnek kiválasztásra és bevonásra.

A Társadalmi Megújulás Operatív Program (TÁMOP) keretein belül több pályázat is támogatja az esélykiegyenlítést a foglalkoztatás területén. A TÁMOP 5.3.8/B a leghátrányosabb helyzetű csoportok munkaerő-piaci esélyeinek növelése érdekében motiváló képzések és támogató szolgáltatások létrehozását támogatja, a TÁMOP 1.1.2 konstrukció keretében 90 ezer fő, a TÁMOP 1.1.4 konstrukció keretében további 5 ezer fő bevonását tervezik, részben a leghátrányosabb helyzetű és roma emberek közül.

A 2011-es évben 144 Integrált Közösségi és Szolgáltató Tér (IKSZT) kezdte meg működését országsszerte. A megvalósuló IKSZT-k legalább 1 fő középfokú végzettséggel rendelkező munkavállalót kötelesek alkalmazni, tehát legalább 635 db új munkahellyel járulnak hozzá a vidéki foglalkoztatottsági helyzet javításához. Pályázataik során 570 ügyfél vállalta, hogy hátrányos helyzetű munkavállalót vagy pályakezdő fiatal alkalmaznak az IKSZT-ben.

Az ORÖ az együttdöntési mechanizmus keretein belül több monitoring bizottságba, pályázat előkészítő munkacsoportba és döntés előkészítő bizottságba egyaránt rendszeresen delegált tagokat.

Jelenleg nem rendelkeznek releváns adatokkal arra nézve, hogy pontosan melyek azok az állami beruházások, amelyekben a közbeszerzések során az inaktív foglalkoztatásának elsőbbséget biztosítottak.

A területi roma nemzetiségi önkormányzat arról tájékoztatott, hogy ismeri a kormány és az Országos Roma Önkormányzat Keretmegállapodásának a foglalkoztatással összefüggő vállalásait. Ennek keretében 2011-2012-ben Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében a megyei vízgazdálkodási társulások, valamint a vízügyi igazgatóság jelentős számú, több mint 500 fő roma származású embert alkalmaztak közfoglalkoztatottként.

IX. A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia, valamint végrehajtására elfogadott intézkedési terv foglalkoztatással, képzéssel összefüggő feladatai

IX. 1. Emberi Erőforrások Minisztériuma

Az EMMI közigazgatási államtitkára válaszelevelében leírta, hogy a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia 10 éves időtávtalban határozza meg a szegénységben élők, köztük a szegénységben élő gyermekek és a romák társadalmi és munkaerő-piaci integrációja középtávú kihívásait, céljait és a szükséges beavatkozási irányokat. A tervek szerint a felzárkózási stratégia végrehajtása négy egymást követő kormányzati intézkedési terv mentén történik. Az első, hároméves kormányzati intézkedési terv a 2012–2014. évekre vonatkozóan határozza meg a gyermekek jól-léte, az oktatás, a foglalkoztatás, az egészségügy, a lakhatás, valamint az érintettek bevonása, szemléletformálás és diszkrimináció elleni küzdelem területén végrehajtandó intézkedéseket, felelősöket és határidőket, valamint a felhasználható források előrejelzését. Az 1430/2011-es Korm. határozat 3. pontja felhívja a közigazgatási és igazságügyi minisztert (jogutódként az emberi erőforrások miniszterét), hogy 2012-től kezdődően évente május 31-ig a 4. pontban foglaltak szerint elkészített tájékoztatók alapján készítsen jelentést a Kormány számára az intézkedési tervben foglalt feladatok végrehajtásáról.

A jelentés a tárcák által adott információk alapján számba veszi az intézkedési tervben foglalt feladatok megkezdését, eddigi teljesítését a gyermekek jól-léte, az oktatás, a foglalkoztatás, az egészségügy, a lakhatás, valamint az érintettek bevonása, szemléletformálás és diszkrimináció elleni küzdelem területein.

A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáról, valamint végrehajtásának a 2012-2014. évekre szóló kormányzati intézkedési tervéről szóló 1430/2011. (XII. 13.) Korm. határozatban foglalt feladatok 2012. évi végrehajtásáról szóló időarányos jelentés elkészült. Az intézkedési tervben foglalt feladatok végrehajtásáról készült jelentés egyelőre még csak az indulás fázisáról ad helyzetképet, ám az EMMI értékelése szerint már most számos pozitívum mutatja a végrehajtással kapcsolatos elkötelezettséget. A teljesség igénye nélkül ezek körében említi a Biztos Kezdet Gyerekházak LHH kistérségekre való kiterjesztését, az ösztöndíj és kollégiumi programokat, a leghátrányosabb helyzetű csoportok munkaerő-piaci esélyeinek növelése érdekében indított intézkedéseket, a leghátrányosabb helyzetű kistérségekben népegészségügyi és egészségfejlesztési kampányok indítására vonatkozó pályázati kiírás megjelenését, a komplex telegprogramok indítását, az uzsora-bűncselekményekkel szembeni fellépést, valamint a felzárkózási stratégia monitoring rendszerének készítését.

IX. 2. Túrr István Képző és Kutató Intézet

TKKI igazgatóságai részt vesznek a leghátrányosabb helyzetű csoportok munkaerő-piaci esélyeinek növelése érdekében végzett, foglalkoztathatóságot javító képzések szervezésében. A 1430/2011. (XII. 13.) Korm. határozat 3. fejezetében foglalt feladatok megvalósításához szorosan kapcsolódnak a TÁMOP 5.3.6 jelű komplex

telepprogramok és a TÁMOP 5.3.1. B jelű foglalkoztathatóságot növelő projektek, amelyek megvalósításában a TKKI hálózat jelentős feladatot vállal.

Szintén az intézkedési terv foglalkoztatással és képzéssel összefüggő feladatainak megvalósítását szolgálják a TÁMOP 1.4.3. jelű programok. A képzéseken magas volt az önmagukat roma nemzetiségűnek valló résztvevők aránya. Ennek megfelelően a képzési programok tervezési, előkészítési folyamatában a területileg illetékes roma nemzetiségi önkormányzatok és az érintett romákkal kapcsolatban álló civil szervezetek részt vettek, ahogy részt vesznek a programok monitorozásában is. A programokon a következő időszakban jelentős számban fognak roma kisebbséghez tartozó emberek piacképes szakképzettséghez jutni. Ezzel a TKKI eredményesen járul hozzá az Országos Roma Önkormányzat, a TKKI és a társadalmi felzárkóztatásért felelős szaktárca háromoldalú megállapodásában vállalt feladatainak teljesítéséhez. A TKKI úgy értékeli, hogy a közel két évtizedes felnőttképzési tevékenysége, valamint a kapcsolódó munkaerő-piaci szolgáltatások ellátása révén rendelkezik azzal a tapasztalati tudással, mely a társadalmi felzárkóztatás-politika eszközeinek eredményes alkalmazásához szükséges. Az ORÖ-vel történő háromoldalú megállapodással rögzített együttműködés az elmúlt időszakban megfelelően működött.

IX. 3. Országos Roma Önkormányzat és a területi roma nemzetiségi önkormányzat

Az ORÖ álláspontja szerint a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia időarányos megvalósítása a várakozásoknak megfelelően halad, az intézkedések további eredményes végrehajtása növeli a munkanélküliek legális munkaerőpiacra történő visszakerülésének az esélyét.

A területi roma nemzetiségi önkormányzat elnöke arról tájékoztatott, hogy az 1430/2011. (XII.13) Korm. határozathoz kapcsolódóan közfoglalkoztatási programok indultak a megyében. A választadás időpontjában az ORÖ közfoglalkoztatóként 47 fő roma nemzetiségű személyt alkalmazott a megyében. A fenti létszámból 6 fő koordinátor és 41 fő szociális segítő munkakört lát el, a szerződésük szerint 2013 márciusáig. A koordinátorok feladata elsődlegesen az, hogy segítséget nyújtanak az álláskereséshez és ennek érdekében kapcsolatot tartanak a munkaügyi kirendeltségekkel és a megyei roma nemzetiségi önkormányzattal.

IX. 4. Szakértői vélemények

A szakértők a Keretmegállapodás és a Stratégia időarányos végrehajtását egyidejűleg értékelték.

Az ELTE Társadalomtudományi Kara Szociális Munka és Szociálpolitikai Tanszékének oktatója szerint a Keretmegállapodás és a Stratégia megvalósításának legfőbb problémája, hogy hiányzik a megfelelő monitoring rendszer, tehát nincs kialakítva az a mechanizmus, amelyen keresztül részleteiben is ellenőrizhető lenne a végrehajtás.

A Nemzeti Agrárszaktanácsadási Képzési és Vidékfejlesztési Intézet szakértője szerint az említett kormányhatározat hosszú távon pozitív változást fog eredményezni a leghátrányosabb társadalmi helyzetű csoportok foglalkoztatási helyzetében. Hiányolja a megfelelő tájékoztatást, szerinte az érintettek nem, vagy nagyon kevés információt kapnak a programokról, képzésekről.

A TASZ alapvetően jogvédelemre szakosodott szervezetként nem kívánta értékelni a Keretmegállapodás és a Stratégia elsődlegesen társadalom- és foglalkoztatáspolitikai szakkérdéseit.

X. A romák társadalmi felzárkóztatásával kapcsolatos támogatáskezelői feladatok

2012-ben jelentősen átalakult a Wekerle Sándor Alapkezelő szervezete a tevékenységét és irányítását rögzítő jogszabályi környezet megváltozása miatt. A Közigazgatás és Igazgatási Hivatalról szóló 177/2012. (VII.26.) Korm. rendelet alapján az Alapkezelő, az ECOSTAT Kormányzati Hatásvizsgáló Központ, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Vagyonkezelő Központ, valamint a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Szolgálat intézmények egy szervezetben egyesültek. A hivatkozott rendelet értelmében 2012. augusztus 16. napjától a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal látja el a beadvánnyal megszünt szervezetek jogszabályban meghatározott feladatait.

A beadvánnyal megelőzően az Alapkezelő azon támogatásközvetítői feladatai, amelyek az emberi erőforrások minisztere feladat-és hatáskörének 2012. május 14-i hatállyal történő megváltozása okán 2012. július 1-jével átforduló előirányzatokkal kapcsolatos lebonyolítói tevékenységeket jelentik, átkerülnek a Nemzeti Közigazgatási Intézetbe, amelynek a neve 2012. augusztus 16. napjától Emberi Erőforrás Támogatáskezelő (EMET) névre változott.

A Wekerle Sándor Alapkezelő volt főigazgatója, a Közigazgatási és Igazgatási Hivatal jelenlegi elnöke a társadalmi felzárkóztatással kapcsolatos kérdéseimre a következő választ adta.

A Magyarországon élő hátrányos helyzetű, köztük roma lakosok munkaerő-piaci helyzetének javítása és foglalkoztatási lehetőségeinek támogatása érdekében 2012-ben sem az Alapkezelő sem a KIH nem írt ki pályázatot, továbbá az átalakult intézmény közreműködésével nem valósul meg társadalmi esélyegyenlőséget elősegítő foglalkoztatási támogatás sem.

A közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódóan a szociális földprogram pályázatát emelte ki. 2012. június 29-én az Emberi Erőforrások Minisztériuma megbízásából az Alapkezelő nyílt pályázatot hirdetett szociális földprogramok megvalósításának támogatására. A helyi munkanélküliség kezelésében, a foglalkoztatás elősegítésében, különösen a hátrányokkal sújtott társadalmi csoportok esetében, valamint a feketegazdaság visszaszorításában a szociális földprogram jelentős szerepet kíván betölteni.

A szociális földprogram – a roma nemzetiségi önkormányzatokkal, a civil, egyházi és non-profit szervezetekkel történő közös munka által – fokozza a helyi társadalom együttműködését és összetartozás tudatát.

A kiírás három komponensre épül, ezek közül a Közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó szociális földprogram alprojekt kapcsolódik a 2012. évi közfoglalkoztatási programok megvalósításához.

Az alprojekt célja a szociális földprogram működtetése az állam közfoglalkoztatásra irányuló törekvéseivel összhangban: a nyilvántartott álláskeresők, elsősorban a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban résztvevők munkavállalásának elősegítése, az értékteremtő munka biztosításával közfoglalkoztatásra irányuló jogviszony keretében. A feladat végrehajtását vállaló nyertes pályázók növénytermesztési és állattartási/tenyésztési projektet elsődlegesen közétkeztetést végző konyha ellátása céljából hajtának végre.

A közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó szociális földprogramot vállaló szervezetnek részletesen ismertetnie kellett, hogy a beszerzendő tárgyak, anyagok, eszközök, berendezések stb. hogyan járulnak hozzá a közfoglalkoztatás biztonságos végrehajtásához. Nyilatkozniuk kellett arról is, hogy a programban vállalt kötelezettségeinek, vállalásainak miként kívánnak eleget tenni, továbbá, a 2011-ben nyertes pályázóknak, hogy jelen pályázati program miként épül az előző év tapasztalataira, eredményeire. A pályázóknak a tervezésébe és a megvalósításába szakképzett agrár- vagy mezőgazdasági szakembert is be kellett vonniuk.

A szociális földprogrammal kapcsolatos feladatokat a fent említett jogszabályi változások miatt a továbbiakban az EMET látja el.

A KIH elnöke a tárgykörhöz kapcsolódóan a következő észrevételeket tette: Az EU-s Programiroda és az EU Projektirodák által megvalósított kiemelt projektek foglalkoztatáspolitikai hatása közvetett. A közfoglalkoztatási rendszer kialakítása és működése más EU-s projektek támogatásával közvetlenebbül szabályozható. A TÁMOP 5.3.9. konstrukció a „Tanulási partnerségek a foglalkoztathatóság javításáért”, a TÁMOP 5.3.8. konstrukció a leghátrányosabb helyzetű csoportok munkaerő-piaci esélyének növelése érdekében motiváló képzéseket és támogatásokat nyújtó program, és a TÁMOP 5.3.1. konstrukció „Roma emberek képzésbe ágyazott foglalkoztatása a szociális és gyermekjóléti ellátó rendszerben” című projektek konkrét hatással bírnak a közfoglalkoztatási rendszerre. A TÁMOP 2.1.2. konstrukció, mint kiemelt program alapvető célja a felnőtt magyar lakosság tanulási hajlandóságának ösztönzése, a felnőttképzésbe bevontak számának növelése. A kiemelt program és a fentebb említett három pályázati konstrukció együttesen konkrét hatással lehet a hátrányos helyzetűek munkaerőpiacra való bejutására, esélyegyenlőségük növelésére.

A társadalmi felzárkózást segítő hazai és EU-s kiemelt projektjeinek tapasztalata alapján általában elmondható, hogy szükséges a támogatási projektek közötti párhuzamosságok és átfedések megszüntetése, valamint fontos a támogatási konstrukciók gyakorlatiasabbá tétele. Az előző kormányzati ciklusból megörökölt – az Európai Unióval leegyeztetett, ezért utólag már nem változtatható operatív programok és akciótervek bér céljaik tekintetében támogatandók és így üdvözlendők – megvalósításuk során kevésbé eredményesek. A fejlesztések során megfogalmazott módszertani újítások (pedagógusok egészségügyben, szociális szférában dolgozók körében), és a projektek során végzett kutatások eredményeit összegző tanulmányok fontos lépések, de – közel kétévnyi tapasztalat után a KIH elnöke úgy ítélte meg, hogy – ezek a pályázati konstrukciók lehetnek volna gyakorlatorientáltabbak, és a célcsoportot közvetlenebbül támogatók is. A következő 2014-2021-ig tartó támogatási ciklus tervezésekor ezeket a tapasztalatokat figyelembe kell venni.

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdése értelmében az alapvető jogok biztosa tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít az Alaptörvény XXIX. cikkében meghatározott jogoknak, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak, valamint a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Mindezekre figyelemmel hivatalból vizsgálatot indítottam a halmozottan hátrányos helyzetű roma lakosok közfoglalkoztatásával, és a foglalkoztatási integrációjukat elősegítő esélyegyenlőségi intézkedésekkel összefüggésben.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint a biztos vizsgálatának tárgya valamely hatóság tevékenysége vagy mulasztása lehet. Hatóságnak minősül többek között a közigazgatási szerv. A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés d) pontja szerint központi államigazgatási szerv a minisztérium, illetve a g) pontja szerinti központi hivatal. Így lehetőségem van az Emberi Erőforrások Minisztériuma, valamint az irányítása alá tartozó Türr István Képző és Kutató Intézet, és Emberi Erőforrás Támogatáskezelő, valamint a kormányzati tevékenység összehangolásáért felelős miniszter irányítása alá tartozó Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal ilyen irányú tevékenységének a vizsgálatra.

Az alapvető jogok biztosa a hagyományos munkaviszonnyal (ideértve a közszolgálati és a szolgálati jogviszonyokat) összefüggésben felmerült érdek- illetve jogi konfliktusokat a hatásköri szabályok alapján nem

vizsgálhatja: ezek eldöntése nem az ombudsmanra, hanem a bíróságra tartozik. Jelen pillanatban a magyar *közfoglalkoztatási modellben* ugyanakkor egy olyan specifikus, hatósági elemekkel is bővített még kevésbé mellérendeltségen alapuló jogviszonyról van szó, ahol a közfoglalkoztatott a szokottnál kiszolgáltatottabb helyzetben van. Az ombudsmani hatáskörnek a *közfoglalkoztatás rendszerére való kiterjesztését* indokolta, hogy szorosan, intézményesen kapcsolódik össze a szociális segélyezéssel: a közfoglalkoztatás visszautasítása vagy az érintett részéről nem igazolt kellő időtartamú munkaviszony a szociális transzferek megvonását jelentheti. Az alapvető jogok biztosaként emellett a közfoglalkoztatással összefüggésben nem vizsgáltam és nem is vizsgálhattam a szigorúan foglalkoztatáspolitikával összefüggő kérdéseket, így különösen a rendszer hatékonyságával, illetve a pénzügyi-gazdasági célszerűségével összefüggő kérdéseket, a beérkezett vélemények összegzésére és jelentésem keretében történő ismertetésére azonban ez esetben is lehetőségem van.

Az Abjt. 28. § (1) bekezdése szerint ugyanis az alapvető jogok biztosja az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

A vizsgálati teretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint jogszabályi hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalbóli eljárás keretében, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.

Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

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

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

2. Az Alaptörvény II. cikke alapján az *emberi méltóság sérthetetlen*, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az alkotmánybírói gyakorlat alapján az *emberi méltóság* az emberi léttel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érinthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.⁹

Az alkotmánybírói gyakorlat kiemeli, hogy az emberi méltósághoz való jog az ún. *általános személyiségi jog* egyik megfogalmazásának tekinthető. Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. Az AB gyakorlat az általános személyiségi jogot különféle aspektusaival nevezi meg, például a személyiség szabad kibontakoztatásához való jogként, az önrendelkezés szabadságához való jogként, általános cselekvési szabadságként, avagy a magánszférához való jogként.¹⁰ Az Alaptörvény VI. cikke az *általános személyiségi jog egyes aspektusainak*

megfogalmazásaként is értékelhető. Eszerint „mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolattartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák.”

„Az emberi méltósághoz való jog nem pusztán erkölcsi értékdeklaráció. Az, hogy az emberi méltóság a jog előtt és felett létező érték, amely a maga teljességében a jog számára hozzáférhetetlen, nem zárja ki azt, hogy ezt az értéket jogok forrásának tekintsük – mint a természetjogot követve számos nemzetközi egyezmény és alkotmány teszi –, vagy hogy a jog a méltóság tiszteletben tartását és védelmét előírja, avagy hogy egyes aspektusait valóságos joggá formálja.”, írja Sólyom László a 23/1990. (X.31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indokolásában. Az emberi méltósághoz való jogból számos komparatív és nem komparatív követelmény ered. „Az emberi méltósághoz való jognak két funkciója van. Egyrészt azt fejezi ki, hogy van egy abszolút határ, amelyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő hatalma nem terjedhet túl, vagyis az autonómiának, az egyéni önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany maradhat és nem válik eszközzé vagy tárggyá. (...) A méltósághoz való jog másik funkciója az egyenlőség biztosítása. A „minden ember egyenlő méltósága” történelmi vívmánya az egyenlő jogképeséget jelentette; azaz a formálisan egyenlő esélyt. (...) erre a jogra épülhetnek további jogok (pl. az egyenlő méltóság jogképeségként instrumentálizálva további jogok szerzésének alapja); de elvenni belőle nem lehet. (...) Az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségéből és miért annyit.”

3. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához*, valamint a vállalkozáshoz, képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. Az Alkotmány korábbi rendelkezéseit értelmező, közel két évtizedes alkotmánybírói gyakorlatban a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette. A szociális jogok közé sorolható *foglalkoztatáshoz való jog* két elemből áll, az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglal magában, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog). A közfoglalkoztatási rendszer működésével kapcsolatos kérdések értelemszerűen az állami foglalkoztatáspolitikával állnak kapcsolatban.

A munkához és foglalkoztatáshoz való jog szociális jogi jellegéből következik, hogy kapcsolatban áll az egyes államok gazdaság- és szociálpolitikai karakterével, alkotmányos struktúrájával, hagyományaival. Az állam nemcsak elismerni köteles a munkához való jogot, hanem megfelelő feltételek megteremtésével köteles elősegíteni az érvényesülését. Ez a gyakorlatban olyan aktív magatartást, olyan cselekvési kötelezettséget jelent az állam számára, amely előmozdítja a széles körű foglalkoztatás megvalósítását. Az állami kötelezettség megvalósulhat munkahelyteremtő gazdaság-, foglalkoztatás-, oktatáspolitikai kialakításával, átképzésekkel, megfelelő jogalkotási tevékenység folytatásával, munkahelyteremtő beruházásokkal, illetve más egyéb módokon. Alkotmányosan teljes mértékben támogatható az olyan állami törekvés, amely a rászoruló polgárok számára – a segélyezett állapotból „kimozdítva” – lehetőséget ad a munkaerő-piacra való visszatérésre. A munkavégzés és az abból származó munkabér megléte, az államtól való anyagi függetlenség éppen az egyéni autonómia, önrendelkezés kiteljesedése irányába hat.

4. Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.

A szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben az Alkotmánybíróság 1995-ben kimondta, hogy annak elbírálásánál, hogy a ténylegesen élvezett szolgáltatásokból mit és hogyan lehet alkotmányosan megvonni, a szociális jogok annyiban játszanak szerepet, hogy az elvonások folytán a *szociális ellátás mértéke egészében nem csökkenhet a 70/E. § szerint megkövetelhető minimális szint alá*. A 32/1998. (VI. 25.) AB határozatban követelményként azt állapította meg, hogy a szociális biztonsághoz való jog a szociális ellátások összessége által nyújtandó olyan megélhetési minimum állami biztosítást tartalmazza, amely elengedhetetlen az *emberi méltósághoz való jog megvalósulásához*. 2000-ben pedig elvi élelmondta ki, hogy az Alkotmány a szociális biztonsághoz való jog kimondásával a szociális ellátások összessége által nyújtott megélhetési minimumnak az állami biztosítást állapítja meg. A megélhetési minimumot biztosító szociális ellátások rendszerének kialakításakor alapvető követelmény az emberi méltóság védelme: *az állam köteles az emberi lét alapvető feltételeiről gondoskodni*. A megélhetési minimum garantálásából azonban konkrét részjogok, mint alkotmányos alapjogok nem vezethetők le. A határozat indokolásában kiemelte az AB, hogy a szociális biztonság alapjogánál az alkotmányossági mérce *az ellátás minimális mértékének meghatározásával konkrétá vált*: „a szociális intézményrendszer keretében nyújtandó ellátásnak olyan minimumot kell nyújtania, hogy az biztosítsa az emberi méltósághoz való jog megvalósulását. Az ezt a minimumot el nem érő mértékű szolgáltatás esetében a szociális biztonsághoz való jog érvényesüléséről nem lehet beszélni”.

Az alkotmánybírói gyakorlat szerint a szociális ellátásnak az a feladata, hogy mindazoknak, akik nehéz helyzetbe jutottak, és más intézményrendszer (így különösen a társadalombiztosítás) révén nem képesek a létfenntartásukat biztosító jövedelemre szert tenni, állami segítséget nyújtson. A szociális ellátás rendszere nem különböztet aszerint, hogy ki milyen okból (önhibájából vagy önhibáján kívül) szorul szociális szolgáltatásra. A szociális ellátás kiegészítő, kiegészítő jellegű. Mindaddig tehát, amíg valaki megfelelő jövedelemmel rendelkezik, vagy más ellátási rendszerben szolgáltatásra jogosult, szociális ellátást nem, vagy indokolt esetben kiegészítő jelleggel

kap. A közösség által biztosított támogatás ott lép be a rászoruló eltartásába, ahol az öngondoskodás lehetősége már nem áll fenn.

Az alkotmánybírói gyakorlatból következik, hogy a szociális biztonsághoz való jog jellemzően nem tekinthető alanyi jogi természetű alkotmányos alapjognak, így nem is kényszeríthető ki az államtól az egyes állampolgárok számára a megfelelő életszínvonal, vagy éppen konkrét juttatások biztosítása. Másrésztől mégiscsak létezik a szociális biztonsághoz való jognak egy olyan magja, amely – meghatározott, kivételes esetben – alanyi joghoz hasonlóvá válik: ez a megélhetési minimum biztosítása. Az összességében ugyan meg nem határozható, de megfelelő mutatószámokkal (például az öregségi nyugdíj mindenkori legkisebb összegének százaléka) körülhatárolható megélhetési minimum biztosítására a polgárnak akkor van alanyi joga, ha maga semmilyen módon nem képes azt előteremteni. A „megélhetési minimumhoz való jog” az élethez és emberi méltósághoz való jogból következik, azonban nem abszolút jellegű, tehát nem korlátozhatatlan.

A szociális támogatások, segélyek, transzferek megállapításának, folyósításának teljesíthető feltételekhez kötése *önmagában nem vet fel alkotmányossági aggályokat*, mint ahogy az sem, hogy bizonyos esetekben sor kerülhet a segély csökkentésére, vagy éppen annak megvonására is. Ahogyan arra egy korábbi jelentésemben¹¹ is felhívtam a figyelmet, nem okoz alapjoggal összefüggő visszásságot, hogy a rendszeres szociális segély folyósítása során a segélyezettnek meghatározott szervekkel együtt kell működnie, beilleszkedési programban kell részt vennie. Az alkotmánybírói gyakorlat is kiemeli, hogy az együttműködési kötelezettség alapvető célja a tartós munkanélküliségből eredő életvezetési nehézségek, illetve mentális problémák kezelése. Alkotmányosan indokolt annak elősegítése, hogy a szociális támogatásban részesülő személy esetében csökkenjen a tartós munkanélküliségből eredő kedvezőtlen hatás, illetve ezzel összefüggésben ne rosszabbodjon az egyén munkaerőpiaci helyzete. Amikor az állam a foglalkoztatási igényekre tekintettel az önkormányzatok számára lehetővé teszi, hogy a tartós munkanélküliek elhelyezkedését is segítő szolgáltatás igénybevételéhez kössék az ellátást, akkor azzal éppen a munkához való jog szociális tartalmának megvalósítását is szolgálja.

5. Az egyenlő méltóság alapjoga indokolja és tölti meg tartalommal az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt *megkülönböztetés-mentes bánásmóddal való jogot*, amelynek értelmében Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alkotmánybírói gyakorlat ma is helytálló megállapítása értelmében „A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba.(...)”¹²

Az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdése értelmében *„Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.”* Az Alkotmánybírói gyakorlat az egykori Alkotmány 70/A. § (3) bekezdését értelmező, elvi tételeket megállapító első döntése (9/1990. (IV.25.) AB határozat) szerint „ha valamely – az Alkotmányba nem ütköző – társadalmi cél, vagy valamely alkotmányos jog csakis úgy érvényesíthető, hogy e szűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni”. Az alkalmazási feltételeket is meghatározza a határozat, kimondva, hogy „a pozitív diszkrimináció korlátjának a tágabb értelemben leírt, tehát az egyenlő méltóságra vonatkozó megkülönböztetés tilalma, illetve az alkotmányban pozitívan megfogalmazott alapjogok tekintendők.”

Az Alkotmánybírói gyakorlat később, a 32/1991. (VI.6.) AB határozatában megállapította, hogy a korábbi Alkotmány 70/A. § (3) bekezdése a „jogegyenlőség érvényesülését segítő szabály és nem a kedvezőtlenebb, hátrányosabb anyagi, vagyoni helyzetűek esélyegyenlőségének a kiküszöbölését célzó intézkedések kívánalmát jelenti”. E szabályban az államnak az a kötelessége jelenik meg, hogy polgárainak az igazságtalanul kialakult és állandósult hátrányos társadalmi helyzetét kiegyenlítse.¹³

Az Alkotmánybírói gyakorlat álláspontja szerint „a különböző társadalmi csoportok esélyeinek egyenlőségét nem egy-egy jogszabály, vagy állami intézkedés, hanem a jogszabályok és állami intézkedések rendszere révén lehet biztosítani, illetve az állam ilyen módon járulhat hozzá az esélyegyenlőségek megteremtéséhez, vagy legalábbis az esélyegyenlőségek csökkentéséhez”. (725/B/1991. AB határozat, 709/D/1996. AB határozat)

A fentiek alapján megállapítható tehát, hogy szükséges lehet az esélyegyenlőségi intézkedések megtétele a jogaik érvényesítésében strukturálisan gátolt csoportok jogérvényesítésének előmozdítására, illetve a jogbiztonság követelményének érvényesítésére annak érdekében, hogy az egyes jogágakhoz tartozó normák valóban hatályosuljanak.

Az ügy érdemében

1. A roma közfoglalkoztatottak helyzete, előítéletek, diszkriminatív bánásmód

„A Munka Méltósága” projekt keretében a közfoglalkoztatással kapcsolatban feltárt problémák többsége a közfoglalkoztatottak nemzetiségi hovatartozásától független, rendszerszintű szabályozási és működési hiányosságokkal függ össze, amelyekkel az átfogó vizsgálat zárójelentésében foglalkozom. Az egyéni panaszok, a helyszíni vizsgálatok és a beérkezett válaszok alapján azonban szükségesnek tartom, hogy a roma lakosság foglalkoztatási nehézségeiről és a roma nemzetiségű közfoglalkoztatottak speciális hátrányairól külön jelentésben is szóljak. Ez a jelentésem figyelemfelhívó jellegű, az a célom, hogy rávilágítsak a közfoglalkoztatás roma nemzetiségű lakosokat érintő, esélyegyenlőségi jellegű problémáira. Meggyőződésem, hogy a marginalizálódott helyzetű roma lakosok munkaerőpiaci helyzete hosszabb távon is csak megfelelő esélykiegyenlítő intézkedések összehangolt

alkalmazásának eredményeként javulhat. A közfoglalkoztatási programok szervezőinek és maguknak a közfoglalkoztatóknak is felelősségteljes szerepük van az álláskereső, köztük a roma származású személyek emberi méltóságának, valamint az egyenlő bánásmód követelményének következetes érvényesítésében.

Napjainkban Magyarországon munka-erőpiaci szempontból a roma lakosság a leghátrányosabb helyzetű népességcsoport. A rendszerváltást megelőzően még nem volt lényegi különbség a roma és a nem roma férfiak foglalkoztatása között, többségük tartós munkaviszonnyal rendelkezett.

Az 1980-as évek végétől több mint egymillió munkahely szűnt meg hazánkban, melynek következtében a munkaerőpiac szerkezetében gyökeres átalakulás ment végbe. A cigány munkavállalók jelentős része olyan ágazatokban dolgozott (például építőipar, kohászat), amelyekben a piacgazdaságra való átmenet tömeges méretű létszámcsökkentéssel járt együtt. A cigányság körében a foglalkoztatás esélyeit rontó tényezők – elsősorban az iskolai végzettség, illetve a szakmai képzettség alacsonyabb foka, valamint a munkahely-hiányos térségben található lakóhely – halmozottan jelentkeztek. Ezek együttes hatása következtében a cigány munkavállalók többsége az első között veszítette el munkahelyét és sokan azóta sem tudtak visszakerülni a tartós foglalkoztatás keretei közé. 1993 végére a rendszeres foglalkoztatásban résztvevő munkaképes korú cigány személyek 40%-a veszítette el állását.

A vizsgálat során a megkeresett szervek lényegében egyetértettek a romák jelenlegi munkaerő-piaci helyzetének megítélésében. Egymással összecsengő, szinte teljesen azonos tartalmú válaszokat kaptam a kormány, a roma nemzetiségi szervezetek és a szakértők részéről is. A használt kifejezések is jelzik a probléma súlyosságát: „a roma foglalkoztatás összeomlott a rendszerváltás után”; „a romák munkaerő-piaci helyzete kétségbeejtően rossz”.

A kialakult helyzet okainak meghatározásában is nézetazonosságot tapasztaltam. A romák munkaerő-piaci integrációját akadályozó legfőbb tényezők között általában az alábbiakat sorolták fel: az alacsony iskolázottság, a területi hátrányok, valamint a roma lakosokat kiemelten sújtó foglalkoztatási diszkrimináció.

Sajátosan árnyalta ezt az értékelést, az a vélemény, amely szerint igaz ugyan, hogy a romák jelentős része kiszorult a hivatalos, regisztrált munkapiacról, ez azonban – a kialakult közvélekedéssel szemben – nem jelent dologtalanságot. Tereptapasztalatok és más kutatások is alátámasztják azt a tényt, hogy a romák jelentős többsége napjainkban is végez értékteremtő munkát, csak azt a regisztrált munka világán kívül teszi. A fekete, vagy sötét munka elterjedtsége tehát egy olyan realitás a roma lakosok körében, amellyel számolni kell, még akkor is, ha az a statisztikai adatokban nem jelenik meg.

Azért tartom fontosnak a fenti vélemény hangsúlyozását, mert az aktív korú roma közfoglalkoztatottak többsége – a nem roma lakosokhoz hasonlóan – legnagyobb problémaként azt jelezte a helyszíni vizsgálatok során, hogy nem rendelkeznek munkával és nem tudnak elhelyezkedni az elsődleges munkaerő-piacon. Ebből is látható tehát, hogy a romák többsége dolgozni akar, és törvényes keretek között szeretne elhelyezkedni. Ennek egyik lépcsője lehet a közfoglalkoztatás, amely legalább ideiglenesen, néhány hónapra szólóan legális jogviszonyt biztosít számukra.

A Kormány által 2011-ben elfogadott Magyar Munka Terv a „Szociális ellátás helyett közfoglalkoztatás” című fejezete kezdő mondatában a megoldandó problémát a következőképpen fogalmazza meg: a segélyezés rendszere nem ösztönöz a munkavállalásra, hanem az aktív korú, munkaképes lakosság egy részét tartósan távol tartja a munka világától. Ez a gondolat helyi szinten gyakorta keveredik az önhibára utaló, előítéletes véleményekkel, mely szerint a munka nélkül maradt ember maga tehet a sorsáról. Ez a közvélekedés különösen jellemző a tartósan munkanélkülivé vált roma emberek esetében, miután velük szemben egyébként is erős társadalmi előítéletek tapasztalhatók.

Vizsgálatom egyértelműen azt igazolta, hogy a roma nemzetiségű lakosok – hasonlóan a nem romákhoz – az elsődleges munkaerő-piacon szeretnének elhelyezkedni. Többségük ennek hiányában kénytelen közfoglalkoztatottként munkát vállalni, és ha nem kerülnek be a közfoglalkoztatás keretei közé sem, akkor már csak a 22.800 forintos foglalkoztatást helyettesítő támogatásra lehetnek jogosultak. A „dologtalansággal” megbélyegzett emberek többsége nem önhibájából, nem saját döntése alapján szorul ki a munkaerőpiacról, hanem megfelelő munkalehetőség hiányában. A hozzánk forduló panaszosok és a helyszíni vizsgálatokon meghallgatott közfoglalkoztatottak nem akarnak segílyből élni, elsődlegesen dolgozni szeretnének, akár közfoglalkoztatottként is. A kormányzati ciklusokon átívelő a „segély helyett munka” elv tehát annyiban találkozik a roma közösség tagjainak jellemző véleményével, hogy maguk sem tartják hosszú távú megoldásnak a kizárólag állami támogatásokból való jövedelemszerzést. Nem lehet azonban figyelmen kívül hagyni, hogy az állami segélyezés nem egyfajta „adomány”, hanem a rászorultakról való gondoskodás alapvető és szükséges eleme.

A megkeresett szervek egyetértettek abban, hogy a roma munkavállalóknak az a tényleges érdekük, hogy hosszabb távon az elsődleges munkaerő-piacon tudjanak elhelyezkedni. Abban a kérdésben azonban, hogy a közfoglalkoztatás mennyiben segíti elő ezt a folyamatot, már megoszlottak a vélemények. A kormányzati szervek és intézmények, illetve az ORÖ álláspontja szerint a közfoglalkoztatás elősegítheti az álláskereső munkavállalását, „ugródeszkát” jelenthet számukra az elsődleges munkaerő-piacon történő elhelyezkedéshez. A megkeresett szakértők ezzel szemben arra hívták fel a figyelmet – kutatási eredményekre is hivatkozva – hogy a közfoglalkoztatási programok általában nem alkalmasak a közfoglalkoztatottak későbbi foglalkoztatási esélyeinek növelésére, sőt, néhány esetben egyenesen hátráltatják a munkanélküliek nyílt munkapiacon történő elhelyezkedését. A kérdés azért is kiemelt fontosságú, mert az elmúlt időszak tapasztalatai szerint a foglalkoztatottság növelésének hangsúlya a közfoglalkoztatásra helyeződött át.

Mint ahogyan azt a hatásköri kérdéseknél már jeleztem, vizsgálatom kizárólag alapjogi szempontokat érint, így a közfoglalkoztatási rendszer hatékonyságával összefüggő szakpolitikai kérdésekben nem foglalhatok állást. Jelentésem keretében a beérkezett válaszok összegzésére vállalkozhatom, amelyek sok esetben már önmagukban is figyelemfelhívó jellegűek.

Alapjogi szempontból azonban fontos annak áttekintése, hogy a megkülönböztetés-mentes bánásmódhoz való jogot hogyan garantálják a roma lakosok közfoglalkoztatása során.

A megkeresett állami szervek hátrányos megkülönböztetéséről, vagy diszkrimináció miatti panaszról nem vagy csak alig tettek említést. A helyszíni vizsgálatok során meghallgatott közfoglalkoztatottak is csak néhány ilyen esetről számoltak be, de jellemzően ők is konkrétumok említése nélkül. A panaszok hiánya azonban csak még inkább szükségessé teszi, hogy foglalkozzam ezzel a problémakörrel.

A közfoglalkoztatási rendszer működtetése során ugyanis az ún. „intézményes diszkrimináció”¹⁴ jelenségével is számolnunk kell. A munkaügyi központok és a helyi önkormányzatok eljárási gyakorlatában is megjelenhet például a roma nemzetiségű ügyfelekkel szemben egy olyan szemlélet, amely akadályozza az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülését, anélkül azonban, hogy a hatályos jogszabályok szerinti hátrányos megkülönböztetés konkrétan megállapítható lenne. Az intézményes diszkrimináció nem feltétlenül tudatosan diszkriminatív eljárás következménye, többségében olyan intézményi kultúrából, működési módból ered, amely nem veszi figyelembe a rossz érdekérvényesítési képességgel rendelkező hátrányos helyzetű személyek helyzetét. Az intézményes diszkrimináció elválaszthatatlanul összefonódik a többségi társadalom előítéleteivel, de az intézmények eszköztelensége, a társadalmi problémák kezelésének megoldatlansága is hozzájárulhat a kialakulásához.

A hozzám érkezett panaszok¹⁵, a helyszíni vizsgálati tapasztalatok és a megkeresett szakértők jelzései alapján meggyőződésem, hogy a közfoglalkoztatási programok működése és szervezése során több esetben is érthette közvetlen vagy közvetett hátrányos megkülönböztetés, esetleg megtorlás a roma származású álláskeresőket. Ebben a jelentésemben konkrét esetek vizsgálatára nincs lehetőségem, de példálódzó jelleggel bemutatok néhány, a közfoglalkoztatást vizsgáló, vagy e körben jogi segítséget nyújtó civil szervezet tapasztalatai alapján összegyűjtött, a roma közfoglalkoztatottakat érintő tipikusnak mondható hátrányos megkülönböztetési formát:

- rövidebb időre (napi 6 órára vagy kevesebb hónapra) alkalmazzák a roma álláskeresőket, mint a nem romákat;
- különböző a munka jellege az azonos iskolai végzettségű roma és nem roma személyek között, így a roma közfoglalkoztatottakat inkább külső helyszíneken, közterületeken, alacsonyabb presztízsű fizikai munkakörökben alkalmazzák, addig a nem roma álláskeresőket intézményen belüli irodai, takarítói munkakörökben alkalmazzák;
- a többségében roma nemzetiségű „brigád” munkafelügyelője nem roma származású;
- a rendre és a fegyelemre hivatkozva a munkavezető megalázóan beszél a roma közfoglalkoztatottakkal;
- a munka betanítása során, „munkára szoktatásra” hivatkozva emberi méltóságukat sértve, megalázóan bánnak velük;
- gyakoribb a rendkívüli felmondás a körökben, a legkisebb mulasztást és hibát is büntetik a roma lakosok munkavégzésének szubjektív, előítéletes megítélése miatt;
- többszöri kérésre sem alkalmazzák a közfoglalkoztatási programban, míg a hasonló végzettségű nem roma személyeket felveszik, így a 30 napos közfoglalkoztatási/kereső tevékenység hiányában ellátatlanná válhatnak;
- aktív korúak ellátásának megvonása a lakókörnyezet rendezetlensége miatt, ez legnagyobb számban a roma lakosokat érinti, ez is szubjektív értékítéleten múlik, nagy a visszaélés lehetősége.

Ez utóbbi két probléma szabályozási háttérrel és alapjogi aggályaival az AJB-4162/2012. számú ügyben készült jelentésemben külön is foglalkoztam.

A megkeresett szervek válasza szerint a roma kisebbséghez tartozók a teljes népességen belüli arányukhoz képest nagyobb számban vesznek részt a közfoglalkoztatási programokban. A megkülönböztetés-mentes bánásmód követelményét ezért szükséges fokozottan érvényesíteni a roma álláskereső vonatkozásában a közfoglalkoztatási program szervezése során.

Tapasztalataim szerint a közfoglalkoztatottak gyakran munkájuk elvesztésétől vagy megtorlástól félnek, ezért nem mernek fellépni a közfoglalkoztatóval szemben. Az is előfordul azonban, hogy információ hiányában nem tudják, hogy hová fordulhatnak az egyenlő bánásmód érvényesítése érdekében. Ilyenkor a panaszos jogi tanáccsal való ellátása, szakszerű támogatása segítheti a megfelelő panasztételi forma kiválasztását, ehhez azonban csak azok juthatnak hozzá, akik megfelelő ismeretekkel és érdekérvényesítési képességgel rendelkeznek.

Mindezekre figyelemmel valószínűsíthető az egyenlő bánásmód követelményének sérülése a közfoglalkoztatási rendszer működése során. A közfoglalkoztatási jogviszony egyik szereplője jellemzően az állam, illetve annak szervei. Emiatt is különösen fontos, hogy a közfoglalkoztatás kapcsán a lehető legszigorúbban érvényesüljön az egyenlő bánásmód követelménye.

A hátrányos megkülönböztetés tilalmával összefüggő visszasság veszélyének a megelőzése érdekében szükségesnek tartom, hogy a Belügyminisztérium a munkaügyi központok közfoglalkoztatással foglalkozó munkatársai és a közfoglalkoztatók képviselői, munkafelügyelői számára, valamint az érintett települések polgármestereinek/jegyzőinek minden évben szervezzenek olyan továbbképzést, ahol az egyenlő méltóság elvével,

az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésével és az együttműködésre épülő mediációs eljárással foglalkoznak a közfoglalkoztatások megszervezése és működtetése vonatkozásában.

A diszkrimináció visszaszorításának egyik alapvető feltétele, hogy az érintettek ismerjék jogait, és tudatosan érvényesítsék azokat a rendelkezésükre álló jogi fórumokon. Ennek érdekében szükséges lenne egy helyi (települési) szinten elérhető, illetve telefonos ügyfélszolgálat útján hívható ingyenes jogi tanácsadásra a hátrányos helyzetű közfoglalkoztatottak részére a közfoglalkoztatási jogviszonnyal összefüggő kérdések megválaszolása érdekében. Fontos, hogy a jogi tanácsadást a közfoglalkoztatóktól független jogi szakértő végezze. A Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Igazságügyi Szolgálatának megyei szinten működő jogi segítségnyújtó szolgálatainak ugyan egyik feladata, hogy rászorultsági alapon jogi tanácsadást biztosítsanak a mindennapi megélhetést közvetlenül érintő kérdésben – például a munkajogi szabályozással összefüggésben – ennek igénybevétele azonban a közfoglalkoztatottak egy része számára nehézséget okoz. A jogi segítségnyújtó szolgálatok ugyanis nem működtetnek ingyenesen hívható zöld számot, és bár minden megyében tartanak kihelyezett ügyfélfogadásokat, nem tudnak útiköltséget fizetni azoknak a közfoglalkoztatottaknak, akik más településről érkeznek jogi tanácsot kérve.

A jogtudatos magatartást segítené elő az is, ha a közfoglalkoztatók kötelesek lennének a közfoglalkoztatási szerződés megkötésekor minden érintett állampolgárnak írásbeli tájékoztatást adni a hátrányos megkülönböztetés, megalázó bánásmód esetén igénybe vehető jogi fórumok, intézmények tevékenységéről és elérhetőségéről, valamint a közfoglalkoztatásra vonatkozó alapvető szabályokról.

Az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdéséből eredő követelmény, hogy a jogrendszernek biztosítania kell a védelmet a hátrányos megkülönböztetés ellen. Ez csak akkor valósulhat meg, ha a hátrányos megkülönböztetés feltárására, a diszkrimináció lehetőségét hordozó jogviszonyok ellenőrzésére, a bekövetkezett sérelmek szankcionálására és kompenzálására megfelelő szabályrendszer áll rendelkezésre.

Az e követelmény érvényesülése érdekében megalkotott Ebktv. a jogrendszer egésze tekintetében, általános jelleggel kívánja meghatározni az egyenlő bánásmód jogosultjait, kötelezetteit, valamint az egyenlő bánásmód követelményének tartalmát, a jogsérelem esetén igénybe vehető közigazgatási jogi fórumrendszer és eljárásrend főbb elemeit.

Az Ebktv. 3. § a) pontja e jogalkotói törekvés jegyében széles tartományban értelmezi a foglalkoztatási jogviszony fogalmát. Ez a rendelkezés felsorolja a munkaviszonyt, a közszolgálati és a közalkalmazotti jogviszonyt, a bírák, ügyészek és igazságügyi alkalmazottak szolgálati viszonyát, a hivatásos és szerződéses szolgálati jogviszonyt, valamint a hivatásos nevelőszülői jogviszonyt, nem említi azonban a közfoglalkoztatási jogviszonyt. A közfoglalkoztatási viszonyra – a Kftv. alapján és az abban foglalt eltérésekkel – az Mt. szabályait kell alkalmazni. Miután az Ebktv.-ben definiált foglalkoztatási viszonyba beletartozik a munkaviszony, így e törvény hatálya már jelenleg is kiterjed a közfoglalkoztatási viszonyra. A jogi szabályozás egyértelműsége azonban megköveteli, hogy az Ebktv. hatályát a törvényalkotó pontosan határozza meg, és azt ne más törvények rendelkezéseinek összevetésével lehessen kikövetkeztetni.

Álláspontom szerint az Ebktv. foglalkoztatási jogviszony fogalmát értelmező rendelkezése ezért nem felel meg a jogállamiság szerves részét képező jogbiztonság érvényesüléséhez szükséges világos, egyértelmű jogi szabályozás követelményének.

2. Az esélyteremtő intézkedések jogszabályi háttérének értékelése

A diszkriminációtólalalom és az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése a közfoglalkoztatás kapcsán szervesen kapcsolódik az esélyegyenlőség biztosításához, amely az állam részéről egyértelműen aktív magatartást feltételez.

A vizsgálatom során a közfoglalkoztatási rendszert abból a szempontból is elemeztem, hogy mely intézkedések segítik elő a roma nemzetiségű lakosok foglalkoztatási integrációját. Jelentésemben a témához kapcsolódó jogszabályok és közjogi szervezetszabályzó eszközök közül a teljesség igénye nélkül az alábbiakat emelem ki.

A Kftv. 1. § (2) bekezdés b) pontja szerint a közfoglalkoztatási jogviszony többek között olyan munkára is létesíthető, amely a nemzetiségek jogairól szóló törvényben előírt kötelező vagy önként vállalt feladat ellátására vagy a feladatellátás feltételeinek megteremtésére irányul, és annak ellátására törvény nem ír elő közalkalmazotti, közszolgálati vagy kormányzati szolgálati jogviszonyt. A törvény az 1. § (3) bekezdésében felsorolt közfoglalkoztatók között is megemlíti a helyi és nemzetiségi önkormányzatot, valamint ezek jogi személyiséggel rendelkező társulását. Ugyanezen törvény 2012. április 27. óta hatályos 4/A. §-a megteremti annak a lehetőségét, hogy az önkormányzat a közfoglalkoztatáshoz rendelkezésre álló eszközeit a szociális szövetkezet számára ingyenesen használatba adhassa.

A Szövetkezeti tv. 2012. évi módosítása azt is lehetővé teszi, hogy a szociális szövetkezetnek a természetes személy tagjain kívül helyi önkormányzat vagy nemzetiségi önkormányzat, illetve ezek jogi személyiségű társulása is a tagja lehessen. A szociális szövetkezetben belül az iskolaszövetkezet mellett új, speciális szociális szövetkezeti forma létrehozására került sor a foglalkoztatási szövetkezet nevesítésével. A törvény 8/A. § (1) bekezdése a foglalkoztatási szövetkezetet olyan szociális szövetkezetként definiálja, amelynek legalább 500 természetes személy és legalább egy országos nemzetiségi önkormányzat a tagja.

A módosító jogszabály indokolása szerint a szociális szövetkezet jellegénél fogva alkalmas arra, hogy – az állami, önkormányzati és civil szervezetek mellett – foglalkoztatóként bekapcsolódjon a közfoglalkoztatás keretében munkát biztosító szervezetek tevékenységébe, továbbá arra is, hogy a közfoglalkoztatásból folyamatosan kikerülő

számára biztosítsa azokat a feltételeket, amelyek az önfoglalkoztatáshoz szükségesek. Ezt az álláspontot több szakértő is vitatja, kevés esélyt látnak arra, hogy a szaktudás és tapasztalat nélkül bekapcsolódó szövetkezeti tagok képesek lennének az önfenntartásra vagy a profit termelésre.

A megkeresett válaszadók nem rendelkeztek olyan jellegű statisztikával, amely országos szinten megmutatná, hogy pontosan hány nemzetiségi önkormányzat vált közfoglalkoztatóvá. Az ORÖ véleménye szerint azonban az valószínűsíthető, hogy mind ez idáig a települési nemzetiségi önkormányzatok kis számban alkalmaznak közfoglalkoztatottakat, mivel az éves költségvetés rendkívül alacsony összege nem teszi lehetővé a továbbfoglalkoztatás és az esetleges önrész vállalását.

Az Njt. 116. § (2) bekezdése szerint a helyi nemzetiségi önkormányzat – a hatósági feladatok kivételével – többek között önként vállalt feladatot láthat el a társadalmi felzárkózás, a szociális igazgatás és a közfoglalkoztatás területén is.

Az alacsonyabb szintű jogszabályok azonban nem rendelkeznek arról, hogy a helyi nemzetiségi önkormányzatok önkéntes döntésük alapján hogyan vehetnek részt a közfoglalkoztatási programok szervezésében és lebonyolításában.

A foglalkoztatást elősegítő támogatásokról szóló 6/1996. (VII.16.) MüM. rendelet 2003 októbere és 2011. január 1-je között kedvezményeket biztosított, ha a közhasznú munkavégzésben történő részvételt a cigány kisebbségi önkormányzat szervezte vagy szervezésében közreműködött. A jelenlegi jogi szabályozás alapján azonban a települési önkormányzatoknak nincs olyan kötelezettségük, hogy a roma nemzetiségi önkormányzatokat bevonják a közfoglalkoztatási programok szervezésébe és megvalósításába. Azokon a településeken pedig, ahol létrejön az együttműködés a két érintett önkormányzat között, a közfoglalkoztató ezen az alapon nem részesül további kedvezményekben.

Még azokban a helységeken sem kötelező az együttműködés a roma nemzetiségi önkormányzatokkal, amelyeket a foglalkoztatási, valamint a társadalmi felzárkózás szempontjából felmerült, a településeken túlmutató társadalmi feszültségek kezelése érdekében, a közfoglalkoztatás lehetőségének széleskörű biztosítására a Kormány kiemelt településekké nyilvánított.

Ennek ellenére az ORÖ válaszlevele, valamint a Keretmegállapodás végrehajtásáról készült jelentés is utalnak arra, hogy a roma közfoglalkoztatottak a munkaügyi központok és a helyi nemzetiségi önkormányzatok együttdöntése alapján kerülnek kiválasztásra és bevonásra.

A helyszíni vizsgálatok során azonban munkatársaim ezzel ellentétes tapasztalatot szereztek. Visszatérő panasz volt, hogy a települési önkormányzat a roma nemzetiségi önkormányzat kérése ellenére sem alkalmazta közfoglalkoztatottként a település legrászorultabb lakosai közé tartozó roma álláskeresőket.

Más településen pedig azt sérelmezték, hogy bár a szociális földprogram pályázati eljárása során a helyi önkormányzat együttműködött a roma nemzetiségi önkormányzattal, a program érdemi végrehajtásából már kihagyta a képviselőket. A nemzetiségi önkormányzat még a roma résztvevők kiválasztásában sem vehetett részt.

Ez a gyakorlat azért is kifogásolható, mert jelenleg lényegesen több álláskereső szeretne munkához jutni, mint ahány embert ezeknek a programoknak a keretében foglalkoztatni tudnak. A roma nemzetiségi önkormányzatoknak így fontos szerepük lehetne abban, hogy a rossz érdekérvényesítő képességgel rendelkező roma álláskeresők ne essenek el az igényekhez képest korlátozott munkalehetőségektől.

A közfoglalkoztatottak kiválasztásában kiemelt feladata van a munkaügyi központoknak. A helyszíni vizsgálatok tapasztalatai alapján kijelenthető, hogy a munkaügyi központok sem tartják követelménynek, hogy a közfoglalkoztatottak személyéről egyeztessenek a nemzetiségi önkormányzatokkal. Az esélyegyenlőségi szempontok érvényre juttatását elsődlegesen azzal kívánják biztosítani, hogy a munkaügyi központokban roma koordinátorokat jelöltek ki, akiknek feladatai közé tartozik a roma célcsoport felkutatása, elérésének biztosítása, a munkahelyekről történő tájékoztatása.

A közfoglalkoztatási programok akkor tudnak hatékony esélykiegyenlítő szerepet betölteni a roma lakosság tekintetében, ha eljutnak a munkaerő-piaci szempontból leghátrányosabb helyzetű álláskeresőkhöz is. Ezt segítené elő, ha az érintett roma nemzetiségi önkormányzatok véleményét is kötelező lenne kikérni a közfoglalkoztatási programok szervezésekor.

3. A kormányzati programok foglalkoztatással, kiemelten közfoglalkoztatással kapcsolatos esélyteremtő intézkedéseinek elemzése, az etnikai adatkezelés problémái

Az aktív korú roma lakosokat érintő esélykiegyenlítő intézkedésekkel kapcsolatos programok közül kiemelt jelentősége miatt külön is indokolt szólnom a Kormány és az ORÖ közötti Keretmegállapodás, valamint a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia foglalkoztatással, kiemelten közfoglalkoztatással kapcsolatos feladatairól, illetve a végrehajtásukról készült jelentésekről.

A Kormány és az ORÖ között 2011. május 20-án létrejött Keretmegállapodás rögzítette a közöttük kialakítandó együttdöntési rendszer célkitűzéseit, valamint a közös célok elérését szolgáló főbb intézkedéseket.

A Keretmegállapodás egyik legfontosabb foglalkoztatással összefüggő számszerűsített vállalása az volt, hogy az együttműködő felek 100.000 roma munkanélküli foglalkoztatásba történő bevonását vállalják 2015-ig. Önmagában e dokumentumból nem derül ki, hogy milyen jellegű foglalkoztatás megvalósítását tervezik, az eddig elkészült első jelentés azonban arra utal, hogy a hazai finanszírozású programok szinte kizárólagosan közfoglalkoztatásra biztosítanak lehetőséget. 2012. évi vállalás úgy teljesült, hogy az első félévben a

közfoglalkoztatásba bevont álláskeresőök 27 %-a, közel 48.000 fő roma nemzetiségű volt. Emellett voltak és vannak olyan uniós társfinanszírozású programok, amelyek kifejezetten vagy közvetve a hátrányos helyzetű roma lakosok esélykiegyenlítését támogatják a foglalkoztatás és a kapcsolódó képzések területén. Ezekben azonban lényegesen kisebb létszámban vesznek részt a roma álláskeresőök, mint a közfoglalkoztatásban.

Az EMMI és az ORŐ tájékoztatása szerint eddig nem valósult meg az az elképzelés, hogy az állami beruházásokhoz kapcsolódó közbeszerzések során a munkaképes korú, elsősorban a beruházás térségében élő inaktívak foglalkoztatásának elsőbbséget biztosítsanak.

A Keretmegállapodás végrehajtásáról szóló jelentés összegzésében az együtdöntési rendszer továbbfejlesztése mellett olyan igény is megfogalmazódott, hogy a szaktárcáknak a felelősségi körükbe tartozó jogszabályok módosítása során hangsúlyosabb figyelmet kell fordítaniuk a Keretmegállapodásban foglalt konkrét célkitűzések megvalósítására. Szükséges továbbá a gazdaságfejlesztési és vállalkozásfejlesztési programokban való tárcaközi együttműködés erősítése.

A Keretmegállapodást követően a Kormány elfogadta a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia – mélyszegénység, gyermekszegénység, romák – (2011–2020) címet viselő horizontális nemzeti stratégiát, valamint annak 2012–2014. évekre szóló kormányzati intézkedési tervét. A felzárkózási stratégia 10 éves időtávlatban határozza meg a szegénységben élők, köztük is kiemelten a romák társadalmi és munkaerő-piaci integrációja középtávú kihívásait, céljait és a szükséges beavatkozási irányokat.

Mint ahogyan azt az EMMI is jelezte a válaszában a felzárkózási stratégiához tartozó intézkedési terv elfogadása, azaz 2011 decembere óta még rövid idő telt el, így az időarányos végrehajtásáról készült jelentés inkább tekinthető a kiinduló állapot rögzítésének, mintsem az eredmények számbavételének.

Helyes célkitűzésnek tartom, hogy az intézkedési terv is össz-kormányzati prioritásként kezelje a felzárkózási problémáját. Ennek végrehajtásához azonban a tárcák közötti konkrét együttműködések, egyeztetések és közös cselekvések biztosítását is garantálni kell. Az eddig eltelt időszak – osztva az EMMI álláspontját – még nem elegendő átfogó értékelésre. A rendelkezésemre álló információk azonban arra utalnak, a minisztériumok közötti együttműködést a hatékonyabb feladatmegvalósítás érdekében javítani szükséges.

Az Alkotmánybíróság több határozatában is rámutatott arra, hogy a különböző társadalmi csoportok esélyeinek egyenlőségét nem egy-egy jogszabály, vagy állami intézkedés, hanem a jogszabályok és állami intézkedések rendszere révén lehet biztosítani. Véleményem szerint a stratégia sikeres megvalósításának kulcskérdése a társadalmi felzárkózási szakpolitika megteremtéséhez és működtetéséhez szükséges szaktárcák közötti tényleges koordináció kialakítása.

Az elmúlt évtizedekben számos intézkedéscsomag készült a hátrányos helyzetű, köztük roma lakosok integrációja érdekében. E stratégiák megvalósításához a kidolgozásukkor nagy reményeket fűztek, tényleges hatásuk azonban elmaradt a megfogalmazott céloktól. E tapasztalatok is arra intenek, hogy az intézkedési tervek akkor lehetnek hatékonyak, ha a Kormány és az érintett többi szereplő valódi elkötelezettséget mutatnak megvalósításuk iránt. További lényeges feltétel a megfelelő monitoring rendszer pontos működtetése és az intézkedések társadalom- és gazdaságpolitikai kutatásokkal való alátámasztása.

Az Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézete 2008-ban egy ilyen jellegű feladatra vállalkozott. A magyarországi cigányság helyzetének javítására fordított támogatások mértékét és hatékonyságát vizsgálta a rendszerváltás óta eltelt 17 év során, különös tekintettel a magyarországi cigányság helyzetében bekövetkezett pozitív, illetve negatív elmozdulásokra.

Összefoglalóan az alapították meg, hogy a magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére fordított támogatások megsokszorozódtak a rendszerváltás óta, a támogatási rendszer és a támogatási programok is egyre komplexebbé váltak. Ezzel a változással azonban nem tartott lépést a támogatások tervezésének, végrehajtásának, monitoringjának a rendszere. Az átfogó kormányzati programok hatékony menedzselésére a kormányzati koordináció hagyományos eszközei nem voltak alkalmasak. A jelentés kiemeli, hogy szakmailag nincs megoldva a programok monitorozása, és a „roma integrációra” szánt adóforintok célcsoporthoz történő eljutása is problémákat jelzett, mivel a tárcák és programkezelő szervezetek gyakran maguk sem tudták, hogy mennyit fordítottak a romákra az egyes programjaik költségkeretéből.

Megítélésem szerint fontos lenne ezt a helyzetfelmérést folytatni, amely a rendszerváltást követő társadalmi integrációs, roma lakosság befogadását elősegítő esélyegyenlőségi programok folyamatos összehasonlítását is lehetővé tenné.

Az Állami Számvevőszék álláspontja szerint a támogatási formák áttekinthetőségét az is akadályozza, hogy a romákra vonatkozó adatok gyűjtésének nehézségei, a célcsoport meghatározásának bizonytalanságai lehetetlenné tették mérhető teljesítménykövetelmények rögzítését, a számszerű adatok és indikátorok hiánya pedig nem adott valódi értékelésre lehetőséget.

A közfoglalkoztatás során a nemzetiségre vonatkozó adatok kezelésének megoldatlanságát jól érzékelteti, hogy erre a problémára szinte minden megkeresett szerv felhívta a figyelmet.

A nemzetiségi származású közfoglalkoztatottakra vonatkozó statisztikai adatok jelenleg a munkaügyi központok becslésén alapulnak. Az adatkezelési szabályok maradéktalan betartása mellett azonban nemcsak statisztikai adatgyűjtésre van lehetőség, hanem az egyénhez köthető nemzetiségi adatok célhoz kötött felhasználására is a hátrányos helyzetű társadalmi csoportok tagjai számára hirdett esélyegyenlőségi programokkal összefüggésben.

A nemzetiséghez tartozásra vonatkozó adat az Infotv. rendelkezései alapján különleges adatnak minősül. Ebből következően akkor kezelhető, ha az adatkezeléshez az érintett írásban hozzájárul, illetve ha törvényben kihirdetett nemzetközi szerződés végrehajtásához szükséges, vagy azt az Alaptörvényben biztosított alapvető jog érvényesítése, továbbá a nemzetbiztonság, a bűncselekmények megelőzése vagy üldözése érdekében vagy honvédelmi érdekből törvény elrendeli. Az Infotv.-ben meghatározott írásbeli hozzájárulás alatt az érintett akaratának önkéntes és határozott kinyilvánítását kell érteni, amely megfelelő tájékoztatáson alapul, és amellyel félreérthetetlen beleegyezését adja a rá vonatkozó személyes (különleges) adatok – teljes körű vagy egyes műveletekre kiterjedő – kezeléséhez.

Kötelező adatkezelés esetén az Infotv. előírja, hogy a kezelendő adatok fajtáit, az adatkezelés célját és feltételeit, az adatok megismerhetőségét, az adatkezelés időtartamát, valamint az adatkezelő személyét az adatkezelést elrendelő törvény, illetve önkormányzati rendelet határozza meg. Abban az esetben azonban, ha az adatkezelés az érintett – az Infotv. követelményeinek megfelelő – írásbeli hozzájárulásán alapul, úgy lehetőség van a részletszabályokat rendeleti szinten meghatározni.

Az Njtv. rendelkezése alapján a nemzetiséghez való tartozás kérdésében nyilatkozatra senki sem kötelezhető, azonban törvény vagy a végrehajtására kiadott jogszabály egyes nemzetiségi jogok gyakorlását az egyén nyilatkozatához kötheti.

E törvényi rendelkezések kijelölik a nemzetiségi adatok kezelésének kereteit, így azokat a közfoglalkoztatás jogi szabályozása során is érvényesíteni kell.

A Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázis (a továbbiakban: Adatbázis) már jelenleg is tartalmazza a közfoglalkoztatottak prioritási szintje nyilvántartásának lehetőségét, így például azt, ha valaki hátrányos helyzetű munkavállalónak minősül. Ennek megítélésekor az egyik szempont, hogy a közfoglalkoztatott egy uniós tagállam nemzetiségéhez tartozik, és szakmai, nyelvi képzésének vagy szakmai tapasztalatának megerősítésére van szüksége ahhoz, hogy javuljanak munkába állási esélyei egy biztos munkahelyen. Ez az adat a közfoglalkoztatott önkéntes adatszolgáltatása alapján vehető fel az adatbázisba.

Nincsenek azonban egyértelmű szabályai annak, hogy a közfoglalkoztatott milyen eljárási rendben, milyen nyilatkozattal kérheti a nemzetiséghez tartozásra vonatkozó különleges adatának felvételét az Adatbázisba. Nem zárható ki tehát, hogy az egyes munkaügyi központok eltérő gyakorlatot alakítanak ki, sőt szabályozás hiányában annak is fennáll a veszélye, hogy az érintettek nem is szereznek tudomást az önkéntes nyilatkozattétel lehetőségéről, mert arról nem kapnak megfelelő tájékoztatást.

A jogállamiság szerves részét képező jobbiztonság követelményének érvényesülése érdekében szükségesnek tartom, hogy a közfoglalkoztatottak nemzetiségi hovatartozására vonatkozó adatainak az Adatbázissal összefüggő kezelésének rendjét, így különösen az önkéntes nyilatkozat tartalmát, az állami foglalkoztatási szervek ehhez kapcsolódó feladatait – az Infotv. rendelkezéseinek maradéktalanul megfelelő – jogszabály határozza meg.

Aggályosnak tartom ugyanakkor, hogy az Adatbázist vezető állami foglalkoztatási szerv adatkezelési jogosultsága nem egyértelmű. Az Ft. 57/A §-a tételesen meghatározza az állami foglalkoztatási szervek által jogszabályban meghatározott feladataik ellátásával összefüggésben nyilvántartható adatokat, ám ezek között a nemzetiségi adatok nem szerepelnek. Miután az Adatbázisban nemzetiségi adatok is feltüntethetők, így szükségszerű, hogy a nyilvántartást vezető szerv kezelhesse azokat. Az Ft. azonban erre nem ad konkrét felhatalmazást, ez csak az 57/B § rendelkezéseinek – így az (1) bekezdés, a (3) bekezdés 2. pont a) alpontja, valamint a (4) bekezdés f) alpontja – együttes értelmezéséből következtethető ki. Ezt az adatkezelési problémát ezért az Ajbt. előírásának megfelelően szükségesnek tartom jelezni a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság felé.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő alapjogi visszásságok orvoslása és bekövetkezésük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében

1. az Ajbt. 37.§ (1) bekezdése alapján *felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy – az érintett tárcákkal együttműködve – kezdeményezze az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény olyan módosítását, hogy a foglalkoztatási jogviszony fogalmát értelmező rendelkezésben a közfoglalkoztatási jogviszony önállóan is jelenjen meg;*
2. az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy – a belügyminiszterrel és az emberi erőforrások miniszterével együttműködve – tekintse át, milyen módon biztosítható helyi (települési) szinten, illetve telefonos ügyfélszolgálat útján az ingyenes jogi tanácsadás a hátrányos helyzetű közfoglalkoztatottak részére a közfoglalkoztatási jogviszonnyal összefüggő kérdések megválaszolására.*
3. az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem a belügyminisztert, hogy az emberi erőforrások miniszterével együttműködve:*
 - a) szervezzen évente továbbképzést a munkaügyi központok közfoglalkoztatással foglalkozó munkatársai, a közfoglalkoztatók képviselői és munkafelügyelői számára, valamint az érintett települések polgármestereinek/jegyzőinek, ahol az egyenlő méltóság elvével, az egyenlő bánásmód követelményének érvényesítésével és az együttműködésre épülő mediációs eljárással foglalkoznak a közfoglalkoztatások megszervezése és működtetése vonatkozásában;

- b) készítsen tájékoztató anyagot a hátrányos megkülönböztetés, megalázó bánásmód esetén igénybe vehető jogi fórumok, intézmények tevékenységéről és elérhetőségéről, a közfoglalkoztatásra vonatkozó alapvető szabályokról, és tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében a tájékoztató anyag a közfoglalkoztatási szerződés megkötésekor minden érintett állampolgárnak átadásra kerüljön.
4. megfontolásra ajánlom az *Állami Számvevőszék elnökének*, hogy a 2013. évi ellenőrzési tervében feladatként határozza meg a Keretmegállapodással és Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia intézkedési tervének végrehajtásával kapcsolatos kormányzati intézkedések ellenőrzését, kapcsolódva a 2008-ban készült, a magyarországi cigányság helyzetének javítására és felemelkedésére fordított támogatások mértékéről és hatékonyságáról szóló előző jelentéséhez.
 5. az Ajb. 37.§ (1) bekezdése alapján felkérem a *nemzetgazdasági minisztert*, hogy – az *emberi erőforrások miniszterével és a belügyminiszterrel együttműködve* – kezdeményezze a Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázisába való felvétellel összefüggésben a közfoglalkoztatottak nemzetiségére vonatkozó, önkéntes nyilatkozaton alapuló adatai kezelésének szabályozását;
 6. az Ajb. 36. §-a alapján felkérem a *Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökét*, hogy tekintse át a foglalkoztatás elősegítéséről szóló 1991. IV. tv. állami foglalkoztatási szervek adatkezelésére vonatkozó rendelkezéseit abból a szempontból, hogy azok megfelelő felhatalmazást adnak-e a Foglalkoztatási és Közfoglalkoztatási Adatbázisba felvett nemzetiségi adatok kezelésére.

Budapest, 2012. november

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet1: A megkereső levelek kérdéseinek bemutatása

I. Az emberi erőforrások miniszteréhez intézett megkeresésben a következő konkrét kérdésekre vártam választ:

- Hogyan jellemezhető a Magyarországon élő roma lakosság munkaerő-piaci helyzete, milyen tendenciákat mutat körükben 2012-ben a foglalkoztatottság és a munkanélküliség az elmúlt évekhez képest?
- A közfoglalkoztatottak (a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultként vagy álláskeresőként vagy rehabilitációs ellátásban részesülőként közfoglalkoztatottá válók) között a rendelkezésre álló adatok szerint mekkora a roma származású lakosok aránya?
- Léteznek-e olyan közfoglalkoztatási programok, amelyeket kizárólagosan roma származású személyek részére szerveztek/szerveznek? Ha igen, akkor kérem, szíveskedjék bemutatni és értékelni azokat. Ha nem szerveztek speciális roma közfoglalkoztatási programokat, mi ennek az oka?
- Van-e tudomásuk olyan térségekről, ahol bizonyos közfoglalkoztatási programokban szinte kizárólagosan roma származású emberek dolgoznak szemben más, a településen/kistérségben párhuzamosan megvalósuló programokkal? Mi lehet ennek az oka, felmerül-e a hátrányos megkülönböztetés gyanúja az ilyen módon szervezett programokkal összefüggésben?
- Rendelkeznek-e arról bármilyen adattal, hogy a közfoglalkoztatási eszközök mennyiben alkalmasak a cigány lakosok tényleges munkaerő-piaci integrációjára?
- Milyen más támogató intézkedések, programok működnek a roma álláskereső legális munkaerőpiacon való megjelenésének elősegítésére?
- Van-e tudomásuk arról, hogy 2012-ben hány aktív korúak ellátására jogosultnak szüntették meg – a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 36.§ (2) bekezdés e) pontban foglaltak alapján – az ellátását Magyarországon, mert nem rendelkezett az előírt 30 napi közfoglalkoztatással/egyéb foglalkoztatással?
- Ismert-e olyan országos adat, amelyre figyelemmel megtudható, hogy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 33. § (7) bekezdése alapján hány településen született olyan helyi rendelet, amely a lakókörnyezet tisztántartásával összefüggésben lehetőséget biztosít az aktív korúak ellátásának megvonására? Országos szinten hány esetben vonták meg a foglalkoztatást helyettesítő támogatást vagy a rendszeres szociális segélyt a lakókörnyezet rendezettségének valamely hiányossága miatt?
- Van-e tudomásuk arról, hogy a 7. és 8. pontban jelzett okokból ellátatlanná vált lakosok között milyen a roma származású személyek aránya? Az ellátások megvonását követően mennyi idő elteltével és milyen feltételek teljesülése esetén kerülhet sor a támogatás újbóli megállapítására?

A Kormány és az Országos Roma Önkormányzat keretmegállapodásának foglalkoztatással összefüggő vállalásaival, illetve a keretmegállapodásban foglalt számszerűsíthető célkitűzések elérése érdekében kidolgozott részletes intézkedési tervről szóló 1338/2011. (X.14.) Korm. határozat végrehajtásával kapcsolatos kérdések:

- *A keretmegállapodásban rögzítették az együtdöntési rendszer célkitűzései rész 2. pontjában: a Kormány az együtdöntési rendszert többek között a foglalkoztatás bővítését célzó fejlesztési programok és a foglalkoztatási támogatások terén is kialakítja annak érdekében, hogy az Országos Roma Önkormányzat mint roma érdekképviselő biztosítani tudja, hogy ezekben a programokban kellő arányban vegyenek részt hátrányos helyzetű, mélyszegénységben élő roma és nem roma személyek.*

A megkötött megállapodás óta milyen konkrét intézkedések történtek a foglalkozáspolitikai területén a szükséges esélykiegyenlítés megteremtése érdekében? Kérem, hogy időrendben sorolják fel a megkötött és 2012-ben tervezett támogató intézkedéseket.

- *A keretmegállapodásban a felek közös célként határozták meg, hogy 2015-ig támogatják 100 000 munkanélküli roma foglalkoztatásba történő bevonását. (Az 1338/2011. (X.14.) Korm. határozat 1. pontjában is rögzítették: A tervezett számszerűsített adatokat és a romák felzárkózására jutó forrásrész tervezett arányát a programok indításakor megküldik a közigazgatási és igazságügyi miniszternek, valamint az ORÖ-nak.)* Mindezidáig milyen intézkedések történtek a feladat végrehajtása érdekében? A megállapodás aláírása óta milyen programok indultak? Az egyes programok keretében konkrétan mekkora összegű forrást fordítottak a roma lakosok munkaerő-piaci integrációjára, ez milyen hányada az adott programok munkabéreire és járulékaikra fordítható forrásrészenek? Programonként felsorolva: hány roma származású munkavállaló voltak be a legális munkaerő-piacra és hány személyt alkalmaztak közfoglalkoztatóként? Ellenőrizték-e és ha igen, hogyan, hogy hol, kit, milyen formában és mennyi ideig alkalmaztak a roma aktív korú lakosok közül? Hogyan értékelik az eddigi eredményeket, milyen problémákkal kellett szembesülniük, azok megoldása érdekében milyen intézkedéseket kezdeményeztek? Milyen tervekkel rendelkeznek a vállalt feladat végrehajtása érdekében?
- *A keretmegállapodás azt is rögzítette, hogy a Széll Kálmán Tervhez igazodva a Kormány és az ORÖ az együttműködési rendszert elsődlegesen a foglalkoztatathatóság fejlesztése, a munkaerőpiacra való belépés ösztönzése, a komplex munkaerő-piaci, a hátrányos helyzetűek foglalkoztatását elősegítő programok tekintetében tervezési, programindítási, ellenőrzési és monitorozási rendszer formájában valósítja meg, figyelembe véve a jogszabályi hátteret. (Az 1338/2011. (X.14.) Korm. határozat 3. pontjában azt rögzítették, hogy az ORÖ rész vehet a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumon keresztül az együttműködési mechanizmus keretében a monitoring bizottságok munkájában, a pályázati kiírások előkészítésében és a döntés-előkészítésben az összeférhetetlenségi szabályok betartásával.)* A keretmegállapodás megkötése óta milyen intézkedések történtek a jelzett feladat megvalósítása érdekében? Kérem, hogy konkrétan, időrendben sorolják fel azokat a programokat, amelyekbe az Országos Roma Önkormányzatot ténylegesen bevonták, és jelezzék, hogy ezekben az esetekben az összeférhetetlenségi szabályok betartását milyen formában biztosították.
- *A Kormány vállalta, hogy az állami beruházásokhoz kapcsolódó közbeszerzéseken kötelező jelleggel előírja a munkaképes korú, elsősorban a beruházás térségében élő inaktívok foglalkoztatásának elsőbbségét, és biztosítja felkészítésüket a foglalkoztatásba való bekapcsolódásra, nem veszélyeztetve a térségben dolgozó aktív keresők foglalkoztatását. Ennek érdekében az Új Széchenyi Terv keretében a romákat foglalkoztató vállalkozásoknak kiemelt támogatást nyújt.* A keretmegállapodás megkötése óta ténylegesen milyen intézkedések történtek a jelzett feladat megvalósítása érdekében? Kérem, hogy konkrétan, időrendben sorolják fel, melyek voltak azok az állami beruházások, ahol a közbeszerzések során az inaktívok foglalkoztatásának elsőbbségét biztosították. Konkrétan hány főt, köztük hány roma lakost és milyen minőségben vontak be ilyen formában a munkaerőpiacra?
- *Az 1338/2011. (X.14.) Korm. határozat 2. pontjában azt rögzítették, hogy a részletes intézkedési tervben meghatározott beavatkozási területeknek és programoknak vállalt indikátoroknak megfelelően a végrehajtásért felelősként megjelölt miniszterek a bevont személyek számáról, illetve a program eredmény- és hatásindikátorairól, a roma személyek létszámáról legalább évente adatot szolgáltatnak a közigazgatási és igazságügyi miniszternek, valamint az ORÖ-nak.* A határidőt úgy határozták meg, hogy folyamatosan, de legalább minden év február 28-ig beszámolnak az előző év adatairól. Kérem, hogy szíveskedjen tájékoztatni a 2011. év foglalkoztatással kapcsolatos adatairól, és juttassa el részemre az e területre vonatkozó beszámolót is. Ha ilyen tájékoztató csak a 2012. évről készül, akkor a foglalkoztatási terület időirányos adatairól kérek információkat.

A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáról, valamint végrehajtásának a 2012–2014. évekre szóló kormányzati intézkedési tervéről szóló 1430/2011. (XII. 13.) Korm. határozat végrehajtásával kapcsolatos kérdések:

A Kormány 2011. decemberében a jelzett kormányhatározat mellékletében meghatározta a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia végrehajtásának a 2012–2014. évekre szóló kormányzati intézkedési tervét. Ennek III. fejezetében található a foglalkoztatással, képzéssel összefüggő feladatok. A Korm. határozat 4. pontja felhívja az érintett minisztereket, hogy az intézkedési tervben foglalt feladatok végrehajtásáról 2012-től kezdődően évente készítsenek tájékoztatót március 15-ig a közigazgatási és igazságügyi miniszternek.

- Kérem, szíveskedjen tájékoztatni arról, hogy a fejezet nyolc feladatának időarányos végrehajtásáról készült-e beszámoló: Amennyiben igen, informáljon arról, hogy ezek tükrében hogyan változott a leghátrányosabb társadalmi helyzetű csoportok foglalkoztatási helyzete, csökkent-e vagy növekedett az e rétegekhez tartozó munkanélküliek legális munkaerőpiacra történő visszakerülésének az esélye? Kérem, hogy juttassa el részemre az elkészült beszámolókat.
- Ha nem készült még részletes beszámoló a jelzett fejezet feladatainak végrehajtásával kapcsolatban, akkor kérem a rendelkezésükre álló adatok rövid értékelését, kiemelt figyelemmel a III. 3. pontra, amely szakmai képzésekkel egybekötött közfoglalkoztatási programok indítását határozza meg a munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetű munkanélküliek, köztük a romák munkaerő-piaci integrációja érdekében.

II. A Türr István Képző és Kutató Intézetnek a következő kérdéseket tettem fel:

- Hogyan jellemezhető a Magyarországon élő roma lakosság munkaerő-piaci helyzete, milyen tendenciákat mutat körükben 2012-ben a foglalkoztatottság és a munkanélküliség az elmúlt évekhez képest? Készültek-e ezzel összefüggésben a TKKI-ben kutatási beszámolók, tanulmányok, ha igen, szíveskedjen részemre megküldeni azokat.
- A közfoglalkoztatottak (a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultként vagy álláskeresőként vagy rehabilitációs ellátásban részesülőként közfoglalkoztatottá válók) között becslése szerint mekkora a roma származású lakosok aránya?
- A Magyarországon élő hátrányos helyzetű, köztük roma lakosok foglalkoztatási lehetőségeit elősegítő képzések támogatása érdekében 2012-ben milyen pályázatokat és támogatásokat írtak ki, illetve a TKKI milyen képzéseket indított? Kérem, szíveskedjen röviden bemutatni és értékelni a TKKI közreműködésével megvalósuló társadalmi esélyegyenlőséget elősegítő képzési programokat, pályázatokat? (Szíveskedjen csatolni a pályázati kiírásokat, a képzések tematikáját és a támogatottak/résztvevők listáját.)
- Kiírásra kerültek-e olyan pályázatok vagy támogatások, a TKKI indított-e olyan képzési programokat, amelyek valamilyen formában – közvetve vagy közvetlenül – kapcsolódnak a 2012. évi közfoglalkoztatási programok megvalósításához? Ha igen, kérem, szíveskedjen bemutatni és értékelni azokat. (Szíveskedjen csatolni a pályázati kiírásokat, a képzések tematikáját és a támogatottak/résztvevők listáját.)
- Az országos közfoglalkoztatási programok keretében – a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet 6. § (2) bekezdése alapján – a közfoglalkoztatóknak foglalkoztatást elősegítő képzéseket kell szervezniük. Az országos közfoglalkoztatási programhoz kapcsolódóan mindeztidáig hány képzést indítottak a hátrányos helyzetű, köztük roma lakosok foglalkoztatásának elősegítésére? Ezek a képzések milyen típusúak, mennyiben segítik elő a roma lakosok tényleges munkaerő-piaci integrációját? Milyen szerepet tölt be a TKKI az országos közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódó képzések megvalósításában?
- A TKKI indított-e vagy támogatott-e olyan foglalkoztatást elősegítő képzéseket, amelyeket kizárólagosan roma származású személyek részére szerveztek/szerveznek? Ha igen, akkor kérem, szíveskedjék bemutatni és értékelni azokat. Ha nem támogattak és nem indítottak speciális roma képzéseket, mi ennek az oka?
- Hogyan történik az esélyegyenlőségi és roma integrációs, foglalkoztatást segítő képzési programok megvalósításának monitorozása? Ismertté váltak-e olyan problémák és hiányosságok, amelyek orvoslása érdekében a szabályozás módosítására is szükség lenne? Kérem, szíveskedjen az erre vonatkozó javaslatát is megosztani velem.
- A monitorozás során ellenőrzik-e, hogy a tartósan munkanélküli helyi roma lakosokat milyen formában és mértékben vonják be a képzési programokba, s hogy azok megvalósítása során milyen beleszólási lehetőséget biztosítanak a települési roma nemzetiségi önkormányzatoknak?
- Rendelkeznek-e bármilyen adattal arról, hogy az esélyegyenlőségi és roma integrációs foglalkoztatást segítő képzések mennyiben segítik elő a hátrányos helyzetű, köztük cigány lakosok tényleges munkaerő-piaci integrációját?
- 2012-ben indítottak-e vagy támogatottak-e olyan képzési programokat, amelyek a Kormány és az Országos Roma Önkormányzat keretmegállapodásának foglalkoztatással, foglalkoztatást elősegítő képzéssel összefüggő vállalásainak megvalósítását segítik elő? Ha igen, kérem, szíveskedjen bemutatni és értékelni azokat. (Szíveskedjen csatolni a képzések tematikáját és támogatottak, résztvevők listáját.)
- 2012-ben indítottak-e vagy támogatottak-e olyan képzési programokat, amelyek a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáról, valamint végrehajtásának a 2012–2014. évekre szóló kormányzati intézkedési tervéről szóló 1430/2011. (XII. 13.) Korm. határozat III. fejezetében található a foglalkoztatással, képzéssel összefüggő feladatok végrehajtását segítik elő? Ha igen, kérem, szíveskedjen bemutatni és értékelni azokat. (Szíveskedjen csatolni a képzések tematikáját és támogatottak, résztvevők listáját.)
- Hogyan működött/működik a keretmegállapodásban rögzített Országos Roma Önkormányzattal kialakítandó együtdöntési rendszer az TKKI közreműködésével előkészített és/vagy lebonyolított képzési programok esetében? Milyen problémák és nehézségek merültek fel az együtdöntési jogszabályok gyakorlása során? Kérem, hogy szíveskedjen jelezni, hogy az összeférhetlenségi szabályok betartását milyen formában biztosították?
- Érkezett-e bármiféle panasz a TKKI-hez a foglalkoztatást segítő képzések szervezésével, színvonalával, megvalósítási nehézségeivel, vagy esetlegesen épp a képzések hiányával, elmaradásával kapcsolatban. Ha igen, milyen intézkedéseket kezdeményeztek azok orvoslása érdekében?

III. A Wekerle Sándor Alapkezelőhöz a következő kérdésekkel fordultam:

- A Magyarországon élő hátrányos helyzetű, köztük roma lakosok munkaerő-piaci helyzetének javítása és foglalkoztatási lehetőségeinek támogatása érdekében 2012-ben milyen pályázatokat és támogatásokat írtak ki? Kérem, szíveskedjen röviden bemutatni és értékelni az Alapkezelő közreműködésével megvalósuló társadalmi esélyegyenlőséget elősegítő foglalkoztatási támogatásokat, pályázatokat? (Szíveskedjen csatolni a nyertes pályázók és támogatottak listáját.)

- Kiírásra kerültek-e olyan pályázatok vagy támogatások, amelyek valamilyen formában – közvetve vagy közvetlenül – kapcsolódnak a 2012. évi közfoglalkoztatási programok megvalósításához? Ha igen, kérem, szíveskedjen bemutatni és értékelni azokat. (Szíveskedjen csatolni a nyertes pályázók és támogatottak listáját.)
- Léteznek-e olyan pályázatok, támogatások, amelyek felhasználásával kizárólagosan roma származású személyek részére szerveztek/szerveznek foglalkoztatási programokat? Ha igen, akkor kérem, szíveskedjék bemutatni és értékelni azokat. Ha nem írtak ki speciális roma programok megvalósítására vonatkozó pályázatokat, támogatásokat, mi ennek az oka?
- Hogyan történik az esélyegyenlőségi és roma integrációs foglalkoztatási pályázatok és támogatások megvalósításának monitorozása? Ismertté váltak-e olyan problémák és hiányosságok, amelyek orvoslása érdekében a szabályozás módosítására is szükség lenne? Kérem, szíveskedjen az erre vonatkozó javaslatait is megosztani velem.
- A monitorozás során ellenőrzik-e, hogy a roma nemzetiségi önkormányzattal közösen benyújtott pályázatok esetében a helyi roma lakosokat milyen formában és mértékben vonják be a programba, s hogy annak végrehajtása során milyen beleszólási lehetőséget biztosítanak a roma nemzetiségi önkormányzatok számára?
- Rendelkeznek-e bármilyen adattal arról, hogy az esélyegyenlőségi és roma integrációs foglalkoztatási támogatások, pályázatok mennyiben segítik elő a hátrányos helyzetű, köztük cigány lakosok tényleges munkaerő-piaci integrációját?
- 2012-ben írtak-e ki olyan pályázatokat és támogatásokat az Alapkezelőnél, amelyek a Kormány és az Országos Roma Önkormányzat keretmegállapodásának foglalkoztatással, foglalkoztatást elősegítő képzéssel összefüggő vállalásainak megvalósítását segítik elő? Ha igen, kérem, szíveskedjen bemutatni és értékelni azokat. (Szíveskedjen csatolni a nyertes pályázók és támogatottak listáját.)
- 2012-ben írtak-e ki olyan pályázatokat és támogatásokat az Alapkezelőnél, amelyek a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáról, valamint végrehajtásának a 2012–2014. évekre szóló kormányzati intézkedési tervéről szóló 1430/2011. (XII. 13.) Korm. határozat III. fejezetében található a foglalkoztatással, képzéssel összefüggő feladatok végrehajtását segítik elő? Ha igen, kérem, szíveskedjen bemutatni és értékelni azokat. (Szíveskedjen csatolni a nyertes pályázók és támogatottak listáját.)
- Hogyan működött/működik a keretmegállapodásban rögzített Országos Roma Önkormányzattal kialakítandó együttműködési rendszer az Alapkezelő közreműködésével előkészített és lebonyolított esélyegyenlőségi és roma integrációs foglalkoztatási pályázatok és támogatások esetében? Kérem, hogy konkrétan, időrendben sorolják fel azokat a pályázatokat, támogatásokat, amelyek tervezésébe, előkészítésébe, programindításába, majd ellenőrzésébe, monitorozásába az Országos Roma Önkormányzatot ténylegesen bevonták. Milyen problémák és nehézségek merültek fel az együttműködési jogosítványok gyakorlása során? Kérem, hogy szíveskedjen jelezni, hogy az összeférhetlenségi szabályok betartását milyen formában biztosították?
- Érkezett-e bármiféle panasz az esélyegyenlőségi és roma integrációs foglalkoztatási pályázatok és támogatások előkészítésével, kiírásával, lebonyolításával vagy esetlegesen a benyújtott pályázat elutasításával kapcsolatban. Ha igen, milyen intézkedéseket kezdeményeztek azok orvoslása érdekében?

IV. Az Országos Roma Önkormányzattól a következő kérdésekre vártam választ:

- Hogyan jellemezhető a Magyarországon élő roma lakosság munkaerő-piaci helyzete, milyen tendenciákat mutat körükben 2012-ben a foglalkoztatottság és a munkanélküliség az elmúlt évekhez képest?
- A közfoglalkoztatottak (a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultként vagy álláskeresőként vagy rehabilitációs ellátásban részesülőként közfoglalkoztatottá válók) között tudomása és a rendelkezésére álló adatok szerint mekkora a roma származású lakosok aránya?
- Léteznek-e olyan közfoglalkoztatási programok, amelyeket kizárólagosan roma származású személyek részére szerveztek/szerveznek? Ha igen, akkor kérem, szíveskedjen értékelni azokat.
- Vannak-e/terveznek-e olyan országos közfoglalkoztatási programok(at), amelyeket az ORÖ kezdeményezésére szerveztek meg a roma lakosság részére, ha igen, szíveskedjen bemutatni és értékelni azokat.
- Tudomása szerint országos szinten hány települési cigány nemzetiségi önkormányzat vált közfoglalkoztatóvá? A nemzetiségi önkormányzatok milyen típusú támogatás felhasználásával szerveztek közfoglalkoztatási programokat? A megkötött megállapodások szerint általában meddig tartanak ezek a programok, és hány főt alkalmaznak az egyes programok keretében? A programokban csak roma származású személyeket alkalmaznak vagy nem roma származásúakat is?
- Ha nem működnek speciális roma közfoglalkoztatási programok, véleménye szerint mi lehet ennek az oka?
- Van-e tudomása olyan térségekről, ahol bizonyos közfoglalkoztatási programokban szinte kizárólagosan roma származású emberek dolgoznak szemben más, a településen/kistérségben párhuzamosan megvalósuló programokkal? Mi lehet ennek az oka, felmerül-e a hátrányos megkülönböztetés gyanúja az ilyen módon szervezett programokkal összefüggésben?
- Megítélése szerint a közfoglalkoztatási eszközök mennyiben alkalmasak a cigány lakosok tényleges munkaerő-piaci integrációjára? Kérem, szíveskedjen kifejteni az ezzel kapcsolatos véleményét.

- Az ORÖ tapasztalata szerint milyen más támogató intézkedések, programok működnek a roma álláskereső legális munkaerőpiacon való megjelenésének elősegítésére?
- Az országos közfoglalkoztatási programok keretében – a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet 6. § (2) bekezdése alapján – a közfoglalkoztatóknak foglalkoztatást elősegítő képzéseket kell szervezniük. Tudomásuk szerint országos közfoglalkoztatási programhoz kapcsolódóan mindeztől hány képzést indítottak a hátrányos helyzetű, köztük roma lakosok foglalkoztatásának elősegítésére? Ezek a képzések milyen típusúak, mennyiben segítik elő a roma lakosok tényleges munkaerő-piaci integrációját?
- Van-e tudomásuk arról, hogy 2012-ben hány aktív korúak ellátására jogosult roma lakosnak szüntették meg – a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 36.§ (2) bekezdés e) pontban foglaltak alapján – az ellátását, mert nem rendelkezett az előírt 30 napi közfoglalkoztatással/egyéb foglalkoztatással? Mi a véleményük a jelzett rendelkezésről? Érkezett-e ezzel összefüggésben egyéni vagy roma nemzetiségi önkormányzat által benyújtott panasz az ORÖ-höz? Ha igen, milyen intézkedéseket kezdeményeztek az ellátatlanok megsegítésére?
- Mi a véleményük a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 33. § (7) bekezdésében megfogalmazott rendelkezésről, amely alapján, figyelemmel a helyi rendeletre, a lakókörnyezet tisztántartásának problémái miatt megvonható az aktív korúak ellátása? Rendelkeznek-e adattal arra vonatkozóan, hogy országos szinten hány roma lakostól vonták meg a foglalkoztatást helyettesítő támogatást vagy a rendszeres szociális segélyt a lakókörnyezet rendezettségének valamely hiányossága miatt? Érkezett-e ezzel összefüggésben egyéni vagy roma nemzetiségi önkormányzat által benyújtott panasz az ORÖ-höz? Ha igen, milyen intézkedéseket kezdeményeztek az ellátatlanok megsegítésére?
- Tapasztalataik szerint az ellátások megvonását követően mennyi idő elteltével és milyen feltételek teljesülése esetén kerülhet sor a támogatás újbóli megállapítására?

A Kormány és az Országos Roma Önkormányzat keretmegállapodásának foglalkoztatással összefüggő vállalásaival, illetve a keretmegállapodásban foglalt számszerűsíthető célkitűzések elérése érdekében kidolgozott részletes intézkedési tervről szóló 1338/2011. (X.14.) Korm. határozat végrehajtásával kapcsolatos kérdések:

- *A keretmegállapodásban rögzítették az együtdöntési rendszer célkitűzései rész 2. pontjában: a Kormány az együtdöntési rendszert többek között a foglalkoztatás bővítését célzó fejlesztési programok és a foglalkoztatási támogatások terén is kialakítja annak érdekében, hogy az Országos Roma Önkormányzat mint roma érdekképviselő biztosítani tudja, hogy ezekben a programokban kellő arányban vegyenek részt hátrányos helyzetű, mélyszegénységben élő roma és nem roma személyek.*
A megkötött megállapodás óta az ORÖ tapasztalata szerint a Kormány milyen konkrét intézkedéseket tett a foglalkozáspolitikai területén a szükséges esélykiegyenlítés megteremtése érdekében? Kérem, hogy időrendben sorolja fel és értékelje a Kormány e területen 2012-ben megtett támogató intézkedéseit.
- *A keretmegállapodásban a felek közös célként határozták meg, hogy 2015-ig támogatják 100 000 munkanélküli roma foglalkoztatásba történő bevonását. (Az 1338/2011. (X.14.) Korm. határozat 1. pontjában is rögzítették: A tervezett számszerűsített adatokat és a romák felzárkózására jutó forrásrész tervezett arányát a programok indításakor megküldik a közigazgatási és igazságügyi miniszternek, valamint az ORÖ-nak.)* Mindeztől hány Kormány milyen intézkedéseket tett a feladat végrehajtása érdekében? Sorolja fel és értékelje azokat a programokat, amelyek a keretmegállapodás e pontjához kapcsolódóan indultak. Hányszor és pontosan milyen adatokat küldtek meg a programok indításakor? Eddig, az ORÖ részére megküldött adatok alapján, összesítve és programonként felsorolva, mekkora összegű forrást fordítottak a roma lakosok munkaerő-piaci integrációjára, hány roma származású munkavállalót vontak be a legális munkaerő-piacra és hány személyt alkalmaztak közfoglalkoztatottként? Hogyan értékelik az eddigi eredményeket, milyen problémákról értesültek, azok megoldása érdekében milyen intézkedéseket kezdeményeztek a Kormánytól?
- *A keretmegállapodás azt is rögzítette, hogy a Széll Kálmán Tervhez igazodva a Kormány és az ORÖ az együtdöntési rendszert elsődlegesen a foglalkoztatathatóság fejlesztése, a munkaerőpiacra való belépés ösztönzése, a komplex munkaerő-piaci, a hátrányos helyzetűek foglalkoztatását elősegítő programok tekintetében tervezési, programindítási, ellenőrzési és monitorozási rendszer formájában valósítja meg, figyelembe véve a jogszabályi hátteret.*
(Az 1338/2011. (X.14.) Korm. határozat 3. pontjában azt rögzítették, hogy az ORÖ rész vehet a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumon keresztül az együtdöntési mechanizmus keretében a monitoring bizottságok munkájában, a pályázati kiírások előkészítésében és a döntés-előkészítésben az összeférhetetlenségi szabályok betartásával.) A keretmegállapodás megkötése óta a Kormány milyen intézkedéseket tett a jelzett feladat megvalósítása érdekében? Kérem, hogy konkrétan, időrendben sorolják fel azokat a programokat, amelyekbe az Országos Roma Önkormányzatot ténylegesen bevonták. Ezek alapján hogyan értékelik az együtdöntési mechanizmus működését a foglalkoztatási/közfoglalkoztatási területen? Az összeférhetetlenségi szabályok betartását milyen formában biztosították, hány esetben kellett erre hivatkozva más személyt kijelölni az adott feladat ellátására?

- *A Kormány vállalta, hogy az állami beruházásokhoz kapcsolódó közbeszerzéseken kötelező jelleggel előírja a munkaképes korú, elsősorban a beruházás térségében élő inaktívak foglalkoztatásának elsőbbségét, és biztosítja felkészítésüket a foglalkoztatásba való bekapcsolódásra, nem veszélyeztetve a térségben dolgozó aktív keresők foglalkoztatását. Ennek érdekében az Új Széchenyi Terv keretében a romákat foglalkoztató vállalkozásoknak kiemelt támogatást nyújt. A keretmegállapodás megkötése óta a Kormány ténylegesen milyen intézkedéseket tett a jelzett feladat megvalósítása érdekében? Az ORÖ tudomása szerint melyek azok az állami beruházások, amelyekben a közbeszerzések során az inaktívok foglalkoztatásának elsőbbségét biztosítottak? Ezek keretében hány roma lakost és milyen minőségben vettek be a munkaerőpiacra? Hogyan értékeli a jelzett feladat eddigi megvalósítását?*
- *Az 1338/2011. (X.14.) Korm. határozat 2. pontjában azt rögzítették, hogy a részletes intézkedési tervben meghatározott beavatkozási területeknek és programoknak vállalt indikátoroknak megfelelően a végrehajtásért felelősként megjelölt miniszterek a bevont személyek számáról, illetve a program eredmény- és hatásindikátorairól, a roma személyek létszámáról legalább évente adatot szolgáltatnak a közigazgatási és igazságügyi miniszternek, valamint az ORÖ-nak. A határidőt úgy határozták meg, hogy folyamatosan, de legalább minden év február 28-ig beszámolnak az előző év adatairól. Kaptak-e bármiféle tájékoztatást a foglalkoztatási terület időirányos adatairól, ha igen, hogyan értékeli azokat?*

A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáról, valamint végrehajtásának a 2012–2014. évekre szóló kormányzati intézkedési tervéről szóló 1430/2011. (XII. 13.) Korm. határozat végrehajtásával kapcsolatos kérdések:

A Kormány 2011 decemberében a jelzett kormányhatározat mellékletében meghatározta a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégia végrehajtásának a 2012–2014. évekre szóló kormányzati intézkedési tervét. Ennek III. fejezetében található a foglalkoztatással, képzéssel összefüggő feladatok. A Korm. határozat 4. pontja felhívja az érintett minisztereket, hogy az intézkedési tervben foglalt feladatok végrehajtásáról 2012-től kezdődően évente készítsenek tájékoztatót március 15-ig a közigazgatási és igazságügyi miniszternek.

- *Kapott-e az ORÖ tájékoztatást a foglalkoztatással, képzéssel összefüggő fejezet nyolc feladatának időarányos végrehajtásáról? Amennyiben igen, mi a véleménye azok megvalósításának eredményességéről? Ezek tükrében, megítélése szerint, hogyan változott a leghátrányosabb társadalmi helyzetű csoportok foglalkoztatási helyzete, csökkent vagy növekedett az e rétegekhez tartozó munkanélküliek legális munkaerőpiacra történő visszakerülésének az esélye?*

V. A területi roma nemzetiségi önkormányzatoknak/civil szervezeteknek a következő kérdéseket tettem fel:

- *Hogyan jellemezhető a Magyarországon élő roma lakosság munkaerő-piaci helyzete, milyen tendenciákat mutat körükben 2012-ben a foglalkoztatottság és a munkanélküliség az elmúlt évekhez képest? A megyében tapasztalható körülmények mennyiben térnek el ettől?*
- *A megyében a közfoglalkoztatottak (a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosultként vagy álláskeresőként vagy rehabilitációs ellátásban részesülőként közfoglalkoztatottá válók) között becslése szerint mekkora a roma származású lakosok aránya?*
- *Léteznek-e olyan helyi vagy kistérségi közfoglalkoztatási programok a megyében, amelyeket a közfoglalkoztatók kizárólagosan roma származású személyek részére szerveztek/szerveznek? Ha igen, akkor kérem, szíveskedjen értékelni azokat. Álláspontja szerint szükséges-e a roma lakosok számára önálló közfoglalkoztatási programokat szervezni? Kérem, hogy szíveskedjen indokolni a véleményét.*
- *Tudomása szerint megyei szinten hány települési cigány/roma nemzetiségi önkormányzat vált közfoglalkoztatóvá? A nemzetiségi önkormányzatok milyen típusú támogatás felhasználásával szerveztek közfoglalkoztatási programokat? A megkötött megállapodások szerint általában meddig tartanak ezek a programok és hány főt alkalmaznak az egyes programok keretében? A programokban csak roma származású személyeket alkalmaznak vagy nem roma származásúakat is?*
- *Van-e tudomása olyan településekről a térségükben, ahol bizonyos közfoglalkoztatási programokban szinte kizárólagosan roma származású emberek dolgoznak szemben más, a településen/kistérségben párhuzamosan megvalósuló programokkal? Mi lehet ennek az oka, felmerül-e a hátrányos megkülönböztetés gyanúja az ilyen módon szervezett programokkal összefüggésben?*
- *Megítélése szerint megyei szinten a közfoglalkoztatási eszközök mennyiben alkalmasak a cigány lakosok tényleges munkaerő-piaci integrációjára? Kérem, szíveskedjen kifejtetni az ezzel kapcsolatos véleményét.*
- *Tapasztalatai szerint helyi és kistérségi szinten milyen más támogató intézkedések, programok működnek a roma álláskeresők legális munkaerőpiacon való megjelenésének elősegítésére?*
- *Az országos közfoglalkoztatási programok keretében – a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet 6. § (2) bekezdése alapján – a közfoglalkoztatóknak foglalkoztatást elősegítő képzéseket kell szervezniük. Tudomása szerint a térségükben – az országos közfoglalkoztatási programhoz kapcsolódóan – indítottak-e képzéseket? Ha igen, milyen típusú képzésekről van szó, azok mennyiben segítik elő a hátrányos helyzetű, köztük roma lakosok tényleges munkaerő-piaci integrációját?*
- *Van-e tudomása arról, hogy 2012-ben hány aktív korúak ellátására jogosult roma lakosnak szüntették meg – a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 36.§ (2) bekezdés e) pontjában*

- foglaltak alapján – az ellátását Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, mert nem rendelkezett az előírt 30 napi közfoglalkoztatással/egyéb foglalkoztatással? Mi a véleménye a jelzett rendelkezésről?
- Mi a véleménye a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 33. § (7) bekezdésében megfogalmazott rendelkezésről, amely alapján, figyelemmel a helyi rendeletre, a lakókörnyezet tisztántartásának problémái miatt megvonható az aktív korúak ellátása? Rendelkeznek-e adattal arra vonatkozóan, hogy megyei szinten hány roma lakostól vonták meg a foglalkoztatást helyettesítő támogatást vagy a rendszeres szociális segélyt a lakókörnyezet rendezettségének valamely hiányossága miatt?
 - Ismeri-e a Kormány és az Országos Roma Önkormányzat keretmegállapodásának foglalkoztatással összefüggő vállalásait? Ha igen, tudomása szerint ennek keretében – az esélykiegyenlítés érdekében – milyen programok indultak megyében?
 - A Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáról, valamint végrehajtásának a 2012–2014. évekre szóló kormányzati intézkedési tervéről szóló 1430/2011. (XII. 13.) Korm. határozat III. fejezete rögzítette a foglalkoztatással, képzéssel összefüggő feladatokat. Tudomása szerint ennek keretében, e feladatokhoz kapcsolódóan indultak-e foglalkoztatási, közfoglalkoztatási programok a megyében? Amennyiben igen, mi a véleménye azok megvalósításnak eredményességéről? Ezek tükrében, megítélése szerint, hogyan változott a leghátrányosabb társadalmi helyzetű csoportok foglalkoztatási helyzete, csökkent-e vagy növekedett az e rétegekhez tartozó munkanélküliek legális munkaerőpiacra történő visszakörülésének az esélye?
 - Érkezett-e bármiféle panasz a területi roma önkormányzathoz a roma nemzetiségi önkormányzatoktól vagy az érintett személyektől a közfoglalkoztatási programok szervezésével, működésével összefüggésben? Ha igen, mi ezek lényege, és mely szervezetekhez fordultak, milyen intézkedéseket kezdeményeztek azok orvoslása érdekében?

VI. A szakértőktől a következő kérdésekre vártam választ:

- Hogyan jellemezhető a Magyarországon élő roma lakosság munkaerő-piaci helyzete, milyen tendenciákat mutat körükben 2012-ben a foglalkoztatottság és a munkanélküliség az elmúlt évekhez képest?
- A közfoglalkoztatottak között becslése, illetve a rendelkezésére álló adatok alapján mekkora a roma származású lakosok aránya?
- Álláspontja szerint szükséges-e a roma lakosok számára önálló, elkülönített közfoglalkoztatási programokat szervezni vagy az integrált közfoglalkoztatási programok indítása a célravezetőbb?
- Megítélése szerint a közfoglalkoztatási eszközök mennyiben alkalmasak a cigány lakosok tényleges munkaerő-piaci integrációjára?
- Tapasztalatai és rendelkezésére álló kutatási adatok szerint ténylegesen milyen más támogató intézkedések, programok működnek a roma álláskereső legális munkaerőpiacon való megjelenésének elősegítésére?
- Mi a véleménye, a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 36.§ (2) bekezdés e) pontjában megfogalmazott rendelkezésről, mely szerint 2012-ben az aktív korúak ellátására jogosult lakosok ellátását meg kellett szüntetni, ha 2011-ben nem rendelkeztek az előírt 30 napi közfoglalkoztatással/egyéb foglalkoztatással? Megítélése szerint milyen arányban érintheti ez a roma lakosokat?
- Mi a véleménye a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény 33. § (7) bekezdésében megfogalmazott rendelkezésről, amely alapján, figyelemmel a helyi rendeletre, a lakókörnyezet tisztántartásának problémái miatt megvonható az aktív korúak ellátása? Megítélése szerint milyen arányban érintheti ez a roma lakosokat?
- Mi a véleménye a Kormány és az Országos Roma Önkormányzat keretmegállapodásának foglalkoztatással összefüggő vállalásairól, illetve a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási Stratégiáról, valamint végrehajtásának a 2012–2014. évekre szóló kormányzati intézkedési tervéről szóló 1430/2011. (XII. 13.) Korm. határozat III. fejezetéről, amelyben a foglalkoztatással, képzéssel összefüggő feladatokat rögzítették? Ezek tükrében, megítélése szerint, hogyan változott/változhat a leghátrányosabb társadalmi helyzetű csoportok foglalkoztatási helyzete, csökkent-e vagy növekedett az e rétegekhez tartozó munkanélküliek legális munkaerőpiacra történő visszakörülésének az esélye?
- Tudomása szerint 2011-ben és 2012-ben folytak-e olyan kutatások, készültek-e olyan tanulmányok, amelyek az új közfoglalkoztatási rendszer működését vizsgálták, elemezték, kiemelt figyelemmel a roma lakosok munkaerő-piaci helyzetére? Kérem, hogy a tanulmányok elérhetőségéről is szíveskedjen tájékoztatni.

Melléklet 2: Lábjegyzet

¹ Ld: AJB-4162/2012 számú ombudsmani jelentés

² Kemény István – Janky Béla 2003. A cigányok foglalkoztatottságáról és jövedelmi viszonyairól a 2003. évi országos cigánykutatás alapján In: Esély 2003/6.

³ Lásd: Feischmidt Margit (2010) szerk. Etnicitás. Különbségteremtő társadalom. Budapest, Gondolat, MTA Kisebbségkutató Intézet; Virág Tünde (2010) Kirekesztve. Falusi gettók az ország peremén, Budapest, Akadémiai Kiadó; Pásztor István Zoltán – Dr. Pénzes János (2012) „Foglalkoztatási krízis és jövedelmi

periferizálódás Észak-kelet Magyarországon a roma népesség arányainak tükrében.” In: Területi Statisztika, 2012. július; Szegegy- és cigánytelepek, városi szegregátumok területi elhelyezkedésének és infrastrukturális állapotának elemzése, Ecotrend Bt. 2010.

⁴ Kertesi Gábor: A társadalom peremén: Romák a munkaerőpiacon és az iskolában. Budapest, 2005, Osiris Kiadó

⁵ A településen a roma lakosság aránya kb. 10 – 12%, a romák 85%-a szegregált lakókörnyezetben élt. A település 2002-ben megválasztott új – azóta már harmadik ciklusát töltő – polgármestere az "apró lépések" stratégiáját választotta a romák felzárkóztatása, integrációja terén. Az önkormányzat 2008-ban a Telepfelszámolási program keretében egyebek mellett megszüntette a hagyományos telepet, az ott élőket integrált lakókörnyezetben helyezte el, a "CS" lakások utcáiban közutakat épített ki, később aszfalttal látta azokat el, csakúgy, mint korábban az addig sártengerrel körülvett "szocpolos" utcát is. A Telepfelszámolási programmal párhuzamosan megvalósított képzési, foglalkoztatási programba nem roma munkanélkülieket is bevontak. Az itt végzett roma és nem roma emberek egy részét az önkormányzat intézményeiben alkalmazták – iskola, óvoda, konyha, orvosi rendelő – illetve a férfiak számára az óvoda teljes felújítása során biztosítottak munkát, annak végeztével karbantartói, pedellusi státuszban alkalmazták őket. A tudatos foglalkoztatási stratégiának köszönhetően teljességgel természetessé vált, hogy cigány munkavállalók dolgoznak ezekben az intézményekben, foglalkoztatási jogviszonyuk több esetben is – a lehetőségek keretein belül – véglegesítetté vált, azonban jellemzően továbbra is a közfoglalkoztatás keretein belül megvalósítható.

⁶ Köllő János & Scharle Ágota: A közcélú foglalkoztatás kibővülésének hatása a tartós munkanélküliségre. In: Fazekas Károly – Kézdi Gábor (szerk.): *Munkaerőpiaci Tükör, 2011.* 145-161.

⁷ Részletesebben lásd AJB-4162/2012 számú ombudsmani jelentés 33-37. oldal

⁸ Részletesebben lásd AJB-4162/2012 számú ombudsmani jelentés 37-39. oldal

⁹ Vö. 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991,

¹⁰ Vö. 44/B/1993. AB határozat.

¹¹ Lásd OBH-2972/2008. számú jelentés.

¹² 9/1990. (IV.25.) AB határozat

¹³ Kovács Kriszta: A támogató különbségtétel és az Alkotmány. http://www.mjsz.uni-miskolc.hu/200902/3_kovackriszta.pdf

¹⁴ Az intézményes diszkrimináció fogalma 1999-ben az angol jogirodalomban jelent meg, egy fekete fiatalember meggyilkolása ügyében folytatott nyomozás kapcsán (ún. Stephen Lawrence – ügy). Ennek lényege, hogy a rasszizmus gyakran nem egyéni magatartásokban, hanem szervezetek működésében, belső struktúrájában rejlik. Sir William McPherson of Cluny: The Stephen Lawrence Inquiry. Report of an inquiry. (Presented to Parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty) February 1999 - www.archive.official-documents.co.uk

¹⁵ Ld! AJB-4162/2012 számú jelentés 4. és 7. oldala; Jászkarajenő

AJB-5360/2012

A fogyatékossgal élők munkakörülményei

Előadók: dr. Kozicz Ágnes
dr. Ottrok Viktória

Az eljárás megindítása

A 2012. évben indított „A Munka Méltósága” című munkajogi projekt keretében a *fogyatékossgal élők foglalkoztatási helyzetével, lehetőségeivel kapcsolatban átfogó* vizsgálatot folytattam. Ennek során áttekintettem a fogyatékossgal élők esélyegyenlőségét előmozdító hazai szabályozást és gyakorlatot; de eljárásom kiterjedt arra is, hogy mennyiben érvényesülnek Magyarországon az ENSZ Egyezményben¹ előírt követelmények a munkavállalás, munkavégzés területén. A vizsgálat célja a fogyatékossgal élők munkavállalási lehetőségeinek, a munkaerőpiacon „versenyképes” tudású fogyatékossgal élők munkáltatásának feltérképezése volt.

Jelen vizsgálat a munka világába már bekerült fogyatékossgal élők foglalkoztatási helyzetét, a foglalkoztatás körülményeit vizsgálja, különös tekintettel az ENSZ Egyezményben megfogalmazott méltányos és kedvező munkafeltételekhez való jog érvényesülésére, a munkáltatóknak a biztonságos és egészséges munkakörülmények biztosítására vonatkozó kötelezettségére, illetve a fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvényben is megfogalmazott ésszerű alkalmazkodás és az egyetemes tervezés megvalósulására.

A vizsgálat célja a fogyatékossgal élőket foglalkoztató munkáltatók és a foglalkoztatás körülményeinek, így az ésszerű alkalmazkodás feltételeinek vizsgálata is, illetve a munkaügyi és munkavédelmi felügyelőségek ellenőrzési gyakorlata és jogszabályi hátterének feltérképezése.

A fentiekre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból átfogó vizsgálatot indítottam. A vizsgálat során az Ajbt. 21. §-a alapján tájékoztatást kértem valamennyi kormányhivatal munkaügyi és munkavédelmi felügyelőségétől, a Nemzeti Munkaügyi Hivaltól, az Egyenlő Bánásmód Hatóságtól, „Fogyatékossgal-barát munkahely” elismerésben részesült munkáltatóktól, a Védett Szervezetek Országos Szövetségétől, és a Magyarországi Akkreditált Munkáltatók Országos Érdekvédelmi Szövetségétől.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- *A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog* Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”
- *A nemzetközi jogi kötelezettségek és a belső jog összhangja* Alaptörvény Q) cikk (2)-(3) bekezdés (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. (3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.
- *Emberi méltósághoz való jog* Alaptörvény II. cikk „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”
- *Hátrányos megkülönböztetés tilalma* Alaptörvény XV. cikk (1)-(2)-(5) bekezdés (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. (5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.
- *A munka szabad megválasztásához való jog* Alaptörvény XII. cikk (1)-(2) bekezdés (1) Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. (2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.
- *Fogyatékosággal élők védelme* Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”

Alkalmazott jogszabályok

- A fogyatékosággal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény (Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény)
- Európai Szociális Charta (Magyarországon kihirdette az 1999. évi C. törvény)
- Az Európai Unió Alapjogi Chartája
- A foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78/ EK irányelv
- A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Fit.)
- A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (Mvt.)
- A munkaügyi ellenőrzésről szóló 1996. évi LXXV. törvény (Met.)
- A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.)
- A szociális foglalkoztatás engedélyezéséről és a szociális foglalkoztatási támogatásról szóló 112/2006. (V. 12.) Korm. rendelet
- A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény egyes rendelkezéseinek végrehajtásáról szóló 5/1993. (XII. 26.) MüM rendelet (Müm. rendelet)
- A foglalkozás-egészségügyi szolgáltatásról szóló 27/1995. (VII. 25.) NM rendelet
- A munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet
- A munkahelyek munkavédelmi követelményeinek minimális szintjéről szóló 31/2002. (II. 8.) SzCsM-EüM együttes rendelet
- Az építési munkahelyeken és az építési folyamatok során megvalósítandó minimális munkavédelmi követelményekről szóló 41/2002. (II. 20.) SzCsM-EüM együttes rendelet
- 10/2006. (II. 16.) OGY határozat az új Országos Fogyatékosügyi Programról

A vizsgálat módszere

Jelen vizsgálat a munka világába már bekerült fogyatékosággal élők foglalkoztatási helyzetét, a foglalkoztatás körülményeit vizsgálja, különös tekintettel az ENSZ Egyezményben megfogalmazott méltányos és kedvező munkafeltételekhez való jog érvényesülésére, a munkáltatóknak a biztonságos és egészséges munkakörülmények biztosítására vonatkozó kötelezettségére.

Jelenleg kb. 1153 akkreditált munkáltatónál, kb. 24.400 fő megváltozott munkaképességű személyt foglalkoztatnak országos szinten.² Tekintettel azonban arra, hogy vizsgálatom a fogyatékosággal élő személyek munkakörülményeinek feltérképezésére irányult, kiemelt figyelmet fordítottam a Salva Vita Alapítvány által „Fogyatékoság-barát munkahely elismerésben” részesített munkáltatókra.

A „Fogyatékoság-barát munkahely elismerés” bevezetésének koncepcióját a Salva Vita Alapítvány dolgozta ki, az Egyesült Királyságban immár 19 éve sikeresen működő „Positive about disability” minősítés tapasztalatainak

beépítésével. Az elismerés célja az álláskereső fogyatékos emberek és a foglalkoztatásukra nyitott munkáltatók egymásra találásának támogatása volt. Sajtóhírekből értesültem arról, hogy 2010 és 2011 évben 9-9 foglalkoztató pályázott eredményesen és részesült a „Fogyatékos-barát munkahely” elismerésben.

A díjazott foglalkoztatók köre tevékenységük (vendéglátás, termelés, kereskedelem) és a gazdasági szektorban elfoglalt pozíciójuk (multinacionális cég, családi vállalkozás) alapján is változatosnak, sokszínűnek mondható, így tudni szerettem volna, hogy ezek a különböző területeken aktív foglalkoztatók miként biztosítják a biztonságos munkakörülményeket a fogyatékosokkal élő munkatársaik számára, milyen munkakörben alkalmazzák őket, milyen külön intézkedéseket hoztak és milyen erőfeszítéseket tettek azért, hogy az egyenlő bánásmód jegyében fogyatékosokkal élő embertársaik is a munka világának aktív résztvevői lehessenek.

A vizsgálat eredményessége érdekében megkerestem valamennyi megyei kormányhivatal munkaügyi és munkavédelmi felügyelőjét, amelyek az ellenőrzési gyakorlatokról részletesen tájékoztattak. Tájékoztatást kértem továbbá a Nemzeti Munkaügyi Hivaltól, az Egyenlő Bánásmód Hatóságtól, a Salva Vita Alapítványtól, a Magyarországi Akkreditált Munkáltatók Országos Érdekvédelmi Szövetségétől, a Védett Szervezetek Országos Szövetségétől, valamint a Salva Vita Alapítvány által „Fogyatékos-barát munkahely” elismerésben részesített munkáltatóktól, így a Tesco Global Áruházak Zrt vezérigazgatójától, Teljes Életért Nonprofit Közhasznú Kft. vezérigazgatójától, Bababirodalom Bölcsőde és Szolgáltató Központtól, Grundfos Magyarország Gyártó Kft. igazgatójától, IBM Magyarországi Kft. vezérigazgatójától, Interplán Kereskedelmi és Szolgáltató Kft. igazgatójától, McDonald's Magyarországi Étterem Hálózat Kft. igazgatójától, Provident Pénzügyi Zrt. vezérigazgatójától, a Hotel Panda Kft. igazgatójától, Macher Gépészeti és Elektronikai Kft. igazgatójától, Esélyt a hátrányos helyzetű embereknek Alapítvány elnökétől, Budapest Főváros XVIII. kerület Rákosmente Önkormányzatától, a Baumax Magyarország Zrt. igazgatójától, az Auchan Magyarország Kft. vezérigazgatójától, a Johnson Controls Mezőlak Kft. igazgatójától, a Spar Magyarország Kft. igazgatójától, a Szegedi SZEFO Fonalfeldolgozó Zrt. vezérigazgatójától, és a SZRT-SERVICE Üzemeltető és Oktatási Kft. igazgatójától.

A megállapított tényállás

A Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójához, valamint a munkaügyi és munkavédelmi felügyelőségekhez a következő kérdéseket intéztem:

- Milyen gyakorisággal folytatnak ellenőrzést a felügyelőségek a fogyatékosokkal élőket foglalkoztató (védett, illetve nyílt munkaerőpiacon működő) munkáltatóknál?
- Az ellenőrzések jellemzően hivatalból vagy kérelemre történnek?
- A felügyelőségek rendelkeznek-e kidolgozott stratégiával a fogyatékosokkal élők foglalkoztatására vonatkozó munkavédelmi előírások betartásának ellenőrzésére?
- Milyen általános és speciális munkavédelmi előírások vonatkoznak a fogyatékosokkal élő személyek munkavégzésére?
- Az elmúlt három évben a felügyelőségek hány olyan munkahelyet ellenőriztek, ahol fogyatékosokkal élő személyeket alkalmaznak? Ezen ellenőrzések során milyen intézkedésre került sor?
- Végez-e a felügyelőségeken kívül más szerv (pl. minisztérium) kifejezetten a fogyatékosokkal élő személyeket foglalkoztató munkáltatókra, munkahelyekre irányuló célvizsgálatokat, ellenőrzéseket?
- A felügyelőségek tapasztalata szerint a munkáltatók mennyiben tesznek eleget a munkavégzés – jogszabály által meghatározott – személyi és tárgyi feltételeire vonatkozó előírásainak?

A munkáltatóknak a következő kérdéseket tettem fel:

- Hány fogyatékosokkal élő személyt foglalkoztatnak, mióta és milyen munkakörben?
- A fogyatékosokkal élő alkalmazottaik milyen fogyatékosági csoporthoz tartoznak?
- Az általuk betöltött munkakör megfelel-e a végzettségüknek?
- Miként kerülnek betöltésre a fogyatékosokkal élő munkavállalók számára kiírt, illetve fenntartott álláshelyek? Önálló hirdetés útján, vagy munkaügyi központ, illetve civil szervezet közreműködésével?
- Mi motiválja a társaság vezetőségét fogyatékosokkal élő személyek foglalkoztatását illetően?
- Tettek-e, illetve tesznek-e bármilyen intézkedést annak érdekében, hogy eleget tegyenek a fogyatékosokkal élő személyek munkavégzését elősegítő ésszerű alkalmazkodás követelményének? Amennyiben igen, igénybe vettek-e a központi költségvetésből származó támogatást?
- Milyen általános és speciális munkavédelmi előírások vonatkoznak a fogyatékosokkal élő személyek munkavégzésére?
- Az elmúlt három évben volt-e munkavédelmi és munkaügyi felügyelői ellenőrzés valamely munkahelyen? Ezen ellenőrzések során milyen intézkedésre került sor?
- Tapasztalata szerint a társaságnál foglalkoztatott fogyatékosokkal élő személyek beilleszkedése eredményes-e?

A válaszok egyes kérdésekre adott rövid tartalmát összegezve, az egyes pontoknál részletezem.

1. Fogyatékosokkal élő személyek a munka világában

1.1. A Fogyatékos-barát munkahely elismerés

A *Salva Vita Alapítvány* 2012-ben készített vizsgálata során kilenc magyar, illetve multinacionális nagyvállalat HR vezetőjével, illetve szakemberével készített interjúkat, valamint dokumentum-elemzéseket végeztek. A vizsgálat célja az volt, hogy azonosítsák azokat a tényezőket, amelyek befolyásolják a nagyvállalatok megváltozott munkaképességű munkavállalókra vonatkozó foglalkoztatási stratégiáját, politikáját és gyakorlatát, valamint gyakorlatuk sikerességét.

A vizsgálat szerint a szervezetek megváltozott munkaképességű munkavállalókra vonatkozó foglalkoztatási gyakorlatát a következő tényezők befolyásolják:

A rehabilitációs hozzájárulás befizetési kötelezettsége: Azok a vállalatok, amelyeknél ez jelentős tényező, gyorsabban és hatékonyabban reagálnak a célcsoport foglalkoztatásának bővítési igényére. Azok a vállalatok, amelyeknél ez kevésbé jelentős, kevésbé vállalják a célcsoport foglalkoztatását, mivel ez szerintük üzleti folyamataikat veszélyeztetheti.

A HR politika (személyzeti politika) hogyan értelmezi az *esélyegyenlőség kérdését* a felvétel során. Amennyiben a szervezet előnyben részesítést alkalmaz – p1. kijelöl munkaköröket, amelyeket megváltozott munkaképességű munkavállalókkal kíván betölteni – valószínűbb a magasabb foglalkoztatási szint elérése.

A vállalat munkaköri struktúrája, illetve ennek változtatására van-e hajlandóság: Azok a szervezetek, amelyeknek munkakörei magasan kvalifikált munkavállalókat igényelnek, nehezebb helyzetben vannak. Viszont a kereskedelem vagy a vendéglátás területe számos olyan egyszerű, betanított jellegű munkakört ölel fel, amelyek alacsonyabb iskolázottságú munkavállalók által is könnyen betölthetőek. A magasan kvalifikált adminisztratív munkakörök felölő szervezetek esetén komolyabb szervezeti átvilágítást igényel az egyszerűbb, adminisztratív feladatok leválasztásából képzett munkakörök kialakítása.

Az anyavállalat vagy tulajdonos számára ez a téma milyen prioritással bír: Az anyavállalat megváltozott munkaképességű munkavállalók integrációja iránti elkötelezettsége jelentős foglalkoztatási motivációt jelent a szervezetek számára.

Az anyagi erőforrások: Nem utolsó sorban fontos tényező az is, hogy a szervezetnek milyen anyagi forrásai állnak rendelkezésére, vagy milyen mértékű anyagi erőforrásokat hajlandó bevonni az integráció megvalósítására. Az interjúk során például többször előkerült az akadálymentesítés kérdése – van olyan szervezet, amely teljes körűen képes ezt biztosítani, de a legtöbb szervezet ennek inkább csak a lehetőségét vizsgálja meg, és próbálja a legkisebb ráfordítással járó átalakítást megtenni.

Fogyatékoság-barát munkahely elismerés bevezetésének célja az álláskereső fogyatékos emberek és a foglalkoztatásukra nyitott munkáltatók egymásra találásának támogatása volt. A koncepciót a *Salva Vita Alapítvány* dolgozta ki, az Egyesült Királyságban immár 19 éve sikeresen működő "Positive about disability" minősítés tapasztalatainak beépítésével.

Az elismerés az Európai Minőségmenedzsment Alapítvány (EFQM) Kiválóság Modelljére épül, amelynek alapja a folyamatos javítás. Az elismerést azok a munkáltatók kaphatják meg, akik vállalják, hogy folyamatosan fejlesztik a fogyatékos emberek toborzásával, foglalkoztatásával, megtartásával kapcsolatos gyakorlatukat: Az elismerés megszerzéséhez az alábbi területeken megvalósított, legalább egy fejlesztést szükséges igazolni:

- A szervezet vezetőinek felkészítése a fogyatékos tudatos kezelésére.
- A szervezet munkatársainak felkészítése a fogyatékos emberek befogadására.
- A szervezet fogyatékosá váló dolgozóinak megtartásához irányelvek meghatározása.
- A toborzási folyamat akadálymentesítésének fejlesztése.
- A fogyatékoság-barát munkahely logó használatának beépítése a toborzási folyamatba.
- A fogyatékos emberek toborzását, foglalkoztatását, megtartását, a dolgozók szemléletformálását javító eredmények szisztematikus értékelése.

Az elismerést a Nemzeti Erőforrás Minisztérium, az American Chamber of Commerce in Hungary, a Követség a Kiválóságért Közhasznú Egyesület és a *Salva Vita Alapítvány* közösen adja a pályázati feltételeket sikeresen teljesítő munkáltatóknak. Az elismerés megszerzését követően a munkáltató jogosulttá válik a Fogyatékoság-barát munkahely logó használatára.

A Fogyatékoság-barát munkahely logó – amely használható p1. álláshirdetéseken, honlapokon – azt üzeni a fogyatékos álláskeresőknek, hogy a munkáltató örömmel fogadja jelentkezésüket, és elkötelezett a fogyatékos emberek foglalkoztatása iránt. A logó bevezetése fontos társadalmi szemléletformáló eszköz, mivel azt fejezi ki, hogy a fogyatékos emberek számára pozitív intézkedésekre van szükség hátrányaik leküzdéséhez, egyenlő esélyük biztosításához. Ha lehetőséget kapnak, akkor ők is képesek értékteremtő munkát végezni, ugyanúgy, mint bárki más.

Hazánkban eddig 18 munkáltató teljesítette sikeresen a Fogyatékoság-barát munkahely elismerés pályázati feltételeit.

A 2010. évi díjazottak között volt az Auchan Magyarország Kft., a bauMax Magyarország Kereskedelmi Zrt., az „Esélyt a hátrányos helyzetű embereknek” Alapítvány, a Hotel Panda Kft, a Johnson Controls Mezőlak Kft., a Macher Gépészeti és Elektronikai Kft., a SPAR Magyarország Kereskedelmi Kft., a Szegedi SZEFO Fonalfeldolgozó Zrt. és a SZRT-SERVICE Üzemeltető és Oktatási Kft.. A 2010. évi díjazottak pályázatának megújítása (a középtávú célkitűzések teljesítéséről való beszámolás és Új középtávú célkitűzések meghatározása) folyamatban van.

A 2011. évi díjazottak: Budapest XVIII. kerület Pestszentlőrinc-Pestszentimre Önkormányzata, az ugyancsak XVIII. kerületi Bababirodalom Bölcsőde és Szolgáltató Központ, a Grundfos Magyarország Gyártó Kft., az IBM

Magyarország, az Interplán Kereskedelmi és Szolgáltató Kft, a McDonald's Magyarországi Étterem Hálózat Kft., a Provident Pénzügyi Zrt., a „Teljes Életért” Nonprofit Közhasznú Kft., és a Tesco-Global Áruházak Zrt.

Az elismerésben részesült 18 szervezet rövidtávú célkitűzéseiből kitűnik, hogy 80%-uknál a vezetők vagy dolgozók érzékenyítésével, 50%-uknál kifejezetten a dolgozók érzékenyítésével, 40%-uknál konkrét irányelvek meghatározásával, és 20%-uknál a toborzási folyamat akadálymentesítésével voltak kapcsolatosak a feladatvállalásaik. Sajnos nincsen arra vonatkozó adat, hogy ezek a szervezetek jelenleg pontosan hány fogyatékos személyt foglalkoztatnak. (A pályázásnak egyébként nem feltétele, hogy nagy létszámban foglalkoztassák a célcsoportot.)

2012-ben 12 szervezet nyújtott be érvényes pályázatot, amelynek elbírálása – a díj adományozóiból álló Akkreditációs Bizottság által – folyamatban van:

- XVIII ker. Pestszentlőrinc- Pestszentimre Önkormányzat Egyesített Szociális Központ
- Alko-soft Szolgáltató Bt.
- E.ON Hungária Csoport
- Eötvös Loránd Tudományegyetem Társadalomtudományi Kar
- Eurest Étteremüzemeltető Kft.
- JOB Személyzeti Tanácsadó Kft
- KÜRT Információbiztonsági és Adatmentő Zrt.
- Magyar Posta Zrt.
- Motiváció Mozgássérülteket Segítő Alapítvány
- Nolato Magyarország Ipari és Kereskedelmi Kft. (Mosonmagyaróvár)
- Nyíregyházi Főiskola
- Start Rehabilitációs Foglalkoztató és Intézményei Közhasznú Nonprofit Kft

Eddig egy esetben fordult elő, hogy a pályázó munkáltató nem teljesítette a vállalt rövidtávú fejlesztéseket, így nem kapta meg az elismerést. Itt a munkáltató üzletlánc azért pályázott, mert egyik üzlete nagyon elkötelezett a fogyatékos személyek foglalkoztatása iránt. A beszámoló készítése és a monitorozás során azonban kiderült, hogy a központ hozzáállása nem támogató, és az üzletlánc többi tagjánál nem valósul meg a fogyatékos-barát szemlélet. Így – bár valóban példaértékű a kis vidéki üzlet tevékenysége – a munkáltató nem bizonyult méltónak a Fogyatékos-barát munkahely elismerésre.

Alapítvány több mint 10 éve foglalkozik intenzíven minőségbiztosítással. 2009-ben elnyerték az EFQM (European Foundation for Quality Management) „Elkötelezettség a Kiválóságért” elismerést. Programjaik során folyamatosan alkalmazzák a kérdőíves elégedettség-mérést. Speciális munkaerő- közvetítő szolgáltatásuk – a Támogatott Foglalkoztatás szolgáltatás – keretében időkorlát nélküli utókövetést biztosítanak fogyatékos ügyfelek, családjuk és a szolgáltatást igénybe vevő munkáltatók számára. Az ügyfelek utókövetése két szinten zajlik: egyéni szinten segítő beszélgetések formájában, csoportos szinten pedig a Dolgozók Klubjában. A szolgáltatásba bevont ügyfelek számára Dolgozói Klubokat működtetnek, amelyek célja a csoportos utókövetés, és a munkavállalási tapasztalatok feldolgozása.

A minőségbiztosítás érdekében a Fogyatékos-barát munkahely elismerésben részesült szervezetek körében az elismerés elnyerésétől számított 2 évet követően hatásvizsgálatot végeznek. A 2010 évi nyertesek körében 2012 márciusában készült hatásvizsgálat – a 2011 évi nyertesek hatásvizsgálata jövőre esedékes – amely a logó-használat eddigi eredményeit, hatásait mérte fel. A kiküldött on-line kérdőívet a 9 elismerésben részesült szervezet közül 7 töltötte ki. *Az eredmények szerint a szervezetek 71,4%-a úgy értékeli, hogy nőtt a szervezethez pályázó fogyatékos álláskereső száma a logó bevezetése óta; több fogyatékos jelentkező tudatosan választja az adott szervezetet.*

1.2. A foglalkoztatott fogyatékos-sággal élők száma, munkaköre, a fogyatékos-ság típusa

Az Auchan Magyarország Kft. (a továbbiakban: Auchan) 47 fő megváltozott munkaképességű munkavállalót foglalkoztat különböző munkakörökben (alkalmazott az önkiszolgáló osztályon, biztonsági őr, call center munkatárs, eladó, informatikai munkatárs, karbantartó, pénztár hostess), amelyből 11 hallássérült, 4 munkatárs pedig látássérült.

Amennyiben a munkakör betöltése végzettséghez kötött, minden munkavállaló estében az alkalmazás feltételeként meghatározott végzettséget várják el. A vezetőség célja az, hogy a meglévő munkakörökben foglalkoztassa a fogyatékos-sággal élő személyeket is, természetesen bérezési különbség nélkül.

A bauMax Magyarország Kft. –nél (a továbbiakban: bauMax) a 900 foglalkoztatott közül kb. 40 munkavállaló valamely fogyatékos-sági csoportba – értelmi fogyatékos, látássérült, hallássérült, mozgáskorlátozott – tartozó személy. Egyes munkatársak végzettsége megfelel a betöltött munkakörnek, másokat pedig képzésekkel, betanítással hoznak arra a szintre, amikor már eredményesen el tudja látni feladatát.

Az „Esélyt a hátrányos helyzetű embereknek” Alapítvány 13 fős alkalmazotti létszámából 2 fő látássérült személyt mentálhigiénés asszisztens és masszőr munkakörben foglalkoztat. Az Alapítvány 2007-ben együttműködési megállapodást írt alá egy megváltozott munkaképességű embereket foglalkoztató szervezettel. Az Alapítvány tanító és szociálpedagógus végzettségű mentálhigiénés asszisztense humán szolgáltatást (életvezetési tanácsadás, szociális ügyintézés, családgondozás) és munkaerőpiaci tanácsadást nyújt a szervezet fogyatékos-sággal élő munkavállalói számára. Az Alapítvány a közeljövőben egyesül a Szolnokon működő Kézzenfogva EFÉE Egyesülettel,

aminek következtében a mentálhigiénés asszisztens feladatköre – programszervezés, öngyógyító klub működtetése – is bővülni fog.

Az alapítványnál frissítő masször végzettségű látássérült személy dolgozik masszörként 2009 óta. Tekintettel arra, hogy a rehabilitációs bértámogatásban részesülő munkavállalók létszáma jelenleg nem bővíthető, 2010-ben öt pályázati támogatásból foglalkoztatták napi 4 órában. 2012 januárjától az egyik – korábban bértámogatott – munkavállaló foglalkoztatására bértámogatást már nem vehettek igénybe, így a bértámogatott munkatársak létszámát a masször munkatárssal egészítették ki.

A *Hotel Panda Kft.* (a továbbiakban: Hotel) 2007-ben került családi tulajdonba, ekkor került fel először a tulajdonosokhoz, hogy megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztassanak. 2008. februártól 4 fő megváltozott munkaképességű munkavállaló foglalkoztatott. Ezt követően fokozatosan nőtt a foglalkoztatottak száma, az újonnan alkalmazott munkavállalók kizárólag megváltozott munkaképességű munkavállalók voltak. Az évek alatt a szálloda az összes nagyobb fogyatékosági csoportból foglalkoztatott munkavállalót. A legmagasabb foglalkoztatotti összlétszám 20 fő volt, amelyből 2 nem megváltozott munkaképességű munkavállaló volt. Jelenleg 13 megváltozott és 3 nem megváltozott munkaképességű munkavállaló dolgozik a Hotelben, ebből mozgássérült személyek informatikus, könyvelő, értékesítő, recepciós munkakörben; pszichés, mentális betegek felszolgálóként, recepciósokként, és konyhai kisegítőként; siket munkavállalók szakács, szobaasszony munkakörben, látássérült személyek pedig recepciósokként, illetve masszörként.

A szállodai szolgáltatásokhoz kapcsolódó jellemző munkakörökre (értékesítő és recepciós) kifejezetten ezen a területen végzettséggel rendelkező fogyatékos munkavállalót nem talált a Hotel vezetősége. Ezeket a pozíciókat igyekeztek minimum középfokú, de inkább felsőfokú végzettségű munkavállalókkal betölteni, így ezekben a munkakörökben dolgozó munkavállalók, ha rendelkeznek is felsőfokú végzettséggel, nem a végzettségüknek megfelelő munkakörben dolgoznak. A munkavégzésüket az teszi lehetővé, hogy folyamatos oktatásban és képzésben vesznek részt. Többen érettségivel rendelkeznek. A szakmunkás végzettségű munkavállalók főként fizikai munkát végeznek.

A *Johnson Controls Mezőlak Kft.* jelenleg 25 fogyatékosággal élő munkavállalót foglalkoztat. Számuk folyamatosan változik, valamennyien rehabilitációs folyamat alatt állnak, fogyatékoságuk megítélése is folyamatosan változik és a rehabilitációs időszak mértéke is egyénenként eltérő. A Kft.-nél a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal szakértői bizottságának szakvéleménye alapján megállapított egészségkárosodás mértéke szerint 40-67% mértékű egészségkárosodással élő munkatársak kerültek foglalkoztatásra. A fogyatékosággal élő munkavállalók többsége 2010-óta áll a Kft.-vel munkaviszonyban. Az általuk betöltött munkakör manuális összeszerelő tevékenység, egyedi ritmusban végezhető. Nem a végzettségük, hanem az egészségügyi állapotuk és a munkaegészségügyi alkalmassági vizsgálat szakorvosi véleménye szerint tudnak nekik munkakört kínálni.

A *Macher Gépészeti és Elektronikai Kft.* 4 fő megváltozott munkaképességű személyt foglalkoztat, kábelkonfekcionáló, tolmács, portás és karbantartó munkakörben. A portás és a karbantartó munkakörben alkalmazott munkatársaknak magasabb végzettségük van, mint amelyet a betöltött munkakör megkíván.

A *SPAR Magyarország Kft. –nél* (a továbbiakban: SPAR) jelenleg 293 fő megváltozott munkaképességű munkavállaló dolgozik, munkavállalóink többsége 10-82% közötti fogyatékosággal rendelkezik. Nem vezetnek nyilvántartást arról, hogy mióta foglalkoztatunk megváltozott munkaképességű munkavállalókat, mivel ez már hosszabb időre nyúlik vissza, jellemzően azonban 2009. óta nőtt meg a foglalkoztatotti létszám. Külön munkaköröket nem határoztak meg munkavállalóknak. A foglalkozás egészségügyi orvos munkaköri alkalmassági szakvéleménye alapján az adott munkakör feladatain belül a munkavállalók olyan munkatevékenységeket végeznek, amely az egészségi állapotukban megengedett. Emellett a munkavégzés könnyítéseként rész munkaidőt vezettek be. Kereskedelmi céggként elsősorban bolti értékesítési munkakörökben alkalmaznak fogyatékosággal élőket nagyobb létszámban. Ezekben a munkakörökben 8 általános iskolát végzett vagy szakmunkás végzettségű munkavállalókat foglalkoztatnak többségében.

A *Szegedi SZEFO Zrt.* által alkalmazott modell specifikuma, hogy szemléletében és gyakorlatában is a fogyatékos, illetve megváltozott munkaképességű munkavállalók a társaság humán erőforrásának szerves részét alkotják, és többszörösen motiváltak (pl. a diplomásokat a végzettségüknek megfelelő munkakörben) annak érdekében, hogy az önálló munkavégzési képességük, illetve az export minőségű termelő munkájuk által a foglalkozás rehabilitációjuk eredményessége a lehető legmagasabb szinten kiteljesedjen.

A Társaság foglalkoztatotti létszáma 825 fő, ebből megváltozott munkaképességű 520 fő (63%), fogyatékosággal élő munkavállaló pedig 294 fő (35,6%, illetve 56,5% foglalkoztatási aránnyal bírón). Fogyatékosági csoport szerint 135 fő értelmi fogyatékos, 70 fő érzékszervi fogyatékos (ebből 42 fő siket, 28 fő vak és gyengénlátó), 71 fő mozgáskorlátozott személy, 18 fő halmozottan fogyatékos munkavállalót foglalkoztat a Társaság.³

A Társaság munkavállalóinak száma iskolai végzettség és munkakör alapján:

Iskolai végzettség	Létszám	Munkakör jellege ⁴
Általános iskola 8. évfolyamnál alacsonyabb	17	Háztartási takarító és kisegítő Intézményi takarító és kisegítő Kézi mosó, vasaló

		Jármútakarító Ablaktisztító Egyéb takarító és kiegészítő
Általános iskola 8. évfolyam	159	Villamosberendezés-összeszerelő Kézi csomagoló (pl. bolti pékáru, cukorcsomagoló, tésztacsomagoló, üvegcsomagoló, zsákoló)
Kiegészítő iskola 8. évfolyam	10	Kézi csomagoló (pl. bolti pékáru, cukorcsomagoló, tésztacsomagoló, üvegcsomagoló, zsákoló)
Szaktanácsadó iskola szakmai végzettséggel	67	Textilipari gép kezelője és gyártósor mellett dolgozó
Középiskola érettségivel, szakmai oklevéllel	23	Minőségbiztosítási technikus
Középiskola érettségivel	13	Ruházati gép kezelője és gyártósor mellett dolgozó
Egyetem, főiskola	5	Szoftverfejlesztő Alkalmazásprogramozó Rendszergazda
Együtt	294	

2012. január 1-jétől az *SZRT-SERVICE Kft.* megváltozott munkaképességűeket foglalkoztató karitatív célú sorsjegy árusító hálózata beolvadt a Szerencsejáték Zrt. szervezetébe, így a társaság kezeli a továbbiakban a karitatív hálózat ügyeit. Megkeresésemre a *Szerencsejáték Zrt.* ügyvezetője válaszolt.

Jelenleg 186 fő megváltozott munkaképességű munkavállalója van a Társaságnak, ebből 177 fő dolgozik karitatív sorsjegy árusként a részükre létrehozott sorsjegy értékesítő hálózatban. 110 helyszínen, 72 településen találkozhatnak sorsjegyek értékesítésére szolgáló pultjaikkal, amelyek jellemzően étel- és italüzletek előtereiben helyezkednek el. Az alkalmazottak többsége 2003, 2004 óta dolgozik a hálózatban.

Alapvetően mozgásukban korlátozott személyeket, vagy valamilyen tartós betegségben szenvedőket (szív- és érrendszeri, onkológiai betegségben szenvedők) alkalmaznak. Nem tagjai a hálózatnak vakok és gyengén látók, siketek és nagyot hallók, autisták, illetve értelmi fogyatékosok.

A sorsjegy árus munkakör betöltéséhez előírt iskolai végzettség 8 általános, a megváltozott munkaképességű munkavállalók 60%-ának ez a legmagasabb iskolai végzettsége.

A 8. általánosnál magasabb végzettségű sorsjegy árusoknak – a Társaság belső képzési keretein belül – lehetősége van magasabb iskolai végzettséget igénylő lottózói eladókká válni a szükséges felkészülést és vizsgákat követően. A 2012. januári beolvadást követően 6 fő abszolválta a lottózói alapvizsgát, és jelenleg 3 fő dolgozik lottózói eladóként (a másik 3 fő egyéni élethelyzete miatt visszatért sorsjegy árusnak).

Budapest XVIII. kerületének 49 intézménye közül 16 intézményben jelenleg 34 fő megváltozott munkaképességű ember dolgozik.⁵ Ebből egészségkárosodott 18, fogyatékossgal élő 16 fő, közülük egy dolgozó fogyatékos és egészségkárosodott is. A jogszabályban meghatározott kritériumoknak megfelelően fogyatékosnak számító dolgozója 8 intézménynek van. Ezek javarészt szociális intézmények, de van köztük oktatási és közművelődési intézmény is. A dolgozók között a nők-férfiak aránya megegyezik. A fogyatékossgal élő dolgozók életkori eloszlása viszonylag egyenletes, valamivel többen vannak a foglalkoztatottak között a 20-24, illetve 45-49 év közöttiek.

A fogyatékos alkalmazottak közül 5 fő mozgásában korlátozott, 3 fő látássérült, 3 fő hallássérült, szintén 3 fő értelmi fogyatékos, és 2 fő pedig autista.

Az alkalmazottak általában végzettségi szintjüknek megfelelő munkakörben találhatók, de a betöltött munkakörök nem illeszkednek teljes mértékben a végzettséghez. Négy esetben fordul elő, hogy középfokú végzettség mellett alacsonyabb végzettséggel is betölthető munkakörben, kiegészítő, fizikai alkalmazottként (takarító, konyhai segéd, kerti munkák) dolgoznak a munkavállalók. Ez alól kivétel egy munkavállaló, aki gimnáziumi érettségijéhez kötött irodai, adminisztrátori munkakörén felül bekapcsolódik a szervezet szakmai feladataiba is.

A *Grundfos Magyarország Gyártó Kft.*-nél jelenleg 91 fő megváltozott munkaképességű munkavállaló dolgozik a rehabilitációs részlegeiken. Arról nem rendelkeznek pontos adattal, hogy közülük hány fő fogyatékossgal élő. Mindhárom gyárukban a kezdetektől (Tatabányán 2001 óta, Székesfehérváron 2007 óta) gyártósori operátor munkakörben foglalkoztatják őket, illetve egy fő szellemi munkakörben dolgozik a belső vállalati intranetes portál szerkesztőjeként.

Alkalmazottaik jellemzően hallássérült, mozgáskorlátozott és értelmi fogyatékos csoportokba tartoznak.

Felvételek arra törekednek, hogy mindenkit végzettségének és tapasztalatainak megfelelő munkakörben alkalmazzanak, a Társaság vezetősége minden esetben a fogyatékossgal élő személyek megmaradt képességére épít.

Az IBM Magyarországi Kft. közel 4000 embert foglalkoztat üzleti tanácsadási, üzleti szolgáltatási, mérnöki, szoftver- és hardver szakértői, értékesítési és gyártási területeken. A jelenlegi alkalmazottak között 8 rendelkezik OORSZI határozatban meghatározott fogyatékossgal, ill. állapottal, közülük 7 főnek mozgásszervi fogyatékos, egy fő pedig az autizmus csoportjába tartozó pszichiátriai kórképpel rendelkezik. Több mint 50 fő munkavállaló pedig személyi jövedelemadó alapot csökkentő adókedvezményben részesül.

Valamennyi alkalmazott végzettségének és szakmai tapasztalatának megfelelő munkakörben dolgozik, a szolgáltató centrumon át (helpdesk: IT Associate Specialist) a szoftverfejlesztésig. Munkajogviszonyuk ideje változó, átlagban 3-5 év, de van 10 évnél régebb óta a Társaságnál dolgozó megváltozott munkaképességű munkatárs is. Tapasztalataik alapján ezen munkatársuk esetében a betegségük, ill. állapotuk kezelése miatti távollét ideje nem tér el az átlag hiányzástól, sőt, van olyan, súlyos betegséggel küzdő munkatársunk, aki eddigi munkaviszonya alatt (4 év) még nem volt távollét miatt.

A jelenlegi megváltozott munkaképességű munkavállalók száma nem éri el a rehabilitációs hozzájárulás 5%-os alaplétszámát. Ennek okaként a magas szintű végzettséget (munkatársaink döntő többsége 2-3 diplomával rendelkezik) és több nyelv ismeretét, mint alapkövetelményt jelölik meg. Megoldásként indították el az oktatásfejlesztő és ösztöndíjas programjaikat azért, hogy a fogyatékossgal élők, illetve a hátrányos helyzetű, tehetséges fiatalokat oktatásuk komplex támogatásával segítsék.

A 2001 óta rehabilitációs munkahelyként működő *Interplán Kft.* jelenlegi 65 fő munkavállalói létszámának döntő hányada – hozzávetőlegesen 90%-a – betanított munkás, varrónő és cipőfelsőrész készítő munkakörben alkalmazott megváltozott munkaképességű dolgozó.

A Társaság fogyatékossgal élő dolgozóinak jelentős része – közel 60% – súlyos mozgáskorlátozott munkavállalónak minősül, 30 % pedig egészség károsodott. A Kft dolgozóinak 10%-a nem megváltozott munkaképességű munkavállaló.

A munkavállalók nagy része nem a végzettségének megfelelő munkakörben dolgozik, ugyanis az ORSZI, vagy az NRSZI által kiállított szakvélemény ezt nem teszi lehetővé.

A *McDonald's Kft.* 2006 óta foglalkoztat fogyatékossgal élő személyeket. A Társasággal jelenleg 60 fő – értelmi fogyatékos, valamint hallássérült fogyatékossgai csoportba tartozó – áll munkaviszonyban, akik többnyire vendégtéri éttermi dolgozó munkakörben dolgoznak, kisebb számban konyhai kiegészítőként és irodai alkalmazottként (1 fő) adminisztrációs feladatokat látnak el.

A munkába állás iskolai végzettségre vonatkozó feltétele a 8 általános iskola, ezzel minden alkalmazott rendelkezik. A munkavállalók betanított munkát végeznek, a Társaság ehhez igazítja kiválasztási folyamatait, így a jelentkezők maguk dönthetik el, hogy iskolai végzettségüknek megfelelő-e a Társaság által kínált álláslehetőség.

A *Provident Pénzügyi Zrt.* 2001. évi alapítása óta folyamatosan foglalkoztat megváltozott munkaképességű munkavállalókat. Jelenlegi létszámuk 227 fő, amely a teljes munkavállalói létszám 6%-a. A Társaság megváltozott munkaképességű munkavállalói elsősorban adminisztrációs jellegű munkakörökben (pl. értékesítési képviselő, hitelkoordinátor, ügyfél-tájékoztatási adminisztrátor) töltenek be.

A megváltozott munkaképességű munkavállalók túlnyomórészt autoimmun vagy más olyan betegségben szenvednek, amely erősen befolyásolja elhelyezkedési lehetőségeiket. Mozgásában korlátozott vagy látássérült személyeket egyelőre sajnos – rajtuk kivülálló okokból – nincs lehetőségünk foglalkoztatni, ugyanis az irodaházakban, ahol irodáik találhatóak, csak igen alacsony számban megoldott az akadálymentesítés.

Valamennyi munkavállaló esetében fontosnak tartják, hogy munkakörük a végzettségükhöz igazodjon. Ezen túlmenően a Társaság egyéni belső képzéseket, tréningeket is biztosít munkavállalói számára annak érdekében, hogy a feladataikat sikeresen el tudják látni.

A „*Teljes Életért*” Nonprofit Közhasznú Kft. megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató, kiemelt akkreditációs tanúsítvánnyal rendelkező védett foglalkoztató. A Kft. megalakulásának (1997) első pillanatától kezdve alapfeladatának tekinti a cég a hátrányos helyzetű személyek megsegítését, a munka világába való integrálás által. A 395 fő foglalkoztatott mintegy 95%-a megváltozott munkaképességű személy, akik közül 26 fő látássérült, 8 fő értelmi fogyatékos, 25 fő siket vagy súlyosan nagyothalló, 300 fő mozgásában korlátozott.

A munkavállalók zömében egyszerű manuális, illetve betanított munkát végeznek, de emellett lehetőséget biztosítanak szakképzettséget igénylő munkakörök betöltésére is, így p1. ügyvezető, cégvezető, HR igazgató, gazdasági igazgató, üzemvezető, mérnök, karbantartó, tb ügyintéző, munkaügyi előadó, fejlesztési munkatárs, vámvégintéző-számlázó, könyvelő, belső-ellenőr, szalagvezető, gépi varró, szabász.

A *TESCO-GLOBAL Áruházak Zrt.* (a továbbiakban: Tesco) a Salva Vita Alapítvánnyal történő együttműködés eredményeként 10 fő értelmi fogyatékossgal élő személyt kezdett el foglalkoztatni 2004-ben budapesti áruházakban, a 4M szolgáltató segítségével pedig 2005-ben további 10 főt vettek fel a Zala megyei áruházakba. 2009 év végére már 164 fő megváltozott munkaképességű munkavállalót foglalkoztattunk, országsszerte.

2010-ben létrehozták a Befogadó Közösség elnevezésű programot, amelynek célja, hogy a jogszabályi előírásoknak megfelelően a foglalkoztatotti létszám 5%-ában alkalmazzanak megváltozott munkaképességű munkavállalókat.

2010-ben vonták be a hipermarketeket a Befogadó Közösség programba, és a 2011. év végére az 5%-os kitűzött célt sikerült teljesíteni, vagyis közel 1200 fő megváltozott munkaképességű munkavállalót tart nyilván a Társaság. A létszámuk azóta is 1100-1200 fő között van.

A Társaság annak érdekében, hogy a megmaradt képességeknek megfelelő munkakörökben tudja elhelyezni a munkavállalókat – a civil szervezetekkel együttműködve, és a témában szerzett tapasztalatukra támaszkodva – olyan, speciálisan az ő igényeiknek megfelelő munkaköröket és feladatköröket alakított ki, amelyek fizikailag nem megterhelőek, és nem túlságosan összetettek, így a legtöbb megváltozott munkaképességű munkavállaló eredményesen teljesíti a feladatát. Ennek eredményeként jött létre az újrahazsznosítási munkatárs, és a lejáratú idő kontroller munkakör. Előző az áruházban keletkező fólia, papír hulladék, és a vásárlók által visszahozott göngyöleg és üveg kezeléséért felelős az áruházban, az utóbbi pedig a polcokon lévő termékek lejáratú idejét ellenőrzi a munkája során. Fontos, hogy ezek a feladatok a már meglévő munkakörökből kerültek kiemelésre, vagyis a munka átszervezésére volt szükség ahhoz, hogy az alkalmazást széles körben lehetővé tudják tenni a hipermarketekben.

A Társaság az árufeltöltői (297 fő), pénztárosi (227 fő), lejáratú idő kontrolleri (261 fő), újrahazsznosítási munkatársi (106 fő), és kocsis gyűjtői (41 fő) munkakörben alkalmazza a legtöbb megváltozott munkaképességű munkavállalót.

A fogyatékos munkavállalók közül a siketek a fenti leggyakoribb munkakörökön túl akár pékként (8 fő), de akár tréning asszisztensként (1 fő) is dolgoznak, vagy a központi irodában különböző osztályokon asszisztensi munkakört látnak el (3 fő).

A látássérültek, mozgássérültek, értelmi sérültek szintén a fent felsorolt munkakörökben tudnak elhelyezkedni, ritkább esetben biztonsági operátorként (2 fő), készletasszisztensként (3-4 fő) vagy a személyzeti osztályon, segítő munkatársként (8-10 fő).

A Társaság foglalkoztat mozgássérült, látássérült, hallássérült és értelmi fogyatékos munkavállalókat is. Ezek a munkavállalók kisebb létszámban vannak jelen, mint az egyéb más betegségekkel küzdő megváltozott munkaképességűek (pl. gerincbeteg, rákbeteg, ízületi beteg stb).

A leggyakrabban alkalmazott munkakörökhöz (árufeltöltő, pénztáros, lejáratú idő kontroller, újra hasznosítási munkatárs, kocsis gyűjtő) a jelenlegi jogszabályi előírások szerint nem szükséges speciális végzettség, belső előírásaiknak megfelelően azonban 8 általános iskolai végzettséget várnak el minden munkatárstól. Megváltozott munkaképességű munkavállalók 21,7%-a rendelkezik kereskedelmi végzettséggel, 20,5% 8 osztályt végzett, 9,8% érettségizett, a fennmaradó 48%-uk pedig valamilyen más jellegű végzettséggel rendelkezik (pl. asztalos, géplakatos, gyors- és gépiró, szakács, számítógép kezelő). Összességében elmondható, hogy a munkavállalók közel 52%-a a végzettségének megfelelő munkakört tölt be, amennyiben a 8 általánost, a gimnáziumi érettségit és a kereskedelmi végzettséget annak tekintjük.

A Magyarországi Akkreditált Munkáltatók Országos Érdekvédelmi Szövetsége (a továbbiakban: MAÉSZ) 51 tagszervezeténél kb. 6000 fő megváltozott munkaképességű személyt foglalkoztatnak, akik valamennyi fogyatékosági csoportba besorolhatók.

A foglalkoztatottak munkaköre a végzettségükkel nincsen összhangban. A piaci szerepvállalás kapcsán megjelenő feladatok és az egészségkárosodás paramétereinek összehangolása – sajnos – nem a végzettség függvénye. A foglalkoztatottak döntően betanított segédmunkát, egyszerű, könnyű fizikai, illetve ülő foglalkozású feladatokat látnak el (pl. szerelés, varrás).

A Védett Szervezetek Országos Szövetségéhez (a továbbiakban: VSZOSZ) tartozó 51 rehabilitációs foglalkoztatónál 12.500 fő megváltozott munkaképességű személyt foglalkoztatnak. A megváltozott munkaképességűek 37%-a fogyatékosággal élő személy. A fogyatékos dolgozók között a mozgáskorlátozottak 79%-ban, a siketek és nagyothallók 8%-ban, ezt követően az értelmi fogyatékosok 7%-ban vannak jelen. A többi fogyatékosági csoportba tartozó létszáma és aránya jóval kisebb.

A fogyatékos személyek által betöltött munkakört meghatározza, hogy a nyílt munkaerőpiacon foglalkoztatott munkavállalókhöz képest a fogyatékosággal élők körében a – mozgáskorlátozottak kivételével – jellemző az aluliskolázottság, ennek megfelelően döntő többségük betanított, vagy segédmunkásként dolgozik. A szakmunkás képesítéssel rendelkezők jellemzően 8, illetve 10 osztályos valamint középfokú végzettségre épülő szakmunkásképzéseken és OKJ-s szakképesítést nyújtó szakmunkásképzésben vettek részt. Ezért a statisztikai adatok nem tükrözik megfelelően az általános iskolai és középfokú végzettségűek között a szakképesítéssel rendelkezőket.

Egy több mint 2000 ezer főt foglalkoztató nonprofit kft. kimutatásában közölte, hogy az általános iskolai végzettséggel rendelkezőknek közel 50%-a szakképzett. A jelzések szerint több munkáltató a szakmunkásképzőt végzettket a középfokú végzettségűekhez sorolta. Az általános tapasztalat alapján megállapítható, hogy az általános iskolát és szakmunkásképzőt végzettket aránya közel azonos, kb. 35-35%. (Az említett kft.-nél a szakmunkásképző és középfokú végzettséggel rendelkezők együttes aránya 59%). A felsőfokú végzettségűek aránya alig 5%.

A fogyatékosággal élő munkavállalók beosztása elsősorban attól függ, hogy egészségi állapotuk milyen munkakör betöltésére teszi őket alkalmassá. A rehabilitációs foglalkoztatók többsége könnyűipari területen végez bér munkát, amely jelentős számú betanított munkást igényel. Az általános iskolai végzettséggel rendelkezők elsősorban a segédmunkás és betanított munkás munkaköröket látnak el, a szakmunkás végzettségűeknek lehetőségük van tanult szakmájuknak megfelelő munkakörben dolgozni.

A fogyatékosággal élők egy része végzettségéhez igazodva adminisztrátor, előadó, munkaügyi vagy pénzügyi területen dolgozik. Nem jellemző, de van felsőfokú végzettségű mozgáskorlátozott (kerekesszékes) informatikai tanár, és vak jogász. Sajnos közöttük még nagyon kevés a magasabb iskolai végzettségű munkavállaló.

A *Salva Vita Alapítvány* ügyvezető igazgatójának tudomása szerint a fogyatékossgal élő személyek által betöltött munkakörök jellemzően megfelelnek a munkavállalók végzettségének.

1.3. Jelentkezés és kiválasztás

Az *Auchan* munkavállalói toborzásánál több civil szervezet (Munkakör Alapítvány, Motiváció Alapítvány, *Salva Vita Alapítvány*, SINOSZ), és a munkaügyi központok segítségét veszi igénybe.

A *bauMax* tájékoztatása szerint minden áruházuk legalább egy partnerintézménnyel szorosan együttműködik. A kiépített patronálási kapcsolat (intézmény, foglalkoztató műhely és áruház között) révén néhány esetben alapanyagokat (pl. fa-hulladékanyagok, festékek, stb.), esetleg szerszámot adnak át műhelyeknek, hogy abból vagy annak segítségével újabb termékek készülhessenek. A fogyatékossgal élő munkavállalók részére kiírt, illetve fenntartott álláshelyeket a partnerintézmények segítségével töltik fel, illetve a Társaság kapcsolatban áll több érdeképviseleti szervezettel (pl. *Salva Vita Alapítvány*), akik ajánlanak munkatársakat.

Az „*Esélyt a hátrányos helyzetű embereknek*” Alapítvány előnyben részesíti a megváltozott munkaképességű, illetve fogyatékos munkavállalókat megüresedett vagy új álláshely esetén, abban az esetben, ha a fogyatékossgal megléte mellett is alkalmasak az adott munkakör betöltésére. Hirdetés útján, a munkaügyi központ, illetve a megváltozott munkaképességű munkavállalókat közvetítő 4M iroda közreműködésével töltik be az üres álláshelyeket.

A *Hotel Panda Kft.-nél* az elmúlt évek során igen csekély mértékű volt a fluktuáció. Köszönhető ez annak, hogy amennyiben a munkavállaló végzettsége, képessége megfelelő volt az adott munkakörre; sikeresen elsajátította a szükséges ismereteket, gyakorlatot és neki is megfelelt az adott munkakör, akkor csak ritkán, mindkét fél érdekkörén kívülről ok miatt szűnt meg a munkaviszonya. Így viszonylag ritkán került sor új munkaerő felvételére. Az utóbbi időben az ismerős alapítványok (pl. Motiváció Alapítvány, Szempont Alapítvány), egyesületek (pl. SINOSZ, MEOSZ), illetve a kifejezetten megváltozott munkaképességű munkavállalók közvetítésével foglalkozó szervezetek (rehabjob.hu) segítségét vették igénybe. A Hotel vezetősége sok esetben a meglévő munkavállalóknál érdeklődik, akiknek ismeretségi köréből kerül ki az új munkaerő. A közelmúltban akadtak nehézségeik, ugyanis a nyelvtudás hiánya miatt nehezen találtak megfelelő munkaerőt.

A *Johnson Controls Mezőlak Kft.-nél* a kiírt álláshelyek valamennyi információs csatorna, munkaügyi központ, munkaerő kölcsönző és közvetítő partnereik segítségével kerülnek betöltésre. A kistérség helyi kapcsolatai is jól működnek, gyakori a munkatársak által közvetlen megkeresés, ajánlás útján betöltött álláshely is.

A *Macher Gépészeti és Elektronikai Kft.* önálló hirdetés útján, illetve a helyi munkaügyi központ segítségével, valamint az Ezredéves Készségfejlesztő Óvoda Általános Iskola és Speciális Szakiskola közreműködésével tölti be a megüresedett álláshelyeket. Az Iskolával több, mint 10 éves szakmai kapcsolatuk van. Az iskola főtevékenységei közé tartozik a középsúlyos értelmi fogyatékos fiatalok munkába illesztési programjának vezetése, továbbá a nyílt munkaerő piacon való elhelyezésük. Mindezek keretében az Iskolában gyakorlatot végző tanulókat alkalmazza a Társaság.

A *SPAR* vezetősége a betöltendő üres pozíciókat elsősorban munkaügyi központon keresztül – fogyatékossgal élőkkel kapcsolatos tapasztalataikat kikérve – hirdeti meg.

A *Szegedi SZEFO Zrt.* párhuzamosan alkalmazza a mindhárom csatornát (hirdetés, munkaügyi központ, civil szervezetek) kibővítve a helyi érdekvédelmi egyesületekkel, továbbá az együttműködési megállapodással bíró képző intézményekkel.

A *Szerencsejáték Zrt.* a karitatív sorsjegy értékesítő hálózatot a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatása céljából hozta létre, teljesen új munkakörrel van szó ez esetben. Kezdetben saját bolthálózatukban hirdetés útján, valamint munkaügyi központokkal és megváltozott munkaképességűek érdekeit képviselő civil szervezetekkel együttműködve toboroztak munkavállalókat. A hálózat kiépülése óta pedig jellemzően maguktól jelentkeznek, hogy szeretnék sorsjegy árusként munkát vállalni. Ilyenkor többnyire a már meglévő árusaikon keresztül jutnak el hozzájuk a pályázók. Életrajz beadását követően interjúztatják (pl. szerencsejáték függőségével, szociális helyzetével, egyéni céljaival, kereskedelmi gyakorlatával kapcsolatban) a jelentkezőket, és aki megfelel, részére kiadják a munkavégzéssel kapcsolatos feladatokat tartalmazó tananyagot, amiből vizsgáznia kell. Sikeres vizsga esetén a felvétel megtörténhet.

A *XVIII. kerületi Önkormányzat* 2011-ben megállapodást kötött a *Salva Vita Alapítvánnyal*, ennek eredményeképpen sikerült elhelyezni 8 főt az Önkormányzat különböző intézményeinél. Az Önkormányzat idén márciusban elektronikus és nyomtatott formában is közzétette a kerület lakosai számára, hogy várja a munkát kereső, fogyatékossgal és/vagy egészségkárosodással élők jelentkezését. A továbbiakban az önkormányzat koordinálni kívánja az álláskereső elhelyezkedését is. Az állások iránt érdeklődők önéletrajzzal jelentkezhetnek a Polgármesteri Hivatal Személyügyi Csoportjánál, vagy az esélyegyenlőségi referensnél.

A *Grundfos* aktív kommunikációs tevékenységének köszönhetően a környező településeken is ismert rehabilitációs részlegük, ahová hirdetés nélkül is rengetegen jelentkeznek. Emellett jellemző, hogy a vállalatnál dolgozók családtagjaikat, rokonaikat és ismerőseiket ajánlják. Ezen kívül, igénybe vették már a munkaügyi központ és civil szervezetek segítségét is, valamint HEFOP-os és TÁMOP-os projekt keretében is szerveztek toborzást.

Az *IBM-nél* a toborzás fő csatornái az internetes (külső és belső) hirdetések (<https://jobs3.netmedial.com/cp/search.jsp>), szerződött fejevadász cégek, együttműködő civil szervezetek és a munkatársi ajánlások. A vállalati vezetőség biztosítja az erőforrásokat a fogyatékos emberek toborzási eljárásában is.

Az IBM fennállása óta minden álláshirdetésében deklarálja befogadó magatartását, azaz valamennyi saját álláshirdetése valamennyi munkavállalónak szól, aki képzettségével, szakmai tapasztalatával az adott pozíciót be tudja tölteni.

A beérkező önéletrajzok és motivációs levelek megkülönböztetés nélkül mennek végig az értékelő rendszeren, és amennyiben a behívásra jelöltek között fogyatékos személy van, akkor bevonják a foglalkoztatási rehabilitációs mentort is.⁶ Eddigi tapasztalatuk szerint a már foglalkoztatott munkavállalók többsége álláshirdetésen, illetve civil szervezeten keresztül érkezett a Társasághoz. A „Fogyatékos-barát munkahely” díj és az azzal járó média-megjelenés generáló hatásában bíztak, ami nem is maradt el – 1 fő munkába is állt a Társaságnál, további önéletrajzok pedig még az elbírálás fázisában vannak. A toborzásban részt vevő valamennyi HR munkatárs ismeri az IBM-nek az érdekképviselői szervezetekkel kialakult kapcsolatrendszerét, valamint a fogyatékosok munkába állását támogató szabályozásban rögzített lehetőségeket (p1. jeltolmács igénybevétele). A munkaügyi központtal nem állnak kapcsolatban, ugyanis sem többszöri helyszíni tájékoztató tartásával, sem pedig kiküldött álláshirdetésre megfelelő jelentkezőt nem találtak a segítségével.

Az *Interplán Kft.* jó kapcsolatot épített ki a különböző, a fogyatékos személyek érdekeit képviselő és támogató szervezetekkel. A honlapján – reményeik szerint – a „Fogyatékos-barát munkahely” logót alkalmazva bizalmat ébreszt a fogyatékosággal élők, mint potenciális munkavállalók körében. Szorosan együttműködnek a munkaügyi kirendeltségekkel is a munkaerő toborzása érdekében.

A *McDonald's* budapesti és vidéki munkaügyi központokkal egyaránt kapcsolatban áll, valamint a civil szervezetekkel is szoros kapcsolatot ápol. Honlapjukon a toborzó szekcióban is hirdetik, hogy éttermeikben foglalkoztatnak fogyatékosággal élő munkavállalókat, ennek köszönhetően az elmúlt egy évben a személyes megkeresések száma nőtt.

A *Providentnél* a pozíciókat nagy százalékban a munkavállalók által ajánlott munkaerővel töltik be. Különböző alapítványokkal is szoros kapcsolatban állnak, akik rendszeresen küldenek a Társaság részére önéletrajzokat. A munkaügyi központokkal és az önkormányzatokkal szintén együttműködnek a toborzás során.

A „*Teljes Életért*” *Nonprofit Közhasznú Kft.* vezetősége a megüresedett munkahelyeket megváltozott munkaképességű munkavállalókkal igyekszik feltölteni. A fluktuáció jelentős, a kilépő munkavállalók pótlása azonban folyamatos, általában hirdetés útján toboroznak, illetve a megüresedett álláshelyekre munkaerőigényt nyújtanak be a munkaügyi központhoz is. A Társaság ismert a térségben, így folyamatos az érdeklődés a jelentkezők részéről (informális csatorna).

A *TESCO-nál* a megváltozott munkaképességű munkavállalók számára kiírt álláshelyeket elsősorban civil szervezetek és munkaügyi központok segítségével töltik be. Leginkább a munkaügyi központokra, a 4M szolgáltatóra (Megoldás Munkáltatóknak és Megváltozott Munkaképességű Munkavállalóknak), a SINOSZ-ra (Siketek és Nagyothallók Országos Szövetsége) és a MEOSZ-ra (Mozgáskorlátozottak Egyesületeinek Országos Szövetsége) támaszkodhatnak, azonban akad példa városonként – vagy Budapesten belül akár áruházanként is – kisebb civil szervezetekkel való együttműködésre is. Ilyen például a Salva Vita, a Motiváció, a Szempont, Soteria, Szigony, illetve vidéken a Fonavita Pécsen, Fehérbót Debrecenben, Molnár Gábor Látássérültek Rehabilitációs Központja Székesfehérvárott. Jelen vannak a munkaügyi központok állásbörzéin, amelyeket kifejezetten megváltozott munkaképességű munkavállalók elhelyezkedése érdekében szerveznek, és toboroznak a www.rehabjob.hu oldalon is.

Jelentős toborzóerő az is, hogy a munkavállalók között szájról szájra terjed, ha van egy álláslehetőség, és az áruházakban is jellemző, hogy a már meglévő megváltozott munkaképességű munkavállalókat kérdezik meg üresedés esetén, hogy van-e az ismeretségi körükben olyan, aki szívesen dolgozna a Tesconál.

Telephelyenként változó, hogy egy civil szervezeten, vagy a munkaügyi központon, esetleg más toborzási csatornán keresztül lesz-e eredményes a keresés.

A *MAÉSZ* elnökének tapasztalata szerint jelenleg a piaci lehetőségek (illetve ezek hiánya) formálják az álláshelyek számát. A munkaügyi központokon keresztül való kiközvetítés nem jellemző, a foglalkoztatók az igényeiknek megfelelően veszik fel a munkavállalókat.

A *VSZOSZ*-hez tartozó rehabilitációs foglalkoztatást végző munkaadókat ismerik a székhelyük, telephelyeik szerinti önkormányzatok, a település lakossága, így az álláskeresők elsősorban a termelési egységeknél jelentkeznek munkára.

A periférikus településeken is telephellyel rendelkező foglalkoztatók szinte egyedüliként kínálnak munkalehetőséget. A munkaügyi központok kirendeltségei a városokban vannak, ezért a lakóhelyről való odautazás, a sérült emberek számára fáradságos és időigényes, ezért csak akkor jutnak el oda, amikor a cégek képviselői oda irányítják őket. Felhívják a figyelmüket arra, hogy a munkaügyi központokban való regisztrációra a munkahelyre való közvetítés miatt van szükség. A foglalkoztatók elektronikus, illetve írott hirdetési portálokon ingyenesen, illetve díj ellenében is hirdetik a munkaerő igényüket. A különböző fogyatékosügyi egyesületek – a munkaerő igényeknek megfelelően – folyamatosan közvetítik a munkát kereső egyesületi tagokat az általuk létrehozott foglalkoztatókhoz.

Eddig kisebb számban előfordult az is, hogy a fogyatékos személy először a munkaügyi központ kirendeltségén jelentkezett és a rehabilitációs foglalkoztatóhoz irányították, amennyiben az bejelentette a munkaigényét. A nyílt munkaerőpiacról többségében olyan információik vannak, hogy nem keresik a fogyatékosággal élő munkavállalót. Akik esetleg el tudnak helyezkedni, azok egy része rövid idő után szeretne visszatérni a védett körülmények közé, ahol gondosabb és szakszerűbb a velük való foglalkozás.

A *Salva Vita Alapítvány* ügyvezető igazgatójának tapasztalata szerint mindhárom toborzási eszközt (önálló hirdetés, munkaügyi központ, civil szervezetek együttműködése) használják a cégek. A civil szervezetek közreműködésével végzett toborzás és elhelyezés azért sikeresebb, mert az adott fogyatékos célcsoport munkavégzésének specifikumait jól ismerő szakemberek támogatják a folyamatot.

1.4. Motiváció – ami a foglalkoztatókat fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatására ösztönzi

Az *Auchan*, a *McDonald's* és a *Provident* vezetését a társadalmi felelősség vállalás motiválja a fogyatékossgal élő munkavállalók foglalkoztatására.

A *bauMax* fő motiváló ereje a tulajdonosi család keresztény beállítottságában rejlik. Tevékenységük igazodik a keresztény értékek szerinti élethez. Ez áll aktivitásuk középpontjában. A *bauMax* humán programjának keretében Magyarországon több mint húsz éve nyújtanak támogatást a következő formában: minden áruházuk intenzíven és aktívan együttműködik a helyi partnerintézményével, így a fogyatékossgal élő személyek évente többször egy-egy napot dolgoznak áruházukban, saját készítésű termékeikből rendszeresen vásárt tartanak, igénybe veszik a szolgáltatásaikat, illetve az általuk készített termékek az áruház áruválasztékában is megtalálhatók.

A *Hotel Panda Kft.* vállalkozás célkitűzései: a társadalmi felelősségvállalás pozitív attitűdjére alapozva egyedi szolgáltatások nyújtása; unikális pozíció szerzése mind a hazai mind a külföldi idegenforgalmi szektorban; egy kivételes foglalkoztatási modellt kifejlesztése; elhivatott csapat építése, amely sikeresen képes üzemeltetni hosszútávon a szállodát. A fenti célok megvalósításában segítségül szolgál a foglalkoztatáshoz kapcsolódó bér- és járuléktámogatás is, amelynek mértéke az utóbbi években folyamatosan csökken.

A *Johnson Controls* társaság vezetését az állami támogatások igénybe vételén túl motiválja még a társadalmi felelősségvállalás, a gyár munkaerő piaci jó hírnevének megőrzése is.

A *Macher Gépészeti és Elektronikai Kft.* vezetését többek között az motiválja, hogy a fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatása külföldön – különösen Németországban és Belgiumban – magas fejlettségi szinten folyik, így a Társaság is szeretne saját közösségében jó példaként elől járni. További motivációt jelent az ügyvezető személyisége, aki három gyermekes anyaként magas empátiával van a hátrányos helyzetű emberek felé.

A *SZEFO Zrt.* ösztönző ereje egyrészt a társaság működésének mintegy hat évtizedes tradíciójából, másrészt az Alapító Okiratban is megjelölt jogi determináltságából fakad – miszerint „Üzletszerű gazdasági tevékenységen alapulóan, a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásának – erőforrás arányos – elősegítése, adaptációs készségük fejlesztése, tranzitálása”; harmadrészt pedig az, hogy a fogyatékossgal élő munkavállalók feladatvégzése, mindennapi munka- és technológiai fegyverzettségük, elkötelezettségük példaértékű a menedzsment részére is.

A *Szerencsejáték Zrt.* vezetősége felelős munkáltatóként fontosnak tartja, hogy lehetőségeit kihasználva proaktívan törekedjen a társadalmi problémák megoldására is. Ezért tartja fenn évek óta karitatív sorsjegy értékesítési hálózatát (2003 és 2012. január 1. között az SZRT-SERVICE Kft. – mint az SzZrt. leányvállalata – közreműködésével), amelyben megváltozott munkaképességűeket foglalkoztat értékesítőként. A hálózatot valamint az ennek üzemeltetésével és fejlesztésével kapcsolatos feladatokat a Társaság olyan társadalmi célú küldetésnek tekinti, ami példát mutathat más vállalatok számára a megváltozott munkaképességű munkavállalók nyílt piaci foglalkoztatása kereteinek szakszerű kialakításában és sikeres munkahely-megtartó programok elindításában, fenntartásában.

A XVIII. Kerületi Önkormányzat is egyre több esetben szembesült a fogyatékossgal élő személyek elhelyezkedési és megélhetési nehézségével. Anyagi szempontból is érzékenyen érintette az Önkormányzatot, hogy a törvény által előírt kvótának sok, általa fenntartott intézménye nem felelt meg. A kerületben a fogyatékos emberek foglalkoztatása területén elindult pozitív folyamat eredményeképpen számos megváltozott munkaképességű munkavállaló alkalmazásával nemcsak a rehabilitációs hozzájárulás befizetési kötelezettségünk vált kisebbé, hanem hozzájárulhattak ahhoz is, hogy sérült embertársaik a közösség részére értéket teremtsenek, a társadalom hasznos tagjává váljanak.

A *Grundfos* vállalatcsoport alapítója fogékony volt a társadalmi problémákra, már 1968-ban létrehozta Dániában az első műhelyt megváltozott munkaképességű munkavállalók számára. A Grundfos értékrend egyik eleme, hogy globális munkaerejének 3%-a fogyatékossgal élő személy legyen. Alkalmazásukkal a cél nem csupán az előírt feltételek teljesítése, hanem ők ugyanolyan fontos részei a termelési folyamatnak, mint ép társaik.

Az *Interplán Kft.-t* 2001-ben a Pénzügyminisztérium megváltozott munkaképességűeket foglalkoztató célszervezetnek jelölte ki. Telephelyei olyan hátrányos helyzetű kistérségekben voltak (Nagyecsed, Biharnagybajom, Hajdúhadház), ahol az országos átlaghoz képest magasabb volt a munkanélküliség aránya, sok volt a nyílt munkaerőpiacra visszakerülni nem tudó fogyatékossgal élő ember. Az önkormányzati kezdeményezésen túl ez is motiválta a tulajdonosi kört egy ilyen jellegű foglalkoztató szervezet létrehozásában; fel akarták karolni a megváltozott munkaképességű embereket, hiszen a munkavállalók többsége munkaképesség csökkenése mellett többszörösen hátrányos helyzetű is. Sok esetben, a családban csak egy személy rendelkezik jövedelemmel, ő a családfenntartó.

A tervek között szerepelt az is, hogy a megváltozott munkaképességű munkavállalók olyan munkahelyen tudjanak dolgozni, amely maximálisan alkalmazkodik az egészségi állapotukhoz. Ennek megerősítése és fenntartása érdekében akkreditáltatta magát 2006-ban a Kft. és ezen okokból jelentkezett 2011 novemberében a *Salva Vita Alapítvány* gondozásában megjelent „Fogyatékossgal barát munkahely elismerésére és a logó használatára” vonatkozó pályázati felhívásra.

A Társaság célja továbbá az is, hogy támogassa a megváltozott munkaképességű személyek társadalmi integrációját.

A „Teljes Életért” Nonprofit Közhasznú Kft. ügyvezetője maga is megváltozott munkaképességű személy. Ez jelentett motivációt már a cég alapításakor is, és mind a mai napig fontos számára, hogy sorstársai részére munkalehetőséget biztosítson, a megszerezhető anyagi források mellett.

A TESCO vállalat áruházaiban és a központi irodában is alkalmaz fogyatékos és megváltozott munkaképességű munkavállalókat. A Befogadó Közösség programban a vállalaton belül egy olyan motivációs rendszert dolgoztak ki, amely az elfogadó, és befogadó munkahely megteremtésének célja mellett további pénzügyi előnyökkel is jár az áruház számára, így az áruház-vezető még motiváltabb a foglalkoztatásban. Havonta jóváírnak a rehabilitációs járadéknak megfelelő összeget az áruházak bérre fordítható költségeiben vállalaton belül, ami a vezetőket motiválja arra, hogy a megadott létszámot elérjék, és hosszú távon megteremtse a lehetőségét annak, hogy a fogyatékos vagy megváltozott munkaképességű munkavállaló az áruházban dolgozzon.

A MAÉSZ elnökének tájékoztatása szerint a tradicionális foglalkoztatók kiépített munkakapcsolata az egyszerű, könnyű fizikai munkára, ülő foglalkozású tevékenységekre terjed ki. Ezeken a munkahelyeken a fogyatékos személyek jó hatékonysággal tudnak beilleszkedni a munkafolyamatokba. A megváltozott munkaképességű és fogyatékos személyek egészségkárosodásából eredő teljesítmény-kiesés a támogatásokkal pótolható. Ha a saját hozzáadott értékes tevékenység és a támogatás együttes hatása a fenntartható működést biztosíthatja, akkor az a szervezetek vezetősége számára motivációs elem.

A helyi közösségek szolidaritása, az önmagáért felelősséget vállaló egyénekkal való együttérzés szintén nagy jelentőséggel bír a motiváltság terén.

A VSZOSZ elnöke válaszelevelében arról tájékoztatott, hogy a rehabilitációs foglalkoztatást végző cégek alapító okirata a működés céljai között tartalmazza a megváltozott munkaképességű személyek, köztük a fogyatékosokkal élők foglalkoztatását. Ennek megfelelően célszerűen működésük kötelezi őket ezen munkavállalók alkalmazására.

A rehabilitációs foglalkoztatást végző munkaadók a megfelelő gazdasági eredmény elérésére abban érdekeltek, hogy azokat a dolgozókat alkalmazzák, akik megfelelő hatékonysággal képesek piacépes termékek előállítására.

A *Salva Vita Alapítvány* 2012-ben készített vizsgálata során kilenc magyar, illetve multinacionális nagyvállalat HR vezetőjével, illetve szakemberével készített interjúkat, valamint emellett dokumentum-elemzéseket végzett. A vizsgálat célja az volt, hogy azonosítsák azokat a tényezőket, amelyek befolyásolják a nagyvállalatok megváltozott munkaképességű munkavállalókra vonatkozó foglalkoztatási stratégiáját, politikáját és gyakorlatát, valamint gyakorlatuk sikerességét.

A vizsgálat szerint a szervezetek megváltozott munkaképességű munkavállalókra vonatkozó foglalkoztatási gyakorlatát a következő tényezők befolyásolják:

– *A rehabilitációs hozzájárulás befizetési kötelezettsége:* Azok a vállalatok, amelyeknél ez jelentős tényező, gyorsabban és hatékonyabban reagálnak a célcsoport foglalkoztatásának bővítési igényére. Azok a vállalatok, amelyeknél ez kevésbé jelentős, kevésbé vállalják a célcsoport foglalkoztatását, mivel ez szerintük üzleti folyamataikat veszélyeztetheti.

– A HR politika (személyzeti politika) hogyan értelmezi az *esélyegyenlőség kérdését* a felvétel során. Amennyiben a szervezet előnyben részesítést alkalmaz – pl. kijelöl munkaköröket, amelyeket megváltozott munkaképességű munkavállalókkal kíván betölteni – valószínűbb a magasabb foglalkoztatási szint elérése.

– *A vállalat munkaköri struktúrája*, illetve ennek változtatására van-e hajlandóság: Azok a szervezetek, amelyeknek munkakörei magasan kvalifikált munkavállalókat igényelnek, nehezebb helyzetben vannak. Viszont a kereskedelem vagy a vendéglátás területe számos olyan egyszerű, betanított jellegű munkakört ölel fel, amelyek alacsonyabb iskolázottságú munkavállalók által is könnyen betölthetőek. A magasan kvalifikált adminisztratív munkaköröket felölölő szervezetek esetén komolyabb szervezeti átvilágítást igényel az egyszerűbb, adminisztratív feladatok leválasztásából képzett munkakörök kialakítása.

– *Az anyavállalat vagy tulajdonos számára ez a téma milyen prioritással bír:* Az anyavállalat megváltozott munkaképességű munkavállalók integrációja iránti elkötelezettsége jelentős foglalkoztatási motivációt jelent a szervezetek számára.

– *Az anyagi erőforrások:* Nem utolsó sorban fontos tényező az is, hogy a szervezetnek milyen anyagi forrásai állnak rendelkezésére, vagy milyen mértékű anyagi erőforrásokat hajlandó bevonni az integráció megvalósítására. Az interjúk során például többször előkerült az akadálymentesítés kérdése – van olyan szervezet, amely teljes körűen képes ezt biztosítani, de a legtöbb szervezet ennek inkább csak a lehetőségét vizsgálja meg, és próbálja a legkisebb ráfordítással járó átalakítást megtenni.

1.5. Az ésszerű alkalmazkodás

Az *Auchan* költségvetési támogatást nem vett igénybe a fogyatékosokkal élő személyek munkavégzését elősegítő ésszerű követelményének megvalósításához. Az integráció sikeressége érdekében meglévő folyamataikat adaptálják.

Az *„Esélyt a hátrányos helyzetű embereknek” Alapítvány* vezetősége folyamatosan törekszik a dolgozók munkakörülményeinek javítására (pl. látássérült munkavállaló részére asztali lámpa, nagyobb monitor beszerzése).

Az akkreditált munkahelyen az irodák szinte teljes körűen akadálymentesítettek, és Támogató Szolgálatot működtetnek, ahol fogyatékos embereknek nyújtanak segítséget.

A *Hotel Panda Kft.* vezetősége minden esetben figyelemmel van a fogyatékossgal élő munkavállaló munkaképességének sajátosságaira; pl. siket munkavállalót szobaasszonyként alkalmaznak.

A *Johnson Controls Kft.* a fogyatékossg-barát munkahely logó használatának elnyeréséhez számos intézkedést vezetett be, amelyeket folyamatosan kell fejleszteniük. Ezek részben technikai fejlesztések, részben a munkatársak munkaidő gazdálkodását, juttatásait, bónuszát, célprémiumát, foglalkoztatásuk rész munkaidőben történő végzését érintik. Jelenleg is folyik a kereskes-székes munkatársak foglalkoztatását lehetővé tevő akadálymentesített kereskes-székes vizesblokk építése. A fejlesztésekhez közvetlenül nem vettek igénybe állami támogatást, de állami pályázat által részben finanszírozott új gyártócsarnokuk építéskor figyelembe vették a fogyatékossgal élők igényeit is a tervezés során.

A *Macher Gépészeti és Elektronikai Kft.* vezetősége minden olyan munkafeltételt biztosít az alkalmazottaik részére, amely a munkavégzés során sikerélményt nyújt számukra; mindehhez a központi költségvetésből nem vettek igénybe támogatást.

A *Szegedi SZEFO Zrt.-nél* mind a központi székhely, mind pedig a telephelyek akadálymentesítettek – általános a fizikai akadálymentesítés, a telephelyek a foglalkoztatotti létszám és a fogyatékossgai csoport összetételéhez igazodóan akadálymentesítettek, p1. JAWS képernyőolvasó program, segítő személyek alkalmazása, jelnyelvi tolmács végzettségű munkatársak foglalkoztatása, gyógypedagógus végzettségű munkatársak foglalkoztatása. A munkaeszközöket, berendezéseket, illetve a tárgyi környezet egészét a munkavállalók fogyatékossgának megfelelően biztosítják. Mindezeket önerőből finanszírozták, illetve finanszírozzák.

A *Szerencsejáték Zrt.* lottózóinak felújítása során akadálymentes üzletek kialakítására törekszik, 281 saját üzletből már 143 megfelel az akadálymentes követelményeknek. A központi költségvetésből származó támogatást nem vettek igénybe az intézkedések megvalósításához.

Budapest XVIII. kerületi Önkormányzat tapasztalatai szerint a kerületi intézmények közül sok munkáltató fél a fogyatékos munkatársak foglalkoztatásával járó nehézségektől, ezért nagyon fontosnak tartották megismertetni a munkáltatókkal azokat az előnyöket is, amelyekben a megváltozott munkaképességű munkatársak személyén keresztül részesülhetnek. Az Önkormányzat szerződést kötött a Salva Vita Alapítvánnyal azért, hogy segítsen felkészíteni az intézményeket az új munkaerők integrálására. Az alapítvány munkájának eredményeképp nyitottabbá váltak az intézmények a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatása területén.

A *Grundfos* vezetősége már a kezdetektől olyan intézkedéseket hoz, amellyel a fogyatékossgal élők alapvető emberi jogainak és szabadságainak a mindenkit megillető, egyenlő mértékű élvezetét és gyakorlását biztosítják. A központi költségvetésből támogatást nem vettek még igénybe.

Az *IBM-nél* az *Accessible Workplace Connection (AWC)*, az akadálymentes munkakörnyezetért) nevű alkalmazáson keresztül minden munkatárs igényelhet olyan eszközt, amely fogyatékossgal élőként vagy megváltozott munkaképességüként a munkavégzését elősegíti, legyen az Braille billentyűzet, könnyített laptop, speciális bútorzat, modern irányítású kerekesszék, képernyőolvasó, beszédfelismerő szoftver, stb.

Az akadálymentes munkakörnyezet lehetővé teszi, hogy mindenki – fizikai vagy kognitív állapotától függetlenül – produktív lehessen a munkakörében, saját, valamint a külső és belső ügyfelek elégedettségére. Az alkalmazás fejlesztésekor kifejezett hangsúlyt fektettek a személyes adatok biztonságos kezelésére. Minden jóváhagyott eszköz költségét az IBM egy központi keretből finanszírozza.

Az *Interplán Kft.* elsősorban az elnyert beruházási pályázataiba építette bele a fogyatékossgal élő munkavállalók munkavégzését elősegítő szükséges alapvető intézkedéseket (pl. akadálymentesítés), másodsorban a vállalat saját erőből tett/tesz intézkedéseket arra vonatkozóan, hogy a megváltozott munkaképességű emberek munkavégzését megkönnyítse. A legnagyobb volumenű fejlesztések az akkreditációs követelményeknek való megfelelés eredményeképpen 2006-ban valósultak meg. Ezeken felül a Kft. a fogyatékossgal élő alkalmazottak munkája során felmerülő egyéni szükségleteit is szem előtt tartja, és biztosítja számukra a megfelelő környezetet, továbbá igyekszik megtalálni minden munkavállaló számára azt a feladatot, munkaműveletet, amelyben a dolgozó sikeresnek érezi magát, ezáltal növelve az önbecsülését, amely kihat a közvetlen környezetére (munkatársaira, családjára stb.) is.

A *McDonald's* éttermeiben jól körülhatárolható munkafolyamatok működnek, így 2006-ban és azóta is azt kellett megvizsgálniuk, hogy mely munkaállomások azok, amelyekben a fogyatékossgal élő személyek biztonsággal, teljes értékű munkavállalóként helyt tudnak állni. A civil szervezetektől együttműködésük során kaptak segítséget főleg az értelmi fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatásának elősegítése érdekében. Ennek keretén belül az étteremvezetőknek és helyetteseiknek szerveztek „érzékenyítő” tréninget, valamint pár esetben a munkába állás egy-két napjában is jelen voltak mentori minőségben.

A *Salva Vita Alapítvánnyal* közösen benyújtott pályázatuk eredményesen zárult.

A *Provident* – amint azt az Esélyegyenlőség és sokszínű politika elnevezésű belső szabályzatukban is hangsúlyozzák – támogatja és elősegíti a fogyatékossgal élő munkavállalók toborzását és felvételét. A szabályzatban foglaltaknak megfelelően, a megváltozott munkaképességű munkavállalók esetében mindig megvizsgálják a továbbfoglalkoztatás lehetőségeit. A munkavégzést elősegítő feltételek kialakításához állami költségvetésből nem vettek igénybe támogatást.

A „Teljes Életért” Nonprofit Közhasznú Kft. vezetője tájékoztató az ésszerű alkalmazkodás jogszabályi háttéréről, a Kft. belső szabályzataiban és utasításaiban rögzített biztonsági előírásokról, miszerint:

- kitapintható jelzések segítik a látás sérültek munkahelyi közlekedését és az eszközök használatát;
- továbbá, 2 fő vak, vagy erősen csökkent látó mellé 1 fő nem látás sérültet kell beosztani, akik kiüritéskor segítenek a menekülésben;
- a hallássérültek munkahelyi kommunikációját jeltolmácsok segítik;
- valamennyi munkahely akadálymentes és a munkaközi szüneten kívül, műszakonként, két egészségügyi szünetet is biztosítanak részükre;
- a mentálisan sérültek részére szakképzett ápolók és személyi segítők nyújtanak további segítséget.

A *TESCO*-nál a Befogadó Közösség program létrehozása, az áruházakban a munka átszervezése, és az új munkakörök kialakítása voltak a legfontosabb kezdeti lépések az ésszerű alkalmazkodás körülményeinek megteremtésében. A Társaság kiemelten fontosnak tartja a programban, hogy a megváltozott munkaképességű és fogyatékos munkavállalók beilleszkedése hosszú távon eredményes legyen, aminek érdekében a 2011-2012-es évben külsős szakértő cég bevonásával saját belső felhasználású érzékenyítő tréning anyagot készítettek, azért hogy a vezetők és munkavállalók képet kapjanak arról, hogy a mindennapokban milyen nehézségeket jelent a fogyatékos, tartós betegség a munkavállalóknak.

A Befogadó Közösség program indulásakor az üzemorvosok részére is tartottak tájékoztató, felkészítő előadást, amelynek az volt a célja, hogy együttműködésre sarkallják őket és megtalálják minden munkavállaló számára a megfelelő munkakört.

A mindennapokban a civil szervezetek mentori szolgáltatásait veszik igénybe az áruházakban, és minden egyes személynél közösen alakítják ki a hosszú távú foglalkoztatási megoldásokat. Részt vesznek a Munkáltatók Esélyegyenlőségi Fórumában, amelynek alapító tagjai is egyben.

A jelenlegi TÁMOP pályázati rendszer sajnos nem teszi lehetővé azt, hogy az ésszerű alkalmazkodást támogató intézkedések megvalósítására bármilyen támogatást igénybe vegyenek, ezért a fenti intézkedéseket mind saját költségvetésből valósították meg, a központi költségvetésből származó támogatást nem vettek igénybe.

A *MAÉSZ* elnöke arról tájékoztató, hogy a foglalkoztatók első számú kötelessége a fogyatékossgal élő személyek munkavégzését elősegítő ésszerű alkalmazkodás követelményeinek teljesítése. Tapasztalata szerint a kapcsolódó támogatásokra vonatkozó rendeletek – a kiemelt foglalkoztatókat kivéve – nem segítettek a megvalósításban, pályázatokat pedig már évek óta nem írtak ki a területen.

A *VSZOSZ* elnöke válaszelevelében kitért arra, hogy a munkahelyeket valamennyi, a Szövetséghez tartozó munkáltató akadály mentesítette az általa foglalkoztatott fogyatékossgal élő csoportba tartozó munkavállalók igényeinek megfelelően, továbbá biztosította az ergonómiai követelményeknek megfelelő átalakításokat. Az utóbbi időben a pénzügyi források szűkülése e területeken minimális fejlesztést tesz lehetővé, tehát a korszerű igényeknek megfelelő további bővítésekre alig van lehetőség.

A *Salva Vita* monitorozási tapasztalatai szerint a Fogyatékossgal-barát munkahelyek igyekeznek eleget tenni a fogyatékossgal élő személyek munkavégzését elősegítő ésszerű alkalmazkodás követelményének.

A megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásának bővítésére jellemzően a következő HR (humán erőforrás) eszközöket és megoldásokat alkalmazzák a vállalatok:

- munkakörök felmérése, új, megváltozott munkaképességű munkavállalókra „szabott” munkakörök kialakítása,
- belső kvóta meghatározása, kötelező foglalkoztatási szint előírása, létszámon felüli foglalkoztatás engedélyezése,
- betanítás és beillesztés, mentori rendszer kialakítása,
- rugalmas foglalkoztatási formák, akár erre a munkavállalói csoportra kialakítva: például rész munkaidő, egy műszakos munkarend,
- akadálymentesítés,
- vezetők és a munkatársak felkészítése, érzékenyítése.

A vizsgálat tapasztalatai szerint azok a szervezetek, amelyek magasan kvalifikált munkaköreiket jelenleg nem tudják megváltozott munkaképességű munkavállalókkal betölteni, HR stratégiájukban nagy hangsúlyt fektetnek a felsőoktatásban tanulók esélyegyenlőségének biztosítására, akik később potenciális munkavállalóként jelenhetnek meg a vállalatoknál. Ennek keretében egyetemeket támogatnak fogyatékos hallgatóik képzésének fejlesztése érdekében, gyakorlati helyeket kínálnak fel fogyatékos hallgatók részére, illetve ösztöndíj programokat indítanak.⁷

Az alapítvány ügyvezető igazgatója arra is felhívta a figyelmemet – mindamellett, hogy az ésszerű alkalmazkodás megvalósításának nem létezik központi stratégiája – fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatásának elősegítésére kiírt pályázatok, nem illeszkednek az ésszerű alkalmazkodás megvalósítását ösztönző pályázati kiírásokhoz.

1.6. A fogyatékossgal élő munkavállalók beilleszkedése

Valamennyi foglalkoztató arról számolt be, hogy a fogyatékossgal élő munkavállalók készségesek, figyelmesek és szorgalmasak, a beilleszkedésük eredményes volt, továbbá a munkahely légkörére és a nem fogyatékossgal élő munkatársaikra is nagyon pozitív hatással vannak.

A Macher Gépészeti és Elektronikai Kft.-t a családbarát intézkedései elismeréseként különdíjban részesítette – a munkatársak szavazatai alapján – a székesfehérvári „Széna Egyesület a Családokért”.

A Salva Vita Alapítvány munkatársainak tapasztalatai szerint elsősorban ott eredményes a fogyatékossgal élő személyek beilleszkedése, ahol az adott célcsoport specifikumait jól ismerő, professzionális szakembereket alkalmazó civil szervezetek segítik az integrációt.

2012-ben kilenc nagyvállalat körében végzett vizsgálatuk tapasztalatai azt mutatják, hogy a sikeres integráció megvalósításában jelentős szerepe van a vezetők és a dolgozók felkészítésének, a befogadó munkahelyi közeg kialakításának. Ennek egyik eszköze a vállalat célirányos belső kommunikációja. A foglalkoztatás bevezetésének szakaszában főként a tájékoztatásra, információ átadásra összpontosítanak (p1. jogszabályi háttér, a megváltozott munkaképességű személyek jellemzői, foglalkoztatásuk tapasztalatai). A sikeres integráció megvalósítását segítik az érzékenyítő tréningek, amelyek igénybevétele – részben költségvonzatuk miatt, részben amiatt, hogy ennek szükségességét csak később tapasztalják meg – általában későbbre toódik.

2. A fogyatékossgal élő személyek munkavégzésére vonatkozó általános és speciális munkavédelmi előírások

2.1. Általános és speciális munkavédelmi szabályok

A kormányhivatalok kivétel nélkül arról tájékoztattak, hogy a fogyatékossgal élő munkavállalók munkavédelmi előírásai alapvetően megegyeznek az általános munkavédelmi előírásokkal, ugyanakkor a jogalkotó bizonyos jogszabályok megalkotásánál a fogyatékossgal élő munkavállalók speciális helyzetére is figyelmet fordított.

Az általános munkavédelmi előírásokat a munkáltatónak fogyatékossgal való tekintet nélkül minden munkavállalóra nézve kötelező betartania, így különösen biztosítania kell a munkavégzéshez szükséges megfelelő munkakörülményeket, be kell tartania a biztonságos munkavégzéshez előírásokat, illetve az egészségügyi előírásokat.

A fogyatékossgal élő munkavállalókra vonatkozó speciális előírások között találjuk a fogyatékossgal élő személyek esélyegyenlőségének megteremtéséhez szükséges feltételek biztosítására és a munkavégzéshez szükséges eszközök biztosítására vonatkozó kötelezettséget, az egyenlő esélyű hozzáférésre vonatkozó előírásokat, az integrált foglalkoztatásról szóló, a foglalkozási egészségügyi szolgáltatásról szóló és a munkaköri és személyi higiénés orvosi alkalmassági vizsgálatról szóló jogszabályi rendelkezéseket. (Részletesen ld. melléklet.)

2.2. A vizsgált munkáltatók tapasztalatai

Az *Auchannál* minden munkatárs a munkaköri besorolás alapján rendszeres munkaköri alkalmassági vizsgálaton vesz részt a jogszabályi előírásoknak megfelelően, ennek értelmében nem szükségesek a speciális munkavédelmi előírások.

A *Szerencsejáték Zrt.* elnök-vezérigazgatója válaszelevelében kitért a munkahelyek minimális munkavédelmi követelményeiről szóló 3/2002. (II. 8.) SzCsM-EüM együttes rendelet megváltozott munkaképességűekre vonatkozó rendelkezéseire, és kifejtette azt is, hogy a fogyatékos munkavállalókra ugyanazok az előírások vonatkoznak, mint minden Szrt. munkavállalóra, azonban plusz kötelezettség, hogy a munkahelyek kialakításánál törekedni kell arra, hogy a megváltozott munkaképességű munkavállalók munkahelyére való közlekedés lehetősége biztosítva legyen, és a munkavégzés környezete illeszkedjen az adott munkavállaló megváltozott testi tulajdonságaihoz.

Az *Interplán Kft.* ügyvezető igazgatójának tájékoztatása szerint a Társaság alkalmazásában álló fogyatékossgal élő munkavállalókra nem vonatkoznak speciális munkavédelmi előírások. Irányadó a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény.

A *Szegedi SZEFO Zrt.*, A „*Teljes Életért*” Nonprofit Közhasznú Kft. és a *Szerencsejáték Zrt.* vezetőjének kivételével a foglalkoztatók válaszukban nem tértek ki a fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatására vonatkozó általános és speciális munkavédelmi szabályokra.

2.3. A fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatásával kapcsolatos munkaügyi, illetve munkavédelmi ellenőrzés a foglalkoztatóknál

Az *Auchannál*, az „*Esélyt a hátrányos helyzetű embereknek*” Alapítványnál, az *SZRT-SERVICE Kft.-nél*, az *Interplán Kft.-nél* kifejezetten ilyen célú ellenőrzés nem történt.

A *bauMaxnál* történtek ilyen ellenőrzések – ezek minden esetben különböző eredményekkel, intézkedésekkel zárultak. Ez utóbbit az ügyvezető igazgató nem részletezte.

A *Hotel Panda Kft.* ügyvezetőjének tájékoztatása szerint több alkalommal volt hatósági ellenőrzés a szállodában, amelyek között többször volt munkaügyi ellenőrzés is. Feltételezésük szerint a hatóságok – sajnos – kiemelt figyelemben részesítik a Hotel Panda Kft-t, tekintettel a nagy számban foglalkoztatott megváltozott munkaképességű munkavállalóra. Több – alaptalan – bejelentés alapján indult már vizsgálat a Társasággal szemben, amely vizsgálatok során soha nem került sor bírság vagy egyéb szankció kiszabására, tekintettel arra, hogy nem találtak a kiszabásra okot adó adatot, körülményt.

A *SPAR-nál* rendszeresen sor kerül munkavédelmi és munkaügyi ellenőrzésekre, azonban ezek a fogyatékossgal élő munkavállalókra vonatkozóan további intézkedés megtételét nem írták elő.

A Szege di SZEFO Zrt. telephelyein az elmúlt három évben rendszeresen tartottak munkaügyi és munkavédelmi ellenőrzéseket. A Társaság vezérigazgatója válaszelevelében részletesen beszámolt az ellenőrzések eredményeiről, és a megtett intézkedésekről.

A XVIII. kerületi Önkormányzat illetékességi területén az elmúlt három évben munkavédelmi és munkaügyi felügyelőség részéről ellenőrzés csak az Önkormányzat által fenntartott Egyesített Szociális Központban volt. Az ellenőrzés során megvizsgálták a dolgozók egészségügyi vizsgálatának eredményéről készült dokumentációk szabályosságát, illetve a Mvt. által előírt biztonsági intézkedések teljesülését, de a fogyatékkal élő alkalmazottak munkakörülményeit nem vizsgálták.

A Grundfosnál, valamint a Provident több telephelyén folytattak munkavédelmi és munkaügyi felügyelőségi ellenőrzés, de ezek során elmarasztalásra, intézkedésre nem került sor.

A McDonald's több telephelyén volt az elmúlt három évben munkavédelmi és munkaügyi ellenőrzés. Az esetek többségében mindent rendben találtak, egy esetben pénzbírságot szabtak ki, illetve hiánypótlásra szólították fel a Társaságot.

A „Teljes Életért” Nonprofit Közhasznú Kft. telephelyein az elmúlt három évben –több alkalommal került sor hatósági ellenőrzésre, 7 esetben munkavédelmi, 4 esetben pedig munkaügyi ellenőrzésre. Az ellenőrzések során nem állapítottak meg olyan hiányosságot, amely szabálysértési, vagy munkavédelmi bírság kiszabását vonta volna maga után, kivéve egy esetet, amely az üzemvezető mulasztásából adódott. Ebben az esetben a hiányosság haladéktalanul pótlásra került az üzemvezető felelősségre vonása, és a kiszabott bírság pedig megfizetése mellett.

A TESCO telephelyein több munkavédelmi és munkaügyi ellenőrzés volt az elmúlt három évben, de a fogyatékos személyek munkabiztonságára, vagy velük kapcsolatos munkaügyi kérdésekre a vizsgálatok nem terjedtek ki, így ezzel kapcsolatosan intézkedés sem történt.

3. A munkaügyi és munkavédelmi felügyelőségek ellenőrzési gyakorlata és tapasztalatai

Budapest Főváros Kormányhivatala által küldött tájékoztatásból az derül ki, hogy a fogyatékossgal élő munkavállalók munkakörülményeit a munkavédelmi felügyelőség jelenleg célzottan nem vizsgálja. A kormány megbízott álláspontja szerint a fogyatékossgal élő munkavállalók általában kis veszélyességi osztályú munkáltatóknál dolgoznak. Munkájukat ún. képernyős munkahelyen vagy olyan egyszerű – általában kézzel, vagy kéziszerszámmal – elvégezhető feladatok alkotják, amelynek baleseti és egészségkárosító kockázata nem jelentős. A munkáltatók a veszélyes gépek, munkaeszközök kezelésével általában a nem fogyatékossgal élő munkavállalóikat bízzák meg. A Műm. rendelet szerinti munkabaleseti jegyzőkönyvben nem kell feltüntetnie az azt kiállító munkáltatónak, hogy a sérült fogyatékossgal élő munkavállaló-e, így erről a felügyelőség sem kap információt.

A kapott tájékoztatásból kiderül az is, hogy a biztonságos és egészséges munkakörülmények biztosítását előíró szabályok betartására irányuló munkavédelmi ellenőrzések kizárólag hivatalból indulnak akkor is, ha közérdekű bejelentés vagy panasz kivizsgálására irányul az ellenőrzés.

A kormány megbízott véleménye szerint az OMMF, illetve annak jogutódja a Nemzeti Munkaügyi Hivatal Munkavédelmi és Munkaügyi Igazgatósága (a továbbiakban: NMH-MMI) – mint szakmai irányító szerv – nem látta indokoltnak a fogyatékossgal élők foglalkoztatására vonatkozó munkavédelmi előírások betartásának ellenőrzésére irányuló stratégia kidolgozását. Bizonyos időszakoként a munkavédelmi ellenőrzési prioritások közé bekerül a kiemelt védelemre szoruló munkavállalói csoportok munkavédelmi helyzetének ellenőrzése. Az Mvt. 81/A. § (2) bekezdése alapján a 2012. évre kiadott munkavédelmi ellenőrzési irányelv az ellenőrizendő főbb tevékenységi körök, szakmák, ágazatok között előírja a fiatalkorúak, terhes, nemrégen szült, anyatejet adó nők és szoptató anyák, idősödők mellett a megváltozott munkaképességűek, mozgáskorlátozott vagy egyéb testi fogyatékos munkavállalók foglalkoztatási körülményeinek fokozottabb ellenőrzését. Ez az előírás azonban nem került be a felügyelőségek számára 2012. évre előírt teljesítmény-célkitűzésekbe.

Legutóbb 2009. év második félévében rendelt el országos munkavédelmi célvizsgálatot az OMMF azon intézményi foglalkoztatóknál, ahol fejlesztő-felkészítő foglalkoztatás történik. A célvizsgálatban az akkor még regionális szinten működő OMMF Közép-magyarországi Munkavédelmi Felügyelősége Budapest és Pest megye területén 29 foglalkoztató 41 telephelyét ellenőrizte. Ennek során 37 határozatot hozott a felügyelőség, 5 esetben azonnali intézkedésre, 32 esetben hiányosság megszüntetésére került sor. A szabálytalanságok a kormány megbízott megítélése szerint kisebb súlyúak voltak, munkavédelmi bírság kiszabására okot adó kirívó szabálytalanság nem volt. Az ellenőrzéseket összefoglaló megállapítás szerint, valamennyi foglalkoztató – a szűkös anyagi lehetőségei ellenére – igyekezett megfelelni az elvárható munkaegészségügyi (különös tekintettel ergonómiai) és munkabiztonsági követelményeknek.

A kapott tájékoztatásból kiderült, hogy a felügyelőség által használt – szakmai irányító szerv által biztosított – informatikai szakmai rendszerben nem lehet külön rögzíteni az ellenőrzésekkel érintett fogyatékossgal élő munkavállalókat foglalkoztató munkáltatókat, illetve fogyatékkal élő ellenőrzéssel, illetve szabálytalansággal érintett munkavállalókat, ezért pontos statisztikai kimutatás nem tudott a kormány megbízott a rendelkezésemre bocsátani.

A Bács-Kiskun Megyei Kormányhivaltól kapott válasz alapján a felügyelőségnek a megyében négy fejlesztő-felkészítő foglalkoztatóról, és két megváltozott munkaképességű/fogyatékossgal élő munkavállalókat foglalkoztató gazdálkodó szervezetről van tudomása. A jogszabályváltozás következtében átalakult, 2011. január 1-jél működő szakigazgatási szerv akció- és célvizsgálatot nem végzett a fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatásával kapcsolatban. 2010-ben azonban az OMMF által elrendelt célvizsgálat keretében végzett

ellenőrzést a felügyelőség jogelődje a fejlesztő-felkészítő foglalkoztatóknál. A kormányhivatal 2012 második félévében tervezi a megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató, ezen belül is alapvetően szociális foglalkoztatáshoz tartozó fejlesztő-felkészítő gazdálkodó szervezetek ellenőrzését.

Rendszerint hivatalból indulnak a felügyelőség által lefolytatott ellenőrzések, de ugyanúgy érkeznek a hatósághoz panaszok, illetve közérdekű bejelentések is.

A felügyelőség az elmúlt 4 évben 9 munkavédelmi ellenőrzést hajtott végre Bács-Kiskun megye területén található fogyatékossgal élő munkavállalókat foglalkoztató gazdálkodó szervezetek esetében, mely ellenőrzések során valamennyi, a hatóság által ismert, munkáltató ellenőrzésére legalább egy esetben sor került.

A kormányhivatal szakigazgatási szervének tapasztalatai a munkavédelem területén azt mutatják, hogy a munkáltatók nagy figyelmet fordítanak a munkaköri alkalmassági vizsgálatok végrehajtására, a szükséges vizsgálatok megfelelő írásos szabályozása azonban nem mindig történik meg. Az ellenőrzések során tapasztalt hiányosságok leginkább az érintésvédelmi és műszaki területeket érintik, de előfordul még az egyéb munkavédelmi dokumentációk teljességének, illetve megfelelőségének hiánya is. Pozitívként értékelte a kormány megbízott, hogy több munkáltatónál egyáltalán nem tártak fel munkavédelmi szabálytalanságot az eljáró felügyelők.

A *Baranya Megyei Kormányhivaltól* kapott tájékoztatás szerint sem a munkavédelmi, sem a munkaügyi felügyelőség nem tesz különbséget hatósági tevékenysége során a munkavállalók között. Ebből következik, hogy kifejezetten a fogyatékossgal élő munkavállalók foglalkoztatási körülményeire irányuló vizsgálat csak a NMH-MMI által elrendelt célvizsgálat keretében zajlott.

A *munkavédelem területén* 2009-ben folytatott le célvizsgálatot a felügyelőség a megváltozott munkaképességű személyek munkavégzési körülményeire vonatkozóan. Munkaügyi ellenőrzéseket pedig 2010-ben a társhatóságokkal együtt, melyek során a rehabilitációs foglalkoztatási támogatás igénylését ellenőrizték.

Az ellenőrzések minden esetben hivatalból indultak. A kapott tájékoztatás szerint a munkavédelmi stratégia kidolgozása a NMH-MMI kompetenciájába tartozik, jelenleg azonban nem áll a felügyelőség rendelkezésére ilyen stratégia. Munkavédelmi területen a felügyelőség 7 alkalommal folytatott hatósági ellenőrzést olyan munkáltatóknál, ahol fogyatékossgal élő személyeket foglalkoztattak. Az ellenőrzések eredményeként 6 esetben indult hatósági eljárás, 6 esetben hiányosság megszüntetését előíró határozat, 1 esetben használatot felfüggesztő határozat született.

Baranya megyében fogyatékossgal élő személyeket foglalkoztató munkáltatóknál *munkaügyi ellenőrzésre* az elmúlt három évben 3 munkáltató esetében került sor. A regionális ellenőrzések során leggyakrabban megállapított szabálytalanságok a következők voltak: pótlékok megfizetésének hiánya; napi munkaidő túllépése; napi pihenőidőre és munkaközi szünetre vonatkozó előírások megsértése; munkaidő-nyilvántartással kapcsolatos hiányosságok; szabadság kiadásával kapcsolatos szabálytalanságok. A kormány megbízott álláspontja szerint a megállapított szabálytalanságok eseti jellegűek voltak és vélhetően figyelmetlenség, emberi mulasztás okozta őket. Munkaügyi bírság kiszabására csak 2 esetben került sor.

Fogyatékossgal élő személyeket foglalkoztató munkáltatókra, munkahelyekre irányuló célvizsgálat, ellenőrzés lefolytatása – a kormányhivatal vezetőjének tudomása szerint – az alábbi szervek kompetenciáját érintheti: Nemzeti Munkaügyi Hivatal (NMH), Egyenlő Bánásmód Hatóság (EBH), Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal (NRSZH), Magyar Államkincstár (MÁK), Országos Egészségbiztosítási Pénztár (OEP), Nemzeti Adó- és Vámhivatal (NAV).

A *Békés Megyei Kormányhivatal* vezetője arról tájékoztatott, hogy kormányhivatal Munkavédelmi és Munkaügyi Szakigazgatási Szervének hatáskörébe tartozóan nincs olyan konkrét munkaügyi-, vagy munkavédelmi szabálytalanság, amely kizárólag a fogyatékossgal élőkre lenne sérelmes, így a hatóságnál kialakított nyilvántartási rendszer nem tartalmaz adatot az ellenőrzött munkáltatók azon köréről, amelyek fogyatékossgal élő személyeket foglalkoztatnak.

A felügyelőség 2009-ben a fejlesztő-felkészítő foglalkoztatás célellenőrzése során 27 munkáltatónál végzett ellenőrzést, 51 munkavégzési helyszínen. Ezt követően két alkalommal folytatott a felügyelőség munkaügyi célellenőrzést olyan munkáltatóknál, ahol – a kapott tájékoztatás szerint – nagy valószínűséggel foglalkoztattak fogyatékossgal élő személyeket. Rehabilitációs támogatást igénybevevők köréből 8 munkáltatót ellenőrzött a felügyelőség, a célellenőrzések azonban nem tartalmaztak adatot arra vonatkozóan, hogy a munkáltatók hány fogyatékossgal élő személyt foglalkoztatnak. A kormány megbízott megállapította, hogy összességében egyetlen esetben sem állapítottak meg a felügyelőség munkatársai olyan szabálytalanságot az elmúlt három évben, amely fogyatékossgal élő munkavállalók helyzetével összefüggésbe hozható lenne. Az ellenőrzések jellemzően hivatalból indultak, nem érkezett olyan bejelentés a hatósághoz, amely kifejezetten fogyatékossgal élő munkavállalókat érintett volna.

A felügyelőség tapasztalatai szerint, Békés megyében fogyatékossgal élőket foglalkoztató munkáltatók a jogszabály által előírt követelményeket a nem fogyatékossgal élőket foglalkoztató munkáltatókhoz hasonlóan betartják, teljesítik. Tisztában vannak egyrészt a vonatkozó normák kötelező jellegével, azok megsértésének következményeivel, másrészt pedig azzal, hogy az a munkahely, amely hozzáférhető és biztonságos a fogyatékossgal élők számára, minden alkalmazott, ügyfél és látogató számára is biztonságosabb és hozzáférhetőbb lesz.

A *Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivaltól* kapott válasz szerint a felügyelőség évente 6-10 alkalommal végez ellenőrzést olyan munkáltatóknál, ahol fogyatékossgal élő személyeket foglalkoztatnak, ezek az

ellenőrzések jellemzően hivatalból indulnak. 2010-ben 8, 2011-ben 12, 2012-ben pedig 1 alkalommal került sor ilyen ellenőrzésre. Az ellenőrzésekre vonatkozóan nem rendelkeznek kidolgozott stratégiával a felügyelőség és nincs információjuk más szerv által végzett, kifejezetten a fogyatékossgal élőket foglalkoztató munkáltatók ellenőrzésére irányuló tevékenységről.

A Csongrád Megyei Kormányhivatal vezetője válaszában arról tájékoztatott, hogy az elmúlt időszakban három alkalommal, 2004-ben, 2008-ban és 2009-ben került sor központilag elrendelt vizsgálatra. A munkavédelmi felügyelőség rendszeresen végez ellenőrzéseket fogyatékossgal élő munkavállalókat foglalkoztató munkáltatóknál. Az ellenőrzések – munkavédelmi felügyelőség részéről – jellemzően hivatalból történnek, a munkaügyi felügyelőséghez azonban számos – többnyire névtelen – bejelentés érkezik. Arról is tájékoztatott a kormány megbízott, hogy a felügyelőség rendelkezik kidolgozott stratégiával (vizsgálati szempontrendszerrel) a fogyatékossgal élő személyeket foglalkoztatására vonatkozó munkavédelmi előírások betartásának ellenőrzésére.

Az elmúlt három évben a felügyelőség legalább egy alkalommal ellenőrizte azokat a munkáltatókat, ahol fogyatékossgal élőket foglalkoztatnak. Az ellenőrzéseket követően általános munkavédelmi intézkedéseket alkalmazta a felügyelőség munkatársai. A hatóság által feltárt legjellemzőbb szabálytalanságok a munkavállalók bejelentésével, valamint a szabadság kiadásával kapcsolatosak.

Nincs információja a kormány megbízottnak, hogy a felügyelőségen kívül más szerv is végez-e ellenőrzéseket a fogyatékossgal élőket foglalkoztató munkáltatóknál, felhívta a figyelmét azonban arra, hogy 2009-ben a szociális foglalkoztatóknál fejlesztő-felkészítő foglalkoztatás keretében foglalkoztatott megváltozott munkaképességű munkavállalók munkakörülményeinek ellenőrzését a Népegészségügyi Szakigazgatási Szervvel (korábban: ÁNTSZ) végezte a felügyelőség.

A kormány megbízott álláspontja szerint tekintettel arra, hogy a fogyatékossgal élő munkavállalók foglalkoztatása nagy részben állami pályázatok alapján történik, a munkáltatóknak rendezett munkaügyi kapcsolatokkal kell rendelkezniük, nem engedhetik meg maguknak, hogy ne tartsák be a hatályos jogszabályi rendelkezéseket. A munkaügyi felügyelőség ellenőrzései során csupán adminisztratív hibákat tárt fel, és a munkavédelem területén is azt tapasztalták, hogy a munkáltatók általánossgban eleget tesznek a jogszabály által meghatározott személyi- és tárgyi feltételekre vonatkozó előírásoknak.

A Fejér Megyei Kormányhivatal vezetője a munkaügyi ellenőrzések vonatkozásában arról tájékoztatott, hogy a felügyelőségünk nem rendelkezik konkrét adatbázissal arra vonatkozóan, hogy illetékességi területén mely munkáltatók foglalkoztatnak fogyatékossgal élő munkavállalókat. Emiatt, az ellenőrzések döntő többségét bejelentés alapján folytatják le, illetve 2010-ben az OMMF által kiírt célvizsgálatot keretében végeztek vizsgálatot fogyatékossgal élő munkavállalókat alkalmazó foglalkoztatóknál. A tájékoztatás szerint a célvizsgálatban azon munkáltatók ellenőrzésére került sor, amelyeket a központilag összeállított lista tartalmazott.

Az elmúlt három évben a *munkaügyi felügyelőség* 12 munkáltatónál végzett ellenőrzést, 26 munkavégzési helyen. A felügyelőség által tapasztalt leggyakoribb jogsértések: munkabér kifizetésének elmaradása; napi, heti munkaidő szabályainak megsértése; valótlan munkaidő nyilvántartás; munkaviszony megszűnésével kapcsolatos igazolások kiadása; munkabér kifizetésének elmaradása. A vizsgált időszakban az ellenőrzött 12 munkáltató közül 11 munkáltatónál észleltek munkaügyi szabálytalanságot és határidő kifizetésével határozatban kötelezte a felügyelőség a munkáltatókat a feltárt szabálytalanságok megszüntetésére, illetve munkaügyi bírságot szabtak ki, összesen: 4.880.000 Ft-ot. Az ellenőrzéseink során két esetben tett feljelentést a felügyelőség az illetékes rendőrkapitányság felé, mert a munkáltató a bejegyzett székhelyén nem volt fellelhető, egy esetben pedig a feltárt jogsértésről tájékoztatták az Országos Egészségbiztosítási Pénztárt.

A kormány megbízott tudomása szerint a felügyelőségen kívül az Egyenlő Bánásmód Hatóság, a megyei (fővárosi) kormányhivatalok munkaügyi központjai, a megyei (fővárosi) kormányhivatalok szociális és gyámhivatalai, az önkormányzatok, a jegyzők és a megyei (fővárosi) kormányhivatalok népegészségügyi szakigazgatási szervei végeznek ellenőrzéseket a fogyatékossgal élő személyeket foglalkoztató munkáltatóknál.

A kormány megbízott a *munkavédelmi ellenőrzések* kapcsán a következő válaszokat adta. Az elmúlt három évben összesen 6 alkalommal végeztek munkavédelmi ellenőrzéseket a felügyelőség munkatársai, 5 alkalommal hivatalból, 1 alkalommal pedig bejelentésre. Tapasztalataik szerint a leggyakoribb jogsértések: hiányos kockázatértékelés; a dolgozókat érő zajexpozíció meghatározása (zajmérés); veszélyes vegyi anyagok biztonsági adatlapjának hiánya; veszélyes vegyi anyag szabálytalan tárolása. A vizsgált időszakban az ellenőrzött hat munkáltató esetében a hiányosságok megszüntetésére kötelező határozatot hozott a felügyelőség, két esetben használatot felfüggesztő azonnali intézkedést hozott az eljáró felügyelő. 1 esetben került sor munkavédelmi bírság – 100 000 Ft – kiszabására, bálázó gép biztonsági berendezés nélküli működtetése miatt.

Arra is kitért a válaszában a kormány megbízott, hogy a kormányhivatal javaslata alapján a MÁK 2012. évi ellenőrzési tervében a Népegészségügyi Szakigazgatási Szervvel és a Szociális és Gyámhivatallal közös ellenőrzést tervez a munka-rehabilitációs és a fejlesztő-felkészítő foglalkoztatást végző szociális intézményeknél az év második felében.

A felügyelőség tapasztalatai szerint az általa ellenőrzött munkáltatók esetében – egy munkáltató kivételével – megállapítható, hogy az alapvető személyi és tárgyi feltételeket biztosítják a fogyatékossgal élő munkavállalók számára. A tevékenység, melyet a fogyatékossgal élő munkavállalók folytatnak viszonylag egyszerűek, kockázati szintjük alacsony.

A Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Munkavédelmi és Munkaügyi Szakigazgatási Szervének válaszából az derül ki, hogy 2009 és 2012 között egy munkáltatót, az Értelmi Fogyatékosok Rehabilitációs Intézményét, érintően folytattak le munkaügyi- és munkavédelmi ellenőrzéseket, az OMMF elnöke által a szociális intézményekkel kapcsolatban elrendelt célvizsgálat keretében. Az ellenőrzések során, munkaügyi területen nem tártak fel szabálytalanságot, munkavédelmi területen a hiányosság megszüntetésére határozatot adott ki a felügyelőség. A célvizsgálat keretében nem került sor fogyatékossgal élő munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók ellenőrzésére, továbbá sem panasz, sem pedig közérdekű bejelentés nem érkezett a felügyelőséghez fogyatékossgal élőket foglalkoztató munkáltatók ellenőrzésére, a kapott tájékoztatás szerint.

A Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal kormány megbízottjának válasza szerint a Munkavédelmi és Munkaügyi Szakigazgatási Szerv jelenleg a NMH-MMI által kidolgozott és közzétett 2012-es évre szóló munkaügyi és munkavédelmi ellenőrzési irányelv útmutatása alapján végzi az ellenőrzéseit. A felügyelőség ellenőrzései többnyire hivatalból indulnak a fogyatékossgal élőket foglalkoztató munkáltatóknál is. Az elmúlt három évben jelentős számú közérdekű bejelentés, illetve panasz is érkezett, viszont ezek között nem volt olyan, amely fogyatékossgal élő munkavállalók munkakörülményeivel lett volna kapcsolatos.

A NMH-MMI által kidolgozott ellenőrzési irányelv, a kiemelt védelemre szoruló munkavállalói csoportok foglalkoztatási körülményeire is felhívja a figyelmet, így többek között tartalmazza a mozgáskorlátozott vagy egyéb testi fogyatékossgal élő munkavállalói csoport ellenőrzését is. Felhívta a figyelmet a kormány megbízott arra is, hogy a felügyelőség adatbázisrendszere (FEIR) nem tartalmazza azt, hogy mely munkáltató alkalmaz fogyatékossgal élőket.

Hajdú-Bihar megyében két nagyobb munkáltató foglalkoztat nagy létszámban fogyatékossgal élő munkavállalókat. Ezen cégeket a felügyelőség rendszeresen ellenőrzi. Az elmúlt három évben összesen 12 alkalommal került erre sor, és a következő szabálytalanságokat tárták fel: az orvosi alkalmassági vizsgálatokkal kapcsolatos szabályozás nem volt teljes körű, a sérülékeny csoportok alkalmasságával kapcsolatos szabályozás hiányos volt, az elsősegélynyújtó helyek kialakítása nem volt megfelelő, az egyéni védőeszköz juttatási rend kialakítása hiányos volt. A felügyelőség tapasztalatai szerint a fentiek ellenére a munkáltatók igyekeznek eleget tenni a jogszabályi előírásoknak, a feltárt hiányosságokat maradéktalanul kijavítják.

A Heves Megyei Kormányhivatal vezetője válaszelevelében kifejtette, hogy a munkavédelem területén az ellenőrzések kizárólag hivatalból történtek. 2009-ben az Országos Munkavédelmi és Munkaügyi Főfelügyelőség (OMMF) mb. elnöke által, a szociális foglalkoztatás engedélyezéséről és a szociális foglalkoztatás támogatásáról szóló 112/2006. (V.12.) Korm. rendelet alapján elrendelt vizsgálatokhoz a Munkavédelmi Főosztály az ellenőrzések egységes lefolytatása érdekében vizsgálati lapot dolgozott ki. Az ellenőrzési stratégiát pedig a felügyelőség a munkáltatók általános munkavédelmi feladatainak ellenőrzésére vonatkozó 2/2010. sz. irányutatása határozza meg.

A felügyelőségek ellenőrzései során alkalmazott intézkedések jellemzően védőeszközök, munkaeszközök védőburkolatai hiányának megszüntetésére, időszakos munkaköri orvosi alkalmassági vizsgálatok elvégzésére, villamos berendezésekkel kapcsolatos hiányosságok megszüntetésére, munkavédelmi dokumentációk kiegészítésére, biztonságos anyagárolás megteremtésére, szabálytalan vegyi anyagárolás megszüntetésére és a szükséges figyelmeztető jelzések elhelyezésére irányultak. A Heves Megyei Kormányhivatal Munkavédelmi Felügyelőségeinek tapasztalatai azt mutatják, hogy a munkáltatók a munkavédelemre vonatkozó szabályok előírásainak összességében eleget tettek. Nem voltak rosszabbak a munkavégzés körülményei, mint a fogyatékossgal élőket nem foglalkoztató munkáltatóknál. A kormányhivatal Munkaügyi Felügyelősége az ellenőrzéseit a Met.-ben meghatározott rendelkezések figyelembevételével a munkaügyi hatóság vezetője által megállapított, és a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter által vezetett minisztérium hivatalos lapjában évenként február 20-ig közzétett ellenőrzési irányelv alapján végzi. Ugyanezen jogszabály alapján a felügyelőség az ellenőrzéseit hivatalból végzi, továbbá vizsgálja a Panasztv.-ben meghatározott panaszokat és közérdekű bejelentéseket, melyek azonban a munkaügyi hatósági eljárásban nem minősülnek kérelemnek. A felügyelőség a munkaügyi ellenőrzések során jellemzően a munkaviszony létrejöttével összefüggő bejelentési kötelezettség elmulasztásával; munkaidőre, pihenőidőre, szabadság kiadására vonatkozó rendelkezések megsértésével; a munkáltató nyilvántartási kötelezettségének elmulasztásával és a munkabér védelmére vonatkozó szabályok megsértésével összefüggő hiányosságokat tapasztalt.

A kormány megbízott kitért arra is, hogy az ellenőrzések tapasztalatai alapján elmondható, hogy a megváltozott munkaképességű, illetve fogyatékossgal élő munkavállalók esteében a munkaügyi jogsértések jellege és súlya az általános tapasztalatokat tükrözi. Az ellenőrzési gyakorlatban nem mutatható ki határozott tendencia arra vonatkozóan, hogy a munkáltatók súlyosabban visszaélnének a megváltozott munkaképességű és fogyatékossgal élő munkavállalók kiszolgáltatott helyzetével.

A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Kormányhivaltól kapott tájékoztatásból az tűnik ki, hogy a fogyatékossgal élő munkavállalókat foglalkoztató munkáltatóknál végzett ellenőrzések gyakoriságáról nincs pontos információja a kormány megbízottnak. A Kormányhivatal Munkavédelmi és Munkaügyi Szakigazgatási Szerve a fogyatékossgal élő munkavállalókat foglalkoztató munkáltatókra vonatkozó számszerű adatokkal nem rendelkezik, mivel az informatikai nyilvántartás ezeket a munkáltatókat nem kezeli külön.

A munkaügyi és a munkavédelmi ellenőrzések a fogyatékos személyeket foglalkoztató munkáltatóknál hivatalból vagy közérdekű bejelentések, illetve panaszbejelentések alapján indulnak. Ezek jellemzően a munka- és pihenőidővel, a munkaidő-nyilvántartással és a munkabérrel, továbbá a munkakörülményekkel, a munkahelyek

általános higiénés állapotával, megfelelő szellőztetés hiányával kapcsolatos vélelmezett szabálytalanságokat tartalmaznak. Kérelemre indult ellenőrzést a felügyelőség az elmúlt három évben nem végzett. A felügyelőség nem rendelkezik kidolgozott stratégiával a fogyatékossgal élők foglalkoztatására vonatkozó munkavédelmi előírások betartásának ellenőrzésére, a NMH-MMI által kidolgozott, 2012. évre szóló, a munkaügyi és munkavédelmi ellenőrzési irányelveinek megfelelően végzi az ellenőrzéseket.

A felügyelőség az elmúlt három évben 20 munkáltatónál, 31 alkalommal tartott munkaügyi, továbbá összesen 24 munkahelyen tartott munkavédelmi ellenőrzést, ahol elsősorban fogyatékossgal élő munkavállalókat foglalkoztatnak. Az ellenőrzések eredményeként megállapított szabálytalanságok megszüntetése érdekében általában a hiányosságok megszüntetésére kötelező közigazgatási határozatot hozott, de néhány esetben speciális intézkedésekre – 6 esetben munkaügyi bírság kiszabására, 6 esetben figyelemfelhívás kiadmányozására, előzetes munkaköri orvost vizsgálat hiánya miatt munkavégzéstől való eltiltásra, veszélyes tevékenység és munkaeszköz használatának felfüggesztésére – is sor került.

A szabálytalanul foglalkoztató munkáltatóknál jellemzően a következő szabálytalanságok fordulnak elő. Munkaügyi szabálytalanságok: nem a valóságnak megfelelő munkaidő-nyilvántartás; napi munka- és pihenőidővel kapcsolatos szabálytalanságok; munkaközi szünetre vonatkozó szabályokkal kapcsolatos szabálytalanságok; minimálbérre, műszak- vagy bérpótléokra vonatkozó szabálytalanságok. Munkavédelmi szabálytalanságok: a végzett tevékenységek kockázatait nem értékeli teljes körűen a kockázatértékelésben; egyéni védőeszköz juttatás belső rendjének szabályozása hiányzik vagy nem teljes körű; az orvosi alkalmassági vizsgálatokkal kapcsolatos szabályozás nem teljes körű; a felhasznált veszélyes anyagok/készítmények biztonsági adatlapjai, az ezzel kapcsolatos nyilvántartás hiányos; a munkaeszközök biztonsági állapota nem megfelelő.

A felügyelőség tapasztalatai azt mutatják, hogy a szabálytalanságok ellenére a fogyatékossgal élő munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók többsége betartja a munkaügyi, munkavédelmi jogszabályokat.

A *Komárom-Esztergom Megyei Kormányhivatal* kormány megbízottja válaszában arról tájékoztatott, hogy mind a munkaügyi, mind a munkavédelmi felügyelőségeknek a gazdálkodó szerveknél való ellenőrzései minden esetben hivatalból indulnak. 2011-ben a kormányhivatal Szociális és Gyámhivatala megkeresésére fejlesztő-felkészítő foglalkoztatást végzőknél társhatósági ellenőrzés keretében vizsgáltak két önkormányzati fenntartásban üzemeltetett, és egy alapítványi formában működő intézményt.

Az ellenőrzések során két esetben került sor munkaeszköz felfüggesztésre, két esetben pedig hiányosságot megszüntető határozatot hozott a munkavédelmi felügyelőség.

A kormány megbízott álláspontja szerint a fogyatékossgal élő munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók munkavédelmi szempontból a személyi- és tárgyi feltételeket illetően minden esetben eleget tettek a jogszabályi kötelezettségüknek, a felügyelőségek által alkalmazott intézkedések mindegyike apróbb – nem kizárólag fogyatékossgal élő munkavállalókat érintő – hiányosságok megszüntetésére irányult.

A *Nógrád Megyei Kormányhivatal Munkavédelmi és Munkaügyi Szakigazgatási Szerve* évente, hivatalból végez ellenőrzéseket fogyatékossgal élőket foglalkoztató munkáltatóknál. A munkáltatók kiválasztása az általános szempontok szerint az éves ellenőrzési terv készítése mellett történik.

Az elmúlt három évben ellenőrzött 12 munkáltató közül 11 foglalkoztatóval szemben hivatalból közigazgatási hatósági eljárás megindítására került sor. 11 esetben hiányosság megszüntetésére kötelező határozatot, 1 esetben pedig munkavégzéstől eltiltó és további 1 esetben munkaeszköz használatát felfüggesztő határozatot hozott a felügyelőség. Főbb munkavédelmi hiányosságok a sérülékeny csoportok foglalkoztatásával, alkalmasságának megítélésével kapcsolatos speciális szabályok megszegése, írásos munkavédelmi oktatás hiánya, munkaeszközök karbantartásának elmaradásának hiánya; főbb munkaügyi hiányosságok pedig a heti munkaidőre vonatkozó-, a heti pihenőidőre vonatkozó jogszabály megsértése, a munkaidő-nyilvántartás hiányos vezetése és a bejelentési kötelezettség késedelmes teljesítése.

A felügyelőségek a jogszabályok által meghatározott személyi- és tárgyi feltételekre vonatkozó előírások betartásának területén kirívó jogellenességet nem tapasztaltak.

A *Pest Megyei Kormányhivatal* kormány megbízottjától kapott válasz szerint a felügyelőségek az ellenőrzéseiket jellemzően hivatalból indítják, ritkán fordul elő, hogy bejelentés alapján ellenőrzik a megváltozott munkaképességű munkavállalót foglalkoztató munkáltatóknál a munkavédelmi előírások betartását. Tapasztalataik szerint a megváltozott munkaképességű munkavállalók általában kis veszélyességi osztályú munkáltatóknál dolgoznak. Munkájukat egyszerűen elvégezhető feladatok alkotják, amelyek baleseti és egészségkárosító kockázata nem jelentős. Az őket érő sérülések jellemzően elcsúszásból, a kéz késsel történő megvágásából adódnak. A MÜM rendelet értelmében a munkabaleseti jegyzőkönyvben nem kell feltüntetnie a munkáltatónak, hogy a sérült megváltozott munkaképességű munkavállaló-e, így a felügyelőség sem kap minden esetben erről információt.

A Pest Megyei Kormányhivatal Munkaügyi és Munkavédelmi Felügyelőségei 2012-es év során eddig három olyan munkáltatónál végeztek ellenőrzést, amelyek fogyatékossgal élő munkavállalót is foglalkoztatnak, ám hiányosságot nem tapasztaltak, mindhárom esetben azt állapították meg, hogy a fogyatékossgal élők által végzett betanított munka nem igényli az azt végzők fokozottabb figyelemmel kísérését, ellenőrzését.

Az OMMF által 2009 második félévében fejlesztő-felkészítő tevékenységet végző munkáltató ellenőrzésére elrendelt országos munkavédelmi célvizsgálat keretében 5 esetben azonnali intézkedésre, 32 esetben hiányosság megszüntetésére irányuló határozat kiadására került sor. Az intézkedések 618 munkavállalót érintettek. A célvizsgálat tapasztalatai azt mutatják, hogy a szűkös anyagi lehetőségekhez mérten valamennyi foglalkoztató igyekezett

megfelelni az elvárható munkaegészségügyi és munkabiztonsági követelményeknek. Válaszában arra is kitért a kormány megbízott, hogy a felügyelőségek nyilvántartásában nem különülnek el a megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók, így ezen munkahelyek száma és az intézkedések tételes leválogatása nem lehetséges.

A kapott válaszból kiderült az is, hogy a Szociális és Gyámhivatal a szociális foglalkoztatóknál két évente legalább egy alkalommal végez ellenőrzést a 112/2006. (V.12.) Korm. rendelet alapján.

Az elmúlt 3 év tapasztalatai összegezve kifejtette a kormány megbízott, hogy a fogyatékossgal élők foglalkoztató munkáltatók nagyrészt eleget tettek a jogszabályok által meghatározott munkavégzés személyi- és tárgyi feltételeire vonatkozó előírásoknak. Egyes esetekben hiányosságként merült fel a figyelmeztető jelzés hiánya, vagy az újjvédő hiánya varrógép használata esetén. Pozitív példaként emelte ki a kormány megbízott az Értelmi Fogyatékosok Fejlődését Szolgáló Magyar Down Alapítvány gyakorlatát, amely bentlakásos otthont is üzemeltet, viszont a foglalkoztatottakat, akik ott laknak az alapítvány más telephelyeire küldik dolgozni, biztosítva ezzel a változatossgat, a pszicho-szociális kockázatok csökkentését, feloldását számukra.

A Somogy Megyei Kormányhivatal főigazgatójától kapott válaszból kiderül, hogy a munkavédelmi felügyelőség az OMMF által elrendelt országos célvizsgálat keretében szintén ellenőrizte a területén található fejlesztő-felkészítő foglalkozást is végző szociális foglalkoztató intézményeket, összesen 12-t. A munkaügyi felügyelőségek vonatkozásában az OMMF a fejlesztő-felkészítő foglalkozási forma ellenőrzésére irányuló célvizsgálatot 2010. január 15-február 15. közötti időtartamra rendelte el. A célvizsgálat lefolytatása óta ezen munkáltatók ellenőrzésére csak eseti jelleggel kerül sor.

A tájékoztatás szerint a fentiek túl mind a munkaügyi, mind a munkavédelmi felügyelőség rendszeresen tart ellenőrzéseket a nyílt munkaerőpiacon működő, fogyatékossgal élő személyeket foglalkoztató munkáltatóknál. Az ellenőrzések elsődlegesen – bejelentés vagy panasz esetén is – hivatalból indulnak. Az ellenőrzés alá vont munkáltatók kiválasztásának szempontjait elsősorban az Mvt. és az ellenőrzési irányelv határozza meg, ezen túlmenően pedig véletlenszerűen történik a munkáltatók kiválasztása. Az ellenőrzések során a hatóságok nem feltétlenül szereznek tudomást arról, hogy a munkáltató foglalkoztat-e fogyatékossgal élő munkavállalót, viszont amennyiben ez az ellenőrzés során a hatóság tudomására jut, úgy a fogyatékossgal élő munkavállalók speciális munkavédelmi, munkajogi védelmét is a jogszabályban meghatározott hatásköri keretek között vizsgálja és a szükséges egyéb intézkedéseket megteszi.

A felügyelőség munkatársai az elmúlt 3 évben *munkavédelmi* szempontból összesen 18 védett munkaerőpiacon működő intézményt vagy külső foglalkoztatónál tartottak ellenőrzést. Ezen ellenőrzések nem csak a fejlesztő-felkészítő foglalkoztatásra irányultak, hanem a munkahelyeken foglalkoztatott összes munkavállaló tekintetében vizsgálták a munkavédelmi előírások betartását. Így az egyes területeken feltárt szabálytalanságok miatt hozott intézkedéseknek csak egy része érinti közvetlenül a fogyatékossgal élő munkavállalókat.

A nyílt munkaerőpiacon működő foglalkoztatókról a fogyatékossgal élők foglalkoztatása kapcsán folytatott ellenőrzésekről nem tudott a főigazgató részletes adatokkal szolgálni, annyi azonban kiderül a tájékoztatásból, hogy két munkáltatónál három esetben történt ellenőrzés, melynek során biztonságtechnikai hiányosság miatt 5 munkaeszköz használatának felfüggesztésére, 5 hiányosság megszüntetését előíró intézkedés meghozatalára és 1 figyelemfelhívás kibocsátására került sor. További két esetben bejelentés alapján indult az ellenőrzés megváltozott munkaképességű munkavállalóval kapcsolatban, orvosi alkalmassági vizsgálat hiánya miatt.

Munkaügyi ellenőrzést az elmúlt három évben összesen 13 munkahelyen folytatott a felügyelőség. Az ellenőrök által leggyakrabban tapasztalt szabálytalanságok a következők voltak: munkaközi szünetre vonatkozó rendelkezések, munkaidő-nyilvántartásra vonatkozó rendelkezések be nem tartása; egy munkáltató nem rögzítette a szerződésben a munkavégzés helyét; a munkáltató a munkavállalók jogviszonyát késve jelentette be az adóhatóság felé.

A főigazgató tudomása szerint a fogyatékossgal élő munkavállalók munkakörülményeinek ellenőrzésében a felügyelőségeken kívül a szociális és gyámhivatal, az NAV, a MÁK, az NRSZH, az OEP és az Nemzeti Foglalkoztatási Szolgálat is részt vesz.

A felügyelőségek tapasztalatai szerint a munkahelyek jellemzően megfelelő körülményeket biztosítanak a fogyatékossgal élő munkavállalók számára, az ellenőrzés során feltárt szabálytalanságok inkább figyelmenlenségre, esetenként a munkavédelmi előírás ismeretének hiányára voltak visszavezethetők. A megállapított szabálytalanságok olyan jogsértések voltak, amelyeket a nem fogyatékossgal élő munkavállalók terhére is elkövethették volna a munkáltatók.

A Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal vezetője tájékoztató levelében kifejtette, hogy a Munkavédelmi és Munkaügyi Felügyelőség a nyílt munkaerőpiacon folyamatosan vizsgálja a fogyatékossgal élők munkavédelmi és munkaügyi helyzetét a felügyelőség által ellenőrzött valamennyi munkáltatónál. Ezen túlmenően 2010 első negyedévében a Munkaügyi Felügyelőség országos célvizsgálat keretében ellenőrzéseket folytatott le a megváltozott munkaképességű munkavállalókat foglalkoztató rehabilitációs munkáltatókra vonatkozóan.

A vizsgálatokat a Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Kormányhivatal felügyelőségei is túlnyomórészt hivatalból folytatják; a munkavédelem területén nem jellemzőek, míg a munkaügy területén a panaszok és a közérdekű bejelentések évről-évre növekvő számban érkeznek.

Az elmúlt három évben a Munkavédelmi Felügyelőség munkatársai 31 alkalommal végeztek ellenőrzést fogyatékossgal élők foglalkoztató munkáltatóknál, kirívó szabálytalanságot azonban nem tapasztaltak sehol,

csupán általánosságban előforduló hiányosságokat. Lényeges számban fordultak elő adminisztrációs szabálytalanságok, a szükséges nyilvántartások, szabályozások hiánya.

A Munkaügyi Felügyelőség 32 ellenőrzést tartott az elmúlt három évben fogyatékosággal élőket foglalkoztató munkáltatóknál. A feltárt szabálytalanságok főképp a munkabér védelmére vonatkozó szabályok megsértésével, a munkaviszony megszűnésével összefüggő igazolások kiállításának és kiadásának elmulasztásával, elszámolás hiányával, a munkaidőre vonatkozó szabályok megszegésével, a pótlékokra és a szabadságra vonatkozó szabályok megszegésével voltak kapcsolatosak.

A felügyelőség tapasztalatai szerint a fogyatékosággal élőkkel kapcsolatban a munkáltatók kirívó, a fogyatékosokat érintő, a fogyatékoságból eredő, vagy azzal kapcsolatos szabályszegő magatartást nem tanúsítanak. A feltárt szabálytalanságok általánosaknak mondhatóak. A munkáltatók a meghatározott személyi- és tárgyi feltételek betartásánál alapvetően nem tesznek különbséget a megváltozott munkaképességeket érintően.

Általános tapasztalat a kormány megbízott álláspontja szerint, hogy nyílt munkaerőpiacon a munkáltatók csak a járulék befizetéshez szükséges létszámú megváltozott képességű munkavállalót foglalkoztatnak, vagy speciális tudással, képességgel rendelkező munkavállalót. Ezekben az esetekben nem tesznek különbséget a személyi- és tárgyi feltételek biztosításában. A speciálisan, megváltozott munkaképességűeket foglalkoztató úgynevezett „rehabilitációs cégek” fel vannak készülve a nagy létszámú megváltozott munkaképességű munkavállaló speciális körülmények közötti foglalkoztatására.

A Tolna Megyei Kormányhivatal kormány megbízottja válaszában kitért arra is, hogy a megváltozott munkaképességűek foglalkoztatására vonatkozóan speciális ellenőrzési hatáskör a foglalkoztatásra irányuló jogviszony létesítésére vonatkozó jognyilatkozat alakszerűségének a vizsgálata. A hatóság vizsgálja, hogy a korlátozottan cselekvőképés, illetve cselekvőképtelen munkavállalók jognyilatkozata érvényes-e, a munkaszerződés megkötése a gondnok beleegyezésével vagy utólagos hozzájárulásával, illetve a gondnok által történt-e. Az ellenőrzések során a hatóság kiemelt figyelmet fordít a megváltozott munkaképességűek esetében a teljesítménybéres foglalkoztatás esetén az előzetes foglalkoztatói eljárás lefolytatásának megtörténte, valamint a teljesítménykövetelmény és a teljesítménybér tényezők alkalmazása előtti közlésre vonatkozó szabályok betartására.

A kormányhivatal vezetőjétől kapott válasz szerint a szakmai irányító által kiadott és alkalmazni rendelt, az egyes védett munkavállalói csoportok foglalkoztatásának munkaügyi ellenőrzéséről szóló 6/2010. számú irányelvben foglaltak szerint a munkaügyi hatóság a munkaügyi ellenőrzés során vizsgálhatja a munkáltató munkajogi gyakorlatát, és ennek keretében a jogviszony létesítésével összefüggő előírások foglalkoztató általi érvényre juttatását. A hatóság nem rendelkezik olyan adatokkal, amelyek alapján tisztázható, hogy a munkaviszony fennállását megállapító határozatban nevesített munkavállaló részesül-e rehabilitációs járadékban. A munkaügyi ellenőrzés ennek következtében nem terjed és nem is terjedhet ki minden esetben annak a vizsgálatára, hogy az ellenőrzés alá vont munkavállalók rehabilitációs járadékban részesülnek-e. Mindazonáltal nem zárható ki az, hogy ilyen típusú adatokra a munkaügyi ellenőrzés fényt derít. Ennek megállapítására azonban az ellenőrzés során természetesen törekedni kell. A fentiek értelmében a felügyelőség nem kezel arra vonatkozó adatokat, hogy mely munkáltató foglalkoztat megváltozott munkaképességű munkavállalókat, nem tart nyilván olyan adatokat arra vonatkozóan, hogy milyen gyakorisággal folytat le a hatóság munkaügyi ellenőrzést a fogyatékosággal élőket vagy megváltozott munkaképességűeket foglalkoztató (védett, illetve nyílt munkaerőpiacon működő) munkáltatóknál. Az ilyen jellegű adatok gyűjtésére, nyilvántartására a hatóságnak nincs sem jogszabályi kötelezettsége, sem felhatalmazása.

A Tolna Megyei Kormányhivatal Munkaügyi és Munkavédelmi Felügyelőségei az elmúlt három évben 15 megváltozott munkaképességű munkavállalót foglalkoztató munkáltatóknál tartottak ellenőrzéseket. Az ellenőrzések eredményeképpen jellemzően figyelemfelhívások, munkaügyi bírsághatározatok, munkaügyi szabálytalanságok megszüntetésére kötelező határozatok kerültek kiadásra, illetve szabálytalanság hiányában az eljárás megszüntetésére került sor. Arról azonban nem állnak a felügyelőségek rendelkezésére adatok, hogy a szabálytalanságok fogyatékosággal élő munkavállalókat is érintettek volna. Felhívta a figyelmét a kormány megbízott arra, hogy a 2010. január 1-jétől hatályos Met. 3. § (4) bekezdésében foglaltak szerint a munkaügyi hatóság – amennyiben tudomására jut, hogy a jogsértésre rehabilitációs járadékban részesülő személy foglalkoztatásával összefüggésben került sor – a rehabilitációs járadékról szóló 2007. évi LXXXIV. törvény 11. § (2) bekezdése, valamint 13. § (1) bekezdése szerinti jogsértést megállapító jogerős határozatát közli a nyugdíjbiztosítási igazgatási szervvel. A hivatkozott jogszabályi rendelkezés alapján a munkaszerződés nélkül foglalkoztatott rehabilitációs járadékban részesülő személyt érintő határozatokat kellett az illetékes szerv részére megküldeni.

A Met. 2012. január 1-jei módosításával a Met. 3. § (4) bekezdésében foglaltak szerint a munkaügyi hatóság, amennyiben tudomására jut, hogy a jogsértésre megváltozott munkaképességű személyek ellátásaiban részesülő személy foglalkoztatásával összefüggésben került sor, a jogsértést megállapító jogerős döntését közli a rehabilitációs hatósággal. A Met. fenti szövegezése mintegy általános jelleggel írja elő a hatóság jogerős határozatának közlését az illetékes szerv felé.

A Vas Megyei Kormányhivatal Munkavédelmi Felügyelőségén – a kapott tájékoztatás szerint – ágazati elosztás szerint dolgoznak a felügyelők. Az adott ágazatot ellenőrző felügyelő dönti el, hogy melyik munkáltatót vonja ellenőrzés alá, vannak azonban olyan cégek, amelyekre nagyságuknál vagy a feltárt szabálytalanságok vagy egyéb szempont alapján kiemelt figyelmet fordítanak. A munkaügyi felügyelőség az elmúlt három évben öt alkalommal tartott ellenőrzést egy rehabilitációs foglalkoztatónál, minden alkalommal bejelentésre indult az ellenőrzés. Négy alkalommal nem tapasztaltak hiányosságot vagy szabálytalanságot a felügyelőség munkatársai, egy alkalommal került sor

szabálytalanság megszüntetésére kötelező határozat kiadmányozására, mely éjszakai pótlék meg nem fizetésére vonatkozott. 2012-ben egy ügyet vizsgált a felügyelőség bejelentésre, mely figyelemfelhívással zárult. Munkavédelem területén az ellenőrzésekre azonban jellemzően hivatalból kerül sor, a kormány megbízott tájékoztatása szerint.

A kormányhivatal vezetője válaszában kitért arra is, hogy a megváltozott munkaképességű munkavállalók foglalkoztatásához nyújtható költségvetési támogatásról szóló 117/2005. (IX.2.) Korm. rendelet szerint a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal is végez ellenőrzést az akkreditált munkáltatóknál. Emellett a kormányhivatalok munkaügyi központjai is rendelkeznek ellenőrzési hatáskörrel, amely vizsgálatok azonban a támogatás felhasználásának, annak dokumentációjának ellenőrzésére irányulnak, és esetenként helyszíni vizsgálatot jelentenek. A munkaügyi központok hatásköre elsődlegesen a foglalkoztatás tényének, illetve ezzel összefüggésben a támogatás felhasználására terjed ki. A foglalkoztatási feltételek, körülmények vizsgálata csak a fenti témájú ellenőrzésekhez kapcsolva, érintőlegesen történik.

A felügyelőségek tapasztalatai szerint a munkáltatók nagy része messzemenőig betartja a szabályokat, kisebbik része azonban – ahogy más szabályokat is átlép – ugyanúgy nem tartja be a munkavédelemre vonatkozó szabályokat sem a megváltozott munkaképességű munkavállalókkal szemben.

A *Veszprém Megyei Kormányhivatal* kormány megbízottja válaszában arról tájékoztatott, hogy 2011. január 1-je előtt, a 112/2006. (V.12.) Korm. Rendelet meghatározta, hogy munkavédelmi és munkaügyi ellenőrzést legalább két évente kell végrehajtani a fogyatékossgal élő munkavállalókat, védett munkaerőpiacon foglalkoztató munkáltatóknál. A kormányrendelet módosítása következtében a két éves minimum gyakoriság megszűnt, a jelenlegi szabályozás szerint az ellenőrzési gyakoriság 2-3 év, amely a bejelentésektől és az esetlegesen elrendelt célvizsgálatoktól is függ. Nyílt munkaerőpiacon működő munkáltatók esetében azonban nem lehet pontos választ adni arra a kérdésre, hogy milyen gyakorisággal történnek az ellenőrzések fogyatékossgal élő munkavállalókat érintően, mivel az ellenőrzések során gyakran nem derül ki, hogy az adott munkáltató foglalkoztat-e fogyatékossgal élő személyeket. A kormány megbízott szerint sem a hivatalból, sem a kérelemre indult ellenőrzéseket nem lehet jellemzőnek mondani, mert mind kérelemre, mind hivatalból indulnak vizsgálatok. A felügyelőség nem rendelkezik kidolgozott stratégiával a fogyatékossgal élő munkavállalókat foglalkoztatására vonatkozó munkavédelmi előírások betartásának ellenőrzésére, egy-egy munkahelyen azonban, ahol foglalkoztatnak fogyatékossgal élő személyeket is, az ellenőrzések a szokásos preventív munkavédelmi intézkedéseken túlmenően kiterjednek a csoportba tartozó személyek sérülésének mértéke alapján elvárható többletkövetelmények vizsgálatára is.

Mind a munkavédelem, mind a munkaügy területén 9-9 (védett munkaerőpiachoz tartozó) munkáltatót ellenőrzött a felügyelőség az elmúlt három évben. A leggyakrabban tapasztalt hiányosságok a munkaügy területén: munkaidő-nyilvántartás szabályainak megszegése; pótlékokra vonatkozó szabályok megsértése; munkaidőre, rendkívüli munkára vonatkozó jogszabályi előírások megszegése. Négy esetben került sor a hiányosság megszüntetésére és munkaügyi bírság megfizetésére, több esetben figyelemfelhívást alkalmazott a felügyelőség. Munkavédelem területén a legjellemzőbb szabálytalanságok: a kockázatértékelés pontatlansága, közlekedési utakkal kapcsolatos előírások megszegése, érintésvédelmi felülvizsgálatok elmulasztása, villamos kéziszerszámok, hegesztő transzformátor időszakos felülvizsgálatainak elmulasztása. Munkavédelmi bírság kiszabására egy esetben sem került sor, hanem a felügyelőség haladékat adott a munkáltatóknak a hiányosságok megszüntetésére.

A kormány megbízott arra is kitért válaszában, hogy nincsenek biztos információi arról, hogy más szervek is végeznek-e ellenőrzéseket kifejezetten a fogyatékossgal élő személyeket foglalkoztató munkáltatókra, munkahelyekre nézve, álláspontja szerint azonban biztosan végez ellenőrzést még a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, az NRSZH, valamint a Szociális és Gyámhivatal.

A *Zala Megyei Kormányhivatal* Munkavédelmi és Munkaügyi Szakigazgatási Szerve a fogyatékossgal élőket foglalkoztató munkáltatóknál változó gyakorisággal folytatott le munkavédelmi és munkaügyi ellenőrzéseket az elmúlt három évben. 2009-ben és 2012 első félévében gyakrabban, míg 2010-ben és 2011-ben ritkábban került sor ezen munkáltatók *munkavédelmi* ellenőrzésére, a *munkaügyi* ellenőrzés azonban inkább 2010-ben volt gyakoribb.

Az ellenőrzésekre minden esetben hivatalból került sor, munkavédelmi tárgyú közérdekű-, illetve panaszbejelentés az elmúlt három évben mindösszesen két alkalommal érkezett a hatósághoz, munkaügyi ellenőrzést pedig öt alkalommal folytatott le a felügyelőség bejelentés alapján. A tájékoztatásból kiderült, hogy a Zala Megyei Kormányhivatal Munkavédelmi és Munkaügyi Szakigazgatási Szerve sem rendelkezik kidolgozott stratégiával a fogyatékossgal élő munkavállalókat foglalkoztató munkáltatók ellenőrzésére, mindig az általános elvek és módszerek szerint történik az ellenőrzés.

Az elmúlt három évben a munkavédelmi felügyelőség 9 fogyatékossgal élő személyeket alkalmazó munkáltató 12 munkahelyén végzett ellenőrzést, összesen 16 alkalommal. Az ellenőrzések eredményeként 14 hiányosság megszüntetésére kötelező határozat került kiadmányozásra. Jellemző problémaként jelölte meg a kormány megbízott a különféle munkavédelmi dokumentációk hiányát vagy hiányosságát, de érintésvédelemmel, a munkaeszközök biztonságával, a biztonságos használatra vonatkozó jelölésekkel és az elsősegélynyújtás feltételeivel is tártak fel szabálytalanságokat a felügyelőség munkatársai.

Munkaügyi ellenőrzések keretében az elmúlt három évben 6 munkáltató 7 munkahelyén 10 ügyben jártak el a felügyelőség munkatársai. A munkaügyi ellenőrzések nyomán egy bérkompenzáció elmaradását (késedelmes teljesítését) megállapító határozatot, továbbá 3 munkaügyi szabálytalanság megszüntetésére kötelező határozat és 3 figyelemfelhívást tartalmazó határozatot hozott a felügyelőség.

A hatóság tapasztalatai azt mutatják, hogy a munkáltatók igyekeztek eleget tenni a fogyatékossgal élők munkavégzésére vonatkozó személyi és tárgyi feltételeket előíró jogszabályok rendelkezéseinek, a munkavédelmi felügyelők ellenőrzéseik során a munkavállalók egészségét és biztonságát súlyosan veszélyeztető, munkavédelmi bírság kiszabását vagy azonnali intézkedés alkalmazását indokoltta tevő szabálytalansággal nem találkoztak. Az ellenőrök legtöbbször a nyári hőségriadó kapcsán végzett ellenőrzései során vizsgáltak fogyatékossgal élők munkavállalókat foglalkoztató munkáltatókat, ezen ellenőrzések tapasztalatai kifejezetten pozitívak voltak.

A Nemzeti Munkaügyi Hivatal Főigazgatója válaszelevelében arról tájékoztatott, hogy átfogó, több állami szervezet és hatóságot is érintő ellenőrzésre a Társadalompolitikai Kabinet döntése alapján 2010. január 15-február 15. közötti időszakban került sor. Az ellenőrzésben résztvevő szervezetek: APEH, MÁK, OMMF, ORSZI, OEP, ÁFSZ voltak. Az ellenőrzési programot a Foglalkoztatási és Szociális Hivatal, a helyszíni ellenőrzések lebonyolítását pedig a munkaügyi központok koordinálták. Az ellenőrzés alapvető célja a rehabilitációs foglalkoztatási támogatások szigorított, komplex ellenőrzése, jogszerű és célszerű felhasználásának vizsgálata volt, az ellenőrzést valamennyi ellenőrző szervezet saját jogszabályi és belső szabályrendszere szerint végezte. A regionális munkaügyi központok által koordinált társhatósági ellenőrzés fő célja a rehabilitációs foglalkoztatási támogatások jogszerű és célszerű felhasználásának komplex vizsgálata volt. Az ellenőrzés az OMMF hatáskörét illetően kifejezetten a munkaügyi ellenőrzésre, elsősorban a foglalkoztatás szabályszerűségének megtartására irányult. A hatóságok által ellenőrzött 61 munkáltató több mint felénél találtak a felügyelők valamilyen munkaügyi szabálytalanságot, amelyek közül minden második a munkabérről, elsősorban a pótlékok biztosításának elmulasztásával és a munkabér késedelmes kifizetésével összefüggő jogsértésekből, illetve a pihenőidő szabályainak megszegéséből adódott. Az ellenőrzés alá vont foglalkoztatóknál a vizsgálatok nem találtak munkaszerződés és bejelentés nélküli foglalkoztatást.

A hatóság által tapasztalt fő jogsértések: munkaidővel, pihenőidővel kapcsolatos jogsértések; nyilvántartással kapcsolatos jogsértések; munkabér és pótlékok mértékével és a kifizetés határidejével kapcsolatos jogsértések; teljesítménybér megállapítása, közlésével összefüggő szabálytalanságok.

A felügyelőség általános ellenőrzési tapasztalatai szerint a foglalkoztatók az ellenőrzésről és annak időpontjáról előzetes tájékoztatást kaptak, amely megoldás egyrészt kedvező volt, mivel a munkaügyi dokumentumok elő voltak készítve a felügyelők számára és az ellenőrzés feltételeit is többségében biztosították. A munkáltatók együttműködtek, gyors adatszolgáltatással segítettek a munkaügyi ellenőrzést, ugyanakkor a munkáltatók előzetes tájékoztatása vélhetően hozzájárult ahhoz, hogy a vizsgálatok nem tártak fel bejelentés nélküli foglalkoztatást.

Arra is felhívta a figyelmemet a kormány megbízott, hogy a Met-nek a munkaügyi ellenőrzés hatáskörét megállapító 3. §-a alapján a munkaügyi ellenőrzés alapvetően hivatalbóli eljárásként indul, illetve folyik. (Az új Mt. hatálybalépésével a hivatalbóli eljárás kizárólagossá vált, míg a korábbi szabályok szerint kérelemre indultak egyes ügyek.) A hivatalbóli eljárás e jellegén nem változtat az a körülmény sem, hogy adott esetben az eljárás megindulására panasz vagy közérdekű bejelentés alapján kerül sor. Ennek következtében nincs olyan külön adatgyűjtés, amely jogsértés-típusonként tartalmazná, hogy mely ügyek indultak panasz, közérdekű bejelentés alapján, illetve a hatóság saját ellenőrzési terve szerint. Általánosságban elmondható, hogy a munkaügyi ellenőrzések közel fele indul munkavállalói panasz vagy bejelentés alapján. A bejelentések meghatározó többsége a jogviszony bejelentésének hiányát, valamint a munkabérről összefüggő jogsértések elkövetését kifogásolja.

A kormányhivatalok választát a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatója azzal egészítette ki, hogy az Emberi Erőforrások Minisztériuma, illetve a Nemzetgazdasági Minisztérium is végez ellenőrzéseket fogyatékossgal élők munkavállalókat foglalkoztató munkáltatóknál. Válaszában fontosnak tartotta kiemelni, hogy az egyes védett munkavállalói csoportok foglalkoztatási szabályainak munkaügyi ellenőrzéséhez – köztük a megváltozott munkaképességű munkavállalókra vonatkozó munkajogi szabályokhoz – a munkaügyi hatóság 2010. június 29-én irányelvet adott ki a felügyelőségek számára, a foglalkoztatási szabályok érvényesülésének egységes vizsgálata biztosítása céljából. A szabályozási dokumentum átfogó felülvizsgálata folyamatban van, figyelemmel a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény új rendelkezéseire.

4. Jó gyakorlatok és javaslatok

A XVIII. kerületi Önkormányzat folyamatosan figyelemmel kíséri a megváltozott munkaképességű jelentkezők adatbázisát, amelyben az adatokat a szükséges kritériumok alapján (fogyatékossgal típusa, foka, végzettség, eddig betöltött munkakörök, keresett, illetve betöltendő munka) rendezik. Az intézményeknél felméri az esetleges (lehetséges és az összes kínáló) munkalehetőségeket. A nagyobb eredmény elérése érdekében a fogyatékossgaltípusok megoszlását figyelembe véve újabb tájékoztató beszélgetéseket, érzékenyítő tréningeket szerveznek, amelyek segítségével a munkaadók megbizonyosodnak fogyatékos embertársaink munkavégző képességéről és munkahelyi beilleszkedésük lehetőségeiről.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajb. határozza meg. A törvény 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalbóli eljárást folytathat. A hivatalbóli indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszasság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

II. Az érintett alapvető jogok

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint a Magyarország független demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság már működése első éveiben elvi élel állapította meg, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára.

Az irányadó alkotmánybíróági tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.⁸ A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

Az emberi méltósághoz való jog

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybíróági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együjtjáró minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.

Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit.⁹

A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni.¹⁰

Az I. cikk (3) bekezdése határozza meg az alapjog korlátozás kritériumait, amely szerint arra csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával kerülhet sor.

A hátrányos megkülönböztetés tilalma, a fogyatékosággal élők védelme

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybíróági gyakorlat rögzíti, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéhető meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosa számára az ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmét, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére. A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak – különböző okok miatt – a hajléktalanok, a fogyatékosággal élő személyek, az idősek, a betegek, ezen belül pedig kiemelten a pszichiátriai betegek, a fogvatartottak, továbbá ide sorolhatóak a 18 év alatti gyermekek, sőt a 18 év feletti fiatal felnőttek is.

A felsorolt egyes társadalmi csoportok más és más okokból (például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek, a közös pont bennük az, hogy helyzetük miatt egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Másfelől esetükben súlyos és

közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekvédelem biztosító képessége minimális.

A jogegyenlőség, az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése és az esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettsége, az egyes, kiemelten védett csoportok jogainak megfelelő biztosítása kiemelt fontosságú a foglalkoztatás területén, a munka világában. Az alapvető jogok biztosa minderre, valamint a vizsgálati hatáskör terjedelmére tekintettel az egyenlő bánásmód követelményének előmozdítása érdekében, az egyes védett csoportba tartozó személyek munkavállalásával, munkáltatásával összefüggésben több irányban folytatott átfogó jellegű vizsgálatot.

A munka szabad megválasztásához való jog

Az Alkotmány korábbi rendelkezéseit értelmező, közel két évtizedes alkotmánybírói gyakorlatban a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette. Erre figyelemmel számos ombudsmani jelentés, valamint éves beszámolók is rögzítették a foglalkoztatáshoz való jog jellegadó sajátosságait.

A második generációs szociális jogok közé sorolható *foglalkoztatáshoz való jog* két elemből áll, az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglalja magában, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog). Az Alkotmánybírók szerint a korlátozás más-más mérce alapján ítélandó meg aszerint, hogy a *foglalkozás gyakorlását* vagy annak *szabad megválasztását* korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. A munkához való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az adott tevékenységtől *el van zárva, azt nem választhatja*.

Bár a 2012. január 1-étől hatályos *Alaptörvény* számos alkotmányi elemet átvesz, érintetlenül hagy, a szociális jogokkal, ezen belül a foglalkoztatáshoz való joggal összefüggésben több figyelemreméltó változtatást hajt végre, ezek jelentősége azonban eltérő lehet. Az alaptörvény például nem tartalmazza az „egyenlő munkáért egyenlő bért” elvét, azonban az Alkotmánybírók értelmezésében az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése az általános diszkriminációtilalmat megfogalmazó rendelkezésnek (70/A. §) a munka világára való konkretizálása, így ez elvben nem okoz értelmezési problémát. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése lényegében, kisebb módosítással áttemelte az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdését, de nem tartalmazza annak első fordulatát, vagyis, hogy a „Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához”.

Mindez ugyanakkor nem jelent tartalmi változást, mivel az Alkotmánybírók gyakorlatában a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelenti. Az Alaptörvény XII. Cikk (1) bekezdésének második mondata ugyanakkor már egy teljesen új elemet és megközelítést foglal magában: jelentheti egyrészt a munkavégzési kötelezettség előírását a közösség gyarapítása érdekében a *képességek és lehetőségek* függvényében, másrészt a munkavégzéshez kapcsolódó arányos közteherviselés előírását egyaránt. Ezzel együtt államcélként jelenik meg a munkalehetőségek biztosítása. Azt is hozzá kell tenni, hogy ezen a területen (is) az alkotmányos mérce, szemlélet (esetleges) változása komplex csak más alaptörvényi szakasz (pl. emberi méltósághoz való jog, szociális biztonsághoz való jog) értelmezésével együttesen vázolható fel. A kötelező és irányadó majdnem alkotmánybírói határozatok megszületéséig ugyanakkor az európai sztenderdek (különösen a közösségi alapjogi normák) mellett – kizáró rendelkezés hiányában – az ombudsman számára továbbra is használhatóak a korábbi alkotmánybírói gyakorlat megállapításai.

Az Alaptörvény XVII. cikke ugyancsak kiemelendő rendelkezéseket tartalmaz: rögzíti az együttműködési kötelezettséget, amely szerint a munkavállalók és a munkaadók – a munkahelyek biztosítására, a nemzetgazdaság fenntarthatóságára és más közösségi célokra is figyelemmel – együttműködnek egymással. Az Alaptörvény rendelkezik arról is, hogy minden munkavállalónak joga van az egészségét, biztonságát és méltóságát tiszteletben tartó munkafeltételekhez, a napi és heti pihenőidőhöz, valamint az éves fizetett szabadsághoz.

Nemzetközi kötelezettségeink és követendő európai példák

*A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény*¹¹ 26. Cikke értelmében a részes államok megtesznek minden hatékony és szükséges intézkedést – ideértve a sorstársi segítségnyújtást is – annak érdekében, hogy a fogyatékossgal élő személyek számára az élet minden területén biztosított legyen a legteljesebb függetlenség, a fizikai, mentális, szociális és szakmai képességek, valamint a teljes befogadás és részvétel elérése és megtartása. E célból a részes államok átfogó rehabilitációs és rehabilitációs szolgáltatásokat és programokat hoznak létre, erősítik és kiterjesztik azokat, különös tekintettel az egészségügy, a foglalkoztatás, az oktatás és a szociális szolgáltatások terén, oly módon, hogy a rehabilitációs és rehabilitációs szolgáltatások és programok:

a) a lehető legkorábbi szakaszban kezdődnek, és az egyéni igények és képességek multidiszciplináris értékelésén alapulnak;

b) támogatják a közösségben való részvételt és az abba való befogadást, önkéntes alapon működnek, és a fogyatékossgal élő személyek lakóhelyéhez – a vidéki régiókat is beleértve – a lehető legközelebb vannak.

Az *Egyezmény 27. Cikke* kimondja, hogy a részes államok elismerik a fogyatékossgal élő személyek munkavállaláshoz való jogát, másokkal azonos alapon; ez magában foglalja egy, a fogyatékossgal élő személyek számára nyitott, befogadó és hozzáférhető munkaerő-piacon szabadon választott és elfogadott munka révén nyerhető megélhetés lehetőségének jogát. A részes államok védik és segítik a munkához való jog érvényesülését – ideértve azokat is, akik a munkavégzés ideje alatt váltak fogyatékoská -, azáltal, hogy megteszik a szükséges lépéseket, akár törvényalkotás útján is, annak érdekében, hogy többek között:

a) megtiltsanak mindennemű, a fogyatékossgal alapján történő, a munkavállalás bármely formájával kapcsolatos hátrányos megkülönböztetést, beleértve a munkaerő-toborzás, az alkalmazás és a foglalkoztatás feltételeit, a foglalkoztatás folytonosságát, a szakmai előmenetelt, valamint a biztonságos és egészséges munkakörülményeket;

b) a fogyatékossgal élő személyek méltányos és kedvező munkafeltételekhez való jogát másokkal azonos alapon védjék, beleértve az esélyegyenlőséget és az azonos értékű munkáért járó azonos díjazást, a biztonságos és egészséges munkakörülményeket, beleértve a zaklatás elleni védelmet és a sérelmek orvoslását;

c) biztosítsák, hogy a fogyatékossgal élő személyek másokkal azonos alapon gyakorolhassák munkaügyi és szakszervezeti jogaikat;

d) biztosítsák a fogyatékossgal élő személyek számára, hogy hatékonyan hozzáférjenek az általános szakmai és pályaválasztási tanácsadói programokhoz, a közvetítői szolgáltatásokhoz, valamint a szakképzéshez és továbbképzésekhez;

e) előmozdítsák a fogyatékossgal élő személyek elhelyezkedési és előrelépési lehetőségeit a munkaerőpiacon, valamint segítséget nyújtsanak a munkahely felkutatása, megszerzése, megtartása és a munkához való visszatérés során;

f) támogassák az önfoglalkoztatás, a vállalkozás, a szövetkezetek fejlesztésének és az egyéni vállalkozás elindításának lehetőségeit;

g) fogyatékossgal élő személyeket foglalkoztassanak a közszférában;

h) megfelelő politika és intézkedések révén elősegítsék a fogyatékossgal élő személyek magánszektorban történő alkalmazását, amelybe beletartozhatnak megerősítő programok, ösztönzők és egyéb intézkedések;

i) biztosítsák, hogy a munkahelyen ésszerű elhelyezés legyen biztosítva a fogyatékossgal élő személyek számára;

j) elősegítsék a fogyatékossgal élő személyek munkatapasztalat-szerzését a nyílt munkaerőpiacon;

k) támogassák a fogyatékossgal élő személyeknek szóló szakképzési és szakmai rehabilitációt, a munkában tartási és munkába való visszatérést segítő programokat.

2. A részes államok biztosítják, hogy a fogyatékossgal élő személyeket ne tarthassák rabszolgasorban vagy szolgaságban, valamint hogy – másokkal azonos alapon – részesüljenek a kényszer vagy kötelező munkával szembeni védelemben.

Az *Európai Szociális Charta 15. Cikke* szerint a fizikailag vagy szellemileg fogyatékos személyek szakmai képzéshez, rehabilitációhoz és újra-beilleszkedéshez való joga tényleges megvalósulásának biztosítása érdekében a Szerződő Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy

1. megfelelő intézkedéseket tesznek a képzési lehetőségek biztosítására, ahol szükséges, ott a köz- vagy magánjellegű speciális intézmények bevonásával is;

2. megfelelő intézkedéseket tesznek a fizikailag fogyatékos személyek munkába állására, mint speciális munkakereső szolgáltatások létrehozása, lehetőségek teremtése a védett foglalkoztatásra és a munkaadók ösztönzése fizikailag fogyatékos személyek alkalmazására.

Az *Európai Unió Alapjogi Chartájának 26. cikke* kimondja, hogy az Unió elismeri és tiszteletben tartja a fogyatékos személyek jogát az önállóságuk, társadalmi és foglalkozási beilleszkedésük, valamint a közösség életében való részvételük biztosítását célzó intézkedésekre.

Az *Európai Parlament Foglalkoztatási és Szociális Bizottságának* a fogyatékossgal élő személyek mobilitásáról és befogadásáról, valamint a 2010–2020 közötti időszakra vonatkozó *európai fogyatékossgügy stratégia*ról szóló jelentése hangsúlyozza, hogy a valamilyen fogyatékossgal élő népesség bevonása nélkül semmiképp sem teljesíthető az Európai Unió Európa 2020 stratégiájának azon célkitűzése, hogy 2020-ra 75%-ra emeljék a 20 és 64 éves életkor közötti népesség foglalkoztatási rátáját.

A jelentés azt is kiemeli, hogy az államháztartási megszorító intézkedések közül nem lehet elfogadni azokat, amelyek célja a fogyatékossgal élő személyeknek nyújtott szolgáltatások, illetve társadalmi befogadásukat elősegítő projektek költségvetésének indokolatlan csökkentése, hiszen ez a fogyatékossgal élő emberek bizonyos alapvető és elidegeníthetetlen jogai biztosításának megszűnését eredményezné. Ezzel szemben határozottan növelni kell a befektetéseket ezen a téren. A jelentés leszögezi azt is, hogy az Európai Unióban minden egészségügyi szolgáltatásnak az egyetemesség, a minőségi ellátáshoz való hozzáférés, a méltányosság és a szolidaritás alapvető értékein kell alapulnia.

A stratégia kitér arra is, hogy jelenleg a tagállamokban nem vagy csak korlátozott mértékben állnak rendelkezésre átfogó, nemi szempontú bontás szerinti adatok a fogyatékossgügyi kérdésekről és a

fogyatékossgal élő emberekkel kapcsolatos szolgáltatásokról, beleértve a bentlakásos intézmények és lakóotthonok mennyiségére és minőségére vonatkozó specifikus mutatókat és információkat is, valamint hogy az Eurostatnak¹² több nem alapú éves adatot kellene nyújtania a fogyatékossgal élő emberekről és gondozóikról. A jelentés szerint családottságra ad okot az átláthatóság hiánya és a fogyatékossgal élő emberek korlátozott bevonása az adatgyűjtésbe és a konzultációba. Az Európai Bizottságnak ösztönöznie kell a fogyatékossgal élő emberek konzultációs eljárásokban való részvételét, amelyeknek a nem kormányzati szervek tapasztalatai alapján teljes mértékben hozzáférhetőnek kell lenniük, és amelyeket úgy kell kialakítani, hogy lehetővé váljon a tényleges véleménynyilvánítás, és hogy hatékony tájékoztató kampányok kísérjék azokat.

Az Európai Parlament felhívja a Bizottságot és a tagállamokat arra, hogy a fogyatékossgal élő személyek nagyobb mértékű munkavállalását elősegítő intézkedések részeként tegyék meg a munka- és lakóhelyek akadálymentesítésének előmozdításához szükséges lépéseket.

III. Az ügy érdemét érintő megállapításaim

1. A jogi definíció pontatlanságából adódó problémákkal összefüggésben

*Fogyatékos személy az, aki érzékszervi – így különösen látás-, hallásszervi, mozgásszervi, értelmi képességeit jelentős mértékben vagy egyáltalán nem birtokolja, illetőleg a kommunikációjában számottevően korlátozott, és ez számára tartós hátrányt jelent a társadalmi életben való aktív részvétel során.*¹³

*Megváltozott munkaképességű személy, aki testi vagy szellemi fogyatékos, vagy akinek az orvosi rehabilitációt követően munkavállalási és munkahely-megtartási esélyei testi vagy szellemi károsodása miatt csökkennek.*¹⁴

Amint azt az AJB-2618/2012. számú jelentésemben már megállapítottam, problémát jelent, hogy a hazai jogrendszerben nem létezik *egységes definíció a „fogyatékos személy” meghatározására*, a fogalmak sokfélesége az egyes jog és szakterületek különbözőségéből fakad. A „megváltozott munkaképességű személy” fogalomkör túl tág, és több homogén csoportot foglal magában, úgy mint az egészségkárosodottak és a fogyatékossgal élőket. Véleményem szerint az egyes csoportokon belül is jelentős eltérések lehetnek az egészségkárosodás, illetve a fogyatékossgal élő mértékét illetően. Ebből az következik, hogy az *egészségkárosodott és a fogyatékossgal élő személyek életminősége, a környezetükhöz való alkalmazkodási képessége, foglalkoztathatóságuk mértéke széles skálán mozog, így a munka világába való hosszú távon eredményes beilleszkedésük csak egy sokkal differenciáltabb és célcsoport-specifikusabb módszertanon alapuló foglalkoztatási és támogatási rendszerben biztosítható.*

A vizsgálat során megkeresett legtöbb foglalkoztató szintén nem használja következetesen a megváltozott munkaképességű, illetve a fogyatékossgal élő személy fogalmát. Ez megerősíti azt a vélekedést, hogy a jelenlegi foglalkoztatási rendszer nem támogatja a fogyatékossgal élő foglalkoztatását.

A megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXCI. törvény (a továbbiakban Mmtv.) 23. §-a A munkaadó a megváltozott munkaképességű személyek foglalkozási rehabilitációjának elősegítése érdekében rehabilitációs hozzájárulás fizetésére köteles, ha az általa foglalkoztatottak létszáma a 25 főt meghaladja, és az általa foglalkoztatott megváltozott munkaképességű személyek száma nem éri el a létszám 5 százalékát.

A korábbi vizsgálatom¹⁵ során megkeresett szervek valamennyien jelezték, hogy a rehabilitációs hozzájárulás megfizetésének kötelezettsége azért sem ösztönzi a munkáltatókat fogyatékossgal élő személy foglalkoztatására, mert a megváltozott munkaképességű személy fogalmából kiindulva a munkáltató azt az egészségkárosodott személyt fogja előnyben részesíteni, akinek a foglalkoztatása nem igényel további intézkedéseket (pl. ésszerű alkalmazkodás).

Mindebből kitűnik, hogy a fogyatékossgal élő személy és a megváltozott munkaképességű személy fogalmának pontatlan, minden következetességet nélkülöző elhatárolásából eredő problémák konkrétan megjelennek a rehabilitációs hozzájárulás fizetési kötelezettségének előírása kapcsán is. A rehabilitációs hozzájárulás megfizetésére kötelező jogszabály ugyanis kizárólag a megváltozott munkaképességű munkavállaló fogalmát használja, így továbbra sem jelenthető ki határozottan, hogy a foglalkoztatók érdekelték lennének fogyatékossgal élő személyek alkalmazásában.

A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (Mvt.) 19. § (4) bekezdése¹⁶ elnagyoltan, nem kellő részletességgel állapít meg szabályokat a munkahelyek létesítési körülményeire vonatkozóan, amennyiben mozgáskorlátozott vagy egyéb testi fogyatékos munkavállalót foglalkoztatnak.

A munkahelyek munkavédelmi követelményeinek minimális szintjéről szóló 3/2002. (II.8.) SzCsM-EüM együttes rendelet 21. §-a¹⁷ szintén szükséztlenül fogalmaz arra vonatkozóan, hogy a fogyatékossgal élő munkavállalók mely adottságaira kell figyelemmel lenni a munkahelyek kialakításánál. *A rendelet – az Mvt.-hez hasonlóan – nélkülözi a különböző fogyatékossgal csoportok szerinti munkavédelmi előírásokat, ugyanis a jogalkotó leginkább a mozgáskorlátozott munkavállalókra volt tekintettel a szabályozáskor.*

Mindezekre figyelemmel ahhoz, hogy a munkavédelmi rendszer valamennyi fogyatékossgal élő munkavállaló esetében hatékonyan betöltse rendeltetését, célszerűnek tartom a törvényhez kapcsolódó végrehajtási rendeleteknek – a különböző fogyatékossgal csoportba tartozó személyek érdekeit képviselő civil szervezetek tapasztalatainak felhasználásával való – módosítását.

2. Az ésszerű alkalmazkodás feltételeiről

A Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény az alapvető kötelezettségek között nevesíti, hogy a *fogyatékossgal élő személy foglalkoztatása során gondoskodni kell az ésszerű alkalmazkodás feltételeinek biztosításáról.*¹⁸

A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény (Fot.) szerint a fogyatékos személy lehetőség szerint integrált, ennek hiányában védett foglalkoztatásra jogosult. A foglalkoztatást biztosító munkáltató köteles biztosítani a munkavégzéshez szükséges mértékben a munkahelyi környezet, így különösen a munkaeszközök, berendezések megfelelő átalakítását. Az átalakítással kapcsolatos költségek fedezésére a központi költségvetésből támogatás igényelhető. (15. § (1)-(2) bek.)

A foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód kereteinek létrehozásáról szóló 2000/78/ EK irányelv 5. cikke szerint az egyenlő bánásmód elvének a fogyatékos személyekkel kapcsolatban történő végrehajtása céljából ésszerű intézkedéseket kell bevezetni. Ez azt jelenti, hogy a *munkaadóknak meg kell tenniük a megfelelő és az adott esetben szükséges intézkedéseket, hogy a fogyatékos személy számára lehetővé váljon a munkához jutás, a munkában való részvétel, az előmenetel, az át- vagy továbbképzés*, kivéve, ha az ilyen intézkedés aránytalanul nagy terhet ró a munkaadóra. Ezt a terhet nem lehet aránytalanul nagyra tekinteni, amennyiben az adott tagállam fogyatékosügyi politikájának intézkedései ezt kielégítően ellensúlyozzák.

A Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményben található meghatározás szerint az *ésszerű alkalmazkodás* azokat az elengedhetetlen és megfelelő módosításokat és változtatásokat jelenti, amelyek nem jelentenek aránytalan és indokolatlan terhet, és adott esetben szükségesek, hogy biztosítsák a fogyatékossgal élő személy alapvető emberi jogainak és szabadságainak a mindenkit megillető, egyenlő mértékű élvezetét és gyakorlását. A vizsgálat során tapasztaltak alapján a gyakorlatban ugyanis nem található olyan egységes szempontrendszer, amely alapján a foglalkoztatók valamennyi fogyatékossgal élő csoporthoz tartozó munkavállalójuk tulajdonságaihoz és képességeihez alakíthatnák a munkahelyi körülményeket.

A fentiek alapján megállapítom, hogy az új Mt. és a Fot. az ésszerű alkalmazkodás fogalmát ugyan átvette, a tartalmi követelmények rendszerének meghatározását azonban a jogalkotó elmulasztotta.

Ehhez kapcsolódóan további nehézséget jelent, hogy a munkáltatók számára nem elérhetőek az ésszerű alkalmazkodás feltételeinek megteremtéséhez megfelelő források, illetve támogatási rendszer. Mindezt az általam megkeresett valamennyi munkáltató jelezte. Problémát jelent az is, hogy fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatásához és az ésszerű alkalmazkodás követelményeinek megvalósításához a pályázatok kiírását az illetékes szervek nem hangolják össze. Központi költségvetésből támogatást jelenleg csak az akkreditált munkáltatók igényelhetnek, a nem akkreditált munkáltatókat a rehabilitációs hozzájárulás megfizetésének kötelezettsége alól való mentesítéssel és a rehabilitációs kártya intézményével kívánja támogatni a jogalkotó.

3. A munkaügyi, munkavédelmi ellenőrzésekkel összefüggésben

A kormányhivatalok tájékoztatásából kiderül, hogy a felügyelőségek nagy része az NMH-MMI főigazgatója által a 2012-es évre kiadott munkavédelmi és munkaügyi ellenőrzési irányelv alapján folytatja az ellenőrzését. Ezzel szemben néhány kormányhivatal arról számolt be, hogy nem rendelkezik kidolgozott stratégiával a fogyatékossgal élők foglalkoztatására vonatkozó munkavédelmi előírások betartásának ellenőrzésére.

A fenti Irányelv „A munkavédelmi ellenőrzés elvei” című fejezetében kitér arra, hogy a „munkavédelmi felügyelőség minél több olyan munkahelyen folytasson ellenőrzést, ahol zajjal, kéz-karregzéssel, veszélyes anyagokkal/keverékekkel, rákkeltő vagy mutagén anyagok expozíciójával járó tevékenységet folytatnak. *Vizsgálja fokozottabban a kiemelt munkavédelemre szoruló munkavállalók csoportjainak (fiatalok, terhes, nemrég szült, anyatejet adó nők, és szoptató anyák, idősödők, megváltozott munkaképességűek, mozgáskorlátozott vagy egyéb testi fogyatékos munkavállalók) foglalkoztatási körülményeit.*”

A Nemzeti Munkaügyi Hivatal Munkavédelmi osztályának tájékoztatása szerint a Hivatal a fentiekben túl nem rendelkezik a témával kapcsolatos, központilag kidolgozott stratégiával. A munkavédelmi és munkaügyi szakigazgatási szervek munkavédelmi felügyelőségei a fenti feladat végrehajtásának a saját hatáskörükben meghatározott ellenőrzési terv szerint tesznek eleget.

A vizsgálat során nem volt lehetőségem egyértelműen meggyőződni arról, hogy a megyei szakigazgatási szervek rendelkeznek-e kifejezetten a fogyatékossgal élő személyek munkakörülményeinek ellenőrzésére vonatkozó – éves ütemtervhez hasonló – stratégiával és ahhoz kapcsolódó ellenőrzési gyakorlattal. Tapasztalataim szerint a felügyelőségek rendszerszerűen csak az akkreditált munkáltatókat ellenőrzik; a nem akkreditált munkáltatók egy része arról számolt be, hogy az utóbbi években elenyésző volt az ellenőrzések száma, sőt akadt olyan munkáltató, ahol évek óta nem folytattak munkavédelmi és munkaügyi ellenőrzést.

Célszerűnek tartom egy központilag kidolgozott, részletes és egységes, valamennyi fogyatékossgal élő csoportba tartozó munkavállaló munkakörülményeihez igazodó vizsgálati szempontrendszer kidolgozását és alkalmazását.

Az általam megkeresett foglalkoztatók mindegyike arról számolt be, hogy a náluk foglalkoztatott fogyatékossgal élő személyek rövid idő alatt és eredményesen beilleszkedtek a munkahelyi közösségbe, továbbá megbízható, szorgalmas és jó munkaezőnek bizonyultak. A fogyatékossgal élő munkatársak foglalkoztatásával a munkahelyi légkör pozitív irányba változott, a nem fogyatékossgal élő dolgozók nyitottabbá, érzékenyebbé és befogadóbbá váltak.

Tekintettel arra, hogy a felügyelőségek nyilvántartási rendszere (FEIR) nem tartalmazza azt, hogy az illetékességi területén működő munkáltatók közül melyek alkalmaznak fogyatékossgal élő személyeket, a felügyelőségek nem tudtak pontos tájékoztatást adni a célcsoportra irányuló ellenőrzéseikről. Véleményem szerint a munkavédelmi alapelvek, illetve a munka szabad megválasztásához való jognak – a fogyatékossgal élők számára is egyenlő esélyű és maradéktalan – érvényesülése érdekében kiemelten fontos lenne az egységes nyilvántartási rendszerben adott esetben a fogyatékossgal tényének rögzítése is.

Fentiek alapján megállapítom, hogy a jelenleg hatályos jogszabályi környezet csak részben felel meg az Európai Unió által kidolgozott Európa 2020 Stratégiában foglaltaknak, de nem felel meg a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezményben rögzített – és a 2007. évi XCII. törvénnyel kihirdetett – önálló életvitel és társadalmi részvétel normáinak sem. A vizsgálat szerint nincs célzottan a fogyatékossgal élő munkavállalók foglalkoztatásának ellenőrzésére irányuló, központi stratégia, ellenőrzési terv. A jogalkotó pedig elmulasztotta megteremteni az ésszerű alkalmazkodás követelmény- és szempontrendszerét, valamint az ahhoz kapcsolódó támogatások és a foglalkoztatást elősegítő támogatási rendszer összhangját.

A jelenlegi – kevéssé átlátható és nem kellő alapossgal kidolgozott – foglalkoztatási és támogatási rendszer továbbra sem biztosítja a fogyatékossgal élő személyek számára a munkavédelmi garanciák érvényesülését. Ebből következően sérül a fogyatékossgal élő személyeket megillető emberi méltósághoz és a munka szabad megválasztásához való jog, de nem valósul meg az Alaptörvényben deklarált fogyatékossgal élő személyek védelme és az egyenlő bánásmód követelménye sem. Megállapítom továbbá, hogy a megismert joggyakorlat, a jogalkalmazó szervek munkája során sok esetben felmerülő bizonytalanság, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben idéz elő visszasságot.

Intézkedéseim

A vizsgálatom során feltárt alapjoggal összefüggő visszasságok orvoslása és jövőbeni bekövetkezésük lehetőségének megelőzése érdekében az Ajb. 31. § (1) bekezdése alapján felkérem a *nemzetgazdasági minisztert, hogy*

1./ együttműködésben az *emberi erőforrások miniszterével*

- dolgozza ki az ésszerű alkalmazkodás feltételrendszerének részlet szabályait, továbbá
- teremtsen meg a fogyatékossgal élő személyek foglalkoztatását elősegítő támogatási rendszer összhangját;

2./ együttműködésben a *Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatójával*

- kezdeményezzen határozott intézkedéseket – a jelentésben tett megállapítások figyelembe vételével – egy központi ellenőrzési stratégia kidolgozása és annak valamennyi munkavédelmi és munkaügyi szakigazgatási szerv általi alkalmazása érdekében. Ennek részeként
- támogassa egy olyan ellenőrzési protokoll kialakítását, amelynek során az ellenőrök az ellenőrzés megkezdésekor meggyőződnek arról, hogy az adott munkáltató foglalkoztat-e fogyatékossgal élő munkavállalót, és amennyiben foglalkoztat, a munkavédelmi, illetve munkaügyi ellenőrzés térjen ki a fogyatékossgal élők foglalkoztatására vonatkozó speciális munkavédelmi előírások betartásának vizsgálatára is;
- teremtsen meg a szükséges jogszabályi környezetet ahhoz, hogy – az ellenőrzési stratégia eredményessége érdekében – a szakigazgatási szervek nyilvántartásából egyértelműen kitűnjön, mely munkáltatók alkalmaznak fogyatékossgal élő munkavállalókat, tekintettel arra, hogy a rehabilitációs hozzájárulás megfizetése kapcsán ezek az adatok részben már rendelkezésre állnak.

Budapest, 2012. november

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

- ¹ A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény, Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény
- ² A Magyar Akkreditált Munkáltatók Országos Érdekvédelmi Szövetségének tájékoztatása szerint, amelyet az NRSZH dokumentumai alapján állítottak össze.
- ³ 2012. június 30-i állapot szerinti tájékoztatás
- ⁴ A FEOR-08 Foglalkozások Egységes Rendszere alapján
- ⁵ Az Önkormányzat által, a fenntartása alá tartozó intézményei körében elvégzett felmérésből származó 2012. augusztusi adatok
- ⁶ A fogyatékosügyi ismeretek naprakész biztosításában közreműködik a Társaság által foglalkoztatott foglalkoztatási rehabilitációs mentor, aki a HR vezetők és munkatársaik részére tréningeket tart. Tevékenysége magában foglalja a Management érzékenyítését, munkaügyi kapcsolatokban való közreműködést és egyedi esetekben a megváltozott munkaképességű munkavállaló melletti személyes támogatói jelenlétet.
- ⁷ Mihala Tímea-Csányi Zsuzsanna: Hogyan valósítható meg a megváltozott munkaképességű munkavállalók sikeres integrációja? – Egy kutatás tapasztalatainak összefoglalása. <http://www.hrportal.hu/c/hogyan-valosithato-meg-a>

megvaltozott-munkakepessegu-munkavallalok-siker-es-integracioja-egy-kutatas-tapasztalatai-20120622.html
2012.10.30.)

⁸ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat

⁹ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

¹⁰ Halmi Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): i. m. 269. o., Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2004. 94. o. és Drinóczi Tímea (szerk.): i. m. 58. o.

¹¹ Kihirdette a 2007. évi XCII. törvény

¹² Az Európai Unió Statisztikai Hivatala, amely a tagországok nemzeti statisztikai adatait foglalja össze.

¹³ Fot. 4. § a) pont; Az egyes fogyatékosági csoportok meghatározásáról a súlyos fogyatékoság minősítésének és felülvizsgálatának, valamint a fogyatékosági támogatás folyósításának szabályairól szóló 141/200. (VIII. 9.) Korm. rendelet

¹⁴ Ft. 58. § (5) bekezdés m) pontja

¹⁵ AJB-2618/2012. számú jelentés

¹⁶ (4) Olyan munkahelyek létesítésénél, ahol mozgáskorlátozott vagy egyéb testi fogyatékos munkavállalókat foglalkoztatnak, a fizikai környezetnek illeszkednie kell az emberi test megváltozott tulajdonságaihoz.

¹⁷ (1) A megváltozott munkaképességű (fogyatékos) munkavállalók adottságaira a munkahelyek kialakításánál figyelemmel kell lenni. (2) Azokon a munkahelyeken, ahol megváltozott munkaképességű (fogyatékos) munkavállalókat kívánnak foglalkoztatni, az ajtókat, az átjárókat, a szintbeli különbségeket áthidalókat, a lépcsőket, a zuhanyozókat, a mosdókat és a munkahellyel összefüggő berendezéseket a testi adottságaiknak megfelelően, illetve megváltozott munkaképességükre figyelemmel kell kialakítani vagy szükség esetén átalakítani. (3) A megváltozott munkaképességű (fogyatékos) munkavállalók részére munkahelyükön biztosítani kell az egészséges és biztonságos munkavégésükhöz szükséges, általuk felismerhető jelzéseket.

¹⁸ Új Mt. 51. § (5) bekezdés

Melléklet 2: Az alkalmazott jogszabályok

Az alapvető munkavédelmi rendelkezéseket a munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény (A 23-63. §-ai tartalmazzák. Az általános szabályok közül fontosnak tartom kiemelni a következőket)

24. § Minden munkavállaló részére biztosítani kell

a) megfelelő mennyiségű, az egészségügyi előírásoknak megfelelő minőségű ivóvizet;

b) a munkahely és a munka jellegének megfelelően az öltözködési, tisztálkodási, egészségügyi, étkezési, pihenési és melegedési lehetőséget.

25. § A munkahely és a munka jellegének megfelelően gondoskodni kell a rendről, tisztaságról, a keletkező szennyező anyagok, szennyvíz, hulladék kezeléséről oly módon, hogy veszélyt vagy egészségi ártalmat ne okozzanak és a környezetet ne károsítsák.

26. § A munkahelyen a dolgozók létszámának és a veszély jellegének megfelelő jelző- és riasztóberendezést kell biztosítani.

26/A. § Az olyan munkahelyen, ahol a veszély jellege indokolja, a munkavállalók és a munkavégzés hatókörében tartózkodók védelme érdekében biztonsági és egészségvédelmi jelzéseket kell alkalmazni. Ennek részletes szabályait a foglalkoztatáspolitikáért felelős miniszter állapítja meg.

27. § A munkahelyen gondoskodni kell az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégéshez szükséges mozgásterről.

31. § A munkahely természetes és mesterséges megvilágítása elégítse ki a munkavégés jellegének megfelelő világításra vonatkozó követelményeket.

32. § A munkahelyen a zajhatások és a rezgések, a por és vegyi anyagok, valamint a sugárzások, az alacsonyabb vagy magasabb légköri nyomás nem károsíthatják a munkavállalókat és a munkavégzés hatókörében tartózkodókat, és nem veszélyeztethetik a munkavégzés biztonságát.

33. § (1) A munkahelyiségben a munkavállalók létszámát, a tevékenység jellegét és a veszélyforrásokat figyelembe véve elegendő mennyiségű és minőségű, egészséget nem károsító levegőt és klímát kell biztosítani.

(2) Ha az (1) bekezdésben előírt levegő vagy klíma biztosítása műszakilag megoldhatatlan, a munkavállalók egészségének megóvása érdekében szervezési intézkedéseket kell tenni, egyéni védőeszközöket alkalmazni, illetőleg védőitelt juttatni.

36. § (1) A munkahely padlózata és közlekedési útjai feleljenek meg a munkavégés jellegének és az ebből fakadó tisztítási követelményeknek, a várható legnagyobb igénybevételnek, felületük csúszásmentes, egyenletes, botlás- és billenésmentes legyen. A közlekedési utak szélessége és a szabad magasság tegye lehetővé a gyalogosok és járművek biztonságos közlekedését, a közlekedési utak és pályák melletti biztonságos munkavégést.

37. § A kijáratokat és vészkijáratokat, a kijelölt menekülési utakat szabadon kell tartani. Számuk, méretük, elhelyezésük és megvilágításuk tegye lehetővé a munkahely, a veszélyes terület gyors és biztonságos elhagyását. Vészkijáratokhoz toló- vagy forgóajtók használata tilos. Vészkijáratot lezárni csak úgy szabad, hogy vészhelyzetben bárki által nyitható legyen.

49. § (1) A munkavállaló csak olyan munkára és akkor alkalmazható, ha

a) annak ellátásához megfelelő élettani adottságokkal rendelkezik,

b) foglalkoztatása az egészségét, testi épségét, illetve a fiatalok egészséges fejlődését károsan nem befolyásolja,

c) foglalkoztatása nem jelent veszélyt a munkavállaló reprodukciós képességére, magzatára,

d) mások egészségét, testi épségét nem veszélyezteti és a munkára – külön jogszabályokban meghatározottak szerint – alkalmasnak bizonyult.

A munkára való alkalmasságról külön jogszabályban meghatározott orvosi vizsgálat alapján kell dönten.

50. § A munkavállaló csak olyan munkával bízható meg, amelynek ellátására egészségileg alkalmas, rendelkezik az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzéshez szükséges ismeretekkel, készséggel és jártassággal.

50/A. § A sérülékeny csoportba tartozó munkavállalókat a külön jogszabályban foglaltak szerint óvni kell az őket különösen érintő egészségkárosító kockázatoktól.

60. § (1) A munkavállaló csak a biztonságos munkavégzésre alkalmas állapotban, a munkavédelemre vonatkozó szabályok, utasítások megtartásával, a munkavédelmi oktatásnak megfelelően végezhet munkát. A munkavállaló köteles munkatársaival együttműködni, és munkáját úgy végezni, hogy ez saját vagy más egészségét és testi épségét ne veszélyeztesse. Így különösen köteles

a) a rendelkezésére bocsátott munkaeszköz biztonságos állapotáról a tőle elvárható módon meggyőződni, azt rendeltetésének megfelelően és a munkáltató utasítása szerint használni, a számára meghatározott karbantartási feladatokat elvégezni;

b) az egyéni védőeszközök rendeltetésének megfelelően használni és a tőle elvárható tisztításáról gondoskodni;

c) a munkavégzéshez az egészséget és a testi épséget nem veszélyeztető ruházatot viselni;

d) munkaterületén a fegyelmet, a rendet és a tisztaságot megtartani;

e) a munkája biztonságos elvégzéséhez szükséges ismereteket elsajátítani és azokat a munkavégzés során alkalmazni;

f) a részére előírt orvosi – meghatározott körben pályaalkalmassági – vizsgálaton részt venni;

g) a veszélyt jelentő rendellenességről, üzemzavarról a munkáltatót azonnal tájékoztatni, a rendellenességet, üzemzavart tőle elvárhatóan megszüntetni, vagy erre intézkedést kérni a felettesétől;

h) a balesetet, sérülést, rosszulletet azonnal jelenteni.

(2) A munkavállaló önkényesen nem kapcsolhatja ki, nem távolíthatja el és nem alakíthatja át a biztonsági berendezéseket.

(3) A munkavállaló köteles együttműködni a munkáltatóval, illetve a 8., 57-58. és a 70/A. §-ban meghatározott személyekkel az egészséges és biztonságos munkakörnyezet megőrzése érdekében hozott hatósági intézkedések teljesítése, illetőleg a munkáltató veszélyt megszüntető intézkedéseinek végrehajtása során is.

61. § A munkavállaló jogosult megkövetelni a munkáltatójától

a) az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés feltételeit, a veszélyes tevékenységhez a munkavédelemre vonatkozó szabályokban előírt védőintézkedések megvalósítását;

b) az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzéshez szükséges ismeretek rendelkezésére bocsátását, a betanuláshoz való lehetőség biztosítását;

c) a munkavégzéshez munkavédelmi szempontból szükséges felszerelések, munka- és védőeszközök, az előírt védőítal, valamint tisztálkodószerek és tisztálkodási lehetőség biztosítását.

62. § A munkavállalót nem érheti hátrány az egészséget nem veszélyeztető és biztonságos munkavégzés követelményeinek megvalósítása érdekében történő fellépéséért, illetve a munkáltató vélt mulasztása miatt jóhiszeműen tett bejelentéséért. E védelem megilleti a munkabiztonsági, illetve munka-egészségügyi szaktevékenységet, továbbá az 57-58. §-okban előírt feladatokat ellátó munkavállalókat is.

63. § (1) A munkavállaló jogosult megtagadni a munkavégzést, ha azzal életét, egészségét vagy testi épségét közvetlenül és súlyosan veszélyeztetné. Ha a munkáltató utasításának teljesítésével másokat veszélyeztetne közvetlenül és súlyosan, a teljesítését meg kell tagadnia.

A fogyatékos személyek jogairól és esélyegyenlőségük biztosításáról szóló 1998. évi XXVI. törvény szerint:

15. § (1) A fogyatékos személy lehetőség szerint integrált, ennek hiányában védett foglalkoztatásra jogosult.

(2) A foglalkoztatást biztosító munkáltató köteles biztosítani a munkavégzéshez szükséges mértékben a munkahelyi környezet, így különösen a munkaeszközök, berendezések megfelelő átalakítását. Az átalakítással kapcsolatos költségek fedezésére a központi költségvetésből támogatás igényelhető.

(3) A munkáltató a fogyatékos személy munkához jutásának elősegítése érdekében – a felvételi eljárás során – köteles biztosítani az egyenlő eséllyel hozzáférhető környezetet.

(4) A munkáltatót a (3) bekezdésben foglalt kötelezettség abban az esetben terheli, amennyiben

a) a megüresedett álláshelyet nyilvánosan meghirdette,

b) az álláshelyre a fogyatékos személy oly módon jelentkezett, hogy jelezte a meghallgatáshoz szükséges speciális igényeit, és

c) azok biztosítása a munkáltató számára nem jelent aránytalanul nagy terhet. Aránytalanul nagy tehernek minősül az, ha a kötelezettség teljesítése a munkáltató működését ellehetetleníti.

16. § Ha a fogyatékos személy foglalkoztatása az integrált foglalkoztatás keretében nem megvalósítható, úgy számára speciális munkahelyek működtetésével a munkához való jogát lehetőség szerint biztosítani kell. A védett munkahelyet a központi költségvetés normatív támogatásban részesíti.

A munkavédelemről szóló 1993. évi XCIII. törvény „a létesítés követelményei” címszó alatt 19. § (3)-(4) bekezdésében előírja, hogy a munkahelyek, munkaeszközök kialakítása, telepítése, továbbá a munka megszervezése során az ergonómiai szempontokat is figyelembe kell venni, ahol mozgáskorlátozott vagy egyéb testi fogyatékos munkavállalókat foglalkoztatnak, a fizikai környezetnek illeszkednie kell az emberi test megváltozott tulajdonságaihoz.

Az építési munkahelyeken és az építési folyamatok során megvalósítandó minimális munkavédelmi követelményekről szóló 41/2002. (II. 20.) SzCsM-EüM együttes rendelet 4. számú melléklet I. részének 17. pontja foglalkozik a megváltozott munkaképességű munkavállalók építési munkahelyeken történő munkavégzésekor követendő speciális munkavédelmi szabályokkal, mely szerint a munkahelyek kialakításánál figyelemmel kell lenni a megváltozott munkaképességű munkavállalók adottságaira. E követelmény különösen a megváltozott munkaképességű, fogyatékossgal élő munkavállalók által igénybe vett ajtókra, ájtjárókra, lépcsőházakra, zuhanyozókra, mosdókra, illemhelyekre és munkahelyekre vonatkozik, továbbá azokra a munkahelyekre, ahol e munkavállalók közvetlenül tevékenykednek.

A munkahelyek munkavédelmi követelményeinek minimális szintjéről szóló 31/2002. (II. 8.) SzCsM-EüM együttes rendelet a megváltozott munkaképességű, fogyatékossgal élő munkavállalók munkahelyeire tartalmaz előírásokat. A 21. § (1) bek. szerint: „A megváltozott munkaképességű (fogyatékos) munkavállalók adottságaira a munkahelyek kialakításánál figyelemmel kell lenni.

(2) Azokon a munkahelyeken, ahol megváltozott munkaképességű (fogyatékos) munkavállalókat kívánnak foglalkoztatni, az ajtókat, az ájtjárókat, a szintbeli különbségeket áthidalókat, a lépcsőket, a zuhanyozókat, a mosdókat és a munkahellyel összefüggő berendezéseket a testi adottságaiknak megfelelően, illetve megváltozott munkaképességükre figyelemmel kell kialakítani, vagy szükség esetén átalakítani.

(3) A megváltozott munkaképességű (fogyatékos) munkavállalók részére munkahelyükön biztosítani kell az egészséges és biztonságos munkavégzésükhöz szükséges, általuk felismerhető jelzéseket.

A foglalkozás-egészségügyi szolgáltatóról szóló 27/1995. (VII. 25.) NM rendelet 4. § (2) bekezdése szerint: A szolgálat közreműködik [...] b) pontja alapján: a foglalkozási rehabilitációban;”. A rendelet 5. § (1) bekezdése szerint: „A foglalkozás-egészségügyi szakellátás feladatai [...] g) pontja alapján: „a megváltozott munkaképességű álláskeresők, valamint munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló jogszabályban meghatározott esetekben az egyszerűsített foglalkoztatás keretében alkalmazott munkavállalók foglalkoztathatóságának szakvéleményezése”.

A munkaköri, szakmai, illetve személyi higiénés alkalmasság orvosi vizsgálatáról és véleményezéséről szóló 33/1998. (VI. 24.) NM rendelet 1.§ o) pontjában meghatározza a kiemelt gondoskodást igénylők csoportját, a jogszabály szerint azonban ebbe nem tartoznak bele a megváltozott munkaképességűek. Sérülékeny csoportoknak minősíti a rendelet: a fiatalkorúakat, továbbá terhes, nemrégén szült, anyatejet adó nőket és szoptató anyákat, valamint az idősödőket, annak ellenére, hogy az Mvt. a 87. § 81/A. pontja szintén meghatározza ezt a kategóriát, és ott a felsorolás megemlíti a megváltozott munkaképességűeket is. Az Mvt. értelmében sérülékeny csoport az a munkavállalói kategória, amelybe tartozó munkavállalókat testi, lelki adottságaik, állapotuk következtében a munkavégzéssel összefüggő kockázatok fokozottan fenyegetnek, illetve akik maguk is fokozott kockázatot jelenthetnek munkavégzésük során (p1. fiatalkorúak, terhes, nemrégén szült, anyatejet adó nők és szoptató anyák, idősödők, megváltozott munkaképességűek).

A szociális foglalkoztatás engedélyezéséről és a szociális foglalkoztatási támogatásról szóló 112/2006. (V. 12.) Korm. rendelet 6. § (3) bekezdése szerint: Fejlesztő-felkészítő foglalkoztatás esetén a munkavédelmi és a munkaügyi szabályok betartását a szociális intézmény székhelye, telephelye szerint illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal munkavédelmi és munkaügyi felügyelősége ellenőrzi, és az ellenőrzésről készült jegyzőkönyvet megküldi a szociális és gyámhivatal részére.

AJB-5361/2012

Környezetvédelem és értékteremtés a közfoglalkoztatásban

Előadó: dr. Ottrok Viktória
dr. Friedrich Ábel

Az eljárás megindítása

2012 évben „A Munka Méltósága” címmel alapjogi projektet indítottam, amelynek célja a munkához való joggal kapcsolatban felmerülő visszasságok, a hazai foglalkoztatási viszonyok feltérképezése. A projekt keretén belül külön munkacsoportot alakítottam ki a közfoglalkoztatási rendszerrel kapcsolatban felmerülő egyes alapjogi problémák feltérképezésére és bemutatására.

A jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó biztos-helyettes a projekttel összefüggésben „Emberi méltóság a közfoglalkoztatás rendszerében” címmel javaslatot nyújtott be a közfoglalkoztatás rendszerén belül a jövő nemzedékek érdekeit elősegítő közmunkaprogramok – illetve e programok fenti célok elősegítése iránti lehetőségeinek – vizsgálatára.

Tekintettel arra, hogy Magyarországon a mezőgazdaság kiemelkedő szerepével összhangban jelenleg létezik olyan értékteremtő közmunkaprogram, amely a résztvevő települések számára gazdálkodási, illetőleg energiaellátási előnyökkel jár, a projekt keretében külön vizsgálatot indítottam a közfoglalkoztatás területén a környezetvédelem és a fenntarthatóság kérdésének vizsgálatára.

Érintett alapvető jogok és alapelvek

- a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- az egészséges környezethez való jog (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)
- a nemzet közös öröksége (Alaptörvény P) cikk: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”)
- a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja (Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés: „Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevétele.”)
- a munka szabad megválasztásához való jog (Alaptörvény XII. cikk (1) „Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. (2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.”)

Vonatkozó jogszabályok

- A Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény;
- A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény;
- A Nemzeti Földalapról szóló 2010. évi LXXXVII. törvény (a továbbiakban: Nft.);
- A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: 375/2010. (XII.31.) Korm. rendelet);
- A kedvezményezett térségek besorolásáról szóló 311/2007. (XI.17.) Korm. rendelet;
- A területi felzárkózási koordinációs központi és felnőttképzési feladatot ellátó regionális képző központok irányításáról, feladatairól szóló 3/2011. (II. 11.) KIM rendelet (a továbbiakban: 3/2011. (II. 11.) KIM rendelet).

Alapvetés

„Világunk változásai egyre egyszerűbben észrevehetőek. Forrásaink, lehetőségeink szembetűnően fogynak, miként az időnk is. Eltűntek mindazok a közösségi megoldások, vidéki önszerveződések, amelyek képesek voltak a természettel tartós összhangban együttműködni. Eltűnt az a szerves műveltség, amely hosszú távon biztosította az emberi közösségek értékmegőrző tevékenységét. Eltűnt az a szemlélet, amely a természetet társnak és nem versenytársnak képzelte. Eltűnt, mert a természetben már csak a biomasszát, a nyersanyagforrást és a személtlerakó helyét látja a mai rendszer. Azonban a probléma megoldásának, a természet helyreállításának igénye kínál egy olyan utat, amely egyelőre alig hangzik hihetően, mégis megoldás lehet: ez az út a vidéki termelői létforma.”¹

Az utóbbi évtizedek emberi életmódjából fakadó ökológiai válság léte mára megkérdőjelezhetetlenné vált. A WWF által két évente kiadott tanulmány² szerint radikális lépésekre van szükség világszerte. A növekvő fogyasztás, az erőforrások egyre intenzívebb használata és a sokasodó népesség egyre elviselhetetlenebb terhelést jelent Földünknek.³ A Nemzeti Vidékstratégia szerint „a világszerte tapasztalható környezeti, társadalmi és gazdasági folyamatok, a tudományos világ ezekkel kapcsolatos figyelmeztetései egy olyan XXI. századot jeleznek, amelyet erkölcsi/etikai, fizikai, biológiai és ökológiai értelemben vett fokozódó erőforrás-válság jellemez. Magyarország vidéki térségei számára kiemelt fontosságú, hogy mi történik természeti erőforrásaival és értékeivel, kiemelten a termőfölddel és vízkészleteivel, az ökoszisztéma-szolgáltatások mással nem helyettesíthető gazdagságával. Meg tudjuk-e őrizni a természetes és természet-közeli élőhelyek és az azokhoz kötődő fajok sokszínűségét, a mezőgazdasági termelés kedvező biológiai alapjait (...)”⁴

Azt a politikát, amely az életformák gazdag változatosságát igyekszik megőrizni a jövő nemzedékek számára, általában a fenntarthatóság⁵ politikájának nevezik.⁶ A fenntarthatóság három fő fókuszterülete az ökológiai, a társadalmi és a gazdasági rendszer. Sokan három egymástól független területként kezelik ezeket, melyek bár bizonyos mértékig kölcsönhatásban vannak, mindháromban más-más játékszabályok szerint valósítható meg a fenntarthatóság, a fenntartható fejlődés⁷ – függetlenül a fogalmi meghatározásoktól. Ráadásul mivel az ökológiai és társadalmi rendszerrel kapcsolatos intézkedéseknek is pénzügyi, gazdasági feltételei vannak, a gazdasági rendszer fenntarthatóságának biztosítása egyfajta elsőszerepre tesz szert, mintha a működése az ökológiai és a társadalmi rendszer előfeltétele lenne.

A helyzet a valóságban gyökeresen más. A legalapvetőbb rendszer, amely minden más működést lehetővé tesz, a Föld sajátos adottságai által kialakult bioszféra. Az élőlények sokfélesége már az ember megjelenése előtt

betöltötte a bolygónkat, és egy egymáshoz ezer szálon kötődő hálózatot alkotott, ahol minden egyes élőlény a többivel kölcsönhatásban létezik. A bioszféra tette lehetővé a társadalom felvirágzását, és e rendszer nélkül egy pillanatra se tudnánk élni, létezni.⁸

A fenntarthatóság nem elméleti kérdés, hanem nagyon is gyakorlati cselekvési program a mindennapok számára. A jövő nemzedékek sorsa azon múlik, hogy az elkerülhetetlen változások – a népesedés, a gazdálkodás, az emberi együttélés és a politikai döntéshozatal terén – képesek lesznek-e lépést tartani az élővilágban az emberi beavatkozás hatására kibontakozó, pusztító folyamatokkal; tudják-e mérsékelni, illetve megelőzni ezeket.⁹

E felismerés hatására találkoztak a Vidékfejlesztési Minisztérium munkatársai, polgármesterek, egyházi vezetők, civil szervezetek, valamint a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának (a továbbiakban: JNO) munkatársai 2011 szeptemberében Pannonhalmán, ahol közös nyilatkozat elfogadásával tettek kísérletet a környezeti szempontokból kedvezőbb termelés elősegítésére.

A Pannonhalmi Nyilatkozat¹⁰ szerint „a résztvevőket az a meggyőződés vezette, hogy az előttünk álló sorsfordító évtizedekben az ország épségét, lakóinak jólétét veszélyezteti, ha nem sikerül a vidék fejlődésének fenntartható útjára rátalálni. Egyetértettünk abban, hogy fenntarthatónak csakis az erőforrásait megőrző, illetve gyarapító fejlődés nevezhető. A magyar vidéket ennek éppen az ellenkezője jellemezte az elmúlt két évtizedben: a teljesítmény romlott, miközben a természeti és emberi erőforrások fogyatkozása példátlan méreteket öltött.

Európa a haladást évszázadokon át a városiasodással és iparosodással azonosította. Civilizációnk elveszítette kapcsolatait élő környezetével, és sikerként könyvelte el a természet egyre fogyatkozó forrásainak pazarlását. Napjainkra az emberhez méltó élet természeti feltételei végveszélybe kerültek. Újra kell gondolni hol élünk, hogyan és miből. Mindez többé nem technikai kérdés, hanem erkölcsi: földi otthonunk, utódaink jövője múlhat a válaszon.

Az ebből fakadó felelősséget csak a maguk sorsáról szabadon döntő közösségek képesek vállalni.”

A tanácskozás résztvevői által aláírt nyilatkozat szerint ahhoz, hogy a helyi közösségek hozzájussanak a tényleges önrendelkezés feltételeihez, szükséges:

- A saját erőforrások fenntartható használatára ösztönző gazdaságpolitika, amely nem a globális mutatókban mért teljesítmény fokozását tekinti a gazdálkodás céljának, hanem a helyi közösségek megerősödését, a vidéki élet minőségének javulását.
- Élelmiszer-önrendelkezés: A globális gazdasági hálózatoknak való kiszolgáltatottság enyhítése az alapellátásban és a foglalkoztatásban. Ehhez a családi gazdaságok és kisvállalkozások számára méltányos versenyfeltételeket biztosító értékesítési, hitel- és földbirtok-politikának kell érvényesülnie, nem csak szavakban, de tettekben is.
- Falvaink csak akkor fognak talpra állni, ha a bennük keletkező jövedelem helyben marad. Ehhez mindenképp a földtulajdon és a földhasználat terén kell növelni az ott élők részesedését. Korlátozni kell a mezőgazdasági nagyüzemek kiterjedését, gátat kell vetni terjeszkedésüknek. A hagyományos tájhasználatban jártas helyi közösségek gazdasági szerepének megerősítése biztosíték az ökológiai egyensúly fenntartására. A földhasználat joga tehát őket illeti. Ezt az elvet a legkövetkezősebben a jelentős természeti értékű területeken kell érvényesíteni. Kívánatosnak tartjuk a közösségi földtulajdon helyreállítását, elidegeníthetetlenségének kimondását a legelőkre, erdőkre, vizes élőhelyekre.
- Az együttműködés és közös felelősségvállalás pótolhatatlan, elemi kereteit a települési önkormányzatok biztosítják – meg kell erősíteni őket ebben a szerepükben. Az új közigazgatási egységek kialakításánál pedig a történelmileg kialakult bioregionális adottságokat is figyelembe kell venni.
- A tájgazdálkodás és a közösségek szerveződése megkívánja a helyi tudás megbecsülését és gyarapítását. Ezt a törekvést ellehetetleníti a képzés és a szakképzés intézményeinek központosítása. Ezért a társulás előnyeit felhasználva, ahol lehet, az általános iskola helyben tartására kell törekedni.

A nyilatkozat aláírói egyetértettek abban, hogy a vidékiek jobb megélhetését, valamint önbecsülésük és közösségeik erősödését a tájadedtségokhoz alkalmazkodó gazdálkodás korszerű formáinak elterjedésétől remélik.¹¹

A vizsgálat módszere

A vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében megkerestem a belügyminisztert, hogy a Startmunka program céljaival, tervezésével, kivitelezésével, illetve a program által várt eredményekkel kapcsolatos álláspontjáról tájékoztasson.

Megkerestem továbbá tizenöt olyan önkormányzatot, amelyek részt vesznek a Startmunka programban. A polgármestereket az általuk végrehajtott program során észlelt gyakorlati tapasztalatokról, a program megvalósult és várt hatásairól kérdeztem. Kértem, hogy a program megvalósítását érintő észrevételeikről, illetve a felmerült nehézségekről is tájékoztassanak.

Az írásbeli megkeresések mellett a vizsgálat – ahogyan a közfoglalkoztatással kapcsolatos általános, valamint nemzetiségi vizsgálataim is – részben a helyszíni szemléken tapasztaltakon alapul. Ezek során a közmunkával kapcsolatos (általános és nemzetiségi irányultságú) kérdések mellett a Startmunka program tervezésének és lefolytatásának körülményeit is vizsgáltam.

Megállapított tényállás

A megkeresett önkormányzatoknak az alábbi kérdéseket tettem fel:

- A közmunkaprogram keretén belül hány főt alkalmaznak a településen, ebből hány fő foglalkozik gazdálkodási jellegű értékteremtő munkával?
- Mennyiben törekednek az adott tájhoz, kultúrához, természeti adottságokhoz igazodó munkákat biztosítani a közfoglalkoztatottaknak?
- Milyen formákban jelenik meg a helyi mező- és erdőgazdasági termelés és feldolgozás a programokban?
- Biztosítanak-e a programokon belül a közfoglalkoztatottaknak képzést, illetve szakmai irányítást?
- Biztosított-e a közmunkaprogramok folyamatossága, az egész éven át tartó foglalkoztatás (pl. a termelés olyan megszervezése, hogy tavasztól ősziig lehessen művelni az egymást követő növényi kultúrákat, a megtermelt termény téli időszakban történő feldolgozása, pl. paprikaőrlés, csomagolás, az állati termékek feldolgozása, az állatállományról való gondoskodás)?
- Biztosítanak-e lehetőséget tudás, eszközök, infrastruktúra megszerzésére a közfoglalkoztatottak részére? Kínálkozik-e lehetőség a programot követően a közfoglalkoztatottak számára a nyílt munkaerőpiacon belüli gazdálkodásra, illetve termelésre?
- Milyen lehetőségek vannak a megtermelt javak, termények felhasználására? Tapasztalatai alapján az értékesítést, közétkeztetésbe vonást mennyiben segítik a jogszabályok?
- A közfoglalkoztatottak egyéni ellátását, valamint a helyi közintézményi igények kielégítését (elsődlegesen közétkeztetés, fűtés) miként segíthetik a programok?
- Részesednek-e a közfoglalkoztatottak az általuk megtermelt terményekből és termékekből?
- Amennyiben egy értékteremtő program a termelésből adódó pénzügyi eredménnyel zárul, úgy mi történik ezzel az összeggel?
- Amennyiben a jövőben – a gazdálkodás sikeressége miatt – a termelés esetleges növekedése várható, tervezik-e, hogy a jelenlegi létszámot meghaladóan, további közmunkásokat vonnak be a munkába?
- Milyen módon és eszközökkel erősítik és ösztönzik a munkavégzés szükségességével és értékével való azonosulást, milyen munkaszervezési intézkedéseket támogatnak, és melyek lehetnek eredményesek (pl. a gyermekek számára napközis foglalkozások, míg a szülő dolgozik)?
- Tesznek-e egyéb lépéseket, hogy a közfoglalkoztatottak munkája a társadalom számára is megbecsült munka legyen – elősegítve ezzel a saját helyzetükkel való azonosulást?
- Milyen egyéb társadalmi, civil, egyházi segítség, együttműködés segítheti a program eredményességét, sikerét? Tettek-e, illetve terveznek-e ilyen irányú intézkedéseket tenni?
- Milyen többlet-eredményeket várnak az értékteremtő közfoglalkoztatási programoktól (pl. a közösség alakulása, a helyi társadalom erősödése terén)?

1. A beérkezett önkormányzati válaszok tartalma

1.1. Balmazújváros

A polgármester válaszában arról számolt be, hogy Balmazújváros alapvetően mezőváros, nagy területű, jó minőségű földekkel rendelkezik. Az önkormányzat 4 éve foglalkozik növénytermesztéssel 17 hektáros földterületen. A jelenlegi program keretében 3 hektár földterületen zöldségféléket (rettek, sárgarépa, petrezselyem, uborka, burgonya, TV-paprika, káposzta, karfiol, karalábé, brokkoli) termelnek. A tájékoztatás szerint a településen nem adottak a feltételek a zöldségek feldolgozásához, így azokat termelői áron értékesíti az önkormányzat a városban és felvásárlókon keresztül, illetve felosztja a közfoglalkoztatottak között.

Az önkormányzat a közmunkaprogram keretében 2012. évben 62 főt foglalkoztat, a válaszból azonban nem derül ki egyértelműen, hogy a közfoglalkoztatottak közül hányan végeznek mezőgazdasági jellegű munkát. Azt viszont jelezték, hogy a programon belül 24 fő beiskolázását tervezik, amelynek során növénytermesztő és tartósító képzés megszerzésére van lehetőség.

Amennyiben a program során a termelésnek pénzügyi eredménye keletkezik, úgy azt a program többletkiadásainak fedezetére (az értékesítéshez szükséges pénztárgép, nyomtatványok beszerzése, mobil szociális helyiségek biztosítása) szeretnék fordítani.

A program során felvetődött egy szociális szövetkezet létrehozásának a gondolata a tartósabb foglalkoztatás érdekében, a koncepció kidolgozása jelenleg is folyamatban van.

A polgármester arról is tájékoztatott, hogy Balmazújvárosban energiaellátással összefüggő munkaprogram is zajlik a közfoglalkoztatás keretein belül. A Polgármesteri Hivatal fűtőkorszerűsítése kapcsán 2 fő szakmunkást foglalkoztat az önkormányzat 2012. február 1. és 2012. december 31. között, feladatuk a kazán szakszerű üzemeltetése, kezelése, az apríték adagolása, a kazán karbantartása, illetve az aprítógép működtetése. A programot további 4 segédmunkás 4 hónapon keresztül segíti, akik a kazánba kerülő aprítékok beszerzéséről gondoskodnak. Feladatuk közé tartozik fás szárú növények letermelése, válogatása és az aprítógéphez szállítása, illetve a gallyak adagolása a gépbe.

A munkaidőt a dolgozók igényeihez igazította az önkormányzat, akinek kiskorú gyereke van, később kezdheti a munkát, hogy óvodába, iskolába indíthassa, kísérhesse gyermekét. Segítik a közfoglalkoztatottakat ügyeik intézésében, tanácsokkal látják el őket, hogyan oldhatják meg a problémáikat, hova kell fordulniuk, mit kell tenniük bizonyos ügyeik elintézéséhez.

A polgármester fontosnak tartja, hogy a programban résztvevő emberek azt érezzék, szükség van rájuk és a munkájukra. A program során a nagy többség lelkiismeretesen végzi a rábízott feladatokat, néhányan vannak csak, akiket nehezebb munkára fogni.

Véleménye szerint a közmunkások társadalmi megítélése nem elég jó a városban. A lakosság annak ellenére nem értékeli megfelelően az általuk ellátott munkát, hogy a közfoglalkoztatottak lelkiismeretesen dolgoznak, ami az első lépést jelentheti a munkaerő-piaci reintegráció felé. Munkájuk elismerése érdekében tervezi az önkormányzat, hogy a helyi újságban bemutatja a közmunkaprogramot, azt, hogy honnan indultak, és mit teremtettek meg a közmunkások. További lehetőséget abban látnak, hogy a lakosság számára is megvásárolhatóvá teszik a közmunkások által megtermelt zöldségeket: a lakosság ezáltal személyesen is megismerhetné a munka eredményét és magát a programot is.

Az önkormányzat a közmunkaprogramok lebonyolítását követően és már a program során is azt tapasztalta, hogy nagy elégedettséget jelent a foglalkoztatottak számára a munkával megszerzett pénz értéke. Motiválja őket továbbá, hogy a következő generáció számára példát tudnak mutatni: a munka érték, és a program tényleges lehetőséget biztosít a munkaerőpiacra történő belépésre.

1.2. Szendrőlád

Szendrőlád Község Önkormányzata évek óta részt vesz a közfoglalkoztatásban, amely elsősorban településtisztasági, őrzési, intézményi kisegítő feladatok ellátására irányult. Jelenleg 45 főt alkalmaznak a közmunkaprogram keretében a Startmunka program foglalkoztatotti létszámával együtt.

A település már korábban is kereste a lehetőségét annak, hogy a közfoglalkoztatottak olyan mezőgazdasági jellegű munkát végezzenek, amely nemcsak az értéktéremtéshez, hanem az elért eredmények révén a lakosság önfenntartó képességének a növeléséhez is segítséget nyújt, így örömmel pályázott a Belügyminisztérium által kiírt Startmunka program pályázatra. Ennek eredményeként 2012. március 1-jétől Szendrőládon is elindult a Startmunka program keretein belüli közfoglalkoztatás.

A mezőgazdasági jellegű program elsődleges célja, hogy a településen élő lakosságnak munkát biztosítson az önkormányzat, a megtermelt szántóföldi növényekkel, a többlettermés feldolgozásával csökkentse a közétkeztetéssel járó kiadásokat, és segítsen egy olyan gyakorlat kialakításában, amelyet a település az elkövetkezendő években hasznosítani tud az önellátás érdekében. A program 2012. december 31-ig tart, és 33 fő foglalkoztatására van lehetőség. A program folyamatossága ebben az évben biztosított, a termelés megszervezése a talajműveléstől a téli feldolgozásig tart.

Több éve pályázik az önkormányzat a szociális földprogram támogatására, így a termőföldek műveléséhez szükséges alapvető mezőgazdasági gépekkel, termőföldekkel rendelkezik, a feldolgozáshoz szükséges egyéb eszközök beszerzése pedig folyamatos. A tájékoztatás szerint a Startmunka program eszközök és infrastruktúra megszerzésére nem biztosít lehetőséget, de a polgármester megítélése szerint az otthonról hozott gyakorlat, a közös munkavégzésből adódó tapasztalatszerzés és a szakmai irányító hozzáértésének egésze elegendő ahhoz, hogy ez a folyamat tovább fejlődjön, ha a nyílt munkaerőpiacon nem is, de a település életében mindenképp.

A megtermelt javak felhasználása egyszerű körülmények között, de szigorú higiéniai feltételek betartása mellett történik. A polgármester álláspontja szerint a közétkeztetésbe vonást a jogszabályok egyelőre nehezítik, de egy nehéz anyagi helyzetben lévő kistelepülés esetében óriási segítséget jelent ez a program. A zöldségek mennyisége egyelőre nem nyújt lehetőséget arra, hogy a közfoglalkoztatottak egyéni ellátása is biztosítva legyen, így a termelésből származó pénzügyi eredmény elérése sem lehetséges.

A kapott tájékoztatásból kiderül, hogy a program elindításakor tervezett képzésre eddig még nem került sor, de a dolgozók munkáját szakmai irányítók segítik, illetve a foglalkoztatottak egy része is rendelkezik kellő tapasztalattal.

Az értékteremtő közfoglalkoztatási programoktól a helyi közösség összekovácsolódását várja az önkormányzat, szeretnék, ha mindenki számára példaértékű és ösztönző lenne az elért eredmény, látva azt, hogy a megtermelt élelmiszerek mennyiben segíthetik egy hátrányos helyzetben lévő település életét.

1.3. Udvari

A településen zajló Startmunka program keretében a közfoglalkoztatottak a mezőgazdasági utak, útszélek rendbetételét, a parlagfű elleni védekezést, virágosítást végzik. Gazdálkodási jellegű, értékteremtő munkával (zöldségfélék termelésével, feldolgozásával) 19 fő foglalkozik.

A foglalkoztatottak egy része a mezőgazdaságban dolgozik, ahol a megtermelt termények értékesítéséből bevétel keletkezik. A foglalkoztatotti létszám korlátozott, hiszen azt a földterülethez kell igazítani. Az önkormányzat folyamatosan átcsoportosítja a „nem termelő” területről a „termelő” területre a munkálatokat. A polgármester álláspontja szerint, ha hosszú távon állami földekhez jutnának, akkor növelni tudnák a foglalkoztatottak létszámát is.

A tájékoztatás szerint az elmúlt időszakban két képzésen is részt vettek a közfoglalkoztatottak. 2009-ben gyümölcs- és zöldségtermelő reintegráló kísérleti programot szerveztek, 2010-11-ben pedig zöldség-, gyümölcsstermelő és feldolgozó, valamint baromfitartó képzés volt, amelyet szakmailag a Dél-Dunántúli Agrár Szakképző Központ vezetett le. A falugazdászok és a kertész ismerősök is folyamatosan segítik a munkát, továbbá az önkormányzat továbbra is keresi a képzési lehetőségeket. A foglalkoztatottak számára biztosítják, hogy kertész szakemberek napi munkáját megtekintsék, tőlük szakmai segítséget kérjenek. A programuk során több alkalommal fogadott az önkormányzat szakembereket (falugazdászokat, önkormányzati vezetőket, szociális szövetkezet vezetőit, tagjait), akikkel a résztvevők személyesen találkozhattak és konzultálhattak.

A program folyamatossága biztosított, ugyanis az önkormányzat rendelkezik egy feldolgozóüzemmel, valamint két kisebb gyümölcsösrel, ahol szükséges munka a fák metszése is. Jelenleg azonban a polgármester úgy gondolja, hogy a január-februári időszakban nem tudnak mind a 19 fő számára folyamatos munkát biztosítani.

A válaszlévlél szerint a megtermelt javak egy részét – lévén, hogy helyben nincs konyha – a körjegyzőségben működő konyhákra szállítják és ott használják fel, továbbá rászoruló családokat segítenek belőle, illetve a felesleget értékesítik. Az értékesítésből befolyt összeget visszaforgatják a programba, például eszközök vásárlására. A tervezés és megvalósítás során rendszeresen konzultálnak a dolgozókkal, kéri a javaslataikat a termelés folyamatára és beépítik azokat a programba.

A polgármester álláspontja szerint a jelenleg hatályos jogszabályok inkább nehezítik az értékesítést, mivel olyan előírásokat kell betartaniuk, mint egy nagyüzemnek, ugyanakkor egy őstermelői igazolvánnyal bárki könnyedén értékesíthet.

Az önkormányzat igyekszik támogatni a közfoglalkoztatottakat: a kaszálás során keletkezett, etetésre alkalmas szénát, a túlérett vagy hibás zöldségeket az állatok számára elvihetik. A tájékoztatás szerint nem jelentkezett igény a közfoglalkoztatottak körében a napközbeni gyermekelhelyezésre, amennyiben ilyen előfordulna, úgy készen áll az önkormányzat ennek megoldására.

A helyi médián keresztül folyamatosan tájékoztatják a lakosságot a közfoglalkoztatási programról. A mikrotérség hasonló programjában résztvevő foglalkoztatottak több alkalommal találkoztak egymással, változó helyszíneken, hogy megtapasztalhassák egymás gondjait, eredményeit. Megismerik, hogy ki mit termel, így a jövőbeni tervezés során ezt is figyelembe tudják majd venni.

A programot segítik a település civil szervezetei, szerveződései is, pl. az őrzésben segítséget nyújt a helyi polgárőrség, vetőmagkiszedésben az Egymásért Egyesület, illetve a nyugdíjasok. Több alkalommal vett részt az önkormányzat termékbemutató rendezvényeken, ahol a programban dolgozó közfoglalkoztatottak maguk mutatták be a közönségnek a termékeket, ezzel is növelve azt az értéket, amit a munkába fektettek.

Az önkormányzat a program megszervezésétől és megvalósításától jó közösség kialakulását várja – és ezt igyekszik is elősegíteni. A Startmunka programok résztvevői aktív részesei az önkormányzati vagy civil szervezeti rendezvényeknek is. A tájékoztatás szerint minden önkormányzati rendezvényen megfogalmazódik, hogy „a nagy Család” – Udvari lakossága – akkor tud eredményes lenni, ha a benne élő emberek összefognak, és erejükhez mérten tesznek a siker érdekében, pl. rendbe teszik portájukat, segítik a programokat, helyi termékeket fogyasztanak.

A polgármester álláspontja szerint a program minden évben jobb és eredményesebb. Az eredményesség érdekében mindent megtesz a település, de vannak olyan külső tényezők, amelyeket nem tudnak kikerülni: például vihar és aszály is nehezíti munkájukat. Két területen építettek ki csepegtető rendszert, illetve egy nagyobb, 40 m³-es víztározót, mivel a kutak, patakok nem adnak annyi vizet, hogy a folyamatos öntözést meg tudják belőlük oldani. Mindemellett nagyobb víztározóra lenne szüksége a településnek. Problémát jelent az is az önkormányzat számára, hogy több kiskertben termelnek, ami a polgármester meglátása szerint nem olyan eredményes, mintha egy nagyobb, több hektáros területen gazdálkodnának, ezért állami földre lenne szükségük.

1.4. Székkutas

Székkutas polgármestere arról tájékoztatott, hogy a közfoglalkoztatási programok keretében a településen összesen 41 főt foglalkoztat az önkormányzat. A hosszú távú közfoglalkoztatásban 15 fő, míg a kistérségi Startmunka-mintaprogramokban 26 fő vesz részt. A „Szorgos kezek a közösségért Székkutason” elnevezésű mezőgazdasági kistérségi mintaprogram az alföldi tájhoz, természeti adottságokhoz igazodó munkát biztosít 14 fő részére. Mivel nem nehéz fizikai munkáról van szó, főként a női munkaerőt részesítették előnyben, így azok a nők is munkához juthattak, akik több éve sikertelenül próbáltak elhelyezkedni a nyílt munkaerőpiacon.

Székkutas Község Önkormányzata saját tulajdonú szántófölddel is rendelkezik, amelyen a mezőgazdasági projekt keretén belül értékteremtő közfoglalkoztatást valósít meg. Tekintettel arra, hogy Székkutas mindig is mezőgazdasági település volt, a programba bevont személyeknek van mezőgazdasági gyakorlatuk, ismerik a mezőgazdasági termelés alapjait. A mezőgazdasági kistérségi Startmunka-mintaprogram 2012. december 31-ig tart, ezáltal 14 főnek állandó foglalkoztatást tud biztosítani az önkormányzat tavasztól télig.

A 2012. március 1-jén indult program lehetővé tette, hogy burgonyát, vöröshagymát, és gyógynövényeket (körömvirágot, mórmályvát) termesszenek. A következő évre a vetőmagot szintén ebből a megtermelt mennyiségből kívánja biztosítani az önkormányzat. Mivel a jogszabályok is lehetővé teszik, a termékeket elsősorban a közétkeztetésben használják fel, valamint természetbeni juttatásként a helyi rászoruló családoknak adják. A gyógynövényeket a településen található Herbária Gyógynövény Feldolgozó Zrt. vásárolja fel, és gyógyteákat állít elő belőlük, amelyeket az óvodába, iskolába és a szociális intézménybe juttatnak el.

A tájékoztatásból az is kiderül, hogy a projekt keretében a közfoglalkoztatottak a Türr István Képző és Kutató Intézet bevonásával oktatásokon is részt vehettek, ahol megismertek a talajtan, az agrokémia, a növényvédelem és a növénytan alapjait.

A polgármester szerint Székkutas Község Önkormányzata mindent megtesz annak érdekében, hogy munkahelyet teremtsen, és támogassa a gyermekes családokat. A településen 2009 óta Családi Napközi működik, amely nagy segítséget jelent azoknak a családoknak, ahol a szülőnek lehetősége van a gyermek 3 éves kora előtt a munka világába való visszatérésre, és esetleg problémát jelent a kisgyermek napközbeni ellátása.

A 2012-ben megkezdett közfoglalkoztatási programokat az önkormányzat a lehetőségekhez mérten a következő években is folytatni kívánja.

1.5. Harsány

Harsány község polgármesterének tájékoztatása szerint a településen folyó közmunkaprogram egyes elemeit az országos gyakorlatot megelőzve, önerőből indította el az önkormányzat 2011 elején. A kezdeményezés két fontos célja volt a költségcsökkentés, valamint az, hogy minél nagyobb számban tudjon munkát biztosítani az önkormányzat a településen élő munkanélküliek, segélyezettek számára. A polgármester tapasztalata szerint sok településen a közmunka legtöbbször egy bizonyos állapotot fenntartó, jobb esetben állagjavító tevékenységből áll, amely nem az értékteremtésre irányul. Ilyen például a szemétszedés, utcaseprés, árok- és közterület-kaszálás. Fontosnak tartotta azonban kiemelni azt is, hogy az előbb említett tevékenységek is nagyon meghatározóak egy település működése tekintetében, ezeket a munkákat a községben jelenleg is végzik.

Az önkormányzat célja az volt, hogy a fent említett állapotfenntartó, értékmegőrző munkákon túl a település hagyományainak, illetve lehetőségeinek kihasználásával olyan értékteremtő tevékenységeket indítsanak el, amelyeknek az értékteremtés nemcsak gazdasági, hanem társadalmi értelemben is fontos eleme.

Az elmúlt másfél év tapasztalata alapján az értékteremtő közmunka nemcsak a település költségeinek csökkentését befolyásolja jótékonyan, hanem az érintettek családi, társadalmi megítélésére, kapcsolataira, önbecsülésére is pozitív hatást gyakorol. Komoly eredménynek tartja, hogy azok az emberek, akik akár a mezőgazdasági, akár az energiaellátással összefüggő közmunkaprogramban vesznek részt, életmódbeli javuláson mentek keresztül. Méltóságot adott nekik, hogy dolgozhatnak, hogy komoly részt vállalnak a település működésében, a település rendezettségében, szépítésében akár közvetlenül (pl. buszmegállók, járdák, bútorok készítésével), vagy közvetetten az élelmiszer-alapanyagok, fűtési apríték előállításából keletkező többletforrásoknak a település fejlesztésére való felhasználásával.

A mezőgazdasági munkát a község agrár múltjára alapozva indította el az önkormányzat. A közmunkások bevonásával szántóföldi- és kertgazdálkodásba kezdtek, valamint megteremtették a sertéstartás feltételeit. Jelenleg az önkormányzat 14 hektáron gazdálkodik, valamint átlagban 20 sertést hizlal az önkormányzati sertéstelepen. Az energiaellátáshoz használt apríték előállításának célja az intézmények energiaköltségeinek csökkentése, a település elhagyott területeinek rendbetétele, adott esetben mezőgazdasági munkára való alkalmassá tétele. A polgármester véleménye szerint a rendszer kiszélesítésével a megtakarításból az önkormányzat akár számos munkahelyet is tud teremteni, amellyel jelentős mértékben hozzá tud járulni a fentiekben kifejtett társadalmi értékteremtéshez.

Harsány önkormányzata a Szociális Földprogrammal összhangban 2012. április 11-én vetőmag-csomagokat osztott szét a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban részesülők között. A település vezetésének célja, hogy természetbeni juttatásokkal (tűzifa, vetőmag) segítse elő a munkával való önfenntartást, ösztönözze az öngondoskodást, ezzel javítva az érintettek szociális helyzetén és megélhetési körülményein.

A településen 2012-ben havi átlagban 30 fő dolgozott közmunkában, ebből 15 fő a gazdálkodásban. Az önkormányzat a közfoglalkoztatás keretei között teljes mértékben törekszik a település mezőgazdasági hagyományaihoz, gyökereihez illeszkedő közfoglalkoztatást biztosítani, amelyben az állattartás, valamint a szántóföldi, konyhakerti növénytermesztés játssza a főszerepet. Az apríték előállítása során a közfoglalkoztatottak az önkormányzati területek megtisztítása mellett a lakossággal, valamint a szőlő-, gyümölcsös- és erdőtulajdonosokkal együttműködve a területekről kitermelt faanyagból, bokrokból faaprítékot állítanak elő. Ez az értékteremtő tevékenység a településen található oktatási intézmény új fűtési rendszerének alapja. Az alternatív fűtési technológia elterjesztése a közmunkaprogram egyik kiemelt eleme. Megtisztul, rendezetté válik a település, komoly emberi munkaerőigénye van, csekély szak tudást kíván meg, így alternatíva a foglalkoztatásba nehezebben bekapcsolható személyek számára is. A program eredményeként az eddig műveletlen, parlagon lévő területek hasznosítása valósulhatna meg.

A Szociális Földprogram keretében képzést biztosított az önkormányzat a közfoglalkoztatottak számára, amelyen a mezőgazdasági alapismereteket eleveníthették fel a résztvevők. Hozzátette a polgármester azt is, hogy a Szociális Földprogram nagyon komoly segítséget jelentett, és jótékony hatást gyakorolt a mezőgazdasági közmunkára.

Véleménye szerint a közmunka szervezésénél jelentős különbséget kell tenni a község és a város között. A községekben élők társadalmi gyökerei, tudásbázisa, munkához való hozzáállása teljesen más. Számos munkát elfogadnak, mert hagyománya van, sok esetben éveken keresztül saját kertben, háztáji földön ezeket végezték is. Az önkormányzat folyamatosan biztosít szakmai irányítást, de a képzés inkább ismeretfrissítésre korlátozódik.

A településen biztosított a közmunka folytonossága, ugyanúgy, mint sok éven keresztül a falusi gazdaságokban, mivel az év minden hónapjához tartozik valamilyen munkafázis. Az önkormányzat az eszközöket és a tudásbázist biztosítja az optimális és folyamatos munkavégzés érdekében. A közfoglalkoztatás egyik célja, hogy az abban dolgozók minél nagyobb számban váljanak östermelővé, de mindenképpen műveljék saját kertjüket, valamint háztáji földjüket, szőlőjüket. Ez komoly anyagi segítséget biztosít a mindennapi megélhetésben, valamint a munka hozzájárul az emberi méltóság kiteljesedéséhez, és ösztönöz, jó példát mutat a jövő generáció számára.

A polgármester tájékoztatása szerint a közmunkában megtermelt javakat az önkormányzat jelenleg teljes egészében a közétkeztetésben használja fel, de a későbbiekben megfelelő piaci kondíciók esetén helyi szinten például östermelői piacon vagy nagyobb mennyiségben áruházak részére való értékesítés is reális alternatívának tekinthető. A tervezett termésátlagokon felüli termésmennyiséget – főként zöldségtermelés esetében – szociális alapon tervezi szétosztani az önkormányzat a közmunkában résztvevők között, ezzel is motiválva az érintetteket.

Az értékteremtő programból keletkező pénzügyi többletet elsődlegesen a település működésére, fejlesztésére

fordítja az önkormányzat, de a polgármester véleménye szerint ezt az összeget munkahelyteremtésre is lehet fordítani a jövőben.

1.6. Tiszatenyő

Tiszatenyő polgármesterének tájékoztatása szerint a településen élő emberek mindig is a mezőgazdaságból éltek, és ennek köszönhetően egy nagyon jól működő termelőszövetkezetet alakítottak ki. Ez a csoportosulás azonban közvetlenül az Európai Unióhoz történő csatlakozás előtt csődöt jelentett, így a községben jelentősen megnőtt azon munkanélküliek száma, akiket addig a mezőgazdaságban foglalkoztattak. Az önkormányzat elsődleges feladata ennek a célcsoportnak a munkához juttatása, illetve a megélhetésének segítése volt.

Évek óta az önkormányzat a legnagyobb foglalkoztató a községben, mindig maximálisan kihasználva a közmunka adta lehetőségeket. A településfenntartás mellett a mezőgazdaság az a terület, ahol az embereket munkához lehet juttatni. A polgármester szerint törekvéseiket jól segíti és összefogja az év elején elindult Startmunka program.

A 2000-es évek elején elkészített településfejlesztési koncepció arra épült, hogy a Tiszatenyőt körülvevő nagyvárosok közelsége lehetőséget biztosít arra, hogy a község a helyi ipar vagy nagyobb vállalkozások letelepedése nélkül is talpon tud maradni. A polgármester álláspontja szerint a jelenlegi gazdasági körülmények között arra kell törekednie a település vezetőinek, hogy minél több ember kerüljön vissza a munka világába, és rendelkezzen jövedelemmel. Az önkormányzat, mint a község legnagyobb munkáltatója a helyi szokásokat, feltételeket, lehetőségeket figyelembe véve maga kell, hogy munkahelyeket teremtsen.

A polgármester által személyesen kidolgozott településfejlesztési koncepció a következő célokat foglalja magában: belvíz- és csapadékvíz-elvezető árkok rendbetétele és a kitermelt anyagból földtégla gyártása, mezőgazdasági növénytermesztés és központosított állattartó telep, biomassza-kazánprogram.

A végső cél a kiadások csökkentése, valamint a bevételek növelése: egy hátrányos helyzetű településből élhetőbb önfenntartó község létrehozása, ahol az emberek kezdeti segítséggel kezükbe veszik saját sorsukat, majd a Startmunka programból szerzett előnyöket kihasználva egy szociális szövetkezetet hoznak létre, így biztosítva további foglalkoztatásukat. A programban jelenleg 76 főt alkalmaznak, ebből 56 főt mezőgazdasági területen. A most kialakított szarvasmarhatelepen 10 fő, a kertészetben, fóliaházakban 21 fő munkavállalót foglalkoztat az önkormányzat, akiknek a képzése is megoldott másfél éven keresztül. 25 főt a biomassza programban alkalmaznak, ők erdők, fasorok, csatornapartok, árterek tisztítását végzik, s az így begyűjtött anyagok darálása után keletkező nyesedékekkel fűtik az intézményeket.

A tájékoztatás szerint a program keretében megvalósított feladatok a következők:

1. *Belvíz- és csapadékvíz-elvezető árkok rendbetétele:* Tiszatenyő település fokozottan belvízveszélyes területen található, ezért a csapadékvíz-elvezető rendszer karbantartása fontos feladat. A térségre jellemző hagyományőrző és a település számára nagy értéket jelentő parasztházak, valamint az önkormányzat tulajdonában lévő több szolgálati lakás, szociális bérlakás és sportöltöző épülete is erősen károsodott. Az önkormányzat anyagi lehetőségek híján ezeket felújítani nem tudja. Az árkok tisztítása során keletkezett föld elhelyezése mindig gondot jelentett, és a településen található záportározó-jóléti tó is bővítésre szorul. A polgármester véleménye szerint e két területről kitermelt föld több éven keresztül biztosíthatja az ingyenes alapanyagot a földtégla termeléséhez. A falusi építési szokások mindig is támaszkodtak a természetközeli, olcsón előállítható, helyi adottságokra épülő falazóanyagra. Sokan ismét felismerték a vályogban rejlő lehetőségeket, ennek gyártásához minden alapanyag adott a községben.

2.1. *Mezőgazdasági növénytermesztés:* A település egy 800 adagos főzőkonyhával rendelkezik, amely kistérségi szinten 5 környező települést is ellát. Az önkormányzat a tulajdonában lévő földterület 2,5 hektáros részén lehetőséget biztosít a főzéshez szükséges alapanyagok megtermelésére, ami 20 embernek biztosítana munkalehetőséget és képzést a későbbi talpon maradás és szakszerű munkavégzés érdekében. A megmaradt terménymennyiséget jelentősen a piaci ár alatt értékesítik a település lakosainak, a rászorulóknak és a kisnyugdíjasoknak pedig a termény ingyenes kiosztásával segítenek. A polgármester álláspontja szerint az élelmiszeripari előírások, jogszabályok Magyarországon sokkal szigorúbbak, mint más uniós országokban, ezért a munkájukat sokkal jobban nehezítik.

2.2. *Központosított állattartó telep:* A település állattartási hagyományait kihasználva az önkormányzat szeretné feléleszteni az állattartásból eredő megélhetést elősegítő munkavégzést. Korábban a lábont tartott szarvasmarha gulya a település egyik fő megélhetési forrása volt. Az önkormányzat emellett nyúltartással, sertéstartással, csibekeltetéssel és -neveléssel is foglalkozik. Az utóbbiak a gyakorlati oktatás részét is képezik.

3. *Biomassza-kazánprogram:* Az önkormányzati utak melletti fasorok rendbetételével és cserjézésével, illetve a száraz fák letermelésével fűtési alapanyag állítható elő, amelyet a település aprítékként hasznosít. Az önkormányzat rendelkezik a Nagykunsági-főcsatorna 40 km hosszú szakaszán található nád és gyékény betakarításának engedélyével, aminek előnye, hogy az energianövényt a természet adja, ültetésre, külön gondozásra nincs szükség.

A programban a legnagyobb gondot az iskolázottság hiánya okozta, amelynek kiküszöbölésére az önkormányzat szerződést kötött a Türr István Képző és Kutató Intézet Debreceni Igazgatóságával. Azok a végzettség nélküli lakosok, akik vállalták az iskolába járást, lehetőséget kaptak arra, hogy szakmához jussanak, s ennek révén minőségibb életet éljenek. A munkanélküliek közül sokan visszatérhettek a munka világába.

Az önkormányzat a programot mindenképp folytatni szeretné, és ennek során szociális szövetkezetet kívánnak

létrehozni. Az ehhez szükséges anyagi forrást kezdetben állami támogatásból és saját bevételből próbálják finanszírozni, az állami forrást azonban szeretnék fokozatosan háttérbe szorítani, és elérni azt, hogy a rendszer önfenntartó legyen.

1.7. Hajdúnánás

A Hajdúnánás Városi Önkormányzat által szervezett Startmunka programban az idei évben összesen 297 fő vesz részt. A 2012-es évben a város 4 projekttel indította útjára a Start munka-mintaprogramokat: növénytermesztési kertészeti tevékenység, mezőgazdasági utak rendbetétele, belvízelvezető árkok karbantartása, illegális hulladéklerakók felszámolása. A mezőgazdasági növénytermesztési projekt keretében gazdálkodási jellegű értékteremtő munkával jelenleg 100 fő foglalkozik.

A kertészeti projekt keretében, növénytermesztési és tartósítási tanfolyamon 28 fő, míg a növénytermesztési és állattenyésztési tanfolyamon 29 fő közfoglalkoztatott képzése valósul meg.

A 2012. március 1. óta működő Startmunka-mintaprogram mezőgazdasági projektjének keretében 100 fő álláskereső bevonásával elkezdte működését a Hajdúnánási Kertészet, amelynek közel 16 hektár termelésbe vont területén kultúrnövényeket termesztnek.

A polgármester tájékoztatása szerint Hajdúnánás hagyományosan mezőgazdasági település, korábban az itt élő emberek jelentős része növénytermesztésből, állattenyésztésből élt. Mára ez a tevékenység csupán keresetkiegészítésre szolgál, holott a város éghajlata és fekvése kiváló lehetőséget biztosít kultúrnövények termesztéséhez.

A polgármester véleménye szerint valódi értékteremtő közfoglalkoztatás csak akkor valósítható meg, ha az abban résztvevő munkavállalók magukénak érzik azt a munkahelyet és közösséget, amelyben nap mint nap dolgoznak. Ezért az éveken átívelő foglalkoztatás elengedhetetlen feltétel a közfoglalkoztatás új rendszerének sikeréhez. A tájékoztatás szerint az önkormányzat elkötelezett abban, hogy folyamatosan, megszakítás nélkül tudjon munkát biztosítani a városban élő, az elsődleges munkaerőpiacról kiesett emberek számára. A polgármester úgy véli, hogy a Hajdúnánási Kertészet lehet a megoldás a folyamatos foglalkoztatás terén, hiszen a terveik szerint jövőre meg tudják duplázni a fóliasátorral fedett terület jelenleg 600 m²-es nagyságát. Ezáltal a fűthető fóliasátras termelés a téli hónapokban is munkalehetőséget biztosíthat a közfoglalkoztatottak részére.

Mezőgazdasági projekt keretében az önkormányzat képzési lehetőséget biztosít a közfoglalkoztatottak részére növénytermesztés és tartósítás témakörben. Biztató jelek mutatnak arra, hogy a munkahelyen megszerzett tudást a közfoglalkoztatottak az otthonukban is használják, emellett a mezőgazdasági vállalkozók is szívesen alkalmaznak idénymunkára olyan munkavállalókat, akiknek van tapasztalata, ismerete az ilyen típusú feladatokkal kapcsolatban. A Hajdúnánási Kertészetben eddig megtermelt javak egy részét a Hajdúnánási Gyermekek- és Közéletfejlesztési Nonprofit Kft. részére szállította az önkormányzat, a másik részét a szabad piacon értékesítette.

Arról is beszámolt a polgármester, hogy a Startmunka programon kívül működik a Szociális Földmunkaprogram is, amelynek keretében az önkormányzat termőföldet és vetőmagot biztosít a gazdálkodni akaró lakosoknak. Terveik szerint az őszi betakarításkor a legjobban teljesítő munkavállalókat eltérő mértékben jutalmazni fogják a kertészet terményeivel.

A mezőgazdasági program keretében keletkezett pénzügyi eredményt az önkormányzat a korábban a Startmunka-mintaprogram eredményes működésébe fektetett összeg (20 millió forint) visszacsoportosítására fordítja, az esetlegesen fennmaradó összeget pedig a Startmunka-mintaprogram fejlesztésére szánják.

A polgármester meglátása szerint a program sikeréhez a jövőben fontos tényező lesz a civil szervezetekkel való szoros együttműködés. Ez nemcsak az eredményes értékesítést, hanem a közfoglalkoztatás megbecsültségét, társadalmi presztízsének növekedését is elősegítheti. Az önkormányzat tervei között szerepel, hogy a kertészetben megtermelt növények, gyümölcsök egy részét a Hajdúnánási Családsegítő és Gyermekegészségügyi Szolgálattal együttműködve eljuttassa a hátrányos helyzetű családoknak.

Az önkormányzat a helyi televízióban és a Hajdúnánási Újságban folyamatosan tájékoztatja a város lakosságát a közmunkaprogram keretében eddig elért eredményekről, illetve a még elvégzésre váró feladatokról.

1.8. Belecska

A községben jelenleg 20 hektár gyümölcsösben és 5 hektár szántóföldi területen folyik a gazdálkodás. Az önkormányzat 2012-ben a Startmunka program keretében 16 fő közmunkást foglalkoztat, akik közül 14 fő mezőgazdasági projektben, 2 fő közútkarbantartásban vesz részt. Foglalkoztat továbbá 6 főt rövidtávú közfoglalkoztatás keretében, napi 6 órában, akiknek a munkaterülete változó, szükség esetén a mezőgazdasági munkálatokba is besegítenek, de egyébként községüzemeltető munkákat – pl. ároktisztítás, egyéb közterületek gondozása – végeznek.

A termesztett gyümölcsök, zöldségfélék kiválasztásánál az önkormányzat figyelembe veszi a helyi adottságokat. A közfoglalkoztatottak által művelt területek csak részben képezik az önkormányzat saját tulajdonát. Néhány területet bérelnek, illetve van olyan terület is, amelyet a tulajdonos (idős, területét gondozni nem tudó személy) az önkormányzatnak ajánlott fel művelésre.

Az önkormányzat eddig csak alapanyagot termelt, és semmilyen feldolgozást nem végzett. Az idei évben viszont a Startmunka program keretében gyümölcsfeldolgozásra alkalmas alapberendezéseket – gyümölcsmosó, velőző, főzőüst – szereztek be. A termelés irányítását napi szinten részben a polgármester, részben pedig a falugondnok irányítja. 2012-től külső szakértő segíti vállalkozási díj ellenében a mezőgazdasági munkák irányítását, szakmaiságát, ugyanis – a tájékoztatás szerint – a településen nincs olyan agilis, munkavezetői tapasztalattal, rutinnal és mezőgazdasági tudással rendelkező személy, aki igazi hajtómotorja lehetne a tervek megvalósításának.

A polgármester szerint a közfoglalkoztatottak motiváltsága sem mindig megfelelő, nem megoldott a különbözően teljesítő emberek javadalmazása. Hangsúlyozta, hogy meglátása szerint az egyenlő munkabér (közfoglalkoztatási bér) különböző teljesítményért, munkáért, hozzáállásért kifejezetten negatív hatást gyakorol a tehetségesebb, szorgalmasabb emberekre.

A település közigazgatási területén fekvő erdőterületek nagy része állami tulajdonú, ezeken a helyi erdőgazdaság gazdálkodik. Az erdészetnél néhány fő dolgozik állandó munkavállalóként, néhányan erdészeti vállalkozók alkalmazottjaként, illetve kisebb közmunkás brigád is részt vesz a munkálatokban.

A közfoglalkoztatottak számára korábban is voltak tanfolyamok, ezek azonban a polgármester szerint nem voltak értékelhető, használható képzések. A tanfolyamok képesítést (például OKJ szintű képesítés) nem nyújtottak, csak az oktatási intézmények támogatása volt részben megoldva velük.

A programok folyamatosságát az önkormányzat igyekszik megoldani, de a mezőgazdaság szezonális jellegénél fogva ez maradéktalanul nem teljesíthető, illetve az ilyen jellegű foglalkoztatási programok önfenntartóvá válásának gátját jelenti. Mindenképpen meg kellene oldani valamiféle 4-5 havi – novembertől márciusig terjedő időszakra vonatkozó – foglalkoztatást. Két fóliasátor fűthetővé alakítását tervezik, a mezőgazdaságban a teljes létszámnak értelmes, értéket teremtő munkát találni nem tudnak, állattartásra ugyanis nincs lehetőségük.

Ha valaki művelni szeretné a kertjét, földjét, és nincs saját eszköze, viszonylag kedvező áron igénybe veheti az önkormányzat tulajdonában lévő traktorokat, illetve gépeket. Arra is felhívta a figyelmet a polgármester, hogy sok esetben azok, akiknek a legnagyobb szükségük lenne minden kiadáscsökkentési lehetőségre, azok nem termelnek odahaza semmit, állatot sem tartanak.

Az önkormányzat a megtermelt termékek egy részét már korábban is értékesítette a közeli piacokon, nyugdíjas otthonban, iskolai konyhán. A termelésből pénzügyi eredményt ebben az évben még nem várnak, amennyiben mégis keletkezik, azt mindenképpen fejlesztésre fordítják.

A polgármester szerint a társadalom, a versenyszférában dolgozó, vállalkozó, gazdálkodó emberek részéről inkább negatív visszajelzések érkeznek a közmunkával kapcsolatban – látva a közterületen munkát imitáló embereket. Ennek ellenére sokan a belecskai önkormányzat programját kivételnek tekintik, mert náluk valós termelés, értékteremtés folyik.

1.9. Dévaványa

A településen zajló közfoglalkoztatási program célja a város és a Szeghalmi kistérség hátrányainak csökkentése, a mezőgazdasági kultúrnövény-termesztés növelése, az állattartási tradíciók folytatása, végső soron pedig egy szociális szövetkezet létrehozása. A szociális szövetkezet keretén belül megtermelt és feldolgozott zöldségeket, gyümölcsöket az önkormányzat felhasználná a közétkeztetésben, eljuttatná a szociális otthon lakói, valamint a helyi lakosságot kiszolgáló vendégétkeztetést biztosító konyha számára. Az önkormányzat tervei között szerepel továbbá szociális szövetkeztben megtermelt zöldségek biztosítása a helyi vállalkozók, valamint a konzervgyár számára.

Az önkormányzat véleménye szerint a hazai növénytermesztés helyzetét rendkívül sok ellentmondás, pozitív és negatív folyamatok egyidejű megléte jellemzi, például értékesítési nehézségek, piaci anomáliák, a globális klímaváltozás lokális hatásai a Kárpát-medencében, gyakori szélsőséges időjárási viszonyok.

Az önkormányzat igazgatási irodavezetőjének álláspontja szerint a nagyszámú emberi erő, komoly élőmunka jelenléte a közfoglalkoztatásban tovább nehezíti a pozitív gazdálkodási eredmény elérését, és a fenntarthatóság támogatások nélkül nem oldható meg.

2. A helyszíni szemlék tapasztalatai

2.1. Jászkarajenő

A helyszíni vizsgálat idején¹² a településen a Startmunka program előkészítése zajlott, így munkatársaim csak a program tervezéséről kaptak információt. A község hat másik kistérségi településsel együtt indítja el a programot. Ennek során 2 hektár önkormányzati területen telepítenek energiafűz-ültetvényt, amely a számítások szerint a telepítés utáni második évtől termelhető ki haszonnal. A tervek szerint az önkormányzat a program részeként biomassza-kazánt is beszerez majd. Az önkormányzat 2011-ben sikeresen részt vett a Wekerle Szociális Földprogramban, amelynek során faaprítógépet szerzett be. Az energiafűz aprítékával az önkormányzati épületek fűtését valósítanák meg. További 1 hektár önkormányzati földön gyümölcs- és gombatermesztés indulna: alma, meggy, cseresznye, kajszibarack, ribizli. Az egyes települések a termelt gyümölcsöket egyeztetik egymással, hogy később lehetőség legyen egymás konyháinak ellátására.

A közmunkában résztvevők a programot gyakorló kert tanítással kezdenék meg. A gyümölcsstermesztéshez kapcsolódóan oktatást kapnának továbbá a tartósításról, valamint a befőzésről, ezáltal a téli időszakban ezeket a munkákat tudnák végezni. A tervek szerint a gyümölcsöket a közkonyhán használnák fel, valamint értékesíteni próbálnák; ennek érdekében az önkormányzat a többi résztvevő településsel együtt szociális bolthálózatot hozna létre. A program működtetése mellett cél az is, hogy a megszerzett ismeretek révén a lakosok östermelővé válhassanak, és a megtermelt árut kistérségi szinten a szociális bolthálózatban értékesíthessék. A program irányítását és szakmai felügyeletét a polgármesteri hivatal agrármérnök végzettségű munkatársa látná el.

A ceglédi munkaügyi kirendeltség vezetője szerint a program akkor életképes, ha a termelés a piaci folyamatokba be tud kapcsolódni.

2.2. Bátorterenyse

A településen¹³ a Startmunka program keretei között 500 főt foglalkoztatnak. A program mezőgazdasági részében egynyári növényeket (pl.: saláta, retek) természetnek, és állatokat (baromfi, kecske, sertés) is tenyésztnek. Az önkormányzat véleménye szerint a programban az állattenyésztési ág két éven belül válik önfenntartóvá. A mezőgazdasági utakat érintő programelem révén két útszakaszt, összesen 12 km hosszúságú utat újítottak fel. A téli, egyéb értékteremtő programrész keretein belül 10-15 szolgálati lakáshoz elegendő betonelem gyártását indították el. A település a bio- és megújuló energia projektben öt hektáron energiaerdőt telepített. Az igényelt biomassa-kazán a közfoglalkoztatás szervezésével foglalkozó munkacsoport irodahelyiségeit fűti.

A város önkormányzati területen végzi a programot, az annak vezetését végző ún. divízió telephelyét azonban bérlet útján biztosítja. A bérleti díj összegét a pályázatban megjelölték.

A program két hónap késéssel indult, aminek egyik oka a tervezésre biztosított idő rövidege volt. Több problémával a pályázat elnyerését követően szembesült az önkormányzat, valamint nehézséget okozott a program indításához szükséges feltételek megteremtése is.

A programban résztvevő megkérdezett munkások hasznosnak tartják a tevékenységüket, szívesen dolgoznak ebben a programban. Véleményük szerint helyzetükön leginkább szakértelem szerzésével tudnának változtatni, emiatt hiányolják a további képzési lehetőségeket.

A településen tavaly, 2011-ben egy civil szervezet is indított programot (*Hulladékból tüzelőt!* címmel), amely 10 fő közfoglalkoztatásával papírból és szárított falevélből papír-brikettet állított elő. Ezeket kiszáritásuk után a rászorulóknak osztották szét. Az idei évben szintén 10 személy foglalkozik hulladék-feldolgozással, 5 fő pedig erdőtisztítási feladatokat lát el. Az alternatív tüzelőanyag előállítási ötlet annyira újszerű volt, hogy a gyártáshoz – így a papír-brikett előállításához – szükséges kézi prést (interneten talált minta alapján) asztalos gyártotta le számukra. Ez a módszer kis befektetéssel – és a közfoglalkoztatás értékteremtő jellegét kifejezésre juttatva – sok ember megsegítésére ad lehetőséget.

2.3. Mátraverebély

A Startmunka program keretein belül a településen¹⁴ két évre 34 fő foglalkoztatására van lehetőség. Közülük 4 fő a Start munka keretében beszerzett két kazán működtetését végzi (két fő fűtő, két fő pedig fakitermelési és aprítékolási feladatokat, míg nyári időszakban karbantartási munkákat lát el). A kazánok a polgármesteri hivatalt, valamint a közösségi házat fűtik. Az aprítékoló gép beszerzésére az önkormányzat két másik településsel együtt pályázott, a gépet megegyezés szerint használják.

Az önkormányzat két mintakertet üzemeltet, itt zöldséget termelnek, illetve állatokat (tyúk, nyúl, kecske, fűrj) tenyésztnek. A kertekben három 10-10 fős brigádban dolgoznak a közfoglalkoztatottak, a megtermelt terményeket feldolgozzák: a zöldségből lecsót készítenek, a gyümölcsöket befőzik vagy aszálják. Az aszalást a közfoglalkoztatottak által készített aszalóval végzik, ezzel szárítják teafű előállítására érdekében a gyógynövényeket is. Az állati termékeket is feldolgozzák (kecskesajt-készítés); emellett az állatok szaporítása a cél.

A közmunkások egy csoportja ezen kívül kerámia házszám-táblákat készít, valamint kosárfonást tanul. Az önkormányzat céljai között szerepel, hogy a közmunka keretén belül a közfoglalkoztatottak részére biztosítsa a szupervályog-technológia megismerését is.

A közmunka irányítása során az önkormányzat kiemelt hangsúlyt fektetne a tanításra: úgy az egyes munkák elvégzéséhez szükséges szakismeretek, mint a munka megkezdése előtti általános felkészítés tekintetében. A polgármester tapasztalatai szerint ez különösen azoknál jelent segítséget, akik évtizedek óta nem dolgoztak, így gondot okozhat a rendszeres tevékenységbe való bekapcsolódásuk. Kiemelte, hogy a közmunkában résztvevők számára a siker elérése (állatok szaporodása, szép kosarak, dicséret) fontos visszacsatolás és motivációs tényező.

A közmunkát felügyelő önkormányzati vezető szerint a termelésben dolgozó közfoglalkoztatottak munkamorálja, illetve -kedve lényegesen meghaladja a klasszikus közmunkaprogramokban dolgozókéét, ebből adódóan kevesebb fegyelmezés szükséges. Az önkormányzat bevezette a munkacsoport-vezetői rendszert: A korábbi programokban jól teljesítők részére csapatépítést és felkészítést tartottak, és a felkérést vállaló közfoglalkoztatottakból csoportvezetők lettek. Ezek a személyek mobiltelefont kaptak, és ők felelősek a létszám ellenőrzéséért. Munkacsoportonként lehetőség van – demokratikus döntést követően – a munkaidő elcsúsztatására (pl. hőség idején kora reggeli kezdés). Az önkormányzat és a közfoglalkoztatottak viszonyát a partnerség jellemzi.

A Startmunka program egyik célja, hogy a közfoglalkoztatottak felismerjék a saját lehetőségeiket, értékeiket, és a tudás megszerzése útján lehetőségük legyen az esetleges saját termelés beindítására, és ehhez szakmai ismeretekkel is rendelkezzenek. A megtanult szakma révén őstermelővé válhatnak, vagy beléphetnek egy szociális szövetkezetbe, amelynek megalakításának az önkormányzat keresi a lehetőségét. Tapasztalata szerint a lakosok félnek az őstermelővé válástól az azzal járó adminisztrációs teher miatt.

Az önkormányzat – az általa elért eredmények mellett is – szkeptikus az önállósodással szemben. Komoly problémát jelent a Start munka lebonyolítása során, hogy még kistérségi szinten sincs szakmai irányítás.

Eljárásom során az egyes településeken folytatott helyszíni vizsgálataim mellett felkerestem az adott területen illetékes munkaügyi kirendeltségeket is. A Nógrád Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központ Bátorfyerenyi Kirendeltsége véleménye szerint a Startmunka programokat kistételepülésekre tervezték, így a városok belépése több problémát okozott a programok megvalósítása során. Adott összeg felett közbeszerzési eljárás lefolytatására van szükség, ezért Bátorfyerenyén a munka megkezdését akadályozta a közbeszerzési eljárások időigényessége: gondot okozott a védőruhák beszerzése. Amennyiben nem vásárolják meg időben a védőruhákat, akkor a munkavédelmi szabályokat, ellenkező esetben pedig a közbeszerzésre vonatkozó szabályokat szegik meg.

Hasonló késedelemben ütköztek a gyümölcsfák elültetése során: a közbeszerzési eljárás elhúzódása miatt nem tudták megvenni az ültetéshez szükséges eszközöket, így az ültetés időben késedelmet szenvedett. A kirendeltség szerint megoldást jelentene erre az egyszerűsített közbeszerzési eljárás vagy ajánlatkérés. A hatósági engedélyek beszerzésének idő- és költségigénye is fennakadásokat okozhat (ilyen volt pl. a kazánok esetében a kéményseprő engedély hiánya.) A kirendeltség szerint megoldást jelenthetne, ha a közfoglalkoztatási programok esetében a hatósági engedélyezési eljárások ingyenesek, költségmentesek lennének. Az adott szerv megkeresésre elkészítendő az engedélyezéshez szükséges terveket, az engedélyek kiadását pedig a program indításának feltételül szabnák.

A kirendeltségen kiemelték, hogy az egyes programok tervezésénél és megvalósításánál nagy gond a szakemberek hiánya. Példaként a kecskesajt készítését említették. Az egyik településen kecskesajt-üzemet akartak létesíteni, a tervet támogatta a Belügyminisztérium is. Az üzem megvalósítói azonban nem voltak tisztában a vonatkozó ÁNTSZ-előírásokkal, illetve az üzem működtetéséhez szükséges engedélyekkel. A sajt érlelését egy hegybe vajt pincében valósították volna meg, az EU előírásaival ellentétes módon. Mivel egyértelművé vált, hogy szakmai irányítás nélkül nem működőképes a program, az önkormányzat saját költségén vállalta egyik munkatársának beiskolázását annak érdekében, hogy szakember irányítsa a kecskesajt készítését.

Problémás volt továbbá a kecskék beszerzése is. A Belügyminisztérium csak a Pálhalmi Országos Büntetés-végrehajtási Intézet gazdaságából engedélyezte az állatok beszerzését. Az önkormányzat ennek megfelelően igényelte a kecskéket, azonban mire kiderült, hogy a büntetés-végrehajtási intézetben nem tenyésztnek kecskéket, az önkormányzat már elveszítette az állatok olcsóbb beszerzésének lehetőségét.

A kirendeltség véleménye szerint a mezőgazdasági programok esetében fontos cél az is, hogy a program hosszabb távon önfenntartóvá váljon. Az értékesítés problémájának megoldására felmerült a szociális szövetkezetek – mint értékesítési lehetőséget is biztosító működési formák – megalakításának lehetősége, de ennek részleteit még nem dolgozták ki.

A tavalyi programok megtervezésével összefüggésben súlyos gondok merültek fel. A Startmunka programok többségét gyorsan, megfelelő körültekintés és szakemberek közreműködése nélkül tervezték meg. A települési önkormányzatoknak 2011 májusában egy nap alatt kellett az ötleteiket, terveiket összegezni. Miután kiderült, hogy a Belügyminisztérium mely területekre szűkítette le a tervek benyújtását, a programok pontosítására mindössze két napot⁵ adtak. Tekintettel arra, hogy 2011 szeptemberében a Startmunka programokat el kellett indítani, az önkormányzatoknak két hét sem állt rendelkezésére az elképzelések megfelelő kidolgozására. A tervezés ideje alatt kaotikus viszonyok uralkodtak. Az önkormányzatok azt az információt kapták, hogy bátran tervezzenek, ugyanakkor az egy főre eső kvótát nem határozták meg. Egy esetben a Belügyminisztérium a tervezett tízmillió forint helyett csak hétmillió forintot adott a megvalósításra, így soron kívül újra kellett tervezni az egész programot. A 2012-es közfoglalkoztatási programok tervezésekor hasonló káosz uralkodott: a novemberben megtervezett programokat decemberben újra kellett tervezni, végül a munkavégzés február 1-jével indulhatott el. Az utolsó pillanatban derült ki, hogy a közfoglalkoztatók ténylegesen mennyi forrásra számíthatnak a programok megvalósítása során.

A munkaügyi kirendeltség februárban azt a tájékoztatást kapta, hogy az országos közfoglalkoztatási programokhoz kapcsolódó képzések március 1-jétől indulnak. A Türr István Képző és Kutató Intézet azonban nem indította el a képzési programokat. Bátonyterenyén a Startmunka programok mezőgazdasági részéhez kapcsolódóan kötelező lett volna képzést indítani. A kirendeltség tudomása szerint a Türr István Képző és Kutató Intézet olyan feltételekkel vállalta volna a képzés indítását, amelyet a helyi önkormányzat visszautasított: az önkormányzat feladatává tette volna a közfoglalkoztatottakat beszállítását a környező településekről, valamint a képzés helyszínét is az önkormányzatnak kellett volna biztosítania. Ezeket a feladatokat azonban az önkormányzat nem tervezte be a közfoglalkoztatási programba, így nem is rendelkezett forrással ennek megvalósítására.

2.4. Gyöngyös

Az Észak-magyarországi Regionális Munkaügyi Központ Gyöngyösi Kirendeltsége¹⁶ a működési területén zajló Startmunka programokról tájékoztatott. Négy településen¹⁷ indult ilyen jellegű program, összesen 141 fő foglalkoztatásával.

Gyöngyös város a Startmunka programban nem vehetett részt, mivel nem tartozik a hátrányos helyzetű települések közé. Örülne ugyanakkor a pályázói kör kiszélesítésének, mert az önkormányzat rendelkezésére áll megfelelő méretű, művelésre alkalmas földtulajdon.

A kirendeltség tájékoztatása szerint a programok 2011 augusztusában indultak, az azóta eltelt időszak tapasztalatai vegyesek: az önkormányzatok részére egy ilyen jellegű program beindítása – szakmai segítség nélkül – nehéz feladat. A települések sem a program elindításához, sem pedig a működtetéshez szakmai segítséget nem kaptak, a program megtervezése, részleteinek kidolgozása, valamint a működtetés kizárólag az önkormányzat tudásán alapult. A kirendeltség nem tudott segítséget nyújtani, mert ehhez szükséges szak tudása nincs, ehelyett a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (a Mezőgazdasági Szakigazgatási Hivatal jogutódja) falugazdász hálózat szakmai segítségének igénybevételét javasolta. Volt olyan önkormányzat, amelyik jelezte, hogy állatorvosi segítségre van szüksége, ezért annak díjazását beépíti a programjába – a kért támogatást meg is kapták. A kirendeltség tudomása szerint ugyanakkor állandó szakmai együttműködés nem alakult ki. Tapasztalataik szerint összességében megállapítható, hogy a programok elindításához komplex tervezés szükséges. Ebben a munkaügyi kirendeltségek szakmai segítséget nem tudnak nyújtani, feladataik a program lebonyolításában más jellegűek. Tekintettel arra, hogy az önkormányzatok másfajta szakmai segítséget sem kaptak, ezért a feladat nehézsége gyakran meghaladta az egyes települések kapacitásait.

Önkormányzatok közötti együttműködés annak ellenére nem jellemző, hogy ez – különösen az eszközbeszerzést illetően – jelentős racionalizálást tenne lehetővé. Ez alól az aprítékológép kivétel: a Belügyminisztérium előírásai szerint aprítékológép beszerzésére három önkormányzat közösen pályázhat.

A programban a dologi és beruházási költségek száz százalékát el lehet számolni. A dologi kiadások finanszírozása azonban problémás: az önkormányzatok beadják a dologi kiadás iránti igényüket, valamint az ennek finanszírozásához szükséges kérelmet, a pénz sorsa ugyanakkor bizonytalan: a tapasztalatok szerint az önkormányzatok a forrást nem minden esetben költötték a megjelölt célra. Ilyen esetben az önkormányzatok haladékat kérnek az elszámolásra, vagy utólag módosítják a kérelmet, ennek a részletei azonban nincsenek kidolgozva. A kirendeltség szerint meggondolandó volna a szállítók részére történő közvetlen kifizetés. A Startmunka programokra kiemelten jellemzőek a váratlan kiadások (pl. váratlan természeti esemény bekövetkezése). Ezeket utólag a programba illeszteni rendkívül nehéz, ezért a kirendeltség szerint érdemes ilyeneket előre tervbe venni, és a pályázat költségvetésébe beépíteni.

A mezőgazdasági programokon belül minden esetben indokolt lenne képzés biztosításának előírása. Ez azt eredményezhetné, hogy biztosítani kellene a szakmunkára kiképzett közfoglalkoztatottak további részvételét a programban, ugyanakkor a segéd munkások esetében továbbra is alkalmazható lenne a rotáció elve.

A program ellenőrzését a munkaügyi kirendeltség részéről két ellenőr végzi, akik a kirendeltség által támogatott helyszíneket vizsgálják, havonta körülbelül két helyszínt tudnak ellenőrizni. A kirendeltségi ellenőrzések mellett a Belügyminisztérium koordinátora is végez ellenőrzéseket.

Az ellenőrzések változatos eredményeket („szélsőséges tapasztalatokat”) tükröznek: a szakmai tudással nem rendelkező helyeken kaotikus viszonyok (például ellátatlan állatok), másol működő kertek és kialakuló gazdaságok tapasztalhatók.

A kirendeltség véleménye szerint a megtermelt javak felhasználásának, illetve értékesítésének módszere kidolgozatlan. Leggyakoribb terv és gyakorlat a közintézményekben történő felhasználásuk. Cél lenne a hangyaszóvetkezeten keresztül történő értékesítés.

2.5. Mány

A település¹⁸ szeretne bekapcsolódni a Startmunka programba, erre azonban eddig nem volt lehetősége, mivel a kistérség nem minősül hátrányos helyzetűnek. A Startmunka program előrelépést jelenthetne a közfoglalkoztatásban, de az önkormányzat nem tudja megbecsülni, hogy a részvételhez elegendő-e a helyi önkormányzat földterülete.

A Fejér Megyei Munkaügyi Központ tájékoztatása alapján Fejér megyében az enyingi, a sárbogárdi és az abai kistérség minősül hátrányos helyzetűnek, így főszabályként itt indulhatnak Startmunka programok. (A megye többi kistérségében is szükség van ugyanakkor a közfoglalkoztatásra, az itt lévő települések kérhetik a Belügyminisztériumtól, hogy egyéni méltányosság alapján bekapcsolódhassanak a Startmunka programba.)

A kirendeltség véleménye szerint a közfoglalkoztatás egyre inkább az értékteremtés irányába tolódik el, ezzel növekszik a közfoglalkoztatottak elismertsége, presztízse.

Megállapításaim

I. A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint továbbá az alapvető jogok biztososa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy *egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára* irányulhat.

A Munka Méltósága projekt keretén belül a közmunkával kapcsolatos egyes kérdéseket a nagyszámú panaszból kiindulva, a közfoglalkoztatás egész rendszerét felölelően, átfogóan vizsgáltam. A projekt keretén belül kezdeményeztem a közfoglalkoztatás rendszerét érintően a jövő nemzedékek érdekei érvényesülésének különálló vizsgálatát.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) és b) pontja alapján a közigazgatási szerv, valamint a helyi önkormányzat az alapvető jogok biztososa által vizsgálható hatóságnak minősül. A jelen projekthez kapcsolódó korábbi jelentésemben¹⁹ megállapítottam: „függetlenül attól, hogy állami szervről, önkormányzatról vagy önkormányzati szervről, gazdasági társaságról vagy civil szervezetről van szó, álláspontom szerint *közszolgáltatást végző szervek körébe tartozik valamennyi közfoglalkoztató is e minőségében*, így rájuk az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *ugyancsak kiterjed*.” Továbbá azt is megállapítottam, hogy „a vizsgálati keretekkel kapcsolatban rögzíthető, hogy az ombudsman számára egy adott jogi szabályozás alapjogi aspektusú vizsgálatára, valamint jogszabályi hiányosságával, tartalmi hibáival összefüggő intézkedések megfogalmazására a törvény lehetőséget teremt. A *preventív alapjogvédelemre is hangsúlyt helyező ombudsmani gyakorlat* alapján a biztos

mandátuma keretei között marad akkor, amikor az alapjogi aspektusú vizsgálathoz nélkülözhetetlen módon, hivatalból indított eljárás keretében, éppen a konkrét alapjogsérelmek és ezen alapuló panaszok megelőzése érdekében áttekinti a releváns jogi szabályozás egyes elemeit, feltérképezi és jelzi a jogalkotó szervek vagy az Alkotmánybíróság irányába a normaszöveggel kapcsolatban felmerülő alkotmányossági aggályokat.”

II. Az alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint „Magyarország független, demokratikus jogállam.” Az Alkotmánybíróság számos határozatában kimondta, hogy a jogbiztonság kiemelkedően fontos jogállami érték, és ebből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes *jogintézmények működésének kiszámíthatóságát* is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése alapján „*mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához*, valamint a vállalkozáshoz, képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.” Az Alkotmány korábbi rendelkezéseit értelmező alkotmánybírósági gyakorlatban a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette. A szociális jogok közé sorolható *foglalkoztatáshoz való jog* két elemből áll: az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát jelenti, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog). A közfoglalkoztatási rendszer működésével kapcsolatos kérdések értelemszerűen az állami foglalkoztatáspolitikával állnak kapcsolatban.

A munkához és foglalkoztatáshoz való jog szociális jogi jellegéből következik, hogy kapcsolatban áll az egyes államok gazdaság- és szociálpolitikai karakterével, alkotmányos struktúrájával, hagyományaival. Az állam nemcsak elismerni köteles a munkához való jogot, hanem megfelelő feltételek megteremtésével köteles elősegíteni az érvényesülését. Ez a gyakorlatban olyan aktív magatartást, olyan cselekvési kötelezettséget jelent az állam számára, amely előmozdítja a széles körű foglalkoztatás megvalósítását. Az állami kötelezettség megvalósulhat munkahelyteremtő gazdaság-, foglalkoztatás-, oktatáspolitikai kialakításával, átképzésekkel, megfelelő jogalkotási tevékenység folytatásával, munkahelyteremtő beruházásokkal, illetve más egyéb módon.

Az Alaptörvény XXI. cikke²⁰ átvette és megerősítette az egészséges környezethez való alapjogot, így az Alkotmánybíróságnak az egészséges környezethez való jog alkotmányos szabályaiból levezetett jogelvei²¹ változatlanul irányadók. Az Alkotmánybíróság – jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető – 28/1994. (V. 20.) AB határozatában végezte el az egészséges környezethez való jog értelmezését. A testület rámutatott arra, hogy a környezethez való jog valójában az élethez való jog objektív, intézményvédelmi oldalának egyik része, s ehhez kapcsolódva az Alkotmányban biztosított környezethez való jog a környezet védelmére és az élet természeti alapjának fenntartására vonatkozó állami köteletséget jelenti. Az egészséges környezethez való jog az emberi élethez való jog érvényesülésének fizikai feltételeit biztosítja. A környezethez való jog sajátossága abban áll, hogy alanya valójában az „emberiség” és a „természet” lehetne. Az Alkotmánybíróság határozatából következően az egészséges környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. Bár a szabályozás kialakítása során az állam a környezetvédelem elvi alapjainak és módszereinek megválasztásában szabad, a környezethez való jog tárgyából és dogmatikai sajátosságából az következik, hogy a természetvédelem jogszabályokkal biztosított szintjét az állam nem csökkentheti.

Az Alaptörvény P) cikke új előírásként rögzíti, hogy „a természeti erőforrások, különösen a *termőföld*, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” Ezen túlmenően az Alaptörvény Nemzeti Hitvallása szerint „Vállaljuk, hogy örökségünket, egyedülálló nyelvünket, a magyar kultúrát, a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját, a Kárpát-medence természet adta és ember alkotta értékeit ápoljuk és megóvjuk. Felelősséget viselünk utódainkért, ezért anyagi, szellemi és természeti erőforrásaink gondos használatával védelmezzük az utánunk jövő nemzedékek életfeltételeit.”

Az Alkotmánybíróság még nem adott iránymutatást a hivatkozott cikk pontos tartalmára vonatkozóan, korábbi határozataiban²² azonban kiemelte, hogy a környezet nem kimeríthetetlen, illetve az abban okozott károk véges javakat pusztítanak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a *megelőzés* elvén alapuló jogintézményeknek elsőbbsége van, hiszen az emberi tevékenységek sok esetben visszafordíthatatlan folyamatokat indítanak meg. E magas szintű védelem miatt elvárta, hogy megalapozott, körültekintő előkészítés előzze meg azon döntéseket, amelyek közvetlen hatással vannak az élő és élettelen környezetre, ami összhangban áll a fenti – a jövő nemzedékek érdekeit figyelembevevő – védelmi kötelezettséggel.

Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.²³

III. Az ügy érdemében

III.1. A helyi megoldások (termelés és energiaellátás) környezeti előnyei

A helyben termelt élelmiszer mind a környezet, mind pedig a fogyasztó számára jelentős előnnyel jár a távolról szállított élelmiszerekkel szemben. A helyben termelt élelmiszer esetén nincs szükség szállításra, illetve tartósításra.

A hosszabb szállítás²⁴ mellőzése esetén a fajtákat nem kell éretlenül leszedni és később mesterségesen érlelni (a szállított élelmiszer ugyanis napokat, néha heteket áll raktárakban, ott viasszal, gázzal, elektromos hűtéssel tartósítják). Vagyis a földrajzi távolság csökkenésével a szállítás okozta szennyezés mérsékelhető, a tartósításhoz szükséges kémiai anyagok pedig mellőzhetőek. Azáltal, hogy a termék gyorsan eljut a fogyasztóhoz, a minőségi, beltartalmi romlás megakadályozható. A helyben termelt élelmiszerek jelentős részét nem szükséges csomagolni, ezért kevesebb hulladék keletkezik. Helyben termelt élelmiszer vásárlása esetén nyilvánvalóan kisebb a környezetterhelés.

A helyi termeléssel és értékesítéssel a termelő és a fogyasztó között szorosabb kapcsolat jön létre. A helyi termékek fogyasztásánál bizalom alapuló, közvetlen gazda-fogyasztó kapcsolatok alakulhatnak ki, ahol mindkét fél együttes érdeke a jó minőség, megbízhatóság, közvetlen ismeretség. A fogyasztó ezáltal több információhoz juthat az előállítás kapcsolatban, és személyes kapcsolatot alakíthat ki a termelővel, aki a nevével és az arcát adta az általa előállított termékhez. Ez a közvetlenség a termék minőségének garanciájává is válhat.

A helyi termelés és értékesítés nemcsak élelmiszer-minőségi, hanem közgazdasági kérdés is. Ennek révén a közösség pénze helyben marad, erősödik a helyi gazdaság. Világszerte egyre több helyen jönnek létre helyi élelmiszerláncok, amelyek azt a célt követik, hogy minél közelebb maradjon az élelmiszer a megtermelés helyéhez, mivel így nagyobb hányad jut a vételéből a gazdáknak illetve a régióknak.

A helyi termelés erősíti a helyi vállalkozás lehetőségét. Vidéken a vállalkozási aktivitás kiemelkedően fontos, az adott térség gazdasági működésének középpontjában a helyi vállalkozások állnak, szerepük számos csatornán keresztül érvényesül. A közvetlen pénzügyi hatás a helyi adóbevételeken keresztül érzékelhető, míg a lakosság körében a vállalkozások foglalkoztatási szerepe a legjelentősebb, hiszen ennek révén jut a helyi lakosság egy része jövedelemhez, ami a fogyasztói keresletet generálja. Ha a fogyasztás nagyobb hányadát sikerül a településen tartani (az emberek a helyi vállalkozásoknál vásárolnak vagy tőlük rendelnek meg szolgáltatásokat), a helyi gazdaság önfinanszírozó képessége javul.²⁵

A társadalom élelmezése mellett ugyanakkor kardinális kérdés az energiaellátás is. A Nemzeti Vidékstratégia (a továbbiakban: NVS) helyzetképe alapján a változó életmód és a világszerte tapasztalható népességnövekedés fokozódó energiaigényt vetít előre, miközben a fosszilis energiakészletek fogynak. Ez a vidéki településeken és a mezőgazdaságban is gondot fog okozni. Az energiaimporttól való függés feloldása a helyi, térségi (kisléptékű) autonóm energiatermelési és -ellátási megoldásokra, a megújuló energiaforrásokra és az energiatakarékos életmódra építve lehetséges. A biomassza energetikai felhasználása, a bioüzemanyagok előállításának igénye a mezőgazdaságot döntés elé állítja, amelyben a biztonságos élelmiszertermelés, a talajerő-utánpótlás, a környezet- és természetvédelem valamint a foglalkoztatás szempontjainak elsőbbséget kell élvezniük.²⁶

A vidéki életminőség és gazdaság működésének alapfeltételeit a természeti, táji adottságok, környezeti feltételek jelentik. Az ország kedvező agroökológiai adottságokkal és emellett jelentős természeti értékekkel rendelkezik, amelyek állapotát azonban a terhelhetőséget figyelmen kívül hagyó gazdasági és társadalmi tevékenységek kedvezőtlenül befolyásolják.²⁷

A jövőt illető kilátások (időjárás szélsőségek gyakoribbá válása, gazdasági- és energiaválság) az egyéni ellátást több tényező tekintetében is kiszámíthatatlanná teszik, ami az önrendelkezés és önellátás szempontjából alapvető jelentőségű. Éppen ezért stratégiai kérdés (illetve azzá válhat) a helyben termelt élelmiszer előállítása és az energiaellátás függetlenségének minél hatékonyabb kialakítása is. A közösségek elemi érdeke, hogy az általuk befolyásolhatatlan piacoktól (energia- és termékellátás) való függésüket csökkentsék.²⁸

A helyi termelés mellett érvel Tanka Endre egyetemi tanár is: *„A nagybirtokrendszer (...) jó esetben nyers- és alapanyag-termelésre képes, viszont az iparszerű technológiára alapozott, környezetpusztító és talajkizsigerelő monokultúrája – még optimális teljesítménye esetén is – kizárja a népesség számára nélkülözhetetlen, egészséges, biztonságos élelmezést. A kisüzem »több lábon álló«, az ökológiai gazdálkodással változatos élelmiszer-kínálatot nyújtó árutermelése és meghatározó piaci súlyának elérése – az előttünk álló évtizedben – a fennmaradás egyik lételeméke.»²⁹*

III.2. Wekerle Szociális Földprogram

Az NVS-ben megfogalmazottak szerint a vidéki szegénység, talajvesztettség felszámolásának, a munkanélküli, önmaga eltartásában támogatásra szoruló emberek segítségének a vidékfejlesztési politika részét kell képeznie. A vidékfejlesztésnek is részt kell vállalnia a vidéki szociális helyzet javításában, közre kell működnie abban, hogy a nehéz szociális helyzetű vidéki rétegek olyan foglalkoztatási és jövedelmi lehetőségeket kapjanak, amelyek hosszabb távon előmozdíják társadalmi felzárkózásukat, rövidtávon pedig megakadályozzák helyzetük további romlását. Ezt a célt szolgálja a szociális földprogram, amely a mezőgazdasági termelésre alkalmas környezetben élő, de a termeléshez szükséges feltételekkel nem, vagy csak részben rendelkező, szociálisan hátrányos helyzetű

családok megélhetéséhez, illetve ezekben a családokban a munkára nevelés folyamatának segítéséhez nyújt támogatást.³⁰

A szociális földprogram jelentős szerepet kíván betölteni a helyi munkanélküliség kezelésében, a foglalkoztatás elősegítésében (különösen a hátrányokkal sújtott társadalmi csoportok esetében), valamint a feketegazdaság visszaszorításában. A szociális földprogram ezáltal hozzájárul a területi hátrányok mérsékléséhez; a helyi társadalmi és gazdasági jólét javításához, a fenntarthatóság megteremtéséhez; a kedvezményezettek aktivizálásához, a foglalkoztathatósági szintjük javításához; a hátrányos helyzetű emberek, elsősorban romák megélhetésének, életminőségének javításához; a termelési és értékesítési folyamat tervszerű kialakításához, beleértve az önellátási képességet, a piaci értékesítést, a fenntarthatóságot. Fokozza továbbá – a roma nemzetiségi önkormányzatokkal, a civil és egyházi szervezetekkel közösen végzett munka révén – a helyi társadalom együttműködését és összetartozásának tudatát.

A szociális földprogramon belül a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó alprojekt célja a szociális földprogram működtetése az állam közfoglalkoztatásra irányuló törekvéseivel összhangban: a nyilvántartott álláskereső, elsősorban a foglalkoztatást helyettesítő támogatásban résztvevők munkavállalásának elősegítése, az értékteremtő munka biztosításával, közfoglalkoztatásra irányuló jogviszony keretében. A feladat végrehajtását vállaló nyertes pályázók növénytermesztési és állattartási/-tenyésztési projektet elsődlegesen közétkeztetést végző konyha ellátása céljából hajtanak végre. Nem nyújthatnak be ugyanakkor pályázatot az alprojektre azok a szervezetek, amelyek a Belügyminisztérium által meghirdetett Startmunka-mintaprogram „mezőgazdasági projektjében” részt vesznek, továbbá nem adhatók be a „téli és egyéb értékteremtő” közfoglalkoztatási projekttel, valamint a „bio- és megújuló energiafelhasználás” projektjével megegyező tartalmú pályázatok sem.

A pályázóknak az adott településen történő projekt-tervezésbe és -megvalósításba szakképzett agrár- vagy mezőgazdasági szakembert kell bevonni. Finanszírozásuk történhet közfoglalkoztatás keretében vagy a pályázó egyéb módon is gondoskodhat ilyen végzettségű munkatárs a programba történő bevonásáról.

III.3. A Startmunka program

A jelenlegi környezeti és gazdasági helyzet miatt új megoldások iránt felmerülő igény a megkeresésemre adott belügyminisztériumi tájékoztatásban³¹ is megjelenik. A válasz szerint az értékteremtő közfoglalkoztatási programok a *gazdaságban bekövetkezett változásokhoz*, a mindenkori munkaerő-piaci helyzethez és az esetleges „vis maior” helyzetek kezeléséhez nyújtanak hathatós megoldást. A tájékoztatás az eltérő természeti adottságokat, helyi speciális viszonyokat és egyedi problémákat emeli ki az önkormányzatok által indított programok lehetséges kiváltó és befolyásoló tényezőiként.

Ezen igények felismerése nyomán indult el a Startmunka program. A 375/2010. (XII.31.) Korm. rendelet 7/B.§ (1)-(2) bekezdései szerint a közfoglalkoztatásért felelős miniszter az egyes támogatási formákra közfoglalkoztatási mintaprogramokat indíthat. A közfoglalkoztatási mintaprogramok beruházási és dologi költségei és kiadásai teljes összegben támogathatóak.

A programban 2011-ben 28 hátrányos helyzetű kistérség³² és a Gyöngyösi kistérség 5 kiemelt települése vehetett részt. Ezek a programok 2012-ben tovább folytatódtak, valamint csatlakoztak a Start munkához a további 66 hátrányos helyzetű kistérség települései, illetve 3 egyedi döntés alapján kiválasztott település (Devecser, Tét és Pécs).

A program keretén belül mezőgazdasági projektek (növénytermesztés és állattartás), belvízelvezetés, mezőgazdasági utak rendbetétele, bio- és megújuló energiafelhasználás, illegális hulladéklerakó-helyek felszámolása, közúthálózat javítása a települések belterületén, továbbá téli és egyéb értékteremtő közfoglalkoztatás valósulhat meg.

A Belügyminisztérium álláspontja³³ szerint – tekintettel arra, hogy a közfoglalkoztatás alapvetően közfeladat ellátására szervezhető – a közfoglalkoztatás nem piacorientált. A közfoglalkoztatás keretében előállított termékeknek, terményeknek ezért a jogintézmény lényegéből fakadóan elsősorban valamilyen közösségi szükséglet kielégítését kell szolgálniuk. A megtermelt termékek és termények felhasználása az alábbiak szerint lehetséges:

- közvetlen felhasználás az önkormányzat által fenntartott intézmények ellátásában,
- feldolgozott (például fagyasztott, konzervált) termény felhasználása az előzőek szerint,
- a közösség szociálisan rászoruló tagjai részére szociális juttatásként történő felhasználás,
- más közfoglalkoztató önkormányzatokkal együttműködve a felesleges termékek, termények cseréje útján a közösségi igények hatékonyabb kielégítése,
- a fenti lehetőségek kimerítését követően lehet indokolt a megtermelt felesleg piaci értékesítése (jóval a piaci ár alatt, a versenyjogi szabályok szem előtt tartásával).

A helyi közösségek erősítésének igényére utal, hogy a Startmunka programban folytatott termelés közvetlenül és elsősorban a helyi közösség javára történik. A fenti felsorolás szerint a program megvalósulása a helyi közösségek önrendelkezését és függetlenségét erősíti a külső piacok helyettesíthetősége folytán. Ez a tulajdonság jellemzi a helyi közösségek fenntarthatósága szempontjából legkiemelkedőbb programelemeket – mint a növénytermesztés és állattenyésztés, valamint az energiaellátással összefüggő tevékenységek.

III.4. Az értékteremtő (köz)munka társadalmi hatásai és lehetőségei

A jelenleg tartó (sokrétű) válságban, amelynek ökológiai kilátásai a jövőhöz való alkalmazkodás tekintetében semmiképpen sem egyértelműek, a vidék és főképp az ott élők számára a legbiztosabb megoldás saját ellátásukról gondoskodni.

A Startmunka program célja a közfoglalkoztatás keretein belül a vidéki, helyi termelési és önellátási folyamatok beindítása. A termelési viszonyok generálásával a program lehetőséget teremt arra, hogy a helyi megoldások erősítésével az egyes hátrányos helyzetű kistérségi települések függésüket csökkentsék, valamint a közösség érdekében álló termelésbe a településen lakók bekapcsolódjanak.

A Startmunka programban résztvevő önkormányzatok a saját településük – illetve az adott kistérségben hasonló cél megvalósítására törekvőkkel esetleg összefogva több település – ellátásáról gondoskodnak. Minden esetben alapvető fontosságú azonban, hogy a programot a helyi társadalom valósítsa meg, továbbá az a közösség érdekét szolgálja.

A fenntarthatóság szempontjából a közösség szükségessége vonatkozásában Gyulai Iván szerint „az önfenntartás esetén érdemes tisztázni, hogy ki miben és milyen mértékben önfenntartó. Egy egyénnek nehéz ezt megközelítenie, egy családnak valamivel könnyebb, egy közösségnek még egyszerűbb, és egy nemzetnek már lehetséges. A munkamegosztás természetes, és szükséges dolog. Mi közösségi, nemzeti önrendelkezésről, önfenntartásról, mindemellett globális felelősségvállalásról is beszélünk, és mindenekfelett az együttműködés, a kölcsönös nagylelkűség szükségességéről. Az emberek sokfélék, sokféle képességgel, adottsággal és lehetőséggel, és nyilván megkerülhetetlen, hogy ne önző önfenntartó, hanem közösségfenntartó stratégiákat folytassunk. Mindenkinél szüksége van mások és önmaga megbecsülésére, ezért szüksége van közösségre is, ahol ezt gyakorolhatja. A probléma, hogy a közösségek finom szövétét élte fel az önző stratégiákat folytató jóléti társadalom, és közösségi szinterek nélkül lehetetlen az abból kikerült, kizárított egyéneknek értelmes helyet, és megbecsülést találni. Amit szétromboltunk azt kell újraépíteni, és ez nem lesz egyszerű, ha most mindenki az önfenntartás egyéni stratégiáját választja.”³⁴

Az NVS szerint jelenleg Magyarországon, így a vidéki térségekben is az egykor még hagyományosnak tekinthető helyi közösségek felbomlóban vannak. Az együttműködési készség általánosan alacsony, ennek szemlélete, technikai is alapvetően hiányoznak. A helyi közösségekben csökken a társadalmi-állampolgári részvétel. A vidéki – főleg a képzett – lakosság elvándorlása következtében egyes térségekben a falvak, tanyák kiürülése figyelhető meg, az értelmiség nagyon alacsony számban van jelen. Sok vidéki településen a helyi aktivitás nagyon gyenge, csökken az önszerveződés, a közösségi munka társadalmi szintje, pedig ez a helyi társadalmak erejét, lehetőségeit nagymértékben befolyásolja.³⁵

A helyi termelés – amellett, hogy a fentebb bemutatott fogyasztási és ökológiai előnyökkel jár – a közösségi érzés, ezáltal a helyi társadalom erősödéséhez vezethet. A helyi közösségek erejét jól példázza Kisrécse közössége, amely a helyi lakosság anyagi, időráfordítási és munkavégzési hozzájárulásával kápolnát, közösségi teret és játszótérrel épített a településen.

Az NVS szerint a falusi porták kihasználatlanok a mezőgazdasági ártermelés, az önellátás szempontjából. A falusi állattartás, háztáji gazdálkodás nyomokban is alig lelhető fel.³⁶ Mind a helyszíni szemlék tapasztalatai, mind pedig a beérkezett iratok tanulsága szerint a helyi lakosság elenyésző részének vannak növénytermesztési és állattenyésztési ismeretei. A Startmunka program lehetőséget biztosít a vidéki lakosság mezőgazdasági tudásának újjáélesztésére, hiszen a program mezőgazdasági részében résztvevő lakosok tevékenységük által gazdálkodási ismereteket szereznek. A megkérdezett önkormányzatok szerint a lakosság háztáji termelése gyakoribbá vált.

A helyszíni szemlék során több önkormányzat is a mezőgazdasági programok pozitív hatásairól számolt be, amit a beérkezett írásos válaszok is alátámasztanak. A jelzések szerint a mezőgazdasági programokban résztvevő közfoglalkoztatottak munkakedve, illetve a munkához való hozzáállása jelentősen meghaladja az egyéb programokban tapasztalható, a termelési folyamatok átélése, a saját munka eredményének folyamatos szemmel követése serkentően hat a foglalkoztatottakra. Általános tapasztalat ennek következtében, hogy a termelési programokban fegyelmezésre lényegesen ritkábban van szükség.

A munkatársaim által tapasztalt másik kedvező hatás a közfoglalkoztatottak önértékelésének javulása. A termelésben, értékteremtésben résztvevők társadalmi megítélése a többi programban tapasztalhatónál jobb, és a munkavégzéshez szükséges szakmai ismeretek elismerése, valamint az előállított, a lakosság által is hasznosítható értékek miatt egyre javul. A több pozitív visszacsatolás, valamint az elért sikerek következtében pedig – amelyeket mind a növénytermesztés, mind pedig az állattenyésztés kapcsán átélhetnek – a közfoglalkoztatottak is gyakrabban érezhetik magukat a társadalom elismert tagjainak.

E szempont jelentőségét felismerve Mátraverebély különösen nagy gondot fordít a közfoglalkoztatotti munka elismerésére, a közmunkások által termelt értékek bemutatására. Ennek érdekében megszervezték a közmunka napját, amikor a közmunkaprogramban résztvevők állnak középpontban. A közfoglalkoztatottak önértékelésének érdekében képzést állítottak össze, amelyet vizsga követett. Az ezt sikeresen letevő közfoglalkoztatottak az eredményről bizonyítványt kaptak. A program nyomán tapasztalható a közfoglalkoztatottakkal szembeni partneri viszony kialakítására irányuló törekvés, valamint – például a csoportvezetők esetében – a személyes felelősségvállalás elvárása is. A közfoglalkoztatottak személyiségfejlődését elősegítendő az önkormányzat szakember bevonásával személyiségfejlesztő tréninget szervezett a résztvevő közmunkások részére.

Mindezek alapján kialakított álláspontom szerint a Startmunka program nemcsak a gazdálkodás újraéledéséhez, hanem a helyi társadalmak és az egyén önértékelésének erősödéséhez is vezethet. A helyi társadalmak erősödése pedig elősegítheti a települések függetlenségét, és az önellátás elérésének irányába hathat.

III.5. Szakképzés – szakmai segítség – szakmai irányítás – szakmai ellenőrzés

III.5.1. Szakképzés

A belügyminiszter a Startmunka programok keretében a közfoglalkoztatottak számára nyújtott képzésekkel kapcsolatban a következőkről tájékoztatott. A 2012-2013-as évben előreláthatóan 27 000 fő közfoglalkoztatott képzése valósul meg. A képzések pénzügyi forrását a TÁMOP 2.1.6. „Újra tanulok” európai uniós központi program biztosítja. Az országos közfoglalkoztatók igényeinek megfelelően különböző szintű és szakmai tartalmú tanfolyamok indulnak, várhatóan 7000 fő részvételével. A képzések legnagyobb létszámban a gépkezelő, motorfűrész-kezelő, erdőművelő, gát- és csatornaőr, fakitermelő, vízkárelhárító szakmai tématerületeket érintik.

A kistérségi Startmunka-mintaprogram mezőgazdasági programelemében résztvevő valamennyi közfoglalkoztatott képzésben részesül. Ez alól csak azok a közfoglalkoztatottak jelentenek kivételt, akik rendelkeznek mezőgazdasági szakképzettséggel. A mezőgazdasági programelem és a hozzá kapcsolódó képzés célja, hogy a projektben résztvevők állattartási (1 év), növénytermesztési és tartósítási (1,5 év), valamint növénytermesztési és állattartási alapismeretek (2 év) elsajátításával az oktatás befejezését követően képessé váljanak önellátás céljából háztáji gazdálkodásra, illetve östermelőként vagy szociális gazdaságokban dolgozhasanak. A képzés gyakorlat-orientált módon történik. A tanulást a tanfolyam módszertanához és a célcsoport sajátosságaihoz kifejlesztett képzési programok és tankönyvek segítik. Az eredményes befejezést követően a résztvevők tanúsítványt kapnak a megszerzett szakmai kompetenciákról. A képzéseket folyamatos szakmai monitoring-tevékenység kíséri, amelynek forrása a képzések költségeit is biztosító TÁMOP 2.1.6. program.

A Türr István Kutató és Képző Intézet (a továbbiakban: TKKI) főigazgatójától kapott tájékoztatás szerint, a TÁMOP 2.1.6. „Újra tanulok” kiemelt projekt célja az alacsony iskolai végzettségű, illetve szakképzetlen felnőttek számára lehetővé tenni, hogy képzésben vegyenek részt, így javuljon a munkaerő-piaci helyzetük. A megvalósítás fázisában levő kiemelt projekt kedvezményezettje a Nemzeti Munkaügyi Hivatal (a továbbiakban: NMH) és a megyei/fővárosi kormányhivatalok által alkotott konzorcium.

A közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó szakmai feladatok és releváns munkaerő-piaci szolgáltatások ellátásában a TKKI mint állami felnőttképzési intézmény működik közre. A TKKI normatív feladatának megfelelően dedikált források nélkül is elindította a közfoglalkoztatási képzési programot 2012 márciusában (több mint 1300 főt vontak be 89 csoportban). A TKKI a képzések szervezése, területi koordinációja érdekében felvette a kapcsolatot az önkormányzatokkal, és együttműködési megállapodást kötött velük (750 megállapodást írtak alá). A TKKI kapacitásai mintegy 700 tanulócsoporthoz egyidejű elindítását teszik lehetővé, kb. 15000 fő bevonásával.

A TKKI az alábbi lépéseket tette meg a képzési programok sikeres teljesítése érdekében:

- Részt vett a tananyag-fejlesztésben 2011. októbertől 2012. márciusig.
- 2012. február és június között a változó igényeknek megfelelően 12 mezőgazdasági képzési programot dolgozott ki és akkreditáltatott.
- A képzések megvalósítására vonatkozó NMH ajánlatkérésre a TKKI 3 ajánlatot tett, elsőként 2012. február 27-én, majd az új igényeknek megfelelően a módosított ajánlatot 2012. június 4-én nyújtotta be az NMH felé. Ennek elutasítása után a TKKI 2012. július 3-án ismét ajánlatot nyújtott be, amit július 16-án kelt levelében az NMH elfogadott.

A TKKI 2012 márciusában – az önkormányzatokkal és a megyei kormányhivatalok munkaügyi központjaival partnerségben – Békés és Csongrád megyében a Startmunka programhoz kapcsolódó mezőgazdasági képzéseket indított. A képzéssel összekötött közfoglalkoztatásban alacsony iskolai végzettségű álláskeresőkhöz vehettek részt abból a célból, hogy elsajátítsák a tavaszi zöldségnövény-termesztés és az állattartás elméleti és gyakorlati ismereteit, illetve kialakuljon bennük a munkavégzéshez szükséges környezettudatos szemléletmód. A TKKI irányításával végzett program a tartósan munkanélküliek elhelyezkedési esélyeinek növelését helyezte a középpontba. Az intézet ezt a célt a kiemelt feladatai közé tartozó közfoglalkoztatási programok esetében is képzéssel egybekötött foglalkoztatással igyekszik elérni.

A 375/2010. (XII.31.) Korm. rendelet 6. § (2) bekezdés a) pontja szerint támogatás a közfoglalkoztató részére abban az esetben nyújtható, ha a közfoglalkoztató a munkavégzéshez kapcsolódóan foglalkoztatást elősegítő képzés lehetőségét biztosítja. Továbbá a 7/E. § értelmében a társadalmi felzárkózásért felelős miniszter a közfoglalkoztatási program keretében az irányítása alatt működő állami felnőttképzési intézményt kizárólagos képzést folytató szervezetként jelölheti ki. E felhatalmazás alapján az emberi erőforrások minisztere módosította³⁷ a 3/2011. (II.11.) KIM rendelet 4/A. §-át, amelynek (2) bekezdése szerint a központ kizárólagos jelleggel végzi a közfoglalkoztatottak mezőgazdasági képzését a háztáji növénytermesztő, háztáji állattartó és tartósító témakörökben.

A helyszíni vizsgálatok tapasztalatai azt mutatják, hogy komoly hiányosságok lehettek fel a közfoglalkoztatottak képzése terén. Számos önkormányzat arról számolt be, hogy a képzések késve vagy egyáltalán nem indultak el, ezért a rendelkezésükre álló eszközökkel igyekeztek pótolni ezt a hiányt (például az önkormányzat agrármérnök végzettségű munkatársa nyújtott képzést, valamint irányította a közfoglalkoztatottakat).

Az egyik helyszíni vizsgálattal érintett településen arról számoltak be, hogy 2012. március 1-jén indult volna képzés az önkormányzat által foglalkoztatott közfoglalkoztatottak számára, a TKKI azonban nem szervezte meg azt

időben, illetve olyan feltételekkel kívánt megállapodást kötni, amelyeket az önkormányzat nem épített bele előre a program költségvetésébe (pl. az önkormányzatnak kellett volna biztosítania a helyiséget a képzés lebonyolításához vagy a helyszínre szállítania a közfoglalkoztatottakat). Felmerült továbbá a szombati képzés lehetősége is, ez azonban az egyik civil szervezet vezetőjének meglátása szerint nem előnyös, hiszen akkor a közfoglalkoztatottaknak nem marad idejük a családjukra, illetve a saját kertjük művelésére sem.

Egy másik településen elmondták, hogy a náluk dolgozó közfoglalkoztatottak leginkább szakképzettséget nem igénylő munkát végeznek, de sokkal hatékonyabb lehetne a program, ha a közfoglalkoztatottak szakképzettséget szereznének és minőségibb, értékesebb munkát végezhetnének. Volt olyan önkormányzat is, amely arról számolt be, hogy a képzések elindítása érdekében felvették ugyan a kapcsolatot a TKKI-vel, érdemi felvilágosítást azonban nem kaptak. Az önkormányzat önállóan nem tudott képzést biztosítani, pedig a közfoglalkoztatottak is szívesen vettek volna részt azon.

A fentiekből tehát megállapítható: annak ellenére, hogy számos településen az év elején, márciusban elindult a Startmunka-mintaprogram, a TKKI márciusban még csak a képzésekhez kapcsolódó tananyag fejlesztésével készült el, az első tanfolyamokat júniusra akkreditáltatta, és az azok megvalósításához szükséges ajánlatot az NMH júliusban fogadta el.

Amint arra már az AJB-4162/2012. számú jelentésemben is rámutattam, az ellentmondásos helyzet kialakulása elsődlegesen a TKKI feladataira vonatkozó jogi szabályozás pontatlan és hiányos megfogalmazására vezethető vissza, hiszen az azt szabályozó 3/2011. (II.11.) KIM rendelet egészen 2011. június 30-ig nem rendelkezett az intézett közfoglalkoztatással összefüggő képzési feladatairól.

Mindezekkel kapcsolatban hangsúlyozni szeretném, hogy a szakmai képzések és felkészültség terén a Startmunka program jelentősen különbözik az egyéb közfoglalkoztatási programoktól. A mezőgazdasági programok alapja ugyanis a megfelelő szaktudás.

III.5.2. Tervezés, szakmai segítség

Az önkormányzatok tájékoztatása szerint a tervezéshez rendelkezésre álló idő rendkívül rövid volt, a program megalapozott kidolgozását az önkormányzatok részére biztosított körülmények sok helyen nem tették lehetővé.

A programok beindításához azonban alapvető a megfelelő szakértelemmel elvégzett tervezés. Az ilyen programok esetén kiemelt jelentőségű, hogy mely tájegységre milyen tevékenységet terveznek, és az ahhoz szükséges teendőket mikor és miként kell elvégezni. A hatékony és jól működő program elindításához szükséges továbbá az adott termőföld és a helyi időjárási viszonyokhoz alkalmazkodó növények (tájfajták) ismerete éppúgy, mint a termesztés folyamatának elhelyezése a program futamidejében. Ehhez az önkormányzatoknak egyrésztől megfelelő felkészülési idő, másrésztől szakmai ismeretek szükségesek.

A belügyminiszter válasza szerint „a programok támogatásáról születő döntést megelőzően minden esetben vizsgálat tárgyát képezi, hogy a kitűzött cél és a program összhangban van-e egymással, a tervezett tevékenység illeszkedik-e a térség adottságaihoz, az elvégezni kívánt feladat valós szükségleten alapul-e. Ugyancsak vizsgált a tervezett tevékenység közösségi, társadalmi, gazdasági, valamint munkaerő-piaci indokoltsága, a foglalkoztatás megalapozottsága. A mezőgazdasági kistérségi Startmunka-mintaprogramok esetében kimondottan fontos a helyi sajátosságokhoz és lehetőségekhez való illeszkedés, ezért egyes önkormányzatokat a tervezésben mezőgazdasági szakemberek, tanácsadók segítették, illetve segítik. A cél minden esetben olyan mezőgazdasági termékek, növények és állati eredetű termékek előállítására, amely – figyelembe véve a település adottságait – helyi szinten megtermelhető.”

A megkeresett önkormányzatok, valamint a munkaügyi központok tájékoztatása szerint a tervezés folyamatában az önkormányzatok szakmai segítséget nem kaptak. Ebből következően a program szakmai megalapozottsága kizárólag a tervező önkormányzat körülményein és a rendelkezésére álló tudáson múlott.

III.5.3. Szakmai irányítás és szakértelem a működtetés során

A szakismeretek a program működéséhez is nélkülözhetetlenek. Egyrésztől szakmai ismeretekkel bíró személynek kell irányítania a munkavégzést, másrésztől a mezőgazdaságra jellemző, előre tervezhetetlen események bekövetkezésekor is különösen fontos a megfelelő szakmai irányítás. A helyszíni vizsgálatok során tapasztaltak alapján az önkormányzatok a szükséges szakmai segítséget kizárólag saját forrásaik révén biztosíthatták. A vizsgálatok nyomán azonban az is világossá vált, hogy komoly problémát jelent az önkormányzatok számára a szakmai segítség hiánya a mezőgazdasági munka, termelés és feldolgozás terén. Találtunk olyan települést is, ahol vállalkozói díj ellenében külső szakértő segít a mezőgazdasági munkák irányításában. Az önkormányzat válaszából azonban nem derült ki egyértelműen, hogy ennek anyagi fedezetét az önkormányzatnak sikerült-e beleépítenie a programba vagy a finanszírozást egyéb módon oldja meg.

A szakismeretek megléte azonban nemcsak a program tervezésénél, irányításánál, hanem a gazdaság működtetése során, vagyis az egyes közfoglalkoztatottak részéről is nélkülözhetetlen. A helyszíni szemlék tapasztalatai igazolták, hogy több alkalommal is komoly árárok szenvedtek egyes gazdaságok az állattenyésztéshez szükséges szakismeretek hiánya miatt. Sok esetben tapasztaltuk azt is, hogy a közfoglalkoztatottak a saját ismereteikre alapozva, néhány esetben a termelésben jártas önkormányzati munkatárs, vagy esetleg önkéntes segítségével végzik a munkákat.

Összességében megállapítható, hogy az olyan programoknál, amelyeknél a program alapvető sikere a szakmai ismereteken múlik, illetve a megfelelő kivitelezés is szakértelmet kíván, elengedhetetlen és nélkülözhetetlen szakmai ismeretekkel rendelkező személy részvétele a program tervezésében, irányításában. Ugyanilyen fontos, hogy a gazdaságban dolgozó közfoglalkoztatottak minden esetben kellő időben, még a munkák megkezdése előtt

megszerezzék az azok eredményes elvégzéséhez szükséges szakmai ismereteket, vagyis oktatásban kell részesülniük. Ez annál is inkább indokolt, mivel ez nem csak az önkormányzatok kockázata, hanem az állami támogatás eredményességének is egyik alapvető feltétele.

III.5.4. Szakmai ellenőrzés

A programok ellenőrzése tekintetében a szakmai ellenőrzés és értékelés lehetőségéről kérdeztük a felkeresett munkaügyi központokat, illetve kirendeltségeket. Tájékoztatásuk szerint az általuk végzett ellenőrzések megegyeznek a többi közmunkaprogram ellenőrzésének menetével. A közmunkaprogramok ellenőrzése során az egyes programokat szakmai szempontból – azok megfelelőségét – értékelni nem tudják, mivel szakértelemmel nem rendelkeznek. Az ellenőrzéseken tapasztaltak tekintetében nagyon változatos állapotokról számoltak be: az önkormányzat aktivitásától és lelkiismeretességétől függően virágzó mintakerteket éppúgy észleltek, mint elhanyagolt gazdaságokat és ellátatlan állatokat.

A fentieket összegezve megállapítom, hogy a képzések a program kezdetekor nem indultak el, az eredményes tervezéshez nem állt rendelkezésre elegendő idő, valamint a működtetéshez szükséges szakismeretek meglétére sem volt megfelelő biztosíték, mindez pedig a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott.

III.6. Output – Termékek sorsa, költségmegtakarítás, pénzügyi eredmény

A Startmunka program mezőgazdasági részének célja növénytermesztési, illetve állattenyésztési eredmény elérése a kiépülő helyi gazdaságokból. A kertekben megtermelt zöldség, gyümölcs, valamint az állati szaporulat felhasználásáról az önkormányzatok hivatottak dönteni.

A felhasználási módok tekintetében a helyszíni vizsgálatok változatos (néhány településen bizonytalan) képet adtak, illetve az önkormányzatok a felhasználásra egyértelmű központi iránymutatást nem kaptak. A Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Helyettes Államtitkárságának – a III.3. pontban kifejtett – álláspontja³⁸ is ezt támasztja alá, amely szerint a felhasználási módok prioritási sorrendjét az önkormányzatok részéről felmerülő kérdések miatt és azok alapján dolgozták ki. Az álláspont ugyanakkor hivatkozik a 60/1992. (XI.17.) Alkotmánybírósági határozatra, amely szerint az *állásfoglalásban kifejtett szakmai vélemény kötelező erővel nem bír*, ezáltal az önkormányzatok részére pusztán iránymutató javaslatként szolgál.

Az egyik helyszíni vizsgálat során a munkaügyi központtal folytatott konzultáció alkalmával az értékesítés rendjét érintő eljárási kérdések is felmerültek. Ezzel kapcsolatosan a munkaügyi központ vezetője megküldte a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Helyettes Államtitkárságának (a továbbiakban: helyettes államtitkárság) az NMH részére írt, a mezőgazdasági programok megvalósítása során előállított termék értékesítésével kapcsolatban felmerült, önkormányzati gazdálkodással összefüggő egyes kérdéseket érintő – kötelező erővel nem rendelkező – szakmai véleményét³⁹. Ehhez az útmutatáshoz a helyettes államtitkárság csatolta a Nemzetgazdasági Minisztérium (NGM) Államháztartási Szabályozási Főosztályának –kötelező erővel szintén nem bír– szakmai véleményét⁴⁰ is, amely a növénytermesztési Startmunka programban jelentkező többlettermelés értékesítésére és analitikus könyvelésére tett javaslatot tartalmazza. E szakmai tájékoztatások az előállított termények nyilvántartásával és értékesítésének számviteli módjával kapcsolatban egyértelmű iránymutatással szolgálnak. A helyettes államtitkárság az NMH vezetőjét álláspontjának, valamint az NGM szakmai véleményének soron kívüli továbbítására kérte valamennyi munkaügyi központ részére.

Mindennek ellenére munkatársaim a megtermelt javok nyilvántartását és esetleges értékesítésének folyamatát érintően az önkormányzatok részéről a fenti útmutatások ismeretének teljes hiányát tapasztalták.

Hasonló bizonytalanság jellemzi a programmal kapcsolatos esetleges pénzügyi eredmények megítélését is. A működőképes továbbtermelés érdekében a gazdaságok teljesítményéből származó pénzügyi eredmény sorsa kulcsfontosságú. A Belügyminisztérium tájékoztatása szerint a programoktól pénzügyi eredményt nem várnak, „a mintaprogramok jelenlegi stádiumában még nem reális cél a pénzügyi nyereség elérése.” Ez egyrészt – a kialakulás állapotában lévő gazdaságok esetén – érthető, másrészt ugyanakkor bizonyos önkormányzatok által működtetett gazdaságok pénzügyi eredményt termelnek. Az ilyen településeken – a beérkezett tájékoztatások szerint – a programból származó bevételt az önkormányzatok az eredményes továbbműködtetésre használják fel, vagyis a program hosszú távú fennmaradásában bízva – központi szabályozás, illetve elvárás, ösztönzés nélkül is – a gazdaságba forgatják vissza. A Belügyminisztérium tájékoztatása szerint „a települési önkormányzatok a mezőgazdasági program megvalósítása során előállított termék értékesítéséből többletbevételhez juthatnak, és azt a számviteli szabályok betartásával a költségvetésükön átvethetik.” Ez alapján a Startmunka programból megtermelt nyereséget az önkormányzat feladatainak ellátására általánosan felhasználhatja. *A program során esetlegesen elért pénzügyi eredmény felhasználására vonatkozó előírások hiánya – álláspontom szerint – a programoktól várt eredmény tekintetében kiemelkedően aggályos.*

Megállapítom, hogy a program hosszú távú működésének alapvető kérdéseivel (felhasználás, nyilvántartás, értékesítés, pénzügyi eredmény sorsa) összefüggésben az önkormányzatok nem kaptak megfelelő iránymutatást, és az ebből fakadó bizonytalanság sérti a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményét.

III.7. Föld

A programok kivitelezésének alapfeltétele, hogy az önkormányzat rendelkezzen olyan földtulajdonnal, amelyen a termelés biztosítható. Több önkormányzat is jelezte, hogy nincs elegendő földterülete a termelés megvalósításához.

Az önkormányzatok ezért ezt az alapfeltételt különféle módon próbálják biztosítani: amennyiben anyagi lehetőségeik engedik, földterületeket bérelnek, illetve idős vagy földjeiket gondozni nem képes személyek földjeit – megállapodás alapján – művelik. Ugyanakkor megfelelő nagyságú termőföld hiányában számos önkormányzat csak kis területen tud gazdálkodni, ami alapjaiban veszélyezteti a program sikerességét.

Az általam megkeresett települések közül Szendrőlád, Harsány és Hajdúnánás polgármestere tájékoztatott arról, hogy több éve pályáznak a szociális földprogramra, amelynek segítségével földterülethez, valamint a gazdálkodáshoz szükséges eszközökhöz és gépekhez is hozzájutottak.

A Belügyminisztérium 2012 júliusában jelentette be, hogy a kormány döntése alapján a szociális földprogram megvalósítása érdekében az önkormányzatok pályázati úton állami földeket kaphatnak vagyonkezelésbe azzal a céllal, hogy a vidéken élő, hátrányos helyzetű lakosok munkalehetőséghez jussanak. A szociális földprogram ezáltal lehetőséget teremt a munkaközpontú gazdaság erősítéséhez, a szegénység terjedésének megállításához, a vidéken élők szociális helyzetének stabilizálásához, a települések népességmegtartó erejének növeléséhez.⁴¹

A Nft. 22. § (1)-(4) bekezdése rendelkezik a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó szociális földprogramról. Eszerint a Nemzeti Földalapba tartozó földrészlet kötelező önkormányzati feladatok ellátásának elősegítése érdekében ingyenesen vagyonkezelésbe adható települési (kerületi), valamint megyei önkormányzat számára. A Nemzeti Földalapba tartozó földrészlet a szociális földprogram és a közfoglalkoztatási program megvalósítása céljából az önkormányzat számára ingyenesen vagyonkezelésbe adható. E földterületek a közfoglalkoztatási program megvalósítása céljából akkor adhatók az önkormányzat részére vagyonkezelésbe, ha arra közfoglalkoztatási jogviszony alapján elérhető feladat érdekében van szükség.

Mindezek nyomán termelésre alkalmas földek hiányában az önkormányzatok a Nemzeti Földalapkezelő révén – a szociális földprogram megvalósításához – állami földeket igényelhetnek, hiszen e földprogram céljai nagyrészt kapcsolódnak a közfoglalkoztatási Startmunka programokhoz.

III.8. A biomassza-energia programbeli alkalmazása

A Nemzeti Vidékstratégia szerint „A változó életmód és a világszerte tapasztalható népességnövekedés fokozódó energiaigényt vetít előre, miközben a fosszilis energiakészletek fogyanak, ez a vidéki településeken és a mezőgazdaságban is gondot fog okozni. Az energiaimporttól való függés feloldása a helyi, térségi (kisléptékű) autonóm energiatermelési és ellátási megoldásokra, a megújuló energiaforrásokra és az energiatakarékos életmódra építve lehetséges. A biomassza energetikai felhasználása, a bioüzemanyagok előállításának igénye a mezőgazdaságot döntés elé állítja, melyben a biztonságos élelmiszertermelés, a talajerő-utánpótlás, a környezet- és természetvédelmi, valamint a foglalkoztatási szempontok elsődlegességet kell, hogy élvezzenek. A mezőgazdaság egyúttal jelentős energiafogyasztó is. A fosszilis energiahordozók növekvő felhasználására alapozó fejlesztési irány zsákutcának látszik, más megoldásokat kell keresnünk.”⁴²

„A helyi gazdaság, térségi önellátás fontos eleme a piacnál olcsóbb helyi energia előállítása és felhasználása. Célszerű lenne, hogy a vidéki térségek a fenntarthatósági szempontok figyelembevételével a lehető legnagyobb mértékben maguk állítsák elő, termeljék meg energia-szükségletüket. A jelentős mennyiségű, többé-kevésbé rendszeresen újraképződő erdei biomassza, mező- és erdőgazdasági melléktermék erre úgy ad lehetőséget, hogy ne kelljen jelentős mennyiségű, élelmiszer és takarmány előállítására is alkalmas mezőgazdasági területet igénybe venni. A vidéki energiaellátás esetében cél a decentralizált, kisebb kapacitású, helyi nyersanyagbázisra épülő és helyi igényeket kiszolgáló, kis szállítási igényű biomassza-kazánok megvalósítása, reálisan megvalósítható támogatása.”⁴³

A fentiek alapján a vidék népességmegtartó képességéhez működő helyi gazdaságra van szükség, amelyet el kell látni lehetőség szerint a piaci árnál olcsóbb energiával. Mivel a magyar vidék kiváló biomassza-potenciállal rendelkezik, kézenfekvő, hogy a fenntarthatósági szempontok figyelembevételével a lehető legnagyobb mértékben maga állítsa elő, termelje meg energiaszükségletét.

A biomassza-kazánokat a hagyományos növénytermesztés melléktermékével (vessző, venyige, gallyak), a fenntartható erdőgazdálkodásból származó tűzifával és energianövényekkel lehet működtetni. Ezáltal csökkenthető az önkormányzatok gázenergiától való függése, így a fűtés gazdaságosabbá tehető, illetőleg lehetőség nyílik az ehhez kapcsolódó hazai energetikai kis- és középvállalkozások piaci szerepének növelésére is.

A belügyminiszter tájékoztatása szerint „a bio- és megújuló energiafelhasználási program (ún. »kazán program«) alapvetően a helyben rendelkezésre álló, megtermelhető fűtőanyag felhasználásával kínál lehetőséget az önkormányzati intézmények fűtőkorszerűsítésére és ezáltal kiadáscsökkentésre. A kazán program lehetőséget nyújt a fosszilis energiahordozók felhasználásának csökkentésére, a megújuló energiahordozók felhasználási arányának növelésére. A program hozzájárul a társadalom és a környezet harmonikus viszonyának, a fenntartható fejlődés elsődleges alapigényeinek kialakításához, valamint az önkormányzati szolgáltatások színvonalának emeléséhez, a város népességmegtartó képességének javításához. Közvetett hatás továbbá, hogy a környezetben élők előtt az energiatudatos működés kézzelfogható példája jelenik meg.”

A kazán program a helyi energiaellátási megoldások előtérbe helyezése révén lehetőséget teremt a résztvevő önkormányzatok részére a biomassza energetikai felhasználására. A közfoglalkoztatáson belüli kazán program célja az önkormányzatok, közösségi létesítmények, iskolák és óvodák részére a gázüzemű fűtési rendszerhez alternatív fűtési mód biztosítása,⁴⁴ valamint a társadalmi, gazdasági szempontból elmaradott, munkanélküliséggel sújtott települések támogatása.⁴⁵

A kazán fűtéséhez szükséges biomassza a településen végzett növényzettriktító munkák eredménye. A

biomassza kazánban való felhasználásához szükséges aprítékológép beszerzését legalább három önkormányzatnak közösen kellett igényelnie.

A program keretében az önkormányzatok kérelmet nyújthatnak be biomassza-kazán beszerzésére. A kazán programra benyújtott kérelmek elbírálásánál fő szabályként a Startmunka program keretében a hátrányos helyzetű kistérségek települései számára állapítható meg támogatás. Abban az esetben, ha az így megállapított támogatás összege nem haladja meg a rendelkezésre álló támogatási keretet, lehetőség van további olyan települések számára támogatást nyújtani, amelyek munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetűnek tekinthetők.

A beruházás az önkormányzat tulajdonában álló ingatlan területén jöhet létre. Támogatott program esetében az önkormányzatnak az alábbiakat kell vállalnia:

- minimum öt éves üzemeltetés,
- a fűtőanyag közfoglalkoztatás keretében történő előállítás,
- 10 éves elidegenítési tilalom,
- a folyamatos monitoring rendszer fenntartása, valamint
- a termelés kezdeti szakaszában a kazán kizárólag közfoglalkoztatás keretében történő üzemeltetését.

Támogatás településenként 2 fő 12 hónapos időtartamú 8 órás közfoglalkoztatásához, a biomassza-kazán közvetlen üzemeltetési feladatainak ellátásához kapcsolódó tevékenységek végzésére, a karbantartás biztosítására nyújtható.

A kazán program kivitelezése, így a biomassza-kazánok kiválasztása terén szintén a szakmai segítség hiányát tapasztalták munkatársaim. A helyszíni vizsgálatok alapján az önkormányzatok csupán egy – a gyártók és forgalmazók nevével ellátott – listát kaptak, amelyről önállóan, szakmai támogatás nélkül kellett kiválasztaniuk az általuk megvásárolni kívánt kazánt. Az önkormányzatok így saját tudásukra hagyatkozva, sok esetben épületenergetikai számítások nélkül, a kazán szükséges teljesítményének becslésével választottak a rendelkezésükre bocsátott listáról.

Véleményem szerint a megújuló energiaformák felhasználása mindenképpen követendő és támogatandó, ugyanakkor környezeti szempontból kedvezőbb megoldást az energiatakarékos életmód⁴⁶, illetve az energiakímélő használati módok alkalmazása jelentheti. Ennek egyik módja az egyes felhasználási helyekre a lehető legmegfelelőbb módon üzemelő berendezés beépítése is. Ilyen fajsúlyos kérdések esetén elvárható volna, hogy a kazánok beszerzéséhez, az adott helyszín vonatkozásában legalkalmasabb berendezés megtalálásához az önkormányzatok szakmai segítségét és útmutatást kapjanak.

III.9. A Startmunka program jövőképe

A Startmunka program célja olyan, az értékteremtő munkán keresztül megvalósuló – lehetőleg önmagukat tápláló, autokatalitikus – folyamatok beindítása, amelyek a vidék önfenntartási képességét növelik. A programok vizsgálata során tapasztaltak azonban több kérdést is felvetnek azok jövőképevel kapcsolatban.

A program kimenetelére vonatkozóan a legtöbb önkormányzatnál bizonytalan jövőképet tapasztaltam anélkül, hogy képet alkothattam volna a gazdaságok későbbi sorsáról.

Az önkormányzat által irányított jelenlegi – a közfoglalkoztatás jeleit magán hordozó – megoldás az adott települések vezetőire rendkívül nagy terhet ró. A mezőgazdasági programok irányítása és felügyelete lényegesen több odafigyelést és beavatkozást igényel, ráadásul a legtöbb önkormányzat számára a termelési ágazat újdonságot jelent, amelyhez szakmai tudásra is szükség van. Miközben a jövő egyik kulcskérdése közösségi szinten a települések élelemmel való ellátása lesz, addig sok önkormányzat nem tartja elképzelhetőnek, hogy ezek a programok hosszabb távon is irányításuk alatt álljanak. Ezt igazolják azok a sikeresen indult programok (például Tiszatenyő) is, ahol a program működésének alapja és mozgatója a polgármester személye. Ez az egy személyes irányítás és felelősség gazdaságuk fennállásának egyik legjelentősebb – önmaguk által is elismert – bizonytalansági tényezője.

A programokban dolgozó közfoglalkoztatottak részére önállósodási lehetőséget jelenthet a szociális szövetkezetben való részvétel, amelynek kormányzati kívánalmát a pályázaton indulók is visszaigazolják, azonban ezek életre hívásának konkrétumairól a megkérdezett önkormányzatok nem rendelkeztek ismerettel.

Az esetlegesen megalakított szociális szövetkezet működésével összefüggésben több kritikus véleményt⁴⁷ is tapasztaltam, mivel az általuk termelt és értékesített termékek versenyelőnyben vannak a helyi, állami támogatás nélkül működő termelők árucikkeivel szemben. *Fontos lenne, hogy a közmunka ne versenyelőnyből induló konkurenciát jelentsen az esetleges helyi vállalkozások számára.*

További lehetőség a közfoglalkoztatottak számára az őstermelővé válás. Az önkormányzati vezetők e kérdés kapcsán arról számoltak be, hogy *a lakosság nagy része nem rendelkezik elegendő tudással és bátorsággal, hogy az őstermelőséghez szükséges szabályozási ismereteket, valamint adminisztrációs terheket viselni tudja. Ehhez célzott szakképzésre, támogatásra lenne szükség.* Több önkormányzat is gondolkodik a helyi lakosság megsegítésének lehetséges módjairól (pl. szabályozási ismeretek, adminisztrációs útmutatás biztosítása), ugyanakkor hasznosnak tartanak erre vonatkozó kormányzati gondolkodás beindítását és a továbblépési lehetőségek kiépítését.

Mindezek alapján el kell tehát dönteni, hogy minek tekinthető a Startmunka program: pusztán a helyi tudás visszaadására, valamint „a szociális feszültségek csökkentése, a társadalmi béke megőrzése, a családok mindennapi megélhetésének biztosítása”⁴⁸ érdekében létrehozott egyedi programnak, avagy egy ténylegesen folytatható

tevékenység kialakításának igényével fellépő megoldási rendszernek. Ez esetben azonban központi szabályozásra és az önkormányzatok részére biztosított konkrét segítségre és útmutatásra van szükség.

Intézkedéseim:

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása, illetve bekövetkeztük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján felkérem a belügyminisztert, hogy

1. a helyi közösségek önrendelkezésének biztosítása érdekében segítse elő, hogy a programok végrehajtásához szükséges döntéseket a lehető legnagyobb mértékben maguk az önkormányzatok hozzassák meg;
2. helyezzen nagyobb hangsúlyt a jövőben a programok teljes „életciklusa” során – a tervezéstől a felhasználásig – a megvalósításhoz szükséges szakismeretek meglétére;
3. a közmunkaprogram pályázatainak kiírásakor biztosítson elegendő időt az önkormányzatoknak a programok körültekintő megtervezésére;
4. az értékteremtő közmunkaprogramok során előállított termékek felhasználására, nyilvántartására, értékesítésére, valamint az értékesítésből származó pénzügyi eredmény sorsára vonatkozó elvárásáról adjon egyértelmű útmutatást az önkormányzatoknak;
5. biztosítsa az értékteremtő közfoglalkoztatást megvalósító önkormányzatoknál fellelhető jó gyakorlatok összegyűjtését, és ezt az adatbázist tegye kereshetővé és elérhetővé az önkormányzatok részére;
6. ezzel összefüggésben biztosítson fórumot – például honlap fenntartásával – a résztvevő önkormányzatok eszmecseréjére a jól működő gyakorlatok elterjedésének elősegítése érdekében;
7. valamennyi rendelkezésére álló eszközzel segítse elő a programokban résztvevő közfoglalkoztatottak – programmal kapcsolatos – észrevételeinek megismerését és figyelembevételét.

Budapest, 2012. november

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

- ¹ Molnár Géza: Város vagy vidék? (fülszöveg), Fenntartható Fejlődés Közhasznú Nonprofit Kft., 2012.
- ² Living Planet Report 2012 – Biodiversity, biocapacity and better choices
- ³ http://wwf.hu/klima_/1/az-urbol-nezve-is-csak-egy-foldunk-van (2012.10.30.)
- ⁴ Nemzeti Vidékstratégia 3.1. pont
- ⁵ A fenntarthatóság fogalmáról bővebben: a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának 2010. évi tevékenységéről szóló beszámoló (a továbbiakban: JNO 2010) 273-275. oldal
- ⁶ JNO 2010, 273. oldal
- ⁷ Az ENSZ Környezet és Fejlődés Világbizottság 1983-ban írt, Közös jövőnk című jelentésének definíciója szerint: A fenntartható fejlődés a fejlődés olyan formája, amely a jelen igényeinek kielégítése mellett nem fosztja meg a jövő generációit saját szükségleteik kielégítésének lehetőségétől.
- ⁸ JNO 2010, 217. oldal
- ⁹ JNO 2010, 276. oldal
- ¹⁰ http://www.jno.hu/hu/pdf/pannonhalmi_nyilatkozat.pdf (2012.10.31.)
- ¹¹ Az ökológiai és szociális fenntarthatóság követelményeinek vizsgálatával foglalkozott „A fenntarthatóság előőrsei” címet viselő terepkutatás; ennek megállapításai a http://beszamolo2010.jno.hu/JNO_beszamolo_2010.pdf, 276-281. oldalán érhetőek el.
- ¹² 2012. június 20-án
- ¹³ A helyszíni vizsgálat időpontja: 2012. július 4.
- ¹⁴ A helyszíni vizsgálat időpontja: 2012. július 10.
- ¹⁵ 2011. augusztus 24. és 25.
- ¹⁶ A helyszíni vizsgálat időpontja: 2012. július 12.
- ¹⁷ Nagyréde, Szűcsi, Gyöngyöspata és Gyöngyöstarján
- ¹⁸ A helyszíni vizsgálat időpontja: 2012. augusztus 1.
- ¹⁹ AJB-4162/2012. számú jelentés
- ²⁰ (1) Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.
- ²¹ Az Alkotmánybíróság 22/2012. (V.11.) AB határozata alapján az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.
- ²² Id. 996/G/1990., valamint 28/1994. AB határozatok
- ²³ 996/G/1990. AB határozat
- ²⁴ Élelmiszer-kilométer (Food Mile): Az élelmiszer-kilométer kifejezés a termék termelő és fogyasztó között megtett útját jelenti. Minél nagyobb ez a szám, annál kevésbé fenntartható és kívánatos környezetvédelmi szempontból az élelmiszer.
- ²⁵ NVS 4.3.3. pont
- ²⁶ NVS 3.1.5. pont
- ²⁷ NVS 4.1.1. pont

- ²⁸ Az önellátás, önvédelem, önrendelkezés kérdéseiről, valamint a helyi termelés előnyeiről bővebben ld. Kajner Péter: Helyi termelés, helyi fogyasztás, helyi termékek egészségesen! 10-13. oldal
- ²⁹ Tanka Endre – Molnár Géza: Nem én kiáltok, a föld dübörög, Kairosz Kiadó, 2011. 135-136 oldal
- ³⁰ NVS 7.6.7. pont
- ³¹ BM/9689-2/2012. számú levél
- ³² A kedvezményezett térségek besorolásáról szóló 311/2007. (XI.17.) Korm. rendelet 2. számú melléklete által felsorolt 94 hátrányos helyzetű kistérség közül
- ³³ http://www.kormany.hu/download/a/70/b0000/2728_001.pdf#!DocumentBrowse (2012.10.31.)
- ³⁴ http://www.fmh.hu/cimlapon/20111216_onfenntartas (2012.11.16.)
- ³⁵ NVS 4.3.6. pont
- ³⁶ NVS 4.3.2. pont
- ³⁷ A területi koordinációs központi és felnőttképzési feladatot ellátó regionális képző központok irányításáról és feladatairól szóló 3/2011. (II.11.) KIM rendelet módosításáról szóló 14/2012. (VIII.15.) EMMI rendelettel.
- ³⁸ http://www.kormany.hu/download/a/70/b0000/2728_001.pdf#!DocumentBrowse (2012.10.31.)
- ³⁹ BM/6880-2/2012. iktatószámú levél
- ⁴⁰ NGM/10547/2/2012. iktatószámú levél
- ⁴¹ <http://www.kormany.hu/hu/videkfejlesztési-miniszterium/kozigazgatasi-allamtitkarsag/hirek/a-szocialis-foldprogrammal-is-munkara-osztonoz-a-kormany> (2012.11.12.)
- ⁴² NVS 3.1.5. pont
- ⁴³ NVS 7.6.2. pont
- ⁴⁴ Lénárt Zsolt: A biomassza felhasználási lehetőségei a Nemzeti Vidékstratégiában, http://www.cellulosefarming.com/Dokumentumok/CFG-konferenciak/V-CFG_VM_LenartZsolt.pdf (2012.11.16.)
- ⁴⁵ A Belügyminisztérium tájékoztatója a bio- és megújuló energiatermelési Startmunka-mintaprogramról a munkaügyi központok részére, <http://www.kormany.hu/hu/dok?source=1&type=402&year=2012#!DocumentBrowse> (2012.11.16.)
- ⁴⁶ Gyulai Iván szerint „nem az a kérdés, hogy mivel termeljünk energiát, hanem hogyan takarítsunk meg. Nincs és nem is lesz környezeti szempontból jó energiatermelés és fogyasztás.” ld. http://www.fmh.hu/cimlapon/20111216_onfenntartas (2012.11.16.)
- ⁴⁷ Ld. pl.: <http://www.szakszervezetek.hu/hirek/9275-a-start-munkaprogram-a-legdragabb-segely> (2012.11.16.)
- ⁴⁸ NVS 4.3.3. pont

AJB-5556/2012

Fogyasztóvédelmi ügyben való eljárás elmaradása

Előadó: dr. Ottrok Viktória

Az eljárás megindítása

A panaszos a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének, illetve a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Fogyasztóvédelmi Felügyelőségének fogyasztóvédelmi ügyben való eljárásának hiányát kifogásolva fordult a Hivatalomhoz.

A panasz alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonsághoz való, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének, illetve bekövetkezte közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam.

A vizsgálatom eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdés b) pontja alapján tájékoztatást kértem a Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletének (a továbbiakban: PSZÁF) elnökétől, valamint a Hajdú-Bihar Megyei Kormányhivatal Fogyasztóvédelmi Felügyelőségének (a továbbiakban: Felügyelőség) igazgatójától.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bek.)
- a tisztességes eljáráshoz való jog „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)

Alkalmazott jogszabályok

- A fogyasztóvédelemről szóló 1997. évi CLV. törvény (Fgytv.)
- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- A fogyasztókkal szembeni tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmáról szóló 2008. évi XLVII. törvény (Fttv.)
- A Pénzügyi Szervezetek Állami Felügyeletéről szóló 2010. évi CLVIII. törvény (Psztv.)

A megállapított tényállás

A panaszos beadványában előadta, hogy bankkártyával történő fizetés során az elfogadóhely alkalmazottja a bankkártyáját a POS terminálba nem közvetlenül előtte helyezte be, a kártya kikerült a látóköréből, valamint a PIN kód bevitelére előtt nem győződhetett meg az összeg valódiságáról. Az eset miatt panaszt nyújtott be a Felügyelőséghez, amely hatáskör hiányában áttette az ügyet a PSZÁF-hoz. A PSZÁF Fogyasztóvédelmi Igazgatósága azonban 2012. július 2-án kelt, 92937/2/2012. lkt. számú levelében szintén hatásköre hiányáról tájékoztatta a panaszost arra való hivatkozással, hogy a Pszvtv. alapján a magyarországi pénzügyi intézmények, illetve az általuk végezhető pénzügyi tevékenységek felügyeletét látja el.

Az ügyben megkerestem a PSZÁF elnökét, aki válaszában kifejtette, hogy az elfogadóhely (DKV Közlekedési Zrt.) a Pszvtv. alapján nem minősül a Felügyelet hatáskörébe tartozó felügyelt pénzügyi intézménynek. Az ügyfél a kártyás fizetés lebonyolításkor igénybevetett technikai eszközök használatával, illetve a lebonyolítás során kapott ügyfél tájékoztatás hiányosságaival kapcsolatban élt kifogással. Véleménye szerint a fent kifogásolt eset (a DKV Zrt. kereskedelmi tevékenysége, annak fizetési lebonyolítása, a technikai eszköz használatának lehetővé tétele, továbbá az ügyfél tájékoztatás megfelelőségének elbírálása) nem a PSZÁF, hanem a fogyasztóvédelmi felügyelőség hatáskörébe tartozik.

A Felügyelőség igazgatója megkeresésemre arról tájékoztattott, hogy álláspontja szerint amennyiben a panaszos által kifogásolt fizetési mód során nem valósult meg többletszámolás, úgy nincs olyan fogyasztóvédelmi rendelkezés, amely alapján a Felügyelőség eljárhatna.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Jelen ügyben megállapítható, hogy a PSZÁF, valamint a Felügyelőség az Ajbt. 18. § (1) bekezdés b) pontja alapján hatóságnak minősül, tehát az ügy vizsgálatára a hatásköröm kiterjed.

II. A vizsgált alapjogok és elvek tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [9/1992. (I. 30.) AB határozat]. Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.]

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB. hat.] Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

A *tisztességes eljárás*hoz való jog – noha az Alaptörvény szövegezése némileg eltérő, tartalmilag azonban változatlan az Alkotmányhoz képest – az alkotmánybírósági gyakorlatban az 57. § (1) bekezdésben foglalt független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a 2. § (1) bekezdésből eredő eljárási garanciák védelmének egymásra vonatkoztatásából tartalmilag levezetett alkotmányos alapjog. [315/E/2003. AB határozat, ABK 2003. október, 741, 743.] A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek*

figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye (14/2004. (V. 7.) AB határozat).

A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény alkotmánybíróági értelmezésével kapcsolatban a testület megállapította, hogy „[...] Az Alkotmánybíróáságnak azokra az alapértékekre, emberi jogokra és szabadságokra, továbbá alkotmányos intézményekre vonatkozó megállapításai, amelyek az Alaptörvényben nem változtak meg alapvetően, érvényesek maradnak. Az előző Alkotmányon alapuló alkotmánybíróági döntésekben kifejtett elvi jelentőségű megállapítások értelemszerűen irányadók az Alaptörvényt értelmező alkotmánybíróági döntésekben is. Ez azonban nem jelenti az előző Alkotmányon alapuló határozatokban kifejtettek vizsgálódás nélküli, mechanikus átvételét, hanem az előző Alkotmány és az Alaptörvény megfelelő szabályainak összevetését és gondos mérlegelést kíván. Ha az összevetésnek az az eredménye, hogy az alkotmányjogi szabályozás változatlan vagy jelentős mértékben hasonló, az átvételnek nincs akadálya. Másrészt az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybíróági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.” [Vö. 22/2012. (V. 11.) AB határozat]

III. Az ügy érdeme tekintetében

Az Fgytv. hatálya a vállalkozások azon tevékenységére terjed ki, amely a fogyasztókat érinti vagy érintheti. A törvény hatálya azonban nem terjed ki a Pszvt. és az abban meghatározott törvények alapján a PSZÁF által felügyelt tevékenységet folytató szervezeteknek, személyeknek a PSZÁF által felügyelt tevékenységére.

Az Fttv. 10. § (2) bekezdése szerint a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat tilalmának megsértése miatt a PSZÁF jár el, ha az érintett kereskedelmi gyakorlat a vállalkozás olyan tevékenységével függ össze, amelyet a Pszvt. alapján a PSZÁF felügyel.

Arra az esetre, ha több közigazgatási hatóság állapítja meg hatáskörének hiányát a Ket. 23. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az érdekelt hatóságok kötelesek egymás között megkísérelni a vita eldöntését. A (2)-(3) bekezdés szerint

(2) Az egyeztetést annak a hatóságnak kell kezdeményeznie, amelyiknél az eljárás később indult meg, amelyik hatáskörének és illetékességének hiányát később állapította meg, vagy amelyik hatóságnál az ügyfél az egyeztetés lefolytatása iránti kérelmét benyújtotta.

(3) Ha az (1) bekezdés szerinti eljárás nem vezetett eredményre, az eljáró hatóságot a következő szerv jelöli ki:

a) illetékességi összeütközés esetén a legközelebbi közös felügyeleti szerv, ennek hiányában a vita eldöntését kérő hatóság működési területe szerint illetékes fővárosi és megyei kormányhivatal,

b) hatásköri összeütközés esetén a Fővárosi Ítéltábla.

Álláspontom szerint akkor járt volna el helyesen a PSZÁF, ha hatásköre hiányának megállapítását követően egyeztetést kezdeményezett volna a Felügyelőséggel, végső soron pedig – ha az egyeztetés nem vezetett volna eredményre – a Fővárosi Ítéltáblához fordult volna az eljáró hatóság kijelölése érdekében.

Fentiek alapján megállapítottam, hogy a PSZÁF azzal, hogy hatásköre hiányának megállapítását követően nem kísérelte meg az egyeztetést a Felügyelőséggel, illetve nem fordult a Fővárosi Ítéltáblához az eljáró hatóság kijelölése érdekében, és a panaszos ügye a jelentésem kiadásáig rendezetlen maradt, a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot idézett elő.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alapvető joggal összefüggő jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajbt. 32. § alapján felkérem a PSZÁF elnökét, hogy a hatásköri összeütközés feloldása érdekében kezdeményezzen egyeztetést a Felügyelőség igazgatójával, amennyiben az egyeztetés nem vezetne eredményre, úgy forduljon a Fővárosi Ítéltáblához az eljáró hatóság kijelölése érdekében.

Budapest, 2012. október 8.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-5595/2012

A Meleg Méltóság Menetének rendőri biztosítása

Előadók: dr. Hajas Barnabás
dr. Láposy Attila
dr. Lux Ágnes
dr. Szajbély Katalin

Az eljárás megindítása

A gyűlekezési jog érvényesülésével, továbbá a rendőrség tömegkezelési gyakorlatával összefüggésben – 2008.,¹ 2009.² és 2011.³ évekhez hasonlóan – hivatalból indítottam vizsgálatot a Meleg Méltóság Menete (LMBTQ-menet) budapesti felvonulásával kapcsolatban, amelynek során munkatársaim 2012. július 7-én megfigyelőként vettek

részt a rendezvényen. A rendezvény napján munkatársaim a biztosítással összefüggésben az országos rendőrfőkapitánytól, annak rendészeti helyettesétől, a Készenléti Rendőrség parancsnokától a BRFK Rendészeti Szervek rendőrfőkapitány-helyettesi (rendészeti) feladatok ellátásával megbízott főkapitányi biztostól, valamint a rendezvény biztosításában résztvevő rendőri erők parancsnokaitól kértek tájékoztatást. Az LMBTQ-menetet követően tájékoztatást, valamint a rendezvényt kapcsolatosan keletkezett iratok megküldését kértem az érintett rendőri vezetőktől.

Megállapított tényállás

2012. július 7-én több, térben és időben egymáshoz közel eső, bejelentett, illetve részben be nem jelentett közterületi rendezvényt tartottak Budapest V., VI. és XIV. kerületeiben.

Budapesti Rendőrfőkapitánya 01000/32653-1/2012. ált. számú határozatában 2012. június 25-én 00.00 órától 2012. július 8-án 24.00 óráig Budapest teljes területére fokozott ellenőrzést rendelt el.

A Szivárvány Misszió Alapítvány képviselője felvonulást jelentett be a főváros területére, melynek célja felhívni a figyelmet a leszbikus, meleg, biszexuális és transznemű közösséget érintő megkülönböztetésre, a jogegyenlőtlenségre.

A rendezvényt Budapest Rendőrfőkapitánya a Gytv. 8. (1) bekezdésében kapott felhatalmazása alapján – tekintettel arra, hogy a közlekedés más útvonalon nem biztosítható – megtiltotta. A határozatot a Fővárosi Törvényeség végzésében hatályon kívül helyezte, ezért azt tudomásul vettnek kellett tekinteni.

A rendezvényre védett személy és más diplomáciai testületek, nagykövetségek képviselői jelezték részvételi szándékukat. Különböző civil csoportok és nemzetközi meleg szervezetek jelezték előre a rendezvényhez csatlakozási szándékukat, továbbá ahhoz egyénileg bárki csatlakozhatott, aki azonosult a rendezvény céljával. A csatlakozásra csak a gyülekező ideje alatt volt lehetséges, a rendezvény kezdete után erre fő szabály szerint sehol nem volt mód.

A rendőrségtől kapott tájékoztatás szerint az elmúlt években a Szivárvány Misszió Alapítvány által szervezett felvonulások rendőri biztosításának tapasztalataira tekintettel a szervező kérte, hogy a felvonulás útvonalát – a BRFK képviselőjének javaslatára, a rendezvényen résztvevők fokozott biztonsága érdekében – a Hősök tere, illetve a Kossuth Lajos tér elhagyásával módosítsák. A felvonulásra ezért a Városliget – Városligeti fásor – Bajza utca – Andrássy út – Bajcsy-Zsilinszky út – V. Alkotmány utca útvonalon került sor.

A felvonulás útvonalán a rendőrség korlátozta a járműforgalmat, és jelentős területen kordonokat is elhelyezett. 14:00 órától megkezdődtek a terület-zárások, így a földalatti vonalán és a Dózsa György úton teljes zárásra került sor. A teljes zárást 14:24 órakor rendelték el, és a rendőrség a lezárt területet is kiürítette. Az LMBTQ menet gyülekezőhelyére az érkezés már ekkor folyamatos volt, és mintegy 150 érdeklődő már a Városligetben tartózkodott.

A területzárás érintette a 4-es és a 6-os villamosok vonalát is. A szerelvények az Oktogon állomáson nem álltak meg, áthaladásukat a rendőrség biztosította. A teljes zárást követően a rendőrség a lezárt területre már a sajtó képviselőit sem engedte be, majd előbb az Arany János utcai metróállomást, majd a Kossuth téri metróállomást is lezárták.

A főszervező a rendbiztoson keresztül arról tájékoztatta a rendőrséget, hogy a Bécsből indult buszok késése miatt mintegy negyedórás csúszás várható a programban. A külföldi buszok megérkezését követően résztvevők felsorakoztak, majd 16:35 órakor a menet elindult.

A rendőrségtől kapott tájékoztatás szerint 16:40 órakor a Kálmán Imre utca és Alkotmány utca kereszteződésénél kb. 10, fekete ruházatot viselő személy felborította a kordont, de a Bihari utcánál és a Vadász utca–Kálmán Imre utca kereszteződésénél is megbontották a kordont, amit a rendőrség visszaállított.

A menet mintegy 10 perc alatt érte el az Andrássy utat, majd 16:49 órakor a Kodály köröndöt, ahol az amerikai nagykövetség – az Izabella utcáig – csatlakozott a felvonuláshoz.

16:52-kor a rendőrség a Honvéd utca–Báthory utca zárását feloldotta, és azt a Vértanúk terétől állította fel. Erre azért volt szükség, mert egy, az Erzsébet térre meghirdetett rendezvény végét követően a Meleg Méltóság menetével nem szimpatizáló kb. 100-150 fő elindult a Kossuth tér irányába. Velük volt egy országgyűlési képviselő is, akit a rendőrség tájékoztatni kívánt a lezárást érintő változásokról. A rendőrségtől kapott tájékoztatás szerint azonban az országgyűlési képviselő hátat fordított a rendbiztosnak, és a Báthory utcán a Bajcsy Zsilinszky utca irányába távozott.

Miután a menet vége is elérte az Andrássy utat, a Városligetnél a kordont széthúzták, majd a menet elhaladását követően folyamatosan nyitotta meg a rendőrség a kordont, és oldotta fel a zárásokat. 16:57 órakor a rendőrség a Vértanúk terét lezárta, ezzel egyidejűleg a menet főszervezőjével egyezteték, hogy az eredeti útvonalon haladhat a felvonulás. A menet 17:18 órakor hagyta el az Oktogont, ezzel egyidejűleg a rendőrség felkészült a Kossuth tér kiürítésére, melyre azért volt szükség mivel ott a kordonon kívül kb. 200, az LMBTQ menettel ellentétes érzelmű személy várakozott.

Miután a menet elhagyta a Bazilikát, az Oktogont megnyitották, a forgalom megindult, ugyanakkor a rendőrség a Szalay és a Balassi utcát lezárta. 17:42 órakor a rendbiztos felvette a kapcsolatot a főszervezővel, és jelezte neki, hogy a menet a Honvéd utcáig fog menni, egyúttal az eltávozás útvonalát is meghatározták (A 4-es, 6-os villamossal, illetve metróval lehetett eltávozni a Stadionok állomás irányába.) A felvonulás 17:46 órakor érkezett meg a végállomására.

17:48 órákor a fent említett országgyűlési képviselő jelezte az egyik helyszínen tartózkodó rendőr főtisztnek, hogy „flashmob rendezvényt tart a Kossuth téren.” Ezt követően 18:08 órákor a rendbiztos felvette a kapcsolatot az országgyűlési képviselővel, aki közölte, hogy ő semmilyen rendezvényt – így flashmobot sem – nem jelentett be, egyúttal nehezményezte, hogy felhívták a figyelmet arra, hogy „nem lehet senki eltakart arccal, amikor nem bejelentett rendezvényen van.” 18:14 órákor a rendőrség dokumentáltan nyilatkozta a képviselőt arról, hogy milyen jellegű rendezvényről van szó. 18:33 órákor a rendbiztos az országgyűlési képviselővel, valamint a frakció egy munkatársával ismételt és ugyancsak dokumentált módon felvette a kapcsolatot, akik arról adtak tájékoztatást, hogy semmilyen rendezvényt nem jelentettek be és nem tartanak, így flashmobot sem.

Az LMBTQ menet résztvevői 18:10 órákor elkezdték a helyszínt elhagyni.

Időközben a Kossuth téren 18.16 órákor egy személyt, aki arcát horogkeresztes fehér sállal takarta el, a rendőrség tiltott önkényuralmi jelkép használata miatt elfogott, majd előállított. 18:18 órákor, az LMBTQ menet szervezői bejelentették, hogy véget ért a rendezvény, és a résztvevők a Nyugati tér irányába hagyhatják el a helyszínt. Az eltávozás gyors ütemben haladt. 18:30 órákor az Alkotmány utca gyakorlatilag kiürült. Kiemelendő, hogy a rendbiztos a rendezvény teljes időtartama alatt – ideértve az előkészületeket is – állandó kapcsolatban volt a szervezőkkel, így minden esetben személyesen kommunikálhatott velük, illetve közvetíthetett a rendőrség és a szervezők között.

A rendőrség 18:25 órákor egy személyt hivatalos személy elleni erőszak miatt állított elő, mert az egy rendőrt hátra ütött. 18:31 órákor két személyt garázdaság miatt a BRFK V. ker. Rendőrkapitányságra állítottak elő. A Kossuth téren 18:33 órákor – fokozott ellenőrzés keretében – igazolatlanság kezdődött, 18:39 órákor ingerlőgázzal lefújták a rendőr sorfalat, ezt követően hivatalos személy elleni erőszak miatt került sor előállításra.

A rendőrség 18:45 órákor elkezdte erőit kivonni, az oldalzárásokat megnyitották. 18:49 órákor az Alkotmány utca torkolatában lévő kordont megnyitották, ami után a tömeg a rendőrökre támadt. 18:55 órákor a biztosítás parancsnoka utasítást adott az állomány kivonására, ezt követően 19:00 órákor felvezetéssel megindult a Kossuth tér, valamint a 2-es villamos forgalma. Rövidesen a Kossuth téren teljesen széteszlett a tömeg, 35-40 fő maradt összesen.

A rendőrségtől kapott tájékoztatás szerint 19:13 órákor a BRFK V. ker. Rendőrkapitányság előtt megjelent kb. 20 fő, azzal a szándékkal, hogy kiszabadítsák az előállítottakat. A Gyorskocsi utcai fogda előtt 20:00 óra körül 6-8 személy várta az előállítottak kiengedését, majd – ugyancsak a kapott tájékoztatás szerint – 20:30 órára 20-30 főre emelkedett a várakozók létszáma.

Az LMBTQ menettel azonos időpontra, ahhoz közel egy magánszemély is rendezvényt jelentett be az Erzsébet térre, a mesterséges tó mellett, valamint az Akvárium Klub felett elhelyezkedő, füvel borított területre, melynek célja: „tisztelgés és megemlékezés a 2009. július 4-én Budapest V., Erzsébet téren törvénytelenül feloszlott rendezvény évfordulójáról.”⁴ A rendőrségtől kapott tájékoztatás szerint az Új Magyar Gárdához köthető bejelentő rendezvényével kapcsolatban felmerült, hogy az lehetővé tenné és indokolná az LMBTQ-menettel ellentétes érzelmű személyek helyszíni, egyúttal a felvonuláshoz közeli tartózkodását. (Ezzel indokolta a rendőrség, hogy a Városligeti helyszín biztosításában résztvevő rendőri erőket jóval a felvonulás gyülekezési időszakát megelőzően felállították, és a területet lezárták.)

14 óra körül kezdtek érkezni a résztvevők az Erzsébet térre, majd 14:36 órákor a rendőrség becslése szerint kb. 200 főre emelkedett a résztvevők létszáma. 15:00 órákor a rendezvény mintegy 400 fő részvételével megkezdődött, a helyszínen több országgyűlési képviselő is megjelent. A rendezvényen több országgyűlési képviselő is felszólalt. 15:52 órákor bejelentették a rendezvény végét, egyúttal az egyik országgyűlési képviselő kérte a résztvevőket, hogy 18:00 órára menjenek át a Hősök terei rendezvényre. A szórványos eltávozás megkezdődött, a résztvevők létszáma kb. 200 főre csökkent, azonban a helyszínen maradtak fehér ingből, fekete pólóba öltöztek át.

16.28 órákor a még helyszínen fekete pólóba átöltözött résztvevők elindultak az Erzsébet térről az Október 6-i utca irányába. Az átvonulók létszáma kb. 100-150 fő volt. A résztvevők az LMBTQ-menet végállomásának irányába vonultak el.

Az LMBTQ-menet végével egy időben, a Hősök terére a Pro Libertate Alapítvány nevében kegyeleti megemlékezést jelentettek be az 1105 évvel ezelőtt lezajlott Pozsonyi csata évfordulójára. 18:06 órákor a Hősök terén megkezdődött a rendezvény, a főszervezővel az egyeztetés megtörtént, aki elmondta, hogy az önkormányzattal egyeztetve a rendezvény idején az emlékmű peremére állnak majd, kb. 200 fő tartózkodott a helyszínen. A rendezvény ideje alatt szórványos volt az eltávozás 19:12 órákor kb. 120 fő érdeklődő tartózkodott a helyszínen. 21:02 órákor ért véget a rendezvény, majd a mintegy 100 résztvevő szétszéledt.

A rendezvény biztosítása során sem rendkívüli esemény, sem rendőri intézkedés nem történt.

Ugyancsak 2012. július 7. napján volt Magyar Honvédség Altiszti Akadémia ünnepélyes altisztavató ünnepsége is az I. kerület, Szent György téren. (E rendezvény nem tartozott a gyülekezési jog gyakorlásának körébe).

Vizsgálatom során a biztosításban résztvevő állomány ellátását (étkezés, hűtött ivóvíz) is ellenőriztem.

Érintett alapvető jogok

- *a szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog* (Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdés „(1) Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.”)
- *a békés gyülekezéshez való jog* (Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a békés

- gyülekezéshez.”)
- a szabad véleménynyilvánításhoz való jog (Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”)
- a gyermekek védelemhez és gondoskodáshoz való joga (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés)

A vizsgálat megállapításai

I. Az alapvető jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint rendvédelmi szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése értelmében a vizsgálattal érintett rendőrség rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik. Utalva az OBH 2452/2008., OBH 3262/2008., OBH 3595/2008., OBH 3628/2008., OBH 5266/2008., OBH 1617/2009., AJB 6021/2009., AJB 6630/2009., AJB 871/2011., AJB 1986/2011., valamint az AJB-2747/2011. és az AJB-2888/2011. sz. ügyekben kiadott jelentéseimre, ismételten fel szeretném hívni a figyelmet, hogy az Rtv. preambuluma célként fogalmazza meg „az Alaptörvénynek és Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek, valamint a jogállamiság követelményeinek megfelelően működő rendőrség kialakítását”. Az Rtv. 2. § (1) bekezdése második mondata szerint „A rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait.”

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállam klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

2. Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez*. Az Alkotmánybíróság a 2001-es alaphatározatában azt állapította meg, hogy a gyülekezési jog – csakúgy, mint a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága – szorosan kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságához. Gyűlések megszervezésének, megtartásának, az azokon való részvételnek a joga nélkül a nézetek, információk megszerzésének és másokkal való megosztásának, a vélemények közösen történő kialakításának a lehetősége ugyanis aligha volna megvalósítható. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – hivatkozva itt többek mellett az Emberi Jogok Európai Bíróságának e tárgyban hozott döntéseire és állandó gyakorlatára – a gyülekezéshez való alkotmányos alapjog érvényesülése nemcsak az állam illetéktelen beavatkozásával, hanem mások, például adott tüntetést ellenőrzéssel szemlélők, ellentüntetők, és más rendezvények ellenében is védelemre szorul: *az államot pozitív kötelezettségek is terhelik a békés gyülekezéshez való jog érvényesülésének biztosítása érdekében*⁵.

III. A) A rendezvényt megelőző rendőrségi kommunikációról

A sajtóból értesültem arról, hogy az ORFK kommunikációs igazgatója 2012. július 5-én, azaz két nappal a LMBTQ-menetet megelőzően az MTI megkeresésére úgy nyilatkozott, hogy a *rendőrség nyomatékosan felhívta a szervezők figyelmét, hogy szigorúan tartsák be a törvényi előírásokat, ne kövessenek el semmilyen jogsértést, ne tanúsítsanak provokatív magatartást.*

Az AJB-6021/2009. számú jelentésemben már foglalkoztam azzal a 2009-es LMBT-menetet megelőzően kiadott BRFK közleménnyel, amelyben arra hívták fel az akkori Meleg Méltóság Menetének szervezőinek figyelmét, hogy *a menetben résztvevők tartózkodjanak minden olyan magatartástól, amely alkalmas lehet a közízlés megsértésére.* Ha a helyszínen a rendőrség ilyet tapasztal, úgy fel fogja hívni a szervezőket arra, hogy intézkedjenek az általánosan elfogadottól eltérő magatartás abbahagyására. A közleményben külön is szerepelt, hogy a fenti magatartás a szabálysértés vagy bűncselekmény fokát eléri, úgy a rendőrség a szükséges intézkedéseket haladéktalanul megteszi.

A jelentésben akkor megállapítottam, hogy a közleményhez – mivel kibocsátója túllépte hatáskörét – ugyan semmiféle jogi hatás nem fűződhetett, de a címzett állampolgárok magatartását, rendezvényen való részvételét a gyakorlatban *befolyásolhatta, ami alkotmányosan megengedhetetlen.* Ráműtöttem arra, hogy a rendőrség a közlemény kiadásával – annak tényleges hatása miatt – a Meleg Méltóság Menet résztvevőinek szabad véleménynyilvánításhoz és gyülekezéshez való jogával összefüggő visszásságot okozott. Mindezek alapján pedig felkértem az országos rendőrfőkapitányt, hogy hívja fel valamennyi rendőri szerv figyelmét arra, hogy tartózkodjanak az olyan közlemények kiadásától, amelyek alkalmasak arra, hogy az állampolgárokat alapvető jogaik gyakorlása során megtéveszse.

Bár jelen esetben sem az ORFK, sem a BRFK nem adott ki hivatalos közleményt a rendezvényen való „viselkedés” szabályairól, illetve annak következményeiről, egyértelmű, hogy az ORFK kommunikációs igazgatója hivatalos minőségében, közhatalmat gyakorló személyként, az ORFK nevében és képviselőjében nyilatkozott, amely ugyancsak alkalmas arra, hogy az állampolgárokat befolyásolja. Az nyilvánvaló, hogy jogsértő tevékenységet, bűncselekményt vagy szabálysértést senki nem követhet el sem a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvényen, sem azon kívül: a gyülekezési jog gyakorlása értelemszerűen nem adhat felmentést a büntetőjogi vagy a szabálysértési szabályok betartása alól. Mindennek a közlése tehát felesleges. A „provokatív magatartástól” való tartózkodás ugyanakkor, hasonlóan a „közízlés” megsértéséhez önmagában értelmezhetetlen: a demonstrációk jellegűknél fogva, a politikai kommunikáció okán bizonyos értelemben kifejezetten a figyelemfelhívás és a társadalom „provokálásának” jogszerű eszközei (pl. kiállítás egy káros társadalmi jelenséggel szemben). A provokációtól való tartózkodásra vonatkozó, hasonló tartalmú felhívás igazolhatatlan és megtévesztő.

A 2009-ben kialakított álláspontomat fenntartva ismét rá kívánok mutatni arra, hogy az egyes gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvények esetében külön közleményben vagy hivatalos tájékoztatásban célzottan utalni az elvárt magatartásra vagy viselkedési szabályokra, ahogyan arra már 2009-ben felhívtam a figyelmet, befolyásolhatja a rendezvényen való részvételt, így a véleménynyilvánítási és a gyülekezési jog sérelmét idézi elő.

B.) Az egyes rendezvények megítéléséről

Az elmúlt években többször előfordult a rendőrség gyakorlatában, hogy az egyes (közterületi) rendezvényeket helytelenül minősítette. Visszatérő nézetkülönbség volt az állami és önkormányzati rendezvények,⁶ valamint a különböző, bejelentés nélkül megtartott közterületi összejövetelek megítélésében a biztos és a rendőrség között. A gyülekezési jog érvényesülése szempontjából azonban elengedhetetlen, hogy minden esetben helyesen minősítse az adott tömeget (csoportosulást) a rendőrség, ellenkező esetben nem tud maradéktalanul eleget tenni a rendezvényt kapcsolatos feladatainak.

Az AJB-730/2012 és AJB 1690/2012 ügyekben már utaltam a gyülekezés – jogtudomány által kidolgozott – fogalmára. Így bizonyosan gyülekezésnek kell tekinteni azokat a rendezvényeket, ahol több személy, azonos helyen, annak érdekében gyűlt békésen össze, hogy közéleti kérdésben véleményét közösen kinyilvánítsa⁷.

Altisztavatás

Az ilyen rendezvények megítélése során két jelentős körülményt kell mérlegelni. Az első kérdés tehát, hogy állami és önkormányzati szervek szervezhetnek-e gyülekezést? Az állam és – e minőségükben – az önkormányzatok alkotmányos alapjog alanyai nem lehetnek. Az alapjogi védelemnek ugyanis az állammal szemben van értelme, az alapjogok célja, hogy az egyén (azok közössége) jogait garantálja az állammal szemben. Ebből az következik, hogy az állam, vagy az állam képviselőjében eljáró személy a gyülekezési jog alanya sem lehet, így állam vagy önkormányzat nevében nem lehet gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvényt szervezni.

A második kérdés pedig ahhoz kapcsolódik, hogy mi a rendezvény célja? Annak ellenére, hogy az állami és – jellemzően a fővárosi – önkormányzati rendezvényeket az elmúlt néhány évben folyamatosan valamilyen véleménynyilvánítás kísérte, azokat nem ezekért szervezték meg. Az állami és önkormányzati ünnepek (zászlófelvonás, koszorúzás, vagy éppen az altisztavatás stb.) célja a tiszteletadás és a megemlékezés, nem pedig a közéleti kérdésekben való véleménynyilvánítás (még akkor sem, ha az az egyes ünnepekhez is köthető módon, vagy kérdések felvetésével történik). Ekként pedig a rendezvényeken résztvevőket fogalmilag sem kötheti össze a szervezővel a közös kommunikációs cél.

A Gytv. alapján ezek az állami, önkormányzati ünnepek – jellegüket tekintve – minősülhetnek kulturális rendezvénynek, ezért formailag sem tartoznak a Gytv. hatálya alá. Előfordulhat ugyanakkor, hogy ilyen rendezvényen politikai, vagy politikailag is értékelhető beszédek hangzanak el, ennek nyomán pedig a hallgatóság egy része – egyénileg vagy közösen – tetszésének vagy éppen ellenszenvének ad hangot (taps, füttyülés, bekiabálások). Dacára azonban annak, hogy az elhangzottaknak van-e, lesz-e (politikai) kommunikációs jogi jellege, állami rendezvény sem előzetesen, sem utólagosan nem válhat „gyülekezéssé”, a jelenlévők pedig nem minősülhetnek „gyülekezés” résztvevőinek, ennek megfelelően a rendezvény – értelemszerűen – nem is osztható fel.

Mindezekből következik, hogy – amint azt a rendőrség is megállapította – az Altisztavatás nem tekinthető a gyülekezési jog gyakorlásának. Ebből következően a rendőrség nem gyülekezésként biztosította a rendezvényt.

A bejelentett rendezvények megítélése

A három bejelentett rendezvény megítélése meglehetősen egyértelmű. Abból, hogy a szervezők ilyenként bejelentették, a rendőrség pedig ilyenként tudomásul vette azokat, formálisan következne, hogy a rendezvények a Gytv. hatálya alá tartoznak. Az illetékes rendőri szervhez érkező, közterületen zajló „eseménnyel” kapcsolatos tájékoztatás esetén azonban formai és tartalmi szempontból egyaránt vizsgálni kell, hogy a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvényre vonatkozó bejelentésről van-e szó.

Számtalan olyan közterületi rendezvény kerül ugyanis bejelentésre, amely nem tartozik a Gytv. hatálya alá,⁸ azonban e rendezvényeket rendszerint gyülekezésnek tekinti a BRFK⁹. (Ezzel párhuzamosan az is megfigyelhető, hogy egyes, egyébként a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvények szervezői más szabályok alá „menekülnek”, és rendezvényüket pl. kulturális, vagy éppen sportrendezvényként szervezik meg.)¹⁰

Egy civil szervezet képviselője a BRFK-nál bejelentette, hogy a Fővárosi Bíróság épülete előtt több személy „nem demonstratív jelleggel”¹¹ várakozás céljából a Markó utcának a Bírósággal szemben lévő járdaszakaszát veszi igénybe. A vizsgált ügyben¹² a BRFK nem adott érdemi választ, nem hozott döntést (tudomásulvétel, megítélés, hatáskör hiányában elutasítás) a bejelentéssel kapcsolatban. A Gytv. alapján az illetékes rendőri szervnek a szervező által tett bejelentéssel kapcsolatban, a bejelentés tartalmi vizsgálata után több döntési lehetősége is van. Ha azt állapítja meg, hogy a rendezvény nem tartozik a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá, mert például egy kivett esetkörülről van szó (pl. családi vagy kulturális rendezvény), vagy éppen a gyülekezési jog gyakorlásának immanens elemei hiányoznak (pl. egyszemélyes, vagy éppen résztvevő nélküli „gyülekezés”, sajtótájékoztató), akkor végzéssel elutasítja a bejelentést azzal, hogy annak elbírálására nincs hatásköre. A bejelentő ilyen esetben, a rendőrségi tájékoztatást követően, a közterület-használat engedélyezése kérdésében az illetékes önkormányzati szervhez fordulhat.

A bejelentésekre vonatkozó szabályozás ugyan nem teljes mértékben hézagmentes, azonban megfelelő, a gyülekezési törvénnyel összhangban lévő jogértelmezéssel az esetleges problémák orvosolhatóak, megelőzhetőek. Az állampolgároktól érkező valamennyi panaszt, kérelmet, tájékoztatást tartalma, és nem annak elnevezése alapján kell megítélni. Amint azt már fentebb is hangsúlyoztam, az illetékes rendőri szervhez érkező, közterületen zajló „eseménnyel” kapcsolatos tájékoztatás esetén formai és tartalmi szempontból egyaránt vizsgálni kell, hogy a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvényre vonatkozó bejelentésről van-e szó.

A rendőrség a konkrét esetben mindhárom bejelentett rendezvényt helyesen minősítette – formai és tartalmi szempontok alapján – gyülekezésnek.

Indokolt azonban áttekinteni azt is, hogy a bejelentett rendezvényt megelőző gyülekezési szakasz, valamint az onnan való távozás a gyülekezési jog által védett magatartás-e, vagy másként – esetleg kulturális rendezvény – minősül-e.

Az adott rendezvény előkészítése során szükségessé váló intézkedések, továbbá a – függetlenül attól, hogy miként történik – természetükből fakadóan elengedhetetlenek a gyülekezési jog gyakorlásához, vagyis azok a gyülekezési jog által védett magatartások. Amennyiben ezek az előkészítő magatartások különféle hatósági intézkedésekkel korlátozhatóak lennének, azok bizonyosan a gyülekezési jog lényeges tartalmát érintenék.

Figyelemmel arra, hogy *a gyülekezés teljes lefolyása az Alaptörvény VIII. cikke által védett*, magától értetődik, hogy ennek része a közlegő, vagy már megkezdődött rendezvényre való *eljutás* is. Ez ugyanis nem más, mint a részvétel jogaként említett részjogosultság gyakorlásának folyamata, amely lehetővé teszi, hogy az érintett személy a konkrét rendezvényhez csatlakozzon, azon részt vegyen. Az olyan hatósági eljárások, amelyek a rendezvényre való odajutást akadályozzák, vagy elhúzódó ellenőrzésekkel indokolatlanul megnehezítik, nem egyeztethetőek össze a gyülekezési joggal.

Ebből pedig egyfelől az is következik, hogy a rendezvény előtti gyülekezési szakasz a gyülekezési jog által védett magatartás (nem minősülhet tehát kulturális rendezvénynek), és *osztozik a rendezvény legtöbb tulajdonságában*, így a közös kommunikációs céllal való azonosulás megkívánásában éppúgy, mint a rend fenntartásával, beléptetéssel kapcsolatos rendezői feladatok teljesítésében, és a rendőrséget terhelő intézményvédelmi kötelezettség teljesítésében.

Másfelől viszont vizsgálnom kellett, hogy voltak-e olyan hatósági eljárások, amelyek arra irányultak, hogy egyes személyek valamelyik rendezvényre ne, vagy csak jelentős késéssel juthassanak el. Ennek során áttekintettem, hogy a nap során foganatosított intézkedések (jellemzően igazoltatások) megfeleltek-e a hatályos előírásoknak. A rendelkezésre álló, a rendőrségtől kapott iratokból megismerhető adatok, szerint a rendezvények helyszínének közelében, illetve a rendezvényre igyekvőkkel szembeni rendőrségi intézkedések nem akadályozták,

vagy késleltették érdemben a rendezvényre eljutást.

Ugyancsak a gyülekezési jog védelme alatt áll *a rendezvényről való távozás folyamata*. Itt fel sem merülhet a gyülekezés-fogalom kiterjesztése, ugyanis jelen esetben kifejezetten a rendezvényről való távozást, vagy éppen a rendezvény végét követő magatartások védelméről lehet csak szó.

Az ún. utóhatás védelmének a jelentősége abban áll, hogy az független attól, hogy milyen okból hagyta el az érintett személy a rendezvényt. Így nem is lehet értékelni, hogy az adott személy távozott egy még folyamatban lévő rendezvényről, vagy azt a szervező befejezettnek nyilvánította, esetleg a szervező, illetve a rendőrség oszlatta fel. Az utóbbi momentumok nyomán megváltozik a gyülekezés minősége, ugyanis egyszerű sokasággá válik. Ezért is illeti meg – amint arra a Szolgálati Szabályzat tömegoszlataásra vonatkozó rendelkezéseiből is következtethetünk – a feloszlátott rendezvényről távozókat a szabad elvonulás lehetősége.

Vizsgálatom során nem merült fel arra vonatkozó információ, hogy bármely rendezvényről való eltávozást bárki akadályozta volna.

A be nem jelentett, Kossuth téri rendezvény megítéléséről

Munkatársaim helyszíni tapasztalatai, valamint egyes, a rendezvényt követő nyilatkozatok alapján megfigyelhető volt némi bizonytalanság a be nem jelentett Kossuth téri rendezvény megítélésével összefüggésben.

Az OBH 2452/2008. sz. jelentésében már áttekintettem a nem, vagy nem a Gytv. 6. §-ában meghatározott határidőben bejelentett rendezvények fajtáit.

Önmagában az a tény, hogy a Gytv. *bejelentési kötelezettséget* ír elő a hatálya alá tartozó rendezvények megtartásához, – amint arra Alkotmánybíróság már 2001-ben és 2008-ban, továbbá az Emberi Jogok Európai Bírósága a *Rassemblement Jurassien/Unité Jurassienne vs. Switzerland* ügyben,¹³ vagy az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága a *Kivenmaa v. Finland*¹⁴ ügyben hasonlóan rámutatott – nem sérti az alapjog lényeges tartalmát. Ugyanakkor a békés célú gyülekezéshez való jog gyakorlása nyilvánvalóan nem függhet a hatóságok szabad mérlegelésétől. Magam is úgy vélem, hogy a bejelentési kötelezettség a tüntetők biztonságát is garantálni hivatott, lehetővé téve, hogy a hatóságok preventív intézkedéseket tegyenek¹⁵.

Figyelemmel arra, hogy vizsgálatom egyik lényegi kérdése, hogy miként minősül a panasszal érintett rendezvény, célszerű a bejelentés nélkül, vagy elkésett bejelentés után megtartott rendezvények alapos kategorizálása:

a) *A spontán gyűlés* olyan nem szervezett, ennek megfelelően sem szervezőkkel, sem belső struktúrával nem rendelkező rendezvény, amelyet – szervező hiányában – nem jelentenek be, jellemzően egy sokakat érintő, hirtelen bekövetkezett esemény (pl.: terrorcselekmény, tömegszerencsétlenség, váratlan, vagy a nagyközönség előtt nem ismert politikai esemény) hatására kisebb-nagyobb tömeg jön össze („verődik össze”) közterületen. Ki kell emelni, hogy az említett eseményhez időben, esetenként pedig térben is mindenképp szorosan kapcsolódik a gyülekezési jog gyakorlása. Megjegyzem, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága is megállapította, hogy speciális körülmények fennállása esetén, amikor egy politikai eseményre való, demonstráció formájában történő azonnali reagálás igazolható, békés tüntetés feloszlataása kizárólag a szükséges előzetes bejelentés elmulasztása miatt – ha a résztvevők egyébként jogszerűtlen magatartást nem tanúsítanak – aránytalanul korlátozza a békés gyülekezéshez való jogot. Amint arra hivatkoztam számú jelentésemben is felhívtam a figyelmet, „*a résztvevők szórólapon, elektronikus úton, vagy más nyilvános felhívás útján történő toborzása éppúgy kizártá teszi a spontán gyűlést, mint a napirend, az előre elkészített transzparenszek, vagy éppen a bekövetkezett eseménytől időben távol történő megtartása.*”

b) *Gyors reagálású – sürgős – gyülekezésről* (Eilverssamlung) akkor lehet szó, ha egy szervezett rendezvény határidőben történő bejelentésére – a szervezőkön kívülről okból – már nincs mód, azonban a gyülekezés jog lényeges tartalmának korlátozásához vezethetne, ha a rendezvényt nem lehetne megtartani¹⁶. Különbsége a spontán gyűlésektől abban ragadható meg, hogy bejelentése – elkésetten bár – megtörténik, szervezett, így szervezője, és belső szervezete is van. A Gytv. ugyancsak nem ismeri ezt a rendezvénytypust. Éppen azért mert a bejelentésre (és a rendezvényre) sürgősen kerül sor, a bejelentésre különös szabályok is megalkothatóak lennének. Természetesen ez esetben is szükséges valamiféle indok, amely alapján megállapítható, hogy a késlekedés a gyülekezési jog aránytalan sérelmével járna.

c) *Egyéb, be nem jelentett gyülekezésekről* csak az előbbieken nem érintett, szervezett, szervezővel, napirenddel rendelkező, és a) egyáltalán be nem jelentett, b) gyors reagálást nem igénylő téma köré szervezett rendezvények esetén beszélhetünk.

d) *A flash mob* egy olyan közterületi rendezvény, amely csak annyiban kapcsolódik a gyülekezési jog gyakorlásához, hogy többen vesznek részt rajta. Jellemzően egymást nem ismerő emberek, felhívás nyomán egy jellemzően humorosnak szánt, ugyanakkor rövid ideig tartó tevékenységet végeznek. (pl. a felhívásban megjelölt helyen, előre közölt jelre párnacsatát kezdenek, amelyet egy újabb jelre abbahagynak, és a helyszínről távoznak.) Nem rendelkezik azonban kommunikációs jogi jelleggel, így fogalmilag sem lehet a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény – szemben a politikai tiltakozást is megvalósító ún. smart mobbal,¹⁷ amelyre már kiterjedhet gyülekezési jog hatálya –, tehát sem tudomásul venni, sem megtiltani nem tudja a Rendőrség, azonban nem kizárt, hogy a közterület-használatra csak engedély birtokában és díjfizetést követően kerülhet sor. (Itt jegyzem meg, hogy épp annyira lehet egy flash mobot gyülekezésnek tekinteni, mint egy osztálykirándulást.) Abban az esetben, ha a flash mobként hirdetett rendezvény kommunikációs jelleggel bír (így pl.: tiltakozást fogalmaz meg), egyértelműen be nem

jelentett gyülekezést jelent. Ettől fogva csak az lehet a kérdés, hogy sürgős gyülekezésnek lehet-e tekinteni.

Az a) és b) pontban említett rendezvénytípusoknak megvan a szerepe az egyéni magatartásként és a társadalmi folyamatként magvalósuló a szabad kommunikáció kiteljesedésében: megteremtik a vita lehetőségét, helyet adnak a különböző véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt, amelynek jelentősége abban ragadható meg, hogy maga a vélemény minősítése is e folyamat terméke. Könnyen belátható, hogy akadhatnak olyan esetek, amikor egy gyülekezés késlekedése éppen az egész gyülekezés értelmét vehetné el. (Így, ha a különböző vélemények megjelenése között napok telnek el, bizonyosan sérül társadalmi folyamatként is jellemezhető véleménynyilvánítási szabadság.)

A vizsgált esetben is felmerült, hogy a rendőrség – különösen pedig a helyszínen intézkedő rendőr – miként tudja megállapítani, hogy az *adott rendezvény melyik fenti kategóriába sorolható*. Annak megállapítása, hogy a rendezvényt a szervező határidőben bejelentette-e, vagy azt a Rendőrség megtiltotta-e, természetesen nem okozhat nehézséget.

- a) Ha egy csoportosulással¹⁸ kapcsolatban felmerül, hogy résztvevői a gyülekezési jog körébe vonható magatartást folytatnak-e, első lépésként azt kell vizsgálni, hogy van-e *bármilyen kommunikációs jogi jellege* a tevékenységüknek. Ez az eset körülményeiből – így különösen a transzparensék létéből, a szónoklatok elhangzásának, vagy éppen a sajtó jelenlétének tényéből – általában könnyűszerrel megállapítható a kommunikációs jogi jelleg. (Ennek hiányában bizonyosan nem lehet a gyülekezési jog körébe vonni a csoportosulás tevékenységét.) Amennyiben a kommunikációs jogi jelleg tetten érhető, az jellemzően

- i. sajtótájékoztató,
- ii. kulturális rendezvény,
- iii. választási gyűlés, vagy
- iv. gyülekezés lehet.

ad i) A *sajtótájékoztató* – bár az ilyen esetekben közterületen zajlik –, már csak azért sem tartozhat a Gytv. hatálya alá, mert – szemben annak 2. § (2) bekezdésével – a rendezvény résztvevői nem a közösen kialakított álláspontjukat hozzák az érdekeltek tudomására, hanem újságíróként éppen a sajtótájékoztatót tartó(k) álláspontját mutatják be. Maga a sajtótájékoztató a véleménynyilvánítási szabadság által védett (azonban a gyülekezési jog hatálya alá nem tartozó), elengedhetetlen része van a kommunikációs társadalmi folyamatban.

ad ii) Bár a művészi kifejezés, a művészeti élet szabadsága ugyancsak a kommunikációs jogok közé tartozik, a *kulturális rendezvényekre* a Gytv. 3. § c) pontja alapján nem terjed ki a törvény hatálya¹⁹. Ilyen esetben azonban szükséges lehet a közterület-használat jogszerűségét igazolni.

ad iii) Figyelemmel arra, hogy a választási eljárásról szóló 1997. évi C. törvény (a továbbiakban: Ve.) hatálya alá tartozó gyűléseket a Gytv. 3. § a) pontja kivonja a törvény hatálya alól, a bejelentési kötelezettség sem érvényesül. Ki kell azonban emelni – és ennek az országban gyakorlatilag kisebb-nagyobb rendszerességgel zajló időközi választások miatt van különös jelentősége – *választási gyűlés* szervezője esetén bizonyosan szűkebb a rendezvény szervezőinek köre. A Ve. hatálya alá tartozó választási gyűlést, mint a választási kampány egyik elemét ugyanis jelölt, vagy jelölőszervezet szervezhet. A választási kampány Ve. 40. § (1) bekezdésében meghatározott fogalma alapján a választási gyűlés megtartása a választás kitűzését megelőzően, valamint a szavazást megelőző nap 0 órát követően kizárt²⁰. A feltételek konjunktívák: a törvényszövegből kitűnik, hogy a választás estéjén tartott, jelölőszervezetek által szervezett közterületi rendezvények nem vonhatóak e körbe, míg a nem a jelöltek, vagy jelölőszervezetek által szervezett közterületi összejövetelek abban az esetben sem tekinthetők választási gyűlésnek, ha azokat kampányidőszakban tartják.

- b) Amennyiben az előző szempontok szerint az összejövetel a Gytv. hatálya alá tartozik, a Rendőrség elsősorban a *külső szemlélő által is megállapítható jegyek – objektív ismérvek – alapján sorolhatja kategóriába* az egyes rendezvényeket. Ha a bejelentésre nem, vagy késedelmesen, a törvényi határidőn belül került sor, a következőket kell figyelembe venni:

- i. van-e olyan hirtelen bekövetkezett esemény, amelyre a rendezvény reagál?
- ii. az említett eseményről való széleskörű tudomásszerzésétől mennyi idő telt el?
- iii. a résztvevőket bármilyen módon „toborozták”-e a rendezvényre?
- iv. van-e belső struktúrája a rendezvénynek?

ad i) E kérdés vizsgálata során azt kell áttekinteni, hogy a rendezvény apropójául szolgáló, *váratlan esemény valóban alkalmas-e arra, hogy gyors és tömeges reakciókat váltson ki*, amely egy, a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényben manifesztálódik. Amennyiben van ilyen esemény, az az alábbiak szerint indoka lehet egy spontán, vagy gyors reagálású gyülekezésnek.

ad ii) Nagy körülménytést igényel annak vizsgálata, hogy mikor vált közismertté, a gyülekezés indokál szolgáló esemény. Lényeges szempont, hogy nem azt kell értékelni, hogy egyik vagy másik esemény ténylegesen mikor zajlott, hanem azt, hogy erről a nagyközönség mikor értesült, mikor fejtette ki ténylegesen a hatását. Meg kell említeni azt az esetet is, amikor az összejövetel, tüntetés indokál nem egy már megtörtént esemény szolgál, hanem egy olyan rendezvény, amellyel a gyülekezés időben párhuzamosan zajlik, azonban e rendezvény ténye *bármilyen okból* nem volt korábban általánosan

ismert. Amennyiben a gyülekezési jog hatálya alá tartozó rendezvény indokál szolgáló esemény és a rendezvény között több mint három nap már eltelt, kizárt, hogy az spontán, vagy gyors reagálású gyülekezés legyen.

A békés gyülekezéshez való jog gyakorlásának fent vázolt belső logikai rendszeréből következik, hogy rendkívül kivételesnek minősül az az eset, amikor egy rendezvény résztvevői – annak feloszlását, vagy feloszlátását rövid időn belül követően – spontán, vagy gyors reagálású gyülekezést folytatnak. Kizárólag olyan esetben lesz az újabb rendezvény spontán, vagy gyorsreagálású, ha arra az a korábbi rendezvénytől (ideértve annak feloszlását, vagy feloszlátását is) teljesen független esemény szolgáltat indokot. Ebből következően a rendezvény – szervező, vagy rendőrség általi – feloszlátását követően összeverődő, a szervező döntését, vagy a rendőri intézkedést sérelmező csoportok nem tekinthetők új rendezvénynek. Ellenkező esetben ugyanis az új „spontán gyűlés” létjogosultságának elismerése könnyen a szervező (Gytv.-ben meghatározott) felelősségének egyfajta eliminálásához vezetne.

ad *iii*) A spontán gyűlés fogalmi eleme, hogy annak résztvevői az előbbiek szerinti váratlan eseményt követően *rövid időn belül, nem szervezeten* megjelennek egy olyan helyszínen, amely valamilyen módon köthető a gyülekezést kiváltó eseményhez. Amennyiben a rendezvényre való megjelenésre nagy nyilvánosság előtt (így különösen internetes honlapon, sajtótermékben, műsorszolgáltatásban) hívják fel a résztvevőket bizonyosan, ha pedig e-mailen, SMS-ben, telefonon, szórólapon hívják őket valószínűleg szervezettel kell tekinteni a megjelenést. Fel kell hívni a figyelmet ugyanakkor arra is, hogy ez utóbbiak esetében bizonyítási nehézségek merülnek fel, ugyanis a szükséges intézkedések megtételéig az ilyen módszerrel történő felhívások ismeretlenek maradhatnak. Ugyancsak kizárt azonban a spontán demonstráció, ha a rendezvényre a résztvevők szállítása tömegesen, szervezeten történik.

ad *iv*) Annak megítélése, hogy a rendezvénynek van-e belső struktúrája (szervezője, rendezői), különös gondosságot igényel. Erre utalhat, ha pl. színpadot állítanak fel, hang-, illetve fénytechnikát üzemelnek be, vagy éppen, ha a rendezvénynek napirendje van, azt ugyanis a szervező határozza meg. A napirend léte a hangosítást, vagy színpadot egymás után igénybevevő szónokok felszólalása alapján is alappal lehet következtetni.

Ilyen esetekben elsősorban azt kell szervezőnek tekinteni, aki – bejelentés hiányában – kifejezetten erre irányuló nyilatkozatot tesz. Az eset összes körülményeinek értékelésénél ennek hiányában is szervezőnek kell tekinteni, akinek a napirend meghatározására, a színpad- és hangtechnika használatára alapvető befolyása van, illetve aki harmadik személyekkel szemben a rendezvényt (vagy annak résztvevőit) képviseli. Összegezve és egyszerűen fogalmazva: aki szervezőként viselkedik.

A tényállás tisztázása során indokolt a „szervezőnek látszó személyt” e minőségéről nyilatkoztatni, a szervező gyülekezési törvény által meghatározott terhelő felelősségre történő kitanítással együttesen. A nyilatkozat azonban ilyen esetekben is csak egy a bizonyítási eszközök közül, a Rendőrségnek a tényállást a bizonyítékok összességének mérlegelését követően kell megállapítania.

A fentiek alapján a Kossuth téri rendezvény nem flash mob volt, hanem a Gytv. hatálya alá tartozott. Ebből pedig az is következik, hogy a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 169. §-ban szabályozott rendzavarás szabálysértés az (1) bekezdés c) pontjában leírt elkövetési magatartással (arc eltakarása) megvalósítható volt. Így a rendőrség az arcok elfedésének megszüntetésére szóló felszólítása nem okozott alapvető joggal összefüggő visszásságot. Meg kívánom jegyezni, hogy a rendőrség azt is helyesen mérlegelte, hogy több személy szabálysértése nem alapozta meg a rendezvény feloszlátását, továbbá, hogy a szabálysértések abbahagyására irányuló felszólítás is megfelelően hatékony eszköz lesz.

A rendőrség tehát valamennyi közterületi rendezvényt megfelelően minősítette gyülekezésnek, illetve állami rendezvénynek, ezzel összefüggésben alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem tártam fel.

C.) A rendezvények biztosításáról

A tömegkezelés alapvetően *rendőrszakmai kérdés*, s mint ilyen kizárólag annyiban lehet ombudsmani vizsgálat tárgya, hogy az alapvető jogok gyakorlására milyen hatással volt. Így önmagában és összességében az intézkedések szakszerűsége egy ombudsmani vizsgálat során nem kerülhet vizsgálatra. Eljárásom során azonban minden esetben vizsgálom, hogy az adott rendőri intézkedés – legyen mégoly szakszerű, vagy akár jogszerű – az alapjog-gyakorlást mennyiben segítette elő.

Önmagában az a tény, hogy a rendőrségnek a hatályos jogszabályok alapján valamilyen intézkedés megtételére jogi lehetősége (általános felhatalmazása) van, semmi esetre sem jelenti azt, hogy a megfelelő rendelkezés alapján elrendelt intézkedés alkotmányosságát (arányosságát), az alapjogok érvényesülése szempontjából ne lehetne és kellene megvizsgálni. A jogszabályi felhatalmazás megléte – mint a jogállami hatalomgyakorlás alapvető ismérve – tehát elengedhetetlenül szükséges, de nem elégséges feltétel az alkotmányosság szempontjából. Fokozottan igaz ez akkor, amikor a rendőrségi intézkedés szabadságjogok gyakorlását érintheti.

A rendőrség az LMBTQ-menetet – szemben a korábbi évek gyakorlatával – nem hagyományos, ún. magas profilú tömegkezeléssel biztosította, hanem egyszerre és differenciáltan alkalmazott hagyományos és ún. alacsony

profilú megoldásokat. A 2011. évi LMBT-menettel kapcsolatos jelentésemben a következőkre mutattam rá:

„Külföldön a rendőrségek a tömegkezelés középpontjába a nem hagyományos eszközöket állítják, stratégiájuk és taktikájuk kialakítása során a legfrissebb társadalomtudományi kutatások eredményeire támaszkodnak, melyek alapján a tudásalapú tömegkezelés legfontosabb elemei az oktatás, a facilitáció,²¹ a kommunikáció, és a differenciálás.

Elengedhetetlen, hogy azok a rendőrök, akik tömegrendezvényeket biztosítanak, megismerjék az egyes – különböző társadalmi identitású – csoportokat, és megértsék azok értékeit, céljait, belső normáit, más csoportokhoz való viszonyukat, lehetséges interakcióikat, számukra szimbolikus jelentőségű helyeket, időpontokat, eseményeket, esetleg tárgyakat. A bűnügyi információk alapján – hazánkban is – egyre többet lehet tudni az egyes „főkolomposokról”, arról, hogy részt vesznek-e az adott eseményen, és terveznek-e esetleg valamit. Nem világos azonban, hogy miként tudnak ezek a személyek gyújtó hatást gyakorolni a tömegre. Elengedhetetlen a társadalmi identitások megértése az adott tömegen belül, meg kell tudni, hogy melyek a csoport céljai, miként kívánja ezeket elérni, milyen rendőri intézkedések azok, amelyek ellenszenvet, esetleg erőszakot váltanak ki belőle. Ezért például a Metropolitan Police a felderítés során legalább akkora hangsúlyt fektet a csoport-identitások feltérképezésére, mint a hangadók előzetes azonosítására.

Komoly kétségeim vannak, hogy a rendőrség tömegkezeléssel foglalkozó tagjai, illetve az ilyen egységek vezetői mennyire ismerik az egyes csoportokat, különösen pedig azok rendőrséghez és más csoportokhoz való viszonyát. Így pl. az LMBT-menetben résztvevő, konfliktuskerülőnek nem nevezhető külföldi antifasiszta-csoportok zászlaját a rendőrség csak a felvonulás végére azonosította, így az is bizonyos, hogy a csoport részvételére vonatkozó előzetes információval sem rendelkezett.

A tömeggel szemben általában, de különösen olyan esetekben, amikor valamilyen konfrontáció figyelhető meg, a rendőrségi fellépés abból az előkérdésből indul ki, hogy miként akadályozható meg, hogy a tömeg azt tegye, amit tenni akar. Meglehet – és a tapasztalatok ezt mutatják –, hogy hatékonyabb, ha a tömeget a cél elérésében nem megakadályozni, hanem facilitálni törekszik a rendőrség. A facilitációnak pedig a rendezvény minden szakaszában át kell hatnia a rendőrség munkáját. Így egy tüntetés előkészítése során azonosítani tudja a tömeg tagjainak a legitím célját, egyúttal pedig átgondolható, hogyan lehet a legjobban megszervezni a biztosítást annak érdekében, hogy azok teljesülhessenek. Ha pedig a szervezők valamely kérésének mégsem lehet eleget tenni, nem elegendő egyszerűen azt elutasítani, hanem a negatív válasz helyett pozitív és kreatív hozzáállással segíteni kell célok megvalósulását. Amennyiben viszont a rendezvény erőszakossá válása vagy ennek veszélye arra kényszeríti a rendőrséget, hogy korlátozza az a tömeget, különösen fontos, hogy egyértelműen jelezzék, miért volt szükség ezekre, és melyek lehetnek az alternatív eszközök, amelyek révén legitím célok mégis teljesülhessenek.

Amikor elérhető közelségbe kerül a rendezvény békés jellegének elvesztése, jön el az a pont, amely egyértelműen jelzi, hogy a rendőrség támogatja ugyan a rendezvény szervezőjét legitím céljának elérésében, azonban az erőszak éppen ezt veszélyezteti, így világossá tehető az eszközválasztás közötti különbség. Ennek előfeltétele azonban, hogy a rendőrség ne pusztán facilitáljon, hanem hogy ezt a törekvését az adott tömeg is lássa.”

A 2012. évi helyszíni tapasztalatok alapján *a rendőrség láthatóan törekedett arra, hogy a fenti szempontrendszernek alapvetően megfelelő módszerekkel biztosítsa a rendezvényeket.* Így differenciált módon kezelte a különböző kockázatot jelentő tömegeket, évek óta először nem testpáncélt és sisakot viselő csapaterő fogta közre négy oldalról az LMBTQ-menetet, hanem bevetési öltözetben lévő egységek kísérték a menet elején és végén a felvonulókat. Emellett a rendőrség a korábbi évekhez képest részben új taktikai megoldásokkal tett eleget intézményvédelmi kötelezettségéből fakadó feladatának, amelynek köszönhetően kevesebb erővel, rövidebb ideig tartó – így valamivel kisebb korlátozást jelentő – területlezárásokkal biztosította a rendezvényt. Hangsúlyozni szeretném, hogy a rendőrség sokkal pontosabb ismeretekkel rendelkezett a különböző rendezvények résztvevőinek céljairól, e tudás alapján pedig hatékonyan és differenciált módon léphetett fel.

A Kossuth téri, be nem jelentett rendezvény biztosításával kapcsolatban a következőkre hívom fel a figyelmet:

Az ott összegyűlt személyek magatartásából, az általuk skandált szövegekből kitévő, hogy nem pusztán nem értenek egyet az LMBTQ-menet célkitűzésével, hanem kifejezetten azzal ellentétes érzelműek, ráadásul nem riadnának vissza a felvonulás megzavarásától. Az OBH 3262/2008. számú jelentésemben részletesen bemutattam a gyülekezési jog biztosításával az államot – az állami szerveket, ideértve a rendőrséget is – terhelő feladatokat. Álláspontom szerint az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdése szerint az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődleges kötelezettsége. E rendelkezés az alapjogok érvényesülésére egy negatív és egy pozitív állami magatartást is előír. Egyfelől az alapjogok „tiszteletben tartása” – külön meghatározott címzett hiányában mindenkitől, állami szervtől, természetes és jogi személyektől egyaránt – tartózkodást követel; ugyanakkor az alapjogok „védelme” aktív állami magatartást is feltételez. Így az alaptörvény – valamennyi alapjogra irányadóan – kimondja, hogy az alapjogoknak van egy alanyi (az adott alapjoggal való élési lehetősége, amelyet mindenki köteles tiszteletben tartani) és van egy objektív intézményvédelmi oldala, amely a jogok védelmével, illetve érvényesülésével összefüggő állami kötelezettségekben érhető tetten.

Az Alaptörvény rendelkezéseinek nagyobb részében az állam adott alapjog védelmére és érvényesülésére vonatkozó konkrét kötelezettsége – szemben az Alkotmány 62. § (1) bekezdésével, a normaszövegben – nem jelenik meg. Gyakorlatilag ezt pótolja az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdésének az alapjogok védelmét az állam általános

kötelezettségévé tevő fordulata.

„Az állam kötelessége az alapvető jogok »tisztelőben tartására és védelmére« a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Az emberek természetesen egyéni szabadságuk és személyes igényeik szempontjából gyakorolják alapjogaikat. Az államnak viszont arra van szüksége garanciális feladata ellátásához, hogy az egyes alanyi alapjogok biztosítása mellett az azokkal kapcsolatos értékeket és élethelyzeteket önmagukban is, azaz ne csupán az egyes egyedi igényekhez kapcsolódóan védje, s a többi alapjoggal összefüggésben kezelje. Az állam számára az alapjogok védelme csupán része az egész alkotmányos rend fenntartásának és működtetésének. Ezért az állam úgy alakítja ki az egyes alapjogok megvalósításához szükséges jogszabályi és szervezeti feltételeket, hogy mind a többi alapjoggal kapcsolatos, mind pedig egyéb alkotmányos feladataira is tekintettel legyen; az egyes jogoknak az egész rend szempontjából legkedvezőbb érvényesülését teszi lehetővé, s mindezzel az alapjogok összhangját is előmozdítja. Az alapjog jogosultja, illetve az állam különböző szempontjai és feladatai miatt az alapjog alanyi jogi, illetve objektív oldala nem feltétlenül fedi egymást. Az állam – általános és objektív szempontjaiból következően – a szubjektív alapjog által védett körön túlmenően is meghatározhatja ugyanazon alapjog objektív, intézményes védelmi körét. Ez a helyzet például akkor, ha egy szabadságjog egyéni gyakorlása nem látszik veszélyeztetettnek, az esetek összességében azonban az alapjog által garantált szabadság vagy életviszony intézménye kerül veszélybe.²²»

Az Alaptörvény I. cikk (1) bekezdéséből eredő intézményvédelmi kötelezettség egy összetett követelményrendszert támaszt az állammal szemben az alapjogok érvényesülésére. Magában foglalja ez a szabályozási kötelezettséget (a szervezeti és eljárási biztosítékok megteremtését), adott esetben az anyagi támogatási kötelezettséget, a meglévő vagy az alapjog-érvényesülés szempontjából az Alaptörvény által megkívánt intézményes formák védelmét (s egyben tartózkodást a működés tartalmi befolyásolásától), része e követelménynek azon fórumok védelme, ahol az alapjogsérelem orvosolható, de az államnak általában is kötelezettsége az alapjogi rendszer egészének (mint értékrendszernek) a védelme. Ki kell emelni azt, hogy az objektív alapjogvédelmi kötelezettség eleve feltételezi a szubjektív jog meglétét, tipikusan nem keletkeztet az egyén oldalán alanyi jogokat, így az egyén részéről közvetlenül nem is kényszeríthető ki.

Az állam alapjogvédelmi kötelezettsége szélesebb, mint az „érvényesülés lehetővé tétele”, az adott alapjogot általában, absztrakt módon, mint értéket is védelem alá kell helyezni. Elviekben minden alapjognak – mint alkotmányos „értékhorozónak” – létezik intézményes oldala, de a leginkább kiemelt, védett értékek közé tartozik az emberi élet és méltóság, a vélemények pluralizmusa, vagy éppen a lelkiismeret szabadsága. Az pedig az adott alapjog jellegéből, természetéből következik, hogy a gyakorlásának biztosításához milyen jellegű és mértékű állami kötelezettségek teljesítése szükségesek.

Mindebből az is következik, hogy a rendőrség fellépésére mások (az LMBTQ-menet résztvevői) gyülekezési jogának biztosítása érdekében volt szükség.

Másfelől e tömeggel szemben differenciált módszereket alkalmazott a rendőrség. Így a hagyományos magas profilú megoldások mint az oszlató-sorfal, vagy éppen az erők felsorakoztatása mellett a rendőrség helyesen mérlegelte, hogy a rendezvény szabálysértését elkövető néhány személy elfogása – annak ellenére, hogy annak jogalapja is kézenfekvő volt – helyett a szabálysértés abbahagyására, és a maszkok levételére szólította fel a helyszínen tartózkodókat²³. Ezzel szemben pl. a tiltott önkényuralmi jelképet viselő személy elfogása kézzelfogható közelségbe hozta a konfliktus eszkalációját, amire azonban végül nem került sor, és a rendezvény – több kisebb összecsapás ellenére – békés jellegét nem veszítette el.

Kiemelendő, hogy – és ez ugyancsak jelentős előrelépés a korábbi közömbös hozzáálláshoz képest – a rendőrség a rendezvények szervezőit a jogszabályi kereteken belül törekedett segíteni a békés rendezvény lebonyolításában.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a rendőrség a rendezvények biztosítása során korábbi kezdeményezéseimet teljesítette.

D.) A rendbiztosok tevékenységéről

Ugyan a C.) pontban már kitértem a rendőrség, a szervezővel, a rendezvény résztvevőivel és a tágabb nyilvánossággal folytatott kommunikációjára, indokolt volt a rendőrség *rendbiztosok útján kifejtett kommunikációs tevékenységének vizsgálatára is.*

Munkatársaim több esetben is figyelemmel kísérték, hogy a rendbiztosok miként veszik fel, és miként tartják a kapcsolatot a szervezőkkel, illetve képviselőikkel. E tekintetben is több szembevethető változást tapasztalható. Bár a 15/1990. BM. rendelet lehetővé teszi, egy rendezvény esetében sem a biztosítás parancsnokát jelölte ki a rendőrség rendbiztosá. Ez azért fontos, mert a biztosítás parancsnoka, valamint a rendbiztos feladata nem pusztán eltérő, de esetenként akár egymást kizáró²⁴ is lehet. A 2012. július 7-i rendezvényeken ezzel szemben azt tapasztalták munkatársaim, hogy a rendbiztosok törekedtek arra, hogy

- a rendőrség és a tiltakozók közötti kompromisszumok és megállapodások létrejöttének elősegítéséért – még ha ez nem is sikerült minden esetben teljeskörűen²⁵. (A rendőrség érdeke, hogy a legjobb taktikai feltételeket érje el, és a tiltakozók érdeke, hogy a céljaik eléréséhez a lehető legjobb feltételeket érjék el.)
- megmagyarázzák a rendőrség szempontjait a tüntetőknek, és a tüntetők szempontjait a

rendőrségnek azért, hogy közöttük létrejöhesse a kölcsönös megértés és ne sztereotípiák határozzák meg a másikkal való viszonyt.

- a tüntetők és a parancsnokok közötti kapcsolatként működjenek, biztosítva közöttük az információcserét.

Megállapítottam, hogy a rendőrség a kommunikációt stratégiai elvként alkalmazta, ezzel elősegítve a békés gyülekezéshez való jog gyakorlását. A rendőrségtől kapott tájékoztatás alapján azonban azt is megállapítottam, hogy a BRFK Rendbiztosi Alcsoportja az állománytáblában szereplőhöz képest, jelentős létszámhiánnyal küzd.

Felhívom a figyelmet arra, hogy jelenleg a négy rendbiztos ebből fakadóan jelentősen túlterhelt, emellett ha egy időben kettőnél rendezvény van Budapesten, könnyen kapacitáshiány alakulhat ki. *Ez pedig magában hordozza a békés gyülekezéshez való joggal összefüggő visszásság közvetlen veszélyét.*

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt, alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása, jövőbeni megszüntetése és megelőzése érdekében, az Ajb. 31. §-a alapján felkérem az országos rendőrfőkapitányt, tegye meg a szükségesnek tartott intézkedéseket annak érdekében, hogy a BRFK Rendbiztosi Alcsoportjának létszámát feltöltsék, valamint hívja fel valamennyi rendőri szerv figyelmét arra, hogy tartózkodjanak az olyan tartalmú kommunikációtól, amely alkalmas arra, hogy az állampolgárokat alapvető jogaik gyakorlása során megtevéssze.

Budapest, 2012. július 27.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ OBH 3262/2008.

² AJB 6021/2009.

³ AJB-871/2011.

⁴ A 2009. évi rendezvénnyel kapcsolatban AJB 4721/2009. számon folytattam vizsgálatot.

⁵ Vö. 55/2001. (XI. 29.) AB határozat.

⁶ Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa az OBH 2058/2008; OBH 2624/2009 sz. jelentésekben hosszasan érvelt ezen álláspont mellett. [Nincs befejezve!]

⁷ Hasonlóan határozza meg az EBESZ és a Velencei Bizottság is a gyülekezés fogalmát. Ld. OSCE/ODIHR, Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly. Second Edition (Warsaw: ODIHR, 2010), 15.

⁸ Így egy cserkészcsapat rendszeres városi számháborúja, vagy utcai igehirdetések, esetleg választási kampányrendezvények.

⁹ A BRFK 2008. március 15-én ilyenként kezelte az állami-, önkormányzati-, sőt egyes kulturális rendezvényeket is.

¹⁰ Korábban ilyen volt a budapesti Critical Mass nevű kerékpáros rendezvény.

¹¹ Nem mellőzhetem megjegyezni, hogy önmagában annak is lehet kommunikációs jogi jellege vagy üzenete, ha egy egyesület tagjai formaruhában, jelentős számban „várakoznak” az éppen az egyesületük feloszlását tárgyaló bíróság épülete előtt. Kérdésként vehető fel, hogy például egy – a tájékoztatásban megjelölnél – nagyságrendekkel nagyobb, akár tizenötezer fős, de „nem demonstratív jelleggel” várakozó tömeg megjelenése, összeverődése milyen következményekkel járhatott volna. A bíróság előtti „várakozással” szembeni rendőrségi fellépésre, annak esetleges feloszlására a Rendőrség a Gytv. alapján – mivel nem annak hatálya alá tartozóként „könyvelték el” – nem lett volna jogi lehetősége. A jelenlévők pedig alappal hivatkozhattak volna arra, hogy ők egy szabályosan bejelentett, a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényen vesznek részt.

¹² OBH 3765/2008 sz. jelentés.

¹³ Application no. 8191/78, Commission decision of 10 October 1979

¹⁴ Communication No. 412/1990, U.N. Doc. CCPR/C/50/D/412/1990 (1994).

¹⁵ Oya Ataman v. Turkey (Application no. 74552/01, Judgment of 5 December 2006)

¹⁶ Ilyen volt legutóbb a Hatvannégy Vármegye Ifjúsági Mozgalom által 2008. november 3. estéjére a Szlovák Köztársaság budapesti nagykövetsége elé szervezett rendezvénye.

¹⁷ A smart mob (értelmes csődület) lényegében egy politikai kommunikációs céllal meghirdetett flash mob, közéleti témákra vonatkozó figyelemfelkeltés, tiltakozás. Az egyik leghíresebb smart mob 2006 tavaszán Minszkben zajlott: a város egyik terén több száz fiatal a diktatúra hivatalos pártlapját olvasta feltűnően, majd egy jelre mindegyikük széles mozdulattal széttepte a lapot, kidobta a kukába, és már el is tűnt a sarkon. A smart mobról bővebben angolul lásd: Howard *Rheingold*: Smart Mobs: The Next Social Revolution. Perseus, 2003.

¹⁸ Igaz ugyan, hogy a Gytv. nem határoz meg olyan létszámot, amely alatt a polgárok kollektív véleménynyilvánítása nem minősülne gyülekezésnek. Jogalkalmazási szempontból az Rtv. alapján három – egységes akarat-elhatározással fellépő – személy, már csoportosulásnak számít, tíz fő felett pedig tömegről van szó, amellyel szemben akár tömegoszlásra is sor kerülhet.

¹⁹ A Gytv. hatálya alól kivett többi esetet általában könnyebb felismerni: a sportrendezvények, és a családi eseményekkel kapcsolatos rendezvények jellemzően nélkülözik a kommunikációs jellegét. A törvényesen elismert egyházak és vallásfelekezetek területén szervezett vallási szertartások, rendezvények és a körmenetek a szabad vallásgyakorlás részeként bírnak egyfajta kommunikációs jelleggel, e rendezvények felismerése

azonban általában nem igényel különleges ismereteket.

²⁰ 40. § (1) A választási kampány a választás kitűzésétől a szavazást megelőző nap 0 óráig tart.

²¹ A facilitáció francia eredetű, a társadalomtudományban mára ebben a formában elfogadottá vált kifejezés, eredeti jelentése valaminek a megkönnyítése, (elő)segítése. Jelen esetben a rendőrségnek azt kell elősegítenie, hogy az adott rendezvény a legális célját elérhesse.

²² 64/1991. (XII. 17.) AB határozat, ABH 1991, 297, 302-303.

²³ Hasonlóan a rendvédelmi szakszervezetek 2011. tavaszi-nyári tüntetésein alkalmazott taktikához, amikor számos tűzoltó bontóbaltával jelent meg a demonstráción, amikor a rendőrség azzal, hogy a kötelező törvényi rendelkezés ellenére nem oszlatta fel a rendezvényt, illetve nem választotta le arról a felfegyverkezve megjelenő személyeket, hanem az alapjog gyakorlását elősegítő, és megnyugtató választ adott egy igen súlyos kockázatra: a szervezőkkel együttműködve elérte a bontóbalták levételét. Ez, illetve a hasonló alapjog-barát tömegkezelési megoldások elősegítik a gyülekezési jog gyakorlását, emellett pedig hatásukat tekintve kifejezetten alkalmasak a rendezvény békés jellegének fenntartására

²⁴ pl. az egységek irányítása és a szervezővel való kapcsolattartás

²⁵ A sajtóban jelentek meg hírek egy molinóval kapcsolatosan, amelyet a menetben résztvevő egyik csoport kamionjára kívántak volna kihelyezni, amelyet azonban a rendbiztos a rendezvény biztonsága szempontjából kockázatosnak ítélt meg. A molinót végül nem helyezték ki, ennek körülményeivel összefüggésben ellentmondásos információkat kaptam. Tény azonban, hogy a rendezvény szervezői tudomásom szerint nem fogalmaztak meg hivatalos formában kifogást vagy panaszt az ezzel összefüggő rendőri fellépés tárgyában. A konkrét körülményektől eltekintve, elvi szinten kijelenthető azonban, hogy a rendőrség feladata, hogy biztosítsa a rendezvényen résztvevők békés gyülekezéshez való jogának gyakorlását. Amennyiben megítélése szerint ez veszélybe kerül, mérlegel, és az alapjogok korlátozására irányadó szükségességi arányossági teszt alapján hozza meg döntését a rendelkezésére álló valamennyi információ alapján. Nem lehet azonban túlhangsúlyozni a tájékoztatás, a kommunikáció szerepét az ilyen jellegű helyzetek konszenzusos megoldása érdekében.

AJB-5627/2012

Hajléktalan emberek foglalkoztatása vidéken

Előadó: dr. Baksa Zsuzsanna
dr. Csikós Timea
dr. Tóth Livia

Az eljárás megindítása

2012. évben „A Munka Méltósága” címmel alapjogi projektet indítottam, amelynek célja a munkavégzéssel, a foglalkoztatással összefüggő alkotmányossági-alapjogi problémák, a szabályozással, illetve a jogalkalmazói gyakorlattal kapcsolatban felmerülő egyes visszasságok, a hazai foglalkoztatási viszonyok feltérképezése, áttekintése. A projekt keretein belül – különös tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 1. § (2) bekezdésének d) pontjában foglaltakra – kiemelten kívánok foglalkozni az egyes hátrányos helyzetű csoportba tartozó személyek, ezen belül a hajléktalan személyek munkavállalási lehetőségeivel Magyarországon.

A téma áttekintése érdekében az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból vizsgálatot indítottam, melynek célja: alapjogi szempontú helyzetképet adni a hajléktalan emberek elhelyezkedési lehetőségeiről, a munka világába történő be-, illetve visszavezetésük lehetőségeiről, dilemmáiról.

Magyarország Alaptörvényének XII. cikk (2) bekezdése szerint „*Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson*”.

Az *esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettsége* alapján a társadalom egyes tagjai javára történő pozitív diszkrimináció, az egyenlő feltételek, az esélyegyenlőség biztosítása nemcsak megengedett, hanem a modern alkotmányos államtól el is várható, mind a szociális, mind a testi és lelki különbségekből adódó hátrányok enyhítése terén.

Az előbbiek figyelembevételével született meg az AJB-2723/2012. számú ombudsmani jelentés, mely a hajléktalanok helyzetét a fővárosra kiterjedően vizsgálta, és vont le a tapasztalatokból alapjogi szempontú megállapításokat.¹ A téma jelentőségére és aktualitására, az érintetti kör (köz)ismerten kiszolgáltatott helyzetére és nem utolsó sorban arra tekintettel, hogy a hajléktalanság nem csupán főváros-specifikus jelenség, indokoltnak tartottam egy olyan vizsgálat megindítását, amely a hajléktalan személyek munkavállalási lehetőségeit az egész országra kiterjedően vizsgálja.

A hivatali infrastruktúra kereteire is figyelemmel, ugyanakkor a lehető legteljesebb lefedettségre törekedve jelöltük ki, határoztuk meg az országos helyzetkép felvázolására hivatott átfogó vizsgálat területi hatályát, kereteit. Ennek megfelelően a vizsgálat során, az Ajbt. 21. § (1) bekezdés a) pontjára hivatkozva tíz vidéki nagyváros (Debrecen, Győr, Kaposvár, Kecskemét, Miskolc, Nyíregyháza, Pécs, Szeged, Szolnok és Veszprém) önkormányzatától, illetve az adott területi munkaügyi központoktól kértek tájékoztatást. Az Ajbt. 26. § (2) bekezdése alapján tájékoztatásért fordultak továbbá a hajléktalan-ellátórendszer jelentősebb, foglalkoztatási kérdésekben is érintett civil szervezeteinek, az egyes területi helyzet-specifikumokat (is) jól ismerő helyi képviselőihez.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- Emberi méltósághoz való jog [Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”];
- A munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jog [Alaptörvény XII. cikk: Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.”];
- Hátrányos megkülönböztetés tilalma [Alaptörvény XV. cikk (1)-(2)-(5) bekezdés: (1) A törvény előtt mindenki egyenlő. Minden ember jogképes. (2) Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. (5) Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”];
- A szociális biztonsághoz való jog [Alaptörvény XIX. cikk (1) bekezdés: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegység, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult.”].

Alkalmazott jogszabályok

- A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Ft.);
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (a továbbiakban: Szoc.tv.);
- A Magyarország helyi önkormányzatokról szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.v.);
- A munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (továbbiakban: Mt.);

A megállapított tényállás

1. A megkeresésekre adott válaszok

1.2. Az önkormányzatok válaszai

A vizsgálat eredményes befejezése érdekében a már említett szempontok alapján kiválasztott települések polgármestereit az alábbi kérdések megválaszolására kértem:

Rendelkezik-e a város a hajléktalanok foglalkoztatását célzó, elősegítő programmal?

Amennyiben igen,

- ez milyen keretek között, milyen forrásból működik?
- milyen munkákra alkalmaznak hajléktalan személyeket, és mennyire eredményes a program?
- ki biztosítja számukra a munkafeltételeket? A munkába állásuk előtt részt kell-e venniük kötelező munkaalkalmassági, egészségügyi vizsgálaton, és amennyiben igen, annak költségeit ki viseli?
- hány órás időtartamban kell a résztvevőknek dolgozniuk?
- tapasztalatai szerint mennyire motiválhatók a munkavégzésre a hajléktalan emberek?
- megjelennek-e a munkavégzésen?
- milyen arányú a lemorzsolódásuk? Melyek a lemorzsolódás leggyakoribb okai?
- milyen hosszú időtartamban tudják őket foglalkoztatni?
- milyen módon és mértékben része a programnak az érintett hajléktalan személyek utógondozása, utánkövetése?

Léteznek-e a hajléktalan személyek foglalkoztatását ösztönző lehetőségek, illetve a munkaadók által e téren igénybe vehető kedvezmények?

Léteznek-e olyan civil szervezetek által indított kezdeményezések, melyeket a város is támogat?

A következőkben a települések polgármestereinek válaszain keresztül kívánok képet adni a megkeresett városok hajléktalan polgárainak foglalkoztatási helyzetéről.

A megkeresett városvezetők közül *Miskolc MJ Város* polgármestere arról tájékoztatott, hogy kérdéseimre csak nemleges választ tud adni: a település nem rendelkezik a hajléktalanok foglalkoztatását elősegítő programmal. Vannak olyan intézmények, melyek ezen célcsoport helyzetén igyekeznek enyhíteni, de ez nem irányul foglalkoztatásuk elősegítésére és tudomása szerint ilyen civil kezdeményezések sem léteznek.

Veszprém MJ Város polgármesterétől azt a választ kaptam, hogy az önkormányzat ellátási szerződést kötött a Magyar Máltai Szeretetszolgálattal (Befogadás Háza), természetesen azonban felelőssége továbbra is fennáll, így minden évben költségvetésében meghatározott összeggel támogatja az intézmény működését.

Debrecen MJ Városban a közmunkaprogramban foglalkoztatottak – így a részt vevő hajléktalanok számára is – a *DEHUSZ Nonprofit Kft.* biztosítja a munkafeltételeket. A programban dolgozók számához viszonyítva a hajléktalan személyek aránya nem jelentős (2011-ben az összesen foglalkoztatott 2211 főből kb. 20 fő volt hajléktalan). Egészségügyi alkalmassági vizsgálaton való részvételük kötelező, melynek költségeit a kft. viseli. A

hajléktalan személyek lemorzsolódásától eltekintve egyéb információk nem álltak a polgármester rendelkezésére, de megemlíthető, hogy a közmunkaprogramban való részvételről 2011-ben a munkaügyi központtól értesítést kapott személyeknek csupán 30%-ával kötött munkaszerződést a DEHUSZ Nonprofit Kft.. A munkaviszonyt létesített személyek munkaszerződésének megszüntetése a program alatt a munkahelyen történő megjelenési kötelezettség elmulasztása, munkaidőben történő alkoholfogyasztás, alkoholos állapotban történő munkahelyre érkezés miatt történt.

A közfoglalkoztatási programnak nem képezi részét a foglalkoztatottak utánkövetése, a kft. azonban azon személyeket, akiknek munkavégzésével kapcsolatban pozitív tapasztalatokat szerzett, igyekszik a későbbi programjaiba is bevonni.

Egy szociális szektorban tevékenykedő másik debreceni szervezet, a *ReFoMix Kft.* a hajléktalan személyek foglalkoztatását elősegítő programjait főként pályázati forrásokból finanszírozza. Legutóbb a nyíregyházi Periféria Egyesülettel konzorciumban valósította meg a TÁMOP-5.3.3.-08/2-2009-0010 azonosító számú "Főbejárat" - "Hajléktalan emberek társadalmi és munkaerő-piaci integrációját segítő programok támogatása" című pályázatot 2010. május 1. és 2012. április 29. között. A program az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósult meg.²

A projekt célja 20 fő hajléktalan személy 8 hónapos OKJ-s képzésen (takarítógép-kezelő, takarító, parkgondozó), valamint olyan foglalkozásokon, tréningeken való részvételének biztosítása volt, amely hozzájárult a munkaerő-piaci, lakhatási és szociális helyzetük javításához.

A képzési szakaszban a résztvevők tanulási motiváltságának fenntartása, a hiányszorítások visszaszorítása igen nehéz kihívás elé állította a Kft. szociális munkásait, azonban a kitartó munka eredményeként – 1 fő kivételével – minden résztvevő sikeresen elvégezte a képzést.

A projekt keretein belül 5 fő 4 hónapig tartó, takarító munkakörben történő foglalkoztatását a ReFoMix Kft. biztosította. A foglalkoztatáshoz szükséges egészségügyi munka-alkalmassági vizsgálat, valamint a munkavégzés egyéb feltételeinek (pl. munkaruha) finanszírozása a pályázati támogatásból történt. A foglalkoztatás alatt a résztvevők számára munkában tartást elősegítő tréningeket tartottak, melyek elősegítették a motiváltság fenntartását, így az intenzív szociális munkának köszönhetően a 4 hónapos foglalkoztatás alatt nem történt lemorzsolódás. A résztvevők között magas volt a nőtlen/hajadon és az elvált személyek aránya, mely a támogató kapcsolatok hiányát is jelzi és ez nagyban megnehezítette a reintegrációt.

A foglalkoztatást követően a 2011 decembere és 2012 áprilisa közötti időszakban a résztvevők utógondozása is megvalósult, az utógondozást végző szociális munkások főként munkavállalásban, szociális ügyintézésben, lakhatási problémák megoldásában segítettek a klienseket.

A program eredményeként 7 fő tartósan munkaviszonyt létesített, jelenleg is dolgozik, valamint 17 fő lakhatása albérlés révén megoldódott.

A polgármester arról is tájékoztatott, hogy Debrecen Megyei Jogú Város Önkormányzata Közgyűlése az önkormányzati tulajdonú helyiségek bérbeadásáról szóló 13/2001. (IV 27.) kormányrendelet, valamint a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8.§ (1) bekezdése alapján önkormányzati feladat ellátása céljából árverés nélkül ad bérbe önkormányzati tulajdonú ingatlanokat nonprofit szervezeteknek, ezzel is segítve munkájukat. Az így bérbe adott ingatlanokat használó nonprofit szervezetek között van olyan is (Magyar Ökumenikus Segélyszervezet Debreceni Szociális Központja), mely hajléktalan ellátással – ennek keretében munkahelykereséssel, életvezetési tanácsadással, álláskeresési tréningek tartásával is – foglalkozik.

Debrecenben tehát a munkajövedelemmel rendelkező hajléktalanok *túlnyomó részben a közfoglalkoztatásban dolgoznak*, vagy jellemzően pályázati forrásból szervezett foglalkoztatást elősegítő programok révén valósul meg a foglalkoztatásuk. A városban élő hajléktalanok jelentős része elvált, valamint a házas családi állapotú személyek sem tartanak kapcsolatot a családjukkal. Az otthontalanság, nélkülözés, társas kapcsolatok hiánya következtében e személyi körben gyakori a munkára való egészségi alkalmatlanság is. Jelentős a csupán 8, vagy kevesebb általános iskolai osztályt végzett személyek száma.

Győr MJ Város polgármestere megkeresésemre beszámolt arról, hogy a város nagy figyelmet fordít a hajléktalan-ellátásra. Megalakulásakor a több mint 4 hektáron elterülő Hajléktalanokat Segítő Szolgálat intézménye földjének reaktiválását, az épületek fenntartását, döntő mértékű felújítását hajléktalan személyek végezték el. Az elvégzett munkáért *munkajuttalmat* kaptak. 1997-ben hajléktalanok részvételével LIBELLO néven építőipari és szolgáltató betéti társaságot hoztak létre. Ugyancsak ebben az évben sikeres OFA³ pályázaton vett részt az intézmény, amely segítségével 20 fő részére létesült munkahely. A következő évben további 10 fő foglalkoztatásával bővült a projekt. A kialakult munkahelyeken elsősorban nagy kézimunka igényű jelentkező bér munkákat végeztek a foglalkoztatottak.

2007-től kezdődően, az intézményen belüli szociális foglalkoztatások közül az ún. munka-rehabilitációs foglalkoztatást vezették be a Hajléktalanokat Segítő Szolgálatnál. Ennek keretében 15 fő foglalkoztatása zajlik. A foglalkoztatást megelőzően alkalmassági vizsgálaton vesznek részt a hajléktalan emberek, amit jelenleg a Nemzeti Rehabilitációs és Szociális Hivatal munkatársa végez. A foglalkoztatás 4 órában zajlik munkabér ellenében; területrendezést, épület fenntartást, működtetést, karbantartást végeznek. Az intézmény elhelyezkedéséből eredően lehetőség van mezőgazdasági munka végzésére is. Az így megtermelt élelmiszer alapanyagot az intézmény konyháján használják fel az ott élők étkeztetésének minőségi javítására.

A közfoglalkoztatás keretében átlagosan 25-30 hajléktalan személy foglalkoztatása zajlik Győrött. A szociális intézmények karbantartási, felújítási munkáinak végzésére Műszaki Ellátó szervezetet működtet a város, amelyben a dolgozók nagy hányada közfoglalkoztatott, közülük átlagosan 10 fő hajléktalan. *A tapasztalatok szerint a hajléktalan személyek megfelelő eszköz-, cél- és viszonylatrendszerben kellőképpen motiválhatók.* A motiválás sikertelenségének aránya nem magasabb, mint a civil társadalomban. Az értelmes, jól szervezett munka, párosítva kielégítő, előzetesen tisztázott ösztönzőkkel, elősegíti a munka világával való kapcsolat helyreállítását.

A polgármester tájékoztatása szerint a foglalkoztatás sajátos részét jelenti a közérdekű munka fokozatosan növekvő területe. A jellemzően néhány napot jelentő foglalkoztatás mellett jócskán előfordul a több tíz napra kiterjedő kötelező munkavégzés, ennek azonban sem a tárgyi, sem a személyi feltételei nem adottak maradéktalanul. A város vezetője szakmailag sem tartja a legszerencsésebbnek az értékterhelt szociális szolgáltatáshoz a többszörösen hátrányos személyek ilyen irányú foglalkoztatásának hozzárendelését.

A Hajléktalanokat Segítő Szolgálat keretén belül működik a Hajléktalanok Rehabilitációs Otthona, mely a munkára való motiválást nagymértékben elősegíti. Mivel a hajléktalanok foglalkoztatási programba vonását szakmai szűrés előzi meg, a lemorzsolódás aránya nem kirívó. *A lemorzsolódás okai elsősorban a személyiséghez köthetőek, hiszen sokan közülük sajátosan, illetve hiányosan szocializálódtak. Több hajléktalannak személyre szabott habilitációs-, fejlesztő programot kell teljesítenie a sikeres foglalkoztatás érdekében.*

A hajléktalanok foglalkoztatását kifejezetten ösztönző program kevés volt ez idáig. Az említett OFA pályázaton kívül egy Európai Unió pályázat segítette elő a hajléktalanok foglalkoztatását. Célzottan, a hajléktalanok foglalkoztatását elősegítő támogatások eddig nem jelentek meg a hajléktalan-ellátás területén.

A hajléktalanok foglalkoztatásának közvetlen utógondozása, utánkövetése elkülönítve nem zajlott eddig Győrött, közvetve a városban működő szociális háló monitor rendszere ad némi képet a foglalkoztatási projekteknél részt vett hajléktalanokról. Külön megemlíthető azoknak a hajléktalanok a köre, akik a Hajléktalanokat Segítő Szolgálat segítségével nyertek szakképzést, vagy az eredeti szakképzettségük reaktiválása után váltak az intézmény által foglalkoztatott közalkalmazottá.

A város vezetése támogatja azokat a civil kezdeményezéseket, amelyek a hajléktalanok foglalkoztatását segítik elő.

Kaposvár MJ Város polgármestere válaszában hangsúlyozta, hogy az önkormányzat önként vállalt feladatként már 1995-ben bevezette az ellátatlan munkanélküliek foglalkoztatását, amely országos szinten egyedülálló volt. Kezdetben havonta 5, majd 10 nap időtartamban átlagosan 40-45 fő alacsony végzettségű, mentális helyzete miatt önhibájából nehéz anyagi helyzetbe került személy részére biztosították elsősorban a kommunális munka lehetőségét; körülbelül 10%-uk volt hajléktalan. Esetükben nem csak a segélyek kifizetésével próbálták segítséget nyújtani, hanem igyekeztek visszavezetni őket a munka világába. Tapasztalataik azt mutatták, hogy a hajléktalan személyek egy része már a szerződés kötésre sem jelent meg, de voltak közöttük olyanok is, akik 2-3 nap ledolgozása után hagyták ott a munkát. Természetesen megbízható, megfelelő munkát végző, dolgozó személyekkel is találkoztak.

A közfoglalkoztatás kiszélesítésével a fenti támogatási forma 2011. december 31-ével megszűnt, az önkormányzat nem rendelkezik külön a hajléktalanok foglalkoztatását elősegítő programmal. Korábban a munkaügyi kirendeltség a családsegítő szolgálat és a Magyar Vöröskereszt segítségével szervezett képzéseket számukra, szolgáltatással egybekötve (parkgondozó, kisgépkézelő). A képzés megkezdése előtt a munkaügyi központ végzett szűrést, így csak azok vettek részt, akiktől a teljesítés elvárható volt, így a lemorzsolódás nem volt jelentős.

A bevont hajléktalan személyek minden esetben részt vettek foglalkozás-egészségügyi vizsgálaton. A képzés fedezetét a decentralizált foglalkoztatási alapból biztosították. A tanfolyamon végzettek közül több személy részére tudott az önkormányzat 4, illetve 8 órás munkát biztosítani.

Az önkormányzat Szociális és Gyermekevédelmi Irodáján dolgozó, munkájuk során hajléktalan személyekkel naponta találkozó munkatársak tapasztalatai azt mutatják, hogy közülük sokan regisztráltatják magukat, de nem a motiváltság, a munkába állás érdekében, hanem mert a szociális ellátások megállapításához szükséges, hogy együttműködjenek a munkaügyi központtal (aktív korúak ellátása, egészségügyi szolgáltatásra való jogosultság megállapítása, rendkívüli segély, stb.).

A polgármester leszögezte, hogy megítélésük szerint a hajléktalan személyek felemelkedése, az elsődleges munkaerőpiacon történő elhelyezkedése érdekében először speciális intézményben lenne szükséges védett munkalehetőséget biztosítani számukra, amelyben az orvosi-mentális segítség is biztosított lenne.

Kecskemét MJ Város polgármestere válaszában kifejtette, hogy bár a város kifejezett programmal nem rendelkezik, 2011. május 12-én az önkormányzat és a Magyar Máltai Szeretetszolgálat között létrejött az az ellátási szerződés, amelynek értelmében a civil partner különböző feladatok és szolgáltatások teljesítését vállalja a Kecskeméten tartózkodó hajléktalan személyek komplex ellátása érdekében.

A hajléktalan személyek foglalkoztatását ösztönző lehetőségek közvetetten léteznek. A hajléktalan ember a munkaügyi hivatalon keresztül mint tartós munkanélküli, megváltozott munkaképességű, vagy rendszeres segélyben részesülő közmunkára kötelezett jelenik meg a rendszerben. Kecskeméten is elérhetők a különböző foglalkoztatást elősegítő támogatások, mint például a közfoglalkoztatás, vagy a TÁMOP-1.1.2. projekt a hátrányos helyzetűek foglalkoztathatóságának javítása érdekében. Ez utóbbi projekt célja a hátrányos helyzetű személyek támogatás nélküli munkaerő-piacra segítése komplex, személyre szabott, a helyi munkaerő-piaci lehetőségekhez és igényekhez

igazodó szolgáltatásokkal és támogatásokkal. Azonban ez a projekt nem sorolja fel a hátrányos helyzetű munkavállalói célcsoportok között a hajléktalan személyeket.

A hajléktalan emberek foglalkoztatását ösztönző lehetőségek kiaknázására rendelkezésre állnak különböző uniós források, amelyeket a témával foglalkozó intézmények, civil szervezetek megpályázhatnak. A Magyar Máltai Szeretetszolgálat Kecskeméti Csoportja 2012. október 1-jén kezdi meg TÁMOP-5.3.3. európai uniós forrású projektjét, amelyben 25 hajléktalan ember lakhatását és foglalkoztatását tűzte ki célul. A projekt 28 hónapjában a gondosan kiválasztott emberek felkészítéseken vesznek részt, gyógynövénytermesztő és kertészeti alapismereteket fognak tanulni. A cél az, hogy a megtanult ismeretekkel, a Szeretetszolgálat által bér munka jelleggel vállalt gyógynövény-gyűjtésben, illetve csemetefa-nevelésben később szervezetenként részt vehessenek. A lakhatás biztosítása mellett ezzel a képzéssel kertészetekben és magángazdaságokban is tudnak majd munkát vállalni.

Jelenleg elbírálás alatt áll az a Szeretetszolgálat által megpályázott TÁMOP-5.3.2 jelű kiírásra benyújtott pályázat, amely az utcán élő hajléktalan személyek lakhatási megoldásait, illetve foglalkoztatási esélyeit növeli azzal, hogy Kelet-Magyarországon megkeresi a hajléktalan-ellátó intézményeket, és lakhatási, foglalkoztatási modellekről, uniós pályázati lehetőségekről tájékoztatja a szervezeteket. Ez egy közvetett módszertani segítség, a szervezeteken keresztül segítve a gondozottjaik esélyeit.

A hajléktalan emberek foglalkoztatásának számos, általános érvényű akadályja között említi a polgármester a kisvállalkozások megszűnését, az építőipar válságos helyzetét, a nagy arányú munkanélküliséget, a fiatal diplomás munkanélküliek magas számát a rendszerben, akik a végzettségükhöz képest alacsonyabb szintű munkákat is elvállalnak, az általános előítéletet a „lakcím nélküli” jelentkezővel szemben, az életkorból (40-50, 50 év feletti) adódó elhelyezkedési hátrányok meglétét. *Mindezen akadályok leküzdése érdekében felhívta a figyelmet a politikai döntéshozók, a vállalkozói szféra képviselői és a közigazgatás szereplői közötti együttműködés fontosságára.*

Kecskeméten 2011-ben indult a Városi Támogatási Program, ami egy új támogatási konstrukció az önkormányzat részéről a civil szféra szervezetei számára. A program égisze alatt 2011-ben az önkormányzat 154 millió forintot, 2012-ben pedig 101,5 millió forintot biztosított megpályázható összegként a civil szervezetek számára. A Városi Támogatási Program keretén belül teremt lehetőséget az önkormányzat szociális programok támogatására is (2012-ben 4 millió forint keretösszeggel), így azon civil szervezetek programjainak finanszírozására is lehetőség van évről évre, akik hajléktalan személyek foglalkoztatásának javítására indítanának kezdeményezéseket. Ilyen civil kezdeményezés azonban az önkormányzathoz eddig nem érkezett.

Nyíregyháza MJ Város polgármesterének tájékoztatása szerint a város nem rendelkezik a hajléktalan személyek foglalkoztatását célzó programmal, a hajléktalan személyek ellátását ellátási szerződés keretében a Periféria Egyesület (utcai szociális munka) és a Magyarországi Evangélikus Egyház fenntartásában működő Óltalom Szeretetszolgálat biztosítja.

A Periféria Egyesület szakmai vezetőjének tájékoztatása szerint működési területükön a hajléktalan emberek foglalkoztatása csak erre a célra, alkalomszerűen kiírt és elnyert pályázatok útján valósul meg. A szervezet által megvalósított hajléktalanok foglalkoztatására irányuló programok:

1. *Biztos Munka program* 2008. évben (támogató: Hajléktalanokért Közalapítvány)

A programba 2 hajléktalan személyt tudtak bevonní, célja volt az érintettek támogatása 6 hónapon át; a hajléktalan személyeket foglalkoztató munkaadók által, a munkavállaló után fizetendő járulékok összegének 6 hónapig tartó átvállalása; munkába állási támogatás nyújtása a hajléktalan személy részére. A programot összekapcsolták lakhatás segítségével is.

2. *TÁMOP-5.3.3/08/2 Hajléktalan emberek társadalmi és munkaerő-piaci integrációját segítő programok támogatása – „Főbejárat”* című projektet a debreceni ReFoMix Nonprofit Közhasznú Kft-vel konzorciumi partnerségben valósították meg, 2010. május 1. és 2012. április 29. között. A projekt az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával, az Európai Unió támogatásával 55.055.850 forintból valósult meg. A projekt keretében Nyíregyházáról 5 ügyfél vett részt munkaerő-piaci esélyeket, lakhatás megszerzését, megtartását segítő csoportfoglalkozásokon. Emellett hárman OKJ-s bizonyítványt szereztek takarító, takarítógép-kezelő, parkgondozó szakmákban. A végzettség megszerzését követően közülük 2 fő közfoglalkoztatásba került, ahol a parkgondozó tanfolyamon megszerzett tudását a gyakorlatban is hasznosíthatta, 2 ügyfél pedig a megszerzett takarító végzettséggel helyezkedett el. A programban a részt vevő ügyfelek támogatott lakhatásban is részesültek.

A hajléktalan emberek munkaerő-piacra való bekapcsolódását az egyesület tapasztalatai szerint az alábbi tényezők nehezítik:

- lakhatás hiánya, vagy annak bizonytalan volta: emiatt *a hajléktalan emberek foglalkoztatásának segítésére irányuló programokban szükséges lakhatási elem is.* Az előbbieken említett, már megvalósított TÁMOP-5.3.3 projektben is együtt, párhuzamosan volt jelen a lakhatási és munkaerő-piaci elem, jó tapasztalatokat eredményezve.
- munkáltatók „érdektelensége”: a fentebb említett, az egyesület által megvalósított projektek tapasztalata, hogy *a munkáltatók nem érdekeltek abban, hogy hajléktalan embereket foglalkoztassanak.* Ebben vélhetően szerepe van az előítéleteknek, illetve annak, hogy a munkáltatók a kevésbé problémás munkavállalók alkalmazását részesítik előnyben. *A munkáltatókat bér- és járuléktámogatással lehetne érdekeltté tenni, hasonlóan más csoportok (pl. fogyatékkal élő személyek) foglalkoztatásához.* A programok megvalósítása során azonban problémát jelentett ezeknek a lehetséges munkaadóknak a megtalálása, felkutatása.

- hajléktalan életmódból adódó hátrányok, képességek, készségek „leépülése” (lakhatással járó kiadások ismerete, életvezetés, pénzbeosztás, hivatalos ügyek intézése, időpontban megjelenni, stb.). Mindezek miatt ezekbe a projektekbe szükséges hosszabb előkészítő időszakot beépíteni, amelyben az említett területeket erre irányuló foglalkozásokkal, tréninggel lehet és szükséges fejleszteni. Sok esetben a hajléktalan embereknél már annyira hiányoznak ezek a készségek, képességek, hogy szinte újra kell tanulni. Ezek hiányában sem a lakhatásra, sem a munkaerő-piacra nem áll készen a személy, viszont birtokukban a társadalmi integráció sikeres lehet. *Az egyéni szükségletekre reagáló projektekre lenne szükség.*

Jelenleg foglalkoztatási célú programjuk nincs folyamatban, kedvezményeket nem tudnak kínálni a munkáltatók részére, azok csak más sérülékeny csoportok (p1. fogyatékkal élő személyek) foglalkoztatása esetén vehetők igénybe. Hajléktalan emberek alkalmazására, a fenti lehetőségek egyelőre nem adóttak.

Az *Oltalom Szeretetszolgálat* intézményvezetőjének meglátása szerint a hajléktalan személyek foglalkoztatásához *védtett munkahelyek* biztosítására lenne szükség. A kimondottan hajléktalan személyek foglalkoztatását segítő – vagy azt magában foglaló – programok száma csekély, másrészt pedig *olyan feltételrendszert támasztanak a pályázat kiírói, amely megfelel ugyan a hazai és uniós törvényeknek, irányelveknek, de szinte teljes mértékben figyelmen kívül hagyja a hajléktalan célcsoport sajátos szociális és mentálhigiénés jellemzőit, szükségleteit.* Ez azt eredményezi, hogy a hajléktalanok csak egy nagyon kis része tud részt venni az ilyen programokban, ugyanakkor a program megvalósítása állandó és súlyos adminisztrációs és gazdasági-számviteli kihívások, terhek elé állítja a megvalósító szervezeteket. A Szeretetszolgálat 2010 szeptembere és 2012 áprilisa között valósította meg a *Komplex Segítség az önálló élet kezdéséhez* nevet viselő, uniós finanszírozású TÁMOP projektjét, amely három programelemre (képzés, lakhatási támogatás, foglalkoztatás) épülve segítette összesen 35 hajléktalan személy társadalmi reintegrációját.

A hajléktalan személyek között az Oltalom Szeretetszolgálat szükséglet-felmérést végzett annak érdekében, hogy megállapítsa, milyen munkára alkalmasak és milyen munkát végeznének szívesen a megkérdezettek. A felmérés szerint Nyíregyházán a hajléktalanok számára a parkgondozó munka a legelfogadhatóbb. Ennek hátterében a hajléktalan személyek egy jelentős részének sajátos jellemzői állnak, mint például: rosszul tűrik a bezártságot, a monotonitást, és szocializációs problémáik miatt nem tudnak megmaradni huzamosabb ideig egy adott munkaközösségben.

A megvalósított program foglalkoztatási szakaszában a Nyíregyházi Városüzemeltető és Vagyonkezelő Nonprofit Kft. vállalta a programban részt vevő hajléktalanok foglalkoztatását, összesen négy hónapig, melyből két hónapot az uniós pályázat finanszírozott, két hónapot pedig maga a foglalkoztató szervezet. A városüzemeltetés korábban is és a program után is alkalmazott már hajléktalan személyeket, közfoglalkoztatás keretében tudnak munkalehetőséget nyújtani a hajléktalan személyeknek, azonban ez időszakos és rövid időtartamú jellege miatt nem jelent hosszú távú megoldást sem egyéni, sem pedig társadalmi szinten.

A programban a résztvevő hajléktalan személyek napi hat órában dolgoztak. *A tapasztalatok szerint a hajléktalan emberek szinte mindegyikét a rendszeres jövedelem és az ebből fakadó, önálló lakhatás elérésének lehetősége motiválja leginkább a munkavégzésre.* Sok esetben hiányoznak azonban más motivációs erők is, mint például környezetének elismerése vagy az önbecsülés, mivel sok hajléktalan személy sem gyermekkorából, sem pedig felnőtt korából nem, vagy csak alig rendelkezik ilyen élményekkel.

A munkához való hozzáállás eltérő. Azon személyek, akik a társadalom magasabb fokáról morzsolódtak le, vagyis van munkatapasztalatuk, megbízhatóbbak, mint azok a személyek, akiknek a szocializációs közegében alig volt dolgozó személy, vagy életük során nem dolgoztak huzamosabb ideig. *A szociális munka ennél a kérdésnél lényeges: a munkahelyen való megjelenés sokszor a mentor, szociális munkás folyamatos odafigyelésének és az állandó kapcsolatnak köszönhető.*

A lemorzsolódás leggyakrabban okai a rossz szocializáció, illetve a tapasztalat hiánya. A hajléktalan személyek foglalkoztatásával kapcsolatban az egyik legfontosabb tapasztalat az, hogy a rossz szocializáció miatt foglalkoztatásuk során sokkal kockázatosabb nagyobb csoportokba beosztani őket munkavégzésre, mivel így megszorodnak azok a konfliktushelyzetek, amelyeket az otthonról vagy gyermekvédelmi intézetből hozott rossz mintákkal nem tudnak feloldani. Sokkal kisebb a konfliktushelyzetek kialakulásának lehetősége kis létszámú csoportokban.

A tapasztalat hiánya fakadhat gyakori alkalmi munkavégzésből, vagy teljes dologtalanságból, azaz aki egyáltalán nem dolgozott életében, nincs hozzászokva és rosszul tűri a 6-8 órás munkaidőt (ami a nyílt munkaerő-piacon minimum elvárás). Sokszor ez jelenti a munkaviszony megszűnésének okát, ami pedig a hajléktalan munkavállalókkal szembeni előítéletet és negatív diszkriminációt fokozza. Többek között ez az oka annak, hogy *a nyílt munkaerő-piacra való integrálást meg kell előznie egy hosszabb, védtett munkahelyi időszaknak, mert a hajléktalan személyek túlnyomó részének egyedül ez jelenti a felzárkózást és a hosszútávra szóló segítséget.* A lemorzsolódást nagyban csökkentheti a szociális munka, egy mentor folyamatos segítsége és támogatása.

Szezonális és folyamatos munkára is felvehető a hajléktalan személyek, azonban a folyamatos munkavégzéssel kapcsolatban az a tapasztalat, hogy körülbelül két-három havonta olyan mértékben csökken a motivációjuk és a munkavégzéssel szemben tanúsított fegyelmük, hogy ilyen időközönként egy hét távollét után tudnak újra megfelelően teljesíteni a munkahelyen. Ehhez azonban a hazai munkatörvények túlságosan rugalmatlanok.

A megvalósított TÁMOP programban az Oltalom Szeretetszolgálat vállalta az utánkövetést, melyet mentorok végeztek. Ennek az intenzitása azonban fokozatosan csökken, ahogy az illetőnek sikerül megkapaszkodnia a nyílt munkaerő-piacon.

Az intézményvezető a hajléktalan személyek foglalkoztatását ösztönző lehetőségekről, illetve a munkaadók által e téren igénybe vehető kedvezményekről nem tud. A megváltozott munkaképesség státusz nem vonatkozik a hajléktalan személyekre, valamint nincs tudomása olyan civil szervezetek által indított kezdeményezésekről sem, melyeket a város is támogat. A városi önkormányzat néhány pályázat kapcsán együttműködési megállapodást köt a megvalósító civil vagy egyházi fenntartású intézményekkel, szervezetekkel.

Pécs MJ Város polgármestere arról tájékoztatott, hogy a település rendelkezik a hajléktalanok foglalkoztatását célzó, elősegítő programmal. A hajléktalanok foglalkoztatását – ellátási szerződés keretében – a TÁMASZ Alapítvány szervezi pályázati forrásokból, illetve a közmunka-programokban hajléktalanok is részt vesznek. Gyakran vállalnak önkéntes munkát is a város fenntartásában működő intézmények környezetének tisztántartásában, szemétyűjtésben. A „vörösizap katasztrófa” idején több önkéntes hajléktalan segítette a veszélyek elhárításában.

Jellemző, hogy a „bevont személyek” a számukra kijelölt, többnyire 1-6 hónap időtartamban megbízható munkát végeztek, a lemorzsolódás csekély volt. Ez köszönhető annak is, hogy az Alapítvány munkatársai folyamatos felügyeletet, segítséget biztosítottak számukra.

Egy lezárt TÁMOP-5.3.3-as programban lakhatási feltételek biztosításával sikerült elhelyezni hajléktalanokat külső munkaerő-piacon, változó munkakörökben. Az elhelyezkedés aránya csak 12%. Az utánkövetés hiányában nincsenek információk a 60 napon túli foglalkoztatásukról. Az alacsony arány oka az, hogy a programban nem lehetett munkabéreket fizetni, csak képzési támogatást, ezért nagy lemorzsolódással kellett számolni.

A polgármester álláspontja szerint a fő motiváló erő a tervezhető, biztos és rendszeres jövedelem, valamint a megbízható munkáltató.

A kötelező munka-alkalmassági vizsgálat minden foglalkoztatási típus esetében megtörténik, az Alapítvány esetében saját foglalkozás-egészségügyi orvosuk ad igazolást, a vizsgálatot az Alapítvány fizeti. Ha az önkormányzat közfoglalkoztatás keretében biztosítja a hajléktalan személyek foglalkoztatását, abban az esetben az önkormányzat küldi el foglalkozás-egészségügyi vizsgálatra, melynek költségeit a Baranya Megyei Munkaügyi Központ viseli. A foglalkoztatási idő változó: napi 4-6-8 óra.

A hajléktalan személyek a tapasztalatok szerint megjelennek a munkavégzésen, különösen, ha szociális segítő is dolgozik a „programban”. A képzési programokban lehet akár 80%-os is a lemorzsolódás, de a valós munkavégzéskor elenyésző, ha megbízható a munkáltató.

Az utógondozás, utánkövetés nem megoldott. Visszajelzés sok esetben indirekt módon csak az ellátórendszerből érkezik, ha a munkavállaló visszakerül az ellátásba. A polgármesternek nincs tudomása a munkaadók által e téren igénybe vehető kedvezményekről.

Szeged MJ Város polgármestere a kérdéseimre történő válaszadáshoz megkereste a Csongrád Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központját, a Szegedi Környezetgazdálkodási Nonprofit Kft-t, valamint a hajléktalan-ellátórendszer jelentősebb, foglalkoztatási kérdésekben is érintett civil szervezeteit: Talentum Alapítvány az Önkéntesség Támogatásáért, Munka Világa Közhasznú Egyesület, Szegedi Ifjúsági Információs és Tanácsadó Iroda Kulturális és Mentálhigiénés Egyesület, Szegedi Katolikus Egyetemi Lelkészség, Cigányok Esélyegyenlőségéért Egyesület, Ágota Alapítvány – Állami Gondoskodásban Élő és Veszélyeztetett Fiatalok Támogatásáért Alapítvány, Szeged-Csanádi Egyházmegyei Karitás, valamint a „KIÚT” Szenvedélybetegek Gyógyulásáért Közhasznú Alapítvány.

Az önkormányzat feladat-ellátási szerződés keretében tesz eleget kötelezettségének, a hajléktalan személyek éjjeli menedékhelyét és átmeneti szállását a Szegedi Kistérség Többcélú Társulása Egyesített Szociális Intézmény és a Magyar Máltai Szeretetszolgálat Gondviselés Háza Hajléktalanellátó Központ folyamatosan működteti.

A Máltai Szeretetszolgálatnál dolgozó utcai szociális munkások általános tapasztalata az, hogy klienseik általában a legalapvetőbb jogosultságait sem ismerik, így ezek feltárása és lehetőség szerinti érvényesítése kiemelt jelentőségű a munkájukban. Ennek során elsődleges, hogy bizalmi légkört alakítsanak ki a hajléktalan személyekkel, amennyiben az jelzi feléjük együttműködési szándékát. Esetükben kiemelt fontossággal kezelik a hivatalos ügyeik intézésében való közreműködést, valamint a segítségnyújtást az álláskereséshez, elhelyezkedéshez. Ezen segítő munka a rejtőzködő életmódjából kilépni még csekély mértékben sem akaró kliens esetében nem vezet eredményre, az egyéni esetkezelést nem lehet „rájuk erőltetni”, náluk a folyamatos figyelemmel kísérés, illetve az akut veszélyek elhárítása a feladat.

Klienseik száma 2011-ben 47 fő volt, akiknek nagy része általános iskolai végzettségű, néhányan rendelkeznek szakmával. Hajléktalanságuk leggyakoribb okai: válás, munkahely elvesztése, börtönből való szabadulás, eladósodás, gyermekvédelemből való kikerülés, lakásmaffia.

A hajléktalan személyek kötelező orvosi-alkalmassági vizsgálatának finanszírozásával és közfoglalkoztatásának szervezésével, tervezésével kapcsolatos feladatokat a Csongrád Megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központja látja el.

Szegeden a Környezetgazdálkodási Nonprofit Kft. vesz részt a hajléktalan személyek közfoglalkoztatásának biztosításában. Tájékoztatásuk szerint szervezetüknél 3 fő hajléktalan személy dolgozik parkgondozóként, akik közül 2 fő már korábban is dolgozott náluk közcélú vagy közhasznú foglalkoztatásban, munkájukkal maximálisan

elégedettek. 2012-ben 140 fő közfoglalkoztatott munkavállalóból 14 fő lakcím nélküli személyt foglalkoztattak, akik közül 3 fő munkaviszonyát szüntették meg rendkívüli felmondással, 2 személyét ittasság miatt.

A hajléktalan személyek munkába állását nehezítő körülményekként a polgármester az alábbiakat emelte ki:

- az infrastrukturális háttér hiánya, amely nehezíti az álláshirdetésekről való informálódást
- lakcímhiany, amely már a munkába állást megelőzően „megbélyegzi” őket, nem kapja meg leveleit, egyéb hivatalos papírjait,
- anyagi nehézségek, azaz a munkába való eljutás, a hivatalos iratok beszerzésének megoldatlansága, az első fizetésig tartó időszak átvészélése,
- kiégettség, motiváció hiánya,
- alkoholizmus, egyéb függőségek.

Fentiekben említett nehézségekre megoldást jelenthet:

- munkalehetőségeket tartalmazó ingyenes hirdetőújságok szórása,
- ingyenes internet elérési lehetőség a hajléktalan személyek által hozzáférhető helyeken,
- lakhatási lehetőségük megoldása érdekében ún. hajléktalan rehabilitációs lakások kialakítása, ahová bejelentkezhetnek, hivatalos irataikat átvehetik, tisztálkodhatnak stb.,
- munkabér-előleg, utazási bérlet biztosítása az első fizetésig,
- munkahelyteremtés,
- képzések, továbbképzések, átképzések.

Az önkormányzat által megkeresett civil szervezetek munkájuk során kapcsolatba kerülnek ugyan hajléktalan személyekkel (pl. teajáratot működtetnek), azonban foglalkoztatásukat célzó, segítő programmal nem rendelkeznek. Tapasztalataik szerint sajnos egyre több fiatal válik hajléktalanná a munkalehetőségek hiánya miatt. A több éve ebbe a célcsoportba tartozó személyek esetében a teljes motiválatlanság, a munkával járó kööttségektől való félelem megdöbbentő. Néhányan azonban, akik szívesen emlékeznek korábbi, munkában eltöltött éveikre, tisztességes fizetéssel és a régebbi szakmájukkal rokon munkával jól motiválhatóak lennének. Tekintettel arra, hogy életüket az utcán töltik, ehhez kapcsolódó munkalehetőséget, mint például a forgalomszámlálást el tudnák képzelni.

Szolnok MJ Város önkormányzata nem rendelkezik a hajléktalanok foglalkoztatását célzó programmal, a hajléktalanok komplex ellátásának része a reintegráció, melynek egyik alkotóeleme a foglalkoztatás segítése, a munkaerőpiacra történő visszavezetés és a munkahely megtartásának segítése.

A város Szociális Szolgáltatástervezési Konceptiója kiemelt feladatként határozza meg a hajléktalanok foglalkoztatásának elősegítését. A Konceptió szellemében a Szolnoki Kistérség Többcélú Társulása Humán Szolgáltató Központja (SZKTT HSZK) – mint a hajléktalanok szociális alapszolgáltatását és szakellátását biztosító intézmény – 2010-2012 júliusa között 4 pályázat keretében végezte a hátrányos helyzetű társadalmi rétegek munkaerő piaci képzését és foglalkoztatását. Ezen programokba 32 hajléktalan személyt vontak be, és 12 fő foglalkoztatása valósult meg a munkaerő piacon.

A foglalkoztatás első 8 hónapjában e hajléktalanokat az intézmény által működtetett kiléptető házban helyezték el, mely a lakhatás biztosításán túl mentális segítséget is nyújtott.

A település önkormányzata jelenleg nem működtet a hajléktalanok foglalkoztatását ösztönző támogatási rendszert, a városban a hátrányos helyzetű és tartós munkanélküliek foglalkoztatását (köztük a hajléktalanok foglalkoztatását is) ösztönző/segítő állami támogatások a munkaügyi szolgálatokon keresztül igényelhetőek. A polgármesternek olyan civil szervezet tevékenységéről sincs tudomása, amely a hajléktalanok foglalkoztatását segítő programot működtetne. Jelenleg ezen a területen a SZKTT HSZK hajléktalan segítő részlege végez magas szintű szakmai munkát.

A SZKTT HSZK 18 település számára biztosít ellátásokat, 1992-es megalakulása óta valósít meg foglalkoztatási programokat. Az intézmény 2000 novemberében indította el a „Hajléktalan emberek foglalkoztatását elősegítő komplex modellkísérleti program”-ot, mely a két nagyméretű társadalmi probléma (hajléktalanság és munkanélküliség) egyidejű megoldására törekedett. A program a hajléktalanságból kivezető rendszer két alap pillérét: a foglalkoztatást és a lakáshoz, illetve a biztos lakhatáshoz jutást egyszerre célozta meg. Az ügyfelek egyéni és csoportos segítése, az aktuális állapotuknak megfelelő szolgáltatások megszervezése mellett, egy Kiléptető Házat is kialakított, mely elsősorban a programban eredményesen résztvevő, munkahellyel, munkavégzésből származó jövedelemmel rendelkező, az átmeneti szállón vagy az éjjeli menedékhelyen lakó személyek számára kívánt továbblépési lehetőséget biztosítani, egyúttal – a folyamatos segítő kapcsolat keretében – a további rehabilitációs folyamatot erősíteni. A komplex program jelentősége abban nyilvánult meg, hogy egy megtervezett folyamaton keresztül sikerült eredményeket elérni a változtatásra motivált ügyfelekkel. Az állapotjavításnak nagy szerepe volt abban, hogy mérséklődtek az elhelyezkedési nehézségek, így a kliensek – addigi helyzetükhöz képest – nagyobb eséllyel indulhattak képzésekre, jelentkezhettek a munkaerő-piacon. Újra igazolódott, hogy egy területen történő beavatkozás, újabb változásokat generál (pl.: deviáns viselkedés csökkenése, növekvő igény szint, társas-családi kapcsolatok rendezése) s mindez a társadalmi visszailleszkedést szolgálja.

Egyéb pályázatok:

1. ROP-3.2.2: „A szolnoki Humán Szolgáltató Központ non-profit foglalkoztatási terveinek megvalósítása, munkaerő-piaci rehabilitáció, hosszú távú foglalkoztatás megteremtése a harmadik szektorban” (2005 – 2007), című projekt keretében az intézmény 32 tartós munkanélküli, illetve megváltozott munkaképességű személy képzését,

	Közcélú munka	3						1			4	
Foglalkoztatást helyettesítő támogatás	Önkéntes munkát végez	1									1	
	Rendszeres, nem bejelentett munkát végez	1					1			8	2	
		1		2	1	1					5	
Rendszeres szociális segély	Iskolába jár				1					1	1	
Rokkantsági ellátás		1		1							2	2
Nincs jövedelme					1			1	1	1	4	4
Összesen		11	1	2	3	2	2	1	2	1	25	

Az SZKTT HSZK az uniós pályázatokon kívül rendszeresen pályázik a Hajléktalanokért Közalapítványhoz a jogszabályokban szereplő szolgáltatásokat kiegészítő programokra.

A kapott tájékoztatás szerint 2012. január 1-jétől augusztus 31-ig, 318 fő kért valamilyen szintű segítséget az intézmény Nappali Centrumában működő nappali melegedőben. A 318 főből a 8 hónap alatt 40 fő rendelkezett/rendelkezik hosszabb-rövidebb ideig munkajövedelemmel. Közülük 21 fő közfoglalkoztatásban, 1 fő szociális foglalkoztatásban (az intézménynél) dolgozott, 18 fő a nyílt munkaerő-piacon helyezkedett el. Tapasztalataik azt mutatják, hogy akik munkaerő-kölcsönző irodákon keresztül helyezkednek el, azok szerződése rövidebb idejű, illetve sok esetben – a munkavállalón kívül álló okból – egyik napról a másikra megszűnhet.

A megjelent ügyfelek közül – elmondásuk alapján – 38 fő rendszeresen végez valamilyen alkalmi munkát (egyesek jövedelem kiegészítés, mások a napi létfenntartásuk érdekében). Az alkalmi munkavállalók aránya azzal magyarázható, hogy a hajléktalan emberek között sokan vannak olyanok, akik aktuális élethelyzetük, szociális körülményeik, egészségi állapotuk, munkaerő-piaci pozíciójuk vagy más ok miatt nem is alkalmasak arra, hogy rendszeres munkát végezzenek.

A rendszeres munkavégzést gátló tényezők közé tartozik a lakhatási helyzet megoldatlansága, bizonytalansága, pihenés esetlegessége; a sokszor hosszú évek óta tartó munkaerő-piaci távollét, illetve a hajléktalan életmóddal együtt járó bizonytalanság, melynek következtében sokan nem képesek strukturálni idejüket, megfelelni a munkavállalással kapcsolatos követelményeknek.

A hajléktalanok által reálisan betölthető, képzettségüknek, ismereteiknek megfelelő munkakörök jelentős része az alkalmi munkák piacán van. *Az alkalmi munkavégzéssel járó elvárások könnyebben teljesíthetők a hajléktalan emberek számára: az ilyen típusú foglalkoztatás időbeli keretei és egyéb feltételei jobban illeszkednek a hajléktalan emberek életmódjához. Törekedni kell az alkalmi munkák piacán tevékenykedőket a rendszeres munka piacára átsegíteni, ez azonban csak egy hosszabb idejű reszocializáció eredménye lehet.* Az alkalmi munkát végzők körében sokan vannak olyanok, akik megfelelő támogatással, segítséggel alkalmassá tehetők a rendszeres munkavégzésre, és átsegíthetők a rendszeres munkák piacára. Esetükben fontos feladat, a rendszeres munkavállalás útjában álló akadályok feltérképezése, kezelése, elhárítása.

Vannak azonban olyan hajléktalan álláskereső, munkavállalók is, akik nagy valószínűséggel soha nem lesznek képesek arra, hogy rendszeres munkát végezzenek. Számukra az alkalmi munkák piaca biztosítja a munkaerő-piaci részvételt, az aktivitást. Az alkalmi munkák piaca rajtuk kívül fontos terepe lehet azoknak is, akik valamilyen egyéb jövedelemből – segélyből, tb-ellátásból, kéregetésből, gyűjtögetésből élnek.

Az összes megjelent ügyfél közül 72 fő (a megjelentek 22,6%-a) próbálja meg munkából/munkajövedelemből fenntartani önmagát, 73 fő semmilyen jövedelemmel, ellátással nem rendelkezett ebben az évben, így az ő alapvető szükségleteik kielégítése (étkezés, szállás, tisztálkodás, stb.) szinte teljes mértékben a szolgálatra hárul. Ennek ismeretében a szociális munkások nagy hangsúlyt fektetnek az ügyfelek kapcsolatrendszerének feltérképezésére, hiszen ezeknek a kapcsolatoknak az újraépítése jelentősen befolyásolhatja a klienseink életminőségét, lakhatáshoz, munkához jutását.

A hajléktalanok talán legtovább a munka értékét becsülik. Ha már rendszeres munkára nem képesek, akkor az alkalmi munkát keresik, ám másra nincs is esélyük. Ahhoz, hogy egy munkahelyre rendszeresen be tudjanak járni, kell egy biztos háttér, ahonnan be lehet menni dolgozni és ahová haza lehet térni, erre pedig hosszú távon a hajléktalan szállások nem alkalmasak. A szolgálat 2012. március 1-jén indított „Vissza az utcáról” programjának célja az utcán élő hajléktalan emberek számának csökkentése volt. Pozitív hozadéka volt, hogy a 15 bevont ügyfél közül szeptember hónaptól már célként fogalmazható meg 4 főnél a munkahely megtartás, 2 fő esetében a munkába állás, illetve 2 fő esetében a 30 nap önkéntes munka.

A szociális munkások szerint a jövőben a különböző jövedelmekhez jutás lehetőségei erősen lecsökkennek, sőt több kliens mindennapi megélhetése is veszélybe kerülhet, hiszen 2011 szeptemberétől a foglalkoztatást

helyettesítő támogatásra való jogosultságot évente felül kell vizsgálni és sok ügyfél mentális állapotából, illetve életmódjából adódóan nehezen teljesíti a megtartáshoz való feltételeket.

A szolgálat több kliense nem vette komolyan a törvénymódosításokat, ennek következtében az önkormányzat megszüntette havi járandóságukat. *A jövedelmek csökkenésével, valamint a nyugdíjszerű ellátások szigorított felülvizsgálatával és ennek következtében gyakori megszűnésével, a szociális munkások szerint fennáll a veszélye az ügyfelek további marginalizálódásának, kiszolgáltatott helyzetükből adódóan áldozattá válásuknak. A megjelent ügyfelek közül 15 fő veszítette el ebben az időszakban a jövedelmét, akik közül 11 fő azért, mert nem teljesítette a kötelező együttműködés egyik elemét (minimum 30 nap munka, akár önkéntesen).⁴*

Napjainkban egyre nagyobb hangsúlyt kell fektetni a lelki egészség védelmére, a probléma kialakulásának megelőzésére, illetve a már meglévő probléma, konfliktus minél hatékonyabb kezelésére. Fontos olyan technikák, módszerek alkalmazása, melyek az ügyfelek meglévő képességeit, készségeit hívják elő, mert ezekre lehet az új ismereteket, tudásokat „építeni”. Jelentős javulásra azonban csak abban az esetben lehet számítani, ha az ügyfél mentálisan motivált, támogatott.

Az intézménynél nagy hangsúlyt fektetnek a csoport-foglalkozásokra, mentálhigiénés tevékenységekre (csoportos megbeszélések, önismereti kérdőívek, konfliktuskezelés, kommunikációs tréningek). Az elmúlt évek során fokozatosan növekedett a foglalkozásokra jelentkezők száma, napjainkban már igénylik az ügyfelek az ilyen jellegű összejöveteleket. A megjelent kliensek igényeire építve, évente megszervezik a „Munkanélküliek reszocializációs intenzív tréningjét”, melynek célja a hajléktalan ügyfelek visszaintegrálása a munka világába.

A Hajléktalan-segítő Szolgálat nagyon jó kapcsolatot alakított ki a Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Önkéntes Centrummal, melynek köszönhetően az oda irányított, vagy kísért ügyfelek munkába állítására különösen odafigyelnek. Több esetben kérték ki a szolgálat szociális munkásainak véleményét azzal kapcsolatban, hogy egy-egy munkára mennyire alkalmasak ügyfeleik, illetve ki dolgozhatnak együtt egy munkahelyen.

1.3. A Munkaügyi Központok válasza

Már a budapesti helyzetet feltáró eljárásom során is nyilvánvalóvá vált a munkaügyi központok közvetítői szerepének jelentősége, ezért az egész országra kiterjedő vizsgálatban, az alábbi kérdések megválaszolását kérve, az illetékes helyi, területi munkaügyi központokat is megkerestem.

1. Van-e a településen, a megyében, illetve a régióban olyan kijelölt munkaügyi kirendeltség, amelyet kifejezetten a hajléktalan emberek munkavállalásával kapcsolatos ügyintézés segítése céljából hoztak létre, illetve ilyen feladatot lát el?
2. A munkaügyi központ számára – az álláskeresőként történő regisztráció, vagy az együttműködés során - kiderül-e, hogy az álláskereső hajléktalan, illetve tudomására jut-e a munkaügyi központnak, ha az álláskereső az együttműködés során időközben hajléktalanná válik? Amennyiben igen, milyen módon?
3. Vannak-e olyan – már hajléktalanná vált – személyek, akik regisztrálják magukat, mint álláskereső?
4. A központhoz forduló álláskereső mekkora hányada hajléktalan személy?
5. Az álláskereső hajléktalanok mekkora hányada tud sikeresen elhelyezkedni a munkaerőpiacon?
6. Milyen akadályok nehezítik a munkaerőpiacon történő elhelyezkedésüket? Vannak-e eszközeik (pl: képzési, munkaerő-piaci re-integrációt elősegítő programjaik) ezen akadályok elhárítására?
7. Vannak-e speciális, kifejezetten a hajléktalanok foglalkoztatását célzó helyi programjaik?
8. Amennyiben igen,
 - ezek milyen keretek között, milyen forrásból működnek?
 - a hajléktalan emberek honnan szerezhetnek ezekről tudomást?
 - milyen arányban vesznek részt/morzsolódnak le a munkavégzés során?
 - milyen időtartamban, jellemzően milyen munkára alkalmazzák őket?
 - előzőleg részt kell-e venniük kötelező munka-alkalmassági egészségügyi vizsgálaton, és ha igen, ennek költségeit ki viseli?
 - milyen módon és mértékben része ezeknek a programoknak az érintett hajléktalan személyek utógondozása, utánkövetése?
 - rendelkezésükre állnak-e adatok a programok eredményességéről?
9. Léteznek-e a hajléktalan személyek foglalkoztatását ösztönző lehetőségek, illetve a munkaadók által e téren igénybe vehető kedvezmények?
10. Készült-e az elmúlt években a hajléktalan emberek munkavállalásával, álláskeresőként történő nyilvántartásával illetve elhelyezkedésükkel kapcsolatos statisztika? (Amennyiben igen, úgy kérem, szíveskedjen válaszához ennek írásbeli dokumentumok is mellékelni.)
11. A rendelkezésére álló adatok alapján a regisztrált hajléktalan emberek mekkora hányada rendelkezik valamilyen ellátással (pl. még jogosult a munkaügyi központtól valamilyen ellátásra, (bejelentett) alkalmi munkákból él, nyugdíja van, stb.)?
12. Tudnak-e olyan, civil szervezetek által indított kezdeményezésekről, amelyeket a város is támogat?
13. A helyi viszonyok tükrében, személyes tapasztalataik alapján milyen javaslata van a hajléktalanok foglalkoztatási helyzetének javítása érdekében?

Az egyes kérdésekre adott válaszokat sorrendben az alábbiak szerint összegeztem.

1. Kifejezetten a hajléktalan emberek *munkavállalásával kapcsolatos ügyintézés elősegítésére, vagy ilyen feladatok ellátására kijelölt megyei, vagy regionális munkaügyi kirendeltség* – a megkérdezett megyei munkaügyi központok tudomása szerint – nincsen, egy kivétellel. A *Jász-Nagykun-Szolnok* megyei Kormányhivatal Munkaügyi Központjának nyolc kirendeltsége közül a *szolnoki kirendeltség, a Humán Szolgáltató Központtal együttműködésben* háromhavonta kihelyezett helyszíni ügyfelfogadást tart. Az ügyfelfogadás keretében az álláskeresőként regisztrált hajléktalan személyeknek lehetősége van a munkaügyi központ munkatársaival való találkozásra, a jogszabályok által előírt kötelező együttműködés teljesítésére, továbbá a munkatársak közvetlenül tájékoztathatják az érintetteket az aktuális munkalehetőségekről, képzésekről, ezekhez kapcsolódó egyéb szolgáltatásokról.

A kihelyezett ügyfelfogadás helyszíne a város egyik, a hajléktalanok által jól ismert, könnyen megközelíthető helye, a Nappali Melegedő, ahol a Humán Szolgáltató Központ (HSZK) munkatársaival közösen végzik az ügyfelfogadást. A HSZK munkatársai mentori kapcsolatban állnak a hajléktalan emberekkel, így – természetesen az ügyfél előzetes hozzájárulásával – olyan háttér-információkkal segíthetik az ügyintéztést, amely sikeresebbé, hatékonyabbá teheti az ügyfelekkel való együttműködést.

A háromhavonta megajánlott időpontra kívül természetesen bármilyen gyakorisággal felkereshetik a kirendeltséget az ügyfelek, de a tapasztalat azt mutatja, hogy saját környezetükben, ismerős emberek között nagyobb hajlandóságot mutatnak az együttműködésre.

Emellett háromoldalú együttműködési megállapodás született az Újváros Fejlesztési Iroda, a szolnoki munkaügyi kirendeltség és a Humán Szolgáltató Központ között arról, hogy komplex módon kíséreljék meg a városrészt több szempontból hátrányos helyzetben lévő lakosainak megsegítését, akik között szórványosan szintén élnek hajléktalanok. A megállapodás alapján havi rendszerességgel a térségben lakó ügyfelek lakhelyükhöz, problémáikhoz közeli helyszínen tudnak találkozni a munkaügyi központ és a HSZK munkatársaival és közvetlenül választ kaphatnak a munkavállalással kapcsolatos kérdéseikre.

2. Az álláskeresőként történő regisztráció, és az azt követő együttműködés során egyértelműen kiderül, hogy *az álláskereső hajléktalan, illetve hogy álláskeresés közben hajléktalanná vált.*

A hajléktalanság ténye általában az első adatfelvétel során derül ki, mivel a nyilvántartásba-vétel során a személyazonosság igazolásához elkéri a lakcímkártyát is. A „lakcím nélküli” megjegyzést átvezetik a munkaügyi központ nyilvántartásába.

Előfordul az is, hogy levelezési címként a hajléktalan szálló címét adják meg, és ebből derül ki az ügyintéző számára a hajléktalanság.

Az a körülmény, hogy az álláskeresőként regisztrált és lakcímmel rendelkező ügyfél az álláskeresőként való nyilvántartás időtartama alatt válik hajléktalanná, többféleképpen is a munkaügyi központ tudomására juthat.

Elsősorban a személyi adatokban történt változás 15 napon belüli bejelentésének kötelezettsége alapján, de előfordul, hogy valamely hatósági irat kézbesítése az ügyfél címére eredménytelen, majd ezt követően a lakcímnilyvántartó hatóság megkeresése alapján kerül megállapításra a lakcím nélkülség ténye. Az sem egyedülálló eset, hogy más szervektől, például a családsegítő szolgáltatótól értesülnek arról, hogy az ügyfél hajléktalanná vált.

3. Nagy számban előfordul az is, hogy a *már hajléktalanná vált személyek regisztrálják magukat álláskeresőként.*

Általánosságban az is elmondható, hogy természetesen elsősorban az álláshoz jutás reményében, de azért is regisztráltatják magukat álláskeresőként, mivel az önkormányzatoktól igényelhető foglalkoztatást helyettesítő támogatás és más szociális segélyekben való részesülés feltétele a regisztrált álláskeresés ténye.

4. *Az álláskeresőknek megyénként változó hányada hajléktalan személy.* A kapott válaszok különbözőek aszerint, hogy százalékosan, vagy szám szerint határozták meg a regisztrált hajléktalan álláskeresők számát, mely adatokat, és a további kérdésekre kapott számszerű adatokat az alábbi táblázatban foglaltam össze.

Megye neve	Százalékos arány (az összes álláskeresőhöz képest)	Fő	Elhelyezkedett (% arány az összes regisztrált hajléktalan álláskeresőhöz képest)	Ellátásban részesülők (% arány az összes regisztrált hajléktalan álláskeresőhöz képest)		
				MK ⁵	ÖNK ⁶	Nyugdíj, rokkant, rehab.e.
Baranya	1-2 %	Nincs adat	10-20%	Nincs adat	Nincs adat	Nincs adat
Bács-Kiskun	1 % alatti	Nincs adat	30-40% (közfogl)	≈1 %	50 %	Nincs adat
Borsod-Abaúj-Z.	0,5-0,7 %	350-400	10-20%	Nem jellemző	Nincs adat	Nincs adat
Csongrád	0,2-0,3 %	500 alatt	Nincs adat	0 %	≈ 5 %	Nincs adat
Győr-Moson-S.	≈ 5 %	Nincs adat	≈ 5 %	Nincs adat	Nincs adat	Nincs adat
Hajdú-Bihar	0,158 %	71 (60 Debrecen)	Nincs adat	0 %	53 %	Nincs adat
Jász-Nagykun-Sz.	0,1 %	Nincs adat	Nincs adat	≈1 %	jellemzően	néhányan

Somogy	≈ 3 %	Nincs adat	10-30 %	0 %	20-50 %	20 % alatt
Szabolcs-Szatmár-B.	Nincs adat	Nincs adat	Nincs adat	≈1 %	Jellemzően	néhányan
Veszprém	0,44 %	73	48 % ! (35 fő)	0 %	50 %	Nincs adat

Általánosnak tekinthető az a megállapítás is, hogy mint urbanizációs jelenség a megyeszékhelyeken, illetve nagyobb városokban jelennek meg inkább a hajléktalanok álláskeresőként is. A kisebb városokban, községekben vagy apró falvakban az emberek között még mindig nagyobb az összetartás, és gyakran példamutató az a közösségi összefogás, amelyet egy-egy kilátástalan helyzetbe került embertársuk, közösségük egy-egy tagjának megsegítése során véghezvisznek.

Győr-Moson-Sopron megye becslött adatai a többi megyéhez képest magasnak tűnnek, de a munkaügyi központ kifejtette, hogy az álláskeresőként regisztrált hajléktalanok aránya azért is emelkedett a korábbiakhoz képest, mivel a hajléktalan szállón megjelenők közfoglalkoztatásba történő bevonása olyan hajléktalan személyek regisztrációját is eredményezte, akik korábban nem kerültek a központ látókörébe.

A *Hajdú-Bihar* megyei központ munkatársai kifejtették, hogy nyilvántartanak olyan álláskeresőket is, akik korábban Budapesten voltak hajléktalan álláskeresőként regisztrálva, majd Hajdú-Bihar megyébe költöztek és ott sikeresen elhelyezkedtek és lakhatáshoz jutottak.

5. A *munkaerőpiacon sikeresen elhelyezkedett álláskereső hajléktalanok hányada* igen változó. Az elsődleges munkaerőpiacon általában igen csekély hányaduk tud elhelyezkedni. Jellemzően a közfoglalkoztatás keretében jutnak munkához, vagy idényjellegű munkákra szerződnek el, melyekről nincs pontos kimutatás.

6. A *hajléktalan személyek munkaerőpiacon történő elhelyezkedésének akadályaként* a már a fővárosi helyzet vizsgálatakor is feltárt probléma komplex jellegét hangsúlyozták a munkaügyi központok munkatársai. Többen megállapították, hogy munkavállalási szempontból elsődlegesen nem a fedél nélkülség ténye jelenti a legnagyobb problémát, hanem a foglalkoztatás szempontjából hátrányos helyzet, mint például szakképzettségbeli hiányosságok, szakmai gyakorlat hiánya, vagy pusztán az életkoruk és nem utolsósorban a hajléktalan életmódból adódó egészségügyi problémák, szenvedélybetegségek.

Többen rámutattak a motiváció hiányára, amely alapvetően nehezíti meg a munkaügyi központok munkatársainak és a velük együttműködő civil szervezeteknek is a munkáját, hiszen gyakran még a támogató programokba is nehéz bevonni az érintetteket.

Amennyiben mégis megküzdöttek a kliensek az eddigiekben felsorolt nehézségekkel, hozzájutottak az állásinformációhoz is, semmiképpen nem elhanyagolható a munkáltatói oldalon megjelenő előítélet sem. Végül jelentős akadály az első fizetésig áthidalandó időszak, amikor bevétellel még, segéllyel és egyéb támogatói lehetőségekkel már nem rendelkezik a sikeresen elhelyezkedett hajléktalan.

A fent részletezett problémakör megoldását szolgáló, kifejezetten a hajléktalanok munkaerőpiacon történő elhelyezkedését segítő eszközök, programjaik a munkaügyi központoknak *nincsenek*. Készségfejlesztési- vagy reintegrációs programokat elsősorban a civil szervezetek és a szociális ágazat szervei indítanak.

Általánosságban elmondható az, hogy az álláskeresőben mindenki számára elérhető és rendelkezésre álló lehetőségeket a hajléktalan személyeknek is biztosítják, így a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény által biztosított munkaerő-piaci eszközrendszer ugyanúgy működik a hajléktalanok esetében, mint más hátrányos helyzetben lévő rétegek esetében.

Így például *Győr-Moson-Sopron megyében* igyekeznek a hajléktalanokat is bevonni a munkaügyi központok által támogatott képzésekbe, egyéni vagy csoportos pszichológiai, motivációs tréningekbe. A civil szervezetekkel való, évtizedesnek mondható szoros együttműködés során kezdetben mentori rendszert működtettek, amellyel megpróbálták a munkaügyi központok felé megjelenő, kiemelkedően nehéz helyzetben lévő vagy halmozottan hátrányos helyzetű ügyfeleik számára olyan többlet segítséget nyújtani, amely egyébként meghaladta a hivatal kompetenciáját.

Jelenleg Foglalkozási Információs Pontokat működtetnek a civil szervezeteknél. Az ügyfélnek lehetősége van arra, hogy amennyiben nem tud elérhetőséget megjelölni egy álláspályázatnál, a foglalkozási információs pont közvetítői szerepet töltsön be az üzenet továbbításában, ugyanakkor telefonos és e-mailes kapcsolatként és állásinformáció forrásként is közreműködik. Az együttműködésnek további pozitív hozadéka, hogy ugyanazon a helyen tudnak a civil szervezet által nyújtott segítséghez is hozzájutni. (pl. ételkészítés, ruha).

7. A munkaügyi központoknak – néhány kivétellel – jelenleg *nincsenek speciális, kifejezetten a hajléktalanok foglalkoztatását célzó helyi programjaik*. Általánosságban a közfoglalkoztatásban való foglalkoztatás lehetőségét tartják megoldásnak, illetve a civil szervezetek és önkormányzati intézmények összefogásában indított programokat. Többen lehetőségként említették az egyéb hátrányos helyzetű munkavállalók számára indított, uniós források bevonásával megvalósuló foglalkoztatási programokat, mint a TÁMOP-1.1.1.; 1.1.2.; 2.1.6.; 5.3.3.; illetve a START programokat.

Munkaadók számára külön kedvezményt a munkaügyi központ nem biztosít, a munkaadók foglalkoztatási szándéka irányukba nem megfelelő.

8. Néhányan beszámoltak a korábbi években a munkaügyi központok által indított, *közvetlenül a célcsoportot támogató munkaerő-piaci programokról*, amelyek többnyire civil szervezetek közreműködésével valósultak meg.

Ilyen volt például *Baranya* megyében a 90'-es években a Tamasz Alapítvánnyal és az UWYTA Kft-vel közösen létrehozott program, vagy *Győr-Moson-Sopron* megyében 2011-ben (2011.04.01.-2011.12.31.) a munkaügyi központ által, a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó támogatások keretében kiírt pályázat. A projekt „Értéktérítő közfoglalkoztatás” címen valósult meg a Hajléktalanokat Segítő Szolgálat közreműködésével, a Munkaerő-piaci Alap „Közfoglalkoztatás kiadásai” előirányzat központi keret terhére. A programról az érintettek értesülhettek mind a központ, mind a szolgálat munkatársaitól. A támogatás 14 főre szólt, de végül 17 fő vett részt benne, az időközbeni lemorzsolódások következtében. Az ellátandó feladatok egyszerű mezőgazdasági, lakatos, kőműves és bádogos munkák voltak. A bevont hajléktalan munkavállalók munka-alkalmassági vizsgálatának költségeit a munkaügyi központ viselte. A programban foglalkoztatottak ezt követő, elsődleges munkaerő-piacra jutásáról nem rendelkeznek információval. A program sikerét a támogatható létszám feltöltése, és a viszonylag alacsony lemorzsolódás jelezte.

Hajdú-Bihar megyében 2001-ben és 2004-ben indítottak közösen programot a ReFoMix Nonprofit Közhasznú Kft-vel, amely során a hajléktalan személyek képzéséhez nyújtott támogatást a munkaügyi központ.

Jász-Nagykun-Szolnok megye munkaügyi központja egy 2012 februárjában zárult 2 éves programról számolt be, amelyben a Szolnoki kirendeltség a Humán Szolgáltató központtal együttműködésben az ugyancsak TÁMOP finanszírozású, „Pillér” program megvalósításában vett részt. A munkaügyi központ szerepe a tájékoztatás, illetve a programba bekerülés esetén a rendelkezésre álló plusz szolgáltatások nyújtása volt.

A programban 25 hajléktalan munkavállaló komplex képzési, foglalkoztatási, illetve lakhatás-támogatása valósult meg, 19 fő szerzett fűszernövény termesztő, varrómunkás, kerti munkás vagy csatornatisztító OKJ-s bizonyítványt, 11 fő sikeresen el is helyezkedett, és minden résztvevő anyagi támogatást is kapott lakhatásának biztosításához.

9. Az eddigiekben ismertetett és az egyes munkaügyi központok által igénybe vett illetve a munkáltatóknak javasolt programokon kívül, a *hajléktalan személyek foglalkoztatását ösztönző további lehetőségekről, illetve a munkaadók által e téren igénybe vehető kedvezményekről* a központok nem tudtak tájékoztatást adni. Általánosságban a munkaügyi központok azt jelezték, hogy a pályázati lehetőségekkel élő munkáltatók ismerik a programot nyújtotta kedvezményeket.

10.-11. *A hajléktalan emberek munkavállalásával, álláskeresőként történő nyilvántartásával illetve elhelyezkedésükkel kapcsolatos statisztika* sajnos egyik megye munkaügyi központjában sem készült, ezért arra vonatkozóan sincsen pontos adat, hogy *a regisztrált hajléktalan emberek mekkora hányada rendelkezik valamilyen ellátással.*

Jellemzően többségük szociális ellátásban, így foglalkoztatást helyettesítő támogatásban, rokkantsági vagy rehabilitációs ellátásban részesül. A munkaügyi központok tapasztalata alapján a hajléktalanok vállalják a jogszabályokban előírt 360 napos együttműködést, annak érdekében, hogy ezt követően az önkormányzatok által nyújtott szociális ellátásban részesülhessenek. Ritkán válnak álláskeresési ellátásra jogosulttá. A nyári időszakban néhányan, többnyire nem bejelentett alkalmi munkákból szereznek jövedelmet. Ritkán rendelkeznek öregségi nyugdíjjal. (lásd még a táblázatban)

12. *A civil szervezetek által indított kezdeményezések* tekintetében nagyon jól tájékozottak a munkaügyi központok.

Baranya megyében, több településen is működnek civil szervezetek, így Pécssett a hajléktalanokat segítő Tamasz alapítványnak delegálta az önkormányzat a hajléktalanokkal kapcsolatos feladatokat, míg Komlón a Komlóért Egyesület közösségek programokkal próbálja segíteni, szervezni az érintetteket.

Bács-Kiskun megyében is jelentős a civil szféra részvétele a hajléktalanok mindennapi problémáiknak kezelésében, illetve a Máltai Szeretetszolgálat és a Vörös Kereszt több helyen hajléktalan szállókat tart fenn. Tevékenységüket pályázatokból illetve saját forrásból finanszírozzák, a munkaügyi központnak nincs tudomása arról, hogy a települési önkormányzatok támogatnák a civil szervezetek tevékenységét.

Borsod-Abaúj-Zemplén és *Csongrád* megyében is jó kapcsolat van a civil szféra és a munkaügyi központok között, a civilek pályázati és önkormányzati forrásokból segítenek, a napi táplálkozásra, tisztálkodásra, szállásra és mentális segítségre fordítva azt.

Győr-Moson-Sopron megyében a Hajléktalanokat Segítő Szolgálat 2012-ben is több pályázatot beadott a TÁMOP program keretében, de ezek eredményéről a munkaügyi központ nem rendelkezik információval. Korábbi, a jó együttműködésre alapozott programjaikat is pályázati forrásból fedezték.

Hajdú-Bihar megyében, Debrecenben a jelenleg is élő „Vissza az utcáról” projektben a ReFoMix Kft. nyújt segítséget a hajléktalanoknak. A TÁMOP-5.3.3. képzési program keretében szociális munkásokkal együttműködve próbálják az érintetteket albérléthez majd munkához juttatni úgy, hogy a programban résztvevők a munkaügyi központ regisztrált hajléktalan álláskereső állományából kerültek ki.

Jász-Nagykun-Szolnok megyében, Szolnokon a Hajléktalanokért közalapítvány támogatásával és a Humán Szolgáltató Központ közreműködésével folyik a „Vissza az utcáról” projekt, amelyben 15 hajléktalan személy lakhatásának megoldását tűzték ki célul. A programban a munkaügyi központ nem vesz részt. Jászberényben egyházi intézményi keretek között folyik az érintettek segítése.

A *Somogy megyei* munkaügyi központ nem tud olyan civil kezdeményezésről, amelyet bármelyik települési önkormányzat támogatna.

Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében, Nyíregyházán a Periféria egyesület a debreceni ReFoMix Kft.-vel együttműködésben több mint 55 millió forintos támogatást nyert a TÁMOP-5.3.3. projekt keretében. A 2010. május 1-től 2012. április 29-ig tartó, „Főbejárat” elnevezésű projekt célja a hajléktalanok foglalkoztatásba való bevonásával lakhatási és szociális helyzetük együttes javítását célozta. A program két éve alatt 20 fő szerzett szakmát, 7 fő tudott elhelyezkedni az elsődleges munkaerő piacon, 17 fő pedig jelenleg is albérletben lakik.

A megye több településén a helyi önkormányzatok is támogatják a civil kezdeményezéseket, így Fehérgyarmaton a Városi Szociális Központ felügyelete és irányítása alá tartozik a Hajléktalanok Háza, a záhonyi és kisvárdai térségben a Kisvárdai Kistérségi Szociális Szolgálat karolta fel a hajléktalanok gondozását, Nyírbátorban pedig hajléktalan szállót működtetnek.

Veszprém megyében, Veszprémben a hajléktalan ellátással kapcsolatos feladatokat teljes egészében a Máltai Szeretetszolgálat látja el a város támogatásával. A Szolgálat alaptevékenysége mellett működteti a Befogadás Házáét és az utcai szociális szolgálatot, valamint a Hajléktalanok Közalapítvány támogatásával 1 főt foglalkoztatnak 4 órában, míg 10 főnek heti 1 alkalommal 5 órában biztosítanak munka lehetőséget. A TÁMOP program keretében 15 fő részére indítanak takarítógép kezelői tanfolyamot.

A Szeretetszolgálat munkatársai figyelemmel kísérik mind a képzés során a lemorzsolódás arányát (25-30%), mind a program végét követően a résztvevők sorsának alakulását, és szükség esetén igyekeznek további segítséget nyújtani a további nehézségek leküzdéséhez. A közeljövőben tervezik a Veszprém, Házgyári út 1. szám alatt veszélyeztetett közösségben élők képzési programjának elindítását. Ebben az épületben a Szeretetszolgálat rehabilitációs célú átmeneti szállást is működtet.

A Tapolcai Hajléktalanokért Alapítvány az átmeneti szállóval karöltve folyamatosan nyújtja be pályázatait a Hajléktalanokért Közalapítványhoz. A város polgármestere is nyújtott be pályázatot a szálló korszerűsítésére.

13. *A helyi viszonyok tükrében, személyes tapasztalataik alapján a hajléktalanok foglalkoztatási helyzetének javítása érdekében* az érintett problémakörökkel foglalkozó állami intézményi hálózat (szociális, egészségügyi, munkaügyi) és a civil szféra összefogására, közös együtt gondolkodásra, tevékenységük összehangolására, a már megvalósult, működő rendszereknek megismertetésére, integrálására vonatkozóan érkeztek egybehangzó javaslatok. Fontosnak tartották egy olyan módszertani protokoll kidolgozását – az amúgy komplex problémákat magába foglaló helyzetre, – melynek személyre szabott alkalmazásával javulhat a hajléktalanok munkaerő-piaci helyzete. Egy ilyen rendszerben kiemelkedően fontos szerep jutna egy állandó mentori hálózatnak, amely folyamatos kapcsolatot tartana fenn a munkáltatóval és a munkavállalóval, és mediátorként közvetítene az esetlegesen felmerülő problémák megoldásában, így nyújtana segítséget a munkaerő piacon való állandó jelenlétéhez.

A közfoglalkoztatáshoz – mint jelenleg az egyetlen megoldáshoz – kapcsolódóan, a speciálisan a hajléktalanok reintegrációjára berendezkedett intézményekben való közmunka, illetve szállás lehetőséggel kombinált védett munkahelyek létrehozásának a lehetősége is felmerült javaslatként. Az önkormányzati tulajdonban álló, leromlott állapotú, üres ingatlanok ilyen programokba való bevonásával egyszerre lehetne a felújításban való részvételért lakhatást biztosítani az érintetteknek. Ennek kerete lehetne, ha az önkormányzatok számára kiemelten célzott támogatást biztosítanának a hajléktalan személyek közfoglalkoztatására.

A foglalkoztatás formája tekintetében többen kiemelték a fokozatosság elvét, így a reintegráció kezdetén a rész-, megosztott- vagy rugalmas munkaidő jelentőségét. Célravezető lehetne a programszerű foglalkoztatás – álláskeresési szolgáltatásokra épülő képzések, majd betanító foglalkozások – amely megfelelően képzett szakembereket igényelne.

1.4. Civil szervezetek válaszai, személyes konzultációk tapasztalatai

Tekintettel a hajléktalan-ellátásban betöltött nélkülözhetetlen szerepükre, gyakorlati tapasztalataik hasznosíthatóságára, a hajléktalansággal összefüggésben végzett valamennyi ombudsmani vizsgálatnak elengedhetetlen eleme a szociális segítő szakma képviselőinek megkeresése, a civil szervezetektől való információkérés. Ennek megfelelően az e jelentést megalapozó átfogó vizsgálat során is több civil szervezethez fordultam tájékoztatásért írásban, és személyes konzultáció formájában egyaránt. Elsősorban az országos szervezettel és intézményhálózattal működő Magyar Máltai Szeretetszolgálat és a Magyar Vöröskereszt helyi csoportjait, illetve a vizsgálatot érintett városokban tevékenykedő (részben) hajléktalan-ellátással foglalkozó legjelentősebb vidéki civil szervezetek képviselőit (TÁMASZ Alapítvány, ReFoMix Kft., Kontakt Kft.) kerestem meg kérdéseimmel.

A Magyar Vöröskereszt győri, szegedi és kecskeméti szervezeti egységének vezetői megkeresésemre válaszolva azt írták, hogy az ő szervezeteik nem működtetnek olyan intézményt, vagy szolgáltatást, amely hajléktalan emberek foglalkoztatására irányulna, így a témával kapcsolatos gyakorlati tapasztalatok, szakmai kompetenciák hiányában az általam feltett kérdéseket érdemben megválaszolni nem áll módjukban.

A Magyar Máltai Szeretetszolgálat Kecskeméti Csoportjának tapasztalatai szerint hajléktalan gondozottjaik elsősorban alkalmi jellegű mezőgazdasági idénymunkákban tudnak részt venni, sajnos sok esetben „fekete munkában”. Rehabilitációs intézményükben tervezett munkakeresés zajlik, a munkára való fejlesztő felkészítés mellett, 21 fő részvételével. 2012. október elsején kezdték meg a TÁMOP-5.3.3. projekt keretében 25 hajléktalan személy lakhatását és foglalkoztatását célul tűző program megvalósítását. A projekt 28 hónapjában a gondosan kiválasztott emberek felkészítéseken vesznek részt, gyógynövény-termesztő és kertészeti alapismereteket fognak tanulni. Az elsődleges cél az, hogy a megtanult ismeretekkel a Szeretetszolgálat által bér munka jelleggel vállalt

gyógynövény-gyűjtésben és csemetefa-nevelésben szervezeten részt vehessenek majd, de új képesítésükkel kertészetekben és magángazdaságokban is tudnak majd munkát vállalni.

Az utánkövetéssel kapcsolatban a kecskeméti megjegyezték levelükben, hogy bár az uniós projekteken alapulva az utógondozás, ez a gyakorlatban nem mindig kivitelezhető, hiszen a családi kapcsolatok híján, egyedül bolyongó hajléktalan emberrel a direkt kapcsolattartás nehézkes. A hajléktalanok foglalkoztatásával összefüggő általános akadályként említik a kisvállalkozások megszűnését, az építőipar válságát, az általánosan is magas munkanélküliséget, a végzettségükhöz képest alacsonyabb szintű munkát is elvállaló fiatal diplomások tömeges jelenlétét a munkaerő-piacon. Speciális, helyi sajátosságokból adódó akadályként nevesítik, hogy térségükben nagyobb létszámot érintő munkalehetőség a magasabban kvalifikált munkaerő számára érhető el (pl. Mercedes beruházás), illetve, hogy csökkenő mértékű, és egyébként is csak alkalmi megoldást nyújtó mezőgazdasági munkákat „feketemunkában”, jóval kevesebb bérét is elvállalják jellemzően határon túli munkavállalók tömegei.

A Magyar Máltai Szeretetszolgálat szegedi Hajléktalan-ellátó Központjától, a Befogadás Háza vezetőjétől kapott tájékoztatás nagyrészt megegyezik a Kecskemétről kapott információkkal. Tapasztalataik szerint a számos veszélyt rejtő „feketemunkán” kívül a munkáltatók nem vagy nehezen alkalmazzák a „Szeged – Lakcím nélküli” típusú lakcím-kártyával rendelkező álláskeresőket. Jelentős problémaként említik klienseik alacsony iskolai végzettségét, valamint azt, hogy leromlott egészségi állapotuk nem csak a munkakeresésben, hanem a munkaügyi központok által támogatott továbbképzéseken való részvételükben is akadályozza őket.

Levelükben kitértek arra is, hogy hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás támogatására benyújtott pályázatukat sajnálatos módon elutasították, azzal az indokkal, hogy a takarítási feladatok nem tartoznak az alap ellátási feladatok közé. A szociális intézmények részéről tehát lett volna fogadókészség hátrányos helyzetű személyek alkalmazására, adminisztratív okok miatt azonban nem kerülhetett rá sor.

A debreceni ReFoMix Nonprofit Közhasznú Kft. ügyvezetője válaszlevelében többek között arról tájékoztatott, hogy a Periféria Egyesülettel konzorciumi partnerségben „Főbejárat” címen valósították meg a TÁMOP-5.3.3. projekt programját. Az április végén lezárult program megvalósításának 22 hónapja alatt több, mint 55 millió forint támogatást felhasználva 20 fő hajléktalan személy vett rész 8 hónapos OKJ-s képzéseken, illetve részesült munkaerő-piaci szolgáltatásokban és megélhetési, valamint lakhatási támogatásban. Megírta, hogy szociális munkásaik az ügyfelek munkaképességének felmérése után egyénre szabott foglalkoztatási tervet készítettek, és közreműködtek a résztvevők elsődleges vagy másodlagos munkaerő-piaci elhelyezkedésében.

Általános megállapításuk, hogy a munkajövedelemmel rendelkező hajléktalan emberek jellemzően közfoglalkoztatásban dolgoznak, vagy valamilyen be nem jelentett tevékenységet végeznek. Tájékoztattak továbbá arról is, hogy a Baptista Szeretetszolgálat, szintén a TÁMOP-5.3.3. keretében „Esély a változásra” címmel a hajléktalan emberek társadalmi és munkaerő-piaci integrációjának elősegítését célzó projektet valósít meg. Az Országos Transzifoglalkoztatási Egyesület által lebonyolított 700 órás képzési program célja a szenvedélybeteg hajléktalan személyek munkaerő-piaci reintegrációjának elősegítése, mentális állapot-javítás, függőség-kezelés és lakhatásuk támogatása. A projekt keretében 15 fő Debrecenben és környékén élő, alacsony iskolai végzettségű vagy nem piacképes szakképzettséggel rendelkező, szenvedélybetegségüket vállaló nő és férfi számára nyújtanak segítséget.

A tájékoztatás kitér egy másik, szintén az Országos Transzifoglalkoztatási Egyesület által, a TÁMOP-5.3.1.-C jelű program keretében, „Trambulin” néven lebonyolított projektre; melynek programja kifejezetten az előbbieken körülrít célcsoportba tartozó nőkre koncentrál. Célja, hogy a munkaerő-piacról több éve kikerült, vagy munkatapasztalattal nem rendelkező nők kompetencia-fejlesztéssel, tanácsadással, személyre szabott segítségnyújtás révén felkészüljenek a munkaerő-piacra történő visszatérésre. A kis híján 54 millió forintnyi támogatásból megvalósuló projektbe 45 nőt vontak be, akik csoportokra osztva, hat hónapos periódusokban végezték a különböző képzéseket, foglalkozásokat.

Kiemelték a projekteket megvalósító szervezetek közötti eredményes együttműködést, és az egyes projektek fázisai után folytatott, hivatalos ügyintézés, lakhatási-, életvezetési-, gyermeknevelési, szenvedélybetegséggel kapcsolatos problémák kezelésére egyaránt kiterjedő ügyfél-gondozást is. A hajléktalan emberek foglalkoztatását nehezítő tényezőket sorolva megemlítik a velük szembeni diszkriminációt, a megoldatlan lakhatási helyzetüket, a túlélésért való állandó küzdelem miatti munkavállalásra irányuló motivációjuk alacsony fokát.

Hozzá tették még rossz egészségügyi állapotukat (mentális és fizikai egyaránt), a feketemunka és a szenvedélybetegségek magas arányát, az aluliskolázottság, illetve a nem piacképes képesítések problémáját, a munkahellyel szemben támasztott irreális igényeiket, illetve a mezőgazdasági és az építőipari munkalehetőségek radikális csökkenését. A térségükben elérhető, munkaadók által igénybe vehető konkrétan hajléktalan személyek foglalkoztatását ösztönző lehetőségek nem ismertek számukra; ehhez (is) kapcsolódva a hajléktalanok foglalkoztatási helyzetének javítása érdekében a piacképesebb végzettségek megszerzése érdekében több átképzés szervezése és védett munkahelyek létrehozása mellett a munkáltatóknak hajléktalan személyek foglalkoztatása esetén adó- és járulékkedvezmény biztosítását javasolja a debreceni ReFoMix Kft. ügyvezetője.

A hajléktalan személyek foglalkoztatásával, ezen belül a közfoglalkoztatásban való megjelenésük arányával is kapcsolatos néhány számadatot is ismertetnek válaszlevelükben. Ezek szerint a debreceni Derék Szálló Hajléktalanok Átmeneti Szállásán több mint 70 munkaképes korú ember él. Az ellátottak közül 18 fő dolgozik bejelentett nyolc órás munkában, ebből 11 fő közcélú munkát végez helyi közfoglalkoztató vállalatoknál,

egyesületeknél, 1 fő a munkaügyi központ által támogatott képzésre jár, 2 fő rendszeres önkéntes munkát végez, vagyis összesen 6 fő jelenik meg az elsődleges munkaerő-piacon. Az átmeneti szálló lakói közül 4 fő vett részt a TÁMOP projekt programjában, közülük ketten a projektprogramot követő 3 hónapban is foglalkoztatásban maradtak.

Hozzá tették, hogy a közcélú foglalkoztatásban való részvétel az aktív korúak ellátásának feltétele, azonban ügyfeleiket számtalan esetben egészségi állapotuk miatt alkalmatlannak találják a munkavégzésre; ezeknek az embereknek az önkormányzat megszünteti az ellátását, így jövedelem nélkül maradnak.

A pályázatokon kívül a Derék Szállón, a kert ingyenes használatával lehetőség van zöldségtermesztésre, háziállatok nevelésére, az ehhez szükséges eszközháttér beszerzésében a szálló dolgozói segítik a lakókat. Ezzel a tevékenységgel a kliensekben kialakul a jó munkamorál, a kert és környezetük tisztán tartásában ebbéli képességeik is fejlődnek, és kézzel fogható eredményeit is látják munkájuknak.

Az előnyök közül kiemelték, hogy a foglalkoztatást nyújtó helyi programok legfőbb eredménye, hogy a klienseket kizökkenten abból a depresszív állapotból, amelybe munkájuk elvesztése, a tartós munkanélküli helyzetük okozott, és visszanyert önbecsülésük révén új lendületet kap(hat)nak a munkavállaláshoz. A valós eredmény azonban a térség lakosságának óriási általános munkanélkülisége miatt elmarad, a leépülő, fogyatkozó helyi ipari-, mezőgazdasági-, kereskedelmi gazdaságok minimális számából és lehetőségéből adódóan még az új lendülettel, sikerrel induló kliensek sem tudnak tovább lépni.

A pécsi TÁMASZ Alapítvány elnöke megkeresésünkre adott válaszában rögzítette, hogy Pécssett és környékén a munkaügyi szervezetek, és ilyen célú egyéb szolgáltatásokkal foglalkozók folyamatos együttműködésben törekednek arra, hogy a hajléktalan-ellátás intézményi formáinak működtetése mellett a hajléktalan emberek számára a munka világába való visszailleszkedéshez is segítséget nyújtsanak. A térség helyzetéről, tapasztalataikat tömören összegezve elmondható, hogy a hajléktalan emberek munkaerő-piacon való elhelyezkedésének esélye nagyon csekély, ami egyrészt a velük szemben tanúsított negatív társadalmi (munkáltatói) előítéletekből, másrészt az érintettek alulmotiváltságából, tudás-, tapasztalat-, képzettségbeli hiányosságaikból ered.

Hozzáteszi továbbá, hogy a sikertelenség okát kutatva mindezekért az indokolatlanul *túlintézményesült, a nagyvárosokban tömeg-ellátással degradálódott hajléktalan-ellátói intézményi struktúra is felelőssé tehető*. De az *átgondolatlan, „kőbe vésett” törvényi, jogszabályi környezetben* is található okként megnevezhető tényezők. Ilyen példaként említi az Éjjeli Menedékhelyek és Nappali Melegedők szakmai létszámelőírásait. A hajléktalan emberek által leginkább alváásra, pihenésre használt éjjeli menedékhelyeken a vonatkozó jogszabályi előírás szerint 100 fő ellátottra vetített szakmai személyzet létszámát 6 fő szociális segítőben és 8 fő szociális munkásban jelöli meg. Ezzel szemben a sokkal aktívabb közösségi élet színterét adó, sokrétű tevékenységek (háziorvosi szolgáltatás, fürdés, mosás, ügyintézés, csoportfoglalkozások, könyvtár, munka-keresés) helyszínéül szolgáló nappali melegedőkben 100 fő ellátottra vetítve az előírt szakmai létszám 2 fő szociális segítő és 1 fő szociális munkás. Tapasztalataik szerint ez az előírás például kifejezetten életszerűtlen, gyakorlat-idegen.

A pályázati lehetőségek előnyeként kiemelte, hogy azok meghatározott időszakokra szólnak, így a pályázókat a programok átgondolt tervezésére ösztönzik, ami a hatékony megvalósítás alapja. Hátrányuk viszont abban mutatkozik, hogy kiírásuk, lebonyolítási rendszerük merev, bürokratikus, a valóságot, a változásokat nehezen, vagy egyáltalán nem veszi figyelembe; gyakori, hogy teljes projektek sikerét veszélyeztetik az életidegen előírások.

Kérdésre válaszolva a pécsi civilek megírták, hogy működési területükön jelenleg a TÁMOP-5.3.3. keretében „Kertész leszek” címmel 40 fő utcán élő hajléktalan ember képzése és foglalkoztatása valósul meg 24 hónapon át, egy bérelt pellérdi bio-kertészetben; további 2-3 fő hajléktalan személy pedig közfoglalkoztatás keretében dolgozik kertészeti, karbantartási és takarítói munkakörökben. Emellett a Tamasz Alapítvány önkormányzati támogatással két partner szervezettel együttműködve nyújtott be pályázatot a TÁMOP-1.4.3.-12/1-es program keretében, „Pécs-Kelet Közösségi Gazdaságfejlesztés” című 24 hónapos projekt megvalósítására, melynek célcsoportja 20 fő hajléktalan személy. Ez a program preventív jelleggel a (még) lakásban, de jövedelem nélkül élő, a hajléktalanná válás küszöbén álló lakosság egy részének is segítséget nyújthat.

Az utógondozásra vonatkozó kérdésre válaszolva a pécsiek megjegyezték, hogy minden programjukba megpróbálják beépíteni az után-követés rendszerét, ugyanakkor ezzel a kérdéssel kapcsolatban egy sajátos problémát jeleztek. Ha a megfelelő képzettséggel, szaktudással, kliensek bizalmával rendelkező hajléktalan-ellátásban dolgozó szakemberekkel bonyolítják a pályázati programokat, akkor sok nehézség merül fel a megszokottól eltérő módszertan, a bonyolult (és sokszor fölösleges) adminisztrációs kötelezettségek teljesítésének kényszere miatt, valamint az alap munkaidő és a pályázati plusz-munkaidő összehangolásának nehézségei miatt. Ha viszont külső szakembereket alkalmaznak, akik a finanszírozási időszak lejártával máshol fognak munkába állni, velük nem végezhetik az utánkövetést.

Az önkormányzati szervek és a civil szervezetek együttműködése kapcsán kiemelték, hogy a helyi civilek aktivitása igen kedvezően hat a pályázati programok kidolgozásának szakmai monitorozására, s ezáltal a sikeres megvalósításra. A pécsi önkormányzat elsősorban *ingatlanok ingyenes biztosításával* és erkölcsi támogatásával, kapcsolatrendszerével segíti az elképzelések megvalósulását. Hangsúlyozzák, hogy Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata az ellátórendszer fenntartására évente 45 millió forintot fordít, amit ellátási szerződés alapján ad át az Alapítványnak. Ez az összeg nyújt számukra kellő biztonságot ahhoz, hogy az intézményfenntartáson túl fejlesztésekben, pályázati program kivitelezésében is gondolkodhassanak.

A problémák és a kiküszöbölésükre igénybe vehető eszközök tekintetében külön helyi sajátosságról nem írtak, ugyanakkor hatékony megoldási lehetőségként javasolják a már említett intézményi szakmai létszámra

vonatkozó előírások megváltoztatását⁷, hiszen kétségtelen, hogy a nappali ellátás több szociális szakembert igényel, mint az éjszakai szálláshelyek.

A Magyar Vöröskereszt Somogy Megyei Szervezetének vezetőjétől Kaposvár térségére vonatkozó részletes, komplex tájékoztatást kaptunk a témakörben. Bevezetésként megírta, hogy jelenleg Kaposváron láthatóan, folyamatosan 300 fő körüli azon hajléktalan személyek száma, akik az ellátó-rendszerrel kapcsolatban állnak. Hivatkozva az AJB-2723/2012. számú jelentésben megfogalmazott megállapításokra⁸, kihangsúlyozta, hogy azok legnagyobb részét ők is így tapasztalják a helyi gyakorlatban. Kifejtette, hogy bár pályáztak, és le is bonyolítottak a hajléktalanságban élő embereket a társadalomba visszairányítani próbáló programokat, de ezek nem vezettek valódi eredményre, minden esetben hiányzott valamilyen hathatós tényező ahhoz, hogy a reintegráció tartósan megvalósuljon. *A legnagyobb hiányosság, hogy még mindig nagyon keveset tudunk a hajléktalan emberről...* Hozzáfűzte, hogy a valódi eredmények elmaradásáról, a kudarcokról kevés szó esik, csak egy-egy rész-statisztikából derül ki, hogy a hajléktalan emberekre szánt *pénzeszközök alacsony hatékonysággal* valósulnak meg.

A Magyar Máltai Szeretetszolgálat veszprémi csoportjától, a veszprémi Befogadás házának intézményvezetőjétől kapott tájékoztatás szerint intézményük mindennapi működése során munkatársaik valamennyi részlegben segítik az aktív korú hajléktalan gondozottak munkakeresését; rendszeres kapcsolatot ápolnak a munkaügyi központtal, illetve a helyi közfoglalkoztatási program keretében együttműködnek a helyi erdészettel, és a Veszprémi Közülemi Szolgáltatóval is. Hozzátette, hogy mivel ez a típusú foglalkoztatás csak időszakos, sajnos hosszú távra nem nyújt segítséget a jövedelemszerzésben. Lehetőségeik bővítését egy már elnyert TÁMOP-pályázat keretében megvalósítandó OKJ-s képzés, valamint a foglalkoztatás területén érdekelt szervezetekkel, intézményekkel munkáltatókkal való együttműködés erősítésében látják megoldhatónak a közeljövőben.

A Magyar Máltai Szeretetszolgálat Észak-magyarországi Regionális csoportjának, a miskolci Gondviselés Háza vezetőjének meglátása szerint a hajléktalan személyek munkaerő-piaci integrációjának speciális feltételeivel kapcsolatos legfontosabb szempont a segítő környezet megléte, a térségükre jellemző legnagyobb nehézség pedig az érintettek elavult iskolázottsága. A problémák kiküszöbölése érdekében kiemelkedően fontosnak tartják a „pozitív diszkrimináció” megvalósítását, cégekkel, vállalatokkal, mint potenciális munkáltatókkal történő kapcsolatfelvétel, együttműködés formájában, akár erre ösztönző bónusz-rendszer bevezetésével. Ezzel összefüggésben kifejti, hogy a közcélú foglalkoztatási program helyett az egyszerűsített munkavállalói forma finomítása, annak általános bevezetése, illetve a munkavállaló kizsákmányolásának jogi szabályozás általi megelőzése célravezetőbb lenne. Az általuk is bonyolított pályázati programokkal kapcsolatos problémaként rögzítette, hogy azok legnagyobb hátránya a kampányszerűség, mely nem biztosít folytonosságot, pedig a hajléktalan személyek átmeneti szállása jó terepe lehetne hosszabb távú ilyen munkákhoz is.

A zalaegerszegi Kontakt Humán Szolgáltató Nonprofit Kft. ügyvezető-igazgatója arról tájékoztatott, hogy 2012. évben 230 fő munkavállalónak, köztük 14 fő hajléktalannak biztosított közmunka lehetőséget. Az elmúlt évek általános tendenciája, hogy a dolgozók 6-8%-a hajléktalan ember. A közfoglalkoztatást Zalaegerszeg térségében (is) a munkaügyi központ és az önkormányzat e célra elkülönített támogatása finanszírozza, emellett pedig folyamatosan (jelenleg is) működnek különféle projektek, melyek a hajléktalan személyek foglalkoztatását és képzését célozzák. Kérdésre válaszolva hozzátette, hogy tudomásuk szerint valamennyi ilyen programnak szerves részét képezi az érintett személyek utógondozása, utánkötése.

Általános tapasztalatként megfogalmazták, hogy a hajléktalan személyek foglalkoztatása kapcsán nincsenek szignifikáns különbségek az átlagos közfoglalkoztatottakhoz képest: munkavállalási hajlandóságuk közel azonos, szakképzettség terén sincsenek súlyos lemaradásaik. Természetesen különbséget kell tenni az utcán kéregető, kolduló és az Átmeneti Szállón élő, munkaképes személyek között, hiszen előbbieket igen csekély eséllyel vezethetők vissza a munka világába. A hajléktalan emberek foglalkoztatásával kapcsolatos legfőbb problémaként a „feketemunka” elterjedtségét jelölte meg. Egészségügyi és mentális problémáik, életvezetési nehézségeik ellenére a munkaképes hajléktalanok jelentős része dolgozni akar, de rájuk is nagy veszélyt jelentenek a feketemunka azonnali előnyökkel és csak alkalmi lekötöttséggel kecsegtető csapdái.

Kiemelték összegzésükben, hogy mivel az elsődleges munkaerő-piacon nehezen tolerálják a különböző okok miatti időszakos hiányzásokat, illetve nem foglalkoznak a munkavállalók mentális segítségével, a *hajléktalan emberek foglalkoztatását csak a civil-nonprofit szférában látják megvalósíthatónak*, ehhez pedig – a zalaegerszegi vélemény szerint –, szükség lenne hazai vagy uniós forrásból munkaerő-piaci, társadalmi re-integrációt, átképzést biztosító projekt-kiírásokra, melyeket az *arányosság és a jobb hozzáférhetőség miatt megyei/területi szinten javasolnának kezelni*.

2. Javaslatok, példaértékű jó gyakorlatok

2.1. Magyar civil szervezetek ajánlásai

Több civil szervezet egybehangzó véleménye szerint a hajléktalan emberek foglalkoztatásának, munkaerő-piaci integrációjának elősegítése személyre szabott, specifikus szociális háttér-szolgáltatások biztosítása nélkül lehetetlen, vagyis a hajléktalan emberek munkába helyezése előtt munkaképességük növelésére, munkára való felkészítésükre, majd nem elsődleges munkaerő-piacon történő, védett foglalkoztatásukra és szociális/mentális támogatásukra is lehetőséget kell(ene) biztosítani.

Fontosnak tartják az alapképzettséget igénylő, majd fokozatosan fölfelé menő képzéssel, és lakhatással megerősített szociális programok létrehozását, melynek keretében a helyi iparüzési adóból védett munkahelyeket létrehozva a képzések általi továbblépés lehetősége is megteremtődne.

Az uniós forrásokkal kapcsolatos tapasztalatok szerint egyes intézmények likviditási nehézségei gyakran állnak a sikeres pályázás útjába, elérhetőbb, egyszerűbb pályázati forrásokra lenne szükség.

Kiemelték továbbá a munkaadók közvetlen ösztönzésének jelentőségét (bértámogatás, járulékkedvezmény, tárgyi feltételek megteremtéséhez adott támogatás, hátrányos helyzetű munkavállaló foglalkoztatása esetén); illetve a hajléktalan-lét sajátosságait is figyelembe vevő továbbképzések, átképzések megvalósításának szükségességét.

Kifejtették továbbá, hogy a szociális ellátórendszer a hajléktalanság peremére vetődőknek szállást, lakhatást biztosít ugyan, de kétségtelen, hogy tartós önálló lakhatás csak úgy kivitelezhető, ha tartós, jövedelemképes tevékenység is járul hozzá. *A munkaerő-piacra önállóan kijutni nem tudó, érdekeik érvényesítésére csak kevésbé képes, érzékeny társadalmi csoport tagjait egy befogadó munkaadói réteg tudja segíteni azzal, hogy ösztönző, gazdasági érdekeiket segítő környezettel veszi őket körül; ehhez azonban a jogszabályi környezet változása is szükséges.*

Más civil szervezetek véleményével is zömében megegyező, *több pontba szedett javaslat-csomagot írt levelében a pécsi Tamasz Alapítvány elnöke. Ezek szerint eredményes megoldás lehetne, ha a munkálatok különböző (adó-, és járulék-) kedvezményeket, illetve bértámogatást kapnának hajléktalan személyek foglalkoztatása esetén („hajléktalan-kártya”); ha létrejőnének mentor-szolgálatok, melyek munkatársai együtt dolgoznak a hajléktalanokkal a befogadó munkahelyeken, illetve segítik munkavégzésükkel kapcsolatos teendőik folyamatos ellátását.*

Olyan speciális védett foglalkoztatókra lenne szükség, amelyeknél a szocializációs körülményeikben sérült embereknek biztosítanak munkát, hatékony mentorálással, a célcsoporttal való együttműködés mellett. Ez utóbbi akár bővített intézményi foglalkoztatás keretében is megvalósítható a hajléktalan embereket ellátó szolgálatok esetében; az alapkövetelmény bármely megoldási lehetőség továbbgondolásához a körültekintő kiválasztás és a „célcsoport-adekvát” munkák megtalálása.

A Magyar Vöröskereszt kaposvári intézményvezetője javaslatai között rögzíti, hogy a hajléktalan emberek foglalkoztatásának megvalósítása nem oldható meg csak a szociális intézmények számára kiírt pályázatok segítségével, a munkaerő-piac felől érkező kereslet, igény hiányában a hajléktalan ember pszichés, mentális felkészítése (is) értelmetlen messzeségbe vész, nem hasznosul. A hatékonyságot akadályozó jelentős problémaként jelezte, hogy az esetleges és erősen átpolitizált elképzelések érdekében nem lehet látni, hogy kik, milyen ráhatással vannak, lehetnek a hajléktalan emberek munkához jutásával kapcsolatos pénzügyi források közrebocsátásával összefüggésben, ennek következtében egyre gyakrabban lehet átgondolatlan, elkapkodott megoldásokat látni (pl. a téli ellátások megszervezésében).

Másik leginkább orvosolandó pontként a rendszer bürokratizáltságát, az ügyintézés útvesztőit nevezte meg, figyelemmel arra is, hogy a hajléktalan ügyfelek döntő többsége képtelen arra, hogy ügyeit egymaga intézze, főleg akkor, amikor (ahogy jelenleg is) legalább négy szervezettel, hivattal kell találkoznia, együttműködnie, ahhoz, hogy bármilyen ellátáshoz jusson (munkaügy, önkormányzat, családsegítő, hajléktalan-ellátás).

*Tapasztalataik és javaslataik összegzéseként a kaposváriak úgy fogalmaztak: „Úgy gondoljuk, hogy a jövőben az alkalmazkodás helyett egyre inkább a megmaradt képességek hasznosításának, az integrációnak kell előtérbe kerülnie. A hajléktalan emberek esetében ugyanúgy, ahogy más foglalkoztatási nehézséggel küzdő lakosságokportok tekintetében a passzív metodikákat (segélyezés) fel kell váltaniuk az aktív megoldásoknak. Utóbbiak előnyben részesítése felveti az egyénre szabott, egyéni igények alapján, *holisztikus szemlélettel összeállított szolgáltatások bevezetését. A holisztikus emberkép az embert összetett lényként kezeli, ami azt is jelenti, hogy bármilyen segítség akkor lehet sikeres, ha a célcsoport számára hátrányt okozó problémákat is összefüggéseikben kezeljük. (...)**

A hajléktalan emberek száma, munkaerő-piaci helyzetük szükségessé teszi új típusú szolgáltatások bevezetését, működtetését. E tervezett szolgáltatások csökkenteni kívánják az egyén másoktól való függőségét, képzési és foglalkoztatási projekteken keresztül segítséget nyújtanak ahhoz, hogy az egyén élete a munka világában normalizálódjon. A hajléktalan emberek munkaerő-piaci és társadalmi integrációja egészségi, mentális, pszichés állapotuk miatt csakis a fizikai, szociális és foglalkoztatási rehabilitáción keresztül valósulhat meg. Olyan új típusú szolgáltatásokat nyújtó nappali ellátásokra is szükség van, ahol megvalósul e célcsoport képessé tétele az önálló életvitelre, lehetőség nyílik a munkavégzéshez szükséges képességek és készségek visszaállítására, fejlesztésére, továbbá partneri együtt működésben elindul a határterületekkel való közös gondolkodás és cselekvés.”

2.2. Nemzetközi kitekintés

A magyarországi tapasztalatokat támasztja alá többek között a FEANTSA (European Federation of National Organisations working with the Homeless), a Hajléktalanság területén működő nemzeti szervezetek európai szövetségének 2012 júniusában a hajléktalanság finanszírozásáról tartott tényfeltáró konferenciájának összegzése is.⁹ A tagországok tapasztalatai alapján a szervezet céljai között szerepel a hajléktalanok állandó lakhatáshoz juttatására való törekvések elsődleges támogatása, amely magában foglalja az Európai Parlament 2011 szeptemberében elfogadott határozata alapján, egy európai átfogó hajléktalan stratégia kidolgozásáért való további lobbizást.

Görögországban például a súlyos gazdasági válság ellenére is koncepció nélkül kezelik az újkori hajléktalanság áramlatát, amely a hagyományosan veszélyeztetett csoportok kiszélesedésével új rétegeket sodort magával a tartósan munkanélküliek, ennek következtében lakását és családját támogató csoportok személyében. Az európai uniós országai közötti, munka keresés-találás reményében folytatott migráció okozta újkori hajléktalanság megjelenése globális probléma, amely egy átfogó EU stratégia kidolgozását igényli.

A jóléti társadalmak közül Franciaország a három (törvényi, intézményi és pénzügyi) szint összehangolásával próbálja biztosítani a szociális biztonsághoz való jogot.¹⁰ Elsőként törvényi szintre emelték a kikényszeríthető lakhatáshoz való jogot (*DALO = droit au logement opposable*). A DALO lényege, hogy a különösen sérülékeny társadalmi csoportok (kisgyerekesek, egyedülálló szülők, nagyon kevés jövedelemből élők, utcán élők, stb.) elsőbbségi eljárással kaphatnak lakást, és erre való jogukat bírósági eljárás során ki is kényszeríthetik. Sajnos a DALO jogosultak köre olyan széles, hogy a túlterhelt lakáspiacokkal rendelkező városokban hosszú éveken keresztül kell várakozni, mivel nincsen megfelelő mennyiségű lakás a „DALO állományban”.

Természetesen egy ilyen lakás állományhoz megfelelő intézményi keretek is szükségesek, azaz működő szociális bérlakás program, amelynek alapja egy átfogó rendszerű lakáspolitikai modell. A modell lényege, hogy a szociális bérlakásokat ingatlan befektetőként működő cégek építik (szociális bérbeadó szervezetek), melyeket adott esetben egy önkormányzat megversenyeztet egy projekt megvalósítására. A nyertes szervezet a kivitelezés nagy részét a *Caisse des Dépôts* kedvezményes hiteleiből, az önkormányzatok és az állam hozzájárulásából és a minimum húsz alkalmazottal rendelkező munkáltatók által – közvetett módon alkalmazottaik lakhatási helyzetének megoldásához – fizetett, úgynevezett „1% lakás” (*1% logement*) hozzájárulásból fedezi.

A *Caisse des Dépôts* a parlament felügyelete alatt álló pénzügyi szervezet, mely a közügyekhez kapcsolódó pénzügyi alapokat kezeli (a szociális bérlakásokon kívül ide tartozik például a nyugdíjalap is). A felépült lakásokat csak törvényileg meghatározott bérleti díjért adhatják ki, a bérlők kiválasztását pedig egy vegyes bizottság végzi, melyben a bérlőszervezet képviselőin kívül jelen vannak annak részvényesei, illetve az önkormányzati és állami szervek képviselői is. Bárki jelentkezhetsz szociális bérlakásért, aki a meghatározott jövedelmi plafonnál kevesebbet keres, és Franciaországban tartózkodásának jogi státusza rendezett. A kérelmek elbírálása beérkezési sorrendben zajlik. A lakások folyamatos kiadásáról és fenntartásáról ezután a bérlőszervezet gondoskodik.

Több más nyugat-európai országban is hasonló elven épülnek a szociális bérlakások: nem közvetlenül az önkormányzatokra hárul az építés és fenntartás költsége, viszont mégis megtartják a jogot, hogy meghatározzák a helyi lakás- és fejlesztési politikát.

A rendszer hibája, hogy annak ellenére, hogy a DALO jogosultak egyik körét az utcán élők teszik ki, a hajléktalan-ellátás és szociális bérlakás-rendszer közötti átjárás meglehetősen gyenge. Ugyanakkor, egy nemrégiben, a new yorki „*Pathways to Housing*” modell tapasztalatai alapján, a francia kormány megrendelésére végzett átfogó kutatás eredménye bebizonyította, hogy azok a hajléktalanok, akik folyamatos mentori támogatás mellett, de önálló életvitel mellett vehettek részt átképzési, munkavállalást elősegítő programokban, sokkal eredményesebben vettek részt az ilyen jellegű projektekben, mint a kontroll csoport, hagyományosan a hajléktalan ellátói rendszer valamelyik lépcsőfokán állomásozó tagjai. (A felmérést 2 éven át, 800 hajléktalan személy bevonásával, 4 franciaországi nagyvárosban végezték.)

A szociális bérlakások területi eloszlását is szabályozzák a Városi Szolidaritás és Megújulásról szóló 2000. évi törvényben. (*SRU, Solidarité et Renouvellement Urbains*). A jogszabály egyik eleme, hogy az ötvenezernél nagyobb népességű agglomerációs területekhez tartozó városokban minimum 20% kell, hogy legyen a szociális bérlakások aránya. Amíg ezt az arányt nem éri el, a városoknak büntetést kell fizetniük. Noha ez a törvény fontos célt tűz ki maga elé, több ok miatt sem feltétlenül sikeres. Nehézség például, hogy a büntetés mértéke nem elég magas ahhoz, hogy a gazdag településeket szociális bérlakások építésére kényszerítse. Az SRU további hiányossága, hogy nem pontosítja, milyen típusú szociális bérlakásokat kell építeni, és a 20% akár a legfelső kategóriás (már-már piaci árú) lakásokkal is feltölthető lenne.

Németországban is az önálló lakhatáshoz juttatás az elsődleges szempont az érintettek helyzetének javításakor. A berlini tapasztalatok alapján bebizonyosodott, hogy a lakáshoz juttatás nem feltétlenül a legolcsóbb megoldás, de a többlépcsős hajléktalan ellátó rendszer fenntartása sem az. (Az ellátó rendszer alkalmazottainak 24 órás jelenléte, tisztasági előírások betartása, tűzvédelmi intézkedések, potenciálisan több konfliktus kezeléséhez szükséges szakember jelenléte, még több segítség az önállóság visszaszerzéséhez is jelentős költséggel jár.)

Svédországban a nemzeti törvényalkotás által garantált fedélhez való jog keretében biztosítják a lakáshoz és a szociális juttatásokhoz való hozzáférést a hajléktalanoknak.

A FEANTSA konferencián, a *Hollandiában* végzett kutatások összegzéseként is megállapították, hogy a megelőzés mindenképpen jobb és olcsóbb, mint a kialakult helyzet kezelése, azonban átmeneti szállón lenni is jobb és mindenképpen olcsóbb, mint az utcán.

Mіндеzeken túl a hajléktalan ellátásban résztvevő intézmények hatékony együttműködése nagyban segíti a költségtakarékosságot és hatékonyságot.

Az országoként felvázolt modellek egyöntetűen tükrözték, hogy a hajléktalanok munkaerő-piaci reintegrálódásának alapvető és elsődleges feltétele a *lakhatás megoldása*. Az egyes nemzetek hajléktalan helyzetet kezelő stratégiájának alapjai a megfelelő törvényi, intézményi és pénzügyi keretek összehangolásán túl, – amennyiben van már ilyen, – a *szociális biztonsághoz fűződő alapjog garantálásához szükséges kormányzati szintű politikai akarat*, és csak ezután, ebből következően a lakhatás, a fedél biztosítása.

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a *hatóságok tevékenysége során felmerült*, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A munkaügyi központok a Nemzeti Munkaügyi Hivatalról és a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek feladat és hatásköréről szóló 323/2011. (XII. 28.) kormányrendelet 2. § (3) bekezdése szerint, a fővárosi és megyei kormányhivatal munkaügyi feladatokat ellátó szakigazgatási szerveként működnek. A kormányhivatalok a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (2) bekezdés g) pontja értelmében központi államigazgatási szervnek minősülnek.

Az Ajbt. 18.§ (1) bekezdés b) pontja alapján a biztos vizsgálati hatáskörébe tartoznak a helyi önkormányzatok is.

Fentiekre figyelemmel a megkeresett szervek tevékenységének vizsgálatára kiterjed a vizsgálati hatásköröm.

A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására, vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben a hivatalbóli vizsgálat elrendelésének feltételei fennálltak, tekintettel arra, hogy a hajléktalan személyek magyarországi munkavállalási lehetőségeinek vizsgálata, egy – pontosan a felmérési kísérletek ellenére sem meghatározható számú –, de kétségtelenül nagyobb csoport alapvető jogait érinti.

Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az Alkotmány korábbi rendelkezéseit értelmező, közel két évtizedes alkotmánybíróági gyakorlatban a munkához való jog alkotmányos alapjoként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette. Erre figyelemmel számos ombudsmani jelentés, valamint az éves beszámolók is rögzítették a foglalkoztatáshoz való jog jellegadó sajátosságait.

A második generációs szociális jogok közé sorolható *foglalkoztatáshoz való jog* két elemből áll, az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglalja magában, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog).

Az Alkotmánybíróóság szerint a korlátozás más-más mérce alapján ítélendő meg aszerint, hogy a *foglalkozás gyakorlását* vagy annak *szabad megválasztását* korlátozza-e az állam, s az utóbbin belül is különbözik a megítélés az adott foglalkozásba kerülés szubjektív, illetve objektív korlátokhoz kötésének megfelelően. A munkához való jogot az veszélyezteti a legsúlyosabban, ha az ember az adott tevékenységtől *el van zárva, azt nem választhatja*.

Bár a 2012. január 1-jétől hatályos *Alaptörvény* számos alkotmányi elemet átvesz, érintetlenül hagy, a szociális jogokkal, ezen belül a foglalkoztatáshoz való joggal összefüggésben több figyelemreméltó változtatást hajt végre, ezek jelentősége azonban eltérő lehet.

Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése (*„Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz”*) lényegében, kisebb módosítással áttemelte az Alkotmány 70/B. § (1) bekezdését,¹¹ azonban nem tartalmazza annak első fordulatát, vagyis, hogy a Magyar Köztársaságban *mindenkinek joga van a munkához*.

Mindez ugyanakkor nem feltételez tartalmi változást, mivel az Alkotmánybíróóság gyakorlatában a munkához való jog alkotmányos alapjoként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelenti. Az Alaptörvény XII. Cikk (1) bekezdésének második mondata ugyanakkor – *„Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához.”* – már egy teljesen új elemet és megközelítést foglal magában: jelentheti egyrészt a munkavégzési kötelezettség előírását a közösség gyarapítása érdekében a képességek és lehetőségek függvényében, másrészt a munkavégzéshez kapcsolódó arányos közteherviselés előírását egyaránt. Természetesen azt is hozzá kell tenni, hogy ezen a területen is az alkotmányos mérce, szemlélet (esetleges) változása komplex csak más alaptörvényi szakasz (pl. emberi méltósághoz való jog, szociális biztonsághoz való jog) értelmezésével együttesen vázolható fel. A kötelező és irányadó majdani alkotmánybíróági határozatok megszületéséig ugyanakkor az európai sztenderdek (különösen a közösségi alapjogi normák) mellett – kizáró rendelkezés hiányában – az ombudsman számára továbbra is használhatóak a korábbi alkotmánybíróági gyakorlat megállapításai.

Másik fontos változás, hogy az Alaptörvény nem tartalmazza az „egyenlő munkáért egyenlő bért” elvét sem {Alkotmány 70/B. § (2) }. Az Alkotmánybíróóság értelmezésében azonban az Alkotmány 70/B. § (2) bekezdése az általános diszkriminációtilalmat megfogalmazó rendelkezésnek (70/A. §) a munka világára való konkretizálása, így ez elvben nem okoz értelmezési problémát.

Az Alaptörvény XII. cikkének (2) bekezdése szerint *„Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson”*.

Az *esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettsége* alapján (Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdés: *„Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti”*) a társadalom egyes tagjai javára történő pozitív diszkrimináció, az egyenlő feltételek, az esélyegyenlőség biztosítása nemcsak megengedett, hanem a

modern alkotmányos államtól el is várható, mind a szociális, mind a testi és lelki különbségekből adódó hátrányok enyhítése terén.

Különösen hangsúlyos ez a követelmény a társadalom perifériájára szoruló – hajléktalan – emberek felé, akik számára a pozitív megkülönböztetés, a munkavállalásukat elősegítő intézkedések, támogatások esélyt jelenthetnek a társadalomba történő visszaintegrálódásba.

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a diszkrimináció tilalmát, mely szerint *„Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”*

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jogok mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az ügy érdeme tekintetében

Kétségtelen, hogy mind a hajléktalanság, mind a foglalkoztatás témaköre, ahogy a kettő sajátos metszéspontja is, sokrétű, komplex problémakör, melynek megoldását célzó bármely törekvés csak többoldalú, körültekintő megközelítéssel lehet eredményes. A megoldáskeresés alapja a probléma konkretizálása, a témakör egységes szemléletű feltérképezésével a legsúlyosabb pontok kiemelése, illetve a további lépések lehetséges irányainak kijelölése, és az együttműködés szükségességére történő figyelemfelhívás, melyek mind tekinthetők e jelentős feladatának, céljának.

Ennek szellemében a fővárosban élő hajléktalan személyek munkavállalási lehetőségeit vizsgáló kapcsolódó jelentés¹² módszertanát megtartva, egységes szempontrendszert alkalmazva emelkedik e vizsgálat az országos szintre.

A két kapcsolódó vizsgálat – a fővárosi és az országos helyzetkép – eredményeit, tapasztalatait összevetve megállapítható, hogy a problémakör alapjaiban azonos, eltérések a megoldási lehetőségekben, illetve azok elérhetőségében mutatkoznak.

A vizsgálatok feltárták, az ismertetett gyakorlati tapasztalatok igazolják, hogy a hajléktalan személyek foglalkoztatásának már-már az ellehetetlenülésig fokozódó nehézségei részben az életvitelükből adódó, speciális problémáikra, és az ebből eredő diszkriminációs attitűdre, részben pedig a hazai munkaügyi rendszer merevségére, a foglalkoztatási lehetőségek korlátozottságára vezethetők vissza. E tekintetben nincs érzékelhető különbség a problémakör fővárosi és országos szintje között, ami a vidéki helyzetet (a budapestihez képest is) súlyosítja, az a területi egyenlőtlenségekből, az infrastruktúra hiányosságaiból eredő nehézségek fokozottabb jelenléte. A hajléktalan létből eredő speciális problémák, a hajléktalan ember fizikai és mentálhigiénés állapotának súlyossága, illetve ezek tünetei (szexuális problémák, egymásból eredő, egymást súlyosító betegségek együttes jelenléte) és következményei nagyobb mértékben függenek az utcán töltött idő hosszúságától, mint a földrajzi környezettől. Releváns eltérés a túlélés és a hajléktalanságból való kikerülés esélyeiben van: Budapest közterületeit az ellátórendszer széles körű fővárosi intézményhálózata lefedi, a nyugati aluljáróban éjszakázókat mindig, de legalábbis jóval nagyobb eséllyel érik el a segítők, mint a vidéki kisvárosok elhagyott területein kihűlt, statisztikákban nem is szereplő fedél nélkülieket. Látnivaló, hogy míg Budapesten a hajléktalan ügyfelek fogadására külön munkaügyi központi kirendeltség működik, addig a vidéki város munkaügyi központját bőven leterheli (gyakran túl is) az adott térség nagyszámú álláskeresőjével kapcsolatos ügyintézés, és nem (vagy csak ritkán) marad kapacitása külön a hajléktalan munkavállalók igényeivel, problémáival foglalkozni, az őket célzó programokat, projekteket közvetíteni, működtetni. Ugyanakkor ez nem jelenti azt, hogy a hajléktalan ügyfelekre specializált munkaügyi hivatalok létesítése megoldaná a problémát, de kétségtelen, hogy – különös tekintettel a pályázati rendszer bürokratikuságára –, az infrastrukturális különbségek, illetve a (főként) ezekből eredő információ- és forráshiány a végletekig szűkítik a vidéki hajléktalan emberek tanulmányi, képzési, munkavállalási lehetőségeit és ezáltal reintegrálódási esélyeit.

A hajléktalan emberek foglalkoztatásával összefüggésben felvetett kérdések, a felmerülő problémák és az azokra adható megoldási javaslatok tekintetében is mindhárom megkeresett csoporttól (önkormányzatok, munkaügyi központok, civil szakma) egybehangzó válaszok érkeztek; a nehézségek az ország valamennyi területén ugyanazok, és megoldásukra adható válaszok tekintetében is konszenzus tapasztalható, a rendelkezésre álló lehetőségek azonban nagyon szűkősek.

Léteznek ugyan a hátrányos helyzetűek, rászoruló munkavállalási esélyeinek növelését, foglalkoztatásuk elősegítését célzó kedvezmények és programok, ezek azonban túl általánosak, kimerülnek a közfoglalkoztatás kereteiben megvalósuló kényszermegoldásokban és az ellátórendszer központosítottasága, a pályázatás

túlbürokratizáltsága miatt *vidéken szinte egyáltalán nem elérhetőek, eredményeik, hatékonyságuk nem érzékelhető.* Ezt a problémát súlyosítja, hogy az egyes vidéki *önkormányzatok önerőből nem képesek* ilyen jellegű programok megvalósítására, a közmunka-program terjedésével egyre kevésbé érdekeltek, motiváltak ebben, valamint, hogy ha el is érhetnek valamely pályázati forrást, azok gyakran nem veszik figyelembe *a célcsoport speciális igényeit*, így valódi eredmény elérésére még sikeres megvalósításuk esetén sem alkalmasak.

A fenti megállapításokra tekintettel, indokoltnak tartom a jelentésben vázolt szempontrendszer és az ismertetett ajánlások együttes figyelembe vételével, a vonatkozó jogszabályi háttér szükséges módosításai és ezek mielőbbi gyakorlati alkalmazhatóságának elősegítése által a hajléktalan-lét speciális igényeire szabott, a nehézségek leküzdéséhez, a sikeres munkaerő-piaci (s ezáltal társadalmi) reintegrációhoz érdemi segítség nyújtására valóban alkalmas elemek beépítését a munkaügy rendszerébe. Mindenekelőtt tehát – figyelemmel a fővárosi és a vidéki helyzet közötti különbségek csökkentésének szükségességére-, a pályázattal rendszer bürokratikus merevségének, illetve az ellátórendszer főváros-centrikusságának oldása, a helyi problémák helybeni megoldási lehetőségeinek, valamint a speciális igények figyelembe vételének elősegítése szükséges.

Ismételten hangsúlyozva a vizsgált problémakör komplexitását, ha csak érintőlegesen is, de szükségesnek tartom e jelentés keretei között néhány elméleti kérdés felvetését is.

Mindenekelőtt tisztázandó az érintetti kör, a célcsoport definiálása, definiálhatósága. Kérdéses, hogy a hajléktalan személyek, rászoruló munkavégzési lehetőségeit vizsgálva valóban „csak” azokra az emberekre kell-e fókuszálnunk, akik nappalait a vidéki nagyvárosok főterein, éjszakáikat pedig a pályaudvarokon töltik? Vajon valóban csak az ellátórendszerrel kapcsolatba kerülő személyek azok, akik annyira kiszolgáltatottak, hogy többlet-figyelemmel kell feljűk fordulunk, vagy akár a vidéki kistelepülésen a létminimum küszöbén, akár a tanyavilágban, bármely szolgáltatástól ijesztően távol, elszigetelten élő családok, egyedül élő emberek is? A hajléktalan-ellátás intézményrendszerének működését foglalkoztatási szempontból is figyelve kérdésként merül fel, hogy a szociális szakma által hirdetett reintegrációs célkitűzésnek mennyiben felel(tethető) meg az a gyakorlat, hogy a klienseket évekig az ellátórendszerben tartjuk, időszakosan, egy-egy pályázati program időtartamára kiemeljük, majd, újra csak az intézmények között vándoroltatjuk; vagy az, hogy magas nyugdíj-jövedelemmel rendelkező, de egyébként egészséges emberek évekig átmeneti szállón „élnék”?

Bár az alapvető jogok biztosaként az egyes jogalkotói és jogalkalmazói döntéseket célszerűségi, gazdaságossági szempontokból nem vizsgálhatom, indokoltnak tartom felhívni a figyelmet a hajléktalan ellátás területén jelentkező egyenlőtlen forráselosztásra, amely alapján nem egyértelmű, hogy az ellátottak sikeres társadalmi reintegrációja, vagy inkább az ellátók fenntartására való törekvés jelenik meg elsődleges prioritásként.

E felmerülő kérdéseket találóan összegzi az egyik civil szervezet leveléből származó alábbi idézet: „*A legnagyobb hiányosság, hogy még mindig nagyon keveset tudunk a hajléktalan emberről. Különböző módszerek, eljárások, vizsgálatok bűvkörétől elvakulva, nem látjuk be azt a köztudott ténytet, hogy a hajléktalan emberek közel 60%-a nem azokban az intézményekben van, ahol lennie kellene, mert beteg, mert tudása, ismeretei elavultak, kapcsolatai beszűkültek, folyamatosan kirekesztődött a társadalomból, szenvedélybetegségben szenved, mentális- és pszichés állapota csőd-közeli állapotban van*”, esetleg ezek közül több párhuzamosan sújtja. A különböző pályázati programok, amelyek megcélozzák ennek a klienskörnek a visszavezetését a mindennapi, civil életbe, nagyrészt (vagy teljes mértékben) azokra az intézményekre hagyatkoznak, akik azt gondolják, hogy meg tudnak birkózni a munkaerő-piaci kihívásokkal, *eredményesen tudják képviselni* ügyfeleiket ezen a terepen; vagy maguk hoznak létre olyan foglalkoztatási struktúrákat, amelyben (gondolják) *eredményesen tudják foglalkoztatni* az ügyfeleket. Természetesen ehhez védett lakhatási lehetőségeket, különböző ellátásokat is csatolnak, csak arról feledkeznek el, hogy ezek a programok csupán hónapokig, a legjobb esetekben maximum 1-2 évig tartanak.”

Megállapítható, hogy a megkeresett települések jellemzően nem rendelkeznek kifejezetten a hajléktalan emberek foglalkoztatását célzó, azt elősegítő programokkal; e célcsoport foglalkoztatásának tipikus formája a nonprofit közhasznú kft-k által végzett közfoglalkoztatás, melynek keretein belül a hajléktalan személyeket általában a város közterületeinek rendben tartására, hulladékgyűjtésre, parkgondozásra alkalmazzák.

Az egyenlő bánásmód és az egyenlő esélyű hozzáférés biztosításának követelményét sértő, valamint a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való joggal összefüggésbe hozható visszasság bekövetkeztéhez vezet az a tendencia, amely szerint a közfoglalkoztatás kiszélesedése miatt az egyéb lehetőségek megszűntek, illetve az önkormányzatok nem motiváltak arra, hogy kifejezetten a hajléktalan személyek foglalkoztatását segítő programokat dolgozzanak ki, mert egyszerűbb a közfoglalkoztatás kereteiben munkáltatni őket. A különösen kiszolgáltatott hajléktalan munkavállalóknak azonban ez nem (lehet) elég, hiszen számukra éppen a speciális, egyéni szükségletekre és a hajléktalan-létből eredő tipikus akadályozó tényezőkre hatékonyan reagálni képes módszerek jelenhetnek meg valódi megoldást.

Fenti problémával összefüggésben a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot érintő alapjogi visszasság súlyát fokozza, hogy ha mégis adódnak a hajléktalanok számára elérhető munkavállalási lehetőségek, azok vagy eleve illegális foglalkoztatást, vagy csupán időleges lehetőséget, idegymunkát jelentenek, vagy az igénybevételükhöz olyan bonyolult ügyintézési út vezet, melynek teljesítésére önállóan nem képesek.

Jelen vizsgálat tapasztalatait összegező álláspontom, hogy a vidéki hajléktalan emberek elhelyezkedését elsősorban a helyi munkahelyteremtéssel, a képzési, és átképzési lehetőségek megteremtésével, a szociális segítői (mentor)hálózat kialakításával, valamint a munkáltatók által igénybe vehető kedvezmények széles körű elterjesztésével, illetve mindezek jogszabályi szintű támogatásával lehetne ösztönözni.

Továbbra is szükségesnek tartom a méltó munkakörülmények biztosításának, valamint a munkavállalók kiszolgáltatottságával visszaélő munkáltatók tevékenységének szigorú(bb) és folyamatos ellenőrzését. Fontosnak tartom továbbá a valódi igényekre, különösen az egyes helyi specifikumokra figyelemmel megvalósuló képzéseket, tanfolyamokat, illetve az egyes képzési programok közötti átjárás lehetőségét, a folytatólagos pályázati programok kiírását, amelyek folytonosságot, ezáltal hosszabb távú megoldások elérését biztosíthatják.

Megállapítom, hogy a szociális segítő szakma és a jogalkotói, jogalkalmazói szféra érdemi együttműködése nélkül, az érintettek számára elérhető továbbképzési, átképzési lehetőségek, reszocializációs- és mentor-programok hiányában a jelenlegi merev és erősen diszkriminatív struktúrában a hajléktalan személyek elhelyezkedési esélyei minimálisra csökkennek, a munkaerő-piacra való visszakerülésük ellehetetlenül. Ez a helyzet pedig az emberi méltósághoz való joggal, a munkához és a szociális biztonsághoz való joggal, valamint a diszkrimináció tilalmával összefüggésben alapjogi visszasságot idéz elő.

Jelen vizsgálat tapasztalatai is megerősítik azt a tényt, hogy a hajléktalanságból való kivezető út egyetlen valóban hatékony lépéscsofoka a munkavállalás. A hajléktalan-ellátás intézményeiből önálló lakhatásba, önfenntartó életvitelre való át-, vagy visszatérésük, illetve tartós, sikeres (ott)maradásuk, reszocializációjuk elengedhetetlen előfeltétele a rendszeres, saját munkajövedelem – finansziális és mentálhigiénés szempontból egyaránt. A munkához jutás lehetőségének pusztán formális módon történő biztosításával lehetetlen a társadalomba történő visszailleszkedés. Kiszolgáltatottságukra, többszörösen hátrányos helyzetükre tekintettel a legtöbb, ami ennek sikeréhez elvárható a hajléktalan személyektől, hogy a segítőikkel együttműködve, lelkiismeretesen kihasználják a rendelkezésre álló lehetőségeket. A vidéki és a fővárosi helyzet kiegyenlítésére való törekvés, a speciális igényeikre szabott lehetőségek biztosítása, foglalkoztatásuk feltételeinek megteremtése pedig nem csak feladata, hanem belátható érdeke is a rászorulókról gondoskodni köteles államnak.

A hajléktalan-ellátórendszer fenntartásával és fejlesztésével kapcsolatosan korábbi jelentéseimben¹³ megfogalmazott álláspontomat nyomatékosítva, hangsúlyozom, hogy az alapvető jogok biztosaként a hajléktalanság problémakörének kezelésében kizárólag rendészeti elemektől mentes, szociális jellegű, a *hajléktalan személyek társadalomba történő visszailleszkedésének* elősegítésére valóban alkalmas, a megelőzést hatékonyan, eredményesen szolgáló programokat, intézkedéseket tartok elfogadhatónak.

Tekintettel arra, hogy a *speciális igényekhez igazodó, atipikus foglalkoztatási formákat a rendszerbe építő munkaügyi struktúra megteremtéséig*; az egyénre szabott megoldási lehetőségek elérhetővé válásáig *az érintettek élethez és az emberi méltósághoz, valamint a szociális biztonsághoz való alapjogaival összefüggő visszasságok közvetlen veszélye továbbra is fennáll, a jövőben is fokozott figyelemmel kísérem a hajléktalanok munkavállalási lehetőségeit érintő változtatások eredményeit, következményeit.*

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alapjogokkal összefüggő visszasságok megszüntetése illetve jövőbeni megelőzése érdekében az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem az emberi erőforrások miniszterét*, hogy a foglalkoztatás-politika finanszírozási hátteréért felelős *nemzetgazdasági miniszterrel együttműködve*, kezdeményezze a témakörre vonatkozó jogszabályok felülvizsgálatát, és olyan irányú módosítását, amely lehetővé teszi a foglalkoztatási struktúra merevségének oldását, elősegíti a pályázati rendszer országosan azonos szintű elérhetőségének megvalósítását, a hajléktalan személyek speciális igényeit, védett munkavállalási lehetőségek elterjesztését, különleges munkavégzési körülmények alkalmazhatóságát, valamint mindezek ellenőrizhetőségét.

Budapest, 2012. november

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ A jelentés teljes szövege ezen a linken érhető el: <http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/201202723.rtf>

² TÁMOP: Társadalmi Megújulás Operatív Program, az Új Magyarország Fejlesztési Terv része, 85 % ban Európai Szociális Alapból, 15%-ban hazai forrásokból finanszírozva TÁMOP-1.1.1."Megváltozott munkaképességű emberek rehabilitációjának és foglalkoztatásának segítése" projekt TÁMOP-1.1.2 „A hátrányos helyzetűek foglalkoztathatóságának javítása (Decentralizált programok a konvergencia régiókban)" projekt TÁMOP -2.1.6. „Újra tanulok!" kiemelt projekt TÁMOP-5.3.3. Hajléktalan emberek társadalmi és munkaerő-piaci integrációját segítő programok támogatása START-Plusz program: a Szociális és Munkaügyi Minisztérium által 2007. július 1-től indított program, amely a TÁMOP-1.2.1. program keretében, Hátrányos helyzetűek foglalkoztatását ösztönző járulékkedvezmények"-et nyújt. A program célja, hogy támogassa a munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetűnek számító kismamákat, a kisgyermeket nevelő szülőket, közeli hozzátartozót ápoló családtagokat és a tartósan munka nélkül lévőket. START-Extra program: Az "50 év feletti munkanélküliek elhelyezkedésének elősegítése" elnevezésű központi munkaerő-piaci program, melynek segítségével 2005-ben és 2006-ban közel 40 ezer 50 évnél idősebb munkavállalónak sikerült visszatérnie a munkaerő-piacra. A TÁMOP-1.2.1. keretében 2007. július 1-től kezdődően indított „Hátrányos helyzetűek foglalkoztatását ösztönző járulékkedvezmények" program.. E programmal a kormány segíteni szeretné a munkaerő-piaci szempontból hátrányos helyzetűnek számító 50 év feletti vagy alacsony iskolai végzettségű tartósan álláskeresőket és a rendelkezésre állási támogatásban részesülőket a munkáltatók által igénybe vehető járulékkedvezmények útján.

³ Országos Foglalkoztatási Közalapítvány

⁴ Erről részletesebben lásd az AJB-4162/2012 számú ombudsmani jelentést (33-36. oldal)

⁵ MK: Munkaügyi központtól álláskeresési ellátást kap

⁶ ÖNK: A helyi települési önkormányzattól foglalkoztatást helyettesítő, átmeneti, egyszeri támogatást kap

⁷ 1/2000 SzCsM Rendelet módosítása révén

⁸ „...a hajléktalan személyek foglalkoztatásának már-már az ellehetetlenülésig fokozódó nehézségei részben az életvitelükből adódó, speciális problémáikra, és az ebből eredő diszkriminációs attitűdre, részben pedig a magyar munkaügyi rendszer merevségére, a foglalkoztatási lehetőségek korlátozottságára vezethetők vissza. (...) léteznek ugyan a hátrányos helyzetűek, rászoruló munkavállalási esélyeinek növelését, foglalkoztatásuk elősegítését célzó kedvezmények és programok, ezek azonban túl általánosak, és a gyakorlatban kevésbé érvényesülnek, eredményeik, hatékonyságuk nem érzékelhető...”

⁹ a FEANTSA 2012. június 8-án, Brüsszelben, a hajléktalanság finanszírozásáról tartott tényfeltáró konferenciájának teljes jegyzőkönyvi anyaga elérhető az alábbi linken: (<http://feantsa.horus.be/code/EN/pg.asp?Page=1401>)

¹⁰ Forrás: Pósfai Zsuzsi „Nemzetközi kitekintés: Szociális bérlakás-rendszer Franciaországban” című írása http://avarosmindenkie.blog.hu/2012/09/27/nemzetkozi_kitekintes_szocialis_berlakas-rendszer_franciaorszagban – Jean-Claude Driant: *Les politiques du logement en France*, La Documentation Française, 2009. – Ile-de-France régió szociális bérbeadó szervezeteinek szövetségénél 2012 tavaszán végzett gyakorlat személyes tapasztalatai.

¹¹ Alkotmány 70/B. § (1) A Magyar Köztársaságban mindenkinek joga van a munkához, a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához.

¹² AJB-2723/2012. számú jelentés

¹³ AJB-1834/2012.; AJB-4326/2011. és AJB-367/2011. számú ügyben kiadott jelentések

AJB-5630/2012

Katasztrófavédelmi Felügyelőség közfoglalkoztatási gyakorlata

Előadó: dr. Zemplényi Adrienne

Az eljárás megindulása

A panaszos azért fordult hozzám, mert sérelmezte, hogy a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóságon 2012. április elsejétől valamennyi takarítónőt elbocsátották, majd helyettük közfoglalkoztatott személyeket alkalmaztak. A beadvány alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményéhez fűződő, valamint a tisztességes eljáráshoz való alapvető jogok sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21. § (1) és (2) bekezdése alapján megkereséssel fordultam az Országos Katasztrófavédelmi Igazgatóság főigazgatójához, valamint a Budapest Főváros Kormányhivatala Munkaügyi Központ igazgatójához, akiktől konkrét kérdések vonatkozásában kértem tájékoztatást.

Az érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”);
- A munkához való jog (Alaptörvény XII. cikk (1) „Mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához, valamint a vállalkozáshoz. Képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. (2) Magyarország törekszik megteremteni annak feltételeit, hogy minden munkaképes ember, aki dolgozni akar, dolgozhasson.”)

Az alkalmazott jogszabályok

- Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.)
- A közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (Kftv.)
- A foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. törvény (Ft.)
- A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet
- a közfoglalkoztatási bér és a közfoglalkoztatási garantált bér megállapításáról szóló 170/2011. (VIII. 24.) Korm. rendelet
- A Nemzeti Munkaügyi Hivatalról és a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek feladat és hatásköréről szóló 323/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet
- A munkaerő-piaci szolgáltatásokról, valamint az azokhoz kapcsolódóan nyújtható támogatásokról szóló 30/2000. (IX. 15.) GM rendelet

A vizsgálat előzményei

A 2012 évben „A Munka Méltósága” címmel alapjogi projektet indítottam, amelynek fókuszában a munkavégzéssel, a foglalkoztatással összefüggő alkotmányossági-alapjogi problémák feltérképezése, a szabályozással, illetve a jogalkalmazói gyakorlattal kapcsolatban felmerülő egyes visszasságok áttekintése áll. A projekt keretén belül kiemelt figyelemmel kívántam vizsgálni a közfoglalkoztatási rendszerrel összefüggésben felmerülő alapjogi problémákat, ezért vizsgálat sorozatot rendeltem el. Az e körben tervezett vizsgálataimról sajtóközleményben adtam hírt.

A sajtóközlemény megjelenését követően – kifejezetten a közfoglalkoztatást érintő vizsgálataimra történő hivatkozással – fordult hivatalomhoz a panaszos, és beadványában arra kért, hogy vizsgálatom terjedjen ki a katasztrófavédelem rendszerének átszervezése során alkalmazott közfoglalkoztatottakra is. Levelében arról tájékoztatott, hogy 2012. január elsejével, az addig három megyei szintű szervként működő Repülőtéri Katasztrófavédelmi Igazgatóság, a Fővárosi Polgári Védelmi Igazgatóság, valamint a Fővárosi Tűzoltóparancsnokság összevonásra került és megalakult a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság. A három szerv majd kétezer státuszából ötszáz megszűnt (1932 főről 1430 főre csökkent az állomány), s az elbocsátott közalkalmazottak között volt valamennyi takarítónő, akik helyett e feladatra közfoglalkoztatottakat alkalmaztak. A panaszos sérelmezte az eljárást, mivel tudomása szerint az elbocsátott munkavállalók feladatának ellátására a munkáltatók nem alkalmazhatnak közfoglalkoztatottakat.

A megállapított tényállás

1. Vizsgálatom során először az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságot kerestem meg. A főigazgatóhoz írt megkeresésemben – a vonatkozó dokumentumok egyidejű megküldése mellett – az alábbi kérdésekre vonatkozóan kértem tájékoztatást:

1. A három szerv összevonása és az új szervezet kialakítása során valóban megszüntetésre került-e valamennyi takarító státusza? Amennyiben nem, úgy hány takarítói státusz került megszüntetésre?
2. Mi indokolta ezt a döntést?
3. Jelenleg ki végzi a takarítással kapcsolatos feladatokat és milyen jogviszonyban?
4. Valóban alkalmaznak-e ezekre a feladatokra közfoglalkoztatottakat?
5. Amennyiben igen, úgy milyen időtartamra, hány órás munkavégzés mellett, milyen bérrel foglalkoztatják a közfoglalkoztatottakat?
6. Ugyanazokat a feladatokat kell-e ellátniuk, mint a korábban elbocsátott takarítóknak?
7. Alkalmaznak-e továbbra is takarítói munkakörben – nem közfoglalkoztatott – munkavállalókat? Amennyiben igen, úgy az egyes kirendeltségeiken milyen arányban látják el közfoglalkoztatottak, illetve munkaviszonyban állók a takarítási feladatokat?

A főigazgató válaszelevelében arról tájékoztatott, hogy a hivatásos katasztrófavédelmi szerveknél, így a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóságon (továbbiakban: FKI) is, a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény végrehajtása érdekében a szervezetet korszerűsítették, feladatait racionalizálták. Az FKI 2012. január 1-jén három egyenrangú, megyei szintű, középírányító szervezet integrációjával – Fővárosi Tűzoltóparancsnokság, Fővárosi Polgári Védelmi Igazgatóság, Repülőtéri Katasztrófavédelmi Igazgatóság (szervezetében az Országház Tűzoltóparancsnokság) – jött létre, 1928 státusszal. A párhuzamosságok megszüntetése és a hatékonyabb működés érdekében ez a létszám 2012. április 1-jén 1431 státuszra módosult. A létszámhelyek átcsoportosításával a végrehajtói állományt megerősítették. Az átcsoportosítás többek között érintette az FKI 23 takarító státuszát.

A hivatásos katasztrófavédelmi szerv alaprendeltetéséből adódó feladatainak végrehajtásához, a veszélyhelyzetek megelőzéséhez, felszámolásához, a lakosság védelmének minél hatékonyabb ellátásához szükség volt a szervezetnek az új feladatokhoz igazítására. A módosítás érintette valamennyi közalkalmazott – így a takarítói – létszámhelyeket is. Az átcsoportosított közalkalmazott létszámhelyek minden esetben a helyi szervek állományát erősítették meg. Létszámcsökkentésre nem került sor, hiszen a hivatásos katasztrófavédelmi szervek státuszainak száma a 2011. december 31-éhez képest növekedett.

A *takarítási feladatokat* az FKI 18 laktanyájában jelenleg *részben közfoglalkoztatottak, részben a készenléti állomány tagjai végzik*. A közfoglalkoztatottakat az Országos Közfoglalkoztatási program keretén belül a Munka Törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény (Mt.), valamint a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény (Kftv) alapján közfoglalkoztatási jogviszonyban foglalkoztatják. A készenléti állomány tagjai a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. számú törvény alapján, napi feladataik ellátása mellett szolgálati viszonyban végzik a körletek rendben tartását, ezen belül a takarítási feladatokat.

Az Országos Közfoglalkoztatási program keretében, a Budapest Főváros Kormányhivatala Munkaügyi Központ és a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság között létrejött (1883-1/2012-0100) Hatósági Szerződés alapján 2012. február 15-étől 2012. december 31-ig közfoglalkoztatási jogviszony keretében 22 fő regisztrált álláskereső, valamint foglalkoztatást helyettesítő támogatásra jogosult személy foglalkoztatására van lehetőségük. A napi munkaidő 8 óra, a heti munkaidő 40 óra. A közfoglalkoztatottakat megillető munkabér bruttó 71 800 Ft/hó. A közfoglalkoztatott dolgozók feladatköre jóval bővebb, mint a takarítóké, mert a takarítás mellett, udvari munkás, kapus feladatokat is el kell látniuk és végzettségük függvényében részt kell venniük állagmegóvási, javítási, karbantartási, rakodási, logisztikai feladatok ellátásában is.

Az FKI-n jelenleg takarítói feladatok ellátására nincsenek rendszeresítve munkavállalói, közalkalmazotti vagy hivatásos állományú státuszok, ezen feladatok ellátása kizárólag közfoglalkoztatottak alkalmazásával történik.

A főigazgató végezetül hangsúlyozta, hogy a hivatásos katasztrófavédelmi szerveknél összesen 400 fő számára nyílt lehetőség arra, hogy közfoglalkoztatottként munkába álljon. Az ellátandó feladatok körének megtervezése, illetőleg a megyéenként alkalmazható létszám 2011. évben felmérésre került. A végzettség, képzettség figyelembevételével a közfoglalkoztatásban alkalmazható személyek kiválasztása és munkába állítása már jóval az átszervezés előtt megkezdődött. A közfoglalkoztatott jogviszony létesítéséhez szükséges hatósági szerződéseket 2012. január, február hónapban a munkáltatók, így a Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság is megkötötték a Megyei (Fővárosi) Kormányhivatalok Munkaügyi Központjaival.

A katasztrófavédelemnél az előző kormányok hibás döntései alapján a korábbi években végrehajtott civilizációs nem vezetett eredményre. A szervezetnek alapfeladataiból fakadóan nem csak normál, hanem minősített időszakai működésre is készen kell állnia, amely a civil állománnyal nem valósítható meg kellő hatékonysággal. Ennek a célnak az elérése érdekében került sor a közalkalmazotti státuszok átminősítésére, és a szükséges képzettséggel, végzettséggel rendelkezők esetében – amennyiben megfelelnek a hivatásos állományba vétel követelményeinek – a hivatásos állományba vételre. A katasztrófavédelemnél hivatásos állományú szakemberek dolgoznak tűzoltó állománykategóriában. Azon munkavállalók esetében, akiknél minden lehetőséget figyelembe véve sem talált a munkáltató továbbfoglalkoztatási lehetőséget, a fenntartó – jelen esetben a Belügyminisztérium – bevonásával vizsgálták meg a más rendvédelmi szervnél való foglalkoztatásuk lehetőségét.

2. A panaszban foglaltak érdemi kivizsgálása érdekében szükségesnek tartottam Budapest Főváros Kormányhivatala Munkaügyi Központjának (BFKHMK) vezetőjét is megkeresni. Egyrésztől azért, mivel az FKI a munkaügyi központtal kötötte meg a hatósági szerződést a közfoglalkoztatottak foglalkoztatására és a munkaügyi kirendeltség folytatta le számára az álláskereső kiközvetítését, másrésztől a csoportos létszámleépítés tényét is ehhez az – illetékes – munkaügyi kirendeltséghez kellett bejelenteni, így közvetlen információval rendelkezett mind az elbocsátott, mind az újonnan felvett dolgozókra vonatkozóan. A BFKHMK vezetőjétől a következő kérdések vonatkozásában kértem tájékoztatást:

1. A három szerv összevonása és az új szervezet kialakítása során, valóban megszüntetésre kerültek-e takarítói státuszok? Amennyiben igen, úgy hány takarítói státusz került megszüntetésre?
2. A munkáltató mivel indokolta ezt a döntését?
3. A Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság alkalmaz-e közfoglalkoztatottakat? Amennyiben igen, úgy hány főt foglalkoztat és milyen munkakörben?
4. Konkrétan takarítói munkakörre, vagy ilyen jellegű feladatok elvégzésére kértek-e közvetítést?
5. Amennyiben igen, úgy az e munkakörben foglalkoztatottakat milyen időtartamban, hány órás munkavégzés mellett, milyen bérrel foglalkoztatják?
6. Tudomásuk szerint a közfoglalkoztatottaknak ugyanazokat a feladatokat kell-e ellátniuk, mint a korábban elbocsátott takarítóknak?
7. A vonatkozó jogszabályok alapján van-e lehetőség arra, hogy a munkáltatók az elbocsátott munkavállalók helyett közfoglalkoztatottakat alkalmazzanak?
8. Tudomásukra jut-e, ha a munkáltatók közfoglalkoztatottakkal kívánják betölteni az elbocsátott munkavállalók munkakörét?
9. Amennyiben igen, úgy jelzéssel éleik-e a munkáltató, vagy más szerv felé a szabályos foglalkoztatás érdekében?
10. Eddigi gyakorlatuk alapján előfordult-e már ilyen eset?

A munkaügyi központ vezetője a kérdéseimmel kapcsolatban a következőkről tájékoztatott. A Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság (továbbiakban: FKI) 2012. február 7-én nyújtott be hivatalukhoz csoportos létszámleépítésre vonatkozó szándékbejelentést, amelyben előzetesen 149 fő létszámleépítését jelezték. A konkrét csoportos létszámcsökkentésről szóló döntés-bejelentések alapján:

- 2012. március 1-jén 83 fő létszámleépítéséről döntöttek, ebből takarító 18 fő (felmondási idő kezdete: 2012. április 1.), majd
- 2012. március 12-én további 1 fő – takarító – létszámleépítéséről döntöttek (felmondási idő kezdete: 2012. április 12.)

A bejelentések alapján tehát összesen 19 fő takarító munkakörben foglalkoztatott munkavállaló létszámleépítéséről kaptak adatot. A munkáltató ezen döntését szervezeti átalakulással indokolta.

Ezt megelőzően az FKI 2012. január 16-án kérelmet nyújtott be a BFKHMK-hoz országos közfoglalkoztatási program támogatása céljából. A kérelmet és mellékleteit formai, tartalmi és jogszabályoknak való megfelelés szempontjából megvizsgálták, majd támogatási javaslatukat felterjesztették a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Helyettes Államtitkárságára. A BM Közfoglalkoztatási Helyettes Államtitkársának 2012. január 23-án keltezett értesítése alapján az FKI országos közfoglalkoztatási program megvalósítása iránti kérelmének helyt adtak, s támogatásban részesült a kérelmében megjelölt – átlagos állományi létszámként kimutatott – 22 fő regisztrált álláskereső közfoglalkoztatási jogviszony keretében történő foglalkoztatásához. A program megvalósításának időtartama 2012. február 15. napjától – 2012. december 31. napjáig tart.

A kérelmében foglaltaknak megfelelően az FKI takarító, udvari munkás munkakör betöltése céljából 22 főre nyújtotta be munkaerőigényét, melyekre kérte a BFKHMK-tól közfoglalkoztatottak közvetítését. A 22 főből 5 fő

közfoglalkoztatás keretében történő foglalkoztatására a közfoglalkoztató székhelyén, a további 17 fő foglalkoztatására a közfoglalkoztató által megjelölt 17 telephelyen kerül sor. A közfoglalkoztatottakat fenti munkakörben a program megvalósításának időtartama alatt 8 órás munkavégzés mellett, 71 800 Ft közfoglalkoztatási bérrel foglalkoztatják, az előírt iskolai végzettség az általános iskola. Az FKI kérelmében foglaltak alapján, a program során elvégzendő feladat az FKI székhelyének és telephelyeinek takarítása, udvaraiknak takarítása és rendben tartása.

A közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet országos közfoglalkoztatási programra vonatkozó rendelkezése értelmében (6. § (2) bekezdés) „Támogatás a közfoglalkoztató részére abban az esetben nyújtható, ha

- a) a közfoglalkoztató a munkavégzéshez kapcsolódóan foglalkoztatást elősegítő képzés lehetőségét biztosítja,
- b) a közfoglalkoztatottak számával a foglalkoztatás megkezdését megelőző havi átlagos statisztikai állományi létszám bővül, és
- c) a képzés, a szociális földprogram, továbbá a megváltozott munkaképességű személyek közfoglalkoztatása kivételével a közfoglalkoztatási jogviszony létesítéséhez más központi költségvetési előirányzatból támogatásban – ide nem értve a közfoglalkoztató alapfeladatainak ellátásához nyújtott támogatást – nem részesül.”

A kérelmező a közfoglalkoztatás támogatása céljából benyújtott kérelemmel egyidejűleg nyilatkozott, hogy:

- a közfoglalkoztatással – a foglalkoztatás megkezdését megelőző hónap statisztikai állományi létszámához képest – többlet foglalkoztatást valósít meg;
- a támogatással érintett azonos vagy hasonló munkakörben foglalkoztatott munkavállaló(k) munkaviszonyát a támogatás folyósítását megelőző 3 hónapban a működési körben felmerülő okból, rendes felmondással, illetve felmentéssel nem szüntette meg;
- a támogatás időtartama alatt a támogatással foglalkoztatott és a vele azonos és/vagy hasonló munkakörben foglalkoztatott munkavállaló(k) munkaviszonyát működési okból rendes felmondással nem szünteti meg.

Az FKI a kérelem benyújtásának időpontjában nyilatkozott a fentiekben részletezettek szerint, mely nyilatkozatai valóságtartalmaért is felelősséget vállalt. Kérelmében – a megelőző hónap – átlagos állományi létszámaként 1599 főt jelölt meg.

A BFKHMK közfoglalkoztatásért felelős munkatársa(i) a kérelem és mellékleteinek jogszabályi, tartalmi, formai, számszaki követelményeinek vizsgálata és ellenőrzése során fenti nyilatkozatokat is vizsgálta/ák. Az országos közfoglalkoztatási programok esetében a BFKHMK támogatási javaslatának BM Közfoglalkoztatási Helyettes Államtitkárságára történő felterjesztését követően a támogatásról a belügyminiszter dönt. A döntés hivatalos kézhezvétele után a BFKHMK hatósági szerződést köt a közfoglalkoztatóval.

A hatósági szerződés a foglalkoztatási kötelezettséggel illetve a közfoglalkoztatott jogviszonyának megszüntetésével kapcsolatban az alábbi rendelkezéseket tartalmazza:

- A hatósági szerződés 6. pontjának 8. francia bekezdése szerint: *Kedvezményezett kötelezettséget vállal arra, hogy a támogatás időtartama alatt a támogatással érintett azonos vagy hasonló munkakörben foglalkoztatott közfoglalkoztatott közfoglalkoztatási jogviszonyát működési okból rendes felmondással nem szünteti meg.*
- A hatósági szerződés 10. pontjának 2. francia bekezdése alapján: *Kedvezményezett jelen szerződés aláírásával vállalja, hogy „jelen szerződés alapján a foglalkoztatottainak számát a foglalkoztatás megkezdését megelőző havi átlagos statisztikai állományi létszámhoz képest bővíti.”*
- A hatósági szerződés 12./o) pontja alapján, *ha a hatósági szerződésben meghatározott foglalkoztatási kötelezettség időtartama alatt a támogatott és a vele azonos vagy hasonló munkakörben foglalkoztatott közfoglalkoztatottak közfoglalkoztatási jogviszonyát működésével összefüggő okból, rendes felmondással megszünteti, akkor a munkaügyi központ megszünteti a támogatás folyósítását és a már felvett összeg visszaköveteléséről rendelkezik.*

A vonatkozó jogszabály és a megkötött hatósági szerződés nem tartalmaz rendelkezést arról, hogy milyen következménnyel jár, ha a közfoglalkoztató nem a közfoglalkoztatottakra vonatkozó, az Mt. szabályai alá tartozó csoportos létszámcsökkentést hajt végre.

A munkáltatónak a csoportos létszámleépítés bejelentése során nem kell csatolnia a munkakör tartalmára vonatkozó dokumentumot, ezért nem rendelkeznek információval arra vonatkozóan, hogy az elbocsátott takarítóknak ugyanazon helyszíneken, ugyanazokat a feladatokat kellett-e ellátniuk, mint a közfoglalkoztatottaknak.

Ettől függetlenül az FKI tájékoztatta a BFKHMK közfoglalkoztatási főreferensét a létszámleépítésről, mert kérdéses volt számára, hogy ez mennyiben befolyásolja az országos közfoglalkoztatási program végrehajtását, továbbá az Mt. szabályainak megfelelően a csoportos létszámleépítés bejelentését a BFKHMK részére megtette. Az FKI jelzését követően a munkaügyi központ segítséget kért a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Helyettes Államtitkárság Közfoglalkoztatási és Logisztikai Főosztályától.

Megkeresésükben jelezték, hogy „jogszabály által elrendelt létszámleépítés” történt az FKI-nál, a létszámcsökkentésre a munkáltatónak nem felróható okból került sor, továbbá felhívták a figyelmet arra is, hogy a velük kapcsolatban álló Országos programot bonyolító közfoglalkoztatók többsége az állami szférába tartozó szervezet, akik/amelyek nem garantálhatják a létszám-bővítést, ha jogszabály által elrendelt létszámleépítést kell végrehajtaniuk a közfoglalkoztatási programjuk támogatásának időtartama alatt.

A hatósági szerződés 2012. február 14-én történt megkötését követően, a bejelentett munkaerőigény alapján

megkezdődött a munkavállalók közvetítése. A Kftv. 1. § (4) bekezdése szerint: közfoglalkoztatottként az a természetes személy foglalkoztatható, aki

- a) a munka törvénykönyvéről szóló 2012. évi I. törvény rendelkezései szerint munkaviszonyt létesíthet, kivéve azt, aki 16. életévét nem töltötte be, valamint
- b) a foglalkoztatás elősegítéséről és a munkanélküliek ellátásáról szóló 1991. évi IV. tv. (továbbiakban: Ft.) szerinti álláskereső, vagy a megváltozott munkaképességű személyek ellátásairól és egyes törvények módosításáról szóló törvény szerinti rehabilitációs ellátásban részesül.

A munkaügyi központ(ok) feladata a közvetítések során annak vizsgálata, hogy a közfoglalkoztatási jogviszony létesítése céljából kiközvetített személy megfelel-e a fenti a-b) pontban meghatározott kritériumoknak, mennyi ideje szerepel a regisztrációban, megfelel-e a közfoglalkoztató által meghatározott, munkaerőigény bejelentésben szereplő követelményeknek, továbbá elhelyezkedése a jelenlegi munkaerő-piaci körülményekre tekintettel csak közfoglalkoztatás keretében oldható-e meg.

Összegzőként: mivel az FKI-nál a takarító munkakörökre vonatkozó létszámcsökkentésre – információik alapján – jogszabály által elrendelt létszámleépítés eredményeként került sor, és e létszámleépítésről szóló döntés időpontja későbbi volt, mint a közfoglalkoztatási program támogatásának kezdete, így a közfoglalkoztató a jelenleg takarító, udvari munkás munkakörben közfoglalkoztatási jogviszony keretében foglalkoztatott személyeket jogszerűen foglalkoztatja.

Az FKI a közfoglalkoztatás támogatása céljából benyújtott kérelmével egyidejűleg (februárban) eleget tett csoportos létszámcsökkentési szándéka bejelentési kötelezettségének. A szándékbejelentés szakaszában a munkáltató még nem rendelkezett konkrét információval arról, hogy a létszámcsökkentés mely munkaköröket fogja érinteni. A munkaköröket érintő döntésről márciusban tette meg bejelentését. A munkavállalók felmondási ideje áprilisban kezdődött, azaz a kérdéses takarítói munkakört érintően az országos közfoglalkoztatási program támogatásának időtartama alatt került sor a létszámcsökkentésre.

A munkáltató így tehát eleget tett a kérelem benyújtásának időpontjában a többletfoglalkoztatás megvalósításának, továbbá a támogatással érintett azonos vagy hasonló munkakörben foglalkoztatott munkavállaló(k) munkaviszonyának a támogatás folyósítását megelőző 3 hónapban a működési körben felmerülő okból, rendes felmondással, illetve felmentéssel történő megszüntetését tilalmazó követelménynek, és a hatósági szerződés fent idézett pontjainak is.

Mindezek mellett a munkaügyi központ a létszámleépítés tényének észlelésekor jelzéssel élt a munkáltató felé, felhívta a figyelmét a közfoglalkoztatás szerepére. Ezen kívül tájékoztatták a Belügyminisztérium Közfoglalkoztatási Helyettes Államtitkárságát, és véleményüket kérték. Az államtitkárság azonban arról tájékoztatta hivatalukat, hogy „A Fővárosi Katasztrófavédelmi Igazgatóság létszámleépítésével kapcsolatban a hatósági szerződés az irányadó. Mivel a szerződés a foglalkoztatottak számának bővítését írja elő, de nem rendelkezik annak megtartása felől, így csak ezt a szempontot kell figyelembe venni. Ez alapján, amennyiben létszámleépítésre kerül sor, de korábban a létszám bővítést már végrehajtották, úgy nem szankcionálható az eset.”

Mivel a létszám bővítés a közfoglalkoztatottak felvétele időpontjában megvalósult, és a támogatás megszüntetésére vagy a támogatás visszakövetelésére vonatkozó vélemény a Belügyminisztérium részéről nem született, ezért a program további végrehajtása iránt intézkedtek. Végezetül az igazgató arról is tájékoztatott, mely szerint a jogszabályi követelmények vizsgálatát folyamatosan végzik, így a támogatási időszak végén is vizsgálni fogják, hogy a szerződésben vállalt átlaglétszám foglalkoztatása megvalósult-e a támogatás során. Amennyiben azonban ezeknek megfelel egy munkáltató, ezen túlmenően – ilyen jogszabályi felhatalmazás hiányában – a munkáltatói lépések etikusságát nem ítélik meg és nem szankcionálják.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés a) pontja alapján a közigazgatási szerv az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak minősül. Mindezek alapján megállapítottam, hogy az érintett megyei kormányhivatal munkaügyi központja¹ a vizsgált közfoglalkoztatási terület szempontjából hatóságnak minősül, így rá az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – *egyértelműen kiterjed*.

Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság, mint a katasztrófavédelemről és a hozzá kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2011. évi CXXVIII. törvény 22. § (2) bekezdése értelmében államigazgatási feladatot is ellátó rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján szintén ombudsmani hatáskörbe tartozik. Jelen eljárásom során azonban a katasztrófavédelmi igazgatóságot nem e tevékenysége körében vizsgáltam, hanem mint közfoglalkoztatottakat alkalmazó munkáltatót, így hatáskörömet ezen jogszabályra nem alapíthattam. Figyelemmel azonban arra, hogy az Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontja és a 18. § (2) bekezdésének e) pontja alapján az alapvető jogok biztosá által vizsgálható hatóságnak, ezen belül *közszolgáltatást végző szervnek*

minősül – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet. Ennek megfelelően az *ombudsmani gyakorlat közszolgáltatónak tekint valamennyi állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szervezet*, különösen azokat, amelyek esetében a kérelmezőnek nincs lehetősége annak megválasztására, hogy az általa igényelt szolgáltatás igénybevételére kivel szerződjön, tekintettel arra, hogy azt csak korlátozott számú vagy kizárólag egyetlen szervtől veheti igénybe.² Mivel a közfoglalkoztatás szorosan kapcsolódik az állami (önkormányzati) feladatok ellátásához,³ másfelől pedig a kérelmezőnek nincs választási lehetősége abban, hogy mely intézménynél kíván elhelyezkedni, sőt a felkínált közfoglalkoztatást – amennyiben az egészségi állapota miatt kizáró ok nem áll fenn – köteles elfogadni. Így – függetlenül attól, hogy állami szervezetről, önkormányzatról vagy önkormányzati szervezetről, gazdasági társaságról vagy civil szervezetről van szó –, álláspontom szerint *közszolgáltatást végző szervek körébe tartozik valamennyi közfoglalkoztató is e minőségében*, így rájuk – ennek következtében az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságra is – az ombudsman *vizsgálati jogosultsága* az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében *ugyancsak kiterjed*.

II. Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontot nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen, kiemelkedően fontos eleme a *jogbiztonság*, amelyből meghatározott kötelezettségek hárulnak mind a jogalkotó, mind a jogalkalmazó szervekre. Ahogyan pedig arra az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában, az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. *jogállami klauzulát*, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket. A közigazgatás törvényessége akkor valósul meg, ha jogilag szabályozott eljárási keretek között működik, a jogkorlátozásra adott felhatalmazást pedig törvényi szinten pontosan kell meghatározni. Nem hagyható figyelmen kívül továbbá, hogy a kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást.

2. Az Alaptörvény XII. cikk (1) bekezdése alapján *mindenkinek joga van a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához*, valamint a vállalkozáshoz, képességeinek és lehetőségeinek megfelelő munkavégzéssel mindenki köteles hozzájárulni a közösség gyarapodásához. Az Alkotmány korábbi rendelkezéseit értelmező, közel két évtizedes alkotmánybírósági gyakorlatban a munkához való jog alkotmányos alapjogként a munka és a foglalkozás szabad megválasztásához való jogot jelentette. A szociális jogok közé sorolható *foglalkoztatáshoz való jog* két elemből áll, az egyik a „jog” a munkához, a munkavégzéshez, amely a munkahelyteremtést és ezek megőrzését, a munkanélküliség kezelését szolgáló állami foglalkoztatáspolitikát foglal magában, a másik pedig a foglalkozás megválasztásának szabadsága (alanyi jellegű jog). A közfoglalkoztatási rendszer működésével kapcsolatos kérdések értelemszerűen az állami foglalkoztatáspolitikával állnak kapcsolatban.

A munkához és foglalkoztatáshoz való jog szociális jogi jellegéből következik, hogy kapcsolatban áll az egyes államok gazdaság- és szociálpolitikai karakterével, alkotmányos struktúrájával, hagyományaival. Az állam nemcsak elismerni köteles a munkához való jogot, hanem megfelelő feltételek megteremtésével köteles elősegíteni az érvényesülését. Ez a gyakorlatban olyan aktív magatartást, olyan cselekvési kötelezettséget jelent az állam számára, amely előmozdítja a széles körű foglalkoztatás megvalósítását. Az állami kötelezettség megvalósulhat munkahelyteremtő gazdaság-, foglalkoztatás-, oktatáspolitikai kialakításával, átképzésekkel, megfelelő jogalkotási tevékenység folytatásával, munkahelyteremtő beruházásokkal, illetve más egyéb módokon. Alkotmányosan teljes

mértékben támogatható az olyan állami törekvés, amely a rászoruló polgárok számára – a segélyezett állapotból "kimozdítva" – lehetőséget ad a munkaerő-piacra való visszatérésre. A munkavégzés és az abból származó munkabér megléte, az államtól való anyagi függetlenség éppen az egyéni autonómia, önrendelkezés kiteljesedése irányába hat. Ez a törekvés azonban nem állhat ellentétben a munkahely megtartásának elsődleges követelményével.

III. Az ügy érdeme tekintetében

Vizsgálatom középpontjában az a panaszbeadványban megjelölt konkrét kérdés állt, hogy jogszerűen járt-e el az FKI a közfoglalkoztatás megszervezése és a létszámleépítés lebonyolítása során, vagy valóban a közfoglalkoztatottak alkalmazása, a jogi garanciák megkerülése miatt került sor valamennyi takarító státuszának megszüntetésére.

Ehhez először áttekintettem a közfoglalkoztatás szervezésével kapcsolatos joganyagot majd ezt összevettem a megkeresett szerveknek a kérdéseimre adott válaszával. Ez alapján a következőket állapítottam meg.

Az FKI a jelenleg működő háromféle közfoglalkoztatási program⁴ közül az ún. *országos közfoglalkoztatási program* megvalósítására kötött hatósági szerződést.

A program indítására vonatkozó szabályokat a közfoglalkoztatáshoz nyújtható támogatásokról szóló 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendelet (továbbiakban: Kormányrendelet) tartalmazza. Ez alapján az országos program megvalósítása érdekében kérelmet kell benyújtani a közfoglalkoztatás helye szerint illetékes munkaügyi központhoz, azonban a támogatás odaítéléséről – mérlegelési jogkörben – közvetlenül a közfoglalkoztatásért felelős miniszter dönt. Támogatás a közfoglalkoztató részére abban az esetben nyújtható, ha

- a) a közfoglalkoztató a munkavégzéshez kapcsolódóan foglalkoztatást elősegítő *képzés lehetőségét biztosítja*,
- b) a közfoglalkoztatottak számával a foglalkoztatás megkezdését megelőző *havi átlagos statisztikai állományi létszám bővül*, és
- c) a közfoglalkoztatási jogviszony létesítéséhez *más központi költségvetési előirányzatból támogatásban nem részesül*.

A támogatás mértéke a közfoglalkoztatási bér és az ahhoz kapcsolódó szociális hozzájárulási adó mértékének *100 százalékáig*, valamint a ténylegesen foglalkoztatottak után meghatározott közvetlen költségek tekintetében az előbbi támogatás 20 százalékáig, továbbá legalább száz fő foglalkoztatása esetén a szervezési költségek 3 százalékáig terjedhet. A támogatás legfeljebb 12 hónapra nyújtható.

Az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság főigazgatójának tájékoztatása szerint „a katasztrófavédelmi szerveknél a *közfoglalkoztatás keretében ellátandó feladatok körének megtervezése*, illetőleg a megyénként *alkalmazható létszám már 2011. évben felmérésre került*.” Ellenkező információ hiányában tehát, az FKI tehát ezen felmérés alapján nyújtotta be a kérelmét a BFKHMK-hoz az országos közfoglalkoztatási program támogatása érdekében, amelyben 22 fő foglalkoztatni tervezett közfoglalkoztatott támogatását igényelte. A kérelemben támogatni kívánt munkakörként szakképzettséget nem igénylő segédmunkás munkakört, ellátandó feladatként pedig takarítás, udvari munkát jelölt meg. A belügyminiszter a kérelmet támogatta, így a BFKHMK és az FKI 2012. február 14-én megkötötte a hatósági szerződést 22 fő takarító 2012. február 15. napjától – 2012. december 31. napjáig tartó foglalkoztatására.

Ezt követően, 2012. március 1-jétől 18 fő, március 12-től további 1 fő – korábban határozatlan idejű, közalkalmazotti jogviszonyban álló – takarító elbocsátására került sor. Álláspontom szerint az FKI eljárásának jogszerűsége több szempontból is aggályokat vet fel.

1. A Kormányrendelet értelmében a támogatható országos programnak valamely, az Országgyűlés vagy a Kormány által meghatározott cél elérésére kell irányulnia.⁵

Ugyanezt fogalmazza meg Magyarország Konvergencia Programja is, mely szerint „az országos közfoglalkoztatási programok a gazdaságban bekövetkezett változásokhoz, a mindenkori munkaerő-piaci helyzethez és az esetleges „vis major” helyzetek kezeléséhez jelenthetnek hathatós megoldást. Az országos közmunkaprogramok keretében valósíthatók meg a jelentős nemzetgazdasági haszonnal járó, egész ágazatokat átfogó programok. Az ár- és belvízvédelem, a közutak, vasutak, az állami erdőterületek mellett újabb területként a megújuló energiaforrásokhoz, és az energiatakarékossághoz kapcsolódó közfoglalkoztatás is megvalósulhat.”⁶

A benyújtott kérelemben és a megkötött hatósági szerződésben azonban *nincs megjelölve olyan konkrét cél, vagy tevékenység, amely indokolná a közfoglalkoztatottak alkalmazását*. A hatósági szerződés mindössze annyit tartalmaz, hogy a szerződés a Kedvezményezett által megvalósítandó országos közfoglalkoztatási program céljából, a közfoglalkoztatásért felelős miniszter döntésének megfelelően, a 375/2010. (XII. 31.) Korm. rendeletben megfogalmazott célok és feladatok megvalósítása érdekében jött létre.

2. A Kormányrendelet értelmében támogatás abban az esetben nyújtható, ha a közfoglalkoztató a munkavégzéshez kapcsolódóan biztosítja a foglalkoztatást elősegítő képzés lehetőségét.⁷ Jelen esetben az FKI által benyújtott kérelemben „A programban tervezett képzés”-re irányuló kérdésre a „Nem terveztünk képzést” válasz szerepel, s *maga a hatósági szerződés sem tartalmaz képzés biztosítására vonatkozó előírásokat*.

3. A támogatás további feltétele, hogy a közfoglalkoztatottak számával a foglalkoztatás megkezdését megelőző *havi átlagos statisztikai állományi létszám bővüljön*.⁸ Ennek megfelelően a hatósági szerződés 10. pontjának 2. francia bekezdése rögzíti, hogy az FKI a szerződés aláírásával vállalja, hogy a foglalkoztatottainak számát a foglalkoztatás megkezdését megelőző havi átlagos statisztikai állományi létszámhoz képest bővíti.

Az FKI 2012. január 16-án nyújtotta be kérelmét az országos közfoglalkoztatási program támogatása iránt, amelyben 1599 fő statisztikai állománylétszámról nyilatkozott. A kérelmének január 23-án helyt adtak. Ezt követően február 7-én csoportos létszámleépítésre vonatkozó szándékbejelentést nyújtott be a BFKHMK-hoz, amelyben előzetesen 149 fő létszámleépítését jelezte. A BFKHMK és az FKI 2012. február 14-én kötötte meg a hatósági szerződést 22 fő takarító 2012. február 15. napjától – 2012. december 31. napjáig tartó foglalkoztatására. Ezt követően az FKI-nál március 1-től kezdődő elbocsátások során valamennyi határozatlan időtartamú, közalkalmazotti jogviszonyban foglalkoztatott takarítónak rendes felmondással megszüntették a jogviszonyát. Mindezek alapján – összességében – nem létszám-bővítésre, hanem 22 fő közfoglalkoztatott alkalmazása mellett majdnem 150 fős létszámleépítésre került sor.

A rendelkezésemre bocsátott iratok alapján megállapítottam, hogy maga az FKI is észlelte, hogy nem tesz eleget a hatósági szerződés 10. pontjának. Ezért azzal a kérdéssel fordult a BFKHMK-hoz, hogy továbbra is jogosult-e a támogatásra, mivel jogszabály által elrendelt létszámleépítés miatt a foglalkoztatotti létszámot nem bővítette, hanem csökkentette. A munkaügyi központ az FKI által felvetett kérdést – állásfoglalás kérése céljából – továbbította a BM Közfoglalkoztatásért Felelős Helyettes Államtitkárságához. Az államtitkárság 2012. május 21-én keltezett BM-6948-2/2012 számú levelében azonban arról tájékoztatta, hogy „az FKI létszámleépítésével kapcsolatban a hatósági szerződés az irányadó. Mivel a szerződés a foglalkoztatottak számának bővítését írja elő, de nem rendelkezik annak megtartása felől, így csak ezt a szempontot kell figyelembe venni. Ez alapján, amennyiben létszámleépítésre kerül sor, de korábban a létszám-bővítést már végrehajtották, úgy nem szankcionálható az eset”.

A belügyminisztérium fent idézett jogértelmezése azonban – álláspontom szerint – önkényes, nem egyeztethető össze sem a Kormányrendelet tételes szabályával, sem pedig a garanciális szabályozási elem alapját képező alkotmányos elvekkel és alapjogi gyakorlattal.

A közfoglalkoztatási programok, mint foglalkozáspolitikai eszközök alapvető célja, hogy lehetőséget teremtsenek a tartós munkanélküliek, a munkaerő-piacról régóta kiszorultak számára – munkaképességük megőrzése, esetleges javítása révén – hogy visszatérjenek az elsődleges munkaerőpiacra. Ez a cél azonban értelemszerűen csak a már meglévő munkahelyek megtartása mellett, azok bővítésével valósítható meg.

A közfoglalkoztatás céljával alapvetően ellentétes, ha azt az elsődleges munkaerőpiacon meglévő álláshelyek megszüntetésére, mintegy azok „kiváltására” kívánják használni. A közfoglalkoztatottak alkalmazásának nem lehet „következménye”, hogy évek óta fennálló, határozatlan idejű – jelen esetben közalkalmazotti – jogviszonyokat, meglévő munkahelyeket szüntessenek meg, s az így felszabaduló státuszokat lényegesen alacsonyabb bérezésben részesülők, a közfoglalkoztatás jellegéből és határozott idejéből adódóan kiszolgáltatott helyzetben lévő közfoglalkoztatottakkal töltsék be.

A közfoglalkoztatót a hatályos jogszabályok alapján kettős foglalkoztatási kötelezettség terheli. Egyrészt köteles foglalkoztatni a munkaügyi kirendeltség által kiközvetített közfoglalkoztatottat, másrészt ez a kötelezettsége kiterjed a közfoglalkoztatottal azonos vagy hasonló munkakörben foglalkoztatott munkavállalóra is. Eppen ezért az állami foglalkoztatási kötelezettség megsértését jelenti, ha a munkáltató a támogatás időtartama alatt akár a közfoglalkoztatott, akár a vele azonos vagy hasonló munkakörben foglalkoztatott munkavállalók munkaviszonyát működésével összefüggő okból, rendes felmondással megszünteti.

Eppen ezen elv „biztosítékául” rendelkezett a Kormányrendelet úgy, hogy csak a foglalkoztatottak számának bővítése esetén lehet támogatni a közfoglalkoztatást, ebből következően kellett az FKI-nak vállalnia a támogatás céljából benyújtott kérelmében, hogy többletfoglalkoztatást valósít meg. Ettől a garanciális elemtől pedig még abban az esetben sem lehet eltérni, ha végül az aláírt, konkrét hatósági szerződés nem tartalmaz kifejezett előírást a foglalkoztatottak számának megtartásáról, vagy ha a szerződés megkötésekor a létszám ugyan bővült, azonban ezt követően – bármely okból – létszámleépítésre kerül sor. Mindezek alapján a bővített átlagos statisztikai állományi létszámot a támogatás időtartama alatt mindvégig meg kell tartani.

A rendelkezésemre bocsátott iratok alapján megállapítottam, hogy a Nemzeti Munkaügyi Hivatal főigazgatója által kibocsátott „Eljárásrend a hosszabb időtartamú közfoglalkoztatás támogatásáról” című normatív utasítás szintén azt tartalmazza, hogy támogatás csak annak a közfoglalkoztatónak állapítható meg, aki

- a támogatással érintett azonos vagy hasonló munkakörben foglalkoztatottak munkaviszonyát a támogatás folyósítását megelőző három hónapban működési körében felmerülő okból rendes felmondással, illetőleg felmentéssel nem szünteti meg, továbbá
- vállalja, hogy a támogatás időtartama alatt a támogatással érintett azonos vagy hasonló munkakörben foglalkoztatott munkavállaló munkaviszonyát működési okból rendes felmondással nem szünteti meg.

A normatív utasítás e rendelkezései kellő garanciát jelentenek annak biztosítására, hogy a támogatási időszakban a munkáltató ne alkalmazhasson meglévő munkavállalói helyett közfoglalkoztatottakat. Mindezzel ellentétben megállapítható, hogy – bár a program támogatása iránti kérelmében az FKI erről nyilatkozott, ezt vállalta – a hatósági szerződés ezt a vállalást már nem az eredeti szövegezéssel tartalmazza. A szerződés azon része ugyanis, amely a Kedvezményezett kötelezettség vállalásairól rendelkezik (6. pont), az első rendelkezést egyáltalán nem tartalmazza, a második rendelkezést pedig olyan módon, hogy az csak arra terjed ki, mely szerint a támogatás időtartama alatt a támogatással érintett azonos vagy hasonló munkakörben foglalkoztatott közfoglalkoztatott személy közfoglalkoztatási jogviszonyát működési okból rendes felmondással nem szüntetheti meg. Ez a feltétel pedig – mivel kizárólag a közfoglalkoztatottakra terjed ki – nem nyújt kellő biztosítékot a munkavállalók munkahelyének megőrzésére.

A vizsgálatom feltárta azt is, hogy az előzőkhez hasonlóan *nem nyújtanak garanciát a foglalkoztatás bővítésére és a meglévő munkahelyek megőrzésére a hatósági szerződés támogatás visszakövetelésére vonatkozó szabályai sem*. A hatósági szerződés 12. pontja rendelkezik a szerződés megszegésének következményeiről, amely esetekben a munkaügyi központ megszünteti a támogatás folyósítását, illetve a már felvett támogatást részben vagy egészben visszaköveteli. Ilyen esetek például:

o) a hatósági szerződésben meghatározott foglalkoztatási kötelezettség időtartama alatt a *támogatott* és a vele azonos vagy hasonló munkakörben foglalkoztatott *közfoglalkoztatottak* közfoglalkoztatási jogviszonyát működésével összefüggő okból, rendes felmondással megszünteti;

p) ha megállapítást nyer, hogy a Kedvezményezett a kiközvetített személy alkalmazását megelőző három hónapban a vele azonos és hasonló munkakörben foglalkoztatott közfoglalkoztatott közfoglalkoztatási jogviszonyát működésével összefüggő okból, rendes felmondással, illetve felmentéssel megszüntette.

A felhívott pontok megfogalmazása felvethet értelmezési kérdéseket,⁹ de az megállapítható, hogy ezek az előírások *kizárólag a közfoglalkoztatottak számára nyújtanak világos biztosítékot* a munkahelyük megőrzésére, de *nem zárják ki* az azonos vagy hasonló munkakörben foglalkoztatott *nem közfoglalkoztatott munkavállaló munkaviszonyának a megszüntetését*. A hatósági szerződésnek pedig a Kormányrendelettel összhangban éppen azt kellene biztosítania, hogy a munkáltatók *ne élhessenek vissza a közfoglalkoztatottak alkalmazása által nyújtott „előnyökkel”*, azaz sem a közfoglalkoztatási szerződés megkötését közvetlenül megelőző időszakban, sem annak időtartama alatt azokban a munkakörökben, ahol közfoglalkoztatottakat kívánnak alkalmazni, ne élhessenek a munkahelyek megszüntetésének lehetőségével. *Mindebből következően a megkötött hatósági szerződés tartalmi értelemben ellentétes a Kormányrendelet hivatkozott előírásával*.

4. A vizsgált ügyben az FKI főigazgatója arról tájékoztatott, hogy „az ellátandó feladatok körének megtervezése, illetőleg az alkalmazható létszám 2011. évben felmérésre került”, illetőleg „a végzettség, képzettség figyelembevételével a közfoglalkoztatásban alkalmazható személyek kiválasztása és munkába állítása már jóval az átszervezés előtt megkezdődött.” Mindez arra enged következtetni, hogy a takarítói állások közfoglalkoztatottakkal való betöltését, majd a meglévő takarítói státuszok megszüntetését az *FKI már előzetesen eltervezte*, ennek megvalósítása „érdekében” – ezen cél megvalósítása miatt – került sor a hatósági szerződés megkötésére.

Nem tartom megalapozottnak azt az állítást, mely szerint a közfoglalkoztatottak nem ugyanazt a munkakört töltik be, mint a korábban alkalmazott munkavállalók, hiszen a takarítás mellett udvari munkás feladatokat is el kell látniuk. Álláspontom szerint a közfoglalkoztatottak alkalmazására ezen további feladatkör figyelembe vételével is olyan munkakörben került sor, amely azonos és/vagy hasonló, mint amelyeket – éppen a közfoglalkoztatottak alkalmazása miatt – megszüntettek. A takarítói munkakörök megszüntetésének ténye ezért ellentétes azzal a nyilatkozattal, amelyet az FKI az országos közfoglalkoztatási program támogatása érdekében benyújtott, valamint szemben áll mind a munkavállalói felé fennálló, elvárható munkáltatói kötelezettségeivel, mind a közfoglalkoztatás céljával.

Fentiek alapján megállapítottam, hogy a Fővárosi Katasztrófavédelmi Főigazgatóság azon eljárása, mely szerint takarító és udvari munkás munkakörben közfoglalkoztatottak alkalmazását kezdte meg, majd nem sokkal később a korábban takarító munkakörben foglalkoztatott munkavállalói határozatlan idejű jogviszonyát megszüntette, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog követelménye sérelmét idézte elő. A garanciális szabályokat megkerülő, azokat önkényesen (át)értelmező eljárás ugyanakkor összeegyeztethetetlen az állam munkához való joggal kapcsolatban fennálló feladataival és alapjogi kötelezettségeivel is.

Összegzés

Vizsgálatom eredményeként megállapítottam, hogy az FKI által, az országos közfoglalkoztatási program megvalósítása érdekében megkötött hatósági szerződés nem felel meg sem a program céljának, sem az abban foglalt képzési előírásoknak. Az eljárás során nem tettek eleget sem a kérelemben foglalt – és elvárható – létszám-bővítési követelménynek, valamint annak sem, hogy a közfoglalkoztatottak alkalmazását megelőző három hónapban, illetve a közfoglalkoztatás időtartama alatt azonos vagy hasonló munkakörben foglalkoztatott munkavállalók munkaviszonyát ne szüntessék meg.

A konkrét ügyben tett, valamint a hatósági szerződés szükséges tartalmi elemeivel összefüggő megállapításaimat annál is inkább fontosnak tartom hangsúlyozni, mivel az elmúlt hetekben a sajtóból több olyan esetről értesültem, mely szerint egyes munkáltatók – feltehetően költségtakarékossági szempontok miatt – létszámleépítést hajtottak végre, s bizonyos feladataik ellátását a későbbiekben közfoglalkoztatottakkal kívánták megoldani. Nem vonom kétségbe, hogy a jelenlegi gazdasági helyzetben a munkáltatóknak komoly terhet jelent a meglévő foglalkoztatotti létszám megtartása és a bérköltség kigazdálkodása.

A közfoglalkoztatás azonban nem szolgálhat arra, hogy a munkavállalói bérek megtakarítása érdekében, az elbocsátásra kerülő dolgozók helyére olyan közfoglalkoztatottak kerüljenek, akik számára nem csak az adott munkakörben korábban kifizetett munkabért nem kell megfizetni, hanem az adott évre megállapított minimálbérnél alacsonyabb ún. garantált közfoglalkoztatási bért kell fizetni, s amelyet – annak járulékaival és egyéb közvetlen költségeivel – az állam 100%-ban finanszírozza.

Ezt a tendenciát egy jogállam keretei között súlyos alapjogi problémának tartom, mivel hosszabb távon nemcsak a munkavállalói bérek kerülő úton történő csökkentéséhez, hanem a közszférában a munkavállalókat védő

alkotmányos garanciák teljes kiüresedéséhez vezethet. Indokolt kiemelni azt is, hogy a közfoglalkoztatás sajátos rendeltetésű jogintézmény, az ennek keretében végzett munka csak átmeneti jellegű lehet, amelynek tényleges célja – személyre szabott szolgáltatásokkal, képzésekkel vagy átképzésekkel kiegészülve – a versenyszférába, illetve a közszférába, az elsődleges munkaerőpiacra történő visszatérés vagy belépés elősegítése. *Egy demokratikus piacgazdaságban, a közfoglalkoztatás rendszere – alkotmányos értelemben – nem válhat az elsődleges munkaerőpiac alternatívájává, sem közvetlenül, sem közvetve nem eredményezheti a fennálló álláshelyek megszüntetését, nem szolgálhat alapul a munkavállalói bérek csökkentéséhez, a munkához való joggal kapcsolatos garanciák félre tételéhez.*

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság jövőbeni megelőzése érdekében, az Ajb. 31.§-a alapján *felkérem a Belügyminisztert,*

- hogy az országos közfoglalkoztatási programok megszervezése során kiemelt figyelmet fordítson arra, hogy azok megfeleljenek a közfoglalkoztatási programokra vonatkozó jogszabályi előírásoknak, továbbá
- tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a közfoglalkoztatás megvalósítása érdekében megkötött hatósági szerződések tartalmazzák azokat a garanciális elemeket, illetve szankciókat, amelyek biztosítják, hogy a közfoglalkoztatottak alkalmazása következtében, vagy azzal összefüggésben nem kerülhetnek megszüntetésre meglévő álláshelyek, valamint
- hozza meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében is, hogy a hatósági szerződésekben foglalt előírások betartásának ellenőrzése során kiemelt figyelmet kapjon a meglévő álláshelyek megtartásának követelménye.

Budapest, 2012. november 7.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

- ¹ A Nemzeti Munkaügyi Hivatalról és a szakmai irányítása alá tartozó szakigazgatási szervek feladat és hatásköréről szóló 323/2011. (XII. 28.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) 7. § (1) és (2) bekezdése alapján a munkaügyi központ megyei (fővárosi) szervezetből és kirendeltségekből áll. A munkaügyi központok megyei (fővárosi) szervezettel és kirendeltségekkel rendelkeznek, irányításuk alá tartozik az illetékességi területükön lévő valamennyi kirendeltség. A kormányrendelet 7. § (4) bekezdése tartalmazza, hogy a kirendeltség a munkaügyi központ önálló feladat- és hatáskörrel rendelkező szervezeti egysége.
- ² Először lásd OBH-6501/2001 számú jelentés.
- ³ Vö. a közfoglalkoztatásról és a közfoglalkoztatáshoz kapcsolódó, valamint egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi CVI. törvény 1. § (2) bekezdés.
- ⁴ Az egyes programok részletes ismertetését az AJB-4162/2012 számú jelentés tartalmazza.
- ⁵ A Kormányrendelet 6. § (1) bekezdése alapján támogatható az Országgyűlés vagy a Kormány által meghatározott cél elérésére irányuló program keretében történő, az álláskereső és a foglalkoztatást helyettesítő támogatásra (bérpótló juttatásra) jogosult személyek közfoglalkoztatása.
- ⁶ Magyarország Konvergencia Programja 2011 – 2015 „A Széll Kálmán Terv” alapján 55-56. oldal
- ⁷ A Kormányrendelet 6. § (2) bekezdés a) pontja szerint támogatás a közfoglalkoztató részére abban az esetben nyújtható, ha a közfoglalkoztató a munkavégzéshez kapcsolódóan foglalkoztatást elősegítő képzés lehetőségét biztosítja.
- ⁸ A Kormányrendelet 6. § (2) bekezdés b) pontja azt tartalmazza, hogy támogatás a közfoglalkoztató részére abban az esetben nyújtható, ha a közfoglalkoztatottak számával a foglalkoztatás megkezdését megelőző havi átlagos statisztikai állományi létszám bővül.
- ⁹ Az o) pontban a „támogatott” kifejezés általánosságban magát a közfoglalkoztatottat jelenti, így nincs szükség külön garanciát beépíteni a vele azonos vagy hasonló munkakörben foglalkoztatott közfoglalkoztatottra; a p) pont pedig azonos és hasonló munkakört ír elő, ami szintén nehezen értelmezhető, mivel egy munkakör vagy azonos vagy hasonló a másikkal

AJB-5636/2012

Közigazgatási bírság kiszabása

Előadó: dr. Dezső Adrienn

Az eljárás megindítása

A beadványozó panaszában a rendőrség eljárását sérelmezte, álláspontja szerint a hatóság objektív közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabály megsértése miatt indult ügyében nem szabályszerűen folytatta le eljárását.

A panasz alapján felmerült az Alaptörvényben nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonsághoz, valamint a tisztességes eljáráshoz való jog sérelmének, illetve közvetlen veszélyének a gyanúja. Erre tekintettel az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam, melynek eredményes befejezése érdekében tájékoztatást, valamint a keletkezett iratok megküldését kértem az országos rendőrfőkapitánytól.

Érintett alkotmányos jogok és alapelvek

- *A jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye* „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk)
- *A tisztességes eljáráshoz való jog* „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bek.)
- *A személyes adatok védelme* „Mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez” (Alaptörvény VI. cikk (2) bek.)

Alkalmazott jogszabály

- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.)
- a közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben történő közreműködés feltételeiről szóló 410/2007. (XII. 29.) Korm. rendelet
- a közúti közlekedés szabályairól szóló 1/1975. (II. 5.) KPM-BM együttes rendelet
- a gépjárműről és annak hatósági jelzéséről felvételt készítő eszközre vonatkozó követelményekről szóló 18/2008. (IV. 30.) GKM rendelet

A megállapított tényállás

A közigazgatási határozatban megállapított tényállás szerint a panaszos 2011. március 2-án 9 óra 58 perckor Esztergom Nagy Duna-sétányon a rendeletnek a megengedett legnagyobb sebességre vonatkozó rendelkezéseit megszegve a megengedett legnagyobb 30 km/óra sebesség helyett 53 km/óra sebességgel közlekedett, ezért a Vas Megyei Rendőr-főkapitányság 30 ezer forint közigazgatási bírság megfizetésére kötelezte (azonosító szám: 803357072) A rendőrség által készített felvételen az látható, hogy a sebességkorlátozó tábla 9 óra 13 perckor a helyén volt, ezért a rendőrségi határozat szerint bizonyított a szabályszegés ténye. A panaszos ez ellen a határozat ellen 2011. június 30-án fellebbezést nyújtott be, amelyben vitatta a sebességkorlátozó tábla meglétét abban az időpontban, amikor elhaladt a kérdéses útszakaszon. Megítélése szerint, ha a kérdéses tábla kint lett volna, a tábla hátoldalának látszania kellene a rendőrség által készített fényképen. Fellebbezésében jelezte azt is, hogy telefonon azt a tájékoztatást kapta a Komárom-Esztergom Megyei Közútkezelő munkatársától, hogy március 3-án ők is észlelték a tábla eltűnését és március 24-ig nem is pótolták azt. Fellebbezésében a panaszos kérte, hogy hivatalból kérje ki a rendőrség a közútkezelőtől a jegyzőkönyvet, és egy olyan fényképfelvételre alapozza döntését, amely igazolja, hogy 9 óra 58 perckor a tábla valóban kinn volt. Jelezte azt is, hogy szeretné megtekinteni a mérőműszer dokumentációját, illetve az ügyben keletkezett jegyzőkönyvek és dokumentumok megtekintését.

Ezt követően a Vas Megyei Rendőr-főkapitányság saját hatáskörében eljárva módosította korábbi határozata indoklását (ügyszám: 21000/00122099/13/2011 ált.) melyben megerősítette, hogy a készült fényképfelvelek alkalmasak a szabályszegés elkövetésének bizonyítására. A sebességmérő műszer hitelesített száma a módosító határozat szerint: TPT0077-VHT-507/DVRM-G. A panaszos erre a módosításra is beadványt nyújtott be, melyben ismét kérte a rendőrségtől a közútkezelő jegyzőkönyvének hivatalból történő bekérését és jelezte, hogy a módosító határozat elírást tartalmaz a gépjármű rendszámára vonatkozóan. Utalt arra is, hogy az ügyintéző nem kellő körültekintéssel jár el. Ezután az első fokú hatóság a módosító határozatot visszavonta és a panaszos beadványát a másodfokú hatóságnak további elbírálás végett felterjesztette. A panaszos ekkor fellebbezés kiegészítést nyújtott be, melyben indítványozta, hogy a felvétel készítésének helye hitelt érdemlően bizonyításra kerüljön, mivel nem láthatóak a felvétel helyének GPS koordinátái a felvételeken.

A másodfokú hatóság bekérte a sebességmérő berendezés hitelesítési bizonyítványának másolati példányát. A hitelesítési bizonyítvány szerint a műszer típusa: FamaLaser III. VHT-507/DVRM-G, 06015 gyártási számú és 2013. február 2. napjáig használható hiteles mérésre, a bizonyítvány hitelesítési számot nem tartalmaz, csak ügyiratszámot mely: MKEH-MH/00419//001/2011/SE. A másodfokú hatóságként eljáró Budapesti Rendőr-főkapitányság 21000/00122099/25/2011 ált. számú végzésében megsemmisítette az első fokú hatóság határozatát és új eljárásra utasította. Indoklásában megállapította, hogy az elsőfokú hatóság a döntéshozatal során nem teljes körültekintéssel járt el a szabályszegés tényének megállapítása tekintetében mivel a rendelkezésre álló bizonyítékok és az ügyfél beadványában előadottak alapján nem állapítható meg kétséget kizáró módon, hogy 2011. március 2-án 9 óra 58 perckor a 30/km óra sebességkorlátozó tábla ki volt-e helyezve. Kötelezte továbbá az első fokú hatóságot, hogy keresse meg a közút kezelőjét a tényállás tisztázása érdekében.

Az új eljárás során a Vas Megye Rendőr-főkapitányság megkereste az Esztergomi Rendőrkapitányságot kérve a kérdéses útszakaszon a megengedett legnagyobb sebesség tisztázást, a helyszínen készített további fényképfelveleket, jegyzőkönyvet, helyszíni vázrajzot csatolását és a közútkezelő megkeresését. A megkeresés

szerint a fényképfelvételek a TPT0077-507/B-G-K-E RFT. típusú készülékekkel készültek. A megkeresett hatóság tájékoztatása szerint „a mellékelt iratanyagból kitűnik, hogy a fenti napon 9 óra 13 perckor készített felvétel bizonyítja, hogy ekkor a jelzőtábla még a helyén volt.” Megállapította továbbá a hatóság, hogy a tábla hiányát a 2011. március 3-án 16 órakor jelezte egy tanú a rendőrségnél. Megítélése szerint a mérés helyéről rálátással kellett bírni a kihelyezett táblára, amennyiben azt 9 óra 13 perc és 9 óra 58 perc között döntötték volna ki, dobták volna a Dunába, azt a mérést végző rendőröknek észlelniük kellett volna. A megkeresett Magyar Közút Nonprofit Zrt. válaszlevele szerint „2011. március 1-én illetve 2-án ezen az útszakaszon 30km/h sebességkorlátozás volt érvényben. A szakaszra vonatkozó jelzőtáblák tudomásunk szerint a helyükön voltak.” Jelezte azt is, hogy az érintett útszakaszon napi gyakorisággal folytatnak útellenőrzést. A társaság ellenőrei a vizsgált időszakban a közlekedési tábláknál hiányosságot nem tapasztaltak az érintett szakaszon.

A rendőrség által becsatolt települési napló szerint a használt mérőeszköz száma: MKEH-BDMMBH/06771-001/2009/ME-E.

Az eljáró elsőfokú hatóság 2012. március 6-án kelt új határozatában ismét harmincezer forint közigazgatási bírság megfizetésre kötelezte a panaszost. Az indoklás szerint „a szabályszegés megvalósult, továbbá az eljárás iratainak és képi bizonyítékainak ismételt megvizsgálást követően, valamint az Esztergomi Rendőrkapitányság Közlekedési Osztályától kapott helyszíni megtekintéséről készült jelentés alapján megállapítást nyert, hogy Esztergom, Nagy Duna-sétány volt komp állomásnál lévő szakaszán 30km/h sebességkorlátozás volt kihelyezve és érvényben volt a megjelölt időpontban.”

A beadványozó ismét panasszal élt, jelezte, hogy a határozat ismét valótlan adatokat tartalmaz a gépjármű üzemeltetője által tett nyilatkozatra vonatkozóan. Előadta, hogy a másodfokú hatóság kötelezte az elsőfokú hatóságot a fellebbezési illeték visszautalására, de azt nem kapta meg. Ismételten jelezte, hogy élni kíván irat betekintési jogával. Eközben az első fokú hatóság módosította a 2012. március 6. napján kelt határozat indoklását. Jelezve, hogy „a határozat indokoló részében tévesen került rögzítésre a következő szakasz: – „A gépjármű üzemben tartója 2012. március 19. napján a közigazgatási bírság megfizetése alóli mentesülés céljából nyilatkozatot nyújtott be hatóságomhoz. A benyújtott nyilatkozat megfelel a Kkt. 21/A. § (2) bekezdésben meghatározott feltételeknek, így a közigazgatási bírságot a jármű használatra átvévjével szemben kell kiszabni. A fenti indokoknak megfelelően a rendelkező részben foglaltak szerint határoztam” – kérem, hogy az e szakaszban rögzítetteket tekintse semmisnek”.

A panaszos ezt követően Szentendrei Rendőrkapitányságon megtekintette az ügyben keletkezett iratokat. Iratbetekintés után ismét panasszal fordult a rendőrséghez. Jelezve, hogy a hogy a fent említett, az üzemeltető által tett kimentő nyilatkozat nem állt rendelkezésre, azt a panaszos nem tudta megtekinteni. Jelezte továbbá, hogy a települési naplón feltüntetett mérőeszköz hitelesítési száma és hitelesítési dátuma nem egyezik a hitelesítési bizonyítványon lévő adatokkal és hitelesítési dátummal. Utalt arra is, hogy a betekintés alkalmával a megtekintette a települési napló hiteles másolatát, melyen az összes gyorsajtó rendszáma, ideje, és vélt sebességtűllépés mértéke látható volt. Felhívta a figyelmet arra is, hogy az iratok között egy másik gyorsajtási ügy iratai is az aktában voltak. Az időközben részére postázott módosító határozatot is kifogásolta jelezve, hogy a korábbi hibás dátum kijavítása ismét hibás.

A beadványozó tehát megfellebbezte az első fokú határozatot. A másodfokú hatóság az elsőfokú határozat helybenhagyta. Indoklásában megállapította, hogy az elsőfokú hatóság a döntéshozatal során teljes körűtekintéssel járt el a szabályszegés tényének megállapítása tekintetében. Megállapította, hogy a műszer hitelesítési száma megegyezik a települési naplóban feltüntetettel. A határozat szerint a tábla eltulajdonítása 2011. március 2-át követően, tehát a kérdéses sebességmérést követően következhetett be. Továbbá a mérés helyéről rálátással kellett bírni a kihelyezett táblára, amennyiben azt 9 óra 13 perc és 9 óra 58 perc között döntötték volna ki, és dobták volna a Dunába, azt a mérést végző rendőröknek észlelniük kellett volna. A közútkezelő munkatársai nem tapasztaltak hiányosságot az említett útszakaszon. Az eljárás iratainak és képi bizonyítékainak ismételt megvizsgálását követően a másodfokú hatóság megállapította, hogy a 30 km/h sebességkorlátozást jelző tábla ki volt helyezve és érvényben volt.

A panaszos sérelmezi, hogy több mint másfél évig tartó eljárás során számos elírás, téves adatközlést tartalmaznak a határozatok. Értetlenül áll az előtt a kérdés előtt, hogy miért csak a hatodik határozatban sikerült a mérés során használt műszer helyes hitelesítési számát feltüntetni. Kifogásolja, hogy a hatóság bizonyossággként kezeli a közútkezelő azon kijelentését, hogy a „szakaszra vonatkozó jelzőtáblák tudomásunk szerint a helyén voltak.” Sérelmezi továbbá, hogy a rendőrség eljárása során személyes adatokat nem megfelelően kezelt, és az iratbetekintés során más ügyfél adatait is korlátozás nélkül megismerhette. Megítélése szerint továbbra sem bizonyított, hogy a sebességkorlátozó tábla az érintett napon 9 óra 58 perckor ki volt helyezve.

A hatáskör tekintetében

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint „Az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság [18. § (1) bek.], illetve közszolgáltatót végző szerv [18. § (12) bek.] tevékenysége során a beadványt benyújtó személy alapvető jogaival összefüggésben visszásságot okozott, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.” Az idézett § utal a hatóság fogalmát meghatározó rendelkezésre is, amely pozitív felsorolást ad az alapvető jogok biztos eljárása során hatóságnak minősülő szervekről. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint az Ajbt. alkalmazásában a rendvédelmi szervek hatóságnak minősülnek.

A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 4. § (1) bekezdése szerint a rendőrség, állami fegyveres rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálata az Ajb. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában kifejtette, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. [9/1992. (I. 30.) AB határozat]

Ugyancsak megállapította, hogy a „jogállamiság elve a konkrét alkotmányos szabályokhoz képest nem kiegészítő, másodlagos szabály, s nem pusztán deklaráció, hanem önálló alkotmányjogi norma, aminek sérelme önmagában is megalapozza valamely jogszabály alkotmányellenességét”. [11/1992. (III. 5.) AB határozat] Az Alkotmánybíróság 8/2003. (III. 14.) AB határozatában megfogalmazta: „Az Alkotmánybíróság alkotmányos követelményként megállapítja, hogy jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor.” A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság elvi élel állapította meg azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye (14/2004. (V. 7.) AB határozat).

Álláspontom szerint a jogállamiság elvének és a tisztességes hatósági eljáráshoz való jognak mind szabályozási szinten, mind a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában érvényesülnie kell.

A Kkt. 21. § (1) bekezdése szerint a gépjármű üzemben tartója, illetve a gépjárművet használatra átvevő személy felel azért, hogy az általa üzemeltetett, illetve használt gépjárművel a megengedett legnagyobb sebességre vonatkozó – külön jogszabályban meghatározott – egyes előírások betartásra kerüljenek. A Korm. rendelet 1. § (1) bekezdése szerint a Kkt. 21. § (1) bekezdésében foglaltak alapján a gépjármű üzemben tartójával a gépjárművet használatra átvevő személlyel szemben a rendeletben meghatározott összegű közigazgatási bírságot kell kiszabni a kormányrendeletben meghatározott rendelkezések megszegése esetén. A Kkt. 21. §-a (1) bekezdésének a) pontjához kapcsolódóan a gépjármű üzemeltetője az 1. mellékletben meghatározott összegű bírságot köteles fizetni, ha a gépjárművel a megengedett legnagyobb sebességet túllépték. A 12. § (8) bekezdése szerint a jogsértő módon keletkezett adatok alapján határozat nem hozható. A GKM rendelet II. fejezete meghatározza a pillanatnyi járműsebességet ellenőrző berendezésre és az által készített fényképfelvételre vonatkozó követelményeket, amely szerint a pillanatnyi járműsebességet ellenőrző berendezés által készített egyes képfelvételek tartalmazzák a képfelvétel-készítés helyét (kódolva, szövegesen vagy GPS koordinátákkal), a képfelvétel-készítés dátumát, időpontját, a megengedett és – a közúti ellenőrzésre szolgáló járműsebesség-mérő által – mért sebességértékét. A képfelvételen rögzített adatokat a képfelvételhez digitális (elektronikus) úton közvetlenül kiolvashatóan is csatolni kell. A 4. § (1) bekezdése szerint a pillanatnyi járműsebességet ellenőrző berendezés üzemeltetője a mérésügyről szóló jogszabály szerint köteles gondoskodni arról, hogy az általa üzemeltetett közúti ellenőrzésre szolgáló járműsebesség-mérő hitelesített legyen.

A sebességmérő műszer által készített fényképfelvételek

Ahogy az fent jeleztem a GKM rendelet szerint az egyes képfelvételek tartalmazzák a képfelvétel-készítés helyét (kódolva, szövegesen vagy GPS koordinátákkal), a készítés dátumát, időpontját, a megengedett és mért sebességértékét. Az Országos Rendőr-főkapitány és a panaszos által rendelkezésemre bocsátott képfelvételek nem tartalmazzák a felvétel készítésének helyét, a koordinátákat vagy egyéb megjelölést. Megállapítottam továbbá, hogy a felvételek nem tartalmazzák a megengedett sebességet sem, csupán a felvétel készítésnek időpontját és a gépkocsi pillanatnyi sebességét. A fentiekre tekintettel a sebességmérő műszer által készített felvételek nem felelnek meg a GKM rendeletben foglaltaknak. Korábban arra is utaltam, hogy a hogy a kormányrendelet szerint jogsértő módon keletkezett adatok alapján határozat nem hozható.

A fentiekre tekintettel álláspontom szerint, azzal, hogy a rendőrség a határozat meghozatalakor olyan bizonyítékot használt fel, amely nem felel meg a jogszabályi követelményeknek, és a tényállás megalapozására sem alkalmas, sérti a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelményét és a tisztességes eljáráshoz való jogot.

A mérést során használt sebességmérő eszköz pontos adatai

A rendőrség által alkalmazott közúti sebesség- és forgalomellenőrző technikai eszközök használatáról 28/1999. (V. 25.) sz. ORFK intézkedés (továbbiakban: ORFK intézkedés) 17. pontja szerint a technikai eszközök alkalmazása során – a 2. számú melléklet szerinti – települési naplót kell vezetni. A kétpéldányos, önindítható, sorszámozott lapokból álló naplót (kvázi tömböt) a szolgálat idején a műszer mellett kell tartani és a kezelőnek (illetve a szolgálat végén a leállítóknak) értelemeszerűen kell kitölteni. A települési napló kitöltött lapjainak másodpéldánya a tömbben marad. Az intézkedés 2/a. számú melléklete tartalmazza a települési napló sablonját. Eszerint a települési naplónak a műszerre vonatkozóan tartalmaznia kell az alkalmazott technikai eszköz típusát, gyártási számát, hitelesítési bizonyítvány számát, érvényességi idejét.

A rendelkezésemre bocsátott települési napló tartalmazza az eljárás során alkalmazott mérőműszer hitelesítési bizonyítvány számát (MKEH-BPMMBHJO6H1-001/2009/MEE). Vas Megye Rendőrfőkapitánya 21000/00122099/1/2011 sorszámu 2011. június 6. napján kelt elsőfokú határozatának indokolása csak utal arra, hogy a sebességmérés hitelesített mérőberendezéssel történt, de annak adatait nem tartalmazza. Vas Megye Rendőrfőkapitányának 2011. július 18. napján kelt 21000/00122099/13/2011 sorszámu határozat módosítás szerint, az eljárás alapjául szolgáló képi bizonyítékokat a Budapesti Mérésügyi és Műszaki Biztonsági Hatóság által hitelesített TPT0077-VHT-507/DVRM-G típusú gépjármű sebességmérő berendezéssel, annak rendeltetésszerű használata során, arra jogosult személy készítette.” A határozat a hitelesítési bizonyítvány számát és a berendezés gyártási számát nem tartalmazza.

Budapest Rendőrfőkapitánya 2011. december 10. napján kelt 21000/00122099/25/2011 sorszámu másodfokú határozata a típus megjelölésén túl a készülék gyártási számát is tartalmazza (gyártási szám:06015) ugyanakkor ez a határozat sem rögzíti a műszer hitelesítési bizonyítvány számát. A gyártási szám alapján azonban megállapítható, hogy ez nem a települési naplón feltüntetett műszer, hanem az iratok között elfekvő, MKEH-M)\J00419-001/201 1/SE hitelesítési bizonyítványszámú FamaLaser III.VHT-507/DVRM-G típusú 06015 gyártási számú berendezés.

A megismételt eljárásban 2012. március 6. napján meghozott Vas Megyei Rendőrfőkapitány 21000/00122099/33/2011 számú határozat indokolása csak utal arra, hogy a sebességmérés hitelesített mérőberendezéssel történt, de annak adatait ismét nem tartalmazza. 2012. június 18. napján meghozott Budapest Rendőrfőkapitánya 21000/00122099/51/2011 sorszámu határozata tartalmazza a települési naplón feltüntetett hitelesítési bizonyítvány számmal megegyező, FamaLaser II. VHT-506/C típusú 95002 gyártási számú berendezés adatait. A határozat szerint a hitelesítési bizonyítványt az Esztergomi Rendőrkapitányság 2012. június 14. napján küldte meg a hatóság részére.

Szeretném jelezni, hogy a rendőrség által részemre megküldött teljes iratanyag nem tartalmazza a másodfokú határozatban szereplő, Esztergomi Rendőrkapitányság által megküldött hitelesítési bizonyítványt. A részemre továbbított hitelesítési bizonyítvány szereplő műszer adatai a következők: FamaLaser III. VHT-507/DVRM-G típusú, 06015 gyártási számú eszköz, amely 2013. február 2-áig használható hiteles mérésre. Hitelesítési számot konkrétan nem jelöl meg, ezért feltételezem, hogy az megegyezik az ügyiratszámmal, mely a következő: MKEH-MH/00419/001/2011/SE.

Jelezni szeretném továbbá azt is, hogy a megküldött települési napló nem tartalmazza a sebességmérés során alkalmazott eszköz típusát és gyártási számát, annak ellenére, hogy az ORFK intézkedés szerint ezt fel kell tüntetni a naplón.

Álláspontom szerint a rendőrség által továbbított teljes iratanyagból – hiányosan kitöltött települési napló, a feltételezhetően használt sebességmérő eszköz hitelesítési bizonyítványa hiánya – nem állapítható meg, hogy 2011. március 2-án milyen sebességmérő eszközt használtak a sebességmérés során az eljáró rendőrök.

A fentiekre tekintettel álláspontom szerint, azzal hogy a települési napló nem tartalmazza teljes körűen a sebességmérő eszköz adatait, és az iratokból sem állapítható meg teljes bizonyossággal a sebességmérés során használt eszköz, sérül a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljáráshoz való jog.

Figyelemmel arra, hogy – a fentiek miatt – a rendőrség által készített fényképfelvételek jelen ügyben nem használhatók fel a bizonyítási eljárás során, a sebességtúllépést és a sebességkorlátozó tábla meglétét a települési naplónak kell alátámasztania. A települési napló szerint a sebességmérés 9 óra 15 perckor kezdődött, és a rendőrség tájékoztatása szerint az állomány egészen 10 óra 5 percre a helyszínen volt és látnia kellett volna, ha a táblát ezen időintervallum alatt döntik ki. Jelezni szeretném ugyanakkor, hogy a települési napló szerint valóban 9 óra 15 perckor kezdődött a mérés, de egészen 9 óra 44 percig egyetlen gyorsajtó jármű sem haladt át az érintett útszakaszon, az azt követő 14 percben azonban ugyanezen az útszakaszon nyolc autó is túllépte a megengedett sebességet. Megítélésem szerint ennek életszerűségével kapcsolatosan kétségek merülnek fel, ugyanakkor egyéb bizonyíték nem áll rendelkezésre annak alátámasztására, hogy a sebességkorlátozó tábla 9 óra 58 perckor a helyén volt. A fentiekre tekintettel rendőrség által megküldött teljes iratanyagból álláspontom szerint nem állapítható meg minden kétséget kizáróan, hogy a sebességkorlátozó tábla az kérdéses időpontban a helyén volt.

Az adatok kezelése az eljárás során

A Ket. 17. § (1) bekezdése szerint a hatósági eljárás tartama alatt – különösen az iratokba való betekintés engedélyezésénél, a tárgyalás során, a döntés szerkesztésénél és a döntésnek hirdetményi úton való közlésénél – a hatóság gondoskodik arról, hogy a törvény által védett titok és a hivatás gyakorlásához kötött ne kerüljön nyilvánosságra, ne juthasson illetéktelen személy tudomására, és a személyes adatok védelme biztosított legyen. [A Ket. 172. § l) pontja szerint a minősített adat, továbbá az üzleti, a bank-, a biztosítási, az értékpapír-, a pénztáritok, valamint a magánítok minőségű törvény által védett titoknak.] A 68. § (1) bekezdése szerint Az ügyfél az eljárás bármely szakaszában betekinthez az eljárás során keletkezett iratba. Ez a jog akkor is megilleti az ügyfelet, ha korábban nem vett részt az eljárásban. Az irat betekintési jog biztosítása érdekében a hatóság megismerhetetlenné teszi azokat a személyes és védett adatokat, amelyek megismerésére az iratbetekintésre jogosult személy egyébként nem jogosult.

A panaszos beadványában jelezte, hogy az iratbetekintés során egy másik ügyfél iratait a saját aktájában találta, és a települési napról másolatot készíthetett úgy, hogy további nyolc gyorshajtó jármű rendszámát, haladási irányát, sebességtűllépését mértékét.

Az adatvédelmi alapelvei között van többek között a felelősség elve, mely szerint az adatkezelő felelős az alapelvek betartásáért, és az adatkezelés jogszerűségéért.

A fentiekre tekintettel álláspontom szerint, azzal hogy az eljáró hatóság nem tett eleget a törvény fenti rendelkezéseinek, és ezzel lehetővé tette, hogy az ügyfél olyan védett adatot ismerjen meg, amelyre egyébként nem jogosult, sérül a jogállamiság elvéből következő jogbiztonság követelménye, a tisztességes eljáráshoz, valamint a személyes adatok védelméhez fűződő alapvető jog.

Jelzem, hogy a rendelkezésekre álló adatokból megállapítható, hogy a hosszadalmas hatósági eljárás során számos elírást, valótlan adatot tartalmaznak a határozatok, amelyek szintén azt támasztják alá, hogy a hatóság eljárása során nem kellő körültekintéssel járt el.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében, az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem az országos rendőrfőkapitányt, hogy a Ket. 115-116. §-a alapján, mint a Fővárosi Rendőr-főkapitányság felettes szervének vezetője hivatalból kezdeményezze felügyeleti eljárás lefolytatását a panaszos ügyében és hívja fel az állomány figyelmét arra, hogy

- kellő körültekintéssel járjanak el az alkalmazott mérőműszer adatainak feltüntetésre vonatkozóan, és minden kétséget kizáróan megállapítható legyen az alkalmazott eszköz, továbbá az eljárás lefolytatásakor a szükséges körültekintéssel járjanak el;
- a sebességmérés során a gépjárműről és annak hatósági jelzéséről felvételt készítő eszközre vonatkozó követelményekről szóló 18/2008. (IV. 30.) GKM rendeletben foglaltakat betartva készítsenek felvételeket;
- a jövőben kiemelt figyelmet fordítsanak a törvény által védett adatok kezelésére az eljárások során.

Budapest, 2012. december

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-5662/2012

Rendőri intézkedés a KÖZGÉP-nél demonstrálókkal szemben

Előadó: dr. Berkes Lilla

Az eljárás megindítása

Sajtóhírekből értesültem arról, hogy a KÖZGÉP Építő- és Fémszerkezetgyártó Zrt. (a továbbiakban: KÖZGÉP Zrt.) telephelyén demonstráló magánszemélyeket, illetve a Lehet Más a Politika (a továbbiakban: LMP) párt országgyűlési képviselőit a rendőrség a helyszínről előállította. Figyelemmel arra, hogy az értesülesem alapján nem volt kizárható, hogy több alapvető joggal összefüggő visszásság történt, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján a gyűlekezéséhez való jog, valamint a véleménynyilvánítási szabadság érvényesülésével átfogó vizsgálatára az ügyben hivatalból indítottam vizsgálatot, melynek eredményes lefolytatása érdekében helyszíni vizsgálatot folytattam, illetve rövid úton beszereztem az ügyben született dokumentációt.

Megállapított tényállás

A tényállást a BRFK Rendészeti Szervek rendőrfőkapitány-helyettesi (rendészeti) feladatok ellátásával megbízott főkapitányi biztostól, valamint a rendezvény biztosításában résztvevő rendőri erők parancsnokától, az előállítások fogantatásában, és a szabálysértési eljárásokat lefolytató rendőri szerv vezetőitől kapott tájékoztatás alapján, valamint az alábbi iratokat áttekintve állapítottam meg:

- BRFK Rendészeti Szervek Közrendvédelmi Főosztály vezetőjének (a továbbiakban: közrendvédelmi főosztályvezető) 2011. július 11-én kelt összefoglaló jelentése,
- a BRFK XX. és XXIII. kerületi Rendőrkapitányság Közrendvédelmi Osztályának vezetőjének (a továbbiakban: kerületi rendőrkapitányság közrendvédelmi osztályvezetője) jelentése,
- az előállítás végrehajtásáról és a kényszerítőeszköz-alkalmazásról szóló jelentés, parancsnoki vélemény és kivizsgálás,
- a mentelmi jogról szóló tájékoztatás és nyilatkozat,
- az előállítás időtartamának meghosszabbításáról szóló végzés, az előállítás időtartamáról szóló igazolás,
- birtokvédelmi eljárás megindításáról szóló végzés, az eljárás alapjául szolgáló kérelem, birtokvédelmi határozat,
- az eljárás alá vont személy meghallgatásáról szóló jegyzőkönyv
- szabálysértési határozat,
- jogi képviselők meghatalmazása,
- a 2012. július 11-én 18 óra 07 perckor felvett jegyzőkönyv Schiffer András bejelentéséről,
- RK lap,

- videofelvételek.

A tényállás megállapítása során figyelemmel voltam valamennyi előállított személy ügyében keletkezett iratok tartalmára, jelen esetben azonban ezek közül csak az egyik – általam kiválasztott – országgyűlési képviselő ügyében keletkezett iratokat ismertetem, tekintettel a további 26 ügy iratanyagának jelentős hasonlóságára.

1) A BRFK Rendészeti Szervek Közrendvédelmi Főosztályának vezetője jelentésében az alábbiak szerint írja le a történeteket:

2012. július 11-én a 12 óra 08 perckor kapott utasításnak megfelelően elindultak a Budapest XXIII. kerület Haraszi út 44. szám alatt található KÖZGÉP Zrt. telephelyéhez, mivel onnan 10 óra 30 perc körüli időben bejelentés érkezett a BRFK XX. és XXIII. kerületi Rendőrkapitányságra, hogy a telephely főbejáratánál több fő – magát egymáshoz láncolva – nagy valószínűséggel jogsértő magatartást tanúsít.

A kialakult helyzet megnyugtató rendezésének érdekében 32 fő került a jelentést készítő főosztályvezető rendőr irányítása alá az ORFK Készenléti Rendőrség szolgálatban lévő állományából. A megjelölt helyszíntől kb. egy kilométer távolságra felvették a kapcsolatot a BRFK XX. és XXIII. kerületi Rendőrkapitányság Közrendvédelmi Osztályának vezetőjével is.

A rendelkezésére álló információk alapján 10 óra 30 perc körüli időben mintegy 26 fő jelent meg a KÖZGÉP Zrt. telephelyén, akik minden előzetes figyelmeztetés nélkül beléptek a telephely sorompóval lezárt kapuján, kikerülve a személyi beléptetést, és a kapun bevezető út mindkét oldalán leülvé összeláncolták magukat, miközben tiltakozó transzparenseket vettek elő és tartottak maguk elé különféle feliratokkal. Magatartásuk nyugodt volt, mellőzött mindenféle agressziót.

A kerületi rendőrkapitányság közrendvédelmi osztályának vezetője a helyszínrre 10 óra 50 perc körüli időben érkezett, ahol meggyőződött arról, hogy a bejelentésben foglaltak a valóságnak megfelelnek. Arról is adott tájékoztatást, hogy a KÖZGÉP Zrt. képviselőjében az elnök-vezérigazgató nyilatkozatot tett, miszerint birtokvédelmi eljárást fog kezdeményezni, mivel a telephelyen tartózkodók jelentős érdeksérelmet okoznak részükre demonstrációjukkal.

A BRFK RSZ Biztosítási Osztály rendbiztosi alcsoportjának tagja is a helyszínrre érkezett és megkezdte a közvetítést a demonstrálók, a cég képviselői és a rendőrség között.

Időközben a bevetési csoportokat a jelentést készítő főosztályvezető rendőr eligazította és felvázolta nekik a várható intézkedési formulákat, továbbá meghatározta az esetleges rendőri intézkedések során követendő magatartási szabályokat is.

13 óra 20 perc körül a kerületi rendőrkapitányság közrendvédelmi osztályának vezetője közölte, hogy a telephelyet őrző vagyonvédelmi cég vagyonőre fel kívánja szólítani a demonstrálókat, hogy hagyják el a telephelyet, és ha a felszólításnak esetlegesen nem tesznek eleget, úgy a vagyonvédelmi cég el fogja őket távolítani a telephelyről. Az információ kézhezvételét követően a jelentést készítő rendőr egy bevetési csoporttal elindult a KÖZGÉP Zrt. telephelyének bejáratához, felkészülve arra, hogy egy szakszerű és gyors rendőri beavatkozással az esetlegesen elszabaduló indulatok kezelése haladéktalanul megkezdődhessen.

A helyszínrre tapasztaltak és a rendelkezésre adatok alapján szükséges volt, hogy a rendőrség megfelelő mélységben elemezze a kialakult helyzetet. Egyik oldalról megállapítható, hogy a gyülekezési jog mindenkit megillető alapjog, azonban az is vitathatatlan, hogy ezzel szemben állva másokat is megilletnek érdekvédelem jogok, tehát nem kell feltétlenül eltérniük mindent. Azt kellett tehát megállapítani, hogy a gyülekezési jog védelme mellett el kell-e térnie mindenkinek, hogy sérülnek az egyéb érdekekhez fűződő jogai. Jelen esetben az a helyzet állt fenn, hogy a demonstrálók egy magántulajdonban lévő területen tartottak – a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá eső – rendezvényt, azonban nem volt a birtokukban felhatalmazás arra vonatkozóan, hogy azt ezen a helyszínrre megtehetik.

A demonstrálók teljes mértékben elzárkóztak a rendőrséggel történő egyeztetés elől, így csak a KÖZGÉP Zrt. elnök-vezérigazgatójának a nyilatkozata állt rendelkezésre a kialakult döntést illetően. Az elnök-vezérigazgató egyértelmű (dokumentált) módon nyilatkozott arról, hogy nem járul hozzá a demonstráció folytatásához és kéri a rendőrség beavatkozását. A nyilatkozattal egy időben a telephely őrzésével megbízott vagyonvédelmi cég alkalmazottja is felszólította a demonstrálókat, hogy fejezzék be tevékenységüket és hagyják el a telephelyet. Ennek a rendezvény résztvevői nem tettek eleget, ezért a vagyonőr megpróbálta egyikőjüket eltávolítani a telephelyről, de nem járt sikerrel, mivel össze voltak láncolva.

A rendelkezésre álló tények alapján tehát megállapítható volt, hogy a megtartott rendezvény mások jogainak sérelmével került megtartásra. A megállapítás egyértelmű hozadéka volt a rendezvény Gytv. szerinti feloszlata.

Ennek megfelelően döntés született a rendőri intézkedések megkezdése érdekében, amely dokumentált felszólítással kezdődött 14.00 órakor és az alábbiak szerint hangzott el: „Jó napot kívánok! (...) rendőr őrnagy vagyok, a kinn álló rendőri egységek parancsnoka! Tájékoztatom Önöket, hogy magatartásukkal jogsértést követnek el, ezért felszólítom Önöket, hogy jogellenes magatartásukat fejezzék be, és a kapu irányába hagyják el a területet. Amennyiben a felszólításnak nem tesznek eleget, Önökkel szemben rendőri intézkedéseket fogunk foganatosítani, jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség miatt.”

A második felszólítás így hangzott el: „Hölgyeim és Uraim! Felszólítom Önöket, hogy jogellenes magatartásukat fejezzék be, és a területet a kapu irányába hagyják el. Amennyiben ennek nem tesznek eleget, Önökkel szemben rendőri intézkedéseket fogunk foganatosítani, jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség miatt.” Ezt követte a harmadik felszólítás: „Hölgyeim és Uraim! Felszólítom Önöket, hogy jogellenes magatartásukat

fejezzék be, és a területet a kapu irányába hagyják el. Amennyiben ennek nem tesznek eleget, Önökkel szemben rendőri intézkedéseket fogunk foganatosítani, jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség miatt.”

Egyértelmű volt, hogy a harmadik felszólítás ellenére sem kívánták a rendezvény résztvevői abbahagyni jogellenes magatartásukat, ezért a bevetési csoportok parancsot kaptak a rendőri intézkedések megkezdésére és lefolytatására, dokumentált módon. A rendőri intézkedések végrehajtásával szemben mind a 26 fő passzív ellenállást tanúsított, ezért a láncok erővágóval történő elvágását követően az előállításokat kézben történő szállítással hajtották végre, tehát testi kényszer alkalmaztak. Az előállításokra a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 33. § (2) bekezdés f) pontja alapján került sor.

Az intézkedések lefolytatásának megkezdését követően a jelentést készítő főosztályvezető rendőr utasította az állományt, hogy legyenek figyelemmel az intézkedés alá vont személyek egészségi állapotára, tekintettel arra, hogy mintegy 4 órát töltöttek a tűző napon. Ennek megfelelően jártak el, tehát biztosították az intézkedés alá vont személyek vízzel történő ellátását. Orvosi ellátási igényt senki sem jelzett, az intézkedésekkel szemben senki sem kívánt panasszal élni.

Az előállítandó személyek magasabb számát tekintve a BRFK RSZ OÖFO két rabszállító gépjárművet irányított a helyszínre, amelyek segítségével az előállítások gond nélkül végrehajthatóak voltak a BRFK XX. és XXIII. kerületi Rendőrkapitányságra. Összesen 27 személyt állítottak elő, ebből 9 országgyűlési képviselő.

2) A kerületi rendőrkapitányság közrendvédelmi osztályának vezetője által készített jelentés szerint a jelentést készítő osztályvezető rendőr 10 óra 50 perckor jelent meg a helyszínen, mivel onnan bejelentést tettek, hogy a telephely főbejáratához /telephely területére/ több fő összeláncolta magát és nem hajlandók felszólításra a telephelyet elhagyni.

A helyszínre érkezést követően a porta épületnél a rendőröket a vezérigazgató fogadta és foglalta össze a korábban történeteket. A társaság területén lévő portaszolgálat által üzemeltetett elektromos sorompó mögötti területen, közvetlenül a belső út mellett ekkor 13-13 fő összeláncolva KÖZGÉP-ellenes táblákat tartva némán demonstrált. Az osztályvezető kérdésére, hogy ki a megmozdulás szervezője, vagy rendezője, azt a választ adták, hogy mindenki saját akaratából van ott, nincs szervező, némán kívánnak demonstrálni az LMP nevében a KÖZGÉP Zrt.-t érintő „oligarcha-ügyben”. További kommunikációt nem folytattak. Ekkor az osztályvezető tájékoztatta őket, hogy cselekményük jogellenes, mert a tulajdonos engedélye és hozzájárulása nélkül tartózkodnak magánterületen, a jogsértő magatartást fejezzék be, a területet önként hagyják el. A felszólításra a tiltakozók fejmozgatással nemleges választ adtak, a továbbiakban nem voltak hajlandók semmilyen módon kommunikálni.

Az osztályvezetőt megérkezésekor a vezérigazgató arról tájékoztatta, hogy birtokháborítás miatt eljárást kíván kezdeményezni, ezért szükség volt a demonstrációban részvevő személyek kilétének megállapítására. Az osztályvezető utasította a BRFK XX. és XXIII. kerületi Rendőrkapitányság állományába tartozó egyenruhás és nyomozó rendőröket, hogy az igazoltatást hajtsák végre, mely során kiderült, hogy a telephelyre 26 fő hatolt be engedély nélkül, akik közül 9 fő az LMP országgyűlési képviselője.

A rendbiztos 12 óra körül érkezett meg, felvette a kapcsolatot a vezérigazgatóval, aki elmondta, hogy a tiltakozók jelenléte most már zavarja a cég működését, így felkéri a rendőrséget arra, hogy azokat a cég területéről távolítsák el, mivel az ott tartózkodásuk magánérdeket sért. Irodájába rendelte a biztonsági őrt és utasította, hogy a cég területén jogtalanul tartózkodó személyeket szőltsa fel távozásra, kísérelje meg eltávolítani a személyeket, és ha ez nem sikerül, kérjen rendőri segítséget a jogellenes állapot felszámolására. Ekkor az osztályvezető rendőr, a rendbiztos és a biztonsági őr a demonstrálókhoz ment, a biztonsági őr felszólította a demonstrálókat a terület elhagyására, amelyre nemleges választ kapott, erre megpróbálta az egyik személyt felállítani és kikísérni, aki passzívan ellenállt. A felszólítást követően a biztonsági őr felkérte a rendőröket arra, nyújtsanak segítséget a jogellenesen demonstráló személyek eltávolításához.

Ezt a BRFK Közrendvédelmi Főosztályának vezetője foganatosította, aki 13 óra 55 perckor a demonstrálókhöz ment és megkezdte a felszólításokat. A harmadik felszólítást követően került sor a személyek eltávolítására és előállítására. Az utolsó személyt 14 óra 30 perckor távolították el és állították elő a telep területéről, ekkor a jogellenes állapot megszűnt, a biztonsági őrség a kapukat bezárta.

Az előállítások foganatosítása során a kapitányságra érkezett a Budapest XXIII. kerületi Polgármesteri Hivatal kézbesítője, aki a birtokvédelmi eljárás lezárásáról hozott határozatot kívánta kézbesíteni. A határozatokat mindegyik előállított átvette.

A demonstráló személyek, gyülekezési és vélemény-nyilvánítási jogait mintegy 4 órán keresztül gyakorolhatták, mivel azonban a demonstráció más jogának sérelmével nem járhat, a demonstrálókat a hatóság felszólította a tevékenységük, magatartásuk abbahagyására, melynek nem tettek eleget, ezért a szabálysértést elkövetők előállításra kerültek.

3) Az előállítás végrehajtásáról és kényszerítő eszköz alkalmazásáról szóló jelentés szerint az alkalmazott intézkedések az alábbiak voltak: igazoltatás, személyi szabadságában korlátozott személy átvizsgálása, szabálysértést felszólítás ellenére folytató személy előállítása. Az intézkedés során testi kényszer alkalmaztak. A kényszerítő eszköz(ök) alkalmazására figyelmeztetés történt, a rendőri intézkedés során sérülés nem keletkezett. Az előállított a hozzátartozója, illetve képviselőjének kiértesítését nem kérte. A jelentés szerint az intézkedést végrehajtó rendőr és csoportja 13 órakor érkezett meg a helyszínre, és ott biztosítási tartalékot képezett. A tiltakozók harmadszori felszólítását követően, 14 óra 23 perckor az intézkedő rendőr felszólította az egyik országgyűlési képviselőt, hogy a jogszerűtlen magatartását szüntesse meg, eredménytelenül. Ezt követően, 14 óra 24 perckor

erővágó alkalmazásával a láncot elvágta, majd testi kényszer alkalmazásával a képviselőt egy másik járőrrel két oldalról a jobb hónalj és jobb láb, valamint bal hónalj és bal láb hajlatának fogásával a helyszínről elszállították a rabszállító járműhöz. Ezt követően a XXIII. kerületi Rendőrkapitányságra előállították további intézkedés foganatosítására. Az előállított országgyűlési képviselő mentelmi jogáról lemondott.

Az előállítás okáról a tájékoztatót, az előállítás idejéről az igazolást kiadták. Az előállító helyiségben történő elhelyezéssel kapcsolatban jogairól és kötelezettségeiről szóló írásos tájékoztatást a képviselő megkapta. További intézkedés végett 15 óra 15 perckor adták át a Budapest XXIII. kerületi Rendőrkapitányságra. A parancsnoki vélemény és kivizsgálás szerint az előállítás végrehajtása és a kényszerítő eszköz alkalmazása jogszerű, szakszerű és arányos volt.

4) A mentelmi jogról szóló tájékoztatás tartalmazza, hogy az érintett országgyűlési képviselőt szabálysértés elkövetése miatt állították elő a BRFK XX. és XXIII. kerületi Rendőrkapitányságra. Az érintettet mentelmi jog illeti meg, melyre vonatkozóan az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény vonatkozó rendelkezéseit is tartalmazza az irat. A képviselőnek a tájékoztatáshoz csatolt nyilatkozatok szerint mentelmi jogukról lemondtak.

5) Az előállítás időtartamáról szóló végzés szerint a meghosszabbításra a határozathozatal és az eljárás lefolytatása érdekében került sor 2012. július 11-én, július 12. 02 óra 30 percig. Az előállítás időtartamáról kiadott igazolás szerint az érintett országgyűlési képviselő előállítása 14 óra 30 perctől 23 óra 50 percig tartott.

6) Budapest Főváros XXIII. kerület Soroksár Önkormányzatának jegyzője a birtokvédelmi eljárás megindításáról végzésben döntött, az eljárást minden egyes tiltakozóval, mint ügyféllel szemben külön megindították és velük közölték. A végzés meghozatala iránti kérelem tartalmazza többek között, hogy a telephelyen tiltakozók zavarják az üzemi tevékenység gyakorlását, továbbá a munkavédelmi és a balesetvédelmi szabályok betartását is akadályozzák. A telephelyen üzemi tevékenység zajlik, a tiltakozók akadályozzák a nehézgépek, kamionok, targoncák, és több tonna acélszerkezet mozgatására hivatott gépek üzemszerű működését is, továbbá a telephelyen való tartózkodásuk egyben rendkívül balesetveszélyes is. A helyszínen tartózkodó sajtó az üzemről is készít felvételeket, ami szintén jogsértő. A kiérkező rendőrök tájékoztatása szerint csak a birtokvédelmi határozat meghozatalát követően van lehetőség rendőri segítség igénybevételére, így intézkedés hiányában a KÖZGÉP Zrt. védelem nélkül marad és az üzemi területen tartózkodó személyek testi épsége, biztonsága, továbbá az üzemi feladatok gyakorlása érdekében azonnali intézkedés indokolt. Határozatban a jegyző helyt adott a birtokvédelmi eljárás iránti kérelemnek és megállapította, hogy a panaszolt birtoksértést követett el azzal, hogy a telephelyen jogtalanul tartózkodik, a munkavégzést akadályozza és a közbiztonságot veszélyezteti. Mindezek alapján kötelezte a panaszoltat, hogy a KÖZGÉP Zrt. területét hagyja el, illetve a jövőre nézve megtiltotta a birtoksértő cselekmény megvalósítását. A határozat rendelkező része egyben kimondja azt is, hogy a döntést a kézhezvételt követően azonnal végre kell hajtani.

7) Az eljárás alá vont személy meghallgatásáról szóló jegyzőkönyv szerint az érintett országgyűlési képviselő vallomást nem kívánt tenni, a szabálysértés elkövetését nem ismerte el, az előállítás ellen pedig panaszt tett, panaszát nem részletezte.

8) A BRFK XX. és XXIII. kerületi Rendőrkapitányság, mint Szabálysértési Hatóság 2011. július 11-én az alábbi határozatot hozta az érintett országgyűlési képviselő szabálysértési ügyében. Az eljárás alá vont személyt jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértés elkövetése miatt 102.000 forint pénzbírsággal sújtotta, amelybe beszámítani rendelte az előállításban eltöltött órákra eső összeget, amely mértéke a pénzbírság alapjául szolgáló szabálysértéssel összefüggésben elrendelt, négy órát meghaladó tartamú előállítás minden megkezdett órája után 200 Ft. Az indokolás szerint a Készenléti Rendőrség Rendészeti Igazgatóság az eljárás alá vont személlyel szemben jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértés elkövetése miatt tett feljelentést.

A BRFK XX. és XXIII. kerületi Rendőrkapitányság, mint szabálysértési hatóság szabálysértési eljárást folytatott le, melynek során az eljárás alá vont személy meghallgatására került sor, azonban a szabálysértéssel összefüggésben nem tett vallomást, a szabálysértés elkövetését nem ismerte el. A szabálysértési hatóság a döntés meghozatalakor okirati bizonyítékként értékelte az eljárás alá vont személy előállításáról készített rendőri feljelentésben, valamint az összefoglaló jelentésben foglaltakat, továbbá a birtokvédelmi eljárás során hozott határozatot.

Mindezek alapján megállapította, hogy a KÖZGÉP Zrt. telephelyén bejelentés nélkül üldömdemonstráció megtartására került sor, melyhez a vezérigazgató nem járult hozzá. Emiatt birtokvédelmi eljárás kezdeményezésére került sor. A biztonsági őr felszólította a demonstráló személyeket a terület elhagyására. Figyelemmel arra, hogy intézkedése nem vezetett eredményre, rendőri intézkedésre került sor, melynek során a demonstráló személyek három esetben lettek felszólítva cselekményük jogellenes voltára és a terület elhagyására. A rendelkezésre álló iratokból megállapítható, hogy a KÖZGÉP Zrt. telephelyén üldömdemonstrációra került sor, mely a gyülekezési jog hatálya alá tartozik. A gyülekezési jog mindenkit megillető alkotmányos alapjog, mely azonban nem járhat mások jogainak vagy szabadságának sérelmével. Az összefoglaló jelentésből megállapítható, hogy a demonstráló személyek gyülekezési jogukat, illetve véleménynyilvánításhoz kapcsolódó jogukat gyakorolhatták mintegy 4 órán keresztül, mivel azonban a demonstráció mások jogának sérelmével nem járhat, a hatóság jogszerűen szólította fel a demonstráló személyeket cselekményük abbahagyására, a terület elhagyására. A mások jogának sérelmét támasztja alá a birtokvédelmi eljárás kezdeményezése. A szabálysértési hatóság megállapította a rendőri intézkedés jogszerűségét – szem előtt tartva a Rendőrség fő feladatát, mely a közbiztonság és a belső rend védelmében került meghatározásra –, illetve az eljárás alá vont személy passzív engedetlenségét, amelyből következően a tényállási

elemek megvalósultak. Az eljárás alá vont személy azon cselekményével, hogy egy be nem jelentett demonstráción vett részt, mely mások jogának sérelmével járt és mind a biztonsági őr általi, mind a többszöri rendőri felszólításának nem tett eleget, a jogsértő cselekményt nem hagyta abba és a cég területét nem hagyta el, elkövette a jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértést. Az eljárás alá vont személy országgyűlési képviselő, akit mentelmi jog illet meg, melyről a szabálysértési eljárás megindítása előtt írásban lemondott. A jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértés 150 ezer forintig terjedő pénzbírsággal büntethető. A hatóság megállapította, hogy 2012. április 15. előtt elkövetett, a rendőrség hatáskörébe tartozó, jelen szabálysértéssel megegyező, vagy hasonló szabálysértés, illetőleg 2012. április 14. után elkövetett szabálysértés miatt két éven belül – a szabálysértési nyilvántartási rendszer adatai alapján – szabálysértési hatóság jogerősen nem marasztalta el az eljárás alá vont személyt. Ezt a tényt az elmarasztalás mértékének megállapításakor figyelembe vették. Anyagi, személyi körülményeit nem állt módban figyelembe venni, tekintettel arra, hogy erre vonatkozó adat nem állt rendelkezésre.

9) Az előállítottakat összesen két jogi képviselő képviselte, mindkettejük meghatalmazása 2012. július 11-én kelt.

10) A 2012. július 11-én 18 óra 07 perckor felvett jegyzőkönyv szerint Schiffer András országgyűlési képviselő sérelmezte, hogy fél órán keresztül várták őt, mint jogi képviselőt és országgyűlési képviselőt, amelyre nem volt joguk, és amellyel akadályozták az eljárás alá vont személyek jogi képviselőhöz való jogát, továbbá akadályozták őt az országgyűlési képviselők megbízatásának ellátásában. Panaszolta továbbá az eljárás vonatottságát, azt, hogy több alkalommal igazolnia kellett magát. Az ügyeletes tiszt fizikailag próbálta megakadályozni, hogy a mentelmi jogáról nyilatkozó országgyűlési képviselővel a kapcsolatot felvehesse, továbbá a meghatalmazások iktatását követően újra akadályozták, hogy az ügyfelekkel ismételt kapcsolatba lépessen. Hosszú idő után árulták csak el a jogi képviselőknél, hogy egyáltalán milyen szabálysértési tényállás alapján folynak az eljárások, amely kapcsán megjegyezte, hogy a szóban forgó tényállás alapján nincs mód az előállításra. Az ügyeletes tiszt kérdésére válaszolva azt is elmondta, hogy a fizikai akadályozás alatt azt értette, hogy a kapus őr lökdöste a karját, hogy ne menjen tovább. A jegyzőkönyvet 18 óra 20 perckor zárták le.

11) A csatolt RK lap szerint az országgyűlési képviselő a helyszínen lemondott mentelmi jogáról.

12) A rendelkezésre bocsátott videofelvételek közül az egyik a KÖZGÉP Zrt. munkatársát (a fent ismertetett iratok alapján a vagyonőrt) mutatja, amint a tiltakozók elé áll, tájékoztatja őket, hogy birtokháborítást követnek el, a telephely tulajdonosa nem járul hozzá a jelenlétükhöz, kéri őket, hogy önként távozzanak, és amennyiben ezt nem teszik meg, rendőri intézkedést fognak kérni. A tiltakozók a helyükön maradtak, egyikőjüket megpróbálja felhúzni a helyéről, sikertelenül. Ezt követően a közelben álló egyik rendőrhöz lépett, és intézkedést kért. Ezt a megszólított rendőr tudomásul vette, majd távozott. A felvételen jól látható, hogy a telepet sorompó és beléptető kapu zárja el, a tiltakozók a sorompótól befelé vezető út két oldalánál ültek, további személyek, illetve a sajtó munkatársai pedig a telephely területén kívül, a sorompónál álltak. Percekkel később megérkezett a BRFK Közrendvédelmi Főosztályának vezetője, aki a tiltakozók elé állva megkezdte a felszólításokat. Három felszólítás hangzott el, hangosan, jól érthetően. Mivel reakció nem történt, bevonult egy rendőri egység, amely megkezdte az előállításokat.

Az előállítások során az intézkedő rendőrök egyesével felszólították a tiltakozókat, hogy távozzanak, magatartásukkal jogszerű rendőri intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértést követnek el, majd amikor a tiltakozók nem tettek eleget a felszólításnak, igazoltatták őket, az országgyűlési képviselőket nyilatkoztatták a mentelmi jogról történő lemondásról, tájékoztatták az érintetteket, hogy a BRFK XX. és XXIII. Kerületi Rendőrkapitányságra előállítják őket. Megkérdezték, hogy önként velük mennek-e, a nemleges választ követően pedig elvágták erővágóval a láncokat és az érintetteket helyükről felemelve az előállító járműhöz vitték. Külön felvétel tartalmazza a KÖZGÉP Zrt. vezérigazgatójának és egyben képviselőjének nyilatkozatát arról, hogy a rendezvény megtartásához nem járul hozzá és kéri a rendőrség intézkedését. A terepjáró által készített felvételeken látható, hogy a telephelyen kívül is álltak transzparenssekkel demonstrálók, illetve esetenként a rendőrök irányították a bemenő teherautókat.

Érintett alapvető jogok

- *a békés gyülekezéshez való jog* (Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.”)
- *a szabad véleménynyilvánításhoz való jog* (Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”)

Alkalmazott normák

- Magyarország Alaptörvénye;
- a polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.);
- a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.);
- a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.);
- a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.);
- alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.);
- a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.);

- az Országgyűlésről szóló 2012. évi XXXVI. törvény (Ogytv.)
- a jegyző hatáskörébe tartozó birtokvédelmi eljárásról szóló 228/2009. (X. 16.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Kr.)
- a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet (a továbbiakban: Szolgálati Szabályzat)

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint rendvédelmi szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése értelmében a vizsgálatot érintett rendőrség rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik.

Utalva az OBH-2452/2008., OBH-3262/2008., OBH-3595/2008., OBH-3628/2008., OBH-5266/2008., OBH-1617/2009., AJB-6021/2009., AJB-6630/2009., AJB-871/2011., AJB-1986/2011., valamint az AJB-2747/2011. és az AJB-2888/2011. számú ügyekben kiadott jelentéseimre, ismételten szeretném felhívni a figyelmet, hogy az Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) preambuluma célként fogalmazza meg „az Alaptörvénynek és Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek, valamint a jogállamiság követelményeinek megfelelően működő Rendőrség kialakítás[át]”. Az Rtv. 2. § (1) bekezdése második mondata szerint „A Rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait”.

Az ügy érdeme tekintetében

Elsőként – mintegy előkérdésként – azt kellett megvizsgálnom, hogy minek minősül a KÖZGÉP Zrt. telephelyén tartott rendezvény, majd a rendőri intézkedések, kényszerítőeszköz-alkalmazások jogalapját és azok végrehajtását.

I. A rendelkezésemre bocsátott iratok szerint, a tiltakozók arról nyilatkoztak, hogy mindenki saját akaratából van jelen, nincs szervező, némán kívánnak demonstrálni az LMP nevében. A videofelvételek és az iratok alapján egállapítottam, hogy az „ülősziájkot” folytató személyek magatartása minden szempontból megfelelt a gyülekezés dogmatikai fogalmának, ugyanis több személy, azonos helyen, annak érdekében gyűlt békésen össze, hogy valamely közéleti kérdésben véleményét közösen kinyilvánítsa.

Ezt követően kérdésként merül fel, hogy van-e jelentősége annak, hogy a gyülekezés nem közterületen, hanem egy gazdasági társaság telephelyén történt. Ennek kapcsán szeretnék utalni az AJB-730/2012. és az AJB-1690/2012. számú jelentéseimben megállapítottakra. A hivatkozott jelentésekben – melyek során az MTVA székháza előtti éhségstriájkot, illetve a VIII. kerületi önkormányzat épületében történt demonstrációt, továbbá azok rendőri kezelését vizsgáltam – kiemeltem, hogy a gyülekezési szabadság nem csak közterületen gyakorolható, hanem közterületnek nem minősülő területeken is, amelyre megfelelő eltérésekkel ugyan, de vonatkoznak a Gytv. egyes rendelkezései.

Jelentéseimben felhívtam a figyelmet arra, hogy a gyülekezés helyét nem határozza meg sem az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozta, de a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, az Emberi Jogok Európai Egyezménye, az Alaptörvény, vagy a Gytv. sem [Hasonlóan ld. 55/2001. (XI. 29.) AB számú határozatot], továbbá az Emberi Jogok Európai Bírósága is arra az álláspontra helyezkedett, hogy a békés gyülekezéshez való jog magában foglalja mind a magánterületen, mind a közterületen való gyülekezés jogát. [Rassemblement Jurassien/Unité Jurassienne v. Switzerland (Application no. 8191/78, Commission decision of 10 October 1979)]

A Gytv. 3. §-a több rendezvény-típusról megállapítja, hogy azok nem tartoznak a törvény hatálya alá, azonban ezek között nem szerepelnek a nem közterületi rendezvények. Ezen túlmenően a Gytv. – rendőrség képviselőjének rendezvényen való részvételére vonatkozó – 12. §-ához fűzött miniszteri indokolás negyedik bekezdéséből is arra következtethetünk, hogy a közterületen, középületben, de még a magánlakásban tartott rendezvények is a gyülekezési jog körébe tartoznak – a lényegi különbség az, hogy bejelentési kötelezettség csak a közterületen tartandó rendezvények esetében áll fenn. A Gytv. 8. §-a pedig kifejezetten a „bejelentéshez kötött rendezvény” fordulatot használja, amiből a *contrario* következik az is, hogy vannak a törvény hatálya alá tartozó, de nem bejelentendő rendezvények.

Kiemeltem továbbá, hogy a „nem közterületen” tartott rendezvények esetén is értelemszerűen fennállnak a

Gytv.-ben meghatározott tilalmak (pl.: nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével, nem valósíthat meg bűncselekményt, vagy ennek elkövetésére vonatkozó felhívást, nem lehet fegyveresen, vagy felfegyverkezve megjelenni), továbbá a rendezőt terhelő (rend fenntartására irányuló, vagy éppen a résztvevővel egyetemlegesen fennálló kártérítési) kötelezettségek.

Az ilyen rendezvények esetében ugyanakkor – lévén nem közterületen kell intézkedni – a rendőrség beavatkozási lehetősége is korlátozott. Attól függően, hogy a terület magánlakásnak minősül, vagy sem, eltérő szabályok alapján mehet be a helyszínre, és léphet fel a rendőrség. Külön felhívtam arra a figyelmet, hogy míg általában az ingatlan jogszerű használójának hozzájárulása nélkül nehezen képzelhető el a rendezvény jogszerű volta, addig további mérlegelést igényelnek a közforgalom előtt nyitva álló magánterületre szervezett rendezvények. [Rtv. 97. § (1) bekezdés c) pontja szerint magánlakás: a lakás (üdülő, nyaraló vagy a lakás céljára használt egyéb helyiség, létesítmény, tárgy), az ahhoz tartozó nem lakás céljára szolgáló helyiség, létesítmény, bekerített terület. Az Rtv. 39. §-a értelmében a rendőr – főszabályként – magánlakásba bebocsátás vagy hatósági határozat nélkül nem léphet be, illetve nem hatolhat be. Rtv. 40. § A rendőr a feladata ellátása során – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – beléphet a magánlakásnak nem minősülő egyéb helyre, és ott az intézmény rendjének lehetőség szerinti tiszteletben tartásával intézkedhet.]

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a vizsgált ügyben a tiltakozók gyülekezési jogukat gyakorolták.

II. Amint azt az előbbiekben kifejtettem, a nem közterületen tartott gyűlések esetében is érvényesülnek a Gytv. általános korlátai. Ebből pedig a következők fakadnak:

A Gytv. 14. § (1) bekezdése szerint, ha a gyülekezési jog gyakorlása bűncselekményt, bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósít meg, vagy mások jogainak és szabadságának sérelmével jár, továbbá a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, végül, ha bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak, a rendőrség a rendezvényt feloszlatja.

Annak megállapításához, hogy a rendezvény valóban mások jogainak és szabadságának sérelmével járt-e, meg kell vizsgálni, hogy kinek és milyen jogait, illetve szabadságát sértette az.

A mások jogainak és szabadságának sérelme nem egy abszolút korlátozás, hanem az alapjogi – jelen esetben a gyülekezési jog és más alapjog közötti – konfliktusok feloldásának zsinórmértékét, illetve annak egyik lényeges elemét, az arányosság követelményét állítja fel. Tehát a Gytv. e fordulata nem mást jelent, mint a biztosítékot arra, hogy másoknak ne kelljen *aránytalan jogsérelem* elviselni. Hivatkozásának konjunktív feltételei, hogy úgy a „mások” személyi köre, mint azok „joga és szabadsága” éppúgy pontosan meghatározott legyen, mint az azokat érő konkrét és aránytalan sérelem. Az olyan esetekben tehát, amikor nincsenek olyan pontosan meghatározott személyek, akiknek valamely – ugyancsak konkrét – alapjog-gyakorlását aránytalan sérelem érte, a Gytv. e fordulata sem alkalmazható.

A vizsgált ügyben ilyen lehet a gazdasági társaság, részben annak üzemszerű működéshez való joga, részben pedig a tulajdonosi jogosítványainak (pl. birtoklás, használat joga) zavartalan gyakorlásához való joga.

Önmagában a jogsérelem még nem elégséges indok a rendezvény feloszlatására, ahogyan arra fent is hivatkoztam, az egymással szembenálló jogosultságok egymásnak feszülésekor azokat arányosítani is kell, vagyis vizsgálnia kell a jogalkalmazó rendőrségnek, hogy mikor éri el ez a jogsérelem – jelen esetben a tulajdonosi jogok, a magánérdek sérelme – azt a szintet, ami már aránytalanul minősül, vagyis amikor a gyülekezési jogot, annak véleménynyilvánítási tartalma miatt megillető védelem háttérbe szorul a mások jogaiban és szabadságában okozott jelentős sérelem miatt.

Ennek kapcsán nem lehet eltekinteni attól, hogy a gazdasági társaság képviselőjére jogosult vezérigazgató, egyértelműen úgy nyilatkozott arról, hogy nem járul hozzá, hogy a rendezvényt a telephelyen tartsák meg, illetve gazdasági társaság által foglalkoztatott vagyondörök külön fel is szólították a tiltakozókat a távozásra, akik maguk is tudatában voltak annak, hogy megfelelő hozzájárulás hiányában tartózkodnak a társaság területén. Figyelembe vettem továbbá, hogy a rendezvény mintegy 3,5 órán keresztül zavartalanul folyhatott, amely során a tiltakozók kifejhették véleményüket. Végül figyelemmel voltam arra is, hogy nem fűződött a tiltakozóknak olyan különleges érdeke a rendezvény helyszínéhez, ami megakadályozta volna azt, hogy máshol fejtsek ki véleményüket – például a telephely előtt, közterületen, amivel nem zavarták volna a vállalkozás működését, illetve tulajdonosi jogait. *Mindezek alapján elfogadtam a rendőrség azon érvelését, hogy a gyülekezés mások jogainak és szabadságának sérelmével járt.*

A Gytv. 14. § (1) bekezdése szerint, ha a gyülekezési jog gyakorlása bűncselekményt, bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósít meg, vagy mások jogainak és szabadságának sérelmével jár, továbbá a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, végül, ha bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak, a rendőrség a rendezvényt feloszlatja. Ez alapján a rendezvényt fel kellett oszlatni, a Gytv. ugyanis erre az esetre a rendezvény feloszlatását kötelezőnek írja elő („a rendőrség a rendezvényt feloszlatja”).

Itt kívánom megjegyezni, hogy a rendezvény feloszlatása nem jelent egyszersmind tömegoszlatást is, a rendezvény Gytv. 14. §-a szerinti feloszlatása és az Rtv. 59. §-a szerinti tömegoszlatás jogintézménye nem azonosak. Előfordul ugyan, hogy a rendezvény feloszlatását tömegoszlatás követi, de ez nem szükségszerűen van így – tömegoszlatásra akkor kerül sor, ha a rendezvény feloszlatása ellenére a tömeg nem oszlik szét.

A rendezvény feloszlatása ténylegesen a helyszín elhagyására vonatkozó felszólításokat, valamint –

amennyiben ez indokolt – a helyszínen tartózkodó személyek (tömeges) igazoltatását jelenti. Amint azt korábbi AJB 730/2012. számú jelentésemben is már kifejtettem, a rendezvény felosztatásának indokát a rendőrségnek a felszólítás alkalmával meg kell jelölnie, további követelmény, hogy az jól hallható és érthető legyen, valamint az abban meghatározott távozási irány valós, és elérhető legyen.

A rendőrség felszólította a rendezvény résztvevőit, hogy hagyják el a területet, illetve sor került a tömeges igazoltatásra is, nem történt meg ugyanakkor a felosztatás tényének és indokának közzétevése. Mindössze annyit közöltek a tiltakozókkal, hogy magatartásuk jogsértést valósít meg. Ez a jogsértés a rendőrségtől kapott tájékoztatás szerint a Gytv. szerinti mások jogainak és szabadságának sérelme volt. Az elhangzott felszólítások azonban sem az intézkedést („rendezvény felosztatása”), sem pedig az intézkedés indokát nem tartalmazta. *Mindezek alapján megállapítottam, hogy a rendezvény felosztatása tényének és indokának elmaradása a gyülekezési joggal összefüggő visszásságot okozott.*

III. Korábban már utaltam arra, hogy a felosztatás és a szabálysértés abbahagyására irányuló felszólítás a vizsgált esetben sajátosan keveredett. Az elhangzott felszólítások – annak ellenére, hogy ténylegesen a rendezvény felosztatására vezettek – értelmezhetőek akár úgy is, hogy a tiltakozók jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértést követek el és ezért a rendőrök egyesével intézkedtek velük szemben, előállításukra pedig azért került sor, mert a szabálysértési eljárás azonnal lefolytatható volt. (Ha így történt volna, a tiltakozók előállítása ténylegesen akkor is a rendezvény felosztatásához vezetett.) Ahogy arra fent rámutattam, visszásságot okozhat egy ilyen gyakorlat akkor, ha ezzel akarják megkerülni a Gytv.-nek a rendezvény felosztatására vonatkozó garanciális rendelkezéseit, jelen esetben azonban fennállt egy felosztatási ok – jelesül mások jogainak és szabadságának sérelme –, ami miatt egyébként is lehetősége volt a rendőrségnek a fellépésre.

A rendőrség által lefolytatott 26 szabálysértési eljárással kapcsolatban a következőkre kívánok rámutatni: figyelemmel arra, hogy az eljárás alá vontak számára még nem telt le a szabálysértési határozattal szembeni kifogás előterjesztésre nyitva álló határidő, illetve tudomásom szerint 18 fő már élt kifogással, részben az Ajb. 18. § (1) bekezdése alapján – tekintettel arra, hogy nem került sor a jogorvoslat kimerítésére –, részben pedig a 18. § (7) bekezdésére – mely szerint nem járhatok el olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult – eljárásomat a szabálysértési eljárásokkal összefüggésben megszüntettem.

Megjegyzem ugyanakkor, hogy – még 2008 májusában – az Alkotmánybírósághoz fordultam a jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértési tényállás alkotmányellenességének megállapítása, valamint a támadott rendelkezés megsemmisítése érdekében. Álláspontom szerint ugyanis a tényállás túlságosan elvont megfogalmazása („nem engedelmeskedik”) önkényes jogértelmezés veszélyével jár, így nem felel meg a jogállamiságból következő jogbiztonság követelményének. Tekintettel továbbá arra, hogy az alkotmányos büntetőjog elvéből eredő tartalmi követelmények az ún. kriminális jellegű szabálysértések körére is vonatkoznak, ezzel az alkotmányos elvvel kapcsolatban is súlyos aggályok vetődnek fel. Mindezeket – az Alkotmánybíróság végzésére – annyiban egészítettem ki, hogy az időközben elfogadott új Szabs. tv. 216. §-a tartalmában megegyezik a jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség szabálysértés korábbi szabályozásával, így indítványomat fenntartva kértem az Alkotmánybíróságtól annak megsemmisítését.

Amint arra az AJB 730/2012. sz. jelentésemben is rámutattam, ez a szabálysértési tényállás álláspontom szerint sérti a jogállamiság elvét, a belőle levezethető jogbiztonság követelményét, amely magában foglalja a normavilágosság követelményét, továbbá megköveteli a jogi szabályozás egyértelműségét. A rendőrségi intézkedésekkel összefüggő ombudsmani gyakorlat során egyértelművé vált számomra, hogy a szóban forgó, általános szankcionálási lehetőséget adó rendelkezésen önkényes jogértelmezés alapulhat.

IV. Annak megállapítására tehát, hogy valóban elkövették-e az előállított személyek a terhükre rótt szabálysértést, nincs lehetőségem, azt majd az esetlegesen előterjesztett kifogások vizsgálata során a bíróság fogja megtenni. [Tudomásom szerint eddig 18 személy nyújtott be kifogást] Megvizsgálhattam viszont, hogy a szabálysértés elkövetésének gyanúja fennállt-e a rendőri intézkedés idején, az ugyanis szükséges, de nem elégséges feltétele az igazoltatásnak, illetve az előállításnak.

Az Rtv. 19. § (1) bekezdése kimondja, hogy a jogszabályi előírások végrehajtását szolgáló rendőri intézkedésnek – ha törvény vagy nemzetközi megállapodás másként nem rendelkezik – mindenki köteles magát alávetni, és a rendőr utasításának engedelmeskedni. A rendőri intézkedés során annak jogszerűsége nem vonható kétségbe, kivéve, ha a jogszerűtlenség mérlegelés nélkül, kétséget kizáróan megállapítható. A (2) bekezdés értelmében pedig a rendőr jogszerű intézkedésének való ellenszegülés esetén az Rtv.-ben meghatározott intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazhatók.

Az idézett rendelkezés értelmében tehát mindaddig, amíg a rendőr intézkedése nem nyilvánvalóan jogszerűtlen, addig annak mindenki köteles magát alávetni. *Tekintettel arra, hogy a demonstrációban résztvevők a KÖZGÉP Zrt. területén, a társaság beleegyezése, sőt, kinyilvánított akarata ellenére demonstráltak, az a rendőri intézkedés, amely során felszólították az érintetteket a tevékenységükkel való felhagyásra és távozásra, semmiképpen sem minősülhet nyilvánvalóan jogszerűtlennek. Így a rendőrség ezen eljárása tekintetében alapvető joggal összefüggő visszásságra utaló körülményt nem tártam fel.*

Az Rtv. 24. § (2) bekezdése értelmében ugyan a magánérdekek védelme csak akkor tartozik a rendőrség hatáskörébe, ha a törvényes védelem az adott körülmények között más módon nem biztosítható, vagy ha a rendőri

segítség nélkül a jog érvényesíthetősége meghiúsulna vagy számottevően megnehezülne, azonban a vizsgált eseményekkor megállapíthatóan fennállt ez a helyzet: a tiltakozók több órája jogszerűtlenül tartózkodtak a társaság telephelyén, onnan felszólítás ellenére sem távoztak, a körülöttük közlekedő tehergépjárművek miatt pedig kimondottan balesetveszélyes is volt a jelenlétük.

Az Rtv. 19. § (2) bekezdése értelmében tehát az Rtv.-ben meghatározott intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazhatók voltak a vizsgált esetben. Ezt a rendelkezést kiegészíti az arányosság és a fokozatosság követelménye, amit az Rtv. 15-16. §-ai, illetve a Szolgálati Szabályzat rendelkezései biztosítanak.

Az Rtv. 15. §-a értelmében a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával, több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár. Az Rtv. 16. §-a pedig kimondja, hogy a rendőr kényszerítő eszközt a törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén és az arányosság elvének figyelembe tartásával alkalmazhat úgy, hogy az nem okozhat aránytalan sérelmet az intézkedés alá vontnak. Nincs helye a kényszerítő eszköz további alkalmazásának, ha az ellenszegülés megtört, és a rendőri intézkedés eredményessége e nélkül is biztosítható.

A Szolgálati Szabályzat a kényszerítő eszközök általános szabályai között szintén kihangsúlyozza, hogy az Rtv. szerinti kényszerítő eszköz csak akkor alkalmazható, ha az intézkedés alá vont magatartása, ellenszegülésének mértéke annak Rtv. szerinti alkalmazását indokolja. A nagyobb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással járó kényszerítő eszköz akkor alkalmazható, ha a kisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással járó kényszerítő eszköz alkalmazása nem vezetett eredményre vagy sikere eleve kilátástalan. Az intézkedés alá vont személy magatartása szempontjából a rendőr különbséget kell, hogy tegyen a passzív ellenszegülést és az aktív ellenszegülést tanúsító személy, továbbá a támadó magatartást tanúsító személy között. A kényszerítő eszköz alkalmazását jól hallható, közérthető és határozott módon a következő sorrendben meg kell előznie a jogellenes magatartás abbahagyására való felszólításnak, valamint a figyelmeztetésnek, hogy kényszerítő eszköz alkalmazása következik.

Mindezek alapján, tekintettel arra, hogy a tiltakozók passzívan ellenálltak a rendőri intézkedésnek, először sor került az igazoltatásukra, ruházatuk átvizsgálására, majd pedig a testi kényszer alkalmazására. Más kényszerítő eszközt a rendőrség nem alkalmazott, a testi kényszer ugyanis eredményre vezetett azzal, hogy a tiltakozókat a rendőrök az előállító járműhöz vitték.

Az igazoltatás jogalapjául az Rtv. 29. § (1) bekezdés a) pontja szolgál, mely szerint a rendőr a feladata ellátása során igazoltathatja azt, akinek a személyazonosságát a közrend, a közbiztonság védelme érdekében, bűnmegelőzési vagy bűnüldözési célból, a tartózkodása jogszerűségének megállapítása céljából, közlekedésrendészeti ellenőrzés során, továbbá az igazoltatott vagy más természetes, illetve jogi személy és egyéb szervezet jogainak védelme érdekében kell megállapítani. Testi kényszer az Rtv. 47. §-a értelmében az ellenszegülés megtörtése alkalmazható. A ruházat átvizsgálására az Rtv. 31. § (1) bekezdése adott lehetőséget, mely szerint, akivel szemben személyi szabadságot korlátozó intézkedést foganatosítanak, annak ruházatát a rendőr a támadásra vagy az önveszély okozására alkalmas tárgy elvétele végett, előzetes figyelmeztetés után átvizsgálhatja.

Az igazoltatás, ruházatátvizsgálás, illetve az alkalmazott testi kényszer tekintetében, a fentiek alapján alapvető joggal összefüggő visszasságra utaló körülményt nem tártam fel.

Az előállítások jogalapjaként a rendőrség a szabálysértés (jogszerű intézkedéssel szembeni engedetlenség) felszólítás ellenére való továbbfolytatását jelölte meg.

Az Rtv. 33. §-a határozza meg az előállítási okokat. Az (1) bekezdésben felsorolt esetek pl. szándékos bűncselekmény elkövetésén való tettenérés miatt kötelező az előállítás, míg a (2) bekezdésben felsoroltak esetén az a rendőri mérlegelés tárgya. A (2) bekezdés f) pontja szerint a rendőr a hatóság vagy az illetékes szerv elé állíthatja azt, aki a szabálysértést az abbahagyásra irányuló felszólítás után is folytatja, illetőleg akivel szemben az eljárás azonnal lefolytatható, továbbá akitől tárgyi bizonyítási eszközt kell megszerezni, vagy elkobzás alá eső dolgot kell visszatartani. A rendőrség a számomra átadott iratokban az előállítási okaként a szabálysértés továbbfolytatását, illetve az eljárás azonnali lefolytathatóságát jelölte meg. Ki kell emelnem ugyanakkor, hogy ezek nem kötelező előállítási okok, vagyis a rendőrségnek mérlegelnie kell az előállítás szükségességét. Jelen esetben nyitva állt a lehetőség arra is, hogy testi kényszer alkalmazásával eltávolítsák a tiltakozókat a vállalkozás telephelyéről, akik aztán közterületen folytatják a tiltakozást, vagy feloszlanak, a szabálysértési eljárást ettől függetlenül ugyanúgy le lehetett volna folytatni később.

Korábban több jelentésemben felhívtam a figyelmet arra, hogy önmagában az a tény, hogy a Rendőrségnek a hatályos jogszabályok alapján valamilyen intézkedés megtételére jogi lehetősége (általános felhatalmazása) van, semmi esetre sem jelenthet eljárási automatizmust. A megfelelő rendelkezés alapján elrendelt intézkedés arányosságát, az alapjogok érvényesülése szempontjából minden esetben vizsgálni kell. A jogszabályi felhatalmazás megléte – mint a jogállami hatalomgyakorlás alapvető ismérve – tehát elengedhetetlenül szükséges, de nem elégséges feltétel az alkotmányosság szempontjából. Fokozottan igaz ez akkor, amikor a rendőrségi intézkedés egy szabadságjog gyakorlását érintheti.

Ahogy arra a fentiekben utaltam, mindenki köteles a rendőri felszólításnak eleget tenni, hacsak az nem nyilvánvalóan jogszerűtlen, ez a többlételem azonban jelen esetben nem állt fenn. Azzal, hogy a demonstrálók a felszólításnak nem engedelmeskedtek, annak passzívan ellenálltak, jogsértő cselekményüket továbbfolytatták. Ezt kiegészíti az, hogy fennállt az eljárás azonnali lefolytathatóságának esélye is, így e két tény együttesen álláspontom

szerint elégséges indokot szolgáltatnak az előállításra, különös tekintettel arra, hogy végül sor is került minden előállított meghallgatására, a szabálysértési határozatok meghozatalára és közlésére is.

Ki kell ugyanakkor azt is emelnem, hogy álláspontom szerint *nem volt olyan kényszerítő körülmény*, amely miatt a rendezvény valamennyi résztvevőjének előállítása feltétlenül *nélkülözhetetlen* lett volna. A szabálysértés tárgyi súlyához képest a 8 órát meghaladó személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés arányossága ennek tükrében legalábbis megkérdőjelezhető.

V. A sajtóban megjelent hírek szerint többen kifogásolták az előállítás időtartamát is. Ezzel kapcsolatban ki kell emelnem, hogy az Rtv. 33. § (3) bekezdése szerint a rendőrség az előállítással a személyi szabadságot csak a szükséges ideig, de legfeljebb 8 órán át korlátozhatja. Ha az előállítás célja még nem valósult meg, indokolt esetben ezt az időtartamot a rendőri szerv vezetője egy alkalommal 4 órával meghosszabbíthatja. Az előállítás időtartamát a rendőri intézkedés kezdetétől kell számítani.

A rendelkezésre álló iratok alapján átlagosan kb. 9-10 órát tartottak fogva egy-egy előállítottak, mindegyik esetben megtörtént az időtartam meghosszabbítása (ld. a mellékletben szereplő táblázatot). A fogvatartás időtartamára is irányadó az arányosság követelménye, vagyis indokolatlan hosszú ideig senkit sem lehet fogva tartani, ezért a rendelkezésre álló iratokat megvizsgáltam, hogy milyen eljárási cselekményeket folytatott a rendőrség ez alatt az idő alatt.

Az egyes előállítások, vagyis a tiltakozók igazoltatása, a láncok elvágása, majd testi kényszer alkalmazásával az előállító járműhöz való kísérés 14 óra 07 perctől 14 óra 31 percig zajlott, ezt követően került sor a tiltakozóknak a rendőrkapitányságra való szállítására. Az első meghallgatások 18 óra 25 perctől kezdődtek meg és 21 óra 17 perckor fejeződött be az utolsó. Az előállítottak rendőrkapitányságra szállítása és a meghallgatások között került sor az egyes rendőri jelentések – az előállítást és kényszerítőeszköz alkalmazást fogatosító rendőrök jelentései, a közrendvédelmi osztály vezetőjének jelentése, illetve a közrendvédelmi főosztályvezető összefoglaló jelentésének – elkészítésére, illetve a meghallgatások nem kezdődhettek meg, amíg a jogi képviselők nem voltak jelen.

Az egyik jogi képviselő panaszát 18 óra 07 perckor kezdték el jegyzőkönyvezni, vagyis ő valamivel ezt megelőzően érkezett meg a rendőrkapitányságra. A jegyzőkönyv 18 óra 20 perckor történő lezárását követően, 5 perc múlva megkezdődtek a meghallgatások. Ezeket a rendelkezésre álló jegyzőkönyvek szerint összesen 9 rendőr folytatta le, a 26 meghallgatásból 14 esetben párban, egyébként egyedül. A két jogi képviselő összesen 15 meghallgatáson vett részt, a maradék 11 esetből 6 alkalommal az előállított ugyan rendelkezett meghatalmazott jogi képviselővel, azonban annak jelenlétéről lemondott, 4 személy nem hatalmazott meg jogi képviselőt, míg egy személy esetében a jogi képviselő nem kívánt meghatalmazása ellenére a meghallgatáson részt venni (az adatokért ld. a mellékelt táblázatot). A meghallgatásokat követően kerülhetett sor a szabálysértési határozatok meghozatalára, melynek elkészültét követően, sor került azok közlésére az előállítottakkal (ekkor a jogi képviselők már nem voltak jelen), majd azok szabadon bocsátására.

Az előállítások időtartamát jelentősen befolyásolta, hogy a 26 előállított személy közül 22 jogi képviselőt kívánt igénybe venni, azonban összesen csak két jogi képviselőt hatalmaztak meg, vagyis nekik kettejüknek kellett részt venniük mind a 22 személy meghallgatásán. Emiatt fordulhatott elő, hogy azért nem lehetett megkezdeni egy-egy meghallgatást, mert a meghatalmazott jogi képviselő még egy másik előállított meghallgatásán vett részt. E ponton kell kiemelnem azt is, hogy a Szabs. tv. – ellentétben a Be.-vel – csak szűk körben, az elzárással is büntethető szabálysértés miatt őrizetbe vett személy bíróság elé állításakor ad arra lehetőséget, hogy a hatóság maga rendeljen ki ügyvédet, egyébként – amennyiben ezt igényli – ezt az eljárást alá vont személynek kell megtennie.

Mindezek ellenére az egyes eljárások lefolytatása gyorsnak nevezhető, amely nagyban köszönhető annak, hogy az esti órák ellenére megfelelő mértékben álltak rendelkezésre eljáró rendőrök, illetve annak is, hogy az előállítottak nem kívántak vallomást tenni, így meghallgatások átlagosan 5 percet vett igénybe.

Az Rtv. 33. § (4) bekezdése előírja, hogy az előállítottat szóban vagy írásban az előállítás okáról tájékoztatni kell, és az előállítás időtartamáról részére igazolást kell kiállítani. Az iratok alapján a rendőrség eleget tett e követelményeknek. E körben alapvető joggal összefüggő visszasságra utaló körülményt nem tártam fel.

VI. Tekintettel arra, hogy a demonstrálók és később előállítottak között országgyűlési képviselők is voltak, röviden ki kell térni a mentelmi jog által nyújtott védelemre is.

A mentelmi jog felelőtlenséget, illetve sérthetlenséget biztosít a képviselők számára, vagyis a képviselő nem felel az általa leadott szavazatért, illetve főszabály szerint a képviselői véleményéért (felelőtlenség), továbbá csak az Országgyűlés hozzájárulásával lehet büntetőeljárást, illetve szabálysértési eljárást indítani, lefolytatni velük szemben és csak tettenérsé esetén lehet őrizetbe venni őket (sérthetlenség). A mentelmi jog tehát a szabálysértési eljárás lefolytatása szempontjából eljárási akadályt képez.

Az Ogytv. 73-79. §-ai szabályozzák az országgyűlési képviselőket megillető mentelmi jogot. A 74. § (1) bekezdése, a szabálysértés elkövetése kapcsán kiemeli, hogy szabálysértési eljárás indítani és lefolytatni csak az Országgyűlés előzetes hozzájárulásával lehet, kivéve, ha az érintett mentelmi jogáról az adott ügyre vonatkozóan önkéntesen lemondott. A (4) bekezdés ezt azzal egészíti ki, hogy szabálysértési ügyben a szabálysértési hatóság közvetlenül a képviselőt keresi meg azzal, hogy mentelmi jogáról önként lemondhat. Erre 8 nap áll rendelkezésére, ilyenkor a szabálysértési hatóság az eljárás jogerős befejezésekor a mentelmi jogról történt lemondás tényéről,

valamint az eljárás eredményéről a legfőbb ügyész útján tájékoztatja a házelnököt. *Tekintettel arra, hogy a videofelvételek által is bizonyítottan a képviselők már a helyszínen lemondtak mentelmi jogukról, az nem képezte akadályát a velük szembeni eljárásnak.*

VII. Birtokvédelmi eljárásra a Ptk., a Kr. és a Ket. szabályai az irányadóak. Akkor kerülhet rá sor, ha a birtokost birtokától jogalap nélkül megfosztják, vagy birtoklásában zavarják. Ekkor őt a polgári jog szabályai szerint birtokvédelem illeti meg. Birtokvédelem a jegyzőtől, vagy a bíróságtól kérhető. Célja, hogy a dolgot birtokló a birtokát rendeltetésszerűen, más által nem zavarva használhassa. A birtokosnak azt kell ilyenkor igazolnia, hogy birtokban volt, birtoklásában pedig önhatalmúlag megzavarták. A jegyző eljárásával az eredeti állapotot állítja vissza, határozata ellen a Ket. szerinti jogorvoslati és döntés-felülvizsgálati eljárásnak nincs helye. Az a fél, aki a jegyző határozatát sérelmesnek tartja, a bíróságtól kérheti a határozat megváltoztatását. Amennyiben a kötelezett nem tesz eleget a határozatban foglaltaknak, a jogosult kérelmére a jegyző végrehajtást rendel el, illetve azonnal végrehajthatónak is nyilváníthatja határozatát.

Jelen ügyben a jegyző a KÖZGÉP Zrt. kérelmére birtokvédelmi határozatot hozott, amelyben helyt adott a birtokvédelmi eljárás iránti kérelemnek és megállapította, hogy a panaszolt birtoksértést követett el és kötelezte a tiltakozókat, hogy a KÖZGÉP Zrt. területét hagyják el, illetve a jövőre nézve megtiltotta a birtoksértő cselekmény megvalósítását. A határozat rendelkező része egyben kimondja azt is, hogy a döntést a kézhezvételt követően azonnal végre kell hajtani.

A határozatot a rendőrkapitányság épületében közölték az érintettekkel, vagyis azt követően, hogy őket a rendőrkapitányságra előállították, így rendőri intézkedések alapjául nem szolgálhatott, az abban foglaltak vizsgálatától így eltekinttem. Ki kell emelni azonban, hogy az ettől függetlenül a szabálysértési eljárásban bizonyítékként felhasználható.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt, alkotmányos joggal összefüggő visszásság orvoslása és jövőbeni bekövetkezte lehetőségének megelőzése érdekében, az Ajbt. 31. §-a alapján – az országosan egységes jogalkalmazás céljából – felkérem az országos rendőrfőkapitányt, tegye meg a szükségesnek tartott intézkedéseket annak érdekében, hogy egy rendezvény feloszlásakor az eljáró rendőrök a feloszlás tényét és jogalapját minden alkalommal a Gytv. rendelkezéseinek megfelelően közöljék a rendezvény résztvevőivel.

Budapest, 2012. július 27.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet:

Előállítottak	Mentelmi jog	Előállítás időtartama (óra:perc)	Meghosszabbítás	Meghallgatás időpontja	Jogi képviselőt igénybe vett	Bírság (Ft)	Panaszt tett
1	Lemondott róla	14:17-23:05 8:48	Igen	19: 27-19:35	Lemondott róla	101.800	Igen
2	Lemondott róla	14:21-23:55 9:34	Igen	N/A-19:18	Igen	102.000	Nem
3	Lemondott róla	14:28-23:00 8:32	Igen	18:50-18:59	Lemondott róla	101.600	Igen
4	Lemondott róla	14:15-23:27 9:12	Igen	19:06-19:14	Igen	102.000	Nem
5	Lemondott róla	14:22-00:20 9:38	Igen	18:26-18:35	Igen	102.200	Nem
6	Lemondott róla	14:22-00:10 9:48	Igen	19:15-19:25	Igen	102.000	Nem
7	Lemondott róla	14:20-23:40 9:20	Igen	18:26-18:35	Lemondott róla	102.000	Nem
8	Lemondott róla	14:28-23:33 9:05	Igen	18:43-18:45	Igen	101.800	Nem
9	Lemondott róla	14:30-23:50 9:20	Igen	19:10-19:20	Igen	102.000	Igen
10	Nincs	14:20-23:26 9:06	Igen	19:25-19:50	Lemondott róla	101.800	Igen
11	Nincs	14:18-23:27 9:09	Igen	20:03-20:11	Igen	102.000	Igen
12	Nincs	14:21-23:58 9:37	Igen	19:34-19:52	Lemondott róla	102.000	Igen
13	Nincs	14:30-00:40 10:10	Igen	19:44-19:49	Nincs meghatalmazás	102.200	Nem
14	Nincs	14:09-23:25 9:16	Igen	19:40-19:50	Igen	101.800	Igen
15	Nincs	14:20-00:30	Igen	20:19-20:23	Igen	102.200	Igen

		10:10					
16	Nincs	14:23-23:28 9:05	Igen	20:30-20:35	Igen	102.000	Igen
17	Nincs	14:31-23:25 8:54	Igen	20:16-20:25	Nincs meghatalmazás	101.800	Nem
18	Nincs	14:12-00:10 9:58	Igen	20:33-20:45	Igen	102.200	Igen
19	Nincs	14:17-23:16 8:59	Igen	20:05-20:16	Igen	101.800	Igen
20	Nincs	14:15-23:42 9:27	Igen	20:25-20:40	Lemondott róla	101.800	Igen
21	Nincs	14:19-00:35 10:16	Igen	20:00-20:10	A jogi képviselő nem kívánt részt venni a meghallgatáson	102.200	Nem
22	Nincs	14:07-00:30 10:23	Igen	20:44-20:55	Nincs meghatalmazás	102.200	Igen
23	Nincs	14:29-23:45 9:16	Igen	21:02-21:17	Igen	102.000	Igen
24	Nincs	14:15-23:20 9:05	Igen	20:47-20:52	Nincs meghatalmazás	101.800	Igen
25	Nincs	14:24-00:20 9:56	Igen	20:50-21:00	Igen	102.200	Igen
26	Nincs	14:26-23:58 9:32	Igen	20:32-20:45	Igen	101.800	Igen

Kifogást tett: 18 fő

AJB-5725/2012

Állattartással kapcsolatos hatósági döntések végrehajtása

Előadó: dr. Kovács Anikó

Az eljárás megindítása

A panaszos beadványában azt sérelmezte, hogy szomszédja az ingatlanán nem az önkormányzat rendeletében meghatározott számú és fajtájú állatokat nevel, továbbá nem rendelkezik a trágya elhelyezésére szolgáló zárt építményű, vízzáró szigeteléssel ellátott tárolóval, és nem gondoskodik a trágya rendszeres elszállításáról. A panaszos több alkalommal fordult a jegyzőhöz, a polgármester az állattartást korlátozó határozatokat is hozott, de a jogerőssé vált határozatokat egyetlen alkalommal sem hajtották végre.

A beadványban foglaltak alapján felmerült az egészséges környezethez, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi XCI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot rendeltem el. Ennek során részletes tájékoztatást és iratokat bocsátott rendelkezésemre Gárdony város jegyzője (jegyző).

A megállapított tényállás

A panaszos 2011 júliusában fordult először beadvánnyal a jegyzőhöz, amelyben hatósági ellenőrzés lefolytatását kérte a szomszédos ingatlanon, tekintettel arra, hogy az ott tartott gazdasági haszonállatok száma meghaladta az önkormányzat állattartási rendeletében engedélyezettet, és az állattartás körülményei nem megfelelőek, így elviselhetetlen a bűz és rengeteg a légy. A panaszban foglaltak kivizsgálására a polgármesteri hivatal ügyintézője 2011. augusztus 9-én helyszíni ellenőrzést tartott az ingatlanon. A jegyzőkönyv tanúsága szerint, az ellenőrzést végző az állatok környezetében nem tapasztalt zavaró bűzt. A tulajdonos elmondta, hogy reggel és este is takarítja az ólakat, a trágyát naponta elszállítja a család külterületen lévő földjére. A trágya elhelyezése a telekhatártól kb. fél méterre, az utcától pedig tizenöt méterre történik, nyitott formában. Ebben a sávban a hátsó határtól kb. nyolc méterre tíz éve létesült egy betonozott tároló, amit jelenleg nem használnak. A tulajdonost az ügyintéző tájékoztatta a helyi állattartásról szóló rendelet szerint tartható állatok darabszámáról, az állattartó épületek tisztaságának és a trágyázásnak a fontosságáról.

Gárdony város polgármestere (polgármester) 2011. augusztus 12-én kelt határozatában kötelezte az állattartót, hogy az ingatlanon tartott sertések darabszámát csökkentse öt darabra, valamint az állattartás során keletkezett trágya és trágyalé zárt építményű, vízzáró szigeteléssel ellátott tárolóban történő elhelyezésére és a rendszeres elszállítására. A határozat végrehajtására a határozat jogerőre emelkedésétől számított 15 nap állt rendelkezésre. A határozat 2011. szeptember elsején vált jogerőssé.

Időközben a panaszos újabb kérelmet nyújtott be a polgármesteri hivatalba, amelyben szakhatóság bevonását kérte. A polgármester a panaszos kérését elutasította. Az elutasító határozat indokolása szerint, az állattartó attól kezdve, hogy értesült az eljárás megindításáról, folyamatos együttműködést mutatott a hatósággal, és arra törekedett, hogy az állattartás során megfeleljen az elvárásoknak. 2011. október 25-én a panaszos végrehajtás iránti kérelemmel fordult a jegyzőhöz, mivel az állattartó a határozatban foglaltakat nem teljesítette, sőt növelte az állatok számát és szarvasmarhával is bővítette állatállományát. A bejelentés nyomán 2011. november 24-én –

előzetes értesítés nélkül – az ügyintéző szemlét akart tartani az állattartó ingatlanán. Az ingatlan tulajdonosa azonban nem tartózkodott otthon, csak az édesapja. Az állattartó másnap megjelent a polgármesteri hivatalban és elmondta, hogy megélhetése miatt szüksége van a szarvasmarha tartására, de a polgármesterrel egyeztet, hogy milyen lehetőségei vannak az állattartásra, tekintettel a helyi állattartási rendelet előírásaira.

2011. december 7-én az állattartó és a polgármester megbeszélést tartott, melyen elhangzott, hogy az állattartó az állattartást korlátozó 2011. augusztus 12-én született határozat kézhezvétele óta folyamatosan keresi a megoldást arra, hogy haszonállatait egy erre a célra megfelelő külterületi ingatlanra átköltöztesse.

Emellett *szóban felszólította* a polgármester az állattartót, hogy az állattartást szorítsa a helyi állattartási rendelet keretei közé, azaz az ingatlanra újonnan hozott két darab borjút haladéktalanul szállítsa el. A beszélgetésen elhangzottakról levélben tájékoztatták a panaszost és a türelmét kérték.

A polgármesteri hivatal ügyintézője fél év múlva, 2012. május 31-én ment ki ismételt az állattartóhoz előzetes értesítés nélkül szemle tartása céljából. Az ingatlanra nem jutott be, a tartás körülményeiről és az állatok darabszámáról meggyőződni nem tudott, az ingatlan tulajdonosának egyéb programja miatt és időpontot sem tudtak „egyeztetni” a szemle megtartására. Ugyanakkor az állattartó elmondta az ügyintézőnek, hogy két darab szarvasmarhát, egy lovat és öt darab sertést tart az ingatlanán.

Tekintettel arra, hogy a szarvasmarha és a ló tartása nem megengedett az utcában, 2012. június 5-én született határozatban kötelezték az ingatlan tulajdonosát a ló- és szarvasmarhatartás megszüntetésére. A határozat végrehajtására a határozat jogerőre emelkedésétől számított 15 nap állt rendelkezésre. A határozat 2012. július 2-án jogerőssé vált. 2012. június 28-án a polgármester levélben tájékoztatta a panaszost arról, hogy az állattartó ismét szabályt sértett, mert állatállományát olyan állatokkal bővítette, melyek a helyi állattartási rendelet szerint nem tarthatók az ingatlanán, ezért *szóban* több alkalommal *felszólították* azok elszállítására. 2012. július 14-én kelt levélben fordult a panaszos hivatalomhoz, melyről a polgármesteri hivatal is értesítette.

2012. augusztus 22-én helyszíni szemlét tartott a polgármesteri hivatal ügyintézője és megállapította, hogy a két szarvasmarhát és a lovat az ingatlan tulajdonosa elszállította, de a sertések száma ismételt meghaladja az engedélyezett mértéket. Így 2012. szeptember 12-én határozatban kötelezték a sertések számának csökkentésére.

Érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)*
- Az állam alapjogvédelmi kötelezettsége: *„Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődrendű kötelezettsége.” (Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés)*
- Tisztességes eljárásból való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” (Alaptörvény XXIV. Cikk)*
- Egészséges környezethez való jog: *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” (Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2) bekezdések)*

Alkalmazott jogszabályok

- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- Az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény (Éhf.)
- Gárdonyi Város Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi állattartás szabályairól szóló 22/2004. (V.26.) számú rendelete (Ör.)

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A fentiek alapján az önkormányzat az alapvető jogok biztosa által vizsgálható szervnek minősül. Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alkotmányos jogok tekintetében

Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az ombudsmanok következetesen, zsinórmértékként támaszkodtak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi

megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazták az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt. hatályba lépését követően is folytatni kívánom e gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére. [996/G/1990. AB határozat] Az Alkotmánybíróság elvi értelemben állapította meg, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maguk a jogalkalmazók is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati *döntések jogszabályoknak való megfelelését* is. Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy *hatáskörét gyakorolja*, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon. [2/1995. (XII. 15.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved. [75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.] Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljárás*hoz való jogot explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszer testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már expressis verbis tartalmazza a tisztességes eljárásról való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják.

A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*. A közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84-85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376-377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88-89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322.]

Már több jelentésemben is hangsúlyoztam, hogy különösen nagy súlya van ennek a tételnek akkor, amikor az adott eljárás eleve alapjog-korlátozásra, *szankció kiszabására vagy jogkorlátozó intézkedés meghozatalára irányul*.

III. Az ügy érdemében

1. A tényállásban leírtakból megállapítható, a panaszos 2011 júliusában tett első bejelentésére a helyszíni

szemlét követően a polgármester – az Ör. 8. § (2) bekezdésében a képviselő-testülettől kapott felhatalmazás alapján – eljárást indított és az állattartást korlátozta a helyi rendeletben meghatározott létszámra. Ugyanakkor a 2011. szeptember elsején jogerőssé vált határozat végrehajtását a polgármester nem ellenőrizte, annak ellenére, hogy a panaszos 2011. október 25-én a határozat végrehajtása iránt kérelmet nyújtott be.

A Ket. – ezen időpontban hatályos – 125. § a) pontja, 127. § a) pontja, a 129. § (2) bekezdés a) pontja, valamint a 140. § (1) bekezdés a) pontja szerint a hatósági eljárásban az e törvényben meghatározott feltételek fennállása esetén állami kényszerrel is el kell érni, hogy a hatóság döntésével pénzfizetésre vagy egyéb magatartásra kötelezett ügyfél e kötelezettségének eleget tegyen. *A közigazgatási végrehajtás szabályait kell alkalmazni a hatóság döntésében megállapított kötelezettség érvényesítésére, ha annak önkéntes teljesítése elmaradt.* A hatóság döntése végrehajtható, ha pénzfizetésre, valamely tevékenységre vagy attól való tartózkodásra irányuló kötelezettséget állapít meg, jogerőre emelkedett és a teljesítésre megállapított határidő vagy határnap (a továbbiakban együtt: határidő) eredménytelenül telt el. A döntés végrehajtását – ha törvény vagy kormányrendelet másként nem rendelkezik – az első fokú eljáró hatóság végzéssel rendeli el. A Ket. 129. § (3) bekezdése szerint az elsőfokú hatóság (a továbbiakban: végrehajtást elrendelő hatóság) az önkéntes teljesítés elmaradásának megállapításától számított nyolc napon belül dönt a végrehajtás foganatosításáról. Az erről szóló végzést a hatóság közli a jogosulttal, a kötelezettel és a végrehajtást foganatosító szervvel; a végzés a végrehajtást foganatosító szervvel való közlést követő napon végrehajthatóvá válik. Ha a végrehajtást elrendelő hatóság és a végrehajtást foganatosító szerv azonos, a végrehajtás foganatosításáról nem kell külön végzést hozni, hanem a foganatosítást az önkéntes teljesítés elmaradásának megállapításától számított nyolc napon belül meg kell kezdeni.

A 1188/B/1995. AB határozat szerint: „(...) Az Alkotmány 2. § (1) bekezdésében deklarált jogállamiságból értelemszerűen következik, hogy az állam arra hivatott alkotmányos szervei jogszabályokat alkotnak a jogbiztonság fenntartása érdekében, és hogy e jogszabályok végrehajtásának törvényes eszközeit is biztosítják. *A jogbiztonság magában foglalja azt a követelményt is, hogy a jogszabályokat, valamint az azok alkalmazása során hozott hatósági határozatokat végre kell hajtani.*

A végrehajtási kérelem benyújtását követő fél évben a polgármesteri hivatal ügyintézője kétszer próbált – előzetes értesítés nélkül – helyszíni szemlét tartani az állattartó ingatlanán, de az első alkalommal csak egy családtag tartózkodott otthon, a második alkalommal pedig az állattartó egészségi állapotára hivatkozva nem tette lehetővé, hogy az ügyintéző személyesen győződjék meg arról, hogy milyen állapotokat, mennyi darabszámban, és milyen körülmények között tartanak az ingatlanon. A Ket. 56. § (1) bekezdése alapján, ha a tényállás tisztázására ingó, ingatlan, vagy személy megtekintése vagy megfigyelése szükséges, a hatóság szemlét rendelhet el. A Ket. 57. § (1) bekezdése kimondja, hogy a szemletárgy birtokosát a szemléről – a (2) és (3) bekezdésben foglalt kivétellel – előzetesen értesíteni kell. [Ket. 57.§ (2) Ha az előzetes értesítés a szemle eredményességét veszélyeztetné, a szemletárgy birtokosát a szemléről annak megkezdésekor szóban kell tájékoztatni. (3) Ha a szemle megkezdése előtti tájékoztatás veszélyeztetné annak eredményességét, a hatóság a szemle befejezésekor átadja vagy haladéktalanul megküldi a szemletárgy birtokosának a jegyzőkönyv egy példányát. Mellőzhető a tájékoztatás, ha a szemle a szemletárgy birtokosának közreműködése nélkül, külső vizsgálattal elvégezhető.]

Álláspontom szerint, jelen esetben nem volt indokolt az előzetes értesítés nélküli szemle tartása, mert a szemle eredményességét az előzetes értesítés nem veszélyeztette volna, ugyanakkor a Ket. 57. § (4) bekezdése szerint a szemletárgy birtokosának távolléte nem akadályozza a szemle megtartásának. Jogszabály meghatározott ügyekben előírhatja, hogy a szemle csak akkor kezdhető meg, ha a szemletárgy birtokosa vagy alkalmazottja, meghatalmazottja, ezek hiányában hatósági tanú jelen van.

A Ket. idézett rendelkezései szerint tehát a szemle megtartható lett volna az állattartó jelenléte nélkül is, ugyanakkor az első szemlét követően, másnap, 2011. november 25-én az állattartó megjelent a polgármesteri hivatalban és elmondta, hogy ingatlanán szarvasmarhát is tart. Ezek után szóban több alkalommal is felszólították, hogy tegyen eleget a helyi állattartási rendelet előírásainak és távolítsa el ingatlanáról a szarvasmarhát, de az ügyben határozat csak fél év múlva, 2012. június 5-én született.

A hatóságot eljárási kötelezettség terheli a Ket. 20. § (1) bekezdése értelmében, eszerint a hatóság a hatáskörébe tartozó ügyben, valamint illetékességi területén köteles eljárni.

A hatóság ezen eljárási kötelezettségéből egyértelműen következik a döntéshozatali kötelezettség is. Az eljárás ugyanis mindaddig nem fejeződik be, amíg a hatóság azt érdemi vagy nem érdemi döntésével, azaz határozattal vagy végzéssel le nem zárja. A kötelezett szóban történő felszólítása, még ha több alkalommal történik, akkor sem tekinthető az eljárási kötelezettség teljesítésének, vagy döntésnek.

A fentiek alapján megállapítottam, hogy Gárdony város polgármestere – tekintettel arra, hogy a Ket. és a helyi állattartási rendelet alapján fennálló hatáskörében a jogszabályokból fakadó eljárási és döntési kötelezettségének nem tett eleget, továbbá fél évig nem intézkedett a jogerős korlátozó állattartási határozat végrehajtása iránt – az egészséges környezethez, a tisztességes eljáráshoz való jogokkal, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben visszásságot okozott.

2. Fontosnak tartom felhívni a figyelmet arra, hogy 2012. október elsején hatályba lépett az élelmiszerláncról és hatósági felügyeletéről szóló 2008. évi XLVI. törvény (Éhf.) 6. § (6) bekezdése, mely szerint mezőgazdasági haszonállat tartása önkormányzati rendeletben nem korlátozható. Mindez nem jelent korlátok és feltételek nélküli állattartást, tekintettel ugyanezen szakasz (2) bekezdésére, amely kimondja, hogy az állatok tartása nem veszélyeztetheti az emberek és állatok egészségét, jólétét, nem károsíthatja a környezetet. A jövőben ugyanúgy

be kell tartani az állategészségügyi, közegészségügyi, állatjóléti, környezetvédelmi és természetvédelmi szabályokat, előírásokat, ahogy eddig, ugyanakkor fokozott szerepet kap az állattartás körülményeinek hatósági ellenőrzése, az állattartás módját meghatározó jogszabályok betartása és betartatása. [Éhf. 6.§ (5) Állat tartását csak állat-egészségügyi, közegészségügyi, állatjóléti, környezetvédelmi, illetve természetvédelmi indokkal lehet korlátozni.]

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszasság jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése érdekében, az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem Gárdony Város polgármesterét*, hogy az önkormányzat által folytatott hatósági eljárások során maradéktalanul tartsa be a Ket-ben előírt *ügyintézési határidő(ke)t* és fordítson kiemelt figyelmet a jogerős és végrehajtható *önkormányzati hatósági döntések és határozatok jogszerű és határidőben történő végrehajtására*.

Budapest, 2012. október

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-5814/2012

Egy fővárosi szelektív hulladékgyűjtő sziget használata

Előadó: dr. Somosi György

Az eljárás megindítása

A panaszos egy fővárosi szelektív hulladékgyűjtő szigetet érintő panasszal fordult az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához. Előadta, hogy a lakóhelye közelében lévő szigetet sokan személtérakónak használják, ahol a legkülönfélébb hulladékokat helyezik el. Gyakori az edények felborítása, a terület szemetes, az edények ürítése az éjszakai vagy a hajnali órákban történik.

Figyelemmel arra, hogy a beadvánnyal összefüggésben felmerült az egészséges környezethez, valamint a testi és lelki egészséghez való jog sérelmének gyanúja, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajb.) 20. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot indítottam. Ennek során tájékoztatást kértem a Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt. (a továbbiakban: Zrt.) vezérigazgatójától, valamint Budapest Főváros II. Kerületi Önkormányzat polgármesterétől.

Érintett alapvető jogok

- az egészséges környezethez való jog [Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”]
- a testi és lelki egészséghez való jog [Alaptörvény XX. cikk: „(1) Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. (2) Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”]

Alkalmazott jogszabályok

- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.),
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kt.),
- a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.),
- a települési hulladékkal kapcsolatos tevékenységek végzésének feltételeiről szóló 213/2001. (XI. 14.) Korm. rendelet (Korm. r.),
- a jegyző hulladékgazdálkodási feladat- és hatásköréről szóló 241/2001. (XII. 10.) Korm. rendelet (Rendelet)
- a települési szilárdhulladék-gazdálkodással összefüggő önkormányzati feladatokról, különösen a települési szilárd hulladékkal kapcsolatos hulladékkezelési közszolgáltatásról szóló 61/2002. (X. 18.) Föv. Kgy. Rendelet (Föv. Kgy. R.).

A megállapított tényállás

A Zrt. hulladék begyűjtési és szállítási igazgatója ismertette a szóban forgó hulladékgyűjtő sziget konténereinek ürítési rendjét. Eszerint:

- papír: kedd, csütörtök, szombat, vasárnap
- műanyag+fém: minden nap
- fehér üveg: páros héten péntek
- színes üveg: szerda

Az ürítések általában délelőtti időpontban történnek.

A sziget közvetlen környezetének takarítását heti három alkalommal (hétfő – szerda – péntek) végzik, de munkatársaik jelzése vagy lakossági bejelentés alapján lehetőség van a soron kívüli elszállításra, takarításra is.

A sziget körüli állapotokkal kapcsolatban 2012. április 14-én, augusztus 13-án, 16-án és 22-én kaptak lakossági bejelentést. Az illegálisan elhelyezett hulladékot elszállították.

Az igazgató válaszában kitért arra is, hogy a Zrt. nem rendelkezik hatósági jogkörrel, ezért az illegális hulladékot elhelyezőkkel szemben nem tudnak eljárni. Több hatósághoz is fordultak (ÁNTSZ, Közép Duna-völgyi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség, helyi önkormányzat, közterület-felügyelet), de megoldás még nem született.

Bevezették a műanyag és a fém együttes gyűjtését, amitől azt várják, hogy csökken a konténerborogatások száma, valamint a felborítás megakadályozása céljából néhány szigetnél kísérleti jelleggel ún. kalodákat építettek ki.

A kerület polgármestere arról tájékoztatót, hogy a szelektív hulladékgyűjtők kezelése valamint a hulladék elszállítása a Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt. feladata. Ezen kívül az önkormányzat saját erőforrásból hetente szállítja el a 44 kerületi sziget környékéről a szemetet.

Arra a kérdésemre, hogy milyen szempontok alapján jelölik ki a hulladékgyűjtő szigetek helyét, a polgármester azt a választ adta, hogy a helyre a Zrt. tesz javaslatot, amit az önkormányzat véleményez.

Az illegális hulladéklerakás visszaszorítása érdekében a Városrendészet átfogó akciót indított a közterületen hulladékot lerakó és a konténerek környékét szeméttárolónak néző szabálysértőkkel szemben. Ezt a törekvést a polgármester eredményesnek tartja, mert a kerületi közterület-felügyelők több alkalommal értek tetten olyan személyt, aki háztartási szemetet, építési törmelékot vagy a kertben felgyülemlött zöldhulladékot az utcán, a parkokban, erdőszélen helyezte el.

Az önkormányzat évente 15 millió forintot költ a közterületen illegálisan elhelyezett hulladékok elszállítására. A polgármester beszámolt arról is, hogy folytatják a fokozott ellenőrzést, továbbá térfelügyelő kamerák használatát is tervezik a cselekmények megelőzése, visszaszorítása, illetve bekövetkezésük esetén a felelős azonosítása céljából. Illegális hulladék-elhelyezés észlelésekor a Városrendészet zöld számán, valamint munkaidőben a szervezet telefonszámán lehet bejelentést tenni.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságomat az Ajbt. határozza meg. A 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár, feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

A (2) bekezdés értelmében közszolgáltatást végző szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, a közüzemi szolgáltató, az egyetemes szolgáltató, az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

A fentiek alapján megállapítható, hogy az önkormányzat és a Zrt. az alapvető jogok biztosára által vizsgálható szervnek minősül.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosára az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket, az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt. hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni*”.

Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében – részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot – megállapította, hogy az olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei

teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia.

Az Alkotmánybíróóság nyomatékosan rámutatott arra, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

Az Alkotmány deklarálja, hogy mindenkinek joga van a *testi és lelki egészséghez*. E jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a *környezet védelmének biztosításával* segíti elő.

Ez a rendelkezés önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen, azonban az Alaptörvényből eredően olyan állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amelynek teljesítéséhez a törvényhozónak a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat kell meghatároznia.

III. Az ügy érdemében

III. 1. A szelektív hulladékgyűjtésről általában

A Hgt. alapján az ingatlantulajdonos köteles az ingatlanán keletkező települési szilárd hulladékot a külön jogszabályban előírtak szerint gyűjteni, továbbá az annak begyűjtésére feljogosított hulladékkezelőnek átadni. A települési önkormányzat kötelezően ellátandó közszolgáltatásként az ingatlantulajdonosoknál keletkező települési hulladék kezelésére hulladékkezelési közszolgáltatást szervez és tart fenn. A közszolgáltató feladata az önkormányzati rendeletben előírt módon a települési hulladék ingatlantulajdonosoktól történő begyűjtése, elszállítása a hulladékkezelő telepre, illetőleg a települési hulladék kezelése, kezelő létesítmény üzemeltetése, a szolgáltatás folyamatosságának biztosítása.¹

A hulladékgazdálkodás rendszerében annak három szereplője, vagyis az önkormányzat, a közszolgáltató, és az ingatlantulajdonos kölcsönösen függenek egymástól, az egyikük által tanúsított magatartás kihat a másik szereplő helyzetére, ezért mindhárom résztvevő oldaláról szoros *együttműködésre* van szükség.

A közszolgáltatással elérendő végső cél egyrészt közegészségügyi, másrészt környezetvédelmi. Közérdek fűződik a köztisztaság, településtisztaság megteremtéséhez, a járványok elkerüléséhez, és a környezeti elemek védelméhez. Ezek megteremtésén keresztül érvényesülhet ugyanis az egészséges környezethez való alapjog. A korszerű hulladékgazdálkodás pedig nem képzelhető el szelektív hulladékgyűjtés nélkül.

A Hgt. a hulladékgazdálkodás általános szabályai között határozza meg, hogy *amennyiben a hasznosítás gazdasági és technológiai feltételei adottak, a hulladékot a hasznosítás elősegítése érdekében a hasznosítási lehetőségeknek megfelelően elkülönítve kell gyűjteni (szelektív hulladékgyűjtés)*.²

A Korm. r. szerint az elkülönített hulladék begyűjtése feltételeinek biztosítása érdekében a) házhoz menő begyűjtő járatot, b) hulladékgyűjtő udvart, c) gyűjtőszigetet vagy ezek kombinációját úgy kell kialakítani, hogy a létesítmények olyan rendszert alkossanak, amely a hulladék birtokosai számára kedvező feltételeket teremt azok igénybevételére.³

A Rendelet 2. § (1) bekezdésének c) pontja alapján a jegyző ellenőrzi a települési szilárd hulladék egyes összetevőinek szelektív gyűjtését, valamint a közszolgáltatás keretében történő begyűjtésük szabályainak betartását.

A Főv. Kgy. R. 11. §-a értelmében a hulladékkezelési közszolgáltatás egyebek mellett kiterjed a hulladékkezelő telepekre, hulladéklerakók, hulladékgyűjtő udvarok, hulladékgyűjtő szigetek és a hulladék ártalmatlanítását szolgáló létesítmények létesítésére, működtetésére és üzemeltetésére, valamint a települési szilárd hulladék egyes összetevőinek más összetevőktől elkülönített, szelektív begyűjtésére.

A 2009-2014 közötti időszakra szóló Nemzeti Környezetvédelmi Program (NKP) szerint az európai átlagnál kevesebb konkrét lépést (szelektív hulladékgyűjtés és -kezelés, energiahasználat mérséklése, vízhasználat csökkentése, fogyasztási szokások) tesz a lakosság a környezet megóvása érdekében. Az NKP megállapítja, hogy a termelési-fogyasztási szokásokkal összefüggésben 2000 óta nőtt az egy főre jutó települési szilárd hulladék mennyisége. Az előző Program során rendelkezésre álló források eredményeként előrelépés történt a korszerű hulladékkezelési rendszer kiépítése terén (pl. szelektív gyűjtés, biohulladék-kezelés infrastruktúrájának fejlesztése, korszerű lerakók kiépítése, bezárt lerakók rekultivációja), a hulladék keletkezésének megelőzése érdekében azonban további erőfeszítések szükségesek.

A lakosság környezeti tudatosságának erősödésével számottevően csökken a felelőtlen hulladék-elhagyás, illegális hulladék-elhelyezés, ugyanakkor mindenki számára elérhető lesz a hasznosításhoz szükséges szelektív gyűjtési rendszer. Általánossá válik a házi komposztálás és a lebomló szerves hulladékok feldolgozása, biztosítható lesz a használt, feleslegesnek ítélt termékek újra-használata.

A fejlesztések eredményeként ma már a lakosság mintegy felének rendelkezésére állnak a szelektív gyűjtési lehetőségek. A Program célul tűzi ki a szelektív gyűjtés infrastruktúrájának biztosítását a lakosság 80%-a számára.⁴

2012-ben a „Válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” címmel kiemelt projektet indítottam a jelenleg is tartó több dimenziós – gazdasági, pénzügyi, társadalmi, környezeti, politikai – válságfolyamat következményeinek

feltérképezésére, tanulmányozására, a tanulságok levonására. A projekt keretében 2012. június 1-jén „A települési hulladékgazdálkodás irányai a válságban” címmel konferenciát rendeztem, amelyen több előadó és hozzászóló is érintette a szelektív hulladékgyűjtés kérdését.

A Hulladék Munkaszövetség elnöke szerint alapvető elvárás a környezettudatos városokkal, falvakkal szemben a szelektív gyűjtés bevezetése, elsősorban házhoz menő formája, létesüljenek hulladékudvarok elérhető távolságra (elejét véve az illegális lerakásoknak), továbbá ösztönözzék a szerves hulladékok helyi komposztálással történő kezelését.⁵

A Keszthelyi Városüzemeltető Egyszemélyes Nonprofit Kft. volt ügyvezetője rámutatott, hogy a szelektív hulladékgyűjtés területén a fővárosban a gyűjtőszigeteken 95%-os a hulladék tisztasága, míg Keszthelyen csak 30-40%-os, ugyanitt viszont a házhoz menő szelektív hulladékgyűjtés esetében 90%-os a hulladéktisztaság a főváros e tekintetben gyengébb arányutatójával szemben. Álláspontja szerint ez azzal magyarázható, hogy míg Budapesten a szelektív szigeteket csak a környezettudatos személyek használják, addig Keszthelyen az egész lakótelepi közösség, amely szabadulni akar a hulladéktól. A számadatok az új hulladékgazdálkodási rend hatékonyságát tükrözik: a 2005-ös bázisévhez képest ugyanannyi összes hulladék mennyiségén belül a biohulladék közel 8-szorosára, a szelektíven gyűjtött hulladék pedig mintegy 6-szorosára növekedett 2011-re. A rendszer átalakításának eredményeként nem nőtt a szelektív hulladékgyűjtő szigetek szennyezettsége és nem nőtt az illegális hulladéklerakás sem.⁶

A Budapesti Corvinus Egyetem Környezettudományi Intézetének igazgatója hozzászólásában kifejtette, hogy olyan megoldásokot kellene kitalálni, amelyeknél kisebb erőfeszítésre kényszerülnének az emberek azért, hogy a cselekedjék. *Mindenkit zavar a szétdobált szemét és zavarnak a bűzlő kukák, a nem megfelelően kezelt szelektív hulladék-gyűjtő szigetek. Miért nincs például a szelektív szigetekenél egy olyan konténer, amibe azt dobhatnák be, amit már elvittek odáig, de kiderült, hogy ott nem gyűjtik szelektíven? Miért nem veszi el az üvegvisszaváltó azt az üveget is, ami nem betétdíjas, ha már elvittük odáig. Miért nincs azokon a helyeken, ahol az emberek illegálisan rakják le a hulladékot, egy konténer, amibe belerakhatnák a szemetet? A társadalomnak kevesebbe kerülnének ezek a szennyező fizet elvet sértő megoldások, mint amibe most kerül a szétszórt szemét utólagos összegyűjtése.*⁷

Szintén a „Válság vesztesei a paragrafusok fogságában” projekt keretében indítottam „A válság megjelenése a települési szilárd hulladékkezelésben” című vizsgálatot.

Megkereséseimre a vidékfejlesztési miniszter arról számolt be, hogy a Környezet és Energia Operatív Programokhoz kapcsolódóan közvélemény kutatások készültek. Megállapítható, hogy hazánkban a lakosság szelektív gyűjtéssel kapcsolatos tudatossága nagyon magas. Az utóbbi években generációk nőttek fel úgy, hogy már az óvodában szelektíven gyűjtöttek. A lakosság jelentős részének a hulladékképződés megelőzésének fontosságáról is tudomása van. Az elkövetkező évekre az egyik legfontosabb feladat a gyűjtőszigeteken történő gyűjtésről a házhoz menő gyűjtésre történő áttérés, ezzel párhuzamosan pedig a hulladékképződés megelőzésének segítése, a betétdíjas rendszerek újraindítása.

Az AVE Zöldfok Településgazdálkodási és Kommunális Zrt. véleménye szerint a lakosság döntő része a hulladékot szemétnak tartja, amelytől meg kell szabadulni minél olcsóbban, ellentétben az EU álláspontjával, amely szerint a hulladék új nyersanyag. Alapvető szemléletváltásra van szükség a szelektív gyűjtés elterjesztésére, és a hulladéktermelés csökkentésére.

A Saubermacher-Magyarország Kft. szerint is a lakosok többsége a hulladékot használhatatlan anyagnak tekinti, viszont növekvő tendenciát mutat azon személyek száma, akik a szelektív gyűjtésben részt vesznek.

Az Országos Környezetvédelmi Tanács álláspontja az, hogy területenként nagyon változó a lakosság hozzáállása a hulladék, mint nyersanyag kérdéséhez. Mivel általában az ár- és költségérzékenység a jellemző, és nem a környezettudatosság, a szelektív gyűjtésre való hajlandóságot nagy tömegben akkor lehet motiválni, ha annak előnyét a lakos a saját pénztárcáján érzi. Szükséges a folyamatos oktatás, tájékoztatás is. Néhány felmérés szerint a megkérdezett lakosok nagy százaléka azt vallotta magáról, hogy szelektíven gyűjt, azonban az országos szelektív gyűjtési adatok ezt nem igazolják vissza.⁸

III. 2. A Fővárosi Közterület-fenntartó Zrt. szelektív hulladékgyűjtéssel kapcsolatos tevékenysége

A Korm. r. 3. § g) pontja szerint a rendelet alkalmazásában hulladékgyűjtő sziget (gyűjtősziget) a háztartásokban keletkező, hasznosításra alkalmas, különböző fajtájú, elkülönítetten gyűjtött, háztartási hulladék begyűjtésére szolgáló, lakóövezetben, közterületen kialakított, felügyelet nélküli, folyamatosan rendelkezésre álló begyűjtőhely, szabványosított edénnyel.

Budapesten jelenleg 903 szelektív hulladékgyűjtő sziget működik. A papírt a kék, a műanyagot a sárga, a fémdobozt a szürke, a fehér üveget a fehér, a színes üveget pedig a zöld színű konténerben kell elhelyezni.

2011-től a sárga és szürke konténerekben fém- és műanyag hulladék egyaránt elhelyezhető. A Zrt. honlapja szerint az *intézkedés hatására csökken az esélye annak, hogy az értékes alumíniumdobozok megszerzése érdekében nagy zajjal felborítják a konténereket. Az ürítést követően különválasztják az egybegyűjtött hulladékot. Az intézkedés egyidejűleg szolgálja a lakókörnyezet tisztaságát és nyugalmát, valamint a környezettudatos hulladékkezelést.*

A szelektív hulladékgyűjtő szigetek aktuális listája kerületenkénti bontásban megtalálható a Zrt. honlapján.

Figyelemre méltó, hogy a gyűjtőszigetek száma a főváros belső, sűrűn beépített kerületeiben (V., VI., VII.) lényegesen alacsonyabb (4, 5 illetve 2), mint a külsőbb kerületekben.

A szigetek elhelyezkedéséről a társaság honlapja az alábbi tájékoztatást adja: *Az FKF Zrt. – a kerületi önkormányzatokkal kötött megállapodás alapján – a szelektív gyűjtőszigeteket úgy igyekszik elhelyezni, hogy azok minden fővárosi lakos számára optimális távolságban legyenek. A konténerek ürítését az FKF Zrt. külön erre a célra rendszerezített célgépei végzik járatszerű formában. A begyűjtés külön-külön frakciónként történik, a hét meghatározott napjain. Minden hulladék megfelelő helyre kerül – válogatás után újrahasznosítják.*

A belső kerületekben lévő szigetek alacsony száma minden bizonnyal annak tudható be, hogy a sűrű beépítettség miatt elhelyezésük, az ürítést végző járművekkel történő megközelítésük nehezen vagy egyáltalán nem oldható meg.

A tájékoztatás kitér a szigetek rendeltetésszerű használatának fontosságára is. *„A szigetek rendeltetésszerű használata és környezetük tisztán tartása mindenki számára egyaránt fontossággal bír. A szabálytalanul lerakott szemét nem csak kellemetlen látványával és orrfacsaró bűzével rontja közérzetünket, de környezetünkre és egészségünkre is káros lehet. Az illegális hulladéklerakás a környezetkárosítás mértékétől függően szabálysértésnek minősül. Törekedjünk tehát arra, hogy a szigetek kulturált környezetben szolgálják a szelektív hulladékgyűjtés ügyét. Mindig helyezzük a hulladékot a megfelelő helyre. Nagyobb mennyiség, illetve más típusú hulladékok esetén rendelkezésre állnak Hulladékudvaraink”.*

A 903 hulladékgyűjtő sziget mellett a fővárosban jelenleg 16 hulladékgyűjtő udvar is működik.⁹

III. 3. A konkrét panasz vizsgálata

A vizsgált ügyben a szelektív hulladékgyűjtő sziget működésével együtt járó jelenségek zavarják a panaszost: a sziget környékén a legkülönbözőbb hulladékokat helyezik el, gyakori az edények felborítása, az ürítés éjszaka vagy a hajnali órákban történik.

A hulladékgyűjtő a panaszos lakóháza közelében található, attól egy kisebb út választja el. A sziget mögött közvetlenül egy oktatási intézmény működik, amelynek a kerítésére fából készült takaró-lapokat szereltek fel. A beadványhoz mellékelte fényképeken jól látszik, hogy az edények mögött, az iskola kerítése és az úttest közötti szabad területen különféle tárgyakat helyeztek el (gumiabroncsok, fotel, matrac, műanyag zsákok, törmelékek).

A Főv. Kgy. R. 1. § (2) bekezdésének a) pontja alapján a főváros közigazgatási területén minden tevékenységet úgy kell gyakorolni, hogy az a főváros környezetét a lehető legkisebb mértékben terhelje, illetve a környezet terhelése és igénybevétele csökkenjen.

A Zrt. a szigetek helyének kijelölésével kapcsolatban az optimális távolságot említi. Kétségtelen, hogy a nagyobb távolság, a nehéz megközelíthetőség visszatarthatja a lakosságot a gyűjtőszigetek használatától, továbbá alapvető szempont, hogy a begyűjtést végző jármű számára is megközelíthető legyen. A kijelöléskor ugyanakkor figyelembe kell venni azt is, hogy a hulladékgyűjtő sziget működése még rendeltetésszerű használat mellett is zavarhatja a közvetlen közelében lakókat – ideértve az ürítést és a hulladékok, elsősorban az üvegek edényzetbe dobását – ezért ha lehetséges, célszerű a gyűjtőket lakóházaktól távolabb, nagyobb térre, köztintzmény elé helyezni, ahol hasznos funkciója megmarad, viszont a lakosságot nem vagy kevésbé zavarja. Ha erre nincs mód, olyan helyet kell találni, ahol a működés a környezet lehető legkisebb terhelésével jár.

Tömör, városias beépítésű lakókörnyezetben nehéz olyan helyet kijelölni, hogy az mindenki számára elfogadható legyen. Ilyen körülmények mellett az esetleges áthelyezés a problémát rendszerint nem megoldja, hanem újratermeli, vagyis a korábbi panaszosok helyett mások fordulnak a hatósághoz, az intézkedés jellemzően csak a panaszosok személyében eredményez változást. A helykijelölés nehézségének alátámasztására utalni kell az ún. Nimby¹⁰ jelenségre. Ennek lényege, hogy a lakosság elfogadja valamely beruházás szükségességét, de azt már nem, hogy háza, lakása közelében valósuljon meg. Mindenki tudja, hogy valahol el kell helyezni a szelektív hulladékgyűjtő szigetet, de „ne az én udvaromban”, azaz legyen, de másutt.

Amennyiben egy hulladékgyűjtő sziget áthelyezése iránti kérelem érkezik, azt a fenti szempontok együttes figyelembevételével kell megvizsgálni.

A panaszos kifejezetten sérelmezte az edények ürítésének időpontját. Ebben a kérdésben ellentmondás van az érintettek között, mert a beadvány szerint „A kukásautók is a leghetetlenebb időpontban járnak (éjszaka, hajnali órák)”, ugyanakkor a szolgáltató arról tájékoztatott, hogy „az ürítések általában délelőtti időpontban történnek.”

A Ptk. 100. §-a – szomszédjog általános szabálya – szerint *a tulajdonos a dolog használatában köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen szomszédait szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné.* A másokat zavaró tevékenység akkor tiltott, ha szükségtelenül következik be, amennyiben viszont a zavarás szükségszerű, a cselekmény nem jogellenes, azt a szomszéd (más személy) tűrni köteles.

A közzolgáltatást végző vállalkozások is kötelesek gondoskodni arról, hogy tevékenységükkel a szomszédos ingatlanok használatát szükségtelenül ne zavarják és a szomszédok nyugalma ne háborítsák.

A szelektív hulladékgyűjtő szigetek üzemeltetése közérdek, emiatt az állampolgárokat fokozottabb tűrés kötelezettség terhelheti. A rendeltetésszerű működéssel együtt járó zavarás – ideértve az edények ürítéséből származó zajt is – szükségszerűnek minősíthető. Álláspontom szerint ugyanakkor a tűrés kötelezettség nem abszolút, a testi és lelki egészséghez való jog biztosítása érdekében csak napközbenre vonatkozik, a pihenés időszaka nem. Ez tehát azt jelenti, hogy a begyűjtés kizárólag nappal végezhető.

Hasonló megállapításra jutott a volt jövő nemzedékek országgyűlési biztosa is, aki a JNO-624/2010. számú állásfoglalásában úgy fogalmazott, hogy „(...) egyik lakóközösség vagy család érdekeit sem szabad feláldozni egy

nagyobb terület hulladékgazdálkodási érdekei miatt. Amennyiben az ebből eredő környezetterhelés elkerülhetetlen, azt méltányosan kell elosztani. Szem előtt kell tartani a gyűjtősziget elhelyezése miatt hátrányt szenvedő lakóközösségek megfelelő kompenzációját. A gyűjtősziget tisztaságát rendszeresen ellenőrizni kell, és fenn kell tartani. A tárolók üritését úgy kell megszervezni, hogy az ne a lakosok fő pihenési idejére, különösen pedig ne a kora hajnali órákra essen.”

Figyelemre méltó Törökbálint Város Önkormányzata Képviselő-testületének a zajvédelem helyi szabályozásáról szóló 24/2009. (IV. 24.) sz. rendelete, amely szerint tilos a településen elhelyezett szelektív hulladékgyűjtő edénybe a hulladék (pl: üveg, fém stb.) zajjal járó elhelyezése, valamint a közszolgáltatás teljesítésére jogosult, illetve kötelezett mindenkorai szolgáltató által történő üritése a) munkanapokon 18.00-7.00 óra között, b) szombaton 13.00-00.00 óra között, c) vasárnap és ünnepnapokon 00.00-24.00 óra között.¹¹ Ez a szabályozás „védett időszakok” meghatározásával biztosítja, hogy az ürités ne járjon a lakók nyugalmanak szükségtelen zavarásával.

Hasonló rendelkezést tartalmaz Diósd Község zaj- és rezgésvédelemről szóló 15/2009. (VI. 26.) sz. helyi rendelete is.¹²

A környezethez való jog értelmezhető szélesebb értelemben, mint csupán az egészséges környezethez való jog. Az ilyen széles értelmezéshez a következő elemek is hozzátartoznak (...) 3. A zavartalan környezethez való jog. Nagy fontosságot kell tulajdonítani a környezet fizikai összetevőinek, hiszen ezek biztosítják az ember számára a kényelmet. A kényelem élvezete, az emberi munkaképesség újratermelése az életkörülmények bizonyos állandóságát, pontosabban periodikusságát feltételezi. A periódusok változásának alapja, hogy léteznek felfokozott, mozgalmas és csendesebb, nyugodt részei is az életciklusnak. Az ember mentális egészsége fenntartásához szorosan hozzákapcsolódik a nyugalmi ciklusok időközönkénti beiktatása. Ha e nyugalmi ciklusok, regenerálódási, rekreációs időszakok rövidülnek vagy kiesnek, a mentális egészség veszélyeztetése mellett a fizikális egészség is károsodik – például a tartós zaj szervei elváltozásokat is okoz – sőt a társadalmi hatékonyság is csökken.¹³

A zajterhelés éjszaka a leginkább zavaró, ezért ezt az időszakot kell a legjobban védeni.

Az ürités időpontja tekintetében az egymásnak ellentmondó nyilatkozatok miatt nem állapítható meg a testi és lelki egészséghez való jog sérelme, azonban szükséges hangsúlyozni, hogy a begyűjtés semmi esetre sem történhet éjjel, azt napközben kell végezni. Az edényeknek a pihenés időszakában történő esetleges üritése veszélyezteti az Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdésében biztosított testi és lelki egészséghez való alapjog érvényesülését.

III. 4. Lakossági tudatformálás

A panasz egyik lényegi eleme a hulladékok rendszeres elhelyezése a hulladékgyűjtő sziget közvetlen közelében. A lomtalanító helyként használt, szétdobált hulladékokkal betertett szigetek láttán nem lehet esztétikus környezetről beszélni. A jelenség sajnos általánosnak tekinthető, sokak számára a szelektív hulladékgyűjtő-szigetek bármikor igénybe vehető lomtalanító helyként működnek.

A Zrt. heti három alkalommal – továbbá észlelés vagy bejelentés esetén ezen kívül is – elvégzi a sziget környékének rendbetételét, továbbá az önkormányzat heti rendszerességgel szállítja el a hulladékot.

Megállapítható, hogy az érintettek komoly erőfeszítéseket tesznek a sziget környezetének rendben tartására, ugyanakkor ott időről-időre feltűnnek különféle hulladékok, a terület rendszeresen szennyezett, ami az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált egészséges környezethez való jog sérelmét idézi elő.

Az ún. kalodák alkalmazása, a megfelelő használatról szóló tájékoztató táblák vagy a térfelügyelő kamerák elhelyezése nyilván javíthat a helyzeten, de a nem kívánt jelenség visszaszorításához, a szelektív hulladékgyűjtő szigetek szennyezettségének csökkentéséhez – ezáltal az egészséges környezethez való jog érvényesüléséhez – kiemelt jelentőséggel bír a lakossági tudatformálás, a tájékoztatás és az oktatás.

A Kt. 12. § (1) bekezdése alapján a környezet védelmével kapcsolatos állampolgári jogok gyakorlása és kötelezettségek teljesítése céljából a közfeladatot ellátó szervek mindenki számára lehetővé teszik a környezet és az egészség lényeges összefüggéseinek, a környezetkárosító tevékenységek és azok fontosságának megismerését. Ebbe a körbe tartozik a hulladékgyűjtő szigetek helyes használatára és elérhetőségére vonatkozó tájékoztatás is.

A Hgt. 54. § (1) bekezdése szerint a Kt. 54-55. §-ában foglaltak alapján a hulladékgazdálkodással kapcsolatos ismereteket valamennyi oktatási intézményben oktatni kell, azok a Nemzeti Alaptanterv részét képezik. Ezeknek az ismereteknek az oktatásával és terjesztésével – az állami, önkormányzati intézmények és más szervezetek bevonásával, valamint közszolgálati hírközlő szervek igénybevételével – elő kell segíteni, hogy a társadalom környezeti kultúrája növekedjen.

A Nemzeti alaptanterv kiadásáról, bevezetéséről és alkalmazásáról szóló, 2013. szeptember 1-jén hatályba lépő 110/2012. (VI. 4.) Korm. rendelet figyelmet fordít a környezettudatos magatartás kialakítására, így a szelektív hulladékgyűjtésre is.

A hulladékról szóló T/5538. számú törvényjavaslat benyújtását megelőző közigazgatási egyeztetés során is utaltam arra, hogy az aktív szemléletformálási tevékenységre is szükség van a tudatos fogyasztás, a hulladéktermelés csökkentése, a szelektív hulladékgyűjtés és az újrahasznosítható szerves hulladék komposztálásának előmozdítása, illetőleg a kötelező közszolgáltatás által képviselt célok elfogadása érdekében.

Társadalmi szemléletváltás szükséges az illegális hulladéklerakás megelőzéséhez. Egyrészt azért, hogy az egyén felismerje, az ilyen cselekedet milyen környezeti következményekkel jár, ennek hiányában nem érvényesül az elvárható felelős gondosság elve. Másrészt, a lakos tudatában legyen annak, hogy az illegálisan elhagyott hulladék

begyűjtésének és ártalmatlanításának költségeit is a díjfizető lakos finanszírozza végső soron, ezért érdekelt abban, hogy együttműködjön az illegális elhelyezés megelőzésében.

Társadalmi szemléletváltás szükséges ahhoz is, hogy a lakos elfogadja, a hulladékkezelés költséggel jár, illetve ahhoz, hogy a lakos változtasson a fogyasztói szokásain annak érdekében, hogy kevesebb hulladék keletkezzen (megelőzés elve), mint ahogyan ahhoz is, hogy a közszolgáltatás kötelező igénybe vételének kényszerű tudomásul vétele helyett annak igénye alakuljon ki az állampolgárban. Szükséges azonban hangsúlyozni: önmagában a szemléletformálásnak csupán azon fogyasztók esetén lehet valódi hatása, akik önjelöltől képesek a közszolgáltatás díjának megfizetésére. A rászoruló fogyasztók esetén ehhez támogatásra, a díj teljes vagy részleges átvállalására is szükség van.

A szelektív gyűjtés elősegítése érdekében elsősorban anyagi motivációra van szükség. Jelenleg a szelektív hulladékgyűjtés költségei a közszolgáltatási díj részét képezik. A kívánatos valójában az lenne, hogy csak a szelektív gyűjtésből visszamaradó vegyes hulladék elszállítása után fizessen díjat a lakos, a szelektív rendszer költségeit pedig más forrás(ok)ból finanszírozzák.¹⁴

A lakossági tudatformálást kiemelt feladatának tekintő Országos Hulladékgazdálkodási Ügynökség „Körforgó – szelektív forgatag” című, a szelektív hulladékgyűjtést népszerűsítő, 20 várost érintő rendezvénysorozat indított. A lakosság környezettudatos nevelését szolgálta a 2012. szeptember 29-én megtartott KUKAKULTÚRA elnevezésű rendezvény is, ahol az érdeklődők az ország számos pontján nyílt nap keretében ismerkedhettek meg a szelektíven gyűjtött hulladék útjával.¹⁵

III. 5. Összegzés

A hulladékok szelektív gyűjtésének fontossága nem kérdőjelezhető meg, azonban lényeges a szigetek helyének körültekintő kijelölése. Szempont a jó megközelíthetőség és a központi fekvés, de figyelembe kell venni azt is, hogy a működés a lehető legkisebb mértékben terhelje a környezetét. A tárolók ürítésének időpontját úgy kell megszervezni, hogy az ne az éjszakai időszakra essen. A tudatformálás eszközeinek és módjának megválasztása komplex, abban részt kell vállalniuk a közszolgáltatás szereplőinek (önkormányzat, közszolgáltató), az oktatásnak (óvoda, iskola), a médiának, és a civil szervezeteknek egyaránt. A hulladékgazdálkodási célok a megfelelő ismeretátadás, szemléletformálás nélkül nem tudnak hosszú távon érvényesülni. A végleges megoldást a házhoz menő szelektív hulladékgyűjtési rendszer teljes körű bevezetésében látom.

Intézkedéseim

- Az alapvető joggal összefüggő visszasság megszüntetése érdekében az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján
- felkérem Budapest Főváros II. Kerületi Önkormányzat jegyzőjét és a Zrt. vezérigazgatóját, hogy közösen együttműködve vizsgálják meg, milyen további intézkedések szükségesek ahhoz, hogy a sziget környezete rendezettebb legyen;
 - mivel a jelenség nem egyedi, felkérem a Zrt. vezérigazgatóját, hogy a tapasztalataik szerint rendszeresen szennyezett környezetű szigetek rendben tartása érdekében működjön együtt az érintett fővárosi kerületi önkormányzatokkal.

Budapest, 2012. november

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Hgt. 20. § (1) bekezdés, 21. § (1) bekezdés, 27. § (1) bekezdés

² Hgt. 5. § (5) bekezdés

³ Korm. r. 6. § (2) bekezdés

⁴ 96/2009. (XII. 9.) OGY határozat

⁵ Graczka Sylvia: A hulladékos szabályozás változásai: fejlődési irányok és megoldandó hiányosságok különösen a komposztálás és a szelektív hulladékgyűjtés hatékonysága tekintetében. A Nulla Hulladék hálózat eredményei, a csőri példa.

⁶ Végh Szilárd: Keszthely hulladékgazdálkodási rendjének tapasztalati, a díjkonstrukció bemutatása, a szelektív hulladékgyűjtés terén elért eredmények.

⁷ Prof. Dr. Kerekes Sándor: Gondolatok a hulladékgazdálkodásról.

⁸ AJB-2994/2012.

⁹ http://www.fkf.hu/portal/page/portal/fkf/szolg/Lakossag/Hulladek/Szelektiv/Szelektiv_sziget

¹⁰ Jelentése: „Not In My Backyard”, ne az én udvaromban.

¹¹ <http://www.torokbalint.hu/app/expoport/sites/default/Torokbalint/Rendelet/2009/Tren0924.pdf>

¹² <http://www.diosd.hu/Onkormanyzat/Hatarozat-es-rendelettar/200915.pdf>

¹³ Bándi Gyula: Környezetjog Osiris Kiadó Budapest, 2006. 67-68. o.

¹⁴ AJB-2994/2012.

¹⁵ www.szelektivinfo.hu

AJB-5873/2012

Az Állami Autópálya Kezelő Zrt. pótdíjazási eljárása

(Kapcsolódó ügy: az AJB-7196/2012.)

Előadó: dr. Seres Péter

Az eljárás megindulása

Az AJB-5873/2012. sz. ügyben a panaszos azért kérte segítséget, mert az Állami Autópálya Kezelő Zrt-től (a továbbiakban: ÁAK) 2012. június 18-án kelt pótdíj fizetési felszólítást kapott autópályadíj fizetés elmulasztása miatt.

A panasz szerint gépkocsiját – iratokkal igazoltan – ellopták, amit az ÁAK nem vett figyelembe, nem tekintett el a pótdíj fizetésétől.

Az AJB-7196/2012. sz. ügy panaszosát – az előzőekhez hasonlóan –, az ÁAK 2012. július 19-én kamerával ellenőrizte a tulajdonában álló autóbusszra érvényes autópálya matrica meglétét, majd felszólítást kapott díj fizetés elmulasztása miatt. A panaszos ez esetben is iratokkal és a rendőrség ÁAK-nak címzett átiratával igazolta, hogy gépjárműve lopás következtében nincs a birtokában. Az ÁAK azonban az ő esetében sem tekintett el a pótdíj fizetési kötelezettségtől.

Figyelemmel arra, hogy a rendelkezésemre álló információk alapján nem volt kizárható a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszasság, n, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján (a továbbiakban: Ajbt.) vizsgálatot indítottam.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A tisztességes eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Az ügy jogszabályi háttere¹

1. A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.)
2. Az autópályák, autótutak és főutak használatának díjáról szóló 36/2007. (III. 26.) GKM rendelet (Díjrendelet)
3. A díj fizetés ellenében használható autópályákról, autótutakról és főutakról szóló 37/2007. (III. 26.) GKM rendelet (R2)
4. A közlekedési hálózat finanszírozási célokat szolgáló egyes fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának szabályozásáról, valamint az országos közúthálózattal összefüggő feladatok ellátásáról szóló 5/2010. (II. 16.) KHEM rendelet (hatályban volt 2010. február 17. és 2011. augusztus 3. között) (Útpénztár rendelet)
5. A közlekedési hálózat finanszírozási célokat szolgáló egyes fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának szabályozásáról, valamint az országos közúthálózattal összefüggő egyes feladatok ellátásáról szóló 40/2011. (VIII. 3.) NFM rendelet (R4)
6. A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.)

A megállapított tényállás

1.) AJB-5873/2012. számú ügyben

A panaszos 2012. június 18-án kelt felszólítást kapott az ÁAK-tól díj fizetés elmulasztása miatt. Az eset az M1-es autópálya bal oldali, 18+150 km szelvényénél 2012. június 8-án, 17:56 órakor történt.

A panaszos még aznap – 15:52 órakor jegyzőkönyvbe foglalva – a Győri Rendőrkapitányságon feljelentést tett, mivel 15:30 óra körül a gépkocsiját ellopták. A rendőrség a tettest elfogta, az eltulajdonított Suzuki típusú személygépkocsit – halaszthatatlan nyomozati cselekményként – 2012. június 9-én lefoglalta. A Győri Rendőrkapitányság Védőlkészítő Osztálya – 2012. június 11-én hozott határozatával – a lefoglalást megszüntette és a gépkocsit kiadta a sértett panaszosnak.

A panaszos a rendelkezésére álló rendőrségi iratokat megküldte az ÁAK-nak 2012. június 23. napján kelt levelével. Az ÁAK 2012. július 17-én kelt válaszában tájékoztatta a panaszost, hogy a társaság működését a Közlekedésfejlesztési Koordinációs Központtal (továbbiakban: KKK) kötött szerződésben foglalt kötelezettségvállalás, illetve az adott ellenőrzés időpontjában hatályos, az autópályák, autótutak és főutak használatának díjáról szóló 36/2007. (III. 26.) GKM rendelet (továbbiakban: Díjrendelet), valamint a díj fizetés ellenében használható autópályákról, autótutakról és főutakról szóló, többször módosított 37/2007. (III. 26.) GKM rendelet együttes szabályai határozzák meg. Ezek figyelembevételével nem áll módjukban a pótdíj fizetési kötelezettségtől eltekinteni.

A levélben arra is hivatkozott az ÁAK, hogy a Díjrendelet értelmében, a díj fizetés elmulasztása pótdíj fizetési kötelezettséget von maga után, melyet a jármű hatósági nyilvántartás szerinti tulajdonosának (üzemben tartójának) kell megfizetnie.

Jogosulatlan úthasználat esetén a pótdíj fizetésre kötelezett fél adatait (név, lakcím) a Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala (a továbbiakban: KEKKH) az általa kezelt járműnyilvántartás adatai

alapján kapja meg az ÁAK.

A Díjrendelet és a hivatkozott jogszabályok betartására a társaság is kötelezett, így addig az időpontig, amíg a KEKKH szerint az adott jármű tulajdonosa (üzemben tartója) a panaszos, a pótdíjfizetési kötelezettséget az ÁAK vele szemben köteles fenntartani. Az ÁAK az ügyfélkezelés során méltányosságot nem gyakorolhat és nem térhet el a rendeletben foglaltaktól.

2.) AJB-7196/2012. számú ügyben

A panaszos gazdasági társaságának tulajdonában álló autóbustját 2012. július 19-én 05:42 órakor kamerával ellenőrizték az M7-es autópályán Székesfehérvár és Siófok útszakasz között. A gépjármű érvényes autópálya matricával nem rendelkezett, ezért a társaság képviselője felszólítást kapott az ÁAK-tól díjfizetés elmulasztása miatt.

A Paksi Rendőrkapitányság Dunaföldvári Rendőrőrsének parancsnoka az ügyben 2012. augusztus 13. napján kelt levelében megkereste az ÁAK illetékes osztályát. Az őrsparancsnok a levélben rögzítette, hogy az autóbustot 2012. július 18-án 23:00 óra és 2012. július 19-én 05.30 óra között, Madocsa egyik parkolójából tulajdonították el. A busz útvonala Székesfehérvár és Siófok között érintette az M7-es autópályát is. Még aznap, 2012. július 19-én 14:30 óra körüli időben, Siófokon a rendőrség ellenőrzés alá vonta a buszt. Ezen adatok ismeretében az ÁAK – utalva arra, hogy a rendőrségi átiratot megkapta – követelését fenntartotta ugyanazokra hivatkozva, mint az előző pontban ismertetett ügyben.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

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

A vizsgált ügyekben az autópálya használatra hatályos szabályozás a Kkt. 3. § (1) bekezdése volt, amely szerint a közúti közlekedésben mindenkinek joga van részt venni; a közutat és a közforgalom elől el nem zárt magánutat közlekedés céljából gyalogosként vagy – meghatározott feltételek teljesítése esetén – járművezetőként bárki igénybe veheti. A Kkt. 9/B. § (1) bekezdése értelmében az állam a kizárólagos tulajdonát képező, az országos közúthálózatba tartozó autópályák, autótutak – illetőleg azok egyes szakaszai – és a műtárgyaik létesítése, fejlesztése, felújítása, fenntartása és üzemeltetése (a továbbiakban együtt: működtetés) céljából költségvetési szervet alapíthat, vagy e célra olyan gazdálkodó szervezetet hozhat létre, amelyben többségi részesedéssel, szavazati joggal rendelkezik, vagy a működtetést koncesszióba adhatja. Ilyen szervezet az ÁAK, amely mindezek alapján közszolgáltatónak minősül.

2. Az alapjogok tekintetében

Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény) alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alapjogi követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik, álláspontom szerint *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így az alapvető jogok biztosának is figyelemmel kell lennie.*

Az ombudsmani gyakorlatban továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában mutatott rá arra, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

2.1 Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint „Magyarország független, demokratikus jogállam.”

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott arra, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság alkotmányos követelménye szempontjából az eljárásjogi garanciák. Csakis formalizált eljárási szabályok megkövetelésével és betartásával működhetnek alkotmányosan a jogintézmények. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák tehát a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.²

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.³

2.2 Az Alaptörvény XXIV. cikke rögzíti, hogy „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”

Az ombudsmani gyakorlat szerint e követelmények minden olyan eljárásra vonatkoznak, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói, közhatalom-gyakorlási tevékenysége által érintve van. A tisztességes eljárás követelménye olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. Az Alkotmánybíróság – a későbbiekben idézett határozatában utalt arra, hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye.⁴ A jogállamiság és a tisztességes eljáráshoz való jognak nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

2.3 Az Alkotmánybíróság a **617/B/2005. AB határozatban** a következőket mondja ki:

„Emellett a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény (a továbbiakban: Knytvt.) 2. § 9. pontja a következőképpen határozza meg az üzemben tartó fogalmát: „a jármű tulajdonosa, illetve akit a jármű jogszerű üzemeltetésére szerződés vagy más hitelt érdemlően igazolt jogcím alapján a járműnyilvántartásba bejegyeztek”. Az üzemben tartó fogalma számos jogszabályban, az absztrakció különböző fokán fordul elő. Az általános, a különös és a konkrét normák összefüggő joglogikai rendszert alkotnak, az „üzemben tartó” terminus technika is e rendszerben értelmezendő és alkalmazandó. Önmagában az, hogy a Kkt. egy közismert jogi fogalmat használ és — anélkül, hogy maga is definiálná — annak tartalmát adottnak tekinti, nem teszi a szabályozást alkalmazhatatlanná és alkotmányossági szempontból hiányossá. [...]

1.2 Az üzemben tartó fenti fogalmától eltérően az „ideiglenes üzemben tartó” konkrét fogalmát egyetlen jogszabály sem tartalmazza, ezért az Alkotmánybíróság azt vizsgálta meg, hogy ennek hiánya mulasztást valósít-e meg, és ennek folytán alkotmányellenes helyzetet idéz-e elő. [...]

Az Alkotmánybíróság megállapítja, hogy alkotmányellenes törvényhozói mulasztás nem állapítható meg, mivel az üzemben tartó általános fogalmából az „ideiglenes” üzemben tartó fogalma levezethető, vagyis a szabályozás jogbizonytalanságot nem teremt, így nem állapítható meg az Alkotmány 2. § (1) bekezdésének sérelme sem. [...]

2.1 [...] Ezzel összefüggésben azt kellett megvizsgálni, hogy a pótdíj fizetési kötelezettségnek végső soron a gépjármű tulajdonosára (mint tipikus, leggyakoribb üzemben tartójára) telepítése ellentétes-e magasabb rendű jogszabállyal. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy jelen esetben a jogalkotó a mögöttes felelősség egy speciális formájáról rendelkezett, ami a Ptk. általános szabályából levezethető, és amely konkrétan az autópálya használati jogosultság ellenőrzésére kialakított rendszer sajátosságából fakad. Az Alkotmánybíróság utal továbbá arra is, hogy a tulajdonos (üzemben tartó) nincs elzárva attól, hogy szerződésben előre kikösse a gépjárművet használó tevékenysége vagy mulasztása miatt utólag felmerülő költségek megfizetésének kötelezettségét, erre biztosítékot (kauciót) kérjen a gépjárművet ténylegesen használatól, illetve az eljárás során a tényleges használatot megnevezve saját mögöttes felelősségét utólag vitassa (pl. perbehívással), és ennek során a felelősség alól magát kimentse, vagy éppenséggel ezen esetek előfordulását (pl. éves jogosultság megvásárlásával, és a bérleti díjba való beépítésével) megelőzze. Önmagában ezen jogalkotói megoldás tehát nem ellentétes az indítványozó által is hivatkozott magasabb rendű jogszabállyal, a Ptk.-val. A kár-(kockázat-) telepítés adott módja összhangban van a tulajdonosi teherviselés (casus nocet domino) és az 'akié a haszon, azé a kockázat' nemzetközileg elfogadott jogelveivel is.

A Kkt. 15. § (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a 33/A. § szerinti használati díj, valamint pótdíj megfizetéséről a gépjármű tulajdonosa (üzemben tartója) gondoskodik. Maga a Kkt. tehát az a jogszabály, mely meghatározza a használati díj, valamint a pótdíj megfizetésére köteles személyt, az R3.⁵ pusztán a törvényben nevesített jogalany kötelezettségének mértékét határozza meg. A jogszabálynak az élő jogban megnyilvánuló normatartalma, azaz az üzemben tartó fogalma magában foglalja a gépkocsi mindenkor vezetőjét is az esetleges tulajdonosi minőségétől függetlenül. Azzal, hogy vizuális ellenőrzéskor a helyszínen a gépjármű vezetője köteles a pótdíjat megfizetni, az R3.⁶ nem lépi túl a felhatalmazó jogszabályi rendelkezés kereteit, mivel új jogalanyt nem épít be a normába. Ebben az esetben — összhangban az indokolás III. 1.1. pontjában kifejtettekkel — a gépjárművet éppen vezető személy minősül „aktuálisan”, ideiglenesen üzemben tartónak, ő az, aki jogellenes magatartása (ellenérték megfizetésének elmulasztása) miatt felelősséggel (a pótdíj megfizetésének kötelezettségével) tartozik.”

A 60/2009. (V.28.) AB határozat (2.6.2.) szerint az Alkotmánybíróság ebben a kérdésben osztja az egyik indítványozó azon álláspontját, miszerint az objektívnek tekintett közigazgatási szankciókkal szemben is követelmény, hogy legyen – akár objektív – személyes felelősségi alapja. Az Alkotmánybíróság a 498/D/2000. AB határozatában az objektív felelősségi szankciónak tekintett építésügyi bírsággal szemben is azt a követelményt fogalmazta meg, hogy az a jogsértésért való felelősség érvényesítésének módja legyen (ABH 2003, 1202, 1206.).

A vizsgált jogalkotói megoldás – a törvényi mentesülési okok szűkítése – megakadályozza a közigazgatási eljárás alanyát abban, hogy további ésszerű indokokkal a vele szemben fennálló felelősségi vélelmet megdöntse. Az ezzel kapcsolatos hatékony jogorvoslati eljárás speciális szabályainak hiánya tehát olyan helyzetet teremt, amelyben sérül egyrészt az Alkotmány 57. § (5) bekezdése, másrészt az Alkotmány 2. §-a (1) bekezdésében kimondott demokratikus jogállam elvének az a követelménye is, miszerint az Alkotmány azt garantálja, hogy ne szülessen olyan törvényi szabály, amely a bírói eljárás eredményének helyességét eleve kizárja. „Az anyagi igazság érvényre juttatását ellehetetlenítő szabályozás éppúgy sérti az Alkotmány 2. § (1) bekezdését, a jogállamiság elvét, mint az eljárási garanciák hiánya.” [4/1998. (III. 1.) AB határozat, ABH 1998, 71, 77.]

Ezeknek a követelményeknek a Kkt. vizsgált rendelkezései nem felelnek meg, mivel a jogalkotó

elmulasztotta megalkotni azokat a szabályokat, melyek a támadott jogi konstrukció alkotmányos működéséhez elengedhetetlenek. A Kkt. nem biztosítja a felelősség alóli ésszerű mentesülést minden olyan esetben, amikor az üzemben tartó a közigazgatási eljárás során – a Kkt. 21/A. § (1) és (2) bekezdéseinek esetein kívül is – minden kétséget kizáró módon bizonyítja, hogy a szabálysértést nem ő követte el. A fentiek szerint az Alkotmánybíróság a mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet megállapította, és az Abtv. 49. §-a (1) bekezdésének megfelelően, határidő tűzésével felhívta a törvényhozót jogalkotási kötelezettségének teljesítésére. Az Alkotmánybíróság nyomatékosan utal arra, hogy a jogalkotó feladata és alkotmányos kötelessége, hogy – a kimentési okok megfelelő bővítésével – a jogbiztonság követelményének megfelelő normát alkosson.

3. Ezt követően az Alkotmánybíróság a Kkt. 21/A. § (3) bekezdésének alkotmányosságát vizsgálta meg és megállapította, hogy ellentétes a jogbiztonság követelményével az, ha a felelősségi vélelem megdöntése ellenére – behajthatatlanság esetén – mégis az üzemben tartót kötelezik a bírság megfizetésére.

3.1. A jogalkotó lényegében egy speciális, törvényen alapuló, mögöttes (quasi kezesi) helyállási kötelezettséget teremtett. Az indítványozók által támadott jogszabályi rendelkezés azonban e tekintetben nem hasonlítható össze a polgári jogi fő- és járulékos felelősségi szabályokkal. A különbség abban áll, hogy a Ptk. hasonló tartalmú rendelkezései esetében a kezesi helyállás vagy kötelezettség csak konkrét szerződésszegés és/vagy károkozás esetén áll be. A közlekedési szabályok megszegése esetében azonban konkrét károkozás nem következik be, tényleges (személy szerint meghatározható) károsult pedig nincs. Ez azt eredményezi, hogy a Kkt. 21/A. § (3) bekezdése esetében a magát kimentő üzemben tartó felelősség nélkül köteles helyállni, melynek célja így elsősorban az állam anyagi érdekeinek védelme, a bírság megfizetéséből származó állami bevétel biztosítása.

A Kkt. 21/A. § (2) bekezdésében ugyanis arról van szó, hogy az üzemben tartó jogszabályszerűen, azaz teljes bizonyító erejű magánokiratba foglalt nyilatkozattal adja másnak a használatába a járművet. A használó a teljes bizonyító erejű magánokirat, menetlevél, fuvarlevél elkészítésével, majd az üzemben tartó ennek a hatóság részére történő bemutatásával, illetve az ebben feltüntetett személy megnevezésével mindent megtett annak érdekében, hogy a – bizonyítás terhét egyébként nem viselő – hatóság a tényleges jogsértővel szemben tudja kiszabni a közigazgatási bírságot (és az esetleges további szabálysértési szankciót).

A bírságot a szabályszegő magatartás miatt szabja ki a hatóság, és azt az állam javára kell megfizetni. A Kkt. 21. § (1) bekezdésében foglalt esetekben veszélyhelyzet ugyan előáll, azonban sem károsult, sem kár ebben a helyzetben nincs. Emiatt a károsult érdek előnyben részesítése nem eleme a szabályozásnak, az állam ebben az esetben nem tekinthető károsultnak. A közlekedés biztonságának javítása, a közlekedési morál pozitív irányú változtatása, illetve a közlekedési balesetek számának csökkentése sem indokolja a mögöttes felelősségi konstrukció bevezetését, mivel a szabályszegő személye ebben az esetben bizonyítottan elválik az üzemben tartó személyétől.

A konkrét esetben, ahogyan a felelősség vizsgálatakor az Alkotmánybíróság kifejtette, az üzemben tartót terheli a veszélyes üzem működéséből eredő felelősség akkor is, ha a szabályszegést maga az üzemben tartó követte el, valamint akkor is, ha az általa üzemeltetett veszélyes üzemet „másnak átengedte”, kivéve, ha a mentesülés eseteire eredménnyel hivatkozik.

A felelősségi vélelem alkalmazásának lehetőségét a közigazgatási jog nem zárja – és természetéből eredően nem is zárhatja – ki. A felelősségi vélelem azonban – mint jogtechnikai megoldás – a közigazgatási eljárásban általában csak a tisztességes eljárás fenti követelményeinek megfelelően alkalmazható.”

Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljárás követelményeivel szorosan összefüggő jogbiztonságra vonatkozó döntéseiben hangsúlyozta, hogy a jogállamiság nemcsak egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [47/2003. (X. 27.) AB hat., ABH 2003, 525, 535.]. A kiszámíthatóság követelményei között első helyen említette a jogalkalmazásnak a kiszámítható és következetes működését, a döntést befolyásoló processzuális szabályoknak félreérthetetlen, a gyakorlatban érvényesülő mérlegelési szempontok határait kijelölő megfogalmazását, állami kötelességgént nevesítette annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára [pl. 9/1992. (I. 30.) AB hat. ABH 1992, 50, 59, 70.]. Ugyanebben a határozatban emelte ki azt is, hogy a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság értelmezésében jogbizonytalanságot teremt, ha a közigazgatási szerv az állampolgárokat a jogszabály túlbuzgóságból vagy hibás értelmezésből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki. (49/1995. (VI. 30.) AB hat.).”

3. Az ügyek érdeme tekintetében

A fentiek alapján – álláspontom szerint – az ÁAK tevékenységét, pótdíjkiszabási gyakorlatát meghatározó jogszabályi környezet is változásra szorul, illetve a jelen jogi környezetben sem tartható fenn minden tekintetben az a gyakorlat, ahogyan az ÁAK pótdíjfizetési kötelezettséget állapít meg.

Egy korábbi jelentésemben⁷ a következőket fogalmaztam meg:

„Szükségesnek tartom ismételt felhívni arra a figyelmet, hogy ahogyan azt az AJB-5280/2009. számú jelentésemben [http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/200905280.rtf] is kiemeltem, a jogalkotó nem határozta meg az autópálya használat során létrejövő jogviszony jellegét, tehát azt, hogy az autópálya használati díj megfizetése közjogi vagy magánjogi jellegű jogviszonyt keletkeztet-e. Ez a felek jogainak és kötelezettségeinek meghatározása, megítélése szempontjából pedig alapvető jelentőségű lenne. Az Európai Közösségek Bírósága (jelenleg: Európai

Bíróság) esetjogára hivatkozva ugyanakkor arra a következtetésre jutottam, hogy e jogviszonyban inkább dominálnak a magánjogi elemek, mint a közjogiak (noha az ÁAK egy állami feladat megvalósítója, vele jogszabály erejénél fogva jön létre a jogviszony, így kevésbé jellemző a magánjogi viszonyokat jellemző akarati autonómia). A felek jogosultságaira és kötelezettségeire tehát a polgári jog alapelvei – így különösen a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) 4. § (1) bekezdése szerinti jóhiszeműség és tisztesség elve – vonatkoznak. [...] A jóhiszeműség és tisztesség elve általános, valamennyi magánjogi jogviszonyra kiterjedő, objektív tartalmú zsinórmérték.”

A díjköteles útszakaszok használatakor, a matrica vásárlásával tehát létrejön a tulajdonos állam érdekeit képviselő, kezelői jogokat gyakorló közszolgáltató és a vásárló között egy közjogi elemeket is magában hordozó, de dominánsan magánjogi jellemzőkkel rendelkező, szerződéses jogviszony. A szerződés megszegésének jogkövetkezménye a pótdíj.⁸

Az üzemben tartó személyére vonatkozó adatokat (név, lakcím) a közúti közlekedési nyilvántartási szervezet (Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala, továbbiakban: KEKKH) által kezelt járműnyilvántartás tartalmazza.

A mögöttes felelősség speciális formájából adódóan⁹ a szerződést a szolgáltatást igénybe vevők közül az üzemben tartó terhére – Kkt. 15. § (2) bek. – többen is megköthetik. Megkötheti maga a tulajdonos, illetve akit a jármű jogszerű üzemeltetésére szerződés, vagy más hitelt érdemlően igazolt jogcím alapján a járműnyilvántartásba bejegyeztek¹⁰, és a gépjármű előző kategóriákba nem tartozó vezetője, kivéve, ha megállítást útján történt az ellenőrzés, mert akkor a vezető köteles megfizetni a díjat¹¹.

A megállított gépjármű vezetője azonban a 617/B/2005. AB határozat alapján *ideiglenes üzemben tartónak* minősül, amely fogalmat az Alkotmánybíróság az üzemben tartó általános fogalmából eredeztet. Azaz a vezető ebben az esetben is valamilyen érvényes jogcím alapján használja a gépkocsit, ebből következően a lopás büntettének elkövetőjét nem tekinthetjük ideiglenes üzemben tartónak.

Egy másik jelentésemben¹² az alábbiakra mutattam rá:

„Az Alkotmánybíróság a 617/B/2005. AB határozatában kifejtette, a pótdíjfizetési kötelezettségnek a gépjármű tulajdonosára (mint tipikus, leggyakoribb üzemben tartójára) telepítése nem ellentétes magasabb rendű jogszabállyal. Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy ebben az esetben a jogalkotó a mögöttes felelősség egy speciális formájáról rendelkezik, ami a Ptk. általános elveiből is következik, és amely konkrétan az autópálya-használati jogosultság ellenőrzésére kialakított rendszer sajátosságából fakad. Amint arra az Alkotmánybíróság is utalt, a tulajdonosnak (üzemben tartónak) lehetősége van arra, hogy szerződésben előre kikösse, hogy a gépjárművet használó tevékenysége vagy mulasztása miatt utólag felmerülő költségek megfizetésének kötelezettsége a gépjármű tényleges használóját terheli, erre biztosítékot kérjen, vagy az eljárás során a felelősség alól magát kimentse. Az Alkotmánybíróság 617/B/2005. AB határozata szerint ezen jogalkotói megoldás tehát nem ellentétes a Ptk-val, a kár-(kockázat-) telepítés adott módja összhangban van a tulajdonosi teherviselés jogelvével is.”

Az AB határozat tartalmából következik, hogy ha a tulajdonosnak (üzemben tartónak) lehetősége sincs arra, hogy előre kikössön bármiféle feltételt, biztosítékot kérjen, és nincs is szükség arra, hogy magát a felelősség alól kimentse, úgy a lopás bűncselekmény sértettjeként mögöttes felelőssége sem lehet.

A fenti AB határozat III. 2.1 pontjában hivatkozott *casus nocet domino* elve azt jelenti, hogy minden olyan kárt a tulajdonos köteles viselni, amely megtérítésére a polgári jog szabályai alapján senkit sem lehet kötelezni. Álláspontom szerint azonban lopás bűncselekménye esetén az elkövetővel szemben polgári jogi igénytel lehet fellépni. (Őt az autópálya használat szempontjából olyan szerződő félnek lehet tekinteni, aki a tulajdonos/üzemben tartó nevében-, terhére nem, hanem ráutaló magatartásával legfeljebb a saját nevében, saját terhére köthetett szerződést. Amennyiben pedig nem tekintjük szerződő félnek, úgy esetleg szerződésen kívül okozott kárt, de nem a tulajdonosnak – akinek egyébként ennél sokkal nagyobb kárt okozott, vagy okozott volna az eltulajdonítással -, hanem az ÁAK -nak.)

Ahogy az az AJB-6354/2012. számú jelentésben is megfogalmaztam „az ÁAK által hivatkozott Díjrendelet [...] értelmében a gyorsforgalmi út használatáért valóban használati díjat, díjfizetés elmulasztása esetében pedig pótdíjat kell fizetni, amelyet [...] az ÁAK szed be, azonban ennek alapja az autópálya tulajdonosa, vagyis az állam és az azt használó között létrejövő jogviszony. Az ugyanakkor jelen esetben nyilvánvaló, hogy a panaszos, vagy a panaszos által törvényesen meghatalmazott ideiglenes, vagy állandó üzemben tartó és az ÁAK között semmilyen jogviszony sem jött létre. Ezért semmi sem támasztja azt alá, hogy a panaszos jogosulatlanul használta volna az autópályát.”

Az ÁAK a vizsgált ügyekben megkötöttnek tekintette a szerződést azzal, hogy az adott személygépkocsi a díjfizetési övezetben az autópályán haladt, a bizonyítékok becsatolását követően azonban észlelnie kellett volna, hogy az üzemben tartóval a szerződés nem jöhetett létre. Amennyiben ennek ellenére mégis úgy értelmezte a történetet, hogy a szerződés létrejött, akkor azt kellett volna észlelnie, hogy a polgári jogi alapelvek alapján a bűncselekmény felhasználásával kötött szerződés nyilvánvalóan jó erkölcsbe ütközik, és így semmis. A Ptk. magyarázatai szerint a *jóerkölcs* olyan jogi kategória, amely a társadalom általános erkölcsi értékítéletét fejezi ki. A szerződés jóerkölcsbe ütközésének megállapítása során azt kell vizsgálni, hogy maga a jogügylet társadalmilag elítélendő-e. Nyilvánvaló, hogy társadalmilag elítélendő, ha egy bűnöző a sértett terhére – további károkozásaként – köt szerződést az autópálya kezelőjével, és a sértett erre hivatkozva még csak ki sem mentheti magát.

A mögöttes – quasi kezesi¹³ – felelősség esetében a jogalkotó ún. *felelősségi vélelmet* állít fel, azonban ez

olyan jogtechnikai megoldás, amelynek például a közigazgatási eljárásban szoros velejárója a tisztességes eljárás követelménye, a kimentés lehetősége.

A Kkt. 21/A. § (1) bekezdése ezzel összefüggésben kimondja, hogy *az üzemben tartó mentesül a 21. § (2) bekezdése alapján kiszabott közigazgatási bírság megfizetése alól, ha a gépjármű – a szabályszegés időpontját megelőzően – jogellenesen került ki a birtokából és igazolja, hogy a jogellenességgel összefüggésben – a bírságot kiszabó határozat kézbesítését megelőzően – kezdeményezte a megfelelő hatóság eljárását.*

Az autópálya használat és annak ellenőrzési sajátosságai miatt érthető, hogy a jogalkotó beépítette a jogszabályba a tárgyalt speciális mögöttes felelősségi megoldást.

Ugyanakkor – álláspontom szerint – a mögöttes felelősségre való hivatkozás minimális követelménye az, hogy az üzemben tartó saját akaratából, esetleg hatósági kötelezés alapján, jogszerűen engedje át a gépjármű használatát, ezzel tudomásul véve annak lehetőségét, hogy a jogosított személy használati magatartása – például harmadik személlyel szembeni jogsértése, más tevékenysége – károkat is okozhat számára.

Teljesen világos azonban, hogy a tulajdonosi részjogosítványok bűncselekménnyel történő, jogellenes elvonása esetén az üzemben tartó mögöttes, quasi kezesi minősítése fogalmilag kizárt.

Az ÁAK általam korábban vizsgált AJB-6354/2012. számú ügyben hivatkozott arra, hogy az Útpénztár rendelet 8. § (4) bekezdése alapján *az Útpénztár bevételeit érintő igények érvényesítése tekintetében méltányosság nem gyakorolható.*

Az ÁAK a jelenleg vizsgált ügyekben is kijelentette, hogy nem gyakorolhat méltányosságot. Ezúttal azonban arra hivatkozott, hogy „a Díjrendelet értelmében, – mint az autópálya használati jogosultság (e-matrica) értékesítője és az autópálya kezelője – az ügyfélkezelés során méltányosságot nem gyakorolhatunk, és nem térhetünk el a rendeletben foglaltaktól.”

Ebben az esetben tehát már nem az Útpénztár rendelet, hanem az R4 volt a hivatkozási alap. Időközben ugyanis az Útpénztár rendeletet az R4 hatályon kívül helyezte. Az R4 azonban már nem tartalmaz olyan előírást, mely szerint méltányosság nem gyakorolható. Ennek megfelelően a fenti hivatkozás nehezen értelmezhető.

A vizsgált esetekben szó sincs arról, hogy a sértett és a pótdíjfizetésre kényszerített gépjármű tulajdonosoknak méltányosságot kellene kérniük az ÁAK-tól. Méltányosság gyakorlását ugyanis akkor kéri valaki, ha elismeri, hogy a pótdíjfizetési kötelezettsége beállt, azonban valamilyen különleges indokra (pl. életveszély elhárítása, egyéb) hivatkozva kérelmezi az összeg csökkentését, elengedését.

A panaszokkal érintett esetekben – álláspontom szerint – az üzemben tartó/tulajdonos és a kezelő társaság között nem jött létre semmiféle jogviszony, és ahogy fentebb már kifejtettem, a tisztességes eljárás követelménye folytán a mögöttes, quasi kezesi felelősség sem áll meg.

Az ÁAK a jelen vizsgálat alapját képező ügyekben értesítette az üzemben tartókat arról, hogy a jogszabályi ellentmondások „feloldására Társaságunk rendeletmódosítási javaslattal fordult a közlekedési ügyekért felelős szakárca felé, azért, hogy egy jármű, illetve hatósági jelzésének eltulajdonítása, valamint a hatósági jelzéssel történő visszaélés esetén Cégünk figyelembe vehesse az illetékes rendőrhatalóság által az adott ügyben kiállított dokumentumok tartalmát.”

Itt utalnék vissza arra, hogy az Alkotmánybíróság szerint nyilván ebben az esetben is az a jogalkotó feladata és alkotmányos kötelessége, hogy – a kimentési okok megfelelő bővítésével – a jogbiztonság követelményének megfelelő normát alkosson.¹⁴

A fentiek alapján megállapítom, hogy az ÁAK, mint közszolgáltató, a jogszabályok végrehajtása során, és azok hibás értelmezéséből eredően zaklatásnak tette ki az amúgy is bűncselekmény sértettjeivé vált panaszosokat. Ez a zaklatás a hivatkozott AB határozat szerint jogbizonytalanságot teremtve, visszásságot okozott a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben.

Megállapítom továbbá, hogy az ÁAK azzal, hogy a jogszabályi környezet változása ellenére a méltányosság kizártságára hivatkozott – vélhetőleg azzal a céllal, hogy a mentesülés lehetetlenségének tudatát erősítse a panaszosokban – a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben is visszásságot okozott.

Támogatom ugyanakkor az ÁAK – az eltulajdonított gépjárművekre és a hasonló sorsú hatósági jelzésekre is figyelemmel, az egyértelmű jogalkalmazás érdekében tett –rendeletmódosítási javaslatát.

Intézkedéseim

Az Ajb. 32. § (1) bekezdése értelmében *kezdeményezem az Állami Autópálya Kezelő Zrt. elnök-vezérigazgatójánál*, hogy a vizsgálatom során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása érdekében

- tartózkodjon a megalapozatlan követelések kiszabásától és behajtásától;
- intézkedjen, hogy a konkrét ügyekben – a jelentésemben rögzített megállapítások figyelembevételével – mentesítsék az érintetteket a pótdíj megfizetése alól, illetve a már megfizetett pótdíjat fizessék vissza;
- a jövőben az ÁAK pótdíjazási gyakorlatukba építsék be azokat a kontroll-mechanizmusokat, amelyek megakadályozzák, a vizsgált esethez hasonló megismétlődését.

Az Ajb. 37. §-a alapján felkérem a *közigazgatási és igazságügyi minisztert, valamint a közlekedési ügyekért is felelős nemzeti fejlesztési minisztert*, a hivatkozott jogszabályok megfelelő módosítása útján – a kimentési indokok rögzítésével – gondoskodjanak arról, hogy a jogalkalmazás során a jármű lopások sértettjei mentesülhessenek a pótdíj megfizetése alól.

Melléklet 1: Lábjegyzet

¹ Lásd a 2. mellékletet!

² 9/1992. (I. 30.) AB határozat.

³ 56/1991. (XI. 8.) AB hat.

⁴ 6/1998. (III. 11.) AB határozat, 14/2004. (V. 7.) AB határozat

⁵ Az R3. rövidítés itt a 36/2007. (III.26.) GKM rendeletre vonatkozik

⁶ Lásd az előzőt.

⁷ AJB-6354/2012.

⁸ AJB-4/2010., 9. o.

⁹ Lásd később: 617/B/2005. AB határozat III. 2.1

¹⁰ A közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény 2. § 9. pont

¹¹ R1 7/A. § (4) bekezdés

¹² AJB-4/2010.

¹³ 60/2009. AB határozat IV., 3.1

¹⁴ 60/2009. AB határozat IV., 2.6.2.

Melléklet 2: Az alkalmazott jogszabályok

A közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (Kkt.)

15. § (1) A miniszter – rendeletben – meghatározott járművek közlekedését a közút kezelőjének hozzájárulásához és díj fizetéséhez kötheti. (2) Az (1) bekezdés szerint megállapított díj, továbbá a 33/A. § szerinti használati díj, útdíj és pótdíj megfizetéséért a járműnek a közúti közlekedési nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXIV. törvény szerinti üzemeltetője felelős.

33/A. § (1) A külön jogszabály szerinti országos közutak meghatározott időtartamban történő használatáért díjat (használati díj), ennek elmulasztása esetén pótdíjat kell fizetni. (2) Az országos közutak Kormány által rendeletben meghatározott egyes szakaszainak használatáért a megtett távolsággal arányos díjat (útdíj), ennek elmulasztása esetén pótdíjat kell fizetni. Az útdíj fizetésre kötelezettek körét a Kormány rendeletben állapítja meg.

33/B. § (1) A díjfizetéssel érintett országos közutakat – ideértve erre irányuló szerződés esetén a 33. § (1) bekezdés a) pontja szerinti kezelő által működtetett országos közutat is – vagy azok egyes szakaszait, a használati díj, valamint megfizetésének elmaradása esetén a pótdíj mértékét, a fizetés módját és feltételeit – a Kormány által jóváhagyott elvek alapján – a miniszter az adópolitikáért felelős miniszterrel egyetértésben, rendeletben állapítja meg. (4) A használati díj és az útdíj beszedésére jogosult szervezetek, valamint az (5) bekezdésben meghatározottak szerint általuk megbízott gazdálkodó szervezetek a díjfizetés elmulasztása esetén az országos közutak használatának díjáról szóló jogszabály szerinti pótdíj behajtása céljából, továbbá a (8) bekezdésben meghatározott szervezetek a díjfizetés ellenőrzése és a hatáskörükbe tartozó pótdíjkövetelés, vagy a pótdíjkülönbözetre vonatkozó követelés behajtására irányuló eljárás megindítása céljából a követelés elévülésének vagy az (5) bekezdés szerinti jogvesztő határidő eredménytelen elteltének időpontjáig kezelhetik a használati díjjal, vagy az annak meg nem fizetése esetén fizetendő pótdíjjal összefüggő jármű-azonosító adatokat és a természetes személy üzemben tartó személyes adatait. (5) Amennyiben a használati díjat vagy az útdíjat nem fizették meg, a díj beszedésére jogosult szervezetek vagy az általuk megbízott gazdálkodó szervezetek a jogosulatlan úthasználat időpontjától számított 60 napos jogvesztő határidőn belül kötelesek postára adni a pótdíjfizetési felszólítást. Ha a használati díjat vagy az útdíjat és pótdíjat meg nem fizető üzemben tartó (gépjárművezető) a helyszíni ellenőrzés alkalmával az ellenőrzésről kiállított jegyzőkönyvet aláírja és átveszi, akkor nem kell a pótdíjfizetési felszólítást részére kézbesíteni. A pótdíjfizetési kötelezettség két év alatt évül el. A pótdíj után késedelmi kamat nem követelhető. (7) A használati díj beszedésére a díjköteles utak használatáért az autópályák, autóutak és főutak használatának díjáról szóló miniszteri rendelet alapján a 33. § (1) bekezdés b) pont ba) alpontjában megjelölt közútkezelő vagy az általa megbízott szervezet is jogosult. (8) A díjköteles országos közutak díjfizetés ellenében történő használatának ellenőrzésére a közlekedési hatóság és a 33. § (1) bekezdés b) pont ba) alpontja szerinti közútkezelők jogosultak.

Az autópályák, autóutak és főutak használatának díjáról szóló 36/2007. (III. 26.) GKM rendelet (Díjrendelet)

1. § (1) A díjfizetés ellenében használható utakról szóló jogszabály szerinti a) gyorsforgalmi út, valamint b) országos főút (a továbbiakban együtt: díjköteles útszakasz) e rendelet szerinti díjkategóriába tartozó gépjárművel történő használatáért a Kkt. 33/A. §-ának (1) bekezdése szerinti használati díjat (a továbbiakban: díjat), továbbá a díjfizetés elmulasztása esetében pótdíjat kell fizetni.

3. § (1) A díjat előre, az a)-e) pontok szerinti érvényességi időtartamok valamelyikére kell megfizetni. A díj megfizetésének ténye úthasználati jogosultságot (a továbbiakban: jogosultság) keletkeztet. A jogosultság gépjárműhöz kötött adatait (forgalmi rendszám, a gépjármű és a vontatmány megengedett legnagyobb össztömegének értékét) a forgalmi engedélyben szereplő hatósági bejegyzésnek megfelelően kell megadni. A jogosultság a megadott időtartamon belül minden díjköteles útszakaszra érvényes. ...

7. § (1) A Kkt. 33/B. § (8) bekezdése szerint díjfizetés ellenőrzésére jogosult szervezet (a továbbiakban: díjfizetés ellenőrzésére jogosult szervezet) a megfelelő jogosultság megvásárlását a forgalmi rendszám és a díjkategória alapján ellenőrzi. (2) Megállítás útján történő ellenőrzés alkalmával a gépjármű vezetője köteles az ellenőrző pontnál

megállni, a díjkategória ellenőrzésére a gépjármű és a vontatmány forgalmi engedélyét a díjfizetés ellenőrzésére jogosult szervezet ellenőrének átadni.

7/A. § (1) Ha a gépjármű az ellenőrzéskor nem rendelkezik érvényes jogosultsággal, jogosulatlan úthasználat miatt a gépjármű kategóriájának megfelelő pótdíjat kell fizetni. (2a) Az ellenőrzés eredményeként a pótdíjfizetési kötelezettség megállapítása céljából a kötelezett adatait a díjfizetés ellenőrzésére jogosult szervezet a személy-, és a jármű azonosítására alkalmas okmányai alapján vagy a járműnyilvántartás adatai alapján állapítja meg. (2b) A pótdíj utólagos megfizetésére a gépjármű – a közúti közlekedési nyilvántartási szervezet nyilvántartása szerint a jogosulatlan úthasználat napján nyilvántartott – üzemben tartója, üzemben tartó hiányában a gépjármű tulajdonosa köteles. (2c) A pótdíjat az ÁAK Zrt. szedi be. Megállítás útján történő ellenőrzés esetén a pótdíjat a díjfizetés ellenőrzésére jogosult további szervezetek is beszedhetik. (4) Az (1)-(2) bekezdés szerinti jogosulatlan úthasználat esetében megállítást útján történő ellenőrzéskor a helyszínen a gépjármű vezetője köteles a megfelelő pótdíjat vagy a pótdíjkülönbözetet megfizetni. (5) Jogosulatlan úthasználat esetén, ha helyszíni pótdíjfizetésre nem kerül sor, a pótdíjkövetelés, vagy a pótdíjkülönbözetre vonatkozó követelés a külön jogszabály szerinti fizetési felszólítás kézhezvételét követő 30. napon jár le. (7) Mentessül a pótdíjfizetési kötelezettség alól az, aki a fizetési felszólítás kézhezvételétől számított 15 napon belül az ÁAK Zrt. ügyfélszolgálatán bemutatja a jogosultság megvásárlását igazoló ellenőrző szelvényt vagy nyugtázó értesítést.

8. § (1) Ha a gépjármű tulajdonjogát a tulajdonosa év közben átruházza, vagy az annak használatát lehetővé tévő jogviszony megszűnik, a (9) bekezdés szerinti díj ellenében kérhető a jogosultság érvényesítése az újonnan vásárolt vagy más jogviszony alapján használatba vett gépjárműre a jogviszony létrejöttétől számított 30 napon belül. Az átírást kérik az ÁAK Zrt. vagy az ÁAK Zrt. által bevont közreműködő ügyfélszolgálati irodájában be kell mutatnia az újonnan vásárolt gépjármű forgalmi engedélyét és a jármű eladásának bejelentésére vonatkozó kötelezettség teljesítésének igazolására az okmányiroda által kiállított okiratot vagy a használatot lehetővé tevő más jogviszonyt igazoló okiratot, valamint a jogosultság megvásárlását igazoló ellenőrző szelvényt vagy nyugtázó értesítést. Az átírást kérik továbbá vissza kell szolgáltatnia a korábban használt járműhöz tartozó ellenőrző szelvényt. (3) Ha a gépjárművet ellopták vagy totálkárt szenvedett, a rendőrség vagy a biztosító erről szóló igazolásának bemutatása esetén az ÁAK Zrt. vagy az ÁAK Zrt. által bevont közreműködő ügyfélszolgálati irodája a (9) bekezdés szerinti díj ellenében új – az előzővel megegyező díjkategóriára és érvényességi időre szóló – jogosultság megvásárlását igazoló ellenőrző szelvényt ad ki. Ha fellelhető, az eredeti jogosultság megvásárlását igazoló szelvényt vagy nyugtázó értesítést is be kell mutatni.

A díjfizetés ellenében használható autópályákról, autoutakról és főutakról szóló 37/2007. (III. 26.) GKM rendelet (R2)

1. § Úthasználati díjat (a továbbiakban: díjat), továbbá a díjfizetés elmulasztása esetén pótdíjat kell fizetni a) a 3-4. §-ban foglalt kivétellel a gyorsforgalmi utak, valamint b) a 2. § szerinti országos főutak meghatározott járművel történő használatáért.

A közlekedési hálózat finanszírozási célokat szolgáló egyes fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának szabályozásáról, valamint az országos közúthálózattal összefüggő feladatok ellátásáról szóló 5/2010. (II. 16.) KHEM rendelet (hatályban volt 2010. február 17. és 2011. augusztus 3. között) (Útpénztár rendelet): **8. § (4)** Az Útpénztár bevételeit érintő igények érvényesítése tekintetében méltányosság nem gyakorolható.

A közlekedési hálózat finanszírozási célokat szolgáló egyes fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának szabályozásáról, valamint az országos közúthálózattal összefüggő egyes feladatok ellátásáról 40/2011. (VIII. 3.) NFM rendelet (R4)

7. § (1) Az Útpénztár forrásai: b) a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 33/A. § (1) bekezdésében megjelölt használati díjből és pótdíjből (a továbbiakban: használati díj és pótdíj) származó, valamint egyéb, a használati díjjal és a pótdíjjal összefüggő adminisztratív bevétel; (2) Az Állami Autópálya Kezelő Zártkörűen Működő Részvénytársaság (a továbbiakban: ÁAK Zrt.) a használati díjből és pótdíjből, valamint az egyéb eljárás díjből származó tárgyhavi bevételeket a tárgyhónapot követő második hónap 5. munkanapjáig a KKK ... számlájára fizeti meg. A használati díj és pótdíj beszedésére megkötött szerződés alapján az ÁAK Zrt.-t megillető összegről, valamint a megbízott viszonteladók jutalékairól az ÁAK Zrt. számlát bocsát ki.

10. § (2) Az Útpénztár terhére megvalósítandó feladatok közül az ÁAK Zrt. a KKK-val kötött szerződésben foglaltak szerint látja el az alábbi feladatokat: b) a használati díj és pótdíj beszedését, valamint az ahhoz kapcsolódóan a szerződésben rögzített egyéb feladatokat;

23. § (1) Ez a rendelet a kihirdetését követő napon lép hatályba. (2) Hatályát veszti a közlekedési hálózat finanszírozási célokat szolgáló egyes fejezeti kezelésű előirányzatok felhasználásának szabályozásáról, valamint az országos közúthálózattal összefüggő feladatok ellátásáról szóló 5/2010. (II. 16.) KHEM rendelet.

Polgári Törvénykönyvről 1959. évi IV. törvény (Ptk.)

4. § (1) A polgári jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a felek a jóhiszeműség és tisztesség követelményének megfelelően, kölcsönösen együttműködve kötelesek eljárni.

5. § (1) A törvény tiltja a joggal való visszaélést. (2) Joggal való visszaélésnek minősül a jog gyakorlása, ha az a jog társadalmi rendeltetésével össze nem férő célra irányul, különösen ha a nemzetgazdaság megkárosítására, a személyek zaklatására, jogaik és törvényes érdekeik csorbítására vagy illetéktelen előnyök szerzésére vezetne.

216. § (1) Szerződést jogszabály ellenkező rendelkezése hiányában akár szóban, akár írásban lehet kötni. A szerződési akaratot ráutaló magatartással is kifejezésre lehet juttatni.

AJB-5911/2012

Gyámhivatal kapcsolattartással összefüggő eljárása

Előadó: dr. Györffy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A hozzám forduló panaszos azt sérelmezte, hogy a Pelikán Szociális és Egészségügyi Szolgáltató Közhasznú Non-Profit Kft. Gyermekjóléti Szolgálat (a továbbiakban: gyermekjóléti szolgálat) nem engedélyezte, hogy a gyermekével összefüggő kapcsolattartási ügyében keletkezett iratokba betekinthessem, azokról másolatot készíthessem.

A panaszban foglaltak alapján felmerült a Magyarország Alaptörvényében nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja, ezért vizsgálatot indítottam.

Az érintett alapvető jog

– A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)

Az alkalmazott jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye (Alaptörvény)

1952. évi IV. törvény, a házasságról, a családról és a gyámságról (Csjt.)

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)

2004. évi CXL. törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)

(A vizsgálatban alkalmazott jogszabályi rendelkezéseket a melléklet tartalmazza.)

A megállapított tényállás

A rendelkezésemre álló iratok alapján a panaszos gyermeke apai kapcsolattartása ügyében a gyermekjóléti szolgálatnál keletkezett iratanyagról, valamint a kapcsolattartási alkalmakkor készült feljegyzésekről – a Gyvt. 136/A. § (1) bekezdésére hivatkozva – másolatot kért.

A szolgálat válaszában a következő tájékoztatást adta: *„Az Ön által hivatkozott jogszabályi hely (Gyvt. 136/A. § (1) bekezdés) szövegezésében a gyermek szülője, vagy más törvényes képviselője részben a gyermek szülője alatt a törvényes képviselő szülő értendő, ily módon a szolgálatunknál keletkezett iratanyagba betekintési, illetve másolatkérési joggal Ön nem bír. Gyermekjóléti Szolgálat esetén a kliens a gyermek. Gyermekjóléti Szolgálatok szakmai anyagai érelmében alapellátás esetén betekintési joga csak magának az érintettnek, illetve törvényes képviselőjének van. [...] Tájékoztatjuk Önt továbbá, hogy ügyfél minőségben a Gyámhivatalnál szerepel, így iratbetekintési és másolás kérését ott áll módjában érvényesíteni.”*

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzeti önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszáság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja szerint közszolgáltatást végző szervnek minősül az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv.

A Gyvt. meghatározásában a gyermekjóléti szolgáltatás olyan, a gyermek érdekeit védő speciális személyes szociális szolgáltatás, amely a szociális munka módszereinek és eszközeinek felhasználásával szolgálja a gyermek testi és lelki egészségének, családban történő nevelkedésének elősegítését, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzését, a kialakult veszélyeztetettség megszüntetését, illetve a családjából kiemelt gyermek visszahelyezését. A gyermekjóléti szolgáltatás biztosítása a települési önkormányzat feladata.

A hivatkozott jogszabályok alapján a gyermekjóléti szolgálatok közszolgáltatást végeznek, így tevékenységük vizsgálatára kiterjed a hatásköröm.

II. Az érintett alapjog tekintetében

Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése deklarálja Magyarország független demokratikus jogállamiságát.

Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam [...] kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények¹. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.²

III. Az ügy érdemében

A Csjt. 72. § (1) bekezdése alapján a szülői felügyeletet – ellentétes megállapodásuk hiányában – a szülők együttesen gyakorolják akkor is, ha már nem élnek együtt. Ugyanezen szakasz (2) bekezdése rendelkezik arról, hogy a szülői felügyeleti jogot az a szülő gyakorolja, akinél a gyermeket a bíróság elhelyezte. Kivételt képez, ha a szülők kérelmére a bíróság a gyermekelhelyezéssel egyidejűleg közös szülői felügyeletet rendelt el, illetve a szülőknek a közös szülői felügyeletre vonatkozó egyezségét jóváhagyta. A különélő szülők a gyermek sorsát érintő lényeges kérdésekben a gyermek elhelyezését követően – közös szülői felügyelet hiányában is – együttesen gyakorolják jogaikat, kivéve, ha a különélő szülő felügyeleti jogát a bíróság korlátozta, szüneteltette vagy megszüntette. A gyermek sorsát érintő lényeges kérdés: a kiskorú gyermek nevének meghatározása, illetve nevének megváltoztatása, tartózkodási helyének kijelölése, továbbá iskolájának, valamint életpályájának megválasztása.³

A gyermek sorsát érintő lényeges kérdésekben való döntés kivételével szünetel a szülői felügyelete annak a szülőnek, akinek gyermeke a különélő másik szülőnél van elhelyezve, de szülői felügyeleti jogát a bíróság nem szüntette meg. Nem szünetel a szülői felügyelet, ha a szülők vagy a bíróság a közös szülői felügyeletről döntöttek/döntött.⁴

A Gyvt. 136/A. § (1) bekezdése a gyermek szülőjét vagy más törvényes képviselőjét hatalmazza fel arra, hogy a gyermekjóléti szolgáltató vezetőjénél kérelmet terjesszen elő a külön jogszabály szerinti gyermekvédelmi nyilvántartásnak a gyermek vonatkozásában kitöltött adatlapjaiba való betekintésbe, valamint a gyermekjóléti, gyermekvédelmi szolgáltatónál, intézménynél keletkezett, illetve részére megküldött, a gyermekkel kapcsolatos iratba. Az iratokról kivonat vagy másolat kérhető. A jogszabályhely nyelvtani értelmezése szerint a szülőn egyértelműen a törvényes képviselői joggal felruházott szülő értendő.

A Legfelsőbb Bíróság 17. számú Irányelvében hangsúlyozza, hogy nemegyszer mindkét szülő egyaránt képes és alkalmas a gyermek nevelésére, körülményeik, személyi tulajdonságaik erre megfelelőek. A gyermeket azonban – ha a házasságot a bíróság felbontja – csak egyiküknél lehet elhelyezni. Ebben a helyzetben a körülményekben fennálló kis különbség is döntő lehet a gyermek elhelyezésénél. A testület elvi érvelésében rámutatott rá, hogy a házasság felbontásával nem szűnik meg a szülők közös felelőssége a gyermek sorsáért. Az Irányelv hangsúlyozza az egyik szülő gondozásában élő gyermek azon érdekét, hogy a szülők különélését követően is maga mellett tudja mindkét szülőjét, az élet sorsfordulójánál, tanulmányai megválasztásában, az életre való felkészülésében számíthasson segítségükre.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a különélő szülő felügyeleti jogának szünetelése a Csjt. 72. §-ában foglaltak szerint csupán részleges, és a különélés tényéből következik. A szülőnek a gyermek testi fejlődési feltételeinek biztosítása, a róla való gondoskodás a különélő szülő kötelessége is (tartás). Ilyenkor a napi folyamatos gondozás teljesítése ütközik akadályba a távollét folytán. A gyermekkel való kapcsolattartás (láthatás) ilyenkor is biztosított, sőt, ez a különélő szülő kötelessége is a törvény szerint. A szünetelés részlegességét maga a törvény emeli ki, amikor a különélés alatt is biztosítja a gyermek sorsát érintő lényeges kérdések esetében az együttes döntést a szülők számára.

Mindezek alapján – hangsúlyozva, hogy a szülői felügyeletet nem gyakorló szülő információk birtokában is csak a Csjt-ben szabályozott kérdésekben jogosult döntést hozni – megállapítom, hogy a szülői felügyeletet gyakorló és a szülői felügyeleti jog szüneteltetése hatálya alatt álló szülő iratbetekintési joga közötti különbségtétel visszasszámot okozott az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésében rögzített jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben.

A Ket. az ügyfél számára az eljárás bármely szakaszában lehetővé teszi az eljárás során keletkezett iratba való betekintést. A Ket. 69. § (1) bekezdése sorolja fel azon eseteket, amikor nem lehet az iratokba betekinteni. A Gyvt. 136/A. § (2) bekezdése alapján a Ket-ben meghatározottakon túl – az érintett írásbeli hozzájárulása hiányában – nem lehet betekinteni a *másik szülőre* vonatkozó, különleges adatot tartalmazó iratba, kivéve, ha az a gyermek érdekében kezdeményezett, a gyermek védelembe vételére vagy átmeneti nevelésbe vételére irányuló gyámhatósági eljárás, illetve a gyermek elhelyezésének megváltoztatására irányuló bírósági eljárás megindításához elengedhetetlenül szükséges.

A Dél-alföldi Regionális Közigazgatási Hivatal Tájékoztatója⁵ – hivatkozva az adatvédelmi biztos családsegítés szakmáját felügyelő országos módszertani intézmény⁶ szakvéleményére támaszkodó állásfoglalására⁷ – rámutat, hogy a szociális munkás belső feljegyzései természetesen tartalmazhatják a családgondozó szubjektív feltételezéseit, hipotéziseket fogalmazhat meg, amelyeket a későbbiek során megerősít, vagy elvet. A saját szakmai feljegyzések azt a célt szolgálják, hogy a családgondozó szakmai reflexióit rögzítsék: szubjektív feltételezések,

értékítéletek, közvetett információkra alapuló információk készülhetnek. Ezek a belső feljegyzések nem feltétlenül képezik a hivatalos nyilvántartás, esetenapló részét. Ezeket a belső használatra készített jegyzeteket a nyilvántartástól elkülönítetten kell kezelni (akár fizikailag is), az ezekbe való betekintést csak a szakmai felügyeletet gyakorló szervnek kell biztosítani. Természetesen ügyelni kell arra, hogy a saját feljegyzések közé ne kerüljenek az egyes hatósági döntéseket magalapozó iratok. A szociális munka sajátos szakmai szabályai lehetőséget adnak belső feljegyzések elkészítésére, ezeket természetesen helytelen a többi irattal együtt kezelni, és ki kell zárni a lehetőségét annak is, hogy ezek a feljegyzések az iratokkal együtt „kikerüljenek”, és/vagy hivatalos eljárások, döntések alapjául szolgáljanak. A belső feljegyzések tehát nem adhatók ki sem kliensnek, sem hatóságnak.

Mindezek alapján a vizsgált ügyben megállapítható, hogy a családgondozó kapcsolattartást segítő eljárás során készített belső feljegyzéseit sem a panaszos, sem a gyermeke törvényes képviselőjét gyakorló szülő nem ismerheti meg.

A hivatkozott tájékoztató szerint nincs iratbetekintési joga annak, aki az adott ügyben a Ket. szerint nem ügyfél. (Figyelemmel arra, hogy a vizsgált gyermekjóléti szolgálat a Ket. 12. §-a alapján nem hatósági ügyben eljáró szerv, a Ket. csak kiegészítőként, analógia alkalmazásával vehető figyelembe.) Nem tekinthet be az iratokba az sem, akinek az érintett gyermekre vonatkozóan a szülői felügyeleti jogát a bíróság megszüntette. Nem illeti meg az iratbetekintési jog – a Csjt. 72/B. §-ában meghatározott, a gyermek sorsát érintő lényeges kérdésekre vonatkozó adatokon túlmenően – a különélő (elvált) szülőt. Ez alól kivételt képez, ha a szülői felügyeleti jog a szülők válását követően is közös marad. A panaszos ügyében eljáró gyermekjóléti szolgálat azt a tájékoztatást adta a panaszos szülőnek, hogy a különélő szülőnek nincs iratbetekintési joga. A Gyvt. 136/A. § (2) bekezdés alapján a gyermek védelembe vételére, átmeneti nevelésbe vételre irányuló hatósági eljárás, valamint a gyermek elhelyezésének megváltoztatása tárgyában kezdeményezett per esetén – az érintett hozzájárulása nélkül is be lehet tekinteni a „másik szülőre” vonatkozó, különleges adatot tartalmazó iratba.

Nem jellemző és nem is életszerű, hogy a hivatkozott eljárásokat a gyermekeket gondozó szülő kezdeményezze, így – álláspontom szerint – a Gyvt. 136/A. § (2) bekezdésében meghatározott „a másik szülő” fogalom alatt a gyermek törvényes képviselője értendő. Ebből következően az adatok megismerésére a törvény a szülői felügyeleti jog szüneteltetése alatt álló szülőt hatalmazza fel, a Gyvt. 136/A. § (1) és (2) bekezdése között tehát ellentmondás tapasztalható. A panaszos gyermekének ügyében eljáró gyermekjóléti szolgálat, valamint a hivatkozott tájékoztatóban foglaltak arra engednek következtetni, hogy a gyermekjóléti szolgálatok a különélő szülő iratbetekintési jogára vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket eltérően értelmezik és alkalmazzák.

Megállapítom, hogy a jogszabály nem egyértelmű rendelkezésére visszavezethető eltérő jogértelmezés visszásságot okoz a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggésben.

Intézkedésem

A jelentésben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásságok megszüntetése és azok bekövetkezése jövőbeni lehetőségének elkerülése érdekében, az Ajbt 37. §-a alapján *felkérem az emberi erőforrások miniszterét*, hogy – különös tekintettel a szülői felügyeleti jogot gyakorló és a szülői felügyelői jog szüneteltetése hatálya alatt álló szülők közötti különbségtételre vonatkozó megállapításomra – kezdeményezze a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény olyan módosítását, amely egyértelműen rendelkezik a szülői felügyeleti joggal rendelkező, valamint annak szüneteltetésének hatálya alatt álló szülő iratbetekintési jogáról.

Budapest, 2012. december

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet 1: Lábjegyzet

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

² 75/1995. (XI. 21.) AB határozat

³ Csjt. 72/B. § (1) és (2). bek.

⁴ Csjt. 91. § (3) bek.

⁵ II. évfolyam 2008. évi 4. szám. 29-30. o.

⁶ Korábban Szociális és Munkaügyi Intézet, jelenleg Nemzeti család-és Szociálpolitikai Intézet

⁷ 717/P/2007-8 és 1677/P/2007-3. számú Adatvédelmi Ombudsmani állásfoglalás

Melléklet 2: Az alkalmazott jogszabályok

1952. évi IV. törvény a házasságról, a családról és a gyámságról (Csjt.)

72. § (1) A szülői felügyeletet a szülők együttesen gyakorolják - ellentétes megállapodásuk hiányában - akkor is, ha már nem élnek együtt.

(2) Ha a házasság felbontása vagy a gyermek elhelyezése iránti perben a gyermeket a szülők megegyezése vagy a bíróság döntése alapján valamelyik szülőnél elhelyezték, a felügyeletet ez a szülő gyakorolja, kivéve, ha a szülők kérelmére a bíróság a gyermekelhelyezéssel egyidejűleg közös szülői felügyeletet rendelt el, illetve a szülőknek a közös szülői felügyeletre vonatkozó egyezségét jóváhagyta.

72/B. § (1) A különélő szülők a gyermek sorsát érintő lényeges kérdésekben a gyermek elhelyezését követően - közös szülői felügyelet hiányában is - együttesen gyakorolják jogaikat, kivéve, ha a különélő szülő felügyeleti jogát a

bíróság korlátozta, szüneteltette vagy megszüntette.

(2) A gyermek sorsát érintő lényeges kérdés: a kiskorú gyermek nevének meghatározása, illetve nevének megváltoztatása, tartózkodási helyének kijelölése, továbbá iskolájának, valamint életpályájának megválasztása.

91. § (3) A gyermek sorsát érintő lényeges kérdésekben való döntés kivételével szünetel a szülői felügyelete annak a szülőnek, akinek gyermeke a különélő másik szülőnél van elhelyezve, de szülői felügyeleti jogát a bíróság nem szüntette meg. Nem szünetel a szülői felügyelet, ha a szülők vagy a bíróság a közös szülői felügyeletről döntött.

1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)

39. § (1) A gyermekjóléti szolgáltatás olyan, a gyermek érdekeit védő speciális személyes szociális szolgáltatás, amely a szociális munka módszereinek és eszközeinek felhasználásával szolgálja a gyermek testi és lelki egészségének, családban történő nevelkedésének elősegítését, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzését, a kialakult veszélyeztetettség megszüntetését, illetve a családjából kiemelt gyermek visszahelyezését.

94. § (1) A települési önkormányzat, fővárosban a fővárosi kerületi önkormányzat feladata a gyermekek védelme helyi ellátó rendszerének kiépítése és működtetése, a területén lakó gyermekek ellátásának megszervezése.

(2) A települési önkormányzat az e törvényben foglaltak szerint biztosítja a rendkívüli gyermekvédelmi támogatást, a személyes gondoskodást nyújtó alapellátások keretében - a (3)-(4) bekezdésben meghatározottak figyelembevételével - a gyermekjóléti szolgáltatást, a gyermekek napközbeni ellátását, a gyermekek átmeneti gondozását, szervezi és közvetíti a másol igénybe vehető ellátásokhoz való hozzájutást.

136/A. § (1) A gyermek szülője vagy más törvényes képviselője a szolgáltató (intézmény) vezetőjénél kérelmezheti, hogy betekinthessen a külön jogszabály szerinti gyermekvédelmi nyilvántartásnak a gyermek vonatkozásában kitöltött adatlapjaiba, valamint - a (2) bekezdésben foglalt kivétellel - a gyermekjóléti, gyermekvédelmi szolgáltatónál, intézménynél keletkezett, illetve részére megküldött, a gyermekkel kapcsolatos iratba. Az iratokról kivonat vagy másolat kérhető.

(2) A közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló törvényben meghatározottakon túl az érintett írásbeli hozzájárulása hiányában nem lehet betekinteni a másik szülőre vonatkozó, különleges adatot tartalmazó iratba, kivéve, ha az a gyermek érdekében kezdeményezett, a gyermek védelembe vételére vagy átmeneti nevelésbe vételére irányuló gyámhatósági eljárás, illetve a gyermek elhelyezésének megváltoztatására irányuló bírósági eljárás megindításához elengedhetetlenül szükséges.

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)

12. § (1) A közigazgatási hatóság eljárása során az e törvény hatálya alá tartozó közigazgatási hatósági ügyekben e törvény rendelkezéseit kell alkalmazni.

(2) Közigazgatási hatósági ügy (a továbbiakban: hatósági ügy): a) minden olyan ügy, amelyben a közigazgatási hatóság az ügyfelet érintő jogot vagy kötelességet állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet vagy hatósági ellenőrzést végez, b) a tevékenység gyakorlásához szükséges nyilvántartásba vétel és a nyilvántartásból való törlés - a fegyelmi és etikai ügyek kivételével - ha törvény valamely tevékenység végzését vagy valamely foglalkozás gyakorlását köztisztületi vagy más szervezeti tagsághoz köti.

(3) E törvény alkalmazása szempontjából közigazgatási hatóság (a továbbiakban: hatóság) a hatósági ügy intézésére hatáskörrel rendelkező a) államigazgatási szerv, b) helyi önkormányzat képviselő-testülete, ideértve a megyei önkormányzat közgyűlését is, valamint a 19. § (2) bekezdése szerint átruházott hatáskörben annak szervei és társulása, c) a polgármester, főpolgármester, megyei közgyűlés elnöke (a továbbiakban együtt: polgármester),

d) főjegyző, jegyző, körjegyző, a képviselő-testület hivatalának ügyintézője, a hatósági igazgatási társulás, e) törvény vagy kormányrendelet által közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására feljogosított egyéb szervezet, köztisztület vagy személy.

(4) Ha törvény vagy kormányrendelet egyéb szervezetet, köztisztületet vagy személyt jogosít fel közigazgatási hatósági jogkör gyakorlására, meg kell határozni azokat az ügyeket, amelyekben e törvény rendelkezései az irányadók.

68. § (1) Az ügyfél az eljárás bármely szakaszában betekinthez az eljárás során keletkezett iratba. Ez a jog akkor is megilleti az ügyfelet, ha korábban nem vett részt az eljárásban.

69. § (1) Nem lehet betekinteni a) a döntés tervezetébe, b) az olyan iratba, amelyből következtetés vonható le annak a személynek a kilitére, akire vonatkozóan a hatóság a természetes személyazonosító adatok és a lakcím zárt kezelését rendelte el, c) felhasználói vagy megismerési engedély hiányában a minősített adatot tartalmazó iratba, d) az egyéb védett adatot tartalmazó iratba, ha azt az érintett adat védelmét szabályozó törvény kizárja, vagy ha a védett adat megismerésének hiánya nem akadályozza az iratbetekintésre jogosult személyt törvényben biztosított jogai gyakorlásában.

(2) Az ügyfél az adatok megjelölésével kérheti az iratbetekintési jog korlátozását üzleti és más méltányolható magánérdekének védelmében. A hatóság a kérelemnek - a körülmények körültekintő mérlegelése alapján - akkor ad helyt, ha az adatok megismerésének hiánya az iratbetekintésre jogosultakat nem akadályozza jogaik gyakorlásában.

(3) Az iratbetekintési jog biztosítása érdekében a hatóság megismerhetetlenné teszi azokat a személyes és védett adatokat, valamint a (2) bekezdés szerinti adatokat, amelyek megismerésére az iratbetekintésre jogosult személy egyébként nem jogosult.

(4) A hatóság a 68. § szerinti személy kérelmére - annak vizsgálata mellett, hogy az (1)-(3) bekezdés szerinti okok

a kérelem elbírálásakor fennállnak-e - az iratbetekintést biztosítja, vagy végzésben dönt az iratbetekintési kérelem elutasításáról. A végzés ellen az iratbetekintést kérő személy önálló fellebbezéssel élhet.

(5) Az iratbetekintés során az arra jogosult másolatot, kivonatot készíthet vagy másolatot kérhet. A másolatot és a kivonatot a hatóság kérelemre hitelesíti.

(6) Az iratbetekintésre jogosult - az (1)-(5) bekezdés szerint - az eljárás jogerős lezárását követően is betekinthes a hatóság kezelésében lévő iratokba.

AJB-6234/2012

A devecseri romaellenes tüntetés rendőrségi kezelése

Előadó: dr. Hajas Barnabás

Az eljárás megindítása

A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztos-helyettes hívta fel a figyelmemet arra, hogy, hogy 2012. augusztus 5-én, Devecseren egy parlamenti párt és több nemzeti radikális szervezet közös demonstrációt tartott. A híradások szerint a felvonulás a település romák lakta részein is átvonult, melynek során két személy megsérült. A biztos helyettes szerint a verbális és a fizikai erőszak a rendezvény folyamatos tényezője volt, több esetben pedig bűncselekmény elkövetésének gyanúja is felmerült. Figyelemmel arra, hogy az értesüléseim alapján nem volt kizárható, hogy több alapvető joggal összefüggő sérelem történt, az ügyben hivatalból indítottam vizsgálatot, melynek eredményes lefolytatása érdekében tájékoztatást, valamint a rendelkezésre álló dokumentumok megküldését kértem az országos rendőrfőkapitánytól.

A megállapított tényállás

Az országos rendőrfőkapitány válasza, valamint a rendelkezéseimre bocsátott iratok és videofelvételek megvizsgálását követően a következő tényállást állapítottam meg.

F.G. a Jobbik Magyarországért Mozgalom Párt országgyűlési képviselője – egy, a településen néhány nappal korábban történt, tettelegességgel fajúló összetűzést követően, arra hivatkozva – 2012. július 30-án jelentette be az Ajkai Rendőrkapitányságon, hogy 2012. augusztus 5-én 14.00 óra és 18.00 óra között, várhatóan 600 fő részvételével „Élni és élni hagyni! Demonstráció a jogos magyar önvédelemért” megnevezésű rendezvényt tart. A rendezvényen több nemzeti radikális szervezet részvételére is számítani lehetett.

A Jobbik Magyarországért Mozgalom weboldalán a rendezvény előtt olyan nyilatkozatok jelentek meg, amely szerint a „vonulások demonstrációval” kifejezetten a cigány-magyar "együttélésre" kívánják felhívni a közvélemény figyelmét.

A rendezvényt hivatalosan egy politikai párt jelentette be, azonban a felszólalók körében olyan társadalmi szervezetek vezetői is képviseltették magukat, amelyek kirekesztő ideológiája a demokratikus nézetekkel látszólag sem összeférő nyílt romaellenességre épül.

A rendőrség a bejelentővel az Ajkai Rendőrkapitányságon az egyeztető tárgyalást lefolytatta, és – a megyei rendőrfőkapitány összefoglaló jelentése szerint – a rendezvény szervezőivel ezt követően is folyamatosan egyeztetett. Ennek során a rendező figyelmét írásban felhívták arra is, hogy a szervezetek tagjai a rendőri biztosításban részt vevőkhöz nem csatlakozhatnak, tevékenységüket csak ettől elválasztott módon, a jogszabályok betartásával végezhetik, melyet a rendező tudomásul vett. A rendelkezéseimre bocsátott iratok között nem volt fellelhető olyan, amely alapján megállapítható lenne, a bejelentés alapján az Ajkai Rendőrkapitányság megvizsgálta-e, hogy a rendezvény megtartásának a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvényben (Gtyv.) meghatározott akadályai fennáll-e.

A biztosítási tervet a bejelentést és a szervezővel történő egyeztetést követően a Veszprém Megyei Rendőr-főkapitányság Közrendvédelmi Osztálya készítette el. A VMRFK „a rendezvény egészségügyi biztosítása érdekében a saját orvosi [szolgáltatuk] mellett az Országos Mentőszolgálattól esetkocsi” igényelt.

Tekintettel arra, hogy a rendezvény több helyszínen, és azok közötti felvonulásként tartották meg, továbbá annak során jelentős számú, ellentétes érzelmű tömegre lehetett számítani, a VMRFK a Készenléti Rendőrségtől megerősítő erőt és technikai felszerelést, a Budapesti Rendőr-főkapitányságtól kordonkorlátokat igényelt.

2012. augusztus 2-án a rendőrség által felkért nemzetiségi önkormányzat részéről a lakosság tájékoztatására kijelölt személyekkel folytatott egyeztetést követően, a menet útvonalával érintett területen lévő lakóingatlanokat a rendőrség állományával közösen bejárták.

A rendezvényre tekintettel 2012. augusztus 5-én 00.00 órától 24.00 óráig terjedő időszakra a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 30. § alapján, Veszprém megye teljes területére fokozott ellenőrzést rendelt el a megyei rendőrfőkapitány.

A VMRFK ideiglenes csapatszolgálati törzse 2012. augusztus 5-én 13.00 órakor kezdte meg működését a Devecseri Rendőrőrsön. A megyei rendőrfőkapitány jelentése szerint „a biztosításba beosztott állomány, illetőleg a törzs állománya gyülekezés időszakában, illetőleg a rendezvény megkezdését követően is folyamatosan figyelemmel kísérte az esetleges ellentétes érzelmű csoportok kialakulását, és információ esetén a konfliktusok megelőzése érdekében intézkedett azok haladéktalanul történő felszámolására.”

A rendezvény, amelyre folyamatosan, autóbusszokkal, és egyénileg különféle közlekedési eszközökkel érkeztek a résztvevők, a devecseri római katolikus templom előtt 14.00 órakor a „Farkasok” nevű zenekar fellépésével

kezdődött meg. A felszólalások – a szónokok késése miatt – a bejelentetthez képest később, csak 15.30-kor órákor kezdődtek. A felszólalók a „cigánybűnözésre” hivatkozva szélsőséges, kirekesztő romaellenes nézeteket hangoztattak.

Az első programhelyszínen a rendezvény 16.06 óráig tartott, majd a tömeg elkezdte a felvonulást a második helyszínre, ahová 16.26 órákor érkezett meg. A Homok utca és a Vásárhelyi utca kereszteződésében felállított kordonnál rendbontás alakult ki, a résztvevők egy része be akart jutni a Homok utcába, és a kordon bontásába kezdtek. A VMRFK vezetőjének jelentése szerint a biztosítás parancsnoka „a rendbiztos útján figyelmeztette a szervezőt, hogy a résztvevők átlépik a rendezvény törvényes kereteit, és felhívta, hogy a követendő magatartásra bírja rá őket.” Ezzel párhuzamosan a kordon mögötti területre erőt irányítottak át.

A kapott tájékoztatás szerint „mivel a rendező nem a tömeg elején, a rendbontó csoport közelében tartózkodott, nem tudott velük beszélni, így az egyik ott tartózkodó rendező kísérelte meg lecsitítani a tömeget, kevés sikerrel.” A rendőrség álláspontja szerint egyértelműen megállapítható volt, hogy „a szervező nem ura az eseményeknek, azok egy része az ő akarától függetlenül történik”. A rendezők hiába próbálkoztak a tömeg visszaterelésével. Ekkor vált a rendőrség számára az is egyértelművé, hogy a résztvevők gyakorlatilag még a rendezvény útvonaláról sem kaptak semmiféle tájékoztatást. A megyei rendőrfőkapitány jelentése szerint „[a] kialakult hangzavarban a kommunikációs lehetőségek roppant korlátozottak voltak, a tömeg végül annak köszönhetően nyugodott meg, hogy [G. I.], F.G. országgyűlési képviselő titkára a mikrofonba mondván megkérte a résztvevőket, hogy gyűljenek köréjük. Rendőri intézkedésre, beavatkozásra, tömegkezelési feladat végrehajtására nem került sor.” Az országos rendőrfőkapitánytól kapott tájékoztatás ettől némiképp eltérően úgy szövegezte, hogy „A második programhelyre érkezéskor, minden előzmény nélkül történt először rendbontás (kiabálás, a kordonok rázása), melyre tekintettel a rendbiztos útján a szervezőt felhívták a rend helyreállítására, valamint az adott helyszínen lévő rendőri erőket megerősítették. *Mivel a rend rövid időn belül helyreállt, és a rendezvény az előzetes bejelentésben foglaltaknak megfelelően tovább folytatódott, beavatkozás nem vált szükségessé.*”

A tömeg megnyugvását követően, 16.39 órától kezdődtek meg ezen a helyszínen a beszédek. Ezen a helyszínen is szélsőséges, a romákat kollektív bűnősként megbélyegző felszólalások hangoztak el. Volt olyan felszólaló, aki „genetikailag kódolt hulladéknak” minősítette a romákat és az ellenük való önszerveződés fontosságát hangsúlyozta. A második programhelyszínen tartott rendezvény alatt a résztvevők közül szinte azonos időben 2 személy lett rosszul, ellátásukra a helyszínen készenlétben lévő mentő gépkocsi, illetőleg a rendőrorvos útján intézkedett a rendőrség. Erről a helyszínről a résztvevők 17.04 órákor indultak tovább a rendezvény kiindulási helyére. 17.10 órákor a Vásárhelyi utcán történő vonulás közben a menet résztvevői kövekkel és vizespalackokkal dobálták meg egy roma család házát, illetve annak udvarát. A kődobálás kezelésére – a kapott tájékoztatás szerint – „a biztosítás parancsnoka a rendelkezésre álló erőkkel haladéktalanul intézkedett.” Ennek ellenére a rendezvény szervezője, és a ház udvarán tartózkodó személy könnyű sérüléseket szenvedett. Az elkövetők beazonosítása a rendőrség szerint a helyszínen nem volt lehetséges. A megyei rendőrfőkapitányi jelentés szerint „az elsődleges információk alapján nem kizárható, hogy a sérüléseket a rendezvényen részt vevők által eldobott tárgyak okozták.” A rendőrség beavatkozására és „tömegkezelési feladat végrehajtására nem került sor”.

A megyei rendőrfőkapitány jelentése szerint „[a] rendbiztos által jelentettek alapján ennél az esetenél is bebizonyosodott, hogy a szervező – annak ellenére, hogy erre többször is felhívták – nem tud a menet élén haladni, az ott haladó betyársereg semmiféle befolyással nem rendelkezik. A rendezők ugyan próbálták haladásra bírni a tömeget, de az nem fogadott szót nekik, a betyársereg tagjai pedig kifejezetten utasításaikkal ellentétesen cselekedtek.”

Mindezt az országos rendőrfőkapitány válasza csak részben támasztotta alá. Aszerint ugyanis „[a] második és harmadik programhely közötti vonulás során az egyik ház előtti útszakaszon kődobálás kezdődött, és a menet megállt. A helyszínen lévő parancsnok jelzésére a biztosításban részt vevő állomány megerősítésével egyidejűleg a szervezőt a rendbiztos útján ismét felhívták a rend helyreállítására, aki ezt megkísérelte, de a rendezvény befejezését követően a rendőrség tudomására jutott információk alapján a cselekmény során maga is megsérült. *A rend ezen a helyszínen szintén rövid időn belül helyreállt, a menet tovább indult.*”

A menet 17.16 órákor indult tovább a rendbontás helyszínéről. A rendezvény szervezője ekkor azt közölte a rendbiztosal, hogy helyettesét keresse meg, mivel a rendezvény további vezetését neki kell átvennie az ő rosszullete miatt. Ez azonban telefonon nem sikerült, és a rendbiztos csak a Hősök terénél tudta helyettes szervező, O.I.-vel a kapcsolatot felvenni.

A menet a Hősök terén ismételtelen megállt. Többen itt is hangoskodni kezdtek, de további rendbontás már nem alakult ki, mivel „a területről az esetleges ellentétes érzelmű csoportok már korábban el lettek a biztonságos távolságba különítve”. Miután a rendbiztos fel tudta venni a kapcsolatot a helyettessel, és közölte vele, hogy szólítsa fel a résztvevőket a tovább vonulásra, és ne a rendőri erőkkel szemben, a Miskei utca irányába gyülekezzenek, O.I. közölte vele, hogy rendben, majd intett a tömegnek, egyúttal annyit mondott még, hogy „kicsit kiordibálják magukat, aztán majd jönnek”. A rendbiztos ebből arra következtetett, hogy a helyettes szervező „megértette az elhangzottakat, azokkal nyíltan nem fog ellenszegülni, de következetes megvalósításukra sem fog hangsúlyt fektetni. Egyértelmű volt, hogy ő a rendezvényen résztvevőknek igyekszik megfelelni, a kordonnál gyülekező betyársereggel pedig nem akar konfrontálódni.”

Végül 4-5 perc kiabálás után a részt vevők folytatták a vonulást, és elindultak a Petőfi térre, ott azonban ismét megálltak, nem akartak a térre bemenni. (Ez a rendőrség szerint azt támasztotta alá, hogy a résztvevők nagy

része nem ismerte a rendezvény útvonalát, programját.) Amikor a rendbiztos felszólította a szervező helyettesét, hogy tartsák magukat a programhoz, és menjenek be a térre, ő csak annyit válaszolt, hogy „majd jönnek”. Ismét [G. I.], volt az, aki ezt mikrofonba bementa, a tömeg erre indult meg a befejezés helyszínére.

Nem sokkal ezután, 17.35 órakor a rendezvény szervezőjének helyettese bejelentette, hogy a rendezvény befejeződött.

A rendezvény befejezését követően a két sértett feljelentést tett. Miután F.G. országgyűlési képviselő a Devecseri Rendőrőrsön megjelent a jelen lévő mentő gépkocsi személyzete megvizsgálta, sérülésének ellátására az Ajkai Kórházba szállították. A kapott tájékoztatás alapján az ügyben az Ajkai Rendőrkapitányság ismeretlen tettes ellen, a Btk. 271. § (1) bekezdésébe ütköző garázdaság vétségének megalapozott gyanúja miatt büntetőeljárást rendelt el. A biztosítás során rögzített felvételek elemzése során megállapítottakra figyelemmel az ügyet a későbbiekben a Veszprém Megyei Rendőr-főkapitányság hatáskörébe vonta, ami alapján jelenleg közösség tagja elleni erőszak büntetvény [Btk. 174/B. § (1) bek.] gyanúja miatt ismeretlen tettes ellen folytat eljárást.

A kapott tájékoztatás szerint a biztosításba beosztott rendőri állomány közül senki nem sérült meg, a VMRFK Ellenőrzési Szolgálat megállapításai alapján a feladatukat ismerték, és a biztosítási tervben foglaltak szerint hajtották végre. A VMRFK ideiglenes csapatszolgálati törzse működését a biztosítás parancsnokának döntése értelmében 2012. augusztus 15-én 19.00 órakor fejezte be. A kapott tájékoztatások szerint a demonstrációval összefüggésben a rendőrség részéről kényszerintézkedés alkalmazására nem került sor.

Az országos rendőrfőkapitány a rendezvény békés jellegének elvesztésével kapcsolatos kérdésekre válaszolva a következő tájékoztatást adta:

„A Gytv. értelmében, ha a gyülekezési jog gyakorlása a Gytv. 2. §-ának (3) bekezdésében foglaltakba ütközik, vagyis bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást valósít meg, valamint mások jogainak és szabadságának sérelmével jár, vagy a rendezvényen a résztvevők fegyveresen, illetőleg felfegyverkezve jelennek meg, továbbá ha bejelentéshez kötött rendezvényt tiltó határozat ellenére tartanak, a rendőrség a rendezvényt feloszlatja.

»A bíróságok eseti döntései értelmében ahhoz, hogy a gyülekezés békés jellegének elvesztése megállapítható legyen, a rendezvénynek összességében kell békétlennek, erőszakosnak lennie. Egy személy, vagy a résztvevők egy kisebb csoportjának cselekményei mindaddig nem eredményezik a békés jelleg elvesztését, amíg a résztvevők többsége a rendbontásban nem vesz részt, vagy valamilyen módon szolidaritást nem vállal velük. A résztvevők többségének passzív szemlélődése viszont nem tekinthető a szolidaritás vállalásának. A békés célú gyülekezéshez való jogát gyakorló személy a büntetésen részt vevő más személyek által elkövetett erőszak vagy más büntetendő cselekmények eredményeképpen sem szűnik meg élvezni a békés célú gyülekezéshez való jogot, amennyiben szándéka és magatartása békés marad.

A demonstráció alatt – a fentiek alapján – nem a teljes tömeg és a teljes rendezvény vesztette el békés jellegét, hanem csak a megjelentek egy csekély része kezdett törvénytörő magatartásba, így a rendezvény feloszlatásának nem, csak az egyes személyekkel szembeni rendőri intézkedésnek lett volna helye. Megállapítható az is, hogy a dobáló személyek kilétét a helyszínen nem lehetett megállapítani. A felvételek elemzése alapján kerülhet sor a jogsértő személyek beazonosítására és velük szemben az eljárás lefolytatására.»

Az országos rendőrfőkapitány arról is kifejtette álláspontját, hogy a vizsgálattal érintett rendezvény mások jogainak és szabadságának sérelmével járt-e. Ennek során hivatkozott arra, hogy AJB 4721/2009. számú ügyben készült jelentésében már foglalkoztam a Gytv. mások jogainak és szabadságának sérelmével kapcsolatos fordulatának értelmezésével, ami a hivatkozott ügyben készített jelentés szerint nem más jelent, mint a biztosítékot arra, hogy a nyilvánvaló többségnek ne kelljen *aránytalan jogsérelmet* elviselnie.

„E jelentésben foglalt megállapítás szerint bár a Gytv. fordulata elvileg alkalmas lehetne arra, hogy a nagyon szűken értelmezett közrend, közbiztonság, és közbékesség sérelmét jelentő, azonban bűncselekménynek nem minősülő joggyakorlás korlátjává váljon, mindennek azonban konjunktív feltételei, hogy úgy a »mások« személyi köre, mint azok »joga és szabadsága« éppúgy pontosan meghatározott legyen, mint az azokat érő konkrét és aránytalan sérelem.” Az országos rendőrfőkapitány „[t]eljes mértékben egyetért[ett] azzal, hogy azokban az esetekben, amikor nincsenek olyan pontosan meghatározott személyek, akiknek valamely – ugyancsak konkrét – alapjog-gyakorlását aránytalan sérelem érte, a Gytv. e fordulata sem alkalmazható. Meglátás[a] szerint a vizsgált rendezvény kapcsán a jelzett feltételek fennállása nem volt megállapítható, vagyis a rendezvény e fordulat alapján történő feloszlatására jogszerűen nem kerülhetett volna sor.”

Az érintett alapvető jogok

- *a jogállamiság és jobbiztonság követelménye* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- *az emberi méltósághoz való jog* [Alaptörvény II. cikk „Az emberi méltóság sérthetetlen.”];
- *a szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog* (Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdés „(1) Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.”)
- *a békés gyülekezéshez való jog* (Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.”)
- *a hátrányos megkülönböztetés tilalma* [Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdés: „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékos, nyelv,

vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.”]

A vizsgálat megállapításai

I. Az alapvető jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint rendvédelmi szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az országgyűlési biztosok mindig is kiemelt figyelmet fordítottak azok alapvető jogainak a védelmére, akik erre önállóan korlátozottan, vagy egyáltalán nem képesek. Az Abtv. immár formálisan, nevesítve is fontos feladatként fogalmazza meg az alapvető jogok biztosára számára a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmét.

Az Abtv. 1. § (2) bekezdés c) pontja alapján az alapvető jogok biztos tevékenysége során – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít az Alaptörvény XXIX. cikkében meghatározott jogok (a továbbiakban: a Magyarországon élő nemzetiségek jogai) védelmére.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése értelmében a vizsgálattal érintett rendőrség rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik. Utalva az OBH 2452/2008., OBH 3262/2008., OBH 3595/2008., OBH 3628/2008., OBH 5266/2008., OBH 1617/2009., AJB 6021/2009., AJB 6630/2009., AJB 871/2011., AJB 1986/2011., valamint az AJB-2747/2011. és az AJB-2888/2011. sz. ügyekben kiadott jelentéseimre, ismételten fel szeretném hívni a figyelmet, hogy az Rtv. preambuluma célként fogalmazza meg „az Alaptörvénynek és Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek, valamint a jogállamiság követelményeinek megfelelően működő rendőrség kialakítását”. Az Rtv. 2. § (1) bekezdése második mondata szerint „A rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait.”

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

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállam klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is, így a jogszabályi tilalom tényleges érvényesülését, az alanyi jogok érvényesíthetőségét is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvényi alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

2. Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a *békés gyülekezéshez*. Az Alkotmánybíróság a 2001-es alaphatározatában azt állapította meg, hogy a gyülekezési jog – csakúgy, mint a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága – szorosan kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságához. Gyűlések megszervezésének, megtartásának, az azokon való részvételnek a joga nélkül a nézetek, információk

megszerzésének és másokkal való megosztásának, a vélemények közösen történő kialakításának a lehetősége ugyanis aligha volna megvalósítható. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – hivatkozva itt többek mellett az Emberi Jogok Európai Bíróságának e tárgyban hozott döntéseire és állandó gyakorlatára – a gyülekezéshez való alkotmányos alapjog érvényesülése nemcsak az állam illetéktelen beavatkozásával, hanem mások, például adott tüntetést ellenőrzéssel szemlélők, ellentüntetők, és más rendezavarók ellenében is védelemre szorul: az *államot pozitív kötelezettségek is terhelik* a békés gyülekezéshez való jog érvényesülésének biztosítása érdekében. [Vö. 55/2001. (XI. 29.) AB határozat.]

3. Az Alaptörvény II. cikke arról rendelkezik, hogy az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.

Az Alkotmánybíróság az emberi méltósághoz való jogot az ún. „általános személyiségi jog” egyik megfogalmazásának tekinti. Az általános személyiségi jog „anyajog”, azaz olyan szubszidiárius alapjog, amelyet mind az Alkotmánybíróság, mind a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható. „Az emberi méltósághoz való jog nem pusztán erkölcsi értékdeklaráció. Az, hogy az emberi méltóság a jog előtt és felett létező érték, amely a maga teljességében a jog számára hozzáférhetetlen, nem zárja ki azt, hogy ezt az értéket jogok forrásának tekintsük – mint a természetjogot követve számos nemzetközi egyezmény és alkotmány teszi –, vagy hogy a jog a méltóság tiszteletben tartását és védelmét előírja, avagy hogy egyes aspektusait valóságos joggá formálja” – írta Sólyom László a 23/1990. (X. 31.) AB határozathoz fűzött párhuzamos indoklásában.

Az emberi méltósághoz való jogból számos komparatív és nem komparatív követelmény ered. „Az emberi méltósághoz való jognak két funkciója van. Egyrészt azt fejezi ki, hogy van egy abszolút határ, amelyen sem az állam, sem más emberek kényszerítő hatalma nem terjedhet túl, vagyis az autonómiának, az egyéni önrendelkezésnek egy mindenki más rendelkezése alól kivont magja, amelynél fogva – a klasszikus megfogalmazás szerint – az ember alany maradhat és nem válik eszközzé vagy tárggyá. [...] A méltósághoz való jog másik funkciója az egyenlőség biztosítása. A „minden ember egyenlő méltósága” történelmi vívmánya az egyenlő jogképességet jelentette; azaz a formálisan egyenlő esélyt. [...] erre a jogra épülhetnek további jogok (pl. az egyenlő méltóság jogképességként instrumentálizálva további jogok szerzésének alapja); de elvenni belőle nem lehet. [...] Az emberi méltóságban mindenki osztozik, aki ember, függetlenül attól, hogy mennyit valósított meg az emberi lehetőségéből és miért annyit.”

Az egyenlő méltóság alapjoga indokolja és tölti meg tartalommal az Alaptörvény XV. cikk (2) bekezdésében foglalt megkülönböztetés-mentes bánásmóddal való jogot, amelynek értelmében Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alkotmánybíróság ma is helytálló megállapítása értelmében „A megkülönböztetés tilalma arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként (egyenlő méltóságú személyként) kell kezelnie, azaz az emberi méltóság alapjogán nem eshet csorba.[...]” Nem minden különbségtétel tilos tehát, hanem csupán az emberi méltósághoz való jogot sértő megkülönböztetések.

III. A.) A rendezvény biztosításáról

A tömegkezelés alapvetően *rendőrszakmai kérdés*, s mint ilyen kizárólag annyiban lehet ombudsmani vizsgálat tárgya, hogy az alapvető jogok gyakorlására milyen hatással volt. Így önmagában és összességében az intézkedések szakszerűsége egy ombudsmani vizsgálat során nem kerülhet vizsgálatra. Eljárásom során azonban minden esetben vizsgálom, hogy az adott rendőri intézkedés – legyen mégoly szakszerű, vagy akár jogszerű – az alapjog-gyakorlást mennyiben segítette elő.

Önmagában az a tény, hogy a rendőrségnek a hatályos jogszabályok alapján valamilyen intézkedés megtételére jogi lehetősége (általános felhatalmazása) van, semmi esetre sem jelenti azt, hogy a megfelelő rendelkezés alapján elrendelt intézkedés alkotmányosságát (arányosságát), az alapjogok érvényesülése szempontjából ne lehetne és kellene megvizsgálni. A jogszabályi felhatalmazás megléte – mint a jogállami hatalomgyakorlás alapvető ismérve – tehát elengedhetetlenül szükséges, de nem elégséges feltétel az alkotmányosság szempontjából. Fokozottan igaz ez akkor, amikor a rendőrségi intézkedés szabadságjogok gyakorlását érintheti.

Komoly kétségeket ébreszt a rendezvény biztosításával kapcsolatban az a körülmény, hogy a rendőrség annak ellenére nem vizsgálta a bejelentett rendezvény közlekedésre gyakorolt hatását, hogy éppen egy néhány nappal korábbi, eszkalálódott parkolási vita – két autó nem fért el egymás mellett az úton – volt a demonstráció indoka. *Ezzel pedig – mivel az erre vonatkozó véleményt a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet értelmében a döntés meghozatalát megelőzően be kellett volna szerezni – a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.*

(Itt szeretném megjegyezni, hogy a megyei főkapitány és a törzs jelentéséből kitűnt, hogy a tömegkezelés pontos fogalma sem volt ismert. A rendőrség tévesen a tömegosztatás fogalmának szinonimájaként említette, holott a tömegosztatásnál lényegesen bővebb kifejezést kell alatta érteni. Ennek megfelelően tömegkezelésre – tömeg kísérése, területzárások, kordonozás stb. – nyilvánvalóan sor került, tömegosztatásra viszont nem.

B.) A gyülekezési jog korlátairól

Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény 11. cikke értelmében mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való egyesülés

szabadságához, beleértve érdekei védelmében a szakszervezetek alapítását és az azokhoz való csatlakozásnak a jogát. E jogok gyakorlását csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. Ez a Cikk nem tiltja, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását a törvény korlátozza.

A Gytv. a gyülekezési jogra vonatkozó két általános korlátot állapít meg az 2. § (3) bekezdésében, amikor úgy fogalmaz, hogy a gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével.

Nincs publikált bírósági gyakorlata annak, hogy a Gytv. „a gyülekezés nem valósíthat meg bűncselekményt, vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást” fordulatát miként kell értelmezni, így érdemes a miniszteri indokolás, valamint az országgyűlési vitában elhangzottak alapján megkísérelni annak a szempontrendszernek a felállítását, amely alapján valós, és következetesen alkalmazható tartalommal tölthető meg ez a rendelkezés.

A miniszteri indokolás szerint – amely idézi a gyülekezési jog korlátozásának a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 21. cikkében felsorolt lehetséges indokait – az állam biztonsága, a közbiztonság és a közrend, illetőleg a közegészség, és a közérkölc vagy mások jogai és szabadsága védelme a nemzetközi joggyakorlat által általánosan elismert és elfogadott olyan érdekek, amelyeknek döntő többségét hazánkban a büntetőjog a Büntető Törvénykönyvben részesíti védelemben. „Ennek megfelelően a Javaslat úgy rendelkezik, hogy a gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást. Bár a mások jogainak és szabadságának megsértése is megvalósíthat bűncselekményt, azonban e sérelem bűncselekmény elkövetése nélkül is bekövetkezhet, ezért indokolt e védett érdekeket külön is nevesíteni.”

A parlamenti vitában – szemben a „mások jogainak és szabadságának sérelme” fordulattal – a miniszteri indokolásban írtak többszöri megismétlésén túl nem hangzott el e rendelkezést érintő hozzászólás.

Mindezek alapján nem ítéhető meg egyértelműen, hogy ha egy, vagy néhány résztvevő követ el a rendezvényen bűncselekményt, megvalósítja-e a Gytv. jelen fordulatában külön is tilalmazott magatartást (másképpen: sérti-e a gyülekezési jog e törvényi korlátját), vagy e fordulat többlet-kritériumokat is tartalmaz. Úgy gondolom, hogy a grammatikai és a rendszertani értelmezés együttes, illetve egymásra is tekintettel történő elvégzése után az előbbi kérdés megnyugtatóan megválaszolható. A Gytv. 2. § (3) bekezdésének tárgyalt fordulata „a gyülekezési jog gyakorlásá”-ról, nem pedig a gyülekezésben résztvevőkről, és különösen nem a gyülekezés bármely résztvevőjéről rendelkezik. Ez pedig arra enged következtetni, hogy a Gytv. alapvetően nem bármely egyéni, adott esetben bűncselekményt megvalósító magatartást kívánta értékelni, hanem ezek közül csak egyeseket: kizárólag azokat, amelyeket maga a gyülekezés gyakorlása valósít meg. Így pl. nem hozhatóak összefüggésbe e rendelkezéssel a rendezvény helyszínén elkövetett lopások.

Ugyanígy helytelen értelmezés lenne az is, amely kizárólag a résztvevők rendezvényen tanúsított magatartását értékelné e korlátozás megsértéseként. A gyülekezési jog gyakorlásának értelmezéséhez elengedhetetlen annak az egyes részjogosultságok (szervezés, vezetés, részvétel joga) szerinti differenciálása. A Gytv.-hez fűzött miniszteri indokolás alapján arra lehet következtetni, hogy az előterjesztő tipikusan a részvétel jogának gyakorlásával összefüggésben tekintette ezt a korlátot érvényesülőnek. A rendelkezésnek ez az értelmezése akár úgy is megfogalmazható lenne, hogy a gyülekezés (a rendezvény maga) nem valósít meg bűncselekményt. E megközelítés valóban kézenfekvő lenne, azonban – amellett, hogy a Gytv. szövegéhez sem igazán hű – nincs figyelemmel a gyülekezési jog részvétel melletti részjogosultságaira. Úgy vélem, nem lehet vitás, hogy a korlátozás a másik két részjogosultságra is megfelelően vonatkozik.

A Btk. 18. § (1) bekezdése szerint, ha a törvény külön elrendeli, előkészület miatt büntetendő, aki a bűncselekmény elkövetése céljából – egyebek mellett – az elkövetésre felhív. A büntetőjog-tudomány az előkészület alatt a szándékos bűncselekmények egy részének azt a szakaszát érti, ami már az elkövetésre való belső akarat-elhatározáson túlmutat, de még nem kezdődik meg a különös részi törvényi tényállási elem megvalósítása. Egyes – a társadalomra különösen nagy veszélyt jelentő – bűncselekmények esetén a törvény már az előkészületi magatartást is büntetni rendeli. Az előkészület fogalmilag célzatos magatartás. A gondatlan, az ún. szándékon túli eredményességű, és az ún. szoros értelemben vett vegyes bűnösségű cselekményeknek nincs előkészületi szakaszuk, így az azok elkövetésére való felhívás is kizárt. A gyülekezési jog tárgyalt korlátja szempontjából nincs jelentősége annak, hogy a Btk. a konkrét esetben az előkészületet büntetni rendelte-e. Ugyanígy nem a gyülekezési jog körében értékelhető kérdés, hogy a felhívás eredményes volt-e, vagyis bűncselekmény elkövetésére szándékosan rábírtak-e valakit.

A Gytv. jelen fordulatának helyes értelmezése tágabb a felhívás büntetőjogi értelmezésénél, ugyanis a Btk. Különös részének valamennyi tényállásával összefüggésben, általános jelleggel került megfogalmazásra, továbbá nem kerülnek értékelésre az előkészület esetére meghatározott büntethetőséget kizáró okok (pl. önkéntes elállás) sem.

A Gytv. – szemben a bűncselekmény megvalósításával – nem rendelkezik arról, hogy van-e bármilyen relevanciája annak, ha a gyülekezési jog gyakorlása, maga a gyülekezés, vagy éppen a gyülekezési jog egyes részjogosultságainak gyakorlója ennek során és ezzel összefüggésben szabálysértést valósít meg. Így önmagában az, hogy a rendezvény megtartása, vagy a szervezők, vezetők és résztvevők magatartása a Szabstv.-ben megállapított szabálysértési tényállásokba ütközik, a gyülekezés során nem értékelhető. Ennek megfelelően magát a

gyülekezés jogszerűségét nem érinti sem az, hogy pl. a résztvevők döntő többségének, vagy éppen összességének magatartása szabálysértést valósít meg. Mindez nem jelenti azt, hogy a gyülekezés az elkövetett szabálysértésekkel szemben egyfajta „védelem”, vagy „mentesség” biztosítana: a szabálysértési hatóság az ilyen esetekben is megfelelően lefolytatja az egyes elkövetőkkel szembeni eljárásokat. E tekintetben kizárólag az elkövetők azonosítása jelenthet nehézséget. Indokolt megjegyezni azonban, hogy az egyes elkövetők kilétének megállapítása, vagy éppen a velük szemben a szabálysértési eljárás során megteendő intézkedések nem járhatnak olyan hatással, amelyek következményeiket tekintve ténylegesen a rendezvény feloszlatásához vezetnének, vagyis az elkövetők igazoltatására, vagy éppen a személyi szabadság Rtv. és Szabstv. alapján történő korlátozására kizárólag oly módon kerülhet sor, hogy ez a gyülekezési jog gyakorlását a lehető legkisebb mértékben sértse.

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának az Alkotmánybíróság által is hivatkozott gyakorlatából is az következik, hogy összességében kell vizsgálni, hogy a gyülekezés során elkövetett esetleges bűncselekményekre reagáló, akár a rendezvény feloszlásában megtestesülő rendőri intézkedések arányosak-e. [Ld. Ezelin v. France (Application no. 11800/85) ügy]

A rendezvény végét (feloszlását, vagy feloszlátását) követően azonban nincs akadálya annak, hogy – amennyiben az általános feltételek adottak – akár valamennyi résztvevővel szemben eljárjon a szabálysértési hatóság.

A Gytv. indokolása szerint bár a mások jogainak és szabadságának megsértése is megvalósíthat bűncselekményt, azonban e sérelem bűncselekmény elkövetése nélkül is bekövetkezhet, ezért volt indokolt e védett érdekeket – a PPJNE szóhasználatával megegyezően – külön is nevesíteni. Eddig az EJEB nem értelmezte kifejezetten a gyülekezési jogra figyelemmel ezt a fordulatot. [Az EJEB a véleménynyilvánítási szabadsággal összefüggésben vizsgálta a kérdést a Wingrove v. the United Kingdom (Application no. 17419/90) és az Otto-Preminger-Institut v. Austria (Application no. 13470/87) ügyekben. Bővebben ismerteti: HAMILTON, MICHAEL – JARMAN, NEIL – BRYAN, DOMINIC: *Parades, Protests and Policing : A Human Rights Framework.* (Belfast: Northern Ireland Human Rights Commission, 2001) 33-35.] Kukorelli István alkotmánybíró az 55/2001. (XI. 29.) AB határozathoz fűzött különvéleményében azonban rámutatott, hogy előfordulhatnak olyan esetek, amikor a gyülekezési jog gyakorlása mások alapvető jogainak sérelmét idézi elő. Példaként vetette fel, hogy a nyilvános rendezvény sértheti az emberi méltóságból következő *általános személyiség jogot* és a *magánszféra védelméhez való jogot*, ha „a résztvevők oly módon nyilvánítanak véleményt más magánszemélyekkel szemben, hogy azok nem tudják elkerülni a rendezvényen elhangzó, őket hátrányosan érintő kijelentések végighallgatását (»foglyul ejtett közönség«).”

Illeszkedik ehhez a megközelítéshez az 95/2008. (VII. 3.) AB határozatban megjelenő érvrendszer is, amely szerint *„ezek azok az esetek, amikor a véleménynyilvánítás nemcsak egyes személyek érzékenységét, méltóságérzetét, hanem alkotmányos jogát is sérti. Például, ha az elkövető oly módon nyilvánítja ki szélsőséges politikai meggyőződését, hogy a sértett csoporthoz tartozó személy kénytelen azt megfélemlítve végighallgatni, és nincs módja kitérni a közlés elől [»foglyul ejtett közönség»] 14/2000. (V. 12.) AB határozat, ABH 2000, 83, 108.; 75/2008. (V. 29.) AB határozat, MK 2008/80., 4889, 4901.]. Ebben az esetben konkrét személy arra vonatkozó joga érdemes a védelemre, hogy a neki nem tetsző, adott esetben az őt sértő véleményt meghallgassa, vagy más módon vegyen róla tudomást.”*

Mindezek ellenére mégis gyakran hallani azonban a Gytv. e rendelkezésével kapcsolatban olyan formális érveket, miszerint a mások jogaira és szabadságára való hivatkozás már csak azért is értelmetlen, mert a gyülekezési jog eleve csak mások jogainak sérelmével valósítható meg. Az ilyen megközelítés azonban gyakorlatilag a gyülekezési jog teljes korlátozásához, az alapjog gyakorlásának ellehetetlenítéséhez vezetne. A Gytv. jelen fordulata ugyanis – az egyes nemzetközi szerződések azonos fordulataihoz kapcsolódó gyakorlat szerint – nem egy abszolút korlátozás, hanem az alapjogi – jelen esetben a gyülekezési jog és más alapjog közötti – konfliktusok feloldásának zsinórmértékét, illetve annak egyik lényeges elemét, az arányosság követelményét állítja fel. Másként megfogalmazva: a Gytv. e fordulata nem mást jelent, mint a biztosítékot arra, hogy a nyilvánvaló többségnek ne kelljen aránytalan jogsérelmet elviselni.

Máshonnan megközelítve a kérdést, úgy vélem, hogy bár a Gytv. jelen fordulata elvileg alkalmas lehetne arra, hogy a – nagyon szűken értelmezett – közrend, közbiztonság, és közbékesség sérelmét jelentő, azonban bűncselekménynek nem minősülő joggyakorlás korlátjává váljon. Mindennek azonban a következő, konjunktív feltételei, hogy úgy a „mások” személyi köre, mint azok „joga és szabadsága” éppúgy pontosan meghatározott legyen, mint az azokat érő konkrét és aránytalan sérelem. Az olyan esetekben tehát, amikor nincsenek olyan pontosan meghatározott személyek, akiknek valamely – ugyancsak konkrét – alapjog-gyakorlását aránytalan sérelem érte, a Gytv. e fordulata sem alkalmazható.

E fordulat értelmezése mindaddig meglehetősen ambivalens eredményre vezetett. Ismert olyan eset, amikor a rendőrség arra hivatkozva tiltotta meg egyórás rendezvény megtartását, hogy az akadályozná mások pihenéshez való jogát, így mások jogainak sérelmével járna.

A vizsgálattal érintett esetben a rendőrség nem vizsgálta, hogy a rendezvény mások jogainak és szabadságának sérelmével jár. Ha ugyanis körülményt vizsgálták volna, okszerűen nem juthattak volna más következtetésre, hogy a menettel érintett utcákban lakó személyek „foglyul ejtett közönségként” nem tudták elkerülni a rendezvényen elhangzó, őket hátrányosan érintő kijelentések végighallgatását.

Ennek értékelésénél nem lehet figyelmen kívül hagyni a rendezvény valós célját, amely – mind a rendezvény hirdetéseiből, mind a felszólalásokból következően – a roma közösség „megrendszabályozása”, a velük szembeni

„erődemonstráció volt”. A „foglyul ejtett közönség” ez esetben tehát elsődlegesen a rendezvény által megfélemlíteni célzott, és egyenlő méltóságában sértett és a kollektív bűnösség elve alapján megbélyegzett roma nemzetiségű tagjaiból állt.

A devecseri rendezvény tehát illeszkedik a jogelőd nemzeti és etnikai kisebbségi jogok biztosa által a 2011. évi Gyöngyöspatai események kapcsán jelzett folyamatba, amikor az egyes településeken meglévő, illetve mesterségesen felszított személyes konfliktusokat a kollektív bűnösség jegyében az etnikai indulatok szítására használják fel.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a rendőrség azzal, hogy eljárása során nem észlelte a gyülekezési jog törvényi korlátját, a békés gyülekezéshez való joggal, valamint a menet útvonalán lakók – köztük is elsődlegesen a roma lakosok – egyenlő emberi méltóságával és magánszférájához való jogával összefüggő visszásságot okozott.

A rendezvény lefolyásával összefüggésben indokoltnak tartom rámutatni a következőkre:

A békesség követelménye a rendezvény teljes lefolyására vonatkozik, és annak mások, illetve anyagi javak elleni erőszaktól, és „zendülő” magatartásoktól mentességét jelenti. Bizonyosan nem tekinthető tehát békésnek az a rendezvény, amely számottevő – személyek, vagy anyagi javak elleni – erőszakhoz vezet, vagy éppen maga a rendezvény vesz erőszakos irányt. A német gyakorlat szerint a tényleges erőszak kifejtésén kívül a békés jelleg elvesztéséhez elegendő, ha az erőszak, vagy rendbontás elkerülhetetlenül várható. Ez viszont kizárólag esetről-esetre az összes körülmény alapján ítéltető meg.

A Legfelsőbb Bíróság elvi bírósági határozata szerint egy adott helyen és időben összegyűlt tömegben szórványosan előforduló erőszak, amikor még lehetőségek vannak az erőszakos résztvevők elkülönítésére, kiemelésére a tömegből, nem ad okot a rendezvény feloszlására. [EBH2010. 2276]

Ahhoz, hogy gyülekezés békés jellegének elvesztése megállapítható legyen, a rendezvény összbenyomásának kell békétlennek, erőszakosnak lennie. Egy személy, vagy csak a résztvevők kisebb részének erőszakos cselekményei mindaddig nem eredményezik a békés jelleg elvesztését, amíg a résztvevők többsége a rendbontásban nem vesz részt, vagy valamilyen szolidaritást nem vállal velük. Ilyennek tekinthetjük, ha a rendbontásban részt nem vevők elzárják a rendőrség útját az erőszakos magatartást tanúsító csoportja felé (nem engedi át a rendőri egységeket), és ezzel megakadályozza a megfelelő fellépést, vagy kifejezetten támogatja, tüzeli a rendbontókat. A résztvevők többségének passzív szemlélődése viszont nem tekinthető szolidaritás vállalásának. Ezzel kapcsolatban utalni kell arra is, hogy a békés célú gyülekezéshez való jogát gyakorló személy a tüntetésen részt vevő más személyek által elkövetett erőszak vagy más büntetendő cselekmények eredményeképpen sem szűnik meg élvezni a békés célú gyülekezéshez való jogot, amennyiben szándéka vagy magatartása békés marad.

11 DVD lemez és az interneten található videofelvételek megtekintése után úgy vélem, hogy bár történtek erőszakos cselekmények (kódobálás) a felvonulás alatt, a rendezvény összbenyomása nem vált erőszakossá, vagyis az nem vesztette el békés jellegét. Mindez nem jelenti azt, hogy a köveket és más tárgyakat dobáló személyek magatartása, vagy zaklató jellegű, illetve hatású skandálása jogszerű lett volna.

Annak megítélése, hogy megvalósult-e, és ha igen milyen tényállásba ütköző bűncselekmény a rendezvény során, a nyomozó hatóság, illetve végső soron a bíróság feladata.

Meg kell azonban jegyezni, hogy véleményem szerint a rendezvényen elhangzott egyes felszólalások alkalmasak lehetnek arra, hogy felszítsák a roma lakossággal szembeni ellenérzéseket, és így gyűlöletet is kiválhattak a résztvevőkből. Felmerülhet ezért, hogy a rendezvény egyes szónokai a Büntető Törvénykönyv 269. §-ába ütköző közösség elleni izgatást is megvalósították. Ezt erősítheti, hogy a romák által lakott ház előtti kódobálásra a gyűjtő hangú beszédekét követően került sor. Ez maga után vonhatja azt is, hogy a kódobálás nem önmagában garázdaságnak minősíthető, hanem a Büntető Törvénykönyv speciális, a gyűlöletcselekményeket szankcionáló közösség tagja elleni erőszak tényállásába (174/B. §) ütközhet.

Sajnálatos módon azonban – a rendelkezéseimre bocsátott iratok szerint – a rendőrség a helyszínen ezt meg sem kísérelte azt értékelni. Ezt támasztja alá, hogy egy esetleges későbbi eljárás lefolytatása érdekében nem igyekezett azonosítani a rendbontó személyeket. *Mindezzel pedig – mivel nyilvánvalóan nem tett eleget az Rtv. 1. § (2) bekezdésének 1. pontjában meghatározott általános bűnügyi nyomozó hatósági jogkör gyakorlására, a bűncselekmények megelőzésével, megakadályozásával és felderítésével kapcsolatos feladatának – egyfelől a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott, másfelől pedig az esetlegesen bűncselekmény védett jogi tárgyától függően emberi méltósághoz, a hátrányos megkülönböztetés tilalmához vagy a testi épséghez való joggal összefüggő visszásságot közvetlen veszélyét idézte elő.*

C.) *A rendbiztos tevékenységéről*

A rendbiztos tevékenységéről meglehetősen kevés információval rendelkezem. Az országos rendőrfőkapitány arról tájékoztatót, hogy a rendezvény biztosítása során a VMRK egy rendbizont alkalmazott, aki a feladatot ellátó személyekkel szemben támasztott követelményeknek megfelelt. A rendelkezésre álló iratokból az is kitűnt, hogy a rendbiztos tevékenysége, illetve feladatköre tekintetében általános bizonytalanság volt. Így például 16.28-kor kezdtek hozzá egyes tüntetők a kordon megbontásának, mégis a rendbiztos csak 16.30-kor kapott utasítást arra, hogy „*menjen a helyszínre és nyugtassa meg a tömeget.*” Majd újabb öt perc elteltével ismételt utasítást kapott a rendbiztos, „*hogy s szervezővel menjen a rendbontó tömeghez.*”

A rendbiztos ilyen alkalmazása merőben sajátos a budapesti – mindenképp pozitív példaként hivatkozható – rendbiztosi tevékenységhez képest. A devecseri rendezvénnyel kapcsolatban nem merült fel arra vonatkozó adat, hogy a rendbiztos törekedett volna arra, hogy

- a rendőrség és a tiltakozók közötti kompromisszumok és megállapodások létrejöttének elősegítése. (A rendőrség érdeke, hogy a legjobb taktikai feltételeket érje el, és a tiltakozók érdeke, hogy a céljaik eléréséhez a lehető legjobb feltételeket érjék el.);
- megmagyarázza a rendőrség szempontjait a tüntetőknek, és a tüntetők szempontjait a rendőrségnek azért, hogy közöttük létrejöhsen a kölcsönös megértés, és ne sztereotípiák határozzák meg a másikkhoz fűződő viszonyt;
- a tüntetők és a parancsnokok közötti kapcsolatként működjön, biztosítva közöttük az információcserét.

Elengedhetetlennek tartom, hogy azok a rendőrök, akik tömegrendezvényeket biztosítanak, megismerjék az egyes – különböző társadalmi identitású – csoportokat, és megértsék azok értékeit, céljait, belső normáit, más csoportokhoz való viszonyukat, lehetséges interakcióikat, szimbólumaikat és számukra szimbolikus jelentőségű helyeket, időpontokat, eseményeket, esetleg tárgyakat. Elengedhetetlen társadalmi identitások megértése az adott tömegben belül, meg kell tudni, hogy melyek a csoport céljai, miként kívánja ezeket elérni, milyen rendőri intézkedések azok, amelyek ellenszenvet, esetleg erőszakot váltanak ki belőle. Ezért például egyes külföldi rendőri szervek a felderítés során legalább akkora hangsúlyt fektetnek a csoport-identitások feltérképezésére, mint a hangadók előzetes azonosítására.

Nem világos, hogy a rendőrség tömegkezeléssel foglalkozó tagjai, illetve az ilyen egységek vezetői mennyire ismerik az egyes csoportokat, különösen pedig azok rendőrséghez és más csoportokhoz való viszonyát.

A tömeggel szemben általában, de különösen olyan esetekben, amikor valamilyen konfrontáció figyelhető meg, a rendőrségi fellépés abból az előkérdésből indul ki, hogy miként állítható meg a tömeg abban, hogy azt tegye, amit tenni akar. Meglehet – és a tapasztalatok ezt mutatják –, hogy hatékonyabb, ha a tömeget a cél elérésében nem megakadályozni, hanem facilitálni (a megoldásra rávezetni) törekszik a rendőrség. A facilitációnak pedig a rendezvény minden szakaszában át kell hatnia a rendőrség munkáját. Így egy tüntetés előkészítése során azonosítani kell tudnia a tömeg tagjainak a legitim célját, egyúttal pedig átgondolni, hogyan lehet a legjobban megszervezni a biztosítást annak érdekében, hogy azok teljesülhessenek. (A konkrét esetben a rendőrség többször is észlelte, hogy a résztvevők nem ismerik a rendezvény programját, ugyanakkor csak egy konfliktushelyzetben, meglehetősen késve alkalmazta a rendbiztost, akinek a tevékenysége a főszervezővel, illetve később annak helyettesével való kommunikációra korlátozódott.) Ha pedig a szervezők valamely kérésének mégsem lehet eleget tenni, nem elegendő egyszerűen azt elutasítani, hanem a negatív válasz helyett pozitív és kreatív hozzáállással segíteni kell a rendezvény legitim céljának megvalósulását. Amennyiben viszont a rendezvény erőszakossá válása vagy ennek veszélye arra kényszeríti a rendőrséget, hogy korlátozza az a tömeget, különösen fontos, hogy egyértelműen jelezzék, miért volt szükség ezekre, és melyek lehetnek az alternatív eszközök, amelyek révén legitim célok mégis teljesülhessenek. Ez a vizsgált esetben nem történt meg.

Amikor elérhető közelségbe kerül a rendezvény békés jellegének elvesztése, jön el az a pont, amely egyértelműen jelzi, hogy a rendőrség támogatja ugyan a rendezvény szervezőjét legitim céljának elérésében, azonban az erőszak éppen ezt veszélyezteti, így világossá tehető az eskaláció és deszkaláció közötti különbség. Ennek előfeltétele azonban, hogy a rendőrség ne pusztán facilitáljon, hanem hogy ezt a törekvését az adott tömeg is lássa.

A tömegkezelés egyik paradoxonja, hogy a konfliktusos helyzetekben – még ha az adott csoport kevéssé is bízik a rendőrség által elmondottakban – egyre fontosabbá válik a tömeggel való kommunikáció. Ennek során pedig nem pusztán az fontos, hogy a rendőrség „mit”, hanem az is, hogy „hogyan” kommunikál. (A vizsgált esetben mindkét elemmel kapcsolatban felmerültek nyugtalanító elemek.)

A „hogyan” kérdésének két összetevője van. Az egyik, hogy a rendőrség kivel kommunikál. Az a legjobb, ha az adott személyben megbíznak és elismerik az egyes csoportok a tömegben, sőt lehetőleg „közülük való”. Előfordulhat, hogy lehetetlen megtalálni azokat a személyeket, akiket mindenki elfogad, de nagyon fontos, hogy nem lehetnek „önjelöltek” vagy a hatóságok által kijelölt kapcsolattartók. Helyettük az adott tömeg meghatározó csoportjait képviselőre van szükség. Nem újdonság a „közösségi közvetítők” bevonása a folyamatba, azonban korábban kizárólag az erőszak kitörésének megakadályozásának fázisában működtek csak közre. Indokolt azonban a sokkal aktívabb, az eseményeket megelőzően, az esemény alatt az erőszak kialakulásának megakadályozásában való együttműködés. A konkrét esetre vonatkoztatva a fentieket: a szervező mellett a rendőrségnek kommunikálnia kellett volna a rendezvény arculatát meghatározó csoporttal is, és nem pusztán megállapítani, hogy az adott személyekre a főszervezőnek nincs különösebb hatása.

A „hogyan” másik eleme alapvetően technológiai kérdés. Nem elegendő ugyanis az üzenetet az említett kapcsolattartókkal közölni, hanem annak ténylegesen el is kell jutnia a tömeg tagjaihoz. Mindez a rendezvény előkészítésének kezdetétől a rendezvényt követő időszakig, különös jelentőséggel bír. Itt kitérítetett szerepe lehet az internetnek (különösen a közösségi oldalaknak, mint a facebook és a twitter), de a rendezvény helyszínén különböző audiovizuális eszközöknek (kivetítők, hangosítás) is. Meg kell jegyezni, hogy különös súlya lehet a rendőrség non-verbális kommunikációjának is: miként biztosítja a helyszínt, milyen erőket vonultat fel, vagy éppen milyen kézjeleket alkalmaz stb. Ezek gyakran akaratlanul, de mindenképp gyorsabban jutnak el a tüntetőkhez.

Számtalan kiváló, a gyakorlatban is kipróbált szervezeti megoldás létezik a rendőrség tömeggel való kommunikációjára. *Úgy vélem, hogy a rendbiztos rendeltetése az lenne, hogy elősegítse a szólásszabadság és a békés gyülekezéshez való jog érvényesülését, és ennek során csökkentse a tömeg és rendőrség közötti*

konfrontációt. Nem pedig az, hogy a biztosítás parancsnokának utasítását tolmácsolja a szervezőnek. Ezt a tevékenységét öt alapvető funkcióval lehet jellemezni:

1. *Tárgyalás:* a rendőrség és a tiltakozók közötti kompromisszumok és megállapodások létrejöttének elősegítésére irányul. A rendőrség érdeke, hogy a legjobb taktikai feltételeket érje el, és a tiltakozók érdeke, hogy a céljaik eléréséhez a lehető legjobb feltételeket éri el.
2. *Mediáció:* megmagyarázzák a rendőrség szempontjait a tüntetőknek, és a tüntetők szempontjait a rendőrségnek azért, hogy közöttük létrejöhhessen a kölcsönös megértés és ne sztereotípiák határozzák meg a másikkal fűződő viszonyt.
3. *Kezdeményezés:* különböző megoldások kidolgozása annak érdekében, hogy elkerüljék, vagy legalábbis minimálisra csökkentsék a konfliktusok és összeütközések lehetőségét.
4. *Kommunikáció:* a tüntetők és a parancsnokok közötti kapcsolatként működnek, biztosítva közöttük az információcserét.
5. *Érzékelés:* tájékoztatják a parancsnokokat arról, hogy miként hat a tüntetők hangulatára egyik, vagy másik rendőri intézkedés, és ez milyen hatással lehet a rendőri tevékenységre.

A hatékonyan működő rendbiztos a feladatát a rendezvény előtt, alatt és után látja el, és a tiltakozó csoportokkal való kapcsolat kialakítására törekszenek. Célja kell, legyen, hogy a rendőri erők parancsnokai és befolyásos tüntetők között a rendezvény alatt kommunikációs csatornákat (és lehetőleg tárgyalásokat) alakítson ki.

A rendbiztos feladata, hogy minimalizálja – és sok esetben el is hárítsa – a tüntetéshez kapcsolódó összecsapásokat. A rendbiztos és a tüntetők közötti kapcsolat lehetőséget biztosít a rendőrségnek és a tüntetőknek is, hogy jobban megértsék egymás céljait. A devecseri tapasztalatok is rávilágítottak arra, hogy a kommunikáció kérdésében kell a leginkább fejlődni a magyar gyakorlatnak. A rendőrség és a szervezők kommunikációja ezúttal is nehézkes volt, a tömeghez az információk nem, vagy csak roppant lassan jutottak el. (Közösségi közvetítőket pedig kizárólag a felvonulás által „foglyul ejtett közönséggel” folytatott kommunikációban alkalmazott a rendőrség).

Megállapítottam, hogy a rendőrség – annak ellenére, hogy egyes rendőri szervek, mint pl. a BRFK gyakorlatában a fenti elemek jelentős része megtalálható – a kommunikációt nem alkalmazta stratégiai elvként, ezzel hatását tekintve nem segítette elő a békés gyülekezéshez való jog gyakorlását. *Figyelemmel arra, hogy mindössze a rendezvényen az egyetlen rendbiztos a rendőrség diszfunkcionálisan (az nem tartózkodott a konfliktus idején a rendezvény helyszínén, az utasítás után már öt perccel ismét utasították arra, hogy a korábbi utasítást hajtsa végre) alkalmazta, alkalmas volt arra, hogy a békés gyülekezéshez való joggal összefüggő visszasságot okozzon.*

Végezetül hangsúlyoznom szükséges, hogy az alapvető jogok biztosaként a devecseri eseményeket kizárólag alapjogi szempontból vizsgálhattam. Indokolt azonban ismét utalnom a volt országgyűlési biztosokkal közösen 2007 decemberében kiadott nyilatkozatunkra, amelyben felhívtuk a figyelmet arra, hogy „az elmúlt időben egyre inkább felerősödtek a különböző kisebbségi közösségek, és elsősorban a cigányság elleni rasszista megnyilvánulások. E megközelítés, amellet, hogy sérti és megalázza a magyarországi cigányság mélyszegénységben élő, legkiszolgáltatottabb rétegeit, olyan összefüggéseket sejtet, amelyek hangoztatása már évtizedek óta nem fogadható el a demokratikus társadalmakban”. [Az Az ombudsmanok nyilatkozata az Emberi Jogok Napján, kelt 2007. december 10. Aláírók: Kállai Ernő, Péterfalvi Attila, Szabó Máté. Forrás: <http://archive.is/bnha>]

Az egyenlő méltóság védelme, a demokratikus értékek melletti fellépés az állam valamennyi szervének kötelezettsége, amelynek teljesítését alapjogi biztosként kötelességem figyelemmel kísérni.

Intézkedéseim

1. A jelentésemben feltárt, alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása, jövőbeni bekövetkezte lehetőségének a megelőzése érdekében, az Ajbt. 31. §-a alapján felkérem az országos rendőrfőkapitányt, tegye meg a szükségesnek tartott intézkedéseket annak érdekében, hogy

1. a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény hatálya alá tartozó rendezvények bejelentésének elintézése során megfelelően tisztázzák a tényállást.
2. a biztosítás parancsnokai észleljék, ha egy rendezvény mások jogainak és szabadságának sérelmével jár;
3. a budapesti tapasztalatok alapján tekintse át a rendbiztosokra vonatkozó szakmai szabályokat;
4. a jövőben a tömegrendezvényeken történt és megfelelően dokumentált rendbontásokban résztvevő személyeket azonosítsák, és velük szemben – az eljárásukra irányadó jogszabályok keretei között – lépjenek fel, és intézkedjenek.

2. Az Ajbt. 35. §-a alapján felkérem a legfőbb ügyészt, hogy vizsgálja meg, a devecseri rendezvényen felszólalók, illetve az erőszakos cselekményekben résztvevők tanúsítottak-e olyan magatartást, amely megvalósította a közösség elleni izgatás, illetve a közösség tagja elleni erőszak büntetettét.

Budapest, 2012. november

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-6236/2012 Illegális lakossági hulladékégetés

Előadók: dr. Kovács Anikó
dr. Litkey-Juhász Orsolya

Az eljárás megindítása

A 2012. évben a „Válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” címmel kiemelt projektet indítottam a jelenleg is tartó válságfolyamat következményeinek feltérképezésére, tanulmányozására, a tanulságok levonására. A projekt keretében az alapjogok és alkotmányos elvek érvényesülését szem előtt tartva az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján hivatalból több környezeti tárgyú vizsgálatot is folytatok.

A hulladékkezeléshez kapcsolható nem kívánatos lakossági attitűdök (kommunális hulladékok égetése, felhalmozása, elhagyása stb.) az egyéni ombudsmani beadványokban is gyakran megfogalmazott problémakörök. A hulladék nem megfelelő kezelése a környezet valamennyi alkotóelemét veszélyeztetheti, károsíthatja, illetve szennyezheti, ezért a legáltalánosabb ártalomfajtának tekinthető.

A lakossági hulladékégetéssel kapcsolatban több panasz érkezett Hivatalomhoz. Ezek között fellelhetőek olyanok, amikor kertés házak lakói – *gyakran szociális okok miatt* – különféle hulladékokat égetnek el jellemzően fűtési célból. A hulladékproblematikának e „pregnans tünetei” egyfelől eredhetnek a magas energiaárakból, illetve a lakosok által magasnak tartott hulladékdíjakból, valamint a társadalom környezeti tudatosságának hiányából is. A hulladékok illegális égetésének hátterében sokszor tehát szociális problémák, néha azonban a tudatlanság – a hulladékégetés káros egészségügyi hatásaira vonatkozó ismeretek hiánya – áll. Ez a jelenség a növekvő szociális problémák és az energiahordozókkal kapcsolatos ellátási gondok miatt egyre gyakoribb, és mikroszinten az egyik legsúlyosabb környezeti problémává vált. A lakossági hulladékégetés mára a levegőszennyezésben egyre növekvő szerepet tölt be, egyre szélesebb körű problémát okozva országszerte.

A panaszosok beadványaikban sérelmezik, hogy a hatóságok a bejelentéseiket nem, vagy nem megfelelően vizsgálják ki, a jegyző és az illetékes környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek (felügyelőség) között keletkező hatásköri vita eredményeként a hatékony fellépés elmarad, illetve gyakran a jogellenes cselekmények szankcionálását sem tartják kellően hatékonynak.

Az illegális lakossági hulladékégetés jelentős mennyiségű légszennyező anyagokat juttat a levegőbe, amelyek komoly egészségkárosító hatással rendelkeznek, ezért hivatalból önálló vizsgálatot indítottam a hulladékkezeléshez kapcsolható nem kívánt jelenségek, ezen belül is a lakossági illegális hulladékégetés problémakörének tárgyában.

Vizsgálatom során a lakossági hulladékégetés témaköre kerül fókuszba, tekintettel a már beérkezett panaszokra és a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának az illegális hulladékégetéssel szembeni fellépés lehetőségeiről szóló 2011. évi állásfoglalására¹ (JNO állásfoglalás), melynek utóvizsgálatát is célul tűzte ki a jelen vizsgálat.

Elsődleges célom annak feltárása volt, hogy az illegális lakossági tevékenység elleni fellépés, illetve megelőzés tekintetében milyen a jogszabályi környezet, megfelelő garanciális szabályokat tartalmaz-e a levegőszennyezés minél szélesebb körű megakadályozására, illetve az ezzel kapcsolatban felmerülő lakossági panaszok kivizsgálására milyen hatósági lehetőségek állnak fenn, és azok gyakorlati alkalmazására mennyiben kerül sor.

A vizsgálat további célja volt áttekinteni, milyen egyéb, „jogon túli” eszközökkel, intézkedésekkel szorítható vissza a lakossági hulladékégetés.

E vizsgálat *elsősorban az illegális hulladékégetés környezetvédelmi aspektusait vizsgálja*. Ugyanakkor – mint minden ombudsmani vizsgálat során – e téma kapcsán is törekedtem a jelenség mögött húzódó társadalmi problémák jelzésére, feltárására. Nem lehet ugyanis figyelmen kívül hagyni azt a körülményt, hogy a hulladék égetése gyakran arra vezethető vissza, hogy nincs mivel fűteniük a rászorulóknak, így végső soron a rászorulóknak élethez, szociális biztonságához való joga is sérülhet.

A vizsgálat eredményes befejezése érdekében az Ajbt. 21.§ (1) bekezdés a) pontja alapján kérdéseimmel megkerestem a Vidékfejlesztési Minisztériumot (VM), az Emberi Erőforrások Minisztériumát (EMMI), a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot (KIM) valamint az Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőséget² (OKTVF).

Az Ajbt. 26. § (2) bekezdése alapján megkerestem a témakörben érintett Települési Önkormányzatok Országos Szövetségét, a Községek, Kistelepülések és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetségét, a Jegyzők Országos Szövetségét³, a Humusz Szövetséget, a Környezeti Tanácsadó Irodák Hálózatot, az EMLA Környezeti Management és Jog Egyesületet, a Greenpeace Magyarországot, a Levegő Munkacsoportot, a Reflex Környezetvédő Egyesületet és a Védegyletet.

A megállapított tényállás

A megkeresett szervezetek feltett kérdéseket összevontan ismertetem. A VM és az OKTVF által adott válaszokat témakörök szerinti csoportosításban mutatom be és ezen belül tüntetem fel, hogy mely megkeresett szervtől érkezett a válasz.

Tájékoztatást kértem a VM-től és az OKTVF-től arról, hogy álláspontjuk szerint a gazdasági-pénzügyi válság miként érinti, illetve befolyásolja a hulladékokkal kapcsolatos nem kívánatos lakossági magatartásokat és tapasztalataik szerint a gyakorlatban a hatóságok megfelelően folytatják-e le eljárásaikat, illetve a felügyelőségek oldalán a levegővédelmi hatáskörök gyakorlása során a jogi eszközök érvényesítésekor milyen nehézségek adódnak.

Kérdést tettem fel az illegális hulladékégetés kapcsán felmerülő jogszabályi és a jogalkalmazási problémákról és megoldásokról, valamint a lakossági hulladékégetés esetén alkalmazható jogi szankciókról és „jogon túli” eszközökről, intézkedésekről.

A vidékfejlesztési miniszter válaszában rögzítette, hogy a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának az illegális hulladékégetéssel szembeni fellépés lehetőségeiről készült állásfoglalását (JNO állásfoglalás) alapos vizsgálat előzte meg, amelynek lefolytatása óta a jogszabályi környezet lényegét tekintve a szabálysértés kivételével változatlan, ezért válasza több helyen csak kiegészítő véleményt, megjegyzést tartalmaz a JNO állásfoglaláshoz képest.

Az OKTVF Főigazgatója megkeresésem alapján felhívta a felügyelőségeket az illegális hulladékégetéssel kapcsolatos szakmai véleményük kifejtésére és a beérkezett válaszok összegzése alapján adott tájékoztatást.

A VM szerint köztudomású, hogy az európai összehasonlítást tekintve kimagasló a magyarországi közműkiadások aránya a lakossági kiadásokon belül. Egyre több családnál nem földgázzal, hanem tűzifával, mezőgazdasági melléktermékkel fűtenek. Feltételezhető, hogy a gazdasági-pénzügyi válság az illegális hulladékégetést növelni fogja, hiszen jogszabály-ellenesen, de ösztönyszerűen a hulladékot is elégeti az, akinek nincs pénze tüzelőre és fűtetlen a lakása.

Az előbbiektől élesen meg kell különböztetni az egyértelműen bűnözői körbe tartozó kábelégetőket. A kábellopás az elkövető szempontjából rövidtávon jó üzlet, azonban a társadalomnak óriási károkat okoz. A bűnüldöző szervek olyan nagy energiákat fordítanak a kábeltolvajok üldözésére, hogy feltehetőleg nem kell számítani a kábelégetések számának növekedésére.

Ezt meghaladóan a környezetvédelmi, természetvédelmi és vízügyi felügyelőségek gyakorlatában az elmúlt években olyan esetek fordultak elő, melyek inkább egyedinek tekinthetők. A legjellemzőbb eset, amikor udvar takarítás során a falevelekkel együtt egyéb hulladékot is elégettek. Ezek számát nem a válság befolyásolja elsődlegesen.

Az OKTVF válasza szerint általánosságban elmondható, hogy az elszegényedés fokozza a hulladékégetésre irányuló lakossági magatartást, továbbá az engedély nélküli hulladék begyűjtését. A hulladékégetés ugyanis elsősorban az alacsony jövedelmi szinten, illetve a hátrányos körülmények között élők körében a leggyakoribb, amely összefüggésben lehet a magasabb energia és tüzelőanyag árakkal. Valószínűsíthető, hogy a jelenlegi gazdasági-pénzügyi válság a szegényebb rétegeknél tovább fogja növelni a hulladékégetést. Ez egyes településeken – a kedvezőtlen meteorológiai körülmények esetén – a levegőtisztaság romlásához vezethet. A szegényebb rétegeknél nehezebb a szankcionálás, hiszen sokszor a nehéz anyagi körülmények miatt történik a hulladékok tüzelőberendezésekben történő égetése.

Az OKTVF szerint a fentiekre tekintettel megállapítható, hogy a gazdasági-pénzügyi válság és a lakossági hulladékégetések számának növekedése között vélhetően szoros összefüggés van. A lakossági hulladékégetések egy jelentős része a kerti növényi hulladékok égetésével kapcsolatos, amihez olykor kommunális hulladékok égetése is társul. A kerti hulladékok égetésének elkerülése érdekében célszerű lenne azok kezelési (gyűjtési, majd komposztálási) feltételeinek megteremtését támogatni. A hulladékgyűjtő udvarok számának növelésével például csökkenthető lenne az ilyen típusú hulladékégetések száma.

Az OKTVF kiemelte, hogy sajnálatos módon nemcsak a lakosság, hanem a gazdasági tevékenységet folytatók körében is előfordul, hogy különböző hulladékok elégetésre kerülnek a tüzelőberendezésekben, vagy nyílt téren, csökkentve ezzel a hulladék kezelésével, elszállításával járó költségeket.

Az Észak-magyarországi Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (a továbbiakban: Felügyelőség) elemezte a szállópor koncentráció változását az észak-magyarországi régióban, melyből arra a következtetésre jutott, hogy elsősorban a lakossági tüzelés a domináló. Az értékek 24 órás lefutása, a kora reggeli és az este 18-21 óra közötti időszakban mutatkozó csúcsok egyértelműen a lakossági tüzelés hatására utalnak. A válság előtt mutatkozó csökkenő tendencia megszakadt, ugyanis az utóbbi két-három évben ismét növekszik a fűtési időszakban a szállópor koncentrációja.

A felügyelőségek véleménye szerint a gazdasági válság hatása csak részben tudható be a tárgyi kérdéskör elsődleges okaként, bár kétségtelen, hogy napjainkban minden területen jelentős befolyásoló tényezővé vált. Azonban a gazdasági válság tényétől függetlenül ez a probléma nem tűr halasztást (a *bolygó „nem vár”*), feltétlenül szükséges a gyökeres változtatás. Az egyéni tudatformálást már kisgyermekkorban (óvoda, általános iskola) el kell kezdeni, továbbá a felnőtt társadalom folyamatos, különböző csatornákon történő tájékoztatása is elengedhetetlen (országos szemétyűjtő akció meghirdetése, média, reklámok felhasználása, a kommunális hulladékszállítási számlákon feltüntetett információk, szóróanyagok terjesztése, pl. kerti avar és szerves hulladékok komposztálási lehetőségéről). Mindezek mellett kiemelt fontossággal bír a jogszabályok maradéktalan betartása, a szankciók tényleges alkalmazása, és az, hogy az alkalmazható jogi következmények a teljes körű lakossági tájékoztatás részévé váljanak.

A hatóságok eljárásával és a jogszabályi környezettel kapcsolatban a VM kifejtette, hogy a korábbi vizsgálat megállapításai óta a felügyelőségek létszámcsökkentése okozott nehézséget és követel meg hatékony

munkaszervezést. Álláspontja szerint a hatályos jogszabályi környezet eleget tesz a levegőszennyezés minél szélesebb körű megakadályozására, szankcionálására, illetve az ezzel kapcsolatban felmerülő lakossági panaszok kivizsgálására, azonban a lakossági hulladékégetés elleni fellépés alapvetően nem csak jogi ügy. A jog a már bekövetkezett jogsértések esetén a hatósági intézkedési lehetőséget teremti meg.

Az OKTVF válasza szerint a felügyelőségek a hatáskörükbe tartozó esetekben következetesen alkalmazzák a hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (a továbbiakban Hgt.) és a levegő védelméről szóló 306/2010. (XII. 23.) Korm. rendelet (a továbbiakban Lr.) vonatkozó rendelkezéseit. A panaszbejelentések kivizsgálását, valamint az esetleges helyszíni ellenőrzések lefolytatását követően – amennyiben szükséges – a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Korm. rendelet (a továbbiakban Hbr.), a Hgt. és az Lr. vonatkozó rendelkezései alapján bírságot szabnak ki.

Az OKTVF véleménye szerint a jelenlegi jogi szabályozás megfelelő szankcionálást tartalmaz a háztartási berendezésekben történő hulladékégetésre. A tevékenység folytatására vonatkozó bizonyítékok megléte esetén tehát a levegővédelmi bírság minden alkalommal kivethető. A felügyelőségek jogkövető magatartását azonban gyakran megnehezítik jogalkalmazási problémák, például az illegális hulladékégetés tényének bizonyíthatósága.

Az OKTVF írásban hívja fel a felügyelőségek figyelmét arra, hogy a jövőben is következetesek legyenek a fent hivatkozott jogszabályok alkalmazása során, valamint az illegális hulladékégetéssel kapcsolatosan még hatékonyabban lépjenek fel.

Az OKTVF a levegővédelmi és hulladékgazdálkodási ügyekben másodfokú hatóságként jár el. Tapasztalataik szerint a felügyelőségek a korlátozott jogszabályi lehetőségeikhez mérten megfelelően folytatják le a helyszíni ellenőrzéseket, illetve megfelelően járnak el. A nehéz anyagi körülmények között élők érintettsége még inkább megnehezíti a hatósági munkát, hiszen számukra – a létfenntartásukért való küzdelem mellett – a környezetvédelmi előírások betartása nem elsődleges szempont.

Az OKTVF válaszában megállapította, hogy az Lr. jogi szempontból teljes körűen szabályozza a hulladékégetés tényállásait, és garanciális szabályokat tartalmaz az eljárások lefolytatásához.

Az *illegális hulladékégetés kapcsán felmerülő jogszabályi és a jogalkalmazási problémák és megoldások* kapcsán a VM álláspontja, hogy a korábbi vizsgálat alaposan feltárta a bizonyítás nehézségeinek összefüggéseit is. Azzal is egyetértett, hogy a bizonyítást az eljáró hatóságnak kell lefolytatnia.

A VM válasza szerint sokat segít, ha a panaszosok lefényképezik az illegális hulladékégetésre utaló jeleket, így megállapíthatóvá válik, hogy pl. egy több cég által használt ipari telephely melyik kéményén keresztül jöhet az a fekete füst, mely termelési hulladék illegális égetésére utal. A jogellenes égetések naplószerű feljegyzése is segítheti a kivizsgálást. A lefényképezett füst az égetési maradvány fellelését is segítheti nyílt téri jogellenes égetés esetén.

Az OKTVF válasza szerint vannak garanciális szabályok a légszennyezés, illetve légszennyezettség megelőzésére irányuló törekvés fenntartására, továbbá a bekövetkezett légszennyezés, illetve légszennyezettség fennmaradásának megakadályozására.

A lakossági illegális tüzelés esetén nem kizárólag a levegőminőségi jogszabályok megsértése történik. A panaszok tárgya a különböző hulladékok – gazdasági tevékenység keretében, illetve attól függetlenül történő – égetése. Ebből adódóan hatáskörrel a jegyzők és a felügyelőségek rendelkeznek. A hulladékgazdálkodási hatáskörök megoszlása a hulladék minőségéhez igazodik. A lakosnál keletkező települési hulladékok gyűjtése, megfelelő kezelése, és a közszolgáltatás igénybe vétele tekintetében a jegyző rendelkezik hatáskörrel, így az ő feladata a lakossági települési hulladékokkal kapcsolatos ellenőrzés és bírságolás.

A lakosok által a háztartásokban elégetett hulladékok elsősorban települési szilárd hulladékok, ezért esetükben a jegyzőnek kell eljárni. A felügyelőségek a „termelési”, vagyis a gazdálkodó szervezetek gazdasági tevékenységéhez kötődő és az annak keretében keletkezett hulladékok égetése tekintetében járhatnak el. A települési önkormányzatok egy része nem él a helyi rendeletalkotás lehetőségével. A lakosság tájékoztatása sem megfelelő, ugyanis a lakosok nagy része nincs tisztában azzal, hogy a spórolás miatt végzett hulladékégetéssel milyen veszélybe sodorja a környezetében élőket.

Az OKTVF álláspontja szerint a szakági jogszabályok alapján elmondható, hogy a települési szilárd hulladék szakszerű kezelésének műszaki feltételei és jogi háttere is biztosított. A hatályos jogszabályi rendelkezések kellő garanciákat tartalmaznak és megfelelő jogbiztonságot nyújtanak a levegőszennyezés esetén felmerülő szankcionálással végződő eljárások lefolytatására, és a közérdekű bejelentések kivizsgálására.

A gazdálkodó szervezetek esetében az égetés kivizsgálásakor egyidejűleg ellenőrzik azt is, hogy a gazdálkodó szervezet tevékenysége során keletkező hulladékok kezelése a – nyilvántartás, számlák, szállítólevelek, kísérfeljegyzések s egyéb dokumentumok alapján – jogszabályi előírásoknak megfelelően történik-e. Amennyiben szükséges, hulladékgazdálkodási bírságolási, illetve kötelezési eljárást is indítanak.

Az OKTVF válaszában rámutatott, hogy problémaként jelentkezik, ha egy vállalkozás megszerzi a valamely gazdálkodó szervezetnél keletkező, a saját háztartási tüzelő berendezés hőteljesítményének megfelelő teljesítményű berendezésben történő égetésre alkalmas mellékterméket, terméket, amely nem minősül kereskedelmi forgalomban levő tüzelőanyagoknak. Véleményük szerint deklarálni kellene, hogy háztartási tüzelő berendezésben csak kereskedelmi forgalomban levő tüzelőanyag égethető.

A másik probléma az, hogy a felügyelőség nyomozó hatóságként egy-egy ügy kapcsán nem léphet fel (pl. annak vizsgálatára, hogy honnan származik az a kábel, a lomhulladék, amelyet tüzelőberendezésben vagy nyílt téren égetnek). A nyomozóhatóság legtöbb esetben csak a tényállást (égetés tényét) közli a felügyelőséggel és nem

vizsgálja a hulladék eredetét vagy származási helyét. Megfelelő információ hiányában a más hatóság által felderített hulladékégetés szankcionálása a felügyelőségek részéről nehézségekbe ütközik. A társhatóságok sok esetben a környezetszennyezés szankcionálása irányába terelik a hulladékégetést, ahelyett, hogy kivizsgálják, milyen gazdasági károkat okoztak a hulladék megszerzésével.

Az OKTVF kiemeli, hogy a csomagolóanyagok kiváltása és visszagyűjtése terén szintén van tennivaló, mert azokat is elégetik egyes háztartásokban, ahelyett, hogy hasznosításra adnák át. A Hgt. 49. § (1) bekezdése szerint, aki tevékenységével, vagy mulasztásával a hatósági engedélyhez, hozzájáruláshoz, bejelentéshez kötött hulladékgazdálkodási tevékenységet engedély, hozzájárulás vagy bejelentés nélkül vagy attól eltérően végez, hulladékgazdálkodási bírságot köteles fizetni.

Hulladékgazdálkodási bírságot az elégett, vagy égetésre váró hulladék mennyisége alapján szabhat ki a felügyelőség. Az elégett hulladék mennyisége azonban nehezen állapítható meg, valamint az égethető hulladék fajtája (pl. műanyag, vegyes települési szilárd hulladék, stb.) miatt a viszonylag nagy térfogatú hulladék tömege kicsi, így a kiszabható bírság összege is jelentéktelen, visszatartó ereje ezáltal csekély.

A hulladékégetés esetén alapvető követelmény lenne a gyors kivizsgálás, azonban a felügyelőségek tapasztalatai szerint a lakossági hulladékégetések ellenőrzésekor az egyik legnagyobb problémát az okozza, hogy az ellenőrzést végző személy miként jut be az égetéssel érintett ingatlanra a helyszín megtekintése érdekében. Az ingatlan tulajdonosának tiltakozása esetén csak a rendőrség közreműködésével lehetséges az ellenőrzés elvégzése. A rendőrség megkeresése miatt azonban időben olyannyira elhúzódik az ellenőrzés megkezdése, hogy az veszélyeztetheti annak eredményességét. Amennyiben a hatóság az égetést végzőt nem éri tetten, nehézkessé válik a hulladékégetés tényének utólagos megállapítása is. Az égetési maradványokból természetesen következtetni lehet az égetés megtörténtére, azonban csak azon esetek deríthetők fel hatékonyan, ahol a bejelentést követően a lehető leghamarabb megtörténik az előzetes bejelentés nélküli hatósági ellenőrzés. Az égetési maradványokból elvégzett laboratóriumi vizsgálatok költségesek, a költségek hatóságok részéről történő megelőlegezése, illetve a környezetszennyezőtől való későbbi behajtása problémás. Célszerű lenne környezetvédelmi alap létrehozása az ilyen költségek előzetes finanszírozására.

Az OKTVF álláspontja szerint a hulladékégetések hátterében kevésbé a környezettudatosság hiánya, inkább szociális, gazdasági okok állnak, így a kiszabott bírságok behajtása is nehézségekbe ütközik. Erre tekintettel a probléma megoldását leginkább a hulladékégetés megelőzése, visszaszorítása jelenti.

A Felügyelőség a légszennyezettségi zónákra vonatkozóan intézkedési programokat készített, melynek során megkereste az érintett önkormányzatokat. Az általuk szolgáltatott információkból kiderült, hogy a nagyvárosokon kívül szinte egyik település sem teljesítette a Kvt. 48. § (4) bekezdés⁴ b) pontja szerinti helyi rendeletalkotási kötelezettségét.

Az OKTVF hangsúlyozta, hogy a települési hulladék égetésénél az utólagos bizonyítás jelentheti az egyik legnagyobb problémát, hiszen a lakosságnak nem kell nyilvántartást vezetni a birtokában lévő hulladékokról. A hulladékgazdálkodási bírság mellett a büntetőjogi, a szabálysértési és a kártérítési, helyreállítási felelősség is fennáll, egyúttal a tevékenység korlátozható, felfüggeszhető, illetve megtiltható. Ennek értelmében célszerűnek tartják egyéb társhatóságok (pl. rendőrség, ÁNTSZ, talajvédelmi hatóság) intézkedési jogkörének kiszélesítését. Jelenleg a környezetvédelmi szabálysértés tényállása mellett a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (továbbiakban: Btk.) 281/A. §-ában rögzített hulladékgazdálkodás rendjének megsértése esetén szabadságvesztés is kiszabható.

A lakossági hulladékégetés esetén alkalmazható jogi szankciókról és „jogon túli” eszközökről, intézkedésekről szóló kérdésekre a VM válaszában kifejtette, hogy álláspontja szerint elfogadhatatlan lenne a megszüntetett szabálysértési tényállás helyett a Btk.-tól várni a megoldást. A Btk. alapján nincs akadálya annak, hogy jelentősebb illegális hulladékégetés esetén alkalmazni lehessen, azonban nem lehet cél, hogy háztartások ezrei ellen az időnkénti fűtési célú hulladékégetés miatt büntetőeljárás induljon, különös tekintettel arra is, hogy a tettenéréstől és a beismeréstől eltekintve a lakossági hulladékégetés bizonyítása nem egyszerű. Abban az esetben azonban, ha egy lakos hatósági felszólítás, szabálysértési eljárás után is pl. darabolt gumiabronccsal fűt, a büntetőeljárás megindításával kell elérni a tevékenysége azonnali megszüntetését.

A VM szerint a szabálysértési jog változását, a szabálysértési tényállás hiányát az önkormányzati rendeleti szintű jogalkotás orvosolni tudja. Az Új szabstv. lehetővé teszi, hogy önkormányzati rendelet, az ún. tiltott közösségellenes magatartások körében környezetvédelmi tényállásokat állapítson meg. A helyi környezethez, az ott élők szokásaihoz igazodó tényállások különbözhetnek egymástól, azonban alaposan feltehető, hogy a rendeletek legfontosabb feladatuknak, az elkövetésétől való visszatartásnak eleget tesznek.

A lakossági hulladékégetés szankcionálása – a fentiek alapján – nem tartozik az új szabálysértési törvény hatálya alá. A szankcionálás lehetőségeit közigazgatási hatósági eljárás során lehet érvényesíteni. A hatóság megalapozott bejelentés esetén köteles a Ket. rendelkezései szerint az ügyet kivizsgálni. Az Lr. 34. § (1) bekezdés szerint „a környezetvédelmi hatóság a levegővédelmi követelményt megsértő természetes és jogi személy, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet részére, a jogsértő tevékenység megszüntetésére, illetve a mulasztás pótlására való kötelezéssel egyidejűleg, – ha jogszabály másként nem rendelkezik – levegőtisztaság-védelmi bírságot szab ki.

(2) A levegővédelmi követelmények megsértésének eseteit és az azokhoz kapcsolódó levegőtisztaság-védelmi bírságok mértékét a 9. melléklet tartalmazza.” Ez a melléklet állapítja meg mind a háztartási

tüzelőberendezésben, mind nyílt téren történő engedély nélküli égetéssel kapcsolatos bírság mértékét, mely 100.000-tól 500.000 Ft-ig terjed.

A VM válaszában kiemeli, hogy a JNO állásfoglalás gyakorlatilag minden szóba jöhető jogon túli megoldást, eszközt bemutatott. A lakossági hulladékégetést alapvetően nem a jog „oldja meg” és a jogon túli pozitív eszközök (pl. felvilágosítás) lehetősége véges. Ezért kell megemlíteni azt, hogy a csomagolási hulladékok arányát, szerepét, jelentőségét csökkentve bemeneti oldalról lehetne közvetve csökkenteni az égetésre alkalmas hulladékok körét. A csomagolási hulladékok keletkezése elleni fellépés (termékdíj, betétdíj) tehát közvetve itt is pozitív hatást eredményezhet.

Az ún. termelési hulladékok vonatkozásában ez természetesen nem megoldás, de ezen a téren is fontos szerepet játszhat a hulladékképződés megelőzése. A leggyakoribb rossz példa, ha egy termelő az olajos rongy veszélyes hulladékát a vegyes tüzelésű kazánjában elégeti. Hazánkban is van olyan vállalkozás, amely a szennyezett géprongyokat kimossa és kiszállítja. A megelőzés kell, hogy legyen az első feladat a tiltott hulladékégetés elleni küzdelemben is.

Az OKTVF álláspontja szerint a jogi eszközökön túl a lakosság tájékoztatása lenne a legfontosabb, amely viszont jelentősen növelheti a lakossági bejelentések, panaszok számát, amelyek kivizsgálása sokszor most sem megoldott az önkormányzatoknál.

A lakosok nagy része nincs tisztában azzal, hogy a gondatlanság, vagy spórolás miatt végzett hulladékégetéssel milyen veszélybe sodorja a környezetében élőkét. A Felügyelőségek elmondása szerint az ellenőrzés során tapasztalják, hogy sokszor megdöbbennek az elkövetők, ha szembesülnek cselekedetük környezetegészségügyi következményeivel.

A Közép-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség (a továbbiakban Közép-dunántúli KTVF) előadta, hogy 2012-ben összesen 7 db közérdekű bejelentés érkezett lakossági tüzelőberendezésben történt hulladékégetéssel kapcsolatban. A Közép-dunántúli KTVF mind a 7 bejelentést az Lr. 36. § (2) bekezdés a) pontja alapján áttette az eljárásra jogosult szervhez, a kistérség körzetközponti feladatot ellátó települési önkormányzat jegyzőjéhez.

A helyi önkormányzatok jegyzői többször kérték a Közép-dunántúli KTVF állásfoglalását a háztartási tüzelőberendezésekben történő hulladékégetéssel kapcsolatban, illetve arra vonatkozóan, hogyan lehet kimutatni, milyen hulladék égetése történt. A Mérőállomással történt egyeztetés után elmondható, hogy a pontforrások kibocsátásának mérése igen költséges lenne, mert a füstgázokon kívül nehézfémeket és dioxiint is kellene mérni. A nehézfémek fajtájából és mennyiségéből lehetne megállapítani, hogy milyen összetételű hulladékok elégetése történt. Egy esetleges tettenérés (mind nyílt téri, mind tüzelőberendezésben történő hulladékégetés) esetén az illetékes jegyzőnek lehetősége van levegőtisztaság-védelmi bírságot kiszabni és kötelezést kiadni.

A hulladékégetések számának csökkentése érdekében az OKTVF az alábbi intézkedéseket javasolja:

Közvetlen intézkedések:

- Média-kampány lefolytatása a környezettudatos viselkedés széleskörű elterjedése és a levegőszennyezés egészségre káros hatásainak ismertetése érdekében,
- A lakosság ösztönzése a szelektív hulladék gyűjtésére, a szelektíven gyűjtött hulladékok háztól való elszállításával és a műanyag-hulladékok (pl. PET-palackok) gyűjtésére szolgáló ingyenes műanyagzsákok kiosztásával,
- A szelektív hulladékgyűjtés költségeinek átvállalása,
- A lomtalanítási akciók gyakoriságának növelése,
- Minden családi házas településrészen tavasztól késő ősziig, legalább kétheti gyakorisággal, a háztól történő külön zöldhulladék begyűjtésének megszervezése.

Hosszú távú lehetőségek:

- A gyermekek tanrend szerinti tudatformálása mellett a felnőttek tájékoztatása is szükséges, amit be lehetne építeni a felnőttképzések tananyagaiba, elsősorban szemléletformálási céllal, s nem vizsgakövetelményként. A nehéz gazdasági helyzet miatt különösen fontos a lakosság tudatformálása (pl. ingyenes hulladék leadási helyekről tájékoztatás), mellyel rövidtávon elsősorban a hulladékelhagyás mértéke csökkenthető.
- Az elhagyott hulladék, illetve a hulladékégetés mértékének csökkentésére jogi eszközként javasolt, hogy az ingatlanok használatbavételi eljárása során vizsgálják meg, hogy az ingatlantulajdonos, vagy az ingatlan használója kötött-e hulladékkezelési közszolgáltatási szerződést.
- A települési szilárd hulladék elszállítására vonatkozó közszolgáltatás feltételeinek javítása. A szolgáltatási díj foglalja magában a szelektíven gyűjtött hulladékok időnkénti elszállítását is. Ezzel megakadályozható lenne, hogy a lakosnál keletkező hulladék a gyűjtődény befogadó kapacitását (ami után fizeti a szemétszállítási díjat) meghaladja és a felesleges mennyiséget elégezzék.
- A környezetre és az emberi egészségre a háztartási hulladéknál kevésbé veszélyes és a földgáznál olcsóbb másodlagos tüzelőanyagok piacra kerülésének jogszabály általi könnyítése.
- A lakosság tájékoztatása a települési hulladék égetéséből származó légszennyező anyagok egészségkárosító hatásairól.
- A helyi települési örrökkel, közterület felügyelővel, katasztrófa védelemmel, rendőrséggel való együttműködés további erősítése.
- A bírságtétel tovább növelése, a bírságolás tényének a helyi médiában történő megjelentetése.

- Lakosság tájékoztatása, hangsúlyozva a hulladékégetésből származó égéstermékek egészségkárosító hatását.
- Az éghető hulladékok visszagyűjtésének elősegítése:
 - anyagi érdekelttség bevezetésével, esetleg tüzelőanyag ellenében,
 - a begyűjtött hulladékokra vonatkozóan olyan megfelelő kapacitású és jogszabályi követelményeket kielégítő műszaki paraméterekkel rendelkező együttégető berendezések telepítése, melyek hőtermelésével a lakossági tüzelőanyagok ára csökkenthető lenne.
- A „normál”, lakossági tüzelőberendezésekben használható tüzelőanyagok árának csökkentése:
 - a termékdíjas rendszerből befolyt összegből támogatás
 - a közmunka programban begyűjtött, ártereken összeszedett nagy mennyiségű gally hulladék aprítása, brikettálása, s ezt lehetne szociális alapon, vagy éghető hulladékért cserébe adni.
- A környezetbarát tüzelési/fűtési módok és utólagos lakás-szigetelések támogatása.
- Olyan szankcionálási lehetőség az ellenőrző hatóság számára, mely a hulladék mennyiségétől függetlenül lehetővé teszi a helyszíni bírságolást tettenérés esetén. (Ez azonban csak utolsó lehetőség, hiszen általában a „notórius” hulladékégetők anyagi körülményei úgysem teszik lehetővé a bírság behajtását, s ettől a probléma még nem is oldódik meg.)

A felvetett probléma megoldása komplex megközelítésben lehetséges, a gazdasági és szociális problémák kezelésével, szem előtt tartva a hulladékkezelés és a levegőtisztaság-védelem prioritását.

Az EMMI-t ugyancsak arról kérdeztem, hogy álláspontjuk szerint a gazdasági-pénzügyi válság miként érinti, illetve befolyásolja a hulladékokkal kapcsolatos nem kívánatos lakossági magatartásokat. Emellett a JNO állásfoglalás kapcsán tett és tervezett intézkedésekről, az elért eredményekről, valamint a problémakör megoldását szolgáló további célkitűzéseikről kértem tájékoztatást.

Az Egészségügyért Felelős Államtitkár válaszában kifejtette, hogy a lakossági hulladékégetés háttérben nem csupán a lakosságnak a hulladékégetés káros egészségi hatásaira vonatkozó ismereteinek hiánya áll, hanem nagyon fontos meghatározó tényező a szociális problémák jelenléte, amely a válság hatására valószínűleg tovább fokozódik. Erre lehet következtetni az Országos Tisztifőorvosi Hivatal (OTH) állásfoglalásából is, amely a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Kormányhivatal Népegészségügyi Szakigazgatási Szerve tájékoztatása alapján arról számolt be, hogy a megye gazdaságilag különösen hátrányos helyzetű területein jellemző az illegális hulladékégetés, ami részben fűtési céllal, részben kábelégetés formájában valósul meg. E tevékenységek visszaszorítása főként gazdasági-szociális kérdés, melynek érdemi megoldására a népegészségügyi szerveknek nincs eszköze.

A lakosság fűtőanyag használatának ellenőrzése, korlátozása nehezen megoldható feladat az önkormányzatok számára.

A kapott tájékoztatás kitért arra is, hogy a JNO állásfoglalásra⁵ figyelemmel a Belügyminisztérium lehetőséget biztosított az Országos Környezetegészségügyi Intézet (OKI) által elkészített, a „Tájékoztató az illegális hulladékégetés humán- és környezet-egészségügyi kockázatairól” című részletes szakmai anyag (a továbbiakban: Tájékoztató) Önkormányzati Hírlevélben való megjelentetésére. A Belügyminisztérium továbbá jelezte, hogy az önkormányzatok számára rendezett képzéseken, értekezleteken a megjelentek számára az anyagot átadták.

A VM javaslatát, amely szerint szükséges a rendőri intézkedésre vonatkozó szabályozás kibővítése az illegális hulladékégetés területére is, valamint módosítása a tettenérés esélyének növelése érdekében, a tárca – egyetértését is hangsúlyozva – továbbította a Belügyminisztériumnak. E változás indokoltságát mutatja, hogy amennyiben az illegális hulladékégetésről szóló bejelentés a rendőrség helyi megbízottjához érkezne, lehetőség lenne a helyszíni azonnali felkeresésre, valamint a jegyzőkönyv szakszerű felvételére. Ezek hiányában a hatósági intézkedés – a tapasztalatok szerint – nem elég hatékony.

Az EMMI az eddig megtett és tervezett intézkedései kapcsán beszámolt arról, hogy az OKI által elkészített Tájékoztatót megküldték a megyei és a kistérségi népegészségügyi intézetek számára, amelyek közzétették saját honlapjukon.

A megyei intézetek közvetlenül, vagy a kistérségi intézetek közreműködésével megkeresték a területükön működő önkormányzatokat, hogy a helyi lehetőségek felhasználásával vegyenek részt a lakosság minél szélesebb körű tájékoztatásában az illegális hulladékégetés káros hatásairól, pl. az írott sajtó, önkormányzati honlapok, helyi televízió stb. felhasználásával.

Lakossági tájékoztatókat, ismeretterjesztő és figyelemfelhívó anyagokat, szórólapokat megküldték és széles körben kihelyezték pl. ügyfélszolgálati irodákban, egészségügyi intézményekben, háziorvosi rendelőkben. Az illegális hulladékégetés humán- és környezet-egészségügyi kockázatairól szóló tájékoztatás pl. az egészségnevelők munkaértekezletének programjába is bekerült. A kockázatok ismertetését iskolákban, lakossági rendezvényeken, fórumokon folyamatosan végzik.

Több népegészségügyi szakigazgatási szerv felhívta az önkormányzatok figyelmét arra, hogy a környezet védelméről szóló 1995. évi LIII. törvény lehetőséget ad az önkormányzatoknak a kerti hulladékégetés szabályozására. Továbbá felhívták az önkormányzatok figyelmét a lomtalanítási akciók lebonyolítására és a szelektív hulladékgyűjtés fontosságára.

A megyei népegészségügyi intézetek jelentős része a hamarosan kezdődő fűtési szezont közvetlenül megelőző és a lombhullást követő időszakra ütemezte tájékoztatásai megismétlését és újabb szóróanyagok

terjesztését, valamint intenzív megjelenését a helyi médiában az illegális hulladékégetés humán- és környezetegészségügyi kockázatairól.

A kapott válasz szerint az idei év során a népegészségügyi intézetekhez illegális hulladékégetés tárgyú lakossági panasz vagy bejelentés elvéve, hatósági megkeresés pedig egyáltalán nem érkezett, így hatósági ügy áttételére nem került sor az illetékes környezetvédelmi felügyelőséghez.

A szociális ágazat eredményei kapcsán az EMMI kiemelte, hogy a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szt.) szerint, a szociálisan rászorult háztartásoknak az általuk lakott lakás vagy nem lakás céljára szolgáló helyiség fenntartásával kapcsolatos rendszeres kiadásai viseléséhez nyújtott támogatást, azaz a lakásfenntartási támogatást – a támogatás célzottságának biztosítása érdekében – 2011. szeptember 1-jétől elsődlegesen természetben kell biztosítani a települési önkormányzatoknak. A támogatás bármely fűtési módhoz igénybe vehető.

A kormányhivatalok Szociális és Gyámhivatalainak visszajelzései alapján 2012 áprilisában készült összesítés szerint a folyósított lakásfenntartási támogatás több mint felét kizárólag természetben nyújtják. A természetbeni támogatásban részesülőknek csupán 1,9%-át teszi ki a tüzelőanyag költségeihez kapcsolódó természetbeni ellátás, azaz palackos gázban, szénjuttatásban, olajban, illetve fában 11 184-en részesültek.

A szociálisan rászorulóknak tűzifaellátása érdekében a Belügyminisztérium a helyi önkormányzatok szociális célú tűzifavásárlásához kapcsolódó kiegészítő támogatásáról szóló 59/2011. (XII.23.) BM rendelettel kiegészítő támogatást nyújtott a helyi önkormányzatok részére szociális célú tűzifavásárláshoz, mellyel 2012. április 30-ig kellett az önkormányzatoknak elszámolniuk. A tárcsa adatai szerint 456 önkormányzat 858.012.000,-Ft támogatásban részesült, az érintett önkormányzatoknak 54.742 m³ tűzifát osztottak ki, 822.309.553,- Ft összeget használtak fel.

Az EMMI szerint, összességében elmondható, hogy a szociális tűzifa vásárlásához nyújtott állami támogatás sikeres és eredményes volt. A kiegészítő támogatás nyújtotta lehetőséggel az érintett önkormányzatok 98,9%-a élt, a juttatásban részesülők száma 45.137 fő volt, amely az érintett önkormányzatok összes lakosságának 2,98%-át tette ki.

A civil szervezeteket tömörítő *Környezeti Tanácsadó Irodák Hálózatát* (Kötháló) is megkerestem kérdésemmel és a szervezet vezetője 17 tagszervezet⁶ véleményét összegezve küldte meg számomra válaszát, táblázatban is összesítve az eredményeket.

Elsőként a Kötháló-t is arról kérdeztem, hogy álláspontjuk szerint a gazdasági-pénzügyi válság miként érinti, illetve befolyásolja a hulladékkal kapcsolatos nem kívánt lakossági magatartásokat, valamint tapasztalataik szerint a gyakorlatban a hatóságok megfelelően folytatják-e le eljárásaikat.

Kérdést tettem fel arról, hogy az illegális hulladékégetés kapcsán milyen jogszabályi és a jogalkalmazási problémák és megoldások ismertek előttük, valamint arról, hogy milyen szerepet tölthetnek be a civil szervezetek a lakossági hulladékégetés visszaszorításában. Végül véleményüket kértem azzal kapcsolatban, hogy szükséges-e az avarégetés tiltása.

Minden évben nő a Kötháló tagszervezeteihez érkező illegális hulladékégetéssel kapcsolatos panaszok aránya. Tapasztalataik alapján ezt inkább a környezeti tudatosság hiánya okozza mint a pénzhiány, ugyanakkor legalább ilyen fontos szempont, hogy alig találkoznak olyan esettel, amikor a hatóság eredményesen járt el. Ez különösen az illegális hulladékégetés esetére igaz.

A tagszervezetek válaszaiból kitűnik, hogy magas a személyes összefonódás kockázata, különösen a helyi önkormányzatok jegyzőinél, ugyanakkor leginkább a környezetvédelmi felügyelőség járt el eredményesen, elvárásaik szerint.

A tagszervezetek válaszaikban kifogásolták, hogy a jogszabály nem tartalmaz megfelelő szankciót, a bírság mértéke alacsony, és a jogszabály alapján a hatóság a bizonyítás jelentős költségét jellemzően a panaszbejelentőre terheli, aki a magas összeg miatt nem finanszírozza a bizonyítást.

Sokan jelezték, hogy a jogszabályi környezet nehezíti a panaszok széles körű kivizsgálását (emailen nem lehet bejelenteni, telefonos bejelentésre nem indul eljárás, hét végén nem elérhető a hatóság, nem megy ki a helyszínre a hatóság, stb.). A jogszabály nem terjed ki minden hulladékfajta égetésének a tiltására (pl. avar égetése, nagyobb mennyiségű papír égetése). Javasolták, hogy több szerv/hatóság számára kell jogosítványokat adni, kötelezővé tenni, hogy eljárjanak, rögzítsék az eseteket, továbbítsák az illetékes hatóság felé, pl. mezőőrök, természetvédelmi őrök, közterület felügyelők, rendőrök, tűzoltóság, önkéntes polgárőrök, stb.

Összegezve, a válaszok szerint a jogi szabályozás kiegészítésre, fejlesztésre szorul, hogy a problémát kezelni tudja.

Problémaként fogalmazódott meg, hogy sok esetben a jegyző saját hatáskörében eljárást kezdeményez, de a nyomozó hatóság felé nem tesz feljelentést. Tudatosítani szükséges, hogy a szabálysértési, közigazgatási, büntető-polgári jogi felelősségi rendszerek egymástól függetlenül alkalmazandók.

Emellett másik fontos problémaként emelték ki a civil szervezetek a kábelégetés tetten érhetetlenségét, amelyben évek óta nem tudnak eredményt elérni a hatóságok.

Jogi eszköz a környezetkárosító tevékenység jelenleginél magasabb bírsággal történő szankcionálása lehet.

Emellett a lakosság fűtéstámogatása, tüzelőanyaggal való támogatása, illetve a környezetkímélő hulladékkezelési gyakorlat lakosság körében történő megismertetése és alkalmazásának támogatása is fontos lenne, melyekben elsősorban az önkormányzatoknak lehet elsődleges szerepük.

A „jogon túli” eszközök közül a környezeti nevelést, a szemléletformálást, a tevékenység káros hatásainak a lakossággal való megismertetését emelték ki a Kötháló tagszervezetei. Ennek formái többféleképpen lehetnek, ilyenek például a lakossági tájékoztatók, fórumok, iskolai előadások, a témáról szóló kiadványok terjesztése, melyekben a helyi civil szervezeteknek lehet a legfontosabb szerepük együttműködve a helyi önkormányzattal.

Fontos feladat a lakosok bizalmának növelése a hatóságokkal szemben, pl. eredményes eljárások publikálása a helyi, megyei lapokban. A települési önkormányzat avarégetést tiltó hirdetménye mellett érdemes lenne egy formanyomtatványt is elérhetővé tenni, amin bejelenthető az illegális tevékenység észlelése.

Elsősorban a környezeti nevelés, a szemléletformálás, a tevékenység káros hatásainak a lakossággal való megismertetése kapcsán lehet szerepük a civil szervezeteknek a probléma megoldásában. Emellett pedig a bejelentések hatóságok felé továbbításában, az ügy segítésében, közvetítő szerepük lehet a lakosság és a hatóságok között.

A tagszervezetek jelentős többségének véleménye szerint az avarégetés teljes tiltása szükséges, hiszen ez hulladékgazdálkodási tevékenység, az elérhető legjobb technológia pedig az ilyen hulladékok hasznosítására a komposztálás.

Érintett alapvető jogok és alkotmányos értékek

- Jogállamiság, valamint a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés*
- Az élethez, és az emberi méltósághoz való jog (Alaptörvény II. cikk: *„Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”*)
- Egészséges környezethez való jog: *„Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – a törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” (Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2) bekezdések)*
- Nemzet közös öröksége: *„A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.” (Alaptörvény P) cikk*
- A szociális biztonsághoz való jog: *„(1) Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Anyaság, betegség, rokkantság, özvegyiség, árvaság és önhibáján kívül bekövetkezett munkanélküliség esetén minden magyar állampolgár törvényben meghatározott támogatásra jogosult. (2) Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.” (Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés)*

Alkalmazott jogszabályok

- A közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.)
- A környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.)
- A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény (Szabstv.)
- A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról, és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Új szabstv.)
- A Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (Btk.)
- A levegő védelméről szóló 306/2010. (XII.23.) Korm. rendelet (Lr.)
- Az európai uniós csatlakozással összefüggő egyes törvénymódosításokról, törvényi rendelkezések hatályon kívül helyezéséről, valamint egyes törvényi rendelkezések megállapításáról szóló 2004. évi XXIX. törvény (panasztörvény)
- A szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szt.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.)
- A hulladékgazdálkodásról szóló 2000. évi XLIII. törvény (Hgt.)

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgálatot végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alkotmányos jogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság a 9/1992. (I. 30.) AB határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak és előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az állami és önkormányzati *döntések jogszabályoknak való megfelelését* is.

Az Alkotmánybíróság a jogbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Az ügyfél közigazgatási határozathozatalra vonatkozó joga nem tehető függővé attól, hogy a közigazgatási szerv milyen időpontban hajlandó dönteni a hatáskörébe utalt ügyben. A közigazgatásnak ugyanis alkotmányos kötelessége, hogy *hatáskörét gyakorolja*, azaz illetékességi területén a hatáskörébe utalt ügyben az erre megszabott idő alatt érdemi döntést hozzon.⁷

Az Alkotmánybíróság szerint az alanyi jogok érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos követelményéből erednek, de szoros kapcsolatban állnak a jogegyenlőséggel, törvény előtti egyenlőséggel is. A megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban ugyanis a jogbiztonság az, ami sérelmet szenved.⁸

Az Alaptörvény hatálybalépését megelőzően az Alkotmány a *tisztességes eljáráshoz való jogot* explicite nem nevesítette, ugyanakkor az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint az a független és pártatlan bírósághoz való jog, illetve a jogbiztonság elvéből levezethető eljárási garanciák egymásra vonatkoztatásával tartalmilag levezetett olyan alkotmányos alapjogot jelent, amely komplex követelményrendszert testesít meg, magában foglalva valamennyi, a jogállamiság értékrendjének megfelelő eljárási alapelvet és normát. A 2012. január 1-jén hatályba lépett Alaptörvény már expressis verbis tartalmazza a tisztességes eljáráshoz való jogot, rögzítve, hogy a közhatalmú szervek, hatóságok az ügyeket részrehajlás nélkül, tisztességes módon, ésszerű határidőn belül intézzék, döntéseiket pedig a törvényben meghatározottak szerint indokolják.

A tisztességes eljárás követelménye olyan *minőség*, amelyet az *eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni*. A közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*.⁹ Már több jelentésben is hangsúlyoztam, hogy különösen nagy súlya van ennek a tételnek akkor, amikor az adott eljárás eleve alapjog-korlátozásra, *szankció kiszabására vagy jogkorlátozó intézkedés meghozatalára irányul*.

Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot megállapította, hogy az elsősorban önálló és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.¹⁰

Az Alkotmánybíróság elvi élel állapította meg, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

Tekintettel arra, hogy az egészséges környezethez való jog megvalósítását szolgáló hatósági rendszer kialakítása és működtetése állami feladat, a kötelezettségek címzettjei nemcsak a jogalkotó szervek, hanem azokon keresztül maguk a jogalkalmazók is. Amennyiben a hatóságok elmulasztják a környezetvédelmi előírások következetes és megfelelő érvényesítését, azok kiüresedését okozzák és egyidejűleg az egészséges környezethez való jog sérelmét idézik elő.

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. Az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.

Az Alkotmánybíróság több alkalommal kifejtette, hogy a *szociális ellátáshoz való jog* minimumának elvont alkotmányos mércéje az élethez és emberi méltósághoz való jog. Az állam alkotmányos kötelezettségét akkor teljesíti, ha a szociális támogatási rendszert megszervezi és működteti. Egyedüli korlát, hogy átmenetileg sem okozhat területenként vagy társadalmi csoportonként ellátatlanságot, sem pedig emberhez méltatlan ellátási körülményeket. A megélhetési minimum alkotmányos alapkövetelményeként meghatározott *emberi élethez és méltósághoz való jog védelmében* az állam az emberi lét feltételeiről köteles gondoskodni. Az állam *végső helyzetben* köteles azokról gondoskodni, akik az emberi lét alapfeltételeit önerejükől nem tudják megteremteni.

III. Az ügy érdeme tekintetében

1. A hulladékégetés következtében fellépő környezet-egészségügyi problémák

Napjainkban a takarékoság jegyében nagyon sokan visszaállították a régi kályháikat, és fűtenek szénrel, fával és egyéb éghető, általuk tüzelésre alkalmasnak vélt anyagokkal, például műanyaggal, fahulladékkal. Az utóbbiak nagy része különböző gyanta és lakk maradványok mellett favédő anyagokat – biocidokat – is tartalmazhat, amelyekből a nem tökéletes égés során egészségkárosító anyagok szabadulnak fel. A műanyagok hosszú idő alatt bomlanak le a természetben. Ha elégetik azokat, szennyezik a környezetet, és károsíthatják az egészséget, rákkeltő, bőr- és szemirritációt okozó, a légző- és immunrendszert, és a vérképző szerveket súlyosan károsító vegyületek keletkeznek.

A háztartásokban illetve udvaron, nyílt térben leggyakrabban elégetett anyagok égetése során szén-monoxid, széndioxid, hidrogén-klorid, hidrogén-fluorid illetve számos egyéb, irritáló, maró hatású és rákkeltő szerves anyag szabadul fel általában. A dioxin, a furán származékok, valamint a füsttel szétszóródó fémek (pl. a kadmium, cink, arzén, higany, nikkel, ólom, króm stb.) az égés során keletkező porral leülepednek a talajra, a növényekre, és a tápláléklánc révén bejutnak az emberi szervezetbe.

A műanyag termékek (műanyag flakonok, háztartási, gyógyszerészeti, kozmetikai termékek, gyerekjátékok stb.) égetése során szén-monoxid, vinil-klorid, dioxinok, klórozott furánok és sósav gáz képződésével kell számolni. Poliuretán égetésekor sárga füstfelhők jönnek létre, amik hidrogén-cianidot és foszfént tartalmaznak. Fehérített papír (pizzás dobozok, mélyhűtött ételek dobozai) égetésekor halogénezett szénhidrogének jutnak a légkörbe és ezek a vegyületek leukémiát okozhatnak. Papír és karton égetésekor a feliratok toxikus fém tartalma szennyezi a környezeti levegőt. Régi farostlemez hulladékok elégetése során arzén és króm kibocsátással kell számolni.

A kerti hulladék elégetése során is szennyező részecskékkel telik meg a levegő. Egy átlagos kerti tűz, amelyben vegyesen égetnek avar, fűnyesedéket és gallyakat, hatalmas légszennyezést okoz. Általában a kerti hulladékkal a mérgező vegyszermaradvány is elég, és nem ritka, hogy a meggyújtott zöldbe műanyag és egyéb háztartási szemét is keveredik, tovább növelve a légszennyező anyagok listáját. Egy svájci tanulmány szerint egy nagyobb kupac avar 6 órás égetésével annyi szálló por keletkezik, mint 250 autóbusz 24 órás folyamatos közlekedése során. Az avar égetésekor nagy mennyiségben keletkezik szén-monoxid, aeroszol részecskék (PM), nitrogén-oxidok és különféle szénhidrogének (metil-etil-keeton, etil-benzol, sztirén, fenol, dibenzo-furán, benzapirén).¹¹

Jól mutatja e probléma súlyát az a hátrányos helyzetű, számottevő iparral nem rendelkező Borsod megyei település is, ahol a légszennyezettség rendre túllépi az egészségre veszélyes értéket. Ez a jelenség nyilvánvalóan összefüggésben van azzal, hogy a lakosság egy része más, megfelelő fűtőanyag hiányában a hulladék elégetésére kényszerül. A probléma összetett voltát jól szemlélteti, hogy a 2012-2013-as őszi-téli időszak első kihűléses halálesete e településen történt. Egy idős asszony a saját, fűtetlen házában fagyott meg.¹²

2. Az illegális hulladékégetéssel szembeni fellépés jogi lehetőségei

Az Lr. 4. §-a értelmében tilos a légszennyezés, valamint a levegő lakosságot zavaró bűzzel való terhelése, továbbá a levegő olyan mértékű terhelése, amely légszennyezést okoz.

Emellett az Lr. a hulladékok nyílt téri, illetve háztartási égető-berendezésekben történő égetésének tilalmát is egyértelműen rögzíti. A hatályos Lr. 27. § (2) bekezdése szerint hulladék nyílt téri, vagy a hulladékok égetésének feltételeit rögzítő jogszabályban foglaltaknak nem megfelelő berendezésben történő égetése, a háztartásban keletkező papírhulladék és veszélyesnek nem minősülő, kezeletlen fahulladék háztartási berendezésben történő égetése kivételével tilos.

A levegővédelmi hatáskörök megoszlanak a kistérségi jegyző és a felügyelőség között. A kistérségi jegyző rendelkezik hatáskörrel a háztartások hulladékégetése, továbbá a legfeljebb 140 kWh teljesítményű kazánokban égetett hulladékok tárgyában, vagyis lényegében az esetek túlnyomó többségében. A felügyelőségek a nyílt téri hulladékégetések miatt járhatnak el, tipikusan a kábelégetések és a hulladéklerakók meggyújtása miatt.¹³

Az Lr. 34. § (1) bekezdése¹⁴ rendelkezik a levővédelmi bírság kiszabásáról.

A kiszabható bírság mértéke az Lr. 9. számú mellékletének megfelelően 100.000 és 500.000 Ft között van.

Emellett illegális hulladékégetés esetén nem kizárólag a levegőminőségi jogszabályok megsértése történik. A panaszok tárgya különböző hulladékok (gazdasági tevékenység keretében, illetve attól függetlenül történő) égetése. Ebből adódóan a jegyző és a felügyelőségek hulladékgazdálkodási hatásköre sem hagyható figyelmen kívül.

A Hgt. 49. § (1) bekezdése szerint, aki tevékenységével, vagy mulasztásával a hatósági engedélyhez, hozzájáruláshoz, bejelentéshez kötött hulladékgazdálkodási tevékenységet engedély, hozzájárulás vagy bejelentés nélkül vagy attól eltérően végez, hulladékgazdálkodási bírságot köteles fizetni. A hulladékgazdálkodási bírság nem mentesít emellett a büntetőjogi, a szabálysértési, továbbá a kártérítési felelősség, valamint a tevékenység korlátozására, felfüggesztésére, tiltására, illetőleg a megfelelő védekezés kialakítására, a természetes vagy korábbi környezet helyreállítására vonatkozó kötelezettség teljesítése alól.

A hatáskörök megoszlása a hulladék minőségéhez igazodik. A jegyzőnek kell eljárnia a lakosok által a háztartásokban elégetett települési hulladékok esetén. A felügyelőségek a „termelési” hulladékok égetése miatt járhatnak el, vagyis a gazdálkodó szervezetek gazdasági tevékenységéhez kötődően, annak keretében keletkezett hulladékok égetése miatt.

2.1. Az illegális lakossági hulladékégetésre vonatkozó beadványokkal kapcsolatos eljárási problémák

2.1.1. Az eljárás szabályai

Egy a Hivatalomhoz érkezett panasz¹⁵ kapcsán általános jogalkalmazási, jogértelmezési kérdésként merült fel, hogy a hatóságok mely törvény alapján és milyen szabályok szerint kötelesek eljárni a hulladékégetést kifogásoló lakossági bejelentések alapján. A lakossági bejelentésekre ugyanis két jogszabály irányadó, amelyek azonban eltérő eljárási rendelkezéseket tartalmaznak, más jogokat keletkeztetnek és kötelezettségeket állapítanak meg.

A hatóságok ezekre a bejelentésekre általában a panasztörvény 141-143. §-ait alkalmazzák. A 141. § (2) bekezdése szerint a panasz olyan kérelem, amely egyéni jog- vagy érdeksérelem megszüntetésére irányul, és elintézése nem tartozik más – így különösen bírósági, államigazgatási – eljárás hatálya alá. A (3) bekezdés alapján a közérdekű bejelentés olyan körülményre hívja fel a figyelmet, amelynek orvoslása, illetőleg megszüntetése a közösség vagy az egész társadalom érdekét szolgálja. A közérdekű bejelentés javaslatot is tartalmazhat.

A panasztörvény alapján egyéni jog- vagy érdeksérelem kivizsgálására kizárólag akkor kerülhet sor, ha a sérelem hatósági (bírósági) hatáskörben nem vizsgálható ki, mert az nem jogsértést fogalmaz meg. Kizárt, hogy a közigazgatási jog körébe eső, valamely jogszabálysértésre vonatkozó bejelentésben foglaltakat a Ket.-től függetlenül lehetne kivizsgálni. A törvény által használt szavak, fogalmak is arra utalnak, hogy a jogalkotó nem a jogszabálysértések orvoslása, illetve az azokkal szembeni fellépés érdekében teremtette meg a közérdekű bejelentés jogintézményét. A közérdekű bejelentés a panasznál általánosabb tárgyú bejelentést fogalmaz meg, amely nem egyedi sérelem orvoslására, hanem annál általánosabb körülmények, hiányosságok jelzésére irányul, amely kisebb-nagyobb közösségek, esetleg a társadalom egészét érintheti.

Kiemelt társadalmi érdek fűződik a levegő szennyezésének megakadályozásához, a környezetvédelmi, levegővédelmi szabályok hatályosulásához. E tekintetben nincs annak jelentősége, hogy egy környezetre veszélyt jelentő magatartással szembeni fellépés csak egy vagy több ember közvetlen érdekében szükséges, vagyis, hogy hány embert zavar közvetlenül az adott magatartás. A megítélés szempontja kizárólag az, hogy a bejelentés jog- vagy érdeksérelem meglétét jelzi, amely esetben fel sem merülhet a panasztörvény alkalmazása, amelynélkül sem tartalmazza a részletszabályokat, a garanciális rendelkezéseket (ügyféli jogok, jogorvoslati lehetőségek stb.), amelyek a jogok és kötelezettségek hatóság általi érvényesítéséhez nélkülözhetetlenül szükségesek.

Mivel a hulladékok égetése miatti lakossági bejelentés alapján a közigazgatási jogszabályok hatályosulásának a ténye vitatott, így annak kivizsgálása is kizárólag a Ket. szerint történhet. Azt kell ugyanis tisztázni, hogy a hulladékok égetésére vonatkozó jogszabályi tilalmat valóban megsértették-e, és ennek függvényében milyen jogkövetkezményeket kell alkalmazni. Az erre szolgáló jogintézmény a Ket. szerinti hatósági ellenőrzés, melynek keretén belül a hatóság – a hatáskörének keretei között – ellenőrzi a jogszabályban foglalt rendelkezések betartását, valamint a végrehajtható döntésben foglaltak teljesítését¹⁶.

A hatóságot eljárási kötelezettség terheli a Ket. 20. § (1) bekezdése értelmében, amelyből egyértelműen következik a döntéshozatali kötelezettség is. Az eljárás ugyanis mindaddig nem fejeződik be, amíg a hatóság azt érdemi vagy nem érdemi döntésével, azaz határozattal vagy végzéssel le nem zárja.

Fel szeretném hívni a figyelmet arra, hogy a Ket. mellett a Kvt.¹⁷ is a hatóság eljárási kötelezettségét írja elő, miszerint az írásban tett, a környezetveszélyeztetéssel, károsítással vagy szennyezéssel kapcsolatos felhívás esetén a hatáskörrel rendelkező szerv köteles intézkedni, illetve arra az előírt határidőn belül érdemi választ adni.

2.1.2. A tényállás tisztázása

Az illegális hulladékégetéssel kapcsolatos eljárás során az egyik legnagyobb problémát a Ket. 50. §-ában előírt tényállás tisztázási kötelezettség és a bizonyítás lefolytatása jelenti.

A hulladék égetésének ténye legegyszerűbben tettenéréssel bizonyítható. A hatóság azonban az esetek többségében a bejelentést követően nem tud azonnal a helyszínre menni, illetve előfordulhat, hogy az ügyintézőket nem engedik be az ingatlanra, így utólag már csak helyszíni ellenőrzés és analitikai vizsgálatok révén lehet a hulladékégetést bizonyítani.

Az eredményes bizonyítást segíthetné elő két javaslat, amely már a korábbi állásfoglalásban is megjelent, illetve az Egészségügyért Felelős Államtitkár által írt válaszlevélben is olvasható. Az egyik javaslat szerint szükséges lenne a rendőrségi intézkedésre vonatkozó szabályozás kibővítése az illegális hulladékégetés területére is, mert ha az illegális hulladékégetésről szóló bejelentés a rendőrség helyi megbízottjához érkezne, lehetőség lenne a helyszíni mihamarabbi felkeresésére, valamint a jegyzőkönyv szakszerű felvételére.

A másik javaslat arra vonatkozik, hogy az elhagyott hulladékok, az illegális lerakók és égetések felderítésében, bizonyításában és megakadályozásában a jegyzőn kívül – a rendőrség mellett – további hatóságok, hatósági feladatokat ellátó személyek (pl.: közterület-felügyelők, a mezőőrök, a természetvédelmi őrszolgálat) is vegyenek részt.

A vidékfejlesztési miniszter válaszelevele hívja fel a figyelmet arra, hogy szintén az illegális hulladékégetés bizonyíthatóságát könnyíti meg, ha a panaszosok lefényképezik a hulladékégetésre utaló jeleket, és az égetések naplószerű feljegyzése is segítheti a kivizsgálást.

Amennyiben a hatóságnak nem sikerül a hulladékégetőt „tetten érnie”, vagy az égető nem ismeri el a hulladékégetés tényét, a hatóság a kéményből (tetőről, kazánból) vett koromminta laboratóriumi vizsgálatával

bizonyíthatja a hulladékégetés tényét. Mintát akkreditált cég vagy környezetvédelmi felügyelőség vehet, melyben a rendőrség közreműködhet a lefolytatott helyszíni ellenőrzés során.

Tekintettel arra, hogy a kéményből, vagy a kazánból vett korom, illetve hamuminta laboratóriumi vizsgálati költsége magas, annak megrendelésére a forráshiánnyal küzdő hatóságoknak legtöbbször nincs lehetőségük, így a tényállás tisztázatlan marad. Ez vezet sokszor arra a megoldásra, hogy a hatóság a bejelentőt hívja fel a vizsgálat elvégzésére, a szakértői vélemény beszerzésére, ez azonban nem jogszerű, mivel a tényállást a hatóság hivatalból köteles tisztázni, ezt a terhet előzetesen nem háríthatja át az ügyfélre.

A bizonyítás során felmerülő költségek – amennyiben a hulladékégetés bizonyítást nyer – az égetőt terhelik, de annak megelőzése a hatóság feladata. Az önkormányzatok és a környezetvédelmi felügyelőségek jelenleg nincsenek olyan anyagi helyzetben, hogy a panaszok mérésel történő kivizsgálásának költségét fel tudják vállalni.

A fentiekben leírtakat összegezve megállapítom, hogy az egészséges környezethez való joggal kapcsolatban visszásságot okoz, ha a hatóságoknál jelentkező eljárási és anyagi nehézségek, problémák miatt, az illegális hulladékégetés bizonyíthatóság hiányában büntetlen marad.

3. Magánjogi eljárási lehetőségek

A környezetvédelmi jog, illetve érvényesítésének eszközei nem kizárólagosan a közigazgatási jog hatálya alá tartoznak. A polgári jogban két jogintézmény a szomszédjog, illetve a birtokvédelem lehetnek az eszközei a környezetvédelmi igények kikényszerítésének.¹⁸

A polgári jogi eljárások költség- és időigénye miatt azonban ezen két jogi eljárást az illegális hulladékégetés kapcsán ritkán veszik igénybe az érintettek.

4. Illegális hulladékégetés szankcionálásának kérdései

A legális hulladékégetésnek – éppen a tevékenység súlyos környezeti kockázata miatt – rendkívül szigorú uniós és hazai engedélyezési és üzemeltetési követelményei vannak, amelyek garantálják a veszélyes és mérgező anyagok levegőbe jutásának megakadályozását. A háztartásokban, egyszerű kazánokban, vagy a nyílt téren való égetés során ezzel szemben akadálytalanul jutnak a környezetbe az égés során felszabaduló rákkeltő és súlyosan mérgező anyagok. Ebből következően nem az elégetett hulladék mennyisége, hanem az égetés során felszabaduló mérgező anyagok mennyisége és veszélyessége a társadalomra veszélyesség alapja. További lényeges szempont, hogy a lakossági hulladékégetés éppen az adott lakókörnyezetben, sűrűn beépített részeken, állandó jelleggel okoz környezet-egészségügyi konfliktust, ezért jelentőségét is ott kell megítélni. A mérgező anyagokat tehát a szomszédok közvetlenül, adott esetben napi rendszerességgel és éveken keresztül lélegzik be.

2012. április 15-ig a Szabstv. 148. §-a tartalmazta a környezetvédelmi szabálysértés tényállását. Eszerint, aki a környezetvédelmi hatóság engedélyéhez vagy hozzájárulásához kötött tevékenységet engedély vagy hozzájárulás nélkül, vagy az engedélytől, hozzájárulástól eltérő módon végez, vagy végeztet, illetve a környezet elemeit a külön jogszabályban meghatározott módon terheli, illetve szennyezi, vagy az egyéb környezetvédelmi előírásokat más módon megszegi, százötvenezer forintig terjedő pénzbírsággal sújtható.

A fenti időponttól hatályba lépett az Új szabstv., amely a környezetvédelmi szabálysértés tényállását már egyáltalán nem tartalmazza és helyette környezetvédelmi jogsérelem esetén alkalmazható más tényállást sem.

A Btk. hulladékgazdálkodás rendjének megsértéséről szóló tényállása¹⁹ nem különbözik érdemben a hatályon kívül helyezett környezetvédelmi szabálysértés tényállásától, amennyiben a hulladékgazdálkodási előírások megsértését kell szankcionálni. Ugyanakkor a Btk. nem biztosítja megfelelően az illegális hulladékégetés elleni fellépést, mivel a Btk.-ban a hulladékgazdálkodás rendjének megsértésére vonatkozó tényállás keretében meghatározott hulladékfogalom nem igazodik a hulladékgazdálkodási törvény hulladék definíciójához²⁰.

A Btk. csak azt tekinti hulladéknak, ami alkalmas az emberi élet, a testi épség, az egészség, a föld, a víz, a levegő vagy azok összetevői, illetve élő szervezet egyedének veszélyeztetésére, így nem rendel büntetni a hulladékgazdálkodási törvény megsértésével végzett tevékenységeket, amennyiben azokat nem a Btk. által meghatározott szűkebb fogalmi körben valósítják meg.

A vidékfejlesztési miniszter ezzel összefüggő álláspontját elfogadom, ugyanakkor – ahogy a JNO állásfoglalás is tartalmazza –, amennyiben a büntetőjogi tényállással a társadalomra nagyobb fokban veszélyes cselekményeket kívánják pönalizálni, akkor ezen magatartások körét egyértelműen kell meghatározni, mégpedig a magatartás környezeti következményei alapján. Ebben az esetben a büntetőjogi fenyegetettséget csak azon magatartásokhoz kell kötni, amelyek konkrét és súlyos környezeti veszélyt, illetve károsodást idéznek elő. Ezzel egyidejűleg pedig át kell gondolni a környezetkárosítás tényállásával való kapcsolatot, hiszen az is ilyen magatartásokat rendel büntetni.

A tárcavezető válaszában kiemeli, hogy a módosított szabálysértési jog lehetővé teszi, hogy önkormányzati rendelet az ún. tiltott közösségellenes magatartások körében környezetvédelmi tényállásokat állapítson meg.

A Mötv. 51. § (4) bekezdése arra hatalmazza fel a helyi önkormányzat képviselő-testületét, hogy önkormányzati rendeletben közösségellenes magatartásokat megtiltson, és e magatartások elkövetőjével szemben ötvenezer forintig terjedő helyszíni bírság, illetve százötvenezer forintig terjedő közigazgatási bírság kiszabását rendelje el. A Mötv. 143. § (4) bekezdés e) pontjában pedig némiképp eltérő szövegezéssel arra ad felhatalmazást a helyi önkormányzat képviselő-testületének, hogy rendeletben határozza meg: „a kirívóan közösségellenes magatartásokat, valamint a magatartás elkövetőjével szembeni pénzbírság kiszabásának szabályait;”.

A MÖtv.-nek ezek a rendelkezései 2012. április 15-én az Új szabstv. hatályba lépésének napján váltak hatályossá, és léptek a helyi önkormányzatok képviselő-testületét korábban a régi Szabstv. alapján megillető szabálysértés statuálási jogkör helyébe.

Időközben viszont, 2012. november 13-án az Alkotmánybíróság²¹ határozatában megállapította, hogy a MÖtv. fenti rendelkezései alkotmányellenesek, azokat megsemmisítette, így az önkormányzatok szabálysértési tényállás alkotási lehetősége megszűnt.

A miniszter válasza szerint a lakossági hulladékégetés szankcionálása ugyan nem tartozik az Új szabstv. hatálya alá, ugyanakkor a szankcionálás lehetőségeit közigazgatási hatósági eljárás során lehet érvényesíteni. A hatóság megalapozott bejelentés alapján köteles a Ket. rendelkezései szerint az ügyet kivizsgálni. Az Lr. 34. § (1) bekezdése szerint a környezetvédelmi hatóság a levegővédelmi követelményt megsértő természetes és jogi személy, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezett részére, a jogsértő tevékenység megszüntetésére, illetve a mulasztás pótlására való kötelezéssel egyidejűleg, – ha jogszabály másként nem rendelkezik – levegőtisztaságvédelmi bírságot szab ki. Az Lr. alapján a jogszabályban meghatározott körülmények mérlegelésével²² és csak meghatározott mértékig csökkentett összegben állapíthatja meg – a nagyon magas és így sokszor behajthatatlan – levegőtisztaság-védelmi bírságot.

Álláspontom szerint a szabálysértési szabályozás megszüntetését nem lehet azzal indokolni, hogy az adott magatartást a közigazgatási jog is szankcionálja, hiszen a közigazgatási jogi felelősség egészen eltérő a szabálysértési jogi felelősségtől (jellegében, céljaiban, eszközeiben, bírság mértékében, végrehajtásában stb.), az egyik nem helyettesítheti a másikat. Szükséges hangsúlyozni, hogy az egyes jogágak szerinti (közigazgatási, büntető- vagy szabálysértési, polgári jogi) felelősségi rendszerek egymástól függetlenül alkalmazandók.

Fontos kiemelni azt is, hogy a hulladékok illegális égetését igen eltérő elkövetői háttér és motívumok jellemzik. A szociális problémák szülte kényszertől a veszélyes hulladékoktól történő „megszabadulásig”, számos egyéni körülmény befolyásolja. Mindezeket a bűnösség és a büntetékiszabás mérlegelése során csakis egyedileg lehet megfelelően értékelni, amire a közigazgatási jog kevésbé alkalmas.

A fentiek összefoglalásaként megállapítható, hogy a hatályos jogi szabályozás büntetőjogi eszközrendszere nem biztosítja megfelelően az illegális hulladékégetés elleni fellépést, mivel a Btk.-ban a hulladékgazdálkodás rendjének megsértésére vonatkozó tényállás keretében meghatározott hulladékfogalom nem igazodik a hulladékgazdálkodási törvény hulladékfogalmához. Emellett tényállás hiányában 2012. április 15-től az Új szabstv. alapján környezetvédelmi jogsértés esetén nem – így illegális hulladékégetés esetén sem – lehet eljárni, továbbá az Alkotmánybíróság döntése nyomán az önkormányzatok szabálysértési rendelet alkotási felhatalmazása is megszűnt.

Álláspontom szerint az egészséges környezethez való joggal kapcsolatban visszásságot okoz, ha sem a szabálysértési, sem pedig a büntetőjog nem biztosítja az illegális hulladékégetéssel szembeni fellépés lehetőségét. Mindazonáltal már ehelyütt is jelezni szükséges: önmagában a tilalom és annak hatékony érvényesítése nem elegendő e komplex problémahalmaz megoldásához.

5. Avarégetés környezet-egészségügyi hatásai és jogi szabályozása

A Kvt. 48. § (4) bekezdés b) pontja szerint a települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozik – egyebek mellett – a háztartási tevékenységgel okozott légszennyezésre vonatkozó egyes sajátos, valamint az avar és kerti hulladék égetésére vonatkozó szabályok rendelettel történő megállapítása.

Amennyiben egy településen az önkormányzat nem alkot rendeletet az avarégetésről, alapértelmezésben a tevékenység tilos, ha pedig alkotott rendeletet, az abban előírtakat kell betartani, azaz olyan helyzet áll elő, hogy jogszabályban engedélyezett, szabályozott módon szennyezi a kerttulajdonos a levegőt.

Ma még nem kap elég hangsúlyt, így kevesen tudják, hogy az avar és kerti hulladékok elégetése során nagyon sok egészségkárosító anyag szabadul fel. A jelentős szennyezést elsősorban az váltja ki, hogy alacsony a tűz hőmérséklete, így az anyagok nem vagy csak részben égnak el. Például a növényi részekben lévő szén ugyan oxidálódik, de csak részben és széndioxid helyett mérgező szén-monoxid keletkezik.²³

Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség (EEA) az európai részecske-szennyezésről készített tanulmánya²⁴ szerint Magyarországon évente 16200 ember hal meg idő előtt. Ők átlagosan csaknem 10 évvel tovább élhetnének, ha nem sújtaná őket a részecske-szennyezés. Ez azt jelenti, hogy minden évben 183 400 életévet veszítünk²⁵ az idő előtti elhalálozás miatt. Ebben a tekintetben első helyen állunk Európában. Korábbi tanulmányokból²⁶ ismert: a légszennyezés miatt betegen eltöltött napok száma ezerszer-tízszerszer magasabb, mint a halálozások száma. Ez azt jelenti, hogy Magyarországon évente összesen legalább 16 millió napon betegeskedünk csak a PM10 miatt! Az életvesztéseken és betegeskedésen túl ennek jelentős gazdasági kihatása van, mely veszélyeztetheti az ország versenyképességét is.

Az értékes szerves anyagból az égetés során hamu keletkezik, mely csak korlátozottan alkalmas talajerő-utánpótlásra, nagyobb mennyiségben egyenesen rombolja a talaj humuszkészletét.

Az első és legfontosabb feladat tehát az avar és kerti hulladék égetésének jogszabályban történő szigorú tiltása.

Az égetéssel szemben a megoldás a komposztálás és a szemétszállítást végző közszolgáltatók által tavasszal és ősszel végzett zöld hulladékgyűjtés.

Valamennyi kerti hulladék és avar komposztálható. A folyamat során az elhalt növényi részeket mikroorganizmusok bontják le és alakítják át a szárazföldi élet nélkülözhetetlen anyagává, humusszá. A humusz

hosszú távon tárolja és a növények számára könnyen felvehető formában adagolja azokat az ásványi anyagokat, melyek a növekedéshez szükségesek. De talán ennél is fontosabb, hogy a tömegének sokszorosát kitevő víz megkötésére, tárolására képes. A komposztálás során elkerülhető a hatalmas légszennyezés és értékes humusz, növényi trágya keletkezik.

A fentiekben leírtak alapján megállapítom, hogy az egészséges környezethez való joggal kapcsolatban visszásságot okoz, hogy az avar és kerti hulladék égetése jogszabály által nem tiltott, sőt az égetés önkormányzati rendelet által engedélyezhető.

6. Jogon túli eszközök

A háztartási és egyéb könnyen hozzáférhető hulladékfajták szabálytalan elégetésének súlyos közegészségügyi hatásai vannak. A jog csak a már bekövetkezett szennyezést, környezeti ártalmat tudja büntetni, szankcionálni. Az eredeti állapot helyreállítására, a kibocsátott mérgező, egészségkárosító anyagok légkörből való eltávolítására, az esetleg bekövetkezett egészségkárosodás megszüntetésére nincs lehetőség, így egészségünk és a jövő nemzedékek érdekében a környezetkárosítás megelőzése az elsődleges feladat.

Fontos szerepet kap az illegális hulladékégetés szempontjából is a keletkező hulladék mennyiségének csökkentése. A csomagolási, termelési hulladékok keletkezése elleni fellépéssel közvetve csökkenteni lehet az égetésre alkalmas hulladékok körét, mennyiségét. A termékdíj, betétdíj bevezetése tehát indirekt módon pozitív hatást gyakorolhat az illegális hulladékégetés csökkenésére, és így a levegő minőségére is.

A JNO állásfoglalás megjelenése óta pozitív előrelépésként értékelhető, hogy az OKI által elkészített „Tájékoztató az illegális hulladékégetés humán- és környezet-egészségügyi kockázatairól” című részletes szakmai anyag megjelent az „Önkormányzati Hírlevélben”, így a jegyzők és más érdeklődő önkormányzati munkatársak számára is már könnyen elérhetővé vált. Emellett a lakosság számára tájékoztató, ismeretterjesztő és figyelemfelhívó anyagok, szórólapok széles körben terjesztésre, kihelyezésre kerültek közösségi intézményekben. Az illegális hulladékégetés kockázatainak ismertetését a népegészségügyi szakigazgatási szervek munkatársai az iskolákban, lakossági rendezvényeken, és egyéb fórumokon is végzik.

Üdvözlendőek a szociális ágazat törekvései is az illegális hulladékégetés csökkentése érdekében. Az Szt. szerint, a szociálisan rászorult háztartásoknak az általuk lakott lakás vagy nem lakás céljára szolgáló helyiség fenntartásával kapcsolatos rendszeres kiadásai viseléséhez nyújtott támogatást, azaz a lakásfenntartási támogatást – a támogatás célzottságának biztosítása érdekében – 2011. szeptember 1-jétől elsődlegesen természetben

kell biztosítani a települési önkormányzatoknak. A támogatás bármely fűtési módhoz (gáz-, és villamos energia, szén, olaj, fa) igénybe vehető. Az egészségügyért felelős államtitkár tájékoztatása szerint a természetbeni támogatásban részesülőknek csupán 4,9%-át teszi ki a tüzelőanyag költségeihez kapcsolódó természetbeni ellátás. Álláspontom szerint ezt az arányt az elkövetkező években növelni szükséges, hogy minél több rászoruló család számára részben vagy egészben biztosított legyen a téli tüzelő. *A szociális biztonsághoz való joggal összefüggésben visszásságot okoz, ha a meghatározott célra adott szociális támogatást nem a juttatás céljának megfelelően használják fel.*

Az egészségügyért felelős államtitkár megkeresésemre írt válaszlevelében nagyon sikeres és eredményes kezdeményezésként értékelte, hogy a szociálisan rászorulóknak tűzifaellátása érdekében a Belügyminisztérium a tavalyi évben kiegészítő támogatást nyújtott a helyi önkormányzatoknak. A támogatásban részesülő önkormányzatok a támogatást az erdőgazdálkodók által biztosított tűzifa vásárlására fordíthatták, mely tűzifa szociális rászorultság alapján a helyi lakosság természetbeni támogatására szolgált. Álláspontom szerint – a kezdeményezés pozitív tapasztalatai ismeretében – a programot az idei évben is folytatni szükséges, és a lehetőségek szerint bővíteni a támogatottak körét, annak érdekében, hogy minél kevesebb embernek kelljen kényszerűségből, egyéb tüzelő hiányában hulladékot égetni a téli hidegben, veszélyeztetve ezzel a maga és környezete egészségét.

Összefoglalás

A médiában egyre gyakrabban hallhatunk, olvashatunk a szmoghelyzetről, egyre több településen a levegő szálló por szennyezettsége eléri, vagy meghaladja az egészségügyi, sőt a tájékoztatási szintet²⁷. A levegő szennyezettsége különösen az esti órákban válik igen magasá. Ennek egyik oka, hogy ekkor válik intenzívvé a lakossági fűtési eredetű kibocsátás. Bár a fa- és papírhulladék kivételével tilos egyéb hulladékkal fűteni, a helyhatóságok ennek a tilalomnak nem tudnak teljes mértékben érvényt szerezni, holott tiltott hulladékok égetése esetén súlyosan mérgező vegyületek kerülnek a levegőbe. Így a fűtési szezon kezdetén mindenképpen fontos a lakossági hulladékégetés problémájának vizsgálata.

A megkeresett szervek és civil szervezetek egyetértettek abban, hogy a pénzügyi-gazdasági válság és a lakosság illegális hulladékégetése között szoros összefüggés áll fenn, tekintettel arra, hogy sokszor a nehéz anyagi körülmények miatt történik a hulladékok tüzelőberendezésekben történő égetése.

A központi szervektől érkezett válaszok szerint az illegális hulladékégetés jogszabályi környezete megfelelő a levegőszennyezés minél szélesebb körű megakadályozására, szankcionálására, ezzel szemben a civil szervezetek a jogi szabályozás kiegészítését, fejlesztését, valamint a kiszabható bírságok összegének növelését javasolják. Véleményük szerint tudatosítani szükséges, hogy a közigazgatási, szabálysértési, büntető- polgári jogi felelősségi rendszerek egymástól függetlenül alkalmazandók.

A hatósági eszközök gyakorlati alkalmazása kapcsán valamennyi válaszadó kiemelte az illegális hulladékégetés bizonyíthatóságának problémáját, melyre megoldás lehet a társszervezetek (pl. mezőőrök,

természetvédelmi örök, közterület felügyelők, rendőrök, tűzoltóság, önkéntes polgárőrök, stb.) intézkedési jogkörének bővítése, illetve a bizonyítás költségeinek előzetes finanszírozására környezetvédelmi alap létrehozása.

A légszennyezés és az ezzel összefüggő betegségek kialakulása és halálesetek csökkentése érdekében szükséges az avar és kerti hulladék égetésének jogszabályban történő szigorú tiltása.

A vizsgálatban részt vevő minden szerv és szervezet – a jogi eszközök mellett – a jogon túli eszközök, intézkedések és a megelőzés fontosságát hangsúlyozta.

A vizsgálat eredményeként fontos kiemelni, hogy a lakossági hulladékégetés nemcsak környezetvédelmi, hanem szociális problémákat és kérdéseket is felvet, amelyek megoldása érdekében komplex, több ágazatot felölelő szemléletmódra van szükség.

A jelentésben az egészséges környezethez való joggal kapcsolatos visszásságot állapítottam meg mind a jogszabályi környezet, mind a hatósági jogalkalmazás terén, ugyanakkor meglátásom szerint – a korábbi JNO állásfoglalás nyomán – kezd elterjedni a jogon túli eszközök alkalmazása (tájékoztató, ismeretterjesztés, szociális intézkedések), mely pozitív tendenciát a jövőben tovább kell bővíteni és erősíteni.

Intézkedéseim

1.) A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása érdekében az Ajbt. 37. §-a értelmében

- *felkérem a vidékfejlesztési minisztert*, hogy kezdeményezze a Kvt. 48. § (4) bekezdésének módosítását annak érdekében, hogy az avar és a kerti hulladékok égetése az egész ország területén tiltott legyen, és tegyen javaslatot az egyéb megoldási módok (komposztálás, zöld hulladékgyűjtés stb.) elterjesztését célzó intézkedések bevezetésére, támogatására és minél szélesebb körű elterjesztésére;
- *felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert*, kezdeményezze a Btk. 281/A. §-a szerinti a hulladékgazdálkodás rendjének megsértésére vonatkozó tényállás módosítását annak érdekében, hogy az a hulladékkal végzett jogellenes és környezetre veszélyes magatartásokkal, így különösen is a hulladékok égetésével szembeni fellépés lehetőségét megteremtse;
- *felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert*, kezdeményezze az Új szabstv. módosítását annak érdekében, hogy környezetvédelmi jogsérelem esetén legyen alkalmazható szabálysértési tényállás.

2.) A jelentésben feltárt alkotmányos joggal összefüggő visszásság jövőbeni bekövetkezte lehetőségének megelőzése érdekében, az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján

- *felkérem a belügyminisztert*, fontolja meg, hogy a tavalyi évhez hasonlóan, a szociálisan rászorulóknak tűzifaellátása érdekében biztosítja helyi önkormányzatok részére a kiegészítő támogatás nyújtásának – a támogatott kör egyidejű bővítésével történő – lehetőségét;
- *felkérem az emberi erőforrások miniszterét*, hogy a rendelkezésére álló valamennyi eszközzel segítse a helyi önkormányzatokat abban, hogy a fűtési szezonban a helyi lakásfenntartási támogatást természetben biztosítsák;
- *felkérem a közigazgatási és igazságügyi minisztert*, hogy a belügyminiszterrel együttműködésben vizsgálja meg és tegyen intézkedési javaslatokat annak érdekében, hogy illegális hulladékégetés esetén a hatóságoknál felmerülő bizonyítási nehézségek, problémák megoldódjanak, továbbá vizsgálja meg más hatóságok intézkedési jogkörének bővítési lehetőségét hulladékégetés esetén.

Budapest, 2012. december

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ JNO-420/2011.

² Két alkalommal küldött megkeresésem (2012. augusztus 24., valamint október 29.) ellenére a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumtól a vizsgálat befejezéséig (2012. november 29.) nem érkezett válasz.

³ A vizsgálat befejezéséig nem érkezett válasz a Települési Önkormányzatok Országos Szövetségétől, a Községek, Kistelepülések és Kistérségek Országos Önkormányzati Szövetségétől, valamint a Jegyzők Országos Szövetségétől.

⁴ Kvt. 48.§ (4) A települési önkormányzat képviselő-testületének hatáskörébe tartozik: a) a füstködriadó terv, b) a háztartási tevékenységgel okozott légszennyezésre vonatkozó egyes sajátos, valamint az avar és kerti hulladék égetésére vonatkozó szabályok rendelettel történő megállapítása, valamint c) a légszennyezettség szempontjából ökológiailag sérülékeny területek kijelölésével kapcsolatos eljárásban való közreműködés.

⁵ JNO-420/2011.

⁶ http://www.kothalo.hu/tabla_14.html

⁷ 2/1995. (XII. 15.) AB határozat

⁸ 75/1995. (XI. 21.) AB határozat, ABH 1995, 376, 383.

⁹ 11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84-85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376-377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88-89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322.

¹⁰ 996/G/1990. AB határozat

¹¹ Tájékoztató az illegális hulladékégetés humán- és környezet-egészségügyi kockázatairól; Országos Környezetegészségügyi Intézet

¹² http://hvg.hu/itthon/20121030_Halalra_fagyott_a_nyugdíjas_neni <http://www.origo.hu/idojaras/20120207-veszelyesen-szennyezett-a-levego-putnokon-legszennyez-es-szallo-por-anticiklon-meteorologia.html>

¹³ 36. § (1) A levegőtisztaság-védelmi ügyben az elsőfokú hatósági jogkör – a (2)-(4) bekezdésben foglalt kivétellel – a felügyelőség gyakorolja. (2) A települési önkormányzatok többcélú kistérségi társulásáról szóló 2004. évi CVII. törvényben meghatározott kistérség körzetközponti feladatot ellátó települési, a főváros esetében a kerületi önkormányzat jegyzője a) a legfeljebb 500 kWth névleges bemenő hőteljesítményű, háztartási és közintézmény tüzelőberendezés forrásával, b) a legfeljebb 140 kWth névleges bemenő hőteljesítményű, nem az a) pont szerinti kizárólag füstgázt kibocsátó tüzelőberendezés forrásával, c) az egy háztartásban élő személy(ek) mindennapi szükségleteinek kielégítésére, otthona fenntartására szolgáló tevékenység és az ahhoz használt berendezés forrásával, d) a nem gazdasági tevékenység keretében végzett tevékenység okozta bűzterheléssel, és e) a nem gazdasági tevékenység keretében működő diffúz légszennyező forrással kapcsolatos levegőtisztaság-védelmi hatósági ügyben jár el első fokon. (3) A polgármester, fővárosban a főpolgármester a füstköd-riadó terv végrehajtásával kapcsolatos levegőtisztaság-védelmi hatósági ügyben jár el első fokon.

¹⁴ 34. § (1) A környezetvédelmi hatóság a levegővédelmi követelményt megsértő természetes és jogi személy, vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezet részére, a jogsértő tevékenység megszüntetésére, illetve a mulasztás pótlására való kötelezéssel egyidejűleg, - ha jogszabály másként nem rendelkezik - levegőtisztaság-védelmi bírságot szab ki.

¹⁵ AJB-879/2012.

¹⁶ 88. § (1) bekezdés

¹⁷ 97. § (2) bekezdése szerint „Mindenkinek joga, hogy környezetveszélyeztetés, környezetkárosítás vagy környezetszennyezés esetén a környezethasználó és a hatóságok figyelmét erre felhívja. Az erre vonatkozóan írásban tett felhívásra a hatáskörrel rendelkező szerv intézkedésének megtétele mellett a törvényben előírt határidőn belül érdemi választ köteles adni.

¹⁸ JNO-420/2012.

¹⁹ 281/A. § (1) Aki a) arra a célra hatóság által nem engedélyezett helyen hulladékot elhelyez, b) engedély nélkül vagy az engedély kereteit túllépve hulladékkezelési tevékenységet, illetve hulladékkal más jogellenes tevékenységet végez, büntetést követ el, és három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.(...) (4) E § alkalmazásában a) hulladék: mindaz, amit a hulladékgazdálkodásról szóló törvény hulladéknak minősít, amennyiben alkalmas az emberi élet, testi épség, egészség, a föld, a víz, a levegő, vagy azok összetevői, illetve élő szervezet egyedének veszélyeztetésére, b) hulladékkezelési tevékenység: a hulladéknak a hulladékgazdálkodásról szóló törvényben meghatározott gyűjtése, begyűjtése, szállítása - ideértve az országba történő behozatalt, kivitelt, valamint az ország területén történő átvitelt -, előkezelése, tárolása, hasznosítása, ártalmatlanítása.

²⁰ a) *hulladék*: bármely, az 1. számú melléklet szerinti kategóriák valamelyikébe tartozó tárgy vagy anyag, amelytől birtokosa megválnak, megválni szándékozik, vagy megválni köteles;

1. számú melléklet: Hulladékkategóriák

- Q1 A továbbiakban másként meg nem határozott termelési, szolgáltatási vagy fogyasztási maradékok
- Q2 Előírásoknak meg nem felelő, selejt termékek
- Q3 Lejárt felhasználhatóságú, szavatosságú termékek
- Q4 Kiömlött, veszendőbe ment, vagy egyéb kárt szenvedett anyagok, beleértve a baleset következtében szennyeződött anyagokat, eszközöket stb. is
- Q5 Tervezett tevékenység következtében szennyeződött anyagok (tisztítási műveletek maradékai, csomagolóanyagok, tartályok stb.)
- Q6 Használhatatlanná vált alkatrészek, tartozékok (elhasznált szárazelemek, kimerült katalizátorok stb.)
- Q7 A további használatra alkalmatlanná vált anyagok (szennyeződött savak, oldószerek, kimerült edzősók stb.)
- Q8 Ipari folyamatok maradék anyagai (salakok, üstmaradékok stb.)
- Q9 Szennyezés-csökkentő eljárások maradékai (gázmosók iszapja, porleválasztók pora, elhasznált szűrők, szennyvíziszapok stb.)
- Q10 Gépi megmunkálás, felületkezelés maradék anyagai (esztergaforgács, reve stb.)
- Q11 Ásványi nyersanyagok kitermelésének és feldolgozásának maradékai (pl. ércbányászati meddő, olajkitermelés hulladékai stb.)
- Q12 Tiltott anyagokat tartalmazó termékek (PCB-tartalmú olajok stb.)
- Q13 Bármely anyag vagy termék, amelynek használatát jogszabály tiltja
- Q14 A birtokosa számára tovább nem használható anyagok (mezőgazdasági, háztartási, irodai, kereskedelmi és bolti hulladékok stb.)
- Q15 Talajtisztításból származó szennyezett anyagok
- Q16 Bármely más hulladékká vált anyag vagy termék, amely nem tartozik a fenti kategóriákba

²¹ Alkotmánybíróság II/1477/2012. sz. határozat

- ²² Lt. 34. § (3) A környezetvédelmi hatóság a bírság kiszabása során a) a mulasztás körülményeit, b) a kötelezettségzegés súlyosságát, és c) a kötelezettségzegés időtartamát és ismétlődését veszi figyelembe. (4) A környezetvédelmi hatóság a (3) bekezdés szerinti körülmények mérlegelésével a bírság összegét kötelezettségzegésenként legfeljebb 75%-kal csökkentett összegben állapíthatja meg.
- ²³ <http://www.zoldvalasz.hu/node/612> Egy átlagos kupac (100 kg) kerti hulladék elégetése során milyen anyagok keletkeznek és azok milyen hatással vannak a szervezetünkre: **Szén-monoxid: 5-7 kg (= 5-7 milliárd mikrogramm - µg)** Azonnali hatása: fejfájás, szédülés, émelygés, a látás- és hallásképesség csökkenése. Tartós hatása: a szívizmot ellátó koszorúerek keringését csökkenti, elősegíti a koszorúér-elmeszesedést, szűkíti a koszorúereket, növeli a szívinfarktus kockázatát. Akadályozza a vér oxigénszállító képességét. Egészségügyi határértéke 10000 µg/m³. **PM10** (10 mikrométernél kisebb levegőben lebegő részecskék): 3,3-4,9 kg (= 3,3-4,9 milliárd µg) Azonnali hatás: asztmás roham, légúti irritáció, szív és érrendszeri zavarok. Tartós hatás: rákkeltő, immunrendszer károsító, szívinfarktus, agyérgörcs, tüdőgyulladás. Egészségügyi határértéke 50 µg/m³. **Szénhidrogének: 1,5-2 kg** Rákkeltők, mutagének, károsítják az immunrendszert. Ha a születés körüli időszakban jutnak be a szervezetbe, életre szólóan megváltoztathatják a hormonok termelését. **Nitrogén-oxidok: 20 g (= 20 millió µg)** Izgatja a szemet és a légzőszervet. Belégzése tüdővízenyőt okozhat, hatással lehet a vérre, okozhat methahemoglobin képződést. Egészségügyi határértéke 200 µg/m³. **Metil-etil-keton: 3,6 g** Irritálja/izgatja a szemet és a légzőrendszert, hatása lehet a központi idegrendszerre, toxikus hatása lehet az emberi reprodukcióra. **Etil-benzol: 3,3 g** Irritálja/izgatja a szemet és a légzőrendszert, hatása lehet a központi idegrendszerre, hatással lehet a májra és vesére, rákkeltő, hatása lehet az emberi reprodukcióra. **Sztirén: 6,8 g** Irritálja/izgatja a szemet és a légzőrendszert, belégzése tüdővízenyőt okozhat, hatása lehet a központi idegrendszerre, lehetséges emberi rákkeltő, halláskárosodást okozhat, hatása lehet az emberi reprodukcióra. **Fenol: 3,3 g** Az anyagnak hatása lehet a központi idegrendszerre, szívre, a vesére, okozhat görcsöket, kómát, szív működési zavarokat, légzési elégtelenséget, ájulást. **Dibenzo-furán: 0,45 g** A Seveso-i katasztrófát a nagyon hasonló vegyi felépítésű dibenzo-dioxin okozta. Rákkeltő anyag, károsíthatja a hormonrendszert. Születési és fejlődési rendellenességeket okozhat, immunrendszert károsíthatja, a szervezetben felhalmozódik, nem bomlik le. **Benz-a-pirén: 0,06 g (=60 millió nanogramm)** A BaP az egyik legveszélyesebb vegyület, a WHO szerint az I. veszélyességi kategóriába tartozik, egészségügyi határértéke 1 nanogramm/m³. Az anyag emberi rákkeltő. Örökítő genetikai károsodást okozhat az emberi csírasejtekben. Állatkísérletek arra utalnak, hogy ennek az anyagnak toxikus hatása lehet az emberi reprodukcióra.
- ²⁴ <http://www.airclim.org/acidnews/2010/AN2-10/particles-killing-half-million>
- ²⁵ http://acm.eionet.europa.eu/docs/ETCACC_TP_2009_1_European_PM2.5_HIA.pdf
- ²⁶ <http://burningissues.org/lukebiomass.html>
http://www.epa.gov/ttn/chief/eiip/techreport/volume03/iii16_apr2001.pdf
http://publik.tuwien.ac.at/files/PubDat_168381.pdf
- ²⁷ <http://legszenyeztes.hu/legszenyezok/51-hazai-hirek/293-szmog>
http://m.napi.hu/magyar_gazdasag/olcsobb_futes_halalos_kockazatokkal.536987.html

AJB-6237/2012

Gallyazással kapcsolatos aggályok Magyarpolányon

(Kapcsolódó ügy: AJB-6879/2012.)

Előadó: dr. Herke Miklós

Az eljárás megindítása

A sajtóból értesültem arról, hogy Magyarpolány községben az E.ON Észak-dunántúli Áramhálózati Zrt. megbízásából 2012. augusztus 2-án végzett gallyazási munkálatok a helyi lakosság körében negatív visszhangot váltottak ki. A gallyazás és végrehajtásának körülményei alapján felmerült a jogállamiság elve és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tulajdonhoz, az egészséges környezethez való jogok sérelmének, illetve közvetlen veszélyének gyanúja. Ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján – hivatalból – vizsgálatot indítottam.

A vizsgálat megindítását követően állampolgári beadvány is érkezett hivatalomba, amelyben a panaszos azt kifogásolta, hogy a tulajdonában álló területen az áramszolgáltató a gallyazási munkálatok megkezdési szándékáról nem értesítette, nem kérte hozzájárulását. Panaszolta továbbá a magyarpolányi ingatlanán lévő fáinak indokolatlan megcsonkítását, továbbá, hogy azt hozzá nem értő módon, oldalágakra is kiterjedően végezték. A vizsgálat során figyelemmel voltam arra is, hogy a növényzet eltávolításával, a fakivágásokkal, a gallyazásokkal kapcsolatban folyamatosan érkeznek beadványok hivatalomba. Ezen kívül a település műemléki helyreállítását 1992-ben Európa Nostra díjjal jutalmazták, és a munkálatok olyan területet is érintettek, melyek műemléki környezetbe tartoznak.

Vizsgálatom során megkerestem az E.ON Észak-dunántúli Áramhálózati Zrt-t, Magyarpolány Község Önkormányzatát, az illetékes Kulturális Örökségvédelmi Irodát, valamint megtekintettem a helyszínt is.

Az érintett alapvető jogok

- *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”)

- a tulajdonhoz való jog (Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez. A tulajdon társadalmi felelősséggel jár.”)
- az egészséges környezethez való jog (Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdés: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez.”)
- a nemzet közös öröksége (Alaptörvény P) cikk: „A természeti erőforrások, különösen a termőföld, az erdők és a vízkészlet, a biológiai sokféleség, különösen a honos növény- és állatfajok, valamint a kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”)
- a nemzeti vagyon kezelése és védelme (Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdés: „Az állam és a helyi önkormányzatok tulajdona nemzeti vagyon. A nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja a közérdek szolgálata, a közös szükségletek kielégítése és a természeti erőforrások megóvása, valamint a jövő nemzedékek szükségleteinek figyelembevételé.”)

Az alkalmazott jogszabályok

- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.);
- a környezet védelmének általános szabályairól szóló 1995. évi LIII. törvény (Kvt.);
- a természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény (Tvt.);
- az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.);
- a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény (Köv.);
- a villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (Vet.);
- a fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII. 30.) Korm. rendelet (Kr.);
- a kulturális örökségvédelmi hatóságok kijelöléséről és eljárásaikra vonatkozó általános szabályokról szóló 266/2012. (IX. 18.) Korm. rendelet (Köhr.);
- a villamosmű biztonsági övezetéről szóló 122/2004. (X. 15.) GKM rendelet (GKM rendelet);
- Magyarpolány Község Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi építési szabályzatról szóló 18/2004. (VI. 9.) Ö.r. (HÉSZ);
- Magyarpolány Község Önkormányzata Képviselő-testületének a helyi zöldterületek védelméről szóló 12/2009. (IV. 24.) Ö.r. (Ör.).

A megállapított tényállás

A PRESIDIENTE Oktatási, Képzési, Információs Szolgáltató Kft. (a továbbiakban: Kft.) 2011 szeptemberében jelezte Magyarpolány Község Önkormányzatának, hogy az E.ON Észak-Dunántúli Áramhálózati Zrt. (a továbbiakban: elosztói engedélyes) velük végezti a villamosvezetéseket megközelítő fák gallyazását, kivágását.

Az Önkormányzat tájékoztatása¹ szerint az állapotfelmérés ezt megelőzően, 2011 augusztusában történt. A 0,4 kV-os kifesztésű hálózat biztonsági övezetét érintő munkálatok Magyarpolány nagy részét, szinte valamennyi utcáját érintette, alapvetően közterületet, de több esetben magántulajdont is. Az iratok, illetve az Önkormányzat és a Kft. közötti előzetes egyeztetés alapján a gallyazást eredetileg 2011 novemberében végezték volna, azonban a munkálatok 2012 márciusára elhúzódtak.

A Kft. a márciusi munkálatok megkezdése előtt néhány nappal értesítette az Önkormányzatot a gallyazási szándékáról A polgármester 2012. március 21-én kelt hirdetményében, a helyben szokásos módon értesítette a település lakosságát. A polgármester tájékoztatása szerint a szükséges munkálatok egy részét a lakosság és az Önkormányzat, a többit a Kft. végezte el. A levágott ágakat az Önkormányzat egy üres területen összegyűjtötte, és a cég néhány hét múlva aprítás után elszállította.

Ezt követően 2012. augusztus 2-án a Kft. képviselője – előzetes értesítés nélkül – szóban tájékoztatta az Önkormányzatot, hogy az E.ON megbízásából gallyazási munkákba kezdtek a településen. A polgármester jelezte egyet nem értését, mert a tájékoztatást megelőzően előzetes egyeztetésre, értesítésre nem került sor, továbbá indokolatlannak tartotta az újabb gallyazást a március végi munkálatokat követően. A válasz szerint „nem lesz probléma”, mert az előzetes felmérés szerint nincsenek „nagy gondok”, csak néhány apró ágat akarnak levágni.

Ehhez képest a köz- és magánterületeken történt augusztusi beavatkozások jelentős lakossági² és média³ visszhangot váltottak ki.

A panaszos tulajdonában álló magyarpolányi ingatlan a 20 kV-os középfeszültségű hálózat alatt található. Tájékoztatása szerint az ingatlanon az E.ON-nak nincs „szolgalmi joga”, álláspontja szerint gyümölcsfái a biztonsági övezetet nem érintették, illetve a szükséges munkálatokat elvégezte. Az áramszolgáltatótól a munkálatok megkezdéséről semmilyen értesítést nem kapott, engedélyét nem kértek, a fát indokolatlan mértékben megcsonkították.

Kifogásaival és kárigényével megkereste az E.ON Ügyfélszolgálatát, amely – a szolgáltató képviselőjében – tájékoztatta a vonatkozó jogszabályi előírásokról, a megyei és országos napilapban közzétett hirdetményekről, az ingatlan tulajdonosát terhelő törvényi kötelezettségről.

Közölte továbbá: „*Ön, mint az ingatlan tulajdonosa a törvényi kötelezettségének nem tett eleget, ezért a jogszabály által biztosított lehetőségünkkel kellett élnünk, vállalkozó bevonásával társaságunk költségére tisztítottuk ki a biztonsági övezetet.*” A panaszos kárigényét elutasították, illetve tájékoztatták a panasz előterjesztésének lehetőségéről. A panaszos élt is panaszjogával. Beadványára ismételt az E.ON Ügyfélszolgálat válasza. Többek

között arról tájékoztatta a panaszost, hogy az E.ON Észak-Dunántúli Áramhálózati Zrt. a kártérítési igény jogalapját nem ismeri el, kártérítési felelősség nem terheli. Közvetlenül a vállalkozó Kft. megkeresését javasolták, és mellékelték a felügyeleti szervek elérhetőségéről készült országos listát.

Megkeresésemre az E.ON Észak-Dunántúli Áramhálózati Zrt. részletes tájékoztatást⁴ adott, megküldve az ügyben keletkezett iratok másolatát.

Tájékoztatása szerint az elosztói engedélyes a villamosművek biztonsági övezete folyamatos tisztántartási munkálatainak elvégzését pályázati úton kiválasztott, minősített vállalkozóval végezteti. A Kft. vállalkozási szerződés alapján Székesfehérvár II., Tatabánya I., III. és Veszprém I.-III. szektoraira kiterjedően felel a kis- és középvezetékű vezetékszakaszok biztonsági övezetének tisztántartásáért.

A vállalkozói szerződés szerint mindazon ingatlanok érintettek, amelyeken lévő növényzet a villamos hálózat közelében található. Ezek főleg önkormányzati és néhány esetben magánszemélyek tulajdonában álló ingatlanok, hiszen a kerítésen belül elhelyezkedő fák ágai kinyúlhatnak a közterületre, beérnek a villamos hálózat biztonsági övezetébe, esetenként (p1. szeles, viharos időjárás) hozzá is verődnek a vezetékekhez, ami által életveszélyes helyzetet és üzemzavart okozhatnak.

Közölte azt is, hogy a vállalkozói szerződés alapján a vállalkozó „gazdaszemlélettel”, folyamatosan köteles felügyelni, ellenőrizni, tisztítani a szerződésben rögzített vezeték-szakaszokat. Önállóan és folyamatosan kötelesek biztosítani a vezeték és a vezeték biztonsági övezetének a tisztaságát, követniük kell a növényzet állapotát, s amennyiben a természetes növekedés miatt szükséges, ismételtlen gallyazniuk kell.

A Kft. 2012 augusztusában az Ajka-Veszprém 20 kV-os hálózat Magyarpolányt ellátó középvezetékű hálózat biztonsági övezetét tisztította, és ezzel párhuzamosan ellenőrizte a kifestettségű hálózatot is. Ennek nyomán – függetlenül attól, hogy már gallyazott – szükségesnek látta a 0,4 kV-os vezeték közelében levő fák ismételt gallyazását, mert azok túlnőttek a jogszabályi, szabványi előírásokban megfogalmazott mértéken, és a vezetékkel oly mértékben érintkeztek, hogy üzemzavari eseményt is előidézhetett volna.

Megerősítette azt is, hogy a Kft. 2012 elején – az első munkavégzés előtt – a biztonsági övezet tisztítását bejelentette az önkormányzatnál, illetve a munkákat érintő főbb kérdésekben megállapodtak (a tulajdonos önkormányzat általi munkavégezéséről, a levágott gallyakról). Az Önkormányzat vállalta, hogy a helyi kommunikációs csatornáikon keresztül értesíti az ingatlan-tulajdonosokat arról, hogy a településen gallyazás fog történni, de ezt megelőzően az ingatlan-tulajdonosok is levághatják az ágakat. A tulajdonosok részéről azonban gallyazások nem történtek. A Kft. munkavezetője 2012 augusztusában személyesen jelentette be az Önkormányzatnál, hogy ismételtlen gallyazni fog. A második gallyazás kapcsán a lakosság közvetlen értesítése elmaradt, ezért az elosztói engedélyes – a vállalkozási szerződés 16. pontja szerint – a hibás teljesítés miatti kötbért érvényesít a vállalkozóval szemben. Közölte azt is, hogy a tárgyi munkavégzés nem minősül olyan üzemzavari (havária) esetnek, amikor előzetes értesítés nélkül lehet munkát végezni.

A Zrt. minden évben közleményben értesíti a lakosságot, hogy a tulajdonukban álló ingatlanon – amennyiben az ingatlan vezeték érinti – el kell végezniük a biztonsági övezet tisztántartását, amelyhez az elosztói engedélyes szükség esetén szakfelügyeletet és feszültségmentesítést is biztosít. A települést érintő hirdetmény helyi szinten 2012. március 14-én jelent meg a Veszprém megyei Naplóban.

A Zrt. szerint a magyarpolányi vezeték biztonsági övezetének tisztántartási munkái megfeleltek a szakmai követelményeknek, kivéve a már hivatkozott egyedi kiértékelések kiküldetésének szabályait. A kivitelezés minőségével kapcsolatban jelezte: „Azt, hogy a kifestettségű hálózatot elérő növényzet gallyazása aránytalan mértékű volt-e – ahogyan azt a polgármester asszony állítja – a helyszínen és a gallyazás időpontjában lehetett volna megállapítani.” A tulajdonosi érdekeket a vállalkozó a balesetveszély és az üzembiztonság határáig veszi figyelembe. A vállalkozói szerződés szerint, „amennyiben a vállalkozó kárt okoz – ilyen lehet a vegetációs időszakban elvégzett indokolatlan mértékű gallyazás – kártérítéssel tartozik. Ha azonban – akár vegetációs időszakban is – megállapítható, hogy a biztonsági övezetbe benőtt növényzet élet- és balesetveszélyt, vagy feszültségingadozást, áramszünetet okozhat, akkor a megfelelő mértékű beavatkozást el kell végezni.”

Az elosztói engedélyes – álláspontjuk szerint – nem tartozik felelősséggel a vállalkozó által elvégzett munkáért, az esetlegesen okozott károkért. A vállalkozó nem alvállalkozója az elosztói engedélyesnek, ezért vele szemben a Ptk. alvállalkozóra vonatkozó felelősségi szabályai nem alkalmazhatók. Amennyiben kártérítési igény merül fel, azt a vállalkozó saját hatáskörben jogosult és köteles kivizsgálni, illetve arról dönteni. Természetesen figyelemmel kísérik a vállalkozó munkáját, munkájának megfelelőségét, minőségét. Ez alapján minősítik a vállalkozókat, és ha az nem megfelelő, az akár a vállalkozási szerződés felmondásához is vezethet. A Zrt. szerint a vállalkozó tudta, hogy műemléki környezetről van szó Magyarpolányban, melynek részét képezik a házak és a fasor is, illetve ilyen környezetben az önkormányzat városgazdálkodási vagy kertészeti megbízottjának utasításait követve köteles eljárni a vállalkozó. A gallyazással érintett Petőfi utca kulturális örökségvédelmi helyzetének tisztázása, illetve Magyarpolány Európa Nostra-díja miatt megkerestem Győr-Moson-Sopron Megyei Kormányhivatal Kulturális Örökségvédelmi Irodáját is. Megkeresésemre – a jogszabályi előírások időközi változása miatt – a *Veszprém Megyei Kormány megbízott*⁵ választott.

A kormány megbízott jelezte, hogy Magyarpolány, Petőfi utcája a Nemzeti Örökség része, a házak közül 43 országos, további 40 helyi védettséget élvez. Az itt lévő épületek bemutatják a régi faluszerkezetet, a település a bakonyi parasztházak építészeti emlékeinek megőrzéséért kapta az Európa Nostra-díjat. Tájékoztattam arról is, hogy az Európa Nostra-díjjal kitüntetett települések védelmére nincs olyan külön jogszabály, amely örökségvédelmi

kötelezettségeket rögzítene. Megerősítette ugyanakkor, hogy a Petőfi utca a Kötv. 40. §-a értelmében műemléki környezetnek minősül, a Petőfi u. 4. szám alatti lakóház – a 191/2001. (X. 18.) Korm. rendelet szerint – I. kategóriájú műemlék, 6909 törzsszámon. A Kötv. 43. § (3) bekezdése alapján az E.ON Zrt-nek – a légvezetékek védőtávolságának biztosítása érdekében – a fakorona alakításokat úgy kellett volna elvégeznie, hogy ne sérüljön a hagyományos tájképi megjelenés. E tekintetben – a törvény alapelvi rendelkezéseiből következően – elvárható lett volna, hogy a kulturális örökségvédelmi hatósággal együttműködjön. Jelezte azt is, hogy a hatályos örökségvédelmi előírások alapján a tárgyi munkavégzés nem engedélyköteles, „mert a fák nem a műemlékekhez tartozó ingatlanokon, hanem közterületen állnak, illetve nem fakivágás, hanem a fák durva csonkítása történt”, illetve a hivatkozott jogszabályok a műemléki környezet védelmét hatósági eszközökkel – jelen ügyben – nem teszik lehetővé.

A helyszínt megtekintő munkatársaim megerősítették, hogy mind a településen belüli 0,4 kV-os, mind a Magyarpolányt ellátó 20 kV-os hálózatok kapcsán jól látható mértékű gallyazási munkálatok történtek. A 2012 augusztusában végzett beavatkozások kapcsán kifogás az Ady, a Petőfi és a Ságvári utcák vonatkozásában merült fel. A panaszos 369/3 hrsz-ú, Ady utcában található ingatlanán lévő gyümölcsfáiról láthatóan olyan oldalágak is eltávolításra kerültek, amelyek nem estek a vezetékek irányába. Ezen kívül a gallyazott fák sebeinek kezelésére utaló jelek nem voltak láthatók.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás *természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására* vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdése szerint a biztos tevékenysége során, különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával, megkülönböztetett figyelmet fordít az Alaptörvény P) cikkében meghatározott alkotmányos értékekre, vagyis a jövő nemzedékek érdekeire.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdése szerint *közszolgáltatást végző szerv* – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv, a közüzemi szolgáltató, az egyetemes szolgáltató, az állami vagy európai uniós támogatás nyújtásában vagy közvetítésében közreműködő szervezet, a jogszabályban közszolgáltatásként megjelölt tevékenységet végző szervezet, valamint a jogszabályban előírt, kötelezően igénybeveendő szolgáltatást nyújtó szervezet. A közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható. A korábbi ombudsmani gyakorlat is közszolgáltatásnak tekintette az elektromos hálózatok fenntartását, figyelemmel az állami, önkormányzati feladatellátással való szoros kapcsolata miatt. Az Ajbt. fenti előírásai alapján tehát az elosztói engedélyes általam vizsgálható közszolgáltatónak minősül.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság következetes gyakorlata többször megerősítette azt a tételt, miszerint: *„A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.”* (9/1992 (I. 30.) AB határozat)

A jogállamiság elvéből adódó alapvető követelmény, hogy *„a közhatalommal rendelkező szervek a jog által meghatározott szervezeti keretek között, a jog által megállapított működési rendben, a jog által a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.”* (56/1991.(XI.8.) AB határozat)

2. Az Alaptörvény XIII. cikk (1) bekezdése szerint *mindenkinek joga van a tulajdonhoz és az örökléshez.* Az Alkotmánybíróság korábbi döntéseiben⁶ következetesen hangsúlyozta, hogy a tulajdonhoz való jog nem korlátlan, az a köz érdekében és a közérdekkel arányos módon korlátozható.

A 64/1993. (XII. 22.) AB határozata szerint az alkotmányos tulajdonvédelem köre és módja nem szükségképpen követi a polgári jogi fogalmakat, és nem azonosíthatók az absztrakt polgári jogi tulajdon védelmével. Az alkotmányos tulajdonvédelem terjedelme mindig konkrét; függ a tulajdon alanyától, tárgyától és funkciójától, illetve a korlátozás módjától is. Rögzítette továbbá, hogy *„Az alapjogként védett tulajdon tartalmát a mindenkori (alkotmányos) közjogi és magánjogi korlátokkal együtt kell érteni”.* A törvényalkotó a tulajdonhoz való jog alapján

mindig köteles tiszteletben tartani azokat a jogosítványokat, amelyeket korábban ő maga alakított ki alkotmányos értelemben vett tulajdonként.⁷

Az Alkotmánybíróság a 42/2006. (X. 5.) AB határozatában elvi élel mondta ki, hogy „a tulajdonhoz való jog védelmére kialakított gyakorlata megfelel az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdetett, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény (a továbbiakban: Egyezmény) első kiegészítő jegyzőkönyve 1. cikkében foglaltaknak, és összhangban áll az Emberi Jogok Európai Bíróságának határozataiban kifejtett elvekkel. Az Egyezmény 1. cikke alapján minden természetes vagy jogi személynek joga van javai tiszteletben tartásához. Senkit sem lehet tulajdonától megfosztani, kivéve, ha ez közérdekből és a törvényben meghatározott feltételek, valamint a nemzetközi jog általános elvei szerint történik.

Az Alkotmánybíróság a tulajdonhoz való jog korlátozásának megítélésére a közérdekűségi tesztet alkalmazza. A korlátozásánál az alkotmányossági vizsgálat szempontja a másik alapvető jog, alkotmányos érték vagy cél érvényesülésének szükségessége, vagy a közérdek miatt fennálló szükségesség. A közérdek alapján történő tulajdonkorlátozásnál az Alkotmánybíróság nem tekinti elégséges alapnak, hogy a jogszabály általánosságban hivatkozik a korlátozást szükségessé tevő közérdekre, szabad hatósági mérlegelési jogkörben hagyva annak meghatározását, konkrétan milyen tulajdoni tárgyakra kell a korlátozást alkalmazni. A közérdeket jogszabályban úgy kell meghatározni, hogy konkrét ügyben a közérdekből történő korlátozás szükségességét bíróság ellenőrizhesse. A vizsgálat másik szempontja itt is az arányosság: a korlátozással elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjog-sérelem súlyának összhangban kell állnia.⁸

3. Az Alaptörvény XXI. cikk (1) bekezdése szerint *Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez*, illetve a XX. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, továbbá a (2) bekezdés kimondja, hogy ezt a jogot Magyarország – többek között – a környezet védelmének biztosításával valósítja meg.

Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jog értelmezését, a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére.⁹

Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon.

Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

Figyelemmel arra, hogy a környezet nem kimeríthetetlen, illetve az abban okozott károk véges javakat pusztítanak, továbbá az ember sok esetben visszafordíthatatlan folyamatokat indít meg – az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint – az egészséges környezethez való jog védelmének eszközei között a megelőzés elvén alapuló jogintézmények alkalmazásának elsőbbsége van. Az Alkotmánybíróság rámutatott tehát arra, hogy a környezethez való jog érvényesítése a védelem elért szintjének fenntartásán belül azt is megkívánja, hogy az állam a preventív védelmi szabályoktól ne lépjen vissza a szankciókkal biztosított védelem felé. E magas szintű védelem miatt elvárt, hogy megalapozott, körültekintő előkészítés előzze meg azon döntéseket, amelyek közvetlen hatással vannak az élő és élettelen környezetre, a lakosság egészségi állapotát meghatározó tényezőkre.

III. Az ügy érdemében

Az ombudsmanokhoz már korábban is érkeztek beadványok a közterületen lévő fákat érintő gallyazásokkal kapcsolatban. Ezek kapcsán általánosságban megállapították, hogy a közterületekért felelős önkormányzatok – a balesetveszély megakadályozása, a közlekedés biztonsága érdekében, illetve ha a fák ágai a föld feletti villamosvezetékek biztonsági övezetét a jogszabályban előírt mértéknél jobban megközelítik – a jogszabályi előírások alapján, jogszerűen végzik a gallyazási munkálatokat. Jelen ügyben a növényzet eltávolításával, a gallyazási munkálatok végrehajtása kapcsán merült fel az alapjogi visszasság gyanúja, ugyanakkor a vizsgálat során beérkezett állampolgári beadvány alapján indokolt áttekinteni és tisztázni a tevékenység jogalapjára vonatkozó jogszabályi előírásokat.

1. A tulajdonjoggal kapcsolatos szabályok között a Ptk. 108. § (1) bekezdése szerint az ingatlan tulajdonosa túrni köteles, hogy az erre külön jogszabályban feljogosított szervek – a szakszolgálatok ellátásához szükséges mértékben – az ingatlant időlegesen használják, arra használati jogot szerezzenek, vagy a tulajdonjogát egyébként korlátozzák, ugyanakkor az akadályoztatás (korlátozás) mértékének megfelelő kártalanítás illeti meg. A közérdekű használati jogok vonatkozásában a Ptk. 171. § (1)-(2) bekezdései előírják, hogy ingatlanra közérdekből a külön jogszabályban feljogosított szervek javára szolgalmat vagy más használati jogot lehet alapítani, amelyért kártalanítás

jár, s aminek eseteit, a kártalanítás szabályait, külön jogszabály állapítja meg.

Az ingatlan tulajdonosának tűrés kötelezettségébe tartozó, közérdekéből történő használatot, illetve használati jogot alapító külön jogszabálynak minősül a Vet. és a GKM rendelet, amelyek részletesen szabályozzák a villamosvezetékkel kapcsolatos vezetékjogra, biztonsági övezetre vonatkozó előírásokat.

A szabályozással kapcsolatban utalok a tavalyi évben lezárt, a vezetékjog utólagos bejegyzésének gyakorlatáról szóló általános vizsgálatomra és az ennek kapcsán kiadott AJB-5747/2010. számú jelentésemre¹⁰, amelyben – többek között – részletesen áttekintettem az elektromos vezetékre vonatkozóan a közérdekű használati jog, a vezetékjog, a biztonsági övezet jogintézmények tartalmát és jogi természetét. A vizsgálatom alapján felkértem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy az érintett szakminiszterekkel együttműködve kezdeményezze az általam jelzett koherencia-zavar feloldását, a Vet. és az irányadó joganyag ellentmondó rendelkezéseinek összhangba hozatalát.

A jelentés megállapításaira azért utalok, mert a Vet. tárgyi ügyre vonatkozó 124. és 133. §-ai¹¹ szerint az engedélyesek (hálózati, illetve üzemeltetési) a vezeték mentén lévő, a *biztonsági övezetet sértő növényzetet eltávolíthatják*, a hálózati engedélyes ennek érdekében a *vezetékjoggal érintett ingatlanra is beléphet*.

Vagyis a Vet. a jogosult – az engedélyes – más ingatlanára (tulajdonára) vonatkozó e törvényen alapuló jogosítványait (a növényzet eltávolítását, a belépést) a biztonsági övezet (annak sérelméhez), a vezetékjoghoz (azzal való érintettséghez) köti.

A Vet. 137. §-a előírja, hogy a villamosmű, a termelői vezeték, a magánvezeték, a közvetlen vezeték és a csatlakozó berendezés, valamint az azt körülvevő környezet kölcsönös védelme érdekében biztonsági övezetet kell kijelölni.

A Vet. 3. § 4a.) pontja úgy szól: a biztonsági övezet a *biztonsági övezetről szóló miniszteri rendeletben a Ket. 172. § e) pontjával összhangban megállapított földrajzi terület, amelyre a tervezett vagy létesült villamosmű, termelői vezeték, magánvezeték, vagy közvetlen vezeték számottevő hatást gyakorol*.

A Vet. felhatalmazása¹² nyomán a GKM rendelet 3. § b) pontja úgy rendelkezik, hogy *„biztonsági övezet: a 7. §-ban esetenként előírt távolságon belüli terület”*.

A GKM rendelet 7. §-a a vezeték jellegétől függően különböző távolságokat és elírásokat határoz meg; így a föld feletti vezeték biztonsági övezete a vezeték névleges feszültségétől függően a vezeték mindkét oldalán, a szélső nyugalomban lévő áramvezetőtől vízszintesen és a nyomvonalra merőlegesen mért, meghatározott távolságú függőleges síkokig terjed. (Így például a nagyfeszültségű (100-200 kV-os) hálózatok esetén 13-13 métert, a középfeszültségű (1-35 kV-os) hálózatok esetén 5-5 métert, a fokozott biztonságú vezetéknél 2,5-2,5 métert, míg a kisméretű (1 kV, azaz 1000 V alatti) vezetékek esetén 1-1 métert kell figyelembe venni). Az erősáramú vezeték biztonsági övezetében egyes tevékenységeket a rendeletben meghatározott tilalmak és korlátozások¹³ megtartásával lehet végezni.

A GKM rendelet 16. §-a, a biztonsági övezeten kívül végezhető egyes tevékenységek korlátozása kapcsán a következőket írja elő: *„(10) Fák, bokrok (díszfák, díszbokrok, erdők, gyümölcsösök, szőlők, málnás stb.) telepítését úgy kell végezni, hogy a biztonsági övezet a fák, illetőleg a bokrok sorai közé kerüljön, és – a gyökérzet a földben elhelyezett vezetékét, illetve a tartószerkezetet ne károsítsa, – az üzemeltetést, üzemzavar-elhárítást a növényzet kifejlődése után se veszélyeztesse, ne akadályozza. (11) A külön jogszabályban foglalt figyelembevételével a biztonsági övezet környezetében levő fák, bokrok ágait az ingatlan tulajdonosa (kezelője) köteles rendszeresen eltávolítani, ha azok a szabadvezeték biztonsági övezet határát elérik.”*

Az Alkotmánybíróság a 908/B/2008. AB határozatában vizsgálta a GKM rendelet idézett (11) bekezdését és elutasította a bekezdés alkotmányellenességének megállapítására és megsemmisítésére irányuló indítványt. A testület a tulajdonhoz való jog korlátozásának közérdekűsége és a korlátozás (az alapjog-sérelem) arányossága kapcsán kimondta, hogy *„A Vet. e szakasza □137. §□ két olyan közérdekű körülményt is megjelöl, amelyeken a biztonsági övezetben érvényesítendő tilalmak és korlátozások alapulhatnak. Egyik magának a villamosműnek és a vezetékeknek a védelme, ezáltal a villamosenergia-ellátás fentebb már részletezett biztonsága; másik ilyen érdek az építményeket és berendezéseket körülvevő környezet védelme”, illetve „(...) az ilyen tulajdoni korlátozás, jelen esetben tartózkodási és tévesi kötelezettség előírását a közérdek indokolja. A biztonsági övezet elérése növényzet telepítését eleve korlátozza a jogalkotó, a biztonsági övezet védelme közvetlenül szolgálja az emberi élet védelmét, az ott tevékenykedők testi épségének biztosítását, a biztonságos villamosenergia-ellátást, amelyekhez fűződő közérdekhez viszonyítva nem tekinthető aránytalannak az az előírás sem, amely a tilalom ellenére fenntartott növényzet tekintetében előírja, hogy azt veszélyeztető jellegű a tulajdonos fossa meg”*.

Az Alkotmánybíróság kifejtette: *„A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 100. §-a általánosan előírja: „A tulajdonos a dolog használata során köteles tartózkodni minden olyan magatartástól, amellyel másokat, különösen szomszédait szükségtelenül zavarná, vagy amellyel jogaik gyakorlását veszélyeztetné.”*

A R. 16. § (10)-(11) bekezdéseiben foglalt rendelkezések ennek az általános szomszédjogi szabálynak a konkretizálásaként funkcionálnak. A jogalkotó mérlegelése szerint nem volt elégséges ebben az esetben a szomszédjogi szabályok alapján az eseti igényérvényesítés útján védeni a villamosmű tulajdonosait, hanem *külön jogszabályi rendelkezésben kifejezett kötelezettségként kellett szabályozni az ingatlan-tulajdonos azon tartózkodási kötelezettségét, hogy a zavaró és veszélyeztető növényzet telepítésétől tartózkodni köteles*. Hasonlóképpen tévesi kötelezettséget is előírt a jogalkotó, hogy ha az előbb említett tartózkodási kötelezettség ellenére mégis fenyegetne a villamosmű károsodásának a veszélye, akkor az *ingatlan tulajdonosának pozitív tévesi kötelezettsége keletkezik* az

ilyen veszély (a biztonsági övezetbe érő növényzet) elhárítására, a növényzet távolítására”.

Az Alaptörvény I. cikk (3) bekezdése szerint *az alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható, továbbá a XIII. cikk (1) bekezdése szerint a tulajdon társadalmi felelősséggel jár.*

Az előzők alapján a tulajdonjog nem abszolút, az más alapvető jog vagy alkotmányos érték védelme érdekében, a szükséges mértékben, a céllal arányosan, a lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. A tulajdon kapcsán nemcsak jogok, hanem a kötelezettségek is figyelembe jönnek, melyeket összességükben kell gyakorolni.

Megjegyzendő, hogy a Vet. előírásai¹⁴ alapján mind a vezetékjog, mind a használati jog engedélyezésének egyik szempontja, hogy az ingatlan használatát lényegesen nem akadályozhatja (amennyiben ez nem teljesül, akkor kisajátításnak van helye).

A szolgáltatók tapasztalatai szerint az ingatlanok tulajdonosai (közterületen az önkormányzatok) sok esetben nem teljesítik a biztonsági övezetbe belógó növényzet eltávolítására vonatkozó kötelezettségüket, ezért az áramszolgáltató a közcélú villamosmű működtetésének törvényben előírt kötelezettsége¹⁵ miatt, jogosult a veszélyes állapotot (saját költségén) elhárítani, amely munkálatok elvégzését az ingatlan tulajdonosa (kezelője) tűrni köteles.

A Vet. 124. § (2) bekezdése a vezetékjog alapján az ott meghatározott munkálatok elvégzésére – így a biztonsági övezetbe sértő növényzetet eltávolítására – törvényen alapuló *belépési jogot biztosít a vezetékjoggal érintett ingatlanra*. Ennek érdekében a Vet. 125. § (1) bekezdése előírja, hogy azt a hatóság köteles az ingatlan-nyilvántartásba bejegyezni, azonban a vezetékjog a jogerős határozat alapján a bejegyzés előtt is gyakorolható.

Mindezek alapján megállapítom, hogy nem merül fel alapjogi visszásság annak kapcsán, hogy az ingatlan tulajdonosa (kezelője) köteles eltávolítani a biztonsági övezet környezetében levő fák, bokrok ágait, ha azok eléri a szabadvezeték biztonsági övezetének határát. Nem merül fel visszásság amiatt sem, ha az engedélyes a biztonsági övezetbe sértő növényzetet eltávolítja és ennek érdekében a vezetékjoggal érintett idegen ingatlanra belép.

2. Az elektromos vezetékek biztonságával kapcsolatos engedélyesi jogosultságok és tulajdonosi kötelezettségek tisztázását követően – a beérkezett panaszra is figyelemmel – a jogosultságok gyakorlásának tartalmi kérdéseit tekintem át.

A Vet. ugyan meghatározza a vezetékjog tartalmának alapjait, a GKM rendelet pedig a biztonsági övezet terjedelmét és fenntartásának főbb szabályait, azonban a mindennapi joggyakorlás részletkérdéseit nem bontják ki. A vezetékjogot alapító hatósági határozatban a használat célja, terjedelme és mértéke mellett a gyakorlásának módja is szabályozandó. Az általános szintű rendelkezések azonban általában nem adnak választ a joggyakorlás olyan konkrét kérdéseire, mint a növényzet eltávolításának, a gallyazás idejének és gyakoriságának, a magántulajdonban álló ingatlanokra történő belépésnek a módja.

Ágazati előírások hiányában, ezekben a kötelezett tulajdonos és a közérdekű használati jog jogosultja közötti jogviszonyt érintő kérdésekben alapvetően a Ptk. előírásai az irányadóak.

A Ptk. 4. § (1) bekezdése kimondja: *a polgári jogok gyakorlása és a kötelezettségek teljesítése során a felek a jóhiszeműség és tisztesség követelményének megfelelően, kölcsönösen együttműködve kötelesek eljárni*. Ebből eredően a tárgyi közérdekű használati jogosultságok gyakorlása sem járhat a kötelezett tulajdonosok polgári jogainak lényeges sérelmével, azok kapcsán is irányadónak tekinthető a Ptk. 169. § (1) bekezdése, amely szerint a (telki) szolgalmat gyakorlása során *a szolgálommal terhelt ingatlan birtokosának érdekeit kímélve kell eljárni*. Továbbá *a polgári jogi viszonyokban úgy kell eljárni, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható*.¹⁶

A panaszos beadványára és panaszbejelentésére adott válasza figyelemmel előre kell bocsátani, hogy a Ptk. szabályaiból eredően a Vet. és a GKM rendelet által biztosított használati jogosultságok kifejezetten az engedélyes személyéhez kapcsolódnak. Ebből következik, hogy ha azt nem a jogosult engedélyes vagy alkalmazottja¹⁷, hanem megbízásából – bármilyen jogviszony alapján – más harmadik személy gyakorolja, akkor ezt a tényt a kötelezettek (tulajdonosok, önkormányzat) irányába minden esetben előzetesen igazolnia szükséges.

Az elosztói engedélyes, továbbá az E.ON Ügyfélszolgálatának hivatkozásával szemben a vállalkozóval kötött szerződés a felek közötti belső jogviszonyt szabályozza (pl. milyen felelősséggel tartozik a vállalkozó, az elosztói engedélyes milyen jogokkal, követelésekkel élhet, a vállalkozó munkáját milyen belső minősítéssel értékeli, azt hogyan veszi át, stb.), amely önmagában automatikusan nem hat ki harmadik személyekre, vagyis az ingatlanok tulajdonosaira. Ezen kívül a Ptk. előírásai alapján a megbízott tevékenységével kapcsolatos felelősség harmadik személy felé nem zárható ki.¹⁸

Hangsúlyozni szükséges továbbá azt is, hogy az engedélyesi jogosultságok gyakorlása szempontjából lényegtelen, hogy arra azért kerül sor, mert a tulajdonos növényzet eltávolítási kötelezettségét esetleg elmulasztotta. E körülmény nem szolgálhat indokul arra, hogy emiatt az ingatlan tulajdonos érdekei háttérbe szoruljanak, vagy esetleg csorbuljanak. Az engedélyes jogosultságait a tulajdonos jogaira, érdekeire (birtoklás, rendelkezés, stb.) figyelemmel gyakorolhatja. Így például a zárt, bekerített ingatlanra önhatalommal nem léphet be, mert ahhoz a tulajdonos engedélye szükséges, ugyanakkor ezzel a tulajdonos sem élhet vissza, ilyen esetben – élet- és vagyonveszély elhárítása érdekében – a belépést és a munkavégzést hatósági közreműködéssel lehet és kell biztosítani.

A felek együttműködési kötelezettsége továbbá következik a gallyazás tárgyának, a fának a tulajdonjogából is. A kültelki közút szélére ültetett fák tulajdonjogáról, kezeléséről, fenntartásáról és pótlásáról szóló XXVI. számú

Polgári Elvi Döntés szerint „3. ha a tulajdonjogot korlátozó tartozéki kapcsolat megszűnik – akár úgy, hogy a fát az útfenntartó szerv távolította el, akár úgy, hogy azt a földtulajdonos vágta (termelte) ki, vagy pl. a vihar döntötte ki – a fák anyagával a földtulajdonos rendelkezik. Ugyanez vonatkozik a fák gallyazásának, nyesésének eredményére is”. Vagyis a növényzet eltávolítás előtt a Vet. szerint jogosult (vagy megbízottja) köteles e tárgyban az ingatlan tulajdonosával egyeztetni és tisztázni az elvált dologgal (a gallyakkal) kapcsolatos kérdéseket, például az elhelyezés helyét, tulajdonjogának esetleges átengedését.

A rendelkezésekre álló Műszaki Kézikönyv¹⁹ – az előzőeken túl – több esetben is előírja az ingatlan tulajdonossal történő előzetes egyeztetést, például: ha a helyi sajátosságok miatt a növényzet teljes eltávolítására nem kerülhet sor; ha a tulajdonos az általa vállalt időre a munkát nem vagy nem megfelelően teljesítette; ha az ingatlanra való belépés nélkül kosaras gépjármű alkalmazása szükséges.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a vezetékjoggal kapcsolatos jogosultságokat – így a növényzet eltávolítási munkálatokat – úgy és olyan módon kell gyakorolni, hogy azok a kötelezettek részére a legkevésbé legyenek terhesek, azok kapcsán az érintett felek kötelesek együttműködni.

Az együttműködési kötelezettség természetesen nem kizárólag és nem minden esetben az érintettek közötti kétoldalú egyeztetést jelenti, hanem az esetek többségében elégséges a kötelezett előzetes értesítése.

A Vet. 124. § (2) bekezdése alapján az engedélyes jogosult a „vezetékjoggal érintett ingatlanra” belépni és ott azzal kapcsolatos tevékenységeket végezni. Vezetékjog fennállása esetén tehát a munkálatok szükségességéről és várható idejéről szóló értesítést (tájékoztatást) követően beléphet és elvégezheti a szükséges munkálatokat. Ha a hatósági határozattal megállapított vezetékjog ingatlan-nyilvántartási bejegyzése elmaradt, akkor is elegendő a tulajdonos egyoldalú értesítése (hiszen a Vet. 125. § (1) bekezdése lehetővé teszi a vezetékjog bejegyzés előtti gyakorolását, illetve az ingatlan-nyilvántartásról szóló 1997. évi CXLI. törvény nem állapít meg különös szabályt vagy határidőt a hatósági határozaton alapuló jogok bejegyzésére). Az előzetes értesítés ebben az esetben a munkálatok mellett a jogosultságra vonatkozó tájékoztatást is szolgálja.

Ugyanakkor a Vet. normaszövege alapján, ha a vezetékjogot nem jegyezték be és azt hatósági határozat sem állapította meg, akkor e törvényen alapuló belépési jogosultság (kivéve természetesen a közterületnek minősülő ingatlanokat) nem áll fenn. Ilyen esetekben a munkálatokat megelőzően az érintett ingatlanok tulajdonosaival egyeztetni kell.

Természetesen az előzőek alól kivételt jelentenek a biztonsági övezetet érintő, azonnali beavatkozást igénylő helyzetek, mint például az élet- és balesetveszély, az üzemzavar elhárítására irányuló munkálatok.

Az évente közzétett általános hirdetményeken túl az elosztói engedélyes belső szabályozása – a Műszaki Kézikönyv 3.2. pontjában²⁰, illetve a Keret-megállapodás a 6. pontjában²¹ – kötelező jelleggel előírja, hogy a munkálatok megkezdése előtt az érintett ingatlantulajdonosokat egyedileg ki kell értesíteni, illetve meghatározza a vonatkozó eljárásrendet. Az elosztói engedélyes belső szabályozása szerint a gallyazás szükségességét meghatározó szemléken, bejárásokon az ingatlanok tulajdonosai nem vesznek részt (nincsenek jelen), feltehetőleg azért, mert a biztonsági övezet és a növényzet megfelelő távolságának meghatározása alapvetően szakkérdés. Ebből viszont az következik, hogy amennyiben egy ingatlant bármilyen, a biztonsági övezettel kapcsolatos munkálat érintené, arról – vagyis annak szükségességéről, a beavatkozás mértékéről, határidejéről – a tulajdonost értesíteni kell.

Mindezek alapján megállapítom, hogy az előzetes értesítés funkciója többrétű. Egyrészt jelzi a tulajdonos számára az ingatlanán szükségessé vált munkálatokat és annak jogosult általi érvényesítését (indokoltságát); másrészt lehetővé teszi a tulajdonosnak kötelezettsége teljesítésére (maga vagy más által); harmadrészt a tulajdonos megismeri a munkálatok elvégzésének határidejét és időpontját.

Összegezve rögzíthető, hogy a polgári jogi együttműködés kötelezettségének általánosságban eleget tesz az ingatlantulajdonosok előzetes jogosult – tehát egyoldalú – tájékoztatása, ugyanakkor számos olyan körülmény lehet, ami szükségessé teheti az érintett felek – kétoldalú – együttműködését (bekerített ingatlanra való belépés, feszültségmentesítés tulajdonos általi munkavégzéskor, lenyestett növényzet elhelyezése vagy átengedése, védett környezet vagy más speciális körülmény, stb.).

Vizsgálatom során az elosztói engedélyes rendelkezésekre bocsátotta a 0,4 kV-os szabadvezetékét érintő 2011 augusztusában indult és 2012 márciusában kivitelezett (első) gallyazási munkálatok dokumentációját, de a 2012. augusztusi (második) gallyazással kapcsolatos iratokat nem.

Az elosztói engedélyes az első munkálatokra 2012. április 6-án teljesítésigazolást adott ki, vagyis a munkavégzést előírt minőségüként elfogadta, a növényzetet a vezetékktől előírt távolságának minősítette. Emiatt – az engedélyes által megkívánt folyamatos tisztántartási követelménytől, az ún. „gazdaszemléletlő” függetlenül – a 20 kV-os (és a 0,4 kV-os) hálózatot érintő, 2012. augusztusi munkálatokat nem lehet a korábbi munkavégzés folytatásának tekinteni. Az ingatlan-nyilvántartásban a panaszos magyarpolányi belterületi ingatlanának tulajdoni lapjára vezetékjog nincs feljegyezve, így a közhiteles ingatlan-nyilvántartásból az ingatlant érintő 20 kV-os villamosvezetékekkel összefüggésben az elosztói engedélyes jogosultsága nem állapítható meg.

Az elosztói engedélyes az augusztusi munkálatok előtt a lakosságot közvetlen nem, sőt az önkormányzatot is csak a munka megkezdésének napján, szóban tájékoztatta gallyazási szándékáról. Az ügy tanulságai alapján azonban utólag felhívták a vállalkozók figyelmét, hogy kiértesítési kötelezettségüknek a jövőben fokozott gondossággal tegyenek eleget, figyelemmel a vállalkozási szerződésben foglaltakra és az annak elmulasztása miatt előírt szankcióra. Javasolták továbbá, hogy már az első kiértesítés alkalmával hívják fel az érintett

ingatlantulajdonosok figyelmét arra, hogy a munkavégzés folyamatos, ezért több hónapos különbséggel visszatérhetnek egy adott vezetékszakra. *Ez természetesen nem helyettesíti az újabb kiértesítő levelet és a Ptk. szerinti általános együttműködési kötelezettségnek való megfelelést*, de az ingatlantulajdonosok már az első munkavégzéskor értesülhetnek arról, hogy a biztonsági követelményeket folyamatosan figyeli a vállalkozó.

Az elosztói engedélyes megkeresésemre közölte azt is, hogy a hibás teljesítés miatt kötbért érvényesít a vállalkozóval szemben. Erről azonban a panaszt nem tájékoztatta. Ebből is következik az, hogy a kötbér érvényesítése önmagában nem alkalmas a nem megfelelő eljárással okozott hátrányok orvoslására, hiszen az ilyen jellegű (értesítés elmaradásából származó) sérelmek, egyéb kár hiányában, pénzben (így egy polgári jogvitában) nehezen nevesíthetők, reparálhatók.

A Műszaki Kézikönyv előírásai alapján azt is észleltem, hogy nincs ésszerű indoka annak, hogy miközben a nem megfelelően végzett tulajdonosi kivitelezés esetén előírják a tulajdonos értesítését a pótmunkálatok szükségességéről²², addig a jogosult által végzett munkálatok hasonló eredménye (nem megfelelő munka, növényzet növekedése) miatt, erre nem kerül sor. Ez a szabályozás visszás, mert a felek együttműködési kötelezettségéből eredően, a jogosult általi munkavégzés esetén sem lehetne a tulajdonos értesítését mellőzni az újabb munkálatok előtt, függetlenül annak indokától. Mindezek alapján *megállapítom, hogy a vonatkozó jogszabályi és belső előírásokat megszegve, a 2012. augusztusi újabb munkálatok előtt a lakosság tájékoztatása és szabályszerű kiértesítése elmaradt, ezzel sérült a panaszos tulajdonhoz és tisztességes eljáráshoz való joga.*

3. A növényzet eltávolításával kapcsolatos munkálatok végrehajtásának nem csak polgári jogi követelményei, hanem további más (jogi és szakmai) vetületei is vannak.

Az Alaptörvény környezetvédelmi és fenntarthatósági rendelkezéseit a volt jövő nemzedékek országgyűlési biztosa korábban elemezte²³ azt hangsúlyozva, hogy „*az Alaptörvény kiterjeszti és tovább erősíti a hazai környezetvédelmi jog alkotmányos alapjait és jogi értelemben is magasabb szintre emeli a jövő nemzedékek iránti felelősséget.*”

A jövő nemzedékek iránti felelősség magasabb szintjét egyrészt az Alaptörvény P) cikke tükrözi, amely *alkotmányos értéknek nevesíti a nemzet közös örökségét és annak két részét, a természeti erőforrásokat (közötte a biológiai sokféleséget, a honos növény- és állatfajokat) és a kulturális értékeket, melyek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.* Másrészt az Alaptörvény 38. cikk (1) bekezdése rögzíti, hogy a nemzeti vagyon kezelésének és védelmének célja – többek között – a természeti erőforrások megóvása, a jövő nemzedékek szükségleteinek a figyelembevétele.

Az előzőeken túlmenően, az egészséges környezethez való jog és a közterületi fák gallyazásának – közvetve az élővilág és az élőhelyek, így a természeti erőforrások megőrzésének – problémáit is érintette a volt jövő nemzedékek országgyűlési biztosa egy korábbi vizsgálata.²⁴ A városi fák települési, környezetvédelmi és egészségügyi jelentőségére pedig én hívtam fel a figyelmet az AJB-1082/2012. számú jelentésemben.

A JNO-257/2010. számú állásfoglalás szerint a fás szárú növények védelméről szóló 346/2008. (XII.30.) Korm. rendelet 3. §-a értelmében *tilos a fás szárú növények felületének jogellenes – a 4. § (1) bekezdésben foglaltakkal ellentétes – megsértése, csonkítása, továbbá részeinek közvetlen vagy közvetett károsítása. A gallyazás indokoltságának és szükséges mértékének megállapítása különleges szakértelmet igénylő feladat, ezért elvárható, hogy az önkormányzat mind a munkálatok megkezdését megelőzően, mind azok kivitelezése során vegyen igénybe kertészeti szakembert.* Ezen kívül „*a fák léte társadalmi és környezeti szempontból jelentős haszonnal jár.* Nagymértékben javítják a település levegőjét oxigéntermelő, és szén-dioxid-feldolgozó képességük miatt. A légszennyező anyagok egy részét a fák lombtömege képes lekötni, portól tisztítják meg a település levegőjét. A fák párologtatásukkal is hatnak a környezetükre, a nyári melegekben lehűtik a levegőt. A növények zajvédelmi műszerez mérések igazolják. A termőtalaj védelme és vízháztartásának megóvása egyaránt megkívánja a fák, a növényzet jelenlétét. *A fák tehát a környezetállapot és az életminőség javításában kiemelkedő szerepet játszanak, ezért igen erős társadalmi és környezeti érdek fűződik megóvásukhoz.*”

A hivatkozott állásfoglalás rögzítette továbbá, hogy a fák gallyazását, esetleges nagyobb ágak, lombzat eltávolítását a legkisebb környezeti károkozással az október végétől február végéig tartó, nyugalmi időszakban célszerű elvégezni, figyelemmel a fás szárú növények tavasztól őszi tartó vegetációs időszakára, valamint az útszéli fákat táplálkozó, illetve fészkelőhelyül használó egyes kisemlős és énekesmadár-fajok szaporodási, illetve fészkelési időszakára.

Magyarpolány községben a második gallyazási munkálatokat augusztus hónap elején, a gyümölcs és dió termés betakarítását megelőzően végezték. Az elosztói engedélyes tájékoztatása szerint nem üzemzavari gallyazás történt, vagyis *nem állt fenn olyan veszélyhelyzet, amelyet haladéktalanul meg kellett volna szüntetni.*

A munkálatok megismétlésének indokaként alapvetően a növényzet növekedését jelölte meg az engedélyes, de hivatkozott termelés-ütemezési, illetve költségoptimalizálási szempontokra is. Hivatkozta továbbá a Műszaki Kézikönyvre, mely szerint „*a szabadvezetékek biztonsági övezetének tisztántartását tervszerűen, ciklikusan, a fogyasztók zavartatásának minimalizálása és a vezetékek egyéb üzemeltetési feladataival összehangoltan (pl. másik tervszerű munka miatti feszültségmentesítés, tisztántartás stb.) kell megszervezni.*”

A Műszaki Kézikönyv ugyanakkor konkrétan *előírja, hogy: „A tervezett beavatkozásokat a növényzet vegetációs ciklusainak, valamint a természetvédelmi, ezen belül a madárvédelmi (pl. költési időszak) szempontokat is figyelembe véve kell megvalósítani.”*²⁵

A Kft. a kérdéses időpontban a községet ellátó középvezetékű hálózat biztonsági övezetét tisztította, ezért

a magyarpolányi kifeszültségű hálózatot és annak környezetét is megvizsgálta. „Ezt a módszert – engedélyezetten – költségtakarékosság miatt is alkalmazzák a vállalkozók, mert közeli időszakokban vagy kis idő eltelte után nem kell ugyanarra a helyre, vezetékszakasza visszatérni és ehhez létszámot, darus gépkocsit biztosítani”.

A Kr. előírásai²⁶ alapján a rendelet hatálya nem terjed ki a külön törvény hatálya alá tartozó fás szárú növényekre, az pedig nem egyértelmű, hogy a Vet. hatálya kiterjed-e azokra.

A fakivágások tárgyában külön vizsgálatot indítottam, amely még folyamatban van.²⁷ Hivatkozott vizsgálatomban megkerestem az E.ON-t²⁸ és a vidékfejlesztési minisztert.²⁹ Válaszaik szerint a Vet. ilyen törvénynek tekintendő, bár az a hatályát a fás szárú növények vonatkozásában expressis verbis nem mondja ki.

A magyar állami természetvédelem hivatalos honlapján³⁰ ugyanez szerepel, ezért a szabályozás jelen ügyön túlmutató, általános és speciális kérdéseit, magának a panasznak a kezelését, elbírálását nem jelen, hanem a hivatkozott vizsgálat keretében fogom részletesen elemezni.

A Ptk. 4. § (4) bekezdése értelmében a polgári jogi jogviszonyokban úgy kell eljárni, ahogy az az adott helyzetben általában elvárható, továbbá a Vet. 24. § (1) bekezdése egyértelműen előírja, hogy a hálózati engedélyesek kötelesek a hálózatot – többek között – a környezetvédelmi követelmények figyelembevételével üzemeltetni, fenntartani.

A környezethasználatot³¹ – a Kvt. 6. §-ában rögzített megelőzési és elővigyázatossági alapelvek alapján – úgy kell megszervezni és végezni, hogy az a legkisebb mértékű környezetterhelést és igénybevételt idézze elő, és figyelemmel kell lenni a környezeti elemek kíméletére, takarékos használatára is. Az élővilág környezeti elem³², amelynek védelme valamennyi élő szervezetre kiterjed; igénybevétele csak olyan módon történhet, amely az életközösségek természetes folyamatait és viszonyait, a biológiai sokféleséget nem károsítja, illetőleg funkcióit nem veszélyezteti.³³

A Vet.³⁴ alapvetően a vezetékek mentén lévő, a biztonsági övezetet sértő növényzet eltávolítására vonatkozó felhatalmazásról rendelkezik. A GKM rendelet³⁵ pedig a biztonsági övezet tekintetében a fák, bokrok telepítését, annak sérelme esetén a rendszeres eltávolítást határozza meg, de azok fenntartására, gondozására vonatkozó szakmai, környezetvédelmi követelményeket nem tartalmaz. Amennyiben a Kr. előírásai a vezetékek mentén lévő fás szárú növények vonatkozásában nem érvényesülnek, úgy a védelmükkel kapcsolatban szabályozás hiányos, mert a Vet. és az alacsonyabb szintű ágazati jogszabályok ilyen részletszabályokat nem tartalmaznak.

A Kr. 2-4. §-aiban olyan általános előírásokat határoz meg, mely minden fás szárú növény védelmére vonatkozik, függetlenül attól, hogy köz- vagy magánterületen van-e. Így többek között szabályozza a fás szárú növények kezelésével, fenntartásával kapcsolatos – a gallyazásra is irányadó – szakmai követelményeket. A Kr. 3. §-ában megfogalmazott általános tilalmon túl, a 4. § (1) bekezdésben kimondja: „a használó köteles gondoskodni az ingatlanon lévő fás szárú növények fenntartásáról, az adott faj tulajdonságainak megfelelő szakszerű kezeléséről (így különösen víz- és tápanyag-utánpótlásról, metszésről, növény-egészségügyi beavatkozásról), valamint szükség szerinti pótlásáról”. Ez alapján a használatnak³⁶, vagyis az ingatlan tulajdonosának, kezelőjének, vagy bármely más jogosultjának – így akár az elosztói engedélyesnek is – a gallyazást minden esetben szakszerűen, a szakmai szabályok megfelelő betartásával kell végrehajtania. Nyilvánvalóan ellentétes a szakszerűség követelményével, ha a gallyazás során nincsenek tekintettel a fa vegetációs állapotára, ha indokolatlan az ágak visszacsönkolása vagy a visszavágás mértéke; ha roncsolt sebfelületet hagynak; amennyiben a fák sebeit nem a szakmai követelményeknek megfelelően kezelik (vagy elmulasztják a sebkezelést), stb.

A fás szárú növényekbe, mint élő szervezetekbe történő beavatkozás – így a gallyazás – szempontjait a Kr. előírásain túl nem jogi, hanem szakmai szabályok határozzák meg. Normatív módon elsősorban a gallyazás munkafolyamatát, képzési és munkavédelmi kérdéseit szabályozzák³⁷, a szakmai, környezetvédelmi követelményeket³⁸ csak elvéve.

Az elosztói engedélyes tájékoztatása szerint – a kiválasztási és pályázati feltételekből eredően – a megbízott vállalkozók erdészettel, fagondozással kapcsolatos szakirányú tudással rendelkeznek, „ezáltal ismerik a jogszabály és a szabvány előírásait, a szakmailag helyes megoldásokat, és az ezeknek a követelményeknek, előírásoknak megfelelő mértékben gallyaznak”. Álláspontja szerint a magyarpolányi vezeték biztonsági övezetének tisztántartási munkálatai megfeleltek a vállalkozói szerződés és a belső szabályzat követelményeinek, ugyanakkor a gallyazás esetleges aránytalanságát a helyszínen és annak időpontjában lehetett volna megállapítani.

Ezt a körülményt azonban – véleményem szerint – a jelentésben előzőekben elemezett, a tulajdonos előzetes értesítésének az elmaradására, illetve az elosztói engedélyes áprilisi teljesítésigazolására figyelemmel kell értékelni, hiszen a Kft. hibás eljárása egyben kizárta, ellehetetlenítette az ellenbizonyítás lehetőségét is. Ebből és az augusztusi munkálatok dokumentációjának hiányából az is következik, hogy a munkálatok szükségessége és indokoltsága alapvetően a Kft. egyoldalú tényállításán alapul.

Emiatt – és a Kvt. által rögzített együttműködés elve³⁹ alapján – rá kell mutatni arra, hogy a környezeti (természeti) állapotot érintő lépéseket megelőzően az érintetteknek együttműködniük kell és döntéseiket meg kell alapozniuk, mert az emberi beavatkozások nyomán elindított folyamatok sok esetben nem, vagy nehezen fordíthatók (állíthatók) vissza.

Az elosztói engedélyesnek a helyi szabályozásra is figyelemmel kell lennie. A települések zöldfelületeire vonatkozó előírásokat többféle önkormányzati norma szabályozhatja, például a helyi településrendezési eszközök (a helyi építési szabályzat, szabályozási terv, stb.) vagy a környezetvédelmi feladatok megoldására kibocsátott rendelet.

Az építésügyi előírásokra⁴⁰ tekintettel a HÉSZ⁴¹ több előírást tartalmaz a zöldfelületek kialakításával

kapcsolatban. Például meghatározott területekre – a Szabályozási Terv szerint Magyarpolányban a Petőfi és részben az Ady utcákban – kötelező fásítást ír elő tájhozony lombos fákkal⁴². A védőfásítás céljaként pedig a szántóföldi porszennyezés és az élővizek szennyezésének megakadályozását⁴³ jelöli meg. A HÉSZ rögzíti, hogy légvezetékek alatt csak olyan kinövésű fák ültethetők, amelyek rendszeres csonkolása nem szükséges⁴⁴, továbbá a vezetékek soron következő felújítása esetén azokat földkábeles kialakítással kell átépíteni és új légvezeték nem létesíthető.⁴⁵

A helyi zöldterületek védelmére – a Kvt.⁴⁶ felhatalmazása alapján – az Önkormányzat megalkotta az Ör-t⁴⁷, amely a község belterületén természetesen vagy mesterségesen kialakított önkormányzati tulajdonban lévő zöldterületekre⁴⁸ vonatkozik. Ez alapján „*tilos a növényzet (fák, cserjék, pázsit- és virágos felületek), a zöldterületek, azok elemeinek, tartozékainak, felszerelési tárgyainak bármilyen módon történő megrongálása, pusztítása, károsítása vagy olyan szakszerűtlen kezelése, amely értékük csökkentésével jár.*”⁴⁹ A helyi szabályozás az általános követelmények megfogalmazásán túl, részletes normákat nem határoz meg.

Adekvát jogi előírások hiányában a gallyazás kivitelezésének megfelelése, a fák túlzott csonkítása – a vizsgált ügygel kapcsolatban rendelkezésemre álló fényképfelvételek, valamint a helyszínen észlelt ellenére – olyan szakkérdésnek minősül, amelyben nem foglalhatok állást.

A vezetékek mentén lévő fás szárú növények szakszerű fenntartására, kezelésére vonatkozó jogszabályi előírások hiányosságai, a korlátozott utólagos kontroll, valamint a munkálatok alapvető szakmai meghatározottsága miatt, az elosztói engedélyesnek a Vet. 24. § (1) bekezdésében előírt környezetvédelmi követelmények érvényesítését belső szabályozásában kell(ene) biztosítania.

A villamosvezetékek biztonsági övezetének tisztántartására vonatkozó Műszaki Kézikönyv, és a Keret-megállapodás a környezetvédelmi követelményeket⁵⁰ általános, elvárás szinten rögzíti, azonban több előírása azzal ellentétes hatású. Például: a Műszaki Kézikönyv mellékletében lévő felhívásminták⁵¹ szerint a munkálatok során csak a biztonsági övezet nagyságát és a jogszabályi előírásokat veszik figyelembe, a *kertészeti, növényvédelmi és esztétikai érdekeket nem*. A vállalkozót a Műszaki Kézikönyv és a Keret-megállapodás előírásai a növényzetbe történő „maximális” beavatkozásra készítik, hiszen ezzel is minimalizálhatja a neki esetlegesen felróható üzembiztosok számát és az ezek miatti kötbér igényt⁵², így – a biztonságos üzemeltetésre és a legkisebb költségráfordításra hivatkozva – akár a szükségesnél nagyobb mértékű gallyazást is végezhet.

A munkálatok kapcsán a belső szabályozás tehát alapvetően a biztonsági övezetre és a GKM rendelet előírásaira helyezi a hangsúlyt, egyéb szempontokat nem vesz figyelembe.

Ez alapján megállapítom, hogy a belső szabályozás a fás szárú növények gallyazása kapcsán a szakszerű kezelés környezetvédelmi, egyéb szakmai szempontjaira nem fektet kellő hangsúlyt. Konkrét, számon kérhető környezetvédelmi követelmények hiányában – melyeket a Kr. is csak példálódzva említ – nincs megfelelő garancia arra, hogy az adott faj sajátosságai, tápanyag utánpótlása (ami függ vegetációs időszakától, állapotától is), szakszerű metszése (amelynek részét képezik a kertészeti szempontok is), a növényvédelem (hiszen az növény-egészségügyi állapotát a szakszerű sebezés, sebápolás befolyásolja) figyelembe vételre kerüljön. Mindezek alapján megállapítom, hogy az elosztói engedélyes belső szabályozása nem nyújt kellő garanciát a környezetvédelmi követelmények érvényesülésére, a növényzet vegetációs ciklusainak figyelembe vételére, ami végső soron (a fák esetleges pusztulása esetén) akár az egészséges környezethez való jog közvetlen veszélyét is előidézheti.

4. Magyarpolány község Európa Nostra díjas település. A Petőfi utcában jelentős számú országos és helyi műemléki védelem alatt álló épület található, melyek megőrizték a bakonyi parasztházak építészeti emlékeit és a régi faluszerkezetet.

Az örökségvédelmi hatóság tájékoztatása szerint a település Petőfi utcája – melyet érintett a gallyazás – műemléki környezetnek minősül.

A Kötv. előírásai szerint a műemlékvédelem sajátos tárgya a műemléki terület⁵³, ennek kapcsán a 40. §-a kimondja, hogy a *védtett nyilvánított műemlékkel* vagy műemléki jelentőségű területtel *közvetlenül határos ingatlanok, a közterületrészek* és a közterületrészekkel határos ingatlanok *műemléki környezetnek minősülnek*.

A szóban forgó munkavégzés idején hatályban volt, a Kulturális Örökségvédelmi Hivatalról, a kulturális örökségvédelmi szakigazgatási szervekről, és eljárásaikra vonatkozó általános szabályokról szóló 324/2010. (XII. 27.) Korm. rendelet 5. § (1) bekezdés 15. pontja szerint a kulturális örökségvédelmi hatóság csak műemlékhez tartozó ingatlanterületen történő, más hatósági engedélyhez nem kötött fakivágást, fa- és növényzettelépitést engedélyez. A jelenleg hatályos Köhr. 7. § 15.) pontja ugyanezt az előírást tartalmazza, illetve műemléki környezetben csak más hatóság előtt indult engedélyezések esetén teszi kötelezővé az örökségvédelmi hatóság, mint szakhatóság bevonását.⁵⁴

Az előzőek a műemléki környezetben végzett gallyazásra nem vonatkoznak, e munkálatokhoz hatósági engedély nem szükséges. Ezért a Kötv. 43. § (3) bekezdésében előírtak – miszerint a *műemléki környezet területén minden változtatást, beavatkozást a műemlék városképi, illetőleg tájképi megjelenésének és értékei érvényesülésének kell alárendelni* – érvényesülése megkérdőjelezhető.

A Kötv. általános rendelkezései között megfogalmazott – az Alaptörvény P) cikkével⁵⁵ összhangban álló – alapelvek rögzítik, hogy a „*kulturális örökség a nemzet egészének közös szellemi értékeit hordozza, ezért megóvása mindenkinek kötelessége*”⁵⁶, továbbá a „*kulturális örökség védelme közérdek, megvalósítása közreműködési jogosultságot és együttműködési kötelezettséget jelent az állami és önkormányzati szervek, a nemzetiségi szervezetek, az egyházak, a társadalmi és gazdasági szervezetek, valamint az állampolgárok számára*”.⁵⁷ Emellett az Étv. 56. § (1) bekezdése kimondja, hogy az „*építészeti örökséghez tartoznak a műemlékek, a műemléki környezetek,*

a műemléki jelentőségű területek és a történeti tájak. Az építészeti örökség megfelelő fenntartása és megóvása közérdek.”.

Amíg tehát a nemzet közös örökségének alkotmányos értéke és a törvényi alapelvek alapján mindenki – így az elosztói engedélyes is – köteles a kulturális örökség védelmére, megóvására; valamint ennek érdekében a műemléki környezetet érintő beavatkozások kapcsán – amint a kormány megbízott is jelezte – köteles együttműködni, addig az ágazati előírások nem szabályozzák e körben a Kötv. szerinti követelmények érvényesítésének módját.

Megjegyzem, hogy miközben az érintett terület megfelel a Kötv. 39. § (1) bekezdése szerinti műemléki jelentőségű terület fogalmának – vagyis ekként *kell védeni a település azon részét, amelynek a jellegzetes, történelmileg kialakult szerkezete, beépítésének módja, összképe, a tájjal való kapcsolata, terei és utcaképei, építményeinek együttese összefüggő rendszert alkotva fejezi ki az azt létrehozó közösség építészeti kultúráját* –, az még sincs annak minősítve.

A Vet. és a GKM rendelet – a biztonsági övezetek vonatkozásában – nem fogalmaznak meg műemléki környezetre vonatkozó sajátos előírásokat Ezen túl az örökségvédelem szempontjai nem jelennek meg sem a Műszaki Kézikönyvben, sem a Keret-megállapodásban. A helyi építészeti örökség védelmével⁵⁸ kapcsolatban az Önkormányzat a HÉSZ-ben szabályozta az országos és helyi műemlékkel, a műemléki környezettel összefüggő helyi építésügyi előírásokat, a helyi jelentőségű műemléki védetség alatt álló épületeket. A Szabályozási Terv pedig tartalmazza a kötelező fásításokat, a műemléki környezetet, továbbá a látványvédelmi utcaszakaszokat⁵⁹, közte a Petőfi és Ady utcákat. A településrendezési eszközök rendeltetésükből eredően ezen túlmenően a műemléki környezetet érintő egyéb tevékenységekre vonatkozó előírást nem tartalmaznak.

Az elosztói engedélyes szerint a vállalkozó „műemléki környezetben az önkormányzat városgazdálkodási vagy kertészeti megbízottjának utasításait követve köteles eljárni”, illetve a konkrét esetben tudta, hogy Magyarpolányban műemléki környezetben dolgozik.

A rendelkezésekre bocsátott belső szabályozásból az említett követelmény nem tűnik ki. A vállalkozó az augusztusi munkálatokról sem a tulajdonosokkal, sem az önkormányzattal nem egyeztetett, a munkálatok bejelentésekor pedig a polgármester észrevételeit, kifogásait nem vette figyelembe.

Megállapítom, hogy műemléki környezetben történő, a biztonsági övezetet érintő gallyazási munkálatok során nem biztosított az örökségvédelmi szempontok érvényesülése, mert az ágazati szabályozás a műemléki környezetet érintő munkálatok vonatkozásában az együttműködés, a törvényi követelmények érvényesítésének módját, részletszabályait nem határozza meg. Ez véleményem szerint a jogállamisággal összeegyeztethetetlen.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszasságokra tekintettel:

1. Az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem az E.ON Észak-dunántúli Áramhálózati Zrt. igazgatóságának elnökét, hogy*
 - a jövőben a jelentésben rögzített megállapítások figyelembevételével, minden esetben előzetesen értesítsék az érintett ingatlanok tulajdonosait a biztonsági övezetet érintő gallyazási munkálatokról;
 - fordítsanak különös figyelmet arra, hogy a vonatkozó belső szabályozásokban, a megállapodásokban nagyobb hangsúllyal jelenjenek meg a tulajdonosok érdekeit biztosító polgári jogi, illetve a környezet- és kulturális örökségvédelmi garanciák, továbbá az előírt követelmények érvényesítése során elsősorban a megelőzésre, s ne az utólagos szankcionálásra törekedjenek;
 - gondoskodjanak arról, hogy a belső szabályozás biztosítsa a fás szárú növényeket érintő beavatkozások (gallyazások) során a környezet- és a kulturális örökségvédelmi szempontok érvényesülését.
2. Az Ajb. 37. §-a alapján *felkérem a belügyminisztert, hogy – figyelemmel a Kötv. 43. § (3) bekezdésében előírtakra – jogalkotás útján biztosítsa a műemléki környezetre irányadó követelmények érvényesülését.*

Budapest, 2012. december

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ M.9-16/2012.

² A polgármester az első munkavégzés kapcsán azt közölte, hogy az „*mindenféle probléma és panasz nélkül*” történt, míg a második esetén azt jelezte: „(...) A lakókkal való egyeztetés alapján egyértelműen elfogadják a villamosmű biztonsági övezetéről szóló rendelet előírásait, de *túlzónak és sérelmesnek tartják a gallyazás módját. Szerettek volna kapni egy előzetes felszólítást*, mely alapján ők is elvégezhették volna a szükséges munkálatokat. *Sérelmesnek tartották az időzítést is*, hiszen sok esetben a gallyazással együtt sok még *be nem érett termés is kárba veszett. (...)*”

³ http://naplo-online.hu/veszprem_hirek/20120813_kozfelhaborodas_magyarpolany#s=rss és <http://tv2.hu/tenyek/video/barbar-munka-volt>.

⁴ 1-063/2012.

⁵ XIX-B-018/00234-1/2012.

⁶ 64/1993. (XII. 22.) és 13/1998. (IV. 30.) AB határozatok

⁷ Az Alkotmány kommentárja I., Századvég Kiadó, Budapest, 2009., 459. o.

⁸ 17/2008. (III. 12.) AB határozat

⁹ 996/G/1990. AB határozat

¹⁰ <http://www.obh.hu/allam/jelentes/201005747.rtf>

¹¹ A Vet.124. §-a szerint: „(1) A hálózati engedélyes a vezetékjog alapján az idegen ingatlanon d) az építés során a biztonsági övezet sértő növényzetet eltávolíthatja. (2) A hálózati engedélyes a vezetékjog vagy a jogerős üzemeltetési engedély alapján (...) a közcélú hálózat, termelői vezeték, magánvezeték vagy a közvetlen vezeték mentén lévő, a biztonsági övezet sértő növényzetet eltávolíthatja, a felsorolt tevékenységek elvégzése céljából a vezetékjoggal érintett ingatlanra beléphet.” A Vet. 133. § (3) bekezdése szerint „Az üzemeltető a jogerős üzemeltetési engedély alapján az építményeket üzemeltetheti, karbantarthatja, kijavíthatja és átalakíthatja, felújíthatja, továbbá a közcélú hálózat, termelői vezeték, magánvezeték vagy a közvetlen vezeték mentén lévő, a biztonsági övezet sértő növényzetet eltávolíthatja.”

¹² Vet 137. § második mondata szerint: „A biztonsági övezet terjedelmét, továbbá a biztonsági övezetben érvényesítendő tilalmakat és korlátozásokat külön jogszabály állapítja meg”.

¹³ GKM rendelet 14. § (2) bekezdés j) pontja szerint: „A biztonsági övezetben j) csak olyan gyümölcs- vagy egyéb fa telepíthető, illetve akkor hagyható meg, ha véglegesen kifejlett állapotában fa vagy növényzet esetében 500 kV névleges feszültség felett 6 méternél, 300-500 kV névleges feszültség között 5 méternél, 200-300 kV névleges feszültség között 4 méternél, 100-200 kV névleges feszültség között 3 méternél, 1-35 kV névleges feszültség között 2 méternél, kisfeszültségnél 1,25 m-nél jobban annak legkedvezőtlenebb helyzetében sem közelíti meg az áramvezetőt. Gyümölcsfa az 500 kV névleges feszültségnél nagyobb feszültségű vezetőket 9,5 m-nél jobban nem közelíti meg.”

¹⁴ Vet. 123. § (3) és 127. § (3) bekezdései

¹⁵ Vet. 24. § (1) bekezdés

¹⁶ Ptk. 4. § (4) kezdés első mondata.

¹⁷ E.ON Ügyfélszolgálat 1/1408241-2/2012/1. számú, panaszosnak írott válasza szerint „(...) az E.ON Észak-dunántúli Áramhálózati Zrt. vállalkozóval kötött vállalkozási szerződést a biztonsági övezet tisztántartására. A vállalkozási szerződés alapján a vállalkozó jogosult a munkát elvégezni, ill. ennek érdekében az adott ingatlanra belépni. A hálózati engedélyes, mint jogi személy nyilván nem tudja a biztonsági övezet tisztántartását elvégezni, ezt a feladatot megfelelő szakképzettséggel, munkaeszközökkel rendelkező vállalkozás végezheti el, munkavállalói útján.”

¹⁸ A Ptk. 350. § (1) bekezdése szerint: „A megbízott által ilyen minőségben okozott kárért a károsult harmadik személlyel szemben a megbízó a megbízottal egyetemlegesen felelős. Mentesül a felelősség alól, ha bizonyítja, hogy őt a megbízott megválasztásában, utasításokkal ellátásában és felügyeletében mulasztás nem terheli. Ez a szabály a fokozott veszéllyel járó tevékenységet folytató személyek felelősségére nem vonatkozik.

¹⁹ EED-MK 08-02-v03 – Villamos szabadvezetékek biztonsági övezetének tisztántartása

²⁰ „3.2 Egyedi felhívás és kiértékelés Az érintett terület földhivatali nyilvántartás szerinti tulajdonosát, használgóját, kezelőjét, illetve – közterületet érintő munkák esetében – a helyi önkormányzat jegyzőjét fel kell szólítani a munkálatok 15 napon belüli megindítására. Osztatlan közös tulajdon esetén valamennyi, az ingatlan-nyilvántartásban szereplő tulajdonost fel kell szólítani. (Szövegminta: 2.-5. melléklet.) (...) A felhívásban értesíteni kell arról, hogy amennyiben a tulajdonos (kezelő) nem végzi (végezteti) el munkálatokat, az elosztói engedélyes megbízottjaként a vállalkozó a munkákat mikor, hol, milyen tartalommal fogja elvégezni. A kiértékelésnek a munkakezdést legalább 30 nappal meg kell előznie.”

²¹ 460000 nyilv.számú Keret-megállapodás (Az E.ON Észak-dunántúli Áramhálózati Zrt. elosztási területén a villamos szabadvezetékek biztonsági övezetében tartós tisztántartási szolgáltatások): „A Vállalkozó a munkakezdést megelőzően 15 nappal írásban kell kiértékelnie a gallyazási munkálatok által érintett ingatlanok tulajdonosait, kezelőit, illetve – közterületet érintő munkák esetén – a helyi önkormányzat jegyzőjét az elvégzendő munkák időtartamáról és helyéről”.

²² Műszaki Kézikönyv 21. oldal „Az ingatlan tulajdonosa által elvégzett (elvégeztetett) munkákat a terület- vagy vonalgazda ellenőrzi. A vállalt időre nem teljesített vagy nem megfelelő végrehajtás esetén az ingatlan tulajdonos értesítése mellett az elmaradt munkák elvégzésével keret-megállapodással rendelkező vállalkozónak kell elvégeznie.”

²³ JNO-258/2011. számú állásfoglalás

²⁴ JNO-257/2010. számú állásfoglalás

²⁵ „3.1. Felelősség, eljárás” cím alatt (21. oldal 6. bekezdés)

²⁶ Kr. 1. § (2) bekezdés a) pontja

²⁷ AJB-1089/2012 számú vizsgálat

²⁸ EON EDE ÜV-213/2012.

²⁹ EHV-359-3/2012.

³⁰ <http://www.termeszetvedelem.hu/a-fas-szaru-novenyek-vedelmek-szabalyai-a-346-2008-xii-30-korm-rendelet-alapjan> - Lásd: „A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény (124. §, 133. § – villamos vezeték biztonsági övezetét sértő növényzet)”

³¹ Kvt. 4. § 9. pont

³² Kvt. 4. § 1. pont

³³ Kvt. 23. § (1)-(2) bekezdései

- ³⁴ Vet. 124. § (1) bekezdés d) pont, 124. § (2) bekezdés, 133. § (3) bekezdés.
- ³⁵ GKM rendelet 14. § (2) bekezdés j) pont, 16. § (6), (10), (11) bekezdései.
- ³⁶ Kr. 4. § (1) bekezdés
- ³⁷ Lásd például az egyes veszélyes tevékenységek biztonsági követelményeiről szóló szabályzatok kiadásáról szóló 17/1993. (VII. 1.) KHVM rendelet 2. számú mellékletét (Vasútépítési és fenntartási munkavégzés biztonsági szabályzata 7.4.9. pontja) vagy az Erdészeti Biztonsági Szabályzat kiadásáról szóló 15/1989. (X. 8.) MÉM rendelet Mellékletének 3.4 (Gallyazás) és 4. (Lakott területen végzett fakitermelési munkákra vonatkozó biztonsági előírások) pontjait.
- ³⁸ Az Erdészeti Biztonsági Szabályzat szerint „4.3. Az álló fák gallyazását és ledarabolását vegetációs időn kívül, lombhullás után szabad végezni. Kivételt képeznek azok az esetek, amikor a nyári zivatar okozta sérülések az élet- és vagyonbiztonság miatt a vegetációs időn belüli munkát szükségessé teszik. A fenyőket vegetációs időn belül is fel lehet gallyazni és le lehet darabolni.” Ugyanakkor a 4.1. pont szerint „Nem kell lakott területi fakitermelésnek tekinteni a szolgáltató vállalat dolgozóit által a közüzemi szolgáltató vezetőket (pl. az erősáramú és távközlő szabadvezeték) ürszelvényének a – fák gallyazásával járó – karbantartását.”
- ³⁹ Kvt. 10. § (1) bekezdés „Az állami szervek, a helyi önkormányzatok, a természetes személyek és szervezeteik, a gazdálkodást végző szervezetek és mindezek érdekvédelmi szervezetei, valamint más intézmények együttműködni kötelesek a környezet védelmében. Az együttműködési jog és kötelezettség kiterjed a környezetvédelmi feladatok megoldásának minden szakaszára.”
- ⁴⁰ Étv. 1. § (1) bekezdése és 54. §-a.
- ⁴¹ http://magyarpolany.hu/pdf/polany_10_1298290097.2004 - A HÉSZ 34. § (2) bekezdése alapján előírásait a hatályba lépését követően indított ügyekben kell alkalmazni
- ⁴² HÉSZ 28. §-a szerint: „(3) A beültetési kötelezettséggel jelölt területeknél legalább egy sor fa legalább 8,0 méterenként és egy cserje sor telepítendő. (4) A beültetési és egyéb ültetési kötelezettséggel (ld. (1) bek.) illetve a közterületen megvalósuló fásításokat tájhosos lombos fákkal kell teljesíteni. Az alkalmazandó fafajok a következők: magas kőris (*Fraxinus excelsior*), eperfá (szederfa) (*Morus alba*), csertölgy (*Quercus cerris*), kislevelű hárs (*Tilia cordata*), szilva, körte, alma, dió. A gyümölcsfák díszváltozatai nem ültethetők.” HÉSZ 29. § (4) bekezdése szerint: „Gyümölcsfák utcai fasorként csak kis forgalmú helyi kiszolgáló funkciójú utcákban ültethető”.
- ⁴³ HÉSZ 31. § (4) bekezdés
- ⁴⁴ HÉSZ 29. § (5) bekezdés
- ⁴⁵ HÉSZ 25. § (1) bekezdés
- ⁴⁶ Kvt. 46. § (1) bekezdés c) pontja szerint „A települési önkormányzat (Budapesten a Fővárosi Önkormányzat is) a környezet védelme érdekében (...) a környezetvédelmi feladatok megoldására önkormányzati rendeletet bocsát ki, illetőleg határozatot hoz (...)”; továbbá a Kvt. 48. § (1) bekezdése szerinte „A települési önkormányzat képviselő-testülete, illetőleg a fővárosi önkormányzat esetén a fővárosi közgyűlés önkormányzati rendeletben - törvényben vagy kormányrendeletben meghatározott módon és mértékben - illetékességi területére a más jogszabályokban előírtaknál kizárólag nagyobb mértékben korlátozó környezetvédelmi előírásokat határozhat meg.”
- ⁴⁷ http://magyarpolany.hu/pdf/polany_10_1298289954.2009
- ⁴⁸ Ör. 2. § (2) bekezdés szerint „A rendelet alkalmazásában zöldterületnek minősülnek a parkok, ligetek, sétányok, temetők, virágtartók, intézményi kertek, üdülő- ipari- és közlekedési területek biológiailag aktív felületei és bármely más zöldterületek.”
- ⁴⁹ Ör. 3. § (2) bekezdés
- ⁵⁰ Műszaki Kézikönyv 21. oldal (a növényzet vegetációs ciklusainak, természetvédelmi szempontok figyelembe vétele), a Keret-megállapodás 20. pont.
- ⁵¹ Lásd: 1 sz melléklet: Felhívás minta; 2 sz melléklet: Egyéni felszólítás minta (KIF csupasz vezeték); 3 sz melléklet: Egyéni felszólítás minta (KIF szigetelt vezeték); 4 sz melléklet: Egyéni felszólítás minta (KÖF csupasz vezeték); 5 sz melléklet: Egyéni felszólítás minta (NAF szabadvezeték).
- ⁵² Lásd például a Keret-megállapodás 26.2. c) pontjának 2. és 4. francia bekezdését.
- ⁵³ Figyelemmel a Köt. 7. § 8. és 10. pontjára. Ezek szerint „Műemlék: olyan műemléki érték, amelyet e törvény alapján jogszabállyal védetté nyilvánítottak”, míg „Műemléki érték: minden olyan építmény, kert, temető vagy temetkezési hely, terület (illetve ezek maradványa), valamint azok rendeltetésszerűen összetartozó együttese, rendszere, amely hazánk múltja és a közösségi hovatartozás-tudat szempontjából kiemelkedő jelentőségű történeti, művészeti, tudományos és műszaki emlék, alkotórészeivel, tartozékaival és berendezési tárgyával együtt.”
- ⁵⁴ Lásd Köhr. 1. melléklet B.I. pont (A műemléki környezetet, érintő, más hatóságok előtt indult eljárásokban az Iroda, illetve a fővárosi és megyei kormányhivatal szakhatósági feladatkörébe tartozó szakkérdések)
- ⁵⁵ Alaptörvény P) cikk szerint: „A (...) kulturális értékek a nemzet közös örökségét képezik, amelynek védelme, fenntartása és a jövő nemzedékek számára való megőrzése az állam és mindenki kötelessége.”
- ⁵⁶ Kötv. 4. § (1) bekezdésének első mondata.
- ⁵⁷ Kötv. 5. § (1) bekezdés
- ⁵⁸ Étv. 6. § (1) bekezdés b) és 7. § (3) bekezdés c) pontjai.

AJB-6354/2012 **Az Állami Autópálya Kezelő Zrt. pótdíjazási eljárása**

Előadó: dr. Berkes Lilla

Az eljárás megindulása

A panaszos azért fordult hozzám, mert az Állami Autópálya Kezelő Zrt.-től (a továbbiakban: ÁAK) 2011 novemberében felszólítás kapott díjfizetés elmulasztása miatt. Az eset az M7 autópályán történt. A panaszos állítása szerint abban az időben a tulajdonában álló Volkswagen Golf Plus típusú gépkocsi igazolhatóan Debrecenben volt, és a várost a nap folyamán nem is hagyta el. A képeket megtekintve nyilvánvalóvá vált számára, hogy a felvételeken nem az ő gépkocsija látható, noha a rendszám ugyanaz volt. Az ügyben feljelentést is tett, a nyomozás nem tudta feltérni az elkövető kilétét, az ÁAK pedig nem tekintett el a pótdíjfizetési kötelezettségtől, így végül hozzám fordult.

Figyelemmel arra, hogy a rendelkezésemre álló információk alapján nem volt kizárható, hogy a tisztességes eljárással összefüggő visszásság történt, az ügyben, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 20. § (1) bekezdése alapján (a továbbiakban: Ajbt.) vizsgálatot indítottam.

A megállapított tényállás

1) A panaszos 2011 novemberében felszólítás kapott az ÁAK-tól díjfizetés elmulasztása miatt. Az eset az M7 autópálya jobb oldali, 82 km-es zónájában 2011. november 15-én, 14:43:15-kor történt. A panaszos állítása szerint abban az időben a tulajdonában álló Volkswagen Golf Plus típusú gépkocsi igazolhatóan Debrecenben volt, és a várost a nap folyamán nem is hagyta el.

Mivel az ÁAK honlapján nem talált a képek megtekintésére vonatkozó lehetőséget, telefonon érdeklődött a területileg legközelebb lévő hajdúböszörményi kirendeltségen. Ott azt a válasz kapta, hogy a fotót vagy személyesen van lehetősége megnézni a kirendeltségen, vagy írásbeli kérésre postán elküldik. A panaszos ezzel kapcsolatban sérelmezte, hogy a hivatal 30 napon belül köteles válaszolni, miközben neki 15 napon belül meg kell fizetnie a kirótt büntetést, anélkül, hogy dokumentum birtokában, érdemben vitathatná a döntést.

Az ellenőrzés során készült fotót végül személyesen tekintette meg. A fényképen egy ugyanolyan márkájú, de sokkal sötétebb színű személygépkocsi orr-része látható az övével teljesen azonos rendszámmal. Emiatt feljelentést kívánt tenni ismeretlen tettes ellen a Debreceni Városi Rendőrkapitányságon. Itt azonban közölték, hogy erre csak az esemény helyszíne szerint illetékes rendőrségen van lehetőség. A rendőrségen adott tájékoztatás szerint ezt levélben is megteheti, azonban azt már nem tudták megmondani, melyik az a rendőrkapitányság, ahová a feljelentést kell elküldeni. A rendőrségi feljelentés megtörtént, a nyomozás azonban eredmény nélkül zárult.

A panaszos a rendőrségi határozatot az ÁAK-nak megküldte, amely a 2012. április 3-án megküldött tájékoztató szerint vizsgálatot kezdeményezett. A panaszos három hónappal később kapta meg a döntést, amelyből kiderült, hogy annak ellenére nem áll módjukban a fizetési kötelezettségtől eltekinteni, hogy egyértelmű: a szabályszegést elkövető személygépkocsi nem az övé, az ellenőrző rendszer által készített fotón olvasható rendszám hamis. E döntéssel egy időben, 2012. július 6-án az ÁAK átadta az ügyet egy behajtással foglalkozó ügyvédi irodának, azzal, hogy ha a panaszos öt munkanapon belül nem fizet, követelésüket a maximális pótdíj összegének (68.750 Ft) figyelembe vételével tartják fent. A panaszos beadványához csatolta az ügyre vonatkozó elektronikus és postai levelezések másolati példányait.

2) Az ÁAK ügyfélszolgálat 2011. december 9-én kelt elektronikus levélben tájékoztatta a panaszost, hogy korábban feltett kérdéseire postai úton fog választ kapni. Ugyanakkor előzetesen arról tájékoztatták, hogy a hatályos előírások értelmében a díjfizetés ellenőrzése forgalmi rendszám alapján történik, továbbá adatvédelmi okok folytán a járműben tartózkodó személyek, és ezáltal a gépjármű szélvédője a kamera látószögén kívül kell, hogy essenek. Az ellenőrzést végző kamera a gépjárművek forgalmi rendszámára fókuszál, azaz az ellenőrzés alapjául szolgáló felvételen a gépjármű rendszáma, és annak közvetlen környezete lehet csak látható, vagyis az ügyfélszolgálati irodában megtekintett fényképfelvételnél részletesebb, a teljes gépjárművet mutató fényképfelvétel a fentiek értelmében nem áll rendelkezésükre. Egyszersmind kérték a panaszost, hogy juttassa el a feljelentés során készült jegyzőkönyv másolatát részükre, ennek révén ugyanis lehetőségük nyílik a rendőrségi vizsgálat idejére felfüggeszteni az érintett ügyben keletkezett pótdíjfizetési kötelezettséget.

3) A panaszos 2011. december 13-án küldött elektronikus levelében tájékoztatást kért az ÁAK-tól arról, hogy a megjelölt útszakasz melyik rendőrkapitányság illetékességi területéhez tartozik, ugyanis a Hajdú-Bihar Megyei Rendőr-főkapitányságon azt a tájékoztatást kapta, hogy a feljelentést a bűncselekmény elkövetésének helyszínéhez tartozó rendőrkapitányságon lehet megtenni, az illetékességről pedig az ÁAK tud felvilágosítást adni. Egyszersmind kérte az ÁAK-t, hogy a nyomozás lezárulásáig fizetési kötelezettségét szüneteltessék. Tájékoztatta őket továbbá, hogy a *három hete* megkért eredeti fényképfelvétel nem érkezett meg. Kiemelte, hogy az sem teljesen világos számára, hogy milyen fényképet küldenek, ugyanis a hajdúböszörményi ügyfélszolgálaton azt a tájékoztatást kapta, hogy a teljes autót bemutató képet csak postán tudják kiküldeni, ugyanakkor az ÁAK levele szerint teljes alakos felvétel nem is készül.

4) A 2011. december 19-én küldött elektronikus levélben a panaszos hangsúlyozza, hogy a felvételen egy sötét színű autó látható, míg a tulajdonában levő gépjármű ezüstszürke színű. Ezt az észrevételét azonban hiába

jelezte rögtön az ügyfélszolgálaton, a felvétel megtekintésekor. A panaszos ezért levelében összefoglalta a két jármű közti különbségeket, kiemelve, hogy noha mindkét személygépkocsi forgalmi rendszáma azonos, illetve mindkét gépjármű Volkswagen gyártmányú, teljesen egyértelmű, hogy a két jármű nem egyforma. A felvételen látható autó sötét színű, a panaszos tulajdonában levő pedig ezüstszürke, a felvételen szereplő gépjármű fényszórója kerek, íves vonalú, az ő autójának fényszórója egyenes vonalú. Eltér a felső hűtőrács is, a felvételen szereplő autó felső hűtőrácsa magasabb, rajta több osztás látható. A felvételen levő autó hűtőrácsának vonala végig követhető egészen a rendszámtábla aljáig, míg a Golf esetében ilyen vonal nem látható. Megjegyzi, hogy e sajátosságok a 2005-2009 között gyártott VW Polo IV (9N3) típusokon figyelhetők meg. Eltérés továbbá az is, hogy a rendszámon le van takarva, vagy le van festve a magyar és az EU-s kék alapú felségjelzés, vagyis hamis a rendszám. A panaszos mindezek alapján kérte, hogy pótdíjfizetési kötelezettségét töröljék, illetve mellékelten megküldte a rendőrségi feljelentés másolatát is. A feljelentés lényegében a fentieket tartalmazta.

5) A 2012. február 3-i e-mailjében a panaszos arra kérte az ÁAK-t, miután ismételt felszólítást kapott a pótdíj kifizetésére, hogy ne küldjenek neki ilyet többet, nem fogja befizetni. Előző levelében mellékelte azokat a tényeket, amelyek alapján egyértelmű, hogy nem az ő tulajdonában lévő autót fényképezték le. Az ügyben tett feljelentése egy példányát korábban már mellékelte, a rendőrségtől semmilyen visszajelzést sem kapott. Ha az ÁAK-nak szüksége van a feljelentés jegyzőkönyvére is, keressék meg maguk az illetékes rendőrkapitányságot. A panaszos egyszersmind értetlenségét is kifejezte azzal kapcsolatban, hogy az általa hivatkozott tények alapján egyáltalán miért van szükség a feljelentés jegyzőkönyvére. A panaszos leveléhez ismételt mellékelte a két autót ábrázoló fényképet.

6) A nyomozás felfüggesztéséről szóló 2012. február 20-i határozat szerint az elkövető kiléte a nyomozás során nem volt megállapítható.

7) A 2012. március 5-i levél szerint a panaszos az ÁAK megkeresésére jelezte, hogy a rendőrségi jegyzőkönyv továbbra sem áll rendelkezésére. Megkapta ugyanakkor a Fejér Megyei Rendőrségtől az eljárás megszüntetéséről szóló határozatot, melynek másolatát csatoltan megküldte. A korábban bemutatott egyértelmű bizonyítékok alapján továbbra is érthetetlennek és megengedhetetlennek tartja az autópálya kezelő eljárását az ügyében. Nyomatékosan kérte egyúttal az autópálya kezelőt arra, hogy a korábban csatolt fényképfelvétel alapján egyértelműen igazolható módon bemutatott különböző személygépkocsikról nyilatkozzon szíveskedjenek, mert erre eddig nem reagáltak. Kérte továbbá, hogy ne átmenetileg, hanem véglegesen függesszék fel pótdíjfizetési kötelezettségét.

8) Az ÁAK 2012. április 3-án kelt levelében adott válasza szerint vizsgálatot kezdeményeztek az ügyben. A vizsgálat lezárásáig a panaszos szíves türelmét kérték.

9) A 2012. július 6-i levél szerint az ÁAK működését a Közlekedésfejlesztési Koordinációs Központtal (továbbiakban: KKK) kötött szerződésben foglalt kötelezettségvállalás, illetve az adott ellenőrzés időpontjában hatályos, az autópályák, autóutak és főutak használatának díjáról szóló 36/2007. (III. 26.) GKM rendelet (továbbiakban: Díjrendelet), valamint a díjfizetés ellenében használható autópályákról, autóutakról és főutakról szóló, többször módosított 37/2007. (III. 26.) GKM rendelet együttes szabályai határozzák meg. Sajnálattal tájékoztatják a panaszost, hogy ügyében nem áll módjukban a pótdíjfizetési kötelezettségtől eltekinteni.

A rendelkezésükre álló adatok alapján a megjelölt forgalmi rendszámmal ellátott gépjármű 2011. november 15-én érvényes úthasználati jogosultság nélkül használta az M7 autópálya díjköteles szakaszát. A Díjrendelet értelmében, a díjfizetés elmulasztása pótdíjfizetési kötelezettséget von maga után, melyet a jármű hatósági nyilvántartás szerinti tulajdonosának (üzemben tartójának) kell megfizetnie. A díjfizetési kötelezettség alá tartozó útszakaszon közlekedő járműveket zárt rendszerű, elektronikus rendszerrel kontrollálja. A rendszerhez kapcsolódó kamerák az elhaladó járművek rendszámairól készítenek felvételeket. Az így készített fényképfelvételeken szereplő forgalmi rendszámokhoz tartozó tulajdonosi adatokat (név, lakcím) a közúti közlekedési nyilvántartási szervezet (Közgazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala, továbbiakban: KEKKH) az általa kezelt járműnyilvántartás adatai alapján bocsátja rendelkezésre. A KEKKH az adott forgalmi rendszám esetében őt nevezte meg tulajdonosnak, így a fenti rendeleti előírások alapján a pótdíjfizetési kötelezettséget az ÁAK a panaszossal szemben köteles érvényesíteni. Azt azonban nem vizsgálhatják, illetve nem vehetik figyelembe, hogy a jármű forgalmi rendszámával esetlegesen visszaélés történt.

A korábbi tájékoztató levélben említett vizsgálatot igyekeznek minél hamarabb lezárni, tekintve azonban, hogy az ÁAK az 5/2010. (II.16) KHEM rendelet (továbbiakban: Útpénztár rendelet) 8. (4) bekezdése alapján az Útpénztár bevételeit érintő igények érvényesítése tekintetében méltányosságot nem gyakorolhat, továbbá az Útpénztár kezelésével kapcsolatos feladatokat a KKK látja el, szükséges volt a KKK állásfoglalását kérni arra vonatkozólag, hogy az ÁAK miként járhat el azokban az esetekben, melyekben a jármű hatósági jelzésével visszaélés történik.

A KKK szakmai álláspontja szintén megegyezik az adott kérdéskörben a fent leírtakkal, ezért sem az ÁAK-nak, sem pedig a KKK-nak nincs lehetősége arra, hogy a jogosulatlan úthasználatot megvalósító jármű tulajdonosát (üzemben tartóját) mentesítse a pótdíjfizetési kötelezettség alól, a jogszabályoktól eltérni nincs lehetőségük. Ezen ellentmondás feloldására az ÁAK rendeletmódosítási javaslattal fordult a közlekedési ügyekért felelős szaktárca felé, azért, hogy egy jármű, illetve hatósági jelzésének eltulajdonítása, valamint a hatósági jelzéssel történő visszaélések esetén az ÁAK figyelembe vehesse az illetékes rendőrhatalom által kiállított határozatok tartalmát.

Összességében az ÁAK a pótdíj kiszabását és a pótdíjfizetésre felszólító levél kiküldését jogszerűnek tekinti. Figyelembe véve az adott eset körülményeit, lehetőséget biztosítanak a panaszos részére a DI kategóriájú alap pótdíj

mindösszesen 13 750 Forint megfizetésére, levelük kézhezvételét követő 5 munkanapon belül. A befizetés elmulasztása esetén az ÁAK pótdíjfizetési követelését a Díjrendeletben meghatározott maximális pótdíj összegének (68 750,- Forint) figyelembe vételével tartja fenn. Az ÁAK az ügy további kezelésével egy ügyvédi irodát bízott meg, ezért azt is kéri, hogy az ügyvédi adminisztrációs költség díját az ügyvédi irodával egyeztetve rendezze.

10) A panaszos 2012. augusztus 13-án kelt válaszlevelében megdöbbenésének adott hangot, hogy az ÁAK a fotódokumentumok és a rendőrségi határozat alapján elismerik, hogy nem az ő tulajdonában lévő személygépkocsival vették igénybe díjfizetés nélkül az autópályát, ennek ellenére mégis megbüntetik, „hivatkozva egy elhibázott, embertelen jogszabályra.” A panaszos megjegyezte, csak annyit várt volna el, hogy miután kiderült, hogy a rendszerük által készített felvételen látható személygépkocsi nem azonos az övével, annyit mondanak: a fotón olvasható rendszám hamis és leállítják az eljárást. Különösen annak ismeretében, hogy rendszámmal történő visszaélés miatt rendőrségi feljelentést is tett. Ezzel szemben jogtalanul büntették. Mindezekre való tekintettel a kirótt büntetési összeget nem fizette meg, és adott esetben áll a bírósági eljárás elé, levelével egyidejűleg pedig az Alapvető Jogok Biztosának Hivatalához fordul.

Érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- A tisztességes eljáráshoz való jog: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

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

Az autópálya használat időpontjában hatályos szabályozás szerint a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény (a továbbiakban: Kkt.) 3. § (1) bekezdése alapján a közúti közlekedésben mindenkinek joga van részt venni; a közutat és a közforgalom elől el nem zárt magánutat közlekedés céljából gyalogosként vagy – meghatározott feltételek teljesítése esetén – járművezetőként bárki igénybe veheti. A Kkt. 9/B. § (1) bekezdése értelmében az állam a kizárólagos tulajdonát képező, az országos közúthálózatba tartozó autópályák, autóutak – illetőleg azok egyes szakaszai – és a műtárgyaik létesítése, fejlesztése, felújítása, fenntartása és üzemeltetése (a továbbiakban együtt: működtetés) céljából költségvetési szervet alapíthat, vagy e célra olyan gazdálkodó szervezetet hozhat létre, amelyben többségi részesedéssel, szavazati joggal rendelkezik, vagy a működtetést koncesszióba adhatja. Ilyen szervezet az ÁAK, amely mindezek alapján közszolgáltatónak minősül.

Az ügy érdeme tekintetében

A panaszos csatolta az alábbi, a saját gépkocsijáról készített, illetve az ÁAK által készített képet:



[A betűjelet adatvédelmi okokból kitakartam.]

A képet megvizsgálva egyértelműek voltak azok a különbségek, amelyeket a panaszos is említett mind a nekem, mind pedig az ÁAK-nak küldött levelében. A felvételen látható autó sötét színű, a panaszos tulajdonában lévő pedig ezüstszürke, a felvételén szereplő gépjármű fényszórója kerek, íves vonalú, az ő autójának fényszórója

egyenes vonalú. Eltér a felső hűtőrács is, a felvételen szereplő autó felső hűtőrácsa magasabb, rajta több oszlás látható. A felvételen levő autó hűtőrácsának vonala végig követhető egészen a rendszámtábla aljáig, míg a Golf esetében ilyen vonal nem látható. Eltérés továbbá az is, hogy a rendszámon nem látható a magyar és az EU-s kék alapú felségjelzés.

A panaszos által valószínűsített megoldás mellett, miszerint valaki hamis rendszámtáblával használta a képen látható sötét színű VW Polo-t, számomra felmerült az is, hogy – noha az ÁAK által készített felvétel meglehetősen tisztának tűnik – mégsem azonos a két rendszám. Ennek megfelelően megkíséreltem javítani a kép minőségén, és így a következő képet kaptam:



Noha így a kép rendkívül szemcsés lett, azonban látható, hogy a kezdő szám kevésbé egyértelmű, a fenti képpel ellentétben inkább tűnik hatosnak, mint ötösnek, a betűk, illetve a két másik szám azonban megegyezik.

Ezt követően – a KEKKH gépjármű-nyilvántartásához való közvetlen hozzáférés hiányában – az Ügyfélszolgálat ingyenes gépjárműkeresőjét felhasználva ellenőrzést hajtottam végre, melynek eredményeként az alábbi adatokat kaptam:

Rendszám:***-692

Gyártmány: **VOLKSWAGEN**

Típus: **POLO 75 1.4 COMFORTLINE**

Szín: **FEKETE**

A jármű körözés alatt áll? **NEM**

A kötelező gépjármű-felelősségbiztosítás adatai: **A Magyar Biztosítók Szövetsége (MABISZ) állásfoglalása alapján adat nem adható ki.**

Forgalmi adatok: -

Egyéb: **A lekérdezett jármű forgalomban van**

Mindezek alapján nagy valószínűséggel állapítható meg az, hogy nem a panaszos személygépkocsijával, hanem a fent említett rendszámú járművel használták az autópályát. (Vizsgálatom során nem merült fel arra vonatkozó körülmény, hogy a XXX-692 forgalmi rendszámú gépkocsi díjfizetését az ÁAK ellenőrizte volna.)

Az ÁAK által hivatkozott Díjrendelet 1. § (1) bekezdés a) pontja értelmében a gyorsforgalmi út használatáért valóban használati díjat, díjfizetés elmulasztása esetében pedig pótdíjat kell fizetni, amit a (2) bekezdés értelmében az ÁAK szed be, azonban ennek alapja egy az autópálya tulajdonosa, vagyis az állam és az azt jogosulatlanul (illetve természetesen jogszerűen) használó között létrejövő jogviszony. Az ugyanakkor jelen esetben nyilvánvaló, hogy a panaszos (XXX-592 frsz-ú gépjármű tulajdonosa) és az ÁAK között semmilyen jogviszony sem jött létre, lévén a fényképen laikus számára is megállapíthatóan azonos gyártmányú, de más típusú, évjáratú és színű gépjármű

látható, vagyis nincs olyan fénykép, amely azt támasztaná alá, hogy a panaszos jogosulatlanul használta volna az autópályát.

Szükségesnek tartom ismételt felhívni arra a figyelmet, hogy ahogyan azt az AJB-5280/2009. számú jelentésben [<http://www.ajbh.hu/allam/jelentes/200905280.rtf>] is kiemeltem, a jogalkotó nem határozta meg az autópálya használat során létrejövő jogviszony jellegét, tehát azt, hogy az autópálya használati díj megfizetése közjogi vagy magánjogi jellegű jogviszonyt keletkeztet-e. Ez a felek jogainak és kötelezettségeinek meghatározása, megítélése szempontjából pedig alapvető jelentőségű lenne. Az Európai Közösségek Bírósága (jelenleg: Európai Bíróság) esetjogára hivatkozva ugyanakkor arra a következtetésre jutottam, hogy e jogviszonyban inkább dominálnak a magánjogi elemek, mint a közjogiak (noha az ÁAK egy állami feladat megvalósítója, vele jogszabály erejénél fogva jön létre a jogviszony, így kevésbé jellemző a magánjogi viszonyokat jellemző akarati autonómia). A felek jogosultságaira és kötelezettségeire tehát a polgári jog alapelvei – így különösen a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.) 4. § (1) bekezdése szerinti jóhiszeműség és tisztesség elve – vonatkoznak.

E rendelkezés a személyek magatartására etikai mércét állapít meg, és általános elvként az adott helyzetben általában elvárható magatartás tanúsítását kívánja meg. A jóhiszeműség és tisztesség elve általános, valamennyi magánjogi jogviszonyra kiterjedő, objektív tartalmú zsinórmérték. Az adott helyzetben általában elvárhatóság mércéje egy speciális, az egyedi és az általános közötti szint, amely a különböző személyekre és különböző szituációkra más és más elvárhatósági mércét hoz létre.

Jelen ügyre vonatkoztatva megállapítható, hogy a képeken szereplő két gépjármű olyan jelentős mértékben különbözik egymástól, hogy álláspontom szerint elengedhetetlenül szükséges lett volna, hogy az ÁAK megvizsgálja, milyen más – nem különleges (pl. bűncselekmény elkövetése) – az általa adotton kívüli és logikus válasz adható a felmerült problémára. Ahogyan az alapvető jogok biztosa vizsgálatot folytató munkatársának, úgy az ÁAK munkatársainak is lehetősége lett volna az Ügyfélkapu igénybevételére, ahol havonta 20 alkalommal ingyenesen használható a gépjárműkereső, de felmerülhetett volna az is, hogy a gépjármű nem magyar rendszámmal azonosított, hiszen Európában több olyan állam is van, ami a magyarországihoz hasonló rendszámtáblákat használ. Az általában elvárhatóság azt is megkívánta volna, hogy bekérjék a panaszostól azokat a bizonyítékokat, amelyek állítása szerint alátámaszthatóak volna, hogy egész nap Debrecenben volt a gépjárműve (míg az M7 autópálya Budapestet Letenyével köti össze, vagyis a Dunántúlon, a panaszos gépjárművének tartózkodási helyétől több száz kilométer távolság volt). A rendelkezésre álló dokumentumok szerint ugyanakkor kizárólag a feljelentést kérték be a panaszostól, amiről utólag megállapították, hogy egyébként sem vehetik figyelembe, mert nincs rá jogszabályi felhatalmazásuk, és pusztán a rendszámok vélt egyezősége miatt szőlítették fel a pótdíj megfizetésére. Álláspontom szerint a fentiek alapján az ÁAK-nak el kellett volna tekintenie a követeléstől.

Az Alkotmánybíróság a tisztességes eljárás követelményeivel szorosan összefüggő jogbiztonságra vonatkozó döntéseiben hangsúlyozta, hogy a jogállamiság nemcsak egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is [47/2003. (X. 27.) AB határozat, ABH 2003, 525, 535.]. A kiszámíthatóság követelményei között első helyen említette a jogalkalmazásnak a kiszámítható és következetes működését, a döntést befolyásoló processzuális szabályoknak félreérthetetlen, a gyakorlatban érvényesülő mérlegelési szempontok határait kijelölő megfogalmazását, állami kötelességként nevesítette annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára [pl. 9/1992. (I. 30.) AB határozat, ABH 1992, 50, 59, 70.]. Ugyanebben a határozatban emelte ki azt is, hogy a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet. (75/1995. (XI. 21.) AB határozat). Az Alkotmánybíróság a 72/1995. (XII. 15.) AB határozatban a jogbiztonság elengedhetetlen követelményének minősítette, hogy a jogalkalmazói magatartás előre kiszámítható legyen. Az Alkotmánybíróság értelmezésében jogbizonytalanságot teremt, ha a közigazgatási szerv az állampolgárokat a jogszabály túlbuzgóságából vagy hibás értelmezésből eredő indokolatlan zaklatásnak teszi ki. (49/1995. (VI. 30.) AB határozat).

Amennyiben a felmerülő ellentmondások miatt nem állapítható meg egyértelműen, hogy mely gépjármű használta jogellenesen az autópályát, a közszolgáltató azonban mégis eljárást indít a felleltélezett autópálya használó ellen, a közszolgáltató eljárásával a fentiekre tekintettel megsérti a jogbiztonság követelményét. Mindezeket túl megállapítom, hogy a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggő visszásságot okozott az ÁAK azzal, hogy érdemben nem vizsgálta ki a panaszos ellenvetéseit, hanem továbbra is követelte tőle az elmaradt díjfizetést, egyszerűen indokolatlan zaklatásnak is kitéve őt.

Intézkedésem

Az Ajb. 32. § (1) bekezdése értelmében kezdeményezem az Állami Autópálya Kezelő Zrt. elnök-vezérigazgatójánál, hogy a vizsgálatom során feltárt alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság orvoslása érdekében álljanak el a megalapozatlan követelésétől, és a pótdíjazási ügyet az említett a jelentésben hivatkozott körülményekre tekintettel zárják le, továbbá pótdíjazási gyakorlatukba építsék be azokat a kontroll-mechanismusokat, amelyek megakadályozzák, a vizsgált esethez hasonló megismétlődését.

Budapest, 2012. szeptember 27.

AJB-6550/2012 Csókakő település teljes rendőrségi zárata

Előadó: dr. Csóré Erika
dr. Tóth László
dr. Varga Éva

Az eljárás megindulása, előzményei

2012. augusztus 25-én a rendőrség – műveleti területté nyilvánítva – lezárta Csókakő települést, a helyi lakosok számára megnehezítve, mindenki más, odalátogatni szándékozó számára pedig megtiltva a községbe való bejutást.

Mint az a médiából ismert, az augusztusi hétvégén – összlétszámát tekintve – több száz fős rendőri erő vonult ki Csókakőre és térségébe. A faluba csak a lakcímkártyával rendelkező helyi lakosokat engedték be. A hivatalos rendőrségi közlemény szerint a lezárást az indokolta, hogy olyan információ birtokába kerültek, miszerint Csókakőn jogsértő cselekményre – a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó, de nem bejelentett rendezvényre – készül egy szervezet. Ezen kívül várható volt, hogy a résztvevők egy része erőszakos bűncselekményt követ el. Az események kapcsán a helybeliek és jogvédő szervezetek nyilatkozatai szerint a feltételezett jogsértés nem indokolta Csókakő település „megszállását” és hermetikus lezárását, a rendőrség nem működött együtt az önkormányzattal és a helyi lakosokkal. Vizsgálatom célja annak feltárása volt, hogy megfelelt-e az arányosság és a szükségszerűség követelményének a szóban forgó rendőri intézkedés sorozat.

Munkatársaim 2012. szeptember 3-án megtekintették a helyszínt és személyesen tájékoztak a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság rendészeti igazgatójától – a vizsgált rendőri akció parancsnokától –, valamint Csókakő polgármesterétől és körjegyzőjétől a történetekről.

Érintett alapvető jogok

- *a mozgásszabadság és a tartózkodási hely szabad megválasztásához való jog* (Alaptörvény XXVII. cikk „Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.”)
- *a békés gyülekezéshez való jog* (Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.”)
- *a szabad véleménynyilvánításhoz való jog* (Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”)
- *a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye:* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független demokratikus jogállam.”)
- *a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való jog* (Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.”)
- *a tisztességes eljáráshoz való jog* (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”)

A megállapított tényállás

1. A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság 2012. augusztus 25-i keltezéssel összefoglaló jelentést készített az országos rendőrfőkapitány részére a Csókakőt érintően elrendelt rendőri intézkedés sorozatról.

A jelentésben foglaltak szerint olyan jellegű információ jutott a rendőrség tudomására, miszerint a felosztatott Magyar Gárda hagyományait tovább vivő Új Magyar Gárda képviselői 2012. augusztus 25-én 16.00 órakor – a budapesti Hősök terére bejelentett rendezvényt megelőzően – Csókakő belterületén, a Horthy szobor melletti közterületen, a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény hatálya alá tartozó, előzetes bejelentés nélküli rendezvényt kívánnak tartani, amelyen új gárdatagokat avatnak. A felosztatásra kiérkező rendőri erőket fizikai erőszak alkalmazásával feltartóztatják mindaddig, amíg az új gárdatagokat felavatják.

A rendőrségnek arról is volt információja, hogy az avatáson résztvevők a reggeli órákban Székesfehérvár közelében, az M7-es autópálya pihenőjében, szervezett gyülekezést terveztek, majd onnan közösen vonultak volna Csókakőre. Mintegy 350-400 (avatottak+hozzátartozók+szervezők) személy megjelenésére számítottak.

Ezen kívül, 2012. augusztus 24-i iktatási dátummal, postai úton névtelen beadvány is érkezett a főkapitányságra, amely többek között tartalmazza, hogy „nem tudom, tudják-e, hogy nagyon mozgolódnak a Gárdisták? 25-én lesz a megemlékezésük Pesten. ... az igazi avatás nem is Pesten lesz, ott már csak a beszédeket tartják, hanem méltó helyet találtak erre a Csókakői Horthy szobornál”.

A rendőrség értelmezése szerint a rendezvény megtartása, rendőri intézkedés esetén a nyílt ellenszegülés, illetve aktív ellenséges fellépés nyilvánvalóan a közbiztonságot veszélyeztető cselekmény. Ennek megelőzése érdekében a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság vezetője – a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban: Rtv.) 30. § (1) bekezdésében foglaltak alapján – 2012. augusztus 25-én 00.00 órától 18.00 óráig fokozott ellenőrzést rendelt el Fejér megye teljes területére.

Összefoglaló jelentésében a megyei főkapitány rendészeti helyettese hivatkozott arra is, hogy gyanú merült

fel olyan súlyos, a közrendet, közbiztonságot sértő, a köznyugalmat megzavaró, a rendezvényen részt vevő, illetve a környéken lakó személyek biztonságát is veszélyeztető bűncselekmény megvalósulására is¹, melynek megelőzése és megakadályozása az Rtv. 1. § (2) bekezdés 1) pontja alapján a Rendőrségnek alapvető feladata.

Az Rtv. 58. § (1) bekezdés i) pontja szerint a csapaterő alkalmazásával végrehajtott fokozott ellenőrzés időtartamára, az ugyanezen jogszabályhely (2) bekezdés szerinti területzárást is alkalmazták a személy- és járműforgalom korlátozása érdekében. Ezt összhangban állónak tartották a rendőrség csapatszolgálati szabályzatának kiadásáról szóló 11/1998. (IV. 23.) ORFK utasítás 20-22. pontjaival², melynek alapján Csókakő területét műveleti körzette nyilvánították.

Az összefoglaló jelentés szerint a fokozott ellenőrzés elrendeléséről és a település műveleti körzette nyilvánításáról 2012. augusztus 25-én, a fokozott ellenőrzés parancsnokának utasítására, a Móri Rendőrkapitányság vezetője, szolgálati mobiltelefonjáról tájékoztatni kívánta Csókakő község polgármesterét, az általa ismert, ugyancsak mobiltelefon számon. Az értesítés első esetben 06.49 órakor kísérelte meg, azonban a polgármester mobiltelefonja kikapcsolt állapotban volt. Ezt követően 06.51 órakor, 07.05 órakor, 07.12 órakor, 07.26 órakor, 07.54 órakor, 08.09 órakor, 08.26 órakor, 08.35 órakor, 08.55 órakor, 09.08 órakor történt ismételt hívás, valamennyi esetben sikertelenül. Végül a rendőrkapitány 09.29 órakor SMS üzenetben tájékoztatta a polgármestert a rendőri műveletről, majd 09.30 órakor ismételten hanghívást kezdeményezett. Ekkor a telefon kicsengett, de azt a hívott fél nem vette fel.

A polgármester az SMS elküldését követően kb. 20 perccel később, személyesen megjelent a törzsvezetési pont közelében, ahol a rendőrkapitány tájékoztatta őt a terület lezárásáról. A polgármester a tájékoztatást tudomásul vette, azt követően kizárólag a rendőri művelet Magyar Gárdával kapcsolatos érintettségéről érdeklődött.

A fokozott ellenőrzés végrehajtásába 300 rendőrt vontak be, a vonatkozó Műveleti Terv szerint az alábbi bontásban:

Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság:	34,
Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság százada:	94,
Veszprém Megyei Rendőr-főkapitányság:	23,
Tolna Megyei Rendőr-főkapitányság:	23,
Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság:	23,
Komárom-Esztergom Megyei Rendőr-főkapitányság:	25,
Készenléti Rendőrség:	78

rendőrt biztosított a feladat végrehajtásához.

A Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság állománya részére 2012. augusztus 25-én 00.00 órakor eligazítást tartottak, majd 01.57 órakor Csókakő településen elfoglalták felállítási helyeiket. A településen részlegesen működő Megyei Törzs munkáját 01.30 órakor kezdte meg. A Fejér megyei csapatszolgálati századból 46 rendőr Székesfehérvár területén kezdte meg szolgálatát, a többiek Csókakőn 04.00 órakor kaptak eligazítást.

A Készenléti Rendőrség állománya 06.30 órakor kezdte meg közös szolgálatát a Fejér megyei csapatszolgálati század Székesfehérvár területén szolgálatot teljesítő két szakaszával az M7-es autópálya (jobb) 59-es km szelvényénél lévő pihenőhelyen.

A fokozott ellenőrzés során 06.35 órakor – az Alkotmányvédelmi Hivatal Fejér Megyei Kirendeltsége vezetőjének információi alapján – a biztosítás parancsnoka telefonon tájékoztatta a Tolna Megyei Rendőr-főkapitányság rendészeti igazgatóját, hogy a szóban forgó rendezvény mégsem érinti Fejér megyét, hanem azt Tolna megyei helyszínen bonyolítják le. Erre tekintettel a Tolna megyei állomány szolgálati helyére történő visszaindulására is utasítást adott.

08.25 órakor a Készenléti Rendőrség állománya is befejezte megkezdett feladatát, és további biztosítási feladatok végrehajtása érdekében engedélyt kapott a megye területének elhagyására, valamint a budapesti rendezvény biztosításához történő csatlakozásra.

A fokozott ellenőrzés parancsnoka 08.30-kor bevonta a Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság állományát és utasította annak parancsnokát, hogy haladéktalanul induljanak el a Tolna Megyei Rendőr-főkapitányság területén adódó feladat végrehajtásában való támogatásra. A rendőri tevékenység szükségességének Tolna megyébe történő áthelyeződése miatt 11.37 órakor a Veszprém, és a Komárom-Esztergom Megyei Rendőr-főkapitányság jelen lévő állományát is visszavonták.

A fokozott ellenőrzés során az ellenőrző csoportok, valamint a zárási pontokon szolgálatot teljesítő állomány az alábbiak szerinti igazoltatást végezte a Csókakőre tervezett rendezvényre való bejutási szándékkal:

- 2012. 08. 25-én 08.15 órakor, a 81-es főút és a 81117-es út kereszteződésében egy Seat Cordoba típusú személygépkocsi 4 utasát,
- 012. 08. 25-én 08.00 órakor, a Székesfehérvár, Móri út 142. szám előtt, egy VW Sharan típusú személygépkocsi 3 utasát,
- 2012. 08. 25-én 11.15 órakor, a Székesfehérvár, Ady Endre utca 30. szám előtt, egy Suzuki Swift típusú személygépkocsi 1 utasát,
- 2012. 08. 25-én 06.31 órakor, a Csókakői erdőben 6 gyalogost.

A rendőrség álláspontja szerint a fokozott ellenőrzés elrendelésének megalapozottságát alátámasztotta, hogy az igazoltatott személyek közül többen utaltak rá, hogy Csókakőre tartottak „Jobbikos” rendezvényre.

A VW Sharan típusú személygépkocsi egyik utasa közben telefonon bejelentette a Fejér Megyei Rendőr-főkapitányság Központi Ügyeletére, hogy a rendőrök levonulhatnak Csókakőről, mert a gárda-tagok avatása más

helyszínen megtörtént, menjenek inkább dolgozni Sárkeresztúrra. E bejelentést a telefonáló néhány perc múlva ismételt telefonhívással megerősítette. A bejelentés alapján a rendőrhatalóság azt feltételezte, hogy a Csókakő közterületére tervezett rendezvény előre megszervezett volt, azonban azt a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó be nem jelentett rendezvényként, egy felosztott társadalmi szervezettel összefüggésben szervezték meg és – vélelmezhetően – kizárólag a jelen lévő nagyszámú rendőri erőre tekintettel tartották meg más helyszínen.

A déli óráktól kezdve a terület zárását, illetve a rendőri intézkedéseket nagy médiaérdeklődés kísérte. Számos helyi, illetve országos sajtóorgánium foglalkozott a történetekkel, több forgatócsoport a helyszínen is megjelent. A Jobbik Magyarországért Mozgalom Fejér megyei elnöke úgy nyilatkozott, hogy Csókakőn a Magyar Gárda tagokat kívánt avatni. A rendőrség szerint ez egyértelművé tette a korábban beszerzett információik helyességét.

A sajtóval történő kapcsolattartást a helyszínen a Megyei Törzsbe beosztott sajtószóvivő látta el.

A fokozott ellenőrzés során 1 személlyel szemben közigazgatási eljárást kezdeményeztek, 8 személyt helyszíni bírsággal sújtottak közlekedésrendészeti szabályszegés elkövetése miatt, további 145 személyt igazoltattak és 85 jármű ellenőrzést foganatosítottak. A fokozott ellenőrzést 14.50 órakor befejezték és a művelési körzetet megnyitották.

2. A helyszíni vizsgálat során Csókakő község polgármestere úgy nyilatkozott, hogy augusztus 25-én reggel 9.30 óra körüli időben érkezett egy SMS üzenet a telefonjára, amelyben a Móri Rendőrkapitányság vezetője a következő üzenetet hagyta: „Szerettelek volna tájékoztatni a településen zajló rendőri műveletekről, de sajnos nem tudtalak elérni.” A polgármester állítása szerint a kapitányságvezető az üzenet írása előtt öt telefonon nem kereste, telefonján ugyanis nem észlelt tőle származó nem fogadott hívást augusztus 25. napján. A polgármester 09.30 perckor találkozott a móri rendőrkapitánnyal, aki arról tájékoztatta, hogy a községbe csak lakcímkártyával rendelkező személyeket engednek be. A rendőri fellépést „belső információra” hivatkozva azzal indokolta, hogy azt bűncselekmény elkövetésének megelőzése érdekében foganatosítják.

A polgármester elmondta továbbá, hogy az egyébként jó közbiztonsággal rendelkező községben 11.00 óra körül már kb. 11 rendőrautó járta folyamatosan az utcákat, minden utcában egy járópár is tartózkodott. A rendőri fellépés pontos okáról azonban még ekkor sem volt ismerete. A hivatali mobiltelefonján folyamatosan elérhető volt, ennek ellenére hivatalos tájékoztatást nem kapott az eseményekről. Ez a helyszíni ellenőrzés időpontjáig sem történt meg. A rendőri intézkedés sorozat időpontjában a menetrend szerinti autóbusz járatról az utasokat leszállították a rendőrök és igazoltatták őket, továbbá számot kellett adniuk az oda érkezésük indokáról is. A falu lakosai lakcímkártyájuk felmutatásával hagyhatták el a községet és ezen okmány bemutatásával tudtak visszatérni. Ezt a meghallgatott főkapitány helyettes is megerősítette.

Csókakő Nagy-Magyarország terén a gyakorló ruhát viselő rendőrök kordont állítottak fel. A téren egy vízágyú is állt.

A csókakői vár építési terület volt a rendőri fellépés napján is, de a várat – egyes részei kivételével – látogathatóvá tették. Hétvégeken a községet egyébként általában 600-1000 turista látogatja meg. Augusztus 25-én is érkezett egy 50 fős külföldi turistacsoport, akiket a rendőrök igazoltattak és miután tisztázták, hogy nem az Új Magyar Gárda rendezvényére érkeztek, beengedték a községbe. Beengedték a falu boltjaiba érkező szállítmányokat is. Több látogatót azonban visszafordítottak, nem mehettek be a településre. Minderről a főkapitány rendészeti igazgatója a polgármesterrel egybehangzóan nyilatkozott.

Az események közben a polgármester a községben tartózkodó rendőröktől megtudta, hogy a falu lezárásával az volt a céljuk, hogy az Új Magyar Gárda tagjainak avatását megakadályozzák. A polgármester és a körjegyző határozott véleménye szerint a község lakosaiban félelmet keltett a nagyszámú rendőri jelenlét. A faluban tartózkodó látogatókat is mélységesen felháborította a rendőrök fellépése, amely szabad mozgásukat jelentős mértékben gátolta. Sérelmezték azt is, hogy a történetekről tájékoztatást nem kaptak, a napjuk bizonytalanságban és félelemben telt. A polgármester ugyan folyamatosan nyugtatta az embereket, de a rendőri fellépés okát tudakoló kérdéseikre nem tudott válaszolni.

A polgármester tájékoztatása szerint a rendőrök 15.00 és 15.30 óra között hagyták el a községet.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatásköröm tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságomat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint rendvédelmi szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosára a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban: Rtv.) 4. § (1) bekezdése szerint a rendőrség, állami fegyveres rendvédelmi szerv, így – figyelemmel az Ajbt. 18. § (1) bekezdésnek f) pontjára is –

tevékenységének vizsgálatára kiterjed hatásköröm. Ezt alátámasztja továbbá a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdés a) pontja is, mely ugyancsak kimondja, hogy a rendőrség rendvédelmi szerv. Utalva az OBH 2452/2008., OBH 3262/2008., OBH 3595/2008., OBH 3628/2008., OBH 5266/2008., OBH 1617/2009., AJB 6021/2009., AJB 6630/2009., AJB 871/2011., AJB 1986/2011., valamint az AJB-2747/2011. és az AJB-2888/2011. számú ügyekben kiadott jelentéseimre, ismételten fel szeretném hívni a figyelmet, hogy az Rtv. preambuluma célként fogalmazza meg „az Alaptörvénynek és Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek, valamint a jogállamiság követelményeinek megfelelően működő rendőrség kialakítását”. Az Rtv. 2. § (1) bekezdése második mondata szerint „A rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait”.

II. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosja egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta a biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodtak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazták az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztja az Alkotmánybíróság 22/2012. (V. 11.) AB határozata, melyben a testület maga mutatott rá arra, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállam klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket³.

2. Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a *békés gyülekezéshez*. Az Alkotmánybíróság 2001-es alaphatározatában azt állapította meg, hogy a gyülekezési jog – csakúgy, mint a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága – szorosan kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságához. Gyűlések megszervezésének, megtartásának, az azokon való részvételnek a joga nélkül a nézetek, információk megszerzésének és másokkal való megosztásának, a vélemények közösen történő kialakításának a lehetősége ugyanis aligha volna megvalósítható. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – hivatkozva itt többek mellett az Emberi Jogok Európai Bíróságának e tárgyban hozott döntéseire és állandó gyakorlatára – a gyülekezéshez való alkotmányos alapjog érvényesülése nemcsak az állam illetéktelen beavatkozásával, hanem mások, például adott tüntetést ellenőrzéssel szemlélők, ellentüntetők, és más rendezvarók ellenében is védelemre szorul: az *államot pozitív kötelezettségek is terhelik* a békés gyülekezéshez való jog érvényesülésének biztosítása érdekében⁴.

3. Az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdése deklarálja, hogy *„Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”*

Az Alkotmánybíróság a 30/1992. (V. 26.) határozatában tette fel azt a – valamennyi alkotmányos alapjog tekintetében fontos – kérdést, hogy azokat lehet-e, ha igen milyen feltételekkel megszorítani, korlátozni, kollíziójuk (összeütközésük) esetén milyen szempontok alapján kell a prioritást meghatározni. A véleménynyilvánítás, illetve az ebbe beletartozó sajtószabadság esetén ez a kérdés kiemelt jelentőséget kap, mivel e szabadságok a plurális, demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartoznak.

A hivatkozott AB határozat szerint *„[...] a véleménynyilvánítás szabadságának kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen „anyajoga” többféle szabadságnak, az ún. „kommunikációs” alapjogoknak. Ebből eredő külön nevesített jogok a szólás és a sajtószabadság, amely utóbbi felőleli valamennyi médium szabadságát, továbbá az informáltsághoz való jogot, az információk megszerzésének szabadságát. [...] A véleménynyilvánítási szabadsághoz kapcsolódik a lelkiismereti és vallásszabadság [...], valamint a gyülekezési jog is [...] Ez a jogegyüttes teszi lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. Történelmi tapasztalat, hogy mindannyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek*

kibontakozásának lehetősége. [...] Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközehez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan. [...] A szabad véleménynyilvánításhoz való jog objektív, intézményes oldala nemcsak a sajtószabadságra, oktatási szabadságra stb. vonatkozik, hanem az intézményrendszernek arra az oldalára is, amely a véleménynyilvánítási szabadságot általánosságban a többi védett érték közé illeszti [...].”

Alapjog elsősorban tehát azért korlátozható, mert más alkotmányos jog védelme ezt kívánja, nem pedig azért, mert valamilyen elvont társadalmi vagy állami érdek – így különösen közérdek – ezt szükségessé teszi.

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Európai Egyezmény a véleménynyilvánítási jog korlátozásának mikéntjét szabályozza. Az Egyezmény 10. cikke szerint:

„1. Mindenkinnek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához. E jog magában foglalja a véleményalkotás szabadságát és az információk, eszmék megismerésének és átadásának szabadságát országhatárokon tekintet nélkül, és anélkül, hogy ebbe hatósági szervnek joga lenne beavatkozni. [...]

2. E kötelezettségekkel és felelősséggel együttjáró szabadságok gyakorlása a törvényben meghatározott olyan alakszerűségeknek, feltételeknek, korlátozásoknak vagy szankcióknak vehető alá, amelyek szükséges intézkedéseknek minősülnek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a területi integritás, a közbiztonság, a zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, mások jó hírneve vagy jogai védelme, a bizalmas információ közlésének megakadályozása, a bíróságok tekintélyének és pártatlanságának fenntartása céljából.”⁵

4. Az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésében – a hagyományos, nemzetközi egyezmények szövegében is bevett megnevezéssel – a szabadsághoz és személyes biztonsághoz való jogként fogalmazza meg a fogva tartástól való mentesség jogát, és egyben meghatározza a korlátozás garanciális elemeit. Nem zárja ki a szabadságtól való végleges megfosztás lehetőségét, azonban erre kizárólag bűncselekmény elkövetése miatt, jogerős bírói ítélet alapján, a szükségességi és arányossági kritériumok értelemszerű figyelembevételével kerülhet sor.

5. Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. „A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.”⁶

Az ombudsmani gyakorlat szerint e követelmények minden eljárásra vonatkoznak, amelyben valamely természetes vagy jogi személy az állam jogalkalmazói, közhatalom-gyakorlási tevékenysége által érintett, illetve azoknak akkor is érvényesülniük kell, ha a vizsgált szerv egy kérelmet nem az Alaptörvénynek megfelelő értelmezéssel bírál el.

Álláspontom szerint a jogállamiság és a tisztességes eljárás követelményének nemcsak szabályozási szinten, de a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

6. Az Alaptörvény XXVII. cikkének (1) bekezdése szerint mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarországon területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához. Az Alkotmánybíróság a 60/1993. (XI. 29.) AB határozatában kimondta, hogy „a magyar Alkotmány a közlekedés szabadságát külön nem nevesíti, de a szabad mozgáshoz való jog magában foglalja a járművön vagy járművel és anélkül való helyváltoztatás, a közlekedés szabadságát”. A szabad mozgáshoz való jog nem korlátozhatatlan jog, a jogalkotó elsősorban a közúti közlekedés résztvevői életének és biztonságának védelmi érdekében meghatározza azokat a szabályokat, amelyek a közúti közlekedésben részt vevő személyekre vonatkoznak.⁷

III. A vizsgálat érdeme tekintetében

1. A csókakői események megítélése

Az Rtv. 2. § (1)-(2) bekezdései értelmében a rendőrség védelmet nyújt az életet, a testi épséget, a vagyonbiztonságot közvetlenül fenyegető vagy sértő cselekménnyel szemben, felvilágosítást és segítséget ad a rászorulóknak. A rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait. A rendőrség a feladatának ellátása során együttműködik az állami és a helyi önkormányzati szervekkel, a társadalmi és a gazdálkodó szervezetekkel, az állampolgárokkal és azok közösségeivel.

A rendőrséget intézkedési kötelezettség terheli. Az Rtv. 13. § (1) bekezdése értelmében a rendőr jogkörében eljárva köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha a közbiztonságot, a közrendet vagy az államhatár rendjét sértő vagy veszélyeztető tény, körülményt vagy cselekményt észlel, illetve ilyet a tudomására hoznak. Ez a kötelezettség a rendőrt halaszthatatlan esetben szolgálaton kívül is terheli, feltéve, hogy az intézkedés szükségességének időpontjában intézkedésre alkalmas állapotban van. Látható tehát, hogy a rendőr intézkedési kötelezettségének ténybeli- és jogalapja parttalan, vagyis a rendőrnek akkor kell intézkednie, ha az intézkedés szükséges.

Az Rtv. 30. §-a rendelkezik az úgynevezett fokozott ellenőrzésről, amelynek keretén belül a rendőrség a

bűncselekmény elkövetőjének elfogása és előállítása, vagy a közbiztonságot veszélyeztető cselekmény vagy esemény megelőzése, megakadályozása érdekében a rendőri szerv vezetője által meghatározott nyilvános helyen vagy a közterület kijelölt részén *az oda belépőket vagy az ott tartózkodókat igazoltathatja*.

Az Rtv. 15. § (1)-(2) bekezdései az arányosság követelményéről úgy rendelkeznek, hogy *a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával*. Több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár.

Az Rtv. – feladata teljesítése érdekében – számos intézkedés megtételére jogosítja fel a rendőrséget, amelyek többsége – a dolog természetéből eredően – az állampolgárok bizonyos alapjogainak korlátozásával is együtt jár. A közbiztonságot veszélyeztető cselekmények megelőzése érdekében tehető intézkedések körében említendő például az igazoltatás, amit a Csókakői események során is alkalmaztak a rendőrök. Az igazoltatás gyakorlásának azonban alapvető feltétele, hogy a közbiztonság és a közrend fenntartása érdekében a személyazonosság megállapítása szükséges legyen. Az igazoltatás esetében a rendőrség akkor és olyan mértékben jogosult az állampolgárok jogait korlátozó intézkedéseket hozni (arányosság követelménye), amikor és amilyen mértékben a közbiztonság, közrend fenyegetettsége fennáll. A fenyegetettség tényét és mértékét a rendelkezésre álló valamennyi információ alapján, alapos és körültekintő mérlegelés alapján kell megállapítani. Vizsgálatom során nem tártak elő olyan, a rendőrség által értékelt információkat, amelyek alapos mérlegelése okszerűen vezethetett volna Csókakői teljes lezárásának elrendeléséhez, illetve „műveleti körzetté (területté)” nyilvánításához. Ennek következtében az, hogy a rendőrség nagy erővel kivonult a településre, illetve a helyszínt „műveleti területté” nyilvánítva oda csak a felállított Ellenőrző-Átengedő Pontokon” (EÁP) keresztül, igazoltatás után lehetett bemenni, *sértette a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához való jogot, valamint a jogbiztonság követelményét*.

Megjegyzem, hogy az Alkotmánybíróság gyakorlata értelmében az állam (jelen ügyben a rendőrség, mint az állam képviselője) csak abban az esetben nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközéhez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el, azaz a korlátozás a *legitim cél* eléréséhez elengedhetetlenül szükséges. Alapjog korlátozásának alkotmányosságához – a következetes alkotmánybírósági gyakorlatnak megfelelően – önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem a korlátozásnak meg kell felelnie az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontosságának és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlyának megfelelő arányban kell állnia egymással. Az Rtv. már idézett 15. § (2) bekezdése ezzel összhangban előírja, hogy több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár. Vizsgálatom során nem került fel arra vonatkozó adat, vagy körülmény, amely arra utalt volna, hogy más alkalmas rendőri intézkedés alkalmasságát a rendőrség egyáltalán megvizsgálta volna. E mérlegelés elmaradása pedig felveti az arányosság sérelmét. Mindezek alapján megállapítottam, hogy a rendőrség eljárása objektíve alkalmas volt arra, hogy *a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához való joggal, valamint a jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozzon*.

Korábban több jelentésemben⁸ felhívtam a figyelmet arra is, hogy önmagában az a tény, hogy a Rendőrségnek a hatályos jogszabályok alapján valamilyen intézkedés megtételére jogi lehetősége (általános felhatalmazása) van, semmi esetre sem jelenthet eljárási automatizmust. A megfelelő rendelkezés alapján elrendelt intézkedés arányosságát, az alapjogok érvényesülése szempontjából minden esetben vizsgálni kell. A jogszabályi felhatalmazás megléte – mint a jogállami hatalomgyakorlás alapvető ismérve – tehát elengedhetetlenül szükséges, de nem elégséges feltétel az alapjogok érvényesülése szempontjából. Fokozottan igaz ez akkor, amikor a rendőrségi intézkedés *szabadságjog gyakorlását érintheti*. Ki kell ugyanakkor emelnem, hogy vizsgálatom során nem került fel *olyan kényszerítő körülmény, amely miatt Csókakői egész közigazgatási területének lezárása feltétlenül nélkülözhetetlen, így indokolt lett volna*.

Hangsúlyozni szeretném, hogy önmagában a 2012. augusztus 25-én 00.00 órától 18.00 óráig tartó *fokozott rendőri ellenőrzés Rtv. 30. §-a alapján való elrendelését alapjogi szempontból nem kifogásolom*, mivel nincs olyan teljes körű szabályozás, ami lefedné azokat az élethelyzeteket, melyekre kivétel nélkül rendőri intézkedéssel kellene válaszolni. Mindemellett a Fejér megyei főkapitány mérlegelésen alapuló döntést hozott. Mindezt annak ellenére hangsúlyoznom kell, hogy a mérlegelésen alapuló döntés – a hatósági önkény orvoslása és jövőbeni megakadályozása érdekében, meghatározott korlátok mellett – jogállamban nem felülírhatóan.

Az 58. § (1)-(2) bekezdései alapján „A rendőrök csapaterőben alkalmazhatók [...] g) a gyülekezési jogról szóló törvény hatálya alá tartozó vagy más jelentős rendezvény rendjének biztosítására; [...] Csapaterő alkalmazása során a rendőrség a 17. § (1) bekezdésben⁹ írt jogokat indokolt mértékben korlátozhatja, területet személy- és járműforgalom elől elzárhatja”.

A rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 51. § (5) bekezdése szerint a csapaterő alkalmazása során a testi épséghez, a személyes szabadsághoz, a magánlakás, a magántitok és a levéltitok sérthetetlenségéhez, a személyes adatokhoz, valamint a tulajdonhoz fűződő jogok törvényben foglalt szerinti korlátozását, ennek érdekében alkalmazható rendszabályokat az elrendelő vezető külön intézkedésben határozza meg. *A csapaterő alkalmazásáról tájékoztatást kell adni a tömegtájékoztatási eszközök útján is*. Ettől eltérni

csak abban az esetben lehet, amikor a tájékoztatás a rendőri intézkedések eredményességét veszélyeztetné. A tájékoztatásról a csapaterő alkalmazását elrendelő vezető gondoskodik.

Csókakó egy közel 1300 lelkes település, amely a Móri kistérségben gazdag történelmi múlttal rendelkezik, éppen ezért jelentős turisztikai forgalmat bonyolít le. Az idegenforgalom fontos és jelentős bevételi forrást, megélhetést biztosít a lakosságnak.

A rendőrség intézkedést foganatosító szerve sem az intézkedése (Csókakó teljes körű zárása) megkezdése előtt, sem a közben nem adott tájékoztatást a község lakosai, de legalább a település polgármestere számára az intézkedés indokáról, céljáról, a várható eseményekről, és annak időtartamáról. A Móri Rendőrkapitányság vezetője – miután a kivezényelt rendőrök a fokozott ellenőrzést, azon belül konkrét feladataik végrehajtását már megkezdték – a polgármestert telefonon, szűkszavú üzenetben informálta a rendőri fellépés tényéről, annak céljáról azonban a rendőrség a helyszíni vizsgálat időpontjáig sem írásban, sem szóban nem tájékoztatta őket/öt bővebben. Vizsgálatom során nem merült fel olyan körülmény – ilyenre a meghallgatott rendőrségi vezető nem hivatkozott, de még csak nem is utalt olyanra –, amely alapján akár csak valószínűsíteni lehetett volna, hogy a csapaterő alkalmazásáról tömegtájékoztatási eszközök útján való tájékoztatás a rendőri intézkedések eredményességét veszélyeztethette volna. Az felelt volna meg a tisztességes eljárásához való jog és a jogbiztonság követelményének, ha a Csókakót körülvevő és ott járőröző rendőrök tevékenységéről az illetékes parancsnok – akár a polgármester útján – megfelelő terjedelemben tájékoztatta volna a lakosságot a történetekről, a csapaterő alkalmazásáról, annak céljáról. Mivel ezek elmaradtak, *nem mellőzhetem a jogállamiság elve, a jogbiztonság követelménye és a tisztességes eljárásához való joggal összefüggő visszásság megállapítását.*

Az Rtv. 37. § e) pontja alapján a rendőr az önveszélyes állapot vagy a személyeket, illetőleg az anyagi javakat közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet megszüntetése területet lezárhat, és megakadályozhatja, hogy oda bárki belépjen, vagy onnan távozzék, illetőleg az ott tartózkodókat távozásra kötelezheti. A döntés mérlegelésének már hivatkozott szempontjai alapján megállapítható, hogy Csókakón 2012. augusztus 25-én nem állt fenn a személyeket, illetőleg az anyagi javakat közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet. Elegendő lett volna, ha a rendőrség csak ellenőrzési pontokat jelölt volna ki, illetve állított volna fel a település határában és azt nem zárta volna le sem a helybéli lakosok, sem az oda kirándulni szándékozó állampolgárok elől. Az ellenőrzési pontoknál megfelelően ki tudták volna szűrni a jogsértő magatartásra készülő személyeket. *A rendőrség azonban eltűzött erővel reagált az adott időre és helyre várható eseményekre vonatkozó információikra, ezzel is megsértve a tisztességes eljárásához való jog érvényesülését.*

2. Bizonytalan jogi környezet

Bár a csókakói rendőri intézkedés feltételezett okául szolgáló, „hipotetikusán” a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvényt nem (illetve nem Csókakón) tartották meg, a sükségtelen és aránytalan reakció fényében ki kell térnem az utóbbi időszak „gárdista-avató” eseményeivel kapcsolatban megnyilvánuló hatósági bizonytalanságokra, – álláspontom szerint – kiszámíthatatlan jogi szabályozásra.

A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 174. §-a szerint, aki bíróság által egyesület feloszlatairól hozott döntésben jogellenesnek nyilvánított tevékenységet végez, a bíróság által feloszlított egyesület működésében a feloszlítás után részt vesz, vagy nyilvános rendezvényen a bíróság által feloszlított egyesület egyenruháját vagy formaruháját viseli, továbbá, aki nyilvános rendezvényen olyan egyenruhát vagy formaruhát visel, amelyről – annak jellegzetes tulajdonságai miatt – bíróság által feloszlított egyesület egyenruhája, formaruhája ismerhető fel, szabálysértést követ el. A szabálysértési törvény fenti rendelkezése tehát nem tiltja meg sem az alakzatban vonulást, sem általában az egyenruha (formaruha) viselését, vagy akár adott színű, mintájú, formájú ruházat viselését.

Ahogy arra korábban már felhívtam a figyelmet¹⁰, a bíróság értelemszerűen mindig egy konkrét magatartást nyilvánít a hatályos jogszabályok alapján jogsértőnek, ahogyan a rendőrségnek is az a kötelezettsége, hogy adott, konkrét magatartásról a jogszabályok alapján eldöntse, hogy az jogellenes-e vagy nem. Következésképpen a bírósági ítéletben foglalt akár elvi jelentőségű tézisek, megállapítások – ha mégoly előremutatóak is – nem sugározhatnak át közvetlenül egy rendőrségi intézkedés közvetlen jogalapjává, legfeljebb értelmezési segítségként funkcionálhatnak.

Álláspontom szerint a rendőrségnek is összhatásában kell vizsgálnia azt, hogy a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvényen résztvevő személyek magatartása sérti-e mások jogát és szabadságát, és az okozott jogsérelem – az arányosság elvének megfelelően – milyen intézkedést igényel.

Egy bírósági döntés elvi megállapításai, hasonlóan egy alkotmánybírósági határozat indokolásában szereplőkkel, szempontként segíthetik a rendőrség jogalkalmazói munkáját: nem lehet azonban elvont jogalapja egyfajta torz analógia szerinti rendőrségi kényszerintézkedés alkalmazásának. Önmagában nem dönthető el, hogy egy egyenruha viselése „annak jellegzetes tulajdonságai miatt” – például – megvalósít-e szabálysértést vagy nem.

Az Alkotmánybíróság 30/1992. (V. 26.) AB határozatában rámutatott, hogy a kommunikációs jogok teszik lehetővé az egyén megalapozott részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban. „Történelmi tapasztalat, hogy mindannyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakozásának lehetősége. A káros következmények nem csupán az individuumban, hanem a társadalom életében is megmutatkoztak és az emberiség fejlődésének sok szenvedéssel járó zsákutcájához vezettek. Az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni képes és valóban eleven társadalom

létezésének alapfeltétele.”

A szabad véleménynyilvánításhoz való jog a véleményt annak érték és igazságtartalmára tekintet nélkül védi. Egyedül ez felel meg az Alkotmány ideológiai semlegességének. „A véleménynyilvánítás szabadságának külső korlátai vannak csak; amíg egy ilyen alkotmányosan meghúzott külső korlátba nem ütközik, maga a véleménynyilvánítás lehetősége és ténye védett, annak tartalmára tekintet nélkül. Vagyis az egyéni véleménynyilvánítás, a saját törvényei szerint kialakuló közvélemény, és ezekkel kölcsönhatásban a minél szélesebb tájékozottságra épülő egyéni véleményalkotás lehetősége az, ami alkotmányos védelmet élvez. Az Alkotmány a szabad kommunikációt – az egyéni magatartást és a társadalmi folyamatot – biztosítja, s nem annak tartalmára vonatkozik a szabad véleménynyilvánítás alapjoga. Ebben a processzusban helye van minden véleménynek, jónak és károsnak, kellemesnek és sértőnek egyaránt, különösen azért, mert maga a vélemény minősítése is e folyamat terméke.”

Az alapvető jogok biztosaként tartózkodom attól, hogy az állampolgárok alapvető jogainak korlátozását kezdeményezzem. Mindazonáltal fel kell hívnom a figyelmet arra, hogy pl. Németországban létezik olyan, az alkotmányosság próbáját kiálló törvényi szabályozás, amely – megfelelő garanciák mellett – az egyesületi- és gyülekezési jog formaruhában történő gyakorlását, vagy éppen felosztatott szervezet gyülekezési jogát korlátozza, nem pedig a rendőrséget hozza bizonytalan jogalkalmazási kényszerhelyzetbe.

A jogbiztonság az állam és elsősorban a jogalkotó köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek mind az állampolgárok, mind a hatóságok részére. A jogintézmények kiszámíthatóságába vetett hit sérülhet akkor, amikor a rendőrség egyértelmű jogi szabályozáson alapuló jogalkalmazási gyakorlat hiányában nem tudja pontosan megítélni, hogy az egyes egyenruhás-paramilitáris szervezetek tevékenységét, egyes cselekményeit látva kezdeményezzen-e, ha igen, milyen volumenű intézkedést. Ilyen bizonytalan jogi helyzetet tart fenn – véleményem szerint – a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 174. §-a, amely a Csókakőn történtek esetében eltúlzott, szükségtelen és aránytalan, a közvélemény szemében indokolatlan rendőri akciót eredményezett. Ezért e tekintetben is megállapítottam a *jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményének sérelmét*.

3. Összegzés

A rendelkezésre álló adatokból megállapíthatóan a vizsgált rendőrségi akció, annak jelentős költségeivel együtt, a megakadályozni kívánt cselekményhez képest szükségtelen és aránytalan volt. A lakosság, illetve a polgármester tájékoztatásának elmaradására tekintettel, indokolatlan és félelemkeltő volt a helyi lakosság számára, a jelentős mértékű csapaterő alkalmazása, a település hermetikus lezárása, illetve a lezárás fenntartása azt követően is, amikor már rendelkezésre állt olyan információ, hogy az új Magyar Gárda avatóünnepsége nem Csókakőn lesz. Álláspontom szerint az eseményeket követően a rendőrség által alkalmazott kommunikációs stratégia, a sajtóközleményeknek az intézkedéseket sikeresnek és eredményesnek beállító interpretációja, a felelősség megállapításának elmaradása – a napvilágot látott és vizsgálatom által is igazolt tények ismeretében – az állampolgároknak bizalmatlanságot keltett.

Önmagában az a tény, hogy a lezárással a rendőrség szükségtelenül és aránytalanul korlátozta a helyi lakosok, a települést meglátogatni kívánó turisták szabad mozgáshoz és a tartózkodási hely szabad megválasztásához, valamint a személyi szabadsághoz és a tisztességes eljáráshoz való jogát, továbbá akadályozta a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményének érvényesülését, alapvető joggal összefüggő visszásságot okozott.

Megállapítottam azt is, hogy a rendőrség részéről az egyes „gárdista-avató” rendezvényekkel kapcsolatban jelentkező bizonytalanság – amely alapvetően a vonatkozó jogi környezet nem egyértelmű és világos megfogalmazásából következik –, lehetetlenné teszi a kiszámítható, a tisztességes eljárás és a jogbiztonság követelményének egyaránt megfelelő rendőri intézkedések megtételét. A jelenlegi jogi környezet egyes esetekben eltúlzott, szükségtelen és aránytalan, a közvélemény szemében indokolatlan rendőri akciókhoz vezethet, míg más esetekben a rendőri intézkedések elmaradása állampolgári elégedetlenséget szülhet, és megrendítheti az állampolgároknak a rendőrség irányában fennálló bizalmát, a jogbiztonságba, igazságszolgáltatásba vetett hitét.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok orvoslása érdekében,

1. az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem az országos rendőrfőkapitányt, hogy*

- tegyen intézkedéseket annak érdekében, hogy a Csókakő községben elrendelt szükségtelen és aránytalan rendőri intézkedésekhez hasonlóakra a jövőben ne kerülhessen sor;
- gondoskodjon arról, hogy a rendőri szervek minden olyan esetben, amikor a közterület rendeltetésszerű használatának a korlátozása válik szükségessé a rendőri intézkedés során, adjanak az állampolgárok számára megfelelő tájékoztatást döntéseikről és annak indokairól,
- utasítsa az alárendeltségében működő rendőri vezetőket arra, hogy a közrend, a közbiztonság, az állampolgárok biztonságának védelme céljából hozott intézkedéseik során legyenek figyelemmel az elhárítani szándékozott veszély nyilvánosságának, közvetlenségének és időszerűségének szempontjaira, majd ezek alapján tegyék meg a szükséges és arányos intézkedéseiket,

- vizsgálja meg, hogy terhel-e valakit felelősség a szükségesség és arányosság követelménye szempontjait mellőző, Csókakő község teljes lezárását elrendelő parancsnoki döntés meghozatalában, amennyiben igen, tegye meg a szükséges intézkedéseket.

2. az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a *közigazgatási és igazságügyi minisztert*, hogy a *belügyminiszterrel* egyeztetve

- a jelentésben rögzített szempontok figyelembevételével kezdeményezze a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény olyan módosítását, kiegészítését, amely biztosítja, hogy a rendőrség feloszlott egyesület tevékenységével szembeni intézkedése kiszámíthatóan, a tisztességes eljárás és a jogbiztonság követelményének megfelelően történhessen.

Budapest, 2012. október 3.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Btk. 229. § (1) bekezdésébe ütköző és a (2) bekezdés szerint minősülő, csoportosan elkövetett hivatalos személy elleni erőszak büntette.

² 20. A rendőri művelet a rendőrség szolgálati ágainak, szolgálatainak és szakszolgálatainak egységes elgondolás és terv alapján különböző szolgálati formákban és eljárási cselekményekkel együttesen megvalósított cél, feladat, hely és idő szerint összehangolt tevékenységének az összessége, amely a bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörökhöz tartozó összetett rendőri feladatok megoldására irányul. A csapattevékenység a rendőri művelet része. 21. A rendőri művelet mérete helyi, területi, regionális vagy országos lehet. A helyi művelet egy rendőrkapitányság, a területi egy megyei (fővárosi) rendőr-főkapitányság területére terjed ki. A regionális rendőri művelet kettő vagy több megyét (a fővárost) érinti, míg az országos művelet az ország egész területére kiterjedő, egymással összehangolt rendőri tevékenységet foglalja magában. 22. A rendőri erők a műveletet három vagy több ponttal meghatározott műveleti körzetben hajtják végre. A műveleti körzet magában foglalja a vezetési pontot, a szolgálati csoportok és csoportosítások részére kijelölt működési körzeteket, alkalmazási terepszakaszokat és irányokat, a mindenoldalú biztosítás érdekében létrehozott szervek települési helyeit, a megindulási, várakozási, összpontosítási és gyülekezési helyeit, körleteit. Amennyiben területi kiterjedés lehetővé teszi, az összpontosítási és az elhelyezési körleteket a műveleti körzet határán kívül kell kijelölni.

³ Vö. 6/1998 (III.11) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat

⁴ Vö. 55/2001. (XI. 29.) AB határozat

⁵ A témával kapcsolatban említésre méltó a magyar gyülekezési törvény tárgyában (Bukta és társai v. Magyarország, 25691/04. sz.) 2007. július 17-én a strasbourgi Európai Emberi Jogok Bírósága által hozott ítélet. A felperesek annak megállapítását kérték a bíróságtól, hogy a spontán tüntetés rendőrség által történt feloszlata az Emberi Jogok Európai Egyezménye véleménynyilvánítási szabadságot védő és a gyülekezés szabadságát biztosító cikkeibe ütközik. A bíróság helyt adott a felperesek kérelmének, megállapította, hogy a tüntetés feloszlata az egyezmény 11. cikkébe ütközött.

⁶ Lásd: 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat

⁷ Vö. 3/21998 (II.11.) AB határozat

⁸ Lásd például: AJB-5662/2012. számú ombudsmani jelentés, 13. oldal

⁹ Az Rtv. 17. § (1) bekezdése így szól: A rendőrség a feladatának ellátása során a testi épséghez, a személyes szabadsághoz, a magánlakás, a magántitok és a levéltitok sérthetlenségéhez, a személyes adatokhoz, valamint a tulajdonhoz fűződő jogokat a törvényben foglaltak szerint korlátozhatja.

¹⁰ AJB-4721/2012. számú jelentés

AJB-6598/2012

Növényvédő-szerek permetezése, felhasználása

Előadó: dr. Kovács Anikó

Az eljárás megindítása

A panaszosok beadványukban azt kifogásolták, hogy a belterületi, kertés, családi házuk melletti beépítetlen területen növénytermesztés folyik, ahol – a természetett növénytől függően – szezononként 1–3 alkalommal a terület bérlelője gyomirtó-, gombaölő- vagy rovarölő szerrel permetezést végez. Sérelmezték, hogy a növényvédő szerek permetezéssel történő kijuttatása veszélyezteti a kertjükben a saját célra történő növénytermesztést, illetve az a birtoklásban zavarja őket.

A beadványban foglaltak alapján felmerült az egészséges környezethez való jog sérelmének gyanúja, ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (1) bekezdése alapján vizsgálatot rendeltem el, amelynek során megkerestem a Nemzeti Élelmiszerlánc-biztonsági Hivatal (Nébih) elnökét is.

A megállapított tényállás

A panasz szerint az ingatlan kertjének közvetlen szomszédságában álló, belterületi, mintegy 1000 m²

alapterületű termőföldön – amely több oldalról is lakóházakkal körülhatárolt – nagyüzemi növénytermesztést (kukorica, repce, tavaszi búza) folytat a földterület bérlője. A megművelt terület megközelítőleg 25 méter széles és 300 méter hosszú, melyet a traktor után szerelt nyitható permetező gép teljesen lefed, és mivel a szántás és az azon folyó termesztés a panaszosok házától 10-15 m-re található, a permetezőszerekből, műtrágyából a panaszos kertjébe is jut. A panaszosok kérték a bérlőt, hogy kiskorú gyermekeik és a saját egészségük érdekében előzetesen tájékoztassa őket a permetezés idejéről. A bérlő bár megígérte, mégsem értesítette őket a növényvédő szerek kijuttatásának időpontjáról.

Hegyhátsál önkormányzatának jegyzője arról tájékoztatta a panaszosokat, hogy jogszabály nem tiltja a belterületen történő permetezést, csak olyan kikötést tartalmaz, hogy II-es és III-as kategóriájú vegyszer alkalmazható lakott területrészen. Felhívta a figyelmüket, hogy birtokvédelmet kérhetnek a bíróságtól a szomszéd magatartásával szemben. Ezen jogi lehetőséggel a panaszosok nem éltek.

A panaszosok a Vas megyei Kormányhivatal Élelmiszerbiztonsági és Állategészségügyi Igazgatósága Növény- és Talajvédelmi Igazgatóságának egyik munkatársával is megbeszélést folytattak, de csak azt a tanácsot kapták, hogy ha a szomszéd területen permetezés folyik, akkor a gyerekekkel menjenek el otthonról, mivel minden vegyszer ártalmas az egészségre. Arról is tájékoztatták őket, hogy az időjárástól függően 2-3 óra a szerek felszívódási ideje.

2012. szeptember 28-án kelt panasz-kiegészítésükben a panaszosok arról számoltak be, hogy 2012. augusztus 31-én a bérlő gyomirtóval permetezte a repcével bevetett területet. Utólag beismerte, a gyomirtózást egy BUTISAN STAR nevű szerrel végezte, ami I-es kategóriás készítmény, aminek a belterületi használata a növényvédelmi tevékenységről szóló 43/2010. (IV.23.) FVM rendelet szerint tilos.

A panaszosok már több alkalommal is próbáltak megegyezni a bérlővel, illetve a bérbeadóval (pl. adásvétel, bérbevétel, földcsere), ám mindaddig sikertelenül, ezért jogszabály módosítási kezdeményezéssel fordultak hozzám.

Érintett alkotmányos jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- Az állam alapjogvédelmi kötelezettsége: „Az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődendő kötelezettsége.” (Alaptörvény I. cikk (1) bekezdés)
- Egészséges környezethez való jog: „Magyarország elismeri és érvényesíti mindenki jogát az egészséges környezethez. Aki a környezetben kárt okoz, köteles azt – törvényben meghatározottak szerint – helyreállítani vagy a helyreállítás költségét viselni.” (Alaptörvény XXI. cikk (1) és (2) bekezdések)

Alkalmazott jogszabályok

- Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény
- A növényvédelmi tevékenységről szóló 43/2010. (IV.23.) FVM rendelet
- A növényvédő szerek forgalomba hozatalának és felhasználásának engedélyezéséről, valamint a növényvédő szerek csomagolásáról, jelöléséről, tárolásáról és szállításáról szóló 89/2004. (V.15.) FVM rendelet
- A növényvédő szerek forgalomba hozataláról valamint a 79/117/EGK és a 91/414/EGK tanácsi irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló 1107/2009/EK rendelet

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 28. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa az általa lefolytatott vizsgálatról jelentést készít, amely tartalmazza a feltárt tényeket és az ezeken alapuló megállapításokat és következtetéseket.

II. Az érintett alkotmányos jogok tekintetében

Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az ombudsmanok következetesen, zsinórmértékként támaszkodtak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazták az alapjogkorlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteseteket.

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt. hatályba lépését követően is folytatni kívánom e gyakorlatot, így

míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.* Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „*az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.*”

Az Alaptörvény XXI. cikkében deklarált *egészséges környezethez való jog* értelmezését az Alkotmánybíróság a jelentősége folytán alaphatározatként értékelhető 28/1994. (V. 20.) AB határozatában, valamint az arra épülő későbbi határozataiban végezte el. A testület e döntésében részletesen elemezve az egészséges környezethez való jogot megállapította, hogy az elsősorban önállósult és önmagában vett intézményvédelem, azaz olyan sajátos alapjog, amelynek az objektív, intézményvédelmi oldala túlnyomó és meghatározó. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére, beleértve a környezet elért védelme korlátozhatóságának feltételeit is. E jog sajátosságai folytán mindazokat a feladatokat, amelyeket másutt alanyi jogok védelmével teljesít az állam, itt törvényi és szervezeti garanciák nyújtásával kell ellátnia. Az állam kötelességeinek magukban kell foglalniuk az élet természeti alapjainak védelmét és ki kell terjedniük a véges javakkal való gazdálkodás intézményeinek kiépítésére. [996/G/1990. AB határozat]

Az Alkotmánybíróság elvi élel állapította meg, hogy az állam nem élvez szabadságot abban, hogy a környezet állapotát romlani engedje, vagy a romlás kockázatát megengedje. Ez az állami fellépés olyan korlátját jelenti, amely megakadályozza, hogy a már elért objektív védelmi szint, illetve hatékonyság csökkenjen, az addig elért környezetállapot romoljon. Következésképpen nem engedhető meg, hogy a környezetvédelemhez való jog érvényesülése társadalmi, gazdasági folyamatok, körülmények függvényében mennyiségileg vagy minőségileg változzon.

III. Az ügy érdeme tekintetében

A tényállás teljes körű feltárása érdekében tájékoztatást kértem a Nébih elnökétől arra vonatkozóan, hogy mennyivel jelent nagyobb veszélyt a környezetre (emberekre, állatokra, kultúrnövényekre) a II. forgalmi kategóriába tartozó növényvédő szerek használata, mint a III. forgalmi kategóriába tartozóké és mely hatóság, milyen gyakorisággal ellenőrzi a növénytermesztőknél a II. forgalmi kategóriába tartozó növényvédő szerek felhasználását. Kérdést tettem fel arról is, hogy mely növények termesztését lehetetlenítené el, ha lakott területen megtiltanák a II. forgalmi kategóriába tartozó növényvédő szerek használatát, továbbá milyen jogi megoldást tud javasolni a panaszos által leírt problémára.

A Nébih elnökének tájékoztatása szerint a II. forgalmi kategóriába tartozó növényvédő szerek használata nem jelent nagyobb veszélyt a környezetre, mint a III. forgalmi kategóriába tartozóké. Az engedély-okiratban leírt felhasználási körülmények betartása esetén sem a II. sem a III. forgalmi kategóriába tartozó növényvédő szer kijuttatása nem jelent elfogadhatatlan kockázatot az emberekre, az állatokra vagy a kultúrnövényekre.

A növényvédő szerek forgalmazási korlátozásának fő oka az, hogy a szer engedélyezett felhasználása olyan kockázatcsökkentő intézkedésekhez kötött, amelyeket a képzetlen (többnyire lakossági) felhasználó esetleg nem tart be. Ilyen feltételek lehetnek:

- a felhasználónak saját egészsége védelme érdekében védőruhában kell dolgoznia,
- a permetezés után bizonyos ideig nem lehet munkát végezni a kezelt területen,
- a méhek védelme érdekében csak a reggeli vagy az esti órákban lehet permetezni, illetve virágzó növényeket nem lehet megpermetezni,
- a nem cél szervezetek védelme érdekében a tábla szélén egy meghatározott sávot (ún. pufferezónát) kezeletlenül kell hagyni ... stb.

A növényvédő szerek forgalomba hozatalának és felhasználásának engedélyezéséről, valamint a növényvédő szerek csomagolásáról, jelöléséről, tárolásáról és szállításáról szóló 89/2004. (V.15.) FVM rendelet 5. § (5) cd) és ce) pontja értelmében Magyarországon csak olyan növényvédő szer hozható forgalomba és használható fel, amely nem ártalmas közvetlenül vagy közvetetten (például ivóvízen, élelmiszeren vagy takarmányon keresztül) az emberek vagy állatok egészségére vagy a felszín alatti vizekre, valamint nem befolyásolja elfogadhatatlan módon a környezetet, különös tekintettel a növényvédő szer sorsára és viselkedésére a környezetben, a vízszennyezésre (beleértve az ivóvizet és a felszín alatti vizeket) gyakorolt hatására, valamint a nem célzott fajokra való hatására.

A Nébih elnökének levele szerint a növényvédő szerek felhasználását a területileg illetékes megyei kormányhivatal növény- és talajvédelmi igazgatóságának növényvédelmi felügyelői jogosultak ellenőrizni. Az ellenőrzések az ellenőrzött előzetes értesítése nélkül szűrőpróbaszerűen zajlanak, és többek között kiterjednek a növényvédő szer megfelelő módon történő raktározására, felhasználására, a kijuttatást végző engedélyének meglétére, érvényességére. A 2010. év vegetációs időszakában több mint 3000 ellenőrzést végeztek, amely a növényvédő szer felhasználást hivatott felülvizsgálni.

Arra a kérdésre, hogy mely növények termesztését lehetetlenítené el, ha lakott területen megtiltanák a II. forgalmi kategóriába tartozó növényvédő szerek használatát, a Nébih elnöke kifejtette, hogy jelenleg Magyarországon, belterületen a kiskerti zöldség- és gyümölcsstermesztés nagyobb jelentőséggel bír, mint a szántóföldi növénytermesztés. A megfelelő minőségű élelmiszerek előállításához – így a saját fogyasztásra termelt friss zöldségek és gyümölcsök esetében is – elengedhetetlen a növényvédő szerek használata.

A termesztés során gyomirtó, gombaölő és rovarölő szereket használnak, amelyekből 190 db II. forgalmi

kategóriás készítmény áll a termelők rendelkezésére. A növényvédő szerek kezeléseknél kiemelten fontos a különböző hatóanyagú készítmények váltott felhasználása, mert a hosszú időn át egy azon növényvédő szer hatóanyaggal történő védekezés hatására rezisztencia alakulhat ki. Emiatt az adott kórokozó, kártevő vagy gyomnövény kártételének visszaszorítása érdekében végzett kezelés nem éri el a kívánt hatást, aminek következtében a termelő nagyobb mennyiségű növényvédő szer kijuttatással reagál, növelve ezzel a környezet terhelését.

A gyomirtó szerek belterületi felhasználásának kiemelt jelentősége van a parlagfű elleni védekezés terén is. Hazánkban több százezer ember mindennapját keseríti meg az allergia. Az emberek közvetlen környezetében lévő pollenforrások megszüntetésének leghatékonyabb módja a vegyszeres gyomirtás, ugyanis a mechanikai beavatkozások – pl.: kaszálás – következtében kialakult stresszhelyzetre gyorsabb növekedéssel, virágzással reagál a növény.

A Nébih elnökének levele szerint a fentiek alapján elmondható, hogy a II. forgalmi kategóriába tartozó növényvédő szerek felhasználásának betiltása megnehezítené a kiskerti zöldség- és gyümölcsstermesztést, a szántóföldi növénytermesztést, továbbá magában hordozza a rezisztens kórokozók, kártevők vagy gyomnövények kialakulásának lehetőségét, nem is beszélve arról a tényről, hogy kevesebb eszköz állna rendelkezésre a parlagfű elleni eredményes védekezéshez.

Arra a kérdésemre miszerint, milyen megoldást javasol a panaszban leírt problémára, a Nébih elnöke kiemelte, hogy a tájékoztatási kötelezettség hiányát orvosolni lehetne a növényvédő szerek forgalomba hozataláról valamint a 79/117/EGK és a 91/414/EGK tanácsi irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló 1107/2009/EK rendelet 31. cikke (4) bekezdés b) pontjának a magyar jogi szabályozásba történő átültetésével. [31.cikk (4) bekezdés b) kötelezettség a termék használatának megkezdése előtt azoknak a szomszédoknak a tájékoztatására, akik ki lehetnek téve a permet elsodródásából származó hatásoknak, és akik kértek tájékoztatást]

Az említett bekezdés értelmében az engedélyokiratra vonatkozó követelmények kötelező elemein felül opcionálisan lehetőség nyílik a szomszédok tájékoztatására vonatkozó előírások engedélybe foglalására.

A Nébih elnöke szerint – a tájékoztatást kérő levelemben felvetett másik megoldási lehetőség –, a lakott területektől való védőtávolság bevezetése már összetettebb probléma, mert a védőtávolság esetleges bevezetése során figyelembe kell venni, hogy a házi kertekben történő zöldség-, illetve gyümölcsstermesztést ne lehetetlenítse el a szabályozás.

A növényvédelmi tevékenységről szóló 43/2010. (IV.10.) FVM rendelet (FVMr.) 10. § (5) bekezdése előírja, hogy „Közterületen, valamint közösségi célt szolgáló területen növényvédő szert a 17. § (2)-(3) bekezdése szerinti felsőfokú növényvédelmi képesítéssel és hatályos engedéllyel rendelkező személy közvetlen irányításával lehet kijuttatni. A kezeléssel érintett lakosságot a helyben szokásos módon tájékoztatni kell.” Ugyanakkor az FVMr. 6. § (2) bekezdése szerint „Közterületen, lakott területrészen, üdülőterületen, ideértve az ott áthaladó vasúti pályatestet is, házi kertben, közösségi célt szolgáló területen (így különösen egyházi, oktatási, egészségügyi, szociális intézmények területén) csak az engedélyokirat szerint, II. vagy III. forgalmi kategóriába tartozó növényvédő szereket szabad felhasználni.” A II. forgalmi kategóriájú növényvédő szerek felhasználására csak az FVMr. 18. §-ban meghatározott képesítéssel rendelkezők jogosultak.

A fentiekben foglaltak alapján megállapítottam, hogy a belterületi nagyüzemi növénytermesztés esetén az FVMr-ben meghatározott korlátozott tájékoztatási kötelezettség gyakorlata sérti az érintett területtel szomszédos ingatlanok tulajdonosainak és használóinak egészséges környezethez való jogát.

Fontosnak tartom kiemelni, hogy a polgári jogi eszközök rendkívül hatékony megoldást jelenthetnek a környezetvédelmi igények kikényszerítéséhez. Jelen esetben a birtokvédelem vehető igénybe, amelynek szabályait a Polgári Törvénykönyv rendezi. A törvény értelmében, akit megfosztanak a birtokától vagy zavarnak a birtoklásban, az egy éven belül a jegyzőtől, egy év elteltét követően közvetlenül a bíróságtól kérheti az eredeti birtokállapot helyreállítását vagy a zavarás megszüntetését.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető joggal összefüggő visszásság orvoslása érdekében az Ajbt. 37. §-a értelmében felkérem a vidékfejlesztési minisztert, hogy kezdeményezze a növényvédő szerek felhasználása esetén fennálló tájékoztatási kötelezettség kiterjesztését a növényvédő szerek forgalomba hozataláról valamint a 79/117/EGK és a 91/414/EGK tanácsi irányelvek hatályon kívül helyezéséről szóló 1107/2009/EK rendelet 31. cikke (4) bekezdés b) pontjának magyar jogi szabályozásba történő átültetésével.

Budapest, 2012. december

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-6628/2012

A Reménysugár Habilitációs Intézet működése

Előadó: dr. Borza Beáta
dr. Csikós Tímea

A vizsgálat megindítása

Sajtóhírből¹ értesültem arról, hogy „magatehetetlen, fogyatékos emberek bántalmazásának, szidalmazásának állandó szemtanú” a budapesti Reménysugár Habilitációs Intézet (a továbbiakban: Intézet) szomszédságában lakók. A hivatkozott újságcikk kifejti, hogy „a XXII. kerületi Kápolna utca bizonyos lakásainak ablakaiból az ott lakók rálátanak az intézmény erkélyeire, udvarára, kertjére, és többször tapasztalták, hogy egyes ápolók kegyetlenül bántalmazzák, megalázzák a szófogadatlán betegeket.” A környék lakói – olvasható a híradásban – többször keresték az Intézet igazgatóját telefonon, majd, miután a titkárságon azt válaszolták, hogy a fenntartó utasítására semmiről nem nyilatkozhatnak, az intézményt fenntartó Emberi Erőforrások Minisztériumába küldtek levelet, melyre a cikk megjelenéséig nem kaptak választ.

Tekintettel arra, hogy az idézett újságcikkben szereplő állítások kapcsán az emberi méltósághoz, a testi és lelki egészséghez és a szociális biztonsághoz való joggal, valamint a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével összefüggő alapjogi visszásság gyanúja merül fel, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 18. § (4) bekezdésében biztosított jogkörömben, az alapjogsérelem közvetlen veszélye miatt hivatalból vizsgálatot rendeltem el.

A vizsgálat során a sajtóhírben foglaltak alapján felmerülő gyanú megalapozottságának igazolása, az objektív tájékozódáson alapuló állásfoglalás elősegítése érdekében az Ajbt. 21. § (1) bekezdésének d) pontja alapján munkatársaim előre be nem jelentett helyszíni vizsgálatot folytattak az Intézetben.

Az érintett alkotmányos jogok

- a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a tisztességes eljárásból való jog (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés: „Magyarország független, demokratikus jogállam.”);
- az állam objektív alapjogvédelmi kötelezettsége (Alaptörvény I. cikk (1)-(2) cikk: „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait.”);
- az élethez, és az emberi méltósághoz való jog (Alaptörvény II. cikk: „Az emberi méltóság sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”);
- a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való jog (Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz.”);
- a fogyatékosokkal élők védelme (Alaptörvény XV. cikk (5) bekezdés: „Magyarország külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket.”);
- a szociális biztonsághoz való jog (Alaptörvény XIX. cikk (1) és (2) bekezdés: „Magyarország arra törekszik, hogy minden állampolgárának szociális biztonságot nyújtson. Magyarország a szociális biztonságot az (1) bekezdés szerinti és más rászorulóknak esetében a szociális intézmények és intézkedések rendszerével valósítja meg.”);
- a testi és lelki egészséghez való jog (Alaptörvény XX. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez.”);
- a szabad mozgáshoz való jog (Alaptörvény XXVII. cikk (1) bekezdés: „Mindenkinek, aki törvényesen tartózkodik Magyarország területén, joga van a szabad mozgáshoz és tartózkodási helye szabad megválasztásához.”).

Az alkalmazott jogszabályok

- a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (Ptk.);
- a szociális igazgatásról és szociális ellátásokról szóló 1993. évi III. törvény (Szoctv.);
- a személyes gondoskodást nyújtó szociális ellátások térítési díjáról szóló 29/1993. (II. 17.) Korm. rendelet;
- az Egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény (Eütv.);
- a személyes gondoskodást nyújtó szociális intézmények szakmai feladatairól és működésük feltételeiről szóló 1/2000. (I. 7.) SzCsM rendelet (SzCsM-R.);
- a Fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény (Egyezmény);
- a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásának stratégiájáról és a végrehajtásával kapcsolatos kormányzati feladatokról szóló 1257/2011. (VII. 21.) Korm. határozat.

A megállapított tényállás

A helyszíni vizsgálat tapasztalatai

A) Az intézetben folytatott helyszíni vizsgálat alapjául szolgált esetről rendelkezésre bocsátott *belső feljegyzés* a 2012. augusztus 4-én a „2bal” lakóegységben történt eseményt, annak kivizsgálását és eredményét rögzíti. A feljegyzésből kiderül, hogy elsőként az intézménnyel szomszédos épületből bejelentést tett lakót, majd az érintett dolgozókat egymástól függetlenül hallgatta meg az intézmény szociális és igazgatási vezetője, illetve a rehabilitációs vezető.

A rendelkezésre álló információk szerint a bejelentést tevő szomszéd lakó és családtagjai eltérően mondták el az általuk – állításuk szerint – közösen, egy időben észlelteket, valamint, kijelentették, hogy további bejelentést vagy feljelentést nem kívánnak tenni, csupán azt szeretnék, hogy az intézmény vezetése tudjon az esetről.

Ugyancsak a rendelkezésre álló és dokumentált intézményi munkabeosztás szerint a bejelentők személyleírásának megfelelő dolgozók nem a bejelentéssel érintett lakóegységben dolgoztak a vizsgált esemény időpontjában, továbbá, hogy a bejelentők által észlelésük helyszínéként természetben megmutatott helyről az érintett lakóegység, illetve az adott szoba erkélye vagy belső tere egyáltalán nem látható. „A dolgozók és a külső bejelentő elmondása jelentős ellentmondásban áll egymással; a körülírt cselekményt a megjelölt időpontban, a megjelölt lakórészben, a személyleírás alapján beazonosítható dolgozók nagy valószínűséggel nem követték el” – olvasható az augusztus 31-én kelt feljegyzésben.

A Kápolna utcai lakótelep lakóközössége 2012. augusztus 14-én kelt levelében szintén augusztus 4-én észlelt eset kivizsgálását kérte az emberi erőforrások miniszterétől, azzal kiegészítve, hogy az erőszakossággal vádolt (általuk akár azonosítható) dolgozókat ne foglalkoztassák. A levélben foglalt eset ismertetés mind a dolgozók által – a meghallgatáskor – elmondottaktól, mind a személyesen bejelentést tevő lakó által elmondottaktól különbözik. A lakóközösség állítása szerint a hívásukra kiérkező rendőri egység tagjai bejelentésükre azt válaszolták, hogy „az Intézmény magánterület, ott ők nem tehetnek semmit”. Egyebekben sem az intézmény vezetőségének, sem a portaszolgálatnak rendőrségi megkeresésről nincs tudomása. A szóban forgó eset kezeléséhez hozzá tartozik, hogy az intézményvezető 2012. augusztus 22-én kelt levelében, a bejelentés(ek) és a kivizsgálás körülményeire, illetve eredményeire is kiterjedően, az ügy valamennyi részletéről tájékoztatta az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociális és Gyermekjóléti Szolgáltatások Főosztályának vezetőjét.

B) A helyszíni vizsgálat részét jelentő személyes beszélgetés során az intézmény jelenlévő vezetői szóban is megerősítették az augusztusi eseményekkel kapcsolatos jegyzőkönyvek tartalmát, ezzel összefüggésben megemlékeztek, hogy 2011. óta mentálhigiénés csoport működik az Intézményben, illetve, hogy felvétel előtt szigorúan tesztelik a dolgozóként ide jelentkezőket, ugyanakkor tehetetlenek a nagyarányú fluktuációval szemben, hiszen a bérkínálatuk a jogszabályok szerinti keretek között, igen alacsony szinten mozoghat.

Elmondták, hogy a lakók ellátásához tartozik a munka- és művészetterápiás foglalkozás, a szocio-terápiás és önérvényesítő csoport, valamint énekkar is működik a lakók részvételével. Lehetőség van továbbá lovas-, kutyás-, zenés- és meseterápián való részvételre is, illetve bohócdoctorok is rendszeresen látogatják az Intézményt. Megbízási szerződéses jogviszonya alapján hetente jár egy pszichiáter, intenzívebb pszichiáteri jelenlétre szerencsére általában nincs is szükség. A korlátozó intézkedésekkel kapcsolatban a vezetők hangsúlyozták, hogy valamennyi dolgozó pontosan ismeri ezek alkalmazásának eljárási protokollját, de nem szívesen élnek e lehetőséggel, kizárólag megelőzésre, legkevesbé sem szankcionálásra törekednek ezek által; még az ön- és közveszélyes esetekben szükségessé váló kémiai kényszerintézkedést is injekció helyett tablettá formájában alkalmazzák, természetesen szigorú dokumentáció mellett.

A lakók kor-összetételéről szólva elmondták, hogy legfiatalabb gondozottjuk 10 éves, a legidősebb 61 éves, és tendencia, hogy aki bekerül hozzájuk, az élethosszig lakójuk marad; a vonatkozó jogszabályi előírásnak megfelelően² négy gyermekkorú lakójuk számára iskolai és fejlesztő foglalkozásokat párhuzamosan tartanak. A fenntartói felülvizsgálat, illetve a Kézenfogva Alapítvány szakmai véleményezése egyaránt pozitívan értékelte az Intézményt, valamint a dolgozói és a hozzátartozói elégedettségmérések eredményei is kedvezőek.

Az intézmény működési költségeit (rezi, dolgozók bére, ellátáshoz szükséges eszközök) két oldalról fedezik: állami fenntartású intézményként nem normatíva formájában, hanem költségvetési fejezetből, másrészt a térítési díjakból származó bevételből. Utóbbi azonban bevételként nehezen értelmezhető, hiszen azt a lakók „felélik”.

A lakók bejelentett lakcíme az Intézmény címe, vagyonuk kezelése gondnokukkal, törvényes képviselőjükkel közösen történik. Ezzel kapcsolatban az intézmény vezető munkatársai kiemelték, hogy a zsebpénz elköltésével, az egyes terápiás célokra fordítandó kiadásokkal, gyógyszer- és ruházatközlési költségekkel összefüggésben gyakran kerülnek komoly vitába a gondnokokkal, hozzátartozókkal, mivel ők úgy gondolják, hogy a térítési díj, és a lakók esetleges egyéb jövedelme minden kiadást fedez, holott ez nem így van.

C) A látogatáskor az Intézet vezetői az alábbi dokumentumokat bocsátották munkatársaim rendelkezésére:

- belső feljegyzés egy 2012. augusztus 4-én a „2ba1” lakóegységben történt eseményről
- a környék lakóközössége által a Nemzeti Erőforrás Minisztériumának címzett, 2012. augusztus 14-én kelt levél másolata
- az intézményvezető által az Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociális és Gyermekjóléti Szolgáltatások Főosztályának vezetőjére megküldött tájékoztató levél másolata
- az Intézet 2012. évi munkaterve, és az annak jóváhagyásáról szóló államtitkári értesítés másolata
- az Intézet 2012. I. félévi szakmai beszámolója
- egy korábbi lakó problémás esetének dokumentációja
- a dolgozói állomány legutóbbi továbbképzésének dokumentációja
- „A korlátozó intézkedések alkalmazásának eljárási szabályairól” szóló belső szabályzat, amely az Intézet Házi rendjének 2. számú melléklete, valamint ehhez kapcsolódóan az esetkezelői csoport protokollja
- az Intézet Etikai Kódexe

Az intézmény működési kereteit összefoglaló dokumentumokból, a rendelkezésre bocsátott iratanyagból megismert adatok, információk közül a vizsgálat konkrét témája szempontjából releváns tények kiemelésére szorítkozom e jelentés keretei között.

Az SzCsM-R. 5 § (1)-(2) bekezdéseiben foglaltaknak megfelelően az Intézet rendelkezik működési engedéllyel, alapító okirattal, szervezeti és működési szabállyzattal, szakmai programmal, házirenddel, valamint az

előírtakon túl, minőségbiztosítási tanúsítvánnyal és Etikai Kódex-el is.

Az *Intézet Etikai Kódexe* a bentlakásos intézményi ellátásban felmerülő és elvárható valamennyi erkölcsi, etikai alapelvet, normát részletesen, közérthetően kifejti, a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekre is helyesen hivatkozó, az intézményi működéshez, az intézményi élethez és munkavégzéshez is stabil morális alapot nyújtó, valamennyi érintett által ismert dokumentum. Az intézeti etikai normák betartása érdekében az Etikai Kódex elfogadásával egyidejűleg az Intézet dolgozóiból álló *Etikai Bizottság alakult*. „Az Etikai Kódexben foglaltak betartása az Intézet minden dolgozójára nézve kötelezőek az Intézeten belül és azon kívül is”; ugyanakkor az *etikai alapelvek és normák nem helyettesítik, hanem morálisan megerősítik az elvárt szakmai működési feltételeket*, azaz a szakemberek felkészültségét, a szakmai szabályok ismeretét.

Az *Intézet Házirendje és annak mellékletei*, különös tekintettel „A korlátozó intézkedés alkalmazásának eljárási szabályairól szóló, valamint az esetkezelői csoport protokollja szakmai tartalmát, kihirdettségét, az érintettek általi ismertségét, és helyes alkalmazását tekintve egyaránt megfelel valamennyi vonatkozó jogszabályi előírásnak”.

A korábbi lakó problémás esetének leírásában jól nyomon követhető az *Intézet speciális esetkezelési gyakorlata*: szükség esetén konzultáción és hospitáláson alapuló szakmai javaslat alapján az adott egyéni, speciális igényekre szabott esetkezelést alkalmaznak, az érintett ellátottra, de a többi lakó védelmére, érdekeire is figyelemmel.

A *továbbképzések dokumentációjában* kiténik, hogy az Intézetben tartott „*Élet a lakóotthonban*” valamint az „*Autizmussal élők nevelése, segítése*” című képzéseken egyaránt az intézményvezetőtől a lakóegység-vezetőknél és fejlesztő pedagógusoknál át a gondozókig, igen széles körben vettek részt a dolgozói állomány tagjai.

Az *Intézet Érdekképviseleti Fóruma* 2012. március 13-án tartott ülésén elfogadta az Intézet 2012. évi munkatervét, annak mellékletével együtt, és javasolta a fenntartó felé való továbbítást. Az Emberi Erőforrások Minisztériumának Szociális-, Család- és Ifjúságügyért felelős államtitkára 2012. március 30-án kelt levelében az Intézet 2012. évi szakmai munkatervét – azzal, hogy az az intézmény szakmai programjával összhangban van – *jóváhagyólag elfogadta*.

Az *Intézet 2012. I. félévéről szóló, július 6-án kelt szakmai munkatervi beszámoló* adatokkal alátámasztva igazolja a működési feltételeknek való teljes körű megfelelést, a tárgyi, környezeti feltételektől, a *személyi állomány szakképzettségi szintjéig*, majd részletesen ismerteti a Rehabilitációs szolgáltatásokat, az egészségügyi feladatellátás elemeitől a fejlesztő foglalkozásokig. *Kiemelten számol be az intézményi innovációkról*, köztük az intézményi nyitottság továbbfejlesztése érdekében elindított kezdeményezésekről, hidroterápiáról, illetve a koedukáció és az intézményi nyitás tapasztalatairól.

D) A *fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásának végrehajtásával kapcsolatos tevékenysége* keretében a Kormány elfogadta a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásáról szóló, 2011-2041. évre kidolgozott stratégiai programot (a továbbiakban: Stratégia). A *Stratégia*⁴ megvalósítása kapcsán az Intézet vezetői elmondták, hogy jelenleg is van lakó-otthon egység az épületben, a továbbiakat illetően pedig vannak ötleteik, azonban konkrét stratégia még nincs. A 150 fős, háromemeletes, három szárnyból álló épülettömböt kell 12 és 50 fős lakócentrummá alakítani, valamint lakóotthonokat létrehozni, melynek legnagyobb akadálya az épület és a közvetlen környék alap adottságainak megváltoztathatatlansága. További nehézséget okoz a sajátos, speciális igényeket figyelembe vevő, személyre szabott bánásmód követelményének, és a személyzeti létszámkorlátra vonatkozó jogszabályi előírásoknak (humán erőforrás igény, bérköltségek jelentkezése) történő egyidejű megfelelés.

A rokkantsági ellátás jogosultsági rendszerének változása kapcsán megjegyezték, hogy kötelező felülvizsgálatra kell mennie az érintett lakóknak, de őket érintő jogosultság-megvonás még nem történt.

E) Az *intézmény épületeinek bejárása* közben munkatársaim személyesen is meggyőződhetek a számos ponton kihelyezett minőségpolitikai tanúsítvány tartalmáról, az akadálymentes közlekedési és tájékoztatási módszerek alkalmazásáról, az ütemezetten kivitelezésre kerülő kisebb felújítási, átalakítási munkálatokról, az Érdekképviseleti Fórum és az Etikai Bizottság aktív működéséről, illetve az ellátottjogi képviselő elérhetőségeinek nyilvánosságáról. Megismerkedhetek a *hidroterápiás eszközrendszer működésével, az egyes intézményegységek (lakóegységek, foglalkoztató-, étkező- és egyéb közösségi helyiségek, konyha) elhelyezkedésével, berendezéseivel, kapacitásaival*, bepillantást nyerve közben az egyes terápiás foglalkozások tevékenységébe (gyógytorna, képzőművészet, beszédkészség-fejlesztés) is.

A *helyszíni vizsgálat tapasztalatait összegezve megállapítható, hogy a 116 fős ellátotti közösség és a 130 fős dolgozói állomány tagjai a vonatkozó jogi és etikai normáknak általánosságban megfelelő működési keretek között élnek/működnek a Reménysugár Rehabilitációs Intézetben.*

A vizsgálat megállapításai

A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint hatóság, ezen belül közszolgáltatást végző szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszaállítás), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. A 18. § (2) bekezdése a) pontja alapján a közszolgáltatást végző

szerv – függetlenül attól, hogy milyen szervezeti formában működik – az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó, illetve e feladat ellátásában közreműködő szerv.

Az Emberi Erőforrások Minisztériuma által fenntartott szakosított szociális ellátást nyújtó nagy létszámú Intézmény kétségtelenül a *közszolgáltatást végző szervek* fogalomkörébe tartozónak tekinthető, amelyekre az ombudsman vizsgálati jogosultsága – az Ajbt. hatásköri szabályai értelmében – egyértelműen kiterjed.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése rögzíti, hogy az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében *hivatalból* eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Jelen esetben a hivatalbóli vizsgálat elrendelésének feltételei fennálltak.

Az alkotmányos alapjogok és alapelvek tekintetében

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

Magyarország Alaptörvényének és az Ajbt.-nek a hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait.

Az országgyűlési biztosok az ombudsmanintézmény megalakulásától kezdődően minden rendelkezésre álló eszközzel – helyszíni ellenőrzések, hivatalból elindított vizsgálatok, jogalkotási kezdeményezések révén – igyekeztek fellépni *a fogyatékossgal élő személyek vagy bármely más módon kiszolgáltatott emberek alapjogainak*, egyenlő méltóságának védelmében. A biztosok a kezdetektől fogva egyértelművé tették, hogy a jogvédelem és az egyenlő méltóság szempontjából nincs jelentősége annak, hogy az érintettek a jelenlegi egzisztenciális kiszolgáltatott helyzetbe önhibájukból vagy önhibájukon kívül kerültek.

A 2009-es projekt⁵ keretében és korábbi jelentéseimben is többször kiemeltem, hogy – a nemzetközi egyezményben vállalt kötelezettségeinkre is tekintettel – elfogadhatatlannak, az érintettek emberi méltóságához való jogával összefüggő visszásság veszélyét hordozónak tartok minden olyan megoldást, vagy arra irányuló javaslatot, amely nem vagy nem kellő mértékben a fogyatékossgal élő személyek emberi méltóságának maximális tiszteletben tartására, hátrányos helyzetének csökkentésére, esélyegyenlőségének megteremtése törekszik.

Az Ajbt. 1. § (2) bekezdésének *d) pontja* és a (3) bekezdése értelmében 2012. január 1-je óta az alapvető jogok biztosának törvényi kötelezettsége megkülönböztetett figyelmet fordítani a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak a védelmére, valamint – különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – a fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló egyezmény végrehajtásának segítésére, védelmére és ellenőrzésére.

B) Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, *minden embernek joga van az élethez és az emberi méltóságához*. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi léttel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő. Az egyenlő méltósághoz való jog az élethez való joggal egységben azt biztosítja, hogy ne lehessen emberi életek értéke között jogilag különbséget tenni. Emberi méltósága és élete mindenkinek érthetetlen, aki ember, függetlenül fizikai és szellemi fejlettségétől, illetve állapotától, és attól is, hogy emberi lehetőségéből mennyit valósított meg, és miért annyit⁶. A méltósághoz való jognak részét képezi az is, hogy minden embert másokkal egyenlő méltóságú személyként kell kezelni, vagyis az egyes emberek és embercsoportok között tilos indokolatlan, ésszerűtlen különbséget tenni.⁷ Az I. cikk (3) bekezdése határozza meg az alapjog korlátozás kritériumait, amely szerint arra csak más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával kerülhet sor.

Az Alaptörvény XV. cikkének (2) bekezdése tartalmazza a *diszkrimináció tilalmát*, mely szerint Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékossgal, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Az Alaptörvény XV. Cikk (4) bekezdése továbbá előírja, hogy Magyarország *az esélyegyenlőség megvalósulását* külön intézkedésekkel segíti, a XV. cikk (5) bekezdése emellett külön is kiemeli, hogy Magyarország *külön intézkedésekkel védi a gyermekeket, a nőket, az időseket és a fogyatékkal élőket*.

A két évtizedes, töretlen, az Alaptörvény fenti rendelkezése alapján továbbra is irányadónak tekinthető alkotmánybírói gyakorlat rögzíti, hogy a *hátrányos megkülönböztetés tilalma* arra vonatkozik, hogy a jognak mindenkit egyenlőként, egyenlő méltóságú személyként kell kezelnie, az egyéni szempontok azonos mértékű figyelembevételével kell a jogosultságok és kedvezmények elosztásának szempontjait meghatározni. A megkülönböztetés alkotmányossága tekintetében az Alkotmánybíróság két mércét alkalmazott. Az alkotmányos alapjogok tekintetében megvalósuló egyenlőtlen bánásmód esetén annak alkotmányossága az alapvető jogok korlátozására irányadó szükségességi-arányossági teszt alapján ítéltető meg. Bár az Alkotmány – ahogyan az

Alaptörvény is – szövegszerűen csak az alapvető jogok tekintetében tiltotta a hátrányos megkülönböztetést, az Alkotmánybíróság szerint e tilalom, ha a megkülönböztetés sérti az emberi méltósághoz való alapvető jogot, kiterjed az egész jogrendszerre.

Az egyenlő bánásmóddal és az esélyegyenlőséggel összefüggésben érdemes arra is utalni, hogy az alapvető jogok biztosa számára az ombudsmantörvény immár fontos célként fogalmazza meg a *leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek* jogainak fokozott védelmét, ugyanakkor eddig az országgyűlési biztosok – külön törvényi felhívás nélkül is – kiemelt figyelmet fordítottak az ebbe a csoportba tartozók alapvető jogainak a védelmére. A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak – különböző okok miatt – a *hajléktalanok, a fogyatékossgal élő személyek, az idősek, a betegek*, ezen belül pedig kiemelten a *pszichiátriai betegek, a fogvatartottak*, továbbá ide sorolhatóak a 18 év alatti *gyermekek*, sőt a 18 év feletti *fiatal felnőttek* is.

A felsorolt egyes társadalmi csoportok más és más okokból (például az egzisztenciális helyzetük, életkoruk, egészségi vagy mentális állapotuk miatt) minősülhetnek veszélyeztetettnek. Közös bennük, hogy helyzetük miatt egyfelől kiszolgáltatottak valamennyi állami, közhatalmi beavatkozással szemben. Másfelől esetükben súlyos és közvetlen következményekkel járhat az is, ha az állam nem tesz eleget egyes alkotmányos feladatainak, a speciális, rászorultakat segítő szabályozás és gyakorlat kialakításával, fenntartásával kapcsolatos kötelezettségeit nem vagy nem megfelelően látja el. Legyen szó ugyanakkor indokolatlan közhatalmi beavatkozásról, vagy éppen állami feladat, kötelezettség elmulasztásáról, az érintettek jog-, illetve érdekérvényesítő képessége minimális.

A jogegyenlőség, az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése és az esélyegyenlőség előmozdításának kötelezettsége, az egyes, védett csoportok jogainak megfelelő biztosítása kiemelt fontosságú a foglalkoztatás területén, a munka világában. Az alapvető jogok biztosa minderre, valamint a vizsgálati hatáskör terjedelmére tekintettel az egyenlő bánásmód követelményének előmozdítása érdekében, az egyes védett csoportba tartozó személyek munkavállalásával, munkáltatásával összefüggésben több irányban folytat átfogó jellegű vizsgálatokat.

Az ügy érdeme tekintetében

Mindenek előtt rögzíteni szükséges, hogy a vizsgálat során tudomásunkra jutott adatok, megismert dokumentumok tartalma, illetve a helyszíni vizsgálat során tapasztalt tények, nem támasztják alá a vizsgálat megindítására alapot adó újságcikkben foglaltakat. Nyilvánvalóan lehetetlen bizonyítási eljárás lefolytatása, hiszen az ombudsman vizsgálati lehetőségei e tekintetben korlátozottak. Ebből következően a helyzet feltárása csupán a megismerhető tények és adatok egybevetésével lehetséges. Az alapjogi következtetések megállapításához azonban ennél szélesebb kontextusban szükséges a körülményeket vizsgálni. Ezért volt elengedhetetlen a fogyatékossgal élő személyeket érintő nemzetközi és hazai normarendszer felhívása, a fogyatékossgtudomány deinstitutionalizálásra, az önálló életvitelre vonatkozó normáinak érintése és mindezeknek az adott intézet működését befolyásoló hatása.

Mindezekre tekintettel megállapítható, hogy a Reménysugár Habilitációs Intézetben kirívóan súlyos, jogszabályba ütköző működési körülményeket nem tapasztaltunk. *A felhívott alapjogok szempontjából az otthon működése nem kifogásolható; a sajtóban megjelent, erőszakos, agresszív dolgozókról, elfogadhatatlan, embertelen intézményi körülményekről szóló állításokat az ombudsmani vizsgálat nem igazolta.*

E jelentés keretei között ugyancsak fontos megjegyezni, hogy a fogyatékossgal élők, különösen az értelmi sérült, pszicho-szociális problémákkal küzdő emberek ápolása, gondozása olyan speciális szakértelmet igénylő, laikus szemmel nem átlátható, érthető tevékenység, amely adott esetben tévesen megítélhető elemeket is tartalmaz. Kétségtelen, hogy egy pszichiátriai kezelés alatt álló, súlyos állapotú, vagy egyéb értelmi fogyatékossgal élő embertől nem várható el az átlagos viselkedési normáknak megfelelő magatartás, az ebből eredő állandó konfrontációs veszélyt rejtő körülmények kezelése az ápolói, gondozói tevékenység egyik legösszetettebb eleme, melynek sikere nagymértékben a dolgozók szakmai felkészültségén és nem kevésbé attitűdjén múlik. Azon a hozzáálláson, amelyet a szociális szakdolgozói kar hazai munkakörülményei és kereseti lehetőségei inkább nehezítenek, mint motiválnak.

„A fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény ratifikálásával a jogalkotó letette a voksát a közösségi alapú szolgáltatások, a lakóotthoni ellátás megszervezésére irányuló szakmapolitikai irány mellett” – olvasható a már hivatkozott Stratégiában. A hazánk által a világon elsők között ratifikált⁸ a Fogyatékossgal élő személyek jogairól szóló ENSZ Egyezmény 19. cikke kimondja, hogy „a *fogyatékossgal élő személyeknek egyenlő joga van a közösségben való élethez, amelyhez az aláíró államok megfelelő otthoni, bentlakásos és egyéb közösségi támogató szolgáltatásokat biztosítanak.*”

Az Egyezményből is eredő kötelezettség tehát, olyan életminőség biztosítása, ahol biztosítottak a szolgáltatást igénybevevő jogai, lehetősége van a benne rejlő képességei szerinti önmegvalósításra, megőrzi egyéniségét, méltóságát, ahol függetlenségének csupán mások függetlenségének a tiszteletben tartása és a saját képességei szabnak határt.

Ezzel összefüggésben e jelentés keretei között emlékeztetnék arra, hogy az ENSZ Fogyatékossgal Élő Személyek Jogainak Bizottsága 2012. szeptemberében vizsgálta, hogy Magyarország mennyiben teljesíti az Egyezményt, és záró észrevételeiben⁹ különösen kritikus volt a magyar kormánnyal szemben a közösségben való élethez való jog végrehajtása tekintetében. A Bizottság aggodalmát fejezte ki a magyar kormány aránytalan

forrásfelhasználásával kapcsolatosan, valamint megállapította, hogy a kormány nem nyújt elegendő és megfelelő támogató szolgáltatásokat a helyi közösségekben, amelyek lehetővé tennék, hogy Magyarország megfeleljen a 9. cikk követelményeinek azáltal, hogy biztosítja a fogyatékosággal élő személyek számára az intézeteken kívüli önálló élet lehetőségét. Az Egyezmény vonatkozó rendelkezésein¹⁰ kívül, Magyarországot az Európai Szociális Karta¹¹ is köti, melynek 15. cikk 3. bekezdése előírja, hogy a részes államok mozdítsák elő a fogyatékosággal élő személyek számára a teljes társadalmi integrálódásukat és a közösség életében való részvételüket...”

A megindult hazai „kitagolási” program orvosolhatja a nemzetközi szervezet kifogásait, de legfőképpen a nagylétszámú, bentlakásos intézmények lakói számára nyújt lehetőséget a jelen vizsgálat alapjául szolgáló és az ehhez hasonló problémák megelőzése, a mindenkit egyaránt megillető emberi méltóság valóságos érvényesülése tekintetében.

Mindezekre figyelemmel megállapítottam, hogy a *Reménysugár Habilitációs Intézet jelenlegi működése, az intézmény vezetőjének az eddigiekben megtett, és a továbbiakban tenni tervezett intézkedései alapjogi szempontból nem kifogásolhatóak. A kitagolás, és az életminőség javítását szolgáló hosszú távú átalakítási tervek megvalósítása érdekében az érintettek érdekképviselői szerveivel együttműködésben az intézmény sikerrel törekedhet a szakosított szociális intézmények adott keretek közötti, speciális igényeknek és feltételeknek is megfelelő, és elsősorban az intézmény lakói számára, de mindenki által elfogadható működési modell kialakítására.*

Intézkedéseim

A helyszíni vizsgálat során nyert tapasztalatok alapján külön intézkedést nem kezdeményezek. Jelentésemet a fogyatékosággal élő személyek alapvető jogainak érvényesülésével foglalkozó folyamatos ombudsmáni szerepvállalás keretében, az esetlegesen továbbra is fennálló, vagy ismételten felmerülő problémák minél hatékonyabb megoldása érdekében *figyelemfelhívásnak szánom.*

Budapest, 2012. november

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ http://www.vasarnapihitek.hu/fokusz/van_itt_remeny_embertelen_korulmenyek_az_intezetben

² SzCsM-R. 59. § A gyermekkorú személyeket ellátó bentlakásos intézmény gondoskodik a tankötelezettségi kort elért gyermek tanulási képessége vizsgálatának megszervezéséről, valamint a gyermek állapotának megfelelő képzési kötelezettsége teljesítésének feltételeiről, gyógypedagógiai fejlesztéséről és indokolt esetben a tankötelezettség és képzési kötelezettség teljesítésének feltételeiről.

³ Szoctv. 94/G. § (8) bek., SzCsM-R. 5.§ (3) bek., 101/A. § (2) bek.

⁴ A Stratégia teljes szövege a fogyatékos személyek számára ápolást-gondozást nyújtó szociális intézményi férőhelyek kiváltásának stratégiájáról és a végrehajtásával kapcsolatos kormányzati feladatokról szóló 1257/2011.(VII.21.) Kormányhatározat részeként olvasható

⁵ „Méltóképpen másképp” – Fogyatékosügyi projekt, 2009

⁶ 64/1991. (XII. 17.) AB határozat

⁷ Halmai Gábor és Tóth Gábor Attila (szerk.): i. m. 269. o., Sári János: Alapjogok, Alkotmánytan II. Osiris Kiadó, Budapest 2004. 94. o.

⁸ A 2007. évi XCII. törvény által

⁹ Committee on the Rights of People with Disabilities, Concluding Observations of the Committee: Hungary, 27 September 2012, CRPD/C/HUN/CO/1.

¹⁰ 5, 9, 12, 19 és 27 cikkek

¹¹ 2009. évi VI. törvény a Módosított Európai Szociális Karta kihirdetéséről

AJB-6718/2012

Éhségstrájk a Kossuth téren – a gyűlések bejelentése

Előadó: dr. Hajas Barnabás

Az eljárás megindítása

Sajtóhírekből értesültem arról, hogy 2012. szeptember 10. és 17. napja között a budapesti Kossuth téren egy egyhetes, folyamatos, „éhségstrájk”-nak nevezett demonstrációt tartanak. Figyelemmel arra, hogy az értesüléseim alapján nem volt kizárható, hogy több alapvető joggal összefüggő visszasság történt, az ügyben hivatalból indítottam vizsgálatot, melynek eredményes lefolytatása érdekében tájékoztatást, valamint a rendelkezésre álló dokumentumok megküldését kértem az országos rendőrfőkapitánytól.

A megállapított tényállás

Az országos rendőrfőkapitány válasza, valamint a rendelkezéseimre bocsátott iratok megvizsgálását követően a következő tényállást állapítottam meg.

A Budapesti Rendőr-főkapitányságra (a továbbiakban: BRFK) 2012. augusztus 29-én 16.07 órakor tett a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (a továbbiakban: Gytv.) hatálya alá tartozó demonstrációról szóló

bejelentést a Demokratikus Koalíció Párt nevében egy személy. A rendezvény bejelentése 2012. szeptember 09. és 2012. szeptember 15. közötti időszakra a Budapest V. Kossuth térre, valamint az esemény lezárásaként 2012. szeptember 15-én 15.00 órától a Budapest V. Batthyány örökmécsesnél politikai nagygyűlés megtartására vonatkozott. A rendezvény bejelentésben megjelölt célja „politikai demonstráció, tiltakozás az Orbán kormány intézkedései ellen” volt.

A BRFK képviselője (a rendbiztos) – miután az e-mailen előterjesztett bejelentés nem tartalmazta a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvényben (a továbbiakban: Gytv.) meghatározott kötelező elemek egy részét – 2012. augusztus 30-án 11.00 órakor a közigazgatási hatósági eljárás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.), a Gytv., és a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet (a továbbiakban BMr.) alapján egyeztető tárgyalást tartott a bejelentővel. A bejelentő sem bejelentésében, sem az egyeztető tárgyaláson nem nyilatkozott arról, hogy a rendezvény éhségstrájk lenne. Az egyeztető tárgyaláson nyilatkozott ugyanakkor arról, hogy „a demonstráció folyamatossága nem életvitelszerűséget jelent, ebben az időszakban folyamatos résztvevői jelenlét mellett a demonstráció céljához köthető napirendi pontokkal történik a rendezvénytartás.”

Azt is megállapítottam, hogy – bár erről a szervező sem bejelentésében, sem pedig az egyeztető tárgyaláson nem nyilatkozott arról – közterület-használati hozzájárulást kapott, vagy kért a rendezvény által érintett területre. A rendelkezéseimre álló iratok szerint erre 2012. szeptember 4-én került sor, amikor a DK közterület-használati megállapodást kötött az Országgyűlés Hivatalával. E megállapodás alapján az Országgyűlés Hivatala 40 m² füves, és 24 m² betonos területet *demonstráció céljából*, díjfizetés ellenében a DK részére használatba adott. Az országos rendőrfőkapitány válaszában kifejtette, hogy „a sátrak felállításának Gytv. szerinti megítélését a BRFK nem vizsgálhatta, mivel az érintett területre a [DK] az Országgyűlés Hivatalával közterület-használati megállapodást kötött.” A tájékoztatásból azonban nem derült ki, hogy a rendőrség mikor szerzett a közterület-használati hozzájárulásról tudomást.

Kérdéseimre, miszerint a rendezvény mások jogainak és szabadságának sérelmével járt-e, az országos rendőrfőkapitány a következőkről tájékoztatott: „Biztos Úr az AJB 4721/2009. és az AJB 5662/2012. számú ügyek kapcsán kifejezetten foglalkozott a Gytv. mások jogainak és szabadságának sérelmével kapcsolatos értelmezésével.

A hivatkozott ügyekben készített jelentések szerint mások jogának és szabadságának sérelme nem egy abszolút korlátozás, hanem az alapjogi konfliktusok feloldásának zsinórmértékét, illetve annak lényeges elemét, az arányosság követelményét állítja fel, ami nem mást jelent, mint biztosítékot arra, hogy a nyilvánvaló többségnek ne kelljen aránytalan jogsérelmet elviselni. Azonban konjunktív feltételei, hogy úgy a »mások« személyi köre, mint azok »joga és szabadsága« éppúgy pontosan meghatározott legyen, mint az azokat érő konkrét és aránytalan sérelem. Egyetértek azzal, hogy azokban az esetekben, amikor nincsenek olyan pontosan meghatározott személyek, akiknek valamely – ugyancsak konkrét – alapjog-gyakorlását aránytalan sérelem érte, a Gytv. e fordulata sem alkalmazható. Álláspontom szerint a vizsgált rendezvény kapcsán az aránytalan jogsérelme fennállásáról nem lehet szó.”

A kapott tájékoztatás szerint a rendőrség a rendezvénnyel érintett helyszíneken rendezvénybiztosítási, valamint a közrend és közbiztonság fenntartása érdekében általános rendészeti feladatokat látott el a rendezvény ideje alatt. Ennek során 2012. szeptember 10-én 9 óra 40 perckor egy személyt igazoltatott a biztosításba beosztott állomány. 2012. szeptember 14-én 8 óra 20 perckor egy személyt előállítottak, mert paradicsommal megdobta Gy. F. országgyűlési képviselőt. Ezt az egyetlen esetet leszámítva a rendőrség nem alkalmazott kényszerintézkedést a rendezvénnyel összefüggésben. 2012. szeptember 14-én 16 óra 45 perc és 20 óra között négy személyt, 2012. szeptember 14-én 20 óra és 2012. szeptember 15-én 8 óra között hét személyt igazoltattak. Ezek az intézkedések a kapott tájékoztatás szerint a bejelentett rendezvény „eseménymentes” biztosításához, a közrend, közbiztonság garantálása érdekében voltak szükségesek.

2012. szeptember 14-én 18 órakor, 18 óra 25 perckor és 18 óra 45 perckor a DK rendezői a Gytv. 11. § (1) bekezdése alapján a rendezvény helyszínéről távozásra szólítottak fel ellentétes érzelmű személyeket (ellentüntetöket), akik felszólításához a Gytv. 11. § (2) bekezdése alapján rendőri segítséget kértek. A kapott tájékoztatás és a rendelkezéseimre bocsátott iratok szerint e rendőri felszólításoknak az ellentüntetők minden esetben eleget tettek. Az országos rendőrfőkapitány tájékoztatása szerint rendbiztosok állandó jelleggel nem voltak jelen a rendezvényen, azonban a rendezvény időtartama alatt készenléti szolgálatot rendeltek el. 2012. szeptember 13-án 13.30 óra és 15.30 óra között, valamint 2012. szeptember 15-én a demonstrációt a rendbiztosok helyszíni bevonásával biztosította a rendőrség.

Az érintett alapvető jogok

- *a békés gyülekezéshez való jog* (Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.”)

A vizsgálat megállapításai

I. Az alapvető jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint rendvédelmi szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati

lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése értelmében a vizsgálattal érintett rendőrség rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik. Utalva az OBH 2452/2008., OBH 3262/2008., OBH 3595/2008., OBH 3628/2008., OBH 5266/2008., OBH 1617/2009., AJB 6021/2009., AJB 6630/2009., AJB 871/2011., AJB 1986/2011., valamint az AJB-2747/2011. és az AJB-2888/2011. sz. ügyekben kiadott jelentéseimre, ismételten fel szeretném hívni a figyelmet, hogy az Rtv. preambuluma célként fogalmazza meg „az Alaptörvénynek és Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek, valamint a jogállamiság követelményeinek megfelelően működő rendőrség kialakítását”. Az Rtv. 2. § (1) bekezdése második mondata szerint „A rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait.”

II. Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosa következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket. Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvet átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállam klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – köteletségévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

2. Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a *békés gyülekezéshez*. Az Alkotmánybíróság a 2001-es alaphatározatában azt állapította meg, hogy a gyülekezési jog – csakúgy, mint a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága – szorosan kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságához. Gyűlések megszervezésének, megtartásának, az azokon való részvételnek a joga nélkül a nézetek, információk megszerzésének és másokkal való megosztásának, a vélemények közösen történő kialakításának a lehetősége ugyanis aligha volna megvalósítható.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – hivatkozva itt többek mellett az Emberi Jogok Európai Bíróságának e tárgyban hozott döntéseire és állandó gyakorlatára – a gyülekezéshez való alkotmányos alapjog érvényesülése nemcsak az állam illetéktelen beavatkozásával, hanem mások, például adott tüntetést ellenőrzéssel szemlélők, ellentüntetők, és más rendzavarók ellenében is védelemre szorul: az *államot pozitív kötelezettségek is terhelik* a békés gyülekezéshez való jog érvényesülésének biztosítása érdekében¹.

III. A.) A rendezvény alapjogi jellegéről

Az EBESZ a gyülekezésnek tekinti, ha többen, ideiglenes jelleggel, annak érdekében gyűlnek össze, hogy véleményüket közösen kinyilvánítsák.² Álláspontom szerint indokolt ezt annyiban pontosítani, hogy (történelmi kialakulása, rendeltetése és funkciója miatt) a gyülekezés – résztvevőit összekapcsoló – célja nem általában a kommunikáció, hanem a meglehetősen tágran értelmezett közügyekben való véleménynyilvánítás, melynek hiánya kizárja, hogy az adott rendezvényt gyülekezésnek lehessen tekinteni.

A cél megléte, vagy hiánya tartalmi kérdés, amelyet elsősorban nem a szervező nyilatkozata alapján, hanem az eset összes körülményére tekintettel kell megítélni. Egyszerűbb megítélésűek a „tipikus” demonstrációs szituációk, vagyis, hogyha az adott helyszínen jelenlévő személyek hasonló tárgykörű és irányultságú transzparenssekkal, zászlókkal jelennek meg, vagy véleményüket más könnyen azonosítható módon fejezik ki, függetlenül attól, hogy

gyülekezésként, vagy kulturális eseményként³ hirdették meg az összejövetelt. Sokkal nehezebb azonban, ha a véleménynyilvánítás néma, és látványos kommunikációs csatornákat sem használnak. Ilyenre volt példa, amikor egy – azóta feloszlott – civil szervezet néhány száz formaruhás szimpatizánsa várakozásuk idejére a Fővárosi Bíróság épülete előtt – a bejelentés szerint „nem demonstratív jelleggel” – a Markó utca bírósággal szembeni lévő járdaszakaszát vette igénybe⁴, vagy egyes szervezetek sport- vagy kulturális rendezvényként hirdették meg közéleti kérdésben is állást foglaló rendezvényeiket⁵. Az említett esetekben nem férhet kétség ahhoz, hogy a rendezvényeknek elsődlegesen és túlnyomórészt igen markáns kommunikációs célja volt, vagyis azokat gyülekezésnek kellett volna tekinteni. Ez az a cél, amely a gyülekezést más, kulturális rendezvényektől, közterületi sporteseményektől, vagy éppen pl. egy balesetnél összeverődött tömegtől megkülönbözteti. Mindebből nem következik, hogy egy demonstráción ne léphetnének fel művészek, vagy egy koncert önmagában ne minősülhetne gyülekezésnek.⁶

Ugyanakkor bizonyos, hogy azon rendezvények, amelyek elsődleges célja nem a közügyekben való állásfoglalás, hanem a szórakoztatás, (nota bene a szervező közvetlen haszonszerzése) ahová résztvevőknek belépőjegyet kell vásárolnia, nevezési díjat kell fizetnie stb., nem tekinthetők gyülekezésnek.

Amennyiben az adott helyen egyszerre tartózkodó személyeket az adott kérdésben való közös véleménynyilvánítás célja nem köti össze, magatartásuk sem tekinthető gyülekezésnek. Ennek megfelelően, annak ellenére, hogy valamilyen kommunikációs elem megjelenik, nem tekinthető gyülekezésnek, ha egy balesetnél a báméskodók csoportosan vitatják meg a történeteket, vagy egy információs pult, esetleg szórólapot osztó személyek körül összeverődik a tömeg, és az ott tartózkodók adott esetben hangosan fejtik ki a kérdéssel kapcsolatos – akár ellentétes, akár egyetértő – álláspontjukat. (A városban sétáló turistacsoportok esetén pedig egyenesen hiányzik.)

Ugyancsak a cél hiányában nem lehet szó gyülekezésről akkor sem, ha a résztvevők egyénekként saját véleményüket kívánják más tudomására hozni, és nem közösen akarják a véleményüket kialakítani és kifejezni.⁷

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a vizsgálattal érintett rendezvény (bejelentett, és az attól eltérő, ténylegesen megvalósított napirendje alapján egyaránt) résztvevőinek magatartása személyek magatartása minden szempontból megfelelt a gyülekezés dogmatikai fogalmának, ugyanis több személy, azonos helyen, annak érdekében gyűlt békésen össze, hogy – vitán felül állóan közéleti kérdésekben – véleményét közösen kinyilvánítsa. Kérdésként merülhet fel azonban, hogy annak a körülménynek, miszerint a rendezvényt részben a közterület-használati hozzájárulás miatt „nem-közterületen” tartották meg, mennyiben van jelentősége.

B) A rendezvény helyszínéről

Amint azt az AJB-1690/2012 sz. jelentésemben is kifejtettem, közkeletű vélekedés ugyan, hogy „gyülekezni csak közterületen lehet”, azonban ennek jogszabályi alapja nincsen, ugyanis – hasonlóan a résztvevők létszámához – a gyülekezés helyét nem határozza meg sem az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozta, de a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, az Emberi Jogok Európai Egyezménye, az Alaptörvény vagy a Gytv. sem.⁸ Emellett a gyülekezés helyét az uralkodó szakirodalmi álláspont sem tartja annak fogalmi elemei körébe tartozónak. Az Emberi Jogok Európai Bírósága is arra az álláspontra helyezkedett, hogy a békés gyülekezéshez való jog magában foglalja mind a magánterületen, mind a közterületen való gyülekezés jogát.⁹ A Gytv. 3. §-a több rendezvény-típusról megállapítja, hogy azok nem tartoznak a törvény hatálya alá, azonban ezek között nem szerepelnek a nem közterületi rendezvények. Ezen túlmenően a Gytv. – rendőrség képviselőjének rendezvényen való részvételére vonatkozó – 12. §-ához fűzött miniszteri indokolás negyedik bekezdéséből azonban arra következtethetünk, hogy a közterületen, középületben, de még a magánlakásban tartott rendezvények is a gyülekezési jog körébe tartoznak, azonban csak a közterületen tartandó rendezvényeket kell a rendőrségnek bejelenteni, és a rendőrség képviselőjének a magánlakásban (magánterületen) szervezett rendezvényen való részvételére kizárólag a jogosult hozzájárulásával van lehetőség.¹⁰ A Gytv. 8. §-a pedig kifejezetten a „bejelentéshez kötött rendezvény” fordulatot használja, amiből a *contrario* következik az is, hogy vannak a törvény hatálya alá tartozó, de nem bejelentendő rendezvények.

Megjegyzem továbbá, hogy a közterület fogalmának meghatározása, és a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggésben a jelentősége, számos értelmezési és jogalkalmazási kérdést is felvetett. A Gytv. közterület-fogalma ugyanis lényegesen szűkebb a „szabad ég alatti” kategóriánál. Bár utóbbi nem pusztán azt jelenti, hogy a rendezvény helyszíne nincs befedve, hanem azt, hogy a rendezvény nincs elkerítve, így gyakorlatilag csaknem átláthatatlan a rendezvényre bejutók köre. Ilyen helyszín lehet tehát egy beépítetlen telek, a közönség előtt nyitva álló magánterület, (magán)erdő, vagy éppen közterület használati hozzájárulás alapján használt terület, amely pedig bizonyosan nem esik a Gytv. 15. § a) pontjában meghatározott közterület fogalma (a mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető terület, út, utca, tér) alá.

Mindebből pedig arra kell következtetni, hogy a „nem közterületen” tartott rendezvények esetén értelemszerűen fennállnak a Gytv.-ben meghatározott tilalmak (pl.: nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével, nem valósíthat meg bűncselekményt, vagy ennek elkövetésére vonatkozó felhívást, nem lehet fegyveresen, vagy felfegyverkezve megjelenni), és a rendezőt terhelő (rend fenntartására irányuló, vagy éppen a résztvevővel egyetemlegesen fennálló kártérítési) kötelezettségek. Az ilyen rendezvények esetében azonban – lévén nem közterületen kell intézkedni – a rendőrség beavatkozási lehetősége is korlátozott. Attól függően, hogy a terület magánlakásnak¹¹ minősül, vagy sem,¹² eltérő szabályok alapján mehet be a helyszínre, és léphet fel a rendőrség. Meg kívánom jegyezni azonban, hogy míg általában az ingatlan jogszerű használójának hozzájárulása nélkül nehezen képzelhető el a rendezvény jogszerű volta, addig további mérlegelést igényelnek a közforgalom előtt nyitva álló magánterületre szervezett rendezvények. Ez utóbbi esetekben azonban nem a hozzájárulás szükségessége,

hanem annak megtagadásának feltételei kell, hogy a vizsgálódás tárgyát képezzék.

Megjegyzendő, hogy a Gytv. sajátos közterület-fogalma megfeleltethető a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 27. § a) pontjában meghatározott közterület-fogalomnak. Eszerint közterület a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom számára a tulajdonos (használó) által megnyitott és kijelölt részét, továbbá az a magánterület, amelyet azonos feltételekkel bárki használhat. Ha ennek ismeretében értelmezzük a Gytv. a „mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető terület, út, utca, tér”-ként meghatározott közterület-fogalmat, akkor annak kizárólag olyan értelmet tulajdoníthatunk, amely nem szűkíti le a közterület körét az „út, utca, tér” körére, hanem arra is fegyelemmel van, hogy az adott terület ténylegesen mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető-e. Kizárólag ez az értelmezés konform azzal – az egyébként helyes – gyakorlattal, amely szerint bizonyos területek annak ellenére elveszítethetik közterületi minőségüket, hogy egyébként a szó hétköznapi értelmében közterületnek számítanak. E megközelítésben tehát amennyiben az adott terület mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető, akkor függetlenül attól, hogy az ingatlan-nyilvántartásban milyen megjelölésű az ingatlan, közterületnek kell tekinteni. Vagyis a tényleges, nem pedig a tulajdonjogi helyzet az, amelyet ennek során mérlegelni kell.

A fentiek miatt – jelesül, hogy a szervezők a rendezvényt gyülekezésként a rendőrségen megfelelően bejelentették, egyúttal pedig arra szerződésen alapuló közterület-használati jogosultságot is szereztek – egy igen sajátos helyzet alakult ki, amelyben annak ellenére egymástól elválaszthatatlanul keverednek a megállapodáson (és díjfizetésen) alapuló közterület-használat és a tudomásul vett gyülekezés sajátosságai, hogy azok a hasonló helyzetekben a másikat kizárnák.

Másképp fogalmazva: pusztán elméletileg egy közterületen megtartott rendezvény vagy a Gytv. hatálya alá tartozó gyülekezés, vagy pedig valamilyen – de bizonyosan nem gyülekezési jog körébe vonható – közterület-használat.

Aggályosnak tartom, hogy a közterület-használati hozzájárulás alapján közterületi jellegüket elveszített helyszíneken megszervezett gyülekezések során nem érvényesíthetők maradéktalanul mindazon garanciális szabályok, amelyek a Gytv. megállapít. Ezekben az esetekben, amikor a hétköznapi értelemben vett közterület a Gytv. alapján mégsem tekinthető ilyennek, kétséges, hogy a rendőrség képviselője a rendezvényen miként lehet jelen, kétséges továbbá, hogy a nem-közterületen megtartott rendezvény tekintetében miként teljesíthetik intézményvédelmi kötelezettségüket az állami szervek. Éppen a helyzetben jelenlévő kockázatok miatt nem fogadhatóak el azon helyzetek, amikor a rendezvény szervezője a közterület-használati hozzájárulással mintegy „kimenekül” a Gytv. rendezvény bejelentésére vonatkozó szabályai alól. Tovább bonyolítja a helyzetet, ha ugyanannak a rendezvénynek a bejelentését egyfelől tudomásul vette az illetékes rendőrkapitányság (Budapesten a BRFK), a szervező pedig egyúttal pedig az érintett közterület használatára megállapodás alapján szerzett jogosultságot. Ekkor ugyanis könnyen előfordulhat, hogy aszerint kívánja minősíteni a rendezvényt, ahogyan pillanatnyi érdeke kívánja.

Figyelemmel arra, hogy a szervezők maguk kezdeményezték a közterület-használati megállapodás megkötését, ezért csak elméleti kérdésként merülhet fel, hogy a hasonló, megállapodásokat megkövetelő gyakorlat korlátozhatja-e a békés gyülekezéshez való jogot. Indokolt áttekinteni a 4/2007. (II. 13.) AB határozat megállapításait. Ebben az Alkotmánybíróság – a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvények megtartásához szükséges színpad, illetve a rendezvényhez kapcsolódó egyéb építmények felállításához szükséges közterület vonatkozásában megkívánt közterület-használati hozzájárulással összefüggésben – megvizsgálta, hogy a közterület tulajdonosaként a helyi önkormányzatnak van-e szabályozási joga a politikai rendezvényeken alkalmazható eszközök (építmények, berendezések, járművek) vonatkozásában, illetve – jelen ügyben ez a fontosabb – *kötheti-e hozzájárulásához alkalmazásukat*, korlátozva ezzel a békés gyülekezés jogát. Az Alkotmánybíróság rámutatott, hogy a gyülekezési jog gyakorlásának részletes szabályait a Gytv. tartalmazza, amely meghatározza azt is, hogy a közterületen tartandó rendezvények megszervezéséhez milyen bejelentési kötelezettség kapcsolódik. A közterület tulajdonosaként, a helyi önkormányzat, vagy a közterület vagyonkezelője nem egészítheti ki a Gytv.-ben meghatározott feltételrendszert, mivel a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvények jogi feltételeinek szabályozására jogalkotási felhatalmazással nem rendelkezik, önálló szabályozási jogköre a helyi önkormányzatnak a gyülekezési jog mint alapvető jog tekintetében pedig nincs. Közterület-használati hozzájárulás hiányában politikai rendezvény rendeltetészerűen nem lenne megtertartható, az azt előíró szabályok tehát alapvető jog gyakorlását korlátoznák.

Az Alkotmánybíróság érveléséből szükségképpen következik, hogy sem a gyülekezési jog gyakorlására, sem pedig az ahhoz nélkülözhetetlen infrastruktúra kialakításához nem kérhető, és nem is adható ingyenes, vagy visszatérő közterület-használati hozzájárulás, ugyanis ez éppen a rendőrség Gytv.-ben előírt, a rendezvény bejelentésével kapcsolatban lefolytatandó eljárásra vonatkozó hatáskört üresítené ki.

C.) A közterület-használat egyes kérdéseiről

Először az AJB-6724/2010. sz. jelentésemben tekintettem át ezt a kérdést. Abban kifejtettem, hogy az egyes határozatokban töretlenül képviselt alkotmánybíróági értelmezés alapján a közterület mind rendeltetését, mind tulajdoni formáját tekintve sajátos tulajdoni tárgy, olyan „közjóság”, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat. A közterület közcélokat szolgáló ingatlan, amelynek mindenki számára hozzáférhető, biztonságos és zavartalan használatát jogszabályi előírások biztosítják. A közútnak nem minősülő egyéb közterületekre vonatkozó

szabályok megállapítása jelenleg az egyes települési önkormányzatok hatáskörébe tartozik. A közterületek közcélú rendeltetésére tekintettel a közterületek tulajdonosai ezekkel a tulajdoni tárgyakkal nem rendelkeznek szabadon, e jogok elsődlegesen a közérdekű célok megvalósulása érdekében illetik meg a tulajdonost.¹³ A kapcsolódó, áttanulmányozható alkotmánybírói döntésekből arra lehet következtetni, hogy a jogszabálysértő helyi rendelkezések egy része visszavezethető a közterület fogalmának meghatározásával és a közterület-használathoz való hozzájárulással összefüggő szabályozás hiányosságaira, részben emiatt pedig az önkormányzatok a használat szabályozása során esetenként túllépték azt a keretet, mely az Alkotmány rendelkezéseivel összeegyeztethető.

Az elmúlt években számos határozatában foglalkozott az Alkotmánybíróság az önkormányzatok közterület-használattal kapcsolatos rendeleteinek alkotmányosságával, és közülük számos rendelkezést talált alkotmányellenesnek és semmisített meg, a legtipikusabbak a következő problémakörök, kérdések voltak:

- a) a közterület-használati hozzájárulás megadása mozgóboltból történő árusításra¹⁴
- b) a közterület-használati hozzájárulás beszerzése írják egyéb (köztük politikai) rendezvényekhez kapcsolódó építmények, berendezések, valamint járművek parkolásnak nem minősülő elhelyezéséhez közterületen¹⁵
- c) a közterület használatát biztosító szerződés tartalma¹⁶
- d) a közterület-igénybevételi szerződéshez való polgármesteri hozzájárulás ellen jogorvoslat biztosításának hiánya¹⁷
- e) a „nem rendeltetésszerű felületképzés (falfirka, graffiti) elhelyezése” szabálysértéssé nyilvánítása és szankcionálása¹⁸
- f) plakát engedély nélküli vagy engedélytől eltérő elhelyezésére való felbujtás szabálysértéssé nyilvánítása és szankcionálása¹⁹
- g) a vásár és piactartás helyi szabályai, a piacfelügyelő által alkalmazható intézkedések²⁰
- h) a gyülekezési jog gyakorlásával kapcsolatos építmények, berendezések használatának közterület-használati engedélyhez kötése²¹

Megjegyzendő, hogy továbbra is több egymással azonos jogforrási szinten található törvény is meghatároz külön *közterület fogalmat*, az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) 2. § 13. pontjában²², valamint a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs. tv.) 29. § (2) bekezdés a) pontjában²³ szereplő közterület-fogalom mellett a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 27. § a) pontja²⁴ is tartalmaz önálló közterület fogalmat, valamint Budapest Főváros Közgyűlésének 59/1995. (X. 20.) önkormányzati rendelete a fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről (Ör.) 1. § (2) bekezdése pedig a Főváros vonatkozásában rögzít egy részben ugyancsak eltérő tartalmú közterület-fogalmat.

Az ombudsmani gyakorlat tapasztalatai²⁵ is arra mutatnak, hogy a közterület-használat kérdésével, különösen pedig annak helyi önkormányzati engedélyezésével, a használathoz való hozzájárulással kapcsolatban tehát jelenleg valóban nem állnak rendelkezésre egyértelmű és világos keretszabályok, amelyek megszabnák a használat szabályozásának határait.

A 2008-ban végzett, a gyülekezési jog érvényesülését feltáró projekt keretében zajlott vizsgálatokat rögzítő jelentéseimben – köztük kiemelten az OBH 3262/2008. számúban – több alkalommal rámutattam, hogy ez a probléma fennáll a közterületen zajló, a Gytv. hatálya alá tartozó, kizárólag bejelentés-köteles, valamint az egyéb, közterület-használati hozzájárulás, azaz engedélyköteles (pl. kulturális vagy sport-) rendezvények viszonyának szabályozásával kapcsolatban is. Ezzel összefüggésben megjegyzem, hogy már 2009-ben az AJB-4721/2009. számú jelentésemben alapvető joggal összefüggő visszasságok jövőbeni megelőzése érdekében javasoltam az Országgyűlésnek, hogy állapítsa meg a különböző célú közterület-használatra vonatkozó legalapvetőbb szabályokat, ezzel is biztosítva a békés gyülekezéshez való jog gyakorlásának garanciáit. Mindezekre figyelemmel, hasonlóan az AJB-6724/2010. sz. jelentésemben leírtakhoz, szükségesnek tartom annak áttekintését, hogy szükséges-e egy, az önkormányzatok közterület-használatának garanciális szabályait rögzítő, egységes törvényi keretszabályozás kialakítása.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alkotmányos jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása, jövőbeni bekövetkezte lehetőségének a megelőzése érdekében,

1. az Ajb. 37. §-a alapján ismét *felkérem* a közterület-felügyelet szabályozásáért, a helyi önkormányzatokért, valamint a területrendezésért felelős belügyminisztert, hogy – a közigazgatási és igazságügyi miniszterrel együttműködésben – vizsgálja meg az önkormányzatok közterület-használattal összefüggő feladatait, hatásköreit és szabályozási lehetőségeit tartalmazó, egyértelmű, az önkormányzatok szabályozási autonómiáját is tiszteletben tartó kerettörvény megalkotásának lehetőségét;
2. az Ajb. 31. §-a alapján felkérem az országos rendőrfőkapitányt, tegye meg a szükségesnek tartott intézkedéseket annak érdekében, hogy a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény hatálya alá tartozó rendezvények bejelentésének elintézése során a közterület használatáról a bejelentő a 4/2007. (II. 13.) AB határozat tartalmáról megfelelő tájékoztatást megkapja.

Melléklet: Lábjegyzet

- ¹ Vö. 55/2001. (XI. 29.) AB határozat.
- ² Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly : Prepared by the OSCE/ODIHR Panel Of Experts on the Freedom of Assembly (Warsaw : Published by the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2007) 13. o. Az EBESZ – szemben a külföldi és nemzetközi joggyakorlattal – megkívánja azt is, hogy a rendezvényt közterületen tartsák.
- ³ Így 150-200 közéleti személyiség, illetve országgyűlési képviselő 2000. március 2-i kulturális rendezvényként hirdetett megmozdulásain a médiatestületek ügyében hozott parlamenti döntések ellen, illetve a sajtószabadság mellett a Magyar Televízió Szabadság téri székháza és a Képviselői Irodaház előtt fekete zászlókat tartva tiltakozott. (Magyar Nemzet 2002. július 10.)
- ⁴ OBH 3765/2008.
- ⁵ Pl. Critical Mass, Drogmenetes maraton, Békemenet
- ⁶ Pl. „Musik gegen Rechts” elnevezésű, a szélsőjobboldali eszmék ellen a könnyűzene eszközével is tiltakozó rendezvény.
- ⁷ KEPLINGER i.m. 75.
- ⁸ Hasonlóan ld. 55/2001. (XI. 29.) AB számú határozatot
- ⁹ Rassemblement Jurassien/Unité Jurassienne v. Switzerland (Application no. 8191/78, Commission decision of 10 October 1979)
- ¹⁰ „Azért, hogy a rendőrség a rendezvény zavartalan lebonyolításának biztosítása során adódó feladatait elláthassa, a javaslat lehetővé teszi a rendőrség képviselőjének a rendezvényen való jelenlétét. Ez a lehetőség a rendőrség képviselőjét minden, a törvény hatálya alá tartozó rendezvényt kapcsolatokban megilleti. Ennek megfelelően a rendőrség képviselője az alapvető közrendvédelmi feladatából eredően mind a közterületen, mind a középületben megtartott rendezvényen jelen lehet. Ez a rendelkezés a magánlakásban megtartásra kerülő rendezvényeket nem érinti, hiszen magánlakásba rendőr csak külön jogszabály által meghatározott esetekben vagy a tulajdonos, bérlő hozzájárulásával léphet be.”
- ¹¹ Rtv. 97. § (1) bekezdés c) pontja szerint magánlakás: a lakás (üdülő, nyaraló vagy a lakás céljára használt egyéb helyiség, létesítmény, tárgy), az ahhoz tartozó nem lakás céljára szolgáló helyiség, létesítmény, bekerített terület. Az Rtv. 39. §-a értelmében a rendőr – főszabályként – magánlakásba bebocsátás vagy hatósági határozat nélkül nem léphet be, illetve nem hatolhat be.
- ¹² Rtv. 40. § A rendőr a feladata ellátása során – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – beléphet a magánlakásnak nem minősülő egyéb helyre, és ott az intézmény rendjének lehetőség szerinti tiszteletben tartásával intézkedhet.
- ¹³ Vö. 19/2010. (II. 18.) AB határozat, ABH 2010, 1027, 1029.
- ¹⁴ 27/2011. (III. 30.) AB határozat, 26/2011. (III. 30.) AB határozat, 24/2011. (III. 30.) AB határozat, 198/2010. (XII. 17.) AB határozat, 141/2010. (VII. 8.) AB határozat, 139/2010. (VII. 8.) AB határozat, 106/2010. (VI. 10.) AB határozat, 120/2009. (XI. 20.) AB határozat, 50/2009. (IV. 24.) AB határozat, 49/2009. (IV. 24.) AB határozat, 105/2008. (VII. 11.) AB határozat, 102/2008. (VII. 11.) AB határozat.
- ¹⁵ 40/2010. (IV. 15.) AB határozat.
- ¹⁶ 27/2010. (III. 5.) AB határozat.
- ¹⁷ 19/2010. (II. 18.) AB határozat.
- ¹⁸ 123/2009. (XII. 17.) AB határozat, 101/2008. (VII. 11.) AB határozat.
- ¹⁹ 78/2009. (VII. 10.) AB határozat.
- ²⁰ 77/2009. (VII. 10.) AB határozat.
- ²¹ 4/2007. (II. 13.) AB határozat.
- ²² Közterület közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló földterület, amelyet az ingatlan-nyilvántartás ekként tart nyilván.
- ²³ Közterület a tulajdonos személyétől, illetve a tulajdonformától függetlenül minden olyan közhasználatra szolgáló terület, amely mindenki számára korlátozás nélkül vagy azonos feltételek mellett igénybe vehető, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom elől el nem zárt részét is.
- ²⁴ Közterület: a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom számára a tulajdonos (használó) által megnyitott és kijelölt részét, továbbá az a magánterület, amelyet azonos feltételekkel bárki használhat.
- ²⁵ Lásd különösen az OBH 1004/2007, OBH 2063/2008, OBH 3419/2008, OBH 5372/2008. számú jelentéseket.

AJB-6878/2012

Állampuszta-Solt bv. intézet helyszíni vizsgálata

Az eljárás megindulása

A fogvatartottak alapvető jogainak érvényesülését fókuszpontba állító projektem keretében indokoltan tartottam átfogó vizsgálat indítását az Állampisztai Országos Büntetés-végrehajtási Intézetben, figyelemmel arra, hogy a solti objektum két körletét – felújítást követően – 2009-ben bezárták, majd 2010 júliusában egyrészt a börtönök zsúfoltságának enyhítése érdekében, másrészt a tulajdon elleni szabálysértések miatt elzárásra ítélt fogadására újra megnyitották. Vizsgálatomat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján, hivatalból rendeltem el.

A vizsgálat során az elhelyezési körülményeket, a zárkák állapotát, a szakorvosi, pszichológusi ellátottságot, az egészségügyi ellátás feltételeit, az oktatást, az ételmezést, a foglalkoztatási lehetőségeket, a szabadulásra felkészítés gyakorlatát, továbbá a nemzetiségi jogok érvényesülését ellenőriztem. A helyszíni vizsgálat időpontja: 2012. szeptember 19.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog: *„Az emberi méltósághoz való jog sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”* [Alaptörvény II. cikk]
- Az egyenlő bánásmód követelménye: *„Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.”* [Alaptörvény XV. cikk (2) és (4) bekezdés]
- A testi és lelki egészséghez való jog: *„Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.* [Alaptörvény XX. cikk (1)-(2) bek.]
- A tisztességes eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

I. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai

1. Az intézet rövid története

Az intézet elődje az 1883-ban alapított Kishartai Közvetítő Intézet. Az intézmény létrejötte annak köszönhető, hogy Wágner Pál helyi földbirtokos a halálakor végrendeletében kishartai földbirtokát és annak felszerelését a magyar államra hagyományozta, hogy azon az Igazságügyi Minisztérium intézetet létesítsen az elítéltek földműves munkával történő foglalkoztatására.

Az adományozás motivációja az volt, hogy a földbirtokos korábban maga is hosszabb idejű börtönbüntetést töltött különböző fegyintézetekben, ezért szeretett volna hozzájárulni egy átmeneti intézmény létrehozásához, ami felkészíti az elítélteket a szabadulásra. Az intézmény 1884-ben közvetítő és dologházként kezdte meg a működését kilenc fogvatartottal, három épületben összesen 80 férőhellyel és 105 hektár mezőgazdasági művelésre alkalmas területtel. A Kishartai Közvetítő Intézet teljesen önálló intézményként működött, a korabeli szabályozás szerint a legalább 3 évi fegyházra, vagy börtönre ítélték a büntetés kétharmadának kitöltése után szorgalmuk és jó magaviseletük alapján kerültek a közvetítő intézetbe. A nyári mezőgazdasági munka mellett a téli időszakban részben saját használatra, részben eladásra vesszőkosarakat és szalma lábtörőket fontak az elítéltek.

A Kishartai Közvetítő Intézet több mint 35 éven át működött. 1919-ben országos büntető intézetté alakították át, és a kincstári tulajdonban lévő ingatlan mellé bérbevett birtokokkal a rabgazdaság területe 2.117 hektár lett. A terület növelésével párhuzamosan bővítették a működéshez szükséges létesítményeket. A bővítésnek két oka volt, egyrészt az, hogy a trianoni békeszerződés után a fegyintézetek csökkenése miatt a létszám az intézetben 400-450 főre növekedett, másrészt az I. világháború utáni gazdasági nehézségek az önellátás felé terelték a figyelmet. 1944 őszén elrendelték az intézet kiürítését, a fegyőrök és az elítéltek az állatállománnyal együtt a Dunántúlra indultak, ahonnan a fogvatartottak fokozatosan megszöktek. Az elítéltek ismételt visszaszállítása 1946-ban kezdődött meg.

1948-ban az intézet mellett működő gazdaságok vállalatba tömörültek. Az intézet befogadóképessége jelentősen megnőtt: a férfiak mellett női elítélteket is elhelyeztek itt. 1951-ben megalakult az Állampisztai Igazságügyi Gazdaság, és a tagosítások eredményeként a gazdaság területe 3.500 hektárra nőtt. 1956-ban az elítéltek többsége az intézetből távozott, az állatállomány ellátását, és a sürgős munkát az őrség, valamint a polgári alkalmazottak és hozzátartozóik végezték. 1957-ben megszűnt a női elítéltek foglalkoztatása. Az elítéltek nevelésének, belső életének irányítására 1959-ben új szolgálati ágat – a nevelési szolgálatot – állították fel. Az ezt követő időszakban a foglalkoztatást új alapokra helyezték, az ültetvény telepítés eredményeként az intézetben folyamatosabb, kiegyensúlyozottabb lett. 1974-ben a Solti Állami Gazdaság átvételével a működési terület közel a háromszorosára

nőtt, ma meghaladja a 12.500 hektárt. Központi forrásból biztosított pénzeszközök felhasználásával új szálláskörlet épült Solton.

2. Az intézet elhelyezkedése

Az Állampusztai Országos Büntetés-végrehajtási Intézet Bács-Kiskun megye középső részén helyezkedik el. Az intézet állampusztai és solti objektuma egymástól viszonylag nagy távolságra, 23 km-re van. Az intézet parancsnoki székhelyéül is szolgáló állampusztai objektum Harta nagyközség közigazgatási területéhez tartozik, a nagyközségtől mintegy 7 km-re. A másik objektum Solt város közigazgatási területéhez tartozik, a Solt-Nagymajori településrészen található, az objektum a város központjától kb. 10 km-re. Az elhelyezkedéséből adódó egyik fontos jellemzője az intézetnek a szervezeti egységek, telephelyek, munkahelyek közötti nagy távolság. A másik fontos jellemző a mezőgazdasági adottságok: sík, mezőgazdasági művelésre, állattartásra alkalmas terület, jó minőségű termőtalaj, az évi napsütéses órák magas száma. Ezek a jellemzők megalapozzák egy nyitott jellegű és mezőgazdasági munkáltatásra épülő büntetés-végrehajtási intézet hatékony működtetését.

3. A fogvatartottak elhelyezési körülményei

A két telephellyel rendelkező intézet befogadóképessége 814 fő, a vizsgálat napján 1084 volt a nyilvántartott fogvatartotti létszám, azaz 134%-os telítettségű. A fogvatartottakat végrehajtási fokozat, dohányzás és foglalkoztatottság alapján helyezik el a zárkákban, emeletes ágyakon (háromemeletes ágyak nincsenek!). A zárkák 8-16 fogvatartott befogadására alkalmasak.

Állampusztán börtön és fogház fokozatú elítéltek töltik rövidebb (4-6 év) tartamú szabadságvesztésüket 12-16 fős zárkákban, emeletes ágyakon. A solti objektum két körletét – felújítást követően – 2009-ben költségracionalizálás miatt bezárták. 2010 júliusában azonban újra megnyitották. Az elzárást foganatosító részlegen szabadságvesztésre átváltoztatott közérdekű munkára és pénzbüntetésre ítélték fogház fokozatban töltik büntetésüket, vegyesen a szabálysértési elzárást töltő személyekkel. A vegyes elhelyezést bv. ügyési engedély teszi lehetővé. A helyszíni vizsgálat időpontjában az elzárást töltő személyek száma 39 volt. Ezek száma ugyan nem prognosztizálható, de tapasztalatok szerint csökkenő tendenciát mutat. A zárkákban 8-10 fogvatartott helyezhető el, a mellékhelyiség fallal van leválasztva. A közös zuhanyzó helyiségek 11 zuhanyállásúak. Egyszerre kb. 20 fogvatartott tud fürödni. A zuhanyt a felügyelő egy központi csap megnyitásával működteti. A zárkák és a fürdőhelyiségek is jó állapotban vannak, 2008 folyamán a falakat újracsempézték. Ugyanebben az évben a fűtésrendszert és az épületek tetőszerkezetét is felújították. Az állampusztai objektumban lévő betegszobán található egy akadálymentesített zuhanyozó, de ez a zárka az emeleten található, lift pedig nincs az intézetben (ebben az épületrészben sem).

Az intézet biztonsági rendszerének dinamikus részét a fogvatartottak kriminalitása, az önkéntes jogkövetésre való hajlandóság és az őrzés módszere képezi, míg a statikus részét az épületek, a kerítések és a technikai eszközök jelentik. A fogvatartottak jó fegyelmi helyzetét mutatja, hogy az éjjeli őri feladatokat részben fogvatartottak látják el (fizetés ellenében).

Az intézetben összesen egy csomagvizsgáló van, ami a központi objektumban (Állampusztán) található, Solton nincs. Ez utóbbi objektumban az új beléptető rendszer a közeljövőben készül el, a helyszíni vizsgálat időpontjában már folytak a munkálatok.

4. Tisztálkodási lehetőségek

A dolgozó fogvatartottak számára naponta biztosított a melegvizes fürdési lehetőség, a nem dolgozók heti egyszer zuhanyozhatnak meleg vízzel. A nyári melegben napi egyszeri hideg vizes zuhanyzásra is volt/van lehetőség. A sportfoglalkozások után is biztosított a zuhanyozás. A solti sportpálya mellett egy kerti zuhany is elhelyezésre került. Akadálymentes zuhanyzó – mint arról már volt szó – kizárólag a betegszobához tartozik, amely azonban csak legalább két felügyelő segítségével közelíthető meg.

5. Egészségügyi ellátás

Négy szerződéses orvos, egy fogorvos és három általános orvos biztosítja az egészségügyi ellátást az intézetben. Az utóbbiak helyett, (az ő munkájukra megfelelő számú főállású orvos megléte esetén ugyanis nem lenne szükség) az idén valószínűleg fel tud venni az intézet egy főállású általános orvost. Vele a helyszíni ellenőrzés időpontjáig már felvették a kapcsolatot, megállapodásuk előrehaladott volt. Az egészségügyi szakápolók/ápolók száma 12 fő. A személyzet egészségügyi ellátását is ők végzik. A fogvatartotti populáció nagyságára is figyelemmel az egészségügyi személyzet létszáma nem elegendő. Szűrővizsgálatokat végeznek (HIV, HPV, Hepatitis), de tüdőszűrésre évek óta nem került sor, mert megszűnt az állami támogatása (az OEP nem finanszírozza).

A fogvatartottakkal és a személyi állománnyal egyetlen pszichológus foglalkozik. A szenvedélybetegség nem jellemző az intézetben, ahogy a Rivotril-fogyasztás sem. Minimális az esélye a kábítószer intézetbe való bejutásának, melynek kiszűrésére kábítószer-kereső kutyát használnak. Solton működik dropprevenciós részleg is. A szabálysértési elzárást letöltött fogvatartottak a szabadításkor nem esnek át egészségügyi vizsgálaton.

6. Étkeztetés

Mindkét objektumban 800-800 adag étel elkészítésére alkalmas konyha működik. Az élelmiszerraktár az állampusztai központban működik. A fogvatartottak és a személyzet ugyanazt a menüt fogyasztja. A nyersanyagokat döntően belső ellátásból biztosítják, a többit közbeszerzés útján vásárolják. Konyhai kisegítőként és szakácsként több mint ötven fogvatartottat foglalkoztatnak. Az állampusztai konyhán alkalmazottként 3 szakács, 1 konyhavezető, 1 élelmezésvezető és 1 raktáros dolgozik. A solti objektumban csak konyha vezetőt foglalkoztatnak. Naponta tizenöt féle menüt tudnak biztosítani (például gluténmentes, diabetikus, kóser). Az étlapokat 30 napos időintervallumban készítik el. A nehéz fizikai munkát végzők számára pótlékot is biztosítanak.

Mindkét objektumban közös étterem működik, a vacsora kivételével itt zajlanak az étkezések, a munkaidőhöz alkalmazkodóan több turnusban. Csak a fegyelmi körletrészen elhelyezettek és a betegszobán tartózkodók nem étkeznek itt. A körleteken nincsenek saját hűtőszekrények. Mindkét objektumban működik kiétkéztetési bolt, gazdag áruválasztékkal. A működtető egy külső vállalkozó. Havonta legalább kétszer van kiétkezés, amit számítógépes rendszerrel bonyolítanak.

7. Oktatás, foglalkoztatás, szabadidő, fegyelmi helyzet, kapcsolattartás

Az intézet nyitott a fogvatartottak mozgását tekintve. A fogvatartottak mezőgazdasági jellegű – növénytermesztési és állattenyésztési – munkát végeznek az Állampusztai Mezőgazdasági és Kereskedelmi Szolgáltató Kft-nél (ez a büntetés-végrehajtás felügyelete alá tartozó önálló gazdálkodó szerv). A növénytermesztés keretében búzát, kukoricát, árpát, napraforgót és repcét termesztenek. Az intézethez tartozik egy sertéstelep, egy csirketelep, egy lóistálló, 3 pulykatelep és a juhászat. (Ezek a Kft. állattartó telepei, az intézet csak a fogvatartotti munkaerőt biztosítja). Az értékesítést a Kft. végzi, szabadpiacra történő eladással. Az intézetben költségvetési munkáltatás is folyik, ami szakmunkát igénylő feladatokra (javítási, szerelési munkák, parkgondozás, stb.) terjed ki. Szerződésük van továbbá egy kecskeméti Kft-vel, amely alapján a fogvatartottak bémunkában tujafákat gondoznak. A nem dolgozó fogvatartottak rendszerint kriminalitásuk, életkoruk, vagy egészségi állapotuk miatt nem vesznek részt a munkáltatásban.

A Pannon Oktatási Központ által szervezett általános és szakiskolai oktatásban 112 fogvatartott vesz részt. A tanuló fogvatartottakat ösztöndíjjal motiválják. Összességében az intézetben a foglalkoztatás közel 80%-os (ez a munkáltatásban és az oktatásban résztvevő fogvatartottak aránya). Szakköri foglalkozás keretében többek között üvegházás konyhakerti növénytermesztés folyik. A fogvatartottak szabadidejüket továbbá irodalmi, zenei, színházi és sportszakkörben tölthetik el. Az állampusztai és a solti objektumban is rendelkezik egy-egy nagy sportpályával, ahol a különböző sporttevékenységek mellett az 1 órás szabad levegőn tartózkodást biztosítják a fogvatartottaknak. A külvilággal való kapcsolattartást az intézet a jogszabály lehetőségei szerint (telefonálás, levelezés, csomagfogadás útján) biztosítja. Két ügyvédi beszélő szolgálja a védő-ügyfél kapcsolat teljesülését. Állampusztán biztonsági beszélő is van, amely a közelmúltban készült el. Ügyvédek azonban ritkán látogatják ügyfeleiket, mivel a fogvatartottak általában elítéltek, vagyis lezárult büntetőügyük. Egy rendőrségi kihallgatót is rendszeresített az intézet. A bv. bíró rendszerint az intézetben tárgyalja a büntetés-végrehajtással kapcsolatos ügyeket. Az ügyészi törvényességi ellenőrzést Kecskemétreől kiszálló ügyész végzi.

Az egészséges életmód érdekében, napi rendszerességgel kondicionáló termekben is eltölthetik szabadidejüket az elítéltek, de csak egészségügyi alkalmasság esetén, előre ütemezetten. Az intézeti könyvtár saját könyvállományát a megyei könyvtár bővítette adományával. A zárkákban található televízió, melyek vagy a fogvatartott saját vagy intézet tulajdona. Négyhavonta tartanak fogvatartotti fórumot, ilyenkor – a nagyobb fogvatartotti közösség előtt – történik a hosszabb ideig tartó versenyek, vetélkedők, pályázatok eredményhirdetése, a különböző díjak átadása is. A fogvatartottak fegyelemi helyzete javuló tendenciát mutat. Az enyhébb végrehajtási szabályok hatálya alatt álló fogvatartottak (10 fő volt a számuk a vizsgálat napján) elhelyezésére külön zárkák szolgálnak. Számukra havi egy, vagy két alkalommal 48 órát meg nem haladó eltávozást engedélyeznek. (Havi két alkalommal távozhatnak el azok a fogvatartottak, akiknek a szabadulása fél éven belüli, egyszer azok, akiknek még több mint fél év van hátra a büntetésükből.)

Az enyhébb végrehajtási szabályok hatálya alatt állók esetében alkalmazzák továbbá az intézetben kívüli látogatófogadást négy óra időtartamban. Ilyenkor intézeti gépjárművel szállítják el a település központjába (Hartára illetve Soltra) azokat a fogvatartottakat, akikért nem jönnek el a hozzátartozók. Ők menetrend szerinti közlekedési eszközzel utaznak haza, felszállási lehetőség egyik objektumban sincs. Menetrend szerinti buszjárat csak a központi objektumban van naponta kétszer, a szabaduló fogvatartottaknak ennek igénybe vételével van lehetőségük elhagyni Állampusztát (amennyiben nem jönnek értük hozzátartozóik).

8. Vallásgyakorlás

Az intézet mindkét objektumában működik kápolna, ahol főállású katolikus lelkész vezetésével bonyolítják le a szertartásokat. Emellett minden történelmi egyháznak lehetőséget biztosítanak a lelki-gondozásban való részvételre. Gyakorlatilag azonban csak református és jehovista börtönpasztoráció működik az intézetben.

9. Külföldi fogvatartottak

A vizsgálat idején az intézetben összesen 7 külföldi, ebből 1 kettős állampolgárságú fogvatartott volt elhelyezve. Állampolgárság szerinti megoszlásuk: 5 román, 1 szerb-magyar, valamint 1 ukrán. Valamennyien jogerős büntetésüket töltik az Állampusztai Büntetés-végrehajtási Intézetben. Az elítéltek mindegyike jól beszél és ért magyar nyelven, így fogvatartott társaikkal és az intézet személyzetével is tudnak kommunikálni. Kéréseiket magyar nyelven írják. Az intézet parancsnokának tájékoztatása szerint a külföldi elítéltek elhelyezése során figyelembe veszik a fogvatartottak állampolgárságát, ezzel is törekszenek megkönnyíteni beilleszkedésüket a közösségbe. Az intézetbe kerülő fogvatartott befogadásakor saját anyanyelvén vagy az általa beszéltnek mondott nyelven megkapja a tájékoztatót jogairól, kötelezettségeiről, valamint a házirendről. A külföldi országok diplomáciai képviselői közül kiemelkedik a Szegedi Román Konzulátus képviselője, az alkonzul asszony, aki rendszeresen látogatja az intézetben elhelyezett román elítélteket és segítséget nyújt számukra. Egyik külföldi sem jelzett az intézet parancsnoka felé olyan igényt, hogy az országa kulturális szokásait, hagyományait az intézetben ápolni szeretné.

A helyszíni vizsgálat idején az intézetben elhelyezett magyar-szerb állampolgár részt vesz a munkáltatásban, kiválóan beszél és érti a magyar nyelvet. Nyilatkozata szerint kommunikációs nehézségei

nincsenek, mindenkivel meg tudja magát értetni és őt is megértik.

10. Személyi állomány

Az állampusztai objektum büntetés-végrehajtási osztályán 5 körlet főfelügyelő, 23 körletfelügyelő, 1 vezető nevelő és 7 nevelő dolgozik. Munkájukat 2 szociális segédelőadó segíti. A solti objektum büntetés-végrehajtási osztálya állományának összlétszáma: 1 osztályvezető tiszti, 1 vezető nevelő, 6 nevelő és 2 szociális segédelőadó. Egy nevelőre 80-90 fogvatartott jut. A konyhai feladatokat részben költségvetési munkáltatásban résztvevő fogvatartottak, részben közalkalmazott szakácsok látják el.

II. A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint a rendvédelmi szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül. A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 1. § (1) bekezdése szerint a büntetés-végrehajtási szervezet állami, fegyveres rendvédelmi szerv, vagyis vizsgálati lehetőségem kiterjed a vizsgált büntetés-végrehajtási intézetre.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény) B) cikkének (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam.*

Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam [...] kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények. [9/1992. (I. 30.) AB határozat] Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket. [56/1991. (XI.8.) AB határozat]

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. „*A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.*” [Lásd: 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye. [14/2004. (V. 7.) AB határozat]

Alláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

A közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetőek*. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84-85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376-377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88-89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322.] Már több jelentésemben is hangsúlyoztam, hogy különösen nagy súlya van ennek a tételnek akkor, amikor az adott eljárás eleve alapjog-korlátozásra, *szankció kiszabására vagy jogkorlátozó intézkedés meghozatalára irányul.*

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.

Az Alaptörvény az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben abszolút tilalmakat fogalmaz meg. Ezek értelmében senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani.

Az emberi méltósághoz való jog érvényesülésével szorosan összefügg *a megalázó bánásmód tilalma*. A megalázó bánásmód lényege, hogy az érintettben olyan erős félelmet, lelki gyötrelmet és alsóbbrendűségi érzést okoz, ami alkalmas arra, hogy a testi és lelki ellenállását megtörje.

Mint ahogy arra az Alkotmánybíróság rámutatott, az állam büntető hatalmának önkényével, túlsúlyával szemben az egyént védő alkotmányos értékek történetileg elsősorban a büntetőjogra és a büntetőeljárásra fogalmazódtak meg és váltak – különböző részletességgel – az alkotmányok részeivé. Ez azonban nem jelenti a

büntetés-végrehajtásban megnyilvánuló állami büntető hatalom korlátlanágát, a bűnösnek talált és büntetésre ítélt egyén teljes kiszolgáltatottságát. Az elítélt nem tárgya a büntetés-végrehajtásnak, hanem alanya, akinek jogai és kötelezettségei vannak. Jogainak egyik csoportját a büntetés-végrehajtás során is korlátozás nélkül vagy módosulással továbbbélő alkotmányos alapjogok alkotják, másik csoportját pedig a büntetés, illetve a büntetőjogi intézkedés végrehajtásának tényéből és körülményeiből keletkező sajátos végrehajtási jogok.

A büntetés-végrehajtás alkotmányos kereteinek szélső értékeit egyrészt az emberi méltósághoz, a személyi biztonsághoz való jog, másrészt a kínzásnak, a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódnak és büntetésnek tilalma jelöli ki. Ezen belül a jogállamiságból, valamint az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozására vonatkozó tilalomból vezethető le, hogy a büntetések és intézkedések végrehajtása címén az állam milyen mértékben avatkozhat az egyén életébe, korlátozhatja alapjogait és szabadságát. [13/2001. (V.14.) AB határozat]

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

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* tartalmát (Alkotmány 70/D. §), és mindezek az értelmezések álláspontom szerint – függetlenül attól, hogy „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is hivatkozhatóak maradnak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az alkotmánybírói gyakorlat utal arra is, hogy az államnak e jog megvalósulása érdekében meghatározott, az egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezésére irányuló kötelezettsége annyit feltétlenül jelent, hogy az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, azaz azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul. Az állam szabadsága nem terjed odáig, hogy anélkül üressé ki az egyik legfontosabb garanciális intézmény tartalmát, hogy helyette nem építi ki az alapvető jog megvalósulásának azonos súlyú biztosítékait. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor utalt arra is, hogy az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az Alkotmánybíróság olvasatában az ilyen szélső eseteken túl azonban az állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. Az egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen. Az az Alkotmányba foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

Már korábbi vizsgálataim kapcsán kifejtettem, hogy – álláspontom szerint – a jogalkalmazási gyakorlatra fókuszáló ombudsmani jogvédelemnek az egészséghez való jog biztosításával összefüggő állami kötelezettségekkel kapcsolatban lehetősége van akár az Alkotmánybíróság által követettől eltérő, további alapjogi követelmények megfogalmazására és kibontására. Önmagában ugyanis az a tény, hogy az Alkotmánybíróság, annak alacsonyabb mércéje miatt valamely jogszabályi rendelkezést, jogi-szervezeti megoldást az egészséghez való jog érvényesülése szempontjából – a fenti gyakorlat alapján – nem minősít alkotmányellenesnek, még egyáltalán nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy e norma gyakorlati alkalmazásával, hatásával és következményeivel kapcsolatban az egészséghez való joggal, vagy ennek alanyi jellegű részjogosítványával, az egészségügyi ellátáshoz való jogosultsággal összefüggő visszásság megállapítására kerüljön sor. Az ombudsmani jogvédelem eltérő, magasabb mércéjében két végpont határozható meg. Értelemszerűen nem állapítható meg az egészséghez való joggal összefüggő visszásság pusztán egy intézmény megszüntetése, átalakítása, összevonása, feladatátadása miatt, egy ilyen szemlélet parttalaná és esetlegessé tenné az alapvető jogok biztosa által biztosított jogvédelmet.

3. A vizsgálat érdeme tekintetében

A Bv. tvr. 44. § (1) bekezdése értelmében az elítéltek munkáltatása a szabadságvesztés végrehajtásának fontos része. Célja az, hogy elősegítse az elítélt testi és szellemi erejének fenntartását, lehetőséget adjon a szakmai gyakorlatosság megszerzésére és fejlesztésére, és ezáltal megkönnyítse, hogy a szabadulása után a társadalomba beilleszkedjen.

Pozitívan értékelem a foglalkoztatás gyakorlatát, megszervezését az intézetben. A fogvatartottak közel 80%-a foglalkoztatott, sőt az intézet az elzárást töltő elkövetők számára is biztosítja a munkavégzés lehetőségét. Az állattenyésztésben és a növénytermesztésben való részvétel hozzájárulhat a fogvatartottak ismereteinek bővítéséhez, szabadulás utáni életvitelük hatékony megszervezéséhez.

Az intézet személyi állományának létszáma több területen alultervezett. Különösen alacsony az ápolók száma. Az egészségügyi dolgozók 24 órában látnak el szolgálatot, és a mintegy 23 km-re lévő solti objektumban is

ebből a létszámból kell biztosítani a rendszeres egészségügyi ellátást.

A fentiekre tekintettel megállapítom, hogy az egészségügyi személyzet alacsony létszáma miatt sérül a fogvatartottak és – tekintettel arra, hogy az egészségügyi szakdolgozók feladatellátása a bv. dolgozókra is kiterjed – a személyi állomány egészségéhez való joga.

Nem tartom elegendőnek az egy pszichológusi státuszt sem, aki ugyancsak mind a fogvatartottakkal, mind a személyi állománnyal foglalkozik. Mint ahogy korábbi AJB-4495/2012. számú jelentésemben is hangsúlyoztam, egy zárt közösségben hatványozottan jelentkezhetnek különböző pszichés problémák, betegségek, amelyek kezelése gyakran hosszabb időt vesz igénybe. A bv. intézetekben tehát elengedhetetlen a megfelelő létszámú szakember jelenléte.

A vizsgált intézetben az egyetlen pszichológus szakember alkalmazása közvetlenül veszélyezteti a fogvatartottak és a személyi állomány lelki egészségéhez való jogát, mentális ellátását.

Megítélésem szerint alacsonyra tervezett a nevelők száma is. Egy nevelőre 80-90 fogvatartott jut, így az egyéniesített nevelés megvalósítása szinte lehetetlen. A Bv. tvr. az elítéltek nevelése címszó alatt rögzíti, hogy a szabadságvesztés végrehajtásának feladata az elítélt önbecsülésének fenntartása, valamint a felelősségérzetének fejlesztése, elősegítve ezzel, hogy felkészüljön a szabadulása utáni, a társadalom elvárásának megfelelő önálló életre. E követelménynek azonban az intézet jelenlegi nevelői állománya nem tud eleget tenni, illetve fáradttá, esetleg következtelenebbé válhatnak döntéseik meghozatalakor, mely végső soron odavezethet, hogy a szabadságvesztés büntetés nem tölti be a jogszabályban deklarált funkcióját.

A fentiekre tekintettel megállapítom, hogy az alultervezett nevelői létszám közvetlenül veszélyezteti a fogvatartottakkal való tisztességes eljárás és emberséges bánásmód követelményének érvényesülését.

Az R.2. értelmében a fogvatartottak részére biztosítani kell az évenkénti tüdőszűrésen (ernyőképszűrés) való részvétel lehetőségét. A tüdőszűrést a területileg illetékes, illetőleg a kijelölt tüdőgondozók végzik.

Az Eütv. 81. § (1) bekezdése értelmében a szűrővizsgálatok célja a lakosság egészségének védelme és az egyén életminőségének, illetve élettartamának növelése a rejtett betegségek, az egyes betegségeket megelőző kórállapotok, valamint az arra hajlamosító kockázati tényezők korai – lehetőleg panaszmentes – szakaszban történő aktív felkutatásával és felismerésével.

Az NM rendelet 3. § (2) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a felnőttkori szűrővizsgálatokat az adott korcsoportba tartozó személyek önkéntesen vehetik igénybe, illetőleg külön jogszabály a szűrővizsgálat eredményének igazolását, ennek hiányában a szűrővizsgálaton való részvételt elrendelheti. Az NM rendelet 2. számú melléklete szerint a 40 év feletti számára a társadalombiztosítás évente egy szűrővizsgálat elvégzését támogatja.

A Tüdőgyógyászati Szakmai Kollégiumnak a Tuberkulózis diagnosztikus és terápiás protokollja szerint a betegség kialakulásában a legnagyobb kockázati tényező a HIV fertőzés. A hajlamosító körülmények között szerepel az alkoholfüggőség, a kábítószerfüggőség, valamint több betegség, illetve a leromlott általános egészségi állapot. Fokozott a tuberkulózis kockázata a lakosság bizonyos csoportjaiban. Az átlagnépességhez viszonyítva gyakoribb a betegség előfordulása a hajléktalanok, valamint a szoros közösségben (szociális otthon, börtön) élők között.

Az intézet vonatkozásában a területileg illetékes tüdőszűrő állomás a Bács-Kiskun Megyei Kórház, amelynek középírányító szerve a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet. Az egészségügyi intézmény mozgó szakorvosi szolgálata 6-7 éve megszűnt, így a fogvatartottak szűrése elmarad, nem megoldott.

Az intézet fogvatartottjai tehát évek óta nem igényelhetik a tuberkulózis kiszűrésére irányuló vizsgálatot. Fontosnak tartom a fertőző betegség szűrésének lehetőségét a fogvatartottak esetében biztosítani, mivel a vázolt kockázati tényezőkre figyelemmel a betegség előfordulása nem zárható ki egyetlen bv. intézetben sem. Mindezek alapján, az az álláspontom, hogy a szóban forgó szűrés hiánya veszélyezteti a fogvatartottak egészségéhez való jogának érvényesülését.

Az intézetben nincs akadálymentes zárka, illetve ilyen zuhanyzó csak az emeleten lévő betegszobában van. Ez utóbbi pedig – lift hiányában – kizárólag lépcsőn közelíthető meg, melyen szükség esetén az állomány tagjai viszik fel a fogvatartottat (megemelve, ölből) a betegzárkába. Az intézet általában nem fogad mozgáskorlátozott fogvatartottat, ugyanakkor annak előfordulása nem zárható ki. A vizsgálat idején volt felső végtag hiányos fogvatartott az intézetben, de állapota nem akadályozta abban, hogy önmagát ellássa.

Mint ahogy azt a tököli fiatalokorúak intézetének vizsgálati eredményeit összefoglaló AJB-2323/2012. számú jelentésemben is rögzítettem, az akadálymentes zárka és fürdőhelyiség hiánya sérti a mozgáskorlátozott fogvatartottak emberi méltósághoz fűződő jogát, valamint az esélyegyenlőség elvét. A mozgáskorlátozott fogvatartottak intézetbeli jelenlegi elhelyezési körülményei és helyváltóztatási lehetőségei pedig visszasságot okoznak a személyi állomány emberi méltósághoz fűződő jogával összefüggésben.

Az R.2. 35. § (1) bekezdése értelmében a fogvatartott részére szabaduláskor ki kell adni kórházi zárójelentésének egy példányát, valamint azokat az orvosi leleteket, illetve másolatokat, amelyek az egészségi állapotának megítélésében fontosak, vagy amelyekre a fogvatartott, illetve a szabaduló igényt tart. A jogszabály hatálya a fogvatartott elítélre, előzetesen letartóztatottra terjed ki, az elzárást töltő elkövetőkre nem.

Az intézet solti telephelyén elzárást töltő elkövetők is elhelyezésre kerülnek. A parancsnok tájékoztatása szerint a szabálysértési elzárást letöltött elkövetőket szabadításkor egészségi állapotukat igazoló dokumentummal nem látják el és orvosi vizsgálaton sem esnek át. Álláspontom szerint a bv. intézet átlátható működését, a személyi állományt is megillető biztonságot, a fedhetetlenséget, azaz a tisztességes eljárás követelményének érvényesülését jelentősen megnehezíti, ha a szabálysértést elkövető szabaduláskor nem rendelkezik az egészségi állapotát tükröző

dokumentációval.

Az, hogy a jelenlegi jogi szabályozás csak a szabaduló elítéltek és előzetesen letartóztatottak egészségi állapotának megítéléséhez szükséges igazolások, dokumentumok kiadásáról rendelkezik, a szabálysértési elzárást letöltött elkövetők vonatkozásában ilyen rendelkezés nincs, visszásságot okoz a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelményével és a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben, de sérti az érintett bv. alkalmazottak emberi méltóságához való jogát is.

A helyszíni ellenőrzés a fogvatartottak anyanyelvhasználathoz való jogával összefüggésben alapvető jogokkal összefüggő visszásságot nem tárt fel. A tapasztaltak szerint az intézet állománya kiemelt figyelmet fordít a fogvatartottak anyanyelv használatának biztosításával kapcsolatos feladatokra.

III. Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok orvoslása érdekében

- I. az Ajb. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát*, hogy vizsgálta meg Állampusztai Országos Büntetés-végrehajtási Intézet állománytáblája módosításának, a nevelői, pszichológusi, valamint ápolói státuszok emelésének, továbbá az ahhoz szükséges anyagi fedezet központi biztosíthatóságának lehetőségét;
- II. az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem az Állampusztai Országos Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnokánál*, hogy vizsgálja meg legalább egy akadálymentes zárka és mozgáskorlátozottak által szabadon, az állomány tagjainak fizikális segítsége igénybe vétele nélkül megközelíthető zuhanyozó kialakításának lehetőségét;
- III. az Ajb. 37. §-a alapján *felkérem a belügyminisztert, hogy fontolja meg a fogvatartottak egészségügyi ellátásáról szóló 5/1998. (III.6.) IM rendelet kiegészítésének olyan kezdeményezését*, amely szerint az elzárásra ítélt elkövetőknek szabadításukkor orvosi vizsgálaton kell átesniük és ki kell adni részükre is azokat az orvosi leleteket, illetve másolatokat, amelyek az egészségi állapotuk megítélésében fontosak, de alkalmasak arra is, hogy az állományt megvédjék egy esetleges későbbi testi sérülés okozásával összefüggő eljárástól (vádaskodástól);
- IV. az Ajb. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet főigazgatóját*, hogy gondoskodik az Állampusztai Országos Büntetés-végrehajtási Intézet fogvatartottjainak tudószűrő vizsgálata elvégzéséhez szükséges feltételek biztosításáról.

Budapest, 2012. október

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok

2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról (Ajb.)

1997. évi CLIV. törvény az egészségügyről (Eütv.)

81. § (1) A szűrővizsgálatok célja a lakosság egészségének védelme és az egyén életminőségének, illetve élettartamának növelése a rejtett betegségek, az egyes betegségeket megelőző kórállapotok, valamint az arra hajlamosító kockázati tényezők korai – lehetőleg panaszmentes – szakaszban történő aktív felkutatásával és felismerésével. (2) Szűrővizsgálatok a lakosság széles körében életkorhoz kötötten, illetve fertőző megbetegedésekkel kapcsolatosan, valamint egyes idült, nem fertőző betegségekre vonatkozóan az alábbi feltételek együttes fennállása esetén végezhetők: a) a szűrt betegség gyakori, illetőleg súlyos egészségkárosító hatású és szűrővizsgálattal panaszmentes szakaszban kimutatható, b) a szűrővizsgálat várhatóan eredményes és egyszerűen kivitelezhető, c) a szűrést követő hatékony terápia alkalmazásának feltételei adottak.

82. § (1) A betegségek és a kórmegelőző állapotok korai felismerése más ellátáshoz kötődő (a továbbiakban: rutinszerű) vagy célzott szűrővizsgálatokkal történik. (2) Rutinszerű az egyéb ellátás során elvégzett, az életkori sajátosságokból adódó megbetegedések korai felismerését célzó – külön jogszabályban meghatározott – szűrővizsgálat. A kezelőorvos köteles az egyén életkorához kötött szűrővizsgálatok szükségességére az egyén vagy törvényes képviselője figyelmét felhívni, és a) a kompetenciájába tartozó vizsgálatokat elvégezni, vagy b) az egyént a szűrővizsgálat elvégzésére jogosult egészségügyi szolgáltatóhoz utalni. (3) Célzott a szűrővizsgálat, ha a lakosság egyes kor, nem vagy egyes kockázati tényezők által meghatározott veszélyeztetett csoportjainak szűrésére, illetve egyes népbetegségek felderítésére irányul.

1979. évi 11. törvényerejű rendelet a büntetések és intézkedések végrehajtásáról (Bv. tvr.)

Az elzárás végrehajtása

122. § (1) Az elzárás a bíróság jogerős határozata alapján hajtható végre. (2) Az elzárást büntetésvégrehajtási intézetben hajtják végre. (4) Az elzárás végrehajtása során el kell különíteni a) az elzárást töltő elkövetőket az elítéltektől és az előzetesen letartóztatottaktól, azonban az elítéltekkel együtt dolgozhatnak, b) a férfiakat a nőktől, c) a fiatalokúakat a felnőttkorúaktól. (2) Az elkövető a) a saját ruháját viselheti

127. § (1) Felhatalmazást kap az igazságügyért felelős miniszter, hogy a) a büntetések és az intézkedések végrehajtásának, részletes szabályait a legfőbb ügyész véleményének kikérésével, a büntetés-végrehajtásért felelős

miniszterrel, valamint a katonák szabadságvesztése és előzetes letartóztatása, illetve a katonák pártfogó felügyelete tekintetében a honvédelemért felelős miniszterrel is egyetértésben, rendeletben szabályozza.

59/2011. (IV. 12.) Korm. rendelet a Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézetéről

1. § (1) A Gyógyszerészeti és Egészségügyi Minőség- és Szervezetfejlesztési Intézet (a továbbiakban: GYEMSZI) az egészségügyért felelős miniszter (a továbbiakban: miniszter) irányítása alatt álló központi hivatal. (2) A GYEMSZI önállóan működő és gazdálkodó központi költségvetési szerv, amely előirányzatai felett teljes jogkörrel rendelkezik. A GYEMSZI középírányítói jogosítványokkal felhatalmazott költségvetési szerv, amelynek költségvetése az irányítását ellátó miniszter által vezetett minisztérium költségvetési fejezetén belül önálló alcímet képez. (3) A GYEMSZI székhelye Budapest. (4) A GYEMSZI vezetője a főigazgató.

2. § A GYEMSZI feladatkörében – a miniszter egészségügygel és egészségbiztosítással összefüggő ágazati feladatai keretében – a külön jogszabályokban meghatározottak szerint *i)* az egészségügygel, az egészségügy finanszírozásával kapcsolatos fejlesztési, elemzési és értékelési, kutatási, szakértői és szakmai támogatási feladatokat lát el, *m)* gyakorolja a megyei önkormányzatok konszolidációjáról, a megyei önkormányzati intézmények és a Fővárosi Önkormányzat egyes egészségügyi intézményeinek átvételéről szóló 2011. évi CLIV. törvény (a továbbiakban: MÖKtv.), a települési önkormányzatok fekvőbeteg-szakellátó intézményeinek átvételéről és az átvételhez kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2012. évi XXXVIII. törvény (a továbbiakban: Ttv.) alapján az állam fenntartásába, illetve tulajdonába került egészségügyi intézmények, továbbá az országos gyógyintézetek felett az egyes fenntartói, valamint a hatáskörébe tartozó költségvetési szervek tekintetében a középírányítói jogokat, a gazdasági társaságok tekintetében a tagsági jogokat, valamint az alapítványok esetében az alapítói jogokat, *q)* meghatározza a területi egészségügyi ellátás megszervezésének módszertanát, és irányítja annak megszervezését,

6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól (R.)

2. § (3) Az intézet köteles gondoskodni arról, hogy a fogvatartott a jogaira és kötelességeire vonatkozó rendelkezéseket az anyanyelven vagy az általa ismert más nyelven megismerhesse. A tájékoztatás megtörténtét és annak tudomásul vételét írásban kell rögzíteni.

A NEM MAGYAR ÁLLAMPOLGÁRSÁGÚ ELÍTÉLTEKRE VONATKOZÓ RENDELKEZÉSEK

221. § A nem magyar állampolgárságú elítéltekre (a továbbiakban: külföldi elítélt) a rendelet szabályait az e Címben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

222. § (1) A külföldi elítélt befogadásáról késelem nélkül értesíteni kell az állampolgársága szerint illetékes diplomáciai vagy konzuli képviseletet (a továbbiakban: illetékes külképviselet). Az értesítés csak akkor mellőzhető, ha a külföldi elítélt az írásbeli nyilatkozatában ezt kifejezetten kéri. Ha a külföldi elítélt többes állampolgár, az általa megjelölt külképviseletet kell értesíteni. (2) A külföldi elítéltet az általa ismert nyelven tájékoztatni kell arról, ha nemzetközi egyezmény a szabadságvesztés végrehajtásának az átengedését lehetővé teszi. (3) Az intézet a befogadáskor a külföldi elítéltnél lévő úti okmányt átveszi, és *a)* megküldi az elsőfokú bíróság székhelye szerint illetékes idegenrendészeti hatóságnak, ha a külföldi elítéltet kiutasítás büntetésre is ítélték, *b)* letétbe helyezi, ha a bíróság nem alkalmazott kiutasítás büntetést.

223. § A külföldi elítélt elhelyezésénél lehetőség szerint biztosítani kell, hogy a vele együtt elhelyezett elítéltek között legyen az általa használt nyelvet, továbbá a magyar nyelvet ismerő és beszélő személy.

224. § (1) A szabadságvesztés végrehajtásával kapcsolatban a külföldi elítélt jogainak és kötelezettségeinek a gyakorlásával összefüggő tolmácsolási és fordítási költségek (a továbbiakban: tolmácsolási költségek) az intézetet terhelik. (2) Ha a külföldi elítélt a szabadságvesztés végrehajtásával nem összefüggő ügyben kéri tolmács közreműködését, az intézet azt a külföldi elítélt költségére biztosítja. (3) A külföldi elítélttel szemben folyamatban lévő büntetőeljárásban felmerült tolmácsolási költségek viselésére a Be. rendelkezéseit kell alkalmazni.

225. § (1) Ha a külföldi elítélt nem Magyarországról kap csomagot, annak vám- és postaköltségét, valamint az egyéb költségeket maga viseli, e költségek megfizetését az illetékes külképviselet átvállalhatja. Ha a külföldi elítélt letéti pénzzel nem rendelkezik, és a költségeket az illetékes külképviselet sem biztosítja, az intézet a költségeket megelőlegezheti, ha a tartozás megfizetését a külföldi elítélt vállalja és annak fedezetét igazolja. (2) Ha a külföldi elítéltnél nincs letéti pénze, a hozzátartozó részére havonta egy alkalommal – az intézet költségére – küldhet levelet. (3) A nem magyar nyelven írt vagy kapott magántermészetű levél biztonsági ellenőrzése esetén a levelet négy napon belül kell az intézetnek a címzetthez továbbítani vagy kézbesíteni. (4) Az illetékes külképviselethez írt vagy az onnan érkező levelek tekintetében a 86. § (4) bekezdésében foglaltakat kell alkalmazni.

226. § (1) A külföldi elítélt és az illetékes külképviselet tagja a konzuli kapcsolatokról szóló nemzetközi egyezmény, valamint az érintett államok által kötött szerződésekben foglaltak szerint, az e rendeletben foglalt figyelembevételével tartanak kapcsolatot. A kapcsolat felvétele csak a külföldi elítélt beleegyezésével történhet. (2) Ha a külföldi elítélt kéri, hogy az illetékes külképviselet tagja az intézetben meglátogassa, részére csomagot vagy pénzt küldjön, kérelmét az intézet haladéktalanul továbbítja. (3) A (2) bekezdés szerinti látogatások vagy csomagküldések száma nem korlátozott, a látogatás időpontját – ha az nem az általános látogatási időben történik – az illetékes külképviseletnek és a parancsnoknak előzetesen egyeztetniük kell.

227. § Az illetékes külképviselet a bv. szervezet fogvatartásában lévő elítélt (elítéltek) helyzetéről való tájékoztatásra irányuló kérését az Országos Parancsnokságnak küldi meg.

228. § (1) Ha a külföldi elítélt vagy a képviselője a szabadságvesztés végrehajtásának más állam részére történő átengedését kéri, a kérelmet az Országos Parancsnokság útján az igazságügyért felelős miniszterhez kell felterjeszteni. (2) A szabadságvesztés végrehajtásának más állam részére történő átengedésekor az intézet a kiutasítás szabályainak a megfelelő alkalmazásával jár el.

229. § A külföldi bíróság által kiszabott szabadságvesztés végrehajtásának az átvételéről szóló határozat alapján a külföldi elítéltet az átvételi eljárás idejére a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézetben kell elhelyezni.

230. § Az intézet az illetékes külképviseletet haladéktalanul értesíti a külföldi elítélt haláláról, továbbá, ha a külföldi elítélt részére – az intézet tudomása szerint – gyámot vagy gondnokot kell kirendelni.

231. § (1) Az intézet a külföldi elítélt várható szabadulása előtt harminc nappal, ha a szabadságvesztés hátralévő tartama kevesebb harminc napnál, akkor legkésőbb a jogerős bírósági ítéletről szóló bírói értesítés kézhezvételét követő munkanapon, illetve ha a szabadulás időpontja indokolja, haladéktalanul értesíti az elsőfokú bíróság székhelye szerint illetékes területi idegenrendészeti hatóságot az elítélt szabadulásáról. (2) Ha a bíróság a külföldi elítéltet kiutasította, az (1) bekezdés szerinti értesítéssel egyidejűleg az intézet az ítéletkiadmányt és a kiutasításról szóló bírósági értesítést is megküldi az elsőfokú bíróság székhelye szerint illetékes idegenrendészeti hatóságnak, és közli vele, hogy a külföldi elítéltet mely időben és hol veheti át. A külföldi átvételét az átvevő aláírásával igazolja.

232. § (1) A külföldi elítélt szabadításáról, illetve a más államnak történő átadásáról az intézet értesíti az illetékes külképviseletet, az Országos Parancsnokságot, szabadítás esetén – a szabadulás előtt legalább három nappal – az útlevélt őrző szervet. (2) Az illetékes külképviselet az intézet nem értesíti, ha azt a külföldi elítélt az írásbeli nyilatkozatában kifejezetten kérte. (3) A külföldi elítélttel a szabadulásakor közölni kell, és a szabadulási igazoláson fel kell tüntetni, hogy okmányait, útlevelét melyik szervnél veheti át. (4) A szabadságvesztés végrehajtása céljából más államnak átadott külföldi elítélt szabadulási igazolásán fel kell tüntetni az átengedést engedélyező szerv megnevezését, a határozat keltét és ügyszámát.

Az Európai Unió Miniszteri Bizottságának Európai Börtönszabályokról szóló Rec (2006) 2 ajánlása a tagállamok számára (Európai Börtönszabályok)

Tájékoztató

30. Szabály

30.1. A befogadáskor és a későbbiekben szükség szerinti gyakorisággal minden fogvatartottat írásban és szóban – azon a nyelven, amelyet ért – tájékoztatni kell a fegyelemről szóló szabályozásról, valamint jogairól és kötelezettségeiről a büntetés-végrehajtási intézetben.

Külföldi állampolgárok

37. Szabály

37.1. A külföldi ország állampolgárságával rendelkező fogvatartottakat haladéktalanul tájékoztatni kell azon jogokról, hogy felvegyék a kapcsolatot diplomáciai vagy konzuli képviselőkkel és ésszerű lehetőségeket kapjanak a kapcsolatfelvételhez.

37.2. Azon államok állampolgárságával rendelkező fogvatartottak számára, akiknek nincs az országban diplomáciai vagy konzuli képviselőjük, valamint a menekülteknek és hontalanoknak ugyanilyen lehetőségeket kell biztosítani és engedélyezni kell, hogy az érdekeik képviseletével megbízott állam diplomáciai képviselőjéhez vagy bármely más olyan nemzeti hatósághoz vagy nemzetközi szervezethez forduljanak, amelynek az a feladata, hogy védelmezze az adott érdekeket.

37.3. A büntetés-végrehajtási hatóságoknak szorosan együtt kell működniük ezekkel a diplomáciai vagy konzuli képviselőkkel a börtönbe zárt külföldi polgárok érdekében, akinek különleges szükségleteik lehetnek.

37.4. A külföldi állampolgárságú fogvatartottak számára kifejezetten a jogsegélyről szóló tájékoztatást kell adni.

37.5. A külföldi állampolgárságú fogvatartottakat tájékoztatni kell arról a lehetőségről, hogy büntetésük végrehajtása végett kérjék más országnak való átadásukat.

Etnikai vagy nyelvi kisebbség

38. Szabály

38.1. Speciális megoldásokat kell kialakítani az etnikai vagy nyelvi kisebbséghez tartozó fogvatartottak szükségletei tekintetében.

38.2. Amennyiben lehetséges a különböző csoportoknak lehetőséget kell kapniuk arra, hogy a büntetés-végrehajtási intézetben is tiszteletben tartsák kulturális szokásaikat.

38.3. A nyelvi igényeket szakavatott tolmácsok igénybevételével és az egyes büntetés-végrehajtási intézetekben beszélt különböző nyelveken fogalmazott tájékoztatófüzetek átadásával kell kielégíteni.

51/1997. (XII. 18.) NM rendelet a kötelező egészségbiztosítás keretében igénybe vehető betegségek megelőzését és korai felismerését szolgáló egészségügyi szolgáltatásokról és a szűrővizsgálatok igazolásáról (NM rendelet)

4. § Az életkorhoz kötött szűrővizsgálatok közül *i)* a mellkas-szűrővizsgálat (tüdőszűrés) végzése a területileg illetékes tüdőszűrő állomások, valamint a területi mozgó szakorvosi szolgálat feladatkörébe tartozik.

2. számú melléklet az 51/1997. (XII. 18.) NM rendelethez

Életkorhoz kötött szűrővizsgálatok

3. 40-64 éves kor között *f)* évente mellkas-szűrővizsgálat (tüdőszűrés).

4. 65 éves kor felett *f)* évente mellkas-szűrővizsgálat (tüdőszűrés)

5/1998. (III. 6.) IM rendelet a fogvatartottak egészségügyi ellátásáról (R.2.)

Általános rendelkezések

1. § (1) E rendelet hatálya a büntetés-végrehajtási intézetben (a továbbiakban: bv. intézet) fogvatartott elítéltre, előzetesen letartóztatottra (a továbbiakban együtt: fogvatartott) terjed ki.

6. § (1) A fogvatartottat befogadáskor közegészségügyi és járványügyi szempontból egészségügyi szakdolgozó megvizsgálja. Betegséget terjesztő vagy okozó rovarok észlelése vagy egyéb fertőző megbetegedés gyanúja esetén a fogvatartottat el kell különíteni, közösségbe helyezni csak a bv. orvos írásbeli engedélyével lehet. (2) Befogadás után legkésőbb 72 órával a fogvatartottat a bv. orvos megvizsgálja, rögzíti a fogvatartott kórelőzményi adatait, általános egészségi állapotát, fizikális státuszát, valamint elbírálja a munkaképességét.

8. § (1) A fogvatartottak részére biztosítani kell évente tüdőszűrésen (ernyőképszűrés), fogászati szűrésen, a nőknek nőgyógyászati szűrésen való részvétel lehetőségét. (2) A tüdőszűrés a területileg illetékes, illetve a kijelölt tüdőgyógyászati szűrést a bv. intézetek fogorvosai, a nőgyógyászati szűrést a Központi Kórház, illetve a kijelölt szakorvosok végzik. (3) A HIV szűrővizsgálat a bv. orvos tájékoztatását követően önkéntes alapon, a fogvatartott kérésére végezhető. Az eljárási rend betartásával lehetőség van anonim szűrővizsgálatra is. A szűrővizsgálatot a külön jogszabályban meghatározott laboratóriumok végzik. (4) Az egyéb szűrővizsgálatokra a külön jogszabályok az irányadók.

35. § (1) A fogvatartott részére a fogvatartás ideje alatt kérelmére, illetve szabaduláskor ki kell adni kórházi zárójelentésének egy példányát, valamint azokat az orvosi leleteket, illetve másolatukat, amelyek az egészségi állapotának megítélésében fontosak, vagy amelyekre a fogvatartott, illetve a szabaduló igényt tart. A fogvatartás ideje alatt kiadott dokumentumok elvesztéséért, megsemmisüléséért, eltűnéséért, megrongálódásáért a bv. intézetet felelősség nem terheli.

(2) A szabadult fogvatartott bv. intézetben őrzött zárójelentéseinek és leleteinek másolatát a jogszabályban meghatározott jogosultaknak ki kell adni.

(3) Kórházi kezelésre, illetve elhelyezésre szoruló fogvatartott szabadulásakor a bv. orvos intézkedik a megfelelő egészségügyi intézményben való elhelyezés iránt.

AJB-6909/2012

A tankönyvjegyzékbe felvételtől való miniszteri döntés

Előadó: dr. Csink Lóránt

Az eljárás megindulása

Egy hozzám forduló civil szervezet azt kifogásolta, hogy „a tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény módosításáról” szóló 2012. évi CXXV. törvény (a továbbiakban: Tprmód.) által bevezetett módosítás következtében az oktatásért felelős miniszter pályázati eljárás keretében dönthet a hivatalos tankönyvjegyzékbe történő felvételtől.

A panaszos a Tprmód.-ot tartalmi okok miatt kifogásolta, álláspontja szerint lehetővé válik, hogy „a jövőben a tankönyvvé nyilvánítás szigorú szabályainak figyelmen kívül hagyásával az oktatásért felelős miniszter nyilvános pályázati eljárás keretében [válasszon ki] könyveket, és egyénileg [döntson] a hivatalos tankönyvjegyzékbe történő felvételükről”.

A panaszos sérelmezte azt is, hogy ha adott tantárgyból létezik olyan tankönyv a hivatalos jegyzéken, amelyet az oktatásért felelős miniszter pályázati eljárás keretében választott ki, akkor az iskola kizárólag ezt a tankönyvet rendelheti. Így a jogszabály alapján ebben az esetben valamennyi akkreditációval rendelkező könyv kizárólag a rendelhető tankönyvek közül, még abban az esetben is, ha a tankönyvjegyzékre felvételre került. A beadvány alapján, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdésére hivatkozva, vizsgálatot rendeltem el.

Az érintett alkotmányos jogok

- a jogállamiság és jogbiztonság követelménye [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés „Magyarország független, demokratikus jogállam.”];
- tanulás és tanítás szabadsága [Alaptörvény X. cikk (1)-(2) bekezdés „Magyarország biztosítja a tudományos kutatás és művészeti alkotás szabadságát, továbbá – a lehető legmagasabb szintű tudás megszerzése érdekében – a tanulás, valamint törvényben meghatározott keretek között a tanítás szabadságát. Tudományos igazság kérdésében az állam nem jogosult dönten, tudományos kutatások értékelésére kizárólag a tudomány művelői jogosultak”];
- művelődéshez való jog [Alaptörvény XI. cikk (1) bekezdés: „Minden magyar állampolgárnak joga van a művelődéshez”]

Alkalmazott jogszabályok

- A tankönyvpiac rendjéről szóló 2001. évi XXXVII. törvény (Tpr.)
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.)

A megállapított tényállás

A Tprmód. panaszos által kifogásolt rendelkezései a Magyar Közlöny 2012. évi 99. számában, 2012. július 24-én jelent meg. A Tprmód. 2012. szeptember 1-jén lépett hatályba, a Jat. 10. § (1) bekezdés b) pontja alapján a rendelkezésekkor beépültek a Tpr.-be.

A módosítást követően a Tpr. 2. § (1) bekezdése a következőképp rendelkezik: Tankönyvként az a nyomtatott formában megjelent vagy elektronikus adathordozón rögzített könyv hozható forgalomba, amelyet miniszteri rendeletben meghatározott eljárás keretében a) tankönyvvé nyilvánítottak továbbá felvettek a hivatalos tankönyvjegyzékbe vagy b) az oktatásért felelős miniszter nyilvános pályázati eljárás keretében meghatározott évfolyam, műveltségi terület, tantárgy vonatkozásában kiválasztott és ennek alapján a hivatalos tankönyvjegyzékbe történő felvételéről döntött.”

A Tpr. 2. § (1) bekezdése kifejezetten rögzíti, hogy a pályázatot a „miniszteri rendeletben meghatározott eljárás keretében” kell lefolytatni, és ennek megfelelően mind a Tpr. 29. § (1) bekezdése, mind a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Knt.) 94. § (1) bekezdés j) pontja felhatalmazza az oktatásért felelős minisztert a tankönyvvé nyilvánítás feltételeinek és rendjének rendeletben való meghatározására.

A felhatalmazó rendelkezések alapján az oktatásért felelős miniszter több rendeletet – így például a tankönyvvé nyilvánítás, a tankönyvtámogatás, valamint az iskolai tankönyvellátás rendjéről szóló 23/2004. (VIII. 27.) OM rendelet; a nevelési-oktatási intézmények működéséről és a köznevelési intézmények névhasználatáról szóló 20/2012. (VIII. 31.) EMMI rendelet; a közoktatási tankönyvek legmagasabb fogyasztói áráról szóló 13/2010. (XI. 25.) NEFMI rendelet – is kiadott. Tényszerűen megállapítható azonban, hogy e rendeletek nem tartalmazzak rendelkezést a Tpr. 2. § (1) bekezdés b) pontja szerinti pályázat szabályaira.

A vizsgálat megállapításai

I. A hatáskör tekintetében

Az alapvető jogok országgyűlési biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 37. §-a alapján, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva az alapvető jogok biztosa akkor is javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, ha nem állapított meg azokkal összefüggésben visszás hatósági jogalkalmazást.

II. A vizsgálat érdemében

1) Korábban már több beadvány kapcsán vizsgáltam a közoktatási (köznevelési) rendszer átalakítását. Megállapítottam, hogy a 2012. szeptember 1-jén hatályba lépett köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (a továbbiakban: Knt.) alapvetően változtat a közoktatás rendszerén. Az új szabályozás a kitűzött állami célokat, az alapelveket is érintően átalakítja az oktatói és nevelői munkát, valamint a tanulók és a pedagógusok jogait és kötelezettségeit. Új fogalmakat vezet be és újradefiniál egyes értelmező rendelkezéseket. Átfogó változtatásokat visz végbe a pedagógiai munka minden szakaszában, így az óvodai nevelésben, az alapfokú és a középfokú oktatásban és nevelésben, valamint új elemként bevezeti az iskolai nevelés-oktatás szakképesítés megszerzésére való felkészítést. Új alapokra helyezi az állami vizsgák rendszerét.

Megállapítottam azt is, hogy az új rendszerre való áttérés nem felel meg a kellő felkészülési idő követelményének, mivel számos, a Knt. végrehajtásához szükséges rendelet az előírt határidőig nem született meg. Erre tekintettel kezdeményeztem az Alkotmánybíróságon a Knt. több rendelkezésének alkotmányossági felülvizsgálatát, valamint a hatálybalépés felfüggesztését is kértem indítványom elbírálásáig (AJB-2523/2012).

A Tpr. vonatkozó szabályainak alkotmányosságát a közoktatási rendszer egészének figyelembe vételével lehet megítélni. A Tpr. módosítása lehetővé teszi, hogy az oktatásért felelős miniszter pályázati eljárás keretében döntsön a hivatalos tankönyvjegyzékbe történő felvételről. Nem ismertek azonban sem a pályázat kiírására és elbírálására irányadó részletszabályok, sem a közoktatás rendszerével összefüggő egyéb részletek sem.

2) Az Alaptörvény 24. cikk (2) bekezdésének e) pontja értelmében az alapvető jogok biztosa jogszabályok utólagos normakontrollját kezdeményezheti az Alkotmánybíróságon. Az alapvető jogok biztosának nincs hatásköre mulasztásban megnyilvánuló alkotmányellenességet kezdeményezni, ettől független kérdés, hogy utólagos normakontrollra irányuló indítvány keretében – a megsemmisítés indítványozása mellett – felhívhatja a figyelmet a szabályozás hiányosságaira vagy valamilyen joghézagra.

Az Alkotmánybíróságról szóló 2011. évi CLI. törvény 24. § (2) bekezdése következtében az alapvető jogok

biztosa akkor fordulhat az Alkotmánybírósághoz, ha álláspontja szerint a jogszabály alaptörvény-ellenessége fennáll. Jelen esetben ez a feltétel hiányzik; a Tpr.-nak a panaszos által kifogásolt szabályáról – a végrehajtására vonatkozó szabályok ismerete nélkül – nem dönthető el, hogy az Alaptörvény keretei között marad-e.

3) A Jat. 7. § (6) bekezdése alapján a végrehajtási jogszabályt, jogszabályi rendelkezést a felhatalmazást adó jogszabály azon rendelkezésével egyidejűleg kell hatályba léptetni, amelynek a végrehajtására irányul, kivéve, ha a felhatalmazó rendelkezés a végrehajtási jogszabály kiadását nem teszi kötelezővé.

Ez a szabály közvetlenül összefügg a jogbiztonság Alaptörvény B) cikk (1) bekezdésére visszavezethető követelményével. A hatályos törvény végrehajtására vonatkozó rendelkezés hiánya ellehetetleníti, hogy a jogalanyok a magatartásukat a joghoz igazítsák, mivel azok pontos tartalma nem ismert. Ez pedig ellentétes a jogállamiság követelményével.

A kiszámítható, hosszú távú szabályozás különösen fontos a köznevelés esetében. Mind a tanulóknak (diákoknak), mind a tanítóknak, tanároknak az érdeke, hogy hosszútávon tervezhető legyen, hogy mi az az ismeretanyag, amit el kell sajátítani, illetve amit meg kell tanítani. Ehhez pedig szorosan kapcsolódik az a kérdés, hogy a tanuláshoz és a tanításhoz milyen tankönyv vehető igénybe. A köznevelés terén tehát a pontos jogi háttér, az alapul szolgáló törvényi és rendeleti szabályok összehangoltsága elengedhetetlen.

A tankönyvvé minősítés rendje érinti továbbá a tanulás és a tanítás szabadságát (Alaptörvény X. és XI. cikkek) is, ami még indokoltabbá teszi a jogbiztonság követelményének érvényesítését.

Mindezek alapján megállapítom, hogy a jogállamiság elvéből eredő jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz, hogy az oktatásért felelős miniszter – a Tpr. és a Knt. rendelkezéseiből következő jogalkotó feladatát elmulasztva – nem adta ki a tankönyvvé nyilvánítás részletes szabályait meghatározó rendeletet.

Intézkedésem

A vizsgálat által feltárt visszásság orvoslása érdekében, az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem* az oktatásért felelős *Emberi Erőforrások Miniszterét*, hogy a Tpr. és a Knt. felhatalmazásai alapján adjon ki jogszabályt a pályázati eljárás keretében a hivatalos tankönyvjegyzékbe történő felvételtől.

Budapest, 2012. október

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-6943/2012

Sátoraljaújhelyi bv. intézet helyszíni utóvizsgálata

Az alapvető jogok biztosának Jelentése az AJB 6943/2012. számú ügyben

Előadók: dr. Csóré Erika
dr. Magyarné dr. Vuk Katalin
dr. Varga Éva Csilla
dr. Vass Veronika

Az eljárás megindulása

A fogvatartottak alapvető jogainak érvényesülését fókuszpontba állító projektem keretében utóvizsgálatra is sor került, annak megállapítása érdekében, hogy korábbi ajánlásaim, javaslataim a gyakorlatban elérték-e a kívánt célt. 2011-ben tartottam helyszíni ellenőrzést a Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtönben, amely ugyan régi bv. intézet, de megfelelő körülmények között élhetnek a fogvatartottak. Ugyanakkor ebben az intézetben működtek un. különleges biztonsági körletet, ahol a legsúlyosabb bűncselekmények elkövetőit helyezték el. Erre figyelemmel indokoltnak tartottam az ismételt helyszíni vizsgálatot, az esetleges pozitív változások megismerését.

Vizsgálatomat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján, hivatalból rendeltem el.

A helyszíni vizsgálat időpontja 2012. szeptember 24. napja volt.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független demokratikus jogállam.”* [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog: *„Az emberi méltósághoz való jog sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.”* [Alaptörvény II. cikk]
- Az egyenlő bánásmód követelménye: *„Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti*

különbségtétel nélkül biztosítja. Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti. [Alaptörvény XV. cikk (2) és (4) bekezdés]

- A testi és lelki egészséghez való jog: *„Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.* [Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdések]
- a tisztességes eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.”* [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

Az alkalmazott jogszabályok

Az alkalmazott jogszabályokat és rendelkezéseket a jelentés melléklete tartalmazza.

I. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai

Az előző ombudsmani vizsgálat óta történt változások

A vizsgálat napján 327 fogvatartott volt az intézetben. Az intézet befogadó képessége 263 fő, így a telítettség 120-130%-os. Ez az arány az elmúlt két évben 140-160% körül mozgott, vagyis csökkent a zárkákön belüli zsúfoltság.

A tavalyi vizsgálat tapasztalatait összegző jelentésemben az elítéltek foglalkoztatását kifejezetten jónak ítéltém. A fogvatartottak nagy része, 60-70%-a dolgozik jelenleg is, egy részük az Abránd Kft-nél jelenleg ágynemű készítésben, műtőruhák varrásában vesz részt, másik részük költségvetési munkáltatás keretében karbantartást végez, és a konyhán dolgozik. Az fogvatartottak egy részét a konyhán az intézet részmunkaidőben foglalkoztatja, amellyel a munkához való pozitív hozzáállást igyekeznek erősíteni bennük. Időszakos, intézeten kívüli munkát is szerveznek, pl. 6 hétig gátmagasításban vettek részt elítéltek, vasúti sínek mellett pedig – baleset megelőzési célzattal – köveket szedtek. Azoknak is szeretnének munka lehetőséget biztosítani, akik egészségügyi okok miatt nem tudnak teljes munkaidőben dolgozni. Ezt jelenleg szervezik oly módon, hogy a teljes munkaidőt részmunkaidőre változtatják, így 12 fő helyett 24 fő végezné el ugyanazt a feladatot.

Az oktatásban (7-8. osztály és 9-10. osztály folyamatosan működik) résztvevő fogvatartottakkal együtt az intézetben 80% körüli a foglalkoztatottak aránya. Emelkedett a szakkörök száma. Egy nyíregyházi színművész vezetésével drámapedagógiai szakkör indult, és újonnan sakk-, illetve könyvtár szakköre is jelentkezhetnek a fogvatartottak.

Az alagsorban lévő tantermet minden évben felújítják, azonban a talajvíz két héten belül felszökik, elkezdi vizesedni a fal. Így az folyamatos emberi tartózkodásra nem alkalmas. A szigetelési munkálatokat a közeljövőben kezdik meg.

Az elmúlt évben tartott ombudsmani ellenőrzés óta – figyelemmel a biztosi ajánlásokra – számos fejlesztést hajtottak végre az intézetben. A mosodába 2012 februárjában energiatakarékos mosó- és szárítógépeket állítottak be. Emellett napkollektorokat szereltek fel, amely a melegvíz ellátás 100%-át tudja folyamatosan biztosítani.

A biztonságtechnikai eszközök cseréjét ugyancsak megkezdték. Új kamerát szereztek be intézeti költségvetés terhére, de központi költségvetési támogatás hiányában egyelőre nem tudnak tovább lépni. Az elmúlt egy év alatt két villámcsapás is érte az intézet épületét, melyből eredő kárt (mintegy 3 millió ft) a biztosító kifizette. Ezt is biztonságtechnikai felszerelésekre fordították.

Az elítéltek pénzküldeményeivel kapcsolatban a Házirendet – korábbi ajánlásomnak megfelelően – módosították. A látogatóhelyiség asztalairól kezdeményezéseimre a plexiüveget eltávolították. Az ajánlott szárítóhelyiség helyett a zárkákat látták/látják el folyamatosan szárító eszközökkel. Ezt a megoldást a bv. ügyéssel egyeztetették. Az előzetes fogvatartottak zárkáiban a szárítók már megtalálhatók, mivel ők a saját ruháikat is mossák, tehát nagyobb szükségük van rá.

A fürdőhelyiségek felújítása, az ablakok cseréje megkezdődött, illetve a helyszíni vizsgálat idején folyamatban volt. Minden fürdőhelyiség a - falakon belül - az év végére elkészül (vezetékcsere, festés, ablakcsere, szellőzés, hiányzó csempék, tusolók bővítése stb.)

Az akadálymentes zárka és zuhanyozó kialakítását késedelmesen tudták csak megkezdeni, mert a közbeszerzési pályázati eljárások elhúzódtak, annak végét meg kellett várniuk. Augusztusban aláírásra került a megállapodás, így év végére az ezzel kapcsolatos ajánlásom is teljesül.

A parancsnok tervei szerint a fűtés korszerűsítését is megkezdik az idén, új kazánokat szereztek be és valamennyi radiátorra hőfokszabályozót szerelnek fel. A zárkák világosabbá tétele és a fogvatartottak jobb kilátása érdekében a kilátás gátló ablakok megdöntését is elvégzik, illetve az elkezdett felújítás során, ezen ablakokból a katedrálüveg 2/3-ad részét eltávolítják. Ezzel lehetővé válik, hogy a zárkákban a fogvatartottak természetes fényt kapjanak, ami szintén megfelel korábbi kérésemnek.

A dühöngő emberi tartózkodásra való alkalmassá tételében nem történt előrelépés, mivel az arra fordítandó 4-5 millió forinttal jelenleg nem rendelkezik az intézet. Így a dühöngőt nem használják, ha mégis szükség lenne rá, más megoldást keresnek. Pl. folyamatosan figyelik a fogvatartottat, kamerával ellátott zárkába helyezik el, vagy az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézetbe szállítják.

Előző vizsgálatom óta többlet státuszt nem kapott az intézet, de az országos parancsnokság támogatásával engedélyezték az állománytábla szerinti létszám 98%-ban való feltöltését. Egy körletfelügyelői státuszt várhatóan még sikerül betölteniük 2012. év december 1. napjával (a baracscai intézetből kerül áthelyezésre). Egy üres kutyavezetői státusz betöltése is folyamatban van civil jelentkezővel.

Az egészségügyi állományban változás történt. Újabb pszichológusi státuszt nem kapott az intézet, a volt pszichológus pedig szeptember 1-vel áthelyezését kérte a Budapesti Bűnügyi Szakértői Intézetbe. A sárospataki főiskola pszichológiai tanszékének tanára azonban – aki ismeri az állományt, illetve a fogvatartottakkal való foglalkozás körülményeit, mert eddig is szerződéses alkalmazottként segítette a főállású pszichológus munkáját – közalkalmazottként szeptembertől vállalta a fogvatartottak és az állomány ellátását is.

A városi kórházból január 1-től érkezett egy főállású orvos, aki több szakvizsgálattal is rendelkezik, a pszichiáter szakvizsgáját pedig jelenleg végzi. Szükség is van rá, mert az intézetben egyre több a személyiségzavarral küzdő fogvatartott. Fogorvosa is van az intézetnek, heti háromszor rendel.

A különleges biztonságú körleten jelenleg nem helyeznek el elítéltet. A zárkák felújítását azonban – az állomány segítségével – elkezdték. Két zárka falát újra festették a korábbihoz képest vidámabb színnel (zölddel), több „vandálbiztos” lámpatestet szereltek fel és itt is tervezik a kilátás gátlók megdöntését a természetes fény beszűrődése és az égbolt láthatóvá tétele érdekében. Ezen a körleten a zárkák egyszemélyesek. Az országos parancsnokság dönt majd arról, hogy mikor és milyen ítélettel rendelkező fogvatartottat helyeznek majd el itt. A részleg az egyik zárkát átalakították foglalkoztatónak, itt számítógép, oktató programok, illetőleg könyvek állnak a fogvatartottak rendelkezésére.

Külföldi fogvatartottak

A vizsgálat idején a büntetés-végrehajtási intézetben 11 külföldi fogvatartott volt. Állampolgárság szerinti megoszlása: 4 román, 1 szerb, 6 ukrán. A külföldi fogvatartottak általában előzetes letartóztatásukat töltik a Sátoraljaújhegyi Fegyház és Börtönben, de a helyszíni vizsgálat időpontjában volt olyan fogvatartott is, aki jogerős büntetését töltötte. Az elítéltek mindegyike jól beszél és ért magyarul, így a fogvatartott társaikkal és a büntetés-végrehajtási intézet személyzetével is megértetik magukat. A büntetés-végrehajtási intézet személyi állományában kevesen beszélnek idegen nyelven, de van olyan nevelő, aki kiválóan beszél angolul és németül. Az intézet folyamatos kapcsolatot tart egy tolmáccsal is, aki több szláv nyelven kommunikál, az ő segítségét veszik igénybe szükség esetén. Egy alkalommal okozott problémát a tolmács hiánya, amikor grúzok kerültek az intézetbe ünnepnapon, de rövid időn belül átszállították őket Budapestre, ahol grúz tolmács már segített a nyelvi nehézségek kiküszöbölésében. A külföldiek a kérelmeiket általában magyar nyelven írják, amelyek elsősorban a velük szemben folyamatban lévő büntetőüggyel függnek össze. Nagyon ritka az, amikor a büntetés-végrehajtási körülményekre panaszkodnak. Az intézet parancsnokának tájékoztatása szerint a külföldi elítéltek általában nem ugyanazon zárkába kerülnek elhelyezésre, mert biztonsági szempontból ez nem mindig célszerű.

Az intézetbe kerülő fogvatartott saját anyanyelvén vagy az általa beszélt nyelven – befogadását követően – megkapja a tájékoztatást jogairól, kötelezettségeiről, valamint a házirendről. A külföldi országok diplomáciai képviselői közül kiemelkedik a Nyíregyházi Ukrán Konzulátus képviselője, aki rendszeresen látogatja az intézetben elhelyezett ukrán elítélteket és segítséget nyújt a számukra, de a román, a szlovák, valamint a szerb diplomáciai képviselő tagjai is látogatják alkalmanként itt lévő honfitársaikat.

A parancsnok elmondása szerint minden évben megemlékeznek az intézetben 1944. március 22-én történt börtönkítőrésről, a megemlékezésen a külföldi államok diplomáciai képviselői is részt vesznek. A külföldiek közül senki részéről nem érkezett olyan jelzés az intézet parancsnoka felé, hogy az országa kulturális szokásait, hagyományait az intézetben is ápolni szeretné. Az intézet könyvtárában található idegen nyelvű könyvek, szótárak, amelyeket az elítéltek kikölcsönözhetnek, illetőleg a konzulok látogatásai alkalmával mindig hoznak idegen nyelvű újságokat, folyóiratokat. A külföldieken nem észlelhetőek azok a börtön okozta negatív hatások, amelyek a magyarok esetében általában igen (pl. családtól való távolságból eredő stressz hatás). A külföldiek tartják a kapcsolatot a családjukkal és amennyiben csomag érkezik a külföldi részére, a súlykorlátozástól is el szoktak tekinteni.

A börtön területének bejárásakor munkatársaim találkoztak és meghallgattak 10 külföldi fogvatartottat. A fogvatartottak közül volt, aki éppen dolgozott a börtön területén a mosodában és volt, aki a zárkájában tartózkodott. A fogvatartottak mindegyike nagyon jól beszélt és értette a magyar nyelvet. Nyilatkozatuk szerint családjukkal tartják a kapcsolatot és abból adódóan, hogy távol vannak hazájuktól nehézségről nem számoltak be.

II. A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat 2012. január 1-től az Ajbt. határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint a rendvédelmi szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül. A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 1. § (1) bekezdése szerint a büntetés-végrehajtási szervezet állami, fegyveres rendvédelmi szerv, vagyis vizsgálati lehetőségem kiterjed a vizsgált büntetés-végrehajtási intézetre.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény) B) cikkének (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam [...] kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.¹ Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.²

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. „*Tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.*” (Lásd: 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat)

Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye.³

Álláspontom szerint a jogállamiság és a tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

A közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetőek*. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84-85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376-377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88-89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322.] Már több jelentésben is hangsúlyoztam, hogy különösen nagy súlya van ennek a tételnek akkor, amikor az adott eljárás eleve alapjog-korlátozásra, *szankció kiszabására vagy jogkorlátozó intézkedés meghozatalára irányul*.

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírósági gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.

Az Alaptörvény az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben abszolút tilalmakat fogalmaz meg. Ezek értelmében senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani.

Az emberi méltósághoz való jog érvényesülésével szorosan összefügg a *megalázó bánásmód tilalma*. A megalázó bánásmód lényege, hogy az érintettben olyan erős félelmet, lelki gyötrelmet és alsóbbrendűségi érzést okoz, ami alkalmas arra, hogy a testi és lelki ellenállását megtörje.

Mint ahogy arra az Alkotmánybíróság rámutatott, az állam büntető hatalmának önkényével, túlsúlyával szemben az egyént védő alkotmányos értékek történetileg elsősorban a büntetőjogra és a büntetőeljárásra fogalmazódtak meg és váltak – különböző részletességgel – az alkotmányok részeivé. Ez azonban nem jelenti a büntetés-végrehajtásban megnyilvánuló állami büntető hatalom korlátlanosságát, a bűnösnek talált és büntetésre ítélt egyén teljes kiszolgáltatottságát. Az elítélt nem tárgya a büntetés-végrehajtásnak, hanem alanya, akinek jogai és kötelezettségei vannak. Jogainak egyik csoportját a büntetés-végrehajtás során is korlátozás nélkül vagy módosulással továbbélő alkotmányos alapjogok alkotják, másik csoportját pedig a büntetés, illetve a büntetőjogi intézkedés végrehajtásának tényéből és körülményeiből keletkező sajátos végrehajtási jogok.

A büntetés-végrehajtás alkotmányos kereteinek szélső értékeit egyrészt az emberi méltósághoz, a személyi biztonsághoz való jog, másrészt a kínzásnak, a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódnak és büntetésnek tilalma jelöli ki. Ezen belül a jogállamiságból, valamint az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozására vonatkozó tilalomból vezethető le, hogy a büntetések és intézkedések végrehajtása címén az állam milyen mértékben avatkozhat az egyén életébe, korlátozhatja alapjogait és szabadságát.⁴

Az Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdése alapján mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez, ennek az alapjognak az érvényesülését pedig Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem

¹ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

² 56/1991. (XI.8.) AB határozat

³ 14/2004. (V. 7.) AB határozat

⁴ 13/2001. (V.14.) AB határozat

és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* tartalmát (Alkotmány 70/D. §), és mindezek az értelmezések álláspontom szerint – függetlenül attól, hogy „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is hivatkozhatóak maradnak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az alkotmánybírósági gyakorlat utal arra is, hogy az államnak e jog megvalósulása érdekében meghatározott, az egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezésére irányuló kötelezettsége annyit feltétlenül jelent, hogy az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, azaz azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul. Az állam szabadsága nem terjed odáig, hogy anélkül üresítse ki az egyik legfontosabb garanciális intézmény tartalmát, hogy helyette nem építi ki az alapvető jog megvalósulásának azonos súlyú biztosítékait. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor utalt arra is, hogy az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhoz vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az Alkotmánybíróság olvasatában az ilyen szélső eseteken túl azonban az állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. Az egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen. Az az Alkotmányba foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

Már korábbi vizsgálataim kapcsán kifejtettem, hogy – álláspontom szerint – a jogalkalmazási gyakorlatra fókuszáló ombudsmani jogvédelemnek az egészséghez való jog biztosításával összefüggő állami kötelezettségekkel kapcsolatban lehetősége van akár az Alkotmánybíróság által követettől eltérő, további alapjogi követelmények megfogalmazására és kibontására. Önmagában ugyanis az a tény, hogy az Alkotmánybíróság, annak alacsonyabb mércéje miatt valamely jogszabályi rendelkezést, jogi-szervezeti megoldást az egészséghez való jog érvényesülése szempontjából – a fenti gyakorlat alapján – nem minősít alkotmányellenesnek, még egyáltalán nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy e norma gyakorlati alkalmazásával, hatásával és következményeivel kapcsolatban az egészséghez való joggal, vagy ennek alanyi jellegű részjogosítványával, az egészségügyi ellátáshoz való jogosultsággal összefüggő visszásság megállapítására kerüljön sor. Az ombudsmani jogvédelem eltérő, magasabb mércéjében két végpont határozható meg. Ertelemszerűen nem állapítható meg az egészséghez való joggal összefüggő visszásság pusztán egy intézmény megszüntetése, átalakítása, összevonása, feladatátadása miatt, egy ilyen szemlélet parttalanra és esetlegessé tenné az alapvető jogok biztosa által biztosított jogvédelmet.

3. A vizsgálat érdeme tekintetében

A megtett intézkedések

Az AJB-2862/2012. számú jelentésemben felkértem a belügyminisztert, hogy kezdeményezze a szolgálati gépjárművet vezető bv. dolgozók járműkötelékben való biztonságos és zavartalan közlekedése feltételeinek, szabályainak jogszabályban való rögzítését.

A miniszter arról tájékoztatót, hogy a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka a büntetés-végrehajtási szervezet gépjármű szabályzatáról szóló 1-1/46/2011. (XI. 15.) OP intézkedésben rögzítette a hivatásos állomány tagjainak járműkötelékben szolgálati gépkocsival történő közlekedése szabályait.

Az intézet parancsnokától az elítéltek pénzküldeményei kezelésével, a dolgozó elítéltek hajnali időpontban való szabad levegőn tartózkodásával összefüggésben a Házirend módosítását kértem. A parancsnok a vonatkozó rendelkezéseket módosította, illetőleg pontosította.

A családi látogatófogadó helyiségben lévő asztalok két oldalát elválasztó plexiüveget leszerelték, ezáltal a fogvatartottak a látogatókkal barátságosabb, közvetlenebb, családiasabb körülmények között találkozhatnak, beszélgethetnek.

Az épület, illetve az egyes helyiségek renoválása megkezdődött, az akadálymentes zárka és zuhanyzó kialakítása, a fűtés korszerűsítése folyamatban van.

A tervek szerint a zárkák ablaka előtt lévő kilátás gátlókat ugyan nem távolítják el teljesen, de megdöntik, illetve az átláthatatlan üveg egy részét lecserélik átláthatóvá, így a fogvatartottak kilátása nem lesz akadályozva, és természetes fény is éri majd a zárkákat.

Jelenleg is visszásságot okozó körülmények

Nem történt előrelépés az ún. dühöngő helyiség felújítása vonatkozásában. A parancsnok tájékoztatása szerint az ön- és közveszélyes állapotban lévő fogvatartottat egyszemélyes zárkában helyezik el. Évente általában egy fogvatartott kerül olyan állapotba, hogy elkülönítése válik szükségessé. Önkárosítást (falcolás) havonta egy-két

fogvatartott követ el. Sajnos egyre több személyiségzavarral küzdő fogvatartott is érkezik az intézetbe. A vizsgálat idején kb. 30 olyan fogvatartott volt, akire fokozottan oda kell figyelni.

Az intézet újabb pszichológusi státuszt nem kapott, továbbra is egy pszichológus foglalkozik a fogvatartottakkal és a személyi állománnyal is.

Álláspontom szerint a fentebb ismertetett körülmények, úgymint a dühöngő hiánya, a személyiségzavarban szenvedő fogvatartottak számának emelkedése, mindenképpen indokolják még egy pszichológus alkalmazását. Ezt a fogvatartottak megfelelő ellátása és az állomány mentális épségének megőrzése egyre sürgetőbbé teszi, az egyetlen pszichológus szakember rendkívül leterhelt. A pszichológus státusz biztosításával megszűnne a fogvatartottak és az állomány egészséghez való jogának jelenleg fennálló közvetlen veszélyeztetettsége.

A biztonsági osztály státuszainak emelésére is elmaradt. Noha a fogvatartotti létszám az elmúlt évhez képest kisebb mértékben csökkent, a közvetlen, nagyobb odafigyelést igénylő fogvatartottak száma ugyanakkor növekedett. A feladatok megfelelő ellátásához tehát továbbra sem tartom elegendőnek a biztonsági osztályon dolgozók létszámát. Erre figyelemmel *ismételten megállapítom, hogy a biztonsági osztály alultervezett létszáma a fogvatartottak jogainak érvényesülését, a velük való bánásmódot, valamint az érintett állomány emberi méltóságához való jogát is közvetlenül veszélyezteti.*

Az alagsorban lévő tanterem falainak renoválása, szigetelése elengedhetetlen, *állapota a vizesedés miatt továbbra is veszélyezteti az ott tartózkodó fogvatartottak és oktatóik egészséghez való jogát.*

A biztonsági berendezések teljes felújítása nem történt meg. Egy-két kamerát ugyan lecseréltek, azonban az őrtornyok átépítésére, az újvezetékelésre mielőbb szükség lenne. *A biztonságtechnikai rendszer jelenlegi állapota közvetlenül veszélyezteti a személyi állomány és a fogvatartottak biztonságát is, azon keresztül pedig az élethez, testi épséghez fűződő jogukat.*

Külföldi fogvatartottak

A helyszíni ellenőrzés során az idegen állampolgárságú fogvatartottak *anyanyelvhasználathoz való jogával összefüggésben visszásságra okot adó körülmény nem merült fel.* Az intézet kiemelt figyelmet fordít a fogvatartottak anyanyelv használatának biztosítására. Például az idegen nyelvű tájékoztatók beszerzésére, kiváló kapcsolatok ápolására a külföldi államok konzulátusaival, az intézeti könyvtár idegen nyelvű könyvekkel való ellátására, a külföldi számára érkező csomag esetében a súlykorlátozástól való eltekintésre. A vizsgálat időpontjában az intézetben tartózkodott román, szerb, ukrán és szlovák fogvatartottak jól értették és beszélték a magyar nyelvet, nyilatkozatuk szerint nincs kommunikációs nehézségük. Megfelelőnek tartották az elhelyezési és az ellátási körülményeket.

III. Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok orvoslása érdekében
- az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján *továbbra is kérem a büntetés-végrehajtás parancsnokát, hogy vizsgálta meg a Sátoraljaújhegyi Fegyház és Börtön állománytáblájának pszichológusi, valamint a biztonsági osztály státuszai emelésének, továbbá az alagsori tanterem, a dühöngő emberi tartózkodásra való alkalmassá tételének, illetőleg a biztonságot szolgáló eszközök felújításának, cseréjének lehetőségét, és az azokhoz szükséges anyagi fedezet központi biztosíthatóságát.*

Budapest, 2012. október

Prof. Dr. Szabó Máté

Melléklet az AJB-6943/2012. számú jelentéshez

Alkalmazott jogszabályok

2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról (Ajbt.)

2007. évi XCII. törvény a fogyatékossgal élők jogairól szóló Egyezmény és az ahhoz kapcsolódó

Fakultatív jegyzőkönyv kihirdetéséről:

2. cikk: A jelen Egyezmény alkalmazásában:

Az „ésszerű alkalmazkodás” az elengedhetetlen és megfelelő módosításokat és változtatásokat jelenti, amelyek nem jelentenek aránytalan és indokolatlan terhet, és adott esetben szükségesek, hogy biztosítsák a fogyatékossgal élő személy alapvető emberi jogainak és szabadságainak a mindenkit megillető, egyenlő mértékű élvezetét és gyakorlását;

9. cikk: Hozzáférhetőség

1. A fogyatékossgal élő személyek önálló életvitelének és az élet valamennyi területén történő teljes körű részvételének lehetővé tétele érdekében a részes államok megfelelő intézkedéseket tesznek, hogy másokkal azonos alapon biztosítsák a fogyatékossgal élő személyek számára a fizikai környezethez, a közlekedéshez, az információhoz és kommunikációhoz, beleértve az információs és kommunikációs technológiákat és rendszereket, valamint más, nyilvánosan hozzáférhető vagy rendelkezésre álló lehetőségekhez és szolgáltatásokhoz való hozzáférést, mind városi, mind vidéki területeken. Ezek az intézkedések, amelyek magukban foglalják a hozzáférési akadályok és korlátok beazonosítását és felszámolását, többek között a következőkre vonatkoznak:

- a) épületek, utak, közlekedés és más bel- és kültéri létesítmények, így iskolák, lakóházak, egészségügyi létesítmények és munkahelyek;
- b) információ, kommunikáció és egyéb szolgáltatások, köztük az elektronikus szolgáltatások és segélyhívó szolgáltatások.

1979. évi 11. tvr. a büntetések és intézkedések végrehajtásáról (Bv. tvr.)

36. § (1) Az elítélt jogosult

- a) a higiéniai feltételeknek megfelelő egészséges elhelyezésre, az egészségi állapotának és a szabadságvesztés végrehajtása alatti tevékenységének megfelelő élelmezésre, egészségügyi ellátásra;
- b) a hozzátartozóival, valamint az általa megjelölt és a büntetés-végrehajtási intézet által engedélyezett személyekkel való levelezésre, a levelek gyakorisága és terjedelme nem korlátozott;
- c) legalább havonként látogató fogadására; ha a büntetés-végrehajtási intézet biztonsága indokolja, az elítélt rácson keresztül beszélhet a látogatóval;
- d) társadalmilag hasznos munka végzésére, a munka mennyiségének és minőségének megfelelő jövedelemre, munkavédelemre;
- e) a nők és a fiatalok a rájuk vonatkozó sajátos védelemre;
- g) a büntetés-végrehajtási intézetben és a büntetés-végrehajtástól független szervhez közérdekű bejelentés, panasz, kérelem és jognyilatkozat előterjesztésére;
- h) vallási vagy lelkiismereti meggyőződésének szabad megválasztására, annak kinyilvánítására és gyakorlására;
- i) a személyi tulajdonához fűződő jogainak védelmére;
- j) a szabadulása utáni munkába állása és letelepedése érdekében a munkáltató, valamint karitatív szervezetek megbízottjával és pártfogóval való érintkezésre;
- k) naponként legalább egy órai szabad levegőn tartózkodásra;
- l) pihenésre, szabadidőre, a rendszeresen végzett munka után fizetett szabadságra;
- m) önképzésre, sajtótermékek megrendelésére, a büntetés-végrehajtási intézet művelődési és sportolási lehetőségeinek igénybevételére;
- n) általános iskolai, indokolt esetben középfokú, valamint felsőfokú tanulmányok folytatására, a vizsgákra való felkészüléshez a jogszabályban meghatározott tanulmányi és vizsgaszabadságra;

6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól (R.)

2. § (3) Az intézet köteles gondoskodni arról, hogy a fogvatartott a jogaira és kötelességeire vonatkozó rendelkezéseket az anyanyelvén vagy az általa ismert más nyelven megismerhesse. A tájékoztatás megtörténtét és annak tudomásul vételét írásban kell rögzíteni.

NEM MAGYAR ÁLLAMPOLGÁRSÁGÚ ELÍTÉLTEKRE VONATKOZÓ RENDELKEZÉSEK

221. § A nem magyar állampolgárságú elítéltekre (a továbbiakban: külföldi elítélt) a rendelet szabályait az e Címben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

222. § (1) A külföldi elítélt befogadásáról késedelem nélkül értesíteni kell az állampolgársága szerint illetékes diplomáciai vagy konzuli képviseletet (a továbbiakban: illetékes külképviselet). Az értesítés csak akkor mellőzhető, ha a külföldi elítélt az írásbeli nyilatkozatában ezt kifejezetten kéri. Ha a külföldi elítélt többes állampolgár, az általa megjelölt külképviseletet kell értesíteni.

(2) A külföldi elítéltet az általa ismert nyelven tájékoztatni kell arról, ha nemzetközi egyezmény a szabadságvesztés végrehajtásának az átengedését lehetővé teszi.

(3) Az intézet a befogadásakor a külföldi elítéltnél lévő úti okmányt átveszi, és

a) megküldi az elsőfokú bíróság székhelye szerint illetékes idegenrendészeti hatóságnak, ha a külföldi elítéltet kiutasítás büntetésre is ítélték,

b) letétbe helyezi, ha a bíróság nem alkalmazott kiutasítás büntetést.

223. § A külföldi elítélt elhelyezésénél lehetőség szerint biztosítani kell, hogy a vele együtt elhelyezett elítéltek között legyen az általa használt nyelvet, továbbá a magyar nyelvet ismerő és beszélő személy.

224. § (1) A szabadságvesztés végrehajtásával kapcsolatban a külföldi elítélt jogainak és kötelezettségeinek a gyakorlásával összefüggő tolmácsolási és fordítási költségek (a továbbiakban: tolmácsolási költségek) az intézetet terhelik.

(2) Ha a külföldi elítélt a szabadságvesztés végrehajtásával nem összefüggő ügyben kéri tolmács közreműködését, az intézet azt a külföldi elítélt költségére biztosítja.

(3) A külföldi elítélttel szemben folyamatban lévő büntetőeljárásban felmerült tolmácsköltségek viselésére a Be. rendelkezéseit kell alkalmazni.

225. § (1) Ha a külföldi elítélt nem Magyarországról kap csomagot, annak vám- és postaköltségét, valamint az egyéb költségeket maga viseli, e költségek megfizetését az illetékes külképviselet átvállalhatja. Ha a külföldi elítélt letéti pénzzel nem rendelkezik, és a költségeket az illetékes külképviselet sem biztosítja, az intézet a költségeket megelőlegezheti, ha a tartozás megfizetését a külföldi elítélt vállalja és annak fedezetét igazolja.

(2) Ha a külföldi elítéltnél nincs letéti pénze, a hozzátartozó részére havonta egy alkalommal - az intézet költségére - küldhet levelet.

(3) A nem magyar nyelven írt vagy kapott magántermészetű levél biztonsági ellenőrzése esetén a levelet négy napon belül kell az intézetnek a címzetthez továbbítani vagy kézbesíteni.

(4) Az illetékes külképviselethez írt vagy az onnan érkező levelek tekintetében a 86. § (4) bekezdésében foglaltakat kell alkalmazni.

226. § (1) A külföldi elítélt és az illetékes külképviselet tagja a konzuli kapcsolatokról szóló nemzetközi egyezmény, valamint az érintett államok által kötött szerződésekben foglaltak szerint, az e rendeletben foglaltak figyelembevételével tartanak kapcsolatot. A kapcsolat felvétele csak a külföldi elítélt beleegyezésével történhet.

(2) Ha a külföldi elítélt kéri, hogy az illetékes külképviselet tagja az intézetben meglátogassa, részére csomagot vagy pénzt küldjön, kérelmét az intézet haladéktalanul továbbítja.

(3) A (2) bekezdés szerinti látogatások vagy csomagküldések száma nem korlátozott, a látogatás időpontját - ha az nem az általános látogatási időben történik - az illetékes külképviseletnek és a parancsnoknak előzetesen egyeztetniük kell.

227. § Az illetékes külképviselet a bv. szervezet fogvatartásában lévő elítélt (elítéltek) helyzetéről való tájékoztatásra irányuló kérését az Országos Parancsnokságnak küldi meg.

228. § (1) Ha a külföldi elítélt vagy a képviselője a szabadságvesztés végrehajtásának más állam részére történő átengedését kéri, a kérelmet az Országos Parancsnokság útján az igazságügyért felelős miniszterhez kell felterjeszteni.

(2) A szabadságvesztés végrehajtásának más állam részére történő átengedésekor az intézet a kiutasítás szabályainak a megfelelő alkalmazásával jár el.

229. § A külföldi bíróság által kiszabott szabadságvesztés végrehajtásának az átvételéről szóló határozat alapján a külföldi elítéltet az átvételi eljárás idejére a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézetben kell elhelyezni.

230. § Az intézet az illetékes külképviseletet haladéktalanul értesíti a külföldi elítélt haláláról, továbbá, ha a külföldi elítélt részére - az intézet tudomása szerint - gyámot vagy gondnokot kell kirendelni.

231. § (1) Az intézet a külföldi elítélt várható szabadulása előtt harminc nappal, ha a szabadságvesztés hátralévő tartama kevesebb harminc napnál, akkor legkésőbb a jogerős bírósági ítéletről szóló bírói értesítés kézhezvételét követő munkanapon, illetve ha a szabadulás időpontja indokolja, haladéktalanul értesíti az elsőfokú bíróság székhelye szerint illetékes területi idegenrendészeti hatóságot az elítélt szabadulásáról.

(2) Ha a bíróság a külföldi elítéltet kiutasította, az (1) bekezdés szerinti értesítéssel egyidejűleg az intézet az ítéletkiadmányt és a kiutasításról szóló bírósági értesítést is megküldi az elsőfokú bíróság székhelye szerint illetékes idegenrendészeti hatóságnak, és közli vele, hogy a külföldi elítéltet mely időben és hol veheti át. A külföldi átvételét az átvévő aláírásával igazolja.

232. § (1) A külföldi elítélt szabadításáról, illetve a más államnak történő átadásáról az intézet értesíti az illetékes külképviseletet, az Országos Parancsnokságot, szabadítás esetén - a szabadulás előtt legalább három nappal - az útlevélet őrző szervet. Az illetékes külképviseletet az intézet nem értesíti, ha azt a külföldi elítélt az írásbeli nyilatkozatában kifejezetten kérte.

(2) A külföldi elítélttel a szabadulásakor közölni kell, és a szabadulási igazoláson fel kell tüntetni, hogy okmányait, útlevélét melyik szervnél veheti át.

(3) A szabadságvesztés végrehajtása céljából más államnak átadott külföldi elítélt szabadulási igazolásán fel kell tüntetni az átengedést engedélyező szerv megnevezését, a határozat keltét és ügyszámát.

Az Európai Unió Miniszteri Bizottságának Európai Börtön szabályokról szóló Rec (2006) 2 ajánlása a tagállamok számára (Európai Börtön szabályok)

Tájékoztatás

30. Szabály

30.1. A befogadáskor és a későbbiekben szükség szerinti gyakorisággal minden fogvatartottat írásban és szóban – azon a nyelven, amelyet ért – tájékoztatni kell a fegyelemről szóló szabályozásról, valamint jogairól és kötelezettségeiről a büntetés-végrehajtási intézetben.

Külföldi állampolgárok

37. Szabály

37.1. A külföldi ország állampolgárságával rendelkező fogvatartottakat haladéktalanul tájékoztatni kell azon jogokról, hogy felvegyék a kapcsolatot diplomáciai vagy konzuli képviselőikkel és ésszerű lehetőségeket kapjanak a kapcsolatfelvételhez.

37.2. Azon államok állampolgárságával rendelkező fogvatartottak számára, akiknek nincs az országban diplomáciai vagy konzuli képviselőjük, valamint a menekülteknek és hontalanoknak ugyanilyen lehetőségeket kell biztosítani és engedélyezni kell, hogy az érdekeik képviseletével megbízott állam diplomáciai képviselőjéhez vagy bármely más olyan nemzeti hatósághoz vagy nemzetközi szervezethez forduljanak, amelynek az a feladata, hogy védelmezze az adott érdekeket.

37.3. A büntetés-végrehajtási hatóságoknak szorosan együtt kell működniük ezekkel a diplomáciai vagy konzuli képviselőkkel a börtönbe zárt külföldi polgárok érdekében, akinek különleges szükségleteik lehetnek.

37.4. A külföldi állampolgárságú fogvatartottak számára kifejezetten a jogsegélyről szóló tájékoztatást kell adni.

37.5. A külföldi állampolgárságú fogvatartottakat tájékoztatni kell arról a lehetőségről, hogy büntetésük végrehajtása végett kérjék más országnak való átadásukat.

Etnikai vagy nyelvi kisebbség

38. Szabály

38.1. Speciális megoldásokat kell kialakítani az etnikai vagy nyelvi kisebbséghez tartozó fogvatartottak szükségletei tekintetében.

38.2. Amennyiben lehetséges a különböző csoportoknak lehetőséget kell kapniuk arra, hogy a büntetés-végrehajtási intézetben is tiszteltetben tartsák kulturális szokásaikat.

38.3. A nyelvi igényeket szakavatott tolmácsok igénybevételével és az egyes büntetés-végrehajtási intézetekben beszélt különböző nyelveken fogalmazott tájékoztatófüzetek átadásával kell kielégíteni.

Az egészségügyi ellátás szervezete a büntetés-végrehajtási intézetben

40. Szabály

40.1. A büntetés-végrehajtási intézetben nyújtott egészségügyi ellátást a helyi önkormányzat vagy az állam általános egészségügyi ellátási szolgálatával szoros kapcsolatban kell megszervezni.

40.3. A büntetés-végrehajtási intézet egészségügyi szolgálatának törekedniük kell minden testi vagy mentális betegség, valamint azon hiányosságok vagy fejlődési rendellenességek kiszűrésére és kezelésére, amelyekben a fogvatartottak esetleg szenvednek.

40.5. Ennek érdekében, minden fogvatartottnak részesülnie kell a szükséges orvosi, sebészeti, pszichológiai ellátásban, azokat is ideértve, amelyek szabad környezetben állnak rendelkezésre.

A büntetés-végrehajtás országos parancsnokának 1-1/44/2010. (VII.14.) OP intézkedése

III. Pszichológus feladatai

1. Fogvatartotti pszichológiai ellátásA munkaszervezésénél irányadó szempont az ellátandók létszámának behatárolása. A lehetőségek függvényében törekedni kell arra, hogy a pszichológus maximum 150-200 fogvatartott, speciális csoportoknál (fiatalkorúak, életfogytig tartó szabadságvesztés büntetést töltők, gyógyító-nevelő csoport, HIV körlet stb.) 50-70 fogvatartott gondozását végezze.

AJB-7085/2012

Azeri elítélt kiadatásával kapcsolatos vizsgálat

Az eljárás megindulása

Köztudomású, hogy 2012. augusztus 31-én – a magyar és az azerbajdzsáni kormány által előkészítve – a hazánkban előre kitervelten, aljas indokból és különös kegyetlenséggel, örmény tisztvársa ellen elkövetett emberölés büntette miatt életfogytig tartó szabadságvesztés büntetésre ítélt azeri katonatiszt – aki hazájában elnöki kegyelmet és kitüntetést kapott, honfitársai nemzeti hősként ünneplik, tisztelik – Azerbajdzsánba való átszállítását engedélyezte Magyarország. Az is ismert, hogy a döntés ellen a bűncselekmény áldozatának hazája, Örményország – tekintettel az örmény-azeri konfliktusra, viszonyra – több módon fejezte ki nem tetszését, elfogadhatatlannak tartva a magyar döntést, az esettel kapcsolatban aggasztó nemzetközi nyilatkozatok és vélemények fogalmazódtak meg.

Az elmúlt hónapokban az írott és az elektronikus sajtó, valamint a közvélemény sokat foglalkozott az ügygel, az azzal kapcsolatos döntéssel, elsősorban arra figyelemmel, hogy milyen volt a szóban forgó átszállítás előkészítése, melyek voltak a magyar kormány döntését megalapozó körülmények, okok, esetleg adott-e az azerbajdzsáni kormány határozott, írásos garanciát arra, hogy hazájában nem kap kegyelmet az elítélt személy. Mindez ugyanis bizonytalanná, vitathatóvá teszi Magyarország Alaptörvényében deklarált jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelményére, valamint a nemzetközi jogi kötelezettségeink jóhiszemű teljesítésére utaló előírás – miszerint Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait – értelmezése, illetve érvényesíthetősége és tényleges érvényesülése tekintetében.

Az esettel kapcsolatban tett intézkedések, döntések felülvizsgálata tárgyában ugyan nem érkezett állampolgári panasz Hivatalomba, azonban álláspontom szerint az említett alapvető jogok alkotmányos érvényesülésének elősegítése érdekében fellépésem indokoltá vált, ezért hivatalból vizsgálatot rendeltem el. Eljárásom során az ügyben tájékoztatást és a keletkezett iratok rendelkezésemre bocsátását kértem a közigazgatási és igazságügyi miniszertől.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „Magyarország független demokratikus jogállam.” (Magyarország Alaptörvénye: B) cikk (1) bek.)
- A nemzetközi jog általánosan elismert szabályainak hazánk általi elfogadása: „Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.” (Magyarország Alaptörvénye: Q cikk (3) bek.)

Az alkalmazott jogszabályok

- A nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló 1996. évi XXXVIII. törvény (továbbiakban: Nbjt.)
- A Strasbourgban, 1983. március 23-án kelt, az elítélt személyek átszállításáról szóló egyezmény kihirdetéséről szóló 1994. évi XX. törvény (továbbiakban: Egyezmény)

A megállapított tényállás

Hazánkban az egyik legsúlyosabb bűncselekmény elkövetése miatt életfogytig tartó szabadságvesztés büntetésre ítélt azeri katonatiszt az elmúlt években – ügyvédje és az azeri nagykövetségen keresztül – többször kérte

szabadságvesztés büntetése további végrehajtása végett Azerbajdzsánba történő átszállítását, a vonatkozó nemzetközi szerződés – a Strasbourgban, 1983. március 23-án kelt, az elítélt személyek átszállításáról szóló (hazánkban az 1994. évi XX. törvénnyel kihirdetett) Egyezmény – alapján. Az Egyezmény szerint az elítélt kérelme és hozzájárulása esetén a büntetés végrehajtásának átadásáról a két államnak (ítélkező Állam, vagyis Magyarországnak, és a Végrehajtó Állam, vagyis Azerbajdzsánnak) kell megegyeznie. A döntés az Ítélező és a Végrehajtó Állam igazságügyért felelős minisztereinek megállapodásától függ, amely az eset összes körülményeinek a figyelembevételével történhet. Az Egyezmény tartalmazza azt is, hogy „az együttműködésnek elő kell mozdítania az igazságszolgáltatás célját, és elő kell segítenie az elítélt társadalmi beilleszkedését.” Az azeri állampolgárságú személy kérelmeit a 2007-től hivatalban volt igazságügyért felelős miniszterek folyamatosan elutasították, Azerbajdzsán területére történő átszállítását megtagadták. Itt meg kell jegyezni: nem vitatható, hogy az elítélt által elkövetett cselekmény mélyen elítélendő és nyilvánvalóan alkalmas volt arra, hogy közfelháborodást keltsen és a köznyugalom is zavarja. Az is tudni vélhető volt már akkor, hogy ugyanilyen közfelháborodást keltene a magyar társadalomban az, ha – kiadása esetén – az elítélt büntetését jelentősen csökkentik, esetleg szabadon engedik őt a hazájában.

Az elítélt megbízott ügyvédjén keresztül 2012. július 19-i keltezéssel ismételt kérelmet terjesztett elő annak érdekében, hogy a magyar bíróság által kiszabott szabadságvesztés büntetés végrehajtása végett hazájába történő átszállítását az Egyezmény alapján az igazságügyért felelős miniszter engedélyezze. Azerbajdzsán magyarországi nagykövete 2012. július 26-án adta át a Miniszterelnökség külügyi és külgazdasági államtitkárának a kérelmet, aki azt – illetékességből – még azon a napon kelt átiratával továbbította a közigazgatási és igazságügyi miniszternek. Az igazságügyért felelős miniszter 2012. augusztus 6-án kelt, diszkrecionális jogkörében hozott döntésével hozzájárult az elítélt szabadságvesztés büntetés végrehajtásának Azerbajdzsán részére való átadásához. Azerbajdzsán Igazságügyi Minisztériuma – megkeresésre – 2012. augusztus 15-én arról tájékoztatta a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium illetékes főosztályát, hogy a büntetés végrehajtásának átadása esetén Azerbajdzsán az Egyezmény 9. cikkének 1. a) pontjában foglalt eljárást követi, vagyis folytatja a külföldi bíróság által kiszabott szabadságvesztés büntetés végrehajtását, mindennemű átalakítás és új bírósági eljárás lefolytatása nélkül. A tájékoztatás azt is tartalmazta, hogy az azerbajdzsáni Büntető Törvénykönyv alapján az életfogytig tartó szabadságvesztés büntetést töltő elítélt büntetését csak bíróság változtathatja határozott ideig tartó szabadságvesztés büntetésre, illetve csak akkor bocsátható feltételes szabadságra, miután legalább 25 évet letöltött a szabadságvesztés büntetéséből.

Végül a két ország illetékes hatósága (az igazságügyért felelős miniszterei) megegyezett az átszállításban. Erről a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Nemzetközi Büntetőjogi Osztálya 2012. augusztus 21-én kelt átiratában tájékoztatta az ORFK Bűnügyi Főigazgatóság Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központot, valamint a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága Központi Szállítási és Nyilvántartási Főosztályát, kérve az átadáshoz szükséges intézkedések megtételét, majd az átadás megtörténtéről való tájékoztatást. Mindkét ideig tartó 2012. augusztus 31-én kelt átiratával – melyeket még ugyanezen a napon iktatott a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Nemzetközi Büntetőjogi Osztálya – értesítette a megkereső szervezet az elítélt átadásának megtörténtéről. A tájékoztatás szerint az elítéltet 2012. augusztus 31-én a fogva tartási helyéül szolgáló büntetés-végrehajtási intézet az ORFK Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központnak, ez utóbbi pedig az azeri hatóságoknak adta át.

A vizsgálat megállapításai

1. Hatásköröm tekintetében

Magyarország Alaptörvénye (továbbiakban: Alaptörvény) 30. cikkének (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységet lát el. Ugyanezen cikk (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

Feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvényen (továbbiakban: Ajbt.) határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – többek között – közigazgatási szerv, vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszasság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése pedig lehetőséget biztosít arra, hogy az alapvető jogok biztosa – akár egy konkrét ügy, vagy általános probléma kapcsán – a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszasság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytasson.

Összességében: a feladataim ellátásához biztosított lehetséges vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen, kétséget kizáró módon határozzák meg. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése biztosítja, hogy alkotmányos feladat-, és jogkörömet, vagyis az alapvető jogok védelmét, el tudjam látni.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Magyarország Alaptörvényének alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alapjogi követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik, az *Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így az alapvető jogok biztosának is figyelemmel kell lennie.*

Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybírósági indítványokat – továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog, így például a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételekre, valamint az egyes alapjogi tesztekre – ideértve elsősorban a szükségességi-arányossági, az ésszerűségi és a közérdekűségi tesztek – vonatkozó alkotmánybírósági érvelések. Megjegyzem, hogy az alkotmánybírósági gyakorlat eredményeinek felhasználását és alkalmazását az is támogatja, hogy az ezekben rögzített megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi sztenderdeknek. Fennmaradásukkal éppen az biztosítható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen a nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak. Ezen kívül az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában maga mutatott rá arra, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország *független, demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI.27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállam klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírósági gyakorlat relevánsnak tekinthető vizsgálatom során.

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket (56/1991.(XI.8.) AB hat.).

Álláspontom szerint a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelményének nemcsak szabályozási szinten, de a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

Az Alkotmánybíróság arra is felhívta a figyelmet, hogy alkotmányos jogállamban az államnak nincs, és nem lehet korlátlan büntető hatalma, mert maga a közhatalom sem korlátlan. Az alkotmányos alapjogok és alkotmányos védelmet élvező szabadságok miatt a közhatalom csak alkotmányos felhatalmazással és alkotmányos indokkal avatkozhat be az egyén jogaiba és szabadságába (11/1992. (III. 5.) AB hat.). Az Alkotmánybíróság gyakorlatában következetesen képviselt felfogás, hogy a jogállamiságból igen szigorú követelmények származnak a büntető hatalom gyakorlásának módjára (401/B/1992. AB hat.), továbbá az Alkotmány 8. §-a az állami büntetőhatalom gyakorlására irányadó azon alapelvetés, amely a jogállamiság általános normatív tartalmán túl védi az egyént a büntetőjogi eszközöknek az állam általi önkényes felhasználása ellen. Ezen alkotmányos tételekkel kell összhangban lenniük a büntetőjogi szabályrendszer mindazon alapelveinek és garanciális rendelkezéseinek, amelyek nem nyertek tételes megfogalmazást az Alkotmány egyéb rendelkezéseiben [11/1992. (III.5.), 42/1993. (VI.30.), 6/1998. (III.1.), 49/1998. (XI.27.) AB hat.]

Az Alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját és elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait.

Az Alaptörvény tehát a nemzetközi jogi kötelezettségeink jóhiszemű teljesítésének érdekében előírja a Magyarországra kötelező nemzetközi jogi szabályok és a magyar jog közötti összhang biztosításának kötelezettségét. Ez a rendelkezés összefüggésben áll azzal a nemzetközi jogi követelménnyel, amelynek értelmében a nemzetközi jogi kötelezettségek megsértését nem lehet a hazai jogszabályi rendelkezésekre hivatkozással igazolni. Az összhang megteremtésének konkrét módjait a törvény értelmében az Alaptörvény részletesen nem rögzíti, de az Alkotmánybíróság hatáskörei között a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata az összhang megteremtését is szolgálja.

A nemzetközi jog általánosan elismert szabályai – ide értve az általános nemzetközi szokásjogot és az általános jogelveket is – külön jogszabályi rendelkezés nélkül is a magyar jogrendszer részét képezik.

3. Az ügy érdemében

Az átadáshoz való hozzájárulás és a büntetés végrehajtására vonatkozó nyilatkozat viszonya

Az Egyezmény 2. Cikk 2. pontja biztosítja, hogy az Ítélező Állam területén elítélt személyt a kiszabott büntetés letöltése céljából – a jelen Egyezmény rendelkezéseinek megfelelően – a Végrehajtó Állam területére

átszállítsák. Az átszállítást az elítélt kérheti akár az Ítélező Államtól, akár a Végrehajtó Államtól. A 3. pont szerint az Ítélező és a Végrehajtó Állam is kérheti azt.

A 3. Cikk arról rendelkezik, hogy az átszállításra irányuló megkereséseket és a válaszokat írásban kell teljesíteni. A megkereséseket a megkereső állam Igazságügyi Minisztériuma a megkeresett állam Igazságügyi Minisztériumához intézi és a válaszokat is ugyanezen az úton kell közölni. A megkeresett állam haladék nélkül köteles értesíteni a megkereső államot a döntéséről. A vizsgált esetben az elítélt az ügyvédje által elkészített átszállítás iránti kérelmet – az Egyezményben előírt, a kérelem alátámasztására szolgáló okiratokkal együtt – Azerbajdzsán magyarországi nagykövete adta át 2012. július 26-án, a Magyarországot képviselő államtitkárnak, aki azt még azon a napon megküldte a közigazgatási és igazságügyi miniszternek. [Egyezmény 6. Cikk 1. pontja: A Végrehajtó Állam az Ítélező Állam kérésére köteles az utóbbi rendelkezésére bocsátani a) egy olyan okiratot vagy nyilatkozatot, mely jelzi, hogy az elítélt személy ennek az államnak az állampolgára; b) másolatot a Végrehajtó Állam idevágó jogáról, amelyből kitűnik, hogy az Ítélező Államban hozott büntető ítélet alapjául szolgáló cselekmények vagy mulasztások a Végrehajtó Állam joga szerint bűncselekmények vagy azok lennének, ha területén követték volna el; c) a 9. Cikk 2. bekezdésében említett tájékoztatást tartalmazó nyilatkozatot.]

A közigazgatási és igazságügyi miniszter 2012. augusztus 6-án – mérlegelési jogkörében – beleegyezett az átszállításba. Az azeri igazságügyiért felelős miniszter – magyar megkeresésre – 2012. augusztus 15-én adott tájékoztatást arról, hogy az Egyezmény 9. Cikk 1. a) pontja szerint fog eljárni, vagyis közvetlenül folytatja a büntetés végrehajtását. Arról is nyilatkozott, hogy az azeri büntetőjogszabályok szerint az életfogytig tartó szabadságvesztés büntetés csak bíróság változtathatja határozott idejűvé, illetve az elítélt csak legalább 25 év letöltése esetén bocsátható feltételelesen szabadlábra. [Egyezmény 9. Cikk 2. pontja: A Végrehajtó Állam, kérelemre, az Ítélező Államot az elítélt átszállítása előtt értesíteni köteles arról, hogy ezen eljárások közül melyiket fogja követni.]

A rendelkezésemre álló iratok szerint tehát megállapítható, hogy átszállítását az elítélt kezdeményezte az Ítélező Államnál, kérelmét Azerbajdzsán Magyarországra akkreditált nagykövete adta át a kormány képviselőjének. *Megállapítható az is, hogy a szóban fogó átszállításhoz való hozzájárulását a közigazgatási és igazságügyi miniszter az előtt adta meg, mielőtt a Végrehajtó Állam, a magyar felet – ez utóbbi kérésére – értesítette volna arról, hogy az átszállítást követően a büntetés végrehajtását miként fogja foganatosítani* (ti. közvetlenül, vagy a saját állama szerinti jogszabályoknak megfelelően átalakítva). Az Egyezmény 9. Cikk 2. pontja úgy rendelkezik, hogy a Végrehajtó Állam, kérelemre, az Ítélező Államot az elítélt átszállítása előtt köteles értesíteni arról, hogy a büntetés végrehajtásának melyik módját fogja követni. Az Egyezmény alapján azonban nem kifogásolható, hogy az átszállításhoz való hozzájárulás időben korábban történt, mint a szóban forgó azeri értesítés megérkezett volna, mivel ez utóbbit – az Egyezmény szerint – az átszállítás tényleges megtörténte és nem a hozzájárulás megadása előtt kell teljesíteni. Ha azonban figyelembe vesszük az eset összes körülményét, a magyar kormánynak tisztában kellett lennie az átszállítás (kiadatás) következményeivel. Konkrétan azzal, hogy – amit a rendelkezésemre álló iratok is tartalmaznak és amiről a bűncselekmények elkövetését követően a sajtóból a közvélemény is tudomást szerzett – az azeriek szemében az elítélt un. „becsületbeli gyilkosságot”, hazafias tettet követett el, amiért Azerbajdzsánba való átszállítása esetén, szinte biztosra vehetően büntetését megszüntetnék, őt ott azonnal szabadon bocsátanák, vagyis a kegyelmet nem lehetett kizárni. Ezért az azeri fél nyilatkozatát megelőző hozzájárulás – vagyis a két aktus időbeni felcserélése – *kétségessé teszi a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelményének érvényesülését, de a nemzetközi jogi kötelezettségeink jóhiszemű teljesítésére utaló előírás értelmezését* – miszerint Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általános elismert szabályait – *is vitathatóvá teszi.*

A büntetés további végrehajtásának garanciája

Hangsúlyozni szeretném, hogy a Végrehajtó Állam hivatalos formában, sem okiratban, sem állásfoglalásban vagy nyilatkozatban nem kötelezte el magát arra, hogy az átszállításhoz való hozzájárulás esetén egyéni kegyelmet nem fog gyakorolni, vagy ha mégis, előzetesen kikéri a magyar véleményt/egyetértést. Talán éppen azért, mert ilyen ígérvényt az Ítélező Állam, Magyarország nem követelt meg. Álláspontom szerint a Magyar Kormány nem járt el körültekintően akkor amikor, nem kért garanciát arra vonatkozóan, hogy az azeri állam nem él – vagy legalábbis a magyar állam tudta nélkül nem él – az Egyezmény 12. Cikke szerinti kegyellemmel. *A garanciához való ragaszkodás – hiszen minden az ügyben döntésre jogosultnak tudnia kellett, hogy az fog történni, ami történt (kegyelem) – bizonyította volna, hogy az Ítélező Állam jóhiszeműen járt el.* Ennek hiánya miatt rosszhiszemű döntésként élheti át a magyar társadalom az átszállításhoz való hozzájárulást. Meg kell jegyezni azonban, hogy megfelelő garancia esetén sem lett volna kizárható egy azzal ellentétes azeri döntés. Ebben az esetben azonban a Végrehajtó Államot terhelte volna teljes egészében – hazai és nemzetközi viszonylatban is – a felelősség.

Összességében a döntést hozónak számolnia kellett azzal, hogy az elítélt átszállítását követően a Végrehajtó Állam gyors és visszafordíthatatlan döntést hoz, kegyelmet fog gyakorolni. Arra is tekintettel kellett volna lennie, hogy Azerbajdzsán és Magyarország, illetve a két ország társadalma alapvetően eltérően értékelték az elítélt tettet és személyét. Ezért nem mellőzhette volna az átszállításhoz való hozzájárulás előtt az azeriek ebbéli szándékát, cselekvését kizáró garanciának a megkövetelését. Ennek *elmaradása közvetlenül veszélyeztette a jogállamiság elvének érvényesülését és az abból fakadó jogbiztonság követelményét.*

Az ügy hatása a magyar társadalomra

Fontosnak tartom annak rögzítését is, hogy a magyar állam az ügyben nemzetközi egyezményes alapon, a számára biztosított jogkörben járt el. Nem sértett meg nemzetközi normát. Az igazságszolgáltatás célja – egyebek mellett –, hogy az állam érvényesítse büntetőjogi igényét. Ennek elmaradása az ország állampolgárainak jogkövető

magatartását befolyásolhatja, felvetheti az alapvető jogok sérelmének a lehetőségét és csorbíthatja az igazságszolgáltatásba vetett bizalmát.

A bíróság az állam büntetőjogi igényének kifejezője. A független magyar bíróság jelen ügyben hozott ítéletével eleget tett a szuverén magyar állam szóban forgó igényének. A magyar társadalom jogérzete elfogadta, hogy az elítélt – a bíróság megítélése szerint bűnös – azért, mert elkövette az egyik legsúlyosabb bűncselekményt, tettéért megfelelően súlyos, életfogytig tartó szabadságvesztés büntetést kapott. Azzal azonban, hogy a közigazgatási és igazságügyi miniszter garancia nélkül járult hozzá az elítélt hazájába való átszállításához, az állampolgárok jog- és igazságérzetét, az igazságszolgáltatásba vetett bizalmát gyengíthette. Ez pedig veszélyeztetheti a *jogállamiság elvének tényleges érvényesülését*.

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok jövőbeni elkerülése érdekében – az Ajbt. 31. § (1) bekezdése alapján – felkérem *Magyarország miniszterelnökét*, hívja fel a közigazgatási és igazságügyi miniszter figyelmét arra, hogy a magyar szervek hasonló esetekben a jelentésemben foglalt szempontok figyelembevételével járjanak el.

Budapest, 2012. december 7.

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

AJB-7205/2012

Győri bv. intézet helyszíni vizsgálata

Előadók: dr. Csóré Erika
dr. Varga Éva Csilla
dr. Vass Veronika

Az eljárás megindulása

A fogvatartottak alapvető jogainak érvényesülését vizsgáló projektem keretében átfogó vizsgálatot rendeltem el a Győr-Moson-Sopron Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben, figyelemmel arra, hogy a megyei előzetesházak zsúfoltságának csökkentését már a korábbi években is kezdeményeztem, valamint ebben az intézetben ombudsmani helyszíni vizsgálat még nem történt.

Vizsgálatomat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján, hivatalból folytattam.

A vizsgálat során a fogvatartotti létszámot, az elhelyezési körülményeket, az intézet és a zárkák állapotát, a szakorvosi, a pszichológusi, az egészségügyi ellátás feltételeit, az oktatást, az ételmezést, a foglalkoztatási lehetőségeket, a szabadulásra felkészítés gyakorlatát, továbbá a nemzetiségi jogok érvényesülését ellenőriztem. Nem került el figyelmemet az állomány élet- és munkakörülményeinek vizsgálata sem.

A helyszíni vizsgálat időpontja: 2012. szeptember 19. napja volt.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: „*Magyarország független demokratikus jogállam.*” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]
- Az élethez és az emberi méltósághoz való jog: „*Az emberi méltósághoz való jog sérthetetlen. Minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz, a magzat életét a fogantatástól kezdve védelem illeti meg.*” [Alaptörvény II. cikk]
- Az egyenlő bánásmód követelménye: „*Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékosság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja. Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.*” [Alaptörvény XV. cikk (2) és (4) bekezdés]
- A testi és lelki egészséghez való jog: „*Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Az (1) bekezdés szerinti jog érvényesülését Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.*” [Alaptörvény XX. cikk (1) és (2) bekezdések]
- a tisztességes eljáráshoz való jog: „*Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.*” [Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés]

I. Az intézet rövid története

Győr Szabad Királyi Város közgyűlése 1884-ben határozott törvényszéki börtön építéséről, mert a város fogházai már alkalmatlanok voltak a törvényes keretek közötti fogvatartás biztosítására. Az építkezés 1885 júniusában kezdődött meg Wagner Gyula tervei alapján. Az új fogházépület 1886 júliusában nyitott meg, az igazságügyi palota teljes épületegyüttesének végleges átadására 1887. április 22-én került sor.

A kétemeletes fogházépület 28 egyszemélyes és 34 közös cellával 220 – női és férfi -fogvatartott elhelyezésére volt alkalmas. Működésében az akkori Európában legkorszerűbbnek számító angol és ír fokozatos rendszert vezették be, ami a gyakorlatban azt jelentette, hogy a börtönrezsimit a rabok magaviseletére és munkavégzésére való tekintettel a büntetés letöltésével fokozatosan közelített a szabad élet körülményeihez. 1889 nyarán a fogvatartotti létszám 245 fő elítélt és 31 fő vizsgálati fogoly volt.

1910-ben a nyugati szárnyat fiatalkorúak elhelyezésének céljából elkülönítették, a fiúkat a második, a lányokat az első emeleten helyezték el. Az igazságügyi minisztérium elégedett volt azzal, ahogyan a győri fogházban a fiatalkorúak ügyét kezelték, ezért úgy döntöttek, hogy az ország más részeiből is ide helyezik át a fiatalkorú fogvatartottakat. Ennek érdekében az intézetben férőhelybővítő átalakításokat végeztek, elsősorban a fogdaépület második emeletén, de a sétatudvart is bővítették.

1947-ben a győri fogház még mindig magán viselte a bombázások rombolását, kijavítása ekkor kezdődött meg, ami azért is volt különösen indokolt, mert ekkor már 300 rabot tartottak itt fogva. A fogvatartotti munkáltatás kezdetben az intézet melletti rabkertben történt, itt zajlott a kosárfonás és az alapanyagául szolgáló vesszőket is ott nevelték. 1951-ben a tömeges rabfoglalkoztatás érdekében munkahely-parancsnokságokat alakítottak ki. A győri börtön ezek közül Lábatlan, Kecskető, Tatabánya-alsó és -felső, az Oroszlányi bánya és bányaépületek, a Mosonmagyaróvári Timföldgyár és Almásfüzitő felügyeletét látta el. A munkáltatás 1960 és 1975 között szünetelt, csak belső ellátásra folyt asztalosmunka, rabruha és cipőkészítés. A járási börtönök megszüntetéséig a Csornai és a Mosonmagyaróvári Járási Börtön szervezetileg az intézethez tartozott. A foglalkoztatás 1975-től 1990-ig a márianosztrai Börzsöny Vegyesipari Vállalat üzemegységeként, valamint a Richards Finomposztógyárban és a Győri Lenzövögyárban bérmunka formájában zajlott, összesen körülbelül 180 fogvatartott részvételével.

II. A helyszíni vizsgálat tapasztalatai

1. Elhelyezési és ellátási körülmények

Az idén 126 éves börtön eredetileg Győr város szélére épült, de mára beszorult a város közepére. A pályaudvar és a Győri Törvényszék közvetlen szomszédságában, az ún. „igazságügyi negyedben” található, melynek épülete nagyon leromlott állapotú, a csatorna és a tetőszerkezet felújítása, a falak szigetelése, a nyílászárók cseréje, a fűtéskorszerűsítés elengedhetetlen. Bár a felújítás elkezdődött – a bitumenos padlózatot felszedték már néhány zárkában és betonra cserélték, valamint a WC-k leválasztását is megkezdték –, de ez még nagyon a kezdet.

Az intézet befogadóképessége 158 fő, de általában 250 – 290 fogvatartott biztonságáról gondoskodnak, vagyis a telítettség rendszerint mintegy 190%-os. A zárkák egy részének felújítására tekintettel a vizsgálat napján 222 fogvatartott volt itt elhelyezve. Ezen kívül, ideiglenesen 70-80 főt más intézetbe szállítottak megőrzésre, tekintettel a folyamatban lévő részleges felújítási munkálatokra.

Az itt tartózkodó létszámból 34 jogerősen elítélt, 154 előzetes letartóztatásban lévő, 3 szabálysértési elzárást töltő és 31 megőrzésben lévő fogvatartott volt. Az intézetben a telítettség kiegyenlítő program következményeként először az előzetes letartóztatottak száma emelkedett, majd egyre több elítéltet is itt helyeztek el, noha az intézet alapvető feladata az előzetes letartóztatás foganatosítása. Az épület bővítésének lehetőségét az intézet parancsnoka már felmérte, melynek megállapítása szerint az csak emelet-ráépítéssel oldható meg. Ennek oka, hogy belvárosi elhelyezkedése miatt egyéb tér nem áll rendelkezésre.

A kis zárkákban 3 fogvatartottat helyeznek el (egy emeletes és egy önálló ágyon). Ezekben részben függönnyel, részben vékony fémlemezzel van elválasztva a WC. A szűkös alapterületre figyelemmel komoly gondot jelent annak fallal történő leválasztása.

A nagyobb, 10-12 fős zárkák közül 5-ben, – melynek a felújítása a 2000-es évek elején megtörtént a mellékhelyiségek fallal leválasztottak, a többi zárka felújítása és a WC-k leválasztása a vizsgálat időpontjában folyt. Ezekben a zárkákban a fallal leválasztott mellékhelyiségek szellőzése is megoldott. E nagyobb zárkákban a korábbi szurkos padlót is lecserélték, illetve a csere folyamatban van. Mindenhol emeletes ágyak vannak. (3 emeletes ágy azonban nincs rendszeresítve.)

A fogvatartottak a ruháikat az intézettől kapott vállfán tudják szárítani, amelyet az ablak kilincsére, vagy a külső rácsra akasztanak. Szárítóhelyiség, illetve szárítóeszköz nem áll a fogvatartottak rendelkezésére, de jelenleg erre szolgáló külön helyiség átalakítására sincs lehetőség.

Az intézet főbejáratánál biztosított az akadálymentes közlekedés, de akadálymentes zárka és zuhanyozó nincs. Az épület építészeti adottságai ennek kialakítását a földszinten nem is teszik lehetővé. Az emeletre feljutni szintén csak a szűk lépcsőfeljárón lehet, lift nincs. A mozgáskorlátozott fogvatartottat ugyan befogadja az intézet, de haladéktalanul átszállítják a Tököli Bv. Központi Kórházba.

Az ún. dühöngő helyiséget ugyan valamikor létrehozták, de a kornak megfelelő felújítása elmaradt, jelenleg nem is használható. Egy különleges biztonságú funkciót ellátó zárkát vesznek igénybe a suicid hajlamú fogvatartottak biztonsági elkülönítése esetén, amelyben kamerát működtetnek.

Minden szinten egy-egy négy beállásos zuhanyozó van. A tusolás (fürdés) heti két alkalommal engedélyezett, kivéve az egészségügyi okok miatt fürdési engedéllyel rendelkezőket, a nőket, a fiatalkorúakat, a dolgozó fogvatartottakat. Ők naponta fürödhetnek. A zuhanyozás időszabályozóval történik, időtartama 4 perc. A zuhanyozók jó állapotban vannak, a plafonon látható kisebb felületű penészfolt, amely azonban még kezelhető.

Két ügyvédi beszélő van. Ez nem mindig elegendő. Ha egy időben kettőnél több védő érkezik beszélőre, a rendőrségi kihallgató helyiséget is rendelkezésre bocsátják, illetve a körleten van egy biztonsági ügyvédi beszélő.

Az intézetben összesen egy csomagvizsgáló van (a bejáratnál közvetlenül), ami a vizsgálat napján nem működött. Megjavítása folyamatban van.¹

Legutóbb 2009-ben nyújtottak be KEOP pályázatot az intézet épületének korszerűsítéséhez, felújításához szükséges források biztosítása érdekében, azonban ezt elutasították. A parancsnok a közeljövőben tervezi újabb KEOP pályázat benyújtását. Ebből fedeznék a nyílászárók cseréjének, a külső szigetelésnek, a fűtés- és világításkorszerűsítésének és a megújuló energiaforrások használatának költségeit.

A biztonságtechnika is felújításra szorul. A közelmúltban használhatatlanná vált az egyik kamera. Az azt kiegészítő monitorokat viszont kicserélték és az intézet külső éjszakai megvilágítását is korszerűvé tették.

Egészségügyi ellátás

Az intézetnek nincs pszichológusa, a személyi állományt megbízási szerződéssel látja el egy pszichológus, aki a rendőrségnél dolgozik, és Budapestről jár Győrbe. Sürgős esetben a városi egészségügyi ellátást veszik igénybe.

A fogvatartottakkal heti 7 órában egy másik szakember foglalkozik vállalkozási szerződés keretei között. A suicid hajlamú fogvatartottakat lelkész is segíti. Az intézetbe egyre több mentális problémával küzdő fogvatartott érkezik. 2011-ben történt egy befejezett öngyilkosság. Az eset a személyi állományra, kiemelten a nevelőkre volt negatív hatással, azonban a feldolgozást elősegítő, támogató szakmai segítség nem állt rendelkezésére az intézetnek.

Két orvos – belgyógyász és foglalkozás-egészségügyi – és további két fogorvos felváltva látja el a beteg fogvatartottakat. Ők szerződéses jogviszonyban dolgoznak az intézményben. Munkájukat ez évtől 3 szakdolgozó segíti (eddig csak 2 volt). Egy főápoló napi 8 órában van jelen az intézetben, mellette 2 fő szakápoló felváltva délelőtt és délután, illetve hétfőgőn lát el szolgálatot.

A fogvatartottak a zárkák reggeli nyitása alkalmával jelentkezhetnek a felügyeletnél rendelésre. Hétköznap naponta reggel 6 órától vehető igénybe az általános orvosi rendelés. Rendelési időn túl a sürgős orvosi ellátást igénylő esetben mentőszolgálatot, vagy a háziorvosi ügyeleti szolgálatot veszi igénybe az intézet.

A vizsgálat napján a 3 ágyas betegszobában és a fertőző elkülönítőben nem volt fogvatartott. Az azonban alkalmas a funkciója betöltésére. Influenzajárvány idején is itt helyezik el a fogvatartott betegeket, ahol 3-4 napot töltenek.

A veszélyesnek tartott szűrővizsgálatokat elvégzik a fogvatartottakon (HIV, EKG, vizelet laborvizsgálat). Tüdőszűrőt is évente szervez az intézet. Ezt magas számban veszik igénybe a fogvatartottak és – megemlítendő – az állomány tagjai is. Idén újabb Hepatitisz szűrést is szerveztek, immár a harmadik alkalommal. Fogászati szűrés a befogadáskor mindenkor kötelező a fogvatartottnak.

Élelmezés

Az intézet naponta háromszori étkezést biztosít. A reggeli és a vacsora hidegétel, az ebéd kétfogásos főtt étel. A fogvatartottak és a személyi állomány – igény esetén és ellenszolgáltatás ellenében – ugyanazt a menüt fogyasztja. Az egyéni étrend biztosított az intézetben, ez leggyakrabban diabetikus étrendet jelent. Az intézetnek saját konyhája van, ahol fogvatartottak is dolgoznak. A fogvatartottak a zárkájukban, asztal mellett, ülve étkeznek. Az intézményben van egy bolt, ahol a kiétekezések alkalmával vásárolhatnak heti egy alkalommal. A boltot külső vállalkozó üzemelteti, az árait a bv. ügyész ellenőrzi.

A nyersanyagokat 2013. január 1-jétől belső ellátásban fogják beszerezni, de ehhez szükségük van nagyobb hűtőkamrára, amelyre vonatkozó ajánlatot megrendelte az intézet és a megérkezését a vizsgálat napján várták.

Oktatás, foglalkoztatás, szabadidő, fegyelmi helyzet, szabadulásra felkészítés

A fogvatartottak részére hetente készítik a szabadidős tervet. A programok lehetnek: sportversenyek, színházi előadások, kiállítások, koncertek, ismeretterjesztő előadások, egészségügyi nevelő előadás, vetélkedők, drogprenvenációs foglalkozások. Egy könyvtár is működik az intézetben közel 9.000 kötettel.

A szabadlevegőn tartózkodáshoz két nagy sétatábla áll a fogvatartottak rendelkezésére, továbbá van streetball pálya és több ping-pong asztal. Egy kondicionálótermet is berendeztek, ahol a fogvatartottak meghatározott időben, előre tervezett sorrendben edzhetnek.

Oktatást ebben a tanévben nem indítottak. Jelenleg az intézetnek ugyanis nincs anyagi lehetősége annak megszervezésére, és az intézmény jellege (ti. előzetesház) miatt sem célszerű huzamosabb idejű oktatás fenntartása. A 2010/2011-es tanév volt az utolsó, amikor indult OKJ-s raktárkezelői tanfolyam.

A foglalkoztatás lehetőségei is igen korlátozottak a nagy fogvatartotti fluktuáció miatt. Jelenleg 19-20 főt foglalkoztatnak az intézetben belül: a konyhán, a műhelyben, raktárban és az üzemben. 3 fő EVSZ-s fogvatartott külső helyszínen, az állatkertben dolgozik. 2011. november 1-től határozatlan időre szünetel a város szelektív hulladékkezelőjében a munkáltatás, ahol addig 12 fő elítélt dolgozhatott őrzéssel. Az üzemben jellemzően csomagolási munkát végeznek, főként elítéltek, előzetes letartóztatottak csak akkor, ha van foglalkoztatási lehetőség és dolgozni szeretnének (a vizsgálati időpontjában 3 fogvatartott felügyelet mellett műszaki cikket csomagolt dobozokba).

Az intézetben 4 éve jóvátételi program is működik. Ennek keretében a fogvatartottak különböző munkákat végeznek: pl. játszótérrel újítanak fel, kerítést, falfelületeket, nyílászárókat festenek, szemetet gyűjtenek, fát ültetnek, stb. cserébe pedig pl. az egyik iskola rendelkezésre bocsátotta sportszarnokát a személyi állomány sporttevékenységéhez, vagy sajátos börtönön belüli gyermeknap szervezésében közreműködtek a támogatott szervezetek.

A fogvatartottak vallásgyakorlását egy részmunkaidős evangélikus lelkész segíti a börtön kápolnijában tartott istentiszteletek, valamint egyéni és csoportos foglalkozások formájában. Emellett hét felekezet képviselője jár be börtönpasztoráció keretében.

A börtön zsúfoltsága kihatással van a fegyelmi helyzetre. A létszámnövekedéssel megnőtt a fegyelemsértések száma is, azonban éves összesítésben mégis folyamatos csökkenés tapasztalható. (2011 – 385; 2010 – 592; 2009 – 517 darab kiállított fegyelmi lap), A leggyakoribb kihágás a kapcsolattartás szabályainak megsértése, vagyis az intézet ablakain történő kikiabálás. Ez a börtönépület elhelyezkedése miatt óhatatlanul előfordul. Gyakori a tiszteletlen magatartás is. A fogvatartottak egymás sérelmére azonban nagyon ritkán követnek el testi sértést és a tiltott tárgy birtoklása is elenyésző. Összességében a fegyelmi és jutalmazási adatok egymáshoz viszonyított értékeiben jelentős előrelépést értek el, kb. 3 éve a jutalmazások száma meghaladja a kiszabott fegyelmi fenyítések adatait. A pártfogó felügyelő heti egy alkalommal jár be az intézetbe, egyéni és csoportfoglalkozásokat tart.

Kapcsolattartás

A fogvatartottak havonta egy alkalommal, egy óra időtartamban, ugyanazon időpontban 4 látogatót fogadhatnak a fogvatartottak, akik közül legalább egy, legfeljebb azonban két személy lehet nagykorú. Évente kétszer, karácsonykor és anyák napján havi két alkalommal fogadható látogató. A látogatás során csomag vagy élelmiszer átadására, élelmiszer elfogyasztására nincs lehetőség. A fogvatartottak az intézet kultúrtermében fogadják hozzátartozóikat, asztal mellett ülve beszélgethetnek. Az asztal közepén egy kb. 10 cm magasságú fakorlát elválasztja a fogvatartottat és a látogatót. A látogatás közbeni testi kontaktusra így csak a látogatás kezdetén és végén van lehetőség.

A fogvatartott hozzátartozóitól, vagy más engedélyezett személyektől, karitatív szervezetektől, ügyvédjétől havonta 2 alkalommal kaphat vegyes tartalmú csomagot, illetve számukra csomagot küldhet. Amennyiben a fogvatartott nem veszi igénybe a csomagfogadás lehetőségét – választása szerint – letéti pénze terhére, a parancsnok által meghatározott összegben vásárolhat az intézet területén lévő boltból saját szükségleteire szánt ételmezt, édességet, illatszert. Az itt vásárolt étel a zárkába bevihető és ott fogyasztható el.

A távbeszélő útján történő kapcsolattartás is biztosított, az előzetes letartóztatottaknak heti 20 perc, elítélteknek pedig 30 perc időtartamban. Minden szinten van több készülék is. A telefonálásra az előzetes letartóztatottaknak 7-től 15.30-ig, az elítélteknek 15.30-tól 17.30-ig van lehetősége.

Az intézet házirendje szerint a fogvatartott részére érkezett pénzküldemény kérelmének megfelelően kiétkezésre vagy telefonálásra 5 munkanapon belül kerül feltöltésre a vonalkódos azonosító kártyára.

Külföldi fogvatartottak

Az intézetben 7 külföldi fogvatartott volt a vizsgálat időpontjában. Többségük beszélt, illetve értette a magyar nyelvet. Aki nem beszéli/nem érti a magyar nyelvet, általában olyan zárkában helyezik el, ahol a fogvatartott társak tudják segíteni a kommunikációt. Szükség esetén tolmácsot alkalmaz az intézet, pl. a Máltai Szeretetszolgálattal együttműködési megállapodásuk van jelnyelvi tolmács igénybevételére.

A magyar nyelvet nem beszélő fogvatartottak számára a lelkész igény szerint beszerzi az anyanyelvüknek megfelelő Bibliát. Emellett a megyei könyvtár is biztosít könyveket, szótárakat részükre, több alkalommal közösen pályáznak könyvtárfejlesztésre.

2. Személyi állomány

Ebben az intézetben – hasonlóan a már meglátogatott több bv. intézethez – a személyi állomány létszáma problematikus. A dolgozók túlterheltek, fáradtak, a tárgyalásra, orvosi vizsgálatra történő előállítások és egyéb szállítási feladatok végrehajtásába rendszeresen a többi osztály is besegít. (gazdasági, büntetés-végrehajtási, informatikai, egészségügyi osztályok munkatársai) Az intézet 5 db 6 személyes és 1 db 29 személyes szállítójárművel rendelkezik. A hét minden napján van előállítás, így a fogvatartotti nagy létszám és a járművek alacsony kapacitása miatt az állomány túlmunkára kényszerül. A túlóra kifizetése maradéktalanul megtörténik, ami visszatartó erő a testület elhagyásában. A munkaközi szünetet is meg tudják szervezni.

A szállítást bonyolító állomány létszáma különösen alacsony, ezért a hét elején még nem tudják tervezni a hét második felére vonatkozó beosztást. Nagyon sok a túlóra. Ez annak is betudható, hogy 2012. január 1-jétől már nemcsak Sopronba, Mosonmagyaróvárra, Győrbe és Komáromba végeznek előállításokat, hanem Tatabányára is. Ez a feladatok kb. 30 %-os növekedését jelenti. A megnövekedett feladatokhoz szükséges létszám-bővítés azonban elmaradt (utoljára 2008-ban volt létszámemelés). Az állománytábla szerinti 88 státusz teljesen feltöltött (ezen kívül 3 részmunkaidős személy – a lelkész, a belső ellenőr és a pályázati referens – dolgozik az intézetben). Ez az intézet felmentést kapott a létszámstop alól, így a 97% helyett 100%-osan feltöltöttek a meglévő státuszok. A fluktuáció nem jellemző az állományra, az átlagéletkor 30-35 év.

A parancsnok szerint kevés a biztonsági felügyelői és a körletfelügyelői létszám, viszont a 4 nevelőt elegendőnek tartja, bár az előzetes letartóztatottakkal kevesebbet tudnak foglalkozni.² Egy nevelőre kb. 60-70 fogvatartott jut.

A parancsnok szerint a rekreáció – amit néhány éve kiszerveztek a rendszerből – visszaállítása sokat segíthetne az állomány mentális állapotán.

III. A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

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

határozza meg.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés f) pontja szerint a rendvédelmi szerv az alapvető jogok biztosa által vizsgálható hatóságnak minősül. A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 1. § (1) bekezdése szerint a büntetés-végrehajtási szervezet állami, fegyveres rendvédelmi szerv, vagyis vizsgálati lehetőségem kiterjed a vizsgált büntetés-végrehajtási intézetre.

2. Az érintett alapvető jogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikkének (1) bekezdése szerint *Magyarország független demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság több határozatában megfogalmazta, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam [...] kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság tehát nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Ezért alapvetőek a jogbiztonság szempontjából az eljárási garanciák. Csak formalizált eljárás szabályainak követésével keletkezhet érvényes jogszabály, csak az eljárási normák betartásával működnek alkotmányosan a jogintézmények.³ Az alanyi jogok és kötelezettségek érvényesítésére szolgáló eljárási garanciák a jogbiztonság alkotmányos elvéből következnek. Megfelelő eljárási garanciák nélkül működő eljárásban a jogbiztonság szenved sérelmet.

Az Alkotmánybíróság értelmezése szerint a jogállamiság egyik alapvető követelménye, hogy a közhatalommal rendelkező szervek is csak a jog által meghatározott keretek között fejthetik ki a tevékenységüket.⁴

Az Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdése szerint mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyei a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni. „*A tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni.*” (Lásd: 6/1998. (III.11.) AB határozat, 14/2004. (V.7.) AB határozat)

Az Alkotmánybíróság leszögezte azt is, hogy a tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog, mert már maga is mérlegelés eredménye.⁵

Álláspont szerint a jogállamiság és a tisztességes eljárás követelményének nem csak a szabályozási szinten, hanem a jogalkalmazó szervek mindennapi gyakorlatában is folyamatosan érvényesülnie kell.

A közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*. [11/1992. (III. 5.) AB határozat, ABH 1992, 77, 84-85.; 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, ABH 1998, 372, 376-377.; 5/1999. (III. 31.) AB határozat, ABH 1999, 75, 88-89.; 422/B/1999. AB határozat, ABH 2004, 1316, 1320, 1322.] Már több jelentésben is hangsúlyoztam, hogy különösen nagy súlya van ennek a tételnek akkor, amikor az adott eljárás eleve alapjog-korlátozásra, *szankció kiszabására vagy jogkorlátozó intézkedés meghozatalára irányul*.

Az Alaptörvény II. cikke alapján az emberi méltóság sérthetetlen, *minden embernek joga van az élethez és az emberi méltósághoz*. A korábban irányadó és az Alaptörvény hatályba lépését követően is hivatkozási pontot jelentő alkotmánybírói gyakorlat az emberi méltósághoz való joggal kapcsolatosan arra hívja fel a figyelmet, hogy a méltóság az emberi élettel eleve együtt járó minőség, amely oszthatatlan és korlátozhatatlan, s ezért minden emberre nézve egyenlő.

Az Alaptörvény az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben abszolút tilalmakat fogalmaz meg. Ezek értelmében senkit nem lehet kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni, valamint szolgaságban tartani.

Az emberi méltósághoz való jog érvényesülésével szorosan összefügg *a megalázó bánásmód tilalma*. A megalázó bánásmód lényege, hogy az érintettben olyan erős félelmet, lelki gyötrelmet és alsóbbrendűségi érzést okoz, ami alkalmas arra, hogy a testi és lelki ellenállását megtörje.

Mint ahogy arra az Alkotmánybíróság rámutatott, az állam büntető hatalmának önkényével, túlsúlyával szemben az egyént védő alkotmányos értékek történetileg elsősorban a büntetőjogra és a büntetőeljárásra fogalmazódtak meg és váltak – különböző részletességgel – az alkotmányok részeivé. Ez azonban nem jelenti a büntetés-végrehajtásban megnyilvánuló állami büntető hatalom korlátlanosságát, a bűnösnek talált és büntetésre ítélt egyén teljes kiszolgáltatottságát. Az elítélt nem tárgya a büntetés-végrehajtásnak, hanem alanya, akinek jogai és kötelezettségei vannak. Jogainak egyik csoportját a büntetés-végrehajtás során is korlátozás nélkül vagy módosulással továbbélő alkotmányos alapjogok alkotják, másik csoportját pedig a büntetés, illetve a büntetőjogi intézkedés végrehajtásának tényéből és körülményeiből keletkező sajátos végrehajtási jogok.

A büntetés-végrehajtás alkotmányos kereteinek szélső értékeit egyrészt az emberi méltósághoz, a személyi biztonsághoz való jog, másrészt a kínzásnak, a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódnak és büntetésnek tilalma jelöli ki. Ezen belül a jogállamiságból, valamint az alapvető jogok lényeges tartalmának korlátozására vonatkozó tilalomból vezethető le, hogy a büntetések és intézkedések végrehajtása címén az állam milyen mértékben avatkozhat az egyén életébe, korlátozhatja alapjogait és szabadságát.⁶

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

Az Alkotmánybíróság több határozatában értelmezte a *legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez való jog* tartalmát (Alkotmány 70/D. §), és mindezek az értelmezések álláspontom szerint – függetlenül attól, hogy „legmagasabb szintű” jelző az Alaptörvényben már nem kapott helyet – továbbra is hivatkozhatóak maradnak. Az Alkotmánybíróság gyakorlata szerint a (legmagasabb szintű) testi és lelki egészséghez való jogként meghatározott alkotmányi követelmény az államnak azt az alkotmányos kötelezettségét jelenti, hogy a nemzetgazdaság teherbíró képességéhez, az állam és a társadalom lehetőségeihez igazodva olyan gazdasági és jogi környezetet teremtsen, amely a legkedvezőbb feltételeket biztosítja a polgárok egészséges életmódjához, életviteléhez. Az alkotmánybírósági gyakorlat utal arra is, hogy az államnak e jog megvalósulása érdekében meghatározott, az egészségügyi intézmények és orvosi ellátás megszervezésére irányuló kötelezettsége annyit feltétlenül jelent, hogy az állam köteles megteremteni egy olyan intézményrendszer működésének a garanciáit, amely mindenki számára biztosítja az egészségügyi szolgáltatások igénybevételének lehetőségét, azaz azt, hogy a szolgáltató intézmények hiánya miatt senki ne maradjon ellátatlanul. Az állam szabadsága nem terjed odáig, hogy anélkül üressé ki az egyik legfontosabb garanciális intézmény tartalmát, hogy helyette nem építi ki az alapvető jog megvalósulásának azonos súlyú biztosítékait. Az Alkotmánybíróság ugyanakkor utalt arra is, hogy az egészségügyi intézményhálózat és az orvosi ellátás körében elvontan, általános ismérvekkel csak egészen szélső esetekre korlátozottan határozhatja meg az állami kötelezettség kritikus nagyságát, vagyis azt a szükséges minimumot, amelynek hiánya már alkotmányellenességhez vezet. Ilyennek volna minősíthető például, ha az ország egyes területein az egészségügyi intézményrendszer és az orvosi ellátás teljesen hiányozna. Az Alkotmánybíróság olvasatában az ilyen szélső eseteken túl azonban az állami kötelezettségnek nincs alkotmányos mércéje. Az egészséghez való jog tehát önmagában alanyi jogként értelmezhetetlen. Az az Alkotmányba foglalt állami kötelezettségként fogalmazódik meg, amely magában foglalja azt a kötelezettséget, hogy a törvényhozó a testi és lelki egészség bizonyos területein alanyi jogokat határozzon meg.

Már korábbi vizsgálataim kapcsán kifejtettem, hogy – álláspontom szerint – a jogalkalmazási gyakorlatra fókuszáló ombudsmani jogvédelemnek az egészséghez való jog biztosításával összefüggő állami kötelezettségekkel kapcsolatban lehetősége van akár az Alkotmánybíróság által követettől eltérő, további alapjogi követelmények megfogalmazására és kibontására. Önmagában ugyanis az a tény, hogy az Alkotmánybíróság, annak alacsonyabb mércéje miatt valamely jogszabályi rendelkezést, jogi-szervezeti megoldást az egészséghez való jog érvényesülése szempontjából – a fenti gyakorlat alapján – nem minősít alkotmányellenesnek, még egyáltalán nem zárja ki azt a lehetőséget, hogy e norma gyakorlati alkalmazásával, hatásával és következményeivel kapcsolatban az egészséghez való joggal, vagy ennek alanyi jellegű részjogosítványával, az egészségügyi ellátáshoz való jogosultsággal összefüggő visszásság megállapítására kerüljön sor. Az ombudsmani jogvédelem eltérő, magasabb mércéjében két végpont határozható meg. Értelemszerűen nem állapítható meg az egészséghez való joggal összefüggő visszásság pusztán egy intézmény megszüntetése, átalakítása, összevonása, feladatátadása miatt, egy ilyen szemlélet parttalanná és esetlegessé tenné az alapvető jogok biztosa által biztosított jogvédelmet.

3. A vizsgálat érdeme tekintetében

Az egészség egyik feltétele a megfelelő, kiegyensúlyozott lelki állapot. A mentális problémákkal éppen ezért ugyanúgy foglalkozni kell, mint a testi betegségekkel.

Az Európai Tanács Miniszteri Bizottsága által 2006 januárjában elfogadott új Európai Börtön szabályok értelmében a befogadáskor diagnosztizálni kell a testi és lelki eredetű betegségeket. Az orvosnak és az ápolónak kiemelt figyelmet kell fordítania a betegségek kezelésére, a kábítószer fogyasztás hiánya miatti elvonási tünetekre, a szabadságelvonásnak tulajdonítható minden pszichológiai nyomás vagy más érzelmi feszültség meghatározására.

A személyes szabadságtól, önrendelkezéstől és a szociális szerepektől való megfosztottság, illetve az információktól és az ingerektől való elzártság minden fogvatartottat egyaránt érint, az előzetes letartóztatottak helyzete, frusztrációs terheltsége azonban sokkal rosszabb, mint az elítéltekké. Nagyfokú szorongás jellemzi őket a várható ítélet miatt. A bizonytalanság, a tehetetlenség okozta alulmotiváltság minden emberben depressziós tüneteket okoz még a hétköznapi életben is. A bizonytalanság érzetét növeli a börtön stigmatizáló hatása, hiszen a fogvatartott nem tudja előre, hogy reagál majd a szűkebb és tágabb környezete, kapcsolatrendszere a helyzetére. A megfosztottság minden esetben frusztrációt okoz, amely halmozottan agresszióhoz vezet, az agresszió pedig konfliktushelyzeteket hoz létre. A személyzet konfliktuskezelő képessége kulcsszerepet tölt be a lezajló folyamatokban, hosszútávon meghatározóan és mintaértékűen hat a fogvatartottak alkalmazkodó-, együttműködő- és problémamegoldó készségére, továbbá fokozza a biztonságérzetet.⁷

Éppen ezért szükséges a büntetés-végrehajtásban dolgozók mentálhigiénés foglalkozásokkal való támogatása, hiszen nem kétséges, hogy a személyi állomány pszichikai támogatottságához és felkészültségéhez pszichológusi segítség szükséges.

Az intézet elsődleges feladata az előzetes letartóztatásban lévők fogadása, gondozása, ellátása, őrzése, maximális biztonságának biztosítása. Ők az utóbbi időben egyre nagyobb számban kerülnek itt elhelyezésre, mentális problémával küzdő elkövetők és, ami a legfontosabb, hogy még nem elítéltek, az „ártatlanság védelme” elve alapján korlátozott személyes szabadságuk, aminek kezelése megfelelő ellátás, szakember hiányában ugyancsak dilemmát okoz. A pszichológus intézeti állandó jelenléte tehát emiatt is elkerülhetetlen. A személyi állománnyal és a fogvatartottakkal jelenleg egy-egy megbízási, illetve vállalkozási szerződés alapján heti néhány órában foglalkozó pszichológus szakember e feladat ellátására nem elegendő.

Összességében: a magas fogvatartotti létszám, valamint az előzetes letartóztatottnál jelentkező speciális

pszichés problémák kezelése, továbbá a velük foglalkozó állomány mentálhigiénés ellátása érdekében nagy szükség lenne az intézetben legalább egy főállású, napi 8 órában dolgozó pszichológusi státusz rendszeresítésére.

Mindezekre figyelemmel megállapítom, hogy az intézetben a rendszeresített pszichológusi státusz hiánya közvetlenül veszélyezteti a fogvatartottak és a személyi állomány lelki egészségéhez való jogát.

A folyamatosan növekvő fogvatartotti létszám egyre nagyobb gondot jelent az elhelyezésnél, az elkülönítési szabályok betartása sokszor nehézséget okoz. Az előzetes letartóztatottak körletén lévő 3 fős zárkák rendkívül szűkek, a fogvatartottak élettere nagyon kicsi. A zsúfoltság következtében nő a fegyelmi ügyek száma, a konfliktusok kezeléséhez pedig nem elégséges a felügyelők száma. A biztonsági osztály alacsony létszáma ugyancsak nehezítheti a szolgálat megszervezését. A fogvatartotti létszám és az előállítás célállomásainak növekedésével a dolgozók sok esetben csak túlórában tudják teljesíteni feladataikat. Az intézet a dolgozók mentális segítségét külsős szakember alkalmazásával tudja csak megoldani heti néhány órában, mivel pszichológusi státusszal nem rendelkezik. Mindemellett – a parancsnok tájékoztatása szerint – a szervezetnek évek óta nincs lehetősége rekreációs pihenetési szervezésére.

A személyi állomány leterheltségével kapcsolatban szeretnék rámutatni arra, hogy a Hszt. 52. §-a értelmében 2012. január 1-től a hivatásos szolgálat felső korhatára megegyezik a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvényben meghatározott öregségi nyugdíjkorhatárral. Korábban a büntetés-végrehajtás hivatásos állományú tagjai a születési évük alapján irányadó öregségi nyugdíjkorhatárnál 5 évvel alacsonyabb életkor betöltése esetén mehettek megérdemelt nyugdíjba.

A büntetés-végrehajtás országos parancsnokának a büntetés-végrehajtási szervezet hivatásos és közalkalmazotti állományú dolgozói számára biztosított rekreációs programról szóló 1-1/56/2000. (IK.Bv.Mell.10.) OP intézkedésének 1. pontja úgy rendelkezik, hogy rekreációs programban a bv. intézetek hivatásos állományú tiszti, tiszthelyettesi, illetve közalkalmazotti állományába tartozó- elsősorban a fogvatartottakkal közvetlen foglalkozó – dolgozója legfeljebb 3 évenként egy alkalommal vehet részt, amennyiben 30. életévét betöltötte és legalább 3 éve bv. hivatásos, illetve közalkalmazotti viszonyban áll.

Az alultervezett létszám nemcsak a fogvatartottak jogainak érvényesülését, a velük való bánásmódot érinti, hanem közvetlenül veszélyezteti a jelenlegi állomány emberi méltóságához való jogát is, mivel szolgálati feladataik ellátása során fokozott mentális terhelésnek vannak kitéve. Álláspontom szerint az intézet dolgozóinak leterheltsége mindenképpen indokolja a rekreációs szabadság biztosítását az OP intézkedésben foglalt feltételeknek megfelelő dolgozók és előírások szerint.

A fogvatartottak elhelyezését érintő probléma, hogy az előzetes letartóztatásban lévők zárkáiban a mellékhelyiségek nincsenek fallal, csak függönnyel leválasztva. Ezekben a 3 fős zárkákban – helyhiány miatt – ez nem oldható meg leválasztással, az emberi méltóság tiszteletben tartása mellett. Már egy korábbi jelentésemben⁸ rámutattam arra, hogy a WC fallal történő leválasztásának hiánya *közvetlenül veszélyezteti a fogvatartottak emberi méltóságához, valamint egészséges környezethez való jogát. Ennek megállapítása ebben az intézetben sem mellőzhető, ami azonban objektív körülményekre, nem pedig az intézmény vezetésének felelősségére vezethető vissza.*

A fogvatartottak által kimosott ruhaneműk szárítására a zárkában – szárítóeszköz hiányában – vállfára akasztva van lehetőség. Az intézetben külön szárítóhelyiség nincs, a vállfával való próbálkozás is a közelmúltban kezdődött el. Az IM rendelet szerint az intézetben befogadó, szabadságos, szabaduló, fegyelmi, az ön- és közveszélyes magatartást tanúsító elítéltek elhelyezésére szolgáló, továbbá különleges biztonsági zárkát kell kialakítani, illetve kijelölni. A jogszabály 2010 novemberében történt módosítása értelmében az országos parancsnok engedélyével egyéb rendeltetésű zárkák és lakóhelyiségek is kialakíthatók. Az egyéb rendeltetésű zárkák és lakóhelyiségek az ott elhelyezett elítéltek sajátos helyzetére és különleges szükségleteire tekintettel – az országos parancsnok engedélyével – a rendelet 3. számú mellékletében meghatározottakon kívül egyéb berendezési és felszerelési tárgyakkal is helyettesíthetők, illetve kiegészíthetők. Ez azt jelenti, hogy a zárkában szárítóeszköz is tartható, pótolva ezzel a külön szárítóhelyiség hiányát.

A Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet II. számú egységének vizsgálatá kapcsán rámutattam arra, hogy a fogvatartottak által tisztított ruhaneműk szárítására – a fogvatartotti igény bejelentése alapján – minden esetben szükséges a szárítóeszköz biztosítása, mivel annak hiánya közvetlenül veszélyezteti a fogvatartottak emberi méltóságához való jogának érvényesülését.⁹

A családi kötelek fenntartását, erősítését szolgálja a látogatófogadás, amelyet az intézet asztal mellett ülve a kultúrhelyiségben biztosít. Az azonban, hogy az asztalok két oldalát középen egy fa korlát elválasztja, alkalmas a fogvatartott és hozzátartozója *emberi méltósága, valamint a házasság és a család védelméhez való joga érvényesülésének megakadályozására.¹⁰*

Az intézet főbejáratánál ugyan van rámpa a testi fogyatékkal élők számára, az épületben az akadálymentes közlekedés nem biztosított, lift nincs és *akadálymentes zárka, illetőleg zuhanyzó sem áll rendelkezésre, amelyek hiánya sérti a mozgáskorlátozott fogvatartottak emberi méltóságához fűződő jogát, valamint az esélyegyenlőség elvét.*

Fontosnak tartom kiemelni, hogy az intézet gazdag szabadidős programokat kínál valamennyi fogvatartott számára. A fogvatartottakkal történő foglalkozások szervezésével arra törekednek, hogy csökkentsék a zsúfoltságból adódó frusztrációt, segítsék a felhalmozódott feszültségek levezetését, a szabad életre való felkészülést. Jó gyakorlatnak tartom a jóvátételi program sorozatot, amelynek keretében a fogvatartottak a város polgárai számára végeznek hasznos munkát. Az, hogy az intézet dolgozói „kiléptetik” a fogvatartottakat a börtön falai közül, és mindig

más partnert – alapítványt, iskolát, óvodát, stb. – szólítanak meg felajánlásaikkal, a fogvatartottak legalább érezhetik a társadalomnak az érdeklődését a teljes elszigetelésük helyett és talán némi erőt meríthetnek kiszabadulásuk idejére. A benti ingerszegény környezetben minden fellendülést jelent, de mégis könnyebb úgy talpra állni, ha a szabadulót nem rekeszti ki környezete.

A vizsgálat idején nem működött az intézet egyetlen csomagvizsgálója. Emellett az egyik biztonsági kamera sem volt alkalmas rendeltetészerű alkalmazására. Mint ahogy korábbi jelentésemben már rámutattam¹¹, a csomagvizsgáló hiánya, valamint a biztonsági rendszer eszközeinek működésképtelensége közvetlenül veszélyeztetheti nemcsak az ott dolgozó állomány, de a fogvatartottak biztonságát, sőt azon keresztül az élethez és az emberi méltósághoz, valamint az egészséghez való jogukat is.

Figyelemmel arra, hogy a csomagvizsgáló megjavítása folyamatban van, annak pótlására ajánlást nem teszek.

A nemzetiségiek anyanyelvhasználathoz való jogával összefüggésben visszásságra okot adó körülmény nem merült fel a helyszíni ellenőrzés során. Az intézet kiemelt figyelmet fordít a fogvatartottak anyanyelv használatának/megértésének biztosítására, így például az intézet – civil szervezettel – a Máltai Szeretetszolgálattal kötött megállapodás alapján igény szerint tolmácsot biztosít, az intézeti könyvtárban pedig idegen nyelvű könyvekkel, szótárakkal állnak rendelkezésre az őrszemélyzet és a fogvatartottak mind teljesebb körű kommunikációja érdekében.

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt alapvető jogokat érintő visszásságok orvoslása érdekében

- I. az Ajb. 31. § (1) bekezdése alapján *felkérem a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát*, hogy vizsgálta meg a Győr-Moson-Sopron Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet állománytáblája módosítása, a pszichológusi, a biztonsági és körletfelügyelői státuszok emelése, továbbá a férőhelybővítés és a mellékhelyiségek fallal való leválasztása, a biztonságot szolgáló eszközök fejlesztése, valamint az ahhoz szükséges anyagi fedezet mielőbbi központi biztosíthatósága lehetőségét. Javaslom, hogy vizsgálata terjedjen ki arra is, hogy „mint előzetesház”, a lehető legkevesebb „végrehajtóházi feladatot” lásson el.
- II. az Ajb. 32. § (1) bekezdése alapján *kezdeményezem a Győr-Moson-Sopron Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnokánál*, hogy vizsgálja meg a szárítóhelyiség, legalább egy-egy akadálymentes zárka és zuhanyozó kialakításának lehetőségét: fontolja meg továbbá az állomány dolgozóinak rekreációs programban való részvételére való javaslat megtételét, a családi látogatófogadó asztalokat elválasztó fakorlátok megszüntetését.

Budapest 2012. október

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet 1: Lábjegyzet

¹ A javítás költsége 130 ezer forint, melyet az intézet finanszíroz.

² A helyszíni vizsgálatot követően az intézet parancsnoka arról tájékoztattott, hogy a BVOP 2012. október 15-től 2 fő felügyelői létszámmal bővítette az állománytáblát.

³ 9/1992. (I. 30.) AB határozat

⁴ 56/1991. (XI.8.) AB határozat

⁵ 14/2004. (V. 7.) AB határozat

⁶ 13/2001. (V.14.) AB határozat

⁷ Lebujos Imre: Az előzetesen letartóztatottak pszichés problémái, különös tekintettel a deprivációkra in: Börtönügyi szemle 25. évf. 2. sz. 65-84. oldal

⁸ AJB-2862/2011. számú jelentés

⁹ AJB-3616/2012. számú jelentés

¹⁰ Erre a megállapításra jutottam az AJB-2862/2011. számú jelentésemben a Sátoraljaújhegyi Fegyház és Börtön vizsgálata kapcsán.

¹¹ AJB-5623/2010. számú jelentés

Melléklet 2: Az alkalmazott jogszabályok

2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról (Ajb.)

18. § (4) Az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról (Hszt.)

A szolgálati viszony korhatára

52. § A hivatásos szolgálat felső korhatára megegyezik a társadalombiztosítási nyugellátásról szóló törvényben meghatározott öregségi nyugdíjkorhatárral.

1997. évi LXXXI. törvény a társadalombiztosítási nyugellátásról

A nyugdíjjogosultság

A 2008. december 31-ét követő időponttól megállapításra kerülő öregségi nyugdíj esetében

18. § (1) A társadalombiztosítási öregségi nyugdíjra jogosító öregségi nyugdíjkorhatára annak, aki a) 1952. január 1-je előtt született, a betöltött 62. életév, b) 1952-ben született, a 62. életév betöltését követő 183. nap, c) 1953-ban született, a betöltött 63. életév, d) 1954-ben született, a 63. életév betöltését követő 183. nap, e) 1955-ben született, a betöltött 64. életév, f) 1956-ban született, a 64. életév betöltését követő 183. nap, g) 1957-ben vagy azt követően született, a betöltött 65. életév. (2) Öregségi teljes nyugdíjra az jogosult, aki a) a születési évének megfelelő – az (1) bekezdésben meghatározott – öregségi nyugdíjkorhatárt (a továbbiakban: öregségi nyugdíjkorhatár) betöltötte, és b) legalább húsz év szolgálati idővel rendelkezik, valamint c) azon a napon, amelytől kezdődően az öregségi teljes nyugdíját megállapítják, a Tbj. 5. § (1) bekezdés a)-b) és e)-g) pontja szerinti biztosítással járó jogviszonyban nem áll.

1979. évi 11. törvényerejű rendelet a büntetések és intézkedések végrehajtásáról (Bv. tvr.)

Az elítéltek munkáltatása

44. § (1) Az elítéltek munkáltatása a szabadságvesztés végrehajtásának fontos része. Célja az, hogy elősegítse az elítélt testi és szellemi erejének fenntartását, lehetőséget adjon a szakmai gyakoroltság megszerzésére és fejlesztésére, és ezáltal megkönnyítse, hogy a szabadulása után a társadalomba beilleszkedjék. (1a) Az elítéltet nem terheli munkavégzési kötelezettség, ha a) tankötelezettsége áll fenn, b) terhelessége a hatodik hónapot elérte, c) gyermekét a 36. § (4) bekezdése alapján a büntetés-végrehajtási intézetben gondozza, d) munkaképtelen, e) a reá irányadól nyugdíjkorhatárt betöltötte. (2) Az elítéltet a büntetés-végrehajtási intézet adottságainak megfelelően kell társadalmilag hasznos munkával foglalkoztatni. (3) A munka kijelölésénél figyelembe kell venni az elítélt testi és szellemi képességeit, lehetőség szerint a szakmai képzettségét és érdeklődését is. (4) Az elítéltet munkával a büntetés-végrehajtási intézet vagy az e célra alapított gazdálkodó szervezet foglalkoztatja. (5) A bv. szerv szerződése alapján az elítélt – írásban megadott hozzájárulásával – más gazdálkodó szervezetnél is végezhet munkát. Ha az elítélt a hozzájárulást visszavonja, a munka törvénykönyvéről szóló törvény szerinti felmondás szabályait kell alkalmazni azzal, hogy a felmondási idő harminc nap.

X. fejezet Az előzetes letartóztatás végrehajtása

116. § (1) Az előzetes letartóztatást büntetés-végrehajtási intézetben a tárgyalás előkészítése során hozott határozatig az ügyész, ezt követően a bíróság rendelkezése alapján és annak megfelelően kell végrehajtani. Ha a bíróság úgy rendelkezik, a fiatalkorú előzetes letartóztatását javítóintézetben kell végrehajtani.

118. § (1) Az előzetesen letartóztatott a) büntetőeljárás jogait gyakorolhatja, b) a saját ruháját viselheti, c) a letétben levő pénzből meghatározott összeget a személyes szükségleteire fordíthat, d) hozzátartozóival és – az ügyész, a vádirat benyújtása után a bíróság jóváhagyásával – más személyekkel levelezhet, legalább havonta egyszer fogadhat látogatót, és kaphat csomagot, e) a büntetés-végrehajtási intézetben a rendelkezésre álló művelődési és sportolási lehetőségeket igénybe veheti, f) anyagi és egészségügyi ellátásban részesül, gyógyszer és gyógyászati segédeszközt a 47. §-ban és az 53/A. §-ban foglaltak szerint kap, g) kérelmére részt vehet a termelőmunkában, amelyért díjazás illeti meg, h) panasz, kérelem előterjesztésére jogosult, i) kártérítésre (35. §) tarthat igényt, j) jogosult a vallási vagy lelkiismereti meggyőződésének szabad megválasztására, annak kinyilvánítására és gyakorlására, k) pihenésre, a rendszeresen végzett munka után fizetett szabadságra jogosult.

119. § (1) Az előzetes letartóztatás végrehajtása során el kell különíteni a) az előzetesen letartóztatottakat az elítéltektől, b) a férfiakat a nőktől, c) – a büntetőügyben eljáró hatóság rendelkezésétől függően – az ugyanabban az eljárásban letartóztatottakat. (2) Az előzetesen letartóztatott fiatalkorúakat a felnőttektől el kell különíteni. (3) Az együttes elhelyezésnél a lehetőséghez képest figyelembe kell venni az előzetesen letartóztatott előéletét és a terhére rótt bűncselekmény jellegét. (4) Ha az előzetesen letartóztatott elítéltekkel együtt végez munkát, ezekkel együtt helyezhető el.

6/1996. (VII. 12.) IM r. a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól (R.)

138. § (1) A zárka (lakóhelyiség) felszerelési és berendezési tárgyait a 3. számú melléklet tartalmazza.

139. § (1) Az intézetben befogadó, szabadságos, szabaduló, fegyelmi, az ön- és közveszélyes magatartást tanúsító elítéltek elhelyezésére szolgálgó, továbbá különleges biztonsági zárkát kell kialakítani, illetve kijelölni. (2) Az intézetben az (1) bekezdésben meghatározottakon kívül az országos parancsnok engedélyével egyéb rendeltetésű zárkák és lakóhelyiségek is kialakíthatók. Az egyéb rendeltetésű zárkák és lakóhelyiségek az ott elhelyezett elítéltek sajátos helyzetére és különleges szükségleteire tekintettel – az országos parancsnok engedélyével – a 3. számú mellékletben meghatározottakon kívül egyéb berendezési és felszerelési tárgyakkal is helyettesíthetők, illetve kiegészíthetők.

3. számú melléklet a 6/1996. (VII. 12.) IM rendelethez

A zárka és a lakóhelyiség berendezései, felszerelési tárgyai

1. Személyenként: - fekhely; - ülőke; - szekrény; - lavór.

2. Közös használatra: - asztal; - hulladékártó edény; - hamutartó; - lehetőség szerint rádió és televízió; - tűkór; - söprű, szemetes lapát, felmosó ruha.

A NEM MAGYAR ÁLLAMPOLGÁRSÁGÚ ELÍTÉLTEKRE VONATKOZÓ RENDELKEZÉSEK

221. § A nem magyar állampolgárságú elítéltekre (a továbbiakban: külföldi elítélt) a rendelet szabályait az e Címben foglalt eltérésekkel kell alkalmazni.

222. § (1) A külföldi elítélt befogadásáról késedelem nélkül értesíteni kell az állampolgársága szerint illetékes diplomáciai vagy konzuli képviseletet (a továbbiakban: illetékes külképviselet). Az értesítés csak akkor mellőzhető, ha

a külföldi elítélt az írásbeli nyilatkozatában ezt kifejezetten kéri. Ha a külföldi elítélt többes állampolgár, az általa megjelölt külképviseletet kell értesíteni. (2) A külföldi elítéltet az általa ismert nyelven tájékoztatni kell arról, ha nemzetközi egyezmény a szabadságvesztés végrehajtásának az átengedését lehetővé teszi. (3) Az intézet a befogadáskor a külföldi elítéltnél lévő úti okmányt átveszi, és a) megküldi az elsőfokú bíróság székhelye szerint illetékes idegenrendészeti hatóságnak, ha a külföldi elítéltet kiutasítás büntetésre is ítélték, b) letétbe helyezi, ha a bíróság nem alkalmazott kiutasítás büntetést.

223. § A külföldi elítélt elhelyezésénél lehetőség szerint biztosítani kell, hogy a vele együtt elhelyezett elítéltek között legyen az általa használt nyelvet, továbbá a magyar nyelvet ismerő és beszélő személy.

224. § (1) A szabadságvesztés végrehajtásával kapcsolatban a külföldi elítélt jogainak és kötelezettségeinek a gyakorlásával összefüggő tolmácsolási és fordítási költségek (a továbbiakban: tolmácsköltségek) az intézetet terhelik. (2) Ha a külföldi elítélt a szabadságvesztés végrehajtásával nem összefüggő ügyben kéri tolmács közreműködését, az intézet azt a külföldi elítélt költségére biztosítja. (3) A külföldi elítélttel szemben folyamatban lévő büntetőeljárásban felmerült tolmácsköltségek viselésére a Be. rendelkezéseit kell alkalmazni.

225. § (1) Ha a külföldi elítélt nem Magyarországról kap csomagot, annak vám- és postaköltségét, valamint az egyéb költségeket maga viseli, e költségek megfizetését az illetékes külképviselet átvállalhatja. Ha a külföldi elítélt letéti pénzzel nem rendelkezik, és a költségeket az illetékes külképviselet sem biztosítja, az intézet a költségeket megelőlegezheti, ha a tartozás megfizetését a külföldi elítélt vállalja és annak fedezetét igazolja. (2) Ha a külföldi elítéltnél nincs letéti pénze, a hozzátartozó részére havonta egy alkalommal – az intézet költségére – küldhet levelet. (3) A nem magyar nyelven írt vagy kapott magántermészetű levél biztonsági ellenőrzése esetén a levelet négy napon belül kell az intézetnek a címzetthez továbbítani vagy kézbesíteni. (4) Az illetékes külképviselethez írt vagy az onnan érkező levelek tekintetében a 86. § (4) bekezdésében foglaltakat kell alkalmazni.

226. § (1) A külföldi elítélt és az illetékes külképviselet tagja a konzuli kapcsolatokról szóló nemzetközi egyezmény, valamint az érintett államok által kötött szerződésekben foglaltak szerint, az e rendeletben foglaltak figyelembevételével tartanak kapcsolatot. A kapcsolat felvétele csak a külföldi elítélt beleegyezésével történhet. (2) Ha a külföldi elítélt kéri, hogy az illetékes külképviselet tagja az intézetben meglátogassa, részére csomagot vagy pénzt küldjön, kérelmét az intézet haladéktalanul továbbítja. (3) A (2) bekezdés szerinti látogatások vagy csomagküldések száma nem korlátozott, a látogatás időpontját – ha az nem az általános látogatási időben történik – az illetékes külképviseletnek és a parancsnoknak előzetesen egyeztetniük kell.

227. § Az illetékes külképviselet a bv. szervezet fogvatartásában lévő elítélt (elítéltek) helyzetéről való tájékoztatásra irányuló kérését az Országos Parancsnokságnak küldi meg.

228. § (1) Ha a külföldi elítélt vagy a képviselője a szabadságvesztés végrehajtásának más állam részére történő átengedését kéri, a kérelmet az Országos Parancsnokság útján az igazságügyért felelős miniszterhez kell felterjeszteni. (2) A szabadságvesztés végrehajtásának más állam részére történő átengedésekor az intézet a kiutasítás szabályainak a megfelelő alkalmazásával jár el.

229. § A külföldi bíróság által kiszabott szabadságvesztés végrehajtásának az átvételéről szóló határozat alapján a külföldi elítéltet az átvételi eljárás idejére a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézetben kell elhelyezni.

230. § Az intézet az illetékes külképviseletet haladéktalanul értesíti a külföldi elítélt haláláról, továbbá, ha a külföldi elítélt részére – az intézet tudomása szerint – gyámot vagy gondnokot kell kirendelni.

231. § (1) Az intézet a külföldi elítélt várható szabadulása előtt harminc nappal, ha a szabadságvesztés hátralévő tartama kevesebb harminc napnál, akkor legkésőbb a jogerős bírósági ítéletről szóló bírói értesítés kézhezvételét követő munkanapon, illetve ha a szabadulás időpontja indokolja, haladéktalanul értesíti az elsőfokú bíróság székhelye szerint illetékes területi idegenrendészeti hatóságot az elítélt szabadulásáról. (2) Ha a bíróság a külföldi elítéltet kiutasította, az (1) bekezdés szerinti értesítéssel egyidejűleg az intézet az ítéletkiadmányt és a kiutasításról szóló bírósági értesítést is megküldi az elsőfokú bíróság székhelye szerint illetékes idegenrendészeti hatóságnak, és közli vele, hogy a külföldi elítéltet mely időben és hol veheti át. A külföldi átvételét az átvevő aláírásával igazolja.

232. § (1) A külföldi elítélt szabadításáról, illetve a más államnak történő átadásáról az intézet értesíti az illetékes külképviseletet, az Országos Parancsnokságot, szabadítás esetén – a szabadulás előtt legalább három nappal – az útlevélét őrző szervet. Az illetékes külképviseletet az intézet nem értesíti, ha azt a külföldi elítélt az írásbeli nyilatkozatában kifejezetten kérte. (2) A külföldi elítélttel a szabadulásakor közölni kell, és a szabadulási igazoláson fel kell tüntetni, hogy okmányait, útlevelét melyik szervnél veheti át. (3) A szabadságvesztés végrehajtása céljából más államnak átadott külföldi elítélt szabadulási igazolásán fel kell tüntetni az átengedést engedélyező szerv megnevezését, a határozat keltét és ügyszámát.

239. § (1) Az előzetesen letartóztatottat zárkában kell elhelyezni. Ha a befogadási bizottság az előzetesen letartóztatottat kérelmére munkavégzésre vagy oktatásban, illetve képzésben való részvételre osztotta be, az elhelyezés kivételesen zárt körleten lévő lakóhelyiségben is biztosítható. A zárkában (lakóhelyiségben) elhelyezhető létszámot úgy kell meghatározni, hogy személyenként lehetőség szerint tíz köbméter légtér és négy négyzetméter mozgástér jusson. (2) A zárkaajtók nyitva vagy zárva tartásáról a parancsnok a rendelkezési jogkör gyakorlójának az előírásait figyelembe véve, a fogvatartás biztonságára vonatkozó szabályok szerint határoz.

Az Európai Unió Miniszteri Bizottságának Európai Börtön szabályokról szóló Rec (2006) 2 ajánlása a tagállamok számára (Európai Börtön szabályok)

Befogadás

15.1. Befogadáskor minden egyes fogvatartott vonatkozásában a következő adatokat kell haladéktalanul írásba

foglalni: f) az orvosi titoktartási kötelezettségre vonatkozó előírások megtartásával, a fogvatartott egészségi állapotára vonatkozó minden olyan információt, amely a fogvatartott saját és a többiek testi és mentális jóléte szempontjából jelentős;

Tájékoztatás

30. Szabály

30.1. A befogadáskor és a későbbiekben szükség szerinti gyakorisággal minden fogvatartottat írásban és szóban – azon a nyelven, amelyet ért – tájékoztatni kell a fegyelemlről szóló szabályozásról, valamint jogairól és kötelezettségeiről a büntetés-végrehajtási intézetben.

Külföldi állampolgárok

37. Szabály

37.1. A külföldi ország állampolgárságával rendelkező fogvatartottakat haladéktalanul tájékoztatni kell azon jogokról, hogy felvegyék a kapcsolatot diplomáciai vagy konzuli képviselőkkel és ésszerű lehetőségeket kapjanak a kapcsolatfelvételhez.

37.2. Azon államok állampolgárságával rendelkező fogvatartottak számára, akiknek nincs az országban diplomáciai vagy konzuli képviselőjük, valamint a menekülteknek és hontalanoknak ugyanilyen lehetőségeket kell biztosítani és engedélyezni kell, hogy az érdekeik képviselőjével megbízott állam diplomáciai képviselőjéhez vagy bármely más olyan nemzeti hatósághoz vagy nemzetközi szervezethez forduljanak, amelynek az a feladata, hogy védelmezze az adott érdekeket.

37.3. A büntetés-végrehajtási hatóságoknak szorosan együtt kell működniük ezekkel a diplomáciai vagy konzuli képviselőkkel a börtönbe zárt külföldi polgárok érdekében, akinek különleges szükségleteik lehetnek.

37.4. A külföldi állampolgárságú fogvatartottak számára kifejezetten a jogsegélyről szóló tájékoztatást kell adni.

37.5. A külföldi állampolgárságú fogvatartottakat tájékoztatni kell arról a lehetőségről, hogy büntetésük végrehajtása végett kérjék más országnak való átadásukat.

Etnikai vagy nyelvi kisebbség

38. Szabály

38.1. Speciális megoldásokat kell kialakítani az etnikai vagy nyelvi kisebbséghez tartozó fogvatartottak szükségletei tekintetében.

38.2. Amennyiben lehetséges a különböző csoportoknak lehetőséget kell kapniuk arra, hogy a büntetés-végrehajtási intézetben is tiszteletben tartsák kulturális szokásaikat.

38.3. A nyelvi igényeket szakavatott tolmácsok igénybevételével és az egyes büntetés-végrehajtási intézetekben beszélt különböző nyelveken fogalmazott tájékoztatófüzetek átadásával kell kielégíteni.

Az egészségügyi ellátás megszervezése a büntetés-végrehajtási intézetben

40. Szabály

40.1. A büntetés-végrehajtási intézetben nyújtott egészségügyi ellátást a helyi önkormányzat vagy az állam általános egészségügyi ellátási szolgálatával szoros kapcsolatban kell megszervezni.

40.3. A büntetés-végrehajtási intézet egészségügyi szolgálatainak törekedniük kell minden testi vagy mentális betegség, valamint azon hiányosságok vagy fejlődési rendellenességek kiszűrésére és kezelésére, amelyekben a fogvatartottak esetleg szenvednek.

40.5. Ennek érdekében, minden fogvatartottnak részesülnie kell a szükséges orvosi, sebészeti, pszichológiai ellátásban, azokat is ideértve, amelyek szabad környezetben állnak rendelkezésre.

47.2. A büntetés-végrehajtás közegében működő egészségügyi szolgálatnak biztosítania kell minden olyan fogvatartott pszichiátriai kezelését, akinek ilyen terápiára van szüksége és kiemelt figyelmet kell fordítania az öngyilkosság megelőzésére.

A büntetés-végrehajtás országos parancsnokának a büntetés-végrehajtási szervezet hivatásos és közalkalmazotti állományú dolgozói számára biztosított rekreációs programról szóló 1-1/56/2000. (IK.Bv.Mell.10.) OP intézkedés

1. A rekreációs programban kérelmére a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága (a továbbiakban: BVOP) a büntetés-végrehajtási intézetek, intézmények és a büntetés-végrehajtás gazdálkodó szervezetei (a továbbiakban: bv. szerv) hivatásos állományú tiszt, tiszthelyettesi, illetve közalkalmazotti állományába tartozó- elsősorban a fogvatartottakkal közvetlen foglalkozó – dolgozója legfeljebb 3 évenként egy alkalommal vehet részt, amennyiben 30. életévét betöltötte és legalább 3 éve bv. hivatásos, illetve közalkalmazotti viszonyban áll.

3. A beutalás jogosultságát a szolgálati hely szerinti állományilletékes parancsnok dönti el és a beutaltat a rekreáció idejére – a hivatásos állományút parancsban, a közalkalmazottat »Értesítésben« – írásban vezényli.

6. A foglalkozások részletes tematikáját tartalmazó programot a BVOP Személyügyi és Szociális Főosztálya (a továbbiakban: SZSZFŐO) egyetértésével a tárgyév november 30-áig kell elkészíteni. Amennyiben a működés során a programban bármiféle változtatásra kerül sor, ezt az SZSZFŐO-val minden esetben egyeztetni kell.

7. Az érintett intézmények igazgatói minden év november 15-ig tervezik meg a rekreációs turnusokat és küldjék meg az SZSZŐO-ra.

8. Az időpontok ismeretében az SZSZŐO döntsön a férőhelyek létszamarányos elosztásáról.

I. A vizsgálat megindítása

1. A „Válság vesztesei – a paragrafusok fogságában” projekt és az „Alapjogok a határok és hatások metszéspontján” projektrész kapcsolódási pontjai

A „Válság vesztesei” projekt keretében – különböző fókuszpontok alkalmazásával – azt a kérdést vizsgálom átfogóan, hogy a gazdasági, társadalmi és globális válságok időszakában milyen alapjogokat érintő hiányjelenségek, krízistünetek, konfliktusok jelennek meg (elsődlegesen) a magyar társadalom legvédtelenebb csoportjainak az életében, illetve ezeket a problémákat milyen módon kezelik az állami intézmények.

Az országgyűlési biztosok mindig is kiemelt figyelmet fordítottak azok alapvető jogainak a védelmére, akik erre önállóan korlátozottan, vagy egyáltalán nem képesek. A töretlen ombudsmani gyakorlat alapján nyilvánvalóan e személyi körbe tartoznak – különböző okok miatt – a hajléktalanok, a fogyatékossgal élő személyek, az idősek, a betegek, ezen belül pedig kiemelten a pszichiátriai betegek, a fogvatartottak, továbbá ide sorolhatóak a 18 év alatti gyermekek, sőt a 18 év feletti fiatal felnőttek is. Az 2012. január 1-jétől hatályos új ombudsmantörvény immár formálisan, nevesítve is fontos feladatként fogalmazza meg az alapvető jogok biztosa számára a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportokhoz tartozó személyek jogainak fokozott védelmét.

Ugyancsak a törvényi szabályozásban megjelenő kiemelt szempont szerint integrálom a projektbe a nemzetiségi jogok érvényesülésének vizsgálatát is, amelyek közül egyes nemzetiségi csoportok különösen is veszélyeztetettek: a válság hatására eskalálódó társadalmi feszültségek a diszkriminációs mechanizmusokat is felerősítették.

Az Alkotmánybíróság az egészséges környezethez való jogot olyan sajátos alapjogként értelmezte határozataiban, amelynek objektív, állami intézményvédelmi oldala a döntő. A környezethez való jog az állam környezetvédelemre vonatkozó kötelességei teljesítésének garanciáit emeli az alapjogok szintjére. A leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok mellett ezért a projekt egyik kiemelt témája az emberi tevékenység hatásainak kített, önmaga védelmére képtelen környezet állapotával kapcsolatos konfliktusok, válság-jelenségek, valamint az államnak a környezetvédelemhez kapcsolódó kötelezettségei teljesülésének vizsgálata is.

2. A projekt lokális fókusza: Szentgotthárd és környéke

A projekt eredményességéhez elengedhetetlenül szükséges, hogy a témához kapcsolódó szerteágazó kérdéseket az alapvető jogok biztosa szűkebb körben, egy település és környezete valós tér- és időbeli viszonyai között, fókuszáltn is vizsgálja.

A vizsgálat helyszíneként több ok miatt is Vas megyére, illetve Szentgotthárd környékére esett a választás. Itt az elmúlt években több olyan környezetvédelmi konfliktus merült fel, amely szükségessé teszi a helyszíni tájékozódást. A megyében több nemzetiségi közösség él, így itt egyszerre több viszonylatban is közvetlen tapasztalatokat lehet szerezni a nemzetiségi jogok érvényesüléséről. A megyéből viszonylag alacsony számban érkeznek beadványok, ezért a helyszíni panaszfelvétellel elő lehet segíteni a lakosság alapjogait érintő visszasságok felszínre kerülését.

A vizsgálat három szakaszból állt, és betegjogi, környezetvédelmi, illetve nemzetiségi jogi területen párhuzamosan folyt.

Az eljárás első részében az ombudsmani hivatal és a megyében működő önkormányzatok, oktatási és kulturális intézmények közötti kapcsolatot megalapozó helyszíni látogatásokra került sor 2012. március 19-én és 20-án. A második szakaszban, május 16-án és 17-én szakmai találkozókat szerveztünk, illetve panasznapot tartottam. A vizsgálat harmadik részében feldolgoztuk a személyes konzultációk és a panaszfelvétel során tudomásunkra jutott, ombudsmani hatáskörbe eső felvetéseket, kéréseket, panaszokat.

E jelentés a lokális fókuszból felmerült nemzetiségi kérdéseket dolgozza fel.

3. Nemzetiségi joggal kapcsolatos információk Vas megyéből

Az előzetes tájékozódás során munkatársaim Szombathelyen találkoztak a Savaria Egyetemi Központ horvát és a szlovén tanszékeinek valamennyi tanárával, illetve az intézmény elnök-rektorhelyettesével. Ők egy írásbeli tájékoztató anyagot adtak át, és szóban is tájékoztattak a nemzetiségi pedagógusképzés legfontosabb kérdéseiről.

Problémaként vetették fel a következőket: A nemzetiségi tanszékek folyamatos könyvtári ellátása, a tanítást segítő korszerű szakkönyvek beszerzése egyre nehezebb. Sérelmeik így foglalhatók össze: „Évtizedek óta Horvátországból és Szlovéniából szerezzük be a szakirodalmat, a szakkönyveket. A gazdasági megszorítások nagyon is éreztetik hatásukat. Egyre kisebbek a lehetőségek. (...) A horvát és a szlovén nemzetiségi szakokra állami ösztöndíjat nem kaptunk.”

Véleményük szerint „egységes nemzetiségi tanárképzés szükséges (5+1 év)”, vagyis nemcsak a BA/MA rendszer megszüntetését, hanem azt is szeretnék, hogy ne legyen szétválasztva az általános iskolai és a középiskolai tanárképzés.

Munkatársaim a szentgotthárdi Vörösmarty Mihály Gimnáziumban is jártak, ahol a szlovén nemzetiségi

nevelés helyzetét vizsgálták. Az igazgatóval interjút készítettek, illetve találkoztak a helyi szlovén kisebbségi önkormányzat elnökével is. Az elnök az iskolában folyó szlovén kisebbségi oktatás helyzetének elemzése mellett felvetette, hogy a szlovéniai nyelvi szaktanácsadó munkadíját, utazási és egyéb költségét, illetve bérelt lakásának a díját a magyar állam egy szlovén-magyar kétoldalú megállapodás ellenére nem fizeti meg 2011 szeptembere óta.¹

A vizsgálat második szakaszában az Országos Szlovén Önkormányzattal (OSZÖ) és a Szentgotthárdi kistérség szlovén településeinek polgármestereivel folytattam megbeszélést.

A találkozó során az OSZÖ elnökével áttekintettük az Alaptörvény nemzetiségi jogi rendelkezéseit és a 2011-ben megváltozott választójogi szabályozást. Az elnök hangsúlyozta, hogy a szlovén közösség várhatóan nem tud országgyűlési mandátumot szerezni, így csak szavazati joggal nem rendelkező szószólót küldhet a törvényhozásba. Ezt visszalépésnek tekinti az Alkotmánybíróság korábbi határozataiból következő, és elmúlt évtizedekben a politikai döntéshozók nyilatkozataiban határozottan vállalt teljes jogú országgyűlési képviselőhez képest.

Tájékoztatást kaptam azokról a problémákról is, amelyekkel az OSZÖ a nemzetiségi tanulók nevelésének és oktatásának segítésére kiírt pályázat kapcsán szembesült. Előadták, hogy a pályázat benyújtására nyitva álló határidő május hónap végén lejár, miközben kerettantervek hiányában még azt sem tudják a leendő szerzők, hogy milyen szempontok alapján kell majd megírniuk a könyveket. A pályázati kiírás azért sem megfelelő, mert abban hatályukat veszített vagy módosult jogszabályokra is hivatkoznak, így pl. olyan adó – és járuléknemek szerepelnek, amelyek már nem élnek. Kérdéses az is, hogy milyen módon tudnak helyi önkormányzatok bevonásával konzorciumot alakítani, miután a helyi önkormányzatok feladatkörei jelentősen módosulnak a jövő év elejétől. Gondot jelent, hogy a pályázati dokumentációból hiányzik a „Konzorciumi együttműködési megállapodás pályázat benyújtására” című dokumentum. A pályázati adatlap nem tartalmazza az évek szerinti bontás lehetőségét.

A megbeszélés további fontos témája volt a nemzetiségi önkormányzatok állami támogatásának a kérdése.

Az OSZÖ jelezte azt is, nem egyértelmű a jogi szabályozás abban a tekintetben, hogy a nemzetiségi önkormányzatok hozhatnak-e létre alapítványt.

A második vizsgálati szakaszban panasznapot is szerveztem. A panaszok megfogalmazására (a már áprilisban kihelyezett) panaszládák igénybevételeivel, illetve munkatársaim személyes panaszfelvétellel került sor.

A személyes panaszfelvétel során felvett nemzetiségi panaszok közül az új köznevelési törvény értelmezésével kapcsolatos beadvány igényel bemutatást.

A szentgotthárdi roma és német önkormányzatok elnökei a panasznapon több kérdésben is állásfoglalásomat kérték, így a nemzetiségi önkormányzat elnökének a helyi önkormányzat testületi ülésein való részvételével, Szentgotthárd Rábafüzes településrészén található német sírok megőrzésével, illetve nemzetiségi választójoggal voltak kapcsolatban. Ezekben az ügyekben a kért írásbeli tájékoztatást megküldtem a beadványozók részére, ezen állásfoglalásokat e jelentésben külön nem ismertetem.

II. Vizsgálatok a személyes konzultációk és a panaszfelvétel alapján

1. A keretszámok hatása a nemzetiségi pedagógusképzésre

A Savaria Egyetemi Központ horvát és a szlovén tanszékei, illetve az intézmény elnök-reaktorhelyettese problémafelvetése alapján egyeztetést kezdeményeztem a Nemzeti Erőforrások Minisztériuma (a továbbiakban: NEFMI) Oktatási Államtitkárságával. A közös munka részben egy személyes konzultáció keretében folyt – a megbeszélésre 2012. március 28-án került sor a minisztériumban –, részben levélváltás útján.

Az együttgondolkodás alapjaként fogalmaztam meg, hogy a 1007/2012. (I.20.) Korm. határozat a pedagógiai képzési területre felvehető hallgatók számát a 2011-es keretszámhoz képest 20%-kal csökkentette, az Oktatási és Kulturális Közlöny 2012/2. számában megjelent NEFMI közlemény pedig a 2012. évi államilag támogatott hallgatói létszámkeret elosztását új szisztémával állapítja meg. A változások, a keretszámok csökkentése és az intézmények közötti direkt elosztás rendszere a nemzetiségi pedagógusképzésre ugyan csak közvetett módon és tanszékenként eltérő mértékben hat ki, de ez a hatás – az oktatási kormányzat megerősítő intézkedése nélkül – várhatólag hátrányos lesz.²

Emlékeztettem a nemzetiségi felsőoktatásról szóló ombudsmani jelentésre³, amelynek számos megállapítása azt a végkövetkeztetést támasztotta alá, hogy a nemzetiségi pedagógusképzés állami beavatkozás, további kedvezmények biztosítása nélkül nem képes ellátni feladatát.

Javasoltam, hogy a nemzetiségi pedagógusképzés államilag támogatott külön hallgatói keretszámot kapjon.

Az Oktatási Államtitkárság szerint „a 2012. évi támogatott keretszámok képzési területek közötti átrendeződése, valamint az államilag támogatott képzést felváltó magyar állami ösztöndíjjal, magyar állami részösztöndíjjal támogatott képzés bevezetése a nemzetiségi képzéseket kismértékben érintette. A pedagógusképzés képzési terület új belépő létszámkerete nem változott alapvetően a nemzetiségi tanító- és óvodapedagógus képzésben. A nemzetiségi tanárképzés mesterképzésben folyik. Mesterszakon a támogatott keretszám az előző évhez viszonyítva ugyancsak nem változott.”

Mindemellett arról is tájékoztatást kaptam, hogy „a nemzetiségi közösségek érdekeit szolgáló felvételi eljárás új lehetőségét a nemzetiségi felsőoktatásról szóló 2011. évi CCIV. törvény teremti meg. A törvény 41. §-a alapján a nemzetiségi jelentkezők csoportjához tartozók esetében lehetőség nyílik külön támogatott keretszám biztosítására.”

A törvény hivatkozott szabálya szerint: A Kormány a nemzetiséghez tartozó jelentkezők csoportjához tartozók

esélyegyenlőségét a magyar állami (rész)ösztöndíjjal támogatott hallgatói létszám, a felvételi vizsga teljesítési feltételeinek meghatározása során biztosítja. [41. § (1) bek. d) pont]

A 2013. évi felvételi eljárások kormányrendeleti úton való szabályozása részeként tehát elvi lehetőség van külön támogatott keretszám és eltérő ponthatár biztosítására a nemzetiségi pedagógusképzés támogatása érdekében.

2. A szlovén nyelvi szaktanácsadó helyzete

A szaktanácsadó díjának és költségeinek a megfizetésével kapcsolatban – az OSZÖ elnökének kifejezett kérésére, a folyamatban lévő, 2012. május végére lezárásra tervezett tárgyalásokra is tekintettel – külön vizsgálatot nem folytattam, de az ügyet önmagán túlmutató jelentősége miatt figyelemmel kísértem.

Az 1996. évi VI. törvény hirdette ki a szlovén-magyar kisebbségvédelmi egyezményt⁴. Az egyezmény több cikke is tartalmaz nemzetiségi oktatást érintő szabályt⁵. A szerződő felek külön kormányközi kisebbségi bizottság felállításáról is megegyeztek⁶. A kormányközi vegyes bizottság figyelemmel kíséri az egyezmény rendelkezéseinek a megvalósítását. A 91/1994. (VI. 10.) Korm. rendelet a szlovén-magyar kulturális, oktatási és tudományos együttműködési egyezményt hirdette ki⁷. A kormányrendelet - az említett törvényhez hasonlóan – több nemzetiségi oktatást érintő szabályt tartalmaz⁸, illetve vegyes bizottság felállításáról is rendelkezik⁹.

Megállapítható, hogy a kétoldalú egyezmények a nyelvi szaktanácsadó státuszáról, feladatköréről, díjazásáról közvetlen szabályt nem tartalmaznak.

A magyar nyelvű oktatást módszertani területen segíti egy magyar szaktanácsadó Szlovéniában, ugyancsak egy szlovén pedagógiai szakember támogatja a magyarországi szlovén nemzetiségi nevelést, oktatást. *A szaktanácsadók egy szlovén-magyar oktatási, művelődési és tudományos együttműködési program alapján dolgoznak. Ez az együttműködési program azonban nem ismerhető meg nyilvános és hivatalos adatbázisból.*

Egy kormányhatározat utal arra, hogy az említett programot a két fél elsőként 2000 előtt fogadta el, a Magyar-Szlovén Kisebbségi Vegyes Bizottság V. ülésén elfogadott ajánlásokról szóló 2138/2000. (VI. 22.) Korm. határozat¹⁰ mellékletének 10. pontja ugyanis így szól:

10. A Magyar Fél az aláírt oktatási, művelődési és tudományos együttműködési program keretében biztosítsa a muravidéki magyar kétnyelvű iskolák számára a pedagógiai szaktanácsadót. A két illetékes minisztérium szabályozza a két – a rábavidéki szlovén és a muravidéki magyar – szaktanácsadó munkakörét és munkafeltételeit.

Az ajánlásból kiderül az is, hogy *a magyar nyelvű szaktanácsadót a magyar állam nem biztosította, és ekkor rendezetlen volt az együttműködési program alapján már működő szlovén nyelvi szaktanácsadó jogi státusza is. A kérdésre azonban több vegyes bizottsági ajánlás is visszatér, ami a megoldás elmaradását jelzi.*

A XII. bizottsági ülés egyik ajánlása a magyar szaktanácsadó muravidéki működésének biztosítását (vagyis a hiány pótlását) és szlovén szaktanácsadó költségtérítési összegének a felülvizsgálatát javasolja¹¹, illetve még egy pedagógiai szaktanácsadó alkalmazásának szükségességét veti fel¹².

A legutóbbi, 2012. szeptember 26-i ülés¹³ a szlovén szaktanácsadó költségtérítésének időben való megfizetését és az új támogatási szerződés mielőbbi megkötését szorgalmazza, illetve – a magyar szaktanácsadóra vonatkoztatva – a jogi és szakmai feltételek tisztázását ajánlja.¹⁴

Az OSZÖ 2011 júliusában küldte el az oktatásért felelős minisztériumba a szlovén szaktanácsadó 2011/2012-es tanévi munkájára vonatkozó költségtervet és a támogatási kérelmet. A támogatási szerződést a minisztérium azonban nem kötötte meg a tanév kezdete előtt, sőt, a szerződés aláírására csak a tanév vége után két hónappal, 2012 augusztusában, a támogatás kifizetésére pedig 2012. szeptember 25-én került sor.

Az OSZÖ által rendelkezésemre bocsátott támogatási szerződés a szerződéskötés előzményeiről, körülményeiről a következőket fogalmazza meg:

1. A támogatás nyújtásának előzményei, körülményei:

A felek rögzítik, hogy Kedvezményezett kérelmére a Támogató a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovén Köztársaság Kormánya között 1992. szeptember 2-án Budapesten aláírt Oktatási, Tudományos és Kulturális Egyezmény értelmében megkötött és érvényben lévő 2006-2008. évekre szóló Oktatási, Tudományos és Kulturális Együttműködési Program 21. cikkelyének alapján a jelen szerződésben meghatározott feltételek mellett anyagi támogatást nyújt a Kedvezményezett részére.

A szerződést a 2011. évi költségvetési egyensúlyt megtartó intézkedésekről szóló 1316/2011. (IX.19.) Kormányhatározatban előírt zárolási kötelezettségre tekintettel forráshiány miatt 2011-ben nem lehetett megkötöni. A fenti nemzetközi megállapodásban a magyar fél a feladat folyamatos finanszírozását vállalta. Fentiek figyelembevételével a szerződés lehetőséget biztosít 2011. szeptember 1-jétől a szerződés aláírásáig az e feladattal összefüggő költségek elszámolására is.

A szerződés szövegéből megállapíthatóan, a támogatás jogi alapja egy nemzetközi egyezményen alapuló (újabb) együttműködési program. A hivatkozott program, illetve programcikk azonban (a korábbihoz hasonlóan) nyilvános, mindenki számára elérhető, hivatalos adatbázisból nem ismerhető meg. Az OSZÖ-nak sem állt rendelkezésére magyar nyelvű változat, az együttműködési programot csak szlovénül és nemhivatalos fordításban tudták megküldeni részemre.¹⁵

A program tartalmáról a szerződés mindössze annyit árul el, hogy a magyar állam vállalta a szlovén nyelvi pedagógiai szaktanácsadó működésével kapcsolatos költségek folyamatos viselését.

3. A nemzetiségi tanulók nevelésének és oktatásának segítésére kiírt pályázat

Az OSZÖ a TÁMOP Nemzetiségi tanulók nevelésének és oktatásának segítése II. szakaszára vonatkozó pályázati kiírás¹⁶ kapcsán több problémát is jelzett. (A közbenjárást kérő OSZÖ-kérelemhez utóbb kilenc másik nemzetiségi országos önkormányzat is csatlakozott.)

Mivel az egyes tartalmi hibák észrevételezésére és kijavítására a pályázat benyújtására nyitva álló határidő szűkössége miatt már nem volt lehetőség – soron kívüli intézkedésként –, a Nemzeti Fejlesztési Ügynökség Humán Erőforrás Programok Irányító Hatóságától (a továbbiakban: NFÜ) azt kértem, hogy vizsgálja meg a pályázatbenyújtási határidő módosításának a lehetőségét. Kértem azt is, hogy a pályázati adatlap tartalmáról, értelmezéséről, annak esetleges módosításáról – a pályázók és a Nemzeti Erőforrások Minisztériuma bevonásával – folytassanak további egyeztetést.

Az NFÜ válaszában jelezte, hogy megkeresésem „beérkezése idején már megkezdték a határidő módosítás előkészületeit, amely végül meg is történt. A pályázatok elbírálása időközben szintén megtörtént, a hivatalos tájékoztatást a pályázók hamarosan megkapják.”

Az NFÜ főigazgatója a pályázat problematizált tartalmi, értelmezésbeli kérdéseire nem tért ki a rövid levelében.

4. Az új köznevelési törvény értelmezési problémái

A Szentgotthárdi Német Nemzetiségi Önkormányzat elnöke arról kért tájékoztatást, hogy az általa vezetett testületnek milyen jogosítványai lesznek/maradnak a német nemzetiségi nevelés-oktatás vonatkozásában a nemzeti köznevelésről szóló 2011. CXCV. törvény (Nkt.) hatályba lépése után. Az ügyfélnek megküldött részletes tájékoztatás egyik részét (elvi jelentősége miatt) kiemelem:

Az Nkt. 84. § (9) bekezdése a nemzetiségi köznevelésben részt vevő intézmények minden lényeges működési kérdéséhez biztosítja a nemzetiségi önkormányzat számára az egyetértési jog gyakorlásának a lehetőségét.

84. § (9) A települési önkormányzat, az állami fenntartó az alapító okirata szerint nemzetiségi óvodai nevelésben, iskolai nevelés-oktatásban, kollégiumi nevelésben közreműködő nevelési-oktatási intézmény, továbbá az érintett gyermekek, tanulók ellátásában közreműködő pedagógiai szakszolgálatot ellátó intézmény

- a) létesítéséhez, megszüntetéséhez, átszervezéséhez, nevének megállapításához,
 - b) költségvetésének meghatározásához és módosításához,
 - c) az intézményben folyó szakmai munka értékeléséhez,
 - d) SZMSZ-ének jóváhagyásához,
 - e) pedagógiai programjának, pedagógiai-művelődési programjának jóváhagyásához és végrehajtásának értékeléséhez,
 - f) vezetőjének megbízásával, megbízásának visszavonásával összefüggő véleményéhez
- beszerzi az érintett települési nemzetiségi önkormányzat, térségi feladatot ellátó intézmény esetében a területi nemzetiségi önkormányzat és országos feladatot ellátó köznevelési intézmény esetén az országos nemzetiségi önkormányzat egyetértését.

Az Nkt. idézett 84. § (9) bekezdés f) pontja értelmezhetetlen. Az intézményfenntartó véleménye egyetértési joggal – a logika szabályai szerint, értelemszerűen – nem terhelhető.

Egy véleménynek ugyanis immanens része, hogy önálló álláspontot, értékítéletet tartalmaz. Másfelől, mivel a „véleményhez kapcsolódó” egyetértő nyilatkozat tulajdonképpen „véleménnyé” válik, kiüresedik az egyetértési jog tartalma is, miközben az intézményvezetőről a fenntartó nem véleménnyel, hanem határozattal dönt.

Az értelmezési problémát az Nkt. indokolása sem oldja fel.¹⁷

Az idézett szabály nincs összhangban a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvénnyel (Njt.) sem. Az Njt. ugyanis nem minden nemzetiségi köznevelésben részt vevő intézmény, hanem szűkebb körben, csak a nemzetiségi intézménynek minősülő intézmény¹⁸ vezetőjének a kinevezésével kapcsolatban biztosít egyetértési jogot a 2012. december 31-éig még hatályos 165. § (6) bekezdésében.

Njt. 165. § (6) A nemzetiségi intézmények vezetőinek kinevezésére (felmentésére, vezetői megbízás visszavonására) - ha nem a települési önkormányzat gyakorolja a kinevezési jogot -, illetőleg a nemzetiséghez tartozók képzésére is kiterjedő helyi önkormányzati döntés meghozatalára csak az érintett települési nemzetiségi önkormányzat egyetértésével kerülhet sor. Települési nemzetiségi önkormányzat hiányában az adott nemzetiség helyi egyesületeinek véleményét ki kell kérni.

5. A nemzetiségi önkormányzatok állami támogatásának kérdése

2011-ben a Kormány – részben a nemzetiségi és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának választási vizsgálata által feltárt visszaélésekre hivatkozással – a települési és területi nemzetiségi önkormányzatok finanszírozási rendszerének átalakításáról döntött. A települési nemzetiségi önkormányzatok általános működési támogatásának összege közel 63 százalékkal csökkent. Az egész évre biztosított mintegy 215.000 forint összegű működési célú támogatás nem elégséges az érdemi működéshez.

A bevétel-kiesést azt sem ellensúlyozza, hogy a központi költségvetés a nemzetiségi közfeladatok ellátásához feladatalapú támogatást nyújt a nemzetiségi önkormányzatok számára. E támogatásban egy kormányrendeletben¹⁹ meghatározott pontrendszer alapján részesülhetnek a települési és a területi nemzetiségi

önkormányzatok

- a társadalmi különbségek felszámolása, a társadalmi felzárkózás érdekében folytatott,
- az anyanyelv használatával,
- a helyben működő intézmények tevékenységével,
- a helyi önkormányzat szociális, ifjúsági feladatainak ellátásával (hatósági feladatok kivételével),
- továbbá a nemzetiségi közösség sajátos kulturális önazonosságának megerősítését,
- neveléshez, neveléshez-oktatáshoz fűződő jogainak érvényesítését szolgáló tevékenységük, illetve az e tárgyú képviselő-testületi döntések alapján.

A támogatásokról kizárólag a nemzetiségi önkormányzatok beérkezett jegyzőkönyvei alapján döntenek, így a feladatellátás hatékonyságát semmilyen formában nem mérik, nem értékelik. Az alapul vett szempontok ugyanakkor lényegüknél fogva mérlegelést igényelnek, ami egy szubjektív elemet visz – egy a jogalkotó szándéka szerint nem pályázati jellegű – támogatás folyósításába. E szabályozás alapján nem biztosítható, hogy a nemzetiségi közügyeket azonos eredményességgel ellátó települési nemzetiségi önkormányzatok azonos összegű támogatásban részesüljenek.

2012. évben a szentgotthárdi és a Budapest XVIII. kerületi szlovén nemzetiségi önkormányzatok egyáltalán nem részesültek feladatalapú támogatásban. A további kilenc szlovén települési nemzetiségi önkormányzat közül három testület esetében a működési célú és feladatalapú támogatás együttes összege nem éri el a 2010-ben általános működési támogatásként biztosított 566.000 forintot.

NEMZETISÉGI ÖNKORMÁNYZAT	2012. ÉVI FELADATALAPÚ TÁMOGATÁS ÖSSZEGE
SZÉKESFEHÉRVÁRI SZLOVÉN NEMZETISÉGI ÖNKORMÁNYZAT	238 361
MOSONMAGYARÓVÁRI SZLOVÉN NEMZETISÉGI ÖNKORMÁNYZAT	452 886
SZLOVÉN NEMZETISÉGI ÖNKORMÁNYZAT ALSOSZÖLNÖK	786 591
SZLOVÉN NEMZETISÉGI ÖNKORMÁNYZAT APÁTISTVÁNFALVA	476 722
SZLOVÉN NEMZETISÉGI ÖNKORMÁNYZAT FELSŐSZÖLNÖK	405 213
SZLOVÉN NEMZETISÉGI ÖNKORMÁNYZAT KÉTVÖLGY	405 213
SZLOVÉN NEMZETISÉGI ÖNKORMÁNYZAT ORFALU	143 016
SZLOVÉN NEMZETISÉGI ÖNKORMÁNYZAT SZAKONYFALU	381 377
SZLOVÉN NEMZETISÉGI ÖNKORMÁNYZAT SZENTGOTTHÁRD-RÁBATÓTFALU	érvénytelen
SZOMBATHELYI SZLOVÉN ÖNKORMÁNYZAT	23 836
BUDAPEST XIII. KER. SZLOVÉN NEMZETISÉGI ÖNKORMÁNYZAT	érvénytelen

Forrás: kormány.hu

6. A nemzetiségi önkormányzatok által létrehozható alapítványokról

A Njt. 126. § (1) bekezdése alapján a nemzetiségi önkormányzati bevételek forrása különösen:

- a) az állam költségvetési támogatása,
- b) egyéb támogatások,
- c) a saját bevételek, vállalkozási bevételek,
- d) a vagyonának a hozadéka,
- e) az anyaországi és egyéb adományok,
- f) az átvett pénzeszközök.

A költségvetési támogatási rendszer már ismertett problémái mellett gondot jelent az is, hogy a nemzetiségi önkormányzatok további bevételei teljesen kiszámíthatatlanok, előre nem tervezők. Az állam ugyan rendszeresen írt ki nemzetiségi célú pályázatokat, ám e források nem biztosítanak stabil pénzügyi hátteret a nemzetiségi közszolgáltatások folyamatos ellátásához. A finanszírozási nehézségek akadályozzák, hogy a nemzetiségi önkormányzatok – az Njt. 116. § (2) bekezdésében szabályozott lehetőséggel élve – önként vállalt feladatot lássanak el a nemzetiségi oktatási és kulturális öngazgatás, a helyi írott és elektronikus sajtó, a hagyományápolás és közművelődés, a társadalmi felzárkózás, a szociális, ifjúsági, kulturális igazgatás és a közfoglalkoztatás területén, valamint településüzemeltetési és településrendezési feladatok körében.

Kézenfekvő megoldás lehetne, ha a nemzetiségi önkormányzatok nemzetiségi közszolgáltatási feladatai olyan közérdekű célnak minősülnek, amelyek ellátását alapítványi támogatások is segíthetnék.

A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.)74/A. § (1) bekezdése alapján tartós közérdekű célra magánszemély, jogi személy és jogi személyiséggel nem rendelkező gazdasági társaság hozhat létre alapítványt. Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2006. évi LXV. törvény 1. § (1) bekezdése alapján azonban azok a szervezetek, amelyek közalapítvány létrehozására e törvény hatálybalépése előtt jogosultak voltak, alapítványt e törvény hatálybalépését követően sem alapíthatnak, és ahhoz nem csatlakozhatnak. Ennek következtében a nemzetiségi önkormányzatok nem hozhatnak létre alapítványt, ami megnehezíti azt, hogy adományok gyűjtésével növeljék a nemzetiségi közügyek

vitelére fordítható bevételeiket.

III. Az érintett alapvető jogok és elvek

– A jogállamiságból levezethető jogbiztonsághoz való jog „Magyarország független, demokratikus jogállam.” [Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés]

– Az alapvető jogok biztosításának kötelezettsége, a hátrányos megkülönböztetés tilalma: „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.” [Alaptörvény XV. cikk]

– Az állam támogató intézkedésekkel köteles elősegíteni az esélyegyenlőséget. „Magyarország az esélyegyenlőség megvalósulását külön intézkedésekkel segíti.” [Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdés]

– A nemzetiségek a magyar politikai közösségen belüli, állami védelmet és támogatást élvező kulturális és politikai közösségek. „A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők. Vállaljuk, hogy [...] a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját [...] ápoljuk és megóvjuk.” [Alaptörvény, Nemzeti hitvallás, 7-8. mondat] A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. [Alaptörvény, XXIX. cikk (1) bekezdés első mondat]

– Nemzetiségi nyelvi (egyéni és közösségi nemzetiségi) jogok. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználatához, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználathoz, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz. [Alaptörvény, XXIX. cikk (1) bekezdés harmadik mondat]

– Nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának joga. A Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. [Alaptörvény, XXIX. cikk (2) bekezdés harmadik mondat]

– A közérdekű adatok megismerésének joga. Mindenkinek joga van [...] a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez. [Alaptörvény, VI. cikk (2) bekezdés második tagmondat]

IV. Alkalmazott jogszabályok

– A nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXCV. törvény (Nkt.)

– A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njt.)

– Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.)

– Az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény és egyes kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2006. évi LXV. törvény

– A Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény

– A nemzetiségi célú előirányzatokból nyújtott támogatások feltételrendszeréről és elszámolásának rendjéről szóló 28/2012. (III. 6.) Korm. rendelet

V. Megállapításaim

1. A hatáskör tekintetében

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

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint valamely hatóság tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az alapvető jogok biztososa – az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján – a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az ombudsman – Ajbt. 1. § (2) c) pontja szerint, különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak a védelmére.

Az Ajbt. 37. §-a alapján, ha az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint a visszásság valamely jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz felesleges, nem egyértelmű vagy nem megfelelő rendelkezésére, illetve az adott kérdés jogi szabályozásának hiányára vagy hiányosságára vezethető vissza, a visszásság jövőbeni elkerülése érdekében javasolhatja a jogalkotásra vagy a közjogi szervezetszabályozó eszköz kiadására jogosult szervnél jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.

Az Ajbt. 2. § (2) bekezdésében biztosított jogkörében eljárva az alapvető jogok biztososa akkor is javaslatot tehet az alapvető jogokat érintő jogszabályok módosítására, megalkotására, ha nem állapított meg azokkal összefüggésben visszás hatósági jogalkalmazást.

A nemzetiségi jogok érvényesülését Szentgotthárdon és térségében hivatalból indított ombudsmani eljárás keretében lokális megközelítésben vizsgáltam; erre az Ajbt. lehetőséget biztosít.

2. Az alapvető jogok és köteleességek tekintetében

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

A Magyarországot terhelő nemzetközi jogi kötelezettségek nem idegen jogot, hanem az ország saját jogát jelentik, amelyek szabályai valójában csak eredetükben különböznek a belső jogtól.²⁰

Az ENSZ nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozatának (1992) több pontja²¹ is hatékony, támogató intézkedések foganatosítását sürgeti a nemzeti és etnikai nyelvi identitás védelme érdekében.

Magyarország az elsők között csatlakozott 1992-ben az Európa Tanács Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájához. Hazánk kezdetben hat nemzetiségi nyelvre (német, szlovák, horvát, román, szlovén és szerb) vonatkozólag vállalt kötelezettségeket, amelyet 2008-ban kiterjesztett a cigány (romani és beás) nyelvekre. Az egyezményben az állam²² nemcsak azt vállalja az érintett nyelvek vonatkozásában, hogy a kisebbségi nyelveket megóvja, hanem fejlesztésüket szolgáló, határozott támogató lépések megtételét is.²³

Az Európa Tanács keretében elfogadott nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény deklarálja, hogy a nemzetiségi jogok az emberi jogok nemzetközi védelmének szerves része. Az egyezményben részes államok megfelelő feltételek, lehetőségek biztosítására vállalnak kötelezettséget a nemzetiségi identitás és nyelv megőrzésére és fejlesztésére.²⁴

Az egyes egyetemes és az egyes európai nemzetközi jogi egyezmények a nemzetiségi identásra, nyelvre vonatkozó nemzetközi jogi kötelezettségek hálózatát hozzák létre, általános, de feltétlenül támogató jellegű állami kötelezettségvállalást jelentenek.

A magyar állam kétoldalú egyezményei között vannak olyanok, s ide tartozik a Magyar Köztársaságban élő szlovén nemzeti kisebbség és a Szlovén Köztársaságban élő magyar nemzeti közösség külön jogainak biztosításáról szóló, Ljubljánban, 1992. november 6-án aláírt Egyezmény is, amelyek vegyes bizottságok felállítását, ill. rendszeres ülésezését rendelik el, *és e bizottságok egyes ajánlásai (a Kormány általi elfogadásuk után) a gyakorlatban konkrét állami kötelezettségvállalással is járnak.*

A vegyes bizottságok üléseikről jegyzőkönyvet vezetnek, a felek számára pedig ajánlásokat fogalmaznak meg. A magyar joggyakorlat szerint az ajánlásokat a Kormány nem jogszabályban, hanem kormányhatározatban fogadja el, annak ellenére, hogy az elfogadott ajánlások időnként kifejezetten konkrét támogatás vállalását ígérik.

Ahogy arra az Alkotmánybíróság a 48/1998. (XI. 23.) AB határozatában is rámutatott: „Az Alkotmány egyes esetekben nevesíti az intézményvédelmi kötelességeket, másutt nem, előfordul az is, hogy éppen az alanyi jogi oldal marad háttérben; a megfogalmazás és a hangsúlybeli különbségek nem változtatnak azon, hogy az alapjogok egyaránt tartalmaznak a szubjektív jogokat és az objektív, ennél szélesebb állami kötelességeket is”.

Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában korábbi határozatokra hivatkozva hangsúlyozta: „Az állam kötelessége az alapvető jogok „tiszteltetben tartására és védelmére” a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Ennek érdekében a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését.”

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor.

A nemzetiségek közéletben való kollektív részvételének egyik formája a nemzetiségi önkormányzat. Az Alaptörvény azért rendelkezik a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásának jogáról – az egyesülési jogon alapuló nemzetiségi öngazgatás modellje helyett –, hogy ezek a választás útján létrehozott képviselői szervek egyes közjogi jogosultságok alanyai lehessenek. A nemzetiségi önkormányzatokra vonatkozó szabályok megalkotásánál a törvényhozó széles döntési jogosultsággal rendelkezik; ennek a döntési szabadságnak a korlátait az Alaptörvény rendelkezései, így különösen az alapjogokra vonatkozó szabályok határozzák meg.²⁵

A Njt. az Alaptörvényben vállalt nemzetiségi jogok kódexe, a nemzetiségi nevelésre-oktatásra vonatkozó ágazati részletszabályokat pedig a nemzeti köznevelésről szóló 2011. évi CXC. törvény (Nkt.) tartalmazza.

A nemzetiségi köznevelés igényeit kielégítő pedagógusképzés, továbbképzés biztosítása állami feladat. Az Njt. a hazai nemzetiségi pedagógusképzés lehetőségeit kiegészítő, hiányosságait részben pótló további állami kötelezettségeket is megfogalmaz: *az állam támogatja a nemzetiségek anya-, illetve nyelvországából érkező oktatók magyarországi vendégtanári alkalmazását.*²⁶

Az Alkotmánybíróság megállapítása szerint a közérdekű információkhoz való szabad hozzáférés a közhatalmat gyakorló szervek tevékenysége ellenőrizhetőségének alkotmányos biztosítója. A nyilvánosság, a közhatalom demokratikus működésének a próbája. A közérdekű adatok megismerhetősége tehát a közhatalom, a közügyek intézésének áttetszőségét, mint alapvető demokratikus intézmény garانتálását is jelenti. A közérdekű

adatok nyilvánossága és az azokhoz való hozzáférhetőség ezért a demokratikus jogállamiság alapvető alkotmányos biztosítéka. [32/1992. (V. 29.) AB határozat, 34/1994. (VI. 24.) AB határozat]

3. A Vas megyei nemzetiségi jogot érintő ügyek érdeme tekintetében

3.1. A felvételi keretszámok és a nemzetiségi pedagógusképzés kapcsolatáról

A nemzetiségi köznevelés pedagógus-utánpótlásának a biztosítása körében vállalt állami kötelezettség alapján alapvető elvárás, hogy az oktatási kormányzat a keretszámokra vonatkozó szabályozásnak a nemzetiségi pedagógusképzésre tett közvetett és esetleges hátrányos hatásait is kompenzálja.

A kérdéskör fontosságát utólagosan is igazolja a Magyar-Szlovén Kisebbségi Vegyes Bizottság (KVB) XIII. ülésének egyik ajánlása is: *A KVB javasolja, hogy a magyar fél biztosítson a szlovén nemzetiségi diákok számára államilag finanszírozott helyeket a szombathelyi Nyugat-Magyarországi Egyetem Savaria Egyetemi Központ Szlovén nyelv és irodalom tanszékén és a budapesti ELTE-n.*²⁷

A finanszírozott nemzetiségi keretszámok az Alaptörvény XV. cikk (4) bekezdésében vállalt esélyegyenlőségi intézkedés körébe tartoznak, amelyek biztosítása szükséges feltétele az Alaptörvény, XXIX. cikk (1) bekezdésében meghatározott nemzetiségi anyanyelvű oktatáshoz való jog teljesebb érvényesülésének.

A 2013. évi felvételi eljárások kormányrendeleti úton való szabályozása még nem történt meg, a visszásság jövőbeli megelőzés érdekében azonban szükségesnek tartom felhívni a jogalkotó figyelmét arra, hogy ezt a szempontot is érvényesítse a támogatott keretszám és eltérő ponthatár meghatározásakor.

3.2. A szlovén nyelvi szaktanácsadó helyzetéről

A szlovén nyelvi tanácsadó jogi helyzete a Magyarország és a Szlovén Köztársaság között létrejött megállapodás ellenére is rendezetlen. A kétoldalú szerződés alapján nem továbbbrésztezett, szabályozatlanul maradt kérdések következtében sérül a jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonsághoz való jog.

Álláspontom szerint kifogásolható, hogy az OSZÖ az állam nemzetközi egyezményen alapuló kötelezettségének teljesítése körében lényegében az állam „hitelezője” volt.²⁸ Alapvető követelménynek tartom, hogy az előzetes költségterv és támogatási kérelem alapján a szlovén pedagógiai szaktanácsadó a tanév kezdetétől havonként megkapja az öt megillető díjat és költségterítést. Egy pedagógiai szakember munkája ugyanis (alapvetően) a tanévhez igazodik, így a folyamatos feladatellátás a tanévhez igazodó, folyamatos költségviseléssel biztosítható.

Az utólagos elszámolás azért is visszás, mert az adójogszabályok évenkénti változásai nem mérhetőek fel pontosan a tanévet megelőző tervezés során: az utólagos díjfizetés és költségterítés visszamenőleges elszámolása szinte elkerülhetetlenül eltéréshez vezet a tervezett és valós költségek viszonylatában.

Kérdésesnek tartom, hogy az OSZÖ közbeiktatása elengedhetetlenül szükséges-e vagy az oktatásért felelős minisztérium másként, esetleg közvetlenül is alkalmazhatja-e a szlovén szakembert.

A jogbiztonság érdekében, a hatályos szlovén-magyar oktatási, művelődési és tudományos együttműködési program alapján részletesen szabályozni kell a szlovén nyelvi szaktanácsadó státuszát.

3.3. A nemzetiségi tanulók nevelésének és oktatásának segítésére kiírt pályázatról

Az áttekintett pályázat benyújtási határidejét felhívásom nyomán az NFÜ módosította. Szembetűnő azonban, hogy az NFÜ főigazgatója csak a pályázati határidő módosításáról tájékoztatott, a pályázati adatlap problematizált tartalmi kérdéseiről nem. Mivel azonban eredményes pályázati eljárásról számolt be, arra lehet következtetni, hogy a pályázati adatlapnak (az elsőként hozzám forduló Szlovén Országos Önkormányzat által jelzett) problémáit is sikerült tisztázni. E kérdéssel összefüggésben így visszásságot nem állapítottam meg.

3.4. Az új köznevelési törvény értelmezési problémáiról

A Knt. a köznevelési feladatok ellátásához szükséges alapvető kérdéseket egyáltalán nem- vagy ellentmondásosan szabályoz, ilyen például a törvény 83. § (9) bekezdésének f) pontjában biztosított, a nemzetiségi önkormányzatot megillető egyetértési jog is.

E rendelkezést tehát úgy kényszerülnek alkalmazni intézmények, azok fenntartói, valamint a nemzetiségi önkormányzatok, hogy annak lényeges tartalmát nem tudják megismerni. Mindebből következően megállapítottam, hogy a köznevelési törvény hivatkozott rendelkezése vonatkozásában fennáll az önkényes jogértelmezés veszélye, amely a jogállamiságból fakadó jogbiztonsághoz fűződő joggal összefüggésben idéz elő visszásságot. *Álláspontom szerint a Knt. idézett szabályának a módosítása szükséges.*

3.5. A nemzetiségi önkormányzatok állami támogatásának kérdéséről

A Kormány eredeti elképzelése az volt, hogy nem elvonja a működési célú támogatást, hanem átcsoportosítja, és az így kieső összeg feladatalapú támogatás formájában lesz igényelhető. A változtatás célja annak megelőzése, hogy pusztán anyagi megfontolások miatt hozzanak létre „álkisebbségi” önkormányzatokat.

A feladatalapú támogatásokról hozott 2012. évi döntés azonban nem adott választ arra, hogy miért csökkent a valós és érdemi képviselői munkát végző kisebbségi önkormányzatok működési célú és a feladatalapú támogatásának együttes összege. A pénzügyi támogatások jelentős elvonása miatt veszélybe került a magyarországi nemzetiségpolitika egyik legfontosabb vívmányának, a nemzetiségi önkormányzati rendszernek a működése.

A támogatási rendszer alapvető hiányossága, hogy az önkormányzati feladatellátás célzó bevételek előre

nem tervezhetőek.

Ebből következően az önkormányzati működéshez szükséges központi költségvetési támogatás alacsony összege, illetve a feladatalapú támogatás összegének meghatározásakor alkalmazott pontrendszer szubjektivitása és az ebből adódó jogbizonytalanság a szlovén nemzetiség az Alaptörvény XXIX. cikk (2) bekezdésében biztosított önkormányzathoz való jogával összefüggő visszásságot okoz.

Figyelemmel azonban arra, hogy a 13 nemzetiség önkormányzatainak állami támogatásának kérdéskörével külön ombudsmani vizsgálat foglalkozik, ezért ebben jelentésben e problémakört érintő intézkedést nem kezdeményezek.

3.6. A nemzetiségi önkormányzatok által létrehozható alapítványokról

Az alapítvány jogi kereteket biztosít ahhoz, hogy az alapító vagyoni értéket ajánlhasson fel az által megjelölt törvényes célra. Az alapítvány az egyik leghatékonyabb jogi eszköz ahhoz, hogy magánszemélyek vagy jogi személyek adománnyal segíthessék egy tartós közérdekű cél ellátását. Az alapítványi működés egyik előnye az átláthatóság, az alapítvány kezelő szervének ugyanis nemcsak jogi kötelezettsége, hanem a további támogatás reményében nyilvánvalóan érdeke is, hogy részletesen beszámoljon a rendelkezésére bocsátott adományok sorsáról.

A nemzetiségi önkormányzatok a hatályos szabályozás alapján nem alapíthatnak alapítványt. Abban az esetben, ha egy választás útján létrehozott, tehát közösségi legitimációval rendelkező nemzetiségi önkormányzat hozhatna létre alapítványt, ez lehetővé tenné az adott nemzetiség számára külső forrásokból (magánszemélyektől, jogi személyektől vagy az anyaország szerveitől) származó támogatás hatékony gyűjtését és ellenőrzött módon való felhasználását. Ezt a célt azonban akkor tudná leghatékonyabban betölteni a nemzetiségi alapítvány, ha nemzetiségenként csak egy szervezet működhetne, úgy, hogy azt az országos nemzetiségi önkormányzat alapíthatná meg. Ez nem járna a helyi nemzetiségi önkormányzatok jogainak sérelmével, hiszen más jogi keretek között (például nonprofit kft formájában) a nemzetiségi közszolgáltatások ellátására más szervezeteket létrehozhatnak. Annak sincs törvényi akadálya, hogy a nemzetiségi önkormányzatok által fenntartott kulturális, oktatási vagy esélyegyenlőségi célú más intézmények alapítsanak alapítványokat.

A Ptk. alapítványra vonatkozó szabályai értelmében²⁹ nem jelölhető ki, illetve nem hozható létre olyan kezelő szerv (szervezet), amelyben az alapító – közvetlenül vagy közvetve – az alapítvány vagyonának felhasználására meghatározó befolyást gyakorolhat. A nemzetiségi önkormányzat tagjainak tehát nem lehetne meghatározó befolyása az alapítvány kezelő szervére, vagyis annak tagjai között nem kerülhetnék többségbe az alapítóval kapcsolatban álló személyek, illetve nem lehetne ilyen személy a testület elnöke. Az alapítvány kezelő szerve tehát összekötő kapocs lehetne a nemzetiségi önkormányzatok és a nemzetiségi civil közösség között.

A hatályos szabályozással összefüggésben alapjogi visszásságot nem állapítok meg, azonban a fenti indokok alapján megfontolásra érdemesnek tartom, hogy a jogalkotó az országos nemzetiségi önkormányzatok esetében tegye lehetővé a nemzetiségi célú alapítvány alapítását.

VI. Intézkedéseim

1. A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok megszüntetése, illetve bekövetkeztük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében,

1.1. az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem az *oktatásért és a nemzetiségi társadalmi kapcsolatokért felelős emberi erőforrások miniszterét*, hogy

– a 2013. évi felvételi eljárások kormányrendeleti úton való szabályozásának előkészítése során fordítson kiemelt figyelmet a nemzetiségi pedagógusképzés speciális érdekeire;

– tegyen javaslatot a Nkt. 83. § (9) bekezdés f) pontja – a nemzetiségi önkormányzatok egyetértési jogának biztosítását célzó – módosítására;

1.2. az Ajbt. 32. §-a alapján felkérem, hogy tegye meg a szükséges intézkedéseket

– a szlovén nyelvi pedagógiai szaktanácsadó jogi státuszának, megbízási díjának, költségtérítésének – a szlovén kormány határon túli szlovén oktatásért felelős tagjával, ill. az Országos Szlovén Önkormányzattal egyeztetve – teljes körű rendezésére.

2. Az Ajbt. 36. §-a alapján felkérem a Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatóság elnökét, tegye meg a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy a szlovén-magyar oktatási, művelődési és tudományos együttműködési program (és valamennyi, ehhez kapcsolódó, nemzetiségi jogot érintő közérdekű adatot tartalmazó irat) nyilvánosságát haladéktalanul biztosítsák.

Budapest, 2012. október

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Lásd a nemzetiségi középiskolák helyzetének elemzésére irányuló, önálló jelentéssel záródó átfogó vizsgálatot: AJB-3894/2012

² Ha egy adott felsőoktatási intézmény a korábbihoz képest kisebb államilag támogatott hallgatói kerettel rendelkezik, akkor a jellemzően néhány hallgatóval működő nemzetiségi tanszék intézményen belüli tárgyalási

pozíciója még gyengébbé válik.

³ A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának NEK-1246/2011 számú jelentése

⁴ Teljes címe: A Magyar Köztársaságban élő szlovén nemzeti kisebbség és a Szlovén Köztársaságban élő magyar nemzeti közösség külön jogainak biztosításáról szóló, Ljubljánában, 1992. november 6-án aláírt Egyezmény kihirdetéséről

⁵ 2. § Az Egyezmény magyar nyelvű szövege a következő: 1. Cikk A Szerződő Felek biztosítják a kisebbségek és hozzájuk tartozó személyek számára a kultúra, a nyelv, a vallás és a teljes szlovén, illetve magyar identitás megőrzésének és fejlődésének, valamint szabad kinyilvánításának a lehetőségét. Ennek érdekében az oktatás, a kultúra, a tömegtájékoztatás a kiadói és tudományos kutatási tevékenység, a gazdaság és egyéb területeken olyan megfelelő intézkedéseket és mechanizmusokat hoznak létre és valósítanak meg, amelyek elősegítik a kisebbségek sokoldalú fejlődését. 2. Cikk A Szerződő Felek megkülönböztetett figyelemmel támogatják a két országban élő nemzeti kisebbségek intézményes anyanyelvű és anyanyelvi oktatását az óvodákban, az általános iskolákban, illetve a közép- és felsőfokú oktatási intézményekben, az anyanemzet, valamint a kisebbségi közösség kultúrájának, történelmének és jelen valóságának megismerését. E célból szorgalmazzák a kisebbségi iskolarendszerrel, különösképpen a kétnyelvű oktatással kapcsolatos tapasztalatok cseréjét és egymás tankönyveinek alternatív használatát. Elősegítik továbbá a diák- és tanárcserét, tankönyvek, oktatási segédletek és eszközök küldését, tanfolyamok és szakmai gyakorlatok szervezését, állami és alapítványi ösztöndíjak kölcsönös adományozását, teljes, rész- és posztgraduális képzés céljából, különösképpen a pedagógus- és teológusképzést is. Emellett az oktatás minden szintjén ösztönzik a kisebbségek és azok anyanemzeti nyelvének, kultúrájának és történelmének megismerését és tanulását a többségi nemzethez tartozók számára is.

⁶ 15. Cikk A Szerződő Felek külön kormányközi kisebbségi bizottságot hoznak létre, amely figyelemmel kíséri a jelen Egyezmény rendelkezéseinek a megvalósítását. Ebbe a bizottságba mindkét Szerződő Fél kormányai minden ülés alkalmával megfelelő számú tagot neveznek ki. A bizottság kisebbségi tagjait a kormányok kisebbségi szervezetek javaslatára nevezik ki. A kormányközi bizottság évente legalább kétszer ülésezik, felváltva mindkét szerződő országban. A kormányközi bizottság feladatai a következők: - megvitatja a két kisebbség időszzerű kérdéseit; - értékeli az Egyezményből eredő kötelezettségek megvalósítását; - ajánlásokat készít elő és fogad el saját kormányai számára az Egyezmény megvalósításával, szükség esetén módosításával kapcsolatosan. A bizottság állásfoglalásait egyhangúlag fogadja el.

⁷ A Kr. teljes címe: a Magyar Köztársaság és a Szlovén Köztársaság között Budapesten, 1992. szeptember 2-án aláírt Kulturális, Oktatási és Tudományos Együttműködésről szóló Egyezménynek a kihirdetéséről

⁸ 3. Cikk A Felek különösen támogatják a másik ország nyelvének oktatását, lektorok és vendégtanárok, szakmai anyagok cseréjét, a nyelvi és szakmai tanfolyamokon való részvételt. 10. Cikk A Felek biztosítják egymás nemzeti kisebbségei számára a külön jogok megvalósításának feltételeit a nevelés, az oktatás és a kulturális identitás megőrzése és fejlesztése területén.

⁹ 11. Cikk Az Egyezmény végrehajtása céljából a Felek Vegyes Bizottságot hoznak létre, amely 3 évenként egyszer, felváltva Magyarországon, illetve Szlovéniában ülésezik.

¹⁰ Ez a Kr.határozat 2004. VIII. 8-a óta hatálytalan.

¹¹ „A KVB javasolja a Feleknek, hogy a Rába-vidéken működő pedagógiai szaktanácsadóhoz hasonlóan, közös finanszírozás keretében tegyék lehetővé a magyar pedagógiai szaktanácsadó működését a Muravidéken. A KVB javasolja a magyar Félnek, hogy a szaktárca vizsgálja felül a Rába-vidéken működő szlovéniai pedagógiai szaktanácsadó részére a megállapított költségtérítés összegét.” Jegyzőkönyv a Magyar Köztársaság területén élő szlovén nemzeti kisebbség és a Szlovén Köztársaság területén élő magyar nemzeti közösség külön jogainak biztosításáról szóló egyezmény figyelemmel kísérésére összehívott Magyar-Szlovén Kisebbségi Vegyes Bizottság XII. üléséről, II. B) rész „Az oktatás területén” alcím 2. pont 2-3. mondata.

¹² III. rész „Az oktatás, a kultúra és a tudomány területén” alcím 5. pontja: „A muravidéki kétnyelvű oktatás módszertanának erősítése érdekében a szlovén Fél a magyar közösség részére biztosítson egy további pedagógiai szaktanácsadót a kétnyelvű oktatásra és a magyar, mint környezetnyelv oktatására. Ugyanilyen módon a magyar Fél is biztosítson pedagógiai szaktanácsadókat a Rába-vidéki szlovén kisebbség részére.” Ezt az ajánlást a Kormány „jóváhagyólag tudomásul vette” a 1326/2012. (IX.7.) Korm.határozat melléklete 11. pontjában.

¹³ A vegyes bizottság XIII. ülésének jegyzőkönyvét 2012. szeptember 26-án fogadta el, így a Kormány a bizottság által kidolgozott ajánlások tudomásul vételéről még nem döntött.

¹⁴ A jegyzőkönyv II. részének 10. pontja: A KVB megállapítja, hogy a magyar fel a Külhoni Magyar óvodák éve 2012. elnevezésű program keretében szakmai-módszertani segítséget nyújtott a muravidéki kétnyelvű intézmények pedagógusai számára. A KVB javasolja a magyar felnek egy magyar pedagógiai szaktanácsadó Muravidékre történő kiküldését, aki tevékenységet az MMÖNK [Muravidéki Magyar Önkormányzati Nemzeti Közösség] szervezeti keretei között végezné az illetékes minisztériummal egyeztetve. Javasolja a feleknek a szaktanácsadó zökkenőmentes működése érdekében a jogi és szakmai feltételek tisztázását. A KVB szorgalmazza, hogy a magyar fel a Rába-vidéken működő szlovéniai pedagógiai szaktanácsadó részére a 2011/2012-es tanévre megállapított költségeket mielőbb biztosítsa, és kösse meg a 2012/2013-as tanévre vonatkozó támogatási szerződést.

- ¹⁵ 21. člen Pogodbeniki željijo še naprej podpirati razvoj poučevanja madžarskega in slovenskega jezika, zato med veljavnostjo tega programa, kot je že dolgoletna praksa, omogočajo izmenjavo po enega strokovnjaka za metodologijo in didaktiko jezikovnega pouka (t. i. pedagoškega svetovalca), ki je imenovan za obdobje veljavnosti programa. O izvajanju tega načrta se neposredno posvetujejo strokovnjaki obeh držav." Nem hivatalos fordításban a 21. cikkely: A magyar illetve a szlovén nyelvoktatás fejlesztésének további támogatására a Szerződő Felek lehetővé teszik a nyelvi képzés módszertanával és didaktikájával foglalkozó 1-1 szakértő (vagy pedagógiai tanácsadó), cseréjét a jelen program érvényességének időszakában az eddigi gyakorlatnak megfelelően. A tervezet végrehajtásáról a két ország szakértői közvetlenül egyeztetnek.
- ¹⁶ Kódszám: TÁMOP-3.4.1.A-11/1
- ¹⁷ 2011. évi CXCV. törvény indokolása a nemzeti köznevelésről A 83-85. §-hoz A törvény egyértelműen és pontosan meghatározza, melyek azok a fenntartói irányítási jogkörbe tartozó döntések, amelyeket az érintett nemzeti önkormányzatok nélkül a fenntartó nem hozhat meg. Számos olyan köznevelési intézmény működik azonban, amelyeknek a tevékenysége túlnő a fenntartó illetékességi területén. Ebben az esetben az egyetértési jogot indokolt a helyi kisebbségi önkormányzattól a területi és az országos nemzeti önkormányzatokhoz telepíteni, annak érdekében, hogy az érvényesíteni tudja az általa képviselt nemzetiséghez tartozók érdekeit.
- ¹⁸ Njt. 2. § 4. E törvény alkalmazásában nemzeti köznevelési intézmény: a) az a köznevelési intézmény, amelynek alapító okirata a nemzeti köznevelésről szóló törvényben foglaltak szerint tartalmazza a nemzeti feladatok ellátását, feltéve, hogy e feladatokat a köznevelési intézmény ténylegesen ellátja, továbbá óvoda, iskola és kollégium esetén a tanulók legalább huszonöt százaléka részt vesz a nemzeti óvodai nevelésben, illetve a nemzeti iskolai nevelésben-oktatásban; b) nemzeti többcélú intézményen, nemzeti tagintézményen és nemzeti köznevelési intézmény intézményegységén a köznevelési törvény szerinti többcélú intézmény, tagintézmény és intézményegység értendő.
- ¹⁹ 28/2012. (III. 6.) Korm. rendelet a nemzeti célú előirányzatokból nyújtott támogatások feltételrendszeréről és elszámolásának rendjéről
- ²⁰ Alaptörvény Q) cikk (2) Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek teljesítése érdekében biztosítja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját. (3) Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általános elismert szabályait. A nemzetközi jog más forrásai jogszabályban történő kihirdetésükkel válnak a magyar jogrendszer részévé.
- ²¹ 1. cikk 1. Az államok a saját területükön védik a kisebbségek létezését és nemzeti vagy etnikai, kulturális, vallási és nyelvi identitását, valamint ösztönzik ezen identitás előmozdításának feltételeit. 2. Az államok megfelelő törvényhozási és egyéb intézkedéseket fogadnak el ezen célok megvalósítása érdekében. 4. cikk 2. Az államok intézkedéseket foganatosítanak a kisebbséghez tartozó személyeknek a sajátosságaik kifejezéséhez és kultúrájuk, nyelvük, vallásuk, hagyományaik és szokásaik fejlesztéséhez szükséges kedvező feltételek kialakítására, kivéve ahol a sajátos gyakorlatok sértik a nemzeti jogot és ellentétesek a nemzetközi normákkal. 3. Az államoknak megfelelő intézkedéseket kell tenniük, hogy - ahol lehetséges - a kisebbséghez tartozó személyeknek megfelelő lehetőségük legyen anyanyelvük tanulására, vagy hogy az anyanyelvükön történő oktatásban részesüljenek.
- ²² Az 1999-ben hatályba lépett egyezmény magyar vállalásainak a teljesüléséről Magyarország háromévenként beszámol.
- ²³ A Strasbourgban, 1992. november 5-én létrehozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának kihirdetéséről szóló 1999. évi XL. törvény II. Rész 7. Cikk 1. A Felek a regionális vagy kisebbségi nyelvek vonatkozásában azokon a területeken, ahol ezeket a nyelveket használják, mindegyik nyelv helyzetének megfelelően politikájukat, jogalkotásukat és gyakorlatukat az alábbi célokra és elvekre alapítják: c) a regionális vagy kisebbségi nyelvek megóvása érdekében, azok fejlesztését szolgáló, határozott támogató lépések szükségessége; f) a regionális vagy kisebbségi nyelvek oktatása és tanulása, megfelelő formáinak és eszközeinek biztosítása minden megfelelő szinten.
- ²⁴ Az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről szóló 1999. évi XXXIV. törvény: 1. Cikk A nemzeti kisebbségek és ezen kisebbségekhez tartozó személyek jogainak és szabadságainak védelme az emberi jogok nemzetközi védelmének szerves részét képezi, és mint ilyen, a nemzetközi együttműködés keretébe tartozik. 5. Cikk 1. A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy támogatják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára kultúrájuk megőrzését és fejlesztését, úgyszintén identitásuknak, nevezetesen vallásuk, nyelvük, hagyományaik és kulturális örökségük megőrzésének feltételeit. 14. Cikk 1. A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy elismerik minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személy jogát kisebbségi nyelvének megtanulására. 2. Nemzeti kisebbségek által hagyományosan és jelentős számban lakott területeken, megfelelő igény esetén, a Felek törekednek - lehetőségeik szerint és oktatási rendszerük keretein belül - annak biztosítására, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek megfelelő lehetőségük legyen kisebbségi nyelvüket megtanulni vagy ezen a nyelven tanulni.
- ²⁵ Lásd: 45/2005. (XII. 14.) AB határozat
- ²⁶ Njt. 163. § (2) A nemzeti kisebbségek anyanyelvű és anyanyelvi oktatásához az anyanyelvű pedagógusok képzésének, továbbképzésének biztosítása állami feladat. (4) A (2) bekezdésben foglaltak teljesítése céljából az állam támogatja a nemzeti kisebbségek anya-, illetve nyelvországából érkező oktatók magyarországi vendégtanári

alkalmazását.

²⁷ A jegyzőkönyv III. részének 15. pontja.

²⁸ A vegyes bizottság által megemlíteni javasolt megbízási díjat nem fizette ki a szaktanácsadónak, de az utazási költségeket és lakásbérleti díjat igen.

²⁹ Ptk 74/C. § (1) bekezdés

AJB-7713/2012

Nemzetiségi egyesületek működési lehetőségei

Előadók: Némedi Erika
dr. Magyaré dr. Vuk Katalin

Az eljárás megindítása

A 2011. évi jogalkotási reform keretében elfogadott Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.), valamint a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CXXIX. törvény (a továbbiakban: Njtv.) számos olyan változást tartalmaz, amely alapvetően átalakítja a nemzetiségek jogainak gyakorlását. A megváltozott jogi környezet új kihívást jelent a nemzetiségi jogok terén a jogalkalmazók és a helyi szintű jogalkalmazás törvényességéért felelős hatóságok számára egyaránt.

Az alapvető jogok biztosaként hivatalból átfogó vizsgálatot indítottam, amelynek során áttekintettem, hogy a nemzetiséghez tartozók hogyan tudják érvényesíteni az őket megillető, az Alaptörvényben biztosított jogaikat. Célom, hogy a tárgyban jogalkotás, jogalkalmazás és a nemzetiségi közösségek érdekei összhangba kerüljenek.

Eljárásom keretében a nemzetiségi jogok érvényesülését négy aspektusból vizsgáltam: áttekintettem a nyelvhasználati jog érvényesülésének gyakorlatát, a törvényességi felügyelet szemszögéből igyekeztem feltárni a nemzetiségi önkormányzatok számára biztosított jogok érvényesülésének gyakorlati tapasztalatait, továbbá felmértem, hogy a nemzetiségi önkormányzatok nemzetiségi hatósági ügyekben való bejelentkezésének, a nemzetiségi jogérvényesítés ezen eszközének feltételei adottak-e. Külön vizsgáltam a nemzetiségi civil szervezetek jogérvényesítésének lehetőségeit.

Az érintett alapvető jogok és elvek

- A nemzetiségek a magyar politikai közösségen belüli, állami védelmet és támogatást élvező kulturális és politikai közösségek. „A velünk élő nemzetiségek a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők. Vállaljuk, hogy [...] a magyarországi nemzetiségek nyelvét és kultúráját [...] ápoljuk és megóvjuk.” [Alaptörvény, Nemzeti hitvallás, 7-8. mondat] *A Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők.* [Alaptörvény, XXIX. cikk (1) bek. első mondat]
- Nemzetiségi identitáshoz való (egyéni nemzetiségi) jog. A nemzetiségi identitás szabad, korlátozásoktól mentes vállalása és megőrzése a nemzetiséghez tartozó magyar állampolgár önrendelkezési jogán alapuló alapjoga. „Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez.” [Alaptörvény, XXIX. cikk (1) bek. második mondat]
- Az alapvető jogok biztosításának kötelezettsége, a hátrányos megkülönböztetés tilalma. „Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül biztosítja.” [Alaptörvény XV. cikk]

Az alkalmazott jogszabályok

- a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.)
- Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Möt.)
- a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njtv.)
- civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény (Cnytv.)

A vizsgálat módszere

A nemzetiségek alapvető jogait az Alaptörvény XXIX. cikke határozza meg, amely egyebek mellett deklarálja, hogy a nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre. Az Alaptörvény hatálybalépése szükségessé tette, hogy a nemzetiségek jogait egy új sarkalatos törvény szabályozza.

A jogalkotási reform a nemzetiségek érdekérvényesítő szervezetrendszerének átalakulásával is jár. A 2012. január 1-jén hatályba lépett nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény jelentős változásokat eredményezett a nemzetiséghez tartozók jogérvényesítése terén. Ez különösen a költségvetési támogatásokból részesülő nemzetiségi egyesületeket, civil szervezeteket érinti, amelyek az új rendelkezések alapján többletjogosultságokkal is fognak rendelkezni.

Az átfogó vizsgálat elsődleges célja a nemzetiségi önkormányzatok és a nemzetiségi egyesületek működésére és ezek jogérvényesítő mechanizmusaira vonatkozó jogszabályok alkalmazása során megmutatózó problémák feltárása volt.

Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint az ezek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján az alapvető jogok biztos a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára is irányulhat.

Az Ajbt. fenti rendelkezése alapján hivatalból indított átfogó vizsgálat során áttekintettem a nemzetiségi civil szervezetek számára biztosított jogok érvényesülésének lehetőségeit, valamint a nemzetiségi civil szervezetek jogainak érvényesítésével kapcsolatos egyéb jogalkalmazási kérdéseket is.

A vizsgálat eredményessége érdekében megkerestem a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumot (KIM), a Központi Statisztikai Hivatalt (KSH), és az Országos Bírósági Hivatalt (OBH), valamint felkértem a megyei kormányhivatalokat arra, hogy számoljanak be az ügykört érintő törvényességi vizsgálataik tapasztalatairól. Vizsgálatomat a jogszabályi változásokkal érintett szervezetek, hatóságok bevonásával végeztem, lehetőséget teremtve a feltárt problémák megvitatására és a már meglévő „jó gyakorlatok” nyilvánosság elé tárására.

A megállapított tényállás a megkeresett szervek válaszai alapján

Mindenekelőtt szükséges volt tisztázni, hogy mely szervezet, milyen technikai feltételek között képes biztosítani a nemzetiségi civil szervezetek nyilvántartását. Ennek érdekében megkerestem az OBH elnökét, valamint a KSH elnökét.

Az OBH elnökétől arra a kérdésre vártam választ, hogy a Hivatal a meglévő nyilvántartás technikai módosítását el tudja-e végezni annak érdekében, hogy a nyilvántartási rendszerben naprakész információk álljanak rendelkezésre az egyes településeken működő nemzetiségi egyesületekről. Illetve van-e lehetőség arra, hogy a Társadalmi Szervezetek és Alapítványok Névjegyzékéből a nemzetiségi adatokat település szinten tartalmazó, létrehozandó adatbázishoz az OBH a nemzetiségi egyesületekről naprakész adatokat szolgáltatson, továbbá milyen fejlesztések szükségesek egy ilyen adatbázis létrehozásához?

Az *OBH elnöke* arról tájékoztatott, hogy a meglévő nyilvántartás, a társadalmi szervezetek és alapítványok névjegyzékének módosítását nem tervezi, tekintettel arra, hogy befejezés alatt áll a „Civil szervezetek bejegyzésének és nyilvántartásának, valamint a csőd- és felszámolási eljárások modernizációja” megnevezésű, európai uniós forrásból finanszírozott projekt. Ennek célja – a jelenlegi civil szervezeti nyilvántartás teljes megújítása mellett – ezen eljárások körében korszerű, ügyfélbarát, tér- és időkorlátoktól mentes, hatékony elektronikus ügyintézés lehetőségének létrehozása. A jelenlegi nyilvántartó rendszer lecserélése és a kifejlesztett rendszerek üzembe helyezése 2013. január 1-jére várható.

A civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény (Cnytv.) határozza meg, hogy a 2013. január 1. napján hatályba lépő rendelkezései alapján – az OBH által működtetett informatikai rendszer részeként – a törvényszéki nyilvántartások közhiteles gyűjteményeként létrejövő országos névjegyzéknek a civil szervezetekre vonatkozóan milyen adatokat kell tartalmaznia. A megvalósítás alatt álló új rendszer ezeknek a jogszabályi követelményeknek a figyelembevételével került kialakításra. Így e szabályok keretei között egy egyesület nemzetiségi jellegére – erre vonatkozó nyilvántartási adat hiányában – abban az esetben lehet következtetni, ha a szervezet nevében szerepel az erre vonatkozó utalás (pl. Bátaszéki Német Nemzetiségi Egyesület, Körösszakái 'Egymásért' Román Nemzetiségi Egyesület).

Azon túl, hogy a civil szervezetek bírósági eljárásokban alkalmazandó űrlapjairól szóló 11/2012. (II. 29.) KJM rendelet a cél szerinti besorolás körében nem emeli ki külön a nemzetiségekkel kapcsolatos tevékenységet folytató egyesületeket, a Cnytv. 95. §-ában sem szerepel külön egyesületi formaként a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 2. § 15. pontjában definiált nemzetiségi egyesület.

Összegzésül megállapította, hogy a befejezés előtt álló új nyilvántartási rendszert a jogszabályi előírásoknak megfelelően alakítják ki, ezért erre vonatkozó jogszabályi rendelkezések hiányában nem tartalmaz a nemzetiségi jellegre, minőségre vonatkozó adatot. Amennyiben azonban a jogalkotó – például a cél szerinti besorolás körében vagy az egyesület formáját tekintve – a nyilvántartás részévé teszi a nemzetiségi jellegű tevékenység vagy a nemzetiségi egyesület, mint egyesületi forma külön megjelölését, az új rendszerben a nyilvántartás technikai módosításának az OBH részéről nincs akadálya. Ha a jogalkotó esetleg egyéb módon szabályozza a nemzetiségi minőség megjelenítését, a technikai megvalósítás, annak időigénye és anyagi vonzata a szabályozástól függ.

Az OBH elnöke azonban arról is tájékoztatott, hogy jelenleg a társadalmi szervezetek és alapítványok névjegyzéke, 2013. január 1-jét követően pedig a civil és egyéb cégek nem minősülő szervezetek országos névjegyzéke adatai a bíróságok központi honlapján bárki által azonosítás nélkül megtekinthetők és naprakész adatot szolgáltatnak az egyes törvényszékek által nyilvántartásba vett szervezetekről. Az OBH szükség esetén kérelemre, meghatározott keresési feltételek alapján a meglévő adatokból az egyes szervezetekről külön is tud adatokat szolgáltatni egy esetleges külön adatbázis létrehozásához.

Arra is felhívta azonban a figyelmet, hogy a Cnytv. által is meghatározott jogalkotói cél azaz, hogy lehetőleg valamennyi civil szervezet valamennyi adata egy adatbázisban legyen rögzítve, (így, ha arra vonatkozóan van jogalkotói szándék, hogy a nemzetiségi egyesületek adatbázis szinten, külön kereshetően jelenjenek meg) az OBH által működtetett országos névjegyzék keretei között, és nem külön adatbázisban kell megvalósítani.

Az *KSH elnökétől* az alábbi kérdésekre kértem választ:

– Van-e akadálya annak, hogy a KSH Népszámlálás 2001. *A nemzetiségi népesség száma településenként* adatbázis nemzetiségi adatait egy olyan, a nemzetiségi adatokat település szinten tartalmazó adatbázishoz szolgáltatassa, amely alapján egy adatbázisból nyerhetők naprakész információk az egyes települések élő nemzetiségi lakosság arányáról, a helyi nemzetiségi önkormányzatokról, illetve a nemzetiségi civil szervezetekről?

– Milyen jellegű fejlesztést lát indokoltnak egy ilyen jellegű nemzetiségi adatbázis létrehozásához?

– A KSH rendelkezik-e esetleg a fenti adatbázis kidolgozásához szükséges infrastrukturális feltételekkel?

A KSH elnöke tájékoztatót, a vizsgálat elősegítése érdekében áttekintette, hogy a Központi Statisztikai Hivatalnak milyen lehetőségei vannak az információs bázis létrehozásának támogatására. A KSH működését a statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény határozza meg. Ennek alapján a KSH-nak többek között feladata „adatfelvételek megtervezése, adatok felvétele, feldolgozása, tárolása, átadása, átvétele, elemzése, közlése, közzététele és védelme”; „a népesség adatainak összeírása céljából időszakonként népszámlálás végrehajtása külön törvény alapján”; valamint „Magyarország Közigazgatási Helynévkönyvének vezetése, Magyarország Helységnevtárának kiadása” [a statisztikáról szóló 1993. évi XLVI. törvény 6. §].

A KSH éves adatgyűjtési programja keretében – OSAP 1156 elrendelési számon – a nonprofit szervezetek tevékenységéről is gyűjt adatokat. Az OBH kezelésében lévő névjegyzékhez képest a KSH nonprofit regisztere annnyival több információt tartalmaz, hogy lekérdezhetők belőle a nonprofit szervezetek azon cél szerint, amelyre létrehozták őket, azaz a Nonprofit Szervezetek Osztályozási Rendszere (NSZOR) besorolása alapján. A tájékoztatás szerint két NSZOR kategória felel meg a létrehozni kívánt adatbázis feltételeinek: ezek a kisebbségvédelem, illetve a kisebbségi kultúra ápolása. Az ezen célokra létrehozott civil szervezetek regiszterinformációi rendelkezésre állnak, amennyiben megfelelnek a vizsgálat céljainak. A 2001. évi településenkénti népszámlálási adatok rendelkezésre állnak. Az adatátadás kívánt módjának egyeztetése után azok azonnal átadhatók. Ezek az adatok a 2011-es népszámlálási adatokkal frissülni fognak. A 2011. évi településenkénti adatok a feldolgozás befejezése után, 2013 márciusától állnak rendelkezésre.

A Magyarország Közigazgatási Helynévkönyve és Magyarország Helységnevtára minden évben az aktuális közigazgatási beosztás szerint tartalmazza a települések legfontosabb adatait, ezek között a településeken működő nemzetiségi önkormányzatokra vonatkozó számszerű adatokat. Ez a kiadvány a KSH honlapjáról lekérdezhető, de a szükséges adatok kérésre más technikai formában is átadhatók.

A KSH elnökének válasza szerint tehát nincs akadálya annak, hogy a KSH a *kisebbségvédelem*, illetve a *kisebbségi kultúra ápolása* címszó alatt statisztikai adatokat egy, a vizsgálat céljaként létrehozandó adatbázis számára szolgáltatassa. A több adatforrásból származó, nyilvántartási adatokat is tartalmazó nemzetiségi adatbázis létrehozásának elsődleges feltételeként az érintett adatgazda-szervezetek közötti együttműködést jelölte meg, ami alapján mód nyílik az adattartalmak és a technikai kérdések tisztázására az érintett szervezetek szakemberei között. Az elnök azonban azt is tudomásomra hozta, a KSH-nak nem feladata, hogy más közigazgatási szervektől származó adatállományokat is összegyűjtve nemzetiségi adatbázist hozzon létre és működtessen, azonban a rendelkezésre álló információkat a felhasználók számára biztosítani tudja.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatáskör tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az alapvető jogok biztosa – az Ajbt. 18. § (4) bekezdése alapján – a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat. Az ombudsman – Ajbt. 1. § (2) c) pontja szerint, különösen hivatalból indított eljárások lefolytatásával – megkülönböztetett figyelmet fordít a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak a védelmére. *A nemzetiségi jogok érvényesülését szolgáló állami intézkedések hatékonysága hivatalból indított ombudsmani eljárás keretében vizsgálható.*

2. Az alapvető jogok tekintetében

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során objektív módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget az Alaptörvényben kapott mandátumának.

Az ombudsman akkor jár el helyesen, ha következetesen, zsinórmértékként támaszkodik az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira.

Az Alaptörvény XXIX. cikkének (1) bekezdése szerint a Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalásához és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználatához, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználatához, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz.

A nemzetiségek Alaptörvényben deklarált egyes jogait a Njtv. 2012. január 1. napjától a nemzetiségi egyesületek útján biztosította. Ezáltal a nemzetiségek közéletben való kollektív részvételének új formájává vált, hogy a helyi döntések előkészítése során az adott nemzetiséghez tartozó helyi nemzetiségi egyesületeket a véleményezési

eljárásokba bevonják, amennyiben a településen nem választottak az adott nemzetiségi közösség tagjai nemzetiségi önkormányzatot, és a jogszabály biztosítja a helyi nemzetiségi egyesület számára a véleményezési jogot.

A nemzetiségek kultúrájának, önazonosságának megőrzésére irányuló szabályok megalkotásánál a törvényhozó széles döntési jogosultsággal rendelkezik, ennek a döntési szabadságnak a korlátait azonban az Alaptörvény rendelkezései, így különösen az alapjogokra vonatkozó szabályok határozzák meg. [45/2005. (XII. 14.) AB határozat]

Az Alkotmánybíróság a 12/2004. (IV. 7.) AB határozatában korábbi határozatokra hivatkozva hangsúlyozta: „Az állam kötelessége az alapvető jogok „tisztelőben tartására és védelmére” a szubjektív alapjogokkal kapcsolatban nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről. Ennek érdekében a jogalkotó köteles olyan szabályozást alkotni, amely a lehető legnagyobb mértékben biztosítja az alapjogok érvényesülését.”

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – és elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Jogalkotásra csak a jogbiztonság alkotmányos elvének megfelelően kerülhet sor.

3. Az ügy érdeme tekintetében

A nemzetiségi jogok érvényesülésének civil szemléletű vizsgálatát az indokolta, hogy a jogalkotó a Njtv-ben deklarálta a nemzetiségi egyesületek létrehozását, és a törvényben biztosította a jogot arra, hogy azokon a településeken ahol nemzetiséghez tartozó személyek élnek, és az érintett nemzetiségnek nincs települési nemzetiségi önkormányzata, a települési nemzetiségi önkormányzatot megillető egyes jogszabályokat, a területi, ennek hiányában az országos nemzetiségi önkormányzat, illetve a települési székhelyű nemzetiségi civil szervezet gyakorolja.

A Njtv. rendelkezése szerint egyes nemzetiségi jogok gyakorlásának, támogatások folyósításának feltétele az, hogy a nemzetiségi civil szervezet alapszabálya szerint az adott nemzetiség érdekvédelmét, érdekképviselését, vagy a nemzetiségi kulturális autonómiával közvetlenül összefüggő tevékenységet lásson el. A nemzetiségi civil szervezet tehát alapszabályában feltüntetheti nemzetiségi jellegét, de ez az adat a nyilvántartás kereshető adatai között nem jelenik meg. A Cnytv. 91. § (1) bekezdése alapján a nyilvántartás valamennyi szervezet esetében tartalmazza a szervezet célja szerinti besorolását, a teljes körű felsorolásban azonban a nemzetiségi jellegre utaló megnevezés nincs. *Mivel a jelenlegi jogszabályi keretek között nincs lehetőség arra, hogy a civil szervezetek az egyesületek nemzetiségi minőségét a bírósági nyilvántartás alapjául szolgáló nyomtatványon feltüntessék, kizárt, hogy az egyes nemzetiségi civil szervezetek alapszabálya szerinti nemzetiségi tevékenységére közhiteles adatbázisban rá lehessen keresni. Ez pedig akadályos lehet annak, hogy a helyi döntések előkészítése során az adott nemzetiséghez tartozó helyi nemzetiségi egyesületeket a véleményezési eljárásokba bevonják. Ebből következően a valamely nemzetiséghez tartozók a helyi nemzetiségi egyesületeken keresztül nem képesek gyakorolni az őket megillető nemzetiségi jogukat, mely alapjogi visszásságot idéz elő.*

Annak ellenére, hogy a Njtv. helyi nemzetiségi egyesületek számára véleményezési jogot biztosító rendelkezéseinek egy része csak 2013. január 1. napjától, más részük pedig a 2014. évi általános nemzetiségi önkormányzati választások kitűzésének napján lép életbe, fontosnak ítélem annak vizsgálatát, hogy adottak-e, illetve kialakíthatók-e a feltételei a nemzetiségi egyesületek önkormányzati döntéshozatali eljárásba való bevonásának.

A nemzetiséghez tartozók által létrehozott, a nemzetiségi érdekek, illetve a nemzetiség kulturális értékeinek védelmére létrejött szervezetek a nemzetiségi önkormányzatok és a nemzetiségi civil szerveződések mellett a nemzetiségi jogok értékhozói. Hiába deklarálja azonban jogaik gyakorlását törvény, ha a gyakorlatban a jogérvényesítés keretei – további jogszabályi rendelkezések hiányában – nem biztosítottak.

A nemzetiségi egyesületek – a civil szervezeteket általában megillető jogok alapján – az általuk képviselt nemzetiség érdekében jelenleg is gyakorolhatják mindazokat a jogokat, amelyeket a civil szervezetek számára a törvény általában biztosít. Erre az Ötv. 103/B. §-a teremtett lehetőséget, amely felhatalmazást adott a helyi önkormányzat képviselő-testületének, hogy a helyi sajátosságoknak megfelelően az általa megalkotott rendeletek előkészítésében való társadalmi részvétel szabályait rendeletben állapítsa meg. E helyi önkormányzati rendeletek – általában a helyi önkormányzat szervezeti és működési szabályzata – határozzák meg az önkormányzati rendeletek előkészítésének eljárási rendjét, amely szerint a nemzetiségi egyesületek a helyi önkormányzat rendeletalkotási folyamatában – más civil szervezet, és a lakosság képviselői mellett – részt vehetnek.

Az Ötv. 103/B.§-a azonban a Mötv. hatálybalépésével 2013. január 1-jétől hatályát veszti. A Njtv. rendelkezései alapján azonban a nemzetiségi egyesületek, az adott nemzetiséghez tartozók érdekeit – nem nemzetiségi önkormányzati kereteken belül, hanem – civil szervezetként továbbra is érvényesíthetik, ráadásul e joggyakorlást a törvény nem kötötte rendeletalkotáshoz. Ennek alapján meghatározott nemzetiségi ügyek ellátásával kapcsolatos helyi önkormányzati feladatok körében – települési nemzetiségi önkormányzat hiányában – az adott nemzetiségi helyi egyesületeinek véleményét ki kell kérni.

A vizsgálat célja annak tisztázása volt, hogy a helyi döntéshozatali eljárás előkészítésében részt vevő szervezetek (pl. jegyző) van-e tudomásuk arról, hogy településükön milyen nemzetiségi egyesületek működnek, illetve, hogy rendelkezésre állnak-e a hatályos szabályok alapján olyan adatbázisok, amelyek segítségével leválogathatók azok a településen működő egyesületek, amelyek számára értesítést kell küldenie arról, hogy a nemzetiségi egyesület a helyi önkormányzat képviselő-testülete a nemzetiségi ügyek ellátásával kapcsolatos helyi önkormányzati feladatok ügyében véleményezési jogkörrel rendelkezik.

Kétségtelen, hogy nem könnyű a jegyző feladata, ha egy több száz civil szervezetet számláló, többnemzetiségű város civil szervezetei közül kell kiválasztania azokat a nemzetiségi egyesületeket, amelyek véleményét az adott nemzetiséget érintő döntés meghozatalához jogszabály szerint be kell szerezni.

A KSH népszámlálási adatai alapján ismert, hogy mely településen élnek valamely nemzetiséghez tartozó személyek. A választási adatbázis alapján az is meghatározható, hogy mely településen milyen nemzetiségi önkormányzatok működnek. Az adatbázisok összevetéséből állapítható meg hittel érdemlően, hogy egy településen milyen nemzetiségű emberek élnek, illetve a jegyző számára ismert tény, hogy a településen az adott nemzetiségnek van-e választott nemzetiségi önkormányzata.

Az OBH válasza szerint a közhiteles nyilvántartás alkalmassá tehető arra, hogy abból megállapítható legyen: van-e olyan helyi nemzetiségi egyesület, amely nemzetiségi önkormányzat hiányában a Njtv. rendelkezése szerint a helyi önkormányzat nemzetiséggel összefüggő döntéshozatali eljárásában részt vehet.

A civil szervezetek közhiteles nyilvántartásában azonban – az OBH elnökének fentebb kifejtett álláspontja szerint – jelenleg külön egyesületi formaként nem szerepel a Njtv. 2.§ 15. pontjában definiált nemzetiségi egyesület. A nyilvántartás technikai módosításának azonban az OBH részéről nincs akadálya, feltéve, ha a jogalkotó például a cél szerinti besorolás körében vagy az egyesület formáját tekintve a nyilvántartás részévé teszi a nemzetiségi jellegű tevékenység, vagy a nemzetiségi egyesület, mint egyesületi forma külön megjelölését.

A 2013. január 1-jétől felállítandó új nyilvántartási rendszer tehát átalakítható oly módon, hogy az OBH portálján elérhető adatbázisban a civil szervezet nemzetiségi jellegére utaló megnevezés is szerepeljen, illetve ilyen adatra a keresőben is lehet majd – nemzetiségi jellegre utaló – szempontot megadni. Így bárki – a helyi önkormányzat jegyzője is – végezhet leválogatást az adott településen tevékenykedő nemzetiségi civil szervezetre vonatkozóan. Ezzel pedig biztosítottá válik, hogy a nemzetiségi egyesületek a nemzetiséghez tartozók érdekében gyakorolják az őket jogszabály szerint megillető jogokat.

A szükséges módosítások következtében az OBH honlapon közzéteendő adatokról rendelkező, a civil szervezetek bírósági eljárásokban alkalmazandó űrlapjairól szóló 11/2012. (II. 29.) KIM rendelet *Az űrlapok kitöltését segítő kódtárakat* tartalmazó 40. számú melléklet adattartalma is változhat, amely listája szükségképpen kiegészül azzal, hogy közzéteendő adatok között szerepel a Njtv. 2. § 15. pontja szerinti nemzetiségi jelleg, illetve az, hogy az adott nemzetiségi egyesület mely nemzetiséghez tartozók érdekeit képviseli.

Az Országos Bírósági Hivatal elnökének válaszeleve szerint az OBH részt vállal abban, hogy a nemzetiségi civil adatbázis a hivatal civil szervezetekre vonatkozó országos névjegyzéke keretei között jöjjön létre. A Központi Statisztikai Hivatal elnöke jelezte, hogy a NSZOR adatokat a KSH szolgáltatni tudja, így azok felhasználhatók az OBH civil névjegyzék keretei között működtetendő nemzetiségi civil adatbázis létrehozásához is. Az adatbázis létrehozásában érdekelt mindkét szervezet készséges az együttműködés tekintetében. Az érintett adatgazda szervezetek egyeztetés keretében képesek tisztázni a további technikai, illetve az adattartalmakat illető kérdéseket. A fentiek eredményeképpen az OBH portálján elérhető civil szervezetekre vonatkozó országos névjegyzékben már nemzetiségi szempontok szerint is lehetséges volna keresni. Ennek azonban a jogszabályi feltételei hiányoznak.

A Njtv. hivatkozott rendelkezései alapján valamely nemzetiséghez tartozók, az őket megillető egyes nemzetiségi jogaikat a nemzetiségi egyesületeiken keresztül is gyakorolhatják. A vizsgálat azt igazolta, hogy a nemzetiségi egyesületek helyi önkormányzati döntéshozatali eljárásba való bevonásának hiányoznak a jogszabályi és a technikai feltételei. Ez az Alaptörvényben biztosított nemzetiségi jogokkal, valamint a jogállamiság elvéből eredő jobbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Intézkedéseim

A vizsgálat során feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok orvoslása, illetve bekövetkeztük lehetőségének jövőbeni megelőzése érdekében

az Ajbt. 37. §-a alapján felkérem a *közigazgatási és igazságügyi minisztert*, hogy

1. készítse elő a Cnytv. 95. §-ának módosítását annak érdekében, hogy a civil szervezetek nyilvántartásában az alapcélként nemzetiségi tevékenységet végző egyesületek is szerepeljenek annak alapján, hogy a Njtv. 1. számú mellékletében felsoroltak közül mely nemzetiséghez tartozók érdekeit képviselik.
2. gondoskodjon az OBH honlapon közzéteendő adatokról rendelkező, a civil szervezetek bírósági eljárásokban alkalmazandó űrlapjairól szóló 11/2012. (II. 29.) KIM rendeletnek a Cnytv. módosított rendelkezésével történő összehangolásáról.

Budapest, 2012. november

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok.

2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól

81. § (1) Az e törvény által meghatározott nemzetiségi jogok, különösen a kollektív nyelvhasználat, oktatás, nevelés, hagyományápolás és kultúra, a helyi sajtó, az esélyegyenlőség, társadalmi felzárkózás és a szociális ellátás kérdéskörében a nemzetiségi lakosságot e minőségében érintő helyi önkormányzati határozatot a képviselő-testület csak az e lakosságot képviselő települési nemzetiségi önkormányzat, ennek hiányában a területi nemzetiségi önkormányzat egyetértésével alkothatja meg. (2) A nemzetiségi intézmények vezetőinek megbízására (vezetői megbízás visszavonására) - ha nem az adott nemzetiség önkormányzata gyakorolja a megbízási jogot -, valamint a nemzetiséghez tartozók oktatási öngazgatására is kiterjedő fenntartói döntés meghozatalára csak az adott nemzetiség önkormányzata egyetértésével, egyházi fenntartású intézmény esetében az adott nemzetiség önkormányzata véleményének kikérésével kerülhet sor. Érintett települési nemzetiségi önkormányzat hiányában az érintett területi, ennek hiányában az országos önkormányzat, ennek hiányában az adott nemzetiség helyi egyesületeinek véleményét ki kell kérni.

1. melléklet a 2011. évi CLXXIX. törvényhez

„E törvény értelmében nemzetiségnek minősül: a bolgár, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a roma, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán.”

1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról

103/B. § Felhatalmazást kap a helyi önkormányzat képviselő-testülete, hogy a helyi sajátosságoknak megfelelően az általa megalkotott rendeletek előkészítésében való társadalmi részvétel szabályait rendeletben állapítsa meg.

a civil szervezetek bírósági nyilvántartásáról és az ezzel összefüggő eljárási szabályokról szóló 2011. évi CLXXXI. törvény 95. § A nyilvántartás egyesület esetén a 91. §-ban foglaltakon túlmenően tartalmazza a következő adatokat is: a) az egyesület formáját aa) egyesület, ab) párt, ac) sportegyesület, ad) alapcélként vallási tevékenységet végző egyesület, ae) szakszervezet, af) szövetség, ag) polgárőr szervezet és ah) egyéb, törvényben meghatározott egyesületi forma, b) az egyesület képviselőjének anyja születési nevét, c) szövetség esetén az egyesületek szövetségét létrehozó egyesületek, illetve alapítványok nevét, székhelyét, nyilvántartási számát.

1993. évi XLVI. törvény a statisztikáról

6. § (1) A KSH feladata: a) adatfelvételek megtervezése, adatok felvétele, feldolgozása, tárolása, átadása, átvétele, elemzése, közlése, közzététele és védelme; c) a népesség adatainak összeírása céljából időszakonként népszámlálás végrehajtása külön törvény alapján; i) statisztikai adatok szolgáltatása az államhatalom és a közigazgatás szervei, az egyesületek, az érdekképviselők, a helyi önkormányzatok, a köztisztviselők, a tudományos, a gazdasági szervezetek, a lakosság és a hírközlő szervek, valamint a nemzetközi szervezetek részére; j) Magyarország Közigazgatási Helynévkönyvének vezetése, Magyarország Helységnévtárának kiadása;

AJB-7714/2012

Gyámhatóság mulasztása

Előadó: dr. Gyórfy Zsuzsanna

A vizsgálat megindítása

A Fióka Gyermekek- és Ifjúsági Központ (a továbbiakban: gyermekjóléti szolgálat), valamint Budapest, XV. kerület jegyzői gyámhatóságának eljárását sérelmező beadvány szerint a 2008-ban született gyermekét egyedül nevelő édesanyja 2012 nyarán munkanélkülivé vált. Állást keresett, és tekintettel arra, hogy a bölcsőde nyári szüneti bezárása miatt nem tudott gyermeke felügyeletéről gondoskodni, a kislány elhelyezését kérte az „Aranyhíd” Gyermekek Átmeneti Otthonába (a továbbiakban: gyermekek átmeneti otthona). A gondozók a gyermek karmolástól származható nyomokat láttak. A kislány azt mondta, előfordult, hogy édesanyja megszurkálta a kezét. Az anyát a gyámhatóság meghallgatta, a gyermeket védelembe vette, de büntető feljelentést nem tett. A gyermek sérüléséről nem készült látlelet, nem hallgatták meg a korábban vele foglakozó gondozónőket, nem volt esetkonferencia, és nem készült gondozási-nevelési terv sem. A panasz azt is tartalmazta, hogy a gyermekjóléti szolgálat az anyával megalázó módon bánt, július óta nem vihette haza hétvégére gyermekét.

A beadvány alapján felmerült Magyarország Alaptörvényében (továbbiakban: Alaptörvény) nevesített jogállamiság elvéből levezethető jogbiztonság követelménye, a tisztességes hatósági eljáráshoz való jog, továbbá a gyermeki jogok sérelmének gyanúja. Ezért az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján – hivatalból – vizsgálatot indítottam.

A gyermekjóléti szolgálat, valamint a gyámhatóság vezetőjétől tájékoztatást kértem a panaszban foglaltakkal kapcsolatos álláspontjukról, az ügyben tett, vagy tenni kívánt intézkedéseikről. Kértem, hogy az ügyben keletkezett dokumentumokat is bocsássák a rendelkezésemre.

Az érintett alapvető jogok

- A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye. „Magyarország független, demokratikus jogállam.” (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)
- A tisztességes eljáráshoz való jog „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék.” (Alaptörvény XXIV. cikk (1) bekezdés)
- A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga. „Minden gyermeknek joga van a megfelelő testi,

szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz.” (Alaptörvény XVI. cikk (1) bekezdés)

Az alkalmazott jogszabályok

1997. évi XXXI. törvény, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (továbbiakban: Gyvt.)
2004. évi CXL. törvény, a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (továbbiakban: Ket.)
2009. évi LXXII. törvény, a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távollattartásról
149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet, a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (továbbiakban: Gyer.)
331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet, a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről (továbbiakban: Gysrz.)
15/1998. (IV. 30.) NM rendelet, a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (továbbiakban: NM rendelet)
(A vizsgálatban alkalmazott jogszabályi rendelkezéseket a jelentés melléklete tartalmazza.)

A megállapított tényállás

A gyermekjóléti szolgálat által rendelkezésemre bocsátott iratok szerint az édesanya először 2011 decemberében kereste meg a szolgálatot. Munkája miatt a téli szünet egy részében nem tudta gyermeke felügyeletét megoldani, ezért néhány napra igénybe vette a gyermekek átmeneti otthonának szolgáltatásait.

2012 júniusában az anya anyagi és munkahelyi nehézségei miatt ismét a szolgálathoz fordult. Elmondta, hogy lelkiileg és anyagiilag is a tartalékai végéhez közeledik, szüksége lenne élelmiszerekre és ruhákra. A gyermekjóléti szolgálat több szervet felkért az anya támogatására.

2012 júliusában az anya jelezte, hogy munkája megszűnt, semmilyen jövedelme nincs, nem tudja hogyan fizeti ki a szobabérlők házában a bérleti díjat. A gyermekjóléti szolgálat felajánlotta segítségét a gyermek átmeneti otthonba való elhelyezéséhez, amit az anya nem fogadott el. A gyermek bölcsődéje megoldásként anyaotthoni elhelyezést javasolt, de az édesanya ezzel a lehetőséggel sem kívánt élni.

A gyermekjóléti szolgálat megítélése szerint az anya helyzete a gyermek fejlődését veszélyeztette, ezért a gyámhatóságon védelembé vételi eljárást kezdeményezett.

A gyámhatóság az ügyben 2012. július 17-én tárgyalást tartott. Az anya nyilatkozott arról, hogy vállalja az együttműködést a gyermekjóléti szolgálattal, a gyermekintézményekkel és a gyámhatósággal. Elmondta, hogy eddig azért utasította el a felajánlott segítséget, mert félt attól, hogy elveszik tőle a kislányt. Elfogadta a gyermek átmeneti otthoni elhelyezését, egyúttal közölte, hogy a hétvégeket az intézményen kívül akarja gyermekével tölteni.

A kislányt július 23-án bevitte az édesanya az átmeneti otthonba. Az átmeneti gondozásról készült egyéni gondozási terv a gondozás várható idejét három hónapban jelölte meg.

A gyermekjóléti szolgálat 2012. augusztus 3-án a szociális központ igazgatóját és szobabérlők házában vezetőjét arra kérte, hogy az édesanya haladékat kaphasson tartozása rendezésére.

Ugyanezen a napon a gyermekjóléti szolgálat vezetője a gyermek bántalmazására vonatkozó jelzéssel élt. „[...] (A gyermek) Nagyon nehezen nyílik meg, de néhány napja elkezdte mondogatni, hogy szóljunk az anyukájának, hogy ne verje meg annyit. Természetesen nem mindig összefüggő, amit mond, de a lényegi tartalma mindig ugyanaz. Azt is elmesélte, hogy volt olyan eset, amikor a bölcsődében valakit mondtak rá a gondozók és akkor szintén kikapott otthon. Azt mondta, hogy a verések után sokáig fáj a keze. Most, hogy nálunk van, még most is fájlalja. Szerinte anyukája egy kés hegyével is szokta bökdödni a kézfejét, ha rosszul viselkedik. Ha ránéz valaki a kézfejeire látni lehet rajta a hegeket, amiről mi nem tudjuk megállapítani, hogy mitől származnak.” Az átmeneti otthonban tapasztaltak szerint a gyermek féltékeny, nyugtalan, korához képest önállóan.

A jelzésről való tudomásszerzést követően – 2012. augusztus 6-án – a gyámhatóság a gyermekvédelmi szolgálattól a védelembé vételre vonatkozó javaslatot kért.

2012. augusztus 9-én a gyermekjóléti szolgálat a gyermekbántalmazás gyanúja miatt a gyámhivatalhoz is fordult, az intézkedésről tájékoztatta az átmeneti otthont. 2012. augusztus 28-án a XV. kerületi Nevelési Tanácsadót értesítette a védelembé vételi eljárásról, kérte, hogy a gyermek pszichológiai vizsgálatát soron kívül végezzék el. A nevelési tanácsadó szeptember 13-ára adott időpontot.

A gyermekjóléti szolgálat 2012. augusztus 16-án a gyámhatóságnak megküldte a gyermekről készült adatlapot, javasolta a gyermek védelembé vételét, megnevezte a kirendelhető családgondozót.

A gyámhatóság a gyermek védelembé vétel ügyében 2012. augusztus 23-án tárgyalást tartott. A tárgyaláson az anya, a gyermekjóléti szolgálat családgondozója és az átmeneti otthon vezetője vett részt. Az anya elmondta, hogy soha nem bántotta gyermekét. Nem tartotta indokoltnak, hogy gyermeke továbbra is az átmeneti otthonban maradjon.

2012. augusztus 24-én a gyermek veszélyeztetése ügyében a gyámhivatal is meghallgatta az anyát. Az anya tájékoztatta az ügyintézőt, hogy a gyámhatóságon védelembé vételi eljárás van folyamatban, elmondta, hogy az ügyben pszichológiai vélemény is készül. Minderre tekintettel a gyámhivatal az eljárást a 1/GYH/101529-5/2012. számú, 2012. szeptember 10-én kelt végzésével – a pszichológiai vélemény elkészültéig – felfüggesztette.

A gyámhatóság 1/SZOC/97853/-11/2012. számú, 2012. augusztus 31-én kelt határozatával a gyermeket

védelembe vette. Az anya a határozatot megfellebbezte, a gyámhatóság az iratokat az elbírálásra jogosult hatóságához felterjesztette. Jelentésem írásba foglalásakor az ügyben jogerős döntés még nem született.

A gyermekjóléti szolgálat tájékoztatása szerint az anyával szóbeli megállapodást kötöttek arról, hogy óvodába ő viszi a kislányt és ő is hozza el, hétvégén akár egész napra is magával viheti, de az eljárás befejezéséig a gyermek az éjszakákat az átmeneti otthonban tölti. Az anya 2012. szeptember 3-án – a további gondozás megszüntetését kérve – a gyermeket elvitte az átmeneti otthonból. Erre tekintettel a gyermekjóléti szolgálat újabb tárgyalás összehívására kérte a gyámhatóságot.

Az anya a 2012. szeptember 4-én tartott tárgyaláson úgy nyilatkozott, hogy továbbra is vállalja az együttműködést a gyermekjóléti szolgálattal, a gyermekintézményekkel és a gyámhatósággal, az eljárás befejezéséig tartja magát a szóbeli megállapodáshoz.

Az átmeneti otthon feljegyzése szerint szeptember 4-én az anyát a gyámügy kötelezte a gyermek visszavételére. Ezt követően egy-egy napra az anya kivitte a gyermeket, de az éjszakákat a kislány az átmeneti otthonban töltötte.

Az anya időközben a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda Másság Alapítványához (NEKI) fordult. Az anya jogi képviselője útján írásban kérte, hogy 2012. október 20-tól 21-ig magával vihesse a gyermeket. Az anya október 20-án napközben elvitte, estére visszavitte a gyermeket. Vasárnap reggel is elment a kislányért és megemlíttette, hogy szívesen kivitte volna a gyermeket a hosszú hétvégére. Az ügyeletes gyermekfelügyelő elmondta neki, hogy otthonvezetői utasításra ezt nem teheti meg. Az anya elvitte a kislányt, majd néhány óra múlva telefonált, hogy „közbejött valami”, a gyermeket csak kedden délután viszi vissza.

A gyermek az ígért időpontban visszaérkezett az átmeneti otthonba. A gyermekjóléti szolgálat – figyelemmel arra, hogy a gyermekbántalmazással kapcsolatos szakvéleményt még nem kapta meg, az anya pedig a megállapodást nem tartotta be – a gyámhatóságot azonnali tárgyalás összehívására kérte.

Időközben elkészült a szakvélemény. A szerint a gyermekeket a „*feltett kérdés irányában explorálni nem lehet, mert az édesanyjával való bármilyen kérdésre megriad és leblokkol.*” A nevelési tanácsadó a gyermek mozgásvizsgálatát és fejlődési ütemének nyomon követését javasolta, valamint felajánlotta a gyermek heti egyszeri pszichológiai gondozását.

2012. október 29-én a gyermekjóléti szolgálat az átmeneti otthont tájékoztatta arról, hogy a gyámhatóság – a folyamatban lévő másodfokú eljárásra tekintettel – nem hív össze tárgyalást. A levél tartalmazza azt is, hogy az édesanya felelőssége, hogy az otthonból – az éjszakákat is beleértve – mikor viszi el a gyermekét.

A gyámhivatal 1/GYH/101529-13/2012. számú, 2012. november 9-én kelt végzésével, a kiskorú veszélyeztetése miatt hivatalból indított eljárását megszüntette. Az eljárás megszüntetését az anya nyilatkozatán kívül a bölcsőde tájékoztatására és a területi védőnői szűrővizsgálat eredményére alapozta. A határozat indoklása tartalmazza azt is, hogy az anya jogi képviselőjének, valamint a gyermekjóléti szolgálat családgondozójának tájékoztatása szerint az anya dolgozik, életkörülményei stabilizálódtak, civil segítők is vannak, gyermekét szeretné hazavinni. A pszichológiai vizsgálatban foglaltak nem alapozzák meg a büntetőfeljelentést. A gyámhivatal minderre tekintettel a védelembe vétel fenntartását javasolta. A gyermekjóléti szolgálat 2012. november 16-án kelt tájékoztatása szerint a kislány a közeljövőben hazakerül.

A vizsgálat megállapításai

1. A hatásköröm tekintetében

A feladat- és hatáskörömet, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságaimat az Ajbt. határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztisztviselő, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, törvényszéki végrehajtó, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.

Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból is eljárást folytathatok. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésnek a) pontja alapján a jegyzői hatáskörben eljáró gyámhatóság, valamint a gyámhivatal közigazgatási feladatot ellátó szerv.

Az Ajbt. 18. § (2) bekezdés a) pontja kimondja azt is, hogy közszolgáltatást végző szervnek minősül az állami vagy önkormányzati feladatot ellátó szerv.

A Gyvt. meghatározásában a gyermekjóléti szolgáltatás olyan, a gyermek érdekeit védő speciális személyes szociális szolgáltatás, amely a szociális munka módszereinek és eszközeinek felhasználásával szolgálja a gyermek testi és lelki egészségének, családban történő nevelkedésének elősegítését, a gyermek veszélyeztetettségének megelőzését, a kialakult veszélyeztetettség megszüntetését, illetve a családjából kiemelt gyermek visszahelyezését.

A gyermekjóléti szolgáltatás biztosítása a települési önkormányzat feladata.

A hivatkozott jogszabályok alapján a vizsgált szervekre kiterjed a hatásköröm.

2. Az érintett alapjogok tekintetében

Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság szerint a jogbiztonság az állam kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is *világosak, egyértelműek*, működésüket tekintve *kiszámíthatóak* és *előreláthatóak* legyenek a norma címzettjei számára. Az irányadó alkotmánybírósági tézis szerint a jogállamiság elvéből folyó követelmény a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a *jog által megállapított működési rendben*, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott *korlátok között* fejtik ki tevékenységüket. [Vö. 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.] Ugyancsak az Alkotmánybíróság szerint, a tisztességes eljárás olyan minőség, amelyet az eljárás egészének és körülményeinek figyelembevételével lehet megítélni. A tisztességes eljáráshoz való jog abszolút jog, amellyel szemben nem létezik mérlegelhető más alapvető jog vagy alkotmányos cél, mert már maga is mérlegelés eredménye. [Vö. 6/1998. (III. 11.) AB határozat és 14/2004. (V. 7.) AB határozat] Olyan jogalkalmazói eljárást foglal magában, amely – a materiális jogállam értékrendjének megfelelően – a demokratikus alkotmányfejlődés során kikristályosodott alapelvek és szabályok alapján zajlik.

Nem hagyható figyelmen kívül, hogy a *kiszámíthatóság – beleértve az egységes jogalkalmazást – és az eljárási garanciák biztosítása szorosan összekapcsolódik az egyes alanyi alapjogok, szabadságjogok védelmével*, mintegy kölcsönösen feltételezik egymást. Az alapjogok valódi érvényesülését képes kiüresíteni, megbénítani (azaz komolyan befolyásolni) a szabályozás vagy a jogalkalmazás hibáiból, zavarából adódó kiszámíthatatlanság, az eljárásra vonatkozó garanciális szabályok félre tétele, figyelmen kívül hagyása. Érdemes utalni ezzel kapcsolatosan arra az alkotmánybírósági tézisére, amely szerint közvetlen alkotmányi garanciák *gazdaságossági és célszerűségi okokból*, az eljárás egyszerűsítése vagy az időszűrés követelményének érvényesülése címén *sem mellőzhetők*. [Vö. 11/1992. (III. 5.) AB határozat, 49/1998. (XI. 27.) AB határozat, 5/1999. (III. 31.) AB határozat.]

Előzőekből következik, hogy jogállamot csak jogállami eszközökkel lehet szolgálni, az egyes jogsértésekre csak jogállami módon, a jogszabályi rendelkezések, az eljárási garanciák maradéktalan betartása mellett, az arra feljogosított szerveknek kell választ adnia.

A gyermek a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemhez és gondoskodáshoz való jogát az Alaptörvény XVI. cikkének (1) bekezdése deklarálja. A gyermeket főszabályként minden olyan alapvető jog megillet, mint bármely más embert, de ahhoz, hogy a jogok teljességével képes legyen élni, biztosítani kell számára az életkorának megfelelő minden feltételt a felnőtté váláshoz. Erre tekintettel kifejezetten a gyermekek jogaként rögzíti a törvény a megfelelő testi, szellemi és erkölcsi fejlődéséhez szükséges védelemre és gondoskodásra való jogot. E védelemre és gondoskodásra a gyermek mindenkivel szemben igényt tarthat. Ennek megfelelően a gyermek szülei, családja, az állam és a társadalom valamennyi tagja is köteles a gyermek jogait tiszteletben tartani, és a társadalom fennmaradásának zálogaként biztosítani számára a megfelelő fejlődéséhez szükséges feltételeket. A gyermek védelemhez és gondoskodáshoz való joga az állam kötelességét alapozza meg a gyermek személyiségfejlődése intézményes védelmére. [Vö. 21/19996. (V. 17.) AB határozat] A gyermek, mint az alapjogok alanya oldalán az életkorból adódó hátrányokat az állam oldaláról az intézményvédelmi kötelezettség egyenlíti ki, miszerint az államnak aktívan kell cselekednie a gyermekek alapvető jogainak előmozdítása, érvényesülése és védelme érdekében. Ezt az alaptételt megtaláljuk a Gyermekjogi Egyezménynek a preambulumában is, amely rögzíti, hogy a gyermeknek, figyelemmel fizikai és szellemi érettségének hiányára, különös védelemre és gondozásra van szüksége, nevezetesen megfelelő jogi védelemre, születése előtt és születése után egyaránt.

3. Az ügy érdemében

Vizsgálataimat elsősorban a rendelkezésemre álló iratokra alapozom, továbbá, a hatáskörömet szabályozó törvény bizonyítási eljárás lefolytatását nem teszi számomra lehetővé, annak megállapítására, hogy a gyermekjóléti szolgálat az anyára nyomást gyakorolt, döntéseiben befolyásolta, és/vagy megalázó módon bánt vele, nincs jogi lehetőségem.

A rendelkezésemre álló dokumentumok alapján megállapítottam, hogy az anya 2012 nyarára kialakult élethelyzete (elvesztette munkahelyét, nem volt jövedelme, fennállt a veszélye annak, hogy gyermekével együtt elveszíti lakhatását) mindenképpen segítséget igényelt. Az anya ekkor visszautasította a gyermekével együtt való anyaotthoni, valamint csupán a gyermek átmeneti gondozását biztosító elhelyezést. Tekintettel arra, hogy a kialakult körülmények a gyermek fejlődését veszélyeztették, a gyermekjóléti szolgálat gyermek védelembe vételére irányuló javaslata – mely hatósági intézkedés célja a gyermek családban való nevelkedésének elősegítése – indokolt volt, alapvető joggal összefüggő visszasságot nem keletkeztetett.

A gyámhatóság a gyermekjóléti szolgálat jelzése alapján a Gyer. 84. § (1) bekezdésben foglalt kötelezettségének eleget téve, a védelembe vételi eljárást lefolytatta.

A Gyer. 85. § (2) bekezdése szerint, ha a gyermek veszélyeztetettsége fennáll, de a gyermek és szülője nyilatkozatban vállalja a gyermekjóléti szolgálattal való együttműködést és ennek alapján valószínűsíthető a gondozás eredményessége, a jegyző a hivatalból indított eljárást megszünteti, és ezzel egyidejűleg felhívja a gyermekjóléti

szolgáltatást az alapellátás keretében való segítségnyújtásra. Miután a tárgyaláson az édesanya elfogadta, hogy körülményei rendezéséig a kislány átmeneti otthonba kerül, valamint vállalta a gyermekjóléti szolgálattal való együttműködést, az eljárás megszüntetésének volt helye.

A gyermekek átmeneti otthona a Gyvt. 17. §-ában foglalt jelzési kötelezettségének tett eleget, amikor tájékoztatta a gyermekjóléti szolgálatot a bántalmazás gyanújáról. A gyermekjóléti szolgálat a védelemben vételi eljárás folytatását kérte a gyámhatóságtól, valamint a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távoltartásról szóló 2009. évi LXXII. törvény 2. §-a alapján – kérve az ügy kivizsgálását – jelzéssel élt a gyámhivatalnál. A szolgálat az NM rendelet 14. § (4) bekezdése alapján intézkedéséről tájékoztatja a gyermekek átmeneti otthonát.

Tekintettel arra, hogy a gyámhatóság a védelemben vételi eljárásról az újabb jelzés kézhezvételekor még érdemben nem döntött, az eljárást folytatva a gyermekjóléti szolgálattól javaslatot kért.

A gyámhivatal a családon belüli erőszakra vonatkozó jelzésre hivatalból vizsgálatot indított, az anyát meghallgatta, majd a folyamatban lévő védelemben vételi eljárásra tekintettel, eljárását a Ket. 32. § (1) bekezdése alapján felfüggesztette.

A 2009. évi LXXII. törvény 1. § (1) bekezdésének a) pontja szerint hozzátartozók közötti erőszaknak minősül a bántalmazó által a bántalmazott sérelmére megvalósított, a méltóságot, az életet, a szexuális önrendelkezéshez való jogot, továbbá a testi és lelki egészséget súlyosan és közvetlenül veszélyeztető tevékenység. A törvény nem határozza meg, hogy mi minősül súlyosan és közvetlenül veszélyeztető tevékenységnek. A törvény 3. §-a a gyámhivatalt – mint a családvédelmi koordinációért felelős szervet – jogosítja fel arra, hogy a bántalmazottat, kérelmére, személyesen meghallgassa. Ebben az esetben a bántalmazó meghallgatására is sor kerül azzal, hogy a bántalmazott kérelmére a bántalmazót és a bántalmazottat külön-külön kell meghallgatni. A bántalmazott kérelmére arról is megfelelően gondoskodni kell, hogy a bántalmazó a személyes meghallgatást közvetlenül megelőző és azt közvetlenül követő időben se léphessen kapcsolatba a bántalmazottal. A gyámhivatalnak a bántalmazottat tájékoztatnia kell a lehetőségek szerinti intézkedésekről, jogosultságokról, igénybe vehető szolgáltatásokról. Az elhangzottakat a gyámhivatalnak jegyzőkönyvbe kell foglalnia és – a bántalmazott akaratának figyelembevételével – meg kell tennie a szükséges intézkedéseket a hozzátartozók közötti erőszak megelőzése vagy megszakítása érdekében.

A vizsgált esetben annak a gyanúja merült fel, hogy az édesanya a négyéves gyermekét bántalmazta. A kislány életkora miatt nem tekinthető ítéloképesnek, meghallgatása csak szakértő útján lehetséges, illetve az általa elmondottak valóságtartalmát csak szakértői vizsgálat igazolhatja, vagy cáfolhatja. A gyermek életkora kizárta az előzőekben idézett tájékoztatási kötelezettség teljesítését is.

A gyámhatóság a gyermek bántalmazására vonatkozó jelzés előtt és azt követően is eljárást folytatott. A védelemben vételi eljárást folytató gyámhatóság és a családon belüli erőszakkal kapcsolatban eljáró gyámhivatal jogi lehetőségei a gyermek védelme érdekében nem különböznek egymástól. Mindkét hatóság

- szakértőt rendelhet ki a gyermek és az anya vizsgálatára (erre nem volt szükség, mert – a gyermekjóléti szolgálat kérésére – a nevelési tanácsadó a vizsgálatot elvégeztette, a szakvéleményt elkészítette),

- a gyermek súlyos, azonnali intézkedést igénylő veszélyeztetettsége esetén döntést hozhat a gyermek ideiglenes hatályú elhelyezéséről,

- bűncselekmény gyanúja esetén feljelentést tehet.

Ha a hozzátartozók közötti erőszak elkövetésére megalapozottan lehet következtetni, az ideiglenes megelőző távoltartást a rendőrség nemcsak a gyermekvédelmi hatóságok, hanem a gyermekjóléti szolgálat, vagy a gyermekek átmeneti otthona jelzése alapján is elrendelheti. A gyermekjóléti szolgálat azon törekvése, hogy a gyermek védelme, a legjobb érdekét szolgáló intézkedések megtétele érdekében a vonatkozó jogszabályokban előírt jelzési és együttműködési kötelezettségének maximálisan eleget kívánt tenni, mindenképpen értékelendő.

Összességében: a védelemben vételi eljárással párhuzamosan kezdeményezett gyámhivatali eljárás indokolatlan volt, figyelmen kívül hagyta a gazdaságossági és célszerűségi szempontokat, így visszásságot okozott a jogállamiságból fakadó jogbiztonsággal összefüggésben. Megjegyzem, hogy a párhuzamos eljárás miatt az amúgy is nehéz élethelyzetben lévő, álláskereső anyának ugyanabban az ügyben mindkét hatóságnál meg kellett jelennie.

A szülői felügyeleti jogot sem a gyermek átmeneti gondozása, sem a védelemben vétel nem érinti, a gyermek kapcsolattartásáról hatóságnak nem kellett rendelkeznie. Az átmeneti gyermekotthon szolgáltatásait igénybevevő szülőnek azonban be kell tartania az intézmény házirendjét. A házirendben meghatározott időben látogathatja gyermekét, viheti el, vagy viheti vissza oda. A szülőnek a gondozó intézményt tájékoztatnia kell arról, hogy a hétvégét a gyerek vele tölti, ahhoz azonban nem kell engedélyt kérnie. Nem kizárt, hogy a szülő szóban, vagy írásban megállapodást kössön az intézménnyel arról, hogy a gyermek az átmeneti gondozás idején az éjszakákat az otthonban tölti. A megállapodás megszegése esetén sincs azonban lehetőség arra, hogy a gyámügy, vagy az intézményvezető utasítására visszatartsák a gyermeket. Ha azonban az átmeneti gondozás ideje alatt nyilvánvalóvá válik, hogy a gyermek családi környezetébe nem térhet vissza, az intézmény köteles a szükséges intézkedések megtétele érdekében értesíteni a gyámhivatalt. [Lásd Gyvt. 47. § (4) bek.]

Mindebből következően megállapítom, hogy a szülői felügyeleti joggal rendelkező szülő hivatkozott tárgykörbe tartozó döntéseinek korlátozása – jogszabályi felhatalmazás hiányában – visszásságot okozott a jogállamiságból fakadó jogbiztonság, valamint a tisztességes eljáráshoz való joggal összefüggésben.

Jelentésem írásba foglalásakor a védelemben vétellel kapcsolatban másodfokú eljárás volt folyamatban, így e tárgyban érdemi vizsgálatot nem folytathattam.

Tekintettel arra, hogy a Gyvt. 68. § (4) bekezdése szerint az egyéni gondozási nevelési tervet a családgondozónak a védelembe vételt elrendelő határozat jogerőre emelkedésétől számított tizenöt napon belül kell elkészítenie, valamint arra, hogy az esetkonferencia tartása a vonatkozó jogszabály szerint csupán lehetőség, a panasz e részében alapvető joggal összefüggő visszásságot nem állapítottam meg. [Lásd NM rendelet 20. § (1) bek.]

Intézkedésem

A jelentésemben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásságok jövőbeni bekövetkezése lehetőségének megelőzése – az Ajbtt. 31. § (1) bekezdése alapján – felkérem az *emberi erőforrások miniszterét*, hogy – a fővárosi/megyei szociális és gyámhivatalok útján – hívja fel a gyermekjóléti szolgálatok figyelmét az olyan párhuzamos eljárások kezdeményezésének mellőzésére, amelyekben az eljáró szervek ugyanazon eljárási cselekmények lefolytatására jogosultak. Hívja fel az eljáró hatóságok és szolgáltatók figyelmét továbbá arra, hogy a szülői felügyeleti jogot gyakorló szülőt az e tárgykörbe tartozó döntései meghozatalában korlátozni – jogszabályi felhatalmazás hiányában – nem lehet.

Budapest, 2012. december

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Az alkalmazott jogszabályok

1997. évi XXXI. törvény a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról (Gyvt.)

5. § E törvény alkalmazásában *n) veszélyeztetettség*: olyan – a gyermek vagy más személy által tanúsított – magatartás, mulasztás vagy körülmény következtében kialakult állapot, amely a gyermek testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődését gátolja vagy akadályozza,
45. § (1) A gyermekek átmeneti gondozása keretében – kivéve, ha a gyermek átmeneti gondozását családok átmeneti otthona biztosítja – a gyermek testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését elősegítő, az életkorának, egészségi állapotának és egyéb szükségleteinek megfelelő étkeztetéséről, ruházattal való ellátásáról, mentálhigiénés és egészségügyi ellátásáról, gondozásáról, neveléséről, lakhatásáról (a továbbiakban: teljes körű ellátás) kell gondoskodni. (2) A gyermekek átmeneti gondozását – a szülői felügyeletet gyakorló szülő vagy más törvényes képviselő (a továbbiakban együtt: szülő) kérelmére vagy beleegyezésével – ideiglenes jelleggel, teljes körű ellátással kell biztosítani, ha a szülő egészségügyi körülménye, életvezetési problémája, indokolt távolléte vagy más akadályoztatása miatt a gyermek nevelését a családban nem tudja megoldani. A fogyatékos gyermek számára a különleges szükségleteihez igazodó ellátást kell biztosítani. (3) A gyermekek átmeneti gondozásának helyén a gyermek otthontalanná vált szülője is elhelyezhető. A 14. évét be nem töltött gyermeket szüleitől elválasztani csak kivételesen indokolt esetben lehet. A szülő gyermeke ellátásában munkarendjéhez igazodóan részt vesz. (4) A gyermekek átmeneti gondozása során a gyermek iskolai oktatását – lehetőség szerint – iskolaváltás nélkül kell biztosítani. (5) A gyermek átmeneti gondozásának megkezdéséről a szülőjének lakóhelye – ennek hiányában a tartózkodási helye – szerinti gyermekjóléti szolgálatot értesíteni kell. A gyermek átmeneti gondozása megkezdésekor – ha az előreláthatólag harminc napnál hosszabb lesz – el kell készíteni a gyermekre vonatkozó egyéni gondozási nevelési tervet. (6) A gyermekek átmeneti gondozása az alapjául szolgáló ok fennállásáig, de legfeljebb tizenkettő hónapig tart.
46. § (1) A gyermek átmeneti gondozása keretében ideiglenes jelleggel, állapotának megfelelő ellátást és éjszakai bentlakást (a továbbiakban: ideiglenes gondozást) kell biztosítani az olyan gyermek számára, aki lakóhelyéről önkényesen eltávozott, így ellátás és felügyelet nélkül maradt. (2) Az ideiglenes gondozás során fel kell tárnai a gyermek felügyelet nélkül maradását előidéző okokat, és egyidejűleg haladéktalanul értesíteni kell a gyermek szülőjét vagy más törvényes képviselőjét, illetve a gyermekjóléti szolgálatot a további átmeneti gondozás vagy más gyámhatósági intézkedés megtétele céljából. (3) A gyermek (2) bekezdésben meghatározott további átmeneti gondozásához minden esetben be kell szerezni a szülő vagy más törvényes képviselő beleegyező nyilatkozatát. (4) A gyámhivatalt értesíteni kell a szükséges hatósági intézkedések megtétele céljából, ha a) a szülő vagy más törvényes képviselő a gyermekéről az ideiglenes gondozásról való értesítést követő három napon belül nem gondoskodik, b) a szülő vagy más törvényes képviselő gyermeke átmeneti gondozásához nem járul hozzá, illetve azt nem kéri, c) a gyermek visszakerülése a szülőjéhez ellentétes a gyermek érdekeivel.
47. § (3) Ha az átmeneti gondozás időtartama eltelt, azonban a gyermek családi környezetébe nem térhet vissza a) az elhelyezés – a szülő vagy más törvényes képviselő kérelmére vagy beleegyezésével – hat hónappal, szükség esetén a tanítási év végéig meghosszabbítható, vagy b) haladéktalanul értesíteni kell a gyámhivatalt, a szükséges intézkedések megtételére. (4) A gyámhivatalt értesíteni kell a szükséges intézkedések megtétele érdekében az átmeneti gondozás időtartamának eltelte előtt is, ha a) nyilvánvalóvá válik, hogy a gyermek családi környezetébe nem térhet vissza, b) a szülő vagy más törvényes képviselő a gyermek átmeneti gondozását ugyanazon intézményben két éven belül másodszor is kéri.
48. § (1) A gyermek átmeneti gondozása megszervezhető a működtető által kijelölt helyettes szülőnél, gyermekek átmeneti otthonában vagy családok átmeneti otthonában. (2) A gyermekek átmeneti házi gondozásaként – a szülő kérelmére – a gyermek saját otthonában történő ellátását gondozó útján kell biztosítani, ha testi vagy lelki betegsége miatt a gyermek ellátása elsősorban helyettes szülőnél történő elhelyezés útján vagy bentlakásos gyermekintézményben nem oldható meg és ha ez a gondozás a gyermek érdekét szolgálja.

68. § (1) Ha a szülő vagy más törvényes képviselő a gyermek veszélyeztetettségét az alapellátások önkéntes igénybevételével megszüntetni nem tudja, vagy nem akarja, de alaposan feltételezhető, hogy segítséggel a gyermek fejlődése a családi környezetben mégis biztosítható, a települési önkormányzat jegyzője a gyermeket védelembe veszi. (6) A védelembe vétel nem érinti a szülő felügyeleti jogát.
72. § (1) Ha a gyermek felügyelet nélkül marad vagy testi, értelmi, érzelmi és erkölcsi fejlődését családi környezete vagy önmaga súlyosan veszélyezteti, és emiatt azonnali elhelyezése szükséges, a települési önkormányzat jegyzője, a gyámhivatal valamint a rendőrség, az idegenrendészeti hatóság, a menekültügyi hatóság, az ügyészség, a bíróság a büntetés-végrehajtási intézet parancsnoksága (a továbbiakban: beutaló szerv) a gyermeket ideiglenesen a) a nevelésére alkalmas, azt vállaló különélő szülőnél, más hozzátartozónál, illetve személynél, vagy ha erre nincs lehetőség, b) a legközelebbi ideiglenes hatállyal elhelyezett gyermekek ellátását is biztosító nevelőszülőnél, vagy ha erre nincs lehetőség – az ideiglenes hatályú elhelyezés biztosítására is kijelölt – gyermekotthonban helyezi el, és erről haladéktalanul értesíti a gyámhivatalt, illetve külföldi állampolgárságú gyermek esetében – ide nem értve a 4. § (1) bekezdésének b) pontja szerinti személyt – a Kormány által kijelölt gyámhivatalt. (2) Az ideiglenes hatályú elhelyezést megalapozó súlyos veszélyeztetettségnek minősül a gyermek olyan bántalmazása, elhanyagolása, amely életét közvetlen veszélynek teszi ki, vagy testi, értelmi, érzelmi vagy erkölcsi fejlődésében jelentős és helyrehozhatatlan károsodást okozhat.
128. § (1) A gyámügyi eljárásban meg kell hallgatni a szülőt és más törvényes képviselőt, a gondozót, a korlátozottan cselekvőképes személyt és az ítélőképessége birtokában levő cselekvőképtelen gyermeket, továbbá minden esetben azt, akivel szemben kötelezettséget kívánnak megállapítani, valamint – szükség szerint – a gyermek más közeli hozzátartozóit. A meghallgatást mellőzni lehet, ha a meghallgatás miatti késedelem elháríthatatlan kárral vagy veszéllyel járna.

2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (Ket.)

32. § (1) Ha az ügy érdemi eldöntése olyan kérdés előzetes elbírálásától függ, amelyben az eljárás más szerv hatáskörébe tartozik, vagy ugyanannak a hatóságnak az adott ügygel szorosan összefüggő más hatósági döntése nélkül megalapozottan nem dönthető el, a hatóság az eljárást felfüggeszti. Amennyiben a más szerv előtti eljárás megindítására az ügyfél jogosult, erre őt megfelelő határidő kitűzése mellett fel kell hívni. Ha az ügyfél a felhívásnak nem tesz eleget, a hatóság az eljárást megszünteti, vagy a rendelkezésre álló adatok alapján dönt. (8) Az eljárás felfüggesztésekor minden határidő megszakad, és az eljárás felfüggesztésének megszüntetésekor az ügyintézési határidő kivételével újra kezdődik. A felfüggesztés időtartama alatt megtett valamennyi eljárási cselekmény hatálytalan, kivéve azokat, amelyek a felfüggesztési ok megszüntetésére irányulnak.

2009. évi LXXII. törvény a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távollattartásról

1. § (1) Hozzátartozók közötti erőszaknak minősül a) a bántalmazó által a bántalmazott sérelmére megvalósított, a méltóságot, az életet, a szexuális önrendelkezéshez való jogot, továbbá a testi és lelki egészséget súlyosan és közvetlenül veszélyeztető tevékenység, (2) Bántalmazott az a hozzátartozó, akinek a sérelmére a hozzátartozók közötti erőszakot megvalósítják. (3) Bántalmazó az a cselekvőképes hozzátartozó, aki a hozzátartozók közötti erőszakot megvalósítja, vagy akire tekintettel a hozzátartozók közötti erőszakot más megvalósítja, feltéve, hogy ezzel a bántalmazó egyetért. (4) E törvény alkalmazásában gyermeknek kell tekinteni a Polgári Törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény (a továbbiakban: Ptk.) 12. §-a szerinti kiskorút.
2. § (1) A hozzátartozók közötti erőszak megelőzéséhez kapcsolódó feladatot látnak el a törvényben meghatározott alaptervekenységük keretében b) a személyes gondoskodást nyújtó szolgáltatók, így különösen a családsegítő szolgálat, a családsegítő központ, gyermekjóléti szolgálat, gyermekjóléti központ, gyermekek vagy családok átmeneti otthona, (2) Az (1) bekezdésben meghatározott intézmények és személyek kötelesek jelezni a családvédelmi koordinációért felelős szervnek, ha hozzátartozók közötti erőszak veszélyét észlelik.
3. § (1) A családvédelmi koordinációért felelős szerv a bántalmazottat kérelmére személyesen meghallgatja. Ebben az esetben a bántalmazó meghallgatására is sor kerül azzal, hogy a bántalmazott kérelmére a bántalmazót és a bántalmazottat külön-külön kell meghallgatni. A bántalmazott kérelmére arról is megfelelően gondoskodni kell, hogy a bántalmazó a személyes meghallgatást közvetlenül megelőző és azt közvetlenül követő időben se léphessen kapcsolatba bántalmazottal. (6) A családvédelmi koordinációért felelős szerv a személyes meghallgatáson elhangzottakat jegyzőkönyvbe foglalja és – a bántalmazott akaratának figyelembevételével – megteszi a szükséges intézkedéseket a hozzátartozók közötti erőszak megelőzése vagy megszakítása érdekében. (7) A családvédelmi koordinációért felelős szerv az eljárásáról és a feltárt tényekről haladéktalanul tájékoztatja a rendőrséget.
6. § (1) A hozzátartozók közötti erőszak miatti ideiglenes megelőző távollattartással összefüggő eljárásra a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (a továbbiakban: Ket.) rendelkezéseit az alábbi eltérésekkel kell alkalmazni. (2) A rendőrség az ideiglenes megelőző távollattartást a) helyszíni intézkedése során észlelt hozzátartozók közötti erőszakra vonatkozó tények alapján hivatalból, b) a bántalmazott, illetve a bántalmazottnak a Ptk. 685. § b) pontjában meghatározott közeli hozzátartozója és hozzátartozója bejelentése, c) a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló

törvényben, valamint a szociális igazgatásról és a szociális ellátásokról szóló törvényben meghatározott munkakörben foglalkoztatott személynek a – feladatai ellátása során tudomására jutott, a hozzátartozók közötti erőszakra vonatkozó tények miatt tett – bejelentése, d) a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló törvény szerint a gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatokat ellátó egészségügyi szolgáltatást nyújtónak, személyes gondoskodást nyújtó szolgáltatónak, közoktatási intézménynek a – gyermek veszélyeztetettségének megelőzése és megszüntetése érdekében törvényben meghatározott feladatai ellátása során tudomására jutott, a hozzátartozók közötti erőszakra vonatkozó tények miatt tett – bejelentése alapján rendelheti el. (3) A rendőrség az ideiglenes megelőző távollattartást akkor rendeli el, ha az eset összes körülményéből, így különösen a bántalmazó és a bántalmazott által előadott tényekből, a hozzátartozók közötti erőszak helyszínéből, a hozzátartozók közötti erőszakra utaló jelekből, a bántalmazó és a bántalmazott magatartásából és egymáshoz való viszonyából a hozzátartozók közötti erőszak elkövetésére megalapozottan lehet következtetni.

149/1997. (IX. 10.) Korm. Rendelet a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról (Gyer.)

84. § (1) A jegyző a Gyvt. 17. §-ának (1)-(2) bekezdésében foglalt szervek, személyek jelzése, kezdeményezése, javaslata alapján köteles a védelemben vétel iránti eljárást hivatalból lefolytatni. (2) A gyermekjóléti szolgálat a javaslatára indult védelemben vétel iránti eljárás során a) nyilatkozik az alapellátás eredménytelenségének okáról, a gyermek és a szülő együttműködési készségéről, b) megküldi a gyermekjóléti alapellátás során felvett adatlapot, környezettanulmányt és gondozási tervet, c) véleményt nyilvánít a gyermek veszélyeztetettségének okáról, d) javaslatot tesz a kirendelhető családgondozó személyére, e) javaslatot tesz a Gyvt. 68. § (3) bekezdése alapján szükséges intézkedésekre. (4) A tartózkodási hely szerint illetékes jegyző a védelemben vétel iránti eljárás során köteles beszerezni a lakóhely szerint illetékes jegyzőtől a gyermekekre vonatkozó, korábban keletkezett iratokat.
85. § (1) A jegyző a védelemben vétel iránti kérelmet elutasítja, illetve a hivatalból indított eljárást megszünteti, ha a gyermek veszélyeztetettsége nem áll fenn. (2) Ha a gyermek veszélyeztetettsége fennáll, de a gyermek és szülője, illetve családbafogadó gyámja nyilatkozatban vállalják a gyermekjóléti szolgálattal való együttműködést és ennek alapján valószínűsíthető a gondozás eredményessége, a jegyző az (1) bekezdésben foglalt döntésével egyidejűleg felhívja a gyermekjóléti szolgálatot az alapellátás keretében történő segítségnyújtásra. (3) Ha a gyermek veszélyeztetettsége fennáll és az az alapellátás önkéntes igénybevételével sem szüntethető meg – de a gyermeket nem kell a családból kiemelni -, a jegyző a gyermeket védelemben veszi.
86. § (1) A jegyző a védelemben vétel iránti eljárás során tárgyalást tart. (2) A tárgyalást úgy kell megtartani, hogy hozzásegítse a gyermeket és a szülőt, illetve gyámját – ide nem értve a gyermekvédelmi szakellátásban lévő gyermek gyámját – a védelemben vétel okának, céljának és jogkövetkezményeinek megismeréséhez. (3) A tárgyaláson meg kell hallgatni a Gyvt. 128. §-ában meghatározott személyeken túl azt a családgondozót is, aki a gyermek gondozását a védelemben vételt megelőzően segítette. (4) Az eljárás során a gyermeket és a szülőt, illetve családbafogadó gyámját nyilatkoztatni kell arról, hogy vállalják-e a gyermekjóléti szolgálattal az alapellátás keretében való együttműködést. A nyilatkozattétel előtt a gyermeket és a szülőt figyelmeztetni kell az együttműködés hiányában alkalmazható jogkövetkezményekre.

331/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet a gyermekvédelmi és gyámügyi feladat- és hatáskörök ellátásáról, valamint a gyámhatóság szervezetéről és illetékességéről

- 1/A. § A Kormány a hozzátartozók közötti erőszak miatt alkalmazható távollattartásról szóló törvény szerinti családvédelmi koordinációért felelős szervként a városi gyámhivatalt jelöli ki.

15/1998. (IV. 30.) NM rendelet a személyes gondoskodást nyújtó gyermekjóléti, gyermekvédelmi intézmények, valamint személyek szakmai feladatairól és működésük feltételeiről (NM rendelet)

14. § (4) A gyermekjóléti szolgálat az észlelő- és jelzőrendszer részét képező, a gyermekvédelmi rendszerhez kapcsolódó feladatot ellátó – így különösen a (3) bekezdés a) pontjában meghatározott – személyek és intézmények bármely gyermek veszélyeztetettségével kapcsolatos jelzését fogadja, és a probléma jellegéhez, a veszélyeztetettség mértékéhez, a család szükségleteihez igazodó intézkedést tesz a veszélyeztetettség kialakulásának megelőzése, illetve a veszélyeztetettség megszüntetése érdekében. A gyermekjóléti szolgálat az intézkedéséről tájékoztatja a jelzést tevőt.
20. § (1) Ha a jegyző a gyámhatóságokról, valamint a gyermekvédelmi és gyámügyi eljárásról szóló 149/1997. (IX. 10.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Gyer.) 85. §-a alapján – a védelemben vétel mellőzésével – felhívta a gyermekjóléti szolgálatot az alapellátás keretében történő segítségadásra, a gyermekjóléti szolgálat felveszi a kapcsolatot a gyermekkel, illetve családjával, és szükség szerint biztosítja a gyermekjóléti szolgáltatást. (2) A gyermekjóléti szolgálat – lehetőség szerint az általa összehívott esetkonferenciát követően – javaslatot tesz a gyermek védelemben vételére, ha a szolgálat előzetesen megkísérelte a veszélyeztetett gyermeknek az alapellátás keretében történő segítségét, de az a gyermek vagy a szülő (törvényes képviselő) megfelelő együttműködésének hiánya miatt nem vezetett eredményre.

AJB-8356/2012

Az MTVA épülete előtt demonstrálók rendőrségi védelme

(Kapcsolódó ügy: AJB-8828/2012)

Előadó: dr. Hajas Barnabás

Az eljárás megindítása

Sajtóhírekből értesültem arról, hogy a MTVA Kunigunda utcai épülete előtt 2012. november folyamán éhségsztrájkot folytató személyeket több alkalommal érték atrocitások. Figyelemmel arra, hogy az értesüléseim alapján nem volt kizárható, hogy több alapvető joggal összefüggő visszásság történt, az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) 18. § (4) bekezdése alapján a gyülekezéséhez való jog, valamint a véleménynyilvánítási szabadság érvényesülésével átfogó vizsgálatára az ügyben hivatalból indítottam vizsgálatot, melynek eredményes lefolytatása érdekében munkatársam helyszíni vizsgálat keretében több alkalommal járt a tiltakozás helyszínén. Az érintett szervektől rövid úton tájékoztatást, a rendelkezésükre álló iratok és videofelvételek megküldését kértem.

Vizsgálatom ideje alatt a tiltakozás szervezői, valamint egy országgyűlési képviselő is panaszt terjesztett elő.

A megállapított tényállás

A helyszíni vizsgálatok, valamint a rendelkezéseimre bocsátott iratok megvizsgálását követően a következő tényállást állapítottam meg.

Korábban az AJB 1690/2012. sz. jelentésemben már foglalkoztam az MTVA székháza előtt kialakult helyzettel. E jelentésemben egyebek mellett rögzítettem, hogy a résztvevők magatartása megfelel a gyülekezési jog dogmatikai fogalmának, rávilágítottam, hogy mindaddig, amíg az érintettek számára nem ismerhető fel, hogy a tiltakozás helyszíne a közforgalom előtt is megnyitott magánterület, azt közterületnek kell a rendőrségnek is tekintenie. Jelentésemben kitértem arra is, hogy ez helyzet azonban alapvetően megváltozott akkor, amikor a terület jogszerű használója a terület magánterületi minőségét az érintettek tudomására hozta.

Lényegében az év első 11 hónapjában a korábbi jelentésemben foglaltakhoz képest érdemi változás nem állt be: a tiltakozók megmozdulásuk helyszíneként továbbra is egy, az MTVA kezelésében álló területen tartózkodtak.

A közel egy év óta fennálló helyzetben 2012. november 2-án történt először változás. Reggel 6 óra körüli időben az MTVA kezelésében álló területről, az intézmény megbízásából a Szent Lukács biztonsági szolgálat biztonsági őrrei kivezettek két tüntetőt, mert ők többszöri felszólítás ellenére sem voltak hajlandók onnan önként távozni. Ezt követően a biztonsági szolgálat kordonnal lezárta az építési területet a közút felőli részről. Mindezt azzal indokolta, hogy az érintett terület 2012. október 31-étől építési terület, és a tulajdonos nem járult hozzá a demonstráció folytatására, mivel az veszélyeztetné ott a zavartalan munkavégzést, ahová az MTVA egy szobrot kíván felállítani.

Az MTVA az általa használt, korábban közforgalom előtt nyitva álló magánterület mellett, a III. kerület Óbuda-Békásmegyér Önkormányzattól az előtte fekvő közterület egy részére közterület használati hozzájárulást kapott, így az is elveszítette közterületi jellegét.

A rendőrség felvette a kapcsolatot a demonstráció szervezőjével, aki úgy nyilatkozott, hogy a rendezvény spontán demonstráció, az „éhségsztrájkos demonstrációnak” a folytatása, melyet ő már 2011 decemberében a BRFK-nak bejelentett. A rendőri jelentés szerint úgy nyilatkozott, hogy ő a főszervező. Rendezvénye célja „a hírmanipuláció megakadályozása, és a közmédia megtisztítása”. A főszervező nem nyilatkozott arról, hogy mennyi ideig kívánja társaival folytatni a tiltakozást a fenti helyszínen.

Vizsgálatom során nem tártam fel arra vonatkozó adatot, amely szerint korábban a főszervező korábban említett bejelentését a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény 7. §-a szerint írásban megtette volna.

A rendelkezéseimre álló iratok szerint a rendőrség a főszervezőt nyilatkoztatta arról, hogy demonstrációját kívánja-e írásban bejelenteni, valamint javasolta, hogy amennyiben a bejelentés megtétele mellett dönt, keresse fel a BRFK Rendészeti Szervek Biztosítási Osztályát. A főszervező úgy nyilatkozott, hogy ő nem kíván bejelentéssel élni, mert „ez egy spontán demonstráció, mely a gyülekezési törvény hatálya alá tartozik” és kérte a rendőrséget, hogy alkotmányos alapjogának zavartalan gyakorlásában működjön közre. Azt is többször elmondta, hogy a kora reggel az MTVA építési területéről az ott szolgálatot teljesítő biztonsági cég alkalmazottai úgy távolítottak el két tiltakozót, hogy nekik különböző sérelmet okoztak. A feljelentés megtételének lehetőségéről történt tájékoztatás után a főszervező úgy nyilatkozott a rendőrségnek, hogy majd a sértett megteszi a feljelentését.

A főszervező november 2-án 11 órai kezdettel sajtótájékoztatót tartott az MTVA kordonnal lezárt épülete előtt. A sajtótájékoztatót követően mintegy 6-8 tüntető főlemelete az MTVA építési területével szemközt felállított sátrat, majd azt az MTVA székház B-épületének bejáratától balra, a járda melletti füves területen helyezték el úgy, hogy ezzel az intézmény működését, valamint az oda ki- és bejárást ne akadályozzák.

A biztonsági szolgálat vezetője az MTVA vezetésével egyeztetett annak megállapítása érdekében, hogy a demonstrálók által elhelyezett sátor közterületen, vagy magánterületen helyezkedik-e el. Ennek során megállapították, hogy a demonstrálók által elhelyezett sátor közterületen helyezkedik el.

A rendőrség ismételt nyilatkoztatta a főszervezőt arról, hogy meddig és mekkora létszámmal kívánja folytatni a demonstrációt. A főszervező arról tájékoztatta a rendőrség helyszínen tartózkodó képviselőjét, hogy előreláthatóan kb. 30 napig fognak folyamatosan itt demonstrálni, éjszakára kb. 5-10, napközben legfeljebb 30

résztevével.

A BRFK Közrendvédelmi Főosztályának vezetője felhívta a helyszínen tartózkodó rendőri erők parancsnokainak figyelmét az alapjoggyakorlás jelentőségére, továbbá, hogy ha rendőri intézkedésre kerülne sor, az legyen törvényes, szükséges és arányos, ugyanakkor kulturált. Az utcában a gépjármű forgalom folyamatosságát biztosítsa úgy, hogy az az utcán közlekedő demonstrálók testi épségét ne veszélyeztesse.

Intézkedett továbbá aziránt, hogy amennyiben a demonstrálók feljelentést tesznek a biztonsági szolgálat eljárása miatt, a további eljárás lefolytatásának megkönnyítése érdekében gyűjtsék össze azoknak a biztonsági őröknek az adatait és elérhetőségeit, akik 2012. november 2-ára virradóra a sérelmezett akcióban közreműködtek.

A főszervező a rendezvényt a Gytv. 7. §-ában foglalt tartalommal és formában nem tette meg, ezért a rendőrség vele szemben gyülekezési joggal visszaélés szabálysértés miatt feljelentést tett.

Ezt követően mintegy két hetes, viszonylagos nyugalommal telő időszakot követően, 2012. november 19-éről 20-ára virradó éjszakán történt ismét jelentős változás.

2012. november 19-én 20 óra körül a biztonsági őrök és a tüntetők között újabb összeütközés alakult ki, amelynek közvetlen előzménye ismét a biztonsági őrök fellépése volt. A tiltakozás helyszínén a tüntetőknél szemmel láthatóan több biztonsági őr volt jelen, a gyülekezés színhelyeül szolgáló fekete sátorhoz vezető utat sorfállal elállták.

A III. kerületi Rendőrkapitányság Ügyeleti szolgálata haladéktalanul járőrt küldött a helyszínre. Az intézkedő járőrök megállapították, hogy a 2012. november 2-án új helyszínre települt demonstráció sátrának jobb oldala mellé egy 5x3 méteres, a sáttól balra az útest széléhez egy ugyanekkora, valamint egy kisebb méretű lakókonténert helyeztek el. A rendőrök nyilatkoztatták a főszervezőt, aki kérdésekre elmondta, hogy a kihelyezett konténerek akadályozzák az általa szervezett demonstrációt, illetve ennek eltávolítására valamint a rendezvény megfelelő biztosításhoz rendőri segítséget kér. Ekkor a helyszínen mintegy 40 tiltakozó, köztük két országgyűlési képviselő tartózkodott.

Az úttestre legalább egy tüntető feküdt le annak érdekében, hogy megakadályozza, hogy oda egy újabb, a sátrat eltakaró konténert helyezzenek el. A szervező ekkor több alkalommal felszólította a rendőröket, hogy igazoltassák a biztonsági őröket, mert álláspontja szerint azok a gyülekezési jog megsértését követik el. Azt is elmondta, hogy a sorfal miatt nem tudnak bejutni a gyülekezés helyszínére.

A tiltakozás főszervezője közölte a helyszínen tartózkodó rendőrökkel, hogy feljelentést kíván tenni gyülekezési jog megsértése, kényszerítés miatt, illetve mivel a rendőrök nem intézkednek, nem csak hogy nem távolítják el a gyülekezést megzavarókat, de nem is igazoltatják őket, ezért ellenük is büntetőfeljelentést fog tenni.

Mindezzel párhuzamosan a földön fekvő tüntető többször kérte, hogy a felette álló biztonsági őrök menjenek arrébb. Ezt követően a Magyar Helsinki Bizottság egyik jelen lévő ügyvédje felhívta a figyelmét arra, hogy a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 24. § (4) bekezdése alapján bárki kérheti más személy igazoltatását, ha az jogának érvényesítéséhez szükséges, ezt pedig megtette az egyik szervező is korábban többször. E felhívás után ez meg is történt. Ekkorra rendőrség felszámolta a sorfalnak azt a részét is, amely lehetetlenné tette a gyülekezés helyszínéhez való eljutást.

Nem sokkal később dulakodás alakult ki, amely során egy tüntető nő lába megsérült. Ezt követően a főszervező a rendőrség képviselőjének kifejtette, hogy szabad véleménynyilvánításhoz való jogában akadályozzák az MTVA székház előtt elhelyezett lakókonténerek, valamint az MTVA előtt felállított kordon rendszer. Kérte a rendőri intézkedések haladéktalan megtételét, a lakókonténerek elszállítását, a demonstráció megfelelő rendőri biztosítását, ellenkező esetben nyilatkozata szerint több büntető feljelentést kíván tenni. Sérelmezte, hogy a helyszínen bűncselekmény történt, egyik társának lába sérült, álláspontja szerint ezzel kapcsolatban a rendőrség a megfelelő intézkedéseket nem tette meg. Az eljáró rendőr százados közölte a főszervezővel, hogy nincs tudomása arról, hogy a helyszínen bűncselekmény történt, ugyanis erre vonatkozó tájékoztatást mindaddig nem kapott.

Az eljáró rendőrtiszt a tényállás tisztázása körében felvette a kapcsolatot az MTVA székház biztonsági vezetőjével, aki arról tájékoztatta, hogy az Önkormányzat újabb határozata alapján a MTVA fényképkiallítás megrendezésére a székház előtt további 900 m² közterület használatára kapott hozzájárulást. Ennek megfelelően a "B"-porta előtti részre, valamint attól balra 3 db lakókonténert helyeztek el, továbbá a bejárat előtt, és tőle jobbra található közterületet kb. 900 m² részen körbe is kordonozták.

A helyszínen történt biztonsági intézkedésről részletes rendőri jelentés készült, amelyben rögzítették, hogy a helyszínre érkezésüket követően a később megsérült tüntetőnő a demonstrálók sátra előtt a földre lefeküdt, ezzel akadályozva a kordonrendszer kiépítését. A járőrök a földre fekvést követően megkérdezték, rosszul érzi-e magát, történt-e bármilyen jellegű sérülése, azonban a jelentés szerint kérdésekre nem választ kaptak. A jelentés szerint az addig a földön fekvő tüntető – 1-2 perc elteltével lábáról felhúzza a nadrágot és megmutatta a bal térdét, melyen kismértékű hámsérülés volt látható, valamint az enyhén piros volt. [A tüntető] a helyszínen ezt követően azt nyilatkozta, hogy a biztonsági szolgálat egy ismeretlen tagja őt a rendőri erők megérkezése előtt ellökte, melynek során bal térdre sérült és ezzel kapcsolatban feljelentéssel kíván élni. A helyszínre mentőszolgálat lett irányítva, akik megállapították, hogy sérülésének foka nem megállapítható. A mentőszolgálat a sérült személyt kórházba kívánta szállítani melyről a helyszínen [a tüntető] lemondott. A szükséges jogi felvilágosítás megadása részére megtörtént." Később a tüntetőt kórházba szállították.

A biztonsági szolgálat valamennyi tagjának igazoltatása valamint adataik rögzítése és priorálása is megtörtént.

Az intézkedés során a biztonsági szolgálat ismételten további, összesen 2 db kordon-rendszert kívánt

elhelyezni, melynek során azt a demonstrálok kézzel megfogták és megpróbálták annak elhelyezését megakadályozni, ami nem vezetett eredményre. A rendőrség kérdésre a biztonsági szolgálat vezetője úgy nyilatkozott, hogy a demonstráció helyszínére történő szabad ki-, valamint bejutást nem kívánják akadályozni, ennek megfelelően a sátor előtti részre kordonkorlátot nem helyeztek el.

A történetek után az eljáró rendőr százados 22 óta 30 perckor mindezekről a főszervezőt tájékoztatni kívánta, aki nem volt hajlandó őt meghallgatni, és demonstráció keretében a Kunigunda útja közepén egy spontán, ülő-demonstrációba kezdett, melyhez csatlakozni kérte a helyszínen lévő többi tiltakozót. Ezt követően az út közepén mintegy hatan ültek le. A főszervező elmondta, hogy a „spontán” ülő-demonstráció másnap még biztosan tartani fog, de annak tovább folytatásáról csak később nyilatkozik.

Éjjél körül érkezett rendbiztos a helyszínre, ahol a főszervezővel a kapcsolatot felvette. A főszervező a rendbiztosnak elmondta, hogy sérelmezi a 2012. november 2-án történt eseményeket, valamint azt, hogy a rendőrség akkor nem megfelelően intézkedett, illetve november 19. napján sem tette meg a rendőrség a megfelelő intézkedéseket. Kijelentette, hogy a 2012. november 2-án a helyszínen tett nyilatkozata mely alapján még legalább 30 napig folytatja a demonstrációját, ő a rendőrség irányában megtett bejelentésnek tekintette.

Az demonstráció megfelelő rendőri biztosításának érdekében a Kunigunda útját a rendőrség lezárta, valamint helyszín közvetlen környékén biztosító járőrparekat helyezett el.

A főszervező 2012. november 22-én rendezvényét írásban bejelentette a BRFK-nak.

Munkatársam másnap megtekintette a helyszínt, tájékoztatást kért az MTVA jogi igazgatóságának vezetőjétől és kollégáitól, továbbá a nap folyamán rövid úton tájékoztatást kért BRFK vezetőjének közrendvédelmi helyettesétől is. Mindkét esetben az iratok soron kívüli beszerzését is kérte, melynek az érintett szervek eleget is tettek.

Az érintett szervek az ügyben keletkezett további iratokat is rendszeresen megküldték. Így szereztem tudomást arról, hogy a főszervező 2012. december 8. napján, a 2012. november 19. napjától a Budapest III. kerület, Kunigunda útja 64. szám alatt található MTVA székház előtti, közúton folyamatosan zajló rendezvénynek a jogellenes helyzet megszűntéig, előreláthatólag 2013. január 31. napján 23.50 óráig történő folytatása iránt tett bejelentését. Budapest rendőrfőkapitánya ezt a bejelentést a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2004. évi CXL. törvény (Ket.) 30. § b) pontja alapján érdemi vizsgálat nélkül 2012. december 10. napján elutasította.

A végzés szerint a korábbi bejelentésben foglaltakkal ellentétben több dokumentált alkalommal előfordult, hogy senki sem tartózkodott a rendezvény helyszínén, ezért – résztvevő hiányában – az nem volt gyülekezésnek tekinthető.

Munkatársam a fentiekre figyelemmel – a korábbi bejelentésben a rendezvény záró időpontjaként megjelölt – 2012. december 11-én, 23 óra 50 perc előtt a helyszínre érkezett, és kiléte felfedése nélkül megfigyelte az eseményeket.

Azt tapasztalta, hogy az MTVA székház előtt több tucat vagyonőr, az út közepén pedig 6-7 személy áll. Nem sokkal később a helyszínre érkezett a BRFK több munkatársa. A rendbiztos tájékoztatta a főszervezőt és a megjelenteket az egy nappal korábban kézbesített végzés tartalmáról. A főszervező és a korábban megsérült tüntető a döntés tartalmát nem fogadta el, annak jogszerűségét vitatta, és jelezte, hogy rendezvényét bejelentettnek tekinti. A kialakult szökváltás során mindkét fél ismertette álláspontját, amelyek azonban egymással merev ellentétben álltak. Így a bejelentés mibenléte, a meghozott végzés jogszerűsége és hatása, valamint a gyülekezési jog tartalma tekintetében egyaránt vita alakult ki. Mindezt – valamint a soron következő eseményeket – a rendőrség, a tüntetők, és az MTVA egyik operátőre is dokumentálta.

Ezt követően a helyszínen egy rendőr őrnagy felszólította az ott tartózkodókat, hogy hagyják el ez úttestet, mert a területet ismételtelen megnyitják a gépjármű-forgalom előtt.

A főszervező, a korábban megsérült tüntető nem tett eleget a többszöri felszólításnak, ezért őket a rendőrség a gyalogosközlekedés szabályainak megsértése miatt a szabálysértési eljárás lefolytatása érdekében előállította. (Később előállítottak egy másik tiltakozót is, aki két társának előállítását az úttestről dokumentálta, és felszólítás ellenére sem hagyta azt el.)

Miután a Kunigundja útja MTVA székház előtti szakaszát a rendőrség megnyitotta a járműforgalom előtt, a biztonsági szolgálat újabb kordonokat kívánt elhelyezni. Ennek következtében kisebb dulakodás alakult ki, amely a rendőrség fellépése nyomán szűnt meg.

Munkatársam megvizsgálta az előállítás körülményeit és meghallgatta mindhárom előállított személyt, akik az előállítás módját nem, annak jogalapját azonban sérelmezték. Az egyik előállított azt is kifogásolta, hogy előállításakor azt a tájékoztatást kapta, hogy a rendőrkapitányságon majd mobiltelefonját – hozzátartozói értesítésére – használhatja, ott azonban – még befogadása előtt – kikapcsoltatták a készüléket, és csak kérhette hozzátartozói értesítését. Az egyik előállított személy felajánlotta, hogy a birtokukban lévő, de az interneten meg nem osztott videofelvételeket a vizsgálat során rendelkezésre bocsátja, erre azonban mindeddig nem került sor.

Az előállítás során munkatársam észlelte, hogy az egyik előállított személlyel folytatott beszélgetését kézi kamerával rögzítették.

A Készenléti Rendőrség parancsnoka később munkatársamat rövid úton arról tájékoztatta, hogy a videofelvételek kiértékelése során észlelték, hogy az ombudsmani hivatal munkatársa vizsgálat keretében hallgatja meg az egyik előállítottat, ezért haladéktalanul intézkedett az arról készült felvétel törlése iránt, amely meg is történt.

Tájékoztatása kitért arra is, hogy az állomány képzése során intézkedni fog arra vonatkozóan, hogy a vizsgálatom során jövőben is biztosított legyen az ellenőrzés nélküli kapcsolattartás lehetősége.

Vizsgálatom során, rövid úton arra kértem az MTVA jogi igazgatóját, hogy a helyszínen készített felvételeket bocsássa a rendelkezésemre. A jogi igazgató arról tájékoztatta eljáró munkatársamat, hogy „a Kunigunda útja 64. szám előtti MTVA portáknál történt intézkedések során készült videofelvételeket – az érintettek személyiségi jogaira tekintettel – az MTVA nem tudja kiadni és megküldeni. (Az arcuk kitakarása, stb. pedig problémás, sok személy érintett, így ez rövid idő alatt nem oldható meg.). Felajánlott[ák] ugyanakkor, hogy [a] biztonsági igazgató úr irodájában, vele egyeztetett időpontban, biztosítani tudj[ák] a felvételek megtekintését.”

Az érintett alapvető jogok

- *a békés gyülekezéshez való jog* (Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.”)
- *a szabad véleménynyilvánításhoz való jog* (Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdés „Mindenkinek joga van a véleménynyilvánítás szabadságához.”)

A vizsgálat megállapításai

I. Az alapvető jogok biztosának feladat- és hatáskörét, valamint ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságokat az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) határozza meg. Az Ajbt. 18. § (1) bekezdésének f) pontja szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint rendvédelmi szerv tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Az Ajbt. 18. § (4) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa a hatóságok tevékenysége során felmerült, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytathat. A hivatalból indított eljárás természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálására vagy egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányulhat.

A központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése értelmében a vizsgálattal érintett rendőrség rendvédelmi szerv, így tevékenységének vizsgálata az Ajbt. 18. §-a alapján ombudsmani hatáskörbe tartozik. Utalva a több éves, töretlen ombudsmani gyakorlatra, ismételen fel szeretném hívni a figyelmet, hogy az Rtv. preambuluma célként fogalmazza meg „az Alaptörvénynek és Magyarország nemzetközi jogi kötelezettségeinek, valamint a jogállamiság követelményeinek megfelelően működő rendőrség kialakítását”. Az Rtv. 2. § (1) bekezdése második mondata szerint „A rendőrség tiszteletben tartja és védelmezi az emberi méltóságot, óvja az ember jogait.”

Az Ajbt. 18. § (1) bekezdés l) pontja és (2) bekezdése a) pontja alapján az MTVA – mint állami feladatot ellátó szerv – közszolgáltatást végző szervnek tekinthető. A (2) bekezdés utolsó fordulata alapján azonban a közszolgáltatást végző szerv kizárólag e tevékenységével összefüggésben vizsgálható.

II. Az alapvető jogok biztosára egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggés-rendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta az állampolgári jogok országgyűlési biztosára következetesen, zsinórmértékként támaszkodott az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazta az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi teszteket.

Magyarország Alaptörvényének és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény hatályba lépésével az alapvető jogok biztosaként is követni kívánom a fenti gyakorlatot, így míg az Alkotmánybíróság eltérő álláspontokat nem fogalmaz meg, *eljárásom során irányadónak tekintem a testület eddigi megállapításait*. Mindezt alátámasztandó, az Alkotmánybíróság maga a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában arra mutatott rá, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvet, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

1. Az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése alapján Magyarország független, *demokratikus jogállam*. Az Alkotmánybíróság korábbi töretlen gyakorlata alapján ennek a jogállami minőségnek nélkülözhetetlen eleme a *jogbiztonság*. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az Alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az Alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az ún. jogállam klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírói gyakorlat relevánsnak tekinthető a vizsgálat során.

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is. Az Alkotmánybíróság döntéseiben felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből folyó egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal rendelkező szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket.

2. Az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése alapján mindenkinek joga van a *békés gyülekezéshez*. Az Alkotmánybíróság a 2001-es alaphatározatában azt állapította meg, hogy a gyülekezési jog – csakúgy, mint a gondolat, a lelkiismeret és a vallás szabadsága – szorosan kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságához. Gyűlések megszervezésének, megtartásának, az azokon való részvételnek a joga nélkül a nézetek, információk megszerzésének és másokkal való megosztásának, a vélemények közösen történő kialakításának a lehetősége ugyanis aligha volna megvalósítható. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint – hivatkozva itt többek mellett az Emberi Jogok Európai Bíróságának e tárgyban hozott döntéseire és állandó gyakorlatára – a gyülekezéshez való alkotmányos alapjog érvényesülése nemcsak az állam illetéktelen beavatkozásával, hanem mások, például adott tüntetést ellenőrzéssel szemlélők, ellentüntetők, és más rendezvarók ellenében is védelemre szorul: az *államot pozitív kötelezettségek is terhelik* a békés gyülekezéshez való jog érvényesülésének biztosítása érdekében.¹

III. 1. A rendezvény helyszínének megítéléséről ad) 2012. november 2.

Az AJBH-1690/2012. számú jelentésomben a következőket fejtettem ki:

„Közkeletű vélekedés ugyan, hogy „gyülekezni csak közterületen lehet”, azonban ennek jogszabályi alapja nincsen, ugyanis – hasonlóan a résztvevők létszámához – a gyülekezés helyét nem határozza meg sem az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozta, de a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, az Emberi Jogok Európai Egyezménye, az Alaptörvény vagy a Gytv. sem.² Emellett a gyülekezés helyét az uralkodó szakirodalmi álláspont sem tartja annak fogalmi elemei körébe tartozónak. Az Emberi Jogok Európai Bírósága is arra az álláspontra helyezkedett, hogy a békés gyülekezéshez való jog magában foglalja mind a magánterületen, mind a közterületen való gyülekezés jogát.³ A Gytv. 3. §-a több rendezvény-típusról megállapítja, hogy azok nem tartoznak a törvény hatálya alá, azonban ezek között nem szerepelnek a nem közterületi rendezvények. Ezen túlmenően a Gytv. – rendőrség képviselőjének rendezvényen való részvételére vonatkozó – 12. §-ához fűzött miniszteri indoklás negyedik bekezdéséből azonban arra következtethetünk, hogy a közterületen, középületben, de még a magánlakásban tartott rendezvények is a gyülekezési jog körébe tartoznak, azonban csak a közterületen tartandó rendezvényeket kell a rendőrségnek bejelenteni, és a rendőrség képviselőjének a magánlakásban (magánterületen) szervezett rendezvényen való részvételére kizárólag a jogosult hozzájárulásával van lehetőség.⁴ A Gytv. 8. §-a pedig kifejezetten a „bejelentéshez kötött rendezvény” fordulatot használja, amiből *a contrario* következik az is, hogy vannak a törvény hatálya alá tartozó, de nem bejelentendő rendezvények.

Megjegyzem, hogy a közterület fogalmának meghatározása, és a gyülekezési jog gyakorlásával összefüggésben a jelentősége, számos értelmezési és jogalkalmazási kérdést is felvetett. A Gytv. közterület-fogalma ugyanis lényegesen szűkebb a „szabad ég alatti” kategóriánál. Bár utóbbi nem pusztán azt jelenti, hogy a rendezvény helyszíne nincs befedve, hanem azt, hogy a rendezvény nincs elkerítve, így gyakorlatilag csaknem átláthatatlan a rendezvényre bejutók köre. Ilyen helyszín lehet tehát egy beépítetlen telek, a közönség előtt nyitva álló magánterület, (magán)erdő, vagy éppen közterület használati hozzájárulás alapján használt terület, amely pedig bizonyosan nem esik a Gytv. 15. § a) pontjában meghatározott közterület fogalma (a mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető terület, út, utca, tér) alá.

Mindebből pedig arra kell következtetni, hogy a „nem közterületen” tartott rendezvények esetén értelemszerűen fennállnak a Gytv.-ben meghatározott tilalmak (pl.: nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével, nem valósíthat meg bűncselekményt, vagy ennek elkövetésére vonatkozó felhívást, nem lehet fegyveresen, vagy felfegyverkezve megjelenni), és a rendezőt terhelő (rend fenntartására irányuló, vagy éppen a résztvevővel egyetemlegesen fennálló kártérítési) kötelezettségek. Az ilyen rendezvények esetében azonban – lévén nem közterületen kell intézkedni – a rendőrség beavatkozási lehetősége is korlátozott. Attól függően, hogy a terület magánlakásnak⁵ minősül, vagy sem,⁶ eltérő szabályok alapján mehet be a helyszínre, és léphet fel a rendőrség. Meg kívánom jegyezni azonban, hogy míg általában az ingatlan jogszerű használójának hozzájárulása nélkül nehezen képzelhető el a rendezvény jogszerű volta, addig további mérlegelést igényelnek a közforgalom előtt nyitva álló magánterületre szervezett rendezvények. Ez utóbbi esetekben azonban nem a hozzájárulás szükségessége, hanem annak megtagadásának feltételei kell, hogy a vizsgálódás tárgyát képezzék.

Megjegyzendő, hogy a Gytv. sajátos közterület-fogalma megfeleltethető a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 27. § a) pontjában meghatározott közterület-fogalomnak. Eszerint közterület a közhasználatra szolgáló minden olyan állami vagy önkormányzati tulajdonban álló terület, amelyet rendeltetésének megfelelően bárki használhat, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületnek a közforgalom számára a tulajdonos (használó) által megnyitott és kijelölt részét, továbbá az a magánterület, amelyet azonos feltételekkel bárki használhat. Ha ennek ismeretében értelmezzük a Gytv. a „mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető terület, út, utca, tér”-ként meghatározott közterület-fogalmat, akkor annak kizárólag olyan értelmet tulajdoníthatunk, amely nem szűkíti le a közterület körét az „út, utca, tér” körére, hanem arra is fegyelemmel van, hogy az adott terület ténylegesen mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető-e. Kizárólag ez az értelmezés konform azzal – az egyébként helyes – gyakorlattal, amely szerint bizonyos területek annak ellenére elveszíthetik közterületi minőségüket, hogy egyébként a szó hétköznapi értelmében közterületnek számítanak. E megközelítésben tehát amennyiben az adott terület mindenki számára korlátozás nélkül igénybe vehető, akkor függetlenül attól, hogy az ingatlan-nyilvántartásban milyen megjelölésű az ingatlan, közterületnek kell tekinteni. Vagyis a tényleges, nem pedig a tulajdonjogi helyzet az, amelyet ennek során mérlegelni kell.

Figyelemmel arra, hogy a vizsgált ügyben az „éhségstrájk” helyszíne egy elkerítetlen területen állt, ahová bárki korlátozás nélkül odamehetett, álláspontom szerint azt mindaddig, amíg annak tulajdonosa erről a demonstrálókat és a rendőrséget nem tájékoztatta, közterületnek kellett volna a rendőrségnek tekintenie.

A helyzet azonban alapvetően megváltozott akkor, amikor a terület jogszerű használója ebbéli minőségét az érintettek tudomására hozta.”

Figyelemmel arra, hogy fenti álláspontomat többen többféle módon interpretálták, indokolt azzal kapcsolatban a következőkre rámutatni. Amikor az érintettek (így különösen a résztvevők és a rendőrség) számára nyilvánvalóvá vált, hogy a rendezvény nem magánterületen zajlik, a rendezvény bár az Alaptörvény VIII. cikkében biztosított gyülekezési jog gyakorlása volt, az mégsem tartozott a Gytv. hatálya alá. Ebben a helyzetben a terület jogszerű használójának és a tiltakozóknak kell a helyzetet egymással megfelelően rendezni.

Nem hatósági jogalkalmazás, és nem az MTVA közszolgáltatói tevékenység, ezért nem vizsgálhattam sem a tüntetők, sem pedig a terület jogszerű használója eljárását abból a szempontból, hogy „kinek volt igaz”, vagy „ki zavarta tevékenységével jobban a másikat”. A birtokvédelem ugyanis nem csak a jogos (dologi, vagy kötelmi jogcímmel rendelkező) birtokost – a vizsgált esetben az MTVA-t – hanem a jogalap nélküli birtokost is megilleti. A rendelkezéseimre bocsátott iratok szerint ugyan az MTVA birtokvédelmi kérelmét az illetékes jegyző – mivel a kérelmezett személy nem volt azonosítható – elutasította, mindez azonban önmagában sem a kialakult helyzetet, sem pedig a jogos birtokos 2012. november 2-án alkalmazott önhatalmát nem legitímálta (ahogyan azok jogszerűtlensége sem következik mindebből!). Azt, hogy melyik fél magatartása volt jogszerű, vagy jogszerűtlen jelen eljárásban hatásköröm hiányában nem vizsgálhattam, annak megállapítására végső soron bírósági eljárásban lett volna, illetve jelenleg is abban lenne mód.

Indokolt megjegyezni továbbá, hogy a Gytv. 7. §-ának egyértelmű rendelkezése szerint a bejelentés előterjesztése formailag kötött, azt írásban lehet megtenni. Ez jellemzően teljes bizonyítóerejű magánokiratban (ideértve az elektronikus aláírással ellátott elektronikus okiratot is) vagy egyszerű magánokiratban (a a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. BM rendelet 2. § (5) bekezdése szerint a távirati úton, illetve levélben, telefaxon, telexen is) történhet. Értelemszerűen a más nevében előterjesztett beadvány esetén szükséges lenne a megfelelő meghatalmazás, azonban nincs olyan szabály, amely az előterjesztő személy azonosítását lenne hivatott előírni. Az „írásban” fordulatnak minőségileg többet kell jelentenie az „írottan” kategóriánál. Ez esetben pedig az aláírás⁷ lesz az a magától értetődő, jogszabályban nem nevesített formai kellék, amely a bejelentés érvényességének elengedhetetlen eleme.

A főszervezőt 2012. november 2-án tájékoztatta a rendőrség a bejelentés megtételének kötelezettségéről, valamint annak formájáról. Bejelentési kötelezettségének azonban a főszervező nem tett eleget. A Gytv. rendelkezéséből következik, hogy a rendőrségnek, a rendezvény helyszínén tett szóbeli nyilatkozata nem felelt meg a törvényi előírásoknak. (Ha mindezt egy papírdarabra leírta volna, vagy jegyzőkönyvbe mondta volna, bejelentése megfelelt volna e kritériumoknak.

ad) 2012. november 19-20.

A 2012. november 2-i incidenst követően a rendezvény a korábbi hónapokkal ellentétben immár nem magánterületen, hanem közterületen zajlott tovább, vagyis visszakerült a Gytv. hatálya alá. Ettől kezdve a rendezvényt a szervezőnek be kellett volna jelentenie.

Több jelentésemben, legutóbb az AJB-6718/2012. számúban rámutattam ugyan a közterület-használatra vonatkozó szabályozás hiányosságaira, indokolt azonban kiemelni, hogy mindeddig a legkevésbé problematikus elmei voltak a kérdésnek a hasonló esetek. A rendőrség a bejelentés tényéről, illetve a rendezvény tervezett helyszínéről a bejelentés kézhezvételét, illetve tudomásulvételét követően a közterület kezelőjét minden esetben tájékoztatja, és erre a területre az közterület kezelője – néhány elszigetelt esettől eltekintve – nem ad ki közterület-használati hozzájárulást.

Figyelemmel azonban arra, hogy a vizsgált esetben a rendezvény főszervezője közel három hétig – sőt az újabb incidenst követően is csak napok múlva – nem jelentette be rendezvényét, az újabb közterület-használati hozzájárulás kiadásának semmilyen akadály sem volt.

Az újabb közterület-használati hozzájárulás eredményeként a rendezvény helyszíne ismét elveszítette közterületi jellegét. E momentumtól kezdve ismét érvényesek lesznek a nem közterületi rendezvényekkel, az ott való rendőri jelenléttel, és a birtokvédelemmel összefüggésben a fentiekben elmondottak.

2. A tiltakozás jogi jellegéről

Az EBESZ a gyülekezésnek tekinti, ha többen, ideiglenes jelleggel, annak érdekében gyűlnek össze, hogy véleményüket közösen kinyilvánítsák.⁸ Álláspontom szerint indokolt ezt annyiban pontosítani, hogy (történelmi kialakulása, rendeltetése és funkciója miatt) a gyülekezés – résztvevőit összekapcsoló – célja nem általában a kommunikáció, hanem a meglehetősen tágra értelmezett közügyekben való véleménynyilvánítás, melynek hiánya kizárja, hogy az adott rendezvényt gyülekezésnek [az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdésébe foglalt jog gyakorlásának] lehessen tekinteni.

A cél megléte, vagy hiánya tartalmi kérdés, amelyet elsősorban nem a szervező nyilatkozata alapján, hanem az eset összes körülményére tekintettel kell megítélni. Egyszerűbb megítélésűek a „tipikus” demonstrációs szituációk, vagyis, hogyha az adott helyszínen jelenlévő személyek hasonló tárgykörű és irányultságú transzparenszekkel,

zászlókkal jelennek meg, vagy véleményüket más könnyen azonosítható módon fejezik ki, függetlenül attól, hogy gyülekezésnek, vagy kulturális eseményként hirdették meg az összejevetelt. Sokkal nehezebb azonban, ha a véleménynyilvánítás néma, és látványos kommunikációs csatornákat sem használnak. Ilyenre volt példa, amikor egy – azóta feloszlott – civil szervezet néhány száz szimpatizánsa várakozásuk idejére a Fővárosi Bíróság épülete előtt – a bejelentés szerint „nem demonstratív jelleggel” – a Markó utca bírósággal szembeni lévő járdaszakaszát vette igénybe,⁹ vagy egyes szervezetek sport- vagy kulturális rendezvényként hirdették meg közéleti kérdésben is állást foglaló rendezvényeiket. Az említett esetekben nem férhet kétség ahhoz, hogy a rendezvényeknek elsődlegesen és túlnyomórészt markáns kommunikációs célja volt, vagyis azokat gyülekezésnek kellett volna tekinteni. Ez az a cél, amely a gyülekezést más, kulturális rendezvényektől, közterületi sporteseményektől, vagy éppen pl. egy balesetnél összeverődött tömegetől megkülönbözteti. Mindebből nem következik, hogy egy demonstráción ne léphetnének fel művészek, vagy egy koncert önmagában ne minősülhetne gyülekezésnek. Ugyanakkor bizonyos, hogy azon rendezvények, amelyek elsődleges célja nem a közügyekben való állásfoglalás, hanem a szórakoztatás, (nota bene a szervező közvetlen haszonszerzése) ahová résztvevőknek belépőjegyet kell vásárolnia, nevezési díjat kell fizetnie stb., nem tekinthetők gyülekezésnek.

Amennyiben az adott helyen egyszerre tartózkodó személyeket az adott kérdésben való közös véleménynyilvánítás célja nem köti össze, magatartásuk sem tekinthető gyülekezésnek. Ennek megfelelően, annak ellenére, hogy valamilyen kommunikációs elem megjelenik, nem tekinthető gyülekezésnek, ha egy balesetnél a bémészködők csoportosan vitatják meg a történeteket, vagy egy információs pult, esetleg szórólapot osztó személyek körül összeverődik a tömeg, és az ott tartózkodók adott esetben hangosan fejtik ki a kérdéssel kapcsolatos – akár ellentétes, akár egyetértő – álláspontjukat. (A városban sétáló turistacsoportok esetén pedig egyenesen hiányzik.)

Ugyancsak a cél hiányában nem lehet szó gyülekezésről akkor sem, ha a résztvevők egyénekként saját véleményüket kívánják más tudomására hozni, és nem közösen akarják a véleményüket kialakítani és kifejezni.

Mindezek alapján megállapítottam, hogy a vizsgálattal érintett rendezvény résztvevőinek magatartása személyek magatartása kezdetben minden szempontból megfelelt a gyülekezés dogmatikai fogalmának, ugyanis több személy, azonos helyen, annak érdekében gyűlt békésen össze, hogy – vitán felül állóan közéleti kérdésekben – véleményét közösen kinyilvánítsa.

A fenti definíció fogalmi eleme a célon kívül a több személy részvétele is.

Nyelvtani értelemben sem beszélhetünk olyan rendezvényről, amelynek nincsenek résztvevői, és álláspontom szerint részvétel a Gytv. rendelkezései alapján is a gyülekezésnek fogalmi eleme.¹⁰ E részvétel, mint kritérium nem pusztán akkor nem teljesül, ha szándékoltan „résztvevő nélküli demonstrációt” szerveznek, hanem akkor sem, amikor fizikai valója helyett az adott személy „virtuálisan” van „jelen”. Nem csak akkor tekinthető virtuálisnak a jelenlét amikor az adott személy egy honlapon, vagy ún. chat-szobában jelentkezett be, hanem akkor is, ha az adott személy „helyettesít” állít és tüntetőt „bérel magának”.¹¹ Az ilyen esetekben ugyanis a de facto jelenlévők nem gyülekezési, hanem pénzkereseti céllal jelentek meg a rendezvény helyszínén, vagyis magatartásuk értelemszerűen nem is irányulhatott a gyülekezésben való részvételre. Annál, aki a „bértüntetőt” felfogadta, éppúgy mint annál aki a virtuális térben tüntet, egyaránt hiányzik a helyszíni személyes részvétel. E részvétel pedig kizárólag valós, önkéntes, azonos célú és másokkal egyidejű jelenlétet feltételezhet. Meg kell jegyezni azonban, hogy a virtuális tüntetés a véleménynyilvánítási szabadság által védett körbe tartozhat, ugyanis objektíve alkalmas az adott kérdésben a meggyőződés kifejezésére. Ezzel szemben a bértüntetők alkalmazása a gyülekezési jog rendeltetését, különösen pedig a demokratikus társadalom közéleti-politikai folyamataiban betöltött, kitüntetett véleményformáló-, részvételi- és legális nyomásgyakorló szerepét súlyosan veszélyezteti, ezért alapjogi védelemben sem részesülhet.¹²

Annak érdekében, hogy az adott személy magatartása részvételnek legyen tekinthető, a jelenlétnek valósnak kell lennie, vagyis annak térben és időben a rendezvény helyszínével (útvonalával), valamint időpontjával legalább részben egybe kell esnie. A gyülekezésben való részvétel – szemben más, a gyülekezési jog által nem védett jelenségekkel – megkívánja a rendezvény – az előzőekben részletesen tárgyalt – céljával, mint a gyülekezés fogalmának esszenciális kellékével való valamilyen mértékű azonosulást is,¹³ amely mindenképpen tudatosságot feltételez. (E helyütt csak utalok arra, hogy a gyülekezési szabadság magában foglalja a „nemrészvétel szabadságát” is, ebből pedig kényszerítően következik az is, hogy a részvétel kizárólag önkéntes lehet.) Ezen elemek bármelyikének hiánya esetén – még ha az érintett személy pl. kutyasétáltatás közben, vagy éppen a villamosra várva a rendezvény helyszínén is tartózkodik – részvételről nem beszélhetünk. Ki kell azonban emelni, hogy az Rtv. 60. § (2) bekezdése szerint „a tömeg szétoszlására irányuló csapaterő alkalmazása során a Rendőrség a helyszínen lévő egyéni felelősségét nem vizsgálja.” Ebből pedig az is következik, hogy részvétel kérdésének fenti ismérvek szerint történő megítélése nem a rendőri csapaterő feladata!

A gyülekezés értelemszerűen véget ér, ha a résztvevők – függetlenül attól, hogy a rendező, vagy a rendőrség feloszlatta-e – a rendezvényt elhagyják.

Mivel az előbbiekben kifejtettek szerint a gyülekezés feltételezi a „részvételt”, adódik a kérdés, hogy a résztvevők létszámának a fogalom meghatározása szempontjából van-e jelentősége. Bár a résztvevők létszámának kérdését a kortárs hazai szakirodalom méltatlanul elhanyagolja, annak feldolgozása számos, a jogalkalmazás során felmerülő nehézséget, illetve bizonytalanságot előzhet meg. A nemzetközi egyezmények, az Alaptörvény és a Gytv. – hasonlóan a német és osztrák gyülekezési törvényhez – nem határozza meg a rendezvény legkisebb létszámát.

A magyar gyakorlat eddig több esetben a gyülekezés körébe vonta az olyan eseményeket, amelyeken mindössze egyetlen személy vett részt. Arra is volt példa, hogy az ilyen „egyszemélyes demonstrációkat” a rendőrség

„feloszlatva”, illetve azok „szervezőit” szankcióval sújtotta.¹⁴

A gyűlés és gyűlekezés szavak nyelvtani értelmezéséből arra következtetésre jutunk, hogy a gyűlekezés több személy jelenlétét feltételezi. Hasonló eredményre vezet, ha áttekintjük a Gytv. rendelkezéseit, ugyanis annak 2. § (1) bekezdésének második fordulója többes számot használ („résztevők véleményüket [...] kinyilváníthatják”), melyből arra következtethetünk, hogy a törvény is több személy részvételét feltételezi. A gyűlekezési jog tehát másokkal *együtt* (kollektíven) gyakorolható alapjog.¹⁵

Ebből következik, hogy a rendőrség korábbi, „egyszemélyes demonstrációkkal” kapcsolatos gyakorlata helytelen volt, mert az érintettek magatartása a gyűlekezési joggal közeli rokonságban álló véleménynyilvánítási szabadság által védett körbe tartozhatnak, azonban – egyetértve az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának a *Patrick Coleman v. Ausztrália ügyben*¹⁶ kifejtett álláspontjával, a nyelvtani értelmezés és a Gytv. összefüggéseinek feltárása is ugyanarra az eredményre vezet – per definitionem kollektív jog egyedül nem gyakorolható. Ennek megfelelően csak részben osztom a Magyar Helsinki Bizottság a gyűlekezési jogról szóló törvény módosításának egy 2007. évi tervezetével kapcsolatban megfogalmazott abbéli aggodalmát, hogy „a törvény a módosítás nyomán sem tartalmazna arra vonatkozó támpontot, hogy hány személy gyűlését, felvonulását, tüntetését kell a gyűlekezési jog hatálya alá tartozó cselekménynek tekinteni – így fogalmilag az sem tisztázott teljes mértékben, hogy adott esetben be kell-e jelenteni egy egyszemélyes demonstrációt.”¹⁷ Figyelemmel arra, hogy a kifejtettek szerint az ilyen esetekben a gyűlekezés fogalmi eleme hiányzik, ezek az esetek nem tekinthetők az Alaptörvény VIII. cikk (1) bekezdése és a Gytv. által szabályozott körbe, vagyis a résztvevő nélküli tüntetéshez hasonlóan a rendőrségnek hatásköre hiányát kell az ilyen közterületi „rendezvény” bejelentése esetén is megállapítania.

Ki kell azonban emelni, hogy bár ezek az egyszemélyes megmozdulások nem vonhatóak a gyűlekezés fogalmába, nem jelenti azt, hogy a jogon kívül állnának. Azt az egyéni véleménynyilvánítás egyik formájának kell tekinteni, vagyis arra az Alkotmánybíróság e tárgyban kialakított gyakorlatából megismerhető korlátok éppúgy vonatkoznak, mint pl. a zajterhelési előírások.

Egyetértek viszont a Helsinki Bizottság észrevételének első fordulatában megfogalmazottakkal, ugyanis – a bajor gyűlekezési törvényhez hasonlóan – valóban indokolt lehet a legalacsonyabb résztvevői létszám törvényi megállapítása. A nyelvtani értelmezés arra vezethet, hogy a többes szám használatából az következik, hogy az egyénél több (legalább két) személy részvétele – az egyéb feltételek fennállása esetén – már gyűlekezésnek tekinthető. Ennek ellentmond, hogy az Rtv. alapján három¹⁸ – egységes akarat-elhatározással fellépő – személy, már csoportosulásnak számít, tíz fő felett pedig tömegről van szó, amellyel szemben akár tömegoszlatásra is sor kerülhet.¹⁹ E megközelítésből pedig arra lehet következtetni, hogy a gyűlekezés legkisebb létszáma három fő lehet. Mivel a nemzetközi szerződésekből, az Alaptörvényből és a Gytv.-ből a magasabb részvételi küszöb nem következik, a többes számú megfogalmazás alapján az alapjogbarátabb jogértelmezés érdekében, az alacsonyabb (két fő) részvételi küszöböt tartom a helyes értelmezésnek.²⁰

A gyűlekezés egyidejűleg jelenlévő résztvevőinek száma tehát nem csökkenhet a legalacsonyabb létszám alá, azonban mindez nem jelenti azt, hogy azok személyének állandónak kellene lenni. Teljesen természetes ugyanis, hogy az adott rendezvényhez egyesek – hosszabb-rövidebb időre – csatlakoznak, mások viszont a helyszínt elhagyják.

Mindezekből levonható az a következtetés, hogy amikor a rendezvény bejelentés szerinti helyszínen (Kunigunda útja 64. előtti úttest) a résztvevők létszáma 2 fő alá csökkent, akkor a főszervező nyilatkozatától és szándékától függetlenül véget ért a rendezvény. Amikor a résztvevők újra összejöttek a bejelentett helyszínen (vagy máshol), dogmatikai értelemben egy újabb rendezvényt kezdtek meg. Megjegyzendő, hogy a közelben álló lakókocsikban, vagy sátorban tartózkodás nem tekinthető jelenlétek, ugyanis a lakókocsi ebből a szempontból a magánlakással esik azonos megítélés alá.

A rendőrség több alkalommal észlelte, hogy a rendezvény résztvevőinek létszáma a bejelentésben megjelölt helyen „0” főre csökkent. Igaz ugyan, hogy a rendezvény ekkor fogalmilag, minden további aktus nélkül megszűnt, mégis indokolt lett volna a rendezvény bejelentőjét tájékoztatni arról, hogy a rendőrség résztvevők hiányában a szervező nyilatkozatától függetlenül megállapította, hogy a gyűlekezés véget ért. E tájékoztatás hiányában azonban abban a téves feltevésben maradt a szervező, hogy az ilyen sajátos módon megtartott rendezvénye folyamatos.

Erre tekintettel megállapítottam, hogy a rendőrség eljárása azzal, hogy nem tájékoztatta a bejelentőt arról, hogy a bejelentett rendezvény résztvevők hiányában megszűnt (véget ért), a békés gyűlekezési joggal összefüggő visszasságot idézett elő.

Abból következően, hogy a részvétel nélkül rendezvény nem a békés gyűlekezéshez való jog által védett magatartás két dolog következik: egyfelől a folytatása sem lesz gyűlekezésnek tekinthető még akkor sem, ha számos rokon vonást mutat azzal, másfelől pedig az a véleménynyilvánítási jog körébe vonható tevékenység lesz, vagyis nem marad alaptörvényi védelem nélkül. Hasonlóan az OBH 3262/2008. számú ügyben készült jelentésben kifejtettekkel, indokolt rámutatni, hogy a 33/1998. (VI. 25.) AB határozatában az Alkotmánybíróság határozott különbséget tett „a véleménynyilvánítás szabadsága és a véleménynyilvánítás megjelenítésének formája, módja között. A véleménynyilvánítás szabadsága – alkotmányos alapjogként – fokozott védelmet élvez, azt csak az emberi méltósághoz, a becsülethez és a jó hírnévhez való jogok védelme – mint külső korlátok korlátozhatják.” Ebből pedig az következik, hogy maga véleménynyilvánítás szabadsága fokozott, de külső korlátok által korlátozott védelmet élvez, annak megjelenési formájáról – jelen esetben sátrakban, lakókocsiban a tiltakozás közelében tartózkodás – ez már nem mondható el. Úgy is megfogalmazható, hogy a gyűlekezésnek nem tekinthető összejövetel, a véleményt

hordozó kommunikációs csatorna, s mint ilyen nem szükségképpen osztozik a véleménynyilvánítási szabadság magas szintű védelmében. Meg kell azonban jegyezni, hogy az Alkotmánybíróság előbbi határozatában megfogalmazott elvi álláspontból (el kell különíteni egymástól a szabad véleménynyilvánítás jogát e jog megjelenítésének formájától és módjától) nem következik, hogy e kettő között ne lenne összefüggés. Végletes esetben ugyanis a véleménynyilvánítás módjának meghatározása közvetlenül befolyásolhatja a véleménynyilvánításhoz való jog érvényesülését is.

Indokolt ugyanakkor kitérni a közlések előzetes korlátozásával kapcsolatos egyes kérdésekre is. Az Alkotmánybíróság 37/1992. (VI. 10) AB határozatában – utalva a 30/1992. (V. 26.) AB határozatra is – kimondta, hogy „a sajtó nemcsak a szabad véleménynyilvánítás eszköze, hanem a tájékoztatásé is, azaz alapvető szerepe van a véleményalkotás feltételét képező tájékozódásban. Az Alkotmány 61. § (1) bekezdése is egymás mellett tartalmazza a szabad véleménynyilvánításhoz, továbbá a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot.

A sajtószabadságnak elsősorban külső korlátai vannak (amelyek a sajtó sajátosságainak megfelelő speciális intézményekben is testet öltenek, amilyen pl. a sajtó-helyreigazítás vagy a „nagy nyilvánosság” kritériuma a büntetőjogban). A sajtószabadságot azonban elsősorban az állam tartalmi be nem avatkozása biztosítja; ennek felel meg például a cenzúra tilalma és a szabad lapalapítás lehetősége. Ezzel a tartózkodással az állam elvileg lehetővé teszi, hogy a társadalomban meglévő vélemények, valamint a közérdekű információk teljessége megjelenjen a sajtóban. [...] Demokratikus közvélemény azonban csakis teljeskörű és tárgyilagos tájékoztatás alapján jöhet létre. [...]”

A cenzúra fogalmán a közlésre szánt vélemény tartalmának kötelező, előzetes közhatalmi ellenőrzéseként és a minősítés eredményeként a közlés megtiltásához való jogot értünk. A fogalmat ebben az értelemben használta az Alkotmánybíróság a 20/1997. (III. 19.) AB határozatban. A kialakult gyakorlat szerint a cenzúra fogalmával összefüggésben az Európai Emberi Jogok Bíróság szigorú vizsgálódási kötelessége is arra vonatkozik, hogy az előtte lévő konkrét ügyekben indokolható volt-e a közlés előzetes betiltása (vagyis indokolható volt-e a cenzúra).

Az egyes alapjogok korlátozhatóságával kapcsolatban az Alkotmánybíróság a legitim cél, a szükségesség, alkalmasság, és az arányosság négyes követelményét határozta meg. „Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközeihez, ha másik alapvető jog és szabadság védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményeinek: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban legyen egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésére alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.” (30/1992. (I. 26.) AB határozat, ABH 1992. 167., 171.)

Mindezt azért tartottam szükségesnek rögzíteni, hogy kiemeljem: az olyan hatósági eljárások és döntések, amelyek célja, vagy együttes hatása a véleménynyilvánítás előzetes korlátozása, alkalmasak a véleménynyilvánítási szabadsággal összefüggő visszasság előidézésére.

3. Az előállítás jogalapjáról

A 2012. december 11-ről 12-re virradó éjjel foganatosított előállításokkal kapcsolatban a következőkre szeretnék rámutatni:

Az előállítások jogalapjaként a rendőrség a szabálysértés (közúti közlekedési szabályok kisebb fokú megsértése) felszólítás ellenére való továbbfolytatását jelölte meg.

Az Rtv. 33. §-a határozza meg az előállítási okokat. Az (1) bekezdésben felsorolt esetek pl. szándékos bűncselekmény elkövetésén való tettenérés miatt kötelező az előállítás, míg a (2) bekezdésben felsoroltak esetén az a rendőri mérlegelés tárgya. A (2) bekezdés f) pontja szerint a rendőr a hatóság vagy az illetékes szerv elé állíthatja azt, aki a szabálysértést az abbahagyásra irányuló felszólítás után is folytatja, illetőleg akivel szemben az eljárás azonnal lefolytatható, továbbá akitől tárgyi bizonyítási eszközt kell megszerezni, vagy elkobzás alá eső dolgot kell visszatartani. A rendőrség a helyszíni vizsgálat során az előállítás okaként az eljárás azonnali lefolytathatóságát jelölte meg. Ki kell emelnem ugyanakkor, hogy ezek nem kötelező előállítási okok, vagyis a rendőrségnek mérlegelnie kell az előállítás szükségszerűségét. Jelen esetben nyitva állt volna a lehetőség arra is, hogy testi kényszer alkalmazásával eltávolítsák a tiltakozókat a közútról, azonban ennek esetleges eredményessége a helyszíni tapasztalatok szerint legalábbis kétségesnek tűnt.

Az előállított személyekkel szemben a szabálysértési eljárást valóban – a befogadást követően – lefolytatták, és a kapott tájékoztatás szerint a rendőrség 15 ezer forint pénzbírsággal sújtotta őket.

Korábban több jelentésemben felhívtam a figyelmet arra, hogy önmagában az a tény, hogy a Rendőrségnek a hatályos jogszabályok alapján valamilyen intézkedés megtételére jogi lehetősége (általános felhatalmazása) van, semmi esetre sem jelenthet eljárási automatizmust. A megfelelő rendelkezés alapján elrendelt intézkedés arányosságát, az alapjogok érvényesülése szempontjából minden esetben vizsgálni kell. A jogszabályi felhatalmazás megléte – mint a jogállami hatalomgyakorlás alapvető ismérve – tehát elengedhetetlenül szükséges, de nem elégséges feltétel az alkotmányosság szempontjából. Fokozottan igaz ez akkor, amikor a rendőrségi intézkedés egy szabadságjog gyakorlását érintheti. Ez ezzel összefüggő megállapításaimat, valamint megtett intézkedéseimet

továbbra is fenntartom.

Figyelemmel arra, hogy a rendőrség nyomban lefolytatta a szabálysértési eljárást, a rendelkezésemre bocsátott iratok és munkatársam helyszíni tapasztalati nyomán sem az előállítás jogalapjával, sem pedig annak módjával kapcsolatban nem tártam fel.

4. A hozzátartozók értesítéséről

Az egyik előállított személy elfogásakor azt a tájékoztatást kapta, hogy előállításakor majd telefonon felhívhatja hozzátartozóját. A rendőrkapitányságra érve mobiltelefonját használva házastársát felhívta, ekkor azonban az ott tartózkodó rendőrök telefonját kikapcsoltatták, és arról tájékoztatták, hogy nem használhatja telefonját, hozzátartozóját majd a rendőrség fogja értesíteni.

A Rtv. 18. § (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy a fogvatartott részére biztosítani kell azt a lehetőséget, hogy egy hozzátartozóját vagy más személyt értesítsen, feltéve, hogy ez nem veszélyezteti az intézkedés célját. Ha a fogvatartott nincs abban a helyzetben, hogy e jogával élhessen, az értesítési kötelezettség a rendőrséget terheli.

Az Rtv. idézett rendelkezése főszabályként arról rendelkezik tehát, hogy az érintett maga értesítheti egy hozzátartozóját, és ez alól csak az jelent kivételt, ha ez az értesítés az intézkedés célját veszélyezteti. Munkatársam nem észlelt olyan körülményt, amely a 18. § (1) bekezdés első mondatának második fordulatát megalapozta volna, az előállítást foganatosító rendőrök – a helyzet dokumentálása mellett – nem vizsgálták, hogy a telefonhívás bármilyen kihatással van-e az intézkedés céljára.

Azzal, hogy az előállított részére a rendőrség nem biztosította a hozzátartozó személyes értesítésének lehetőségét, a jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okozott.

5. Az előállítás során készített videofelvételről

Önmagában az a körülmény, hogy a rendőrség dokumentálta, ahogyan munkatársam az egyik előállított személyt meghallgatja, alkalmas lett volna a jogállamiság elvével összefüggő visszásság okozására. *Figyelemmel azonban, hogy a parancsnoki értékelés a felvételt készítés jogellenességét észlelte, és haladéktalanul intézkedett a felvétel megsemmisítése iránt a visszásság megállapítását – annak orvosoltsága miatt – mellőztem.*

6. A rendőri intézkedések elmulasztásáról

A panaszosok visszatérően sérelmezték, hogy a rendőrség nem tett eleget az Rtv. 13. §-ában meghatározott intézkedési kötelezettségének. Ezzel összefüggésben a következőket állapítottam meg:

A helyszínre érkező rendőrök minden esetben igazoltatták az ott tartózkodó valamennyi biztonsági őrt, vagyis az az állítás, miszerint ezt nem, illetve csak a második esetben tették volna meg, nem felel meg a valóságnak. A rendelkezésre álló iratok szerint az igazoltatásokra nem az Rtv. 24. § (4) bekezdése alapján került sor, ugyanis nincs nyoma, hogy az igazoltatást kérő személyazonosságát igazolta volna.

Feltéve, hogy a rendőrség valóban nem tett eleget törvényi kötelezettségének, az objektíve alkalmas lehetett arra, hogy a jogállamiság elvével, az emberi méltósághoz, a békés gyülekezéshez, valamint a véleménynyilvánítási szabadsággal összefüggő visszásságot okozzon. Figyelemmel azonban arra, hogy a tiltakozók előadása és a rendőri jelentések között több alkalommal ombudsmani eszközökkel feloldhatatlan ellentét volt tapasztalható. *Ezek feloldását a nyilvánosan hozzáférhető videofelvételek megtekintése sem biztosította. A tiltakozók nem publikált videofelvételeit azonban vizsgálatom befejezéséig nem kaptam meg, ezért azt értékelni sem tudtam.*

7. Az MTVA videofelvételekkel kapcsolatos eljárása

A töretlen ombudsmani gyakorlat szerint, ha a megkeresett szerv a biztos vizsgálatát akadályozza, vagy akár csak kis mértékben hátráltatja, ezzel az ombudsman alkotmányos jogkörének gyakorlását akadályozza, amivel a jogállamiságból fakadó jogbiztonság követelményével összefüggő visszásságot okoz.

Jelen esetben az MTVA jogi igazgatója azzal hárította el a videofelvételek megküldését, hogy azokat az érintettek személyiségi jogaira tekintettel nem tudják kiadni és megküldeni.

Ez az indoklás azonban a következők miatt hibás: az Ajbt. 27. § (1) bekezdése ugyanis kellő egyértelműséggel arról rendelkezik, hogy az alapvető jogok biztosa eljárása során az annak lefolytatásához szükséges mértékben kezelheti mindazokat a személyes adatokat, valamint törvény által védett titoknak és hivatás gyakorlásához kötött titoknak minősülő adatokat, amelyek a vizsgálattal összefüggnek, illetve amelyek kezelése a vizsgálat eredményes lefolytatása érdekében szükséges. *Mindebből kitűnt, hogy a jogi igazgató válaszában megfogalmazott érvek megalapozatlanok voltak, és – ha céljuk nem is az volt, de – hatásukat tekintve mindenképpen alkalmas volt arra, hogy vizsgálatomat hátráltassa. Mindezekre tekintettel megállapítottam, hogy az MTVA azzal az eljárásával, hogy nem bocsátotta rendelkezésemre a kért felvételeket, a jogállamiság elvével összefüggő visszásságot okozott.*

Intézkedéseim

A jelentésemben feltárt, alkotmányos jogokkal összefüggő visszásságok orvosolása, jövőbeni bekövetkeztük lehetőségének a megelőzése érdekében,

1. az Ajbt. 37. §-a alapján ismét *felkérem* a közterület-felügyelet szabályozásáért, a helyi önkormányzatokért, valamint a területrendezésért felelős belügyminisztert, hogy – a közigazgatási

és igazságügyi miniszterrel együttműködésben – vizsgálja meg az önkormányzatok közterület-használattal összefüggő feladatait, hatásköreit és szabályozási lehetőségeit tartalmazó, egyértelmű, az önkormányzatok szabályozási autonómiáját is tiszteletben tartó kerettörvény megalkotásának lehetőségét;

2. az Ajb. 31. §-a alapján felkérem az országos rendőrfőkapitányt, tegye meg a szükségesnek tartott intézkedéseket annak érdekében, hogy
 - a. amennyiben a jövőben észlelik, hogy a gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény hatálya alá tartozó rendezvény résztvevőinek létszáma két fő alá csökken, tájékoztassák a bejelentőt a rendezvény megszűnéséről;
 - b. kizáró feltétel hiányában biztosítsák, hogy a fogvatartott személy értesítse egy hozzátartozóját, vagy más személyt;
3. az Ajb. 31. §-a alapján felkérem az MTVA vezérigazgatóját, tegye meg a szükségesnek tartott intézkedéseket annak érdekében, hogy az általa irányított szervezet az alapvető jogok biztosának megkereséseit minden esetben teljes körűen teljesítse.

Budapest, 2012. december

Prof. Dr. Szabó Máté sk.

Melléklet: Lábjegyzet

¹ Vö. 55/2001. (XI. 29.) AB határozat.

² Hasonlóan ld. 55/2001. (XI. 29.) AB számú határozatot

³ *Rassemblement Jurassien/Unité Jurassienne v. Switzerland* (Application no. 8191/78, Commission decision of 10 October 1979)

⁴ „Azért, hogy a rendőrség a rendezvény zavartalan lebonyolításának biztosítása során adódó feladatait elláthassa, a Javaslat lehetővé teszi a rendőrség képviselőjének a rendezvényen való jelenlétét. Ez a lehetőség a rendőrség képviselőjét minden, a törvény hatálya alá tartozó rendezvénnyel kapcsolatban megilleti. Ennek megfelelően a rendőrség képviselője az alapvető közrendvédelmi feladatából eredően mind a közterületen, mind a középületben megtartott rendezvényen jelen lehet. Ez a rendelkezés a magánlakásban megtartásra kerülő rendezvényeket nem érinti, hiszen magánlakásba rendőr csak külön jogszabály által meghatározott esetekben vagy a tulajdonos, bérlő hozzájárulásával léphet be.”

⁵ Rtv. 97. § (1) bekezdés c) pontja szerint magánlakás: a lakás (üdülő, nyaraló vagy a lakás céljára használt egyéb helyiség, létesítmény, tárgy), az ahhoz tartozó nem lakás céljára szolgáló helyiség, létesítmény, bekerített terület. Az Rtv. 39. §-a értelmében a rendőr – főszabályként – magánlakásba bebocsátás vagy hatósági határozat nélkül nem léphet be, illetve nem hatolhat be.

⁶ Rtv. 40. § A rendőr a feladata ellátása során – jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – beléphet a magánlakásnak nem minősülő egyéb helyre, és ott az intézmény rendjének lehetőség szerinti tiszteletben tartásával intézkedhet.

⁷ A technikai fejlődésre is figyelemmel természetesen nem lehet szükséges a saját kezű aláírás, elegendő lehet, ha a telexen előterjesztett bejelentése végére odaírja a nevét.

⁸ *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly* : Prepared by the OSCE/ODIHR Panel Of Experts on the Freedom of Assembly (Warsaw : Published by the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2007) 13. o. Az EBESZ – szemben a külföldi és nemzetközi joggyakorlattal – megkívánja azt is, hogy a rendezvényt közterületen tartsák.

⁹ OBH 3765/2008.

¹⁰ Vö: Gytv. 2. § (1) bekezdés: *résztevők* véleményének szabad kinyilvánítása

¹¹ Nagyobb vihart kavart, amikor 2006 decemberében az egészségügyi reform ellen tüntető orvosok egyetemistákat és munkanélkülieket fogadtak fel maguk helyett a rendezvényen való részvételre. (Bővebben: NEUBACHER, ALEXANDER: „Es wird sicher lustig” : Mediziner demonstrieren gegen die Gesundheitsreform – allerdings nicht persönlich. *Der Spiegel* 51/2006. 18.12.2006, 24.)

¹² Ld. bővebben: BREDT, STEPHAN: „Gemietete” Demonstranten und „Fuckparade” – Der Versammlungsbegriff bleibt in bewegung. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*. 12/2007. 1360. A Love-Parade, Blade-Night és Hanf-Parade gyülekezésként értékeléséről hasonlóan még WIEFELSPÜTZ, DIETER: Aktuelle Probleme des Versammlungsrechts in der Hauptstadt Berlin. *Die Öffentliche Verwaltung* 1/2001. 21.

¹³ Ennek mértéke egy átlagos demonstráción is meglehetősen nagy eltéréseket mutat: egyesek zászlókkal, transzparenszekkel, hangszerekkel felszerelve érkeznek, és a rendezvény céljával való teljes egyetértésüknek folyamatosan és aktívan hangot adnak; ezzel szemben mások a közös véleménynyilvánításból tapssal, skandalálással veszik ki a részüket; megint mások esetében pedig a céllal való legalább részbeni azonosulásra mindössze a jelenlétből következtethetünk.

¹⁴ Pl. A rendőrség „feloszlatta” F. P. 2004. október 14-i, a Terror Háza előtti „demonstrációját”, és annak szervezése miatt 40.000,- Ft szabálysértési bírsággal is sújtotta; egy személy 2004. november 12-én egyedül demonstrált a Duna Televízió épülete előtt Markó Béla RMDSZ-elnök budapesti látogatása miatt, végül visszaélés gyülekezési joggal szabálysértés miatt a rendőrség ugyancsak 40.000,- bírsággal sújtotta; 2005. május 20-án Bégány Attila

önkormányzati képviselő jelent meg kéretlenül a Bibó-szobor avatása alkalmával rendezett Duna-parti összejövetelen, és emelt fel egy transzparenst. 2007 és 2008 őszén ugyancsak F. P. a gyermekdohányzás visszaszorítása érdekében többször is – heteken keresztül, autója tetejére helyezett hangszórókkal nyomatékosan adta, előre rögzített mondandójának – egyedül „demonstrált” az Egészségügyi Minisztérium előtt. Utóbbi eset annyiban tér el a korábbiaktól, hogy ezekben az esetekben a bejelentést a rendőrség tudomásul vette. (Az egészségügyi miniszter előbb az országos rendőrfőkapitánytól, majd az igazságügyi és rendészeti minisztertől arra hivatkozva kérte a rendezvény feloszlátását, hogy a mért hangnyomás meghaladja a munkaegészségügyi határértéket.

- ¹⁵ Ezzel ellentétesen GINZINGER, WINFRIED *Versammlungsrecht*. In: BACHMANN, SUSANNE e. a: *Besonderes Verwaltungsrecht*. (Wien – New York: Springer ³2000) 361. (Kivételesen „határesetként” egy személyt is gyülekezésnek tekintene.)
- ¹⁶ Az Emberi Jogi Bizottság 1157/2003. sz. ügyben hozott, 2006. július 17-én kelt állásfoglalásában elfogadhatatlannak nyilvánította a panasz azon részét, amely az egyedül beszédet mondó – nem pedig másokkal együtt cselekvő – panaszos gyülekezési jogának megsértésére vonatkozott, ugyanis „a gyülekezési jog értelemszerűen egynél több személy azonos célból történő összejövele kapcsán kerülhet szóba.” Ismerteti BÁN TAMÁS: *Nemzetközi emberi jogi testületek gyakorlata gyülekezési ügyekben. Acta humana: emberi jogi közlemények*. 2007/1-2. 9.
- ¹⁷ http://helsinki.hu/dokumentum/MHB_velemen_ygyulekezes_20070418.pdf
- ¹⁸ A Btk. ugyancsak legalább három főben határozza meg a csoport fogalmát.
- ¹⁹ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 97. § (1) bekezdésének d) és e) pontja.
- ²⁰ Ezzel ellentétesen Id.: Winkler, Günther: *Studien zum Verfassungsrecht : Das institutionelle Rechtsdenken in Rechtstheorie und Rechtsdogmatik*. (Wien – New York: Springer. 1991) 202. és 222.; Enders, Christoph: *Der Schutz der Versammlungsfreiheit (Teil I) Juristische Ausbildung*. JURA 1/2003. 36., Láposy Attila: *Rendezvények hatálytalanul? – A gyülekezés-fogalom meghatározásának dilemmái és lehetséges oszlopoi* (Szabó Máté – Halász Zsolt – Láposy Attila – Hajas Barnabás – Juhász Zoltán – Mudráné Láng Erzsébet – Török Zoltán – Pozsár-Szentmiklósy Zoltán – Kolláth György – Gaudi-Nagy Tamás: *Gyülekezési jog – problémátérkép* című közlemény része.) *Közjogi szemle*. 2008/3.;